

Talousvaliokunta

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

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: Yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteisen varautumisjärjestelyn aikaistettu käyttöönotto ja muutokset valtiosopimukseen vakaumaksujen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä (E 45/2019 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitussihteeri Aleksi Kaakinen, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Tuukka Taipale, valtiovarainministeriö
- pääanalyytikko Sampo Alhonsuo, Finanssivalvonta
- vanhempi neuvonantaja Päivi Tissari, Suomen Pankki
- pääekonomisti, kriisinratkaisuasiantuntija Hanna Westman, Rahoitusvakausvirasto
- johtaja, pääekonomisti Veli-Matti Mattila, Finanssiala ry
- valtiotieteen tohtori Peter Nyberg
- professori Seppo Villa

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- työelämäprofessori Vesa Vihriälä

VALTIONEUVOSTON SELVITYS / JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Vakaumaksujen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämistä tehdyn valtiosopimuksen määräykset on saatettu voimaan Suomessa valtioneuvoston asetuksella 88/2015¹ tammikuussa 2016.

Valiokunnan lausunto TaVL 7/2019 vp

Sopimuksessa määrätään pankeilta kerättävien vakaumaksujen siirrosta yhteisen kriisinratkaisurahaston eri rahasto-osuuksiin ja rahasto-osuuksien vaiheittaisesta yhdistämisestä. Kriisinratkaisuasetuksen² 69 artiklassa vahvistettu rahaston tavoitetaso on vähintään yksi prosentti kaikkien pankkiunionin jäsenvaltioissa toimiluvan saaneiden luottolaitosten suojattujen talletusten määrästä, ja se kerätään kahdeksan vuoden kuluessa 2016—2023 (jäljempänä 'siirtymäkausi'). Tällä hetkellä tavoitetasoksi arvioidaan³ noin 60 miljardia euroa. Rahastoon on tähän mennessä kertynyt varoja yhteensä 33 miljardia euroa, josta Suomessa tapahtuvaan pankin kriisinratkaisuun on käytettävissä noin 17 miljardia euroa (olettaen, ettei rahastoa ole tätä ennen tarvinnut käyttää tai sen varoja varata muuhun kriisinratkaisutapaukseen).

Kansallisesti kerätyt vakaumaksut siirretään yhteiseen kriisinratkaisurahastoon siirtymäkauden aikana siten, että ne kohdistetaan kutakin valtiosopimuksen sopimusosapuolta vastaaviin rahasto-osuuksiin. Siirtymäkauden alkuvaiheessa *kaikkien* sopimusosapuolten kansallisista rahasto-osuuksista on käytettävissä yksittäisessä jäsenvaltiossa tapahtuvaan kriisinratkaisuun suhteellisesti vähemmän kuin siirtymäkauden päätyttyä, jolloin rahasto-osuudet yhdistetään ja niiden olemassaolo lakkaa sopimuksen 5 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

Sopimuksen 5 artikla määrää rahasto-osuuksien toiminnasta ja rahasto-osuuksien käytöstä (mikäli yhteistä kriisinratkaisurahastoa päätetään kriisinratkaisuasetuksen asiaankuuluvien säännösten mukaisesti käyttää⁴). Siirtymäkauden neljäntenä vuotena (eli vuonna 2019) ensimmäisessä vaiheessa kustannuksista katettaisiin 33,3 prosenttia sen jäsenvaltion (tai niiden jäsenvaltioiden) rahasto-osuuksien varoista, jota kriisinratkaisu koskee. Toisessa vaiheessa olisi mahdollista käyttää varoja myös muiden jäsenvaltioiden rahasto-osuuksista (mukaan lukien omasta) 73,3 prosenttia. Mikäli nämäkään varat eivät riittäisi, käytettäisiin kolmannessa vaiheessa loput kansallisesta rahasto-osuudesta. Tämän ylittävät kustannukset voitaisiin kattaa pankeilta kerättävillä ylimääräisillä vakaumuksilla, jotka ovat kerättävissä siirtymäkauden aikana kuitenkin ainoastaan siitä jäsenvaltiosta (tai niistä jäsenvaltioista), jota kyseessä oleva kriisinratkaisu koskee. Mikäli tällaiset vakaumaksut eivät ole välittömästi saatavilla, kriisinratkaisuneuvosto voi käyttää toimivaltansa hankkiakseen yhteiselle kriisinratkaisurahastolle lainaa tai muunlaista tukea kriisinratkaisuasetuksen 73 ja 74 artiklan mukaisesti tai tehdäkseen väliaikaisia siirtoja rahasto-osuuksien välillä sopimuksen 7 artiklan mukaisesti. Sopimus vakaumaksujen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä on Euroopan vakausmekanismin yhteyteen perustettavan yhteisen varautumisjärjestelyn⁵ mahdollisen aikaistetun käyttöönoton kannalta merkityksellinen, sillä mahdolliset muutokset sopimukseen vaikuttaisivat keskeisesti varautumisjärjestelyn kautta nostettavissa olevan rahoituksen enimmäismäärään. Nykyisen sopimuksen mukaan *siirtymäkauden aikana* (ja mahdollisen aikaistetun varautumisjärjestelyn käyttöönoton tapauksessa) varautumisjärjestelyn kautta myönnettävän rahoituksen suuruus riippuisi aina siitä,

