

Talousvaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: Pankkiunionin syventäminen ja pankkien kriisinhallinta- ja talletussuojalainsäädännön kehittäminen

Valtioneuvoston selvitys: Komission tiedonanto toimenpiteistä järjestämättömien lainojen vähentämiseksi EU:ssa

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: Pankkiunionin syventäminen ja pankkien kriisinhallinta- ja talletussuojalainsäädännön kehittäminen (E 34/2021 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Valtioneuvoston selvitys: Komission tiedonanto toimenpiteistä järjestämättömien lainojen vähentämiseksi EU:ssa (E 10/2021 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Jussi Lindgren, valtioneuvoston kanslia
- finanssineuvos Markku Puumalainen, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Jaakko Weuro, valtiovarainministeriö
- johtava riskiasiantuntija Torsten Groschup, Finanssivalvonta
- toimistopäällikkö Samu Kurri, Finanssivalvonta
- johtava lakimies Virva Walo, Finanssivalvonta
- vanhempi neuvonantaja Päivi Tissari, Suomen Pankki
- toimistopäällikkö Mervi Toivanen, Suomen Pankki
- kriisinsuojeluasiantuntija Harri Hämäläinen, Rahoitusvakaussivasto
- pääekonomisti Hanna Westman, Rahoitusvakaussivasto
- tutkija Päivi Puonti, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA
- johtaja, pääekonomisti Veli-Matti Mattila, Finanssiala ry
- johtava lakimies Olli Salmi, Finanssiala ry
- valtiotieteen tohtori Peter Nyberg
- professori Antti Suhonen
- työelämäprofessori Vesa Vihriälä

Valiokunnan lausunto TaVL 17/2021 vp

Viitetiedot

Talousvaliokunta on aiemmin antanut aiheeseen liittyvät lausunnot TaVL 7/2016 vp, TaVL 54/2017 vp, TaVL 14/2018 vp, TaVL 4/2020 vp sekä TaVL 28/2020 vp.

VALTIONEUVOSTON SELVITYKSET

Ehdotus E 34/2021 vp

Komissio antoi marraskuussa 2015 lainsäädäntöehdotuksen yhteisen talletussuojajärjestelmän (EDIS) perustamisesta. ECOFIN-neuvosto sopi kesäkuussa 2016 pankkiunionin viimeistelyn tiekartasta, jonka mukaisesti poliittisia neuvotteluja yhteisestä talletussuojasta jatketaan, kun pankkisektorin riskien vähentämisessä on edetty. Lainsäädäntöehdotuksen teknistä käsittelyä on tämän jälkeen jatkettu pankkiunionityöryhmässä.

Valtioneuvoston kanta

Pankkiunionin syventäminen ja yhteinen talletussuoja

Valtioneuvoston EU-selonteon mukaan Suomen peruslähtökohta pankkiunionin loppuunsaattamisessa perustuu laajamittaiseen ja tehokkaaseen sijoittajavastuun toimeenpanoon, jotta veronmaksajien kustannusten minimointi pankkikriiseissä olisi mahdollista. Ylivelkaantuneiden jäsenvaltioiden ja pankkien ongelmia on kyettävä hoitamaan ilman merkittäviä kielteisiä seurausvaikutuksia EU:n rahoitus- ja pääomamarkkinoille. Pankkiunionin syventäminen ja riskien jakaminen taloudellisesti kestäväällä tavalla ovat mielekkäitä tavoitteita. Yhteinen talletussuoja voi oikein toteutettuna tuottaa lisäarvoa rahoitusvakauden näkökulmasta. Riskien jakamisen pankkiunionissa tulee kuitenkin perustua reiluun, vakuutustyyppiseen järjestelyyn, jossa yhteisen talletussuojan maksut heijastelevat riskien kulloistakin jakautumista. Valtiolainojen vakavaraisuuskohtelun muuttaminen siten, että pankeilla olisi kannuste hajauttaa valtiolainaportfolioitaan, olisi edistysaskel rahoitusvakauden näkökulmasta.

Jotta yhteisessä talletussuojassa voidaan edetä, on rakennettava tiekartta, jossa sovitaan riskejä vähentävistä toimista, palautetaan jo sovitun kriisinratkaisujärjestelmän uskottavuus ja uudistetaan pankkisääntelyä valtioiden velkajärjestelyjen mahdollistamiseksi (VNS 7/2020 vp). Suomen näkemyksen mukaan pankkien riskitasot mahdollistavat tällä hetkellä vain rajatut edellytykset pankkiunionin syventämiselle (E 138/2020 vp). Pankkisektorin taloudelliseen tilanteeseen kohdistuu merkittäviä epävarmuuksia koronapandemian myötä. Samalla pankkiunionin perustana olevaan pankkien kriisinratkaisulainsäädäntö on uudelleentarkastelun kohteena ja osana uudelleentarkastelua on mahdollista, että kriisinratkaisujärjestelmän ja talletussuojan toimintaperiaatteisiin tehdään periaatteellisesta näkökulmasta laajakantoisia muutoksia. Suomen näkemyksen mukaan yhteisen talletussuojan toteuttamisen edellytyksiin voidaan ottaa kantaa vasta sen jälkeen, kun kriisinratkaisu- ja talletussuojalainsäädännön uudelleentarkastelusta ja pankkisääntelyn uudistamisesta valtioiden velkajärjestelyjen mahdollistamiseksi on sovittu.

Valiokunnan lausunto TaVL 17/2021 vp

On ilmeistä, että osa jäsenvaltioista haluaa säilyttää kansalliseen harkintavaltaan perustuvia käytäntöjä pankkisääntelyssä ja -valvonnassa sekä talletussuojajärjestelmiensä toiminnassa myös pankkiunionin olosuhteissa. Jotta yhteinen talletussuojajärjestelmä voisi toimia reiluna, vakuutustyyppisenä järjestelynä on välttämätöntä, että yhteisen talletussuojarahaston vastuulla oleva rahoitusosuus kyetään kattamaan kaikissa olosuhteissa pankeilta kerättävillä riskiperusteisilla maksuilla, eikä järjestelmän toiminta voi perustua julkiseen varautumisjärjestelyyn pankkiunionin tasolla. Tämän vuoksi olisi varmistettava, että kansallisilla talletussuojarahastoilla säilyisi myös yhteisessä talletussuojajärjestelmässä omavastuuosuus talletussuojan rahoituksesta ja yhteisen talletussuojarahaston rahoitusosuus on enimmäismäärältään rajattu. Osana reilusti toimivaa vakuutustyyppistä järjestelmää on mahdollista myös tasata talletussuojarahastoille aiheutuvia tappioita.

