Johtokunta

Olli Rehn

13.3.2018

Julkinen

Suuri valiokunta
Eduskunta

E 115/2017 vp; U 5/2018 vp; U 4/2018 vp

Lausunto Euroopan unionin talous- ja rahaliiton uudistamisesta: pankkiunioni, vakausmekanismi, finanssipolitiikan säännöt

Eduskunnan Suuri valiokunta on antanut Suomen Pankille mahdollisuuden esittää näkemyksen koskien Euroopan komission ehdotusta talous- ja rahaliiton kehittämiseksi. Esitän kunnioittavasti asiantuntijalausuntonani seuraavan:

1. E 115/2017 vp Valtioneuvoston selvitys: Euroopan komission ehdotukset talous- ja rahaliiton kehittämiseksi

Pankkiunionin loppuunsaattaminen on vakauden kannalta keskeinen asia ja siksi keskuspankkien näkökulmasta prioriteetti.

Pankkiunionin alueella on saavutettu merkittävää edistystä sitten vuoden 2012, kun on luotu yhteinen pankkivalvonta ja yhteinen kriisinratkaisumekanismi. Samalla euroalueen rahoitusvakaus on parantunut. Työtä euroalueen rahoitusjärjestelmän vahvistamiseksi ja vakauden lisäämiseksi pitää kuitenkin jatkaa.

Olennaista on vakiinnuttaa luottamus euroalueen pankkien maksuvalmiuteen ja vakavaraisuuteen siten, että koko euroalueen tai sen jäsenmaiden pankkijärjestelmien vakautta uhkaavien häiriöiden todennäköisyys vähenee tai poistuu.

Tässä suhteessa on menty eteenpäin. Jatkotyössä listan kärjessä on syytä pitää pankkijärjestelmän vakautta tukevien talletussuoja- ja kriisinratkaisujärjestelmien vahvistamista.

Talletussuojajärjestelmän tavoitteena on vakauttaa asiakkaiden luottamus pankkitalletusten jatkuvaan likvidiyteen. Näin epäluottamuksesta johtuvat talletuspaot pankista tai maasta toiseen voidaan välttää. Lisäksi voidaan estää myös se, että jonkin yksittäisen pankin mahdolliset ongelmat leviävät tartuntavaikutuksen kautta koko pankkijärjestelmään kohdistuvaksi epäluottamukseksi.

Talletussuojalla saavutettava luottamusta lisäävä vaikutus vaatii talletusvakuutusrahastoilta riittäviä voimavaroja ja turvattua maksuvalmiutta. Mitä vahvempi ja uskottavampi talletussuojajärjestelmä on, sitä tehokkaammin se rauhoittaa tallettajia ja sitä epätodennäköisempää on, että sitä tarvitsisi käyttää.

Kriisinratkaisujärjestelmä on jo toiminnassa. Sen ansiosta voidaan heikosti menestyvien tai liian suuria riskejä ottaneiden pankkien toimintaan puuttua jo ennen kuin niiden omat pääomat ja kriisinratkaisumenettelyssä sijoittajavastuun periaatteen mukaisesti alaskirjauskelpoiset velat ovat loppuneet. Näin voidaan minimoida riski, että pankkiongelmien kustannukset tulisivat veronmaksajien maksettaviksi. Järjestelmään kohdistuvan luottamuksen vuoksi kriisinratkaisurahasto tarvitsee tuekseen myös viimekätisen varautumisjärjestelyn. Se suojaisi myös talletussuojarahastoa tappioilta.

Mahdollisen uuden eurooppalaisen talletussuojajärjestelmän kestävyyttä on arvioitu pian ilmestyvässä tutkimuksessa. Sen mukaan kun pankkien asemaa on nyt parannettu vahvistamalla niiden pääomia ja varmistamalla, että niillä on riittävästi sijoittajavastuun piiriin kuuluvia eriä taseessa, laajankin pankkikriisin sattuessa talletukset pystyttäisiin turvaamaan pankkisektorin rahoittamalla yhteisellä talletussuojarahastolla. Mielenkiintoista on, että kun maksut on koottu pankeilta niiden riskien mukaisella aiheuttajaperiaatteella, merkittäviä korvausvirtoja ei myöskään tapahtuisi maiden välillä.

