

Superministeriö sanelee? Valtiovarainministeriön käyttämät perustelutavat Kreikan lainapakettien käsittelyssä 2010-2014

Tatu Antti Leonardo Sailaranta

Opiskelijanumero: 517338

Turun yliopisto

Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta

Filosofian, poliittisen historian ja valtio-
opin laitos

Poliittinen historia

Pro gradu - tutkielma

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

TURUN YLIOPISTO

Filosofian, poliittisen historian ja valtio-opin laitos

SAILARANTA, TATU:

Superministeriö sanelee? Valtiovarainministeriön käyttämät perustelutavat Kreikan lainapakettien käsittelyssä 2010-2014

Pro gradu, 60 s.

Poliittinen historia

Maaliskuu 2019

Tutkimuksessani selvitän valtiovarainministeriön käyttämien perusteluiden legitimititeettipohjaa Kreikan kahden lainapaketin aikana 2010-2014. Perusteluina tälle rajaukselle on Kreikan tukipakettien merkittävyys suomalaisessa yhteiskunnallisessa keskustelussa ja valtiovarainministeriön vahva rooli tässä keskustelussa. Tarkastelen, milloin valtiovarainministeriö on vedonnut lainalaisuuteen, milloin tehokkuuteen ja milloin demokraattisuuteen. Teoreettisena viitekehystenä olen hyödyntänyt MAX WEBERIN mallia ministeriöiden vallan legitimiteteistä. Lähteenä toimivat Kreikan tukemiseen liittyvät hallituksen esitykset, valtioneuvoston tiedonannot sekä valtioneuvoston eduskunnalle antamat E-kirjeelmät ja E-jatkokirjeet. E-kirjelmien tarkoituksena on pitää eduskunta ajan tasalla EU:n tapahtumista.

Tutkimukseni selvisi, että valtiovarainministeriö suhtautui alun perin varovaisesti Kreikan tukemiseen ja esitti tätä vastaan perusteluita vedoten juridisiin, taloudellisiin ja poliittisiin seurauksiin. Ministeriön esittämä Suomen kanta oli aluksi se, että Unionin poliittiseen rakenteeseen ei kuulu se, että jäsenmaa pelastaisi toisen jäsenmaan taloudellisesta ahdingosta. Ministeriö joutui kuitenkin muuttamaan kantaansa. Valtiovarainministeriö perusteli tätä sillä, että kriisillä saattaisi olla vakavia seurauksia ja että se saattaisi lähteä leviämään. Todellisuudessa poliittinen ohjaus (EU:n ministerikokous) näyttäisi vieneen voiton virkamiesten ajamasta kansalaisten näkökulmasta ja lainalaisuuden legitimiteteistä.

Valtiovarainministeriö otti toisessa lainapaketissa nähdäkseni käyttöön pragmaattisen tehokkuuden linjan. Kreikan lainat hyväksyttiin tosiasioiksi, joiden kanssa oli elettävä. Ministeriö kuitenkin pyrki aktiivisesti tehokkuuteen: Kreikan toiseen lainapakettiin kehiteltiin mukaan Suomen taloudellisia etuja ajaneet vakuudet. Vakuudet olivat valtiovarainministeriön ideoimat Vanhasen/Kiviniemen hallituskaudella. Vakuudet puhuvat sen puolesta, että ministeriö itse pyrki tässä vaiheessa entistä vahvemmin legitimoimaan toimintansa tehokkuudella. Lainalaisuuteen ei enää vedottu: EU:n perussopimuksia ei mainittu. Voidaankin argumentoida, että valtiovarainministeriön rooli oli aiempaa vahvempi Kataisen hallituksen ja Kreikka II-lainapaketin aikana, kun vakuudet saatiin nyt ajettua läpi.

Tärkein tutkimustulos oli se, että valtiovarainministeriön rooli muuttui Kreikan kriisien aikana joustavasti. Ministeriö näytteli aluksi roolia laillisuuden puolustajana. Poliittisen ohjauksen jälkeen ministeriö joutui väistymään lyhyeksi aikaa vain hallituksen palvelijaksi. Kreikka II tukipaketissa valtiovarainministeriö omaksui pragmaattisen tehokkuuden roolin. Kreikan lainoista pyrittiin tekemään ehdoiltaan kovia, joista todisteena ovat ministeriön ideoimat vakuudet. Mahdollinen jatkotutkimus voisi kohdistua EU-tason poliittiseen ohjaukseen. Miten Suomen etuja palvelee se, että EU-tason poliittinen ohjaus ohittaa Suomen virkamieskoneiston, jonka tarkoituksena on ajaa Suomen omaa etua?

Asiasanat: Valtiovarainministeriö, virkamiesvalta, eurokriisi.

Sisällysluettelo

Esipuhe.....	Virhe. Kirjanmerkkiä ei ole määritetty.
1. JOHDANTO	6
1.1 Tutkimuksen rajaus ja lähdeaineisto	8
1.2 Tutkimuskysymykset ja metodi.....	9
1.3 Tutkielman suhde aiempaan tutkimustraditioon.....	12
2. SUPERMINISTERIÖ.....	14
2.1. Lamasta kohti uutta hallintoa.....	14
2.2 Virkamiehet, valta ja julkisuus	16
2.3 Ministeriön organisaatorakenne	18
2.4 Valtiovarainministerit ja Suuri valiokunta.....	21
3 KREIKKA I – ALKUSOITTO.....	23
3.1 Eurokriisin alku ja Suomen sinivihreä hallitus.....	23
3.2 Ministeriön kanta ohitetaan	25
3.3 Ensimmäisen lainapaketin hyväksyntä	28
4 KREIKKA II – TAHTI KIIHTYY	36
4.1 Jytkystä poliittiseen pakkoavioliittoon – Kataisen hallituksen vaikea tie	36
4.2 Kasvavat vastuut vuonna 2011	38
4.3 Vakuudet – ”Kreikkaa on nyt valvottava”	40

4.4 Tehokkuuden legitimizeettiä perustuslain puitteissa.....	45
4.5 Kreikan talouden seuranta vuosina 2012-2014	48
5. LOPPULAUSE	52
FINANSSIPOLITIIKAN SANASTOA	55
LÄHDEAINEISTO JA KIRJALLISUUS	56

1. JOHDANTO

Valtiovarainministeriön on nähty nousseen suureksi vallankäyttäjäksi Suomen sisäpolitiikan päätöksenteossa ja samalla tärkeimmäksi ministeriöksi, eräänlaiseksi ”superministeriöksi”.¹ Ministeriön valta-asema liittyy keskusteluun virkamiesten vallasta, joka on parlamentaarisisessa demokratiassa aina ajankohtainen kysymys.

Hallinnollisten tehtävien lisäksi valtiovarainministeriön virkamiesjohto on esiintynyt myös suhteellisen aktiivisesti mediassa kommentoimassa talouspolitiikkaa. Tämä saattaa korostaa mielikuvaa virkamiehistä vaikuttajina. Esimerkkeinä vahvasti mediassa esiintyneistä ministeriön virkamiehistä on syytä mainita lukuisissa eri tehtävissä vuosien 1971 - 2013 aikana toiminut Raimo Sailas sekä nykyinen valtiosihteeri Martti Hetemäki.

Eurokriisin yhteydessä Kreikka ajautui suuriin talousongelmiin ja maa tarvitsikin taloudellista laina-apua muilta euromailta. Eurokriisissä yhdistyivät kansainvälinen finanssi-kriisi sekä tiettyjen euromaiden heikko julkisen talouden hoito. Erityisesti ns. Kreikka II-tukipaketti vuonna 2011 herätti Suomessa runsaasti keskustelua. Valtiovarainministeriö vastasi Kreikan tukipaketteihin liittyvän lainsäädännön valmistelusta ja esittelystä sekä eduskunnan tiedottamisesta eurokriisin etenemisestä. Vuoden 2015 loppuun mennessä Suomi oli antanut Kreikalle lainaa 4,53 miljardia euroa. Suurin osa summasta lainattiin 2011-2012 Euroopan rahoitusvakausvälineen, ERVV:n, kautta.²

Pro gradututkielmani käsittelee Suomen valtiovarainministeriön roolia Kreikan tukipakettien valmistelussa, hyväksynnässä ja seurannassa eduskunnassa 2010-2014. Tapauskohtaisen tutkimuksen tehtävänä on selvittää, millaisilla tavoilla valtiovarainministeriö perusteli Kreikan tukipaketteja.

Tarkastelu kohdistuu siis erityisesti valtiovarainministeriöön, jonka korkeimmilla virkamiehillä nähdään julkisen keskustelun ja monen tutkijan mukaan olevan suuri vaikuttajan

¹ Pietikäinen (toim.) 2010, Heiskala & Kantola, 142.

² VM.fi (luettu 16.10.2018) ”Kreikalle maksetut lainat ja Suomen laskennallinen osuus. Tilanne 22.12.2015”.

<https://vm.fi/documents/10623/343500/Suomen+laskennallinen+osuus+Kreikalle+maksetuista+lainoista+p%C3%A4ivitettu+24.8.15/6dab37df-5a58-48f6-9b92-409fb112b274>

asema sekä valtarooli. Esimerkiksi EERO MURTO on nostanut tutkimuksessaan esiin kysymyksen virkamiesten vallasta Suomessa. Murron mukaan virkamiesten on yleisesti nähty ohjaavan kunkin hallituksen poliittista toimintaa.³

Murron ministereille ja virkamiehille teettämän haastattelukyselyn perusteella virkamiesvalta on suurinta juuri valtiovarainministeriössä.⁴ Vaikka väite liiasta virkamiesvallasta voikin olla osittain populistinen, niin virkamieshallintoon nojaavassa demokratiassa kysymys vallasta ja sen jakautumisesta on aina ajankohtainen. Kumpi johtaa, poliitikot vai virkamiehet?

Johdannon jälkeen syvennyn tarkemmin valtiovarainministeriöön ennen aineiston läpikäyntiä. Ensimmäisessä käsittelyluvussa kuvaan ministeriön historiaa, rakennetta ja valtamainetta. Nämä ovat tärkeitä hahmottaa, koska ilman näiden kuvausta ministeriö saattaa näyttäytyä hyvinkin muuttumattomalta ja pysyvältä toimijalta sekä instituutiolta.

Tämän jälkeen käyn läpi ministereiden, eduskunnan ja EU:n asemaa suhteessa valtiovarainministeriöön. Näiden ymmärtäminen on myös tärkeää, koska niiden suhde ministeriöön vaikuttaa vahvasti molempien toimintaan. Lisäksi vaikutussuhde on vuosien saatossa muuttunut, esimerkiksi Suomen liittyminen EU:n ja euroon muutti valtiovarainministeriön roolia. EU-asioiden käsittelyvaiheesta ja yhteensovittamisesta tuli valtiovarainministeriön vastuulle, mikä lisäsi ministeriön työtehtäviä.⁵ Lisäksi itsenäisen rahapolitiikan katoaminen siirsi talouspoliittista valtaa Suomen Pankilta valtiovarainministeriölle.⁶

Toisessa käsittelyluvussa esittelen finanssikriisin sekä eurokriisin alkua ja myös Suomen silloista hallitusta. Nämä auttavat hahmottamaan historiallista kontekstia, jossa ministeriö operoi. Käyn läpi Kreikkaa koskevat E-kirjeet ja muun aineiston Vanhasen II & Kiviniemen hallitusten ajalta. Kolmannessa käsittelyluvussa selostan Kataisen hallituksen tilanteen sekä käyn läpi aineistot vuosittain, pääpainon ollessa vakuuksissa.

Tutkimukseni kohde, valtiovarainministeriön historia, tarjoaa yhtymäkohdan poliittiselle historialle, taloushistorialle sekä hallintohistorialle. Painotan myös hallinnon taustalla olevien aatteiden ja ideologioiden tutkinnan merkitystä.

³ Murto 2014, 9 – 10.

⁴ Murto 2014, 82 – 83.

⁵ Heikkinen & Tiihonen 2010, 267.

⁶ Heikkinen & Tiihonen 2010, 487.

1.1 Tutkimuksen rajaus ja lähdeaineisto

Aikarajaukseksi olen valinnut vuodet 2010-2014, jolloin eduskunta käsitteli Kreikan kaksi ensimmäistä tukipakettia sekä ERVV:n perustamisen. Tutkielmani on rakenteeltaan kronologinen. Tapauskohtaisessa tutkimuksessa linkittyvät yhteen kaksi samaa maata koskevaa tukipakettia, kahdella eri kokoonpanolla istunutta Suomen hallitusta sekä neljä pääministeriä. Aikarajauksen sisällä Suomessa ehtivät toimia Vanhasen II, Kiviniemen, Kataisen sekä Stubbin hallitukset. Valtiovarainministerinä toimivat tuona aikana Kokoomuksen Jyrki Katainen (2007-2011) sekä SDP:n Jutta Urpilainen (2011-2014) ja Antti Rinne (2014).

Tämä kahden Kreikka-kriisin ja niiden jälkipuinnin ympärille rakentuva tarkasteluikkuna tarjoaa nähdäkseni riittävän näkökulman valtiovarainministeriön toimintaan. Tutkielma on rajattu koskemaan Kreikan tukipaketteja. Perusteluina tälle on Kreikan tukipakettien merkittävyys suomalaisessa yhteiskunnallisessa keskustelussa ja valtiovarainministeriön vahva rooli tässä keskustelussa.

Lähteenä toimivat Kreikan tukemiseen liittyvät hallituksen esitykset, valtioneuvoston tiedonannot sekä valtioneuvoston eduskunnalle antamat E-kirjelmät ja E-jatkokirjeet. E-kirjelmien tarkoituksena on pitää eduskunta ajan tasalla EU:n tapahtumista. E-kirjelmissä käsitellyt asiat eivät ole oikeudellisia, eivätkä kuulu eduskunnan toimivaltaan.⁷ Ne ovat monesti joko valtiovarainministerin tai suoraan valtiovarainministeriön virkamiesten esittämiä. E-kirjelmät esitellään eduskunnan suurelle valiokunnalle, joka vastaa Suomen EU-politiikan valmistelusta.

Vuosilta 2010-2011 valtiovarainministeriön esittämiä Kreikka I:tä suoraan käsitteleviä asiakirjoja oli yhteensä kuusi kappaletta. Vuonna 2012 aihetta käsiteltiin yhteensä kahdeksassa asiakirjassa. Vuosilta 2013 ja 2014 olen käsitellyt kaksi relevanttia Kreikan sopeutusohjelmaan seuraamiseen liittyvää asiakirjaa. Tämä katsaus sisältää kaikki Kreikkaa koskevat valtiovarainministeriön E-kirjeet kyseiseltä ajalta.

⁷ Raunio & Wiberg 2014, 230-231.

Lähdeaineistona Kataisen hallituksen toimintaan tuovat politiikkojen kirjoittama aikalais-kirjallisuus: KARO HÄMÄLÄISEN ja ALEXANDER STUBBIN *Alex*-elämäkerta sekä TIMO SOININ *Peruspomo*-teos.

1.2 Tutkimuskysymykset ja metodi

Tutkimuksessani perehdyn kysymykseen, miten ja millaisilla tavoilla valtiovarainministeriö perusteli Kreikan tukipaketit eduskunnalle. Tarkempia tutkimuskysymyksiä ovat:

- Miten Kreikan tukemiseen suhtauduttiin ja miten sitä perusteltiin?
- Miten valtiovarainministeriö legitimoit toimintansa Kreikan kriisin aikana?

Tutkimusmetodinani toimii laadullinen sisältöanalyysi. Pyrin erittelemään ja tiivistämään tekstin sisällön sekä liittämään asian laajempaan kontekstiin. Tärkeäksi käsitteeksi nousee valta ja sen määrittely valtiovarainministeriön ja eduskunnan kontekstissa. Teoreettisena viitekehyksenä olen hyödyntänyt SEPPO TIIHOSEN käyttämää MAX WEBERIN mallia ministeriöiden vallan legitimiteteistä.

Weberin mukaan virkamiesten itsenäinen asema turvaa yleisen edun politiikkojen edustamia ryhmäetuja vastaan. Pitkälle vietyinä virkamiesten itsenäinen asema saattaisi kuitenkin politiikan byrokratian vangiksi, jolloin byrokratia ja sen itseintressi ottaisi hallinnan. Ministeriöiden vallankäytön legitimitetin eli perustan Weber luokitteli kolmeen ryhmään.

- 1) lainalaisuus tai legaalisuus,
- 2) vaikuttavuus ja tehokkuus sekä
- 3) demokraattisuus.⁸

Vallankäytön legaalisuudessa korostetaan asioiden muodollisen käsittelyn oikeellisuutta. Legaalisuus säilyi hallitsevana mallina aina toisen maailmansodan jälkeiseen aikaan, jolloin tehokkuus nousi ministeriöiden vallan legitimitetin tärkeäksi perusteluksi. Tämä ke-

⁸ Tiihonen 2006, 35.

hitys johtui valtion tehtävien voimakkaasta lisääntymisestä, erityisesti suhteutettuna käytävissä oleviin tuloihin. Tehokkuus vaatii taloudellisia tuloksia, tiukasti sovellettuna myös legaalisuuden ja demokraattisuuden kustannuksella.⁹

Demokraattisuus nousi hallinnon oikeutuksen perusteluksi 1960-luvun lopulta alkaneen aatemaailman antiauktoritaarisen käänteen jälkeen. Demokraattisuudessa perinteinen hallinnon ja politiikan jako hämärtyy. Se pyrkii heijastamaan vallan lähteiden, eli äänestäjien näkökulmat mahdollisimman vääristymättömästi päätöksen tekoon. Ratkaisuvallta on keskitetty poliittisille päättäjille.¹⁰

Kehittyneissä teollisuusmaissa 1980-luvulla toteutetut hallintouudistukset tähtäsivät tehokkuuteen. Uudistuksissa lisättiin hallinnon toiminnallista itsenäisyyttä, painotettiin ja laajennettiin virkamiesosaamista sekä omaksuttiin markkinaehtoisia toimintamalleja. Hallinnon tehokkuuden paranemisen katsottiin edellyttävän hallintoon kohdistuvan poliittisen ohjauksen vähentämistä.¹¹

Näkisinkin, että tehokkuuslegitimiteetti on osittain eräänlainen antiteesi demokraattisuuslegitimiteetille. Jos demokraattisuuslegitimiteetissä hallinnon ja poliittisen välinen raja hämärtyy hallinnon politisoituessa, tehokkuuslegitimiteetin seuraus on päinvastainen. Virkakoneiston itsenäisyys ja vahva asema voivat johtaa siihen, että poliittinen toiminta byrokratisoituu¹².

Tämän tutkielman ytimessä on keskustelu kilpailevista malleista virkamiehistön rooleista. Tuleeko virkamiesten noudattaa hallituksensa käskyjä kysymättä, vai onko virkamiehillä erillinen ammattitehtävä aktiivisesti hyödyntää tietovarantoaan ratkoakseen hallinnon ongelmia? Näistä jälkimmäinen, niin sanottu klassisen virkamieskoulukunnan käsitys oli Suomessa hallitseva aina 1970-luvulle asti. Virkamiehien katsottiin olevan valtion, ei sen hetkisen hallituksen, palvelijoita, joiden tuli soveltaa lakia objektiivisesti. Vuonna 1966 valtaan noussut kansanrintamahallitus lähti ajamaan uudenlaista mallia virkamieskäsitykseen. Virkamiesten tuli ensisijaisesti palvella sen hetkistä hallitusta, jonka nähtiin edustavan kansaa.¹³

⁹ Tiihonen 2006, 35.

¹⁰ Tiihonen 2006, 36.

¹¹ Tiihonen 2006, 36.

¹² Tiihonen 2006, 36.

