

RMO Taipale Tuukka(VM), Kariniemi 12.06.2018
Pauli (VM)
JULKINEN

Asia

Yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteinen varautumisjärjestely

Kokous

U/E/UTP-tunnus

E 43/2017 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteistä varautumisjärjestelyä on valmisteltu talous- ja rahoituskomitean puitteissa marraskuusta 2016 alkaen. Valmistelutyö on perustunut ECOFIN-neuvoston päätelmiin vuosilta 2013 ja 2015, joiden yhteydessä jäsenvaltiot ovat poliittisesti sitoutuneet varautumisjärjestelyn perustamiseen vuoden 2023 loppuun mennessä.

Laajennettu euroryhmä käy keskustelua yhteisestä varautumisjärjestelystä kesäkuun 2018 kokouksessaan osana laajempaa pankkiunioni- ja EMU:n syventämiskeskustelua. Pian sen jälkeen myös Eurooppa-neuvostolta odotetaan linjauksia kesäkuun 2018 huippukokouksessa yhteisestä varautumisjärjestelystä ja siihen liittyvistä periaatteista osana EMU:n syventämiskeskustelua.

Valtioneuvosto saattaa varautumisjärjestelyä koskevan neuvottelutilanteen eduskunnan käsiteltäväksi osana kesäkuun euroryhmän ja Eurooppa-neuvoston valmistelua. Asian valmistelu talous- ja rahoituskomitean puitteissa on edelleen kesken, eikä tällä hetkellä ole selkeää kirjallista pohjaesitystä varautumisjärjestelystä, mikä olisi esitelty tai mikä tuotaisiin lähiaikoina ministeritasolle. Kirjelmässä esitetyt tiedot perustuvat siten valmisteluvaiheessa käytettävissä oleviin tietoihin ja kirjelmänlaatijoiden parhaaseen arvioon yhteisen varautumisjärjestelyn neuvottelutilanteesta.

Suomen kanta

Suomi voi tukea yhteisen kriisinratkaisurahaston varautumisjärjestelyn perustamista EVM:n yhteyteen. Yhteisen kriisinratkaisurahaston täydentävän rahoituksen järjestäminen yhteisen varautumisjärjestelyn kautta on mahdollista kuitenkin vasta konkreettisen ja selvästi todennetun pankkisektorin merkittävän riskien vähentämisen ja tasaamisen jälkeen. Lisäksi EVM-sopimus tulee avata vain kerran,

minkä vuoksi varautumisjärjestelyn perustaminen tulee tehdä osana laajempaa EVM-kokonaisuudistusta.

Varautumisjärjestelyn kautta myönnettävien lainojen tai takauksien yhteenlaskettu enimmäismäärä tulee rajata selkeällä ja tarkkarajaisella euromääräisellä katolla, joka heijastelee kriisinratkaisurahaston 55 miljardin euron tavoitetasoa.

Varautumisjärjestelyn keskipitkän aikavälin fiskaalisen neutraliteetin periaatteen mukaisesti varautumisjärjestelyn kautta myönnetty rahoitus tulee periä takaisin täysimääräisesti toimialalta ylimääräisillä jälkikäteen kerättävillä vakauseräillä.

Julkisten varojen käyttö pankkikriisien hallinnassa on tarkoitettu rajatuksi poikkeukseksi pankkiunionin kriisinhallintajärjestelmässä. Varautumisjärjestelyn kautta myönnettävien - luonteeltaan viimesijaisten - lainojen nostamista tai takauksien myöntämistä koskevien päätösten tulee siten perustua tapauskohtaiseen, poliittisesti vastuunalaiseen harkintaan, EVM:n hallintoneuvostossa tai johtokunnassa. Yksittäisten lainaerien maksatuksia voidaan kuitenkin delegoida virkamiestasolle.

