Eduskunnan talousvaliokunnalle

Valtioneuvoston jatkokirjelmä 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 jatkokirjelmästä. Jatkokirjelmällä valtioneuvoston täsmentää kantaansa toteamalla, että kriisinratkaisusääntelyyn esitettävät muutokset olisivat lähtökohtaisesti yhteensopivia vakausmaksujen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä annetun kansainvälisen sopimuksen kanssa.

Lausunnossaan RVV keskittyy kysymyksenasetteluun siitä, miten ehdotettuja muutoksia tulisi arvioida SRF-sopimuksen säännösten näkökulmasta kriisinratkaisulainsäädännön soveltamisen kannalta.

Yhteistä kriisinratkaisurahastoa koskevan valtiosopimuksen sääntely

Yhteistä kriisinratkaisurahastoa koskevassa valtiosopimuksessa määrätään tietyistä kriisinratkaisun lainsäädäntökehyksen pysyvistä elementeistä. Jotta yhteistä kriisinratkaisurahastoa voidaan käyttää ja vakausmaksut siirtää rahastoon, on rahaston käyttöä koskevien sääntöjen mm. vastattava artiklassa lueteltuja kriisinratkaisuasetuksen säännöksiä tai johdettava vähintään samaan tulokseen kuin säännökset eikä lueteltuja säännöksiä saisi muuttaa.

Kriisinratkaisun lainsäädäntökehyksen pysyvyyttä koskevien sopimusmääräysten taustalla on sopimuksen neuvotteluvaiheessa esillä ollut tarve varmistaa kriisinratkaisusääntelyn ja sitä koskevan pankkiunionitasoisen rahoituksen asianmukainen oikeusperusta ja tähän liittyvä jäsenvaltioiden budjettisuvereniteetin turvaaminen. Käytännössä tavoitteena oli estää tilanne, jossa jäsenvaltiot sitoutuvat ensin yhteisen kriisinratkaisurahaston rahoittamiseen yksimielisyyttä edellyttävällä valtiosopimuksella ja tämän jälkeen kriisiratkaisurahaston varojen käyttöä koskevia säännöksiä muutettaisiin SEUT 114 artiklan perusteella annetulla lainsäädännöllä tavanomaisessa lainsäätämisjärjestyksessä (yhteispäätösmenettely, määräenemmistö).

Yhteistä kriisinratkaisurahastoa koskevan sopimuksen sijoittajavastuuta koskevia sääntöjä tiukennettiin neuvotteluissa muun ohessa Suomen eduskunnan perustuslakivaliokunnan kannanottojen seurauksena siten, että sopimuspuolella on perustuslakivaliokunnan oikeus jäädyttää tai irtisanoa sopimus, jos sijoittajavastuuta koskevia sääntöjä muutetaan niin, että valtion vastuut merkittävästi kasvavat (sopimuksen 9 artikla). Eduskunnan budjetti- ja finanssivallan turvaamiseen liittyvät myös sopimuksen määräykset kriisinratkaisutoimien kustannusten kattamisjärjestyksestä (sopimuksen 5 artikla), joiden tarkoituksena on varmistaa, että taloudelliset vastuut kohdistuvat ensisijaisesti luottolaitosten omiin varoihin, sijoittajiin ja luottolaitoksen kotivaltion kansallisiin rahoitusosuuksiin. Kannanotoissaan

perustuslakivaliokunta on korostanut kattavan ja täysimääräisen sijoittajavastuun merkitystä eduskunnan budjetti- ja finanssivallan turvaamisen kannalta, koska tällöin tarve kriisinratkaisuvarojen käyttöön ja julkiseen rahoitukseen minimoidaan (ks. PeVL 1/2014 vp — U 58/2013 vp).

