

RMO Taipale Tuukka(VM), Napari
Sami(VM), Kariniemi Pauli

04.05.2017

JULKINEN

Asia

Yhteisen kriisintarkkailurahaston yhteinen varautumisjärjestely

Kokous

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Yhteisen kriisintarkkailurahaston yhteistä varautumisjärjestelyä on valmisteltu teknisellä tasolla talous- ja rahoituskomitean puitteissa marraskuusta 2016 alkaen. Valmistelutyö on perustunut neuvoston (ECOFIN) päätelmiin vuosilta 2013 ja 2015. Teknisen tason valmistelun edetessä ECOFIN-neuvostolta odotetaan poliittista ohjausta myös kuluvan vuoden aikana varautumisjärjestelyn keskeisistä poliittikalinjauksista. Talous- ja rahoituskomitean tavoitteena on saada tekninen valmistelutyö päätöksen vuoden loppuun mennessä. Tällöin on odotettavissa poliittisia päätöksiä yhteisen varautumisjärjestelyn perustamisesta sekä sen käyttöönottoaikataulusta.

Suomen kanta

Suomi pitää tärkeänä sijoittajavastuuseen perustuvan pankkiunionin kehittämistä ja yhteisen kriisintarkkailumekanismien uskottavia toimintaedellytyksiä.

Suomi katsoo, että täydentävä rahoitus yhteiselle kriisintarkkailurahastolle tulee vuoden 2023 loppuun ulottuvana siirtymäaikana toteuttaa kansallisista lähteistä. Edelleen Suomi katsoo, että yhteisen kriisintarkkailurahaston täydentävän rahoituksen järjestäminen yhteisen varautumisjärjestelyn kautta on mahdollista vasta siinä vaiheessa, kun siihen turvautumisen voidaan katsoa tapahtuvan tasavertaiselta pohjalta. Tämä edellyttäisi edistystä pankkiunionin riskienvähentämistoimenpiteiden osalta.

Suomi kannattaa yhteisen varautumisjärjestelyn perustamista jonkin olemassa olevan instituution kuten Euroopan unionin tai Euroopan vakauserämekanismien (EVM) yhteyteen. Sen sijaan uuden instituution perustamista tai tukeutumista jäsenvaltioiden budjetteihin ei katsota tarkoituksenmukaiseksi.

Kriisintarkkailuviranomaiset, Euroopan komissio ja ministerineuvosto ovat keskeisiä päätöksentekijöitä pankkien kriisintarkkailussa. Tämä puoltaisi yhteisen varautumisjärjestelyn perustamista unionin ja tarkemmin sen budjetin yhteyteen.

Suomi katsoo, että yhteisen varautumisjärjestelyn perustamisen ja siihen turvautumisen tulee kaikissa tapauksissa kunnioittaa täysin eduskunnan budjettisuvereniteettia. Mahdollisten sitoumusten suuruus (laina- tai takausjärjestelyjen muodossa) tulee olla rajattu selkeällä ja tarkkarajaisella euromääräisellä katolla ja lisäksi varautumisjärjestelyn

keskipitkän aikavälin fiskaalisen neutraliteetin periaatteen mukaisesti varautumisjärjestelyn myöntämä rahoitus tulee täysimääräisesti peria toimialalta takaisin ylimääräisillä jälkikäteen kerättävillä vakauseräillä.

Pääasiallinen sisältö

Yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteisen varautumisjärjestelyn tarkoitus

Yhteinen kriisinratkaisurahasto on keskeinen osa pankkiunionin yhteistä kriisinratkaisua ja se perustuu yhteiseen kriisinratkaisuasetaukseen (SRM-asetus). Kriisinratkaisurahastoon kerätään vuoteen 2023 ulottuvalla siirtymäajalla toimialalta (l. luottolaitoksilta) varoja noin 55 mrd. euron verran vuotuisilla vakauseräillä (nk. *ennakolliset vakauserät* tai *ex ante vakauserät*). Yhteistä kriisinratkaisuasetausta täydentävä valtiosopimus (valtioneuvoston asetus *SopS 88/2015*) määrää vakauseräsiirtojen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja kansallisten rahasto-osuuksien asteittaisesta yhdistämisestä.

