

VALTIOVARAINVALIOKUNNAN LAUSUNTO 7/2013 vp

Valtioneuvoston kirjelmä komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (asetus yhteisestä kriisinratkaisumekanismista)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 17 päivänä syyskuuta 2013 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (asetus yhteisestä kriisinratkaisumekanismista) (U 58/2013 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että valtiovarainvaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Lisäksi suuri valiokunta on lähettänyt 20 syyskuuta 2013 jatkokirjelmän 1. VM 16.09.2013 ja 10 marraskuuta 2013 jatkokirjelmän 2. VM 08.10.2013 sekä 8 marraskuuta 2013 jatkokirjelmän 3. VM 07.11.2013 valtiovarainvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten. Kahteen ensimmäiseen jatkokirjelmään liittyy vaihtelovelvoite.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Niina Pautola-Mol, valtioneuvoston kanslia
- finanssineuvos Pauli Kariniemi ja vanhempi hallitussihteeri Jaakko Weuro, valtiovarainministeriö
- pääekonomisti Veli-Matti Mattila, Finanssialan Keskusliitto
- johtava riskiasiantuntija Juha Savela, Finanssivalvonta
- toimitusjohtaja Heikki Niemeläinen, Kuntien takauskeskus
- osastopäällikkö Kimmo Virolainen, Suomen Pankki
- valtiotieteen tohtori Peter Nyberg.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

U 58/2013 vp

Pankkien valvonnan siirtyessä yhteiselle valvontamekanismille tarvitaan yhteinen kriisinratkaisumekanismi, jolla on tarvittavat valtuudet varmistaa, että osallistuvissa jäsenvaltioissa minkä tahansa pankin kriisitilanne voidaan rat-

kaista asianmukaisin välinein. Komission ehdotuksen mukaan yhteinen kriisinratkaisumekanismi on välttämätön, jotta pankkikriisit ratkaistaan tehokkaammin ja murretaan julkisen talouden ja vaikeuksissa olevien pankkien välistä yhteyttä.

Eurooppa-neuvoston päätelmissä 13.—14.12.2012 sitouduttiin siihen, että pankkiunionia täydennetään yhteisellä kriisinratkaisumeka-

nismilla (Single Resolution Mechanism, SRM) mahdollisimman pian sen jälkeen, kun yhteisestä pankkivalvontamekanismista (U 61/2012 vp) sekä BRR-direktiivistä ja talletussuojadirektiivistä (U 29/2010 vp) on sovittu. Pankkivalvonnan ja pankkien kriisinratkaisun siirtäminen samalle viranomaistalolle on yksi pankkiunionin luomisen keskeisistä tekijöistä, jolla pyritään varmistamaan valvonnan ja kriisinratkaisun tehokkuutta, uskottavuutta ja yhdenmukaisuutta.

BRR-direktiivin ja yhteistä kriisinratkaisumekanismeja koskevan asetusehdotuksen yhteisinä tavoitteina on edistää rahoitusvakautta, vähentää rahoitusmarkkinoiden kannustinongelmia, suojata tallettajia ja yhteiskunnan kannalta kriittisiä pankkipalveluja sekä vähentää pankkikriisien suoria ja välillisiä kustannuksia erityisesti veronmaksajien kannalta. Tavoitteena on myös lisätä yleistä luottamusta euroalueen finanssisektorin kykyyn kestää yksittäisiin eurovaltioihin kohdistuvia taloudellisia shokkeja, ja siten se vaikuttaisi suotuisasti euroalueen luottolaitosten kansainvälisiin toimintaedellytyksiin ja finanssimarkkinoiden keskinäisten kytkösten kautta myös kotimaisiin luottolaitoksiin.

Asetus koskisi niitä jäsenvaltioita, joiden valuutta on euro, sekä muita jäsenvaltioita, jos ne päättävät liittyä yhteiseen kriisinratkaisumekanismiin. Asetusta sovellettaisiin kaikkiin edellä mainittujen jäsenvaltioiden luottolaitoksiin ja niiden tällaisissa jäsenvaltioissa sijaitseviin holdingyhtiöihin. Lisäksi asetusta sovellettaisiin sellaisiin sijoituspalveluyrityksiin ja ei-säänneltyihin rahoituslaitoksiin, joiden konsolidoitu valvonta on yhteisen valvontamekanismin vastuulla.

Yhteinen kriisinratkaisumekanismi aloittaisi kaikkilta osin toimintansa 1.1.2015. Yhteinen kriisinratkaisuviranomainen voisi toteuttaa sijoittajan vastuuta vasta vuodesta 2018 alkaen (87 ja 88 artiklat), mikä vastaa BRR-direktiivistä saavutettua neuvoston yleisnäkemyä.

Jatkokirjelmä 3. VM 07.11.2013

Kolmas jatkokirjelmä sisältää puheenjohtajan kolmannen kompromissiehdotuksen, johon sisältyy eräitä muutoksia ja tarkennuksia mm.

päätöksentekomalliin, sanktioihin ja muutoksenhakuun.

