VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

U-jatkokirje UJ 12/2024 vp komission ehdotuksesta kriisinratkaisu- ja talletussuojasääntelyn uudelleentarkastelemiseksi

NINA SANTAHARJU, NEUVOTTELEVA VIRKAMIES
MATTI SILLANMÄKI, NEUVOTTELEVA VIRKAMIES
VALTIOVARAINVALIOKUNTA
31.5.2024

Sisältö

- Kompromissiehdotusluonnokset ja päivitetyt kannat
- Neuvottelutilanne
- Liitteet (ehdotusluonnokset tarkemmin)

Komission ehdotuspaketti 18.4.2023

- Elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivi, BRRD, COM(2023) 227 final
- EU:n kriisinratkaisuasetus, SRMR, COM(2023) 226 final
- Talletussuojadirektiivi, DGSD, COM(2023) 228 final

- (Daisy Chains –vähennysjärjestelmä)
  - Sovittu, täytäntöönpantava 13.11.2024 mennessä

Säädösehdotusten tavoitteet

- Ehdotuspaketin tavoitteena:
  - useampi pankki tulisi kriisinratkaisumenettelyn soveltamisalaan
  - Kansallisten talletussuojarahastojen käyttöä - erityisesti pankkien kriisinratkaisussa-helpotettaisiin
  - Pienten ja keskisuurten pankkien kriisinratkaisua edistettäisiin

- Valtiovarainvaliokunnan osalta keskeistä:
  - Talletussuojarahastojen käytön laajentaminen
    - Rahoitusvakausviraston ylläpitää talousarvion ulkopuolista talletussuojarahastoa
  - Pankeille mahdollisesti annettavaa julkista tukea koskevat säännöt

Suomen kanta

- U 21/2023 vp
- Tarve täydentää joiltain osin kantaa
- U-jatkokirjeluonnos jaostossa lausuttavana 7.-12.5
- EU-minva 17.5

Kompromissiehdotukset direktiivi- ja asetusmuutoksista

Talletussuojarahastojen laajempi käyttö – Least cost test

- Säädösmuutokset tähtäävät, että kansallisista talletussuojarahastoista voitaisiin käyttää määrällisesti enemmän varoja pankin ennakollisen tukemisen (ei mahdollista Suomessa), maksukyvyttömyysmenettelyssä tehtävän talletuskannan siirron tai kriisinratkaisutoimien rahoittamisessa
- Talletussuojarahaston varojen käyttöä avattaisiin ns. Least cost test –laskentamenetelmään tehtävien muutosten avulla, velkojien maksunsaantijärjestykseen tehtävien muutosten sijaan
- Least cost test – laskentamenetelmä määrittää sen enimmäiseuromäärän, mitä talletussuojarahastosta voidaan käyttää yllä mainittujen toimien rahoittamisessa
- Laskennassa verrataan talletussuojakorvausten maksamisesta aiheutuvia kustannuksia maksukyvyttöyysmenettelyssä em. toimien aiheuttamiin rahaston kustannuksiin
- Harmonisoitu Least cost test kaikkiin talletussuojarahaston käyttötilanteisiin
    - Talletussuojakorvausten maksamisen laskelmaan lisättäisiin laskennallinen kerroin (85%), jolla talletussuojakorvausten maksamisen osuus saataisiin näyttämään kalliimmalta
    - Laskennassa huomioitaisiin suorien kustannusten lisäksi epäsuorat kustannukset
    - Laskennassa huomioitaisiin suojaamattomien talletusten arvioidut tappiot maksukyvyttömyysmenettelyssä

➔ **talletussuojarahastoa voitaisiin helpommin/enemmän** käyttää muihin toimiin kuin talletussuojakorvausten maksamiseen.

