

## Valtiovarainvaliokunta

**Hallituksen esitys eduskunnalle vakausmaksujen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä tehdyn sopimuksen muuttamisesta tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi**

Talousvaliokunnalle

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Hallituksen esitys eduskunnalle vakausmaksujen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä tehdyn sopimuksen muuttamisesta tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi (HE 100/2021 vp): Asia on saapunut valtiovarainvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava talousvaliokunnalle.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Tuukka Taipale, valtiovarainministeriö
- toimistopäällikkö Mervi Toivanen, Suomen Pankki
- kriisinratkaisuasiantuntija Harri Hämäläinen, Rahoitusvakausvirasto
- osastopäällikkö Samu Kurri, Finanssivalvonta
- johtaja, pääekonomisti Veli-Matti Mattila, Finanssiala ry
- väitöskirjatutkija Antti Ronkainen, Helsingin yliopisto
- Eurooppa-tutkimuksen keskuksen ma. johtaja Timo Miettinen, Helsingin yliopisto, Eurooppa-tutkimuksen keskus
- työelämäprofessori Vesa Vihriälä

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- valtiotieteen tohtori Peter Nyberg

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA
- Palkansaajien tutkimuslaitos

## Valiokunnan lausunto VaVL 9/2021 vp

### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

*Yleistä.* Hallitus ehdottaa, että eduskunta hyväksyisi vakaussuoritusmaksujen siirrosta yhteiseen kriisintarkkailurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä tehdyn sopimuksen muuttamisen siten, että yhteinen varautumisjärjestely otettaisiin käyttöön vuoden 2022 alusta. Tämä olisi kaksi vuotta aiemmin sovittua aikaisemmin, sillä alkuperäisessä sopimuksessa sovittiin kahdeksan vuoden siirtymäajasta, joka ulottuu vuoden 2023 loppuun asti. Sopimusmuutoksella luodaan myös kansallisille ylimääräisille vakaussuoritusmaksuille vastaavanlainen vaiheittaisen yhdistämisen polku aina täyteen yhdistymiseen saakka kuin rahastoon etukäteen kerättäville varoille, jotka nyt voimassa olevan sopimuksen mukaisesti ovat täysin yhdistyneitä siirtymäkauden päätteeksi.

Sopimus on neuvoteltu laajennetussa euroryhmässä, joka teki 30.11.2020 riskienvähentämisarvioon perustuvan poliittisen päätöksen varautumisjärjestelmän käyttöönotosta ja vakaussuoritusmaksuja koskevan sopimuksen muuttamisesta. Sopimus on allekirjoitettu, ja se tulee voimaan päivänä, jona kaikki valvontamekanismit ja yhteiseen kriisintarkkailumekanismiin osallistuvat allekirjoittajat ovat tallentaneet ratifioimis- tai hyväksymiskirjat. Myös Suomi on hyväksynyt neuvottelutuloksen poliittisen kokonaisharkinnan pohjalta ja allekirjoittanut sopimuksen 27.1.2021.

Esitys liittyy kiinteästi Euroopan vakaussuoritusmekanismista (EVM) tehdyn sopimuksen muuttamista koskevaan hallituksen esitykseen (HE 99/2021 vp), johon sisältyy muun muassa ehdotus pankkien yhteisen kriisintarkkailurahaston yhteisen varautumisjärjestelmän toteuttamisesta EVM:n yhteyteen. Esitykset muodostavat näin kokonaisuuden, jonka tarkoituksena on EU:n pankkiunionin yhteisen kriisintarkkailun varautumisjärjestelyn saattaminen valmiiksi.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa nousivat esille samankaltaiset näkemykset kuin hallituksen esityksessä kuvatussa lausuntopalautteessa. Varautumisjärjestelyn aikaistamiseen on suhtauduttu pääosin myönteisesti ja varautumisjärjestelyn on mm. katsottu parantavan rahoitusvakautta ja lisäävän rahoituskapasiteettia sekä kriisintarkkailun uskottavuutta. Sopimuksen voimaantulon aikaistamisen on myös nähty ajoittuvan hyvin ajankohtaan, jolloin koronakriisin jälkeen käynnistynyt talouskasvu on vahvaa.

Toisaalta on esitetty, että sopimusta ei nimenomaan tulisi hyväksyä nykytilanteessa, koska vielä ei tiedetä koronapandemian lopullisia vaikutuksia pankkien vakavaraisuuteen ja luottotappioiden määrään. Aikaistamisen on myös nähty kasvattavan riskiä siitä, että suomalaiset pankit joutuvat osallistumaan muiden maiden pankkien nykyisten ongelmien hoitamiseen.

*Valiokunnan kanta.* Valtiovarainvaliokunta pitää hallituksen esitystä perusteltuna ja puoltaa em. sopimuksen ja siihen liittyvän lakiehdotuksen hyväksymistä.

