

Talousvaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: Yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteisen varautumisjärjestelyn aikaistettu käyttöönotto ja muutokset valtiosopimukseen vakaussuorituksen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: Yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteisen varautumisjärjestelyn aikaistettu käyttöönotto ja muutokset valtiosopimukseen vakaussuorituksen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä (E 45/2019 vp): Talousvaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä EJ 2/2020 vp — E 45/2019 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Tuukka Taipale, valtiovarainministeriö
- pääanalyytikko Sampo Alhonsuo, Finanssivalvonta
- pääekonomisti, kriisinratkaisuasiantuntija Hanna Westman, Rahoitusvakaussuoritusvirasto
- johtaja, pääekonomisti Veli-Matti Mattila, Finanssiala ry
- valtiotieteen tohtori Peter Nyberg
- työelämäprofessori Vesa Vihriälä

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Suomen Pankki

Viitetiedot

Talousvaliokunta on antanut asiasta aikaisemmin lausunnon TaVL 7/2019 vp.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Muutossopimuksella muutetaan lähinnä nykysopimuksen 5 artiklaa, joskin toisessa luonnoksessa muutossopimuksesta (päivätty 31.1.2020) muutetaan myös nykysopimuksen 7 artiklan 1 kohtaa.

Johdannossa todetaan sopimusosapuolten olevan kaikki EU-maat, pois lukien Ruotsi.

Lisäksi *johdannossa* viitataan keskeisiin kokouksiin, joissa on tehty varautumisjärjestelyä koskevia päätöksiä sekä liitetään varautumisjärjestelyn käyttöönotto pankkisektorin riskien vähenemisen edistymiseen ja mahdollisiin rajattuihin muutoksiin kyseessä olevaan sopimukseen. Todetaan myös viivytetyn voimaantulon lauseke, jonka mukaan muutossopimusta ei sovellettaisi ennen toimivaltaisten viranomaisten tekemää riskien vähenemisarviota ja ennen kuin yhteisen valvontamekanismin ja yhteisen kriisinratkaisumekanismien (eli pankkiunionin) sopimusosapuolet ovat todenneet riskien vähenemisen edistyneen riittävästi.

Muutossopimuksen 1 artiklassa määrätään nykysopimuksen 5 artiklan 1 kohdan d ja e alakohdan muuttamisesta. Keskeinen muutos d alakohdassa on se, että jos kriisinratkaisutoimen rahoittamisessa joudutaan turvautumaan pankeilta kerättäviin ylimääräisiin vakaussuorituksiin, niin vastoin nykysopimusta, *kaikki* sopimusosapuolet ovat velvoitettuja siirtämään ylimääräisiä vakaussuorituksia koskevat maksusuoritukset rahastoon (eivätkä ainoastaan ne sopimusosapuolet, joita kriisinratkaisutilanne koskee). Ylimääräisiin vakaussuorituksiin turvautumisessa on kuitenkin kaksivaiheinen porrastus. Porrastuksen mukaan rahoitusvajeen kustannukset kattaa ensin 30 prosenttiin ylimääräisistä vakaussuorituksista saakka ne sopimusosapuolet, joita kriisinratkaisutilanne koskee ja loppuosan (70 prosenttiin ylimääräisistä vakaussuorituksista saakka) kattaa kaikki sopimusosapuolet (ml. ne sopimusosapuolet, joita kriisinratkaisutilanne koskee). Mitä lähemmäksi siirtymäkauden (eli vuoden 2023) loppua tullaan, sitä pienemmäksi käy porrastuksen ensimmäisen vaiheen prosenttiosuus ja vastaavasti sitä suuremmaksi käy toisen vaiheen prosenttiosuus (ollen tavoite-tilassa 100 prosenttia) tietyin mekaanisen laskukaavan mukaan.