- Ei arviota vaikutuksista

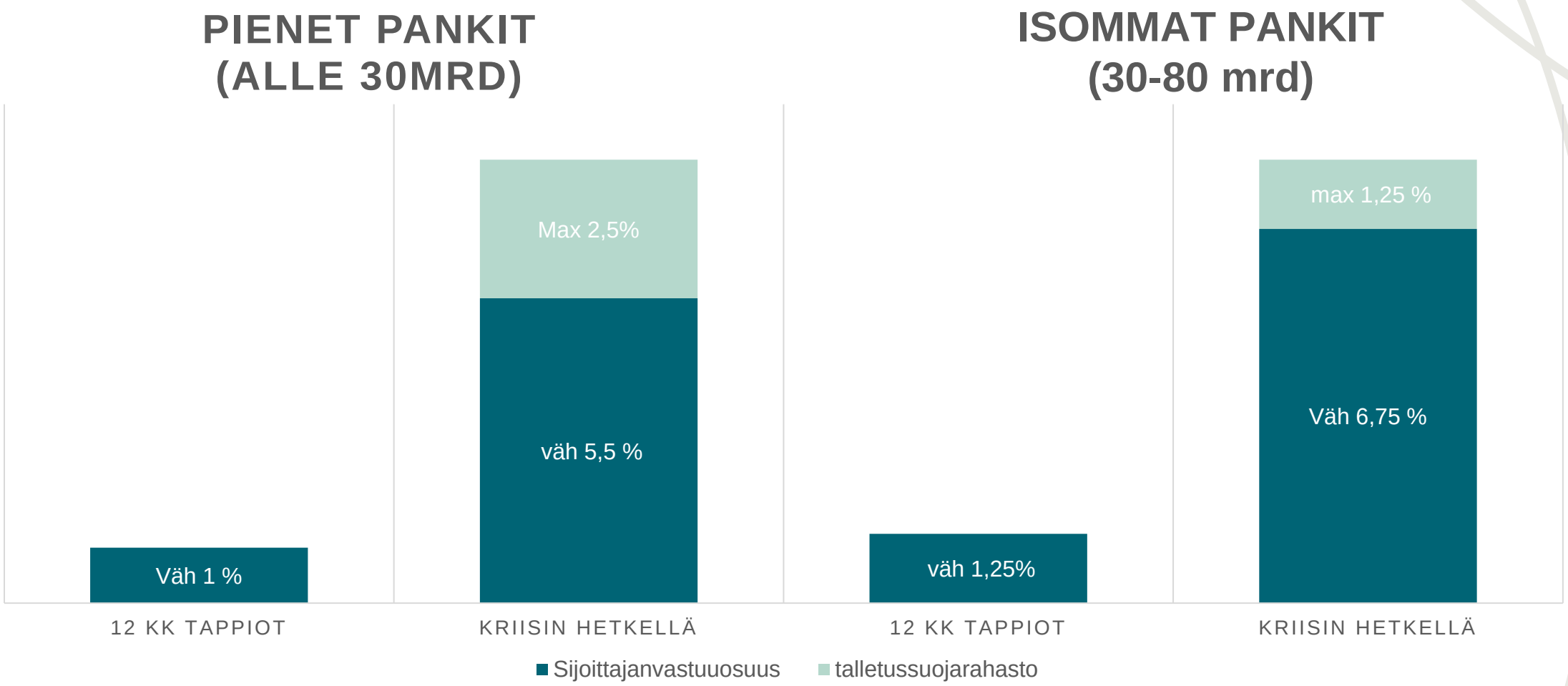
Kanta – talletussuojarahaston käyttö

- kannatetaan harmonisoidun laskentamenetelmän (Least cost test) luomista kaikkiin talletussuojarahaston käyttötilanteisiin
- Laskentamenetelmän tulisi olla mahdollisimman selkeä ja rajattu
- Talletussuojarahaston varojen käytön laajentamisessa huomioitava maksurasitus pankkisektorille.