Yhteinen talletussuojajärjestelmä, joka olisi voimavaroiltaan vahvempi kuin kansalliset järjestelmät, lisäisi euroalueen pankkijärjestelmän vakautta merkittävästi verrattuna nykytilanteeseen, jossa kansalliset rahastot vastaavat talletussuojasta. Tavoitteena pitäisi olla, että likvideihin pankkitalletuksiin kohdistuva luottamus olisi kestävästi yhtä vahvaa koko euroalueella.

Yhteisestä talletussuojajärjestelmästä on lähtökohtaisesti eniten hyötyä sellaisille maille, jossa on hyvin keskittynyt pankkijärjestelmä, joka on suuri suhteessa talouden kokoon eli on vain vähän, mutta suuria pankkeja.

Yhteisen talletussuojajärjestelmän toteuttamista voidaan edistää siten, että finanssikriisin tai sen jälkeisen euroalueen velkakriisin ajalta periytyneiden järjestämättömien saamisten määrää pienennetään. On perusteltua, että

nämä periytyvät ongelmat hoidetaan kansallisin varoin, komission määrittelemien suuntaviivojen mukaisesti. Tähän pitäisi antaa mahdollisuus siirtymäsäännöksin. Siksi niitä ei tulisi nyt poistaa, vaan vasta riskien vähentämisen jälkeen.

On myös tärkeää toimia tulevaisuutta varten. Tällä hetkellä Yhteinen pankkivalvonta (SSM) on luomassa ohjeita sellaiselle uudelle järjestämättömien luottojen varauskäytännölle, jolla lisätään pankkien luottotappiovarauksia ja kriisinkestävyyttä. Lisäksi vuoden alusta astui voimaan uusi tilinpäätösstandardi IFRS 9, jonka mukaan ennakoidut luottotappiovaraukset kirjataan jo luottoja myönnettäessä.

On myös tärkeää, että pankkien altistumia kotivaltionsa riskeille vähennetään ja pääomia näiden riskien kattamiseksi parannetaan. Suomen Pankin asiantuntijoiden kannattama ratkaisumalli lähtee siitä, että osana pankkiunionin loppuunsaattamista pankilta vaaditaan nykyistä enemmän pääomia, jos se haluaa omistaa paljon yksittäisen valtion velkoja.

Keskittymisriskiin perustuva lisäpääomavaatimus antaisi pankeille kannusteen hajauttaa valtionlainaomistuksiaan ja tukisi markkinaperusteista riskien jakautumista euroalueella. Vaatimuksen kielteiset markkinavaikutukset olisivat todennäköisesti muita sääntelyvaihtoehtoja vähäisemmät.

Pankkiunionissa sovellettava, keskittymisriskiin perustuva lisäpääomavaatimus kannustaisi vähentämään pankkien kotivaltioriskeissä vallitsevia eroja. Vaatimuksella huolehdittaisiin siitä, että pankkien valtionlainaomistusten keskittymisriskit suhteessa omiin pääomiin vähentyvät sopivan aikataulun mukaisesti.

On tärkeää vahvistaa pankkien tappionsietokykyä sen varmistamiseksi, että kriisinratkaisutilanteessa sijoittajavastuu toteutuu EU:n lainsäädännön määrittelemällä tavalla. Lopputavoite on, että kriisinratkaisutilanteessa sijoittajavastuu toteutuu ja että veronmaksajien varoja valtiontuen muodossa ei tarvita kriisipankkien ongelmien hoitamiseen.

Pankkien tappionsietokykyä turvaavat vähimmäisvaatimukset pankin omille varoille ja alentamiskelpoisille veloille tulee siksi viimeistellä (ns. MREL-vaatimukset). Euroopan komission marraskuussa 2016 tekemistä ehdotuksista pankkien kriisinratkaisua koskevan lainsäädännön muuttamiseksi on tärkeää päästä sopimukseen.

