VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteisen varautumisjärjestelyn aikaistettu käyttöönotto ja muutokset valtiosopimukseen vakausmaksujen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä (*E 45/2019 vp*)

Perustuslakivaliokunta 26.11.2019

Tuukka Taipale, Aleksi Kaakinen



Rahoitusmarkkinaosasto

Tausta

- **Pankkiunionin** yhteinen kriisinratkaisumekanismi, jonka perustamisesta sovittiin joulukuussa 2013 (ECOFIN)
  - **Kriisinratkaisuasetus** (rahasto ja kriisinratkaisuneuvosto)
  - Täydentävä **valtiosopimus** vakausmaksujen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä
  - Rahaston **varautumisjärjestelyn** luominen ja käyttöönotto viimeistään vuonna 2024
- Euroryhmä/Eurohuippukokous päätti varautumisjärjestelyn perustamisesta Euroopan vakausmekanismin (EVM) yhteyteen kesäkuussa 2018
- Euroryhmä joulukuu 2018: Varautumisjärjestely otetaan aikaistetusti käyttöön, mikäli vuonna 2020 suoritettava riskien vähenemisarvio osoittaa riittävää edistystä. **Lisäksi kirjaus pyrkimyksestä löytää sopu rajatuista muutoksista em. valtiosopimukseen.**
- Euroryhmän puitteissa valmisteltu muutoksia ko. valtiosopimukseen
- Joulukuussa odotettavissa sopu erilaisista teknisistä toteuttamisvaihtoehdoista (EVM-kokonaispaketin yhteydessä). Päätös sopimuksen mahdollisesta muuttamisessa odotettavissa kuitenkin vasta ensi vuoden riskiarvion yhteydessä.

Säätämisjärjestys ja suhde perustuslakiin 1/2

- Yhteistä kriisinratkaisurahastoa koskeva sopimus on tavanomainen kansainvälinen sopimus, sopimusosapuolena olevat EU:n jäsenvaltiot käyttävät kansallista toimivaltaa
- Kriisinratkaisuasetuksesta erillinen sopimus tarvittiin, koska toimielimillä ja jäsenvaltioilla oli eriäviä näkemyksiä kriisinratkaisuasetuksen oikeusperustan (SEUT 114 artikla) asianmukaisuudesta tiettyjen säädösten osalta
    - Myös Suomi piti oikeusperustan asianmukaisuutta epäselvänä ja kiistanalaisena (*PeVL 28/2013 vp*).

→ Kiistanalaiset kysymykset (kuten vakausmaksujen siirtäminen) sijoitettiin erilliseen, kriisinratkaisuasetusta täydentävään sopimukseen.

Säätämisjärjesteys ja suhde perustuslakiin 2/2

- Perustuslakivaliokunta on katsonut (*PeVL 1/2014 vp*), että sopimus rinnastuu sisällöltään ja vaikutuksiltaan unioniasioihin ja siinä on siten kyse valtioneuvoston toimivaltaan perustuslain 93 §:n 2 momentin nojalla kuuluvasta unioniasiasta.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto HE 175/2014 vp käsittelyn yhteydessä:
  - *Valiokunta esitti, että **eduskunnan suostumus on tarpeen** hallituksen esityksessä tarkoitetun **sopimuksen hyväksymiseen sekä** hallituksen esityksessä ehdotetun **julistuksen antamiseen**, että **näistä päätetään äänten enemmistöllä**, että 1. ja **3**.-18. lakiehdotus **voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä** ja että 2. lakiehdotus käsitellään perustuslain 87 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.*
- Nyt ehdotetut muutokset eivät arvion mukaan muuttaisi säätämisjärjestysperusteita.
- Kriisinratkaisurahastoa koskevat mahdolliset sopimusmuutokset eivät itsessään ole valtiontalouden kannalta merkittäviä, mutta yhdessä Euroopan vakausmekanismiin perustettavan rahaston varautumisjärjestelyn kanssa, **mahdolliset sopimusmuutokset voidaan arvioida merkitykseltään huomattavaksi ja ne edellyttäväisivät siten eduskunnan suostumusta** (*perustuslaki 94 § 1*).

