FIN-FSA
FINANSSIVALVONTA

7.6.2022 FIVA/2022/620
SP/FIVA-EI RAJOITETTU
Julkinen

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle

E 34/2021 vp - EJ 5/2022 vp

Pankkiunionin syventäminen ja pankkien kriisinratkaisu- ja talletussuojalainsäädännön kehittäminen – Euroryhmän toimintasuunnitelma pankkiunionin syventämiseksi, kesäkuu 2022

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta on pyytänyt asiantuntijalausuntoa valtioneuvoston selvitykseen E34/2021 vp – EJ 5/2022 vp liittyen. Esitämme kunnioittavasti asiantuntijalausuntona seuraavaa:

Finanssivalvonta pitää yhteisen eurooppalaisen talletussuojajärjestelmän EDIS:in luomista tärkeänä rahoitusvakauden edistämiseksi ja pankkiunionin viimeistelemiseksi sekä pankkien ja valtioiden kohtalonyhteyden purkamiseksi. Yhteinen talletussuoja lisäisi luottamusta eurooppalaiseen pankkijärjestelmään. Finanssivalvonta kannattaa siten lähtökohtaisesti toimenpiteitä, joilla edistetään EDIS:in toteutumista. Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan Euroryhmän puheenjohtajan ehdotukseen pankkiunionin syventämisen toimintasuunnitelmaksi sisältyy monia positiivisia elementtejä, joiden kautta voidaan edistää myös EDIS:in toteutumista. Ehdotettu malli, jossa kansallisia talletussuojajärjestelmiä voitaisiin ensin lainoittaa keskitetyn talletussuojarahaston avulla, voi toimia välivaiheen ratkaisuna mutta lopullisena päämääränä tulee olla se, että EDIS korvaa kansalliset talletussuojajärjestelmät. EDIS voi Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan toisaalta perustua vain siihen, että sen suoja koskee tallettajia yhtäläisin perustein, eikä siihen siten tulisi sisältyä kansallisia poikkeuksia.

Osana EDIS:in kehittämistä Finanssivalvonta pitää tervetulleena ehdotusta vähemmän merkittävien pankkien taseiden läpivalaisusta, kunhan tähän läpivalaisuun päätyvät pankit määritellään riskiperusteisin ja yhteismitallisin kriteerein.

Finanssivalvonta suhtautuu ehdotetusta Suomen kannasta poiketen talletussuojajärjestelmän käyttömahdollisuuksien laajentamiseen osin myönteisesti. Talletussuojavaroja voisi olla perusteltua käyttää laajemmin talletuskannan siirtoon maksukyvyttömyysmenettelyiden yhteydessä silloin, kun tämä on osoitettavissa edullisemmaksi kuin talletusten ulosmaksatus.

Nykyisen kehikon toimimattomuuden ongelmat liittyvät erityisesti rajat ylittäviin tilanteisiin ja siihen, että pienet ja keskisuuret pankit jäävät kansallisten maksukyvyttömyysmenettelyiden varaan, jolleivat ne täytä resoluution edellytyksiä. Finanssivalvonta tukee kriisinratkaisulainsäädännön

kehittämistä siten, että kriisinratkaisuvälineitä, erityisesti liiketoiminnan myyntiä, voitaisiin käyttää myös aiempaa pienempien pankkien kohdalla. Talletussuojajärjestelmän käyttöä tässä yhteydessä on myös tarpeen tarkastella avoimesti. Toimintasuunnitelmassa esitetty kansallisten insolvenssimenettelyiden harmonisointi tiettyjen osien osalta on myös huomattavasti realistisempi tavoite kuin välillä esiinnostettu kansallisten insolvenssimenettelyiden kokonaisvaltainen harmonisointi.

Finanssivalvonta katsoo, että rajat ylittävän pankkitoiminnan edistäminen vaatii ennen EDIS:in voimaantuloa erityisiä toimenpiteitä, joilla lievennetään ns. home ja host maiden vastakkainasettelua. Toimintasuunnitelmassa ensimmäisen vaiheen toimenpiteinä mainitut likviditeettipoikkeusten käytön helpottaminen ja oikeudellisesti toimintavarmat ryhmän sisäiset rahoitustukisopimukset ja vastaavat mekanismit voivat edesauttaa tätä tavoitetta. Toisessa vaiheessa ajatelluista vakavaraisuusvaatimusten lievennyksistä tarvitaan kuitenkin lisää tietoa, ennen kuin niihin voidaan ottaa kantaa.

Finanssivalvonta pitää pankkien kotivaltioriskien vähentämistä pitkän aikavälin tavoitteena. Toimintasuunnitelmassa esitetään, että korkeat valtioriskikeskittymät mainittaisiin lainsäädännössä erikseen perusteena, jolla valvoja voi asettaa ns. harkinnanvaraisen Pilari 2 -lisäpääomavaatimuksen, mitä voidaan pitää tervetulleena ensimmäisen vaiheen toimenpide-ehdotuksena. Tämä yhdistettynä ehdotettuihin valtioriskikeskittymien stressitestaukseen, raportointiin ja julkistamiseen antaisi jo nykyistä huomattavasti paremman kuvan kunkin pankin valtioriskeistä myös sijoittajille.

Pankkeja voidaan kannustaa alentamaan valtionvelkakirjakeskittymiä joko asettamalla valtionvastuille keskittyneisyyden mukaan kasvavia lisäpääomavaatimuksia tai asettamalla valtiovastuille nollasta poikkeavia riskipainoja. Positiivisten riskipainojen asettamiseen ja kalibrointiin liittyy useita ongelmakohtia, sillä valtiovastuiden riskin mittaaminen on erittäin vaikeaa valtioriskin erityisluonteen vuoksi. Nyt esitetyn keskittymäriskiin perustuvan lähestymistavan avulla voidaan välttää valtioriskin mittaamiseen ja arviointiin liittyvät ongelmat. Keskittyneisyyden perusteella kasvavat pääomavaateet kannustaisivat myös yleisiä riskipainoja tehokkaammin vähentämään kotivaltioihin keskittyneitä valtiovastuita, mikä vähentäisi pankkien ja valtioiden välistä kytkeytyneisyyttä pankkiunionin tavoitteiden mukaisesti.

FINANSSIVALVONTA

Samu Kurri
Osastopäällikkö

Virva Walo
Johtava lakimies