Talletussuojarahaston uusi käyttötapa (”Bridge the gap”)

- EU:n yhteisen kriisinratkaisurahaston käytön edellytyksenä on, että omistajat /sijoittajat kattavat vähintään 8% tappioita (säilyy ennallaan)
- **Tämän osuuden täyttämisessä voitaisiin kuitenkin ehdotuksen mukaan käyttää talletussuojarahaston varoja**
- Vain, jos pankin kriisinratkaisustrategiana on liiketoiminnan myynti tai siltapankki yksin tai yhdessä muun kriisinratkaisuvälineen kanssa
- **Neuvottelujen aikana ehdotukseen on lisätty useita lisäedellytyksiä ja rajoituksia (ks. Liite)**

8% vaatimuksen täyttäminen



Sijoittajanvastuu (8%)

- Säilyisi edelleen muuttumattomana bail-in –strategian pankkien osalta
- Säilyisi muuttumattomana yli 80 mrd siirtostrategian pankkien osalta
- Alenisi tiukoin edellytyksin alle 30 mrd siirtostrategian pankeille
  - Tällöinkin sijoittajanvastuuosuus väh 5,5% / 12 kk aikana yht. väh 6,5 %
- Alenisi vielä tiukemmin rajoituksin 30-80mrd siirtostrategian pankeille
  - Tällöinkin sijoittajanvastuuosuus väh 6,75% / 12kk aikana yht. väh. 8%
- Säilyisi muuttumattomana siirtostrategian pankeille, jotka eivät täyttäisi Bridge the gapin edellytyksiä

Bridge the gap - kanta

- Talletussuojarahastojen varojen käyttäminen kriisinratkaisuun nykyistä laajemmin voisi olla **poikkeuksellisessa tilanteessa, tiukkojen ennalta asetettujen edellytysten täyttyessä ja sijoittajanvastuun riittävästi toteutuessa** voisi olla perusteltua, jos ennalta suunniteltua pankin kaatumisesta syntyvien rahoitusvakausriskien välttämiseksi tarvittavaa kriisinratkaisumenettelyä ei ole muuten mahdollista toteuttaa
- Talletussuojarahaston käytölle tulisi olla **riittävät määrälliset rajoitukset**
- Korostetaan, että sijoittajanvastuun ja uskottavan talletussuojan tulee säilyä kriisinratkaisusääntelyn perustana.

”Bridge the gap” vs. SRF-sopimus

- EU:n yhteistä kriisinratkaisurahastoa (SRF) kartutetaan vakausmaksuilla, joiden siirtoa jäsenvaltioista rahastoon koskee 1.1.2016 voimaan tullut jäsenvaltioiden välinen sopimus (SoPs 88/2015)
- Sopimuksessa sovitaan tietyistä kriisinratkaisun lainsäädäntökehyksen pysyvistä elementeistä, joita ei tulisi muuttaa. Näitä ovat mm. kriisinratkaisuasetuksen ja -direktiivin säännökset bail-in välineestä ja sitä koskevista rajoista (8% tappionkattamisosuus).
- Mahdollinen ristiriita bridge the gap –välineen ja pysyviksi sovittujen elementtien välillä?
  - Toisaalta itse bail-in välineeseen tai 8% kriteeriin ei suoraan kosketa
  - Talletussuojarahastoa voidaan nykyisinkin käyttää kriisinratkaisussa
- Riidat sopimuksen määräyksen tulkinnoista mahdollista viedä EU-tuomioistuimeen

SRF sopimus - Kanta

- Kiinnitetään huomio SRF–sopimuksessa sovittuihin kriisinratkaisun pysyviin elementteihin
- Kriisinratkaisusääntelyn muutosten tulisi olla yhteensopivia SRF-sopimuksessa sovittujen kriisinratkaisulainsäädäntökehyksen pysyvien elementtien kanssa.
- Asiaan muodostetaan kanta, kun lainsäädäntömuutosten kokonaisuus neuvoston ja Euroopan parlamentin välisten neuvottelujen perusteella on tiedossa.

