

Talousvaliokunnalle

Valtioneuvoston selvitys: Yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteisen varautumisjärjestelyn aikaistettu käyttöönotto ja muutokset valtiosopimukseen vakuumaksujen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä (E 45/2019 vp)

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt Rahoitusvakausvirastolta (RVV) lausuntoa koskien valtioneuvoston selvitystä liittyen yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteisen varautumisjärjestelyn aikaistettuun käyttöönottoon ja muutoksiin valtiosopimukseen vakuumaksujen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä. RVV kiittää mahdollisuudesta tulla kuulluksi ja lausuu asiassa seuraavaa.

Yhteinen varautumisjärjestelmä lisää kriisinratkaisukehikon uskottavuutta

Yhteisen kriisinratkaisumekanismin pääperiaatteena on, että kriisinratkaisutilanteessa luottolaitoksen toiminnassa syntyneiden tappioiden kattaminen ja luottolaitoksen uudelleenpääomittaminen toteutetaan ensisijaisesti sen omistajien ja sijoittajien varoin. Tämä niin sanottu sijoittajanvastuu toteutetaan käyttämällä omien varojen ja velkojen arvonalentamisen ja muuntamisen (bail-in) välinettä. Bail-in välineen käytön mahdollistamiseksi kriisinratkaisuviranomaiset asettavat luottolaitoksille vaateen omien varojen ja alentamiskelpoisten velkojen vähimmäismäärälle (minimum requirement for own funds and eligible liabilities, MREL) osana vuotuista kriisinratkaisusuunnitteluprosessia.

Jos luottolaitoksen kriisi on niin syvä, ettei omistajien ja velkojien omistusten ja saamisten alaskirjaus ennakkovalmisteluista huolimatta riitä tappioiden kattamiseen ja laitoksen uudelleenpääomittamiseen sen toiminnan jatkumisen turvaavalle tasolle, voidaan lisärahoitusta hakea yhteisestä kriisinratkaisurahastosta (Single Resolution Fund, SRF) tietyin edellytyksin. On arvioitu, että rahaston ennakkorahastoidut varat noin 60 miljardia euroa ja siihen jälkikäteen kolmessa vuodessa tarvittaessa kartutettavat kolminkertaiset vuosimaksut riittänevät myös vakavan finanssikriisin yhteydessä toteutuvien tappioiden kattamiseen ja laitosten uudelleenpääomittamiseen. Kriisinratkaisurahaston kapasiteetti ei välttämättä kuitenkaan ole riittävä, jos jossain tilanteessa sen varoja joudutaan käyttämään useamman suuren laitoksen kriisinratkaisuun taikka etenkin jos sen varoja on tarpeen käyttää kriisihallintoon asetetun luottolaitoksen väliaikaisen likvideettitilanteen tukemiseen. Mikäli varoja tarvitaan likvideettitukitarkoituksiin, ei sijoittajanvastuun toteuttaminen ole edellytys SRF:n varojen käyttöön.

RVV näkee erittäin tärkeänä, että SRF:n yhteinen varautumisjärjestely otetaan käyttöön. Ollessaan suuruudeltaan 60 miljardia euroa, yhteinen varautumisjärjestely kaksinkertaistaisi kriisiratkaisun yhteydessä käytettävissä olevien varojen määrää. Lisääntynyt kapasiteetti parantaisi merkittävästi yhteisen kriisinratkaisuneuvoston (Single Resolution Board, SRB) toimintaedellytyksiä erittäin laajassa ja pitkittyneessä kriisissä, jol-

loin SRF:n varoja on jo mahdollisesti käytetty aiemmin sekä tilanteissa, jolloin kriisintarkkaisuun kohteena oleva luottolaitos tarvitsee likviditeettitukea kriisintarkkaisuviikonloppuun jälkeen uudelleenpääomittamisen lisäksi. Yhteisen varautumisjärjestelyn käyttöönotto siten edelleen alentaisi todennäköisyyttä sille, että pankkikriisien kustannusten kattamiseen olisi tarpeen käyttää kriisintarkkaisuun ulkopuolisia varoja