¹³ Tiihonen 2006, 48

Tiihonen nostaa tutkimuksessaan esiin kolmannen, 1990-luvun hallintouudistuksissa esiin nousseen näkökulman virkamiesten rooliin. Tämän mukaan korkeimmat virkamiehet ovat johtajia, joiden tulee tuntea johtamisen mallit ja rationaaliset toimitavat.¹⁴ Virkamiesten ei oleteta suoraan puuttuvan poliittisiin asioihin taikka antavan niissä neuvoja, mutta eroa poliittisten ja toimintapoliittisten kysymysten välillä on ajoittain vaikea havaita.¹⁵

Tiihonen nostaa tutkimuksessaan esiin ruotsalaisen tutkijan Lennart Lundquistin mallit virkamiesetiikan pääsuuntauksista. Lundquistin mallissa koulukunnat ovat lain näkökantaa seuraava julkisoikeudellinen virkamieskoulukunta, hallituksen kantaa toteuttava weberiläinen poliitikkokoulukunta, ammatillisia periaatteita noudattava asiantuntijakoulukunta sekä kansalaisten tai eturyhmiä puoltava intressikoulukunta.¹⁶

Tässä tutkielmassa selvitän valtiovarainministeriön käyttämien perusteluiden legitimitteettipohjaa. Tarkastelen, milloin valtiovarainministeriö on vedonnut lainalaisuuteen, milloin tehokkuuteen ja milloin demokraattisuuteen. Hyödynnän tutkimuksessa ylläesitettyjä Lundquistin, Weberin ja Tiihosen ajatuksia. Näistä Weberin kolmijako on tärkein teoreettinen pohja.

Vallan tutkimus on oma laaja tutkimuskenttensä ja vallalle on olemassa useita erilaisia määritelmiä. Tässä tutkimuksessa olen hyödyntänyt EERO MURRON käyttämää määritelmää poliittisesta vallasta. Tämän mukaan poliittinen valta tarkoittaa kykyä tai mahdollisuutta vaikuttaa toisten yksilöiden poliittiseen käyttäytymiseen.¹⁷ Myös ANTHONY GIDDENSIN määritelmä, jonka mukaan valta on sekä hallintaa että kykyä aikaansaada muutoksia, on tutkimuksessani hyödyllinen.¹⁸

Tutkimuksessani avainroolissa on valtiosäännöllisen vallanjaon ohi menevä virkamiesten vaikutusvalta, joka perustuu asioiden valmisteluun sekä asiantuntemukseen. Tutkimuksessa huomioidaan myös ei-lainsäädännölliset vallankäytön muodot: ministeriön asiantuntijamaine ja valtamaine voivat jo yksinään riittää tekemään sen sanasta painavan.

¹⁴ Tiihonen 2006, 67.

¹⁵ Tiihonen 2014, 174.

¹⁶ Tiihonen 2006, 27 – 28.

¹⁷ Murto 2014, 9.

¹⁸ Murto 2014, 34.

Tutkimusaiheeni käsittelee lähihistoriaa, mikä tarjoaa aiemman tutkimuksen ja lähdeaineiston niukkuuden myötä omat haasteensa. TIMO VIHAVAINEN on puolustanut osuvasti historioitsijoiden tulkintaa lähihistoriasta. Vihavaisen mukaan historioitsija katsoo lähihistoriaa esimerkiksi toimittajaa laajemmasta menneisyyden ymmärtämisen tuomasta perspektiivistä.¹⁹

Vihavainen nostaa esille myös lähihistorian tulkinnan ongelmia. Vielä ei tiedetä, mitkä asiat lähihistoriasta ovat historiallisesti tärkeimmät. Vihavainen muistuttaa myös käsitteidenkäytöstä: on syytä käyttää aina aikakauden omia käsitteitä, muuten yhteys tutkittavaan kohteeseen saattaa katketa.²⁰

Pyrin esittämään Kreikan tapauksen osana laajempaa valtiovarainministeriön historian ja koko Suomen hallintohistorian kokonaisuutta. Superministeriöhypoteesi, sen testaaminen ja mahdollinen puolustaminen sekä kritisointi on mielestäni järkevä tapa lähestyä valtiovarainministeriön historiaa. Ennakko-oletukset ”superministeriöstä” eivät kuitenkaan määritä tutkimuksen lopputulosta.

Tutkimuksessani yhdistyvät politiikan ja hallinnon tutkimusalat, jotka ovat monesti Suomessa pidetty erillään toisistaan. Argumentoin kuitenkin Tiihosen väitteiden pohjalta,²¹ että jako on ministeriöitä tutkiessa nykyiseltään osittain keinotekoinen. Valtioneuvosto, johon myös laajemmassa mittakaavassa ministeriöt kuuluvat, on organisaatio, jossa yhdistyvät määritelmällisesti politiikka ja hallinto. Tällaisessa tapauksessa näiden kahden välinen ero on häilyvä ja vaikea määrittää.²² Tutkimuksessani tarkastelen enemmän näiden kahden suhdetta pääpainon ollessa hallinnossa.

1.3 Tutkielman suhde aiempaan tutkimustraditioon

Aiempaa tutkimusta valtiovarainministeriöstä ja virkamiesvallasta on olemassa, joskaan ei suuria määriä. Täysin omaa aiheittani vastaavaa tutkimusta ei ole. SAKARI HEIKKISEN ja Seppo Tiihosen Valtiovarainministeriön historia -kirjasarjan kolmas osa käsittelee ministeriön historiaa 1960-luvulta eteenpäin ja sen nousua superministeriöksi. Tämä teos

¹⁹ Soikkanen 1995: Vihavainen 167 – 170.

²⁰ Soikkanen 1995: Vihavainen 167 – 170.

²¹ Tiihonen 2006, 45.

²² Tiihonen 2006, 45-46.

on toiminut tärkeänä kirjallisuuslähteenä. Tiihosen muut kirjat, *Ministeriön johtaminen: Poliittisen ja ammatillisen osaamisen liitto* sekä *Oikea käsi: Valtiojohdon neuvonantajat eilen ja tänään* tuovat tutkimukseeni teoreettisen pohjan lisäksi virkamiesnäkökulmaa.

Eero Murto on tutkinut virkamiesten valtaa yleisesti teoksessaan *Virkamiesvaltaa?: ministerien ja virkamiesten väliset valtasuhteet Suomessa viime vuosikymmenien aikana*. JARKKO VESIKANSAN kirjoittama *Raimo Sailas: Lamantaittaja* tarjoaa lisää näkökulmia valtiovarainministeriön toimintakulttuuriin, kuten myös Murron kirjoittama *Virtanen. Kansliapäällikkö Erkki Virtasen 60-vuotistaival*. HANNU LEINosen kirjoittama Erkki Liikasen elämäkerta hahmottaa talousnäkökulmasta Suomen hallituksen toimintaa Kreikan kriisin yhteydessä.

JUHO VESA on tarkastellut viestinnän tutkimuksen väitöskirjassaan valtiovarainministeriön virkamiesten mediaesiintymisiä ja esittää arvion, että poliitikot saattavat päätöksenteossa osittain piileskellä virkamiesten selän takana.²³ Vesa toteaa myös, että valtiovarainministeriön vaikutusvaltaa yksittäisissä tapauskohtaisissa poliittisissa päätöksentekoprosesseissa ei ole kuitenkaan juuri tutkittu. Oma tutkielmani sopii tähän kuvaukseen.

Eurokriisiä ja Kreikan tukipaketteja on myös käsitelty kahdessa Pro gradu-työssä. HANNA MARI AHONEN on tehnyt tutkielman Eduskunnan täysistuntojen keskusteluista eurokriisiin liittyen vuosina 2010-2012. Ahosen retoriikka-analyysiin perustuva tutkielmani kuvaa hyvin puolueiden näkemyksiä sekä niiden välisiä ja sisäisiä eroavaisuuksia. JANNE LINTTILÄ on tehnyt haastattelututkimuksen valtiovarainministeriön viranhaltijoiden vallankäytöstä kehysohjauksessa. Näiden tutkielmien aihepiiri on lähellä omaani, mutta eivät ole vastaavia erilaisen lähdeaineiston ja kysymyksenasettelun vuoksi.

Eurokriisiä itsessään on tutkittu runsaasti. Eurokriisillä on omassa tutkimuksessani kuitenkin vain osittain välineellinen merkitys. Sen taustoittamiseksi olen valinnut OLLI REHNIN *Myrskyn silmässä*.

MIKAEL HIDENIN ja HELENA HONKA-HALLILAN *Miten eduskunta toimii*-teos toimi apuna eduskunnan juridiikan ja toimintaprosessien hahmottamisessa. Myös MATTI WIBERGIN ja TAPIO RAUNION toimittama *Eduskunta*-teos sisälsi tärkeää taustatietoa.

23

2. SUPERMINISTERIÖ

2.1. Lamasta kohti uutta hallintoa

Valtiovarainministeriön kehittymisen vahvaksi vaikuttajaksi voi nähdä alkaneen asteittain toisen maailmansodan jälkeen. Laajeneva julkinen sektori kasvatti valtiovarainministeriön roolia tasaisesti 1990-luvun lamaan asti, jolloin ministeriö otti uutta roolia esiintymällä aktiivisesti julkisessa keskustelussa.²⁴

Ministeriön tärkeimpiin tehtäviin kuuluva budjetinvalmistelu koki perustavanlaatuisia muutoksia vuonna 1991, kun Harri Holkerin hallituksen toimesta toteutettu laki valtion kehysjärjestelmästä astui voimaan. Uudistuksen tarkoituksena oli lopettaa substanssiministeriöiden ylisuuret budjettiesitykset. Lisäksi uudistuksella tavoiteltiin poliittisen ohjauksen lisäystä. Neljä viidesosaa valtion menoista saneleva kehysjärjestelmä lujitti Murron mukaan valtiovarainministeriön valtaa.²⁵ Valtiotalouden kokonaismenot määräävien kehyksien oli tarkoitus estää valtionvelan kasvu.²⁶

Vanha yksityiskohtainen budjettijärjestelmä uudistettiin muotoon, jossa eduskunta ja hallitus päättävät menojen kokonaisuudesta entistä yleisemmällä tasolla.²⁷ Samalla kuitenkin valtiotalouden raamit ovat käyneet poliitikoille entistä ahtaammaksi.²⁸ Tämä liittyykin yhteen tutkimuskysymykseeni: onko raamien tiukentuminen lisännyt budjettivalmistelusta vastaavien virkamiesten valtaa?

Valtiovarainministeriön vahva asema ei kuitenkaan ole vain laman jälkeisen Suomen ilmiö. Käytännössä se on aina ollut ”yliministeriö”, vaikka esimerkiksi ulkoministeriönkin asema on ollut ajoittain vahva.²⁹ Itsenäisillä, kansallisilla virkamiehillä on ollut tärkeä tehtävä Suomessa jo 1800-luvulta. Heidän on nähty korostavan yleistä etua ja hallinnon lainalaisuuksia.³⁰ Sisällissodan jälkeisessä vuoden 1919 hallitusmuodossa virkamiehet

²⁴ Heikkinen & Tiihonen 2010, 5.

²⁵ Murto 2014, 87

²⁶ Harrinvirta & Puoskari 2001, 446.

²⁷ Savolainen (toim.) 2009, Tiihonen, 332.

²⁸ Savolainen (toim.) 2009, Tiihonen, 332.

²⁹ Murto 2014, 87.

³⁰ Tiihonen 2006, 169.

saivat erityisen vahvan aseman julkisten tehtävien toteuttajana ja yleisen edun edustajina.³¹

Valtiovarainministeriön virkamiesten koulutustausta on 1960-1970-luvuilta eteenpäin vaihtunut lakitieteellisestä entistä enemmän valtio- ja kauppatieteelliseen, mikä on tuonut uusia liiketaloudellisia malleja ministeriön ajatteluun.³² Suomessa julkisessa hallinnossa siirryttiin yleisestikin 1990-luvulle tultaessa entistä vahvemmin liiketaloustieteen viitoittamaan julkisen johtamisen oppiin.³³ Markkinaehtoisista ratkaisuista etsittiin keinoa tuottavuuden kohottamiseksi ja julkisen sektorin henkilöstön kasvun hillitsemiseksi.³⁴

Toisen maailmansodan jälkeiseen Suomeen on jossain kuvauksissa liitetty usko vahvasti keynesiläinen valtiontalouden suunnitteluun. Toisaalta Raimo Sailaksen mukaan lyhytaikaisten hallitusten Suomesta puuttui talouspolitiikan pitkä linja, ainakin vielä 1970-luvulla.³⁵ On myös kyseenalaistettu, kuinka paljon 1970-luvulla alkanut keskustelu talouden liberalisoinnista vaikutti jo tuolloin valtiovarainministeriöön. Suurimmat rahamarkkinoiden vapautukset toteutettiin vasta 1980-luvun lopussa.³⁶

Tiihonen on kuvannut tutkimuksissaan suomalaisen hallinnon laajoja muutoksia 1990-luvun alusta lähtien. Vuonna 1991 muodostetusta Esko Ahon hallituksesta eteenpäin hallitukset ovat joutuneet kamppailemaan hyvinvointivaltion rakenneuudistuksen ja globalisaation paineiden kanssa, entistä tiukemmissa valtiontalouden raameissa. Suomen taloudellinen tilanne heikkeni vuonna 1991 dramaattisesti, mikä aiheutti suuren alijäämän valtion talouteen.³⁷ Ahon hallitus siirsi tässä tilanteessa hallinnon uudistuksen painopisteet tuottavuuden suuntaan. Hallitus haki tuottavuutta hallintoon markkinamekanismin avulla. Täydellinen yksityistäminen on kuitenkin ollut Suomessa melko vähäistä.³⁸

1990-luvun laman myötä myös valtiovarainministeriöstä aloitti keskeisen strategisen työn, jonka aikana se on linjannut suosituksia Suomen talouspolitiikalle.³⁹ Ministeriö

³¹ Tiihonen 2006, 47

³² Vesikansa 2016, 115 – 116.

³³ Murto 2014, 20.

³⁴ Heikkinen & Tiihonen 2010, 495.

³⁵ Vesikansa 2016, 137.

³⁶ Vesikansa 2016, 142.

³⁷ Savolainen (toim.) 2009, Tiihonen, 330 – 331.

³⁸ Savolainen (toim.) 2009, Tiihonen, 330 – 331.

³⁹ Pietikäinen (toim.) 2010, Heiskala & Kantola, 142.

esitti talouden uudistukset pragmaattisina toimenpiteinä ja niiden toteuttamisen tapahtuneen ”vaille suurempia ideologisia intohimoja”.⁴⁰ Tämän voi myös nähdä olevan vallankäyttöä.

2.2 Virkamiehet ja valta

Virkamiesten vaikutusvalta perustuu perehtymiseen ja valmisteluun, joihin poliitikoilla ei ole riittävästi aikaa. Ministereiden mahdollinen kokemattomuus saattaa myös ajoittain kärjistää tilannetta.⁴¹ Ministeriön vahvaa roolia korostaa myös se, että virkamiehet ovat Suomessa pysyviä.⁴² Asetelma on tosin viime vuosina lieventynyt, kun korkeimmat virkamiehet on nimetty tehtäviinsä määräaikaaisesti. Korkeimmat virkamiehet ovat kuitenkin yleensä saaneet jatkaa tehtävissään myös määräaikaisuuden jälkeen, ellei heitä poliittisista syistä ohiteta.⁴³

Virkamiesten valta kuitenkin todennäköisesti vaihtelee historiallisen ja yhteiskunnallisen tilanteen myötä. Vallan on nähty julkisessa keskustelussa olevan suurta aina 1990-luvun lamasta alkaen.⁴⁴ Virkamiesten valta kuitenkin todennäköisesti vaihtelee historiallisen ja yhteiskunnallisen tilanteen myötä.⁴⁵ Valtiovarainministeriön virkamiesten vallan tason voisi nähdä osittain vaihtelevan talouden nousu- ja laskusuhdanteiden mukaan, ministeriön noustessa esiin talouden vaikeimpina aikoina. Osittain tämän hetken käsitys virkamiesten vallasta näyttää kuitenkin perustuvan vanhaan maineeseen, 1990-luvun laman kriisivuosiin.

Yksi syy valtiovarainministeriön virkamiesten vaikutusvallalle onkin tunnettavuus ja valtamaine.⁴⁶ Raimo Sailaksen mukaan valtiovarainministeriön valta oli:

⁴⁰ Yliaska 2014, 35.

⁴¹ Murto 2014, 9-10.

⁴² Heikkinen & Tiihonen, 475.

⁴³ Murto 2014, 27.

⁴⁴ Murto 2014, 98.

⁴⁵ Murto 2014, 98.

⁴⁶ Murto 2014, 83.

”...vahvimmillaan silloin kun, maassa on lama, konsensus, vahva valtiovarainministeri, laajapohjainen hallitus ja hyvä yhteistyö pääministerin ja valtiovarainministerin välillä.”⁴⁷

Sailas korosti siis myös vahvan ministerin roolia valtiovarainministeriön valta-asemassa, mikä voi olla ristiriidassa aiempien olettamuksien mukaan, jossa todetaan heikon ministerin olevan virkamiesten vahvan aseman takana.

Eero Murto on esittänyt näkemyksen, jonka mukaan valtiovarainministeriön virkamiehet ottivat heille 1990-luvulla laman yhteydessä tarjotun vallan avosylin vastaan eivätkä mielellään siitä luopuneet.⁴⁸ On mahdollista, että virkamiesten valta henkilöityy enemmän historialliseen tilanteeseen kuin varsinaisesti pelkkään virkamiespestiin. Vahvat ja asiantuntevat persoonat ovat saattaneet pystyä ottamaan valtaa enemmän, kun heidän roolinsa olisi sitä alustavasti antanut. Toki myös esimerkiksi valtiosihteerin tehtävät tuovat mukanaan vaikutusvaltaa, jota erityisesti voimakas persoona kykenee hyödyntämään.

Liittyminen Euroopan Unioniin on arvioiden mukaan lisännyt virkamiesten valtaa. Valtiovarainministeriö on myös pyrkinyt seuraamaan EU:n vaatimuksia.⁴⁹ Ministeriön virkamiehet ovat saaneet EU:n kurinalaisesta julkisen sektorin talouspolitiikasta tuen kotimaassa tehtäville uudistuksille.⁵⁰ Lisäksi Murron tekemien haastatteluiden perusteella EU:n liittyminen on lisännyt asioiden salassa käsittelyä ja näin virkamiesten rooli olisi läpinäkyvyyden puuttuessa kasvanut.⁵¹

EU ryhtyi 1990-luvun jälkipuoliskolla vahvistamaan talouspolitiikan monenvälistä seurantaan. Tämän seurauksena syntyi vakaus- ja kasvusopimus, joka hyväksyttiin Amsterdammassa kesäkuussa 1997.⁵² Kunkin jäsenmaan hyväksymässä vakaushjemassa piti valtiotalouden osalta esittää tavoite, jonka mukaan julkisen talouden tulee olla lähellä tasapainoa tai ylijäämäinen. Valtiovarainministeriö on sen jälkeen laatinut joka vuosi vakaushjelman tarkistuksen.⁵³

⁴⁷ Heikkinen & Tiihonen 2010, 242.

⁴⁸ Murto 2014, 66.

⁴⁹ Heikkinen & Tiihonen 2010, 352

⁵⁰ Heikkinen & Tiihonen 2010, 488.

⁵¹ Murto 2014, 68.

⁵² Heikkinen & Tiihonen 2010, 328.

⁵³ Heikkinen & Tiihonen 2010, 329.

