

Asia

Pankkiunionin syventäminen ja pankkien kriisienhallinta- ja talletussuojalainsäädännön kehittäminen

Kokous

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Eurohuippukokous pyysi joulukuussa euroryhmää laatimaan vaiheittaisen ja aikataulutetun toimintasuunnitelman pankkiunionin syventämiselle, ml. yhteiselle talletussuojalle. Eurohuippukokous pyysi, että euroryhmä raportoi saavuttamastaan edistyksestä kesäkuuhun 2021 mennessä.

Toimintasuunnitelman laadintaa koskevat neuvottelut ovat alkaneet euroryhmätyöryhmässä. Euroryhmätyöryhmälle esitetyn työohjelman mukaan toimintasuunnitelmasta olisi tarkoitus saavuttaa yhteisymmärrys jo kesäkuuhun mennessä.

Komissio on käynnistänyt julkisen kuulemisen pankkien kriisinratkaisua sekä talletussuojaa koskevan lainsäädännön uudelleenarvioinnista. Arvioinnin kohteena oleva lainsäädäntökehys pitää sisällään EU- sekä kansallisen lainsäädännön liittyen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiveihin 2014/59/EU (BRRD) ja 2014/49/EU (DGSD) sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EU) 806/2014 (SRMR). Komissio on pyytänyt vastauksia sidosryhmille esitettyyn sekä avoimeen kuulemiseen 20.4.2021 mennessä. Komissio valmistelee varsinaisia lainsäädäntöesityksiä annettaviksi vuoden 2021 viimeisen vuosineljänneksen aikana.

Suomen kanta*Pankkiunionin syventäminen ja yhteinen talletussuoja*

Valtioneuvoston EU-selonteon mukaan Suomen peruslähtökohta pankkiunionin loppuunsaattamisessa perustuu laajamittaiseen ja tehokkaaseen sijoittajavastuun toimeenpanoon, jotta veronmaksajien kustannusten minimointi pankkikriiseissä olisi mahdollista. Ylivelkaantuneiden jäsenvaltioiden ja pankkien ongelmia on kyettävä hoitamaan ilman merkittäviä kielteisiä seurausvaikutuksia EU:n rahoitus- ja pääomamarkkinoille. Pankkiunionin syventäminen ja riskien jakaminen taloudellisesti kestäväällä tavalla ovat mielekkäitä tavoitteita. Yhteinen talletussuoja voi oikein toteutettuna tuottaa lisäarvoa rahoitusvakauden näkökulmasta. Riskien jakamisen pankkiunionissa tulee kuitenkin perustua reiluun, vakuutustyyppiseen järjestelyyn, jossa yhteisen talletussuojan maksut heijastelevat riskien kulloistakin jakautumista.

Valtiolainojen vakavaraisuuskohtelun muuttaminen siten, että pankeilla olisi kannuste hajauttaa valtiolainaportfolioitaan, olisi edistysaskel rahoitusvakauden näkökulmasta.

Jotta yhteisessä talletussuojassa voidaan edetä, on rakennettava tiekartta, jossa sovitaan riskejä vähentävistä toiminnoista, palautetaan jo sovitun kriisinratkaisujärjestelmän uskottavuus ja uudistetaan pankkisääntelyä valtioiden velkajärjestelyjen mahdollistamiseksi (VNS 7/2020). Suomen näkemyksen mukaan pankkien riskitasot mahdollistavat tällä hetkellä vain rajatut edellytykset pankkiunionin syventämiselle (E138/2020 vp). Pankkisektorin taloudelliseen tilanteeseen kohdistuu merkittäviä epävarmuuksia koronapandemian myötä. Samalla pankkiunionin perustana olevaan pankkien kriisinratkaisulainsäädäntö on uudelleentarkastelun kohteena ja osana uudelleentarkastelua on mahdollista, että kriisinratkaisujärjestelmän ja talletussuojan toimintaperiaatteisiin tehdään periaatteellisesta näkökulmasta laajakantoisia muutoksia. Suomen näkemyksen mukaan yhteisen talletussuojan toteuttamisen edellytyksiin voidaan ottaa kantaa vasta sen jälkeen, kun kriisinratkaisu- ja talletussuojalainsäädännön uudelleentarkastelusta ja pankkisääntelyn uudistamisesta valtioiden velkajärjestelyjen mahdollistamiseksi on sovittu.

On ilmeistä, että osa jäsenvaltioista haluaa säilyttää kansalliseen harkintavaltaan perustuvia käytäntöjä pankkisääntelyssä ja -valvonnassa sekä talletussuojajärjestelmiensä toiminnassa myös pankkiunionin olosuhteissa. Jotta yhteinen talletussuojajärjestelmä voisi toimia reiluna, vakuutustyyppisenä järjestelynä on välttämätöntä, että yhteisen talletussuojarahaston vastuulla oleva rahoitusosuus kyetään kattamaan kaikissa olosuhteissa pankeilta kerättävillä riskiperusteisilla maksuilla, eikä järjestelmän toiminta voi perustua julkiseen varautumisjärjestelyyn pankkiunionin tasolla. Tämän vuoksi olisi varmistettava, että kansallisilla talletussuojarahastoilla säilyisi myös yhteisessä talletussuojajärjestelmässä omavastuuosuus talletussuojan rahoituksesta ja yhteisen talletussuojarahaston rahoitusosuus on enimmäismäärältään rajattu. Osana reilusti toimivaa vakuutustyyppistä järjestelmää on mahdollista myös tasata talletussuojarahastoille aiheutuvia tappioita.