Alakohtaan e tehdään edellisestä alakohdasta johtuva tarkistus. Lisäksi täsmennetään seuraavasti: jotta ylimääräisten vakaussuoritusten maksusuorituksilla voidaan kattaa e alakohdassa tarkoitettut kriisinratkaisuneuvoston ottamat lainat (tai muunlainen tuki), tulee sopimusosapuolten siirtää ylimääräisiä vakaussuorituksia koskevat maksusuoritukset lainojen (tai muunlaisen tuen) erääntymisajan aikana ja täyteen korvaukseen saakka.

Muutossopimuksen 1 artiklassa (toisessa luonnoksessa) määrätään lisäksi sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan muuttamisesta koskien väliaikaisia siirtoja (kansallisten) rahasto-osuuksien välillä. Omien rahasto-osuuksien lainaaminen on sopimusosapuolille edelleen vapaaehtoista, mutta nyt lainaa ottavien sopimusosapuolten ei enää edellytetä siirtävän lainaa-antaville sopimusosapuolille siirtymäkauden aikana lainan suuruutta vastaavaa määrää ylimääräisiä vakaussuorituksia. Lisäksi kohdassa määrätään tällaisessa tapauksessa sovellettavaksi 5 artiklan 1 kohdan e alakohtaa tarkoittaen, etteivät ylimääräiset vakaussuoritukset ole olleet välittömästi saatavilla edellisen alakohdan mukaisesti ja kriisinratkaisuneuvosto on joutunut turvautumaan muihin rahoituslähteisiin.

Valiokunnan lausunto TaVL 4/2020 vp

Muutossopimuksen 2 artiklassa määrätään muutossopimuksen tallettamisesta.

Muutossopimuksen 3 artiklassa määrätään tallettaja perustamaan sopimuksesta konsolidoitu versio.

Muutossopimuksen 4 artiklassa määrätään sopimuksen ratifioimisesta tai hyväksymisestä.

Muutossopimuksen 5 artiklassa määrätään voimaantulosta, soveltamisesta ja liittymisestä.

Ensimmäisen kohdan mukaan muutossopimus tulee voimaan päivänä, jona ratifioimis- tai hyväksymiskirjansa ovat tallettaneet kaikki yhteiseen valvontamekanismiin ja yhteiseen kriisinratkaisumekanismiin (eli pankkiunioniin) osallistuvat allekirjoittajat.

Toisessa kohdassa määrätään muutossopimuksen soveltamisesta. Muutossopimuksessa on lauseke viivytetystä soveltamisesta, jonka mukaan muutossopimusta sovelletaan ainoastaan, mikäli soveltamisen laukaiseva tekijä tapahtuu. Ensimmäisessä luonnoksessa keskeinen laukaiseva tekijä on yhteiseen valvontamekanismiin ja yhteiseen kriisinratkaisumekanismiin osallistuvien sopimusosapuolten päätös riskien vähenemisen riittävästä edistyksestä. Toisessa luonnoksessa laukaisevana tekijänä on sen lisäksi EVM:n hallintoneuvoston (yksimielinen) päätös myöntää varautumisjärjestely.

Kolmannessa kohdassa määrätään muutossopimukseen liittymisestä. Muutossopimus on avoin liittymistä varten niille Euroopan unionin jäsenvaltioille, jotka liittyvät samanaikaisesti myös itse sopimukseen vakaumaksujen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä sen 13 artiklan mukaisesti, jota sovelletaan kohdan mukaan myös muutossopimuksessa.

Valtioneuvoston 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 vakaumaksujen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä tehtyyn sopimukseen rajattuja muutoksia, joilla pankkisektorilta kerättävät ylimääräiset vakaumaksut tuotaisiin yhteisen taakanjaon piiriin samanaikaisesti varautumisjärjestelyn käyttöönoton kanssa eli ennen sopimuksessa tarkoitettua 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.