Julkinen pankkituki

- Mahdollista poikkeustilanteessa
- Jäsenvaltio-optio
- Nykytilaan verrattuna selkeämmät ja tiukemmat prosessit, mutta laajempi soveltamisala
  - Jäsenvaltion taloudessa olevan vakavan häiriön korjaamiseksi **tai** (nykyisin ”ja”) rahoitusvakauden säilyttämiseksi

  -> Pankkien valtiontukea koskeva komission tiedonanto mahdollista antaa uudella perusteella
- Kompromissiehdotuksessa kriteerejä ja rajoja osin löysennetty komission ehdotukseen verrattuna
- Ei tarve täydentää kantaa tältä osin

Pankkiunionin syventämisen seuraavat askeleet?

- Yhteistä talletussuojajärjestelmää (European Deposit Insurance Scheme – EDIS) ei ole käsitelty neuvottelujen aikana neuvoston työryhmässä
- EP ECON –valiokunnan mietintö asiasta valmistunut, edellyttää vielä äänestystä syksyllä ECONissa ja parlamentin täysistunnossa
- Kanta:
  - Kiinnitetään huomiota aiemmin jäsenvaltioiden kesken saavutettuun yhteisymmärrykseen pankkiunionin syventämisen etenemisvaiheista ja pidetään keskeisenä 6/2022 annettua euroryhmän lausuntoa asiasta
    - ” Subsequently, we will review the state of the Banking Union and **identify in a consensual manner possible further measures** with regard to the other outstanding elements to strengthen and complete the Banking Union.”
  - EJ 5/2022 mukaisesti Suomi arvioi talletussuojavarojen käyttöalaa koskevien lainsäädäntömuutosten tarkoituksenmukaisuutta yhteisen talletussuojajärjestelmän kannalta sen jälkeen, kun kriisinratkaisu- ja talletussuojalainsäädännön mahdolliset muutokset on käsitelty EU:ssa tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Neuvottelutilanne

Neuvottelutilanne

- Näkemykset aiemmin jakautuneet perinteisen jaon etelä-pohjoinen mukaan
- Jäsenvaltiot ”kompromissimoodissa”, neuvottelutulos näyttää todennäköiseltä
- Talletussuojarahastojen varojen käytön helpottamiselle jollain tavoin vaikuttaisi olevan tukea
  - Mieluummin muutetaan least cost testiä kuin velkojien maksunsaantijärjestystä
- Laajalti nähdään, että 8% tappionkattamisosuuden täyttämisessä voi kriisitilanteessa olla vaje ja bridge the gap –välineelle voisi olla tarve. Keskustelut keskittyneet siihen, millaiset rajat ja edellytykset välineen käytölle tulisi olla.
- Suomi osana pienryhmäneuvotteluja; tiivis yhteistyö like minded –jäsenvaltioiden kanssa
- Belgia pyrkii saavuttamaan neuvoston yleisnäkemyksen kaudellansa, tavoitteena coreper 19.6.
- Euroopan parlamentin kanta valmistunut. Trilogit käynnistyvät aikaisintaan syksyllä.

Yhteenveto kompromissiluonnoksesta

- Kriisinratkaisun soveltamisala laajenisi, mutta ei merkittävästi
  - Maksukyvyttömyysmenettely säilyisi oletusarvoisena menettelynä kaatuvan pankin hoitamiseen
- Tappionsietopuskureiden alentamisen osalta nykytila säilyisi
- Velkojien maksunsaantijärjestys Suomen kannan mukainen
- Sen vastapainona talletussuojarahaston varojen käytön laajentaminen toteutettaisiin laskentamenetelmän (least cost test) muutoksilla
- Talletussuojarahastoa voitaisiin käyttää sijoittajanvastuu osuuden täyttämiseen tietyissä rajatuissa tapauksissa
  - Sijoittajanvastuu käytännössä näissä tapauksissa laskisi, mutta edelleen sijoittajat vastaisivat suurimmasta osasta tappioista.
  - Huomattavasti tiukempia rajoituksia sille, minkä kokoisille pankeille ja missä tilanteessa talletussuojarahastoa voitaisiin käyttää sijoittajanvastuun täyttämiseen ja kuinka paljon. Tiukempia rajoituksia yhteisen kriisinratkaisurahaston käytölle.

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Kiitos!

