

Talousvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan vakausmekanismista tehdyn sopimuksen muuttamisesta tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan vakausmekanismista tehdyn sopimuksen muuttamisesta tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi (HE 99/2021 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava valtiovarainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- finanssineuvos Jouni Sinivuori, valtiovarainministeriö
- osastopäällikkö Samu Kurri, Finanssivalvonta
- vanhempi neuvonantaja Päivi Tissari, Suomen Pankki
- kriisinratkaisuasiantuntija Harri Hämäläinen, Rahoitusvakausvirasto
- tutkimuskoordinaattori, ennustepäällikkö Ilkka Kiema, Palkansaajien tutkimuslaitos
- työelämäprofessori Martti Hetemäki, Helsinki Graduate School of Economics
- työelämäprofessori Vesa Vihriälä

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- valtiotieteen tohtori Peter Nyberg

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA
- Finanssiala ry
- professori Antti Ripatti
- valtiotieteen tohtori Sixten Korkman

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotuksen keskeinen sisältö. Ehdotetun sääntelyn (kansallinen laki, jolla saatetaan voimaan kansainvälisen sopimuksen velvoitteet) myötä luottolaitosten kriisinratkaisurahaston yhteinen,

Valiokunnan lausunto TaVL 30/2021 vp

viimesijainen varautumisjärjestely toteutetaan Euroopan vakausmekanismiin kohdistuvana lainanottovaltuutena. Tarkoituksena on nostaa kriisinratkaisurahaston kapasiteettiä tilanteissa, joissa rahaston omat varat ovat ehtyneet tai ne eivät riitä sovittujen toimien toteuttamiseen.

Ehdotetun sääntelyn mukaan pankkien suora pääomitusväline poistetaan rahoitustukivälineistöstä: varautumisjärjestelyn käyttöönoton yhteydessä kumotaan suoran pääomituksen välinettä koskevat EVM:n hallintoneuvoston päätökset.

Lisäksi euroalueen valtiot ottavat velkakirjoissaan vuoden 2022 alusta käyttöön vahvistetut yhteistoimintalausekkeet. Nämä lausekkeet mahdollistavat valtioiden velkajärjestelyt määräenemistöllä.

Punnintoja yhteisvastuun syventymisestä. Euroalueen talouden hallintoa ovat leimanneet nopea-tempoiset ongelmanratkaisutilanteet, joissa tosiasialliset vaihtoehdot ehdotetuille ratkaisuille ovat olleet hyvin vähäiset. Eurojärjestelmässä on sellaisia rakenteellisia piirteitä, jotka ovat osoittaneet sen olevan taloudellisesti epäoptimaalinen. Euroopan vakausmekanismin (EVM) perustaminen ja pankkiunionin kehittäminen ovat järjestelmään tehdyistä korjaustoimista merkittävimpiä. Lisäksi taloudellista koordinaatiota on pyritty vahvistamaan yhteiseurooppalaisella lainsäädännöllä, joskin sääntöjen toimeenpano on jossain määrin eriytynyt jäsenvaltioittain.

EVM on oikeudelliselta luonteeltaan euromaiden perustama kansainvälinen rahoituslaitos, joka toimii omalla pääomallaan. Se on pysyvä velkakriisinhallintamekanismi, jonka tehtävänä on edesauttaa rahoitusvakauden, julkisen talouden kestävyuden ja kansantalouden kasvuedellytysten palautumista, jos taloudellinen kriisi uhkaa jotakin euromaata. Sen kokonaispääoma on yhteensä 704,8 miljardia euroa ja enimmäislainanantokyky noin 500 miljardia euroa. Tällä hetkellä kapasiteetista on käytössä noin 90 mrd. euroa.