Suomen jäsenyys EMU:ssa poisti valuuttapolitiikan kansallisen päätöksenteon piiristä, mikä on korostanut finanssi- ja talouspolitiikan merkitystä ja näin myös valtiovarainministeriön roolia samalla.⁵⁴ Ajoittain korkeanakin ollut jännite valtiovarainministeriön ja Suomen Pankin välillä finanssipolitiikan erimielisyyksistä väheni tai poistui kokonaan.⁵⁵

Valtiovarainministeriötä tutkiessa on syytä huomioida kyselytulos, jonka mukaan suurimmalla osalla virkamiehistä ei ole minkäänlaista valtaroolia. Merkittävimpiin vaikuttajan asemaan näyttäisivät pääsevän ministeriön kansliapäälliköt ja substanssivirkamiehet.⁵⁶ Myöskin väite siitä, että valtiovarainministeriö olisi kuin asioita ratkova virkakunta on Murron mukaan liian yksinkertaistettu. Virkamiehet voivat helposti joutua ongelmiin, jos he eivät ole lojaaleita ministerilleen.⁵⁷

2.3 Ministeriön organisaatorakenne

Valtiovarainministeriön sisäinen organisaatorakenne on kokenut useita merkittäviä muutoksia 1980-luvulta lähtien. Uudistusten tarkoituksena on ollut vahvistaa ministeriön yhdenmukaisuutta ja heikentää perinteisesti vahvojen osastojen itsenäisyyttä. Tarkoituksena oli kehittää ministeriö laajojen kokonaisuuksien ja puitteiden valvojaksi. Ministeriö myös koki, että se oli ollut aliedustettuna rahoituslaitosten ohjauksessa, valtion omistuspolitiikan hoidossa sekä kunnallistaloudessa.⁵⁸

Merkittävä muutos tehtiin vuonna 1995, jolloin perustettiin erillinen alivaltiosihteerin virka taloudellisiin asioihin. Vuodesta 2007 eteenpäin ministeriön ylin virkamiesjohto on koostunut kolmesta virkamiehestä: valtiosihteeriksi kansliapäällikkönä, alivaltiosihteeriksi

⁵⁴ Heikkinen & Tiihonen 2010, 470

⁵⁵ Heikkinen & Tiihonen 2010, 487.

⁵⁶ Murto 2014, 57 – 58.

⁵⁷ Murto 2014, 127 – 128.

⁵⁸ Heikkinen & Tiihonen 2010 252-253.

kansantalousasioissa sekä alivaltiosihteeri hallintoasioissa.⁵⁹ Alivaltiosihteerin vastuulla ovat myös EU-asiat,⁶⁰ joten se on tämän tutkimuksen kannalta merkittävä rooli.

Pysyvän valtiosihteerin roolissa on tutkielman tarkastelemalla ajanjaksossa toimineet kaksi henkilöä. Raimo Sailas toimi valtiosihteerinä vuosina 1995-2013. Hänen seuraajakseen nimitettiin vuoteen 2020 kestäväällä määräaikaaisuudella Martti Hetemäki⁶¹.

Sailas, jota pidetään yhtenä Suomen historian vaikutusvaltaisimmista virkamiehistä,⁶² otti valtiovarainministeriön johdossa uuden roolin. Edeltäjistään poiketen hän oli aktiivisesti julkisuudessa kommentoimassa talous- ja finanssipolitiikkaa.⁶³ Taustalla oli ministeriön korkeimpien virkamiesten vuonna 1991 tekemä suullinen, kirjoittamaton sopimus, jossa sovittiin, että virkamiesten oli tultava julkisuuteen ja esitettävä talouden uhkaavat madonluvat.⁶⁴ Eräs tulkinta onkin, että valtiovarainministeriön virkamiesten valtakausi alkoi juuri 1991, kun johtavat virkamiehet esittelivät ohjelmansa kansantalouden tervehtymiseksi.⁶⁵

Sailas oli suuren osa eurokriisin ajasta sairaslomalla, jolloin hänen sijaisenaan toimi Martti Hetemäki. Hänen roolinsa nousi merkittäväksi Eurokriisin aikana. Entinen alivaltiosihteeri ja kansantalousosaston osastopäällikkö Hetemäki on lähes koko uransa ajan esiintynyt aktiivisesti mediassa kommentoimassa talouspolitiikkaa ja vaatimassa tiukkaa talouslinjaa.⁶⁶ Hetemäki on vastannut tästä saamaansa kritiikkiin näkemyksellä, jonka mukaan virkamiehen tehtävänä on esittää keskusteluvaiheessa ikäväksikin koettuja asioita.⁶⁷

Suurelle yleisölle varsin tuntematon Hetemäki on asiantuntemuksellaan ja rauhallisella esiintymisellään arvostettu hahmo virkamiesten ja poliitikkojen keskuudessa.⁶⁸ Hetemäki on ottanut kantaa myös valtiovarainministeriön asemaan toteamalla, että virkamiesten

⁵⁹ Heikkinen & Tiihonen 2010, 252-253.

⁶⁰ Vesikansa 2016, 417 – 418.

⁶¹ VM.fi 14.2.2013, ” Martti Hetemäki valtiosihteeriksi kansliapäällikkönä valtiovarainministeriöön”.

⁶² Murto 2014, 11.

⁶³ Heikkinen & Tiihonen 2010, 492.

⁶⁴ Murto 2010, 89.

⁶⁵ Vesikansa 2016, 99.

⁶⁶ Murto 2014, 264.

⁶⁷ Heikkinen & Tiihonen 2010, 479.

⁶⁸ Murto 2014, 264.

osaamisella mitattuna ministeriö on edelleen superministeriö, vaikka kehysbudjetointiin siirryttäessä sektoriministeriöiden rooli onkin korostunut.⁶⁹ Alivaltiosihteerinä, jonka vastuulla siis EU-asiat ovat, toimii Hetemäen jälkeen Tuomas Saarenheimo.⁷⁰

Budjettiosastoa on pidetty ministeriön sisäisessä arvoasteikossa tärkeimpänä osastona, josta on usein edetty aina koko ministeriön johtoon.⁷¹ Raimo Sailas oli budjettiosaston pitkäaikainen päällikkö, kun taas Martti Hetemäki teki uransa kansantalousosastolla ennen nousua kansantaloudelliseksi alivaltiosihteeriksi. Ministeriön vahva asema yhdistetään usein juuri budjettisuunnitteluun. Tutkimuksessani näkökulmaksi on otettu valtiovarainministeriön vaikuttavuuden tutkimus EU-politiikan ja finanssipolitiikan puolella.

Virkamiesjohdon nimityksissä on havaittavissa myös kahden suurimman hallituspuolueen kiinnostus ministeriötä kohtaan.⁷² Usein poliittisista syistä nimitystä virkamiehestä tulee kuitenkin oman ministeriönsä asianajaja puolueen sisällä.⁷³ Sailas on puoluekannaltaan sosiaalidemokraatti. Hetemäki puolestaan on sitoutumaton, vaikkakin Murto mieltää hänet porvarilliseksi.⁷⁴

Yksi ministeriön ylimmän virkamiesjohdon tärkeistä tehtävistä on myös edustaa ministeriön näkökulmaa julkisuudessa. Lisäksi tärkeäksi on koettu ministeriön yhtenäisyyden edistäminen: eriävistä mielipiteistä huolimatta ministeriö esittää julkisuuteen yhtenevän kannan.⁷⁵

Valtiovarainministeriön poliittisen johdon vahvistamisesta oli keskusteltu pitkään, mutta vasta 2005 Vanhasen I hallitus sai vietyä läpi esityksen ministeriön johtoon nimitettävästä valtiosihteeristä. Tämän tuli nauttia ministerin luottamusta. Tehtäviin kuului edistää ja

⁶⁹ Talouselämä.fi 8.8.2013, ”VM ei enää superministeriö? Näin vastaa kansliapäällikkö Martti Hetemäki”.

⁷⁰ VM:n verkkosivut vm.fi 19.6.2013 (luettu 22.10.2018): ”Tuomas Saarenheimo alivaltiosihteeriksi valtiovarainministeriöön”. https://vm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/tuomas-saarenheimo-alivaltiosihteeriksi-valtiovarainministerioon

⁷¹ Heikkinen & Tiihonen 2010, 259.

⁷² Heikkinen & Tiihonen 2010, 262.

⁷³ Murto 2014, 247.

⁷⁴ Murto 2014, 264.

⁷⁵ Heikkinen & Tiihonen 2010, 259

seurata hallitusohjelman toteutumista ministeriön toimialalla. Ratkaisuvalltaa valtiosihteerillä ei ollut.⁷⁶

Ministeriön virkamiesjohto oli vastustanut poliittisia valtioshteereitä 1990-luvulla ja Saillas esittikin pelkoja hallinnon politisoitumisesta. Ensimmäisenä poliittisena valtioshteerinä vuosina 2005-2007 toiminut Pertti Rauhio kuitenkin esitti tehtävän jättäessään näkemyksen, jonka mukaan virkamiesten mahdollisuus osallistua talouspoliittiseen keskusteluun ei heikentynyt. Ministeriön poliittisen ohjauksen vahvistaminen oli osa kehitystä, jossa eduskunnan asema vahvistui suhteessa presidenttiin.⁷⁷

2.4 Valtiovarainministerit ja Suuri valiokunta

Samaan aikaan valtiovarainministeriön nousun kanssa myös valtiovarainministerin salkku on noussut selvästi toiseksi painavimmaksi ministerinsalkuksi heti pääministerin tehtävän jälkeen. Kansallinen kokoomus on toiminut valtiovarainministeripuolueena kahta hallituskautta lukuun ottamatta vuodesta 1991 lähtien. Sosialidemokraattinen puolue piti salkkua hallussaan vuosina 2003-2007 ja 2011-2015.

Valtiovarainministerin asemaa on vahvistanut presidentin valtaoikeuksien heikentäminen ja demokratian muuttuminen eduskuntakeskeiseksi. Yhdessä pääministerin kanssa valtiovarainministeri on muodostanut hallituksen voimakaksikon, jossa molemmat ovat usein olleet kahden suurimman puolueen puheenjohtajia. Sekä pääministeri että valtiovarainministeri tarvitsevat näin toistensa tukea.⁷⁸

Pitkien hallituskausien vakiintuminen ja hallitusohjelmien tarkentuminen ovat vahvistaneet ministereiden asemaa. Lisäksi ministerit voivat perehtymisellä ja asiantuntemuksella pienentää virkamiesten roolia. Ministerien asiaosaamisen on nähty nousseen huomattavasti presidentti Urho Kekkosen ajoista, jolloin ministeripestit olivat usein enemmän palkintoja lojaalisuudesta kuin osaamisesta.

⁷⁶ Heikkinen & Tiihonen 2010, 246-248.

⁷⁷ Heikkinen & Tiihonen 2010, 248.

⁷⁸ Heikkinen & Tiihonen 2010, 242.

Kreikan lainapaketteja tutkiessa on syytä huomioida lainanantoon liittyvää valtiosääntö-oikeutta. Suomessa valtion talousarviosta päättäminen on hallitusvetoisempaa kuin lakien säätäminen. Eduskunnan valtaoikeuksiin kuuluu kuitenkin valtion lainanannosta sekä lainanotosta päättäminen. Tällä on pitkä historiallinen perinne, koska sitä edellytettiin jo vuoden 1906 valtiopäiväjärjestyksessä. Lisäksi eduskunta ei anna valtioneuvostolle valtuuksia yleiseen toimintaan lainojen suhteen, vaan valtuutus aina koskee yksittäisiä tilanteita.⁷⁹

Suomen liityttyä Euroopan talousalueen jäseneksi 1994 suuresta valiokunnasta tuli forumi, jossa käsiteltiin Euroopan talousintegraation liittyvät asiat. Kokoonpanoltaan laajan, mutta vailla selvää tehtävää olevan suuren valiokunnan katsottiin turvanneen eduskunnan myötävaikutus integraatioon.⁸⁰

Suomen perustuslain mukaisesti valtioneuvosto on velvollinen selvittämään suurelle valiokunnalle asioiden valmistelua EU:ssa. E-asiat eli kirjallisen selvityksen toimittaminen valiokunnalle on yleisin tapa hoitaa asia. E-asioissa selvitys on yleensä yksittäisen ministeriön kirje, jonka suuri valiokunta yleensä lähettää edelleen asianmukaiseen valiokuntaan.⁸¹

Eurokriisin termistöstä tärkeitä ovat ERVV ja EVM. ERVV, Euroopan rahoitusvakaussäilytysväline, oli väliaikainen kriisirahasto, jolle oli varattu 440 miljardin lainauskapasiteetti. EVM, Euroopan vakausmekanismi, on sen tilalle 2010 perustettu pysyvä vakausmekanismi, jonka kokonaisvolumiksi ilmoitettiin 500 miljardia euroa. Näistä rahoista 60 miljardia tuli EU:n budjetin takauksilla ja loput 440 miljardia jäsenmaiden lainatakuina.⁸² ERVV:ssä olivat mukana ainoastaan euromaat, EVM:ssä puolestaan kaikki EU-maat.⁸³

⁷⁹ Hiden & Honka-Hallila 2006, 139 - 140.

⁸⁰ Helander, Pekonen, Vaino & Kunttu 2007, 154.

⁸¹ Helander, Pekonen, Vaino & Kunttu 2007, 247-249.

⁸² Rehn 2012, 57.

⁸³ Rehn 2012, 58.

3 KREIKKA I – ALKUSOITTO

3.1 Eurokriisin alku ja Suomen sinivihreä hallitus

Kansainvälinen finanssikriisi sai alkunsa syyskuussa 2008, kun investointipankki Lehman Brothers hakeutui konkurssiin. Tämä Yhdysvaltain taloushistorian suurin konkurssi yhdistyi aiempaan vuonna alkaneeseen asuntomarkkinoiden subprimekriisiin ja laajeni näin kansainväliseksi finanssikriisiksi.⁸⁴

Valtiot huomasivat joutuvansa pelastamaan ja ottamaan haltuun pankkeja. Keskuspankit tekivät kollektiivisia päätöksiä torjuakseen taantumaa. Euroopan keskuspankki ilmoitti myös tarjoavansa markkinoille likviditeettiä perusrahoitusoperaatioissa rajoittamattomasti ja kiinteällä korolla.⁸⁵

Lokakuussa 2008 euroalueen maiden valtionpäämiehet pitivät kriisikokouksen Pariisissa, jossa Suomea edusti pääministeri Matti Vanhanen. Hallitukset sitoutuivat takaamaan pankkien lainat ja lisäksi euromaat saivat luvan pääomittaa ja osittain myös kansallistaa kriisipankkeja ostamalla niiden osakkeita. Britannia, Saksa, Ranska ja Yhdysvallat elvyttivät finanssisektoria ostamalla kriisipankkien osakkeita. Pankkeja syytettiin laajasti vastuuttomuudesta. Lehman Brothers oli ollut keskikokoinen investointipankki, sitä isommat olisivat jo liian isoja kaatumaan.⁸⁶

Tarkempia syitä osittain erillisen eurokriisin syttymiseen olivat joidenkin maiden vastuu- ton taloudenhoito, mutta myös taloudelliset epätasapainot maiden välillä. Saksan vaihtotase oli ollut vuosia vahvasti ylijäämäinen. Kriisin iskiessä vain vahvoilla alueilla oli varaa elvyttää, eikä Saksa halunnut uhrata omaa menestystään alkamalla koko Euroopan elvyttäjäksi. Kriisimaiden olikin laitettava taloutensa kuntoon saadakseen tukea: alkoi kiireä finanssipolitiikka eli julkisen sektorin leikkaukset.⁸⁷ Tästä huolimatta euromaat ja

⁸⁴ Vesikansa 2016, 442 - 443.

⁸⁵ Vesikansa 2016, 442 - 443.

⁸⁶ Vesikansa 2016, 443.

⁸⁷ Vesikansa 2016, 443.

kansainvälinen valuuttajärjestö IMF lähtivät taluskriisiin ajautuneen Kreikan avuksi keväällä 2010.⁸⁸

Valtiovarainministeriön käsiteltäväksi tuli Eurokriisi ja Kreikan tukipaketti. Kreikka oli jo pitkään kuluttanut yli varojensa koko kansantaloudessa ja erityisesti julkisessa taloudessa. Lisäksi maa oli syyllistynyt järjestelmälliseen tilastoiden vääristelyyn. Kun tämä selvisi julkisuuteen syksyllä 2009, Kreikan valtionlainan korot nousivat yli 10% korkeammalle Saksan vastaaviin verrattuna, eikä Kreikka pystynyt enää rahoittamaan julkisia palveluitaan.⁸⁹

Suomen pääministeriksi 2003 valittu Matti Vanhanen (Keskusta) jatkoi tehtävässään myös vuoden 2007 eduskuntavaalien jälkeen. Valtiovarainministeriksi nousi vaalivoiton saaneen Kokoomuksen puheenjohtaja Jyrki Katainen. Toisena ministerinä valtiovarainministeriössä toimi myöhemmin Vanhasen seuraajaksi noussut Mari Kiviniemi.

Vanhasen hallitus päätti vuoden 2009 lopussa ottaa kahden miljardin euron lainan elvytyspolitiikkaa varten. Suomi oli ollut Saksan tapaan yksi harvoista maista, joissa valtiontalous oli ollut ylijäämäinen. Tässä ihastuneena brittiläinen talouslehti Financial Times valitsi Kataisen Euroopan parhaaksi valtiovarainministeriksi vuonna 2009.⁹⁰ Katainen saavuttikin 2011 eduskuntavaalien voiton talousmiehen maineella, vaikka hän onkin myöhemmin saanut kritiikkiä talouspolitiikan tuloksista.⁹¹ Finanssikriisin alkaessa Katainen tukeutui vahvasti valtiosihteeri Sailaksen osaamiseen.⁹²

⁸⁸ Vesikansa 2016, 457.

⁸⁹ Rehn 2012, 34

⁹⁰ Leinonen 2015, 217.

⁹¹ Leinonen 2015, 217 – 218.

⁹² Vesikansa 2016, 442 – 443.

3.2 Ministeriön kanta ohitetaan

Eduskunnalle 12.03.2010 annetussa E-kirjeessä valtiovarainministeriö kantansa Kreikan tilanteeseen. Ministeriön edustajat totesivat, että euromaiden väliset taloudelliset tukitoimenpiteet olisivat ongelmallisia sekä juridisesti että poliittisesti. Perussopimuksen pykälän 125:n mukaan unioni tai jäsenmaa ei ole vastuussa eikä ota vastuuta toisen jäsenmaan julkishallinnollisilta instituutioilta tai julkisilta yrityksiltä.⁹³

Asiakirjassa tuotiin esille juridiikan lisäksi myös mahdollisia poliittisia ongelmia. Ministeriö korosti, että unionin poliittiseen rakenteeseen ei kuulu se, että jäsenmaa pelastaisi toisen jäsenmaan taloudellisesta ahdingosta. Pikemminkin EU:n perussopimukset määrittävät sanktioita maille, jotka eivät saisi alijäämiään kuriin. Lisäksi tukipaketteihin liittyisi vakautusohjelma, joka voisi aiheuttaa levottomuuksia kohdemaassa.⁹⁴

Valtiovarainministeriön kannassa korostettiin tässä vaiheessa lainalaisuutta eli legaalisuutta. On kuitenkin mahdollista, että ministeriö käytti lainalaisuuslegitimiteettiä ajaakseen todellisuudessa tehokkuutta. Kreikalle ei mahdollisesti haluttu tehokkuuden nimissä antaa lainaa ja juridiikkaa käytettiin tässä tämän päämäärän edistämiseksi.

