VTT Peter Nyberg Helsinki 28.5.2024

Asiantuntijalausunto Eduskunnan talousvaliokunnalle koskien asiaa ”Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien ja asetuksen muuttamiseksi pankkien kriisinratkaisu- ja talletussuojasääntelyn kehittämisestä” (U 21/2023 vp ja VM:n 17.5.2024 päivätty perusmuistio asiasta)

Unionissa neuvotellaan parhaillaan pankkien kriisinratkaisun ja talletussuojajärjestelmän kehittämisestä. Taustalla on ainakin kolme yleistä syytä. Komissio haluaa edistää pankkiunionia ja siihen kuuluvaa yhteistä talletusjärjestelmää. Unionin pankkijärjestelmässä on edelleen runsaasti heikkoja pankkeja ja vakavia taloudellisia riskejä (inflaatio, kauppasuhteiden häiriöt, ylivelkaantuminen). Lisäksi Yhdysvalloissa on äskettäin ollut merkkejä aluepankkien heikkoudesta ja siihen liittyvästä ajoittaisesta talletuspaosta.

Tämä lausunto on jatko Talousvaliokunnalle 11.9.2023 luovuttamalleni lausunnolle jonka johtopäätökset perusteluineen edelleen pysyvät pääosin muuttumattomina.

Alueelliset pankit EU-kriisinratkaisusääntöjen kohteeksi (lisänäkökohtia)

Ongelmapankin käsittelyjärjestelmän valinnassa olisi edelleen keskeistä, vaarantaako pankin kaatuminen yleistä etua nimenomaan viranomaisten arvion mukaan. Yleinen etu voisi olla esim. rahoitusvakauden ylläpitäminen, tärkeiden toimintojen jatkuminen tai tallettajien suojaaminen unionin, jäsenmaan tai sen alueen puitteissa. On perusteltua olettaa, että rajatapauksissa viranomaiset varmuuden vuoksi toteaisivat yleisten etujen olevan vaarassa, varsinkin jos vast'edes myös epäsuorat (ml. yleisön odotuksista riippuvat) vaikutukset pitää ottaa huomioon.

Saattaa olla, kuten perusmuistiossa todetaan, ettei alueellisten vaikutusten mukaantulo sinänsä laajenna kriisinratkaisun soveltamisalaa merkittävästi. Tästä huolimatta epäsuorien vaikutusten huomioimispakko merkitsee, että ongelmapankkeja hallittaisiin uudistuksen jälkeen lisääntyvästi yhteisen kriisinratkaisumenettelyn kautta ja yhä harvemmin kansallista harkintaa vaativan maksukyvyttömyysmenettelyn kautta. Tämä koskisi erityisesti tilanteita, jossa yleisön luottamuksen pankkijärjestelmän vakauteen pelätään olevan heikko tai heikentyvän.

Edellisen muistioni epäilyt keskusviranomaisten kyvystä arvioida yleistä etua alueellisella tasolla säilyvät. Ehkä vielä vahvemmat epäilyt koskevat uutena elementtinä esiintyvien epäsuorien haittavaikutusten arviointia.

Talletusten, niiden suojan ja suojarahaston muutokset (lisänäkökohtia)

Neuvoston puheenjohtajan kompromissiehdotuksessa määritellään kriisinratkaisussa annettu poikkeuksellinen julkinen tuki erityisen haitalliseksi, jollei sitä suoriteta nimenomaan talletusten suojarahastosta. Selkeää poliittista vastuuta tuottava budjettirahoitus vastaavasti torjutaan. Tavoite on edistää talletusten suojarahaston käyttöä myös pankkiostajien ja -sijoittajien eikä vain tallettajien rahoittamiseksi. Jos halutaan säilyttää eri kriisinratkaisun rahoitusmuodot selkeinä olisi suotavaa, että talletussuojarahastot edelleen säilytettäisiin nimenomaisesti vain tallettajien edun edistämistä varten.

On rohkaisevaa, että on luovuttu alkuperäisen ehdotuksen näkemyksestä kaikkien talletusten yhteisestä etusijasta. Uudessa ehdotuksessa kuitenkin halutaan edelleen myöntää eräille suurille talletuksille lisäturvaa. Kuten edellisessä muistiossani todettiin ovat perusteet tällaiselle ratkaisulle varsin hämärät ja esim. muuten hehkutetulle pääomaunionin kehittämiselle vieraat. Lisäksi on

ilmeistä, ettei uudistus voi myötävaikuttaa ongelmapankin maksuvalmiuteen kuin tilapäisesti. Pidemmällä aikavälillä siihen vaikuttavat vain riittävä pääoma, realistinen saatavien arvostus, tehokas riskien hallinta sekä riittävän tiukka ja valpas valvoja.