Pankkien riskitasojen lähentämisen kannalta on avainasemassa, että yhtenäiset sääntelyvaatimukset on määritelty kaikille pankeille ja että viranomaiset ovat huolehtineet niiden yhdenmukaisesta toimeenpanosta pankkiunionin alueella. Aikataulujen osalta tulee kuitenkin ottaa huomioon toimenpiteiden markkina- ja vakausvaikutukset.

2. U 5/2018 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (Euroopan valuuttarahaston perustaminen)

Komissio esittää euroalueen maiden keskinäisellä hallitusten välisellä sopimuksella perustetun Euroopan vakausmekanismin (EVM) uudistamista. Myös uudistetun EVM:n tavoitteena olisi rahoitusvakaustuen antaminen euroalueen jäsenvaltioille. Rahoitusvakaus ja sen turvaaminen ovat keskeinen tavoitteita Euroopan keskuspankille ja Suomen Pankille. Suomen Pankki suhtautuu myönteisesti EVM:n uudistamiseen tehokkaammaksi.

Vuonna 2007 alkanut maailmanlaajuinen rahoitus- ja talouskriisi vaaransivat rahoitusvakauden euroalueella tavalla, joka heikensi talouskasvua ja jäsenvaltioiden rahoitusasemaa vakavasti. Euroopan unionin institutionaalinen kehikko ja käytössä olleet välineet osoittautuivat riittämättömiksi turvaamaan rahoitusvakautta ja estämään häiriöiden nopeaa leviämistä. EVM perustettiin kriisin ollessa pahimmillaan ja se on osoittautunut ratkaisevaksi välineeksi euroalueen rahoitusvakauden säilyttämisessä.

Rahoitusvakauden ylläpitäminen voi vaatia ripeää päätöksentekoa olosuhteissa, joissa yksimielisyyden vaatimus voi liiaksi viivästyttää välttämättömiä toimenpiteitä ja merkittävästi kasvattaa epävakauden aiheuttamia riskejä ja kustannuksia. Uudistetun EVM:n toimintakyky jo sinällään ennakolta vähentää todennäköisyyttä, että jäsenvaltioiden valtiolainamarkkinoilla syntyisi spekulatiivisia häiriöitä. Uudistetulle EVM:lle tulee varmistaa tehokkaat päätöksentekomenettelyt ja toimintaedellytykset euroalueen rahoitusvakauden turvaamiseksi kaikissa olosuhteissa.

Tästä syystä Suomen Pankki näkee perusteltuna, että päätökset, jotka koskevat tiukasti ehdollisen rahoitustuen myöntämistä tai maksujen suorittamista euroalueen jäsenvaltioille, tehtäisiin yksimielisyyden sijasta vastedes vahvistetulla määräenemmistöllä (85 % peruspääomasta). Tällainen määräenemmistö edellyttää laajaa konsensusta ja esimerkiksi sitä, että uudistetun EVM:n suurimmat rahoittajat ovat mukana. Sen sijaan yksimielisyyden vaatimus sisältää mahdollisuuden, että mikä tahansa 19 jäsenmaasta voisi

omista, jopa asiaan suoraan kuulumattomista syistään pysäyttää päätöksenteon. Vertailukohtana mainittakoon, että Kansainvälisessä valuuttarahastossa (IMF) sen luottopäätökset voidaan tehdä yksinkertaisella enemmistöllä.

Suomen Pankki suhtautuu myönteisesti uudistetun EVM:n ehdotettuun uuteen tehtävään myöntää luottojärjestelyjä tai takauksia yhteisen kriisinratkaisuneuvoston tukemiseksi yhteisen kriisinratkaisurahaston varautumisjärjestelyä varten. Euroalueen jäsenvaltiot ovat sopineet yhteisen varautumisjärjestelyn perustamisesta jo vuonna 2013 tavoitteena heikentää pankkien ja jäsenvaltioiden kohtalonyhteyttä. Ensisijainen vastuu kriisinratkaisun rahoituksesta on pankkeihin sijoittaneilla ja pankkisektorilla. Julkisen yhteisen varautumisjärjestelyn tarkoituksena on uskottavasti varmistaa kriisinratkaisun rahoituksen riittävyys ja luottamus rahoitusjärjestelmän vakauteen myös hyvin poikkeuksellisissa tilanteissa.

