

RMO Taipale Tuukka(VM), Kariniemi
Pauli

05.11.2018

Asia

Maksuvalmiusrahoitus pankkien kriisinratkaisussa ja siihen mahdollisesti liittyvät julkiset takaukset

Kokous

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Laajennetun eurotyöryhmän puitteissa on käyty keskustelua ja valmisteltu raportti kriisihallintoon asetetulle pankille myönnettävästä maksuvalmiusrahoituksesta sekä nykyisten välineiden riittävydestä sen suhteen. Lisäksi Euroopan keskuspankki on tuonut keskusteluihin tausta-asiakirjan, jossa pohditaan mahdollisuutta, että eurojärjestelmä voisi tietynlaisen julkisen Eurooppa-tasaisen takauksen avulla myöntää maksuvalmiusrahoitusta kriisihallintoon asetetulle pankille, edellyttäen, että kriisinratkaisurahasto on myöntänyt rahoitusta jo tätä ennen. Tekninen keskustelu erilaisista takausvaihtoehdoista keskuspankin myöntämälle maksuvalmiusrahoitukselle on edennyt ja asia saattaa nousta aina päämiestasolle asti linjattavaksi joulukuun eurohuippukokouksessa.

Valtioneuvosto katsoo siksi tarpeelliseksi saattaa asia eduskunnan käsiteltäväksi.

Suomen kanta

Valtioneuvosto katsoo, että kriisihallintoon asetetulle pankille myönnettävä maksuvalmiusrahoitus tulee viimesijaisesti turvata, mahdollisten keskuspankkitoimien lisäksi, yhteisen kriisinratkaisumekanismin olemassa olevien välineiden – kuten kriisinratkaisurahaston ja sen varautumisjärjestelyn – avulla. Mikäli olemassa olevissa välineissä havaitaan puutteita, tulisi havaitut puutteet korjata tekemällä tarvittavia muutoksia itse kriisinratkaisumekanismiin ja sitä koskevaan lainsäädäntöön.

Valtioneuvosto ei kannata kriisihallintoon asetetulle pankille myönnettävän maksuvalmiusrahoituksen viimesijaista turvaamista uuden, nykykehikon ulkopuolisen julkisen takausmekanismin – kuten Euroopan vakausmekanismiin perustettavan takausinstrumentin – avulla.

Pääasiallinen sisältö

Laajennetun eurotyöryhmän puitteissa on käyty keskustelua ja valmisteltu raportti kriisihallintoon asetetulle pankille myönnettävästä maksuvalmiusrahoituksesta sekä nykyisten välineiden riittävydestä sen suhteen (jäljemmin vain *raportti*). Raportin sisältö, tai ainakin siitä tehtävät johtopäätökset ovat jossain määrin kiistanalaisia.

Raportti koostuu neljästä osiosta, joiden keskeistä sisältöä selostetaan ja kommentoidaan alla.

Yleiskatsaus

Ensimmäisessä osiossa käydään ensiksi läpi EU:n jäsenvaltioiden pankeille myöntämiä takauksia vuosien 2008 – 2016 aikana. Vuotuiset yhteenlasketut valtiontakaukset vaihtelivat 123 miljardista 906 miljardiin. On kuitenkin tärkeää huomata, että valtaosa edellä mainituista takauksista kohdistui lähtökohtaisesti terveisiin pankkeihin joidenkin valtioiden taatessa koko pankkisektorinsa kaikki velat tai jälleenrahoituksen finanssikriisin synkimpinä vuosina. Sittemmin myös pankkien vakavaraisuus- ja maksuvalmiusvaatimuksissa sekä kriisinratkaisulainsäädännössä on tapahtunut merkittäviä muutoksia, joten edellä mainitut yhteenlasketut luvut kuvastavat heikosti, jos ollenkaan, nykyisen kriisinratkaisumekanismin mukaisessa pankin kriisinratkaisussa mahdollisesti tarvittavan (eräntymisajaltaan lyhyen) maksuvalmiusrahoituksen suuruusluokkaa.

Ensimmäisessä osiossa kerrotaan myös toistaiseksi ainoasta tapauksesta, jossa pankki asetettiin kriisihallintoon. Toimivaltainen kriisinratkaisuviranomainen eli yhteinen kriisinratkaisuneuvosto (jäljempänä *SRB*) sovelsi kriisinratkaisussa liiketoiminnan myynti välinettä, kun Euroopan keskuspankki (valvojan ominaisuudessa) oli ensin todennut erään pankin kykenemättömäksi tai todennäköisesti kykenemättömäksi jatkamaan toimintaansa heikentyneen maksuvalmiuden takia. Kriisipankin ostanut toinen pankki turvasi kriisipankin maksuvalmiutta yhteensä 13 miljardilla eurolla eikä *SRB:n*, keskuspankin tai valtion turvaamaa maksuvalmiusrahoitusta kriisinratkaisuvaiheessa tarvittu lainkaan.