NINA SANTAHARJU, NEUVOTTELEVA VIRKAMIES
MATTI SILLANMÄKI, NEUVOTTELEVA VIRKAMIES
ETUNIMI.SUKUNIMI@GOV.FI
VM.FI | @VMUUTISET

Liitteet

(neuvotteluissa tulleet uudet elementit sinisellä)

”Bridge the gap” – uusia rajoituksia

- Pääsääntöisesti käytettävissä vain LSI-pankeille (tase alle 30 mrd)
- Pankin on tullut täyttää tappionsietopuskurivaatimuksensa vähintään kerran
  - eli ei käytettävissä 3 vuoden siirtymäaikana, jos pankki vaihtuu konkurssistrategiasta kriisinratkaisustrategiaan, poikkeuksena systeeminen kriisi
- Pankki ei ole saanut rikkoa tappionsietopuskurivaatimustaan 8-36 kk aikana ennen kaatumista
- Pankin on tullut olla kriisinratkaisustrategian pankki vähintään 2v ennen kriisinratkaisuhetkeä
  - Ei viime hetken muutosta konkurssistrategian pankista kriisinratkaisustrategian pankiksi
- Kaikki MREL-kelpoiset instrumentit on tullut alaskirjata ennen Bridge the gap-välineen käyttöä
  - Kriisinratkaisuviranomainen voisi jättää harkinnanvaraisesti alaskirjauksen ulkopuolelle enintään 2,5% veloista
- Kriisiä edeltävän 2 vuoden aikana pankin sen johdolle maksamat muuttuvat palkkiot ja harkinnanvaraiset eläke-etuudet voitaisiin periä takaisin
- Talletussuojaviranomainen voisi huomioida todennäköisyyden bridge the gap –välineen käyttöön pankin talletussuojamaksujen riskikertoimissa
- Ero pankkiunionin ja ei-pankkiunionin välillä

”Bridge the gap” – Pienet pankit (alle 30 mrd) pankkiunionissa

- Omistajien /sijoittajien tulee vastata kriisihetkellä vähintään 5,5% tappionkattamisosuudesta
- talletussuojarahaston osuus enintään 2,5%
- Lisäksi omistajien/sijoittajien olisi tullut kattaa tappioita edeltävän 12 kk aikana yhteensä vähintään 6,5% (eli 1% kriisinratkaisun hetkellä vaadittavan em. 5,5 % lisäksi)

-> Vasta näiden (ja edellisen kalvon) vaatimusten täyttymisen jälkeen EU:n yhteistä kriisinratkaisurahastoa voitaisiin käyttää pankin kriisinratkaisussa

- EU:n kriisinratkaisurahastoa voitaisiin käyttää *yhteensä* enintään 17,5 % rahaston tavoitetasosta kolmen vuoden aikana
- Jos tarve ylittää, komissio tekisi raportin ja tarvittaessa lainsäädäntömuutoksen

”Bridge the gap” – Suuret pankit pankkiunionissa

- Myös suurempien pankkien (30-80mrd) osalta Bridge the gap olisi mahdollinen poikkeustilanteessa
  - rahoitusvakauden turvaamiseksi ja rahoitusjärjestelmään kohdistuvien haitallisten vaikutusten estämiseksi
  - Pankin on oltava talletuksiin keskittynyt (yli 65% talletuksia)
- Omistajien/sijoittajien on tullut vastata kriisihetkellä vähintään 6,75% tappionkattamisosuudesta
- talletussuojarahaston osuus enintään 1,25%
- Lisäksi omistajien/sijoittajien olisi tullut kattaa tappioita edeltävän 12 kk aikana yhteensä vähintään 8 % (eli 1,25 % kriisin hetkellä vaaditun em. 6,75%:n lisäksi)
- Pankilla on tullut olla vähintään 8 % tappionsietopuskurivaatimukseen mukaan luettavia instrumentteja kaatumista edeltävän 12 kk aikana
- EU:n kriisinratkaisuneuvoston johtokunnan jäsenistä 5/6 tulee puoltaa välineen käyttöä isompaan pankkiin
  - Johtokunnan ja kansallisen kriisinratkaisuviranomaisen annettava raportti 3kk kriisin jälkeen siitä, miksi poikkeussäännöstä isojen pankkien osalta oli tarpeen soveltaa ja miksi sitä ei voitu välttää muilla toimilla suunnitteluvaiheessa
- Isojen pankkien poikkeussäännös olisi voimassa 10 vuotta. Komissio arvioi 7 vuoden jälkeen Bridge the gap –välineen vaikutusta ja isojen pankkien poikkeussäännön tarvetta ja antaa tarvittaessa lainsäädäntömuutosehdotuksen