Pankkien kriisinratkaisu- ja talletussuojalainsäädännön kehittäminen

Pankkien kriisinratkaisu- ja talletussuojalainsäädännön kehittämisen lähtökohtana tulee olla finanssikriisin jälkeen luodun, sijoittajanvastuun toteuttamiseen perustuvan pankkien kriisinratkaisujärjestelmän uskottavuuden palauttaminen. Keskeistä tämän kannalta on julkisen pankkituen myöntämistä koskevan valtioneuvoston päätöksen uudistaminen. Julkisten varojen käyttö tulee lähtökohtaisesti rajata vain kriisinratkaisuvälineiden soveltamiseen ja talletussuojarahaston varojen käyttöön korvattavien talletusten suojaamiseksi. Ennakollista maksuvalmius- ja pääomatukea koskevien pankkien kriisinratkaisu- ja valtioneuvoston päätöksen poikkeusmenettelyjen soveltamisesta tulee luopua heti, kun Covid-19-pandemiatilanne sen sallii.

Suomen näkemyksen mukaan uskottava ja toimintavarma talletussuoja on tärkeä osa tehokkaasti toimivaa pankkien kriisinhallintajärjestelmää. Hyvin toimiva talletussuojajärjestelmä turvaa tallettajien aseman pankin häiriötilanteissa ja ylläpitää samalla markkinakuria mahdollistamalla elinkelvottomien pankkien toiminnan lopettaminen tavanomaisessa maksukyvyttömyysmenettelyssä. Talletussuojan rahoituksen tulee perustua pankeilta kerättäviin talletussuojamaksuihin, eikä luoda oletusta siitä, että valtio takaa taloudellisesti yksittäisten pankkien toiminnan jatkuvuuden kaikissa olosuhteissa. Suomi ei pidä tarkoituksenmukaisena talletussuojalainsäädännön muutoksia, joiden tavoitteena on talletussuojavarojen käytön laajentaminen muihin tarkoituksiin, kuin korvattavien talletusten suojaamiseen.

Talletussuojan kehittämisessä on ensisijaista varmistaa talletussuojan toiminnan korkea käytännöllinen valmius talletussuojakorvausten maksutilanteissa.

Suomi ei pidä perusteltuna erillisen kriisinratkaisujärjestelmän luomista pienille ja keskisuurille pankeille. Kriisinratkaisuvälineitä tulee soveltaa kaiken kokoisiin pankkeihin, jos niiden asettaminen tavanomaiseen maksukyvyttömyysmenettelyyn ei ole mahdollista rahoitusvakauden, kriittisten toimintojen jatkuvuuden tai tallettajien aseman turvaamiseksi, kuten lainsäätäjän tarkoituksena on ollut. Pienten ja keskisuurten pankkien rajaaminen kriisinratkaisuvälineiden soveltamisen ulkopuolelle johtaisi tarpeeseen käyttää talletussuojavaroja muiden kuin talletussuojan piirissä olevien talletusten ja pankin muiden velkojen suojaamiseen. Rahoitusvakausriskien hallitsemiseksi on varmistettava, että pankeilla on riittävästi tappionsietopuskureita. Suomi ei pidä tarkoituksenmukaisena, että talletussuojavaroja käytetään sellaisten pankkien toimintaedellytysten turvaamiseen, jotka eivät kykene heikon taloudellisen asemansa vuoksi tai muusta syystä hankkimaan markkinaehtoista rahoitusta liiketoimintamallinsa riskejä vastaavien tappionsietopuskureiden kattamiseksi. Erityisen ongelmallista tämä olisi yhteisen talletussuojajärjestelmän toteuttamisedellytysten kannalta.

Suomi pitää tärkeänä, että valvonta- ja kriisinratkaisuviranomaiset puuttuvat ajoissa taloudellisissa vaikeuksissa olevien pankkien tilanteeseen. Suomi kannattaa viranomaisten ennakkollisten toimivaltuuksien soveltamisedellytysten täsmentämistä. Suomi pitää myös pankkien toimiluvan peruuttamista koskevan sääntelyn täsmentämistä keskeisenä sen varmistamisessa, että elinkelvottomien pankkien toiminta lopetetaan.

Suomi suhtautuu avoimesti pankkien velkojen maksunsaantijärjestyksen lisäharmonisointiin siltä osin, kun sillä voidaan olennaisesti tehostaa sijoittajavastuun toteuttamista ja sillä ei puututa jäsenvaltioiden maksunsaantijärjestyksen perusteisiin esimerkiksi vero-, palkka- ja sosiaaliturvasaatavien osalta. Suomi ei pidä pankkeihin sovellettavan maksukyvyttömyyslainsäädännön tai pankkien velkojen maksunsaantijärjestyksen täysharmonisointia tarkoituksenmukaisena tavoitteena. Kriisinratkaisuvälineiden soveltamisen varmistaminen on ensisijainen keino rajat ylittävien pankkien kriisitilanteiden hallintaan. Pankkien kriisinratkaisun kannalta merkittävimmät erot velkojen etusijajärjestyksessä liittyvät tietyille velkojaryhmille myönnettyihin etusija-asemiin. Ensisijainen ratkaisu maksunsaantijärjestyksen eroista aiheutuviin ongelmatilanteisiin on varmistaa, että pankeilla on riittävästi heikommassa etuoikeusasemassa olevia tappionsietopuskureita.

Pääasiallinen sisältö

Yhteinen talletussuoja

Komissio antoi marraskuussa 2015 lainsäädäntöehdotuksen yhteisen talletussuojajärjestelmän (EDIS) perustamisesta. ECOFIN-neuvosto sopi kesäkuussa 2016 pankkiunionin viimeistelyn tiekartasta, jonka mukaisesti poliittisia neuvotteluja yhteisestä talletussuojasta jatketaan, kun pankkisektorin riskien vähentämisessä on edetty. Lainsäädäntöehdotuksen teknistä käsittelyä on tämän jälkeen jatkettu pankkiunionityöryhmässä.

