Lausunto Eduskunnan talousvaliokunnalle 29.5.2024

Antti Ripatti
Empiirisen makrotaloustieteen professori
Helsingin yliopisto, Helsinki GSE

Asia: U-jatkokirjelmä UJ 12/2024 vp - U 21/2023 vp Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien ja asetuksen muuttamiseksi pankkien kriisinratkaisu- ja talletussuojasääntelyn kehittämisestä

Taustaa

Kriisiin ajautunut pankki voidaan pelastaa kahdella menettelyllä: (1) kriisinratkaisumenettelyllä tai (2) maksukyvyttömyysmenettelyllä. ***Kriisinratkaisumenettelyssä*** pankin toiminnot järjestellään uudelleen siten, että sijoittajat joutuvat järjestelyiden ensisijaisiksi maksajiksi (”bail-in”). Sikäli kuin julkisia varoja tarvitaan (esimerkiksi pankin toimintojen siirron yhteydessä), käytetään siinä *EU:n kriisinratkaisurahastoa*, jonka varat on kerätty kaikilta EU-alueen pankeilta. EU-laajuinen *kriisinratkaisuneuvosto* (SRB) ohjaa kriisin ratkaisua ja varojen käyttöä. Kriisinratkaisumenettely on rakennettu luomaan finanssimarkkinoille sijoittajille kannustimet seurata luototuskohteidensa (pankkien) luottokelpoisuutta. Toisin sanoen sijoittajat ”valvovat” pankkeja (markkinakuri). Tällä pyritään välttämään tilanne, jossa pankin myöntämät luotot olisivat vahvasti riskipitoisia se vuoksi, että mahdollisessa ongelmatilanteissa valtio kantaisi lopulta riskit.

Vaikka kriisinratkaisumenettelyssä korostuu sijoittajavastuu, tarvitaan julkisia varoja eri ratkaisuvaihtoehdoissa seuraavasti: liiketoiminnan luovutuksessa ostajalle voidaan antaa takaus tai laina. Väliaikaisen siltapankin tai roskapankin tapauksessa tarvitaan takauksia, lainoja ja pääomasijoituksia. Sijoittajien (osakkeenomistajat ja velkojen omistajat) vastuu on rajattu myös kriisinratkaisumenettelyssä. Siksi voidaan joutua tilanteeseen, jossa tarvitaan julkista pääomasijoitusta. Se voidaan tehdä, kun yksityiset sijoittajat ovat kattaneet vähintään 8 prosenttia kriisiytyneen pankin taseen kokonaismäärästä ja kriisinratkaisurahaston rahoitusosuus ei ylitä 5 prosenttia taseesta.

Maksukyvyttömyysmenettely vastaa konkurssitilannetta. Tallettajat (kotitaloudet ja pienyritykset) pelastetaan (100 000 euroon asti) *kansallisesta talletussuojasta*. Talletussuoja puolestaan lisää moraalikatoa ja kannustaa pankkeja riskipitoiseen käyttäytymiseen. Maksukyvyttömyysmenettelyssä käy usein niin, että valtio pelastaa muut kuin omanpääomanehtoiset sijoitukset. Sijoittajavastuu ei toteudu täysimääräisesti.

Kriisinratkaisumenettely on ollut käytössä vain satunnaisesti. Yleisemmin on vedottu maksukyvyttömyysmenettelyyn tai kriisinratkaisumenettelyn erityisehtoihin, kun on ollut kyse pienten ja keskisuurten pankkien pelastamisesta. Maksuvalmiusmenettely tarjoaa enemmän kansallista harkintavaltaa. Tämä saattaa johtua siitä, että mainittuja pankkeja ei olisi ollut mahdollista pelastaa kriisinratkaisumenettelyn keinoin. Yhtenä erityisenä tekijänä on se, että kotitaloudet ovat toisinaan pankkien suuria velkojia, koska ne omistavat pankkien liikkeelle laskemia joukkovelkakirjoja. Kotitaloudet eivät useinkaan ole täysin ymmärtäneet sijoitusten riskejä, eikä liikkeeseenlaskija ole tehnyt riskejä selkeästi tunnetuksi. Lisäksi pankin toiminnan seuraaminen on yksittäiselle kotitaloudelle monimutkaista ja haastavaa. Nykyjärjestelmän haasteena on se, että se kannustaa soveltamaan moraalikatoa tukevaa maksukyvyttömyysmenettelyä kriisinratkaisumenettelyn sijaan. Toistuva maksukyvyttömyysmenettelyn käyttö antaa sijoittajakunnalle vahvan viestin siitä, että valtio pelastaa sijoitukset jatkossakin ja kannustaa pankkeja liialliseen riskinottoon erityisesti, jos niiden taloudellinen tilanne on tiukka.

