Eduskunnan talousvaliokunnalle

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

RVV pitää tärkeänä, että kriisinratkaisukehikon työkalupakista löytyy keinot ratkaista ongelmat kaikenlaisissa pankeissa erilaisten kriisien yhteydessä. Kehikon uskottavuus riippuu siitä, miten tehokkaasti yksittäisiä tapauksia hoidetaan. Komission CMDI- ehdotus on RVV:n näkemyksen mukaan askel oikeaan suuntaan, koska se lisää kriisinratkaisuviranomaisten liikkumavaraa ongelmatilanteessa ja siten osaltaan myös kriisinratkaisukehikon uskottavuutta.

Käsiteltävänä olevan ehdotuksen keskeisenä tavoitteena on laajentaa mahdollisuuksia talletussuojarahaston varojen käyttöön pankkien kriisinhallintatoimien yhteydessä. RVV näkee tämän tavoitteen perusteltuna tietyissä tapauksissa etenkin pienempien pankkien osalta. Vaikka pienemmillekin kriisinratkaisustrategialla varustetuille pankeille asetetaan vastaava MREL-vaade kuin suuremmille pankeille, osa pienemmistä pankeista täyttää tämän vaateensa pääasiassa omalla pääomalla. Tämä voi johtaa tilanteeseen, jossa kyseiset pankit ovat mahdollisesti käyttäneet omia varojaan tappioiden kattamiseen jo ennen kaatumista. Uskottava kriisienratkaisukehikko edellyttää sitä, että myös näitä tilanteita varten on olemassa rahoituslähde, josta kriisinratkaisu voidaan tarvittaessa rahoittaa ilman tarvetta alaskirjata talletussuojan enimmäismäärän ylittäviä talletuksia, kuten esimerkiksi yritysten maksuliiketileillä olevia varoja. Talletussuojarahaston käyttö talletusten alaskirjaamisen sijasta on tällaisessa tilanteessa luonteva tapa suojata tallettajia.

Kriisinratkaisukehikon uskottavuuden kannalta on myönteistä, että neuvotteluissa on pidetty kiinni siitä, että kaikki talletukset nostetaan parempaan velkahierarkialuokkaan suhteessa vakuudettomaan velkaan. Tämä käytännössä parantaisi sijoittajavastuun toteutettavuutta merkittävästi, koska pankkien vakuudettomat joukkolainat alaskirjattaisiin aina kokonaisuudessaan ennen mahdollista talletuksiin puuttumista tai talletussuojarahaston käyttöä. Myös sijoitusluonteisten talletusten eriyttäminen muista talletuksista tukee tätä kriisinratkaisukehikon tavoitetta. Yksi kriisinratkaisukehikon olemassaolon tarkoitus on varmistaa, että pankkien varainhankinnan kustannus heijastaa sijoituksen riskiä täysimääräisesti. Ehdotuksen myötä ollaan taas ottamassa askel tätä tavoitetta kohti.

Talletussuojarahaston varojen käyttöön kriisinratkaisussa vaikuttavat talletusten etuoikeusaseman lisäksi least cost testin laskennassa sovellettavat oletukset, sekä siltarahoituksen (bridge the cap) käytön edellytykset. Näitä kaikkia on muutettu Belgian kompromissiehdotuksessa. RVV on pyrkinyt tukemaan valtioneuvoston kannanmuodostusta asiantuntijanäkemyksellään ehdotuksen vaikutuksista, mutta ehdotettujen muutosten laajuuden ja neuvotteluiden nopean etenemisen vuoksi luotettavan arvion tekeminen on hyvin vaikeaa. Oletettavissa lisäksi on, että myös Euroopan parlamentin kanssa käytävissä neuvotteluissa

tulee esille merkittäviä muutoselementtejä. Ennen lopullisten kantojen muodostamista olisi tärkeää, että ehdotettujen muutosten vaikutukset on voitu arvioida riittävän huolellisesti.

Arvio kriisinratkaisun yleisestä edusta

RVV pitää tärkeänä, että nykyistä useamman pankin ongelmat ratkotaan kriisinratkaisumenettelyllä konkurssimenettelyn sijaan. Nykykäytäntö on johtanut siihen, että pankkien ongelmia on hoidettu järjestelyin, joita on rahoitettu julkisin varoin ja muiden talletuspankkien enemmän tai vähemmän vapaaehtoisin tukijärjestelyin. Kriisinhoitokehikon uskottavuuden kannalta on tärkeää, että ensisijaisesti sijoittajat kantavat vastuun pankin ongelmatilanteen ratkaisun rahoittamisesta. Lisäksi on tarkoituksenmukaista, että nykyistä useamman pankin osalta ongelmanratkaisu kriisitilanteessa suunnitellaan kriisinratkaisumenettelyn ja sen toteutettavuutta parantavan MREL- vaatimuksen varaan. Samalla on tärkeää varmistaa, että pankki poistaa jo normaaliaikana mahdollisia purettavuuden esteitä ongelmatilanteen hallitun läpiviennin varmistamiseksi. Mainitun ennakoitavan valmistelun seurauksena pankin varautuminen ongelmatilanteisiin paranee ja vähentää kaatumisen todennäköisyyttä.

