

TALOUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 22/2014 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi EU:n luottolaitosten häiriönsietokykyä parantavista rakennetoimenpiteistä (pankkien rakenneuudistus)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 11 päivänä huhtikuuta 2014 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi EU:n luottolaitosten häiriönsietokykyä parantavista rakennetoimenpiteistä (pankkien rakenneuudistus) (U 15/2014 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että talousvaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Virva Walo ja erityisasiantuntija Tuuli Koivu, valtiovarainministeriö
- johtava riskiasiantuntija Juha Savela, Finanssivalvonta
- pääjohtaja Erkki Liikanen, Suomen Pankki
- rahoitusasiantuntija Tommi Toivola, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- pääekonomisti Veli-Matti Mattila, Finanssialan Keskusliitto.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Asetusehdotuksen tavoitteena on vähentää suurten pankkikonsernien rakenteen monimutkaisuudesta aiheutuvia esteitä tällaisten konsernien tehokkaalle valvonnalle ja tarvittaessa myös purkamiselle kriisitilanteessa. Lisäksi tavoitteena on poistaa talletussuojasta ja julkisin varoin toteutettavasta kriisinratkaisusta talletuspankkikonsernien harjoittamalle arvopaperitoiminnalle koituva epäsuora julkinen tuki sekä vähentää tätä kautta myös liiallista riskinottoa.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto tukee asetusehdotuksen tavoitteita ja ehdotettua soveltamisalaa, joka rajoittaa asetuksen soveltamisen suurimpiin pankkeihin ja pankkikonserneihin. Valtioneuvosto katsoo, että on perusteltua pyrkiä vähentämään suurille systeemisesti merkittäville pankkikonserneille nykyään kanavoituvaa implisiittistä julkista tukea. Pankeilta edellytettävät rakenteelliset uudistukset voivat olla yksi keino tämän tavoitteen edistämiseksi.

Valtioneuvosto voi hyväksyä vaihtoehtona ehdotetulle omaan lukuun tapahtuvan arvopaperikaupan kokonaan kieltämiselle (6 artikla) tällaisen toiminnan eriyttämisen erilliseen konserniyhtiöön muun arvopaperitoiminnan tavoin. Valtioneuvosto pitää edellytyksiä vaihtoehtorahastoihin sijoittamisesta kasvuyritysten rahoittamisen ja pankkien omaisuuden arvopaperistamisen näkökulmasta tarpeettoman rajoittavana, koska ehdotetut poikkeukset soveltuvat vain marginaaliseen osaan pääomasijoitustoiminnasta.

Ottaen huomioon pankkiunionin laajempi tavoite pankkien ja niiden kotivaltioiden välisen kohtalonyhteyden katkaisemisesta valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti esitettyihin poikkeuksiin, joiden mukaan valtioiden liikkeeseen laskemat arvopaperit rajattaisiin omaan lukuun tapahtuvan arvopaperikaupan kiellon ja muun arvopaperitoiminnan eriyttämisvaatimuksen ulkopuolelle. Pankkien hankkimat kotivaltioiden joukkovelkakirjat ovat olleet merkittävä tekijä, joka on osaltaan vaikeuttanut euroalueen velkakriisin hallintaa.

Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti valvontaviranomaisille ehdotetun harkintavallan laajuuteen päätettäessä arvopaperitoiminnan eriyttämisestä (8–10 artikla). Lainsäädännön ennustettavuuden ja luottolaitosten kilpailuedellytysten tasapuolisuuden varmistamiseksi asetuksessa määriteltävä arvopaperitoiminta olisi eriytettävä suoraan asetuksen nojalla, jollei valvontaviranomainen asetuksessa säädettävien objektiivisten perusteiden nojalla myönnä yksittäistapauksessa poikkeusta. Valtioneuvosto suhtautuu avoimesti erilaisiin ehdotuksiin eriyttämiskriteereiden täsmentämiseksi ja läpinäkyvyyden lisäämiseksi.