SRF:n kapasiteetti ja varojen kerryttäminen

Yhteistä kriisintarkkaisuun koskevassa asetuksessa (SRM-asetus) on SRF:n tavoitetasoksi määritetty vähintään yksi prosentti kaikissa pankkiunioniin osallistuvissa jäsenvaltioissa toimiluvan saaneiden luottolaitosten korvattavien talletusten määrästä. Vuoden 2023 loppuun mennessä saavutettava tavoitetaso on nykytiedoin noin 60 miljardia euroa.

SRF:n varoja kerrytetään vuotuisilla maksuilla pankeilta nk. *ennakollisten vakaussmaksujen* muodossa. Mikäli SRF:ää käytetään luottolaitoksen kriisintarkkaisuun yhteydessä, käytetyt varat tulee kerryttää uudelleen tavoitetasolle korottamalla ennakollisia vakaussmaksuja siten, että tavoitetaso jäälleen saavutetaan kuuden vuoden kuluessa. Näiden maksujen määräämisen yhteydessä kriisintarkkaisuun on huomioitava suhdannevaihe ja vakaussmaksujen myötäsyklisyyden mahdollinen vaikutus kaikkien maksuvelvollisten laitosten rahoitusasemaan. Lisäksi, mikäli SRF:n varat eivät kriisintarkkaisuun yhteydessä ole riittävät, voidaan luottolaitoksilta periä nk. *ylimääräisiä jälkikäteen suoritettavia vakaussmaksuja*. Näitä maksuja kerättäisiin myös, mikäli rahasto-osuuksien vielä yhdistämättä olevaa osaa (nk. kansallista osaa) olisi lainattu kriisintarkkaisuun kustannusten kattamiseksi tai lyhennettäessä yhteisen varautumisjärjestelyn puitteissa otettua lainaa. Ylimääräisten jälkikäteen suoritettavien vakaussmaksujen määrää on rajoitettu SRM-asetuksessa siten, ettei niiden vuotuinen kokonaismäärä voi olla enintään kolminkertainen suhteessa ennakkolisiin vakaussmaksuihin. Vuonna 2019 kaikista pankkiunionin maista kerätyt ennakolliset vakaussmaksut olivat suuruudeltaan noin 7,8 miljardia euroa, joten ylimääräisiä jälkikäteen suoritettavia vakaussmaksuja olisi ollut mahdollista kerätä maksimissaan noin 23,4 miljardia euroa. Säännökset mahdollistavat myös mahdollisuuden lykätä ylimääräisen jälkikäteen suoritettavan vakaussmaksun keräämistä, mikäli sen maksaminen vaarantaisi luottolaitoksen rahoitusasema.

Mikäli sijoittajan vastuun toteuttamisen jälkeen on tarpeen käyttää SRF:n varoja tai yhteistä varautumisjärjestelyä, toimiala siis kattaa kustannukset vakaussmaksujen muodossa. Fiskaalinen neutraliteetti keskipitkällä aikavälillä -periaate poistaa luottolaitoksilta kannustimen liialliseen riskinottoon veronmaksajien kustannuksella. Erittäin suuret ja nopealla aikataululla maksettavat vakaussmaksut voivat kuitenkin uhata useamman luottolaitoksen taloudellisen aseman. Edellä kuvatut vakaussmaksujen määrää koskevat rajoitteet heijastavat osin toimialan kykyä maksaa vakaussmaksuja. Rajoitteita ja niiden vaikutuksia SRF:n kapasiteettiin onkin tärkeä huomioida myös yhteisen varautumisjärjestelyn ja mahdollisen valtiosopimuksen muutoksen toteutuksesta päätettäessä.