Vaikka EVM:n kapasiteetti on mittava, se riittää kuitenkin vain rajallisten ongelmien ratkaisemiseen. Kapasiteettia ei ole tarkoituksenmukaista eikä mahdollistakaan kasvattaa niin suureksi, että se voisi toimia automaattisena tukena suurten euromaiden laajoissa talousongelmissa. Eduskunta on EVM-sopimusta hyväksyessään (VaVM 13/2012 vp — HE 34/2012 vp) korostanut, että EVM:n tulee olla ”ennen kaikkea IMF:n kaltainen toimija, jonka avulla pyritään palauttamaan talouden tasapaino ja markkinoiden luottamus. EVM voi siten käyttää taloutensa hyvin hoitaneiden maiden ääntä ja vakaustuen ehtojen kautta nopeuttaa ja tehostaa kriisimaiden rakenteellisten uudistusten etenemistä.”

Pankkiunioni luotiin varmistamaan, että alueen pankit olisivat vahvempia ja paremmin valvottuja. Harmonisoidun sääntelyn, yhteisen valvonnan ja kriisitilanteissa vastuita jakavan mekanismin on katsottu voivan luoda Eurooppaan talouden syklejä nykyistä paremmin kestävästä pääomamarkkinan tehokkaammin kuin mihin pelkästään kansallisella sääntelyllä pystyttäisiin.

Pankkiunionin instituutioista yhteinen pankkivalvonta ja kriisinratkaisujärjestelmä ovat jo toiminnassa. Vaikka kriisinratkaisumekanismia koskeva sääntelykehikko on siten säädösteknisesti valmis, nykysäännösten voimassa ollessa sen rahaston kerryttämisen ja osuuksien yhdentymisen siirtymäaika päättyisi nykysäännöin vasta vuoden 2023 lopussa. Talousvaliokunta ottaa täsmällisemmin kantaa rahasto-osuuksien yhdentymisen aikaistamiseen sitä koskevan hallituksen esi-

Valiokunnan lausunto TaVL 30/2021 vp

tyksen (HE 100/2021 vp) käsittelyn yhteydessä. Talousvaliokunta huomauttaa kuitenkin jo tässä vaiheessa, että rahasto-osuuksien yhdyntyminen ja rahaston viimesijaisen varautumisjärjestelyn luominen ovat siten toisiinsa kytköksissä, että on tarkoituksenmukaista pitää niiden voimaantuloajat yhteneväisinä.

Kriisinratkaisujärjestelmän tavoitteena on kriisiytyneen laitoksen kriittisten toimintojen jatkuminen, merkittävien rahoitusvakaushäiriöiden estäminen ja markkinakurin ylläpito, julkisten varojen suojaaminen, suojattujen tallettajien ja sijoittajien varojen turvaaminen sekä laitoksen hallussa olevien asiakasvarojen suojaaminen. Mekanismi rakentuu periaatteelle, jonka mukaan kriisinratkaisun kustannuksista vastaavat ensisijaisesti pankkien omistajat ja sijoittajat. Rahastoon turvaututaan vasta sijoittajavastuun toteutumisen jälkeen.

Pienet ja keski-suuret pankit kuuluvat kansallisten maksukyvyttömyysmenettelyiden soveltamisalaan, ellei laitoksen toiminta ole tärkeää rahoitusvakauden kannalta. Talousvaliokunta huomauttaa, ettei yksinomaan se seikka, että laitos on kokonsa vuoksi EKP:n ja SRB:n (kriisinratkaisuneuvosto) valvonnassa, vielä merkitse mahdollisen resoluution toteuttamista kriisinhallintoon asettamisella ja rahaston käyttämisellä. Kriisinratkaisurahaston varojen käyttäminen jonkin luottolaitoksen kriisinratkaisun tukemiseen ei myöskään välttämättä tarkoita sitä, että muilta luottolaitoksilta kerättäisiin korkeampia vakausmaksuja rahaston käytön aiheuttaman vajeen kattamiseksi: kriisinratkaisurahastosta maksettava tuki on pääsääntöisesti vastikkeellista. Vastikkeena saadun omaisuuden realisointi ja laitokselta olevan saatavan kertyminen lähtökohtaisesti kattavat rahastolle laitoksen kriisinratkaisun tukemisesta aiheutuneen varojen vähenemisen, eikä tarvetta periä muilta luottolaitoksilta korkeampia vakausmaksuja synny.

