

FI

FI

FI



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 20.10.2009
SEK(2009) 1390 lopullinen

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

Oheisasiakirja

KOMISSION TIEDONANTOON

EU:n kehys rajatylittävälle kriisinhallinnalle pankkialalla

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA

{KOM(2009) 561 lopullinen}
{SEK(2009) 1389}
{SEK(2009) 1407}

1. MIKÄ ON ONGELMA, KEIHIN SE VAIKUTTAA ENITEN JA MIKSI JULKSET TOIMET OVAT TARPEEN?

Viimeaikaisen rahoituskriisin aikana testattiin perustavanlaatuisesti viranomaisten kykyä toteuttaa kansallisia ja rajatylittäviä kriisinhallintatoimia. EU:n rahoitusmarkkinat ovat nykyään niin pitkälle yhdentyneet, että yhdessä jäsenvaltiossa ilmaantuvien ongelmien vaikutuksia luottolaitoksiin ei aina voida torjua ja rajoittaa, jolloin kansalliset kriisit voivat nopeasti levitä muihin yrityksiin ja markkinoille toisissa jäsenvaltioissa

Vaikka rajatylittävien pankkien toiminta on nykyään vahvasti yhdentynyt (mikä näkyy siinä, että liiketoiminta-alat ja sisäiset palvelut ovat lujasti toisiinsa kytkeytyneitä, eikä niitä voida erottaa toisistaan tehokkaasti jäsenvaltioiden maantieteellisten rajojen mukaisesti), pankkien kriisinhallinta on edelleen jäsenvaltioiden vastuulla. Siksi, kun rajatylittävä pankki menee konkurssiin, rahoitusalan valvontaviranomaiset ja muut (kriisintarkaisusta vastaavat) viranomaiset kohdistavat huomionsa ainoastaan oman maansa alueella sijaitseviin operaatioihin. Tämä saattaa vaikeuttaa rajatylittävää yhteistyötä ja johtaa tehottomiin ja mahdollisesti kilpaileviin kriisintarkaisustrategioihin, jolloin toimilla ei voida saavuttaa optimaalista tulosta.

Yksi kaikkein tärkeimmistä rahoitusvakauden säilyttämisen edellytyksistä on viranomaisten kyky ennakoita (**varhaisen vaiheen toimet**¹) tai hallita pankkien kriisitilanteita (**kriisintarkaisu**²). Viranomaisten osallistuminen voi olla ratkaisevan tärkeää koko rahoitusjärjestelmän vakauden säilyttämiseksi, yksityishenkilöiden ja yritysten tekemien talletusten suojaamiseksi sekä maksujärjestelmien ja muiden rahoitusalan peruspalvelujen säilyttämiseksi.

Monilla eurooppalaisilla valvontaviranomaisilla on käytettävissään välineitä toimien toteuttamiseksi pankkikriisin aikana, mutta ne voivat olla hyvin erilaisia. Joissakin jäsenvaltioissa ei ole käytettävissä minkäänlaisia välineitä. Nämä erot, mukaan luettuna jäsenvaltioiden väliset lainsäädäntöerot ja/tai lainsäädännöllisen/institutionaalisen perustan puuttuminen joissakin maissa, voivat monimutkaistaa ja jopa estää pankkikriisin tehokkaan rajatylittävän hallinnan. Jos eri viranomaiset toteuttavat toimia eri vaiheissa, pyrkivät eri tavoitteisiin ja käyttävät eri välineitä ja toimenpiteitä eri perustein, joiden soveltaminen riippuu niiden omasta tavasta hahmottaa ongelma, tulokset eivät todennäköisesti ole parhaat mahdolliset.

EU:ssa ei ole annettu lainsäädäntöä pankkien kriisintarkaisusta. Valvontaviranomaisille on asetettu vähimmäisvaltuudet, joilla pyritään tervehdyttämään pankin tilanne³, vakavaraisuusdirektiiviin on äskettäin tehty muutoksia (säännöt kriisitilanteesta

¹ Varhaisen vaiheen toimet ovat pankkialan valvontaviranomaisten toteuttamia korjaavia toimia (esimerkiksi pääomapohjan vahvistaminen, liiketoiminta-alueiden muuttaminen ja omaisuserien luovuttaminen), joilla pyritään ratkaisemaan pankkien ongelmat, jotta ne voivat palata normaaliin liiketoimintaan ja siten välttää kriisintarkaisuvaiheen.

² Pankkialan kriisintarkaisulla tarkoitetaan vaikeuksiin joutuneiden pankkien tervehdyttämistä (hallinnollisessa tai oikeudellisessa menettelyssä), jonka tavoitteita ovat rahoitusvakaus, pankkipalvelujen jatkuvuus ja pankin elvyttäminen. Pankkialan kriisintarkaisussa käytetään perinteisten tervehdyttämistoimien lisäksi erityisvälineitä (erimerkiksi omaisuudenhoitoyhtiöt, pakkofuusio, avustettu osto ja varojen osittainen myynti) edellä mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Prosessia hallinnoi kriisintarkaisusta vastaava viranomainen, joka voi olla eri viranomainen eri jäsenvaltioissa (esimerkiksi kansallinen pankki, rahoitusalan valvontaviranomainen, talletussuojajärjestelmä, valtiovarainministeriö tai erityinen viranomainen).

³ Ks. vakavaraisuusdirektiivin 2006/48/EY 136 artikla.

varoittamisesta muille viranomaisille, valvontaviranomaisten toimien koordinoinnista ja tietojenvaihdosta kriisitilanteessa) ja käytettävissä on likvidaatio- ja tervehdyttämistoimia sellaisia luottolaitoksia varten, joilla on sivuliikkeitä toisissa jäsenvaltioissa, mutta näiden lisäksi EU:ssa ei ole säädetty kehyksestä, jossa määriteltäisiin, miten ja millä perusteella viranomaisten olisi toimittava, kun rajatylittävä pankki joutuu vaikeuksiin. Kriisinhallinta on siis lähes kokonaan kansallisen lainsäädännön varassa.

Strategioiden ja välineiden erilaisuus sekä viranomaisten etujen ristiriitaisuus todennäköisesti heikentävät kriisinehkäisy- ja kriisinhallintatoimia, jolloin tulokset eivät ole parhaat mahdolliset EU:n tasolla. Tämä puolestaan voi koitua kalliiksi EU:n kansalaisille ja veronmaksajille, koska koko järjestelmän kannalta tärkeiden rajatylittävien pankkien tervehdyttäminen voi olla äärimmäisen kallista verrattuna siihen, mitä ajoissa toteutettu tehokas kriisinhallintatoimi⁴ tulisi maksamaan. IMF:n⁵ uusimpien arvioiden mukaan kriisiin liittyvät varojen arvonalennukset ovat vuoteen 2010 mennessä 4,1 biljoonaa dollaria. Pankkialan odotetaan maksavan tästä summasta kaksi kolmasosaa, josta puolet (1,4 biljoonaa dollaria eli 9 prosenttia suhteessa EU:n BKT:hen) koituu eurooppalaisten pankkien kannettavaksi.

Koska kansainvälisen suurpankin kriisillä on laajakantoisia vaikutuksia rahoitusosalalle ja koko kansantalouteen, se koskee EU:ssa monia sidosryhmiä:

- vaikeuksiin joutuneita rahoituslaitoksia, myös niiden osakkaita ja työntekijöitä
- vakavaraisia rahoituslaitoksia, jotka ovat riippuvaisia rahoitusvakaudesta
- rahoituspalvelujen käyttäjiä, myös tallettajia, sijoittajia, eläkkeensaajia, muita kuin rahoitusalan yrityksiä sekä pk-yrityksiä
- viranomaisia, myös valvontaviranomaisia, keskuspankkeja ja valtiovarainministeriöitä
- veronmaksajia.

