

RMO

Kariniemi Pauli, Vesanen
Riina(VM), Weuro Jaakko(VM)

13.11.2012

~~VAITELIAISUUSMÄÄRÄYS~~
annettu perusteluilla
50 §:n 3 momentin nojalla

SuV sihteeristö
Saapunut 14/11 2012

EDUSKUNTAA PYYDETÄÄN
NOUDATTAMAAN VAITELIAISUUTTA
ASIAN KÄSITTELYSSÄ SUOMEN
NEUVOTTELUTAVOITTEIDEN TUR-
VAAMISEKSI SEKÄ SISÄLTÖÄ
KOSKEVIEN JULKAISEMATTOMIEN
TIETOJEN PERUSTEELLA

~~VAITELIAISUUSPYYNTÖ~~

Asia

Pankkien suora pääomittaminen Euroopan vakausmekanismin (EVM) kautta

Kokous

ARKISTOKAPPALE

Liitteet

Viite

Vaiteliasuusmääräys
kumottu 18.3.2015 SuV

EUTORI/Eurodoc nro:

Vaiteliasuusmääräys kumottu

18.3.2015

U-tunnus / E-tunnus:

Käsittelyn tarkoitus ja käsittelyvaihe:

Euroalueen päämiehet sopivat kesäkuussa 2012 siitä, että toimivan yhteisen pankkivalvonnan perustamisen jälkeen Euroopan vakausmekanismilla (EVM) voisi olla mahdollisuus pääomittaa suoraan pankkeja tavanomaisen päätöksen nojalla. Päätöksen uudesta tukivälineestä tekee EVM:n hallintoneuvosto. Tukivälinettä koskevat neuvottelut on aloitettu euroryhmän puitteissa lokakuussa 2012.

Asiakirjat:

Discussion Note on Utilising the European Stability Mechanism for the Direct Recapitalisation of Financial Institutions (Draft of 12 October 2012)

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely:

-

Käsittelijä(t):

VM/RMO finanssisihteeri Riina Vesanen p. 0295 5 30376
VM/RMO neuvotteleva virkamies Pauli Kariniemi p. 0295 5 30210
VM/RMO hallitussihteeri Jaakko Weuro p. 0295 5 30302
sähköposti: etunimi.sukunimi@vm.fi

Suomen kanta/ohje:

Suomi katsoo, että suora pankkien pääomitus voi olla hyödyllinen uusi tukiväline EVM:lle. Suomi pitää tärkeänä, että uusi yhteinen valvontamekanismi on toiminnassa ennen kuin suora pääomittaminen voidaan ottaa EVM:ssa käyttöön. Suomi pitää välttämättömänä, että suorasta pääomittamisesta päätetään EVM:ssa yksimielisesti ja tapauskohtaisesti.

Suomi korostaa yksityisten sijoittajien ensisijaista vastuuta pankin vakaudesta ja sen kotivaltion omaa vastuuta pankkijärjestelmänsä vakaudesta. EVM:a tulisi käyttää ainoastaan poikkeuksellisenä ja viimeisijaisena keinona.

Suomi korostaa tarvetta selvittää perusteellisesti suoran pääomitusvälineen vaikutukset EVM:n pääomatarpeeseen ja riskeihin, joita EVM:n jäsenille siitä aiheutuisi. Suomi pitää tärkeänä lähtökohtana sitä, että pankkien suora pääomitus ei laske EVM:n luottoluokitusta. EVM:n korkea luottoluokitus mahdollistaa edullisen varainhankinnan ja rajaa osakkeenomistajien riskejä.

Tapauskohtaisessa arvioinnissa on otettava huomioon EVM:n rajallinen kapasiteetti sekä vaikutus EVM:n riskeihin ja luottoluokitukseen. Arvioinnissa on tärkeää ottaa huomioon myös kyseisen jäsenvaltion taloudellinen tilanne sekä vaikutukset sen velkakestävyyteen. Lähtökohtana on, että pääomitusvälinettä käytetään vain aidosti viimeisenä vaihtoehtona silloin, kun euroalueen tai sen jäsenvaltioiden rahoitusvakaus on vakavasti uhattuna eikä kotivaltio pysty itse suorittamaan pääomitusta. Suomi pitää tärkeänä sitä, että päätöstä pääomituksesta edeltävät stressitestit sekä erityistarkastus. Tämä on välttämätöntä pääomitustarpeen ja vaadittavien uudelleenjärjestelytoimien arvioimiseksi. Pääomitus tulee tehdä perustuen pankin tase-erien todellisiin arvoihin, eikä esimerkiksi kirjanpitoarvoihin. Tällöin suora pääomitus johtaa ainoastaan lyhyellä aikavälillä alhaisempaan velkasuhteeseen verrattuna epäsuoraan pankkien pääomittamiseen.

Laajamittaisen ja ennakoitavissa olevan sijoittajavastuun toteutus on avain pankkien ja valtioiden kohtalonyhteyden katkaisemiseen. Tällöin ne tahot, jotka ovat hyötynet pankkien riskinotosta, myös kantavat kustannukset riskien realisoitumisesta. Samalla julkisen pääomituksen tarve saadaan minimoitua ja valtiontalouden sekä pankkisektorin keskinäistä riippuvuutta vähennettyä. Tämän vuoksi on tärkeää, että pankin kotivaltion lainsäädäntö sisältää riittävät välineet pankkien tehokkaaseen uudelleenjärjestelemiseen ja sijoittajanvastuun toteuttamiseen. On myös tavoiteltavaa, että sijoittajanvastuu toteutuisi luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten elvytys- ja kriisinratkaisukehystä koskeva komission direktiiviesityksen (COM (2012) 280) laajuisena jo ennen kuin laajan sijoittajanvastuun on määrä astua voimaan vuonna 2018.

