

TALOUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 19/2011 vp

Valtioneuvoston kirjelmä komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi oikeudesta harjoittaa luottolaitostointa sekä luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvalvonnasta ja finanssiryhmittymään kuuluvien luottolaitosten, vakuutusyritysten ja sijoituspalveluyritysten lisävalvonnasta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/87/EY muuttamisesta ja komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi luottolaitoksia ja sijoituspalveluyrityksiä koskevista vakavaraisuusvaatimuksista (luottolaitosdirektiivi ja -asetus)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 30 päivänä syyskuuta 2011 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi oikeudesta harjoittaa luottolaitostointia sekä luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvalvonnasta ja finanssiryhmittymään kuuluvien luottolaitosten, vakuutusyritysten ja sijoituspalveluyritysten lisävalvonnasta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/87/EY muuttamisesta ja komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi luottolaitoksia ja sijoituspalveluyrityksiä koskevista vakavaraisuusvaatimuksista (luottolaitosdirektiivi ja -asetus) (U 37/2011 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrän-

nyt, että talousvaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Erkki Sarsa, valtiovarainministeriö
- apulaisjohtaja Jukka Vesala, Finanssivalvonta
- riskianalyttikko Jarmo Lötjönen, Aktia Oyj
- toimitusjohtaja Pekka Averio, Kuntarahoitus Oyj
- talousjohtaja Harri Luhtala, OP-Pohjola osk
- johtava asiantuntija Reima Letto, Finanssialan Keskusliitto.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— Suomen Pankki.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Vuonna 2008 kärjistynyt finanssikriisi on johtanut koko pankkisektorin nykyisen sääntelyn riittävyyden merkittävään uudelleenarviointiin. Tämän seurauksena kansainvälinen Baselin pankkivalvontakomitea antoi joulukuussa 2010 uuden suosituksen pankkien vakavaraisuuden ja maksuvalmiuden nykyistä merkittävästi ankarammasta sääntelystä.

Komissio antoi tämän johdosta 20.7.2011 ehdotuksen uudeksi direktiiviksi ja asetukseksi, joilla korvattaisiin nykyinen luottolaitosten toiminnan aloittamisesta ja harjoittamisesta annettu direktiivi 2006/48/EY ja sitä täydentävä luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten pääoman riittävydestä annettu direktiivi 2006/49/EY. Ehdotuksen oikeusperustana on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 53.1 artikla.

Ehdotuksen yleisenä tavoitteena on sisällyttää Euroopan unionin lainsäädäntöön Baselin pankkivalvontakomitean uudet vakavaraisuus- ja maksuvalmiussuosituksot sekä täydentää nykyistä sääntelyä eräiltä muiltakin osin erityisesti finanssikriisin aikana saatujen kokemusten perusteella.

Ehdotuksella pyritään erityisesti:

- lisäämään rahoitusjärjestelmän vakautta Baselin pankkivalvontakomitean suosituksen mukaisesti korottamalla pankeilta vaadittavaa vähimmäispääomaa ja parantamalla sen laatua sekä asettamalla pankeille sitovat maksuvalmiusvaatimukset

- vähentämään nykyisen sääntelyn suhdannevaihteluista vahvistavia vaikutuksia asettamalla pankeille minimipääomavaatimuksen lisäksi suhdanteiden muutosten perusteella joustava lisäpääomavaatimus

- tehostamaan luottolaitosten sisäistä hallintoa ja riskienhallintaa

- edistämään säännösten tehokasta noudattamista asettamalla harmonisoidut vähimmäisvaatimukset valvontaviranomaisten oikeudelle määrätä taloudellisia sanktioita luottolaitoksille ja niiden palveluksessa oleville henkilöille, jot-

ka laiminlyövät direktiivin ja asetuksen määräyksien noudattamista.

Ehdotettua uutta säännöstöä on tarkoitus ryhtyä soveltamaan asteittain vuoden 2013 alusta lukien.

Valtioneuvoston kanta

Suomi pitää tärkeänä, että luottolaitosten sääntelyä vahvistetaan siltä osin kuin nykyisen sääntelyn puutteilla on selkeä yhteys finanssikriisin aikana koettuihin ongelmiin. Suomi tukee sen vuoksi lähtökohtaisesti ehdotettua uutta sääntelyä sellaisena kuin siitä on sovittu Baselin pankkivalvontakomiteassa. Suomi pitää tasapuolisten kilpailuedellytysten kannalta tärkeänä, että finanssimarkkinoiden sääntely perustuu mahdollisimman laajasti globaalilla tasolla yhteisesti sovittuihin periaatteisiin.