Bridge the gap – talletussuojarahasto

- Talletussuojarahaston varojen käytön määrää rajoittaisivat:
  - Siirrettävien varojen ja siirrettävien talletusten erotus (+ pääomaneutraliteetin varmistava osuus)
  - Rahastoa voisi käyttää enintään 2,5 / 1,25 % tappionkattamisosuudesta (8%) ja vain sen saavuttamiseksi tarvittava määrä
  - laajennettu least cost test
  - Enintään 62,5 % talletussuojarahaston tavoitetason varoista
    - Mahdollisuus ylittää se systeemikriisissä tai jotta koko least cost testin mukainen summa tulisi käytetyksi

Talletussuojarahaston ja EU:n kriisinratkaisurahaston välisten kustannusten jako kriisinratkaisussa

- Poikkeuksellisissa tilanteissa EU:n kriisinratkaisuviranomainen voisi hakea lisärahoitusta talletussuojarahastolta sen jälkeen, kun kriisinratkaisurahastoa olisi käytetty 5% ja kaikki talletuksia alemmat erät olisi alaskirjattu
  - Tällä hetkellä EU:n kriisinratkaisurahasto voisi hakea vastaavilla kriteereillä rahoitusta vaihtoehtoisista lähteistä.
- Talletussuojarahaston korvauksen määrää rajoittaisi laajennettu Least cost test
- Jos tämänkin jälkeen tarvittaisiin lisärahoitusta, kriisinratkaisurahasto voisi hakea rahoitusta vaihtoehtoisista rahoituslähteistä tai käyttää kriisinratkaisurahastossa vielä jäljellä olevia ennakkoon kerättyjä varoja
- Kriisinratkaisun kustannukset olisivat enemmän kansallisten talletussuojarahastojen harteilla, vähemmän yhteisen kriisinratkaisurahaston

Kustannusten jako kriisinratkaisussa



Liitteet
Ehdotuspaketin muut elementit

Yleisen edun laajentaminen

- Yleinen etu = tarve varmistaa pankin kriittisten toimintojen jatkuvuus, tallettajien suojaaminen, julkisten varojen suojaaminen tai rahoitusvakaudelle haitallisten vaikutusten välttäminen
- Yleinen etu on edellytys, jotta pankki voidaan asettaa kriisinratkaisumenettelyyn
- Arviossa huomioitaisiin kriittisten toimintojen keskeytymisen tai reaalitalouden tai rahoitusvakauden häiriöiden vaikutus myös **alueellisella tasolla** kansallisen tason lisäksi
- Maksukyvyttömyysmenettely säilyisi oletusarvoisena menettelynä
- EU:n kriisinratkaisuneuvoston pankeille oletus, että yleisen edun vaatimus täyttyy. Pienimpien, yksinkertaistettuja vaatimuksia koskevien pankkien osalta oletus, että yleisen edun vaatimus ei täyty
- useampi pankki tulisi kriisinratkaisumenettelyn soveltamisalaan, kuitenkin rajatummin kuin KOM ehdotuksessa

Kriisinratkaisun soveltamisalan laajentaminen - Kanta

- Avoin alueellisen kriteerin lisäämiseen yleisen edun arvioon
- Ehdotuskokonaisuus huomioiden pidetään epätodennäköisenä riskiä, että suuri joukko alueellisesti huonokuntoisia pankkeja tulisi kriisinratkaisun soveltamisalaan