Valtioneuvoston kanta

U 58/2013 vp

Suomi pitää tärkeänä vahvan, tehokkaan, itsenäisen ja fiskaalisesti neutraalin EU:n yhteisen kriisinratkaisumekanismin perustamista joulukuun 2012 Eurooppa-neuvoston linjausten mukaisesti. Suomi tukee komission esityksen tavoitetta siitä, että pankkien valvonnan ja kriisien hallinnan soveltamisalat tulisivat olla samat pankkiunioniin osallistuvien jäsenvaltioiden osalta.

Suomi katsoo, että pankkien valvonnan siirtyessä yhteiselle valvontamekanismille tarvitaan yhteinen kriisinratkaisumekanismi, jolla on tarvittavat valtuudet varmistaa, että osallistuvissa jäsenvaltioissa minkä tahansa pankin kriisitalanne voidaan ratkaista asianmukaisin välinein. Yhteinen kriisinratkaisumekanismi on välttämätön, jotta pankkikriisit ratkaistaan tehokkaammin ja murretaan julkisen talouden ja vaikeuksissa olevien pankkien välistä yhteyttä. Suomi pitää tärkeänä, että yhteinen kriisinratkaisumekanismi toteuttaa kriisinratkaisun siten, että siitä aiheutuvat kustannukset veronmaksajille ovat mahdollisimman vähäiset.

Suomi katsoo, että kriisinratkaisusta aiheutuvat kustannukset tulee kattaa ensisijaisesti kriisinratkaisutoimenpiteiden kohteena olevan pankin omistajien ja sijoittajien toimesta. Siltä osin kuin kriisinratkaisutoimenpiteet edellyttävät muuta rahoitusta, tulisi tämä kattaa pankkiunioniin osallistuvien jäsenvaltioiden pankkisektoreilta kerättävillä vakauseräillä. Riippumattoman sekä sijoittajavastuuta tehokkaasti ja mahdollisimman yhdenmukaisesti toteuttavan yhteisen kriisinratkaisumekanismin perustaminen tukisi näitä tavoitteita ja vakauttaisi talous- ja rahaliiton toimintaa veronmaksajien ja yritysten kilpailuedellytysten kannalta reilulla ja oikeudenmukaisella tavalla.

Komission 10.7.2013 antamaan ehdotukseen sisältyy kuitenkin näiden tavoitteiden kannalta useita periaatteellisia ja oikeudellisia kysymyk-

siä, jotka tulee ratkaista ehdotuksen jatkovalmistelussa.

Yhteiseen kriisinratkaisuun siirtyminen ennen laajaa sijoittajanvastuuta koskevan harmonisoidun lainsäädännön voimaantuloa johtaisi kustannusten kattamiseen joko muulta pankkitoimialalta tai pankkiunioniin osallistuvien jäsenvaltioiden toimesta. Tästä syystä Suomi pitää tärkeänä, että kriisinratkaisuvirastoiksi siirtyessä yhteiselle kriisinratkaisuviranomaiselle tällä on käytössään elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin mukaiset sijoittajanvastuuta koskevat täydet toimivaltuudet kaikissa jäsenvaltioissa. Tämä on edellytys Suomen kannalta oleelliselle periaatteelle, että kriisinratkaisuviranomainen voi tehokkaasti puuttua ongelmankien toimintaan ilman turvautumista yhteisiin varoihin. Jos yhteisten varojen käyttö osoittautuu välttämättömäksi rahoitusvakauden turvaamiseksi, tällaisella päätöksellä tulee olla tarvittava poliittinen tuki.

Suomi katsoo, että yhteiselle kriisinratkaisumekanismin pitää osoittaa tehokkaat, mutta riittävän tarkkarajaiset valtuudet. Yhteisen kriisinratkaisumekanismin harkintavallan tulee rajoittua kriisinratkaisun kohteena olevan pankin hallittuun alasarjaan. Suomi suhtautuu varauksellisesti sellaisen päätösvallan osoittamiseen yhteiselle kriisinratkaisumekanismin, joka tarkoittaisi pankkitoimialalta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon kerättävien varojen käyttöä tai joka johtaisi tarpeeseen lainata kriisinratkaisurahastoon varoja vaihtoehtoisista rahoituslähteistä.

Suomi pitää tärkeänä, että yhteinen kriisinratkaisuviranomainen toimii EU-oikeuden asettamissa rajoissa mahdollisimman itsenäisenä ja riippumattomana viranomaisena. Järjestelmän tulee turvata EU:n toimielinten tasapaino ja komission valtiontukivalvontaan liittyvä tärkeä rooli. Tältä osin komission esittämät perustelut toimivallan siirtämiselle sille itselleen ovat puutteellisia.

Suomi pitää tärkeänä, että kriisinratkaisuviranomainen luodaan vahvan oikeusperustan

varaan. Oikeusperusta tulee arvioida huolella neuvottelujen edetessä.