Eduskunnan budjettisuvereniteetin turvaamiseksi yhteistä varautumisjärjestelyä koskevat päätökset tulee tehdä yksimielisesti, kansalliset parlamentaariset prosessit huomioiden.

Pääasiallinen sisältö

Yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteisen varautumisjärjestelyn tarkoitus on toimia perälautana ja viimesijaisena rahoituslähteenä pankkien rahoittamalle yhteiselle kriisinratkaisurahastolle¹, mikäli muut rahoituslähteet ovat ehtyneet ja rahaston varat ovat riittämättömiä yhden tai useamman resoluutiotapauksen hoitamiseen.

ECOFIN-neuvostossa sovittiin vuonna 2013, että yhteinen varautumisjärjestely otetaan käyttöön viimeistään rahaston siirtymäaikavaiheen päätyttyä eli vuodesta 2024 alkaen. Kuitenkin vuonna 2016 neuvosto tarkensi linjaustaan siten, että kun varautumisjärjestelyn muodosta on sovittu, voidaan erikseen päättää ottaa se käyttöön jo siirtymäaikana.

Yhteisen varautumisjärjestelyn keskeisiä poliittisella tasolla hyväksytyjä periaatteita ovat *fiskaalinen neutraliteetti keskipitkällä*

¹ Kriisinratkaisurahastoon kerätään vuoteen 2023 ulottuvalla siirtymäajalla toimialalta 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 vakauseräiden siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja kansallisten rahasto-osuuksien asteittaisesta yhdistämisestä. Kriisinratkaisurahaston varat yhdistyvät asteittain ja ovat täysin yhdistyneet vasta, kun siirtymäaika loppuu vuoden 2023 lopussa, jolloin myös kansalliset rahasto-osuudet lakkaavat olemasta. Kesäkuun 2017 lopussa rahastossa oli varoja yhteensä 17,4 mrd. euroa; sen lisäksi rahaston rahoituskapasiteettia täydentävät nk. kansalliset luottolimiittisopimukset, joilla jäsenvaltiot siltarahoittavat lainkäyttöalueensa ennakolliset vakauserät tavoitetason mukaiselle tasolle.

aikavälillä, yhtäläinen kohtelu pankkiunioniin osallistuvien jäsenvaltioiden kesken ja viimesijainen luonne. Ensiksi mainittu painottaa varautumisjärjestelyn kustannuksettomuutta jäsenvaltioiden julkiselle taloudelle, ts. pankkisektorin tulisi maksaa kaikki varautumisjärjestelyyn liittyvät kustannukset takaisin. Se asettaa myös reunaehdoja varautumisjärjestelyn kautta myönnettävän rahoituksen takaisinmaksuaikataulun suhteen. Toinen periaate puolestaan mahdollistaa pankkiunioniin mahdollisesti myöhemmin liittyvien ei-euromaiden osallistumisen järjestelyyn yhtäläiseltä pohjalta, esimerkiksi rinnakkaisella luottolimiitillä. Kolmas periaate alleviivaa varautumisjärjestelyn käyttöä ainoastaan viimesijaisena rahoituslähteenä. Kaikki kolme periaatetta ovat keskeisesti ohjanneet ja raamittaneet teknisen tason neuvotteluja.

Varautumisjärjestelyn toteuttamisvaihtoehtoja on lähtökohtaisesti useampia ja myös rahoitukselliselta muodoltaan se voisi olla joko laina- tai takausjärjestely. Talous- ja rahoituskomitean puitteissa on kuitenkin käytännössä neuvoteltu ja edistetty ainoastaan vaihtoehtoa, jossa varautumisjärjestely olisi jatkuvaluonteinen² Euroopan vakausmekanismiin (EVM) myöntämä luottolimiitti kriisinratkaisurahastoa hallinnoivan kriisinratkaisuneuvoston (SRB) nostettavaksi.

