30.5.2024
Salmi Olli

Finanssiala ry

UJ 12/2024 vp - U 21/2023 vp
Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien ja asetuksen muuttamiseksi pankkien kriisinratkaisu- ja talletussuojasääntelyn kehittämisestä

Finanssiala esittää valtioneuvoston kantaan olennaisia tarkennuksia

- Finanssiala ry (FA) esittää, että pääsääntönä tulee olla kaatuvaan pankkiin sijoittaneen täysi vastuu.

- FA:n mielestä on tärkeää, että Suomen voimassa olevan kannan mukaisesti todetaan edelleen, että

  ”…muutosten ei myöskään tule johtaa tilanteeseen, jossa käytännössä toimiakseen ja rahoituksen riittävyyden kannalta talletussuoja edellyttäisi yhteisvastuullista talletussuojajärjestelmää.”

- FA pitää välttämättömänä, että Suomi muutoinkin toistaa aiemman kantansa pankkien kriisinratkaisua ja talletussuojaa koskevaan komission ehdotukseen. U-jatkokirjelmässä esitettyä puheenjohtajamaan kompromissiehdotusta ajatellen Suomen kantaa olisi kuitenkin tärkeää tarkentaa seuraavalla tavalla sijoittajanvastuun toteuttamiseksi:

  - Talletussuojarahaston varoja voidaan käyttää vain kriisinratkaisujärjestelyjen käytännön toteuttamisen edistämiseen *täysimääräisesti takaisin maksettavin* varoin. Jos puheenjohtajamaan kompromissiesitys sitä edellyttää ja talletussuojavaroja käytetään kriisinratkaisussa rajatusti pankin pääomittamiseen, sen on tapahduttava vastiketta (sijoitusinstrumenttia) vastaan.
  - Talletussuojarahastoa ei voi käyttää kuin kerran saman pankin kriisinratkaisuun (ml. kriisinratkaisussa mahdollisesti perustettava uusi toimintokokonaisuus).
  - Ennen ”bridge to gap” -menettelyyn pääsyä pankin tulee saavuttaa täysi tappionsietopuskurivaatimus.
- Lisäksi Suomen voimassa olevan kannan mukaisesti on erittäin tärkeä pitää kompromissin ehdottomana edellytyksenä, että
  - talletussuojan piirissä olevien suojattujen talletusten joukkoa ei laajenneta nykyisestä
  - suojattujen tallettajien ja talletussuojarahaston ensisijainen ja jakamaton etusija konkurssipesän velkojana varmistetaan (niin kutsuttu superetusija)
  - määritetään selkeästi, että normaali maksukyvyttömyysmenettely on edelleen ensisijainen menettely kriisinratkaisuun nähden.

- Jatkovalmistelussa, mahdollisen kompromissin varalta, Suomen tulisi edellyttää, että

  - vähimmän kustannuksen testiin (Least-cost-test) mahdollisesti lisättävä uusi laskentakerroin ei saa olla määrältään mielivaltainen, vaan sille tulee

luoda yksiselitteiset ja täysin läpinäkyvät säännöt sitomalla se pankin taseesta laskettavissa olevaan lukuun.
- talletussuojarahastoa ei käytetä pankin tappioiden vastikkeettomaan kattamiseen, vaan mikäli kompromissi sitä aivan välttämättä vaatii, ainoastaan rajatusti pääomittamiseen. Pääomittaminen toteutetaan soveltamalla kriisinratkaisusääntelyn mukaista osuuden ”muuntamista” pääomainstrumenteiksi (”conversion”) elinkelpoisessa toimintokokonaisuudessa.
- suuryritysten suojaamattomien talletusten etusijaa ei tule parantaa suhteessa tavalliseen vakuudettomaan senior-velkaan.
- pääsääntönä tulee olla, että kaatuvaan pankkiin sijoittaneiden tulee täysimääräisesti kantaa pankin tappiot
    - tämän toteuttamiseksi sääntelyllä pitää edellyttää, että pankilla on riittävästi sellaisia sijoittajilta hankittuja oman pääoman ehtoisia tai velkamuotoisia instrumentteja (kriisinratkaisupääomaa), joita voidaan käyttää tappioiden kattamiseen
    - talletussuojavaroja ei käytetä kattamaan kriisinratkaisupääoman vajeita vastikkeetta**.**

- julkista moraalikatoa tulee ehkäistä

    - jäsenvaltion viranomaisten tulee asettaa pankki kriisinratkaisuun niin aikaisessa vaiheessa, että sen vakavaraisuus-/kriisinratkaisupääoma riittää tappioiden kattamiseen.
    - tulee pyrkiä siihen, että jäsenvaltion tulee osallistua tappioiden kattamiseen, mikäli tappiot ovat johtuneet viranomaisten liian hitaasta puuttumisesta kaatuvan pankin tilanteeseen.