EVM:lla tulee olla tehokkaat keinot ja toimivaltuudet vaikuttaa tukea saavan pankin uudelleenjärjestelytoimiin ja saada tietoa sovittujen tervehdyttämistoimien etenemisestä. Pankkituen on oltava aina ehdollista ja vastikkeellista. Suoraa pääomatukea myönnettäessä EVM:n on saatava määräysvaltaa (omistusta), hyödyttävä mahdollisesta osakkeen arvonnoususta tai saatava korkotuloja. Jos vastikkeena on pankin osakkeita, on niiden arvonnäätitys voitava tehdä EVM:n päättämällä tavalla.

Suomi pitää tärkeänä sitä, että jäsenvaltiot eivät joudu maksamaan EVM:iin lisää pääomaa.

Suomi ei lähtökohtaisesti pidä perusteltuna aiempien tukiohjelmien pankkitukiosuuden siirtämistä EVM:n suoraksi pääomituksiksi. Rahoitustukihakemuksia on arvioitava tapauskohtaisesti.

Pääasiallinen sisältö:

Tausta

Euroalueen päämiesten 29.6.2012 huippukokouksen julkilausuma toteaa seuraavaa: *"Kun euroalueen pankkeja varten on perustettu toimiva yhteinen valvontamekanismi, jossa EKP on osallisena, EVM:llä voisi olla mahdollisuus pääomittaa suoraan pankkeja tavanomaisen päätöksen nojalla. Tässä noudatettaisiin asianmukaista ehdollisuutta, mukaan lukien valtiontukisääntöjen noudattaminen, jonka pitäisi olla rahalaitoskohtaista, toimialakohtaista tai koko talouden kattavaa ja joka vahvistettaisiin muodollisesti yhteisymmärryspöytäkirjassa."*

Julkilausumassa todetaan, että toimiva yhteinen pankkivalvonta on välttämätön edellytys sille, että EVM voi antaa suoraa tukea jäsenvaltionsa pankkisektorille. Suora pankkituki tarkoittaa sitä, että rahoitussuhde syntyy suoraan pankin ja EVM:n välille. Tällöin pankin pääomitus ei lisää sen kotivaltion velkaa. Samanaikaisesti suoran pankkituen, joka on pääsääntöisesti pankin oman pääoman riittävyys turvaamista, kanssa valmistellaan EU:n yhteistä pankkivalvontamekanismia. Komission ehdotuksen mukaan suoran pankkituen piiriin pääsemisen ehtona on, että pankki on yhteisen valvojan valvonnassa.

Euroopan komissio ja EVM ovat laatineet keskustelumuistion keskeisistä kysymyksistä liittyen suoraan pankkien pääomitukseen. Seuraavassa selvitetään näitä keskeisiä kysymyksiä.

EVM:n päätöksentekomenettely

Muistion lähtökohtana on se, että EVM-sopimusta ei jouduta muuttamaan. EVM:n hallintoneuvosto voi EVM-sopimuksen 19 artiklan nojalla päättää uudesta tukivälineestä, jolla pääomitetaan pankkeja suoraan. Koska EVM-sopimuksen mukaan tukea EVM:stä voi hakea vain jäsenvaltio, pankin kotivaltiota ei voida suorassa pääomituksessakaan täysin ohittaa. Kotivaltiolle voidaan asettaa vaatimuksia esimerkiksi lainsäädännön uudistamisesta tai elinkelvottomien pankkien hallitusta alasajosta.

Pankkituen myöntämisprosessi

EVM-sopimuksen 19 artiklan nojalla ei voida poiketa sopimuksessa sovitusta tuen myöntämismenettelystä, joten myös suoran pankkituen myöntämisprosessi määräytyy EVM-sopimuksessa sovitulla tavalla. Pankin kotivaltio pyytää rahoitustukea EVM:n hallintoneuvoston puheenjohtajalta. Tämän jälkeen Euroopan komissio yhteistyössä Euroopan keskuspankin (EKP) kanssa arvioi pankin aiheuttamaa riskiä euroalueen tai sen jäsenvaltioiden rahoitusvakaudelle, apua pyytäneen valtion velkakestävyyttä sekä todellista pääomitustarvetta. Selvityksen perusteella EVM:n hallintoneuvosto voi tehdä periaatteellisen päätöksen pankkituen hyväksymisestä. Euroopan komissio neuvottelee apua pyytäneen valtion kanssa yhteisymmärryspöytäkirjasta (*Memorandum of Understanding, MoU*), jossa sovitaan tukeen liitettävästä ehdollisuudesta, esimerkiksi liittyen pankkivalvontaan, valtion rahoitussektoriin, mahdollisiin lainsäädäntömuutoksiin tai valtiontalouteen.

Samanaikaisesti EVM:n toimitusjohtaja valmistelee rahoitustukisopimuksen (*Financial Assistance Facility Agreement, FFA*), jossa kuvataan pankin pääomittamissuunnitelma,

pääomituksen ehdot sekä käytettävät pääomitusvälineet. Pääomituksen tulee tapahtua Euroopan unionin valtiontukisääntöjen mukaisesti.

Pääomituksen valvonnasta vastaa EVM. Valtioon liittyvän ehdollisuuden valvonnan suorittaa Euroopan komissio yhteistyössä EKP:n kanssa.