1 Valtioneuvoston asetus vakaumaksujen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä tehdyn sopimuksen voimaansaattamisesta ja sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain voimaantulosta (SopS 88/0215).

2 (EU) N:o 806/2014

3 Tavoitetaso muuttuu dynaamisesti riippuen pankkien talletuskannan kehityksestä.

4 Yhteisen kriisinratkaisurahaston käyttö pääomatukitaroituksiin edellyttää vähintään 8 prosentin omien varojen ja velkojen arvon alaskirjausta tai muuttamista osakepääomaksi (ns. bail-in) ja rahaston kontribuutio voi olla enintään 5 prosenttia kriisinratkaisun kohteena olevan pankin taseen loppusummasta (mukaan lukien omat varat). Sen sijaan yhteisen kriisinratkaisurahaston käyttö maksuvalmiustukitaroituksiin ei välttämättä edellytä edellä mainittujen 8 ja 5 prosentin sääntöjen noudattamista.

Valiokunnan lausunto TaVL 7/2019 vp

missä jäsenvaltiossa kriisinratkaisu tapahtuu ja mikä on sitä koskevien jäsenvaltioiden pankkien takaisinmaksukyky ylimääräisten vakauseräysten muodossa. Siirtymäkauden päätyttyä varautumisjärjestelyn kautta myönnettävän rahoituksen enimmäismäärä olisi kuitenkin sama koko pankkiunionin alueella (kun rahasto-osuudet on täysin yhdistetty).

Sopimuksen muuttaminen ei ole välttämätön edellytys yhteisen varautumisjärjestelyn mahdolliselle aikaistetulle käyttönotolle. Euroryhmän puitteissa on kuitenkin eurohuippukokouksen toimeksianton mukaisesti hahmoteltu muutoksia kyseiseen sopimukseen seuraavasti:

1) Pakolliset väliaikaiset siirrot rahasto-osuuksien välillä ja kaikkia jäsenvaltioita koskevat ylimääräiset vakauseräykset varautumisjärjestelystä myönnetyn lainan takaisin maksamiseksi

Rahasto-osuuksien välisiä *vapaaehtoisia* väliaikaisia siirtoja koskevaa ehtoa muutettaisiin siten, että siirrot muuttuisivat *pakollisiksi*. Tällä hetkellä sopimus mahdollistaa sen, että kriisinratkaisun osapuolena olevat jäsenvaltiot voivat siirtymäkauden ajan pyytää kriisinratkaisuneuvostoa käyttämään lainaperusteisesti kriisinratkaisuun sitä varojen osaa, jota ei ole vielä yhdistetty. Tämä kriisinratkaisuneuvoston päätös voi kuitenkin tulla voimaan ainoastaan, mikäli yksikään sopimusosapuoli, jota siirto koskisi, ei vastusta päätöstä. Sopimusmuutoksen myötä päätöstä ei olisi mahdollista vastustaa. Rahasto-osuuksien siirrot rahoitettaisiin keräämällä ylimääräisiä vakauseräyksiä ainoastaan kriisinratkaisun osapuolena olevien jäsenvaltioiden pankeilta.