Vuoden 2016 aikana pankkiunioniin osallistuvat jäsenvaltiot solmivat harmonisoidun luottolimiittisopimuksen kriisinratkaisurahaston varoja hallinnoivan yhteisen kriisinratkaisuneuvoston kanssa. Näin tehden jäsenvaltiot ovat varmistaneet kriisinratkaisurahaston omien kansallisten rahasto-osuuksiensa riittävän rahoituksen vuoteen 2023 ulottuvalla siirtymäajalla. Jäsenvaltioiden kansallisten luottolimiittisopimusten yhteenlaskettu kokonaismäärä on kriisinratkaisurahaston tavoitetason suuruinen, eli 55 mrd. euroa. Kunkin jäsenvaltion lainalimiitin suuruus on kriisinratkaisurahaston jakoavaimen mukainen. (Suomen osalta lainalimiitti on noin 1 mrd. euroa). Näin ollen yhteinen kriisinratkaisurahasto on voinut toimia tavoitetason mukaisella kapasiteetilla jo vuodesta 2016 alkaen, kuitenkin siten, että käytettävissä olevat varat ovat täysin yhdistyneet vasta siirtymäajan loputtua eli vuonna 2024.

Yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteisen varautumisjärjestelyn tarkoitus on toimia perälautana ja viimesijaisena rahoitusjärjestelynä kriisinratkaisurahastolle, mikäli muut rahoituslähteet ovat ehtyneet ja rahaston varat ovat riittämättömiä yhden tai useamman resoluutio tapauksen hoitamiseen. ECOFIN-neuvostossa sovittiin vuonna 2013, että yhteinen varautumisjärjestely otetaan käyttöön viimeistään yhteisen rahaston siirtymäajan päätyttyä eli vuodesta 2024 alkaen. Kuitenkin vuonna 2015 neuvosto tarkensi linjaustaan siten, että kun varautumisjärjestelyn muodosta on sovittu, voidaan erikseen päättää ottaa se käyttöön jo siirtymäaikana.

Yhteisen varautumisjärjestelyn keskeisiä periaatteita

Yhteisen varautumisjärjestelyn yksi keskeinen poliittisella tasolla hyväksytty periaate on *fiskaalinen neutraliteetti keskipitkällä aikavälillä*. Kyseisen periaatteen mukaan *kaikki* mahdolliset varautumisjärjestelyn kustannukset ml. lainakustannukset kerätään toimialalta (l. luottolaitoksilta) takaisin maksujen muodossa, sisältäen ylimääräiset jälkikäteen kerättävät (*ex post*) vakauserät. Tulokannanvaraisuutta, ja siten jäsenvaltioiden näkemyseroja, liittyy ainakin kahteen asiaan: miten keskipitkäaikaväli määritellään ja kuinka paljon fiskaalinen neutraliteetti voi nojautua ongelmankin tai sen osien myynnistä tai muusta uudelleen järjestelystä mahdollisesti saataviin realisointituloihin.

Toinen poliittisella tasolla hyväksytty keskeinen periaate on yhtäläisen kohtelun periaate, jonka mukaan pankkiunioniin osallistuvia jäsenvaltioita on kohdeltava yhtäläisesti ja sen ulkopuolisille jäsenvaltioille ei saa aiheuta varautumisjärjestelystä kustannuksia.

Kolmas keskeinen periaate on varautumisjärjestelyn *viimesijainen luonne*. Tämän suhteen on olemassa kahdenlaista näkemystä. Ensimmäisen näkemyksen mukaan varautumisjärjestely on käytettävissä tarvittaessa jo ennen yhteisen kriisinratkaisuneuvoston ottamia lainoja. Toisen näkemyksen mukaan, kaikki vaihtoehtoiset rahoituslähteet tulee olla loppuun käytetty ennen turvautumista yhteiseen varautumisjärjestelyyn.