Talousvaliokunta on aiemmin huomauttanut (TaVL 4/2020 vp — E 45/2020 vp), että kriisinratkaisurahaston käytön korkea kynnys, rahaston niukkuus ja tukea saaneen tahon tiukka kontrolli voivat osaltaan vaikuttaa siihen, että kriisinratkaisumekanismin jäsenillä säilyy kannustin järjestää toimintansa siten, etteivät ne joudu siihen turvautumaan. Talousvaliokunta pitää tätä edelleen hyvänä lähtökohtana, josta ei tule erkaantua järjestelmää muutettaessakaan. Talousvaliokunta huomauttaa, että pankkiunionin keskeisen — joskin keskeneräisen — elementin, yhteisen talletussuojan, tarve riippuu merkittävästi siitä, miten hyvin kriisinratkaisu toimii.

Rahoitusmarkkinoiden ja valtioiden välinen kohtalonyhteys. Valtioiden ja pankkien välisen kytkeytyneisyyden vähentäminen on ollut yksi pankkiunionin keskeisistä tavoitteista sen perustamisesta lähtien. Valtiovastuut muodostavat kuitenkin edelleen merkittävän riskin sellaisissa pankeissa, joiden valtiiovastuut ovat keskittyneet niiden omiin kotivaltioihin. Pankkien ja niiden kotivaltioiden kytkeytyneisyys on tunnistettu myös merkittäväksi esteeksi hallituille jäsenvaltioiden velkajärjestelyille. Viimeaikaisten havaintojen mukaan koronatukitoimien myötä myös yritykset kytkeytyvät aiempaa voimakkaammin pankkien ja kotivaltioidensa väliseen kohtalonyhteyteen.

Niin pitkään kuin laitokset ja niiden kotivaltiot ovat nykyisellä tasolla toisiinsa kytkeytyneitä, kytkeytyvät myös niiden taloudenpidon sääntely ja valvonta toisiinsa. Yhteys rakentuu sille, usein julkilausumattomalle olettamalle, että jäsenvaltio viime kädessä takaa laitoksen toiminnan jatkumisen, jos valtion rahoitusasema (käytännössä luottoluokitus) sen vain mahdollistaa. Näin ollen pankin vakautta tarkastellaan myös sen kotivaltion makrovakautta kuvaavien tunnusluku-

Valiokunnan lausunto TaVL 30/2021 vp

jen valossa, mikä puolestaan asettaa pankkiunionin alueella toimivat laitokset epätasapuoliseen kilpailuasetelmaan; arvio pankin toimintakyvystä kytketään valtionalouden tilaan.

Kohtalonyhteyden heikentämiseksi tulee arvioida myös mahdollisuutta kannustimiin (esimerkiksi muuttuvat riskipainot) pohjautuvien rajoitteiden asettamisesta valtionlainojen osuuksille. Valtiontukien luoma kohtalonyhteys voisi puolestaan heikentyä nykyistä kategorisemmalla kiellolla antaa pankeille kansallista julkista tukea.

Talousvaliokunnan aiemmat kannanotot kriisinratkaisun viimekätisestä varautumisjärjestelystä.

Talousvaliokunta on ottanut kantaa varautumisjärjestelyyn lukuisissa aiemmissa lausunnoissaan (TaVL 4/2020 vp, TaVL 13/2020 vp, TaVL 28/2020 vp ja TaVL 17/2021 vp). Valiokunta on pitänyt tärkeänä lähtökohtana, että pankkiunioni tarvittavine korjausmekanismeineen saataisiin loppuunsaatettua, jotta Eurooppa kestäisi talouden syklisiä vaihteluita mahdollisimman hyvin.

