

RMO Puumalainen Markku

21.06.2010
JULKINEN

Eduskunta
Suuri valiokunta

Viite

Asia

Komission tiedonanto pankkien kriisinratkaisurahastoista

U/E-tunnus:

EUTORI-numero: EU/2010/1053

Ohessa lähetetään perustuslain 97§:n mukaisesti selvitys.

Markku Puumalainen
Neuvotteleva virkamies

LIITTEET Perusmuistio,
Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle
sekä Euroopan keskuspankille; Pankkien kriisinratkaisurahastot, KOM (2010) 254 lopullinen ja
COM (2010) 254 final

Asiasanat	rahoitusmarkkinat, pankit
Hoitaa	VM
Tiedoksi	TEM, STM, EUE, OM, VNEUS, UM

RMO Puumalainen Markku

21.06.2010
JULKINEN

Asia

Komission tiedonanto pankkien kriisinratkaisurahastoista

Kokous

Liitteet

Viite

EUTORI/Eurodoc nro:

EU/2010/1053

U-tunnus / E-tunnus:

-

Käsittelyn tarkoitus ja käsittelyvaihe:

-

Asiakirjat:

-

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely:

-

Käsittelijä(t):

Valtiovarainministeriö, neuvotteleva virkamies Markku Puumalainen p. 160 33088

Suomen kanta/ohje:

Suomen näkemyksen mukaan on perusteltua periä rahoitussektorilta vakaussmaksua, jonka myötä sektorin toimijat itse osallistuisivat tulevien rahoituskriisien kustannusten kattamiseen. Nykyisen finanssikriisin aiheuttamien kustannusten rahoitus maksuilla valtioiden budjetteihin (UK, Ranska) on tämän tarkastelun ulkopuolella.

Suomen kannat komission tiedonantoon:

- Suomen mielestä on perusteltua, että finanssiala, ensi vaiheessa pankit, kantaa oman vastuunsa talouden vakauttamisesta finanssikriisin jälkeisessä maailmassa samoin kuin osallistuu tulevien finanssikriisien kustannuksiin maksamalla etukäteen vahvistettuja vakaussmaksuja, joita voidaan käyttää vain ja ainoastaan

kriisinratkaisutoimenpiteiden rahoittamiseen vaikeuksissa olevan pankin alasajon yhteydessä.

- Vakaumaksun yksityiskohtien päättämisessä tulee painottaa malttia ja huolellisuutta. Valmistelussa tulee ottaa tarkkaan huomioon mm. pankkien vakavaraisuusvaatimusten ja talletussuojan tulevat muutokset. Tulee välttää ratkaisuja, jossa kustannukset siirtyvät suoraan pankkien asiakkaiden maksettaviksi tai muodostuvat pankeille kohtuuttomiksi.
- Vakaumaksuista kertyvien varojen rahastointi erilliseen kriisinratkaisurahastoon on komission mukaan suositeltavin vaihtoehto, mutta Suomi ei tässä vaiheessa sulje lopullisesti pois myöskään vaihtoehtoa, jonka mukaan vakaumaksusta saatavat varat käytettäisiin jäsenvaltioiden budjettien rahoitukseen. Toimiala on rahaston kannalla.
- Vakaumaksujen laskentaperusteen tulee kohdella tasapuolisesti erikokoisia pankkeja. Toiminnan riskillisuus, samoin kuin mahdollisessa kriisitilanteessa vaikeuksissa olevan pankin alasajosta aiheutuvat arvioidut kustannukset voidaan ottaa huomioon maksun määräytymisessä. Maksun määräytymisessä talletussuojan alaiset pankin velat tulee jättää laskentaperusteen ulkopuolelle ja talletussuojarahastoon etukäteen perittävät varat pitää erillään mahdollisen kriisinratkaisurahaston varoista.
- Vakaumaksut eivät saa vääristää kilpailua eri EU:n jäsenvaltioihin sijoittautuneiden pankkien välille. Maksujen laskentaperusteiden, rahastoinnin mahdollisten tavoitetasojen ja niistä muodostuvien maksurasitteiden tulee tämän vuoksi olla riittävällä tavalla harmonisoituja.
- Kriisinratkaisurahastojen hallinnointi ja käyttö tulee jättää kansalliseen harkintaan, koska kukin jäsenvaltio viimekädessä vastaa oman rahoitusjärjestelmänsä vakauden hallinnasta. Yhteiseen EU-tason kriisirahastoon ja rahastojen harmonisoituun verkostoon Suomi suhtautuu tällä hetkellä kielteisesti.

Vaikka tiedonannossa ei käsitelty transaktioveroa, Suomi katsoo, että rahoitusmarkkinoiden transaktioveroa voidaan ja tulee selvittää, ja sen vaikutuksia pyrkiä arvioimaan. Samalla on syytä korostaa, että transaktioveron tulisi lähtökohtaisesti olla globaali tai muuten toiminnalliselta kannalta riittävän laajalti käyttöön otettu. Jatkotyössä on syytä muistaa, että vaikka rahoitusmarkkinatransaktioiden lukumäärä ei ole kriisin perimmäinen syy, niihin kohdistuva vero voisi läpinäkyvyyttä lisäämällä osaltaan vähentää markkinoiden systeemiriskiä. Veroa ei voi kohdentaa vain spekulatiivisiin transaktioihin ja siten se voisi vähentää myös riskeiltä suojautumista markkinoilla. Ilman globaalia tai muuten riittävää kattavuutta veron kiertäminen olisi myös mahdollista.

Pääasiallinen sisältö:

Tausta

Finanssikriisin johdosta on erityisesti G20 -tasolla virinnyt keskustelu siitä, tulisiko sopia yhteisesti pankeilta säännöllisesti perittävästä maksusta tai verosta, jonka avulla voitaisiin etukäteen kerätä varoja tulevien kriisien kustannuksiin. Asiasta ei ole saavutettu muutoin yksimielisyyttä kuin siitä, että finanssisektorin tulee jatkossa osallistua selvästi enemmän kriisien kustannuksiin. Keskustelu on kuitenkin edelleen kesken.

IMF on antanut aiheesta väliraportin, josta keskusteltiin 23.4.2010 G 20 -maiden valtiovarainministerikokouksessa. Esitetyistä vaihtoehtoista erityyppiset vakaussmaksut ovat saaneet eniten tukea G20-maiden keskuudessa, vaikka niidenkin suhteen esiintyy edelleen varauksia erityisesti maissa, joiden pankit eivät ajautuneet ongelmiin nykyisen kriisin aikana. Tietyt maat ovat jo ottaneet käyttöön erilaisia maksuja tai veroja kriisin kustannusten kattamiseksi tai ryhtyneet varautumaan tuleviin kriiseihin perustamalla ns. vakausrahoja.

Ecofin-ministerit kiirehtivät ylimääräisessä kokouksessaan 9.5.2010 muun muassa vakaussmaksun säätämistä sekä mahdollisen globaalisti perittävän transaktioveron selvittämistä.

Aikataulu ja jatko työ

Komissio on 26.5.2010 antanut Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaaliskomitealle ja Euroopan keskuspankille tiedonannon pankkien kriisinratkaisurahastoista (KOM(2010) 254 lopullinen).

Eurooppa-neuvosto antoi 17.6.2010 hyväksyntänsä tiedonannossa esitetyille periaatteille ja ehdotetulle lähestymistavalle sekä kiirehti yksityiskohtien valmistelua ja pyysi Ecofin-neuvostoa ja komissiota raportoimaan asiasta lokakuussa 2010. Komission on tarkoitus esitellä tiedonannossa käsiteltyjä näkökohtia G-20 valtioiden huippukokouksessa 26.–27.6.2010. EU:n rahoituspalvelukomitea käsittelee asiaa 18.6.2010.

Komissio aikoo julkaista lokakuussa 2010 uuden tiedonannon, joka sisältää komission tarkemmat suunnitelmat EU:n kriisinhallintakehyksen laatimisesta. Komission tarkoituksena on myös antaa kriisinhallintaa ja kriisinratkaisurahastoja koskevat lainsäädäntöehdotukset alkuvuodesta 2011.

