

Talousvaliokunnalle

Valtioneuvoston selvitys: Maksuvalmiusrahoitus pankkien kriisintarkaisussa ja siihen mahdollisesti liittyvät julkiset takaukset (E 96/2018 vp)

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt Rahoitusvakaustavirastolta (RVV) lausuntoa koskien kriisihallintoon asetetulle pankille myönnettävää maksuvalmiusrahoitusta. RVV kiittää mahdollisuudesta tulla kuulluksi ja lausuu asiassa seuraavaa.

Kriisintarkaisukehikon uskottavuuden lisääminen on tärkeää

RVV pitää yhteisen kriisintarkaisumekanismin toimivuuden ja uskottavuuden kannalta erittäin tärkeänä, että euroryhmän puitteissa on valmisteilla selvitystyö eri tarkaisuvaihtoehtoista, joilla voidaan varmistaa kriisihallintoon asetetun pankin mahdollisesti tarvitsema maksuvalmiusrahoitus. RVV:n näkemyksen mukaan nykyisten yhteiseen kriisintarkaisumekanismiin perustuvien välineiden – yhteinen kriisintarkaisurahasto (jäljempänä SRF) ja sen tuleva yhteinen varautumisjärjestely eli back stop – käyttö soveltuu käytännössä kriisipankkien toimintojen uudelleenjärjestämisen yhteydessä tapahtuvaan pääomatukeen. Sitä vastoin suuren globaalisti merkittävän yksittäisen pankin tai systeemissä kriisissä useamman merkittävän pankin maksuvalmiuden tukeminen edellyttää huomattavasti nopeampien ja merkittävästi SRF:n nykyistä rahoituskapasiteettia suuremman rahoitustukimahdollisuuden olemassaoloa. Kapasiteetti tällaiseen nopeaan rahoitukseen on käytännössä vain keskuspankeilla.

Yhteisen kriisintarkaisumekanismin pääperiaatteena on, että kriisintarkaisutilanteessa pankin toiminnassa syntyneiden tappioiden kattaminen ja pankin uudelleenpääomittaminen toteutetaan ensisijaisesti sen omistajien ja sijoittajien varoin. Tämä niin sanottu sijoittajanvastuu toteutetaan käyttämällä omien varojen ja velkojen arvonalentamisen ja muuntamisen (bail-in) välinettä. SRF:n varoja voidaan käyttää pankin lisäpääomittukseen, jos pankkiin on ensin tehty vähintään 8 prosentin suuruinen bail-in suhteutettuna pankin taseeseen.

Kriisintarkaisun tavoitteena on, että kriisihallintoon asetettu pankki on markkinoiden silmissä elinkelpoinen ja luotettava sijoituskohde heti sen jälkeen, kun kriisintarkaisuviranomainen on tehnyt tarvittavat päätökset kriisintarkaisuvälineiden (bail-in, liiketoiminnan luovutus, väliaikainen laitos, omaisuudenhoitoyhtiö) toteuttamisesta. On kuitenkin todennäköistä, että luottamus kriisiytyneeseen pankkiin ei palaudu heti hankaloittaen sen markkinaehtoista varainhankintaa muutamasta päivästä pahimmassa takauksessa usean kuukauden ajan.

Kriisihallintoon asetetun pankin mahdolliset maksuvalmiuongelmat liittyvät lähinnä vakuuksien riittävyyteen markkinoilta tai keskuspankilta saatavan rahoituksen varmistamiseksi. On hyvin mahdollista, että pankin näihin rahoituslähteisiin kelpaavat vakuudet

ovat jo sitoutuneet kriisiytyneen pankin aiemmin hankkiman lisärahoituksen vakuudeksi. Siksi kriisinratkaisukehikkoa on lähdetty täydentämään mallilla, jolla varmistetaan uudelleen järjestetyille ongelmapankille väliaikainen maksuvalmiustuki heti kriisinratkaisutoimenpiteiden jälkeen. Toimiva ratkaisu tähän olisi neuvotteluissa esillä oleva malli, jossa keskuspankkirahoituksen saamisen varmistamiseksi luotaisiin vakuudeksi kelpaava julkinen takausjärjestely. Tätä silmällä pitäen RVV katsoo, että perusmuistiossa mainittu Euroopan keskuspankin ehdotuksen kaltainen julkinen takausmalli tai muu vastaava järjestely on tärkeää ja perusteltua pitää jatkovalmistelussa mukana yhtenä mahdollisena vaihtoehtona. Myös Suomen neuvotteluissa kannattamaa mallia, jossa SRF toimisi keskuspankkirahoituksen takaajana on tärkeää selvittää edelleen.

