



Turun yliopisto
University of Turku

VALTIOIDEN RAJAT YLITTÄVÄN PANKKITOIMINNAN JÄRJESTÄMINEN JA EUROOPAN YHTEINEN PANKKIVALVONTAMEKANISMI

Case Nordea Pankki Suomi Oyj

Liiketaloustiede, Laskentatoimen ja
rahoituksen pro gradu -tutkielma

Laatija:

Elina Lintuala-Harju 505139

Ohjaaja:

KTT Mikko Kepsu

21.12.2016

Turku



Turun kauppakorkeakoulu • Turku School of Economics

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	7
1.1	Johdatus aiheeseen	7
1.2	Tutkimuksen tavoite ja metodologiset valinnat	12
1.3	Tutkielman rakenne	14
2	PANKKIVALVONTA VALTIOIDEN RAJAT YLITTÄVÄN PANKKITOIMINNAN YHTEYDESSÄ.....	15
2.1	Pankkivalvonnan tarpeellisuus ja moraalikato	15
2.2	Rajat ylittävän pankkitoiminnan valvonta.....	18
2.2.1	Valvonnan järjestäminen	18
2.2.2	Konsolidoitu valvonta ja valvontakollegioiden toiminta.....	21
2.3	Monikansallisten pankkien valvonnan ongelmakohdat	23
2.4	Pankin näkökulma toiminnan järjestämiseen	28
2.5	Eurooppalainen pankkisektori.....	30
3	YHTEINEN VALVONTAMEKANISMI.....	33
3.1	Valvontamekanismi osana pankkiunionia.....	33
3.2	Valvontamekanismin toiminta	35
3.3	Tehtävienjako	37
3.3.1	Valvontaan osallistuvat toimijat	37
3.3.2	EKP:n organisaatio ja päätöksenteko.....	39
3.3.3	Yhteiset valvontaryhmät	40
3.3.4	Valvontakollegiot.....	42
3.4	Valvonnan toteuttaminen	43
3.4.1	Valvonnan ulottuvuus	43
3.4.2	Merkittävät luottolaitokset	44
3.4.3	Vähemmän merkittävät luottolaitokset.....	46
3.5	Mekanismin piiriin kuulumattomat valtiot.....	47
3.6	Vastuu ja kritiikki.....	49
4	TUTKIMUSOTE, MENETELMÄ JA AINEISTO	53
4.1	Toiminta-analyyttinen tutkimusote	53
4.2	Puolistrukturoidut haastattelut	55
4.3	Haastattelujen ja analyysin toteutus	56

5	NORDEAN JURIDINEN RAKENNE PANKKIVALVONNAN KONTEKSTISSA	58
5.1	Nordea-konserni ja sen rakennemuutos	58
5.2	Rajat ylittävän pankkitoiminnan valvonnan erityispiirteet	59
5.3	Nordean valvonta ennen ja jälkeen muutoksen.....	63
5.4	Rakennemuutoksen taustatekijät.....	65
5.5	Juridisen rakenteen vaikutus valvontaan.....	66
5.6	Rakennemuutoksen muut vaikutukset.....	70
5.7	Säätelyarbitraasi	71
5.8	Yhteinen valvontamekanismi ja pankkiunioni.....	73
5.9	Yhteenvedo empiriasta.....	77
6	KESKUSTELU TULOKSISTA.....	79
6.1	Rajat ylittävien pankkien valvonta.....	79
6.2	Nordean rakennemuutoksen vaikutukset	82
6.3	Nordean motiivit muutokseen	85
6.4	Yhteinen valvontamekanismi ja sen tulevaisuus.....	87
7	JOHTOPÄÄTÖKSET JA TUTKIMUKSEN ARVIOINTI	90
7.1	Johtopäätökset.....	90
7.2	Tutkimuksen arviointi	91
8	YHTEENVETO.....	95
	LÄHTEET	98
	LIITE	105

KUVIOT

Kuvio 1 Rajat ylittävän pankkitoiminnan järjestäminen EU-alueella pankkien taseen loppusummalla mitattuna (mukaellen ECB Structural Financial Indicators, 2015)	32
Kuvio 2 Euroopan finanssivalvontajärjestelmä	34

Kuvio 3 Yhteisen valvontamekanismin toiminta (mukaellen Pankkivalvontapas 2014, 14–17; Dietz 2014, 68)	41
---	----

Kuvio 4 Tutkimusotteiden suhde laskentatoimen tutkimuksessa (Kasanen ym. 1993, 257)	54
--	----

TAULUKOT

Taulukko 1 Kotimaan valvojan ja isäntämaan valvojan roolit rajat ylittävien pankkien valvonnassa	21
---	----

Taulukko 2 EKP:n rooli rajat ylittävien merkittävien pankkien valvonnassa Yhteisessä valvontamekanismissa (mukaellen Tröger 2014, 471–472)	38
--	----

1 JOHDANTO

1.1 Johdatus aiheeseen

Riski on osa rahoitusmarkkinoita niin hyvässä kuin pahassa. Etenkin silloin, kun markkinat kehittyvät rauhassa, suuria tuottoja hakevilla pankeilla on kannustin ottaa riskiä. Pankki voi tavoitella yhä suurempia tuottoja esimerkiksi kasvattamalla kokoaan ja kompleksisuuttaan, monimutkaistamalla tarjoamiaan sijoitustuotteita tai hyödyntämällä uusilla tavoilla taseensa maturiteettien epätasapainoa. Epävakaiden markkinaolosuhteiden vallitessa liian suuren riskin ottanut pankki saattaa kuitenkin joutua vaikeuksiin. (Carbo-Valverde, Kane & Rodriguez-Fernandez 2012, 1609.) Pankkien liiallinen riskinotto on maailmantaloudellisesti ongelmallista, koska suuret monikansalliset pankit ovat keskinäisen lainanoton ja -annon sekä sijoitustensa seurauksena riippuvaisia toistensa riskinoton kannattavuudesta. Yhden pankin kaatuessa yhä useampi pankki on vaarassa kaatua, koska kriisit leviävät nopeasti pankkisektorin sisällä ja maiden välillä. (Bessis 2015, 14.)

Pankkien riskinottoa on pyritty rajaamaan hallitulle tasolle asettamalla pankkisektorille erilaisia normistoja ja pankkien toimintaa valvovia viranomaisia. Pankkisääntelyllä tarkoitetaan niitä keinoja, joiden avulla pankeille asetetaan niiden toimintaa rajoittavia ja riskitasoa hallitsevia pakottavia sääntöjä esimerkiksi pääoma- ja likviditeettivaatimusten keinoin. Ajan saatossa sääntelyä on välillä kiristetty ja välillä on luotettu pankkisektorin oman markkinakurin ja toimintaa ohjaavien hyvien hallintotapojen voimaan. (Bessis 2015, 14–15.) Pankkisektorin moraalikato (*moral hazard*) on kuitenkin asettanut paineita yhä tiukemmalle sääntelylle. Bakerin (1996, 238) määritelmän mukaan moraalikato on tilanne, jossa epätoivotun käytöksen seurauksia ja kustannuksia jostain syystä vähennetään, jolloin asetelma luo oikeammin kannustimen käyttäytyä yleisen hyvän vastaisesti. Moraalikadon vallitessa jokin taho ottaa riskiä, koska riskin ottamiselle on asetettu houkuttelevat olosuhteet. Päätös riskin ottamisesta tehdään, koska päätöksentekijä tietää jonkin toisen tahon kantavan ainakin osan riskin realisoitumisen kustannuksista. (Krugman 2009, 63.)

Myös pankkien tapauksessa yleisen hyvän vastaisena käytöksenä voidaan pitää liian suurta riskinottoa parempien tuottojen toivossa. Koska pankit ovat kansantaloudellisesti huomattavan tärkeässä roolissa, pankkisektorin ongelmat luovat monesti ongelmia myös valtioille ja veronmaksajille. Tästä syystä valtioilla on kannustin pitää oma kansallinen pankkisektori vakaana, ja pankkijärjestelmän luotettavuutta lisätään usein valtion turvaverkolla. Turvaverkosta puhutaan, kun valtio takaa pankkiensa asiakkaille talletussuojan pankin kaatuessa, tai kun valtio asettaa itsensä tai keskuspankkinsa hätärahoittajan rooliin ongelmien sattuessa. Pankit ja rahoitusmarkkinat luottavat ongelmien sattuessa val-

tiolliseen apuun, joten pankkien kannalta riskinotto käy yhä houkuttelevammaksi. Moraalikadon vuoksi pankit ottavat toimillaan suurempaa riskiä, kuin minkä seuraukset pankit pystyisivät itse kantamaan. Pankkisektorin sääntelyllä ja oikeanlaisella valvonnalla moraalikadon esiintyvyyttä voidaan kuitenkin vähentää. (Stevens 2000.)

Pankkivalvonnalla puolestaan tarkoitetaan niitä toimia, joilla seurataan pankkien tuloksentekeä ja sitä, että pankit noudattavat niitä koskevaa lainsäädäntöä ja toimintaohjeita. Pankkivalvojana voi toimia esimerkiksi viranomainen, jolle pankkivalvonnan valtuudet on annettu tai keskuspankki. (Barth, Gan & Nolle 2010, 25–31.) Historiallisesti erityisen hankaliksi valvottaviksi ovat osoittautuneet rajat ylittävät pankit. Rajat ylittävä pankkitoiminta on sellaista pankkitoimintaa, joka toteutuu usean eri valtion alueella. Sama pankkikonserni siis suorittaa liiketoimintaansa erilaisten konsernirakenteiden avulla yhtäaikaisesti useamman kuin yhden valtion alueella. (Ferrarini & Chiodini 2009, 124.) Vaikka rajat ylittäviä pankkeja on ollut olemassa jo kauan, on kansainvälisten pankkikonsernien kattama osuus koko maailman pankkitoiminnasta kasvanut vuosien saatossa huomattavasti (Rethel & Sinclair 2012, 18).

Näiden monikansallisten toimijoiden ansiosta pankkitoiminnan riskit eivät enää rajoitu yhden valtion rajojen sisäpuolelle, vaan kaatuvan pankin vaikutukset leviävät valtioista toiseen. Monikansallisen pankkitoiminnan vuoksi kansainvälisesti yhteinen riskienhallinta on maailmantaloudelle välttämätöntä. (Buch, Körner & Weigert 2013, 3.) Rajat ylittävä pankkitoiminta nähdäänkin osasyllisenä vakaviin koettuihin finanssikriiseihin, koska monikansallisten pankkien valvonnan haasteiden vuoksi ongelmalliseen toimintaan ei ole pystytty puuttumaan tarpeeksi ajoissa (Allen, Beck, Carletti, Lane, Schoenmaker & Wagner 2011). Vaikka pankkisektorin sääntelyn ja valvonnan laajuudesta osana rahoitusmarkkinoiden sääntelyä on vallalla edelleen eri näkemyksiä, ei pankkivalvonnan tärkeyttä rahoitusmarkkinoiden vakauden osatekijänä enää kuitenkaan voida kiistää. Barthin ym. (2010, 25) mukaan keskustelua käydään etenkin siitä, kenen tulisi pankkivalvojana toimia: yhden vai useamman valvontaviranomaisen, keskuspankin vai valtion, ja että tulisiko pankkivalvojan olla samalla vastuussa myös arvopaperimarkkinoiden ja vakuutusalan valvonnasta.

Pankkialan maailmantaloudelle erityisen tärkeän aseman vuoksi pankkien toimintaa on haluttu rajoittaa esimerkiksi kieltämällä niitä osallistumasta kokonaan arvopaperikauppaan tai vakuutus- tai kiinteistöalan toimintaan. Tarvetta tälle kiellolle on perusteltu sillä, että monelle toimialalle osallistuminen vaikeuttaa epäsymmetrisen informaation vuoksi pankkien valvontaa. Vastapuolen näkemyksiä on argumentoitu puolestaan sillä, että mitä vähemmän pankkialaa säädellään, sitä tehokkaammin ja parempia palveluja pankkisektori voi tuottaa. (Barth ym. 2004, 206–207.) Näistä jälkimmäinen kanta on ohjannut pankkivalvonnan kehittymistä viimeisimmät vuosikymmenet, ja tavoitteena on ollut vähentää yksityiskohtaista ja monimutkaista sääntelyä mutta lisätä valvontaa (ks. esim. Breuss 2012, 26; Krauskopf, Langner & Rötting 2014, 243–244). Nykyisellään

pankkitoimintaa sääntelevät kansallinen lainsäädäntö ja esimerkiksi EU:n alueella EU:n säännökset, mutta sääntely perustuu pitkälti kansainvälisiin Baselin pankkivalvontakomitean suosituksiin. Pankkivalvontaa puolestaan on historiallisesti suoritettu enimmäkseen vain kansallisella tasolla, joko keskuspankkien tai erikseen sitä varten perustettujen viranomaisen tahoilta. (Barth ym. 2010, 2, 25.)

Tehostuneella valvonnalla on kuitenkin varjopuolensa. Mitä tarkemmin yritystä valvotaan ja sen toimintaa säädellään, sitä enemmän ajankohtaisen lainsäädännön ja raportointivelvollisuuksien noudattaminen aiheuttaa yritykselle kustannuksia. Yritykset, mukaan lukien pankit, ovat vuosien saatossa hyödyntäneet erilaisia juridisia ympäristöjä liiketoiminnassaan vähentääkseen valvontakustannuksiaan. Tarkoitushakuista kevyemmän sääntelyn hyödyntämistä kutsutaan sääntelyarbitraasiksi. (Tröger 2013, 180–181.) Kustannusten vähentäminen onnistuu monikansallisilta yrityksiltä, jos ne sijoittavat tiettyjä toimintojaan sellaisen valtion alueelle, jossa sääntelyn ja valvonnan taso on kevyempää. Mikäli yritysostaja, fuusioita tai muita juridisen rakenteen muutoksia tehdään valvontakustannusten minimoimiseksi tai tiukemman sääntelyn välttämiseksi, yritys hyödyntää sääntelyarbitraasia. Tässä yhteydessä sääntelyarbitraasi on laillista ja luo markkinoille ja pankeille tehokkuutta, mutta etenkin sääntelijätahon kannalta se on epäedullista. (Carbo-Valverde ym. 2012, 1610.)

Pankkivalvonta ja pankin raportointivelvollisuudet määrittyvät pitkälti pankin juridisen organisaatorakenteen perusteella. Kansallisen valvontaviranomaisen valvontavaltaan vaikuttaa, onko liiketoiminta järjestetty juridisesti emoyhtiöstään erillisen tytäryhtiön vai juridisesti emoyhtiöön liitettävän sivuliikkeen muodossa. Mikäli pankkitoiminta järjestetään sivuliikemallin avulla, laajimmat valvonta- ja päätösvaltuudet koko konsernin osalta on sillä valvojalla, jonka valtion alueella konsernin emoyhtiö sijaitsee. Tytäryhtiömallissa kansallisilla valvontaviranomaisilla päätösvaltaa on enemmän ja ne pystyvät puuttumaan alueellaan suoritettavaan pankkitoimintaan tehokkaammin. Mikäli tiukasti säännellyn kansallisen valtion alueella suoritettava liiketoiminta järjestetään tytäryhtiön sijasta sivuliikkeen avulla, konsernin valvontakustannukset ovat monesti pienemmät verrattuna tytäryhtiömalliin. (Tröger 2013, 181.)

Sääntelyarbitraasin ongelman ydin piilee siinä, etteivät pankkikonsernin riskit todellisuudessa pysähdy sen juridisiin rakenteisiin, vaikka toteutuva pankkivalvonta muodostuukin pankin oikeudellisen rakenteen mukaisesti. (Stevens 2000.) Erilaiset juridiset rakenteet vaikeuttavat rajat ylittävien pankkien tehokasta valvontaa, koska yhden valtion pankkivalvoja ei pysty kontrolloimaan koko kansainvälisen konsernin riskejä halutulla laajuudella rajattujen toimivaltuuksien vuoksi. Trögerin (2013, 180–181) mukaan pankkisektorilla sääntelyarbitraasia hyödynnetään sekä yritysostojen että juridisten organisaatorakennemuutosten avulla, ja muutoksilla pyritään löytämään pankin liiketoiminnalle optimaalinen sääntely-ympäristö. Maantieteellisten eroavaisuuksien lisäksi pankit voivat hyödyntää sääntelyarbitraasia myös yhden valtion sisällä, mikäli sääntely

on jäänyt aukolliseksi. Rochen ja Lermyten (2012, 67–68) mukaan pankit hyödynsivät tämänkaltaista arbitraasia ennen vuonna 2008 puhjennutta finanssikriisiä, koska asuntolainojaan arvopaperistamalla ja näitä sijoitustuotteina myymällä pankit pystyivät kiertämään pankeille asetettuja riskiperusteisia pääomavaatimuksia. Arbitraasi onnistui, koska silloiset pääomavaatimussäännökset eivät huomioineet täysin arvopaperistamisen pankkitoiminnalle tuomaa lisäriskiä, joten pääomavaatimuksia ei riskillisen toiminnan kasvusta huolimatta ymmärretty kiristää.

Vaikka akateeminen tutkijakenttä on sääntelijätahon puolesta huolissaan sääntelyarbitraasin hyödyntämisestä, ei se kuitenkaan ole syy jokaisen pankkien suorittaman yrittösten tai organisaatorakennemuutoksen takana. Fuusioiden avulla yritykset yleisesti generoivat myös suoraan liiketoimintaansa liittyviä etuja. Fuusion seurauksena konsernitason tehokkuus monesti paranee, koska toimintoja pystytään yhä laajemmin keskittämään. Tehokkuus ja kustannussäästöt ovat pankin lisäksi myös pankin asiakkaiden etu. (Carbo-Valverde ym. 2012, 1610.) Kansainvälisen fuusion seurauksena pankki pystyy myös allokoimaan yhä tehokkaammin varoja yli- ja alijäämäsektorin välillä kansallisten valtionrajojen yli. Laajemmalla alueella yhdistelty pankin tase hajauttaa sen riskejä ja tuo uusille markkina-alueille mukanaan työpaikkoja ja uutta teknologiaa. (Tröger 2013, 179.)

Aikana ennen Lehman Brothersin kaatumista 15. syyskuuta vuonna 2008, pitkälti vallitsevan käsityksen mukaan yhä vapaammat rahoitusmarkkinat loisivat markkinoille tehokkuutta, talouskasvua ja hyvinvointia. Lehman Brothersin kaatumisen laukaisema globaali finanssikriisi muutti kuitenkin asetelmaa ympäri maailmaa, ja rahoitusmarkkinoiden sääntelyä ollaan kriisin seurauksena jälleen kiristämässä. (Breuss 2012, 26.) Euroopan Unionin vastaus finanssikriisiin ja sen ongelmista selviämiseen on ollut yhteisen pankkiunionin perustaminen. EU hakee pankkiunionilta ja tämän myötä pankkisektorin sääntelyn yhtenäistämistä pitkäaikaisia vaikutuksia, joita ovat kaupankäyntikustannusten väheneminen, rahoitusmarkkinoiden vakaus ja rahoituspalveluiden laadun ja valikoiman paraneminen. (Beldowski & Slomka-Golebiowska 2016, 154.)

Pankkiunionin yhteydessä luotu monikansallinen pankkivalvontaelin, Yhteinen valvontamekanismi, on vuoden 1999 ja yhteisen valuutan euron käyttöönoton jälkeen suurin askel kohti yhtenäisempää Eurooppaa (Buch ym. 2013, 3; Dietz 2014, 63). Mekanismi sitoo lähtökohtaisesti vain euromaita, elleivät muut maat halua mekanismin piiriin liittyä (ECBb). Euroopan Unioniin kuuluu työn kirjoitushetkellä 28 maata ja euroalueeseen 19 valtiota (EUa; EUb). Monikansallisella pankkivalvojalla, joka valvoo Euroopassa myös rajat ylittäviä pankkikonserneja, on potentiaalia saavuttaa pankkiunionin tavoitteet ja vähentää samalla sääntelyarbitraasin mahdollisuuksia. Yhteinen valvontamekanismi mahdollistaa valvontakoneiston nopeatkin muutokset ja tehostaa toimintaansa kriisin sattuessa. (Dietz 2014, 63.)

Nordea-konserni on pohjoismaalainen pankkikonserni, jonka emoyhtiö toimii Ruotsissa. Nordea Pankki Suomi Oyj:n vuosikertomuksissa on vuosien ajan ollut maininta tavoitteesta yksinkertaistaa koko konsernin juridisia rakenteita. Varsinaisen yksinkertaistamisprosessin aloittamisesta Nordea Pankki Suomi Oyj tiedotti tulostiedotteessaan heinäkuussa 2015. Prosessin päämääränä on fuusioda konsernin pohjoismaiset tytäryhtiöt Suomesta, Tanskasta ja Norjasta ruotsalaiseen emopankki Nordea Bank AB:hen. Fuusion jälkeen konsernin juridinen rakenne muuttuu, koska muissa Pohjoismaissa liiketoimintaansa harjoittavat pankit toimivat muutoksen jälkeen tytäryhtiöiden sijaan emoyhtiönsä sivuliikkeinä. (Nordea.fi.)

Muutos vaikuttaa olennaisesti konsernin sivuliikkeiden vakavaraisuusvalvontaan. Tytäryhtiömallissa Nordea Pankki Suomi Oyj:tä on valvonut Euroopan Keskuspankki EKP yhdessä suomalaisen Finanssivalvonnan kanssa. Valvonta on perustunut Yhteiseen valvontamekanismiin ja se on ollut uuden mallin mukaista marraskuusta 2014 alkaen. (Finanssivalvonta.) Fuusioitumisen seurauksena Nordean Suomen liiketoimintojen vakavaraisuusvalvonta siirtyy kuitenkin ruotsalaisviranomaiselle. Valvontaviranomainen muuttuu, koska tytäryhtiöitä valvotaan eri tavalla kuin sivuliikkeitä. Suomi on euromaa ja täten osa Yhteistä valvontamekanismia, mutta Ruotsi ei. (HS 2016a.)

Suomen Finanssivalvonta on julkisesti ilmaissut huolensa Nordean organisaatiomuutoksesta. Finanssivalvonnan johtaja Anneli Tuominen kertoo Helsingin Sanomien uutisessa 15.2.2016 (HS 2016b), ettei Finanssivalvonnalla tai Euroopan Keskuspankilla ole juridisia keinoja estää Nordean rakennemuutosta, mutta vaikutukset valvontaan ovat nähtävillä. Tuominen on huolissaan finanssimarkkinoiden vakaudesta ja valvonnan syvyydestä, koska ruotsalaisella viranomaisella on luonnollisesti pienemmät resurssit kuin EKP:llä ja Suomen Finanssivalvonnalla yhdessä. Rakennemuutos vaikuttaa olennaisesti myös Finanssivalvonnan omaan budjettiin, koska se kerää rahoituksensa pääasiassa valvottaviltaan. Sivuliikkeeltä voidaan periä valvontamaksuja huomattavasti vähemmän kuin juridisesti itsenäiseltä tytäryhtiöltä. (HS 2016a.)

Nordean mukaan juridisen rakenteen yksinkertaistaminen luo edellytykset toimia konsernitason aidosti yhtenä pankkina. Rakennemuutoksen myötä pankin toiminta kokonaisuutena tehostuu ja hallinnollinen monimutkaisuus vähenee. (Nordea.fi.) Nordea Suomen maajohtaja Ari Kaperi kommentoi asiaa Helsingin Sanomien uutisessa 15.2.2016 (HS 2016b), painottaen, ettei rakennemuutos muuta mitään Nordean suomalaisessa liiketoiminnassa. Kaperin mukaan Suomessa tehty liiketoiminnan tulos verotetaan edelleen Suomessa, ainoastaan valvonnan päävastuu siirtyy Ruotsin valvontaviranomaiselle. Nordea ei siis näe rakennemuutoksessa ongelmaa, eikä allekirjoita Finanssivalvonnan huolia valvonnan heikkenemisestä. Asetelma on mielenkiintoinen, koska Nordean ja Finanssivalvonnan käsitykset fuusion seurauksista ovat erilaiset.

Nordean aiheet juridisen rakenteen muutoksesta on huomattu myös akateemisen tutkimuksen piirissä (ks. esim. Goldberg, Sweeney & Wihlborg 2005; Houben, Schrijvers

& Willems 2008, 229; Mayes & Granlund 2008). Goldbergin ym. mukaan Nordea julkisti aikeensa ensi kertaa 2000-luvun alussa, ja silloin Nordea oli ensimmäinen eurooppalainen rajat ylittävä pankkikonserni, joka suunnitteli muuttavansa organisaatorakenteensa täysin sivuliikepohjaiseksi. Claessensin ja Van Horenin (2015, 871) mukaan Euroopan muuttunut valvontaympäristö ja koettu finanssikriisi vaikuttaa ilmiselvästi myös pankkisektorin toimintaan. Koska rajat ylittävät monikansalliset pankit ovat tärkeässä roolissa koko maailmantalouden kannalta, pankkien toiminnassaan tekemiä muutoksia tulee ymmärtää ja dokumentoida huolella. Kun pankkien tarve esimerkiksi organisaatorakennemuutoksille ymmärretään, on mahdollista rakentaa kaikkia osapuolia palveleva valvontakehikko, joka toimii tehokkaasti mutta ei vaaranna pankkisektorin kannattavuutta.

1.2 Tutkimuksen tavoite ja metodologiset valinnat

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, mitä pankkivalvonnan erityispiirteitä rajat ylittäviin pankkikonserneihin liittyy. Monen valtion alueella toimivissa pankkikonserneissa juridinen organisaatorakenne vaikuttaa paljon siihen, miten valvonta ja raportointivelvollisuudet kokonaisuutena muodostuvat. Valvontanäkökulman lisäksi tutkimuksen tavoitteena on selvittää pankin omia motiiveja erilaisiin juridisiin rakenteisiin ja tuoda ilmi niitä syitä, miksi joihinkin juridisiin rakenteisiin lopulta päädytään. Tutkimuksessa keskitytään Euroopan alueen pankkivalvontaan, joten tutkimuksen tavoitteena on tarkastella Yhteisen valvontamekanismin toimintaa ja analysoida sen mahdollisia ongelmakohtia. Sen lisäksi, että tutkimuksen tavoitteena on muodostaa mahdollisimman kattava kuva aiheesta yleisesti, pyritään tutkimuksen empiirisessä osuudessa muodostamaan kattava kuva myös ajankohtaisesta Nordean juridisen rakenteen muutoksesta, joka tuo muutoksia pankin kohtaamaan valvontaan.

Näiden tavoitteiden perusteella voidaan asettaa kolme tutkimuskysymystä, joihin tutkimuksella pyritään vastaamaan:

- Mitä erityispiirteitä rajat ylittävän pankkitoiminnan järjestämiseen ja rajat ylittävän pankkitoiminnan valvontaan liittyy?
- Mitä pankkivalvonnallisia vaikutuksia Nordean juridisella rakennemuutoksella on, ja mitä tekijöitä rakennemuutoksen taustalla voi olla?
- Miten Yhteinen valvontamekanismi toimii ja liittyykö mekanismin toimintaan ongelmallisuuksia?

Asetettujen tutkimuskysymysten valossa tutkimus tarjoaa uutta ymmärrystä rajat ylittävän pankkitoiminnan valvonnasta Euroopan tasolla. Tutkimuksen empiirinen osuus koostuu uutta tietoa sellaisesta todellisesta käytännön tilanteesta, jossa akateemisen kirjallisuuden esiin nostama epäkohta pankin juridisen rakenteen vaikutuksesta pankin koh-

taamaan valvontaan toteutuu. Pankkivalvojan huoli rakennemuutoksen tuomista vaikutuksista on tärkeä huomioida ja tämänkaltaisia huolenaiheita on analysoitava, jotta pankkivalvonnan sääntelyä pystyttäisiin kehittämään yhä parempaan suuntaan. Tutkimus jäsentääkin monitahoista ilmiötä ymmärrettävämmäksi kokonaisuudeksi ja luo pohjaa rajat ylittävän pankkitoiminnan sääntelyn jatkokehittelylle.

Koska ilmiö on moniulotteinen ja yksiselitteisiä vastauksia on hankala muodostaa, kokonaiskuva pyritään rakentamaan kvalitatiivisen tutkimusmenetelmän ja toimintanalyttisen tutkimusotteen avulla. Tutkimusmetodina käytetään puolistrukturoituja haastatteluja, jotta haastateltavilla on parhaat mahdollisuudet tuoda näkemyksiään avoimesti ilmi. Koska tutkimuksen tavoitteena on tutkia rajat ylittävien pankkien valvontaa ja tarkastella Nordean rakennemuutoksen vaikutuksia ja sen taustalla vaikuttavia tekijöitä, haasteltaviksi valikoitui kaksi valvontaviranomaisen edustajaa ja yksi pankkialan kriisintarkastuksen asiantuntija. Nordea itse ei halunnut kommentoida tulevaa rakennemuutosta prosessin ollessa vielä kesken, joten sekä pankkivalvojan että Nordean näkökulmaa pyritään tuomaan esiin näiden kolmen pankkialan asiantuntijan näkemysten avulla.

Tässä tutkimuksessa keskitytään Euroopan alueen pankkivalvontaan, joten valvontaa analysoidaan Euroopan Yhteisen pankkivalvontamekanismin näkökulmasta. Tutkielman laajuus huomioon ottaen on mielekästä perehtyä vain tähän rajattuun alueeseen, koska alueelliset erot pankkivalvonnan järjestämisessä ovat paikoitellen suuriakin. Lisäksi spesifin tarkastelun kohteena oleva pankki Nordea on eurooppalainen pankki. Juuri Nordea Pankki Suomi Oyj valittiin tutkimuksessa lähemmän tarkastelun kohteeksi, koska Nordea-konsernissa juridinen rakennemuutos on tutkielman kirjoitushetkellä ajankohtainen ja rakennemuutos on aiheuttanut Suomessa paljon julkista keskustelua.

Tutkimuksessa ei keskitytä pankkialan yksityiskohtaiseen sääntelyyn tai pankkialaa koskeviin standardeihin. Tämän tutkimuksen fokus on selkeästi ja ainoastaan pankkivalvonnassa – valvonnassa, jolla varmistetaan pankkien noudattavan niitä koskevaa sääntelyä. Pankkivalvonnalla tarkoitetaan tässä tutkimuksessa viranomaistahon valvontaa, eikä pankin omien osakkeenomistajien suorittamaa valvontaa. Tämä tutkimus ei ota kantaa oikean, väärän tai optimaalisen rajat ylittävän pankin organisaatorakenteen puolesta, vaan pyrkii selvittämään rakenteen valintaan liittyviä erityispiirteitä sekä pankin että eurooppalaisen valvontaviranomaisen kannalta. Rajat ylittävän pankkitoiminnan järjestäminen rajataan tässä tutkimuksessa tytäryhtiö- ja sivuliikemalliin, joten offshore-pankkitoimintaan tutkimus ei ota kantaa. Sääntelyarbitraasilla puolestaan tarkoitetaan tässä tutkimuksessa niitä laillisia mutta tilannekohtaisesti kyseenalaisia keinoja, joilla pankki voi vähentää valvontakustannuksiaan. Yksiselitteisesti lakia rikkova pankkitoiminta jää tutkimuksen fokuksen ulkopuolelle.

1.3 Tutkielman rakenne

Tämä tutkielma muodostuu kokonaisuudessaan kahdeksasta pääluvusta. Luku yksi on tutkielman johdanto, jossa motivoidaan tutkimuksen tekemisen tarkoitus ja tutustutetaan lukija tutkielman aihepiiriin. Luvut kaksi ja kolme muodostavat yhdessä tutkielman teoreettisen pohjan.

Luvussa kaksi käsitellään pankkivalvonnan tarpeellisuutta ja rajat ylittävän pankkitoiminnan valvontaan liittyviä erityispiirteitä. Luvussa nostetaan esille rajat ylittävän pankkitoiminnan valvonnan ongelmakohtia ja tuodaan ilmi pankin motiiveja monikan- sallisen pankkitoiminnan järjestämiseen. Esiin nostetaan myös viranomaistahon sekä akateemisen tutkijakentän huoli sääntelyarbitraasin hyödyntämisestä. Luvun lopussa perehdytään tarkemmin myös eurooppalaiseen ja suomalaiseen pankkisektoriin.

Luvussa kolme käsitellään Euroopan Yhteistä valvontamekanismia ensin osana suu- rempaa kokonaisuutta, pankkiunionia. Tämän jälkeen luvussa selvennetään Yhteisen valvontamekanismin toimintaa ja rakennetaan kokonaiskuva monimutkaisen valvonta- toimen rakenteesta. Luku esittelee, miten rajat ylittäviä pankkikonserneja valvotaan Yhteisen valvontamekanismin piirissä, ja luvun lopussa nostetaan esille akateemisen kirjallisuuden valvontamekanismia kohtaan esittämää kritiikkiä.

Tutkimuksen metodologia, metodit ja aineisto esitellään tarkemmin luvussa neljä. Viidennessä luvussa esitellään tarkemmin erityisen tarkastelun kohteena oleva pankki Nordea ja analysoidaan toteutettuja haastatteluja. Kuudennessa luvussa tuodaan esille empiiriset tutkimustulokset ja peilataan niitä aiempaan alan kirjallisuuteen. Tuloksia tulkitaan vasten tutkielman teoreettista viitekehystä, joka on esitelty luvuissa kaksi ja kolme. Kuudes luku on jäsennelty alalukuihin asetettujen tutkimuskysymysten mukai- sesti. Lukuun seitsemän tiivistetään tutkimuksen tärkeimmät johtopäätökset ja luku kahdeksan on yhteenveto tutkimuksesta. Yhteenvedossa kootaan tiiviiksi kokonaisuu- deksi tutkielman keskeisimmät asiat ja tutkimustulokset.

2 PANKKIVALVONTA VALTIOIDEN RAJAT YLITTÄVÄN PANKKITOIMINNAN YHTEYDESSÄ

2.1 Pankkivalvonnan tarpeellisuus ja moraalikato

Rahoitusmarkkinoilla on välttämätön rooli talouskasvussa, kehityksessä ja taloudellisessa vakaudessa. Siksi rahoitusmarkkinoiden elementtejä halutaan jatkuvasti kehittää yhä toimivimmiksi yhä nopeammin muuttuvassa ympäristössä. Pankeilla on erityinen rooli rahoitusmarkkinoilla, koska ne rahoittavat sekä talouden kulutusta että investointeja, mutta ovat myös rahapolitiikan toteuttamisen välikäsiä. (Barth ym. 2010, 1.) Pankkisektorin vakaus on osoittautunut elintärkeäksi, koska useat pankki- ja finanssikriisit ovat aiheuttaneet mittavia vahinkoja sekä pankeille että kansantalouksille (Breuss 2012, 26). Pankkisektorin riskienhallinta ja sen valvonta on ydinasemassa takaamassa vakaalle taloudelliselle kehitykselle otollisia olosuhteita. Haasteita asettaa kuitenkin pankkialan alati muuttuva toimintaympäristö. (Bessis 2015, 2.)

Kansainvälisen pankkisektorin nopeasti muuttuva ympäristö ei ole ainoastaan viime vuosien löydös. Meyerin (1999, 345) mukaan suurin haaste pankkisektorin vakaudelle on ollut nimenomaan sen kansainvälistyvä toimintamalli. Meyerin mielestä keskeiset kolme elementtiä vakaiden rahoitusmarkkinoiden ylläpitämiseen ovat pankkien markkinakuri, niiden toiminnan sääntely ja niiden toiminnan valvonta. Oatleyn (2000, 36) mukaan yksi suurimmista muutoksista kansainvälisillä rahoitusmarkkinoilla oli rajat ylittävien pääomaliikkeiden salliminen. Myös Stevens (2000) korostaa pankkitoimialan jatkuvasti muuttuvan luonteen olevan jo itsestäänselvyys. Hän korostaa uusien rahoitusinstrumentti-innovaatioiden ja yritysostoin yhä suuremmiksi kasvavien kansainvälisten pankkiryhmiä merkitystä. Stevens näkee, että pankkialan sääntelijöiden ja valvojien haaste onkin pysyä kehityksessä mukana. Muuttuvaan ympäristöön on pyritty vastaamaan rakentamalla kansainvälisesti yhtenäistä pankkialan sääntely- ja valvontakehikkoa. Kansainvälisessä sääntelyssä tärkein ja alaa johtava elin on kansainvälinen Baselin pankkivalvontakomitea, jonka suositukset eivät ole lainvoimaisia, mutta monet valtiot implementoivat suositukset lakeihinsa lähes sellaisinaan. (ks. esim. Meyer 1999, 345; Stevens 2000; Oatley 2000, 36.)

Pankkivalvonnalla on monia rooleja yhteiskunnassa. Yksi suurimmista pankkivalvonnan tavoitteista on hallita pankkien systemaattista riskiä. Systemaattisella riskillä tarkoitetaan tässä yhteydessä koko rahoitusmarkkinaa koskevaa riskiä, joka pankkisektorin tapauksessa realisoituisi esimerkiksi usean kansainvälisen pankin kaatuessa samanaikaisesti. (Bessis 2015, 13.) Kansallisella tasolla ylijäämäsektorin talletusten turvaaminen pankkivalvonnalla ehkäisee poliittista ja sosiaalista oireilua ja minimoi kriisin sattua veronmaksajien vahinkoa. Tämän vuoksi valtioilla on yleisesti ottaen motiivi

rakentaa pankkien ympärille turvaverkko, jonka yhtenä elementtinä pankkialan sääntely ja valvonta nähdään. (Oatley 2000, 36.) Tämän lisäksi pankkivalvonta palvelee luonnollisesti myös pankkien osakkeenomistajien etua. Vakaalla pohjalla oleva pankkitoiminta tuottaa luotettavasti myös omistajilleen. (Stevens 2000.)

Pankkisektorin koko maailmantaloudelle asettamia riskejä on pyritty hallitsemaan erilaisten pankkialaa koskevien sääntöjen avulla. Pankkien vakavaraisuutta koskeva sääntely on tämän keskipisteenä, koska vakavaraisuutta hallitsemalla pankin kaatumisen todennäköisyys pienenee. Vakavaraisuussääntelyn noudattamisen lisäksi historiallisesti on valvottu myös esimerkiksi pankkien yksittäisiä transaktioita, uusien pankkien markkinoille tuloa, lainojen korkokattoja ja vakuuksien käyttöä. (Hellmann, Murdock & Stiglitz 2004, 147–148.) Barth, Caprio ja Levine (2004, 206) kuitenkin kyseenalaistavat yhteisen kansainvälisen pankkisääntelyn. Heidän mukaansa ei ole todisteita siitä, että universaali sääntely- ja valvontakehikko toimisi joka puolella maailmaa ja erilaisissa instituutionaalisissa ympäristöissä. Tutkijat kyseenalaistavat nykymaailman sääntelykulttuurin, jonka mukaan yhä yksityiskohtaisempi valvonta toisi parempia tuloksia. Sama aihetta sivuaa myös Meyer (1999, 346–349), jonka mukaan tiukemman sääntelyn sijasta tulisi keskittyä pankkisektorin sisäiseen markkinakuriin.

Markkinakurin tärkeys pohjautuu pankkisektorin moraalikadon ongelmaan. Moraalikadon käsite on Bakerin (1996, 237–239) mukaan muovautunut taloustieteellisessä kirjallisuudessa nykyiseen muotoonsa 1960-luvulla. Käsitteestä on alun perin puhuttu vakuutusmarkkinoiden yhteydessä, mutta nykypäivän tieteellinen kirjallisuus keskustelee moraalikadosta vakuutusalan lisäksi yleisesti yhtiöoikeuden, kannustinjärjestelmien kuin pankkisääntelynkin yhteydessä. Bakerin moraalikadon määritelmän mukaisesti keventämällä epätoivotun käytöksen seurauksia, epätoivottuun käytökseen samalla kannustetaan. Moraalikadolla tarkoitetaan yleisesti siis tilannetta, jossa päätöksen tekevä taho päättää ottaa suhteellisesti liikaa riskiä, koska jokin toinen taho osallistuu kustannusten kantamiseen riskin realisoituessa. Päätös riskin ottamisesta ei moraalikadon tilanteessa perustu siihen mikä olisi oikein, vaan siihen mikä tuottaisi onnistuessaan suurimmat tuotot. (Krugman 2009, 63.)

Valtioiden pankkien ympärille rakentama turvaverkko sisältää monessa maassa valtion takaaman asiakkaiden talletussuojan ja valtion väliintulon viimehetken lainaajan roolissa pankin joutuessa ongelmiin. Tämä luo pankille kannustimen ottaa liikaa riskiä, samalla tietäen, ettei sen pitäisi. Kyse on pankkien moraalikadosta. (Stevens 2000.) Moraalikato saa pankit rakentamaan itselleen liian riskisiä portfolioita, jotka tuottavat menestyessään paljon, mutta epäonnistuessaan saattaa koko pankin ongelmiin. Turvaverkon olemassaolo mahdollistaa pankin suhteellisen suuren riskinoton, koska se luottaa valtion viimekäden pelastukseen. Pankkien sääntelyllä ja valvonnalla pyritään paikkaamaan moraalikadon aiheuttamia ongelmia, koska sääntelyn ja valvonnan yhdistelmällä pyritään rajaamaan pankin mahdollisuuksia riskinottoon. (Hellmann ym. 2004, 148.)

