

Talousvaliokunnalle

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteisen varautumisjärjestelyn aikaistetusta käyttöönotosta ja muutoksista valtiosopimukseen vakausmaksujen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä (U 15/2020 vp)

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt Rahoitusvakausvirastolta (RVV) lausuntoa koskien valtioneuvoston kirjelmää eduskunnalle yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteisen varautumisjärjestelyn aikaistetusta käyttöönotosta ja muutoksista valtiosopimukseen vakausmaksujen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä. RVV kiittää mahdollisuudesta tulla kuulluksi ja lausuu asiassa seuraavaa.

Yhteinen varautumisjärjestelmä lisää kriisinratkaisukehikon uskottavuutta

Yhteisen kriisinratkaisumekanismien 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 arvon alentamisen 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 velkojen omistusten ja saamisten alaskirjaus ennakovalmisteluista huolimatta riitä tappioiden kattamiseen ja laitoksen uudelleenpääomittamiseen sen toiminnan jatkumisen turvaavalle tasolle, voidaan tietyin edellytyksin hakea lisärahoitusta yhteisestä kriisinratkaisurahastosta (Single Resolution Fund, SRF). SRF:n tavoitetaso on 1 prosenttia pankkiunionin jäsenmaissa toimivien luottolaitosten korvattavien talletusten määrästä, mikä nykytiedoin mukaan vastaa noin 62 miljardia euroa. Vuoden 2020 vakausmaksujen keräämisen jälkeen rahastossa on noin 42 miljardia euroa.¹

Kriisinratkaisurahaston kapasiteetti ei välttämättä kuitenkaan ole riittävä, jos jossain tilanteessa sen varoja joudutaan käyttämään useamman suuren laitoksen kriisinratkai-

¹ Vuonna 2020 suomalaiset luottolaitokset kerätään ennakkolisina vakausmaksuina yhteensä noin 235 miljoonaa euroa. SRF:ään kerätään yhteensä noin 9,1 miljardia euroa.

suun taikka etenkään, jos sen varoja on tarpeen käyttää kriisihallintoon asetetun luottolaitoksen väliaikaisen likviditeettitilanteen tukemiseen. Mikäli varoja tarvitaan likviditeettitukitarkoituksiin, ei sijoittajanvastuun toteuttaminen ole ennakoedellytys SRF:n varojen käyttöön.

RVV pitää tärkeänä, että yhteinen varautumisjärjestely SRF:lle otetaan käyttöön viimeistään vuoden 2023 lopussa. Yhteinen varautumisjärjestely kaksinkertaistaa kriisiratkaisun yhteydessä käytettävissä olevien varojen määrää. Lisääntynyt kapasiteetti parantaa merkittävästi yhteisen kriisiratkaisuneuvoston (Single Resolution Board, SRB) toimintaedellytyksiä erittäin haastavissa kriisiratkaisutilanteissa.

Varautumisjärjestelyn aikaistettu käyttöönotto ja muutosehdotukset valtiosopimukseen

SRF:n kapasiteettiin ja kriisiratkaisuviranomaisten toimintaedellytyksiin liittyvien edellä mainittujen seikkojen johdosta olisi kriisiratkaisumekanismien uskottavuuden kannalta suotavaa, että yhteisen varautumisjärjestelyn käyttöönottoa aikaistettaisiin. On kuitenkin huomioitava, että yhteisen varautumisjärjestelmän aikaistamisesta syntyvä lisäkapasiteetti riippuu siitä, missä määrin ylimääräiset vakaussmaksut² ovat yhteisen taakanjaon piirissä. RVV yhtyy siten Valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan valtiosopimukseen voidaan samanaikaisesti tehdä rajattuja muutoksia, mikäli yhteinen varautumisjärjestely päätetään ottaa käyttöön aikaistetusti. Tällä hetkellä ylimääräiset vakaussmaksut ovat yhteisiä ainoastaan siirtymäkauden loppuessa. Mikäli ylimääräisiä vakaussmaksuja kerättäisiin vain niissä maissa, joita kriisiratkaisutilanne koskee, olisi takaisinmaksukapasiteetti yhteiseen varautumisjärjestelyyn rajallinen rajoittaen myös sen käyttöä.

