Talousvaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien ja asetuksen muuttamiseksi pankkien kriisinratkaisu- ja talletussuojasääntelyn kehittämisestä (U 21/2023 vp)

Talousvaliokunta on pyytänyt Rahoitusvakausvirastolta (RVV) lausuntoa otsikossa mainitusta valtioneuvoston kirjelmästä. RVV kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa ja toteaa seuraavan.

Yleisesti kriisinratkaisumekanismista ja kriisinratkaisurahastosta

Talous- ja finanssikriisi osoittivat, kuinka suurta taloudellista vahinkoa erityisesti suurten ja monimutkaisten pankkien vaikeudet voivat aiheuttaa yhteiskunnalle ja valtiolle. Nykyisen kriisinratkaisukehikon tavoitteena on selvittää kriisipankkien ongelmat hallitusti niin, etteivät pankkikriisien kustannukset päätyisi veronmaksajien maksettaviksi.

Kriisinratkaisukehikon pääperiaatteena on, että kriisinratkaisutilanteessa luottolaitoksen toiminnassa syntyneiden tappioiden kattaminen toteutetaan ensisijaisesti sen omistajien ja sijoittajien varoin. Sijoittajanvastuu toteutuu, kun kriisinratkaisuviranomainen soveltaa ns. bail-in-välinettä, eli alentaa tai muuntaa omistusten ja velkasijoitusten arvoa tappioiden kattamiseksi ja luottolaitoksen uudelleenpääomittamiseen.

Mikäli luottolaitoksen kriisi on niin syvä, etteivät omistajien ja velkojien omistusten ja saamisten alaskirjaus riitä tappioiden kattamiseen ja luottolaitoksen uudelleenpääomittamiseen sen toiminnan jatkamisen turvaavalle tasolle, voidaan kriisinratkaisurahastoa (Single Resolution Fund, SRF) tietyin edellytyksin käyttää täydentävänä ratkaisuna kriisinratkaisun rahoittamiseen. Olennaisin ennakkovaatimus rahaston käytölle on ensin toteutettu sijoittajanvastuu, jonka suuruus tulee olla vähintään 8 prosenttia suhteutettuna luottolaitoksen omien varojen ja velkojen kokonaismäärään.

Bail-in-välineen lisäksi kriisinratkaisuviranomainen voi luovuttaa kaatuvan luottolaitoksen osakkeet tai varat ja velat kokonaan tai osittain toiselle luottolaitokselle tai muulle kolmannelle taholle, siirtää luottolaitoksen varat ja velat kriisinratkaisuviranomaisen perustamaan ja sen määräysvallassa olevaan väliaikaiseen luottolaitokseen, josta myöhemmin toteutetaan liiketoiminnan myynti ja siirtää osa laitoksen varoista ja veloista jonkun edellä mainitun välineen käytön yhteydessä erilliseen varainhoitoyhtiöön.

RVV on Suomen kansallinen kriisinratkaisuviranomainen. RVV:n, samoin kun kaikkien muiden pankkiunionissa toimivien kriisinratkaisuviranomaisten emo-organisaatio on yhteinen kriisinratkaisuneuvosto (Single Resolution Board, SRB). SRB:n vastuulla ovat EKP:n suoran valvonnan alla olevat merkittävät laitokset (significant institutions, SI). Suomalaisten SI-laitosten jatkuva kriisinratkaisusuunnittelutyö toteutetaan laitoskohtaisissa kriisinratkaisutiimeissä (Internal Resolution Team, IRT), joissa on jäseninä sekä SRB:n että RVV:n asiantuntijoita. Lisäksi SRB valvoo ja ohjaa RVV:n vastuulla olevien laitosten kriisinratkaisusuunnittelua.

Rahoitusvakausvirasto
Työpajankatu 13 | PL 70 | 00581 Helsinki | www.rvv.fi | +358 295 253 500 | rahoitusvakausvirasto@rvv.fi

Yleisesti talletussuojajärjestelmästä

Jos kriisinratkaisuviranomainen näkemyksen mukaan muut luottolaitokset voivat tarjota kaatuvan luottolaitoksen asiakkaille korvaavia palveluja riittävän nopeasti, jolloin häiriön vaikutukset jäisivät pieniksi, eikä kaatumisesta synny rahoitusvakausvaikutuksia, kriisihallintoon asettaminen ei ole yleisen edun mukaista. Kriisinratkaisukynnys ei tässä tapauksessa ylity ja kriisiin ajautunut luottolaitos puretaan tavanomaisessa maksukyvyttömyysmenettelyssä.

