Rahoitusvakaus- ja tilasto-osasto

Annika Sippola

Lausunto

28.5.2024
SP/FIVA-EI RAJOITETTU

Julkinen

Talousvaliokunta

Asiantuntijalausuntopyyntönne UJ 12/2024 vp

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

Kiitän mahdollisuudesta lausua valtioneuvoston jatkokirjelmästä, joka käsittelee neuvoston puheenjohtajamaa Belgian kompromissiehdotusta komission ehdotukseen 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 suojaa nykyisen kehikon toimintaa tehostamalla. Uudistuksilla pyritään helpottamaan erityisesti pienten ja keskisuurten pankkien kriisinratkaisua sekä vähentämään kannustimia kansallisten maksukyvyttömyysmenettelyjen ja mahdollisesti niiden yhteydessä tapahtuvan julkisen tuen käyttöön. Kaikki nämä tavoitteet ovat hyödyllisiä, ja neuvoston puheenjohtajamaan esittämät toimenpiteet niiden saavuttamiseksi ovat lähtökohtaisesti kannatettavia.

Kriisinratkaisumenettelyjen käytön laajentaminen aiempaa suurempaan joukkoon pankkeja maksukyvyttömyysmenettelyn sijasta on lähtökohtaisesti myönteinen asia. Euroalueen pankkisektori on hyvin heterogeeninen, mikä vaatii erilaisia tapoja hoitaa pankkien ongelmatilanteet. Lisäksi maksukyvyttömyysmenettely on harvoin yhteiskunnan kannalta optimaalisin ratkaisu. Näin ollen neuvoston puheenjohtajan ehdotukset, mm. kriteereiden laajentaminen ”alueellisen merkittävyyden” kriteerillä, ovat kannatettavia. Myös komission aiempaan ehdotukseen tehty muutosehdotus siitä, että nykytilaa vastaavasti oletuksena säilyisi, että pankin

kaatuminen lähtökohtaisesti hoidettaisiin kansallisessa maksukyvyttömyysmenettelyssä, voidaan hyväksyä.

Julkisten varojen käytön ehkäiseminen pankkien ongelmien ratkaisussa on kriisinratkaisukehikon lähtökohta. Siksi on ymmärrettävää, että joissain tilanteissa voisi olla tarpeen ja hyödyllistä viimesijaisena keinona käyttää pankin kriisinratkaisumenettelyn tai maksukyvyttömyysmenettelyn yhteydessä toimialalta etukäteen kerättyjä talletussuojarahaston varoja myös muihin tarkoituksiin kuin talletusten korvaamiseen. Komission alkuperäisessä ehdotuksessa näin oli tarkoitus 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. Neuvoston puheenjohtajan ehdotuksessa tällaiselle komission ehdottamalle talletussuojarahaston käytölle asetettaisiin lisärajoituksia liittyen mm. pankin kokoon ja tappionsietopuskurivaatimuksen täyttämiseen sekä talletussuojarahastolle aiheutuviin kustannuksiin. Esimerkiksi, toisin kuin komission ehdotuksessa, neuvoston puheenjohtajan ehdotuksessa rajoitettaisiin määrää, kuinka paljon talletussuojarahaston varoja voitaisiin sijoittajavastuun sijasta käyttää kriisihetkellä tappioiden kattamiseen. Tämä on kannatettavaa.

Jo edellisessä lausunnossamme muistutimme, että talletussuojarahaston varojen käyttäminen muuhun tarkoituksen kuin talletussuojan alaisten talletusten maksuun voi lisätä moraalikadon ongelmaa ja heikentää sijoittajavastuuperiaatteen toteutumista. Tästä näkökulmasta ehdotus lisärajoituksineen on mennyt parempaan suuntaan komission aiempaan ehdotukseen verrattuna. Mikäli talletussuojavaroja olisi mahdollista käyttää puuttuvan MREL-velan korvaamiseen, tulisi ehtona tuen saannille olla, että talletussuojavaroista 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.

Toisin kuin komission alkuperäisessä ehdotuksessa, jossa kaikki talletettajat asetettaisiin samalle etusijalle velkojien maksunsaantijärjestyksessä, neuvoston puheenjohtajan kompromissiehdotuksessa kaikki talletukset

asetettaisiin velkojien maksunsaantijärjestyksessä paremmalle etusijalle kuin vakuudettomat velat, ja talletusten etusijajärjestys olisi nelitasoinen siten, että suojatut talletukset ja talletussuojarahaston takautumissaatava konkurssipesältä säilyisivät parhaimmalla etusijalla. Luonnollisten henkilöiden ja pk-yritysten talletusten etusijajärjestys säilyisi nykyisellään toiseksi parhaimmalla etusijalla ja kolmannella ja neljännellä etusijalla olisivat muut talletukset sen mukaan, ovatko ne luettavissa maturiteettinsa perusteella mukaan MREL-kelpoisiin talletuksiin (eli onko jäljellä oleva juoksuaika alle vai yli 1 vuosi).

Kyseiset muutokset maksunsaantijärjestykseen, erityisesti vakuudettomien velkojen siirtäminen omalle etusijalleen ja erilleen talletuksista, helpottavat kriisinratkaisun toteuttamista. On kuitenkin huomioitava, että vakuudettomien velkojen etusijaa koskeva muutos voi aiheuttaa sivuvaikutuksia sijoittajien, yritysten ja luottoluokituslaitosten käyttäytymiseen samoin kuin pankkien halukkuuteen laskea liikkeeseen alisteista velkaa, minkä vuoksi mahdollisia sivuvaikutuksia on tutkittava tarkemmin. Puheenjohtajamaan kompromissiehdotus eroaa vähemmän nykytilanteesta ja aiheuttaa vähemmän merkittäviä muutoksia, minkä vuoksi se on kannatettava.

Neuvoston puheenjohtajan ehdotuksessa velkojien maksunsaantijärjestys säilyisi miltei ennallaan, minkä vuoksi talletussuojavarojen käyttöä rajoittavaan pienimmän kustannuksen testiin (Least Cost Test) tarvitsisi tehdä komission aiempaan ehdotukseen verrattuna enemmän muutoksia. Neuvoston puheenjohtajan ehdotuksessa least cost -testiin sisällytettäisiin laskennallinen kerroin, jolla painotettaisiin talletussuojarahaston arvioitua takaisinsaantiosuutta konkurssipesästä, sekä huomioitaisiin epäsuorina kustannuksina luonnollisten henkilöiden ja pk-yritysten talletussuojan tason ylittäville talletuksille aiheutuneet tappiot maksukyvyttömyysmenettelyssä. Ilman muutoksia laskentamenetelmä arvioisi useimmiten, että on taloudellisesti kannattavampaa maksaa talletussuojakorvaukset kuin käyttää rahastoa kriisinratkaisutoimenpiteisiin, eikä kriisinratkaisutoimenpiteiden käytön laajentaminen olisi silloin mahdollista. Siten ehdotetut muutokset least cost -testiin ovat perusteltuja. On lisäksi tärkeää, että least cost -testi harmonisoidaan ja että se säilytetään ehdottomana rajoitteena talletussuojavarojen käytölle kriisinratkaisun, vaihtoehtoisten toimien sekä pankin kaatumista ehkäisevien toimien yhteydessä.