Pankkien kriisinratkaisu- ja talletussuojalainsäädännön kehittäminen

Pankkien kriisinratkaisu- ja talletussuojalainsäädännön kehittämisen lähtökohtana tulee olla finanssikriisin jälkeen luodun, sijoittajanvastuun toteuttamiseen perustuvan pankkien kriisinratkaisujärjestelmän uskottavuuden palauttaminen. Keskeistä tämän kannalta on julkisen pankkituen myöntämistä koskevan valtioneuvoston uudistaminen. Julkisten varojen käyttö tulee lähtökohtaisesti rajata vain kriisinratkaisuvälineiden soveltamiseen ja talletussuojarahaston varojen käyttöön korvattavien talletusten suojaamiseksi. Ennakollista maksuvalmius- ja pääomatukea koskevien pankkien kriisinratkaisu- ja valtioneuvoston poikkeusmenettelyjen soveltamisesta tulee luopua heti, kun Covid19 -pandemiatilanne sen sallii.

Suomen näkemyksen mukaan uskottava ja toimintavarma talletussuoja on tärkeä osa tehokkaasti toimivaa pankkien kriisinhallintajärjestelmää. Hyvin toimiva talletussuojajärjestelmä turvaa tallettajien aseman pankin häiriötilanteissa ja ylläpitää samalla markkinakuria mahdollistamalla elinkelvottomien pankkien toiminnan lopettaminen tavanomaisessa maksukyvyttömyysmenettelyssä. Talletussuojan rahoituksen tulee perustua pankeilta kerättäviin talletussuojamaksuihin, eikä luoda oletusta siitä, että valtio takaa taloudellisesti yksittäisten pankkien toiminnan jatkuvuuden kaikissa olosuhteissa. Suomi ei pidä tarkoituksenmukaisena talletussuojalainsäädännön muutoksia, joiden tavoitteena on talletussuojavarojen käytön laajentaminen muihin tarkoituksiin, kuin korvattavien talletusten suojaamiseen. Talletussuojan kehittämisessä on ensisijaista varmistaa talletussuojan toiminnan korkea käytännöllinen valmius talletussuojakorvausten maksumenettelytilanteissa.

Suomi ei pidä perusteltuna erillisen kriisinratkaisujärjestelmän luomista pienille ja keskisuurille pankeille. Kriisinratkaisuvälineitä tulee soveltaa kaiken kokoisiin pankkeihin, jos niiden asettaminen tavanomaiseen maksukyvyttömyysmenettelyyn ei ole mahdollista rahoitusvakauden, kriittisten toimintojen jatkuvuuden tai tallettajien aseman turvaamiseksi, kuten lainsäätäjän tarkoituksena on ollut. Pienten ja keskisuurten pankkien rajaaminen kriisinratkaisuvälineiden soveltamisen ulkopuolelle johtaisi tarpeeseen käyttää talletussuojavaroja muiden kuin talletussuojan piirissä olevien talletusten ja pankin muiden velkojen suojaamiseen. Rahoitusvakausriskien hallitsemiseksi on varmistettava, että pankeilla on riittävästi tappionsietopuskureita. Suomi ei pidä tarkoituksenmukaisena, että talletussuojavaroja käytetään sellaisten pankkien toimintaedellytysten turvaamiseen, jotka eivät kykene heikon taloudellisen asemansa vuoksi tai muusta syystä hankkimaan markkinaehtoista rahoitusta liiketoimintamallinsa riskejä vastaavien tappionsieto-

Valiokunnan lausunto TaVL 17/2021 vp

puskureiden kattamiseksi. Erityisen ongelmallista tämä olisi yhteisen talletussuojajärjestelmän toteuttamisedellytysten kannalta.

Suomi pitää tärkeänä, että valvonta- ja kriisintarkaisuviranomaiset puuttuvat ajoissa taloudellisissa vaikeuksissa olevien pankkien tilanteeseen. Suomi kannattaa viranomaisten ennakkolisten toimivaltuuksien soveltamisedellytysten täsmentämistä. Suomi pitää myös pankkien toimiluvan peruuttamista koskevan sääntelyn täsmentämistä keskeisenä sen varmistamisessa, että elinkelvottomien pankkien toiminta lopetetaan.

Suomi suhtautuu avoimesti pankkien velkojien maksunsaantijärjestyksen lisäharmonisointiin sillä osin, kun sillä voidaan olennaisesti tehostaa sijoittajavastuun toteuttamista ja sillä ei puututa jäsenvaltioiden maksunsaantijärjestyksen perusteisiin esimerkiksi vero-, palkka- ja sosiaaliturvaosaatavien osalta. Suomi ei pidä pankkeihin sovellettavan maksukyvyttömyyslainsäädännön tai pankkien velkojien maksunsaantijärjestyksen täysharmonisointia tarkoituksenmukaisena tavoitteena. Kriisintarkaisuvälineiden soveltamisen varmistaminen on ensisijainen keino rajat ylittävien pankkien kriisitilanteiden hallintaan. Pankkien kriisintarkaisun kannalta merkittävimmät erot velkojien etusijajärjestyksessä liittyvät tietyille velkojaryhmille myönnettyihin etusija-asemiin. Ensisijainen ratkaisu maksunsaantijärjestyksen eroista aiheutuviin ongelmatilanteisiin on varmistaa, että pankeilla on riittävästi heikommassa etuoikeusasemassa olevia tappionsietopuskureita.

Ehdotus E 10/2021 vp

Vuoden 2020 keväällä Eurooppaan levinnyt koronaviruspandemia johti EU:n jäsenvaltioissa eriasteisiin rajoitustoimiin ja taloudellisen aktiviteetin jyrkkään supistumiseen etenkin vuoden toisella neljänneksellä. Kesällä ja alkusyksyllä pandemiatilanne parani, mutta vuoden loppua kohti alkoi jälleen heiketä. Rokotusten alkamisesta huolimatta talousnäköy on koko vuoden 2021 osalta edelleen epävarma.