Valiokunta katsoo, että yhteisen kriisintarkkailujärjestelmän viimeistely on tärkeä osa pankkiunionin loppuunsaattamisessa. Kriisintarkkailujärjestelmän avulla ongelmiin joutuneiden ja rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävien pankkien toiminta voidaan järjestellä uudelleen, jolloin ne pystyvät jatkamaan toimintaansa niin, että rahoitusjärjestelmän vakaus ei vaarannu.

Valiokunta painottaa sijoittajavastuun toteutumista ja toteaa, että yhteisen varautumisjärjestelyn aikaistaminen kahdella vuodella ei muuta sitä yhteisen kriisintarkkailun pääperiaatetta, jonka mu-

## Valiokunnan lausunto VaVL 9/2021 vp

kaan pankin osakkeenomistajat ja sijoittajat kantavat ensisijaisen vastuun kriisinratkaisun kustannuksista. Valiokunnan arvion mukaan tämä on omiaan lisäämään pankkien omaa vastuuta ja kannustamaan niitä vakavaraisuutta tukeviin toimiin. Näin myös minimoidaan viimesijainen veronmaksajien ja valtion varojen käyttö kriisinratkaisuun.

Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että käytössä olevan kapasiteetin kasvaminen ei tarkoita sitä, että kriisinratkaisurahaston varoja voitaisiin hyödyntää aiempaa kevyemmin perustein, vaan rahaston varojen käytön edellytykset pysyvät ennallaan. Korkeaa käyttökynnystä kuvaa mm. se, että rahastoa ei ole vielä koskaan käytetty.

Perustuslakivaliokunnan mukaan sopimuksen voimaantulon aientamisella ei ole valtiosääntöistä merkitystä budjettisuvereniteetin kannalta, koska Suomen vakausmekanismiin liittyvä enimmäistappio on jo aiemmin rajattu 11,14 mrd. euroon. Siihen ei esitetä tässä yhteydessä muutoksia (PeVL 30/2021 vp). Sopimuksen voimaantulon aikaistaminen ja siihen liittyvät taloudelliset vaikutukset koskevat ennen muuta luottolaitoksia ja sijoituspalveluyrityksiä sekä tilannetta, jossa ennen vuotta 2024 syntyvien ongelmien vuoksi joudutaan turvautumaan yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja perimään pankeilta ylimääräisiä vakausmaksuja.

Sekä hallituksen esityksessä että valiokunnan asiantuntijakuulemisessa rahaston käyttöä on pidetty epätodennäköisenä. Käytännössä ylimääräisiä vakausmaksuja jouduttaisiin perimään vain tilanteessa, jossa sijoittajavastuu on toteutettu ja rahaston etukäteen kerätyt varat (tällä hetkellä n. 42 mrd. euroa) on kokonaan käytetty. Vasta sen jälkeen pankeilta voitaisiin kerätä ylimääräisiä vakausmaksuja. Viime kädessä kriisinratkaisuneuvosto voi vielä turvautua yhteiseen varautumisjärjestelmään, jonka käytön kustannukset peritään jälkikäteen takaisin pankeilta.

Aikaistaminen voi kuitenkin lisätä suomalaisten pankkien maksuvelvollisuutta jo siirtymäkauden aikana. Vastuiden nettovaikutuksia on vaikea arvioida, mutta enimmillään ne voisivat kolminkertaistua kolmen vuoden aikana. Toisaalta suomalaiset vakausmaksuvelvolliset voivat hyötyä sopimuksesta, mikäli ovat itse kriisinratkaisutoimien kohteena. Vaikka suomalaisen pankkisektorin kunto on tällä hetkellä hyvä, se on kuitenkin kooltaan eräs euromaiden suurimpia suhteessa bruttokansantuotteeseen, mikä puoltaa rahoitusvakauden ja kriisinratkaisukapasiteetin vahvistamista. Paitsi suomalaisten luottolaitosten myös koko yhteiskunnan kannalta on tärkeää, ettei toisessa pankkiunionin maassa toimivan merkittävän luottolaitoksen kriisi johda laajempiin häiriöihin rahoitusmarkkinoilla ja reaalityaloudessa.

