

## I

(Päätöslauselmat, suositukset ja lausunnot)

## LAUSUNNOT

## EUROOPAN JÄRJESTELMÄRISKIKOMITEA

## EUROOPAN JÄRJESTELMÄRISKIKOMITEAN SUOSITUS,

annettu 22 päivänä joulukuuta 2011,

kansallisten viranomaisten makrovakauspoliittisista valtuuksista

(EJRK/2011/3)

(2012/C 41/01)

EUROOPAN JÄRJESTELMÄRISKIKOMITEAN HALLINTONEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 2 artiklan 2 kohdan ja 4 artiklan 2 kohdan a alakohdan sekä pöytäkirjan (N:o 25) jaetun toimivallan käytöstä,

ottaa huomioon finanssijärjestelmän makrotason vakauden valvonnasta Euroopan unionissa ja Euroopan järjestelmäriskikomitean perustamisesta 24 päivänä marraskuuta 2010 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1092/2010<sup>(1)</sup> ja erityisesti sen 3 artiklan 2 kohdan b, d ja f alakohdan sekä 16, 17 ja 18 artiklan,

ottaa huomioon Euroopan järjestelmäriskikomitean työjärjestyksen hyväksymisestä 20 päivänä tammikuuta 2011 tehdyn Euroopan järjestelmäriskikomitean päätöksen EJRK/2011/1<sup>(2)</sup> ja erityisesti sen 15 artiklan 3 kohdan e alakohdan sekä 18, 19 ja 20 artiklan,

sekä katsoo seuraavaa:

- (1) Tehokkaan makrovakauspoliitiikan edellytyksenä on tarkkaan määritelty poliittinen toimintakehys. Euroopan järjestelmäriskikomitean (EJRK) perustaminen Euroopan finanssivalvojen järjestelmän puitteissa merkitsi makrovakauspoliitiikan toimintakehysten luomista Euroopan unionin tasolla; tämä politiikka toteutetaan suosituksin ja varoituksin, jotka on tarpeen panna täytäntöön.
- (2) Makrovakauspoliitiikan tehokkuus unionissa riippuu myös jäsenvaltioiden makrovakauspoliittisista toimintakehysten

tä, koska niillä on ensisijainen vastuu siitä, että finanssijärjestelmän vakauden ylläpitämiseksi tarvittaviin toimenpiteisiin ryhdytään.

- (3) Tällä hetkellä joissakin jäsenvaltioissa käydään keskusteluja makrovakauspoliittisia toimintakehysten koskevista lakialoitteista.
- (4) On tarpeen vahvistaa suunta-antavia periaatteita kansallisista makrovakauspoliittisista valtuuksista; näissä suuntaantavissa periaatteissa olisi otettava huomioon sekä tarve yhdenmukaistaa kansallisia ratkaisuja että tarve olla joustava kansallisten erityispiirteiden huomioonottamiseksi.
- (5) Selkeän tavoitteen vahvistaminen nimenomaisesti olisi kansallisille makrovakausriskien avuksi niiden pyrkimyksissä olla taipumatta toimimatta jättämisestä koskeviin ennako-odotuksiin. Makrovakauspoliitiikan harjoittaminen kansallisella tasolla voi tapahtua joko kansallisten makrovakausriskien omasta aloitteesta tai EJRK:n suositusten tai varoitusten seurauksena.
- (6) Kansallisesta institutionaalisesta kehiksestä riippuen vastuu makrovakausriskien saattamiseksi kuuluu joko yhdelle viranomaiselle tai useiden viranomaisten muodostamalle komitealle. Vastuussa oleva viranomainen tulisi joka tapauksessa yksilöidä selkeällä ja avoimella tavalla.
- (7) Asetuksen (EU) N:o 1092/2010 johdanto-osan 24 perustelukappaleen mukaan ”kansallisilla keskuspankeilla olisi oltava johtava asema makrotason vakauden valvonnassa asiantuntemuksensa ja rahoituksen saannin turvaamiseen liittyvien nykyisten vastuualueidensa perusteella.” Tämä päätelmä korostuu entisestään, jos keskuspankit ovat lisäksi vastuussa mikrotason vakauden valvonnasta.

<sup>(1)</sup> EUVL L 331, 15.12.2010, s. 1.

<sup>(2)</sup> EUVL C 58, 24.2.2011, s. 4.

- (8) Yhteistyömuodot sellaisten viranomaisten välillä, joiden toimivalta vaikuttaa rahoitusmarkkinoiden vakauteen, voi kansallisesta institutionaalisesta kehyksestä riippuen vaihdella koordinoinnista tiedonvaihtoon.
- (9) Vähimmäistason koordinoinnin varmistamiseksi ja mahdollisten negatiivisten seurannaisvaikutusten rajoittamiseksi EJRK käy keskustelua kansallisten toimivaltaisten viranomaisten suunnitteleminen makrovakauspoliittisten toimenpiteiden mahdollisista rajat ylittävistä seurannaisvaikutuksista. Tätä tarkoitusta varten EJRK:n sihteeristölle olisi ilmoitettava etukäteen kansallisten viranomaisten ehdottamista merkittävistä makrovakauspoliittisista hankkeista, jotta niistä voitaisiin keskustella EJRK:n ohjauskomiteassa. Mikäli ohjauskomitea katsoo sen tarpeelliseksi, ehdotetut makrotason vakautta koskevat hankkeet voisi saattaa hallintoneuvoston tietoon.
- (10) Makrovakausrakenteen tehtävät ja toimivalta olisi määriteltävä selkeästi. EU:ssa valmisteilla olevan luottolaitosten vakavaraisuusvaatimusjärjestelmää koskevan uudistuksen <sup>(1)</sup> mahdollisten vaikutusten vuoksi välineistön antamista makrovakausrakenteelle koskevan menettelyn tulisi — kyseessä olevan oikeusjärjestelmän periaatteiden puitteissa — mahdollistaa välineistön oikea-aikaisen mukauttamisen finanssijärjestelmän sisällä tapahtuvien uudistusten ja muutosten sekä rahoitusmarkkinoita uhkaavien riskien luonteen muutosten seurauksena. Makrovakausrakenteen olisi etukäteen perusteltava tiettyjen välineiden tarve ja sillä tulisi olla oikeus pyytää tällaisten välineiden antamista. Välineistöön olisi kuuluttava sekä välineitä, joilla voidaan vaikuttaa syklisiin riskeihin, kuten kestävämmän tasoinen vivutus, luotonannon lisääntyminen ja juoksuaikojen epätasapaino, sekä välineitä, joilla voidaan vaikuttaa markkinarakenteisiin. Institutionaalinen erottelun tekeminen sitovien ja ei-sitovien välineiden välillä voisi olla mahdollista.
- (11) Avoimuus auttaa rahoitusalaan sekä suurta yleisöä ymmärtämään makrovakausrakenteen paremmin, ja se on myös välttämätön edellytys, jotta tilintekovelvollisuus lainsäätäjälle, eli suuren yleisön edustajalle, toteutuisi. Koska makrovakausrakenteen perimmäistä tavoitetta ei voi selkeästi kvantifioida, tilintekovelvollisuus voidaan toteuttaa välitavoitteiden saavuttamisella tai selostamalla julkisesti makrovakausrakenteiden käytön syyt.
- (12) Makrovakausrakenteen harjoittajia saatetaan painostaa olla kiristämättä politiikkaa noususuhdanteessa ja olla

keventämättä politiikkaa laskusuhdanteessa. Poliitiikan uskottavuuden varmistamiseksi makrovakausrakenteelliset olisi suojattava ulkoisilta paineilta riippumattomuuden avulla. Sellaisten kansalliset keskuspankkien, joilla on makrovakausrakenteellisiä valtuuksia, tulisi olla riippumattomia perussopimuksen 130 artiklassa tarkoitettulla tavalla.