Vuoden 2020 alkupuoliskon aikana pankkien luotonanto etenkin pk-yrityksille kasvoi ripeästi yritysten varautuessa koronaviruskriisiin osittain valtioiden antamien lainatakausten tuella. Altistumiset sektoreille, jotka ovat erityisen haavoittuvia koronakriisille vaihtelevat kuitenkin pankeittain ja maittain.

Valtioneuvoston kanta

Suomi katsoo, että vastuu järjestämättömien lainojen hoitamisesta ja vakavaraisuusvaatimusten noudattamisesta sekä asianmukaisesta riskienhallinnasta kuuluu asianomaisille pankeille myös koronaviruskriisin olosuhteissa. Suomi korostaa tehokkaan ja ennakoivan valvonnan roolia pankkien omien toimenpiteiden rinnalla.

Suomi katsoo, että erityisesti järjestämättömien lainojen jälkimarkkinoiden kehittäminen on tärkeää ja tukee kaikkia mahdollisimman pitkälti markkinaehtoisuuteen perustuvia ratkaisumalleja. Mahdollinen kansallinen julkinen tuki esimerkiksi omaisuudenhoitoyhtiöiden kautta tai ennakollisena pääomatukena ei saa johtaa elinkelvottomien tai maksukyvyttömiä pankkien tukemiseen.

Valiokunnan lausunto TaVL 17/2021 vp

Suomi painottaa, että pankkien kriisinratkaisu- ja valtioneuvoston sääntelyn poikkeusmenettelyjen soveltamisesta tulee luopua heti, kun Covid-19-pandemiatilanne sen sallii.

Kansallisten maksukyvyttömyyslainsäädäntöjen ja -järjestelmien toimivuudella ja tehokkuudella on merkitystä myös järjestämättömien lainojen hallinnan kannalta. Suomi ei kuitenkaan pidä maksukyvyttömyyslainsäädännön lisäharmonisointia tehokkaana keinona vastata koronapandemian myötä kasvavaan järjestämättömien luottojen määrään. Kansallisten maksukyvyttömyyslainsäädäntöjen toimivuutta ja tehokkuutta tulee kehittää EU:ssa ensisijaisesti ei-lainsäädännöllisten toimenpiteiden, kuten suositusten ja vertaisarvioinnin avulla.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Valtioneuvoston kirjelmät. Kirjelmä E 10/2021 vp koskee toimia, joilla pyritään hallitsemaan järjestämättömien lainojen määrän kasvua EU-alueen pankeissa. Tiedonanto ei sisällä varsinaisia uusia lainsäädäntöehdotuksia, vaan pääpaino on aikaisemmin tehtyjen aloitteiden edistämisessä ja kiirehtimisessä.

Toimenpiteet jäsenyivät kolmeen kokonaisuuteen: järjestämättömien luottojen jälkimarkkinoiden kehittämiseen, omaisuudenhoitoyhtiöjärjestelyihin ja maksukyvyttömyyssääntelyn uudistamiseen. Valtioneuvosto on kirjelmässään korostanut pankkien vastuun ensisijaisuutta ja tehokkaan, ennakoivan valvonnan keskeistä roolia.

Kirjelmä E 34/2021 vp koskee euroryhmän toimintasuunnitelmaa pankkiunionin syventämisestä, pankkien kriisinratkaisua koskevien menettelytapojen muutoksia ja talletussuojalainsäädännön kehittämistä. Valtioneuvoston kirjelmän mukaan Suomi pitää yhteistä talletussuojaa perusteltuna rahoitusvakauden näkökulmasta korostaen, että riskien jakamisen tulee perustua vakuutustyyppiseen järjestelyyn, jossa talletussuojamaksut heijastelevat riskien jakautumista ja edellyttäen, ettei suoja nojaudu julkiseen varautumisjärjestelyyn pankkiunionin tasolla.

Pankkiunionin nykytila. Pankkiunioni koostuu yhteiseen sääntökirjaan nojautuvasta yhteisestä valvonnasta, kriisinratkaisumekanismista ja sitä tukevasta kriisinratkaisurahastosta sekä yhteisestä talletussuojasta.

Näistä elementeistä yhteinen valvonta on ollut käynnissä jo vuosien ajan. Myös yhteinen kriisinratkaisumekanismi on olemassa, ja kriisinratkaisurahaston yhdistämisestä ja varautumismekanismien käyttöönotosta on päätetty: 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 (EVMiin) nojaava varautumisjärjestely, joka tulisi voimaan samanaikaisesti kuin edellä mainittu siirtymäaika loppuu. Viimesijaisen rahaston käytön myötä järjestelyn kapasiteetti kaksinkertaistuisi. Yhteisen talletussuojarahaston luomisesta ei vielä ole päätöksiä.

Valiokunnan lausunto TaVL 17/2021 vp

Koronakriisi vaikeuttaa tilanteen arviointia. Laajasti arvioituna viruspandemian poikkeukselliset olosuhteet ovat kuluttaneet sekä luottolaitosten että niiden asiakkaiden taloudellisia puskureita ja siten ohentaneet niiden tappionsietokykyä ja mahdollisuuksia ottaa vastaan ulkoisia shokkeja. Lähemmässä tarkastelussa selviää kuitenkin, että viruspandemia itsessään ja tartuntojen leviämisen hillitsemiseksi tehdyt rajoitustoimet ovat vaikuttaneet talouden toimijoihin valtavain eroin: samanaikaisesti kun shokki on merkinnyt toisille liiketoiminnan pysähtymistä, on se merkinnyt joillekin merkittäviä liiketoimintamahdollisuuksia. Myös alueellisten olosuhteiden erilaisuus on vastaavasti eriyttänyt talouksien edellytyksiä palautumiseen. Poikkeukselliset olosuhteet ovat siten, muiden vaikutusten ohella, polarisoineet talouden toimijoiden taloudellista asemaa.

