

## Valtiovarainvaliokunta

**Valtioneuvoston selvitys: Yhteisen kriisintarkaisurahaston yhteisen varautumisjärjestelyn aikaistettu käyttöönotto ja muutokset valtiosopimukseen vakaussmaksujen siirrosta yhteiseen kriisintarkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä**

Suurelle valiokunnalle

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Valtioneuvoston selvitys: Yhteisen kriisintarkaisurahaston yhteisen varautumisjärjestelyn aikaistettu käyttöönotto ja muutokset valtiosopimukseen vakaussmaksujen siirrosta yhteiseen kriisintarkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä (E 45/2019 vp): Valtiovarainvaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä EJ 2/2020 vp - E 45/2019 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Tuukka Taipale, valtiovarainministeriö
- toimistopäällikkö Tuulia Asplund, Suomen Pankki
- pääekonomisti, kriisintarkaisuasiantuntija Hanna Westman, Rahoitusvakaussvirasto
- väitöskirjatutkija Antti Ronkainen, Helsingin yliopisto
- johtaja, pääekonomisti Veli-Matti Mattila, Finanssiala ry
- työelämäprofessori Vesa Vihriälä

### VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

#### *Ehdotus*

Ehdotukset koskevat lähinnä nykysopimuksen 5 artiklaa sekä 7 artiklan 1 kohtaa ja ne liittyvät erityisesti varautumisjärjestelmän aikaistettuun voimaantuloon ja siitä aiheutuviin muutostarpeisiin.

#### *Valtioneuvoston kanta*

Hallitusohjelman mukaan Suomi toimii aktiivisesti pankkiunionin viimeistelemiseksi ottaen huomioon pankkien riskitasot.

## Valiokunnan lausunto VaVL 1/2020 vp

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 PERUSTELUT

*Taustaa.* Pankkiunionin yhteisen kriisinratkaisumekanismin perustamisesta sovittiin joulukuussa 2013, minkä jälkeen vakaumaksujen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä tehdyn valtiosopimuksen määräykset saatettiin voimaan Suomessa valtioneuvoston asetuksella (SopS 88/2015) tammikuussa 2016. Sopimuksessa määrätään pankeilta kerättävien vakaumaksujen siirrosta yhteisen kriisinratkaisurahaston eri rahasto-osuuksiin ja rahasto-osuuksien vaiheittaisesta yhdistämisestä vuoden 2023 loppuun mennessä. EVM:n yhteyteen perustettavan rahaston tavoitetasoksi on asetettu vähintään yksi prosentti pankkiunionin luottolaitosten suojattujen talletusten määrästä, noin 60—70 miljardia euroa.

Nyt kyse on kriisinratkaisurahaston yhteisen varautumisjärjestelmän aikaistetusta käyttöönotosta, joka perustuu euroryhmän joulukuussa 2019 tekemiin linjauksiin. Jos varautumisjärjestely otetaan käyttöön aikaistetusti, tulisi samalla vahvistaa rahaston kapasiteettia. Siksi valtiosopimukseen esitetään muutoksia, jotka koskevat vakaumaksujen siirtoa yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämistä. Näin pankkisektorin tarvittaessa maksamat ylimääräiset vakaumaksut tuotaisiin yhteisen taakanjaon piiriin jo ennen vuoden 2024 alkua.

Jäsenvaltioiden linjauksen mukaisesti varautumisjärjestely otetaan kuitenkin aikaistetusti käyttöön vain siinä tapauksessa, että vuonna 2020 toteutettava pankkien riskien vähentämisarvio osoittaa riittävää edistystä. Arvion laativat eurooppalaiset instituutiot (komissio, kriisinratkaisuneuvosto, Euroopan keskuspankki), minkä lisäksi Suomi laatii oman itsenäisen riskien vähentämisarvion. Vasta tämän jälkeen Suomi päättää lopullisesti kantansa järjestelmän aikaistettuun käyttöönottoon.

Sopimuksen muuttamisella on epäsuora vaikutus suomalaisen veronmaksajan riskiasemalle, koska Suomi on yksi EVM:n omistajajäsenvaltio. Nyt esillä olevilla muutoksilla ei ole kuitenkaan suoraan vaikutusta Suomen pääomaosuuksiin rajattuihin kokonaisvastuusiin EVM:ssa, joten Suomen mahdolliset enimmäisvastuut pysyvät muuttumattomina. Valtioneuvoston arvion mukaan muutokset todennäköisesti myöhentäisivät jonkin verran varautumisjärjestelyyn turvautumista, sillä ylimääräisiä vakaumaksuja voitaisiin hyödyntää aiempaa mittavammin siirtymäkauden aikana.

