

Pankkien osakkeenomistajille ja velkasijoittajille suurempi vastuu pankin kriisissä

9.12.2015 • BLOGI • Sami Pyykönen

Vuosia on keskusteltu siitä, että sijoittajavastuun toteutuminen pankkien kohdalla on ollut puutteellista, sillä valtioiden on oletettu pelastavan ongelmiin ajautuneet pankkinsa. Historia on näyttänyt, että pääsääntöisesti juuri näin on käynytkin. Tätä on kutsuttu myös ”too big to fail” -ongelmaksi.

Sijoittajavastuun toteutumisella tarkoitetaan, että pankin osakkeenomistajat ja velkojat kantavat pankin tappiot veronmaksajien sijaan.

Nyt sijoittajavastuuta korostava sääntely muuttaa asetelman niin Suomessa kuin maailmalla. Jos pankit tekevät liian suuria tappioita, niitä ei enää pelasteta veronmaksajien rahoilla. Sen sijaan pankkien toiminnan jatkuminen mahdollistetaan sijoittajavastuun toteuttamisella. Tarvittaessa pankkien osakkeisiin sijoittaneet menettävät koko sijoituksensa ja pankkien velkojat sijoituksensa osittain tai kokonaan. Velkojat saavat sijoitustensa vastineeksi pankin uusia osakkeita. Näiden uusien osakesijoitusten avulla pankki säilyy toimintakykyisenä ja vakavaraisena tappioista huolimatta.

Pankin velkojia ovat mm. pankin liikkeellelaskemiin joukkolainoihin, kuten obligaatioihin, sijoittaneet sekä talletussuojan ulkopuolisia eli yli 100 000 euron talletuksia tehneet tallettajat.

Talletussuojan alaiset talletukset ovat turvassa myös uudessa mallissa.

Markkinat uskovat sijoittajavastuun toteutumiseen. Esimerkiksi useiden pankkien luottoluokitukset ovat laskeneet, koska valtioiden ei enää oleteta pelastavan pankkejaan.

Uudistus lähti todenteolla liikkeelle, kun vuonna 2007 alkaneessa finanssi-kriisissä huomattiin, ettei isojen tappioiden tai käteisvarojen loppumisen

vuoksi ongelmiin ajautuneita suuria pankkeja ollut järkevää päästää kaatu-
maan. Varoittava esimerkki oli Lehman Brothersin konkurssi vuonna 2008,
joka aiheutti maailmanlaajuisen luottamuspulan. Pörssikurssit romahtivat ja
pankit kiristivät lainahanojaan, jolloin finanssikriisi levisi lamaksi monissa
maissa. Pankit siis jouduttiin pitämään väkisin pystyssä. Samalla useissa
maissa huomattiin, ettei pankkien ongelmia lainsäädäntösyistä pystytty rat-
kaisemaan pankkeihin sijoittaneiden rahoilla, vaan pankit jouduttiin pelasta-
maan usein julkisilla varoilla ("bail-out"). Esimerkiksi amerikkalainen inves-
tointipankki Bear Stearns ja isobritannialainen jättipankki RBS pelastettiin ve-
rovaroin.

Suomessa pankit säilyivät hyvässä kunnossa läpi finanssikriisin, eikä julkista
rahaa ollut tarpeen käyttää pankkien tukemiseen. Hyvässä muistissa kuiten-
kin on, miten 1990-luvun alun Suomessa valtio joutui kantamaan merkittävän
osan pankkikriisin kuluista.

Finanssikriisin havaintojen ansiosta viranomaiset ja poliitikot totesivat, että
tarvitaan uusi järjestelmä, jolla pankkien ongelmia voidaan ratkaista

1. aiheuttamatta vaaraa talletussuojan alaisille talletuksille,
2. vaarantamatta pankkien yhteiskunnalle tärkeiden toimintojen jatku-
mista,
3. aiheuttamatta vaaraa muiden pankkien, vakuutusyhtiöiden ja rahas-
tojen vakaudelle, sekä
4. käyttämättä ongelmien ratkomiseen veronmaksajien varoja.

Toisin sanoen sijoittajavastuun toteutuminen ("bail-in") oli varmistettava tilan-
teessa, jossa pankkien ongelmia ei voida ratkaista muilla keinoin, kuten myy-
mällä toimintoja. Lainsäädännöllinen tavoite saavutettiin EU:n yhteisellä
pankkien kriisinratkaisudirektiivillä. Uuden sääntelyn keskeinen idea on, että
jos pankin kriisi on tarpeeksi vaikea, eikä muita riittäviä keinoja ole käytettä-
vissä, sijoittajavastuu toteutetaan samantyyppisessä järjestyksessä kuin
pankin konkurssissa. Yksinkertaistettuna: osakkeenomistajat menettävät si-
joituksensa ensin ja tämän jälkeen velkojat menettävät vähintään osan sijoit-
uksestaan.

Tärkeä uutuus tässä pankkeja koskevassa "erityiskonkurssimenettelyssä"
(ns. kriisihallinto) on, että pankki voi jatkaa toimintaansa sijoittajavastuun to-
teutumisen aikana ilman tarvetta varsinaiseen konkurssiin. Näin saadaan

turvattua pankin tärkeiden toimintojen jatkuvuus, kuten palkkojen maksu yrityksiltä työntekijöilleen, talletusten vastaanotto ja lainananto.

Käytännössä sijoittajavastuu toteutetaan siten, että pankin osakkeita ostaneet saavat ”uudesta pankista” vähiten, jos ollenkaan, takaisin ja pankin joukkolainoja ostaneet menettävät osakkeenomistajia vähemmän. Muihin tuotteisiin sijoittaneet saavat samoin takaisin siinä järjestyksessä kuin konkurssiin pätevä lainasäädäntö määrittää. Tietyt sijoitukset säilyvät ”koskemattomina” kaikissa oloissa. Näitä ovat mm. talletussuojan alaiset talletukset, pankin työntekijöiden palkkasaatavat ja vakuudelliset joukkolainat.

Keskeistä on, että pankkeihin sijoittavien riskit kasvavat, sillä uudessa sääntelyssä valtioiden ei enää oleteta pelastavan pankkejaan. Suuremman riskin vuoksi sijoittajan vaatimaa korvaus ottamastaan riskistä, korko, nousee. Näin ollen pankkien kulut kasvavat aiempaa kalliimman rahoituksen seurauksena.

Sijoittajavastuun toteutuminen käytännössä varmistetaan ”hyvänä aikana” asetettavalla uudella vaatimuksella (”MREL-vaade”). Siinä pankki määrätään varmistamaan, että tarpeen vaatiessa sillä on riittävästi sijoittajavastuun piiriin kuuluvaa pääomaa ja velkaa. ”Hyvän ajan” vaateen seurauksena osan pankeista tulee hankkia aiempaa enemmän sijoittajavastuun piiriin kuuluvaa rahoitusta.

Pankkien tukeminen ulkopuolisella rahalla on edelleen mahdollista, mutta tämä tehdään jatkossa euroalueen yhteisestä kriisirahastosta (Single Resolution Fund), johon pankit itse maksavat tukeen käytettävät rahat ”hyvinä aikoina”. Rahaston käyttämiseen on tiukat säännöt. Esimerkiksi pankin velkojen arvoa on täytynyt alentaa merkittävät 8 prosenttia taseen loppusummasta ennen kuin rahastoa voidaan käyttää. Näin ollen sijoittajavastuu toteutuu myös kriisirahastoa käytettäessä.

Tarkemmin kuvattuna uusi pankkeja koskeva kriisilainsäädäntö

1. määrittää ”hyvänä aikana” tehtävät

- **kriisiä ennaltaehkäisevät toimet** (esim. läpinäkyvyyden lisääminen ja parempi sijoittajakuri),
- **kriisinratkaisua helpottavat toimet** (esim. sijoittajavastuun alaisten tuotteiden vähimmäismäärän vaatimus, MREL, ja elvytys- ja kriisinratkaisusuunnitelmien tekeminen),

- **tukemiseen tarkoitettujen varojen keräämisen suoraan pankeilta** niille asetettavilla maksuilla (esim. velvoite maksaa yhteiseen kriisiratkaisurahastoon ja Suomen talletussuojarahastoon)

2. mahdollistaa ”huonona aikana”

- **pankin riskin pienentämisen ja toimintojen myynnin viranomaisten toimesta** (esim. vähennetään lainanantoa tai myydään toimintoja)
- **sijoittajavastuun toteuttamisen** (esim. pankkien osakkeisiin sijoitaneiden sijoitusten nollaaminen ja joukkolainasijoitusten muuntaminen osakkeiksi),
- **tarvittaessa pääomituksen yhteisestä kriisirahastosta** sijoittajavastuun toteuttamisen jälkeen (rahat ovat pankkien ”hyvänä aikana” maksamia),
- **talletussuojan alaisten talletusten turvaamisen** yhdessä talletussuojan kanssa, samoin kuin muiden leikkausten ulkopuolelle jäävien erien turvaamisen (esim. palkka- ja eläkesaatavat sekä vakuudelliset joukkolainat), ja

3. mahdollistaa pankin toiminnan palauttamisen normaaliin tilaan,

- kun osakepääomat on vahvistettu riittävälle tasolle velkoja osakkeiksi muuntamalla ja mahdollisella pääomituksella yhteisestä kriisirahastosta (esim. vakavaraisuus on tuotu sääntelyn vaatimalle tasolle).

Uusi tapa kohdella pankkeja muistuttaa nyt huomattavasti enemmän muiden yritysten kohtelua, kun veronmaksajien varoja ei ole tarpeen käyttää pankkien tukemiseen enää entisellä tavalla. Toisin sanoen sijoittajavastuu toteutuu huomattavasti paremmin siinä epätoivotussa tilanteessa, että pankki ajautuu liian suuriin ongelmiin ja sen toiminnan jatkuvuus olisi uhattuna.

Toimenpiteiden toteuttamista ja näiden valmistelua varten Suomeen on perustettu uusi viranomainen Rahoitusvakausvirasto, joka toimii läheisessä yhteistyössä euroalueen yhteisen kriisiviranomaisen kanssa.



Kirjoittaja

Sami Pyykönen Finanssivalvonnan Markkina-
ja likviditeettiriskit -toimiston päällikkö

sami.pyykonen(at)finanssivalvonta.fi