Harris ja Raviv (1976) käsittelevät moraalikadon ongelmaa agenttiteorian ja epäsymmetrisen informaation näkökulmasta. Tutkijoiden mukaan moraalikatoa esiintyy, koska riskin ottajan ja riskin seurauksista kärsivän tahon välillä vallitsee informaation epäsymmetria. Mikäli tieto riskillisestä toiminnasta tulisi yhtäaikaaisesti seurauksista kärsivän tietoon, moraalikadon esiintyvyyttä pystyttäisiin kontrolloimaan. Pankkien moraalikadon tapauksessa valtiot ja niiden valvontaviranomaiset ovat päämiehiä, jotka valvovat agenttien eli pankkien toimintaa. Holmströmin (1979) tutkimuksen tulokset puolestaan osoittavat, että moraalikadon vallitessa mikä tahansa lisäinformaatio päämiehen ja agentin välillä lisää molempien kokonaishyötyä. Holmströmin mukaan jaettavan tiedon ei tarvitse olla täydellistä, vaan mikä tahansa lisätieto parantaa sopimustehokkuutta ja vähentää moraalikadon aiheuttamia kustannuksia. Näistä tutkimustuloksista voidaan siis päätellä, että pankkivalvonnalla ja pankin avoimesti jakaman informaation avulla pankkien moraalikatoa pystytään yhteiskunnallisella tasolla hillitsemään.

Moraalikadon ja valtioiden asettaman turvaverkon ansiosta maailman suurimmista pankeista on kuitenkin alettu puhua termillä *too-big-to-fail*, liian suuri kaatumaan (ks. esim. Hughes & Mester 1993, 294; Freixas, Parigi & Rochet 2000, 614; Williams & Conley 2014, 461, Barth & Wihlborg 2016, 27). Ongelman ydin on suurien pankkikonsernien moniulottuvuus. Sen lisäksi että suuri rajat ylittävä pankki lainaa ja vastaanottaa talletuksia monelta eri maantieteelliseltä alueelta, pankit lainaavat myös keskenään. Tämä yhteys kasvattaa huomattavasti riskiä siihen, että yhden suuren pankin kaatuessa moni muukin merkittävä pankki kaatuu. Koska edellä kuvattu skenaario olisi maailmantaloudelle katastrofi, suuret pankit luottavat entistä enemmän valtioiden väliintuloon ja ottavat toimillaan yhä enemmän riskiä. Vuonna 2008 puhjennut finanssikriisi osoitti, että teoria *too-big-to-fail*-pankeista on totta myös todellisessa elämässä. (Bessis 2015, 14.)

Ongelma liian suurista pankeista tiedostetaan, ja valtioiden asettaman turvaverkon luomasta turvasta halutaan toisaalta päästä eroon. Beckin (2016, 46) mukaan moraalikadon ongelmaa välttääkseen valtioiden tulee antaa rahoitusmarkkinoille selviä viestejä siitä, ettei yksikään pankki todellisuudessa ole liian suuri kaatumaan. Vaikka tämä ei ratkaisisi ongelmaa kokonaisuudessaan, painostaa avun itsestäänselvyyden kieltäminen pankkeja rakentamaan itselleen vähäriskisempää toimintaympäristöä. Ajankohtainen esimerkki ilmiöstä on Saksassa Deutsche Bankin vuonna 2016 kärjistyneet ongelmat. Tutkielman kirjoitushetkellä Yhdysvaltain oikeusministeriö on ehdottanut Deutsche Bankille 14 miljardin dollarin sovitteluhintaa, jotta Yhdysvaltain oikeusministeriö luopuisi Deutsche Bankin osalta tutkinnasta koskien pankin osallisuutta asuntolainajohdannaisiin viimeisimmän finanssikriisiin aikana. Mikäli pankki joutuu maksamaan korvaukset täysihintaisina, Deutsche Bankin kaatuminen on todennäköistä. Saksan hallitus on kuitenkin julkisuudessa ilmoittanut, ettei aio osallistua Deutsche Bankin pääomittamiseen vaikka tilanne sitä vaatisi. (Handelsblatt 2016.)

Vaikka sääntelyä ja valvontaa on vuosien saatossa kehitetty, silti pankit ovat edelleen nykyajan finanssikriisien keskipisteenä (Rethel & Sinclair 2012, 8–9). Nykypäivän akateeminen kirjallisuus ei enää niinkään keskustele pankkivalvonnan tarpeellisuudesta, vaan yrittää etsiä sille parhaita käytäntöjä. Ongelmalliseksi valvottavaksi ovat osoittautuneet etenkin rajat ylittävät pankkikonsernit. Näiden konsernien markkinaosuus koko maailman pankkitoiminnasta on kasvanut huomattavasti, jolloin myös niiden valvonnan merkitys on korostunut. (Rethel & Sinclair 2012, 18–19.) Pankkitoiminnan monimuotoisuus ja usean eri valtion alueella toimiminen edellyttää laajamittaista yhteistyötä sekä kansallisten että kansainvälisten viranomaisten välillä. Yhdellä valtiolla ei ole resursseja valvoa suuria konserneja yksin. (Barth ym. 2010, 49.)

Vaikka pankkivalvonta on nykypäivänä perusteltua ja laajalti hyväksyttyä, Tabakin, Fazion, Paivan ja Cajueiron tutkimus (2016) todistaa pankkivalvonnan tarpeellisuuden edelleen myös nykypäivän kontekstissa. Tutkimuksessa selvitetään hintavakauden ja pankkivalvonnan välistä suhdetta niin, että tutkimuksen uusin aineisto on peräisin vuodelta 2013. Tutkimus osoittaa, että niissä maissa, joissa pankkivalvonta on vahvaa, sekä hinnat että koko pankkisektori pysyvät vakaampina. Tutkimuksen mukaan pankkivalvonnalla ja maltillisilla inflaatiotavoitteilla voidaan luoda puskuria, joka suojaa systemaattisesti tärkeitä pankkeja kaatumiselta kriisin sattuessa. Täten pankkivalvonnalla voidaan nähdä olevan suuri rooli taloudellisen vakauden ylläpitämisessä nykypäivänäkin.

Sen lisäksi, että pankkivalvoja valvoo pankkien tuloksentekeä ja toimintaa, valvojan tehtäviin kuuluu yleensä myös toimilupien myöntäminen, vakavaraisuusvaatimuksista päättäminen ja muun pankkialan sääntelyn implementointi. Ongelmien sattuessa pankkivalvoja tekee yhteistyötä ongelmapankin kanssa ja on osallisena pankin toipumisprosessissa. (Barth ym. 2010, 25–31.) Euroopassa pankkivalvojen tehtävistä säädellään EU-lainsäädännössä. Alkuvuodesta 2014 implementoitu neljäs vakavaraisuusdirektiivi (CDR IV) siirtää uusimmat Basel-pankkivalvontakomitean laatimat Basel III -standardit EU:n lainsäädännön piiriin. Vakavaraisuusdirektiivi sääntelee valvontaviranomaisten tehtävistä pankkien vakavaraisuusvalvonnassa. (Mäser 2014, 381.)

2.2 Rajat ylittävän pankkitoiminnan valvonta

2.2.1 Valvonnan järjestäminen

Viimeisen vuosikymmenen aikana rahoitusmarkkinat ovat kasvaneet yhä kovempaa vauhtia kansallisten valtionrajojen yli. Myös pankkitoiminta on samalla kansainvälistynyt ja sen toiminta on uudemman teknologian myötä tehostunut. (Almudena 2010, 576.)

Taloudellisesti ajateltuna valtioiden rajat ylittävä rahoitustoiminta tuo merkittäviä etuja koko yhteiskunnalle. Rajat ylittävä toiminta tukee pankkien pääasiallista tehtävää toimia rahoituksen välittäjinä: laajemman toiminnan skaalaeduct vähentää yli- ja alijäämäsektorien välillä tapahtuvan pääomien välittämisen kustannuksia. Rahoituksen tarvitsijat saavat helpommin lainaa, kun pankilla on suurempi reservi mistä lainata, ja ylijäämäsektori pystyy valitsemaan parhaimman mahdollisen sijoituskohteen yhä laajemmasta valikoimasta kansainvälisiä sijoitustuotteita. Rajat ylittävä pankkitoiminta hajauttaa pankin omaa portfolioa ja vähentää sen riippuvuutta tietystä paikallisesta liiketoiminnasta. (Tröger 2013, 178–179.)

Todellisuudessa rajat ylittävä pankkitoiminta luo ympärilleen kuitenkin kasvavan määrän riskejä (Houben ym. 2008, 227; Almudena 2010, 576). Kun pankkitoiminta on kansainvälisesti yhä integroidumpaa, suurista pankkikonserneista tulee maailmataloudelle yhä merkittävämpiä. Kuten edellisessä alaluvussa todettiin, rajat ylittävän pankkitoiminnan negatiiviset vaikutukset on nähtävillä etenkin kriisin sattuessa. (Tröger 2013, 179.) Kansainvälinen yhteinen sääntely ja pankkivalvonta on tässä yhteydessä välttämätöntä, mutta yhteistyö asettaa myös haasteita (Barth ym. 2010, 49). Koska täysin yhdenmukaista ja lainvoimaista kansainvälistä pankkivalvontanormistoa ei ole kehitetty, rajat ylittävän pankkikonsernin toimintaan vaikuttaa samanaikaisesti usean eri valtion lainsäädäntö ja valvontatoimet (Almudena 2010, 576).

Rajat ylittävän pankkikonsernin juridinen rakenne vaikuttaa konsernin eri yhtiöiden kohtaamaan valvontaan (Almudena 2010, 577). Kansainvälistä pankkitoimintaa harjoittavalla luottolaitoksella on käytännössä kaksi vaihtoehtoa järjestää jatkuvan luonteinen liiketoiminnallinen läsnäolo vierailta markkinoilla. Konserni voi järjestää toimintansa joko juridisesti itsenäisen mutta emoyhtiönsä omistaman **tytäryhtiön** kautta, tai emoyhtiönsä juridisesti rinnastettavan **sivuliikkeen** kautta. Tytäryhtiömallissa yhtiötä sitoo sen sijaintivaltion kansallinen lainsäädäntö, mutta sivuliikemallissa pankkivalvonta ja -sääntely rakentuvat emoyhtiön kotivaltion lainsäädännön mukaisesti. (Tröger 2013, 181.) Päätös toiminnan juridisen rakenteen järjestämisestä on luonnollisesti pankilla, mutta päätös vaikuttaa toteutuvan valvonnan ja sääntelyn kautta monen valtion taloudelliseen vakauteen (Carbo-Valverde 2012, 1610; Tröger 2013, 181).

Parhaita käytäntöjä rajat ylittävän pankkitoiminnan valvontaan kehittää vuonna 1974 perustettu kansainvälinen Baselin pankkivalvontakomitea, mutta komitean suosituksilla ei ole lainvoimaa (Barth ym. 2010, 49). Basel-komitean julkaisemat pankkivalvonnassa noudatettavat yleiset periaatteet antavat ohjeistuksensa esimerkiksi rajat ylittävän pankkitoiminnan valvonnan toteuttamisesta, valvojan roolista ja vallasta määrätä sanktioita. Periaatteet korostavat eri kansallisten valvojien välistä yhteistyötä ja tiedonjakoa. (Core Principles for Effective Banking Supervision 2006.) Yleiset periaatteet eivät linjaa sitä, että pankkikonsernien juridisen rakenteen tulisi vaikuttaa konsernin yhtiöiden toteutu-

vaan valvontaan, vaan käytäntö pohjautuu kansainvälisesti käytössä olevaan tapaan järjestää pankkivalvonta (Tröger 2013, 201).

Euroopassa EU implementoi Baselin ohjeistukset omaan lainsäädäntöönsä EU-jäsenvaltioita sitoviksi. Sekä Baselin pankkivalvonnan ohjeistuksessa että EU:n pankkivalvonnan lainsäädännössä pätee toissijaisuusperiaate, eli rajat ylittävän pankkikonsernin valvontaan osallistuvat viranomaiset jaetaan kahteen kategoriaan. Konsernin emoyhtiön kotipaikan kansallista valvontaviranomaista kutsutaan konsernin **kotimaan valvojaksi** (*home supervisor*) ja konsernin muiden yhtiöiden toiminnan alaisten valtioiden kansallisia valvontaviranomaisia **isäntämaiden valvojiksi** (*host supervisor*). Mikäli ulkomainen pankkitoiminta on järjestetty sivuliikkeen muodossa, konsernin emoyhtiön kotivaltion valvontaviranomainen on vastuussa koko pankkikonsernin vakavaraisuusvalvonnasta ja on vastuullinen tarjoamaan koko pankkikonsernin asiakkaille talletussuojan. Tällöin kotivaltion valvontaviranomainen on koko pankkiliiketoiminnan pääasiallinen valvoja. Tytäryhtiömallissa puolestaan valvontavastuu ja talletussuojan tarjoaminen kuuluu sille kansalliselle valtiolle, jonka alueella juridisesti itsenäinen tytäryhtiö toimii. Molemmissa malleissa emoyhtiön kotimaavaltion valvontaviranomaisella on kuitenkin valvontavastuu pankin toiminnasta konsernina. (Houben ym. 2008, 228.) Pääasiallisen valvojan rooli on rajat ylittävässä pankkitoiminnassa olennainen, koska vain pääasiallisella valvojalla on todellista vaikutusvaltaa pankin vakavaraisuuteen (Hüttl & Schoemaker 2015, 98). Roolijakoa on selvennetty taulukossa 1.

Pankkitoiminnan toimiluvan myöntäjätaho on suoraan yhteydessä pankkivalvonnan määräytymiseen. Toimiluvan myöntäjä toimii myös pankin pääasiallisena valvojana. Kuten taulukosta 1 ilmenee, itsenäisen tytäryhtiön on pyydettävä toimilupansa siltä valtiolta, jonka alueella se toimii. Samalle juridiselle yksikölle voidaan kuitenkin myöntää EU-alueella vain yksi toimilupa, ja sille voidaan asettaa vain yhdenlaisia vakavaraisuusvaatimuksia. Mikäli pankki on saanut toimiluvan yhteen EU:n valtioon, ja pankki toimii muiden valtioiden alueella sivuliikemallin avulla, on kyseessä yksi juridinen kokonaisuus. Tällöin toimilupaa ei voida myöntää useammassa eri valtiossa, ja päävastuullisena valvojana toimii se valtio, joka on konsernille toimiluvan myöntänyt. Käytäntöä kutsutaan pankkikonsernien ”Eurooppalaiseksi passiksi”, ja se mahdollistaa EU:n laajuisen pankkitoiminnan vain yhden toimiluvan avulla. (Tröger 2013, 203.)

Vaikka tytäryhtiöiden ja sivuliikkeiden ensisijainen valvontavastuu eroaa toisistaan, nähdään pankkikonserni kuitenkin yhtenä liiketoimintayksikkönä. Tämän vuoksi yksittäisten konserniin kuuluvien yhtiöiden lisäksi rajat ylittäviä pankkikonserneja valvotaan myös konsernitason yhteisvalvontaa kutsutaan **konsolidoiduksi valvonnaksi**. (Tröger 2013, 204.) Basel-komitea on antanut ohjeistuksensa myös konsolidoidun valvonnan osalta, ja sitä toteutetaan yhteistyöelimissä, **valvontakollegioissa**. Näiden ohjeistuksien lisäksi Baselin yleinen **yhteisymmärryspöytäkirja** määrittää eri kansallisten valvontaviranomaisten välistä informaation vaihtoa. Baselin ohjeistusten

tueksi yksittäiset valtiot voivat sopia omia yhteisymmärryspöytäkirjojaan, jotka selkiyttävät kansallisten valvojien roolia rajat ylittävien pankkikonsernien tapauksessa. Kuten ei Baselin säännökset, eivät myöskään yhteisymmärryspöytäkirjat ole lainvoimaisia. Kuka tahansa valvontaviranomainen voi jättää yhteisymmärryspöytäkirjan velvoitteet täyttämättä ilman sanktioita, ja tämä on osoittautunut ongelmaksi etenkin kriisitilanteissa. (Beck 2016, 42.) Valvontakollegioiden toimintaa ja konsernitason konsolidoitua valvontaa käsitellään tarkemmin seuraavassa alaluvussa.

Taulukko 1 Kotimaan valvojan ja isäntämaan valvojan roolit rajat ylittävien pankkien valvonnassa

	KOTIMAAN VALVOJA	ISÄNTÄMAAN VALVOJA
EMOYHTIÖ	<ul style="list-style-type: none"> - myöntää toimiluvan - toimii päävastuullisena valvojana - koordinoi valvontakollegion toimintaa - tarjoaa talletussuojan 	<ul style="list-style-type: none"> - osallistuu valvontakollegion toimintaan
TYTÄRYHTIÖ	<ul style="list-style-type: none"> - koordinoi valvontakollegion toimintaa 	<ul style="list-style-type: none"> - myöntää toimiluvan - toimii päävastuullisena valvojana - osallistuu valvontakollegion toimintaan - tarjoaa talletussuojan
SIVULIIKE	<ul style="list-style-type: none"> - myöntää toimiluvan (sivuliike toimii emoyhtiönsä toimiluvalla) - toimii päävastuullisena valvojana - koordinoi valvontakollegion toimintaa - tarjoaa talletussuojan 	<ul style="list-style-type: none"> - osallistuu valvontakollegion toimintaan

2.2.2 *Konsolidoitu valvonta ja valvontakollegioiden toiminta*

Konsolidoidulla valvonnalla pyritään sekä estämään konsernin sisäisten ongelmien leviäminen, että reagoimaan konsernin ulkopuolisiin uhkatekijöihin. Pankkiryhmiä konsernitason valvonta on oleellista, koska pelkästään yksittäisten yhtiöiden valvonnalla ei ole saavutettu pankkivalvonnan tavoitetta rahoitusmarkkinoiden vakauden osalta. Konsolidoitua valvontaa voidaan harjoittaa kansallisella tasolla, mikäli pankkikonserni toi-

mii vain yhden valtion alueella, mutta rajat ylittävien pankkikonsernien tapauksessa yhteistyöhön voi osallistua jokaisen konsernin liiketoiminnan vaikutuksen alaisena olevan valtion valvontaviranomainen. Konsolidoidun valvonnan helpottamiseksi on perustettu valvontakollegioita, jonka toimintaan konsernin kotivaltion valvoja kutsuu muut konserniin liittyvät valvontaviranomaiset. (Beck 2016, 42.)

Rajat ylittävien pankkikonsernien valvontakollegioita on joissain määrin toiminut jo 1980-luvulta lähtien, mutta niiden toimintaa on pyritty vuosien saatossa kehittämään (D’Hulster 2012, 310). Baselin pankkivalvontakomitea julkaisi vuonna 2010 ensimmäiset hyvää valvontakollegiotoimintaa koskevat periaatteet, ja julkaisun yhteydessä Basel-komitea lupautui päivittämään ohjeistuksen tarvittavilta osin vuonna 2014. Uudempi ohjeistus on laadittu sen pohjalta, miten akateeminen kirjallisuus ja kansalliset valvojat ovat vuonna 2010 julkaistuja periaatteita reflektoineet. Yleiset periaatteet eivät ole juurikaan muuttuneet, vaan muutokset keskittyvät yksityiskohtiin. Periaatteita ei ole pakko noudattaa, ja Basel-komitea ohjeistaakin jokaista kollegiota arvioimaan itselleen parhaiten toimivat käytännöt. (College Principles 2014.)

Houbenin ym. (2008, 232) mukaan konsolidoitu valvonta ja valvontakollegiot edistävät tiedon jakamisen kulttuuria sellaisen tiedon osalta, jota jokaisella kansallisella valvojalla on oman valtionalueensa pankkien toiminnasta. Valvontakollegioita ei ole perustettu varsinaisiksi päätöksentekoelementeiksi, ne eivät ole monikansallisia viranomaisia, eivätkä ne korvaa kansallisen valvonnan tärkeyttä. Valvontakollegio on apuväline kansallisten valvojien päätöksenteon tueksi, ja konsolidoidulla valvonnalla vältetään kansallisten valvojien suorittamaa saman konsernin päällekkäistä valvontaa. Valvontakollegioiden toiminta perustuu luottamuksellisen tiedon jakamiseen, ja kollegioiden toimintaan osallistuminen on kansallisille valvontaviranomaisille vapaaehtoista. (D’Hulster 2012, 311.) Baselin periaatteiden mukaan parhaimmillaan kollegiotoiminta edistää keskinäistä luottamusta ja luo avoimen ilmapiirin avun antamiseen ja sen vastaanottamiseen rajat ylittävien pankkien valvonnassa. Jaettavan informaation tulee perustua tiedon tarpeeseen, eikä toisilta valvojilta saa peittää sellaista tietoa, joka vastapuolelle olisi relevanttia tietää. (College Principles 2014, 4–9.)

Valvontakollegioiden yhteistyö voi sisältää informaation jakamisen lisäksi esimerkiksi yhdessä toteutettuja pankin stressitestejä ja riskien uudelleenarviointeja. Kollegion viestinnän valvottavan pankin suuntaan tulee täydentää jokaisen kansallisen valvojan ja oman valtionalueensa pankin välistä viestintää. Baselin periaatteiden mukaan pääasiallisen viestinnän valvottavalle pankille toteuttaa konsernin kotimaan valvoja, jotta vältettäisiin esimerkiksi päällekkäisiltä informaatiopyynnöiltä. Valvottava pankki voidaan myös tapauskohtaisesti kutsua valvontakollegion tapaamiseen, mikäli agendalla käsitellään esimerkiksi pankin strategisia valintoja. (College Principles 2014, 10–17.)

Baselin laatimien periaatteiden mukaan kollegioiden tulisi olla luonteeltaan pysyviä, mutta joustavia rakenteeltaan (College Principles 2014, 1). D’Hulsterin (2012, 310–

311) mukaan toiminnassa olleiden kollegioiden rakenteet ovatkin olleet varsin joustavia. Kollegiot on useimmiten koottu pankkiryhmän riskiprofiiliin ja maantieteellisen levinneisyyden mukaisesti. Jotkin kollegiot operoivat vain muutamien konsernin kannalta tärkeimpien valvojien osallistuessa, mutta osa kollegioista koostuu kaikista konserniin liittyvistä kansallisista valvojista. Kollegio voidaan myös järjestää pankin liiketoiminta-alueiden mukaan tai spesifejä tarkoituksia, kuten likviditeetin hallintaa varten. Konsernin emoyhtiön kotimaan valvontaviranomainen on vastuussa kollegion rakenteesta ja sen operationaalisesta toiminnasta. Kotimaan valvoja myös päättää kokoontumistiheydestä, neuvottelujen agendasta ja käytettävistä kommunikaatiokanavista. Kuten taulukossa 1 on esitetty, kotivaltion valvontaviranomainen siis koordinoi valvontakollegion toimintaa.

Baselin komitean laatimien toimintaperiaatteiden lisäksi myös EU:n pankkivalvontaviranomainen on laatinut kollegioiden toiminnasta omat suosituksensa. EU:n pankkivalvontaviranomaisen suositukset eivät ole ristiriidassa Baselin ohjeistuksen kanssa, vaan ne täsmentävät toimintaperiaatteita joiltain osin. Puolestaan EU:n vakavaraisuusdirektiivin mukaan EU-alueella toimiville rajat ylittävillä pankeilla on perustettava valvontakollegio, jos pankilla on tytäryhtiö jossain EU-maassa, tai jos pankilla on vähintään kahdessa EU-valtiossa merkittävää sivuliiketoimintaa. Mikäli valvontakollegioon osallistuvia valvojia on monta, voidaan kollegion toiminta jakaa ydinkollegioon ja yleiseen kollegioon. Vakavaraisuusdirektiivin mukaan valvontakollegioiden osapuolten on pyrittävä toiminnassaan yhteispäätösmentelyyn (*joint-decision*) konsernin yhtiöiden vakavaraisuus- ja likviditeettikysymyksissä. Myös Euroopan pankkivalvontaviranomaisella on oikeus osallistua valvontakollegioiden toimintaan. (Guidelines for the operational functioning of supervisory colleges 2010.)

2.3 Monikansallisten pankkien valvonnan ongelmakohdat

Vaikka monikansallisten rajat ylittävien pankkikonsernien valvonnassa tehdään yhteistyötä, eri kansallisten valtioiden tavoitteiden ristiriidat tulevat näkyville etenkin ongelmatilanteissa (Houben ym. 2008, 228). Leblonden (2014, 289) mukaan konsernin kotimaan valvojalla ei ole päätöksiä tehdessään velvollisuutta ottaa huomioon niitä vaikutuksia, joita konsernia koskeva päätös toisi isäntävaltioille. Vaikka pankin toiminta ei olisi sen kotimaalle uhkaavaa, se voi sitä olla jonkin toisen valtion alueella. Kriisin satuttaessa jokainen valtio ajaa oman valtionsa ja kotimaisten tallettajien, velallisten ja veronmaksajien etua (Allen ym. 2011, 41). Myös Beck (2016, 40) korostaa koti- ja isäntämaiden valvojien välisten poliittisten ristiriitojen merkitystä konfliktitilanteissa. Beckin mukaan ristiriitatilanteisiin jouduttiin myös vuoden 2008 finanssikriisin jälkeen

pankkisektorin ongelmia ratkaistessa esimerkiksi Belgian ja Alankomaiden sekä Islannin ja Yhdistyneen kuningaskunnan välillä.

Akateeminen kirjallisuus suhtautuukin rajat ylittävään pankkitoimintaan kriittisesti. Esimerkiksi Tröger (2013) ja Allen ym. (2011) korostavat rajat ylittävän pankkitoiminnan valvonnan monimutkaisuutta, ja näkevät rajat ylittävän pankkitoiminnan olevan osasyyllisenä koettuihin vakaviin finanssikriiseihin. Erityisen ongelmallisena nähdään pankkien juridisen rakenteen vaikutus toteutuvaan valvontaan (Houben ym. 2008, 229; Ferrarini & Chiodini 2009, 126–127; Tröger 2013, 200). Vaikka pankkeja valvotaan myös konsernitason yhteistyössä valvontakollegioiden kautta, kärsii valvonnan laatu kuitenkin siitä, ettei jokaisella kansallisella valvontaviranomaisella ole täysiä valtuuksia puuttua oman kansallisen alueensa sisällä järjestettävään pankkitoimintaan. Ilmiöllä on kaksi puolta: toisaalta pankkien Eurooppalainen passi poistaa pankkitoiminnan rajoitteita ja tehostaa pankkitoimintaa EU-alueella, mutta samalla se heikentää kansallisten valvontaviranomaisten valtuuksia. (Allen ym. 2011, 41.)

Houbenin ym. (2008, 229) mukaan ongelma korostuu etenkin tilanteessa, jossa sivuliike on isäntävaltion alueella merkittävässä roolissa, mutta kotimaassaan pankin toiminta on pientä. Tällaisessa tilanteessa pääasiallinen päätäntävalta myös ulkomaisen sivuliikkeen toiminnasta on pankin kotivaltion valvontaviranomaisella, ja kotivaltion valvontaviranomaisen päätöksillä voi olla huomattava merkitys isäntävaltion kansantaloudelle. Tästä syystä Houbenin ym. mukaan esimerkiksi Itä-Euroopan herkässä talousympäristössä ei ole 2000-luvun alussa sallittu ulkomaista pankkitoimintaa lainkaan sivuliikemallilla toteutettuna. Tämän lisäksi yhteistyön ongelmaksi on osoittautunut myös informaation jakaminen. Koti- ja isäntämaiden valvojien välillä on ollut erimielisyyksiä siitä, mikä on jaettavan informaation hyväksyty laajuus, syvyys ja muoto. Kansallisilla valvojilla saattaa olla myös omaan valtionalouteensa liittyviä intressejä olla jakamatta tietyn tyyppistä informaatiota. (Ferrarini & Chiodini 2009, 127.)

D’Hulsterin (2012) tekemässä tutkimuksessa selvitettiin kansallisten valvojien kannustimia jakaa informaatiota toisten valvojien kanssa ongelmatilanteissa. Tutkimuksen mukaan kotimaan valvojalla voi olla kolme erilaista suhtautumistapaa informaation jakamiseen: ”jaa”, jolloin pankkiryhmiä ja emoyhtiötä koskevaa tietoa jaetaan avoimesti, ”minimoi ja viivytää”, jolloin jaettavan tiedon määrä halutaan minimoida ja sen toimitamista viivytetään, ja ”ei kannustinta”, jolloin kotimaan valvojalla ei ole kannustinta jakaa informaatiota lainkaan. Isäntämaan valvojalla vastaavat roolit ovat: ”jaa”, jolloin tytäryhtiötä koskevaa tietoa jaetaan avoimesti ja oikea-aikaisesti, ”suojele”, jolloin isäntämaan valvoja yrittää ylläpitää alueellaan toimivan tytäryhtiön vakavaraisuutta esimerkiksi emoyhtiön joutuessa ongelmiin, ”liioittele huolenaiheita”, jolloin isäntävaltio liioittelee alueellaan toimivan tytäryhtiön ongelmia, jotta myös kotivaltion valvontaviranomainen ryhtyisi toimiin koko konsernin pelastamiseksi, ja neljäntenä ”ei kannustinta”, jolloin isäntävaltiolla ei ole kannustinta jakaa tytäryhtiötä koskevaa informaatiota. To-

teutuvat roolit vaihtelevat sen mukaan, mikä konsernin yhtiöistä on ongelmissa, ja onko ongelmissa oleva pankki informaatiota jakavalle valtiolle merkittävässä roolissa. Myös D’Hulsterin tutkimuksen mukaan valtioilla on siis myös informaation jakamiseen liittyviä ristiriitoja.

Kansalliset ristiriidat näkyvät etenkin tilanteissa, joissa pankkisektorin vakauden ylläpitäminen vaatii rahallista panostusta (Beck 2016, 44). Nykyinen valvontamalli kaataa vastuuta liikaa konsernin kotivaltioille, ja siksi Goodhart ja Shoenmaker (2009, 162) korostavat tarkan etukäteen laaditun vastuunkantosuunnitelman tärkeyttä. Heidän mielestään tehokkain järjestely sopia rajat ylittävän pankin ongelmista johtuvien kustannusten jakamisesta olisi spesifit pankkikohtaiset sopimukset. Nämä pankkikonsernikohtaiset sopimukset valtioiden välillä toisivat parempia tuloksia kuin yleiset kansainväliset sopimukset, koska pankkikonsernien ongelmat ovat aina tilannekohtaisia ja ongelmien vaikutusten syvyys riippuu myös osallisista valtioista.

Calzolari, Colliard ja Loranth (2015) tutkivat monikansallisten pankkien juridisen rakenteen merkitystä toteutuvan pankkivalvonnan kontekstissa. Tutkimustulokset osoittavat, että mikäli rajat ylittäviä pankkikonserneja valvotaan ainoastaan kansallisten valvojien toimesta ilman konsernitason keskitettyä valvontaa, valvonnan laatu on heikkoa rajoittuneiden resurssien ja kansallisten valvojien välisen luottamuspuolan ja informaation jakamisen haluttomuuden vuoksi. Kansainvälinen yhteistyö esimerkiksi valvontakollegioissa puolestaan kannustaa pankkeja järjestämään kansainvälisen toimintansa sivuliikemallin avulla, koska silloin valvontakustannukset ovat pienemmät. Tämä johtuu siitä, että sivuliikkeillä operoidessa päävastuullisia valvontaviranomaisia on vähemmän. Sivuliikemallissa pankin kotivaltio on kuitenkin velvollinen tarjoamaan koko pankin asiakkaille talletussuojan. Tästä syystä suuri pankki, joka operoi ulkomailla sivuliikemallin avulla, asettaa kotivaltiolleen suuren vastuun sekä valvonnasta että rahallisesti talletussuojan asettamisesta.

Myös valvontakollegioiden toiminta ja konsolidoitu valvonta ovat saaneet osakseen kritiikkiä. Beckin (2016, 42–44) mukaan valvontakollegioiden toiminnan laatu on yhtä vahvaa, kuin kollegion vähäresurssisimman valvojan työn tulos. Jotta konsolidoitu valvonta olisi tehokasta, jokaista konsernin yhtiötä tulee valvoa samojen periaatteiden mukaisesti. Koska konsernin kotivaltion valvontaviranomainen on vastuussa kollegion kokoonpanosta, ja sillä on lopullinen päätösvalta kollegion asioissa, on kollegion rakenne monesti kotivaltion valvojan etujen mukainen. Kotivaltion valvontaviranomaisella on kannustin kutsua yhteistyöhön vain emoyhtiön kannalta merkittävien pankkien valvojat. Moshirianin (2012, 2677) mukaan valvontakollegioiden toimintaa varjostaa lisäksi sama lainvoiman puute, kuin yhteisymmärryspöytäkirjojakin. Valvontakollegioissa tehdyillä päätöksillä ei ole suoranaisesti lainvoimaa, vaan jokainen kansallinen valvoja päättää noudattaako toimillaan kollegion tekemää linjausta.

Kriittistä näkökulmaa rajat ylittävään pankkitoimintaan edustavat myös sääntelyarbitraasista huolestuneet tutkijat. Rajat ylittävien pankkien sääntelyarbitraasista puhutaan esimerkiksi silloin, jos pankki tekee muutoksia kansainvälisen liiketoimintansa maantieteelliseen sijaintiin, tai siirtää riskillisiä saataviaan konsernin yhtiöiden välillä toisten valtioiden alueille välttyäkseen pankille epäedulliselta sääntelyltä. Sääntelyarbitraasi on haitallista, jos se tekee pankkijärjestelmästä alttiimman kriiseille ja häiriöille, mutta on kuitenkin laillista. (Carbo-Valverde ym. 2012, 1610.) Bergin, Gehran ja Kunischin mukaan (2011, 39) pankkien sääntelyarbitraasiin eniten vaikuttava tekijä on pankeille asetettavat pääomavaatimukset, koska pankin toiminnan kannalta optimaalisen pääomarakenteen mukaan puskurina pidettävä pääoma on lähes poikkeuksetta vaatimuksia pienempi. Puskurina pidettävä pääoma vähentää pankin potentiaalisia tuottoja, joten pankeilla on kannustin sijoittaa tase-eriään kevyemmän sääntelyn maantieteelliselle alueelle. Tällöin suurempi osa pääomasta pääsee tuottavaan käyttöön.

Rochen ja Lermyten (2012, 67–68) mukaan sääntelyarbitraasia esiintyy myös yhden sääntelyalueen sisällä silloin, kun pankki manipuloi järjestelmää saavuttaakseen parempaa tuottoa hyödyntämällä sääntelyn takaportteja. Tällöin sääntelyarbitraasissa ei hyödynnetä eri maantieteellisten alueiden eroavaisuuksia, vaan pankki hyödyntää yhden valtion aukolliseksi jäänyttä sääntelyä. Tutkijoiden mukaan tämänkaltaisesta sääntelyarbitraasista oli kyse myös asuntolainojen arvopaperistamisessa ennen vuoden 2008 finanssikriisiä. Sääntelyarbitraasin seuraukset ovat monesti haitallisia, mutta toisaalta arbitraasi luo pankeille ja rahoitusmarkkinoille tehokkaamman ympäristön toimia. Moshirianin (2012, 2676–2678) mukaan pankit hyödyntävät sääntelyarbitraasia etenkin innovoidessaan uusia korkean tuoton sijoitustuotteita. Hänen mukaansa sääntelyarbitraasin mahdollisuuksia tulee kitkeä, mutta tiukempi sääntely ei kuitenkaan saa tukahduttaa pankkisektorin kehitystä ja innovaatiotoimintaa. Yhdysvaltain Keskuspankki Fed arvioi, että Yhdysvaltojen kymmenen suurimman pankin kokonaisvaroista jopa 25 % on ollut vuosituhatosen vaihteessa yhteydessä sääntelyarbitraasiin (Oatley 2000, 38).

Koska tiukka pankkisääntely esimerkiksi pääomavaatimusten osalta liittyy vahvasti pankkivalvontaan, pankit hakevat sääntelyarbitraasilla myös valvonnan aiheuttamien kustannusten minimointia. Tiukkaan valvontaan liittyy usein paljon raportoitavaa, ja raportoinnin toteuttaminen itsessään aiheuttaa pankille kustannuksia. (Tröger 2013, 181.) Mitä enemmän pankki siirtää tappioita ja riskillisiä varoja kevyemmän valvonnan maihin, sitä vaikeammin muut konsernin yhtiöiden valvontaviranomaiset pääsevät niihin käsiksi. Verrattuna tilanteeseen, jossa tappiot ja riskilliset saamiset ovat tiukan valvontaviranomaisen nähtävillä ja sitä kautta tarkempien raportointivaatimusten alaisina, valvontakustannukset ovat huomattavasti pienemmät. (Carbo-Valverde ym. 2012, 1610.) Ongelman ytimessä on myös valvontaviranomaisen valta puuttua pankin toimintaan. Mikäli sivuliikkeen isäntämaan valvoja haluaisi esimerkiksi puuttua kotimaassaan sivuliikkeen muodossa järjestettävän pankkitoiminnan vakavaraisuuteen, ei sillä ole

suoraa vaikutusvaltaa. Isäntämaan valvontaviranomaisen tulee tässä tapauksessa kään-
tyä kotivaltion valvojan puoleen, ja pyytää tätä puuttumaan tilanteeseen. (Tröger 2013,
214.)

Sääntelyarbitraasia on pidetty pankkisektorin ongelmana jo kauan, ja monet tutkijat
uskovat sääntelyarbitraasin olleen esimerkiksi vuonna 2008 puhjennun finanssikriisin
taustalla (ks. esim. Berg ym. 2011, 39; Roche & Lemyte 2012, 67; Beck 2016, 43).
Basel-komitea on pyrkinyt vastaamaan ongelmaan uudistamalla sääntelyään, mutta
Bergin ym. tutkimus (2011) osoittaa sääntelyarbitraasille olevan edelleen takaportteja
myös uusimman sääntelykehikon Basel III:n sisällä. Vaikka kansainvälistä yhteistä
sääntelyä pyritään rakentamaan Baselin johdolla, Moshirianin (2012, 2675) mukaan
sääntelyarbitraasin kitkemisessä tehokkain keino olisi perustaa myös yksi yhteinen kan-
sainvälinen keskuspankki.

Sääntelyarbitraasin mahdollisuudesta huolimatta rajat ylittävä pankkitoiminta näh-
dään kuitenkin tehokkaana ja nykyaikaisena tapana järjestää pankkitoiminta. Siltikään
pankkisääntely ja -valvonta eivät Ferrarinin ja Chiodinin (2009, 124–125) mukaan rajat
ylittävään pankkitoimintaan juuri kannusta. Heidän mielestään tehokkaan pankkival-
vonnan ei pidä terrorisoida tehokkaan liiketoiminnan edellytyksiä, mutta nykyinen val-
vontakäytäntö on pankeille raskas toteuttaa. Myös Almudenan (2010, 576) mukaan on
tavoiteltavaa poistaa entistä enemmän juridisia esteitä rajat ylittävälle pankkitoiminnal-
le, jotta pankkitoiminnan kilpailu tulisi tehokkaammaksi. Tehokkaampi kilpailu kasvat-
taisi pankkisektorin omaa markkinakuria, joka puolestaan tehostaa pankkisektorin omaa
sisäistä valvontaa. Tehokkaammalla kilpailulla voitaisiin siis saavuttaa osa viranomais-
valvonnan tavoitteista. Beckin (2016, 41) mukaan rajat ylittävät pankit ovat vakiintunut
osa globaaleja rahoitusmarkkinoita ja täten ne voivat myös auttaa paikallisissa pankki-
kriiseissä tuomalla markkinoille helpommin uutta pääomaa konsernin emoyhtiön kautta.
Toisaalta on myös muistettava, että vaikutus voi olla myös päinvastainen: pankit voivat
myös siirtää kriisejä valtiosta toiseen.

Vaikka Baselin standardeja implementoidaan osaltaan suoraan kansallisten lainsää-
däntöjen piiriin, edelleen ongelmana ovat kansainvälisesti erilaiset pankkivalvontakäy-
tännöt. Ilmiöön kohdataan myös EU:n sisällä, koska myös EU:n lainsäädännön kehikko
sallii tietyt kansalliset eroavaisuudet. Vaikka yhteistyötä halutaan tehdä, tiivis yhteistyö
kaatuu monesti puhtaasti erilaisten käytäntöjen yhteentörmäyksiin. (Beck 2016, 40.)
Valvontakollegioiden toiminta nähdään tehottomana, eivätkä yhteisymmärryspöytäkir-
jat anna todellisia keinoja ratkaista monikansallisten pankkien ongelmia (Ferrarini &
Chiodini 2009, 123). Eurooppa pyrkii vastaamaan näihin ongelmiin Yhteisellä valvon-
tamekanismilla ja yhdellä yhteisellä valvojalla (Buch ym. 2013, 4). Yhteiseen valvon-
tamekanismiin palataan tarkemmin seuraavassa luvussa.

