

Talousvaliokunnalle

Valtioneuvoston selvitys: Yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteisen varautumisjärjestelyn aikaistettu käyttöönotto ja muutokset valtiosopimukseen vakaumaksujen 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 vakaumaksujen 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 velkojien omistusten ja saamisten alaskirjaus ennakkovalmisteluista huolimatta riitä tappioiden kattamiseen ja laitoksen uudelleenpääomittamiseen sen toiminnan jatkumisen turvaavalle tasolle, voidaan tietyin edellytyksin hakea lisärahoitusta yhteisestä kriisinratkaisurahastosta (Single Resolution Fund, SRF). 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 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 kriisinratkaisun yhteydessä käytettävissä olevien varojen määrää. Lisääntynyt kapasiteetti parantaa merkittävästi yhteisen kriisinratkaisuneuvoston (Single Resolution Board, SRB) toimintaedellytyksiä erittäin haastavissa kriisinratkaisutilanteissa.

Varautumisjärjestelyn aikaistettu käyttöönotto ja muutosehdotukset valtiosopimukseen

SRF:n kapasiteettiin ja kriisinratkaisuviranomaisten toimintaedellytyksiin liittyvien edellä mainittujen seikkojen johdosta olisi kriisinratkaisumekanismiin uskottavuuteen kannalta suotavaa, että yhteisen varautumisjärjestelyn käyttöönottoa aikaistettaisiin. On kuitenkin huomioitava, että yhteisen varautumisjärjestelmän aikaistamisesta syntyvä lisäkapasiteetti riippuu siitä, missä määrin ylimääräiset vakaumaksut¹ 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 vakaumaksut ovat yhteisiä ainoastaan siirtymäkauden loppuessa. Mikäli ylimääräisiä vakaumaksuja kerättäisiin vain niissä maissa, joita kriisinratkaisutilanne koskee, olisi takaisinmaksukapasiteetti yhteiseen varautumisjärjestelyyn rajallinen rajoittaen myös sen käyttöä.

Valtiosopimuksen muutossopimuksessa ehdotetaan kaksivaiheista porrastusta, jolla siirtymäajan loppuun asti lisättäisiin kvartaali kvartaalilta ylimääräisten vakaumaksujen yhteisen taakanjaon piirissä olevaa osuutta 70 prosentista alkaen. RVV pitää tärkeänä, että laskukaava on mahdollisimman yksiselitteinen, jottei kriisinratkaisutilanteen rahoittamisen yhteydessä synny erimielisyyksiä taakankannosta ja tarpeesta kerätä luottolaitoksilta ylimääräisiä vakaumaksuja. Lisäksi RVV muistuttaa, että ennakkolisten vakaumaksujen kerääminen luottolaitoksilta on suhteellisen työläs ja monimutkainen prosessi, missä yksittäisen luottolaitoksen vakaumaksu 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 kriisinratkaisutapahtuman yhteydessä kerättävät vakaumaksut olisi laskettava saman menetelmän mukaisesti, voidaan arvioida, että niiden kerääminen nopeutetulla aikataululla kriisinratkaisutilanteen yhteydessä on todennäköisesti erittäin haastavaa.

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

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.

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

Lopuksi RVV huomauttaa, että on tärkeää, että tulevassa pankkisektorin riskien vähemisarviossa huomioidaan miten luottolaitokset ovat muuttaneet taserakenteitaan ja missä määrin ne täyttävät kriisinratkaisuviranomaisten asettamat MREL -vaateet mahdollisimman tarkasti ja ajantasaisesti. Arvioissa on myös huomioitava, että nykyiset MREL linjaukset tarkentuvat niin kutsutun pankkipaketin myötä.²

Tuija Taos
ylijohtaja

Hanna Westman
pääekonomisti

² RVV tiedote 17.2.2020 SRB käynnisti uutta MREL-politiikkaansa koskevan konsultaation (https://rvv.fi/tiedotteet/-/asset_publisher/srb-kaynnisti-uutta-mrel-politiikkaansa-koskevan-konsultaation)