Vesa Vihriälä 15.4.2021

Työelämäprofessori, Helsingin yliopisto

Talousvaliokunnalle

Pyydetty lausunto pankkiunionin syventämisestä ja pankkien kriisienhallinta- ja talletussuojalainsäädännön kehittämisestä kehittäminen

Tarkastelun kohteena on Suomen kannan muodostaminen pankkiunionin kehittämisen seuraavista askeleista. Pankkiunioni koostuu (1) yhteiseen sääntökirjaan nojautuvasta yhteisestä valvonnasta, (2) pankkikriisien ratkaisusta sijoittajanvastuuperiaatteen mukaisesti yhteisen kriisinratkaisumekanismin ja sen tukena olevan yhteisen kriisinratkaisurahaston avulla (taustalla lisäksi EVM:ään nojaava varautumisjärjestely) sekä (3) yhteisestä talletussuojasta.

Näistä elementeistä yhteinen valvonta on toteutettu. Myös yhteinen kriisinratkaisumekanismi on olemassa ja kriisinratkaisurahaston yhdistämisestä ja varautumismekanismin käyttöön otosta on päätetty. Sen sijaan yhteisen talletussuojarahaston luomisesta ei vielä ole päätöstä. Toisaalta kriisinratkaisumekanismi ei ole toiminut tarkoitetulla tavalla, vaan syntyneet – käytännössä verraten pienten pankkien – ongelmat on ratkaistu tukeutumalla kansallisiin julkista tukea sisältäneisiin ratkaisuihin, jotka ovat olleet mahdollisia vuonna 2013 käyttöön otetun poikkeussäännöstön nojalla.

Tärkeimmät nyt esillä olevassa valmistelussa olevat asiat koskevat talletussuojajärjestelmien yhdistämistä ja toisaalta kriisinratkaisua koskevien menettelytapojen muokkaamista. Perusasetelma on, että pankkiunionin osalta lähinnä Etelä-Euroopan maat korostavat nopeaa etenemistä ja yhtenä sen toteuttamisvaihtoehtona ”hybridimallia”, jossa talletussuojan rahoitus perustuisi osin kansallisten ja osin keskitetyn rahaston varaan.

Vastaavasti kriisinratkaisun osalta osa maista korostaa ongelmia, jotka liittyvät pienten pankkien sijoittajanvastuun toteuttamiseen, kun pankkien on vaikea hankkia rahoitusta talletuksia heikommassa asemassa olevia velkoja vastaan. Tämän perusteella pitäisi luoda pysyvä erillinen kriisinratkaisutapa tällaisille pankeille ja hyödyntää yhteistä talletussuojajärjestelmää tällaisessa kriisinratkaisussa myös muutoin kuin korvaamalla tallettajien menetyksiä.

Pohjoisen Euroopan maat ovat puolestaan korostaneet riskien vähentämistä edellytyksenä talletussuojan yhdistämisen luomalle riskinjaolle ja sijoittajanvastuuperiaatteen noudattamista tiukasti kriisinratkaisussa.

Pankkiunionia, ml. yhteistä talletussuojaa voidaan pitää hyvänä asiana sekä koko euroalueen että Suomen kaltaisen suuren pankkisektorin maan kannalta. Etu syntyy yhtäältä siitä, että alueen alttius ajautua rahoituskriiseihin pienenee. Tämän ohella pankkiunioni vahvistaa (yhdessä pääomamarkkinaunionin kanssa) yksityisen sektorin sisäistä suhdannetasausta maiden välillä. Tämä vähentää tarvetta finanssipoliittisiin tulonsiirtoihin jäsenmaita kohtaavien epäsymmetristen sokkien vaikutusten tasoittamiseksi.

Pidän perusmuistiossa kuvattuja Suomen lähtökohtia pankkiunionin kehittämiseen perusteltuina. Ilman riskien vähentämistä ennakolta talletussuojan yhdistäminen merkitsee potentiaalisesti huomattavaa tulonsiirtoa Suomen kaltaisista maista sellaisiin, joiden pankkisektorit ovat lähtökohtaisesti huonommassa kunnossa. Samalla näiden maiden intressi vähentää riskejä heikkenee.

Tässä riskien vähentämisessä erityistä painoa tulisi panna pankkien valtionpapeririskien rajoittamiseen tavalla tai toisella. Tämän pitäisi ns. elpymisrahastoratkaisun yhteydessä syntyvän EU-velan myötä olla aikaisempaa helpompaa, koska pankit voivat yksittäisten valtioiden velkojen sijasta sijoittaa riskittömään EU-velkaan.

Valtionvelkariskien vähentäminen on olennaista valtioiden velkajärjestelyjen mahdollistamiseksi. Velkajärjestelyjen uskottava toteuttamismahdollisuus on puolestaan välttämätön edellytys markkinakurin toiminalle valtioiden velkaantumisen pitämiseksi kestävällä tolalla. Pankkiunioni sellaisenaan vähentää pankkiongelmien muuntumista valtionvelkaongelmiksi. Pankkien valtionpapeririskien vähentäminen puolestaan vähentää valtionvelkaongelmien muuntumista pankkiongelmiksi. Pankkien ja valtioiden välisen kohtalonyhteyden katkaisemiseen tarvitaan kumpaakin.

Näistä syistä pankkien valtionriskien vähentämistä koskeva ratkaisu on perusteltu ennakkoehto talletussuojan yhdistämisen etenemiselle. Pidän huonona perusmuistiossa todettua vaihtoehtoa ottaa valtionriskit huomioon talletussuojamaksussa. Se ei välttämättä johda merkittäviin vaikutuksiin, mm. koska kaikilla pankeilla ei ole samassa määrin talletuksia. Selkein ja varmin tapa on rajoittaa pankkien salkussa olevien yksittäisen valtion velkakirjojen määrää ja/tai asettaa niille riittävä pääomavaatimus.

Talletussuojarahaston maksujen tulee myös olla asianomaisen pankin riskillisyyttä heijastavia niin, että pankeilla on kannustimet välttää liiallisen riskin ottamista.

Suhtaudun varauksellisesti talletussuojan hybridimalliin. Se voi huonosti toteutettuna johtaa riskinvähentämisen laiminlyömiseen. Toisaalta pysyvänä järjestelynä hybridimalliin voisi liittyä myös etuja. Se voisi auttaa pitämään jäsenmaiden kannustimet riskien rajoittamiseksi hyvinä. Tämä on merkityksellinen näkökohta lähinnä silloin, jos jäsenmaille jää pankkiunionissakin merkittävää tosiasiallista kansallista harkintavaltaa sääntöjen soveltamisessa ja valvonnassa.

Myös perusmuistion kanta kriisinratkaisumenetelmien suhteen on järkevä. Ei ole hyviä perusteita tinkiä sijoittajanvastuun periaatteesta yhtään enempää kuin on aivan välttämätöntä. Oman, löysemmin valtiontukeen suhtautuvan kriisinratkaisumekanismin luominen pienille pankeille ei ole tarkoituksenmukaista.

Vuonna 2013 käyttöön otetusta poikkeusmenettelystä tuskin voidaan luopua koronakriisin kestäessä. Olisi kuitenkin tavoiteltava periaatepäätöstä sen kumoamisesta, kun kriisin akuutti vaihe on ohi ja taloudet ovat palautuneet laajasti normaalin kasvun uralle.