Kansallinen talletussuojarahasto korvaa tässä tilanteessa tallettajille näiden talletukset seitsemässä päivässä. Talletussuojarahasto voi myös monessa EU-maassa, ml. Suomessa, talletuspankin maksukyvyttömyysmenettelyn yhteydessä rahoittaa talletuskannan siirtoa toiselle talletuspankille, talletusten maksatuksen sijaan. Talletuskannan siirron edellytyksenä on, että tämän järjestelyn kustannukset ovat talletussuojarahastolle talletusten maksatusta pienemmät.

RVV on Suomen talletussuojaviranomainen. Muissa EU-maissa on sekä julkisia että yksityisiä toimijoita, jotka vastaavat talletussuojasta. Julkiset talletussuojaviranomaiset toimivat useasti pankkivalvojan, keskuspankin tai kansallisen kriisinratkaisuviranomaisen yhteydessä.

Pienten ja keskisuurten talletuspankkien kriisitilanteiden hoitaminen

Komissio antoi huhtikuussa 2023 ehdotuksensa kriisinratkaisudirektiivin, kriisinratkaisuasetuksen ja talletussuojadirektiivin muuttamisesta (crisis management and deposit insurance, CMDI). Ehdotuksen taustalla on havainto siitä, että voimassa oleva sääntelykehikko ei tarjoa välineitä pienten ja keskisuurten, talletusrahoitteisten pankkien taloudellisten kriisitilanteiden tarkoituksenmukaiseen hoitamiseen. Näiden talletuspankkien ongelmia on hoidettu kriisinratkaisukehikon voimaantulon jälkeenkin kehikon ulkopuolisin järjestelyin, joita on rahoitettu julkisin varoin ja muiden talletuspankkien enemmän tai vähemmän vapaaehtoisin tukijärjestelyin. Keskeisenä ratkaisuna ongelmaan komissio esittää kriisinratkaisukynnyksen alentamista ja helpotusta talletussuojarahaston käyttämiselle kriisinratkaisun rahoittamiseen.

Kriisinratkaisukynnystä alennettaisiin tarkastelemalla luottolaitoksen toimintojen kriittisyyttä myös alueellisella tasolla ja ottamalla kriisinratkaisun tavoitteeksi kaikkien talletusten suojaaminen. Konkurssin vaikutuksia arvioitaessa olisi otettava huomioon myös konkurssissa todennäköisesti käytettävä julkinen likvidaatiotuki. Konkurssimenettely pitäisi valita vain silloin, kun siinä saavutetaan kriisinratkaisun tavoitteet paremmin kuin kriisinratkaisussa eikä vain silloin, kun kriisinratkaisun tavoitteet on mahdollista saavuttaa yhtä hyvin konkurssissa ja kriisinratkaisussa. RVV yhtyy komission ehdotukseen ja näkee tarkoituksenmukaisena, että arvio kriittisyydestä ja rahoitusvakausvaikutuksista tehdään alueellisella tasolla erityisesti isoissa jäsenmaissa ja että myös likvidaatiotuki huomioidaan yleisen edun arviossa. Kaikkien talletusten suojaaminen ei RVV:n näkemyksen mukaan ole tarkoituksenmukaista, osin sen takia että se mahdollisesti johtaisi siihen tulkintaan, että kriisinratkaisu olisi aina yleisen edun mukaista. RVV pitää tärkeänä, että maksukyvyttömyysmenettely olisi edelleen ensisijainen lähestymistapa pienempien luottolaitosten ongelmatilanteissa.

