

Talousvaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: Yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteinen varautumisjärjestely

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: Yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteinen varautumisjärjestely (E 43/2017 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- yksikönpäällikkö, finanssineuvos Pauli Kariniemi, valtiovarainministeriö
- erityisasiantuntija Sami Napari, valtiovarainministeriö
- finanssisihteeri Tuukka Taipale, valtiovarainministeriö
- EU:n kriisinratkaisuneuvoston varapuheenjohtaja Timo Löyttyniemi
- toimistopäällikkö Sami Pyykönen, Finanssivalvonta
- vanhempi ekonomisti Jyrki Haajanen, Suomen Pankki
- ekonomisti Riku Thilman, Rahoitusvakausvirasto

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Finanssiala ry

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteistä varautumisjärjestelyä on valmisteltu teknisellä tasolla talous- ja rahoituskomitean puitteissa marraskuusta 2016 alkaen. Valmistelutyö on perustunut neuvoston (ECOFIN) päätelmiin vuosilta 2013 ja 2015. Teknisen tason valmistelun edetessä ECOFIN-neuvostolta odotetaan poliittista ohjausta myös kuluvaan vuoteen aikana varautumisjärjestelyn keskeisistä politiikkalinjauksista. Talous- ja rahoituskomitean tavoitteena on saada tekninen valmistelutyö päätökseen vuoden loppuun mennessä.

Valiokunnan lausunto TaVL 35/2017 vp

Valtioneuvoston kanta

Suomi pitää tärkeänä sijoittajavastuuseen perustuvan pankkiunionin kehittämistä ja yhteisen kriisinratkaisumekanismin uskottavia toimintaedellytyksiä.

Suomi katsoo, että täydentävä rahoitus yhteiselle kriisinratkaisurahastolle tulee vuoden 2023 loppuun ulottuvana siirtymäaikana toteuttaa kansallisista lähteistä. Edelleen Suomi katsoo, että yhteisen kriisinratkaisurahaston täydentävän rahoituksen järjestäminen yhteisen varautumisjärjestelyn kautta on mahdollista vasta siinä vaiheessa, kun siihen turvautumisen voidaan katsoa tapahtuvan tasavertaiselta pohjalta. Tämä edellyttäisi edistystä pankkiunionin riskienvähentämistoimenpiteiden osalta.

Suomi kannattaa yhteisen varautumisjärjestelyn perustamista jonkin olemassa olevan instituution, kuten Euroopan unionin tai Euroopan vakausmekanismin (EVM), yhteyteen. Sen sijaan uuden instituution perustamista tai tukeutumista jäsenvaltioiden budjetteihin ei katsota tarkoituksenmukaiseksi.

Kriisinratkaisuviranomaiset, Euroopan komissio ja ministerineuvosto ovat keskeisiä päätöksentekijöitä pankkien kriisinratkaisussa. Tämä puoltaisi yhteisen varautumisjärjestelyn perustamista unionin ja tarkemmin sen budjetin yhteyteen.

Suomi katsoo, että yhteisen varautumisjärjestelyn perustamisen ja siihen turvautumisen tulee kaikissa tapauksissa kunnioittaa täysin eduskunnan budjettisuvereniteettia. Mahdollisten sitoumusten suuruus (laina- tai takausjärjestelyjen muodossa) tulee olla rajattu selkeällä ja tarkkarajaisella euromääräisellä katolla ja lisäksi varautumisjärjestelyn keskipitkän aikavälin fiskaalisen neutraliteetin periaatteen mukaisesti varautumisjärjestelyn myöntämä rahoitus tulee täysimääräisesti periä toimialalta takaisin ylimääräisillä jälkikäteisen kerättävillä vakausmaksuilla.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Talousvaliokunta pitää valtioneuvoston kirjelmässä esitettyjä Suomen kantoja perusteltuina ja kannattaa jatkoneuvotteluissa etenemistä niiden mukaisesti.

