

FI

FI

FI



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 20.10.2009
KOM(2009) 561 lopullinen

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE, EUROOPAN YHTEISÖJEN
TUOMIOISTUIMELLE JA EUROOPAN KESKUSPANKILLE**

EU:n kehys rajatylittävälle kriisinhallinnalle pankkialalla

{SEC(2009) 1389}
{SEC(2009) 1390}
{SEC(2009) 1407}

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE, EUROOPAN YHTEISÖJEN
TUOMIOISTUIMELLE JA EUROOPAN KESKUSPANKILLE**

EU:n kehys rajatylittävälle kriisinhallinnalle pankkialalla

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

1. JOHDANTO

Viimeaikainen kriisi osoitti, ettei EU:ssa ole tehokasta kriisinhallintaa vaikeuksiin joutuneiden rajatylittävien rahoituslaitosten varalta. Syksyllä 2008 jäsenvaltiot sopivat tarvittavien toimien toteuttamisesta pankkien pääomapohjan vahvistamiseksi ja pankkien takaamiseksi. Näitä toimia, jotka olivat ensimmäiset laatuaan, koordinoitiin Euroopan tasolla tapauskohtaisesti. Rahoitusjärjestelmään vaikuttaneet poikkeusolosuhteet olivat tehneet näistä toimista välttämättömät.

Kansalliset strategiat kriisin ratkaisemiseksi olivat erilaiset, mutta yleensä ottaen viranomaiset joko käyttivät julkisia varoja pelastaakseen pankkeja tai korvamerkitsivät pankin varat kansallisella alueellaan ja sovelsivat omia kriisinhallintavälineitään yksittäisiin yksiköihin rajatylittävien ryhmittymien sijaan. Nämä menetelmät lisäsivät riskiä siitä, että luottamus murenisi, kilpailu vääristyisi, veronmaksajat joutuisivat maksamaan pankkien pelastamisesta korkean hinnan¹ ja oikeusvarmuus vähenisi. Viimeaikaisessa rahoituskriisissä konkurssiin menneisiin Fortis- ja Lehman Brothers -pankkeihin sekä islantilaisiin pankkeihin liittyvät tapahtumat osoittavat, miten vahingollista asianmukaisen kriisinhallintakehityksen puuttuminen voi olla EU:n koko pankkialan rahoitusvakaudelle.

Yleisesti ollaan yhtä mieltä siitä, että EU:n on otettava käyttöön kriisinhallintajärjestelmä, jolla varmistetaan, että kaikki toimivaltaiset viranomaiset koordinoivat toimiaan tehokkaasti ja että niillä on käytettävissään asianmukaiset välineet reagoida nopeasti pankkien konkurssiin. Tavoitteena on minimoida jäsenvaltioiden tarve turvautua sellaisiin poikkeustoimiin, jotka olivat välttämättömät viimeaikaisessa kriisissä.

Euroopan komissio ehdottaa siksi, että rahoitusmarkkinoiden sääntely ja valvonta uudistetaan perinpohjaisesti, jotta pankkikriisin paljastamat ongelmat voidaan poistaa². Toimia on jo toteutettu talletussuojan nostamiseksi, pääomavaatimusten tiukentamiseksi ja EU:n rahoitusalan valvontainfrastruktuurin uudistamiseksi. Nämä toimet ovat keskeisiä, ja niillä voidaan parantaa vakavaraisuusvalvontaa ja rahoitusvakautta.

Tähänastisia uudistuksia on kuitenkin täydennettävä selkeällä kehysellä, jonka avulla viranomaiset voivat jatkossa vakauttaa ja hallita niitä vaikutuksia, joita rajatylittävien

¹ Tällaiset pankkien uudelleenjärjestelytoimet ovat EU:n sääntöjen mukaan valtiontukea. Ne eivät kuulu tähän tiedonantoon, vaan niitä käsitellään komission suuntaviivoissa, jotka koskevat pankkien pääomapohjan vahvistamista, arvoltaan alentuneiden omaisuserien käsittelyä sekä pankkien pelastamiseen ja uudelleenjärjestelyyn myönnettävää tukea.

² Ks. komission tiedonanto kevään Eurooppa-neuvostolle, 4. maaliskuuta 2009, http://ec.europa.eu/commission_barroso/president/pdf/press_20090304_en.pdf

rahoituslaitosten konkurssista aiheutuu koko rahoitusjärjestelmälle. EU tarvitsee vahvan sääntelykehiksen, joka kattaa kriisinehkäisyn, varhaisen vaiheen toimet, kriisinratkaisun ja likvidaation (ks. taulukko jäljempänä).

- Larosière-raportissa todetaan, että *yhdenmukaisten kriisinhallinta- ja kriisinratkaisuvälineiden puuttuminen sisämarkkinoilla asettaa Euroopan USA:ta heikompaan asemaan*, ja että nämä ongelmat olisi ratkaistava antamalla asiaa koskevia EU:n säädöksiä³. Tämä vakava puute on nyt poistettava.
- Kesäkuussa 2009 kokoontunut Eurooppa-neuvosto totesi, että on edistettävä sellaisen kattavan rajatylittävän kehiksen käyttöönottoa, jonka avulla voidaan torjua ja hallita rahoituskriisejä.
- Pittsburghin huippukokouksessa 25 päivänä syyskuuta 2009 kokoontuneet G20-maiden johtajat sitoutuivat *tekemään yhteistyötä tehokkaampien välineiden kehittämiseksi, jotta suuret maailmanlaajuiset yritykset voidaan asettaa vastuuseen ottamistaan riskeistä*, ja erityisesti *laatimaan kriisinratkaisuvälineitä ja -kehiksiä tehokkaiden ratkaisujen löytämiseksi rahoitusryhmittymien konkurssisiin, jotta jatkossa voidaan lieventää niistä aiheutuvia häiriöitä ja vähentää moraalikatoa*.

Rajatylittäviä pankkeja koskeva EU:n kriisinratkaisukehys on myös tärkeä täydennys komission ehdottamalle uudelle valvontarakenteelle⁴. Uusi Euroopan järjestelmäriskikomitea tarjoaa varhaisvaroitusjärjestelmän koko rahoitusjärjestelmään ulottuvien riskien varalta, ja uudella Euroopan pankkiviranomaisella on tärkeä asema valvontaviranomaisten toimien koordinoinnissa, tiedon kanavoinnissa ja sen varmistamisessa, että riskivaroituksiin reagoidaan asianmukaisella tavalla. Näiden uusien järjestelyjen tavoitteet voidaan saavuttaa vain, jos kansalliset viranomaiset voivat toteuttaa tehokkaita toimia konkurssien käsittelemiseksi ja koko rahoitusjärjestelmään ulottuvien vaikutusten torjumiseksi.

2. TIEDONANNON TARKOITUS JA RAKENNE

2.1. Tarkoitus

Komissio katsoo, että muutoksia on tarpeen tehdä, jotta konkurssiin menneiden rajatylittävien pankkien kriisinhallintaa ja kriisinratkaisua tai asianmukaista likvidaatiota voidaan tehostaa⁵. Painopiste on talletuspankeissa, joilla luotonantajina, talletusten vastaanottajina ja maksujenvälittäjinä on erityisasema. Tässä tiedonannossa tarkastellaan toimia, joilla on kaksi erilaista mutta toisiinsa liittyvää tavoitetta.

Ensimmäisenä tavoitteena on varmistaa, että kaikilla kansallisilla valvontaviranomaisilla on käytössään asianmukaiset välineet havaita pankkien ongelmat riittävän varhaisessa vaiheessa ja tervehdyttää laitos tai ryhmittymä taikka estää sen tilan huononeminen. Tämä edellyttää muutosten tekemistä pankkien pääomaa koskevaan valvontajärjestelmään. Näihin keskeisiin

³ Ks. Larosière-raortti, s. 34,

http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf

⁴ Ks. komission uudet rahoitusvalvontaa koskevat lainsäädäntöehdotukset, 23. syyskuuta 2009, http://ec.europa.eu/internal_market/finances/committees/index_en.htm#package

⁵ Tähän tiedonantoon on liitetty komission yksiköiden valmisteluasiakirja, josta saa lisätietoja mahdollisen järjestelmän erityisnäkökohdista.

muutoksiin voitaisiin myös liittää kehys, jonka nojalla voitaisiin tehdä varainsiirtoja saman ryhmittymän yksiköiden välillä keinona antaa rahoitus- tai maksuvalmiustukea sellaisille yksiköille, joiden ongelmat saattaisivat muuten kasvaa kriittisiksi.

Toisena tavoitteena on varmistaa, ettei rajatylittävien pankkien konkurseista aiheudu vakavia häiriöitä keskeisille pankkipalveluille ja etteivät häiriöt leviä koko rahoitusjärjestelmään. Siksi tarvitaan EU:n laajuista kriisinratkaisukehystä ja toimia, joilla poistetaan tehokkaan rajatylittävän kriisinratkaisun esteet, jotka johtuvat siitä, että maksukyvyttömyystilanteissa sovelletaan alueellisia ja yksittäisiin yksiköihin kohdennettuja strategioita. Lisäksi tarvitaan järjestelyitä kriisinratkaisun rahoittamiseksi, mukaan luettuna jäsenvaltioille koituvien suorien kustannusten jakaminen.