Finanssisektorin sääntelyssä on tehty lukuisia lainsäädäntö- ja muita toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on ollut tukea pankkien kykyä luottaa yrityksiä ja kotitalouksia 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 koskevaa sääntelyä. Myös pankkivalvontaviranomainen (EBA) on ollut aloitteellinen pandemian vaikutusten lieventämiseksi. Talousvaliokunta huomauttaa, että tällä hetkellä voimassa olevat poikkeussäännökset (esimerkiksi ulosottolainsäädännön väliaikaiset muutokset sekä luottolaitosten tarjoamat lyhennysvapaat) kaikkinaensa voivat hämärtää kuvaa velallisten kyvystä lainojensa hoitamiseen ja siten myös luottolaitosten tilasta.

Reaalitalouden kielteiset ilmiöt eivät voi olla lopulta heijastumatta myös luotonantajiin. Toisaalta tuoreimmat tiedot terveyskriisin ohittaneista maista osoittavat merkkejä vahvasta kasvusta lähitulevaisuudessa. Ilmeinen riski on, että pankkien tilanne heikkenee ennen kuin se talouden elpymisen myötä jälleen paranee.

Talousvaliokunnan aiemmat kannanotot. Valiokunta on aikaisemmissa lausunnoissaan pitänyt tärkeänä, että pankkiunioni tarvittavine korjausmekanismeineen saataisiin loppuunsaatettua, jotta Eurooppa kestäisi talouden syklisiä vaihteluita mahdollisimman hyvin. Valtioneuvosto ja talousvaliokunta ovat usein todenneet rahoitusmarkkinoiden yhdentymisen ja yhteisvastuun syventämisen ennakkoehtona olevan, että pankkisektoreiden taseiden tulee olla valtaosin yhtäläisissä lähtöolosuhteissa ja että lähtötilanteiden erot tulee tasata jäsenvaltioiden ja pankkien omin toimin.

Talousvaliokunta on aiemmin nostanut esiin huolen siitä, että pankkiunionin syventämistoimet voivat toimia haitallisen myötäsyklisesti (TaVL 28/2020 vp — E 138/2020 vp) tai luoda moraalikadon ongelman, jos toimien ajoitus tai perusratkaisut epäonnistuvat.

Myötäsyklisyyden riski liittyy erityisesti luottolaitossektorin häiriönsietokyvyn parantamiseen tähtääviin lainsäädäntötoimiin. Pyrittäessä ohentamaan valtioiden ja laitosten välistä kohtalonyhteyttä, esimerkiksi korottamalla laitoksen kotivaltion velkakirjojen keskittymisriskipainoja, voidaan tulla heikentäneeksi velkakestävyyttä, jos toimet toteutettaisiin nopealla aikataululla ja tilanteessa, jossa velkatasot ovat jo lähtökohtaisestikin korkealla.

Talousvaliokunta on aiemmin huomauttanut (TaVL 4/2020 vp — E 45/2020 vp), että kriisinratkaisurahaston käytön korkea kynnys, rahaston niukkuus ja tukea saaneen tahon tiukka kontrolli voivat osaltaan vaikuttaa siihen, että kriisinratkaisumekanismiin jäsenillä säilyy kannustin järjes-

Valiokunnan lausunto TaVL 17/2021 vp

tää toimintansa siten, etteivät ne joudu siihen turvautumaan. Talousvaliokunta pitää tätä edelleen hyvänä lähtökohtana, josta ei tule erkaantua järjestelmää muutettaessa.

Maksukyvyttömyysmenettelyiden eroavaisuudet taseiden tervehdyttämisen hidasteena. Järjestämättömien saamisten korkea osuus pankkien taseissa on aiheuttanut ongelmia eri puolilla Eurooppaa hyvin eri tavoin jo ennen viruspandemiaa. Talousvaliokunta pitää selvitettyinä, että yksi keskeinen hidaste ongelmaluottojen tehokkaalle vähentämiselle ovat olleet jäsenvaltioiden kansallisten säädösten ja prosessikäytänteiden eroavaisuudet. Saadun selvityksen mukaan jo yksinomaan euroalueella on 19 erilaista konkurssimenettelyä kansallisine ratkaisuneen. Säännösten ja menettelyjen harmonisaatiota ovat jarruttaneet jäsenvaltioiden käsitykset omien järjestelmiensä paremmuudesta ja huoli siitä, että yhdenmukaistamisella menetettäisiin oman järjestelmän koettut hyvät puolet. Talousvaliokunta näkee säädösten harmonisoinnin järkevänä pitkän aikavälin tavoitteena.

Poikkeuksena edellä sanottuun, luottolaitosten osalta maksukyvyttömyysmenettelyjen yhdenmukaistaminen on jo toteutunut systemaattisesti merkittävien toimijoiden osalta.

Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisissa on esitetty erilaisia näkemyksiä siitä, tulisiko maksukyvyttömyyssäätelyä näin ollen harmonisoida unionitasoisesti. Koska sääntelyn heterogeenisyys on selkeästi osoitettu myönteisen vähentämiskehityksen hidasteeksi, on selvää, että jonkinlainen muutos on tarpeen.

Talousvaliokunta tähdentää, että pääomien rajat ylittävää hankintaa ja siten myös rahoitusvakautta edistävät koko pankkiunionin laajuiset yhtenäiset säädökset. Esimerkiksi vakuudenhaltijalle säädettävä oikeus realisoida omin toimin vakuus viimeistään tietyn määräajan jälkeen sekä maksukyvyttömyysmenettelyn hallinnolle säädettävä velvollisuus maksaa ennakkoon osittaisia jakosuusia ja antaa vuosittain raportti konkurssimenettelyjen valvojalle, velkojille ja velalliselle voisivat minimiharmonisointuna jouduttaa konkurssipesien hoitamista. Maksukyvyttömyyslain säädännön osittainkin harmonisointi voisi olla tarkoituksenmukaista. Jo velkahierarkiain lisäharmonisointi edesauttaisi rajat ylittävien ryhmittymien ongelmien hoitamista. Jatkotyössä tulee joka tapauksessa ratkaista kysymys siitä, minkälaisin sääntelyinstrumentein voidaan vastata jäsenvaltioiden tarpeisiin niiden omien järjestelmien toimiviksi koettujen elementtien säilyttämisestä ja silti lähentää järjestelmiä toisiinsa yhteismitallisuuden ja ennakoitavuuden parantamiseksi.

