

TALOUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 33/2013 vp

Valtioneuvoston kirjelmä komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (asetus yhteisestä kriisinratkaisumekanismista)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 17 päivänä syyskuuta 2013 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (asetus yhteisestä kriisinratkaisumekanismista) (U 58/2013 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että talousvaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Suuri valiokunta on lähettänyt 20 päivänä syyskuuta 2013 jatkokirjelmän 1. VM 16.09.2013, 11 päivänä lokakuuta 2013 jatkokirjelmän 2. VM 08.10.2013 ja 8 päivänä marraskuuta jatkokirjelmän 3. VM 07.11.2013 asiassa U 58/2013 vp talousvaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina
- valtiovarainministeri Jutta Urpilainen

- finanssineuvos Pauli Kariniemi, lainsäädäntöneuvos Tuija Taos ja vanhempi hallitussihteeri Jaakko Weuro, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Niina Pautola-Mol, valtioneuvoston kanslia
- johtava riskiasiantuntija Juha Savela, Finanssivalvonta
- osastopäällikkö Kimmo Virolainen, Suomen Pankki
- johtava asiantuntija Reima Letto, Finanssialan Keskusliitto
- valtiotieteiden tohtori Sixten Korkman
- valtiotieteiden tohtori Peter Nyberg
- professori Jukka Snell
- professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet
— pääjohtaja, oikeustieteen tohtori Tuomas Pöysti, Valtiontalouden tarkastusvirasto
— kauppatieteiden maisteri Kaarlo Jännäri.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ JA JATKOKIRJELMÄT

Ehdotus

Pankkien valvonnan siirtyessä yhteiselle valvontamekanismille tarvitaan yhteinen kriisinratkaisumekanismi, jolla on tarvittavat valtuudet varmistaa, että osallistuvissa jäsenvaltioissa

minkä tahansa pankin kriisitilanne voidaan ratkaista asianmukaisin välinein. Yhteinen kriisinratkaisumekanismi on välttämätön, jotta pankkikriisit ratkaistaan tehokkaammin ja murretaan

julkisen talouden ja vaikeuksissa olevien pankkien välistä yhteyttä.

Komissio antoi ehdotuksensa yhteistä kriisinratkaisumekanismeja koskevaan asetukseen 10.7.2013. Komissio ehdottaa yhteisen eurooppalaisen kriisinratkaisuviranomaisen ja yhteisen kriisinratkaisurahaston perustamista, jotka yhdessä komission ja kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten kanssa muodostaisivat EU:n yhteisen kriisinratkaisumekanismin. Mekanismissa noudatettaisiin valmisteilla olevan pankkien ja sijoituspalveluyritysten elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin (U 51/2012 vp, BRR-direktiivi) säännöksiä.

Valtioneuvoston 1. ja 2. jatkokirjelmä sisältävät selvitykset neuvoston oikeudellisen yksikön antamista lausunnoista, jotka liittyvät asetusehdotuksen oikeusperustaan ja kriisinratkaisuviranomaisen toimivaltuuksiin.

Valtioneuvoston 3. jatkokirjelmässä on selvitetty puheenjohtajamaan kompromissiesitystä, jossa pääpaino on erityisesti päätöksentekoprosessiin liittyvissä muutoksissa.

Valtioneuvoston kanta

Komission ehdotus

Valtioneuvosto pitää tärkeänä vahvan, tehokkaan, itsenäisen ja fiskaalisesti neutraalin EU:n yhteisen kriisinratkaisumekanismin perustamista joulukuun 2012 Eurooppa-neuvoston linjausten mukaisesti. Valtioneuvosto tukee komission esityksen tavoitetta siitä, että pankkien valvonnan ja kriisinhallinnan soveltamisalojen tulisi olla samat pankkiunioniin osallistuvien jäsenvaltioiden osalta.

Valtioneuvosto katsoo, että pankkien valvonnan siirtyessä yhteiselle valvontamekanismille tarvitaan yhteinen kriisinratkaisumekanismi, jolla on tarvittavat valtuudet varmistaa, että osallistuvissa jäsenvaltioissa minkä tahansa pankin kriisitilanne voidaan ratkaista asianmukaisin välinein. Yhteinen kriisinratkaisumekanismi on välttämätön, jotta pankkikriisit ratkaistaan tehokkaammin ja murretaan julkisen talouden ja vaikeuksissa olevien pankkien välistä yhteyttä. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että yhteinen

kriisinratkaisumekanismi toteuttaa kriisinratkaisun siten, että siitä aiheutuvat kustannukset veronmaksajille ovat mahdollisimman vähäiset.

Valtioneuvosto katsoo, että kriisinratkaisusta aiheutuvat kustannukset tulee kattaa ensisijaisesti kriisinratkaisutoimenpiteiden kohteena olevan pankin omistajien ja sijoittajien toimesta. Siltä osin kuin kriisinratkaisutoimenpiteet edellyttävät muuta rahoitusta, tulisi tämä kattaa pankkiunioniin osallistuvien jäsenvaltioiden pankkisektoreilta kerättävillä vakauseräillä. Riippumattoman sekä sijoittajavastuuta tehokkaasti ja mahdollisimman yhdenmukaisesti toteuttavan yhteisen kriisinratkaisumekanismin perustaminen tukisi näitä tavoitteita ja vakauttaisi talous- ja rahaliiton toimintaa veronmaksajien ja yritysten kilpailuedellytysten kannalta reilulla ja oikeudenmukaisella tavalla.

Komission 10.7.2013 antamaan ehdotukseen sisältyy kuitenkin näiden tavoitteiden kannalta useita periaatteellisia ja oikeudellisia kysymyksiä, jotka tulee ratkaista ehdotuksen jatkovalmistelussa.

Yhteiseen kriisinratkaisuun siirtyminen ennen laajaa sijoittajanvastuuta koskevan harmonisoidun lainsäädännön voimaantuloa johtaisi kustannusten kattamiseen joko muulta pankkitoimialalta tai pankkiunioniin osallistuvien jäsenvaltioiden toimesta. Tästä syystä valtioneuvosto pitää tärkeänä, että kriisinratkaisuvaltuuksien siirtyessä yhteiselle kriisinratkaisuviranomaiselle tällä on käytössään elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin mukaiset sijoittajanvastuuta koskevat täydet toimivaltuudet kaikissa jäsenvaltioissa. Tämä on edellytys Suomen kannalta olennaiselle periaatteelle, että kriisinratkaisuviranomainen voi tehokkaasti puuttua ongelmapankkien toimintaan ilman turvautumista yhteisiin varoihin. Jos yhteisten varojen käyttö osoittautuu välttämättömäksi rahoitusvakauden turvaamiseksi, tällaisella päätöksellä tulee olla tarvittava poliittinen tuki.

Valtioneuvosto katsoo, että yhteiselle kriisinratkaisumekanismille pitää osoittaa tehokkaat, mutta riittävän tarkkarajaiset valtuudet. Yhteisen kriisinratkaisumekanismin harkintavallan tulee rajoittua kriisinratkaisun kohteena olevan

pankin hallittuun alasarjaan. Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti sellaisen päätösvallan osoittamiseen yhteiselle kriisinratkaisumekanismille, joka tarkoittaisi pankkitoimialalta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon kerättävien varojen käyttöä tai joka johtaisi tarpeeseen lainata kriisinratkaisurahastoon varoja vaihtoehtoisista rahoituslähteistä.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että yhteinen kriisinratkaisuviranomainen toimii EU-oikeuden asettamissa rajoissa mahdollisimman itsenäisenä ja riippumattomana viranomaisena. Järjestelmän tulee turvata EU:n toimielinten tasapaino ja komission valtiontukivalvontaan liittyvä tärkeä rooli. Tältä osin komission esittämät perustelut toimivallan siirtämiselle sille itselleen ovat puutteellisia.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että kriisinratkaisuviranomainen luodaan vahvan oikeusperustan varaan. Oikeusperusta tulee arvioida huolella neuvottelujen edetessä.

Valtioneuvosto katsoo, että yhteisen kriisinratkaisumekanismiin puitteissa tehtävien päätösten oikeusvarmuuden ja kansallisten parlamenttien vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi talous- ja rahaliittoa tiivistettäessä on ehdotusta koskevassa jatkovalmistelussa selvitettävä huolellisesti ne edellytykset, joiden mukaan yhteisen kriisinratkaisumekanismiin perustaminen voidaan hyväksyä nykyisten perussopimusten mukaisen toimivallan perusteella.

Puheenjohtajamaan 3. kompromissiesitys

Valtioneuvoston aiemmin esittämät pääkannat ovat edelleen voimassa. Näiden tavoitteiden kannalta useat keskeiset kysymykset, kuten sijoittajavastuusäännösten voimaantulo, yhteisen kriisinratkaisumekanismiin harkintavallan rajaaminen kriisinratkaisupäätöksiä tehtäessä ja yhteisen kriisinratkaisumekanismiin päätöksentekomalli, ovat edelleen avoinna.

Yhteinen kriisinratkaisurahasto ja budjettisuvereniteetti. Yhteisen kriisinratkaisurahaston perustaminen voidaan valtioneuvoston näkemyksen mukaan hyväksyä vain, mikäli jäsenvaltioi-

den budjettisuvereniteetti suojataan ja kriisinratkaisurahastoon kerättyjen varojen käytölle asetetaan riittävät rajoitteet. Valtioneuvosto katsoo, että jäsenvaltioiden budjettisuvereniteetin suojaaminen yhteistä kriisinratkaisurahastoa perustettaessa edellyttää ainakin sitä, että asetus ehdotuksen 24 artiklan sijoittajavastuuta koskevat säännökset tulevat voimaan samanaikaisesti ehdotuksen muiden säännösten kanssa ja että kriisinratkaisurahaston varojen käytölle asetetaan erityinen päätöksentekomalli. Valtioneuvoston kannan mukaan sellaisille toimille, joihin sisältyy yhteisen rahaston varojen käyttö sijoittajanvastuun rajaamiseen tai jotka edellyttävät turvautumista artiklan 69 mukaisiin vaihtoehtoisiin rahoituslähteisiin, tulee edellyttää poliittinen tuki. Kompromissiehdotuksen (artiklat 16, 38—53 ja 69) mukainen malli ei ota huomioon jälkimmäistä tavoitetta. Ehdotuksen mukaan yhteisten varojen käyttöä vaativat kriisinratkaisupäätökset valmisteltaisiin virkamiehistä ja kriisinratkaisuviranomaisten edustajista koostuvassa kriisinratkaisuneuvoston laajassa kokoonpanossa ja viime sijassa päätöksentekijä olisi komissio. Kompromissiehdotuksen mukaan samaa päätöksentekomallia olisi noudatettava silloin, kun kriisinratkaisurahaston varat eivät riittäisi ja sen olisi lainattava rahaa.

Kriisinratkaisuviranomaisen harkintavallan rajaaminen. Valtioneuvosto katsoo, että kriisinratkaisuviranomaisen oikeutta rajata sijoittajanvastuuta ja sen harkintavallaa yhteisten varojen käytöstä tulee rajata. Tämä tapahtuisi tehokkaammin säätämällä niin sanotusta minimikustannuseriaatteesta. Minimikustannuseriaate velvoittaisi kriisinratkaisuviranomaisen valitsemaan vaihtoehtoisista resoluutiostrategioista sen, josta koitua kustannus kriisinratkaisurahastolle on pienin. Tämä velvoite varmistaisi sijoittajanvastuun toteutumisen ja ehkäisee moraalikatoa sekä suojaa niin toimialan yhteisiä varoja kuin veronmaksajia. Suomi on ottanut periaatteen käyttöön neuvotteluissa esiin, ja asiasta käydään edelleen keskustelua.

Kriisinratkaisurahaston varojen lainaaminen kansallisille talletussuojarahastoille. Valtioneuvosto kannattaa kompromissiehdotuksessa tehtyä poistoa, jonka mukaisesti kriisinratkaisurahasto ei voi lainata varoja kansalliselle talletussuojarahastolle sijaiskorvauksen suorittamiseksi.

EVM:n rooli kriisinratkaisumekanismissa. Kysymys julkisesta varautumisjärjestelystä (fiscal backstop) ei ole osa puheenjohtajan kompromissiehdotusta. Neuvotteluissa on kuitenkin ehdotettu, että julkinen varautumisjärjestely voisi olla Euroopan vakausmekanismi EVM.

Valtioneuvoston kannan mukaan tämä voisi olla mahdollista tiukkojen ehtojen vallitessa. Yksi välttämätön edellytys tällöin olisi, että kaikki EVM:n varojen käyttöä koskevat päätökset tehdään aidosti ja tapauskohtaisesti EVM:n hallintoelimissä (hallintoneuvosto ja johtokunta). Kriisinratkaisumekanismille ei voi siten myöntää automaattista pääsyä EVM:n varoihin esim. luottolimiitin muodossa. EVM:n käyttö julkisena varautumisjärjestelynä edellyttäisi lisäksi, että yhteinen kriisinratkaisumekanismi rakentuu sijoittajanvastuun tehokkaalle ja toimivalle toteutumiselle eikä sen uskottavuus krii-

sinratkaisussa ja pankkisektorin vakauden turvaajana perustu julkisen varautumisjärjestelyn kykyyn viimesijaisesti kattaa resoluutiokustannuksia.

Valtioneuvosto katsoo, että Suomen ei tule sitoutua EVM:n rooliin julkisena varautumisjärjestelynä ennen kuin vahvistuu, että perustettava kriisinratkaisumekanismi vastaa olennaisilta osin Suomen yllä kuvattuja sisältötavoitteita.

Oikeusperusta. Mainittujen sisältötavoitteiden lisäksi Suomen kannan näkökulmasta keskeinen neuvotteluissa auki oleva kysymys koskee asetuksen oikeusperustan hyväksyttävyyttä (Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 114 artikla). Valtioneuvoston näkemyksen mukaan yhteisen kriisinratkaisumekanismin ja siihen liittyvän yhteisen kriisinratkaisurahaston perustaminen esitetyn oikeusperustan nojalla edellyttää kriisinratkaisumekanismin toimintaperiaatteiden ja päätöksentekomallin järjestämistä siten, että jäsenvaltioiden budjettisuvareniteetti turvataan. Tämä vastaa myös neuvoston oikeuspalvelun kantaa. Kysymys oikeusperustasta tulee lopullisesti ratkaistavaksi neuvottelujen edettyä sisältökysymyksissä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Lähtökohdat

Kuten talousvaliokunta on aiemmassa lausunnossaan (TaVL 43/2012 vp) todennut, pankkiunioni on olennainen osa talous- ja rahaliiton jatkokehittämistä. Tehokkaan valvonnan ja kriisinratkaisun avulla kyetään nykyistä paremmin turvaamaan rahoitusmarkkinoiden vakaus ja toimivat puitteet talouskasvulle. Keskeisenä tavoitteena on myös katkaista pankkien ja valtioiden välinen kytkös, jossa veronmaksajat ovat olleet viime kädessä vastuussa kriisiytyneiden pankkien pelastamisessa.

Pankkiunionin ensimmäinen osa eli Euroopan keskuspankin (EKP) johdolla tapahtuva

pankkivalvonta on jo hyväksytty, ja sääntely astuu voimaan marraskuussa 2014. Nyt esillä oleva yhteistä kriisinratkaisumekanismia (Single Resolution Mechanism, SRM) koskeva esitys on olennainen lisä yhteiseen pankkivalvontaan. Ilman uskottavaa kykyä ratkaista hallitusti valvonnan yhteydessä mahdollisesti esille tulevat vakavaraisuusongelmat, ei voi olla tehokasta pankkiunioniakaan. Nykysääntelyn puitteissa tämä ei ole mahdollista, sillä käytössä ovat vain normaalit yritysten maksukyvyttömyysmenettelyt. Ne soveltuvat huonosti luottolaitoksiin, koska vaarana on, että finanssimarkkinoiden tiiviin integraation vuoksi maksukyvyttömyysmenettelystä aiheutuu hallitsematon järjestelmäriski. Luottolaitoksen vakava kriisiytyminen edellyt-

tää nopeita toimia, jotta voidaan estää talletuspaiko ja ongelmien laajeneminen muualle talouteen. Muunlaisten keinojen puuttuessa kriisejä on jouduttu hoitamaan turvautumalla julkiseen rahoitukseen (valtiontuki, valtiolainat, ERVV/EVM, EKP). Nykytilanne on kohtuuton veronmaksajien kannalta, ja se on myös ollut omiaan edistämään ns. moraalikatoa.

Finanssikriisin myötä rahoitusmarkkinoille on muotoutunut monitahoinen sääntelykehikko, jossa yksittäisien osien muutokset vaikuttavat merkittävästi myös muun sääntelyn soveltamiseen. SRM-sääntelyä valmisteltaessa tulee ottaa tämä huomioon ja pyrkiä Suomen tavoitteiden kannalta parhaimpaan kokonaisratkaisuun.