2.2. Rakenne

Tässä tiedonannossa käsitellään seuraavia kolmea alaa:

1. **Varhaisen vaiheen toimet** (kohta 3) kattavat valvontaviranomaisten toimet, joilla pyritään palauttamaan vaikeuksiin joutuneen rahoituslaitoksen rakenteellinen ja taloudellinen vakaus, ja ryhmittymän sisäiset varainsiirrot rahoitustuen antamiseksi maksukyvyttömille yksiköille. Nämä toimet toteutettaisiin ennen kuin kriisinratkaisun käytön kynnyksiperusteet täyttyisivät ja ennen kuin rahoituslaitos on tai siitä todennäköisesti tulee maksukyvytön. Uusi Euroopan pankkiviranomainen voisi osallistua niiden varhaisen vaiheen toimien koordinointiin, joita valvontaviranomaiset toteuttavat rajatylittävien ryhmittymien suhteen.

2. **Kriisinratkaisu** (kohta 4) kattaa toimet, joilla kansalliset toimivaltaiset viranomaiset hallinnoivat vaikeuksiin joutuneen pankin ongelmia, lieventävät niiden vaikutusten leviämistä koko rahoitusjärjestelmän vakauteen sekä tarvittaessa helpottavat pankin tai sen osien asianmukaista likvidaatiota. Nämä toimet eivät kuulu pankkivalvontakehyksen piiriin, ja ne saattaa toteuttaa jokin muu viranomainen kuin valvontaviranomainen, vaikkakin valvontaviranomainen voi osallistua niihin.

3. **Maksukyvyttömyys** (kohta 5) kattaa tervehdyttämisen- ja likvidaatiotoimet, jotka toteutetaan sovellettavan maksukyvyttömyysjärjestelmän mukaisesti.

Vaikka nämä toimet esitetään keskustelua varten erillisinä käsitteinä, ne eivät välttämättä ole erillisiä toisiaan seuraavia kriisinjälkeisiä ”vaiheita”. Käytännössä erityisesti kriisinratkaisu- ja maksukyvyttömyystoimien välillä voi olla huomattavaakin päällekkäisyyttä. Samoin myös valvontaviranomaisten toteuttamista varhaisen vaiheen toimista voi nopeastikin tulla kriisinratkaisutoimia.

2.3. Vuorovaikutus EU:n muiden toimien kanssa

Nämä toimet ovat tärkeä osa EU:n koko sääntelyjärjestelmää ja aloitteita, joilla sitä vahvistetaan (ks. taulukko jäljempänä).

	Toiminnassa olevan konsernin valvonta/kriisinehkäisy	⇐ Kriisinhallintaa koskevan tiedonannon soveltamisala ⇒		
		Varhaisen vaiheen toimet	Kriisiratkaisu	Maksukyvyttömyyttä koskeva kehys
Nykytilanne	Vakavaraisuusdirektiivin kolmen menetelmän lähestymistapa Kollegiot Kansalliset viranomaiset Euroopan pankkivalvontaviranomaisten komitea Stressitestaus	Vakavaraisuusdirektiivi (130 ja 136 artikla) Kollegiot Kansallisten keskuspankkien maksuvalmiusapu kriisitilanteissa Vuoden 2008 yhteistoimintapöytäkirja	Vuoden 2008 yhteistoimintapöytäkirjassa määritellään, mikä taho (esim. valtiovarainministeriö tai kansallinen keskuspankki) koordinoi toimia muiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa (koordinointi rajatylittävää vakautta käsittelevien ryhmien kautta)	Likvidaatiodirektiivi: Rajatylittävät sivuliikkeet likvidoidaan emoyhtiön maan maksukyvyttömyysmenettelyiden mukaisesti. Rajatylittävät tytäryhtiöt likvidoidaan sen maan menettelyiden mukaisesti, jossa tytäryhtiöllä on toimilupa.
Mahdolliset muutokset	Euroopan järjestelmäriskikomitean ja Euroopan pankkiviranomaisen perustaminen Vipuvaikutus Riskinhallinta (korvausrakenteet) Pääoman määrä ja laatu Pääomavaatimusten tiukentaminen Maksuvalmiuden valvonta Likvidaatiosuunnitelmien valmistelu	Euroopan pankkiviranomainen Uusia valtuuksia pankin johtoon nähden Yhteinen arviointikehys Tervehdyttämisuunnitelmat Varainsiirtoja koskeva kehys Valvontaviranomaisten (Euroopan pankkivalvontaviranomaisten komitea) yhteisten välineiden laajempi valikoima Sivuliikkeiden valvonnan selvittäminen koti- ja vastaanottavassa jäsenvaltiossa (vakavaraisuusdirektiivin 33 artikla)	Uudet pankkialan kriisiratkaisuvälineet Uusi yhteistyökehys Suurempien muutosten tekeminen oikeuskehyyseen uusien pankkialan kriisiratkaisuvälineiden tukemiseksi Rajatylittävän kriisiratkaisun rahoitusmekanismit (mukaan luettuna talletussuojajärjestelmien mahdollinen osallistuminen) Likvidaatiosuunnitelmien toteuttaminen	Ryhmittymän yhdenntyn likvidaation helpottaminen: – Maksukyvyttömyysmenettelyitä koskeva koordinointikehys – Maksukyvyttömyysasioita käsittelevä johtava hallinnoija – Keskitetyn viranomaisen toteuttama yhdenntyn kriisiratkaisu – Varainsiirrot, jotka ovat osa maksukyvyttömyysmenettelyn käynnistämisen jälkeistä rahoitusta

3. VALVONTAVIRANOMAISTEN TOTEUTTAMAT VARHAISEN VAIHEEN TOIMET

3.1. Varhaisen vaiheen toimet

Nykyinen pankkien vakavaraisuuden valvontaa koskeva kehys sisältää jo joitakin valvontaviranomaisten toteuttamien varhaisen vaiheen toimien osia. Direktiivissä 2006/48/EY⁶ määritellään vähimmäistoimet, jotka valvontaviranomaisilla on oltava käytettävissään luottolaitosten konkurssien käsittelemiseksi. Direktiivillä muun muassa velvoitetaan luottolaitokset nostamaan omien varojen määrä direktiivissä säädettyä vähimmäistasoa suuremmaksi, tehostamaan sisäistä organisaatiotaan ja hallintojärjestelyitä, soveltamaan erityistä politiikkaa riskeiltä suojautumiseksi, rajoittamaan liiketoimintaansa tai operaatioitaan sekä vähentämään toimintaansa, tuotteisiinsa tai järjestelmiinsä sisältyvää riskiä. Tällöin rahoituslaitokset ovat edelleen johdon hallinnassa, eikä osakkaiden tai velkojien oikeuksia välttämättä rajoiteta. Vakavaraisuusdirektiiviin⁷ äskettäin esitetyt muutokset edellyttävät, että konsolidoivat valvontaviranomaiset valmistelevat ja koordinoivat yhteisiä arviointeja, poikkeustoimia, varautumissuunnitelmia ja yleisölle tiedottamista kriisitilanteissa.

Tässä kehyksessä on kuitenkin edelleen suuria puutteita, jotka voitaisiin poistaa seuraavilla lisätoimilla:

⁶ Ks. direktiivi 2006/48/EY, luottolaitosten liiketoiminnan aloittamisesta ja harjoittamisesta (uudelleenlaadittu teksti), EUVL L 177, 30.6.2006, s. 1, 136 artikla.

⁷ Direktiivi 2006/48/EY luottolaitosten liiketoiminnan aloittamisesta ja harjoittamisesta (uudelleenlaadittu teksti). Direktiiviä on äskettäin ehdotettu muutettavaksi, ks. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52008PC0602:FI:NOT>

- annetaan valvontaviranomaisille yhdenmukaistetut valtuudet vaatia asianmukaisissa tapauksissa (esimerkiksi kun kyseessä on koko järjestelmän kannalta tärkeä rahoituslaitos) yrityskohtaisia varautumis- ja kriisinratkaisusuunnitelmia ("living wills"), joissa selostetaan, miten laitos ja sen liiketoiminta voidaan lopettaa ja likvidoida nopeasti ja asianmukaisesti (G20-maat keskustelevat parhaillaan tällaisten suunnitelmien tarpeesta)
- edistetään hyvän hallintotavan periaatetta rahoituslaitoksissa, jotta mahdolliset kriisit voidaan jatkossa ratkaista yksinkertaisemmin ja helpommin
- annetaan kaikille kansallisille valvontaviranomaisille valtuudet vaatia ryhmittymältä tervehdyttämissuunnitelman esittämistä, vaihtaa pankin johto ja nimittää edustaja, jonka tehtävänä on tervehdyttää laitoksen talous (kaikilla valvontaviranomaisilla ei nykyään ole tällaisia valtuuksia)
- laaditaan sellaiset yhteiset indikaattorit tai kynnyksiperusteet ja sellainen EU:n valvontaviranomaisten yhteinen terminologia, joissa määritellään selkeästi, milloin ja miten toimia olisi toteutettava rajatylittävän pankin suhteen
- tarkistetaan rajatylittävien sivuliikkeiden valvontaa, jos koti- ja vastaanottajamaan viranomaisten välisissä yhteistyöjärjestelyissä on puutteita ja jos on epäselvää, kykenevätkö vastaanottajamaan viranomaiset puuttumaan tehokkaasti kriisitilanteisiin.