Yhteisen varautumisjärjestelyn enimmäismäärä

Yhteisen varautumisjärjestelyn enimmäismäärää rajoittavat ainakin seuraavat seikat. Ensinnäkin, *fiskaalinen neutraliteetti keskipitkällä aikavälillä* periaatteen mukaisesti toimialan tulee kattaa kaikki kustannukset. Tämän seurauksena varautumisjärjestelyn enimmäismäärää voidaan katsoa rajoittavan arviot siitä, kuinka paljon yhteisen kriisinratkaisuneuvoston voidaan *uskottavasti* odottaa pystyvän keräämään toimialalta takaisin *ylimääräisten jälkikäteen maksettavien* vakaussmaksujen muodossa.

Toiseksi, myös lainsäädäntö antaa osviittaa varautumisjärjestelyn enimmäismäärän suhteen. SRM-asetuksen artikla 71(1) rajoittaa *ex post vakaussmaksujen* vuotuisen kokonaismäärän maksimissaan kolminkertaiseksi suhteessa *ennakollisiin vakaussmaksuihin*. SRM-asetuksen resitaali 78 puolestaan indikoi yksittäisen resoluutio tapauksen osalta *ex post vakaussmaksujen* muodossa tapahtuvan takaisinmaksun enimmäisajaksi kolme vuotta.

Yhteisen varautumisjärjestelyn enimmäismäärän suhteen keskeistä on myös se, tullaanko yhteistä varautumisjärjestelyä käyttämään ainoastaan resoluutiossa olevan luottolaitoksen pääomitukseseen vai annettaisiinko varautumisjärjestelyn kautta myös mahdollisesti likviditeettitukea resoluutiossa olevalle instituutiolle. Jälkimmäisessä tapauksessa paine varautumisjärjestelyn enimmäismäärän suuruusluokan suhteen kasvaisi huomattavasti.

Lisäksi arviot kriisinratkaisurahaston kokonaislainanottokapasiteetista on huomioitava varautumisjärjestelyn enimmäismäärää mietittäessä. SRM-asetuksen mukaan kriisinratkaisuneuvosto voi käyttää vaihtoehtoisia rahoituslähteitä tietyin ehdoin, mikäli vakaussmaksuilla kerättävät varat eivät ole välittömästi käytettävissä tai eivät kata kriisinratkaisurahaston käyttämisestä kriisinratkaisutoimista aiheutuneita kustannuksia. Edelleen SRM-asetuksen mukaan myös nämä muista rahoituslähteistä kuin varautumisjärjestelystä hankitut lainat tulee maksaa täysimääräisesti takaisin lainojen erääntymisajan kuluessa.

Yhteisen varautumisjärjestelyn toteuttamisvaihtoehdot

Yhteinen varautumisjärjestely voidaan toteuttaa teknisesti muutamalla eri tavalla riippuen siitä, mikä instituutio valitaan sen tarjoajaksi ja minkälaisella rahoitusinstrumentilla se toteutetaan. Varautumisjärjestelyn tarjoavaksi instituutioksi on ollut esillä neljä vaihtoehtoa: Euroopan Vakausmekanismi (EVM), Euroopan unionin budjetti, jäsenvaltioiden budjetit tai kokonaan uusi instituutio.

Varautumisjärjestelyn muoto rahoitusinstrumentillisessa mielessä voi olla kahdenlainen: *takauserusteinen* tai *luottoperusteinen*. Takauserusteisessa muodossa yhteisen kriisinratkaisuneuvoston liikkeeseen laskemat tai vaihtoehtoisesti sille liikepankkien myöntämät luottolimiitit taattaisiin tarjoavan instituution toimesta. Luottoperusteisessa muodossa puolestaan varautumisjärjestelyn tarjoaja tarjoaa lainalimiittia, joka voi olla kriisinratkaisuneuvoston vapaasti nostettavissa tai edellyttää tarjoajan hyväksyntää.