Ministeriön kannan mukaan rahoitusvakuus ja finanssipoliittinen uskottavuus olivat jokaisen jäsenmaan omalla vastuulla. Euroopan komissio oli laatimassa mekanismia, jolla Kreikalle olisi mahdollista antaa laina-apua. Ministeriön kannan mukaan tällaisten mekanismien täytyy noudattaa perussopimuksia. Ajatus vastuullisemmin finanssipolitiikkaansa hoitaneiden maiden avusta ei saisi ohjata jäsenmaan politiikkaa.⁹⁵

Ministeriön virkamiehet näkivät myös, että IMF:n tuen ei pitäisi olla poissuljettu vaihtoehto. IMF:n käytettävissä oleva varat olivat kolminkertaistettu 750 miljardiin vuonna 2009 ja euromaat olivat maksaneet tässä vastuunsa. Enemmistö euromaista oli kuitenkin sitä mieltä, että IMF:n tuki osoittaisi, etteivät euromaat kykene sisäisesti huolehtimaan omista ongelmistaan. Ministeriön kannan mukaan IMF:n väliintulolla voitaisiin kuitenkin

⁹³ Valtiovarainministeriö 12.03.2010, E-kirje 11/2010, Ecofin-neuvosto 16.3.2010, Bryssel; 6. Vakuus- ja kasvusopimuksen täytäntöönpano; Kreikan toimenpiteet.

⁹⁴ Valtiovarainministeriö 12.03.2010, E-kirje 11/2010, Ecofin-neuvosto 16.3.2010, Bryssel; 6. Vakuus- ja kasvusopimuksen täytäntöönpano; Kreikan toimenpiteet.

⁹⁵ Valtiovarainministeriö 12.03.2010, E-kirje 11/2010, Ecofin-neuvosto 16.3.2010, Bryssel; 6. Vakuus- ja kasvusopimuksen täytäntöönpano; Kreikan toimenpiteet.

välttää sekä juridiset ongelmat että euromaiden sisäinen syyttely. IMF:llä oli myös vankka kokemus sekä uskottavuutta vakausohjelmien hoitamisesta, virkamiehet perustelivat.⁹⁶

IMF:n mukaan ottaminen puoltaisi näkemystä tehokkuudenlegitimiteetin hyödyntämisestä. IMF:lle vastuun siirtäminen olisi säästänyt Suomea ylimääräisiltä kustannuksilta ja ollut näin myös tehokkuuslegitimiteetin mukaista. Argumentoin, että IMF vastaa valtiovarainministeriön silmissä tehokkuutta.

Valtiovarainministeriö kommentoi myös julkisuudessa esillä ollutta keskustelua Euroopan oman valuuttarahaston perustamisesta. Ajatus liittyi virkamiesten mukaan pidemmän tähtäimen ratkaisuiden etsimiseen, koska sellainen mekanismi vaatisi todennäköisesti perussopimusten muutosta. Virkamiehet suhtautuivat tietyin ehdoin positiivisesti tällaisen järjestelmän luomiseen, mutta se ei ollut ajankohtainen Kreikan tapauksen kohdalla. Tulevien kriisien välttämiseksi ministeriön virkamiehet ehdottivat EU:n rakenne- ja aluepoliittisten ohjelmien tiukempaa ehdollistamista.⁹⁷

Ministeriö nosti esille poliittisen tilanteen herkkyyden. Tuen maksavien maiden veronmaksajat saattaisivat tulkita sen palkkiona vastuuttomasta finanssipolitiikasta. Kohde maissa saattaisi syntyä levottomuuksia talouden vakauttamisvaatimusten takia. EU:n yhteinen solidaarisuus saattaisi järkkäyä, josta oli nyt jo ollut merkkejä saksalaisissa ja kreikkalaisissa tiedotusvälineissä.⁹⁸

Tässä tilanteessa Lundquistin malli on hyödyllinen. Virkamiehet vetoavat selvästi veronmaksajien eli kansalaisten intresseihin. Tämä peruste näyttäisi ohittavan myös tehokkuusargumentin sekä asiantuntemukseen nojaavat perustelut. Toisaalta voidaan kysyä, että olivatko tehokkuus ja kansalaisten etu sama asia tässä yhteydessä. Kreikalle menevät varathan olisivat pois sekä veronmaksajilta että VM:n uskottavuudesta kirstunvartijana.

⁹⁶ Valtiovarainministeriö 12.03.2010, E-kirje 11/2010, Ecofin-neuvosto 16.3.2010, Bryssel; 6. Vakaus- ja kasvusopimuksen täytäntöönpano; Kreikan toimenpiteet.

⁹⁷ Valtiovarainministeriö 12.03.2010, E-kirje 11/2010, Ecofin-neuvosto 16.3.2010, Bryssel; 6. Vakaus- ja kasvusopimuksen täytäntöönpano; Kreikan toimenpiteet.

⁹⁸ Valtiovarainministeriö 12.03.2010, E-kirje 11/2010, Ecofin-neuvosto 16.3.2010, Bryssel; 6. Vakaus- ja kasvusopimuksen täytäntöönpano; Kreikan toimenpiteet.

Ministeriön esityksen mukaan eurojärjestelmää luodessa oli jo kannettu huolta siitä, että jokin maa hyödyntäisi valuuttaa toteuttaakseen vastuutonta talouspolitiikkaa, sillä ajatuksella, että viime kädessä muut euromaat tulevat hätiin. Tämän estämiseksi oli luotu vakauserityksen ja kasvusopimus sanktioineen.⁹⁹

Seuraavassa Kreikkaa käsittelevässä E-kirjeessä 23.4.2010 valtiovarainministeriön rahoitusmarkkinaosasto esitteli ministeriön kannan. Tämän mukaan Suomi olisi valmis lainaan, jos Suomen etu edellyttää, ettei kriisi leviä isi. Laina ei saisi sisältää tukielementtejä ja koron tulisi olla markkinaperusteinen.¹⁰⁰

Ministeriön virkamiesten kanta Kreikan tukipakettiin liittyvistä ongelmista siis ohitettiin. Syynä tähän oli 25.3.2010 Brysselissä annettu euromaiden valtion- ja hallitusten päämiesten lausunto, jonka mukaan euroalueen maat olisivat valmiita osallistumaan kahdenvälisiin lainoihin Kreikan kanssa.¹⁰¹ Ainakin tässä tapauksessa ministeriön valmisteluvalta väistyi poliittisen ohjauksen tieltä.

Euroalueen valtiovarainministerit olivat kokoontuneet 11.4.2010 ja päättäneet IMF:n kanssa koordinoituista tukitoimista Kreikalle. Sisällöltään laina oli kolmevuotinen ohjelma, jossa Suomen osuus olisi maksimissaan 550 miljoonaa euroa. Lainalla ei E-kirjeen mukaan olisi juridisia perusteita EU:n perustussopimuksessa, joten lainat olisivat siis jäsenmaiden välisiä.¹⁰²

Hallituksen kannan mukaan lainalla tulisi olla tiukat ehdot, eikä se siis saisi sisältää tukielementtejä. Tavoitteena olisi rahoitusvakauden ylläpito. Kreikalle myönnettävät lainat eivät saisi muodostaa pysyvää mekanismia. Kreikan talouspolitiikalle voitaisiin asettaa tuen edellytykseksi tiukempia ehtoja, esimerkiksi budjettikuriin liittyen. Suomi saisi nettomääräistä korkotuloa, mutta sen suuruutta oli vielä vaikea määritellä.¹⁰³

⁹⁹ Valtiovarainministeriö 12.03.2010, E-kirje 11/2010, Ecofin-neuvosto 16.3.2010, Bryssel; 6. Vakaus- ja kasvusopimuksen täytäntöönpano; Kreikan toimenpiteet.

¹⁰⁰ Valtiovarainministeriö 23.04.2010, E-jatkokirje 11/2010, Euroalueeseen kuuluvien valtioiden vakaus-tuki Kreikalle,

¹⁰¹ EUROALUEEN VALTION- JA HALLITUSTEN PÄÄMIESTEN JULKILAUSUMA 25.03.2010.

¹⁰² Valtiovarainministeriö 23.04.2010, E-jatkokirje 11/2010, Euroalueeseen kuuluvien valtioiden vakaus-tuki Kreikalle,

¹⁰³ Valtiovarainministeriö 23.04.2010, E-jatkokirje 11/2010, Euroalueeseen kuuluvien valtioiden vakaus-tuki Kreikalle,

Ministeriön esittämä kanta Kreikan tukemiseen siis muuttui huomattavasti. Virkamiesten ensimmäinen ratkaisuehdotus ohitettiin. Tämä heijastaa sitä, että ministeriön kanta ohitetaan, ainakin jos poliittiset realiteetit niin sanelevat. ”Superministeriön” kertomilla pessimistisillä näkemyksillä Kreikan tukemiseen liittyen oli kuitenkin todennäköisesti vaikutuksensa siihen, miten kansanedustajat näkivät Kreikan lainojen kannattavuuden ja vaatimukset pysyvän mekanismien estämisestä.

Poliittinen toiminta vei tässä kohtaa voiton virkamiehistä. Voisi myös sanoa, että demokraattisuuslegitimiteetti otti niskalenkin virkamiesten ajamasta lainalaisuudesta ja tehokkuudesta, jos siis EU-tason demokraattiset päätökset lasketaan tähän. Väite hallinnon liiasta byrokraatisoitumisesta vaikuttaa tässä tapauksessa ylimitoitettulta. Pikemminkin ministeriö ei vaikuttanut pystyvän legitimoimaan valtaansa lainalaisuudella tai tehokkuuden vaatimuksella.

3.3 Ensimmäisen lainapaketin hyväksyntä

23.4 annetussa E-Kirjeessä ministeriö toteaa, että taloudellisesti heikommin pärjäävät maat eivät saisi nojata vastuullisemmin finanssipolitiikkansa hoitaneisiin maihin. Ministeriön esittämä Suomen kanta oli se, että rahoitusvakauden ja finanssipoliittisen uskottavuuden ylläpito olisi jokaisen jäsenmaan oma, pysyvä velvollisuus.¹⁰⁴

Valtion lainakustannusten nousun lisäksi Kreikan kriisillä olisi saattanut olla vakavampiakin seurauksia. Kriisi oli alkanut uhata koko eurooppalaista pankkijärjestelmää sekä euroalueen elpymistä. Asiakirja päättyy tyyliin arvioon: jos tarvittavia päätöksiä ei saataisi aikaiseksi, olisivat seuraukset vakavia ja kauaskantoisia.¹⁰⁵

Suomen kannassa tehtiin selväksi näkemys, jonka mukaan Kreikka on hoitanut finanssipolitiikkansa vastuuttomammin kuin Suomi. Lainaa perusteltiin tässä vaiheessa sillä, että

¹⁰⁴ Valtiovarainministeriö 23.04.2010, E-jatkokirje 11/2010, Euroalueeseen kuuluvien valtioiden vakaustuki Kreikalle,

¹⁰⁵ Valtiovarainministeriö 23.04.2010, E-jatkokirje 11/2010, Euroalueeseen kuuluvien valtioiden vakaustuki Kreikalle,

kriisi saattaisi levitä ja uhata koko eurooppalaista pankkijärjestelmää ja euroalueen talouden elpymistä. Lainasta tulisi Suomelle myös korkotuloa. Ministeriö toisti aiemmin esitetyn kannan, jonka mukaan Kreikan lainaan ei saisi sisältyä suoria tukielementtejä.¹⁰⁶

Näyttäisikin siltä, että lainalaisuuslegitimiteetti on nyt ohitettu täysin. Myöskin tehokkuusargumentti koki kolauksen ministeriön tyrkyttäessä lainaa Kreikalle. Vuoden 2010 Eurokriisin aikana valtiovarainministeriö näyttäytyi enemmän weberiläisenä poliitikko-koulukuntana. Virkamiehet yksinkertaisesti vaikuttivat toteuttavan sen hetkisen hallituksen käskyjä, ilman suurempaa mahdollisuutta vaikuttaa asioihin asiantuntijaintresseistä tai kansalaisten intressien näkökulmasta.

Suurelle valiokunnalle 30.4.2010 lähetetyssä E-kirjeessä valtiovarainministeriö esitteli Kreikan tilanteen jatkumista. Kreikka oli pyytänyt virallisesti apua 23.4.2010. Kreikalta erääntyisi 9 miljardin euron edestä lainoja 19.5 ja lisäksi maan luottoluokitusta oli alennettu. Neuvotteluista tulleiden alustavien arvioiden mukaan Kreikan tilanne näytti vielä heikommalta, kuin oli aiemmin arvioitu. Tukipaketti tulisi näin todennäköisesti olemaan ennakoitua suurempi.¹⁰⁷

E-kirjeessä painotetaan lainan hinnaksi lisäksi lainaehtojen tärkeyttä: ehtojen olisi oltava tiukat, mutta myös sellaiset, että Kreikalla olisi mahdollisuus niistä selvitä.¹⁰⁸ Kirjeessä todetaankin:

” On myös arvioitava sitä, pystyykö Kreikka toteuttamaan kaiken vaadittavan sekä kysyttävä, voisiko Kreikalle käydä niin, että lainojen korkomaksut syövät sen, mitä julkisen talouden leikkaustoimenpiteillä ja rakenneuudistuksilla saadaan säästettyä pelko kriisin leviämisestä muihin vaikeuksissa oleviin maihin. ”¹⁰⁹

¹⁰⁶ Valtiovarainministeriö 23.04.2010, E-jatkokirje 11/2010, Euroalueeseen kuuluvien valtioiden vakaustuki Kreikalle,

¹⁰⁷ Valtiovarainministeriö 30.04.2010, E-jatkokirje 11/2010, Suomen osallistuminen euroalueen valtioiden Kreikan lainajärjestelyyn.

¹⁰⁸ Valtiovarainministeriö 30.04.2010, E-jatkokirje 11/2010, Suomen osallistuminen euroalueen valtioiden Kreikan lainajärjestelyyn.

¹⁰⁹ Valtiovarainministeriö 30.04.2010, E-jatkokirje 11/2010, Suomen osallistuminen euroalueen valtioiden Kreikan lainajärjestelyyn.

Jos Kreikka ei pystyisi maksamaan lainojaan eikä ulkopuolinen tukikaan enää pelastaisi, lainat joutuisivat uudelleenjärjestettäväksi. Tämän nähtiin voivan aiheuttavaa ketjureaktion euroalueella ja ehkä laajemminkin.¹¹⁰

Kirjeessä kuitenkin nähtiin myös tosiasiana se, että tarvittiin nopeita ja päättäväisiä toimenpiteitä markkinapaniikin taltuttamiseksi ja tilanteen laajenemisen estämiseksi. Markkinat eivät toimineet ministeriön näkökulmasta normaalisti. Lainakorot olivat ylireagoineet Kreikan kriisin kohoamalla esimerkiksi Espanjan kohdalla, jonka luottoluokitusta oli myös laskettu. Myös Portugalin luottoluokitusta oli pudotettu.¹¹¹

Lainan ehdot olisivat ministeriön mukaan tiukat ja yksityiskohtaiset. Kreikan talous- ja veropolitiikkaa koskevat uudistusvaatimukset sovittaisiin asiallisesti IMF:n vakautusohjelmassa. Ministeriön mukaan tosiasia oli se, että tarvittiin nopeita ja päättäväisiä toimenpiteitä markkinapaniikin taltuttamiseksi ja tilanteen laajenemisen estämiseksi. Ministeriö toivoi, että eduskunta käsitelisi lainanannon mahdollistavan lisätalousarvion niin pian kuin oli teknisesti mahdollista.¹¹²

E-Kirjeessä ministeriö tarjoaa mielenkiintoisen näkökulman Kreikan kriisin vaikutuksista Suomen talouteen. Kriisistä osittain johtuvasta euron heikentymisellä oli positiivisia vaikutuksia Suomen viennille, esimerkiksi metsäteollisuudelle. Pidempiaikaisia nettovaikutuksia oli kuitenkin äärimmäisen vaikea arvioida, koska samaan aikaan öljyn ja muiden raaka-aineiden hinta oli noussut. Lisäksi Suomi saisi korkotuloa lainasta, mutta sen suuruutta olisi tässä vaiheessa vielä mahdotonta arvioida.¹¹³ Ministeriö kuitenkin myös korosti kirjeen lopuksi, että Suomi oli hoitanut asiansa hyvin ja säilyi sijoittajia kiinnostavana kohteena.¹¹⁴

¹¹⁰ Valtiovarainministeriö 30.04.2010, E-jatkokirje 11/2010, Suomen osallistuminen euroalueen valtioiden Kreikan lainajärjestelyyn.

¹¹¹ Valtiovarainministeriö 30.04.2010, E-jatkokirje 11/2010, Suomen osallistuminen euroalueen valtioiden Kreikan lainajärjestelyyn.

¹¹² Valtiovarainministeriö 30.04.2010, E-jatkokirje 11/2010, Suomen osallistuminen euroalueen valtioiden Kreikan lainajärjestelyyn.

¹¹³ Valtiovarainministeriö 30.04.2010, E-jatkokirje 11/2010, Suomen osallistuminen euroalueen valtioiden Kreikan lainajärjestelyyn.

¹¹⁴ Valtiovarainministeriö 30.04.2010, E-jatkokirje 11/2010, Suomen osallistuminen euroalueen valtioiden Kreikan lainajärjestelyyn.

Tässä E-kirjeessä valtiovarainministeriö korosti kriisin laajenemisen estämistä. Ministeriö esiintyi toimivan Lundquistin mallin mukaisesti weberiläisenä poliitikkokoulukunnan edustajana, eli hallituksen näkökulmaa ajavana toimijana. Ministeriö lähinnä esitteli intressiryhmän, tässä tapauksessa metsäteollisuuden, hyötyjänä. Ministeriön oma linja tehokkuuden vartijana loistaa poissaolollaan.

Hallituksen esitys toiseksi lisätalousarvioksi hyväksyttiin eduskunnassa 12.5.2010. Tämä esitys sisälsi Kreikalle annettavan lainan. Kreikan odotettiin nostavan Suomelta lainaa 555 miljoonaa euroa. Lainan ehtona olisi talousohjelman noudattaminen. Hallituksen esityksen mukaan osa euroalueeseen kuuluvista valtioista oli jo pidempään harjoittanut vastuutonta talouspolitiikka, joka oli johtanut valtioiden velkatasojen nousuun ja lisännyt näiden haavoittuvuutta markkinahäiriöille.¹¹⁵

Eduskunta hyväksyi 24. kesäkuuta 2010 hyväksyi hallituksen lakiesityksen Euroopan rahoitusvakaussäilytyksen¹¹⁶ perustamisesta. Lakiesitys valmisteltiin valtiovarainministeriössä ja sen esitteli toinen valtiovarainministeri eli kunta- ja hallintoministeri Mari Kiviniemi. ERVV olisi Luxemburgin lain mukainen osakeyhtiö. Sen kautta voidaan antaa tukea maille, joilla on talousvaikeuksia poikkeuksellisten, itsestään riippumattomien, syyden takia.¹¹⁷ On syytä mainita, että Kreikan kohdalla syyt eivät kuitenkaan olleet mielestäni täysin itsestään riippumattomia. Maa oli itse syyppää omaan heikkoon taloustilanteeseen.

Lakiehdotusta perusteltiin sillä, että osa euromaista oli jo pitkään harjoittanut vastuutonta talouspolitiikkaa. Tämä oli johtanut velkaantumisasteiden nousuun, joka puolestaan oli lisännyt markkinahäiriöiden todennäköisyyttä. Vielä ennen 2008 alkanutta finanssikriisiä Kreikka oli ollut ainoa euromaa, joka oli rikkonut EKP:n julkisen talouden alijäämäkriteerit. Finanssikriisi muutti tilanteen täysin ja nyt Espanjassa, Irlannissa ja Kreikassa julkisen velan osuus BKT:stä oli noussut 11-14 prosenttiin.¹¹⁸

¹¹⁵ Valtiovarainministeriö 23.04.2010, E-jatkokirje 11/2010, Euroalueeseen kuuluvien valtioiden vakaustuki Kreikalle,

¹¹⁶ Jatkossa ERVV.