Eurohuippukokous totesi kesäkuussa 2018, että olisi käynnistettävä työ tiekartan laatimiseksi yhteistä talletussuojaa koskevien poliittisten neuvottelujen aloittamisen suhteen. Eurooppa-neuvosto linjasi joulukuussa 2018, että laajennetun euroryhmän

alaisuuteen asetetaan korkean tason työryhmä valmistelemaan uutta tiekarttaa edellytyksistä, jotka tulisi saavuttaa yhteistä talletussuojaa koskevien poliittisten neuvottelujen käynnistämiseksi. Euroryhmä keskusteli korkean tason työryhmän työskentelyn etenemisestä joulukuussa 2019 ja päätti, että työtä on jatkettava kaikilla osa-alueilla. Korkean tason työryhmän työskentely keskeytyi kiireellisten koronapandemian hallintaan liittyvien taloustoimien valmistelun vuoksi keväällä 2020. Euroryhmä totesi kesäkuussa pankkiunionin perustamisen parantaneen merkittävästi pankkisektorin vakautta pandemian aiheuttamassa tilanteessa ja piti tärkeänä korkean tason työryhmän työn jatkamista pankkiunionin viimeistelemiseksi.

Eurohuippukokous pyysi joulukuussa euroryhmää laatimaan vaiheittaisen ja aikataulutetun toimintasuunnitelman pankkiunionin syventämiselle, ml. yhteiselle talletussuojalle. Eurohuippukokous pyysi, että euroryhmä raportoi saavuttamastaan edistyksestä kesäkuuhun 2021 mennessä.

Yhtenä mahdollisena etenemisvaihtoehtona yhteisen talletussuojan toteuttamiseksi on pidetty hybridimallia, jossa talletussuojan rahoitus perustuisi osin kansallisten ja osin keskitetyn rahaston varaan. Osa jäsenvaltioista näkee hybridimallin kompromissivaihtoehtona siirtymäkauden ratkaisuksi ennen täysin yhteisvastuulliseen talletussuojajärjestelmään siirtymistä, osa jäsenvaltioista korostaa riskien vähentämistä välttämättömänä edellytyksenä yhteiselle talletussuojajärjestelmälle, eikä hybridimallia voida pitää vaihtoehtona tälle.

Valtionvelkakirjojen vakavaraisuuskohtelun mahdollista uudistamista on käsitelty useaan otteeseen osana pankkiunionin syventämistä koskevia keskusteluja. Jäsenvaltioiden näkemykset mahdollisessa uudistuksessa etenemisen suhteen jakautuivat voimakkaasti. Osa jäsenvaltioista on katsonut, että valtiolainojen käsittely riskittöminä ylläpitää ylisuuria pankkien kotivaltioiden valtiolaina-altistumia ja siten edelleen pankkien ja valtioiden välistä kohtalonyhteyttä, jonka purkaminen on pankkiunionin keskeinen tavoite. Osa jäsenvaltioista sen sijaan katsoo, ettei uudistuksissa tulisi edetä ilman maailmanlaajuisesti saavutettua yhteisymmärrystä ja että valtionvelkakirjojen nollariskisyyden poistaminen voisi vaarantaa jäsenvaltioiden varainhankintakyvyn kriisitilanteissa, kuten vallitsevan pandemian oloissa. Euroalueen ulkopuoliset jäsenvaltiot ovat lisäksi tuoneet esille omien suppeiden valtionlainamarkkinoidensa aiheuttamia ongelmia, jos vakavaraisuussäätelyyn tehtäisiin muutoksia tältä osin. Keskusteluissa on tuotu esille yhtenä vaihtoehtona, että valtionvelkakirjojen käsittelyyn vakavaraisuussäätelyssä ei tehtäisi varsinaisia muutoksia, mutta valtiolaina-altistumista aiheutuvat riskit voitaisiin huomioida yhteiseen talletussuojajärjestelmään kerättävissä riskiperusteisissa talletussuojamaksuissa.

Pankkien kriisinratkaisu- ja talletussuojalainsäädännön kehittäminen

Pankkikriisien hallintaa koskeva EU:n sääntelykehys pitää sisällään Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivit 2014/59/EU (elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivi, BRRD) ja 2014/49/EU (talletussuojadirektiivi, DGSD) sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 806/2014 (yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskeva asetus, SRM-asetus) sekä näihin liittyvän kansallisen lainsäädännön. Sääntelyn soveltamisen kannalta keskeinen merkitys on myös komission toteuttamalla valtioneuvoston tukitoimenpiteillä, joka perustuu komission vuonna 2013 antamaan ns. pankkitiedonantoon (Komission tiedonanto valtioneuvoston tukitoimenpiteistä finanssikriisin yhteydessä pankkien hyväksi toteutettaviin tukitoimenpiteisiin 1 päivästä elokuuta 2013, 2013/C 216/01).

Nykyinen sääntely kehitettiin vastineena globaaliin finanssikriisiin tarjoamaan työkaluja vaikeuksiin ajautuneiden pankkien tilanteeseen puuttumiseen siten, että rahoitusmarkkinoiden vakaus ei vaarantuisi ja samalla voitaisiin suojella tallettajia sekä välttää julkisten varojen käyttöä pankkien pelastamiseksi. Nykyinen sääntely tarjoaa kattavat ja joustavat toimivaltuudet pankkien asettamiseksi kriisihallintoon, mukaan lukien mahdollisuuden myydä pankin liiketoiminta kokonaan tai osittain, siirtää kriittiset toiminnot väliaikaiselle laitokselle tai siirtää pankin omaisuuseriä omaisuudenhoitoyhtiöön. Kriisinratkaisumenettelyn ulkopuolella käytössä olevat työkalut vaihtelevat kunkin jäsenvaltion kansallisen maksukyvyttömyyslainsäädännön mukaan eikä niitä ole harmonisoitu EU:n tasolla.

Kriisinratkaisutyökaluja on käytännössä sovellettu vain muutamissa yksittäistapauksissa. Kriisihallintoon asettamisen sijaan vaikeuksiin ajautuneiden pankkien toiminta on järjestetty uudelleen julkisista varoista myönnetyn pankkituen avulla, joko kansallisten maksukyvyttömyysmenettelyjen yhteydessä tai kriisinratkaisusääntelyn ennakollista tukea koskevan poikkeussääntelyn puitteissa.