Valiokunnan lausunto TaVL 4/2020 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Viitekehys. Eurooppalainen pankkiunioni luotiin varmistamaan, että alueen pankit olisivat vahvempia ja paremmin valvottuja: harmonisoidun sääntelyn, yhteisen valvonnan ja kriisitilanteissa vastuuta jakavan mekanismin on katsottu voivan luoda Eurooppaan talouden syklejä nykyistä paremmin kestävästä pääomamarkkinan tehokkaammin kuin mihin pelkästään kansallisia vastasyklisiä tai järjestelmäriskipuskureita sääntelemällä pystyttäisiin. Yhteisellä sääntökirjalla saadaan yhdenmukaistettua pankkitoiminnan standardeja ja valvontakäytäntöjä, mikä osaltaan tukee pääomamarkkinaunionin toteutumista.

Pankkiunionin instituutioista yhteinen pankkivalvonta ja kriisinratkaisujärjestelmä ovat jo toiminnassa. Vaikka kriisinratkaisumekanismissa koskeva sääntelykehikko on säädösteknisesti valmis, sen rahaston kerryttämisen ja osuuksien yhdistymisen siirtymäaika päättyy vasta vuoden 2023 lopussa. Rahasto on alkuvaiheessa ollut jakautunut kansallisiin osiin, siten että kunkin jäsenvaltion pankeilta kerätyt varat ovat olleet käytettävissä vain kyseisen maan pankkien kriisinratkaisussa. Siirtymäaikana rahastoon kerätyt varat yhdistyvät asteittain: mitä pidemmälle siirtymäaika kuluu, sitä pidemmälle menevästi varat ovat yhdistyneet. Rahaston tavoitetasoksi on määritelty suhteellinen osuus (1 %) pankkiunionin pankkien suojattujen talletusten määrästä, noin 60 miljardia euroa. Rahaston viimesijaiseksi rahoituslähteeksi on lisäksi pidetty tarpeellisuutta luoda euroalueen julkistalouksiin nojaava varautumisjärjestely, joka tulisi voimaan samanaikaisesti kun edellä mainittu siirtymäaika loppuu.

Nyt käsillä oleva valtioneuvoston kirjelmä koskee varautumisjärjestelyn aikaistettua käyttöä, vakuusmaksujen rahastoon siirtämistä ja rahasto-osuuksien yhdistämistä.

Kriisinratkaisumenettely ja -rahasto. Kriisinratkaisun lähtökohtana on, että luottolaitoksen toiminnassa syntyneiden tappioiden kattaminen ja laitoksen uudelleenpääomittaminen toteutetaan ensisijaisesti sen omistajien ja sijoittajien varoin. Sijoittajanvastuu toteutetaan käyttämällä omien varojen ja velkojen arvonalentamisen ja muuntamisen välinettä. Tämän bail-in-välineen käytön mahdollistamiseksi kriisinratkaisuviranomaiset asettavat luottolaitoksille jo osana jokavuotista suunnitteluprosessia vaateen omien varojen ja alentamiskelpoisten velkojen vähimmäismäärälle (MREL).

Ellei omistusten ja saamisten alaskirjaus kuitenkaan riitä tappioiden kattamiseen ja laitoksen uudelleenpääomittamiseen sen toiminnan jatkumisen turvaavalle tasolle, rahastoa hallinnoiva kriisinratkaisuneuvosto tekee päätöksen, jonka ydin kulminoituu kysymykseen, onko kriisiytyneen pankin toiminnan jatkuminen välttämätöntä yleisen edun vuoksi ja millaisia kriisinratkaisutoimia on syytä käyttää. Yleisen edun kriteerin täyttymisen kynnys on ollut mekanismin koko olemassaolon ajan varsin korkealla. Kriisinratkaisuneuvosto on tehnyt kesäkuussa 2017 ensimmäisen ja toistaiseksi ainoan hyväksymispäätöksensä, joka koski espanjalaista Banco Popular -pankia.

Jos kriisinratkaisuneuvosto toteaa, ettei kriisinratkaisumenettelyn käynnistäminen ole yleisen edun kannalta välttämätöntä, pankki asetetaan insolvenssimenettelyyn kotivaltionsa lainsäädännön mukaisesti.