G20 -keskustelu jatkuu sekä kesäkuun että marraskuun huippukokouksissa Torontossa ja Soulissa. Asiassa ei siten liene mahdollista edetä kovin konkreettiselle tasolle ennen marraskuun G 20 – huippukokousta. Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaisesti EU pyrkii kuitenkin edistämään vakaussmaksuissa globaalia lähestymistapaa Toronton huippukokouksessa ja tässä yhteydessä tulisi myös tarkastella pääomansiirtojen kansainvälisen transaktiomaksun käyttöönottoa.

Pääasiallinen sisältö

Tiedonannossa komissio viittaa G-20 valtioiden Pittsburghin huippukokouksessa syyskuussa 2009 antamaan poliittiseen viestiin siitä, että **veronmaksajien varoja ei tule enää käyttää pankkien tappioiden kattamiseen**. Komissio pyrkii tähän ensinnäkin vähentämällä pankkikriisien todennäköisyyttä vahvistamalla makro- ja mikrotason valvontaa, kehittämällä hyvää hallintoa ja tiukentamalla sääntelyä mm. vakavaraisuusvaatimusten osalta. Toiseksi, jos epäonnistumisia kuitenkin tapahtuu, pyritään kehittämään työkaluja ja voimavaroja oikea-aikaista ja asianmukaista kriisinratkaisua varten. Komission mukaan yksityisen sektorin rahoittamien kriisinratkaisurahastojen perustaminen on tärkeä osa näitä toimenpiteitä.

Komissio tukee etukäteisrahastointiin perustuvien **kriisinratkaisurahastojen** perustamista. Rahastot rahoitettaisiin pankeilta perittävillä (vakauss)maksuilla. Rahastojen varoilla helpotettaisiin kaatuvien pankkien kriisinratkaisua välttämällä tartuntariski sekä mahdollistamalla pankkien alasajo asianmukaisessa järjestyksessä ja riittävän pitkän ajan

kuluessa. Näin voidaan välttää omaisuuden ja saatavien epäedullinen nopea pakkomyynti ja pankin tarjoamien rahoituspalvelujen, kuten maksuliikenteen, äkillinen ja häiriöitä aiheuttava keskeytyminen.

Komissio kiinnittää huomiota moraalikadon vaaraan rahastojen perustamisen yhteydessä. Tästä syystä on tärkeää, että kaatuvien pankkien omistajat ja muut velkojat kuin talletussuojajärjestelmien piirissä olevat tallettajat kantavat ensin pankin kaatumisesta aiheutuvan riskin. **Rahastojen varoja ei saisi missään tapauksessa käyttää pankkien pelastamiseen esimerkiksi ennakollisena pääomatukena.** Tästä syystä kriisinratkaisurahastot tulee sitoa tiukasti kriisinratkaisua koskevaan sääntelykehikkoon. Komissio toteaa myös, että kriisinratkaisurahastoja luotaessa tulee välttää pankkien näin kohoavien kustannusten siirtämistä maksujen korotuksina pankkien asiakkaiden kustannettaviksi. Toimialan kommenttien perusteella tätä on kuitenkin vaikea välttää.

Komissio katsoo pankkien kriisinratkaisurahastojen olevan osa rahoitusvakautta koskevaa kehystä. Komissio ensinnäkin viittaa tekemiinsä ehdotuksiin pankkien tiukemmista pääomavaatimuksista ja uudesta EU:n finanssivalvontajärjestelmästä. Toiseksi komissio aikoo antaa tämän vuoden heinäkuussa ehdotuksensa nykyisten talletussuojajärjestelmien uudistamisesta. Lisäksi komissio aikoo piakkoin järjestää laajan kuulemisen, jonka tarkoituksena on vahvistaa finanssilaitosten, erityisesti pankkien hyvän hallinnon vaatimuksia.

Kansallisten rahastojen perustamisen jälkeen komissio kannattaa niiden muodostaman harmonisoidun **verkoston** perustamista. Tätä järjestelyä arvioitaisiin vuonna 2014 tarkoituksena luoda EU:n yhtenäiset kriisinhallinnan ja valvonnan järjestelyt, ml. EU:n kriisinratkaisurahasto. Pidemmällä tähtäimellä yksi **yhteinen EU:n kriisinratkaisurahasto** olisi paras ratkaisu ottaen huomioon mm. riskien monipuolisuus, taloudelliset mittakaavaedut, taakanjakokysymykset, menettelyn nopeus ja yhtäläiset toimintamahdollisuudet. Komissio kuitenkin toteaa, että keskitettyä kriisinratkaisurahastoa on vaikea luoda EU:n yhtenäisen valvonta- ja kriisinhallintakehikon puuttuessa.

Tiedonannossa komissio tarkastelee kriisinratkaisurahastoja koskevaa kolmea osaluuetta: 1) rahoitusta, 2) soveltamisalaa ja kokoa sekä 3) hallintoa.

Komission mukaan kriisinratkaisurahastojen rahoitusta varten perittävät maksut voisivat perustua kolmeen tekijään: **pankin vastuisiin, sen saataviin tai sen voittoihin.** Komission mielestä eri tekijöiden arviointi täytyy tehdä huolellisesti ja ottaen huomioon mahdollisen arbitraasin vähentäminen, riskipainotteisuus, eräiden laitosten systeeminen luonne, käyttökelpoisuus kriisinratkaisussa ja kilpailun vääristymien välttäminen. Maksut tulee periä pankeilta etukäteen.

Komissio katsoo, että tässä vaiheessa ei ole tarpeen ulottaa kriisinratkaisurahastoja pankkien ulkopuolelle koskemaan muita finanssialan laitoksia. Esimerkiksi vakuutuslaitosten ja sijoitusrahastojen toiminnan luonne eroaa siinä määrin pankkitoiminnasta, että niitä on vaikea kytkeä pankeille tarkoitettuun kriisinratkaisukehikkoon.

Kriisinratkaisurahaston koko riippuu komission mielestä siitä, millaisia laitoksia tulee kriisinratkaisukehikon soveltamisalan piiriin. Asiaa pitää myös tarkastella suunniteltujen laajempien finanssialan uudistusten yhteydessä. Komissio katsoo, ettei sen suunnitelmissa ole rahastojen muodostaminen niin mittaviksi, että ne vastaisivat nykyisen finanssikriisin yhteydessä valtioiden antamaa tukea pankkisektorille.

Kriisinratkaisurahastojen hallinnon osalta komissio ottaa esille kaksi päätöksävaihtoehtoa: **valtion yleinen budjetti tai erityinen rahasto**. Komissio katsoo, että yleiseen budjettiin ohjattavien maksujen järjestelmä sisältää selvästi rahastoa enemmän epävarmuustekijöitä, joita ovat mm. pankkisektorin riippuvuus julkisista varoista kriisin puhjetessa, suurten laitosten moraalikato-ongelmat ja varojen mahdollinen kohdentuminen muihin tarkoituksiin.

Komissio katsoo, että pankkien kriisinratkaisurahastojen tulee olla **erillään valtion budjetista** ja tarkoitettu vain kriisinratkaisutoimenpiteisiin. Käytännön syistä varojen käytöstä vastaisivat ne viranomaiset, jotka vastaavat finanssialan yritysten kriisinratkaisusta ja uudelleenjärjestelyistä ja jotka toimisivat itsenäisenä toimeenpanevana elimenä. Toiminnallinen itsenäisyys hallituksesta varmistaisi rahaston käytön pelkästään kriisinratkaisutarkoituksiin. Pankkitoimiala Suomessa kannattaa myös erillisten kriisinratkaisurahastojen mallia.

Tiedonannossa käsitellään myös rahaston varojen sijoittamista, varojen käyttöä kriisinratkaisuun ja varojen käytön koordinoitua rajat ylittävissä kriisinratkaisuissa. Varat tulisi sijoittaa hajautetusti pankkitoimialan ulkopuolisiin matalariskisiin sijoituskohteisiin. Varojen käytön osalta komissio pyrkii luomaan harmonisoidun kehikon, jossa kansallisten viranomaisten liikkumatila jäisi vähäiseksi. Rajat ylittäviä tilanteita varten komission tarkoituksena on tehdä ehdotus yhteensovittamisessa noudatettavista säännöistä. Perusajatuksena on asianomaisten kriisinratkaisuviranomaisten kollegio, joka tekisi yhteisen päätöksen esimerkiksi perusteilla olevan Euroopan pankkivalvontaviranomaisen valvonnan alaisena. Kaiken kaikkiaan komissio esittää tiedonannossaan hyvin pitkälle menevää harmonisointia kriisinratkaisurahastojen luomisen, hallinnoinnin ja käytön osalta.

G20-maiden valtiovarainministerien ja keskuspankkien pääjohtajien 4.-5.6.2010 Koreassa pidetyn kokouksen jälkeen vaikuttaa ilmeiseltä, että globaaliin ratkaisuun on vaikea päästä kriisinratkaisurahastojen ja vakausmaksujen osalta. Kokouksesta annetusta kommunikéissa viitataan kyllä valtioille aiheutuvien kustannusten kattamiseen finanssisektorilta perittävillä maksuilla, mutta tällä tarkoitetaan lähinnä toteutuvien kustannusten perimistä. Etukäteen kerättävistä vakausmaksuista ei ole kommunikéissa mitään mainintaa. Tarkoitus on laatia periaatteita veronmaksajien varojen suojelemiseksi, rahoitussektorin aiheuttamien riskien vähentämiseksi ja tasapuolisen kilpailun edistämiseksi, mutta niiden tulisi mm. ottaa huomioon kansalliset olosuhteet. Ilmeinen riski on, että periaatteet jäävät liian yleisiksi. Vakausmaksun ja etukäteen kriiseihin varautumisen näkökulmasta G20-maiden kokous oli EU:n kannalta pettymys.

Keskustelu jatkuu jo aivan lähiaikoina, kun Kansainvälinen valuuttarahasto (IMF) tulee esittämään loppuraporttinsa ja suosituksensa finanssisektorin osallistumisesta kriisien kustannuksiin Toronton G20-huippukokouksessa 26.–27.6.2010.

Vakausmaksun ja kriisinratkaisurahastojen yhteydessä on puhuttu myös rahoitusmarkkinoiden globaalista **transaktioverosta**. Vaikuttaa ilmeiseltä mm. G20-maiden kokouksen tulosten valossa, että globaaliin ratkaisuun ei tulla ainakaan lyhyellä tähtäimellä pääsemään tai edes pyrkimään. Ecofin-neuvoston 9.5.2010 tekemien päätelmien mukaisesti transaktioveron mahdollisuuden selvittelyä kuitenkin tullaan jatkamaan. Eurooppa-neuvosto 17.6.2010 toteaa myös päätelmissään, että pääomansiirtojen kansainvälisen transaktiomaksun käyttöönottoa tulisi tarkastella ja kehittää edelleen.

Keskeinen kysymys on veropohjan – eli mihin vero kohdistuu - ohella veron käyttöönottavien maiden joukon laajuus ja kattavuus. Jos maajoukko jää liian suppeaksi, olisi veroa helppo kiertää ja liiketoiminnot voisivat siirtyä nopeastikin verottomiin maihin, kuten tapahtui 1980-luvulla Ruotsissa.

Kansallinen käsittely:

Valtiovarainministeriö
EU-ministerivaliokunta 10.6.2010

Eduskuntakäsittely:

-

Käsittely Euroopan parlamentissa:

-

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema:

-

Taloudelliset vaikutukset:

-

Muut mahdolliset asiaan vaikuttavat tekijät:

-

Asiasanat
Hoitaa

Tiedoksi

FI

FI

FI



EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 26.5.2010
KOM(2010) 254 lopullinen

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

Pankkien kriisinratkaisurahastot

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE SEKÄ EUROOPAN KESKUSPANKILLE

Pankkien kriisinratkaisurahastot

1. TAUSTA

Nykyisen kriisin vallitessa valtiot ovat Euroopan unionissa ja muualla maailmassa käyttäneet huomattavasti julkisia varoja rahoitussektoreidensa tukemiseen¹. Tukea tarvittiin rahoitusvakauden varmistamiseksi ja tallettajien suojaamiseksi, ja siihen yhdistettiin toimenpiteitä reaalityalouden tukemiseksi. Tuesta on kuitenkin seurannut raskas taloudellinen taakka nykyisille veronmaksajille ja tuleville sukupolville².

Pittsburghissa syyskuussa 2009 pidetyssä G20-kokouksessa nousi esille selkeänä poliittisena viestinä, ettei veronmaksajien varoja enää pitäisi käyttää pankkien tappioiden kattamiseen. Tämä sai myös EU:lta vahvaa poliittista tukea³. Euroopan komissio pyrkii tähän tavoitteeseen vähintään kahdella, toisiaan täydentävällä keinolla: i) vähennetään pankkien konkurssien todennäköisyyttä tiukentamalla makro- ja mikrotason valvontaa, laitosten johdon valvontaa ja sääntelynormeja ja ii) varmistetaan, että jos konkurssia näistä toimenpiteistä huolimatta aiheutuu, käytettävissä on tarkoituksenmukaiset työvälineet, mukaan lukien riittävät varat, hallittuun ja oikea-aikaiseen kriisinratkaisuun. Yksityissektorilta rahoituksensa saavien kriisinratkaisurahastojen perustaminen on keskeinen osa tätä ratkaisumallia.

Komissio **tukee** pankeilta⁴ perittävillä maksuilla rahoitettavien **ennakoivien kriisinratkaisurahastojen perustamista**, jotta helpotettaisiin konkurssiin menossa olevien pankkien hallittua kriisinratkaisua, vältettäisiin ongelmien leviäminen ja mahdollistettaisiin pankkien hallittu likvidaatio sellaisella aikajänteellä, että vältetään varojen pikainen myynti (*'principe de prevoyance'*). Komissio katsoo, että kriisinratkaisurahastot ovat tarpeellinen osa EU:n uuteen kriisinhallintakehykseen sisällytettävää, useista toimenpiteistä koostuvaa pakettia. Tarkoituksena on keventää veronmaksajille aiheutuvaa taakkaa ja minimoida – tai jopa kokonaan ehkäistä – se, että tulevaisuudessa jouduttaisiin turvautumaan veronmaksajien varoihin pankkien pelastamiseksi.

Koska nykypäivän rahoitusmarkkinat ovat yhä yhdyntyneemmät ja maailmanlaajuisemmat, pankkikriisien tehokas ratkaiseminen on äärimmäisen tärkeää. Rahoitusmarkkinoiden viimeaikainen hyvin huomattava volatilitetti on selkeä esimerkki ja muistutus siitä, miten

¹ Kriisistä julkiselle taloudelle suoraan aiheutuneet nettokustannukset ovat IMF:n mukaan keskimäärin 2,7 prosenttia suhteessa BKT:hen G20-ryhmään kuuluvissa johtavissa talouksissa, vaikka annetut sitoumukset, mukaan lukien takaukset ja muut vastuusitoumukset, olivatkin keskimäärin 25 prosenttia suhteessa BKT:hen.

² G20-ryhmään kuuluvissa johtavissa talouksissa julkisen velan ennakoidaan kasvavan lähes 40 prosenttiyksikköä vuosina 2008–2015 (IMF:n arvio).

³ Ecofin-neuvoston päätelmät, 18. toukokuuta 2010.

⁴ EU:n pankkilainsäädännön (eli vakavaraisuusdirektiivin 2006/48/EY) soveltamisalan mukaisesti viittauksella pankkiin tarkoitetaan tässä tiedonannossa pankkeja ja sijoituspalveluyrityksiä.

yhdentyneet rahoitusmarkkinat ovat. Vankkoja ja uskottavia rahoitusjärjestelyjä tarvitaan kipeämmin kuin koskaan aikaisemmin.

Lokakuussa 2009 antamassaan tiedonannossa⁵ komissio kannatti vakaasti sitä, että EU:n tasolle perustettaisiin uusi kriisinhallintakehys, jonka tarkoituksena olisi helpottaa pankkien konkurssien hallittua hoitamista ja minimoida veronmaksajille aiheutuvat kustannukset. Huhtikuussa 2010 esittämässään valmisteluasiakirjassa⁶ komission yksiköt katsoivat, että pankeilta perittävä maksu on yksi mahdollinen vaihtoehto saada rahoitussektori osallistumaan kriisin kustannuksiin ja ehkäistä uusia kriisejä. Ecofin-neuvosto totesi 9. toukokuuta 2010, että kriisien hallintaa ja ratkaisua koskevaa työtä on nopeutettava.

