VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteisen varautumisjärjestelyn aikaistettu käyttöönotto ja muutokset valtiosopimukseen vakausmaksujen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä

(EJ 2/2020 vp – E 45/2019 vp)

Tuukka Taipale, neuvotteleva virkamies
Nina Santaharju, erityisasiantuntija
Perustuslakivaliokunta 4.3.2020

Tausta

- Yhteisen kriisinratkaisurahaston **yhteisen varautumisjärjestelyn** perustaminen Euroopan vakausmekanismin (EVM) yhteyteen
- Poliittinen päätös varautumisjärjestelyn mahdollisesta **aikaistetusta käyttöönotosta** myöhemmin tänä vuonna riskien vähenemisarvion perusteella
- Aikaistettuun käyttöönottoon liittyy nyt esitettävät **rajatut muutokset vakausmaksuja koskevaan valtiosopimukseen**
- Selvityksellä saatetaan eduskunnan käsiteltäväksi valtiosopimusta koskevat muutokset
  - Ensimmäinen luonnos muutossopimuksesta saatu 23.1.2020, virkamiestason neuvottelut alkoivat 28.1.2020
- Euroryhmän tavoite saavuttaa **poliittinen sopu** muutoksista 16.3.2020 kokouksessaan
- Tavoitteena **muutossopimuksen allekirjoittaminen** kesällä, samanaikaisesti **EVM-muutossopimuksen** kanssa (mahdollinen **julistus** allekirjoituksen yhteydessä pyrkimyksestä rinnakkaiseen ratifiointiin)
- **Riskien vähenemisarvio** ja sen pohjalta mahdollinen **päätös varautumisjärjestelyn aikaistetusta käyttöönotosta** kuitenkin vasta tämän vuoden loppupuolella
- Jos päätös myönteinen, sopimuksen **ratifiointi** odotettavasti alkuvuodesta 2021

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta

- Käsiteltävä sopimus on tavanomainen kansainvälinen sopimus, sopimusosapuolena olevat EU:n jäsenvaltiot käyttävät kansallista toimivaltaa. Sopimuksen muuttaminen edellyttää sopimusosapuolten yksimielisyyttä sopimusmuutoksista.
- 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*).