Valiokunnan lausunto TaVL 4/2020 vp

Varautumisjärjestely. Voidaan arvioida, että kriisinratkaisurahaston kapasiteetti ei tule riittämään, jos sen varoja joudutaan käyttämään useamman suuren laitoksen kriisinratkaisuun tai nopealla aikataululla peräkkäin syntyviin kriiseihin. Jos varoja on tarpeen käyttää kriisihallintoon asetetun luottolaitoksen väliaikaisen likviditeettitilanteen tukemiseen, ei sijoittajanvastuun toteuttaminen ole ennakoedellytys rahaston varojen käyttöön, mikä on omiaan kaventamaan rahaston käyttömahdollisuuksia.

Mikäli rahastoa täydentävät ylimääräiset, pankeilta perittävät vakaussmaksut eivät ole välittömästi saatavilla eikä kriisinratkaisuneuvosto saa rahoitusta muista lähteistä, voidaan viime sijassa turvautua EVM:n yhteyteen perustettavaan varautumisjärjestelyyn. Varautumisjärjestely on käytännössä luottolimiitti kriisinratkaisuneuvostolle. Valtuuden suuruus heijastaa rahaston suuruutta, mikä merkitsisi järjestelmän kokonaiskapasiteetin nousua noin 120 miljardiin euroon. Valtioneuvoston kirjelmän mukaan järjestely tapahtuu kokonaan EVM:n nykyisen pääomarakenteen puitteissa, joten Suomen mahdolliset enimmäisvastuut pysyvät muuttumattomina ja ovat tarkkarajaisia ja tunnettuja.

Huomioita riskeistä. Suomi on suhtautunut myönteisesti pankkiunionin toteuttamiseen. Yhteistä pankeilta kerättyä kriisinratkaisurahastoa ja sen viimesijaisena tukena olevaa varautumisjärjestelyä on pidetty tärkeinä osina pankkiunionin viimeistelyä. Valtioneuvosto on nyt käsittelyssä olevassa kirjelmässään tukenut myös kriisinratkaisurahaston nopeutettua siirtymistä yhteisvastuuseen ja siihen liittyvää varautumisjärjestelyn muutosta edellyttäen, että pankkijärjestelmiin sisältyvien riskien vähentymisen voidaan todentaa edenneen riittävästi.

Talousvaliokunta toteaa, että aikataulun nopeuttamisen riskit liittyvät tilanteisiin, joissa ennen vuotta 2024 syntyy kriisejä, joiden vuoksi joudutaan turvautumaan yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja pankeilta joudutaan perimään ylimääräisiä vakaussmaksuja. Mikäli ylimääräisiä maksuja kerättäisiin vain niissä maissa, joita kriisinratkaisutilanne koskee, olisi niiden takaisinmaksukapasiteetti rajallinen rajoittaen siten rahaston käyttöä seuraaviin kriiseihin. Yhteisvastuun aikaistamisesta syntyvä lisäkapasiteetti riippuukin siitä, missä määrin nämä ylimääräiset vakaussmaksut ovat yhteisen taakanjaon piirissä. Vaikka yhteisvastuun aikaistaminen ja lisääminen voivat johtaa siihen, että suomalaiset luottolaitokset kantavat tilapäisesti vastuuta jossain toisessa valtiossa toteutuvan kriisin kustannuksista, on tämän vastapainona se, että myös Suomessa tapahtuvaan kriisinratkaisuun olisi käytettävissä nykyistä enemmän rahoitusta. Lisäksi järjestely heikentää pankkien ja niiden kotivaltioiden välistä suoraa kohtalonyhteyttä, mitä on pidetty keskeisenä elementtinä rahoitus- ja makrovakausten turvaamisessa.