Ympäristöalalta tutun niin kutsutun **saastuttaja maksaa -periaatteen** soveltaminen myös rahoitusosalalla saa yhä enemmän poliittista tukea. Sen mukaan niiden, jotka mahdollisia rahoituskriisejä tulevaisuudessa aiheuttavat, on myös kannettava kriisien kustannukset. Joissakin maissa on jo otettu tai ollaan parhaillaan ottamassa käyttöön pankeilta perittäviä maksuja, vaikkakin käytännöt vaihtelevat eri lainkäyttöalueilla.

G20-maat keskustelevat tällaisista maksuista ensimmäistä kertaa ministerikokouksessaan kesäkuussa. Tämä tiedonanto tuo oman merkittävän panoksensa tällaisiin kokouksiin. EU:n olisi johdettava G20-ryhmän pyrkimyksiä, jotta löydetäisiin maailmanlaajuinen lähestymistapa ja malli ja jotta toimintaedellytykset säilyisivät koko maailmassa tasapuolisina.

Tässä tiedonannossa kerrotaan, miten rahoitussektori voisi komission mielestä osallistua pankkien konkurssien kriisinhallinnasta aiheutuvien kustannusten rahoittamiseen. Siinä myös selitetään, mikä on pankkien kriisinratkaisurahastojen rooli niiden muiden välineiden joukossa, joihin olisi voitava turvautua kriisinehkäisyssä ja pankkien johtamisessa. Lisäksi tiedonannossa esitetään komission yleisluonteiset näkemykset useista tärkeistä seikoista, kuten rahastojen päämääristä ja mahdollisesta koosta sekä olosuhteista, joissa niihin kenties turvauduttaisiin.

Tiedonannossa ei kuitenkaan käsitellä mahdollisia maksuja tai veroja, joilla perittäisiin takaisin pankkijärjestelmän vakauttamiseen taikka liiallisesta riskinotosta tai spekuloinnista selviytymiseen nykyisen kriisin aikana käytetyt julkiset varat. Tällaisia toimenpiteitä olisi tarkasteltava rinnakkain hyödyllisenä lisänä ennalta ehkäiseville rahastoille, joita tässä tiedonannossa tarkastellaan.

Kriisinratkaisurahastojen perustaminen nostaa esille useita haasteita – erityisesti **moraalikatoon liittyvät huolenaiheet**, joita kriisin aikana toteutetut toimet ovat ruokkineet. Komissio pitää tätä merkittävänä huolenaiheena, joka on ratkaistava toteamalla selkeästi ja yksiselitteisesti, että osakkaiden (sijoituksen arvoon saakka) ja velkojien (lukuun ottamatta tallettajia, joita suojaavat talletussuojajärjestelmät) on ensisijaisesti vastattava pankkien konkurssien seurauksista ja että **kriisinratkaisurahastoja ei saa käyttää vakuutuksena vararikkoa vastaan tai konkurssiin menossa olevien pankkien pelastamiseen** vaan pikemminkin konkurssien hallittuun hoitamiseen. Lyhyesti sanottuna pankkien kriisinratkaisurahastot olisi – kuten IMF ehdottaa – kytkettävä tiukasti tulevaan kriisinratkaisujärjestelmään.

⁵ KOM(2009) 561.

⁶ *Innovative Financing at a Global Level*, SEC(2010) 409, 1.4.2010.

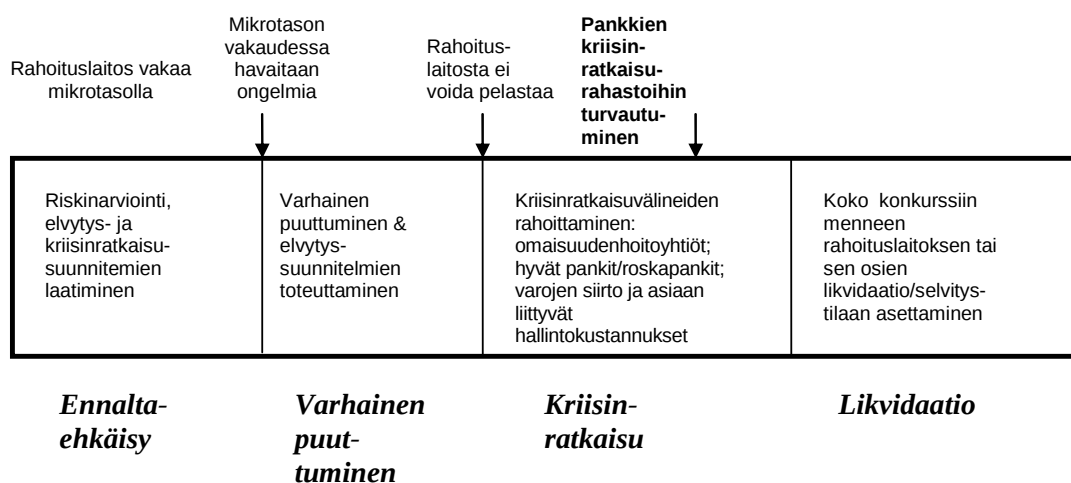
Pankkien kriisinratkaisurahastojen perustaminen on osa uutta kriisinhallintakehystä. On selvää, että tästä aiheutuu pankeille kustannuksia samaan aikaan, kun ne kriisiin reagoimiseksi toteuttavat lisätoimenpiteitä. Komissio katsoo, että on olennaista arvioida huolellisesti kumulatiivisia vaikutuksia, joita aiheutuu tehtäessä kattava joukko maksuihin, talletussuojajärjestelmiin ja pankkien pääomaan liittyviä uudistuksia, saada näistä vaikutuksista selkeä käsitys ja mukauttaa uudistuspaketin yksittäisiä osatekijöitä vastaavasti. Sen vuoksi on tarpeen varmistaa, että kustannukset kalibroidaan siten, ettei tukahduteta talouden elpymistä eikä lisätä luotonoton kustannuksia reaalitaloudelle. Pitäisi myös välttää se, että korkeammat kustannukset säilytetään pankkien asiakkaiden maksettaviksi suurempina maksuina. Komissio varmistaa, että kaikki nämä seikat otetaan asianmukaisesti huomioon asiaan liittyvässä vaikutusten arvioinnissa.

2. PANKKIEN KRIISINRATKAISURAHASTOJEN TULISI OLLA OSA RAHOITUSVAKAUSKEHYSTÄ

Pankkien kriisinratkaisurahastojen perustamista ei pitäisi tarkastella erikseen, vaan sitä tulisi pitää osana yleisluonteisempia aloitteita, joiden tavoitteena on rahoitusjärjestelmän lujittaminen nykyisen kriisin vanavedessä. Rahoitusmarkkinoiden sääntelyä ja valvontaa uudistetaan parhaillaan perinpohjaisesti, jotta pankkikriisin paljastamat ongelmat voidaan poistaa. Komissio on ehdottanut toimenpiteitä pääomavaatimusten tiukentamiseksi ja EU:n rahoitusalan valvonta-arkkitehtuurin uudistamiseksi. Se esittää heinäkuussa ehdotuksen nykyisten talletussuojajärjestelmien lujittamiseksi. Lisäksi komissio käynnistää pian kattavan kuulemisen, jonka tavoitteena on tiukentaa rahoituslaitosten, eritoten pankkien, johdon valvontaa.

Laajemman asiayhteyden ymmärtäminen on keskeistä päätettäessä, mitkä ovat rahastojen tehtävät, miten niiden tulisi toimia ja minkä kokoisia niiden kenties tulisi olla. Rahoituskehukseen tehtävien, *ennaltaehkäisyyn* keskittyvien laajempien uudistusten voidaan olettaa vähentävän pankkien vararikkojen todennäköisyyttä ja vakavuutta. Tehokkaampien menettelyjen, joiden avulla tilanteeseen voidaan puuttua varhaisemmassa vaiheessa ja toteuttaa tehokkaita kriisinratkaisutoimenpiteitä, pitäisi alentaa toteutettujen toimenpiteiden kustannuksia ja vähentää hiljaisia takeita siitä, että laitoksia pidetään ”liian suurina menemään konkurssiin”.