Jälkimmäinen vaihtoehto (tarjoajan hyväksyntää edellyttävä luottolimiitti) voi hidastaa kriisinratkaisuun liittyvää päätöksentekoa. Toisaalta se voi parantaa julkisten varojen käyttöön tukeutuvan päätöksenteon hyväksyttävyyttä.

Varautumisjärjestelyn tekninen toteutus voidaan tehdä eri tarjoajainstituutioiden ja instrumenttimuotojen kombinaatioilla. Erilaisia teknisiä toteuttamisvaihtoehtoja (pl. unionin budjetti tarjoajana vaihtoehto, jota on arvioitu erikseen) on arvioitu seuraavin kriteerein: lyhyellä varoitusajalla mobilisoitavissa olevat varat, kustannukset kriisinratkaisuneuvostolle ja pankkijärjestelmälle, kustannukset jäsenvaltioille, implementoinnin helppous kriisinratkaisuneuvostolle (suhteessa muihin vaihtoehtoihin), implementoinnin helppous jäsenvaltioille (suhteessa muihin vaihtoehtoihin), yhtäläisen kohtelun toteutuminen sekä varautumisjärjestelyn käyttö SRB:n ottamien lainojen jälkeen.

Uuden instituution perustamista ei teknisellä tasolla nähdä järkevänä, sillä uuden instituution perustamisessa on kustannuksensa. Uusi instituutio olisi myös uusi liikkeeseenlaskija ja se tarvitsisi oman rahoitusohjelmansa. Sen rahoituskustannuksessa olisi todennäköisesti uuden ja vakiintumattoman liikkeeseenlaskijan preemio. Jäsenvaltioiden budjetteja yhteisen varautumisjärjestelyn tarjoajana ei puolestaan nähdä *yhteisen* varautumisjärjestelyn hengenmukaisena ja ks. järjestely vaikuttaisi jäsenvaltioiden alijäämä- ja velkalukuihin.

Edellä mainituilla kriteereillä arvioiden EVM varautumisjärjestelyn tarjoajana ja luottolimiitti instrumenttimuotona voidaan nähdä toteuttamisvaihtoehdoista parhaimpana suhteessa toisiin em. kriteerein arvioituihin vaihtoehtoihin. Toinen vaihtoehto tälle olisi Euroopan unionin budjetti varautumisjärjestelyn tarjoajana.

Teknisellä tasolla jäsenmaiden ja eri instituutioiden toistaiseksi eniten suosima toteuttamisvaihtoehto on ollut Euroopan vakausmekanismin yhteyteen perustettava luottooperusteinen yhteinen varautumisjärjestely. Sen hyödyiksi on nähty mm. kustannustehokkuus ja nojautuminen jo olemassa oleviin rakenteisiin. Huolena tämän vaihtoehdon suhteen on esitetty mm. sen vaikutus muiden EVM-instrumenttien rahoituskapasiteettiin, kuten jäsenmaille myönnettävään rahoitustukeen. Lisäksi yhtäläisen kohtelun periaatteen takaaminen on haasteellista ja hallintomallit, mikäli euroalueen ulkopuolinen jäsenvaltio liittyisi pankkiunioniin, ovat monimutkaisia ja epätavanomaisia.

EU:n budjetti varautumisjärjestelyn tarjoajana vaihtoehdon keskeisinä hyötyinä voidaan nähdä sen yhteisömetodillisuus, kannustinvaikutukset ja vastuunalaisuus, kytkeytyminen EU-viraston toimintaan ja sisämarkkinalainsäädäntöön sekä sen tuomat synergiaedut erilaiset päätöksentekoprosessit huomioiden. Lisäksi Euroopan unionin budjetin kautta tarjottava yhteinen varautumisjärjestely turvaisi osaltaan sisämarkkinoiden toteutumista; erityisesti yhtäläisen kohtelun periaatteen toteutuminen voidaan nähdä helpompana tässä vaihtoehdossa. Vaihtoehto ei luonnollisesti vaikuttaisi myöskään euroalueen jäsenmaille EVM:n kautta myönnettävän rahoitustuen saatavuuteen, jonka tarve saattaa kasvaa pankkiresoluutiotapauksien ilmaantuessa. EU:n budjetti varautumisjärjestelyn tarjoajana vaihtoehto ei kuitenkaan ole toistaiseksi herättänyt juurikaan kannatusta teknisellä tasolla, sillä se koetaan liian monimutkaisena ja haasteellisena nykyisessä toimintaympäristössä, huomioiden myös Brexitin vaikutukset tuleviin EU-budjetin rahoituskehysneuvotteluihin.