Tiedonannossa ”EU:n kehys rajatylittävälle kriisinhallinnalle pankkialalla”, jonka oheisasiakirja tämä vaikutusten arviointi on, esitetään yleiskatsaus näihin ongelmiin ja aloihin, joita tarkastellaan varhaisen vaiheen toimien ja pankkialan kriisinhallintatoimien yhteydessä. Siinä esitetään ehdotuksia poliittisiksi tavoitteiksi ja kokonaisstrategiaksi, muttei vielä yksityiskohtaisia ratkaisuja. Siksi tämän vaikutusten arvioinnin painopisteenä on ensi sijassa ongelmanmäärittely ja EU:n tason toimien tarve ja tavoitteet tällä alalla. Koska tiedonanto on laadittu kuulemista varten, siinä käsitellään toimintavaihtoehtoja vain hyvin yleisellä tasolla. Kuulemisen perusteella mahdollisesti esitettäviä toimenpide-ehdotuksia tarkastellaan perusteellisemmin myöhemmin laadittavassa vaikutusten arvioinnissa.

2. VOIDAANKO EU:N TOIMET PERUSTELLA TOISSIJAISUUSPERIAATTEELLA?

Koska EU:n sisämarkkinat ovat pitkälle yhdentyneet, tällä alalla on toteutettava EU:n laajuisia toimia. Järjestelmät, joilla hallitaan pankkikriisejä, perustuvat edelleenkin kansalliseen lainsäädäntöön, eivätkä ne sovellu käytettäväksi rajatylittävissä tapauksissa. Koordinointi on tällaisissa olosuhteissa todennäköisesti monimutkaista, ja kunkin viranomaisen tavoitteet voivat olla erilaiset. Siksi oikeuskehyksellä ei voida varmistaa, että

⁴ Tehokkailla rajatylittävillä järjestelyillä olisi voitava varmistaa, että tulokset ovat optimaalisia EU:n tasolla, ja lisäksi olisi otettava huomioon sidosryhmien edut kaikissa jäsenvaltioissa. Näin voidaan minimoida kaikille osapuolille koituvat kokonaiskustannukset.

⁵ IMF, *Responding to the Financial Crisis and Measuring Systemic Risk (Global Financial Stability Report)*, huhtikuu 2009.

rajatylittävissä pankkiryhmittymissä ilmaantuvat kriittiset ongelmat voidaan ratkaista oikeudenmukaisesti, tehokkaasti ja nopeasti vankkojen yhteistyöjärjestelyjen avulla.

Uutta kehystä voitaisiin tukea ottamalla käyttöön rajatylittävän yhteistyön kannustimia. Tämä tapahtuu tehokkaimmin EU:n tasolla (erityisesti, jotta voidaan ottaa huomioon erot kansallisissa kriisintarkaisu- ja maksukyvyttömyysjärjestelmissä sekä taakanjako).

3. TAVOITTEET

EU:n näkökulmasta katsottuna EU:n toiminnalla voitaisiin yleisesti pyrkiä

- säilyttämään rahoitusvakaus ja luottamus pankkeihin sekä välttämään ongelmien leviäminen koko alalle
- minimoimaan koko yhteiskunnalle ja erityisesti veronmaksajille koituvat tappiot
- vahvistamaan pankkipalvelujen sisämarkkinoita.

Varhaisen vaiheen toimilla voitaisiin erityisesti pyrkiä

- kehittämään välineitä ja kynnyksperusteita, jotta pankkien ongelmat voidaan havaita ja niihin voidaan puuttua ajoissa
- varmistamaan tehokas yhteistyö kriisitilanteissa niiden kansallisten rahoitusalan valvontaviranomaisten välillä, jotka vastaavat rajatylittävistä pankeista.

Pankkialan kriisintarkaisulla voitaisiin erityisesti pyrkiä

- kehittämään välineitä ja kynnyksperusteita sen varmistamiseksi, että rajatylittävien pankkien tervehdyttäminen ja kriisintarkaisu tapahtuu nopeasti ja perusteellisesti
- parantamaan kriisintarkaisusta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyötä, jotta EU:n tasolla saadaan aikaan optimaalisia ratkaisuja
- lisäämään varmuutta ja ennakoitavuutta pankkialan kriisintarkaisun yhteydessä kaikkien sidosryhmien eduksi
- varmistamaan perustavanlaatuisten pankkipalvelujen jatkuminen kriisintarkaisun aikana.

4. TOIMINTAVAIHTOEHDOT

Tässä vaikutusten arvioinnissa analysoidaan uuden oikeuskehyksen käyttöönottoa ja sen vaihtoehtoja vain yleisellä tasolla. Lisäksi tässä vaikutusten arvioinnissa käsitellään joitakin sellaisia aloja, joita voitaisiin käsitellä myös uudessa kehyksessä, mutta ilman, että konkreettisille toimille annetaan etusija tai että niitä ehdotetaan. Toimenpidevaihtoehtojen lista ei ole tyhjentävä. Jos sidosryhmien kuuleminen tuottaa tulokseksi muita vaihtoehtoja, niitä voidaan arvioida myöhemmin, jolloin komissio esittää konkreettisia toimenpide-ehdotuksia.

Yleisiä huomioita tarpeesta ottaa pankkialalla käyttöön uusi kriisintarkaisukehys

Tiedonannon lähtökohtana on se, että pankkialalla olisi otettava käyttöön EU:n tason kriisintarkaisumekanismi. Sen avulla olisi voitava poistaa ongelmanmäärittelyn tuloksena havaitut puutteet, ja se olisi suunniteltava niin, että yhteisesti sovitut tavoitteet siitä, miten vaikeuksiin joutuneita pankkeja kohdellaan, voidaan saavuttaa. Tätä vaihtoehtoa verrataan kahteen muuhun vaihtoehtoon. Ensimmäinen niistä on perusskenaario, jossa pankkialan kriisintarkaisua koskeva rajatylittävä yhteistyö perustuisi vuonna 2008 tehdyssä yhteistoimintapöytäkirjassa mainittuihin vapaaehtoisiiin järjestelyihin ja joihinkin

vakavaraisuusdirektiivillä äskettäin käyttöön otettuihin sääntöihin valvontakollegioiden perustamisesta rajatylyttäviä pankkiryhmittymiä varten, uusista varoitus- ja tietojenvaihtovelvoitteista sekä yhteisestä päätöksenteosta. Toinen vaihtoehto olisi pienentää rajatylyttävien pankkiryhmittymien kokoa, jotta kriisiä voidaan hallita tehokkaammin nykyisten kansallisten järjestelmien mukaisesti. Tämän vaihtoehdon etuja ja haittoja arvioidaan sen tosiseikan pohjalta, että tällainen vaihtoehto edellyttäisi perustamissopimuksen muuttamista ja lisäksi pankkipalvelujen kustannuksia.

Varhaisen vaiheen toimet

Varhaisen vaiheen toimien vaihtoehdot koskevat kolmea laajaa alaa: erot valvontatoimien kynnysperusteiden täyttymisessä, erot käytettävissä olevien välineiden välillä sekä epäsuhta kansallisten toimivaltuuksien ja pankkitoiminnan yleisen luonteen välillä.

Kohdassa, joka koskee valvontatoimien toteuttamisen kynnysperusteita, perusskenaarion lisäksi käytettävissä on kaksi vaihtoehtoa. Ensimmäisessä niistä yhdenmukaistettaisiin vähimmäismäärä varhaisvaroitusindikaattoreita ja laadittaisiin kehys yhteistä arviointia varten keinona helpottaa yhteistyötä niin, että yhteiset toimet olisivat mahdollisia samalla, kun säilytetään riittävä joustavuus ja harkinnanvaraisuus. Toisessa vaihtoehdossa kehitettäisiin tiukkoja automaattisia kynnysperusteita, jotka määräisivät valvontatoimien toteuttamisajankohdan. Näin voitaisiin luoda selkeä (muttei harkinnanvarainen) kehys koordinoituja valvontatoimia varten.

Kohdassa, joka koskee eroja varhaisen vaiheen toimien välillä, perusskenaarion lisäksi käytettävissä on kaksi vaihtoehtoa. Ensimmäisessä niistä vakavaraisuusdirektiivin 136 artiklassa mainittuja välineitä täydennettäisiin lisävälineillä, jotka eivät tällä hetkellä ole kaikkien kansallisten toimivaltaisten viranomaisten käytettävissä. Tällaisia lisävälineitä olisivat esimerkiksi valtuudet vaatia tervehdyttämissuunnitelman esittämistä tai laatia likvidaatiosuunnitelmia pankkiryhmittymän mahdollisen konkurssin varalta ja valtuuksien lujittaminen pankkien johtoon nähden. Toisessa vaihtoehdossa sovittaisiin täysin yhdenmukaistetuista varhaisen vaiheen toimista. Tällainen lähestymistapa poistaisi viranomaisten toimien väliset erot, mutta toisaalta se saattaisi olla hyvin vaikea toteuttaa, koska valvonta- ja oikeusjärjestelmien välillä on yleisiä eroja.

Kohdassa, joka koskee epäsuhtaa kansallisten toimivaltuuksien ja pankkitoiminnan yleisen luonteen välillä, perusskenaario perustuisi vuonna 2008 tehtyyn yhteistoimintapöytäkirjaan, vaikkakin valvontarakenteeseen suunnitellut muutokset edellyttäisivät aktiivisempaa roolia piakkoin perustettavalta Euroopan pankkiviranomaiselta. Perusskenaarion vaihtoehdossa sekä otettaisiin huomioon äskettäiset muutokset että kehitettäisiin uusia sääntöjä, jotka edellyttäisivät, että valvontaviranomaiset tekisivät yhteisiä päätöksiä yhteisen arvioinnin ja sellaisen yhteisen tervehdyttämissuunnitelman pohjalta, jonka emoyhtiö toimittaa koko ryhmittymää varten.

Pankkialan kriisinratkaisu

Pankkialan kriisinratkaisun vaihtoehdoilla pyritään ratkaisemaan ongelmat, jotka liittyvät viiteen laajaan alaan: pankkialan kriisinratkaisun välineet ja kynnysperusteet, epäsuhta kansallisten viranomaisten toimivaltuuksien ja pankkitoiminnan yleisen luonteen välillä, pankkialan kriisinratkaisun suuret esteet (yhtiöoikeus- ja maksukyvyttömyyslainsäädäntö), rajatylyttävien kriisinratkaisutoimien rahoittaminen ja pankkipalvelujen jatkuvuus.

Kohdassa, joka koskee pankkialan kriisinratkaisun välineitä ja kynnysperusteita, tarkastellaan sellaisten vähimmäisvaltuuksien kehittämistä, joiden avulla kriisinratkaisusta vastaavat viranomaiset voivat toteuttaa nopeita ja tehokkaita toimia (valtuudet järjestää pankin myynti yksityissektorilta tulevalle ostajalle, siirtää varoja ja vastuita omaisuudenhoitoyhtiölle tai

”hyvälle” / ”huonolle” pankille, avustaa liiketoiminnan osan myynnissä yksityissektorilta tulevalle ostajalle ja toteuttaa kansallistaminen). Näillä välineillä voitaisiin täydentää voimassa olevia kansallisia välineitä (tämä olisi yksinkertainen ratkaisu, mutta kansallisten välineiden välillä olisi edelleen eroja). Vaihtoehtoisesti voitaisiin kaikkia toimivaltaisia kansallisia viranomaisia varten kehittää yhteisiä välineitä, joita käytettäisiin samoin ehdoin (tämä edellyttäisi kattavien muutosten tekemistä kansalliseen kriisinratkaisulainsäädäntöön).

Kohdassa, joka koskee epäsuhtaa kansallisten viranomaisten toimivaltuuksien ja pankkitoiminnan yleisen luonteen välillä, tarkastellaan yhteistyöjärjestelyjen kehittämistä kriisinratkaisusta vastaavien viranomaisten välillä (oikeudellisesti sitovien velvoitteiden perusteella) ja oikeusviranomaisten (tuomioistuimet ja maksukyvyttömyysmenettelyn selvittäjät) välillä. Tältä pohjalta voitaisiin laatia yhteistyötä ja tietojenvaihtoa koskeva koordinoitikehys (jota tuettaisiin uusilla EU:n säännöillä) tai - tämä olisi kunnianhimoisempi vaihtoehto - koordinoida ryhmittymien yksiköihin liittyviä kansallisia menettelyitä kohdennetummin nimeämällä johtava hallinnoija tai selvittäjä. Tässä kohdassa tarkastellaan myös sitä mahdollisuutta, että jokin EU:n elin (mahdollisesti uusi Euroopan pankkiviranomainen) osallistuisi rajatylittävien laitosten kriisinratkaisuun, ja tähän liittyviä haasteita.

Kohdassa, joka koskee suuria esteitä, tarkastellaan, olisiko yhtiöoikeutta muutettava, jotta kriisinratkaisusta vastaavat viranomaiset voisivat rajoittaa tiettyjä osakkaiden oikeuksia (noudattaen kuitenkin asianmukaisia korvaus- ja muutoksenhakumekanismia), ja olisiko myös maksukyvyttömyyslainsäädäntöä muutettava, jotta vaikeuksiin joutuneen pankin kriisinratkaisu voidaan toteuttaa erityismenettelyllä tai jotta koko pankkiryhmittymän kriisinratkaisu on mahdollista. Siinä tarkastellaan myös, olisiko rajatylittäviä pankkiryhmittymiä varten otettava käyttöön erillinen ja riippumaton maksukyvyttömyysjärjestelmä, joka korvaa kansalliset järjestelmät, jotta rajatylittävät ryhmittymät voidaan tervehdyttää tai likvidoida yhdennetyllä tavalla. Myös tähän lähestymistapaan liittyisi huomattavan suuria haasteita.

Kohdassa, joka koskee rajatylittävien kriisinratkaisutoimien rahoittamisen tukemista, tarkastellaan useita vaihtoehtoja, jotka eivät ole toisiaan poissulkevia. Näitä ovat muun muassa yksityissektorilta tulevien rahoitusratkaisujen tukeminen tekemällä muutoksia yhtiöoikeus- ja maksukyvyttömyyslainsäädäntöön, kehyksen käyttöönottoaminen ryhmittymän sisäisten varainsiirtojen helpottamiseksi maksukyvyttömyysmenettelyn käynnistämisen jälkeen, talletussuojajärjestelmien mahdollinen käyttö muussa tarkoituksessa kuin kassana ja julkisten rahoitusjärjestelyjen kehittäminen sopimalla selkeistä taakanjakojärjestelyistä.

Kohdassa, joka koskee toimia pankkipalvelujen jatkuvuuden varmistamiseksi, tarkastellaan toimia, joilla voitaisiin mahdollisesti tukea tiettyjen kriisinratkaisuvälineiden soveltamista. Näitä ovat muun muassa muutosten tekeminen yhtiöoikeus- ja maksukyvyttömyyslainsäädäntöön, jotta voidaan varmistaa tukipalvelujen tarjonnan jatkuminen tapauksessa, jossa pankki jaetaan osiin (sellaisen kriisinratkaisun tuloksena, johon liittyy omaisuudenhoitoyhtiö tai varojen osittainen myynti), sopimuksen purkamista koskevan oikeuden rajoittaminen lyhyeksi ajaksi, jotta kriisinratkaisusta vastaavalla viranomaisella on tarpeeksi aikaa siirtää liiketoiminnan osat toiselle yksikölle (kuten omaisuudenhoitoyhtiölle), ja moratorion asettaminen koordinoitusti koko pankkiryhmittymälle.

Tämä vaikutusten arviointi täydentää komission tiedonantoa, joka on laadittu kuulemista varten ja jossa ei tehdä lopullista päätelmää siitä, mitä vaihtoehtoja olisi sovellettava. Jos komissio päättää esittää konkreettisia toimenpide-ehdotuksia, on laadittava uusi vaikutusten arviointi.