## Valiokunnan lausunto VaVL 1/2020 vp

Perustuslakivaliokunnan alustavan arvion mukaan yhteisen varautumisjärjestelyn aikaistetulle käyttönotolle ja valtiosopimuksen muuttamiselle ei näyttäisi olevan erityistä Suomen täysivaltaisuuteen ja eduskunnan budjettivaltaan liittyvää perustuslaillista estettä (PeVL 14/2019 vp).

*Arviointia.* Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa varautumisjärjestelyn aikaistamiseen on suhtauduttu pääosin myönteisesti, sillä varautumisjärjestelyn on katsottu parantavan jo käytössä olevan kriisinratkaisujärjestelmän uskottavuutta. Se parantaisi näin osaltaan varautumista mahdollisiin pankkikriiseihin ja olisi helpompaa toteuttaa tilanteessa, jossa kriisi ei ole ajankohtainen.

Valiokunta kiinnittää lisäksi huomiota Suomen pankkisektorin mittavaan kokoon suhteessa maamme bruttokansantuotteeseen sekä talouteen liittyviin epävarmuustekijöihin. Myös nämä seikat puoltavat yhteisen varautumisjärjestelyn aikaistettua käyttönottoa edellyttäen, että myöhemmin laadittava riskiarvio antaa siihen realistiset mahdollisuudet.

Toisaalta asiantuntijakuulemisessa on arvioitu, että aikaistaminen kasvattaa riskiä siitä, että suomalaiset pankit joutuvat osallistumaan muiden maiden pankkien nykyisten ongelmien hoitamiseen.

Käytännössä nopeutettuun aikatauluun liittyvät riskit koskevat tilannetta, jossa ennen vuotta 2024 syntyvien ongelmien vuoksi joudutaan turvautumaan yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja pankeilta joudutaan perimään ylimääräisiä vakaumaksuja. Valtioneuvoston kirjelmän mukaan sopimuksen muuttamisen nettovaikutusta suomalaiselle pankkisektorille on haastava arvioida, sillä vaikutukset riippuvat pitkälti siitä, kuinka usein yhteiseen kriisinratkaisurahastoon joudutaisiin turvautumaan, sekä kuinka usein rahastoa käytettäisiin suomalaisen pankin kriisinratkaisuun verrattuna pankkiunionin muihin pankkeihin. Mitä lähempänä ollaan siirtymäkauden alkuperäistä päättymistä eli vuoden 2023 loppua, sitä pienemmäksi yhteisvastuun aikaistamisen vaikutukset luonnollisesti jäävät.

Aikaistamiseen liittyvien riskien todennäköisyys ja painoarvo voidaan kuitenkin ottaa huomioon em. arvioinnissa, jonka pohjalta Suomi vasta muodostaa lopullisen kantansa aikaistettuun käyttönottoon. Valtioneuvoston kirjelmästä ei käy tarkemmin ilmi, minkälaisia riskitasojen vähentämistä Suomi edellyttää, mutta riskien pienentäminen ohjaa joka tapauksessa Suomen suhtautumista pankkiunionin viimeistelyyn. Tämä perustuu myös hallitusohjelmaan, jonka mukaan Euroopan pankkien riskitasot vaikuttavat Suomen kantaan pankkiunionin kehittämisessä. Saadun selvityksen mukaan pankkien erot ovat vielä tällä hetkellä merkittäviä: esim. Kreikassa pankkien hoitamattomien luottojen osuus kaikista luotoista on noin 37 prosenttia, Kyproksella 21 prosenttia ja Italiassa 7 prosenttia, kun Suomessa vastaava suhdeluku on 1,5 prosenttia.

Valiokunta viittaa asiasta aiemmin antamaansa lausuntoon (VaVL 3/2019 vp) ja korostaa edelleen riskiarvion huolellista, puolueetonta ja läpinäkyvää laatimista. On myös tärkeä kiinnittää huomiota siihen, miten luottolaitokset ovat muuttaneet taserakenteitaan ja kuinka tarkasti ja ajantasaisesti ne täyttävät kriisinratkaisuviranomaisten asettamat, omien varojen ja alentamiskelpoisten velkojen vähimmäismäärää koskevat vaateet (ns. MREL-vaateet). Riskien vähenemisen tulee olla todellista ja kokonaisuuden kannalta riittävää.

