

Finanssiala ry

Asia EJ 5/2022 - E34/2021 vp

Valtioneuvoston jatkokirjelmä: Pankkiunionin syventäminen ja pankkien kriisinhallinta- ja talletussuojalainsäädännön kehittäminen

Sijoittajanvastuu on toteutettava täysimääräisenä

- Pankkiin sijoittaneiden tulee kantaa kaatuneen pankin tappiot täysimääräisesti
- Muiden maiden talletussuojarahastoille tai mahdolliselle EU-tason talletussuojarahastolle ei saa koitua lopullisia tappioita pankkien kaatumisesta, vaan kriisiytyneisiin pankkeihin kohdistettavat menettelyt täytyy luoda niin, että kaatuvan pankin omaisuusmassa riittää kaikissa tilanteissa turvaamaan suojatut talletukset.
- Suojatut talletukset voidaan korvata joko suoraan tai mahdollistamalla kaatuvan pankin talletusten ja niitä vastaavan omaisuuden siirto toiseen pankkiin.
- Edelleen tulee korostaa sitä, että talletussuojarahasto voi antaa vain täysimääräisesti takaisinmaksettavaa likviditeettitukea valitusta talletusten turvaamismenettelystä riippumatta.
- Talletussuojarahastoa ei tule käyttää mihinkään muuhun tarkoitukseen kuin suojattujen talletusten korvaamiseen.
- Pankkien ei tule joutua maksamaan talletussuojarahastoon suorituksia tavoitetason saavuttamisen jälkeen paitsi, mikäli suojattujen talletusten määrä euroalueella kasvaa.
- Valtiontuen tulisi olla selkeä poikkeus, mutta se voi olla tarpeen joissain tarkemmin määritellyissä tilanteissa ja tietyistä syistä.
- Pankkiunionin syventämistä ja syventämisen etenemistä koskevien päätösten tulee olla tarkkarajaisia niihin sisältyvien määritelmien puolesta. Epäselvyys mahdollistaisi myöhemmin pankkiunionin kehittämisen Suomen tavoitteiden kannalta epäedullisesti.
- Demokraattinen poliittinen prosessi tulee, ei ainoastaan muodollisesti, vaan myös tosiasiallisesti säilyttää pankkiunionin eteenpäin viemisestä päätettäessä.
 - Toimivaltaa ei tule tosiasiallisesti siirtää pois jäsenvaltioilta viranomaisille.
 - Etenemistä määrittävien mittareiden tulee olla etukäteen tarkasti määriteltyjä, jäsenvaltioiden päättämiä, vähän tulkinnanvaraa sisältäviä ja ulkopuolisten objektiivisesti todennettavissa olevia.

Finanssiala yhtyy E-jatkokirjeessä ilmaistuun kantaan tietyin tarkennuksin

Finanssiala ry (FA) kiittää mahdollisuudesta lausua pankkiunionin syventämistä koskevasta suunnitelmasta. Tässä lausunnossa esitetyn lisäksi FA toistaa sisällöllisesti 15.4.2021 talousvaliokunnalle antamansa lausunnon¹.

FA yhtyy E-jatkokirjeeseen kirjattuun kantaan, jonka mukaan Suomen ei tule sitoutua toistaiseksi sellaiseen järjestelmään, jossa myös tasattaisiin tai katettaisiin

¹ <https://www.finanssiala.fi/lausunnot/valtioneuvoston-selvitys-pankkiunionin-syventaminen-ja-pankkien-kriisinhallinta-ja-talletussuojalainsaadannon-kehittaminen/>

talletussuojarahastoille aiheutuvia tappioita. FA katsoo lisäksi, että tähän ei tule lähteä myöskään tulevaisuudessa pankkiunionin syventämisen toisessa vaiheessa.