Suomi katsoo, että yhteisen kriisinratkaisumekanismin puitteissa tehtävien päätösten oikeusvarmuuden ja kansallisten parlamenttien vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi talous- ja rahaliittoa tiivistettäessä on ehdotusta koskevassa jatkovalmistelussa selvítettävä huolellisesti ne edellytykset, joiden mukaan yhteisen kriisinratkaisumekanismin perustaminen voidaan hyväksyä nykyisten perussopimusten mukaisen toimivallan perusteella.

Jatkokirjelmä 3. VM 07.11.2013

Uusin kompromissiesitys ei ole vaikuttanut valtioneuvoston aiemmin esittämiin pääkantoihin, vaan ne ovat edelleen voimassa. Näiden tavoitteiden kannalta useat keskeiset kysymykset, kuten sijoittajanvastuusäännösten voimaantulo, yhteisen kriisinratkaisumekanismin harkintavallan rajaaminen kriisinratkaisupäätöksiä tehtäessä ja yhteisen kriisinratkaisumekanismin päätöksentekomalli, ovat edelleen avoimina.

Valtioneuvosto katsoo muun muassa, että kriisinratkaisuviranomaisen oikeutta rajata sijoittajanvastuuta ja sen harkintavaltaa yhteisten varojen käytöstä tulee rajata. Tämä tapahtuisi tehokkaammin säätämällä niin sanotusta minimikustannusperiaatteesta. Minimikustannusperiaate velvoittaisi kriisinratkaisuviranomaisen valitsemaan vaihtoehtoisista resoluutiostrategioista sen, josta koituva kustannus kriisinratkaisurahastolle on pienin. Tämä velvoite varmistaisi sijoittajanvastuun toteutumisen ja ehkäisee moraalikatoa sekä suojaa niin toimialan yhteisiä varoja kuin veronmaksajia. Suomi on ottanut periaatteen käyttöönoton neuvotteluissa esiin, ja asiasta käydään edelleen keskustelua.

Valtioneuvosto katsoo, että Suomen ei tule sitoutua EVM:n rooliin julkisena varautumisjärjestelynä ennen kuin vahvistuu, että perustettava kriisinratkaisumekanismi vastaa olennaisilta osin Suomen yllä kuvattuja sisältötavoitteita.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valiokunta pitää hyvänä ehdotuksen lähtökoh-
taa, jonka mukaan ensisijainen vastuu pankin
toiminnan ylläpitämisestä sekä kriisinratkaisun
rahoittamisesta on pankin omistajilla ja sijoitta-
jilla. Yhteisen kriisinratkaisumekanismin tavoit-
teena on näin muuttaa merkittäväällä tavalla on-
gelmiin ajautuvien pankkien kohtelua; uudessa
kehikossa ongelmapankki joko järjestellään
uudelleen tai se ajetaan hallitusti alas omistajien
ja sijoittajien kantaessa vastuun kriisinratkaisun
kustannuksista.

Mikäli sijoittajavastuun toteuttaminen ei riitä
kriisinratkaisutoimenpiteiden rahoittamiseen,
rahoituskapasiteettia täydennetään toimialan
vastuulla, ts. pankeilta kerättäviin vakausmak-
suihin perustuvalla kriisinratkaisurahastolla.

Valiokunta pitää tärkeänä pyrkimystä kat-
kaista julkisen talouden ja vaikeuksissa olevien
pankkien yhteys. Veronmaksajien suojaamisen
ohella on myös tärkeää, että euromaille luodaan
pakollinen, toimiva ja yhtenäinen kriisinratkai-
sumekanismi, joka varmistaa nopeat ja moni-
puoliset kriisinratkaisut ja jossa omistaja- ja si-
joittajavastuu toteutuu mahdollisimman tehok-
kaasti.

Komission ehdotukseen sisältyy kuitenkin
useita ongelmia. Puheenjohtajamaan 7.11.2013
tekemään kompromissiehdotukseen sisältyy to-
sin ratkaisuja, jotka parantavat komission alku-
peräistä, 10.7.2013 antamaa esitystä, mutta uu-
teenkin ehdotukseen sisältyy vielä useita avoin-
na olevia kysymyksiä; näitä ovat mm. sijoittaja-
vastuusäännösten voimaantulo ja yhteisen krii-
sinratkaisumekanismin päätöksentekomalli.

Asia liittyy läheisesti pankkien ja sijoituspal-
veluyritysten elvytys- ja kriisinratkaisudirek-
tiiviin (BRRD), joka sisältää asiaa koskevan ai-
neellisen lainsäädännön ja josta neuvostossa on
jo viime kesäkuussa saavutettu yhteisymmärrys.
BRR-direktiivin tavoitteena on mm. ennalta-
ehkäistä pankkien kriisiytymistä tai ainakin
puuttua ongelmiin mahdollisimman varhaisessa
vaiheessa. Vasta viimeisenä keinona siirryt-

täisiin varsinaiseen kriisinratkaisumenettelyyn,
josta nyt on kysymys.

Valiokunta korostaa BRR-direktiivin merki-
tystä ja katsoo, että sen hyvä ja tehokas toimeen-
pano vähentää tarvetta turvautua yhteiseen krii-
sinratkaisumekanismiin, jonka mahdollisuudet
akuutin kriisin ratkaisemiseen voivat olla heikot
mm. järjestelmän monimutkaisuuden vuoksi.