- (13) Tämän suosituksen ei tulisi vaikuttaa unionissa olevien keskuspankkien toimivaltaan rahapolitiikan alalla eikä EJRK:lle annettuihin tehtäviin.
- (14) EJRK:n suositukset julkistetaan sen jälkeen, kun Euroopan unionin neuvostolle on ilmoitettu hallintoneuvoston ai-keesta julkaista lausunto sekä annettu mahdollisuus toimia,

ON ANTANUT TÄMÄN SUOSITUKSEN:

#### OSA 1

#### SUOSITUKSET

##### Suositus A – Tavoite

Jäsenvaltioiden suositetaan:

- 1) täsmentävän, että makrovakausrakenteen perimmäisenä tarkoituksena on turvata koko finanssijärjestelmän vakaus, mm. lisäämällä finanssijärjestelmän kestävyyttä ja vähentämällä järjestelmäriskien kasaantumista, ja tällä tavoin varmistaa, että finanssiala edistää talouskasvua kestäväällä tavalla;
- 2) varmistavan, että kansallisella tasolla voidaan harjoittaa makrovakausrakenteen makrovakausrakenteen aloitteesta tai EJRK:n suositusten ja varoitusten seurauksena.

##### Suositus B – Institutionaaliset järjestelyt

Jäsenvaltioiden suositetaan:

- 1) määrävän kansallisessa lainsäädännössä makrovakausrakenteesta vastaava viranomainen; pääsääntöisesti tällainen viranomainen voi olla joko yksittäinen toimielin tai komitea, joka koostuu niistä viranomaisista, joiden toimet vaikuttavat rahoitusmarkkinoiden vakauteen. Kansallisessa lainsäädännössä olisi määriteltävä makrovakausrakenteen päätöksentekovelvoitteiden päätöksentekomenettely;
- 2) jos makrovakausrakenteen viranomainen on yksittäinen toimielin, vahvistavan yhteistyömekanismit kaikkien sellaisten viranomaisten välille, joiden toimet tosiasiallisesti vaikuttavat rahoitusmarkkinoiden vakauteen – tällaisten viranomaisten toimivaltaan katsomatta;

<sup>(1)</sup> Komission ehdotukset Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi oikeudesta harjoittaa luottolaitostoimintaa sekä luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvalvonnasta ja finanssiryhmittymään kuuluvien luottolaitosten, vakuutusyritysten ja sijoituspalveluyritysten lisävalvonnasta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/87/EY muuttamisesta (COM(2011) 453 final) ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvaatimuksista (COM(2011) 452 final).

- 3) varmistavan, että kansallisen keskuspankin asema makrova-  
kauspolitiikassa on johtava ja että makrovauspolitiikka ei  
vaaranna keskuspankin perussopimuksen 130 artiklan mu-  
kaista riippumattomuutta;
- 4) antavan makrovakausrviranomaiselle toimivalta osallistua ra-  
jat ylittävään yhteistyöhön ja tiedonvaihtoon, erityisesti ant-  
tamalla EJRK:lle tietoja toimista joihin kansallisella tasolla on  
ryhdytty järjestelmäriskiä vastaamiseksi.

### Suositus C – Tehtävät, toimivalta, välineistö

Jäsenvaltioita suositetaan:

- 1) antavan makrovakausrviranomaiselle tehtäväksi ainakin rahoit-  
usmarkkinoiden vakautta uhkaavien riskien tunnistaminen,  
seuranta ja arviointi sekä toimenpiteiden toteuttaminen ta-  
voitteensa saavuttamiseksi ehkäisemällä ja lieventämällä täl-  
laisia riskejä;
- 2) varmistavan, että makrovakausrviranomaisella on toimivalta  
pyytää ja saada viivytystä kaikki tehtäviensä hoitamisen  
kannalta relevantit kansalliset tiedot, myös mikrotason val-  
vonnasta ja arvopaperimarkkinoiden valvonnasta vastaavilta  
viranomaisilta ja myös muita kuin valvontaan liittyviä tietoja  
sekä yksittäisiä laitoksia koskevat tiedot perustellusta pyyn-  
nöstä ja riittävin järjestelyin luottamuksellisuuden suojaam-  
iseksi. Samoja periaatteita noudattaen makrovakausrvirano-  
maisena olisi annettava mikrotason valvonnasta vastaaville  
viranomaisille näiden tehtävien hoidon kannalta relevantit  
tiedot;
- 3) antavan makrovakausrviranomaiselle toimivalta valita tai ke-  
hittää seurantamenettelyt, joita se soveltaa tunnistaessaan –  
koordinoidusti tai yhdessä mikrotason valvonnasta ja arvo-  
paperimarkkinoiden valvonnasta vastaavien viranomaisten  
kanssa – kussakin jäsenvaltiossa järjestelmän kannalta mer-  
kittävät finanssilaitokset ja rakenteet sekä toimivalta määrätä  
tai antaa suosituksia kansallisen sääntelyn ulottuvuudesta;
- 4) varmistavan että makrovakausrviranomaisella on asianmukai-  
nen välineistö tavoitteensa toteuttamiseksi. Tarpeen vaatiessa  
olisi vahvistettava selkeät ja tehokkaat menettelyt välineistön  
antamiseksi makrovakausrviranomaiselle.

### Suositus D – Avoimuus ja tilintekovelvollisuus

Jäsenvaltioiden suositetaan:

- 1) varmistavan, että makrovakausrviranomaisella päätökset peruste-  
luineen julkistetaan oikea-aikaisesti, paitsi milloin julkistami-  
nen merkitsisi riskiä rahoitusmarkkinoiden vakaudelle, sekä

että makrovakausrviranomaisella strategiat vahvistetaan ja julkiste-  
taan makrovakausrviranomaisen toimesta;

- 2) antavan makrovakausrviranomaiselle toimivalta antaa järjes-  
telmäriskiä koskevia julkisia ja ei-julkisia lausuntoja;
- 3) varmistavan, että makrovakausrviranomaisella on viime kä-  
dessä tilintekovelvollinen eduskunnalle.
- 4) varmistavan että makrovakausrviranomaisella ja sen henkilös-  
töllä on oikeudellinen suoja tapauksissa, joissa ne ovat toimi-  
neet hyvässä uskossa.

### Suositus E – Riippumattomuus

Jäsenvaltioiden suositetaan varmistavan:

- 1) että makrovakausrviranomaisella on tehtävässään riippumaton  
ainakin toiminnallisesti, erityisesti poliittisista elimistä ja fi-  
nanssilaitoksista;
- 2) että institutionaaliset tai rahoitukseen liittyvät järjestelyt eivät  
vaaranna makrovakausrviranomaisella harjoittamista.

## OSA 2

### SOVELTAMINEN

#### 1. Tulkinta

Tässä suosituksessa tarkoitetaan:

'finanssilaitoksilla' asetuksessa (EU) N:o 1092/2010 määriteltyjä  
finanssilaitoksia;

'finanssijärjestelmällä' asetuksessa (EU) N:o 1092/2010 määritel-  
tyä finanssijärjestelmää.

#### 2. Soveltamiskriteerit

- 1) Tätä suositusta sovellettaessa noudatetaan seuraavia kritee-  
rejä:
- a) Suositetut toimenpiteet olisi vahvistettava kansallisessa  
lainsäädännössä;
- b) sääntelyerojen hyväksikäyttöä olisi vältettävä;
- c) suhteellisuusperiaate olisi otettava asianmukaisella tavalla  
huomioon, huomioimalla että finanssilaitosten merkittä-  
vyys järjestelmäriskin kannalta vaihtelee sekä huomioi-  
malla kunkin suosituksen tavoite ja sisältö;
- d) Suositusta A sovellettaessa:
- i) voidaan määritellä välitavoitteita perimmäisen tavoit-  
teen operatiivisten spesifikaatioiden muodossa;

ii) makrovakauspoliitikassa olisi oltava mahdollista ryhtyä toimiin myös sellaisten toimenpiteiden johdosta, jotka ovat makrotason vakauden kannalta relevantteja.

