

Pääomavaatimukset tiukentuvat ja johdon palkintaan kiinnitetään aiempaa enemmän huomiota Suomessa ja muissa EU:n jäsenmaissa

15.2.2010 • ARTIKKELI

G20-maiden toimenpideohjelmasta juontuvat jo tehdyt ja tulevat lakimuutokset koskevat useita eri alueita. Merkityksellisimmät Suomen lainsäädännön muutokset kohdistuvat kuitenkin valvottavien vakavaraisuus- ja likviditeetti-vaatimukseen, kansainvälisten toimijoiden valvontaan, kannustinjärjestelmien sääntelyyn, valvonnan laajentamiseen uusiin toimijoihin, tilinpäätösinformaatioon sekä kriisinhallintaan.

Valvonnan sisältöä ja kannustimia koskevan sääntelyn reformit

Valvontaprosessien osalta vakavaraisuusdirektiiveihin (Capital Requirements Directive, CRD ja Capital Adequacy Directive, CAD) tehdään useita muutoksia. Direktiivien muutokset kulkevat työnimillä CRD II, CRD III ja CRD IV. Vakuutussektorin finanssikriisistä johtuvat EU-tason sääntelymuutokset toteutetaan Solvenssi II -direktiivin puitteissa (1).

CRD II:lla

- rajoitetaan suurten asiakasriskien enimmäismääriä yksittäistä osapuolta kohti interbank- ja muilla markkinoilla,
- syvennetään kansainvälistä yhteistyötä rajat ylittävissä valvottavaryhmissä edellyttämällä mm. valvontakollegioiden perustamista,
- selvennetään hybridi-instrumenttien käsittelyä osana omaa pääomaa,
- luodaan perusteet likviditeettiriskin hallinnan laadulliselle arvioinnille,

- tiukennetaan arvopaperistamista koskevia säännöksiä edellyttämällä, että prosessin alullepanija pidättää itsellään osan kehittämästään tuotteesta sekä
- laajennetaan sijoittajan selontotevelvollisuutta. (2)

EU-parlamentti hyväksyi CRD II:n muutokset toukokuussa 2009. Muutokset tulee implementoida Suomen kansalliseen lainsäädäntöön niin, että ne tulevat voimaan ennen vuoden 2010 loppua.

CRD III:n tavoitteena on pureutua syvällisemmin arvopaperistamisen ja palkinnan riskeihin. EU-komissio antoi sääntelyehdotuksensa CRD III:sta heinäkuussa 2009 (3), Ehdotuksen mukaan sijoitukset määrättyihin monimutkaisiin arvopaperistettuihin tuotteisiin (ns. jälleearvopaperistamiset) edellyttävät tulevaisuudessa korkeampia oman pääoman määriä, jotta vakavaraisuusvaatimusten suhde tuotteiden todelliseen riskitasoon olisi oikea. Myös riskipositioiden läpinäkyvyyttä markkinoilla lisätään edellyttämällä, että yritykset tältä osin julkaisevat tiedot riskeistään. Lisäksi kaupankäyntivaraston pääomavaatimuksia ehdotetaan tiukennettavan yleisesti sekä erityisesti stressitilanteita ajatellen.

Tässä komission ehdotuksessa on myös pyritty löytämään ratkaisu palkinnan aiheuttamiin kannustinongelmiin. Pankeilta ja sijoituspalveluyrityksiltä edellytetään tulevaisuudessa asianmukaiset palkintaperiaatteet, jotka eivät kannusta liialliseen riskinottoon. Jos säännöksiä ei noudateta, valvojilla olisi oikeus soveltaa sanktioita, mm. korottaa pääomavaatimuksia. Säännökset täydentävät aiempia suosituksia palkinnasta. Kuten CRD II:n, myös CRD III:n implementointi on suunniteltu tapahtuvan niin, että uudet säännökset tulisivat voimaan jäsenmaissa 1.1.2011.

Tulevan CRD IV:n avoin konsultaatio päättyi syyskuussa 2009. (4) Vakavaraisuusdirektiiviin suunnitellut muutokset koskevat

- vakavaraisuussääntöjen suhdanteita voimistavien vaikutusten eliminointia varauksia hyödyntämällä,
- tarvetta korotettuihin pääomavaatimukseen vieraassa valuutassa myönnettyihin kiinteistöluottoihin,
- määrättyjen kansallisten optioiden poistamista vakavaraisuusdirektiivistä sekä
- sivukonttoreiden raportointivelvollisuuksien (erillisdirektiivin) yksinkertaistamista.

Lisäksi EU-komissio harkitsee omaa sääntelyehdotustaan luotonottorajoitukseksi (leverage ratio). Rajoituksilla pyritään estämään taseen perusteeton kasvattaminen. Suunnitteilla on myös toimenpiteitä omien varojen laadun parantamiseksi sekä vastapuoliriskin määrittelyjen ja likviditeettiriskin kvantitatiivisten mittareiden tarkentamiseksi. Sääntelyä kehitetään edelleen Baselin pankkivalvontakomitean uusien suositusten mukaisesti. (5) EU-komissio julkaisee alkuvuodesta 2010 omat sääntelyehdotuksensa pankkivalvontakomitean uusista suosituksista siltä osin kuin näitä suosituksia ei aiemmin ole käsitelty CRD-hankkeissa. Tärkeimpien sääntelyhankkeiden vaikutukset arvioidaan erillisten vaikutusanalyysien (impact assessment) avulla. Voimaan tullessaan ehdotetut sääntelymuutokset vahvistaisivat Suomen finanssisektorin vakautta.

Valvonnan laajentaminen uusiin toimijoihin

Finanssijärjestelmän kriisin seurauksena valvontaa laajennetaan uusiin toimijoihin. Kansainvälisesti EU:n alueella toimivia luottoluokituslaitoksia valvoo tulevaisuudessa suoraan Euroopan finanssivalvontajärjestelmän arvopaperimarkkinavalvontaviranomainen. (6) Luottoluokituslaitosten katsottiin yleisesti myötävaikuttaneen kriisin syntyyn. Laitoksilta edellytetään nyt rekisteröintiä ja läpinäkyvyyttä, eivätkä ne saa tarjota konsultointipalveluja. Niiden analyysitoiminnon on oltava riittävän syvällinen, sisäisen valvonnan asianmukainen ja luokitusten riittävän selvät.

Myös muut järjestelmän toimivuuden kannalta merkittävät finanssimarkkinoiden toimijat (shadow banking system) on tarkoitus saattaa sääntelyn alaisuuteen EU-komission huhtikuussa 2009 julkistetun vaihtoehtoisia sijoitusrahastoja koskevan direktiiviehdotuksen mukaisesti. (7) Käytännössä sääntely koskisi suurimpia vipurahastoja ja pääomasijoitusyhtiöitä. Tavoitteena on varmistaa viranomaisten tiedonsaanti yritysten roolista markkinoiden vakautta arvioitaessa. OTC-johdannaiset, etenkin OTC-luottojohdannaiset, halutaan siirtää keskusvastapuoliselvityksen piiriin EU-komission lokakuun lopulla 2009 julkistetun tiedonannon periaatteiden mukaisesti. (8) Kauppaa käyvien osapuolten tulisi asettaa kaupankäynnilleen suurempia vakuuksia kuin tähän saakka ja niillä olisi oltava enemmän pääomaa sellaisissa tapauksissa, joissa kauppaja ei selvitetä keskitetysti.

Tilinpäätösinformaation parantaminen

Tilinpäätöspoolella Kansainvälisen tilinpäätösstandardilautakunnan (International Accounting Standards Board, IASB) standardit ohjaavat suomalaisten

ja muiden eurooppalaisten finanssimarkkinatoimijoiden sekä listattujen yritysten tilinpäätöskäytäntöjä. Lautakunnassa on käynnissä kuusi merkittävää projektia G20-maiden toimenpideohjelman täytäntöön panemiseksi tältä osin. (9) Aiempi mahdollisuus siirtää osa yrityksen kontrolloimasta toiminnasta tilinpäätöksen ulkopuolelle on tarkoitus poistaa. Ratkaisua haetaan myös varojen käypään arvoon arvostamiseen sellaisissa tilanteissa, joissa markkinanoteeraus puuttuu tai likviditeetti markkinoilla on vähäistä. Rahoitusvälineiden arvostusta koskevaa erityisstandardia (IAS 39) parannetaan myös yleisemmin (mm. varaukset odotetuille tappioille) paremman tilinpäätösvaliditeetin saavuttamiseksi. Hankkeiden aikataulut ulottuvat pisimmillään vuoden 2010 keskivaiheille. Kysymys G20-maiden suosittamasta yhdestä maailmanlaajuisesta tilinpäätösstandardista on edelleen avoin.

Kriisinhallinnan muutokset

Finanssijärjestelmän ongelmat ovat vaikuttaneet Suomen ja EU:n kriisinhallintatoimintaan kahdella tavalla.