Kaavio 1: Milloin kriisinratkaisurahastoon turvauduttaisiin?



Komissio hyväksyy lokakuussa 2010 etenemissuunnitelman, jossa kriisinhallintaa koskevalle kokonaisvaltaiselle EU:n kehykselle vahvistetaan aikataulu, konkreettiset toimenpiteet, välineet ja suunnitelmat. Aikomuksena on esittää asianomaiset lainsäädäntöehdotukset, jotka koskevat sekä kriisinhallintatoimenpiteitä ja -välineitä että kriisinratkaisurahastoja, viimeistään vuoden 2011 alussa.

Uuden kehyksen tavoitteena on varmistaa, että jäsenvaltioiden viranomaisilla on käytössään yhteiset välineet, joihin voidaan turvautua koordinoitusti, ja siten toteuttaa pikaisia ja oikeudellisesti vankkoja toimia pankkien suurkonkurseissa. Näin voidaan suojata yleisemmin rahoitusjärjestelmää, välttää veronmaksajille aiheutuvia kustannuksia ja varmistaa tasapuoliset toimintaedellytykset. Tavoitteena on erityisesti varmistaa, että hallittu konkurssi on uskottava vaihtoehto kaikkien pankkien osalta, riippumatta niiden koosta tai monisäikeisyydestä.

Kriisinratkaisuvälineiden soveltaminen hyvin suuriin ja monisäikeisiin rahoituslaitoksiin samaan aikaan kun yksityis sektorilta saadaan liittämisrahoitusta voi olla erityisen haasteellista. Näistä syistä käytettävissä on oltava muita, vaihtoehtoisia välineitä, jotka eivät sisällä julkista rahoitusta. Niitä voitaisiin käyttää erityistilanteissa tilanteen vakauttamiseksi ja sen välttämiseksi, että joudutaan rahoitusvakautta lyhyellä aikavälillä kenties vahingoittavaan kiireelliseen pakkolikvidaatioon.

Kansainvälisellä tasolla pyritään parhaillaan tuntuvin toimin pienentämään tällaisten rahoituslaitosten konkurssien todennäköisyyttä ja vaikutusta (laatikko 1).

Laatikko 1: Suurten ja hyvin monisäikeisten rahoituslaitosten ongelmiin puuttuminen

Tarvitaan riittävä varmuus siitä, että vaikeuksiin joutuneiden yksiköiden ongelmat pystytään ratkaisemaan vaarantamatta rahoitusvakautta tai laukaisematta koko järjestelmään vaikuttavaa tapahtumaa. Jäljempänä hahmotelluilla välineillä voitaisiin täydentää ennakoivia kriisinratkaisurahastoja ja tarjota viranomaisille yhdistelmä tarpeeksi vankkoja toimenpiteitä, joilla pystytään ratkaisemaan vaikeuksiin joutuneiden suurten ja hyvin monisäikeisten rahoituslaitosten ongelmat.

Elvytys- ja kriisinratkaisusuunnitelmat

EU:ssa (CEBS) ja kansainvälisellä tasolla (Rahoitusmarkkinoiden vakautta seuraava elin, FSB) suunnitellaan ja testataan parhaillaan **elvytys- ja kriisinratkaisusuunnitelmia** (G20-ryhmä on kehottanut laatimaan tällaiset suunnitelmat vuoden 2010 loppuun mennessä). Ne tulevat olemaan keskeinen osa EU:n tulevaa kriisinehkäisykehystä. Asianomaisilla viranomaisilla olisi oltava mahdollisuudet aktiivisesti käyttää nykyisiä, tai tarpeen mukaan uusia, ennaltaehkäiseviä valtuuksia varmistaakseen jo ennen kriisiä, että pankkien likvidaatiot voidaan hoitaa hallitusti. On olennaisen tärkeää luoda kriisinratkaisulle tehokas oikeudellinen kehys.

Lainapääoman leikkaukset (*haircuts*) ja velan muuttaminen omaksi pääomaksi

Laitoskohtaisiin vaihtoehtoihin sisältyy **velan muuttaminen omaksi pääomaksi** (joko hallinnollisesti tai sopimusteitse⁷) tai etuoikeusasemaltaan huonommassa asemassa olevien velkapaperien haltijoiden ja vakuudettomien velkojien (lukuun ottamatta tallettajia) **lainapääoman leikkaukset**. Tavoitteena on saada vaikeuksiin joutuneelle yritykselle merkittävästi varoja sen liiketoiminnan jatkamiseksi.

Tällaisten toimenpiteiden mahdollisesta käyttöön otosta käydään vilkasta kansainvälistä keskustelua. Vakavaraisuussääntöjä voitaisiin esimerkiksi muuttaa siten, että vaadittaisiin vaihdettavissa olevien vieraan pääoman ehtoisten instrumenttien käyttöä tai kannustettaisiin siihen (jotta rahoituslaitokset voivat ikään kuin vakuuttaa itsensä). Viranomaisille voitaisiin myös antaa hallinnolliset valtuudet leikata velkapääomaa, jos velka ei ole vaihdettavissa, taikka muuttaa velka omaksi pääomaksi. Jos pääomapohjaa vahvistettaisiin tällaisin menetelmin ennen maksukyvyttömyyttä, rahoituslaitos voitaisiin kenties vakauttaa. Tämänkaltaisilla toimenpiteillä olisi selkeästi vaikutusta pankeille aiheutuviin rahoituskustannuksiin, pääomarakenteeseen ja markkinakäytänteisiin, mutta niistä saattaisi myös olla apua markkinakurin parantamisessa, kun varmistettaisiin, että vakuudettomat velkojat kantavat kaikki kustannukset ottamistaan riskeistä. Jotta tämä onnistuisi käytännössä, on ensin poistettava huomattavia oikeudellisia ja käytännön esteitä. Työt jatkuvatkin tämän seikan osalta.

3. EU:N ON MÄÄRITELTÄVÄ LÄHESTYMISTAPANSA KRIISINRATKAISURAHASTOIHIN

Maailmanlaajuiset rahoitusmarkkinat ovat siinä määrin yhdentyneet, että pankkien kriisinratkaisurahastojen perustamiseen tarvitaan yhteisiä lähestymistapoja sekä EU:n että maailmanlaajuisella tasolla. Kokemukset rajatylittävien konkurssien hoidosta kriisin aikana ovat selvästi osoittaneet, miksi uudet kriisinhallintajärjestelyt ovat tarpeen. EU reagoi viipymättä finanssikriisiin ehdottamalla lainsäädäntöä, jolla uusia viranomaisia perustamalla tiukennetaan makrotalouden valvontaa ja rajatylittäviä valvontajärjestelyjä sekä tunnustetaan näin tarve tiivistää yhteistyötä. Uusissa järjestelyissä päivittäinen valvonta jää kansallisten viranomaisten vastuulle, mikä on jäsenvaltioiden finanssipoliittisen toimivallan mukaista. Tällainen pitäytyminen ennen kaikkea hajautetussa valvontajärjestelmässä perustuu viranomaisten väliseen tuntuvaan luottamukseen ja uusien Euroopan valvontaviranomaisten

⁷ Esimerkiksi ehdollisten pääomajärjestelyjen liikkeeseenlasku, johon sisältyy joko velan muuttamista omaksi pääomaksi tai alaskirjausta. Useat pankit, esimerkiksi Lloyd's ja Rabobank, ovat jo laskeneet liikkeeseen tällaisia instrumentteja.

väliseen yhteistyöhön. Suurin mahdollinen hyöty saavutetaan ainoastaan, jos tukena on vankkoihin rahoitusjärjestelyihin nojautuva vakaa rajatylittävä kriisinhallintakehys.

Periaatteessa varojen sammioiminen yhteen ainoaan koko EU:n laajuiseen kriisinratkaisurahastoon toisi selkeää hyötyä seuraavilla tavoin: riskien parempi hajauttaminen, mittakaavaedut, taakanjaon kohteena olevan summan pienentäminen, oikeat yhteistyökannustimet, päätöksenteon nopeuttaminen ja tasapuolisten toimintaedellytysten varmistaminen. Tämä myös heijastaisi paremmin sitä, että pankkimarkkinat ovat luonteeltaan koko EU:n laajuiset, erityisesti kun kyseessä ovat rajatylittävät pankkiryhmittymät.

Komissio toteaa kuitenkin, että olisi hyvin hankalaa ryhtyä luomaan EU:n kriisinratkaisurahastoa ilman yhdenmukaistettua EU:n valvontaa ja kriisinhallintakehystä. Sen, miten Euroopassa suhtaudutaan pankkien kriisinratkaisurahastojen perustamiseen, tulisi ilmentää laajempaa lähestymistapaa valvontajärjestelyihin.

Tästä syystä tarkoituksenmukainen ensimmäinen askel voisi olla järjestelmä, joka perustuu yhdenmukaistettuun kansallisten rahastojen verkostoon ja on kytköksissä koordinoituihin kansallisiin kriisinhallintajärjestelyihin⁸. Tällaiset järjestelyt olisivat ensimmäinen askel, ja niitä tarkasteltaisiin uudelleen viimeistään vuonna 2014⁹. Tarkoituksena olisi luoda EU:n yhdenmukaistetut kriisinhallinta- ja valvontajärjestelyt sekä EU:n kriisinratkaisurahasto pidemmällä aikavälillä.

Asioiden selkeyttäminen ja keskinäisen yhteisymmärryksen lisääminen viranomaisten välillä rahoitusjärjestelyjä vankistamalla on lisäksi keskeistä, jotta viranomaisille voidaan tarjota yhdenmukaistettuja kannustimia tehdä täysimääräistä yhteistyötä pankkien rajatylittävissä konkurssissa. Tämä puolestaan tarjoaisi merkittävää tukea tehokkaille rajatylittävälle kriisinhallintajärjestelyille.

Jos EU:ssa ei vahvisteta yhteistä lähestymistapaa pankkien kriisinratkaisurahastoihin, jäsenvaltioissa saatettaisiin periä pankeilta kriisinratkaisumaksuja yksipuolisesti, mikä aiheuttaisi riskin, että kilpailu vääristyisi kansallisten pankkimarkkinoiden välillä. Useammassa maassa toimivat pankit saattaisivat myös joutua maksamaan päällekkäisiä maksuja. Jos yksityissektorin rahoitusmekanismeihin suhtaudutaan eri maissa eri lailla, kriisien tehokas hoitaminen tai kriisinratkaisuvälineiden käyttö saattaisi lisäksi estyä, jos yksityissektorin varoihin voidaan turvautua joissakin maissa muttei toisissa. Se myös saattaisi vaikeuttaa kustannustenjaosta sopimista tai jopa tehdä siitä mahdotonta.

Näistä syistä **EU:n laajuinen lähestymistapa on oikea tie edetä** ottaen huomioon Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artiklassa määrätyt toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteet. Ainoastaan EU:n toimin voidaan varmistaa, että useammassa kuin yhdessä jäsenvaltiossa toimiviin pankkiryhmittymiin sovelletaan kriisinratkaisurahastojen osalta samankaltaisia vaatimuksia. Näin myös varmistetaan pääpiirtein tasapuoliset toimintaedellytykset, vältetään sääntöjen noudattamisesta aiheutuvia tarpeettomia kustannuksia rajatylittävässä toiminnassa ja edistetään sisämarkkinoiden yhä suurempaa yhdentymistä. Lisäksi tällaisella lähestymistavalla varmistettaneen tarpeen mukaan yhdenmukaisuus EU:n voimassa olevan

⁸ Tässä lähestymistavassa otetaan huomioon se, että kriisinratkaisurahastoja on jo joissakin jäsenvaltioissa.

⁹ Euroopan pankkiviranomaisesta annetun asetusehdotuksen mukaan uusia valvontajärjestelyjä tarkasteltaisiin uudelleen vuonna 2014.

lainsäädännön kanssa. Tällaisilla EU:n tason toimilla myös lujitettaisiin rahoitusvakautta EU:ssa.

4. PANKKIEN KRIISINRATKAISURAHASTOJEN RAHOITTAMINEN, VARAINKÄYTTÖALA JA HALLINTO

Tässä luvussa tarkastellaan seuraavia kolmea tällaisen rahaston sisältämää keskeistä pilaria: rahoitusjärjestelyt (4.1), toiminta-ala ja koko (4.2) sekä hallinto (4.3).

4.1. Pankkien kriisinratkaisurahastojen rahoittaminen

Rahastojen rahoitusjärjestelyjen suunnittelussa olisi pyrittävä seuraaviin kahteen tavoitteeseen: i) riittävien varojen kerryttäminen ottaen huomioon rahaston käyttö (eli kriisinratkaisun todennäköisyys ja kustannukset) ja ii) edellisen tavoitteen saavuttaminen tavalla, jolla kannustetaan tarkoituksenmukaiseen käyttäytymiseen lieventäen siten kriisinratkaisun riskiä. Asiaan liittyy kolme keskeistä parametria: maksuosuus voidaan perustaa rahoituslaitoksen vastuisiin, varoihin tai tuottoon.

- **Pankkien varat** kertovat riskeistä paljon. Varat voisivat myös antaa tarkkaa osviittaa pankin vararikon potentiaalisesta todennäköisyydestä ja sen myötä pankin kriisinratkaisutarpeesta¹⁰. Varat voisivat epäsuorasti ilmaista summan, joka ehkä tarvittaisiin pankin kriisinratkaisun hoitamisessa. Pankkien varoihin sovelletaan jo kuitenkin riskipainotteisia vakavaraisuusvaatimuksia pääomavaatimusten muodossa. Varoihin perustuvan maksun asettaminen saattaisi siksi merkitä uutta pääomavaatimusta. Pääomavaatimuksia ollaan parhaillaan uudistamassa, ja tätä asiaa olisikin siinä yhteydessä pohdittava tarkkaan.
- **Pankkien vastuut**¹¹ vaikuttaisivat puolestaan kertovan parhaiten niistä summista, jotka saatettaisiin tarvita, jos kriisinratkaisuun on turvauduttava. Pankkien kriisinratkaisussa kustannuksia kaikkein todennäköisimmin aiheutuu tarpeesta tukea tiettyjä vastuuta (pois lukien oma pääoma ja vakuudelliset vastuut – esimerkiksi talletukset). Pankkien vastuut kertoisivat kuitenkin kenties vähemmän riskin suuruudesta.
- Sen lisäksi, että maksut perustuisivat taseisiin, ne voisivat perustua **tuottoon ja bonuksiin**, jotka olisivat indikaattori pankin koosta. Tämä vastaisi paremmin saastuttaja maksaa -periaatetta¹². Tuotto ja bonukset eivät ehkä kuitenkaan kertoisi tarkasti niistä summista, joita pankin kriisinratkaisu vaatisi, eivätkä vararikon todennäköisyydestä.

Komissio pohtii huolellisesti, mikä edellä mainituista eri perustoista olisi tarkoituksenmukaisin pankkien kriisinratkaisurahaston rahoittamiseksi. Joka tapauksessa – riippumatta siitä, mihin vaihtoehtoon lopulta päädytään – komissio katsoo, että ainakin seuraavien periaatteiden olisi täyttyttävä: a) sääntelyn mahdollisten katvealueiden välttäminen, b) merkityksellisten riskien ottaminen huomioon, c) sen huomioon ottaminen, että tietyillä

¹⁰ Pankkialan sääntelyssä tämä merkitsisi turvautumista riskialttiuden nykyisiin seurantavalmiuksiin: arvioitaisiin sekä maksukyvyttömyyden todennäköisyyttä (PD) että tappio-osuutta (LGD), jotta voitaisiin laskea maksujen suhteellinen koko.

¹¹ Pankeilta perittävien maksujen laskennan perustaminen vastuisiin on IMF:n suosima vaihtoehto.

¹² Joissakin jäsenvaltioissa on hiljattain päätetty ottaa käyttöön bonuksista perittävä vero. Tämä on eri asia kuin tässä tiedonannossa tarkoitettu pankeilta perittävä maksu.

rahoitusyhteisöillä voi olla koko järjestelmään vaikuttava luonne, d) mahdollisesta kriisinratkaisusta aiheutuvien kustannusten käyttäminen perustana ja e) kilpailun vääristymisen välttäminen.

On myös pohdittava sitä, olisiko varat kerättävä kriisiä ennen vai sen jälkeen. **Komissio katsoo, että kriisinratkaisurahastojen rahoituksen olisi perustuttava pankeilta ennakkoon perittäviin maksusuuksiin.** Jos järjestelmien rahoitus saataisiin vasta jälkikäteen, jouduttaisiin ensin kenties turvautumaan veronmaksajien varoihin, mikä lisäisi riskiä, että pankkien vararikoista aiheutuisi laajempia kielteisiä taloudellisia vaikutuksia. Tällainen lähestymistapa saattaa osoittautua myötäsykliseksi ja kuormittaa julkista taloutta finanssikriisin aikana, jolloin valtiolla on heikoimmat mahdollisuudet tarjota lisärahoitusta¹³.

4.2. Rahastojen varainkäyttöala ja koko

Pankkien kriisinratkaisurahastojen tehtävänä on osallistua vaikeuksiin joutuneiden rahoitusyhteisöjen hallitun kriisinratkaisun rahoittamiseen. Rahastoihin pitäisi pystyä turvautumaan pankkien kriisinratkaisussa riippumatta pankkien koosta ja keskinäisistä yhteyksistä. Rahastoja ei kuitenkaan pitäisi käyttää rahoituslaitosten pelastamiseen. Tässä vaiheessa ei vaikuta tarkoituksenmukaiselta ulottaa kriisinratkaisurahastot muihin rahoituslaitoksiin, kuten sijoitusrahastoihin tai vakuutuslaitoksiin. Vaikka tällaiset laitokset ovat aktiivisia toimijoita finanssimarkkinoilla, niillä on joitakin erityispiirteitä, jotka monimutkaistaisivat samankaltaisen kriisinratkaisujärjestelmän soveltamista niihin kuin pankkien osalta on suunniteltu. Vaikka kriisinratkaisurahastoja ei käytetä pankkien pääomapohjan vahvistamiseen, niillä on oltava riittävät varat kriisinratkaisusta aiheutuvista eri kustannuksista selviämiseksi, ja valittavassa lähestymistavassa on otettava huomioon eri yhteisöjen erilainen koko ja luonne.

Rahaston koko riippuu siitä, minkätyyppisiin rahoituslaitoksiin kriisinratkaisukehystä sovelletaan. Suunnittelussa on lisäksi otettava huomioon se, että rahoitussektorille kaavailaan parhaillaan laajempia uudistuksia.

Laatikko 2: Mitä toimenpiteitä pankkien kriisinratkaisurahaston odotettaisiin kattavan?

Jos kriisinratkaisuviranomaiset joutuvat hoitamaan pankin hallittua kriisinratkaisua, tästä saattaa aiheutua erilaisia kustannuksia. Hyvin suunnitellun kriisinratkaisukehysten pitäisi periaatteessa velvoittaa kriisinratkaisuviranomainen ratkaisemaan vaikeuksiin joutuneiden yhteisöjen ongelmat alhaisimmin taloudellisin ja yhteiskunnallisin kustannuksin ja noudattaen asiaa koskevia perussopimuksen määräyksiä, mukaan lukien valtiontukisäännöt. Seuraavassa annetaan esimerkkejä eri toimenpiteistä, jotka kriisinratkaisurahaston voitaisiin olettaa kattavan:

– **OmaisuuDENHOIToyhtiön rahoittaminen** (kriisinratkaisuviranomainen ottaa pankin haltuunsa), jotta maksukyvytön laitos voisi jatkaa toimintaansa. Tähän saattaisi sisältyä esimerkiksi väliaikaisrahoitusta ja/tai takauksia.

¹³ Siltä varalta, että ennakkoon kerätty rahoitus osoittautuu riittämättömäksi kattamaan kriisinratkaisusta aiheutuvat kustannukset, kriisinratkaisurahastoilla olisi kuitenkin oltava tukenaan riittävän uskottavaa vaihtoehtoisia rahoitusta.

- **Varojen ja/tai vastuiden siirron rahoittaminen**, kun varat ja/tai vastuut siirretään vaikeuksissa olevasta yhteisöstä **kokonaan tai osittain** kolmannelle osapuolelle. Kustannuksiin voisi sisältyä varoille annettava takaus (esimerkiksi tappioiden jakaminen järjestämättömien omaisuuserien potentiaalisen ostajan kanssa) ja/tai vastuiden siirron rahoittaminen tai takaaminen tietyn aikaa markkinoiden luottamuksen säilyttämiseksi ja luotonantajien kaikkoamisen riskin välttämiseksi.
- **Hyvään pankkiin ja roskapankkiin lohkomisen rahoittaminen**. Rahoitettavaksi saattaisi tulla järjestämättömien omaisuuserien väliaikainen osto ja hallinta sekä väliaikaisrahoituksen myöntäminen hyvälle pankille.
- **Hallinnollisten kustannusten sekä oikeudellisten ja neuvontapalvelumaksujen kattaminen** sekä tarve turvata tietyt pankkien keskeiset tehtävät – kuten maksujärjestelmät.

Parhaillaan käynnissä olevan kriisin aikana valtioiden pankkisektorille antamat sitoumukset ovat nousseet huomattaviin prosenttiosuuksiin suhteessa EU:n BKT:hen. Tässä tiedonannossa kuvatuilla kriisinratkaisurahastoilla ei ole tarkoitus päästä samoihin mittasuhteisiin, sillä kriisinratkaisurahastojen nimenomaisena tarkoituksena on varmistaa, ettei tällaisiin valtioiden tukitoimiin pankkien pelastamiseksi ole tarvetta. Ennen kaikkea komissio katsoo, että kriisinhallintakehyksessä on varmistettava, että pankin vararikosta aiheutuvat tappiot tulevat ensi sijassa osakkaiden, etuoikeusasemaltaan huonommassa asemassa olevien velkapaperien haltijoiden ja vakuudettomien velkojien kannettaviksi ennen kuin kriisinratkaisurahastoihin voidaan turvautua. Komissio ottaa kantaa rahastojen tarkoituksenmukaiseen tavoiterajaan, kunhan ensin on tehty yksityiskohtainen määrällinen analyysi ja kattava vaikutusten arviointi. Laatikossa 3 annetut esimerkit ovat ohjeellisia ja edustavat mahdollisten tavoitesummien koko skaalaa perustuen viimeaikaisiin aloitteisiin.

Laatikko 3: Rahastojen perustamiseksi hiljattain tehtyjen aloitteiden kustannusvaikutukset

Jotkin maat ovat jo päättäneet ryhtyä perimään pankeilta maksuja erityisten rahastojen perustamiseksi. Näillä rahastoilla pyritään kuitenkin erilaisiin päämääriin, ja niiden rahoitusseuraamukset ovat toisenlaiset:

- Saksassa valmistellaan ehdotuksia, joiden mukaan pankkien olisi maksettava vakauserahastoon järjestelmämaksu, jotta erityisestä kriisinratkaisujärjestelmästä voitaisiin sitten rahoittaa toimenpiteitä. Perittävää maksua koskevat yksityiskohdat, rahaston koko sekä tapa, jolla varat sijoitettaisiin ja niitä käytettäisiin, ovat edelleen suunnitteluvaiheessa. Arvioiden mukaan maksulla kerättäisiin noin 1 miljardi euroa vuosittain.
- Ruotsissa on hiljattain perustettu eräänlainen pankkien vakauserahasto. Rahaston tarkoituksena on rahoittaa toimenpiteitä, joilla ehkäistäisiin rahoitusjärjestelmään kohdistuvien vakavien häiriöiden riskiä Ruotsissa¹⁴. Rahaston on 15 vuodessa tarkoitus ylittää 2,5 prosenttiin suhteessa BKT:hen. Rahasto luodaan pankkien ja muiden luottolaitosten maksamalla vakauserahastomaksulla. Maksun suuruus on vuosittain 0,036 prosenttia, ja se perustuu tiettyihin osiin laitoksen vastuista (lukuun ottamatta omaa pääomaa ja joitakin etuoikeusasemaltaan heikompia joukkovelkakirjoja).
- IMF:n mukaan¹⁵ kriiseistä saatujen aiempien kokemusten perusteella noin 2–4 prosenttia suhteessa BKT:hen pitäisi olla riittävä määrä kriisinratkaisurahaston rahoittamiseen (tämä vastaa tämänhetkisen pankkikriisin suoria kustannuksia) riippuen rahoitussektorin suhteellisesta merkityksestä.

Joissakin jäsenvaltioissa talletussuojajärjestelmille on jo annettu tehtäväksi rahoittaa talletusten siirto konkurssiin menneestä yhteisöstä¹⁶. Komissio katsoo, että talletussuojajärjestelmien käyttö kriisinratkaisuun olisi rajoitettava summaan, joka olisi tarvittu katettujen talletusten maksamiseen. Tämän ylittävät kustannukset olisi maksettava kriisinratkaisurahastoista. Järjestelmät olisi suunniteltava huolellisesti mahdollisten päällekkäisyyksien välttämiseksi.

4.3. Pankkien kriisinratkaisurahastojen hallinto

Koska pankkien kriisinratkaisurahaston koko on todennäköisesti useimmissa talouksissa huomattava, tällaisen rahaston hallintoon liittyvät säännöt ovat ensiarvoisen tärkeitä. Maksut, joita pankit maksavat tulevien kriisinratkaisujen kattamiseksi, voitaisiin joko ohjata yleiseen talousarvioon tai rahastoon. Joillekin jäsenvaltioille saattaisi syntyä houkutus käyttää näitä maksuosuuksia julkisen velkansa supistamiseen. Jos pidemmällä aikavälillä ei kuitenkaan perusteta varsinaisia kriisinratkaisurahastoja, rahoitussektori saattaa tulla entistä riippuvaisemmaksi julkisista varoista mahdollisissa uusissa kriisitilanteissa. Tämä saattaisi

¹⁴ Rahaston toimeksianto on ymmärrettävä laajemmin kuin komission tarkoittama pankkien kriisinratkaisurahasto.

¹⁵ *A Fair and Substantial Contribution by the Financial Sector*, G20-ryhmälle annettu väliraportti, huhtikuu 2010.

¹⁶ Pankkien hallituista konkurseista talletussuojajärjestelmää apuna käyttäen on saatu joitakin esimerkkejä viimeaikaisen finanssikriisin aikana. Tämä antaa osviittaa pienten ja keskisuurten pankkien konkurseista aiheutuvista potentiaalisista kustannuksista (esimerkiksi Dunfermline Building Society 1,5 miljardia Englannin puntaa, Bradford & Bingley 14 miljardia Englannin puntaa).

myös kasvattaa moraalikadon ongelmaa, joka liittyy siihen, että laitoksia pidetään ”liian suurina menemään konkurssiin”. Lisäksi riskinä on aina, että yleiseen talousarvioon maksetut maksuosuudet käytetäänkin muihin tarkoituksiin.

Komissio katsoo sen vuoksi, että kriisinratkaisurahastot olisi pidettävä erillään kansallisista talousarvioista ja niitä olisi käytettävä yksinomaan kriisinratkaisusta aiheutuviin kustannuksiin.

Käytännön syistä pankkien kriisinratkaisurahastojen hallinto olisi annettava viranomaisille, jotka vastaisivat rahoitusyhteisöjen purkamisesta ja toimisivat riippumattomina toimeenpanevina laitoksina. Vastuuvollisuus on määriteltävä selkeästi, jos myönnetään uusia toimivaltuuksia varojen jakamiseen. Toiminnallinen riippumattomuus valtiosta varmistaisi, että varat käytetään yksinomaan kriisinratkaisutoimenpiteiden rahoittamiseen. Hallintojärjestelyjen yksityiskohtia on vielä hiottava. Tässä yhteydessä rahaston hallinnon kannalta esille nousevat erityisesti seuraavat kolme kysymystä:

i) Kuinka olisi säilytettävä varat, jotka on kerätty, ii) missä olosuhteissa varoja tulisi käyttää pankkien kriisinratkaisuun ja iii) kuinka kustannukset jakautuisivat eri rahastojen kesken, jos kyseessä on rajatylittävä kriisinratkaisu:

- i) Varat tulisi sijoittaa maantieteellisesti hyvin hajautettuun portfolioon erittäin likvideihin pankkialan ulkopuolisiin varoihin, joiden luotto- ja markkinariski on alhainen, siten, että tuetaan reaalitaloutta.
- ii) Varojen käytön osalta komissio aikoo luoda yhdenmukaistetun kriisinratkaisukehyksen, jolla pyrittäisiin välttämään mahdolliset erot, joita aiheutuu kansallisten viranomaisten tavasta soveltaa kriisinratkaisuun liittyviä toimivaltuuksia ja välineitä. Näin vältettäisiin kilpailun vääristyminen. Tällä tavoin määritettäisiin, milloin ja miten kriisinratkaisurahastoja voidaan käyttää.
- iii) Rajatylittävää kriisinratkaisua koskevien järjestelyjen osalta komissio aikoo esittää ehdotukset, joilla luotaisiin selkeät koordinaatiosäännöt. Näiden järjestelyjen ytimessä voisivat olla kollegiot, joissa olisi mukana kriisinratkaisusta vastaavia viranomaisia. Näin yhdessä voitaisiin päättää rajatylittävän pankkiryhmittymän kriisinratkaisun valmistelemisesta senkaltaisen yksikön johdolla kuten komission ehdottama Euroopan pankkiviranomainen. Tällaisten lainsäädännössä selkeästi määriteltyihin periaatteisiin pohjautuvien kriisinratkaisusuunnitelmien yhteydessä keskusteltaisiin siitä, miten taakka voitaisiin jakaa oikeudenmukaisesti ja miten kustannukset jaettaisiin yksityisesti rahoitettujen kriisinratkaisurahastojen kanssa.

Pankkien kriisinratkaisurahastoihin turvautumisessa olisi lisäksi **noudatettava EU:n valtiontukisääntöjä**. Kriisinratkaisurahastojen toiminnallisten näkökohtien määrittelyssä on otettava asianmukaisesti huomioon mahdolliset valtiontukivaikutukset. Kriisinratkaisurahastoihin turvautumiseen on siten sisällytettävä ominaispiirteet, jotka helpottavat yhteismarkkinoille soveltuvuuden arviointia, erityisesti kun kyseessä on myönnetyn tuen tyyppi, tarkoituksenmukainen taakanjako ja kilpailun tarpeettoman vääristymisen välttäminen.

5. TULEVAT TOIMET

Tämä tiedonanto tuo oman panoksensa keskusteluihin, joita tulevissa G20-kokouksissa käydään pankeilta perittävistä maksuista ja kriisinratkaisurahastoista. Näitä kysymyksiä koskevista yleisistä periaatteista ja suuntaviivoista on tärkeää päästä laajaan yhteisymmärrykseen mahdollisimman pian – EU:ssa ja maailmanlaajuisesti – jotta vältettäisiin eriävien kansallisten lähestymistapojen syntyminen.

Komissio kehottaa 17. kesäkuuta 2010 kokoontuvaa Eurooppa-neuvostoa hyväksymään tässä tiedonannossa esitetyt periaatteet ja etenemistavan. Lisäksi se kehottaa EU:n edustajia G20-ryhmässä edistämään näitä näkemyksiä tulevissa kokouksissa.

Seuraavana vaiheena kattavan kriisinehkäisy- ja kriisinhallintakehyksen luomisessa komissio esittää lokakuussa 2010 tiedonannon, jossa vahvistetaan etenemissuunnitelma ja esitetään sekä laajemmat että yksityiskohtaiset suunnitelmat uuden kriisinhallintakehyksen luomiseksi, mukaan lukien lisäarviointi niiden välineiden toteutettavuudesta, joilla varmistetaan, että velkojat osallistuvat varhaisessa vaiheessa kriisinratkaisuun (esimerkiksi turvautuminen lainapääoman leikkauksiin). **Komissio aikoo hyväksyä kriisinhallintaa ja kriisinratkaisurahastoja koskevat lainsäädäntöehdotukset vuoden 2011 alussa.**