Luottolimiitin raja eli yhteisestä varautumisjärjestelystä nostettavan rahoituksen yhteenlaskettu enimmäismäärä on teknisissä neuvotteluissa heijastellut noin itse kriisinratkaisurahaston 55 mrd. euron tavoitetasoa. Myös komission taannoksen ehdotuksen EVM:n muuttamisesta Euroopan valuuttarahastoksi (EVR) yhteydessä, komissio esitti varautumisjärjestelyä perustettavaksi EVR:n yhteyteen ja samalla varautumisjärjestelyn enimmäismääräksi aluksi 60 mrd. euroa. On huomattava, että varautumisjärjestelystä nostettavaa enimmäismäärää rajoittaa yhtäältä periaate fiskaalisesta neutraaliudesta keskipitkällä aikavälillä sekä toisaalta SRM-asetuksesta tulevat reunaehdot kuten se, että vuotuiset *ylimääräiset jälkikäteen kerättävät vakausmaksut* eivät saa olla yli kolminkertaisia suhteessa ennakollisiin vakausmaksuihin. Viime kädessä pankkisektorin tosiasiallinen kyky maksaa takaisin SRB:lle ylimääräisten jälkikäteen kerättävien vakausmaksujen muodossa tulisi rajoittaa varautumisjärjestelyn enimmäismäärää.

Yhteisen kriisinratkaisurahaston käyttö, kriisinratkaisumääräyksen yhteydessä, on jo itsessään tarkoitettu luonteeltaan viimesijaiseksi ja ainoastaan rajattuihin poikkeustapauksiin turvaamaan kriisinratkaisutyökalujen tehokas soveltaminen. Yleisesti ottaen kriisinratkaisurahastoa voi käyttää uudelleenpääomittukseen (ei kuitenkaan tappioiden kattamiseen), likviditeettitukeen tai osakkeenomistajien ja velkojien kompensointiin siltä osin kuin ns. *No Creditor Worse Off*-periaatetta rikotaan kriisinratkaisun yhteydessä.

² Jatkuvaluonteisessa luottolimiitissä takaisinmaksut vapauttavat käytettävissä olevan luoton määrää.

Rahaston käyttö uudelleenpääomitusarkoituksiin edellyttää vähintään 8 prosentin sijoittajavastuun toteuttamista (nk. *bail-in*) ja sen lisäksi rahaston käyttö rajoittuu enimmillään 5 prosenttiin suhteessa resoluutiossa olevan pankin kokonaisvastuisiin mukaan lukien pankin omat varat. On huomattava, että edellä mainittuja numeerisia rajoja ei sovelleta, mikäli rahastoa käytetään *likviditeettitarkoituksiin*. Yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteisen varautumisjärjestelyn teknisissä neuvotteluissa suurimman osan jäsenvaltioista ml. Suomi lähtökohta on ollut se, että olisi tarkoituksenmukaista, että rahaston varautumisjärjestely toimisi varautumisjärjestelynä kaikille SRM-asetuksen mukaisille kriisinratkaisurahaston toiminnoille, eikä varautumisjärjestelyn käyttöä rajattaisi ainoastaan esimerkiksi pääomatukeen. Kuitenkin, koska kyseessä on julkinen rahoitusjärjestely, ehdot saattaisivat poiketa siitä, mitä itse rahaston käyttö edellyttää; tämä on lopulta poliittisella tasolla päätettävä asia.

Kenties keskeisin varautumisjärjestelyyn liittyvä asia on päätöksentekomenettelyt yhtäältä itse varautumisjärjestely-instrumentin (luottolimiitin) perustamisesta ja sitä kautta myönnettävän rahoituksen yhteenlasketusta enimmäismäärästä sekä toisaalta yksittäisten lainaerien nostojen osalta. Teknisissä neuvotteluissa pohjalla oleva malli lähtee siitä, että EVM:n hallintoneuvosto (l. ministerit) päättäisi, yksimielisesti tai (vahvistetulla) määräenemmistöllä, ainoastaan itse varautumisjärjestely-instrumentin perustamisesta ja sitä kautta myönnettävän rahoituksen yhteenlasketusta enimmäismäärästä (kaikkiin resoluutiotapauksiin). Tämän jälkeen yksittäisistä lainaerien nostoista (yksittäisiä) resoluutiotapauksia varten päättäisi mahdollisesti hallintoneuvoston sijaan EVM:n johtokunta, joka voisi edelleen valtuuttaa nostot täysimääräisesti tai tiettyyn rajaan saakka EVM:n toimitusjohtajalle.

