ETLA ELINKEINOELÄMÄN TUTKIMUSLAITOS
THE RESEARCH INSTITUTE OF THE FINNISH ECONOMY

ETLA Raportit
ETLA Reports

7.5.2014

No 26

Mihin pankkiunionia tarvitaan?

Antti Suvanto* – Kimmo Virolainen**

* Suomen Pankki, antti.suvanto@bof.fi
** Suomen Pankki, kimmo.virolainen@bof.fi

Suositeltava lähdeviittaus: Suvanto, Antti & Virolainen, Kimmo (7.5.2014). "Mihin pankkiunionia tarvitaan?". ETLA Raportit No 26. http://pub.etla.fi/ETLA-Raportit-Reports-26.pdf

VTT Antti Suvanto on johtokunnan neuvonantaja ja KTT Kimmo Virolainen on osastopäällikkö Suomen Pankissa.
Kiitämme Esa Jokivuolletta, Samu Kurria, Jukka Topia ja Vesa Vihriälää hyödyllisistä kommenteista.

ISSN-L 2323-2447
ISSN 2323-2447 (print)
ISSN 2323-2455 (online)

Sisällysluettelo

	Tiivistelmä		2
	Abstract		2
1	**Johdanto**		**3**
2	**Perusteluja pankkiunionille**		**5**
3	**Pankkiunionin rakennusvaihe**		**9**
	3.1	Yhteinen valvontamekanismi	10
	3.2	Kriisinratkaisu	14
4	**Haasteita ja kysymysmerkkejä**		**18**
	Lähteet		21

Mihin pankkiunionia tarvitaan?

Tiivistelmä
Kesällä 2012 alulle pantu pankkiunionihanke on edennyt ripeässä tahdissa. Yhteinen valvontamekanismi aloittaa toimintansa EKP:n yhteydessä jo marraskuussa 2014. Yhteisestä kriisinratkaisumekanismista päätettiin keväällä 2014. Sen on määrä olla toimintakunnossa vuoden 2015 alussa. Pankkiunionia on perusteltu tarpeella katkaista pankkien ja niiden kotivaltioiden välinen kohtalonyhteys. Yhtä tärkeä perustelu on turvata sisämarkkinoiden toiminta. Jos rajat ylittävä pankkitoiminta on merkittävää, kotimaan valvonta ei enää ole riittävää. Jos pankit kasvavat ulkomaisten toimintojensa vuoksi hyvin suuriksi suhteessa niiden kotivaltion taloudelliseen kokoon, valtion ja pankkien välinen keskinäisriippuvuus kasvaa. Pankkiunionin suurin haaste lähivuosien aikana on kapasiteetin ja uskottavuuden rakentaminen. Ensimmäinen koetinkivi on meneillään oleva taseiden kattavan arvion ja stressitestien onnistunut läpivieminen. Uusi valvontaelin joutuu myös teoillaan todistamaan, että mitkään kansalliset intressit tai suurten pankkien edunvalvonta eivät vaikuta sen tekemiin päätöksiin.

Asiasanat: pankkiunioni, rahoitusvalvonta, kriisinratkaisu, sisämarkkinat

JEL: F15, G21, G28

Why Do We Need a Banking Union?

Abstract
The project to build up a banking union in Europe was launched in summer 2012. Thereafter the progress has been fast. Single Supervisory Mechanism will embark on November 1, 2014. A decision on the Single Resolution Mechanism was made in Spring 2014. It should be up and running as of the beginning of 2015. The main rationalisation for the banking union has been the aspiration to to break the vicious circle between banks and sovereigns. Equally important rationalization is to safeguard the smooth operation of the single market. If the cross-border banking is significant, home-country supervision is no more sufficient. If banks become, thanks to large-scale cross-border operations, very large in relation to the economic size of the home country, the interdependence of the banks and the sovereign increases. The greatest challenge of the banking union project in the coming years is to build up both the capacity and the credibility. The first test is the successful execution of the asset quality review of the bank balance sheets and the subsequent stress tests. The new supervisory mechanism needs to prove that neither national interests nor lobbying by major financial institutions have any influence on its decisions.

Key words: banking union, financial supervision, bank resolution, single market

JEL: F15, G21, G28

1 Johdanto

Euroopan Parlamentti hyväksyi täysistunnossaan 15.4.2014 asetuksen yhteisestä kriisinratkaisumekanismista. Tätä koskeva komission alkuperäinen ehdotus oli annettu yhdeksän kuukautta aiemmin, heinäkuussa 2013.

Yhteinen kriisinratkaisumekanismi on toinen osa rakenteilla olevaa Euroopan pankkiunionia. Sen ensimmäisestä elementistä, yhteisestä pankkivalvontamekanismista oli päästy yhteisymmärrykseen syksyllä 2013. Komission ehdotus yhteisestä valvontamekanismista oli annettu vuotta aikaisemmin, syyskuussa 2012. Yhteisen valvontamekanismin pystyttäminen alkoi jo ennen kuin sitä koskevat kaksi asetusta oli julkaistu EU:n virallisessa lehdessä lokakuussa.[1]

Yhteinen valvontamekanismi aloittaa toimintansa EKP:n yhteydessä marraskuussa 2014. Yhteisen valvontamekanismin piiriin tulevat kaikki euroalueeseen kuuluvat maat, mutta myös muilla EU:n jäsenmailla on mahdollisuus liittyä siihen. Yhteinen kriisinratkaisumekanismi kattaa kaikki yhteisen valvonnan piiriin kuuluvat jäsenmaat. Se aloittaa varsinaisen toimintansa yhteisenä kriisinratkaisuelimenä vuoden 2016 alussa.

Pankkiunionihanke käynnistyi kesäkuussa 2012, jolloin Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja Herman van Rompuy julkaisi yhdessä komission puheenjohtajan José Manuel Barroson, Euroopan keskuspankin neuvoston puheenjohtajan Mario Draghin sekä euroalueen valtiovarainministereistä koostuvan euroryhmän puheenjohtajana tuolloin toimineen Jean-Claude Junckerin kanssa asiakirjan *Towards a Genuine Economic and Monetary Union* (European Council 2012a). Samaan aikaan komissio julkaisi omissa nimissään samanlaisia ajatuksia sisältävän asiakirjan *Blueprint for a deep and genuine EMU* (European Commission 2012). Näiden asiakirjojen pohjalta Eurooppa-neuvosto hyväksyi 14.12.2012 ns. tiekartan talous- ja rahaliiton täydentämiseksi. Tiekartta piti sisällään yhteisen valvontamekanismin ja yhteisen kriisinratkaisumekanismin rakentamisen.

Tärkein tiekartassa pankkiunionille esitetty perustelu oli pankkien ja valtioiden välisten riskien keskinäisriippuvuuden murtaminen*: It is imperative to break the vicious circle between banks and sovereigns* (European Council 2012, s. 3).

Pankkiunionihankkeen rinnalla viime vuosina on ollut vireillä useita muitakin rahoitusjärjestelmän, erityisesti pankkien toimintaan vaikuttavia lainsäädäntöhankkeita. Pankkien vakavaraisuusvaatimuksia ollaan uudistamassa tavalla, joka edellyttää aikaisempaa suurempia ja laadukkaampia tappiopuskureita. Vakavaraisuusvaatimusten lisäksi pankeilta tullaan edellyttämään täysin uusien maksuvalmiuteen liittyvien ehtojen täyttämistä. Kysymyksessä on ns. CRR/CRD IV -paketti (*Capital Requirement Regulation/Directive*), jonka avulla kansainvälisesti neuvotellut ns. Basel III -säännökset on siirretty EU-lainsäädäntöön.[2] Siirtymäaikoja sisältävät vakavaraisuus- ja maksuvalmiussäädökset tulivat EU-tasolla voimaan vuoden 2014 alussa.

Vuoden 2013 lopulla EU:n neuvosto ja parlamentti pääsivät yhteisymmärrykseen pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivistä (*Bank Recovery and Resolution Directive*), josta komissio

[1] Council Regulation (EU) No 1024/2013 of 15 October 2013 ja Regulation (EU) No 1022/2013 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013.

[2] Directive 2013/36/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 ja Regulation (EU) No 575/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013.

antoi ehdotuksensa jo vuonna 2012.[3] Euroopan parlamentti hyväksyi sen huhtikuussa 2014. Direktiivin tarkoituksena on antaa jäsenmaille yhdenmukaiset työkalut, joiden avulla voidaan puuttua kriisiin ajautuneiden pankkien toimintaan. Työkaluihin kuuluu myös sijoittajavastuun (*bail-in*) toteuttaminen pankkien kriisinratkaisutilanteissa. Vakavaraisuus- ja maksuvalmiussäädökset samoin kuin kriisinratkaisudirektiivin mukaiset sijoittajavastuusäädökset koskevat kaikkia EU-maissa toimivia pankkeja.

Neljäs valmisteilla oleva suuri muutos on pankkien rakenteisiin puuttuminen tavalla, joka erottaa riskipitoisimman pankkitoiminnan lähinnä kotitalouksia ja pk-yrityksiä palvelevasta vähittäispankkitoiminnasta. Komissio antoi tammikuussa 2014 tätä koskevan asetusehdotuksen[4], joka perustuu syksyllä 2012 valmistuneisiin korkean tason asiantuntijaryhmän suosituksiin (Liikanen Group, 2012).

Rakenteilla on monimutkainen kokonaisuus. Osa uudistuksista koskee kaikkia EU:n jäsenmaissa toimivia pankkeja, osa vain yhteisen valvonnan piiriin kuuluvien maiden pankkeja (euroalueen maat ja muut pankkiunioniin liittyvät maat). Periaatteessa kaikki osat täydentävät toisiaan, sillä kaikki ne pyrkivät lisäämään pankkijärjestelmän vakautta ja vähentämään systeemisten pankkikriisien todennäköisyyttä. Mutta on myös aiheellisesti kysytty, ollaanko nyt kallistumassa ylisääntelyn puolelle siten, että viime kädessä pankkien asiakkaat ja talouden kasvuedellytykset kärsivät. Pankkiunionin rakentaminen on herättänyt huolta yhteisvastuun kasvamisesta, jolloin hyvin asiansa hoitaneet pankit tai valtiot joutuvat osallistumaan huonosti asiansa hoitaneiden pankkien ja/tai valtioiden tappioiden kattamiseen.

Pankkiunionihanketta on perusteltu ensisijaisesti tarpeella katkaista pankkien ja niiden kotivaltioiden välinen kohtalonyhteys. Tämä on tärkeä perustelu, mutta sitäkin tärkeämpi perustelu on johdettavissa suoraan sisämarkkinaperiaatteista. Sisämarkkinoilla myös rahoituspalvelut liikkuvat vapaasti, ja muu sisämarkkinoilla toimiva elinkeinoelämä tarvitsee integroituneita rahoitusmarkkinoita. Jos rajat ylittävä pankkitoiminta on merkittävää, kotimaan valvonta ei enää ole riittävää. Jos pankit kasvavat ulkomaisten toimintojensa vuoksi suuriksi suhteessa niiden kotivaltioon, valtion ja pankkien välinen kohtalonyhteys kasvaa siitä riippumatta, paljonko pankit pitävät hallussaan kotivaltion velkaa.

