Peter Nyberg

20.9.2021
Helsinki

Asiantuntijalausunto valtiovarainvaliokunnalle hallituksen esityksistä HE 99/2021 vp ja HE 100/2021 vp koskien EVM-sopimuksen ja vakausrahastosopimuksen muuttamisesta ja voimaansaattamisesta

Pyydettynä asiantuntijalausuntona esitän kunnioittavasti seuraavan:

EVM-sopimuksen muuttamisen tavoitteena on varmistaa tuenhakijan velkakestävyys ja tehostaa sen arviointia, turvata kriisinratkaisurahaston riittävyys ja helpottaa ennalta maksettavan kriisituen myöntämistä. Järjestelmän perälaudaksi vahvistetaan valtioiden rahoitus (EVM:n kautta).

Vakausrahastosopimuksen muuttaminen taas tähtää siihen, että kaikki sopimuspuolet, eivät vain kriisin osapuolet, jo nyt sitoutuvat siirtämään ylimääräisiä maksujaan yhteiseen rahastoon. Yhteisvastuu toteutetaan siten pankkien nykyisen ja maittain suuresti vaihtelevan kunnon mukaisesti. Muutosten jälkeen ovat jäsenmaiden valtiot ja niiden pankit pitkälle yhteisesti vastuussa jäsenmaassa lähivuosina mahdollisesti puhkeavan pankkiriisin torjumisesta ja rahoittamisesta.

Näistä toimista on poliittisesti sovittu jo vuodesta 2018 alkaen. Taustalla lienee komission pyrkimys päästä mahdollisimman lähelle vuonna 2017 hylättyä tavoitettaan ”Euroopan valuuttarahasto” yhteisenä kriisinhallintaelimenä. Hallituksen nykyiset esitykset perustuvat sen aikaisemmin virallisesti hyväksymiin ja tiedottamiin kantoihin ja näihin kantoihin perustuvaan virkamiesvalmisteluun. Esitysten yksityiskohtainen arvostelu tai muutos- ja korjausesitykset on esitetty näidenkin kantojen yhteydessä ja ovat siten tässä vaiheessa turhia. Sen sijaan saattaa olla syytä harkita esitysten yleisiä taustoja ja vaikutuksia tulevia selvitys- ja arviointitarpeita varten.

Brexitin jälkeen vaikutusvalta EU:ssa on siirtynyt Ranskan tukemien Etelä-Euroopan jäsenmaiden hyväksi. Tämä näkyy yhteisvastuiden ja liittovaltiokehityksen edistämisenä ja Suomen perinteisten talouspoliittisten periaatteiden ylläpitämisen ja niitä palvelevien vaikutusmahdollisuuksien heikentymisenä ainakin rahoitus- ja talouskysymysten kannalta. Siten on esim. pysyvästi varauduttava siihen, että pankkiriskit yhdistetään ilman, että vastavuoroisesti vaaditut pankkiriskien vähentämistoimet käytännössä toteutetaan.

EVM:n suunnitelmien mukaiselle pankkikriisien hoidolle tulee olemaan yhä tärkeämpää Etelä-Euroopan jäsenmaiden poliittinen suostumus. Tämä merkitsee yhteisvastuiden kasvua ilman merkittävää, Suomen usein edellyttämää vahvaa ehdollisuutta. Suomen vaikutus- ja valintamahdollisuudet supistuvat samalla kun rahoitusvastuut ja vaatimukset hyväksyä yhä tiukempaa liittoa lisääntyvät.

Hallituksen esitysten perusteella tehtyjen muutosten jälkeen Suomen kustannukset pankkikriiseistä riippuvat merkittävästi muualla vallitsevasta pankkien tilasta ja muiden kuin kotimaisten viranomaisten (ml. EVM:n) toiminnasta. Niiden toimet eivät välttämättä vastaa hallituksen esityksissä oletettuja vaan pitää varautua poliittisesti vaikeiden säädösten kiertämiseen.

Kokemus viittaa siihen, että viranomaiset kaikkialla pystyvät ennakoimaan tulevia finanssikriisejä varsin huonosti (esim. kriisit Pohjoismaissa 1990-luvun alussa, finanssikriisin puhkeaminen 2000-luvun lopussa). Varsinkaan isoihin pankkeihin ei kriisin alettua haluta tai uskalleta soveltaa selvitystilamenettelyä (bail-in). Suuriakin pankkeja koskevan kriisin kustannuksille ei käytännössä

voida määritellä ylärajaa. Vain yksittäisten pienehköjen pankkien ongelmien hoidossa sijoittajanvastuulla on käytännön merkitystä. Pankkiunioni ei pidemmällä aikavälillä todennäköisesti vähennä kriisejä tai niiden kustannuksia.

