

EU-maiden talletussuojajärjestelmät muutospaineessa

17.1.2008

EU-tasolla sovittu talletussuojasäännöstö jättää jäsenvaltioille runsaasti mahdollisuuksia muokata kansallisen talletussuojajärjestelmän yksityiskohtia. Lopputuloksena on ollut varsin hajanainen ja suuriakin maittaisia eroja sisältävä talletussuojajärjestelmä, joka ei kaikilta osin ole kyennyt vastaamaan rahoitusmarkkinoiden nopeaan rakennemuutokseen. Useat talletussuojajärjestelmään tarvittavat muutokset ovat kuitenkin hankalia toteuttaa käytännössä.

Talletussuojaa voidaan pitää järjestelyinä, jonka olemassaoloa ei yleensä havaita asioiden sujuessa hyvin, mutta ongelmien ilmaantuessa sen merkitys korostuu. Talletusten vastaanotto ja talletussuoja ovat pankkitoiminnan keskeisimpiä elementtejä ja erottavat talletuspankkitoiminnan muusta luotolaitostoiminnasta. Talletussuojajärjestelmän tehtävänä on edistää pankkijärjestelmän vakautta pienentämällä riskiä, että yksittäisen pankin ongelmat aiheuttaisivat laajamittaisen talletuspäön koko pankkijärjestelmässä.

Talletussuojajärjestelmän yleisistä pelisäännöistä on sovittu EU-tasolla (talletussuojadirektiivi 94/19/EY). Jäsenvaltiot voivat kuitenkin päättää monista järjestelmän yksityiskohdista maakohtaisesti, ja näin ne ovat myös käytännössä tehneet. Suurimmat erot eri maiden talletussuojajärjestelmien välillä koskevat talletussuojan katta-

vuutta ja sitä, kuinka suojan rahoitus on järjestetty.

Rahoitusmarkkinoiden nopea integroituminen sekä huoli talletussuojajärjestelmän mahdollisista negatiivisista vaikutuksista kilpailuun ja rahoitusmarkkinoiden kriisinhallintaan ovat synnyttäneet voimistuvaa kritiikkiä nykyistä talletussuojajärjestelmää kohtaan. Keskustelua on käyty pääosin viranomaispiireissä, mutta asia koskettaa lisäksi monikansallisia pankkiryhmiä sekä yhä enemmän myös tallettajia. Suomessa julkista talletussuojakeskustelua ovat siivittäneet Nordean tavoite muuttaa konsernin juridinen rakenne ns. eurooppayhtiöksi sekä Sampo Pankin myynti tanskalaiselle Danske Bankille. Danske Bank on ilmoittanut fuusioivansa Sampo Pankin keväällä 2008 ja jatkavansa pankkitoimintaa Suomessa sivukonttorimuodossa. Tällöin myös Sampo Pankin talletukset siirtyvät Tanskan talletussuojajärjestelmän piiriin.

Talletussuojajärjestelmissä suuria eroja

Viimeaikainen keskustelu talletussuojajärjestelmistä ei ole koskenut niinkään yksittäisten talletussuojajärjestelmien mahdollisia puutteita vaan järjestelmien erojen aiheuttamia ongelmia rahoitusmarkkinoiden integraatiolle. Talletussuojadirektiivin säätämisen aikoihin ei osattu kuvitella, kuinka nopeasti kehitys rahoitusmarkkinoilla voi edetä. Talletussuojadirektiivissä ei olekaan otettu huomioon monia



Jyrki Haajanen
ekonomisti
rahoitusmarkkina- ja
tilasto-osasto

Rahoitusmarkkinoiden integraatio on lisännyt paineita talletussuojajärjestelmän uudistuksiin.

Talletussuojajärjestelmien suurimmat erot koskevat rahoitusmekanismeja ja suojan kattavuutta.

nykyisille rahoitusmarkkinoille ominaisia piirteitä. Varsinkin yli maiden rajojen ulottuvan pankkitoiminnan voimakas lisääntyminen on nostanut esiin talletussuojajärjestelmän puutteita. Eroavuuksien pelätään aiheuttavan ongelmia myös mahdollisten rajojen yli ulottuvien rahoitusmarkkinakriisien hoidossa.

Talletussuojajärjestelmät eroavat toisistaan lähinnä kahdella tavalla: 1) suojattujen talletusten enimmäismäärät vaihtelevat maittain varsin paljon, sekä 2) järjestelmien rahoitusmekanismit poikkeavat toisistaan merkittävästi.

Talletussuojadirektiivin mukaan talletussuojajärjestelmän on taattava tallettajien saamiset vähintään 20 000 euroon saakka. Sen sijaan korvattavien talletusten enimmäismäärää ei ole rajoitettu, ja maakohtaiset erot ovat suuret. Suomessa korvattavien talletusten enimmäismäärä on 25 000¹ euroa. Suoja lasketaan pankkia ja tallettajaa kohti, joten asiakas voi pitää 25 000 euroa ylittävän summan suojan piirissä jakamalla talletuksensa useaan pankkiin. Talletukset ulkomaisten pankkien sivukonttoreissa kuuluvat ensisijaisesti pankin kotivaltion talletussuojan piiriin.

Talletussuojajärjestelmän rahoitusmekanismeja on käytännössä kaksi: *ex post* -mekanismi, jossa rahat kerätään jäseniltä sen jälkeen, kun jokin pankki ei enää kykene maksa-

maan vastaanottamiaan talletuksia takaisin, sekä *ex ante* -menettely, jossa varoja kerätään (ja rahastoidaan) jäseniltä etukäteen jo ennen korvausta. Etukäteen kerättävien varojen määrässä on suuria eroja maittain. Lisäksi eräissä maissa on käytössä järjestelmiä, joissa on elementtejä molemmista rahoitusmekanismeista.

Suomessa rahastoiva talletussuojajärjestelmä

Luottolaitostoiminnasta annetun lain mukaan jokaisen suomalaisen talletuspankin on kuuluttava Talletussuojarahastoon. Velvollisuutensa laiminlyövä pankki voidaan erottaa talletussuojajärjestelmästä, mikä merkitsee käytännössä toimiluvan menettämistä ja pankkitoiminnan loppumista. Ulkomaisen pankin Suomessa toimiva sivukonttori voi liittyä Suomen talletussuojajärjestelmään, jos sen kotivaltion tarjoama talletussuoja on heikompi kuin Suomen ja ulkomainen sivukonttori haluaa täydentää asiakkaalleen tarjoamiensa talletusten suojaa. Ulkomaisen sivukonttorin liittyminen suomalaiseen talletussuojajärjestelmään ei siis ole automaattista, vaan pankin pitää sitä erikseen hakea. Lisäksi ulkomaisen talletussuojan pitää olla suomalaista suojaa heikompi, jotta hakemus voitaisiin hyväksyä.

Talletussuojarahastoon kerätään vuosittain kannatusmaksuja, jotka perustuvat pankin suojattujen talletusten määrään ja vakavaraisuuteen. Kannatusmaksut ovat perustuneet laskukaavaan, jossa on kiinteä osuus

¹ Talletussuoja kattaa esimerkiksi Islannissa n. 20 000 euroa, Ruotsissa n. 27 000 euroa, Tanskassa n. 40 000 euroa, Italiassa n. 100 000 euroa ja Norjassa n. 250 000 euroa.

sekä vakavaraisuuden mukaan vaihteleva osuus. Viime vuosina maksujen yhteismäärä on ollut n. 40 miljoonaa euroa vuodessa eli n. 0,1 % kaikista suojatuista talletuksista. Talletussuojarahastossa oli varoja 424 miljoonaa euroa (31.7.2007), mikä vastaa 1,2:ta prosenttia kaikista suojatuista talletuksista. Kerättävien kannatusmaksujen määrä perustuu 27.12.2007 voimaan tulleen lainmuutoksen myötä yksinomaan kunkin jäsenpankin vakavaraisuuteen ja kiinteästä maksuosuudesta luovutaan. Uudella järjestelyllä ei kuitenkaan ole juuri vaikutusta rahastoon vuosittain kerättävien varojen määrään. Vuoden 2007 alussa talletusten yhteismäärä jäsenpankeissa oli 83 miljardia euroa, ja tästä talletussuojan piiriin kuului 38 miljardia euroa.