Suomi korostaa kuitenkin, että Baselin pankkivalvontakomitean suositusten soveltamisalaan kuuluvat ainoastaan suuret kansainväliset luottolaitokset ja suositukset on laadittu silmäläpitäen niiden globaalia soveltamista. Tämän vuoksi Baselin suositukset on pantava Euroopassa täytäntöön tavalla, joka riittävästi ottaa huomioon Euroopan markkinoiden ja lainsäädännön erityispiirteet. Näitä erityispiirteitä ovat erityisesti pienten paikallispankkien ja finanssikonglomeraattien huomattava osuus EU:n rahoitusmarkkinoista sekä se, että keskeinen taustalainsäädäntö esimerkiksi yhtiöoikeuden alalla ja finanssikonglomeraattien valvonnassa on EU:ssa jo aiemmin harmonisoitu ja poikkeaa eräiltä osin merkittävästi esimerkiksi USA:n lainsäädäntöperinteestä. Suomen osalta Basel 3 -vaatimusten soveltaminen sellaisinaan vaikeuttaisi merkittävästi erityisesti paikallispankkien toimintaedellytyksiä, sillä niiden ominaispiirteitä (esim. ei-osakeyhtiömuotoisten pankkien pääomarakenne ja keskusrahallustoiminta) ei ole otettu huomioon globaalilla tasolla vahvistetuissa säännöksissä.

Suomi tukee lähtökohtaisesti ehdotuksessa omaksuttua yleistä maksimiharmonisointiperi-

aatetta ja luottolaitoksiin kohdistuvien vaatimusten säätämistä luottolaitoksiin suoraan sovellettavalla asetuksella. Tämä on omiaan edistämään kilpailuedellytysten tasapuolisuutta ja vähentämään usean jäsenvaltion alueella toimiville luottolaitoksille hajaantuneesta sääntelystä aiheutuvaa hallinnollista taakkaa. Lisäksi asetuksen käyttäminen vähentää merkittävästi kotimaista lainsäädäntökuormaa ja vapauttaa erityisesti Finanssivalvonnan voimavaroja varsinaiseen valvontatoimintaan. Suomi on myös jo aiemmin poliittisella tasolla EU:ssa sitoutunut kannattamaan niin kutsuttua "yhtenäistä EU:n sääntökirjaa" ("single EU rule book"), joka ehdotetulla asetuksella on nyt tarkoitus toteuttaa.

Suomi korostaa kuitenkin, että siltä osin kuin ehdotettuja säännöksiä ei voida sellaisinaan suoraan soveltaa luottolaitoksiin (esimerkiksi talletuspankkien yhteenliittymään sovellettavat poikkeukset, joista Suomessa on annettu suhteellisen laajaa täydentävää kansallista sääntelyä), säännökset tulee säilyttää direktiivissä ja sallia niiden joustava kansallinen soveltaminen. Tältä osin Suomi edellyttää muutoksia asetuksen artiklaan 9 ja direktiivin artiklaan 29.

Suomi voi kuitenkin hyväksyä rajoitetut poikkeukset maksimiharmonisointiperiaatteesta erityisesti siltä osin kuin se on tarpeen finanssisektorin koon ja riskien rajoittamiseksi varsinkin sellaisissa jäsenvaltioissa, joissa finanssisektorin osuus koko bruttokansantuotteesta on erityisen suuri. Suomi katsoo siten, että asetukseen voidaan sisällyttää jäsenvaltioiden viranomaisil-

le mahdollisuus asettaa asetuksessa yksilöitävin osin tiukempia vaatimuksia sellaisissa erityistilanteissa, joissa se on perusteltua koko markkinoiden vakauden turvaamiseksi. Sitä vastoin Suomi ei hyväksy komissiolle ehdotettua yleisvaltuutta päättää tällaisten makrovakauserävalvontaa koskevien erityisvaatimusten asettamisesta kaikkien jäsenvaltioiden osalta.

Suomi katsoo lisäksi, että uusien sitovien lisävaatimusten osalta (erityisesti maksuvalmiusvaatimukset ja vähimmäisomavaraisuusaste) tulisi edetä maltillisesti ja riittävän siirtymäajoin, koska lukuisten uusien vaatimusten kokonaisvaikutus ei ole luotettavasti arvioitavissa ilman uusien sitovien määräysten voimaantuloa edeltävää riittävää seurantajaksoa. Suomi korostaa muutenkin tarvittavien lisävaikutusarviointien tekemistä siltä osin kuin neuvoston ja Euroopan parlamentin käsittelyssä mahdollisesti esitetään komission ehdotusta merkittävästi pidemmälle meneviä vaatimuksia. Niin ikään Suomi pitää tärkeänä, että päätettäessä keskeisiin uusiin vaatimuksiin sovellettavista siirtymäajoista uudistusten voimaantulo pyritään ajoittamaan sellaiseen suhdannevaiheeseen, jossa finanssisektorin tila on muuten mahdollisimman vakaa.