2.4 Pankin näkökulma toiminnan järjestämiseen

Pankin kannalta ei ole löydettävissä jokaisessa tilanteessa pätevää parasta tapaa järjestää rajat ylittävä pankkitoiminta. Sekä tytäryhtiö- että sivuliikemallissa on hyötynsä ja haittansa, joten pankki punnitsee tapauskohtaisesti juridisen rakenteensa ja muokkaa sitä tarvittaessa. Rajat ylittävä pankkitoiminta tarjoaa pankille mahdollisuuksia parempaan tuottoon, mutta monimutkaistaa myös pankin omaa toimintaa. Omien mahdollisuuksien lisäksi pankki voi laajentua ulkomaille myös nykyisten asiakkaiden toiveista. (Goldberg ym. 2005, 3.) Trögerin (2013, 193–197) mielestä pankkien valitsemaa organisaatiota rakennetta ei pidä tarkoitushakuisesti kyseenalaistaa, koska pankit toimivat markkinataloudessa kuten mitkä tahansa muutkin yritykset ja pyrkivät hakeutumaan luonnollisesti itselleen optimaalisten olosuhteiden ympärille.

Pankin näkökulmasta rajat ylittävä pankkitoiminta tehostaa koko pankkiryhmän toimintaa konsernin sisäisen varallisuuden siirrettävyyden kautta. Konsernin sisällä yhtiöstä toiseen voidaan siirtää pääomaa ja vakuuksia, yhtiöt voivat lainata keskenään tai antaa taloudellista avustusta. (Ferrarini & Chiodini 2009, 129–130.) Pankkikonsernin kannattaa kerätä pääomaa sieltä, mistä se maantieteellisesti on halvinta, ja lainata edelleen siellä, missä tuotot ovat korkeimpia (Tröger 2013, 193). Tämä luo pankkiryhmän sisälle omat pääomamarkkinat, joita voidaan pitää konsernin taloutta vakauttavana tekijänä. Tytäryhtiömallissa isäntävaltion lainsäädäntö saattaa kuitenkin joissain tilanteissa hidastaa ja vaikeuttaa konsernin sisäisiä pääomasiiroja. Paikalliset yhteisö- ja markkinalaisuussäädännöt suojelevat tytäryhtiön vähemmistöosakkaita ja kotimaisen pankkisektorin kilpailutilannetta, joten tietyt pääomaliikkeet voidaan ennen niiden toteuttamista joutua hyväksyttämään paikallisella viranomaisella. Koska sivuliikkeet liitetään juridisesti niiden emoyhtiöön, sivuliikkeen ja sen emoyhtiön välisillä pääomaliikkeillä ei ole samantyyppistä vaikutusta. (Ferrarini & Chiodini 2009, 129–130.)

Sivuliikemalli tehostaa pankkikonsernin toimintaa myös asiakkaille tapahtuvan antolainauksen osalta. Sivuliike pystyy lainaamaan konsernin yhteisestä globaalista taseesta, kun taas tytäryhtiön mahdollisuus antolainaukseen rajoittuu sen omaan paikalliseen taseeseen. Suurella monikansallisella pankilla joka toimii usean valtion alueella, on taseessaan suurempi puskuri jota vasten lainata verrattuna pieneen ja paikalliseen tytäryhtiöön. Sivuliikemalli tehostaa siis pankkikonsernin toimintaa, koska pankki pystyy kokonaisuutena lainaamaan enemmän eli suorittamaan tehokkaammin ydinliiketoimintaansa. (Tröger 2013, 195.)

Sivuliikemalli voi tuoda pankkiryhmälle myös operatiivisia kustannussäästöjä, koska yhteiset toiminnot voidaan keskittää. Keskittämistä voi tapahtua useilla eri liiketoiminta-alueilla, esimerkiksi IT-infrastruktuurin ja tietojärjestelmien osalla tai taustatoimintoissa, kuten esimerkiksi kirjanpidon ja sisäisen laskennan osalla. Sivuliikkeen myötä kustannussäästöjä generoidaan myös keskittämällä yritysjohto, jolloin esimerkiksi yhti-

ön strategian asettaminen ja brändinhallinta suoritetaan keskitetysti. (D’Hulster & Öt-ker-Robe 2015, 173.) D’Hulsterin (2012, 314) mukaan ulkomaista pankkitoimintaa vastaanottava valtio voi kuitenkin määrätä, että kaikki sen alueella toimiva ulkomainen pankkitoiminta on järjestettävä tytäryhtiön muodossa, tai kieltää kustannustehokkuutta tuovat keskitetyt konsernin palvelut. Toimimalla näin valtiot pyrkivät välttämään epä-suoraa riskiä pankkikriisien leviämisestä konsernin sisällä. EU-alueella rajoitukset on vähäisempää johtuen integroituneesta lainsäädännöstä ja pankkialan yhteisestä sääntelykehikosta. Euroopan integraatiosta huolimatta kansallinen lainsäädäntö sallii myös EU-alueen sisällä kuitenkin EU-lainsäädäntöä tiukemmat pääomavaatimukset jos jäsenvaltio niin haluaa. (D’Hulster 2015, 333.)

Kuten edellä on esitetty, pankkikonsernin juridinen rakenne vaikuttaa myös konsernin kokonaisvalvontakustannuksiin. Mikäli pankkitoiminta järjestetään tytäryhtiömallin avulla, jokainen konsernin emoyhtiöstä itsenäinen tytäryhtiö kohtaa paikallisen valvojan vaatimukset. Tällöin suuri pankkiryhmä voi joutua säännöllisesti raportoimaan jokaisen operatiivisen toiminnan vaikuttaman valtion kielellä ja omanlaisilla muotoseikoilla. Sivuliikemallissa raportoinnista ja valvonnasta aiheutuvat kustannukset ovat selvästi kevyemmät, koska silloin myös sivuliikkeiden pääasiallinen valvontaviranomainen löytyy konsernin kotimaavaltiosta. (Houben ym. 2008, 229.)

Mikäli pankkikonsernin sisällä esiintyy ongelmia, tytäryhtiömalli suojaa konsernin sisäisten ongelmien leviämistä. Tytäryhtiöiden ollessa juridisesti itsenäisiä, ei niillä ole velvoitetta rahoittaa saman konsernin muita pankkeja. Sivuliikemallissa emoyhtiön tase sisältää myös sivuliiketoiminnan, joten samanlaista suojaa kriisien leviämisestä sivuliikemalli ei tarjoa. (Tröger 2013, 195.) Toisaalta, mikäli pankki pitää isäntävaltion taloutta riskillisenä ja kriisialttiina, tällaisen valtion alueella tytäryhtiönä toimiminen suojaa myös konsernin muita yhtiöitä (Goldberg ym. 2005, 4). Danisewiczin, Reinhardtin ja Sowerbuttsin (2015) mukaan pankkikonsernin kannalta on oleellista myös emoyhtiön vaikutusvalta tytäryhtiöissään tai sivuliikkeissään. Vaikka emoyhtiö omistaa yli puolet tytäryhtiön osakekannasta, tytäryhtiön liiketoiminnalliset päätökset tulee kuitenkin hyväksyttävä tytäryhtiön hallituksen päätöksellä. Tämän vuoksi emoyhtiön on helpompi kontrolloida sivuliikkeidensä toimintaa.

Kuitenkin, vain tytäryhtiömalli sallii pankin asiakkaiden pääsyn paikallisen talletussuojan piiriin. Tämän vuoksi tytäryhtiömalli voi saavuttaa asiakkailta enemmän luottamusta, jos talletussuoja on heidän kotimaansa tarjoama. (Tröger 2013, 196.) Goldbergin ym. (2005, 4) mukaan kuluttaja-asiakkailta on historiallisesti ollut taipumusta preferoida paikallista pankkitoimijaa. Tytäryhtiömallissa paikallisuus on helpommin perusteltavissa, koska yhtiö on juridisesti paikallinen. Claessensin ja Van Horenin (2015, 870) tutkimus osoittaa, että asiakkaat preferoivat paikallista pankkitoimintaa myös nykypäivänä, vaikka globalisaatio on kymmenessä vuodessa kasvanut yhä merkittävämpään rooliin. Tutkimustulosten mukaan vuonna 2008 puhjetun finanssikriisin jälkeen koti-

maisten pankkien ja rajat ylittävien pankkien tytäryhtiöiden lainananto supistui Euroopassa vähemmän kuin ulkomaisten sivuliikkeiden.

2.5 Eurooppalainen pankkisektori

Beldowskin ym. (2016, 154) mukaan pankkijärjestelmä on alati muuttuva kokonaisuus, joka koostuu erilaisista instituutioista. Pankit ja järjestelmän muut tahot reagoivat sekä pankkijärjestelmän sisäisiin että ulkoisiin muutoksiin mukautumalla ja tarvittaessa muuttamalla muotoaan. Ulkoisista muutoksista globalisaatio, teknologian kehitys, yleinen kehitys kohti rahoitusmarkkinoiden sääntelyn purkamista ja Euroopan integraatio ovat muuttaneet eurooppalaista pankkisektoria olennaisesti viimeisimpien kolmenkymmenen vuoden aikana. Tänä aikana pankkien määrä Euroopassa on vähentynyt, pankkisektorin varallisuus on kasvanut ja sivuliikkeiden käyttö osana rajat ylittävän pankin toimintaa on yleistynyt. (Goddard, Molyneux, Wilson & Tavakoli 2007, 1912.)

Vaikka eurooppalainen pankkisektori on elänyt vuosien saatossa, sen hajonta on pysynyt lähes samana. Euroopassa toimivista pankeista noin 40 % on saksalaisia. Toiseksi eniten pankkeja on Italiassa, kolmanneksi Ranskassa, neljänneksi Itävallassa ja viidenneksi Espanjassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Määrällisesti eniten pankkeja on Euroopan suurimmissa talouksissa. Jos pankit asetetaan järjestykseen niiden taseen loppusumman perusteella, Euroopan suurin pankkisektori on Ranskassa ja vasta toiseksi suurin Saksassa. (Ionescu 2014, 93.)

Rajat ylittävä pankkitoiminta on kasvanut viimevuosikymmeninä niin globaalisti kuin myös Euroopassa. Pankkitoiminnan maantieteellistä levinneisyyttä voidaan tarkastella monikansallisten pankkien varojen sijainnin perusteella. Houbenin ym. (2008, 233) mukaan eurooppalaisten pankkien kotimainen liiketoiminta on vuosina 2001–2006 supistunut ja se on korvautunut EU:n sisäisellä rajat ylittävällä liiketoiminnalla. EU-alueella kotimaisen pankkitoiminnan markkinaosuus on vuosien 2001–2006 välillä supistunut 73,9 prosentista 67,4 prosenttiin, ja samalla ulkomaisen EU-alueen sisältä tulevan pankkitoiminnan markkinaosuus on kasvanut 18,5 prosentista 24,4 prosenttiin. Sama kehitys on jatkunut myös viimeisen kymmenen vuoden aikana – ainoastaan vuonna 2008 puhjennun finanssikriisin jälkeen rajat ylittävän pankkitoiminnan kasvu on ollut hitaampaa (Beck 2016, 41). Kuvio 1 havainnollistaa rajat ylittävän pankkitoiminnan kehitystä Euroopan alueella vuosina 2001–2015.

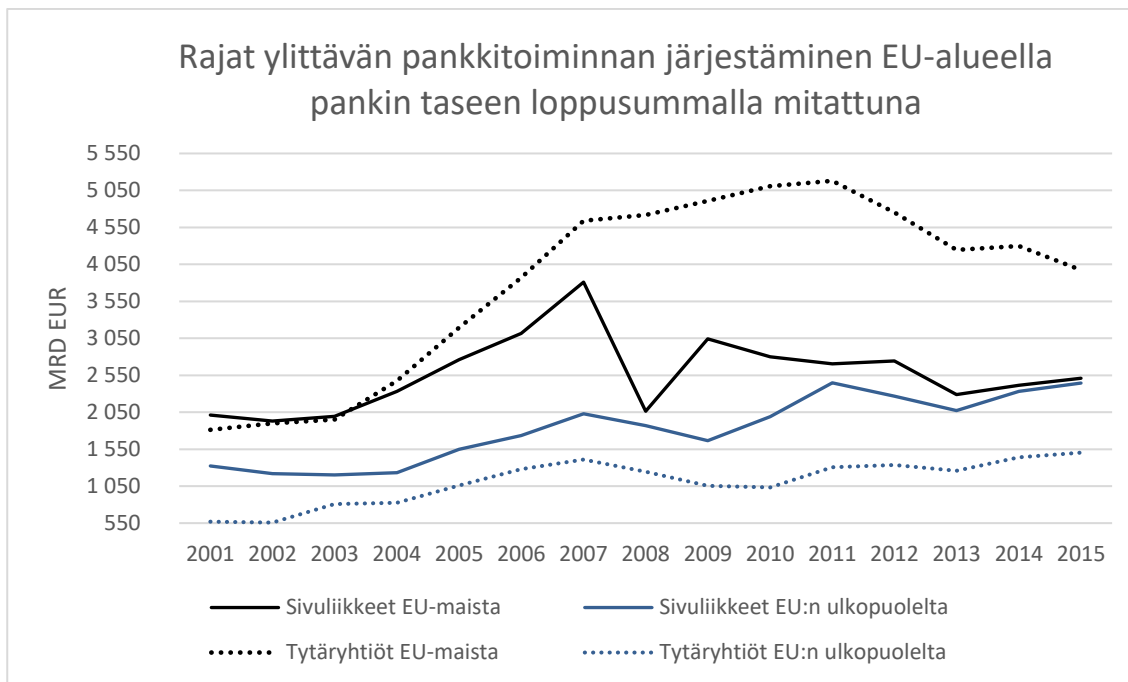
Samalla kun rajat ylittävä pankkitoiminta on yleistynyt, myös sivuliikkeiden ja tytäryhtiöiden määrä on kasvanut. Kuten kuvio 1 havainnollistaa, Euroopan laajuinen rajat ylittävä pankkitoiminta järjestetään yleisimmin tytäryhtiöiden muodossa. (Goddard ym. 2007, 1918.) Houbenin ym. (2008, 234) mukaan rajat ylittävän pankkitoiminnan kasvu valtioiden rajojen yli on suoritettu tytäryhtiöiden perustamisen avulla, mutta suuri osa

EU:n alueella toimivan rajat ylittävän pankkitoiminnan varoista sijoitetaan lopulta sivuliikkeisiin. Rajat ylittävää pankkitoimintaa järjestetään Euroopassa myös EU-alueen ulkopuolelta käsin, mutta EU:n ulkopuolisen pankkitoiminnan volyymi on sisäistä pienempää. Kuten kuvioista 1 ilmenee, on kuitenkin EU:n ulkopuolelta tuleva pankkitoiminta viime vuosina ollut kasvussa.

Pankkien yritysostojen ja muiden yritysjärjestelyiden määrä Euroopassa oli kasvussa ennen vuoden 2008 finanssikriisiä. Tämän jälkeen yritysostojen ja fuusioiden määrä on vähentynyt ja kehitys on pysynyt maltillisempuna niin kauppahinnoilla kuin kauppojen määrällä mitattuna. (ECB Report on financial structures 2015, 23–25.) Euroopassa on kuitenkin nähty useiden pankkiryhmien juridisten rakenteiden muokkauksia sekä ennen finanssikriisiä että sen jälkeen. Fuusioissa on ollut selkeä teema, jossa pankkikonsernin tytäryhtiöitä on muutettu sivuliikkeiksi. (Goldberg ym. 2005, 1; Tröger 2013, 182.) Trögerin (2013, 182–185) mukaan myös konsernin kotivaltion valvontaviranomaista on joissain tapauksissa vaihdettu muuttamalla jokin konsernin tytäryhtiöistä pankin emoyhtiöksi. Vaikka nämä juridiset muutokset eivät ole vaikuttaneet pankkien liiketoimintaan, valvontaviranomaiset ovat fuusioiden seurauksina muuttuneet. Trögerin mielestä ei ole selvää, onko muutosten taustalla sääntelyarbitraasin hyödyntäminen, mutta toteutuvaan valvontaan vaikutus on ollut selvä. Esimerkkinä ilmiöstä voidaan pitää Deutsche Bankia, joka muutti Itä-Euroopassa Unkarin tytäryhtiön sivuliikkeiksi vuonna 2011 (Deutsche Bank 2011). EY:n (2016, 38–39) eurooppalaisille pankeille teettämän kyselyn mukaan pankit odottavat pankkisektorin fuusioituvan lisää myös lähitulevaisuudessa.

Goldberg ym. (2005, 1–3) korostavat, että vaikka Euroopan monikansallinen pankkisektori on tytäryhtiöpainotteinen, EU:n säännösten tavoitteena on ollut mahdollistaa EU:n laajuinen pankkitoiminta pelkän sivuliikemallin avulla. Tavoitteella pyritään kohti yhä yhtenäisempää Eurooppaa vapaan liikkuvuuden nimissä. Kuten edellä on esitetty, akateeminen tutkijakenttä on huolissaan hyödyntävätkö rajat ylittävät pankit tätä mahdollisuutta toteuttaakseen sääntelyarbitraasia. Goldbergin ym. mukaan myös kansallisten valvojien tavoitteet eroavat paikoitellen EU:n tavoitteista. Kansalliset valvojat ovat olleet huolissaan omasta vaikutusvallastaan sivuliikkeiden valvonnan suhteen, koska EU:n alueella vallitsee yhden toimiluvan turvin pankkitoiminnan vapaa liikkuvuus.

Myös Carbo-Valverden ym. (2012) tutkivat eurooppalaisten pankkien fuusioita vuosina 1993–2004. Tutkimuksen mukaan pankit eivät ole parantaneet fuusioilla tehokkuuttaan, vaan fuusioiden yksi pääsyy on ollut valtioiden asettaman turvaverkon piiriin pääseminen. Kasvattamalla kokoaan pankeista on tullut yhä merkittävämpiä, ja samalla myös valtioiden insentiivi toimia esimerkiksi viimekäden lainaajana on kasvanut. Tutkimus osoittaa, että pankkiryhmien fuusioiden motiivit ovat moninaiset ja että myös Euroopan alueen pankit saattavat fuusioitua muista kuin tehokkuussyistä.



Kuvio 1 Rajat ylittävän pankkitoiminnan järjestäminen EU-alueella pankkien taaseen loppusummalla mitattuna (mukaellen ECB Structural Financial Indicators, 2015)

Suomeen kansainvälinen pankkitoiminta on rantautunut ruotsalaisen pankin Nordean Suomessa toimivan tytäryhtiön kautta. Nordea omistaa suunnilleen kaksi kolmasosaa suomalaisen pankkisektorin varallisuudesta, joten suomalainen pankkisektori on rakentunut pitkälti ulkomaisen tytäryhtiön varaan. Toiseksi suurin pankkiryhmä varallisuudella mitattuna Suomessa on OP Ryhmä, jonka pankit toimivat osuuskuntaperiaatteella. (Howarth & Quaglia 2016, 450.) Yhteensä Suomessa toimi vuoden 2015 lopussa 281 luottolaitosta, joista sekä talletusten että lainanannon suurin markkinaosuus oli OP-Ryhmällä, toiseksi suurin Nordealla. Kolmanneksi suurin toimija suomalaisella pankkisektorilla on tanskalainen Danske Bank, joka toimii Suomessa Nordean tavoin tytäryhtiön avulla. Muita Suomessa toimivia suomalaisia luottolaitoksia ovat esimerkiksi Aktia, Säästöpankkiryhmä, Paikallisosuuspankit ja S-Pankki. Ulkomaisia sivuliikemallilla toimivia pankkeja suomalaisella pankkisektorilla ovat esimerkiksi ruotsalaiset Handelsbanken, Resurs Bank ja SEB, saksalainen Deutsche Bank ja yhdysvaltalainen Citibank. Monista toimijoista huolimatta suomalainen pankkisektori on suuresti keskittynyt ja rakentuu pitkälti kolmen suurimman toimijan Nordean, OP Ryhmän ja Danske Bankin varaan. (Finanssialan Keskusliitto 2015.)

3 YHTEINEN VALVONTAMEKANISMI

3.1 Valvontamekanismi osana pankkiunionia

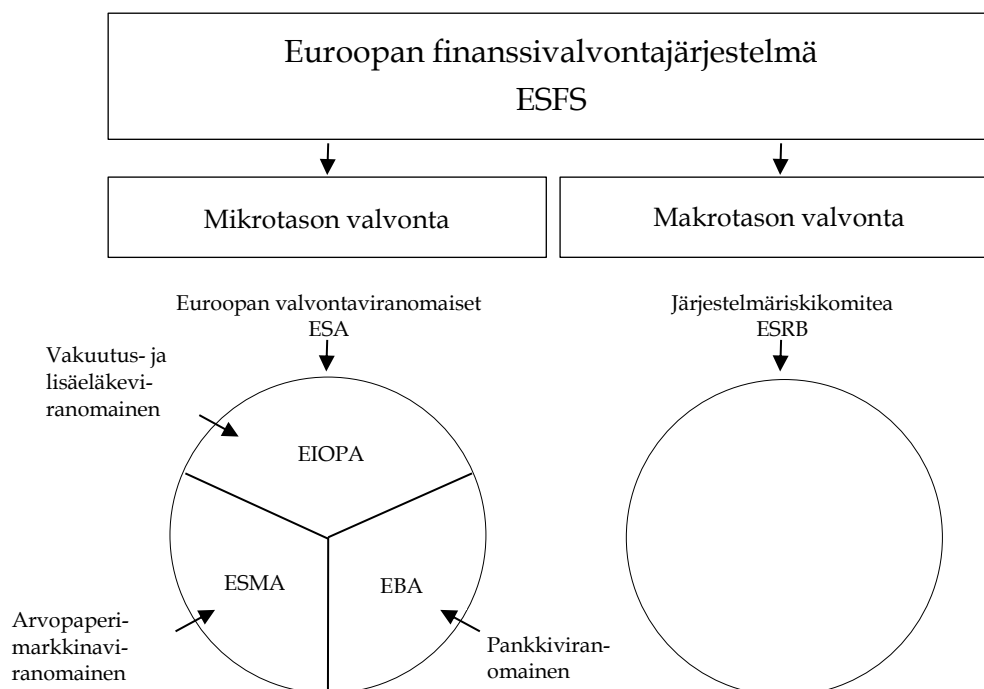
Kaikki 28 EU:n jäsenmaata kuuluvat Euroopan talous- ja rahaliittoon (*European Monetary Union, EMU*) ja maista 19 on vienyt taloudellisen integraation pidemmälle ottamalla käyttöön yhteisen valuutan euron (European Commission). Finanssikriisin jälkeen EU:n perustama pankkiunioni tiivistää talous- ja rahaliiton toimintaa entisestään ja mahdollistaa yhteisen pankkisääntelyn johdonmukaisen soveltamisen pankkiunioniin osallistuvissa maissa. Pankkiunionin tarkoituksena on tehdä Euroopan pankkisektorista yhä läpinäkyvämpi, turvallisempi ja yhdistyneempi. Läpinäkyvyyttä edistetään parantamalla jatkuvasti yhteisiä sääntöjä ja standardeja, ja turvallisuutta puuttamalla jo aikaisessa vaiheessa pankkien ongelmiin ja tarvittaessa ratkaisemalla ongelmat tehokkaasti. Entistä koordinoitumpaa yhdistymistä puolestaan tuetaan kohtelemalla kansallisten ja rajat ylittävien pankkikonsernien toimintaa samalla tavalla. (ECBb.)

Akateeminen kirjallisuus näkee pankkiunionille perusteltuja syitä. Buchin ym. (2013, 4) mukaan vuosien 2008–2009 finanssikriisin jälkeen jatkunut euroalueen kriisi osoitti, että yhteinen valuutta-alue tarvitsee tuekseen keskitetyn valvonnan rahoitusmarkkinoille ja pankeille. Kansalliset valvojat eivät kyenneet yksin eivätkä yhteistyöllä koordinoimaan tilannetta kriisin alkaessa, joten kansallisten valvojien tulkittiin epäonnistuneen tehtävässään. Krauskopf ym. (2014, 243–244) syyttävät tästä kansallisten valvojien ja niiden alueilla toimivien pankkien keskinäistä riippuvuussuhdetta. Heidän mukaansa finanssikriisi opetti sääntelytahoille kriittisyyttä, ja jo kauan itsestään selvänä pidettyä liberalistista ajattelua ja säännöstelyn purkamista alettiin jälleen kyseenalaistaa. Myös Breuss (2012, 26) korostaa, että eurokriisi jakoi eurooppalaiset pankit kahtia: pohjoisiin vahvoihin ja eteläisiin heikkoihin pankkeihin, sekä EU-maat kriittisiin ja vakaisiin. Jaottelun aiheuttamasta markkinoiden epäluottamuksesta selvittääkseen euroalueen oli ryhdyttävä yhä lähempään yhteistyöhön.

Vaikka pankkiunioni oli finanssikriisin jälkeen taloudellisin syin hyvin perusteltu hanke, yhä syvempään integraatioon tarvittiin Dietzin (2014, 63) mukaan myös poliittisia laukaisijoita. Selvänä laukaisijana toimi Espanja, joka painosti osaltaan EU:ta järjestämään rahoitusmarkkinasääntelyään uudelleen, koska se tarvitsi kotimaiselle pankkisektorilleen apua pankkien pääomittamiseen eli pankkien pääomarakenteen muokkaukseen. Muista EU-maista erityisesti Saksa suostui järjestelyyn vain, jos samalla yhteistyötä laajennettaisiin koskemaan myös pankkivalvontaa (Kern 2014, 420).

Lopulta eurooppalaisille rahoitusmarkkinoille pysyvät jäljet jättänyt kriisi sai EU:n perustamaan uuden Euroopan finanssivalvontajärjestelmän (*European System of Financial Supervision, ESFS*). Järjestelmän jäseniksi perustettiin Euroopan järjestelmäriski-

komitea (*European Systemic Risk Board, ESRB*) ja kolme valvontaviranomaista (*European Supervisory Authorities, ESA*). ESRB vastaa makrotason systeemisen riskin hallinnasta, kun taas samalla Euroopan valvontaviranomaiset vastaavat mikrotason pankki-kohtaisesta valvonnasta. (Simoncini 2015, 319–320.) Euroopan valvontaviranomaisiin kuuluvat Euroopan pankkiviranomainen (*European Banking Authority, EBA*), Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomainen (*European Insurance and Occupational Pensions Authority, EIOPA*) ja Euroopan arvopaperimarkkinaviranomainen (*European Securities and Markets Authority, ESMA*). Nämä elimet ovat olleet operatiivisessa toiminnassa tammikuusta 2011 lähtien. (Dumitrescu 2014, 42.) Kuvio 2 havainnollistaa järjestelmän rakenteen yksinkertaisimmillaan.



Kuvio 2 Euroopan finanssivalvontajärjestelmä

Euroopan finanssivalvontajärjestelmä ja kaikki sen yllä mainitut elementit ovat siis osa suurempaa Euroopan pankkiunionia, joka on kokonaiskuvassa kaiken uuden sääntelyn ja viranomaistahojen taustalla. Uuden Finanssivalvontajärjestelmän perustamisen jälkeen alkoi muodostua yhä tarkempi käsitys siitä, mitä uudelta pankkiunionilta haluttiin. (Dietz 2014, 63.)

Moloneyn (2014, 1611) mukaan uusien valvontaviranomaisten rinnalla pankkiunioni kokonaisuudessaan on finanssi- ja eurokriisin jälkeisistä sääntelymuutoksista Euroopalle merkittävien. Moloneyn mukaan pankkiunionin ytimessä on tavoite ratkaista eurokriisin myötä havaittu ongelma euroalueen haavoittuvaisten pankkien ja valtiontalouksien kestävyys välisestä riippuvuussuhteesta. Myös Dietz (2014, 63) näkee, että yksi kimmoke pankkiunionin perustamiselle oli halu ratkaista ongelmat, jotka syntyvät kan-

sallisen valtion luottokelpoisuuden ja sen kotimaisen pankkisektorin luottokelpoisuuden välisistä yhteyksistä. Ehdottoman yksiselitteinen esimerkki ongelman laajuudesta on ollut Kreikan valtiontalous ja sen alkuvuodesta 2010 alkanut velkakriisi (Breuss 2012, 26). Myös Italian ja Espanjan valtioiden joukkovelkakirjamarkkinoiden kasvanut volatiliiteetti kesällä 2012 todistaa ongelman todellisen luonteen (Kern 2014, 419).

Euroopan pankkiunioni rakentui lopulta kolmen peruspilarin varaan. Pankkiunionin kolme elementtiä ovat seuraavat (ks. esim. Beldowski & Slomka-Golebiowska 2016, 155):

- Yhteinen valvontamekanismi (*Single Supervisory Mechanism, SSM*)
- Yhteinen eurooppalainen kriisinratkaisujärjestelmä (*Single Resolution Mechanism, SRM*)
- Yhteinen talletussuojajärjestelmä (*Single Deposit Guarantee Scheme, SDGS*).

Yhteisen valvontamekanismin tehtävä on yksinkertaisesti ehkäistä euroalueen suurien ja systemaattisesti tärkeiden pankkien kaatuminen. Tämä toteutetaan tehostetulla valvonnalla ja aikaisella ongelmiin puuttumisella. Mikäli systemaattisesti tärkeä pankki tästä huolimatta ajautuisi maksukyvyttömäksi, kriisinratkaisujärjestelmä ja sen yhteydessä toimiva kriisinratkaisurahasto minimoisivat maksukyvyttömyydestä yksittäisille veronmaksajille aiheutuvat kustannukset. Yhteisellä talletussuojajärjestelmällä pyritään puolestaan yhtenäistämään tällä hetkellä erilaisia kansallisia talletusten vakuusjärjestelmiä. (Dietz 2014, 63–64.)

Pankkiunionin kolmesta elementistä valvontamekanismi ja kriisinratkaisujärjestelmä toimivat tutkielman kirjoitushetkellä täyden potentiaalinsa mukaisesti, mutta talletussuojajärjestelmän osalta valmistelut ovat vielä kesken. Valvontamekanismi on toiminut marraskuusta 2014 lähtien ja kriisinratkaisujärjestelmä tammikuusta 2016 lähtien. Kriisinratkaisurahasto saavuttaa rahoituksensa tavoitetason kuitenkin vasta vuonna 2023. (European Parliament.)

3.2 Valvontamekanismin toiminta

Yhteinen valvontamekanismin englanninkielinen termi on *Single Supervisory Mechanism* ja englanninkielisessä kirjallisuudessa käytetään myös termin lyhennettä *SSM* (ECBa). Suomenkielisessä kirjallisuudessa käytettäviä lyhenteitä ovat sekä *SSM* että suomenkielisestä termistä lyhennetty *YVM* (Finanssivalvonta).

Yhteinen valvontamekanismi esiteltiin EU:n asettaman työryhmän toimesta ensimmäistä kertaa lokakuussa 2013, ja Yhteisiä pankkivalvontatehtäviä koskeva asetus tuli voimaan marraskuussa 2013 (Beldowski & Slomka-Golebiowska 2016, 156). Kehitetyn tuloksena Euroopan Keskuspankki (EKP) julkaisi vuotta myöhemmin Pankkivalvontaoppaan, joka perustuu aiemmin laadittuun yhteisen pankkivalvonnan kehysasetuk-

seen. Tätä edelsi vuoden mittainen projekti, jonka aikana EKP teetti yhdessä kansallisten valvojien kanssa euroalueen pankeille mittavia arviointitoimenpiteitä. Toimenpiteiden tavoitteena oli selvittää euroalueen pankkien todellinen taloudellinen asema, jotta uusi valvontamekanismi osaisi lääkitä sen todellisia ongelmia. (Shearman & Sterling 2014, 1–2.) Arviointitoimenpiteet sisälsivät pankkien riskien kokonaisarvioinnin, saamisten laadun arvioinnin ja kattavat stressitestit (Merler & Wolff 2014, 244).

EKP toimii Yhteisen valvontamekanismin ytimessä. EKP:n funktio on olla vastuussa valvontamekanismin yleisestä ja tehokkaasta toiminnasta, mutta vastuualueen käytännön tehtävät on eriytetty osiltaan kansallisille valvojille. (Howarth & Quaglia 2016, 439.) Valvontamekanismin on tarkoitus valvoa sellaisia luottolaitoksia, jotka ottavat vastaan talletuksia ja samaan aikaan myöntävät taseestaan lainoja (Dietz 2014, 64). Tehokkaan valvonnan takaamiseksi, nämä euroalueen luottolaitokset on jaettu vuonna 2014 tehtyjen mittavien pankkien arviointitoimenpiteiden valossa **merkittäviin ja vähemmän merkittäviin luottolaitoksiin**. Käytännön valvontatoimenpiteet ja niiden laajuus eroavat oleellisesti näiden kahden ryhmän välillä. (Kuile, Wissnik & Bovenschen 2015, 160–161.)

Yhteinen valvontamekanismi katsoo luottolaitoksen merkittäväksi, jos se täyttää yhdenkin kriteerin luottolaitoksen koon tai taloudellisen alueellisen tärkeyden osalta (Dietz 2014, 65). Luottolaitos on merkittävä, jos se täyttää jonkin seuraavista kriteereistä: sen varojen yhteisarvo ylittää 30 miljardia euroa tai sen varojen kokonaisarvo suhteutettuna sen kotivaltion bruttokansantuotteeseen on yli 20 %, se on yksi kolmesta merkittävimmästä kussakin jäsenvaltiossa sijaitsevasta luottolaitoksesta, se on saanut tai hakenut tukea Euroopan vakausmekanismista, tai sen varojen kokonaisarvo ylittää 5 miljardia euroa ja sen rajat ylittävien saamisten tai velkojen määrä useammassa kuin yhdessä mekanismiin osallistuvassa jäsenvaltiossa ylittää 20 % sen kokonaisvaroista tai -veloista. (Tröger 2014, 467.)

Vaikka nämä kriteerit eivät täytyisi, valvontamekanismi voi silti asettaa jonkin luottolaitoksen merkittävän pankin asemaan. Mahdollisten muutosten varalta luottolaitosten jaottelua arvioidaan säännöllisesti. Yhteensä valvontamekanismin piirissä olevia luottolaitoksia on noin 4 900, ja merkittäviä noin 120. Merkittävät luottolaitokset kattavat euroalueen pankkialan kokonaisvaroista noin 85 %. (Pankkivalvontaopas 2014, 8, 12.) Suomessa Yhteisen valvontamekanismin piiriin kuuluvista 193 pankista merkittäviin luottolaitoksiin kuuluvat Nordea Pankki Suomi Oyj, Danske Bank Oyj, OP-Pohjolar ryhmä ja Kuntarahoitus Oyj. Nordea, Danske Bank ja OP-Pohjola muodostavat 79,5 % koko suomalaisen pankkisektorin varoista. (Howarth & Quaglia 2016, 442–444.)

EKP:n ja kansallisten valvojien lisäksi valvontamekanismi toimii yhteistyössä myös edellä esimerkiksi kuviossa 2 esiteltyjen Euroopan valvontaviranomaisten ja Euroopan järjestelmäriskikomitean kanssa. Yhteistyöhön osallistuvat myös Euroopan parlamentti, euroryhmä ja Euroopan komissio niiden toimivallan rajoissa. Näiden lisäksi Yhteinen

valvontamekanismi pyrkii yhteistyöhön kaikkien sidosryhmien sekä muiden kansainvälisten tahojen ja pankkialan standardien laatijoiden kanssa. Monimuotoisella yhteistyöllä valvontamekanismi pyrkii kehittämään jo käytössä olevia parhaita valvontakäytäntöjä. (Pankkivalvontaopas 2014, 1.)

Valvontamekanismi halutaan pitää täysin erillään poliittisista päämääristä ja muista markkinaosapuolista, joten Yhteisen valvontamekanismin rahoitusta ei voida kerätä suoraan EU:lta. Valvontamekanismin toiminnan rahoittaa valvottavat luottolaitokset, ja maksujen suuruudet määräytyvät valvottavan riskiprofiilin mukaisesti. (Wolfers & Volland 2014, 1479.) Yhteensä vuosina 2014–2015 maksuja kerättiin merkittäviltä pankeilta 225 miljoonaa euroa ja vähemmän merkittäviltä pankeilta 45 miljoonaa euroa. Merkittävien luottolaitosten maksut vaihtelevat 150 000 euron ja 15 miljoonan euron välillä, ja vähemmän merkittävien luottolaitosten maksut 200 euron ja 210 000 euron välillä. Tämän lisäksi valvottavat voivat joutua maksamaan pakollisesta valvonnasta myös suoraan omille kansallisille valvojilleen. (Dietz 2014, 70.)

3.3 Tehtävienjako

3.3.1 *Valvontaan osallistuvat toimijat*

Käytännön tehtävät EKP:n ja kansallisten valvojien välillä on jaettu niin, että EKP valvoo itse suoraan merkittäviä luottolaitoksia, ja kansallisten valvojien vastuulla on niiden alueella toimivien vähemmän merkittävien luottolaitosten valvonta. Mikäli pankki toimii vain yhden mekanismin osallistuvan valtion alueella, pankin valvontaan osallistuu vain kansallinen valvoja ja EKP esitetyn jaon mukaisesti. Rajat ylittävien pankkien valvontaan osallistuu puolestaan enemmän toimijoita. (Dietz 2014, 65.) Kuten edellisessä luvussa on esitetty, Basel-säännöksissä ja EU-lainsäädännössä rajat ylittävien pankkien valvontaviranomaiset jaetaan kotivaltion ja isäntävaltion valvojiin. Tämän lisäksi jokaiselle pankin yhtiölle määräytyy oma päävastuullinen valvoja, joka päättää viimekädessä muun muassa yhtiön pääoma- ja likviditeettivaatimuksista. Tytäryhtiön päävastuullinen valvoja on sen isäntävaltion valvoja, kun taas sivuliikemallissa päävastuullinen valvoja on koko konsernin kotivaltion valvontaviranomainen.

Taulukko 2 tiivistää, miten merkittävien rajat ylittävien pankkien valvontavaltuudet jakautuvat Yhteisen valvontamekanismin piirissä. Edellä esitetyt periaatteet koti- ja isäntävalvojien määräytymisestä pätevät myös mekanismin toteuttamassa valvonnassa, mutta tietyissä tapauksissa nimetyn valvojan roolin ottaa EKP. Mikäli merkittävä luottolaitos toimii vain useamman Yhteiseen valvontamekanismin osallistuvan valtion alueella, eikä lainkaan mekanismin ulkopuolella, EKP toimii sekä koti- että isäntävaltion

valvojan roolissa. Mikäli merkittävän luottolaitoksen kotivaltio on sellaisen valtion alueella, joka ei kuulu valvontamekanismin piiriin, mutta toimii valvontamekanismin piirissä olevan valtion sisällä tytäryhtiönä, EKP toimii tytäryhtiön isäntävaltion valvontaviranomaisena eli tytäryhtiön päävastuullisena valvojana. Mikäli taas merkittävän luottolaitoksen kotivaltio on valvontamekanismin osallistuva, mutta se toimii mekanismin osallistumattomien valtioiden alueella tytäryhtiönä, toimii EKP pankin kotivaltion valvontaviranomaisena, ja muut valtiot isäntämaan valvojina ja omien valtioidensa alueilla toimivien tytäryhtiöiden pääasiallisina valvojina. (Tröger 2014, 472.)

Taulukko 2 EKP:n rooli rajat ylittävien merkittävien pankkien valvonnassa Yhteisessä valvontamekanismissa (mukaellen Tröger 2014, 471–472)

PANKIN TOIMINTAMALLI	EKP	YVM:n piiriin kuuluva kansallinen valvoja	YVM:n ulkopuolinen kansallinen valvoja
Emoyhtiö: YVM:n sisällä Muu toiminta: YVM:n sisällä	- Kotimaan valvoja - Isäntämaan valvoja - Koko liiketoiminnan päävastuullinen valvoja	- Avustaa EKP:n valvontatehtävissä	-
Emoyhtiö: YVM:n ulkopuolella Sivuliike: YVM:n sisällä	- Isäntämaan valvoja rajatuin valtuuksin	- Avustaa EKP:n valvontatehtävissä	- Kotimaan valvoja - Koko liiketoiminnan päävastuullinen valvoja
Emoyhtiö: YVM:n ulkopuolella Tytäryhtiö: YVM:n sisällä	- Isäntämaan valvoja - Tytäryhtiön päävastuullinen valvoja	- Avustaa EKP:n valvontatehtävissä	- Kotimaan valvoja
Emoyhtiö: YVM:n sisällä Tytäryhtiö: YVM:n ulkopuolella	- Kotimaan valvoja	- Avustaa EKP:n valvontatehtävissä	- Isäntämaan valvoja - Tytäryhtiön päävastuullinen valvoja

Järjestelyllä pyritään hyödyntämään EKP:n asiantuntemusta makrotalouden ja rahoitusmarkkinoiden vakauden analysoinnissa, ja toisaalta kansallisten valvojien yksityiskohtaista tietämystä omalla kansallisella alueellaan. Todellisuudessa tehtävienjako ei ole näin yksinkertainen, vaan EKP ja kansalliset valvojat toimivat tiiviissä yhteistyössä erilaisten valvontamekanismin elinten kautta. (Pankkivalvontaopas 2014, 8–9.) Vaikka

EKP ei käytännössä osallistu vähemmän merkittävien luottolaitosten valvontaan, on sillä niidenkin valvonnassa oma vastuualueensa: kansallisten valvojien tulee suorittaa vähemmän merkittävien luottolaitosten valvontatehtävänsä EKP:n antamien sääntöjen ja ohjeistuksien perusteella (Buch ym. 2013, 16). Vaikka EKP vastaa suoraan vain merkittävien luottolaitosten valvonnasta, niidenkin osalta päivittäinen valvonta suoritetaan yhteistyössä kansallisten valvojien kanssa yhteisissä **valvontaryhmissä** (*Joint Supervisory Teams, JST*). Rajat ylittäviä pankkikonserneja valvotaan puolestaan **valvontakollegioissa**. Muita valvontamekanismiin osallistuvia elimiä ovat esimerkiksi **EKP:n valvontaelin** (*Supervisory Board*) ja **EKP:n neuvosto** (*Governing Council*). (Dietz 2014, 67–69.) Tässä kappaleessa mainittujen valvontaelimien toimintaa avataan tarkemmin seuraavissa alaluvuissa ja kuviossa 3.

