

Talousvaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: EMU:n kehittäminen

Valtioneuvoston selvitys: Komission tiedonanto "Pankkiunionin loppuunsaattaminen"

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: EMU:n kehittäminen (E 80/2017 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Valtioneuvoston selvitys: Komission tiedonanto "Pankkiunionin loppuunsaattaminen" (E 95/2017 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Jussi Lindgren, valtioneuvoston kanslia
- yksikönpäällikkö, finanssineuvos Pauli Kariniemi, valtiovarainministeriö
- alivaltiosihteeri Tuomas Saarenheimo, valtiovarainministeriö
- osastopäällikkö Samu Kurri, Finanssivalvonta
- osastopäällikkö Katja Taipalus, Suomen Pankki
- osastopäällikkö Tuomas Välimäki, Suomen Pankki
- johtava kriisinratkaisuasiantuntija Reima Letto, Rahoitusvakausvirasto
- ylijohtaja Tuija Taos, Rahoitusvakausvirasto
- toimitusjohtaja Pasi Sydänlammi, Oma Säästöpankki Oyj
- pääekonomisti Reijo Heiskanen, OP Ryhmä
- asiantuntija Santeri Suominen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- johtava ekonomisti Penna Urrila, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- toimitusjohtaja Vesa Vihriälä, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA
- pääekonomisti Veli-Matti Mattila, Finanssiala ry
- erikoistutkija, ennustepäällikkö Ilkka Kiema, Palkansaajien tutkimuslaitos
- ekonomisti Patrizio Lainä, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- professori Pertti Haaparanta
- professori Sixten Korkman
- professori Seppo Villa
- tutkija Antti Ronkainen, Helsingin yliopisto

VALTIONEUVOSTON SELVITYKSET

Ehdotus

E 80/2017 vp

Huolimatta euroalueen jäsenmaiden viimeaikaisesta hyvästä talouskehityksestä jäsenmaiden taloudellinen tila vaihtelee huomattavasti eikä euroalueen toiminta edelleenkään ole täysin vakaalla pohjalla. Talous- ja rahaliiton puutteita on pyritty korjaamaan pala kerrallaan. Suurimpina askeleina viime vuosina voidaan pitää ainakin Euroopan vakausmekanismia ja pankkiunionia. Taloudellista koordinaatiota on pyritty vahvistamaan uudella lainsäädännöllä, joista keskeisiä ovat finanssipoliittinen sopimus, 2-pack, 6-pack ja eurooppalainen ohjausjakso. Lainsäädännöllisten uudistusten tosiasiallinen vaikutus EU:n ohjauksen tehoon näyttää kuitenkin jääneen vaatimattomaksi. Finanssipolitiikkaa koskevien sääntöjen toimeenpano on ollut heikkoa, eivätkä makrotalouspolitiikan uudet ohjausvälineet näytä merkittävästi tukeneen jäsenmaiden kykyä talousuudistuksiin.

Euroopan komissio ja monet eurooppalaiset poliittiset johtajat ovat esitelleet kunnianhimoisia ajatuksia EMU:n kehittämiseksi. Työtä on kuitenkin vielä tekemättä nykyistenkin hankkeiden loppuun saattamisen osalta. Pankkiunioni ei ole vielä valmis; eri maiden pankkijärjestelmissä on suuria eroja, valvonnan yhtenäisyys on vielä puutteellinen, eikä valtioiden ja pankkien välistä noidankehää ole pystytty katkaisemaan uskottavasti. Jäsenmaiden tukemiseksi perustetut kriisinhallintamekanismit (erityisesti EVM) ovat jo osoittaneet toimintakykynsä, mutta uskottava kehikko sijoittajanvastuun toteuttamiselle valtioiden velkaongelmien hoitamisessa puuttuu. Yksinkertaistaen voidaan todeta, että EMU:n ongelmiin tarjotaan keskusteluissa kahdenlaisia ratkaisumalleja.

Yksi ajattelutapa lähtee lisääntyvästä yhteisvastuusta ja jäsenvaltioiden välisistä tulonsiirroista, joiden haitallisten kannustinvaikutusten kontrolloimiseksi tarvitaan talouspolitiikan syvenevää keskitettyä ohjausta ja suvereniteetin kasvavaa siirtämistä jäsenvaltioilta EU:lle. Toinen ajattelutapa korostaa jäsenvaltioiden talouspoliittista suvereniteettia ja niiden omaa vastuuta sekä talouspoliittisista päätöksistä että niiden seurauksista. Tässä ajattelutavassa kannusteita talouspolitiikan vastuullisuuteen ylläpitää ensisijaisesti markkinakuri, kun taas eurooppalaisen talouskoordinaation rooli on ensisijaisesti jäsenvaltioita neuvova ja tukeva. Käytännössä kriisinhoidossa ja päätöksenteossa on liikuttu jossakin näiden kahden ääripään välimaastossa.

E 95/2017 vp

ECOFIN-neuvosto hyväksyi kesäkuussa 2016 tiekartan pankkiunionin toteuttamisesta. Tiekartan mukaan pankkiunionin toimivuus edellyttää toimia sekä pankkisektorin riskien vähentämiseksi että riskien jakamiseksi. Tiekartan mukaan komission marraskuussa 2015 antamaa ehdotusta eurooppalaiseksi talletussuojajärjestelmäksi aletaan käsitellä poliittisella tasolla vasta, kun ensin on saavutettu edistymistä riskejä vähentävissä toiminnoissa.