RVV pitää tärkeänä, että kriisinratkaisukehikon työkalupakista löytyy keinot ratkaista ongelmat kaikenlaisissa luottolaitoksissa erilaisten kriisien yhteydessä. Kehikon uskottavuus riippuu siitä, miten yksittäisiä tapauksia hoidetaan. Siten RVV näkee tarkoituksenmukaisena, että talletussuojarahaston käyttömahdollisuuksia kriisinratkaisun rahoittamiseen laajennetaan. Talletussuojarahasto on talletuspankkien yhteisesti rahoittama ja kattaa vähimpien

kustannusten laskentamenetelmän (least cost test) mukaan kriisinratkaisussa enintään sen tappion, jonka se kattaisi konkurssissa, jos talletuspankkia ei asetettaisi kriisihallintoon.

Voimassa olevan sääntelyn mukaan talletussuojarahaston varoja ei saa käyttää talletuspankin uudelleen rahoittamiseksi taikka väliaikaisen laitoksen rahoittamiseksi. Talletussuojarahaston käyttöä kriisinratkaisun rahoittamiseen edesautetaan sallimalla rahaston varojen käyttäminen myös laitoksen pääomittamiseen ja liikkeenluovutuksen vastaanottajan tukemiseen. Myös muiden kuin korvattavien talletusten siirron rahoittaminen sallittaisiin ja rajoitus, jonka mukaan kriisinratkaisun tukemiseen saa käyttää enintään 50 % rahaston tavoitetasosta, poistettaisiin. Olennaista on komission ehdotus sallia talletussuojarahaston käyttäminen liiketoiminnan luovutuksessa siltarahoituksena SRF:n käytölle niissä tilanteissa, joissa SRF:n käytön edellytyksenä olevaa 8 % alaskirjausta tai muuntamista omien varojen ja velkojen määrästä ei voitaisi täyttää alentamatta tai muuntamatta talletuksia. Kyseisen ”siltarahoituksen” käyttöedellytys on se, että ensisijainen strategia talletuspankin kriisinratkaisusuunnitelmassa on kriisinratkaisu eikä maksukyvyttömyysmenettely, edellyttäen myös että laitokselle on asetettu MREL-vaade, joka on vakavaraisuusvaadetta korkeampi.

Talletussuojarahaston käyttöedellytyksiä kriisinratkaisussa edesautetaan lisäksi niin, että korvattavien talletusten muita talletuksia parempi etusija konkurssissa ehdotetaan poistettavaksi, jolloin talletussuojarahaston takaisinkertymä vaihtoehtoisessa konkurssissa pienenisi ja rahastosta kriisinratkaisussa käytettävissä oleva määrä vastaavasti kasvaisi. RVV kannattaa komission ehdotusta kaikkien talletusten yhdenmukaisesta etuoikeudesta. RVV:n näkemyksen mukaan kirjelmään kirjattu kanta korvattavien talletusten erityisestä suojaamisesta siten, että niillä on muita talletuksia parempi etuoikeus myös jatkossa, veisi pohjan koko esityksen keskeisimmiltä tavoitteilta. RVV kiinnittää huomiota siihen, että esimerkiksi komissionehdotukset talletussuojarahaston käyttämisestä kriisinratkaisun rahoittamiseen sekä least cost test:n ja yleisen edun arvioinnin laajenemiseen kytkeytyvät läheisesti kaikkien talletusten yhdenmukaiseen etuoikeuteen, joten korvattavien talletusten superetuoikeuden säilyttäminen antaisivat aihetta arvioida uudelleen koko ehdotuspaketin toimintalogiikkaa. Ehdotus yhdenmukaisesta etuoikeusluokasta ei heikennä suojattujen talletusten nykyistä erityistä suojaa, koska ne korvattaisiin edelleenkin 100 000 euroon asti talletussuojarahaston varoista, mutta ehdotus lisää talletussuojarahaston tappioiden todennäköisyyttä konkurssimenettelyn yhteydessä. Toisaalta konkurssien määrä ja tarve talletussuojamaksatuksille pienenee, koska useampi talletuspankki ylittäisi kriisinratkaisukynnyksen.