E-jatkokirjeessä kuvatun alustavan tiekartan mukaan suunnitelmassa olisi, että yhteistä talletussuojajärjestelmää syvennettäisiin toisessa vaiheessa vaiheittain myös mahdollisten tappioiden tasaamiseen. Näin yhteinen talletussuoja ottaisi vähitellen vastuun talletussuojaan liittyvistä riskeistä pankkiunionissa kattamalla talletussuojakorvausten maksamisesta syntyvät tappiot sekä rahoittamalla vaikeuksiin ajautuneiden pankkien uudelleenjärjestelyjä kriisinratkaisumenettelyissä ja rahoittamalla muita harmonisoituja talletussuojarahastojen käyttötarkoituksia. Lopuksi nyt esitetyssä suunnitelmassa yhteistä järjestelmää rahoitettaisiin keräämällä talletussuojamaksuja suoraan luottolaitoksilta. Finanssiala ei kannata näitä suunnitelmia, sillä *se johtaisi* pankkiunionin perusperiaatteeksi määritellyn *sijoittajavastuun kiertämiseen, korvausten vyöryttämiseen veronmaksajille markkinamekanismin välityksellä* ja siten selkeään *moraalikatoon*. Käytännössä vesitettäisiin sitä ajatusta, minkä vuoksi pankkiunionia lähdettiin rakentamaan.

Edellä mainitusta huolimatta, jos pankki on kriisissä ja kriisinratkaisua käytetään, voi edelleen syntyä tilanteita, joissa pankin kaatuminen uhkaa koko rahoitusjärjestelmää. Tällöin voi olla perusteltua, että pankin kotimaan valtio osallistuu pankin pelastamiseen. Lisäksi kotimaan osallistuminen erityisesti suoran SSM-valvonnan ulkopuolisten pankkien ongelmien ratkaisemiseen voi olla perusteltua näiden pankkien kaatumisprosesseihin liittyvän moraalikadon riskin vähentämiseksi. Moraalikatoa vähentää tällöin se seikka, että kansallinen viranomainen ei voi viivyttellä pankin alasajon tai kriisinratkaisun aloittamista vain siitä syystä, että sille ei koidu viivytystä tappioita. Jos viivytelyn aiheuttamat tappiot kantaa joku muu, ei kaatuvan pankin kotivaltiolla ole erityistä kannustetta aloittaa kriisinratkaisua ajoissa. Näin voi käydä etenkin, jos pankin kaatumisella voisi olla poliittisesti negatiivisia vaikutuksia. Tämä viivytys voi vaikeuttaa pankin alasajoa ja johtaa vakavampiin markkinahäiriöihin.

FA on edelleen sitä mieltä, että muiden pankkien ei tule joutua rahoittamaan kaatuneiden pankkien tappioiden korvaamista, jotta sijoittajavastuu voidaan toteuttaa ja vakausriskit välttää. Kaatumismenettelyt on pystyttävä rakentamaan siten, että sijoittajanvastuu toteutetaan täysimääräisesti ja menettelyt aloitetaan riittävän aikaisin, jotta pankkien konkurssipesien omaisuusmassa riittää korvaamaan tallettajille maksettavat suoritukset. Kriisiytyneen pankin kaatuessa pankin omaisuuserien arvon tulee siis riittää kattamaan suojatut talletukset. Talletussuojarahaston varoja käytettäisiin vain väliaikaisesti mahdollistamaan talletusten maksaminen tai talletusten käytön jatkuvuus (siirrettäessä talletukset terveeseen pankkiin). Tästä syystä tulee myös koskien vaihetta kaksi korostaa pankkiin sijoittaneiden velvollisuutta kattaa tappiot, ja että talletussuojarahasto voi antaa vain täysimääräisesti takaisinmaksettavaa likviditeettitukea valitusta talletusten turvaamismenettelystä riippumatta. *Tämä pankkiin sijoittaneiden vastuun toteuttaminen on erittäin tärkeää myös tartuntariskin torjumisessa ja siten systeemisen riskin laukaisemisen välttämiseksi.*

On otettava huomioon, että se seikka, että ulkopuoliset pankit joutuisivat korvamaan kaatuneen pankin suojatuille talletuksille aiheutuneet tappiot, olisi jo itsessään osoitus siitä, että sijoittajanvastuun toteuttava menettely on pahasti epäonnistunut. Tappioiden ja tappiota aiheuttavien sekä niitä syventävien toimien ja laiminlyöntien

välillä ei ole erityistä syy-yhteyttä ulkopuolisten pankkien toimiin, vaan tappiot ovat seurausta kaatuvan pankin omista päätöksistä ja viranomaisten mahdollisesta viivyttelystä pankin alasajon aloittamisessa ajoissa.

Ulkopuolisilla pankeilla ei ole valvojiin verrattavissa olevia kattavan sääntelyn ja laajojen valvontavaltuuksien mahdollistamia perusteellisia tietoja. Ottaen lisäksi huomioon vakavaraisuuskehikko ja sen toimintalogiikka (vakavaraisuusvaateet erilaisine puskurivaateineen), ei pankkien kaatumisesta pitäisi voida koitua niin suuria tappioita, ettei talletuksia pystyittäisi maksamaan kaatuvan pankin omaisuusmassasta. Näin ollen sellaisia tappioita ei edes pitäisi päästä syntymään, joita olisi perusteltua tai olisi peruste maksattaa muilla pankeilla ja viime kädessä niiden asiakkailla.

Vaikka tiekarttaluonnoksen ensimmäisessä vaiheessa on eräitä kannatettavia piirteitä, on suurena riskinä, että sen heikkoudeksi jää selkeiden määritelmien puuttuminen. Tämä riski näkyy sekä ensimmäisen vaiheen yhteydessä että tiettyjen ennakoedellytysten täyttymisedellytyksissä ennen toiseen vaiheeseen siirtymistä. Suomen ei tule sopia sellaisesta etenemisestä, joka voidaan tulkinnalla vesittää myöhemmässä vaiheessa.

EU-instituutioiden vuosittain laatiman pankkiunioniraportin tarkan sisällön ja riskien arviointia koskevien metodologioiden määrittäminen on avainasemassa, kun määritellään, *kenellä* on tosiasiallinen toimivalta *päättää pankkiunionin eteenpäin viemisestä*. Tiekarttaluonnoksen mukaan tämä toimivalta ollaan käytännössä siirtämässä pois kansallisilta poliittisilta päättäjiltä ja antamassa se pelkästään viranomaisten määriteltäväksi. Tämä on omiaan heikentämään demokraattista päätöksentekoprosessia ja voi johtaa Suomen tavoitteiden kannalta epäedullisiin tuloksiin.

Pankkiunionin etenemistä koskevien, edellä tässä lausunnossa mainittuja periaatteita noudattavien edellytysten tuleekin olla riittävän tarkkoja, jotta tiedetään täsmälleen, mistä asiasta ollaan sopimassa, ja nämä edellytykset tulee antaa demokraattisesti valittujen poliittisten päätöksentekijöiden arvioitaviksi. *Tähän liittyen etenemistä määrittävien mittareiden tulee olla etukäteen tarkasti määriteltyjä, vähän tulkinnanvaraa sisältäviä, julkisia ja ulkopuolisten objektiivisesti todennettavissa.* Suomen tulee varautua laatimaan oma arvionsa pankkiunioniin kuuluvien pankkien riskien kehittymisestä, jotta se voi tarvittaessa haastaa EU-instituutioiden laatiman raportin analyysia ja johtopäätöksiä, ja kansallinen päätöksenteko tulee kytkeä näihin molempiin arvioihin. Arvioiden tulee aineistoltaan ja tuloksiltaan olla julkisia ja ulkopuolisten toistettavissa, jotta tuloksia pystytään analysoimaan ja arvioimaan kattavasti.

FINANSSIALA RY

Veli-Matti Mattila

Johtaja, pääekonomisti