Lisäksi ensimmäisessä osiossa viitataan myös Rahoitusvakausneuvoston (*Financial Stability Board*, jäljempänä *FSB*) tekemään työhön koskien pankkien kriisinratkaisua, johon lukeutuu muun ohella suositukset tarvittavista väliaikaisista julkisista rahoitusmekanismeista *maailmanlaajuisen rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävien* pankkien hallittua uudelleenjärjestelyä varten. Voidaan todeta, että EU:n pankkiunionin yhteinen kriisinratkaisurahasto¹ ja sille parhaillaan neuvoteltava varautumisjärjestely² jo itsessään ovat pitkälti em. suositusten mukaisia. Ensimmäisen osion lopuksi selostetaan vielä keskeisiä havaintoja Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksesta koskien EKP:n toteuttaman pankkien kriisinhallintatoiminnan tehokkuutta.

Nykyinen kehikko ja sen rajoitteet

Raportin toisessa osiossa listataan yleisesti jaetut pankin maksuvalmiusrahoituksen turvaavat niin sanotut kolme puolustuslinjaa, jotka ovat järjestyksessään seuraavat:

1. markkinoilta hankittu maksuvalmiusrahoitus,
2. eurojärjestelmän myöntämä maksuvalmiusrahoitus ja

¹ Kriisinratkaisurahastoon kerätään vuoteen 2023 ulottuvalla siirtymäajalla toimialalta varoja noin 55 mrd. euron verran vuotuisilla vakaumaksuilla (nk. ennakolliset vakaumaksut tai *ex ante*-vakaumaksut). Yhteistä kriisinratkaisuasetausta täydentävä valtiosopimus (valtioneuvoston asetus SopS 88/2015) määrää vakaumaksujen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja kansallisten rahasto-osuuksien asteittaisesta yhdistämisestä. Kriisinratkaisurahaston varat yhdistyvät asteittain ja ovat täysin yhdistyneet vasta, kun siirtymäaika loppuu vuoden 2023 lopussa, jolloin myös kansalliset rahasto-osuudet lakkaavat olemasta. Kesäkuun 2018 lopussa rahastossa oli varoja yhteensä 24,9 mrd. euroa; sen lisäksi rahaston rahoituskapasiteettia täydentävät nk. kansalliset luottolimiittisopimukset, joilla jäsenvaltiot siltarahoittavat lainkäyttöalueensa ennakolliset vakaumaksut tavoitetason mukaiselle tasolle.

² Ks. neuvottelutilanne ja Suomen kannat EJ 15/2018

3. kriisinratkaisurahaston tai sen varautumisjärjestelyn mahdollistama maksuvalmiusrahoitus.

Raportin toisessa osiossa käydään läpi myös nykyisen kriisinratkaisulainsäädännön välineet ja selvitetään niiden vaikutukset kriisinratkaisuun asetetun pankin maksuvalmiusrahoituksen tarpeeseen. Lisäksi selostetaan kuinka valvoja seuraa valvottavien maksuvalmius- ja jälleenrahoitusriskejä niin tavanomaisina kuin vaikeimpina liiketoiminnallisina aikoina.

Kriisivaiheeseen varautuminen

Valvoja muun muassa arvioi säännöllisesti pankkien tekemiä elvytysuunitelmia ja erityisesti sitä, kuinka niissä huomioidaan maksuvalmiuskriisit ja niistä selviytyminen. Valvoja ja kriisinratkaisuviranomainen jakavat myös säännöllisesti tietoa pankin maksuvalmiudesta ja sen kehittymisestä, minkä lisäksi kriisinratkaisulainsäädäntö antaa myös kriisinratkaisuneuvostolle oikeudet suorittaa tarvittaessa yleisiä tutkimuksia ja tietopyyntöjä pankkiin.

Kriisinratkaisuviranomaisista koostuvat pankkien kriisinratkaisuyksiköt seuraavat erityisesti pankin vakuuksien kiinnittyneisyyttä sekä stressitestaavat pankin maksuvalmiuskykyä. Tärkeänä huomiona nostettakoon myös se, että kriisinratkaisuviranomaisten tekemissä kriisinratkaisusuunnitelmissa ei lähtökohtaisesti voida pankin maksuvalmiuden turvaamisen suhteen olettaa pankin saavan keskuspankista hätärahoitusta, kuten ei myöskään voida olettaa sen saavan mitään epätavallista julkista rahoitustukea pois lukien mitä kriisinratkaisurahastosta voidaan antaa.

Kriisinhallintatoimet

Pankin taloudellisen aseman heiketessä siirrytään kriisivaiheeseen varautumisesta varsinaisiin kriisinhallintatoimiin. Ensi vaiheessa valvoja voi muun muassa tihentää pankin maksuvalmiuskyvyn seuraamista ja raportointivelvollisuutta jopa päiväkohtaiseksi, ja tällöin myös valvojan sekä kriisinratkaisuviranomaisten yhteistyö muuttuu intensiivisemmäksi. Tehostetun valvonnan ja varhaisen vaiheen toimenpiteillä puuttumisen jälkeen, pankin tilanteen edelleen heiketessä valvoja (tai tietyissä tapauksissa kriisinratkaisuviranomainen) joutuu lopulta tekemään päätöksen, että pankki on kykenemätön tai todennäköisesti kykenemätön jatkamaan toimintaansa (*failing or likely to fail, FOLTF*). Edellä mainitun päätöksen oikea-aikainen ajoitus voidaan ajatella hankalaksi, mutta myös erittäin keskeiseksi kriisinratkaisussa mahdollisesti tarvittavan maksuvalmiusrahoitustarpeiden kannalta.

Kriisinratkaisuvälineet

Kriisinratkaisuviranomaisella on kriisinratkaisussa käytössään seuraavat välineet, joiden avulla on tarkoitus palauttaa pankin maksukyky ja elinkelpoisuus: liiketoiminnan myynti, omaisuudenhoitoyhtiön käyttö, varojen erottelu ja velkojen arvonalentaminen ja muuntaminen (ns. *bail-in*). Kullakin välineellä on omanlaisensa vaikutus pankin mahdolliselle maksuvalmiusrahoituksen tarpeelle. Kriisinratkaisut ovat aina tapauskohtaisia ja ainutlaatuisia niin luonteeltaan kuin sovellettavilta välineiltään, joten maksuvalmiusrahoitustarpeiden arviointi yksittäisissä tapauksissa etukäteen on hankalaa. Edellä mainittujen kriisinratkaisuvälineiden lisäksi kriisinratkaisuviranomaisilla on käytössään tiettyjä moratorio-valtuuksia ja velkojen

erääntymisaikojen pidentämismahdollisuuksia, joilla on myös vaikutuksensa maksuvalmiusrahoituksen tarpeelle kriisihallintoon asettamisen jälkeisessä ajassa.

SRB:n tekemiä laskelmia ja johtopäätöksiä

Raportin toisessa osiossa esitetään myös SRB:n tekemiä hypoteettisia arvioita maksuvalmiusrahoitustarpeista kriisinratkaisussa. Arviot vaihtelevat noin 5 miljardista eurosta noin 210 miljardiin euroon riippuen käytetyistä oletuksista pankin koon ja kriisin syvyyden suhteen.

Toinen osio päättyy nykytilanteen analyysin ja siihen liittyvien puutteiden osalta johtopäätöksiin, jotka keskeiseltä sisällöltään voidaan tiivistää seuraavasti:

1. Pankille tehtävät kriisinhallintatoimet palauttavat lähtökohtaisesti pankin maksukyvyn ja elinkelpoisuuden, mutta pankki voi kohdata ongelmia markkinarahoituksen (1. puolustuslinja) saamisessa markkinoiden arvioidessa pankin uudistunutta tilannetta ja taloudellista asemaa.
2. Pankin vakuudellisen lainan saanti markkinoilta ja/tai keskuspankista (1. ja 2. puolustuslinja) voi olla rajoittunutta, mikäli pankilla ei ole vakuuskelpoisia varallisuuseriä riittävästi.
3. Vaikka kriisinratkaisurahasto (sen varautumisjärjestelyllä täydennettynä) voisi silta-rahoittaa pankin paluun markkinoille, saattaisi sen kapasiteetti olla rajoittunut äärimmäisessä skenaariossa.

Kansainvälinen vertailu

Raportin kolmannessa osiossa esitellään Yhdysvaltojen, Japanin, Iso-Britannian, Tanskan ja Ruotsin pankkien kriisinratkaisukehikko ja niihin liittyvät julkiset maksuvalmiusrahoitusjärjestelyt. Keskeistä näiden valtioiden kehikoissa on poliittisen päätöksenteon korostuminen, mikäli pankin kriisinratkaisussa joudutaan turvautumaan julkisiin varoihin. Lisäksi kansainvälisen vertailun valossa pankkiunioni (toistaiseksi siis yhtä kuin euroalue) erottuu lähes poikkeuksellisen 55 miljardin suuruisella *etukäteen rahastoidulla* kriisinratkaisurahastolla, jonka rahoituskapasiteetin tulee kaksinkertaistamaan sille parhaillaan neuvoteltava Euroopan vakausmekanismien kautta tarjottava varautumisjärjestely.

Mahdollisia politiikkatoimenpiteitä

Nykykehikon hienosäätö

Neljännessä osiossa pohditaan mahdollisia politiikkatoimenpiteitä, jotka voisivat olla joko nykykehikon hienosäätämistä tai mahdollisesti jopa kokonaan uuden (varautumisjärjestelystä erillisen) julkisen takausinstrumentin luominen. Edellisen osalta politiikkatoimenpiteet koskevat muun muassa FOLTF-arvioinnin kehittämistä, pankin vakuuksien kiinnittymisen seurannan kehittämistä, SRB:n markkinaehtoisien varainhankinnan edistämistä, SRB:n myöntämän rahoitustuen suojausmekanismien kehittämistä ja mahdollista kriisinratkaisurahaston tavoitetason nostamista. Viimeksi mainittu vaihtoehto vaikuttaisi aidosti konkreettisimmalta ja mahdollista kriisinratkaisun maksuvalmiusrahoituskapasiteettia olennaisesti kasvattavalta. Kyseinen vaihtoehto ei ole kuitenkaan (hieman epä johdonmukaisesti) herättänyt juurikaan kannatusta laajennetun eurotyöryhmän puitteissa käydyissä keskusteluissa niiden toimesta, jotka samanaikaisesti argumentoivat uuden julkisen takausinstrumentin tarpeellisuudesta.

Uusi julkinen takausjärjestely keskuspankin myöntämälle maksuvalmiusrahoitukselle

Uuden mahdollisen julkisen takausinstrumentin osalta Euroopan keskuspankki on tuonut keskusteluihin tausta-asiakirjan, jossa pohditaan mahdollisuutta, että eurojärjestelmä voisi tietynlaisen julkisen Eurooppa-tasaisen takauksen avulla myöntää maksuvalmiusrahoitusta kriisihallintoon asetetulle pankille, edellyttäen, että kriisinratkaisurahasto on myöntänyt rahoitusta jo tätä ennen. Raportissa esitetään erilaisia mahdollisia eurotyöryhmän puitteissa pohdittuja, pääosin Eurooppa-tasoisia takausvaihtoehtoja, jotka voisivat täyttää tausta-asiakirjassa esitetyt ehdot sekä pohditaan eri vaihtoehtojen etuja ja haittoja.

Ainakin seuraavien ehtojen tulisi täytyä EKP:n keskustelupaperin mukaan, jotta eurojärjestelmä voisi myöntää kriisipankille rahoitusta:

1. pankki on vastapuolikelpoinen EKP:n rahapolitiikan ohjausjärjestelmään;
2. SRB on antanut kriisinratkaisumääräyksen, jonka lisäksi niin sanotun julkisen edun testin ehdot täytyvät;
3. maksuvalmiusrahoituksen takaajan luottokelpoisuus tulisi olla korkeinta luokkaa, tai takaajalla itsellään tulisi olla sellaisen luottokelpoisuuden omaava takaaja;
4. takaajan tulisi olla Eurooppa-tasoinen toimija, josta säädetään julkisella lailla
5. takauksen tulisi kattaa pääoma ja korot *kokonaisuudessaan*;
6. takauksen tulisi olla lauetessaan välittömästi maksettuna takauksen edunsaajalle (nk. *first-demand*)

Edellä mainitut ehdot eivät olisi (täysin) ongelmattomia varsinkaan 1,3,5 ja 6 osalta.

Seuraavia vaihtoehtoisia takausmalleja on arvioitu laajennetun eurotyöryhmän puitteissa:

1. Kriisinratkaisurahasto toimisi takaajana
2. Kriisinratkaisurahasto toimisi takaajana saaden vastatakauksen Euroopan vakausmekanismilta
3. Euroopan vakausmekanismi toimisi takaajana
4. Euroopan vakausmekanismi toimisi takaajana saaden vastatakauksen kriisinratkaisurahastolta
5. Jäsenvaltiot, joita maksuvalmiusrahoitusta saavan pankin kriisinratkaisu koskee, toimisivat takaajana (vrt. *Eurooppa-tasaisuus*)
6. EU-budjetti toimisi takaajana
7. Kaikki pankkiunionin jäsenvaltiot antaisivat yhteistakauksen.

Osa jäsenvaltioista, mukaan lukien Suomi, on teknisissä keskusteluissa painottanut, että ainoastaan ensimmäistä Euroopan tasoista vaihtoehtoa voitaisiin harkita. Sen keskeisiä hyötyjä olisivat sen perustuminen jo olemassa olevaan kehikkoon, jäsenvaltion ja pankin kohtalonyhteyden heikentäminen, kriisinratkaisuviranomaisen vastuuttaminen kriisinratkaisun onnistumisen suhteen ja hallinnollinen tehokkuus siinä mielessä, että kyseisessä vaihtoehdossa ei tarvittaisi nykyisen kriisinratkaisumekanismien ulkopuolisia, uusia hallinnollisia rakennelmia.

Toinen joukko jäsenvaltioita, ja osa instituutioista, ovat sen sijaan ilmaisseet vahvaa kiinnostusta neljännelle vaihtoehdolle. Kyseisessä vaihtoehdossa Euroopan vakausmekanismien kapasiteetilla käytännössä vivutettaisiin kriisinratkaisurahaston (Euroopan vakausmekanismia) pienempi kapasiteetti. Kyseisessä vaihtoehdossa kriisinratkaisurahasto ottaisi yhtäältä maksuvalmiusrahoituksesta koituvan mahdollisen

ensimmäisen tappion, mutta voisi toisaalta lainsäädännön antaman vakaumaksujenkeräämisoikeuden avulla periä kustannukset takaisin pankkisektorilta.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Mikäli nykyiseen kriisinratkaisukehikkoon tehtäisiin hienosäätöä, lainsäädännölliset muutostarpeet koskisivat elvytys- ja kriisinratkaisudirektiiviä ja/tai SRM-asetusta. Molempien oikeusperusta on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artikla. Muutokset käsiteltäisiin tavallisessa lainsäätämismenettelyssä, ja hyväksymisestä päätettäisiin neuvostossa määräenemmistöllä ja Euroopan parlamentissa enemmistöllä.

Euroopan vakausmekanismia koskevien takausvaihtoehtojen osalta, uuden takausinstrumentin perustaminen vaatisi EVM:n perustamissopimuksen avaamista, mikä edellyttäisi omistaja-jäsenvaltioilta yksimielisyyttä. Lisäksi tulisi neuvotella uuden takausinstrumentin osalta erityiset säännökset.

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

Valtiovarainministeriö
EU-ministerivaliokunta 9.11.2018

Eduskuntakäsittely

SuV

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

Taloudelliset vaikutukset

Nykyisen kriisinratkaisulainsäädännön perustavanlaatuisena tarkoituksena on ollut siirtää vastuu kriisinratkaisun rahoituksesta yksityisesti (pankkisijoittajien ja laajemmin pankkisektorin) katettavaksi ja suojella veronmaksajia kriisinratkaisun kustannuksilta. Kokemukset uuden lainsäädännön soveltamisesta ovat edelleen melko vähäisiä ja painetta julkisten varojen käyttöön jo ennakollisena toimenä ennen pankin kriisihallintoon asettamista ilmenee edelleen. Toisaalta, toistaiseksi ainoa kriisihallintoon asti edennyt tapaus on siinä mielessä rohkaiseva, että se toteutettiin täysin ilman julkisten varojen käyttöä.

Etukäteen rahastoidun yhteisen kriisinratkaisurahaston ja sitä (sen tyhjentyessä) täydentävän Euroopan vakausmekanismin kautta tarjottavan varautumisjärjestelyn rahoituskapasiteetti tulee olemaan yhteensä yli 100 miljardia euroa. Rahoituskapasiteetti on kansainvälisestäkin verrattain mittava, ja siinä mielessä teknisen tason keskusteluissa noussut esitys uudesta julkisesta takausinstrumentista vaikuttaa ylimitoitetulta, ja herättää kysymyksiä esityksen yhteensopivuudesta kriisinratkaisulainsäädännön peruslähtökohtien kanssa.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

-

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

VM/RMO finanssisihteeri Tuukka Taipale, puh. +358 2955 30523

VM/RMO finanssineuvos Pauli Kariniemi, puh. +358 2955 30210

etunimi.sukunimi@vm.fi

EUTORI-tunnus

EU/2018/0337

Liitteet**Viite**

Asiasanat
Hoitaa

Tiedoksi
