Analyysi

Työ pankkiunionin viimeistelemiseksi etenee

Rahoitusvakaus | 16.05.2018 | Päivi Tissari, Tuulia Asplund, Mervi Toivanen

KIRJOITTAJAT



Päivi Tissari
Vanhempi neuvonantaja



Tuulia Asplund



Mervi Toivanen

EU:n pankkiunioni on toiminnassa, muttei vielä valmis. Yhteinen eurooppalainen talletussuojajärjestelmä on pankkiunionin keskeisin puuttuva osa. Pankkiunionin vahvistamiseksi ja yhteisen talletussuojajärjestelmän edistämiseksi on tärkeää vähentää eurooppalaisen pankkijärjestelmän riskejä, joista merkittävimpiä ovat kriisiajoilta periytyvät järjestämättömät saamiset sekä pankkien suuret kotivaltioidensa velkakirjaomistukset. Myös kriisinratkaisun toimintaedellytyksiä tulisi yhä parantaa.



Pankkiunioni toimii kahden pilarin varassa

Vuonna 2014 toimintansa aloittaneen pankkiunionin tavoitteena on vakaa ja luotettava pankkijärjestelmä. Pankkiunionissa pankkeja valvotaan yhteisten sääntöjen ja periaatteiden mukaisesti. Ongelmiin ajautuneiden pankkien kriisinratkaisu hoidetaan ilman veronmaksajien rahoja niin, että haitalliset vaikutukset reaalitalouteen ovat mahdollisimman pienet. Pankkiunionin jäseninä ovat kaikki euroalueen maat. Muut EU-maat voivat halutessaan liittyä pankkiunioniin.

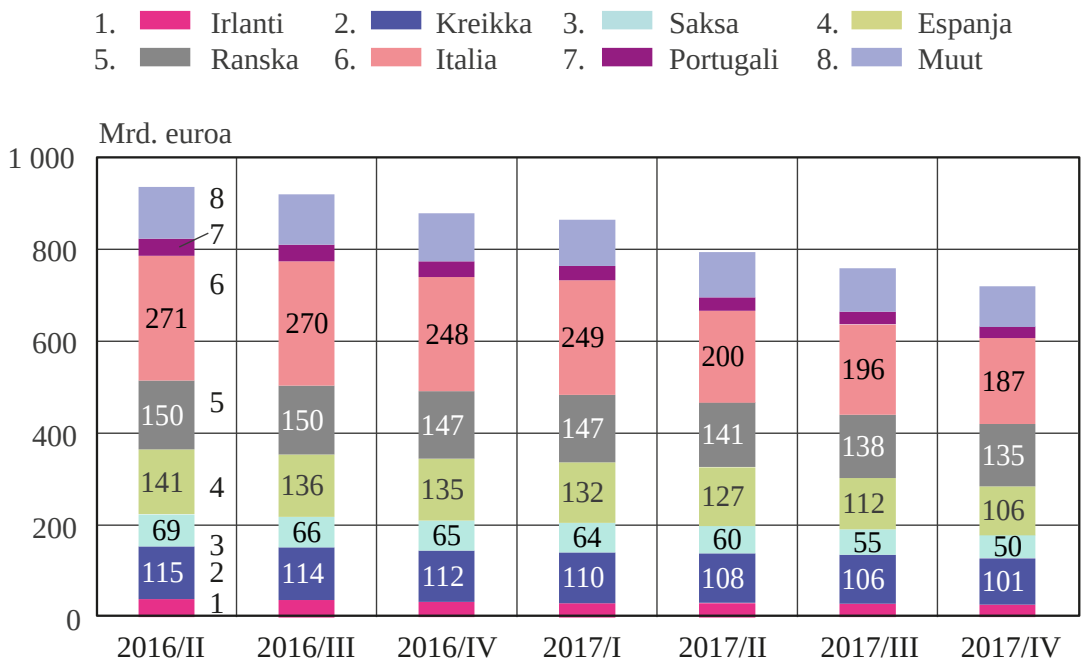
Pankkiunionin kolmesta keskeisestä osasta, ns. pilareista, ensimmäinen, EKP:n johtama yhteinen valvontamekanismi on toiminut yli kolme vuotta yhdenmukaistaen ja parantaen pankkien valvontaa. Pankkiunionin toisen pilarin, yhteisen kriisinratkaisumekanismin instituutioista yhteinen kriisinratkaisuneuvosto on jo toiminnassa, ja kriisinratkaisurahastoa kartutetaan asteittain. Rahaston viime käden varautumisjärjestelyksi EU-komissio on ehdottanut Euroopan valuuttarahastoa, joka kehitettäisiin Euroopan vakausmekanismin[1] pohjalta sen seuraajaksi.