¹¹⁷ Vanhasen II hallitus 24.6.2010, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Euroopan rahoitusvakaussäilytykselle annettavista valtiontakauksista.

¹¹⁸ Vanhasen II hallitus 24.6.2010, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Euroopan rahoitusvakaussäilytykselle annettavista valtiontakauksista.

IMF osallistuisi Kreikan vakaushjelmaan rahoittamalla kolmanneksen ohjelman rahoista. Lakiehdotuksen mukaan IMF:n mukana olo oli Suomelle hyvä asia, sillä IMF:llä oli vaadittava kokemus velkakriisien hallinnasta. IMF:n osallistuminen Kreikan talousohjelmien laadintaan ja seurantaan toi niihin uskottavuutta. IMF:n myötä myös laajempi joukko maita osallistui Euroopan vakaushjärjestelmän rahoittamiseen, mikä puolestaan pienensi veronmaksajojen koituvaa riskiä.¹¹⁹

IMF:n annettua Kreikalle tukilainan oli tilanne rauhoittunut hetkeksi, mutta sitten korot olivat lähteneet jälleen nousuun: näkyi jo selviä merkkejä siitä, että Kreikan kriisin tartuntoireita ilmeni jo Portugalin, Espanjan ja Irlannin valtion lainoissa. Markkinatilanne oli muuttunut 7.5 mennessä kestävämmäksi, mikä uhkasi jo euroalueen pankkijärjestelmää ja myös koko alueen elpymistä.¹²⁰

Lakiesitys maalaakin inhorealististen skenaarion siitä, mitä olisi voinut pahimmassa tapauksessa tapahtua. Lakiesityksen mukaan markkinoilla oli jo ollut merkkejä siitä, kuinka euroalueen velkaantuneisiin valtioiden lainoihin normaalisti sijoittavat tahot olivat haluttomia tekemään lisäsijoituksia ja pikemminkin pyrkivät eroon omistuksistaan¹²¹. Tämä olisi voinut johtaa valtioiden lainojen hintojen laskuun ja vastaavasti korkojen nousuun. Lainojen hintojen jyrkkä lasku olisi heijastunut pankkien tulokseen ja ääritilanteessa kaupankäynti jälkimarkkinoilla olisi käytännössä loppunut kokokaan ja uusien lainojen liikkeen laitto olisi vaikeutunut huomattavasti.¹²²

Tämä lakiehdotuksen maalaama kauhuskenario kuitenkin vältettiin. Ehdotuksen mukaan tämä johtui ERVV:n lanseeraamisesta sekä Espanjan ja Portugalin ilmoittamista sopeuttamistoimista, minkä ansiosta markkinat rauhoittuivat. Markkina-arvioissa euroalueen vakaushjärjestelmä oli nähty myönteisenä ja välttämättömänä.¹²³

¹¹⁹ Vanhasen II hallitus 24.6.2010, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Euroopan rahoitusvakaushjärjestelmälle annettavista valtiontakauksista.

¹²⁰ Vanhasen II hallitus 24.6.2010, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Euroopan rahoitusvakaushjärjestelmälle annettavista valtiontakauksista.

¹²¹ Vanhasen II hallitus 24.6.2010, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Euroopan rahoitusvakaushjärjestelmälle annettavista valtiontakauksista.

¹²² Vanhasen II hallitus 24.6.2010, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Euroopan rahoitusvakaushjärjestelmälle annettavista valtiontakauksista.

¹²³ Vanhasen II hallitus 24.6.2010, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Euroopan rahoitusvakaushjärjestelmälle annettavista valtiontakauksista.

Lakiesityksen mukaan se ei kuitenkaan poista tarpeita nopeille ja määrätietoisille toimenpiteille, joilla velkaantuneiden ja nopeasti velkaantuvien maiden tulisi korjata talouden alijäämä sekä velkakehitys. Mekanismin avulla korjaustoimiin voidaan saada lisää aikaa ilman, että markkinahäiriöt korkojen voimakkaan heilahtelun muodossa lisääisivät ongelmia julkisten talouksien vakauttamisessa ja eurooppalaisten pankkien taseissa.¹²⁴

Esityksen mukaan lailla ei olisi välittömiä taloudellisia vaikutuksia, mutta sen kerrottiin vahvistavan koko euroalueen ja siten myös Suomen taloudellista vakautta. Tärkeäksi raportti nostaa sen, että ERVV antaa aikaa ryhtyä ”*ripeisiin toimiin julkisten talouksien tervehdyttämiseksi*”, joten tällä olisi myönteisiä kansantaloudellisia vaikutuksia.¹²⁵

Lakiesitys luo kuvaa, jonka mukaan euroalueen yhdessä koordinoima päätös luoda ERVV ehkäisi kriisin laajenemista. ERVV:n hyväksyminen eduskunnassa olisi näin järkevää, koska se todennäköisesti takaisi markkinoiden rauhoittamisen jatkossakin. ERVV:n perustaminen ei kuitenkaan selvästi ollut riittävä toimenpide euroalueen kriisimaiden ongelmien ratkaisuun, vaan tiukkaa julkisen sektorin finanssipolitiikkaa tarvittaisiin esityksen mukaan edelleen¹²⁶.

ERVV:n perustamisessa valtiovarainministeriö näyttäytyy lähinnä hallituksen politiikan palvelijana. Päätöksillä on demokraattinen legitimitetti, mutta ministeriö ei näyttäisi myöskään tekevän omia avauksia tehokkuuslegitimitetin tai lainalaisuuden nimissä.

Hallituksen 1.7.2010 annetussa esityksessä esiteltiin ERVV-sopimus ja sen hyväksyntään vaadittavat lait. ERVV-sopimuksella ei esityksen mukaan olisi välittömiä vaikutuksia valtion talousarvioon. Suomen mahdolliset valtiontakaukset olisivat enintään 7,9 miljardia euroa.¹²⁷

¹²⁴ Vanhasen II hallitus 24.6.2010, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Euroopan rahoitusvakausvälineelle annettavista valtiontakauksista.

¹²⁵ Vanhasen II hallitus 24.6.2010, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Euroopan rahoitusvakausvälineelle annettavista valtiontakauksista.

¹²⁶ Vanhasen II hallitus 24.6.2010, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Euroopan rahoitusvakausvälineelle annettavista valtiontakauksista.

¹²⁷ Vanhasen II hallitus 1.7.2010, Hallituksen esitys eduskunnalle Belgian, Saksan, Irlannin, Ranskan, Italian, Kyproksen, Luxemburgin, Maltan, Alankomaiden, Itävallan, Portugalin, Slovenian, Slovakian, Suomen, Kreikan ja Euroopan rahoitusvakausvälineen välisen ERVV-puitesopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten hyväksymisestä.

Esityksessä kuvataan, kuinka useat euromaat olivat ryhtyneet toimiin julkisten talouksiensa tasapainottamiseksi. Tämä pienentäisi riskiä siitä, että Suomi joutuisi antamaan takauksia. Esityksen mukaan oli kuitenkin liian aikaista arvioida, että olivatko päätökset riittäviä, koska ainakin Portugalin ja Espanjan tilanne oli edelleen vaikea. Asiantuntijat kuitenkin uskoivat, ettei tarvetta lainoille olisi.¹²⁸ Vaikuttaa siltä, että Suomen vastuiden ei uskottu enää kasvavan.

Hallituksen esityksessä käsiteltiin myös lainan mahdollisia taloudellisia hyötyjä Suomelle. Suomi voisi saada tuottoa, mutta voisi myös joutua maksamaan takausten perusteella ERVV liikkeeseen laskeneiden velkakirjojen haltijoille näiden saamisia. Esityksen mukaan tämä oli kuitenkin epätodennäköistä, lisäksi summa kokoa olisi hyvin vaikea ennakoida tässä vaiheessa.¹²⁹

Valtioneuvosto esitteli 12.5.2011 eduskunnalle luonnoksen ERVV:tä koskevan puitesopimuksen muuttamisesta. Esityksen laatijoina oli nimetty valtiovarainministeri Katainen sekä alivaltiosihteeri Hetemäki. Sopimuksen muutoksen myötä siinä olisi yksityiskohtaiset säädökset lainojen marginaaleista, jotka oli aiemmin päätetty lainan yhteydessä. Viro tulisi myös sopimuksen osapuoleksi.¹³⁰

Weberin mallin mukaista ministeriön tehokkuuslegitimiteettiä on vaikea nähdä tilanteessa, jossa lainaa annettiin ilman tarkempaa tietoa korkotuloista. Valtiovarainministeriö näytti olevan hyvinkin paljon politiikkojen ohjattavissa Kreikan ensimmäisessä tukipaketin käsittelyn aikana. Toisaalta ministeriö ideoi tällä hallituskaudella vakuudet¹³¹, mutta ei saanut vielä ajettua niitä läpi.

¹²⁸ Vanhasen II hallitus 1.7.2010, Hallituksen esitys eduskunnalle Belgian, Saksan, Irlannin, Ranskan, Italian, Kyproksen, Luxemburgin, Maltaan, Alankomaiden, Itävallan, Portugalin, Slovenian, Slovakian, Suomen, Kreikan ja Euroopan rahoitusvakaussuvelineen välisen ERVV-puitesopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten hyväksymisestä.

¹²⁹ Vanhasen II hallitus 1.7.2010, Hallituksen esitys eduskunnalle Belgian, Saksan, Irlannin, Ranskan, Italian, Kyproksen, Luxemburgin, Maltaan, Alankomaiden, Itävallan, Portugalin, Slovenian, Slovakian, Suomen, Kreikan ja Euroopan rahoitusvakaussuvelineen välisen ERVV-puitesopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten hyväksymisestä.

¹³⁰ Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle luonnoksesta Euroopan rahoitusvakaussuvelinettä koskevan puitesopimuksen muuttamisesta 12.5.2011.

¹³¹ Leinonen 2015, 219.

Valtiovarainministeriön virkamiesten kanta Kreikan tukemiseen oli siis aluksi nihkeä. Tuen antamisessa nähtiin olevan juridisia, taloudellisia että poliittisia esteitä. Virkamiehet olisivat toivoneet IMF:n korjaavan Kreikan tilanteen. Ministeriön kanta muuttui EU-tasolta tulleen poliittisen ohjauksen muututtua sellaiseksi, jossa Kreikan tukeminen näytti entistä välttämättömältä. Virkamiesten alkuperäinen kanta asiaan ohitettiin, mikä on osoitus siitä, että vahvakin ministeriö voi joutua taipumaan poliittisten päätösten edessä.

Suomi näyttäisi pintapuolin ajaneen kovaa linjaa: vastuuttomammin finanssipolitiikkansa hoitaneet eivät saisi nojata paremmin pärjääviin maihin. Toisaalta taas valtiovarainministeriön virkamiehet korostivat, että ehtojen olisi oltava sellaisia, joista Kreikka voisi toipua. Kreikan tukemista perusteltiin ennen muuta sillä, että se oli Suomen etujen mukaista. Lainanantamista perusteltiin kriisin mahdollisen laajenemisen estämiseksi muihin euro-maihin, kuten Espanjaan ja Portugaliin, joiden luottoluokitusta oli laskettu. Kriisi leviäisi, jos sitä ei pysäytettäisi Kreikkaan. Onkin perustelua kysyä, että jäikö Suomen ajama kova linja lähinnä semantiikan tasolle: lainaa annettiin kovista linjauksista huolimatta.

Virkamiehet myös esittivät, että ilman EU:n puuttumista kriisi olisi ollut pahempi. Tämän perusteella ministeriöllä oli luottamusta euroalueen yhteisiin kriisintarkkaisuun. Ainakin vaihtoehtoinen menettely esitettiin huomattavasti heikommaksi. Virkamiehet käsitelivät myös Suomen mahdollisesti saamaa voittoa lainanantamisesta. Takaisinsaatavien suuruutta oli kuitenkin mahdoton arvioida tässä vaiheessa, eikä niitä käytettykään perusteluina suuntaan tai toiseen.

Weberin mallin mukaisessa ministeriön vallan legitimaatioista ei voida sanoa tehokkuuden osuneen yksin valtiovarainministeriön toiminnan kanssa vuoden 2010 kriisissä. Ministeriö vetosi kriisin alkuvaiheessa lainalaiseen legitimitettiin eli esitti olemassa olevien sopimusten estävän lainapaketit. Voittavaksi näkemykseksi näytti nousevan demokraattisuuden legitimitetti, eli se että poliittinen ohjaus ohitti hallinnon suositukset. On kuitenkin mielenkiintoista havaita se, että poliittinen ohjaus tuli EU:n tasolta, mikä asettaa omat kysymyksensä Suomen oman demokratian toteutumiseen.

4 KREIKKA II – TAHTI KIIHTYY

4.1 Jytystä poliittiseen pakkoavioliittoon – Kataisen hallituksen vaikea tie

Kreikan mahdollinen toinen tukipaketti oli suuri kysymys eduskuntavaaleissa 2011, joissa Perussuomalaiset saavuttivat suuren vaalivoiton ja saivat yhteensä 39 kansanedustajan paikkaa. Perussuomalaisten tuolloinen puheenjohtaja Timo Soini ajoitti itsekin puolueen kannatuksen nousun juuri Kreikan kriisin kärjistymiseen kesällä 2010.¹³² Vaalien jälkeen seurasi pitkät hallitusneuvottelut, joissa perussuomalaiset nostivat kynnyksykysymykseksi Portugalin tukemisen. Tämä johti Soinin mukaan lopulta siihen, että puolue jäi oppositioon.¹³³

Pitkien hallitusneuvotteluiden jälkeen muodostettu Kataisen hallitus pohjautui laajaan koalitioon, jonka ytimessä oli kokoomuksen ja SDP:n sinipunayhteistyö. Liian laajaa ja ideologisesti hajanainen hallituspohja saattaa lisätä valtiovarainministeriön vaikutusmahdollisuuksia¹³⁴ ja on mahdollista että, näin kävi juuri Kataisen hallitukselle.

Hallitusta on kritisoitu liian laajan poliittisen pohjan lisäksi toimintatavoista. Valtiosihteeri Raimo Sailas vertasi myöhemmin hallituksen päätöksentekoa leirinuotiolla istuskeleluun; hallitus monesti keskusteli ja päätti asioista ilman aiemmin laadittuja pohjaesityksiä.¹³⁵ Hallituksen toimintaa heikensivät myös puolueissa eläneet pelot Perussuomalaisten noususta, kiista talousrakenteiden remontista sekä eurokriisin paisuminen.¹³⁶

¹³² Soini 2014, 92.

¹³³ Soini 2014, 119-120.

¹³⁴ Niemi, Raunio & Ruostetsaari 2017, sivu 85

¹³⁵ Vesikansa 2016, 462.

¹³⁶ Vesikansa 2016, 463

Valtiovarainministeriksi valittiin SDP:n puheenjohtaja Jutta Urpilainen. Hän sai talousmentorointia valtiovarainministeriön virkamiehiltä ja erityisesti Suomen Pankin pääjohtaja Erkki Liikaselta.¹³⁷ Mediassa hänen osaamistaan kuitenkin kyseenalaistettiin.¹³⁸

Eurooppaministerinä toimineen kokoomuksen Alexander Stubbin näkemyksen mukaan valtiovarainministeriön virkamiehet kuitenkin arvostivat Urpilaista ja suurin kritiikki tuli tämän oman puolueen sisältä.¹³⁹ Urpilainen otti tavoitteekseen Suomen luottoluokituksen säilyttämisen, mikä johti tiukkaan finanssipolitiikkaan.¹⁴⁰

Alivaltiosihteeri Martti Hetemäki toimi Kreikka-neuvotteluissa Urpilaisen oikeana kätenä ja teki muutenkin suuren työmäärän koko eurokriisin aikana, edustaen näin jatkuvuutta ministerien vaihtuessa.¹⁴¹ Urpilainen ja Hetemäki työstivät myös lisäksi vakuusjärjestelyä, joita SDP piti Kreikan tukemisen ehtona. Perusteluna tälle oli pelko siitä, että Suomi jäisi tyhjin käsin.

Vakuusjärjestelmän avulla sulkutileille jäisi vakuudeksi noin 930 miljoonaa euroa kreikkalaisten pankkien varoja tai arvopapereita.¹⁴² Vakuudet voidaan nähdä suoraan poliittiseen tarpeessa luoduilta ja Urpilaisella olikin kova työ perustella niitä kotimaan talousajatteliijoille.¹⁴³ Vakuudet olivat kuitenkin valtiovarainministeriön virkamiesten ideoima keino edellisen hallituksen kaudella.¹⁴⁴

Samalla Urpilainen joutui haastetuksi kotimaan politiikassa. Hallituksen laatima julkisen talouden sopeutuspaketti ei miellyttänyt SDP:n ammattiyhdistyksiä ja Urpilainen syrjäytettiin puolueen puheenjohtajan paikalta kesällä 2014.¹⁴⁵

¹³⁷ Vesikansa 2016, 460 – 461.

¹³⁸ Stubb & Hämäläinen 2018, 164.

¹³⁹ Stubb & Hämäläinen 2018, 164.

¹⁴⁰ Vesikansa 2016, 461 - 462

¹⁴¹ Verikansa 2016, 457.

¹⁴² Vesikansa 2016, 460 – 461.

¹⁴³ Leinonen 2015, 219.

¹⁴⁴ Leinonen 2015, 219.

¹⁴⁵ Leinonen 2015, 223 - 224

4.2 Kasvavat vastuut vuonna 2011

Valtioneuvosto esitti 28.9.2011 uudistusesityksen ERVV-sopimukseen. Euroalueen valtionpäämiehet olivat kokoontuneet pohtimaan ERVV:tä ja EVM:tä, joiden toimintaa myös muokattiin. Kreikka, Irlanti ja Portugali olivat väistyneitä takaajia ja näiden maiden osuudet tuli muiden maksettavaksi. Suurin vaikutus Suomen kohdalle oli se, että Suomen maksimilainaosuus kohosi 7,92 miljardista 13,97 miljardiin.¹⁴⁶

Lokakuussa 2011 valtiovarainministeriö esitti tilannekatsauksen kokonaisvaltaiseen strategiasta Eurokriisin ratkaisemiseksi. Esityksessä pohdittiin kestäviä ratkaisuita Kreikan tilanteeseen. Jos yksityisten velkojien vastuuta olisi kasvatettu leikkaamalla lisää heidän saatavistaan, olisi Kreikan velkakestävyys parantunut nopeammin.¹⁴⁷

Toisaalta taas mitä suurempi sijoittajien riski olisi, sitä suurempi olisi myös muiden euro maiden joukkovelkakirjamarkkinoiden tartuntariski. Esityksessä nostetaan esiin keskustelut yksityisiä sijoittajia edustavan IIF:n¹⁴⁸ kanssa ja näiden keskusteluiden tärkeä rooli. Ratkaisuksi olisi löydettävä uskottava velkakestävyys taso, joka olisi myös yksityisen sijoittajien hyväksyttävissä.¹⁴⁹

Ministeriön esityksen mukaan euromailla oli yhteinen näkemys siitä, että markkinat oli saatava vakuutettua Kreikan velkakestävydestä, myös pitkällä aikajänteellä. Yksityinen sektori oli otettava mukaan velkataakan helpottamiseksi. Euroalueen pankkien pääoman

¹⁴⁶ Hallituksen esitys HE 31/2011, 28.9.2011.

¹⁴⁷ Valtiovarainministeriö 14.10.2011, E-Kirje. Kokonaisvaltaisen strategian laatiminen euroalueen kriisin ratkaisemiseksi – tilannekatsaus.