On hyvä huomioida, ettei ehdotus heikennä sijoittajanvastuun toteutumista vaan käytännössä laajentaa sitä. Vakuudettomiin seniorivelkoihin (kuten luottolaitosten joukkovelkakirjalainoihin) sijoittaneiden vastuu kasvaisi ehdotuksen myötä, koska kaikki talletukset nostettaisiin etuoikeutetuiksi veloiksi vakuudettoman seniorivelan jäädessä etuoikeudettomaksi. Sitä vastoin ehdotuksella suojattaisiin nykyistä laajemmin talletuksia. Talletussuojarahastoa ei voida käyttää eikä ole tarkoitus käyttää sijoittajien suojelemiseen. Lisäksi talletusten yhtäläinen etuoikeus käytännössä parantaisi sijoittajavastuun toteutettavuutta merkittävästi, koska luottolaitosten vakuudettomat joukkolainat alaskirjattaisiin ja muunnettaisiin aina kokonaisuudessaan ennen mahdollista talletuksiin puuttumista tai talletussuojarahaston käyttöä.

RVV:n näkemyksen mukaan riittävän omien varojen ja hyväksyttävien velkojen vähimmäisvaatimuksen (minimum requirement of own funds and eligible liabilities, MREL) asettaminen on edelleen ensisijainen keino varmistaa laitoksen tappionkantokyky kriisitilanteessa, jota komission ehdotus myös osaltaan tukee. Ehdotuksen myötä pääomavaadetta korkeampi MREL-vaade asetettaisiin jatkossa useammalle laitokselle, koska

kriisinratkaisukynnys alenee. Lisäksi niille konkurssistrategian laitoksille, joille on tarkoitus toteuttaa talletuskannan siirto maksukyvyttömyysmenettelyn yhteydessä, tulisi asettaa pääomavaadetta korkeampi MREL-vaade. Jälkimmäinen on RVV:n mielestä arbitraasimahdollisuuksien minimoimiseksi tärkeää. On myös huomioitava, ettei ehdotukseen sisältyvä erityissäännös siirtovälineiden (liiketoiminnan luovutus ja siltapankki) MREL-tarkistuksesta välttämättä tarkoita MREL-vaateen alentamista nykyiseen verrattuna, koska jo voimassa olevan sääntelyn ja SRB:n MREL-politiikan mukaan MREL-vaade tulee määrätä sen tasoiseksi, että se riittää suunnitellun kriisinratkaisustrategian toteuttamiseen.

Pienempien talletusrahoitteisten pankkien ottaminen kriisinratkaisun piiriin on rahoitusvakauden kannalta kannatettavaa, mutta samalla pitää hyväksyä se, että ne usein täyttävät MREL-vaateensa pääasiassa omalla pääomalla. Vaikka pienemmillekin kriisinratkaisustrategialla varustetuille luottolaitoksille asetetaan vastaava MREL-vaade kuin suuremmille luottolaitoksille, omasta pääomasta koostuvana luottolaitos on mahdollisesti käyttänyt sitä tappioiden kattamiseen jo ennen kaatumista. Uskottava kriisienratkaisukehikko edellyttää sitä, että myös näitä tilanteita varten on olemassa rahoituslähde, josta kriisinratkaisu voidaan tarvittaessa rahoittaa. RVV:n näkemyksen mukaan talletussuojarahaston varojen käyttö näissä tilanteissa on tarkoituksenmukaista. Samalla talletussuojarahaston käyttö mahdollisten talletussuojakorvausten maksamiseen vähenisi, koska kriisinratkaisun piiriin siirtyisi talletuspankkeja, joiden strategiana on aiemmin ollut maksukyvyttömyysmenettely ja kaatumistilanteessa talletussuojakorvausten maksaminen.

Keskustelussa CMDI-ehdotuksesta on myös hyvä muistaa, että pienille ja keskisuurille talletusrahoitteisille pankeille on sijansa rahoitusmarkkinoilla ja että liiketoimintamallien monimuotoisuus on rahoitusvakauden kannalta toivottavaa. RVV ei myöskään näe tarkoituksenmukaisena ulottaa subordinaatiovaadetta kaikille kriisinratkaisustrategian laitoksille, koska ehdotuksen mukainen etuoikeusjärjestyksen muutos parantaa sijoittajavastuun toteuttavuutta seniorivelkakirjojen alaskirjauksilla.

