

Talousvaliokunnalle

Valtioneuvoston selvitys: Yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteinen varautumisjärjestely (E 43/2017 vp)

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt Rahoitusvakausvirastolta (RVV) lausuntoa koskien yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteistä varautumisjärjestelyä. RVV kiittää mahdollisuudesta ja lausuu asiassa seuraavaa:

Yleisesti yhteisestä kriisinratkaisurahastosta

RVV näkee yhteisen kriisinratkaisurahaston (rahasto) olennaisena osana pankkiunionin yhteistä kriisinratkaisumekanismia. Vuoden 2023 loppuun kestävä siirtymäkauden aikana rahastoa kartutetaan luottolaitoksilta vuosittain kerättävillä ennakollisilla vakauseräillä. Yhteisessä kriisinratkaisuasetuksessa (SRM-asetus) on määritelty rahaston tavoitetasoksi siirtymäkauden päättyessä vähintään yksi prosentti kaikissa osallistuvissa jäsenvaltioissa toimiluvan saaneiden luottolaitosten korvattavien talletusten määrästä. Tavoitetaso 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 yksi miljardi euroa.

Kriisinratkaisun rahoituksen uskottavuuden varmistaminen

Yhteisen kriisinratkaisumekanismien pääperiaatteena on, että kriisinratkaisutilanteessa laitoksen toiminnassa syntyneiden tappioiden kattaminen toteutetaan ensisijaisesti sen omistajien ja sijoittajien varoin (niin sanottu sijoittajanvastuu). Se on myös edellytys rahaston käytölle kriisinratkaisussa.

Mikäli luottolaitoksen kriisi on niin syvä, että omistajien ja velkojien omistusten ja saamisten alaskirjaus ei riitä tappioiden kattamiseen ja laitoksen uudelleenpääomittamiseen tasolle, joka varmistaa jäljelle jäävän laitoksen toimintakyvyn, voidaan kriisinratkaisurahastoa tietyin edellytyksin käyttää kriisinratkaisun rahoittamiseen. Edellytys rahaston käytölle on sijoittajanvastuun toteuttaminen eli omistusten ja velkasijoitusten arvonalentaminen (bail-in-työkalu), jonka suuruus tulee olla vähintään 8 prosenttia suhteutettuna luottolaitoksen taseeseen. Rahastoa voidaan edellytysten täytyessä käyttää enintään 5 prosenttia kriisinratkaisussa olevan luottolaitoksen velkojen sekä omien varojen määrästä.

RVV näkee ensisijaisen tärkeänä, että euroalueella selkeytetään ja varmistetaan bail-in-työkalun käytön edellytyksiä ja asetetaan kaikille luottolaitoksille asianmukainen minimivaade omien varojen ja alentamiskelpoisten velkojen vähimmäismäärälle (minimum requirement for own funds and eligible liabilities, MREL). Tätä työtä tehdään parhaillaan yhteisen kriisinratkaisuneuvoston (SRB) ja kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten piirissä.

Poikkeustilanteita varten on varmistettava rahaston riittävä kapasiteetti, jotta yhteisen kriisinratkaisumekanismin toimintaedellytykset kaikissa olosuhteissa olisivat turvatut. Kriisinratkaisukehikon uskottavuus olisi vaarassa erityisesti tilanteessa, jolloin ennakkolisten maksujen muodossa luottolaitoksilta kerätyt noin 55 miljardin euron suuruiset rahaston varat ovat riittämättömiä yhden tai useamman samanaikaisen kriisinratkaisutapauksen hoitamiseen pitkäkestoisen vakavan finanssikriisin aikana. Siten RVV pitää kriisinratkaisun rahoituksen uskottavan varmistamisen kannalta tärkeänä yhteisen varautumisjärjestelyn luomista sekä sen riittävää kapasiteettia kriisinratkaisutapausten rahoittamiseksi.

Rahaston kapasiteetti

Ennakolisten vakauserien muodossa kerätyn 55 miljardin euron lisäksi rahaston koosta kasvattaa jälkikäteen kerättävät vakauserien maksut. Jälkikäteen kerättävät vuotuiset vakauserien maksut eivät asetuksen mukaan saa olla yli kolminkertaisia suhteessa ennakkolisten vakauserien vuotuisen määrään, eli ne rajoittuvat vuosittain noin 21 miljardiin euroon.

Rahaston käytöstä osana kriisinratkaisua ei ole vielä kokemusta, mutta joissakin tutkimuksissa¹ sekä elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin (BRRD) ehdotuksen yhteydessä julkaistussa vaikutusarviossa² on selvitetty rahaston riittävyttä eriasteisissa kriisitilanteissa.

