Lausunto Eduskunnan talousvaliokunnalle 12.9.2023

Antti Ripatti
Empiirisen makrotaloustieteen professori
Helsingin yliopisto, Helsinki GSE

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

Taustaa

Kriisiin ajautunut pankki voidaan pelastaa (ainakin) kahdella eri menettelyllä: kriisinratkaisumenettelyllä tai maksukyvyttömyysmenettelyllä. Ensimmäistä menettelyä ohjaa EU-lainsäädäntö ja toista kansallinen lainsäädäntö. Keskeinen osa ensimmäistä menettelyä on velkojien (pankin osakkeiden tai sen liikkeeseen laskemien joukkolainojen) joutuminen maksumiehiksi (bail-in) eli näiden sijoitusriskien realisoituminen. Valtion tukea ei voi käyttää. Tallettajiin tämä vaikuttaa harvoin. Maksukyvyttömyysmenettelyyn liittyy talletussuojan käyttö pankkien tallettajien pelastamiseksi ja tyypillisesti valtion suorittama pääomittaminen, mikäli pankin sallitaan jatkaa toimintaansa. Sijoittajia pelastetaan (bail-out) eli ne eivät välttämättä menetä täysimääräisesti sijoituksiaan.

Kriisinratkaisumenettelyn keskeisenä etuna on moraalikadon (moral hazard) välttäminen. Pankit eivät ota ylenpalttista riskiä odottaen, että valtion pelastaa ne. Sijoittajien riski realisoituu eikä valtio pelasta niitä. Tällä on ajansaatossa etuna se, että se saa sijoittajat tarkkailemaan pankkien riskiottoa ja pankit käyttäytyvät riskinotossaan kurinalaisemmin. Lisäksi riskit tulee hinnoiteltua oikealle tasolle. Kriisinratkaisumenettelyssä ei käytetä tallustussuojarahastoa.

Kriisinratkaisumenettelyä on käytetty vain harvoin. Useimmiten on turvauduttu maksukyvyttömyysmenettelyyn tai kriisinratkaisumenettelyn poikkeussääntöihin pieniä ja keskisuuria pankkeja pelastettaessa. Maksuvalmiusmenettelyssä kansallinen liikkumavara on suurempi. Toisaalta tämä voi johtua myös siitä, että näitä pankkeja ei olisi voitu kriisinratkaisumenettelyn avulla enää pelastaa. Erityisenä syynä saattaa olla se, että kotitaloudet ovat joissakin tapauksissa merkittäviä pankkien velkojia omistaessaan pankkien liikkeelle laskemia joukkolainoja. Usein kotitaloudet eivät ole ymmärtäneet oikein näihin liittyvää sijoitusriskiä eikä liikkeeseenlaskija ole sitä reilusti nostanut esiin. Lisäksi yksittäisen kotitalouden kyky tarkkailla pankin liiketoimintaa on työlästä ja vaikeaa.

Tällaisessa tilanteessa olisi hallituksen kannatuksen kannalta ollut hyvin epäsuotuisaa jättää joukkolainojen haltijat pelastamatta (bail-out). Viime talven SVB-pankin pelastusoperaatio muistuttaa tällaista tilannetta siinä mielessä, että kaikki, myös yritysten talletukset pelastettiin. Tämän pelastamisen pidempiaikainen kustannus liittyy jälleen moraalikato-ongelmaan: pankkien joukkolainoihin sijoittavat kotitaloudet eivät jatkossakaan välitä sijoituksensa riskipitoisuudesta, koska uskovat valtion pelastavan heidän sijoituksensa jatkossakin. Vastaavasti tällaisia sijoituksia keräävät pankit saattavat ottaa ylenpalttisia riskejä – varsinkin tilanteessa, jossa niiden taloudellinen tilanne on heikko.

Laki- ja säädöspaketti

Koska kriisinratkaisumenettelyä käytetään hyvin niukasti, on luotava kannustimia sen laajempaan käyttämiseen. Käsillä oleva paketti pyrkii tekemään kriisinratkaisumenettelyn houkuttelevammaksi

kuin maksuvalmiusmenettely. Kriisinratkaisumenettelyyn liittyy monia yllä mainittuja hyviä puolia moraalikadon välttämisen ja sijoittajavastuun osalta.

Kuten kirjelmän huomauttaa, lopullisena tavoitteena on veronmaksajien suojaaminen ja siten pankkien ja valtioiden välisten riippuvuuksien (doom loop) vähentäminen. Paketin keskeinen porkkana on se, että talletussuojarahaston varoja pystyttäisiin jossain määrin ja tiukin ehdoin käyttämään myös kriisinratkaisumenettelyssä.

Keskustelun alaisia seikkoja

Lakien tulisi kuitenkin mahdollistaa se, että esimerkiksi laajan yritysten konkurssiaallon uhatessa pankkeja voitaisiin pääomittaa valtion toimesta. Konkurssiaalto ja sitä seuraavat luottotappiot heikentävät pankkien kykyä rahoittaa investointeja ja siten syventävät lamaa. Valtion omistukset pankeissa mahdollistavat pankkien velkavivun alentamisen sekä toimivat myös puskureina luottotappioiden varalta. Niillä ei kuitenkaan ole samoja luottojen riskipitoisuuden seuraamiseen liittyviä myönteisiä kannustinvaikutuksia kuin pankkien itse hankkimalla pääomalla. Hidastamalla omien pääomien kertymistä, kannustinvaikutukset ovat negatiivisia. Talouden vakauttamisen kannalta positiiviset vaikutukset kuitenkin ylittävät negatiiviset kannustinvaikutukset ja pankkeja voi olla syytä tukea pääomittamisen muodossa. Tällaiseen tilanteeseen jouduttiin vuoden 2008 finanssikriisin aikana.

Tähän lakipakettiin ei liity sopimusta pankkiunionin yhteisestä talletussuojasta, joka uskottavuudellaan suojaisi pankkeja talletuspaon aiheuttamilta likviditeettikriiseiltä. Eniten tällaisesta yhteisestä suojasta hyötyisi pieni maa, jonka kansallisen suojan piirissä on pankkeja, joilla on laajaa toimintaa muissa maissa. Suomi on tällainen maa!