Niin ikään tasapuolisten kilpailuedellytysten turvaamisen kannalta valtioneuvosto pitää epäkohtana asetuksen 21 artiklan mukaista poikkeussäännöstä niille maille, joilla on jo vastavaa lainsäädäntöä. Tähän nähden olisi myös ollut perustellumpaa päätyä minimidirektiiviin, jossa asetettaisiin vähimmäistaso kaikille jäsenvaltiolle asetuksen sijasta. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että asiaa selvitetään vielä tarkemmin neuvoston työryhmässä.

Valtioneuvosto tukee ehdotettuja säännöksiä eriytettävän arvopaperitoiminnan erottamisesta oikeudellisesti, taloudellisesti ja toiminnallisesti konsernin talletuspankkitoiminnasta (13 artikla).

Valtioneuvosto katsoo myös, että hallinnollisten seuraamusten kansalliselle säätämiselle ja soveltamiselle tulee jäädä riittävästi harkinnanvaraa.

Valtioneuvosto katsoo, että eräiden arvopaperitoimintojen eriyttämiseen liittyvistä päätöksenteossa käytettävistä keskeisistä parametreista ja kynnysarvoista olisi ensisijaisesti säädettävä itse asetuksessa eikä komission tai EBA:n täydentävällä sääntelyllä. Komission valtuuteen laajentaa täydentävällä sääntelyllä valtioiden liikkeelle laskemia arvopapereita koskevia poikkeuksia myös kolmansien maiden tai jäsenmaiden alueellisten hallitusten velkakirjoihin suhtaudutaan varauksella. Lisäksi 23 artiklan 3 kohdan mukaisesta arvopaperitoimintojen tarkemmasta laskentamenetelmästä tulisi ensisijaisesti säätää teknisellä sääntelystandardilla teknisen täytäntöönpanostandardin sijaan. Muilta osin komission ja EBA:n valtuuksia täydentävän sääntelyn osalta voidaan pitää maltillisina.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Komission ehdotuksen keskeisenä tavoitteena on puuttua tilanteisiin, joissa yksittäinen pankki on kasvanut taseeltaan niin suureksi, ettei pankkia kyetä sen mahdollisesti kriisiytyttyä purka-

maan markkinoiden vakautta merkittävästi vaarantamatta. Pankit nauttivat näin eräänlaisesta epäsuorasta valtioneuvostokauksesta markkinoiden olettaessa, että tämän kokoluokan pankit joudutaan lopulta aina pelastamaan julkisin varoin.

Tämä puolestaan saattaa lisätä pankin riskinottoa, vähentää sijoittajien valppautta seurata pankin taloudenpitoa ja vaikuttaa pankin luottoluokitukseen ja pankin saaman velkarahan hintaan siten, ettei hinnoittelussa oteta pankin riskejä täysimääräisesti huomioon. Pankkien taseiden heikko läpinäkyvyys puolestaan vaikeuttaa niihin kohdistuvaa viranomaisvalvontaa.

EU:n suurimpien yksittäisten pankkien koko on niiden omaisuuserinä laskettaessa lähes sama tai jopa suurempi kuin näiden pankkien kotivaltion bruttokansantuote. Tämän kokoluokan pankkien "too big to fail" -tilanteiden¹ välttämiseksi komissio asetti pääjohtaja Erkki Liikasen johdolla työskennelleen korkean tason työryhmän, jonka loppuraporttiin² asetusehdotus pääosin pohjautuu.

