

19.6.2018

Talousvaliokunnalle

Valtioneuvoston selvitys: Yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteinen varautumisjärjestely; Valtioneuvoston jatkokirjelmä Valtioneuvoston selvitys ehdotukset talous- ja rahaliiton kehittämiseksi (E 43/2017 vp)

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt Rahoitusvakausvirastolta (RVV) lausuntoa valtioneuvoston selvityksen jatkokirjelmästä liittyen yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteiseen varautumisjärjestelyyn. RVV kiittää mahdollisuudesta kommentoida selvitystä ja lausuu asiassa toimialaansa kuuluvista kysymyksistä eli luottolaitosten kriisinratkaisusta ja talletussuojasta.

RVV:n yleinen kanta asiassa

RVV kannattaa pyrkimyksiä yhteisen varautumisjärjestelyn luomiseksi, koska se osaltaan lisää yhteisen kriisinratkaisumekanismien uskottavuutta ja varmistaa yhteisen kriisinratkaisurahaston riittävän kapasiteetin ja toimintaedellytykset myös suurten ja monimutkaisten laitosten ongelmatilanteissa. Ilman yhteistä varautumisjärjestelyä vaarana on, että myös tulevien pankkikriisien kustannukset päätyisivät veronmaksajien maksettaviksi.

Yhteisen kriisinratkaisumekanismien pääperiaatteena on, että kriisinratkaisutilanteessa luottolaitoksen toiminnassa syntyneiden tappioiden kattaminen toteutetaan ensisijaisesti sen omistajien ja sijoittajien varoin. Sijoittajanvastuu toteutuu, kun kriisinratkaisuviranomainen soveltaa pääomainstrumenttien alaskirjausta ja bail-in-työkalua, eli alentaa omistusten ja velkasijoitusten arvoa ja muuntaa niitä uudeksi omaaksi pääomaksi riittävän vakavaraisuustason varmistamiseksi. RVV pitääkin ensisijaisen tärkeänä, että euroalueella varmistetaan bail-in-työkalun käytön käytännön edellytyksiä. Tärkeää on etenkin se, että kaikille luottolaitoksille asetetaan osana kriisinratkaisusuunnitelmien laadintaa riittävä ja uskottava ennakkovaade omien varojen ja alentamiskelpoisten velkojen vähimmäismäärälle (minimum requirement for own funds and eligible liabilities, MREL). Tähän mennessä RVV:n lisäksi sekä EU:n kriisinratkaisuneuvosto (Single Resolution Board, SRB) että kriisinratkaisuviranomaiset Ruotsissa ja Tanskassa ovat tehneet vasta ensimmäiset päätökset sitovista MREL-vaateista. Kriisinratkaisusuunnitelmien laadintaa koskeva työ on kuitenkin vielä merkittävästi kesken useissa maissa. MREL-vaateen tason lisäksi on tarpeen kiinnittää huomiota myös vaateen täyttämiseen käytettävien pääomaerien ja velkaerien laatuun: jos laitos täyttää MREL-vaateen huonomman etuoikeuden vakuudettomilla veloilla (englanniksi *non-preferred senior*-velkaluokka), helpottuu bail-in-työkalun käyttö.

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 (SRF) tietyin edellytyksin. Pääsäännön mukaan on tällaisessa tilanteessa ensin toteutettava omistajan- ja sijoittajanvastuu, jonka suuruus tulee olla vähintään 8 prosenttia suhteutettuna luottolaitoksen taseeseen.

On arvioitu, että rahaston ennakkorahastoidut varat 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 etenkään jos sen varoja on tarpeen käyttää kriisihallintoon asetetun laitoksen väliaikaisen likviditeettitilanteen tukemiseen.

Keskustelussa kriisinratkaisurahaston, ja siten myös sen varautumisjärjestelmän koon kasvattamisessa on syytä muistaa, että fiskaalisen neutraliteetin periaatteen mukaisesti vaikutukset kohdistuvat rahoittamiseen osallistuviin laitoksiin. RVV yhtyy valtioneuvoston näkemykseen siitä, että varautumisjärjestelystä nostettavaa enimmäismäärää rajoittaa pankkisektorin tosiasiallinen kyky maksaa takaisin SRB:lle ylimääräisten jälkikäteen kerättävien vakausmaksujen muodossa.