Komission tiedonannossa esitellään seuraavat elementit pankkiunionin loppuunsaattamiseksi:

Valiokunnan lausunto TaVL 54/2017 vp

- marraskuussa 2016 annetut ehdotukset pankkien vakavaraisuus- ja kriisinratkaisulainsäädännön tarkistamiseksi (ns. riskienvähentämisspaketti)
- marraskuussa 2015 annettu ehdotus yhteiseksi talletussuojajärjestelmäksi
- yhteinen varautumisjärjestely yhteisen kriisinratkaisurahaston tukemiseksi
- toimenpideohjelma pankkien järjestämättömien luottojen vähentämiseksi
- mahdollinen tuleva esitys euroalueen jäsenvaltioiden valtionvelkavakuudellisesta arvopaperista (Sovereign Bond Backed Security)
- pankkivalvonnan tehokkuutta koskeva arvio.

Näitä elementtejä on esitelty tarkemmin myös valtioneuvoston selvityksessä.

Valtioneuvoston kanta

E 80/2017 vp

Osana EMU:n vakauden lisäämistä ja toiminnan parantamista Suomi voi tukea monivuotisen rahoituskehityksen ja EU-budjetin kehittämistä siten, että euroalueen mahdolliset erityistarpeet tulisivat aiempaa paremmin huomioiduiksi. Paremmin kohdistettu, jäsenmaiden lähentymistä edistävä ja määrältään maltillinen sekä selkeästi rajattu rahoitus euroalueen erityistarpeisiin EU-budjetissa voi olla joissakin tilanteissa hyödyllistä. Tällaiset erityistarpeet voisivat koskea esimerkiksi kilpailukyyn ja rakenneuudistusten edistämistä, nuorisotyöttömyyden vähentämistä tai pankkiunionin varautumisjärjestelyä. Tarvittava rahoitus tulisi pääosin järjestää uudelleenkohdentamalla jo olemassa olevaa EU-rahoitusta. EU-budjetin hyödyntämisellä vältettäisiin uusien instituutioiden luominen pelkästään euromaille ja siten tarpeetonta eriytymistä ja vastakkainasettelua unionissa. Suomen nettomaksuosuuden täytyy kuitenkin pysyä kohtuullisena ja oikeudenmukaisena.

Suomen näkemyksen mukaan euroalueelle ei ole tarvetta perustaa uusia makrotaloudellisia vakautusjärjestelyitä suhdanteiden tasaamiseksi, kuten yhteiseurooppalaista työttömyysvakuutusta tai pahan päivän rahastoa. Tällaisia järjestelyitä ei voisi toteuttaa reilulta pohjalta, niiden tosiasiallinen hyöty olisi vaatimaton ja vaarana olisi järjestelyiden muuttuminen pysyviksi tulonsiirroiksi jäsenmaiden välillä. Edellä todetuin syin Suomi myös katsoo, ettei ole perusteita luoda erillistä eurobudjettia nykyisten vakiintuneiden unionin instituutioiden rinnalle. Suomi tukee tavoitteita vahvistaa euroryhmän puheenjohtajan asemaa ja parantaa euroryhmän toimintaedellytyksiä. Suomi ei pidä tarkoituksenmukaisena ajatusta yhdistetystä Euroopan komission jäsenen ja euroryhmän puheenjohtajan tehtävästä.

Euroryhmän puheenjohtajalla tulee olla riittävä omistajuus ja vastuuvollisuus euroryhmässä käsiteltäviin asioihin. Suomi ei näe tarvetta eikä perusteita luoda uutta toimielintä euroalueen valtiovarainministerin tai valtiovarainministeriön muodossa, vaan katsoo nykyisten instituutioiden olevan riittäviä. Pankki- ja pääomamarkkinoiden kautta tapahtuva tehokas riskien hajauttaminen on keskeistä EMU:n vakauden ja no bail-out -periaatteen uskottavuuden kannalta. Siksi Suomi pitää tässä vaiheessa pankkiunionin loppuunsaattamista ja pääomamarkkinaunionin edistämistä päätavoitteina EMU:n kehittämisessä. Valtioneuvosto valmistelee konkreettisen esityksen niistä pankkisektorin riskejä vähentävistä ja tasaavista toimenpiteistä, joiden toimeenpano mahdollistaa etenemisen pankkiunionin kehittämisessä. Suomi pitää erityisen tärkeänä pankkien vakava-

Valiokunnan lausunto TaVL 54/2017 vp

raisuussääntelyn muuttamista valtoriskien osalta paremmin todellisia riskejä vastaaviksi. Tässä asiassa tulisi edetä eurooppalaisessa lainsäädännössä, vaikka globaalisti sääntely ei etenisiäkään yhtä nopeasti, sillä euroalueen erityispiirteiden vuoksi pankkien ja valtioiden kohtalonyhteyden katkaiseminen on välttämätöntä.

Myös pääomamarkkinaunionin roolia riskienjaossa tulisi tehostaa tässä yhteydessä. Muita tärkeitä riskien vähentämisen toimia ovat järjestämättömien luottojen määrän selvä alentaminen sekä pankkisektorin pääomapohjan ja yleisen riskinkantokyvyn vahvistaminen tavalla, joka tosiasiallisesti mahdollistaa sijoittajavastuun soveltamisen ongelmatilanteissa. Suomi edellyttää, että tulee luopua nopeasti sijoittajavastuuseen kohdistuvista kriisiajan poikkeussäännöksistä ja siirtyä pankkiunionin periaatteiden mukaiseen täysimääräiseen sijoittajanvastuun soveltamiseen. Konkreettisen ja selvästi todennetun pankkisektorin merkittävän riskien vähentämisen ja tasaamisen jälkeen on mahdollista edetä kohti yhteistä talletussuojaa ja kriisinratkaisurahaston pysyvää varautumisjärjestelyä. Suomi edellyttää jokaisen jäsenmaan vastuuta omista veloistaan sekä vahvan sijoittajavastuun periaatetta.