1 Suomen kannassa otettava huomioon mahdollinen yhteinen talletussuoja

FA haluaa kiinnittää valtiovarainvaliokunnan huomiota siihen, että pankkiunionin rakentaminen sen alkuperäisiä periaatteita kunnioittaen on täysin mahdollista. FA tuokin tässä lausunnossa esiin seikkoja, jotka ovat edellytyksiä toimivalle, sijoittajanvastuulle rakentuvalle pankkiunionille.

Sijoittajanvastuun toteutumisen turvaamiseksi valtioneuvoston kantaa tulisi FA:n mielestä edelleen tarkentaa toteamalla selkeästi, että talletussuojarahastojen varoja ei pidä käyttää sellaisten pankkien hyväksi, jotka eivät kykene heikon taloudellisen asemansa vuoksi tai muusta syystä täyttämään tappionsietopuskureitaan. Tarkennus antaisi Suomen neuvottelijoille vahvemman mandaatin, kun asiasta keskustellaan neuvoston työryhmässä. Asian tärkeyttä perustellaan tarkemmin jäljempänä.

Suomen kantaa muodostettaessa on FA:n mielestä tärkeää huomioida se seikka, että komission ehdotus EU:n kriisinratkaisu- ja talletussuojasääntelyn uudistamisesta on laadittu tavalla, joka suurella todennäköisyydellä johtaa seuraavassa vaiheessa yhteiseen talletussuojaan. Tästä syystä on olennaisen tärkeää rajata kansallisen talletussuojarahaston mahdollinen osallistuminen kriisinratkaisun kustannusten kattamiseen *vain siihen määrään*, josta kansallinen talletussuojarahasto pystyy omilla resursseillaan selviämään. Mikäli pankkiunionin yhteistä talletussuojarahastoa

viedään myöhemmin eteenpäin, tulee sen kansallisille rahastoille antaman tuen olla ainoastaan lainamuotoista eli täysimääräisesti takaisin maksettavaa.

2 Neuvoston kompromissiesityksessä rakenteellisia ongelmia

FA on huolissaan siitä, että pankkiunionia pyritään viemään loppuun väkisin uhraamalla ne tavoitteet, joiden saavuttamiseksi sitä finanssikriisin myötä ylipäätään alettiin rakentaa. Pankkiunionin oli/on tarkoitus rakentua sijoittajan vastuulle. U-jatkokirjelmässä esitetty neuvoston puheenjohtajamaan kompromissiesitys lieventää niitä seikkoja, jotka komission alkuperäisessä esityksessä merkitsivät sijoittajanvastuun heikentämistä tai jopa osittaista hylkäämistä. Kompromissiesitys on siten askel kohti sijoittajanvastuuta toteuttavaa tehokkaampaa kriisinratkaisua, mutta sekin pitää silti sisällään sijoittajanvastuuta vesittäviä piirteitä.

Neuvoston kompromissiehdotus tarkoittaisi toteutuessaan edelleen, että ongelmiin joutuvan pankin *tappioita* jaetaan ulkopuolisille maksettavaksi, ensin talletussuojajärjestelmälle ja sitä kautta muiden pankkien ja viime kädessä myös niiden asiakkaiden maksettavaksi. Ehdotukseen sisältyvä talletussuojan käyttäminen *sijoittajien pelastamisen* (”bail-out”) välineenä ja sijoittajille kuuluvien tappioiden kohdistaminen talletussuojajärjestelmän kannettavaksi ei vastaa talletussuojan tarkoitusta eikä ehkäise koko pankkisektoriin vaikuttavia systeemisiä kriisejä.

