

TALOUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 24/2009 vp

Valtioneuvoston kirjelmä komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi rahoitusjärjestelmän makrotason vakauden valvonnasta yhteisössä ja Euroopan järjestelmäriskikomitean perustamisesta sekä komission ehdotuksesta neuvoston päätökseksi Euroopan järjestelmäriskikomitean toimintaan liittyvien erityistehtävien antamisesta Euroopan keskuspankille (järjestelmäriskikomitea)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 13 päivänä lokakuuta 2009 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi rahoitusjärjestelmän makrotason vakauden valvonnasta yhteisössä ja Euroopan järjestelmäriskikomitean perustamisesta sekä komission ehdotuksesta neuvoston päätökseksi Euroopan järjestelmäriskikomitean toimintaan liittyvien erityistehtävien antamisesta Euroopan keskuspankille (järjestelmäriskikomitea) (U 64/2009 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että talousvaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Minna Aaltonen, valtiovarainministeriö
- osastopäällikkö Jukka Vesala, Finanssivalvonta
- osastopäällikkö Kimmo Virolainen, Suomen Pankki
- johtaja Erkki Kontkanen, Finanssialan Keskusliitto.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— valtiotieteen tohtori Heikki Koskenkylä.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Asetusehdotuksen tavoitteena on kehittää makrovakauden valvontaa perustamalla Euroopan

keskuspankkijärjestelmän yhteyteen erillinen finanssimarkkinoiden makrovalvonnasta vastaava elin, Euroopan järjestelmäriskikomitea (European Systemic Risk Board, ESRB). Sen

tehtävänä on estää systeimiriskien synty ja leviäminen, jotta sisämarkkinoiden toiminta ei häiriinny, sekä taata, että finanssisektori voi osaltaan edistää vakaata talouskasvua. Ehdotuksen mukaisesti ESRB ei ole erillinen oikeushenkilö eikä sillä ole oikeudellisesti sitovaa päätösvaltaa. Se voi kuitenkin tarvittaessa antaa suosituksia tai varoituksia havaitsemiensa riskien välttämiseksi.

Valtioneuvoston kirjelmä sisältää yksityiskohtaisen kuvauksen asetusehdotuksen sisällöstä.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan makrovaikauden valvonnasta vastaavan uuden valvontaelimen perustaminen on erityisesti viimeaikaisen kokemusten valossa perusteltua. Valvontaelimen tehtävänä tulisi ehdotusten mukaisesti olla sellaisen tiedon keruu ja analysointi, joka on tarpeen niiden uhkien havaitsemiseksi ja arvioimiseksi, joita makrotaloudellisesta ja markkinoiden kokonaiskehityksestä voi seurata koko finanssimarkkinoiden vakaudelle. Valtioneuvosto katsoo komission ehdotuksen mukaisesti, että järjestelmäriskikomitean antamien suositusten ja varoitusten ei tulisi olla sitovia ottaen huomioon eri viranomaisten vastuut ja tehtävät sekä erityisesti jäsenvaltioiden talouspoliittiset vastuut.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että ennen neuvoston kannan vahvistamista varmistutaan ehdotettujen oikeusperustojen (asetusehdotuksen osalta perustamissopimuksen 95 artiklan ja päätösehdotuksen osalta 105(6) artiklan) riittävyydestä. Alustavan arvion mukaan valtioneuvosto pitäisi suositeltavampana ja selkeämpänä, että oikeusperusta kummallekin säädökselle olisi perustamissopimuksen 308 artikla. Tämä pe-

rustuu toisaalta siihen tosiseikkaan, että makrovaikauden valvonta on huomattavasti laajempi kuin pelkkää sisämarkkinoiden toimintaa koskeva kysymys, toisaalta siihen, että Euroopan keskuspankin tehtävät ja toimenkuva on perustamissopimuksessa rajattu suppeasti rahapolitiikkaan. Lisäksi keskuspankille mahdollisesti annettavista vakauden valvontaa koskevista erityistehtävistä on perustamissopimuksessa nimenomaisesti rajattu pois vakuutusyritykset, joiden sisällyttäminen järjestelmäriskikomitean toimenkuvaan on kuitenkin makrovaikauden valvonnan kannalta välttämätöntä. Valtioneuvosto korostaa, että unionin finanssimarkkinoiden edun mukaista ei ole perustaa uutta finanssivalvontajärjestelmää epävakaalle oikeudelliselle perustalle, joka myöhemmässä vaiheessa saattaisi vaarantaa sen toiminnan ja mahdollisesti myös markkinoiden vakauden.

Valtioneuvosto katsoo, että järjestelmäriskikomiteaa perustettaessa tulisi pitäytyä neuvoston ja Eurooppa-neuvoston jo sopimissa periaatteissa. Kertaalleen jo sovittujen kysymysten uudelleen avaaminen olisi valtioneuvoston näkemyksen mukaan vahingollista neuvotteluprosessille. Tämä pätee erityisesti sekä järjestelmäriskikomitean varoitusten ja suositusten mahdollisessa julkistamisessa noudatettaviin menettelyihin että sen ohjauskomitean kokoonpanoon. Olisi myös tärkeää varmistua siitä, että järjestelmäriskikomitean analyysija voitaisiin asiaankuuluvasti ja hyvissä ajoin hyödyntää valmisteltaessa neuvostossa käytäviä keskusteluja ja esitettäessä suosituksia neuvoston politiikkasuositusten laadintaa silmällä pitäen. Asetusehdotuksessa esitetty järjestelmäriskikomitean raportointi neuvostolle ainoastaan vuosittain ei tästä näkökulmasta ole riittävä, vaan raportointivelvoitetta tulisi tiukentaa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Rahoitusmarkkinoiden vakauden makrovalvontaa koskeva ehdotus on osa laajempaa rahoitus-

markkinoiden valvonnan sääntelyuudistusta, johon olennaisena osana liittyy myös mikrovalvontaa koskeva sääntely. Nyt käsiteltävänä ole-

va komission ehdotus kattaa vain makrovalvontaa koskevan osuuden, joten kokonaisarvion tekeminen rahoitusmarkkinoiden valvonnan tehokkuudesta ei tässä vaiheessa ole mahdollista.