¹⁴⁸ Yksityisiä sijoittajia edustava järjestö.

¹⁴⁹ Valtiovarainministeriö 14.10.2011, E-Kirje. Kokonaisvaltaisen strategian laatiminen euroalueen kriisin ratkaisemiseksi – tilannekatsaus.

ei nähty olevan riittävä omiin tarpeisiin taikka verrattuna muiden suuralueiden pankkeihin.¹⁵⁰ Pankkien olisi haettava pääomaa ensisijaisesti markkinoilta ja toissijaisesti kotivaltioiltaan. ERVV:n toiminta tulisi kysymykseen vain, jos kotivaltio olisi kykenemätön auttamaan pankkeja.¹⁵¹

Jäsenmaiden tulisi sitoutua julkisen talouden korjaamiseen, mukaan lukien rakennemuutoksiin ja pidemmän aikavälin talouspolitiikan koordinointiin. Ministeriö korosti, että Kreikan kriisin ratkaisuun tarvittaisiin konkretiaa ja nopeita toimia. Pitkän aikavälin talouspolitiikan koordinaation suunnittelu ja mahdollinen EU:n perussopimusten lupauten muuttaminen olisivat poliittisesti merkittävää, mutta se ei nykytilassa riittäisi palauttamaan lyhyeen aikavälin uskottavuutta markkinoilla. Kreikan uskottavuus lyhyellä aikavälillä oli palautettava.¹⁵²

ERVV:n roolin tarkennettiin olevan ajankohtainen vain, jos kotivaltio on kykenemätön hoitamaan itse talouttaan. Ministeriön ajatus oli se, että tarvittaisiin nopeita toimia ja konkretiaa kriisin ratkaisemiseksi. Yhtenä konkreettisenä ratkaisuvaihtoehtona ministeriö esitti EU:n pankkitukijärjestelmän luomista.¹⁵³

Valtiovarainministeriö pyrki nähdäkseeni tasapainottelemaan demokraattisen legitimitetin, että tehokkuuden legitimitetin välillä. Yksityisen sektorin mukaanotto Kreikan velkojen hoitoon on merkki jälkimmäisestä. Suomen varoja oli suojeltava, mutta toisaalta Eurokriisi oli myös poliittisen paineen vuoksi ratkaistava. Tällöin valtiovara inministeriö ehdotti ratkaisuja, jotka eivät vaikuta olevan vain tehokkuuden sanelemia. Ehdotettu EU:n pankkitukijärjestelmä voisi olla esimerkki ratkaisusta, joka ei ollut vain valtio varojen vahtimista.

¹⁵⁰ Valtiovarainministeriö 14.10.2011, E-Kirje. Kokonaisvaltaisen strategian laatiminen euroalueen kriisin ratkaisemiseksi – tilannekatsaus.

¹⁵¹ Valtiovarainministeriö 14.10.2011, E-Kirje. Kokonaisvaltaisen strategian laatiminen euroalueen kriisin ratkaisemiseksi – tilannekatsaus.

¹⁵² Valtiovarainministeriö 14.10.2011, E-Kirje. Kokonaisvaltaisen strategian laatiminen euroalueen kriisin ratkaisemiseksi – tilannekatsaus.

¹⁵³ Valtiovarainministeriö 14.10.2011, E-Kirje. Kokonaisvaltaisen strategian laatiminen euroalueen kriisin ratkaisemiseksi – tilannekatsaus.

4.3 Vakuudet – ”Kreikkaa on nyt valvottava”

Valtioneuvosto julkaisi 24.2.2012 tiedonannon eduskunnalle Kreikan valtion velkajärjestelyä ja Kreikalle annettavaa lainoitusta varten Euroopan rahoitusvakausvälineen varainhankinnalle myönnettävästä valtioneuvostokauksesta. Tiedonannossa kerrattiin laajasti Kreikan ja myös koko euroalueen taloustilannetta.¹⁵⁴

Heinäkuussa 2011 Euroopan ministerineuvosto oli tehnyt päätöksen 109 miljardin euron tukiohjelmasta Kreikalle. Euroalueen valtiovarainministerit olivat hyväksyneet järjestelyt 20.2.2012. Samana päivänä allekirjoitettiin myös sopimus Suomen vakuuksista. Tiedonannossa käytiin läpi Kreikan talouden sopeutusohjelmaa. Tärkeäksi tavoitteeksi oli nimetty talouden tervehtyttäminen: Kreikan tuli padota valtion tulevat rahantarpeet sekä palauttaa sijoittajien luottamus siihen, että maan hallitus tekisi kaikkensa turvatakseen kestävyyskeskipitkällä ja pitkällä aikajänteellä.¹⁵⁵

Tavoitteeksi asetettiin myös rahoitusjärjestelmän vakauden palauttaminen. Kreikkalaisten pankkien vaikeata likviditeettitilannetta tuli helpottaa. Tämä edellytti mittavia toimenpiteitä Kreikan talouden, rakenteiden ja hallinnon tervehtyttämiseksi. Tiedonannossa kerrottiin, että vaikka merkittäviä uudistuksia oli saatu käyntiin ja lainsäädäntöön oli tehty muutoksia, tuloksien heijastuminen talouslukuihin veisi aikaa. Lisäksi kaikkia toimia ei ollut kaikilta osin toteutettu.¹⁵⁶

¹⁵⁴ Valtioneuvosto 24.2.2012. VNT 1/2012 vp. ”Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle Kreikan valtion velkajärjestelyä ja Kreikalle annettavaa lainoitusta varten Euroopan rahoitusvakausvälineen varainhankinnalle myönnettävästä valtioneuvostokauksesta”.

¹⁵⁵ Valtioneuvosto 24.2.2012. VNT 1/2012 vp. ”Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle Kreikan valtion velkajärjestelyä ja Kreikalle annettavaa lainoitusta varten Euroopan rahoitusvakausvälineen varainhankinnalle myönnettävästä valtioneuvostokauksesta”.

¹⁵⁶ Valtioneuvosto 24.2.2012. VNT 1/2012 vp. Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle Kreikan valtion velkajärjestelyä ja Kreikalle annettavaa lainoitusta varten Euroopan rahoitusvakausvälineen varainhankinnalle myönnettävästä valtioneuvostokauksesta”.

Valtioneuvoston tiedonannosta kerrotaan, että Euroopan komission mukaan Kreikka oli lokakuusta 2011 alkaen osittain noudattanut kesällä annettua ohjelmaa. Euroopan komissio, Euroopan keskuspankki ja IMF:n troikka¹⁵⁷ arvioisi Kreikan tilanteen edistymistä kolmen kuukauden välein. Euromaat eivät olleet suostuneet maksamaan kuudetta lainaryhmää, koska Kreikan uudistukset eivät olleet edenneet eikä maa ollut suostunut uusiin ohjelman edellyttämiin uudistuksiin. Lisäksi Kreikka oli ajautunut halluskriisiin.¹⁵⁸

Marraskuussa 2011 euromaat olivat ilmoittaneet, että erä voitaisiin maksaa, mikäli Kreikan hallitus ja suurimmat oppositiopuolueet sitoutuvat ohjelman noudattamiseen sekä uuden vastaavan valmisteluun. Uuden ohjelman keskeisin seikka olisi Kreikan valtion velan uudelleenjärjestely yksityisten sijoittajien kanssa.¹⁵⁹

IMF oli hyväksynyt Kreikan kuudennen maksuerän 5.12.2011. Ohjelman riskit olivat kuitenkin suuremmat Kreikan tilanteen heikennettyä. Esityksessä korostettiin, että oli tärkeää, että Kreikan uusi hallitus sitoutuisi uudistuksiin. Valtioneuvosto korosti myös, että Kreikan talousnäkymät olivat varsin synkät. Valtioneuvoston esitys toteaaakin, että Kreikan kilpailukyvyyn palauttaminen riittävälle tasolle näytti lähivuosina mahdottomalta tehtävältä.¹⁶⁰ Tiedotteessa esitetään lopulta kova arvio: kokonaisuudessaan Kreikan julkisen talouden velkakestävyys oli ohjelman aikana jopa heikentynyt¹⁶¹.

Valtioneuvosto oli valmis lainaamaan lisää rahaa, huolimatta Kreikan heikoista talouskehityksen näkymistä. Näyttääkin siltä, että puheet Suomen kovasta linjasta olivat osittain

¹⁵⁷ Euroopan komissio, Euroopan keskuspankki ja IMF olivat saaneet Kreikan taluskriisin yhteydessä nimityksen ”troikka”. Myös Suomen valtioneuvosto käyttää tätä termiä kyseistä kolmikosta.

¹⁵⁸ Valtioneuvosto 24.2.2012. VNT 1/2012 vp. ”Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle Kreikan valtion velkajärjestelyä ja Kreikalle annettavaa lainoitusta varten Euroopan rahoitusvakaussäilyneen varainhankinnalle myönnettävästä valtioneuvoksesta”.

¹⁵⁹ Valtioneuvosto 24.2.2012. VNT 1/2012 vp. ”Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle Kreikan valtion velkajärjestelyä ja Kreikalle annettavaa lainoitusta varten Euroopan rahoitusvakaussäilyneen varainhankinnalle myönnettävästä valtioneuvoksesta”.

¹⁶⁰ Valtioneuvosto 24.2.2012. VNT 1/2012 vp. ”Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle Kreikan valtion velkajärjestelyä ja Kreikalle annettavaa lainoitusta varten Euroopan rahoitusvakaussäilyneen varainhankinnalle myönnettävästä valtioneuvoksesta”.

¹⁶¹ Valtioneuvosto 24.2.2012. VNT 1/2012 vp. ”Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle Kreikan valtion velkajärjestelyä ja Kreikalle annettavaa lainoitusta varten Euroopan rahoitusvakaussäilyneen varainhankinnalle myönnettävästä valtioneuvoksesta”.

pelkkää semantiikkaa. Valtiovarainministeriön ideoimat vakuudet toisaalta puhuvat sen puolesta, että ministeriö itse pyrki tässä vaiheessa entistä vahvemmin legitimoimaan toimintansa tehokkuudella. Lainalaisuuteen ei enää vedottu: EU:n perussopimuksia ei mainittu. Kreikan laina hyväksyttiin, mutta ehtoja kovennettiin. Voidaankin argumentoida, että valtiovarainministeriön rooli oli aiempaa vahvempi Kataisen hallituksen ja Kreikka II-lainapaketin aikana.

Tiedotteessa esitettiin myös arvio koko euroalueen vakaustilanteesta. Valtioneuvosto toteaa, että Kreikan ensimmäisellä sopeutusohjelmalla onnistuttiin välttämään vakava velkakriisi tartuntavaikeuksineen. Tämä oli turvannut euroalueen rahoitusvakauden. Eurokriisi oli kuitenkin laajentunut Irlantiin sekä Portugaliin ja lisäksi velkaongelmat olivat leviämässä myös Italiaan ja Espanjaan. Velkakriisin ratkaisuyritykset eivät olleet tois-
taiseksi vakauttaneet luottamuspuolan heikentämää markkinakehitystä.¹⁶²

Tiedote syventyi euroalueen talousvaikeuksiin laajemmin. Eurooppalaisten pankkien varahankintatilanne oli kesän 2011 jälkeen jatkunut vaikeana. EKP oli rahoittanut ja tukenut pankkeja, mutta markkinoiden epäluottamus ei ollut hävinnyt.¹⁶³ Makrotalouden ennustettiin heikkenevän koko EU:ssa, kun vielä alkuvuodesta 2011 talous oli elpynyt.

Kreikan toinen sopeutumishjelma sisältäisi ennakkollisia toimia. Budjettiin tehtäisiin leikkauksia ja talouden nyörejä kiristettäisiin.¹⁶⁴ Kreikan valtiovarainministeriön tulisi julkaista neljännesvuosittain arvio uudistuksien etenemisestä.¹⁶⁵

¹⁶² Valtioneuvosto 24.2.2012. VNT 1/2012 vp. ”Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle Kreikan valtion velkajärjestelyä ja Kreikalle annettavaa lainoitusta varten Euroopan rahoitusvakausvälineen varainhankinnalle myönnettävästä valtioneuvostokautuksesta”.

¹⁶³ Valtioneuvosto 24.2.2012. VNT 1/2012 vp. ”Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle Kreikan valtion velkajärjestelyä ja Kreikalle annettavaa lainoitusta varten Euroopan rahoitusvakausvälineen varainhankinnalle myönnettävästä valtioneuvostokautuksesta”.

¹⁶⁴ Valtioneuvosto 24.2.2012. VNT 1/2012 vp. Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle Kreikan valtion velkajärjestelyä ja Kreikalle annettavaa lainoitusta varten Euroopan rahoitusvakausvälineen varainhankinnalle myönnettävästä valtioneuvostokautuksesta”.

¹⁶⁵ Valtioneuvosto 24.2.2012. VNT 1/2012 vp. ”Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle Kreikan valtion velkajärjestelyä ja Kreikalle annettavaa lainoitusta varten Euroopan rahoitusvakausvälineen varainhankinnalle myönnettävästä valtioneuvostokautuksesta”.

Kreikan velkakestävyyttä kommentoidessa valtioneuvosto totesi, että velkakestävyys perustuu aina olettamuksiin ja odotuksiin. Sopeutusohjelman noudattamisen varmistamiseksi luotaisiin sulkutili, johon Kreikka varaisi velanhoidon tarvittavat varat etukäteen. Tämä asettaisi maksuhäiriötilanteessa ulkomaiset velkojat etulyöntiasemaan verrattuna kotimaisiin. Tämä vahvistaisi troikan asemaa.¹⁶⁶ Sulkutilillä pitäisi siis aina olla varattuna tietty määrä rahaa, muuten lisälainoja ei tulisi. Valtioneuvoston tiedotteen mukaan tämä vahvistaisi Kreikkaan kohdistuvaa luottamusta ja loisi edellytyksiä Kreikan paluulle velkakirjamarkkinoille sopeutusohjelman päättymisen jälkeen.¹⁶⁷

Kreikka sitoutui asettamaan seuraavan kahden kuukauden kuluessa velanhoidon etusijalle muihin julkisiin menoihin nähden. Valtioneuvoston kanta oli, että troikan edustajien läsnäolo Kreikassa olisi välttämätön. Tiedotteessa myös kehoitettiin Kreikka toteuttamaan vahvaa omistajuuspolitiikkaa.¹⁶⁸

Suomen kanta IMF:n rooliin edusti jatkuvuutta Vanhasen hallituksen aikaan. Hallitus piti nytkin IMF:n osallistumista tärkeänä, koska se paransi edellytyksiä talousohjelmien ehdollisuuden toteuttamiselle¹⁶⁹. Pelkkää IMF:n apua ei kuitenkaan ollut voitu soveltaa tilanteeseen varojentarpeen suuruuden vuoksi¹⁷⁰, vaikka Suomen alkuperäinen näkemys oli ollutkin, että IMF ottaisi vastuun tilanteesta.

¹⁶⁶ Valtioneuvosto 24.2.2012. VNT 1/2012 vp. ”Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle Kreikan valtion velkajärjestelyä ja Kreikalle annettavaa lainoitusta varten Euroopan rahoitusvakausvälineen varainhankinnalle myönnettävästä valtioneuvostokautesta”.

¹⁶⁷ Valtioneuvosto 24.2.2012. VNT 1/2012 vp. ”Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle Kreikan valtion velkajärjestelyä ja Kreikalle annettavaa lainoitusta varten Euroopan rahoitusvakausvälineen varainhankinnalle myönnettävästä valtioneuvostokautesta”.

¹⁶⁸ Valtioneuvosto 24.2.2012. VNT 1/2012 vp. ”Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle Kreikan valtion velkajärjestelyä ja Kreikalle annettavaa lainoitusta varten Euroopan rahoitusvakausvälineen varainhankinnalle myönnettävästä valtioneuvostokautesta”.

¹⁶⁹ Valtioneuvosto 24.2.2012. VNT 1/2012 vp. ”Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle Kreikan valtion velkajärjestelyä ja Kreikalle annettavaa lainoitusta varten Euroopan rahoitusvakausvälineen varainhankinnalle myönnettävästä valtioneuvostokautesta”.

¹⁷⁰ Valtioneuvosto 24.2.2012. VNT 1/2012 vp. ”Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle Kreikan valtion velkajärjestelyä ja Kreikalle annettavaa lainoitusta varten Euroopan rahoitusvakausvälineen varainhankinnalle myönnettävästä valtioneuvostokautesta”.

Kreikalle myönnettävän rahoitustuen määrä oli 70,5 miljardia euroa. Kreikan pankkijärjestelmän tilanne oli myös erittäin vaikea. Epäluulo Kreikan pankkeja kohtaa oli aiheuttanut tallennuspakojä. ¹⁷¹

Tiedotteessa oli myös jaoteltu Kreikalle annettaviin lainoihin liittyviä riskejä. Luottoriskeihin kuului Kreikan kyky vastata velvoitteistaan ERVV:lle. Suomen osalta tämän riskin kuitenkin kattaisi vakuus. Kreikkaan liittyvät riskit olivat ongelmien laajuuden vuoksi suurempia. Tiedotteessa korostettiin tehokkaan kontrollimekanismin tärkeyttä. ¹⁷²

Suomen osalta vakuusjärjestelyn kuitenkin kerrottiin vähentävän riskejä. Vakuuksien mallia eriteltiin tiedotteessa tarkasti. Erillistilillä olevat arvopaperit toimisivat vakuutena siltä varalta, jos Kreikka jättäisi lainan maksamatta. Vakuuksien ehtona oli se, että ne saava valtio joutuu luopumaan ERVV:n mahdollisista voitoista, joiden kuitenkin oletettiin jäävän nykyisillä koro-oletuksilla vaatimattomaksi. ¹⁷³

Suomi sai ainoana maa vakuudet, koska se pystyi maksamaan kerralla EVM:n osakepääoman. Valtioneuvosto totesi, että kyseessä olisi Suomen kaltaiselle valtiolle edullinen sopimus. ¹⁷⁴ Vakuudet kattaisivat Suomen kohdistuvat riskit siinä tilanteessa, jossa Kreikka ei pystyisi vastaamaan velvoitteistaan ERVV:lle.

Valtioneuvosto katsoi toimiensa olevan kansalaisten ja kansakunnan etujen mukaista.

” Hallitus katsoo, että kansalaisten ja kansakunnan edut voidaan riittävästi turvata hyväksymällä Kreikalle annettava lainoitus. Vaihtoehtona ohjelmalle olisi Kreikan ajautu-

¹⁷¹Valtioneuvosto 24.2.2012. VNT 1/2012 vp. ”Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle Kreikan valtion velkajärjestelyä ja Kreikalle annettavaa lainoitusta varten Euroopan rahoitusvakuusvälineen varainhankinnalle myönnettävästä valtioneuvostokautuksesta”.

¹⁷² Valtioneuvosto 24.2.2012. VNT 1/2012 vp. ”Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle Kreikan valtion velkajärjestelyä ja Kreikalle annettavaa lainoitusta varten Euroopan rahoitusvakuusvälineen varainhankinnalle myönnettävästä valtioneuvostokautuksesta”.

¹⁷³ Valtioneuvosto 24.2.2012. VNT 1/2012 vp. ”Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle Kreikan valtion velkajärjestelyä ja Kreikalle annettavaa lainoitusta varten Euroopan rahoitusvakuusvälineen varainhankinnalle myönnettävästä valtioneuvostokautuksesta”.