Pankkituen kriteerit

Kriteerit pankkituen saamiseksi olisivat pääpiirteissään samat kuin valtion kautta tapahtuvan epäsuoran pääomitusvälineen kohdalla. Pankin tulee olla sellaisissa taloudellisissa vaikeuksissa, että se joko ei täytä valvojan vakavaraisuusvaatimuksia avunpyyntöhetkellä tai lähitulevaisuudessa. Pankin tulee olla systeminen eli rahoitusjärjestelmän vakauden kannalta merkittävä. Lisäksi edellytyksenä on, että yksityiset sijoittajat tai pankin kotivaltio eivät pysty riittävässä määrin pääomittamaan pankkia ilman, että kotivaltion julkisen talouden kestävyys vaarantuu.

Yhteisen valvojan rooli

Komission esityksen mukaan yhteinen valvojaviranomainen on tarkoitus perustaa kolmessa vaiheessa vuoden 2013–2014 aikana. EVM:n keskustelumuistion mukaan yhteisellä valvojalla olisi mm. seuraavia tehtäviä EVM:n suoraan pankkitukeen liittyen: pankkituen kriteerien täyttymisen arviointi, tuettavien pankkien valvonta, niiden taseiden arvostus sekä pääomitustarpeen määrittäminen.

Kotivaltion rooli

Kotivaltion rooli pankin tukemisessa on edelleen jossain määrin avoinna. Muistion mukaan kotivaltio voisi pohjustaa suoraa pääomitusta esimerkiksi lakimuutoksien, pääomittaa pankkia yhteistyössä EVM:n kanssa tai rahoittaa pankkisektorin vakautta tukevia toimia.

Valtion roolia tulisi selventää erityisesti niissä tapauksissa, että pääomitettava pankki on valtio-omisteinen. Tällöin on selvää, että kotivaltion intressit pankin omistajana ovat eriäviä muihin EVM:n jäsenmaihiin verrattuna. Se, miten sijoittajavastuu toteutuu näissä tapauksissa, saattaa osoittautua vaikeaksi poliittiseksi kysymykseksi.

Keskusteluissa on tuotu esiin myös ehdotus, että EVM:lle suorasta pääomituksesta mahdollisesti aiheutuvat tappiot tulisivat pankin kotivaltion maksettavaksi. Tämä toteutettaisiin siten, että EVM:n ja pankin kotivaltion välille syntyisi EVM:lle syntyneiden tappioiden suuruinen lainasuhde sen jälkeen, kun tappiot ovat realisoituneet ja EVM on luopunut omistuksestaan pankissa.

Tappioiden määrittäminen ja sijoittajavastuu

Muistiossa ehdotetaan sijoittajien osallistumiseen erilaisia vaihtoehtoja. Pankin omistajien ja velkojien voidaan vaatia kattavan tappiot ennen EVM:n suorittamaa pääomitusta. EVM voisi myös edesauttaa yksityisen sektorin osallistumista toimimalla esimerkiksi pääomitettavan pankin osakeannissa markkinatakaajana.

Pääomitustarpeen määrän määrittämiseksi pankille on tärkeää tehdä tarkastus, jossa käydään läpi sen kaikkien tase-erien ja erityisesti lainaportfolion arvostus. EVM kuitenkin korostaa, että kokonaisvaltaisen arvion tekeminen ennen pääomitusta voi olla kriisiaikana vaikeaa.

Käytettävä pääomitusväline

Pääomituksessa käytettäväksi välineeksi muistiossa ehdotetaan lähtökohtaisesti suoraa osakeomistusta. Tällöin EVM saisi vastineeksi pääomituksesta pankin äänivaltaisia

osakkeita. Muita mahdollisia instrumentteja ovat esimerkiksi erilaiset vaihtovelkakirjatyyppiset rahoitusvälineet. Suoran osakeomistuksen etuna on suurempi uskottavuus markkinoiden kannalta. Toisaalta tämä edellyttää aktiivista omistusta, mikä edellyttää EVM:lta riittäviä valmiuksia asettaa omia edustajia edunsaajapankkien hallituksiin. Osakeomistusten riskit ovat myös suurimmat, sillä osakepääoma kattaa pankin tappioita ensimmäisenä. Siten niiden tuotto on epävarmempi kuin velkakirjamuotoisten rahoitusvälineiden. Toisaalta velkakirjamuotoisissa rahoitusvälineissä ei EVM saa äänivaltaa yhtiössä. Muistiossa ehdotetaan myös, että EVM voisi ottaa omistusosuuden omaisuudenhoito-yhtiöstä, joka ostaisi pankeilta niiden huonoja tase-eriä.

Mahdollisten voittojen ja tappioiden käsittely

EVM ei jää pysyvästi tukemansa pankin omistajaksi vaan se myy sopivassa vaiheessa omistuksensa kolmannelle osapuolelle. Ostajana voisivat toimia yksityiset sijoittajat tai esimerkiksi pankin kotivaltio. EVM pyrkii toteuttamaan omistustaan siten, että osakkeet muuttuvat sijoittajien silmissä houkuttelevaksi sijoitusvaihtoehdoksi. Lähtökohtana luonnollisesti on, että tukea saava pankki saadaan EVM:n omistuksessa kilpailukykyiseen kuntoon. EVM:n muistiossa esitetäänkin, että EVM pitäisi kaikki pääomituksen mahdollisesti liittyvät voitot.