Rahaston varat sijoitetaan turvallisesti Talletussuojarahaston valtuuskunnan hyväksymien periaatteiden mukaisesti. Varojen hoito on hajautettu tarjousten pohjalta jäsenien omaisuudenhoitoa harjoittaville tytäryhtiöille. Rahastolle mahdollisesti kertyvää ylijäämää ei jaeta, vaan se lisätään rahaston varoihin.

Talletussuojarahastolla ei ole valtion takausta, vaan sen maksukyky perustuu etukäteen kerättyihin varoihin ja oikeuteen saada luottoa rahaston jäseniltä. Muissa Pohjoismaissa talletussuojajärjestelmään on liitetty mahdollisuus valtion suoraan luotonantoon rahastolle tai valtion takauksen käyttöön rahaston ottamille luotoille.

On mahdollista, että myös Suomessa valtiolla olisi samanlainen rooli

talletussuojajärjestelmän toiminnassa kuin muissa Pohjoismaissa. Valtio voisi tarvittaessa taata eduskunnan suostumuksella (ja asetetuissa rajoissa) rahaston jäsenen rahastolle antaman lainan jälleenrahoituksen. Näin voitaisiin varmistaa rahaston maksuvalmius erityisesti laajamittaisesti pankkijärjestelmään kohdistuvissa kriisitilanteissa.²

Talletussuojajärjestelmien rahoitukseen liittyvät erot eri EU-maiden välillä ovat olleet yksi suurimmista esteistä talletussuojauudistuksille ja säännösten lisäyhdennäköisyykselle. Rahoitusjärjestelyjen erot eivät käytännössä kuitenkaan ole kovin suuret, sillä esimerkiksi Suomessa etukäteen rahastoitujen varojen yhteismäärä kattaa tällä hetkellä ainoastaan runsaan prosentin korvattavien talletusten kokonaismäärästä.

Ei ole olemassa mitään yleisesti hyväksyttyä tasoa, jonka mukaisen rahaston voitaisiin katsoa olevan optimaalisen kokoinen. Suomessa vallitsevan käsityksen mukaan rahastossa tulisi olla varoja sen verran, että niillä voitaisiin kattaa pienempien pankkien korvaukset kokonaisuudessaan. Suurten pankkien tapauksessa tilanne on toinen, sillä pahoissa ongelmissa talletussuojajärjestelmään rahastoidut varat eivät todennäköisesti riitä kattamaan kaikkia rahastolle esitettäviä vaateita. Rahastolla olisi silti oltava varoja sen verran, että niillä on merkitystä myös suurten pankkien korvausten hoidossa.

² Ks. Jukka Vauhkokosen artikkelia tässä lehdessä.

Talletussuojajärjestelmän muutoksia vastustetaan

Lisääntyvien talletussuojajärjestelmämuutoksia vaativien puheenvuorojen paineessa Euroopan komissio aloitti vuonna 2005 konsultaatioprosessin, jonka tavoitteena oli arvioida talletussuojajärjestelmän toimivuutta sekä tarkastella mahdollisia muutostarpeita. Arviossa kohdistettiin erityistä huomiota talletussuojan suuruuteen ja rahoitusmekanismeihin. Osapuolilta saadut kommentit talletussuojajärjestelmän tilasta ja muutostarpeista poikkesivat toisistaan voimakkaasti, ja enemmistö vastusti muutoksia.

Komissio päätyi (marraskuussa 2006 julkistetussa) arviossaan³ pitkälti samoihin johtopäätöksiin kuin muutoksia vastustavat, eli se halusi pitää nykyisen talletussuojajärjestelmärakenteen, ainakin toistaiseksi, pääosin muuttumattomana.

Komission mukaan riittävää näyttöä talletussuojajärjestelmän muutoksien tuomista eduista ja nykyisen järjestelmän haitoista ei ollut esitetty. Samalla komissio kuitenkin ilmaisi huolensa nopean integraation vaikutuksista sekä näki rahoitusmekanismien ja talletussuojan tasojen erojen olevan potentiaalisia epävakauden lähteitä rahoitusmarkkinoilla. Komissio esitti joukon ei-lainsäädännöllisiä toimia, joilla voitaisiin parantaa nykyisen talletussuojajärjestelmän toimivuutta. Lisäksi komissio ilmoitti jatkavansa (eräin varauksin) mahdollisten lainsääd-

dännöllisten muutostarpeiden selvittämistä.

Raportin tulos ei sinänsä ole yllätys, sillä monet talletussuojajärjestelmää koskevat muutosehdotukset ovat poliittisesti erittäin vaikeita ratkaistaviksi. Varsinkin maat, joissa talletussuojarahastot eivät kerää ja rahastoi varoja etukäteen, vastustavat järjestelmään tehtäviä suuria muutoksia.

Saattaa tuntua ristiriitaiselta, että kovinkaan moni maa ei ole valmis tekemään muutoksia nykyiseen talletussuojajärjestelmään, mutta silti monet tunnustavat järjestelmään liittyvät puutteet ja ongelmat. Kyse ei kuitenkaan liene niinkään talletussuojajärjestelmien yhdenmukaistuksen vastustamisesta vaan siitä, että juuri oman järjestelmän periaatteita ei haluta lähteä muuttamaan.

Talletussuojajärjestelmien erojen vaikutuksista käytännössä

Erot suojattujen talletusten enimmäismäärissä

Erot suojattujen talletusten enimmäismäärissä saattavat hankaloittaa pankkikilpailua sekä hämmentää tallettajia. Ongelma ei kuitenkaan käytännössä ole välttämättä niin suuri kuin ensi silmäyksellä näyttää. Ulkomaisen pankin sivukonttori voi täydentää suojansa kattavuutta isäntävaltiossa, jos sen kotivaltion tarjoama talletussuoja on heikompi. Tämä ns. topping up -periaate antaa ulkomaiselle pankille mahdollisuuden kasvat-
taa talletussuojansa suuruutta, jos se

Euroopan komissio ei näe tarvetta talletussuojajärjestelmän pikaisiin muutoksiin.

³ Communication of the Commission on the Deposit Guarantee Schemes (28.11.2006).

katsoo tilanteen haittaavan kilpailua. Vastaavasti tallettaja voi aina siirtää talletuksensa sellaiseen pankkiin, jossa se katsoo talletussuojan olevan parempi. Ongelma liittyykin siten ehkä enemmän ”pakkoon” kuulua kahteen (tai useampaan) talletussuojajärjestelmään kuin eroihin suojattujen talletusten enimmäismäärässä. Pankeille järjestely aiheuttaa turhaa byrokratiaa ja raportointia. Tallettajat taas saattavat joutua valitsemaan eri talletussuojajärjestelmien välillä.

Erot talletussuojan rahoitusmekanismeissa

Erityisesti pankkien näkökulmasta suojattujen talletusten enimmäismäärää suurempana ongelmana on pidettävä eroavuuksia talletussuojajärjestelmien rahoituksessa. Pankkisektorin rakennemuutos ja integraatio lisäävät jatkuvasti yrityskauppojen, fuusioiden ja muiden rakennejärjestelyjen määrää. Tilanteet, joissa pankki joutuu esim. rakennejärjestelyjen seurauksena eroamaan talletussuojarahastosta tai siirtymään toisen maan talletussuojajärjestelmän piiriin, aiheuttavat pankille lisäkustannuksia. Esimerkiksi Suomessa Talletussuojarahastolle maksettuja kannatusmaksuja ei ole ”korvamerkitty”, vaan varat ovat kaikkien rahaston jäsenten talletusten suojana. Tästä seuraa, että erotessaan Talletussuojarahastosta, pankki ei voi saada maksamiaan kannatusmaksuja takaisin (tai siirtää uuteen talletussuojarahastoon), vaan maksut jäävät vanhan järjestelmän

hyväksi. Esimerkiksi Sampo Pankin fuusio Danske Bankin kanssa siirtää kaikki Sampo Pankin talletukset Tanskan talletussuojajärjestelmän piiriin, mutta aiemmin maksetut kannatusmaksut jäävät Suomen Talletussuojarahaston haltuun.