RVV pitää tarkoituksenmukaisena, että arvio kriittisyydestä ja rahoitusvakausvaikutuksista tehdään alueellisella tasolla erityisesti isoissa jäsenmaissa. Tämä varmistaa sen, että euromääräisesti samankokoisia pankkeja kohdellaan yhdenvertaisesti esimerkiksi MREL-vaatimuksen määrittämisen osalta maasta riippumatta.

Neuvotteluissa esitetty kaksivaiheinen malli, jossa ensin tarkastellaan konkurssimenettelyn vaikutuksia kriisinratkaisutavoitteisiin ja vasta toisessa vaiheessa verrataan konkurssimenettelyn ja kriisinratkaisun vaikutuksia kriisinratkaisutavoitteisiin varmistaa sen, että maksukyvyttömyysmenettely olisi edelleen ensisijainen lähestymistapa pienempien pankkien ongelmatilanteissa. Tämä on RVV:n mielestä kannatettava lähestymistapa. Ehdotus siitä, että säädöksiin lisättäisiin ohjeistus siitä, että suuret laitokset olisivat lähtökohtaisesti kriisinratkaisustrategian pankkeja, jos ei niihin sovelleta yksinkertaistettuja velvoitteita, on RVV:n näkemyksen mukaan toissijainen asia, joka koskee lähinnä SRB:tä.

RVV yhtyy kirjelmässä esitettyyn arvioon siitä, ettei strategia ole muuttumassa kovin monen pankin osalta yleisen edun arvioon ehdotettujen muutosten myötä. Nykyään noin 70 vähemmän merkittävän laitoksen sijasta kriisinratkaisun toteuttamiseen varauduttaisiin jatkossa noin 100 laitoksen osalta.

Talletussuojarahaston varojen käyttö kriisinratkaisun rahoittamiseksi

Talletussuojarahaston varojen riittävyyden kannalta on hyvä asia, että varojen käytölle on neuvottelujen aikana palautettu rahaston tavoitetasoon kytketty katto. Komissio oli poistamassa 50 prosentin katon kokonaan. Nyt neuvotteluissa ollaan palauttamassa kattoa 50 tai 75 prosenttiin. RVV pitää katon asettamista perusteltuna.

Maksusaantijärjestys

RVV pitää velkojien maksunsaantijärjestyksen osalta kannatettavana, että puheenjohtajamaan kompromissiehdotuksessa kaikki talletukset olisivat paremmalla etusijalla kuin vakuudettomat velat. RVV pitää perusteltuna myös sitä, että korvattavien talletusten sekä luonnollisten henkilöiden ja pk-yritysten ei- korvattavien talletusten jälkeen jäljelle jäävät muut talletukset jakautuvat etusijajärjestykseen sen mukaan, ovatko ne sijoitustarkoituksessa tehtyjä talletuksia vai esimerkiksi yrityksen operatiivisen toiminnan kannalta tärkeitä lyhyen juoksuajan talletuksia

On todennäköisempää, että kriisinratkaisuviranomainen pitää jälkimmäisten talletusten jatkuvuutta kriittisenä asiakkaan ja reaalitalouden kannalta.

RVV kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että MREL kelpoisuuden edellytyksenä on talletuksilla alkuperäisen maturiteetin ohella muitakin vaatimuksia, joten pelkästään vähintään vuoden alkuperäisen maturiteetin olemassaolo ei takaa niiden MREL- kelpoisuutta.

Least cost test

Ehdotuksen mukaan laskelmissa otettaisiin jatkossa huomioon kaikki konkurssista aiheutuvat kustannukset, mukaan lukien epäsuorat kustannukset. Puheenjohtajamaan ehdotus siitä, että laskelmissa huomioitaisiin kustannukset myös talletussuojan tason ylittäville luonnollisten henkilöiden ja pk-yritysten talletuksille, tuo arvion lähelle sitä, mitä kriisinratkaisuviranomainen tekee arvioidessaan talletustoiminnon kriittisyyttä osana yleisen edun arviota. Yhteistyö kriisinratkaisuviranomaisten ja talletussuojarahaston välillä myös tässä asiassa olisi tärkeää. Yhteistyötä puoltaa myös se, että least cost testissä käytettävät arviot saatavista konkurssipesästä pitää perustua kriisinratkaisun pohjalta tehtävään arvonmääritykseen.