Jäsenmaiden taloudellinen vastuu

Valiokunta kiinnittää erityistä huomiota siihen,
että mekanismi voi aiheuttaa jäsenmaille merkit-
täviä taloudellisia vastuita. Ehdotus tosin koros-
taa sijoittajien ja omistajien sekä sen jälkeen ra-
haston vastuuta, mutta se ei sulje pois jäsenval-
tioiden rahoitusvastuuta, vaan jäsenmaat voivat
joutua vastuuseen sen jälkeen, kun sijoittajien ja
rahaston varat on käytetty.

Pankkien ja rahoituslaitosten maksamista
maksuista koostuva rahasto ei myöskään olisi
käytössä vielä mekanismin käynnistyessä, sillä
rahaston tavoite koko (55 mrd. euroa) on tarkoi-
tus saavuttaa vasta 10 vuoden siirtymäajan jäl-
keen. Euroalueen taloudelliset näkymät eivät lu-
paa suotuisia olosuhteita rahoituslaitosten ter-
vehdyttämiseksi, vaan on pelättävissä, että euro-
alueen pankeissa ilmenee tuen tarvetta ennen
siirtymäajan päättymistä. Komission ehdotuk-
sen nopeasta aikataulusta seuraa, että yhteinen
kriisinratkaisurahasto olisi alirahoitettu useiden
vuosien ajan, mikä voi johtaa pankkiunioniin
osallistuvien jäsenvaltioiden fiskaaliseen vas-
tuuseen.

Vastuusiin liittyvää epävarmuutta lisää se, että
em. pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirek-
tiiviin sisältyvät sijoittajavastuusäännökset tule-
vat voimaan vasta 1.1.2018. Tämä lisäisi painet-
ta yhteisten varojen käytölle erityisesti vuosina
2015—2018. Paine yhteisten varojen käytölle on
korostunut myös sen jälkeen ainakin siihen saak-
ka, kunnes rahaston tavoite koko on saavutettu.

Valtiovarainvaliokunnalla ei ole käytettävis-
sään perustuslakivaliokunnan lausuntoa eikä sen
arviota siitä, miten asetus vaikuttaa eduskunnan
budjettivaltaan ja rajoittaako se mahdollisesti

perustuslain vastaisesti Suomen budjettisuvereniteettia.

Valiokunta katsoo kuitenkin valtioneuvoston tavoin, että kynnys yhteisten varojen käytölle on nyt asetettu liian matalalle. Valiokunta kiinnittää vakavaa huomiota asetuksen vaikutuksiin Suomen julkiselle taloudelle, sillä jäsenmaille tuleville vastuille ei ole asetettu ylärajaa, jolloin niiden suuruusluokka voi olla merkittävä ja täysin ennustamaton. On myös muistettava, että Suomi on jo nyt sitoutunut varsin mittaviin taloudellisiin vastuisiin mm. ERVV:n ja EVM:n kautta, minkä lisäksi Suomen julkinen talous on muutoinkin velkaantunut voimakkaasti.

Valiokunta viittaa myös eduskunnan joulukuussa 2012 hyväksymään lausumaan (VaVM 38/2012 vp — HE 155/2012 vp), jonka mukaan eduskunta edellyttää, että vaiheittaisten muutosten kumulatiivinen vaikutus eduskunnan budjettiltaan sekä kansalliseen suvereniteettiin on otettava korostetun huolellisesti huomioon, jos EU-sääntelyä jatkossa aiotaan edelleen vahvistaa kansallista päätöksentekoa rajoittavalla tavalla.

Valiokunta pitää välttämättömänä, että Suomen kansallinen budjettisuvereniteetti turvataan ja että yhteisten varojen käytölle asetetaan selkeät säännöt. Valiokunnan mielestä on myös selvää, että jäsenmaa ei voi toimia rahoittajana ilman, että sen parlamentti päättää rahoituslaitosten tukien osittain. Poliittinen tuki on siten välttämätön toimille, joihin sisältyy yhteisen rahaston käyttö sijoittajan vastuun rajaamiseen tai jotka edellyttävät turvautumista vaihtoehtoisin rahoituslähteisiin. Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että ehdotettu menettely loukkaisi EU:n perussopimuksen bail out -säännöstä.

Valiokunta edellyttää, että kriisinratkaisuviranomaisella on oltava heti alusta lähtien käytössään elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin mukaiset sijoittajan vastuuta koskevat täydet toimivaltuudet kaikissa jäsenmaissa. Tämä on välttämätöntä, jotta kriisinratkaisuviranomainen voi tehokkaasti puuttua ongelmapankkien toimintaan ilman turvautumista julkisiin varoihin.

