

Valtiovarainministeriö

Lausuntopyyntönnö 21.10.2015

Lausunto ehdotuksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Valtiovarainministeriö on laatinut ehdotuksen hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Rahoitusvakausvirasto lausuu asiassa seuraavaa:

1. Kriisinratkaisun suunnittelusta vastaava viranomainen

Ehdotuksessa esitetään arvopaperikeskusten kriisinratkaisun suunnittelusta vastaavaksi viranomaiseksi Rahoitusvakausvirastoa. Arvopaperikeskusasetus ei ota kantaa siihen, tulisiko arvopaperikeskusten kriisinratkaisusuunnitteluvastuu antaa valvojalle vai luottolaitosten ja sijoituspalveluiden kriisinratkaisusta vastaavalle viranomaiselle. Sen sijaan asetuksen mukaan toimivaltaisella viranomaisella on velvollisuus varmistaa, että arvopaperikeskuksella on voimassa elvytysuunnitelma sekä kriisinratkaisusuunnitelma. Ehdotuksessa laiksi arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta vastuu jaetaan siten, että asetuksen 22 artiklan 2. kohdassa toimivaltaisella viranomaisella tarkoitettaisiin Finanssivalvontaa ja saman artiklan 3. kohdassa tarkoitettaisiin Rahoitusvakausvirastoa.

Arvopaperikeskusasetus ei itsessään edellytä, etteikö sekä elvytys- että kriisinratkaisusuunnittelusta voisi olla vastuussa sama viranomainen. Finanssivalvonta vastaa jo nykyisellään arvopaperikeskusvalvonnasta ja sillä on arvopaperikeskuksiin liittyvää osaamista. Rahoitusvakausvirastolla ei ole tämän kaltaista osaamista eikä sillä nykyisellään ole arvopaperikeskukseen liittyviä tehtäviä. Esityksen taloudellisissa vaikutuksissa on arvioitu arvopaperikeskuksen kriisinratkaisusuunnittelun edellyttävän Rahoitusvakausvirastolta noin 0,5 henkilötyövuoden työpanosta. Kriisinratkaisusuunnitteluvaltuuksien antaminen Rahoitusvakausvirastolle edellyttäisi lisärekytoiteja Rahoitusvakausvirastolle tehtävään, joka ei liity läheisesti sen nykyiseen toimialaan eli luottolaitosten ja sijoituspalveluiden kriisinratkaisuun sekä talletussuojajärjestelmän ylläpitoon. Toisaalta Finanssivalvonnassa on jo tämän kaltaista osaamista ja uuden elvytysuunnittelutehtävän myötä sen täytyy kehittää myös arvopaperikeskusten elvytysuunnitteluosaamista. Siksi kriisinratkaisusuunnitteluvaltuuksien antaminen Finanssivalvonnalle voisi sekä olla resurssimielessä tehokasta että varmistaa paremman lopputuloksen, sillä alan paras viranomaisosaaminen on nykyisellään, ja jatkuvan seurantatehtävän kautta todennäköisesti myös jatkossa, Finanssivalvonnalla.

Esitys ei pidä sisällään kansainvälistä vertailua kriisinratkaisusuunnitteluvaltuuksien myöntämisestä viranomaisille. Arvopaperikeskusasetuksen 11 artikla kuitenkin edellyttää toimivaltaiten viranomaisten ilmoittamista Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaiselle (ESMA). Sama artikla

myös velvoittaa ESMA:n julkaisemaan listan toimivaltaisista viranomaisista verkkosivuillaan. Tämän listan (<https://www.esma.europa.eu/system/files/competentauthoritiesundercsdr.pdf>) perusteella kaikissa tilanteistaan ilmoittaneissa jäsenvaltioissa on asetuksen antamat viranomaisvaltuudet annettu joko keskuspankille, valvontaviranomaiselle tai arvopaperimarkkinaviranomaiselle. Useissa maissa keskuspankki tai valvoja toimii myös kriisinratkaisuviranomaisena, joten listan perusteella ei pysty päättämään, hoitaako näissä valtioissa kriisinratkaisuosasto tosiasiallisesti arvopaperikeskusten kriisinratkaisusuunnittelua. Kuitenkin myös niissä maissa, joissa luottolaitosten kriisinratkaisuvalluudet on yksiselitteisesti annettu valvojasta poikkeavalle itsenäiselle viranomaiselle (Saksa, Tanska ja Ruotsi), on kaikki asetukseen liittyvät viranomaisvaltuudet ainakin tällä hetkellä annettu valvontaviranomaiselle. Rahoitusvakausvirasto kysyi lisäksi erikseen tilannetta eräistä jäsenvaltiosta (Ruotsi, Itävalta, Tanska ja Saksa). Näistä Itävallan kriisinratkaisuviranomaiselle oli annettu mahdollisuus kommentoida valvojan laatimaa suunnitelmaa. Muissa maissa luottolaitosten kriisinratkaisuviranomaisella ei ole roolia arvopaperikeskusten kriisinratkaisusuunnittelussa. Rahoitusvakausviraston tiedossa ei ole, että missään muussa EU-maassa olisi päätetty delegoida asetuksen viranomaisvaltuudet siten, että arvopaperikeskuksen kriisinratkaisusuunnitteluvalluudet annettaisiin luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten kriisinratkaisusta vastaavalle viranomaiselle.

