

Talousvaliokunnalle

Valtioneuvoston selvitys: Komission tiedonanto "Pankkiunionin loppuunsaattaminen" (E 95/2017 vp)

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt Rahoitusvakausvirastolta (RVV) lausuntoa valtioneuvoston selvitykseen otsikossa mainitusta komission tiedonannosta. RVV kiittää mahdollisuudesta tulla kuulluksi. RVV:n lausunto koskee lähinnä sen toimialaan kuuluvia tiedonannon asiakokonaisuuksia eli luottolaitosten kriisintarkkailusäätelyn kehittämistä ja ehdotusta yhteiseksi talletussuojajärjestelmäksi. RVV toteaa, että se on jo aiemmin lausunut näistä ja eräistä muista tiedonannon kohteena olevista yksittäisistä muutoshankkeista niitä koskevien valtioneuvoston kirjelmien kuulemistilaisuuksien yhteydessä.

1. Kriisintarkkailusäätelyn kehittäminen

Vireillä oleva elvytys- ja kriisintarkkailudirektiivin tarkistaminen

Pankkien elvytys- ja kriisintarkkailudirektiivi (BRRD) saatettiin EU:n alueella voimaan 2015 alusta lukien, mutta komissio antoi jo marraskuussa 2016 esityksen kyseisen direktiivin muuttamiseksi. Uuden ehdotuksen käsittely neuvostossa ja Euroopan parlamentissa on vielä kesken.

RVV yhtyy selvityksen liitteessä 1 todettuun kantaan, jonka mukaan riskien vähenemisen toteutumisen varmistamisessa keskeistä on muun muassa riittävän tiukkojen tappionsietokykyvaatimusten (MREL) sisällyttäminen lainsäädäntöön ja niiden täytäntöönpanon varmistaminen pankkikohtaisissa vaatimuksissa. Tätä silmällä pitäen RVV pitää huolestuttavana BRRD- muutosneuvottelujen viimeaikaista kehityssuuntaa, jonka myötä MREL- vaateiden taso uhkaa heikentyä nykyisten säännösten edellyttämiin perustasoihin verrattuna. Tällainen kehityssuunta olisi vastoin uudistukselle asetettua tavoitetta vähentää pankkisektorin riskejä ja samalla heikennys säätelyn ennakoitavuudelle ja oikeusvarmuudelle. RVV:n näkemyksen mukaan pankkisektorin erilainen kunto Euroopassa ei saa olla peruste vesittää vaateita vaan se tulee ottaa huomioon myöntämällä heikommassa taloudellisessa asemassa oleville pankeille pitempi siirtymäaika sitovan vaateen täyttämiseksi.

RVV pitää myös tärkeänä, että yhteisen kriisintarkkailurahaston (SRF) varojen käytön edellytyksenä oleva sijoittajavastuun toteuttamisen vähimmäismäärä (8 % taseesta) säilytetään nykyiseen tapaan MREL- vaateen asettamisessa huomioon otettavana minimitasona.

RVV ei myöskään pidä kannatettavana kehitystä, jossa pankkeja koskevia vaateita voidaan merkittävästi väljentää tai tiukentaa viranomaisten tapauskohtaisella harkinnalla. Vaikka euroalueen kriisintarkkailuviranomainen (Single Resolution Board, SRB) voi omilla linjauksillaan ja tulkintakäytännöllään varmistaa toimivallassaan olevien pankkien yhdenmukaisen käsittelyn, saattavat

liian väljät ja tulkinnanvaraiset säännökset johtaa merkittäviin eroihin pankkiunioniin kuuluvien ja sen ulkopuolisten EU-jäsenmaiden käytänteissä. Tämä on nähtävissä esimerkiksi huonompietuokkeuksisille veloille asetettavien vähimmäismäärien osalta. Tällaisten erojen vaikutus pankkien tasavertaisiin kilpailuedellytyksiin korostuu Suomen kaltaisissa pankkiunionin raja-alueella sijaitsevilla maissa.