Standardoitu informaatio läpinäkyvyyden lisäämiseksi. Toinen selkeä este ongelmallisten taseerien vähentymiselle on ongelmaluottoja myöntäneiden pankkien heikko kannattavuus ja rajalliset pääomapuskurit, jotka eivät välttämättä kestä ongelmallisten taseerien myynnistä seuraavia tappiokirjauksia. Heikkoon kannattavuuteen ovat myötävaikuttaneet osaltaan mm. hidas talouskasvu ja sen myötä vaikea luottokysyntä, matala korkoympäristö ja pankkisektorin ylikapasiteetti eräissä jäsenvaltioissa. Järjestämättömien luottojen jälkimarkkinoiden kehittäminen onkin perustellusti komission työllistillä. Tällä hetkellä lainojen jälkimarkkinoiden aktiivisuutta rajoittaa muun muassa epäsymmetrisen informaation ongelma: myyjällä voidaan olettaa olevan paremmat tiedot esimerkiksi lainanottajasta ja lainan mahdollisista vakuuksista kuin ostajalla. Rationaalinen sijoittaja reagoi epävarmuuteen alentamalla lainasta tarjoamaansa hintaa, mikä voi johtaa siihen, että ostajan ja myyjän näkemykset lainan todellisesta arvosta eivät kohtaa.

Valiokunnan lausunto TaVL 17/2021 vp

Tässä valossa komission aloitteet parantaa lainoihin kohdistuvan informaation laatua ja vertailukelpoisuutta ovat perusteltuja. Yhteiset määritelmät ja riittävä tieto tukevat myös hinnanmuodostusta ja markkinakuria. Komission ja EBA:n vakiolomakkeiden käytön laajeneminen tukisi tätä tavoitetta. Lisääntynyt läpinäkyvyys helpottaisi lisäksi kriisinratkaisuviranomaisen työtä erityisesti kriisinratkaisupäätöstä edeltävässä arviointityössä ja kriisinratkaisupäätöstä varten tarvittavaa luottolaitoksen taseen arvonmääritysprosessia. On kuitenkin vaikea nähdä, että yksinomaan standardoidulla lomakemallilla pystyttäisiin pelkistämään lainojen avaintiedot siten, että se tuottaisi ammattimaiselle sijoittajalle lisäarvoa, vaikka systemaattinen tietojenkeruu toteutuneista lainatransaktioista tuottaisikin muutoin hyödyllistä materiaalia. Lomakkeen käyttövelvollisuus lisäisi joka tapauksessa jälkimarkkinaprosessin kustannuksia. Edellä sanottuun liittyen tulee ottaa huomioon myös markkinaosapuolien mahdollinen vastahakoisuus sensitiivisen taloustiedon jakamiseen laajoihin tietokantoihin.

Omaisuudenhoitoyhtiöt. Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on esitetty vastakkaisiakin käsityksiä siitä, että luottolaitosten taseiden tervehdyttämistä edesautettaisiin perustamalla omaisuudenhoidoyhtiöitä.

Omaisuudenhoitoyhtiöillä voi olla oma roolinsa jälkimarkkinoiden kehittämisessä, mutta talousvaliokunta pitää tärkeänä (ks myös TaVL 14/2018 vp — E 12/2018 vp), etteivät nämä yhtiöt olisi toimintamalliltaan ristiriidassa kriisiratkaisuviranomaisen nykyisiin valtuuksiin kuuluvan omaisuudenhoidoyhtiö -välineen kanssa. Kriisiratkaisutilanteen yhteydessä luottolaitoksen sijoittajat kantavat omistajien lisäksi vastuun mahdollisista tappioista omaisuudenhoidoyhtiö -välineen käytön yhteydessä, kun taas näin ei ole tilanteessa, jolloin omaisuudenhoidoyhtiö perustetaan ennakkoivana toimenpiteenä järjestämättömien luottojen siirtämiseksi luottolaitoksen taseesta.

Omaisuudenhoitoyhtiöiden käyttöön liittyy myös kysymys siirrettävien luottojen arvostuksesta. Menettelyn yksinkertaistamisen lisäksi huomion kohteena pitäisi olla sen varmistaminen, ettei siirtoja tehdä ylihintaan ja siten tulla tukeneeksi pankkien omistajia. Tämä olisi viime vuosien sijoittajanvastuuta korostavan kehityssuunnan vastaista.

Talletussuoja. Valtioneuvoston kirjelmästä ilmenevän Suomen kannan mukaan yhteinen talletussuoja voisi olla hyväksyttävissä, jos se toteutetaan vakuutustyyppisenä järjestelynä ja jos siinä laitoksen kotivaltion riskit vaikuttaisivat maksuosuuksiin. Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on esitetty vastakkaisiakin näkemyksiä siitä, millä tavoin järjestettyä yhteistä talletussuojaa voitaisiin pitää hyväksyttävänä.

Talousvaliokunnan kuulemien asiantuntijoiden keskuudessa laajalti jaettu kanta on, että yhteinen talletussuoja lisäisi luottamusta pankkijärjestelmään, ehkäisisi talletuspakojen ja vähentäisi pankkien ja niiden kotivaltioiden välisen kohtalonyhteyden haitallisuutta. Saadun selvityksen mukaan tämä on erityisen tärkeää valtioille, joilla on kokoonsa nähden suuri, keskittynyt pankkisektori.

Samoin asiantuntijat ovat olleet varsin yhdensuuntaisesti sillä kannalla, että järjestämättömien saatavien väheneminen on tärkeä ennakoedellytys yhteiseen talletussuojaan siirtymiselle ja että markkinaehtoisten ratkaisujen tulee olla tässä ensisijaisia.

Valiokunnan lausunto TaVL 17/2021 vp

Valtiontuet. Osa asiantuntijoista on katsonut, että komission tilapäisesti mahdollistamasta valtiontuesta ei tulisi luopua liian pikaisesti, kun taas osa on katsonut mahdollisimman nopean poikkeusmenettelystä luopumisen olevan tärkeää.

