

Talousvaliokunnalle

Valtioneuvoston selvitys: Pankkisektorin riskien vähenemisarvio ja yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteisen varautumisjärjestelyn aikaistettu käyttöönotto (E 138/2020 vp)

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt Rahoitusvakausvirastolta (RVV) lausuntoa koskien valtioneuvoston selvitystä eduskunnalle pankkisektorin riskien vähenemisarviosta ja yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteisen varautumisjärjestelyn aikaistetusta käyttöönotosta. RVV kiittää mahdollisuudesta tulla kuulluksi ja lausuu asiassa seuraavaa.

Yhteinen varautumisjärjestelmä lisää kriisinratkaisukehikon uskottavuutta

RVV pitää tärkeänä, että yhteinen varautumisjärjestely yhteiselle kriisinratkaisurahastolle (Single Resolution Fund, SRF) otetaan käyttöön viimeistään vuoden 2023 lopussa. Yhteinen varautumisjärjestely kaksinkertaistaa kriisiratkaisun yhteydessä käytettävissä olevien varojen määrän. Lisääntynyt kapasiteetti parantaa merkittävästi yhteisen kriisinratkaisuneuvoston (Single Resolution Board, SRB) toimintaedellytyksiä erittäin haastavissa kriisinratkaisutilanteissa.

Ilman yhteistä varautumisjärjestelyä kriisinratkaisurahaston kapasiteetti¹ ei välttämättä ole riittävä, jos sen varoja joudutaan käyttämään useamman suuren luottolaitoksen kriisinratkaisuun taikka etenkin, 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 myös tärkeänä, että keskustelut mahdollisista uusista erillisjärjestelyistä luottolaitosten kriisinratkaisutilanteen likviditeettirahoitukseen jatkuvat. Selkeä ja etukäteen sovittu likviditeettitukijärjestely vähentäisi osaltaan todennäköisyyttä, että joudutaan käyttämään kriisinratkaisurahastoa ja yhteistä varautumisjärjestelyä.

¹ SRF:n tavoitetaso on 1 prosenttia pankkiunionin jäsenmaissa toimivien luottolaitosten korvattavien talletusten määrästä, mikä vuoden 2019 lopun tiedoin vastaa noin 62 miljardia euroa. Tavoitetaso on saavutettava vuoden 2023 lopun mennessä. Vuoden 2020 vakaussuorituksen (noin 9,1 miljardia euroa) keräämisen jälkeen SRF:ssä on noin 42 miljardia euroa. Suomalaisilta luottolaitoksilta kerättiin vuonna 2020 ennakkollisina vakaussuorituksina SRF:ään yhteensä noin 235 miljoonaa euroa.

Keskusteltaessa yhteisvastuun lisäämisestä on syytä huomioida, että pankkiunionin rahoitusvakauden turvaamisella on monta puolta. Yhteisvastuun aikaistaminen ja lisääminen voivat yhtäältä johtaa siihen, että suomalaiset luottolaitokset kantavat vastuuta jossain toisessa pankkiunionin maassa toteutuvan kriisin kustannuksista. Toisaalta yhteisvastuu antaa kriisinsuoritusviranomaisille tarvittavaa liikkumavaraa myös siinä epätodennäköisessä tilanteessa, jossa merkittävä suomalainen luottolaitos olisi kriisinsuorituksen kohteena. Kuitenkin on hyvä huomioida, että mitä lähempänä ollaan SRF:n kartuttamisen siirtymäkauden loppua eli vuoden 2023 loppua, sitä pienemmäksi yhteisvastuun aikaistamisen todelliset vaikutukset jäävät, koska SRF:n rahasto-osuukilla on jo korkea yhdistymisen aste siirtymäkauden loppuvuotina. Huomioiden myös Suomen pankkisektorin merkittävän koon, RVV pitää toivottavana, että yhteisen varautumisjärjestelyn käyttöönottoa aikaistaan.

