



Lausunto eduskunnan talousvaliokunnalle pankkiunionin loppuunsaattamisesta (E 95/2017 vp Valtioneuvoston selvitys: Komission tiedonanto)

Euroopan komissio julkisti 11.10.2017 pankkiunionin loppuunsaattamista koskevan tiedonannon¹, jota tarkastellaan Valtiovarainministeriön 2.11.2017 päivätyssä perusmuistiossa VM2017-0060 (seuraavassa: muistio). Muistiossa muotoillaan Suomen kantana näkemys, jonka mukaan yhteiseen talletussuojaan ja kriisinratkaisurahaston pysyvään varautumisjärjestelyyn on syytä edetä vasta sitten, kun pankkisektorin riskejä on tasattu ja vähennetty merkittävästi. Muistion mukaan riskien väheneminen edellyttää toisaalta taseiden tosiallista vahvistumista ja toisaalta sääntelyn vahvistumista (s. 1). Muistion liitteessä 1 täsmennetään pankkisektorin riskien vähentymisen arvioinnin keskeisiä kohteita. Kohteita ovat pankkien altistumat kotivaltion riskeille, järjestelemättömistä luotoista koituvat riskit, kriisinratkaisun toimiedellytysten turvaaminen sekä joidenkin pankkisääntelyyn kohdistuvien lievennysten poistaminen.

Kansallisesta talletussuojasta ylikansalliseen talletussuojaan siirtyminen voisi kuitenkin muuttaa talletuspankkien asiakkaiden, talletuspankkien ja julkisen sektorin asemaa vaikka kaikkien talletussuoja-alueeseen kuuluvien maiden pankkisektorien riskit olisivat samalla tasolla. Seuraavassa tarkastelen toisaalta yhteiseen talletussuojaan liittyviä, eri maiden pankkisektorien riskialttiuseroista riippumattomia ongelmia ja toisaalta joitakin näkökohtia, jotka liittyvät muistion liitteessä 1 mainittujen kotivaltioille myönnettyjen luottojen riskien arviointiin.

1. Yhteinen talletussuoja

Usean suvereenin valtion yhteinen talletussuoja on yhteisvaluutta euron tavoin järjestely, jolta puuttuvat historialliset esikuvat. Eurojärjestelmän vakavimmat heikkoudet olivat ennakoimattomia ja ilmenivät vasta kun järjestelmä oli toiminut näennäisen moitteettomasti noin kymmenen vuotta, ja on vakavaa syytä epäillä, että myös yhteisestä talletussuojasta saattaisi paljastua jossakin tulevassa, koko Euroopan Unionia koskevassa kriisissä vastaavia odottamattomia heikkouksia.

Talletussuojan päämääränä on suojata toisaalta pankkien asiakkaita ja toisaalta pankkeja, joihin saattaa talletussuojan puuttuessa kohdistua (toisinaan myös täysin satunnaisista, irrationaalisista syistä käynnistyvän) paniikin aiheuttamia talletuspakkoja. Tavanomaisen näkemyksen mukaan talletussuoja pysäyttää pankkipaot tekemällä niistä tarkoituksettomia: jos kukin pankin asiakas luottaa siihen, että hänen talletuksensa korvataan hänelle myös silloin kun pankki ”kaatuu”, muiden asiakkaiden pankkitilien tyhjeneminen ja siitä aiheutuva pankin ”kaatumisen” riski ei ole perustelu oman pankkitilin tyhjentämiselle.

¹ Communication to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on completing the Banking Union, Brussels 11.10.2017, http://ec.europa.eu/finance/docs/law/171011-communication-banking-union_en.pdf



Talletussuojarahastojen varat ovat kuitenkin yleensä täydellisen pankkipaon tilanteessa riittämättömät. Esimerkiksi Suomessa voimassaolevan rahoitusvakausviranomaista koskevan lain mukaan talletussuojarahastossa on oltava varoja ”vähintään määrä, joka vastaa 0,8 prosenttia talletuspankkien korvattavien talletusten määrästä”.²

Myös talletusten vakuusjärjestelmää koskevan EU-direktiivin mukaan talletussuojarahastojen varojen tulee kohota määrääjän kuluttua vähintään 0,8% taatusta summasta.³ Sekä em. lain että em. direktiivin mukaan kunkin tallettajan kuhunkin talletuspankkiin tallettamat varat korvataan 100 000 €saakka.⁴

Kuten viime vuosien kokemus osoittaa, Suomen kansantalouteen voi kohdistua vain Suomeen rajoittuvia (muuta euroaluetta koskettamattomia) häiriöitä. Vakavassa, yksinomaan Suomea koskevässä kriisissä ylikansallinen talletussuoja saattaisi olla Suomen kannalta kansallista talletussuojaa parempi järjestely, koska ylikansallisen talletussuojarahaston varat saattaisivat riittää suomalaisissa pankeissa tapahtuvan talletuspaon pysäyttämiseen silloinkin, kun kansallisen rahaston varat olisivat siihen riittämättömät. Tilanne voi kuitenkin olla päinvastainen koko euroalueen laajuisessa vakavassa kriisissä.

Jos yksittäinen tallettaja uskoo pankkisektorin ajautuvan koko talletussuoja-alueella vakavaan kriisiin, johon liittyy täysimittainen talletuspako, pelkkä talletussuojarahaston olemassaolo ei yksinään tarjoa tallettajalle järkevää perustetta luottaa siihen, että hänen tallettamansa varat olisi turvattu myös pankin ”kaatuessa”. Luottamus on perusteltua vain, jos sen täydennyksenä on julkisen sektorin (implisiittinen tai eksplisiittinen) lupaus huolehtia tallettajien saatavista myös silloin, kun talletussuojarahaston varat osoittautuvat riittämättömiksi.