Päätöksenteon delegointia poliittiselta tasolta virkamiestasolle on perusteltu erityisesti sillä, että päätöksenteon katsottaisiin tällöin joidenkin mielestä olevan huomattavasti nopeampaa, mikä akuutissa kriisitilanteessa on monasti toivottavaa. Toinen perustelu on ollut se, että lainaerien nostamisen päätöksenteossa ei joidenkin näkemysten mukaan tulisi välttämättä olla juurikaan harkinnanvaraisuutta; ts. mikäli ehdot rahoituksen saamiselle varautumisjärjestelystä täyttyvät, niin tällöin lainaerien nosto pitäisi olla lähes automaattista.

Ottaen huomioon EVM:n olemassa olevat instrumentit ja niihin liittyvät päätöksentekomenettelyt, voidaan yhteisen varautumisjärjestelyn teknisten neuvottelujen yhteydessä esitettyjen päätöksentekomallien katsoa poikkeavan huomattavasti nykyisistä EVM-instrumenteista, joissa EVM:n hallintoneuvoston rooli päätöksentekijänä korostuu ja delegointi virkamiestasolle on melko vähäistä. Teknisellä tasolla päätöksenteon delegointi EVM:n johtokuntatasolle on saanut paljon kannatusta, ja Suomi on ollut käytännössä ainut jäsenvaltio, joka on edes ylläpitänyt vaihtoehtoa siitä, että EVM:n hallintoneuvosto päättäisi aina tapauskohtaisesti myös yksittäisten lainaerien nostamisesta.

Muita keskeisiä teknisiä yhteisen varautumisjärjestelyn elementtejä, jotka tulevat jossakin vaiheessa poliittisella tasolla linjattavaksi ovat: luottolimiitistä nostettujen lainaerien juoksuajaksi, hinnoitteluelementit ja varautumisjärjestely-instrumentin uusiminen ja uudelleentarkastelu linjassa siihen liittyvän EU-säätelyn kanssa. Lainaerin juoksuajaksi teknisellä tasolla on kaavailtu 3 vuotta mahdollisella 2 vuoden juoksuajan pidennyksellä. Lainan marginaaliksi puolestaan on esitetty 35 korkopistettä, joka nousisi 15-40 korkopisteellä, mikäli juoksuajaa pidennettäisiin kahdella vuodella. Nämä heijastelevat nykyisten EVM-instrumenttien marginaaleja. Varautumisjärjestelyn uudelleentarkastelu ja uusiminen on ehdotettu tapahtuvan siihen liittyvän EU-lainsäädännön uudelleentarkastelun yhteydessä. Varautumisjärjestelyn uusiminen voisi olla lähtökohtaisesti joko harkinnanvarainen tai enemmän automatisoitu päätös.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Yhteisen varautumisjärjestelyn perustaminen EVM:n yhteyteen edellyttää muutoksia EVM-sopimukseen, jonka avaaminen edellyttää jäsenvaltioilta yksimielisyyttä. EVM-perustamissopimus tulisi avata ainakin artiklojen 3 (tarkoitus) ja 13 (vakaustuenmyöntämismenettely) osalta. Lisäksi tulisi säätää uuden instrumentin (varautumisjärjestely) osalta erityiset säännökset nykyisten instrumenttien säännösten lisäksi (Artiklat 14 ja 18). Tämän vuoksi valtioneuvosto katsoo, että yhteisen varautumisjärjestelyn perustamista on tarkoituksenmukaista katsoa ainoastaan osana laajempaa EVM-kokonaisuudistusta; perustamissopimus tulisi avata ainoastaan kerran.