Finanssisektorin sääntelyssä on tehty koronapandemian eri vaiheissa lukuisia lainsäädäntö- ja muita toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on ollut tukea pankkien kykyä luotottaa yrityksiä ja kotitalouksia poikkeustilan aikana ja sen yli, muun muassa huojentamalla pääoma- ja likviditeettipuskureiden sääntelyä (TaVL 16/2020 vp — U 17/2020 vp). Lisäksi valvojat ovat lieventäneet makrovakauspuskureita koskevaa sääntelyä. Myös eurooppalainen pankkivalvontaviranomainen on ollut aloitteellinen pandemian vaikutusten lieventämiseksi.

Poikkeussäännökset luovat väistämättä viivettä talouden ilmiöiden esiin tulemiseen, ja ne voivat siten hämärtää kuvaa yritysten ja yksityisten kyvystä lainojensa hoitamiseen ja näin ollen myös luottolaitosten tilasta. Talousvaliokunta pitää selvänä, että tuoreimmissakaan riskien vähenemisarvioissa eivät voi vielä näkyä koronapandemian aiheuttamien poikkeuksellisten olosuhteiden vaikutukset kokonaisuudessaan.

Valtioneuvosto ja talousvaliokunta ovat usein todenneet rahoitusmarkkinoiden yhdentymisen ja yhteisvastuun syventämisen ennakkoehtona olevan, että pankkisektoreiden taseiden tulee olla valtaosin yhtäläisissä lähtöolosuhteissa ja että lähtötilanteiden erot tulee tasata jäsenvaltioiden ja pankkien omin toimin. Talousvaliokunta on pannut merkille, että tämä ehdollisuus on mukana hallituksen esityksen mukaisen sopimuksen 5.2a artiklassa

Valiokunta on korostanut (TaVL 28/2020 vp — E 138/2020 vp), että ”yhteisvastuun aikaistamista voidaan puoltaa sillä ehdolla, että samanaikaisesti tämän päätöksen kanssa EVM-sopimusta muutetaan tavalla, joka tehostaa yhteistoimintalausekkeita siten, että velkakestävyyttä tarkastellaan velkojan näkökulmasta ja ettei velkojen uudelleenjärjestely voisi jäädä yksittäisen velkojan tai velkojaryhmän vastustuksen vuoksi toteutumatta.” Lisäksi valiokunta on tähdentänyt, että MREL-vaateet tulee asettaa laitoksille ennalta sovitun tasoisina. Vaateet ovat olennainen osa mekanismia, jolla laitoksen kriisiä puskuroidaan sijoittajan vastuulla.

Ehdotettuun luototusmahdollisuuden luomiseen liittyy samalla pankkien suoran pääomitusmahdollisuuden poistuminen. Valtuutus ei näin ollen muuta EVM:n kokonaistukikapasiteettia eikä siten myöskään lisää EVM:n kautta syntyvää tappioriskiä jäsenvaltioille.

Valiokunnan lausunto TaVL 30/2021 vp

Muutoksen myötä valtioiden velkakirjoihin sisällytetään uudenlainen yhteistoimintalauseke vuoden 2022 alusta liikkeelle laskettavissa velkakirjoissa: velkojien enemmistö voi helpommin pakkottaa vähemmistön hyväksymään velan uudelleenjärjestelyn. Valtioiden velkajärjestelyn toteuttamisen mahdollisuus — sijoittajanvastuun periaatteiden mukaisesti — paranee.

Edelleen, velkajärjestelyn todennäköisyyden lisäämistä vaikeissa tilanteissa tukee myös tuen edellytysten täsmentäminen. EVM voi jatkossa antaa rahoitustukea ainoastaan niille EVM:n jäsenvaltioille, joiden velkaa pidetään kestäväenä ja joiden takaisinmaksukyky on varmistettu. Lisäksi ennalta varautuvan rahoitustuen ehtoja kiristetään.

Päätelmiä. Talousvaliokunta on aiemmissa kannanotoissaan pitänyt esillä huolta siitä, että pankkiunionin syventämistoimet voivat toimia haitallisen myötäsyklisesti tai luoda moraalikadon ongelman, jos toimien ajoitus tai perusratkaisut epäonnistuvat. Myötäsyklisyyden riski liittyy erityisesti luottolaitossektorin häiriönsietokyvyn parantamiseen ja aiemmin kuvaillun kotivaltio-kohtalonyhteyden heikentämiseen tähtääviin toimiin.