Kriisinratkaisusääntelyn kehittämisestä käytävässä keskustelussa on kiinnitetty erityisesti huomiota talletusrahoitteisten pienten ja keskisuurten pankkien asemaan. Osa toimijoista on pitänyt nykyistä kriisinratkaisulainsäädäntöä epäsoveliaana pienemmille, talletusrahoitteisille pankeille, koska kriisinratkaisuvälineiden soveltamiseksi näiden pankkien tulisi rakentaa tappionsietopuskureita markkinarahoituksella. Markkinarahoituksen hankintaa on pidetty ongelmana näiden pankkien kannalta erityisesti Etelä-Euroopan maissa. Tämän vuoksi esille on nostettu aloitteita pienille ja keskisuurille pankeille suunnatusta erillisestä kriisinhallintajärjestelmästä, joka perustuisi niiden alasarjoon joko yleisessä tai pankkeihin erityisesti sovellettavassa maksukyvyttömyysmenettelyssä ja liiketoiminnan siirtoon muille pankeille talletussuojarahaston varojen tukemana.

Kriisinratkaisusääntelyä koskeva komission julkinen kuuleminen

Komissio on käynnistänyt koko kriisinhallintasääntelyä koskevan uudelleentarkastelun ja sitä pohjustavan julkisen kuulemisen. Kuulemisasiakirjassaan komissio viittaa edellä kuvatuista syistä varsin laajasti tarpeeseen tarkastella uudelleen kriisihallintoon asettamista koskevaa päätöksentekoa, käytettävissä olevia toimivaltuuksia ja rahoituslähteitä, mukaan lukien talletussuojavarojen laajemman hyödyntämisen kriisinhallintatoimien rahoituslähteenä. Lisäksi komissio nostaa esille pankkeihin sovellettavan maksukyvyttömyyslainsäädännön harmonisoinnin. Komissio kytkee kriisinratkaisukehyksen uudistamisen myös ehdotukseen yhteisestä talletussuojajärjestelmästä. Komissio tuo esille, että yhteisen talletussuojarahaston luominen yhteisen kriisinratkaisurahaston rinnalle loisi mahdollisuuksia synergioiden luomiseen näiden rahastojen välillä.

Kriisihallintoon asettaminen, maksukyvyttömyysmenettelyt ja muut käytössä olevat työkalut pankkikriisien hallitsemiseksi

Pankkivalvoille osoitetut varhaisen puuttumisen toimivaltuudet

Komissio on arvioinut, että varhaisen puuttumisen työkaluja ei ole juurikaan hyödynnetty tilanteissa, joissa pankin katsotaan olevan kykenemätön tai todennäköisesti kykenemätön jatkamaan toimintaansa. Syynä tälle on komission mukaan muun muassa pankkivalvonnan ja varhaisen puuttumisen työkalujen osittainen päällekkäisyys ja suoraan sovellettavan lainsäädännön puuttuminen pankkiunionin tasolla.

Ennakollinen maksuvalmius- tai pääomatuki pankeille

Kriisinratkaisulainsäädännön keskeisenä tavoitteena oli vähentää tarvetta turvautua julkiseen pankkitukeen pankkikriisien hallinnassa. Tämän toteuttamiseksi säädettiin periaatteesta, jonka mukaan valtiontueksi arvioitavaa julkista rahoitusta tarvitsevan pankin katsotaan olevan kykenemätön tai todennäköisesti kykenemätön jatkamaan toimintaansa ja pankki on tällöin asetettava kriisihallintoon tai purettava normaalissa maksukyvyttömyysmenettelyssä.

Poikkeuksena tästä periaatteesta säädettiin tilanteet, joissa julkinen tuki myönnetään jäsenvaltion taloudessa olevan vakavan häiriön korjaamiseksi ja rahoitusvakauden säilyttämiseksi valtion takauksena vakavaraisuusvaatimukset täyttävien pankkien varainhankinnalle tai keskuspankkien niille tarjoamille maksuvalmiusjärjestelyille. Erikseen säädettiin mahdollisuudesta myöntää tällaisissa tilanteissa myös pääomatukea varautumiseksi EU:n, pankkiunionin tai kansallisella tasolla toteutettavien stressitestien tai taseiden erityistarkastusten perusteella havaittuihin pääomavajeisiin.¹

Ennakollista pääomatukea koskeva poikkeussäännös on muodostunut käytännössä hyvin merkittäväksi. Komissio on koko nykyisen kriisinratkaisulainsäädännön voimassaolon ajan pitänyt voimassa vuonna 2013 tekemänsä arvion, jonka mukaan kaikkien jäsenvaltioiden taloudessa vallitsevat finanssi- ja euroalueen velkakriisin seurauksena sellaiset olosuhteet, joissa poikkeuksellisen julkisen tuen myöntäminen voi olla hyväksyttävää. Komissio on perustellut poikkeuksellisia olosuhteita myös sillä, että siirtymä kriisinratkaisulainsäädännön täysimääräiseen soveltamiseen on edelleen kesken ja maaliskuusta 2020 alkaen myös koronapandemian vaikutusten vuoksi. Suoran pääomatuen ohella komissio on ilmoittanut hyväksyvänsä valtiontukivalvonnassaan ennakollisena pääomatukena sellaisen tuen, joka myönnetään pankille osana järjestelyä, jossa pankin järjestämättömiä luottoja siirretään julkisesti rahoitettuun omaisuudenhoitoyhtiöön ja tällaiseen järjestelyyn liittyvään valtion takaukseen pankin tase-erille.

