

TALOUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO **28/2004 vp**

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusdirektiivi)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 29 päivänä lokakuuta 2004 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusdirektiivi) (U 57/2004 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että talousvaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Erkki Sarsa, valtiovarainministeriö
- vakavaraisuusasiantuntija Oili Wuolle, Rahoitustarkastus
- lakimies Reima Letto, Suomen Pankkiyhdistys
- toimitusjohtaja Markku Savikko, Arvopaperivälittäjien yhdistys ry.

Lisäksi valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon oikeusministeriöltä.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuussäntelyä koskevia direktiivejä (direktiivit 2000/12/EY, jossa säädetään luottolaitosten vakavaraisuusvaatimuksesta, sekä direktiivi 93/6/ETY, jossa säädetään sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvaatimuksesta ja jolla täydennetään myös luottolaitosten vakavaraisuusvaatimuksia markkinariskien osalta) kansainvälisen Baselin pankkivalvontakomitean kesäkuussa 2004 antamien suositusten mukaisesti. Direktiiviehdotuksessa Baselin suosituksen periaat-

teet ulotetaan koskemaan myös sijoituspalveluyrityksiä yhdenmukaisesti sen tähänkin asti EU:ssa noudatetun periaatteen kanssa, että luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvaatimusten tulee olla mahdollisimman samanlaiset siltä osin, kun ne harjoittavat samanlaista toimintaa.

Uudistuksen tavoitteena on ottaa huomioon luottolaitosten riskienhallinnassa viime vuosien aikana tapahtunut kehitys, jonka ansiosta liiketoiminnan riskejä ja niiden kattamiseksi tarvittavaa pääomavaatimusta pystytään laskemaan huomattavasti nykyistä karkeaa vakavaraisuus-

laskentaa tarkemmin. Uudet vakavaraisuusvaatimukset on pyritty laatimaan siten, että ne kannustavat kehittyneempien riskienhallintajärjestelmien käyttöönottoon luottolaitoksissa. Uudistus edistää todellisia riskejä vastaavaa rahoituksen ja rahoituskustannusten kohdentamista sekä hinnoittelua rahoitusjärjestelmässä. Toisaalta uudet vakavaraisuusvaatimukset on pyritty mitoittamaan niin, että luottolaitosten omien varojen määrä koko pankkijärjestelmässä säilyy nykyisellä tasolla. Uudistuksella pyritään siten lisäämään rahoitusjärjestelmän tehokkuutta ilman, että uudistus heikentää koko pankkijärjestelmän vakavaraisuutta.

Komission ehdotuksessa on lukuisia, kiireisestä hyväksymisaikataulusta johtuvia teknisiä virheitä ja epätarkkuuksia muun muassa keskeisissä määritelmissä ja siirtymäsäännöksissä sekä artiklaviittauksissa, jotka on tarpeen korjata ennen kuin direktiivi voidaan hyväksyä.

Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Uudistuksen keskeisimmät alueet ovat:

- vähimmäisvakavaraisuusvaatimus on laskettava luotto- ja markkinariskin lisäksi myös toiminnalliselle eli operatiiviselle riskille,

- edellä mainituissa riskialueissa valvottavan on mahdollista valita eri laskentamenetelmien välillä, joista kehittyneemmät menetelmät edellyttävät valvojan hyväksymistä,

- luottoriskin vakavaraisuusvaatimus voidaan laskea paitsi ns. standardimenetelmää käyttäen myös valvontaviranomaisten hyväksymien laitosten omaan sisäiseen luottoluokitukseen perustuvien menetelmien avulla,

- standardimenetelmässä vakavaraisuusvaatimuksen pohjana olevaa karkeaa luottoriskien luokittelua muutetaan nykyistä hienojakoisemmaksi muun muassa siten, että riskikerroin määräytyy pääsääntöisesti vastapuolen ulkoisen luottoluokituksen (ratingin) mukaisesti,

- vakuudet ja muut luottoriskin vähentämismenetelmät saadaan ottaa huomioon nykyistä laajemmin direktiivissä säädetyin edellytyksin,

- direktiiviin sisällytetään määräykset laitosten pääoman riittävyyttä koskevasta laitoksen omasta sisäisestä arviointi- ja seurantaprosessista eli pääomanhallintaprosessista sekä valvojan arviointiprosessista, jolla valvoja arvioi laitosten riskejä, riskienhallintaa ja pääomanhallintaprosessia, ja

- laitosten edellytetään julkistavan direktiivissä tarkemmin säädetyt tiedot laitoksen riskeistä, niiden kattamiseksi tarvittavasta pääomasta ja riskienhallinnasta. Käytännössä tiedot useimmiten julkistetaan tilinpäätösinformaatiossa (tai tilinpäätöksessä ja siihen liitettävässä toimintakertomuksessa).