Talousvaliokunta toteaa, että finanssisektorin valvonnan ja kriisinratkaisun lainsäädännöllisen viitekehyksen osalta pankkiunioni on kehittynyt myönteisesti, muistuttaen kuitenkin samalla, että jäsenvaltioiden pankkisektorit ovat edelleen varsin heterogeeniset. Riskien jakamista merkitsevät lainsäädäntötoimet edellyttävät, että sääntelyn ja valvonnan käytännöt yhtenäistetään ja että pankkisektorin riskejä pystytään vähentämään.

Pankkiunionin pääelementteihin kuuluvat tällä hetkellä yhteinen sääntökirja, valvontamekanismi, kriisinratkaisumekanismi ja kriisinratkaisurahasto sekä EVM:n viimekätinen mahdollisuus pankkien suoraan pääomittamiseen. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että pankkiunionia kehitetään edelleen sijoittajanvastuuseen perustuen ja jäsenvaltioiden ja pankkisektorin välisen kohtalonyhteyden heikentämiseen pyrkien.

Valiokunnan lausunto TaVL 35/2017 vp

Kriisinratkaisurahasto on olennainen osa pankkiunionin kriisinratkaisumekanismia. Sen pääperiaate on, että kriisinratkaisutilanteessa laitoksen toiminnassa syntyneiden tappioiden kattaminen toteutetaan ensisijaisesti sen omistajien ja sijoittajien varoin. Tämä sijoittajanvastuun toteuttaminen (bail-in) on ennakkoodellytys kriisinratkaisurahaston käytölle. Mikäli laitoksen kriisi on niin syvä, että omistajien ja velkojen omistusten ja saamisten alaskirjaus ei riitä tappioiden kattamiseen ja laitoksen uudelleenpääomittamiseen tasolle, joka varmistaa jäljelle jäävän laitoksen toimintakyvyn, voidaan käyttää kriisinratkaisurahastoa, kuitenkin enintään 5 prosenttia laitoksen velkojen sekä omien varojen määrästä.

Talousvaliokunta on aikaisemmassa lausunnossaan (TaVL 16/2017 vp — U 17/2017 vp) ottanut kantaa sijoittajanvastuun vahvistamiseen tähtäävän EU-tasoisin sääntelyn. Toistaen lausunnossa ilmaisemansa talousvaliokunta pitää tärkeänä, että bail-in-välineen käytön edellytyksiä selkeytetään ja varmistetaan, että luottolaitoksille asetetaan minimivaateet omien varojen ja alentamiskelpoisten velkojen enimmäismäärälle (MREL). Talousvaliokunnan saaman selvityksen mukaan tätä työtä tehdään parhaillaan kriisinratkaisuneuvoston ja kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten piirissä.

Vuoden 2023 loppuun kestävän siirtymäajan aikana rahastoa kartutetaan luottolaitoksilta kerättävillä ennakollisilla vakausmaksuilla. Yhteisessä kriisinratkaisuasetuksessa on määriteltävä rahaston tavoitetasoksi siirtymäkauden päättyessä vähintään yksi prosentti kaikkien järjestelyyn osallistuvista jäsenvaltioista toimiluvan saaneiden luottolaitosten korvattavien talletusten määrästä. Nykytiedoin summa olisi noin 55 miljardia euroa. Siirtymäkauden aikana rahaston täyden tavoitetason mukainen kapasiteetti turvataan jäsenvaltioiden ja kriisinratkaisuneuvoston välisen luottolimiittisopimuksen avulla.

Valtioneuvoston kirjelmän mukaan kriisinratkaisumekanismin toteuttamisvaihtoehdoista on jäsenvaltioiden keskuudessa erilaisia näkemyksiä. Talousvaliokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan tarkoituksenmukaisinta olisi nojautua jonkin jo olemassa olevan instituution rakenteisiin, uuden instituution perustamisen tai jäsenvaltioiden budjetteihin tukeutumisen sijaan. Joka tapauksessa taatakseen sääntelyn tavoitteena olevan rahoitusjärjestelmän vakauden rahaston tulisi olla riittävän suuri ja sen varat riittävän nopeasti käyttöön otettavissa.

Kriisinratkaisusääntelystä on kaiken kaikkiaan vielä varsin vähän soveltamiskokemusta. Pankkiunionin kaikkien merkittävien luottolaitosten kattavan arvioinnin jälkeen yhteinen valvontamekanismi otettiin kokonaisuudessaan käyttöön vuonna 2014 ja yhteinen kriisinratkaisumekanismi on saatu täysin toimintakykyiseksi vuonna 2016. Arvio siitä, mikä merkitys nyt käsillä olevilla ehdotuksilla on pankkiunionin syventämisessä, pystytään tekemään vasta myöhemmin. Elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin (BRRD) säätämisen yhteydessä tehdyissä vaikutusten arvioinneissa kuitenkin selvitettiin, kuinka kriisinratkaisumekanismi toimisi käytännössä. On arvioitu, että noin 10 prosentin suuruinen MREL-vaade kokonaisvelan määrästä ja rahasto, joka olisi suuruudeltaan yksi prosentti korvattavien talletusten määrästä, olisi riittävä sekä erittäin vakavassa finanssikriisissä syntyvien tappioiden kattamiseen että ongelmiin joutuneiden luottolaitosten uudelleenpääomittamiseen. Selvää on, että mitä tiukempi MREL-vaade on, sitä pienempi riski rahaston käyttämiselle muodostuu.

Valiokunnan lausunto TaVL 35/2017 vp

Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että vaatimusten tasoja asetettaessa huomioidaan kuitenkin myös luottolaitosten maksukyky ja uusien maksuvelvoitteiden merkitys laitosten vakavaraisuudelle. Talousvaliokunta yhtyy asiantuntijakuulemisessa esitettyyn näkemykseen, jonka mukaan olisi tarkoituksenmukaista selvittää, kuinka takaisinmaksuaikaa pidentämällä voitaisiin lisätä luottolaitosten kykyä vastata lisämaksurasitteista ja siten edesauttaa sääntelyn tavoitteiden toteutumista. Uutta sääntelyä valmisteltaessa tai olemassa olevan normiston määräyksiä täsmennettäessä tulee pitää esillä finanssisektorin vaikutus reaalitalouteen. Vakavaraisuussääntelyn kiristyessä ja varautumiseen liittyvien maksujen lisääntyessä on väistämätöntä, että nämä luottolaitosten toiminnan reunaehdot heijastuvat myös antolainauksen ehtoihin.

Kriisinratkaisujärjestelmän periaatteiden ja oikeutuksen kannalta on tärkeää, että varautumisjärjestely on keskipitkällä aikavälillä fiskaalisesti neutraali; toimialan tulee lopulta kattaa kaikki riskinottoensa kustannukset. Talousvaliokunta tähdentää, että yhteisen varautumisjärjestelmän mekanismeista päätettäessä tulee löytää tasapaino kriisinratkaisurahaston käyttöä koskevan päätöksentekomenettelyn riipeyden ja jäsenvaltioiden budjettisuvereniteetin välillä. Laina- ja takausjärjestelyjen muodostamien sitoumusten enimmäismäärät tulee olla selkeästi ja tarkkarajaisesti määritelty. Valtioneuvoston kirjelmässä korostuu Suomen kanta jäsenvaltioiden parlamentaarisen kontrollin tärkeydestä. Tähän yhtyen talousvaliokunta muistuttaa, että finanssikriisin aikana korostunut jäsenvaltioiden päätöksentekomenettelyjen yhteismitattomuus ja eritahtisuus tulee huomioida nyt uusia menettelyitä säädettäessä.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 21.6.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

varapuheenjohtaja Harri Jaskari kok
jäsen Harry Harkimo kok
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Lauri Ihalainen sd
jäsen Eero Lehti kok
jäsen Rami Lehto ps
jäsen Martti Mölsä uv
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Arto Pirttilahti kesk
jäsen Hanna Sarkkinen vas
jäsen Ville Skinnari sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller