

RMO Taipale Tuukka(VM)

10.11.2020

PYYDETÄÄN VAITELIAISUUTTA perustuslain 50 §:n 3 momentin perusteella asian käsittelyssä lihavoidulla merkityn kannan osalta Suomen neuvottelutavoitteiden turvaamiseksi, kunnes asiaan liittyvät neuvottelut on saatettu päätökseen sekä instituutioiden riskiarviota koskevan osion osalta sen sisältäessä vielä julkaisematonta tietoa ja vahingon tai haitan välttämiseksi Suomen kansainvälisille suhteille, kunnes instituutiot ovat julkaisseet arvionsa.
VAITELIAISUUSPYYNTÖ KUMOTTU
1.12.2020

Asia

Pankkisektorin riskien vähenemisarvio ja yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteisen varautumisjärjestelyn aikaistettu käyttöönotto

Kokous

U/E/UTP-tunnus

U 15/2020 vp, EJ 5/2019 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Euroryhmän laajennettu kokoonpano keskustelee 30.11. kokouksessaan pankkisektorin riskien vähenemisestä ja tekee mahdollisesti sen perusteella poliittisen päätöksen yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteisen varautumisjärjestelyn aikaistetusta käyttöönotosta.

Yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteisen varautumisjärjestelyn perustaminen Euroopan vakausmekanismiin (EVM) yhteyteen on osa EVM:n perustamisesta tehdyn sopimuksen uudistamista. EVM-kokonaisuudistus on puolestaan osa laajempaa työtä talous- ja rahaliiton (EMU) syventämiseksi.

Varautumisjärjestelyn aikaistetun käyttöönoton tapauksessa myös vakausmaksujen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä tehtyä sopimusta (jäljempänä 'vakausmaksuja koskeva sopimus') muutettaisiin.

Sekä EVM-sopimusta että vakausmaksuja koskevan sopimuksen muutossopimusten allekirjoitus- ja ratifiointimenettelyt aloitettaisiin odotettavasti pian poliittisen päätöksen jälkeen, tavoitteena varautumisjärjestelyn käyttöönotto vuoden 2022 alusta eli kaksi vuotta ennen alkuperäisen vuonna 2016 alkaneen kahdeksan vuoden siirtymäkauden päättymistä.

Eduskunta on edellyttänyt valtioneuvostolta riskien vähenemisarviota ennen kuin lopullinen päätös varautumisjärjestelyn aikaistetusta käyttöönotosta tehdään.

Valtioneuvosto saattaa tällä kirjelmällä eduskunnan käsiteltäväksi oman itsenäisen riskien vähenemisarvionsa sekä 6.11.2020 jäsenvaltioille toimitetun Euroopan komission, Euroopan keskuspankin (EKP) ja yhteisen kriisinratkaisuneuvoston (SRB) tekemän riskien vähenemisarvion.

Suomen kanta

Hallitusohjelman mukaan Suomi toimii aktiivisesti pankkiunionin viimeistelemiseksi ottaen huomioon pankkien riskitasot.

Valtioneuvosto katsoo, että riskien väheneminen ei selvityksessä esitettyjen arvioiden perusteella ole edennyt merkittävästi. Riskitasot mahdollistavat tällä hetkellä vain rajatut edellytykset pankkiunionin syventämiselle.

Valtioneuvosto voi poliittisen kokonaisharkinnan pohjalta hyväksyä varautumisjärjestelyn aikaistetun käyttöönoton ja vakaussmaksuja koskevan sopimuksen muuttamisen ja edetä niihin liittyvissä allekirjoitus- ja ratifiointimenettelyissä sekä tarvittavissa EVM:n liitelakien ja ohjeiden muutoksissa.

Valtioneuvosto korostaa, että yhteisen varautumisjärjestelyn aikaistaminen kahdella vuodella ei muuta pankkiunionin peruslähtökohtana olevaa sijoittajavastuun periaatetta. Yhteisen kriisinratkaisurahaston varoja voidaan käyttää vain lainsäädännössä asetettujen edellytysten täytyessä.

Valtioneuvosto pitää myös tärkeänä, että yhteisen varautumisjärjestelyn aikaistamista koskevat päätökset ovat osa kokonaisuutta, johon liittyy myös EVM-sopimuksen laajempi uudistaminen. Lisäksi Suomen viime vuosien aikana kasvaneen pankkisektorin suuri koko suhteessa maamme bruttokansantuotteeseen (n. 375 %) on varautumisjärjestelyn aikaistettua käyttöönottoa ja vakaussmaksuja koskevan sopimuksen muuttamista puoltava tekijä myös Suomen rahoitussektorin vakauden näkökulmasta.

Hyväksymisen ehtona valtioneuvosto pyrkii kuitenkin neuvotteluissa vielä turvaamaan mahdollisimman vaikuttavat korjaavat toimenpiteet ennen kuin varautumisjärjestely tulee lopulta käyttöön.

Pääasiallinen sisältö

Valtioneuvoston oma riskien vähenemisarvio

Yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteisen varautumisjärjestelyn aikaistetusta käyttöönotosta ja vakaussmaksuja koskevan valtiosopimuksen muuttamisesta annettujen selvitysten (*EJ 2/2020 vp*, *E 45/2019 vp*) ja kirjelmän (*U 15/2020 vp*) yhteydessä ei täsmennetty mitä elementtejä valtioneuvoston oma riskiarvio sisältää. Sen sijaan valtioneuvoston kanta pankkiunionin kehittämiseen on määritelty osana aiemman hallituksen EMU-linjausta (*E 80/2017 vp*). Kyseisen EMU-linjauksen mukaisesti vasta konkreettisen ja selvästi todennetun pankkisektorin merkittävän riskien vähentämisen ja tasaamisen jälkeen on mahdollista edetä kohti yhteistä talletussuojaa ja *kriisinratkaisurahaston pysyvää varautumisjärjestelyä* (eli yhteistä varautumisjärjestelyä). Valtioneuvoston selvityksessä *E 95/2017 vp* pankkiunionin loppuunsaattamisesta tarkennettiin, että valtioneuvosto arvioi konkreettisen ja selvästi todennetun riskien vähenemisen toteutumista yhtäältä pankkisektorin taseiden tosiasiallisen vahvistumisen, toisaalta pankkien riskeihin kohdistuvan sääntelyn vahvistumisen kautta. Mainitun selvityksen liitteessä 1 arvion keskeisinä kohteina esitettiin seuraavat:

1. Pankkien altistumat kotivaltion riskille. Pankkien vakavaraisuuden tulee kattaa niiden kotivaltion velanhoitokykyyn kohdistuvat tosiasialliset riskit. Riskin suuruus riippuu sekä pankin kotivaltioaltistuman koosta että kotivaltion maksukykyyn kohdistuvista riskeistä. Riskien vähenemistä arvioitaessa huomioidaan erityisesti seuraavat tekijät:

- Valtioriskin asianmukainen huomioiminen vakavaraisuussäätelyssä. Tämä voi toteutua esim. suuriin altistumiin kohdistuvilla rajoituksilla, valtoriskeihin kohdistuvien riskipanojen uudistamisella, tai vähimmäisomavaraisuusastetta kasvattamalla.
- Kotivaltioriskien aleneminen suhteessa pankkien oman pääoman määrään.

2. Järjestämättömistä luotoista koituvat riskit pankkien vakavaraisuudelle. Riskien vähenemistä arvioitaessa huomioidaan erityisesti seuraavat tekijät:

- Järjestämättömien luottojen määrä suhteessa luottokantaan.
- Järjestämättömien luottojen kirjauskäytäntöjen asianmukaisuus (IFRS 9).
- Järjestämättömien luottojen arvonalennus- ja varauskäytäntöjen asianmukaisuus.
- Järjestämättömien luottojen turvana olevien vakuuksien riittävyys ja tosiasiallinen käytettävyys.

3. Kriisinratkaisun toimintaedellytysten turvaaminen. Riskien vähenemistä arvioitaessa keskeisiä ovat mm. seuraavat tekijät:

- Lainsäädäntöön sisällytetään tappionsietokykyvaatimus ("MREL"), joka turvaa kriisinratkaisun edellytykset.
- Tappionsietokykyä koskevat säädökset on huomioitu pankkikohtaisissa vaatimuksissa ja pankit ovat kyseiset vaatimukset täyttäneet.

4. Muiden kriisiajan poikkeusoloihin liittyvien pankkisääntelyyn kohdistuvien lievennysten poistaminen. Näistä keskeisin on komission pankkitiedonannon (2013) valtioneuvoston päätöksen (2013) koskevan poikkeustilan kumoaminen.

Edellä mainittu ja mitä eduskunnan valiokunnat ovat aiemmin asiaan liittyen lausuneet (ks. *Eduskuntakäsittely*) ohjaavat valtioneuvoston riskien vähenemisarvion sisältöä. Lisäksi esitetään markkinadataa pankkien tilanteesta.

Pankkien altistumat kotivaltion riskille ovat edelleen merkittäviä. Euroopan pankkiviranomaisen (EBA) tuoreimman riskikatsauksen (*Risk Dashboard Q2 2020*) mukaan 20 jäsenvaltiolla on yli 50 prosenttia valtionlainasaamisistaan kotivaltiolleen (joko velkakirjaomistuksina tai suorina lainasaamisina). Alle 50 prosentin kotivaltio-osuus on seuraavilla jäsenvaltioilla: Belgia, Irlanti, Itävalta, Luxembourg, Saksa, Suomi, Slovenia ja Tanska. Kotivaltio-osuudet kasvoivat Euroopan talousalueella joulukuusta 2019 kesäkuuhun 2020 keskimäärin 44 prosentista 49 prosenttiin. Suhdelukuja vertailtaessa eri jäsenvaltioiden välillä tulee kuitenkin muistaa, että valtionlainasaamisten osuus pankkien taseiden kaikista varallisuuseristä vaihtelee maittain. Euromääräisesti valtionlainasaamisia (kaikilta jäsenvaltioilta) on eniten ranskalaisilla, italialaisilla, espanjalaisilla ja saksalaisilla pankeilla. Selvityksen liitteen *kuviossa 1* on listattu jäsenvaltioiden kaikki euromääräiset valtionlainasaamiset ja kotivaltion osuus niistä.

Valtioriskin huomioimisessa pankkien vakavaraisuussäätelyssä on käyty keskusteluja eri tasoilla viime vuosina, mutta säätelyssä ei ole tapahtunut muutoksia pois lukien eräät koronapandemiaan liittyvät väliaikaiset toimenpiteet (ks. lisää järjestämättömiä luottoja koskevasta jaksosta alempana). Erilaiset mallit esimerkiksi niin sanotuista suuriin altistumiin kohdistuvista rajoitteista (”keskittymärajoitteista”) tai valtioriskin huomioivista riskiperusteisista talletussuojamaksuista mahdolliseen yhteiseen talletussuojaan ovat jakaneet jäsenvaltioiden näkemyksiä. Valtioriskejä kohdellaan edelleen nollariskipainoisina pankkien vakavaraisuussäätelyssä.

Koronapandemian vaikutukset eivät odotettavasti ainakaan helpota valtoriskin sääntelyn mahdolliseen uudistamiseen liittyviä keskusteluja. Valtioriskin vakavaraisuuskohtelun muuttaminen tilanteessa, jossa jäsenvaltioiden velat ovat kasvaneet merkittävästi saattaisi olla rahoitusvakauden kannalta haasteellista. Kasvaneiden velkojen lisäksi pankkien ja jäsenvaltioiden välinen kohtalonyhteys on

todennäköisesti entisestään voimistunut, kun jäsenvaltioiden hallitukset ovat myöntäneet takauksia, jotta pankit voisivat jatkaa talouden luottottamista. Selvityksen liitteen *kuviossa 2* on lyhyt aikasarja, jonka mukaan pankkien valtionlainasaamiset suhteessa kaikkiin saamisiin ovat pysyneet kutakuinkin samana tai hieman kasvaneet (pl. Suomi) viimeisen kahden vuoden aikana.

Pankkien keskimääräinen omavaraisuusaste vuoden 2016 lopulla vuoden 2020 toiseen vuosineljännekseseen verrattuna on pysynyt melko vakaana. Selvityksen *kuviossa 3* esitetään 16 jäsenvaltion pankkien keskimääräiset omavaraisuusasteet kumpanakin ajankohtana. Viidellä jäsenvaltiolla pankkien keskimääräinen omavaraisuusaste on kutakuinkin sama molempina ajankohtina, viidellä puolestaan parempi ja kuudella heikompi. Keskimääräinen omavaraisuusaste on heikentynyt eniten Kyproksen ja Kreikan pankeilla. Myös Suomessa pankkien keskimääräinen omavaraisuusaste on alhaisempi jälkimmäisenä ajankohtana. Muun muassa Virossa, Italiassa ja Belgiassa pankkien keskimääräinen omavaraisuusaste on parantunut. Pankkien omavaraisuusasteen keskiarvo EU:ssa vuoden 2020 toisella vuosineljänneksellä oli 5,5 prosenttia. Heikoimman omavaraisuusasteen omaavien pankkien neljänneksessä on eniten saksalaispankkeja (ks. *kuvio 4*). Sääntelyn osalta pankkien omavaraisuusasteeseen on tulossa sitova 3 % vähimmäistaso vakavaraisuusasetuksen muutosasetuksen¹ myötä.

Yhteenvetona valtioriskeistä voidaan todeta, että tilanne ei ole oleellisesti parantunut viimeisten vuosien aikana sääntelyn vahvistumisen näkökulmasta tai taseiden tosiasiallisen vahvistumisen näkökulmasta. Koronan vaikutus voidaan arvioida riskejä entisestään kasvattavaksi.

Järjestämättömien luottojen osuus suhteessa luottokantaan on laskenut trendinomaisesti useissa Euroopan maissa (ks. *kuvio 8*), joskin suhdeluvuissa on silti edelleen merkittäviä eroja eri jäsenvaltioiden välillä ja myös luottokantojen kasvuvauhti voi vaihdella jäsenvaltioittain. Järjestämättömien luottojen määrä pankkien koko taseeseen nähden on korkein Kreikassa, Kyproksella ja Bulgariassa (*kuvio 5*) ja otoksen jakauman heikoimmassa neljänneksessä esiintyy enimmäkseen Etelä-Euroopan pankeja (*kuvio 6*). Järjestämättömät luotot laskivat pankkiunionissa euromääräisesti finanssikriisin jälkeisestä noin 1000 miljardin euron määrästä noin 500 miljardiin euroon vuoden 2019 loppuun mennessä.

Koronapandemian myötä edellä mainittu hyvä kehitys todennäköisesti kääntyy huonompaan suuntaan. Euroopan keskuspankki pankkivalvojana on myöntänyt pankeille väliaikaisia joustoja järjestämättömien luottojen hallintaan, mm. luottotappioiden varauskäytännöissä ja luottojen luokittelukäytännöissä. Näiden toimien tarkoituksena oli tukea kansallisten lainatakauksien ja lainoihin liittyvien maksuvapaaohjelmien (*moratorium*) toimeenpanoa. EKP pankkivalvojana on arvioinut, että heikossa skenaariossa järjestämättömien luottojen määrä koronapandemian seurauksena saattaisi nousta noin 1400 miljardiin euroon ja pienentää keskimäärin pankkien CET1 suhdelukua 5,7 prosenttiyksikköä².

Luottotappiovarausten kattavuus järjestämättömissä luotoissa vaihtelee jäsenvaltioittain (*kuvio 7*). Keskimäärin luottotappiovaraukset kattavat järjestämättömistä luotoista 41 prosenttia Euroopan talousalueella, ja siten kattamattomien järjestämättömien luottojen osuus on 59 prosenttia, joka on euromääräisesti noin 325 miljardia euroa. Luottotappiovarausten kattavuuden suora vertailu jäsenvaltioiden välillä on kuitenkin hankalaa, sillä se edellyttäisi tarkkaa tuntemusta mm. kunkin jäsenvaltion luottokannan uusiutumistahdista ja luottoihin liittyvistä vakuuskäytännöistä.

Kesäkuussa 2020 pankkien vakavaraisuusasetukseen tehtiin useita kevennyksiä luotonannon tukemiseksi koronapandemian aiheuttamassa laskusuhdanteessa³. Kaikki kevennykset eivät ole

¹ (EU) 2019/876 ("CRR2")

² Lähde: https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2020/html/ssm.sp201001_1~ef618a5a36.en.html

³ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2020/873 asetusten (EU) N:o 575/2013 ja (EU) 2019/876 muuttamisesta

väliaikaisia tai suoraan pandemian vaikutuksiin kohdistettuja. Suurin osa kevennyksistä kestää kahdesta viiteen vuoteen. Kevennyksillä muun muassa jatkettiin luottotappioiden kirjaamiseen liittyvän IFRS9-tilinpäätösstandardin siirtymäaikaa pankkien vakavaraisuuslaskennassa, mitätöitiin väliaikaisesti valtionvelan käyvän arvon vaihteluiden vaikutuksia pankkien omiin varoihin, jatkettiin euroalueen ulkopuolisten jäsenvaltioiden euromääräisten valtionvelkakirjojen nollariskipainojen soveltamista ja kevennettiin pysyvästi julkisen takauksen omaavien ongelmaluottojen vakavaraisuuskohtelua. Suomi ei voinut hyväksyä neuvottelulopputulosta ja äänesti neuvostossa tyhjää lausuman kanssa.⁴ Lisäksi pandemiatilanteen johdosta eurooppalaiset valvojat ovat antaneet useita tilapäisiksi tarkoitettuja kevyempiä tulkintoja muun muassa luottotappioiden kirjaustavoista ja lyhennysjoustojen tulkinnoista ongelmaluottojen yhteydessä. Kaikki nämä huojennukset yhdessä voivat johtaa siihen, että vakavaraisuusluvut antavat liian optimistisen kuvan luottolaitosten tilasta muutaman vuoden ajan. Lisäksi neuvostossa ja Euroopan parlamentissa käsitellään parhaillaan komission pandemiatilanteen varjolla antamaa ehdotusta eräiden arvopaperistamisjärjestelyiden vakavaraisuusvaatimusten keventämiseksi.⁵

Yhteenvetona järjestämättömistä luotoista voidaan todeta, että niiden määrässä finanssikriisin jälkeen on ollut positiivista kehitystä, mutta jäsenvaltiokohtaiset erot ovat edelleen huomattavia. Koronapandemian vaikutukset odotettavasti kääntävät aiemman hyvän kehityksen suunnan. Lisäksi laajojen moratorio- ja lyhennysvapaaohjelmien myötä on epäselvää kuinka tarkka ja ajankohtainen kuva valvojilla on pankkien tosiasiallisesta taloudellisesta asemasta ja pankeilla itsellään edelleen omista velallisistaan.

Kriisinratkaisun toimintaedellytysten turvaaminen on kehittynyt seuraavasti. Pankeille asetettavia tappionsietokykyvaatimuksia tai omien varojen ja hyväksyttävien velkojen vähimmäisvaatimuksia (*Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities*, ns. MREL-vaatimus) täsmennettiin 20.5.2019 annetulla muutosdirektiivillä.⁶ MREL-vaatimuksen tarkoituksena on varmistaa, että pankeilla on riittävästi omia varoja ja sellaisia velkainstrumentteja, joita voidaan kriisinratkaisutilanteessa joko muuntaa uudeksi pääomaksi tai kirjata alas kriisihallintoon asetettavan pankin toiminnan uudelleen järjestämiseksi ja tappioiden kattamiseksi. Täsmennetyt lainsäädännön mukaan MREL-vaatimukset on täytettävä kokonaan tai osittain tätä tarkoitusta varten liikkeeseen lasketuilla, maksunsaantijärjestykseltään alisteisilla velkakirjoilla.

MREL-vaatimusten osalta on huomioitava, että uuden elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin täytäntöönpanolle asetettu määräaika päättyy vasta 28.12.2020. Uusi direktiivi sisältää lisäksi siirtymäaikoja pankeille MREL-vaatimusten täyttämiseksi pankin koosta riippuen 1.1.2022 tai 1.1.2024 asti ja tietyin edellytyksin jopa tätä myöhemmin. SRB on ilmoittanut huomioivansa täsmennetyt sääntelyn vaikutukset vaihteittain vuoden 2024 alkuun mennessä. Niille pankeille, joilla ei ole toistaiseksi taseissaan riittäviä MREL-puskureita, asetetaan sitova välitavoite, joka niiden tulee täyttää 1.1.2022⁷ mennessä ja lopullinen sitova tavoite, joka tulee täyttää 1.1.2024 mennessä. SRB on ilmoittanut huomioivansa päätöksissään sääntelyn asettamat määrälliset ja laadulliset sitovuustasot toisistaan erillään. Uuden sääntelyn tulkinnasta on lisäksi erimielisyyttä komission, jäsenvaltioiden ja kriisinratkaisuviranomaisten kesken.⁸

tiettyjen covid-19-pandemian vuoksi tehtävien mukautusten osalta (ns. ”CRR quick fix”). (U 17/2020 vp ja UJ 13/2020 vp)

⁴ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9075-2020-INIT/fi/pdf>

⁵ U 46/2020 vp

⁶ MREL-vaatimuksesta säädettiin elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivissä 2014/59/EU (”BRRD”), jota on muutettu 20.5.2019 annetulla direktiivillä (EU) 2019/879 (”BRRD2”). Vaatimuksista ja niiden kansallisesta täytäntöönpanosta, ks. tarkemmin HE 171/2020 vp.

⁷ Instituutioiden riskiarvion mukaan sitova välitavoite asetetaan kaikille pankeille vasta 1.1.2022 alkaen.

⁸ Komissio on aiemmissa tulkintalunoksissaan mm. katsonut, että kriisinratkaisuviranomaiset eivät voisi edellyttää laitokselta, että sen tulisi täyttää MREL-vaatimus ennen 1.1.2024. Siirtymäaika ei näin ollen ollen komission alustavan näkemyksen mukaan voisi päättyä suurimman osan laitoksista osalta ennen 1.1.2024. Muutosdirektiivin tulkintaa koskeva Euroopan pankkiviranomaisen (EBA) ns. Q&A on edelleen kesken.

Kynnys kriisinratkaisulainsäädännön soveltamiseen pankkiunionissa on osoittautunut käytännössä korkeaksi. SRB on asettanut vaikeuksiin ajautuneen pankin kriisihallintoon vain yhdessä tapauksessa ja toimet ovat siten jääneet kansallisesti harkittaviksi. Useimmissa tapauksissa jäsenvaltiot ovat päättäneet myöntää julkista pankkitukea tilanteiden ratkaisemiseksi. Komissio on 19.10.2020 julkaisemassaan vuoden 2021 työohjelmassa ilmoittanut, että kriisinratkaisu- ja talletussuojasääntelyyn liittyen tullaan antamaan uusi lainsäädäntöehdotus vuoden 2021 viimeisellä vuosineljänneksellä.

Yhteenvedona voidaan todeta, että sääntely kriisinratkaisun toimintaedellytysten turvaamiseksi on EU-tasolla osin vielä panematta kansallisesti täytäntöön, tulkinallisesti jossain määrin epäselvässä tilassa ja mahdollisesti muuttumassa lähitulevaisuudessa. MREL-vaatimusten täyttämisen osalta siirtymäajat ylläpitävät edelleen pelikentän epätasaisuutta odotettavasti joitakin vuosia.

Muiden kriisiajan poikkeusoloihin liittyvien pankkisääntelyyn kohdistuvien lievennysten poistamisen osalta komissio on pitänyt voimassa vuonna 2013 antamansa arvion, että rahoitussektorin hauraus ja keskeneräinen siirtymä uuteen kriisinratkaisulainsäädäntöön mahdollistavat poikkeuksellisen julkisen tuen myöntämisen vaikeuksiin ajautuneille pankeille jäsenvaltioiden taloudessa ilmenevän vakava häiriön korjaamiseksi. Tällä perusteella sovellettavat valtioneuvoston päätökset (ns. pankkitiedonanto⁹) mahdollistavat poikkeamisen nykyisen kriisinratkaisulainsäädännön kattavasta sijoittajanvastuun (ns. *bail-in*) periaatteesta.

Muiden kriisiajan poikkeusoloihin liittyvien pankkisääntelyyn kohdistuvien lievennysten poistamisen ja erityisesti valtioneuvoston päätöksen kumoamisen osalta ei ole saavutettu edistystä. Komissio on ilmoittanut tarkistavansa pankkitiedonantoa, mutta vasta koronapandemian jälkeen ja viimeistään vuoteen 2023 mennessä.

Markkinadataa pankkien tilanteesta

Yleiseurooppalainen *Stoxx 600* osakeindeksi ja sen rahoitusalan alaindeksi kehittyivät yhtenäisesti 1980-luvun lopulta aina globaaliin finanssikriisiin saakka. Finanssikriisin jälkeen kehitys eriytyi ja se on jatkunut eriytyneenä tähän päivään saakka. Mainittu alaindeksi kävi syksyn 2020 aikana historiallisen alhaisella tasolla (*kuvio 9*).

Pankkien osakekurssit ovat laskeneet pelkästään tämän vuoden aikana useita kymmeniä prosentteja Euroopassa, joskin pohjoismaisten pankkien kehitys on ollut parempaa. Pankkien markkina-arvot suhteessa kirjanpitoarvoon (*Price-To-Book value, PTB*) ovat reilusti alle yhden muutamia pohjoismaisia poikkeuksia lukuun ottamatta (ks. *taulukko 1*). Alle yhden PTB-suhdeluku tarkoittaa käytännössä sitä, että markkinat katsovat pankin taseen kirjanpitoarvon (eli pankin varallisuuserien arvostuksen) kirjanpidossa liian korkeaksi.

Instituutioiden riskien vähenemisarvio

Euroryhmän sihteeristö toimitti jäsenvaltioille 6.11.2020 instituutioiden tekemän riskien vähenemisarvion. Arvio on järjestyksessään seitsemäs riskien vähenemiseen liittyvien indikaattoreiden seurantaraportti, ja se on laajempi versio aiemmista seurantaraporteista sekä nimenomaisesti laadittu varautumisjärjestelyä koskevan poliittisen päätöksenteon tueksi. Arvio liitteineen on yli 100 sivua ja tässä valtioneuvoston selvityksessä tiivistetään ainoastaan sen keskeinen sisältö. Kyseinen arvio (tai seurantaraportti) julkaistaan odotettavasti euroryhmän kokouksen yhteydessä 30.11.2020.

Arviossa esitetään pankkiunioniin kuuluvien pankkien (pl. Bulgaria ja Kroatia) viime vuosien kehitys järjestämättömien luottojen, tappionsietokykykypuskureiden (MREL), vakavaraisuusaseman,

⁹ 2013/C 216/01

vähimmäisomavaraisuusasteen ja maksuvalmiuteen liittyvien tunnuslukujen osalta. Arviossa ei juurikaan esitetä pankkikohtaista dataa vaan tarkastelua suoritetaan pääosin yhteenlaskettuna ja kvartiili-jaottelulla, mutta arviossa tuodaan kuitenkin jäsenvaltiokohtaisia eroja selkeästi esille.

Järjestämättömiä luottoja arvioidaan bruttomääräisesti 5 prosentin viitearvoa ja nettomääräisesti 2,5 prosentin viitearvoa vastaan, kun taas MREL-vaatimusten kehitystä arvioidaan tilastollista viitearvoa vastaan¹⁰. Lisäksi arvio erittelee kaksi ajanjaksoa sikäli kuin on tarpeen: ajanjakso vuoden 2019 viimeiseen vuosineljännekseseen (ns. *"legacy-position"*) saakka ja ajanjakso koronapandemian alkamisen jälkeen (*"Q2 2020 position"*).

Instituutioiden arvion johtopäätös on, että kaikki riskien vähenemiseen liittyvät indikaattorit ovat kehittyneet suotuisasti tarkastelujaksolla. Järjestämättömät luotot ovat vähentyneet sekä netto- että bruttomääräisesti ja alittavat painotetulla keskiarvolla ja mediaanilla mitattuna niille asetetut viitearvot (5 % ja 2,5 %) sekä vuoden 2019 viimeisellä vuosineljänneksellä että tämän vuoden toisella vuosineljänneksellä. Lisäksi MREL-kelpoiset tase-erät kasvoivat samalla kun keskimääräiset MREL-tavoitteet kasvoivat ja MREL-vajeet laskivat merkittävästi tultaessa vuoden 2019 viimeiselle vuosineljännekselle. Johtopäätöksenä todetaan kuitenkin myös, että näkymät eteenpäin ovat kasvavan epävarmuuden alla, mutta korjaavia toimenpiteitä on tekeillä eri tasoilla ja viranomaisten toimesta.

Instituutioiden arvion keskeiset tulokset on koottu alla olevaan taulukkoon

Järjestämättömät (NPL)	luotot
	Järjestämättömien luottojen suhde pankkiunionin merkittävien pankkien osalta laski 4,6 prosenttiyksikköä vuoden 2014 viimeisestä vuosineljänneksestä 3,2 prosenttiin vuoden 2019 viimeisellä vuosineljänneksellä. Suhdeluku on <i>painotettu keskiarvo</i> ja bruttomääräinen. Samalla aikavälillä järjestämättömät luotot laskivat euromääräisesti noin 1000 miljardista 506 miljardiin. Vuoden 2019 viimeisen vuosineljänneksen nettomääräinen (varaukset huomioiva) järjestämättömien luottojen suhdeluku oli keskiarvoltaan 1,8 prosenttia mediaanin ollessa 1,4 prosenttia. Se neljännes pankeista, joilla NPL-suhde on kaikista korkein, vähensi bruttomääräisesti suhdelukua mainitulla ajanjaksolla 18,6 prosenttiyksikköä ja nettomääräisesti 12,8 prosenttiyksikköä (painotettu keskiarvo). Brutto- ja nettomääräinen suhdeluku vuoden 2019 viimeisellä vuosineljänneksellä oli mainitulla neljänneksellä 9,1 prosenttia ja 5,9 prosenttia. Neljällä jäsenvaltiolla järjestämättömien luottojen suhde ylitti sekä brutto- että nettomääräisen viitearvon (eli 5 % ja 2,5 %) vuoden 2019 viimeisellä vuosineljänneksellä. Jäsenvaltiot ovat Kreikka (35,2 % ja 23,3 %), Kypros (16,9 % ja 9,4 %), Portugali (7,2 % ja 3,5 %) ja Italia (6,7 % ja 3,2 %). Vuoden 2020 toisella vuosineljänneksellä mainituilla neljällä jäsenvaltiolla suhdeluvut paranivat jäaden kuitenkin edelleen viitearvojen yläpuolelle. Koronapandemian vaikutus ei myöskään vielä näy kuin osittain kevään 2020 lukemissa (huomioiden myös järjestämättömiin luottoihin liittyvät helpottavat toimenpiteet) ja myös kasvaneet käteisvarat ovat

¹⁰ Viitearvot tulevat joulukuussa 2018 euroryhmässä hyväksytystä varautumisjärjestelyä koskevasta yhteisymmärrysasiakirjasta: https://www.consilium.europa.eu/media/37268/tor-backstop_041218_final_clean.pdf

	saattaneet vaikuttaa suhdelukuihin niitä laskevasti. Jo tähän mennessä tehtyjen korjaavien toimenpiteiden osalta arviossa mainitaan, että EKP on pyytänyt korkeimmat NPL suhdeluvut (> 5 % brutto) omaavilta pankeilta suunnitelmia kuinka ne vähentävät niitä keskipitkällä aikavälillä. Vuoden 2019 viimeisellä vuosineljänneksellä, EKP arvioi, että keskimäärin pankit ovat noudattaneet tai ylittäneet suunnitelmiensa tavoitteet. Jäsenvaltio-tasolla tarkasteltuna, useat jäsenvaltiot ovat onnistuneet vähentämään järjestämättömiä luottoja joko myymällä, omaisuudenhoitoyhtiön avulla tai maksurästien hallintaa kehittämällä. Arvion mukaan noin 7 prosenttia (tai 1000 miljardia euroa) kaikista pankkiunionin merkittävien pankkien luotoista nauttii tällä hetkellä jonkinlaisesta koronapandemiaan liittyvästä helpotustoimesta, kuten <i>moratoriosta</i>, muusta lainanhoitojoustosta (<i>forbearance</i>) tai takauksesta. Arviossa kuitenkin todetaan, että on hankala arvioida, kuinka suuri osa luotoista lopulta muuttuu tulevaisuudessa järjestämättömiksi.
Tappionsietokykykypuskurit (MREL)	Keskimääräinen MREL-vaje laski vuoden 2018 viimeisestä vuosineljänneksestä 0,8 prosenttiyksikköä 1,0 prosenttiin vuoden 2019 viimeisellä vuosineljänneksellä, laskettuna pankkien kokonaisriskiasemasta (<i>Total Risk Exposure Amount, TREA</i>). Euromääräisesti MREL-vaje oli vuoden 2019 viimeisellä vuosineljänneksellä 74 miljardia euroa. MREL-kelpoisten tase-erien määrä kasvoi mainitulla aikavälillä enemmän kuin yhteenlaskettu euromääräinen MREL-tavoite nousi. Myöskin, melkein kaikissa jäsenvaltioissa pankeilla oli MREL-vajeita, mutta laskevin trendein vuoteen 2018 verrattuna. Keskimääräinen vaje oli korkeampi kuin 5 % (viitearvo esimerkinomaisesti) Kyproksella, Kreikassa ja Portugalissa. Sen neljänneksen pankkien, joilla MREL-vaje on kaikista suurin, painotettu keskimääräinen MREL-vaje vuoden 2019 viimeisellä vuosineljänneksellä oli 7,9 % (kehittyen kutakuinkin tasaisesti vuoden 2017 lopusta), kun taas loppuosalla (75 %) vaje laski 0,5 prosenttiyksikköä vuoden 2017 ensimmäiseltä vuosineljännekseltä 0,5 prosenttiin vuoden 2019 viimeisellä vuosineljänneksellä. Vuoden 2020 toisella vuosineljänneksellä keskimääräinen yhteenlaskettu MREL-vaje nousi 2 prosenttiin ja euromääräisesti 146,5 miljardiin euroon, mikä selittyy pääosin pankkien omien varojen ja velkojen (TLOF) kasvaessa n. 10 % johtuen mm. pankkien osallistumisesta EKP:n jälleenrahoitusoperaatioihin koronapandemian vuoksi. Arvion mukaan MREL indikaattorien kehittyminen uuden elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin ja koronapandemian myötä on kokonaisuudessaan epävarmaa, sillä koronapandemia muuttaa mahdollisesti merkittävästi MREL

	laskennassa käytettävien indikaattoreiden metriikkaa (TREA ja TLOF).
Vakavaraisuusasema	Pankkien keskimääräinen ydinvakavaraisuutta kuvaava CET1-suhdeluku parani 3,7 prosenttiyksikköä vuoden 2014 viimeiseltä vuosineljännekseltä 14,6 prosenttiin vuoden 2019 viimeisellä vuosineljänneksellä. Vuoden 2020 toisella vuosineljänneksellä CET1-suhdeluku oli heikentynyt 0,1 prosenttiyksikköä 14,5 prosenttiin (tähän on vaikuttanut oletettavasti muuttunut riskiympäristö ja ”CRR quick-fix”(ks. alaviite 3)).
Omavaraisuusaste (Leverage Ratio)	Pankit ovat parantaneet omavaraisuusastettaan (ts. vähentäneet velkavipuaan) keskimäärin 1,6 prosenttiyksikköä vuoden 2014 viimeiseltä vuosineljännekseltä 5,6 prosenttiin vuoden 2019 viimeisellä vuosineljänneksellä. Tultaessa vuoden 2020 toiseen vuosineljännekseen omavaraisuusaste on hieman heikentynyt, ollen 5,2 prosenttia. Tämä ylittää kuitenkin pian voimaan astuvan 3 prosentin vähimmäisomavaraisuusasteen.
Maksuvalmiusvaatimus ja pysyvän varainhankinnan vaatimus	Pankkien maksuvalmiusvaatimuksen (LCR) ja pysyvän varainhankinnan vaatimuksen (NSFR) tunnusluvut kehittyivät suotuisasti vuoden 2014 viimeiseltä vuosineljännekseltä vuoden 2019 viimeiseen vuosineljännekseen. Molemmat ylittivät kumpaankin liittyvän 100 % vähimmäisvaatimuksen vuoden 2019 viimeisellä vuosineljänneksellä (145,9 % ja 113,6 %). Vuoden 2020 toiseen vuosineljännekseen lukemat paranivat ollen 165,5 % ja 118,6 % mihin vaikutti erityisesti koronapandemiaan liittyvät rahapoliittiset toimet.

Huomioita riskien vähenemisestä ja mahdollisista korjaavista toimenpiteistä

On huomattava, että valtioneuvoston omassa riskien vähenemisarviossa ja instituutioiden riskien vähenemisarviossa mitataan osittain eri asioita. Molemmat arviot tunnistavat positiivisen kehityksen järjestämättömissä luotoissa ennen koronapandemian alkua ja molemmissa arvioissa tuodaan esiin koronapandemian myötä muuttunut tilanne ja sen tuoma epävarmuus mm. pankkien luottoriskiasemaan. Myös tässä selvityksessä aiemmin esitetty markkinadata (mm. PTB) tukee näkemystä siitä, että pankkisektoriin liittyy tällä hetkellä poikkeuksellisen suurta epävarmuutta tulevista näkymistä ja riskit painottuvat alasuuntaisesti. Siten päätöstä varautumisjärjestelyn aikaistetusta käyttöönotosta ja vakauseräsuja koskevan sopimuksen muuttamisesta ei voi tehdä puhtaasti riskien vähenemisen perusteella, vaan positiivinen päätös edellyttäisi myös muuta poliittista kokonaisharkintaa.

Varautumisjärjestelyyn liittyvissä neuvotteluissa on käynnissä myös keskusteluja mahdollisista korjaavista toimenpiteistä ensi vuoden aikana riskien vähenemisessä havaittujen puutteiden paikkaamiseksi ja riskien vähenemisen edistämiseksi. Suomi on pyrkinyt teknisissä neuvotteluissa ajamaan mahdollisimman vaikuttavia toimenpiteitä, kuten kattavaa tase-tarkastelua tai pankkien kriisinratkaisukelpoisuuden edellytysten (ns. *resolvability*) arviointia SRB:n toimivaltaan kuuluville pankeille (eli kaikista isoimmille). Tällä hetkellä on kuitenkin vielä epävarmaa, kuinka vaikuttaviksi korjaavat toimenpiteet muodostuvat. Iso joukko jäsenvaltioita ja instituutiot vaikuttaisivat tyytyvän kevyempiin lähinnä yksittäisiin pankkeihin keskittyviin korjaaviin toimenpiteisiin.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Vaatus instituutioiden riskien vähenemisarviosta ennen päätöksiä varautumisjärjestelyn aikaistetusta käyttöönotosta ja vakaussmaksuja koskevan sopimuksen muuttamisesta on jäsenvaltioiden välisten poliittisten ja teknisten neuvottelujen tulos eikä riskien vähenemisarviolle itsessään ole varsinaista EU:n oikeuden mukaista oikeusperustaa. Marraskuun euroryhmän mahdolliset päätökset ovat luonteeltaan poliittisia ja ne sitovat jäsenvaltioita ainoastaan poliittisesti, mutta eivät itsessään vielä juridisesti.

Sopimus Euroopan vakaussmekanismin perustamisesta ja vakaussmaksuja koskeva sopimus ovat keskeiset varautumisjärjestelyn toteuttamiseen liittyvät oikeudelliset instrumentit. Niihin liittyvistä sopimusmuutosneuvotteluista ja muutossopimuksista on annettu valtioneuvoston selvityksiä ja kirjelmiä. Muutosten voimaansaattaminen edellyttää vielä valtiosopimuksille tyypilliset allekirjoitus- ja ratifiointimenettelyt. Lisäksi EVM-sopimuksen ratifiointin jälkeen mm. EVM:n liitelakeihin ja ohjeisiin tehtävät muutokset sekä varautumisjärjestelyn perustaminen edellyttävät vielä päätöksiä EVM:n hallintoelimissä ennen kuin varautumisjärjestely voidaan tosiasiallisesti ottaa käyttöön.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamentilla ei ole roolia kyseessä olevassa asiassa.

Kansallinen valmistelu

E-kirje on valmisteltu valtiovarainministeriön rahoitusmarkkinaosastolla ja se on käsitelty EU-ministerivaliokunnassa 13.11.2020.

Eduskuntakäsittely

Suuri valiokunta on EMU:n kehittämistä ja pankkiunionin loppuunsaattamista koskevassa lausunnossaan *SuVL 9/2017 vp* pyytänyt valtioneuvostoa ottamaan pankkiunionin osalta huomioon, että uudistuksissa keskitytään ensisijaisesti pankkisektorin riskejä vähentäviin ja tasaaviin toimenpiteisiin. Edelleen mainitun lausunnon mukaan erityisesti pankkien vakavaraisuussäätelyä tulisi muuttaa valtoriskien osalta paremmin todellisia riskejä vastaavaksi.

Varautumisjärjestelyn aikaistettuun käyttöönottoon ja vakaussmaksuja koskevan sopimuksen muuttamiseen liittyvässä lausunnossaan (*SuVL 1/2020 vp*) suuri valiokunta pitää perusteltuna valtioneuvoston toimintalinjaa siitä, että lopullinen kanta varautumisjärjestelyn aikaistettuun käyttöönottoon muodostetaan Euroopan komission, yhteisen kriisinratkaisuneuvoston ja Euroopan keskuspankin tekemän pankkisektorin riskien vähenemisarvion ja Suomen oman itsenäisen riskien vähenemisarvion perusteella. Lisäksi suuri valiokunta on katsonut, että aikaistetun käyttöönoton tapauksessa vakaussmaksuja koskevaan valtiosopimukseen voidaan tehdä rajattuja muutoksia sekä painottanut erikoisvaliokuntien lausunnoissa esittämiä näkökohtia yhtyessään valtioneuvoston kantaan.

Perustuslakivaliokunta on todennut, ettei erityistä Suomen täysivaltaisuuteen ja eduskunnan budjettivaltaan liittyvää perustuslaillista estettä yhteisen varautumisjärjestelyn aikaistetulle käyttöönotolle ja [vakaussmaksuja koskevan] valtiosopimuksen muuttamiselle riskien vähenemistä koskevan arvion pohjalta näyttäisi olevan. Perustuslakivaliokunnan mukaan valiokunnan aikaisemman käytännön mukaisista käsittelyn lähtökohdista keskeiseksi nousee kuitenkin myös mahdollisimman kattavan ja ensisijaisen sijoittajanvastuun toteutuminen sekä se, että pankit vähentävät ja yhdenmukaistavat riskitasojaan yhteisen pankkiunionin edellyttämälle tasolle. (*PeVL 19/2020 vp*, *PeVL 5/2020 vp* ja *PeVL 14/2019 vp*).

Perustuslakivaliokunta on katsonut [vakaumaksuja koskevan] sopimusmuutoksen luovan oikeudelliset puitteet varautumisjärjestelyn aikaistetulle käyttöönotolle, mutta sen varsinainen käyttöönotto edellyttää arviota riskien riittävästä vähenemisestä. Tämän riskiarvioinnin osalta valiokunta katsoi lausunnossaan *PeVL 14/2019 vp* (viitaten myös valtiovarainvaliokunnan lausuntoon *VaVL 3/2019 vp*), että sääntelyn eteneminen ei yksin riitä; tarvitaan myös näyttöä pankkien taseiden korjaantumisesta. Edelleen lausunnon mukaan EU-tasoisien riskiarvioinnin lisäksi Suomen tulee kyetä arvioimaan riskien vähenemistä myös itsenäisesti ja harkita varautumisjärjestelmän aikaistamista vasta tältä pohjalta. Riskien vähenemisen tulee olla todellista ja kokonaisuuden kannalta riittävää (*PeVL 14/2019 vp*). Muutossopimuksen luonnoksen 5 artiklan mukaan keskeinen tekijä olisi sopimuspuolten päätös riskien vähenemisen riittävästä edistyksestä. (*PeVL 19/2020 vp*).

Lisäksi perustuslakivaliokunta katsoo lausunnossaan *PeVL 19/2020 vp*, että eduskunnan budjettivallan kannalta vakaumaksuja koskevan sopimuksen muutosehdotuksia on tarkasteltu perustuslain kannalta asianmukaisella tarkkuudella. Lisäksi perustuslakivaliokunta noteeraa toimintaympäristön muuttuneen perustavanlaatuisella tavalla sen jälkeen, kun valiokunta oli käsitellyt asiaa aiemmin E-kirjelmän muodossa ja toteaa myöskin, että Euroopan vakausmekanismiin perustetulla pandemiaturvakäytännöllä (*Pandemic Crisis Support, PCS-väline*) ja siihen liittyvällä talouspoliittisella ehdollisuudella on vaikutusta valiokunnan aikaisempiin kannanottoihin, joissa valiokunta on korostanut, etteivät EVM-sopimuksen muutokset saa lisätä Suomen rahoitusvastuuta EVM-sopimuksen enimmäismäärästä (*PeVL 1/2019 vp*). (*PeVL 19/2020 vp*).

Talousvaliokunta on puolestaan katsonut, että pankeilta kerätty kriisinratkaisurahasto ja sen viimesijaisena tukena oleva varautumisjärjestely ovat tärkeitä osia pankkiunionin viimeistelytyössä. Vaikka yhteisvastuun mahdollinen aikaistaminen ja lisääminen voivat johtaa siihen, että suomalaiset luottolaitokset kantavat tilapäisesti vastuuta jossain toisessa valtiossa toteutuvan kriisin kustannuksista, on tämän vastapainona talousvaliokunnan mukaan se, että myös Suomessa tapahtuvaan kriisinratkaisuun olisi käytettävissä nykyistä enemmän rahoitusta. Järjestely heikentää myös pankkien ja niiden kotivaltioiden välistä suoraa kohtalonyhteyttä, mitä on pidetty keskeisenä elementtinä rahoitus- ja makrovakauksien turvaamisessa. Talousvaliokunta huomauttaa lisäksi, että mitä lähempänä ollaan siirtymäkauden loppua, sitä pienemmiksi yhteisvastuun aikaistamisen vaikutukset jäävät. Talousvaliokunta on lisäksi puoltanut valtioneuvoston (varautumisjärjestelyn aikaistettua käyttöönottoa ja vakaumaksuja koskevan sopimuksen muuttamiseen liittyvää) kantaa pitäen tärkeänä varaumaa, jonka mukaan Suomi muodostaa lopullisen kantansa varautumisjärjestelyn aikaistettuun käyttöönottoon eurooppalaisten instituutioiden tekemän pankkisektorin riskien vähenemisarvion ja Suomen oman itsenäisen riskien vähenemisarvionsa perusteella. Varauma heijastelee talousvaliokunnan mukaan sitä periaatetta, että Suomi on valmis yhteisvastuuta merkitseviin ratkaisuihin vasta, kun eurooppalaista pankkisektoria on kansallisin ja toimialan omin toimin tervehdytetty siten, että yhteisvastuun voimaantullessa vastuun jakamisen lähtökohdat ovat tasapuoliset. (*TaVL 4/2020 vp*).

U 15/2020 vp käsittelyn yhteydessä talousvaliokunta katsoi, että vallitsevissa olosuhteissa on tärkeää huomata, että myöhemmin tehtävässä riskien vähenemisarviossa eivät todennäköisesti vielä näy viruksen tartuntatilanteen ja sen rajoitustoimien aiheuttamat luottotappiot. Edelleen valiokunta totesi olevan kuitenkin selvää, että markkinariskit ovat jo siihen mennessä kasvaneet ja riskillisten erien määrä taseissa lisääntynyt. Lisäksi talousvaliokunta on kiinnittänyt huomiota myös asiantuntijakuulemisessa esiin tuotuun huoleen, jonka mukaan kaikille pankkiunionin alueella toimiville laitoksille ei ole vielä asetettu MREL-vaateita, jotka olisivat kuitenkin keskeinen elementti riskien vähentämisessä. Perustuslakivaliokunnan tavoin, talousvaliokunta noteerasi perustavanlaatuisella tavalla muuttuneen toimintaympäristön sen jälkeen, kun valiokunta oli käsitellyt asiaa E-kirjelmän muodossa. Päätelmänään talousvaliokunta toteaa lausunnossaan, että Euroopan vakaus ja kestävä kasvu on myös Suomen etu, jonka vuoksi talousvaliokunta puoltaa kirjelmässä kuvattuja EU-valtioiden keskinäistä solidaarisuutta ilmentäviä ratkaisuja. Valiokunnan mukaan Suomen on osallistumisen ehtona kuitenkin edellytettävä yhteisvastuullisen järjestelmän osallistujilta

ennakollista, johdonmukaista ja uskottavaa toimintaa talouden tervehdyttämiseksi niiltä osin kuin se on tarpeen järjestelmän tasapuolisten lähtökohtien turvaamiseksi. (*TaVL 13/2020 vp*).

Valtiovarainvaliokunta on kiinnittänyt huomiota Suomen pankkisektorin mittavaan kokoon suhteessa maamme bruttokansantuotteeseen sekä talouteen liittyviin epävarmuustekijöihin. Valtiovarainvaliokunta on katsonut, että nämä seikat puoltavat yhteisen varautumisjärjestelyn aikaistettua käyttöönottoa edellyttäen, että riskiarvio antaa siihen realistiset mahdollisuudet. Valtiovarainvaliokunta on painottanut sen lisäksi, että Suomen budjettisuvereniteetin kannalta on tärkeää huolehtia kriisinratkaisun keskeisten periaatteiden toimeenpanosta varmistamalla kattavan ja ensisijaisen sijoittajavastuun toteutuminen. Lisäksi valiokunta on katsonut tärkeäksi kiinnittää huomiota siihen, miten luottolaitokset ovat muuttaneet taserakenteitaan ja kuinka tarkasti ja ajantasaisesti ne täyttävät kriisinratkaisuviranomaisten asettamat, omien varojen ja alentamiskelpoisten velkojen vähimmäismäärää koskevat ns. MREL-vaateet. Valtiovarainvaliokunta on myös korostanut riskiarvion huolellista, puolueetonta ja läpinäkyvää laatimista ja katsonut, että riskien vähenemisen tulee olla todellista ja kokonaisuuden kannalta riittävää. (*VaVL 1/2020 vp*).

U 15/2020 vp: *TaVL 13/2020 vp, VaVL 1/2020 vp, PeVL 19/2020 vp, SuVL 1/2020 vp, SuVEK 54/2020 vp*

EJ 2/2020 vp: *TaVL 4/2020 vp, VaVL 1/2020 vp, PeVL 5/2020 vp, SuVL 1/2020*

E 45/2019 vp: *TaVL 7/2019 vp, VaVL 3/2019 vp, PeVL 14/2019 vp, SuVL 4/2019 vp, SuV O 55/2019 vp*

EJ 5/2019 vp: *PeVL 1/2019 vp, SuVEK 10/2019 vp*

EJ 15/2018 vp

E 43/2017 vp: *TaVL 35/2017 vp, SuVL 9/2017 vp*

E 95/2017 vp: *TaVL 54/2017 vp, VaVL 5/2017 vp, SuVL 9/2017 vp*

E 80/2017 vp: *TaVL 54/2017 vp, VaVL 5/2017 vp, PeVL 55/2017 vp, TrVL 15/2018 vp, SuVL 9/2017 vp*

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Euroopan vakausmekanismisin perustamisesta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta on säädetty laissa¹¹ ja sopimuksen muiden määräysten voimaansaattamisesta ja em. lain voimaantulosta on säädetty valtioneuvoston asetuksella¹². Vakausmaksujen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta on säädetty laissa¹³ ja sopimuksen muiden määräysten voimaansaattamisesta ja em. lain voimaantulosta on säädetty valtioneuvoston asetuksella¹⁴.

Taloudelliset vaikutukset

Yhteisen varautumisjärjestelyn perustamisella Euroopan vakausmekanismin yhteyteen ei ole suoraan vaikutuksia Suomen pääomaosuuksiin rajattuihin kokonaisvastuisiin Euroopan vakausmekanismeissa, jotka pysyvät muuttumattomina ja ovat tunnettuja ja tarkkarajaisia. Euroopan vakausmekanismiin liittyviä taloudellisia vaikutuksia varautumisjärjestelyn perustamisen ja muiden sopimusmuutosten myötä on kuvattu seikkaperäisemmin valtioneuvoston selvityksessä *EJ 5/2019 vp*.

Yhteisen kriisinratkaisurahaston aikaistettu käyttöönotto ja vakausmaksuja koskevan sopimuksen muuttamiseen liittyvät taloudelliset vaikutukset kohdistuvat ensisijaisesti suomalaisen pankkisektoriin pankkien rahoittaessa yhteisen kriisinratkaisurahaston vakausmaksuilla. Varautumisjärjestelyn aikaistettu käyttöönotto ja vakausmaksuja koskevan sopimuksen muuttaminen altistaa suomalaisen pankkisektorin mahdollisesti¹⁵ ylimääräisille vakausmaksuille, jotka voisivat

¹¹ 402/2012

¹² 534/2012, SopS 75/2012

¹³ 1196/2014

¹⁴ 1694/2015, SopS 88/2015

¹⁵ Kustannusrasitteen realisoituminen suomalaispankeille edellyttäisi, että rahastoon ylipäänsä ensin turvauduttaisiin, ja,

enimmillään kohota useampaan sataan miljoonaan euroon per vuosi kolmen vuoden ajan. Riippuen mihin ajankohtaan aikaistettu käyttöönotto lopulta osuu, tämä altistuma ja siitä odotusarvollisesti seuraava mahdollinen kustannustaakka pankeille pienenee mentäessä kohti vuotta 2024. On myös hyvä huomata, että vakaussmaksuja koskevien sopimusmuutosten myötä myös suomalaisen (viime vuosina kasvaneen) pankkisektorin kriisinratkaisutilanteeseen olisi enemmän varoja käytettävissä jo ennen siirtymäkauden loppua (eli ennen vuotta 2024). Yhteisen kriisinratkaisurahaston aikaistettuun käyttöön ottoon ja vakaussmaksuja koskevan sopimuksen muuttamiseen liittyviä taloudellisia vaikutuksia on kuvattu seikkaperäisemmin valtioneuvoston kirjelmässä *U 15/2020 vp*.

Varautumisjärjestelyn perustaminen Euroopan vakaussmekanismin yhteyteen ja vakaussmaksuja koskevan sopimuksen muuttaminen itsessään voidaan edellä sanotun perusteella katsoa laajemmassa kokonaisuudessa, ainakin suorilta taloudellisilta vaikutuksiltaan, lopulta melko pieneksi. Epäsuorat vaikutukset voivat kuitenkin olla merkittäviä, etenkin jos EVM:n rooli tulevaisuudessa painottuu enemmän toimimiseen pankkiunionin varautumisjärjestelynä jäsenvaltioiden tukiohjelmien sijaan. Tällöin riski EVM:n pääomarakenteen kasvattamiselle voitaisiin katsoa kohonneeksi.

Päätös varautumisjärjestelyn aikaistetusta käyttöönotosta ja vakaussmaksuja koskevan sopimuksen muuttamisesta on kuitenkin laajemmassa pankkiunioniin liittyvässä neuvottelukokonaisuudessa erittäin keskeinen, sillä se tehdään yksimielisesti ja se liittyy olennaisesti julkisten varojen käyttöön pankkien kriisitilanteissa. Kuten selvityksessä on aiemmin kuvattu, keskeinen osa kriisinratkaisulainsäädäntöä on edelleen epävakaassa tilassa toimeenpanon, tulkinnan ja myös mahdollisten muutosten osalta. Kriisinratkaisulainsäädännöstä päätetään neuvostossa määräenemmistöllä ja lainsäädännön mahdollista eriytymistä aiemmasta sijoittajavastuun periaatteesta valtiosopimuksia koskevien yksimielisten päätösten jälkeen ei voida poissulkea, semminkin kuin kynnys asettaa pankki kriisinratkaisuun on osoittautunut viime vuosien aikana hyvin korkeaksi. Riskiä sijoittajavastuun murenemisesta on jossain määrin onnistuttu torjumaan edellyttämällä tiettyä pysyvyyden tasoa keskeiselle kriisinratkaisulainsäädännölle sekä yhteisen varautumisjärjestelyn yhteydessä EVM-sopimuksessa, että vakaussmaksuja koskevassa valtiosopimuksessa.

Kattavammin Suomen taloudellisia vastuita ja riskejä Euroopan unioniin liittyen on selvitetty valtiovarainministeriön ja valtioneuvoston kanslian yhteisessä muistiossa *VM2020-00230*, ja sen jälkeen elpymisvälineeseen liittyviä uusia vastuita valtioneuvoston kirjelmässä *U 27/2020 vp*.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Pankkiunionin viimeistelyyn liittyen Suomi joutuu seuraavan vuoden kuluessa ottamaan odotettavasti kantaa mm. seuraaviin kokonaisuuksiin:

- Kriisinratkaisu- ja talletussuojasääntelyä koskevaan lainsäädäntöehdotukseen;
- Mahdolliseen uuteen kriisinratkaisukehikkoon pienille ja keskisuurille pankeille;
- Mahdollisiin uusiin julkisiin tukivälineisiin pankkien kriisinratkaisun maksuvalmiusrahoitukseen ja yhteiseen talletussuojaan liittyen (Edelliseen liittyen *E 96/2018 vp*);
- Komission tulevaan järjestämättömiä luottoja koskevaan toimintasuunnitelmaan

Lisäksi asian aikaisemmasta käsittelystä nostettakoon, että finanssiala (FA) on vastustanut pankkien yhteisvastuun käyttöönoton aikaistamista eduskunnan talousvaliokunnalle toimittamassaan lausunnossaan *U 15/2020 vp* yhteydessä ja katsonut, että Suomen pitää viivästyä [vakaussmaksuja koskevan] muutossopimuksen ratifiointia ja tehdä se vasta, kun pankkiunionimaiden pankkisektorin riskit ovat selvästi vähentyneet.

että sinne etukäteen rahastoidut varat eivät riittäisi. Lisäksi ylimääräisten vakaussmaksujen tapauksessa ensin turvaututtaisiin ainoastaan niiden jäsenvaltioiden ylimääräisiin vakaussmaksuihin, joita kriisinratkaisutilanne koskettaa siten kuin valtioneuvoston kirjelmässä *U 15/2020 vp* on kuvattu.

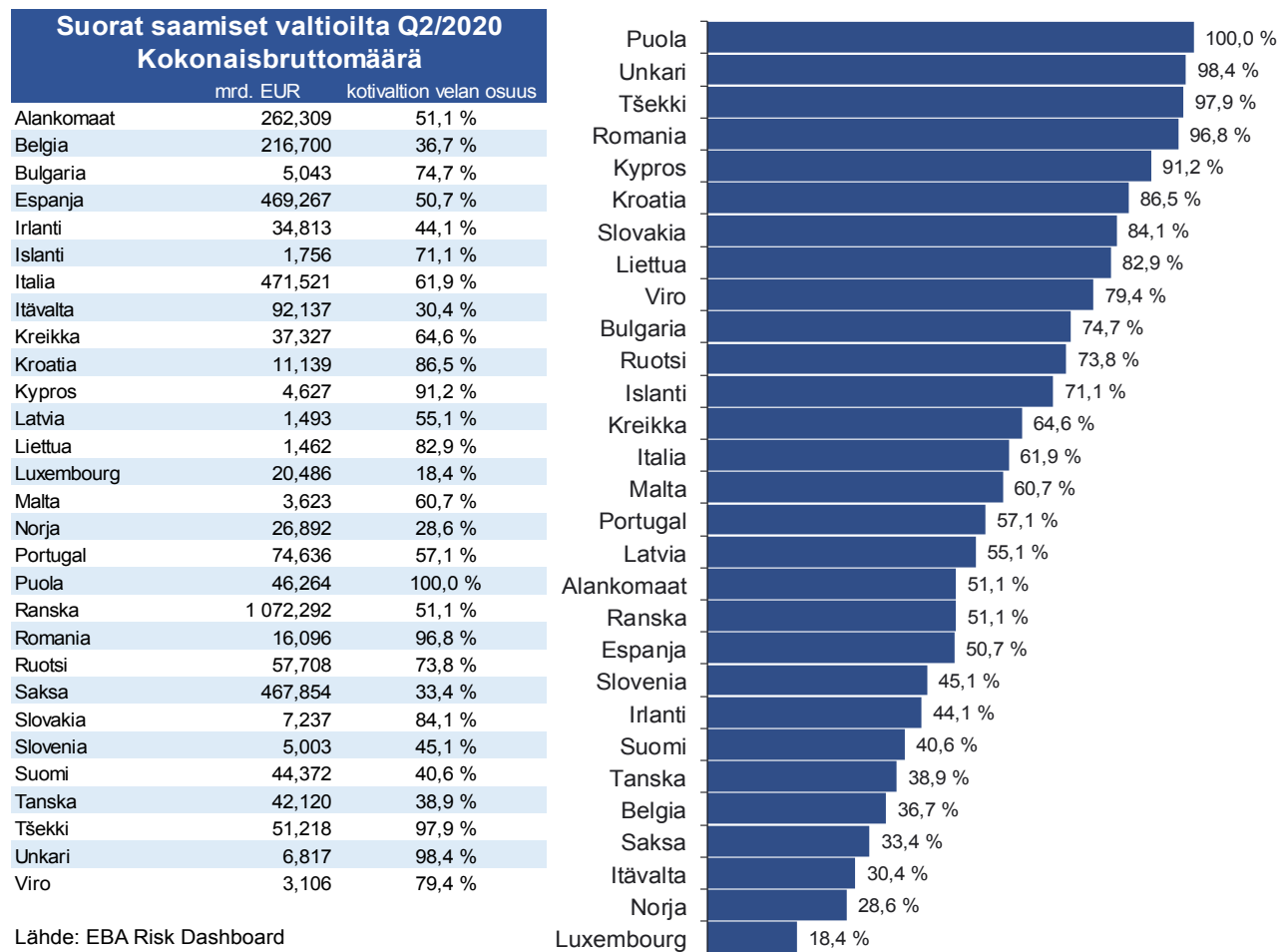
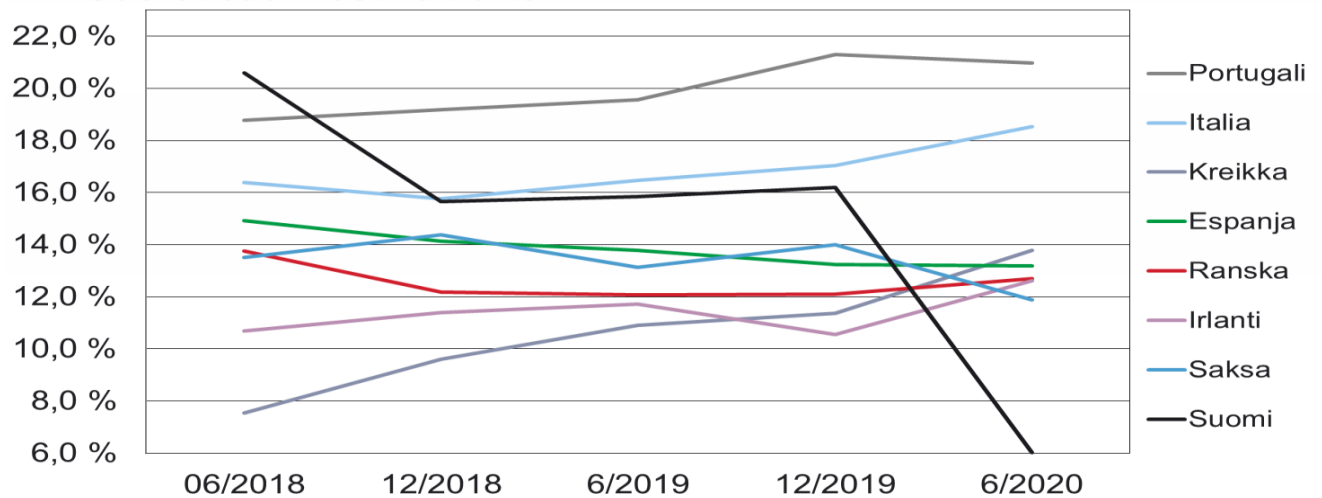
Asiakirjat

Monitoring Report On Risk Reduction Indicators - November 2020 (Euroopan komission, Euroopan keskuspankin ja yhteisen kriisinratkaisuneuvoston tekemän riskien vähenemisarvio)

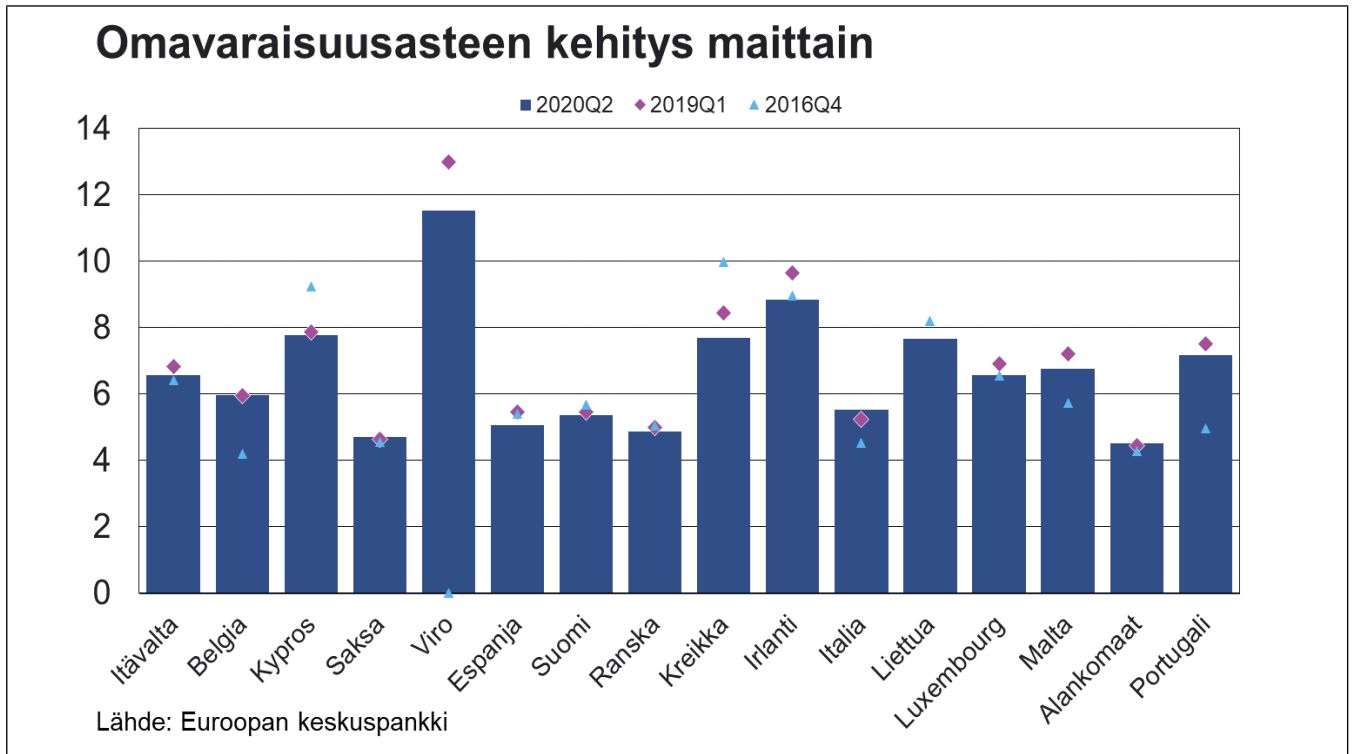
Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

VM/RMO neuvotteleva virkamies Tuukka Taipale, puh. +358 2955 30523

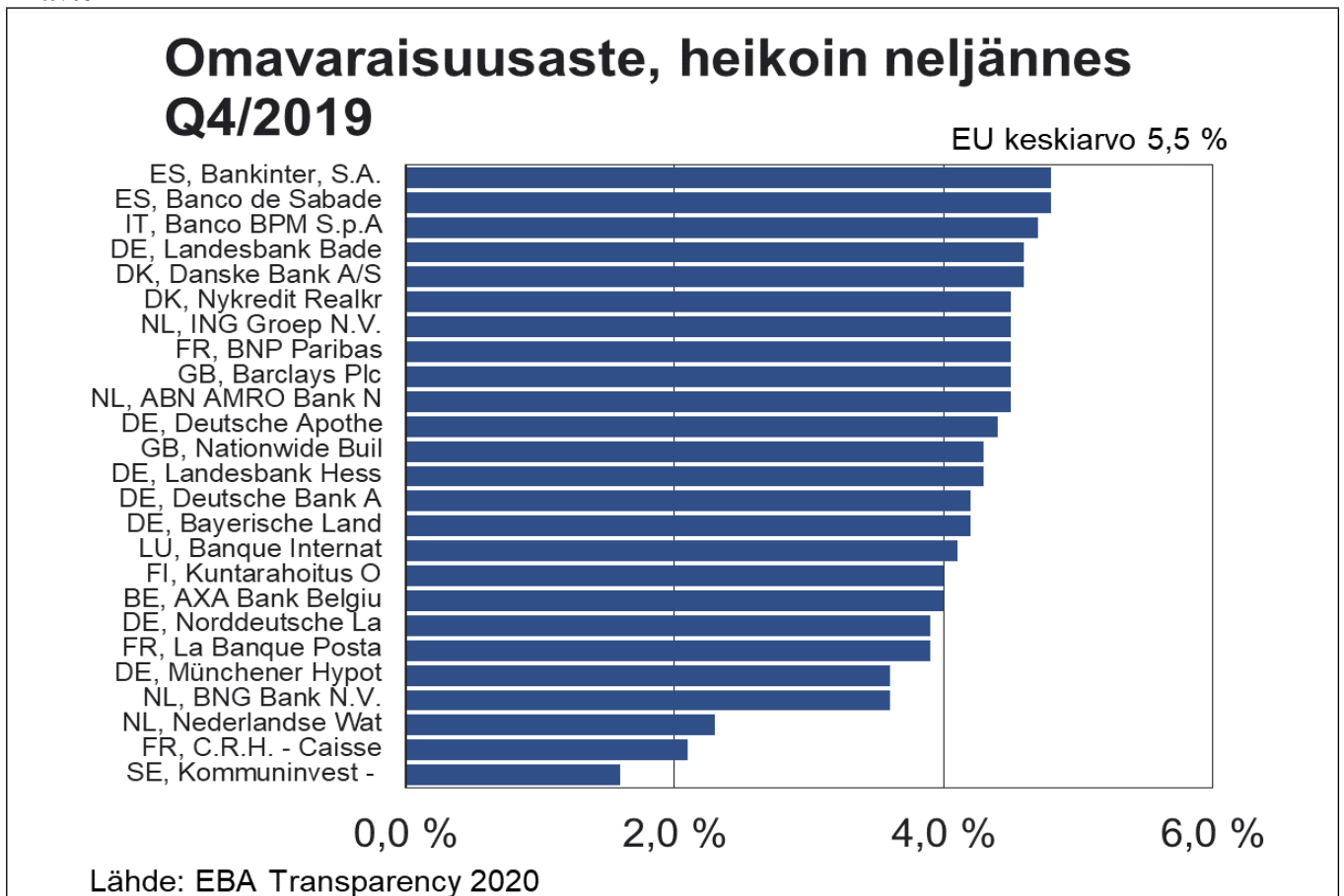
etunimi.sukunimi@vm.fi

LIITE: Valtioneuvoston riskien vähenemisarvion kuviot ja taulukko
Kuvio 1
Pankkien suorat saamiset valtioilta ja kotivaltion velan osuus