Esimerkkejä tilanteista, joissa maksuvalmiuden turvaaminen voi kriisinratkaisutilanteessa olla haastavaa

Kriisinratkaisua koskevan sääntelyn tavoitteena on, että valvoja tai kriisinratkaisuviranomainen tekee riittävän ajoissa johtopäätöksen siitä, että pankki on kykenemätön tai todennäköisesti kykenemätön jatkamaan toimintaansa (failing or likely to fail, FOLTF) niin, jotta ei pankin maksuvalmiustilanne heikkene kestävämmälle tasolle. On kuitenkin varauduttava siihen, että pankin ongelmat ovat äkilliset ja että sen maksuvalmius häviää hetkessä muun muassa talletuspaon seurauksena. Lisäksi maksuvalmiustilanne tyypillisesti heikkenee FOLTF-arvion seurauksena esimerkiksi kiristyvien vakuusvaateiden tai poissuljettavien rahoituslähteiden johdosta. On myös mahdollista, että FOLTF-arvio tehdään niin myöhään, ettei pankilla enää ole jäljellä riittävästi vakuuskelpoisia varoja kriisiviikonlopun jälkeistä varainhankintaa varten.

Pankille, jonka ensisijaiseksi kriisinratkaisustrategiaksi on suunniteltu liiketoiminnan luovutusta, pyritään löytämään ostaja, joka on valmis uudelleenpääomittamaan kriisinratkaisuun asetetun pankin ja turvaamaan sen maksuvalmiuden. On kuitenkin varauduttava tilanteeseen, jossa (mahdollisesti ainoa) ostajakandidaatti ei ole halukas tai kykenevä kyseiseen taloudelliseen panostukseen. Lisäksi liiketoiminnan luovutus ei sovellu useimmiten ainakaan kaikkein suurimmille pankeille ensisijaisena kriisinratkaisuvälineenä, jolloin maksuvalmiusrahoitus ei luonnollisestikaan hoidu ostajan toimesta.

SRF:n kapasiteetin riittävyys

Yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevaa sääntelyä laadittaessa arvioitiin, että SRF:n ennakkorahastoidut varat ja siihen jälkikäteen kolmessa vuodessa tarvittaessa kartutettavat ylimääräiset vuosimaksut riittänevät myös vakavan finanssikriisin yhteydessä toteutuvien tappioiden kattamiseen ja pankin uudelleenpääomittamiseen. Laskelmissa on oletettu, että sijoittajanvastuu, jonka suuruus tulee olla vähintään 8 prosenttia suhteutettuna kriisinratkaisun kohteena olevan pankin taseeseen, on toteutettu ja että SRF:n käyttö on enintään 5 prosenttia pankin taseesta. Back stop- järjestely kaksinkertaistaa kriisiratkaisun yhteydessä käytettävissä olevia varoja.

SRF:n varoja on jo nykymallissa mahdollista käyttää maksuvalmiusrahoitustarkoitukseen. Sijoittajanvastuu eli bail-in ei tällöin ole SRF:n käytön edellytys. Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston (jäljempänä SRB) arvion mukaan maksuvalmiustuen tarve suuren globaalisti merkittävän pankin ongelmatilanteessa voi nousta jopa 200 miljardin tasolle. Maksuvalmiustarpeiden suuruutta voi myös haarukoida ensimmäisen eli kesällä 2017 toteutetun espanjalaisen Banco Popularen kriisinratkaisutapauksen pohjalta. Mikäli maksuvalmiusrahoitus olisi turvattu SRF:n toimesta ostajan sijaan, olisi tuki syönyt yli viidenneksen SRF:n tavoitetasosta.

Muut SRF:n käyttöön liittyvät mahdolliset politiikkatoimenpiteet

RVV yhtyy valtioneuvoston kantaan, että tunnistetut heikkoudet kriisinratkaisukehityksessä on syytä korjata. Selvityksessään valtioneuvosto mainitsee nykykehikon hienosäätö -luvussa politiikkatoimenpiteitä, jotka liittyvät SRF:n kapasiteettiin. Näihin liittyen RVV haluaa tuoda esiin seuraavia näkökulmia.