Näistä syistä Rahoitusvakausviraston näkemyksen mukaan arvopaperikeskusasetuksen mukaiset elvytys- ja kriisinratkaisusuunnitteluvalluudet tulisi tässä vaiheessa antaa Finanssivalvonnalle. Kun arvopaperikeskusten kriisinratkaisusta tulee tarkempaa eurooppalaista sääntelyä myös kriisinratkaisuvälineiden osalta, voisi toimivaltaista viranomaista arvioida Suomessa uudelleen.

2. Kriisinratkaisun toteuttamisvaltuudet

Arvopaperikeskusasetuksessa todetaan ainoastaan arvopaperikeskuksen kriisinratkaisusuunnittelusta, ei kriisinratkaisun toteuttamisesta. Keskeisissä ehdotuksissa todetaan, että arvopaperikeskusten kriisinratkaisusta on lähivuosina tulossa lisää EU-tason sääntelyä. 7 luvun 1 §:ssä ehdotuksessa laiksi arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta todetaan, että sekä arvopaperikeskuksen kriisinratkaisua että sen suunnittelua koskevat viranomaistehtävät annettaisiin Rahoitusvakausviraston hoidettavaksi.

Yllä mainitun kansainvälisen vertailun perusteella Rahoitusvakausviraston tiedossa ei ole, että missään jäsenvaltiossa oltaisiin tässä vaiheessa säätämässä kriisinratkaisuvalluuksista. Rahoitusvakausviraston näkemys on, että tässä vaiheessa tulisi odottaa eurooppalaista lisäsääntelyä liittyen arvopaperikeskusten kriisinratkaisuun ja lykätä kriisinratkaisuvalluuksien myöntämistä. Näin tässä vaiheessa Finanssivalvonnalle tulisi antaa sekä elvytys- että kriisinratkaisusuunnittelutehtävät. Käytännössä kriisinratkaisusuunnitelma ei tällöin merkittävästi poikkeaisi elvytysuunnitelmasta muuten kuin siten, että siinä tulisi varautua vakavampiin skenaarioihin ja näiden myötä eriteltyihin toimiin.

Jos lainsäätäjä kuitenkin katsoo, että kriisinratkaisuvalluuksien myöntäminen Rahoitusvakausvirastolle on tässä vaiheessa tarkoituksenmukaista, tulisi tätä selventää sekä tässä ehdotuksessa että muussa kriisinratkaisua koskevassa lainsäädännössä. Ehdotuksessa laiksi arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta 7 luvun 3 §:ssä todetaan: *"Kriisinratkaisusuunnitelmassa on varauduttava kriisinratkaisutoimiin, jotka virasto voi toteuttaa kriisiratkaisulain 12 luvun 1 ja 2 §:n mukaisella tavalla, jos kriisiratkaisulain 4 luvun 1 §:n 1—3 momentissa tarkoitetut kriisihallintoon asettamisen edellytykset täyttyvät"*. Muotoilussa tulisi selkiyttää se, että tällä pykälällä annetaan Rahoitusvakausvirastolle myös valtuus toteuttaa kriisinratkaisutoimia, sillä pykälän voi tällaisenaan tulkita myös siten, että virastolle annettaisiin vain valtuus suunnitella toimien toteuttamista. Rahoitusvakausviraston näkemys on, että kriisinratkaisuvalluuksien antaminen sille vaatii muutoksia myös kriisiratkaisulakiin sekä lakiin rahoitusvakausviranomaisesta (virastolaki). Kriisiratkaisulain osalta tulisi muuttaa vähintään lain soveltamisalaa ja virastolain osalta tulisi muuttaa vähintään 2

§ (Rahoitusvakausviraston toimiala). Tämä selkeyttäisi lainsäädäntöä arvopaperikeskuksen kriisiratkaisun toteuttamisen osalta.

3. Purettavuuden varmistaminen

Ehdotuksessa laiksi arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta 7 luvun 3 §:n mukaan suunnitelmassa on yksilöitävä purkamis- ja uudelleenjärjestämismahdollisuuksien aineelliset esteet ja tarvittaessa esitettävä esteiden poistamiseksi tarvittavat olennaiset toimenpiteet. Ehdotuksessa ei ole säädetty, että laitoksella olisi velvoite ryhtyä toimiin näiden esteiden poistamiseksi. Jotta esteet todella tulisivat poistetuiksi, tulisi myös tästä velvoitteesta säätää lailla joko tässä laissa tai soveltamalla kriisiratkaisulain (1194/2014) 3. luvun soveltuvia pykäläiä.