Komissio toteaa kuulemisasiakirjassaan, että aiemmat tapaukset ovat osoittaneet tällaisen työkalun olevan kriisinratkaisukehityksen hyödyllinen elementti, edellyttäen, että ennakkoehdot tuen antamiselle täyttyvät. Komissio kysyy kuitenkin, olisiko ennakollisen tuen antamisella asetettuja ennakkoehtoja tarpeen tämentää.

Myös DGSD 11(3) artikla mahdollistaa talletussuojavarojen käyttämisen kansalliseen harkintavaltaan perustuviin ennakollisiin toimiin, joilla estetään pankin ajautuminen maksukyvyttömyyteen ja suojataan siten tallettajien asemaa. Talletussuojavarojen ennakollista käyttöä koskeva sääntely perustuu osassa jäsenvaltioita ennen BRRD:n säätämistä käytössä olleisiin kansallisiin kriisinratkaisuvälineisiin ja sen käyttöala on osin päällekkäinen BRRD:n mukaisten kriisinratkaisuvälineiden kanssa. Tällaisista menettelyistä säätäminen on jäsenvaltio-optio, jonka vain osa jäsenvaltioista on ottanut käyttöön.

¹ EKP toteutti vuosina 2013-2014 osana pankkiunionin ensimmäiseen vaiheeseen siirtymistä laajan taseiden erityistarkastuksen pankkiunionin yhteisen valvontamekanismin ja sittemmin yhteisen kriisinratkaisumekanismin toimivaltaan siirtyville pankeille. Komission tuli BRRD:n säännösten mukaan tehdä vuoden 2015 loppuun mennessä arvio siitä, oliko ennakollista pääomatukea koskevan poikkeussäännöksen mukaisten tukitoimien salliminen edelleen perusteltua. Komissio ei julkaissut säännöksen tarkoittamaa arviota.

DGSD ei aseta talletussuojavarojen käytölle edellytyksiä sijoittajanvastuun toteuttamisen suhteen. Komissio on kuitenkin valtiontukivalvonnassaan toistaiseksi katsonut, että talletussuojarahaston varojen käyttö on katsottava valtiontueksi ja pankin omistajien ja heikoimmassa etuoikeusasemassa olevien velkojien on katettava tappioita tällaista tukea myönnettäessä.² Sijoittajanvastuun toteutumista koskeva vaatimus ei siten ulotu pankin tavanomaisiin vakuudettomiin velkoihin. Osa jäsenvaltioista, joiden kansallinen järjestelmä perustuu erityisesti pienten ja keskisuurien pankkien kriisinhallinnasta talletussuojavarojen ennakkolliseen käyttöön, katsoo, että nämä välineet tulisi säilyttää myös osana yhteistä talletussuojajärjestelmää.

Kriisihallintoon asettamista koskeva päätöksenteko

Pankkien kriisihallintoon asettamisen ja kansallisten maksukyvyttömyysmenettelyjen aloittamisen välillä on tunnistettu ongelmia tilanteissa, joissa viranomaiset katsovat pankin olevan kykenemätön tai todennäköisesti kykenemätön jatkamaan toimintaansa, mutta pankkia ei silti aseteta kriisihallintoon. Pankki ei tällaisessa tilanteessa välttämättä täytä kansallisen maksukyvyttömyyslainsäädännön maksukyvyttömyysmääritelmää, eikä sitä siten voida asettaa konkurssiin.

Komissio kiinnittää huomiota lisäksi siihen, että johtuen eroista siinä, miten luottolaitosdirektiivi on voimaansaatettu eri jäsenvaltioissa, vaikeuksiin ajautuneen pankin toimiluvan poistamista ei ole pidetty mahdollisena kaikissa tilanteissa. Komissio toteaa lisäksi, että aiempien kokemusten perusteella olisi tärkeää arvioida, onko arvio pankin maksukyvyttömyydestä tehty riittävän aikaisin.

Käytettävissä olevat kriisinratkaisuvälineet ja kriisinratkaisun rahoituslähteet

Osana kriisinhallinnan suunnittelua viranomaiset määrittelevät pankille ensisijaisen ja vaihtoehtoisen kriisinratkaisusuunnitelman ja valmistelevat ennakkoon, miten kriisinratkaisuvälineitä sovelletaan, jotta kriisinratkaisusuunnitelma voidaan panna tehokkaasti täytäntöön. Kriisinratkaisun rahoituksen kannalta keskeisessä asemassa ovat kriisinratkaisuviranomaisille osoitetut toimivaltuudet toteuttaa pankille velkajärjestely, jossa pankin osakkeet alaskirjataan ja velkojen nimellisarvoa leikataan ja muunnetaan uudeksi pääomaksi.

Kriisinratkaisun toimeenpanemiseksi kriisinratkaisuviranomainen voi lisäksi päättää käyttää kriisinratkaisurahaston varoja tiettyjen tiukkojen edellytysten täytyessä pankin alasajon edellyttämän maksuvalmiuden turvaamiseen ja viimesijaisena keinona myös tappioiden kattamiseen ja pääomittamiseen siltä osin, kun pankilla ei ole riittävästi muuntamiskelpoista velkaa tai kriisinratkaisuviranomainen päättää harkintavaltansa puitteissa rajoittaa joidenkin velkojien uudelleenjärjestelyä rahoitusvakauden tai muiden laissa asetettujen perusteiden täytyessä. Kriisinratkaisurahaston varoja voidaan käyttää tappioiden kattamiseen kuitenkin vain sen jälkeen, kun omistajat ja velkojat ovat kattaneet tappioita 8 % pankin taseen (omien varojen ja velkojen) kokonaismäärästä. BRRD mahdollistaa myös talletussuojarahastojen käyttämisen kriisinratkaisussa kuitenkin siten, ettei käytettävä summa ylitä talletussuojarahastolle mahdollisessa vastaavan pankin konkurssitilanteessa aiheutuvia kuluja.