Yhteisen varautumisjärjestelyn käytön päätöksentekomenettely

Varautumisjärjestelyyn turvautumiseen liittyen tulee päätettäväksi myös erilaiset päätöksentekomallit erilaisissa ongelma/resoluutio tapauksissa. Tehdäänkö päätökset yksimielisesti, minkälaista päätöksenteon delegointia mahdollisesti sovelletaan ja onko varautumisjärjestelyn käyttö aina tapauskohtaista vai voiko sen käyttö olla joillakin rajoitteilla (osin) delegoitu poliittiselta tasolta kriisinratkaisuneuvostolle. Esimerkiksi EVM varautumisjärjestelyn tarjoajana mallissa jäsenvaltioiden valtiovarainministereistä muodostuva hallintoneuvosto tai niiden korkeista virkamiehistä koostuva johtokunta (tai edelleen EVM:n toimitusjohtaja) olisivat todennäköisesti keskeisiä päätöksentekijöitä.

On myös huomioitava, että nykyisellään EVM voi myöntää ainoastaan *jäsenvaltioille* rahoitustukea tietyin ehdoin, ei EU:n instituutioille kuten kriisinratkaisurahastolle. Edelleen, mikäli EVM valikoituu varautumisjärjestelyn tarjoajaksi, tulee harkittavaksi, halutaanko varautumisjärjestelyyn turvaamiseen sisällyttää esim. talouspoliittista tai muuta ehdollisuutta.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Yhteisen varautumisjärjestelyn perustaminen edellyttää muutoksia joko EVM-sopimukseen tai EU:n lainsäädäntöön, riippuen siitä kumpi valitaan varautumisjärjestelyn tarjoajaksi (EVM vai EU-budjetti). Edellinen vaihtoehto vaatii jäsenvaltioiden yksimielisyyttä. Jälkimmäisessä vaihtoehdossa mahdollinen oikeusperusta voisi neuvoston oikeuspalvelun mukaan olla SEUT artikla 352, mikä edellyttää yksimielisyyttä neuvostossa ja Euroopan parlamentin hyväksyntää.

Mikäli Euroopan Vakausmekanismi (EVM) valikoituu varautumisjärjestelyn tarjoajaksi, tulee sen perustamissopimus avata ainakin artiklojen 3 (*tarkoitus*) ja 13 (*vakaustuenmyöntämismenettely*) osalta. Lisäksi tulee säätää uuden instrumentin (varautumisjärjestely) osalta erityiset säännökset nykyisten instrumenttien säännösten lisäksi (Artiklat 14 ja 18).

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunta 2.6.2017

Eduskuntakäsittely

SuV

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

Taloudelliset vaikutukset

Pankkien kriisinratkaisulainsäädäntö on ollut voimassa vuoden 2015 alusta ja pankkiunionimaiden yhteinen kriisinratkaisumekanismi vuoden 2016 alusta alkaen. Rahoitusjärjestelmän kannalta keskeisten suomalaisten pankkien kriisinratkaisun

suunnittelun ja toteutuksen hoitaa kriisinratkaisuneuvosto yhteistyössä Suomen Rahoitusvakuusviraston (RVV) kanssa. Suomalaisista pankeista tähän ryhmään kuuluvat tällä hetkellä OP – ryhmä, Danske Bank ja Kuntarahoitus. Ensi vuoden alusta lähtien Danske Bank siirtynee Tanskan kriisinratkaisuviranomaisten vastuulle. Muiden pienempien suomalaisten toimijoiden kriisinratkaisu on RVV:n vastuulla.