Tallettajien kannalta kysymyksellä ei ole käytännössä kovinkaan suurta merkitystä. Tärkeämpänä voidaan pitää sitä, kuinka luotettavalla pohjalla talletussuojarahaston rahoitusjärjestelyt ovat. Voidaankin sanoa, että tallettajien kannalta todennäköisesti suurempi merkitys on sillä, onko talletussuojajärjestelmällä valtion takaus, kuin sillä, onko rahastoon kerätty etukäteen varoja, jotka kattavat vain murto-osan talletussuojan piiriin kuuluvista talletuksista.

Ulkomaisten pankkien jäsenyys talletussuojarahastossa

Ulkomaisten sivukonttoreiden mahdollisuus liittyä isäntävaltion talletussuojajärjestelmään ei välttämättä ole aivan yksiselitteistä. Direktiivin mukaan ulkomaisen pankin sivukonttori voi liittyä rahaston jäseneksi, jos sen kotivaltion talletussuoja on heikompi. Tämä tarkoittaa, että isäntävaltion talletussuojarahasto ei voi hyväksyä ulkomaisen pankin sivukonttorin jäsenhakemusta, jos se katsoo tämän kotivaltion talletussuojan olevan parempi tai yhtä hyvä. Käytännössä selkeältä näyttävä säädös saattaakin siten aiheuttaa runsaasti tulkintaongelmia. Usein ainoa selvästi vertailtava ero eri talletussuojajärjes-

Tallettajan kannalta eri rahoitusmekanismeilla ei ole suurta merkitystä.

telmien välillä on se, kuinka suuren määrän talletuksia kukin järjestelmä enimmillään kattaa. Järjestelmien välillä on kuitenkin myös lukuisia joukko muita eroja, joiden merkittävyyden arviointi ja paremmuusjärjestykseen saattaminen on lähes mahdotonta. Esimerkkejä näistä eroista ovat seuraavat:

- Talletussuojan piiriin kuuluvien talletusten määritelmät poikkeavat eri maissa usein toisistaan.
- Eräiden maiden nettoutussäänökset ottavat osana talletussuojajärjestelyjä huomioon myös asiakkaan velat pankille.
- Valuuttakurssien muutokset voivat hankaloittaa järjestelmien vertailua pidemmällä aikavälillä.
- Kuinka arvioidaan ja arvostetaan talletussuojajärjestelmän rahoituksen luotettavuutta kriisitilanteessa?

Talletussuojajärjestelmän selkeys ja luotettavuus

Tärkeänä kysymyksenä voidaan myös pitää sitä, kuinka selkeäksi ja luotettavaksi tallettajat talletussuojajärjestelmän kokevat. Viimeaikaiset häiriöt rahoitusmarkkinoilla osoittivat hyvin, kuinka suuri merkitys talletussuojajärjestelmän yksityiskohdilla voi olla. Tallettajat alkoivat heti nostaa talletuksiaan pois pankista, kun tieto Ison-Britannian viidenneksi suurimman asuntoluottajan, Northern Rock-pankin ajautumisesta maksuvalmiusongelmiin levisi. Tilanne rauhoittui vasta, kun valtiovarainministeriö

ilmoitti takaavansa kaikki pankin talletukset.

Syynä talletuspakoon on arveltu olleen sen, että Isossa-Britanniassa talletussuojajärjestelmään on sisällytetty 10 prosentin omavastuuosuus yli 2 000 punnan talletuksille, sekä sen, että suojan alaisten talletusvarojen maksussa on pitkäkö viive. Omavastuuosuus poistettiin sikäläisestä järjestelmästä heti tapahtuneen jälkeen. Northern Rockin esimerkki osoitti, kuinka pienestä talletuspako saattaa syntyä, vaikka taustalla olisi-kin luotettavaksi ja hyvin toimivaksi arvioitu talletussuojajärjestelmä.