Laki- ja säädöspakettiin liittyviä valintatilanteita

Kriisinratkaisumenettelyn laajentaminen (lisäkriteerinä alueellinen merkittävyys) lienee hyvä asia. Tämä tasaa pankkien välistä kilpailua, kun pankkeihin kohdistuva sääntely on samanlaista kaikille pankeille.

Tappionsietopuskurit eli pankkien omien pääomien määrä on keskeinen osa pankkisääntelyä. Pankeilla tulee olla omia pääomia eli niillä tulee olla oma lehmä ojassa, jotta ne käyttäytyisivät vastuullisesti. Samalla suurempi oman pääoman väärä vähentää velkavipua eli lieventää mahdollisten ongelmien vaikutuksia pankin luotonantokykyyn. Ehdotus sisältää pääomapuskureiden keventämisen siinä tilanteessa, jossa kriisinratkaisumenettelyyn otetun pankin rippeet siirretään toiseen pankkiin tai tilapäiseen siltapankkiin. Tässä tilanteessa pankki on usein jo toiminut vastuuttomasti ja on luonnollista, ettei tällaista tappionsietopuskureiden keventämistä eli riskin siirtoa pankeilta velkojille tulisi suoda.

Talletussuojarahaston varojen käyttö kriisinratkaisumenettelyssä. Perusmuistiosta ei käy ilmi se, että millainen valintatilanne talletussuojarahaston varojen käyttöön osana kriisinratkaisumenettelyä liittyy. Toki talletussuojarahasto on kansallinen ja kriisinratkaisurahasto EU-tasoinen. Näin ollen kustannuksia voidaan jälkimmäisessä ratkaisussa vyöryttää koko EU-alueen pankeille. Toisaalta, jos pelastetaan kansallista pankkia, niin lienee kohtuullista kattaa niitä kustannuksia kansallisella rahastolla. Näyttää siltä, että jossain tilanteissa halutaan käyttää talletussuojarahastoa osana 8 prosentin sijoittajavastuuta ts. talletussuojarahastosta tehtävät sijoitukset laskettaisiin osaksi sijoittajavastuuta. Tämän 8 prosentin täyttyessä kriisinratkaisurahaston varat olisivat käytettävissä. Tämä on kriisinratkaisumenettelyn hengen vastaista, koska laimentaa sijoittajavastuuta. Tässä tasapainoillaan yhtäältä kriisiratkaisumenettelyn laajentamisesta aiheutuvien etujen ja toisaalta sijoittajavastuun laimentamisen kanssa.

Velkojien maksunsaantijärjestyksen harmonisointi. Ketkä pelastetaan, ja ketkä joutuvat kriisinratkaisumenettelyssä maksumiehiksi on hankala kysymys. Mitä laajempi pelastettavien joukko on, sitä kauemmaksi ajaudutaan kriisihallintamenettelyn perusideasta sijoittajavastuusta ja moraalikadon välttämisestä. Onkin syytä rajautua valtioneuvoston tavoitteiden mukaisesti kotitalouksiin ja pienyrityksiin, joilla ei ole tosiallista mahdollisuutta valvoa pankkeja eikä usein edes vaihtoehtoa vaihtaa pankkia ilman kalliita järjestelyitä.

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!