MREL-vaade mahdollistaa bail-in-välineen toteuttamisen

Yhteisen kriisinsuoritusmekanismin pääperiaatteena on, että kriisinsuoritusutilanteessa 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. Näin vältetään tilanteelta, jossa luottolaitos pelastettaisiin julkisin varoin veronmaksajien kustannuksella.

Bail-in-välineen käytön mahdollistamiseksi kriisinsuoritusviranomaiset asettavat vuotuisen kriisinsuoritus suunnittelusyklin yhteydessä luottolaitoksille vaateen omien varojen ja alentamiskelpoisten velkojen vähimmäismäärälle (minimum requirement for own funds and eligible liabilities, MREL). Vaade on karkeasti ottaen kaksi kertaa luottolaitoksen vakavaraisuusvaade. Instituutioiden riskien vähenemisarvion mukaan SRB:n toimivaltaan kuuluvien merkittävien laitosten (significant institution, SI-laitos)² MREL-vaade suhteessa kokonaisriskin määrään oli vuoden 2019 lopussa 25,2 %. Lisäksi SRB on asettanut SI-laitoksille subordinaatiovaateen, mikä tarkoittaa sitä, että luottolaitosten tulee täyttää osa MREL-vaateesta seniorivelkojen suhteen alisteisilla omilla varoilla ja veloilla. Tämä vaade oli vuoden 2019 lopussa keskimäärin 15,5 % kokonaisriskin määrästä.

SRB on asettanut lähes kaikille sen suorassa toimivallassa oleville laitoksille MREL-vaateen. Mikäli luottolaitoksella ei ole ollut riittävästi omia varoja ja alentamiskelpoisia velkoja MREL-vaateen päätöshetkellä, MREL-vaade astuu voimaan siirtymäajan kuluessa (maksimissaan neljän vuoden kuluttua). Siirtymäaikaa sovelletaan uuden kriisinsuorituskehikon myötä kaikkiin MREL-vaateisiin niin, että vuoden 2021 alussa tehtävät MREL-päätökset astuvat uuden lainsäädännön mukaan voimaan luottolaitoksen tilanteesta riippuen täysimääräisesti joko vuoden 2022 alusta tai asteittain siirtymäajan jälkeen viimeistään vuonna 2024.

Instituutioiden riskien vähenemisarvion mukaan SI-laitoksilla oli keskimäärin omia varoja ja alentamiskelpoisia velkoja 31,5 % ja alisteisia velkoja 24,7 % kokonaisriskin määrästä vuoden 2019 lopussa. MREL-kelpoiset omat varat ja alentamiskelpoiset velat kasvoivat lähes kaikissa jäsenmaassa vuoden 2019 aikana. Suurten pankkisektorien Ranskassa, Italiassa, Espanjassa ja Hollannissa euromääräisesti merkittävät

² Vuoden 2019 lopussa SRB:n toimivaltaan kuului 128 SI-laitosta ja maan rajojen yli toimivaa laitosta. Instituutioiden riskien vähenemisarviossa ei ole ihan kaikki SRB:n toimivaltaan kuuluvat merkittävät laitokset.

MREL-vajeet supistuivat. MREL-kelpoisten omien varojen ja alentamiskelpoisten velkojen kerryttäminen MREL-vaateen täyttämiseen on ollut erityisen haastavaa Kyproksen, Kreikan ja Portugalin SI-laitoksilla. Lisäksi osalla euroalueen maailmanlaajuisen rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävistä luottolaitoksista (global systemically important institutions, G-SII) on vielä MREL-vaje ja että heikoimman neljänneksen SI-laitoksien osalta arvio MREL-vajeesta on niinkin suuri kuin 7,9 % kokonaisriskin määrästä vuoden 2019 viimeisellä neljänneksellä. On kuitenkin myönteistä, että muilla, kolmella neljäsosalla SI-laitoksista tilanne on merkittävästi parempi, MREL-vajeen ollessa enää ainoastaan 0,5 % kokonaisriskin määrästä.

