11.9.2023

Salmi Olli

Finanssiala ry

U 21/2023 vp
Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien ja asetuksen muuttamiseksi pankkien kriisinratkaisu- ja talletussuojasääntelyn kehittämisestä

Finanssiala yhtyy valtioneuvoston kantaan tietyin tarkennuksin

- Finanssiala ry (FA) pitää välttämättömänä, että pankkien kriisinratkaisua ja talletussuojaa koskevaa komission ehdotusta muutetaan ennen sen hyväksymistä siten, että

  - talletussuojan piirissä olevien suojattujen talletusten joukkoa ei laajenneta nykyisestä
  - talletussuojarahastoa ei käytetä pankin tappioiden kattamiseen
  - suojattujen tallettajien ja talletussuojarahaston ensisijainen ja jakamaton etusija konkurssipesän velkojana varmistetaan (niin kutsuttu ”superpriority”)
  - selkeytetään, että talletussuojarahaston varoja voidaan käyttää vain kriisinratkaisujärjestelyjen käytännön toteuttamisen edistämiseen *täysimääräisesti takaisin maksettavin* varoin.
  - määritetään selkeästi, että normaali maksukyvyttömyysmenettely on edelleen ensisijainen menettely kriisinratkaisuun nähden (komission ehdotuksessa tämä periaate vesittyy tai vähintäänkin hämärtyy).

- Jatkovalmistelussa Suomen tulisi edellyttää, että

  - pääsääntönä tulee olla, että kaatuvaan pankkiin sijoittaneiden tulee täysimääräisesti kantaa pankin tappiot
    - tämän toteuttamiseksi sääntelyllä pitää edellyttää, että pankilla on riittävästi sellaisia sijoittajilta hankittuja oman pääoman ehtoisia tai velkamuotoisia instrumentteja (kriisinratkaisupääomaa), joita voidaan käyttää tappioiden kattamiseen
    - talletussuojavaroja ei käytetä kattamaan kriisinratkaisupääoman vajeita.

  - julkista moraalikatoa tulee ehkäistä

    - jäsenvaltion viranomaisten tulee asettaa pankki kriisinratkaisuun niin aikaisessa vaiheessa, että sen vakavaraisuus-/kriisinratkaisupääoma riittää tappioiden kattamiseen
    - jäsenvaltion tulee osallistua tappioiden kattamiseen, mikäli tappiot ovat johtuneet viranomaisten liian hitaasta puuttumisesta kaatuvan pankin tilanteeseen.

FA haluaa kiinnittää talousvaliokunnan huomiota siihen, että pankkiunionin rakentaminen sen alkuperäisiä periaatteita kunnioittaen on täysin mahdollista. FA tuokin tässä lausunnossa esiin seikkoja, jotka ovat edellytyksiä toimivalle, sijoittajanvastuulle rakentuvalle pankkiunionille.

Sijoittajanvastuun toteutumisen turvaamiseksi valtioneuvoston kantaa tulisi FA:n mielestä tarkentaa toteamalla selkeästi, että talletussuojarahastojen varoja ei pidä käyttää sellaisten pankkien hyväksi, jotka eivät kykene heikon taloudellisen asemansa vuoksi tai muusta syystä täyttämään tappionsietopuskureitaan. Tarkennus antaisi Suomen neuvottelijoille vahvemman mandaatin, kun asiasta keskustellaan neuvoston työryhmässä. Asian tärkeyttä perustellaan tarkemmin jäljempänä.

FA näkee, että ehdotuksen tarkastelussa tulee huomioida se seikka, että komission ehdotus EU:n kriisinratkaisu- ja talletussuojasääntelyn uudistamisesta on laadittu tavalla, joka suurella todennäköisyydellä johtaa seuraavassa vaiheessa yhteiseen talletussuojaan. Mikäli valuvikoja nyt päästetään syntymään, niiden korjaaminen ei ehkä ole enää myöhemmissä vaiheissa mahdollista.

1 Ehdotuksen ongelmat

FA on huolissaan siitä, että pankkiunionia pyritään viemään loppuun väkisin uhraamalla ne tavoitteet, joiden saavuttamiseksi sitä finanssikriisin myötä ylipäätään alettiin rakentaa. Pankkiunionin oli/on tarkoitus rakentua sijoittajan vastuulle. Merkittäviltä osin komission ehdotuksesta löytyy kohtia, jotka hylkäävät sijoittajanvastuun periaatteen, vaikka siitä löytyy myös kohtia, jotka ovat askel kohti tehokkaampaa kriisinratkaisua.

Komissio ehdottaa, että ongelmiin joutuvan pankin *tappioita* jaetaan ulkopuolisille maksettavaksi, ensin talletussuojajärjestelmälle ja sitä kautta viime kädessä muiden pankkien ja niiden asiakkaiden maksettavaksi. Ehdotukseen sisältyvä talletussuojan käyttäminen *sijoittajien pelastamisen* (”bail-out”) välineenä ja talletussuojajärjestelmän kannettavaksi kohdistettavien tappioiden merkittävä laajentaminen ei vastaa talletussuojan tarkoitusta.

