

Talousvaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) N:o 806/2014 muuttamisesta eurooppalaisen talletussuojajärjestelmän perustamiseksi (eurooppalainen talletussuojajärjestelmä)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) N:o 806/2014 muuttamisesta eurooppalaisen talletussuojajärjestelmän perustamiseksi (eurooppalainen talletussuojajärjestelmä) (U 5/2016 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- finanssineuvos Markku Puumalainen, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Jaakko Weuro, valtiovarainministeriö
- osastopäällikkö Marja Nykänen, Finanssivalvonta
- toimistopäällikkö Jouni Timonen, Suomen Pankki
- johtava kriisinratkaisuasiantuntija Reima Letto, Rahoitusvakausvirasto

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Sixten Korkman, Aalto-yliopisto
- Finanssialan Keskusliitto ry

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio ehdottaa yhteisestä kriisinratkaisumekanismista annettua asetusta (EU) N:o 806/2014 muutettavaksi siten, että siihen lisättäisiin yhteistä talletussuojajärjestelmää koskevat säännökset. Yhteiseen talletussuojajärjestelmään soveltuisivat siten yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevat yleiset periaatteet unionin oikeuden soveltamisesta, syrjimättömyydestä, valtiontukivalvonnasta ja jäsenvaltioiden budjettisuvereniteetin loukkaamattomuudesta (6 artikla), kansal-

Valiokunnan lausunto TaVL 7/2016 vp

listen viranomaisten velvollisuudesta noudattaa asetuksen perusteella tehtyjä päätöksiä sekä seuraamuksista (74 e artikla). Talletussuojajärjestelmä perustettaisiin kolmessa vaiheessa, joita olisivat jälleenvakuutusvaihe, rinnakkaisvakuutusvaihe ja täysvakuutusvaihe (1 artikla).

Valtioneuvoston kanta

Suomi tukee vahvaa sijoittajanvastuuseen perustuvaa pankkiunionia ja sen kehittämistä. Ehdotusta eurooppalaisen talletussuojajärjestelmän perustamisesta tulee tarkastella osana muita toimenpiteiden kokonaisuutta, joilla pankkiunionin tehokkuutta lisätään ja vähennetään pankkisektorin toiminnasta julkiselle taloudelle aiheutuvia riskejä. Suomi tukee järjestelmää, jolla pankkien ja valtioiden välinen riippuvuus katkaistaan.

Suomi katsoo, että oikeissa olosuhteissa eurooppalaisen talletussuojajärjestelmän perustaminen voisi olla Suomen edun mukaista. Suomen pankkijärjestelmä on voimakkaasti keskittynyt, eikä se siksi tarjoa mahdollisuutta pankkitoiminnan riskien tehokkaaseen hajauttamiseen pankkitoimialan kesken. Erot eri maiden pankkisektorien sääntelyssä ja riskeissä ovat kuitenkin yhä niin suuret, että yhteisen talletussuojan hyödyt ja kustannukset jakautuisivat epätasaisesti. Yhteiseen talletussuojajärjestelmään siirtyminen ei siksi nykyiseltä pohjalta ole perusteltua.

Yhteisen talletussuojajärjestelmän luominen voi tulla kyseeseen vasta, kun siihen voidaan siirtyä tasavertaiselta pohjalta. Tämä edellyttäisi vähintään, että pankkisääntelyn ja -valvonnan käytännöt yhtenäistetään ja eri maiden pankkisektorien riskejä vähennetään. On myös huolehdittava siitä, että eroavuudet talletussuojan rahastointiasteissa eivät aseta jäsenvaltioita eriarvoiseen asemaan. Tarvittaessa yhdenvertaisuuden edellyttämä rahastoinnin taso tulee turvata kotivaltion toimin.

Suomi katsoo, että yhteiseen talletussuojaan siirtymisen aikataulun tulee olla ehdollinen yllä kuvattujen riskiä vähentävien toimien toteutumiselle. Näin ollen Suomi suhtautuu varauksellisesti komission esityksen mukaiseen aikatauluun, jonka mukaan yhteinen talletussuojajärjestelmän ensimmäinen vaihe aloittaisi toimintansa jo vuoden 2017 aikana.