Lisäksi tässä vaihtoehdossa ylimääräisiä vakauseräyksiä ehdotetaan kerättäväksi myös kriisinratkaisuun osattomien jäsenvaltioiden pankeilta, kuitenkin ainoastaan mahdollisen yhteisen varautumisjärjestelyn kautta myönnetyn lainan takaisin maksamiseen. Ylimääräisten vakauseräysten keräämistä kriisinratkaisuun osattomien jäsenvaltioiden pankeilta rajoittaisi kuitenkin se, kuinka paljon kriisinratkaisun osapuolena olevien jäsenvaltioiden pankeilta kerättävistä ylimääräisistä vakauseräyksistä menisi rahasto-osuuksien välisten siirtojen takaisinmaksuun. Tämä vaihtoehto kasvattaisi yhteisestä varautumisjärjestelystä saatavilla olevaa rahoituskapasiteettia kussakin jäsenvaltiossa tapahtuvaan kriisinratkaisuun, mutta rajoitetusti ja eri suuruisesti riippuen eri jäsenvaltioiden pankkisektorien takaisinmaksukykyä. Ainoastaan viiden suurimman jäsenvaltion tapauksessa pankkisektorilta kerättävät ylimääräiset vakauseräykset eivät menisi kokonaisuudessaan rahasto-osuuksien välisten siirtojen takaisinmaksuun ja ainoastaan kahdella suurimmalla jäsenvaltiolla olisi pääsy ikään kuin täyden koon varautumisjärjestelyyn. Vaihtoehto toteuttaisi varautumisjärjestelyn viimesijaisen periaatteen määritelmällisesti, sillä rahasto tyhjenisi kokonaisuudessaan (rahasto-osuuksien pakkolainauksien myötä) ennen varautumisjärjestelyn käyttöä.

Sopimusta (ja valtioneuvoston asetusta) tulisi muuttaa erityisesti 5 ja 7 artiklan (rahasto-osuuksien toiminta ja väliaikainen siirto rahasto-osuuksien välillä) osalta, minkä lisäksi neuvoston toimeksiantoa 81/2015⁶ tulisi muuttaa.

5 Yhteisen varautumisjärjestelyn tarkoitus on toimia perälautana ja viimesijaisena rahoituslähteenä yhteiselle kriisinratkaisurahastolle, mikäli muut rahoituslähteet ovat ehtyneet ja rahaston varat ovat riittämättömiä yhden tai useamman kriisinratkaisutilanteen selvittämiseksi. Yhteinen varautumisjärjestely on muodoltaan jatkuvaluonteinen luottolimiitti yhteistä kriisinratkaisurahastoa hallinnoivalle kriisinratkaisuneuvostolle. Varautumisjärjestelyn keskeinen periaate on fiskaalinen neutraliteetti keskipitkällä aikavälillä, mikä edellyttää, että varautumisjärjestelyn kautta tapahtuvat rahoitusjärjestelyt rahoitetaan viime kädessä pankeilta kerättävillä vakauseräyksillä.

Valiokunnan lausunto TaVL 7/2019 vp

2) Ylimääräisten vakauseräysten vaiheittainen yhdistäminen jo siirtymäkauden aikana

Ylimääräisille vakauseräyksille luotaisiin siirtymäkauden aikana yhdistämispolku samalla periaatteella kuin ennakkolisissa vakauseräyksissä. Yhdistämispolun progressio voisi olla hitaampi, nopeampi tai kiinteä. Tällä hetkellä ylimääräiset vakauseräykset ovat yhteisiä ainoastaan siirtymäkauden loppuessa (ja niitä kerätään ylipäänsä ainoastaan tarvittaessa).

Eräessä tämän vaihtoehdon toteuttamistavassa ylimääräisiä vakauseräyksiä kerättäisiin sopimuksen 5 artiklan 1 kohdan d alakohdassa *ensin* kriisinratkaisun osapuolena olevien jäsenvaltioiden pankeilta tiettyyn rajaan saakka, joka määriteltäisiin sen hetkisen yhdistämispolun kertoimen ja pankkisektorin vuotuisten ylimääräisten vakauseräysten enimmäismäärän⁷ avulla. Mikäli kriisinratkaisun rahoituksessa olisi tämän jälkeen edelleen vajetta, kerättäisiin ylimääräisiä vakauseräyksiä lisää, nyt kuitenkin kaikilta (ml. kriisinratkaisun osapuolena olevat jäsenvaltiot) sopimusosapuolilta sen hetkisen yhdistämispolun kertoimen mukaisesti. Edelliseen vaihtoehtoon (1) verrattuna rahoituskapasiteetti yhteisestä varautumisjärjestelystä kasvaisi kussakin jäsenvaltiossa tapahtuvaan kriisinratkaisuun. Poiketen edellisestä vaihtoehdosta kasvanut rahoituskapasiteetti ei koskisi ainoastaan suurimpia jäsenvaltioita.

Sopimusta (ja valtioneuvoston asetusta) tulisi muuttaa artiklan 5 osalta. Samoin neuvoston toimeenpanoasetusta 81/2015 tulisi muuttaa.

3) Yhteisen kriisinratkaisurahaston lopputilan aikaistaminen

Yhteisen kriisinratkaisurahaston lopputilaa eli kaikkien rahasto-osuuksien yhdistämistä joudutettaisiin poliittisella päätöksellä siten, että siirtymäkausi loppuisi sovittua vuoden 2023 loppua aiemmin. Yhteisen kriisinratkaisurahaston varat olisivat täysin yhdistyneitä ja ylimääräisiä vakauseräyksiä voisi kerätä koko pankkiunionin alueelta poliittisen päätöksen mukaisesti. Yhteisen kriisinratkaisurahaston ja varautumisjärjestelyn kautta käytettävissä oleva rahoituskapasiteetti ei riippuisi enää siitä, missä jäsenvaltiossa kriisinratkaisu tapahtuu.

Lopputilan aikaistaminen edellyttäisi sopimuksen (ja valtioneuvoston asetuksen) muuttamista muun muassa siirtymäjaksoa ja yhdistämispolkua koskevien määräysten osalta. Lopputilan aikaistaminen edellyttäisi muutoksia myös kriisinratkaisuasetuksen 3 artiklan 1 kohdan 37 alakohdassa (siirtymäkauden määritelmä).

Valtioneuvoston kanta

Hallitusohjelman mukaan Suomi toimii aktiivisesti pankkiunionin viimeistelemiseksi ottaen huomioon pankkien riskitasot. Viimeistään ensi vuonna Euroopan komissio esittää arvionsa riskien vähenemisestä. Suomi arvioi tällöin myös itsenäisesti riskien vähenemistä ja on tämän arvion pohjalta valmis harkitsemaan sekä yhteisen varautumisjärjestelyn aikaistettua käyttöönottoa että

6 Neuvoston täytäntöönpanoasetus (EU) 2015/81 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 806/2014 yhdenmukaisista soveltamisedellytyksistä yhteiseen kriisinratkaisurahastoon suoritettavien ennakkolisien vakauseräysten osalta.

7 Kriisinratkaisuasetuksen mukaan ylimääräisten jälkikäteen suoritettavien vakauseräysten vuotuinen kokonaismäärä ei saa olla yli kolminkertainen suhteessa ennakkolisiin vakauseräyksiin.

Valiokunnan lausunto TaVL 7/2019 vp

vakausmaksujen siirrosta yhteiseen kriisintarkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä tehdyn valtiosopimuksen muuttamista. Suomi tavoittelee sopimusta muutettaessa mahdollisimman selkeää ja ymmärrettävää ratkaisuvaihtoehtoa.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Luottolaitosten kriisintarkaisun lainsäädännöllinen kehikko. Valtioneuvoston kirjelmän mukaisen kriisintarkaisurahaston yhteisen varautumisjärjestelyn tarkoitus on toimia viimesijaisena rahoituslähteenä rahastolle tilanteessa, jossa rahaston varat eivät riitä. Kriisintarkaisun ja sen varautumisjärjestelyn katsotaan muodostavan yhden pankkiunionin pilareista yhteisen eurooppalaisen talletussuojan ja yhteisen valvonnan ohella.

Kriisintarkaisumekanismiin lähtökohtana on luottolaitoksen toiminnassa syntyneiden tappioiden jakaminen ja uudelleenpääomittaminen ensisijaisesti laitoksen omistajien ja sijoittajien varoin. Sijoittajanvastuun (bail-in) toteuttamiseksi luottolaitoksille on lainsäädännössä asetettu vaade omien varojen ja alentamiskelpoisten erien vähimmäismääristä (MREL). Sääntelyssä on kuitenkin pyritty ennakoimaan myös tilanteet, joissa omistajien ja velkojien omistusten ja saamisten alaskirjaus ei kuitenkaan riitä tappioiden kattamiseen ja laitoksen riittävään uudelleenpääomittamiseen. Näitä tilanteita varten on laadittu kriteeristö, jonka mukaisesti laitoksen on mahdollista hakea lisärahoitusta yhteisestä kriisintarkaisurahastosta. Rahaston suuruus on mitoitettu kartutettavaksi siirtymäaikana (2016—2023) niin suureksi (noin 1 prosentti korvattavien talletusten määrästä), että se olisi riittävä vakavankin finanssikriisin yhteydessä toteutuvien tappioiden kattamiseen ja laitosten uudelleenpääomittamiseen.

On kuitenkin pidettävä todennäköisenä, että jos rahastoon turvautuu lyhyen ajan sisällä useita suuria laitoksia, sen kapasiteetti ei tule riittämään. Rahaston käyttöä ja sen kapasiteetin riittävyttä arvioitaessa on myös huomattava, että sijoittajanvastuun toteuttaminen ennen rahastoon turvautumista ei ole edellytyksenä silloin, kun laitos tarvitsee varoja likviditeettitilanteen tukemiseen. Siksi on tärkeää, että järjestelmä sisältää myös viimesijaisen varautumisjärjestelyn.

Neuvottelutilanne. Pankkiunionin jäsenvaltiot ovat sitoutuneet siihen, että kriisintarkaisurahaston yhteinen varautumisjärjestely otetaan käyttöön vuoden 2023 lopussa, mutta mahdollisesti jo aiemmin, jos arvio pankkisektorin riskeistä osoittaa, että ne ovat vähentyneet riittävästi. Jäsenvaltiot pyrkivät nyt löytämään yhteisymmärryksen siitä, miten vakausmaksujen siirtoa yhteiseen kriisintarkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämistä koskevaa valtiosopimusta voitaisiin muuttaa, jos yhteisvastuun aikaistamiselle löytyy riittävästi tukea.

Talousvaliokunta toteaa, että vaikka valtiosopimuksen muuttaminen ei ole välttämätön edellytys varautumisjärjestelyn aikaistetulle käyttöönotolle, (ylimääräisten vakausmaksujen vaiheittainen yhdistäminen jo siirtymäkauden aikana) sillä on kuitenkin keskeinen merkitys siinä, mikä on varautumisjärjestelyn kapasiteetti siirtymäkauden jäljellä olevana loppuajana.

Valtiosopimuksen muuttaminen -vaihtoehto. Varautumisjärjestelmän kapasiteetin riittävyys yksittäistapauksessa voi riippua siten siitä, onko käytettävissä vain tukea tarvitsevan luottolaitoksen oman valtion osuutta vastaava määrä vai onko rahoituspohja laajempi: siirtymäkauden aikana yli-

Valiokunnan lausunto TaVL 7/2019 vp

määräisiä vakaussmaksuja voidaan kerätä ainoastaan sen jäsenvaltion pankeilta, joita kriisitilanne koskee. Sopimusmuutosten myötä ylimääräisiä vakaussmaksuja voisi kerätä myös niiden jäsenvaltioiden pankeilta, joita kriisitilanne ei ole koskettanut. Jäsenvaltion pankkisektori saattaisi siten joutua maksamaan ylimääräisiä vakaussmaksuja jossakin toisessa jäsenvaltiossa tapahtuvan pankkikriisin vuoksi, mutta toisaalta jäsenvaltion kohdatessa useampia pankkien kriisiytymisiä edellytykset näiden tukemiselle olisivat paremmat laajemman rahoituspohjan käytön myötä.

Siirtymäkauden päätyttyä (vuodesta 2024 alkaen) ylimääräisiä vakaussmaksuja kerätään joka tapauksessa koko pankkiunionin alueelta. Tällöin myös kriisinratkaisurahastoon etukäteen kerätyt varat ovat täysin yhdistyneitä.

Ennakoidut vaikutukset. Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on keskusteltu myös siitä, olisiko ehdotetuilla muutoksilla vaikutuksia luotonantoon. Talousvaliokunta toteaa, että vakavaraisuussäätelyä on kiristetty viime vuosina merkittävästi. Useissa jäsenvaltioissa on makrovakaussvälaineitä — sekä syklisiä että järjestelmäriskkejä vastaan — vahvistettu eri perusteilla ja erilaisista lähtökohdista. Maailmanlaajuisen rahoitusjärjestelmän vakauden kannalta merkittäville laitoksille on vastikään asetettu lakisääteisenä vähimmäisvaatimuksena kokonaistappionsietokykyvaatimus. Tämän lisäksi kriisinratkaisuviranomainen voi asettaa näille laitoksille laitokohtaisen, täydentävän lisävaatimuksen. Muiden kuin systemaattisesti merkittävien laitosten vaatimusten taso perustuu elvytys- ja kriisinratkaisudirektiiviin ja on kriisinratkaisuviranomaisen harkintavallassa. Näidenkin suhteen tappionsietokykyvaatimusta on täsmennetty muun muassa luomalla viranomaiselle mahdollisuus edellyttää tappioiden osittaista kattamista uuteen velkaluokkaan kuuluvilla instrumenteilla. Suomen kansalliset viimeaikaiset makrovakausspäätökset ovat olleet järjestelmäriskipuskureita vahvistavia; vastasyklisiä riskipuskureita on katsottu säännellyn jo aiemmin ja riittävästi. Näiden vaatimusten kiristymisen voidaan arvioida osaltaan vaikuttaneen siihen, minkälaisia tase-eriä pankki voi ja mitä sen kannattaa pitää taseessaan.

Yllä kuvatulla kehityksellä on yhteys antolainauspolitiikkojen muovautumiseen. Antolainauksen voidaan todeta riippuvan varsin monikerroksisista syy-seuraussuhteista, joissa muuttuvina tekijöinä ovat kansalliset ja ylikansalliset säädösmuutokset, markkinoiden reaktiot ja odotukset sekä uudet toimialaa muuttavat liiketoimintamallit. Esimerkiksi yksinomaan riskipainojen vaikutuksilla ei voitane selittää rahoituksen saatavuuden, hinnan tai muiden ehtojen muutoksia ja vaihtelua.

Vakavaraisuussäätöjen noudattaminen on joka tapauksessa edesauttanut Suomen pankkisektorin häiriönsietokyvyn vahvistumista ja siten laskenut todennäköisyyttä siihen, että se joutuisi turvautumaan kriisinratkaisumekanismin käyttöön. Kansallisista lähtökohdistamme katsottuna puuttuukin kannustin valtioneuvoston kirjelmässä kuvatulle yhteisvastuun voimaantumisen nopeuttamiselle.

Vaihtoehtojen punninta. Koska kriisinratkaisurahaston ja sen varautumisjärjestelyn kautta annettava rahoitus peritään myöhemmin täysimääräisesti takaisin pankeilta, suomalaisten pankkien kannalta on tärkeää, että rahaston käyttökynnys on korkealla. Vaikka rahaston koko ja käyttöönottomekanismi tulee rakentaa siten, että järjestelyllä on tosiasiallista uskottavuutta, on tärkeää samalla pitää esillä, että kovin runsas ja helposti käytettävissä oleva varautumisjärjestely on omiaan ruokkimaan myös riittämätöntä varautumista riskeihin.

Valiokunnan lausunto TaVL 7/2019 vp

Sijoittajanvastuun on oltava ensisijainen keino pankkikriisien kustannusten kattamisessa. Pankeilla on oltava vaatimusten mukainen määrä alentamiskelpoisia omia varoja ja velkaeria.

Suhde talletussuojaan. Pankkiunionin yhtenä keskeisenä elementtinä pidetyn yhteisen talletussuojan edistäminen on kytketty luottolaitosten riskien vähentämiseen hyvin samansuuntaisesti kuin kriisinratkaisukehikonkin kehittämisessä. Vaikka molemmissa on kysymys ennakkollisesta rahastoinnin kautta toteutettavasta varautumisesta, talousvaliokunta muistuttaa, että näillä mekanismeilla on merkittäviä eroja. Kriisinratkaisumekanismi — ja sen viimesijaisena vaiheena toimiva varautumisjärjestely — pyrkii varmistamaan pankin toiminnan jatkuvuutta, jolloin kysymystä talletussuojan aktivoinnista ei tarvitsisi edes ottaa esille. Talletussuoja ja sen riittävyys tulevat ajankohtaisiksi kysymyksiksi vasta, kun arvio pankin elinkelpoisuudesta osoittaa, ettei laitoksella ole edellytyksiä jatkaa toimintaansa, jolloin pankin velkojat saavat saatavansa kansallisin insolvenssimenettelyin, kukin etusijansa mukaisesti. Tässä menettelyssä tallettaja-velkojia suojataan erityisin suojasäännöksin — pankkiunionin kehittämisen tässä vaiheessa vielä kansallisin rahastoin.

Lopuksi. Talousvaliokunta pitää selvitettyinä, että pankkiunionin loppuun saattaminen on myös Suomen edun mukaista. Harmonisoitu sääntely, yhteinen valvonta ja kriisitilanteissa vastuuta jakava kriisinratkaisumekanismi voivat luoda Eurooppaan talouden syklejä nykyistä paremmin kestäväen pääomamarkkinan huomattavasti paremmin kuin mihin kansallisilla vastasyklisiä tai järjestelmäriskipuskureita sääntelemällä pystyttäisiin. Tämä edellyttää moral hazard -ongelman ratkaisemista tyydyttävällä tavalla.⁸

Talousvaliokunta katsoo, että edellä sanotusta huolimatta ei sovitusta siirtymäajan vaiheittaisesta etenemisestä tule poiketa valtioneuvoston kirjelmässä kuvattujen nopeuttamista merkitsevien sopimusmuutosten avulla. Edettäessä kohti siirtymäkauden loppua yhä suurempi osa etukäteen kerätyistä varoista katsotaan yhdistyneeksi ja siten käytettävissä missä tahansa jäsenvaltiossa tapahtuvaan kriisinratkaisutilanteeseen. Jäljellä oleva siirtymäaika tulee käyttää täysimääräisesti ja tehokkain kansallisin ja pankkien omin toimin riskien vähentämiseksi.

Ottaen huomioon yhteiseen varautumisjärjestelyyn sitoutuminen jo aikaisemmin ja siirtymäajan jäljellä oleva aika talousvaliokunta ei kuitenkaan pidä tarkoituksenmukaisena pyrkiä pidentämään jo sovittua vastuun jakamiseen liittyvien elementtien aikataulua. Sen sijaan voidaan kuitenkin edelleen jatkaa toimia sen suhteen, että pankeilta edellytetään kunnianhimoista riskien vähentämistä. Valiokunta ottaa tähän tarkemmin kantaa vuoden 2020 aikana toteutettavan väliarvioinnin yhteydessä.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin huomautuksin valtioneuvoston kantaan.

⁸ Moral hazardilla tarkoitetaan yleisesti oikeus- ja taloustieteellistä tilannetta, jossa osapuoli lisää riskinottoaan siksi, että osa riskien seurauksista koituu jollekulle muulle.

Valiokunnan lausunto TaVL 7/2019 vp

Helsingissä 22.11.2019

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juhana Vartiainen kok
varapuheenjohtaja Arto Pirttilahti kesk
jäsen Atte Harjanne vihr
jäsen Mari Holopainen vihr
jäsen Eeva Kalli kesk
jäsen Riitta Mäkinen sd
jäsen Sakari Puisto ps
jäsen Minna Reijonen ps
jäsen Kristiina Salonen sd
jäsen Janne Sankelo kok
jäsen Veikko Vallin ps
jäsen Tuula Väätäinen sd
jäsen Johannes Yrttiaho vas
varajäsen Hilikka Kemppi kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller

Valiokunnan lausunto TaVL 7/2019 vp
Eriävä mielipide 1

ERIÄVÄ MIELIPIIDE

Perustelut

Yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteisen varautumisjärjestelyn aikaistettu käyttöönotto ja muutokset valtiosopimukseen vakaussuorituksen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä E 45/2019 vp on kyse pankkiunionin syventämisestä ja kriisinratkaisurahaston aikaistetusta käyttöönotosta.

Perussuomalaiset vastustavat pankkien yhteisvastuuta mahdollisen pankkikriisiin kustannuksista ja erityisesti vararahoitusjärjestelmän käyttöönoton kiirehtimistä. Ehdotettujen muutosten myötä pankkisektorin yhteisvastuu aikaistuisi aikaisemmin sovitusta eli vuoden 2024 alusta ja näin ajallisesti rajatusti lisää kansallisen pankkisektorin riskejä, jotka liittyvät kotimaisen ja muiden jäsenvaltioiden pankkisektorien taloudellisten asemien välisiin eroihin.

Pankkiunionimaiden pankkisektorien kuntoerot ovat todella merkittävät. Esimerkiksi Kreikassa pankkien hoitamattomien luottojen osuus kaikista luotoista on lähes 40 prosenttia, kun Suomessa vastaava luku on 1,6 prosenttia.

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

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 22.11.2019

Veikko Vallin ps
Sakari Puisto ps
Minna Reijonen ps