Rahoitusmarkkina- ja tilasto-osasto

Lausunto

SP34/C11.2/2018

1.3.2018

Julkinen

Valtiovarainvaliokunta
Eduskunta

E 115/2017 vp Valtioneuvoston selvitys: Euroopan komission ehdotukset talous- ja rahaliiton kehittämiseksi; U 5/2018 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (Euroopan valuuttarahaston perustaminen)

Lausunto

Talous- ja rahaliiton kehittämisestä

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta on antanut Suomen Pankille mahdollisuuden esittää näkemyksen koskien komission ehdotuksia talous- ja rahaliiton kehittämiseksi. Esitän kunnioittavasti asiantuntijalausuntonani seuraavan:

Pankkiunionin loppuunsaattaminen on keskuspankkien näkökulmasta prioriteetti, sillä sen vaikutukset rahoitusmarkkinoiden vakauteen ovat merkittäviä.

Pankkiunioni on jo edistynyt merkittävästi yhteisen pankkivalvonnan ja yhteisen kriisinratkaisumekanismin luomisen kautta. Samalla euroalueen rahoitusvakaus on parantunut. Työtä euroalueen rahoitusjärjestelmän vahvistamiseksi ja vakauden lisäämiseksi tulee kuitenkin jatkaa. Keskeinen tavoite on yhteinen talletussuoja.

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

Talletussuojajärjestelmä vastaa tähän tavoitteeseen: talletussuojan tavoitteena on vakauttaa asiakkaiden luottamus pankkitalletusten jatkuvaan maksuvalmiuteen. Tämän saavuttamiseksi talletusvakuutus-rahaston koko tulee olla riittävä. Mitä vahvempi ja uskottavampi talletussuojajärjestelmä on, sitä tehokkaammin se rauhoittaa tallettajia ja sitä epätodennäköisempää on, että sitä tarvitsisi käyttää.

Mahdollisen uuden eurooppalaisen talletussuojajärjestelmän kestävyyttä on arvioitu pian ilmestyvässä tutkimuksessa. Tutkimuksessa käytetyn aineiston jälkeen pankkien pääomia on edelleen vahvistettu ja sijoittajavastuun piiriin kuuluvia eriä lisätty. Tässä tutkitussa vaihtoehdossa talletussuojarahasto on koottu pankkisektorilta sen mukaisesti, miten riskipitoisia pankit ovat: riskillisemmät pankit joutuisivat maksamaan talletussuojarahastoon suuremman osuuden.

Tällaisen aiheuttajaperiaatteella koostetun rahaston kestävyys olisi tutkimuksen mukaisesti varsin hyvä: laajankin pankkikriisin sattuessa talletukset pystyttäisiin turvaamaan pankkisektorin rahoittamalla yhteisellä talletussuojarahastolla. Kuitenkin harvinaisissa tapauksissa, jossa tartunnat pankkisektorilla olisivat poikkeuksellisen laajoja, tarvittaisiin tämän lisäksi viimekätinen varautumisjärjestely.

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 toteutumista edistetään 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.

Tulevaisuuden kannalta 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.

Järjestämättömien lainojen määrän pienentämisen lisäksi on myös tärkeää, että pankki-valtiokytköstä pienennetään. Ensinnäkin tämä voi tapahtua vähentämällä pankkien sijoitusten kautta tulevaa altistusta kotivaltioriskiin. Pankkien altistumia kotivaltionsa riskeille tulisi vähentää ja pääomia näiden riskien kattamiseksi parantaa. Suomen Pankin asiantuntijoi-

den kannattama ratkaisumalli lähtee siitä, että osana pankkiunionin loppuunsaattamista pankilta voitaisiin vaatia 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.

Toisaalta, pankkien ja valtion kohtalonyhteyttä voidaan lieventää kasvattamalla pankkien tappionsietokykyä. Nykyisellään 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.

On kuitenkin 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. Tämän varmistamiseksi tarvitaan puskureita: 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.

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 on rahoitusvakaustuen antaminen euroalueen jäsenvaltioille. Rahoitusvakaus ja sen turvaaminen on keskeinen tavoite Euroopan keskuspankille ja Suomen Pankille. Suomen Pankki suhtautuu myönteisesti Euroopan vakausmekanismin uudistamiseen.

Rahoitusvakauden ylläpitäminen voi vaatia ripeää päätöksentekoa olosuhteissa, joissa yksimielisyyden vaatimus voi liiaksi viivästyttää välttämättömiä toimenpiteitä ja merkittävästi kasvattaa epävakauden aiheuttamia riskejä ja kustannuksia. Uudistetulle EVM:lle tulee varmistaa tehokkaat päätöksentekomenettelyt ja toimintaedellytykset euroalueen rahoitusvakauden turvaamiseksi kaikissa olosuhteissa. Tästä syytä Suomen Pankki näkee perusteltuna, että päätökset, jotka koskevat rahoitustuen myöntämistä tai maksujen suorittamista euroalueen jäsenvaltioille, tehtäisiin yksimielisyyden sijasta vastedes vahvistetulla määräenemmistöllä (85 %). Kyseinen määräenemmistö edellyttää laajaa konsensusta.

Suomen Pankki suhtautuu myönteisesti myös uudistetun EVM:n uuteen tehtävään myöntää luottojärjestelyjä tai takauksia yhteisen kriisinratkaisuneuvoston tukemiseksi yhteisen kriisinratkaisurahaston varautumisjärjestelyä varten. Euroalueen jäsenvaltiot ovat sopineet yhteisen varautumisjärjestelyn perustamisesta jo vuonna 2013. 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.

Kunnioittavasti,

Katja Taipalus
osastopäällikkö
Suomen Pankki