

EKONOMIUTSKOTTETS UTLÅTANDE **28/2004 rd**

Statsrådets skrivelse med anledning av ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv (direktiv om kapitalkrav för värdepappersföretag och kreditinstitut)

Till stora utskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagens talman sände den 29 oktober 2004 statsrådets skrivelse med anledning av ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv (direktiv om kapitalkrav för värdepappersföretag och kreditinstitut) (U 57/2004 rd) till stora utskottet för behandling och bestämde samtidigt att ekonomiutskottet ska lämna utlåtande i saken till stora utskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Erkki Sarsa, finansministeriet
- kapitaltäckningsexpert Oili Wuolle, Finansinspektionen
- jurist Reima Letto, Bankföreningen i Finland
- verkställande direktör Markku Savikko, Finska fondhandlareföreningen rf.

Dessutom har utskottet fått ett skriftligt utlåtande från justitieministeriet.

SKRIVELSEN

Förslaget

Kommissionen föreslår att de direktiv som gäller kapitaltäckningsreglerna för kreditinstitut och värdepappersföretag (direktiv 2000/12/EG där det bestäms om kravet på kapitaltäckning i fråga om kreditinstitut och direktiv 93/6/EEG som föreskriver om kravet på kapitaltäckning i fråga om värdepappersföretag och som även kompletterar kravet på kapitaltäckning i fråga om kreditinstitut beträffande marknadsriskerna) ska ändras så att de motsvarar de rekommendationer som Baselkommittén för banktillsyn gav i juni 2004. Principerna för Baselkommitténs rekommendationer föreslås omfatta också värde-

pappersföretag i enlighet med den princip som hittills iakttagits inom EU att kraven på kapitaltäckning i fråga om kreditinstitut och värdepappersföretag ska vara så lika som möjligt till den del dessa bedriver samma typ av verksamhet.

Målet med reformen är att beakta de senaste årens utveckling i kreditinstitutens riskhantering. Den gör det möjligt att beräkna riskerna inom affärsverksamheten och det kapitalkrav som krävs för att täcka riskerna avsevärt noggrannare än med hjälp av den nuvarande grova beräkningen av kapitalkravet. De nya kraven på kapitaltäckning ska uppmuntrar att införa mera avancerade system för riskhantering i kreditin-

stitut. Reformen främjar en fördelning av finansieringen och finansieringskostnaderna samt en prissättning inom det finansiella systemet i motsvarighet till de verkliga riskerna. Å andra sidan har de nya kraven på kapitaltäckning dimensionerats så att kapitalbasen i kreditinstitut inom hela bankväsendet kan bibehållas på nuvarande nivå. Avsikten med reformen är således att öka det finansiella systemets effektivitet utan att försvaga kapitaltäckningen inom hela bankväsendet.

I kommissionens förslag finns till följd av den strama tidtabellen för godkännandet många tekniska fel och inexaktheter bland annat i de centrala definitionerna och övergångsbestämmelserna samt artikelhänvisningarna. De måste korrigeras innan direktivet kan godkännas.

Förslagets huvudsakliga innehåll

Centrala områden för reformen är:

- Minimikravet i fråga om kapitaltäckning ska räknas förutom på kredit- och marknadsriskerna också på funktionella, dvs. operativa risker.

- Inom ovan nämnda riskområden kan den som övervakas välja mellan olika beräkningsmetoder, av vilka de mest avancerade metoderna förutsätter godkännande av tillsynsmyndigheten.

- Kravet på kapitaltäckning vid kreditrisker kan beräknas förutom med hjälp av den s.k. standardmetoden även med metoder som baserar sig på den egna interna kreditvärderingen inom institut som godkänts av tillsynsmyndigheterna.

- Den grova klassificering av kreditriskerna som ligger till grund för kravet på kapitaltäckning görs mera finfördelad bl.a. genom standardmetoden att riskkoefficienten huvudsakligen bestäms enligt motpartens externa klassificering (rating).

- Säkerheter och andra metoder som syftar till att minska kreditrisken får under de förutsättningar som anges i direktivet beaktas i större utsträckning än för närvarande.