² Unionin tuomioistuin antoi 2.3.2021 Italian talletussuojarahastoa koskevan ratkaisun (C-425/19), jossa se katsoi, ettei talletussuojavarojen käyttöä taloudellisissa vaikeuksissa olevan pankin pääomapohjan vahvistamiseen voitu tapauksen olosuhteissa pitää valtiontukena. Komissio ei ole vielä ilmoittanut, miten se mahdollisesti tulee muuttamaan valtiontukivalvonnan käytäntöjään tämän ratkaisun johdosta.

Komissio toteaa, että niissä tapauksissa, joissa lähestymistavaksi ei ole valittu kriisihallintoon asettamista, vaikeuksiin ajautuneelle pankille on yleensä myönnetty valtiontukena arvioitavaa julkista tukea ennakollisena tukena pankin tervehdyttämistoimien tai kansallisen maksukyvyttömyysmenettelyn yhteydessä (sisältäen talletussuojarahaston varojen käytön DGSD:n 11(3) artiklan mahdollistamiin ennakollisiin ja DGSD:n 11(6) artiklan vaihtoehtoisiin toimenpiteisiin. Nämä toimenpiteet edellyttävät komission soveltamien valtiontukisääntöjen mukaan löyhempien sijoittajanvastuun toteuttamista koskevien edellytysten täyttämistä kuin BRRD:n asettamat edellytykset kriisinratkaisurahaston käytölle. Komissio toteaa, että tämä eroavaisuus on luonut kannustimen olla käyttämättä BRRD:n mukaisia kriisinratkaisutyökaluja.

Komission mukaan edellä kuvattu kannustinongelma vaikuttaa etenkin pienten ja keskisuurten pankkien osalta niiden nojatta varainhankinnassaan tietuutyyppeihin vahvasti velkoihin (kuten talletajiin tai piensijoittajiin). Komission mukaan tällaisilla pankeilla ei ole liiketoimintamallinsa puitteissa välttämättä pääsyä sellaisen markkinarahoituksen piiriin, jotta ne voisivat rakentaa riittäviä puskureita tappioiden kattamiseksi esimerkiksi heikommassa etuoikeusasemassa velan kautta. Näin ollen kriisinratkaisuvälineiden soveltaminen voisi edellyttää tappioiden kattamista tallettajien ja piensijoittajien kustannuksella.

Komissio ei kuvaa kuulemisasiakirjassaan tarkemmin, mistä tietyn liiketoimintamallin omaavien pienten ja keskisuurten pankkien vaikeudet hankkia markkinarahoitusta johtuvat. Komission mukaan voidaan kuitenkin pitää kohtuuttomana, että sellaisten pienten ja keskisuurten pankkien, joilla on tällä hetkellä vaikeuksia hankkia markkinarahoitusta, tulisi muuttaa liiketoimintamallejaan. Komissio toteaa monipuolisen, dynaamisen ja kilpailukykyisen pankkisektorin ylläpitämiseksi on tärkeää, että pankkien kriisihallinta mahdollistetaan eri liiketoimintamalleilla toimiville pankeille.

Komissio esittääkin tämän vuoksi konsultaatioasiakirjassaan mm. seuraavia kysymyksiä:

- tulisiko pienten ja keskisuurten pankkien kriisinratkaisuun luoda uusia välineitä, joko nykyisen kriisinratkaisulainsäädännön tai pankkeihin sovellettavan maksukyvyttömyyslainsäädännön puitteissa
- tulisiko edellytyksiä pääsystä kriisihallinnon rahoitusvaihtoehtojen piiriin muokata pääasiassa talletusrahoitteisten pienten ja keskisuurten pankkien osalta kriisinhallinnan oikeasuhtaisuuden takaamiseksi, tai
- tulisiko kansallista ja/tai yhteistä talletussuojarahastoa voida käyttää osana kriisinhallintaa erillään yhteisen kriisinratkaisurahaston käytöstä ja eri ehdoin erityisesti siten, että talletussuojavarojen käyttö ei edellyttäisi 8 % minimivaatimusta tappioiden kattamisesta sijoittajavastuun kautta.

Velkojen maksusaantijärjestyksen harmonisoinnin taso EU:ssa

Kriisinratkaisulainsäädännön keskeisenä lähtökohtana on, että pankin omistajat ja velkojat kattavat tappioita pankin ajautuessa maksukyvyttömäksi markkinatalouden normaalien pelisääntöjen mukaisesti. Velkojen yhdenvertaisen kohtelun ja omaisuudensuojan kannalta on kuitenkin keskeistä, että velkojia ei aseteta näitä välineitä sovellettaessa huonompaan asemaan kuin konkurssissa. Tällaisissa tilanteissa kriisinratkaisurahaston varoja voidaan käyttää korvausten maksamiseen. Velkojen maksusaantijärjestys on merkittävä, koska se määrittää missä järjestyksessä eri velkojat (tai poikkeustapauksissa niiden sijaan tuleva kriisinratkaisurahasto) kattavat tappioita. BRRD:ssä maksusaantijärjestystä on harmonisoitu esimerkiksi eräiden talletusten ja

eräiden takasijaisten instrumenttien osalta, mutta muiden velkojen osalta etusijajärjestystä ei ole harmonisoitu EU-tasolla.

Osa jäsenvaltioista on antanut etusijan myös muille kuin niille talletuksille, joiden etusijasta on säädetty BRRD:ssä. Komissio kysyy kuulemisasiakirjassaan tulisiko pankkien velkojen maksunsaantijärjestystä harmonisoida antamalla kaikille talletuksille etusija EU:n tasolla. Komission mukaan tämä takaisi tallettajien yhdenmukaisen kohtelun EU:ssa, vähentäisi velkojen keskinäisen etusijajärjestyksen rikkomisen riskiä sekä heijastaisi talletusten keskeistä roolia reaalityaloudessa ja pankkisektorissa. Tästä huolimatta on olemassa mahdollisuus, että velkojen keskinäistä etusijajärjestystä rikotaan, sillä tappioiden kattamisen järjestys kriisinratkaisussa saattaa poiketa velkojen etusijajärjestyksestä kansallisessa maksukyvyttömyysmenettelyssä. BRRD:ssä on määritelty eräät velat kriisihallinnossa tapahtuvan velkajärjestelyn ulkopuolelle. Joidenkin jäsenvaltioiden yleisessä maksukyvyttömyyslainsäädännössä on myönnetty etusija-asema myös useille muille veloille/velkojaryhmille, kuten esimerkiksi erääntyneille veroille tai palkoille. Komissio kysyy tämän vuoksi kuulemisasiakirjassaan tulisiko velkojen maksunsaantijärjestystä harmonisoida myös tällaisten velkojen osalta.

Komissio tuo kuulemisasiakirjassaan esille, että kaikkien talletusten etusijan harmonisointi voisi toisaalta johtaa siihen, että saman etusijan velkojan eri instrumentteja kohdeltaisiin eri tavoin, mikä voi vaikuttaa rahoituslaitosten rahoituksen saatavuuteen ja laatuun. Samoin muutokset talletusten ja muiden velkojen suhteellisessa etusijajärjestyksessä voivat johtaa kasvaviin (tosiasiallisiin tai laskennallisiin) tappioihin talletussuojajärjestelmälle. Osa toimijoista on pitänyt toisaalta talletussuojarahaston suurempaa kustannusvastuuta myös toivottavana, koska tämä mahdollistaisi talletussuojavarojen laajemman käytön myös muihin tarkoituksiin, kuin korvattavien talletusten suojaamiseen. Muutokset maksunsaantijärjestyksessä voisivat vaikuttaa myös kriisinratkaisuvälineiden soveltamisedellytyksiin ja kriisinratkaisurahaston varojen käyttöön toteuttamistavasta riippuen eri tavoin.

Talletussuoja

Talletussuojan taso on harmonisoitu 100 000 euroon asti kaikissa EU/ETA:n jäsenvaltioissa. DGSD mahdollistaa kuitenkin jäsenvaltioharkintavaltaa ottaa käyttöön myös erityisiä talletussuojan muotoja koskien tilanteita, joissa tallettajan tilillä olevien varojen määrä hetkellisesti ja merkittävästi ylittää suojatun määrän esimerkiksi asuntokaupan, vakuutus- tai vahingonkorvausten tai avioliiton solmimiseen tai päättymiseen liittyvien tilanteiden yhteydessä. Tällaisissa tilanteissa talletussuojan taso jäsenvaltioissa vaihtelee 100 000 euron ja kahden miljoonan euron välillä. Kuulemisasiakirjassaan komissio kysyy, tulisiko talletussuojan tasoa koskevia säännöksiä harmonisoida jatkossa laajemmin. Komissio kysyy myös, tulisiko talletussuojan kattavuutta tarkastella erityisesti uusien finanssiteknologioiden ja -innovaatioiden myötä erilaisten toimijoiden asiakasvaratilien näkökulmasta. Komissio huomauttaa myös, että nykyisessä direktiivissä useat julkiset instituutiot ja viranomaiset, kuten koulut ja sairaalat ovat talletussuojan ulkopuolella.

Tällä hetkellä talletussuoja on järjestetty kansallisella tasolla ja sitä rahoitetaan kansallisesti kerättävillä vuosittaisilla talletussuojamaksuilla. Komissio ehdotti vuonna 2015 EDIS:n luomista pankkiunionin kolmanneksi pilariksi tavoitteenaan vähentää kansallisten talletussuojarahastojen altistumista suurille paikallisille rahoitusmarkkinoiden häiriöille sekä varmistaa tallettajien luottamus pankkeihin riippumatta niiden sijainnista. Neuvoston pankkiunionityöryhmässä käytyjen keskustelujen perusteella komissio arvioi, että uusi yhteinen järjestelmä voitaisiin

toteuttaa myös niin sanottuna hybridimallina, jossa kansallisia talletussuojajärjestelmiä täydennettäisiin keskitetyn talletussuojarahaston avulla. Komissio esittää kuulemisasiakirjassaan useita kysymyksiä siitä, miten tällainen osin kansallisiin talletussuojajärjestelmiin ja osin yhteisvastuulliseen rahastoon perustuva malli tulisi toteuttaa.

Komissio kiinnittää huomiota siihen, että yhteinen talletussuojarahasto tulisi toimimaan yhteisen kriisinratkaisurahaston rinnalla ja siten näiden kahden rahaston mahdollisia synergioita kriisinratkaisutilanteessa tulisi selvittää. Komission mukaan tällaisia synergioita voisi syntyä esimerkiksi siitä, että yhteisen kriisinratkaisurahaston ja yhteisen talletussuojarahaston varoja voitaisiin käyttää toisiaan täydentävästi, mikä lisäisi viranomaisten kriisitilanteissa käytettävissä olevan julkisen rahoituskapasiteetin määrää. Toisaalta komissio tuo esille mahdollisuuden, että yhteisiin rahastoihin ennakkorahastoitujen varojen kokonaismäärän kasvaessa rahastojen yhteenlaskettua tavoitetasoa voitaisiin laskea ja pankeilta kerättävien vakaus- ja talletussuojamaksujen määrää pienentää.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

-

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

Valtiovarainministeriö

EU-asioiden komitean jaosto 10 (rahoituspalvelut ja pääomaliikkeet), kirjallinen menettely 10.-16.3.2021

EU-ministerivaliokunta 24.3.2021

Eduskuntakäsittely

Eduskunta on käsitellyt komission ehdotusta yhteisen talletussuojajärjestelmän perustamiseksi tunnuksella U 5/2016 vp ja tiedonantoa pankkiunionin loppuunsaattamisesta tunnuksella E 95/2017 vp.