Varautumisjärjestelyn aikaistettu käyttöönotto ja muutosehdotukset valtiosopimukseen

RVV pitää tärkeänä, että yhteinen varautumisjärjestely SRF:lle otetaan käyttöön viimeistään vuoden 2023 lopussa. Edellä mainittujen SRF:n kapasiteettiin, kriisintarkkaisuun viranomaisen toimintaedellytyksiin ja kriisintarkkaisuun mekaniikan uskottavuuteen liittyvien seikkojen johdosta olisi kriisintarkkaisuun viranomaisen näkökulmasta suotavaa,

että käyttöönotto aikaistettaisiin. Varautumisjärjestelyn käytönon mahdollinen aikaistaminen liittyy valtioneuvoston kuvaamissa neuvotteluissa läheisesti siihen, missä määrin pankkisektorin riskit ovat edelleen supistuneet. Samalla on päätettävä, onko ja millä tavalla voimassa olevaa valtiosopimusta syytä tarkentaa. Myös tässä keskustelussa ydin liittyy valmiuksiin lisätä yhteisvastuuta. On huomioitava, että yhteisen varautumisjärjestelmän aikaistamisesta syntyvä kapasiteetti riippuu siitä, kuinka paljon yhteisvastuuta lisätään valtiosopimusta muuttamalla.

Keskusteltaessa yhteisvastuusta on syytä huomioida kolikon molemmat puolet. Yhteisvastuun aikaistaminen ja lisääminen voi yhtäältä johtaa siihen, että suomalaiset luottolaitokset kantavat vastuuta jossain toisessa pankkiunionin maassa toteutuvan kriisin kustannuksista. Toisaalta yhteisvastuu antaa kriisinratkaisuviranomaisille tarvittavaa liikkumavaraa myös siinä epätodennäköisessä tilanteessa, jossa merkittävä suomalainen luottolaitos olisi kriisinratkaisun kohteena. Lisäksi arvioissa on syytä huomioida, että mitä lähempänä ollaan SRF:n kartuttamisen siirtymäkauden loppua eli vuoden 2023 loppua, sitä pienemmäksi yhteisvastuun aikaistamisen vaikutus jää huomioiden rahasto-osuuksien korkean yhdistymisen asteen siirtymäkauden loppuvuosina.

Esitettyihin vaihtoehtoihin liittyen, RVV:llä on seuraavat huomiot:

- Rahasto-osuuksien siirron pakollisuus nykyisen vapaehtoisuuden sijaan lisäisi varmuutta kapasiteetin suuruudesta. Tämä edesauttaisi kriisinratkaisuviranomaisten päätöksentekoa kriisinratkaisuviikonlopun aikana.
- Ennakollisten vakaussmaksujen kerääminen luottolaitoksilta on suhteellisen työläs ja monimutkainen prosessi, missä yksittäisen luottolaitoksen vakaussmaksu riippuu osin luottolaitoksen omista taloudellisista tunnusluvuista, mutta myös kaikkien muiden kyseisen luottolaitoksen kotimaassa toimivien luottolaitosten tunnusluvuista ja koko euroalueella toimivien luottolaitosten tunnusluvuista. Siten laitospöytäisten vakaussmaksujen suuruutta on erittäin hankala täsmällisesti arvioida etukäteen. Huomioiden se, että ylimääräiset jälkikäteen luottolaitoksilta kriisinratkaisutapahtuman yhteydessä kerättävät vakaussmaksut olisi laskettava saman menetelmän mukaisesti, voidaan arvioida, että niiden kerääminen nopeutetulla aikataululla on todennäköisesti erittäin haastavaa.

RVV pitää tärkeänä, että Suomi tukisi neuvotteluissa mahdollisimman selkeää ja ymmärrettävää ratkaisuvaihtoehtoa, mikäli valtiosopimusta muutetaan yhteisen varautumisjärjestelyn mahdollisen aikaistamisen yhteydessä.

Tuuja Taos
yllyöntaja

Hanna Westman
kriisinratkaisuasiantuntija, pääekonomisti