Yhteinen talletussuoja on tärkeä puuttuva pala

Pankkiunionista puuttuu vielä kolmas pilari, yhteinen eurooppalainen talletussuojajärjestelmä (kuvio 1). Yhteinen talletussuojajärjestelmä takaisi talletussuojan piiriin kuuluvat talletukset, jos yhdessä tai useammassa maassa toimiva pankki joutuisi ongelmiin. Yhteisen talletussuojan tavoitteena on lisätä pankkijärjestelmään kohdistuvaa luottamusta rahoitusjärjestelmän kriiseissä ja ehkäistä talletuspakoja. Eurooppalainen talletussuoja pienentäisi myös ylikansallisiin pankkeihin liittyviä vakausriskejä ja olisi erityisen tärkeä maille, joilla on suuri ja keskittynyt pankkisektori.

Kuvio 1.

Järjestämättömien lainojen määrä eri maiden suurissa pankeissa



Lähde: SSM.

3.5.2018
eurojatalous.fi

Komissio antoi lokakuussa 2017 ehdotuksen talletussuojajärjestelmän toteuttamiseksi.[2] Uuden kaksivaiheisen talletussuojaehdotuksen keskeisin ominaisuus komission aiempaan esitykseen verrattuna on järjestelmän täysimääräisen käyttöönoton ehdollisuus.

Talletussuojajärjestelmä perustuisi yhteiseen talletussuojarahastoon, johon kerättäisiin varat maksuina pankeilta. Euroopan keskuspankin julkaiseman tutkimuksen perusteella yksittäisten pankkien riskillisyyden perusteella määräytyvissä maksuissa kyettäisiin ottamaan huomioon pankkijärjestelmien erityispiirteet.[3] Yhteisessä eurooppalaisessa talletussuojajärjestelmässä ei pääsääntöisesti syntyisi tilannetta, jossa jonkin maan pankkijärjestelmän maksut talletussuojarahastoon olisivat suuremmat kuin maan pankkien rahastosta saamat hyödyt. Lisäksi täysimääräinen yhteinen eurooppalainen talletussuoja riittäisi kattamaan suojatut talletukset jopa huomattavan vakavassa, yksittäisiin pankkeihin kohdistuvassa kriisissä.

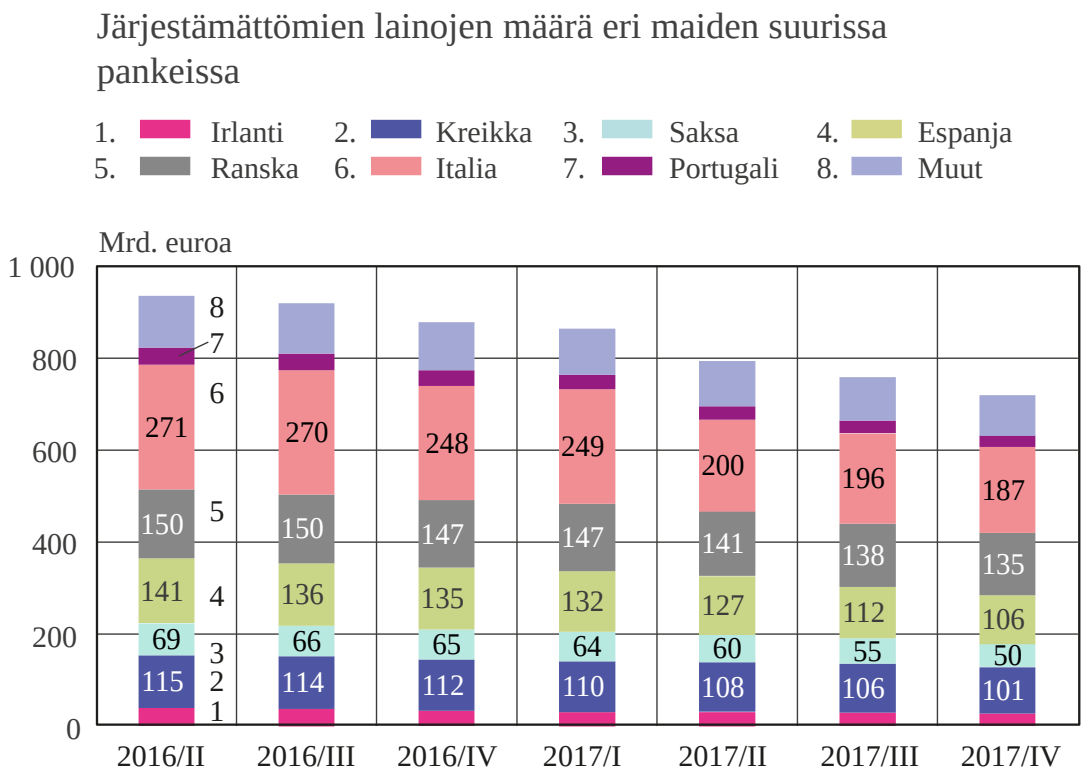
Eurooppalaisen talletussuojajärjestelmän toteutumista voidaan edistää ja pankkiunionia vahvistaa

vähentämällä pankkijärjestelmään liittyviä riskejä ja parantamalla pankkien tappionsietokykyä.

Järjestämättömiä saamisia vähennettävä edelleen

Finanssikriisin ja Euroopan velkakriisin aikana syntyneiden hoitamattomien lainojen määrä on supistunut pankkien taseissa. Yhteisen pankkivalvontamekanismin mukaan euroalueen pankeilla oli vuoden 2017 lopussa järjestämättömiä lainoja yhteensä 721 mrd. euroa, mikä on noin 18 % vähemmän kuin vuosi sitten (kuvio 2).

Kuvio 2.



Lähde: SSM.

3.5.2018
eurojatalous.fi

Pankkijärjestelmän riskien vähentämiseksi on tärkeää, että kriisien aikana syntyneiden järjestämättömien saamisten määrä supistuu edelleen. Jotta hoitamattomien lainojen määrää kyetään mahdollisimman tehokkaasti pienentämään, periytyviä ongelmia tulisi voida hoitaa kansallisin varoin ja komission antamien suuntaviivojen puitteissa. Ongelman ratkaisuun tulisi myös antaa riittävästi aikaa siirtymäsäännöksin. Siirtymäsäännösten avulla järjestämättömien

saatavien arvo laskisi tasolle, jolla markkinaperusteiset ratkaisut (esimerkiksi lainaerien myynti sijoittajille) olisivat mahdollisia. Pidemmän aikavälin tavoitteena on siirtymäsäännöksistä luopuminen.

Markkinaratkaisut ovat ensisijaisia ongelmalainojen vähentämiseksi. On kuitenkin epätodennäköistä, että pelkästään yksi toimintamalli on riittävä asian ratkaisemiseksi. Pankkisektorien ja talouksien rakenne sekä lainsäädäntö vaihtelevat maittain. Myös historia on osoittanut, että toimivimmat ratkaisut muodostuvat usean vaihtoehdon yhdistelmästä. Sen vuoksi suoraan järjestämättömiin saamisiin kohdistuvien toimenpiteiden lisäksi edistystä tulisi tapahtua myös ongelmanratkaisua tukevilla alueilla, kuten esimerkiksi avaamalla lainatietoja sijoittajille ja kehittämällä jälkimarkkinoita. Euroopan komissio julkaisi maaliskuussa oman ehdotuksensa toimenpiteistä järjestämättömien saamisten vähentämiseksi.[4]

Kriisin aikana syntyneiden ongelmien ratkaiseminen tulisi erottaa tulevaisuudessa syntyvien järjestämättömien saamisten hoidosta. Yhteinen pankkivalvontamekanismi (SSM) on jo julkaissut odotuksensa uusien järjestämättömien saamisten varauskäytännöille, joilla lisätään pankkien luottotappiovarauksia ja kriisinkestävyyttä. Lisäksi vuoden 2018 alussa tuli voimaan IFRS 9 -tilinpäätösstandardi, joka uudistaa järjestämättömien saamisten kirjauskäytäntöjä tilinpäätöksissä niin, että ennakoidut tappiovaraukset kirjataan jo luottoja myönnettäessä.

Keinoja pankkien ja kotivaltioiden kohtalonyhteyden katkaisemiseksi etsitään

Pankkien ja niiden kotivaltioiden välisten haitallisten kytkösten katkaiseminen on yksi perimmäisiä syitä pankkiunionin perustamiselle. Monet euroalueen pankit omistavat melko paljon kotimaansa valtionlainoja. Yhtenä kannustimena valtionlainaomistuksille on niiden kohtelu riskittöminä pankkien vakavaraisuuslaskennassa: euroalueen pankkien ei vaadita varaavan pääomia omistamiensa euroalueen valtionlainojen riskien varalle.

Valtionlainat eivät kuitenkaan ole riskittömiä. Kun valtion talouden tila huononee, kyseisen valtion joukkolainoja omistavan pankin taseen laatu heikkenee. Tällöin pankin rahoituskustannukset todennäköisesti nousevat ja pankin kyky välittää rahoitusta yrityksille ja kotitalouksille heikkenee, mikä saattaa entisestään heikentää pankin kotivaltion talouden tilaa. Erityisesti finanssi- ja velkakriisien aikana nämä kytkökset aiheuttivat negatiiviseen kierteen pankkien ja valtioiden välille.

Tämän negatiivisen kohtalonyhteyden katkaisemiseksi pankkien altistumista kotivaltionsa riskeille tulisi vähentää ja pääomia näiden riskien kattamiseksi parantaa. On ehdotettu, että osana

pankkiunionin loppuunsaattamista pankeilta voitaisiin vaatia nykyistä enemmän pääomaa, jos ne haluavat omistaa paljon yksittäisten valtioiden velkoja.[5] Tällainen riskien keskittymiseen perustuva lisäpääomavaatimus kannustaisi pankkeja hajauttamaan valtionlainaomistuksiaan ja tukisi riskien jakautumista euroalueen joukkolainamarkkinoilla. Keskittymisriskivaatimuksen kielteiset markkinavaikutukset olisivat todennäköisesti melko vähäiset.

Rahoitusmarkkinoilla on tulevaisuudessakin kysyntää vähäriskiselle sijoituskohteelle, jollaisena valtionlainoja on pidetty. Vaihtoehdoksi pankkien suurille kotivaltioidensa joukkolainaomistuksille on esitetty eurooppalaisista valtiolainoista koottuja arvopaperistettuja joukkolainoja.[6] Parhaimmillaan tällaisten valtiolainavakuudellisten joukkolainojen liikkeeseenlasku hajauttaisi pankkien valtionlainaomistuksia ja tarjoaisi vähäriskisen sijoituskohteen.

Kriisinratkaisun toimintaedellytysten turvaaminen vähentää tarvetta turvautua talletussuojaan

Osana pankkisektorin riskien vähentämistä voidaan pitää myös pankkien tappionsietokyvyn varmistamista. Jokaisen pankin pitää olla varautunut tilanteeseen, jossa sitä kohtaavat ongelmat ovat niin vakavia, että pankki joudutaan asettamaan kriisinratkaisuun. Kriisinratkaisussa ongelmiin ajautuneen pankin toiminnot organisoidaan uudelleen niin, että se kykenee jatkamaan kriittisten palvelujensa tarjoamista, tai vaihtoehtoisesti pankki asetetaan hallitusti konkurssiin. Pankin tappiot katetaan, ja kriisinratkaisussa pankki pääomitetaan.

Jotta tappioiden kattaminen ja pankin pääomitus onnistuisi, pankilla pitää olla riittävästi sellaisia velkoja, joita voidaan tarvittaessa muuntaa osakepääomaksi tai joiden arvoa voidaan alentaa. Tätä varten kriisinratkaisuviranomaiset vaativat pankkeja pitämään taseessaan vähimmäismäärän ns. alentamiskelpoisia velkoja. Vähimmäisvaatimus pankin omille varoille ja alentamiskelpoisille veloille (ns. MREL-vaatimus[7]) varmistaa sijoittajavastuun toteutumisen, kun pankin velkakirjoihin sijoittaneet joutuvat kantamaan osansa kriisinratkaisun kustannuksista.

Pankkien kriisinratkaisusuunnitelmat ja niiden osana asetettavat MREL-vaatimukset ovat vielä viimeistelyvaiheessa. Lisäksi EU:n komissio on esittänyt joitain muutoksia kriisinratkaisua ja MREL-vaatimuksia koskevaan lainsäädäntöön. MREL-vaatimusten viimeistely, niiden määrittely kaikille pankeille ja yhdenmukainen toimeenpano vähentävät pankkisektorin riskejä, saattavat riskit yhtenäisemmälle tasolle ja parantavat kriisinratkaisun toimintaedellytyksiä. Tehokas ja uskottava kriisinratkaisu puolestaan turvaa tallettajien aseman, estää epäluottamuksen leviämistä laajemmalle pankkisektoriin ja vähentää todennäköisyyttä, että talletussuojan varoja jouduttaisiin käyttämään.

Viitteet

1. Euroopan vakausmekanismi (European Stability Mechanism) on euroalueen jäsenvaltioiden perustama rahoituslaitos, joka aloitti virallisesti toimintansa loppuvuodesta 2012. ↑
2. Ks. Vakausarvio Suomen pankkisektori kasvaa – pankkiunioni lievittää riskejä, Euro & talous 5.12.2017. ↑
3. Ks. Completing the Banking Union with a European Deposit Insurance Scheme: who is afraid of cross-subsidisation? ECB Occasional Paper Series, sekä Euroopan talletussuojajärjestelmän rakentaminen riskien perusteella, Euro & talous 27.3.2018. ↑
4. Lisätietoja komission sivuilta: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-1802_en.htm. ↑
5. Ks. Nicolas Véron: Sovereign Concentration Charges: A New Regime for Banks' Sovereign Exposures. ↑
6. Ks. Paavo Miettisen blogi Miten luoda turvalliset velkakirjat Eurooppaan ilman yhteisvastuuta? ↑
7. Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities. ↑

Asiasanat

järjestämättömät saamiset, kriisinratkaisu, pankkiunioni, talletussuoja