Yllä mainittu on tärkeä näkökohta ennen kaikkea koska mahdollisuudet uuden laajan kriisin synnylle ovat maailmalla kasvaneet jo kauan. Tämän ovat tällä kertaa, vaikkakin myöhään, poikkeuksellisesti huomanneet myös euroalueen viranomaiset. Laajan kriisin yhteydessä EVM:n kriisinhallinnan uudet keskeiset periaatteet jäisivät helposti soveltamatta. Tukitoimien ulkopuolella olevat pankit eivät voisi kantaa kriisikustannuksia koska niiden tila ja luottamus olisivat heiveröiset. Jäsenmaiden velkakestävyys, jonka arvioiminen muutenkin on hyvin vaikeaa, joutuisi vieläkin kyseenalaisemmaksi heikon talouskehityksen ja mahdollisen pankkitukirahoituksen takia. Poliittinen valmius sallia merkittävien pankkien selvitystila voisi osoittautua odotettuakin heikommaksi.

EU:ssa näitä riskejä kasvattavat pankkisektorin suuri koko suhteessa talouteen, sektorin korkea velkavipu sekä eräissä maissa korkea ongelmalainojen osuus pankkien taseissa. Vuosikausia kestänyt poikkeuksellisen helppo rahoitustilanne vaikeuttaa merkittävästi sen arvioimista, onko ongelmalainojen osuus alentunut viime vuosina pysyvästi vaiko vain tilapäisesti. Pankkiunionin kustannuksia kantavat suhteellisen paljon valtiot ja pankit jotka kansallisesti ohjattuina ja valvottuina ovat rajoittaneet riskejä keskimäärää tehokkaammin.

EU-komission vaikutusvalta EVM:ssä kasvaa kun EKP virallisesti kytketään pois arvioimasta mm. euroalueen rahoitusvakautta ja tuen hakijan velkakestävyyttä. Tämä osaltaan voi kasvattaa viranomaisarvioiden poliittista luonnetta, valitettavasti kuitenkaan parantamatta niiden taloudellista tehokkuutta.

Hallituksen esitykset eivät perustu mihinkään tämäntyyppiseen hahmoteltuun todellisuusarvioon. Ne päinvastoin antavat kuvan tasapainoisesta järjestelmästä jota kehitetään yleisten, poliittisesti hyväksyttävien ja periaatteessa hyvien linjauksien mukaan (tarkkarajaisuus, velkakestävyys, tuen kohteen elinkelpoisuus, sijoittajanvastuu, viranomaisten ennakointikyky). Toteutuessaan tällainen säädösten soveltamiseen perustuva järjestelmä, tiukasti ja yleisesti sovellettuna, johtaisi vähitellen kohti tervettä EU:n pankkijärjestelmää johon yhteisvastuutakin voitaisiin soveltaa.

Hallituksen kuvaus on kuitenkin valitettavasti ylioptimistinen ja siten harhaan johtava. Kuten jo todettiin, valtiontuen tarkkarajaisuutta ei voida käytännössä varmistaa laajan kriisin tai suuren pankin yhteydessä. Velkakestävyys ja yrityksen elinkelpoisuus ovat erittäin vaikeasti selvitettäviä ominaisuuksia jotka riippuvat kulloinkin johdossa olevien henkilöiden toiminnasta. Sijoittajanvastuu edellyttää usein kriisipankin selvitystilaa, johon käytännössä monissa EU:n jäsenmaissa on ollut hyvin rajoitetusti halua tai uskallusta. Viranomaisten ennakointikykyyn ei taas ole luottamista mikä nähtiin kun viime finanssikriisin puhkeaminen yllätti täysin kaikki viranomaiset kaikkialla.

Laajan kriisin syntyessä saa siis varautua siihen, että säädöksiin kirjattua ja nyt käsiteltävää järjestelmää ei tärkeiltä osin noudateta vaan kierretään tarpeellisessa määrin (esim. julkista lisärahoitusta vaaditaan sijoittajavastuun sijaan, vakavaraisuussääntöjä muutetaan, tukea maksetaan elinkelvottomillekin yrityksille tai rahoitus järjestetään velkakestävyydestä huolimatta). Mikä kuitenkin joka tapauksessa jää pysyvästi voimaan on yhteisvastuu ja yhä keskittyneempi, Etelä-Euroopan jäsenmaiden pitkään tulevaisuuteen dominoima johtojärjestelmä.

EU:n muodollisesti voimassa olevien sopimusten, säädösten ja periaatteiden toistuva kiertäminen asettaa valiokunnan ja muutkin Suomen viranomaiset vaikeaan tilanteeseen. Tärkeää olisi, etteivät viralliset kannat ja päätökset pelkästään perustuisivat säädösteksteihin ja optimismiin vaan

huomioisivat myös säädösten todennäköisen soveltamistavan eri tilanteissa. Suomen edun kannalta olisi ehkä turvallisinta olettaa, että muut kuin kannaltamme siedettävät vaihtoehdot voisivatkin toteutua ja jopa muodostaa pysyvän unionin tulevan linjauksen.

Ottaen huomioon EU:n nykyiset suuntaukset olisi syytä pyrkiä identifioimaan tulevat yhteisvastuuta ja -toimintaa lisäävät hankkeet mahdollisimman aikaisin. Tämä on tarpeen jotta pystyttäisiin riittävän ajoissa selväkielisesti arvioimaan, onko ja missä määrin niiden yhteydessä syytä luopua Suomen omasta päätäntä-, verotus- tai rahoitusoikeudesta.