Perustuslakivaliokunnan aiemmat kannanotot

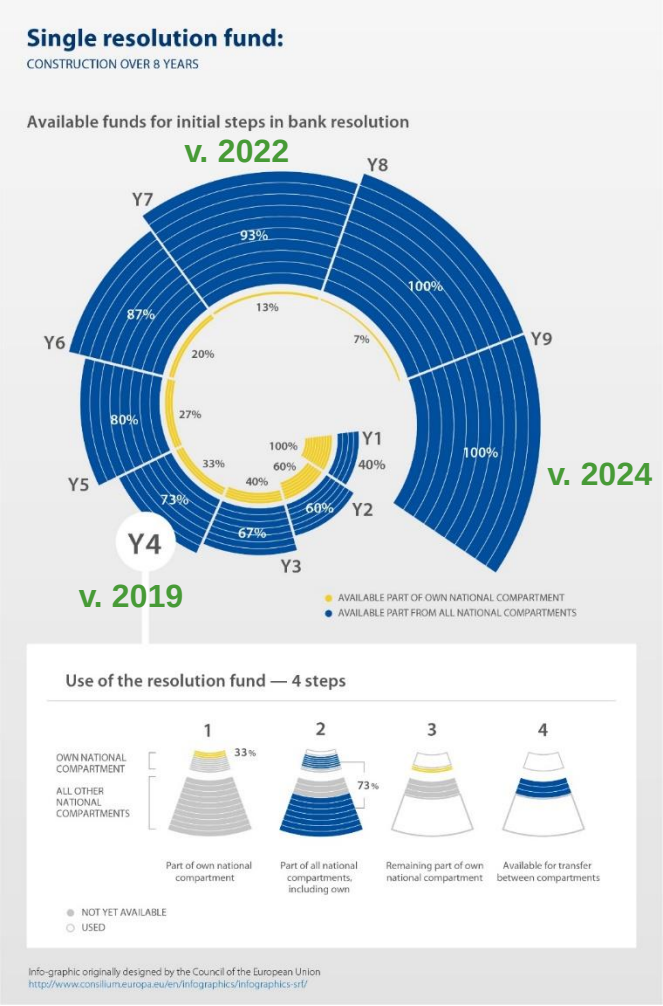
- Perustuslakivaliokunta otti sopimuksen neuvotteluvaiheessa kantaa sopimukseen (PeVP 18/2014 vp) erityisesti sen **9**, **7** ja **5** artiklan osalta
- **Artiklaan 9** ei ole toistaiseksi esitetty muutoksia. Sen sijaan vastaavat säädökset tulevat osaksi yhteisen varautumisjärjestelyyn liittyvää *lainsäädännön pysyväisyysvaatimusta*.
- E-kirjeessä esitetty malli nro. 1 edellyttäisi **7 artiklan** (*rahasto-osuuksien väliset siirrot*) muuttamista. Tämä malli on kuitenkin käytännössä pudonnut poissa neuvotteluista eikä sitä ole teknisesti enää valmisteltu.

Muutokset kohdistuvat pääosin 5 artiklaan

- Valtiosopimuksen mahdolliset muutokset **kohdistuvat pääosin sopimuksen 5 artiklaan**, jossa määrätään kustannusten taakanjaosta rahastoa käytettäessä seuraavasti:

  1. Kansalliset rahasto-osuudet, joita kriisinratkaisu koskee
  2. Kaikki rahasto-osuudet (ml. omat)
  3. Jäljellä olevat varat kansallisissa (joita kriisinratkaisu koskee) rahasto-osuuksissa
  4. **Ylimääräiset jälkikäteen kerättävät vakausmaksut**
  5. Muut yksityiset tai julkiset lähteet, rahasto-osuuksien väliset lainat

- Siirtymäkauden loputtua vuonna 2023 rahaston varat ovat **täysin yhdistyneitä** eikä enää jaottelua kansallisten pankkisektoreiden välillä