- Direktivet ska omfatta bestämmelser om institutens egna interna bedömnings- och kontrollprocesser, dvs. kapitalförvaltningsprocesser för att bedöma om institutens kapital räcker till, samt tillsynsmyndighetens bedömningsprocess för att bedöma institutens risker, riskhantering och kapitalförvaltningsprocess.

- Instituterna ska offentliggöra i direktivet närmare bestämda uppgifter om institutets risker, det kapital som behövs för att täcka riskerna och riskhanteringen. I praktiken publiceras dessa uppgifter oftast i bokslutsinformationen (eller i bokslutet och den bifogade verksamhetsberättelsen).

Direktivets bestämmelser ska börja tillämpas i medlemsstaterna huvudsakligen senast från och med den 31 december 2006.

Verkningar på lagstiftningen och ekonomin i Finland

Direktivet förutsätter ändringar i den nationella lagstiftningen (kreditinstitutslagen, lagen om värdepappersföretag, lagen om Finansinspektionen) och sannolikt en särskild förordning. Att sätta i kraft de detaljerade tekniska bestämmelserna om beräkning av kravet på kapitaltäckning i direktivet förutsätter dessutom avsevärda ändringar och utvidgningar av de föreskrifter som meddelats av Finansinspektionen med stöd av kreditinstitutslagen.

Reformen avser att bibehålla beloppet av kapitalbasen inom hela finansieringssektorn oförändrat på global nivå. Kapitalbasen förväntas dock till viss del fördela sig annorlunda än i dag, dvs. de institut som utnyttjar mera avancerade metoder för riskförvaltning drar nytta av reformen medan kravet på kapitaltäckning i fråga om de institut vars riskhantering är mindre avancerad ökar i någon mån. Reformen uppmuntrar således också institut att införa sådana avancerade metoder för riskhantering som är nödvändiga för en effektiv och stabil verksamhet på finansmarknaden. Det bör observeras att många stora europeiska finansinstitut (inklusive de största finländska bankerna) redan nu använder metoder för riskhantering som till sin karaktär ligger

mycket nära förslagen i reformen. I bankerna pågår också ett omfattande utvecklingsarbete för att få dessa metoder att motsvara direktivet.

Ändringarna bedöms inte vara så stora att de i varje fall på kort sikt skulle inverka nämnvärt på marknadsstrukturen eller enskilda företags konkurrensförutsättningar i hemlandet eller på internationell nivå.

Finansieringskostnaderna för kreditinstitutens stora kundföretag kommer att sjunka något. För små företag stiger kostnaderna på motsvarande sätt eftersom stora företag lättare kan skaffa sig sådana externa kreditvärderingar som är en förutsättning för ett fördelaktigare kapitaltäckningskrav och ställa säkerheter för sina krediter, vilket betyder att bankerna kan bevilja företagen fördelaktigare krediter. Konsekvenserna av de ökade finansieringskostnaderna för små och medelstora företag har beaktats i reformen.

På kort sikt ökar reformen kostnaderna för både institut och myndigheter eftersom det i direktivet ställs betydligt större krav både på institutens egna riskhanterings- och bedömningsprocesser och på myndighetsprövningen. Finansinspektionen har redan fått den extra personal som reformen kräver.

De nödvändiga ändringarna i regleringen och övervakningen till följd av kapitaltäckningsreformen kräver effektivare användning av de nuvarande resurserna och prioritering av uppgifterna.

Regeringens ståndpunkt

Regeringen tillstyrker direktivförslaget på följande villkor.

Det bör framgå av artikel 136 i direktiv 2000/12/EG att tillsynsmyndigheternas prövningsrätt begränsas visavi uppställningen av kapitalkrav som är högre än de i direktivet uppställda detaljerade minimikraven. Artikel 136 bör åtminstone preciseras så att den princip som är

utgångspunkt för direktivet klart framgår, dvs. att kapitalkrav som överstiger minimikapitalet och förhöjda riskkoefficienter ska ställas upp genom en bedömningsprocess utifrån i förväg offentliggjorda principer.

