

22.11.2017

Talousvaliokunnalle

Valtioneuvoston kirjelmä Euroopan finanssivalvontajärjestelmän tarkistuksesta (U 62/2017 vp)

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt Rahoitusvakausvirastolta (RVV) lausuntoa valtioneuvoston kirjelmästä Euroopan finanssivalvontajärjestelmän tarkistuksesta. Rahoitusvakausvirasto (RVV) kiittää mahdollisuudesta kommentoida ehdotusta ja lausuu asiassa toimialaansa kuuluvista kysymyksistä eli luottolaitosten kriisinratkaisusta ja talletussuojasta. RVV on arvioinut ehdotusta ensisijaisesti Euroopan pankkivalvontaviranomaista (EBA) koskevan asetusehdotuksen osalta, koska EBA:lla on merkittävä rooli kriisinratkaisua ja talletussuojaa koskevan säädöskehikon valmistelussa ja täytäntöönpanossa.

Kriisinratkaisua koskevan säädöskehikon ja viranomaisrakenteen huomioon ottaminen

RVV toteaa, että EBA-asetuksen voimaantulon jälkeen on EU:ssa saatettu voimaan laaja kriisinratkaisua koskeva säädöskehikko. Uudistuksen myötä jokaiseen jäsenvaltioon on perustettu uusi kriisinratkaisuviranomainen tai kriisinratkaisua koskevat tehtävät on annettu (toimintojen ja päätöksenteon riippumattomuus varmistuen) jollekin jo olemassa olevalle viranomaiselle. Lisäksi pankkiunionialueelle on luotu yhteinen kriisinratkaisumekanismi (SRM) ja yhteinen kriisinratkaisuneuvosto (SRB).

EBA:lla on merkittävä asema kriisinratkaisua ja talletussuojaa koskevien tarkentavien teknisten standardien ja ohjeiden valmistelussa. Kriisinratkaisukehikon ja muutetun talletussuojadirektiivin vajaan kolmen vuoden voimassaolon aikana näitä kriisinratkaisu- ja talletussuojaviranomaisten toimivaltaan kuuluvia ns. 2- ja 3-tason standardeja ja ohjeita on EBA:n toimesta annettu kymmeniä laajuudeltaan yhteensä tuhansia sivuja.

Edellä todettu kehitys huomioon ottaen RVV yhtyy kirjelmässä todettuun kantaan, että tarkistuksessa olisi asianmukaisella tavalla pitänyt huomioida kriisinratkaisua ja talletussuojaa koskevaan säädöskehikkoon ja viranomaisrakenteeseen liittyviä erityispiirteitä. Asetusehdotuksen 2(5) artiklaan tosin ehdotetaan lisättäväksi maininta, jonka mukaan viittauksella valvontaan tarkoitetaan myös toimivaltaisen viranomaisen kriisinratkaisu- ja talletussuojadirektiivien nojalla harjoittamia tehtäviä. Tästä huolimatta joissakin säädöstekstien kohdassa mainitaan erikseen kriisinratkaisuviranomaiset (esim. 33(2a) artikla), mikä jättää epäselväksi eräiden muiden (ilman nimenomaista viittausta sisältävien) toimivaltaisia viranomaisia koskevien vaateiden soveltamisen kriisinratkaisuviranomaiseen.

Esimerkiksi kansallisille viranomaisille asetettu velvollisuus periä Euroopan valvontaviranomaisten epäsuoraa valvontamaksua finanssialan toimijoilta (asetuksen 62 artikla) ei ilmeisesti koske kriisinratkaisuviranomaisia, mutta tätä ei ole ehdotuksessa selkeästi todettu. Sama epäselvyys koskee EBA:n tekemää kansallisten viranomaisten vertaisarviointia (asetuksen 30 artikla), jota RVV pitäisi perusteltuna myös kriisinratkaisuviranomaisten kohdalla. Sitä vastoin kansallisille vi-

ranomaisille asetettu velvollisuus laatia vuosittaisia työohjelmia ja raportoida ne EBA:n strategisen valvontasuunnitelman mukaisesti (29a artikla) koskisi RVV:n käsityksen mukaan myös kriisinratkaisuviranomaisia.

Kriisinratkaisuviranomaisen riippumattomuus EBA:n päätöksenteossa

RVV yhtyy kirjelmässä todettuun kantaan, jonka mukaan tarkistuspaketissa ei oteta asianmukaisella tavalla huomioon kriisinratkaisuviranomaisten riippumattomuutta EBA:n hallinnossa.

RVV:n näkemyksen mukaan EBA:n nykyinen hallintorakenne ei kriisinratkaisua ja talletussuojaa koskevien asiakokonaisuuksien osalta varmista riittävällä tavalla päätösten riippumattomuutta, sillä kriisinratkaisuviranomaisista koostuvassa kriisinratkaisukomiteassa käsitellyt ja hyväksytyt säädökset, linjaukset ja muut dokumentit alistetaan aina valvontaviranomaisista koostuvan hallintoneuvoston päätettäväksi. Riippumattomuuden vaarantumisen ohella päätösmekanismi on hallinnollisesti raskas ja vaikeuttaa asioiden etenemisaikataulun ennakoitavuutta hallintoneuvoston joutuessa ottamaan kantaa valvontaviranomaisten toimivallan ja asiantuntemuksen ulkopuolella oleviin kysymyksiin.

Edellä todetun johdosta RVV pitää tärkeänä, että kriisinratkaisua ja talletussuojaa koskevissa asiakokonaisuuksissa lopullinen päätösvalta olisi kriisinratkaisuviranomaisista koostuvassa EBA:n hallintoelimessä. Nykyisistä toimielimistä luontevin tähän rooliin olisi kriisinratkaisukomitea, jossa ovat edustettuina kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten edustajat. Jos joissakin asiakysymyksissä nähdään tarpeelliseksi varmistaa päätöksenteon riippumattomuus kansallisista kriisinratkaisuviranomaisista, päätösvalta voisi olla uudella riippumattomalla hallituksella.

Muita kysymyksiä

EBA:n roolia ehdotetaan laajennettavaksi niin, että sen tulisi kehittää ja ylläpitää kriisinratkaisukäsikirjaa (8 artikla). RVV pitää ehdotusta kannatettavana, sillä se osaltaan lisää viranomaiskäytäntöiden yhdenmukaisuutta EU:ssa. Tämä on erityisen tärkeää pohjoismaissa missä luottolaitokset ja siten myös viranomaiset toimivat sekä pankkiunionin sisällä että sen ulkopuolella. RVV toteaa, että yhteisen kriisinratkaisumekanismiin piirissä on tehty ja valmisteilla useita kriisinratkaisua koskevia käsikirjoja ja vastaavia asiakirjoja. Lisäksi kansalliset viranomaiset laativat parhaillaan käsikirjoja niiden toimivallassa olevien päätösten valmistelusta ja täytäntöönpanosta. EBA:n valmistelussa tulisi siten huolehtia siitä, että käsikirjaan kootaan viranomaisten parhaiden käytäntöiden pohjalta saatuja kokemuksia ja etteivät ne johda tarpeettomiin päällekkäisyyksiin tai ristiriitoihin muiden viranomaisten käsikirjojen kanssa.

Tuja Taos
yllyjohtaja

Hanna Westman
kriisinratkaisuasiantuntija, pääekonomisti