Yhteenveto

- Yksi keskeisimmistä muutoksista sopimusta muutettaessa koskee ylimääräisiä vakausmaksuja: kaikissa e-kirjelmässä kuvatuissa malleissa niiden kerääminen ulotettaisiin myös kriisinratkaisusta osattomien jäsenvaltioiden pankeille jo ennen lopputilaa (eli vuotta 2024).
- Lopputilaa aikaistaessa (malli nro 3) ennakolliset vakausmaksut olisivat täysin yhdistyneitä jo siirtymäaikana.
- Pankeilta kerättävät vakausmaksut toimivat puskurina julkistaloudelle (*budjetti ja finanssivallan turvaaminen*). Varautumisjärjestely (EVM) on viimesijainen rahoitusjärjestely, johon voidaan turvautua, mikäli rahasto on tyhjä ja muut rahoituslähteet ovat ehtyneet.
- Sopimuksen muuttamisella ei ole suoraa vaikutusta Suomen pääomaosuuksiin rajattuihin kokonaisvastuisiin Euroopan vakausmekanismissa, johon rahaston varautumisjärjestely perustetaan, ja jonka mahdolliseen aikaistettuun käyttöönottoon sopimusmuutokset liittyvät.
- Ehdotetut muutokset eivät arvion mukaan muuttaisi säätämisjärjestysperusteita.

Liite

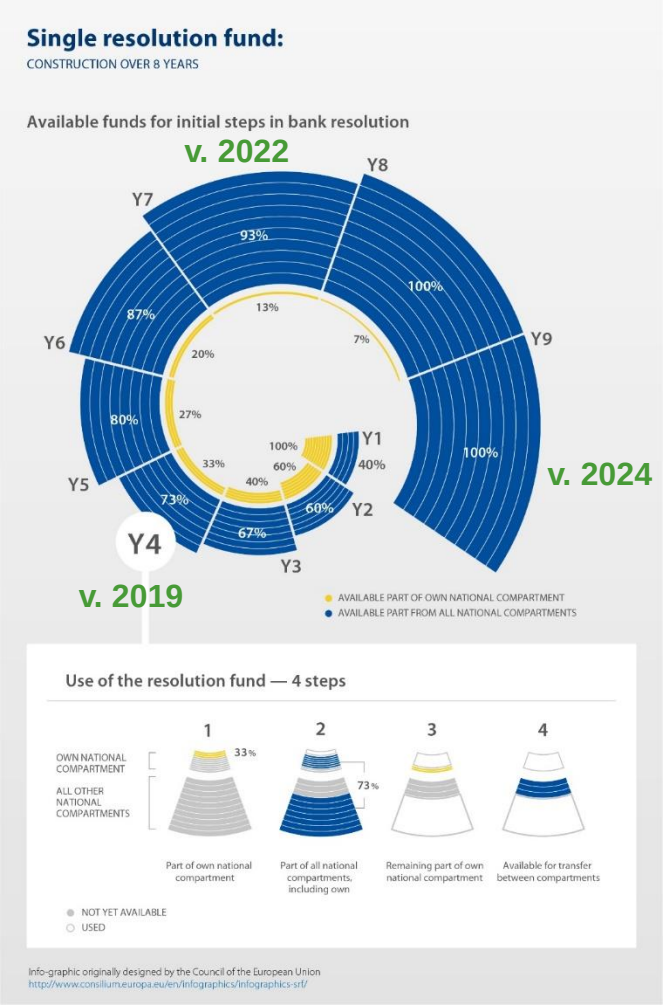
E-kirjeen varsinainen sisältö

Pääasiallinen sisältö 1/2

- Kriisinratkaisurahasto on perustettu vuonna 2014 kriisinratkaisuasetuksella
- Rahastoon on kerätty vuodesta 2016 saakka vakausmaksuja pankeilta, etukäteisrahoitus jatkuu vuoden 2023 loppuun saakka
- Rahaston tavoitetaso on vähintään 1 % pankkiunionin pankkien suojatuista talletuksista
- Arvio tavoitetasosta tällä hetkellä on n. 60-75 miljardia euroa (*talletuskannan kehittyminen vaikuttaa arvioon*)
- Rahastossa tällä hetkellä varoja n. 33 miljardia euroa, josta Suomessa tapahtuvaan pankin kriisinratkaisutilanteeseen (‘resoluutioon’) on käytettävissä 17 miljardia euroa

Pääasiallinen sisältö 2/2

- Valtiosopimuksen mahdolliset muutokset **kohdistuvat pääosin sopimuksen 5 artiklaan**, jossa määrätään kustannusten taakanjaosta rahastoa käytettäessä seuraavasti:
  1. Kansalliset rahasto-osuudet, joita kriisinratkaisu koskee
  2. Kaikki rahasto-osuudet (ml. omat)
  3. Jäljellä olevat varat kansallisissa (joita kriisinratkaisu koskee) rahasto-osuuksissa
  4. Ylimääräiset jälkikäteen kerättävät vakausmaksut
  5. Muut yksityiset tai julkiset lähteet, rahasto-osuuksien väliset lainat
- Siirtymäkauden loputtua vuonna 2023 rahaston varat ovat **täysin yhdistyneitä** eikä enää jaottelua kansallisten pankkisektoreiden välillä