Valtioneuvoston tavoin valiokunta pitää myös välttämättömänä, että kriisinratkaisumekanis-

mille ei myönnetä automaattista pääsyä EVM:n varoihin. Julkista varautumisjärjestelyä ei ole nostettu esille puheenjohtajan kompromissiehdotuksessa, mutta valtioneuvoston kirjelmän mukaan neuvotteluissa on ollut esillä, että rahastolla tulee olla mahdollisuus saada ulkopuolista rahoitusta lainaamalla ja että julkinen varautumisjärjestely voisi olla EVM.

Valiokunnan mielestä jäsenvaltioiden tulisi selkeästi sopia siitä, että rahasto ei tule saamaan rahoitusta eikä sitoumuksia jäsenmailta.

Rahasto

Valiokunta kiinnittää huomiota myös rahastoon liittyvään yhteisvastuullisuuteen, sillä järjestelmään kuuluvat pankit ja rahoituslaitokset joutuvat osallistumaan kriisinhoitotoimien rahoittamiseen kriisinratkaisurahaston kautta kaikissa pankkiunioniin kuuluvissa maissa. Komission ehdotus merkitsee näin ollen sitä, että myös suomalaiset luottolaitokset osallistuisivat kriisinhallinnon kustannuksiin muiden pankkiunioniin osallistuvien maiden luottolaitosten kriisinhallinnan osalta.

On toisaalta muistettava, että vastaavasti koko pankkiunionin pankkisektori osallistuisi suomalaisen luottolaitoksen kriisinhallinnan kustannusten kattamiseen. Suomen pankkisektori on tällä hetkellä hyvässä kunnossa, mutta silti ei ole pois suljettua, että tulevaisuudessa pankkisektorin ongelmat koskettavat myös Suomea. Euroalueen nykyiseen pankkikriisiin liittyvien tukitoimien kohdalla on kuitenkin suuri riski, että suomalaiset luottolaitokset joutuvat rahoituspäätösten nettomaksajiksi. Rahaston olemassaolo voi myös osaltaan lisätä moraalikatoa.

Valiokunta pitää myös ongelmallisena pankkien maksujen suuruutta rahastolle ja katsoo, että maksujen tulisi olla suhteessa kunkin pankin muodostamaan riskiin. Tällöin huomioon pitäisi ottaa myös pankin vakavaraisuus sekä luottojen riskipitoisuus.

Edellä mainittuun viitaten valtiovarainvaliokunta katsoo, että Suomen tulee ensisijaisesti pyrkiä ratkaisuun, jossa yhteistä kriisinhallintarahastoa ei perusteta ja, jos sellainen perustetaan, siihen osallistuisivat vain ne maat, jotka

haluavat liittyä siihen. Rahaston varoja tulee joka tapauksessa käyttää vain rahaston jäsenmaiden yksimielisellä päätöksellä.

Valiokunnan mielestä tätä ratkaisua puoltaa myös se, että kaikki EU:n jäsenmaat eivät osallistu keskitettyyn sääntelyyn, vaikka pankkitointi on Euroopan laajuista eikä vain euroalueelle keskittyvää. Etenkin Suomen kohdalla tilanne on ongelmallinen, sillä maamme pankkijärjestelmästä suuri osa on ruotsalaisessa ja tanskalaisessa konsernissa.

Valiokunnan mielestä tulee myös selvittää mahdollisuudet verkostomalliseen ratkaisuun, jossa yhtenäisen päätöksentekomenettelyn avulla varmistetaan menettelyjen samankaltaisuus. Verkstorakenteessa kansallisilla rahastoilla olisi velvollisuus osallistua kriisin hoidon kustannusten kattamiseen, mikäli kyseessä on niiden jäsenenä oleva rahoituslaitos. Tämä rajaisi yhteisvastuun niihin maihin, joissa rahoituslaitos toimii.

Päätöksenteko

Valtioneuvoston kirjelmässä todetaan, että asetuksen oikeusperusta ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö eivät mahdollista komission ehdotuksen mukaisen harkinta- ja päätösvallan osoittamista kokonaisuudessaan kriisinhallintaviranomaiselle. Oikeusperustaa ja päätösvaltaa koskevat kysymykset ovat vielä avoinna neuvotteluissa, mutta kompromissiehdotus lähtee siitä, että ylin päätösvalta on komissiolla. Kriisintarkaisuneuvoston itsenäistä harkintavaltaa on uusimmassa ehdotuksessa rajattu, jolloin sen tehtävät painottuvat esitysten laatimiseen ja valmisteluun komissiolle.

Valiokunta tukee valtioneuvoston esitystä minimikustannusperiaatteen noudattamisesta, millä rajoitettaisiin kriisintarkaisuviranomaisen harkintavaltaa. Tämä merkitsisi sitä, että resoluutiopäätöksenteossa kriisintarkaisuviranomaisen tulisi valita yhtä tehokkaista tavoista se, joka aiheuttaa pienimmät kustannukset kriisintarkaisurahastolle. Tästä periaatteesta poikkeaminen edellyttäisi päätöksentekoa poliittisella tasolla.

