



Eduskunnan talousvaliokunta

E79/2015 vp

Valtioneuvoston selvitys: Komission esitykset yhteisen talletusvakuutusjärjestelmän perustamisesta ja pankkiunionin loppuunsaattamisesta

RISKIEN JAKAMISEN SIJAAN HUOMIO KIINNITETTÄVÄ RISKIEN VÄHENTÄMISEEN

Finanssialan Keskusliitto (FK) katsoo, että komission esitys yhteisen talletussuojajärjestelmän luomisesta on ennenaikainen. Yhteisen talletussuojan tarvetta olisi tullut analysoida huolella ennen esityksen tekemistä.

Lisäksi komission tiedonanto pankkiunionin loppuunsaattamisesta on sisällöltään epätasapainoinen. Sen sijaan, että kiirehditään riskien jakamista, tulisi huolehtia siitä, että riskejä vähennetään. Pankkijärjestelmien kuntoerot ja samalla erot riskeissä ovat yhä hyvin suuret pankkiunionimaiden välillä. FK yhtyykin valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan nykyisenkaltaiset erot riskeissä johtaisivat yhteisen talletussuojan hyötyjen ja kustannusten epätasaiseen jakautumiseen.

Nykyoloissa FK ei näe tarvetta eikä edellytyksiä yhteisen talletussuojan luomiselle. FK yhtyy valtioneuvoston kantaan, että nyt tulee varmistaa pankkiunionia koskevan lainsäädännön täytäntöönpano. Erityisesti on keskityttävä kansallisten talletussuojajärjestelmien yhdenmukaistamiseen ja talletussuojarahastojen kartuttamiseen kaikissa pankkiunionimaissa.

FK kiittää mahdollisuudesta esittää näkemyksensä valtioneuvoston selvityksestä, joka koskee komission antamaa esitystä yhteisen talletussuojajärjestelmän perustamisesta sekä tiedonantoa pankkiunionin loppuunsaattamisesta.

FK viittaa samalla 25.11.2015 antamaansa lausuntoon, joka koski komission tiedonantoa talous- ja rahaliitto EMUn kehittämistä. Kyseisessä lausunnossa on käyty yksityiskohtaisemmin läpi FK:n perusteluita sille, miksi se ei näe edellytyksiä yhteiselle talletussuojalle.

1 Pankkiunioni on kannatettava hanke

FK on alusta alkaen kannattanut lämpimästi pankkiunionin perustamista. On tärkeää, että kaikkia euroalueen luottolaitoksia valvotaan yhdenmukaisesti ja että niitä koskevat yhteiset säännöt. Myös ongelmatilanteissa luottolaitoksia on kohdeltava yhdenmukaisesti.

FK on pitänyt pankkiunioniin sisältyviä yhteisvastuuelementtejä ongelmallisina ja vaatinut, että niiden käyttökyky nostetaan mahdollisimman korkealle. Pankkiunionimaiden pankkijärjestelmien kuntoerot ovat edelleen hyvin suuret, minkä vuoksi yhteisvastuu sisältää aidon riskin epäoikeudenmukaisesta taakanjaosta. Pankkiunioniin sisältyvä yhteinen kriisinratkaisurahasto luo jo laaja-alaisen yhteisvastuun eri maiden pankkien välille, eikä FK näe edellytyksiä tai tarvetta laajentaa tätä yhteisvastuuta edelleen. Tämän



vuoksi FK suhtautuu lähtökohtaisesti kielteisesti yhteisen talletussuojajärjestelmän perustamiseen.

2 Komission esitys ja tiedonanto eivät muodosta tasapainoista kokonaisuutta

Komissio antoi 24.11. esityksensä yhteisestä talletussuojasta (European Deposit Insurance Scheme, EDIS). Samassa yhteydessä se antoi tiedonannon pankkiunionin viimeistelystä.

FK katsoo, että komission esityksen ja tiedonannon valmistelu jättää paljon toivomisen varaa. Erityisesti EDIS-esitys on valmisteltu hyvin läpinäkymättömästi, jopa salailten, eikä sen yhteydessä ole järjestetty julkista lausuntokierrosta. Komissio ei myöskään ole julkistanut asiaa koskevaa vaikutusarviointiaan. Olisi ollut toivottavaa, että komissio olisi tässä yhteydessä noudattanut niitä periaatteita, joita se itse on asettanut hyvän lainsäädännön valmistelulle.

Komissio toteaa tiedonannossaan, että se pyrkii samaan aikaan sekä lisäämään riskien jakamista eri maiden pankkien kesken että vähentämään pankkijärjestelmiin sisältyviä riskejä. FK:n mielestä komission suunnitelma on kaikkea muuta kuin tasapainoinen.

Riskien jakaminen tapahtuisi yhteisen talletussuojajärjestelmän kautta. Tätä koskeva lainsäädäntöesitys on laaja ja hyvin yksityiskohtainen, ja talletussuojajärjestelmän luomiselle on laadittu tarkka aikataulu. Sen sijaan riskien vähentämistä käsitellään vain tiedonannossa, ja sielläkin hyvin yleisellä tasolla ja monelta osin niukasti.

Komission olisi tullut panostaa tuntuvasti enemmän niiden toimien läpikäyntiin, joilla se aikoo vähentää riskejä. Nyt monet näistä – kuten luottolaitosten valtiostuiden rajoittaminen – jäävät pitkälti lupauksen varaan. Ei ole ollenkaan selvää, miten ja millä aikataululla ne voivat toteutua, sikäli kun ne ylipäätään toteutuvat.

3 Yhteisen talletussuojan tarve on analysoitava huolella

Kun yhteisen talletussuojan rakentamisesta puhutaan, on syytä arvioida huolella talletussuojajärjestelmän rooli viime vuosien aikana luodussa pankkikriisien ratkaisukehikossa. Samalla on otettava huomioon se, mikä taho on ensisijaisesti vastuussa eri luottolaitosten valvonnasta. Seuraavassa on hahmoteltu asiaa karkeasti esimerkkien avulla.

Monissa EU-maissa ollaan parhaillaan toimeenpanemassa pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiiviä (BRRD). Sen myötä jatkossa pankkien omistajat ja velkojat kattavat ensisijaisesti pankkikriisien hoidon kustannukset (ns. sijoittajanvastuu, ”bail-in”).

Direktiivin mukaisten toimenpiteiden käyttö edellyttää, että luottolaitos on sen kokoinen, että sen asettaminen kriisinratkaisumenettelyyn on rahoitusvakauden vuoksi yleisen edun mukaista. Tämä ehto ei yleensä toteudu pienten luottolaitosten kohdalla. Tällöin ongelmatilanne hoidetaan normaalin konkurssilainsäädännön kautta, ei sijoittajanvastuulla. Talletussuojarahasto voi tällöin joutua korvaamaan tallettajien saamia. Koska pienet luottolaitokset ovat ensisijaisesti kansallisessa valvonnassa, FK katsoo, että myös vastuun niiden ongelmien hoitamisesta pitää olla kansallisella tasolla. Tämä puhuu yhteistä



talletussuojaa vastaan.

Keskikokoisten luottolaitosten ongelmien hoidossa turvaututtaneen yleensä BRRD:n mukaiseen kriisinratkaisumenettelyyn, joka nojaa sijoittajanvastuuseen. Tällöin talletussuojarahasto voi joskus joutua osallistumaan sijoittajanvastuun toteuttamiseen siltä osin kuin se olisi joutunut korvaamaan talletuksia pankin konkurssissa. Koska valtaosa näistäkin luottolaitoksista on ensisijaisesti kansallisessa valvonnassa, myös vastuun pitäisi FK:n mielestä olla kansallisella tasolla.

Mikäli suuri luottolaitos joutuu vakaviin ongelmiin, niiden ratkaisemisessa käytetään BRRD:n mukaista sijoittajanvastuuta. Suuret luottolaitokset ovat pääsääntöisesti EKP:n suorassa valvonnassa. Niille ollaan asettamassa mittavia vaatimuksia sen suhteen, kuinka paljon niillä tulee olla ns. bail-in –kelpoisia tase-eriä sijoittajanvastuun toteuttamiseksi. Onkin epäselvää, mikä talletussuojajärjestelmän rooli voisi ylipäätään olla tämäntyyppisten suurten luottolaitosten kriisinratkaisussa.

FK:n mielestä edellä esitetyt esimerkit osoittavat, että yhteiselle talletussuojalle ei ole ilmeistä tarvetta. Komission olisikin pitänyt ennen EDIS-esityksensä antamista käydä läpi erityyppisten luottolaitosten ongelmatilanteita ja tehdä sen pohjalta huolellinen arviointi siitä, mikä talletussuojajärjestelmän rooli ylipäätään on uudessa kriisinratkaisukehikossa.

4 Ponnistelut kohdistettava jo tehtyjen päätösten toimeenpanoon

EU-maissa on parhaillaan meneillään talletussuojadirektiivin hiljattain tehtyjen muutosten toimeenpano. Niiden myötä jokaiseen maahan rakennetaan ennakkorahastointiin perustuvat järjestelmät. Tämä vie kuitenkin vuosikymmenen verran aikaa. FK katsookin, että nyt tulee keskittyä direktiivin toimeenpanoon ja talletussuojajärjestelmien yhdenmukaistamiseen direktiivin edellyttämällä tavalla, eikä lähteä suunnittelemaan yhteisen talletussuojan rakentamista.

On myös huolehdittava siitä, että elvytys- ja kriisiratkaisudirektiivi toimeenpannaan nopeasti kaikissa jäsenmaissa. Näin sijoittajanvastuu saadaan yhdenmukaisella tavalla käyttöön. Lisäksi on varmistuttava siitä, että luottolaitosten vakavaraisuutta ja maksuvalmiutta sääntelevä yhteinen sääntökirja toimii myös käytännössä.

Pankkijärjestelmien kuntoerot ja samalla erot riskeissä ovat yhä hyvin suuret pankkiunionimaiden välillä. Tämän vuoksi on jatkettava määrätietoisesti pankkijärjestelmien siivoamista ja kuntoon laittamista niissä maissa, joissa tähän on tarve.

FINANSSIALAN KESKUSLIITTO

Veli-Matti Mattila
pääekonomisti