Talousvaliokunta toteaa, että sekä komission ehdotukseen että puheenjohtajan kompromissiesitykseen sisältyy vielä useita lisäselvitystä edellyttäviä kysymyksiä, joista merkittävimmät liittyvät tarpeeseen turvata kansallinen budjettisuvereniteetti. Valiokunnan käsittelyssä ovat erityisesti esille nousseet yhteisen kriisirahaston perustamiseen ja sijoittajanvastuun mahdolliseen rajaamiseen sekä oikeusperustan riittävyyteen liittyvät kysymykset. Oikeusperustaa koskevat arviot kuuluvat lähinnä perustuslakivaliokunnan toimialaan, eikä talousvaliokunta ota niihin lausunnossaan kantaa. Oikeusperustan osalta tehtävillä linjauksilla saattaa kuitenkin olla merkittävä vaikutus aineelliseen sääntelyyn. Valiokunta palaa näihin rajauksiin tarvittaessa myöhemmin.

Lähtökohtana tulee olla, ettei uutta sääntelyä käytetä nykyisten rahoitusmarkkinaongelmien hoitoon. Talousvaliokunta painottaakin, ettei uutta sääntelyä voida ryhtyä soveltamaan ennen kuin luottolaitosten taseiden läpikäynti ja stressitestit on suoritettu kattavasti ja perusteellisesti ja näin mahdollisesti esille tulevat luottolaitosten pääomitus- tai uudelleenjärjestelytarpeet hoidettu asianomaisen jäsenmaan toimesta. Tähän liittyvä prosessi on alkanut EKP:n valvontaan siirtyneiden suurimpien luottolaitosten osalta. Tältä osin tuloksia odotetaan keväällä 2014. Tämän jälkeen koko EU:n pankkisektori käy läpi kolmannet stressitestit EKP:n ja pankki-

viranomaisen (European Banking Authority; EBA) valvonnassa.

Suhde BRRD-ehdotukseen

Valiokunta on käsitellyt kriisinratkaisuun liittyviä instrumentteja erillisen, kaikkia EU-maita koskevan pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin (Bank Recovery and Resolution Directive; BRRD) käsittelyn yhteydessä (TaVL 43/2012 vp). BRRD-sääntelyä sovellettaisiin edelleen myös pankkiunioniin kuuluvissa jäsenmaissa niiltä osin kuin se ei ole ristiriidassa SRM-sääntelyn kanssa.

Jo BRRD-ehdotuksen osalta toteamallaan tavalla valiokunta suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti ehdotettuun kriisinratkaisujärjestelmään, jonka avulla voidaan ennaltaehkäistä pankkien kriisiytyminen ja tarvittaessa puuttua ongelmiin mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Viimeisenä keinona on varsinainen kriisinratkaisumenettely, jossa osakkeenomistajat ja velkojat joutuvat ensisijaiseen vastuuseen pankin tarvitsemasta lisärahoituksesta ja julkisen rahoituksen osuus minimoidaan. Samoin valiokunta on pitänyt rahoitusalan ennakkovarautumista (kansalliset vakausrahoitukset) perusteltuna, mutta suhtautunut tuolloin kielteisesti ajatukseen, että kansallisille rahastoille asetettaisiin velvoite lainata varoja toisilleen.

SRM-ehdotus (24 artikla) sisältää poikkeuksen laajan sijoittajanvastuun lähtökohtaan mahdollistamalla tietyissä tilanteissa vastuun kaventamisen. Talousvaliokunta toteaa, että laaja sijoittajanvastuu on ollut uuden sääntelyn keskeinen lähtökohta. Näin pyritään ehkäisemään moraalikatoa ja saattamaan rahoitusala lähemmäksi muuta yritystoimintaa, jossa omistajat vastaavat mahdollisista tappioista. Yksittäistapauksissa sijoittajanvastuuta leikkaamalla saatetaan kuitenkin päästä kokonaistaloudellisesti parhaaseen lopputulokseen. Tämänkaltaiset päätökset tulee kuitenkin sallia vain tiukoin kriteerein, poliittiseen päätöksentekoon perustuen.

Muut BRRD- ja SRM-järjestelmien väliset merkittävimmät erot liittyvät ennakkorahastointia koskevaan sääntelyyn ja päätöksentekoprosessiin. Näitä käsitellään jäljempänä.

Kriisinratkaisurahasto

Kriisinratkaisun lähtökohtana on, että tappioiden kattamisesta ovat ensisijaisesti vastuussa laitoksen osakkeenomistajat ja velkojat ja viime kädessä tarvittaessa rahoitusala yhteisen kriisinratkaisurahaston muodossa. Sijoittajanvastuu ei koskisi talletussuojan piiriin kuuluvia talletuksia.

Komission ehdotuksen mukaan yhteinen kriisinratkaisurahasto on tarpeen erityisesti sen vuoksi, että yhdentyneillä rahoitusmarkkinoilla pankin kriisinratkaisuun annettava rahoitustuki parantaa rahoitusvakautta ja muiden pankkien terveyttä sekä asianomaisessa jäsenvaltiossa että muissa jäsenvaltioissa. Koska pankkiunioniin osallistuvien jäsenvaltioiden pankit ovat näin olleen tämänkaltaisen tuen välillisiä edunsaajia, on muidenkin kuin yhden jäsenvaltion pankkien osallistuttava tuen rahoittamiseen. Näin kyetään myös aikaansaamaan euromääräisesti tehokkaampi puskuri mahdollisia tulevia pankkikriisejä vastaan.