Suomi kannattaa siten ehdotusten hyväksymistä edellä todettujen yleisten lähtökohtien puitteissa. Suomi pyrkii kuitenkin saamaan muutoksen joihinkin direktiiviehdotuksen kohtiin, jotka ovat Suomen kannalta edelleen ongelmallisia.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Keskeiset lähtökohdat

Rahoitusmarkkinoiden kriisi käynnisti niin kansainvälisellä kuin EU-tasollakin useita sääntelyhankkeita, joiden avulla vastaavien kriisien uusiutuminen pyritään ehkäisemään tai ainakin rajaamaan niiden laajuutta. Nyt esillä olevilla komission ehdotuksilla on tarkoitus voimaansaatua kansainväliset ns. Basel III -suositukset.

Kyseessä on kattava ja vaikutuksiltaan merkittävä uudistus, jolla on laajat vaikutukset luottolaitosten toimintaan. Sääntelyn perustavoitteena on parantaa luottolaitosten vakavaraisuutta. Se on jatkoa vuonna 2010 tehdyille uudistuksille (ns. CRD III), jotka koskivat pankkien palkitsemisjärjestelmien sääntelyä, lainojen arvopaperistamiseen liittyviä rajoituksia ja aktiivisen kaupan käynnin kohteena olevien arvopapereiden pääomavaatimusten kiristämistä.

Nyt käsiteltävänä olevan luottolaitosdirektiivin ja -asetuksen ohella valmisteilla on myös useita muita finanssitoimialaa koskevia säädös-hankkeita. Sääntelyn yhteisvaikutusten arvioin-tia tulee pyrkiä täsmentämään, vaikka se onkin jatkuvasti muuttuvan markkinatilanteen huomioon ottaen erittäin vaikeaa. Analyysien perus-teella on harkittava tasapainoinen markkinoiden vakauden ja rahoituksen saatavuuden turvaava sääntelyn voimaansaattamisaikataulu.

Yleisempänä huomiona on syytä todeta, että Basel III -suositukset on suunnattu suurten kansainvälisten pankkien sääntelyyn. Tämän vuoksi sääntelyyn sisältyy piirteitä, joiden suora soveltaminen EU:n rahoitusmarkkinoilla ei ole perusteltua ottamatta huomioon markkinoiden erityispiirteitä. Näitä ovat mm. pienten paikallispankkien ja finanssikonglomeraattien merkittävä osuus EU:n rahoitusmarkkinoista sekä EU:ssa jo voimaan saatetut lainsäädäntöuudistukset.

Mikäli pienten pankkien toimintamahdollisuudet vaarantuvat, saatamme joutua tilanteeseen, jossa toiminta keskittyy yhä suurempiin yksiköihin. Tämä puolestaan voi johtaa "too big to fail" -ongelman laajentumiseen ja valvonnan vaikeutumiseen. Tilanne, jossa jo yhden yksikön kaatuminen voi saada aikaan systeemiriskin, olisi täysin päinvastainen sääntelyn tavoitteisiin verrattuna. Talousvaliokunta pitääkin valtioneuvoston tapaan välttämättömänä, että paikallispankkien ominaispiirteet (esim. ei-osaakeyhtiömuotoisten pankkien pääomarakenne ja keskusrahastotoiminta) samoin kuin julkisen sektorin yleishyödyllisen toiminnan rahoittamiseen erikoistuneiden luottolaitosten (kuten Kuntarahoitus Oyj:n) toimintaedellytykset turva-taan.

Globaaliin sääntelyyn pohjautuva vakavaraisuuden kasvattaminen parantaa rahoitusmarkkinoiden vakautta pidemmällä aikavälillä. Vaikka sääntely tulee väistämättä lisäämään luottolaitosten kustannuksia, voi vakavaraisuuden nostolla olettaa olevan myös kustannuksia vähentäviä vaikutuksia. Suomen Pankki on arvioinut, että uusi sääntely voi pienentää pankkien oman pääoman tuottovaatimusta ja pankkien velkara-

hoituksen riskipreemioita. Lyhyemmän aikavälin vaikutuksia ajatellen on kuitenkin otettava huomioon EU:n luottolaitossektorin merkittävä rooli yrityssektorin rahoittajana. Erityisesti nykyisessä taloudellisessa tilanteessa tämä painottaa tarvetta tarkoin harkita, minkälaisella aikavälillä uusi sääntely saatetaan voimaan.

