Valiokunnan lausunto TaVL 28/2020 vp– E 138/2020 vp

Talousvaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: Pankkisektorin riskien vähenemisarvio ja yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteisen varautumisjärjestelyn aikaistettu käyttöönotto

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: Pankkisektorin riskien vähenemisarvio ja yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteisen varautumisjärjestelyn aikaistettu käyttöönotto (E 138/2020 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- neuvotteleva virkamies Tuukka Taipale, valtiovarainministeriö
- osastopäällikkö Samu Kurri, Finanssivalvonta
- pääekonomisti Hanna Westman, Rahoitusvakausvirasto
- johtaja, pääekonomisti Veli-Matti Mattila, Finanssiala ry
- työelämäprofessori Vesa Vihriälä

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- Suomen Pankki
- valtiotieteen tohtori Peter Nyberg

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

POIST

Valtioneuvoston kanta

POIST

Valmis
5.1

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Tausta. Eurooppalainen pankkiunioni luotiin varmistamaan, että alueen pankit olisivat vahvempia ja paremmin valvottuja. Harmonisoidun sääntelyn, yhteisen valvonnan ja kriisitilanteissa vastuita jakavan mekanismin on katsottu voivan luoda Eurooppaan talouden syklejä kestävän pääomamarkkinan tehokkaammin kuin mihin pelkästään kansallisella sääntelyllä pystyttäisiin.

Pankkiunionin instituutioista yhteinen pankkivalvonta ja kriisinratkaisujärjestelmä ovat jo toiminnassa. Vaikka kriisinratkaisumekanismia koskeva sääntelykehikko on siten säädösteknisesti valmis, sen rahaston kerryttämisen ja osuuksien yhdentymisen siirtymäaika päättyy vasta vuoden 2023 lopussa, ellei muuta sovita.

Rahasto on alkuvaiheessa ollut jakautunut kansallisiin osiin siten, että kunkin jäsenvaltion pankeilta kerätyt varat ovat olleet käytettävissä vain kyseisen maan pankkien kriisinratkaisussa. Siirtymäaikana rahastoon kerätyt varat yhdistyvät asteittain: mitä pidemmälle siirtymäaikaa kuluu, sitä pidemmälle menevästi varat ovat yhdistyneet. Rahaston tavoitetasoksi on määritelty suhteellinen osuus (1 %) pankkiunionin pankkien suojattujen talletusten määrästä, tällä hetkellä noin 60 miljardia euroa.

Rahaston viimesijaiseksi rahoituslähteeksi on lisäksi pidetty tarpeellisena luoda euroalueen julkistalouksiin nojaava varautumisjärjestely, joka tulisi voimaan samanaikaisesti kuin edellä mainittu siirtymäaika loppuu.

Nyt käsillä oleva valtioneuvoston kirjelmä koskee arvioita siitä, kuinka pankkiunionin alueella toimivat laitokset ovat onnistuneet riskien vähentämisessä ja kuinka Suomi tulee menettelemään kriisinratkaisun yhteisvastuun aikaistamista koskevissa neuvotteluissa. Valtioneuvoston kirjelmää koskevan vaitiolopyynnön vuoksi talousvaliokunta ei tässä lausunnossaan ota kantaa varsinaisiin riskiarviointien johtopäätöksiin, vaan esittää yleisiä reunaehtoja Suomen neuvottelupositiontiolle.

Talousvaliokunnan aikaisemmat kannanotot. Euroopan rahoitusmarkkinoiden vakaus ja kestävä kasvu ovat myös Suomen etu, minkä vuoksi talousvaliokunta on puoltanut EU-valtioiden keskinäistä solidaarisuutta ilmentäviä rahoitusmarkkinoiden sääntelyratkaisuja. Talousvaliokunta on aikaisemmissa lausunnoissaan (TaVL 4/2020 vp — E 45/2019 vp ja TaVL 13/2020 vp — U 15/2020 vp) kuitenkin korostanut riskien vähenemistä edellytyksenä sille, että yllä kuvatun järjestelyn aikaistaminen olisi Suomen hyväksyttävissä. Lisäksi talousvaliokunta on todennut, että Suomen on edellytettävä yhteisvastuullisen järjestelmän osallistujilta ennakollista, johdonmukaista ja uskottavaa toimintaa talouden tervehdyttämiseksi niiltä osin kuin se on tarpeen järjestelmän tasapuolisten lähtökohtien turvaamiseksi. Talousvaliokunta on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että talouden sokkeja puskuroimaan suunniteltujen rahastojen käyttäjäjoukot muodostuvat osin epäsymmetrisesti: EVM:n varat kerätään euroalueen valtioilta, vaikka niitä on mahdollista käyttää myös euroalueen ulkopuolisten pankkiunionivaltioiden alueelle sijoittuneiden laitosten tukemiseen.