## Valiokunnan lausunto VaVL 1/2020 vp

Valiokunta painottaa muutoinkin toimia, joilla vähennetään jo ennakollisesti pankkikriisien riskiä ja varmistetaan euroalueen instituutioiden toimivuus. Niin ikään säännösten selkeys ja niiden johdonmukainen ja määrätietoinen täytäntöönpano lisäävät järjestelmän toimivuutta ja luovat uskottavuutta sen toimintakykyyn. Suomen budjettisuvereniteetin kannalta on tärkeää huolehtia kriisinratkaisun keskeisten periaatteiden toimeenpanosta varmistamalla kattavan ja ensisijaisen sijoittajavastuun toteutuminen.

### VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Valtiovarainvaliokunta ilmoittaa,

*että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.*

Helsingissä 10.3.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johannes Koskinen sd  
varapuheenjohtaja Esko Kiviranta kesk  
jäsen Anders Adlercreutz r  
jäsen Tarja Filatov sd  
jäsen Sanni Grahn-Laasonen kok  
jäsen Timo Heinonen kok  
jäsen Heli Järvinen vihr  
jäsen Anneli Kiljunen sd  
jäsen Jari Koskela ps  
jäsen Markus Lohi kesk  
jäsen Pia Lohikoski vas  
jäsen Raimo Piirainen sd  
jäsen Jussi Saramo vas  
jäsen Sari Sarkomaa kok  
jäsen Sami Savio ps  
jäsen Iris Suomela vihr  
jäsen Ville Vähämäki ps  
varajäsen Markku Eestilä kok  
varajäsen Sari Essayah kd (osittain)  
varajäsen Petri Honkonen kesk (osittain)  
varajäsen Toimi Kankaanniemi ps  
varajäsen Merja Kyllönen vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Hellevi Ikävalko

**Valiokunnan lausunto VaVL 1/2020 vp**  
**Eriävä mielipide 1 /ps**

**ERIÄVÄ MIELIPIIDE 1 /ps**

**Perustelut**

Perussuomalaiset vastustavat pankkien yhteisvastuuta mahdollisen pankkikriisiin kustannuksista ja erityisesti vararahoitusjärjestelmän käyttöönoton kiirehtimistä. Ehdotettujen muutosten myötä pankkisektorin yhteisvastuu aikaistuisi aikaisemmin sovitusta eli vuoden 2024 alusta. Tämä rajatusti lisää kansallisen pankkisektorin riskejä, jotka liittyvät kotimaisen ja muiden jäsenvaltioiden pankkisektoreiden taloudellisten asemien välisiin eroihin. Koronaviruksen aiheuttamat vaikutukset pankkisektoriin etenkin Italiassa ovat tuntemattomat.

Valiokunnan aiempi lausunto (VaVL 3/2019 vp) sekä valtioneuvoston nykyinen kanta korostavat sijoittajavastuun merkitystä kriisinratkaisussa, mutta jättävät huomiotta, että mikäli kriisinratkaisurahaston varoja tarvittaisiin likviditeettitukitarkoituksiin, ei sijoittajavastuun toteuttaminen ole ennakoedellytys kriisinratkaisurahaston varojen käyttöön.

Muutossopimuksen soveltamiseen vaikuttava "laukaiseva tekijä" 5 artiklan toisessa kohdassa eroavat toisistaan ensimmäisessä ja toisessa luonnoksessa. Mietintöluonnoksesta ei käy ilmi, kumpi luonnosversio olisi valiokunnan mielestä parempi. Perussuomalaisten mielestä toisen luonnoksen versio on parempi, sillä laukaisevana tekijänä on myös Euroopan vakausmekanismin hallintoneuvoston yksimielinen päätös varautumisjärjestelyn myöntämisestä.

Perussuomalaiset suhtautuvat hyvin kielteisesti myös mahdolliseen valtiosopimuksen muuttamiseen. Esillä olleet valtiosopimuksen muutosehdotukset merkitsisivät ylimääräisiä jälkikäteisiä vakausmaksuja muissa maissa tapahtuvien pankkikriisien takia. Asiantuntija-arvioiden mukaan nämä maksut voivat ylittää sataan miljoonaan euroon.

Kaiken kaikkiaan suomalaisen pankkisektorin enimmäisaltistuma ylimääräisille vakausmaksuille on 650 miljoonaa euroa vuodessa, eli yhteensä 1,95 miljardia euroa kolmelle vuodelle jakautuen.

