VTT Peter Nyberg Helsinki 4.6.2024

Asiantuntijalausunto siitä, miten asiakirjoissa U 21/2023 vp:n ja VM:n 17.5.2024 päivätyn perusmuistion mukaan ehdotetut säännökset vaikuttaisivat erilaisissa pankkien kriisitilanteissa.

Lähtökohtia

Aikaisemmissa lausunnoissani TaV:lle asiassa (päivätty 11.9.2023 ja 28.5.2024) olen mm. maininnut, että säännösten toteutustapa riippuu monelta osin viranomaisten kulloinkin tekemistä arvioista pankkikriisin luonteesta. Säännösten soveltamistavan arvioimiseksi pitää siten arvioida myös viranomaisten tahtotila eri yhteyksissä. Selkeiden ja yksityiskohtaisten vaikutusarvioiden tekeminen vaikeutuu selvästi kun esim. keskisuuren pankin ongelmien voidaan joskus katsoa vaikuttavan yleiseen etuun ja joskus taas ei.

Lisäksi taustalla voi vaikuttaa kaksi kriisistä riippumatonta komission ja usean jäsenmaan yleisempää tavoitetta. Pankkikriisien ratkaisuun halutaan kansallisilta talletussuojarahastoilta lisää rahoitusta unionin ja jäsenmaiden budjettien rasittamisen vähentämiseksi. Pankkiunionin luomiseksi halutaan keskitetty kriisinhoitojärjestelmä ulottaa mahdollisimman moniin tilanteisiin. Silloin kriisinratkaisumenetelmää pyrittäisiin käyttämään mahdollisimman monessa yhteydessä.

Ehdotusten monet piirteet olisi ymmärtääkseni toteutettavissa pääosin jo nyt käyttämällä hyväksi olemassa olevaa kriisinratkaisurahastoa ja tarvittaessa siihen liittyviä kansallisia luottojärjestelyjä. Ei ole ilmeistä miksi tätä yksinkertaista vaihtoehtoa ei katsota voitavan soveltaa nyt esitettyjen monimutkaisten ehdotusten sijaan.

Kriisien valikoituminen

Yhteinen pankkien kriisinratkaisuviranomainen arvioi mitkä pankkikriisit vaarantavat yhteistä etua ja siten joutuvat sen itsensä ratkaistaviksi. Muut kriisit hoidetaan kansallisten viranomaisten toimesta. On perusteltua olettaa, että yleinen etu arvioidaan uhatuksi mm. kun ongelmapankki on alueellisesti tärkeä, jos ongelmapankkeja samanaikaisesti on useita tai jos herkkä taloustilanne voi aiheuttaa odotuksista johtuvia rahoitushäiriöitä. Erityisesti jos kyseessä on systeemikriisi voinee viranomainen käytännön syistä silti antaa arvion joka siirtää esim. pienempien pankkien kriisinhoidon kansallisille viranomaisille.

Ehdotettu talletussuojarahastojen käyttö yhteisessä kriisinratkaisussa mahdollistaisi nykyistä useampien pankkien kriisin ratkaisun keskitetysti. Tämä antaisi ehkä mahdollisuuden ratkaista yksittäisten jäsenmaiden alueellisesti tärkeiksi arvioitujen pankkien ongelmat osittain muiden jäsenmaiden epäsuoralla julkisella rahoituksella. Jos talletussuojaa lisäksi laajennettaisiin ehdotetulla tavalla voisi tällaisen kriisienhoidon kansallinen hyväksyttävyys samalla lisääntyä.

Pöydällä olevat ehdotukset eivät mielestäni oleellisesti vaikuta unionin mahdollisuuteen hoitaa vakavaa pankkijärjestelmän kriisiä. Systeemikriisissä suuri määrä kaikenkokoisia pankkeja joutuisi samanaikaisesti kriisinratkaisun kohteeksi. Yhteisellä kriisinratkaisujärjestelmällä nykyään käytettävissä oleva rahoitus voisi osoittautua riittämättömäksi jopa mukaanlukien luottojärjestelyt ja talletussuojarahastot. Tappioiden kattaminen osana hallittua kriisinhoitoa vaatisi tällöin jäsenmaissa poliittisia päätöksiä ehkä merkittävästä julkisesta lisärahoituksesta. Nykyiselle yhteiselle

kriisinratkaisurahastolle jouduttaisiin osoittamaan merkittävästi lisää varoja. Vaihtoehtoisesti voitaisiin kriisin ajaksi rahoitus säilyttää kansallisena kuten vastuu kriisienhoidostakin voimassa olevista säännöistä riippumatta.

Kyse on maksajasta

Lähtökohtaisesti voidaan olettaa, että viranomaiset pyrkivät pitämään kulloisenkin pankkikriisin kokonaiskustannukset mahdollisimman pieninä. Olettamus on erityisen perusteltu jos pankin tappiot selkeällä ja näkyvällä tavalla rahoitetaan sen taseessa jäljellä olevilla varoilla. Jos varat eivät riitä, on tappiot osittain rahoitettava julkisen vallan toimesta.