Talousvaliokunta huomauttaa, että varautumisjärjestelyn myötä tullaan kuitenkin luoneeksi uusi kohtalonyhteys EVM:n jäsenvaltioiden ja pankkiunionin alueella olevien pankkien välille. Silti voidaan arvioida, että tässä mallissa kohtalonyhteys on paremmin puskuroitu kuin ennen järjestelyä. Talousvaliokunta on aikaisemmassa lausunnossaan suhtautunut aikaistamiseen varauksellisesti ja pitänyt parempana, että siirtymäkauden jäljellä oleva aika käytettäisiin täysimääräisesti ja tehokkaasti riskien vähentämiseen pankkien ja jäsenvaltioiden omin toimin. Valiokunnan kuulemat asiantuntijat ovat nyt käsillä olevan jatkokirjelmän käsittelyssä kuitenkin valtaosin varovaisesti puoltaneet aikataulun nopeuttamista, joskin valtioneuvoston tekemää, riskienvähentämislivityksen lopputulemaan liittyvää varaumaa korostaen. Puoltamisen keskeinen peruste on pankkiunionin loppuun saattaminen.

Valiokunnan lausunto TaVL 4/2020 vp

Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on silti edelleen esitetty myös aikaistamista vastustavia kantoja. Näissä on painottunut käsitys siitä, että suomalainen pankkisektori olisi todennäköisesti yhteisvastuun realisoituessa todennäköisemmin maksajan kuin saajan roolissa. Kriittisissä lausunnoissa on myös herätetty kysymys niistä motiiveista, joiden vuoksi halutaan ryhtyä ver-raten raskaaseen sääntelyn muutosprosessiin, kun siirtymäaikaa on enää jäljellä vain vähän.

Jatkoneuvottelut. Talousvaliokunta tähdentää, että vaikka rahaston koko ja käyttöönottomekanismi tulee rakentaa siten, että järjestelyllä on tosiasiallista uskottavuutta, on tärkeää samalla pitää esillä, että runsas ja liian helposti käytettävissä oleva varautumisjärjestely on omiaan ruokki-maan riittämätöntä varautumista riskeihin. Tulevassa pankkisektorin riskien vähenemisarviossa on huomioitava tarkasti, miten luottolaitokset ovat muuttaneet taserakenteitaan ja missä määrin ne täyttävät kriisinratkaisuviranomaisten asettamat MREL-vaateet.

Valtioneuvoston kirjelmän mukaan Suomi muodostaa lopullisen kantansa varautumisjärjestelyn aikaistettuun käyttöönottoon eurooppalaisten instituutioiden (komissio, kriisinratkaisuneuvosto, Euroopan keskuspankki) tekemän pankkisektorin riskien vähenemisarvion ja Suomen oman itse-näisen riskien vähenemisarvionsa perusteella. Talousvaliokunta puoltaa tätä varauman sisältävää kantaa pitäen merkittävänä sitä, että kirjelmän mukaiset muutokset tulevat joka tapauksessa so-vellettaviksi vain, jos EVM:n hallituneuvosto saavuttaa siitä yksimielisen päätöksen. Talousva-liokunta on harkinnassaan huomionnut erityisesti Suomen pankkisektorin koon suhteessa kansan-talouden kokoon ja siirtymävaiheen ajalle määriteltyjen vakaussmaksujen keräämismenettelyiden monimutkaisuuden. Talousvaliokunta huomauttaa lisäksi, että mitä lähempänä ollaan siirtymä-kauden loppua, sitä pienemmiksi yhteisvastuun aikaistamisen vaikutukset jäävät.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin huomautuksin valtioneuvoston kantaan.

Valiokunnan lausunto TaVL 4/2020 vp

Helsingissä 3.3.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juhana Vartiainen kok
varapuheenjohtaja Arto Pirttilahti kesk
jäsen Atte Harjanne vihr
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Eeva Kalli kesk
jäsen Pia Kauma kok
jäsen Janne Sankelo kok
jäsen Joakim Strand r
jäsen Hussein al-Taeed sd
jäsen Veikko Vallin ps
jäsen Tuula Väättäinen sd
jäsen Johannes Yrttiaho vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller