Rahoitusvakaus- ja tilasto-osasto

Mervi Toivanen

15.4.2021 SP/148/C11.2/2021
SP/FIVA-EI RAJOITETTU
Julkinen

Talousvaliokunta

Asiantuntijalausuntopyyntönne E34/2021 vp

Asiantuntijalausunto Valtioneuvoston selvityksestä "Pankkiunionin syventäminen ja pankkien kriisinhallinta- ja talletussuojalainsäädännön kehittäminen"

Suomen Pankki kiittää mahdollisuudesta lausua valtioneuvoston selvityksestä.

Yksi Suomen Pankin tehtävistä on rahoitusvakauden turvaaminen. Vakaat rahoitusmarkkinat luovat hyvät edellytykset rahoituksen välitykselle ja talouskasvulle.

Pankkiunionin syventäminen ja yhteinen eurooppalainen talletussuoja (EDIS)

Suomen Pankki kannattaa pankkiunionin loppuunsaattamista ja yhteisen eurooppalaisen talletussuojan luomista. Loppuunsaattaminen on tärkeää, sillä se tukisi rahoitusvakautta ja rahoituksen välitystä. Yhteinen talletussuoja puolestaan lisäisi luottamusta pankkijärjestelmään, ehkäisisi talletuspakoja ja vähentäisi pankkien ja niiden kotivaltioiden välisiä haitallisia kytköksiä. Se olisi pitkällä aikavälillä erityisen tärkeä Suomen kaltaisille maille, joilla on kokoonsa nähden suuri, keskittynyt pankkisektori.

Yhteiseen eurooppalaiseen talletussuojaan siirtymisen ehtona on usein nähty riskien eli erityisesti pankkien järjestämättömien saamisten (JS) vähentäminen. Suomen Pankki pitää tärkeänä, että JS:iä vähennetään ja keinoja niiden vähentämiseksi tuetaan. Markkinaehtoisten ratkaisujen tulisi olla ensisijaisia, mutta sen lisäksi edistystä tulisi tapahtua myös ongelmanratkaisua tukevilla alueilla. Lisäksi *Suomen Pankki näkee, että järjestämättömien saamisten tehokas vähentäminen edellyttää, että komission pankkikommunikaation mahdollistamasta valtionavusta ei tulisi lyhyellä aikavälillä luopua. Luopuminen tulisi tapahtua pidemmällä aikavälillä riittävää siirtymäaikaa noudattaen*.

Eurooppalainen talletussuojajärjestelmä tulee perustumaan pankeilta kerättäviin talletussuojamaksuihin. *Pankkien maksamien*

talletussuojamaksujen riskiperusteisuus on hyvä periaate, jonka pohjalta yksityiskohtia voidaan pohtia.

Toimiakseen uskottavasti kaikissa tilanteissa yhteisellä talletussuojarahastolla tulisi olla kriisinratkaisurahaston tapaan uskottava varautumisjärjestely. Varautumisjärjestely olisi erityisen tärkeä koko pankkijärjestelmän vakautta uhkaavien tilanteiden, ns. systeemisten kriisien, varalta. Jos yhteisen talletussuojajärjestelmän uskottavuuteen kohdistuisi epäilyjä, negatiiviset vaikutukset rahoitusmarkkinoilla ja tallettajien keskuudessa voisivat olla välittömiä ja merkittäviä.

Suomen Pankki pitää tärkeänä, että pankkien altistumia kotivaltionsa riskeille vähennetään ja pääomia näiden riskien kattamiseksi parannetaan. On perusteltua vaatia pankilta nykyistä enemmän pääomia, jos pankki haluaa omistaa paljon yksittäisen valtion velkoja. Yhteiseen talletussuojaan siirtyminen viivästyisi kuitenkin merkittävästi, jos jo ennen talletussuojaratkaisun hyväksymistä edellytettäisiin pankkien kotivaltioriskien merkittävää vähentymistä suhteessa niiden omiin pääomiin. Pitkän aikavälin tavoitteena tulisi pohtia, voisiko valtionlainoja kohdella pankkisääntelyssä niihin liittyvien riskien mukaisesti ilman erityisiä poikkeuksia. Sääntelymuutokset olisi kuitenkin toteuttava riittäviä siirtymäaikoja noudattaen, jotta vältetään kielteiset vaikutukset rahoitusvakauteen.

Valtionlainakeskittymien vähentämiseen liittyen yksi keskustelussa esiin tuotu ehdotus koskee yhteisten turvallisten sijoituskohteiden (englanniksi safe asset) luomisen edesauttamista euroalueella. Tässä yhteydessä on esimerkiksi keskusteltu euroalueen valtionlainoista kootuista, arvopaperistetuista joukkolainoista.

<u>Pankkien kriisinratkaisu- ja talletussuojalainsäädännön kehittäminen</u>

Suomen Pankki suhtautuu varauksellisesti talletussuojarahaston varojen käyttöön muihin tarkoituksiin kuin korvattavien talletusten maksamiseen.

Talletussuojajärjestelmän tehtävänä on varmistaa, että tallettajat voivat luottaa talletustensa säilyvyyteen ja siten ehkäistä talletuspakoja. Talletussuojarahaston varojen käytön laajentaminen useampaan kohteeseen heikentää varojen käytön läpinäkyvyyttä ja rahaston uskottavuutta. Aiheetonkin epäluulo talletussuojarahaston varojen riittävyydestä voi heikentää rahoitusvakautta.

Suomen Pankki suhtautuu myönteisesti ajatukseen siitä, että kriisinratkaisukehikkoa voitaisiin tehostaa yhteiskunnan ja keskisuurten pankkien kannalta paremman lopputuloksen aikaansaamiseksi.

Nykykehikko, jossa pankit asetetaan joko kriisinratkaisu- tai konkurssimenettelyyn, on Euroopan pankkisektorin monimuotoisuus huomioon ottaen melko mustavalkoinen. Lisäksi kansallisten konkurssimenettelyjen sallimissa toimenpiteissä on Euroopassa merkittäviä eroja. Kriisinratkaisuviranomaisten tietynasteisen harkintavallan säilyttäminen on tärkeää hyvien ratkaisujen löytämiseksi, mutta toisaalta on varmistettava pankkien tasapuolinen kohtelu.

Suomen Pankki kannattaa sijoittajavastuun toteutusmahdollisuuksien ylläpitämistä kriisiratkaisukehikon kulmakivenä. Yhteinen kriisinratkaisukehikko rakentuu ajatukselle, että pankkien kriisinratkaisun kustannuksista vastaavat ensisijaisesti pankkien omistajat ja sijoittajat. Vasta sijoittajavastuun toteutumisen jälkeen turvaudutaan pankkien maksuilla kerrytettyyn kriisinratkaisurahastoon. Vain äärimmäisessä tilanteessa voitaisiin turvautua julkiseen tukeen. Tästä periaatteesta tulee pitää kiinni.

Samaan aikaan Suomen Pankki pitää tärkeänä huolehtia siitä, etteivät pankit joudu esimerkiksi kokonsa puolesta epätasa-arvoiseen asemaan sijoittajavastuun asettamien vaatimusten täyttämisen suhteen.

Pankkisääntelyn tehtävänä ei ole luoda keinotekoisia skaalaetuja eikä tilanteita, joissa jokin pankki ei pysty täyttämään julkisen vallan vaatimuksia. Pankkisektorin vakauden ja kriisinsietokyvyn näkökulmasta ei myöskään ole etu, että pankit pakotetaan liiketoimintamallinsa osalta liian samanlaiseen muottiin, sillä se lisää koko järjestelmän haavoittuvuutta.

Suomen Pankki suhtautuu lähtökohtaisesti positiivisesti maksunsaantijärjestyksen ja maksukyvyttömyyslainsäädännön harmonisointipyrkimyksiin. Sijoittajavastuun toteuttamisessa ei pitäisi syntyä merkittäviä eroja sen suhteen, miten eri maiden lainsäädännössä käsitellään erilaisia velkaeriä. Velkahierarkian lisäharmonisointi edesauttaisi rajan ylittävien pankkiryhmittymien ongelmien hoitoa.