Kahtena viime vuonna tehtiin useita päätöksiä, joilla pyrittiin vaikuttamaan markkinoiden toimintaan ja vakauteen välittömästi. Esimerkkejä näistä ovat Euroopan keskuspankin toimenpiteet rahamarkkinoilla, mm. keskuspankkirahoituksen saatavuuden muutokset, sekä EU:n ja Suomen päätökset pankkien ja muiden finanssimarkkinatoimijoiden jälleenrahoituksen valtioneuvoston sekä talletussuojan korotuksesta 50 000 euroon. (10) Suomessa tehtiin hiljattain päätös valtion mahdollisista pääomasijoituksista pankkeihin. (11) Kansallisella tasolla työeläkevakuutuslaitosten vakavaraisuutta koskevaa lainsäädäntöä on muutettu väliaikaisesti alentamalla pääomavaatimuksia. (12)

Toisaalta kriisi on käynnistänyt Suomea koskevia kriisinhallinnan rakenteellisia muutoksia. Talletussuojaa pyritään EU:ssa kehittämään kokonaisvaltaisesti mm. mahdollistamalla talletussuojamaksujen määräytyminen riskien perusteella. Lisäksi EU-komissio on käynnistänyt konsultaatiokierroksen kansainvälisten pankkien uudesta EU-tason kriisinhallinta- ja selvitystilalainsäädännöstä. (13) Aiemmin komissio on selvittänyt mahdollisuuksia siirtää varoja kansainvälisten pankkiryhmittymien sisällä, jotta niitä voisi kriisin uhattessa helpommin käyttää ryhmittämisen jälleenrahoituksen vakuutena. (14) Suomen eduskunta myös päätti muuttaa lakia valtion vakuusrahastosta niin, että pankki voidaan tietyin edellytyksin (kriisitilanteissa) määrätä hakemaan rahoitustukea valtion vakuusrahastolta. (15)

- 1) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/138/EY, annettu 25 päivänä marraskuuta 2009, vakuutus- ja jälleenvakuutustoiminnan aloittamisesta ja harjoittamisesta (Solvenssi II).
- 2) EU-komission lokakuun 1. päivänä 2008 antama ehdotus direktiivien muuttamisesta keskuslaitoksiin kuuluvien pankkien, tiettyjen omien varojen, suurten riskikeskittymien, valvontajärjestelyjen ja kriisinhallinnan osalta, KOM (2008) 602 Lopullinen.
- 3) EU-komission heinäkuun 13. päivänä 2009 antama ehdotus direktiivien muuttamisesta kaupankäyntivarastoa ja uudelleenarvopaperistamista koskevien pääomavaatimusten sekä palkka- ja palkkiopolitiikan valvontamenettelyn osalta, KOM (2009) 362 Lopullinen.
- 4) http://ec.europa.eu/internal_market/bank/regcapital/index_en.htm.
- 5) Consultative proposals to strenghten the resilience of the banking sector announced by the Basel Committee, 17 December 2009, www.bis.org/press/p091217.htm
- 6) ECOFIN-neuvosto ja EU-parlamentti hyväksyivät EU-komission ehdotuksen asetukseksi luottoluokituslaitoksista, KOM (2008) 704 Lopullinen, huhtikuun 23. päivänä 2009.
- 7) EU-komission huhtikuun 30. päivänä 2009 antama ehdotus direktiiviksi vaihtoehtoisten sijoitusrahastojen hoitajista, KOM (2009) 207 Lopullinen.
- 8) EU-komission lokakuun 20. päivänä 2009 antama tiedonanto tehokkaiden, varmojen ja terveiden johdannaismarkkinoiden varmistamiseksi, KOM (2009) 563 Lopullinen.
- 9) <http://www.iasb.org/Current+Projects/IASB+Projects/IASB+Work+Plan.htm> ja <http://www.iasb.org/Financial+crisis/Response+to+the+credit+crisis.htm>.
- 10) Eduskunnan päätös (12.12.2008/839) suomalaisille pankeille myönnettävistä väliaikaisista valtiontakauksista, HE 181/2008, VaVM 31/2008, eduskunnan päätös (7.12.2009/1079) talletuspankkien ja kiinnitysluottopankkien varainhankinnalle annettavista valtiontakauksista sekä laki (19.12.2008/851) luottolaitostoiminnasta annetun lain 100§:n muuttamisesta, HE 158/2008 ja TaVM 21/2008.
- 11) Laki valtion pääomasijoituksista talletuspankkeihin (1171/2009), HE 4/2009.
- 12) Laki lakisääteistä eläkevakuutustoimintaa harjoittavien eläkelaitosten vanhuuseläkkeiden rahastointia ja toimintapääomaa koskevien säännösten väliaikaisesta muuttamisesta (853/2008), HE 180/2008, StVM 33/2008.
- 13) http://ec.europa.eu/internal_market/bank/guarantee/index_en.htm sekä http://ec.europa.eu/internal_market/bank/crisis_management/index_en.htm, konsultaatio loppui 20.1.2010.
- 14) http://ec.europa.eu/internal_market/bank/windingup/index_en.htm.
- 15) Lain (567/2009) valtion vakuusrahastosta annetun lain muuttamisesta, HE 5/2009 ja TaVM 7/2009.