Suomi korostaa myös no bail-out -periaatetta kriisinhallinnassa. Suomi katsoo, että talous- ja rahaliiton kehittämisessä on välttämätöntä huomioida markkinakurin merkitys entistä paremmin. Näistä lähtökohdista Suomi tukee valtioiden velkajärjestelymenettelyiden luomista euroalueelle ja osaksi talous- ja rahaliittoa. Jäsenvaltion velkajärjestelyn hallittu suorittaminen edellyttää, että sille on luotu toimivat menettelyt, maan pankkisektori on hyvin pääomitettu eikä pankkisektorilla ole ylisuuria altistumia kotivaltiolleen. Suomi korostaa velkajärjestelymenettelyn valmistelun huolellisuutta sekä riittäviä siirtymäaikoja, jotta vältytään vakavilta markkinahäiriöiltä. Suomi suhtautuu myönteisesti Euroopan vakausmekanismin kehittämiseen. Euroopan vakausmekanismin tukirahoitus tulee olla käytettävissä vain, jos lainanottajan velkakestävyys on ensin varmistettu tarvittaessa sijoittajavastuuta hyödyntäen.

Euroopan vakausmekanismille tulee luoda riippumattomat edellytykset ottaa vastuu sopeutusohjelmien sisällöstä sekä niihin liittyvästä velkakestävyysanalyysistä. Euroopan vakausmekanismin tulisi myös saada tarvittaessa rooli velkajärjestelymenettelyiden hallinnoijana ja koordinoijana. Kriisiaikojen ulkopuolella Euroopan vakausmekanismin asiantuntemusta voidaan hyödyntää ja ylläpitää muun muassa tarjoamalla teknistä apua jäsenvaltioiden talousuudistusten tukemiseen. Suomi ei näe tarvetta Euroopan vakausmekanismin pääomarakenteen muuttamiselle tai Euroopan vakausmekanismin siirtämiselle osaksi Euroopan unionin oikeudellista kehikkoa. Euroopan vakausmekanismeissa tehtävät merkittävät päätökset, kuten hallintoneuvoston päätökset, tulee tehdä yksimielisesti. Suomi korostaa, että päätösvallan ja vastuun tulee olla mahdollisimman lähellä toisiaan. Edellä kuvattujen reunaehtojen puitteissa Suomi on valmis tutkimaan Euroopan vakausmekanismeja koskevia uudistuksia ja harkitsemaan näiden reunaehtojen pohjalta ja täytyessä eurooppalaisen valuuttarahaston muodostamista.

E 95/2017 vp

Valtioneuvoston kanta pankkiunionin kehittämiseen on määritelty osana hallituksen EMU-linjausta. Tämän mukaisesti vasta konkreettisen ja selvästi todennetun pankkisektorin merkittävän riskien vähentämisen ja tasaamisen jälkeen on mahdollista edetä kohti yhteistä talletussuojaa ja kriisinratkaisurahaston pysyvää varautumisjärjestelyä.

Valiokunnan lausunto TaVL 54/2017 vp

Komission tiedonannossa esitetyt toimet ovat pääasiassa jo valmisteltavana olevien toimenpiteiden kuvausta, eivätkä sellaisenaan ole riittäviä pankkisektorin riskien vähentämiseksi ja tasaamiseksi.

Valtioneuvosto arvioi konkreettisen ja selvästi todennetun riskien vähenemisen toteutumista yhtäältä pankkisektorin taseiden tosiasiallisen vahvistumisen, toisaalta pankkien riskeihin kohdistuvan sääntelyn vahvistumisen kautta.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Valtioneuvoston kirjelmä Euroopan talous- ja rahaliiton (EMU) kehittämisestä (E 80/2017 vp) on jatkoa vuonna 2012 käynnistyneelle laaja-alaiselle keskustelulle EMU:n kehittämisestä lyhyellä, keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. Kirjelmässä otetaan kantaa keskeisimpiin lähitulevaisuuden kysymyksiin. Valtioneuvosto pitää tässä vaiheessa päätavoitteinaan pääomamarkkinaunionin edistämistä ja pankkiunionin loppuunsaattamista. Valtioneuvosto onkin vastikään antanut lisäksi kirjelmän pankkiunionin loppuunsaattamisesta (E 95/2017 vp). Talousvaliokunta katsoo EMU:n kehittämisen ja pankkiunionin loppuunsaattamisen olevan sillä tavoin keskinäisessä riippuvuussuhteessa toisiinsa, ettei näitä koskevia kirjelmiä ole tarkoituksenmukaista käsitellä erillisinä, vaan kattavan kokonaiskäsityksen saamiseksi kannanottoja tulee tarkastella toistensa yhteydessä.

Pääomamarkkinaunionin kehittämistä on käsitelty aikaisemman valtioneuvoston kirjelmän yhteydessä (TaVL 41/2017 vp — E 66/2017 vp), jolloin talousvaliokunta kiinnitti huomiota ylätasoon teemana muun muassa harmonisoidun säännösten soveltamiskäytäntöön; pääomamarkkinaunionin tavoitteiden saavuttamisen edellytyksenä on, että yhteistä sääntelyä myös sovelletaan yhdenmukaisesti eri jäsenvaltioissa. Merkittävänä yksityiskohtaisempina teemoina käsiteltiin muun muassa katettujen joukkolainojen vaikutusta pankkien kriisinratkaisutilanteessa tehtäviin laitoksen tappioiden kattamistoimiin ja uudelleenpääomittamiseen sekä rahoitusmarkkinoiden toimijoiden heterogeenistymisestä seuraavaan tarpeeseen pystyä sääntelemään toimintoa eikä toiminnanharjoittajaa, jotta toimialan nopean kehityksen myötä syntyviltä sääntelyaukoilta voitaisiin välttyä. Talousvaliokunta painotti myös sijoittajansuojan johdonmukaisuusvaatimusta.