Suomi katsoo, että komission esitykseen sisältyy useita kysymyksiä, joita tulee täsmentää jatkokeskittelyssä. Yhteisen talletussuojajärjestelmän toimivuus edellyttää, että talletussuojaa koskeva kansallinen lainsäädäntö, erityisesti korvattavien talletusten määritelmien osalta, on riittävän yhdenmukainen kaikissa osallistuvissa jäsenvaltioissa. Ehdotuksen jatkovalmistelussa tulee varmistaa, että yhteisen talletussuojarahaston varoja voidaan käyttää vain korvausten maksamiseen tallettajille ja kriisinratkaisusetuksen mukaisiin kriisinratkaisutoimiin. Pankkien maksukyvyttömyystilanteiden laaja-alaista tarkastelua on syytä jatkaa ja selvittää, millä toimenpiteillä varmistetaan pankkeihin sovellettavan maksukyvyttömyyslainsäädännön toimivuus yhteisessä talletussuojajärjestelmässä.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Lähtökohdat

Komission ehdotuksen tavoitteena on viimeistellä pankkiunionin rakenne yhteisellä eurooppalaisella talletussuojajärjestelmällä. Se täydentäisi jo käyttöön otettua yhteistä valvontamekanismia ja kriisinratkaisujärjestelmää. Tavoitellulla tavalla toimiessaan järjestely ehkäisisi talletuspakoa ja kriisin laajentumista sekä loisi näin vakautta rahoitusmarkkinoille ja talouteen laajemminkin. Komission esitys perustuu kolmivaiheiseen, vuosien 2017—2024 aikana tapahtuvaan siirtymiseen järjestelmään, jossa yhteinen talletussuojarahasto¹ lopulta kattaa — tai täysvakuuttaa — talletussuojan mukaiset korvaukset ja korvauksista aiheutuneet tappiot. Nykyiseen tapaan rahasto perustuisi pankeilta perittäviin maksuihin. Ns. kannatusmaksu olisi riskiperusteinen, ja sen kriteerit määriteltäisiin komission delegoidussa säädöksessä, jonka sisällöstä ei ole vielä tarkempaa tietoa.

Talousvaliokunta on aiemmassa asiasta antamassaan lausunnossa (TaVL 18/2015 vp) todennut pitävänsä mahdollisena, että pidemmällä aikavälillä yhteisen talletussuojan luomasta vakuutuksesta hyötyvät eniten Suomen kaltaiset pienet ja keskittyneet pankkijärjestelmät, joissa pankkitoiminnan riskit ovat voimakkaasti korreloituneet eri toimijoiden välillä. Valiokunta on kuitenkin katsonut, että minimissään eteneminen yhteisen talletussuojan suuntaan edellyttää, että kaikki järjestelmään osallistuvat jäsenmaat ovat saavuttaneet yhteisen ennakkorahastointitason, pankkijärjestelmän riskit ovat hallinnassa ja jo annettu sääntely saatettu tehokkaasti voimaan.

Valiokunta toteaa, ettei yksikään edellä mainituista edellytyksistä ole vielä täyttynyt. Komission ehdotus, jossa yhteiseen talletussuojaan edettäisiin asteittain ja sidottaisiin siirtymäaikana (v. 2017—2024) yhteisestä rahastosta myönnettävä korvaus vain osaan omavastuusuuden ylittävistä määristä, tasoittaa jossain määrin jäsenmaiden ennakkorahastoinnin tasoissa olevia eroja. Se jättää kuitenkin edelleen useita keskeisiä kysymyksiä avoimiksi.

Yhteiseen järjestelmään ollaan etenemässä erittäin tiukassa aikataulussa lähtötilanteesta, jossa osa euromaista ei ole vielä edes aloittanut talletussuojarahaston kartuttamista², luottolaitosten tilassa on merkittäviä eroja ja jäsenmaiden kansallinen sääntely poikkeaa monin tavoin toisistaan. Näiden ohella komission ehdotukseen sisältyy useita vielä lisäselvitystä edellyttäviä seikkoja.

Selvitettäviä kysymyksiä

Pankkivalvonnan yhteydessä on tullut esille eroja eri maiden pankkien tase-erien laadussa ja riskiasemissa. Tällä hetkellä ei ole luotettavaa kuvaa kansallisen valvontavastuun piirissä olevien (yhteensä noin 3 600 pankkia) pankkien riskeistä ja niiden pääomien riittävyydestä. Yksittäisenä kokonaisriskiin liittyvänä kysymyksenä valiokunta nostaa esille valtionlainojen arvostamiseen liittyvät puutteet. Pankkien valtoriskejä on välttämätöntä rajoittaa sääntelymuutoksin ennen kuin yhteisen talletussuojan osalta voidaan edetä. Samoin on tarpeen harmonisoida talletussuojadirek-

¹ Vuoden 2011 tilanteen mukaan arvioiden rahaston koko olisi täysimääräisenä noin 44 miljardia euroa.

² EU:n tavoitetaso on 0,8 prosenttia korvattavien talletusten kokonaismäärästä. Suomessa on kokonaisrahastoituna noin 1,3 prosenttia vastaava osuus korvattaviksi arvioituista talletuksista.

Valiokunnan lausunto TaVL 7/2016 vp

tiivin sääntely, joka nykymuodossaan sisältää vielä lähes neljäkymmentä kansallista optiota. Niinkin keskeisessä sääntelyssä kuin talletussuojan kattavuudessa, rahaston piiriin kuuluvien laitosten määrittelyssä ja suojan piiriin kuuluvan talletuksen käsitteessä on kansallisia eroja.

Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että talletussuojadirektiivi sallii kansallisen talletussuojarahaston varojen käytön vaikeuksiin ajautuneen pankin tukemiseksi jo ennen kuin elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin (BRRD) edellytykset pankin asettamisesta kriisihallintoon täyttyvät. Komission talletussuojaa koskeva ehdotus ei sisällä kriisinratkaisun määritelmää, joten on mahdollista, että maat, jotka ovat käyttäneet edellä mainittua optiota, voisivat käyttää yhteisen rahaston varoja paikallisen pankkisektorin tukemiseen kriisinratkaisudirektiivin edellyttämää lievemmällä kriteereillä. Valiokunta katsoo, että yhteisen rahaston käyttö tulisi ehdottomasti rajata vain BRRD:n mukaisiin kriisinratkaisutoimenpiteisiin. Niin ikään on tarpeen varmistaa, ettei sääntelyyn jää kansallisille viranomaisille kannustimia asettaa laitos kriisinhallintaan vain sen vuoksi, että yhteisestä rahastosta on saatavissa suurempi korvaus.

Komission ehdotus ei anna selkeää vastausta myöskään siihen, miten toimitaan tilanteessa, jossa yhteisen rahaston varat eivät riitä ja tarvitaan nopeaa lisärahoitusta. Komission ehdotuksen pohjalta edeten vaarana on, että vastuu huonokuntoisten pankkien riskeistä ja tappiosta siirtyy parempikuntoisille pankeille ja rahastoinnin vastuullisesti hoitaneille kansallisille talletussuojarahastoille.

Valtioneuvoston kirjelmässä on perustellusti nostettu esille ehdotuksen oikeusperustaan ja sen suhteeseen toissijaisuusperiaatteen toteutumiseen liittyvät kysymykset. Näitäkin on tarpeen selvittää asian jatkovalmistelun yhteydessä.

Lopuksi

Edellä olevaan viitaten talousvaliokunta katsoo, etteivät sen paremmin vallitsevat olosuhteet kuin nykymuotoinen komission ehdotuskaan anna pohjaa edetä yhteisen talletussuojan suuntaan.

Yleisempänä huomionaan valiokunta toteaa, että käsiteltävänä oleva esitys perustuu ajatukseen, jonka mukaisesti rahoitusmarkkinat tulevat pysymään peruslähtökohdiltaan nykyisen kaltaisina. EU:ssa on kuitenkin samanaikaisesti vireillä esimerkiksi pääomamarkkinaunionin kehittämiseen liittyvä hanke, jonka puitteissa pyritään edistämään pankkijärjestelmää täydentäviä rahoitusmuotoja ja vähentämään luottolaitosten korostunutta asemaa rahoitusmarkkinoilla. Talousvaliokunta katsookin, että tulevien kehityshankkeiden pohjaksi olisi hyvä luoda visio tai visioita siitä, miten finanssimarkkinoiden arvioidaan pidemmällä aikavälillä kehittyvän. Onko esimerkiksi luultavaa, että tallettaminen ja tähän liittyen myös talletussuojan tarve tulevat pysymään nykymuotoisina myös keskipitkällä aikavälillä?

Lopuksi valiokunta tähdentää, että Suomen sivuliikkeistyviä markkinoita ajatellen korostuu tarve kehittää tasapuolisesti koko EU:n laajuista pankkisääntelyä. Näin voidaan välttyä tilanteelta, jossa kansalaiset ovat osin erilaisessa asemassa riippuen siitä, noudattaako heidän käyttämänsä pankki pankkiunionin sääntelyä vai sen ulkopuolella olevaan maahan sovellettavaa sääntelyä.

Valiokunnan lausunto TaVL 7/2016 vp

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 4.3.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kaj Turunen ps
varapuheenjohtaja Harri Jaskari kok
jäsen Harry Harkimo kok
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Lauri Ihalainen sd
jäsen Eero Lehti kok
jäsen Rami Lehto ps
jäsen Mika Lintilä kesk
jäsen Martti Mölsä ps
jäsen Hanna Sarkkinen vas
jäsen Antero Vartia vihr
varajäsen Sari Essayah kd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuula Kulovesi

Valiokunnan lausunto TaVL 7/2016 vp

Eriävä mielipide

Perustelut

Esitän, että kun talousvaliokunta katsoo, etteivät sen paremmin vallitsevat olosuhteet kuin nyky-muotoinen komission ehdotuskaan anna pohjaa edetä yhteisen talletussuojan suuntaan, Suomen ei tule suhtautua valtioneuvoston kannan mukaisesti pelkästään varauksellisesti vaan kielteisesti komission nykyiseen esitykseen ja sen mukaiseen aikatauluun.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitän,

että suuri valiokunta ottaa edellä olevan huomioon ja edellyttää, että Suomi vastustaa ase-tusehdotuksen hyväksymistä.

Helsingissä 4.3.2016

Sari Essayah kd