Ehdotuksen mukaisesti yhteisen kriisinratkaisurahaston tavoitekeräys on vähintään 1 prosentti pankkiunioniin osallistuvien jäsenvaltioiden pankkijärjestelmän suojatuista talletuksista. Vuoden 2011 tietojen perusteella rahaston arvoksi muodostuisi näin 55 miljardia euroa. Jos rahaston koon suhteuttaa pankkien kokonaistaseeseen (noin 30 000 miljardia euroa), voi arvioida, ettei rahaston puitteissa voida hoitaa mahdollisia mittavampia kriisejä. Toisaalta on otettava huomioon, että rahasto on tarkoitettu vasta viimeiseksi vaihtoehdoksi. Varhaisen puuttumisen sekä muiden kriisinratkaisuvälineiden, kuten sijoittajanvastuun, avulla arvioidaan voitavan ratkaista merkittävä osa tarvittavista uudelleenjärjestelyistä.

Rahaston tulisi olla täydessä määrässään 10 vuoden siirtymäkauden jälkeen. Tietyin edellytyksin siirtymäkaudesta voitaisiin pidentää enintään 14 vuoden mittaiseksi. Kriisinratkaisurahastoa voitaisiin tarvittaessa täydentää ottamalla lainaa ja sopimalla muunlaisista rahoitusmuodoista (69 artikla).

Kuten aiemmissakin kannanotoissaan, talousvaliokunta suhtautuu varauksellisesti yhteisvastuuta lisääviin järjestelyihin. Valiokunnan aiem-

piin kannanottoihin on vaikuttanut erityisesti se, että järjestelyjä on oltu viemässä eteenpäin tilanteessa, jossa rahoitusmarkkinat ovat epävakaa-tilassa eikä eri jäsenmaiden laitosten riskeistä ja vakavaraisuudesta ole selkeää tietoa. Nykytilanteessa onkin edellä todetulla tavalla ensisijaisesti varmistettava, että jäsenmaat vastaavat kansallisin toimin pankkijärjestelmänsä tarvittavista tervehdyttämistoimista ennen uuden sääntelyn voimaantuloa.

Toisaalta talousvaliokunta pitää tärkeänä, että rahoitusala varautuu mahdollisiin kriiseihin ennakkorahastoinnin avulla. Tiiviisti integroitunut ala kantaa näin osaltaan vastuuta rahoitusmarkkinoiden vakaudesta, ja samalla voidaan vähentää julkisen rahoituksen tarvetta. Komission ehdotuksessa ei tosin ole punnittu erilaisia toteutusvaihtoehtoja, kuten sitä, miksi yhteinen rahasto on yhteisten sääntöjen mukaisesti toimivaa kansallisten rahastojen verkostoa parempi.

Siirtyminen EKP:n johdolla tapahtuvaan keskitettyyn pankkivalvontaan on jossain määrin muuttanut tilannetta myös ennakkorahastoinnin toteuttamistavan osalta. Valtioneuvoston tapaan valiokunta katsoo, ettei vaihtoehtoa yhteisestä kriisinratkaisurahastosta tule poissulkea. Ehdotomana edellytyksenä kuitenkin on, että jäsenmaiden budjettisuvereniteetti turvataan ja rahaston käytölle asetetaan tiukat kriteerit.

Budjettisuvereniteetin kannalta huomionarvoista on, että SRM-sääntelyn on tarkoitus tulla voimaan jo vuonna 2015, mutta sijoittajanvastuun vasta vuonna 2018. Todettakoon kuitenkin, että komission antamia pankkituen suuntaviivoja¹ sovellettaisiin puheenjohtajamaan kompro-

¹ Komissio on heinäkuussa 2013 antanut valtioneuvoston tukea koskevan Pankkitiedonannon (2013/C 216/01), jossa luodaan julkisin varoin annettavalle pankkituelle reunaehdot. Niiden lähtökohtana on, että ennen kuin julkisrahoitteista rakenneuudistustukea voidaan myöntää luottolaitoksen on tullut muilla keinoin pyrkiä kattamaan pääomatarpeensa. Näitä keinoja ovat mm. uusmerkinnät, huonommassa etuoikeusasemassa olevien velkainstrumenttien vapaaehtoinen muuttaminen omaksi pääomaksi, tietyt velkojen hallintatoimet, omaisuuserien myyminen ja voittovarojen jättäminen yritykseen. Suuntaviivoja sovelletaan lähtökohtaisesti suoraan, yksittäisen jäsenmaan antamaan pankkitukeen.

missiesityksen 16 a artiklan mukaisesti myös SRM:n yhteiseen kriisirahastoon, ja ne vaikuttaisivat näin mm. juniorivelkojen asemaan. SRM-sääntelyn voimaantullessa ei olisi käytettävissä myöskään kriisinratkaisurahaston varoja, sillä rahastoa kasvatetaan vähitellen ja se on täydessä määrässään vasta 10 vuoden² siirtymäkauden jälkeen. SRM-ehdotuksen mukaisesti (69 artikla) rahaston kustannuksia voidaan tarvittaessa kattaa myös vaihtoehtoisin rahoituskeinoin eli ottamalla lainaa tai sopimalla muista tukimuodoista rahoituslaitosten tai muiden kolmansien osapuolien kanssa.

Ehdotetun sääntelyn myötä onkin syntymässä tilanne, jossa päätösvalta on siirretty kriisinratkaisumekanismin, eli viime kädessä komissiolle, ilman, että sillä on muita kuin lainanottoon perustuvia välineitä edistää tarvittavia rahoitusmarkkinoiden uudelleenjärjestelyjä. Käytännössä tilanne merkitsisi, että nykyiseen tapaan jouduttaisiin turvautumaan julkiseen tukeen.

Edellä olevan huomioon ottaen talousvaliokunta pitää valtioneuvoston kantaa yhteisen kriisirahaston hyväksymisedellytyksistä perusteltuna. Budjettisuvereniteetin turvaaminen edellyttää, että sijoittajanvastuuta koskevat säännökset tulevat voimaan samanaikaisesti SRM-ehdotuksen voimaantullessa ja että kriisinratkaisurahaston käytölle asetetaan erityinen päätöksentekomalli, jolla rajataan komission päätöksentekovaltaa. Päätökset rahaston käyttämisestä sijoittajanvastuun kaventamiseen tai lainan ottamisesta (turvautuminen muuhun rahoitukseen) tulee aina alistaa ministerineuvoston päätettäväksi. Poliittiseen harkintaan tulisi alistaa myös kaikki päätökset, joissa ei noudateta ns. minimikustannusperiaatetta³. Samoin edellytyksenä tulee olla, ettei kriisinratkaisurahastosta saa lainata varoja kansallisille talletussuojarahastoille.

² Tietyin edellytyksin siirtymäkausi voi pidentyä 14 vuoteen.

³ Minimikustannusperiaatteella tarkoitetaan, että kriisinratkaisuvaihtoehtoista on valittava se, josta koituvat kustannukset kriisinratkaisurahastolle ovat mahdollisimman pienet.

Valiokunta pitää perusteltuna, että SRM-sääntelyn johdosta ministerineuvostoon vietävien asioiden osalta noudatetaan vastaavia päätöksentekoperiaatteita kuin EVM:ssä ja ainakin lainanottoa koskevat päätökset tehdään yksimielisesti. Samoin valiokunta tähdentää, ettei EVM-sääntely ole kytköksissä SRM-sääntelyyn. Mahdollisuus käyttää EVM:ää kriisinratkaisurahaston lisärahoittajana edellyttää, että tällaiset pyynnöt käsitellään EVM:ssä itsenäisesti, vaikusmekanismin normaaleja päätöksentekomenettelyjä noudattaen.

Päätöksenteko

SRM-ehdotus tulisi sovellettavaksi tilanteissa, joissa rahoituslaitos on kaatumassa tai sen kaatuminen on todennäköistä. Näissä tilanteissa vastuu luottolaitoksen hoidosta siirtyisi kansalliselta kriisinratkaisuviranomaiselta pankkiunionin kriisinratkaisuelimelle. Keskeistä päätöksentekovaltaa käyttäisi komissio yhdessä uuden EU-viraston, kriisinratkaisuneuvoston, kanssa. Neuvosto kokoontuisi sekä suppeassa⁴ että laajassa⁵ kokoonpanossa.

Puheenjohtajamaan kompromissiesityksessä, jossa on pyritty ottamaan huomioon mm. neuvoston oikeudellisen yksikön edellyttämät tarkennukset, on mm. esitetty muutoksia päätöksentekomenettelyyn. Asiantuntijajäsenten rooli kasvaisi ja suppean kokoonpanon päätöksentekovaltuuksia rajattaisiin. Laajassa kokoonpanossa valmisteltaisiin yhteisten varojen käyttöä sekä mahdollista lainanottoa edellyttävät päätökset. Lopulliset päätökset tekisi komissio. Valiokunta katsoo, että ehdotus on tältä osin kehittynyt oikeaan suuntaan rajatessaan erityisesti kriisinratkaisuneuvoston suppean kokoonpanon harkintavaltaa.

Komissiolle esitettävät valtuudet ovat laajat. Se päättäisi kriisinratkaisutoimiin ryhtymisestä, asettaisi kehyksen tarvittaville toimille sekä

⁴ kokoonpano: puheenjohtaja, varapuheenjohtaja, komissio, EKP ja kohdepankin kansallinen viranomainen

⁵ kokoonpano: puheenjohtaja, varapuheenjohtaja, komissio, EKP ja kansalliset viranomaiset

päätäisi rahaston varojen käytöstä ja lisärahoituksen pyytämisestä. Nykyisen toimivaltansa puitteissa komissiolla on jo valtuudet antaa valtiontukisuuntaviivoja ja valvoa valtiontukien myöntämistä. Ehdotus merkitsisi, että komissio valvoisi, että sen omat päätökset noudattavat komission itsensä laatimia suuntaviivoja.

Valtioneuvoston tapaan talousvaliokunta katsoo, että komission valtuuksia tulee rajata edellä yhteisen kriisirahaston osalta esille tuodulla tavalla. Komissiolla olisi näin ollen oikeus tehdä kriisirahaston käyttöön liittyviä päätöksiä vain, jos ne eivät edellytä lisälainanottoa tai rajoita sijoittajan vastuuta ja jos ne lisäksi täyttävät minimikustannusperiaatteet. Käytännössä komissio voisi päättää lyhytaikaisen rahoituksen antamisesta esimerkiksi siltapankille ja mahdollistaa näin luottolaitoksen uudelleenjärjestelyt. Mikäli edellä mainitut kriteerit eivät täyty, asia tulee viedä ministerineuvoston päätettäväksi. Valiokunta katsoo, että valtioneuvoston kannassa otetaan tasapainoisesti huomioon toisaalta tarve kyetä nopeaan päätöksentekoon ja turvata näin kriisiytyneen pankin hallittu hoito ja toisaalta tarve turvata kansallinen budjettisuvereniteetti.

Pankkiunionin ulkopuoliset jäsenmaat

Sääntely koskisi kaikkia euromaita, mutta myös euron ulkopuolisilla jäsenmailla olisi niin halutessaan oikeus liittyä järjestelmään. Vastaava optio on annettu myös pankkivalvontasääntelyn osalta. Ottaen erityisesti huomioon, että Ruotsi saattaa jättäytyä pankkiunionin ulkopuolelle,

Suomen kannalta on tärkeää, että pankkiunionisääntely saadaan hyvin yhteensovitettua BRRD-sääntelyn kanssa. Rajat ylittävien pankkikonsernien osalta tulee tasapuolisesti ottaa huomioon sekä isäntävaltion että kotivaltion tarpeet.