Instituutioiden riskien vähenemisarvion mukaan lähes kaikki SI-laitokset ovat laskeneet liikkeelle MREL-kelpoisia omia varoja ja alentumiskelpoisia velkoja viimeisen puolen toista vuoden aikana. SI-laitosten ja erityisesti pienempien luottolaitosten markkinaehtoinen varainhankinta hankaloitui keväällä 2020 koronatilanteen johdosta. Moni luottolaitos siirsi suunnitellut liikkeeseen laskut suotuisampaan, vähemmän epävarmaan hetkeen. Tilanne oli kuitenkin väliaikainen ja pelättyä parempi. Markkinatilanne on edelleen helpottunut loppukesästä. Lähes kaikki SI-laitokset ovat laskeneet liikkeelle MREL-kelpoista velkaa vuoden 2020 aikana.

Luottolaitosten taseet ovat kasvaneet vuoden 2020 aikana lisääntyneen luotonannon johdosta. Riskipainotetut saamiset eivät ole kasvaneet samassa suhteessa osin valtioiden ja viranomaisten toimien johdosta. Epävarmuus mahdollisista tulevista tappioista esimerkiksi luottosalkuissa on edelleen suuri. Kriisinsuoritusviranomaiset seuraavat näiden vaikutuksia MREL-kelpoisiin omin varoihin ja velkoihin pankkien kvartaalitason raportoinnin avulla.

Kriisinsuoritusviranomaisten ja pankkien tiivis yhteistyö mahdollistaa hallitun kriisinsuorituksen

Kriisinsuoritusviranomaiset tekevät kriisinsuoritusuunnittelussa arvion siitä, olisiko ongelmatilanteessa yleisen edun mukaista asettaa laitos kriisinsuoritukseen tavanomaisen maksukyvyttömyysmenettelyn sijasta. Kriisinsuoritus on yleisen edun mukaista esimerkiksi silloin, kun luottolaitoksella on yhteiskunnan kannalta kriittisiä toimintoja ja se on rahoitusmarkkinoiden vakauden kannalta merkittävä.³ Kriisinsuoritus toteutetaan siten, että laitoksen kriittiset toiminnot jatkuvat ja sen toiminnot eivät lakkaa, vaan ne vain järjestellään uudelleen. Mikäli kriisinsuoritusviranomaisen arvioi, ettei yleinen etu edellytä laitoksen kriisihallintoon asettamista, puretaan kriisiin ajautunut laitos tavanomaisessa maksukyvyttömyysmenettelyssä.

Jos kriisinsuoritusviranomaisen arvio kriisinsuoritusuunnitteluvaiheessa, että kriisinsuoritus olisi yleisen edun mukaista, määrittää se laitokselle ensisijaisen kriisinsuoritusstrategian. Siinä määritetään ne kriisinsuoritusvälineet, joita on tarkoituksenmukaista käyttää kyseisen luottolaitoksen ongelmatilanteessa. Kriisinsuoritusviranomaisten käytössä olevat välineet ovat yllä mainitun bail-in-välineen lisäksi, liiketoiminnan myynti, liiketoiminnan tai omaisuususerien siirto tilanteessa perustettavaan omaisuudenhoito-yhtiöön ja liiketoiminnan jatkaminen uudessa perustettavassa siltapankissa.