Kriisinratkaisulainsäädäntöön esitettävien muutosten arviointia

Arvioitaessa, ovatko tulevat lainsäädäntömuutokset yhteensopivia SRF-sopimuksen kanssa, keskeistä on, johtavatko muutokset edellä kuvatuista lähtökohdista vähintään samaan tai yhtä velvoittavaan tulokseen kuin tämän hetkinen SRM-asetuksen mukainen tulos.

RVV:n arvion mukaan neuvoteltavana oleva ehdotus ei käytettävissä olevien tietojen perusteella muuta kriisinratkaisuvälineitä koskevia säännöksiä eikä säännöksiä, joiden mukaan tappioista vastaavat ensin osakkeenomistajat ja sitten velkojat maksunsaantijärjestyksen mukaisesti. EU:n kriisinratkaisurahaston tappioiden kattamiseen ja uudelleenpääomitustarkoituksen edellytyksenä olevaan rajaan, jonka mukaan omistajien ja sijoittajien vastuu tulee olemaan vähintään 8 prosenttia suhteessa velkojen kokonaismäärästä, omat varat mukaan lukien, ei myöskään ehdoteta muutettavaksi.

Ehdotus kuitenkin muuttaisi omistajien ja sijoittajien tappionkattamisosuuden sisältöä siirtovälineiden käytön yhteydessä. Kriisinratkaisurahaston käytön edellytyksiä arvioitaessa talletussuojarahastosta kriisinratkaisun rahoittamiseksi käytetty määrä voitaisiin huomioida mukaan 8 prosentin suhteen laskennassa. Kriisinratkaisun kustannuksia voisi siten tulla ehdotettujen muutosten myötä katettavaksi eräissä tilanteissa siitä talletussuojarahastosta, jonka jäsen kriisihallintoon asetettava pankki on, yksittäisen kriisinratkaisutoimenpiteiden kohteena olevan pankin velkojien sijaan. Koska talletussuojarahaston rahoittamisesta vastaavat kyseisen talletussuojajärjestelmän pankit, pankit vastaisivat tältä osin kriisinratkaisun kustannuksista.

Talletussuojarahaston varojen käyttö myös talletussuojan ulkopuolisten tallettajien suojaamiseksi talletusten alaskirjauksen vaikutuksilta voi olla monissa tapauksissa perusteltua talletuspaon välttämiseksi ja siten kriisinratkaisumenettelyn tavoitteiden saavuttamiseksi. Jottei järjestely johda sijoittajavastuun periaatteen merkittävään heikentymiseen, on tärkeää, että pidetään kiinni ehdoista, jotka liittyvät MREL- vaatimukseen ja siihen, että MREL-resurssit kirjataan täysimittaisesti alas ennen talletussuojarahaston käyttöä. Jälkimmäinen johtaa välillisesti siihen, että myös muita alaskirjauksen ja muuntamisen piiriin kuuluvia velkaeriä, kuten maturiteetiltaan alle vuoden pituisia vakuudettomia velkainstrumentteja, pitää kirjata alas tai muuntaa. Kaikkia tiettyyn velkaerään kuuluvia velkainstrumentteja tulee kohdella kriisinratkaisussa samalla tavalla. Tässä tilanteessa lopputulos olisi yhtä velvoittava kuin tällä hetkellä.

RVV:n näkemyksen mukaan on myös tärkeää, että esitettyä bridge the gap -välinettä sovellettaessa, kriisinratkaisuviranomaisen määrittämä ensisijainen strategia on vähintään kahden vuoden ajan ollut ollut kriisinratkaisu eikä maksukyvyttömyysmenettely. Tällöin pankki on ehtinyt kehittää kriisinratkaisuvalmiuksiaan ja kerryttää MREL-resursseja kriisinratkaisuviranomaisen odotusten mukaisesti. Tämä vähentää myös riskiä siitä, että kriisinratkaisustrategiaksi valittaisiin maksukyvyttömyysmenettely liian kevein edellytyksin ja strategiaa korjattaisiin keinotekoisesti vasta pankin taloudellisen tilanteen heikentyessä.