Elvytys – ja kriisinratkaisudirektiivin kokonaisuudistus

Kriisinratkaisumekanismien toimivuudesta todellisissa ongelmatilanteissa on toistaiseksi vasta vähän kokemusta, mutta jo nyt voidaan näiden perusteella nostaa esille eräitä sääntelyn muutostarpeita. Tulevan BRRD- kokonaisuudistuksen yhteydessä tulisi RVV:n näkemyksen arvioida ainakin seuraavien asiakokonaisuuksien muutostarvetta

- a) *Komission 2013 antaman pankkitukitiedonannon ajantasaistaminen.* Tiedonanto on ajalta ennen kriisinratkaisusääntelyn voimaantuloa, mikä näkyy muun muassa sijoittajavastuun suppeammassa laajuudessa. Lisäksi tuen käytön arviointi eri kriisinratkaisuvälineiden käytön yhteydessä on puutteellinen. Myös pankkeja koskevan kansallisen maksukyvyttömyyslainsäädännön asteittainen yhdenmukaistaminen EU-alueella tärkeää, mutta se ei kuitenkaan poista tarvetta valtioneuvoston tiedonannon muuttamiseen nopealla aikataululla.
- b) *Sijoittajavastuun käytännön toteuttamisessa havaittujen esteiden poistaminen.* Niin sanotun bail-in- välineen toteuttaminen on osoittautunut viimeaikaisten kokemusten valossa haasteelliseksi syistä, jotka osin johtuvat muista syistä kuin uuden kriisinratkaisulainsäädännön puutteellisuudesta. Lainsäädäntöä on kuitenkin tärkeä kehittää suuntaan, jonka myötä laitoksilla olisi sijoittajavastuun tehokkaaksi toteuttamiseksi riittävästi omia varoja ja etuoikeusjärjestykseltään alisteista velkaa. Tätä silmällä pitäen vireillä olevan BRRD- artiklojen tarkistamismuutoksen myötä voimaan saatettava uusi alisteisten velkojen etuoikeusluokka on askel oikeaan suuntaan. Myös pankkien IT- järjestelmien valmiuksiin tuottaa ajantasaista ja yksityiskohtaista tietoa alentamiskelpoisista veloista tulee kiinnittää huomiota ja tarvittaessa varmistaa tämä lainsäädännön muutoksilla.
- c) *Ennakollista pääomittamista (precautionary capitalisation) koskevien säännösten uudelleenarviointi.* BRRD mahdollistaa eräin edellytyksin julkisten varojen käytön ongelmiin ajautuneen pankin pääomittamisessa, jota käytettiin mm. italialaisen Monte dei Paschi di Siena – pankin tapauksessa. Nykyisessä muodossaan säännöksissä on tunnistettu useita ongelmia, jotka liittyvät muun muassa viranomaisilta edellytettäviin toimenpiteisiin ongelmiin ajautuneen pankin riittävän vakavaraisuuden/toimintakykyisyyden todentamiseksi. Lisäksi ennakollista pääomittamista koskevan prosessin läpinäkyvyys on puutteellinen muun muassa arviointia koskevien aikarajojen epäselvyyden ja kriisinratkaisuviranomaisen roolin epäselvyyden vuoksi.
- d) *Sijoittajavastuun tietoisuuden lisääminen erityisesti kuluttajien keskuudessa.* Bail- in välineen soveltamisen piirissä olevien velkainstrumenttien sijoittajissa voi olla joissakin maissa runsaasti yksityishenkilöitä. Pelko sijoitusten leikkausten johtamisesta mittavaan asiakaspakoon ja/tai pankkisektorin luottamuksen laajempaan menettämiseen ovat osaltaan vaikeuttaneet bail in – välineen käytön toteuttamista viimeaikaisissa tapauksissa. Sääntelyn kehittämisessä ja viranomaisten toimenpiteissä tulisi kiinnittää huomiota myös tähän muun muassa kuluttajasijoittajille suunnattavan informaation (markkinointi, ehdot ja esitteet) osalta edellyttämällä bail in- välineen käytön olemassaolon, velkojen alentamisjärjestyksen ja vaikutuksen riittävää selvittämistä. Tässä työssä myös markkinavalvonnasta ja kriisinratkaisusta vastaavien eurooppalaisten viranomaisten yhteistyö on tärkeässä roolissa.

- e) *Vaikeuksiin ajautuneen laitoksen likviditeetin turvaaminen kriisinratkaisutilanteissa.* Arvioinnissa on tärkeää täsmentää mm. viranomaisten käytössä olevien rahoitusvälineiden (erityisesti yhteinen kriisinratkaisurahasto ja keskuspankin hätärahoitus) käyttöedellytyksiä ja keskinäistä vastuunjakoa, sekä selvittää myös mahdollisuutta luoda kannustimia yksityisten rahoituslähteiden käyttöön kriisihallintoon asetetun pankin toiminnan vakauttamisvaiheessa.

Kriisinratkaisulainsäädännön kehittämistarpeita on kuvattu myös RVV:n lausunnossa valtioneuvoston selvitykseen EMU:n kehittämisestä (E 80/2017 vp).