3.3.2 EKP:n organisaatio ja päätöksenteko

EKP:n tärkein tehtävä jo ennen Yhteistä valvontamekanismia on ollut ylläpitää euroalueen hintavakautta. Uuden valvontaroolin myötä pankkivalvojan roolin ja rahapolitiikan välille syntyy helposti tavoiteristiriita. (Dietz 2014, 67; Krauskopf ym. 2014, 254; Moloney 2014, 1634.) Pankkivalvojan roolissa EKP voi haluta esimerkiksi laskea korkotasoa, jolloin pankit pystyisivät hankkimaan helpommin likviditeettiä. Tällöin pankkisektorista tulisi tilapäisesti vakaampi, mutta lopputulos on ristiriidassa rahapolitiikan tavoitteiden ja hintavakauden kanssa. EKP on järjestänyt toimintansa näitä ristiriitatilanteita välttääkseen. (Kern 2014, 423.)

EKP:n johtava elin, EKP:n neuvosto (*Governing Council*) päättää sekä rahapolitiikan että valvontatoimen asioista. Tavoiteristiriitaa pyritään minimoimaan sillä, että EKP:n neuvoston kokouksissa käsitellään aina vain jompaakumpaa teemaa. Rajanveto on tiukka, eikä saman neuvottelun aikana voida käsitellä molempien teemojen asioita. (Dietz 2014, 67.) EKP:n neuvoston alla toimii itsenäinen valvontaelin (*Supervisory Board*). Se huolehtii valvontatehtävien suunnittelusta ja toteuttamisesta ja esittää päätösluonnoksia EKP:n neuvoston hyväksyttäväksi. Valvontaelimeen on valittu puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja, neljä EKP:n edustajaa ja yksi kunkin valvontamekanismiin osallistuvan jäsenvaltion kansallisen viranomaisen edustaja. Valvontaelimen päätökset tehdään yksinkertaisella enemmistöllä. (Buch ym. 2013, 17.) Valvontaelimen käytännön työtä tukee ohjauskomitea (*Steering Committee*), joka valmistelee luonnoksia valvontaelimen puolesta (Wolfers & Voland 2014, 1480).

EKP:n neuvostolla on siis ylin päätäntävalta, ja valvontaelin luonnostelee päätösehdotuksia neuvostolle. Päätöksenteko perustuu vastustamattajättämismenettelyyn. Jos EKP:n neuvosto ei vastusta valvontaelimen päätösluonnosta 10 työpäivän sisällä, ehdotettu päätös hyväksytään. EKP:n neuvosto voi joko hyväksyä tai hylätä päätösluonnok-

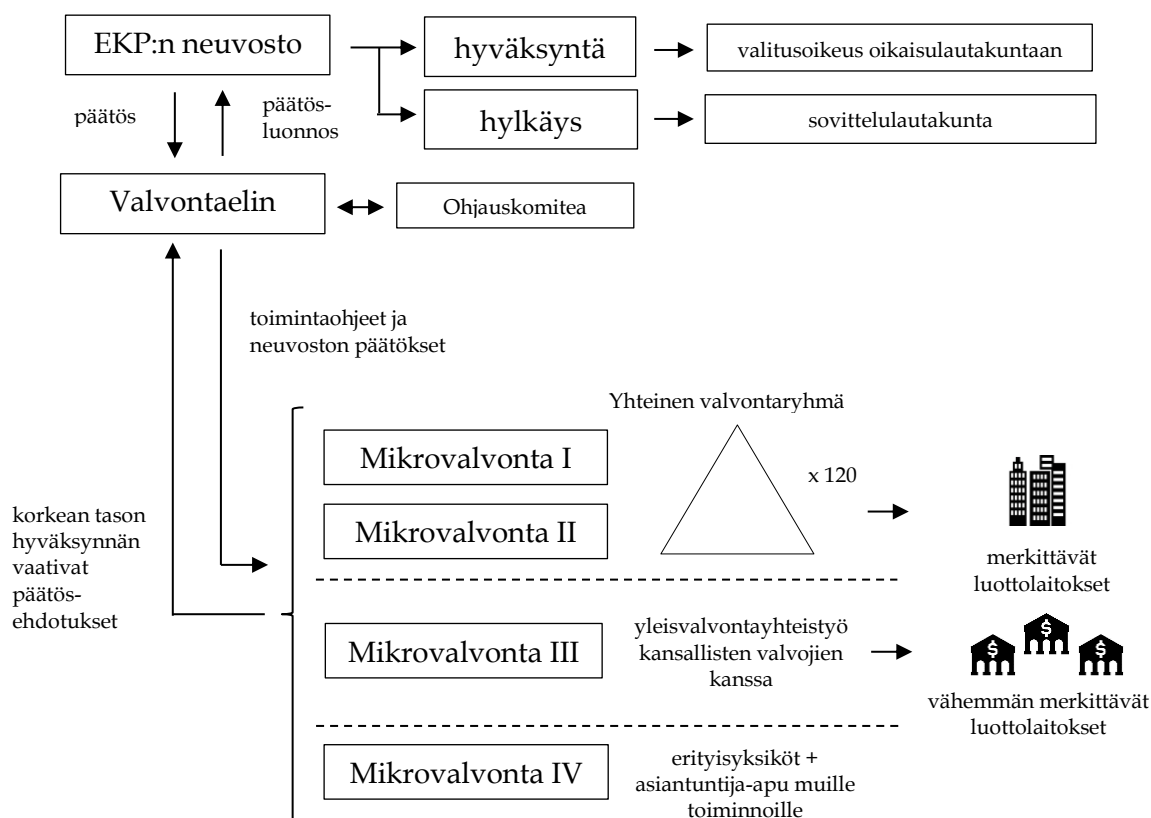
set, mutta ei muuttaa niitä. (Pankkivalvontaopas 2014, 13.) Mikäli neuvosto hylkää päätösluonnoksen, siirtyy asia sovittelulautakunnan (*Mediation Panel*) käsiteltäväksi. Sovittelulautakunta koostuu valvontaelimen ja EKP:n neuvoston jäsenistä. Jokainen valvontamekanismin osallistuva valtio on saanut valita sovittelulautakuntaan yhden jäsenen. (Buch ym. 2013, 17–18.)

Luonnollinen henkilö tai luottolaitos voi tarvittaessa valittaa tätä koskevasta EKP:n neuvoston päätöksestä oikaisulautakunnalle. Lautakunnassa on viisi riippumatonta jäsentä, jotka eivät kuulu kansallisten viranomaisten tai EKP:n henkilöstöön. (Pankkivalvontaopas 2014, 13.) Jäsenten on todistettu olevan ammattitaitoisia ja omaavan sellaista relevanttia tietämystä, jota tehtävän suorittamiseen tarvitaan. Mikäli oikaisulautakunnan päätös ei tyydytä muutoksenhakijaa, seuraava askel valitusmenettelyssä on Euroopan unionin tuomioistuin. (Dietz 2014, 68.)

Edellä mainittujen elinten lisäksi EKP on perustanut yhteiteensä neljä uutta pääosastoa, joiden tehtävänä on tukea kansallisia valvontaviranomaisia heidän päivittäisissä valvontatehtävissään. Mikrovalvonnan pääosasto I on vastuussa euroalueen suurimpien ja monimutkaisimpien pankkien ja pankkiryhmiä suorasta valvonnasta, ja mikrovalvonnan pääosasto II vastaa euroalueen keskikokoisten merkittävien pankkien suorasta valvonnasta. (Dietz 2014, 68.) Mikrovalvonnan pääosasto III vastaa euroalueen vähemmän merkittävien luottolaitosten, eli niiden joiden pääasiallinen valvontavastuu on kansallisilla valvontaviranomaisilla, yleisvalvonnasta. Mikrovalvonnan pääosasto IV puolestaan on vastuussa keskitetyistä ja erityistä osaamista vaativista tehtävistä kaikkien Yhteisen valvontamekanismin piiriin kuuluvien luottolaitosten osalta. Pääosasto IV tarjoaa asiantuntijuuttaan pyydetessä kaikkien valvontamekanismin elinten käyttöön. (Pankkivalvontaopas 2014, 15.)

3.3.3 *Yhteiset valvontaryhmät*

Kuten kuvio 3 havainnollistaa, yhteiset valvontaryhmät toimivat edellä esiteltyjen mikrovalvonnan pääosastojen I ja II alla. Yhteisiä valvontaryhmiä on yhtä paljon kun merkittäväksi laskettavia luottolaitoksiakin. Jokaisella yhteisellä valvontaryhmällä on valvottavanaan yksi merkittävä pankki. (Dietz 2014, 69.) Yhteisen valvontaryhmän jäsenet koostuvat sekä EKP:n että niiden kansallisten valvojien jäsenistä, joiden alueella luottolaitokset, niiden tytäryhtiöt tai valvonnan kohteena olevan pankkiryhmiä merkittävät rajat ylittävät sivuliikkeet ovat sijoittautuneet (Pankkivalvontaopas 2014, 16). Määrällisesti kansallisen valvojan jäseniä ryhmässä on yleensä enemmän kuin EKP:n jäseniä, ja jäsenet räätälöidään valvottavan luottolaitoksen koon, monimutkaisuuden, liiketoimintamallin, riskiprofiilin ja maantieteellisen sijainnin perusteella (Myles 2014, 75).



Kuvio 3 Yhteisen valvontamekanismin toiminta (mukaellen Pankkivalvontapas 2014, 14–17; Dietz 2014, 68)

Jokaista yhteistä valvontaryhmää johtaa koordinaattori, joka työskentelee suoraan EKP:lle mikrovalvonnan pääosastossa I tai II. Koordinaattori tulee aina eri valtiosta, kun jossa valvottava luottolaitos toimii. (Myles 2014, 75.) Koordinaattori vastaa valvontatoimien toteutuksesta kullekin yksittäiselle merkittävälle luottolaitokselle laaditun valvontaohjelman mukaisesti. Valvontaryhmälle nimitetään myös alakoordinaattorit, jotka edustavat kansallisia valvojia. Alakoordinaattorit vastaavat heille määräytyistä aihe- tai aluekohtaisista valvonnan osa-alueista ja ovat rooliltaan tukemassa koordinaattorin toimintaa. (Pankkivalvontapaas 2014, 16.)

Mikäli yhteinen valvontaryhmä on väkimmäältään suuri, sen yhteyteen voidaan perustaa ydinvalvontaryhmä, joka koostuu EKP:n koordinaattorista ja kansallisista alakoordinaattoreista. Ydinvalvontaryhmä järjestää tällöin valvontaryhmän toimintaa sekä laatii ja päivittää valvontaohjelman. Mikäli valvontaryhmä tarvitsee erityistä asiantuntemusta vaativissa tehtävissä tai valvonnan erityiskysymyksissä, se voi pyytää yhteistyöhön mikrovalvonnan pääosastoa IV. Ne yhteisen valvontaryhmien päätökset, jotka vaativat korkeamman tason hyväksynnän, kulkeutuvat kunkin valvontaryhmän oman

mikrovalvonnan pääosaston kautta valvontaelimelle ja sitä kautta EKP:n neuvoston käsitteelyyn. (Pankkivalvontaopas 2014, 16–17.)

Yhdistelemällä yhteiseen valvontaryhmään monenlaisia asiantuntijoita, taataan sekä eurooppalaisen että kansallisen näkemyksen läsnäolo. Päivittäinen valvonta on kansallisten valvojien tehtävä, mutta päätökset tehdään valvontamekanismin periaatteiden mukaisesti. (Myles 2014, 75.) Silti yhteisissä valvontaryhmissä suurin päätösvalta on EKP:llä, koska jokaisen valvontaryhmän jäsenen on seurattava koordinaattorin ohjeita (Dietz 2014, 69).

3.3.4 *Valvontakollegiot*

Valvontakollegiot eivät ole Yhteisen valvontamekanismin myötä kehitettyjä valvontaelimiä, vaan kollegiot ovat toimineet jo ennen Yhteisen valvontamekanismin käyttöönottoa (Tröger 2014, 472). Valvontakollegioiden lainsäädännöllinen perusta Euroopassa löytyy EU:n vakavaraisuusasetuksesta ja neljännestä vakavaraisuusdirektiivistä (CRR/CRD IV). Tämän lisäksi kansainvälinen Baselin pankkivalvontakomitea sekä Euroopan pankkiviranomainen ohjeistavat valvontakollegioiden toimintaa (Pankkivalvontaopas 2014, 11). Tätä ohjeistusta on tarkemmin käyty läpi alaluvussa 2.2.2.

Valvontakollegioissa valvotaan siis rajat ylittäviä pankkikonserneja ja toiminta perustuu eri valtioiden kansallisten valvojien väliseen yhteistyöhön. Yhteisen valvontamekanismin myötä valvontakollegioiden toiminta EU-alueella tarkentuu. Koska EKP toimii mekanismin myötä merkittävien luottolaitosten päävastuullisena valvojana, kansallisten valvojien rooli valvontakollegioissa muuttuu. Mikäli pankin emoyhtiö on vaatimusten mukaan merkittävä, ja kaikki konsernin toiminta tapahtuu valvontamekanismiin osallistuvien maiden sisällä, EKP huolehtii kollegiossa sekä koti- että isäntävaltion valvojien tehtävistä. (Dietz 2014, 73.)

Mikäli EU-alueella toimivan merkittävän rajat ylittävän luottolaitoksen valvontakollegioon kuuluu muita EU-maita, jotka eivät osallistu valvontamekanismiin, kollegiota kutsutaan eurooppalaiseksi kollegioksi. Mikäli kollegiossa on myös kolmansia eli EU:n ulkopuolisia maita, kollegiota kutsutaan kansainväliseksi kollegioksi. Sekä eurooppalaisessa että kansainvälisessä kollegiossa EKP toimii luottolaitoksen kotivaltion valvontaviranomaisena, mikäli emoyhtiö toimii valvontamekanismiin osallistuvan valtion alueella. Jos taas pankin kotivaltion valvontaviranomainen tulee sellaisesta valtiosta, joka ei osallistu Yhteiseen valvontamekanismiin, EKP toimii kollegiossa isäntävaltion valvontaviranomaisen roolissa. (Pankkivalvontaopas 2014, 10.)

Jos EKP toimii valvontakollegion koordinaattorina eli toimii konsernin kotimaan valvontaviranomaisena, kansalliset valvontaviranomaiset osallistuvat valvontakollegion toimintaan tarkkailijan roolissa. Myös tarkkailijat osallistuvat kollegion tehtävien suorit-

tamiseen ja saavat käyttöönsä kaikki kollegiossa käsiteltävät tiedot, mutta niillä ei ole päätös- eikä äänivaltaa. Mikäli EKP toimii Yhteisen valvontamekanismin myötä kollegiossa isäntävaltion valvontaviranomaisen roolissa, myös näiden pankkien kansalliset valvojat toimivat kollegioissa tarkkailijoina. Ainoastaan, jos valvontamekanismiin osallistuvan valtion alueella toimiva pankki on vähemmän merkittävä, EKP ei vastaa valvontakollegiossa isäntävaltion valvontaviranomaisen tehtävistä, vaan tehtäviä hoitaa kansallinen valvoja. (Pankkivalvontaopas 2014, 11.) Mikäli rajat ylittävä pankki toimii usean valvontamekanismiin osallistuvan valtion alueella, EKP edustaa järjestelyn myötä valvontakollegiossa suurta prosenttiosuutta osallistuvista valvojista (Tröger 2014, 462).

3.4 Valvonnan toteuttaminen

3.4.1 Valvonnan ulottuvuus

Kaikki pankkivalvonta ei kuulu Yhteisen valvontamekanismin piiriin, vaan valvontamekanismin valtuudet ulottuvat systeemisen riskin kannalta tärkeimpään valvonnan osa-alueeseen, luottolaitosten vakavaraisuusvalvontaan. Täysin kansallisten valvojien valvontavallan piiriin jäävät sellaiset instituutiot, jotka eivät EU-lainsäädännön mukaisesti ole luottolaitoksia, mutta vaativat kansallisen lainsäädännön mukaan erityistä pankkivalvontaa. Yhteisellä valvontamekanismilla on kuitenkin oikeus ottaa tällainenkin instituutio valvontansa alle, mikäli se katsotaan tarpeelliseksi. (Beldowski & Slomka-Golebiowska 2016, 158.) Kansalliset valvojat huolehtivat itsenäisesti myös Yhteisen valvontamekanismin piirissä kaikkien alueellaan toimivien pankkien maksuliikenteen valvonnasta, asiakasturvan varmistamisesta ja toimista, joilla estetään rahanpesua ja pankkien osallisuutta terrorismin rahoittamiseen (Wolfers & Voland 2014, 1469).

Yhteinen valvontamekanismi käyttää yhteisiä menetelmiä ja samaa metodologiaa kuitenkin pankkien riskien, niiden hallinnon ja niiden pääoma- ja likviditeettitilanteen jatkuvaa arviointia varten. Tätä valvontaprosessia kutsutaan valvonta-arvioksi (*Supervisory Review and Evaluation Process, SREP*). Valvonta-arvioprosessiin sovelletaan suhteellisuusperiaatetta, eli merkittävien ja vähemmän merkittävien luottolaitosten valvonta-arvioprosessi on joissain määrin erilainen. Suhteellisuusperiaatteesta huolimatta valvonta-arviot tehdään saman käytännön mukaisesti, jotta korkeatasoinen valvonta koko pankkisektorilla toteutuu pankin merkittävyydestä huolimatta. (Pankkivalvontaopas 2014, 22.)

Valvonta-arviossa tarkistetaan luottolaitosten toteuttamat järjestelyt, strategiat, prosessit ja mekanismit, sekä arvioidaan riskit, joille pankit ovat altistuneet tai joille pankit voivat altistua, riskit, joita laitos aiheuttaa rahoitusjärjestelmälle, ja riskit, jotka tehdyt

stressitestit ovat paljastaneet. Riskienarvioinnin tulosten perusteella pankeille määritellään tapauskohtaisesti ajankohtaiset pääoma- ja likviditeettitarpeet. Tarpeiden alarajana pidetään Basel-standardien vaatimuksia, mutta tämän lisäksi Yhteinen valvontamekanismi voi asettaa pankeille myös lisäpuskureita. Se, kuinka usein valvonta-arvioprosessi tehdään, päätetään pankkikohtaisesti. (Pankkivalvontaopas 2014, 21–23.) Pääoma- ja likviditeettitarpeiden asettamisessa on huomioitava myös kansallinen lainsäädäntö. Vain, jos pankin toiminta rikkoo EU-lainsäädäntöä tai sille on makrotaloudellisista syistä perusteita, EKP:llä on oikeus määrätä pääoma- ja likviditeettipuskureista kansallisen lainsäädännön vastaisesti. (Tröger 2014, 470–471.)

Vain EKP:llä on valvontamekanismin myötä valtuudet myöntää ja peruuttaa toimiluvia euroalueella toimiville luottolaitoksille huolimatta pankin merkittävyydestä. Tämän lisäksi EKP:n valtuuksiin kuuluu arvioida merkittävien omistusosuuksien hankintaa euroalueella toimivissa luottolaitoksissa, jälleen huolimatta pankin merkittävyydestä. (Moloney 2014, 1631.) Kansalliset valvontaviranomaiset kuitenkin osallistuvat molempiin prosesseihin, koska luottolaitokset hakevat toimilupaa ja ilmoittavat omistusosuuksista kansallisten valvojien kautta. Kansalliset valvojat tekevät toimilupahakemuksesta ja omistusosuuksien hankinnasta oman arvionsa, jonka jälkeen EKP tekee asiasta päätöksen. Toimilupa-asioissa päätöksen hakijalle ilmoittaa kansallinen valvoja, kun taas omistusosuuksien hankinnassa EKP. (Wolfers & Voland 2014, 1477.) Jo yhden toimiluvan saanut luottolaitos hakee saman menettelyn kautta lupaa myös sivuliiketoiminnalle, mutta koska samalle juridiselle yksikölle ei voida myöntää toista toimilupaa, menettely on luonteeltaan ilmoituksenomainen ja päätöksen jälkeen luottolaitos voi aloittaa sivuliiketoimintansa. Kuitenkin sekä EKP:llä että kansallisella valvojalla on oikeus ehdottaa luottolaitoksen pankkitoimiluvan peruuttamista. Peruutusmenettelyssä kuullaan EKP:n ja kansallisen valvojan lisäksi myös käsittelyn kohteena olevaa luottolaitosta, ja kuulemisen jälkeen ehdotuksen tehnyt taho laatii asiasta päätösehdotuksen. Lopullisen päätöksen toimiluvan menettämisestä tekee EKP. (Pankkivalvontaopas 2014, 29–33.)

3.4.2 Merkittävät luottolaitokset

Yhteiset valvontaryhmät hoitavat merkittävien luottolaitosten valvontaa, ja jokaisella valvontaryhmällä on valvottavanaan yksi merkittävä pankki. Koska EKP koordinoi valvontaryhmien toimintaa, on EKP vastuussa kaikista valvontaryhmän suorittamista tehtävistä, ja sillä on myös viimekäden päätösvalta valvontaryhmän asioissa. (Dietz 2014, 66.) Valvonnan suunnittelusta vastaavat kunkin luottolaitoksen yhteinen valvontaryhmä yhdessä EKP:n valvontaohjelmien suunnittelu- ja koordinoitintoimiston avustamana. Suunnitelmat laaditaan kerrallaan 12 kuukauden mittaiselle jaksolle, mutta yhteisillä valvontaryhmillä on oikeus suorittaa valvontatehtäviä myös laaditun valvontaohjelman

ulkopuolelta, erityisesti reagoidakseen nopeasti muuttuvaan riskiympäristöön. Päivittäisessä työssä valvontaryhmät analysoivat pankin viranomaisraportointia ja tilinpäätöstietoja, tekevät jatkuvaa riskianalyysia ja tarvittaessa tapaa valvottavan pankin johtohenkilöitä eri johtotasoilta. (Pankkivalvontaopas 2014, 30–31.)

Pankkien tulee arvioida ja hallita omia riskejään. Yhteinen valvontaryhmä arvioi pankin riskienarviointiin käytettävät pankin sisäiset mallit, mutta päätöksen niiden käytön hyväksyttävyydestä tekee lopulta EKP:n neuvosto. Kun pankin sisäiset mallit ovat saaneet korkean tason hyväksynnän, yhteinen valvontaryhmä valvoo jatkuvasti niiden soveltamista. Jatkuva valvonta vaatii pankilta säännöllistä riski- ja pääomaraportointia yhteisen valvontaryhmän valvonnan tueksi. Pankeissa voidaan tarvittaessa tehdä tarkastuksia myös paikan päällä riskienhallinnan kontrolleihin liittyen. Yhteinen valvontaryhmä tekee tarkastuksia sekä suunnitellusti, että tarvittaessa ilman erillistä suunnitelmaa vastauksena pankin muuttuneeseen tilanteeseen. Tarkastukset voivat olla yleisluonteisia tai spesifimpiä teematarkastuksia. (Pankkivalvontaopas 2014, 34–36.)

Valvontaryhmät arvioivat myös suorassa valvonnassaan olevien merkittävien pankkien osalta johtohenkilöiden kompetenssia toimia johtotehtävissä. Tämän lisäksi valvontaryhmät ovat vastuussa mahdollisten toipumissuunnitelmien valvonnasta ja vastaavat SREP-arviointien toteuttamisesta. (Dietz 2014, 66.) Kun merkittävien luottolaitosten SREP-arviot on saatu päätökseen, tulokset toimitetaan valvontaelimelle. Mikäli merkittävällä luottolaitoksella on tytäryhtiöitä sellaisessa EU-maassa, joka ei kuulu valvontamekanismin piiriin, SREP-arviointi toteutetaan yhteistyössä isäntämaan valvojan kanssa. SREP-arvioinnin tuloksena päätetään pankin ajankohtaisesta pääoma- ja likviditeettitarpeesta. (Pankkivalvontaopas 2014, 23.)

EKP:llä on valta puuttua merkittävien luottolaitosten toimintaan varhaisessa vaiheessa, mikäli se epäilee pankilla olevan vaikeuksia täyttää vakavaraisuusvaatimuksia tai sillä on ongelmia riskien kattamisen riittävydessä (Dietz 2014, 66). Näiden varhaisten toimenpiteiden laji riippuu havaittujen puutteiden laadusta, niiden korjaamiseen tarvittavasta ajasta sekä pankin ongelman korjaamiseen tarvittavien resurssien saatavuudesta. Varhaisessa puuttumisessa huomioidaan kansallinen lainsäädäntö, koska se voi vaatia puuttumista EU-lainsäädäntöä aikaisemmassa vaiheessa. Mikäli sääntelyn asettamia vaatimuksia on rikottu tai luottolaitoksen johtoa on rangaistava, yhteinen valvontaryhmä kerää tapahtuneen tosiseikat ja antaa tapauksen EKP:n tutkinta- ja seuraamustoimiston selvitettäväksi. EKP voi asettaa pankille seuraamuksia enintään kaksi kertaa rikkomusten takia saatujen voittojen tai vältettyjen tappioiden määrän verran, tai enintään 10 % edeltäneen tilikauden liikevaihdosta. Tämän lisäksi EKP voi määrätä myös luottolaitoksen johdolle henkilökohtaisen uhkasakon, kunnes EKP:n valvontapäätöstä tai asetusta jälleen noudatetaan. (Pankkivalvontaopas 2014, 39.) Mikäli luottolaitos rikkoo kansallista lainsäädäntöä, sanktion asettajana toimii kansallinen valvontaviranomainen (Tröger 2014, 471).

Mikäli merkittävä luottolaitos ei valvontamekanismin varhaisesta puuttumisesta huolimatta pysty täyttämään sille asetettuja pääomavaatimuksia tai se rikkoo sille määrättyjä säännöksiä, pankkiunionin toinen pilari Yhteinen kriisinratkaisujärjestelmä selvittää valvontaryhmän kanssa tilannetta (Pankkivalvontaopas 2014, 37). EU-alueelle on perustettu kriisinratkaisujärjestelmää varten myös kansallisia kriisinratkaisuviranomaisia, jotka eivät välttämättä ole samoja kuin kansalliset valvontaviranomaiset. Kriisitilanteen selvittämisen päävastuu siirtyy valvontamekanismilta kriisinratkaisujärjestelmälle, ja EKP osallistuu myös kriisinratkaisujärjestelmän toimintaan. (Beldowski & Slomka-Globiowska 2016, 160.)

3.4.3 *Vähemmän merkittävät luottolaitokset*

Vähemmän merkittävien luottolaitosten osalta kansallisten valvojien vastuut eivät juuri-kaan ole Yhteisen valvontamekanismin yhteydessä muuttuneet. Kansalliset valvontaviranomaiset toteuttavat kuitenkin valvontaansa mekanismille luotujen menetelmien ja yhteisten valvontasääntöjen mukaisesti. (Wolfers & Voland 2014, 1472.) Vähemmän merkittävien luottolaitosten jatkuvaan valvontaan kuuluu esimerkiksi säännölliset riskianalyysit ja luottolaitoksissa tehtävät tarkastukset, SREP-arviot suhteellisuusperiaatetta noudattaen, sisäisten mallien tarkastus sekä valvonnan kohteena olevien luottolaitosten ylimmän johdon kanssa suoritettavat kokoukset pankin riskienkannon tilasta (Pankkivalvontaopas 2014, 22, 41).

Sen lisäksi, että toimi- ja merkittävien omistusosuuksien lupa-asiat ovat siirtyneet suoraan EKP:n päätettäväksi myös vähemmän merkittävien luottolaitosten osalta, EKP:llä on valvontamekanismin myötä valtuudet päättää tarvittaessa myös vähemmän merkittävien luottolaitosten pääoma- ja likviditeettivaatimuksista. EKP puuttuu vähemmän merkittävien luottolaitosten vakavaraisuusvaatimuksiin kuitenkin vasta, jos euroalueen kokonaistaloudellinen tilanne sitä vaatii. (Tröger 2014, 468.) Jotta EKP pystyisi analysoimaan euroalueen kokonaistaloudellista tilaa, kansalliset valvontaviranomaiset toimittavat EKP:lle säännöllisesti tietoja myös vähemmän merkittävistä luottolaitoksista. Tietoja toimitetaan ennalta sovittujen raportointimenetelmien kautta, mutta EKP voi myös pyytää kansallista valvojaa toimittamaan tarvittavia lisätietoja. (Pankkivalvontaopas 2014, 42.)

Vaikka kansalliset valvontaviranomaiset ovat pääasiallisesti itse vastuussa vähemmän merkittävien luottolaitosten valvonnasta, EKP:llä on silti vastuu Yhteisestä valvontamekanismista kokonaisuutena. Tämän vuoksi EKP asettaa myös vähemmän merkittävien luottolaitosten valvonnan osalta sääntöjä, toimintaperiaatteita ja yleisiä ohjeita. Yleisen valvonnan toimintaperiaatteita kehittää mikrovalvonnan pääosasto III. EKP voi toteuttaa osana yleistä valvontaa joko kaikkien kansallisten valvojien tai otoksella valit-

tujen valvojien kanssa yhteistyössä erityistarkastuksia, jotta EKP pystyy analysoimaan pankkisektorin tilaa myös kohdennetusti. (Pankkivalvontaopas 2014, 41.) EKP:llä on myös oikeus muokata kansallisen valvontaviranomaisen valvontaprosesseja, mikäli se katsoo siihen olevan tarvetta. Mikäli EKP näkee vähemmän merkittävien luottolaitosten valvonnassa puutteita, se voi pyytää valvojalta tai pankilta lisäinformaatiota, tehdä yleisiä luottolaitosta koskevia tarkastuksia, tai jos laillinen peruste löytyy, myös paikan päällä suoritettavia tarkastuksia joko yhdessä kansallisen valvojan kanssa tai ilman tämän läsnäoloa. (Tröger 2014, 468.)

3.5 Mekanismin piiriin kuulumattomat valtiot

Koko pankkiunioni ja siten myös Yhteinen valvontamekanismi sitoo sellaisenaan vain euromaita, eli 19 EU-maata. Mekanismin ulkopuolelle jäävät Ruotsi, Tanska, Yhdistynyt kuningaskunta, Puola, Tšekki, Unkari, Kroatia, Romania ja Bulgaria. Yhteinen valvontamekanismi kuitenkin mahdollistaa myös näiden maiden liittymisen mekanismin piiriin tiiviin yhteistyön kautta. Mikäli euroalueeseen kuulumaton jäsenvaltio haluaa valvontamekanismin liittyä, se pyytää EKP:tä aloittamaan kanssaan neuvottelut. Tiivis yhteistyö koskee kaikkia hakemuksen esittäneen valtion alueella toimivia luottolaitoksia, ja hakemus yhteistyöstä on esitettävä viisi kuukautta ennen toivottua ensimmäistä osallistumispäivää. (ECB/2014/5, 2014.)

Tiivis yhteistyö euroalueen ulkopuolisten valtioiden kanssa olisi Dietzin (2014, 62) mukaan tärkeää koko eurooppalaisen pankkisektorin kannalta, mutta Yhteisen valvontamekanismin rakenne asettaa euroalueen ulkopuolisille maille kannustimen olla lähtemättä yhteistyöhön. Ainoastaan euroalueen valtiot voivat olla edustettuina EKP:n neuvostossa – ja EKP:n neuvosto on Yhteisen valvontamekanismin ylin päättävä elin. Tästä syystä euromaat ja tiiviiseen yhteistyöhön lähteneet valtiot olisivat mekanismin päätöksenteossa eri asemassa. Mikäli tiiviiseen yhteistyöhön ryhdytään, euroalueen ulkopuolinen maa saa äänioikeuden kuitenkin Yhteisen valvontamekanismin valvontaelimessä. (Darvas & Wolff 2013, 149.)

Jos euroalueen ulkopuolinen maa ryhtyy tiiviiseen yhteistyöhön, sillä on mahdollisuus päättää myöhemmin jättäytyä sen ulkopuolelle. Tällöin mekanismin valvontaa koskevat päätökset eivät enää jäsenmaata sitoisi. Mekanismin ulkopuolelle jättäytymisen olisi sitä haluavan valtion puolesta mahdollista kolmen vuoden yhteistyön jälkeen. Tätä aiemmin mekanismin ulkopuolelle jättäytymisen on mahdollista vain, jos jäsenvaltio ei hyväksy yksittäistä valvontaelimen tekemää päätösluonnosta. Tässä tapauksessa tiiviin yhteistyön lopettaminen on mahdollista välittömästi, eikä kyseinen erimielisyyden aiheuttanut päätös sitoisi jäsenvaltiota. Molemmissa ulkopuolelle jättäytymisen

tilanteissa jäsenvaltio voi kuitenkin ryhtyä kolmen vuoden kuluttua uuteen tiiviiseen yhteistyöhön. (Buch ym. 2013, 19.)

Yhteisen valvontamekanismin ulkopuolisista EU-maista täysin kielteisen kannan tiiviille yhteistyölle ovat antaneet Yhdistynyt kuningaskunta ja Ruotsi. Hüttlin ja Schoenmakerin (2015, 103–104) mukaan Yhdistyneellä kuningaskunnalla on oman keskeisen maailmantaloudellisen ja rahoitusmarkkinallisen asemansa takia perusteltuja syitä jättäytyä Euroopan laajuisen pankkivalvontamekanismin ulkopuolelle. Ainoana poikkeuksena muihin Euroopan valtioihin, Yhdistyneen kuningaskunnan pankkisektori ei ole eurooppalaisten pankkien yliedustama, vaan suurin osa sen rajat ylittävästä pankkitoiminnasta on lähtöisin muualta maailmasta. Luonnollisesti myös Britannian kansanäänestyksen tulos EU-jäsenyyden irtisanomisesta kesällä 2016 on muuttanut tilannetta entisestään.

Myöskään Ruotsi ei aio ryhtyä Yhteisen valvontamekanismin osalta lähitulevaisuudessa tiiviiseen yhteistyöhön. Ruotsin päätöksen takana on Spedzharovan ja Bayramin (2016, 565) mukaan huoli eriarvoisesta asemasta mekanismin päätöksenteossa. Lisäksi Ruotsi on perustellut päätöstään kritisoimalla koko pankkiunionia, eikä Ruotsi ole ollut halukas osallistumaan kriisinhallinnan yhteistyöhön. Spedzharovan ja Bayramin mukaan Ruotsille pankkiunionin kynnyskysymyksiä ovat muiden EU-maiden epävakaiden pankkien pääomittamisen kustannuksiin osallistuminen ja kriisinhallinnan lainsäädäntövallan menettäminen. Kuitenkin Darvas ja Wolff (2013, 154) painottavat, ettei Yhteiseen valvontamekanismiin liittyminen välttämättä vaatisi kaikkiin pankkiunionin elementteihin liittymistä. Tästä syystä Darvas ja Wolff eivät pidä argumentteja kriisinhallinnan vastuun menettämisestä relevantteina syinä olla liittymättä Yhteiseen valvontamekanismiin.

Tanska, Puola, Tšekki, Unkari ja Kroatia ovat ilmaisseet odottavansa ja seurailevansa tilannetta tiiviin yhteistyön suhteen. Darvas ja Wolff (2013, 156) arvioivat, että Tanska hyötyisi valvontamekanismiin liittymisestä. Tanskalaisella pankkisektorilla toimii vain vähän rajat ylittäviä pankkeja, mutta sen kotimaiset pankit toimivat kyllä muualla Euroopassa. Suomalainen suuri Danske Bankin tytäryhtiö on jo Yhteisen valvontamekanismin piirissä, mutta mikäli Tanska liittyisi mekanismiin, valvonnan piirissä olisi koko konserni. Joulukuussa 2015 Tanskassa järjestetty kansanäänestys kuitenkin hylkäsi kaiken sellaisen EU:n kanssa tehtävän tiiviimmän yhteistyön, josta Tanskalla on oikeus kieltäytyä (Hüttl & Schoenmaker 2015, 107). Unkari on myös ollut huolissaan euromaiden ja euroalueen ulkopuolisten maiden epätasa-arvoisesta suhteesta mekanismin päätöksenteossa. Unkari kuitenkin seuraa tilanteen kehittymistä, ja pitää hyvänä asiana sitä, että euroalueen ulkopuolisille valtioille on mahdollista liittyä mekanismiin koska tahansa. (Domonkos 2014, 38–39.) Bulgaria ja Romania ovat myös osoittaneet kiinnostustaan tiivistä yhteistyötä kohtaan, mutta eivät ole kuitenkaan siihen vielä ryhtyneet.

Hüttlin ja Schoenmakerin (2015, 105) mukaan pankkiunionin ulkopuolisissa Itä-Euroopan maissa (Puola, Tšekki, Unkari, Kroatia, Romania ja Bulgaria) tapahtuva pankkitoiminta on 70 %:ti rajat ylittävää, ja pankkitoiminnasta 65 % tapahtuu tytäryhtiöiden ja vain 5 % sivuliikkeiden muodossa. Kaikista näissä maissa toimivista tytäryhtiöistä jopa 93 % on sellaisten emoyhtiöiden omistamia, joiden kotivaltio on euromaassa. Mikäli Itä-Euroopan maat pysyvät Yhteisen valvontamekanismin ulkopuolella, ei EKP:n valvontavalta ulotu näiden maiden alueella toimivien tytäryhtiöiden valvontaan. Kudrna (2016, 119) kuitenkin korostaa, että mikäli nämä eurooppalaiset pankit muuttaisivat Itä-Euroopan tytäryhtiönsä sivuliikkeiksi, tilanne muuttuisi. Kuvatussa tapauksessa myös Itä-Euroopan entinen tytäryhtiöpainotteinen pankkisektori tulisi Yhteisen valvontamekanismin valvonnan piiriin.

Darvas ja Wolff (2013, 155–156) näkevät, että Euroopan ollessa taloudellisesti hyvinkin integroitunut, kaikkien Euroopan alueen maiden liittyminen Yhteiseen valvontamekanismiin palvelisi koko Euroopan etua. Ilman kaikkien EU-maiden jäsenyyttä eurooppalaisen pankkisektorin toiminta ja sen valvonta ei ole tasavertaista – etenkin rajat ylittävien pankkien tapauksessa, koska erilaiset sääntely- ja valvontatoimet vääristävät pankkialan kilpailua. Darvaksen ja Wolffin mukaan euroalueeseen kuulumattomien maiden valvontaviranomaiset hyötyisivät sellaisesta koko EU-alueen pankkitoimintaa koskevasta tiedosta, jota jaetaan ainoastaan mekanismin kautta. Trögerin (2014, 492) mukaan myös paikalliset pankit hyötyisivät, mikäli niitä valvoisi luotettava monikansallinen taho. Kun markkinoilla tiedetään pankin valvonnan olevan huipputasoa, se saa markkinoilta todennäköisesti pääomaa halvemmalla. Tämä korostuu etenkin tilanteessa, jos lopulta vain muutama EU-maa jättäytyy mekanismin ulkopuolelle. Liittymällä valvontamekanismiin, euroalueen ulkopuolinen pankkisektori hyötyisi pienemmistä valvontakustannuksista, koska silloin rajat ylittävien pankkien ei tarvitsisi raportoida usealle eri valvontaviranomaiselle.