Tarkoituksemme on seuraavassa kuvata rakenteilla olevan pankkiunionin piirteet siinä määrin kuin se jo tehtyjen päätösten perusteella on määriteltävissä. Sitä ennen esittelemme keskeisimmät perustelut sille, miksi pankkiunioni on nähty tarpeelliseksi. Pankkiunioniin liittyy monia haasteita ja kysymysmerkkejä, joita käsittelemme kirjoituksen lopussa.

Empiiristä arviota Euroopan pankkiunionin toiminnasta ei voi tehdä, koska siitä ei ole kokemusta. Uusien instituutioiden kapasiteetti ja uskottavuus on ensin rakennettava, mikä vie oman aikansa. Näemme kuitenkin, että oikein toteutettuna yhteinen valvontamekanismi vähentää pankkikriisien todennäköisyyttä ja yhteinen kriisinratkaisumekanismi yhdessä uusien työkalujen kanssa tekee mahdolliseksi nopean puuttumisen kriisiin ajautuneiden pankkien toimintaan ilman, että turvaudutaan veronmaksajien rahoihin.

[3] Proposal for a directive COM(2012)0280 final.

[4] Proposal for a Regulation COM(2014)043 final.

2 Perusteluja pankkiunionille

Euroopan talouskehitys oli 1970- ja 1980-luvulla heikkoa, epävakaista ja epäyhtenäistä. Työttömyys kohosi jokaisessa suhdannekuopassa korkeammalle kuin missä se oli ollut edellisessä laskusuhdanteessa. Julkisen talouden alijäämät paisuivat matalasuhdanteessa. Noususuhdanteessa tilannetta ei korjattu, mistä syystä julkisen talouden velkasuhde kasvoi. Toistuvat valuuttakriisit synnyttivät protektionistisia paineita. Alettiin puhua Euroopan näivetystaudista, euroskleroosista.

Sisämarkkinaohjelma syntyi vastauksena euroskleroosin synnyttämään huoleen. Sisämarkkinaohjelman elementit koottiin ns. yhtenäisasiakirjaan (*The Single European Act*), joka tuli voimaan hein*ä*kuun alussa 1987. Kysymyksessä oli ensimmäinen merkittävä muutos Rooman sopimukseen. Yhtenäisasiakirjan tavoitteena oli luoda Euroopan yhteisön kattava sisämarkkina-alue vuoteen 1992 mennessä.

Sisämarkkinoiden perusajatus kiteytettiin ns. neljään vapauteen: tavaroiden, palvelujen, pääoman ja ihmisten vapaaseen liikkuvuuteen. Sisämarkkinoihin kohdistettiin alusta pitäen suuria odotuksia. Sisämarkkinoiden katsottiin luovan Euroopan talouksiin uutta dynamiikkaa ja sitä kautta lisää globaalista kilpailukykyä.

Erityisen suuria odotuksia kohdistettiin rahoitusmarkkinoihin. Nähtiin, että rahoituspalvelujen sis*ä*markkinat johtavat kovempaan kilpailuun, mikä näkyy palveluhintojen laskuna ja riskikorjattujen tuottojen yhtäläistymisenä. Rahoitustoimialan integroitumisen katsottiin lisäävän kilpailua ja dynamiikkaa myös rahoitussektorin ulkopuolisilla toimialoilla.[5]

Yksi sisämarkkinoiden periaatteita oli ns. yhden toimiluvan periaate (*single passport principle*). Sen mukaan yhdessä jäsenmaassa toimiluvan saanut pankki tai muu rahoituslaitos voi vapaasti myydä palveluja ja perustaa sivukonttoreita missä tahansa toisessa jäsenmaassa.

Toinen rahoitusmarkkinoihin liittyvä sisämarkkinaperiaate oli ns. kotivaltion valvonta (*home country principle*). Se tarkoittaa sitä, että ylikansallisesti toimivan pankin tai muun rahoituslaitoksen kotimaan toimivaltaiset viranomaiset valvovat näiden rajat ylittävää toimintaa, mukaan lukien sivukonttoreita.

Kolmas periaate oli ns. vähimmäisharmonisointi (*minimum harmonization principle*). Sen mukaan rahoitustoimintaa koskevat säännöt määrätään yhteisötasolla, mutta jäsenvaltiot voivat niin halutessaan asettaa vähimmäisvaatimuksia tiukempia määräyksiä. Tämän tavoitteena oli luoda ns. tasainen pelikenttä (*level playing field*) rahoitusmarkkinoiden toimijoille.[6]

Marraskuussa 1993 voimaan tullut Maastrichtin sopimus oli yhtenäisasiakirjan jälkeen toinen suuri muutos Euroopan yhteisön perussopimukseen. Yhtenä sen tavoitteena oli saada valmiiksi Euroopan talous- ja rahaliitto viimeistään vuoden 1999 alkuun mennessä.

---

[5] Näitä näkökohtia korostettiin erityisesti ns. Cecchinin raportissa (1988).

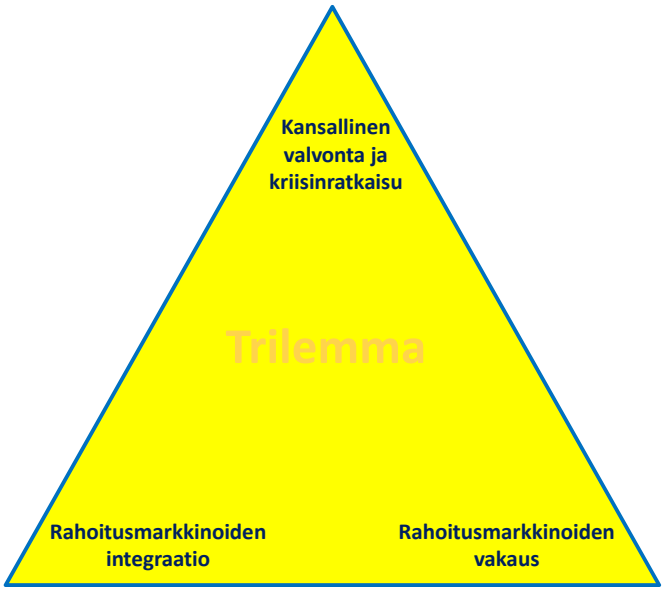
[6] Yksi ensimmäisistä pankkijärjestelmää koskevista, sisämarkkinaperiaatteisiin nojautuvista sääntelyuudistuksista oli Baselin pankkivalvontakomitean vuonna 1988 hyväksymien vakavaraisuussuositusten toimeenpano EU:n lainsäädäntöön (Capital Adequacy Directive CAD vuonna 1993, voimaantulo vuonna 1996).

Jos rahoitusmarkkinoiden integraatio ja rajat ylittävän rahoitustoiminnan edistäminen nähtiin keskeisiksi sisämarkkinoiden toiminnalle, vieläkin tärkeämpi edellytys rahoitusmarkkinoiden integraatio oli yhteisen rahapolitiikan tehokkaalle ja neutraalille välittymiselle koko rahaliiton alueelle. Maastrichtin sopimus ei kuitenkaan tuonut mitään muutoksia rahoituspalveluja koskeviin sisämarkkinaperiaatteisiin. Sopimuksessa määriteltiin kuitenkin mahdollisuus siirtää neuvoston päätöksellä pankkivalvontaan liittyviä tehtäviä Euroopan keskuspankille.

Rahoitusmarkkinoiden integraation ja kotivaltion valvonnan yhteensopimattomuus erityisesti rahaliiton oloissa nähtiin ongelmalliseksi jo 1990-luvun lopussa. Asiasta käytiin jonkin verran akateemista keskustelua, mutta asia ei koskaan noussut poliittiselle agendalle.[7] Rahoitusmarkkinoiden vakauden horjumista ei nähty kovin suurena riskinä.

Vuonna 2008 kärjistynyt maailmanlaajuinen rahoitusmarkkinakriisi synnytti keskustelun kansainvälisillä rahoitusmarkkinoilla vallitsevasta trilemmasta. Sillä tarkoitetaan sitä, että on mahdotonta sovittaa samanaikaisesti yhteen integroituneet rahoitusmarkkinat, rahoitusmarkkinoiden vakaus sekä rahoitusjärjestelmän kansallinen valvonta ja kriisinratkaisu (kuvio 1).[8]

Kuvio 1 Trilemma rahoitusmarkkinoilla



Lähde: Schoenmaker (2011), s. 58.

[7] Asia nostettiin esille mm. brysseliläisen tutkimuslaitoksen CEPR:n ensimmäisessä makrotalouspolitiikkaa rahaliiton oloissa arvioivassa seurantaraportissa, jonka tekijäkunta koostui tunnetuimmista eurooppalaisista akateemisista ekonomisteista, ks. Gros ym. (1999). Myös Suomessa asiaan kiinnitettiin huomiota jo 1990-luvun lopulla, mikä näkyy hyvin seuraavissa sitaateissa (Vartiainen ym. 1999, ss. 45–46): *"Euroalueen mahdollinen pankkikriisi ei siis enää ole samalla tavalla kansallinen kriisi, mutta merkittävien pankkien kriisiytyminen voi toisaalta johtaa ongelmiin koko euroalueella." … "Epäselvä vastuujako pankkien vakavaraisuuden valvonnassa ja epäselvyys viimekätisestä lainaajasta kuuluu mielestämme uuden euroalueen suurimpiin valuvikoihin. Jos jonkin euromaan merkittävä pankki tai joukko merkittäviä pankkeja joutuu vaikeuksiin, kuka on vastuussa kriisin hoidosta?"*

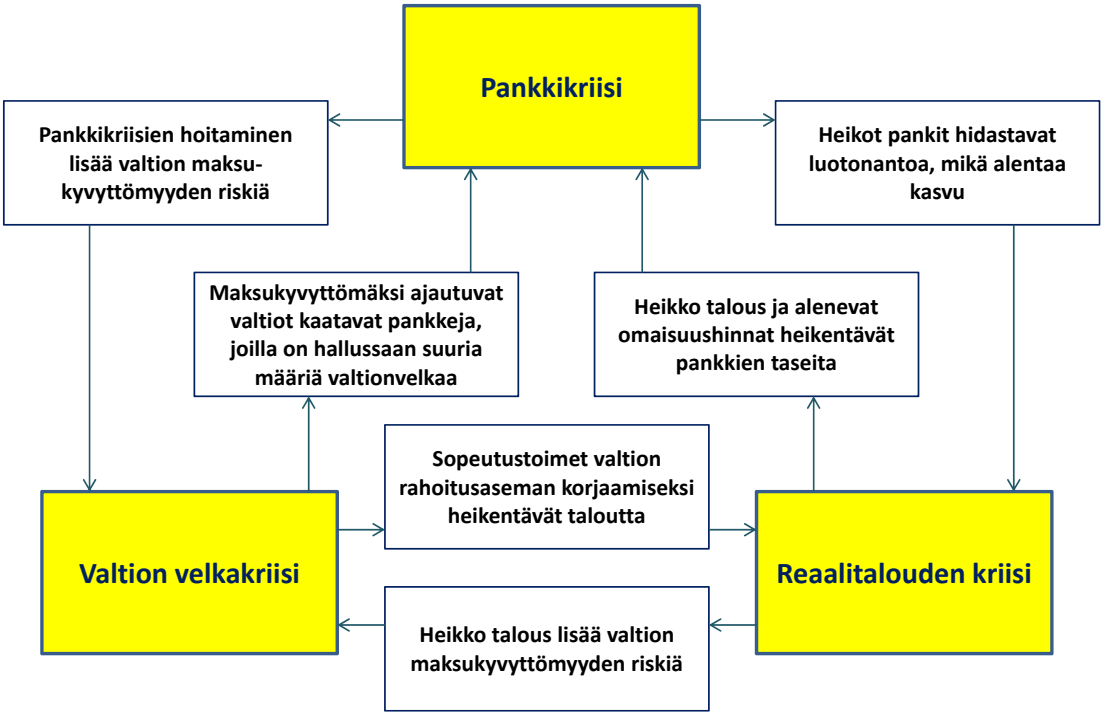
[8] Trilemmasta alettiin aluksi puhua globaalissa kontekstissa (Rodrik, 2000). Euroopan talous- ja rahaliittoon ajatusta ovat soveltaneet Thygesen (2003) ja Schoenmaker (2011). Trilemma muistuttaa jo 1960-luvulla tunnettua rahapolitiikan trilemmaa, jonka mukaan on mahdotonta sovittaa yhteen vapaat pääomanliikkeet, rahapolitiikan itsenäisyys ja kiinteät valuuttakurssit (Mundell, 1963).

Trilemma voidaan purkaa luopumalla yhdestä kolmion kulmista. Kansallisella valvonnalla voidaan edistää rahoitusmarkkinoiden vakautta ja kansallisilla kriisinratkaisujärjestelyillä voidaan hoitaa tilanne kuntoon, jos vakaus menetetään, edellyttäen, että rahoitusmarkkinat saatetaan uudelleen kansalliselle pohjalle. Tällöin menetetään sisämarkkinoiden tuomat hyödyt rahoituspalveluissa ja samalla edellytykset yhteisen rahapolitiikan toteuttamiselle. Toinen vaihtoehto on saattaa valvonta ylikansalliselle pohjalla ja luoda ylikansalliset kriisinratkaisumenettelyt, mikäli rahoitusmarkkinoiden vakauden edellytykset halutaan turvata. Tämä on yksi keskeinen perustelu pankkiunionille.

Toinen perustelu pankkiunionille on pankkien ja valtion riskien kohtalonyhteys (kuvio 2). Kohtalonyhteys voi syntyä monista syistä. Pankkikriisi saa yleensä aikaan reaalitalouden kriisin, kun pankit hidastavat luotonantoaan. Syvä taantuma ja omaisuushintojen lasku puolestaan heikentävät entisestään pankkien taseita. Taantuman seurauksena valtion verotulot alenevat ja työttömyyden aiheuttamat menot lisääntyvät, mikä heikentää valtiontaloutta. Riski valtion maksukyvystä kasvaa, jos tämän lisäksi pankkikriisin hoitamiseen joudutaan käyttämään julkisia varoja. Sopeuttamistoimenpiteet valtiontalouden korjaamiseksi heikentävät reaalitaloutta entisestään. Lopulta maksukyvyttömäksi ajautuva valtio alkaa kaataa niitä pankkeja, joilla on hallussaan suuri määrä valtion velkapapereita.

Yllä oleva kuvaus lähti liikkeelle pankkikriisistä. Pankkikriisin taustalla yleensä on ollut nopean velkaantumisen aiheuttama kiinteistömarkkinoiden ylikuumeneminen, mutta syynä voi olla myös huonolle tolalle päästetty valtiontalous (valtion velkakriisi) tahi onnettomien olosuhteiden tai kilpailukyvyn menetyksen aiheuttama reaalitalouden kriisi.

Kuvio 2 Valtion ja pankkien kohtalonyhteys



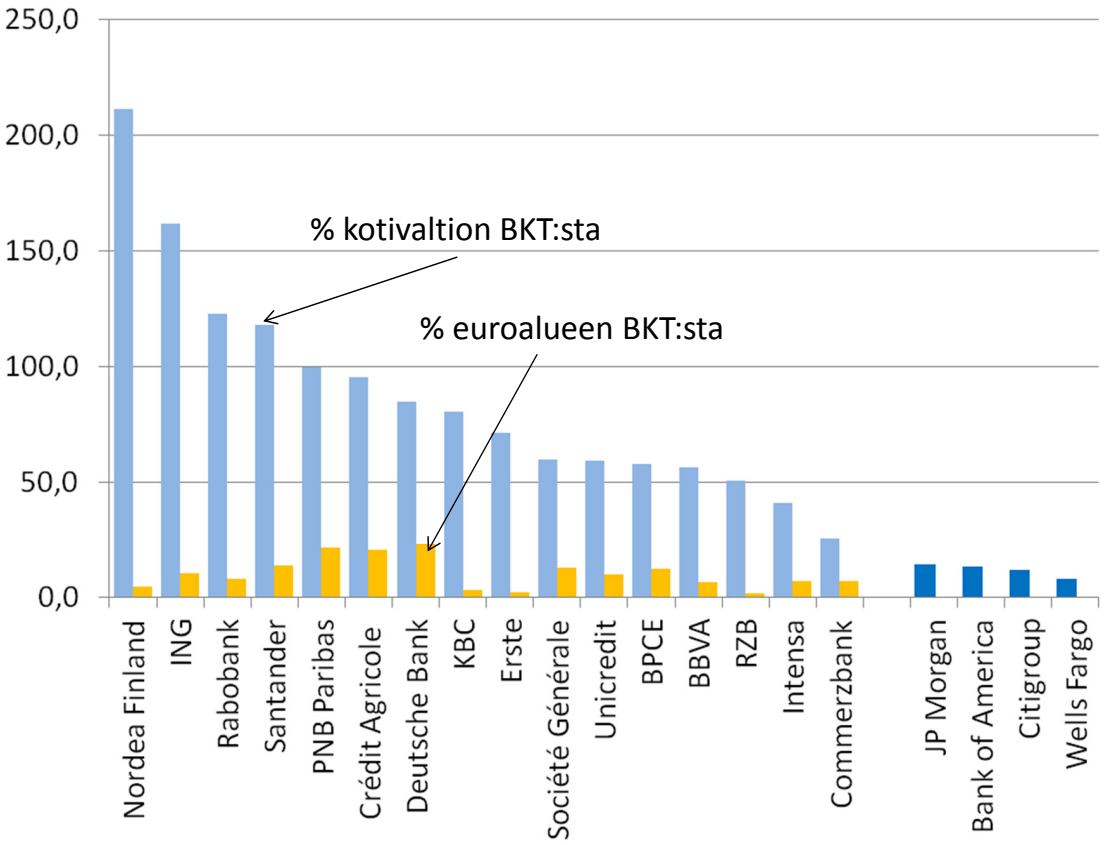
Lähde: Shambaugh (2012), s. 159.

Pankkien ja valtion keskinäisriippuvuus korostuu rahaliitossa, missä keskuspankilla on institutionaalisista syistä rajoituksia toimia valtioiden viimekätisenä rahoittajana.[9] Tästä seuraa, että pankkien luottokelpoisuus riippuu kotivaltion luottokelpoisuudesta, ja vastaavasti kotivaltion luottokelpoisuus riippuu pankkien luottokelpoisuudesta.

Rahoitusmarkkinoiden trilemmasta seuraa, että kansallinen toimivalta pankkivalvonnassa ja kriisinratkaisussa eivät riitä vastaamaan rajat ylittäviin haasteisiin. Pankkitoiminnassa rajojen ylitys tapahtuu sekä sijoitusten että varainhankinnan kautta, mutta myös rajat ylittävänä pankkitoimintana joko sivukonttoreiden tai tytärpankkien muodossa.

Tähän liittyy muitakin ongelmia. Valvojan ja valvottavien väliset läheiset yhteydet voivat johtaa valvojan liialliseen pitkämielisyyteen ja haluttomuuteen puuttua pankin toimintaan riittävän ajoissa (*supervisory forbearance / capture*). Liian läheisistä suhteista aiheutuvat ongelmat ovat todennäköisempiä kansallisella tasolla kuin silloin, jos valvonta on ylikansallista. Joissakin maissa myös julkinen omistus tai suuri julkinen vaikutusvalta pankeissa heikentää valvonnan uskottavuutta ja saattaa lisätä valvonnallista pitkämielisyyttä. Lisäksi pankkien pyrkimys hyötyä valvonnan ja sääntelyn eroista voi kannustaa kotimaan viranomaisia löysiin käytäntöihin kotimaan pankkien kilpailukyvyn turvaamiseksi (Korkman 2013, 130).

Kuvio 3 Yksittäisten pankkien taseen suhteellinen koko vuonna 2011



Lähteet: Liikanen Group (2012), Suomen Pankki, Yahoo Finance Balance Sheet, Eurostat ja IMF.

[9] Sama pätee pitkälti myös pieniin maihin, joiden valtionvelka on ulkomaan valuutan määräistä.

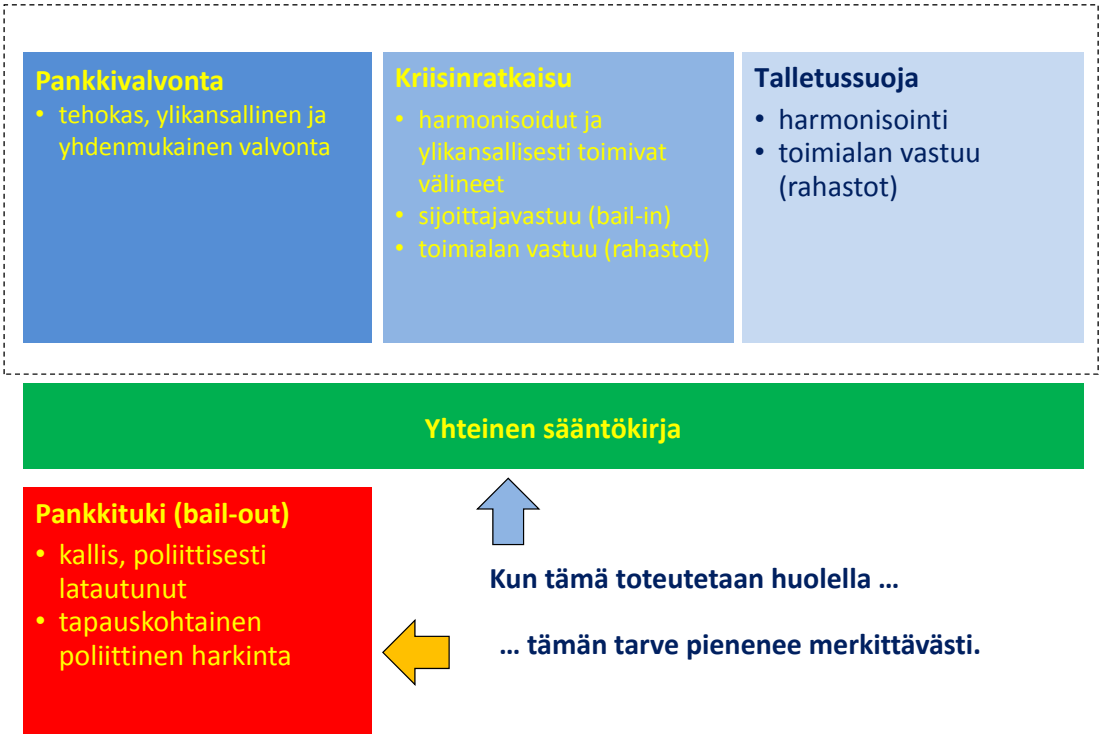
Valtion ja pankkien välistä keskinäisriippuvuutta ja valvonnan pitkämielisyyttä Euroopassa lisää se, että monet pankit ovat suuria suhteessa kotivaltion talouden kokoon. Kuvio 3 esittää eräiden suurimpien euroalueen maiden ja amerikkalaisten pankkien koon suhteessa kotivaltion taloudelliseen kokoon (bruttokansantuotteella mitattuna). Yksittäisten pankkien taseen suhteellinen koko euroalueen maissa on moninkertainen Yhdysvaltoihin verrattuna. Toisaalta jos euroalueen pankkien tasetta verrataan euroalueen bruttokansantuotteeseen (oranssit pylväät), suhdeluku on suurimmillaankin (Deutsche Bank) samaa suuruusluokka kuin Yhdysvalloissa.[10] Pankkiunionin puitteissa euroalueen ero Yhdysvaltoihin ei siten olisi kovin suuri.

Kuviossa huomiota kiinnittää se, että euroalueen maista Suomessa on yksi pankki, jonka taseen koko suhteessa bruttokansantuotteeseen on kaikkein suurin. Tämän taustalla ovat pohjoismaisen Nordea-konsernin sisäiset liiketoimintojen järjestelyt ja erityisesti koko konsernin johdannaissalkun kirjaaminen Nordea Pankki Suomen taseeseen.

3 Pankkiunionin rakennusvaihe

Siirrymme nyt tarkastelemaan pankkiunionia siinä muodossa kuin sitä parhaillaan ollaan Euroopassa rakentamassa. Pankkiunioni koostuu kolmesta keskeisestä pilarista, yhteisestä pankkivalvontamekanismista, yhteisestä kriisinratkaisumekanismista ja harmonisoidusta talletussuojajärjestelmästä (kuvio 4). Näistä yhteinen valvontamekanismi ja yhteinen kriisinratkaisu-

Kuvio 4 Pankkiunionin elementit



[10] Kirjanpitoerojen vuoksi tasesuhdeluvut euroalueen ja USA:n pankkien välillä eivät ole täysin vertailukelpoisia. Suurin ero seuraa siitä, että Yhdysvalloissa johdannaissopimukset kirjataan taseeseen nettoeränä, kun taas Euroopassa ne kirjataan bruttoeränä (IFRS). Tämä nostaa eurooppalaisten pankkien taseita verrattuna siihen, mitä ne olisivat amerikkalaisen kirjanpitokäytännön (GAAP) mukaan.

mekanismi koskevat euroalueen maita ja niitä EU:n jäsenmaita, jotka päättävät liittyä yhteisen valvontamekanismin piiriin.

Tärkeä elementti pankkiunionissa on myös yhteinen sääntökirja (*Single Rulebook*). Se pitää sisällään tavoitteen siirtyä rahoitustoimialan sääntelyn vähimmäisharmonisoinnista yhä pitemmälle yhdenmukaistettuun sääntelyyn, jossa kansalliset optiot pyritään minimoimaan. Pankkien uusi EU-lainsäädäntö, kuten vakavaraisuus- ja likviditeettisäädökset (CRR/CRD IV) sekä kriisinratkaisudirektiivi (BRRD) noudattavat tätä uutta periaatetta. Yhteinen sääntökirja koskee kaikkia EU:n jäsenmaita.

Pankkijärjestelmän viimeinen turvaverkko on perinteisesti ollut julkinen pankkituki (*bail-out*), johon turvaudutaan äärimmäisissä tilanteissa, kun koko rahoitusjärjestelmän vakaus on uhattuna. Tarkoituksena on, että uudessa kehikossa yhteinen valvonta pystyy identifioimaan nousevat ongelmat, puuttumaan niihin nopeasti ja tarvittaessa siirtämään kaatuvan pankin uudelleenjärjestelyn yhteisen kriisinratkaisumekanismin hoidettavaksi. Kriisinratkaisudirektiivillä tähän tarjotaan uusia työkaluja, ml. sijoittajavastuun (*bail-in*) toteuttaminen. Jos valvonta ja kriisinratkaisu toteutetaan huolella uusia työkaluja hyödyntäen, todennäköisyys sille, että joudutaan turvautumaan julkiseen pankkitukeen, pienenee merkittävästi.

Näistä elementeistä yhteisen valvontamekanismin pystyttäminen on edennyt kaikkein pisimmälle. Yhteisen kriisinratkaisumekanismin pystyttämisestä on tehty kaikki tarvittavat päätökset. Myös yhteisen sääntökirjan keskeiset elementit alkavat olla valmiina, joskin joidenkin säädösten voimaantulossa on eripituisia siirtymäaikoja.

Seuraavassa esittelemme yhteisen valvontamekanismin ja yhteisen kriisinratkaisumekanismin valmistelujen nykytilan. Talletussuojajärjestelmään emme tässä yhteydessä puutu, sillä siihen ei ole toistaiseksi suunnitteilla yhteisiä järjestelmiä. Talletussuojadirektiivin uudistamisella harmonisoidaan aiempaa pitemmälle talletussuojajärjestelmien peruspiirteet. Kansalliset talletussuojajärjestelmät suojaavat yksityishenkilöiden talletukset vähintään 100 000 euroon saakka. Korvausten maksamiseen käytettävissä olevaa aikaa lyhennetään siirtymäajan kuluessa seitsemään pankkipäivään.

3.1 Yhteinen valvontamekanismi

Yhteistä pankkivalvontaa koskeva asetus tuli voimaan marraskuussa 2013. Asetuksen mukaan yhteinen valvontamekanismi (*Single Supervision Mechanism – SSM*) perustetaan EKP:n yhteyteen ja samalla suurimmat euroalueen pankit siirretään EKP:n suoraan valvontaan. Valvonta toteutetaan yhtenäisin menetelmin ja määritelmin. Kullekin suoran valvonnan piiriin tulevalle pankille muodostetaan yhteinen valvontaryhmä (*joint supervisory team*), jonka puheenjohtajana on EKP:n edustaja ja jossa jäseninä ovat kansallisten valvojien edustajat niistä maista, joissa po. pankilla on toimintaa. Yhteinen valvontamekanismi valvoo kaikkia pankkiunioniin kuuluvien maiden pankkeja, ja tarvittaessa EKP voi ottaa minkä tahansa pankin suoraan valvontaansa. EKP ohjeistaa kansallisen valvonnan ja toimii kansallisten valvojien ”yleisvalvojana”.

Yhteinen valvontamekanismi ottaa valvontavastuun marraskuussa 2014, vain 12 kuukautta asetuksen hyväksymisen jälkeen. Yhteisen valvontamekanismin käytännön valmistelutyöt ovat jo pitkällä. Sen ylin ja keskijohto on jo nimitetty ja muun henkilökunnan rekrytointi on

käynnissä. Valvontamekanismin de facto -päätöksiä tekevä elin on valvontaneuvosto (*Supervisory Board*).[11] Viime kädessä päätökset vahvistaa kuitenkin EKP:n neuvosto. Tämä ratkaisu perustuu siihen, että perustamissopimus määrittää EKP:n neuvoston ainoaksi päätöksiä tekeväksi elimeksi EKP:ssa. Valvontaneuvosto on siten osa EKP:n organisaatiota.

Yhteisen valvonnan piiriin kuuluvat kaikki euroalueen maat. Muilla EU:n jäsenmailla on mahdollisuus liittyä valvontamekanismiin tekemällä tätä koskevan ”läheisen yhteistyön sopimuksen” EKP:n kanssa, mikä takaa niille yhtäläiset mahdollisuudet osallistua valvontaneuvoston työhön ja päätösluonnosten valmisteluun.

Valvontasääntöjen ja -käytänteiden yhdenmukaistamista jatketaan edelleen koko EU-alueella Euroopan pankkiviranomaisen (*European Banking Authority* – EBA) johdolla. EBA:lle jää siis tärkeä rooli koko sisämarkkinahankkeen edistämisessä, ml. alemman tasoisten teknisten standardien laatiminen.

Yhteiseen valvontaan siirtymiseen liittyy kaksi periaatteellista kysymystä. Miten taata se, että rahapolitiikan ja valvonnan välille ei synny intressiristiriitaa? Miten huolehtia siitä, että edellisestä kriisistä perityt pankkiongelmat eivät siirry uuden valvontaelimen huoleksi?

Ratkaisu ensimmäiseen kysymykseen on rahapoliittisen päätöksenteon ja valvontapäätösten valmistelun erottaminen toisistaan niin pitkälle kuin se on mahdollista. Ratkaisua toiseen kysymykseen haetaan pankkien taseiden kattavasta arvioinnista, jonka tarkoituksena on pitää huolta siitä, että yhteisen valvonnan piiriin otetaan vain ne pankit, joiden vakavaraisuuteen ei liity mitään epäilyjä.

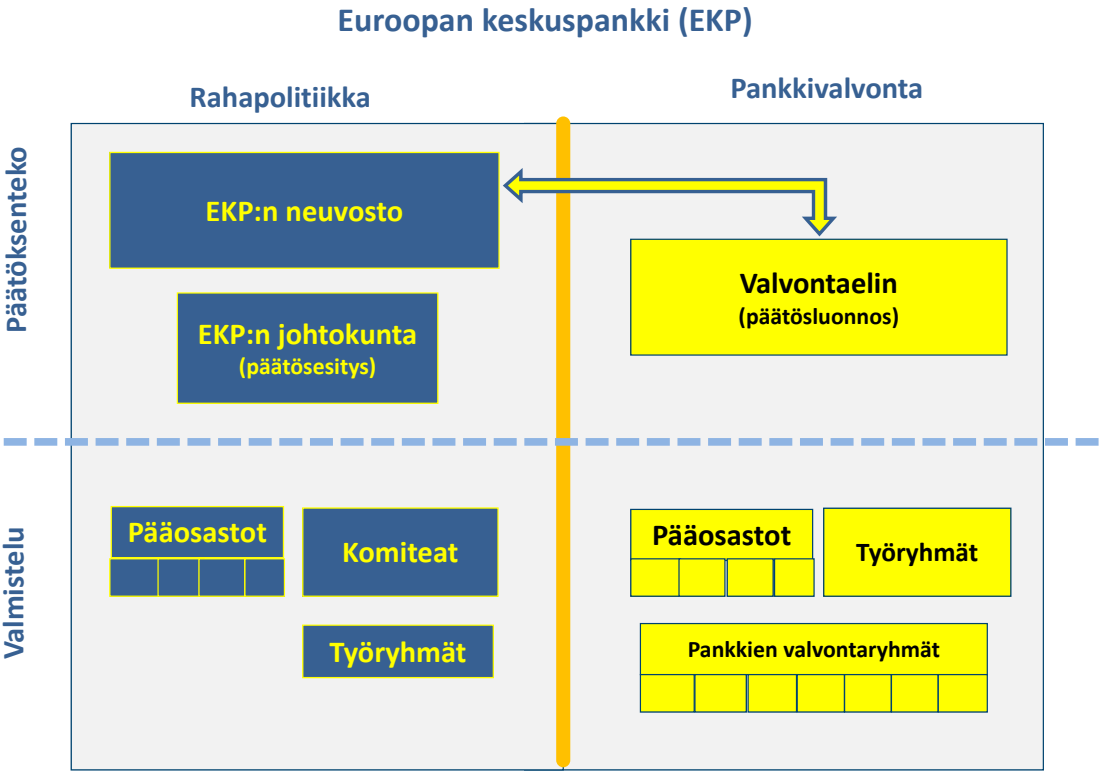
Rahapoliittisen päätöksenteon ja valvontapäätösten valmistelun eriyttäminen

Potentiaalinen intressiristiriita rahapolitiikan ja pankkivalvonnan välillä syntyy siitä, että joissakin tilanteissa rahapolitiikan tavoitteen toteuttaminen voi olla ristiriidassa rahoitusmarkkinoiden vakauden turvaamisen kanssa. Näin voi käydä esimerkiksi silloin, kun inflaation kiihtyminen edellyttäisi korkojen nostamista, mutta joidenkin pankkien vakavaraisuus ei kestäisi korkojen nousun mahdollisesti aiheuttamaa omaisuushintojen laskua ja luottotappioiden lisääntymistä. Tämä saattaa lykätä inflaatiotavoitteen edellyttämää korkojen nousua.

Yhteisessä valvontamekanismissa tällaiseen intressiristiriitaan on varauduttu erottamalla rahapolitiikan valmistelu ja valvontapäätösten valmistelu tiukasti toisistaan (kuvio 5). Valvontapäätökset tehdään tosiasiallisesti valvontaneuvostossa, joskin lopullisen päätöksen muodollisesti tekee EKP:n neuvosto. EKP:n neuvosto joko hyväksyy tai hylkää valvontaneuvoston päätösesityksen, mutta ei voi sitä muuttaa. Hylkäämiseen täytyy olla rahapoliittinen perustelu. EKP:n neuvostossa valvontapäätökset käsitellään muusta esityslistasta eriytetyssä erillisessä kokouksessa.

[11] Valvontaneuvostoon kuuluu Euroopan parlamentin nimittämä puheenjohtaja (Danièle Nouy), yksi EKP:n johtokunnan keskuudestaan valitsema jäsen (Sabine Lautenschläger), kolme EKP:n nimittämää jäsentä (Sirkka Hämäläinen, Julie Dickson ja Ignazio Angeloni) sekä yksi kansallisen valvontaviranomaisen nimittämä jäsen kustakin euroalueen maasta (Suomesta Finanssivalvonnan johtaja Anneli Tuominen). Lisäksi ne maat, joissa keskuspankki ei toimi pankkivalvojana, voivat nimittää yhden edustajan keskuspankista valvontaneuvoston jäseneksi (yhden maan edustajilla on kuitenkin yhteensä vain yksi ääni).

Kuvio 5 Rahapoliittinen päätöksenteko ja valvontapäätösten valmistelu



Pankkien taseiden kattava arviointi

Aiemman valvonnan aikana syntyneiden ”perittyjen” ongelmien siirtäminen uuden valvontamekanismin huoleksi pyritään estämään sillä, että pankkien taseille tehdään kattava arviointi ja niiden iskunkestävyyttä testataan stressitestein (kuvio 6).

Yksityiskohtaisessa taseanalyysissa arvioidaan harmonisoituja kriteereitä käyttäen pankkien prosessit, luottopolitiikka ja kirjanpitokäytännöt sekä luottosalkun omaisuuserien ja vakuuksien arvostukset. Lisäksi arvioidaan merkittävät kaupankäyntisalkut (ECB 2013; 2014).

Tämän jälkeen pankeille suoritetaan yhdessä Euroopan pankkiviranomaisen EBA:n kanssa stressitestit yhteisesti sovittua metodologiaa noudattaen (EBA, 2014). Perusskenaarion kynnysarvo vakavaraisuudelle on vähintään 8 prosenttia ydinpääomaa (*Common Equity Tier 1 – CET1*). Stressiskenaariossakin ydinpääoman on oltava vähintään 5,5 prosenttia. Metodologia ja stressiskenaariot julkaistiin 29.4.2014. Tulokset julkistetaan lokakuussa 2014.

Taseiden kattava arviointi kattaa yhteensä 128 euroalueella toimivaa pankkia tai pankkiryhmää. Suomesta mukana ovat Nordea Pankki Suomi, OP-Pohjola -ryhmä ja Danske Bank.

Tasearvioinnin ja stressitestien tarkoituksena on varmistaa yhteisen valvonnan piiriin tulevien pankkien riittävä vakavaraisuus. Samalla ne parantavat avoimuutta ja rakentavat luottamusta euroalueen pankkisektoriin. Harjoituksessa pankkien vakavaraisuudelle asetetut kynnysarvot (8 % ja 5,5 % CET1) ovat tämänhetkisiä vähimmäisvaatimuksia selvästi tiukemmat.

Kuvio 6 Pankkien kattava arviointi

Lähde: ECB (2013, 5).

Taseanalyysi ja stressitestit ovat välttämättömiä senkin vuoksi, että niiden pohjalta voidaan määritellä ja toteuttaa korjaavat toimenpiteet. Valmiudet korjaavien toimenpiteiden toteuttamiseksi on luotava etukäteen. Saamisten laadun arvioinnissa tai stressitestin perusskenaariossa todetut pääomavajeet on täytettävä 6 kuukauden kuluessa tulosten julkistamisesta, mutta stressitestin epäsuotuisan skenaarion mukaisten pääomavajeiden paikkaamiseen annetaan aikaa 9 kuukautta. Pääomia tulee täydentää ensisijaisesti markkinaehtoisesti, so. jättämällä voittovaroja jakamatta, supistamalla bonuspalkkioita, laskemalla liikkeeseen oman pääoman ehtoisia (ja rajoitetusti nk. hybridi-) instrumentteja tai myymällä valikoituja omaisuuseriä. Mikäli korjaavien toimenpiteiden onnistunut loppuun saattaminen edellyttää myös julkisten varojen käyttöä, näiden toteuttaminen on pankin kotivaltion vastuulla. Julkista pankkitukea voidaan antaa ainoastaan EU:n valtiontukisäännöksissä määriteltyjen reunaehtojen puitteissa.[12]

Kattavan arvioinnin tulokset julkistetaan maittain ja pankeittain syksyllä 2014 ennen kuin valvontavastuu siirtyy EKP:n yhteydessä toimivalle valvontaviranomaiselle. Jos korjaavia toimen-

[12] Julkisen pääomatuen ehtona ovat mm. pankin rakenneuudistussuunnitelma, sijoittajavastuun toteuttaminen osakkeenomistajien, hybridipääoman omistajien sekä etuoikeusasemaltaan heikompien eli nk. juniorivelkojien osalta, ja rajoitteet johdon palkitsemiselle.

piteitä ei suoriteta tai ne eivät ole riittäviä, viranomaisten on ryhdyttävä toimiin joko pankin toiminnan ajamiseksi alas tai sen toimintojen uudelleen järjestelemiseksi.

Taseanalyysien ja stressitestien onnistunut toteuttaminen ja korjaavien toimenpiteiden suorittaminen ovat ratkaisevan tärkeitä koko pankkiunionin uskottavuudelle. Julkisuudessa esitetyt arviot pankkien pääomitustarpeesta ovat vaihdelleet hyvinkin suuresti. Vähemmälle huomiolle on jäänyt se, että pankit ovat jo pidemmän aikaa vahvistaneet taseitaan ja näin varautuneet tuleviin tasearvioihin ja stressitesteihin.[13]

3.2 Kriisinratkaisu

Pankkikriiseihin varautuminen on ollut hyvin erilaista eri EU-maissa. Joissakin maissa on olemassa varautumisjärjestelyt ja kriisirahastoja, kun taas toisissa maissa ei ole ollut minkäänlaisia etukäteen määriteltyjä kriisinratkaisumenettelyjä.

Kun pankeille räätälöityä erityistä kriisinratkaisumenettelyä ei ole ollut käytettävissä, pankki on usein voinut jatkaa toimintaansa senkin jälkeen, kun se valvontaviranomaisen arvion mukaan on todennäköisesti kaatumassa. Kun pankki lopulta todetaan maksukyvyttömäksi, se tulisi määrätä normaalin konkurssilainsäädännön mukaisesti selvitystilaan. Konkurssimenettelyn soveltaminen pankkeihin on kuitenkin vaikeaa sen takia, että menettelyn vaatima aika on liian pitkä. Selvitystilassa pankin varainhankinta lakkaa. Menetystä ei voi korvata saamisten pakkomyynnillä. Luottojen takaisinperiminen ajaisi puolestaan asiakkaatkin konkurssiin ja levittäisi ongelmat laajemmin talouteen. Estääkseen vieläkin huonomman vaihtoehdon toteutumisen valtiovalta on yleensä joutunut turvautumaan pankkitukeen (*bail-out*).

Tähän on nyt tulossa muutos. Huhtikuussa 2014 Euroopan parlamentti hyväksyi ns. kriisinratkaisudirektiivin eli direktiivin pankkien elvytys- ja kriisinratkaisutoimenpiteistä (*Bank Recovery and Resolution Directive* – BRRD). Sen tarkoituksena on pitää huolta siitä, että ongelmiin ajautuneiden pankkien pelastaminen veronmaksajien varoin ei enää olisi ”odotusarvo”. Direktiivi ei kuitenkaan riitä suurten ylikansallisten pankkien kriisinratkaisuun. Sitä varten on luotu yhteinen kriisinratkaisumekanismi (*Single Resolution Mechanism* – SRM).

Kriisinratkaisudirektiivi

Kriisinratkaisudirektiivin tarkoituksena on antaa jäsenmaiden toimivaltaisille viranomaisille aikaisempaa paremmat mahdollisuudet estää pankkikriisien syntyminen mahdollistamalla nopea puuttuminen ja antamalla työkalut vaikeuksiin ajautuneen pankin uudelleenjärjestämiseksi. Pankeilta edellytetään viranomaisten hyväksymät elpymis- ja kriisinratkaisusuunnitelmat. Lisäksi jäsenmaat velvoitetaan luomaan toimialalta kerättävillä maksuilla rahoitettu kriisinratkaisurahasto.

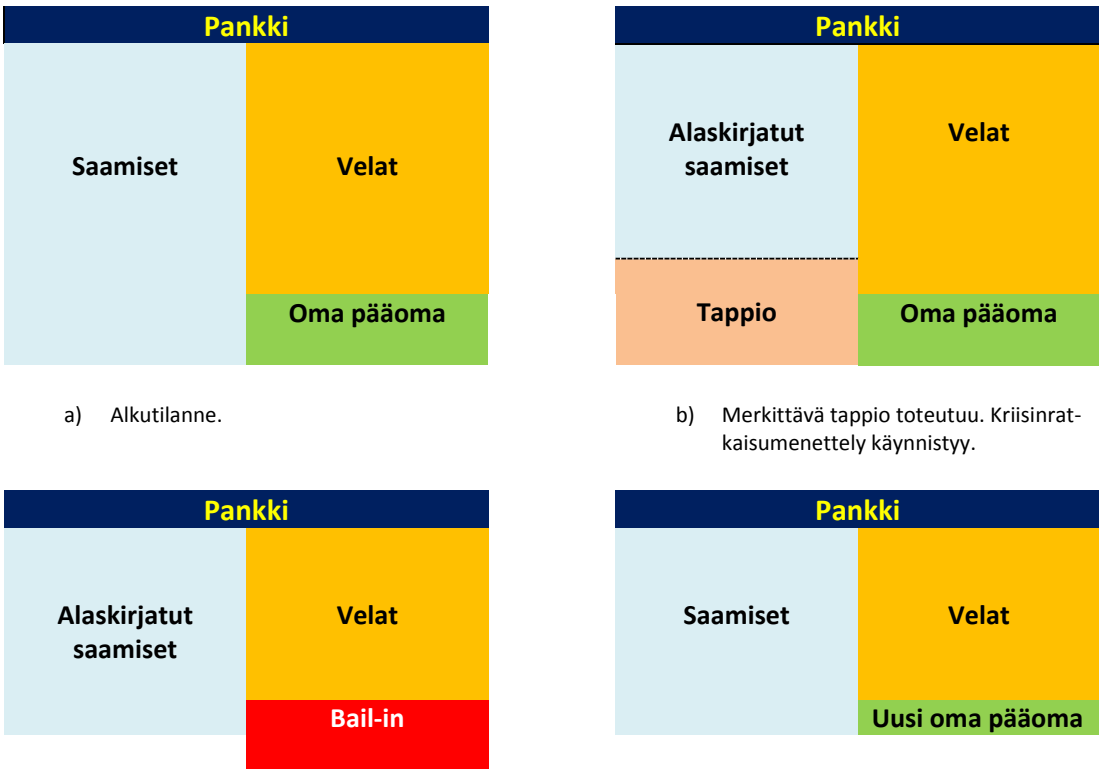
Direktiivi koskee kaikkia EU:n jäsenmaita. Se tulee voimaan vuoden 2015 alussa, lukuun ottamatta ns. *bail-in* -sääntöjä, joiden voimaantulon takaraja on vuoden 2016 alku, jolloin siis kaikkien maiden viimeistään tulee sisällyttää sijoittajavastuusäännös lainsäädäntöönsä.

[13] Euroalueen pankit ovat hankkineet uutta osakepääomaa vuoden 2009 jälkeen yhteensä 235 mrd. euron edestä ja kasvattaneet muillakin tavoin omaa pääomansa (mm. jakamattomista voitoista). Lisäksi pankkien taseita on supistettu, yksistään vuoden 2013 aikana määrällä, joka vastaa 20 prosenttia euroalueen BKT:sta. Ks. Coeuré (2014) ja IMF (2014, Box 1.7).

Valvojan varhainen puuttuminen käynnistyy heti, kun pankin vakavaraisuus putoaa tiettyjen rajojen alle. Jos siitä huolimatta pankin tilaa ei saada korjatuksi, viranomaisilla on mahdollisuus ottaa pankin toiminta kontrolliinsa pankin uudelleenjärjestämiseksi tai hallituksi alasajoksi. Tällöin työkaluja ovat pankin tai joidenkin sen liiketoimintojen myyminen, ns. roskapankin perustaminen, väliaikainen omistusjärjestely (*bridge bank*) ja pankin velkojen alaskirjaus tai muuttaminen osakepääomaksi (*bail-in*). Sijoittajavastuun toteuttamista on kuvattu kuviossa 7.

Jos tämä ei riitä, seuraavana vaiheena on turvautuminen toimialalta kerätyistä maksuista koottuun kriisinratkaisurahastoon. Rahastoon turvautuminen on mahdollista vasta sen jälkeen, kun sijoittajavastuuta on toteutettu vähintään määrällä, joka vastaa 8 prosenttia pankin (riskipainottamattomasta) taseesta. Viime kädessä, systeemisten uhkien torjumiseksi, myös julkinen tuki on mahdollista. Myös julkinen tuki kohdistetaan kriisinratkaisutoimenpiteiden rahoittamiseen ja lähtökohtaisesti keskipitkällä aikavälillä budjettineutraalilla tavalla. Ongelmiin ajautuneiden pankkien pelastaminen veronmaksajien varoin ei näin ollen voi enää olla ”odotusarvo”.

Kuvio 7 Sijoittajavastuun toteutuminen



a) Alkutilanne.

b) Merkittävä tappio toteutuu. Kriisinratkaisumenettely käynnistyy.

c) Saamiset arvostetaan uudelleen alempaan arvoon. Vanha osakepääoma nollataan ja osaan veloista tehdään *bail-in*: alaskirjaus ja/tai muuttaminen osakkeiksi.

d) Tilanne kriisinratkaisun jälkeen. Pankin toiminnot järjestelty uudelleen siten, että vain terve liiketoiminta jatkuu.

Lähde: Eijffinger (2013).

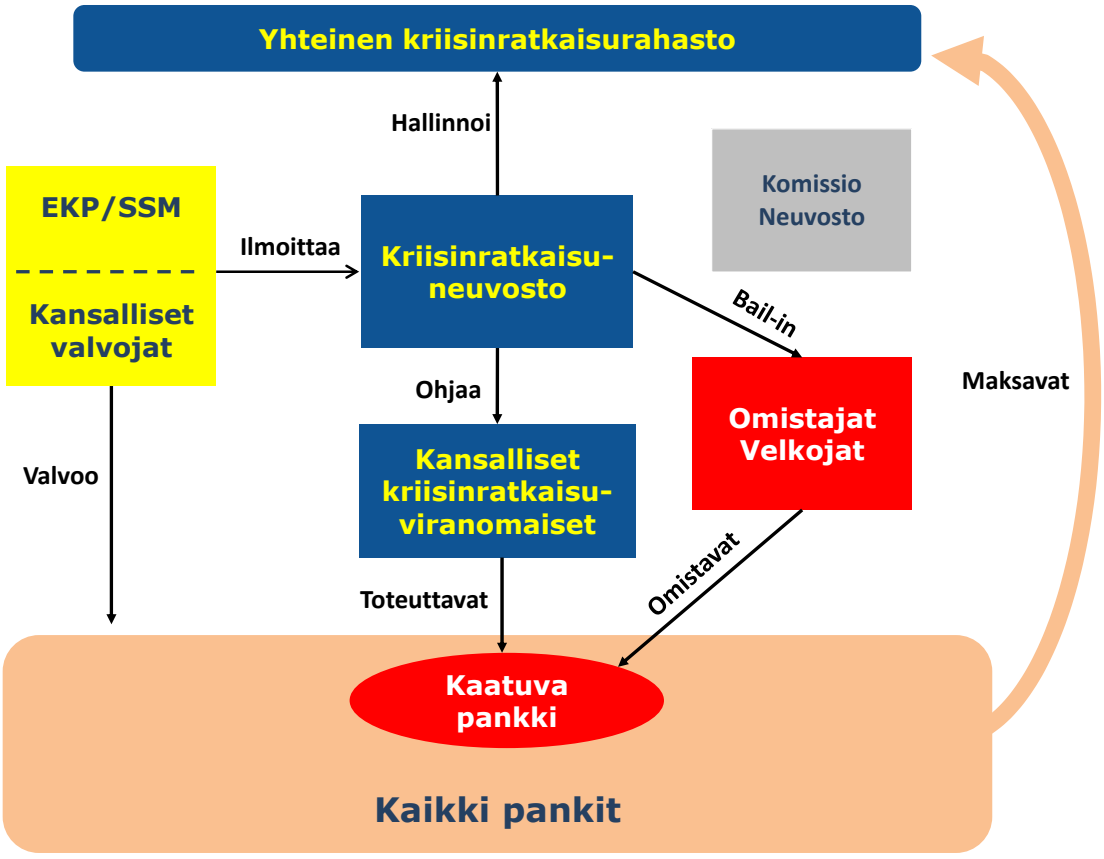
Yhteinen kriisinratkaisumekanismi

Kriisinratkaisudirektiivi ei yksinään ole riittävä antamaan työkaluja tilanteissa, jossa kriisinratkaisutoimenpiteet joudutaan kohdistamaan suuriin, ylikansallisiin pankkeihin. Tällaisia tilanteita varten tarvitaan yhteinen kriisinratkaisumekanismi (*Single Resolution Mechanism* – SRM), joka mahdollistaa ylikansallisen pankin hallitun, nopean ja tehokkaan uudelleenjärjestelyn tai alasajon. Siinäkin keskeisenä elementtinä on kriisinratkaisudirektiivissä määritelty sijoittajavastuu.

Yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevasta asetuksesta päästiin sopuun maaliskuussa 2014. Asetusta aletaan soveltaa asteittain vuosien 2014 ja 2015 aikana, mutta uusi yhteinen mekanismi ottaa vastatakseen kriisinratkaisutehtävistä vasta vuoden 2016 alussa, samanaikaisesti kun kriisinratkaisudirektiivin sijoittajavastuuta (*bail-in*) koskevat säännökset viimeistään tulevat voimaan.

Yhteisen valvontamekanismin kattavassa arviossa elinkelvottomaksi paljastuneiden pankkien uudelleenjärjestely tai alasajo toteutetaan siten kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten toimesta ja sijoittajavastuun toteuttamisen vähimmäistaso määräytyy (julkista tukea käytettäessä) EU:n valtiontukisäännösten mukaisesti, ellei kriisinratkaisudirektiivin sijoittajavastuuta

Kuvio 8 Yhteinen kriisinratkaisumekanismi



Lähde: European Commission (2014).

koskevia säännöksiä ole toimeenpantu jo vuoden 2015 alusta alkaen kyseisen jäsenmaan lainsäädännössä.

Yhteinen kriisinratkaisumekanismi tukee yhteisen pankkivalvonnan toimivuutta, ja sen rakenne muistuttaa yhteisen valvonnan rakennetta. Yhteistä kriisinratkaisumenettelyä sovelletaan kaikkiin yhteisen valvonnan piiriin kuuluviin pankkeihin. Muut pankit pysyvät kansallisen kriisinratkaisun piirissä paitsi, jos joudutaan turvautumaan yhteiseen kriisinratkaisurahastoon.

Yhteisen kriisinratkaisumekanismin pääpiirteet on esitetty kuviossa 8. Menettelyn käynnistää yhteinen valvontaviranomainen (EKP/SSM), joka antaa kriisinratkaisuneuvostolle (*Single Resolution Board*) ilmoituksen, että jokin valvottavista pankeista on kaatumassa tai todennäköisesti kaatumassa.[14] Sen jälkeen kriisinratkaisuneuvosto arvioi, liittyykö tapaukseen systeeminen riski. Mikäli tilannetta ei voi korjata yksityisen sektorin ratkaisuin, kriisinratkaisuneuvosto päättää erityissuunnitelmasta (resolution scheme) pankille jo etukäteen laaditun yleisen kriisinratkaisusuunnitelman (*resolution plan*) pohjalta. Kriisinratkaisun erityissuunnitelma toimitetaan komissiolle, joka 24 tunnin kuluessa joko tukee tai vastustaa sitä harkinnanvaraisten näkökohtien perusteella. Tietyissä tilanteissa komission tulee (12 tunnin kuluessa) ehdottaa päätöksen siirtämistä EU:n neuvostolle (Ecofin), jos se haluaa erityissuunnitelman hylättäväksi tai muutettavaksi.[15] Kriisinratkaisun erityissuunnitelman toimeenpano tapahtuu kansallisten viranomaisten toimesta kriisinratkaisuneuvoston ohjeistuksen mukaisesti.

Kriisinratkaisuneuvosto voi kokoontua joko suppeassa (*Executive Board*) tai laajassa (*Plenary Board*) kokoonpanossa. Yksittäiset kriisinratkaisupäätökset tehdään pääsääntöisesti neuvoston suppeassa kokoonpanossa, johon kuuluvat pysyvien jäsenten (puheenjohtaja ja neljä riippumatonta jäsentä) lisäksi kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten edustajat niistä maista, joissa pankilla on merkittävää liiketoimintaa, sekä komission ja EKP:n edustajat tarkkailijoina. Kriisinratkaisuneuvoston laajaan kokoonpanoon kuuluvat suppean kokoonpanon lisäksi kaikkien muiden pankkiunionimaiden kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten edustajat. Laaja kokoonpano tekee ns. hiljaisen menettelyn (*silent procedure*) mukaisen[16] päätöksen yksittäisissä kriisinratkaisutapauksissa silloin, kun joudutaan merkittävissä määrin (yli 5 miljardin euron edestä) turvautumaan kriisinratkaisurahaston varoihin tai kun joudutaan turvautumaan lainanottoon rahaston nimissä.

Edellä on jo useaan otteeseen mainittu yhteinen kriisinratkaisurahasto (*Single Resolution Fund*). Sillä tarkoitetaan toimialalta perittävillä maksuilla koottavaa rahastoa, jota voidaan tarvittaessa käyttää kriisinratkaisutoimenpiteiden rahoittamiseen. EU:n budjetin ulkopuolinen rahasto voi tarvittaessa ottaa lainaa markkinoilta. Rahastoa hallinnoi kriisinratkaisuneuvosto. Rahastoon kootaan kahdeksan vuoden aikana yhteensä noin 55 miljardin euron suuruinen pääoma. Rahasto koostuu aluksi kansallisista kriisinratkaisurahastoista, jotka sulautetaan asteittain kahdeksan vuoden siirtymäperiodin aikana siten, että 60 prosenttia kansallisista resursseista on sulautettu kahden ensimmäisen vuoden aikana.

[14] Aloitteen voi tehdä myös kriisinratkaisuneuvosto edellyttäen, että EKP:lle on ilmoitettu asiat ja tämä ei ole reagoinut siihen kolmen päivän kuluessa.

[15] Päätös siirretään Ecofin-neuvostolle, jos komissio vastustaa kriisinratkaisuun ryhtymistä, koska ei katso yleisen edun kriteerin täyttyvän, tai vaatii huomattavia muutoksia yhteisen rahaston varojen käytölle kriisinratkaisussa.

[16] Jäsenillä on kolme tuntia aikaa vaatia täysistunnon kokoontumista. Jos kukaan ei vaadi, ehdotus katsotaan hyväksytyksi, muuten päätetään täysistunnossa.

4 Haasteita ja kysymysmerkkejä

Suhtautuminen pankkiunioniin on ollut ristiriitaista. Jotkut ovat nähneet sen ratkaisuna Euroopan velkakriisiin. Toiset taas ovat nähneet sen astinlautana yhteisvastuun kasvattamiselle ja jopa liittovaltion rakennuskivenä. Molemmat näkemykset ovat liioiteltuja.

On selvää, että pankkiunionilla ei ratkaista euroalueen valtioiden velkakriisiä puhumattakaan, että sillä korjattaisiin joidenkin jäsenmaiden rapautunut kilpailukyky. Toisaalta, jos pankkiunionilla voidaan lisätä luottamusta pankkeihin ja vähentää pankkien ja niiden kotivaltioiden välistä riippuvuutta, se vahvistaa talouskasvun edellytyksiä luotonsaannin helpottuessa. Taseiden kattavalla arvioinnilla ja stressitesteillä pyritään siihen, että vain elinkelpoiset pankit voidaan ottaa yhteisen valvonnan piiriin.

Pankkiunionin suurin haaste lähivuosien aikana on kapasiteetin ja uskottavuuden rakentaminen. Yhteisen valvontamekanismin pystytys on hyvässä vauhdissa. On kaikki syy lähteä siitä, että se on toimintakykyinen marraskuun 2014 alussa, jolloin toimivalta yhteiselle valvontaelimelle siirtyy. Uskottavuuden rakentaminen vie enemmän aikaa. Ensimmäinen koetinkivi on taseiden kattavan arvion ja stressitestien onnistunut läpivieminen. Uusi valvontaelin joutuu myös teoillaan todistamaan, että mitkään kansalliset intressit tai suurten pankkien edunvalvonta eivät vaikuta sen tekemiin päätöksiin.

Kriisinhallinnassa kapasiteetin rakentaminen vie pidemmän aikaa. Yksi keskeisistä työkaluista, sijoittajavastuun (*bail-in*) toteuttaminen, tulee koko pankkiunionialueen kattavasti voimaan vasta vuoden 2016 alussa, ja yhteinen kriisinratkaisurahasto saavuttaa sovitun kokonsa vasta kahdeksan vuoden kuluttua. Näihin kahteen elementtiin liittyvät kriisinratkaisumekanismin suurimmat uskottavuushaasteet. Sama haaste koskee myös pankkiunionin ulkopuolisia jäsenmaita, sillä pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivi edellyttää myös niiltä sijoittajavastuun toteuttamista ja kriisinratkaisurahastojen luomista.

Julkisessa keskustelussa on esitetty myös huolta 55 mrd. euron kriisinratkaisurahaston riittävyydestä. Tämä riippuu ratkaisevasti siitä, miten tehokkaasti sijoittajavastuuta tullaan toteuttamaan. Lainsäädäntö asettaa tälle vähimmäisvaatimuksen edellyttämällä, että sijoittajavastuuta toteutetaan vähintään määrällä, joka vastaa 8 prosenttia pankin taseesta, ennen kuin voidaan turvautua rahaston varojen käyttöön. Rahastosta voidaan kerrallaan kattaa kriisinratkaisutoimenpiteitä määrällä, joka vastaa enintään 5 prosenttia pankin taseen loppusummasta tai rahastoon jo kerrytettyä sekä 3 vuoden aikana kerrytettävissä olevaa määrää. Useimmissa yksittäisten pankkien ongelmatapauksissa rahasto tulee näin ollen riittämään. Haasteena tulevat edelleen olemaan laajamittaiset systeemiset pankkikriisit, jolloin samanaikaisesti useampi pankki tarvitsee lisäpääomia markkinoiden luottamuksen palauttamiseksi. Pankkien riskinkantokyvyn merkittävä paraneminen uuden sääntelyn myötä sekä aiempaa tehokkaampi valvonta tähtäävät siihen, että systeemisten kriisien todennäköisyys pienenee.

Pankkien ja niiden kotivaltion välisestä keskinäisriippuvuudesta ei nyt päätetyillä uudistuksilla päästä heti eikä kokonaan eroon. Valtionvelka säilyy pankkien taseissa ja on epäsymmetrisen suuri nimenomaan euroalueen kriisimaissa. Valtion ja pankkien välistä keskinäisriippuvuutta pienentäisi se, että myös julkiseen velkaan sovellettaisiin riskikeskittymisrajoituksia siten, että sijoitukset yhden liikkeeseenlaskijan velkaan eivät saisi ylittää tiettyjä rajoja suhteessa

omaan pääomaan tai valtionvelkaan tehtyyn sijoitukseen liittyisi muiden sijoitusten tapaan pääomavaatimus. Kyseessä on väistämättä varsin pitkän aikavälin muutoshanke, sillä valtioriskin sääntelykohtelun muuttamiseen liittyy suuria poliittisia intohimoja, ei pelkästään Euroopassa vaan maailmanlaajuisesti. Valtion velkojen riskipitoisuuden tunnustaminen lainsäädännössä edellyttäisi johdonmukaisuuden vuoksi menettelytapojen määrittämistä valtion velkojen järjestyneeksi alaskirjaamiseksi. Asiaa tuleekin viedä eteenpäin kansainvälisellä tasolla Baselin komiteassa.

Julkisessa keskustelussa on esitetty huoli siitä, että pankkiunionin seurauksena yhteisvastuu lisääntyy. Tämä pelko voi olla aiheellinen, mutta olisi väärin sanoa, että se olisi rakennettu sisään niihin päätöksiin, joilla pankkiunionia on pystytetty. Yhteisvastuu toteutuu, mikäli valvonta epäonnistuu siten, että kaatuvia tai todennäköisesti kaatuvia pankkeja ei ajoissa ilmoiteta kriisinratkaisuviranomaisille. Se toteutuu myös, jos kriisinratkaisutoimenpiteisiin ei välittömästi ryhdytä ja jos uusia kriisinratkaisun työkaluja, sijoittajavastuun toteuttamista erityisesti, ei käytetä suunnitellusti. Yhteisvastuun pelko on siten *ex ante* epäluottamuksen osoitus uusille toimielimille ja uusille työkaluille.

Suomessa yhteisvastuun pelkoon liittyy myös annos kansallista ylimielisyyttä. Nähdään, että Suomessa on hyviä pankkeja ja hyvä talouspolitiikka, mutta muualla (varsinkin etelän kriisimaissa) pankit ja hallitukset ovat lähtökohtaisesti heikkoja. Omasta vakavasta pankkikriisistämme on kulunut vain 20 vuotta ja pankkisektorimme nykyinen varsin vahva kunto ei ole tae hyvän tilanteen säilymisestä. Sitä paitsi yhteisvastuu voi toteutua myös sitä kautta, että integroituneilla rahoitusmarkkinoilla suurten pankkien kaatuminen todennäköisesti ajaa koko mantereen syvään taantumaan, jolloin maksumiehiksi joutuvat täysin syyttömätkin.

Pankkitoiminnan vakautta voitaisiin tukea myös edellyttämällä pankkitoimialan rakennemuutoksia. Komission ehdotuksen mukainen vähittäispankkitoiminnan erottaminen riskipitoisimmasta rahoitustoiminnasta vähentäisi ongelmaa, joka syntyy siitä, että jotkut pankit nähdään liian suuriksi kaatumaan, ja tekisi samalla pankkien rakenteen yksinkertaisemmaksi, mikä helpottaisi valvontaa. [17] Pankkien rakennesääntely on katsottu tarpeelliseksi täydentämään muita sääntelyuudistuksia erityisesti viimeisimmän finanssikriisin voimakkaimmin kohdanneissa maissa, Yhdysvalloissa ja Isossa-Britanniassa.[18] Komission EU-tasoisen sääntelyn kohtalo jää ratkaistavaksi seuraavan Euroopan parlamentin toimikaudelle.

Vielä pitemmälle meneviä ehdotuksia ovat pankkien vakavaraisuusvaatimusten muuttaminen siten, että riskipainotuksen sijasta pankeilta vaadittaisiin 20–25 prosentin omavaraisuusastetta[19] tai vähittäispankkien luotonantomahdollisuuksien rajoittamista asiakkaiden talletusten määrittelemiin rajoihin[20]. Nämä eivät ole kuitenkaan ongelmattomia ratkaisuja. Varsinkin jälkimmäinen voisi ajaa merkittävän osan rahoituksen välityksestä sääntelemättömiin kanaviin, joissa syntyviä riskejä olisi vaikea ennakoida ja hallita.

---

17 Komission asetusehdotus perustuu pääjohtaja Liikasen vetämän korkean tason EU-työryhmän raporttiin (Liikanen Group 2012).

18 Yhdysvalloissa Dodd-Frank-lainsäädäntö ja ns. Volcker-sääntö sekä Isossa-Britanniassa ns. Vickersin komitean ehdotusten perusteella laadittu uusi lainsäädäntö.

19 Tätä ovat ehdottaneet Admati ja Hellwig (2012).

20 Ks. Wolf (2014).

Status quo ei ole vaihtoehto nyt kaavaillulle pankkiunionille. Yksi vaihtoehto olisi irtautua rahoitusmarkkinoiden integraatiosta ja rajat ylittävästä pankkitoiminnasta ja palata takaisin kansallisiin pankkijärjestelmiin. Se merkitsisi rahoituspalvelujen sulkemista sisämarkkinoiden ulkopuolelle, mikä todennäköisesti rajoittaisi myös muiden palvelujen ja tavaroiden vapaata liikkuvuutta. Voi myös kysyä, olisiko yhteiselle rahapolitiikalle näissä oloissa enää perusteluja.

Lähteet

Admati, A. ja Hellwig, M. (2012). *The Bankers' New Clothes*, Princeton University Press, Princeton.

Cecchini Report (1988). *The cost of non-Europe,* Brussels.

Coeuré, B. (2014). "Monetary Policy Transmission and Bank Deleveraging", Speech at "The Future of Banking Summit", Paris, 13 March 2014. 31 January 2014 (www.eba.europa.eu).

EBA (2014). "Main features of the 2014 EU-wide stress tests", European Banking Authority.

ECB (2013). "Comprehensive Assessment", Press Release, European Central Bank, Note, October 2013 (www.ecb.europa.eu).

ECB (2014). Asset Quality Review. phase 2 Manual, European Central Bank, March 2024 (www.ecb.europa.eu).

Eijffinger, S. (2013). "Single Resolution Mechanism", European Parliament Monetary Dialogue, Compilation of Notes, February.

European Commission (2012). "Blueprint for a deep and genuine EMU", COM/2012/0777 final.

European Commission (2014). "A Single Resolution Mechanism for the Banking Union", http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/banking-union/140328-technical-briefing_en.pptx (viitattu 22.4.2014).

European Council (2012a). "Towards a Genuine Economic and Monetary Union", EUCO 120/12.

European Council (2012b). "European Council 13/14 December 2012 Conclusions", EUCO 2015/12.

Gros, D., Blanchard, O., Emerson, M., Mayer, T., Saint-Paul, G., Sinn, H-W. ja Tabellini, G. (1999). *Macro-economic Policy in the First Year of Euroland*, Center for European Policy Studies, Brussels.

IMF (2014). *Global Stability Report. Moving from Liquidity- to Growth-Driven Markets*, International Monetary Fund, Washington D.C.

Korkman, S. (2103). *Euro. Valuutta ilman valtiota*. Taloustieto, Helsinki.

Liikanen Group (2012). "High-level Expert Group on reforming the structure of the EU banking sector", Brussels, 2 October.

Mundell, R. (1963). "Capital mobility and stabilization policy under fixed and flexible exchange rates", *Canadian Journal of Economics* 29: 475–485.

Rodrik, D. (2000). "How far will international economic integration go?", *Journal of Economic Perspectives* 14: 177–186.

Schoenmaker, D. (2011). "The financial trilemma", *Economics Letters* 111: 57–59.

Shambaugh, J.C. (20+12), "The Euro's Three Crises", *Brookings Papers on Economic Activity* 44: 157–231.

Thygesen, N. (2003). "Comments on the political economy of financial harmonisation in Europe", teoksessa Kremers, J., D. Schoenmaker ja P. Wierts (toim.), *Financial Supervision in Europe,* Edward Elgar, Cheltenham: 142–150.

Vartiainen, J., Haaparanta, P., Hulkko, K., Melgin, J. ja Rantanen, E. (1999). *Rahaliitto ja Eurooppa*, SITRAn julkaisusarja nro 234, PS-kustannus, Helsinki.

Wolf, M. (2014). "Strip private banks of their power to create money", *Financial Times* 24.4.2014.

Aikaisemmin ilmestynyt ETLA Raportit-sarjassa (ennen ETLA Keskusteluaiheita)

Previously published in the ETLA Reports series (formerly ETLA Discussion Papers)

No 10 *Mika Pajarinen – Petri Rouvinen*, Nokia's Labor Inflows and Outflows in Finland – Observations from 1989 to 2010. 3.5.2013. 20 p.

No 11 *Tuomo Virkola*, Rakenteellinen budjettitasapaino. 14.5.2013. 33 s.

No 12 *Antti Kauhanen – Martti Kulvik – Sirpa Maijanen – Olli Martikainen – Paula Ranta – Silja Kulvik*, Selviytymistä vai suorituskykyä? Terveydenhuolto organisoinnin, tiedonhallinnan ja henkilökunnan kannalta. 23.5.2013. 150 s.

No 13 *Tarmo Valkonen – Jukka Lassila*, Työeläkejärjestelmän sopeuttaminen pysyvään kasvun hidastumiseen. 17.6.2013. 37 s.

No 14 *Esa Viitamo*, Servitization as a Productive Strategy of a Firm. Evidence from the Forest-Based Industries. 7.8.2013. 30 p.

No 15 *Olavi Rantala*, Kilpailukyvyn mittaamisen teoriaa ja käytäntöä. 14.8.2013. 29 s.

No 16 *Jyrki Ali-Yrkkö – Petri Rouvinen*, Implications of Value Creation and Capture in Global Value Chains. Lessons from 39 Grassroots Cases. 19.8.2013. 20 p.

No 17 *Martti Kulvik – Marja Tähtinen – Pekka Ylä-Anttila*, Business and Intellectual Capital Development in Financial Riptide. Case Studies of Finnish Biotechnology and Pharmaceutical Companies Dispersing into Global Value Chains. 15.10.2013. 82 p.

No 18 *Olavi Rantala*, Postitoiminnan kehitys vuoteen 2020. 18.11.2013. 22 s.

No 19 *Heli Koski*, Yleispalveluvelvoitteen merkitys postin kannattavuudelle. 18.11.2013. 15 s.

No 20 *Tuomo Virkola*, Exchange Rate Regime, Fiscal Foresight and the Effectiveness of Fiscal Policy in a Small Open Economy. 3.3.2014. 62 p.

No 21 *Ville Kaitila – Tuomo Virkola*, Openness, Specialisation and Vulnerability of the Nordic Countries. 27.3.2014. 25 p.

No 22 *Mika Maliranta – Niku Määttänen*, Innovation, Firm Risk and Industry Productivity. 1.4.2014. 14 p.

No 23 *Olavi Rantala*, Saksan ja muun euroalueen kilpailukyvyn ero eurokriisin taustalla. 1.4.2014. 23 s.

No 25 *Cinzia Alcidi – Daniel Gros*, Implications of EU Governance Reforms: Rationale and Practical Application. 6.5.2014. 26 p.

Sarjan julkaisut ovat raportteja tutkimustuloksista ja väliraportteja tekeillä olevista tutkimuksista.

Julkaisut ovat ladattavissa pdf-muodossa osoitteessa: www.etla.fi » julkaisut » raportit

Papers in this series are reports on research results and on studies in progress.

Publications in pdf can be downloaded at www.etla.fi » publications » reports

ETLA
Elinkeinoelämän tutkimuslaitos
The Research Institute of the Finnish Economy
Lönnrotinkatu 4 B
00120 Helsinki

Puh. 09-609 900
Fax 09-601 753
www.etla.fi
etunimi.sukunimi@etla.fi

ISSN-L 2323-2447, ISSN 2323-2447, ISSN 2323-2455 (Pdf)