15.4.2021

Olli Salmi

FINANSSIALA

Finanssiala ry

Asia: E 34/2021 vp Valtioneuvoston selvitys: Pankkiunionin syventäminen ja pankkien kriisinhallinta- ja talletussuojalainsäädännön kehittäminen

Ainoastaan oikein toteutettuna yhteinen talletussuoja voi tuottaa lisäarvoa rahoitusvakauden näkökulmasta

- Yhteisessä talletussuojassa ei tule edetä ennen kuin pankkien riskeistä on saatu pandemian jälkeen kunnollinen kuva ja havaitut ongelmat on korjattu pankkien ja niiden kotivaltioiden toimenpitein.
- Sijoittajavastuun tulee toteutua eikä tappioita tule siirtää muiden jäsenmaiden ja niiden pankkien kannettavaksi suoraan tai epäsuorasti.
- Talletussuojajärjestelmän tehtävänä on varmistaa tallettajille pääsy talletuksiinsa. Muita tehtäviä sille ei pidä asettaa.
- Yksittäisen jäsenmaan talletussuojajärjestelmän likviditeettiriskiä voidaan tarvittaessa vähentää vakuutustyyppisellä pankkiunionitason ratkaisulla. Sen tulee tapahtua seuraavin ehdoin:
    - Kaatuvaan pankkiin sijoittaneilla tulee olla täysi vastuu lopullisista tappioista ja mahdollisesta uudelleenpääomituksesta.
    - Tallettajien varat tulee turvata pitämällä huolta siitä, että kaatuvan pankin taseessa on riittävä määrä varoja.
    - Viranomaisten on aloitettava kaatuvan pankin alasajo ajoissa pankin omaisuuden arvon säilyttämiseksi.
    - Talletussuojarahastosta maksettujen varojen tulee kaikissa tapauksissa olla parhaalla etusijalla, kun kaatuvan pankin varoista suoritetaan korvauksia velkojille.
    - Muiden maiden talletussuojarahastojen mahdollisesti antaman likviditeettituen määrän tulee olla tarkoin rajattu.

Finanssiala ry (FA) yhtyy pääosin valtiovarainministeriön E-kirjelmäluonnoksessa esitettyyn Suomen kantaan ja toteaa yleisenä kommenttinaan, että kyseessä on laaja ja vaikutuksiltaan merkittävä kokonaisuus, jonka yksityiskohtia on vaikea arvioida yksinään ilman käsitystä tulevasta sääntelykokonaisuudesta. Sen vuoksi tässä vaiheessa voidaan esittää ainoastaan alustavia näkemyksiä, joita voi olla tarpeen muuttaa sitä mukaa, kun käsitys tulevasta sääntelykokonaisuudesta ja sen suunnasta täsmentyy. Tämän tulisi ilmetä selkeästi myös Suomen kannasta.

FA näkee, että Suomen tulee kaikin keinoin ja kestävää pankkiunionia tavoitteenaan pitäen pyrkiä *toimivan* talletussuoja- ja kriisinratkaisujärjestelmän rakentamiseen. Jos järjestelmä toteutetaan väärin, voi siitä tulla vakavasti valuvikainen ja se voi talouden stressitilanteessa edistää systeemisen pankkiriskin realisoitumista pankkiunionissa. Hyvä alkuperäinen tarkoitus voi näin johtaa täsmälleen siihen lopputulokseen, joka pankkiunionin on tarkoitus estää.

1 Yhteinen talletussuoja

Valtioneuvoston EU-selonteon mukaan riskien jakamisen pankkiunionissa tulee perustua reiluun, *vakuutustyyppiseen järjestelyyn*, jossa yhteisen talletussuojan maksut heijastelevat riskien kulloistakin jakautumista.

FA on samaa mieltä. Toimivaan vakuutusjärjestelmään kuuluvat olennaisina elementteinä seuraavat ominaisuudet, jotka soveltuvat myös talletussuojajärjestelmään (engl. deposit *insurance* scheme):

1. vahinkoa järjestelmälle pyritään välttämään (vahingon torjuminen),
2. vahingon määrää pyritään rajaamaan (vahingon rajoittaminen),
3. vakuutuskorvaus saadaan takaisin vahingon aiheuttaneelta taholta (regressioikeus) ja
4. vakuutusmaksut vastaavat riskiä sillä tavalla, että vakuutuksen vahinkoriski (vahingonvaara) ja siitä maksettavan vakuutuskorvauksen määrä jakautuvat tasaisesti ja vakuutusmaksua vastaavasti osallistujien kesken (hajautus).

