

Talousvaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: Maksuvalmiusrahoitus pankkien kriisinratkaisussa ja siihen mahdollisesti liittyvät julkiset takaukset

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: Maksuvalmiusrahoitus pankkien kriisinratkaisussa ja siihen mahdollisesti liittyvät julkiset takaukset (E 96/2018 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- finanssisihteeri Tuukka Taipale, valtiovarainministeriö
- johtava lakimies Virva Walo, Finanssivalvonta
- toimistopäällikkö Niko Herrala, Suomen Pankki
- pääekonomisti, kriisinratkaisuasiantuntija Hanna Westman, Rahoitusvakausvirasto
- johtava asiantuntija Olli Salmi, Finanssiala ry

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Laajennetun eurotyöryhmän puitteissa on käyty keskustelua ja valmisteltu raportti kriisihallintoon asetetulle pankille myönnettävästä maksuvalmiusrahoituksesta sekä nykyisten välineiden riittävydestä sen suhteen. Raportin sisältö tai ainakin siitä tehtävät johtopäätökset ovat jossain määrin kiistanalaisia. Raportti koostuu neljästä osiosta, joiden keskeistä sisältöä on selostettu tarkemmin E-kirjelmässä.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto katsoo, että kriisihallintoon asetetulle pankille myönnettävä maksuvalmiusrahoitus tulee viimesijaisesti turvata, mahdollisten keskuspankkitoimien lisäksi, yhteisen kriisinratkaisumekanismin olemassa olevien välineiden — kuten kriisinratkaisurahaston ja sen varautumisjärjestelyn — avulla. Mikäli olemassa olevissa välineissä havaitaan puutteita, tulisi havaitut puut-

Valiokunnan lausunto TaVL 60/2018 vp

teet korjata tekemällä tarvittavia muutoksia itse kriisinratkaisumekanismiin ja sitä koskevaan lainsäädäntöön.

Valtioneuvosto ei kannata kriisihallintoon asetetulle pankille myönnettävän maksuvalmiusrahoituksen viimesijaista turvaamista uuden, nykykehikon ulkopuolisen julkisen takausmekanismin — kuten Euroopan vakausmekanismiin perustettavan takausinstrumentin — avulla.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Viitekehys. Talousvaliokunta on käsitellyt pankkien häiriönsietokyvyn ja kriisinratkaisun sääntelykehikkoa jo aikaisemmissa lausunnoissaan (TaVL 15/2017 vp — U 16/2017 vp ja TaVL 16/2017 vp — U 17/2017 vp). Talousvaliokunta on katsonut myös (TaVL 35/2017 vp — E 43/2017 vp), että rahoitusjärjestelmään kohdistuvan luottamuksen välttämättömyyden vuoksi kriisinratkaisurahasto tarvitsee voimassa olevan sijoittajanvastuuelementin tueksi viimekätisen varautumisjärjestelyn. Talousvaliokunta on asettanut uuden varautumisjärjestelmän reunaehdoiksi, että sen olisi tarkoituksenmukaisinta nojautua jonkin jo olemassa olevan instituution rakenteisiin uuden instituution perustamisen tai jäsenvaltioiden budjetteihin tukeutumisen sijaan. Varautumisjärjestelyn tulisi olla riittävän suuri ja sen varat riittävän nopeasti käyttöön otettavissa. Lisäksi sen tulisi olla keskipitkällä aikavälillä fiskaalisesti neutraali. Mekanismeista päätettäessä on tärkeää löytää tasapaino varautumisjärjestelmän käyttöä koskevan päätöksenteon riipeyden ja jäsenvaltioiden budjettisuvereniteetin välillä. Näihin lausuntoihinsa viitaten talousvaliokunta täydentää kantaansa seuraavin huomautuksin.

Pankkien ja kotivaltion välinen kohtalonyhteys. Talousvaliokunta pitää selvitettyinä, että sisämarkkinoiden kehittymisen kannalta pääomien vapaan liikkuvuuden turvaaminen on sen keskeinen elementti. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi olisi tärkeää edesauttaa pankkiunionin loppuunsaattamista. Pankkiunioni puolestaan tarvitsee kivijalakseen yhteisen talletussuojan (TaVL 54/2017 vp — E 80/2017 vp, E 95/2017 vp), jonka edellytyksenä talousvaliokunta on pitänyt pankkisektorin jäsenvaltiokohtaisten erojen tasaamista jäsenvaltioiden omin toimin ennen yhteisvastuullista talletussuojaa. Tässä olennaista olisikin pankkien ja niiden kotivaltioiden välisen kohtalonyhteyden heikentäminen.

