

8.3.2018

Talousvaliokunnalle

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (Euroopan valuuttarahaston perustaminen) (U 5/2018 vp)

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt Rahoitusvakausvirastolta (RVV) lausuntoa valtioneuvoston kirjelmästä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston asetukseksi Euroopan valuuttarahaston perustamisesta. RVV kiittää mahdollisuudesta kommentoida kirjelmää ja lausuu asiassa toimialaansa kuuluvista kysymyksistä eli luottolaitosten kriisinratkaisusta ja talletussuojasta.

Yleisesti kriisinratkaisumekanismista ja kriisinratkaisurahastosta

Talous- ja finanssikriisi osoitti, kuinka suurta taloudellista vahinkoa pankkien vaikeudet voivat aiheuttaa yhteiskunnalle ja valtiolle. Uusi kriisinratkaisumekanismi on luotu, jotta tulevien pankkikriisien kustannukset eivät päätyisi veronmaksajien maksettaviksi. Yhteisen kriisinratkaisumekanismin pääperiaatteena on, että kriisinratkaisutilanteessa laitoksen toiminnassa syntyneiden tappioiden kattaminen toteutetaan ensisijaisesti sen omistajien ja sijoittajien varoin. Sijoittajanvastuu toteutuu, kun kriisinratkaisuviranomainen soveltaa *bail-in*-työkalua, eli alentaa omistusten ja velkasijoitusten arvoa.

Sijoittajanvastuun toteutumisen varmistamiseksi RVV pitää ensisijaisen tärkeänä, että euroalueella selkeytetään ja varmistetaan *bail-in*-työkalun käytön edellytyksiä. Kriisinratkaisuviranomaisten on asetettava kaikille jäljempänä mainituille luottolaitoksille asianmukainen minimivaade omien varojen ja alentamiskelpoisten velkojen vähimmäismäärälle (minimum requirement for own funds and eligible liabilities, MREL). Kriisinratkaisuviranomaisten on myös jatkettava tiivistä yhteistyötä laitosten, muiden viranomaisten sekä mahdollisten arvonmäärittäjien kanssa *bail-in*-työkalun toteuttamiseen liittyvien käytännön haasteiden poistamiseksi. On esimerkiksi varmistettava, että luottolaitokset voivat toimittaa kriisinratkaisuviranomaiselle tarvittavat yksityiskohtaiset tiedot kiireellisellä aikataululla ja että arvostukseen liittyvät prosessit ovat kaikille osapuolille selvät.

Uutta kriisinratkaisumekanismia sovelletaan ainoastaan, mikäli se on yleisen edun mukaista. Käytännössä tämä tarkoittaa, että vain luottolaitos, jolla on yhteiskunnan kannalta kriittisiä toimintoja tai joka on rahoitusjärjestelmän kannalta niin merkittävä, että sen kaatuminen vaarantaisi rahoitusvakautta, asetettaisiin kriisihallintoon. Muut luottolaitokset ajetaan hallitusti alas konkurssimenettelyn kautta. Yhteisessä kriisinratkaisuneuvostossa (SRB) luotua yleisen edun arvioissa käytettävää menetelmää olisi syytä soveltaa myös silloin kun arvion kohteena on kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten vastuulla oleva vähemmän merkityksellinen luottolaitos. Mikäli toimintatavat eroavat

maasta toiseen, voidaan päätyä tilanteeseen missä kansallinen kriisinratkaisuviranomainen joissain maissa suosii konkurssimenettelyä ja joissain maissa kriisinratkaisua.

Mikäli rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävän luottolaitoksen kriisi on niin syvä, ettei omistajien ja velkojien omistusten ja saamisten alaskirjaus riitä tappioiden kattamiseen ja laitoksen uudelleenpääomittamiseen sen toiminnan jatkumisen turvaavalle tasolle, voidaan kriisinratkaisurahastoa tietyin edellytyksin käyttää kriisinratkaisun rahoittamiseen. Olennaisin ennakkovaatimus rahaston käytölle on ensin toteutettu sijoittajanvastuu, jonka suuruus tulee olla vähintään 8 prosenttia suhteutettuna luottolaitoksen taaseeseen. Asianmukainen MREL-vaade on siten myös kriisinratkaisurahaston käytön edellytys.