Minimikustannusperiaatteen noudattaminen varmistaisi sijoittajan vastuun toteutumisen, se

ehkäisisi moraalikatoa ja suojaisi toimialan yhteisiä varoja sekä veronmaksajia. Tämä vastaisi myös Suomen tavoitetta, jonka mukaan kriisintarkaisumekanismin pitä osoittaa tehokkaat ja tarkkarajaiset valtuudet ja yhteisten varojen käytölle pitää olla poliittinen tuki.

Komission päätösvalta perustuu sinänsä perussopimukseen, mutta valiokunnan mielestä sen asema on ongelmallinen mm. siitä syystä, että komission kokoonpano on erilainen kuin kriisintarkaisumekanismissa. Valiokunnan mielestä jatkossa on myös syytä arvioida, tulisiko neuvoston pidättää asetusta koskeva täytäntöönpanovalta SEUT 291 artiklan nojalla itsellään delegoimatta sitä komissiolle.

Rahaston koko

Ehdotuksen mukaan rahaston koko olisi 55 mrd. euroa, joka vastaisi 1 prosenttia pankkiunionissa toimiluvan saaneiden laitosten suojattujen talletusten yhteismäärästä. Tämä 55 mrd. euron tavoitetaso olisi määrä saavuttaa 10 vuoden aikana. Rahaston tavoite koko muuttuu pankkialan kasvaessa, sillä se vastaisi aina 1 prosenttia suojatuista talletuksista.

Rahasto on kooltaan varsin vaatimaton, mutta rahaston ei ole tarkoitus toimia pankkien pelastusrahastona, vaan sen avulla voitaisiin turvata esim. pankin lyhytaikainen likviditeetti ennen pankin alasajoa. Komission arvion mukaan rahasto olisi riittävä varmistamaan hallitun kriisintarkaisun edellyttäen, että velkojen osuus velkakirjojen arvon alaskirjauksessa on vähintään 8 prosenttia kriisintarkaisun kohteena olevan laitoksen velkojen kokonaismäärästä ja omista varoista.

Valiokunnan mielestä järjestelmä voi käynnistyä näin pienen rahaston varassa vain siinä tilanteessa, että sijoittajan vastuuta koskevat säännöt ovat voimassa ja pankkien pääomitarpeet on hoidettu ja varmistettu, että pankit ovat perustaltaan hyväkuntoisia ja luotettavia. Rahaston pääomasta tulisi myös olla kerättyä ainakin puolet ennen sen käyttöön ottoa. Muutoin rahaston pieni koko lisää entisestään paineita kääntä euroalueen veronmaksajien puoleen.

Voimaantulo

Yhteinen kriisinratkaisumekanismi nojaa toiminnassaan keskeisesti pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiiviin sekä talletussuojadirektiiviin, mistä johtuen kyseiset direktiivit on tärkeää saattaa voimaan suunnitellussa aikataulussa kaikissa EU-maissa ja kaikilta osin. Erityisen tärkeää on huolehtia siitä, ettei mekanismi tule voimaan ennen kuin BRR-direktiivin mukainen sijoittajavastuu astuu voimaan vuonna 2018.

Pankkien kunnossa on tällä hetkellä hyvin suuria eroja maiden välillä. On siksi tärkeää, että pankkien välittömät pääomitustarpeet selvitetään perusteellisesti ennen kriisinratkaisumekanismin käyttöönottoa ja pääomitussuunnitelmat toimeenpannaan ennen kuin pankit tulevat mekanismin piiriin. Näin voidaan vähentää riskiä ja tarvetta mekanismin välittömälle käyttöönotolle sen toiminnan alkuvaiheessa. Valtiovarainvaliokunnan mielestä mekanisme ei pidä

missään tapauksessa käyttää stressitestien jälkeisiin järjestelyihin.

Asian aikataulutavoite on tällä hetkellä kuitenkin varsin tiukka: Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaisesti asiassa pyritään saavuttamaan neuvoston yleisnäkemyksen vuoden loppuun mennessä, ja puheenjohtajavaltio aikoo tavoitella asiassa neuvoston yleisnäkemyksiä jo 15.11.2013 pidettävässä Ecofin-neuvostossa.

Valtiovarainvaliokunta pitää välttämättömänä, että asian perusteelliselle käsittelylle varataan riittävästi aikaa niin kansallisesti kuin myös unionin toimielimissä. Kestävän, toimivan ja muutoinkin laadukkaan järjestelmän aikaansaamista ei saa vaarantaa puutteellisella valmistelulla ja liian nopealla päätöksenteolla.

Lausunto

Lausuntonaan valtiovarainvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan edellä esitetyin huomautuksin.

Helsingissä 12 päivänä marraskuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj. Pentti Kettunen /ps
jäs. Pertti Hemmilä /kok (osittain)
Jouko Jääskeläinen /kd
Timo Kalli /kesk
Anneli Kiljunen /sd
Esko Kiviranta /kesk
Mika Lintilä /kesk
Mikaela Nylander /r
Heli Paasio /sd (osittain)
Kari Rajamäki /sd
Markku Rossi /kesk
Matti Saarinen /sd

Sari Sarkomaa /kok
Osmo Soininvaara /vihr (osittain)
Kauko Tuupainen /ps
Kari Uotila /vas
Ville Vähämäki /ps
vjäs. Johanna Karimäki /vihr (osittain)
Marjo Matikainen-Kallström /kok (osittain)
Sirpa Paatero /sd (osittain)
Raimo Piirainen /sd (osittain)
Leena Rauhala /kd
Lenita Toivakka /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Hellevi Ikävalko.