Pankkien ja niiden kotivaltioiden välisen ongelmallisen vahvan kohtalonyhteyden heikentämiseksi tulisi yhteiseen eurooppalaiseen kriisinratkaisuun liittyvä maksuvalmiustuki hoitaa välineillä, jotka nojaavat vastaavasti yhteiseen eurooppalaiseen riskinkantoon. Jotta välttyttäisiin viimekätiseltä kansallisiin budjettirahoituksiin turvautumiselta, tulee käytössä olla mekanismi, jonka avulla mahdolliset julkisen sektorin tappiot voidaan kattaa jälkikäteen toimialalta.

Nykytilan ongelmakohtia. Tällä hetkellä voimassa olevat kriisinratkaisutyökalut jättävät aukkoja viranomaisten kykyyn tarjota maksuvalmiustukea kriisinratkaisun läpikäyneelle pankille. Mahdolliset maksuvalmiusongelmat liittyvät ensisijaisesti vakuuksien riittävyyteen markkina- tai keskuspankkirahoituksen saamiseksi.

Pankin julistaminen kykenemättömäksi tai todennäköisesti kykenemättömäksi jatkamaan toimintaansa (FOLTF) on vakava häiriö sen maineelle ja siten toimintakyvyille. Mikäli pankki tällaisen

Valiokunnan lausunto TaVL 60/2018 vp

päätöksen jälkeen asetetaan kriisihallintoon, on kriisinratkaisumenettelyn tärkeänä tehtävänä palauttaa markkinoiden luottamus pankkiin. Kriisinratkaisuviranomaisilla tulisi siten olla riittävät välineet varmistaa, ettei pankille synny uusia maksuvalmiustarpeita ennen kriisinratkaisutoimien täytäntöönpanoa.

Talousvaliokunta korostaa, että ensisijainen lähde pankin rahoitukselle tulee olla markkinat. Talousvaliokunta huomauttaa kuitenkin, että käytännössä markkinarahoituksen esteeksi voi tällaisissa tilanteissa muodostua se, ettei pankilla ole enää jäljellä kiinnityskelpoisia varoja.

Edellä sanottu huomioiden valiokunta tähdentää, että kriisinratkaisuviranomaisilla tulee olla käytössään riittävät välineet, joilla pankin maksuvalmius voidaan varmistaa tilapäisesti myös kriisinratkaisun jälkeen. Talousvaliokunta yhtyy asiantuntijakuulemisessa esitettyyn huomioon, että pankin maksuvalmiusaseman tukeminen osana kriisinratkaisua ja maksuvalmiustuen mahdollisuus kriisinratkaisutoimien jälkeen edesauttavat pankin pääsyä markkinarahoituksen piiriin.

Talousvaliokunta on punninnut asiantuntijakuulemisessa esitettyjä arvioita valtioneuvoston kirjelmän mukaisen työryhmäraportin esittämistä kehittämistoimista.

Takausmalli. Eurojärjestelmän rahapolitiikan toimeenpanokehikossa hyväksytään vakuuksiksi laaja joukko arvopapereita ja pankkilainoja. On kuitenkin mahdollista, että vaikeuksissa olevan pankin näihin operaatioihin kelpaavat vakuudet ovat jo sitoutuneet eurojärjestelmän tai markkinatransaktioiden vakuudeksi; kriisihallintoon asetetulle pankille ei siten voida myöntää rahapolitiikan luottoa ennen kuin pankin rahoitusaseman vakuus on varmistettu kriisinratkaisutoimien jälkeen. Pankin käytössä olevia vakuuksia tulisikin pystyä kasvattamaan osana kriisinratkaisua tai sen jälkeen. Yksi ratkaisu tähän on malli, jossa eurojärjestelmän myöntämälle luotolle olisi julkinen takausjärjestely eurooppataisoiselta toimijalta. Takaus olisi välttämätön, sillä eurojärjestelmä voi myöntää rahapolitiikan luottoa ainoastaan riittäviä vakuuksia vastaan. Takauksen turvin voitaisiin myös hyväksyä kattavampi joukko omaisuuseriä luoton vakuudeksi.