De punkter i direktivet (t.ex. artikel 80.3 i direktiv 2000/12/EG samt motsvarande punkter) som gäller val av regleringsalternativ ändras så att det i dem hänvisas till medlemsstaternas befogenheter i stället för tillsynsmyndigheternas befogenheter.

Direktivets tillämpningsområde och de underliggande centrala definitionerna preciseras för att säkerställa att tillämpningsområdet för kravet på kapitaltäckning kan definieras entydigt.

Vidare förutsätter regeringen att befogenheterna för de myndigheter som svarar för den konsoliderade tillsynen av kreditinstitut och värdepappersföretag i förhållande till befogenheterna för de myndigheter som svarar för tillsynen av enskilda kreditinstitut och värdepappersföretag i synnerhet i artikel 129 i direktiv 2000/12/EG ska fastställas entydigt och på ett sådant sätt att de uppfyller kravet på effektiv tillsyn av multinationella konglomerat och effektiv verksamhet på marknaden samt säkerställer att de allmänna förvaltningsrättsliga principerna iakttas vid myndighetsförfaranden enligt artikeln. Finland kan på dessa villkor godkänna både ett sådant system att den tillsynsmyndighet som svarar för den konsoliderade tillsynen av alla institut inom en konsolideringsgrupp bestämmer om godkännande enligt artikeln och ett sådant system att den nationella tillsynsmyndighet som svarar för tillsynen av det behöriga institutet bestämmer om godkännande av ett enskilt institut inom en konsolideringsgrupp.

Regeringen anser att det är nödvändigt att grundlagsutskottet tar ställning till frågan åtminstone när det gäller artiklarna ovan.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Ekonomiutskottet har granskat förslaget med hänsyn till att också grundlagsutskottet och förvaltningsutskottet ger utlåtanden om det.

Förslaget är ännu i många avseenden lagstiftningstekniskt bristfälligt och utskottet har inte heller fått en finskspråkig version av förslaget. Utskottets överväganden är därför preliminära och gäller principerna i förslaget.

Utskottet understöder utgångspunkten för direktivet att beräkningen och tillsynen av kapitaltäckningen i fråga om kreditinstitut och värdepappersföretag ska preciseras och samordnas. Förslaget möjliggör en ökad stabilitet på finansmarknaden. Flera grundläggande frågor förblir dock oklara. Förslaget tar t.ex. inte klart ställning till om det är fråga om en minimi- eller maximireglering. I sin nuvarande form medges också en del viktiga bestämmelser en avsevärd nationell rörelsefrihet, som om den utnyttjas full ut, kan omintetgöra förslagets goda målsättning,

påverka regleringens effektivitet och till och med konkurrensförhållandena.

Utan att ta ställning till de konstitutionella aspekterna av förslaget till artikel 129 i direktiv 2000/12/EG, förordar utskottet i första hand en sådan lösning att det är den tillsynsmyndighet som svarar för den konsoliderade tillsynen som ska godkänna beräkningsmetoderna för kapitaltäckning för alla institut inom en konsolideringsgrupp. Detta skulle öka systemets kostnadseffektivitet.

Utlåtande

Ekonomiutskottet meddelar

att utskottet omfattar statsrådets ståndpunkt med synpunkterna ovan. Utskottet understryker att det inte anser det acceptabelt att riksdagen tvingas ta ställning till ärenden utan att ha tillgång till en finskspråkig dokumentversion.

Helsingfors den 18 november 2004

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Jouko Skinnari /sd
vordf. Jari Leppä /cent
medl. Sari Essayah /kd
Reijo Kallio /sd
Esko Kiviranta /cent
Martti Korhonen /vänst
Miapetra Kumpula /sd

Klaus Pentti /cent
Antti Rantakangas /cent
Martin Saarikangas /saml
Sari Sarkomaa /saml
Juhani Sjöblom /saml
Oras Tynkkynen /gröna.

Sekreterare var

utskottsråd Tuula Kulovesi.