Rahoitusvakaus- ja tilasto-osasto

Päivi Tissari

8.9.2023 SP/2023/279
SP/FIVA-EI RAJOITETTU

Julkinen

Talousvaliokunta

Asiantuntijalausuntopyyntönne U 21/2023 vp

Asiantuntijalausunto valtioneuvoston kirjelmään eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien ja asetuksen muuttamiseksi pankkien kriisinratkaisu- ja talletussuojasääntelyn kehittämisestä

Kiitän mahdollisuudesta lausua valtioneuvoston kirjelmästä, joka käsittelee komission ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien ja asetuksen muuttamiseksi pankkien kriisinratkaisu- ja talletussuojasääntelyn kehittämiseksi. Esitän asiantuntijalausuntona seuraavan.

EU:n komissio on ehdottanut muutoksia EU:n nykyisen kriisinratkaisu- ja talletussuojakehikkoon vahvistaakseen sitä. CMDI-nimellä kulkevan ehdotuksen (Crisis Management and Deposit Insurance Framework) tavoitteena on turvata rahoitusvakautta ja veronmaksajien varoja, suojata reaalitaloutta pankkien kaatumisten vaikutuksilta sekä parantaa tallettajien suojelua nykyisen kehikon toimintaa tehostamalla. Uudistuksilla pyritään helpottamaan erityisesti pienten ja keskisuurten pankkien kriisinratkaisua sekä vähentämään kannustimia kansallisten konkurssimenettelyjen ja mahdollisesti niiden yhteydessä tapahtuvan julkisen tuen käyttöön. Kaikki nämä tavoitteet ovat hyödyllisiä, ja komission esittämät toimenpiteet niiden saavuttamiseksi ovat lähtökohtaisesti kannatettavia.

Kriisinratkaisumenettelyjen käytön lisääminen pienten ja keskisuurten pankkien osalta konkurssimenettelyn sijasta on lähtökohtaisesti myönteinen asia. Euroalueen pankkisektori on hyvin heterogeeninen, mikä vaatii erilaisia tapoja hoitaa pankkien ongelmatilanteet. Lisäksi konkurssi on harvoin yhteiskunnan kannalta optimaalisin ratkaisu. Näin ollen ehdotus yleisen edun arvion kriteereiden laajentamisesta ”alueellisen merkittävyyden” kriteerillä vaikuttaa järkevältä kuten myös ehdotus kriisinratkaisun priorisoinnista tilanteessa, jossa kriisinratkaisulla ja konkurssilla voidaan saavuttaa yhtäläiset tulokset.

Julkisten varojen käytön ehkäiseminen pankkien ongelmien ratkaisussa on kriisinratkaisukehikon lähtökohta. Siksi on ymmärrettävää, että jois-

sain tilanteissa voisi olla tarpeen ja hyödyllistä käyttää pankin resoluution tai konkurssin yhteydessä toimialalta etukäteen kerättyjä talletussuojarahaston varoja myös muihin tarkoituksiin kuin talletusten korvaamiseen. Komissio ehdottaa, että näin voitaisiin toimia sellaisten pankkien osalta, jotka ovat varainhankintarakenteensa puolesta talletuspainotteisia, eivät käytännössä pysty laskemaan liikkeeseen normaalisti alaskirjattavaa, sijoittajavastuun takaavaa ns. MREL-velkaa (Minimum Requirement on Own Funds and Eligible Liabilities) ja jotka tehtyjen kriisinhallintatoimenpiteiden jälkeen poistuvat markkinoilta. Talletussuojavaroihin voisi tällöin olla järkevää turvautua mutta vasta viimesijaisena keinona valtiontuen käytön välttämiseksi.

Ehdotuksen tavoitteena on löytää ratkaisuja, jotka suojelevat veronmaksajien varoja. On kuitenkin syytä huomioida, että talletussuojan varojen käyttäminen muuhun tarkoituksen kuin talletussuojan alaisten talletusten maksuun voi vähentää talletussuojarahaston uskottavuutta, lisätä moraalikadon ongelmaa ja heikentää sijoittajavastuuperiaatteen toteutumista. Mikäli talletussuojavaroja olisi mahdollista käyttää puuttuvan MREL-velan korvaamiseen, tulisi varojen käytölle määritellä selkeät reunaehdot. Ehtona tuen saannille pitäisi olla, että talletusvaroista tukea saavan pankin liiketoimintamalli ja varainhankintarakenne ovat sellaiset, että MREL-kelpoisen velan liikkeeseenlasku ei ole pankille käytännössä mahdollista. Pankin heikko taloudellinen asema tai esimerkiksi MREL-kelpoisen velan hinnoittelu tai ehdot eivät kuitenkaan saa olla tällaisia syitä.