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

Valtiovarainministeriö
EU-ministerivaliokunta 15.6.2018

Eduskuntakäsittely

SuV

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

Taloudelliset vaikutukset

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 ongelmabankin kriisinratkaisu tyhjentää etukäteen rahastoidut varat.

Kokemukset tämän lainsäädännön soveltamisesta ovat kuitenkin vielä vähäisiä ja toistaiseksi paine julkisten varojen käyttöön jo ennakkolisena toimenä ennen itse kriisinhallintoon asettamista on osoittautunut suureksi. Mitä helpommin julkista lisärahoitusta on käytettävissä, sitä todennäköisemmin lainsäädäntöä tulkitaan siten, että lisärahoitusta myös tarvitaan. Toisaalta on myös argumentoitu, että uskottava julkinen varautumisjärjestely itse asiassa vähentäisi painetta käyttää julkista rahaa ja edesauttaisi osaltaan yksityisten ratkaisujen löytymistä.

Varautumisjärjestelyn vaikutukset julkiselle taloudelle riippuvat ennen kaikkea siitä, kuinka poliittisella tasolla sovittua periaatetta fiskaalisesta neutraaliudesta keskipitkällä aikavälillä pystytään kunnioittamaan käytännössä. Lyhyellä aikavälillä jäsenvaltioille saattaa tulla kustannuksia, mikäli yhteiseen varautumisjärjestelyyn joudutaan turvautumaan. Fiskaalisen neutraliteetin periaatteen mukaisesti kaikki varautumisjärjestelyn aiheuttamat kustannukset pitäisi kuitenkin kerätä toimialalta takaisin keskipitkällä aikavälillä.

Edellä esitetyn perusteella yhteiseen varautumisjärjestelyyn liittyy merkittäviä, euromäärältään etukäteen vaikeasti arvioitavissa olevia riskejä ja vastuita. Mahdollisissa tappiutilanteissa, joissa velallinen eli yhteinen kriisinhallintoneuvosto (SRB) laiminlöisi varautumisjärjestelystä nostetun rahoituksen takaisinmaksuja EVM:lle, EVM:n maksettu pääoma sekä tarvittaessa *vaadittaessa maksettava pääoma* kattaisivat syntyneitä tappiota. Siten Suomen enimmäisvastuut on tarkasti rajattu Suomen EVM-pääomaosuuksiin.

Eduskunnan budjettisuvereniteetin näkökulmasta erityisen keskeinen kysymys on se, että onko valtiosääntöoikeudellisesti mahdollista, että Suomi sitoutuisi ennakolta EVM:stä myönnettävään rahoitustukeen yhteisen varautumisjärjestelyn kautta siten, että varautumisjärjestelyn perustamisen ja sen kautta myönnettävän rahoituksen enimmäismäärän päättämisen jälkeen päätökset yksittäisten lainerien nostamisesta tehtäisiin mahdollisesti ilman Suomen ja/tai eduskunnan myötävaikutusta. On kuitenkin huomattava, että yksittäisten lainaerien nostojen päätöksenteon delegointi virkamiestasolle ei poissulje mahdollisuutta muiden EVM-instrumenttien kaltaisesta kansallisesta parlamentaarisesta prosessista päätöksenteon yhteydessä.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

-

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

VM/RMO finanssisihteeri Tuukka Taipale, puh. +358 2955 30523
VM/RMO finanssineuvos Pauli Kariniemi, puh. +358 2955 30210

etunimi.sukunimi@vm.fi

EUTORI-tunnus

EU/2018/0337

Liitteet

Viite

Asiasanat
Hoitaa

Tiedoksi
