

TALOUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 39/2013 vp

Valtioneuvoston selvitys komission tiedonannosta neuvostolle ja Euroopan parlamentille varjopankkitoiminnasta — Finanssialan uusien riskien torjuminen

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 11 päivänä lokakuuta 2013 lähettänyt valtioneuvoston selvityksen komission tiedonannosta neuvostolle ja Euroopan parlamentille varjopankkitoiminnasta — Finanssialan uusien riskien torjuminen (E 125/2013 vp) talousvaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Ilkka Harju, valtiovarainministeriö
- markkinavalvoja Paula Kirppu, Finanssivalvonta
- ekonomisti Hanna Westman, Suomen Pankki
- rahoitusasiantuntija Tommi Toivola, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- johtava lakimies Jari Virta, Finanssialan Keskusliitto
- toimitusjohtaja Marika af Enehjelm, Suomen pääomasijoitusyhdistys ry.

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Euroopan komissio julkisti 4.9.2013 tiedonannon varjopankkitoiminnasta, jolla tarkoitetaan perinteisen pankkijärjestelmän ulkopuolista luotonvälitystä. Tiedonanto pohjautuu komission vihreään kirjaan, joka julkistettiin 19.3.2012 (E 33/2012 vp) ja josta komissio järjesti avoimen kuulemisen. Tiedonanto keskittyy rahoitusjärjestelmän uusien riskilähteiden torjumiseen.

Komission tiedonannossa varjopankkitoiminnalla tarkoitetaan lähinnä perinteisen pankkijärjestelmän ulkopuolista luotonvälitystä. Varjopankkitoimintaa ovat talletusten kaltaisen rahoituksen vastaanottaminen, maturiteetti- ja likvi-

diteettitransformaation toteuttaminen, luottoriskien siirtäminen sekä suora tai epäsuora vivutus. Toiminnassa käytetään arvopaperistamista, arvopaperilainausta ja takaisinostosopimuksia.

Keskeisenä lähtökohtana varjopankkitoiminnan sääntelyssä ovat G20-valtioiden ryhmän julistukset (Lontoo 2009, Cannes 2011, Pietari 2013) sekä rahoitusmarkkinoiden vakausneuvoston FSB:n julkistamat suositukset.

Valtioneuvoston kanta

On tärkeää, että varjopankkitoimintaan liittyvät perinteisen pankkijärjestelmän ulkopuolista luotonvälitystä tai tähän verrattavaa toimintaa kos-

kevat vaikutukset, riskit, valvonnan haasteet ja mahdolliset sääntelytarpeet selvitetään. Erityisen merkityksellistä on torjua mahdollisuudet sääntelyn kiertämiseen, sääntelyarbitraasiin sekä asiakkaansuojaa ja rahoitusjärjestelmän vakautta vaarantaviin häiriöihin samalla, kun pyritään kehittämään ja monipuolistamaan rahoitusjärjestelmän toimintaa.

Lisäksi on tärkeää määritellä varjopankkitoiminta täsmällisesti, jotta erityisesti suhde voimassa olevan sääntelyn soveltamisalaan, määritelmiin ja vaatimuksiin sekä vaikutukset rahoitusmarkkinoihin ja asiakkaansuojaan olisivat mahdollisimman hyvin selvillä ennen mahdollisia sääntelytoimia. Niitä harkittaessa tulisi pitää ensisijaisina olemassa olevien asetusten ja direktiivien täsmentämistä sekä olemassa olevan sääntelykehikon täydentämistä tarvittaessa. Tällöin tulisi myös ottaa huomioon säänneltävien toimintojen erilaiset riskiprofiilit, jotka eivät kaikilta osin aina vastaa varjopankkitoiminnan tunnistettuja riskejä, kuten mahdollisuutta sijoitajakapoon tai tartuntariskiä rahoitusjärjestelmässä. Sääntelyaloitteilla ei myöskään tule vaarantaa jo vireillä olevia hankkeita markkinaehtoisen rahoituksen kehittämiseksi eikä rahoitusmarkkinoiden sopeutumista jo annettuun sääntelyyn. Sääntelyaloitteiden kustannus-hyötysuhteen arvioiminen on keskeistä, ja lisäsääntelytarpeiden tulisi olla erityisen hyvin perusteltuja.