2. Eurooppalaisen talletussuojajärjestelmän (EDIS) perustaminen

RVV kannattaa pankkiunionin yhteisen eurooppalaisen talletussuojajärjestelmän perustamista ja pitää tärkeänä poliittisen yhteisymmärryksen saavuttamista ehdotuksen toteuttamisesta mahdollisimman nopealla aikataululla. RVV:n näkemyksen mukaan EDIS varmistaa talletussuojajärjestelmän uskottavuutta ja on tärkeä toimi pankkisektorin riskien jakamisessa. Ilman uskottavaa talletussuojajärjestelmää ei myöskään voida sanoa että kriisinratkaisumekanismi on kokonaisuutena uskottava ja valmis, koska tällöin pienempiä pankkeja voi olla vaikea päästää konkurssiin. Pienten pankkien kohdalla yleinen etu ei tyypillisesti edellytä kriisinratkaisutoimia, vaan ongelmien hoidossa konkurssivaihtoehto on toimiva.

Toisaalta RVV pitää ymmärrettävänä EDIS- ehdotusta kohtaan esitettyjä huolia, joiden taustalla on pankkisektorin erilainen kunto euroalueella ja pelko konkurssiin laskettavien pankkien aiheuttamasta mittavasta kustannusrasitteesta EDIS:lle.

Komissio esittää lokakuuisessa tiedonannossaan merkittäviä muutoksia aiempaa esitykseen ja pyrkii näin hakemaan aktiivisesti ratkaisuja yhtäältä jäsenmaiden välisiin ja toisaalta Euroopan parlamentin eriäviin näkemyksiin. Merkittävä muutos olisi etenkin luopuminen komission alkupe räiseen esitykseen sisältyneestä täysvakuutusvaiheesta, jolloin EDIS:n käyttöönotto tapahtuisi ensin rajoitetumassa jälleenvakuutusvaiheessa ja sen jälkeisessä rinnakkaisvakuutusvaiheessa. Ensimmäisessä vaiheessa EDIS tarjoaisi ainoastaan väliaikaista maksuvalmiuslainaa kansallisille järjestelmille kun taas jälkimmäisessä vaiheessa EDIS sekä kansallinen rahasto rahoittaisivat talletuskorvaukset rinnakkain.

RVV pitää komission pyrkimyksiä kompromissin löytämiseksi kannatettavana, mutta sen uudet esitykset jäävät monilta osin epäselväksi ja tulkinnanvaraiseksi. Täsmentämättä on jäänyt muun muassa se, miten EDIS hankkii mahdolliseen likviditeettitukeen tarvittavat rahat tai kuinka pitkäaikainen tämä laina voisi olla. Rinnakkaisvakuutusvaiheen pituudesta ei myöskään ole tarkkaa esitystä. Epäselväksi jää myös se, mitä siirtyminen toiseen vaiheeseen edellyttäisi. Ehtoina komissio esittää muun muassa järjestämättömien luottojen (NPL) vähimmäismäärää ja pankkien taseen laatua koskevia arviointeja (AQR) täsmentämättä tarkemmin NPL-luottojen vähimmäistaso ja AQR- arvioinnin kohteena olevien pankkien joukkoa.

RVV pitää ennakkoehtojes säätämistä tärkeänä, mutta jatkovalmistelussa tulisi täsmentää niiden sisältöä. Lisäksi talletussuojajärjestelmien toimintaan liittyvässä kansallisessa lainsäädännössä ja toimintakäytännössä olevia eroja jäsenvaltioiden kesken tulee harmonisoida laajemmin. RVV on edellä kohdassa 1 esittänyt eräitä kriisinratkaisukehikoon liittyviä keskeisiä kysymyksiä, joissa tulisi saavuttaa edistystä myös EDIS:n toimivuuden näkökulmasta. Samoin on tärkeä varmistaa, että EDIS:n käyttöä koskevat säännökset ovat riittävän yksiselitteiset. Keskustelua käydään muun muassa siitä, voitaisiinko maksukyvyttömyystilanteessa talletuskannan siirtoa toiselle pankille rahoittaa EDIS:n varoin. RVV katsoo, että monen talletuspankkitoimintaan keskittyvän pienemmän pankin kohdalla talletuskannan siirto voisi olla hyvin toimiva kriisinratkaisuväline.

Edellä esitettyjen ennakkoehtojen lisäksi on tärkeää varmistaa, että EDIS:n tuleva päätöksentekomekanismi on nopea ja tehokas ja että kansallisten talletussuojaviranomaisten toimintakyky ja järjestelmät maksatustilanteissa ovat toimivat.

✓

Tuija Taos
ylivohtaja

Reima Letto
johtava kriisinvratkaisuasiantuntija