Basel III -suositukset vastaavat ongelmiin, jotka syntyivät finanssikriisin alkuvaiheissa lähinnä USA:n markkinoilla. Ne eivät sen sijaan ota huomioon viimeaikaisia ongelmia EU:n markkinoilla, joiden osasyynä ovat olleet valtioiden joukkovelkakirjalainojen puutteelliset riskiluokitukset. Basel-suositukset jättävät valtioiden joukkovelkakirjat edelleen kategorisesti 0-riskiluokkaan. Talousvaliokunta katsoo valtioneuvoston tapaan, ettei sääntelyn lähtökohta ole tältä osin perusteltu ja omiaan parantamaan markkinoiden luottamusta luottolaitoksia kohtaan.

Harmonisoinnin aste

Talousvaliokunta pitää lähtökohtaisesti perusteltuna komission asetusehdotuksessa sovellettua maksimiharmonisointia. Se turvaa osaltaan luottolaitosten yhdenmukaiset kilpailuolosuhteet. Meneillään oleva kriisi on kuitenkin osoittanut, etteivät eri jäsenmaiden markkinat toimi yhdenmukaisesti. Systeemiriskin välttämiseksi on tarpeen varautua myös tilanteeseen, jossa yksittäisen jäsenmaan rahoitusmarkkinoilla on tarvetta erityisiin sääntelytoimiin, jotta laajemmat vaikutukset voidaan välttää.

Tämän vuoksi talousvaliokunta pitää perusteltuna valtioneuvoston kantaa, jonka mukaisesti säännösten tulee erikseen määritellyissä poikkeustilanteissa antaa jäsenmaiden viranomaisille oikeus tiukentaa kansallisia vaatimuksia harmonisoituja unionin määrällisiä tasoja kireämiksi, jotta rahoitusjärjestelmää uhkaavat järjestelmäriskit voidaan välttää.

Delegoidut säännökset

Ehdotukset sisältävät laajat delegointisäännökset sekä komissiolle että Euroopan pankkivalvontaviranomaiselle (EBA, European Banking Authority). Esimerkiksi EBA:n tehtäväksi on tu-

lossa noin 150 teknisen standardin antaminen vuoteen 2013 mennessä. Osa valtuuksista sisältää laajaa harkintavaltaa sellaisten asiakysymysten osalta, joilla voi olla merkittäviä vaikutuksia yksittäisten pankkien toimintaan.

Talousvaliokunta pitää välttämättömänä, että delegointisäännöt rajataan koskemaan teknisiä kysymyksiä. Samoin on varmistettava, että sääntelyn antoaikataulu mahdollistaa sekä laadukaat säännökset että toimijoille riittävän ajan sääntelyn täytäntöönpanoon.

Lopuksi

Sääntelyn voimaantulon ehdotetaan tapahtuvan siten, että soveltaminen alkaisi asteittain vuoden 2013 alusta lukien ja sääntely olisi kokonaisuudessaan voimassa vuonna 2019. Vaikka voimaantuloa on pyritty porrastamaan, on aikataulut sääntelykokonaisuuden laajuuden huomioon ottaen tiukka. Valiokunta pitää tärkeänä vielä arvioida, aiheutetaanko sääntelyn voimaansaattamisaikataululla kokonaistalouden vauhdelle enemmän haittaa kuin hyötyä. Nykyi-

sessä taloudellisessa tilanteessa, jossa valtioiden mahdollisuudet paikata rahoitusmarkkinoiden mahdollisia puutteita ovat erittäin rajalliset, on tavanomaistakin tärkeämpää turvata rahoitusmarkkinoiden kestävät toimintaedellytykset. Voimaansaattamisaikataulun lyhyen ja keskipitkän aikavälin vaikutusarvioita tulee tämän vuoksi täsmentää.

Talousvaliokunta on tässä lausunnossaan kiinnittänyt huomiota sääntelyn keskeisiin lähtökohtiin. Näiden lisäksi ehdotuksiin sisältyy laaja joukko teknisempiä yksityiskohtia, joiden osalta on vielä tarvetta analysointiin ja vaikutusten arviointiin. Valiokunta ottaa yksittäiskysymyksiin tarvittaessa kantaa asian käsittelyn edetessä.

Lausunto

Lausuntonaan talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 17 päivänä marraskuuta 2011

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Mauri Pekkarinen /kesk
vpj. Marjo Matikainen-Kallström /kok
jäs. Lars Erik Gästgivers /r
Teuvo Hakkarainen /ps
James Hirvisaari /ps
Johanna Karimäki /vihr
Pia Kauma /kok

Miapetra Kumpula-Natri /sd
Jukka Kärnä /sd
Jari Myllykoski /vas
Sirpa Paatero /sd
Arto Pirttilahti /kesk
Kaj Turunen /ps
vjäs. Anne Kalmari /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuula Kulovesi.