Ehdotus pohjautuu kaikkien talletusten yhdenmukaiselle etuoikeudelle, joten looginen seuraus tästä tulisi olla kaikkien talletusten poissulkeminen MREL-kelpoisista eristä. Tämä vähentäisi myös todennäköisyyttä, että kriisinratkaisuviranomainen joutuisi bail-in-välineen erittäin syvälle ulottuvan toimenpanon yhteydessä pohtimaan esimerkiksi yritys- ja instituutiotalletusten alaskirjauksen ja muuntamisen mahdollisia vaikutuksia kriittisten toimintojen jatkuvuuteen ja rahoitusvakauteen, ja mahdollisesti harkinnanvaraisesti päättämään kyseisten velkaerien poissulkemista bail-in:stä.

Muutokset talletussuojadirektiiviin

Talletussuojadirektiiviin on tehty lähinnä pieniä teknisiä muutoksia, joilla parannetaan ja sujuvoitetaan talletussuojajärjestelmän toimintaa. Ehdotus sisältää mm. julkisyhteisöjen talletusten ja rahoituslaitosten asiakasvaratalletusten ottamisen talletussuojan piiriin, viiden vuoden määräajan talletussuojarahastoa kohtaan esitettäville vaatimuksille, pidennetyn maksatusajan epäselville talletuksille ja joustoja rajat ylittävien korvausten maksamiseen ja talletussuojarahaston rahoituslähteiden vapaamman käyttöjärjestyksen. Lisäksi ehdotus yhdenmukaiseksi least cost -testiksi talletussuojarahaston kaikille vaihtoehtoisille käyttötavoille tuo kaivattua yhtenäisyyttä talletussuojarahaston varojen käyttöön EU:ssa. Ehdotuksen mukaan laskelmissa otettaisiin jatkossa huomioon kaikki konkurssista aiheutuvat kustannukset, mukaan lukien epäsuorat kustannukset.

Toisin kuin valtioneuvoston kirjelmässä esitetään, RVV kannattaa komission ehdotusta julkisyhteisöjen talletusten ottamisesta talletussuojan piiriin. Julkisyhteisöjen talletuksia

koskevan poikkeuksen kumoaminen yksinkertaistaisi ja selkeyttäisi talletussuojajärjestelmää. Muutoksen korottava vaikutus korvattavien talletusten määrään sekä talletussuoja- ja vakausmaksuihin olisi kertaluontoinen ja marginaalinen, Suomessa 1-2 promillen luokkaa.

Ehdotuksessa on kuitenkin joitakin kohtia, jotka eivät sellaisenaan ole toimivia. Ensimmäinen koskee talletussuojamaksujen siirtoa talletuspankin kotivaltion vaihtumisen yhteydessä ja toinen asiakasvaratilien talletussuojaan ehdotetun muutoksen kattavuutta.

Kun talletuspankki siirtyy jäsenvaltiosta ja talletussuojarahastosta toiseen, talletussuojarahastosta siirtyy nykysääntelyn mukaan vastaanottavalle rahastolle talletuspankin edellisen 12 kuukauden aikana maksamat talletussuojamaksut. Tämä on osoittautunut ongelmalliseksi esimerkiksi Ruotsista siirtyvien talletuspankkien osalta, koska Ruotsissa talletussuojamaksujen kerääminen tapahtuu eri vuosina eri ajankohtina, jolloin on sattumanvaraista, mitä maksuja 12 kuukauden jaksoon osuu. Ensi vuodesta alkaen uusi ongelma syntyy siitä, että talletussuojamaksuja ei enää juurikaan kerätä, kun talletussuojarahastot ovat saavuttaneet tavoitetasonsa. Siirtyvän talletuspankin vanhaan rahastoon maksamia talletussuojamaksuja ei jatkossa käytännössä siirrettäisi miltään osin vastaanottavaan rahastoon, vaikka kaikki talletuspankin talletukset siirtyvät sen vastattavaksi. Komission ehdotus tilanteen korjaamiseksi on se, että siirtymistä edeltävän 12 kuukauden aikana maksettujen maksujen sijaan siirrettäisiin tuona aikana erääntyneet maksut. Muutosehdotus ei korjaisi kumpaakaan ongelmaa. Kaikkien osapuolten oikeutetut intressit tulisivat paremmin otettua huomioon, jos vastaanottavaan rahastoon siirrettäisiin siirtyvän talletuspankin vanhaan rahastoon maksamat maksut sitä osin, kun ne ovat mahdollisen talletussuojakorvausten maksamisen tai muun rahaston käytön jäljiltä edelleen rahastossa jäljellä.