Tämänhetkinen toimintaympäristö. Finanssisektorin sääntelyssä on tehty kuluvan vuoden mittaan lukuisia lainsäädäntö- ja muita toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on ollut tukea pankkien

kykyä luotottaa yrityksiä ja kotitalouksia vallitsevan poikkeustilan aikana ja sen yli, muun muassa huojentamalla pääoma- ja likviditeettipuskureiden sääntelyä (TaVL 16/2020 vp — U 17/2020 vp). Lisäksi valvojat ovat lieventäneet makrovakauspuskureita (Finanssivalvonnan johtokunnan päätös 2/02.08/2020) koskevaa sääntelyä. Myös pankkivalvontaviranomainen (EBA) on ollut aloitteellinen pandemian vaikutusten lieventämiseksi (Finanssivalvonnan valvottavatiedote 24/2020).

Talousvaliokunta huomauttaa, että näiden lisäksi tällä hetkellä voimassa olevat eräät kansalliset poikkeussäännökset (esimerkiksi ulosottokaaren väliaikaiset muutokset (726/2020), joissa säädetään ulosottomenettelyn keventämisestä, rajoittamisesta ja täytäntöönpanon lykkäämisestä, sekä luottolaitosten tarjoamat lyhennysvapaat) voivat hämärtää kuvaa yritysten ja yksityisten kyvystä lainojensa hoitamiseen ja siten myös luottolaitosten tilasta.

Talousvaliokunta pitää selvänä, että riskien vähenemisarvioissa eivät vielä voi näkyä kuluvan vuoden poikkeuksellisten olosuhteiden vaikutukset, muun muassa edellä mainittujen viivettä luovien tekijöiden vuoksi. Reaalitalouden ilmiöt eivät kuitenkaan voi olla lopulta heijastumatta myös luotonantajiin.

Kriisinratkaisurahaston käyttö. Talousvaliokunta on aikaisemmissa lausunnoissaan korostanut yhteisvastuullisen rahaston käyttämisen viimesijaisuutta. Yhteisesti rahoitetusta instrumentista tuetaan vain koko rahoitusjärjestelmän kannalta merkittäviä laitoksia, ja niitäkin vain tiukkojen kriteerien täyttyessä. Vähämerkitykselliset (LSI) laitokset tulee pääsääntöisesti hoitaa kansallisten maksukyvyttömyysmenettelyjen puitteissa. Yleisen edun vaatimuksen toteamiskynnyksen on oltava korkealla. Rahaston käyttämisen tähänastinen historia osoittaa, että näistä periaatteista on pidetty kiinni.

Yhdistymisillä voi olla myönteisiäkin vaikutuksia, mutta kriisinratkaisurahaston käyttöä koskevat todennäköisyysarviot voivat muuttua, jos nykyistä useampi laitos ylittäisi ”systeemisesti merkittävä” -rajan ja nämä laitokset osoittautuisivat ennakoitua huonokuntoisemmiksi. Punnittaessa kriisinratkaisumekanismin yhteisvastuun aikaistamista suhteessa tähän tulee kuitenkin ottaa huomioon, ettei yksinomaan se, että laitos on kokonsa vuoksi EKP:n/SRB:n valvonnassa, merkitse mahdollisen resoluution toteuttamista kriisihallintoon asettamisella ja rahaston käyttämisellä.

Talousvaliokunnan kanta jatkoneuvotteluihin. Talousvaliokunta edellyttää, että sikäli kuin tuoreet riskiarviot osoittavat, ettei riskien vähentymiskehitys ole riittävää, Suomen tulee pitää kiinni jo aikaisemmin lausutusta pidättyväisyydestä. Tämä merkitsee, että yhteisvastuun aikaistamista voidaan puoltaa sillä ehdolla, että samanaikaisesti tämän päätöksen kanssa EVM-sopimusta muutetaan tavalla, joka tehostaa yhteistoimintalausekkeita siten, että velkakestävyyttä tarkastellaan velkojan näkökulmasta ja ettei velkojen uudelleenjärjestely voisi jäädä yksittäisen velkojan tai velkojaryhmän vastustuksen vuoksi toteutumatta.

Talousvaliokunta katsoo, että aikaistamisen edellytyksenä tulee lisäksi pitää MREL-vaateiden asettamista ennalta sovitun tasoisina ja siirtymäajan puitteissa eli vuoden 2023 loppuun mennessä. MREL-vaateet ovat olennainen osa mekanismia, jolla laitoksen kriisiä puskuroidaan sijoittajanvastuulla.