Mitä tulee pankkien riskeihin, niiden vähentäminen oli eräs keskeinen lähtökohta sopimuksen voimaantulon aikaistamiselle. Valtioneuvoston selvityksen E 138/2020 vp mukaan pankkien järjestämättömien luottojen määrä on vähentynyt, mutta esim. pankkien altistumat kotivaltion riskille olivat merkittäviä. On lisäksi epäselvää, missä määrin koronapandemia on vaikuttanut jäsenmaiden talouksiin. Tässä vaiheessa vaikutukset näyttäisivät olevan pelättyä pienemmät, sillä elvyttävä talouspolitiikka, raha- ja finanssipolitiikkaa koskevat linjaukset sekä EKP:n valtionlainaostot ovat tukeneet euromaiden talouksia, vahvistaneet talouskasvua ja vähentäneet samalla kriisirahoituksen tarvetta. Pankkisektorin tilaan liittyy kuitenkin epävarmuutta, sillä mm. laajojen lyhennysvapaaohjelmien myötä luottotappioiden lopullista mittakaavaa on tässä vaiheessa vaikea arvioida.

## Valiokunnan lausunto VaVL 9/2021 vp

Valiokunta pitää tärkeänä, että riskien vähenemisen riittävyttä arvioidaan vielä huolellisesti sopimusta sovellettaessa ja että pankkien riskitilannetta seurataan jatkossakin tarkasti. Pankkien on pyrittävä määrätietoisesti vähentämään riskitasojaan. Erityisen tärkeää on edelleen vähentää valtioiden ja pankkien välistä kohtalonyhteyttä, sillä monien jäsenvaltioiden pankkien taseissa on vielä paljon kotivaltion velkakirjoja tai suoria lainasaamisia. Valiokunta painottaa myös pankkeja koskevan lainsäädännön sekä valvontakäytäntöjen yhdenmukaisuutta sekä pankkivalvonnan tehokkuutta ja ennakkollisuutta.

### VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Valtiovarainvaliokunta esittää,

*että talousvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.*

Helsingissä 8.10.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johannes Koskinen sd  
varapuheenjohtaja Arto Pirttilahti kesk  
jäsen Anders Adlercreutz r  
jäsen Tarja Filatov sd  
jäsen Vilhelm Junnila ps  
jäsen Heli Järvinen vihr  
jäsen Anneli Kiljunen sd  
jäsen Esko Kiviranta kesk  
jäsen Jari Koskela ps  
jäsen Katri Kulmuni kesk  
jäsen Pia Lohikoski vas  
jäsen Matias Marttinen kok  
jäsen Sari Multala kok  
jäsen Sami Savio ps  
jäsen Iris Suomela vihr  
jäsen Pia Viitanen sd  
jäsen Ville Vähämäki ps  
varajäsen Markku Eestilä kok  
varajäsen Sari Essayah kd  
varajäsen Petri Honkonen kesk  
varajäsen Merja Kyllönen vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Hellevi Ikävalko

**Valiokunnan lausunto VaVL 9/2021 vp  
Eriävä mielipide 1**

**Eriävä mielipide 1 /ps**

**Perustelut**

Perussuomalaiset ovat johdonmukaisesti vastustaneet pankkien yhteisvastuuta mahdollisen pankkikriisin kustannuksista. Siten vastustamme myös yhteisen varautumisjärjestelyn käyttöönoton aikaistamista. Ehdotettujen muutosten myötä pankkisektorin yhteisvastuu aikaistuisi aiemmin sovitusta eli vuoden 2024 alusta. Aikaistaminen lisäisi kansallisen pankkisektorimme riskejä. Riskit liittyvät erityisesti kotimaisen ja muiden jäsenvaltioiden pankkisektorien taloudellisten asemien välisiin eroihin.

Valiokunnan lausunto viittaa asiantuntijalausuntoihin, joiden mukaan varautumisjärjestely parantaa rahoitusvakautta. Lausunto toteaa, että varautumisjärjestelyn aikaistamisen myötä käytössä oleva kriisinhoitokapasiteetti kasvaa. Pankkien yhteisen kriisintarkkailurahaston yhteinen varautumisjärjestelmä toteutetaan EVM:n yhteyteen. Suomen enimmäistappio Euroopan vakausmekanismin kautta on rajattu 11,14 miljardiin euroon.

*Vakaus syntyy tulonsiirtojen lupaamisen eikä vakuuttamisen takia*

Mitään merkkejä ei ole siitä, että rahoitusvakaus paranisi vakuutusefektin eli epäsymmetristen shokkien hajautushyödyn kautta. Pikemminkin vaikuttaa siltä, että rahoitusvakauden paraneminen olisi seurausta paremmassa kunnossa olevien pankkien ja niiden kotivaltioiden kontrolle lankeavasta tukivelvoitteesta. Tukivelvoite suuntautuisi heikommassa kunnossa oleviin pankkeihin sekä niiden kotivaltioihin.

Kyseessä on siis tulonsiirto eli tietyissä maissa vallitsevan heikon tilanteen sosialisointi muiden maiden riesaksi. Koko järjestelmän väitetty hyöty lepää tulonsiirtomekanismin varassa, jossa Suomi on korkealla todennäköisyydellä nettomaksaja.