Edellä mainituin perustein perussuomalaiset vastustavat ehdotettuja muutoksia valtiosopimukseen, koska ne tulevat lisäämään suomalaisten pankkien maksuvelvoitteita. Perussuomalaiset torjuvat myös ehdotuksen vararahoitusjärjestelyn käyttöönoton aikaistamisesta.

***Mielipide***

Edellä olevan perusteella esitämme,

että suuri valiokunta ottaa edellä esitetyn huomioon.

Helsingissä 10.3.2020

Jari Koskela ps  
Toimi Kankaanniemi ps  
Sami Savio ps  
Ville Vähämäki ps

**Valiokunnan lausunto VaVL 1/2020 vp**  
**Eriävä mielipide 2 /kd**

**ERIÄVÄ MIELIPIIDE 2 /kd**

**Perustelut**

Kristillisdemokraatit eivät hyväksy yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteisen varautumisjärjestelyn aikaistettua käyttöönottoa sovitusta eli vuoden 2024 alusta, koska pankkiunionin jäsenmaiden pankkisektorien riskit vaihtelevat suuresti. Monissa jäsenmaissa on myös pankkisektorilla tehottomuutta ja ylikapasiteettia, siksi pankkeja tulee kaatumaan lähivuosina. Vaikka valtioneuvoston kanta on kriittinen, niin jäsenmaiden pankkisektorin riskittömyyden ja yksittäisten pankkien riittävän riskittömyyden arviointiin valtioneuvosto ei kuitenkaan aseta kriteerejä. Lisäksi maailman taloudessa on tällä hetkellä merkittäviä riskejä, jotka voivat heijastua nopeasti pankkisektorin vakauteen, joten ajankohta edistää aikaistettua käyttöönottoa on mahdollisimman huono.

Valiokunnassa esitetyn arvion mukaan valtiosopimuksen muuttamisen nettovaikutus suomalaiselle pankkisektorille on negatiivinen, mikäli suomalaisten pankkien taloudellinen asema suhteessa muihin euroalueen pankkeihin arvioidaan merkittävästi paremmaksi. Muiden maiden pankkisektorin hyväksi kerättävät ylimääräiset vakaussuorat voisivat nousta miljardeihin euroihin.

Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt sopimuksen kokonaisuuden ja siitä tekemänsä valtiosääntöoikeudellisen arvion kannalta merkityksellisenä sitä, että sopimukseen sisältyy siirtymäkautta koskeva järjestely. Perustuslakivaliokunta on tuonut toistuvasti lausunnossaan esille, että Suomen budjettisuvereniteettia tulee suojata mahdollisimman tehokkaasti ja huolehtia siitä, että monimutkaisilta vaikuttavien järjestelyjen erityispiirteiden vuoksi Suomen vastuut järjestelyissä eivät kasva.

Kristillisdemokraatit huomauttavat lisäksi, että Euroopan vakaussuorituksen perustamisesta tehdyn sopimuksen muuttaminen mahdollistamalla ERVV:n liittäminen siihen myöhemmässä vaiheessa avaa mahdollisuuden vaarantaa Suomen Kreikka-lainan vakuudet. Valtiovarainministeriöstä pyydyttyä lisäselvityksessä todetaan, että mikäli keskustelut ERVV-tukien siirtämisestä alkaisivat "samassa yhteydessä arvioitaisiin eri toteutusvaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia Suomen vakuusjärjestelyyn, Jos siirto toteutettaisiin, vakuusjärjestelyn voimassaolo edellyttäisi kreikkalaisten pankkien kanssa sovittua järjestelyä koskevien sopimusten neuvottelua uudelleen." Vaikka Suomen vastuisiin kohdistuvia muutoksia rajaavat sopimusmääräyksen kirjaukset vastuiden rajaamisesta ja lisäpääomaosuuden pienemisestä ERVV-lainojen takaisinmaksujen myötä, on moitittavaa, että vaikutuksia Suomen vakuusjärjestelyihin ei selvitetä etukäteen.

***Mielipide***

Edellä olevan perusteella esitän,

että suuri valiokunta ottaa edellä esitetyn huomioon ja esittää, että neuvottelujen tavoitteena tulee olla ehdotuksen hylkääminen.

Helsingissä 10.3.2020

Sari Essayah kd

**Valiokunnan lausunto VaVL 1/2020 vp  
Eriävä mielipide 2 /kd**