Kriisinratkaisumekanismin aikaistetun käyttöönoton ehdoksi tulee asettaa lisäksi, että valtioiden ja pankkien kohtalonyhteyden heikentämiseen tähtäävät toimet ovat tärkeitä. Eräiden aikaisempien, tätä kysymystä sivunneiden valtiopäiväasiakirjojen (esimerkiksi TaVL 47/2018 vp — U 61/2018 vp, TaVM 18/2020 vp — K 18/2018 vp) käsittelyn yhteydessä talousvaliokunta on pitänyt esillä muun muassa vakavaraisuussääntelyn muuttamista valtioriskien osalta paremmin todellisia, maakohtaisia riskejä vastaaviksi kiinnittäen kuitenkin huomiota siihen, ettei riskipainojen arvioiminen julkiselle velalle ole yksinkertaista. Tavanomaiset luottoriskimallit eivät sovellu erityisen hyvin valtioriskien arviointiin. Sen vuoksi tulee arvioida mahdollisuutta kannustimiin pohjautuvien rajoitteiden asettamisesta valtionlainojen osuuksille: pankin pääomavaatimus kasvaisi, kun sen kotivaltion lainojen osuus taseessa kasvaisi yli asetettujen rajojen.

Kohtalonyhteyden heikentäminen tulee tehdä joka tapauksessa markkinoiden ennakoitavissa olevalla tavalla, mahdollisin siirtymäajoin. Toimet, jotka kasvattavat valtioiden velan riskillisyyttä ja siten nostavat velan hintaa, saattavat heikentää velkakestävyyttä myötäsyklisesti, jos toimet toteutetaan nopealla aikataululla ja tilanteessa, jossa velkatasot ovat jo lähtökohtaisesti korkeita.

Edellä kuvatuin perustein talousvaliokunta katsoo, että syventyvän yhteisvastuun vastapainoksi olisi tarpeen luoda kannustimia vastuulliselle taloudenpidolle. Tämä koskee sekä finanssisektoria että eurooppalaisia julkistalouksia; molemmat nojaavat viime kädessä EVM:n varoihin. Tasapaino omien ja kollektiivisten vastuiden välille muodostuu erityisen tärkeäksi, jos elvytystoimien myötä yhteisvastuu eurooppalaisten julkistalouksien välillä lisääntyy merkittävästi. Valiokunta katsoo, että yhteisvastuuta ilmentäviin järjestelyihin osallisten on esitettävä johdonmukaisia ja uskottavia toimia talouksiensa kestävyyden kohentamiseksi.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin huomioin ja täydennyksin valtioneuvoston kantaan.

Valiokunnan lausunto TaVL 28/2020 vp

Helsingissä 26.11.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juhana Vartiainen kok
varapuheenjohtaja Hanna Kosonen kesk
jäsen Atte Harjanne vihr
jäsen Mari Holopainen vihr
jäsen Eeva Kalli kesk
jäsen Pia Kauma kok
jäsen Matias Mäkynen sd
jäsen Sakari Puisto ps
jäsen Minna Reijonen ps
jäsen Janne Sankelo kok
jäsen Veikko Vallin ps
jäsen Johannes Yrttiaho vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller

ERIÄVÄ MIELIPIDE 1

Perustelut

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle pankkisektorin riskien vähenemisarviosta ja yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteisen varautumisjärjestelyn aikaistetusta käyttöönotosta (E 138/2020 vp) on osa talous- ja rahaliiton (EMU) syventämistä ja käsittelee kriisinratkaisurahaston aikaistettua käyttöönottoa sisältäen valtioneuvoston sekä Euroopan komission, Euroopan keskuspankin sekä yhteisen kriisinratkaisuneuvoston tekemät riskien vähenemisarviot.

Keskeiset poliittisesti arvioitavat asiat ovat Suomen pankkisektorin koko suhteessa bruttokansantuotteeseen ja siitä aiheutuvat riskit, sijoittajavastuun toteutuminen (MREL-vaateet) sekä näin ollen Suomen budjettisuvereniteetista huolehtiminen, kotivaltioriskien suuruus, luottolaitosten taserakenteiden muutokset, riskien muutoksen jatkuva arviointi ja erityisesti arvio siitä, osaammeko tunnistaa mahdolliset riskikeskittymien syntymiset.

Suomen pankkisektorin suhteellinen koko jättimäinen

Suomen viime vuosien aikana kasvaneen pankkisektorin suuri koko suhteessa maamme bruttokansantuotteeseen (n. 375 %) on varautumisjärjestelyn aikaistettua käyttöönottoa ja vakausmaksuja koskevan sopimuksen muuttamista puoltava tekijä rahoitussektorin vakauden näkökulmasta.