SRB:n markkinaehtoisen varainhankinnan edistäminen Nykyisen lainsäädännön mukaan SRB voi toteuttaa joukkovelkakirjalainan liikkeeseen laskun vasta pankin kriisinratkaisun yhteydessä. Tällöin SRB:n täysistunto tekisi päätöksen varainhankinnan koosta ja sen muista yksityiskohdista. Riittävän rahoituksen saaminen markkinoilta kriisinratkaisupäätöksen jälkeen voi olla haastavaa. Lisäksi on huomattava, ettei SRB:llä ole luottoluokitusta.

SRB:n myöntämän rahoitustuen suojamekanismien kehittäminen Maksuvalmiuden varmistamiseen tarkoitettu rahoitustuki lainan, arvopaperilainan tai takauksen muodossa tulee olla lyhytaikaista, kertaluontoista ja mieluiten korkealaatuista vakuutta vastaan. Huomioiden kriisinratkaisuun asetetun pankin haasteet saada markkinaehtoista varainhankintaa on kuitenkin mahdollista, että lyhytaikaisiksi lainoiksi tarkoitettujen järjestelyjen pitäminen uusina. Lisäksi vakuuksiksi kelpaavat varat ovat todennäköisesti jo kiinnitetty. Luottoriskin minimoimiseksi SRB:n myöntämän rahoitustuen tulisi olla paremmassa etuoikeusasemassa verrattuna seniorivelkoihin (superseniority) tai vaihtoehtoisesti SRB:llä tulisi olla etuoikeusasema velkojana (preferred creditor). On myös otettava huomioon, että toteutunut luottoriski kanavoituisi muiden pankkien rasitukseksi korkeimpien vakaussuorakausmaksujen muodossa. Kohtuuttoman suuriksi muodostuvat jälkikäteiset lisämaksurasitteet pankkisektorille saattavat lopulta näkyä myös julkisen sektorin lisärahoitustarpeina.

SRF:n tavoitetaso nostaminen SRF:n tavoitetasoksi on määritelty vähintään 1 prosentti kaikissa osallistuvissa jäsenvaltioissa toimiluvan saaneiden pankkien korvattavien talletusten määrästä, eli nykytiedoin noin 55 miljardia euroa. Tavoitetaso on määritelty kriisiratkaisuun asetetun pankin tappioiden kattamista ja uudelleenpääomittamista varten tarvittavien varojen suuruutta silmällä pitäen. Kattavaa arviota varojen riittävydestä maksuvalmiustukitarpeisiin ei ole tehty. Yleinen asiantuntijankokemus tukee kantaa, jonka mukana tavoitetaso on riittämätön, jos SRF:n varoja käytetään maksuvalmiustukitarpeisiin. Mikäli SRF:n tavoitetaso nostettaisiin, rasite pankkiunionin alueella toimille pankeille vuotuisten vakaussuorakausmaksujen ja jälkikäteen perittävien lisämaksujen muodossa kasvaisi.

Lopuksi

RVV pitää tärkeänä, että kaikki vaihtoehtoiset ja esillä olevat ratkaisut selvitetään, jotta maksuvalmiusrahoituksen monisyiseen ongelmaan löytyisi kokonaisvaltainen ratkaisu. Ottaen huomioon sen, että ainoastaan keskuspankkirahoituksen toimivuudesta kriisitilanteessa on tähän mennessä saatu näyttöä, näkee RVV Euroopan keskuspankin ehdotuksen merkittävänä edistysaskeleena asiassa.

Keskusteluissa takausmalleista on hyvä muistaa, että jäsenvaltioiden ja pankkien välinen kohtalonyhteys voidaan katkaista vain, jos kriisinratkaisuviranomaisilla on riittävät välineet onnistua kriisinratkaisussa sekä pääomituksen että maksuvalmiuden osalta.

Kaikille kriisintarkaisutapausten hoitoon osallistuvilla viranomaisilla – niin kriisintarkaisuviranomaisilla, pankkivalvojilla kuin keskuspankeilla – on tärkeää luoda selkeät toimintaedellytykset kriisintarkaisun onnistumisen suhteen.

Tuija Taos
ylijohtaja

Hanna Westman
kriisintarkaisuasiantuntija, pääekonomisti