

Talousvaliokunnalle

Valtioneuvoston selvitys: EMU:n kehittäminen (E 80/2017 vp)

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt Rahoitusvakausvirastolta (RVV) lausuntoa koskien EMU:n kehittämistä ja siitä laadittua VN:n selvitystä. RVV kiittää mahdollisuudesta ja lausuu asiassa toimialaansa kuuluvista kysymyksistä eli luottolaitosten kriisintarkaisusta ja talletussuojasta. RVV kiinnittää lausunnossaan huomiota myös lokakuun 11. päivänä 2017 komission antamaan tiedonantoon pankkiunionin loppuunsaattamisesta (COM(2017) 592 final).

Yleisesti yhteisen kriisintarkaisumekanismin toimivuudesta

Pankkiunionin toinen pilari eli yhteinen kriisintarkaisumekanismi aloitti toimintansa vuonna 2015. Uusi euroalueen kriisintarkaisuviranomainen Single Resolution Board (SRB) ja kuhunkin maahan perustetut kansalliset kriisintarkaisuviranomaiset ovat jo siirtyneet toiminnan perustamisesta sen vakiinnuttamisvaiheeseen. Organisaatorakenteet, rekrytoinnit ja osaamisen kehittäminen ovat jo pitkällä. Viranomaisten voimavarat on keskitetty euroalueen yhteisten linjausten laatimiseen sekä kriisintarkaisun suunnittelun horisontaalisissa asiakysymyksissä että siinä, miten kriisintarkaisutilanteisiin tulee kussakin maassa varautua. Mekanismin valmius kriisintarkaisun substanssiasioissa ei ole kuitenkaan vielä täysin valmis. Suurille ja merkittäville luottolaitoksille on jo laadittu SRB:n johdolla ensimmäiset kriisintarkaisusuunnitelmat, mutta työ on vielä merkittävästi kesken pienten ja keskisuurteen pankkien kohdalla.

Yhteisen kriisintarkaisumekanismin pääperiaatteena on, että kriisintarkaisutilanteessa laitoksen toiminnassa syntyneiden tappioiden kattaminen toteutetaan ensisijaisesti sen omistajien ja sijoittajien varoin (niin sanottu sijoittajanvastuu) veronmaksajien varoja suojellen. Tappioiden kattamisen varmistamiseksi SRB:n piirissä on valmisteltu yhteisiä linjauksia siitä, millaisia pääoma- ja velkapuskureista pankeilta edellytetään. Nämä ennakkovaatimet omien varojen ja alentamiskelpoisten velkojen vähimmäismäärälle (minimum requirement for own funds and eligible liabilities) eli MREL päätökset ovat kuitenkin vielä antamatta. Ne myös vaativat kriisintarkaisusuunnitelmilta riittävää kypsyttä, sillä MREL päätösten tulee huomioida laitostenkohtaiset kriisintarkaisustrategiat.

Sijoittajanvastuu ja riittävä MREL on myös edellytys yhteisen kriisintarkaisurahaston eli Single Resolution Fundin (SRF) käytölle kriisintarkaisussa. Olennaisin ennakkovaatimus rahaston käytölle on ensin toteutettu bail-in, jonka suuruus tulee olla vähintään 8 prosenttia suhteutettuna luottolaitoksen taseeseen. Rahastoa voidaan edellytysten täytyessä käyttää enintään 5 prosenttia kriisintarkaisussa olevan luottolaitoksen velkojen sekä omien varojen määrästä.

Yksi merkittävimmistä haasteista bail-in- välineen toteuttamisessa tällä hetkellä on puutteet pankin velkarakennetta koskevan tiedon ajantasaisuudessa, yksityiskohtaisuudessa ja laadussa. Pankkien IT- järjestelmien kehittäminen tältä osin on yksi kriisinratkaisuviranomaisten seurannan lähiajan painopistealueista