4. Julkinen tuki

Ehdotuksessa laiksi arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta 7 luvun 3 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa arvioidaan, että on todennäköistä, että kriisitilanteessa arvopaperikeskuksen toiminnot olisi myytävä kokonaan tai osissa joko valtiolle tai yksityisille toimijoille arvo-osuuksien haltijoiden oikeuksien turvaamiseksi. Yksityiskohtaisissa perusteluissa myös todetaan, että lähtökohtana tulisi olla 4 momentin mukaisesti, ettei arvopaperikeskuksen kriisiratkaisua oleteta rahoitettavan julkisin varoin. Pykälän 4 momentti kuitenkin kuuluu seuraavasti: *"Virasto voi velvoittaa arvopaperikeskuksen avustamaan kriisiratkaisusuunnitelman laadinnassa ja suunnitelman päivittämisessä sekä toimittamaan arvopaperikeskuksen emoyrityksen kriisiratkaisusuunnitelman"*. Myöskään muualla pykälissä ei kielletä julkisen tuen olettamista.

Jos jo lain perusteluissa oletetaan liiketoiminnan myymistä valtiolle, vaikuttaa tämä olevan ristiriidassa sen vaatimuksen kanssa, ettei julkista tukea saisi suunnitelmassa olettaa. Kun perusteluissa ei esitetä muita ulkoisia rahoituslähteitä kuin julkinen tuki, ei vaikuta realistiselta kieltää julkisen tuen olettamista.

Laissa ei säädetä julkisen tuen myöntämisprosessista. Jos julkinen tuki on käytännössä ainoa rahoituslähde, tulisi pykälissä myös ottaa kantaa siihen, millaisella päätöksenteolla toimia voidaan esimerkiksi suunnitella myytävän valtiolle. Kriisiratkaisulain 12 luku ei anna tällaista valtuutta virastolle, joten siitä tulisi säätää erikseen.

5. Arvopaperikeskuksen kriisiratkaisusuunnittelun vaatima työmäärä ja hallintomaksu

Ehdotuksessa arvioidaan arvopaperikeskuksen hallintomaksuksi noin 50 000 – 60 000 euroa vuodessa perustuen kriisiratkaisusuunnittelun vaatimaan työmäärään. Rahoitusvakausvirasto korostaa, että kriisiratkaisusuunnittelutyö on vasta alussa myös luottolaitoksille ja sijoituspalveluyrityksille ja siksi tarvittavien resurssien arviointi on vaikeaa. Lisäksi koska Rahoitusvakausvirastolla ei ole tällä hetkellä arvopaperikeskukseen liittyvää osaamista, on mahdollista, että ensimmäisen kriisiratkaisusuunnitelman laatiminen vaatisi virastolta enemmän resursseja kuin esityksen taloudellisissa vaikutuksissa arvioitu 0,5 henkilötyövuotta. Virasto kuitenkin katsoo, että tämä voi olla realistinen pidemmän aikavälin resurssitarve eikä sillä ole edellytystä arvioida arvopaperikeskuksen kriisiratkaisusuunnittelun aiheuttamaa työtaakkaa ja sen perusteella määrättävää hallintomaksua tässä vaiheessa tarkemmin kuin mitä taloudellisissa vaikutuksissa on esitetty.

Ehdotuksessa muutoksiksi lakiin Rahoitusvakausviraston hallintomaksusta on maksun määrässä eri luku kuin esityksen taloudellisissa vaikutuksissa. Taloudellisissa vaikutuksissa maksuosuudeksi on todettu 0,0013 prosenttia liikevaihdosta, kun taas hallintomaksulain 4 §:ssä maksuosuudeksi esitetään 0,03 prosenttia liikevaihdosta.

6. Muuta

Esityksessä mainitaan useassa kohdassa arvopaperikeskuksen tarjoamat ydinpalvelut. Tämä termi olisi syytä sisällyttää määritelmiin.

Ehdotuksessa laiksi arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta 7 luvun 3 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan kansallisen vakaussmaksun tai EU:n vakaussmaksun kartuttamiseen, kun tosiasiallisesti tulisi viitata joko vakaussmaksun maksamiseen tai kriisiratkaisurahaston kartuttamiseen.

Ehdotuksessa laiksi arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta 7 luvun 7 §:ssa säädetään, että kriisiratkaisuviranomaisen tulee toimittaa arvopaperikeskuksen emoyrityksen kriisiratkaisusuunnitelmat sekä niihin tehdyt muutokset valtiovarainministeriölle, Suomen Pankille ja Finanssivalvonnalle. EU-lainsäädännöstä ei kuitenkaan Rahoitusvakaussviraston näkemyksen mukaan löydy perustetta, jolla kriisiratkaisuviranomainen voisi edellyttää emoyhtiötä toimittamaan kriisiratkaisusuunnitelmansa tytäryhtiön kriisiratkaisuviranomaiselle. ESMA on antanut asetuksen mukaisen teknisen standardin (ESMA/2015/1457) siitä, millaista tiedonvaihtoa emo- ja tytäryhtiön viranomaisten välillä tulee olla, mutta ohjeessa ei edellytetä kriisiratkaisusuunnitelman jakamista vaan vaatimukset keskittyvät laitoksen tilan kuvaamiseen. Pykälän tulisi heijastella tätä vaatimusta.

Ylijohtaja



Tuja Taos

Kriisiratkaisuasiantuntija



Riina Salpakari