¹⁷⁴ Valtioneuvosto 24.2.2012. VNT 1/2012 vp. ”Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle Kreikan valtion velkajärjestelyä ja Kreikalle annettavaa lainoitusta varten Euroopan rahoitusvakuusvälineen varainhankinnalle myönnettävästä valtioneuvostokautuksesta”.

minen maksukyvyttömyyteen, joka tartuntavaikutuksien kautta voisi vaarantaa euroalueen rahoitusvakauden. Suomen ja Kreikan kansalaisten näkökulmasta hallitsematon maksukyvyttömyys olisi huonompi vaihtoehto.”¹⁷⁵

Jo pitkään oli ollut nähtävissä, että Kreikka ei selviä taloudellisista ongelmistaan ilman ulkopuolista apua. Arvioiden perusteella Kreikka kohtaisi suuria vaikeuksia uuden sopeutusohjelman toteuttamisessa. Hallitus korosti, että euroalueen pankkijärjestelmän toimivuus ja vakaus on tärkeää varmistaa kaikissa olosuhteissa.¹⁷⁶

Valtioneuvosto korosti, että Kreikkaa oli nyt valvottava. Ensimmäisen ohjelman virheistä oli nyt otettava opiksi. Tiedotteessa alleviivataan aivan lopussa, että valtioneuvosto korostaa, että Kreikan tuki on lainaa, joka pitää maksaa takaisin.¹⁷⁷ Valtioneuvosto ja varainministeriö esittivät linjan aiempaa tiukempana: vakuuksien lisäksi Kreikan talouteen tehtäisiin suuria rakenneuudistuksia.

Ideomalla ja tuomalla esiin vakuudet valtiovarainministeriö näyttäisi ottaneen suurempaa roolia kuin ensimmäisen lainapaketin hoidossa. Tehokkuudenlegitimiteetti nousee esiin: Suomi lainaisi rahaa, vain jos se saisi siihen vakuudet ja täten tuottoa. Samalla valtioneuvoston tiedonanto vetosi, että se toimii kansalaisten ja kansakunnan hyväksi. Tämä vahvistaisi demokraattisuuslegitimiteetin käyttöä. Lainalaisuuslegitimiteetti vaikuttaisi tässä kohdassa olleen poissa.

4.4 Tehokkuuden legitimiteettiä perustuslain puitteissa

Valtioneuvosto tiedotti 1.3.2012 suurta valiokuntaa tilanteen jatkumisesta. Tarkempana aiheena oli ERVV:n hinnoittelustrategia ja maksuvalmiuspuskureiden käyttöönotto sekä

¹⁷⁵ Valtioneuvosto 24.2.2012. VNT 1/2012 vp. ”Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle Kreikan valtion velkajärjestelyä ja Kreikalle annettavaa lainoitusta varten Euroopan rahoitusvakausvälineen varainhankinnalle myönnettävästä valtioneuvostokautuksesta”.

¹⁷⁶ Valtioneuvosto 24.2.2012. VNT 1/2012 vp. ”Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle Kreikan valtion velkajärjestelyä ja Kreikalle annettavaa lainoitusta varten Euroopan rahoitusvakausvälineen varainhankinnalle myönnettävästä valtioneuvostokautuksesta”.

¹⁷⁷ Valtioneuvosto 24.2.2012. VNT 1/2012 vp. ”Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle Kreikan valtion velkajärjestelyä ja Kreikalle annettavaa lainoitusta varten Euroopan rahoitusvakausvälineen varainhankinnalle myönnettävästä valtioneuvostokautuksesta”.

ERVV:n kapasiteetin laajentamisen toimintamallien käyttövalmiuteen saattaminen. Dokumentin olivat valmistelleet valtiovarainministeriön virkamiehet.¹⁷⁸

Suomen kanta ERVV:n kautta myönnettyihin rahoitustukiin oli se, että lainan oli oltava tiukan ehdollista ja se oli aina maksettava takaisin.¹⁷⁹ Toisaalta tämä on täysin normaali käytäntö lainojen suhteen, joten linjan kovuus on kyseenalaista. Suunnitelma vastasi myös Suomen odotuksia siitä, että ERVV:n kautta myönnettävä rahoitustuki kattaisi kaikki ERVV:n toiminnan tosiasialliset kustannukset. Uudistus ei lisäisi Suomen vastuita¹⁸⁰.

Hallituksen esitys 150/2011, joka hyväksyttiin eduskunnassa 24.4.2012, täsmensi takausvastuun kokonaismäärää. Erityisesti esityksessä keskityttiin ERVV:n jälkimarkkinaostojen päätöksentekoon. Tavoitteena oli luoda menettelytavat, jotka huomioisivat eduskunnan budjettivallan, mutta myös markkinoiden paineet, jotka vaativat nopeita ja yllätyksellisiäkin ratkaisuita.¹⁸¹

Valtiovarainvaliokunta katsoi, että eduskunta pystyy nopeisiin ja luottamuksellisiin ratkaisuihin jälkimarkkinaratkaisuisissa. Perustuslakivaliokunta kuitenkin edellytti, että eduskunnalta on tällöin oltava aiempi päätös takauksien käyttämiseen tällaisessa ratkaisussa. Oikeudellisen selkeyden vuoksi täsmennettiin myös määrää, jolle Suomi on sitoutunut antamaan takauksia.¹⁸²

¹⁷⁸ Valtiovarainministeriö 1.3.2012, E-kirje, ”Euroopan rahoitusvakausvälineen (ERVV) hinnoittelustrategia ja maksuvalmiuspuskureiden

käyttöönotto sekä ERVV:n kapasiteetin laajentamisen toimintamallien käyttövalmiuteen saattaminen.”

¹⁷⁹ Valtiovarainministeriö 1.3.2012, E-kirje, ”Euroopan rahoitusvakausvälineen (ERVV) hinnoittelustrategia ja maksuvalmiuspuskureiden käyttöönotto sekä ERVV:n kapasiteetin laajentamisen toimintamallien käyttövalmiuteen saattaminen.

¹⁸⁰ Valtiovarainministeriö 1.3.2012, E-kirje, ”Euroopan rahoitusvakausvälineen (ERVV) hinnoittelustrategia ja maksuvalmiuspuskureiden käyttöönotto sekä ERVV:n kapasiteetin laajentamisen toimintamallien käyttövalmiuteen saattaminen.

¹⁸¹ Kataisen hallituksen esitys 27.4. 2012. HE 150/2011, ”Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Euroopan rahoitusvakausvälineelle annettavista valtiontakauksista annetun lain 2 §:n muuttamisesta”.

¹⁸² Kataisen hallituksen esitys 27.4.2012. HE 150/2011, ”Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Euroopan rahoitusvakausvälineelle annettavista valtiontakauksista annetun lain 2 §:n muuttamisesta”.

*” Jälkimarkkinaostojen päätöksenteon luotettavuus saattaa edellyttää toimia, joiden tavoitteena on luoda menettelytavat, jotka turvaavat eduskunnan budjettivallan myötävai-
kutusmahdollisuudet ja näin eduskunnan budjettivallan ja myös markkinoiden paineet,
jotka saattoivat pakottaa nopeisiin ja yllätyksellisiin tapahtumiin. ”¹⁸³*

Hallituksen esittelemä takauslaki edellytti, että valtioneuvosto tiedottaisi eduskuntaa aina ennen takauspäätöstä, jonka jälkeen äänestettäisiin valtioneuvoston tai ministerin luottamuksesta. Tiedonanto oli annettava ennen kuin hallituksen edustajat hyväksyvät päätöksenteossa ERVV:n lausunnon.¹⁸⁴

Taloudellista vaikutuksista hallituksen esitys mainitsi ERVV:n merkityksen korostumisen kriisinhallinnassa. Lokakuussa Suomen 7,92 miljardin euroon takaussitoumus nostettiin kattamaan enintään 13,97 miljardia. Esitys huomauttaa, että ERVV-vastuita arvioi-
dessa oli tärkeää erotella kokonaisvastuut ja sitoumuksin liittyvät mahdolliset tulevat ta-
kausvastuut.¹⁸⁵

Vakuuksien saamiseen ja lainanantoon liittyi siis myös valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä. Valtioneuvosto korosti eduskunnan budjettivallan sekä markkinoiden muutoksiin reagoinnin yhdistämistä. Tässä voidaan teoreettisella tasolla puhua yrityksessä tasa-
painotella tehokkuus-, lainalaisuus- sekä demokraattisuuslegitimiteettien välillä. Tehokkuuslegitimiteetti näyttäisi kuitenkin olleen hallitsevin. Perustuslakien puitteissa pyrittiin löytämään käytännöllisiä ratkaisuita, jotka turvaisivat Suomen taloudelliset edut.

¹⁸³ Kataisen hallituksen esitys 27.4.2012. HE 150/2011, ”Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Euroopan rahoitusvakausvälineelle annettavista valtioneuvostolain 2 §:n muuttamisesta”.

¹⁸⁴ Kataisen hallituksen esitys 27.4.2012. HE 150/2011, ”Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Euroopan rahoitusvakausvälineelle annettavista valtioneuvostolain 2 §:n muuttamisesta”.

¹⁸⁵ Kataisen hallituksen esitys 27.4.2012. HE 150/2011, ”Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Euroopan rahoitusvakausvälineelle annettavista valtioneuvostolain 2 §:n muuttamisesta”.

4.5 Kreikan talouden seuranta vuosina 2012-2014

E-kirjeessä, joka esiteltiin 9.11.2012, valtiovarainministeriö korosti edelleen, kuinka tärkeää oli, että Kreikan vaikea tilanne ei johtaisi muun euroalueen rahoitusvakausongelmien syvenemiseen. Kreikan julkisen talouden velkasuhde oli saatava tavoitteiden mukaiselle tasolle. Myös ennakkolliset toimet olisi otettava käyttöön. Nämä toimisivat lähtökohdana toisen lainaerän maksamiseen. Lainojen takaisinmaksu oli varmistettava uuden kontrollimekanismin avulla. Suomen kanta oli ns. erillistiliratkaistu: sulkutilille kanavoitaisiin varat velanhoitoa varten.¹⁸⁶

Ministeriön esittämänä tavoitteena oli velkakehityksen saattaminen asteittain vakauttavalle uralle. Kreikan julkiseen talouteen tuli soveltaa tarvittaessa automaattisia menoleikkauksia. Suomen edellytys toiselle lainaerälle ja sen maksamiselle oli, ettei Suomelle tulisi uusia taloudellisia sitoumuksia jo sovittujen ensimmäisen ja toisen sopeutusohjelman lisäksi. Kreikan ja Suomen kahdenvälisen lainojen pääomia ei leikattaisi. Lainojen koron alentamiseen Suomi voisi suostua sillä ehdolla, että korko vastaisi vähintään Suomen omia rahoituskustannuksia.¹⁸⁷

Ministeriön kantana oli, että Kreikan valtion omaisuutta tulisi hyödyntää ohjelman uskottavuuden palauttamiseksi ja ERVV:lle aiheutuvien riskien rajaamiseksi. Lainaa ei tulisi maksaa kokonaan ennen kuin saatu selvitys Kreikan pankkisektorin tilasta ja vakauttamistoimista. IMF:n oli osallistuttava ohjelman seurantaan ja rahoitukseen.¹⁸⁸

Kreikan toinen ohjelma ei ollut pysynyt helmikuussa 2012 asetetuissa tavoitteissa. Kreikka oli pikemminkin taantumassa, osittain rankkojen leikkaustoimien myötä kokonaistuotannon supistuminen oli jatkunut jo viidettä vuotta. Luottamus talouskehityksen kohoamiseen oli erittäin vähäistä.¹⁸⁹

¹⁸⁶ Valtiovarainministeriö 9.11.2012, E-kirje. ”Kreikan talouden sopeutusohjelman toteutus ja jatko”. Kirjoitusvirhe alkuperäisdokumentissa.

¹⁸⁷ Valtiovarainministeriö 9.11.2012, E-kirje. ”Kreikan talouden sopeutusohjelman toteutus ja jatko”.

¹⁸⁸ Valtiovarainministeriö 9.11.2012, E-kirje. ”Kreikan talouden sopeutusohjelman toteutus ja jatko”.

¹⁸⁹ Valtiovarainministeriö 9.11.2012, E-kirje. ”Kreikan talouden sopeutusohjelman toteutus ja jatko”.

Ministeriö kuvailee, kuinka Kreikka oli lamaantunut yhteiskunnallisesti. Vain 60 prosenttia ennakkollisista toimista oli suoritettu. Näiden toimien suorittaminen oli seuraavan lainaerän edellytys. 20 prosenttia lisää oli mahdollista vielä suorittaa, loput olisi lykättävä. Kreikan hallituksella oli suuria sisäisiä ristiriitoja ja kyvyttömyyttä päättää leikkauksista. Kreikan hallintokoneisto sai myös kritiikkiä. Korjaavista toimista oli myös sovittu. Julkisen talouden sopeuttamista olisi myös jatkettava.¹⁹⁰

Ohjelman jatkamisesta kahdella vuodella vuoteen 2016 oli sovittu Kreikan ja Troikan välillä. Ohjelman varmistamiseksi Kreikan oli maksettava lainan korkoja ja lyhennyksiä sovitusti. Ministeriö esitti lopuksi arvion, että Kreikan pääsy takaisin markkinoille ei ole näköpiirissä. Velkakestävyuden palauttamisnäkökulma oli erittäin tärkeä IMF:lle. Jos sitä ei realistisella tavalla ollut saavutettavissa, oli varauduttava siihen, että IMF lopettaisi Kreikan ohjelman rahoittamisen.¹⁹¹

Tilanteen käsittely jatkui 19.11.2012 annetussa E-jatkokirjeessä. Ministeriö näki tärkeänä, etteivät euroalueen rahoitusvakausergelmat syvenisi. Ministeriön mukaan Kreikalta tarvittiin toimenpiteitä, joiden avulla voitaisiin palauttaa luottamus ohjelman toteutumiseen.

E-jatkokirjeessä asetti Kreikalle myös tarkempia tavoitteita. Kreikan oli saatava talouden velkasuhde sovitulle 120% tasolle. Suomi voisi hyväksyä myös velkakestävyystavoitteen saavuttamiseksi annetun ajan jatkamisen kahdella vuodella vuoteen 2022 asti. Tämä kuitenkin edellyttäisi, että Kreikka toteuttaisi aiemmin sovitut toimenpiteet talouden tasapainottamiseksi. Ministeriö epäili kuitenkin Kreikan kykyä saada talous tasapainoon. Jälleen kerran korostettiin sitä, että IMF:n olisi oltava mukana.¹⁹²

Valtiovarainministeriö 23.11.2012 lähetti aiempaan täydentävän selvityksen Kreikan toisen sopeutusohjelman jatkosta. Selvityksessä esiteltiin ministeriön kantoja uusien ehdotusten osalta. Hallitus oli valmis harkitsemaan lisärahoitusta, jos Kreikka toteuttaisi kaikki toimenpiteet, jotka sisältyvät nykyiseen ohjelmaan. Ehdotus lisärahoituksesta nähtiin kuitenkin nyt ennenaikaisena. Suomen kanta kiinteään korkoon ja korkojen kompensointiin oli varautunut. Koronmaksun lykkäämisen ja laina-aikojen pidentämisen Suomi

¹⁹⁰ Valtiovarainministeriö 9.11.2012, E-kirje. ”Kreikan talouden sopeutusohjelman toteutus ja jatko”.

¹⁹¹ Valtiovarainministeriö 9.11.2012, E-kirje. ”Kreikan talouden sopeutusohjelman toteutus ja jatko”.

¹⁹² Valtiovarainministeriö 19.11.2012, E-Kirje.

pystyisi ministeriön mukaan hyväksymään. Ehdotusta Kreikalle annetusta uudesta rahoituksesta Suomi ei ministeriön mukaan hyväksynyt.¹⁹³

IMF edustaa osittaisesta demokraattisuudestaan huolimatta valtiovarainministeriön silmissä tehokkuutta, joten tehokkuuslegitimiteetti oli edelleen läsnä. Valtiovarainministeriö näyttäisi olleen poliittisen ohjauksen alaisena. Lisärahoitusta oltiin jälleen kerran valmiita harkitsemaan, pelkästään jo sen takia, jos Kreikka toteuttaisi jo aiemmin sovitut toimenpiteet. Taloudellisen tehokkuuden vaatimus oli jälleen hiljenemään päin.

Suurelle valiokunnalle 10.7.2013 esiteltiin E-jatkokirjeessä toisen sopeutusohjelman kolmas väliarvio. E-jatkokirjeessä kerrottiin, kuinka euroryhmä oli käsitellyt väliarviota 7.8.2013. Kreikan toisen sopeutusohjelman useiden toimien toteutus oli viivästynyt, jonka vuoksi Kreikalta vaadittiin nyt erityisiä toimenpiteitä, jotka ovat ehtoina lainan maksamiselle. Kreikan tuli jatkaa merkittäviä uudistuksia julkishallinnossaan ja verojärjestelmässä.¹⁹⁴

Kreikan toinen sopeutusohjelma oli päättymässä vuoden lopussa. Kreikan makrotaloudellinen näkymä oli nyt kaksijakoinen, mutta kokonaisuudessa talousnäkymät olivat enemmän heikot. Sopeutusohjelmasta irtautumista hankaloitti kuitenkin jännittynyt poliittinen tilanne ja ennen aikaisten vaalien mahdollisuus. Kreikka halusi troikasta eroon.¹⁹⁵

Lokakuussa esitellyssä E-kirjeessä Kreikan taloudellinen tilanne oli kohentunut. Maa oli toteuttanut poliittisesti vaikeita rakenneuudistuksia: lisätarvetta niille kuitenkin nähtiin vielä olevan. Uudistusten olisi jatkuttava myös sen jälkeen, kun ERVV-ohjelma päättyisi. Ehtoihin liittyviä uudistuksia ajaessa oli otettava huomioon niiden sosiaaliset seuraukset.¹⁹⁶

Ehdotuksena valtiovarainministeriö tarjoaa luottolimiittia, joka mahdollistaisi Kreikan osittaisen paluun velkakirjamarkkinoille. Velkojen huojentamiseen Suomen kanta oli varauksellinen, niitä oli jo huojennettu 2011 ja 2012. Ministeriö vetosi myös jälleen kerran IMF:ään ja kyseisen järjestön tuomaan asiantuntijuuteen. Suomen kannassa painotettiin

¹⁹³ Valtiovarainministeriö 23.11.2012, E-jatkokirje: Kreikan toisen sopeutusohjelman jatko

¹⁹⁴ Valtiovarainministeriö 10.7.2013, E-jatkokirje: Kreikan toisen sopeutusohjelman väliarvio.

¹⁹⁵ Valtiovarainministeriö 10.7.2013, E-jatkokirje: Kreikan toisen sopeutusohjelman väliarvio.

¹⁹⁶ Valtiovarainministeriö 31.10.2014, E-Kirje: Kreikan toisen sopeutusohjelman päätyminen – mahdollisia jatkotoimenpiteitä.

myös jäsenvaltioiden tasavertaista kohtelua.¹⁹⁷ Ehdotus luottolimiitistä oli todennäköisesti tapa saada Kreikka edes osittain takaisin markkinoille.

Ministeriö jatkoi tasapainotteluaan eri legitimizeettitapojen välillä, ajoittain yhdistellen myös näitä. Tälläkin kertaa tehokkuudenlegitimeetti nousee esiin: Kreikan valtion omaisuutta tuli hyödyntää ja vakauttamistoimista piti olla saatu selvitys ennen lainaa. Lainaa oltiin kuitenkin antamassa, joten tehokkuuslegitimeetti jousti edelleen poliittisen ohjauksen edessä.

On kuitenkin mahdollista, että ministeriö oli tullut lopputulokseen, että Kreikan lainat olivat poliittinen realiteetti, joka tuli hyväksyä ja pyrki näin ollen ajamaan tehokkuutta lainojen annon puitteissa, sikäli kuin mahdollista. Ongelmalliseksi tilanteen tekee, se demokraattisuuslegitimeetti tulee tässä tapauksessa EU:n tasolta, mitä voi pitää mielenkiintoisena lisänä.