Talous- ja rahaliiton kehittämisen lähtökohdat ja ehdotetut korjaustoimet. Talousvaliokunta toteaa, että euroalue ei ole kehittynyt sellaiseksi kuin se vuonna 1998 esitettiin. Euromaiden julkistalouteen ja makrotalouspolitiikkaan kohdistuva EU-ohjaus on syventynyt tavalla, jota ei tuollain osattu ennakoida. Samoin pankkiunioni ja kriisinhoitoa varten luodut korjausmekanismit eivät olleet osa sitä rahaliittoa, johon Suomi aikanaan liittyi. Euroalueen talouden hallintoa ovat leimanneet nopeatempoiset ongelmanratkaisutilanteet, joissa tosiasialliset vaihtoehdot ehdotetuille ratkaisuille ovat olleet hyvin vähäiset.

Talousvaliokunta yhtyy kuulemiensa asiantuntijoiden näkemykseen, jonka mukaan eurojärjestelmässä on sellaisia rakenteellisia piirteitä, jotka tekevät siitä epäoptimaalisen. Järjestelmän puutteita onkin pyritty korjaamaan, pala kerrallaan. Euroopan vakausmekanismi ja pankkiunionin kehittäminen ovat näistä merkittävimpiä. Lisäksi taloudellista koordinaatiota on pyritty vahvistamaan uudella lainsäädännöllä, joskin näiden sääntöjen toimeenpano on ollut vaihtelevaa. Kasvu- ja vakaussopimuksenkin tosiasiallinen vaikutus näyttää jääneen vaatimattomaksi: makrotalous-

Valiokunnan lausunto TaVL 54/2017 vp

politiikan uudet ohjausvälineet eivät näytä tukeneen jäsenmaiden rakenteellisia uudistuksia tavoitellulla tavalla. Kriisinhallintamekanismit ovat osoittaneet toimintakykynsä, mutta kehikko sijoittajanvastuun toteuttamiselle valtioiden velkaongelmien hoitamisessa puuttuu kuitenkin edelleen. Valtioneuvoston kirjelmissä ei oteta kantaa työmarkkinakysymyksiin, mutta talousvaliokunta huomauttaa, että työmarkkinoiden toimivuus ja työvoiman vapaa liikkuvuus ovat keskeisesti Euroopan kilpailukykyyn ja hyvinvointiin vaikuttavia tekijöitä, minkä vuoksi työmarkkinakysymyksiä tulee pitää esillä arvioitaessa talous- ja rahaliiton kehittämistä ja varmistaa, että työlainsäädännön kehittäminen tapahtuu yhdensuuntaisesti muiden talouspoliittisten toimien kanssa ja ottaen huomioon työlainsäädännön työntekijöitä turvaava luonne. Palkka ja siihen liittyvät sopimusratkaisut kuuluvat sopimusautonomian piiriin.

Valtioneuvoston kanta kirjelmien mukaisiin kehittämis ehdotuksiin (rahoituskriisien ennaltaehkäisy, niiden hallinta ja suhdannepolitiikka) jäsentyy kolmen kokonaisuuden kautta: jäsenvaltioiden talouden tuottavuuserot, pankkien ja valtioiden välinen kohtalonyhteys ja kriisinhallintakehikon uskottavuus.

Yhteinen kriisinhallintamekanismi. Yhteinen kriisinhallintamekanismi ja siihen sisältyvä kriisinhallintarahasto merkitsevät jo nykyoloissa mittavaa yhteisvastuuta pankkiunioniin kuuluvien jäsenvaltioiden pankkien välillä. Moraalikadon estämiseksi yhteisvastuun syventämisen ennakkoedellytyksenä tulee pitää, että täysin yhteisvastuulliseen varautumisjärjestelyyn siirrytään vasta, jos pankkiunionimaiden pankkisektorien riskejä on riittävästi vähennetty ja pankkien nykyiset ongelmat on korjattu näiden kotivaltioiden omin toimin. Talousvaliokunta korostaa, että riskien vähentämisen toteutumisen varmistamisessa keskeistä on muun muassa riittävän tiukkojen tappionsietokykyvaatimusten sisällyttäminen lainsäädäntöön ja niiden täytäntöönpanon varmistaminen pankkikohtaisissa vaatimuksissa.

Valtioiden ja pankkien välinen kohtalonyhteys. Finanssikriisi ja sitä seurannut kaksoistaantuma korostivat pankkien ja valtioiden välisen kohtalonyhteyden vaikutuksia. Valtioneuvosto on pitänyt tärkeinä toimia, joilla yhteyttä pyritään heikentämään ja katkaisemaan. Eräänä keinona tähän tavoitteeseen pääsemiseksi on nähty pankkien vakavaraisuussäntelyn muuttaminen valtioriskien osalta paremmin todellisia riskejä vastaaviksi. Talousvaliokunta jakaa valtioneuvoston ja kuulemiensa asiantuntijoiden käsityksen kysymyksen monimutkaisuudesta. Riskipainojen arvioiminen julkiselle velalle ei ole yksinkertaista, ja tavanomaiset luottoriskimallit eivät sovellu kovin hyvin valtioriskien arviointiin.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on keskusteltu mahdollisuudesta eriasteisiin kannustimiin pohjautuvien rajoitteiden asettamisesta pankin koti- ja muiden valtioiden valtionlainojen osuuksille pankin taseessa: pankin pääomavaatimus kasvaisi, kun valtionlainojen osuus kasvaisi yli asetettujen rajojen. Tämä merkitsee, että riskipainot olisivat myötäsyklisiä. Talousvaliokunta huomauttaa, että toimet, jotka kasvattavat eurovaltioiden velan riskillisyyttä ja nostavat riskin hintaa, saattavat heikentää toimijoiden velkakestävyyttä erityisesti, jos toimet toteutetaan nopealla aikataululla ja tilanteessa, jossa velkatasot ovat jo lähtökohtaisesti korkeita. Tällaiset eurovaltioiden riskillisyyttä lisäävät toimet kasvattaisivat tarvetta aikaansaada riskittömäksi luokiteltava sijoituskohde euroalueelle. Tähän liittyen komissio on tehnyt esityksen valtionvelkakirjakuudellisten arvopapereiden kehittämisestä. Synteettisten eurobondien ongelmaksi muodostuisi kuitenkin muun muassa arvopapereiden heikoimpaan erään liittyvä luottoriski ja kysymys tämän

Valiokunnan lausunto TaVL 54/2017 vp

riskin kantamisesta stressitilanteessa. Talousvaliokunta tähdentää, että turvallisen sijoituskohteen valmistelua olisi syytä kiirehtiä, jos valtionvelan kohtelua pankkisäätelystä halutaan kiristää merkittävästi. Suuriin riskikeskittymiin kohdistuvien rajoitteiden ja riskipainojen asettamisessa tulisi pyrkiä malliin, joka ei tarpeettomasti kasvata toimen myötäsyklisyyttä.