Lisäksi ehdotus yhdenmukaiseksi least cost -testiksi talletussuojarahaston kaikille vaihtoehtoisille käyttötavoille lisää yhtenäisyyttä talletussuojarahaston varojen käyttöön EU:ssa. Tämän varmistamiseksi on kuitenkin välttämätöntä, että laskentamenetelmistä säädetään EBA:n tarkentavilla standardeilla.

Siltarahoitus, joka mahdollistaa SRF:n varojen käytön mahdollistamiseksi

Olennaista on ehdotuksessa sallia talletussuojarahaston käyttäminen pankin poistumiseen markkinoilta tähtäävän välineen 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.

Puheenjohtajamaan johdolla käyttöedellytyksiä on tarkennettu ja se heijastaa nyt paremmin sitä, että kyseessä on erittäin poikkeuksellinen tilanne. Ensinäkin siltarahoitus olisi näillä näkymin käytettävissä ainoastaan kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten vastuulla olevien vähemmän merkittävien laitosten kriisinratkaisun yhteydessä (taseen koko alle 30 mrd. euroa). Näissä laitoksissa merkittävä osa varainhankinnasta on talletusten muodossa. Lisäksi käyttöedellytys olisi se, että ensisijainen strategia on jo kahden kriisinratkaisusuunnittelusyklin aikana ollut kriisinratkaisu eikä maksukyvyttömyysmenettely, sekä se, että laitos on täyttänyt sille asetetun MREL-vaateen ainakin kerran. Välillisesti tämä tarkoittaa myös sitä, että kriisinratkaisuviranmainen yhdessä pankin kanssa on ehtinyt arvioida sitä, missä määrin pankissa on purettavuuden esteitä ja edistää työtä niiden poistamiseksi. RVV pitää tätä kannatettavana lisäkannustimena kriisinhoitokyvyn varmistamiseksi. Edelleen siltarahoituksen edellytykseksi on tarkennettu se, että välineen käytön tulisi johtaa pankin poistumiseen markkinoilta.

Kirjelmän mukaan puheenjohtajamaan kompromissiehdotuksessa esitettäneen, että kaikki kriisinratkaisuviranomaisen arvioimat rahoitusinstrumentit, jotka voitaisiin laskea mukaan tappionsietopuskurivaatimuksen täyttämiseen, olisi tullut alaskirjata ennen kuin siltarahoitusvälinettä voitaisiin soveltaa. RVV toteaa, että mainitussa muodossaan ehdotus rajaisi alaskirjauksen ulkopuolelle merkittävän määrän bail in -välineen piirissä olevia velkoja, sillä niiden joukko on merkittävästi MREL- kelpoisia velkoja laajempi. Kyse olisi siten periaatteellisesti merkittävästä muutoksesta, jonka tarkoituksenmukaisuutta suhteessa kriisinratkaisukehikon tavoitteisiin on tarpeen arvioida vielä jatkoneuvotteluissa.

Pankkeihin sovellettava riittävän tiukka MREL-vaatimus varmistaa käytännössä sen, että siltarahoituksen yhteydessä toteutettava 6,5 % alaskirjaus suhteessa omiin varoihin ja velkoihin olisi mahdollista toteuttaa. Kyseistä 6,5 % vähimmäisvaatimusta ei tule tulkita pankkiin sovellettavien varsinaisten MREL- vaatimusten korvaavaksi uudeksi MREL- minimitasoksi, koska muissa MREL- vaatimusta koskevissa artikloissa edelleen edellytetään pankeilta tietyin edellytyksin 8 %:n oletustasoa. Tätä silmällä puheenjohtamaan ehdotus 6,5 %:n vaatimuksen sisällyttämisestä myös MREL- vaatimuksen vähimmäislattiaksi voi johtaa virheellisiin tulkintoihin minimitappiopuskurivaatimuksista.