RVV pitää kriisinratkaisukehikon uskottavuuden kannalta myönteisenä sitä, 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 kirjattaisiin alas aina kokonaisuudessaan ennen mahdollista talletuksiin puuttumista tai talletussuojarahaston käyttöä. Myös sijoitusluonteisten, MREL-kelpoisten 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.

RVV arvion mukaan talletussuojarahaston varojen riittävyyden ja sijoittajavastuun periaatteen pysyvyyden kannalta perusteltuna, että varojen käytölle on neuvottelujen aikana palautettu katto. Tästä näkökulmasta on myös hyvä, että talletussuojan kattamat suojatut talletukset ja talletussuojarahastojen takautumissaatavat konkurssipesältä säilyisivät velkojien maksunsaantijärjestyksessä parhaimmalla etusijalla. Nämä rajoitukset talletussuojarahaston varojen käytölle rajaavat sekä muille talletussuojarahaston jäseninä oleville pankeille aiheutuvia kustannuksia sekä todennäköisyyttä, että rahastolle jouduttaisiin ottamaan lainaa. Suomessa rahoitusvakausrahastoon osana toimivan talletussuojarahaston lainanotto olisi luonteeltaan valtion lainanottoa, mikä lisäisi julkisen talouden vastuuta ja riskejä pankkien kriisihallinnasta, jonka välttäminen on ollut SRF-valtiosopimuksen kriisinratkaisusääntelyn pysyvyyttä koskevien määräysten keskeinen tavoite.

Samalla on kuitenkin hyvä huomioida, että nyt neuvotteluissa käsiteltävänä olevat verrattain pienet muutokset maksusaantijärjestyksessä johtavat tarpeeseen tehdä muutoksia muualla. Jos halutaan pitää kiinni tavoitteesta, että talletussuojarahaston varoja olisi mahdollista käyttää nykyistä enemmän muuten kuin suojattujen talletusten maksattamiseen. Talletussuojarahaston vähemmän kustannusten testiä kriisinratkaisussa pitää siten väljentää tai poistaa kokonaan. Mitä enemmän vähemmän kustannusten testiin lisätään epäsuoria kustannuksia tai käytetään kertoimia, sitä monimutkaisemmaksi, ja keinotekoisemmaksi se tulee, jolloin kriisinratkaisussa tehtyjen viranomaispäätösten läpinäkyvyys ja ymmärrettävyys vähenee.

Johtopäätökset

RVV jakaa valtioneuvoston jatkokirjelmässä esitetyn näkemyksen siitä, että mitä tiukemmat edellytykset bridge the gap -välineen käytölle olisivat ja mitä enemmän pankin omistajat ja sijoittajat edelleen vastaisivat tappioista, sitä perustellummin voidaan katsoa lopputuloksen olevan yhtä velvoittava kuin tällä hetkellä. Valtioneuvoston jatkokirjelmässä on pidetty erittäin todennäköistä, että bridge the gap -välineelle tulisi komission alkuperäistä ehdotusta tiukempia ehtoja ja mahdollisesti mm. pankin kokoon ja tappionsietopuskureihin liittyviä rajoituksia.

RVV pitää tärkeänä, että kriisinratkaisukehikon työkalupakista löytyy keinot ratkaista ongelmat kaikenlaisissa pankeissa erilaisten kriisien yhteydessä. Kehikon uskottavuus riippuu siitä, miten tehokkaasti yksittäisiä tapauksia hoidetaan.

Käytettävissä olevien tietojen ja edellä kuvatun perusteella on RVV:n näkemyksen mukaan mahdollista arvioida valtioneuvoston jatkokirjelmässä esitetyin tavoin, että neuvotteluissa esillä olevat muutokset ovat yhdenmukaisia kriisinratkaisulainsäädännön pysyvyyttä koskevien SRF-asetuksen määräysten kanssa.