Direktiivin määräyksiä olisi ryhdyttävä soveltamaan jäsenvaltioissa pääosin viimeistään 31.12.2006 lukien.

Vaikutukset Suomen lainsäädäntöön ja talouteen

Direktiivi edellyttää muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön (laki luottolaitoksista, laki sijoituspalveluyrityksistä, laki Rahoitustarkastuksesta) ja todennäköisesti erillistä asetusta. Direktiivin sisältämien vakavaraisuusvaatimuksen laskentaa koskevien yksityiskohtaisten teknisten määräysten voimaansaattaminen edellyttää lisäksi merkittäviä muutoksia ja laajennuksia Rahoitustarkastuksen luottolaitostoiminnasta annetun lain nojalla antamiin määräyksiin.

Uudistus on pyritty mitoittamaan siten, että koko rahoitussektorin omien varojen määrä säilyy globaalilla tasolla ennallaan. Omien varojen määrän odotetaan kuitenkin jakautuvan jossain määrin eri tavalla kuin nykyisin siten, että laitokset, jotka käyttävät kehittyneimpiä riskienhallintamenetelmiä, hyötyvät uudistuksesta, kun taas riskienhallinnaltaan kehittymättömimpien laitosten vakavaraisuusvaatimukset kasvavat jonkin verran nykyisestä. Uudistus sisältää siten myös kannusteen laitoksille siirtyä käyttämään rahoitusmarkkinoiden tehokkaan ja vakaan toiminnan kannalta tarpeellisia kehittyneitä riskienhallintamenetelmiä. On huomattava, että monet suuret eurooppalaiset rahoituslaitokset (mukaan lukien suurimmat suomalaiset pankit)

käyttävät jo tällä hetkellä riskienhallintamenetelmiä, jotka ovat luonteeltaan hyvin lähellä uudistuksen ehdotuksia. Pankeissa on myös jo meillä mittava kehitystyö tällaisten menetelmien saattamiseksi direktiivin vaatimusten mukaisiksi.

Muutosten ei arvioida olevan niin suuria, että ne ainakaan lyhyellä aikavälillä vaikuttaisivat merkittävästi markkinoiden rakenteeseen tai yksittäisten yritysten kilpailuedellytyksiin kotimaassa tai kansainvälisesti.

Luottolaitosten suurten asiakasyritysten rahoituskustannukset alenisivat jonkin verran nykyisestä. Pienten yritysten kustannukset vastaavasti nousisivat, koska suuryritykset voivat helpommin hankkia edullisemman vakavaraisuusvaatimuksen edellytyksenä olevia ulkoisia luottoluokituksia ja asettaa luotoilleen vakuuksia, jolloin pankit voivat myöntää niille edullisempia luottoja. Uudistuksessa on kuitenkin pyritty ottamaan huomioon erityisesti pkt-yrityksille aiheutuvien rahoituskustannusten nousun vaikutukset.

Uudistus lisää sekä laitosten että viranomaisien kustannuksia lyhyellä aikavälillä, koska direktiivissä asetetaan nykyistä huomattavasti suuremmat vaatimukset sekä laitosten omille riskienhallinta- ja arviointiprosesseille että viranomaisvalvonnalle. Uudistuksen Rahoitustarkastukselle aiheuttamat henkilöstölisäykset on jo pääosin toteutettu.

Vakavaraisuusuudistuksesta aiheutuvat sääntelyn ja valvonnan muutostarpeet pyritään hoitamaan valvojan nykyresurssien käyttöä tehostamalla ja tehtäviä priorisoimalla.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto kannattaa direktiiviehdotuksen hyväksymistä seuraavin edellytyksin.

Direktiivin 2000/12/EY 136 artiklasta tulisi käydä ilmi, että valvojan harkintavaltaa direktiivissä säädettyjä yksityiskohtaisia minimivaatimuksia korkeamman pääomavaatimuksen asettamisessa jotenkin rajoitetaan. Artiklaa tulisi

täsmentää ainakin niin, että siitä ilmenisi selkeästi direktiivin lähtökohtana oleva periaate, jonka mukaan vähimmäispääoman ylittävän pääomavaatimuksen ja korotettujen riskikertomien asettaminen tapahtuvat etukäteen julkistettuihin periaatteisiin perustuvan arviointiprosessin perusteella.