RVV:n näkemyksen mukaan siltarahoituksen käyttö olisi toteutettavissa erittäin poikkeuksellisessa tilanteessa, minkä vuoksi voi olla haastavaa etukäteen määrittää ne pankin ominaispiirteet, jotka lisäävät tai pienentävät siltarahoituksen käytön todennäköisyyttä. Siten tämä sisällyttäminen talletussuojamaksulaskentaan voi RVV:n näkemyksen mukaan olla haastavaa. Talletussuojamaksujen laskennassa tulisi RVV:n näkemyksen mukaan käyttää sellaisia perusteita, jotka voidaan perustella selkeästi talletussuojamaksuvelvollisille talletussuojamaksuja koskevissa päätöksissä. Siltarahoituksen käytön todennäköisyyden käyttäminen talletussuojamaksujen perusteena voisi tehdä maksujen perustelut monimutkaisemmiksi ja läpinäkymättömämmiksi.

MREL vaatimus

Riittävän MREL- vaatimuksen asettaminen on edelleen ensisijainen keino varmistaa laitoksen tappionkantokyky kriisitilanteessa. Ehdotuksen myötä pääomavaadetta korkeampi MREL-vaade asetettaisiin jatkossa useammalle laitokselle, koska kriisinratkaisukynnys alenee. On myös huomioitava, ettei 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.

MREL- vaatimuksen kalibroinnissa on puhuttu mahdollisuudesta huomioida pankin mahdollisuus laskea liikkeelle velkainstrumentteja markkinoille. RVV:n näkemyksen mukaan tämä on asia, jota kuuluu käsitellä purettavuuden poistamiseen tarkoitetussa menettelyssä, eikä sisällyttää MREL-vaatimuksen kalibroimiseen.

RVV yhtyy kirjelmässä todettuun kantaan, jonka mukaan valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti suurimpien pankkien tappionsietopuskurivaatimusten alentamiseen. RVV ei näe tarkoituksenmukaisena, että merkittävimmille pankeille voitaisiin asettaa MREL-vaade edes 5 prosentin suuruisella alennuksella, vaikka kriisinratkaisussa varauduttaisiinkin osittaiseen liiketoiminnan myyntiin. Näiden suurimpien pankkien kriisinratkaisun rahoittamisen varmistamiseksi pitää varmistaa, että sijoittajavastuu voidaan toteuttaa täysimääräisesti.

Poikkeuksellinen julkinen tuki

RVV kannattaa puheenjohtajamaan ehdottamia täsmennettyjä kriteerejä pankeille myönnettävästä poikkeuksellisesta julkisesta tuesta. Erityisesti ehdotus pankkivalvojan tai Euroopan pankkiviranomaisen suorittamasta pankin omaisuuden laadun arvioinnista tuen edellytyksenä on perusteltua.

RVV pitää kuitenkin erittäin ongelmallisena, jos komission ehdotuksen mukaisesti mukaan julkista tukea voitaisiin myöntää jäsenvaltiossa olevan vakavan häiriön korjaamiseksi *tai* rahoitusvakauden turvaamiseksi. Tämä mahdollistaisi poikkeuksellisen julkisen tuen myöntämisen jatkossa SEUT 107(3) artiklan myös c-kohdan tarkoittamissa tilanteissa.

Nykyisen pankkien valtiontukea koskevan tiedonannon perustana on ollut säännöksen b alakohta, joka koskee tukea jäsenvaltiossa olevan vakavan häiriötilanteen poistamiseksi ja jonka tämän vuoksi tulisi luonteeltaan olla poikkeuksellinen ja tilapäinen. Esitetty muutos mahdollistaisi näin ollen komission pankkien valtiontukea koskevan tiedonannon perustamisen yleisimmin käytettyyn valtiontuen perusteeseen ja sen antamisen pysyvästi. RVV:n näkemyksen mukaan yleisesti rahoitusvakauden turvaamiseen liittyvän näkökohdat tulevat huomioiduksi nimenomaan kriisinratkaisumenettelyjä soveltamalla ja eikä poikkeuksellisen julkisen tuen tulisi olla normaalioloissa mahdollinen vaihtoehto kriisinratkaisumenettelylle. Mahdollisuus julkisen tuen myöntämiseen pitäisi rajoittaa poikkeuksellisiin ja laajamittaisiin kriisiolosuhteisiin.

RVV:n näkemyksen mukaan osana tasapainoista kompromissia tulisi edellyttää, että samalla kun talletussuojavarojen käyttöalaa ollaan merkittävästi laajentamassa, tulisi mahdollisuuksia julkisen pankkituen myöntämiseen merkittävästi rajoittaa. RVV:n käsityksen mukaan tämä vastaa myös jäsenvaltioiden yksimielisesti euroryhmän laajennetussa kokoonpanossa hyväksymää etenemistapaa.

Jaakko Weuro
ylijohtaja

Harri Hämäläinen
kriisinratkaisuasiantuntija