Nykyisen kriisinratkaisulainsäädännön tarkoituksena on ollut siirtää vastuu kriisinratkaisun rahoituksesta yksityisesti (pankkisijoittajien ja laajemmin pankkisektorin) katettavaksi. Julkisen varautumisjärjestelyn tarkoituksena olisi kuitenkin uskottavasti varmistaa kriisinratkaisun rahoituksen riittävyys siinäkin tapauksessa että usean samanaikaisen ongelmapankin kriisinratkaisu tyhjentää etukäteen rahastoidut varat. Kokemukset tämän lainsäädännön soveltamisesta ovat kuitenkin vielä vähäisiä ja toistaiseksi paine julkisten varojen käyttöön jo ennakollisena toimenä ennen itse kriisinhallintoon asettamista on osoittautunut suureksi.

Yhteisen kriisinratkaisurahaston täydentävien rahoitusjärjestelyjen ja kriisinratkaisulainsäädännön soveltamisen välillä on vahva yhteys. Kriisinratkaisun yhtenä keskeisenä ajatuksena on sen perustuminen yksityiseen rahoitukseen ja että pankeilta kerättyä kriisinratkaisurahastoa käytetään lähinnä sijoittajavastuun toteuttamisesta tehtävien poikkeusten rahoittamiseen. Mitä helpommin julkista lisärahoitusta on käytettävissä, sitä todennäköisemmin lainsäädäntöä tulkitaan siten, että lisärahoitusta myös tarvitaan.

Kriisinratkaisuviranomaiset tai kukaan muukaan toimija ei toistaiseksi ole esittänyt minkäänlaisia vaikutusarvioita siitä, kuinka paljon ja mihin tarkoituksiin lisärahoitusta tarvitaan. Elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin vaikutusarvion mukaan yksityinen rahoitus on lähtökohtaisesti kuitenkin riittävä.

Varautumisjärjestelyn vaikutukset julkiselle taloudelle sekä pankkiunioniin osallistuville että sen ulkopuolisille jäsenvaltioille riippuvat ennen kaikkea siitä kuinka poliittisella tasolla sovittua periaatetta *fiskaalisesta neutraaliudesta keskipitkällä aikavälillä* pystytään kunnioittamaan käytännössä. Tästä riippumatta lyhyellä aikavälillä jäsenvaltioille saattaa tulla kustannuksia, mikäli yhteiseen (julkiseen) varautumisjärjestelyyn joudutaan turvautumaan. Fiskaalisen neutraliteetin periaatteen mukaisesti kaikki varautumisjärjestelyn aiheuttamat kustannukset pitäisi kuitenkin kerätä toimialalta takaisin keskipitkällä aikavälillä.

Mikäli yhteinen varautumisjärjestely tarjottaisiin Euroopan unionin budjetin kautta, olisi sillä taloudellisia vaikutuksia unionin budjettiin ainoastaan siinä tapauksessa, että velallinen (i. yhteinen kriisinratkaisuneuvosto) laiminlöisi varautumisjärjestelystä tulevan rahoituksen takaisinmaksuja. Tämä vähentäisi EU:n omien varojen katon ja monivuotisen rahoituskehyksen maksukaton välistä vuotuista liikkumavaraa. Mikäli yhteinen varautumisjärjestely tarjottaisiin EVM:n kautta, tällöin vastaavassa tilanteessa EVM:n maksettu pääoma sekä tarvittaessa *vaadittaessa maksettava pääoma* kattaisivat syntyneitä tappiota.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat**Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot**

VM/RMO finanssisihteeri Tuukka Taipale, puh. +358 2955 30523

VM/RMO erityisasiantuntija Sami Napari, puh. +358 2955 30328

VM/RMO finanssineuvos Pauli Kariniemi, puh +358 2955 30210

etunimi.sukunimi@vm.fi

EUTORI-tunnus

EU/2017/0258

Liitteet**Viite**

Asiasanat
Hoitaa

Tiedoksi
