



Talousvaliokunnalle

U 5/2016 vp: Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) N:o 806/2014 muuttamisesta eurooppalaisen talletussuojajärjestelmän perustamiseksi (eurooppalainen talletussuojajärjestelmä)

KOMISSION EDIS-EHDOTUS ENNENAIKAINEN JA SISÄLLÖLTÄÄN PUUTTEELLINEN

Finanssialan Keskusliitto (FK) katsoo, että komission ehdotus yhteisen talletussuojajärjestelmän luomisesta on ennenaikainen. Asian käsittelyä EU:ssa tulisi lykätä, kunnes komissio on saanut valmiiksi ehdotuksensa pankkisektorin riskien vähentämisestä. Samalla on jatkettava määrätietoisesti pankkijärjestelmän taseiden läpivalaisua ja kuntoonlaittamista niissä maissa, joissa tähän on tarve.

Komission ehdotus on sisällöltään monimutkainen, jopa vaikeaselkoinen, ja jättää eräitä keskeisiä asioita epäselviksi. Ehdotuksessa myös delegoidaan liian paljon päätäntävaltaa komissiolle esimerkiksi talletussuojamaksujen määrittelyssä.

FK katsoo, että U-kirjelmässä esitetty valtioneuvoston kanta on monelta osin kannatettava ja siinä asetetaan oikeanlaisia reunaehtoja yhteiseen talletussuojaan siirtymiselle. FK:n mielestä yhteisen talletussuojan Suomelle tuomat hyödyt ja haitat olisi kuitenkin pitänyt analysoida kirjelmässä nyt esitettyä tarkemmin.

FK kiittää mahdollisuudesta esittää näkemyksensä U-kirjelmästä, joka koskee komission antamaa ehdotusta yhteisestä talletussuojajärjestelmästä (European Deposit Insurance Scheme, EDIS). FK viittaa samalla 25.11. ja 9.12.2015 talousvaliokunnalle antamiinsa lausuntoihin, joissa käydään läpi FK:n perusteluita sille, miksi se ei näe edellytyksiä pankkiunionimaiden yhteiselle talletussuojalle.¹

1 Komission asetusehdotus kaippaa rinnalleen ehdotuksia riskien vähentämisestä

FK:n mielestä komission ehdotus yhteisestä talletussuojasta ei ole sopusoinnussa komission itselleen asettamien hyvän sääntelyn periaatteiden kanssa. Ehdotuksen valmisteluprosessi oli läpinäkymätön, eikä sen yhteydessä kuultu keskeisiä sidosryhmiä. Komissio ei myöskään ole julkistanut ehdotukseen liittyvää vaikutusarviointiaan. Suomen tulisivin edellyttää, että komissio julkistaa pikimmiten vaikutusarviointinsa.

Komission EDIS-asetusehdotuksen käsittelyä EU-tasolla tulisi FK:n mielestä lykätä siihen asti, kunnes komissio saa valmiiksi ehdotukset niistä pankkisektorin riskejä vähentävistä

¹ Linkit lausuntoihin:

http://www.fkl.fi/kannanotot/lausunnot/Dokumentit/Valtioneuvoston_kirjelma_EMUn_kehittamisesta_25112015.pdf

http://www.fkl.fi/kannanotot/lausunnot/Dokumentit/Komission_esitykset_yhteisen_talletusvakuutusjarjestelman_perustamisesta_ja_pankkiunionin_loppuunsaattamisesta.pdf



toimista, joihin viitataan komission 24.11.2015 antamassa tiedonannossa pankkiunionin loppuunsaattamisesta. Muutoin vaarana on, että yhteistä talletussuojaa – ja siten käytännössä pankkiriskien jakamista – koskevat neuvottelut etenevät eritahtisesti riskien vähentämistä koskevien ehdotusten käsittelyn kanssa. Nyt tilanne on hyvin epätasapainoinen, sillä komissio on antanut yksityiskohtaisen lainsäädäntöehdotuksen riskien jakamisesta mutta tyytyy osin vain yleisluonteisiin lupauksiin riskien vähentämistä koskevien ehdotusten tekemisestä.

Neuvottelujen lykkääminen on perusteltua myös siitä syystä, että pankkiunionimaiden pankkijärjestelmien kuntoerojen umpeenkurominen on pahasti kesken ja vaatii vielä pitkän aikaa. Viime kuukausien tapahtumat eräissä Etelä-Euroopan maissa muistuttavat kouriintuntuvasti, miten paljon ongelmia on yhä ratkaisematta.

2 Komission asetusehdotuksessa merkittäviä puutteita

Komission EDIS-asetusehdotus on sisällöltään monimutkainen ja paikoin vaikeaselkoinen. Lisäksi se jättää eräitä keskeisiä asioita avoimeksi. Esimerkiksi kansalliseen rahastoon kerättyjen maksujen hyvittämiskäytäntö EDIS-kannatusmaksuissa jää epäselväksi.

FK:n mielestä ehdotus myös sisältää liikaa alemmanasteista sääntelyä: sen sijaan, että komissio delegoi itselleen säädösvaltaa esimerkiksi luottolaitoksilta kerättävien kannatusmaksujen (talletussuojamaksujen) määrittelyssä, olisi pyrittävä siihen, että keskeiset maksuihin vaikuttavat tekijät, kuten maksujen riskiperusteet, määritellään itse asetustekstissä.

FK:n mielestä on epäselvää, onko EU:n perussopimuksen (SEUT) artikla 114 riittävä ja asianmukainen oikeusperusta yhteisen talletussuojan luomiselle ja olemassa olevien kansallisten järjestelmien *tosiasialliselle* sulauttamiselle toisiinsa. Yhteisen talletussuojan luominen voisi myös haitata EU:n sisämarkkinoiden toimintaa, sillä komission EDIS-asetusehdotus poikkeaa talletussuojadirektiivistä esimerkiksi maksusitoumusten käytön sekä eräiden käsitteiden määrittelyn osalta (kuten Temporary High Balances).

U-kirjelmässä toistetaan komission ehdotuksessa oleva toteamus, että pankkien maksurasite ei kasvaisi yhteisen talletussuojan myötä nykytilaan verrattuna. Tämä toteamus pitää paikkansa ainoastaan koko pankkiunionin tasolla. Sen sijaan yksittäisten jäsenmaiden ja niiden pankkien maksut eroaisivat nykyisestä. Syynä olisi paitsi maksuperusteiden muuttuminen, ennen kaikkea yhteisvastuun käyttöönotto. Yhteisen talletussuojan kustannukset vyörytettäisiin kaikkien pankkien maksettavaksi riippumatta siitä, missä maassa talletussuojavaroja käytetään. Niissä maissa, joissa käytön todennäköisyys on pieni, pankkien kokonaismaksut nousisivat ja muissa maissa ne laskisivat verrattuna tilanteeseen, jossa talletussuoja olisi kokonaan kansallisesti rahoitettu.

Komission ehdotuksen mukaan yhteisen kriisinratkaisuneuvoston talletussuojatäysistunto voisi antaa erityisiä ohjeita tilanteessa, jossa yhteisen talletussuojarahaston varojen käyttö ylittäisi 25 % rahaston lopullisesta tavoitetasosta 12 perättäisen kuukauden aikana. Käytännössä raja olisi jopa yli 10 mrd. euroa. Yhteisen kriisinratkaisurahaston käytön kohdalla vastaavantyyppinen raja on puolta pienempi eli 5 mrd. euroa. FK:n mielestä rajan nostaminen näin korkealle ei ole perusteltua. Rajan pitäminen samalla tasolla kriisinratkaisurahaston käyttöä koskevan rajan kanssa antaisi jäsenmaille enemmän



sananvaltaa yhteisten talletussuojavarojen käytössä.

FK haluaa myös kiinnittää huomiota yhteisen talletussuojarahaston varojen sijoituspolitiikkaan. Komission ehdotuksen mukaan sijoitukset tehtäisiin ensisijaisesti jäsenvaltioiden velkapapereihin. Riskien hajauttamisen kannalta tämä olisi ilmeisen huono ratkaisu. Se olisi omiaan vaarantamaan sijoitussalkun likviditeetin ja arvonkehityksen haastavissa markkinaolosuhteissa. Olisikin parempi, että sijoituksia tehtäisiin myös hyvän luottoluokituksen omaavien EU:n ulkopuolisten valtioiden velkapapereihin, tarvittaessa valuuttaturssisuojaus hyödyntäen.

3 Valtioneuvoston kanta monelta osin kannatettava – vaikutusarviointi kuitenkin puutteellinen

FK:n mielestä U-kirjelmään kirjattu valtioneuvoston kanta on monelta osin kannatettava, ja siinä asetetaan oikeanlaisia reunaehtoja yhteiseen talletussuojaan siirtymiselle. Mikäli yhteiseen talletussuojaan siirryttäisiin nykypohjalta, se johtaisi hyötyjen ja kustannusten hyvin epäoikeudenmukaiseen jakautumiseen maiden ja niiden pankkien kesken. Onkin tärkeää, että reunaehdoista pidetään kiinni ja että yhteiseen talletussuojaan siirtymisen aikataulu on ehdollinen näiden reunaehtojen toteutumiselle.

Lopuksi FK haluaa kommentoida U-kirjelmässä (s. 11) olevaa toteamusta, jonka mukaan "...yhteinen eurooppalainen talletussuojajärjestelmä voi olla Suomen valtion mahdollisia riskejä vähentävä järjestely tulevaisuudessa". Toteamuksen taustalla on arvio, että yhden tai useamman pankin joutuessa vakaviin vaikeuksiin Suomen talletussuojajärjestelmään kerätyt varat eivät välttämättä riitä ja täydentävän rahoituksen hankkiminen markkinoilta lainaamalla voi olla vaikeaa.

FK:n mielestä asiaa täytyy katsoa laajemmin kuin pelkästään valtiontalouden riskien kannalta. Yhteisen talletussuojan kautta saatava "vakuutus" omaan pankkijärjestelmään kohdistuvaa laaja-alaista kriisiä vastaan on suhteutettava niihin kustannuksiin, joita tämän vakuutusmekanismin ylläpito vaatii suomalaisilta pankeilta ja viime kädessä niiden asiakkailta. Kyse on siis vakuutuksen hyötyjen ja kustannusten keskinäisestä vertailusta.

Kun hyötyjä ja kustannuksia arvioidaan, olennaista on ottaa huomioon erilaisten kriisitilanteiden todennäköisyydet ja niihin liittyvät talletussuojavarojen käyttötarpeet. Koska keskikokoisten ja suurten pankkien ongelmatilanteet hoidetaan jatkossa pääsääntöisesti kriisiratkaisulainsäädännön mukaisesti eli sijoittajan vastuun avulla, käytännössä talletussuojavaroja joudutaan käyttämään lähinnä vain pienimpien pankkien konkurssissa.²

Olisikin syytä käydä huolella läpi se, kuinka paljon Suomessa on tällaisia pieniä pankkeja, joiden mahdolliset kriisit hoidetaan normaalin konkurssimenettelyn kautta. Samalla tulisi ottaa huomioon, miten paljon niissä on talletussuojan piirissä olevia talletuksia. Jos tällaisten pankkien ja niiden suojattujen talletusten yhteismäärä on vähäinen – kuten FK arvioi – yhteisen talletussuojan antama vakuutusyöty jää Suomelle pieneksi.

² Talletussuojarahasto voi joissain tilanteissa joutua osallistumaan sijoittajan vastuun toteuttamiseen. Näiden tilanteiden todennäköisyyttä pienentää kuitenkin se, että uusien vaatimusten mukaan luottolaitoksilla tulee olla taseessaan riittävä määrä sijoittajan vastuun alaisia eriä (omia varoja ja velkainstrumentteja).



Muissa pankkiunionimaissa tällaisia pieniä pankkeja on paljon, yhteensä useita satoja tai jopa enemmän. Niiden kuntoa ei ole systemaattisesti arvioitu uuden yhteisen pankkivalvonnan toimesta, eikä siten ole selvää, minkälaisia piileviä ongelmia niissä on. On myös huomattava, että nämä pankit ovat yleensä ensisijaisesti kansallisessa valvonnassa ja kansallisen kriisinratkaisuviranomaisen alaisuudessa. Todennäköisyys, että yhteisiä talletussuojavaroja joudutaan toistuvasti käyttämään näiden pankkien kriisien yhteydessä, on siten merkittävä. Koska pankkeja on paljon, myös käytettävien varojen määrä voi nousta yhteenlaskettuna suureksi. Tähän viittaa myös se, että komission ehdotuksessa esitetään yhteiselle rahastolle lainanottovaltuuksia, jos pankeilta kerättävät etu- ja jälkikätemaksut eivät riitä kattamaan tallettajille suoritettavia korvauksia.

Kun ottaa huomioon yhteisen rahaston odotettavissa olevan käyttötarpeen eri pankkiunionimaissa, on varsin todennäköistä, että yhteisestä talletussuojasta suomalaisille pankeille, niiden asiakkaille ja koko kansantaloudelle koitua kustannus ylittää saatavissa olevan hyödyn.

FINANSSIALAN KESKUSLIITTO

Veli-Matti Mattila
Pääekonomisti