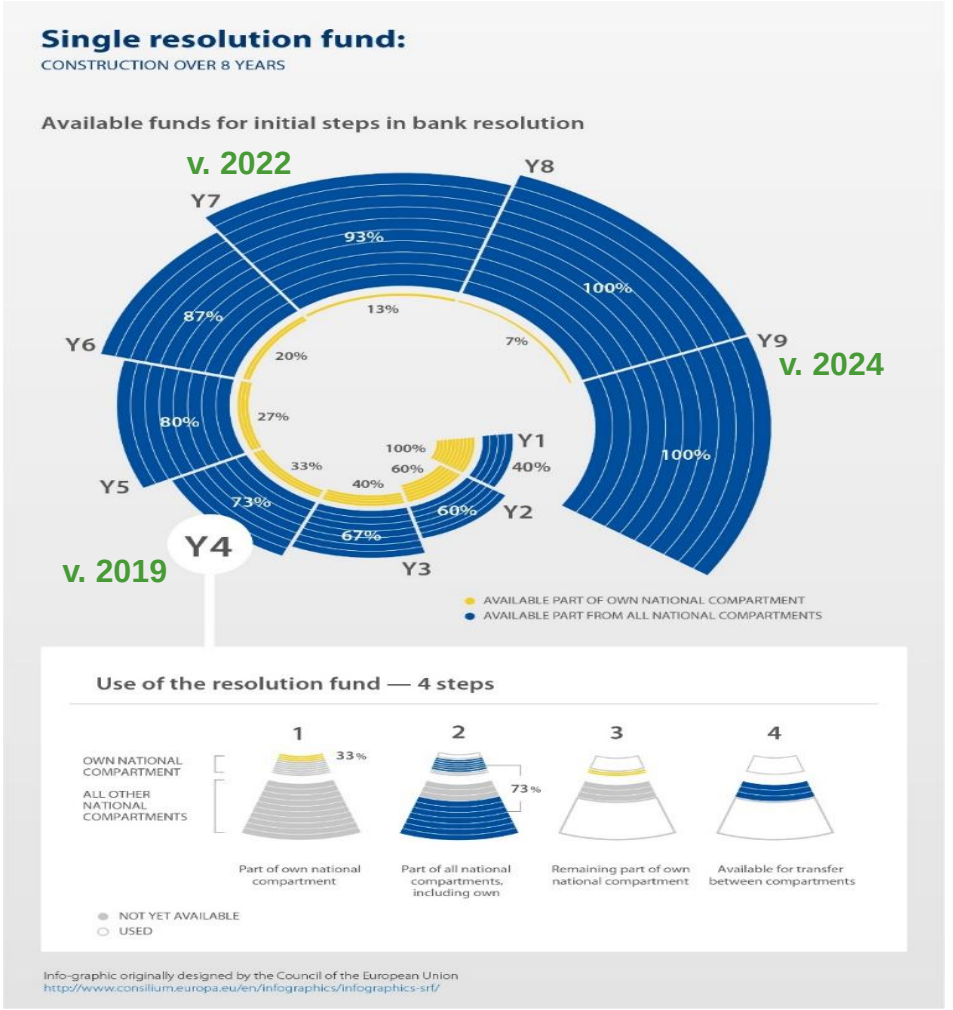
  → Kiistanalaiset kysymykset sijoitettiin erilliseen, kriisinratkaisuasetusta täydentävään sopimukseen.
- Perustuslakivaliokunta on katsonut, että **käsiteltävä sopimus liittyy sisällöllisesti kiinteästi kriisinratkaisumekanismia koskevaan asetukseen ja pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiiviin sekä EU:n toimielimiin.** Sopimus rinnastuu siten selkeästi sisällöltään ja vaikutuksiltaan unioniasioihin (ks. *PeVL 1/2014 vp* asian *U 58/2013 vp* johdosta) ja siinä on **siten kyse valtioneuvoston toimivaltaan perustuslain 93 §:n 2 momentin nojalla kuuluvasta unioniasiasta**.
- Perustuslakivaliokunta esitti myös sopimusta koskevan hallituksen esityksen (175/2014 vp) käsittelyn yhteydessä, että **eduskunnan suostumus on tarpeen hallituksen esityksessä tarkoitetun sopimuksen hyväksymiseen sekä hallituksen esityksessä ehdotetun julistuksen antamiseen ja että näistä päätetään äänten enemmistöllä** ja kyseinen lakiehdotus voidaan käsitellä **tavallisen lain säätämisjärjestyksessä**.

Suhde perustuslakiin

- Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin katsonut, että arvioitavan sopimuksen määräykset eivät koske perustuslakia sen 94 §:n 2 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla. Sopimuksen hyväksymisestä voidaan siten päättää äänten enemmistöllä ja ehdotus sopimuksen voimaansaattamislaiksi käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Sopimuksen on siis katsottu sisältävän lainsäädännön alaan ja eduskunnan budjettivaltaan vaikuttavia määräyksiä (ks. *PeVL 35/2014 vp*).
- Muutossopimusluonnoksissa muutetaan näitä määräyksiä ja lisäksi sopimuksen muuttaminen voidaan katsoa yhdessä EVM:iin perustettavan rahaston varautumisjärjestelyn kanssa merkitykseltään huomattavaksi.

Nykytila: kustannusten taakanjako rahastoa käytettäessä

- Muutokset **kohdistuvat pääosin sopimuksen 5 artiklaan**, jossa määrätään kustannusten taakanjaosta 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 (kansallisia)**
  5. Muut yksityiset tai julkiset lähteet, rahasto-osuuksien väliset lainat
- Vuonna 2024 rahaston varat **täysin yhdistyneitä**



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Keskeiset muutokset 1/2

- Pankeilta kerättävät ylimääräiset vakausmaksut tuodaan, nykysopimuksesta poiketen, yhteisen taakanjaon piiriin jo siirtymäkauden aikana.
- Ylimääräisiin vakausmaksuihin turvautuminen kuitenkin porrastettu kaksivaiheisesti:
  1. Rahoitusvajeen kattavat ensin (30 prosenttiin ylimääräisistä vakausmaksuista saakka) ne sopimusosapuolet, joita kriisinratkaisutilanne koskee
  2. Loppuosan (70 prosenttiin ylim. vakausmaksuista saakka) kattaa kaikki sopimusosapuolet ml. edellisen vaiheen sopimusosapuolet
- Siirryttäessä kohti vuotta 2024 ensimmäinen kohta menee kohti 0 ja toinen kohta 100 %:iin
  - Ylimääräiset vakausmaksut **rajattu** SRM-asetuksen 71 artiklan mukaisesti (*3 x vuotuiset vakausmaksut p.a.*), varautumisjärjestelyn erääntymisaikaan (3 v.) sekä rahaston kokoon.
  - →Kriisinratkaisutapausten kumulatiivisuus huomioitu *(tarkentunut myöhemmissä sopimusluonnoksissa)*
- Muutokset ajallisesti ja määrällisesti rajattuja: kohdistuvat siirtymäkauden 2-3 viimeiseen vuoteen
- Kasvattavat puskuria ennen mahdollista julkisten varojen käyttöä.