Eduskunta on käsitellyt pankkiunionin riskienvähentymisarviota ja yhteisen kriisinratkaisurahaston varautumisjärjestelyä tunnuksella E 138/2020 vp.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

Taloudelliset vaikutukset

Yhteinen talletussuoja

Keskeisenä perusteluna yhteiselle talletussuojalle on pidetty sitä, että keskitetty rahasto pystyy kansallisia talletussuojarahastoja paremmin vastaamaan yksittäisten jäsenvaltioiden kohtaamiin rahoitusmarkkinoiden häiriötilanteisiin. Yhteisen talletussuojan toteuttamisella nähdään olevan myös pankkikriisien hallintaa laajempia, talous- ja rahaliiton vakauteen liittyviä tavoitteita.

Aiemmin esitettyjen arvioiden ohella yhteisen talletussuojan toteuttamisen taloudelliset vaikutukset kytkeytyvät olennaisesti myös keskusteluun talletussuojavarojen käyttötarkoituksen laajentamisesta sekä kriisinratkaisuvälineiden ja niiden soveltamisen tueksi tarkoitettujen kriisinratkaisurahaston varojen käytön keskinäisestä suhteesta.

Pankkien kriisinratkaisu- ja talletussuojalainsäädännön kehittäminen

Pankkien kriisinratkaisusääntelyn keskeisenä tarkoituksena oli veronmaksajien suojaaminen pankkikriisien kustannuksilta. Kokemukset rahoitusmarkkinakriiseistä olivat osoittaneet, että vakavissa vaikeuksissa olevia pankkeja ei talouden ja yhteiskunnan kannalta tärkeiden toimintojen jatkuvuuden vuoksi voida tai uskalleta päästää hallitsemattomasti konkurssiin, vaan ne ajautuvat pelastettavaksi viime kädessä veronmaksajien varoin ("Too big to fail"). Oletus pankkien nauttimasta julkisesta tuesta on johtanut väärin kannustimiin riskinoton suhteen ja luonut vahvan kohtalonyhteyden pankkien ja valtioiden välille. Julkisen pankkituen myöntäminen on myös saattanut johtaa valtioiden maksukyvyn ylittymiseen ja pankkikriisien laajentumiseen valtioiden velkakriiseiksi ("Too big to save").

Näiden ongelmien välttämiseksi kriisinratkaisusääntelyllä on pyritty purkamaan pankkien nauttimaan oletettua julkista tukea ja siirtämään kriisitilanteen hallinnan kustannukset ensisijaisesti pankin omistajien ja sijoittajien ja toissijaisesti koko pankkisektorin kannettavaksi. Oletetun julkisen tuen vähentyessä pankkien varainhankinnan kustannukset samalla kasvavat. Kriisinratkaisusääntelyn tarkoituksena on vahvistaa samalla toimivaa markkinakuria, sillä sijoittajien kannustimet kiinnittää huomiota pankin taloudelliseen asemaan kasvavat.

Pankkien kriisinratkaisusääntelyllä on edellä kuvatuista lähtökohdista keskeinen merkitys sen kannalta, miten pankkien kriisitilanteiden aiheuttamat kustannukset jakautuvat pankkien omistajien, velkojien, muiden pankkien, muun yhteiskunnan ja julkisen talouden kesken. Kriisinratkaisulainsäädäntöön mahdollisesti tehtävät muutokset vaikuttavat tähän riskinjakoon valittavista sääntelyratkaisuista riippuen hyvin eri tavoin.

Komission kuulemisasiakirjassa esitetään keskeisenä perusteluna kriisinratkaisu- ja talletussuojalainsäädännön muutoksille pienten ja keskisuurten pankkien kyvyttömyyden rakentaa tai ylläpitää markkinarahoituksella sellaisia tappionsietopuskureita, joiden avulla niiden toiminnan hallittu lopettaminen tai uudelleenjärjestely olisi mahdollista rahoitusvakauden järkkymättä. Komissio ei ole tarkemmin yksilöinyt, miksi markkinarahoituksen hankinta ei olisi mahdollista tällaisille pankeille. Hyvin erikokoiset eurooppalaiset pankit hankkivat aktiivisesti markkinarahoitusta ja pankeille on mahdollistettu vuodesta 2015 voimassa olleen sääntelyn puitteissa pitkä (osittain edelleen jatkuva) siirtymäaika sopeutua sääntelyn asettamiin vaatimuksiin.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Laajennetun euroryhmän puitteissa on käyty keskusteluja pankkiunionin vahvistamista koskevan työlinjan yhteydessä myös pankkien kriisinratkaisun maksuvalmiusrahoituksesta ja siihen liittyvän välineistön riittävyydestä. Näkemykset keskusteluissa ovat jakautuneita: osa jäsenvaltioista ml. Suomi katsoo, että välineistön mahdollisia puutteita tulisi paikata nykykehikon puitteissa, kun taas toinen osa jäsenvaltioista ajaa mahdollisen uuden julkisen maksuvalmiustukivälineen perustamista juuri sovitun yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteisen varautumisjärjestelyn lisäksi. Ministerit keskustelivat aiheesta viimeksi marraskuussa ja näkivät aiheen tärkeänä sekä

valtuuttivat työryhmän jatkamaan analyysia ja raportoimaan ministereille mahdollisimman pian takaisin, odotettavasti tämän kevään aikana. Valtioneuvosto on antanut asiaan liittyen selvityksen E 96/2018 vp ja tulee antamaan asianmukaisen jatkoselvityksen tai kirjelmän ehdotuksen mahdollisesta uudesta julkisesta maksuvalmiustukivälineestä täsmentyessä.

Asiakirjat

[Komission julkinen kuuleminen](#) (englanniksi, muita kieliversioita ei saatavilla)

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

VM/RMO, lainsäädäntöneuvos Jaakko Weuro, +358 0295 530 322
etunimi.sukunimi@vm.fi,

EUTORI-tunnus

EU/2020/0069

Liitteet**Viite**

Asiasanat
Hoitaa

Tiedoksi