Yhteinen talletussuoja (EDIS). Komissio esittää pankkiunionin viimeistelyn keskeisenä tekijänä pidetyn yhteisen talletussuojan toteuttamista hieman aikaisemmista ehdotuksista poikkeavalla tavalla. Komission uuden ehdotuksen mukaan yhteinen talletussuojajärjestelmä voitaisiin toteuttaa kaksivaiheisesti: Ensivaiheessa EDIS tarjoaisi ainoastaan väliaikaista maksuvalmiuslainaa kansallisille järjestelmille ja vasta jälkimmäisessä vaiheessa kattaisi porrastetusti myös tappioita. Jälkimmäisessä, yhteisvakuutusmallissa kansalliset rahastot ja yhteinen rahasto rahoittaisivat talletussuojakorvaukset rinnakkain, ensisijaisesti kuitenkin kansallisesta ja vasta tämän jälkeen yhteisestä rahastosta. Yhteisvakuutus tarkoittaa käytännössä sitä, että jos yhden valtion kansallisen talletussuojarahaston vastuunkantokyky ei yksin riitä sen maksettaviksi tulevien riskien kattamiseen, jälleenvakuutusmekanismin avulla sille lainattaisiin varoja yhteisestä rahastosta, joka saa puolestaan varansa muiden valtioiden kansallisilta talletussuojarahastoilta. Koska nämä joutuisivat puolestaan vaatimaan jäseniltään lisämaksuja oman suojansa ylläpitämiseksi, lopulta kustannus siirtyisi pankkien asiakkaiden maksettavaksi finanssipalveluiden lisääntyneinä kustannuksina.

Ehdotuksen lähtökohtana on, että yhteisvakuutusmalliin siirryttäisiin vasta, kun ensin olisi todennettu jäsenvaltioiden pankkisektoreiden riskien tasaantuminen muun muassa järjestämättömien luottojen suhteen. Järjestelemättömät saatavat ovatkin yhteisen talletussuojan etenemisen kannalta keskeinen kysymys; riskin jakaminen yhteisvastuuna ilman riittäviä ennakkollisia tasaavia toimia johtaisi todennäköisesti merkittävään tulonsiirtoon jäsenvaltioiden välillä. Nykyisellään yhteisvastuu sisältäisi riskin epäoikeudenmukaisesta taakanjaosta ja moraalikadosta.

Talousvaliokunta toteaa, että pankkisektorien vanhat ongelmat sekä pitkittynyt taantuma ovat jarruttaneet talletussuojajärjestelmän yhteisvastuuta syventävää kehitystä. Talousvaliokunta pitää yhteiseen talletussuojaan kohdistuneita kriittisiä kantoja perusteltuina, koska viime vuosien valoisasta talouskehityksestä huolimatta pankkien taseiden tervehdyttämispyrkimykset eivät näytä kantavan hedelmää toivotulla ripeydellä ja talletussuojajärjestelmän kehittämisen edellytyksenä pidetyssä määrin.

Talousvaliokunta suhtautuu silti varauksellisen myönteisesti yhteiseen talletussuojaan edellyttäen, että yhteisvastuun piiriin kuuluvien pankkien riskejä saadaan ensin merkittävästi vähennettyä ja että talletussuojan mekanismi rakentuu oikeudenmukaisesti. Tähän liittyvät kysymykset yhteiseen mekanismiin pääsystä ylipäänsä ja lisäksi siitä, millä ehdoilla yhteiseen järjestelmään osalliset tulevat siihen mukaan.

Yhteistä talletussuojaa puoltavat samat syyt kuin ne, joiden vuoksi kriisinratkaisumekanismi on luotu. Epäsymmetristen sokkien vaikutusten lieventämiseksi erityisesti pienen valtion etu on olla mukana valtioiden rajat ylittävässä laajemmassa vakuutuspoolissa. Valiokunta pitää kuitenkin välttämättömänä, että jatkovalmistelussa kiinnitetään erityisesti huomioita vaatimuksiin, joiden täytyminen asetetaan yhteisvastuun laajentamisen ennakkoehdoksi.

Valiokunnan lausunto TaVL 54/2017 vp

Järjestämättömät saatavat. Järjestämättömien lainojen ja muiden ongelmallisten tase-erien nähdään jarruttavan EU-maiden talouksien elpymistä ja yhdentymiskehitystä. ECOFIN-neuvoston toimenpideohjelma sisältää tehtäviä niin komissiolle, Euroopan keskuspankille kuin Euroopan pankkiviranomaisellekin. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että toimet kohdistetaan niihin luottolaitoksiin, joissa järjestämättömät saatavat ovat ongelma ja että tarvittaessa nojaututaan elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin mukaisesti sijoittajanvastuuseen.

Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisissa on esitetty näkemyksiä, joiden mukaan järjestämättömien lainojen ongelman ratkaisemiseksi joudutaan mahdollisesti hyväksymään niiden vähentäminen asteittainen. Tällöin tulisi selvittää erityisesti markkinaehtoisten ratkaisujen käyttökelpoisuus ja varmistaa, että myös lainsäädännöllinen viitekehys tukee näitä ratkaisuja. Valtionapula-lainsäädännön osalta voi olla välttämätöntä harkita siirtymäaikoja edellä kuvatun menettelyn mahdollistamiseksi.

