Vesa Vihriälä 11.9.2023

Työelämäprofessori, Helsingin yliopisto

Talousvaliokunnalle

Lausunto kriisinratkaisu- ja talletussuojamenettelyjen kehittämisehdotuksista

Käsittelyssä ovat komission ehdotukset pyrkivät lisäämään ja yhdenmukaistamaan kansallisen kriisinratkaisumenettelyn käyttöä vaikeuksiin ajautuneiden pienten ja keskisuurten pankkien kriisitilanteen ratkaisemiseksi. Uudistuksen pääperusteluna on se, että kriisinratkaisulle vaihtoehtoisen maksukyvyttömyysmenettelyn pelätään johtavan rahoitusvakausongelmiin, minkä vuoksi viranomaiset ja poliittiset päättäjät turvautuvat pankkien pelastamiseen tavoilla, jotka aiheuttavat veronmaksajille tarpeettomia kustannuksia. Maiden erilaiset toimintatavat pitävät lisäksi yllä markkinoiden fragmentoitumista.

Ehdotuksessa pyritään usealla tavalla tekemään kriisinratkaisu priorisoitavaksi menettelyksi. Keskeiseksi ehdotus nostaa tässä mahdollisuuden käyttää kansallisten talletussuojarahastojen varoja nykyistä laajemmin kriisinratkaisun tukemisessa.

Kun nykyisin rahaston varoja voidaan kaatumassa olevan pankin liiketoimintojen myynnin tukemiseen vain silloin, kun talletussuojan piiriin kuuluvia talletuksia siirretään toiseen pankkiin, esityksessä tämä tukimahdollisuus ulotettaisiin myös muiden kuin suojattujen talletusten siirron tukemiseen.

Toinen ehdotus liittyy EU:n yhteisen kriisinratkaisurahaston käyttömahdollisuuden helpottamiseen. Tämä tapahtuisi niin, että kansallisen talletussuojarahaston tukea voitaisiin käyttää täyttämään kriisinratkaisurahaston hyödyntämisen edellytyksenä olevan omistajien ja velkojien 8 % tappiokattamisvelvoite.

Kolmanneksi velkojen etuoikeusjärjestystä muutettaisiin siten, että maksukyvyttömyystilanteessa kaikki talletukset olisivat samanarvoisia, kun nykyisin talletussuojan piiriin kuuluvat talletukset ovat etuoikeutetussa asemassa muihin talletuksiin nähden. Nykyisen etuoikeusjärjestyksen arvioidaan johtavan maksukyvyttömyysmenettelyn asettamiseen etusijalle. Etuoikeusjärjestys suosii ns. least cost -testin laskennassa maksukyvyttömyysmenettelyä ja talletussuojakorvausten maksamista suojatuista talletuksista.

Neljänneksi, kriisinratkaisumenettelyyn päätymistä halutaan lisätä väljentämällä menettelyn edellytyksenä olevaa vaatimusta yleisen edun vaarantumisesta, jos pankki joutuu maksukyvyttömyyden tilaan. Kun nykyisin yleiseksi eduksi katsotaan kriittisten toimintojen häiriytyminen silloin, kun ne aiheuttaisivat kielteisiä vaikutuksia jäsenvaltion rahoitusvakauteen ja reaalitalouteen, ehdotuksessa myös vastaavat alueelliset kielteiset vaikutukset riittäisivät perusteeksi kriisinratkaisumenettelyyn turvautumiseen.

Viidenneksi ehdotetaan, että maksukyvyttömyysmenettelyssä tulisi saavuttaa kriisinratkaisun tavoitteet paremmin kuin kriisinratkaisumenettelyssä, jotta laitos voitaisiin hoitaa maksukyvyttömyysmenettelyssä. Nykyisin riittää, että maksukyvyttömyysmenettelyssä voidaan saavuttaa tavoitteet vastaavassa laajuudessa.

Näiden lisäksi ehdotuksessa on useita muitakin, pienempinä pidettäviä muutoksia.

Arvioita

Yleinen tavoite laajentaa kriisinratkaisumenettelyn käyttöä kyseenalaisten kansallisten tukiratkaisujen sijasta ja yhtäläistää toimintatapoja jäsenmaiden välillä on hyvä. Tähän tähtäävät muutosehdotukset ovat kuitenkin usealla tavalla ongelmallisia.

Yleinen periaate rahoituslaitosten vaikeuksiin puuttumisessa yleisen edun nimissä on, että normaaliin maksukyvyttömyyteen ja konkurssiin johtavaan yritysriskin toteutumiseen puututaan silloin, kun tällainen realisaatio uhkaa talouden rahoitusvakautta ja sitä kautta merkittävästi reaalitaloudellista kehitystä. Tämä on luontevaa ymmärtää jäsenvaltion tasoisena, koko kansantaloutta koskevana ongelmana. Yleisen edun piirin laajentaminen alueellisiin ongelmiin lisää riskiä siitä, että mikä tahansa pankkiongelma tulkitaan sellaiseksi, jossa pankin ei voida sallia joutua maksukyvyttömäksi, kunhan vain alue tulkitaan riittävän pieneksi. Tämä pienentäisi markkinakurin merkitystä ja olisi omiaan lisäämään pankkijärjestelmän riskinottoa.

Ehdotus muiden kuin talletussuojan piirissä olevien talletusten etuoikeusaseman yhtäläistämisestä suojattujen talletusten etuoikeuden kanssa merkitsee tosiasiallisesti talletussuojan laajentamista kaikkiin talletuksiin. Kun talletussuoja huolehtii sen piirissä olevien talletusten arvon säilymisestä 100%, on vaikea kuvitella, että muita samaan etuoikeusluokkaan kuuluvia talletuksia kohdeltaisiin kriisitilanteessa eri tavoin. Etuoikeutettujen saamisten piirin kasvu merkitsee samalla suurempaa riskiä tappionkantoon todennäköisimmin osallistuville muille velkojille, mikä heijastuu tällaisten velkojen hinnoitteluun.

Ehdotus, että talletussuojarahaston varoja voitaisiin käyttää ns. MREL-vaatimuksen täyttöön, silloin kun pankin kriisinratkaisussa turvaudutaan yhteisen kriisinratkaisurahaston tukeen, on myös ongelmallinen. Tällainen mahdollisuus vähentää pankkien kannustimia hankkia aitoja MREL-kelpoisia velkoja.

Nämä arviot ovat pitkälti linjassa valtioneuvoston esittämien kantojen kanssa.