Samanaikaisesti tulee selvittää tapoja, joilla eri toimijoiden varautumista ongelmatilanteisiin ja tappionkattamispuskureita voidaan vahvistaa. Pankin ei siis pitäisi edes ajautua tilanteeseen, jossa se ei pysty täyttämään tappionkattamispuskurivaadettaan ja jossa osa sijoittajavastuusta joudutaan sen osalta kattamaan talletussuojarahastosta. On tärkeää, että talletussuojavarojan käyttöä rajoittava pienimmän kustannuksen testi (Least Cost Test) harmonisoidaan ja se säilytetään ehdottomana rajoitteena talletussuojavarojen käytölle kriisinratkaisun, vaihtoehtoisten toimien sekä pankin kaatumista ehkäisevien toimien yhteydessä.

Komissio toteaa lakiesityksessään, että talletusten maksunsaantijärjestystä on muutettava talletussuojarahaston varojen käytön mahdollistamiseksi. Muutos helpottaa kriisinratkaisun toteuttamista ja on siitä näkökulmasta perusteltavissa. On kuitenkin huomioitava, että suurten yritystalletusten siirto pois kattamattomien seniorvelkakirjojen kanssa samasta

velkojakategoriasta voi aiheuttaa merkittäviä sivuvaikutuksia sijoittajien, yritysten ja luottoluokituslaitosten käyttäytymiseen samoin kuin pankkien halukkuuteen laskea liikkeeseen alisteista velkaa. Talletussuojarahaston ”superetuoikeuden” poistaminen ja talletussuojan kategorisointi samalle tasolle muiden talletusluokkien kanssa ei myöskään saa synnyttää talletttajille epäselvyyttä talletussuojan alaisten talletusten etuoikeudesta. Siksi maksunsaantijärjestyksen muuttaminen vaatii ennen päätöksentekoa lisäselvityksiä ja tarkempaa arviointia pankkien liikkeeseenlaskujen, muiden rahoitustuotteiden ja ylipäätään kokonaisvaikutusten osalta. Lisäksi maksunsaantijärjestyksen muuttamisen vaikutuksia talletusten MREL-kelpoisuuteen on syytä arvioida, koska muutos johtaisi tilanteeseen, jossa osa samassa kategoriassa olevista talletuksista on MREL-kelpoisia ja osa ei.

Ehdotus asettaa pankeille erilainen MREL-vaatimus riippuen siitä, minkälaista strategiaa pankin kriisinratkaisussa tai konkurssissa on tarkoitus käyttää, vaikuttaa järkevältä. Samoin kannatettavalta vaikuttaa se, että julkisin varoin toteutettavan ennakollisen pääomituksen ehtoja kiristetään ja julkisen viranomaisen hallinnoiman talletussuojarahaston avulla toteutetun pankin ongelmien ennaltaehkäisemisen ehtoja täsmennetään. Jos vaihtoehtoisten ja ennakollisten toimenpiteiden käyttöä halutaan laajentaa, talletussuojarahaston varojen käytön lukeminen mukaan sallituiksi julkisen tuen muodoiksi näyttää olevan välttämätöntä. Ei ole myöskään syytä vastustaa valvontaviranomaiseen liittyviä ehdotuksia koskien ennakollisten toimenpiteiden selventämistä, pankin toimiluvan poistamista ja julkisen tuen kieltoa pankkien elvytyssuunnitelmissa (ml. keskuspankin hätärahoitus).

Edellisten lisäksi on tarpeen nostaa esiin lakiehdotuksessa mainitut muutokset viranomaisten väliseen tiedonjakoon. Asetus laajentaa nykyisen tietojenvaihtoa koskevan yhteistyövelvoitteen koskemaan myös kansallisia keskuspankkeja ja antaa yhteiselle kriisinratkaisuneuvostolle ja EU:n komissiolle hyvin laajat tiedonsaantioikeudet. Viranomaisten välisessä yhteistyössä tiedonsaannin ei kuitenkaan tulisi olla yksipuolista. Lisäksi on tärkeää, että tiedonvaihto rajataan viranomaistehtävien hoitamisen kannalta välttämättömiin tietoihin, jolloin luottamus viranomaisille luovutettavia arkaluonteisiakin tietoja ja niiden tarkoituksenmukaista käyttöä kohtaan voidaan varmistaa. Tämä olisi myös linjassa tietosuojakäytäntöjen kanssa.

Vaikka suunnitellut toimenpiteet ovat askel oikeaan suuntaan, on tärkeää huomata, ettei pankkiunioni ole esitettyjen muutosten toimeenpanon jälkeenkään valmis, vaan työtä on jatkettava. Pankkiunionin kolmas pilari eli yhteinen talletussuoja (European Deposit Insurance Scheme, EDIS) puuttuu edelleen. Lisäksi pankin kriisinratkaisun aikaiset likviditeettiongelmat (Liquidity in Resolution) ovat vielä vailla ratkaisua. CMDI-kehikko ei myöskään anna työkaluja systeemisen pankkikriisin käsittelemiseen, vaikka rahoitusmarkkinaongelmat harvoin rajoittuvat vain yhteen pankkiin. Mm. viime talven tapahtumat USA:ssa näyttivät, miten nopeasti ongelmat voivat levitä yhdestä pankista useampaa pankkia koskettaviksi. EU-viranomaisilla tulisi olla riittävät resurssit ja työkalut järjestelmänlaajuisten kriisien hallitsemiseksi.