2) Suosituksen kohteita pyydetään raportoimaan EJRK:lle ja neuvostolle toimenpiteistä, joihin ne ovat ryhtyneet tämän suosituksen johdosta, taikka perustelevan asianmukaisesti, miksi toimiin ei ole ryhdytty. Raportteihin olisi sisällytettävä vähintään:

- a) tiedot toimenpiteiden sisällöstä ja ajoituksesta;
- b) arvio toimenpiteiden toimivuudesta tämän suosituksen tavoitteisiin nähden;
- c) yksityiskohtaiset perustelut toimimatta jättämiselle taikka tästä suosituksesta poikkeamiselle, mahdolliset viivästytykset mukaan luettuina.

### 3. Seurannan aikarajat

- 1) Suosituksen kohteita pyydetään raportoimaan EJRK:lle ja neuvostolle toimista joihin ne ovat ryhtyneet tämän suosituksen johdosta, taikka perustelemaan asianmukaisesti, miksi toimiin ei ole ryhdytty jäljempänä olevien kohtien mukaisesti.
- 2) Viimeistään 30 päivänä kesäkuuta 2012 suosituksen kohteet antavat EJRK:lle väliraportin, johon sisältyy vähintään a) ilmoitus siitä, onko makrovakauspoliittiset valtuudet pantu täytäntöön tai onko täytäntöönpano suunnitteilla; b) tämän suosituksen täytäntöönpanon oikeudellisen perustan analyysi; c) makrovakausrakenteen institutionaalinen rakenne sekä tarvittavat institutionaaliset muutokset; d) kunkin suosituksen osalta arvio siitä, onko se katettu tai tuleeko se katetuksi makrovakauspoliittisia valtuuksia koskevilla kansallisilla toimenpiteillä ja asianmukaiset perustelut mikäli näin ei ole. EJRK voi ilmoittaa suosituksen kohteille näkemyksensä väliraportista.

3) Suosituksen kohteet antavat loppuraportin EJRK:lle ja neuvostolle viimeistään 30 päivänä kesäkuuta 2013. Suositettujen toimenpiteiden olisi tultava voimaan viimeistään 1 päivänä heinäkuuta 2013.

4) Hallintoneuvosto voi pidentää 2 ja 3 kohdassa tarkoitettuja määräaikoja, mikäli yhden tai useamman suosituksen noudattamiseksi tarvitaan lakialoitteita.

### 4. Valvonta ja arviointi

1) EJRK:n sihteeristö:

a) tukee suosituksen kohteita mm. edistämällä koordinoitua raportointia, tarjoamalla asianmukaisia asiakirjamalleja sekä tarvittaessa täsmentämällä seurannan käytännön järjestelyjä ja aikarajoja;

b) verifioi tämän suosituksen kohteiden toteuttaman seurannan ja pyynnöstä avustaa niitä seurannassa sekä raportoi hallintoneuvostolle ohjauskomitean välityksellä kahden kuukauden kuluessa seurannan määräajan umpeutumista.

2) Hallintoneuvosto arvioi suosituksen kohteiden raportoimat toimenpiteet ja perustelut sekä tarvittaessa päättää, ovatko suosituksen kohteet jättäneet noudattamatta näitä suosituksia perustelematta asianmukaisesti, miksi ne eivät ole ryhtyneet toimiin.

Tehty Frankfurt am Mainissa 22 päivänä joulukuuta 2011.

*EJRK:n puheenjohtaja*

Mario DRAGHI