Ehdotettu suojan ulottaminen laajemmalle tallettajajoukolle merkitsee joka tapauksessa, että muut pankkisijoittajat maksavat tappioista entistä suuremman osan. Jos pankin kriisi on erityisen syvä saattaa julkinen valta joutua kattamaan ne entistä suuremmat tappiot, joiden rahoittamiselle ei enää löydy maksuvelvollista. Ehdotettu talletussuojarahastojen käytön laajentaminen sijoittajanvastuun osan kattamisvälineeksi rajoittaa tilapäisesti myös julkisen vallan rahoitustarvetta.

Pankkien kaikissa kriisitilanteissa, pankkien koosta ja kriisien luonteesta riippumatta, on jonkin tahon väistämättä kärsittävä/katettava jo toteutuneet tappiot. Jolleivät pankin omistajien ja sijoittajien varat siihen riitä vaaditaan siihen ulkoista kärsijää/rahoittajaa. Kun yhteisessä kriisien ratkaisumekanismissa ei käytetä suoraan julkisen vallan tukea, pyritään ehdotuksen mukaan käyttämään kansallisten talletussuojarahastojen varoja osana tappioiden kattamista. Julkinen tuki toteutuisi näkyvästi vasta siinä vaiheessa jos/kun rahastojen varat osoittautuisivat riittämättömiksi talletusten suojaamiseen.

Yhteenveto – mikä voi muuttua

TaV on erityisesti toivonut ajatuksia siitä, miten ehdotetut säännökset vaikuttaisivat erilaisissa kriisitilanteissa. Lausuntoni alussa annoin jo ymmärtää, että tämä on hyvin haastavaa tehdä riittävällä varmuudella. Siitä huolimatta voin yrittää laatia karkean arvauksen siitä, miltä osin ehdotetut säännökset milloinkin saattavat muuttaa nykyistä tilannetta kriisinhoidossa.

Pankin ongelmien ilmaantuessa viranomaiset arvioivat tilanteen vakavuutta. Johtopäätökset tekee ilmeisesti keskitetyn kriisinhoidon viranomainen. Jos kyse on pankista joka ei ole edes alueellisesti tärkeä eikä ole pelkoa häiriön laajentuvan markkinoiden/odotusten kautta muualle, mikään ei muutu nykyisestä. Jos sen sijaan pankin arvioidaan olevan edes alueellisesti tärkeä (esim. Ålandsbanken) tai arvioidaan, että ongelmat voivat aiheuttaa merkittäviä seuraamuksia, siirtyy kriisinhoito keskitettyyn järjestelmään. Arvio perustuu kriisinratkaisuviranomaisen harkintaan, eikä siihen varmaan helposti voida vaikuttaa kansallisesti.

Jos pankin tappiot ovat niin pieniä, että omistajien ja sijoittajien varat kattavat ne, ei syntyisi lisämuutoksia nykyiseen. Suojattujen talletusten määritelmän laajetessa lisääntyisi riski, ettei tappioita voidakaan kattaa sijoittajien varoilla. Jos tappiot kuitenkin ovat ehtineet kasvaa niin suuriksi, voitaisiin käyttää talletussuojarahaston varoja ainakin rajallisesti. Jos rahastoon samanaikaisesti kohdistuu paljon muutakin kysyntää (suojattujen talletusten ulosmaksatus), saattaa valtiovalta joutua rahoittamaan rahastoa tilapäisesti. Rahasto kasvatettaisiin sitten vuosien varrella taas täyteen kokoonsa pankkien maksuilla jolloin valtion rahoitus/laina voitaisiin maksaa takaisin.

On jäänyt hämäräksi onko neuvotteluissa keskusteltu mistä talletussuojarahastoista varat kulloinkin siirrettäisiin. Alkuperäisessä ehdotuksessahan asia ei ymmärtääkseni ollut yksiselitteinen. Kansainvälisesti merkittävien pankkien tapauksessa (esim. Nordea) saatetaan edellyttää usean rahaston käyttöä ehkä markkinaosuuden mukaisesti. Vain yhdessä maassa toimivat pankit saattavat

edellyttää vain sen maan rahaston käyttöä. Toisaalta, jos kriisin seuraamusten harkittaisiin koskevan useita maita olisi perusteita käyttää myös tällöin useiden maiden talletusrahastoja. Joka tapauksessa on todennäköistä että pankkiunionin syntyä edistävät viranomaiset pyrkivät talletussuojarahastojen yhteiseen käyttöön niin paljon kuin mahdollista.

Lopuksi

Vähitellen toteutuva pankkiunioni edellyttää kaiken vähänkin merkittävän pankkeja koskevan viranomaistoiminnan keskittymistä. Unioni myös edellyttää pankkien kriisinhoidon ja siihen liittyvien rahoitustoimien keskittämistä. Talletussuojarahastojen ja niiden toiminnan käytännön yhdistäminen kuuluu tähän.

Ei pidä olettaa, että nyt ehdotetut säännösmuutokset jäisivät voimaan kovin pitkäksi aikaa. Komissiolta on odotettavissa yhä uusia säännösehdotuksia pankkiunionin edistämiseksi suoraan ja epäsuorasti siihen saakka, kunnes tavoite on saavutettu. Lähivuosina esitetään melko varmasti lisäehdotuksia nyt jäljelle jäävien kansallisten toimivaltuuksien ja yhteisvastuurajoitteiden poistamiseksi tai heikentämiseksi. Tämä on syytä tiedostaa kun harkitaan nykyisiäkin ehdotuksia ja hallituksen kantoja niihin.