Valtiovarainministeriö tasapainotteli valtansa eri legitimizeettien kanssa. Demokraattisuuslegitimeetin mukaisesti ministeriö hyväksyi Kreikan lainapaketit ja näyttelikin ajoittain weberiläistä poliitikkoroolia hallituksen käskyjen noudattajana. Ajoittain ministeriö kuitenkin nosti esiin tehokkuudenlegitimeetin: Kreikkaa oli kohdeltava tiukalla talouskurilla, jotta Suomi saisi edes osan rahoistaan takaisin.

Tiukka linja johtui todennäköisesti ministeriön pragmaattisuudesta: sen tehtävänä on varjoida valtion budjettia ja näin kova talouskuri Kreikan suhteen edesauttoi tätä. IMF:n rooliin korostaminen todennäköisesti johtui tehokkuudesta: se valtiovarainministeriölle mahdollisuutta säästää Suomen menoja.

¹⁹⁷ Valtiovarainministeriö 31.10.2014, E-Kirje: Kreikan toisen sopeutusohjelman päättymisen – mahdollisia jatkotoimenpiteitä.

5. LOPPULAUSE

Valtiovarainministeriön virkamiesten, erityisesti aivan ylimmän virkamiesjohdon, katsotaan usein olevan vahvoja vaikuttajia Suomen talous- ja finanssipolitiikassa. Kreikan tukipakettien käsittelyssä he olivat vahvasti mukana, mutta tutkimukseni mukaan politiikan lopputulokset eivät aina seuranneet ministeriön ehdotuksia.

Valtiovarainministeriö suhtautui alun perin varovaisesti Kreikan tukemiseen ja esitti tätä vastaan perusteluita vedoten juridisiin, taloudellisiin ja poliittisiin seurauksiin. Ministeriön esittämä Suomen kanta oli aluksi se, että Unionin poliittiseen rakenteeseen ei kuulu se, että jäsenmaa pelastaisi toisen jäsenmaan taloudellisesta ahdingosta.

Lisäksi tukipaketteihin liittyisi todennäköisesti vakautusohjelma ja näin ollen se voisi aiheuttaa myös levottomuuksia kohdemaassa. Tässä vaiheessa ministeriö vetosi myös lainalaisuuslegitimiteettiin, eli siihen että EU:n perussopimukset kieltävät lainapaketit. Virkamiehet toivoivat IMF:n hoitavan Kreikan tilanteen. Juuri IMF:n roolin korostaminen oli jatkuva teema ministeriön esityksissä.

Ministeriö joutui kuitenkin muuttamaan kantaansa. Valtiovarainministeriö perusteli tätä sillä, että kriisillä saattaisi olla vakavia seurauksia ja että se saattaisi lähteä leviämään. Todellisuudessa poliittinen ohjaus (EU:n ministerikokous) oli vienyt voiton virkamiesten ajamasta kansalaisten näkökulmasta ja lainalaisuuden legitimiteetistä. Periaatteessa ohjaus tuli demokraattisesti, mutta EU:n tasolta, mikä asettaa omat haasteensa ja kysymyksensä.

EU:n ministerikokouksen jälkeen julkaistujen valtiovarainministeriön esitysten mukaan sekä Kreikan tukipakettien sekä ERVV:n perustamisen hyväksyntä oli Suomen etujen mukaista. Ministeriön mukaan Kreikan kriisi olisi uhannut levitä laajemmin muihin taloudellisesti heikommin pärjääviin euromaihin, erityisesti Espanjaan.

Valtiovarainministeriö korosti myös, että osa euromaista oli hoitanut finanssipolitiikkansa vastuuttomasti ja että tähän pitäisi tulla muutos. Euromaiden pidempiaikainen talouspolitiikan koordinointi nähtiin ministeriössä positiivisena kehityksenä, josta ei kuitenkaan olisi pikaista apua Kreikan tilanteeseen.

Valtiovarainministeriö otti nähdäkseni käyttöön pragmaattisen tehokkuuden linjan. Kreikan lainat hyväksyttiin tosiasioiksi, joiden kanssa oli elettävä. Ministeriö kuitenkin pyrki aktiivisesti tehokkuuteen: Kreikan toiseen lainapakettiin kehiteltiin mukaan Suomen taloudellisia etuja ajaneet vakuudet.

Valtioneuvosto perusteli ministeriön esityksen mukaisesti Kreikan tukemista ennen muuta sillä, että se oli Suomen kansan ja kansakunnan etujen mukaista. Kriisi leviäisi, jos sitä ei pysäytettäisi Kreikkaan. Virkamiehet olivat huolissaan erityisesti Portugalin ja Espanjan tilanteista. Virkamiehet myös uskoivat, että EU:n puuttumisella kriisiin oli ollut positiivisia seurauksia ja pahin oli sen ansiosta välttytty. Tämän perusteella ministeriöllä oli luottamusta euroalueen yhteisiin kriisiratkaisuihin. Ainakin vaihtoehtoinen menettely esitettiin huomattavasti heikommaksi.

ERVV:n perustamisen valtiovarainministeriö näki sekä hillitsevän markkinoita että tuovan tulevaisuudessa parempaa koordinaatiota euromaiden talouspolitiikalle. Ministeriö näyttäytyikin tutkimuksen perusteella ainakin osittain EU-myönteiseltä instituutiolta. EU:ta pystyttiin hyödyntämään tehokkuuslegitimiteetin osana. Erityisesti Kreikka II-tuikipaketin aikana ministeriön laatimissa valtioneuvoston esityksissä korostettiin lainan tiukkoja ehtoja ja takaisinmaksun välttämättömyyttä. Virkamiehet suhtautuivat epäilevästi Kreikan uudistusten nopeuteen ja ylipäättään kykyyn tehdä taloudellisia uudistuksia.

Virkamiehet käsitelivät myös Suomen mahdollisesti saamaa voittoa lainanantamisesta. Takaisinsaatavien suuruutta oli kuitenkin mahdoton arvioida tässä vaiheessa, eikä niitä käytettykään perusteluina suuntaan tai toiseen. Taloudellista tehokkuutta ei aina siis huomioitu tärkeimpänä legitimizeettinä.

Vakuudet olivat valtiovarainministeriön ideoimat Vanhasen/Kiviniemen hallituskaudella. SDP ja Jutta Urpilainen ottivat ne poliittiseksi aseekseen alleviivatakseen Suomen epäluottamusta Kreikkaa kohtaan. Suomen jo aluksi epäluuloinen linja tiukkeni entisestään. Ministeriö esitti tiukkoja ehtoja tehokkuuslegitimiteetin pohjalta, tästä huolimatta niiden tulisi olla sellaiset, joista Kreikka selviäisi. Vakuudet nähtiin kuitenkin Suomen kaltaiselle vakaan talouden maalle erittäin hyvänä kauppana.

Valtiovarainministeriön ideoimat vakuudet toisaalta puhuvat sen puolesta, että ministeriö itse pyrki tässä vaiheessa entistä vahvemmin legitimoimaan toimintansa tehokkuudella. Lainalaisuuteen ei enää vedottu: EU:n perussopimuksia ei mainittu. Kreikan laina hyväksyttiin, mutta ehtoja kovennettiin. Voidaankin argumentoida, että valtiovarainministeriön rooli oli aiempaa vahvempi Kataisen hallituksen ja Kreikka II-lainapaketin aikana, kun vakuudet saatiin nyt ajettua läpi.

Tärkein tutkimustulos oli se, että valtiovarainministeriön rooli muuttui Kreikan kriisien aikana joustavasti. Ministeriö näytteli aluksi roolia laillisuuden puolustajana. Poliittisen ohjauksen jälkeen ministeriö joutui väistymään weberiläiseen poliitikkokoulukunnan rooliin: siitä tuli lyhyeksi aikaa vain hallituksen palvelija. Kreikka II tukipaketissa valtiovarainministeriö omaksui pragmaattisen tehokkuuden roolin. Kreikan lainoista pyrittiin tekemään ehdoiltaan kovia, joista todisteena ovat ministeriön ideoimat vakuudet.

Mahdollinen jatkotutkimus voisi kohdistua EU-tason poliittiseen ohjaukseen: miten Suomen kansallista etua palvelee se, että EU-tason instituutiot ohittavat Suomen oman virkamieskoneiston?

FINANSSIPOLITIIKAN SANASTOA

EU:n maksutaseapu. EU:lta haettavissa oleva maksutaseapu euroalueen ulkopuolisille EU-maille. ERVV:n ja EVM:n marginaalikorko asetettiin samalle tasolle EU:n maksutaseavun kanssa.

Joukkovelkakirja. Valtio tai yritys voi laskea liikkeelle velkakirjan, jonka ostamalla ostaja lainaa rahaa velkakirjan liikkeelle laittajalle.

Jälkimarkkinat. Markkinat, joissa joukkovelkakirjan ostanut myy ostamansa ja omistamansa joukkovelkakirjan pois. Joukkovelkakirjalle määräytyy kysynnän ja tarjonnan mukaan arvo, joka voi olla erilainen, kuin alkuperäinen arvo.

Luottoluokitus. Luottoluokitus tarkoittaa velanmaksajan takaisinmaksukyvyarviointia. Luottoluokituksia määrittäviä merkittäviä kansainvälisiä yhtiöitä ovat Standard & Poor's, Moody's ja Fitch.

Vakuudet. Suomen lokakuussa 2011 saama vakuus Kreikalle annetulle lainalle. Kreikan valtion velkakirjoja myytiin 880 miljoonan euron arvosta ja niistä saadut varat tallennettiin erilliselle tilille. Sijoituksen arvioidaan tuotavan 30 vuoden aikana kolmen prosenttia korkoa, jolloin pääoman arvo nousee Suomen lainaa vastaavaan 2,2 miljardiin euroon. Jos Kreikka ei pysty maksamaan lainaa, korvaavat vakuudet Suomelle aiheutuneet tappiot.¹⁹⁸

¹⁹⁸ Eurooppatiedotus.fi, ”Euroopan talouskriisi – termit ja taustat” 4.3.2014. <https://eurooppatiedotus.fi/2014/03/04/eun-talouskriisi-termit-ja-taustat/>

LÄHDEAINEISTO JA KIRJALLISUUS

ALKUPERÄISAINESTO

WWW-Dokumentit

Eurooppatiedotus.fi

Euroopan taluskriisi – termit ja taustat 4.3.2014 (luettu 6.12.2018). <https://eurooppatiedotus.fi/2014/03/04/eun-taluskriisi-termit-ja-taustat/>

Valtiovarainministeriön verkkosivusto VM.fi

VM.fi 14.2.2013 (luettu 22.10.2018) ”Martti Hetemäki valtiosihteeriksi kansliapäällikkönä valtiovarainministeriöön.” https://vm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/martti-hetemaki-valtiosihteeriksi-kansliapaallikkona-valtiovarainministerioon

VM.fi 19.6.2013 (luettu 22.10.2018): ”Tuomas Saarenheimo alivaltiosihteeriksi valtiovarainministeriöön”. https://vm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/tuomas-saarenheimo-alivaltiosihteeriksi-valtiovarainministerioon.

VM.fi (luettu 16.10.2018) ”Kreikalle maksetut lainat ja Suomen laskennallinen osuus. Tilanne 22.12.2015”.

<https://vm.fi/documents/10623/343500/Suomen+laskennallinen+osuus+Kreikalle+maksetuista+lainoista+p%C3%A4ivitettu+24.8.15/6dab37df-5a58-48f6-9b92-409fb112b274>

EDUSKUNTA-AINEISTO

Eduskunnan verkkosivut, Eduskunta.fi

Valtiovarainministeriö

E-Kirjeet

E-Kirje 11/2010, Ecofin-neuvosto 16.3.2010, Bryssel; 6. Vakaus- ja kasvusopimuksen täytäntöönpano; Kreikan toimenpiteet.

E-Jatkokirje 11/2010 23.04.2010, Euroalueeseen kuuluvien valtioiden vakaustuki Kreikalle.

E-Jatkokirje 11/2010 30.04.2010, Suomen osallistuminen euroalueen valtioiden Kreikan lainajärjestelyyn.

E-Kirje 16/2012 1.2.2012, ”Valtioneuvoston selvitys Euroopan rahoitusvakaussäilytyksen (ERVV) hinnoittelustrategia ja maksuvalmiuspuskureiden käyttöönotto sekä ERVV:n kapasiteetin laajentamisen toimintamallien käyttövalmiuteen saattaminen”.

E-Kirje 72/2011 14.10.2011 Valtioneuvoston selvitys kokonaisvaltaisen strategian laatimisesta euroalueen kriisin ratkaisemiseksi – tilannekatsaus.

E-Kirje 9.11.2012. ”Kreikan talouden sopeutusohjelman toteutus ja jatko”.

E-Kirje 19.11.2012.

E-Jatkokirje 23.11.2012. ”Kreikan toisen sopeutusohjelman jatko”.

E-Jatkokirje 10.7.2013

10.2.2011 Valtioneuvoston selvitys Yhteenveto valtion kokonaisvastuista vuosina 2008–2011 tehdyistä toimenpiteistä talous- ja rahoitusvakauden varmistamiseksi Euroopan talousalueella ([E 144/2010](#))

13.5.2011 Valtioneuvoston kirjelmä luonnoksesta Euroopan rahoitusvakaussäilytyksen koskevan puitesopimuksen muuttamisesta (Euroopan rahoitusvakaussäilytysväline) ([U 5/2011](#))

14.10.2011 Valtioneuvoston selvitys kokonaisvaltaisen strategian laatimisesta euroalueen kriisin ratkaisemiseksi - tilannekatsaus ([E 72/2011](#))

E-Kirje 31.10.2014. ”Kreikan toisen sopeutusohjelman päätyminen – mahdollisia jatko-toimenpiteitä”.

Valtioneuvosto

Hallituksen esitykset

Hallituksen esitys eduskunnalle HE 57/2010, 12.05.2010. Vuoden 2010 toinen lisätalousarvio.

Hallituksen esitys eduskunnalle HE 71/2010, 24.06.2010. Laki Euroopan rahoitusvakaussvälaineelle annettavista valtiontakauksista.

Hallituksen esitys eduskunnalle HE 95/2010, 1.7.2010. Belgian, Saksan, Irlannin, Ranskan, Italian, Kyproksen, Luxemburgin, Maltaan, Alankomaiden, Itävallan, Portugalin, Slovenian, Slovakian, Suomen, Kreikan ja Euroopan rahoitusvakaussvälaineen välisen ERVV-puitesopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten hyväksymisestä (HE 95/2010), 1.7.2010.

Hallituksen esitys eduskunnalle HE 150/2011, 27.4.2012. Eduskunta hyväksyy lain Euroopan rahoitusvakaussvälaineelle annettavista valtiontakauksista annetun lain 2 §:n muuttamisesta: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Euroopan rahoitusvakaussvälaineelle annettavista valtiontakauksista annetun lain 2 §:n muuttamisesta.

Hallituksen esitys eduskunnalla HE 31/2011, 28.9.2011. Eduskunta hyväksyy ERVV-puitesopimuksen muuttamista koskevan sopimuksen, lain ERVV-puitesopimuksen muuttamista koskevan sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä lain Euroopan rahoitusvakaussvälaineelle annettavista valtiontakauksista annetun lain 2 §:n muuttamisesta: Hallituksen esitys eduskunnalle Belgian, Saksan, Viron, Irlannin, Kreikan, Espanjan, Ranskan, Italian, Kyproksen, Luxemburgin, Maltaan, Alankomaiden, Itävallan, Portugalin, Slovenian, Slovakian, Suomen ja Euroopan rahoitusvakaussvälaineen välisen ERVV-puitesopimuksen muuttamista koskevan sopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten hyväksymisestä ja laiksi Euroopan rahoitusvakaussvälaineelle annettavista valtiontakauksista annetun lain 2 §:n muuttamisesta.

Valtioneuvoston tiedonanto

Valtioneuvoston VNT 1/2012 24.2.2012. Tiedonanto eduskunnalle Kreikan valtion velkajärjestelyä ja Kreikalle annettavaa lainoitusta varten Euroopan rahoitusvakaussvälaineen varainhankinnalle myönnettävästä valtiontakauksesta.

VERKKOLEHDET

Talouselämä.fi. 8.8.2013, ” VM ei enää superministeriö? Näin vastaa kansliapäällikkö Martti Hetemäki”. Luettu 8.10.2018. <https://www.talouselama.fi/uutiset/vm-ei-ena-superministerio-nain-vastaa-kansliapaallikko-martti-hetemaki/83f2d31a-0c08-377f-b826-ec4b21b391a9>

KIRJALLISUUS

Aikalaiskirjallisuus

Hämäläinen, Karo, & Stubb, Alexander 2017: *Alex*.

Otavan kirjapaino. Helsinki

Leinonen, Hannu 2015: *Erkki Liikanen. Euron Herttua*.

Werner Sodeström Osakeyhtiö. Helsinki.

Murto, Eero 2010: *Virtanen. Kansliapäällikkö Erkki Virtasen 60-vuotistaival*.

WS Bookwell Oy. Porvoo.

Rehn, Olli 2012: *Myrskyn silmässä: eurokriisistä eteenpäin*.

Otavan kirjapaino Oy. Keuruu.

Soini, Timo 2014: *Peruspomo*.

Werner Södeström Osakeyhtiö. Helsinki.

Store, Jan 2014: *Euroopan ytimessä: 20 vuotta myötä ja vastamäessä*.

Otavan Kirjapaino Oy. Keuruu.

Vesikansa, Jarkko 2016: *Raimo Sailas. Lamantaittaja*.

Otavan Kirjapaino Oy. Keuruu.

Tutkimuskirjallisuus

Helander, Voitto. Pekonen, Kyösti. Vainio, Jouni & Kunttu, Tapani 2007: *Valiokunnat lähikuvassa*.

Edita Publishing Oy. Helsinki.

Hiden, Mikael & Honka-Hallila, Helena 2006: *Miten eduskunta toimii*.

Murto, Eero 2014: *Virkamiesvaltaa? Ministerien ja virkamiesten väliset valtasuhteet Suomessa viime vuosikymmenien aikana*.

Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print. Tampere.

Niemi, Mari K. & Raunio, Tapio & Ruostetsaari, Ilkka 2017: *Poliittinen valta Suomessa*.

Vastapaino. Tampere.

Soikkanen, Timo 1995: *Lähihistoria: teoriaan, metodologiaan ja läheisiin liittyviä ongelmia*.

Pietikäinen, Petteri 2009: *Valta Suomessa*.

Helsinki University Press. Tallinna.

Raunio, Tapio & Wiberg, Matti 2014: *Eduskunta: Kansanvaltaa puolueiden ja hallituksen ehdoilla*.

Gaudeamus Oy. Tallinna.

Tiihonen, Seppo & Heikkinen, Sakari 2010: *Valtiovarainministeriön historia III: Hyvinvoinnin turvaaja*.

Edita Publishing Oy. Helsinki.

Tiihonen, Seppo 2006: *Ministeriön johtaminen: poliittisen ja ammatillisen osaamisen liitto*.

Tampereen Yliopistopaino Oy - Juvenes Print. Tampere

Tiihonen, Seppo 2014: *Oikea käsi: Valtiojohdon neuvonantajat: eilen ja tänään*.

Unigrafia Oy. Helsinki.

Yliaska, Ville 2014: *Tehokkuuden toiveuni*.

InPrint. Riika.

TUTKIMUSARTIKKELIT

Harrinvirta, Markku – Puoskari, Pentti 2001: Kehysbudjetointi poliittisena päätöksentekoprosessina. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 3/2001.