- Lisäksi vanhassa kannassa:
  - Kannatetaan kriisinratkaisun soveltamisalan laajentamista
  - Maksukyvyttömyysmenettelyn tulee kuitenkin säilyä tosiasiallisena vaihtoehtona
  - kriisinratkaisuvälineitä tulee olla mahdollista soveltaa kaiken kokoisiin pankkeihin, jos niiden asettaminen tavanomaiseen maksukyvyttömyysmenettelyyn ei ole mahdollista rahoitusvakauden, kriittisten toimintojen jatkuvuuden tai tallettajien aseman turvaamiseksi.
  - Uskottava talletussuoja ja mahdollisuus asettaa pankki maksukyvyttömyysmenettelyyn ovat tärkeä osa tehokasta pankkien kriisinhallintajärjestelmää.

Maksunsaantijärjestys

- Maksunsaantijärjestys määrittää mm. missä järjestyksessä eri velkojat kattavat tappioita
- KOM ehdotti, että kaikki tallettajat olisivat olleet samalla etusijalla. Tämä on kompromissiluonnoksesta poistettu.
- Suojattujen talletusten (100.000€) ja talletussuojarahaston takautumissaatavan parempi etuoikeus säilyisi
- Yksityisten henkilöiden ja pk-yritysten talletusten suoja säilyisi ennallaan Suomen kannan mukaisesti
- Suojaamattomien talletusten etusija jakautuisi sen mukaan, olisiko talletus laskettavissa mukaan tappionsietopuskurivaatimuksen täyttämiseen (maturiteetti yli vai alle 12kk)
- Kaikki talletukset olisivat paremmalla etusijalla kuin vakuudettomat velat
- -> maksunsaantijärjestyksen muutos ei avaisi talletussuojarahastosta käytettävissä olevien varojen määrää nykyiseen verrattuna, mutta helpottaisi velkojen alaskirjausta kriisinratkaisussa
- Ei tarvetta täydentää kantaa tältä osin

Maksunsaantijärjestys – kompromissiehdotus

- Suojatut talletukset (max 100.000 €)
- Talletussuojarahaston takautumissaatavat kaatuneen pankin konkurssipesältä

- Luonnollisten henkilöiden ja pk-yritysten yli 100.000 € talletukset

- Muiden kuin 2-kohdassa mainittujen tahojen yli 100.000 € talletukset, joiden maturiteetti **alle** 12kk
- Muut kuin suojaamattomat talletukset, joiden maturiteetti alle 12kk

- Muiden kuin 2-kohdassa mainittujen tahojen yli 100.000 € talletukset, joiden maturiteetti **yli** 12kk
- Muut kuin suojaamattomat talletukset, joiden maturiteetti yli 12kk

- Vakuudettomat velat

- Muut kuten nykyisin

Alempi tappionsietopuskurivaatimus siirtostrategian pankeille

- Komission ehdotus sisälsi mahdollisuuden alentaa pankkien tappionsietopuskurivaatimusta (MREL) tietyin edellytyksin, jos pankin kriisinratkaisustrategiana olisi ollut liiketoiminnan myynti tai siltapankki
- Neuvotteluissa esitettiin, että myös kaikista suurimpien pankkien osalta tappionsietopuskurivaatimusta tulisi voida alentaa
- Kompromissiluonnoksessa alentamista koskeva ehdotus on poistettu kokonaan

-> Nykytila säilyisi

Kanta – MREL-vaatimukset

- Korostetaan, että pankeilla tulisi olla riittävästi omia tappionsietopuskureita
- Uudelleenpääomittamisvaatimuksen alentaminen liiketoiminnan luovutusstrategian pankeille mahdollista vain edellyttäen, että kriisinratkaisusuunnitelman uskottavuus ja toteuttamiskelpoisuus toteutuisivat ja alentamiselle asetettaisiin enimmäismäärä
- Erittäin varauksellinen suurimpien pankkien tappionsietopuskurivaatimusten alentamiseen