Toisaalta EVM kantaisi myös kaikki pääomitusvälineisiin liittyvät riskit ja rahoituskustannukset. Osakesijoitukset ongelmassa oleviin pankkeihin ovat lähtökohtaisesti riskipitoisempia kuin ongelmavaltioille myönnettävä vakautustuki. Mahdollisessa konkurssimenettelyssä, johon jokin EVM:n pääomittama pankki ajautuu, EVM:n kärsimien tappioiden määrä riippuu mm. siitä, minkä tyyppisenä rahoitusvälineenä suora pääomitus on toteutettu.

Konkurssimenettelyn lisäksi EVM:lle voi syntyä pääomituksista arvostustappioita. EVM esittää, että pankkeihin tehtävät pääomasijoitukset arvostetaan markkina-arvoonsa. Pääomasijoitusten mahdollisten arvostustappioiden lisää riskiä, että EVM:n jäsenvaltiot joutuisivat tappioiden kattamiseksi maksamaan vaadittaessa maksettavaa pääomaa kasvaa valtioille myönnettävään lainamuotoiseen tukeen verrattuna.

Vaikutus EVM:n luottoluokitukseen ja rahoitustukikapasiteettiin

EVM-sopimuksen mukaan EVM:n pääoma on sijoitettava siten, että EVM saavuttaa korkeimman luottokelpoisuuden. Korkea luottoluokitus on tärkeä EVM:n rahoituskustannusten kannalta. Maaohjelmien osalta rahoituskustannus siirtyy tukea saavan jäsenmaan kustannettavaksi, jolloin se vaikuttaa suoraan ohjelmamaan velkakestävyyteen. Luottoluokitus myös heijastaa sitä riskiä, joka EVM:n toimintaan liittyy. Luottoluokittajat antavat EVM:lle korkean luottoluokituksen, jos ne arvioivat, että sen toimintaan liittyvät tappioriskit ovat vähäiset.

Lokakuussa 2012 sekä Moody's että Fitch antoivat EVM:lle parhaan luokituksen (AAA). Molemmat luottoluokittajat mainitsevat AAA-luokituksen yhtenä nimenomaisena perusteena EVM:n etuoikeutetun velkojan aseman. Lisäksi Fitch mainitsi lausunnossaan, että jos EVM ottaa käyttöön uusia tukivälineitä, jotka muuttavat sen riskiprofiilia, luottoluokitusta arvioidaan uudelleen. Lausunto viittaa oletettavasti juuri suoraan pankkitukivälineeseen.

Koska huonokuntoisten pankkien oman pääoman ehtoihin rahoitusvälineisiin liittyvä riski on olennaisesti suurempi kuin valtioiden lainoitukseen liittyvä riski, EVM:n luottoluokitus saattaa laskea, jos se tekee suoria pääomituksia ongelmassa oleviin pankkeihin. EVM toteaa muistiossaan, että luottoluokitus voitaisiin pitää korkeana ja

riskitaso matalana siten, että osakesijoitukset pääomitettavissa pankeissa rajataan korkeintaan EVM:n maksetun pääoman määrään. Luottoluokittajat eivät kuitenkaan vielä ole tätä EVM:n olettaa vahvistaneet.

Se, miten osakeomistukset lopulta vaikuttavat EVM:n riskiprofiiliin ja luottoluokitukseseen, on epävarmaa. EVM esittää, että korkeimman luottoluokituksen säilyttämiseksi saattaa olla tarpeen tehdä EVM:n rahoitusrakenteeseen muutoksia. Muistion mukaan yhtenä vaihtoehtona voisi olla suoran pääomituksen kanavoiminen erillisyyhtiön kautta, jolloin siitä aiheutuvat riskit voitaisiin siirtää EVM:n oman taseen ulkopuolelle. EVM:n riskiprofiili ei kuitenkaan tällöinkään käytännössä muutu, ellei erillisyyhtiössä ole mukana myös ulkopuolista, esimerkiksi yksityistä, pääomaa.

Kansallinen käsittely:

Valtiovarainministeriö
EU ministerivaliokunta, 9.11.2012

Eduskuntakäsittely:

Suuri valiokunta

Käsittely Euroopan parlamentissa:

-

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema:

-

Taloudelliset vaikutukset:

Vaikutus Suomen EVM-vastuisiin ja pääomakutsujen todennäköisyyteen

Pankkien suoralla pääomittamisella EVM:n kautta ei ole vaikutusta Suomen EVM-vastuiden enimmäismäärään. Uusista rahoitustukiohjelmista päättäminen edellyttää erillistä EVM:n hallintoneuvoston päätöstä ja rahoitustukisopimuksen tekemistä edunsaajan kanssa. Päätökset uusista rahoitusohjelmista tuodaan aina erikseen eduskunnan käsiteltäväksi.

Uuden pankkitukivälineen käyttöönotto vaikuttaa merkittävästi EVM:n toiminnan riskeihin. Osakesijoitukset ongelmassa oleviin pankkeihin ovat lähtökohtaisesti riskipitoisempia kuin kriisivaltioille myönnettävä lainamuotoinen vakautustuki. EVM:n riskiprofiilin muutos vaikuttaa puolestaan EVM:n luottokelpoisuuteen ja sen käytettävissä olevaan tukikapasiteettiin. Riskien kasvaminen lisää myös todennäköisyyttä sille, että EVM kärsii tappioita, mikä puolestaan kasvattaa pääomakutsujen todennäköisyyttä. Toisaalta riskien kasvamisen myötä suora pääomitusväline voi myös pitkällä aikavälillä kasvattaa EVM:n voittoja.