Direktiivin kohdat (esim. direktiivin 2000/12/EY artikla 80.3 ja vastaavat kohdat), joissa on kysymys sääntelyvaihtoehtojen valinnasta, muutetaan siten, että niissä viitataan jäsenvaltioiden toimivaltaan valvontaviranomaisen toimivallan sijasta.

Direktiivien soveltamisalaa ja sen perusteena olevia keskeisiä määritelmiä täsmennetään sen varmistamiseksi, että vakavaraisuusvaatimusten soveltamisala voidaan määritellä yksiselitteisesti.

Lisäksi valtioneuvosto edellyttää, että luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten konsolidoidusta valvonnasta vastaavan viranomaisen toimivalta suhteessa yksittäisten luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten valvonnasta vastaavien viranomaisien toimivaltaan määritellään erityisesti direktiivin 2000/12/EY artiklassa 129 yksiselitteisesti ja tavalla, joka riittävästi vastaa monikansallisten ryhmittymien tehokkaan valvonnan ja markkinoiden tehokkaan toiminnan vaatimuksia sekä varmistaa yleisten hallinto-oikeudellisten periaatteiden noudattamisen artiklan mukaisessa viranomaismenettelyssä. Suomi voi edellä mainituin edellytyksin hyväksyä sekä järjestelmän, jossa artiklassa tarkoitettu hyväksymisestä päättää konsolidoidusta valvonnasta vastaava valvontaviranomainen kaikkien konsolidointiryhmään kuuluvien laitosten osalta, että järjestelmän, jossa konsolidointiryhmään kuuluvan yksittäisen laitoksen osalta hyväksymisestä päättää aina asianomaisen laitoksen valvonnasta vastaava kansallinen valvontaviranomainen.

Valtioneuvosto katsoo, että asiasta on tarpeen hankkia perustuslakivaliokunnan kanta ainakin edellä mainittujen artiklojen osalta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Talousvaliokunta on tarkastellut esitystä ottaen huomioon, että se on lausunnolla myös perustuslakivaliokunnassa ja hallintovaliokunnassa.

Esitys on vielä monilta osin lainsäädäntöteknisesti puutteellinen eikä siitä ole myöskään saatu suomenkielistä versiota. Valiokunnan kannanotot ovat näin ollen alustavia ja kohdistuvat esityksessä omaksuttuihin periaatteisiin.

Valiokunta kannattaa direktiivimuutosten peruslähtökohtaa luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten talouden vakavaraisuuden laskenta- ja valvontamenettelyjen tarkentamisesta ja yhtenäistämisestä. Esitys antaa mahdollisuudet rahoitusmarkkinoiden vakauden lisäämiseen. Se jättää kuitenkin useita perustavaa laatua olevia seikkoja epäselviksi. Esityksessä ei esimerkiksi oteta selkeää kantaa siihen, onko kyseessä minimi- vai maksimisääntely. Nykymuodossaan esitys antaa lisäksi keskeistenkin säännösten osalta huomattavasti kansallista liikkumavaraa, joka täysimääräisesti hyödynnettäessä saattaa viedä pohjaa esityksen hyvältä tarkoitukselta, vaikut-

taa sääntelyn tehokkuuteen ja jopa kilpailuolosuhteisiin.

Ottamatta kantaa ehdotetun direktiivin 2000/12/EY 129 artiklaan liittyviin perustuslailisiin kysymyksiin, valiokunta kannattaa ensisijaisesti ratkaisuvaihtoehtoa, jonka mukaisesti konsolidoidusta valvonnasta vastaavan viranomaisen tehtävänä on hyväksyä vakavaraisuuden laskentamenetelmät kaikkien samaan konsolidointiryhmään kuuluvien laitosten osalta. Tämä olisi omiaan lisäämään järjestelmän kustannustehokkuutta.

Lausunto

Lausuntonaan talousvaliokunta ilmoittaa,

että valiokunta yhtyy asiassa edellä olevin huomautuksin valtioneuvoston kantaan. Valiokunta painottaa, ettei se pidä hyväksyttävänä sitä, että eduskunta joutuu ottamaan asioihin kantaa ilman suomenkielistä asiakirjaversiota.

Helsingissä 18 päivänä marraskuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Jouko Skinnari /sd
vpj. Jari Leppä /kesk
jäsen. Sari Essayah /kd
Reijo Kallio /sd
Esko Kiviranta /kesk
Martti Korhonen /vas
Miapetra Kumpula /sd

Klaus Pentti /kesk
Antti Rantakangas /kesk
Martin Saarikangas /kok
Sari Sarkomaa /kok
Juhani Sjöblom /kok
Oras Tynkkynen /vihr.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuula Kulovesi.