Lähimenneisyys on osoittanut selkeästi, ettei valvontakehys ole ollut riittävän vahva ja ettei käytettävissä ole ollut aloitteita, joilla olisi voitu tukea rajatylittävien ryhmittymien tervehdyttämiseen tähtäävien valvontatoimien tehokasta koordinoitua.

Kysymyksiä⁸

Mitä lisävälineitä valvontaviranomaisilla olisi oltava käytettävissään kehityksessä olevien ongelmien ratkaisemiseksi?

Millä perusteella niitä olisi käytettävä?

Miten tärkeitä kriisinhallintavälineitä likvidaatiosuunnitelmat ("living wills") ovat?

3.2. Ryhmittymän sisäiset varainsiirrot

Varainsiirrot, jotka tehdään ryhmittymän sisäisesti rahoitustuen antamiseksi vaikeuksiin joutuneille yksiköille, voisivat auttaa ryhmittymiä hallinnoimaan likviditeettiasemiaan ja joissakin tapauksissa vakauttamaan kriisivaarassa olevia yksiköitä.

- Tällä hetkellä EU:ssa ei ole varainsiirtoja koskevaa hyväksyntäjärjestelmää, eikä EU:n lainsäädännössä säädetä varainsiirtojen ehtoja koskevasta yleisestä kehyksestä⁹. Periaatteessa varainsiirrot on kaikissa jäsenvaltioissa tehtävä asianmukaista korvausta vastaan riippumatta siitä, tehdäänkö ne toisiinsa sidoksissa olevien vai toisistaan täysin

⁸ Yksityiskohtaisempia kysymyksiä tästä ja muista tämän tiedonannon kohdista saa oheen liitetystä komission yksiköiden valmisteluasiakirjasta.

⁹ Direktiivin 2006/48/EY johdanto-osan 52 kappaleessa todetaan ainoastaan, että luottolaitoksen vastuiden hallinta olisi suoritettava täysin itsenäisesti noudattaen vakaan pankkijohtamisen periaatteita kiinnittämättä huomiota mihinkään muihin seikkoihin.

erillisten yksiköiden välillä. Tätä periaatetta kuitenkin tulkitaan ja noudatetaan hyvin eri lailla eri jäsenvaltioissa.

- Varainsiirroista, joita ei toteuteta täysin markkinaehtoisesti, saattaa aiheutua vahinkoa varojaan siirtävän yrityksen velkojille ja vähemmistöosakkaille. Vähemmistöosakkaat ja velkojat voivat valittaa tällaisista varainsiirroista, ja johto voidaan vetää niistä siviili- tai rikosoikeudelliseen vastuuseen¹⁰.

Nämä ongelmat saattavat estää sellaisten toimien toteuttamisen, jotka voisivat olla ryhmittymien ja erityisesti rajatylittävien ryhmittymien etujen mukaisia. Ottamalla pankkialalla käyttöön käsite ”ryhmittymän etu” voitaisiin mahdollisesti tukea varainsiirtoja ja vähentää riskiä siitä, että johto vedetään niistä vastuuseen. Lisäksi voitaisiin pohtia ryhmittymään kuuluvien yksiköiden keskinäisen riippuvuuden ja yhteisen edun suppeaa käsitettä, jonka mukaan varainsiirrot olisivat mahdollisia ainoastaan tiettyjen ehtojen täytyessä. On kuitenkin pohdittava huolellisesti, mitä vaikutuksia tällaisella ehdotuksella olisi ryhmittymään kuuluvien yksiköiden rajoitetun vastuun periaatteeseen ja niiden asemaan erillisenä oikeushenkilönä. Olisi myös tärkeää laatia asianmukaisia suojalausekkeita, jotta voidaan estää mahdollinen varainsiirtojen väärinkäyttö rikollisissa tarkoituksissa.

Tällaista järjestelmää voisi myös olla tarkoituksenmukaista täydentää maksukyvyttömyyslainsäädäntöön tehtävillä muutoksilla, jotta voidaan ottaa käyttöön asianmukaiset suojatoimet. Esimerkiksi kun varoja saavasta yksiköstä tulee maksukyvytön, varoja siirtävä yksikkö asetettaisiin etuoikeusasemaan.

Onko varainsiirtoja koskevan sääntelykehityksen kehittäminen toteuttamiskelpoinen ajatus? Jos on, mitä haasteita siihen liittyy?

Mitä suojatoimia osakkaat ja velkojat tarvitsisivat?

4. KRIISINRATKAISU

4.1. Miksi pankkialalla tarvitaan EU:n laajuista kriisinratkaisua?

Kansallisten kehysten väliset erot

EU:n nykyisillä välineillä ei juurikaan voida ratkaista konkurssiin menneiden pankkien ongelmia, sillä ne ovat soveltamisalaltaan ja sisällöltään minimaaliset. Ne koskevat pelkästään valvontaviranomaisten toteuttamia toimia ja rajatylittävien *sivuliikkeiden* maksukyvyttömyysmenettelyjen keskinäistä tunnustamista. Luottolaitosten tervehdyttämisestä ja likvidaatiosta annetun direktiivin 2001/24/EY (likvidaatiodirektiivi) mukaan sellaisen luottolaitoksen tervehdyttäminen tai likvidaatio, jolla on sivuliikkeitä toisessa jäsenvaltiossa, aloitetaan ja toteutetaan laitoksen kotijäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten toimesta yhdellä ainoalla menettelyllä ja kotijäsenvaltion maksukyvyttömyyslainsäädännön nojalla. Direktiivi ei kata rajatylittäviä pankkiryhmittymiä, jotka koostuvat emoyhtiöstä ja sen toisissa jäsenvaltioissa sijaitsevista *tytäryhtiöistä*.

¹⁰ Ks. komission yksiköiden 14. marraskuuta 2008 antama raportti varojen siirrettävyydestä, http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/windingup/rep141108_en.pdf

Tytäryhtiöt ovat Euroopan rajatylittävän pankkiliiketoiminnan yleisin muoto, ja niillä on varoja hallussaan lähes 4 biljoonaa euroa¹¹. Koska käytössä ei ole EU:n laajuista sääntelyä, kriisinhallinta on lähes kokonaan kansallisten järjestelmien harteilla, jotka voivat erota toisistaan huomattavastikin¹². Esimerkiksi joissakin jäsenvaltioissa toimivaltaisten viranomaisten valtuudet perustuvat erityisesti pankeille tarkoitettuun kriisinratkaisu- tai maksukyvyttömyysjärjestelmään, kun taas toisissa on käytössä ainoastaan yrityksiin sovellettavia yleisiä maksukyvyttömyysjärjestelyitä. Rajatylittävien pankkien kriisinhallintaa koskevat valtuudet on voitu antaa useille eri kansallisille viranomaisille, muun muassa pankkivalvontaviranomaisille, keskuspankeille, ministeriöille, tuomioistuimille tai maksukyvyttömyyttä käsitteleville virkamiehille ja joissakin tapauksissa talletussuojajärjestelmille. Myös valtuuksien laajuus ja niiden käytön ehdot vaihtelevat jäsenvaltioittain.

Rajatylittävän kriisinratkaisun tehokkuus kärsii, jos kansalliseen lainsäädäntöön perustuvissa toimissa tai tiettyjä yhtiöoikeudellisia toimia koskevissa menettelyvaatimuksissa on eroja. Esimerkiksi jos yhdellä kansallisella viranomaisella on valtuudet siirtää varoja ostajana toimivalle kolmannelle osapuolelle täytäntöönpanopäätöksellä, kun taas jokin toinen voi toimia samoin ainoastaan oikeusteitse, näiden kahden viranomaisen on todennäköisesti hyvin vaikea toteuttaa nopeita ja koordinoituja toimia toisiinsa sidoksissa olevien pankkien tai niiden varojen pelastamiseksi omalla lainkäyttöalueellaan.

Myös se voi olla ratkaisevaa, missä vaiheessa kriisinratkaisutoimia toteutetaan. Kaikilla kansallisilla viranomaisilla ei ole valtuuksia vakauttaa ja tervehdyttää vaikeuksiin joutunutta pankkia ennen kuin siitä tulee virallisesti maksukyvytön (kansallisen lainsäädännön mukaisesti). Sellaisten yhdenmukaistettujen kynnyksiperusteiden puuttuminen, joiden täytyttyä tällaisia valtuuksia saa käyttää, saattaa estää koordinoitun toiminnan rajatylittävien ryhmittymien tapauksessa. Tätä selostetaan yksityiskohtaisemmin kohdassa 4.4.

Nämä erot eivät kuitenkaan välttämättä ole ongelma, jos vaikeuksiin joutuneen pankin operaatiot ovat yksinomaan kansallisia ja jos toimet toteutetaan valtioneuvoston päätösten mukaisesti. Jos pankkiryhmittymä kuitenkin toimii useilla lainkäyttöalueilla, tehokkaiden koordinoitujen toimien toteuttaminen on erittäin vaikeaa.