Ehdotuksella pyritään rajaamaan edellä kuvattuja ongelmia kieltämällä kokoluokaltaan maailmanlaajuisesti merkittävimmiltä luottolaitoksilta³ erityisen riskipitoinen toiminta (kaupankäynti omaan lukuun) ja edellyttämällä tiettyjen edellytysten täytyessä organisatorisia muutoksia riskipitoisten toimintojen erottamiseksi vähittäispankkitoiminnasta. Sääntely rajaisi näin riskinottoa talletusvaroilla ja pyrkisi varmistamaan, että korkean riskin omaavaan toimintaan saatava rahoitus sisältäisi totuudenmukaisen riskilisän. Riskipitoisen toiminnan eriyttämisellä helpotettaisiin myös mahdollisia pankin uudelleenjärjestelytarpeita ja mahdollistettaisiin tehokkaampi valvonta. Talousvaliokunta pitää edellä kuvattua ongelmaa merkittävänä ja siihen liittyvien riskien vähentämistä tärkeänä. Valtioneuvoston tapaan valiokunta katsoo, että

asetusehdotus saattaa olla yksi tapa edetä tavoitteen saavuttamiseksi.

Komission ehdotus on osa pankkiunionin ja ns. yhteisen sääntökirjan muodostamaa laajaa rahoitusmarkkinoiden sääntelykokonaisuutta. Ehdotus kytkeytyy erityisen tiiviisti pankkien vakavaraisuussäntelyyn (CRD IV⁴) sekä elvytys- ja kriisintarkaisudirektiiviin (BRRD⁵). Esiityksellä on lisäksi yhteys mm. varjopankkitoiminnan sääntelyehdotukseen (U 17/2014 vp; TaVL 18/2014 vp).

Asiantuntijakuulemisessa on suhtauduttu osin erittäin kriittisesti ehdotukseen ja katsottu, että se on osittain päällekkäinen jo annetun sääntelyn kanssa. Samoin on arvioitu, että ehdotuksen negatiiviset, markkinoiden likviditeettiä vähentävät ja rahoituksen hintaa nostavat vaikutukset saattavat kohdistua erityisen voimakkaasti juuri Suomen markkinoihin.

Saadun selvityksen perusteella talousvaliokunta pitää välttämättömänä, että jo voimaan tulleen ja voimaan tulossa olevan sääntelyn kokonaisvaikutuksista markkinoihin ja nyt esillä olevaan tilanteeseen laaditaan tarkempi analyysi. Vasta tämän jälkeen on mahdollista arvioida, miltä osin ja missä muodossa uudelle sääntelylle on tarvetta.

Alustavina näkemyksinään valiokunta yhtyy valtioneuvoston kannassa esille tuotuihin yksittäisiin huomioihin asetusehdotuksesta. Niiden ohella valiokunta toteaa, että kansalliseen sääntelyymme liittyen on lisäksi tarpeen arvioida, kattaako ehdotettu erivapausmahdollisuus Suomen talletuspankkien yhteenliittymistä annetun lain mukaiset keskinäiseen yhteisvastuuseen perustuvat yhteenliittymät.

Lausunto

Lausuntonaan talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

¹ "liian suuri kaatuakseen", jolla tarkoitetaan, että luottolaitos on liian tärkeä, liiaksi keskinäisissä kytköksissä tai liian monitahoinen, jotta sen voitaisiin antaa kaatua

² High-level Expert Group on reforming the structure of the EU banking sector; Brussels 2 October 2012

³ konsolidoidun taseen loppusumma kolmena perättäisenä vuonna vähintään 30 miljardia euroa ja arvopaperitoiminnan osuus vähintään 70 miljardia euroa tai vähintään 10 prosenttia

⁴ 2013/36/EU

⁵ COM(2012) 280

TaVL 22/2014 vp — U 15/2014 vp

Helsingissä 22 päivänä toukokuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj.	Marjo Matikainen-Kallström /kok	Päivi Lipponen /sd
jäs.	Lars Erik Gästgivers /r	Jari Myllykoski /vas
	Teuvo Hakkarainen /ps	Martti Mölsä /ps
	Harri Jaskari /kok	Sirpa Paatero /sd
	Jukka Kärnä /sd	Arto Pirttilahti /kesk
	Eero Lehti /kok	Kaj Turunen /ps.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuula Kulovesi.