Rahoituslaitosten asiakasvarojen ottaminen talletussuojan piiriin erikseen ja omalla 100 000 euron asiakaskohtaisella enimmäiskorvausrajalla on kannatettava muutos, mutta muutoksen pitäisi koskea kaikkia asiakasvaroja, kuten vaikkapa asianajajan tai kiinteistönvälittäjän hallussa olevia asiakasvaroja.

Lopuksi

Komission CMDI ehdotus on RVV:n näkemyksen mukaan askel oikeaan suuntaan, koska se lisää kriisinratkaisuviranomaisten liikkumavaraa ongelmatilanteessa ja siten kriisinratkaisukehikon uskottavuutta. Työtä pankkiunionin loppuun saattamiseksi pitäisi myös jatkaa.

Kevään 2023 tapahtumat osoittivat jälleen sen, että useimmiten luottolaitos kaatuu nopeasti kehittyvän likviditeettiongelman eikä hitaasti etenevän vakavaraisuusongelman takia. Lisäksi likviditeettiongelmat voivat jatkua kriisinratkaisuviikonlopun jälkeen uudelleenpääomituksesta huolimatta, koska markkinatoimijat saattavat edelleen olla epävarmoja luottolaitos taloudellisesta tilanteesta, mikä vaikeuttaa luottolaitoksen markkinaehtoisen rahoituksen hankkimista. Yhteisen kriisinratkaisurahaston ja varautumisjärjestelyn resurssit eivät välttämättä ole riittävät, jos niitä jouduttaisiin käyttämään likviditeettituen tarjoamiseen maailmanlaajuisesti rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävän pankin kriisinratkaisun yhteydessä. Lisäjärjestelyt, jotka ennalta varmistaisivat likviditeettituen kriisinratkaisussa, antaisivat kriisinratkaisuviranomaiselle varmuutta tapahtumaketjusta ja parantaisivat toimenpiteiden ennakoitavuutta kriisiviikonlopun jälkeen.

Yhteinen talletussuoja (European deposit insurance scheme, EDIS) parantaisi edellytyksiä toimia kriisitilanteessa, sillä se harmonisoisi konkurssiin asetettavien talletuspankkien

asiakkaiden suojan tason ja antaisi yhdenmukaiset ja uskottavat resurssit talletussuojajärjestelmille. Koska EDIS turvaisi talletuspankin kotivaltiosta riippumatta sen tallettajille samantasoisen ja uskottavan talletussuojan, pienentäisi se osaltaan talletuspaon riskiä ja lisäisi rahoitusvakautta kaikkialla pankkiunionissa.

Kriisinratkaisutoimien tehokkuuden varmistaminen EU:ssa on suomalaisten luottolaitosten ja yhteiskunnan kannalta tärkeää. Toisessa maassa toimivan merkittävän luottolaitoksen kriisitilanteen pitkittyminen, tai pahimmassa tapauksessa kärjistyminen hallitsemattomaksi, johtaisi merkittäviin häiriöihin rahoitusmarkkinoilla ja reaalitaloudessa Euroopassa laajemminkin. Tämä hankaloittaisi esimerkiksi suomalaisten luottolaitosten markkinaehtoista varainhankintaa ja vaikuttaisi Suomen avoimeen ja vientipainotteiseen talouteen negatiivisesti.

Reima Letto
vt. ylijohtaja

Hanna Westman
pääekonomisti

RVV 223/08.03/2023-3

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons:

Signed By:Letto Reima 912815172
Signed at:2023-09-11 12:27:45 +03:00
Reason:I approve this document

Signed By:Hanna Westman
Signed at:2023-09-11 11:30:37 +03:00
Reason:Witnessing Hanna Westman