3.6 Vastuu ja kritiikki

Wolfersin ja Vollandin (2014, 1480–1481) mukaan suurempi valta vaatii aina rinnalleen yhä tarkempaa vallankäyttäjän toimien kontrollointia. Vaikka EKP on Yhteisen valvontamekanismin suurin vallankäyttävä, on EKP:n oma valvonta vain marginaalista. Tutkijoiden mukaan EKP:n valvontatoimen arvot – salassapito, läpinäkyvyys, tilivelvollisuus ja itsenäisyys – eivät täysin täyty Yhteisen valvontamekanismin yhteydessä, koska EKP:n toimien ulkopuolinen valvonta on vähäistä. Kuile ym. (2015, 158) puolestaan tarkastelevat Yhteisen valvontamekanismin ja EKP:n toimien valvontaa päämies-agentti-ongelman avulla. Tarkastelussa päämiehenä toimii yleinen etu ja agenttina EKP, ja valvontamekanismin toimien valvonnalla ja mekanismin tilivelvollisuudella hallitaan

päämies-agentti-ongelmaa. Toisin kuin Wolfersin ja Volandin mukaan, Kuilen ym. mielestä EKP:n toimien valvonta on sen haasteista huolimatta riittävällä tasolla.

EKP on vastuussa valvontamekanismin toiminnasta EU:n sisällä EU:n neuvostolle ja Euroopan parlamentille. EU:n neuvostolla ja parlamentilla on roolinsa valvontamekanismin toiminnan jatkuvassa valvonnassa ja valvontaelimen puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan valinnassa. Lisäksi EKP toimittaa parlamentille vuosittain selvityksen valvontatoimistaan, ja valvontaelimen puheenjohtaja raportoi ainakin kahdesti vuodessa EU:n neuvostolle ja osallistuu parlamentin Talouspolitiikka-komitean (ECON) kokouksiin. EKP toimittaa ECON:lle myös listauksia valvontaelimen menettelytavoista ja tehdyistä päätöksistä. (Dietz 2014, 71.) Tarvittaessa EKP vastaa joko suullisesti tai kirjallisesti parlamentin tai Euroryhmän asettamiin kysymyksiin. Mikäli valvontaelin ja EKP:n neuvosto ovat päätösasiassa erimielisiä, asiasta ilmoitetaan Euroopan parlamentille. Tämä saattaa vaikuttaa EKP:n neuvoston päätöksentekoon, koska mikäli neuvosto ei halua parlamentin puuttuvan valvontamekanismin toimintaan, on sillä kannustin olla päätösasiasta samaa mieltä valvontaelimen kanssa. (Kuile ym. 2015, 169.)

Jäsenvaltioiden suuntaan tilivelvollisuus puolestaan on rajoitettua. Jäsenvaltioiden hallitukset voivat pyytää EKP:tä vastaamaan valvontatoimea koskeviin kysymyksiin tai pyytää valvontaelimen puheenjohtajaa tai jäsentä keskusteluun koskien oman maansa valvottavia luottolaitoksia. EKP:n ei kuitenkaan tarvitse tapaamiseen suostua. Dietzin (2014, 72) mukaan tämä on heikentänyt jäsenmaiden valtiovarainministerien vaikutusmahdollisuuksia valtionsa alueella, mutta järjestelyllä pyritään takamaan Yhteisen valvontamekanismin itsenäisyys politiikasta. EKP:n on kuitenkin toimitettava samat vuotuiset raportit myös kansallisille hallituksille, kuin mitä se toimittaa EU:n elimille. Kansalliset hallitukset voivat raporttien perusteella esittää EKP:lle perusteltuja huomioita suoritetuista valvontatoimista ja pyytää EKP:ltä kirjallista vastausta kyselyyn. (Kuile ym. 2015, 170.)

EKP on perustanut yhteytensä jo alaluvussa 3.3.1 esitellyn oikaisulautakunnan. Lautakunta suorittaa sisäisiä tarkastuksia valvontaelimen päätöksistä, mikäli päätöksen vaikuttama taho sitä pyytää. Tarkastusten laajuus kuitenkin rajoittuu siihen, noudattaako se Yhteisten valvontamekanismin sääntöjä ja periaatteita. Mikäli lautakunta toteaa, että tehty päätös rikkoo valvontamekanismin sääntöjä, EKP:n neuvosto voi päätöksen mitätöidä. Wolfers ja Voland (2014, 1480–1481) kritisoivat oikaisulautakunnan todellista valvontavaltaa, koska elin on perustettu EKP:n sisällä. Vaikka lautakuntaan valitaan itsenäisiä jäseniä, on sen suorittama valvonta silti sisäistä. Ainoat ulkopuoliset EKP:n ja valvontamekanismin valvojat ovat EU:n neuvosto ja parlamentti, ja molemmat näistä on poliittisia tahoja. Tämä rikkoo EKP:n valvontatoimen periaatetta olla täysin itsenäinen politiikasta. (Kuile ym. 2015, 165.)

Ulkoisen valvonnan vähäisyys voi aiheuttaa myös yksittäisten johtohenkilöiden epäsuotuisaa toimintaa. Trögerin (2014, 475–477) mukaan valtaa pitävillä virkamiehillä on

usein taipumus kasvattaa omaa henkilökohtaista valta-asemaansa ja arvovaltaansa. Tästä syystä johtohenkilöt voivat tarkoitushakuisesti kasvattaa virastonsa kokoa ja kompetenssia ja puuttua pieniin asioihin todistaakseen valtaansa. Tämänkaltainen toiminta voi lisääntyä ympäristössä, jossa ulkoista valvontaa on vähän, mutta organisaation sisällä on etenemismahdollisuuksia ja kollegoiden välillä on kilpailua. Ongelma tuskin aiheuttaa räikeää EKP:n tavoitteiden vastaista menettelyä, mutta kasvattaa johtohenkilöiden kannustinta tehdä omaa henkilökohtaista mainettaan tai uraa edistäviä päätöksiä.

Kernin (2014, 431–432) mukaan myös EKP:n rooli koko valvontamekanismin johdossa on kyseenalainen sen sisäisten tavoiteristiriitojen vuoksi. EKP:n alkuperäinen tehtävä on hintavakauden saavuttaminen rahapolitiikan keinoin. Rahapolitiikan ja valvontatoimen tavoitteet eroavat toisistaan ja voivat paikoitellen olla myös täysin vastakkaisia. Vaikka EKP on järjestänyt toimintansa minimoidakseen näiden kahden toiminnon päällekkäisyyttä, ei järjestely ole välttämättä riittävä takaamaan todellista itsenäisyyttä. Myös Tröger (2014, 494) korostaa järjestelmän heikkoutta, koska rahapolitiikan ja valvontatoimen tavoiteristiriitojen vuoksi EKP voi jättää vaikeita valvontapäätöksiä tekemättä. Asetelma voi Trögerin mukaan myös kannustaa EKP:tä peittelemään rahapolitiikalla valvontatehtävissä epäonnistumistaan. Skenaario voisi toteutua esimerkiksi tilanteessa, jossa EKP ei onnistu puuttumaan ongelmapankin toimintaan tarpeeksi ajoissa, ja täten yleisellä rahapolitiikalla helpottaa kaikkien pankkien rahoitusasemaa. Kuilen ym. (2015, 168) mukaan vaara EKP:n epäsuotuisista toimista korostuu siksi, että EKP:n valvontatoimen tavoite on ympäripyöreästi ”taata luottolaitosten turvallisuus ja vahingoittumattomuus”. Rahapolitiikan tavoite on mitattava 2 %:n inflaatiovauhti, mutta valvontatoimen tavoitteen saavuttamista ei voida samalla tavalla mitata. Tämä mahdollistaa EKP:n valvontatoimen tavoitteen näennäisen saavuttamisen rahapolitiikan ehdoin suoritettavalla heikommallakin valvonnan tasolla.

Navarettin, Calzolarin ja Pozzolon (2015, 13–15) mukaan Yhteisen valvontamekanismin erityisenä haasteena on kansallisten valvojien ja EKP:n välinen yhteistyö. Tutkijat näkevät haasteena oikea-aikaisen ja laadukkaan tiedonvaihdon, koska EKP hankkii valvottavilta luottolaitoksilta vain harvoin tietoja itse. Kansalliset valvontaviranomaiset toimivat tässä välikätenä ja prosessoivat valvontaan tarvittavat tiedot EKP:n vaatimusten mukaisesti. Myös Dietz (2014, 73) korostaa valvonnan laadun tarkkailun olevan yksi olennainen tekijä valvontamekanismin onnistuneessa toiminnassa. Esimerkiksi merkittäviä luottolaitoksia valvovien yhteisten valvontaryhmien määrän ollessa 120, on oleellista että jokaisessa ryhmässä suoritetaan identtisiä valvontatoimia ja niiden perusteella tehtävät ratkaisut olisivat samojen olosuhteiden vallitessa yhtäläisiä jokaisessa valvontaryhmässä. Dietz näkee haasteita myös valvontaryhmien sisäisessä toiminnassa, koska yhteistyössä on usean eri kansallisuuden ja kulttuurin edustajia, jotka ovat kukin tottuneet työskentelemään valvontatehtävissä oman aiemman ammattitaustansa mukaisesti.

Yhteistä valvontamekanismia kritisoidaan myös siitä, ettei se välttämättä pysty vastaamaan rajat ylittävien pankkien valvonnan ongelmakohtiin. Myös Yhteisen valvontamekanismin piirissä rajat ylittävän pankin organisaatorakenteella on suuri vaikutus sen kohtaamaan valvontaan. Tröger (2014, 472) korostaa, että sivuliike- ja tytäryhtiömallien väliltä valitseminen mahdollistaa edelleen pankkien sijoittautumisen niille suotuisaan valvontaympäristöön. Niin kauan kun koko EU-alue ei ole samojen valvontakäytäntöjen piirissä, valvonta- ja sääntelyarbitraasi on EU-alueella toimiville rajat ylittävälle pankeille edelleen mahdollista. Laadukasta tiedonvaihtoa rajat ylittävien pankkien tapauksessa rajoittaa myös viranomaisia sitova tiukka pankkisalaisuus- ja salassapitovelvollisuus. EKP:n ja kansallisten valvontaviranomaisten välille voi syntyä ongelmia epäsymmetrisen informaation vuoksi, jolloin rajat ylittävien pankkien valvonnan laatu kärsii. (Kuile ym. 2015, 167.)

Myös pankkiunioni kokonaisuutena on kohdannut akateemisten tutkijoiden kritiikkiä. Trögerin (2014, 495) mukaan yhä suurempi rahallinen kapasiteetti kriisintarkaisurahaston muodossa voi jopa pahentaa *too-big-to-fail*-pankkien ja moraalikadon ongelmaa. Myös Breuss (2012, 32) kiteyttää, että niin kauan kuin koko EU-alue ei ole yhteisen sääntelyn, valvonnan ja kriisintarkaisun piirissä, pankkien suorittamaa riskien siirtoa kevyemmän valvonnan maihin on nähtävillä. Koko pankkiunionin vaikeaselkaisuus ja kompleksisuus asettaa tutkijoiden mielestä haasteita unionin elementtien käytännön toteutukselle. Beldowskin ja Slomka-Golebiowskan (2016, 165) mukaan vaikeaselkaisuuden ongelma helpottaa kuitenkin vuosien kuluessa, kun jokainen pankkiunionin elementti saadaan operationaalisesti täyteen toimintaansa. Buch ym. (2013, 33) korostavatkin, ettei pankkiunioni ratkaise tämän hetkistä euroalueen kriisiä, vaan on tarkoitettu pitkän tähtäimen suunnitelmaksi tavoitteenaan lopulta taata rahoitusmarkkinoille vakaat olosuhteet kehittyä.

4 TUTKIMUSOTE, MENETELMÄ JA AINEISTO

4.1 Toiminta-analyyttinen tutkimusote

Eskolan ja Suorannan (1998) mukaan tutkimusmenetelmän valintaan vaikuttaa etenkin tutkimuksen kohteena oleva ongelma, koska hyvä tutkimus perustuu ongelman tarkasteluun juuri asianomaiseen tilanteeseen sopivalla menetelmällä. Perinteinen jaottelu tutkimusmenetelmissä tehdään kvalitatiivisen ja kvantitatiivisen tutkimuksen välillä, mutta samassa tutkimuksessa voidaan käyttää piirteitä myös molemmista. Ennen tutkimusmenetelmän valintaa tutkijan on oleellista jäsentää itselleen, mistä näkökulmasta ja minkä tyyllisin tuloksin hän haluaa ongelmaa tarkastella. Eskolan ja Suorannan mukaan esimerkiksi ongelman ymmärtämisellä ja ongelman selittämällä on tutkimusmenetelmän valintaan vaikuttava ero.

Sachdevan (2008, 165) mukaan kvalitatiivinen tutkimus pyrkii vastaamaan kysymyksiin miten ja miksi tutkimuksen kohteena oleva ilmiö toteutuu. Kvalitatiivinen tutkimusmenetelmä pyrkii kuvailemaan, ymmärtämään tai muuten antamaan merkityksiä tutkittavalle ilmiölle. Myös Alasuutarin (2011, 39, 84) mukaan kvalitatiivisessa tutkimuksessa havaintoaineistoa tarkastellaan kokonaisuutena, ja sen sisältä rakentuvia yhteyksiä pyritään ymmärtämään ja tulkitsemaan. Alasuutari kuvaileekin kvalitatiivista tutkimusta ja sen avulla analysoitavaa havaintoaineistoa monitasoiseksi ja kompleksiseksi. Tämän tutkimuksen kohteena olevan ilmiön ollessa monitasoinen, tutkimus toteutetaan käyttämällä kvalitatiivista tutkimusmenetelmää.

Tuomen ja Sarajärven (2002, 69) mukaan puolestaan tutkimusongelma ja tutkimuskysymykset määrittelevät tutkimukseen sopivan tutkimusotteen. Tutkimusote tarkoittaa tutkijan metodologisia perusratkaisuja. Neilimo ja Näsi (1980, 31) jaottelevat laskenta-toimissa yleisesti käytetyt tutkimusotteet neljään kategoriaan: käsiteanalyyttiseen, nomoteettiseen, päätöksentekometodologiseen ja toiminta-analyyttiseen tutkimusotteeseen. Kasanen, Lukka ja Siitonen (1993, 257) esittävät Neilimon ja Näsin jaottelun nelikenttänä, johon on lisätty vielä konstruktiiivinen tutkimusote. Nelikenttä on havainnollistettu kuviossa 4, ja siinä tutkimusotteet on esitetty teoreettisen ja empiirisen sekä deskriptiivisen ja normatiivisen tutkimuksen suhteissa.

Empiiriselle tutkimukselle aineistonkeruumetodi on tärkeässä roolissa, kun taas teoreettisessa tutkimuksessa metodi ei saa samanarvoista roolia. Empiirisessä tutkimuksessa havaintoaineistoa tarkastellaan omana kokonaisuutenaan, mutta teoreettisessa tutkimuksessa havaintoaineisto sisältyy koko tutkimusraportin kulkuun ja sen argumentaatioon. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 20–21.) Deskriptiivinen tutkimus puolestaan kuvailevaa, ennustavaa tai selittävää, kun taas normatiivinen tutkimus pyrkii rakentamaan kuvaa siitä, miten asioiden tulisi olla (Sachdeva 2008, 79).

	Teoreettinen	Empiirinen
Deskriptiivinen	Käsiteanalyttinen	Nomoteettinen Toiminta-analyttinen
Normatiivinen	Päätöksentekometodologinen	Konstruktiivinen

Kuvio 4 Tutkimusotteiden suhde laskentatoimen tutkimuksessa (Kasanen ym. 1993, 257)

Tämän tutkimuksen tavoitteena on selvittää rajat ylittävän pankkitoiminnan erityispiirteitä pankkivalvonnan kannalta. Tutkimuksessa analysoidaan Nordean ajankohtaisen juridisen rakenteen muutoksen pankkivalvonnallisia vaikutuksia ja muutoksen taustalla mahdollisesti olevia tekijöitä. Lisäksi tutkimuksessa selvitetään Yhteisen valvontamekanismin toimintaa ja sen ongelmallisuuksia. Tämän tutkimuksen tavoitteisiin ja tutkimuskysymyksiin pystytään parhaiten vastaamaan toiminta-analyttisen tutkimusotteen avulla, joka sijoittuu nelikentässä empiirisen tutkimuksen alle, mutta deskriptiivisen ja normatiivisen tutkimuksen välimaastoon.

Toiminta-analyttinen tutkimusote on toimiva, jos tutkimuksen tarkoituksena on eritellä, ymmärtää ja tulkita ilmiötä. Toiminta-analyttisessä tutkimuksessa empiria on mukana tavallisesti vain muutaman kohdeyksikön tai tapauksen kautta, ja tutkimusmenetelmät ovat ei-sidottuja. Aineisto on usein rikas ja laadullinen. Tämänkaltaisen tutkimuksen tuloksena syntyy usein eri tasojen käsitejärjestelmiä, joiden avulla maailmaa pyritään jäsentämään ja suunnittelemaan. (Neilimo & Näsi 1980, 35.) Koska tämän tutkimuksen tutkimuskysymyksiin ei voida antaa yksiselitteistä tai vain yhtä oikeaa vastausta, tutkimuksen tavoitteena on lisätä ymmärrystä rajat ylittävän pankkitoiminnan järjestämisen ja sen valvonnan välisistä suhteista, haastateltavia on vain rajattu määrä ja haastattelut tehdään ei-sitovan menetelmän avulla, on toiminta-analyttinen tutkimusote perusteltu.

Sen lisäksi, että tässä tutkimuksessa pyritään muodostamaan kattava kuva tutkittavasta ilmiöstä yleisesti, tutkimuksessa analysoidaan myös spesifiä aiheeseen liittyvää ilmiötä Nordean juridisen rakennemuutoksen kautta. Tämän vuoksi tutkimuksen tiedon-

hankinnan strategiana käytetään myös tapaustutkimusta. Tapaustutkimuksen tai case-tutkimuksen tarkoitus on tutkia yhtä tai muutamaa tapausta yksityiskohtaisesti, käyttäen kyseisen tapauksen tutkimiseen soveltuvia metodeita. Tapaustutkimuksen yleinen tavoite on kehittää mahdollisimman syvä ymmärrys tutkittavasta tapauksesta. (Punch 1998, 150.) Laskentatoimen tapaustutkimuksen kohde on yleensä esimerkiksi työntekijä, johtaja, asiakas, tietty yritys tai tietty tapaus (Eriksson & Kovalainen 2011, 116). Tapaustutkimus tehdään yleensä kvalitatiivisin menetelmin, mutta kvantitatiivisia menetelmiä käyttämällä tapaustutkimuksen yleistettävyyden parane (Silverman 2005, 126).

4.2 Puolistrukturoidut haastattelut

Metodi on se tapa, jolla tutkimuksen havaintoaineisto kerätään ja minkä avulla havaintoaineistoa analysoidaan (Sachdeva 2008, 7). Kvalitatiivisen tutkimuksen yleisimmät aineistonkeruumenetelmät ovat haastattelu, kysely, havainnointi ja erilaisten dokumenttien tulkinta (Tuomi & Sarajärvi 2002, 73). Haastattelut sopivat metodiksi esimerkiksi tapaustutkimukseen, jossa tarkoituksena on kehittää syvällistä ymmärrystä tiettyä rajattua tapausta kohtaan. Haastatteluilla harvoin saadaan samaa yleistettävyyden tasoa kuin kvantitatiivisin menetelmin, koska haastatteluissa rajoituksen yleistettävyydelle asettaa yksiköiden rajallinen määrä. Koska haastattelujen toteutus vaatii paljon voimavaroja, ei niitä ole mielekästä toteuttaa niin paljon että yksilöiden väliset erot olisivat tilastollisesti merkitseviä. (Alasuutari 2011, 38–39.) Tämän tutkimuksen metodina käytetään puolistrukturoitua yksilöhaastattelua.

Puolistrukturoidut haastattelut eli teemahaastattelut etenevät etukäteen sovitun kaaavan tai kysymysrunгон mukaisesti, mutta antavat haastateltaville samalla tilaa kuvata omin sanoin ja oman erityisosaamisensa puitteissa tutkittavan ilmiön ongelmallisuutta ja erityispiirteitä. Puolistrukturoidussa haastattelussa etukäteen valitut teemat tai kysymykset perustuvat tutkielman viitekehykseen, eli tutkittavasta ilmiöstä jo ennalta tiedettyyn. (Alasuutari 2011, 76–79.) Puolistrukturoitu haastattelu antaa haastattelutilanteessa mahdollisuuden myös haastattelijan ja haastateltavan keskinäiseen vuoropuheluun, jonka avulla haastattelijan on mahdollisuus esittää tarkentavia lisäkysymyksiä ja täten saada yhä syvempää kuvaa tutkittavasta ilmiöstä. Tästä syystä puolistrukturoidulla haastattelulla tutkija pystyy varmistumaan haastattelutilanteessa, että ymmärtää haastateltavan vastaukset oikein. (Eskola & Suoranta 1998.)

Kasvotusten tapahtuva haastattelu voidaan toteuttaa suoraa tai epäsuoraa menetelmää käyttäen. Suorassa menetelmässä haastatellaan suoraan tutkimuksen kohteena olevaa tahoaa, kun taas epäsuorassa menetelmässä haastatellaan esimerkiksi asiantuntijaa, jolla on erityistä asiantuntijuutta ja tietoa tutkimuksen kohteesta. Epäsuoraa menetelmää käytetään, mikäli tutkimuksen kohteen kanssa ei ole mahdollista päästä suoraan kontaktiin.

(Kothari 2004, 97.) Tässä tutkimuksessa hyödynnetään molempia menetelmiä. Suoraa menetelmää käytetään, kun haastateltavilta selvitetään asioita heidän ammatillisiin tehtäviinsä liittyen, mutta epäsuoraa haastattelumenetelmää käytetään kun pyritään selvittämään Nordean näkökulmaa. Suoraan kontaktiin Nordean edustajan kanssa ei päästy, koska Nordea ei halunnut rakennemuutostaan kommentoida.

4.3 Haastattelujen ja analyysin toteutus

Tutkimuksen pääfokus on rajat ylittävien pankkien valvonnassa. Tämän lisäksi tutkimuksen tavoitteena on nostaa esille myös pankin näkökulmia rajat ylittävän pankkitoiminnan järjestämiseen ja analysoida ajankohtaista Nordean juridisen rakenteen muutosta kokonaisuutena. Tutkimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi haastateltaviksi valikoitui kaksi suomalaisen pankkivalvojan edustajaa Finanssivalvonnasta sekä yksi pankkialan kriisinratkaisuasiantuntija Rahoitusvakausvirastosta. Finanssivalvonta on Suomessa toimiva auktorisoitu rahoitus- ja vakuutusvalvontaviranomainen, joka valvoo esimerkiksi pankkeja, vakuutus- ja eläkeyhtiöitä, sijoituspalveluyrityksiä, rahastoyhtiöitä ja pörssiä. Rahoitusvakausvirasto on puolestaan pankkiunionin myötä Suomeen perustettu paikallinen kriisinratkaisu- ja talletussuojaviranomainen. Rahoitusvakausvirasto on toiminut vuoden 2015 alusta lähtien.

Haastateltavat A ja B edustavat tutkimuksessa pankkivalvojan näkökulmaa, ja näiden haastateltavien osalta tiedonkeruu toteutettiin yhteishaastatteluna. Haastattelu pidettiin 14.11.2016 Helsingissä Finanssivalvonnan tiloissa ja haastattelu kesti 88 minuuttia. Haastateltava A toimii Finanssivalvonnassa johtajatasen tehtävissä ja on työskennellyt rahoitusmarkkinoiden asiantuntijatehtävissä sekä EU:ssa että Suomessa. Haastateltava B:n työtehtävät koostuvat puolestaan Nordean valvonnasta ja hän toimii sekä Nordean yhteisessä valvontaryhmässä että Nordean valvontakollegiossa. Toinen haastattelu Rahoitusvakausviraston edustajan kanssa pidettiin myös 14.11.2016 ja haastattelupaikkana toimi Rahoitusvakausviraston toimitilat Helsingissä. Haastattelu kesti 54 minuuttia. Haastateltava C on pankkialan asiantuntija, joka toimii tällä hetkellä pankkialan kriisinratkaisutehtävissä, mutta on toiminut erilaisissa finanssialan asiantuntijatehtävissä jo yli 20 vuotta. Haastateltavia A ja B kutsutaan lukijan työn helpottamiseksi tästä eteenpäin nimillä pankkivalvoja A ja pankkivalvoja B, ja haastateltavaa C kutsutaan nimellä asiantuntija C.

Haastattelujen pohjana käytetty haastattelurunko jaettiin kolmeen kategoriaan: yleisesti rajat ylittävien pankkien valvontaan, Nordean rakennemuutokseen ja Yhteiseen valvontamekanismiin liittyviin kysymyksiin. Kategorisoinnin avulla pyrittiin ohjailemaan haastateltavien vastauksia siltä osin, että jokaiseen tutkimuksen kannalta relevanttiin teemaan saataisiin vastauksia. Haastattelurunko oli molemmissa haastatteluissa sa-

ma, mutta haastateltavan erityisen asiantuntijuuden mukaisesti tiettyjä osa-alueita painotettiin tapauskohtaisesti. Haastattelurunko on nähtävillä tämän tutkielman liitteenä.

Ensimmäistä haastattelua Finanssivalvonnan edustajien kanssa ei haastateltavien pyynnöstä nauhoitettu, vaan tutkija laati haastattelun aikana kattavat muistiinpanot keskustelusta ja kirjoitti ylös haastateltavien mieleenpainuvia sitaatteja. Haastatteluista jälkimmäinen nauhoitettiin ja litteroitiin tekstimuotoon haastattelutilaisuuden jälkeen. Jo litteroinnin ja muistiinpanojen täydentämisen yhteydessä korostettiin haastattelujen pääteemoja ja nostettiin esiin mielenkiintoisia sitaatteja, jotta lopullinen haastattelujen analysointi olisi mielekkäämpää. Eskola ja Suoranta (1998) kutsuvat tätä analysointimenetelmää teemoitteluksi. Haastattelujen analysointi tapahtui tutkijan muistiinpanoja ja litteroitua aineistoa tulkitsemalla, etsimällä vastauksia alkuperäisiin tutkimuskysymyksiin ja analysoimalla haastattelujen antamaa informaatiota teoreettisen viitekehysten valossa. Luku viisi kokoaa haastattelujen päähavainnot yhtenäisten teemojen alle ja vertailee eri haastateltavien näkemyksiä keskenään. Luvussa kuusi puolestaan analyysiin otetaan mukaan myös aiemmin aiheesta tiedetty, eli haastattelujen tarjoamaa informaatiota peilataan tutkielman teoreettista viitekehystä vasten.

5 NORDEAN JURIDINEN RAKENNE PANKKIVALVONNAN KONTEKSTISSA

5.1 Nordea-konserni ja sen rakennemuutos

Nordea on ruotsalainen pankkikonserni, joka palvelee yhteensä yli kymmentä miljoonaa henkilöasiakasta Pohjoismaissa. Pohjoismaiden lisäksi myös Puola ja Baltian maat lasketaan pankin kotimarkkinaksi, mutta yhteensä pankki toimii 19 maassa. Nordean organisaatorakenne on monimutkainen ja se sisältää yli 1 400 sivuliikettä, mutta kotimarkkina-alueilla emoyhtiön ulkopuolinen toiminta on pääosin järjestetty tytäryhtiöiden avulla. Konserni on kasvattanut kokoaan nykyiseen mittaansa vuosien 1997–2000 aikana yritysostoin ja fuusioin. Nordea-konsernin pääkonttori sijaitsee Tukholmassa, ja Nordea on listattuna pörseissä Kööpenhaminassa, Helsingissä ja Ruotsissa. Suomessa Nordea toimii pääasiassa Nordea Pankki Suomi Oyj:n avulla, mutta lisäksi Nordea Pankki Suomen tytäryhtiönä Suomessa toimii Nordea Henkivakuutus Suomi Oy, Nordea Rahoitus Suomi Oy ja Nordea Funds Oy. (Nordea.com.)

Nordean aikomuksena on ollut jo vuosien ajan yksinkertaistaa organisaatorakennetta fuusioimalla tytäryhtiönsä Suomessa, Norjassa ja Tanskassa ruotsalaiseen emoyhtiöön. Nordean mukaan muutos yhdenmukaistaa koko konsernin toimintaa ja luo Pohjoismaihin yhden vahvan yhtiön, josta asiakkaat hyötyvät. Suomen liiketoimintoihin muutos ei Nordean mukaan vaikuta, mutta asiakkaiden talletussuoja siirtyy Suomesta Ruotsiin. Myös pääasiallinen valvontavastuu muuttuu, kun sivuliikemallin myötä kaikkien sivuliikkeiden pääasialliseksi valvojaksi tulee Ruotsin Finansinspektionen. Nordean yhtiökokous hyväksyi fuusiosuunnitelmat 17. maaliskuuta 2016, ja muutos aiotaan toteuttaa viimeistään alkuvuodesta 2017. (Nordea.fi.)

Nordean julkistamien lehdistötiedotteiden mukaan konserni odottaa sivuliikemuutoksen mahdollistavan koko konsernin paremman toiminnan yhtenä vahvana pankkina. Muutos vahvistaa yhteistä hallintoa, ja on osa kokonaisvaltaista yksinkertaistamisprosessia, joka konsernissa on käynnissä. Uusi oikeudellinen rakenne mahdollistaa Nordean tehokkaamman toiminnan ja vähentää hallinnollista monimutkaisuutta. Nordea näkee pankille syntyvän muutoksen myötä aluksi myös kustannuksia, mutta pitkällä aikavälillä sivuliikemuutoksen tuomat hyödyt ylittävät sen kustannukset. Nordean mukaan sivuliikemuutoksella Nordea osallistuu varmistamaan osaltaan tasapuolisen Pohjoismaalaisen pankkisektorin toimintaa. (Comment on the SFSA's – – 2016; Decisions by Nordea's – – 2016.) Asiakkaille suunnatussa informoinnissaan Nordea korostaa nimenomaisesti, että muutoksenkin jälkeen asiakassuhteisiin liittyviä asioita valvotaan edelleen Suomessa (Nordea.fi).

Nordean suunnittelema rakennemuutos on kiinnittänyt myös tutkijoiden mielenkiinnon. Tähän on Goldbergin ym. (2005, 1) mukaan syynä se, että Nordea oli ensimmäinen eurooppalainen rajat ylittävä pankki, joka ilmoitti aikeistaan muuttaa koko pankkitoiminta sivuliikemallin mukaiseksi. Aikeet ovat olleet ja ovat edelleen EU:n tavoitteiden mukaiset, joiden mukaan Euroopassa tulisi olla yhtenäiset rahoitusmarkkinat mahdollisimman pienillä esteillä toimia valtion rajojen yli. Sivuliikemallilla toimiessa pankkitoiminta on osiltaan mutkattomampaa, mutta pankkivalvontaviranomaisten kyky puuttua pankin vakavaraisuuteen heikkenee pankin kotivaltion ulkopuolella.

Mayesin ja Granlundin (2008, 67) mukaan sivuliikemallilla toimiminen nostaa Nordean tapauksessa esiin kaksi perustavaa laatua olevaa kysymystä. Ensiksi, saavatko isäntämaiden valvojat muutoksen myötä tarpeeksi tietoa omasta pankkijärjestelmästä, jotta se pystyy ylläpitämään sen vakautta? Toiseksi, onko isäntämaiden valvojilla tarpeeksi keinoja käytössään, joiden avulla pankkijärjestelmän vakaus säilyy ongelmien ilmetessä? Mayesin ja Granlundin mukaan ongelma koskee myös kotivaltion valvontaviranomaista – vaikka kotimaan valvoja valvoo koko pankkia ja pääsee käsiksi kaikkeen tietoon, onko sillä kuitenkaan voimavaroja ylläpitää pankkijärjestelmän vakautta sekä kotimaassa että muualla?

Sekä Goldberg ym. (2005) että Mayes ja Granlund (2008) tuovat esiin näkemyksensä siitä, että kansallisten valvojien välillä tarvitaan sivuliikemuutoksen myötä yhä tiiviimpää yhteistyötä. Näiden pohdintojen jälkeen asetelma on kuitenkin osaltaan muuttunut, koska vuoden 2014 marraskuusta lähtien Nordean Suomen tytäryhtiö Nordea Pankki Suomi Oyj on ollut Euroopan Yhteisen valvontamekanismin ja EKP:n suoran valvonnan piirissä. Tästä huolimatta samat kysymykset isäntämaan valvontaviranomaisten tiedonsaannista ja välineistä puuttua pankin toimintaan, sekä kotimaan valvojan kyvystä kantaa laajan rajat ylittävän pankkitoiminnan vastuu niin talletussuoja- kuin hätärahoitusasioissa, ovat edelleen relevantteja. Tässä tutkimuksessa pyritään analysoimaan tilannetta nyt vuoden 2016 kontekstissa, kun juridisen rakenteen muutos on lopulta tapahtumassa.

5.2 Rajat ylittävän pankkitoiminnan valvonnan erityispiirteet

Haastatteluiden aluksi jokaisen haastateltavan kanssa keskityttiin yleisesti rajat ylittävien pankkien valvonnan erityispiirteisiin. Tämän aihepiirin kysymyksillä ja niiden pohjalta syntyneellä vapaalla keskustelulla pyrittiin tuomaan esiin niitä piirteitä ja haasteita, joita usean valtion alueella toimivan pankin valvonta tarjoaa. Yleisesti ottaen kaikki haastateltavat korostivat toimivan yhteistyön ja valvontakollegioiden merkitystä. Kaikki haastateltavat myös olivat hyvin tyytyväisiä Pohjoismaiseen yhteistyöhön.

Asiantuntija C totesi rajat ylittävien pankkien valvonnan olevan Euroopan sisällä jokseenkin yhtenäistä, koska EU:n sääntelyregiimi on yhdenmukainen. Vaikka pankkeja ja pankkivalvontaa koskevaa sääntelyä on yhdenmukaistettu, EU-lainsäädännön soveltaminen kansalliseen lainsäädäntöön eroaa paikoitellen. Asiantuntija C:n mukaan erityispiirteistä myös usean valvojan vaikutus rajat ylittävään pankkiin on oleellinen:

Että sinänsä puitteet ovat samanlaiset, mutta sitten käytännön soveltaminen ja toimivaltuudet viranomaisten välillä, niin ne sitten eroavat, ettei kukaan viranomainen voi toimia toisessa maassa. Eli tämmöisiä toimivaltuuksiin liittyviä ja tiedonvaihtoon liittyviä erityiskysymyksiä verrattuna rajojen sisällä toimivaan pankkiin. Ja sitten jos on sellainen toimija, joka toimii EU:n ulkopuolella, puhutaan kolmansista maista. Toki EU on tehnyt myös tämmöisiä yhteistyö- ja tiedonvaihtosopimuksia valvonnasta ja kriisinratkaisusta. (Asiantuntija C)

Finanssivalvonnan haastateltavat eli pankkivalvojat A ja B korostivat oleellisimman yhteistyön tapahtuvan valvontakollegioissa. Pankkivalvoja B totesi, että nykyisen EU-lainsäädännön mukaan valvontakollegio on Euroopassa perustettava, mikäli rajat ylittävä pankki toimii kotivaltionsa ulkopuolella tytäryhtiörakenteella, tai jos sen ulkomainen sivuliiketoiminta on merkittävää. Hänen mukaansa isäntävaltio määrittelee aina alueellaan toimivan pankin merkittävyyden sen juridisesta muodosta huolimatta, koska kotija isäntävaltioilla voi olla eri kriteerit pankkitoiminnan merkittävyydelle. Pankkivalvoja B:n mielestä eri kansallisten valvojien väliselle yhteistyölle löytyy yleensä kiinnostusta kaikista konsernin vaikutuksen piirissä olevista valtioista:

Pankit toimivat sujuvasti rajan yli, ja koska riskitkin ovat läsnä rajan yli, kyllä näihin asioihin on yleensä molemminpuolinen kiinnostus. (Pankkivalvoja B)

Pankkivalvoja B korosti, että tiiviillä yhteistyöllä rajat ylittävillä pankeille pyritään luomaan tasapuolinen ympäristö toimia, ”*level playing field*”. Ilman tiivistä yhteistyötä pankin valvontaan jäisi helposti aukkoja, joita yksittäiset kansalliset valvojat eivät pystyisi yksin täyttämään. Pankkivalvoja B:n mukaan valvontakollegioiden suorittamalla konsolidoidulla valvonnalla pyritään etsimään ne pankkivalvonnan väliinputoaja-alueet, jotka ilman sitä jäisi huomaamatta. Koska jokaisella markkina-alueella on omat yksityiskohtaiset ominaispiirteensä ja nyanssieronsa aina peruspankkitoiminnasta asuntolainamarkkinoihin, vieraan maan valvontaviranomaisen on yksin erittäin haasteellista pysyä aukottomasti perässä siitä, mitä pankin ulkomaisilla markkina-alueilla tapahtuu. Tästä syystä yhteistyö on huomattavan tärkeää.

Pankkivalvoja A huomautti, että tiivis yhteistyö maiden välillä vaatii kuitenkin käsiä ja koordinaatiota, mutta esimerkiksi Pohjoismaiden välillä yhteistyötä on tehty jo niin

kauan, että se alkaa olla jo saumatonta. Pankkivalvoja A:n mukaan Pohjoismaissa yhteistyö on todella avointa, osaltaan siksi että maiden kulttuurit ja toimintatavat ovat niin lähellä toisiaan, ja osaltaan siksi, että jokainen osapuoli on nähnyt yhteistyön hyödyttävän kaikkia. Hän kertoi pitävänsä pohjoismaalaisia kollegoita työkavereinaan, joille voi helposti soittaa ja esimerkiksi kynnys tekstiviestin lähettämiseen on pieni. Hänen mukaansa Pohjoismaissa tilanne on oikeastaan uniikki, koska missään muualla maailmassa ei yhtä tiivistä yhteistyötä tehdä, ja yhteistyö on ollut yhtä tiivistä jo esimerkiksi ennen neljättä vakavaraisuusdirektiiviä. Pohjoismaat ovatkin pankkivalvojen A ja B mukaan toimineet malliesimerkkeinä Euroopan pankkiviranomaisen laatiessa omaa ohjeistustaan valvontakollegioiden toiminnasta. Asiantuntija C nosti kuitenkin esille, että pankkiunionin myötä myös Pohjoismaissa tilanne on hieman muuttunut:

No varmasti siis toimintakulttuurit ovat erilaisia, ja se ei ehkä täällä pohjoismaisella tasolla niinkään näy, tosin tässä on nyt sitten tullut mielenkiintoinen tekijä myös pohjoismaiden välille, tämä pankkiunioni. Suomi on osa pankkiunionia, niin siihen liittyvä sitten tämä valvonta- ja kriisinratkaisukäytänteet on sillä tavalla erilaisia että on yksi yhteinen viranomainen joka sitten ohjeistaa. (Asiantuntija C)

Kaikkialla yhteistyö ei kuitenkaan ole yhtä helppoa. Pankkivalvoja B totesi, että kun yhteistyöhön osallistuu valvoja monesta eri kulttuurista, on monia erilaisia toimintatapoja opittava ymmärtämään. Samassa kollegiossa voi toimia valvoja, jotka ovat tottuneet ”high level” -valvontaan eli yksityiskohtaiseen valvontaan, kun taas toiset ovat tottuneet suorittamaan tehtävät pienemmällä intensiteetillä. Lisäksi ajankohtaiset ongelmat voivat värittää kansallisten valvojen valvontakäytäntöjä. Pankkivalvoja A:n mukaan valvontakulttuuri eroaa tällä hetkellä täysin pohjoismaisesta kulttuurista esimerkiksi Euroopan kriisimaissa, joissa valvojat ovat tottuneet koviin otteisiin paikallisten pankkien kanssa:

... ja joku [valvontakollegion jäsen] tulee kriisimaasta, jossa on totuttu pomottelemaan pankkeja viime vuodet. (Pankkivalvoja A)

Pankkivalvoja A korosti, että valvontakulttuuriin vaikuttaa myös paikallisen rahoitusmarkkinavalvonnan järjestäminen. Hänen mukaansa Euroopan sisällä tavataan monenlaisia käytäntöjä rahoitusmarkkinoiden valvonnasta, ja joissain maissa jokaiselle valvontatehtävälle voi olla oma viranomaisensa. Pohjoismaalaisen käytännön mukaan sama valvontaviranomainen valvoo sekä pankkeja, vakuutusyhtiöitä, rahanpesua ja terrorismin rahoittamisen estämistä, asiakassuojaa että arvopaperimarkkinoita, kun taas esimerkiksi Italiassa pankkivalvonta on maan keskuspankin tehtävä, ja markkinavalvon-

ta ja finanssitoimialan menettelytapavalvonta ovat eriytetty kahdelle eri viranomaiselle. Kun yhteistyötä tekevillä kansallisilla valvojilla on kotimaissaan yhtenevät valtuudet, ymmärrys yhteisen valvottavan asioista on samanlaista.