Kriisinsuoritusuunnitteluvaiheessa kriisinsuoritusviranomaisen arvioi myös ensisijaisen kriisinsuoritusstrategian toteutettavuutta. Mikäli kriisinsuoritusviranomaisen tun-

³ SRB näkee, että vaikutus pankin kaatumisesta tulee arvioida kansallisella eikä alueellisella tasolla.

nistaa esteitä kriisinratkaisulle, se vaatii luottolaitokselta muutoksia esteen poistamiseksi. Lisäksi SRB on kertonut luottolaitoksille odotuksistaan siitä, miten luottolaitoksen itse, ilman viranomaisten virallista puuttumista, tulisi seuraavan neljän vuoden aikana edetä sen purettavuuden ja hallitun kriisinratkaisun mahdollistamiseksi.⁴ SRB seuraa odotusten toteutumista, tiiviissä yhteistyössä luottolaitoksen kanssa sisäisten kriisinratkaisutiimien (Internal Resolution Teams, IRT) toimesta.

Muut riskien vähentämisarviossa käytetyt mittarit

Riskien väheneminen parantuneen vakavaraisuuden ja likviditeettitilanteen sekä järjestämättömien luottojen määrän alenemisen valossa pienentää todennäköisyyttä sille, että valvoja tai kriisinratkaisuviranomainen arvio luottolaitoksen olevan kaatumassa tai todennäköisesti kaatumassa. Vastaavasti riskien väheneminen pienentää todennäköisyyttä sille, että SRF:ää, saatikka yhteistä varausjärjestelmää, joudutaan käyttämään.

Järjestämättömät lainat lisäävät epävarmuutta luottolaitoksen taloudellisesta tilanteesta ja tulevien tappioiden määrästä hankaloittaen kriisinratkaisupäätöstä edeltävää arviointityötä ja korostavat kriisinratkaisupäätöstä varten tarvittavan luottolaitoksen taseen arvonnääritysprosessin tärkeyttä. Siten on myös kriisinratkaisuviranomaisten toiminnan edellytysten parantamisen kannalta tärkeää, että luottolaitokset jatkavat taseiden tervehdyttämistä. RVV suhtautuu kuitenkin varauksellisesti ehdotuksiin siitä, että tätä prosessia edesautettaisiin pystyttämällä kansallisia omaisuudenhoito-yhtiöitä. RVV on pitänyt erittäin tärkeänä, etteivät nämä ole toimintamalliltaan ristiriidassa kriisinratkaisuviranomaisen työkalupakissa olevan omaisuudenhoito-yhtiö-välineen kanssa.

RVV näkee, että on ensisijaisen tärkeää, että luottolaitokset tekevät riittävän suuria varauksia koronatilanteesta syntyvien uusien järjestämättömien lainojen varalta, ja että luottolaitokset kirjaisivat mahdollisimman aikaisessa vaiheessa niistä syntyviä tappioita. Finanssikriisin jälkeisen sääntelyn johdosta luottolaitokset ovat aikaisempaa paremmin pääomitettuja, mikä edesauttaa mahdollisuutta varausten tekoon. Toki luottolaitosten kannattavuushaasteiden odotetaan kasvavan koronatilanteesta syntyvän talouden taantumien ja pidentyneen alhaisen koron ympäristön johdosta, mikä osaltaan rajoittaa luottolaitosten liikkumavaraa taseiden tervehdyttämisessä. Toisaalta alhainen korkotaso ja siitä syntyvä tuottohakuisuus sijoittajien joukossa edesauttaa mahdollisesti järjestämättömiin luottoihin liittyvien transaktioiden toteuttamista.

SRF:n käyttö vähemmän merkittävän laitoksen kriisinratkaisun yhteydessä

Myös kansallisen kriisinratkaisuviranomaisen toimivallassa olevien pienten ja keski suurten (vähemmän merkittävän laitoksen, less significant institutions, LSI-laitoksen) kriisinratkaisu on mahdollinen. Erityisesti mikäli rahoitusmarkkinan stressitila on tavanomaista korkeampi ja reaali-talouden tila heikompi, voi pienemmänkin luottolaitoksen kaatuminen johtaa sen verran merkittävään häiriöön, että sen kriisinratkaisu on yleisen edun mukainen.