Perustettavaksi esitetyn järjestelmäriskikomitean (ESRB) tehtävänä on vastata makrotason vakauden valvonnasta EU:n rahoitusjärjestelmässä sekä luotto- että vakuutuslaitosten osalta. Sen tulee havaita rahoitusvakauteen kohdistuvat riskit ja antaa tarpeen mukaan riskivaroituksia ja suosituksia systeemiriskeihin puuttumiseksi.

Talousvaliokunta pitää ESRB:n perustamista tarpeellisenä ja sen toiminnalle asetettuja tavoitteita kannatettavina vaikkakin erittäin haasteellisina. Valtioneuvoston tapaan valiokunta painottaa, että sääntelyn oikeusperustan tulee olla riittävän kattava, jotta se antaa pohjan tehtävän hoitamiseen.

Valiokunta on useissa lausunnoissaan (kuten TaVL:t 42/2008 vp, 35—37/2008 vp ja 24/2008 vp) kiinnittänyt huomiota finanssimarkkinoiden valvonnan ja sääntelyn kehittämistarpeisiin. Toisaalta valiokunta on myös painottanut, että mahdollisen uuden sääntelyn tulee perustua nykytilanteeseen johtaneiden syiden tarkkaan analysointiin ja eri sääntelyvaihtoehtojen huolelliseen punnintaan. Tältä osin valiokunta olisi kaivannut sekä laajempaa eri vaihtoehtojen harkintaa että jäsenmaille riittävää aikaa punnita eri vaihtoehtojen vahvuuksia ja heikkouksia. Vaarana on, että nopeasti kehitetty järjestely ei kykene täyttämään sille asetettuja korkeita tavoitteita. Asiantuntijakuulemisessa on mm. todettu, etteivät ESRB:n tehtävät poikkea merkittävästi EKP:n yhteydessä jo pitkään toimineen pankki-valvonnan komitean (Banking Supervision Committee, BSC) tehtävistä. Onkin tärkeää, että jatkossa panostetaan makrovakauden valvonnan konkreettisten keinojen kehittämiseen, mikro- ja

makrovalvonnan yhteistyön tiivistämiseen sekä laajaan kansainväliseen yhteistyöhön.

Komitean päättävään elimeen, hallintoneuvostoon, kuuluisi ehdotuksen mukaisesti yli 60 jäsentä. Hallintoneuvoston suuri koko johtanee siihen, että ohjauskomitean merkitys tulee korostumaan. Ohjauskomitean edustavaan ja asiantuntevaan kokoonpanoon on aiheellista kiinnittää erityistä huomiota.

Finanssikriisit aiheutuvat pääosin omaisuus-esineiden hintojen liiallisesta noususta ja ylivelkaantumisesta. Reaalitalous ja rahoitusmarkkinat ovatkin tiiviisti kytköksissä toisiinsa, ja kriisien ehkäisy edellyttää sekä näiden sektoreiden yhteistyötä että toisiaan tukevien instrumenttien käyttämistä. Tämän vuoksi on tärkeää, että makrovalvonnan yhteys EU:n talous- ja rahoitusasioista vastaavan Ecofin-neuvoston työhön ja tätä kautta myös kansallisiin parlamentteihin järjestetään tehokkaalla tavalla. Rahoitusmarkkinoiden valvonnan epäonnistumisesta aiheutuvien kustannusten kattamisesta vastaavat viime kädessä jäsenvaltiot. Talousvaliokunta pitääkin perusteltuna valtioneuvoston lähtökohtaa, jonka mukaisesti Ecofin tulee tiiviisti pitää informoituna ESRB:n analyyseistä sekä mahdollisista suosituksista ja varoituksista. Yhteydenpito ei kuitenkaan saa vaarantaa ESRB:n itsenäistä päätöksentekoa. Lisäksi valiokunta painottaa säännöllisen raportoinnin merkitystä. Ehdotettu pakollinen, kerran vuodessa Euroopan parlamentille ja neuvostolle annettava raportti ei täytä tätä tarvetta.

Lausunto

Lausuntonaan talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä todetuin painoituksin valtioneuvoston kantaan.

TaVL 24/2009 vp — U 64/2009 vp

Helsingissä 13 ja 14 päivänä lokakuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Jouko Skinnari /sd	Jouko Laxell /kok
vpj.	Antti Rantakangas /kesk	Eero Lehti /kok
jäs.	Janina Andersson /vihr	Päivi Lipponen /sd
	Hannu Hoskonen /kesk	Marjo Matikainen-Kallström /kok
	Harri Jaskari /kok	Petteri Orpo /kok
	Anne Kalmari /kesk	Sirpa Paatero /sd (osittain)
	Matti Kangas /vas	Markku Uusipaavalniemi /kesk
	Toimi Kankaanniemi /kd	(osittain).
	Miapetra Kumpula-Natri /sd (osittain)	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuula Kulovesi,
valiokuntaneuvos Kirsi Pimiä.