Valtioneuvosto käyttää Suomen pankkisektorin suureksi kasvanutta kokoa yhtenä syynä siihen, miksi Suomen tulisi kannattaa järjestelyn aikaistamista. Suomen pankkisektorin suuri koko johtuu kuitenkin Nordean pääkonttorin sijainnista Suomessa. Pankkitoiminnan määrä maassamme ei ole poikkeuksellisen suurta. Lisäksi Nordean katsotaan yleisesti olevan hyvässä kunnossa. Nordean koosta huolimatta todennäköisimmät saajapankit ja -maat olisivat edelleen Välimerellä. Aikaistettu käyttöönotto olisi Nordeaan vedoten perusteltua vain, jos olisi syytä olettaa Nordean olevan isäntävaltiolleen korkeariskinen pankki.

Sijoittajavastuun toteutuminen ja MREL-vaateet

Keskeinen osa sijoittajavastuun toteutumista on pankeille asetettava tappionsietokykyvaatimus eli omien varojen ja hyväksyttävien velkojen vähimmäisvaatimus MREL. Tämän vaatimuksen tarkoituksena on varmistaa, että pankeilla on riittävästi omia varoja ja sellaisia velkainstrumentteja, joita voidaan kriisinratkaisutilanteessa joko muuntaa uudeksi pääomaksi tai kirjata alas tappioiden kattamiseksi.

Ongelmallisena näemme MREL-vaatimusten siirtymäajat, jotka ovat pankin koosta riippuen 1.1.2022 tai 1.1.2024 asti. Tämä mahdollistaa tilanteen, jossa ne pankit, joiden tulisi täyttää vaatimukset, pääsevät vapaamatkustajiksi siirtymäkauden ajaksi, jos kriisinratkaisurahasto otetaan aikaistetusti käyttöön. Uuden sääntelyn tulkinnasta on lisäksi erimielisyyttä komission, jäsenvaltioiden ja kriisinratkaisuviranomaisten kesken.

Valiokunnan lausunto TaVL 28/2020 vp
Eriävä mielipide 1

Luottolaitosten taserakenteiden muutokset

Markkinatietojen perusteella on ilmeistä, että valiokunnan ja valtioneuvoston aiemmin edellyttämä pankkien vakavaraisuuden kohentaminen on jäänyt tekemättä. Järjestelemättömien luottojen määrä on laskenut, mutta tavoitteista ollaan vielä kaukana. Koronakriisin talousvaikutukset ulottuvat pankkeihin viiveellä, mutta jo nyt on selvää, että pankkien tila tulee pian olemaan selvästi heikompi kuin mitä se oli ennen koronaa. Pelkästään yritystukien varassa juuri ja juuri selviytyvät erittäin velkaiset ns. zombie-yritykset saattavat aiheuttaa huomattavia luottotappioita.

Pankkien ja kotivaltioiden kohtalonyhteys rikkomatta

Potentiaalisesti kriisiytyvien pankkien sijainnit ovat voimakkaan epäsymmetriset. Pankkisektori on heikko esimerkiksi Italiassa ja Kreikassa, ja suurten pankkimaiden Saksan ja Ranskan pankit ovat näiden heikkojen pankkialueiden suuria luotottajia. Pankkien kohtalonyhteyttä kotivaltioihinsa ei ole saatu purettua.

Yhteisvastuujärjestelyistä ja etenkin niiden aikaistamisesta hyötyisivät siis kohtuuttomasti ne maat, joiden pankkisektori todennäköisimmin tukia tarvitsisi — ja vähiten Suomen kaltainen maa, jonka pankkisektori ei näköpiirissä olevissa skenaarioissa tulisi tukea tarvitsemaan, mutta joutuisi maksamaan muiden maiden pankkien tukemisesta.

Koronaepidemia lisää riskikeskittymiä ja vaikeuttaa pankkien tilannetta

Nyt käytettävissä olevilla tiedoilla pankkien tilasta on vain vähän merkitystä koronaepidemian puhjettua. On todennäköistä, että rajoitustoimien ja kysynnän laskun myötä vaikeuksiin on ajautunut lukuisia yrityksiä, mutta tilapäisten kriisinhoitotoimien johdosta nämä vaikeudet eivät vielä ole realisoituneet koko painollaan. Yrityksille myönnetyt lyhennysvapaat ja pankkien pääomavaatimusten hetkellinen höllentäminen ovat toki helpottaneet itse kriisiä ja estäneet esimerkiksi tarpeettomia likviditeettipulan aiheuttamia konkursseja, mutta joissakin tapauksissa toimenpiteillä on vain lykätty väistämätöntä.

Minimissään on pidettävä todennäköisenä, että järjestelemättömien luottojen määrä tulee kasvamaan etenkin, kun tilapäisiä tukitoimia ja poikkeusjärjestelyjä aletaan purkaa.

Varsinaisena tarkoituksena tulonsiirto etelään

Halu kiirehtiä yhteisvastuiden kasvattamista jo ennen kuin pankkisektorin kunnon katsotaan kohentuneen tarpeeksi johtuu päättäjien hädän tunteesta. Pankkien tila etenkin Etelä-Euroopassa tiedettiin heikoksi, ja kun maailman ja Euroopan taloudet alkoivat osoittaa hidastumisen merkkejä v. 2019, alettiin pelätä heikoimpien pankkien kaatumista ja sen heijastevaikutuksia, jopa ketjureaktion mahdollisuutta.