Ei itse asiassa ole edes relevanttia, että Suomen enimmäistappio on rajattu. Keskeistä on se, kasvaako todennäköisyys joutua maksamaan muille maille pankkitukiaisia. Esitys aikaistaa ja suurentaa Suomen riskejä, ja vastuulle sovittu yläraja, jota ehkä noudatetaan, ei tätä muuksi muuta.

*Toista kunnes menee läpi, naamioi suuri liike pieniksi askeliksi*

Perussuomalaiset erikseen muistuttavat, että EU:n tapaa esittää samaa asiaa toistuvasti vuoden välein vain pienillä muutoksilla niin kauan, että esitys menee läpi, ei voi pitää edustuksellista demokratiaa kunnioittavana. Täsmälleen sama esitys on pyörinyt valiokunnissa ainakin vuosina 2019, 2020 ja nyt 2021. Julkinen periaatteellinen keskustelu euroalueen syvenevästä integraatiosta on Suomessa edelleen käymättä. Valiokuntatyössä tämän kysymyksen pohtimiseen pitäisi käyttää paljon enemmän aikaa eikä aina vain hyväksyä yksittäisiä askeleita kohti taloudellista liittoa. Vaatimattomankin kokoisilla askeleilla pääsee nimittäin ajan kanssa perille.

Edellä mainituin perustein perussuomalaiset vastustavat esitettyä aikaistamista, koska aikaistaminen itsessään lisäisi suomalaisten maksuvelvoitteita ja osana muita askelia sitoisi maamme liit-

**Valiokunnan lausunto VaVL 9/2021 vp**  
**Eriävä mielipide 1**

tovaltiorakenteisiin tavalla, jota tulee olemaan hyvin vaikea purkaa ja jonka myöhempään toimintaan meillä ei ole aitoa sananvaltaa.

***Mielipide***

Edellä olevan perusteella esitämme,

että talousvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 8.10.2021

Ville Vähämäki ps  
Sami Savio ps  
Jari Koskela ps  
Vilhelm Junnila ps

**Valiokunnan lausunto VaVL 9/2021 vp  
Eriävä mielipide 2**

**Eriävä mielipide 2 /kd**

**Perustelut**

Kristillisdemokraatit näkevät riskinä, että joudumme maksamaan pankkien asiakkaina Etelä-Euroopan kaatuvat pankit. Pankkiunionin jäsenmaiden pankkisektorien riskit vaihtelevat edelleen suuresti. Monissa jäsenmaissa on myös pankkisektorilla tehottomuutta ja ylikapasiteettia, ja siksi pankkeja tullaan ajamaan alas lähivuosina. Lisäksi koronapandemia on tuonut tilanteeseen poikkeuksellisen suurta epävarmuutta, jota ei ole riittävällä tavalla selvitetty. Maailmantaloudessa on tällä hetkellä merkittäviä riskejä, jotka voivat heijastua nopeasti pankkisektorin vakauteen, joten ajankohta edistää aikaistettua käyttöönottoa on mahdollisimman huono.

Riskien jakamisen ennakkoehtona täytyy olla riittävä riskien vähentäminen. Elinkelvottomien pankkien alasajamiset ja yhdistämiset on ensin hoidettava. Pankkiunionin loppuunsaattamista ei pidä toteuttaa hinnalla millä hyvänsä.

On huomattava, että vaikka valtioneuvosto omassa selvityksessään toteaa, että riskien väheneminen ei ole selvityksessä esitettyjen arvioiden perusteella edennyt merkittävästi, niin hallitus kuitenkin poliittisen kokonaisharkinnan pohjalta hyväksyi varautumisjärjestelyn aikaistetun käyttöönoton ja vakausmaksuja koskevan sopimuksen muuttamisen ja puolsi niihin liittyviä allekirjoitus- ja ratifiointimenettelyjä sekä tarvittavien EVM:n liitelakien ja ohjeiden muutoksia.

Esitetyn arvion mukaan valtiosopimuksen muuttamisen nettovaikutus suomalaiselle pankkisektorille on negatiivinen, mikäli suomalaisten pankkien taloudellinen asema suhteessa muihin euroalueen pankkeihin arvioidaan merkittävästi paremmaksi. Muiden maiden pankkisektorin hyväksi kerättävät ylimääräiset vakausmaksut voisivat nousta miljardeihin euroihin.

Aiemmissä asian käsittelyn vaiheissa perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt sopimuksen kokonaisuuden ja siitä tekemänsä valtiosääntöoikeudellisen arvion kannalta merkityksettömänä sitä, että sopimukseen sisältyy siirtymäkautta koskeva järjestely.

***Mielipide***

Edellä olevan perusteella esitän,

että talousvaliokunta ottaa edellä esitetyn huomioon ja esittää esityksen hylkäämistä.

Helsingissä 8.10.2021

Sari Essayah kd