Kuvio 2
**Valtionvelkojen osuus pankkien saamisista
Suorat saamiset valtioilta**


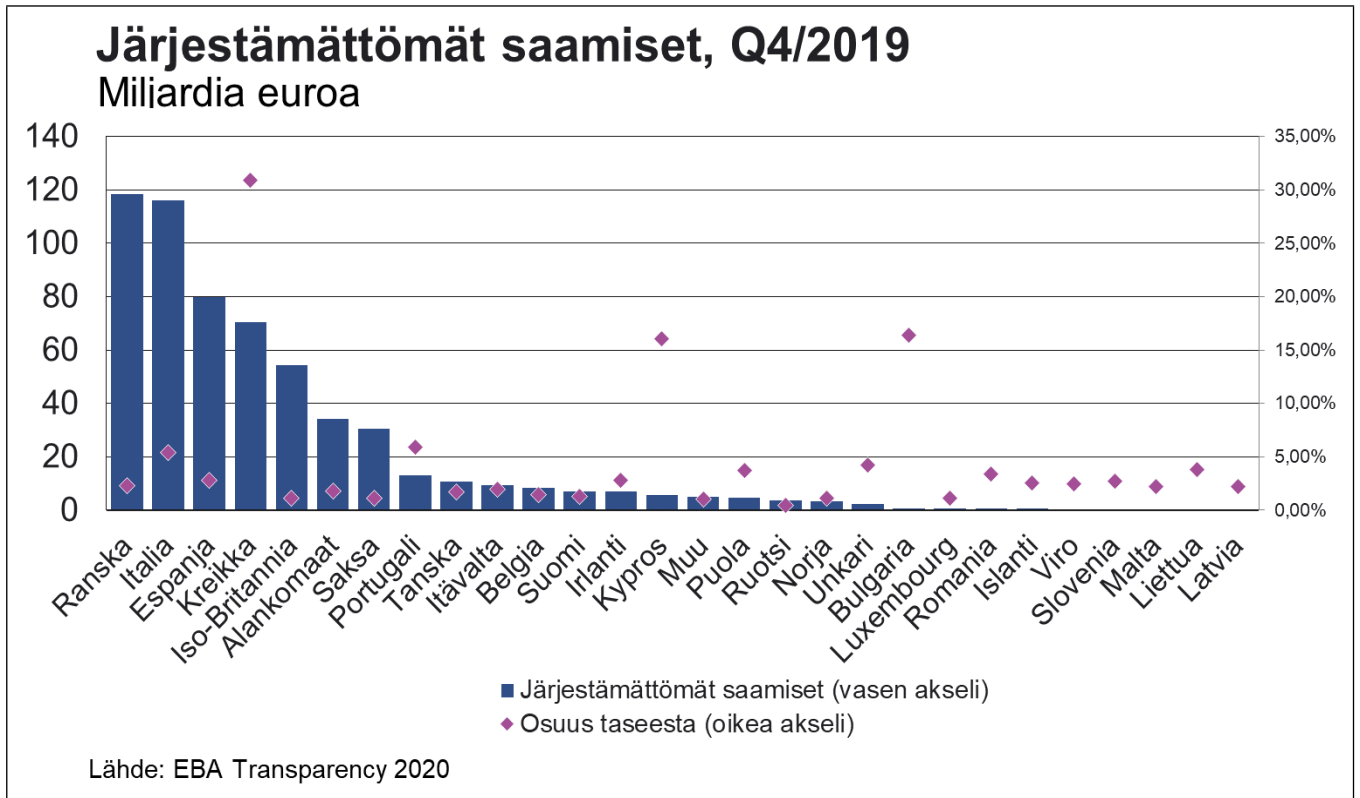
Kuvio 3



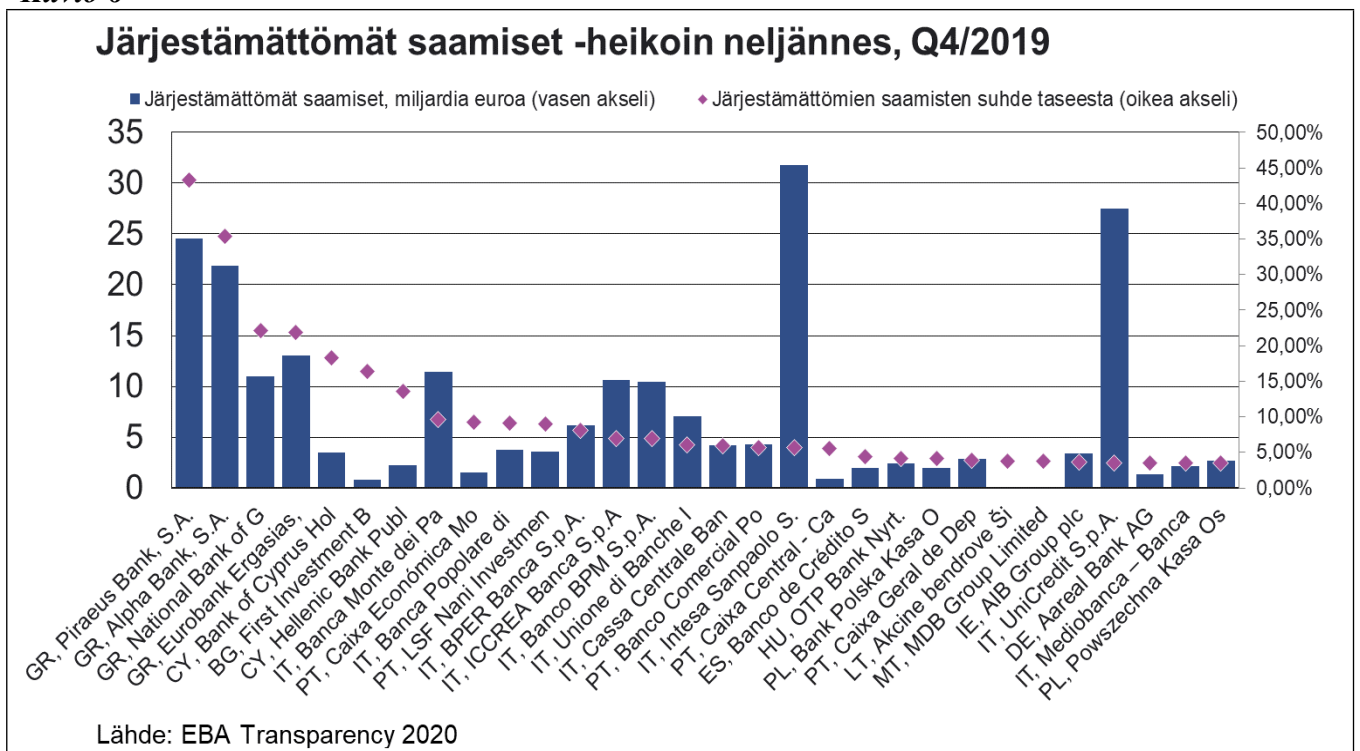
Kuvio 4



Kuvio 5

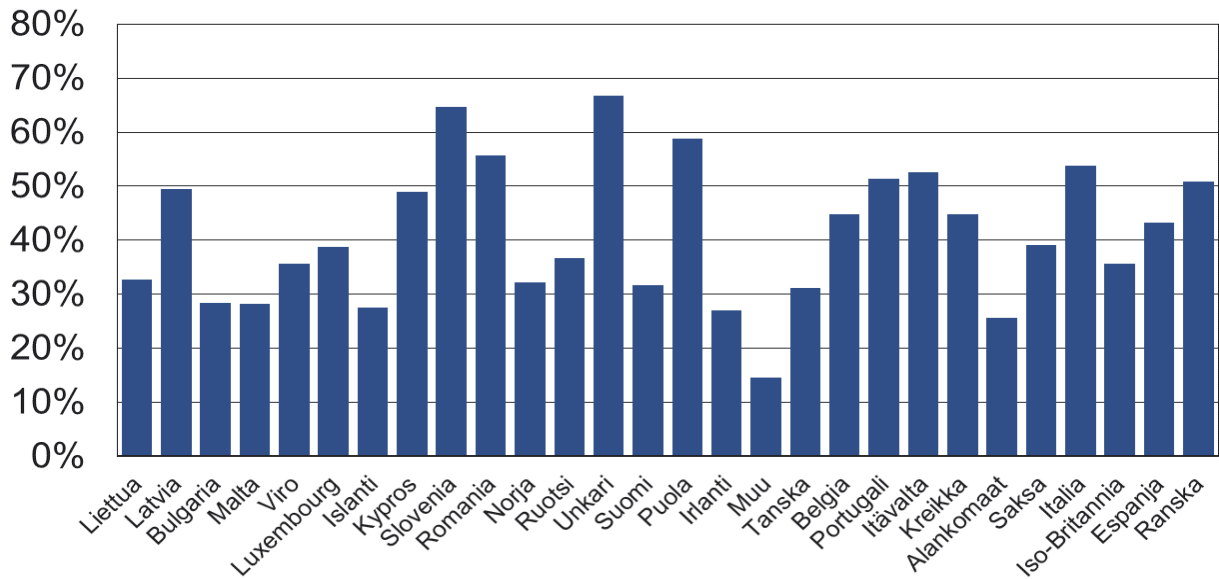


Kuvio 6



Kuvio 7

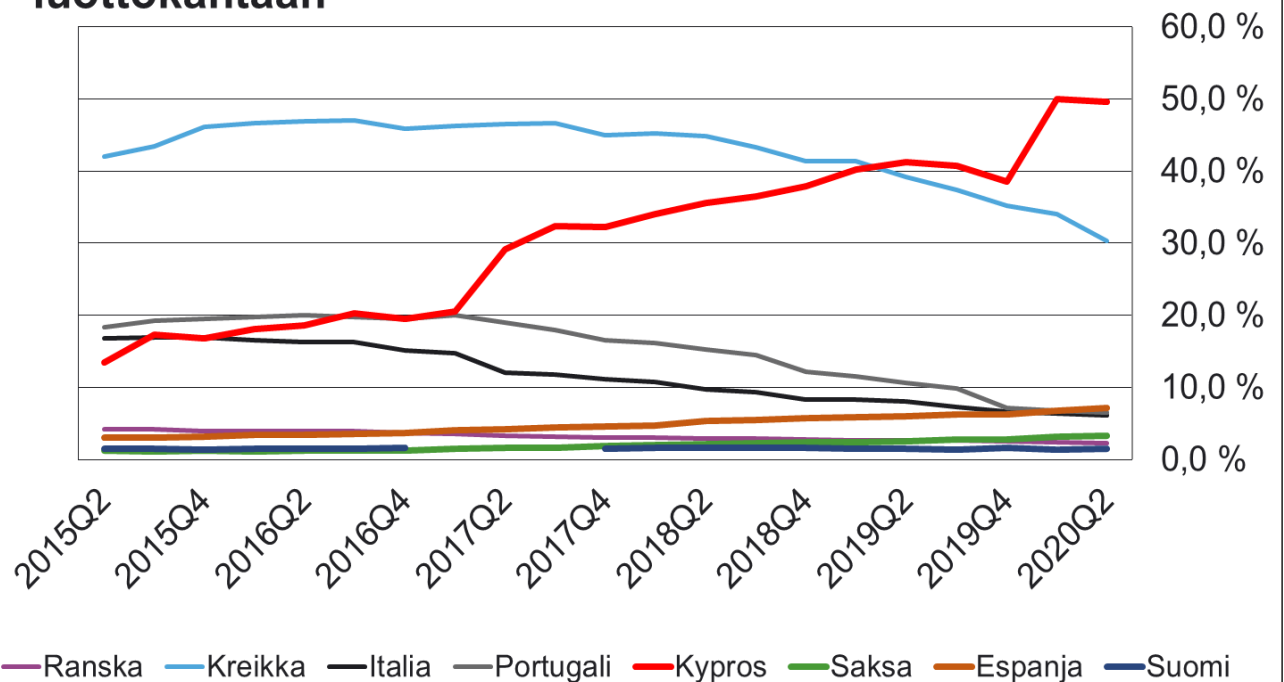
NPL:iin liittyvien varauksien kattavuus ("coverage") Q4/2019



Lähde: EBA Transparency 2020

Kuvio 8

Järjestämättömät saamiset suhteessa luottokantaan



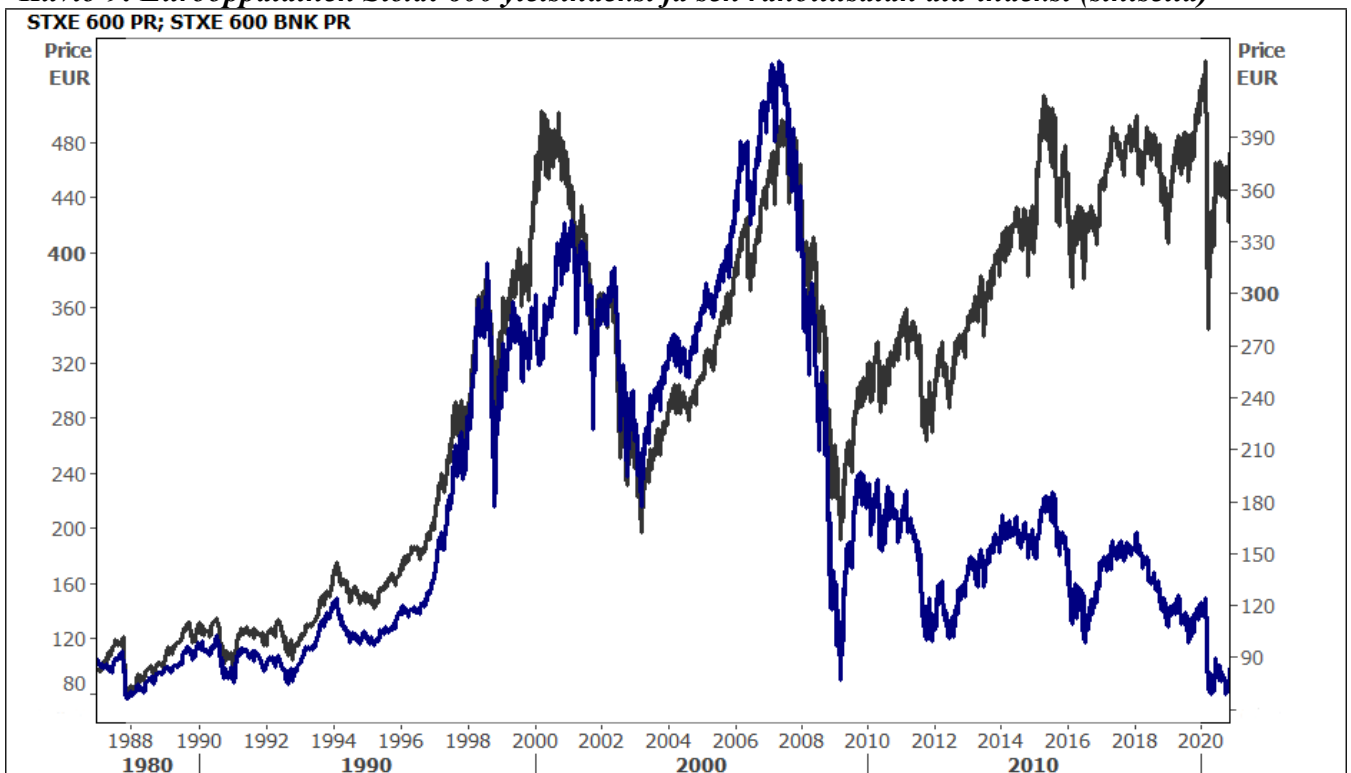
Lähde: Euroopan keskuspankki

Taulukko 1: Pankkien osakekurssien kehitys ja markkina-arvo suhteessa kirjanpitoarvoon (Price-to-Book value) ja omavaraisuusaste

	Maa	Vuoden alusta	Vuosimuutos	Price to Book	Omavaraisuusaste
Nordea Bank Abp	Suomi	1,14 %	5,3 %	0,92	5,3
Aktia Bank Abp	Suomi	4,60 %	4,9 %	1,06	4,6
Danske Bank A/S	Tanska	-11,24 %	1,0 %	0,48	4,7
Svenska Handelsbanken AB	Ruotsi	-19,98 %	-15,5 %	0,96	4,9
Swedbank AB	Ruotsi	9,72 %	10,7 %	1,14	5,4
Skandinaviska Enskilda Banken AB	Ruotsi	-0,52 %	-7,8 %	1,15	5,1
Dnb ASA	Norja	-11,07 %	-14,3 %	0,93	7,4
ABN Amro Bank NV	Alankomaat	-48,42 %	-51,7 %	0,36	4,5
Commerzbank AG	Saksa	-15,48 %	-15,8 %	0,19	
Deutsche Bank AG	Saksa	31,44 %	32,4 %	0,30	4,2
Intesa Sanpaolo SpA	Italia	-24,22 %	-24,5 %	0,45	
UniCredit SpA	Italia	-39,81 %	-37,3 %	0,29	5,3
BNP Paribas SA	Ranska	-25,02 %	-21,6 %	0,44	4,6
Societe Generale SA	Ranska	-49,88 %	-46,0 %	0,22	4,3
Piraeus Bank SA	Kreikka	-72,05 %	-71,9 %	0,05	
National Bank of Greece SA	Kreikka	-60,65 %	-57,4 %	0,20	
Banco Santander SA	Espanja	-42,20 %	-42,4 %	0,43	5,1
HSBC Holdings PLC	Iso-Britannia	-37,66 %	-37,1 %	0,52	5,3
Credit Suisse Group AG	Sveitsi	-21,37 %	-20,8 %	0,54	5,5
Goldman Sachs Group Inc	Yhdysvallat	-6,52 %	-3,6 %	0,80	8,7
Morgan Stanley	Yhdysvallat	9,59 %	14,0 %	1,00	8,3
Bank of America Corp	Yhdysvallat	-21,18 %	-16,5 %	0,89	7,9
JPMorgan Chase & Co	Yhdysvallat	-16,14 %	-10,3 %	1,31	6,3

Lähde: Refinitiv (10.11.2020)

Kuvio 9: Eurooppalainen Stoxx 600 yleisindeksi ja sen rahoitusalan ala-indeksi (sinisellä)



Lähde: Refinitiv (10.11.2020)

EUTORI-tunnus

EU/2020/0095

Liitteet

Viite

Asiasanat	
Hoitaa	VM
Tiedoksi	EK, VNK