Oikea ratkaisu olisi ensin pääomittaa, fuusioida tai sulkea heikot pankit, mutta siihen tarvittaisiin rahaa. Kiirehtimisessä ei ole kyse yhteisvastuujärjestelmällä luottamuksen rakentamisesta eurooppalaisia pankkeja kohtaan. Kiirehtimisessä on kyse yhteiskassan keräämisestä etelän pankkien tukemista varten.

Valiokunnan lausunto TaVL 28/2020 vp
Eriävä mielipide 1

Poliittiset päätelmät

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

Perussuomalaiset suhtautuvat hyvin kielteisesti myös mahdolliseen valtiosopimuksen muuttamiseen. Esillä olleet valtiosopimuksen muutosehdotukset merkitsisivät ylimääräisiä jälkikäteisiä vakausmaksuja muissa maissa tapahtuvien pankkikriisien takia. Asiantuntija-arvioiden mukaan maksut voivat yltää useisiin satoihin miljooniin euroihin. Eräs esitetty arvio on 216 miljoonaa euroa kolmesti vuodessa kolmen vuoden ajan eli yhteensä 1,9 miljardia euroa.

Edellä mainituin perustein perussuomalaiset vastustavat ehdotettuja muutoksia valtiosopimukseen, koska ne tulevat lisäämään suomalaisten pankkien maksuvelvoitteita.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

> että ehdotusta valtiosopimuksen muuttamiseksi ei puolleta ja että suuri valiokunta muutoin ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 26.11.2020

Veikko Vallin ps
Sakari Puisto ps
Minna Reijonen ps

ERIÄVÄ MIELIPIDE 2

Perustelut

Kokoomuksen eduskuntaryhmä suhtautuu varauksellisesti yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteisen varautumisjärjestelyn aikaistettuun käyttöön. Koronapandemia on kääntänyt aiemman hyvän kehityksen suunnan, ja riskit ovat jälleen kasvaneet. Kokoomuksen eduskuntaryhmä ei tästä syystä näe syytä aikaistaa yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteisen varautumisjärjestelyn käyttöönottoa.

Suomi ei voi toimia asettamiensa ehtojen vastaisesti

Euroryhmä totesi julkilausumassaan 4.12.2018, että varautumisjärjestelyn käyttöä voidaan aikaistaa, jos riskien vähentämisessä on edistytty riittävästi. Eduskunta on edellyttänyt valtioneuvostolta riskien vähenemisarvioita ennen lopullista varautumisjärjestelyn aikaistettua käyttöönottoa. Hallitus on yhtynyt eduskunnan kantoihin ja korostanut, että Suomi tulee muodostamaan lopullisen kantansa muutossopimukseen instituutioiden sekä oman riskien vähenemisarvionsa perusteella eikä tule ratifioimaan muutossopimusta ennen niitä. Valtioneuvoston riskien vähenemisarvion mukaan pankkien altistumia kotivaltion riskeille koskevassa sääntelyssä ei ole tapahtunut edistystä ja korona on vaikuttanut edelleen riskejä kasvattavasti. Kokoomuksen eduskuntaryhmä katsoo, että Suomi ei voi toimia asettamiensa ehtojen vastaisesti.

Pankkien toimintakyky otettava huomioon

Suomalaiset pankit ovat pandemian vuoksi varautuneet jo viime keväästä lähtien luottotappioiden kasvuun. Jos luottotappioiden kasvun ohella suomalaiset pankit joutuvat maksamaan tuntuvia määriä ylimääräisiä vakausmaksuja yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja näin tukemaan kriisimaiden pankkeja, se heikentää niiden kykyä jatkaa kotitalous- ja yritysasiakkaidensa luotottamista. Tämä vaikeuttaisi käytännössä esimerkiksi asuntolainan ottajien tilannetta lainamarkkinoilla, yritysten tuotannollisia investointeja ja lopulta Suomen talouden toipumista talouskriisistä.

Pääomamarkkinaunionin kehittämisessä on edettävä

Yhteisvaluutta edellyttää toimivia pääomamarkkinoita. Eurooppa on edelleen, vielä yli 10 vuotta finanssikriisin puhkeamisen jälkeen, hyvin riippuvainen pankkisektoristaan. Kokoomus edellyttää pankkiunionin loppuun saattamista ja yhteisen talletussuojan toteuttamista. Talletussuojan kustannusten on seurattava vakuutusperusteisesti yksittäisten pankkien riskitasoa.