Edellä mainitut ominaisuudet turvaavat talletussuojajärjestelmän toiminnan ja sen ”tulivoiman”. On huomattava, että talletussuojajärjestelmän rahallinen suuruus ei ole yksinään ratkaisevaa, vaan keskeistä on myös järjestelmän huolellinen kokonaissuunnittelu ja toteutus. Huonolla suunnittelulla ja toteutuksella mikään ”tulivoima” ei riitä, vaan päinvastoin riskinä on, että järjestelmä allokoi käytettävissä olevat resurssit vääriin käyttökohteisiin ja tarkoituksiin.

Olennaista on, että ymmärretään oikein talletussuojajärjestelmä vakuutusjärjestelmänä eli minkälaista turvaa on tarkoitus antaa ja kenelle. Talletussuojarahasto vakuuttaa tallettajan suojatut (korvattavat) talletukset ja takaa pääsyn niihin ilman suurta viivettä ja tarvittaessa niiden koko määrään saakka. Kysymyksessä ei ole pankille myönnetty vakuutus, jossa talletussuojarahasto korvaisi pankin tappiot. Tappioiden kantaminen on kriisinratkaisujärjestelmässä pankkien omistajien ja sijoittajien tehtävä.

Näiden ajatusten soveltumista pankkien kriisinratkaisussa ja talletussuojan toteuttamisessa käydään läpi seuraavassa kohta kohdalta erikseen.

1) Vahingon välttämisen tulee perustua siihen, että kriisin ajautuneen *pankin alasajo tai toiminnan järjestely aloitetaan ajoissa*. Tällöin kaatuvan pankin hallussa oleva, sen taseessa oleva *omaisuusmassa vastaa mahdollisimman suureen määrään asti pankin velkoja*, kuten suojattuja talletuksia. Lähtökohtaisesti pankin omistajien sijoittamien rahojen tulisi riittää odottamattomienkin tappioiden kattamiseen. Tämän periaatteen varaan rakentuu koko laaja vakavaraisuus- ja kriisinratkaisusääntelykehikko. Se, että tappiota kattavaa pääomaa ei ole tarpeeksi tai että viranomaiset viivyttelevät aiheettomasti pankin alasajon aloittamisessa ja siten aiheutuu vahinkoa yli edellä mainitun periaatteen, *ei voi toimia perusteena sille*, että tallettajien turvaksi kerrytettyjä varoja käytetään tällaisten tappioiden kattamiseen.

2) Vahingon rajaamisen tulee perustua siihen, että *talletussuojavaroista ei kateta lopullisia taloudellisia tappioita*. Pankin kaatumisen aiheuttamat tappiot tulee rajata niin, että talletussuojasta nauttivat varat eivät joudu alttiiksi menetyksille. Talletussuojasta nauttiva kohderyhmä on tästä syystä olennaista rajata riittävän suppeasti. Tämänhetkinen 100.000

euron pankki- ja asiakaskohtainen turvattujen talletusten suoja on tärkeää säilyttää näin rajattuna järjestelmän toimivuuden turvaamiseksi. Tietyt kansalliset poikkeukset, joita mm. Suomessa on käytössä, voidaan säilyttää (kuten se, että oman asunnon myynnistä saadut varat ovat väliaikaisesti korkeamman suojan piirissä). Olennaista on, että talletussuojaa ei laajenneta määrältään tai kohderyhmältään, koska tällä voisi olla vakavia seurauksia koko järjestelmän uskottavuuden kannalta ja se voisi kriisin lähestyessä johtaa järjestelmää heikentävään käyttäytymiseen. Talletussuojavaroja ja kriisinratkaisuvaroja ei ole perustetta käyttää yhdessä näiden rahastojen täysin erilaisten käyttötarkoituksien ja tavoitteiden vuoksi. Mahdollista yhteistä talletussuojarahastoa ei tule myöskään käyttää pankkien ennakolliseen tukemiseen tähän liittyvän ilmeisen ja hallitsemattoman tappioriskin vuoksi.

3) Kaatuneen pankin konkurssipesästä tai omaisuusmassasta on olennaista saada perittyä takaisin talletussuojarahastosta tallettajien turvaamiseksi suoritetut varat. Tämä seuraa vakuutuskorvauksen ja vahingonkorvauksen välistä logiikkaa siten, että vakuutuskorvauksen maksajallakin on oikeus saada vahingon kohteesta realisoitua siinä jäljellä oleva arvo oman tappionsa minimoimiseksi. Pankin kaatumisen ja talletussuojan yhteydessä tämä tarkoittaa sitä, että *kaatuneen pankin omaisuusmassa tulee viivytyksettä realisoida suojattujen talletusten määrään asti ja maksaa talletussuojarahastolle* sen tallettajille korvaamat varat ennen pankin muiden velkojen maksamista. Näin talletussuojarahasto saadaan täydennettyä mahdollisimman nopeasti uudelleen ja siinä on jälleen rahavaroja suorittaa korvauksia, jos jokin toinen pankki joutuu kriisiin. Tällä tavoin talletussuojajärjestelmä on itseään ylläpitävä ja säilyttää uskottavuutensa vakavammassakin kriisissä, ja samalla riskien läikkyminen muualle talouteen saadaan minimoiduksi.

4) Talletussuojamaksujen ja vahinkoriskin määrän tulee olla suhteessa toisiinsa. Tässä mielessä periaate on sama kuin vakuutusmaksuissa: vakuutusmaksujen tulee vastata riskiä siten, että *vahinkoriski (vahingonvaara) ja maksettavan vakuutuskorvauksen määrä jakautuvat tasaisesti osallistujien kesken.* Tämä on kaiken vakuuttamisen ydinperiaate. Tilanteessa, jossa talletussuojamaksut on määritelty suurin piirtein kiinteiksi, nousee tärkeäksi pitää huolta siitä, että vahinkoriski ja siten maksettavan vahingonkorvauksen määrä pysyvät suhteessa maksettuun maksuun.

Jos yhteistä talletussuojajärjestelmää aletaan rakentaa, on erittäin tärkeää ensin selvittää, kuinka suuri riski talletussuojamaksuin kerättyihin varoihin kohdistuu. Liian suurta riskiä ei voida vakuuttaa, koska tällöin riskin realisoituminen vaarantaa koko järjestelmän. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että pankkien taseiden kunnot ja järjestelmään mukaan tulevien pankkien riskit tulee tietää tarkasti, jotta riskin suuruus ei jää tuntemattomaksi. Järjestämättömät luotot ovat olleet tähän asti yhtenä keskeisenä syynä pidättyvyyteen pankkiunionin eteenpäin viemisessä. Järjestämättömien luottojen määrä oli ennen pandemiaa yhä korkealla tasolla ollen noin 500 miljardia euroa. EKP on valvontaviranomaisena ennakoinut koronapandemian nostavan näiden luottojen määrää entisestään euroalueella jopa 1400 miljardiin euroon. Erilaisten julkisten ja pankkien keskenään sopimien moratorioiden (velanmaksun keskeytys) vuoksi tällä hetkellä on merkittävää epävarmuutta yksittäisten pankkien kunnosta euroalueella.

Jonkin tahon perusteeton suosiminen johtaisi hyvin helposti moraalikatoon. Moraalikato on jokaisen vakuutusjärjestelmän ydinongelma, ja sen eliminoimisen tulee olla ydintavoite. Tämä on

vakuutusjärjestelmän onnistumisen olennainen edellytys. Tämän vuoksi yhteisessä talletussuojassa ei tule edetä ennen kuin koronapandemian lopulliset vaikutukset eri jäsenvaltioiden pankkien taloudelliseen asemaan on objektiivisesti selvitetty ja on varmistettu, että kaikkien pankkiunionimaiden järjestelmät samoin kuin yksittäiset pankit ovat terveellä pohjalla ja niiden riskit ovat samalla tasolla. Tappioita ei saa siirtää muihin jäsenmaihin ja niiden pankeille suoraan tai epäsuorasti markkinamekanismin kautta.

FA:n mielestä on lisäksi tarve arvioida huolella sitä, miten valtionpapereiden kohtelua pankkien vakavaraisuussääntelyssä olisi tarpeen uudistaa. Sääntelyn lähtökohtana tulisi olla saamisten riskipitoisuus. Myös määrällisten rajoitusten asettamista valtionpaperien hallussapidolle voidaan harkita, mutta tällöinkin tulee ottaa huomioon erot papereihin liittyvissä riskeissä.

2 Yksityiskohtaisempia kommentteja E-kirjelmään

2.1 Sijoittajavastuun toteuttaminen

FA yhtyy E-kirjelmässä esitettyyn näkemykseen siitä, että nykyistä kriisinratkaisu- eli resoluutiomenettelyä tulee voida soveltaa kaikki nykyiset soveltamisedellytykset täyttäviin pankkeihin niiden koosta riippumatta eikä luoda pienemmille pankeille rinnakkaista resoluutiomenettelyä.

FA huomauttaa, että komission esittämä oletus, että pienet ja keskisuuret pankit eivät pystyisi laskemaan liikkeeseen instrumentteja tappioidensa kattamista varten (ns. MREL-instrumentit), ei vaikuta uskottavalta eikä oletukselle olekaan tarjottu näyttöä ainakaan koskien pankkiunioniin kuuluvia maita. Suomessa on sen sijaan näyttöä täysin päinvastaisesta eli että myös pienehkötkin pankit ovat pystyneet laskemaan instrumentteja liikkeelle. Ei ole nähtävissä syitä, miksi tilanteen voitaisiin muualla Euroopassa, etenkään pankkiunionissa, katsoa poikkeavan suomalaisista toimijoista.

Lisäksi voitaisiin harkita, tulisiko lähes kokonaan talletusrahoitukseen tukeutuvien pankkien – joille kriisinratkaisuviranomainen ei ole määritellyt resoluutiostrategiaa – kerryttää enemmän *omia varojaan* mahdollisten tappioiden kattamiseksi. Tällöin olisi huomattavasti yksinkertaisempaa se, että niille pankeille, joilla talletusten osuus varainhankinnasta on huomattavan suuri ja jotka eivät laske liikkeelle MREL-instrumentteja, asetettaisiin kriisinratkaisumielessä korkeampi vakavaraisuusraja, jonka rikkoutuminen johtaisi vähintään valvojan ennakollisiin toimenpiteisiin. Rajan rikkouduttua pankki pystyttäisiin tällöin ajoissa asettamaan insolvenssimenettelyyn. Tämä mahdollistaisi aikaisemman päätelmän tekemisen siitä, että pankki on kaatumassa ja se tulee saattaa hallitusti ulos markkinoilta. Tällä tavoin pankin tappioiden kumuloituminen saataisiin aikaisemmin katkaistua ja tallettajien varat turvattua pankin taseen arvon säilyessä riittävän korkeana. Tämä turvaisi sijoittajanvastuun toteuttamisen ja kasvattaisi mahdollisuuksia siihen, että omistajat kohdistavat markkinakuria heikkenevään pankkiin.

Edellisiä ehdotuksia ratkaisuna tukee myös se, että EU:n yhteinen kriisinratkaisuneuvosto (SRB, Single Resolution Board) on selvityksessään todennut, että jos pankit ovat keränneet lainsäädännön vaatiman määrän kriisinratkaisupääomaa, niillä on riittävä tappioiden kattamiskapasiteetti suojattujen talletusten kattamiseen. Toimijoiden tasapuolinen kohtelu ja tasapuoliset kilpailuedellytykset voidaan varmistaa siten, että kaikkia toimijoita koskisi se, että

talletussuojavarojen käyttö edellyttäisi ensin sijoittajanvastuun täysimittaista (vrt. resoluutiossa 8 % suhteessa pankin velkoihin) toimeenpanoa.

Edellä mainituista syistä joidenkin maiden pienempien pankkien vaikeuksia hankkia riittäviä puskureita tappionkattamiskyvyn varmistamiseksi ei tulisi käyttää perusteena luoda uusia rinnakkaisia kriisinratkaisumenettelyjä.

2.2 Vähimmän kustannuksen periaate ja menettelyn sujuvuus

Kuten edellä todettiin, FA on sitä mieltä, että nykyisen resoluutiomenettelyn rinnalle ei lähtökohtaisesti tulisi luoda rinnakkaista, tietynkokoisille pankeille tarkoitettua erillistä kriisinratkaisumenettelyä. Sen sijaan resoluutiolle vaihtoehtoista *insolvenssimenettelyä* voisi kehittää tavoilla, jotka nopeuttavat suojattuja talletuksia vastaavien varojen realisoimisen kaatuneen ja markkinoilta poistuvan pankin omaisuusmassasta. Toisin kuin resoluutiossa, insolvenssimenettely johtaisi aina kaatuneen pankin poistumiseen markkinoilta. Näitä tapoja voitaisiin FA:n mielestä tutkia, mutta edellytyksenä niiden käytölle tulisi olla pienimmän kustannuksen testi (least cost test) eli sen toteaminen, että vaihtoehtoinen menetelmä johtaisi parempaan lopputulokseen talletussuojajärjestelmän kannalta kuin tavallinen insolvenssimenettely.

2.3 Kotivaltion talletussuojan toimintakyky ja ensisijainen vastuu

Mikäli yhteiseen talletussuojajärjestelmään siirryttäisiin, tulisi sen edellä mainittujen vakuutusperiaatteiden turvaamiseksi olla vain lainamuotoista likviditeettitukea antava. Esillä on ollut ns. hybridimallin luominen: siinä yhteiseen talletussuojajärjestelmään kuuluisi kansallisten talletussuojajärjestelmien lisäksi myös yhteinen pankkiunionitason keskusrahasto, joka tarvittaessa antaisi lainoja likviditeettitukea tarvitseville kansallisille talletussuojajärjestelmille. Rahaston koon, jos sellainen luotaisiin, tulisi FA:n mielestä olla enintään 1/10 koko pankkiunionin talletussuojavarojen määrästä, ja kunkin maan osuus tulisi sijoittaa keskusrahaston kansalliseen lokeroon samaan tapaan kuin yhteisessä kriisinratkaisurahastossa. Pankkiunionin talletussuojajärjestelmien varat tulisi säilyttää valtaosalta kansallisen viranomaisen hallinnassa, ja kansallisista rahastoista voitaisiin lainata keskusrahastolle, mikäli keskusrahasto tyhjenisi.

Lähtökohtaisesti järjestelmän tulisi toimia siten, että kriisissä olevan pankin oma kansallinen talletussuojarahasto maksaisi korvaukset tallettajille ja vasta tämän jälkeen keskusrahasto antaisi sille likviditeettitukea. Keskusrahaston tyhjennyttyä antaisivat muut kansalliset talletussuojarahastot lainan keskusrahastolle. Riittävän suuri kansallinen rahasto ehkäisee tarvetta kääntyä muiden rahastojen puoleen ja yhtäältä säilyttää kansallisen vastuun omista pankeista ja toisaalta kansallisen rahaston toimintavapauden. Tämä kannustaa kansallisia viranomaisia aloittamaan pankin hallittuun alasajoon tähtäävät toimenpiteet ajoissa ja suunnittelemaan kansallisessa toimintakentässään toimivia ratkaisuja.

On huomattava, että huonosti suunniteltuna on mahdollista, että yhteinen talletussuoja muodostaa riskin talouden vakaudelle. Järjestelmä väärin rakennettuna edesauttaisi moraalikatoa, tartuntariskiä ja sitä kautta loisi mahdollisuuden luottamuksen katoamisesta johtuvan systeemisen pankkikriisin leviämiselle koko pankkiunionissa. Näin ollen pankkiunionin kantavasta periaatteesta, sijoittajanvastuusta, luopuminen tässä kohtaa voisi pahimmillaan laukaista ketjureaktion, joka johtaisi erittäin vahingollisiin lopputuloksiin taloudelle samantyyppisillä tavoilla kuin kävi finanssi- ja eurokriisissä. Tällöin veronmaksajien rahoja jouduttaisiin laajassa mitassa käyttämään pankkien pelastamiseen.

On huomattava, että keskusrahaston luomiselle ei ole esitetty perusteita tai näyttöä, joiden mukaan talletussuojajärjestelmän toiminta parantuisi jollain tavalla verrattuna kansalliseen järjestelmään. Päinvastoin on epäilyjä, että keskusrahasto olisi tehottomampi tapa hoitaa talletussuojan hallinnointia. Jos näin on, EU-perussopimusten suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatetta noudatettaessa keskusrahastoa ei tule luoda tai sen koon tulee olla suhteellisen pieneksi rajattu.

2.4 Kansallisen harkintavallan rajaaminen ja viranomaisten toimivallan tarkentaminen

FA katsoo, että talletussuojan ja kriisinratkaisun pitää lähtökohtaisesti perustua mahdollisimman harmonisoituun sääntelyyn. Samalla tulee kuitenkin varmistaa, että sääntely ei suoraan tai välillisesti heikennä eri yhteisömuotoa olevien pankkien toimintaedellytyksiä ja erityisesti, että sääntelyn harmonisoinnissa otetaan huomioon Suomen markkinoiden ominaispiirteet eikä erilaisten toimijoiden, kuten talletuspankkien yhteenliittymien tai rajat ylittävien pankkien, toimintaedellytykset vaikeudu suhteessa toisiinsa tai ulkomaisiin pankkiryhmiin.

FA pitää tärkeänä, että viranomaisten harkintavallalle asetetaan varhaisen puuttumisen, toimiluvan peruuttamisen ja kriisinratkaisun sääntelyn osalta selkeät rajat. FA kiinnittää huomiota erityisesti siihen, että nykyisin SRB:n resoluutiosuunnittelulle ja kriisinratkaisun esteiden poistamiselle asettamat, käytännössä sitovat vaatimukset perustuvat SRB:n antamiin laajoihin ja yksityiskohtaisiin ohjeisiin, jotka eivät täytä säädösvalmistelun avoimuudelle asetettavia vaatimuksia.

FINANSSIALA RY

Veli-Matti Mattila
johtaja, pääekonomisti