Viranomaiset voisivat turvautua rahoitukseen kansalliselta talletussuojarahastolta jos tämä osoittautuisi halvemmaksi kuin suojattujen talletusten maksamiseen liittyvät kustannukset. Rahaston laajempaa käyttöä kannattavat tahot haluavat kehitettäväksi laskukaavan joka varmistaisi, että suorat talletussuojamaksut pääsääntöisesti voidaan osoittaa liian kalliiksi. Suomen edustajien kannattaisi joka tapauksessa vaatia oikeata kustannusvertailua päätösten pohjaksi tällaisen kikkailun sijasta. Ei ole kohtuullista, että tallettajien turvaksi koottuja varoja käytettäisiin rahoittamaan ennakoitua hankalammiksi tulleita kriisinratkaisuja.

Edelleen ilmeisesti ehdotetaan, että rahastoja tarpeen tullen käytettäisiin sijoittajavastuun rahoittamiseksi. Neuvostoa näyttää oikeutetusti häiritsevän ajatus, että pankkiongelmien kustannukset ylittäisivät niille etukäteen sovitut varat. Pankkien tappiot saattavat kohdistua myös sen pääomapuskurisaatavien arvoon tai saattaa osoittautua, että kriisihoidon alkaessa pääomaa ei enää ole riittävästi. Sellaistenkin yllätysten varalle näyttä nyt olevan valmiutta sovittaa talletussuojarahastoille uutta tehtävää.

Sijoittajanvastuuseen perustuva kriisinratkaisujärjestelmäkään ei kuitenkaan merkitse, että julkista rahoitusta on perusteltua välttää seuraamuksista täysin riippumatta. Vastuu yllättävän suurten tappioiden synnystä, puskureiden riittämättömyydestä ja niiden rahoittamisesta ei kuulu ensisijaisesti tallettajille vaan muille, mukaan lukien julkiselle vallalle valvojiensa kautta.

Tämän takia on myös sijoittajavastuuseen perustuvalla kriisinratkaisujärjestelmällä pakko olla viimeisenä selkänojana julkiset verovarat. Julkiset varat ovat käytettävissä silloin, kun muita varoja ei ole tai jostain syystä ei katsota perustelluksi käyttää. Pankin ongelmat on kuitenkin silloin jo päästetty liian suuriksi huomioiden olemassa olevat pääomat ja puskurit. Maksatuksilla eri rahastojen välillä ei tappioita todellisuudessa kateta vaan niiden kohtaantoa yksinkertaisesti siirretään.

Jos todella toivotaan suurempaa varmuutta sijoittajavastuun täysimääräisestä toteutumisesta vastaisuudessa, olisi pankkien pääoma- ja puskurivaatimuksia tiukennettava merkittävästi. Vaihtoehtoisesti tulisi vaatia valvojilta voimakkaampaa ja aikaisempaa etukäteistoimintaa pankkien riskinoton rajoittamiseksi. Jos näitä vaihtoehtoja ei haluta harkita olisi esimerkiksi säädettävä tarpeellisten pääomavarojen rahastoimisesta pankista ja sen riskienhallinnasta erillään sekä niiden arvon jatkuvasta ylläpidosta pankkien tasekasvun eräänä edellytyksenä. Merkittävää kannatusta tällaisille ehdotuksille ei kuitenkaan ole näköpiirissä.

Lopuksi

Pankkien kriisienratkaisujärjestelmästä näyttää monimutkaisuudessaan tulevan ihmisen käsityskykyä koetteleva kokonaisuus. Järjestelmän uskottavuus yleisön ja erityisesti tallettajien keskuudessa saattaisi hyötyä siitä, jos neuvoston kehittämistyö voisi keskittyä tuottamaan yksinkertaisemman ja uskottavammin pankkitallettajia ja -asiakkaita palvelevan järjestelmän.

Ongelma näyttää ainakin osittain johtuvan siitä, että kehittämistyön yhteydessä halutaan määritellä miten jo nyt ongelmista epäiltyjen pankkien tappiot tulisi lähitulevaisuudessa kattaa. Kyse on tältä osin tulevasta omaisuuden jaosta pankkisijoittajien, eri rahastojen edunsaajien ja viime kädessä eri jäsenmaiden veronmaksajien välillä. Jo talletussuojarahastojen jättäminen kriisinhoidon rahoittamiskeskustelun ulkopuolelle sallisi yksinkertaisemman järjestelmän, mutta saattaa osoittautua tässä vaiheessa mahdottomaksi.

Kehitys on valitettava, koska monimutkaiseksi kehitetty järjestelmä houkuttelee eri ryhmiä käyttämään sitä hyväksi. Vielä tunnistamattomat tavat talletussuojarahastojen käyttämiseksi sijoittajavastuun rahoittamiseksi saattavat tulevaisuudessa osoittautua suosituiksi. Myös talletussuojarahastojen käyttö kriisinratkaisun rahoituskeinona saattaa osoittautua nyt odotettua yleisemmäksi.