Kokoomuksen eduskuntaryhmä edellyttää määrätietoisia toimia pankkien ja valtioiden kohtalonyhteyden purkamiseksi. Keskeisenä keinona pidetään vakavaraisuussääntelyn muuttamista valtioriskien osalta vastaamaan todellisia valtioiden velkapapereihin ja liikkeeseenlaskijan luottokelpoisuuteen liittyviä riskejä sekä näihin kohdistuvia keskittymisriskejä.

Valiokunnan lausunto TaVL 28/2020 vp
Eriävä mielipide 2

Keskeisenä kehittämiskohteena Kokoomus näkee lähivuosina Euroopan pääomamarkkinaunionin. Tulevaisuudessa pienilläkin yrityksillä on voitava olla pääsy rahoitukseen suoraan pääomamarkkinoilta niin oman kuin vieraankin pääoman ehtoisessa varainhankinnassa. Se vähentää elinkeinojen riippuvuutta pankkien tarjoamasta rahoituksesta, hajauttaa yritysten rahoituspohjaa ja edistää Euroopan talouden kriisinkestävyyttä. Pääomamarkkinaunioni lisää mahdollisuuksia kehittää EU:n yhteistä palvelusektoria, joka on keskeisessä roolissa hiilineutraalin kasvun aikaansaamisessa.

Toimiva valuuttaunioni edellyttää unionin tasoista tulonsiirto- ja riskintasausmekanismia ja rinnalla vahvaa markkinakuria jäsenmaiden tasolla. Markkinakurin toteutuminen edellyttää toimivia pääomamarkkinoita ja sitä, että yhteisvaluutan rakenteelliset ongelmat korjataan ja maiden velkatasot saatetaan kestävälle tasolle. Kokoomus haluaa myös palauttaa no-bail-out-periaatteen uskottavuuden ja tähtää EMU:a koskevissa neuvotteluissa siihen, että talous- ja rahaliiton toimintaa ohjaavat terveet kannusteet.

Euroopan vakausmekanismi ja varautuminen hallittuihin velkajärjestelyihin

Kokoomuksen eduskuntaryhmä edellyttää Euroopan vakausmekanismia koskevan sopimuksen muuttamista tavalla, joka tehostaa euromaiden velkakirjalainojen yhteistoimintalausekkeita siten, ettei velkojen uudelleenjärjestely voisi jäädä yksittäisen velkojaryhmän vastustuksen vuoksi toteutumatta.

Pankkien omien varojen ja alentamiskelpoisten velkojen vähimmäisvaatimukset (MREL-vaateet) tulee pitää ennalta sovitun tasoisina siirtymäajan puitteissa. Sillä varaudutaan puskuroimaan sijoittajavastuun toteutumista.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että suuri valiokunta ottaa edellä huomioon Suomen neuvottelutavoitteina.

Helsingissä 26.11.2020

Pia Kauma kok
Janne Sankelo kok
Juhana Vartiainen kok

ERIÄVÄ MIELIPIDE 3

Perustelut

Tausta. Eurooppalainen pankkiunioni luotiin varmistamaan, että alueen pankit olisivat vahvempia ja paremmin valvottuja. Harmonisoidun sääntelyn, yhteisen valvonnan ja kriisitilanteissa vastuita jakavan mekanismin on katsottu voivan luoda Eurooppaan talouden syklejä kestävän pääomamarkkinan tehokkaammin kuin mihin pelkästään kansallisella sääntelyllä pystyttäisiin.

Pankkiunionin instituutioista yhteinen pankkivalvonta ja kriisinratkaisujärjestelmä ovat jo toiminnassa. Vaikka kriisinratkaisumekanismia koskeva sääntelykehikko on siten säädösteknisesti valmis, sen rahaston kerryttämisen ja osuuksien yhdentymisen siirtymäaika päättyy vasta vuoden 2023 lopussa, ellei muuta sovita.

Rahasto on alkuvaiheessa ollut jakautunut kansallisiin osiin siten, että kunkin jäsenvaltion pankeilta kerätyt varat ovat olleet käytettävissä vain kyseisen maan pankkien kriisinratkaisussa. Siirtymäaikana rahastoon kerätyt varat yhdistyvät asteittain: mitä pidemmälle siirtymäaikaa kuluu, sitä pidemmälle menevästi varat ovat yhdistyneet. Rahaston tavoitetasoksi on määritelty suhteellinen osuus (1 %) pankkiunionin pankkien suojattujen talletusten määrästä, tällä hetkellä noin 60 miljardia euroa.

Rahaston viimesijaiseksi rahoituslähteeksi on lisäksi pidetty tarpeellisena luoda euroalueen julkistalouksiin nojaava varautumisjärjestely, joka tulisi voimaan samanaikaisesti kuin edellä mainittu siirtymäaika loppuu.