Rahoitusvakausviranomaista koskevassa laissa todetaan myös, että ”rahastolle voidaan valtioneuvoston luvalla ja sen määräämillä ehdoilla ottaa lainaa eduskunnan talousarvion käsittelyn yhteydessä myöntämien lainanottovaltuuksien rajoissa.”⁵ Suomen valtio takaa pankkitalletukset vain implisiittisessä mielessä, koska laki ei velvoita valtiota myöntämään rahastolle laissa mainittua lainaa, vaan vain sallii sen. Koska Euroopan Unionin budjetti on alueen pankkitalletusten määrään suhteutettuna pieni Suomen valtion tai esimerkiksi Yhdysvaltain liittovaltion budjettiin verrattuna, EU:lla ei ole mahdollisuutta antaa sellaista uskottavaa (implisiittistä tai eksplisiittistä) takuuta pankkitalletuksille, jollaisen Suomen valtio tai Yhdysvaltain liittovaltio on niille antanut.

Onkin perusteltua syytä epäillä, että yhteisellä talletussuojalla voi olla erilainen vaikutus pankkisektorin vakauteen eri euromaissa: siellä missä kansalaiset luottavat Euroopan Unionin instituutioihin enemmän kuin oman maansa kansallisiin instituutioihin, yhteiseen talletussuojaan siirtyminen pienentää pankkipakojen riskiä, mutta vaikutus voi olla päinvastainen niissä maissa, joissa kansallisiin instituutioihin luotetaan enemmän.

² Laki rahoitusvakausviranomaisesta, 19.12.2014/1195, luku 5, §3

³ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/49/EU, annettu 16 päivänä huhtikuuta 2014, talletusten vakuusjärjestelmistä (L173/49), artikla 10.2.

⁴ Laki rahoitusvakausviranomaisesta, 19.12.2014/1195, luku 5, §8; em. direktiivi (L173/49), artikla 6.1 (vrt. myös direktiivin liite 1).

⁵ Laki rahoitusvakausviranomaisesta, 19.12.2014/1195, luku 3, §8



2. Kotivaltion riskit

Muistion liitteessä 1 kiinnitetään aiheellisesti huomiota siihen, että pankkisektorin riskejä arvioitaessa olisi syytä ottaa huomioon pankkien altistumiselle kotivaltionsa riskeille. Kotivaltioiden riskille altistuminen on hyvin erilaista euroalueen eri maissa: oman maan julkisen sektorin ottamien luottojen osuus rahalaitosten taseesta vaihtelee EU-maissa alle prosentista yli 20 prosenttiin, ja euroalueen suurista talouksista esimerkiksi Italiassa se on noin 18 %.⁶

Suomen EU-ministerivaliokunnassa on aiemmin (13.10.2017) esitetty Suomen kantana näkemys, jonka mukaan euroalueelle pitäisi luoda valtioiden velkajärjestelymekanismi.⁷ Ehdotus velkajärjestelymekanismista kytkeytyy ilmeisellä tavalla valtionluottojen riskien arviointiin, koska velkajärjestelymekanismiin säädökset tekisivät mahdolliseksi laskea kvantitatiivisia arvioita mahdollisessa velkajärjestelyssä maksamatta jäävistä veloista pankeille aiheutuvista tappioista.

Tällaisten kvantitatiivisten arvioiden ja yksityiselle sektorille myönnettyjen luottoja koskevien luottotappioarvioiden välillä on oleellinen ero, joka liittyy eri luotoista aiheutuvien tappioiden väliseen korrelaatioon. Velkajärjestelyssä kaikista valtion velkakirjojen arvosta häviäisi oletettavasti samansuuruinen osuus (jolloin niistä aiheutuvat luottotappiot olisivat täydellisesti korreloituneita). Sitä vastoin yksityiselle sektorille myönnetyistä luotoista aiheutuvat mahdolliset luottotappiot tavallisesti poikkeavat toisistaan, mikä edistää pankkisektorin stabiilisuutta: vaikka järjestelemättömät luotot aiheutuvatkin pankille tappioita, ajallaan maksetut luotot tuottavat sille voittoa.

Myös matemaattinen kehikko (ns. *internal rating based approach*), jolla pankkien pääomavaatimukset johdetaan Basel II – ja Basel III- järjestelmissä pankkien omista riskiarvioista, perustuu oletukselle luottotappioiden rajallisesta korrelaatiosta. On perusteltua syytä epäillä, että jos valtionvelkakirjoihin liitettäisiin pääomavaatimukset, joiden perustana olisi jokin analoginen, velkajärjestelyn mahdollisuuden huomioon ottava malli velkakirjojen aiheuttamien luottotappioiden jakaumasta, taseessaan paljon valtionvelkakirjoja omaavien pankkien pääomavaatimukset kasvaisivat oleellisesti.

Muistiossa tehty esitys, jonka mukaan ”vasta konkreettisen ja selvästi todennetun pankkisektorin merkittävän riskien vähentämisen ja tasaamisen jälkeen on mahdollista edetä kohti yhteistä talletussuojaa” kaipaisikin täsmennystä. Nykyiset Suomen kantojen muotoilut eivät tee selväksi, miten riskien vähentämistä tulisi arvioida eivätkä miten suurta riskien vähentämistä voidaan pitää riittävän merkittävänä.

Helsingissä 20. päivänä marraskuuta 2017

Ilkka Kiema
Erikoistutkija, ennustepäällikkö
Palkansaajien tutkimuslaitos

⁶ European Systemic Risk Board, ”ESRB risk dashboard”, 7.9.2017, s. 6. (Tieto on heinäkuulta 2017.)

⁷ Perusmuistio ”EMU:n kehittäminen” (VNEUS2017-00644), 11.10.2017