3. U 4/2018 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi jäsenvaltioiden finanssipolitiikan vastuullisuutta ja julkisen talouden keskipitkän aikavälin linjausta vahvistavista säännöksistä

Julkisen talouden kestävä hoito on kansantalouden myönteiselle kehitykselle keskeistä. Kestämätön finanssipolitiikka johtaa ylivelkaantumiseen, jonka purkaminen heijastuu negatiivisesti koko talouteen. Talous- ja rahaliitossa yksittäisen maan ongelmat saattavat lisäksi heijastua muiden jäsenmaiden talouksiin. Yhteisen rahapolitiikan näkökulmasta euroalueen jäsenmaiden finanssipolitiikan mitoituksesta ja julkisen talouden kestävyydestä huolehtiminen on tärkeää hintavakauden, makrotaloudellisen kehityksen ja rahoitusvakauden näkökulmasta.

Finanssipolitiikan harjoittaminen kestävyyttä tukevien sääntöjen avulla on yleistynyt 1990-luvulta lähtien siten, että IMF:n mukaan jo lähes sata valtiota soveltaa kansallisia tai ylikansallisia finanssipolitiikan sääntöjä. Finanssipolitiikan säännöillä on havaittu olevan yhteys tasaisempaan budjettijäämän kehitykseen ja erityisesti EU-maissa alijäämät ovat pienentyneet sinä aikana, kun finanssipolitiikkaa on harjoitettu sääntöjen tukemana. Finanssipolitiikan säännöt oikein toimiessaan tukevat vastuullisen finanssipolitiikan harjoittamista, julkisen talouden kestävyyttä pitkällä aikavälillä ja tavoitetta pitää julkisen velan rahoituskustannukset pieninä. EU:n finanssipolitiikan sääntöjen tavoitteena on turvata julkisen talouden kestävyys ja sen puitteissa mahdollistaa riittävä finanssipolitiikan liikkumavara.

Rahaliiton aikana monilla jäsenmailla on ollut taipumus pyrkiä pääsääntöisesti 3 prosentin alijäämärajoitteen noudattamiseen. Julkisen velan tasoon ei kiinnitetty riittävästi huomiota ennen finanssikriisiä, ja joissakin maissa velkatasot jäivät korkealle huolimatta hyvästä makrotalouden kehityksestä. Kriisin aiheuttaman taantuman aikana velkatasot kohosivat voimakkaasti elvytyksen ja heikon makrotaloudellisen kehityksen johdosta, ja kaikkein heikoimmassa tilanteessa olevissa maissa myös riskipreemiot nousivat voimakkaasti. Tämä johti negatiiviseen kierteeseen, jossa lopulta finanssipolitiikkaa jouduttiin useassa maassa kiristämään vaikka suhdannetilanne oli vaikea. Finanssipolitiikan sääntökehikkoa on sittemmin täydennetty moneen otteeseen. Sääntöjen muodostama kokonaisuus on kuitenkin muodostunut jo varsin laajaksi ja epäyhtenäiseksi. Siten sääntöjen tulkinta joustomahdollisuuksineen on monimutkaista ja vaikeasti ennakoitavaa.

Finanssipolitiikan sääntöjen tulisi olla riittävän yksinkertaisia, jotta niiden noudattaminen voidaan normaalitilanteessa varmistaa jo ennakolta budjetteja laadittaessa. Yksinkertaiset finanssipolitiikan säännöt lisäävät myös niiden läpinäkyvyyttä ja mahdollistavat harjoitetun finanssipolitiikan verifioinnin jälkeenpäin. Tämä lisää parhaimmillaan finanssipolitiikan uskottavuutta ja ennakoitavuutta myös kansalaisten silmissä. Poikkeuksellisissa tilanteissa sääntöjen täytyy joustaa, mutta ennalta sovitusti ja yhdenmukaisiin kriteereihin nojaten.