ERIÄVÄ MIELIPIDE 1**Perustelut**

Keskusta suhtautuu kriittisesti puheenjohtajavaltio Liettuan kolmanteen kompromissiehdotukseen liittyen yhteistä kriisinhallintamekanismia koskevaksi asetukseksi. Vaikka valtioneuvoston kanta on oikeansuuntainen, on se kuitenkin riittämätön ratkomaan mekanismiin liittyviä käytännöllisiä, periaatteellisia ja juridisia ongelmia.

Keskusta ei ylipäättään hyväksy pankkien pääomittamista yhteisistä varoista. Yhteistä ja vahvaa pankkivalvontaa kannatamme, ja sitä tarvitaan yhtenä keinona ehkäistä uusia ongelmia. Tarvitaan myös EU:n tasoinen yhteinen toimintalinja ja periaatteet kriisipankkien ongelmien ratkaisemiseksi. Asiassa tarvittavien rahastojen pitää kuitenkin mielestämme olla maakohtaisia. EU:n tasoinen yhteisvastuu johtaisi tosiasiasa vastuuttomuuteen ja moraalikatoon.

Valtioneuvoston kantaan jäsenmaiden budjettisuvereniteetin turvaamisesta yhdyimme. Tämä edellyttää, että sijoittajavastuuta koskevat säännökset tulevat voimaan samanaikaisesti ehdotuksen muiden säännösten kanssa. Keskusta edellyttää, että sijoittajavastuun periaate on vahva osa kriisinhallintamekanismia.

Keskusta suhtautuu kriittisesti siihen, että kriisinhallintamekanismi saisi avaimet EVM:n käyttöön. Valtioneuvoston kanta tältä osin on

liian tulkinnanvarainen. Keskustan arvion mukaan nyt esillä oleva malli johtaisi käytännössä varsin aktiiviseen EVM:n käyttöön, jota yksittäisen jäsenmaan olisi vaikeaa tai mahdotonta estää. Riski tähän on suuri varsinkin ensimmäisinä toimintavuosina, jolloin mekanismin taloudellinen kapasiteetti on pieni. Merkillepantavaa on sekin, että esitetyssä mallissa EVM:n rahoihin voisi päästä periaatteessa useampikin toimija.

Kiinnitämme huomiota myös kriisinhallintamekanismin huteraan oikeudelliseen perustaan. Asetuksen oikeusperustan hyväksyttävyyys on mielestämme keskeinen kysymys, johon myös neuvoston oikeuspalvelu on kiinnittänyt huomiota. Yleisesti ottaen voi todeta, että esillä olevaa päätöksentekomekanismia voi luonnehtia sekavaksi.

Lopputulemana voi todeta, että olemme valmiita pankkien toiminnan tehokkaampaan valvontaan, mutta emme Suomen vastuiden tai riskien kasvattamiseen sen varjolla.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että Suomen ei tule hyväksyä ehdotetunkaltaista yhteistä kriisinhallintamekanismia.

Helsingissä 12 päivänä marraskuuta 2013

Timo Kalli /kesk
Mika Lintilä /kesk

Markku Rossi /kesk
Esko Kiviranta /kesk

ERIÄVÄ MIELIPIDE 2

Perustelut

Perussuomalaisten mielestä on toivottavaa, että jokaisella EU-maalla on oma pankkikriisien ratkaisumekanismi. Kannatamme myös sitä, että keskitetysti EU-tasolla päätetään näiden minimitasosta, sillä heikosti hoidetulla pankkikriisillä toisessa EU-maassa on vaikutusta myös Suomen talouteen. Perussuomalaiset ovat tyytyväisiä komission kriisinratkaisudirektiivissä ehdotetusta tiukasta bail-in-linjasta, jossa vaaditaan, että osakkeenomistajien lisäksi myös pankkien velkojien on osallistuttava kriisissä olevan pankin pelastamisen kustannuksiin.

Perussuomalaisten mielestä kriisinratkaisu- ja talletussuojarahastojen varat on kerättävä pankeilta etukäteen erillisillä maksuilla ja, jos kriisin sattuessa rahastojen varat eivät riitä, on jokaisen kansallisvaltion harkintansa mukaan tuettava niitä. Perussuomalaiset eivät sen sijaan voi hyväksyä ehdotettua kriisinratkaisu- ja talletussuojarahaston yhteisvastuullisuutta. Perussuomalaiset katsovat yhteisvastuullisuudeksi myös sen vaatimuksen, että Suomen rahastojen olisi annettava tarvittaessa lainaa muiden EU-maiden vastaaville rahastoille. Kannatammekin, että yhteinen kriisinratkaisumekanismi toteutetaan kansallisten kriisinratkaisumekanismien ja -rahastojen verkostona.