Valtiosopimuksen muutossopimuksessa ehdotetaan kaksivaiheista porrastusta, jolla siirtymäajan loppuun asti lisättäisiin kvartaali kvartaalilta ylimääräisten vakaussmaksujen yhteisen taakanjaon piirissä olevaa osuutta 70 prosentista alkaen. RVV pitää tärkeänä, että laskukaava on mahdollisimman yksiselitteinen, jottei kriisiratkaisutilanteen rahoittamisen yhteydessä synny erimielisyyksiä taakankannosta ja tarpeesta kerätä luottolaitoksilta ylimääräisiä vakaussmaksuja. Lisäksi RVV muistuttaa, että ennakkolisten 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. Koska ylimääräiset luottolaitoksilta kriisiratkaisutapahtuman yhteydessä kerättävät vakaussmaksut olisi laskettava saman menetelmän mukaisesti, voidaan arvioida, että niiden kerääminen nopeutetulla aikataululla kriisiratkaisutilanteen yhteydessä on todennäköisesti erittäin haastavaa.

Muutossopimuksessa ehdotettu polku yhteisvastuun lisäämiseksi ylimääräisten vakaussmaksujen osalta pienentää todennäköisyyttä sille, että yhteiseen varautumisjärjestelyyn turvaututtaisiin, koska se lisää SRF:n kapasiteettiä. Huomioiden edellä mainitut haasteet ylimääräisten vakaussmaksujen keräämisessä, on mahdollista, että yhteiseen varautumisjärjestelyyn jouduttaisiin kuitenkin turvautumaan kriisiratkaisutilanteissa, joskin luultavimmin väliaikaisesti.

² Luottolaitoksilta perittään niin kutsuttuja ylimääräisiä (jälkikäteen suoritettavia) vakaussmaksuja, jos 1) SRF:n varat eivät kriisiratkaisutapahtuman yhteydessä ole riittävät, 2) rahasto-osuuksien vielä yhdistämättä olevia kansallisia osia on jo lainattu kriisiratkaisun kustannusten kattamiseksi tai 3) lyhennettäessä yhteisen varautumisjärjestelyn puitteissa otettua lainaa. Ylimääräisten vakaussmaksujen määrää on rajoitettu SRM-asetuksessa siten, että niiden vuotuinen kokonaismäärä voi olla enintään kolminkertainen suhteessa ennakkolisiin vakaussmaksuihin.

Keskusteltaessa yhteisvastuusta on syytä huomioida kolikon molemmat puolet. Yhteisvastuun aikaistaminen ja lisääminen voivat 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.

Lopuksi RVV huomauttaa, että tulevassa pankkisektorin riskien vähenemisarviossa on tärkeää huomioida se, miten luottolaitokset ovat muuttaneet taserakenteitaan ja missä määrin ne täyttävät kriisinratkaisuviranomaisten asettamat MREL -vaateet mahdollisimman tarkasti ja ajantasaisesti. Arvioissa on huomioitava, että nykyiset MREL linjaukset ovat tarkentuneet niin kutsutun pankkipaketin myötä.³ Lisäksi on huomioitava, että koronavirusepidemiaan liittyvästä epävarmuudesta johtuen pankkien markkinaehtoinen varainhankinta on hankaloitunut, mikä vaikuttaa myös MREL-vaateen täyttämiseen käytettävissä oleviin omiin varoihin ja hyväksyttäviin velkoihin. Samalla pankkien taseet ja riskipainotetut saamiset kasvavat kasvaneen luotonannon ja heikentyneiden reaalityökalouden näkymien johdosta. SRB:ssä yhdessä kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten kanssa seurataan tilannetta tiivistetysti ja arvioidaan laitospäivitetysti tarvittavat toimenpiteet tilanteen helpottamiseksi. Lisähaasteita riskien vähentämisarvion tekemiseen tuo luonnollisesti myös koronaviruspandemiasta johtuva epävarmuus, ja erityisesti epävarmuus mahdollisista tulevista tappioista esimerkiksi pankkien luottosal-kuissa.

Tuija Taos
ylivohtaja

Hanna Westman
pääekonomisti

³ RVV tiedote 25.5.2020 SRB päivitetystä MREL-politiikasta (https://rvv.fi/tiedotteet/-/asset_publisher/srb-julkisti-paivitelyn-mrel-politiikan)