Nyt käsillä oleva valtioneuvoston kirjelmä koskee arvioita siitä, kuinka pankkiunionin alueella toimivat laitokset ovat onnistuneet riskien vähentämisessä ja kuinka Suomi tulee menettelemään kriisinratkaisun yhteisvastuun aikaistamista koskevissa neuvotteluissa. Valtioneuvoston kirjelmää koskevan vaitiolopyynnön vuoksi talousvaliokunta ei tässä lausunnossaan ota kantaa varsinaisiin riskiarviointien johtopäätöksiin, vaan esittää yleisiä reunaehtoja Suomen neuvotteluposition.

Talousvaliokunnan aikaisemmat kannanotot. Euroopan rahoitusmarkkinoiden vakaus ja kestävä kasvu on myös Suomen etu, minkä vuoksi talousvaliokunta on puoltanut EU-valtioiden keskinäistä solidaarisuutta ilmentäviä rahoitusmarkkinoiden sääntelyratkaisuja. Talousvaliokunta on aikaisemmissa lausunnoissaan (TaVL 4/2020 vp — E 45/2019 vp ja TaVL 13/2020 vp — U 15/2020 vp) kuitenkin korostanut riskien vähenemistä edellytyksenä sille, että yllä kuvatun järjestelyn aikaistaminen olisi Suomen hyväksyttävissä. Lisäksi talousvaliokunta on todennut, että Suomen on edellytettävä yhteisvastuullisen järjestelmän osallistujilta ennakollista, johdonmukaista ja uskottavaa toimintaa talouden tervehdyttämiseksi niiltä osin kuin se on tarpeen järjestelmän tasapuolisten lähtökohtien turvaamiseksi. Talousvaliokunta on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että talouden sokkeja puskuroimaan suunniteltujen rahastojen käyttäjäjoukot muodostuvat osin epäsymmetrisesti: EVM:n varat kerätään euroalueen valtioilta, vaikka niitä on mahdollista käyttää myös euroalueen ulkopuolisten pankkiunionivaltioiden alueelle sijoittuneiden laitosten tukemiseen.

Valiokunnan lausunto TaVL 28/2020 vp
Eriävä mielipide 3

Tämänhetkinen toimintaympäristö. Finanssisektorin sääntelyssä on tehty kuluvan vuoden mittaan lukuisia lainsäädäntö- ja muita toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on ollut tukea pankkien kykyä luotottaa yrityksiä ja kotitalouksia vallitsevan poikkeustilan aikana ja sen yli, muun muassa huojentamalla pääoma- ja likviditeettipuskureiden sääntelyä (TaVL 16/2020 vp — U 17/2020 vp). Lisäksi valvojat ovat lieventäneet makrovakauspuskureita (Finanssivalvonnan johtokunnan päätös 2/02.08/2020) koskevaa sääntelyä. Myös pankkivalvontaviranomainen (EBA) on ollut aloitteellinen pandemian vaikutusten lieventämiseksi (Finanssivalvonnan valvottavatiedote 24/2020).

Talousvaliokunta huomauttaa, että näiden lisäksi tällä hetkellä voimassa olevat eräät kansalliset poikkeussäännökset (esimerkiksi ulosottokaaren väliaikaiset muutokset (726/2020), joissa säädetään ulosottomenettelyn keventämisestä, rajoittamisesta ja täytäntöönpanon lykkäämisestä, sekä luottolaitosten tarjoamat lyhennysvapaat) voivat hämärtää kuvaa yritysten ja yksityisten kyvystä lainojensa hoitamiseen ja siten myös luottolaitosten tilasta.

Talousvaliokunta pitää selvänä, että riskien vähenemisarvioissa eivät vielä voi näkyä kuluvan vuoden poikkeuksellisten olosuhteiden vaikutukset, muun muassa edellä mainittujen viivettä luovien tekijöiden vuoksi. Reaalitalouden ilmiöt eivät kuitenkaan voi olla lopulta heijastumatta myös luotonantajiin.

Kriisinratkaisurahaston käyttö. Talousvaliokunta on aikaisemmissa lausunnoissaan korostanut yhteisvastuullisen rahaston käyttämisen viimesijaisuutta. Yhteisesti rahoitetusta instrumentista tuetaan vain koko rahoitusjärjestelmän kannalta merkittäviä laitoksia, ja niitäkin vain tiukkojen kriteerien täyttyessä. Vähämerkitykselliset (LSI) laitokset tulee pääsääntöisesti hoitaa kansallisten maksukyvyttömyysmenettelyjen puitteissa. Yleisen edun vaatimuksen toteamiskynnyksen on oltava korkealla. Rahaston käyttämisen tähänastinen historia osoittaa, että näistä periaatteista on pidetty kiinni.