Tärkeää olisi välttää noidankehä, jossa yksityiskohtaistuva pankkisääntely lisää tarvetta säännellä muuta rahoitusjärjestelmää, jollei kysymys ole rahoitusjärjestelmän toiminnan kehittämisestä ja monipuolistamisesta. Esimerkiksi samanaikaisesti varjopankkitoimintaa koskevan tiedonannon kanssa annettu komission asetusehdotus rahamarkkinarahastoista merkitsee rahastosääntelyn hajautumisen jatkumista. Komission käyttämät käänteiset ja rajaamattomat soveltamisalat luovat vastakkainasetteluja esimerkiksi sijoitusrahastojen ja vaihtoehtorahastojen sekä pankkisääntelyn ja varjopankkitoiminnan välillä, minkä seurauksena sääntelyn kohteeksi joutumista ei voi välttää. Tämän ei tulisi johtaa kaiken rahoitusmarkkinoiden toiminnan yksityiskohtaiseen tai samansisältöiseen sääntelyyn.

On myös erittäin ongelmallista, että komissio suunnittelee yksipuolista puuttumista luottolaitoksen määrittelyyn. Pankkisääntelyä ei tulisi sellaisenaan ulottaa koskemaan muuta rahoitusjärjestelmää, kuten arvopaperikeskuksia ja selvitysyhteisöjä, vaan ottaa sääntelyssä huomioon eri toimialojen erityispiirteet. Parhaillaan on neuvoteltavana asetusehdotus arvopaperikeskuksista, joiden toiminta eräissä jäsenvaltioissa edellyttää pankkitoimilupaa. Kaikkea rahoitus-toimintaa ei tulisi määritellä pankkitoimilupaa edellyttäväksi. Takaisin maksettavien varojen ja luottojen myöntämisen määrittely liittyy luottolaitossääntelyn soveltamisalaan, joka on yhteispäätösmenettelyssä hyväksytyn sääntelyn olennaista sisältöä eikä sitä voida määritellä komission delegoidussa säädöksessä, jossa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 290.1 artiklan mukaan voidaan täydentää tai muuttaa ”lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyn säädöksen tiettyjä, muita kuin sen keskeisiä osia”. Jos halutaan harmonisoida pankkisääntelyä jäsenvaltioiden kesken vallitsevat erot, sääntely pitäisi valmistella yhteispäätösmenettelyssä eikä komission antamana täydentävänä sääntelynä (E 91/2013 vp).

Varjopankkitoiminnan määrittelyssä yhtenä lähtökohtana tulisi korostaa sen keskeistä eroa perinteiseen luottolaitostoimintaan. Muussa rahoitusjärjestelmässä toimivilla rahoituksen välittäjillä ei yleensä ole mahdollisuutta keskuspankkirahoitukseen, eivätkä talletussuojarahaston kaltaiset, joukkopakoa ehkäisevät mekanismit suojaa niiden rahoittajia. Nämä erot ovat keskeisiä myös mahdollisen luottolaitoksen määrittelyn uudistamisen kannalta.

Sääntelyn tiukentamisella ja laajentamisella on lisäksi vaikutuksia yritysten rahoitushuoltoon ja sitä kautta yritysten toimintaedellytyksiin Euroopassa. Varjopankkitoiminnalla on vaihtoehtoisena rahoituskanavana keskeinen tehtävä reaalitaloudessa etenkin nyt, kun pankkijärjestelmän perinteiset toimijat vähentävät rahoituksen tarjontaa.

On tärkeää, että mittavien uusien sääntelyhankkeiden sijasta seuraavan komission toimikauden aikana valmistellaan kokonaisarvio jo

päätetyn uuden finanssimarkkinasääntelyn kokonaisvaikutuksesta EU:n finanssimarkkinoilla erityisesti pankkien luotonantokyvyn säilymisen näkökulmasta.

Koska Solvenssi II -sääntely vaikeuttaa yritysten pitkän rahoituksen hankintaa ja CRD IV -sääntely kannustaa pankkeja vähentämään riskiä ja siten luototusta pienille ja keskisuurille yrityksille, joiden luottokelpoisuus ei ole kovin korkea ja riskipaino on suuri, voi varjopankkitoiminta lisääntyä. Suomessa on jo nyt joukkorahoitustoiminta kasvanut.

Sääntelyn tulisi tukea terveen liiketoiminnan harjoittamista Euroopassa. Vaarana on, että luodaan sääntelykehikko, joka lisää rahoitusjärjestelmän vakautta, mutta ei ole enää kilpailukykyinen suhteessa kolmansien valtioiden järjestelmiin. Ylenpalttisella sääntelyllä ei tulisi heikentää varjopankkitoiminnan hyödyllisiä piirteitä ja vaikutuksia, eikä asettaa globaalia sääntelyä ankarampia vaatimuksia. Läpinäkyvyyttä ja rapor-

tointivaatimuksia lisättäessä on syytä pitää mielessä niiden kustannusvaikutus.