Pankkivalvojen A ja B mukaan rajat ylittävien pankkien valvontakollegioissa haasteet riippuvat myös siitä, mitä roolia collegiossa edustetaan: isäntävaltion valvoja on vastuussa oman valtionsa alueella toimivasta pankista, mutta kotivaltion valvoja on vastuussa koko pankkiryhmästä. Pankkivalvoja A:n mukaan tämä vastuualue-ero saattaa näkyä siinä, miten esimerkiksi pääomatarpeista ajatellaan. Konsolidoiva valvoja ajattelee tilannetta koko pankkiryhmän kannalta, kun taas isäntävaltion valvoja oman pankkinsa kannalta. Pankkivalvoja B:n mukaan isäntävaltion valvojan haasteena on saada äänensä kuuluviin, ja kotivalvojan haasteena on puolestaan ymmärtää koko pankkiryhmän toimintaa ja poimia tehokkaasti signaaleja tytäryankeista ja sivuliikkeistä. Pankkivalvoja A totesikin, että ristiriitoja voi hyvin syntyä, jos suurella kansainvälisellä pankilla on esimerkiksi konsernin kannalta mitätön mutta paikallisesti suuri tytäryhtiö Slovakiassa. Hänen mukaansa tämänkaltaista ristiriitaongelmaa valvontakollegioiden sisällä ei kuitenkaan tavata Pohjoismaissa, koska merkittävät pankit ovat merkittäviä sekä koti- että isäntävalvojille.

Pankkivalvoja B kertoi myös, että mikäli valvontakollegion valvojajäseniä on paljon, sen toiminnan pyörittäminen on työlästä. Esimerkiksi hän nosti Keski-Euroopassa toimivat kollegiot, joissa jäseniä saattaa olla yli 100. Tällaisissa tapauksissa pankkivalvoja B:n mielestä on selvää, että kaikilla jäsenillä ei voi olla yhtenevät intressit. Tästä syystä kollegion toiminta voidaan jakaa pienempään ydinkollegioon ja suurempaan yleiseen kollegioon. Pankkivalvoja B:n mukaan myös aluekohtaisia kollegioita voidaan perustaa. Suuren kollegion tapauksessa ydinkollegiolla on pankkivalvoja B:n mukaan merkittävä rooli, koska ydinkollegio on keskustelevala elin, johon asiat tuodaan ja jossa ne puidaan perusteellisesti. Yleiskollegio on tässä tapauksessa enemmänkin konsolidoivan valvojan kuuntelijan roolissa.

Pankkivalvoja A kuvaili valvontakollegioiden suorittavan yhdessä hankkeita ja tarkastuksia koko pankkiryhmän pankkeihin esimerkiksi likviditeetin osalta. Pankkivalvoja B korosti valvontakollegioiden päätöksenteon tapahtuvan neljännen vakavaraisuusdirektiivin mukaisen yhteispäätösmenettelyn kautta. Direktiivin mukaan kollegio on velvollinen tekemään yhteiset kaikkia kollegion valvoja sitovat päätökset pääomien, likviditeetin ja elvytysuunnitelmien osalta. Pankkivalvoja B kertoi, että mikäli collegiossa ei päästä yhteisymmärrykseen yhteispäätösmenttelyn vaatimista asioista, Euroopan pankkiviranomainen ratkaisee erimielisyyden. Hän korosti muutenkin Euroopan pankkiviranomaisen roolia collegioissa, koska osallistumalla niiden toimintaan se vertailee eri kollegioiden toimintatapoja ja jakaa parhaita käytäntöjä eurooppalaisten kollegioiden välillä.

Yleisesti ottaen pankkivalvojat A ja B olivat sitä mieltä, että suurin osa eurooppalaisista kansallisista valvojista näkee valvontakollegiotoiminnan lisäarvoa tuovana yhteistyöfoorumina. Joissain kulttuureissa kollegiotoiminta nähdään kuitenkin rasitteena, eikä tiiviiseen yhteistyöhön haluta vakavissaan ryhtyä. Pankkivalvoja B:n mukaan informaation jako saattaa nousta esteeksi sen työläyden vuoksi, ja jotkin kansalliset valvojat saattavat pitää muiden valvojien kyselyitä rasittavina. Tästä syystä kaikki eivät halua kertoa ylimääräistä, sellaista mitä ei ole pakko. Pankkivalvoja A korostikin, että vaikka Euroopassa on yhteinen sääntelykehikko, kansalliset sääntelyt eroavat joissain määrin.

5.3 Nordean valvonta ennen ja jälkeen muutoksen

Pankkivalvojat A ja B kertoivat, että Nordean valvonta on sujunut tiiviissä valvontakollegioyhteistyössä muiden pohjoismaalaisten pankkivalvojien kanssa jo ennen Yhteistä valvontamekanismia ja neljättä vakavaraisuusdirektiiviä. Tarve yhteiselle valvonnalle on tunnistettu jo kauan, koska Nordea toimii tasapuolisesti kaikissa Pohjoismaissa. Lisäksi Nordea toimii organisaationa pankkivalvoja B:n mukaan liiketoimintayksiköinä, eli eri maiden alueilla toimivat yhtiöt eivät ole olleet myöskään konsernin toiminnassa täysin eriytettyinä toisistaan. Pankkivalvoja A:n mukaan Yhteinen valvontamekanismi toi kuitenkin muutoksen totuttuihin käytäntöihin, joten viimeiset kaksi vuotta Nordean valvonnan kehikko ja valvontasuunnitelma on luotu pitkälti Yhteisen valvontamekanismin mukaisesti.

Pankkivalvoja B:n mukaan pohjoismaisilla valvojilla oli jo ennen Yhteistä valvontamekanismia selkeä käsitys siitä, miten Nordeaa kannattaa valvoa. Koska Yhteisen valvontamekanismin on tarkoitus toimia riskiperusteisena valvontakehikkona sellaisenaan kaikkialla euroalueella, on jotkin sen valvontatoimet pankkivalvoja B:n mukaan tapauskohtaisesti turhankin intensiivisiä. Yhteinen valvontamekanismi on siis pankkivalvoja B:n mukaan tuottanut lisää työtä sekä Nordealle että valvojille, koska mekanismin piirissä on jouduttu tutkimaan asioita joita ehkä muuten ei olisi koettu tarpeellisiksi. Pankkivalvoja A:n mukaan Nordean tapa toimia rajojen yli on Yhteisen valvontamekanismin piirissä tuntemattomampi, koska Nordea on toiminnoissaan pitkälti häivyttänyt pois maiden rajat. Pankkivalvoja B puhuihin Nordean liiketoimintaputkista – tavasta, jolla Nordea järjestää koko pohjoismaisen pankkitoimintansa.

Pankkivalvoja B:n mukaan Nordean kollegiotoiminta on ollut tiivistä, ja Nordean kokoluokka ja riskirakenne huomioon ottaen kollegio on tavannut useammin kuin EU-lainsäädäntö vaatisi. Pankkivalvoja B:n mukaan yhteispäätösmenettely on ollut Nordean kollegiossa keskeisessä osassa, ja erimielisyyksiä ei ole juurikaan tavattu pitkien perinteiden vuoksi. Hänen mukaansa ennen Yhteistä valvontamekanismia Suomen valvoja on toiminut valvontakollegiossa suoraan, mutta mekanismin lanseerauksen jälkeen EKP

on edustanut valvontakollegiossa Nordea Pankki Suomen päävastuullista valvojaa. Pankkivalvoja B kuitenkin korosti, että vaikka Nordea Pankki Suomen valvonnan päävastuu on siirtynyt EKP:lle, on Suomen Finanssivalvonnalle jäänyt valvottavaksi Nordean monimutkaisen organisaatorakenteen vuoksi muita yhtiöitä. Näiden yhtiöiden asioissa Finanssivalvonta on ollut kollegiossa edelleen päävastuullinen valvoja, mutta Nordea Pankki Suomi osalta tarkkailijan roolissa. Pankkivalvoja B totesi, että koska Nordea Pankki Suomi on Yhteisen valvontamekanismin piirissä merkittävä luottolaitos, toimii sen valvonnassa myös mekanismin yhteydessä yhteinen valvontaryhmä.

Pankkivalvoja A:n mukaan valvontakuvio muuttuu juridisen rakenteen yksinkertaistamisen myötä entistä monimutkaisemmaksi. Nordea Pankki Suomen muuttuessa sivuliikkeeksi, sen valvontavastuu vakavaraisuusasioissa siirtyy EKP:ltä Ruotsin valvontaviranomaiselle, koska liiketoiminnot yhdistetään konsernin ruotsalaiseen emoyhtiöön. Käytännön järjestelyistä pankkivalvoja B totesi:

Tai sivukonttorihan on ollut jo olemassa, mutta sen toiminta on ollut nyt rajattua. Ja tarkoituksena on tämän muutoksen myötä kasvattaa sen tasetta. (Pankkivalvoja B)

Pankkivalvoja B:n mukaan Nordea on perustanut muutoksen yhteydessä Suomeen myös Nordea Kiinnitysluottopankki Oyj:n, joten tämän uuden yhtiön ja muiden Suomeen jäävien pienempien toimijoiden Nordea Henkivakuutus Suomi Oy:n, Nordea Rahoitus Suomi Oy:n ja Nordea Funds Oy:n valvontavastuu jää Finanssivalvonnalle. Lisäksi suomalainen valvoja on vastuussa myös sivuliikkeen osalta niistä valvontatehtävistä, jotka säilyvät aina kansallisella valvontaviranomaisella, esimerkiksi menettelytapavalvonnasta, rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen valvonnasta ja asiakassuhteiden valvonnasta. Pankkivalvoja B korostikin, että vaikka valvontatehtäviä jää edelleen Suomeen, niin ehdottomasti suurimman liiketoiminnan vakavaraisuusvalvonta siirtyy kuitenkin Ruotsiin. Nordean Suomen sivuliikkeen isäntävalvojana toimii muutoksen myötä EKP, koska sivuliike määrittää Yhteisen valvontamekanismin piirissä merkittäväksi.

Pankkivalvoja A kuvaili, että juridisen rakenteen muutoksen myötä EKP ja Finanssivalvonta ovat hyvin riippuvaisia siitä, mitä Ruotsin viranomaiset haluaa valvontatoimien nimissä tehdä. Hänen mukaansa EKP ja suomalainen valvoja saavat kyllä informaatiota ja jakavat itse sitä myös eteenpäin, saavat pyytää tarvittaessa selvityksiä ja asioista voidaan kommunikoida, mutta päätösvalta on Ruotsissa. EKP ja Finanssivalvonta eivät voi muutoksen jälkeen suorittaa esimerkiksi itsenäisesti luottoriskitarkastuksia, eivätkä allekirjoita tai ole mukana tekemässä valvontakollegion pääomakysymyksiin liittyviä yhteispäätöksiä. Pankkivalvoja A kertoi, että muutoksen myötä EKP tai Finanssivalvonta eivät esimerkiksi voi enää lukea Nordean hallituksen pöytäkirjoja.

Pankkivalvoja B kertoi, että sivuliikkeen valvoja voi tiedustella kotimaan valvojalta sivuliikettä koskevia tietoja, mikäli paikallinen rahoitusmarkkinoiden vakaus sitä vaatii, tai jos tiedot tulevat tilastointia varten. Yhteisen valvontamekanismin myötä perustettu yhteinen valvontaryhmä jatkaa edelleen toimintaansa, mutta sen toimenkuva muuttuu toimivaltuuksien vähetessä. Muutoksen myötä yhteinen valvontaryhmä valvoo merkittävän tytäryhtiön sijasta merkittävää sivuliikettä. Kokonaisuutena pankkivalvojat A ja B korostivat, että muutoksen myötä EKP:lle ja Finanssivalvonnalle jää vain suppea määrä työkaluja Nordean Suomen toimintojen valvontaan liittyvissä kysymyksissä.

5.4 Rakennemuutoksen taustatekijät

Sekä pankkivalvojat A ja B että asiantuntija C olivat hyvin varovaisia arvioidessaan Nordean motiiveja oikeudellisen rakenteen muutokseen. Asiantuntija C ei nähnyt, että muutos vaikuttaisi olennaisesti pankin riskirakenteeseen, koska vaikka varojen ja saamisten paikka muuttuu taseesta toiseen, on pankin silti huolehdittava asianmukaisesta riskienhallinnasta. Asiantuntija C oli sitä mieltä, että Nordean motiivi muutokseen ei ole riskirakenteen muokkaus. Hän näki Nordean motiivina muutokselle etenkin hallinnollisen taakan keventämisen. Asiantuntija C:n mukaan rajat ylittävälle pankille on raskasta toteuttaa samanaikaisesti usean valtion alueella eroavaa sääntelyä ja raportoida yhtäaikaista monelle viranomaiselle. Muutoksen myötä raportoinnin ja sääntelyn noudattamisen aiheuttamat kustannukset vähenevät. Asiantuntija C näki myös, että sivuliikemalli voi liiketoiminnallisella tasolla tuoda myös tehokkuutta pankille:

No se [valinta tytäryhtiön ja sivuliikkeen välillä] riippuu pankin sisäisistä asioista, että miten se on sisäisesti organisoitu se liiketoimintamalli. (Asiantuntija C)

Pankkivalvojat A ja B korostivat, etteivät he voi julkisesti spekuloida Nordean motiiveilla. Pankkivalvoja B kertoi Nordealla olevan ymmärrettävästi tarve yksinkertaistaa ja tehostaa toimintaansa sellaiseen muotoon, että myös juridiset rakenteet palvelevat pankin liiketoimintaputkista koostuvaa valtioiden rajat ylittävää toimintamallia. Pankkivalvoja A kertoi, että muutoksen myötä Nordean tulee edelleen raportoida jokaiselle kansalliselle valvontaviranomaiselle, mutta raportointivelvollisuuden laajuus muille kuin kotivaltion valvojalle supistuu. Pankkivalvoja B:n mukaan Nordean toive on ollut, että pankkia valvoisi vain yksi valvoja, mutta muutokseenkaan myötä kollegiovalvonnasta Nordea ei pääse eroon. Asian monitahoisuus ja sensitiivisyys oli kuitenkin luettavissa haastateltavien vastauksissa, koska etenkin pankkivalvojat A ja B painottivat useasti rakennemuutokseen liittyvän sellaisia asioita, joita he eivät voi julkisesti mainita. Tämänkaltaisia kommentteja nousi esiin etenkin Nordean motiiveita tiedustellessa, ja

pankkivalvoja B mainitsikin, että Nordean rakennemuutos on hänen mielessään työajan lisäksi myös vapaa-ajalla.

5.5 Juridisen rakenteen vaikutus valvontaan

Pankkivalvojien A ja B mukaan molemmissa rajat ylittävän pankin juridisissa rakenteissa on omat hyvät puolensa. Pankkivalvoja B korosti, että tytäryhtiömallissa valvoja hyötyy siitä, että pankkitoiminnan kotimainen valvoja on aidosti vastuussa sen alueella toimivien pankkien vakavaraisuusvalvonnasta. Pankkivalvoja A:n mielestä sivuliikemalli on puolestaan tehokas silloin, kun toiminta on pienimuotoista. Esimerkiksi hän nosti pienen Suomessa toimivan ranskalaisen pankin, jolla on Suomessa 20 asiakasta, ja kaikki asiakkaat ovat globaalisti toimivia suuryrityksiä. Globaali suomalainen yritys tarvitsee rahoitusta ympäri maailmaa, ja Suomessa sivuliikemallilla toimiva kansainvälinen pankki pystyy tätä palvelua tarjoamaan paremmin kuin suomalainen pankki, jonka toiminnot ovat rajoittuneet esimerkiksi Pohjoismaihin. Pankkivalvoja A:n mukaan sivuliikemalli toimii, kun toiminta on pienimuotoista ja asiakkuudet koostuvat suuryrityksistä, mutta kuluttajapuolella asia on eri.

Pankkivalvoja B korosti, että koska pankkivalvojalle pankkitoiminnan paikallisen markkinan tunteminen ja sen erityispiirteiden osaaminen on keskeisessä roolissa, sivuliikemallissa kotivaltion valvojalle tämä asettaa haasteita:

Koska tärkeää kuitenkin on paikallisen markkinan tunteminen ja osaaminen, niin sitä voi olla vaikea kaukaa hanskata. (Pankkivalvoja B)

Pankkivalvoja B on ollut mukana kehittämässä eurooppalaista pankkilainsäädäntöä, ja hän kertoi että sivuliikkeiden valvojille on yritetty saada lisää vastuuta, mutta ehdotukset eivät ole menneet EU:n valmisteluelimissä läpi. Pankkivalvoja B kertoi Nordean rakennemuutoksen olevan Euroopassa ensimmäinen sellainen fuusio, jossa merkittävän tytäryhtiön isäntävalvoja menettää sivuliikemuutoksen myötä paljon oikeuksiaan. Ongelma ei olisi niin suuri, jos Nordean Suomen toiminta olisi pienimuotoista, mutta koska Nordea on yksi Suomen pankkisektorin suurimmista toimijoista, asiaa ja valvontamuutoksen lopputulosta ihmetellään myös EU-tasolla. Pankkivalvoja B:n mukaan nykyistä vakavaraisuusdirektiiviä ei ole rakennettu toimimaan tilanteessa, jossa merkittävää pankkitoimintaa harjoitetaan sivuliikemallilla.

Pankkivalvoja A kertoi, että Suomessa esimerkiksi Handelsbanken toimii sivuliikemallin avulla ja valvonnan päävastuu on Ruotsissa, mutta koska sen toiminta on pienimuotoisempaa kuin Nordean, Handelsbankenin valvontatehtävien jakautumisessa ei ole ongelmaa. Nordean tapauksessa puolestaan Ruotsin valvontaviranomaisen vastuulle on

siirtymässä merkittävän kokoinen osa koko konsernin liiketoiminnasta, eivätkä pankkivalvoja A:n mukaan Ruotsin nykyiset resurssit vastaa niin suuren toimijan valvontatarpeita. Sekä pankkivalvoja A että B olivat yhteen ääneen sitä mieltä, että näin suuren toimijan vakavaraisuusvalvonta siirtyy rakennemuutoksen myötä liian kauas. Heidän mielestään Nordean suuren markkinaosuuden vuoksi Suomi jakautuu maana ikään kuin kahtia – toiseen puoleen Suomen valvojalla on laajasti työkaluja puuttua, mutta toiseen puoleen vain suppeasti. Pankkivalvoja A:n mukaan tämä on ongelmallista etenkin makrovakaussäkökulmasta katsottuna.

Pankkivalvoja B korosti Nordean tapauksen olevan erityinen siksi, että tytäryhtiömallissa Suomen liiketoimintoja on Yhteisen valvontamekanismin myötä valvonut EKP, jonka resurssit ovat täysin eri luokkaa yhteenkään kansalliseen valvojaan verrattuna. Sivuliikemallimuutoksen jälkeen Ruotsi päättää mitä tehdään pankkikriisin uhatessa, ja pankkivalvoja B:n mukaan on huolestuttavaa että Yhteisen valvontamekanismin tuomasta turvasta luovutaan. Myös asiantuntija C korosti eroa pankkiunioniin kuuluvan Suomen ja muiden Pohjoismaiden välillä:

Täällä Suomessa toimimme paljon yhteisen viranomaisen ohjeistuksen mukaisesti, kun taas sitten muut Pohjoismaat eivät niitä noudata, niin jos pankki satuu toimimaan siellä, niin sen ryhmätason periaatteet johdetaan sieltä emoyrityksen kotivaltion piiristä. (Asiantuntija C)

Pankkivalvoja A painotti, että Yhteisen valvontamekanismin hyöty on nimenomaan siinä, että se häivyttää yhden valtion ja pankin välistä suhdetta ja valvonnan taustalla pyörii suuri koneisto. Nordean sivuliikemallimuutoksen myötä Ruotsin ja Nordean välinen suhde tiivistyy entisestään, eivätkä ongelmat ainakaan vähene. Pankkivalvoja A korostikin pankkivalvonnassa kriisinhallinnan tärkeyttä, piti tärkeänä monen tahon yhteistyötä kriisinhallinnassa. Hän antoi esimerkin, että mikäli EKP ei olisi eurokriisin aikana hätärahoittanut eurooppalaisia pankkeja, olisi eurooppalainen pankkisektori varmuudella kaatunut. Hän viesti tilanteen vakavuutta spekuloiden tilanteella, jossa pankkisektori kaatuisi, maksuliikenne pysähtyisi, yksikään yritys ei maksaisi toisilleen, pankkiautomaateista ei saisi rahaa ja tämän myötä ihmiset eivät pystyisi ostamaan rahalla ruokaa. Tällöin tuloksena olisi anarkia:

Jos tavallinen yritys kaatuu, eivät vaikutukset ole yhteiskunnalle niin suuret. Mutta jos pankkisektori kaatuu, ei jäljelle jää muuta vaihtoehtoa kun vaihdantatalous. Tämä on tietysti äärimmäinen ja teoreettinen tilanne, mutta on se mahdollinen. (Pankkivalvoja A)

Pankkivalvoja B kiteytti, että etenkin Nordean juridinen rakennemuutos nostaa pankkivalvonnan osalta kysymysmerkkejä käytössä olevien resurssien, osaamisen, kieli- taidon ja kustannusten kattamisen osalta. Pankkivalvoja B:n mukaan tämänkaltaisesta tilanteesta ei ole aiempaa kokemusta, mutta kansalliset valvojat pyrkivät parhaaseen mahdolliseen lopputulokseen. Pankkivalvoja A puolestaan kuvasi asiaa myös toisinpäin: mikäli suomalaisella pankkivalvojalla olisi valvottavanaan jokin suuri ulkomainen toimija, kokisi Finanssivalvonta valvontatehtävänsä vaikeaksi. Muuttuva valvontakäytäntö tulee olemaan niin ruotsilähtöinen, että pankkivalvoja B oli huolissaan siitä, kuinka herkkä Ruotsin valvontaviranomainen lopulta on tunnistamaan riskejä Suomen kannalta, koska sen ei ole pakko. Pankkivalvoja A totesikin, että muutoksen myötä suomalainen pankkivalvonta ja koko pankkisektori ovat entistä enemmän naimisissa muiden Pohjoismaiden kanssa.

Asiantuntija C kertoi, että pankkiunionin toisen pilarin, Yhteisen kriisinratkaisume- kanismin toiminta on jo käynnissä Nordean osalta. Hän kertoi, että rajat ylittävien pankkien kriisinratkaisu toimii kriisinratkaisukollegioiden avulla, ja kollegiot toimivat ja rakentuvat samoin periaattein kuin valvontakollegiotkin. Nordean juridisen rakenteen muutoksen myötä myös kriisinratkaisukollegioiden luonne ja suomalaisen kriisinratkai- suviranomaisen rooli kollegiossa muuttuu. Asiantuntija C:n mukaan kriisinratkaisu pe- rustuu etukäteen tehtävään suunnitelmaan, jossa varaudutaan kriisin varalle:

Pankillehan siis laaditaan sellainen suunnitelma, jossa pohditaan että mikä ta- vallaan strategia sille pankille määritellään sen kriittisten toimintojen turvaa- miseksi. Ja kriittisillä toiminnoilla tarkoitetaan niitä yhteiskunnan kannalta kriittisiä palveluita, joita ei voida ajaa alas. Eli todennäköisesti mitä suurem- masta toimijasta on kyse, sitä enemmän se harjoittaa tällöistä kriittistä toimin- taa. Siinä suunnitelmassa otetaan aika paljon huomioon se, että se toiminta on jollain tavalla turvattava, eikä sitä pankkia voida päästää konkurssiin. (Asian- tuntija C)

Asiantuntija C:n mukaan kriisipankista voidaan tarvittaessa erottaa jokin toiminto jatkamaan yhteiskunnan kannalta kriittistä toiminnan osaa esimerkiksi kokonaan uutena tytäryhtiönä. Hänen mielestään kriisinratkaisuviranomaisten valtuudet ovat laajat ja niillä on laillinen perusta:

Kriisinratkaisuviranomaisilla on aika laajat valtuudet sen suhteen että pankki voidaan pakottaa tekemään tiettyjä rakennejärjestelyjä jo hyvinä aikoina, jos vi- ranomaiset toteavat, että tämä konsernirakenne ei ole riittävän hyvä turvaa- maan sitä. (Asiantuntija C)

Asiantuntija C kuitenkin korosti, että kriisinratkaisumekanismi ja kriisinratkaisukollegiot ovat toiminnassaan vasta alkutekijöissä, koska kollegiot on perustettu vasta pankkiunionin yhteydessä. Tästä syystä kollegioiden toiminnan ja yhteisen kriisinratkaisun toimivuudesta ei ole vielä kokemusta, joten Nordean rakennemuutoksesta esiin nousevat huolet eivät täysin poistu myöskään kriisinratkaisukollegioiden toiminnalla:

Kriisinratkaisukollegiot eivät ole toimineet ennen pankkiunionia, ja kriisinratkaisun toimintamallit pitkälti sieltä valvontapuolelta on omaksuttu, niin hyvässä ja pahassa. Että nopeasti tämä synnyttiin, mutta oli kuitenkin yksi benchmark jo olemassa. Että nähtäväksi jää, kyllähän tämä silleen on lähtenyt käyntiin ja kaikki käytänteet pikkuhiljaa paranee ja muuta. (Asiantuntija C)

Pankkivalvoja B:n mukaan EU-alueen pankkien yhden toimiluvan malli on hyvä asia, mikäli pankkivalvojan työ tehdään hyvin siellä missä toimilupa myönnetään. Hänen mielestään käytäntö lisää lopulta kilpailua ja tekee pankkitoiminnasta avoimempaa ja helpompaa sekä vähentää myös kustannuksia. Myös asiantuntija C pitää yhden toimiluvan mallia hyvänä, eikä näe syytä periaatteen kyseenalaistamiselle:

No se on tietysti EU:n keskeisiä periaatteita, tähän vapaaseen liikkuvuuteenhan se liittyy, että turha sitä on lähteä kyseenalaistamaan. Onhan se keskeisiä periaatteita, joka sitten voi johtaa tietysti ongelmiin tietyn kokoisten toimijoiden kohdalla, koska ne valtuudet sitten katoavat siinä sivuliikemallissa aikalailla kokonaan siltä isäntävalvojalta. Mutta on se niin keskeinen periaate, että vaikka tämmöistä sivuliikekehitystä tapahtuisi, niin ei sitä periaatetta voida lähteä romuttamaan. Tiettyjä ongelmia se toki aiheuttaa. (Asiantuntija C)

Pankkivalvoja A kertoi, että yhden toimiluvan mallia on myös hyödynnetty tapauksissa, joissa pankki on hakenut toimilupaansa tietoisesti sellaisesta EU-maasta, jossa toimiluvan saaminen on helpompaa, mutta suurimman osan liiketoiminnastaan pankki on toimiluvan saamisen jälkeen kuitenkin järjestänyt muualla Euroopassa. Pankkivalvoja A:n mielestä onkin hyvä, että Yhteisen valvontamekanismin piirissä toimiluvat myöntää lopulta EKP. Hänen mukaansa linjaus luo euroalueen toimilupien myöntämiselle kaivattua yhdenmukaisuutta, ja EKP:llä on vankan kokemuksensa myötä paras kyky arvioida toimilupien myöntämiseen liittyviä asioita. Pankkivalvojien A ja B mukaan toimilupahakemuksia tulee Suomeen verrattain vähän, vaikka suomalaiselle keskittyneelle pankkisektorille lisääntyvä kilpailu voisi tehdä hyvää.

5.6 Rakennemuutoksen muut vaikutukset

Pankkivalvoja A korosti rakennemuutoksen myötä realisoituvien muiden vaikutusten osalta kansantaloudellista näkökulmaa. Hänen mukaansa maasta toiseen leviävät taloudelliset ongelmat voivat tarttua myös vientiyritysten ja tätä kautta reaalityalouden kautta, mutta tartunta pankkien välityksellä on kuitenkin hänen mielestään todennäköisin väylä kriisien siirtymiseen. Kun Nordea muuttuu jokaisessa Pohjoismaassa yhdeksi pankiksi erillisten tytäryhtiöiden sijaan, riski talouden häiriöiden siirtymisestä on sivuliikemallissa suurempi. Lisäksi pankkivalvoja A painotti, että pankit ovat historiallisesti kriisiaikoina pienentäneet toimintaansa nimenomaan sivuliikkeissä. Mikäli Ruotsin taloudessa alkaisi esiintyä ongelmia ja Nordean olisi tämän myötä supistettava luotonantoon, tekisi Nordea hänen mukaansa sen ensimmäiseksi sivuliikkeissä. Tämänkaltaista toimintaa nähtiin pankkivalvoja A:n mukaan Euroopassa myös eurokriisin aikaan, jolloin ongelmissa olleet pankit ajoivat ensimmäisenä ulkomaisten sivuliikkeidensä toiminnat alas konsernin toimintaa elvyttääkseen.

Pankkivalvoja B nosti esiin huolensa siitä, että pystyykö Ruotsi kriisin sattuessa todella pelastamaan myös suomalaisten asiakkaiden varat, koska Ruotsissa toimii jo tällä hetkellä neljä suurta merkittävää pankkia. Myös pankkivalvoja A kyseenalaisti Ruotsin pankkien pelastamiseen käytössä olevat varat ja kertoi huolensa koko ruotsalaisen pankkisektorin koosta:

Jos piirtää kuvan ruotsalaisesta pankkisektorista, niin sen huomaa äkkiä mikä sen [pankkisektorin] kokoluokka on suhteessa BKT:hen, melkein nelinkertainen. Ja samaa luokkaa on Euroopan kriisimaissa ollut tämä suhde ennen kriisien puhkeamista. (Pankkivalvoja A)

Pankkivalvoja A painotti, että sivuliikemuutoksen myötä Suomen Pankki ja EKP eivät pysty enää tarvittaessa hätärahoittamaan Nordean Suomen sivuliikettä, vaan koko konsernin hätärahoitus on Ruotsin keskuspankin vastuulla. Täten koko konsernin riski on yhden valtion vastuulla kantaa.

Asiantuntija C korosti, että mikäli Ruotsi tekee valvontatoimissaan sellaisia päätöksiä, joita Suomessa ei tehtäisi, saattaa Nordean juridisen rakenteen muutoksella olla vaikutuksia myös suomalaisen pankkisektorin kilpailuasetelmaan. Hän kertasi vastauksissaan myös talletussuojan muutosta. Tytäryhtiömallissa Nordean Pankki Suomen asiakkaat ovat kuuluneet Suomen talletussuojan piiriin, mutta sivuliikemallissa talletussuoja määräytyy kotivaltion mukaan. Asiantuntija C korosti, että pankin vastuulla on aina tiedottaa asiakkaitaan niin talletussuojasta kuin muistakin asiakkaan oikeuksista. Nordean tapauksessa suomalaisten asiakkaiden talletussuojassa ei kuitenkaan tulla näkemään suuria muutoksia:

Toki siinäkin täytyy sanoa se että kun tämä EU-sääntely on hyvin pitkälle yhdenmukaistettu, niin niissä talletussuojan tasoissa joka on se 100 000 euroa paikallisessa valuutassa vastaava määrä, tai sitten mitä tuotteita sen talletussuojan piiriin kuuluu, niin ne erot ovat hyvin pieniä. Et toki pieniä eroja siellä on, mutta lähtökohtaisesti niin asiakkaan kannalla sillä ei pitäisi olla isoa eroa. (Asiantuntija C)

Myös pankkivalvoja B oli sitä mieltä, ettei talletussuojan muutoksella ole suomalaisille asiakkaille juuri merkitystä, ja Suomen ja Ruotsin viranomaiset selvittävät parhailaan saadaanko talletussuojajärjestelmä täysin yhtenäiseksi. Hänen mukaansa suomalaiset asiakkaat voivat kuitenkin mieltää tärkeäksi, että talletussuoja pysyisi Suomessa:

Henkinen kipukynnys voi sitten tietysti olla suomalaisille eri asia, kun Nordeasta tulee täysin ruotsalainen pankki. (Pankkivalvoja B)

Yleisesti pankkivalvoja B näki, että asiakkaille Nordean juridisen rakenteen muutos tuskin näkyy. Hänen mielestään kuitenkin Nordean laajempi yksinkertaistamishanke, jonka osana juridisen rakenteen yksinkertaistaminen nähdään, voi kokonaisuutena jossain määrin vaikuttaa myös asiakkaisiin. Muutokset voivat hänen mukaansa näkyä esimerkiksi käytettävien tietojärjestelmien tai tuotteiden osalla, ja vaikutukset voivat olla joko negatiivisia tai positiivisia. Pankkivalvoja B:n mukaan suomalaisten asiakkaiden käyttäytyminen on ollut Nordean aikeiden suhteen erittäin maltillista, eikä sen suurempia reaktioita tai liikehdintää ole asiakkaiden suunnalta nähty. Pankkivalvoja A korosti, että muutoksen todellisia vaikutuksia on vielä vaikea arvioida, koska tämän kokoisen toimijan muutoksesta tytäryhtiöstä sivuliikkeeksi ei ole aikaisempaa kokemusta.

5.7 Sääntelyarbitraasi

Pankkivalvojen A ja B mielestä pankkien sääntelyarbitraasi on mahdollista, ja pankit myös hyödyntävät sitä joissain määrin. Pankkivalvoja B:n mielestä jo aiemmin keskustelussa esiin noussut tasapuolinen toimintaympäristö, ”*level playing field*”, ei sääntelyarbitraasin takia kaikkialla toteudu. Pankkivalvoja B kertoi peräänkuuluttavansa pankeilta vastavuoroisuutta ja halua tunnustaa sen valtion säännöt, jossa toimintaa harjoitetaan. Pankkivalvoja A kertoi, että EU-lainsäädännössä sekä pankeille että pankkivalvojille on asetettu ikään kuin optioita, joiden väliltä lainsäädännön tulkitsija voi itse valita tietyt toimintatapansa. Tämänkaltaisten optioiden tulkinnasta on sovittu yhteisesti Yhteisen valvontamekanismin piirissä, joten euroalueella tulkinnat ovat kauttaaltaan samoja. Tästä huolimatta euroalueen ja muun EU-alueen välillä on edelleen pankkivalvoja

A:n mukaan eroavaisuuksia pankkisääntelyssä ja -valvonnassa, ja tämä mahdollistaa sääntelyarbitraasin hyödyntämisen.

Myös asiantuntija C korosti, että mahdollisuus sääntelyarbitraasiin on edelleen olemassa, vaikka sääntelyn yhtenäistämistä on ajettu vuosia:

Toki edelleen tämä pankkiunioni versus muu EU-alue, niin mahdollistaa tietyn-tyyppisen arbitraasin sääntelyssä. Ja sitten tietysti verotus ja muut on taas eri asia, jossa ei tätä yhtenäistämistä ole niinkään tapahtunut. Että pankkisääntelyn puolella sanotaan, että sääntelyarbitraasin mahdollisuus on kaventunut mutta ei kokonaan poistunut. Plus tietysti se, että osa pankkeja koskevasta sääntelystä on edelleen puhtaasti kansallista. (Asiantuntija C)

Pankkivalvoja A:n mukaan niin kauan kun jotain optioita säilytetään kansallisella tasolla, aukkoja sääntelyarbitraasille jää aina. Hänen mukaansa rajat ylittävien pankkien tapauksessa sääntelyarbitraasi voi vääristää kilpailua, ja esimerkiksi Nordean tilanteessa pankkivalvojen tehtävänä on varmistaa tasapuolinen kilpailuasetelma kaikille pankkisektorin toimijoille. Pankkivalvoja B korosti, että tärkeintä on, ettei kukaan toimija pääse häiriköimään markkinoilla. Tästä syystä pankkivalvoja B mainitsi tyytyväisyytensä siihen, että Nordean menettelytapavalvonta säilyy suomalaisella valvojalla myös rakennemuutoksen jälkeen.

Pankkivalvoja A korosti vastauksissaan myös lainsäätäjien merkitystä sääntelyarbitraasin estämisessä. Hän painotti, että kaikki lainsäädäntö on lähtöisin lainsäätäjien pöydiltä, ja nosti esiin esimerkiksi lobbaajien ja työmarkkinajärjestöjen vaikutukset kansallisesti toteutuvaan politiikkaan. Pankkivalvojen A ja B mielestä sääntelyarbitraasi saattaa myös mahdollistaa uusia innovaatioita, mutta lähtökohtaisesti sen kitkemistä on kannustettava. Puolestaan asiantuntija C korosti, että kun sääntelyarbitraasia huomataan, on sen sallinut aukko lainsäädännössä yleensä aina jälkikäteen paikattu:

No en mä sanoisi että se aina huono asia on, paitsi jos sitä käytetään tarkoitushakuisesti hyväksi. Tietysti hyvä puolihan siinä on sitten se, että se myös paljastaa sitten ne mahdolliset eroavaisuudet. Sehän tietysti tulee vasta sitten jälkikäteen, mutta monet tällaiset sääntelyarbitraasit on sitten ollut sysäävänä voimana sääntelyn edelleen yhtenäistämässä. (Asiantuntija C)

Asiantuntija C totesi myös, että sääntelyarbitraasin hyödyntäminen voi olla pankeille pidemmällä tähtäimellä myös huono keino saavuttaa liiketoiminnallisia etuja. Hänen mukaansa sääntelyarbitraasia hyödyntäessä pankin välit paikallisiin valvojiin voi heikentä, jolloin vahinko pitkällä aikavälillä voi olla suurempi kuin sääntelyarbitraasin hyödyntämisen lyhytaikainen hyöty.

Pankkivalvoja A korosti, että kansainvälisellä tasolla pankkien sääntelyarbitraasista ei päästä eroon niin kauan, kun tietyt valtiot tai finanssikeskukset markkinoivat itseään kevyemmän sääntelyn avulla:

Esimerkiksi Luxemburgin strategiana on olla tämäntyylinen finanssikeskus, ja sama Lontoolla, että jos ihan tavoitellaan tällaista, niin niiden houkuttelevuus pankeille on ihan eri luokkaa. (Pankkivalvoja A)

Pankkivalvoja B:n mukaan kevyemmän sääntelyn finanssikeskusten ulkopuolisten pankkivalvojien tehtävänä on tunnistaa pankkien mahdollisuudet sääntelyarbitraasiin, jotta riskienhallinta voidaan vaatia riittävälle tasolle. Pankkivalvoja A nosti kuitenkin esiin myös kevyemmän sääntelyn hyvät puolet: esimerkiksi Britanniassa pankkitoiminnan aloittaminen onnistuu kevyemmällä vaatimuksilla kuin muualla Euroopassa. Tämä mahdollistaa hänen mukaansa pankkisektorin kilpailun kehittymisen, koska pienet toimijat voivat kevyemmässä ympäristössä kokeilla onnistuuko pankkitoiminnan harjoittaminen. Pankkivalvoja B vertasi tilannetta Suomeen, jossa uusille toimijoille on hänen mukaansa erittäin järeä kynnys päästä markkinoille.

Pankkivalvojat A ja B nostivat esille sääntelyarbitraasiin liittyvän esimerkin Yhdysvalloista. Pankkivalvoja B:n mukaan Yhdysvalloissa sääntelyarbitraasiin on vastattu kiristämällä pankkisääntelyä, ja sääntely eroaa paljon myös eri osavaltioiden välillä. Pankkivalvoja A korosti, että Yhdysvalloissa saman valtion sisällä eri osavaltioiden välillä kontrollit ovat monesti tiukempia kuin EU-alueella, ja esimerkiksi toimilupa on haettava erikseen jokaiseen osavaltioon. Pankkivalvoja B kertoi myös, että Yhdysvalloissa merkittävän sivuliikkeen malli ei ole edes mahdollinen, vaan toiminta on järjestettävä vähintään holdingyhtiön ja tytäryhtiön yhdistelmällä. Hänen mukaansa tämänkaltaisen muutos on Yhdysvalloissa toteutettu, koska paikallisen keskuspankin Fedin ei haluta menettävän valtaansa. Pankkivalvojien A ja B mukaan Yhdysvaltoihin pyrkivän pankin kannalta tilanne on haastava, koska jokaisen osavaltion sääntely on erikseen tunnettava.

5.8 Yhteinen valvontamekanismi ja pankkiunioni

Pankkivalvojien A ja B mielestä Yhteisen valvontamekanismin alkuvaihe oli prosessina raskas toteuttaa. Pankkivalvoja A:n mukaan ennen mekanismin varsinaista käynnistystä kansalliset valvojat joutuivat tekemään paljon paikallisia selvityksiä sellaisella tarkkuudella, joka ei hänen mielestään olisi ollut välttämätöntä tai riskilähtöistä. Pankkivalvoja A:n mukaan alku oli hankalaa etenkin siksi, että yhteistyöhön lähti niin suuri määrä ihmisiä, joilla kaikilla on ollut erilainen valvontatausta. Nyt kuitenkin kahden vuoden

operatiivisen toiminnan jälkeen Yhteisen valvontamekanismin toiminta muovautuu koko ajan paremmaksi ja kokonaisuutena mekanismi on pankkivalvoja A:n mukaan ha-
keutunut hyviin uomiin.

Asiantuntija C:n mukaan Euroopan Yhteinen valvontamekanismi on tuonut euroop-
palaisen pankkisektorin valvonnalle lisää luotettavuutta etenkin eurokriisin jälkeen:

*Kyllähän se on huomattavan paljon tuonut sellaista ryhtiä tähän ja uskottavuut-
ta tähän valvontaan. Etenkin niin sanottujen ongelmamaiden osalta, että ne on
saatu sitten ruotuun ja yhteisen valvonnan piiriin, että kyllä niinkun mun henki-
lökohtaisen mielipiteen mukaan ollaan enemmän plussan kuin miinuksen puolel-
la. (Asiantuntija C)*

Samaa mieltä olivat myös pankkivalvojat A ja B. Pankkivalvoja B korosti, että kun
pankkivalvonnasta on vastuussa niinkin suuri toimija kuin EKP, pankit suhtautuvat val-
vontaan jokseenkin vakavammin. Hänen mukaansa myös kansallisilla valvontaviran-
omaisilla on ollut auktoriteetti valvottaviaan kohtaan, mutta EKP:n rooli on muuttanut
asetelmaa joiltain osin. Pankkivalvoja B näki, että yhteinen sapluuna pankkivalvonnassa
kasvattaa euroalueelle kaivattua luottamusta. Pankkivalvoja A korostikin, että eurokrii-
sin jälkeen Yhteisellä valvontamekanismilla on ollut suuri paine onnistua tehtävässään.

Asiantuntija C kuitenkin totesi, että euroalueen laajuinen valvontakoneisto luo lisää
byrokratiaa niin kansallisille valvojille kuin pankeillekin:

*Haasteita toki on, että kaikki tämmöinen hallinnollinen ja byrokratia mikä liittyy
tähän että ollaan ikään kuin yhden viraston ohjauksessa, niin se on erityisesti
suomalaiseen tehokkaaseen hallintokulttuuriin tottuneille ihmisille välillä vähän
rasittavaa, mutta kuitenkin ne hyödyt ovat pidemmällä tähtäimellä kuitenkin
suuremmat. (Asiantuntija C)*

Myös pankkivalvoja A korosti, että vaikka Yhteinen valvontamekanismi toimii, on
se samalla muokannut kansallisten valvojien aikaisemmin toteuttamaa valvontaa:

*Eihän se valvonta ole enää niin ketterää kuin ennen, että muodollisuutta ja by-
rokratiaa on enemmän. (Pankkivalvoja A)*

Pankkivalvoja B:n mukaan Yhteinen valvontamekanismi on myös onnistunut paran-
tamaan pankkivalvonnan riippumattomuutta. Hänen mukaansa mitä enemmän ihmisiä
on mukana tekemässä päätöksiä, sitä riippumattomampaa valvonta on. Vertailukohdaksi
hän kertoi, että ennen Yhteistä valvontamekanismia esimerkiksi Suomessa yksittäiset
henkilöt ovat olleet vastuussa tietyistä päätöksistä, kun nyt mekanismin piirissä suu-

rimmat päätökset tehdään riippumattomasti EU-tasolla. Pankkivalvoja B:n mukaan pankkeille on oikeudenmukaista, että esimerkiksi merkittävien pankkien päivittäisestä valvonnasta vastuussa olevat yhteiset valvontaryhmät eivät päästä pankille langetettavista mahdollisista sanktioista, vaan tämänkaltaisia päätöksiä varten Yhteisessä valvontamekanismissa on oma elimensä.

Pankkivalvoja A ei näe käytännössä ongelmaa siinä, että EKP:n tehtäviin kuuluu pankkiunionin myötä tavoitteiltaan ristiriitaisia tehtäviä. Hänen mukaansa valvontatoimi ja rahapolitiikka on eriytetty EKP:ssä niin hyvin kuin se on mahdollista, ja hän näkee tavoiteristiriitojen eskaloitumisen riskin vain teoreettisena. Pankkivalvoja A korosti, että EKP on ilmaissut vahvan tahtotilansa näiden kahden toimen täydelliseen erottamiseen, mutta tämän hetkinen EU:n perussopimus estää asian toteuttamisen. Perussopimusta on pankkivalvoja A:n mukaan jo itsessään vaikea muuttaa, eikä hän nähnyt sille tämän asian valossa välttämättä edes perustetta. Hän korosti myös, että vaikka kansalliset valvojat tekevät EKP:n valvontatoimen kanssa tiivistä yhteistyötä, ei se silti ole estänyt Yhteiseen valvontamekanismiin osallistuvia maita julkisesti kritisoimasta EKP:n suorittamaa rahapolitiikkaa.

Pankkivalvoja B piti Yhteisen valvontamekanismin haasteena kuitenkin sitä, että niin moni EU-maa on edelleen mekanismin ulkopuolella. Hänen mukaansa valvontakollegioissa on keskusteltu myös euroalueen ulkopuolisten maiden liittymisestä mekanismin piiriin, mutta se ei ole tällä hetkellä ajankohtaista. Pankkivalvoja B totesi, että niin kauan kuin osa yhteiseen valvontaan osallistuvista maista tulevat Yhteisen valvontamekanismin ulkopuolelta, yhteistyöhön on varattava erilaisten käytäntöjen vuoksi enemmän aikaa. Myös asiantuntija C oli sitä mieltä, että ero euro- ja muiden EU-maiden välillä on merkittävässä roolissa:

Sanotaan, että eihän se ihan toivottava tilanne ole, varsinkin kun Suomen kannalta merkittävimpien toimijoiden kotipaikka on siellä pankkiunionin ulkopuolella. Että meillä tämä korostuu ehkä enemmän kuin muissa maissa. Hyvänä puolena on kuitenkin sanottava, että se yhteistyö on toiminut hyvin Pohjoismaiden välillä, että sitä kautta pystytään paikkaamaan sitä vajetta tai eroavaisuutta mikä syntyy. Toki ideaalitulannehan olisi että kaikki pohjoismaat olisivat saman regulaation piirissä, että se vaatisi ehkä sitten euroon liittymistä tai euron hajoamista, mutta kumpikaan ei näytä tällä hetkellä kovinkaan todennäköiseltä.
(Asiantuntija C)

Pankkivalvoja B toi esiin, että yhteistyö Yhteisen valvontamekanismin ulkopuolisten maiden kanssa on jo syventynyt, ja näillä mailla on aina mahdollisuus liittyä mekanismin piiriin. Myös pankkivalvoja B korosti mekanismin ulkopuolisten maiden ongelman olevan läsnä etenkin Pohjoismaissa, ja vertasi tilannetta Itävaltaan, jossa jokainen naa-

purivaltio on jo valmiiksi osa pankkiunionia ja Yhteistä valvontamekanismia. Pankkivalvoja B kertoi, että tietynlaista pankkivalvonnan napakoitumista on tapahtunut viime vuosina myös euroalueen ulkopuolisissa maissa. Hänen mukaansa näiden maiden kansalliset valvojat ovat ottaneet joissain asioissa Yhteisestä valvontamekanismista mallia ja soveltaneet hyväksi havaittuja käytäntöjä myös omaan toimintaansa.

Pankkivalvoja A totesi, että vaikka jotkin euroalueen ulkopuoliset maat ovat osoittaneetkin kiinnostusta pankkiunionia ja Yhteistä valvontamekanismia kohtaan, ei näiden maiden liittyminen mekanismin piiriin ole kuitenkaan lähivuosien asia. Hänen arvionsa mukaan uusien maiden liittymisessä voi mennä 5, 10 tai 20 vuotta. Pankkivalvoja A:n mukaan liittymiseen vaikuttaa paljon myös paikalliset poliittiset intressit, koska kaikkialla EU:n laajuista yhteistyötä ei olla valmiita toteuttamaan laajassa mittakaavassa. Hänen mukaansa Yhteiseen valvontamekanismiin liittymisen kynnyksysymys liittyy myös euroalueen ulkopuolisten maiden vaikutusvaltaan mekanismissa:

Sehän on, että luovutat valvontavaltuuden jollekin, jolle ei ole demokraattista kontrollia siellä. Että kyllä siinä on hyötyjä ja haittoja ja kysymyksiä, joita siellä pohditaan. (Pankkivalvoja A)

Sekä pankkivalvojat A ja B että asiantuntija C nostivat keskusteluissa esille myös Yhdistyneen kuningaskunnan kansanäänestyksen tuloksen EU:sta eroamisesta. Heidän mielestään eron vaikutukset ovat koko EU-alueelle vielä epäselvät, ja vaikutuksia voi näkyä myös pankkiunionin ja Yhteisen valvontamekanismin piirissä, vaikka Yhdistynyt kuningaskunta ei ole kuulunut euroalueeseen. Asiantuntija C oli kuitenkin sitä mieltä, että Brexit tuskin vaikuttaa suomalaiseseen pankkisektoriin. Toiseksi mielenkiintoiseksi ilmiöksi asiantuntija C nosti myös Euroopan Yhteisen talletussuojajärjestelmän valmistelun ja mahdollisen toteutumisen:

Ja sitten tämä yhteinen talletussuojajärjestelmä jos se nyt sitten onnistuu, se pankkiunionin puuttuva pilari, sehän on siellä EU:n valmisteluelimissä ja jos se etenee, niin kyllähän se entisestään syventää tätä euroalueen yhteistyötä ja tiivistää. Riippuen tietysti siitä miten se esitys toteutetaan, mutta sitä vartenhan nämä kansalliset talletussuojarahastot ikään kuin katoaisivat, ja se olisi taas uusi merkittävä askel euroalueelle. (Asiantuntija C)

Kokonaisuutena pankkivalvojat A ja B olivat sitä mieltä, että vaikka Yhteinen valvontamekanismi on saatu hyvin käyntiin ja sen toiminnasta on nähty jo positiivisia seurauksia, tekemistä mekanismin yhteydessä silti vielä riittää. Pankkivalvoja B:n mukaan merkittävien pankkien valvonta on hyvällä mallilla ja sen suhteen yhteiset käytännöt ovat löytyneet, mutta vähemmän merkittävien pankkien yleisvalvonnassa on vielä kehi-

tettävää. Pankkivalvojien A ja B mukaan myös vähemmän merkittävien pankkien yleisvalvonnan tulee olla yhdenmukaista ja kaikkia pienempiäkin pankkeja pitää kohdella samanlaisesti, jotta kaikilla toimijoilla olisi yhteiset pelisäännöt missä tahansa euroalueella. Pankkivalvoja B:n vastausten mukaan tämä ei ilmeisesti vielä vähemmän merkittävien pankkien valvonnan osalta toteudu, joten kehitystä on jatkettava.

5.9 Yhteenveto empiriasta

Haastateltavien mielestä rajat ylittävää pankkivalvontaa määrittää eri maiden valvojien välinen yhteistyö sellaisessa ympäristössä, jossa sääntely-ympäristöt eroavat. EU:n sisäinen sääntely-ympäristö nähdään yhtenäisenä, mutta silti pankkivalvontaankin vaikuttavia eroja nähdään pankkiunioniin kuuluvien ja euro-alueen ulkopuolisten maiden välillä. Erilaiset sääntely-ympäristöt asettavat tehokkaalle pankkivalvonnalle haasteita, mutta haastateltavien mukaan ongelmia aiheuttavat myös erilaiset kulttuurit ja toimintatavat.

Tärkein rajat ylittävien pankkien valvontatyö tehdään haastateltavien mukaan valvontakollegioissa. Valvontakollegiossa toimivien koti- ja isäntävalvojien tavoitteet saattavat heidän mukaansa joskus olla ristiriitaisia. Isäntävaltion haasteena on saada oma äänensä kuuluviin, mutta kotimaan valvojan tulee ymmärtää pankkiryhmää kokonaisuutena ja poimia pankkiin liittyviä signaaleja jokaiselta sen toiminnan vaikuttamalta markkinalta.

Kaikki haastateltavat näkivät pohjoismaisen yhteistyön toimivana ja tehokkaana. Haastateltavat kertoivat pohjoismaisella valvontayhteistyöllä olevan jo pitkät perinteet, ja että muita pohjoismaisia kollegioita pidetään työkavereina. Nordea Pankki Suomen valvontaa on harjoitettu tytäryhtiömallissa sekä valvontakollegiossa että Yhteisen valvontamekanismin piirissä yhteisessä valvontaryhmässä. EKP on toiminut Nordea Pankki Suomen päävastuullisena valvojana, ja Suomen Finanssivalvonta on avustanut EKP:tä tämän valvontatehtävissä.

Nordean rakennemuutos, jossa pohjoismaiset tytäryhtiöt muutetaan sivuliikkeiksi, on ensimmäinen Euroopassa tapahtuva nykylainsäädännön mukainen muutos, jonka seurauksena sivuliikkeillä harjoitettu toiminta on merkittävän suurta. Rakennemuutoksen myötä esimerkiksi Nordean Suomen liiketoimintojen vakavaraisuusvalvonta ja sitä koskeva päätöksenteko siirtyy Ruotsin valvontaviranomaiselle. Haastateltavat näkevät tämän ongelmallisena, koska sivuliikkeen isäntävalvojalla on tällöin vain vähän oikeuksia puuttua pankin toimintaan. Ongelmaksi saattaa haastateltavien mukaan myös koitua Ruotsin valvontaviranomaisen ja valtion resurssit, koska muutoksen myötä Ruotsin valvoja on lähes täysin vastuussa merkittävän kokoisesta pohjoismaalaisesta pankista. Yh-

teistyötä Nordean valvonnassa jatketaan edelleen, mutta päätösvalta vakavaraisuus-, hätärahoitus- ja kriisinratkaisuasioissa siirtyy Ruotsille.

Haastateltavien mukaan rakennemuutoksen myötä Suomen ja EKP:n asema Nordean valvonnassa heikkenee, ja siitä syystä vaikutukset voivat olla Suomen kannalta moninaiset. Sivuliikemallin myötä aluekohtaiset kriisit leviävät maasta toiseen helpommin, ja Suomen liiketoimintojen asema ei kriisin uhatessa välttämättä ole enää niin vahva, kuin se olisi ollut tytäryhtiömallissa. Haastateltavien mukaan Nordea vähentää muutoksella valvontakustannuksiaan ja tehostaa toimintaansa, mutta muutoksen taustalla voi olla myös muita syitä, joita haastateltavat eivät voi julkisesti kertoa.

Haastateltavat näkivät sääntelyarbitraasin olevan ongelmallista rajat ylittävien pankkien tapauksessa. Heidän mielestään sääntelyarbitraasia tavataan niin kauan, kun kaikki lainsäädäntö ei ole yhtenevää. Vaikka EU-alueella on yhdenmukaistettu pankkilainsäädäntöä, jotkin asiat ovat edelleen päätettävissä kansallisella tasolla. Lisäksi Euroopan finanssikeskukset houkuttelevat pankkeja alueelleen markkinoimalla oman alueensa kevyempää sääntelyä. Sääntelyarbitraasin ongelma tiedostetaan ja sen mahdollistamia aukkoja yritetään kuitenkin paikata.

Yhteinen valvontamekanismi on haastateltavien mukaan etenkin sen alkuvaiheilla ollut vaikea ja raskas prosessi, mutta kahden vuoden toiminnan jälkeen mekanismi on hakeutunut jo hyviin uomiin. Suuri koneisto euroalueen pankkivalvonnan takana lisää pankkivalvonnan luottamusta, mutta on tapauskohtaisesti byrokraattinen ja liiankin spesifi. Haastateltavien mukaan mekanismin hajautettu päätöksenteko lisää pankkivalvonnan riippumattomuutta, mutta mekanismin ongelmana nähdään se, että niin moni EU-maa on vielä mekanismin ulkopuolella. Ongelma näkyy haastateltavien mukaan etenkin Suomessa, koska Suomen kannalta merkittävimmät pankkivalvonnan yhteistyökumppanit ovat mekanismin ulkopuolella.

6 KESKUSTELU TULOKSISTA

6.1 Rajat ylittävien pankkien valvonta

Haastatteluissa nousi selvästi esille rajat ylittävien pankkien valvonnan tärkeys. Jokainen haastateltava korosti vastauksissaan pankkivalvonnan tärkeyttä tuomalla esiin esimerkkejä pankkivalvonnan positiivisista vaikutuksista niin kansantaloudelle, rahoitusmarkkinoille kuin veronmaksajillekin, ja korostivat riskien olevan suuremmat rajat ylittävien pankkien tapauksessa. Tämä on linjassa aiemman kirjallisuuden kanssa, jonka mukaan pankkivalvonnan rooli yhteiskunnassa on välttämätön. Breuss (2012, 26) toteaa, että pankkisektorin vakaus on osoittautunut elintärkeäksi, koska useat pankki- ja finanssikriisit ovat aiheuttaneet mittavia vahinkoja sekä pankeille että kansantalouksille. Myös Bessis (2015, 13–14) korostaa, että yksi pankkivalvonnan tärkeimmistä tavoitteista on hallita pankkien systemaattista riskiä, ja rajat ylittävien pankkien tapauksessa riski kriisien leviämisestä on suurempi. Tehokkaalla pankkivalvonnalla voidaan ylläpitää yhteiskunnan poliittista ja sosiaalista vakautta, koska viime kädessä kaatuvat pankit joudutaan pelastamaan veronmaksajien varoilla (Oatley 2000, 36). Pankkien itsesääntelyyn ei puolestaan voida luottaa, koska valtioiden tarjoaman turvaverkon ansiosta pankkien moraalikato aiheuttaa kannustimen ottaa kansantalouden kannalta liian suurta riskiä. (Kruger 2009, 63).

Erityisesti pankkivalvoja A:n kommentit aiheesta korostivat hänen asennettaan rajat ylittävien pankkien valvonnan tärkeyttä kohtaan. Hän spekuloi keskustelussa pankkien kaatumisen, eli systemaattisen riskin toteutumisen, johtavan kansalaisten anarkiaan ja yhteiskunnallisen järjestyksen hajoamiseen. Hän kuvaili tilannetta, jossa yhteiskunnan maksuliikenne pysähtyisi, käteistä rahaa ei voisi nostaa eivätkä kansalaiset pystyisi ostamaan ruokaa tai täyttämään muita perustarpeitaan. Vaikka nämä mielikuvat tuntuisivat kaukaisilta, tutkimuksen aiheen kannalta olennaista on kuitenkin pankkivalvoja A:n kommentti siitä, että mikäli EKP ei olisi myöntänyt pankeille hätärahoitusta koetun eurokriisin aikaan, spekuloitu tilanne olisi ollut lähellä eurooppalaisten arkea.

Akateeminen kirjallisuus näkee rajat ylittävien pankkien valvonnassa pankin oikeudellisen rakenteen vaikuttavan liikaa pankin kohtaamaan valvontaan, koska sivuliikemallissa isäntämaan valvojan valtuudet ovat todella vähäiset. Ongelma perustuu siihen, että samalla kun pankki toimii sivuliike- tai tytäryhtiömallin avulla ja valvontavalta eroaa näiden toimintamallien välillä, pankkitoiminnan luonne ja sen riskisyys paikalliselle makrotaloudelle on kuitenkin yhtäläinen toimintamuodosta huolimatta. (Houben ym. 2008, 229; Ferrarini & Chiodini 2009, 126–127, Tröger 2013, 200.) Valvontavaltuuksien jakaminen perustuu Euroopassa vapaan liikkuvuuden ja yhteisten rahoitusmarkkinoiden tavoitteeseen, jonka mukaan pankki voi toimia sivuliikemallilla yhden toimilu-

van ja yhden päävastuullisen valvojan avulla missä tahansa EU-alueella. Tytäryhtiömallissa isäntävalvoja myöntää toimiluvan ja saa täten myös paremmat välineet puuttua pankin toimintaan. (Tröger 2013, 203.) Haastateltavien, ja etenkin pankkivalvoja B:n mukaan, sivuliikkeiden isäntävalvojille tulisikin saada enemmän valvontavaltaa. Lähtökohtaisesti sekä tutkijat että kaikki haastateltavat pitivät yhden toimiluvan mallia hyvänä asiana, koska sen aikaansaamat edut ovat kuitenkin Euroopan talousalueelle mittavat. Pankkien eurooppalainen passi aiheuttaa kuitenkin haasteita, koska valvontatyö on tehtävä erityisen huolella toimiluvan myöntäjämaassa.

Rajat ylittävien pankkien toimintaan vaikuttaa siis samanaikaisesti usean eri valtion lainsäädäntö ja valvontatoimet, vaikka yhtenäisiä sääntelynormistoa on kehitettykin (Almudena 2010, 576). Haastatteluissa ilmeni, että vaikka EU-tasolla on sääntelyn yhtenäistäminen viety erittäin pitkälle, kansallisia eroja käytännöissä löytyy silti. Eri maiden valvontaviranomaiset haluavat kukin kuitenkin osallistua oman valtion alueella toimivan pankin valvontaan, koska vieraan valtion viranomaiselle ei haluta antaa valtaa päättää yksin omalla alueella operoivasta pankkitoiminnasta. Haastatteluiden mukaan eri maiden valvojen yhteistyö on rajat ylittävien pankkien valvonnan lähtökohta, koska jos yhteistyötä ei tehtäisi, jäisi pankkikonsernin valvontaan aukkoja. Samaa mieltä on esimerkiksi Barth (2010, 49), jonka mukaan yhteisvalvonta on suurempien resurssien vuoksi tehokkaampaa kuin pelkkä kansallinen valvonta. Tutkimustulosten valossa oleellista on kuitenkin ymmärtää juridisesti legaalien päävastuullisen valvojan ja vapaaehtoisesti tehtävän keskustelevan pankkivalvontayhteistyön ero – jokaisella konsernin yhtiöllä on toimintamuodosta riippuvainen päävastuullinen valvoja, joka viimekädessä päättää esimerkiksi yhtiön vakavaraisuusasioista kansainvälisestä yhteistyöstä huolimatta.

Tutkijat näkevät eri maiden valvojen yhteistyössä omat ongelmakohtansa. Esimerkiksi Beck (2016, 40) korostaa koti- ja isäntämaiden valvojen välisiä tavoiteristiriitoja, ja myös haastateltavat kertoivat käytännön valvontatyön haasteiden riippuvan valvojan roolista isäntä- tai kotimaan valvojana. Houbenin ym. (2008, 229) mukaan koti- ja isäntämaiden valvojen ristiriidat korostuvat etenkin silloin, kun suurimmat valtuudet omaavalle kotimaan valvojalle pankin toiminnan merkitys on vähäistä, ja rajatuin valtuuksin toimivan isäntämaan valvojalle pankin toiminta on hyvinkin merkittävää. Myös pankkivalvoja A nosti keskustelussa esiin samanlaisen esimerkin ongelmasta. Tästä voidaan päätellä, että jos pankki toimii sekä kotimaassaan että isäntämaissaan yhtäläisellä merkittävyydellä, ovat valvontayhteistyön ristiriidat selvästi vähäisemmät. Haastateltavien mukaan tämänlainen tilanne on esimerkiksi Pohjoismaissa, koska pankkisektori on hyvin yhtenäinen ja rajat ylittävät pankit ovat toimintansa laajuudelta merkittäviä jokaisessa maassa.

Haastateltavien mukaan tärkein rajat ylittävien pankkien valvonta tapahtuu valvontakollegioissa. Beck (2016, 42–44) kritisoi valvontakollegioiden toimintaa osoittaen, että kotivaltion valvojalla eli konsolidoivalla valvojalla on kollegioissa liian suuri rooli.

Pankkivalvoja B kertoi, että etenkin suurissa kollegioissa kollegiotoiminta jaetaan ydinkollegioon ja yleiseen kollegioon. Tällaisessa tapauksessa pankkivalvoja B:n mukaan ydinkollegio on keskustelevalle ja päättävälle elin, kun taas yleiskollegion isäntävalvojat toimivat kollegiossa kuuntelijoina. Toisaalta on ymmärrettävää, että suuren kollegion toiminta on järjestettävä osiin, mutta järjestely aiheuttaa Beckin kritisoidun vaikutusvaltaeroa. Kuten pankkivalvoja B totesi, yleiskollegion valvojien rooli on lähinnä kuunnella, mitä informaatiota konsolidoiva valvoja heille jakaa.

Ferrarini ja Chiodini (2009, 127) sekä D’Hulster (2012) näkevät, että kansallisilla valvojilla saattaa olla omaan valtionalouteensa liittyviä intressejä olla jakamatta informaatiota muille kansallisille valvojille valvontakollegioissa. Haastateltavien mukaan yhteistyön ongelmat eivät niinkään liity tiedon jakamisen intresseihin, vaikka jotkin informaatiopyynnöt tai toisten valvojien tiedustelut saatetaan nähdä rasittavina. Haastateltavien mukaan ongelmia voi syntyä etenkin erilaisista toimintakulttuureista, koska yhteistyötä tekevillä valvojilla voi olla erilaisia käsityksiä tarvittavan valvonnan laajuudesta. Pankkivalvoja A:n mukaan kansalliset valvojat suhtautuvat myös valvottaviinsa eri tavoin, ja hän nosti esimerkiksi euroalueen kriisimaat, joissa pankkeihin suhtaudutaan selvästi kovemmin ottein kuin muissa EU-maissa. Haastatteluiden mukaan tällaisia ongelmia ei kuitenkaan tavata Pohjoismaissa, koska yhteistyöllä on jo pitkät perinteet ja valvonnassa jaetaan samat arvot ja kulttuurit. Jokaisen haastateltavan mukaan erilaisten toimintakulttuurien ongelmia voi siis esiintyä muualla eteläisemmässä Euroopassa, mutta ei Pohjoismaissa.

Myös Moshirian (2012, 2677) kritisoi valvontakollegioiden toimintaa, koska valvontakollegioilla ei ole suoranaista lainvoimaista päätösvaltaa. Tästä syystä kansalliset valvojat eivät välttämättä noudata kollegion tekemää linjausta, eikä kollegion linjauksen vastaiselle toiminnalle voida asettaa myöskään sanktioita. Pankkivalvoja B:n mukaan tämä ei ole ongelma EU:ssa, koska neljäs vakavaraisuusdirektiivi kehoittaa kollegioita yhteispäätösmenettelyyn, jonka mukaan jokainen kansallinen valvoja sitoutuu noudattamaan kollegion päätöksiä. Asiantuntija C kuitenkin suhtautui ylipäätään kollegiotoimintaan lievästi skeptisyydellä – koetut hyvät kokemukset ovat peräisin hyvinä aikoina toimimisesta, mutta kriisin sattuessa tiivis yhteistyö voi kuitenkin rakoilla.

Sekä aiempi kirjallisuus että haastateltavat pitävät rajat ylittävien pankkien sääntelyarbitraasia tehokkaana pankkivalvonnan kannalta huolestuttavana asiana (ks. esim. Tröger 2013). Bergin ym. (2011, 39) mukaan pankit hyödyntävät etenkin pääomavaatimusten osalta kevyempiä sääntely-ympäristöjä, ja tämä rikkoo haastateltavien mukaan pankkitoiminnan tasapuolisuutta. Haastateltavat korostivat pankkivalvonnan yhteisten pelisääntöjen tärkeyttä, ja pankkivalvojat A ja B totesivat, että EU-alueella yhteinen sääntelyregiimi on vähentänyt arbitraasin mahdollisuuksia. Bergin ym. (2011) tutkimuksen mukaan myös uusin kansainvälinen sääntelynormisto Basel III sisältää takaportteja ja mahdollisuuksia pankkien sääntelyarbitraasille. Haastateltavat olivat tämän

suhteen samaa mieltä, ja heidän mukaansa vain ainoastaan pankkiunionin sisällä arbitraasin hyödyntäminen on lähes mahdotonta. Moshirianin (2012, 2676–2678) mukaan pankit hyödyntävät sääntelyarbitraasia etenkin uusien tuotteiden innovoinnissa, ja pankkivalvoja A:n mukaan tässä yhteydessä sääntelyarbitraasilla voi olla myös hyviä vaikutuksia.

Huomionarvoista on myös pankkivalvoja A:n kommentit finanssikeskuksista, jotka houkuttelevat pankkeja alueelleen markkinoimalla kevyempää sääntelyn tasoa. Haastateltavien mukaan tämänkaltainen toiminta lisää mahdollisuuksia sääntelyarbitraasille, mutta toisaalta se saattaa vauhdittaa kilpailua etenkin uusien toimijoiden osalta. Saman huomion tekevät myös Ferrarini ja Chiodini (2009, 124–125) sekä Almudena (2010, 576), joiden mukaan kovatasoinenkaan pankkivalvonta ei saa vahingoittaa tehokkaan pankkitoiminnan edellytyksiä. Tutkijoiden mukaan kevyempi sääntely kaikkialla vauhdittaisi pankkialan kilpailua, etenkin rajat ylittävien pankkien tapauksessa. Haastateltavat korostivatkin tasapuolisen toimintaympäristön tärkeyttä, mutta eivät puoltaneet niinkään maailmanlaajuisia yhteistä sääntelyn ja valvonnan keventämistä.

Sääntelyarbitraasin ongelmaa voidaan katsoa myös lainsäätäjien näkökulmasta. Akateeminen kirjallisuus yleisesti tuomitsee sääntelyarbitraasin ja todistaa esimerkiksi Bergin ym. (2011) tapauksessa lainsäätäjille, että laaditussa sääntelykehikossa on edelleen takaportteja järjestelmän manipuloimiseksi. Pankkivalvoja A korostikin, että vaikka ongelma tiedostetaan myös lainsäätäjätasolla, jokin estää sitä puuttumasta asiaan sen vaatimalla vakavuudella. Pankkivalvoja A nosti esimerkiksi lobbaavien tahojen merkityksen kansalliseen politiikkaan, jättäen ilmoille avoimen kysymyksen siitä miksi sääntelyarbitraasia ei ole vielä pestyttäväksi täysin kitkemään. Toisaalta asiantuntija C:n kanta asiaan ei ollut yhtä kriittinen. Hänen mielestään sääntelyarbitraasin kitkemisessä on koettu myös onnistumisia, koska toteutuneiden sääntelyarbitraasitapausten jälkeen aukollisia lainkohtia on tapauskohtaisesti paikattu.

6.2 Nordean rakennemuutoksen vaikutukset

Haastateltavien mielipiteet Nordean juridisen rakenteen yksinkertaistamisen seurauksista ovat linjassa akateemisen tutkimuksen kanssa. Ongelman ydin on isäntävaltion liian vähäisissä oikeuksissa puuttua alueellaan toimivan sivuliikkeen toimintaan (Tröger 2013, 200). Haastateltavien mukaan Nordean tapauksessa ongelma on entistä suurempi, koska Nordean tuleva sivuliiketoiminta on Suomessa niin merkittävää, ettei vastaavalaista tapausta sivuliikkeistämiskehityksessä ole aiemmin nähty. Haastateltavien mukaan isäntävaltion rajatut valtuudet eivät ole ongelma pienen sivuliikkeen tapauksessa, mutta pankin ollessa isäntävaltion toiseksi suurin pankkitoimija valvontavaltuuksien

luovuttaminen oman valtion alueelta pois on suuri riski. Myös Mayes ja Granlund (2008, 67) tunnistavat Nordean rakennemuutoksessa saman ongelman.

Leblonden (2014, 289) mukaan konsernin kotimaan valvojalla ei ole konsernia koskevia päätöksiä tehdessään velvollisuutta ottaa huomioon niitä vaikutuksia, joita konsernille asetettu määräys aiheuttaa jossain toisessa valtiossa, jos päätös on konsernin edun mukainen. Myös Allen ym. (2011, 41) korostavat, että kriisitilanteessa on selvää, että jokainen valtio ajaa omien kotimaisten tallettajien, velallisten ja veronmaksajien etua. Tästä syystä onkin perusteltua, että pankkivalvojat A ja B olivat Nordean rakennemuutoksen tapauksessa huolissaan Ruotsin mielenkiinnosta ottaa Suomen viranomaisten kanta huomioon. Vaikka sivuliikkeen päävastuullinen valvoja tekisi päätöksensä parhaan tietämyksensä mukaan, voi haastateltavien mukaan ulkomaisen markkinan puutteellinen tuntemus tuoda kotimaan valvojalle haasteita.

Nordean Suomen liiketoimintoja on valvottu tytäryhtiömallissa Yhteisen valvontamekanismin piirissä yhteisessä valvontaryhmässä ja Nordea Pankki Suomen päävastuullinen valvoja on ollut EKP. Konsernin valvontaa on puolestaan suoritettu valvontakollegiossa, jossa Suomen liiketoimintojen isäntävalvojana on toiminut EKP. Trögerin (2014, 462) mukaan EKP:n ja Yhteisen valvontamekanismin rooli valvontakollegioissa kasvaa, jos pankki toimii usean Yhteiseen valvontamekanismiin osallistuvan valtion alueella. Tällöin EKP edustaa kollegiossa suurempaa prosenttiosuutta kaikista valvojista, ja tämä on ollut Yhteisen valvontamekanismin tavoite. Nordean tapauksessa EKP:n rooli kuitenkin heikkenee, koska muut Nordea-konsernin vaikutuksessa olevat valtiot ovat pankkiunionin ulkopuolisia, ja lisäksi sivuliikkeen isäntävalvojan valtuudet ovat pienemmät kuin tytäryhtiön. Haastateltavien mukaan yhteinen valvontaryhmä ja valvontakollegio jatkavat toimintaansa myös rakennemuutoksen jälkeen, mutta yhteisen valvontaryhmän toiminnan luonne muuttuu sen toimivaltuuksien vähetessä, ja kollegiossa EKP:n rooli pienenee.

Haastatteluissa mielenkiintoista oli haastateltavien jatkuvasti esiin noussut tyytyväisyys pohjoismaalaiseen yhteistyöhön, ja kaikki kolme haastateltavaa korostivat pohjoismaisen yhteistyön pitkiä perinteitä ja jaettuja arvoja. Kuitenkin Nordean rakennemuutoksesta puhuttaessa haastateltavien asenne jokseenkin muuttui, ja haastateltavat olivat huolissaan niin valvonnan laadusta kuin Suomen tulevasta asemasta. Haastateltavien ristiriitainen suhtautuminen Pohjoismaiden väliseen yhteistyöhön voikin johtua siitä, että nykyisessä asetelmassa, jossa Nordean valvonta painottuu maiden väliseen yhteistyöhön, Pohjoismaissa ei ole kohdattu sellaista pankkisektorin kriisiä, jossa eri valtioiden väliset tavoiteristiriidat olisivat todella päässeet näkyville. Vaikka Pohjoismaissa onkin jokseenkin yhtenäinen kulttuuri ja pankkivalvonnassa jaetaan samat arvot, voi toisen Pohjoismaan valtionalouden etu olla tilannekohtaisesti eri kuin toisella. Tätä myös Beck (2016, 43) korostaa: hyvinä aikoina yhteisvalvontaa on huomattavasti helpompi toteuttaa kun kriisin sattuessa. Kun Nordea muuttaa Suomen liiketoimintansa

sivuliikemallin mukaiseksi, ja päätösvalta vakavaraisuusasioissa siirtyy Ruotsiin, Suomen valvontaviranomaiset ovat huolissaan jatkuuko hyvin toiminut yhteistyö ilman erimielisyyksiä.

Calzolarin ym. (2015) mukaan suuri pankki, joka toimii ulkomailla sivuliikemallin avulla, asettaa kotivaltiolleen suuren vastuun sekä valvonnan että pankin mahdollisen kaatumisen rahallisen vastuun kannalta. Asetelma kuvaa hyvin myös haastateltavien huolenaiheita Nordean rakennemuutoksen yhteydessä. Pankkivalvoja A painotti, etteivät Ruotsin valvontaviranomaisen resurssit vastaa tällä hetkellä näin suuren uuden toimijan vaatimia tarpeita, etenkin kun valvonta siirtyy EKP:n ja Suomen Finanssivalvonnan yhdistelmästä pelkälle kansalliselle valvojalle, joka on mitoittanut resurssinsa huomioimatta Nordean tulevaa sivuliikemuutosta. Myös pankin kaatumisuhan aikainen rahallinen panostus nosti haastateltavien keskuudessa huolenaiheita. Muutoksen myötä koko konsernin hätärahoittajana toimii Ruotsin keskuspankki, kun tytäryhtiömallin aikana esimerkiksi Nordea Pankki Suomi Oyj:tä on voinut hätärahoittaa Suomen Pankki ja EKP. Tämä on myös Barthin ym. (2010, 49) mukaan ongelma rajat ylittävien pankkien tapauksessa, koska yhden yksittäisen valtion varallisuudella suuren monikansallisen pankin pelastaminen voi käydä mahdottomaksi. Pankkivalvoja A:n mukaan huolenaihe on Ruotsissa erityinen, koska sen pankkisektori on jo itsessään niin suuri. Kun myös suuret sivuliikkeet muista Pohjoismaista tulevat ruotsalaisen hätärahoituksen piiriin, on pankkivalvojen huoli asiasta perusteltu.

Haastateltavat olivat huolissaan myös sivuliikemallin myötä kasvavasta yhteydestä Pohjoismaiden talouksien välillä. Bessis (2015, 13) nostaa esiin saman ongelman, koska mitä integroidummat kahden tai useamman valtion pankkisektorit ovat, sitä helpommin alueelliset kriisit leviävät maasta toiseen. Tytäryhtiömallista sivuliikemalliin siirryttäessä eri valtioiden alueella toimivat itsenäiset yhtiöt lopettavat toimintansa ja kaikesta pohjoismaisesta Nordean pankkitoiminnasta tulee yhden juridisen yksikön harjoittamaa. Huomionarvoista on myös pankkivalvoja A:n kommentti siitä, että pankit ovat historiallisesti kriisiaikoina pienentäneet toimintaansa nimenomaan sivuliikkeissä. Kommentti on linjassa myös Beckin (2016, 41) huomion kanssa siitä, että viimeisimmän finanssikriisin aikaan Euroopan laajuinen sivuliiketoiminta väheni enemmän kuin tytäryhtiöiden muodossa järjestetty pankkitoiminta. Tästä voi päätellä, että pankkivalvojat saattavat pelätä Suomen markkinan olevan sivuliikemuutoksen myötä koko konsernille vähemmän tärkeässä roolissa kuin tytäryhtiömallissa, ja että kriisin sattuessa Suomen pankkisektori ja suomalaiset pankkiasiakkaat kärsisivät tilanteesta ensimmäisinä.

Vaikka Houben ym. (2008, 228) korostavat rajat ylittävien pankkien tapauksessa asiakkaan talletussuojan merkitystä, ei haastateltavien mukaan Nordean rakennemuutos juurikaan vaikuta suomalaisten asiakkaiden turvana olevaan talletussuojaan. Goldbergin (2005, 4) mukaan rajat ylittävä pankki voi kokea asiakkaiden suunnalta myös paineita toimia tytäryhtiöpohjalla, koska asiakkaat arvostavat kotimaisuutta etenkin talletussuo-

jan osalta. Pankkivalvoja B:n mukaan suomalaisten asiakkaiden reagointi Nordean julkistamaan sivuliikemuutokseen on kuitenkin ollut ainakin toistaiseksi erittäin maltillista, ja osasyynä maltilliseen reagointiin on suomalaisen ja ruotsalaisen talletussuojan tason yhteneväisyys. Haastateltavien mukaan joitain eroja talletussuojan piiriin kuuluvista tuotteista löytyy, mutta erot ovat minimaalisia.

6.3 Nordean motiivit muutokseen

Ferrarinin ja Chiodinin (2009, 129–130) mukaan rajat ylittävän pankin sisäiset pääomamarkkinat toimivat monesti tehokkaammin sivuliike- kuin tytäryhtiömallissa. Tähän on tutkijoiden mukaan syynä se, että tytäryhtiön ja emoyhtiön välisiä pääomasiirtoja ja valvotaan monesti erikseen, kun sivuliikemallilla toimiessa sivuliikkeen tase esitetään kirjanpidollisesti emoyhtiön kanssa yhdessä. Tällöin pääomaliikkeet eivät tapahdu yhtiöstä toiseen vaan saman yhtiön sisällä. Haastateltavien mukaan pääomaliikkeiden tehostaminen tuskin on Nordean rakennemuutoksen taustalla, koska Nordea toimii jo nyt heidän mukaansa Pohjoismaiden rajat pitkälti toiminnassaan hävittäneenä. Haastateltavat kuvasivat Nordean toimintaperiaatteen perustuvan maiden rajat ylittäviin liiketoimintaputkiin, eikä Nordea ole haastateltavien mukaan toiminut koskaan täysin erillisyyhtiöittäin.

Haastatteluissa ilmeni, että Nordean oikeudellisen rakenteen muutoksen myötä konsernitasolla voidaan nähdä kuitenkin liiketoiminnallisia kustannussäästöjä. Myös D’Hulster ja Ötcker-Robe (2015, 173) toteavat, että sivuliikemalli voi tuoda pankkiryhmälle operatiivisesta toiminnasta johtuvia säästöjä, koska sivuliikemallissa tietyt hallinnolliset toiminnot voidaan yhdistää. Kustannussäästöjä voi syntyä oikeudellisen rakenteen muutoksen myötä myös muualla kuin suoraan liiketoiminnassa. Bergin ym. (2011, 39) mukaan pankit harjoittavat sääntelyarbitraasia pääasiallisesti hyötyäkseen toisen sääntelyalueen kevyemmistä pääomavaatimuksista. Haastateltavat kuitenkin korostivat, että vaikka Nordea siirtyy Suomen ja EKP:n valvonnan alta Ruotsiin, on Ruotsikin osa EU:ta. Vaikka Ruotsi ei kuulu pankkiunioniin, sitoo sitä kuitenkin EU:n neljäs vakavaraisuusdirektiivi. Pankkivalvoja A:n mukaan pankkiunionin sisällä direktiivi on tulkittu samalla tavalla, mutta ruotsalainen valvontaviranomainen tulkitsee sen omalla tavallaan. Nordealle saattaa tapauskohtaisesti syntyä siis joko etua tai haittaa ruotsalaisviranomaisien tulkinnoista. Haastateltavat eivät niinkään olleet kuitenkaan huolissaan siitä, että Nordea hyödyntäisi muutoksellaan Ruotsin sääntely-ympäristöä, vaan huoli vakavaraisuusvalvonnasta kulminoitui siihen, että sitä koskevia päätöksiä ei enää tehdä tarpeeksi lähellä Nordean Suomen liiketoimintoja.