BRRD-vaikutusarvion mukaan finanssikriisin aikana käytettiin pääomien lisäämiseen ja omaisuuserien arvon alentamiseen tarvittaviin toimiin 409 miljardia euroa, eli 3,3 prosenttia suhteessa EU:n BKT:hen. Tehdyn arvion mukaan noin 10 prosentin suuruinen MREL-vaade kokonaisvelan määrästä ja rahasto, joka olisi suuruudeltaan 1 prosentti korvattavien talletusten määrästä (on yhtä suuri kuin SRF:lle sittemmin säädetty tavoitetaso), olisi riittävä kattamaan erittäin vakavassa finanssikriisissä syntyvät tappiot ja uudelleenpääomittamaan ongelmiin joutuneet luottolaitokset. Mitä tiukempi luottolaitoksille asetettava MREL-vaade on, sitä pienempi riski rahaston varojen käyttämiselle syntyy.

CEPS:n tutkimuksessa on 72 valtiontukea saaneen luottolaitoksen tiedon pohjalta arvioitu, että rahaston kapasiteetin olisi pitänyt olla 58–101 miljardia euroa, jotta vuosien 2007–2014 kriisinratkaisun rahoitustarpeet olisi pystytty kattamaan sen jälkeen kun 8 prosentin bail-in suhteutettuna luottolaitoksen taseeseen olisi toteutettu. Tutkijat arvioivat, että yksityisen sektorin kannettava taakka bail-in toteuttamisen kautta olisi ollut 153 miljardia euroa. 58 miljardin euron rahasto olisi tutkijoiden mukaan ollut riittävä, mikäli sitä

¹ Daniel Gros ja Willem Pieter De Groen, November 2015, Estimating the Bridge Financing Needs of the Single Resolution Fund: How expensive is it to resolve a bank? CEPS Special Report No 122 (https://www.ceps.eu/system/files/SR%20No%20122%20De%20Groen%20%26%20Gros%20Bridge%20Financing_0.pdf)

² Commission Staff Working Document, Impact Assessment accompanying the Commission proposal for a Directive establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investment firms, SWD(2012) 166 final (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/fi/TXT/?uri=CELEX:52012SC0166>)

olisi käytetty vain luottolaitosten pääomittamiseen viranomaisvaateen minimitasolle (vähimmäisvakavaraisuusvaade on 8 prosenttia suhteessa riskipainotettuihin saamisiin) ja muita kriisinratkaisutyökaluja, kuten liiketoiminnan myynti, siltapankki ja omaisuudenhoitoyhtiö olisi myös käytetty. Vastaavasti 101 miljardia euroa olisi tarvittu, mikäli pääomitus olisi tehty korkeammat pääomapuskurit sisältävälle tasolle. Lisäksi tutkijat muistuttavat siitä, että rahaston käytön voisi tappion sijaan nähdä investointina.

Toistaiseksi tehtyjen selvitysten perusteella voidaan arvioida, että rahaston ennakorahastoidut varat ja siihen jälkikäteen tarvittaessa kartutettavat lisämaksut riittänevät myös vakavan finanssikriisin yhteydessä toteutuvien tappioiden kattamiseen. Asiaa on kuitenkin hyvä selvittää edelleen.

RVV näkee rahaston käytön myös likviditeettituen tarjoamiseen ongelmassa olevalla luottolaitokselle haasteellisena. Rahaston pitäisi olla merkittävästi suurempi, mikäli sitä käytettäisiin pääomittamisen lisäksi likviditeettituen tarjoamiseen. Tämän vuoksi kyseeseen voisi tulla lähinnä SRB:n myöntämä takaus ongelm pankin varainhankinnalle. Yleisesti ottaen olisi suotavaa selkeyttää viranomaisten vastualueita, koska hätälikviditeetti on keskuspankkien vastuulla.

Yhteisen varautumisjärjestelyn määrä

On kriisinratkaisukehikon hengen mukaista, että yhteisen varautumisjärjestelyn kohdalla toteutetaan fiskaalinen neutraliteetti keskipitkällä aikavälillä -periaatetta, jonka mukaan toimialan tulee lopulta kattaa kaikki kustannukset. Näin varmistetaan, ettei luottolaitoksilla ole kannustimia liialliseen riskinottoon veronmaksajien kustannuksella.

Periaate kuitenkin vaikuttaa myös yhteisen varautumisjärjestelyn kapasiteettiin. Olenaista valmistelussa onkin huomioida luottolaitosten kyky maksaa jälkikäteen kerättävillä vakauseräillä keskipitkällä aikavälillä takaisin kaikki varautumisjärjestelyn kustannukset pankkien kannattavuuden siitä liikaa kärsimättä.

RVV pitää tärkeänä myös sen selvittämistä, miten takaissinmaksuaikaa lisäämällä voidaan lisätä pankkisektorin kykyä vastata suuremmistakin lisämaksurasitteista ja siten suojella veronmaksajia.

Yhteisen varautumisjärjestelmän käytön päätöksentekomenettely

RVV näkee tärkeänä, että yhteisen varausjärjestelmän käytölle sovitaan päätöksentekomenettely, joka on mahdollisimman ripeä ja huomioi kriisinratkaisutoimien aikakriittisyyden.

Tuija Taos
ylijohtaja

Riku Thilman
ekonomisti