Kriisitilanteessa tarvittavasta likviditeettituesta käydään parhaillaan korkean tason keskusteluita myös EKP:n kanssa. Kriisinratkaisun tavoitteita tukisi järjestely, jossa kansallisen keskuspankkien hätärahoitusta voitaisiin tietyin edellytyksin antaa myös kriisihallintoon asetetulle laitokselle, jonka toimintakyky ollaan kriisinhoitovälinein palauttamassa.

Euroopan valuuttarahasto kriisinratkaisurahaston varautumisjärjestelmänä

Komissio esittää Euroopan vakausmekanismin (EVM) muuttamista Euroopan valuuttarahastoksi (EVR). EVR toimisi yhteisenä varautumisjärjestelynä yhteiselle kriisinratkaisurahastolle ja olisi kooltaan alkuvaiheessa 60 miljardia euroa.

Jos EVR perustetaan, RVV pitää tärkeänä, että se toimisi kriisinratkaisurahaston rahoittajana joko luottolimiitin tai takauksen muodossa. Siten varat kanavoituvat aina luottolaitoksille kriisinratkaisurahaston kautta ja kaikki varojen käytön edellytykset määräytyisivät kriisinratkaisurahastoa koskevan sääntelyn mukaisesti. Siten esimerkiksi sijoittajavastuun toteutuminen olisi varojen käytössä turvattu.

Kriisinratkaisutilanteissa pitää pystyä erittäin nopeaan päätöksentekoon. RVV:n näkemyksen mukaan keskustelujen kohteena oleva ehdotus, jossa päätöksenteko yksittäisistä laineristä tehdään EVM:n johtokunnassa, hallintoneuvoston päättämän rahoituksen yhteenlasketusta enimmäismäärän puitteissa, toisi prosessiin kriisiratkaistilanteen edellyttämää nopeutta.

Yleisen edun arvioinnin merkitys

Kriisinratkaisuviranomaiset tekevät kriisinratkaisusuunnitteluvaiheessa alustavan arvon siitä, olisiko ongelmatilanteessa yleisen edun mukaista asettaa laitos kriisinratkaisuun tavanomaisen maksukyvyttömyysmenettelyn sijasta. Arvio, joka tehdään kriisinratkaisutavoitteiden pohjalta, päivitetään sen jälkeen, kun valvoja tai kriisinratkaisuviranomainen on todennut, että laitos on kykenemätön tai todennäköisesti kykenemätön jatkamaan toimintaansa. Kriisinratkaisu on yleisen edun mukaista esimerkiksi silloin,

kun laitoksella on yhteiskunnan kannalta kriittisiä toimintoja ja se on rahoitusmarkkinoiden vakauden kannalta merkittävä. Mikäli kriisintarkastusviranomaisen arvioi, ettei yleinen etu edellytä laitoksen kriisihallintoon asettamista, puretaan kriisiin ajautunut laitos tavanomaisessa maksukyvyttömyysmenettelyssä.

Yhdessä pankkiunionissa toimivien kansallisten kriisintarkastusviranomaisten kanssa on SRB laatinut ohjeistuksen siitä, miten yleisen edun arvio tulisi tehdä merkittävillä laitoksilla (significant institution), jotka kuuluvat EKP:n valvontavastuulle. Koska arvio vaikuttaa myös siihen todennäköisyyteen, jolla kriisintarkastusrahastoa - ja toisaalta myös neuvottelun kohteena olevaa yhteistä talletussuojajärjestelmää - käytetään, pitää RVV tärkeänä, että yhdenmukainen arviointimenetelmä ulottuisi myös kansallisten viranomaisten vastuulla oleviin vähemmän merkittäviin laitoksiin (less significant institution).

Reima Letto
kriisintarkastusyksikön päällikkö

Hanna Westman
kriisintarkastusasiantuntija, pääekonomisti