Kannustimet kansallisten varojen korvamerkitsemiseksi

Useimmat kansalliset viranomaiset reagoivat äskettäiseen pankkikriisiin korvamerkitsemällä rajatylittävän ryhmittymän kansallisia varoja ja soveltamalla kansallisia kriisinratkaisuvälineitä yksittäisiin yksiköihin koko ryhmittymän sijaan. Paikallisten varojen korvamerkitseminen ei kuitenkaan aina auta ratkaisemaan rajatylittävän ryhmittymän ongelmia, vaan se voi jopa aiheuttaa sille entistä suurempia tappioita.

Jäsenvaltioilla ei ole riittäviä kannustimia toteuttaa koordinoitumpia toimia ja pidättäytyä varojensa korvamerkitsemisestä rajatylittävässä kriisissä, koska niiden on suojeltava kansallisten sidosryhmien (muun muassa velkojien, veronmaksajien ja talletussuojajärjestelmän) etuja. Tämä perustavanlaatuinen este, joka vaikeuttaa yhteisten

¹¹ Rajatylittävien tytäryhtiöiden hallussa olevat varat (2006), lähde: EKP.

¹² Toteutettavuustutkimus, joka koskee varainsiirtojen helpottamista rajatylittävässä pankkiryhmissä rahoituskriisin aikana ja sääntelykehysten luomista rajatylittävien pankkiryhmiä tervehdyttämistä ja likvidaatiota varten, DBB Law, 2008.

kriisinratkaisutoimien toteuttamista rajatylittävän ryhmittymän tapauksessa, perustuu muun muassa maksukyvyttömyyslainsäädännön alueelliseen luonteeseen. Kansalliset maksukyvyttömyyslait antavat kansallisille viranomaisille perustellun – ja vahvan poliittisen – syyn korvamerkitä vaikeuksiin joutuneen pankin kansallisia varoja: näin voidaan suojella kansallisia talletuksia ja maksimoida kansallisen yksikön velkojien saatavilla olevat varat.

Mahdollisia sopimuksia, joilla rajoitetaan jäsenvaltioiden oikeutta korvamerkitä rajatylittävän pankkiryhmittymän paikallisia varoja, voidaan kuitenkin tehdä vasta, kun jäsenvaltioiden välillä toteutetaan asian-, oikeuden- ja lainmukaisia järjestelyjä¹³ sellaisten tappioiden jakamiseksi, joita pankkiryhmittymälle kokonaisuudessaan – eli myös sen ulkomaisille tytäryhtiöille – voi syntyä. Tällaisilla järjestelyillä voitaisiin tukea kriisinhallinnan lisäksi myös kriisinehkäisyä, sillä ne kannustaisivat viranomaisia lujittamaan keskinäistä yhteistyötään. Luottamusta yhteistyöjärjestelyihin on lisättävä erityisesti varmistamalla, että rajatylittävästä kriisinratkaisusta aiheutuvat kulut voidaan jakaa oikeudenmukaisesti eri sidosryhmien kesken. Tätä selostetaan lisää kohdassa 4.8.

4.2. Pankkialan kriisinratkaisua koskevan sääntelykehysten tavoitteet

Nykyisillä kansallisilla pankkialan kriisinratkaisustrategioilla on erilaiset tavoitteet. Yritysten maksukyvyttömyyttä koskevalla lainsäädännöllä on yleensä kaksi päätavoitetta: velkojien oikeudenmukainen ja ennakoitavissa oleva kohtelu sekä käytettävissä olevien varojen maksimointi velkojien vaateiden tyydyttämiseksi. Sen sijaan erityisessä pankkien maksukyvyttömyyttä koskevassa järjestelmässä saatetaan asettaa etusijalle yleisen edun mukaiset tavoitteet, kuten rahoitusalan vakaus, palvelujen jatkuvuus ja maksujärjestelmien eheys. Yhteisistä tavoitteista sopimalla voidaan määritellä, millainen EU:n uusi kehys on muodoltaan ja sisällöltään.

Pankkien kriisinratkaisua koskevan eurooppalaisen sääntelykehysten on siksi perustuttava sovittuihin yhteisiin tavoitteisiin, joilla varmistetaan, etteivät tappioista vastaa ensi sijassa valtio ja veronmaksajat vaan osakkaat ja alisteiset sekä vakuudettomat velkojat. Tämä on myös keskeinen edellytys, jotta voidaan välttää moraalikato, joka syntyy siitä käsityksestä, että pankit, jotka ovat hyvin suuria tai hyvin vahvasti toisiinsa sidoksissa, todennäköisesti pelastettaisiin julkisilla varoilla, jos ne menisivät konkurssiin. Siksi ensisijaisena poliittisena tavoitteena on varmistaa, että suurikin pankki voi – poliittisista ja taloudellisista syistä – mennä konkurssiin¹⁴. Tähän ensisijaiseen tavoitteeseen ei todennäköisesti päästä, jollei kriisinratkaisukehyksellä varmisteta, että (vakuudelliset) tallettajat suojataan ja ettei pankki- ja maksupalveluiden jatkuvuus vaarannu. Lisäksi on minimoitava ongelmien leviämiskahva ja luotava tarvittavat oikeudelliset edellytykset asianmukaiselle likvidaatiolle, jotteivät yksittäisen konkurssiin menneen pankin ongelmat leviä koko rahoitusjärjestelmään¹⁵.

Mitä keskeisiä tavoitteita ja prioriteetteja pankkien kriisinratkaisua koskevalla EU:n sääntelykehyksellä olisi oltava?

¹³ Kriisinratkaisutoimien rahoitustukeen sovellettaisiin hyvin todennäköisesti EU:n valtiontukisääntöjä. Siksi kaikkien tällaisten järjestelyjen olisi oltava niiden mukaisia.

¹⁴ Ks. G20-maiden johtajien Pittsburghissa 24.–25. syyskuuta 2009 antama lausunto, <http://www.pittsburghsummit.gov/mediacenter/129639.htm>

¹⁵ Rahoitusmarkkinoiden vakautta seuraava elin antoi 15. syyskuuta 2009 lehdistötiedotteen, jossa se ilmoitti aikovansa laatia työohjelman moraalikadon riskien ja muiden koko järjestelmän kannalta tärkeiden laitosten haasteiden käsittelemiseksi, http://www.financialstabilityboard.org/press/pr_090915.pdf

4.3. Millaisia kriisinratkaisuvälineitä tarvitaan?

Kansalliset kriisinratkaisustrategiat voidaan jakaa karkeasti kahteen luokkaan: ne, jotka perustuvat yritysten maksukyvyttömyydestä annettuun yleiseen lainsäädäntöön, mukaan luettuna hallinnointijärjestelyt, ja ne, jotka perustuvat nimenomaisesti pankkeja varten räätälöityihin järjestelyihin. Molemmissa tapauksissa säännöt koskevat ainoastaan kansallista pankkitoimintaa, eivät rajatylittävää¹⁶. Räätälöidyt järjestelyt voivat olla luonteeltaan joko pankeille mukautettuja yleisiä maksukyvyttömyyttä koskevia järjestelyitä tai konkurssiin menneille pankeille tarkoitettuja erityisiä kriisinratkaisuvälineitä. Erityisiä kriisinratkaisuvälineitä voivat olla esimerkiksi valtuudet siirtää konkurssiin menneen pankin varat ja vastuut kokonaan tai osittain toiseen yksityissektorin yksikköön (kansallisten viranomaisten toteuttama avustettu tai avustamaton sulautuma) tai omaisuudenhoitoyhtiöön, valtuudet siivota konkurssiin menneen pankin taseita siirtämällä järjestämättömiä luottoja ja ”toksisia” eli vaikeasti arvioitavia varoja erilliseen omaisuudenhoitoyhtiöön (”roskapankki”) sekä kansallistaminen.

Tämän karkean jaottelun sisällä on myös muita eroja. Jotkin kansalliset järjestelmät suosivat vaiheittaista strategiaa, toiset taas nopeita hätätoimia. Ensiksi mainitussa mallissa ongelmiin puututaan yleensä jo varhaisessa vaiheessa ja osakkailta pyritään saamaan suostumus uudelleenjärjestelytoimiin: ensimmäisessä vaiheessa yrityksen johto yleensä korvataan ”hallinnoijalla” tai ”erityisjohtajalla” ja osakkaille toimitetaan uudelleenjärjestelysuunnitelma hyväksyttäväksi, ja vasta toisessa vaiheessa toteutetaan toimia, joilla rajoitetaan osakkaiden oikeuksia. Jälkimmäisessä mallissa puolestaan toteutetaan toimia ilman osakkaiden etukäteen antamaa suostumusta.