Perussuomalaiset haluavat muistuttaa, että kriisimaiden pankkisektorit ovat edelleen hataralla pohjalla. Kriisinratkaisurahasto on tarkoitus näillä näkymin ottaa käyttöön jo vuonna 2015 ja bail-in-vaatimuksen sisältävä kriisinratkaisudirektiivi täydessä laajuudessaan vasta vuonna 2018. Tällöin tarkoittaisi kriisinratkaisurahaston yhteisvastuu käytännössä sitä, että suomalaiset pääsevät osallistumaan kriisimaiden pankkisektorin pelastusoperaatioon. Perussuomalaisten mielestä Suomen ei missään tapauksessa pidä suostua siihen, että bail-in-säädökset ja kriisinratkaisurahasto otetaan käyttöön eri ajankohtina.

Kriisiratkaisurahaston on myös tarkoitus olla vain noin 55 miljardin euron kokoinen, joten ottaen huomioon, että euroalueen pankkisektorin koko on noin 34 000 miljardia euroa, on ilmiselvää, ettei rahasto riitä alkuunkaan pankkikriisin iskiessä. Onkin esitetty, että EVM:n varoja voitaisiin käyttää kriisinratkaisurahaston tukemiseen (fiscal backstop) sekä antaa kriisinratkaisurahastolle oikeus lainata markkinoilta varoja. Perussuomalaiset vastustavat näitä esityksiä. EVM:n varojen käyttö tarkoittaisi käytännössä muiden maiden pankkikriisien maksattamista Suomen veronmaksajilla, joten tällaiseen EVM:n varojen käyttöön eivät perussuomalaiset voi missään olosuhteissa suostua. Koko idean EVM:n varojen käyttämisestä pankkiunioniin kuuluvien pankkien tukemiseen tekee erittäin kummalliseksi se, että pankkiunioniin osallistuminen ei edellytä osakkuutta EVM:ssä. Näin ollen pankkiunionin kustannusten jako olisi kaikkea muuta kuin reilu. Oikeus lainata markkinoilta taas nostaa kriisinratkaisurahaston riskiprofiilia ja näin ollen kasvattaa oleellisesti todennäköisyyttä, että pankkiunioniin osallistuvien valtioiden olisi pääomittava rahastoa.

Perussuomalaiset katsovat myös, että komission ehdotus antaa itselleen valtuudet päättää kriisissä olevien pankkien alasajosta on järjetön. Kriisipankkien alasajosta päättävän tahon pitää olla poliittisesti riippumaton, itsenäinen sekä pelkistä rahoitusasiantuntijoista koostuva pieni ja nopeisiin päätöksiin kykenevä organisaatio, jonka valtuudet on tarkkaan rajattu. Komissio ei täytä yhtäkään edellä mainituista kriteereistä.

Perussuomalaiset näkevät myös, ettei yhteistä kriisinratkaisumekanismia voida muodostaa ilman perussopimusmuutosta. Yhteisellä kriisinratkaisumekanismilla on oltava tukeva oikeudellinen pohja, jotta sille voidaan siirtää nykyään kansallisille viranomaisille kuuluvia valtuuksia. Komissio katsoo SEUT 114 artiklan, joka koskee jäsenmaiden lainsäädännön yhdenmukais-

tusta, oikeuttavan yhteisen kriisinratkaisumekanismin perustamiseen. Kuitenkin pankkiunioniin eivät ole osallistumassa kaikki EU-maat, joten vain osaa unionin jäsenvaltioista koskevaa toimenpidettä ei voi pitää lainsäädännön yhdenmukaistamisena. Tämä EU:n tapa tulkita perussopimuksia kulloinkin vallassa olevien politiikkojen tavoitteiden mukaan syö kansan luottamusta koko unioniin.

Perussuomalaiset ovat myös huolestuneita pankkiunioniin liittyvän lainsäädäntötyön erittäin tiukasta aikataulusta. Pankkiunioni on rakennettava huolella, jotta sen avulla voidaan estää tulevia pankkikriisejä ja rajata niiden aiheuttamia vahinkoja. Yhteinen valvonta on jo kiireen varjolla päätetty antaa EKP:lle, mikä on kaikkea muuta kuin optimaalinen ratkaisu. Nyt

taas kiirehditään yhteisen kriisinratkaisumekanismin kohdalla, koska Eurooppa-neuvosto on luvannut, että sitä koskevat säädösehdotukset saadaan hyväksyttyä ennen kevään 2014 europarlamenttivaaleja. Turha kiirehtiminen politiikkojen kasvojenmenetyksen pelossa on erittäin lyhytnäköistä politiikkaa, sillä pankkiunioni ei ratkaise nykyistä kriisiä vaan estää tulevien syntymä.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että Suomen ei tule hyväksyä ehdotetunkaltaista yhteistä kriisinratkaisumekanismia, joka sisältää laajan yhteisvastuun pankkikriisien kustannuksista.

Helsingissä 12 päivänä marraskuuta 2013

Pentti Kettunen /ps
Kauko Tuupainen /ps
Ville Vähämäki /ps