SRM-ehdotuksessa lähtökohtana on, että tilanteissa, joissa konserniin kuuluu sekä pankkiunioniin osallistuvaan jäsenvaltioon että osallistumattomaan jäsenvaltioon sijoittautuneita luottolaitoksia, yhteinen kriisinratkaisuneuvosto korvaa osallistuvien jäsenvaltioiden (kuten Suomi) kansalliset kriisinratkaisuviranomaiset BRRD-ehdotuksessa tarkoitetuissa kriisinratkaisukollegioissa. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että Suomen päätösvalta näissä kokoonpanoissa turvataan.

Lopuksi

Talousvaliokunta on edellä keskittynyt SRM-ehdotuksen päälinjauksiin, jotka liittyvät sekä mahdolliseen julkisen tuen käyttöön (bail-out) että toisaalta sijoittajan vastuuseen (bail-in). Näiden lisäksi ehdotukseen sisältyy useita yksityiskohtia, joihin valiokunta ottaa tarvittaessa kantaa myöhemmin.

Lausunto

Lausuntonaan talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 13 päivänä marraskuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Mauri Pekkarinen /kesk (osittain)	Eero Lehti /kok (osittain)
vpj.	Marjo Matikainen-Kallström /kok	Päivi Lipponen /sd (osittain)
jäs.	Lars Erik Gästgivers /r	Jari Myllykoski /vas
	Teuvo Hakkarainen /ps	Martti Mölsä /ps
	Antti Kaikkonen /kesk (osittain)	Sirpa Paatero /sd
	Johanna Karimäki /vihr	Arto Pirttilahti /kesk
	Miapetra Kumpula-Natri /sd (osittain)	Kaj Turunen /ps (osittain)
	Jukka Kärnä /sd	vjäs. Jukka Kopra /kok (osittain).

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuula Kulovesi.

ERIÄVÄ MIELIPIDE 1

Perustelut

Perussuomalaisten mielestä on toivottavaa, että jokaisella EU-maalla on oma pankkikriisien ratkaisumekanismi. Kannatamme myös sitä, että keskitetysti EU-tasolla päätetään näiden minimitasosta, sillä heikosti hoidetulla pankkikriisillä toisessa EU-maassa on vaikutusta myös Suomen talouteen. Perussuomalaiset ovat tyytyväisiä komission kriisinratkaisudirektiivissä ehdotetusta tiukasta bail-in-linjasta, jossa vaaditaan, että osakkeenomistajien lisäksi myös pankkien velkojien on osallistuttava kriisissä olevan pankin pelastamisen kustannuksiin.

Perussuomalaisten mielestä kriisinratkaisu- ja talletussuojarahastojen varat on kerättävä pankeilta etukäteen erillisillä maksuilla, ja jos kriisin sattuessa rahastojen varat eivät riitä, on jokaisen kansallisvaltion harkintansa mukaan tuettava niitä. Perussuomalaiset eivät sen sijaan voi hyväksyä ehdotettua kriisinratkaisu- ja talletussuojarahaston yhteisvastuullisuutta. Perussuomalaiset katsovat yhteisvastuullisuudeksi myös sen vaatimuksen, että Suomen rahastojen olisi annettava tarvittaessa lainaa muiden EU-maiden vastaaville rahastoille. Kannatammekin, että yhteinen kriisinratkaisumekanismi toteutetaan kansallisten kriisinratkaisumekanismien ja -rahastojen verkostona.

Perussuomalaiset haluavat muistuttaa, että kriisimaiden pankkisektorit ovat edelleen hataralla pohjalla. Kriisinratkaisurahasto on tarkoitus näillä näkymin ottaa käyttöön jo vuonna 2015 ja bail-in-vaatimuksen sisältävä kriisinratkaisudirektiivi täydessä laajuudessaan vasta vuonna 2018. Tällöin tarkoittaisi kriisinratkaisurahaston yhteisvastuu käytännössä sitä, että suomalaiset pääsevät osallistumaan kriisimaiden pankkisektorin pelastusoperaatioon. Perussuomalaisten mielestä Suomen ei missään tapauksessa pidä suostua siihen, että bail-in-säädökset ja kriisinratkaisurahasto otetaan käyttöön eri ajankohtina.

Kriisinratkaisurahaston on myös tarkoitus olla vain noin 55 miljardin euron kokoinen, joten ottaen huomioon, että euroalueen pankkisektorin koko on noin 34 000 miljardia euroa, on ilmiselvää, ettei rahasto riitä alkuunkaan pankkikriisiin iskiessä. Onkin esitetty, että EVM:n varoja voitaisiin käyttää kriisinratkaisurahaston tukemiseen (fiscal backstop) sekä antaa kriisinratkaisurahastolle oikeus lainata markkinoilta varoja. Perussuomalaiset vastustavat näitä esityksiä. EVM:n varojen käyttö tarkoittaisi käytännössä muiden maiden pankkikriisien maksattamista Suomen veronmaksajilla, joten tällaiseen EVM:n varojen käyttöön eivät perussuomalaiset voi missään olosuhteissa suostua. Koko idean EVM:n varojen käyttämisestä pankkiunioniin kuuluvien pankkien tukemiseen tekee erittäin kummalliseksi se, että pankkiunioniin osallistuminen ei edellytä osakkuutta EVM:ssä. Näin ollen pankkiunionin kustannusten jako olisi kaikkea muuta kuin reilu. Oikeus lainata markkinoilta taas nostaa kriisinratkaisurahaston riskiprofiilia ja näin ollen kasvattaa oleellisesti todennäköisyyttä, että pankkiunioniin osallistuvien valtioiden olisi pääomitettava rahastoa.