EVM-sopimuksen 9 artiklan 2 kohdan mukaan EVM:n johtokunta voi yksinkertaisella enemmistöllä tehtävällä päätöksellä vaatia maksettavaksi vaadittaessa maksettavaa, vielä maksamatonta peruspääomaa maksetun pääoman määrän palauttamiseksi ennalleen, jos maksetun pääoman määrä on tappioiden kattamisen takia laskenut alle vaaditun määrän eli alle 15 % suhteessa rahoituskapasiteettiin. Jos koko 500 miljardin euron rahoituskapasiteetti on saavutettu ja oman pääoman määrä laskee tappioiden 80 miljardista eurosta alle 75 miljardiin euroon, toimitusjohtaja esittää johtokunnalle vaadittaessa maksettavan pääoman maksua.

Tappioiden kattamisesta määrätään puolestaan EVM-sopimuksen 25 artiklassa. Sen mukaan tappiot katetaan ensin vararahastosta, sen jälkeen maksetusta osakepääomasta ja viimeiseksi vaadittaessa maksettavasta pääomasta. Pääoman maksu perustuu toimitusjohtajan esitykseen ja tilintarkastajien lausuntoon. Pääoman maksulle asetettava määräaika on enintään kaksi kuukautta.

EVM-sopimuksen 25 artiklassa määrätään lisäksi, että jos joku jäsenistä ei maksa osuuttaan vaadittaessa maksettavasta pääomasta, muut jäsenet maksavat puuttuvan osan, jotta EVM:lla on riittävä maksettu pääoma. Hallintoneuvosto päättää tällöin toimista, joihin ryhdytään, jotta maksun laiminlyönyt jäsen täyttää velvollisuutensa. Viivästyneelle summalle voidaan vaatia maksettavaksi viivästyskorkoa. Maksuvelvollisuutensa laiminlyöneellä jäsenellä ei ole äänioikeutta EVM:n hallintoelinten päätöksissä. Kun EVM:n jäsen maksaa velkansa EVM:lle, ylimääräinen pääoma palautetaan muille EVM:n jäsenille hallintoneuvoston antamien sääntöjen mukaisesti. Suomen maksut EVM:lle eivät voi kuitenkaan ilman eduskunnan suostumusta ylittää sopimuksen mukaista 12,58 miljardin euron enimmäismäärää.

Vanhojen tappioiden käsittely - siirtymävaihe

Eräät jo aikaisemmin tukea saaneet valtiot pyrkivät siirtämään epäsuorasta pankkituesta aiheutuvan rasitteen ja riskin pois itseltään EVM:n taseeseen siten, että epäsuora pankkituki muunnettaisiin suoraksi pankkitueksi.

Kaikkia jo sovituisissa ERVV-ohjelmissa pankkisektorille varattuja rahoitustukia ei käytännössä ole mahdollista EVM:n nykyresurssein siirtää EVM:n kannettavaksi. Tällöin joudutaan vaikeaan valintatilanteeseen: mikä nykyisistä epäsuoran pankkituen edunsaajavaltioista vapautuu pankkitukirasitteestaan ja millä perusteella. Jos sovituisista ERVV:n ohjelmista päätettäisiin siirtää EVM:lle kaikki pankkisektorille varatut rahoitustuet, niin EVM:iin täytyisi maksaa huomattavasti lisää pääomaa, arviolta jopa noin 60–80 miljardia euroa. Suomelle jälkimmäinen vaihtoehto merkitsisi noin 1,08–1,44 miljardin euron vaadittaessa maksettavan pääoman maksamista. Toiseksi vanhojen ohjelmien siirtäminen EVM:n kannettavaksi edes osin sitoisi koko EVM:n pankkien pääomitukseen käytettävissä olevan kapasiteetin todennäköisesti pitkälle tulevaisuuteen ja estää uusien rahoitustukioperaatioiden toteuttamisen. Uusia tukipäätöksiä olisi mahdollista tehdä vain korottamalla kapasiteettia eli käytännössä maksamalla EVM:iin lisää pääomaa.

Kansallisen valvojan aikana syntyneiden tappioiden suuruus eli pankin alaskirjaustarve on mahdollista selvittää siten, että jokaisen pankin tila selvitetään siinä vaiheessa, kun se tulee yhteisen valvojan piiriin. Mikäli tilintarkastusta ei tehdä pankin siirtyessä yhteisen valvonnan piiriin, on käytännössä mahdotonta määritellä, mitkä tappiot ovat syntyneet ylikansallisen valvonnan aikana ja mitkä sitä ennen.

Vaikutus EVM:n etuoikeutettuun velkoja-asemaan

EVM:n etuoikeutetun velkojan asema on ollut tärkeä Suomelle EVM-sopimusta neuvoteltaessa. Etuoikeutetun velkojan asema ei kuitenkaan voi käytännössä toteutua suoran pankkitukivälineen kohdalla. EVM on pankin osakkeenomistajana vastuussa omistuksensa määrällä ensimmäisenä syntyvistä tappioista, jos pankin toiminta on tappiollista tai se menee selvitystilaan. Tämäkin puoltaa sitä, että EVM ei ota vastatakseen tappioita, jotka aiheutuvat kansallisen valvojan toimista ennen yhteisen valvontamekanismin toimintaa. Näiden tappioiden kattaminen ennen EVM:n suoraa pääomittamista on tärkeää veronmaksajien riskien rajaamiseksi.

Muut mahdolliset asiaan vaikuttavat tekijät:

Euroalueen ajankohtainen tilanne, johon liittyy pankkisektorin epävakaus, lisää painetta ottaa pankkien suora pääomitusväline käyttöön nopeasti. Ehdotus liittyy kiinteästi myös valtionpäämiesten kesäkuussa 2012 antamaan julkilausumaan siitä, että suoran pankkituen myöntämisen edellytyksenä on yhteinen pankkivalvonta. Yhteistä pankkivalvontamekanismia on kuvattu erillisessä valtioneuvoston selvityksessä (E 99/2012 vp) sekä kirjelmässä (U 61/2012 vp). Asioita valmistellaan samanaikaisesti.

Asiasanat	
Hoitaa	VM
Tiedoksi	EK, VNEUS

E/30/2012 vp SUVP 53/2012 vp A 5 §

EDUSKUNTAA PYYDETÄÄN NOUDATTAMAAN
VAITELIAISUUTTA ASIAN KÄSITTELYSSÄ SUOMEN
NEUVOTTELUTAVOITTEIDEN TURVAAMISEKSI SEKÄ
SISÄLTÖÄ KOSKEVIEN JULKAISEMATTOMIEN
TIETOJEN PERUSTEELLA

ARKISTOKAPPALE

VAITELIAISUUSMÄÄRÄYS

annettu perustudlain
50 §:n 3 momentin nojalla

***Discussion Note on Utilising the European Stability Mechanism for the Direct
Recapitalisation of Financial Institutions***

1. INTRODUCTION

At the Euro area summit of 29 June 2012, the Heads of State or Government (HoSG) reaffirmed that "it is imperative to break the vicious circle between banks and sovereigns" and thus agreed to allow the European Stability Mechanism (ESM) to directly recapitalise financial institutions that could, either individually or in combination, pose a threat to financial stability of the euro-area as a whole or of its Member States, in particular when the Member State concerned risks incurring very adverse effects on its fiscal sustainability. To that end, the HoSG conclusions further iterated that "when an effective single supervisory mechanism is established...the ESM could, following a regular decision, have the possibility to recapitalise banks directly."

The establishment of a Single Supervisory Mechanism (SSM) is currently under way. On September 12, the Commission put forward proposals for a regulation conferring specific supervisory tasks to the ECB, some amendments to the regulation on the European Banking Authority and a communication laying out the Commission's view regarding the necessary steps towards a banking union to underpin the Economic and Monetary Union. The SSM is proposed to be implemented in three steps. As of 1 January 2013, the ECB would have the possibility to apply its supervisory tasks to any bank, in particular banks which have received or requested public funding. On 1 July 2013, the most significant credit institutions of systemic importance would be subject to ECB supervision. Finally, from 1 January 2014 onwards, the ECB would assume in full its tasks in relation to all other banks.

Article 19 of the ESM Treaty foresees the possibility to review the list of instruments which would allow the Board of Governors to add a direct bank recapitalisation facility. The creation of such an instrument has to be fully compatible with the ESM Treaty provisions and other regulations, in particular the State Aid framework. It should also be built on the experience of the Troika and EFSF in conducting bank recapitalisations gained so far.

This note lays out various considerations regarding the possibility for the ESM to directly recapitalise financial institutions in addition to seeking first feedback from the Member States to pursue further technical work.

For the ESM to fulfil a mandate of “equity investor of the last resort”, at times when the financial stability within a Member State is threatened and options for attracting private and national capital are exhausted, assumes that clear strategic choices are made. Various issues requiring strategic choices are highlighted below and are further elaborated upon in the following sections.

Determining the size of recapitalization. A key objective of bank recapitalization is restoring confidence in the beneficiary financial institution by ensuring that the institution can fund itself and play its financial intermediary function. Whether confidence is restored often requires an element of market judgment and not only meeting regulatory requirements. Furthermore robust due diligence and stress-testing are needed.

Determining the form of recapitalization. A clean equity investment would have the maximum impact on the credibility of an investment. However, majority/largest shareholder status assumes active ownership. Other forms of capital can offer a more stable return but have a weaker credibility impact.

Setting terms of recapitalization. The entry price is critically important; also in the view of attracting potential private/multilateral co-investors.

Related potential interventions. Cleaning the balance sheet from bad assets at a clean transfer price enables a good bank to focus on creating new healthy business. The creation of an AMC, as well as any valuation exercise, needs to be considered on case-by-case basis. The ESM’s potential role in relation to an AMC raises complex issues which would need to be addressed.

Governance and regulatory relations. Issues such as the degree of involvement in determining and approving strategy and business plans, monitoring business performance, appointing senior management, appointing the board members, and exercising voting rights need to be addressed. Inevitably, the larger the share in total equity, the more shareholder involvement it assumes. It is safe to expect that in a vast majority of cases the ESM would be among the largest if not the largest shareholder. This raises important questions also from a supervisory/regulatory point of view.

Role of the Single Supervisory Mechanism (SSM). Pursuant to the proposals put forward by the Commission, as of 1 January 2013 there will be a system of supervisors encompassing both the European and national level with the ECB entrusted with a number of supervisory tasks to ensure uniform and effective application of prudential rules, risk control and crisis prevention. National authorities will continue to carry out certain tasks which can be better performed at national level. Against this background, an appropriate role of the ECB in its capacity as a supervisor is crucial in the context of direct bank recapitalisation. Such role could encompass participation in the assessment of the respective banks' eligibility for direct recapitalisation (financial situation, stress-testing), direct supervision of the respective bank at least after the adoption of the recapitalisation decision, participation in the banks' economic valuation, and the determination of the necessary capital level to be achieved after capital injections.

Exit considerations. Issues such as incentives for repayment/buyout and criteria for exit decision need to be analysed, and a tailor-made strategy developed, whilst ensuring equal treatment.