Vaikka edellä on esitetty arvio siitä, että EVM-sopimuksen velkajärjestelymahdollisuuksien kehittyminen kääntää varautumisjärjestelyn kokonaisuuden sen hyväksyttävyyttä puoltavaan suuntaan, velkajärjestelymahdollisuuden nykyistä aktiivisempi käyttö ei olisi kuitenkaan täysin ongelmattonta. Jo ennakkolliset, vahvistamattomat tiedot siitä, että jonkin valtion suhteen ollaan mahdollisesti käynnistämässä velkajärjestelymenettelyä, voivat johtaa rahoitusmarkkinoilla luottamuspulaan siitä riippumatta, kuinka vakavarainen kyseinen valtio on. Sijoittajien reaktiot uhkaan velkojien aseman heikkenemisestä voivat levitä nopeasti ja vaikuttaa rahoitusvakauteen haitallisesti.

Talousvaliokunta huomauttaa, että yhteisvastuuta ja yhteistä varautumista koskevasta analyysistä jäävät puuttumaan skenaariotarkastelut siitä, kuinka järjestelmät toimisivat, jos finanssisektorin ongelmat eskaloituisivat laajassa mittakaavassa ja kävisi ilmeiseksi, etteivät ennakkollisen varautumisen myötä kerätyt puskurit ja lisämaksuvelvoitteet voisi kattaa kaikkien järjestelyyn osallisten tarpeita.

Valiokunta pitää tärkeänä, että eurojärjestelmää koskevassa kansallisessa päätöksenteossamme arvioidaan mahdollisimman laaja-alaisen keskustelun pohjalta, mitkä ovat tavoitteemme ja reunaehdotomme kehityksen eteenpäin viemiseksi korostaen kuitenkin rahoitusmarkkinoiden vakauden merkitystä orastavan kasvun kannalta. Tämänhetkisessä taloudellisessa tilanteessa rahaolojen vakaus on ensiarvoisen tärkeää kansantaloutemme alkaneelle elpymiselle. Makrovakaus lepää rahoitusvakauden varassa. Talousvaliokunta korostaa markkinakurin ja jäsenvaltioiden oman vastuun merkitystä: yhteinen valuutta edellyttää eurooppalaisen pankki- ja rahoitustoiminnan voimakasta harmonisoimista, mutta fiskaaliunioni tai jäsenvaltioiden budjettisuvereniteetin merkittävä rajoittaminen eivät ole vakaan yhteisvaluuttajärjestelmän ja rahoitusmarkkinoiden terveen kilpailun edellytyksiä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Talousvaliokunta esittää,

Valiokunnan lausunto TaVL 30/2021 vp

että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 6.10.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Sanni Grahn-Laasonen kok
varapuheenjohtaja Hanna Kosonen kesk
jäsen Atte Harjanne vihr
jäsen Mari Holopainen vihr
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Eeva Kalli kesk
jäsen Minna Reijonen ps
jäsen Hussein al-Taeed sd
jäsen Veikko Vallin ps
jäsen Tuula Väättäinen sd
varajäsen Aki Lindén sd
varajäsen Kai Mykkänen kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller

Valiokunnan lausunto TaVL 30/2021 vp
Eriävä mielipide

Eriävä mielipide

Perustelut

Perussuomalaiset pitävät joitakin esityksen kohtia kannatettavina, mutta joitakin mahdottomina kannattaa, ja siten emme voi esitystä kannattaa.

Velkajärjestelyn helpottaminen kannatettavaa

Valtioiden velkajärjestelyn helpottamista siten, että velallisten yksimielisyyttä ei enää jatkossa edellytettäisi, voidaan pitää kannatettavana. Vaikka yksimielisyysvaatimus on velkojan suoja, sellaisessa tilanteessa, jossa ylivelkaisuus ja velkajärjestelyn välttämättömyys ovat ilmeisiä, yksimielisyysvaatimus ohjaisi niin sanottuja korppikotkasijoittajia ostamaan leikkauksen kohteeksi joutumassa olevia velkakirjoja, jonka jälkeen sijoittaja vaatisi itselleen täyden korvauksen ehtona velkaleikkaukseen suostumiselle. Yksimielisyysvaatimus siis nostaa velkaleikkausten kustannuksia, ja siksi perussuomalaisille ei ole ongelma luopua siitä tässä nimenomaisessa yhteydessä.

Kannatettavaa on myös ehdotettu EVM:n tuen mahdollistaminen vain velkakestäviksi arvioiduille maille, joiden velan takaisinmaksukyky on varmistettu. Tosin esimerkiksi Kansainvälisen valuuttarahaston päätös tukea velkakestäväntöntä Kreikkaa oli sääntöjen vastaista, mutta se toteutettiin silti. Perussuomalaiset eivät jaa valiokunnan luottamusta päätöksenteon sääntöpohjaisuuden kunnioittamiseen kriisitilanteissa. Siksi suostumusta osittain kannatettavillakin ehdoilla varustettuun järjestelmään emme voi antaa.

Pankkien ja valtion kohtalonyhteyden kuuluukin tuntua vaikealta

Valiokunnan lausunnossa kerrotaan, että luottolaitosten ja pankkien kytkeytyminen toisiinsa velkasuhteen, valvonnan ja sääntelyn kautta on epäterve piirre, mikä vaikeuttaa mm. velkaleikkauksia ja lisää epävakautta. Yhteyden myötä pankkien taloudellista kuntoa arvioidaan myös niiden kotivaltion taloudellisen kunnon perusteella. Perussuomalaiset ovat tästä samaa mieltä, mutta eivät voi hyväksyä ajatusta, että tämä asettaisi pankit "epätasapuoliseen kilpailuasetelmaan". Perussuomalaisten mielestä esimerkiksi kreikkalaisten pankkien kuntoa tuleekin arvioida Kreikan valtion kunto huomioiden, ja mikäli Kreikan valtion tai Kreikan alueella toimivien yritysten tilanne on heikko, tämän kuuluukin heijastua myös kreikkalaisten pankkien tilaan.

Yhteisvastuu ei ole oikea tie kohtalonyhteyden purkuun ja luottamuksen palauttamiseen

Pankkiunionin käyttäminen keinona, jolla tasataan pankkien riskit yhteisvastuullistamalla, ei ole oikea lähestymistapa. Yhteisvastuu ei ohjaa hinnoittelemaan pankkien taseriskejä, pankkien markkina-arvoa tai valtioiden velkakirjojen riskejä oikein. Riskien sosialisointi edes osittain on väärin asiansa hyvin hoitaneita kohtaan ja aiheuttaa lisäksi moraalikatoa. Ei eurokriisiäkään olisi syntynyt toteutuneessa mittakaavassa ilman sijoittajien oikein arvaamaa yhteisvastuullisuutta.

Valiokunnan lausunto TaVL 30/2021 vp
Eriävä mielipide 1

Valiokunta on aiemmin korostanut, että pankkiunionin syventämisen edellytyksenä on pankkien saattaminen yhteismitalliseen tilaan muun muassa tuottamattomien lainojen osalta. Pankkiunionin syventämisen olisi siis oltava Suomelle riskiä lisäämätön ratkaisu. Niin kauan kuin euroalueella potentiaaliset kriisivaltiot ja pankit ovat samat kuin aiemmin ja kriisimenettelyiden todennäköiset nettomaksajat ovat samat kuin aiemmin, pankkien tila ei ole yhteismitallinen. Perussuomalaisien mielestä suomalaisten pankkien tehtävä ei ole taata ja maksaa muiden maiden pankkien epäonnistumisista syntyvää laskua eikä Suomen valtion tehtävä ole maksaa EVM:n kautta muiden maiden pankkien kriisiratkaisua.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 6.10.2021

Veikko Vallin ps
Minna Reijonen ps