Kansallisen omistajuuden ja instituutioiden vahvistaminen on sääntöjen noudattamisen ja valvonnan suhteen tärkeää. Finanssipoliittisen sopimuksen vieminen unionin lainsäädäntöön selkeyttää sääntökokonaisuutta sekä vahvistaa sääntöjen toimeenpanoa ja noudattamista. Yksittäisen jäsenmaan näkökulmasta finanssipolitiikan säännöt osana kansallista lainsäädäntöä korostavat omistajuutta ja maan omaa etua noudattaa sääntöjä.

Direktiiviehdotuksessa rahoitusaseman keskipitkän aikavälin tavoitteen lisäksi asetetaan tavoitetta tukeva menosääntö. Menosääntö toiminee rakenteellisen rahoitusaseman tavoitetta paremmin operatiivisena finanssipolitiikan ohjenuorana. Rakenteellisen jäämän laskentaan liittyy epävarmuuksia, mikä vaikeuttaa sen käyttöä tavoitemuuttujana ja myös osaltaan vähentää finanssipolitiikan tavoitteiden läpinäkyvyyttä. Menosääntö ei estä automaattisten vakauttajien toimintaa, jos työttömyysturvan menojen suhdanneluontoisia muutoksia ei lueta säännön piiriin. Menosääntö budjet-

tien laadintavaiheessa suoraviivaisesti sovellettavana sääntönä voisi vahvistaa myös kansallista omistajuutta. Siten on perusteltua, että menosääntö saa direktiiviehdotuksessa aiempaa suuremman roolin.

Menosääntö tukee vastuullista finanssipolitiikkaa. Ennen kriisiä menojen kasvuvauhti ylitti potentiaalisen tuotannon kasvuvauhdin monissa maissa, eikä riittäviä puskureita ollut. Erityisesti nyt kun talouskasvu on vauhdittunut, julkisen talouden vastuullisuuteen on syytä kiinnittää huomiota.

Valtioneuvoston kirjelmässä olisi hyödyllistä täsmentää, missä tilanteissa menosääntö voisi olla ongelmallinen eduskunnan budjettivallan näkökulmasta. Jo nyt Suomi on muiden mukana sitoutunut velka- ja alijäämärajoihin ja niihin liittyvään finanssipolitiikan ohjausjärjestelmään. Lisäksi Suomessa on jo käytössä toimiva menokehysjärjestelmä. Direktiiviehdotuksen menosäännössä huomioidaan poikkeukselliset olosuhteet, rakenneuudistukset sekä rajoitteen ylittävien menojen rahoittamiseksi tehdyt tulopuolen päätösperäiset toimet. Säännön soveltamisen osalta direktiiviehdotus voisi olla tarkempi.

On selvää, että lainsäädännössä täytyisi pitää huolta siitä, että rakenteellisen rahoitusaseman tavoite on yksiselitteisesti määritelty ja johdettu. Direktiiviehdotuksessa keskipitkän aikavälin tavoite on johdettu velkakriteeristä, kun tähän saakka tavoitteen asettamisessa on painotettu varmuusmarginaalia suhteessa 3 prosentin alijäämärajaan. Keskipitkän aikavälin tavoitteen johtaminen julkisen talouden kestävyyden kautta on kuitenkin perusteltua.

Talous- ja rahaliiton kehittämisessä finanssipolitiikan koko sääntökehikon uudelleentarkastelu kokonaisuutena on periaatteessa kannatettava tavoite. Eteneminen tavoiteltuun suuntaan myös osittaisten uudistusten kautta voi olla kuitenkin realistinen lähestymistapa.

Kunnioittavasti,

Olli Rehn
johtokunnan varapuheenjohtaja
Suomen Pankki