Impact on ESM lending capacity, ratings and funding. The ESM's direct involvement in bank recapitalization can have a potentially relevant impact on its rating; equity investment carries fundamentally different risks compared to debt investment. Issues such as how the banking operations are structured and booked need careful consideration.

The following sections present in more detail some building blocks of an ESM direct bank recap instrument.

2. ELIGIBILITY CRITERIA, PARTICIPATION OF THE ESM MEMBER AND THE PRIVATE SECTOR

2.A. Eligibility

ESM assistance in the form of direct recapitalisation implies that the ESM takes responsibility over bank assets and bears the risk of future financial developments. On this account, the eligibility criteria for accessing the instrument should reflect the need for support and the subsidiarity principle in addressing this need. The following set of criteria to request financial assistance for the purpose of directly recapitalising financial institutions would capture these elements:

- **Likely distress:** The financial institution is, or is likely to be in the near future, in breach of regulatory solvency requirements established by the competent supervisory authority and are at significant risk of being unable to attract capital from private sources in whole or in part to resolve the solvency problem (e.g. tapping new market investors or existing shareholders and debt-holders¹).
- **Systemic relevance :** The financial institution(s) concerned has a systemic relevance and not granting public support would pose a serious threat to the financial stability of the euro area as a whole or of its Member States.
- **Subsidiarity:** The beneficiary ESM Member is unable to recapitalise the financial institutions either partially or in full without very adverse effects on its own fiscal sustainability. Subsequent to the primary obligation for recapitalisation falling upon the private sector, the secondary obligation for recapitalisation would fall upon the ESM Member. Only if the Member can demonstrate its inability to recapitalise should the ESM provide finance.

As with the existing bank recapitalisation facility, an issue remains regarding the precise definition and criteria that defines systemic relevance² and what the proof of inability to recapitalize the financial institutions implies.

¹ Where a legal framework permits, such private sector solutions could also include the writing-down or conversion of debt in order to facilitate recapitalisation and a return to viability.

² For the purpose of direct recapitalisation, systemic relevance can refer to: (i) systemically important financial institutions that fall into the main criteria enclosed in any decided guideline; or (ii) other financial institutions,

2.B. CONTRIBUTION OF THE ESM MEMBER CONCERNED

The inability of the country to cover the financial needs for the entire bank recapitalisation does not imply that no contribution could be made. For political and financial reasons and attempt should be made to involve the Member State concerned.

Such contributions could entail:

- Preparing the ground for direct recapitalisation;
- Participating in the recapitalisation in conjunction with the ESM;
- Providing financing, where needed, for accompanying measures of bank resolution.

2.C. PARTICIPATION OF THE PRIVATE SECTOR

The ESM should in principle strive to conduct the recapitalisation operation based on private sector contributions or alongside private investors to increase burden sharing and preserve ESM resources. Different forms of private sector contribution could be envisaged:

- Private sector contributions prior to the ESM capitalisation; this entails the possibility of “bailing in” note holders for any restructuring exercise;
- The ESM could facilitate the capitalisation of the private sector as an underwriter and backstop to the financial institution;
- The ESM could offer a financing structure to private investors increasing the investment incentives, for example by offering some protection through the injection of junior capital.

The assessment of the overall economic and financial situation of the financial sector and the ESM Member concerned, as well as the design of the direct bank recapitalisation facility and accompanying measures or facilities taking into account state aid rules and regulatory requirements, would have to determine the involvement of the different stakeholders.

3. PROCEDURES FOR GRANTING SUPPORT, MONITORING AND IMPLEMENTATION

3.A. Procedure to Grant Support

The procedure for granting support has to follow a similar procedure to that described for other assistance (Article 13(1) of the ESM Treaty) to be compatible with the Treaty. On that account a number of key elements would have to be represented:

- The ESM Member addresses its request for financial assistance in the form of direct recapitalisation to the Chairperson of the ESM Board of Governors; this request cannot be done by financial institutions directly. The request could be expected to provide sufficient detail on the financial institutions distress, capital requirements and, whenever possible, results of recent stress-tests.

not necessarily cross-border, whose insolvency could have a significant negative impact on the financial system because of adverse market circumstances or financial stress. The systemic dimension of these financial institutions could be assessed taking into account, primarily, their size, interconnectedness, complexity, and substitutability.

- The ESM Board of Governors entrusts the European Commission, in liaison with the ECB, to assess the existence of a risk to the financial stability of the euro area as a whole or of its Member States, the sustainability of public debt, and the actual or potential financing needs of the ESM Member concerned. This can be done in an expedited manner where deemed necessary.
- Based on the above assessments and on the eligibility criteria assessed by the ESM and Commission, in liaison with the ECB, the Board of Governors, acting on a proposal from the Managing Director of the ESM, should decide whether the eligibility criteria are met, and, if so, to grant, in principle, the assistance. This decision should only be considered final upon approval by the European Commission of the recapitalisation under State aid rules.
- The European Commission should then be mandated to negotiate the MoU detailing the policy conditionality linked to the financial assistance, which could be related to: (i) the beneficiary's financial sector and where appropriate its supervision, corporate governance of financial institutions and relevant domestic legislation, and (ii) the general economic policy of the beneficiary ESM Member. The structure of the MoU would have to capture any policy conditions not related to the State Aid procedure and needs to reflect the possible existence of other facilities, for example in the form of programme loans.
- The Managing Director of the ESM should prepare in parallel a financial assistance facility agreements (FFA) with the financial sector institutions detailing, without prejudice to the State Aid procedure, the recapitalisation plan for the amount of capital needed, the financial terms and conditions and the choice of instruments, to be adopted by the Board of Governors. The Managing Director should work on the basis of the initial request by the ESM Member but not be bound by it.

3.B. MONITORING AND IMPLEMENTATION

The ESM will be in charge of the implementation of the bank recapitalisation facility. The ESM has to comply with all requirements under State Aid as foreseen by Article 107 and 108 of the TFEU. In line with the general request for compliance with policy conditionality under the Treaty, the ESM Member should adopt all agreed measures required in line with the MoU. Assistance should then be effectively made available when the policy conditionality is met by the ESM Member and the financial conditions for the capital injection into the financial institutions are given. As a shareholder of the financial institution, the ESM should have access to all relevant information of the institution in order to monitor thoroughly its activities.

Monitoring of overall policy conditionality (other than those related to State Aid) attached to the facility for the ESM Member would be conducted by the European Commission, in liaison with the ECB. Where deemed necessary, the monitoring institutions could also be authorized to involve other relevant experts.

Any institution-specific conditions related to State Aid has to be monitored by the European Commission. The European Commission could share this information relevant to the reporting on compliance with the ESM and the ECB.

4. DESIGN OF THE BANK RECAPITALISATION

Bank recapitalisation projects comprise a series of key elements that shape the overall design. These key elements are a) the valuation of assets, b) the choice of capitalisation tools, c) the governance structures and d) the exit of the capitalisation measure.

4.A. BANK VALUATION

For the capital injection a thorough and rigorous economic valuation of the institutions' banking books (in particular loan portfolio) should be conducted to determine the amount of incurred and expected losses that have crystallised but have not yet been recorded in the financial institution's accounts, and the institution's loss capacity absorption. This would usually require the support of external auditors.

An accurate valuation is of fundamental importance to determine the overall amount of recapitalisation and what share of the financial institution the ESM will take, the risk profile of the intervention and its exit strategy. At the same time it has to be taken into account that a thorough overall valuation may be difficult to achieve beforehand in a situation of financial instability and that intermediate steps may have to be taken.

4.B. CAPITAL INSTRUMENTS

Recapitalisation can be done based on a set of instruments which affect the regulatory value of these assets for the financial institutions and the risk and return profile for ESM.

As a general rule, recapitalisation by the ESM could be conducted against the acquisition of common shares that satisfy the common equity tier 1 of the Capital Requirements Regulation and provide for an adequate remuneration in line with State Aid rules.

However, the ESM could also consider other capital instruments, such as special shares, hybrid capital, contingent capital or any other capital instrument for an adequate remuneration in line with State aid rules that satisfy the regulatory capital requirements. These other forms of capital may have a lower confidence effect on private investors, but offer a more stable return profile and a clearer investment horizon.

The ESM could also take an equity part of an AMC which has been absorbing impaired assets from the financial institutions concerned.

The ESM could in principle commit to financial assistance that provides the ESM with a majority of the capital of the recapitalised financial institutions. On the one hand, this ensures major control over the institution being capitalized. On the other hand, the ESM would also take responsibility for the commercial operation of the financial institution which may not be desirable under all circumstances.

4.C. GOVERNANCE AND EXIT

The financial exposure of the ESM requires that it would have to exercise an appropriate stewardship role in relation to its investments in a way that is compatible with the accountability and protection of its resources.

Both at the outset and in relation to its on-going investments, particularly if they would be taking a majority stake, investors would typically assure themselves that they are satisfied with the proposed business strategy of the institution to be recapitalised; the senior management and board composition, and the approach to dividends or coupons on other capital instruments.

Moreover, there may also be a need to institute legally binding conditions around these areas over and above any conditions required according to State Aid regulations, and direct representation in the financial institution.

The objective of a successful recapitalisation exercise is to eventually sell to a third party the capital instruments acquired.³ On that account, the ESM should strive to withdraw from the financial institutions and attract private investors. In addition, the ESM Member concerned could have an option to purchase the shares when the ESM decides to sell.

If the financial institution acquires sufficient capital, the recapitalisation operation could also be terminated by the redemption or the buy-back of the capital instruments.

5. GAINS AND LOSSES AND THE IMPACT ON ESM

All remuneration received from the capital instruments and all proceeds from the sale or the redemption of the capital instruments should be kept by the ESM. At the same time, ESM would have to bear all the funding costs for financing its capital injection and be exposed to the risk of losses.

When dealing with direct bank recapitalization, it should be borne in mind that equity investments are qualitatively very different from loans, as they are fully loss absorbing, have no fixed maturity, generate no fixed income stream, and they might fluctuate significantly in value. Extending the ESM mandate to direct bank recapitalization and allowing the ESM to engage in volatile bank equity participations would further weaken the institutional asset side, which is already associated with high risk due to its concentrated and weak credit portfolio. This would have immediate negative implications for the ESM rating and its access to financial markets.

Against this background, the statutes or founding agreements of some MDBs require, for instance, that equity investments are fully matched by paid-in capital with a view of compensating the higher uncertainty associated with equity investments. Alternative structures could be found, where ESM would aim to ring-fence its position and only engage with a clearly confined exposure. This objective may be achieved with different structures, but the financial and accounting implications of these arrangements and their marketability with a view to the private investors still have to be fully clarified.

³ Any decision to sell the capital instruments should be without prejudice to the application of the restructuring conditions set out in the decision of the European Commission in the context of State Aid rules. Any changes the ESM Member envisages to make should be first notified and approved by the European Commission.