Onko muutoksiin todellista tarvetta?

Talletussuojarahaston ensisijainen tehtävä on turvata tallettajien saamiset pankin maksukyvyttömyystilanteissa. On tärkeää, että talletussuojarahaston maksukyky on kaikissa tilanteissa turvattu. Epäily järjestelmän toimivuudesta tai sen kyvystä vastata velvoitteistaan saattaa aiheuttaa ongelmia koko pankkisektorin toiminnalle. Talletussuojajärjestelmän pitää myös kyetä uudistumaan, jotta se ei olisi esteenä rahoitusmarkkinoiden integraatiolle tai muulle rakennekehitykselle.

Uusien rakennejärjestelyjen myötä syntyy yhä enemmän tilanteita, joissa pankit toimivat usean talletussuojajärjestelmän alueella, sekä tilanteita, joissa tallettajien varat on suojattu joko kokonaan tai osittain ulkomaisen talletussuojarahaston kautta.

Viimeaikaiset häiriöt rahoitusmarkkinoilla osoittivat hyvin, kuinka suuri merkitys talletussuojajärjestelmän yksityiskohdilla voi olla.

Ongelmatilanteissa tallettaja saattaa joutua asioimaan eri maiden ja erilaisten talletussuojarahastojen kanssa, vaikka talletukset olisivat yhdessä pankissa. Lisäksi pankit saattavat joutua rakennejärjestelyjen seurauksena eroamaan tai liittymään toisiin talletussuojajärjestelmiin. Nykyinen talletussuojajärjestelmä ottaa näitä tilanteita huomioon erittäin huonosti. Erilaiset talletussuojajärjestelmät saattavat myös aiheuttaa ongelmia mahdollisissa maiden rajojen yli ulottuvissa rahoitusmarkkinakriiseissä.

Tallettajien kannalta nykyinen talletussuojajärjestelmä toimii edelleen varsin hyvin. Tallettajien asemaa hankaloittaa kuitenkin jatkuvasti kasvava määrä erilaisia ja toisistaan poikkeavia talletussuojajärjestelmiä, joiden piiriin he saattavat tahtomattaan rakennejärjestelyjen seurauksena joutua. Tilannetta helpottaisi huomattavasti, jos talletussuojarahastot sopisivat keskenään siitä, että ensisijaisesti vastuussa oleva rahasto maksaa pankin maksukyvyttömyystilanteessa tallettajalle kaikki suojan piiriin kuuluvat talletukset. Tämän jälkeen rahastot voisivat sopia keskinäiset velkansa. Näin tallettajien ei tarvitsisi asioida usean rahaston kanssa mahdollisissa ongelmatilanteissa.

EU:n nykyinen talletussuojajärjestelmä kaipaakin uudistuksia ja vieläpä mahdollisimman nopeasti. Uudistusten eteenpäinmenoa jarruttavat kuitenkin erimielisyydet rahoitusmekanismeista ja talletussuojan suuruudesta. Ilman näiden perusasioiden ratkai-

semista myös pienempien uudistusten tekeminen on käytännössä melko hyödytöntä. Talletussuojadirektiivi ei sinänsä estä valtioiden kahdenkeskisiä sopimuksia. Tällainen tie johtaisi kuitenkin ajan mittaan vain entistä monimutkaisempien rakenteiden syntymiseen, ja näiden purkaminen saattaisi muodostua nykyisiäkin ongelmia hankalammaksi.

Kyse on lähinnä siitä, milloin aika on kypsä myös poliittisesti hankalien päätösten tekemiselle. Merkittävien talletussuojajärjestelmä uudistusten voidaan odottaa saavan lisävauhtia vasta siinä vaiheessa, kun pankkisektorin rakennekehitys on edennyt nykyistä pidemmälle myös suuremmissa EU-maissa.

Asiasanat: talletussuoja, integraatio, rakennejärjestelyt, rahoitusmarkkinat

Tallettaja saattaa ongelmatilanteessa joutua asioimaan usean maan talletussuojarahaston kanssa.