SRF:n kapasiteetin kasvattaminen etenee suunnitellusti. SRF:ää on kartutettu vuosittain kerättävillä ennakkollisilla vakausmaksuilla. Rahaston pääoma on tällä hetkellä noin 17 miljardia euroa. Rahaston tavoitetaso on 2023 päättyvän siirtymäkauden lopussa vähintään 1 prosenttia kaikissa osallistuvissa jäsenvaltioissa toimiluvan saaneiden luottolaitosten korvattavien talletusten määrästä, mikä on nykytiedoin noin 55 miljardia euroa. Siirtymäkauden aikana rahaston täyden tavoitetason mukainen kapasiteetti on turvattu osallistuvien jäsenvaltioiden ja yhteisen kriisinratkaisuneuvoston välisen luottolimiittisopimuksen johdosta. Suomen osalta limiitin suuruus on noin 1 miljardi euroa. Käytännön tapauksessa tarvittava väliaikainen rahoitus pyritään kuitenkin hoitamaan lainalla pankeilta tai SRF-varojen väliaikaisilla siirroilla, ennen luottolimiittisopimuksen käyttöönottoa.

Samalla kun varmistetaan että rahaston käyttö kriisinratkaisun rahoittamiseksi on poikkeuksellinen tapahtuma, tulee varmistaa sen toimintakyky ja kapasiteetti kaikissa tilanteissa. Kriisinratkaisukehikon uskottavuus olisi vaarassa erityisesti tilanteessa, jolloin ennakkolisten maksujen muodossa luottolaitoksilta varat ovat riittämättömiä yhden tai useamman samanaikaisen kriisinratkaisutapauksen hoitamiseen. Neuvottelut yhteisen varautumisjärjestelyn rakentamiseksi etenevät jäsenvaltioiden keskuudessa ja komission tiedonannossa se esittää, että yhteinen varautumisjärjestely toteutettaisiin myöntämällä lainalimiitti EVM:stä. RVV kannattaa ratkaisumallia.

Edellä esitetystä johtuen RVV näkee ensisijaisen tärkeänä, että osana EMU:n kehittämistä ja pankkiunionin toimivuuden varmistamista euroalueella

- a) varmistetaan että viranomaisilla on käytännössä toimivat edellytykset bail-in-työkalun käyttöön ja sen käytöstä saadaan kokemuksia
- b) varmistetaan että kaikille luottolaitoksille asetetaan sijoittajavastuun toteuttamiseksi asianmukainen MREL eli enakkovaade omien varojen ja alentamiskelpoisten velkojen vähimmäismäärälle
- c) varmistetaan että kriisinratkaisun rahoituksen uskottavuutta varmistaa yhteinen varautumisjärjestely ja sen riittävä kapasiteetti kriisinratkaisutapausten rahoittamiseksi.

Kriisinratkaisua koskevan viranomais- ja lainsäädäntökehikon toimivuudesta

Kriisinratkaisumekanismin toimivuudesta todellisissa ongelmatilanteissa on vasta vähän kokemusta. SRB toteutti ensimmäisen kriisinratkaisutapauksen kesäkuussa 2017, kun espanjalainen Banco Popolare asetettiin kriisihallintoon. Toisaalta heti pian tämän jälkeen italialaisten Veneto-pankkien kohdalla SRB teki ratkaisun, jossa kriisinratkaisun edellytysten ei katsottu täytyvän ja pankkien annettiin mennä konkurssiin.

Tapaukset nostivat esiin muutamia merkittäviä ennakkoehtoja ja puutteita, joiden selvittäminen on lähtenyt käyntiin ja joilla on merkitystä myös EMUn kehittämisen näkökulmasta:

- a) *Likviditeetin turvaamisesta kriisinratkaisutilanteissa.* Laitoksen rahoituksen jatkumisen varmistaminen on yksi kriittisimmistä kysymyksistä tilanteessa, jossa markkinoiden luottamus toimijaan on vähäinen. RVV suhtautuu varauksellisesti ajatukseen, että SRF:ää käytettäisiin myös likviditeettituen tarjoamiseen ongelmissa olevalla laitoksella. Vaikka säännökset sen sallivat, tulisi rahaston olla merkittävästi suurempi, mikäli sitä käytettäisiin pääomittamisen lisäksi likviditeettituen tarjoamiseen. Lisäksi hätärahoituksen ollessa keskuspankkien vastuulla, on viranomaisten vastuualueiden selkeyden kannalta suotavaa, ettei rahaston varoja käytetä likviditeettituen tarjoamiseen. Keskuspankkien hätärahoituksen edellytysten (vakavaraisuus, vakuudellisuus, lyhytaikaisuus) täytyminen kriisinratkaisutilanteessa on selkeä käytännön

haaste. Hätärahoituksen käyttäminen kriisinratkaisuprosessia tukevana apuvälineenä saattaa edellyttää säädösmuutoksia. Sääntelyn kehittämisessä on tärkeää arvioida julkisten rahoituslähteiden ohella myös vaihtoehtoisten (yksityisten) välineiden kartoittaminen kriisihallintoon asetetun pankin likviditeetin turvaamiseksi toiminnan vakauttamisvaiheessa

