VTT Peter Nyberg Helsinki 11.9.2023

Asiantuntijalausunto Eduskunnan talousvaliokunnalle koskien komission ehdotusta pankkien kriisinratkaisu- ja talletussuojasääntelyn kehittämiseksi (U 21/2023 vp)

Komission jatkuva pyrkimys pankkiunionin toteuttamiseksi keskittyy tällä kertaa kriisinratkaisu- ja talletussuojasääntöjen muuttamiseen. Tarkoitus on komission ilmoituksen mukaan ennen kaikkea yhtenäistää ongelmiin joutuneiden pienten ja keskisuurten pankkien selvittämistoimia. Ongelmapankit pyritään siirtämään kansallisen maksukyvyttömyysmenettelyn piiristä yhteistä etua vaativan EU-kriisiratkaisun menettelyn kohteeksi. Kansallisten talletussuojarahastojen käyttökohteita lisättäisiin samalla kun rahastojen merkitystä pientalletusten suojana heikennettäisiin. Suojaamattomien eli suurten talletusten (yritykset, julkiset laitokset) asemaa kriisinratkaisussa parannettaisiin mm. sijoittajavastuun kustannuksella.

Alueelliset pankit EU-kriisinratkaisusääntöjen kohteeksi

Toistaiseksi EU:n yhteisiä kriisinratkaisusääntöjä on sovellettu vain harvoissa tapauksissa. Useimmissa tapauksissa jäsenmaat ovat päätyneet kansallisiin kriisiratkaisuihin ml. antamalla julkista tukea joko soveltamalla poikkeussääntelyä tai maksukyvyttömyysmenettelyä. Eräs perustelu tälle on ollut, että kyse on viime kädessä ollut pankeista joiden merkitys yhteiselle tai edes kansalliselle finanssimarkkinoiden vakaudelle on ollut pieni tai olematon. Komissio ehdottaa nyt, että yhteisten kriisinratkaisusääntöjen soveltamisalaa laajennettaisiin. Tämä tapahtuisi arvioimalla mitä seuraamuksia pankin mahdollinen kaatuminen aiheuttaisi ei vain kansallisesti vaan myös tätä hienojakoisemmin eli alueellisesti. Arvioinnin tulos ratkaisisi, olisiko kriisinhoito kansallinen vai EU:lle kuuluva asia (yleinen etu). Uudistus laajentaisi yhteisten kriisinratkaisusääntöjen soveltamisalaa.

Koska alueellisuuden määritelmä jää epämääräiseksi on epätodennäköistä, että uusi säännös kokonaan estäisi kansallisia kriisinratkaisuja. Kiistely siirtyisi luultavasti vain kansallisten seuraamusten määrittelystä alueellisten seuraamusten määrittelyyn. Sääntöjen ulottaminen alueellisiin kysymyksiin vaatinee EU-elimiltä myös uutta alueellista tietoa ja erinomaista arviointikykyä jotta ne voisivat arvioida yleistä etua ja toimia jäsenmaiden omia elimiä tehokkaammin alueellisessakin kriisitorjunnassa. On kyseenalaista voiko tätä käytännössä saavuttaa. Komissio katsoo luottavaisesti uudistuksen vähentävän moraalikatoa, säästävän julkisia varoja ja edistävän pankkimarkkinoiden toimintaa. Näkemyksen perusteet jäävät epäselviksi ja uudistus voi tulla kalliiksi jos näkemys on väärä.

Talletusten, niiden suojan ja suojarahaston muutokset

Kansallisten talletussuojarahastojen rahoituskohteita laajennettaisiin merkittävästi nykytilanteesta, jossa etenkin varmistetaan suojattujen talletusten turva ja käyttövalmius. Komissio ehdottaa, että rahastot voisivat tukea ongelmapankin liiketoiminnan ostajaa ja myös muiden kuin suojattujen talletusten siirtoa toiseen, terveeseen pankkiin. Tuki huomioitaisiin omistajien ja velkojien osuudessa mahdollisessa tappionkattamisessa.