Keskeiset muutokset 2/2

- **Myös artiklaan 7 muutos**: ylimääräisten vakausmaksujen sijaan voidaan hyödyntää rahaston ei-mutualisoituja varoja lainaperusteisesti ja **edelleen vapaaehtoisesti** (***vrt. PeVL 1/2014***).
  - Ei velvoitetta palauttaa lainattuja varoja ylim. vakausmaksujen muodossa (vrt. lainanantajan vaihtoehto kerätä ex post).
  - **Huom!** Ex post vakausmaksujen tuominen yhteisen taakanjaon piiriin johtaa siihen, että suomalainen pankkisektori voi olla rahoittamassa kriisinratkaisua ilman että suomalaiset viranomaiset osallistuvat päätöksentekoon (kriisinratkaisuneuvoston mahd. yksityisten ottolainojen tapauksessa) – ***vrt. PeVL 28/2013***
- **Viivytetty soveltaminen**: johtopäätös riskien vähenemisarviosta ja varatumisjärjestelyn perustaminen laukaisevat soveltamisen. **Voimaantulolauseke muuten tavanomainen**: muutossopimus voimaan kun pankkiunioniin osallistuvat sopimusosapuolet ovat tallettaneet ratifiointi- tai hyväksymiskirjansa.

Vaikutukset

- **Suomen pankkisektori**
  - Altistuu toisessa jäsenvaltiossa tapahtuvan mahdollisen pankkikriisin rahoittamiseen ylim. vakausmaksujen muodossa jo siirtymäaikana.
  - Toisaalta, mahdolliseen kotimaiseen pankkikriisiin myös enemmän muiden jäsenvaltioiden vakausmaksujen rahoituskapasiteettia saatavilla. *Nettovaikutus?*
  - **Arvio**: enimmäisaltistumaa voidaan arvioida vuoden 2019 vakausmaksuluvuilla
    - 216 milj. € x 3 (SRM-asetus 71 artikla) x sovellettava % (x rahoitettavan lainan erääntymisaika (3 v.))
- **Suomalainen veronmaksaja**
  - Puskurit ennen mahdollista veronmaksajien rahoihin turvautumista kasvavat esitetyillä muutoksilla (*vrt. PeVL 1/2014 vp*)
  - Epäsuora vaikutus riskiasemaan EVM-perustettavan varautumisjärjestelyn kautta.
  - Varautumisjärjestely perustetaan EVM:n nykyisen pääomarakenteen puitteissa: →Suomen enimmäisvastuut muuttumattomat, tarkkarajaiset ja tunnetut

Suomen kanta

- Hallitusohjelman mukaan Suomi toimii aktiivisesti pankkiunionin viimeistelemiseksi ottaen huomioon pankkien riskitasot.
- Suomi **voi lähtökohtaisesti hyväksyä**, että mikäli varautumisjärjestely päätetään ottaa käyttöön aikaistetusti, samassa yhteydessä voidaan tehdä vakausmaksujen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä tehtyyn sopimukseen rajattuja muutoksia, joilla pankkisektorilta kerättävät ylimääräiset vakausmaksut tuotaisiin yhteisen taakanjaon piiriin samanaikaisesti varautumisjärjestelyn käyttöönoton kanssa eli ennen sopimuksessa tarkoitetun siirtymäkauden loppua.
- Suomi muodostaa **lopullisen kantansa** varautumisjärjestelyn aikaistettuun käyttöönottoon eurooppalaisten instituutioiden (komissio, kriisinratkaisuneuvosto, Euroopan keskuspankki) tekemän pankkisektorin **riskien vähenemisarvion** ja oman itsenäisen riskien vähenemisarvionsa **perusteella**.

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Kiitos!

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