Perussuomalaiset katsovat myös, että komission ehdotus antaa itselleen valtuudet päättää kriisissä olevien pankkien alasajosta on järjetön. Kriisipankkien alasajosta päättävän tahon pitää olla poliittisesti riippumaton, itsenäinen sekä pelkistä rahoitusasiantuntijoista koostuva pieni ja nopeisiin päätöksiin kykenevä organisaatio, jonka valtuudet on tarkkaan rajattu. Komissio ei täytä yhtäkään edellä mainituista kriteereistä.

Perussuomalaiset näkevät myös, ettei yhteistä kriisinratkaisumekanismia voida muodostaa ilman perussopimusmuutosta. Yhteisellä kriisinratkaisumekanismilla on oltava tukeva oikeudellinen pohja, jotta sille voidaan siirtää nykyään kansallisille viranomaisille kuuluvia valtuuksia. Komissio katsoo SEUT 114 -artiklan, joka koskee jäsenmaiden lainsäädännön yhdenmukais-

tusta, oikeuttavan yhteisen kriisintarkaisumekanismien perustamiseen. Kuitenkin pankkiunioniin eivät ole osallistumassa kaikki EU-maat, joten vain osaa unionin jäsenvaltioista koskevaa toimenpidettä ei voi pitää lainsäädännön yhdenmukaistamisena. Tämä EU:n tapa tulkita perussopimuksia kulloinkin vallassa olevien politiikkojen tavoitteiden mukaan syö kansan luottamusta koko unioniin.

Perussuomalaiset ovat myös huolestuneita pankkiunioniin liittyvän lainsäädäntötyön erittäin tiukasta aikataulusta. Pankkiunioni on rakennettava huolella, jotta sen avulla voidaan estää tulevia pankkikriisejä ja rajata niiden aiheuttamia vahinkoja. Yhteinen valvonta on jo kiihtyneen varjolla päätetty antaa EKP:lle, mikä on kaikkea muuta kuin optimaalinen ratkaisu. Nyt

taas kiirehditään yhteisen kriisintarkaisumekanismien kohdalla, koska Eurooppa-neuvosto on luvannut, että sitä koskevat säädösehdotukset saadaan hyväksytyä ennen kevään 2014 europarlamenttivaaleja. Turha kiirehtiminen politiikkojen kasvojenmenetyksen pelossa on erittäin lyhytnäköistä politiikkaa, sillä pankkiunioni ei ratkaise nykyistä kriisiä vaan estää tulevien syntyä.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että Suomen ei tule hyväksyä ehdotetunkaltaista yhteistä kriisintarkaisumekanismia, joka sisältää laajan yhteisvastuun pankkikriisien kustannuksista.

Helsingissä 13 päivänä marraskuuta 2013

Kaj Turunen /ps
Teuvo Hakkarainen /ps
Martti Mölsä /ps

ERIÄVÄ MIELIPIDE 2

Perustelut

Keskusta suhtautuu kriittisesti puheenjohtajavaltio Liettuan kolmanteen kompromissiehdotukseen liittyen yhteistä kriisinhallintamekanismia koskevaksi asetukseksi. Vaikka valtioneuvoston kanta on oikeansuuntainen, on se kuitenkin riittämätön ratkomaan mekanismiin liittyviä käytännöllisiä, periaatteellisia ja juridisia ongelmia.

Keskusta ei ylipäättään hyväksy pankkien pääomittamista yhteisistä varoista. Yhteistä ja vahvaa pankkivalvontaa kannatamme, ja sitä tarvitaan yhtenä keinona ehkäistä uusia ongelmia. Tarvitaan myös EU:n tasoinen yhteinen toimintalinja ja periaatteet kriisipankkien ongelmien ratkaisemiseksi. Asiassa tarvittavien rahastojen pitää kuitenkin mielestämme olla maakohtaisia. EU:n tasoinen yhteisvastuu johtaisi tosiasiaassa vastuuttomuuteen ja moraalikatoon.

Valtioneuvoston kantaan jäsenmaiden budjetisuvereniteetin turvaamisesta yhdyimme. Tämä edellyttää, että sijoittajavastuuta koskevat säännökset tulevat voimaan samanaikaisesti ehdotuksen muiden säännösten kanssa. Keskusta edellyttää, että sijoittajavastuun periaate on vahva osa kriisinhallintamekanismia.

Keskusta suhtautuu kriittisesti siihen, että kriisinhallintamekanismi saisi avaimet EVM:n käyttöön. Valtioneuvoston kanta tältä osin on

liian tulkinnanvarainen. Keskustan arvion mukaan nyt esillä oleva malli johtaisi käytännössä varsin aktiiviseen EVM:n käyttöön, jota yksittäisen jäsenmaan olisi vaikeaa tai mahdotonta estää. Riski tähän on suuri varsinkin ensimmäisinä toimintavuosina, jolloin mekanismin taloudellinen kapasiteetti on pieni. Merkillepantavaa on sekin, että esitetyssä mallissa EVM:n rahoihin voisi päästä periaatteessa useampikin toimija.

Kiinnitämme huomiota myös kriisinhallintamekanismin huteraan oikeudelliseen perustaan. Asetuksen oikeusperustan hyväksyttävyyys on mielestämme keskeinen kysymys, johon myös neuvoston oikeuspalvelu on kiinnittänyt huomiota. Yleisesti ottaen voi todeta, että esillä olevaa päätöksentekomekanismia voi luonnehtia sekavaksi.

Lopputulemana voi todeta, että olemme valmiita pankkien toiminnan tehokkaampaan valvontaan, mutta emme Suomen vastuiden tai riskien kasvattamiseen sen varjolla.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että Suomen ei tule hyväksyä ehdotetunkaltaista yhteistä kriisinhallintamekanismia.

Helsingissä 13 päivänä marraskuuta 2013

Mauri Pekkarinen /kesk
Antti Kaikkonen /kesk
Arto Pirttilahti /kesk