Tähän saakka on voitu ajatella, että pientalletusten suojaus on tarpeen koska ”tavallisilta kansalaisilta” ei voida vaatia pankkien vakauden jatkuvaa seurantaa. Komission ehdottama muutos kuitenkin käytännössä näyttää merkitsevän, että muutkin talletukset tästä lähtien olisivat rahaston suojauksen piirissä ainakin joissain tapauksissa. Kyseessä olisi tällöin pankin yhden rahoitusmuodon erityissuojelu ja siihen liittyvän sijoittajavastuun vähentäminen. On syytä muistaa,

että komissio samalla myös pyrkii innokkaasti pääomaunionin kehittämiseen, minkä taas toivotaan edistävän aivan muuta kuin talletuksilla rahoitettua pankkirahoitusta.

Komission erityishuoli suurten talletusten suhteen on hämmentävä. Taustalla lienee kai pelko talletuspaosta ongelmapankeista mutta lääke siihen on jo tiedossa: riittävä pankkipääoma, ongelmasaatavien alaskirjaus, riskejä tunnistava henkilökunta ja tiukka valvoja. Suurtenkin talletusten suojauksen lisääminen saattaa tilapäisesti estää talletuspakoa muttei estä huonosti hoidettujen ja valvottujen pankkien tappioiden kasvua ja luottokelpoisuuden laskua. Jossain vaiheessa maksajiksi joutuvat myös asiakkaat, terveemmät pankit tai julkinen valta.

Laajan talletusten suojan tilalle olisi perusteltua keskittyä pankkien toiminnan parantamiseen ja sille välttämättömään sijoittajavastuun ylläpitoon. Suuret talletukset olisi edelleen vain rinnastettava muihin vakuudettomiin rahoituseriin. Jättämällä suurten talletusten erityisasemaa korostamatta saatetaan osaltaan myös tukea pääomaunionin muodostumista.

Pankkien nykyisille ongelmasaataville ei ole muuta tehokasta välinettä kuin jo toteutuneiden tappioiden maksajan määrääminen. Kestävistä EU-ratkaisuista olisi ideaalitapauksessa hyvä sopia lähvuosina, jotta elpyminen odotettavissa olevasta taantumasta olisi mahdollisimman nopea ja rahoituksellisesti terve.

Muut ehdotukset

Talletussuojaa ehdotetaan laajennettavan koskemaan myös julkisia virastoja. Talletus- ja kriisinratkaisurahastojen koot kasvaisivat vastaavasti. Muiden jäsenmaiden rahastot kasvaisivat todennäköisesti enemmän kuin Suomessa (jossa kouluja ja sairaaloita ei laskettaisi mukaan). Jos rahastoista tehtäisiin yhteisiä, olisi tämä korjattava Suomen osalta rahastomaksuja lisäämällä.

Kansallisen ja EU:n kriisinratkaisurahaston saatavat lopetetun pankin konkurssipesästä olisivat maksunsaantijärjestyksessä paremmalla sijalla kuin kaikki talletukset. On epäselvää, miten tämä säännös käy yhteen muualla ja muuten esitettyyn haluun turvata yleisön kaikki talletukset.

Lopuksi

Komission ehdotukset ovat ainakin kahdelta osin ongelmallisia. Ne pyrkivät muuttamaan säännöksiä jotka eivät oleellisesti edistä pysyvästi kestävää pankkitoimintaa.

Ensiksi, talletusrahastojen toimintaa laajennettaisiin etenkin rahoituskohteita lisäämällä.Tämä kasvattaisi rahastojen tasetta, kustannuksia ja riskejä. Vaikka kriisinratkaisujen keskittämiselle voikin olla periaatteellisia syitä on kyseenalaista, onko se tämän suhteen käytännössä tehokas, tuloksellinen ja tarpeen.

Toiseksi, suurille talletuksille säädettäisiin käytännössä alhaisempi sijoittajavastuu kuin muille vakuudettomille pankkiveloille Tämä voi lisätä pankkien moraalikatoa eikä edistä ainakaan pääomaunionin syntyä. Ehdotus ei ole kriisinhallinnalle tai sen tehokkuudelle oleellinen. Ehdotusta on syytä vastustaa.

Tulevissa keskusteluissa olisi eduksi korostaa kestävien pankin vakauden edellytyksiä pidemmällä aikavälillä. Mitä paremmin vakauden säilyttämisessä onnistutaan, sitä vähemmän tärkeää on keskustella kriisinhallinnan teknisistä ominaisuuksista. EU:n pankkien nykyisten ongelmasaatavien arvot olisi laskettava kohti käypää arvoa tappiot hyväksyen. Tarvittaessa voisi pankeille määräajaksi tarjota esim. pääomaksi luettavia julkisen vallan velkavälineita.