Jotta viranomaiset voivat auttaa vaikeuksiin joutunutta pankkia tehokkaalla tavalla, niiden käytössä on oltava muita vaihtoehtoja kuin julkisista varoista annettava tuki ja likvidaatio. Tässä vihreässä kirjassa ei pyritä tekemään lopullista päätelmää siitä, millainen olisi optimaalinen EU:n järjestelmä, vaan pyritään saamaan siitä näkemyksiä, mutta on kuitenkin erittäin tärkeää, että toimivaltaisilla viranomaisilla on käytössään riittävän laaja valikoima yhteisiä välineitä, joita voidaan soveltaa joustavasti ja harkinnanvaraisesti, ja että ne voivat reagoida riittävän nopeasti ja valvoa kriisinratkaisuprosessia asianmukaisesti. Kansainvälinen valuuttarahasto (IMF) ehdotti äskettäin laatimassaan valmisteluasiakirjassa¹⁷, että tarkistettaessa EU:n järjestelmää olisi aina otettava huomioon seuraavat – useissa kansallisissa järjestelmissä käytetyt¹⁸ – välineet:

- valtuudet helpottaa yksityisen sektorin yksiköiden mahdollisuuksia ostaa konkurssiin mennyt pankki tai sen liiketoiminta tai toteuttaa tällainen osto
- valtuudet siirtää konkurssiin menneen pankin liiketoiminta tilapäiseen omaisuudenhoitoyhtiöön, jotta liiketoiminta ei keskeytyisi ja jotta pankki voidaan myydä yksityissektorilta tulevalle ostajalle

¹⁶ Direktiivin 2001/24/EY soveltamisalaan kuuluvia tervehdyttämisen- ja likvidaatiotoimia sovelletaan luottolaitosten toisessa jäsenvaltiossa sijaitseviin *sivuliikkeisiin* (muttei tytäryhtiöihin).

¹⁷ IMF:n valmisteluasiakirja WP/09/200, *The Need for Special Resolution Regimes for Financial Institutions – The Case of the European Union*, laatijoina Martin Cihák ja Erlend Nier.

¹⁸ Tällaisia valtuuksia on käytössä myös muissa maissa, mutta ne ovat implisiittiset. Tuomioistuinviranomaiset voivat käyttää niitä maksukyvyttömyysmenettelyissä.

- valtuudet erottaa toisistaan arvioitavissa olevat varat vaikeasti arvioitavista varoista ja jakaa ne eri omaisuudenhoitoyhtiöihin (”hyvät pankit” ja ”roskapankit”) siirtämällä varoja ja vastuita osittain.

Jos nämä välineet edellyttävät valtiontukea, ne olisi suunniteltava ja toteutettava yhdenmukaisesti EU:n valtiontukisääntöjen kanssa¹⁹.

Joissakin maissa pankkien tervehdyttäminen tapahtuu erityisten hallintojärjestelyjen mukaisesti: toimivaltaiset kansalliset viranomaiset nimittävät hallinnoijan, joka ottaa konkurssiin menneen pankin hallintaansa ja tarkastelee pankin uudelleenjärjestelymahdollisuuksia. Tämä voisi olla hyödyllinen väline myös EU:n järjestelmän kannalta, vaikkakin toimenpiteiden käytön kynnsperusteet ja ajoitus saattaisivat olla erilaiset (ks. kohta 4.4).

Mitkä ovat EU:n kriisinratkaisujärjestelmän tärkeimmät välineet?

4.4. Toimenpiteiden käytön kynnsperusteet ja ajoitus

EU:n kriisinratkaisujärjestelmälle on olennaista, että toimenpidevaltuuksia saa käyttää vasta, kun selkeät toimenpiteiden käytön ”kynnsperusteet” täyttyvät. Tämä auttaa kansallisia viranomaisia koordinoimaan toimiaan, vähentää riitauttamisriskiä ja antaa osakkaille ja velkojille oikeusvarmuutta niiden olosuhteiden suhteen, joissa toimia saatetaan toteuttaa. Kaikkien toimenpiteiden, joilla on vaikutuksia osakkaiden ja velkojien etuihin ja oikeuksiin, on oltava oikeassa suhteessa rahoituslaitoksen ongelmien vakavuuteen ja perustuttava yleisen edun mukaisiin tavoitteisiin.

Yleisen edun turvaamiseksi toimia olisi voitava toteuttaa ennen kuin pankin taseet osoittavat pankin olevan maksukyvytön eli ennen kuin pankki on saavuttanut sen pisteen, jossa voidaan aloittaa virallinen maksukyvyttömyysmenettely. Jos viranomaiset eivät voi toteuttaa määrätietoisia toimia yleisen edun turvaamiseksi jo silloin, kun pankki ei vielä teknisesti katsottuna ole maksukyvytön, vakauttamis- ja kriisinratkaisutoimien tehokkuus kärsii tai tarvitaan enemmän julkisia varoja toimien tukemiseksi. EU:n järjestelmän toimenpiteiden käytön kynnsperusteiden olisi siksi mahdollistettava toimien toteuttaminen asianmukaisessa vaiheessa, ja lisäksi niiden olisi oltava riittävän tiukkoja sen varmistamiseksi, että toimet, joilla rajoitetaan osakkaiden oikeuksia, ovat perustellut. Tämä voitaisiin todennäköisesti saavuttaa yhdistämällä sääntelykynnys, joka perustuu valvontaviranomaisen arviointiin siitä, ettei laitos pysty täyttämään keskeisiä sääntelyvaatimuksia, ja laajempi yleinen etu, joka perustuu esimerkiksi rahoitusvakauteen ja pankkipalveluiden jatkuvuuteen.

Mitkä ovat asianmukaiset kriisinratkaisuvälineiden käytön kynnsperusteet?

4.5. Pankkialan kriisinratkaisukehyksen soveltamisala

Uutta sääntelykehystä on sovellettava kaikkiin sellaisiin luottolaitoksiin, jotka ovat osa rajatylittävää ryhmittymää. Tämä koskee myös rajatylittäviä sivuliikkeitä, koska kokemus on osoittanut, että pankit, joilla on rajatylittäviä sivuliikkeitä, voivat myös olla todellinen riski rahoitusalan vakaudelle jäsenvaltioissa, joissa sivuliikkeet harjoittavat huomattavaa talletusten

¹⁹ Komissio on äskettäisen rahoituskriisin yhteydessä antanut useita suuntaviivoja tämän poikkeuksellisen kriisitilanteen ratkaisemiseksi.

vastaanottamistoimintaa²⁰. Lisäksi koska pankkiryhmittymiin kuuluu usein yksiköitä, jotka tarjoavat sijoitus- ja muita finanssipalveluja, ja koska niiden konkurssi saattaa myös aiheuttaa riskin koko rahoitusjärjestelmälle, olisi tarkoituksenmukaista ulottaa yhdenmukaistettu EU:n kriisinratkaisukehys koskemaan myös sijoituspalveluyrityksiä ja mahdollisesti vakuutuslaitoksia²¹. Lehman Brothers -pankin likvidaatio ja siitä aiheutuneet markkinahäiriöt²², mukaan luettuna epävarmuus asiakkaiden omaisuuserien sijainnista ja tilasta sekä Lehman Brothersin vastapuolten sopimuksellisesta asemasta ja niiden vielä avointen transaktioiden tilasta, osoittivat selkeästi, että kohdennettuja toimia tarvitaan myös sijoituspalveluyritysten konkurssien hallitsemiseksi.

Talletuspankeille soveltuvat kriisinratkaisutoimet eivät kuitenkaan välttämättä sovellu muuntyyppisille rahoituslaitoksille. Esimerkiksi valtuus siirtää varoja ja vastuuta omaisuudenhoitoyhtiölle voisi olla hyvä vaihtoehto talletuspankeille, koska niiden operaatiot ja kriisinratkaisun tavoitteet voivat sopia yhteen sen kanssa, muttei investointipankeille, joissa kriisinratkaisujärjestelmän painopiste saattaa olla sellaisten ongelmien ja avointen kysymysten ratkaisemisessa, jotka liittyvät kauppaan, selvitykseen ja suoritukseen, vakuuksiin ja asiakkaiden varojen hoitoon.

Millainen soveltamisala EU:n kriisinratkaisukehyksellä olisi oltava? Olisiko sen koskettava yksinomaan talletuspankkeja (vai kaikkia säänneltyjä rahoituslaitoksia)?

Jos olisi, olisiko sitä sovellettava ainoastaan rajatylittäviin pankkiryhmittymiin vai olisiko sen katettava myös sellaiset yksittäiset yksiköt, joilla on rajatylittävää toimintaa ainoastaan sivuliikkeidensä kautta?

4.6. Osakkaiden oikeudet pankkien kriisinratkaisumenettelyissä

Osakkaat

Yritysten hyvä hallintotapa ja pääoman vapaa liikkuvuus edellyttävät, että osakkaiden oikeuksia suojellaan vahvalla kehyksellä. Tämä koskee erityisesti pankkeja, koska ne ovat osakeyhtiöitä ja koska niiden osakkeet listataan ja niillä käydään kauppaa pääomamarkkinoilla. Siksi olisi löydettävä tasapaino osakkaiden oikeutettujen etujen ja viranomaisten kriisinratkaisukyvyin välillä, jotta viranomaiset pystyvät toteuttamaan nopeita ja määrätietoisia toimia konkurssiin menneen laitoksen tai ryhmittymän uudelleenjärjestelemiseksi. Näin voidaan myös minimoida kriisin leviäminen koko pankkialalle ja varmistaa pankkijärjestelmän vakaus niissä jäsenvaltioissa, joissa ongelmia esiintyy.

²⁰ Vrt. Islannin pankkikriisi.

²¹ EU:n tervehdyttämisen- ja likvidaatioidirektiiviä ja maksukyvyttömyydestä annettua asetusta ei sovelleta sijoituspalveluyrityksiin. Sen sijaan vakuutuslaitoksiin sovelletaan vakuutusyritysten tervehdyttämistä ja likvidaatiosta annettua direktiiviä 2001/17/EY, jossa säädetään kotijäsenvaltion maksukyvyttömyysmenettelyiden vastavuoroisesta tunnustamisesta ja yhteensovittamisesta, kun kyseessä ovat vakuutuslaitoksen toisessa jäsenvaltiossa sijaitsevat sivuliikkeet.

²² Esimerkiksi epävarmuus siitä, missä määrin muilla rahoituslaitoksilla oli saamia Lehman Brothersilta, laski pankkialan pörssikursseja jyrkästi kaikkialla maailmalla. Samalla paineet niissä yhdysvaltalaisissa rahamarkkinarahastoissa, joiden oletettiin sijoittaneen Lehman Brothersin yritystodistuksiin, johtivat niillä olleiden kaikkien muiden yhdysvaltalaisen yritystodistusten nopeaan likvidointiin laskevalla markkinoilla.

EU:n lainsäädäntö sisältää useita sitovia vaatimuksia, jotka antavat osakkaille oikeuksia. Näitä ovat muun muassa merkintäetuoikeus ja velvoitteet hyväksyttää kaikki osakepääoman korottamiset ja alentamiset osakkaiden yleiskokouksella. Niin kauan kuin yhtiön liiketoiminta jatkuu, sen osakkailla on EU:ssa samat vähimmäisoikeudet. EU:n lainsäädännön nojalla myönnetyt osakkaiden oikeudet eivät yleensä ole este tavanomaisessa maksukyvyttömyysmenettelyssä toteutettaville tervehdyttämistoimille. Ne eivät myöskään välttämättä ole ongelma sellaisessa pankkialan kriisintarkaisuprosessissa, joka suosii vaiheittaista strategiaa osakkaiden suostumuksen saamiseksi uudelleenjärjestelytoimiin tai jossa on riittävästi aikaa täyttää tällaiset vaatimukset. Ongelmia sen sijaan syntyy, jos tervehdyttäminen tapahtuu sellaisessa pankkialan kriisintarkaisuprosessissa, jossa toimenpiteisiin ryhdytään ilman, että osakkailta pyydetään niihin ensin suostumusta. Tällöin EU:n yhtiöoikeusdirektiivien nojalla myönnetyt oikeudet voivat sitovan luonteensa vuoksi estää viranomaisten pyrkimykset toteuttaa nopeita toimia pankkikriisin ratkaisemiseksi. Siksi voi olla tarpeen tehdä muutoksia yhtiöoikeusdirektiiveihin. Muutoksilla olisi varmistettava, että kansalliset viranomaiset kykenevät toteuttamaan nopeita toimia tietyissä olosuhteissa (eli toimenpiteiden käytön kynnyksperusteiden täytyttyä) ilman, että niiden täytyy ensin pyytää osakkailta hyväksyntää. Näin voidaan varmistaa vaikeuksiin joutuneen pankin keskeisten palveluiden jatkuvuus ja minimoida sen konkurssista aiheutuvien vaikutusten leviäminen koko pankkijärjestelmään. Esimerkiksi voidaan järjestää pankin myynti yksityissektorille.

Samoin kaikessa vaikeuksiin joutuneen pankin omistusoikeuden tai varojen siirtämisessä, joka tapahtuu ilman osakkaiden etukäteen antamaa hyväksyntää, on otettava huomioon osakkaiden omaisuudensuoja, joka perustuu Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Jos kyseessä ovat EU:n lainsäädäntöön perustuvat oikeudet, olisi otettava huomioon myös asianmukaiset muutoksenhaku- ja korvausmenettelyt.

Osakkailla on oikeus olla luovuttamatta osakkeitaan eli olla kärsimättä niiden arvon laskemisesta, paitsi jos luovuttaminen voidaan perustella yleisen edun mukaisilla tavoitteilla ja se tapahtuu kansallisessa lainsäädännössä ja kansainvälisessä oikeudessa säädettyjen ehtojen mukaisesti. Jos ei ole selvää, luovatko toimenpiteen ehdot asianmukaisen tasapainon yhteiskunnan yleisen edun ja yksittäisten osakkaiden perusoikeuksien suojelun välillä, voi syntyä riski siitä, että kriisintarkaisutoimet riitautetaan kussakin yksittäistapauksessa kansallisessa ja yhteisöjen tuomioistuimissa.

Velkojat ja vastapuolet

Sellaiset pankkialan kriisintarkaisuvälineet, joihin sisältyy varainsiirto, saattavat myös rajoittaa velkojien ja vastapuolten oikeuksia. EU:n kriisintarkaisukehykseen olisi siksi aina sisällytettävä asianmukaiset suojaustoimet näiden etujen suojaamiseksi. Velkojia koskevat suojaustoimet voivat esimerkiksi kattaa korvausmekanismeja, joilla varmistetaan, ettei yksikään velkoja joudu huonompaan asemaan kuin missä se olisi silloin, jos vaikeuksiin joutunut pankki olisi likvidoitu asiaan sovellettavan maksukyvyttömyyslainsäädännön mukaisesti. Vastapuolia koskevat suojalausekkeet voisivat sisältää rajoituksia, joilla vältetään häiriöt kuittaus- ja nettoutusjärjestelyissä, vakuuksissa ja strukturoiduissa rahoitusjärjestelyissä.

Onko tarpeen poiketa joistakin EU:n yhtiöoikeusdirektiiveissä säädetyistä vaatimuksista, ja jos on, mitä ehtoja tai kynnyksarvoja poikkeukseen olisi sovellettava? Mitkä olisivat asianmukaisia osakkaiden, velkojien ja vastapuolien suoja-, muutoksenhaku- tai korvausmekanismeja?

4.7. Kriisinratkaisutoimien soveltaminen pankkiryhmittymään

Tämän tiedonannon painopiste ovat rajatylittävät pankit. Jos yksittäinen oikeushenkilö harjoittaa rajatylittävää liiketoimintaa sivuliikkeiden kautta, likvidaatioidirektiivissä säädettyjä periaatteita olisi sovellettava myös niihin toimiin, joita pankin kotijäsenvaltiossa toteutetaan toisissa jäsenvaltioissa sijaitsevien sivuliikkeiden suhteen. Tämä saattaa edellyttää lainsäädäntömuutoksia, sillä ei ole yksiselitteisen selvää, kuuluvatko EU:n pankkialan kriisinratkaisutoimet likvidaatioidirektiivin soveltamisalaan.

Kriisinratkaisutoimien soveltaminen pankkiryhmittymän sisällä toisiinsa sidoksissa oleviin yksiköihin on tätäkin monimutkaisempaa. Jos EU ei enää halua turvautua kansalliseen kriisinhallintaan ja – hyvin ymmärrettävään – varojen korvamerkitsemiseen, käytettävissä on kaksi strategiaa. Ensimmäinen vaihtoehto olisi luoda koordinoitikehys toimille, joita edelleenkin toteutettaisiin kansallisella tasolla. Toinen vaihtoehto (jolla sisämarkkinoita kehitettäisiin edelleen) olisi perustaa keskitetty kriisinratkaisuviranomainen eri lainkäyttöalueilla sijaitsevien yksiköiden ongelmien ratkaisemiseksi yhdennetyllä tavalla.

Komission mielestä kannattaisi tutkia, olisiko mahdollista perustaa sellainen keskitetty kriisinratkaisuviranomainen, joka sovittujen sääntöjen nojalla ohjaisi rajatylittävän ryhmittymän kriisinratkaisutoimia.

Jos eurooppalaisen kriisinratkaisuviranomaisen perustaminen ei osoittaudu toteuttamiskelpoiseksi, olisi kuitenkin ainakin koordinoitava rajatylittävien pankkiryhmittymien kansallisia kriisinratkaisutoimia.

Kansallisten toimien koordinointiin perustuva rajatylittävän kriisinratkaisun strategia ei muuttaisi radikaalisti nykyisiä järjestelyjä vaan vahvistaisi niitä. Kesäkuussa 2008 tehty rahoitusvakautta koskeva yhteistoimintapöytäkirja²³ oli rahoituskriisin aikana jo käytössä, mutta se ei tarjonnut riittävää ja hyödyllistä perustaa jäsenvaltioiden väliselle yhteistyölle. Konkurssiin menneen rajatylittävän pankin ongelmien asianmukainen ratkaiseminen olisi todennäköisesti paljon helpompaa, jos EU:n tasolla olisi käytettävissä jäsenetty oikeudellisesti sitova kehys, jolla tuettaisiin yhteistyöjärjestelyitä kriisin aikana. Myös rajatylittävän kriisinratkaisun rahoittamista koskevilla järjestelyillä (ks. kohta 4.8. jäljempänä) voitaisiin todennäköisesti tehostaa koordinointia, edellyttäen että niihin sisältyy oikeanlaisia kannustimia.

Yhteistyö- ja koordinoitikehysten nojalla pankkiryhmittymän kriisinratkaisu toteutetaan kuitenkin joka tapauksessa kunkin yksittäisen oikeushenkilön tasolla ja sovellettavan kansallisen järjestelmän mukaisesti. Tällainen yksikkökohtainen kriisinratkaisu ei välttämättä takaa kaikkein tehokkainta tervehdyttämistä, vaikka toimia koordinoitaisiinkin. Tämä lähestymistapa ei myöskään vastaa EU:n integroidun pankkialan todellisuutta, joka on muotoutunut sisämarkkinoiden puitteissa. Pankkiryhmittymät ovat aikaisempaa enemmän riippuvaisia toisistaan sekä operationaalisesti että kaupallisesti, ne keskittävät maksuvalmiuden hallinnan usein niin, että siihen liittyy varojen yhdistämistä, ja niiden

²³ Euroopan unionin rahoitusvalvojen, keskuspankkien sekä talous- ja valtiovarainministeriöiden yhteistoimintapöytäkirja maiden rajat ylittävstä yhteistyöstä rahoitusjärjestelmän vakauden turvaamiseksi (1. kesäkuuta 2008).

organisointi ja toimintatavat kuvastavat ennemminkin niiden liiketoiminta-aloja kuin oikeudellista rakennetta.

Näitä ongelmia voidaan käsitellä tehokkaasti ainoastaan yhdentämällä kriisinratkaisukehyksen rakennetta lisää. Voitaisiin esimerkiksi nimetä johtava viranomainen (selkeiden etukäteen vahvistettujen sääntöjen mukaisesti), joka ohjaisi tietyn ryhmittymän kriisinratkaisutoimia. Kyseinen viranomainen toteuttaisi yhteistyössä toimivaltaisten kansallisten viranomaisten kanssa EU:n kriisinratkaisutoimia kullakin asiaa koskevalla alueella. Tämä strategia olisi epäilemättä kunnianhimoinen. Se olisi tehokas ja toteuttamiskelpoinen vain, jos pankkiryhmittymien maksukyvyttömyysmenettelyitä yhdennetään lisää. Tätä selostetaan lisää jäljempänä kohdassa 5.

Miten voitaisiin parantaa yhteistyötä ja tiedonvälitystä niiden viranomaisten ja hallintojen välillä, jotka vastaavat rajatylittävien pankkiryhmittymien kriisinratkaisusta ja maksukyvyttömyysmenettelyistä?

Olisiko suotavaa perustaa eurooppalainen kriisinratkaisuviranomainen, joka ratkaisisi pankkiryhmittymien ongelmat yhdenmukaisesti, ja olisiko tämä ajatus toteutettavissa?

Jos tämä vaihtoehto osoittautuu toteuttamiskelvottomaksi, mitä rajatylittäviä pankkiryhmittymiä koskevia kansallisia kriisinratkaisutoimia vähintään tarvittaisiin?

4.8. Rajatylittävän kriisinratkaisun rahoittaminen

Yksityissektorilta tuleva rahoitus

Rahoitusjärjestelyt ovat keskeisessä asemassa kaikissa rajatylittävissä kriisinratkaisujärjestelmissä. Jotta pankin konkurssista aiheutuvat kustannukset eivät koituisi veronmaksajien kannettaviksi, tarvitaan ensisijaisena periaatteena yksityisiä rahoitusjärjestelyitä tai yksityissektorin ratkaisuja (ks. kohta 4.2.). Lisäksi tällaisten EU:n järjestelyjen puuttuminen rajoittaa sisämarkkinoiden näkökulmasta katsottuna niiden kriisinratkaisuvälineiden valikoimaa, joita viranomaiset voisivat käyttää rajatylittävissä tapauksissa. Tämä saattaa estää viranomaisia toteuttamasta kaikkein tehokkaimpia toimia ja nostaa niitä kokonaiskustannuksia, joista ne jäsenvaltiot, joita asia koskee, vastaavat. Olisi yleisesti suotavaa, että yksityissektori osallistuisi pankkien kriisinratkaisuun, mutta mitä syvemmälle kriisi ulottuu, sitä vähemmän yksityissektorin vaihtoehtoja on käytettävissä.

Siksi olisi hyödyllistä tutkia sellaisten ennakoivien mekanismien toteutettavuutta, joilla voitaisiin varmistaa, että yksityissektorin varoja on käytettävissä kriisin aikana. Myös talletussuojajärjestelmät voisivat sisältää kriisinratkaisutoimien rahoittamisen mahdollisuuden. Tästä olisi se etu, että pankkiala osallistuisi suoraan oman vakautensa varmistamiseen. Pankin konkurssista ei kuitenkaan saa aiheutua haittoja vähittäistaluttajien saamille korvauksille. Komissio aikoo vuoden 2010 alussa tarkistaa talletussuojajärjestelmien toimintaa ja tutkia, miten niitä voitaisiin käyttää kriisin aikana. Vaihtoehtoisesti komissio voisi – kuten jotkin jäsenvaltiot jo tekevät – harkita sellaisen kriisinratkaisurahaston perustamista, jota voitaisiin rahoittaa rahoituslaitoksilta perittävillä maksuilla. Maksujen suuruus riippuisi laitoksen koosta tai sen markkinatoiminnan luonteesta.

Voitaisiin myös tutkia, olisiko mahdollista helpottaa rahoitustuen antamista ryhmittymän sisäisesti maksukyvyttömyysmenettelyn käynnistämisen jälkeen. YK:n kansainvälisen kauppaoikeuden toimikunta (UNCITRAL)²⁴ tarkastelee työssään, joka koskee yritysryhmittymien kohtelua maksukyvyttömyysmenettelyissä, muun muassa sitä, miten voitaisiin helpottaa tervehdyttämis- tai likvidaatioprosessissa olevan yrityksen rahoituksen saatavuutta ja siten sen liiketoiminnan jatkumista.

Lisäksi riski siitä, että kriisinratkaisutoimet peruutetaan tuomioistuinpäätöksellä, voi vakavasti rajoittaa yksityissektorin halukkuutta hankkia vaikeuksiin joutuneen pankin varoja tai ottaa se haltuunsa kokonaan tai osittain. Siksi yksityissektorin ratkaisujen käyttämistä voitaisiin todennäköisesti helpottaa kehyksellä, joka antaa oikeusvarmuutta toteutettujen toimien suhteen.

Taakanjako

Viimeaikainen kokemus on osoittanut selkeästi, etteivät yksityissektorin ratkaisut ole aina mahdollisia. Siksi olisi työskenneltävä intensiivisesti sellaisten periaatteiden laatimiseksi, jotka koskevat rajatylittävään pankkiryhmittymään sovellettavista kriisinratkaisutoimista aiheutuvien kustannusten jakamista jäsenvaltioiden kesken. Olisi kiireellisesti laadittava selkeät velvoitteet kaikista tällaisista toimista julkiselle taloudelle aiheutuvien kustannusten jakamiseksi oikeanmukaisella tavalla jäsenvaltioiden kesken²⁵. Tällä alalla on tärkeää saada aikaan konkreettista edistystä. Tässä vaiheessa on kuitenkin vielä liian aikaista yrittää määrittellä tarkkoja kaavoja niiden kustannusten jakamista varten, joita aiheutuu valtion toteuttamista rajatylittävistä pelastusoperaatioista. Jäsenvaltioiden olisi kuitenkin tiedettävä, kuuluisiko niiden periaatteessa osallistua taakanjakoon, miten taakanjako organisoitaisiin, kuka olisi vastuussa taakanjakoa koskevan keskustelun käynnistämisestä ja kuka koordinoisi tällaista keskustelua²⁶. Lisäksi olisi pohdittava, olisiko niitä jäsenvaltioita varten, jotka ottavat vastaan taakanjakovelvoitteen, määriteltävä tiettyjä vastavuoroisia oikeuksia (esimerkiksi tiedonsaantioikeus). Ennakkosopimus, jossa määritellään oikeudenmukaisen taakanjaon periaatteet, olisi tärkeä ”turvaverkko”, jolla varmistettaisiin, että viranomaisilla, joita asia koskee, on tarvittavat kannustimet tehdä yhteistyötä kriisinehkäisy- ja kriisinratkaisukehyksen puitteissa. Jos tällä alalla ei saada aikaan edistystä, perustamissopimuksessa määritellyt perustavanlaatuiset sijoittautumisvapauden sekä palvelujen ja pääoman vapaan liikkuvuuden periaatteet saattavat vaarantua.

Miten voitaisiin parhaiten varmistaa pankkialan kriisinratkaisutoimien rajatylittävä rahoitus? Mikä asema voisi tässä yhteydessä olla yksityissektorilta tulevalla rahoituksella?

Olisiko mahdollista ottaa käyttöön ennakoivia kriisinrahoitusjärjestelmiä? Jos ei olisi, millaisilla yksityissektorin ratkaisuilla tähän ongelmaan voitaisiin parhaiten puuttua?

²⁴ UNCITRALin työryhmä V.

²⁵ Talous- ja rahoituskomitealle äskettäin toimitetussa raportissa suositetaan, että rahoitusvakautta koskevaan EU:n kehykseen olisi sisällytettävä vapaaehtoisia ennakoivia järjestelyjä rajatylittäviin rahoituslaitoksiin liittyvän taakanjaon varalta, ja että niitä olisi täydennettävä EU:n laajuisilla säännöillä. Lisäksi olisi perustettava rajatylittävää vakautta käsitteleviä ryhmiä, joilla on keskeinen asema näiden järjestelyjen täytäntöönpanon seurannassa (*Lessons from the financial crisis for European financial stability arrangements*, talous- ja rahoituskomitean rajatylittäviä rahoitusvakausjärjestelyjä käsittelevä korkean tason työryhmä, heinäkuu 2008).

²⁶ Tällaisten toimien on tietystikin oltava valtioneuvostojen mukaisia.

5. MAKSUKYVYTTÖMYYS

Nykyään kaikki kriisinratkaisuun liittyvät likvidaatiot toteutetaan kansallisten maksukyvyttömyysmenettelyiden mukaisesti, ja toimien koordinointi on kansallisten maksukyvyttömyydestä vastaavien viranomaisten ja virkamiesten vapaaehtoisen yhteistyön varassa²⁷. Kansallisten maksukyvyttömyydestä vastaavien viranomaisten välinen yhteistyö ei aina ole saumatonta, ja parantamisen varaa on. Siksi ei ole mahdollista käsitellä tehokkaasti finanssiryhmittymiä, kansainvälisiä holding-rakenteita ja rahoitusryhmittymien organisoimista liiketoiminta-aloittain²⁸.

EU:n laajuisen pankkien kriisinratkaisukehyksen tueksi olisi siksi vähintäänkin otettava käyttöön sellaisten tuomioistuinten ja maksukyvyttömyysmenettelyn selvittäjien sitova yhteistyö- ja tietojenvaihtokehykset, jotka vastaavat pankkiryhmittymiin kuuluviin yksiköihin sovellettavista menettelyistä. Voitaisiin myös tutkia mahdollisuutta nimetä ”johtava hallinnoija” koordinoimaan kansallisia menettelyjä.

Yritysryhmittymien yhdenmukainen kohtelu

Voisi kuitenkin olla suotavaa edistää lisää maksukyvyttömyysmenettelyissä olevien yritysryhmittymien yhdenmukaisempaa kohtelua. Ryhmittymää voitaisiin tarkasti määritellyissä olosuhteissa kohdella yhtenä yrityksenä, jotta voitaisiin poistaa tehottomuus ja oikeudenmukaisuuden puute, jotka yhdistetään perinteiseen yksikkökohtaiseen lähestymistapaan. Joidenkin jäsenvaltioiden kansalliseen lainsäädäntöön sisältyy jo menetelmiä, joilla tämä saavutetaan, mutta niiden soveltaminen koskee ainoastaan sellaisia yksiköitä, jotka toimivat samalla lainkäyttöalueella ja joihin sovelletaan samaa maksukyvyttömyysjärjestelmää. Jos samankaltaisia toimia kehitettäisiin käytettäväksi rajatylittävien pankkiryhmittymien maksukyvyttömyysmenettelyissä, olisi otettava huomioon se tosiseikka, että eri maiden maksukyvyttömyysjärjestelmät ovat erilaisia ja että niihin sisältyy erilaisia aineellisia sääntöjä esimerkiksi etuoikeuksiin ja peräyttämiseen liittyvistä valtuuksista.

Yhdenmukaistettu EU:n laajuinen pankkien maksukyvyttömyysjärjestelmä

²⁷ Luottolaitosten tervehtymisestä ja likvidaatiosta annetun direktiivin 2001/24/EY mukaan vastaanottavan jäsenvaltion lainsäädännössä säädettyjä erillisiä maksukyvyttömyystoimia ei saa soveltaa sivuliikkeisiin. Direktiivillä varmistetaan kotijäsenvaltion menettelyiden vastavuoroinen tunnustaminen ja koordinointi, otetaan käyttöön yhden kokonaisuuden lähestymistapa, jonka perusteella kaikki ”emopankin” ja sen ulkomaisten sivuliikkeiden varat ja vastuut tervehdytetään tai likvidoidaan yhtenä ainoana oikeushenkilönä kotijäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti (paitsi direktiivissä määritellyissä poikkeustapauksissa). Direktiivissä ei kuitenkaan säädetä maksukyvyttömyysmenettelyjen konsolidoinnista pankkiryhmään kuuluvien erillisten oikeushenkilöiden osalta, eikä siinä pyritä yhdenmukaistamaan kansallista maksukyvyttömyyslainsäädäntöä.

²⁸ Lehman Brothersin monimutkainen ja pitkittynyt maksukyvyttömyysmenettely on hyvä esimerkki siitä, millaisia ongelmia hallinnoijien on ratkaistava monimutkaisissa likvidaatiomenettelyissä.

Menetelmillä, joiden avulla voidaan maksukyvyttömyysmenettelyissä olevia ryhmittymiä voidaan kohdella yhdenmukaisella tavalla, voitaisiin ehkä osaltaan poistaa joitakin niistä epäoikeudenmukaisuuksista, joita voi aiheutua, kun hyvin tiiviitä pankkiryhmittymiä likvidoidaan yksikkökohtaisesti. Yhä useammat tutkijat ja rahoitusalan ammattilaiset ovat sitä mieltä, etteivät yksikkökohtaiset maksukyvyttömyysmenettelyt sovellu monimutkaisille yritysrakenteille, joiden muoto ei vastaa niiden toimintoja, ja että siksi on tarpeen toteuttaa kansainvälisiä toimia maksukyvyttömyyssääntöjen yhdenmukaistamiseksi. Ilman tällaista yhdenmukaistamista rajatylittäviä pankkiryhmittymiä olisi edelleenkin hyvin vaikea järjestää uudelleen.

Tällaiseen työhön liittyviä ongelmia ja sen vaatimaa herkkyyttä ei pidä aliarvioida. Maksukyvyttömyyslainsäädäntö liittyy läheisesti muihin kansallisen lainsäädännön aloihin, kuten omistus-, sopimus- ja kauppaoikeuteen, ja etuoikeuksia koskevat säännöt saattavat kuvastaa yhteiskuntapolitiikkaa. Yhdenmukaistetussa säännöstössä olisi siksi vaikeaa ottaa huomioon kansallisesti määriteltyjä käsitteitä, joita ovat esimerkiksi ”trusti” ja ”yrittäjäkiinnitys”.

Tällainen hanke voisi olla muodoltaan erillinen ja riippumaton maksukyvyttömyysjärjestelmä, joka korvaisi kansalliset järjestelmät rajatylittävien pankkiryhmittymien tervehtymisessä ja likvidaatiossa EU:ssa. Kansalliseen maksukyvyttömyyslainsäädäntöön perustuvaan erillisten yksiköiden lähestymistapaan liittyvät ongelmat voitaisiin tällaisessa järjestelmässä ratkaista kokonaan vain, jos ryhmittymän yksiköitä olisi mahdollista kohdella yhdenmukaisella tavalla. Tällaisen järjestelmän soveltamista ja sitä, missä määrin – jos ylipäättään – sen olisi oltava vapaaehtoinen koko rahoitusjärjestelmän kannalta tärkeille rajatylittäville pankkiryhmittymille, olisi pohdittava huolellisesti. Uuden EU:n laajuisen maksukyvyttömyysjärjestelmän soveltaminen olemassa oleviin yksiköihin aiheuttaisi joka tapauksessa siirtymäkauden ongelmia ja vaikuttaisi muun muassa velkoihin ja vastapuoliin.

<i>Olisiko pankkiryhmittymiä varten otettava käyttöön yhdenmukainen maksukyvyttömyyskehys? Jos olisi, millainen?</i>
<i>Olisiko rajatylittäviä pankkeja varten luotava erillinen ja riippumaton maksukyvyttömyysjärjestelmä?</i>

6. JATKOTOIMET

Komissio pyytää esittämään 20 päivään tammikuuta 2010 mennessä sekä yleisiä näkemyksiä että yksityiskohtaisia kannanottoja tässä tiedonannossa esitetyistä aiheista. Lisätietoja tässä tiedonannossa käsitellyistä seikoista ja muista erityiskysymyksistä saa komission yksiköiden valmisteluasiakirjasta.

Komissio aikoo järjestää vuoden 2010 alussa julkisen kuulemisen esitelläkseen konsultaatiokierroksen tuloksia ja selostaakseen tulevia toimiaan. Tämän perusteella laaditaan etenemissuunnitelma, jonka avulla seurataan varhaisen vaiheen toiminnan, kriisinratkaisun ja maksukyvyttömyyden alalla toteutettavia aloitteita, jotta voidaan luoda kriisinhallintakehys sen varmistamiseksi, että jatkossa kaikki toimivaltaiset viranomaiset koordinoivat toimiaan tehokkaasti ja että niillä on käytössään asianmukaiset välineet reagoida nopeasti pankkien konkurssiin.