- b) *Pankkivalvojen ja kriisinratkaisuviranomaisten yhteistyön toimivuudesta.* Jotta kriisinratkaisuviranomaisilla on riittävät mahdollisuudet varautua mahdollisiin kriisitapauksiin, on tärkeää varmistaa, että viranomaisyhteistyö toimii riittävän varhain ja tiedon kululle ei ole esteitä.
- c) *Komission 2013 antaman pankkitukitiedonannon ajanmukaisuudesta.* Tiedonannon sanamuodot saattavat mahdollistaa kriisinratkaisua koskevan sääntelyn hengen vastaisia ratkaisuja ja julkisten varojen käytön tarpeettoman laajasti luottolaitosten konkurssitilanteissa. Julkinen tuki tulisi RVV:n näkemyksen mukaan rajata konkurssissa vain korvattavien talletusten suojaamiseen suorana korvauksena tallettajille tai talletuskannan siirron rahoittamiseen enintään samalla nettotappion määrällä, joista rahasto olisi vastannut pankin konkurssissa. Yhdenmukaisten arviointimenettelyjen soveltamista vaikeuttaa se, että kansalliset konkurssilait poikkeavat käytettävissä olevien välineiden osalta merkittävästi toisistaan.
- d) *Sijoittajavastuun toteuttamisen monenlaisista käytännön haasteista.* Bail-in- välineen toteuttaminen on osoittautunut viimeaikaisten kokemusten valossa erityisen vaikeaksi silloin, kun se joudutaan kohdentamaan muihin kuin alistettuihin (huonompieuoikeuksiin) velkoihin. Tämä johtuu siitä, että samassa ns. seniorivelkaetuoikeusluokassa on useita erityyppisiä velkaeriä, joissa leikkattavan määrän selvittäminen on työlästä (esim. johdannaiset) ja saattaa helposti johtaa riitautuksiin. Lainsäädäntöä onkin tärkeää kehittää siihen suuntaan, että laitoksilla olisi oltava sijoittajavastuun tehokkaaksi toteuttamiseksi riittävästi omia varoja ja etuoikeusjärjestykseltään alisteista velkaa. Lisäksi tämän hetkinen sääntely, jossa laitoksen varat arvostetaan ennen kriisinratkaisumenettelyn alkamista kiinteään arvoon, johtaa todennäköisesti suureen määrään oikeudenkäyntejä, joissa tämä arvostus jäikikäteän riitautetaan. Lainsäädäntöä tulisi kehittää niin, että kriisinratkaisuvälineiden käytössä voitaisiin paremmin ottaa huomioon laitoksen todellinen arvo kriisinratkaisuvälineiden käytön jälkeen.
- e) *Kansallisten maksukyvyttömyyslainsäädäntöjen toimivuudesta.* Jäsenvaltioiden maksukyvyttömyyslainsäädäntöä tulisi kehittää niin, että se mahdollistaa laitoksen varojen tehokkaan realisoinnin maksukyvyttömyysmenettelyssä. Tämä vähentäisi yllykettä laittaa laitos kriisinratkaisuun tehottaman maksukyvyttömyysmenettelyn sijasta niissä tilanteissa, joissa laitoksen toiminnan jatkaminen ei ole yleisen edun mukaista.
- f) *Ennakollista pääomittamista (precautionary capitalisation) koskevien säännösten tulkinnanvaraisuudesta.* Nykyisessä muodossaan säännöksissä on tunnistettu useita ongelmia, jotka liittyvät muun muassa viranomaisilta edellytettäviin toimenpiteisiin pankin riittävän solventtiuden/toimintakykyisyyden todentamiseksi. Lisäksi ennakollista pääomittamista koskevan prosessin läpinäkyvyys on puutteellinen muun muassa arviointia koskevien aikarajojen puutteellisuuden ja kriisinratkaisuviranomaisen roolin epäselvyyden vuoksi.
- g) *Sijoittajavastuun tietoisuuden puutteellisuudesta.* Bail- in välineen soveltamisen piirissä olevien velkainstrumenttien sijoittajissa voi olla runsaasti yksityishenkilöitä. Pelko 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 ja vaikutuksen riittävää selvittämistä.

Eurooppalaisen talletussuojajärjestelmän eli EDIS:n valmisteluista

RVV kannattaa pankkiunionin kolmannen pilarin eli yhteisen eurooppalaisen talletussuojajärjestelmän luomista sekä sen valmisteluiden kiirehtimistä. RVV katsoo, että EDIS varmistaa talletussuojajärjestelmän uskottavuutta,

sillä pankin koosta ja sijainnista riippumatta se varmistaa, että tallettajille on samantasoinen ja uskottava talletussuoja kaikkialla euroalueella. Se myös jakaa pankkisektorilla syntyviä riskejä koko euroalueen pankkisektorin kesken. Näin se tukee valtioiden ja pankkien kohtalonyhteyden katkaisemista ja sitä, että veronmaksajat eivät ole riskien ensisijaisia maksajia. EDISiä puoltavat siten samat syyt kuin ne, joiden vuoksi koko kriisinratkaisumekanismi on luotu. 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.

Vuonna 2015 komission antama EDIS-ehdotus on kuitenkin herättänyt paljon vastustusta ja neuvottelut siitä ovat edenneet hitaasti. Pankkisektorien vanhat ongelmat sekä talouden huonotila ovat vähentäneet halua laajentaa yhteisvastuuta yhteisen talletussuojajärjestelmän kautta. RVV pitää huolia perusteluina, koska etenkin pienistä – konkurssiin laskettavista – pankeista saattaa tulla mittava rasite EDIS:lle, ennen kuin niiden toiminta on terveellä pohjalla.

Komissio on tuoreessa lokakuuisessa tiedonannossaan esittänyt merkittäviä muutoksia aiempaa esitykseen ja hakee vastauksia jäsenvaltioiden huoliin sovittaen niitä Euroopan parlamentin eriäviin näkemyksiin. Keskeistä olisi se, että yhteisen talletussuojajärjestelmän käyttöönotto tapahtuisi kahdessa vaiheessa: rajoitetussa jälleenvakuutusvaiheessa ja sen jälkeisessä rinnakkaisvakuutusvaiheessa. Ensin mainitussa EDIS tarjoaisi ainoastaan väliaikaista maksuvalmiuslainaa kansallisille järjestelmille ja jälkimmäisessä vaiheessa EDIS kattaisi porrastetusti myös tappioita.

RVV:n arvion mukaan komission uudet esitykset jättävät monia kysymyksiä epäselväksi, kuten sen, miten EDIS hankkii mahdolliseen likviditeettitukeen tarvittavat rahat tai kuinka pitkäaikainen tämä laina voisi olla. Rinnakkaisvakuutusvaiheen pituudesta ei myöskään ole tarkkaa esitystä. Epäselväksi jää vielä myös se, mitä siirtyminen toiseen vaiheeseen edellyttäisi. Komissio esittää siirtymistä vasta sen jälkeen kun etukäteen sovitut ehdot ovat täyttyneet. Ehtoina komissio esittää muun muassa järjestämättömien luottojen (NPL) määriin ja taseen epälikvideihin eriin tehtäviä tasetarkistuksia (AQR).

RVV pitää järkevänä, että EDIS:n jatkovalmistelussa kiinnitetään entistä enemmän huomioita niihin asioihin, joiden täytyminen asetetaan järjestelmän ennakkoehdoksi. RVV on edellä esittänyt kriisinratkaisukehikkoon liittyviä keskeisiä kysymyksiä, joissa tulisi saavuttaa edistystä myös EDIS:n näkökulmasta. On myös tärkeää saada lisää käytökokeista kriisinratkaisumekanismien toimivuudesta ja siten lisätä järjestelmään kohdistuvaa yleistä luottamusta. Samoin on tärkeää 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 maksatus tilanteissa ovat toimivat. Keskeisenä RVV näkee myös pankkivalvojen piirissä käynnissä olevat toimet NPL-ongelmien ratkaisemiseksi sekä pankkivalvojen arviot taseiden kunnosta.

Tuija Taos
ylijohtaja

Reima Letto
johtava kriisinratkaisuasiantuntija