Yhteisessä kriisinratkaisuasetuksessa (SRM-asetus) on määritelty rahaston tavoitetasoksi siirtymäkauden päättyessä vähintään 1 prosentti kaikissa osallistuvissa jäsenvaltioissa toimiluvan saaneiden luottolaitosten korvattavien talletusten määrästä. Tavoitetaso on nykytiedoin noin 55 miljardia euroa. On arvioitu, että rahaston ennakkorahastoidut varat ja siihen jälkikäteen kolmessa vuodessa tarvittaessa kartutettavat kolminkertaiset vuosimaksut riittänevät myös vakavan finanssikriisin yhteydessä toteutuvien tappioiden kattamiseen.

On kuitenkin varauduttava siihen erittäin epätodennäköiseen tilanteeseen, jossa ennakkorahastoidut varat ja jälkikäteen kartutettavat vuosimaksut ovat riittämättömiä yhden tai useamman samanaikaisen kriisinratkaisutapauksen hoitamiseen pitkäkestoisien, vakavan finanssikriisin aikana.

Euroopan valuuttarahasto kriisinratkaisurahaston varautumisjärjestelmä

Komissio esittää Euroopan vakausmekanismin (EVM) muuttamista Euroopan valuuttarahastoksi (EVR). EVR toimisi yhteisenä varautumisjärjestelynä yhteiselle kriisinratkaisurahastolle ja olisi kooltaan alkuvaiheessa 60 miljardia euroa. RVV kannattaa pyrkimyksiä yhteisen varautumisjärjestelyn luomiseksi, koska se osaltaan lisää yhteisen kriisinratkaisumekanismin uskottavuutta ja varmistaa yhteisen kriisinratkaisurahaston riittävän kapasiteetin ja toimintaedellytykset kaikissa olosuhteissa.

Jos EVR perustetaan, RVV pitää tärkeänä, että se toimisi kriisinratkaisurahaston rahoittajana joko luottolimiitin tai takauksen muodossa. Näin varat kanavoituisivat luottolaitoksille aina kriisinratkaisurahaston kautta ja kaikki varojen käytön edellytykset määrytyisivät kriisinratkaisurahastoa koskevan sääntelyn mukaisesti. Siten esimerkiksi sijoittajavastuun toteutuminen olisi aina automaattisesti myös EVR:n varojen käytössä turvattu. Kun EVR:n kriisinratkaisurahastolle antama rahoitus toteutettaisiin luottona tai takauksena, olisi luoton takaisinmaksusta EVR:lle vastuussa käytännössä kaikki pankkiunionin alueella toimivat pankit, koska niiltä kerätään varat vakausmaksuina kriisinratkaisurahaston vastuiden ja tavoitetason kattamiseen.

On kriisinratkaisumekanismin hengen mukaista, että toimialalta peritään varausjärjestelyn kautta myönnetty rahoitus keskipitkällä aikavälillä ylimääräisten vakausmaksujen muodossa. Näin varmistetaan, ettei luottolaitoksilla ole kannustimia liialliseen riskinottoon veronmaksajien kustannuksella. Valmistelussa onkin syytä huomioida luottolaitosten kyky maksaa kyseisiä vakausmaksuja mahdollisesti erittäin haasteellisessa toimintaympäristössä pankkien kannattavuuden ja siten vakavaraisuuden siitä liikaa karsimättä.

Valtioneuvoston kanta, jonka mukaan varautumisjärjestelyn kautta myönnettävien lainojen tai takauksien yhteenlasketulle enimmäismäärälle tulee asettaa selkeä euromää-

räinen katto, on ymmärrettävä ottaen huomioon huoli vastuiden kasvusta. Euromääräinen katto on kuitenkin ongelmallinen, mikäli se asettuu tasolle, jonka johdosta kriisintarkaisumekanismien toimintakyky kaikissa olosuhteissa ja siten sen uskottavuus olisi uhattuna. Siksi RVV näkee tärkeänä mahdollisuuden nostaa asetuksessa ehdotettua 60 miljardin euron kattoja jäsenvaltioiden päätöksellä. RVV toteaa, että 60 miljardin euron varautumisjärjestely tulisi olla riittävä viime talous- ja finanssikriisin kokemusten valossa.

Valtioneuvosto toteaa kirjelmässään, että budjettisuvereniteetin turvaamiseksi yhteistä varautumisjärjestelyä koskevat päätökset tulee tehdä yksimielisesti. Ottaen huomioon erittäin nopean päätöksentekotarpeen kriisintarkaisutilanteessa, RVV pitää kuitenkin perusteltuna sen selvittämistä, tulisiko rahoituksen myöntämistä kriisintarkaisurahastolle koskevissa äänestyksissä luopua yksimielisestä päätöksestä ja korvata se vahvistetulla määräänemmistöpäätöksellä.

Reima Letto
yksikön päällikkö

Hanna Westman
kriisintarkaisuasiantuntija, pääekonomisti