Tähän liittyen talousvaliokunta ilmaisee huolensa siitä, mikä vaikutus voi olla tällä hetkellä pirstaloituneen luottolaitossektorin toimijoiden yhdistymisistä eri puolilla pankkiunionia. Kriisinratkaisurahaston käyttöä koskevat todennäköisyysarviot voivat muuttua, jos nykyistä useampi laitos ylittäisi ”systeemisesti merkittävä” -rajan ja nämä laitokset osoittautuisivat ennakoitua huonokuntoisemmiksi. Punnittaessa kriisinratkaisumekanismin yhteisvastuun aikaistamista suhteessa tähän tulee kuitenkin ottaa huomioon, ettei yksinomaan se, että laitos on kokonsa vuoksi EKP:n/SRB:n valvonnassa, merkitse mahdollisen resoluution toteuttamista kriisihallintoon asettamisella ja rahaston käyttämisellä.

Talousvaliokunnan kanta jatkoneuvotteluihin. Talousvaliokunta edellyttää, että sikäli kuin tuoreet riskiarviot osoittavat, ettei riskien vähentymiskehitys ole riittävää, Suomen tulee pitää kiinni jo aikaisemmin lausutusta pidättyväisyydestä. Tämä merkitsee, että yhteisvastuun aikaistamista voidaan puoltaa sillä ehdolla, että samanaikaisesti tämän päätöksen kanssa EVM-sopimusta muutetaan tavalla, joka tehostaa yhteistoimintalausekkeita siten, että velkakestävyyttä tarkastellaan velkojan näkökulmasta ja ettei velkojen uudelleenjärjestely voisi jäädä yksittäisen velkojan tai velkojaryhmän vastustuksen vuoksi toteutumatta.

Valiokunnan lausunto TaVL 28/2020 vp
Eriävä mielipide 3

Talousvaliokunta korostaa, että aikaistamisen edellytyksenä tulee lisäksi pitää MREL-vaateiden asettamista ennalta sovitun tasoisina ja siirtymäajan puitteissa eli vuoden 2023 loppuun mennessä. MREL-vaateet ovat olennainen osa mekanismia, jolla laitoksen kriisiä puskuroidaan sijoittajanvastuulla.

Kriisinratkaisumekanismin aikaistetun käyttöönoton ehdoksi tulee asettaa lisäksi, että valtioiden ja pankkien kohtalonyhteyden heikentämiseen tähtääviä toimia joudutetaan. Eräiden aikaisempien, tätä kysymystä sivunneiden valtiopäiväasiakirjojen (esimerkiksi TaVL 47/2018 vp — U 61/2018 vp, TaVM 18/2020 vp — K 18/2018 vp) käsittelyn yhteydessä talousvaliokunta on pitänyt esillä muun muassa vakavaraisuussääntelyn muuttamista valtioriskien osalta paremmin todellisia, maakohtaisia riskejä vastaaviksi, kiinnittäen kuitenkin huomiota siihen, ettei riskipainojen arvioiminen julkiselle velalle ole yksinkertaista. Tavanomaiset luottoriskimallit eivät sovellu erityisen hyvin valtioriskien arviointiin. Sen vuoksi tulee arvioida mahdollisuutta kannustimiin pohjautuvien rajoitteiden asettamisesta valtionlainojen osuuksille: pankin pääomavaatimus kasvaisi, kun sen kotivaltion lainojen osuus taseessa kasvaisi yli asetettujen rajojen.

Kohtalonyhteyden heikentäminen tulee tehdä joka tapauksessa markkinoiden ennakoitavissa olevalla tavalla mahdollisin siirtymäajoin. Toimet, jotka kasvattavat valtioiden velan riskillisyyttä ja siten nostavat velan hintaa, saattavat heikentää velkakestävyyttä myötäsyklisesti, jos toimet toteutetaan nopealla aikataululla ja tilanteessa, jossa velkatasot ovat jo lähtökohtaisesti korkeita.

Edellä kuvatuin perustein talousvaliokunta katsoo, että syventyvän yhteisvastuun vastapainoksi on välttämätöntä luoda kannustimia vastuulliselle taloudenpidolle. Tämä koskee sekä finanssisektoria että eurooppalaisia julkistalouksia; molemmat nojaavat viime kädessä EVM:n varoihin. Tasapaino omien ja kollektiivisten vastuiden välille muodostuu erityisen tärkeäksi, jos elvytystoimien myötä yhteisvastuu eurooppalaisten julkistalouksien välillä lisääntyy merkittävästi. Valiokunta katsoo, että yhteisvastuuta ilmentäviin järjestelyihin osallisten on esitettävä johdonmukaisia ja uskottavia toimia talouksiensa kestävyyden kohentamiseksi.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

> että suuri valiokunta yhtyy edellä esitetyin ehdoin ja täydennyksin valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 26.11.2020

Juhana Vartiainen kok
Pia Kauma kok
Janne Sankelo kok