Makrotalouden vakautusjärjestelyt ja EMU:n sosiaalinen ulottuvuus. Euroalueella käydään keskustelua suhdanteiden tasaamismekanismista. Tästä lähtökohdasta talousvaliokunta edustaa varovaista kantaa uusien makrotaloudellisten vakausjärjestelyjen luomiseksi. Talousvaliokunnan saaman selvityksen mukaan Euroopan vakausmekanismi tai siitä muodostettu Euroopan valuuttarahasto (EVR) ei todennäköisesti voisi toimia tehokkaana rahoitusvakauselimenä nykyistä laajemmalla mandaatilla, jos sen keskeiset päätökset olisi edelleen tehtävä yksimielisesti. Yksimielisyysvaatimuksesta luopuminen taas johtaisi ongelmiin jäsenvaltioiden budjettisuvereniteetin näkökulmasta. Talousvaliokunta jakaa valtioneuvoston kriittisen kannan yksimielisyysvaatimuksesta luopumisesta.

Suhdannetasausmekanismeja koskevaan keskusteluun kytkeytyy talous- ja rahaliiton sosiaalinen ulottuvuus. Komissio haluaa laajentaa vallitsevaa käsitystä sosiaalisesta ulottuvuudesta siten, että siinä painotettaisiin perinteisten taloudellisten, sosiaalisten ja työllisyyskysymysten lisäksi myös muun muassa koulutusjärjestelmien modernisointia. Talousvaliokunta pitää ajattelutavan muutosta myönteisenä ja muistuttaa, että Euroopan unioni on paitsi taloudellinen myös sosiaalinen ja arvoyhteisö ja ettei talous- ja rahaliiton kehittäminen ole mielekäästä, jos sen sosiaalisesta ulottuvuudesta ei huolehdi yhtä lailla. EU:n rajallisen toimivallan vuoksi asiassa edistymisen riippuu kuitenkin viime kädessä jäsenmaista, joiden sitouttamista yhteisiin sosiaalisiin normeihin vaikeuttavat niiden syvälle juurtuneet ja osin runsaastikin toisistaan poikkeavat sosiaalipoliittiset lähestymistavat. Talous-, työ- ja sosiaalipolitiikan tavoitteita voidaan yhteensovittaa lisäämällä talouden ohjausjakson seurantatavoitteisiin taloudellisten lisäksi sosiaaliset kriteerit.

Valiokunnan kuulemat asiantuntijat ovat olleet valtaosin yksimielisiä siitä, että suomalaisen työeläkejärjestelmän kannalta on tärkeää, että lakisääteistä eläketurvaa koskevat päätökset tehdään jatkossakin kansallisella tasolla, eikä unioninlaajuista sosiaalivakuutusjärjestelmää tule edistää.

Keskeiset reunaehdot sääntelyn jatkokehittämiseksi. Valiokunta pitää tärkeänä, että eurojärjestelmää koskevassa kansallisessa päätöksenteossamme arvioidaan mahdollisimman laaja-alaisen keskustelun pohjalta, mitkä ovat tavoitteemme ja reunaehdomme kehityksen eteenpäin viemiseksi, korostaen kuitenkin rahoitusmarkkinoiden vakauden merkitystä orastavan kasvun kannalta. Tämänhetkisessä taloudellisessa tilanteessa rahaolojen vakaus on ensiarvoisen tärkeää kansantaloutemme alkaneelle elpymiselle. Makrovakaus lepää vakaan rahoitusvakauden varassa. Talous-

Valiokunnan lausunto TaVL 54/2017 vp

valokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan, joka korostaa markkinakurin ja jäsenvaltioiden oman vastuun merkitystä. Vasta konkreettisen ja selvästi todennetun pankkisektorin merkittävän riskien vähentämisen ja tasaamisen jälkeen on mahdollista edetä kohti yhteistä talletussuojaa ja kriisiratkaisurahaston pysyvää varautumisjärjestelyä.

Talousvaliokunta katsoo, että yhteinen valuutta edellyttää eurooppalaisen pankki- ja rahoitustoiminnan voimakasta harmonisoimista, mutta fiskaaliunioni tai jäsenvaltioiden budjettisuvereniteetin merkittävä rajoittaminen eivät ole vakaan yhteisvaluuttajärjestelmän ja rahoitusmarkkinoiden terveen kilpailun edellytyksiä.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 1.12.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kaj Turunen sin
varapuheenjohtaja Harri Jaskari kok
jäsen Harry Harkimo kok
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Laura Huhtasaari ps
jäsen Lauri Ihalainen sd
jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Eero Lehti kok
jäsen Martti Mölsä sin (osittain)
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Arto Pirttilahti kesk
jäsen Antero Vartia vihr

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller

Valiokunnan lausunto TaVL 54/2017 vp
Eriävä mielipide 1

ERIÄVÄ MIELIPIDE 1

Perustelut

EMU:n ongelmat ovat perustavanlaatuisia, ja euroalueessa nykyisessä muodossaan on valuvika. Euroalueeseen kuuluu lähtökohdiltaan aivan liian erilaisia maita, jotta se voisi muodostaa toimivan yhteisvaluutta-alueen. Lisäksi alueeseen on otettu integraation syventämisen nimissä maita, jotka eivät alun perinkään täyttäneet euroalueeseen liittymisen ehtoja. Räikein tapaus oli Kreikka, jonka ongelmat olivat hyvin tiedossa jo etukäteen, mutta ne vaiettiin integraatioprojektin edistämisen nimissä kuoliaiksi.