3 Kompromissiehdotuksessa myös kannatettavia seikkoja

FA:n mielestä puheenjohtajamaan kompromissiehdotusta on syytä kannattaa vahvasti siltä osin, että siinä suojatut talletukset ja talletussuojarahasto nauttivat parhainta etusijaa pankin konkurssissa (niin kutsuttua superetusijaa).

Mikäli vähimmän kustannuksen testiä (least cost test) muutetaan lisäämällä siihen kustannuksia kasvattava keinotekoinen kerroin, tulee kertoimen olla suoraan pankin taseesta laskettavissa oleva luku, joka vastaa lähtökohtaisesti suojattuja talletuksia.

Edellytyksenä talletussuojajärjestelmän osallistumiselle kriisinratkaisuun tulee olla sijoittajien 8 %:n tappionkattamisosuuden saavuttaminen. Tätä periaatetta tulisi puolustaa myös sijoittajanvastuun toteutumisen ehdottomana edellytyksenä seuraavassa tarkennettavalla tavalla: Mikäli talletussuojarahasto osallistuu pankin pääomittamiseen, tulee moraalikadon riskin minimoimiseksi yksiselitteisesti säätää, että se on erittäin poikkeuksellinen tapahtuma. Jos pääomittamiseen päädytään, tulee Suomen kannassa puolustaa U-jatkokirjelmässä mainittuja rajauksia mukaan lukien rajaus, että talletussuojarahasto voi osallistua ”bridge the gap” -menettelyyn vain koskien nk. LSI-pankkeja eli pankkeja, jotka ovat kansallisessa valvonnassa. Toisin sanoen pankin taseen loppusumma saa olla korkeintaan 30 miljardia euroa. Tätä suurempia pankkeja valvoo EKP ja poikkeusmenettely voidaan perustellusti katsoa tarpeettomaksi näiden osalta.

4 Talletussuojajärjestelmän ei ole tarpeen kantaa tappioita

Sijoittajien tappionkattamisosuuden jäädessä edellä mainitussa tapauksessa alle 8 %:n ei tämän tarvitse välttämättä johtaa tosiasialliseen tappioiden automaattiseen ja vastikkeettomaan kattamiseen, sillä sen tarpeellisuutta on erittäin vaikea perustella.

Ensinnäkin pankkien uudelleenpääomittaminen MREL-kelpoisella pääomalla kriisinratkaisussa perustuu lainsäädännössä siihen, että velkakirjat muutetaan omien varojen instrumenteiksi. Ei ole mitään estettä tai syytä olla soveltamatta tätä menettelyä myös talletussuojarahaston osallistuessa, jolloin rahaston sijoitus tulisi pankin (elinkelpoisen toimintokokonaisuuden) kriisinratkaisun jälkeiseksi uudeksi pääomaksi ja sijoitus kirjattaisiin talletussuojarahaston taseeseen. Lopullista tappiota ei tässä vaiheessa syntyisi ja viranomaisten tulisi edesauttaa myöhempää irtautumista sijoituksesta, jonka talletussuojarahasto teki pankkiin kriisinratkaisussa (sijoituksen myynnin mahdollistaminen).

Toiseksi, jos taas kriisinratkaisuvälineenä on se, että pankki puretaan, ei tappioita ole välttämätöntä tosiasiallisesti sälyttää talletussuojarahaston korvattavaksi ja siksi tämä pitäisi erikseen nimenomaisesti edellyttää mainittavaksi sääntelyssä. Pankin vakavaraisuus- ja kriisinratkaisupääoma on säädetty ja olemassa sitä tarkoitusta varten, että juuri se kattaa pankin taseeseen kohdistuvia odottamattomia tappioita.

Sen toteutumisen turvaamiseksi, että pankin keräämät puskurit kattavat tappioita, on EU:ssa säädetty erittäin massiivinen ja yksityiskohtainen sääntelykehikko, joka pureutuu syvälle pankkien riskienvalvontaan, riskilaskentaan, hallintokulttuuriin ja pääomien laatuun ja määrään. Tämän sääntelyn noudattamisen varmistamiseksi on luotu ja olemassa käytännössä tehokas valvonta- sekä kriisinratkaisukoneisto kattavine ja lähes reaaliaikaisine raportointeineen ja tarkastuksineen liittyen pankin toimintaan ja sen taloudelliseen tilaan.

FINANSSIALA RY

Veli-Matti Mattila

Johtaja, pääekonomisti