⁴ SRB:n yleinen ohjeistus pankeille on julkistettu "Expectation for banks"-nimisessä raportissa. Lisäksi SRB kertoo luottolaitosten toimintajohtajille vuotuisesti menevissä kirjeissä mitä toimia vuoden SRB luottolaitoksilta odottaa.

SRF:n varoja voi käyttää myös näiden LSI-laitoksen kriisinratkaisun yhteydessä. Tällöin päätös kriisinhallintoon asettamisesta siirtyy kansalliselta kriisinratkaisuviranomaiselta SRB:lle.

Instituutioiden riskien vähenemisarvio ei sisällä tietoa LSI-laitosten taloudellisesta tilanteesta. Vaikka LSI-laitosten kriisinratkaisusta SRF:ään kohdistuvat vaateet ovat euromääräisesti pienempiä, ei ole poissuljettu, että useamman pienemmän luottolaitoksen ongelmatilanteesta syntyisi merkittävä kustannus SRF:lle. Siten tieto siitä, missä määrin LSI-laitosten osalta suunnitellaan kriisinratkaisumenettelyä maksukyvyttömyysmenettelyn sijaan ja tieto LSI-laitosten taloudellisesta tilasta täydentäisi nyt tehtyä arviota pankkisektorin riskitasosta.

Kriisinratkaisu- ja talletussuojalainsäädännön kehittämisestä

EU:n kriisinratkaisumekanismi on ollut toiminnassa viisi vuotta ja SRB:n sekä kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten toiminta on vakiintunut. Matkan varrella on myös tunnistettu haasteita ja joitakin puutteita sääntelyssä. RVV näkee tärkeänä, että kriisinratkaisu- ja talletussuojasääntelyä kehitetään edelleen uskottavan kehikon varmistamiseksi.

RVV näkee muun muassa tärkeänä, että menettely, jolla arvioidaan, onko kriisinratkaisu yleisen edun mukaista, selkeytetään ja yhdenmukaistetaan, ja että valtiotukea koskeva komission tiedonanto päivitetään huomioimaan kriisinratkaisusääntelyn voimaantulo.

Pankkiunionin loppuunsaattamiseen liittyen RVV toteaa, että ilman uskottavaa talletussuojajärjestelmää pienempiä luottolaitoksia voi olla vaikeaa päästää konkurssiin, vaikka kaikki muut indikaattorit osoittaisivat, ettei kriisinratkaisuun asettaminen olisi yleisen edun mukaista. Yhteinen talletussuoja (EDIS) parantaisi edellytyksiä toimia kriisitilanteessa, sillä se antaisi yhdenmukaiset ja uskottavat resurssit viranomaisille niiden pankkien osalta, joiden toiminta voidaan ajaa alaa konkurssimenettelyssä. Koska EDIS turvaisi luottolaitoksen kotivaltiota riippumatta sen tallettajille samantasoisena ja uskottavana talletussuojana, pienentäisi se osaltaan talletuspaon riskiä ja lisäisi rahoitusvakautta kaikkialla euroalueella. Toisaalta EDIS tulee muodostaa niin, että se mahdollistaa talletussuojavarojen joustavan käytön myös kriisinratkaisun yhteydessä niissä tilanteissa, joissa kriisinratkaisu on kokonaisarvion pohjalta tarkoituksenmukaisin tapa suojata tallettajia ja rahoitusvakautta.

Keskustelussa luottolaitosten altistumisesta kotivaltion riskille on ehdotettu mallia, jossa valtoriskiä huomioitaisiin riskiperusteisissa talletussuojamaksuissa mahdolliseen EDIS:iin. RVV näkemyksen mukaan tämä ei ole tarkoituksenmukaista, koska se todennäköisesti monimutkaistaisi talletussuojamaksulaskentaa. Yksinkertaisin ja siten myös tehokkain keino on huomioida valtoriskiä vakavaraisuussääntelyssä.

Tuija Taos
ylijohtaja

Hanna Westman
pääekonomisti