Euroalueen keskeiset ongelmat tiivistyvät siihen, että Pohjois- ja Etelä-Euroopan maiden kansantaloudet ovat toimineet historiallisesti täysin eri tavalla ja keskeisesti työmarkkinat ovat olleet täysin erilaiset. Kun erot talouden tuottavuudessa eivät korjaudu valuuttakurssin muutoksina eivätkä työmarkkinat jousta, seurauksena on työttömyyden kasvu. Keskeiseksi euroaluetta vaivaavaksi alueeksi onkin muodostunut erityisesti nuorisotyöttömyys, joka vaivaa erityisesti Etelä-Euroopan maita.

Mikään vakuusjärjestely tai varautumisjärjestely ei pysty korjaamaan näitä perustavanlaatuisia ongelmia, ja vaikka oireena esiintyvien yksittäisten kriisien yli selvittäisiin näillä järjestelyillä, ne eivät ratkaise kriisejä aiheuttavia syitä. Lisäksi kriisienhallinnan suhteen etukäteen sovittuja järjestelyjä ei ole käytännössä noudatettu, vaan kriisin iskiessä sovituista pelisäännöistä on joustettu. Sijoittajavastuu ei ole toteutunut käytännössä, ja maksajiksi ovat joutuneet ne tahot, jotka ovat hoitaneet oman osuutensa sovittujen pelisääntöjen mukaan.

EMU ei ole taloudellisesti terveellä pohjalla, eikä sitä pelasteta tekohengittämällä. Hyvän rahan heittäminen huonon perään ei ole järkevä tapa ratkaista ongelmia. Sen sijaan, että pelastamme yhden asiansa huonosti hoitaneen euroalueen jäsenmaan toisensa jälkeen, Suomen kansallisen edun mukaista olisi tehdä faktojen pohjalta johtopäätökset ja valmistautua eroamaan euroalueen jäsenyydestä.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitän,

että suuri valiokunta ottaa päätöstä tehdessään huomioon eriävässä mielipiteessä esitetyt näkökohdat.

Helsingissä 1.12.2017

Laura Huhtasaari ps

Valiokunnan lausunto TaVL 54/2017 vp
Eriävä mielipide 2

ERIÄVÄ MIELIPIDE 2

Perustelut

Talousvaliokunta nostaa lausunnossaan EMU:n kehittämisestä ja pankkiunionin tilanteesta (E 80/2017 vp ja E 95/2017 vp) esiin monia tärkeitä näkökohtia. Valiokunta kuitenkin myötäilee tärkeimmissä kysymyksissä suurimmaksi osaksi valtioneuvoston kantaa, joka on monilta osin liian ehdoton, eikä kaikkia EMU:ta koskevia kehitysehdotuksia ole otettu kokonaisvaltaiseen harkintaan. Tämä ei ole järkevää tässä vaiheessa, kun komissio on vasta antamassa ehdotuksensa EMU:n kehittämisestä joulukuun alussa ja keskustelu konkreettisista muutoksista on vasta alkanut.

Talous- ja rahaliittoon liittyy kiistattomia ongelmia ja valuvikoja, jotka johtivat eurokriisiin. Niitä on viime vuosina korjattu esimerkiksi pankkiunionin ja pääomaunionin sekä Euroopan vakausmekanismin ja erilaisten tilapäisten kriisiratkaisuvälineiden avulla. EMU kestää nyt taloussokkeja kriisiä edeltänyttä aikaa paremmin. Paljon korjaamisen varaa kuitenkin vielä on.

Euron ongelmat palautuvat kolmeen kokonaisuuteen. Erot jäsenmaiden kilpailukyvyssä tarkoittavat, että jäsenmaiden taloudet ovat kehittyneet eri tahdissa. Se, että talousalueella on samaan aikaan suuria ylijäämiä ja suuria alijäämiä, on osaltaan kriisiyttänyt taloutta. Erot suhdannetilanteissa tarkoittavat, että euroalueella voi samaan aikaan olla maita sekä taantumassa että vakaassa kasvussa. Kuitenkin alueella on yksi yhteinen rahapolitiikka ja peruskorko, eikä välineitä tasoi-
taa suhdanne-eroja. Joidenkin jäsenmaiden liiallinen velkaantuminen on johtanut siihen, että maat on jouduttu pelastamaan EKP:n ja veronmaksajien rahoilla.

Näiden ongelmien korjaamiseksi tarvitaan laajaa pohdintaa ja merkittäviä uudistuksia. Suomi on kuitenkin ollut valmis vain hyvin pieniin askeliin ja muutoksiin nykyjärjestelmään nähden. Pidemmällä aikavälillä pienet muutokset eivät riitä, eivätkä riittävästi valmista euroaluetta kestä-
mään seuraavaa globaalia talouskriisiä.

Yhteisvastuun eri muodot

Yhteisvastuuta on monenlaista, ja sitä voidaan toteuttaa pankkien tai jäsenvaltioiden välillä erilaisin mekanismein tai esimerkiksi EU:n budjetin kautta. Suomen kanta, jota talousvaliokunta myötäilee, on liian ehdoton yhteisvastuun laajentamisen suhteen, sillä jäsenmaiden välinen yhteisvastuu suljetaan käytännössä kokonaan pois.

Vihreiden mielestä yhteisvastuun kaikkia muotoja on voitava harkita ja niiden hyvistä ja huonoista puolia keskustella. Joidenkin politiikkatoimien kategorinen poissulkeminen keskustelusta ei edistä parhaaseen lopputulokseen pääsemistä.

Jäsenmaiden väliseen yhteisvastuuseen veloista on taloutensa hyvin hoitaneissa jäsenmaissa suhtauduttu hyvin kriittisesti. Kriisien hoitamiseksi on perustettu erilaisia väliaikaisia rahoitusvälineitä, joiden avulla on onnistuttu välttämään pahimman kriisin leviäminen rahoituksen kohde-

Valiokunnan lausunto TaVL 54/2017 vp
Eriävä mielipide 2

maista laajemmin euroalueelle. Väliaikaisten välineiden tilalle tarvitaan pysyvä, poliittisesti riippumaton ja selkein ehdoin rajattu mekanismi kriisiin ajautuneiden maiden auttamiseksi.