Vaihtoehtoiset mallit

1) **Pakolliset väliaikaiset siirrot rahasto-osuuksien välillä** ja kaikkia jäsenvaltioita koskevat **ylimääräiset vakausmaksut varautumisjärjestelystä myönnetyn lainan takaisin maksamiseksi**
   - Tekninen valmistelu vähäistä, sillä mallin lopputulos jäsenvaltioille hyvin erilainen
2) **Ylimääräisten vakausmaksujen vaiheittainen yhdistäminen** jo siirtymäkauden aikana
   - Valmistelu keskittynyt tähän vaihtoehtoon ja sen vaihtoehtoisiin toteutustapoihin
   - Keskeiset kysymykset: sovellettava ex-post vakausmaksujen yhdistämispolku ja käyttötarkoitus sekä rahasto-osuuksien välinen lainaus
3) **Kriisinratkaisurahaston lopputilan aikaistaminen**
   - Siirtymäkauden lopettaminen ja siirtyminen lopputilaan sovittua aiemmin
   - Ei enää erottelua jäsenvaltioiden pankkisektoreiden välillä

Taloudelliset vaikutukset

- Sopimusmuutosten vaikutukset ensisijaisesti suomalaiselle pankkisektorille, epäsuora vaikutus myös veronmaksajalle EVM:n kautta
- Nettovaikutusta haastava arvioida:
  - rahaston käytön kohdistuminen
  - suomalaisen pankkisektorin kunto vs. muiden jäsenvaltioiden pankkisektorin kunto
- **Keskeinen punninta näiden kahden välillä:**

I. pankkisektorin aikaistettu/nopeutettu yhteisvastuullisuus valtiosopimuksen muuttamisen myötä

II. kasvanut rahoituskapasiteetti rahastosta ja varautumisjärjestelystä

Esimerkkilaskelmia rahoituskapasiteetista (v. 2022)

	Rahoituskapasiteetti kriisinratkaisurahastosta + varautumisjärjestelystä	Mahdollinen enimmäistaakka ylimääräistä vakausmaksuista eri jäsenvaltioiden pankkisektoreille (toisessa jäsenvaltiossa tapahtuvaan kriisinratkaisuun)
Ei muutoksia valtiosopimukseen (mutta varautumisjärjestelyn aikaistettu käyttöönotto)	**43-65 mrd.**	
1. Pakolliset väliaikaiset siirrot rahasto-osuuksien välillä ja kaikkia jäsenvaltioita koskevat ylimääräiset vakausmaksut varautumisjärjestelystä myönnetyn lainan takaisin maksamiseksi	**43-95 mrd.**	**0,1 – 14 mrd.**
2. Ylimääräisten vakausmaksujen vaiheittainen yhdistäminen jo siirtymäkauden aikana	**86-92 mrd.**	**0,0 – 13 mrd.**
3. Kriisinratkaisurahaston lopputilan aikaistaminen	**95 mrd.**	**0,1 – 14 mrd.**

Suomen kantaehdotuksen linjaukset

- Hallitusohjelman mukaan Suomi toimii aktiivisesti pankkiunionin viimeistelemiseksi ottaen huomioon pankkien riskitasot.
- Viimeistään ensi vuonna Euroopan komissio esittää arvionsa riskien vähenemisestä.
  - Suomi arvioi tällöin myös itsenäisesti riskien vähenemistä ja on tämän arvion pohjalta valmis harkitsemaan sekä yhteisen varautumisjärjestelyn aikaistettua käyttöönottoa että vakausmaksujen siirtoa ja yhdistämistä koskevan valtiosopimuksen muuttamista.
- Suomi tavoittelee sopimusta muutettaessa mahdollisimman selkeää ja ymmärrettävää ratkaisuvaihtoehtoa.

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Tuukka Taipale, Aleksi Kaakinen
Puh. 0295 16001 (vaihde)
Lisätieto: etunimi.sukunimi@vm.fi
www.vm.fi

Valtiovarainministeriön viestintä
vm-viestinta@vm.fi
Mediapalvelunumero (arkisin 8–16) 02955 30500