Talousvaliokunta huomauttaa, että poikkeusoloissa hyväksyttävänä pidetty valtiontukihuojennus on omiaan ylläpitämään pankkien ja niiden kotivaltioiden välistä kohtalonyhteyttä. Yhteys rakentuu sille, usein julkilausumattomalle olettamalle, että jäsenvaltio viime kädessä takaa laitoksen toiminnan jatkumisen, jos valtion rahoitusasema (käytännössä luottoluokitus) sen vain mahdollistaa. Näin ollen pankin vakautta tarkastellaan myös sen kotivaltion makrovakautta kuvaavien tunnuslukujen valossa, mikä puolestaan asettaa pankkiunionin alueella toimivat laitokset epätasapuoliseen kilpailuasetelmaan; arvio pankin toimintakyvystä kytketään valtiontalouden tilaan. Tämä vaikuttaa luonnollisesti myös pankin varainhankintaan. Valtiontukien näin luoma kohtalonyhteys voisi heikentyä nykyistä kategorisemmalla kiellolla antaa pankeille kansallista julkista tukea. Kansallisten tukivälineiden poistuessa keinovalikoimasta niiden sijaan tulisi pankkien kotivaltiosta riippumaton, kaikille yhtäläinen vakautta turvaava järjestely, joka kattaisi sekä kriisinratkaisun että talletussuojan.

Valtiovelkakirjojen riskipainot. Vakavaraisuusasetus (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus N:o 575/2013, luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvaatimuksista ja asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta) määrittää rajat sille, kuinka paljon luottolaitoksen tulee varata omaa pääomaa kutakin riskillistä taseen erää kohden. Riskipainoilla on tätä kautta vaikutus luottolaitosten halukkuuteen ottaa taseeseen tällaisia eriä. Eräiden aikaisempien riskipainoja sivunneiden valtiopäiväasioiden (esimerkiksi TaVL 47/2018 vp — U 61/2018 vp, TaVM 18/2020 vp — K 18/2018 vp) käsittelyn yhteydessä talousvaliokunta on pitänyt esillä sääntelyn 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. Talousvaliokunta on tähdentänyt, että pankin ja sen kotivaltion välisen kohtalonyhteyden heikentämiseksi tulee arvioida mahdollisuutta kannustimiin pohjautuvien rajoitteiden asettamisesta valtionlainojen osuuksille: pankin pääomavaatimus kasvaisi, kun sen kotivaltion lainojen osuus taseessa kasvaisi yli asetettujen rajojen.

Talletussuojan kehittämisen yhteydessä on esitetty, ettei valtionvelkojen riskillisyyden erojen huomioiminen myös talletussuojamaksusuuksien laskennassa välttämättä välittyisi maksusuuksiin oikealla tavalla talletussuojan tarvetta heijastaen, koska pankkiunionin alueella olevilla laitoksilla on hyvin erilaisia määriä valtionlainoja taseissaan.

Kohtalonyhteyden heikentäminen on joka tapauksessa välttämätöntä, ja se tulee tehdä markkinoiden ennakoitavissa olevalla tavalla mahdollisin siirtymäajoin.

Yhteisen talletussuojan toteutustapoja. Talousvaliokunta suhtautuu varauksellisesti siihen, että yhteisen talletussuojarahaston tappioita voitaisiin tasata siihen osallisten kesken. Valiokunnan huoli liittyy siihen, että tappioiden yksioikoinen tasaus voisi merkitä moraalikatoa kasvattavaa ja liian pitkälle menevää yhteisvastuuta. Moraalikatoa voi ruokkia talletussuojan luonne mekanistisena, numeerisena suoritusvelvollisuutena, jossa talletussuojaviranomaisella ei ole harkintavaltaa toisin kuin kriisinratkaisuviranomaisella kriisinratkaisurahaston käytön suhteen. Moraalika-

Valiokunnan lausunto TaVL 17/2021 vp

don vaaraa voisi kuitenkin tässä lieventää talletussuojajärjestelmän rakentuminen ensisijaisesti kansallisista rahastoista ja yhteisen rahaston jättämisestä viimesijaiseksi lähteeksi, jonka tuki voisi olla myös kansalliselle rahastolle myönnettävä lainalimiitti yhteisen rahastoon.

Lainamuotoisuuteenkin voi tosin liittyä ongelmia, jos takaisinmaksuajat muodostuvat pitkiksi.

Talletussuojarahaston käyttötarkoitus. Yhteisen talletussuojan kehittämiseen liittyen käydään myös keskustelua siitä, voitaisiinko talletussuojarahastoa käyttää yksittäisen laitoksen toiminnan jatkumisen turvaamiseen vai tuleeko talletussuojavarojen käyttö rajata tarkasti maksukyvyttömyysmenettelyssä olevan pankin talletusten korvaamiseen tai siirtämiseen. Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on esitetty puoltavia kannanottoja sille, että talletussuojarahaston varoja voitaisiin käyttää myös kriisinratkaisumenettelyn yhteydessä sellaisten järjestelyjen tukemiseen, joilla korvattavien talletusten asemaa turvataan, edellyttäen kuitenkin, ettei talletussuojarahastolle synny enempää kustannuksia kuin mitä konkurssissa olisi syntynyt. Tässä keskeiseksi muodostuu se, miten määritellään se vaihtoehtokustannus, joka rahastolle syntyisi, jos talletukset korvattaisiin konkurssin yhteydessä.

Valtioneuvosto kytkee ja ehdollistaa talletussuojaa koskevan kannanmuodostuksen kriisinratkaisuehikön tuleviin muutoksiin. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että järjestelmää tarkastellaan kokonaisuutena. Talletussuojan todellinen tarve riippuu merkittävästi siitä, miten hyvin kriisinratkaisu toimii.

Kriisinratkaisu. Nykyinen kriisinratkaisumekanismi rakentuu periaatteelle, jonka mukaan kriisinratkaisun kustannuksista vastaavat ensisijaisesti pankkien omistajat ja sijoittajat. Vasta sijoittajavastuun toteutumisen jälkeen turvaututaan pankkien maksuilla kerrytettyyn kriisinratkaisurahastoon. Tavoitteena on laitoksen kriittisten toimintojen jatkuminen, merkittävien rahoitusvakaushäiriöiden estäminen ja markkinakurin ylläpito, julkisten varojen suojaaminen, suojattujen tallettajien ja sijoittajien varojen turvaaminen ja laitoksen hallussa olevien asiakasvarojen suojaaminen.