Eurooppalaisen valuuttarahaston (EMF) perustaminen olisi hyvä ratkaisu tähän. Yhteisvastuuseen liittyviä ongelmia, kuten moraalikadon vaaraa, voidaan lieventää, kun tuki koskee vain kriisitilanteita ja pysyy ehdollisena. Kansainvälisen valuuttarahaston tapaan EMF voisi tarvittaessa myöntää hätälainoja jäsenmaille ja siten lieventää kriisien vaikutusta ja estää laajenemista koko euroalueelle.

Yhteisvastuullisen rahoituksen ehtona tulee olla sitoutuminen paitsi sovittuun taloudenpitoon myös hyvään hallintoon, korruption vastaisiin toimiin ja perusoikeuksien noudattamiseen. Markkinakannustimen tulee jäädä edelleen osittain voimaan. Tämä voi toteutua esimerkiksi niin, että yhteisvastuullisuus rajataan vain tiettyyn osaan lainasta.

Valuuttarahaston rinnalle on luotava mekanismi valtioiden hallittuun velkajärjestelyyn. Velkajärjestely loisi uskottavan mahdollisuuden siihen, etteivät kaikki velkojat aina selviä ilman tappioita, ja voimistaisi siten sijoittajavastuun toteutumista.

Velkajärjestely vahvistaisi markkinakuria ja loisi jäsenmaille kannustimen myös toteuttaa yhdessä päätettyjä finanssipoliittisia sääntöjä. Ilman velkajärjestelyn mahdollisuutta on lähes mahdollonta pakottaa suvereenia valtioita kurinalaiseen finanssipolitiikkaan.

Samalla on varmistettava, että pankkijärjestelmä kestää valtionvelkapapereiden arvonalennuksen. Vihreiden mielestä tämän varmistamiseksi tulisi pohtia myös pankkien valtionpaperisijoitusten rajoittamista jollakin tavalla. Monilla pankeilla on salkuissaan runsaasti kotivaltionsa suhteellisen hyväuottoisia velkapapereita, joihin kuitenkin liittyy maiden korkean velkaantumisen takia tavanomaista suurempi riski.

Euroalueen vakauden turvaamiseksi paras etenemistapa olisi siis yhdistelmäratkaisu, jossa otettaisiin käyttöön sekä jäsenmaiden hallittu velkajärjestelymekanismi että rajattuja yhteisvastuun elementtejä.

Talletussuoja

Suomen kannan sekä talousvaliokunnan lausunnon mukaan yhteisen talletussuojan luomisessa ei voida edetä niin kauan kuin jäsenmaiden pankkijärjestelmien riskejä ei ole saatu riittävän hyväksyttävälle tasolle. Suomen kannassa ei kuitenkaan määritellä, mikä tämä taso olisi ja miten se määriteltäisiin.

On pienen, pankkisektoriltaan keskittyneen maan etu, että talletussuojan luomisessa edetään jo nyt. Komission mukaan sen tähän asti tekemät esitykset tarkoittavat niin merkittävää riskien vähentämistä, että jäsenvaltioiden tulisi nyt edetä myös riskien jakamista tarkoittavissa toimissa, erityisesti yhteisen talletussuojajärjestelmän perustamisessa.

Vihreiden mielestä komission näkemys on oikeansuuntainen ja talletussuojan valmistelussa voidaan edetä heti. Komission kompromissiesitystä, jonka mukaan luovutaan toistaiseksi "täysta-

Valiokunnan lausunto TaVL 54/2017 vp
Eriävä mielipide 2

kuusta" ja kansalliset rahastot ja yhteinen rahasto rahoittaisivat talletussuojakorvaukset rinnakkain, on syytä tukea.

Makrotaloudelliset vakauttajat

Suomen kannan sekä talousvaliokunnan lausunnon mukaan uusia makrotaloudellisia vakauttajia, eli käytännössä tulonsiirtoja euromaiden välillä, ei tarvita. Vihreät on suurelta osin samaa mieltä siitä, että fiskaaliunioni ei ole ratkaisu euroalueen ongelmiin.

On kuitenkin olemassa automaattisten vakauttajien muotoja, jotka voisivat ratkaista ongelmia. Siksi näitäkään toimia ei ole järkevää kategorisesti sulkea pois. Yhteinen työttömyysvakuutusjärjestelmä on harkinnanarvoinen mekanismi, jossa moraalikadon ongelmaa ei ole. Vakuutusjärjestelmä voi pienentää kaikkien vakuutuksenottajien riskejä merkittävästi aiheuttamatta pitkällä aikavälillä juuri tulonsiirtoja vakuutettujen kesken.

Työttömyysetuudet ovat tärkeä osa yhteiskunnan tarjoamaa turvaverkkoa, ja niiden käyttö yleensä lisääntyy taantumassa, jolloin resursseja rajoittaa tarve pitää julkisen talouden alijäämä kurissa. Yhteinen järjestelmä täydentäisi jäsenvaltioiden omia budjettivakauttajia sellaisten talouden häiriöiden yhteydessä, jotka koskettavat eri jäsenmaita eri tavoin. Järjestelmä tarjoaisi jäsenvaltioiden julkiselle taloudelle enemmän liikkumavaraa, jolloin kriiseistä voitaisiin selvitä nopeammin ja vahvemmin. Moraalikadon vaara on pieni, sillä jäsenmaat tuskin tietoisesti nostaisivat työttömyysastettaan vain saadakseen työttömyyskustannusten hoitoon varoja EU:lta.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitän,

että suuri valiokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 1.12.2017

Antero Vartia vihr