Velkakirjamalli. Koska eurojärjestelmä hyväksyy rahapolitiikan luottojen vakuudeksi esimerkiksi Euroopan vakausmekanismin tai yhteisen kriisinratkaisurahaston velkakirjoja, kriisinratkaisun yhteydessä takauksen sijaan pankille voitaisiin myös lainata, mahdollisesti vakuuksia vastaan, yhteiseurooppalaisia velkakirjoja. Velkakirjat toimitettaisiin pankille yhteisen kriisinratkaisurahaston kautta, jotta se voi periä jälkikäteen mahdolliset tappiot pankkijärjestelmältä. Tässä järjestelyssä Euroopan vakausmekanismilla olisi kontrolli kriisinratkaisun yhteydessä tarjottavaan maksuvalmiustuen määrään. Kriisinratkaisuviranomaisilla olisi täten käytettävissään väline, jolla pankin maksuvalmiusasemaa voidaan tukea osana kriisinratkaisua. Ripeän päätöksenteon varmistamiseksi velkakirjoja voisi siirtää jo valmiiksi yhteisen kriisinratkaisuneuvoston ja yhteisen kriisinratkaisurahaston käyttöön.

Päätelmiä. Valiokunta korostaa, että järjestelmän kehittämisen jatkotoimien tulee perustua uusien instrumenttien luomisen sijaan olemassa olevaan kehikkoon ja niiden tulee ohentaa pankkien ja niiden kotivaltioiden välistä kohtalonyhteyttä sekä vahvistaa kriisinratkaisuviranomaisen vastuuta menettelyn onnistumisessa ja hallinnollisen tehokkuuden varmistamisessa.

Valiokunnan lausunto TaVL 60/2018 vp

Talousvaliokunta huomauttaa, että rahoitusmarkkinoiden rajat ylittävän luonteen vuoksi EU:ssa toimii myös maailmanlaajuisessa mittakaavassa arvioituna suuria toimijoita. Siten ennakkollinen varautuminen täysin aukottomasti ja kattavasti edellyttäisi merkittävästi suurempaa puskuria, vaikka suunnitelmissa oleva vakausrakenne käyttömahdollisuus kriisinratkaisun välineeksi toteutettaisiin. Talousvaliokunta toteaa, että ei olisi ongelmattonta, jos pankkiunionin alueella kotivaltiotaan pitäviltä toimilupavaltavilta kerättäisiin käytännössä globaalin mittakaavan puskuri.

Luottolaitosten toiminnanharjoittamisen kustannukset kerätään kuitenkin viime kädessä eri muodoissa niiden asiakkailta. Kriisinratkaisurahaston epätarkoituksenmukaisen mittavasta kerryttämisestä johtuva kustannusrasite vaikuttaisi myös pankkiunionin alueelle sijoittuneiden laitosten kykyyn vastata vakavaraisuusvaatimuksiin. Koska näillä instrumenteilla pyritään kuitenkin viime kädessä samaan päämäärään — rahoitusmarkkinoiden ennakoitavaan ja häiriöttömään toimintaan sijoittajansuojaa ja -vastuu tasapainoisesti huomioiden — tulee lainsäädäntökehikkoa tarkastella ja kehittää kokonaisuutena ja sen osa-alueiden yhteisvaikutukset huomioiden.

Talousvaliokunta toteaa, että kriisinratkaisuneuvostolla on jo nykyiselläänkin toimivalta sekä ongelmankorjaajan pääomituksella että sen maksuvalmiusrahoituksen muun muassa lainoja tai takauksia myöntämällä. Tähän tarkoitukseen sillä tulee olemaan käytössään noin 60 miljardin euron suuruinen kriisinratkaisurahasto ja sen tukena vielä kapasiteetin kaksinkertaistava EVM-luottolimiitti varautumisjärjestelyinä. Valtioneuvoston kannan mukaan maksuvalmiusrahoituksen mahdolliset muutokset pitäisikin tehdä tämän regiimin puitteissa, eikä rinnakkaisia EVM-järjestelyitä luomalla. Talousvaliokunta pitää valtioneuvoston kirjelmässään esittämää kantaa perusteltuna.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyn huomautuksen valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 4.12.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Martti Mölsä sin
varapuheenjohtaja Harri Jaskari kok
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Laura Huhtasaari ps
jäsen Lauri Ihalainen sd
jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Lea Mäkipää sin
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd

Valiokunnan lausunto TaVL 60/2018 vp

jäsen Arto Pirttilahti kesk
jäsen Hanna Sarkkinen vas
jäsen Ville Skinnari sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller