Peter Nyberg Helsinki 15.4.2021

Pyydetty asiantuntijalausunto eduskunnan Talousvaliokunnalle asiakirjoista ”Pankkiunionin syventäminen ja pankkien kriisinhallinta- ja talletussuojalainsäädännön kehittäminen” sekä ”Komission tiedonanto toimenpiteistä järjestämättömien lainojen vähentämiseksi EU:ssa”.

Lausuntonani esitän mainituista asiakirjoista kunnioittavasti seuraavaa:

Taustaa

Suomi on vuonna 2016 sitoutunut muiden euromaiden kanssa pankkiunionin syventämiseen mm. perustamalla yhteisen talletussuojajärjestelmän. Edellytyksenä tälle oli, että eri jäsenmaiden pankkien jo olemassa olevia riskejä merkittävästi vähennettäisiin. Jäsenmaiden pankkien ongelmaluottoja onkin viime vuosina saatu vähenemään, mutta hallitusten koronatoimenpiteiden talousvaikutukset ovat sen jälkeen taas kasvattaneet pankkien riskejä useissa maissa.

Euroryhmältä on uudessa tilanteessa pyydetty kesäkuuhun 2021 mennessä suunnitelma pankkiunionin syventämiseksi mm. yhteisellä talletussuojalla ja tarkennetulla pankkikriisin ratkaisujärjestelmällä.

Tarkoituksena on ollut siirtyä yhteiseen talletussuojaan, kun pankkiriskit ovat laskeneet riittävästi mm. Etelä-Euroopan jäsenmaissa. Viime vuosina onkin ongelmaluottojen osuus pankkien taseista laskenut useissa maissa selvästi. Koronan talousseuraamusten pelätään kuitenkin johtavan ongelmaluottojen uuteen nousuun. Näiden kustannusten jakoon ei välttämättä ole halua.

Periaatteessa jokainen pankki on jo nyt jatkuvan tehokkaan valvonnan alla, viranomaisten ankaraan kriisinhallintajärjestelmään kuuluvana ja selkeästi määritellyn sijoittajavastuun kohteena. Sovittua kriisinhallintajärjestelmää on kuitenkin käytetty vain muutamissa yksittäistapauksissa mm. sallitun tilapäisen ennakollisen julkisen tuen yleistyttyä. Lisäksi sijoittajavastuuta ei ole toistaiseksi yritetty soveltaa järjestelmäkriisissä tai jonkin suuren pankin osalta.

Sovittu pankkiunionin kriisinhoidon järjestelmä on rakennettu etupäässä yksittäisten pankkien ongelmatilanteita varten. Järjestelmäkriisissä sijoittajavastuun toteuttaminen johtaisi huomattaviin kokonaistaloudellisiin seurannaisvaikutuksiin. Yleisön varallisuus (mm. talletukset) ja käytettävissä oleva tulo voisivat laskea merkittävästi. Talletusrahastoa ei välttämättä voitaisi ylläpitää pankkien sitoumuksilla. Järjestelmäkriisissä riskit ja rahoitusvastuu siirtyisivät todennäköisesti valtiolle, niin kuin aikaisemminkin, pankkiunionin säädöksistä huolimatta.

Yhteinen talletussuoja

Osa yhteisen talletussuojan toteuttamisen esteistä on poistunut pankkien ongelmaluottojen vähentymisen myötä. Uusien ongelmaluottojen synty ei ole yhtä selkeä toteuttamisen este vaan osa normaaliakin pankkitoimintaa.

Suomen ehdotetun näkemyksen mukaan toteuttaminen pitää siirtää siihen asti, kunnes eräät runsaasti aikaa vievät uudistukset on toteutettu (sopimus riskien vähentämisestä, kriisinhoidon uskottavuuden palauttaminen, valtioiden velkajärjestelyjen mahdollistaminen). Tällainen kanta on ymmärrettävä, mutta ei välttämättä säästä Suomea kaikista mahdollisista yhteisvastuullisen pankkijärjestelmän lähivuosien kutannuksista. Riittävän vakavat kriisit saattavat käynnistää muita yhteisiä tukitoimia (EVM, ehdotettu elpymisrahasto).

Opetuksia menneistä pankkikriiseistä

Pankkiunionin kriisinratkaisuja koskevissa keskusteluissa unohtuu usein, ettei mikään viranomainen EU:ssa tai muuallakaan ennakoinut tai ajoissa huomannut kehittyvää finanssikriisiä 2000-luvun ensimmäisenä vuosikymmenenä. Samoin aikaisemmin puhjenneet pankkikriisit, ml. Pohjoismaiden kriisit 1990-luvun alkuvuosina, viittaavat samaan. Viranomaisiin ei siis välttämättä ole luottamista pankkiongelmien ennakoinnissa, valvonnassa tai nopeassa ratkaisemisessa. Siitä huolimatta pankkiunionin kriisimekanismi perustuu pitkälti sääntelyyn sekä olettamukseen nopeasta ja valistuneesta viranomaistoiminnasta.

On ehkä tarpeen todeta, että viranomaisten toiminnan tehottomuus ei johtune riittämättömästä koulutuksesta, työtarmosta tai toimivallasta. Kyse lienee pikemminkin siitä, etteivät viranomaiset eivätkä pankkien johtajat näe riskejä joita ei ole olemassa kulloinkin vallassa olevan teorian tai kokemuksen mukaan. Tästä seuraa valitettavasti myös se, ettei valvonnan keskittäminen esim. unionitasolle oleellisesti paranna sen laatua mutta kyllä kasvattaa yksittäisen valvojan erheistä johtuvia taloudellisia ja muita seuraamuksia.

Kansainvälistyneiden finanssimarkkinoiden poikkeuksellinen kehitys viime vuosina (korkotaso, arvopapereiden hintataso, velkaantuneisuus, rahan määrä, johdannaisten määrä, koronatoimien taloudelliset seuraamukset) tarjoaa runsaasti mahdollisuuksia sekä pankkien oman riskienhallinnan että sen virallisen valvonnan epäonnistumiselle. Pankkiunionin toteutusaste ei vaikuttane uuden kriisin todennäköisyyteen mutta kyllä siihen, millä tavalla sen kustannukset jaetaan eri euroalueen jäsenmaiden välillä. Hallituksen vastahakoisuus sitoutua kriisikustannusten jakoon uusien toteutuvien pankkiriskien pelossa on sen takia ymmärrettävä.

Nykyinen EU:n pankkien valvonta- ja kriisinhoitojärjestelmä ei todennäköisesti pysty estämään uusien järjestelmäkriisien syntyä. Suomi voisi harkita nostavansa keskusteluun sille markkinaehtoisemman, nopean selvitystilan uhkaan perustuvan vaihtoehdon. Tavoite olisi pankkien kriisinkeston nostaminen sekä niiden ongelmien seurannaisvaikutusten rajoittaminen. Keskeiset selvitettävät kysymykset olisivat pankkien merkittävästi korkeampi vähimmäispääoma sekä keinot yksittäisten pankkien koon ja riskienottovälineiden rajoittamiseksi (vrt. Glass-Steagall).

Näkökohtia ehdotettuihin Suomen kantoihin

Valtioneuvoston EU-selonteossa esitetyt tavoitteet sovitun pankkiunionin loppuunsaattamiseksi eivät ole helposti toteutettavia. Toisaalta tavoitteille annetut rajoitteet ovat sen verran epämääräiset, että käytännössä mikä tahansa lopputulos voidaan julistaa selonteon mukaiseksi.

Selonteko ja käsittelyssä olevat asiakirjat viittaavat eräisiin yleisiin tavoitteisiin, jotka voidaan tulkita seuraavasti:

- Pankkiunionin on perustuttava laajamittaiseen ja tehokkaaseen sijoittajavastuuseen eli kriisinhoidon sallima valtiontuen poikkeusmenettely on lopetettava.
- Ylivelkaantuneiden valtioiden ja pankkien pääomittaminen ei saisi johtaa kielteisiin seurausvaikutuksiin rahoitus- ja pääomamarkkinoille.
- Riskien jakaminen on mielekästä ja yhteinen talletussuoja voi johtaa rahoitusvakauden lisääntymiseen, mutta pankkien riskejä pitää vähentää jotta yhteisessä talletussuojassa voidaan edetä.
- Pankkien talletussuojamaksujen tulee heijastaa niiden taseihin sisältyviä riskejä.
- Valtionlainoissa pitää näkyä niihin kulloinkin liittyvät riskit mm. mahdollistamalla valtioiden velkajärjestelyt.

Tavoitteet ovat pääosin hyvin perusteltuja mutta osittain vaikeita jollei mahdottomia toteuttaa.

Seuraavaksi lähinnä reunahuomioita ehdotetuista tavoitteista:

Sijoittajavastuun korostaminen on yksittäisten pankkien ongelmaratkaisuissa hyvin perusteltua. Se vastannee yleistä oikeudenmukaisuuskäsitystä, tehostaa pankkien omaa sisäistä riskienhallintaa ja herkistää pankkirahoitukseen kohdistuvaa markkinakuria. Tarve estää yleisön saatavien vähenemisestä johtuvaa kielteistä kierrettä korostuu kuitenkin pankkiongelmien laajentuessa kohti järjestelmäkriisiä. Sen takia EU:n valtiontuen poikkeusmenettelyä ei ole syytä kieltää. Sen käyttökynnys voitaisiin kuitenkin merkittävästi korottaa esim. sallimalla sen käyttö vasta kun nykyistä suurempi osa pankin yksityisrahoituksesta on käytetty tappioiden kattamiseen.

Erittäin vaikeasti toteutettava mutta seuraamuksiltaan ongelmaton tapa purkaa valtioiden ja pankkien ylivelkaantuneisuus olisi tietenkin parantaa niiden tulokehitystä velkaa lisäämättä. Sen sijaan on vaikeaa nähdä miten valtioiden ja pankkien ylivelkaantuneisuus voitaisiin muilla tavoin purkaa ilman edes lyhytaikaisia kielteisiä markkinavaikutuksia. Ylivelkaantuneisuushan merkitsee, ettei velallinen pysty suoriutumaan sovitusta velanhoidosta, jolloin velkoja väistämättä kärsii tappioita. Tappiot voidaan periaatteessa pitää maltillisina, jos ylivelkaantuneisuuden purku etenee hitaasti. Samoin tappiot voivat alla maltillisia jos ylivelkaantuneisuuden purkuohjelma arvioidaan markkinoilla uskottavaksi. Uskottavuuden ylläpito on kuitenkin haasteellista kun ei etukäteen voida antaa takeita esim. julkisesta taloudenpidosta pitkällä aikavälillä.

On perusteltua, että pankkien talletussuojamaksut heijastavat pankkien ottamia riskejä. Tässä yhteydessä pitää selvittää miten suhtautua jäsenmaiden välillä oleviin pitkäaikaisiin riskieroihin. Esim. Italian pankit ovat ja ovat jo kauan olleet erittäin heikossa kunnossa.

Valtionlainojen riskipitoisuuden normalisointi sijoitustoiminnassa on kauan tavoiteltu, ja kysymys on ollut selvityksen kohteena esim. IMF:ssä ja EKP:ssä, samoin kuin ylivelkaantuneisuuden purku velkajärjestelyllä. Varsinkin EU:n jäsenmaiden kesken on CAC-velkakirjojen käyttö yleistynyt mikä periaatteessa helpottaa mahdollisten velkajärjestelyjen toteuttamista. Järjestelyihin liittyy kuitenkin edelleen oikeudellista epävarmuutta jota voitaisiin osittain vähentää CAC-sääntöjä kehittämällä. Merkittävä ajankohtainen este valtionpapereiden markkinahinnan muodostumiselle lienee EKP:n osto-ohjelma, jonka tarkoituksena on nimenomaan estää valtioiden rahoitusongelmien kärjistymistä. Voi siten olla vaikeaa arvioida, milloin sinänsä tarpeelliset valtionpapereiden riskipreemiot katsotaan aiheellisiksi taas sallia.