Varjopankkitoiminnan nykysääntelyä koskevassa komission luettelossa olisi asianmukaista lisäksi mainita kulutusluottojen ja asuntoluottojen tarjoaminen (direktiivi 2008/48/EU) ja markkinoiden eheyttä koskevien toimenpiteiden luettelossa viimeistelyvaiheessa oleva direktiiviehdotus asunto-omaisuutta koskevista luottosopimuksista. Direktiiviehdotus tulee sisältämään säännöksiä asuntoluottojen ja kiinnitysluottojen tarjoamisesta kuluttajalle sekä elinkeino-oikeudellisia säännöksiä näiden luottojen välittäjistä.

Komission tulisi edelleen pyrkiä parantamaan oikeusvarmuutta rajat ylittävissä arvopaperien hallintaketjuissa. Asian monimutkaisuuden ja jäsenvaltioiden järjestelmien erojen takia mahdollinen ehdotus arvopaperilainsäädännöksi (SLL, arvopaperilakidirektiivi) tulisi erittäin huolellisesti valmistella jäsenvaltioiden asiantuntijoiden kanssa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Tiedonannon yleisempänä tavoitteena on varmistaa, ettei finanssimarkkinoiden sääntelyä ryhdytä kiertämään siirtämällä rahoitusriskejä vähemmän säänneltyyn toimintaan. Komissio toteaa, että tämänkaltaisen sääntelyn katvealueiden käyttö heikentäisi merkittävästi rahoitusmarkkinoilla jo tehtyjen uudistusten vaikutuksia. Komission mukaan varjopankkien osalta riskejä voi nousta esille erityisesti varjopankkialan ja säännellyn rahoitusjärjestelmän keskinäisten kytkösten vuoksi. Kuten valtioneuvoston kirjelmässä todetaan, varjopankkialan sääntelytarve on ollut esillä myös kansainvälisessä yhteistyössä (erit. G20-valtioiden ryhmä).

Varjopankki-käsite on vielä täsmentymätön. Toiminnalla on yhteisiä piirteitä tavanomaisen pankkitoiminnan kanssa (kuten maturiteetti-, luotto- ja likviditeettitransformaatio), mutta myös merkittäviä eroja. Varjopankkialalla luotonvälitys on pilkottu välivaiheisiin, joista erilli-

set toimijat vastaavat. Alan toiminta rahoitetaan lyhytaikaisella markkinarahoituksella (ei vähittäistalletuksilla), minkä vuoksi toiminta on alitis markkinahäiriöille ilman, että se saisi turvaa talletussuojasta tai keskuspankkirahoituksesta. Kun lisäksi otetaan huomioon, että perinteinen pankki toimii usein varjopankkitoimijan perustajana ja likviditeettitarpeen takaajana, saattaa varjopankkialalla tapahtuva talletuspako heijastua laajemminkin rahoitusmarkkinoille ja reaali-talouteen.

Ilmeistä on, että varjopankki-termi kattaa laajan kirjon hyvin erilaista ja eririskistä toimintaa, joka muuttaa muotoaan markkinoiden kehittyessä. Toisaalta on aiheellista todeta, ettei varjopankkitoiminta kata kaikkea luottolaitostointia muistuttavaa toimintaa eikä kaikkea pankkijärjestelmän ulkopuolista luotonvälitystä.

Talousvaliokunta katsoo, että komission selvitys antaa näyttöä siitä, että erityisesti perinteisen pankkitoiminnan ja varjopankkitoiminnan

väliseen vuorovaikutukseen sekä varjopankkitoiminnan läpinäkyvyyden lisäämiseen ja valvonnan tehostamiseen on kiinnitettävä huomiota. Valiokunta pitääkin valtioneuvoston tapaan tärkeänä jatkaa varjopankkitoiminnan luonteen ja riskien jatkoselvittämistä. Tässä työssä tulee ottaa huomioon, että varjopankkijärjestelmällä on tärkeä rooli vaihtoehtoisena rahoituskanavana erityisesti yritysrahoituksessa. Toiminta on sinänsä tarpeellista ja hyödyllistä. Selvityksen tavoitteena tuleeakin olla analyysin tekeminen siitä, miten toiminnan hyödyt kyetään saavutta-

maan ja riskit minimoimaan suhteellisuusperiaatetta noudattaen. Tässä yhteydessä on myös otettava huomioon sääntelyn kehittyminen EU:n ulkopuolella ja huolehdittava markkinoidemme pysymisestä kilpailukykyisinä.

Lausunto

Lausuntonaan talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 21 päivänä marraskuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

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

Jukka Kärnä /sd
Eero Lehti /kok
Päivi Lipponen /sd
Jari Myllykoski /vas
Martti Mölsä /ps
Sirpa Paatero /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuula Kulovesi.