Nykyisen järjestelmän puutteet liittyvät erityisesti rajat ylittäviin tilanteisiin ja siihen, että pienet ja keskisuuret pankit jäävät kansallisten maksukyvyttömyysmenettelyiden soveltamisalaan, ellei laitoksen toiminta ole tärkeää rahoitusvakauden kannalta. Talousvaliokunta huomauttaa, ettei kuitenkaan yksinomaan se seikka, että laitos on kokonsa vuoksi EKP:n ja SRB:n (kriisinratkaisuneuvosto) valvonnassa, vielä merkitse mahdollisen resoluution toteuttamista kriisinhallintoon asettamisella ja rahaston käyttämisellä. Valvottavien laitosten tarkoituksenmukaisella tavalla yhdenmukainen kohtelu ja viranomaistoimien johdonmukaisuus ovat välttämättömiä elementtejä kriisinratkaisulainsäädännön jatkokehittämisessä.

Kokoavia huomioita jatkoneuvotteluihin. Niin pitkään kuin laitokset ja niiden kotivaltiot ovat nykyisellä tasolla toisiinsa kytkeytyneitä, kytkeytyvät myös niiden taloudenpidon sääntely ja valvonta toisiinsa.

Valtioiden velkajärjestelyn hyvin määritelty prosessi on syytä luoda sen varalta, että jokin jäsenmaa kääntyy Euroopan vakausmekanismin puoleen maksuvalmiutensa turvaamiseksi, ja etenkin, jos jäsenvaltion ongelman arvioidaan koskevan maksuvalmiuden lisäksi vakavaraisuutta.

Valiokunnan lausunto TaVL 17/2021 vp

Velkajärjestelymahdollisuuden nykyistä aktiivisempi käyttö ei olisi kuitenkaan täysin ongelmattonta. Jo ennakkolliset, vahvistamattomat tiedot siitä, että jonkin valtion suhteen ollaan mahdollisesti käynnistämässä velkajärjestelymenettelyä, voivat johtaa rahoitusmarkkinoilla luottamuspuulaan siitä riippumatta, kuinka vakavarainen kyseinen valtio on. Sijoittajien reaktiot uhkaan velkojien aseman heikkenemisestä voivat levitä nopeasti ja vaikuttaa rahoitusvakauteen haitallisesti.

Talousvaliokunta pitää selvitettyinä, ettei pankkiunionissa ole tarkoituksenmukaista tavoitella järjestämättömien luottojen täydellistä poistamista; riskien realisoituminen kuuluu liiketoimintaan. Järjestämättömät luotot eivät ole itsessään ongelma, vaan vasta niiden liiallinen osuus laitoksen taseessa.

Talousvaliokunta huomauttaa, että yhteisvastuuta ja yhteistä varautumista koskevasta keskustelusta jäävät puuttumaan skenaariotarkastelut siitä, kuinka järjestelmät toimisivat, jos finanssisektorin ongelmat eskaloituisivat laajassa mittakaavassa ja kävisi ilmeiseksi, etteivät ennakkollisen varautumisen myötä kerätyt puskurit ja lisämaksuvelvoitteet voisi kattaa kaikkien järjestelyyn osallisten tarpeita.

Kriisinsäätämismekanismin tulevien muutosten lähtökohdaksi tulee asettaa, että syventyvän yhteisvastuun vastapainoksi luodaan kannustimia vastuulliselle taloudenpidolle. Tämä koskee sekä finanssisektoria että julkistalouksia. Molemmat nojaavat viime kädessä EVM:n varoihin. Tasapaino omien ja kollektiivisten vastuiden välillä muodostuu erityisen tärkeäksi, jos jatkossa yhteisvastuu eurooppalaisten julkistalouksien välillä lisääntyy. Yhteisvastuuta ilmentäviin järjestelyihin osallisten on esitettävä johdonmukaisia ja uskottavia toimia talouksiensa kestävyuden kohentamiseksi.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin huomautuksin valtioneuvoston kantaan.

Valiokunnan lausunto TaVL 17/2021 vp

Helsingissä 18.5.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juhana Vartiainen kok
varapuheenjohtaja Hanna Kosonen kesk
jäsen Atte Harjanne vihr
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Eeva Kalli kesk
jäsen Riitta Mäkinen sd (osittain)
jäsen Matias Mäkynen sd
jäsen Sakari Puisto ps
jäsen Minna Reijonen ps
jäsen Janne Sankelo kok
jäsen Joakim Strand r (osittain)
jäsen Hussein al-Taeed sd (osittain)
jäsen Veikko Vallin ps
jäsen Tuula Väättäinen sd
jäsen Johannes Yrttiaho vas
varajäsen Raimo Piirainen sd (osittain)

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller

Valiokunnan lausunto TaVL 17/2021 vp
Eriävä mielipide

ERIÄVÄ MIELIPIIDE

Perustelut

Talousvaliokunnan lausunto käsittelee yhdistetysti kahta valtioneuvoston selvitystä, E 34/2021 vp Pankkiunionin syventäminen ja pankkien kriisinhallinta- ja talletussuojalainsäädännön kehittäminen ja E 10/2021 vp Komission tiedonanto toimenpiteistä järjestämättömien lainojen vähentämiseksi EU:ssa. Perussuomalaisten mielestä pankkiunioni todennäköisesti lisäisi finanssivakautta, mutta tämän vakauden hinta olisi korkea ja todennäköisesti epäreilu.

Pankkiunioni vakauden lähteenä

Aina eurokriisistä lähtien EU:n piirissä on tunnustettu finanssivakautta ja siten euroalueen toimivuutta mahdollisesti parantavana toimenpanona pankkiunionin luominen ja syventäminen. Ensimmäisessä vaiheessa pankkien valvonta ja ongelmapankkien hoitaminen siirrettiin kansallisen tason toimijoilta EU-tasolle. Ajateltiin, että siten rajoja ylittävän pankkiliiketoiminnan valvonta, ongelmapankkien tunnistaminen ja niiden kohtelu olisi tasapuolisempaa kuin kansallisten valvojien tapauksessa, jossa niiden voidaan olettaa joutuvan painostuksen kohteeksi, että valvojan kotivaltion pankit saisivat suotuisampaa kohtelua.

Puuttuvana elementtinä yhteinen talletussuoja

Yhteinen talletussuoja saattaisi estää talletuspakoja ja siten myös ehkäistä itseään ruokkivia epäluottamuskierteitä pankkijärjestelmässä. Valtioneuvoston kanta on, että riskien jakamisen on perustuttava reiluun, vakuutustyyppiseen järjestelyyn, jossa yhteisen talletussuojan maksut heijastelevat riskien kulloistakin jakautumista. Tämä on hyvä periaate, mutta epärealistinen.

Suuret murrokset vaikeuttavat pankkien tilan arviointia

Koronapandemian myötä kokonaiset toimialat ovat ajautuneet syviin vaikeuksiin, kun taas toiset toimialat ovat menestyneet. On epäselvää, miten eri maiden pankit tulevat tästä murroksesta selviämään. Eniten muun muassa matkailun romahtamisesta kärsineet Välimeren maat kokevat todennäköisesti viiveellä myös ikävimmät pankkisektorin muutokset.

Näiden valtioiden korkeat velka-asteet yhdistettynä doom loop- ilmiöön, jossa pankkien ja kotivaltion kohtalot ovat yhteenkietoutuneet, antaa olettaa, että ongelmia tulisi jatkossakin eniten nimomaisesti velkaantuneemmista Välimeren maista.

Vaikka jokin pankki saisikin taseensa hetkellisesti kuntoon, ongelmiin johtaneet taustasyynä olisivat edelleen ennallaan ja myös tulevaisuudessa ongelmat keskittyisivät samoihin maihin ja samoihin pankkeihin.

Siksi edes huolellisella yhdenmukaistamisella ei päästä valtioneuvoston kannassa edellyttämään tilanteeseen kuin hetkellisesti, ja tämän takia yhteinen talletussuoja on torjuttava.

Valiokunnan lausunto TaVL 17/2021 vp
Eriävä mielipide

Suomen pankkisektorin koko

Suomen viime vuosien aikana kasvaneen pankkisektorin suuri koko suhteessa maamme bruttokansantuotteeseen (n. 375 %) on pankkiunionin syventämistä puoltava tekijä rahoitussektorin vakauden näkökulmasta. 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. Pankkiunionin syventäminen olisi Nordeaan vedoten perusteltua vain, jos olisi syytä olettaa Nordean olevan isäntävaltiolleen korkeariskinen pankki.

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 vielä 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 luottotajia. Pankkien kohtalonyhteyttä kotivaltioihinsa ei ole saatu purettua.

Yhteisvastuujärjestelyistä 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 myönnetty lyhennysvapaat ja pankkien pääoma-vaatimusten hetkellinen höllentäminen ovat toki helpottaneet itse kriisiä ja estäneet esimerkiksi tarpeettomia likviditeettipulan aiheuttamia konkurssseja, mutta joissakin tapauksissa toimenpiteillä on vain lykätty väistämätöntä.

Valiokunnan lausunto TaVL 17/2021 vp
Eriävä mielipide

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

Suomen vastuita muiden maiden pankeista on jatkuvasti kasvatettu

Suomi päätti 30.11.2020 mennä mukaan pankkiunionin kriisintarkkailurahaston aikaistamiseen vuoden 2022 alusta siitä huolimatta, että valtioneuvosto ja eduskunta, mukaan lukien talousvaliokunta, oli toistuvasti esittänyt (mm. TaVL 4/2020 vp — E 45/2019 vp), että näin tehdään vain, mikäli pankkien riskitaso on merkittävästi alentunut ja maakohtaiset riskitasot olisivat lähentyneet toisiaan. Euroryhmän päätöksentekokokousta ennen näiden aikaisempien kantojen yli käveltiin käyttäen poliittista kokonaisharkintaa.

Eduskunnan sijoittajavastuun edellyttäminen ristiriidassa?

Eduskunta edellyttää (VaVM 4/2021 vp — HE 260/2020 vp) lausumissaan, että Suomi edistäisi perussopimuksen no bail out -periaatteen noudattamista, jokaisen jäsenmaan vastuuta omista veloistaan ja siten, että luottomarkkinoilla määräytyvä riskilisa ylläpitää julkisen talouden kurinalaisuutta ja riskien vähentämistä. Lisäksi eduskunta edellyttää, että

"Suomi ei sitoudu toimiin, jotka muokkaavat Euroopan unionia epäsymmetrisen tulonsiirtounionin suuntaan. Suomi edellyttää järjestelyjä, joissa vastuu ja valta velan ottamisesta ja hoitamisesta ovat samoissa käsissä, eivätkä eriydy aiheuttaen moraalikatoa ja lisäten ylivelkaantumisen riskiä. Suomi ei hyväksy järjestelyjä, jotka heikentävät jäsenvaltioiden kannustimia julkistalouksiensa tervehdyttämiseen ja kasvattavat rahoitus- ja makrovakausriskejä Euroopassa."

Voidaan perustellusti epäillä, onko pankkiunionin syventäminen ja Suomelle lankeavien vastuiden kasvattaminen erityisesti talletussuojan osalta sopusoinnussa näiden lausumien kanssa.

Varsinaisena tarkoituksena tulonsiirto etelään

Pankkiunioni yhdessä yhteisen verotuksen, velan ja budjetin kanssa (HE 260/2020 vp) muodostaisivat taloudellispoliittisen liittovaltion rungon. Halu kiirehtiä yhteisvastuiden kasvattamista jo ennen kuin pankkisektorin kunnan katsotaan kohentuneen tarpeeksi johtuu päättäjien hädän tunteesta.

Pääasiassa ne maat, jotka olivat jo ennen euroon liittymistä ylivelkaisia, tai jotka ylivelkaantuivat eurokriisin yhteydessä, kärsivät nyt pankkiensa järjestelemättömien luottojen (NPL) korkeasta määrästä. NPL:iä on vaikea myydä eteenpäin, ja pankkien matala oma pääoma ei välttämättä mahdollista niiden alaskirjaamista taseessa käypään arvoon.

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.

Valiokunnan lausunto TaVL 17/2021 vp
Eriävä mielipide

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

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että suuri valiokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 18.5.2021

Veikko Vallin ps
Sakari Puisto ps
Minna Reijonen ps