Talletussuojan käyttäminen pankkien tappioiden kattamiseen merkitsisi käytännössä pankkisektorin sisäistä bail-outia. Tämä ei ole toimiva ratkaisu systeemisten kriisien ratkaisemiseen tai ehkäisyyn, koska systeemisessä kriisissä pankeilla ei ole taloudellisia edellytyksiä pelastaa toisiaan. Ehdotuksen mukaan talletussuojarahastosta kriisinratkaisussa maksettava tuki laskettaisiin mukaan 8 % tappionkattamisosuuteen. Tähänkin ehdotukseen tulisi suhtautua torjuvasti, koska se tulee lisäämään sekä talletussuojarahaston että kriisinratkaisurahaston pääomittamisesta pankeille aiheutuvia kustannuksia

Talletussuojan soveltamisalaa ei saa FA:n mielestä laajentaa nykyisestä, sillä laajentaminen kattamaan myös muita pankin taseen velkaeriä lisäisi suoraan pankin kaatumisesta talletussuojarahaston vastuulle tulevia eriä.

Komission ehdotuksista tukea voidaan antaa viranomaisten toiminnan ja tietojenvaihdon tehostamista ja toimivaltuuksien päällekkäisyyksien karsimista koskeville säännöksille. Myös talletussuojarahaston vaihtoehtoisen käytön edellytyksenä olevan laskentamenetelmän (ns. *least cost test*) harmonisointia voidaan kannattaa siten, että laskentatapa on läpinäkyvä ja ennakoitava.

Komission ehdotuksen mukaisia *epäsuoria kustannuksia* ei kuitenkaan saa hyväksyä otettavaksi mukaan laskentaan, vaan laskenta pitää suorittaa ainoastaan välittömien

kustannusten perusteella. Muutoin mahdollistuisi talletussuojarahaston käyttö enemmissä määrin eri tarkoituksiin kuin talletussuojakorvausten maksamiseen.

Maksunsaantijärjestysten harmonisointiin liittyen on myös syytä huomioida, että kaikkien talletusten parempi etusija suhteessa tavallisiin vakuudettomiin velkoihin tulee luottoluokituslaitosten ilmaiseman kannan mukaan alentamaan MREL-kelpoisten velkainstrumenttien luottoluokitusta ja sitä kautta nostamaan niiden korkoja. Kyseessä on pankeille keskeinen varainhankintainstrumentti ja ehdotettu muutos tulee näin ollen lisäämään pankkien varainhankintakustannuksia.

2 Ehdotuksen perusteluihin liittyvät ongelmat

FA:n mielestä keskeisin ongelma perusteluissa on, että kaatuvan pankin tappiot vyörytettäisiin ulkopuolisten maksettavaksi.

Perusteluksi talletussuojarahastojen osallistumiselle tappioiden kattamiseen on tarjottu muun muassa sitä, että EU:ssa on pankkeja, jotka eivät pysty keräämään itselleen kriisinratkaisupääomaa markkinoilta. Kunnollista näyttöä tällaisten pankkien olemassaolosta ei ole tarjottu. Perustelu on joka tapauksessa huolestuttava. Se pitää sisällään sen mahdollisuuden, että EU:ssa on pankkeja, jotka ovat niin huonossa kunnossa, että sijoittajat eivät uskalla sijoittaa niihin. On syytä huomata, että Suomessa pienetkin pankit ovat pystyneet keräämään kriisinratkaisurahoitusta markkinoilta. Tämä viittaa siihen, että pankin pieni koko tai kapea-alainen liiketoimintamalli ei ole este sijoittajilta tulevien varojen keruulle, vaan syyt kykenemättömyyteen hankkia varoja ovat toisaalla eli yleensä pankin kunnossa.

Olennaista on kriisinratkaisusäännösten laatimisessa huomata, että mikäli pankki on niin huonossa kunnossa, että sijoittajat eivät näe sitä elinkelpoisena, ei voi olla perusteita sille, että ulkopuolisten tahojen tulisi tätä riskiä joutua kantamaan.

Perusteluiden ongelmana on myös, että tappioiden jakaminen talletussuojarahaston kautta muiden pankkien ja viime kädessä niiden asiakkaiden kannettavaksi sisältää merkittävän riskin moraalikadosta. Jäsenvaltioiden viranomaiset voivat viivytellä pankin toiminnan lopettamisessa tai ryhtyä epätarkoituksenmukaisiin toimiin suojellakseen tiettyjä sijoittajatahoja. Näitä intressiristiriitoja käsitteleviä seikkoja ei ole käsitelty komission ehdotuksessa.

Intressiristiriidan välttämiseksi kriisinratkaisujärjestelmä pitää rakentaa siten, että pankkiin sijoittaneet kantavat tappiot ja jäsenvaltion tulee käynnistää pankin kriisinratkaisu ajoissa. FA on aiemmin ehdottanut tällaista rakennetta. Talletussuojarahasto voi tällöin myötävaikuttaa kriisinratkaisun toimeenpanoon ja turvata tallettajien varat ilman pelkoa siitä, että se joutuu tappioiden kantajaksi.

FINANSSIALA RY

Veli-Matti Mattila

Johtaja, pääekonomisti