Puolestaan Tröger (2013, 181) ja Carbo-Valverde ym. (2012, 1610) nostavat tutkimuksissaan esiin pankkien valvontakustannukset osana sääntelyarbitraasia. Heidän mie-

lestään pankeilla on yleisesti kannustin järjestää toimintansa niin, että monelle eri viranomaiselle raportoimisesta aiheutuvat kustannukset minimoituvat. Nordean tapauksessa kaikki kolme haastateltavaa olivat sitä mieltä, että juuri useasta päällekkäisestä valvojasta syntyvät kustannukset voivat olla yksi Nordean rakennemuutokseen motivoiva tekijä. Pankkivalvoja B:n mukaan Nordean toive on ollut, että konsernilla olisi vain yksi valvoja, ja myös asiantuntija C korosti, että monen valtion alueella toimivalle pankille on raskasta toteuttaa yhtäaikaaisesti usean maan erilaisia raportointivelvollisuuksia.

Goldberg ym. (2005, 4) esittävät, että pankkiryhmän juridisen rakenteen avulla pankki voi itse kontrolloida omaa riskisyyttään. Heidän mukaansa sivuliikemallilla toimiminen siirtää helpommin riskejä isäntävaltiosta kotivaltioon, koska pankkitoiminta ei perustu erillisiin yhtiöihin. Goldberg ym. antavat tilanteesta esimerkin: mikäli konserni pitää isäntävaltion taloutta riskillisenä, tällaisen valtion alueella tytäryhtiönä toimiminen suojaa konsernin muita yhtiöitä verrattuna tilanteeseen, jossa riskialttiin valtion alueella operoiva pankkitoiminta järjestettäisiin sivuliikkeen avulla. Haastateltavat olivat yhtä mieltä siitä, että sivuliikemallissa alueellisten riskien leviäminen konsernin sisällä on todennäköisempää. Haastateltavat korostivat vastauksissaan luonnollisesti enemmän Suomen näkökulmaa, ja kertoivat olevansa huolissaan siitä, miten mahdollisesti Ruotsissa syntyvät kriisit siirtyisivät Suomeen.

Nordea on myös itse selventänyt julkisuudessa oikeudellisen rakenteen muutokseen johtaneita syitä. Nordean lehdistötiedotteiden mukaan sivuliikemuutoksen myötä Nordea pystyy toimimaan Pohjoismaissa yhä paremmin yhtenä vahvana pankkina. Muutoksen myötä Nordean toiminta tehostuu ja sen hallinnollinen monimutkaisuus vähenee. Nordean mukaan sivuliikemuutos tasapuolistaa pohjoismaalaista pankkisektoria. (Comment on the SFSA's – – 2016; Decisions by Nordea's – – 2016.) Haastateltavien vastauksista päätellen he ovat pankin kanssa samaa mieltä kaikesta muusta, paitsi muutoksen vaikutuksesta pohjoismaalaisen pankkisektorin valvonnan tasapuolisuuteen. Nordean näkökulmasta tasapuolisuus toteutuu, kun samalla pankilla on kaikissa Pohjoismaissa sama valvoja, mutta esimerkiksi suomalaisen valvontaviranomaisen mielestä tasapuolista olisi, jos jokainen kansallinen valvoja saisi itse valvoa alueellaan toimivaa merkittävän kokoista pankkitoimintaa. Nordean rakennemuutoksen vaikutus pankkivalvonnan tasapuolisuuteen siis riippuu siitä, kenen näkökulmasta asiaa analysoi.

Mielenkiintoista on myös se, mitä argumentteja Nordea käyttää informoidessaan omaa asiakaskuntaansa muutoksen vaikutuksista. Nordea painottaa asiakasinformaationsa, että kaikki asiakassuhteisiin liittyvä pankkivalvonta toteutetaan muutoksenkin jälkeen Suomessa (Nordea.fi). Pankkivalvonnan alaan perehtymätön asiakas saattaa saada Nordean argumentoinnin seurauksena käsityksen, ettei rakennemuutos juurikaan vaikuta asiakkaan asemaa turvaavaan valvontaan. Todellisuudessa kuitenkin pankkien vakavaraisuusvalvonta on asiakkaan ja veronmaksajan kannalta niin suuressa roolissa, että Nordean argumentointia voidaan pitää osaltaan jopa harhaanjohtavana.

Trögerin (2013, 193–197) mukaan rajat ylittävien pankkien valitsemaa organisatiorakennetta on turha tarkoitushakuisesti kyseenalaistaa, koska pankit toimivat kuten mitkä tahansa yritykset hakeutuen niille optimaalisten olosuhteiden ympärille. Myöskään haastateltavat eivät juurikaan kyseenalaistaneet Nordean motiiveja rakennemuutokseen, vaan haastateltavien huoli painottui enemmänkin muutoksen aiheuttamiin seurauksiin. Haastateltavat kuitenkin korostivat useasti, että eivät voi julkisesti spekuloida Nordean mahdollisilla motiiveilla. Spekuloida kieltäytyminen ei kuitenkaan tarkoita, ettei spekuloitavaa voisi olla. Pankkivalvontaviranomaisen yhtenä tavoitteena on ylläpitää rahoitusmarkkinoiden vakautta, ja julkisesti Nordean motiiveilla spekulointi ei ainaakaan edistäisi asiakkaiden luottamusta pankkijärjestelmää kohtaan. Asian sensitiivisyyden vuoksi motiivien arvailematta jättäminen on ymmärrettävää, mutta etenkin pankkivalvoja B:n kommentit voidaan tulkita niin, että Nordean motiiveissa saattaa olla myös jotain sellaista, mitä pankki ei ole itse julkisuudessa myöntänyt.

6.4 Yhteinen valvontamekanismi ja sen tulevaisuus

Navarettin ym. (2015, 13–15) mukaan Yhteisen valvontamekanismin haasteena on kansallisten valvojien ja EKP:n välinen yhteistyö. EKP ei juurikaan hanki valvonnassaan tarvitsemia tietoja suoraan valvottavilta pankeilta, vaan kansalliset valvojat toimivat informaation välittäjinä pankin ja EKP:n välillä. Tutkijoiden mukaan Yhteisen valvontamekanismin haasteena voidaankin nähdä etenkin laadukas tiedonvaihto, koska välikäden rooli saattaa aiheuttaa kansallisille valvojille lisätyötä. Myös haastateltavien mukaan on osittain ongelmallista, että mekanismin yhteistä sapluunaa sovelletaan jokaiseen valvottavaan pankkiin. Tällöin osa tehdystä työstä voi tapauskohtaisesti olla turhaa, ja haastateltavien mukaan ongelma oli läsnä etenkin Yhteisen valvontamekanismin alkuvaiheessa. Kokonaisuutena haastateltavat totesivat, että mekanismin piirissä muodollisuutta ja byrokratiaa tavataan enemmän, eikä pankkivalvoja A:n mukaan valvonta ole enää niin ketterää kuin ennen.

Kaikki haastateltavat totesivat vastauksissaan useasti, että pohjoismaalainen valvontayhteistyö on sujunut mutkattomasti jo ennen Yhteistä valvontamekanismia. Pankkivalvoja B:n mukaan mekanismin käyttöönotto on aiheuttanut sekä Finanssivalvonnalle että Nordealle ylimääräistä työtä, koska mekanismin piirissä on jouduttu tutkimaan sellaista, mitä muuten ei olisi tutkittu. Pankkivalvoja A korostikin, että Nordean tapa toimia rajojen yli on Yhteiselle valvontamekanismille tuntematon. Vastauksista voi päätellä, että haastateltavien mukaan Yhteinen valvontamekanismi ei ole niinkään parantanut Nordean valvonnan laatua, vaan pankkivalvojat ovat olleet tyytyväisiä Nordean valvonnan tasoon jo ennen mekanismia. Pankkivalvojien vastausten mukaan esimerkiksi Nordean olennaisin valvonta on tapahtunut myös Yhteisen valvontamekanismin käyttöö-

oton jälkeen valvontakollegioissa, eli foorumissa joka on ollut toiminnassa jo ennen mekanismia. Tutkimustuloksista voidaan siis päätellä, ettei Yhteinen valvontamekanismi ole vaikuttanut suuresti Nordean valvontaan.

Samaan aikaan haastateltavat näkevät Yhteisessä valvontamekanismissa kuitenkin myös hyviä puolia. Esimerkiksi Breussin (2012, 26) mukaan pankkiunioni ja Yhteinen valvontamekanismi olivat välttämättömiä ratkaisuja eurokriisin aikaan, koska euroalueen luottamusputa häiritsi pysyvästi talouden elpymistä. Haastateltavien vastauksista voikin tulkita, että Yhteinen valvontamekanismi on tuonut suurimman avun etenkin euroalueen kriisimaille. Asiantuntija C totesi, että yhteinen valvonta on luonut euroalueelle yleistä luottamusta, etenkin koska kriisimaat on saatu valvonnan piiriin. Dietz (2014, 73) näkeekin, että jotta Yhteisen valvontamekanismin saavuttama luottamus säilyisi, tulee jokaisen pankin valvonnan laadun pysyä yhtäläisenä. Haastateltavat myös korostivat, että koska valvontamekanismin taustalla EKP on niin suuri toimija, pankit ottavat mekanismin valvonnan joissain määrin vakavammin kuin pelkän kansallisen valvonnan.

Esimerkiksi Moloneyn (2014, 1611) ja Dietzin (2014, 63) mukaan Yhteisellä valvontamekanismilla pyritään häivyttämään kansallisten valtioiden ja niiden alueella toimivien pankkien välistä suhdetta. Haastateltavien mukaan tässä tavoitteessa mekanismi on onnistunut, koska päätöksenteko on suurien pankkien osalta hajautettu koko Euroopan laajuisen koneiston taakse. Pankkivalvoja B:n mukaan päätöksenteon hajauttaminen on ylipäättään lisännyt euroalueen pankkivalvonnan riippumattomuutta, ja tämä takaa kaikille pankkisektorin toimijoille tasapuolisemmat oltavat. Pankkivalvoja B:n mukaan Nordean rakennemuutoksen tapauksessa valvonnan riippumattomuus kuitenkin kärsii, koska koko Nordean ja Ruotsin välinen suhde tiivistyy entisestään.

Myös Kern (2014, 431–432) kritisoi vahvasti Yhteistä valvontamekanismia EKP:n johtavan roolin vuoksi. Kernin mukaan EKP:n tavoiteristiriita sen rahapolitiikan ja valvontatoimen välillä on liian vahva. Myös Tröger (2014, 494) esittää, että EKP saattaa omien sisäisten tavoiteristiriitojen vuoksi jättää kovia valvontapäätöksiä tekemättä, tai helpottaa esimerkiksi valvontatoimen tavoitteiden toteutumista rahapolitiikan kustannuksella. Haastateltavat eivät kuitenkaan nähneet EKP:n tavoiteristiriidassa ongelmaa. Pankkivalvoja A korosti, että tehtävät on eriytetty niin hyvin kuin on mahdollista. Lisäksi EKP on julkistanut tahtotilansa asian muuttamiseksi, mutta se vaatisi EU:n perussopimusten uusimista, eikä se ole toistaiseksi mahdollista – eikä hänen mukaansa myöskään tarpeellista. Haastateltavat eivät siis näe rahapolitiikan ja valvontatoimen erilaisten tavoitteiden vaikuttavan kyseenalaisesti EKP:n toimiin käytännössä, vaikka siihen onkin teoreettinen mahdollisuus.

Kaikki haastateltavat pitivät monen tutkijan tavoin Yhteisen valvontamekanismin haasteena sitä, että niin moni EU-maa on edelleen jättäytynyt mekanismin ulkopuolelle. Esimerkiksi Darvas ja Wolff (2013, 155–156) näkevät, että Euroopan ollessa taloudelli-

sesti hyvin integroitunut, kaikkien Euroopan alueen maiden liittyminen yhteisen pankkivalvonnan piiriin palvelisi koko Euroopan etua. Myös Breuss (2012, 32) huomauttaa, että niin kauan kuin koko EU-alue ei ole yhteisen sääntelyn, valvonnan ja kriisinratkaisun piirissä, pankeilla ei ole EU:n sisällä tasapuoliset markkinat toimia. Haastateltavat näkivät ongelman vaikutukset etenkin Suomessa, koska kaikki Suomen kannalta merkittävimmät toimijat Pohjoismaissa ovat pankkiunionin ulkopuolella.

Myös Dietzin (2014, 62) mukaan valvontamekanismin tiivis yhteistyö euroalueen ulkopuolisten maiden kanssa olisi tärkeää koko eurooppalaiselle pankkisektorille, mutta koska euroalueen ulkopuolisilla mailla ei ole oikeutta saada edustajaansa EKP:n neuvostoon, on näillä mailla vain vähäinen kannustin liittyä mekanismiin. Myös pankkivalvoja A näki tilanteen ongelmallisena ja korosti tämänkaltaisen päätöksen taustalla vaikuttavia poliittisia kysymyksiä. Vaikka mekanismin ulkopuolisilla mailla on mahdollisuus mekanismin piiriin liittyä, ei haastateltavat eivätkä tutkijat pidä sitä tällä hetkellä todennäköisenä. Asiantuntija C totesikin, että Pohjoismaiden integraatio valvontamekanismin osalta voisi toteutua vain, jos muut Pohjoismaat liittyisivät samalla euroon, tai jos koko euroalue valuutta-alueena hajoaisi. Tämä ei kuitenkaan ole hänen mielestään todennäköistä. Pankkivalvoja B:n mukaan euroalueen ulkopuoliset maat ovat kuitenkin ottaneet mallia mekanismin tietyistä käytännöistä, ja myös muun EU-alueen pankkivalvonnan osalla on hänen mielestään tapahtunut Yhteisen valvontamekanismin viitoittamana positiivista kehitystä. Tämä palvelee myös Yhteisen valvontamekanismin tavoitteita, koska mekanismin on tarkoitus olla kansainvälisesti yhteistyökykyinen ja jakaa parhaita käytäntöjä eteenpäin (Pankkivalvontaopas 2014, 2).

Lisäksi esimerkiksi Dietz (2014, 72) kritisoi Yhteistä valvontamekanismia siitä, että kansalliset valtiot ovat menettäneet järjestelyssä oikeuksiaan. Haastateltavista pankkivalvoja A:n mukaan samalla kun päätöksentekovaltaa on menetetty, on päätösvaltaa yhteisen valvonnan kautta kuitenkin samalla saatu lisää muualla Euroopassa. Kaiken kaikkiaan jokainen haastateltava näki Yhteisen valvontamekanismin toiminnassa enemmän hyviä puolia kuin haittoja. Haastateltavat korostivat vaikeuksia mekanismin käyttöönoton alkuvaiheilla, mutta nyt kahden vuoden kokemuksen jälkeen järjestelmän toimintaan voidaan heidän mukaansa olla suhteellisen tyytyväisiä.

7 JOHTOPÄÄTÖKSET JA TUTKIMUKSEN ARVIOINTI

7.1 Johtopäätökset

Valtioiden rajat ylittävä pankkitoiminta on kasvattanut merkitystään globaalisti viime vuosikymmenten aikana. Rajat ylittävät pankit koetaan vaikeiksi valvottaviksi, koska ne pystyvät tarpeen mukaan hyödyntämään valtioiden välisiä sääntelyeroja ja asettautumaan itselleen sopivaan valvontaympäristöön. Euroopassa on nähty viime vuosina jonkin verran rajat ylittävien pankkien organisaatorakennemuutoksia, joissa ulkomaisia tytäryhtiöitä on muutettu sivuliikkeiksi. Nordean rakennemuutos on kuitenkin ensimmäinen, jonka seurauksena merkittävää pankkitoimintaa harjoitetaan sivuliikkeiden avulla. Muutos vaikuttaa pankin kohtaamaan valvontaan, koska sivuliikkeen isäntävalvojan valvontavaltuudet ovat erittäin heikot.

Ilmiötä on aiheellista tutkia, koska sääntelyarbitraasi tai valvonnan välttely nähdään nykyisen pankkivalvonnan ongelmana. Toisaalta sivuliikkeillä pankkitoiminnan järjestäminen voi tuoda pankille tehokkuutta ja yksinkertaistaa sen toimintamalleja. Myös EU-lainsäädäntö pohjautuu vapaaseen liikkuvuuteen ja yhteisiin rahoitusmarkkinoihin, ja siksi sivuliikemalliseen pankkitoimintaan on toisaalta myös kannustettu. Kannustuksen taustalla on ollut tavoitteet lisätä pankkien välistä kilpailua ja helpottaa pankkien rajat ylittävää liiketoimintaa. Sääntelykehikon taustalla on ollut kuitenkin ajatus siitä, että sivuliikkeissä järjestettävä toiminta olisi pienimuotoista, mutta Nordean tapauksessa muutoksen jälkeisillä sivuliikkeillä harjoitettava pankkitoiminta on merkittävää.

Tämän tutkimuksen tulokset tukevat aiemman kirjallisuuden käsityksiä rajat ylittävän pankkitoiminnan valvonnasta, mutta korostavat alueellisia eroja ja tapauskohtaisuutta. Tutkimuksen yleistettävyyteen vaikuttaakin tutkimuksen kohteena olleen Nordean toimintaympäristö Pohjoismaissa, joissa esimerkiksi tiiviiseen pankkivalvontayhteistyöhön on nähty tarvetta jo ennen kuin yhteisvalvonta on ollut juridisesti välttämätöntä. Yhteiseen valvontamekanismiin liittyvät tutkimustulokset ovat myös suhteellisen linjassa aiemman tutkimuksen kanssa, ja eroavaisuudet johtuvat pitkälti mielipideeroista. Haastateltavat tulkitsevat tilannetta omista lähtökohdistaan, eli sellaisen valtion alueelta, jossa pankkivalvonnan taso on jo entuudestaan ollut vahvaa, pankkivalvonta ketterää ja rahoitusmarkkinoiden luottamus paikallista pankkisektoria kohtaan ansaittua. Tutkimustulosten valossa tutkimuksen yleistettävimmiksi johtopäätöksiksi voidaan kuitenkin todeta seuraavaa:

Ensimmäiseksi, pankkisektorin moraalikato lisää pankkitoiminnan riskisyyttä erityisesti valtioiden rajat ylittävien pankkien tapauksissa. Monikansallisina toimijoina valtioiden rajat ylittävien pankkien kokoluokka on niin suuri, että valtioilla on paine kantaa osa pankkitoiminnan riskeistä rahoitusmarkkinallisten ja kansantaloudellisten olosuh-

teiden vuoksi. Pankkeja puolestaan moraalikatoon kannustaa sääntelyarbitraasin mahdollisuus. Sääntelyarbitraasia hyödyntämällä pankit kasvattavat omia tuottojaan, mutta yhteiskunnallisesta näkökulmasta katsottuna sääntelyarbitraasi voidaan nähdä moraalittomana käytöksenä. Pankkeja halutaan valvoa siellä, missä niiden ongelmien seuraukset realisoituvat, koska pankkien omaehtoiseen kurinalaiseen toimintaan ei luoteta. Tästä syystä myös Nordean rakennemuutoksen pankkivalvonnalliset vaikutukset aiheuttavat suomalaisessa valvontaviranomaisessa perusteltuja huolenaiheita.

Toiseksi, valtioiden rajat ylittävien pankkien valvonnan tehokkuuden ollessa riippuvaista ristiriidattomasta kansallisten valvojien yhteistyöstä, valtuuksien eriyttämistä tehokkaampi valvontaratkaisu saattaisi olla yhden monikansallisen valvojan olemassaolo. Tutkimustulosten mukaan sujuvakin yhteistyö eri kansallisten valvojien välillä saattaa muuttua toimimattomaksi sellaisen ongelman esiintyessä, jonka ratkaisuvaihtojen ensisijaisuusjärjestys eroaa pankkivalvojien edustamien kansallisten valtioiden välillä. Ristiriidoilta vältyttäisiin, mikäli kaikilla kansainvälisillä pankeilla olisi yksi yhteinen valvoja, joka tekisi viimekäden ratkaisut objektiivisesta näkökulmasta. Mikäli kaikki EU-maat liittyisivät Yhteiseen valvontamekanismiin, yhden pankkivalvojan malli toteutuisi koko EU-alueella. Kuvatussa tilanteessa poliittisista alueellisista sidonnaisuuksista erillinen EKP olisi jokaisen eurooppalaisen suuren pankin päävastuullinen valvoja.

Kolmanneksi, tämä tutkimus osoittaa, että nykyinen pankkisääntelyn ja -valvonnan kehikko ei tue riittävästi tehokasta pankkiliiketoimintaa samalla, kun se tyydyttäisi pankkivalvontaviranomaisen tiedontarpeita. Tehokkaan sääntelyregiimin sisällä ei tulisi tapahtua innovatiivisten pankkien ja kontrollinhaluisten viranomaisten välistä kilpajuoksua siitä, kumpi saavuttaa ensin omat tavoitteensa. Tehokkaan sääntely- ja valvontakehikon jatkokehittelylle on suuri tarve, koska nykyiseen asetelmaan kaivataan sekä pankkien että valvontaviranomaisten näkökulmista muutosta. Valtioiden rajat ylittävien pankkien valvonnan kehittäminen vaatii tuekseen lisää syvällistä aihepiirin akateemista tutkimusta.

7.2 Tutkimuksen arviointi

Kaikella tutkimuksella pyritään Tuomen ja Sarajärven (2002, 131) mukaan saamaan luotettavia tutkimustuloksia, mutta laadullisen tutkimuksen luotettavuudesta on vallalla erilaisia käsityksiä. Kirkin ja Millerin (1985, 13–14) mukaan luotettavuuden taustalla merkitsee tutkijan objektiivisuus. Objektiivisuus saavutetaan tutkijoiden mukaan kahden väylän kautta: ensiksi, mikäli tutkimusmenetelmät on avattu tutkimusraportin yhteydessä niin tarkasti, että kuka tahansa pystyisi tehdyn tutkimuksen niillä tiedoilla replikoimaan, ja toiseksi, mikäli tutkimustuloksia peilataan aiheen kannalta relevanttia teoriapohjaa vasten ja niitä mitataan aiheelle sopivilla työkaluilla.

Silvermanin (2005, 209–210) mukaan tutkimuksen luotettavuus määräytyy sen perusteella, onko valitut tutkimusmenetelmät luotettavia ja tutkimuksen johtopäätökset valideja. Tuomen ja Sarajärven (2002, 133) mukaan luotettavuutta kuvataan perinteisesti validiteetin ja reliabiliteetin käsittein. Tuomen ja Sarajärven mukaan validiteetilla tarkoitetaan sitä, onko tutkimuksessa todella tutkittu sitä mitä on luvattu tutkia, ja reliabiliteetilla tarkoitetaan tutkimustulosten toistettavuutta. Kirk ja Miller (1985, 19) puolestaan kuvaavat validiteettia määreeksi, joka kertoo kuinka oikeita tuloksia tutkimus on pystynyt antamaan, ja reliabiliteetti kuvastaa sitä, antaako jokin toinen tutkimus saman tuloksen riippumatta siitä miten ja koska tutkimus toteutetaan. Keskeinen havainto kvalitatiivisen metodologiakirjallisuuden parissa on kuitenkin se, etteivät validiteetti ja reliabiliteetti sovellu sinällään kvalitatiivisen tutkimuksen arviointiin.

Myös Eriksson ja Kovalainen (2011, 292) korostavat, että perinteinen käsitys reliabiliteetista ja validiteetista soveltuu paremmin kvantitatiivisen tutkimuksen luotettavuuden arviointiin. Erikssonin ja Kovalaisen mukaan kvalitatiiviset menetelmät ja kvalitatiivisen tutkimuksen tulokset ovat monesti pohjautuneet tiettyjen yksilöiden näkemyksiin ja kokemuksiin. Tämän vuoksi esimerkiksi yhden oikean totuuden löytyminen tai tulosten toistettavuus ei välttämättä ole kvalitatiivisessa tutkimusasetelmassa todennäköistä. Eskolan ja Suorannan (1998) mukaan kvalitatiivisessa tutkimuksessa tutkija ei pysty erottamaan tutkimuksensa luotettavuuden arviointia tutkimuksesta irralliseksi kokonaisuudeksi, vaan kvalitatiivisen tutkimuksen tekijä joutuu arvioimaan jatkuvasti tekemiään ratkaisuja ja ottamaan kantaa analyysinsä kattavuuteen.

Tutkimuksen luotettavuutta voidaan lisätä käyttämällä tutkimuksessa samanaikaisesti erilaisia menetelmiä, tietolähteitä tai teorioita. Tämänkaltaista tutkimuksen moninäkökulmaisuutta kutsutaan triangulaatioksi. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 141–142.) Triangulaatio mahdollistaa monipuolisemman ja luotettavamman kuvauksen tutkimuksen kohteena olevasta aiheesta ja vähentää kvalitatiivisen tutkimuksen analysointiin usein vaikuttavia tutkijalähtöisiä oletuksia (McKinnon 1988). Eskolan ja Suorannan (1998) mukaan triangulaatio jaotellaan neljään päätyyppiin. Aineistotriangulaatiossa tutkimuksessa hyödynnetään useita eri aineistoja, tutkijatriangulaatiossa useampi tutkija tutkii samaa ilmiötä, teoriatriangulaatiossa tutkimusaineiston tulkinnassa hyödynnetään useita teoreettisia näkökulmia ja menetelmätriangulaatiossa tutkimusaineiston hankinnassa käytetään useita tiedonhankintamenetelmiä. Tässä tutkimuksessa aineistotriangulaatio ja teoriatriangulaatio lisäävät tutkimuksen luotettavuutta, koska aineistona on käytetty useampaa tiedonlähdettä eli kolmea haastateltavaa, ja aineiston peilauspintana käytetyssä teoreettisessa viitekehityksessä on esitelty useita vastakkaisiakin teoreettisia näkökulmia.

Tuomi ja Sarajärvi (2002, 135–138) kokoavat aiemman metodologiakirjallisuuden pohjalta kvalitatiivisen tutkimuksen luotettavuuden arviointiin soveltuvia työkaluja. Tuomi ja Sarajärvi kehottavat tutkijaa arvioimaan työnsä tulosta kokonaisuutena pohti-

malla seuraavien tekijöiden merkitystä tutkimuksen luotettavuuteen: tutkimuksen kohde ja tarkoitus, omat sitoumukset tutkijana, aineistonkeruun luotettavuus, tutkimuksen tiedonantajat eli esimerkiksi haastateltavat, tutkija-tiedonantaja-suhde eli suhde esimerkiksi haastattelijan ja haastateltavan välillä, tutkimuksen ajallinen kesto, aineiston analyysin toteutus ja onnistuvuus, tutkimuksen eettinen korkeatasoisuus ja tutkimuksen pohjalta kirjoitettu raportti. Tämän tutkimuksen luotettavuuden arvioinnissa hyödynnetään Tuomen ja Sarajärven ohjeistusta.

Tämän tutkimuksen kohde ja tarkoitus eivät ole henkilökohtaisessa yhteydessä tutkijaan, vaikka aihepiiri tutkijaa kiinnostaakin. Aihevalinta, tutkimuksen lopputulos tai johtopäätökset eivät vaikuta tutkijan henkilökohtaisiin suhteisiin tai tämän saamiin etuihin. Aineistonkeruu tehtiin mahdollisimman luotettavalla tavalla ja metodina käytetyt puolistrukturoidut haastattelut suoritettiin rauhallisessa ympäristössä aiheesta vapaasti keskustellen. Metodivalinta sopii tutkimuskysymyksiin, joten metodivalinta ei anna aiheita tutkimuksen luotettavuuden epäilylle. Tutkimusaiheen ollessa kuitenkin sensitiivinen, on mahdollista etteivät haastateltavat halunneet tai salassapitovelvollisuuden nimissä voineet kertoa aiheesta kaikkea tietämäänsä. Lisäksi aineistonkeruun luotettavuutta heikentää se, ettei pankkivalvojen A ja B haastattelua haastateltavien toiveesta nauhoitettu. Tästä haastattelusta syntynyt havaintoaineisto rajoittuu tutkijan haastattelutilanteessa kirjoittamien muistiinpanojen ja tilanteesta jääneiden muistikuvien varaan, kun taas asiantuntija C:n haastattelusta analyysin huomattavana tukena voidaan pitää litteroitua haastatteluaineistoa.

Tutkimuksen kaikki kolme tiedonantajaa ovat kaikki aihepiirin ammattilaisia, heillä oli aiheesta paljon kerrottavaa, ja haastateltavat suostuivat mielellään tutkijan ehdottamaan yhteistyöhön. Viestintä tutkijan ja tiedonantajien välillä oli sujuvaa ennen haastatteluja, haastatteluiden aikana ja niiden jälkeen. Tämä lisää tutkimuksen luotettavuutta, koska viestinnän mutkattomuudesta voidaan päätellä jokaisen osallistuneen tutkimukseen oman halunsa mukaisesti. Tutkimuksen teko kesti ajallisesti noin puoli vuotta, josta intensiivistä työskentelyä vaati viimeiset kaksi kuukautta. Tutkimuksen ajallinen kesto ei rajoittanut aihepiiriin syvällistä tutustumista, mutta pidempi tutkimusaika olisi voinut mahdollistaa myös Nordean halukkuuden kommentoida omaa rakennemuutostaan. Aineiston analyysia voidaan pitää onnistuneena, koska analyysin perusteella voitiin löytää sekä selviä yhtymäkohtia että mielipide-eroavaisuuksia aikaisempaan kirjallisuuteen peilattaessa. Tutkimus on toteutettu eettisten tutkimusperiaatteiden mukaisesti mahdollisimman objektiivisesta näkökulmasta. Myös tutkimusraportti on jäsennelty selkeästi, ja tutkimuksen toisintamiseen vaadittavat yksityiskohdat on selvennetty tarpeellisessa laajuudessa.

Tulevaisuudessa aihepiirin kannalta olisi kuitenkin relevanttia tutkia, miten Nordean sivuliikemuutoksen vaikutukset tulevat todella näkymään muutoksen astuttua voimaan. Koko Euroopan kannalta oleellista olisi puolestaan tutkia, tapahtuuko vastaavanlaista

sivuliikkeistämiskehitystä myös muiden pankkien tapauksessa, ja mitä seurauksia kehityskulku aiheuttaa. Tutkimuksen suurimpana kontribuutiona voidaan kuitenkin todeta, että nykyinen sääntely-ympäristö kannustaa pankkeja toimimaan tapauskohtaisesti sääntelijätahoa vastaan. Tämä on vastoin tehokkaan sääntelykehikon tavoitteita, joten pankkien näkökulman tarkastelu sekä sääntelyarbitraasin että valvontakustannusten minimoinnin yhteydessä vaatii lisää syvällistä tutkimusta. Jotta sääntely- ja valvontamalleja voitaisiin kehittää paremmiksi, tulee niiden kohteita myös kuulla.

8 YHTEENVETO

Tämän tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää valtioiden rajat ylittävän pankkitoiminnan erityispiirteitä pankkivalvonnan kannalta. Koska pankin juridinen rakenne vaikuttaa paljon pankin kohtaamaan valvontaan, tavoitteena oli myös selvittää niitä syitä, miksi pankki saattaa lopulta tiettyyn juridiseen rakenteeseen päätyä. Tutkimus keskittyi Euroopan alueelle, joten tutkimuksessa pankkivalvonnan näkökulmaksi valikoitui Euroopan Yhteinen valvontamekanismi. Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää Yhteisen valvontamekanismin toimintaa ja pohtia sen mahdollisia ongelmakohtia. Tarkastelun kohteeksi otettiin myös Nordea-konsernin ajankohtainen rakennemuutos ja tarkoituksena oli analysoida niitä muutoksia, joita juridisen rakenteen yksinkertaistaminen tuo pankin valvonnalle. Lisäksi tutkimus selvitti Nordean mahdollisia motiiveja muutoksen takana.

Pankkivalvonta on erityisen tärkeää, koska pankeilla on yhteiskunnassa niin sosiaalisissa kuin kansantaloudellisissakin merkityksissä huomattavan tärkeä rooli. Pankkitoiminta on kansainvälistynyt vuosien saatossa, ja nykypäivänä suuret sivuliike- tai tytäryhtiömalleilla toimivat valtioiden rajat ylittävät pankkikonsernit kattavat suuren osan koko maailman pankkitoiminnasta. Monen valtion alueella toimiminen luo pankkitoiminnalle tehokkuutta, mutta asettaa kuitenkin myös haasteita etenkin pankkivalvonnan kannalta. Valvontavaltuudet joudutaan jakamaan eri maiden kansallisten pankkivalvojien välillä koti- ja isäntävaltioiden valtuuksiin, mutta konsernitason valvontaa suoritetaan myös yhteistyön avulla. Vaikka tehokkaaseen yhteistyöhön pyritään, etenkin ongelma- ja kriisitilanteissa rajat ylittävien pankkien valvontavaltuuksien jakaminen aiheuttaa erimielisyyksiä, koska kansalliset valvojat kokevat toimivaltuuksiensa olevan monesti liian rajattuja.

Rajat ylittävät pankit ja niiden mahdollisuus harjoittaa sääntelyarbitraasia nähdään yhtenä syynä koettuihin finanssikriiseihin. Vuonna 2008 puhjennut globaalit finanssikriisin jälkeen markkinoiden luottamus Euroopan pankkijärjestelmää kohtaan oli heikentynyt etenkin yksittäisten valtioiden ja niiden pankkisektorin välisten suhteiden vuoksi. EU vastasi ongelmaan perustamalla pankkiunionin, jonka kolme pilaria sitoo sellaisenaan euromaita. Yksi Euroopan pankkiunionin kolmesta pilarista on Yhteinen valvontamekanismi, joka pyrkii ratkaisemaan muun muassa valtioiden rajat ylittävien pankkien valvonnan ongelmakohtia. Yhteisen valvontamekanismia johdossa toimii EKP, ja se valvoo mekanismin piirissä suoraan euroalueen merkittävimpiä pankkeja. Valvontamekanismi toimii yhteistyössä kansallisten pankkivalvojien kanssa, ja suuri pankkivalvonnallinen koneisto on onnistunut luomaan euroalueen rahoitusmarkkinoille kaivattua vakautta. Toisaalta Yhteinen valvontamekanismi on toiminnaltaan monimutkainen, sisältää paljon byrokratiaa ja on tapauskohtaisesti joustamaton. Mekanismin erityisenä ongelmana nähdään sen piirin ulkopuolelle jättäytyneet euroalueen ulkopuoli-

set EU-maat, koska mekanismin hyödyt pääsisivät täyteen potentiaaliinsa vasta jos koko EU-alue siihen liittyisi.

Tämä tutkimus on kvalitatiivinen ja se toteutettiin toiminta-analyttisen tutkimusotteen avulla, tapaustutkimusta tutkimusstrategiana hyödyntäen. Tutkimuksen metodina käytettiin puolistrukturoituja haastatteluita, joiden kysymysrunko oli jaettu teemoihin etukäteen. Haastateltaviksi valikoitui Suomen Finanssivalvonnan kaksi edustajaa, jotka työskentelevät molemmat Nordea Pankki Suomen valvonnan parissa. Kolmanneksi haastateltavaksi valikoitui Suomen Rahoitusvakuusviraston asiantuntija, joka toimii tällä hetkellä johtavissa kriisinratkaisutehtävissä. Näiden kolmen haastateltavan erityisasiantuntijuuden perusteella tutkimuskysymyksiin pystyttiin vastaamaan, ja kokonaisuutena tutkimus tarjoaa uutta tietoa ajankohtaisesta ja ristiriitaisesta tilanteesta, jossa pankkivalvojan ja valvonnan kohteen käsitykset rakennemuutoksen vaikutuksista eroavat.

Tutkimustulosten mukaan valtioiden rajat ylittävien pankkien valvonta vaatii monen valvojan ristiriidatonta yhteistyötä, mutta nykyisellään valvontavaltuuksiin kaivataan muutosta. On perusteltua jakaa rajat ylittävän pankin valvontavaltuuksia koti- ja isäntävaltioiden välille, mutta etenkin merkittävien sivuliikkeiden tapauksessa nykyiset sivuliikkeen isäntävalvojan valtuudet koetaan liian heikoiksi. Valvontavaltuuksien jakaminen vähentää pankille valvonnasta ja raportointivelvollisuuksista aiheutuvia kustannuksia, ja selventää vastuujakoa valvojien kesken koskien toimiluvan myöntämistä, talletussuojaa, pääomavaatimuksia ja sanktiovaltaa. Nykyinen jaottelu tehtävien välillä saa kuitenkin aikaan koti- ja isäntävaltioiden välisiä ristiriitoja, jotka eivät ole tehokkaan pankkivalvonnan tavoitteiden mukaisia.

Tutkimustulokset osoittivat, että Nordea-konsernin tuleva juridisen rakenteen muutos ei vaikuta juurikaan sen asiakaskuntaan, mutta sivuliikemallin myötä Suomen valvontaviranomainen ja EKP menettävät muutoksessa paljon valvontavaltaansa. Tämä koetaan ongelmallisena, koska Nordean Suomen liiketoiminta on merkittävää Nordean ollessa Suomen pankkisektorin toiseksi suurin toimija. Tutkimustulosten mukaan Suomen valvontaviranomainen on huolissaan siitä, miten hyvin Suomen etuja tullaan tulevassa valvontaympäristössä kuuntelemaan. Vaikka Pohjoismaiden välinen pankkivalvontayhteistyö on toiminut hyvin vuosien ajan, yhteistyötä ei ole vielä testattu kriisitilanteessa, eikä sellaisessa asetelmassa, jossa pankin koko pohjoismaisesta liiketoiminnasta vastaa juridisesti vain yksi kansallinen valvoja. Mikäli tasapuolinen yhteistyö uuden valvontaympäristön myötä epäonnistuu, tilanteesta saattaa koitua ongelmia tapauskohtaisesti joko yhden tai useamman Pohjoismaan taloudelle, paikalliselle pankkisektorin kilpailuasetelmalle tai viimekädessä veronmaksajille ja pankin asiakkaille.

Nordean motiivit muutoksen takana kiteytyvätkin pankin hallinnollisen taakan keventämiseen ja toiminnan tehostamiseen. Nordea on mitä ilmeisemmin kokenut kohtaamansa valvonnan raskaana ja monimutkaisena, koska Nordea on toivonut että heitä

valvoisi vain yksi pankkivalvoja. Sivuliikemallissa yhden päävastuullisen valvojan tavoite toteutuu. Lisäksi Nordean liiketoiminta Pohjoismaissa on järjestetty liiketoimintaluottamustasolla täysin erillisten yhtiöiden sijasta, joten juridisen rakenteen muutos myös tukee Nordean omaa liiketoimintamallia. Rakennemuutokseen ajaneita tekijöitä voi olla myös enemmän, kuin mitä julkisuudessa on esitetty. Ruotsi ei kuulu pankkiunioniin eikä EKP:n johtamaan Yhteiseen valvontamekanismiin, joten EU-lainsäädännön tulkinta ja sen tapauskohtainen Nordeaa koskeva soveltaminen tehdään muutoksen myötä EKP:n sijasta paikallisesti Ruotsissa. Mikäli Ruotsi tulkitsee sääntelyä kevyemmin kuin EKP, Nordea saattaa generoida rakennemuutoksensa hyötyjä myös erilaisen sääntelyympäristön kautta.

Puolestaan Yhteinen valvontamekanismi osana Euroopan pankkiunionia on perusteltu edistysaskel kohti yhtenäisempää Eurooppaa ja luotettavampaa euroaluetta. Mekanismin toimii tällä hetkellä luontevasti alkuvaikeuksien jälkeen, mutta etenkin vähemmän merkittävien pankkien valvonnan osalla on vielä kehitettävää. Euroopan laajuisen yhteistyön haasteena nähdään erilaisten toimintakulttuurien ja byrokraattisuuden lisäksi se, että niin moni EU-maa on vielä mekanismin ulkopuolella. Mikäli koko EU-alue saataisiin yhteisen pankkivalvonnan piiriin, Yhteisen valvontamekanismin tavoitteet saavutettaisiin koko Euroopassa. Tämänkaltainen integraatio on tällä hetkellä kuitenkin epätoivottavaa, joten pankkiunioniin osallistuvien ja sen ulkopuolisten maiden välinen yhteistyö ja parhaiden käytäntöjen jakaminen ovat luotettavan ja toimivan Euroopan kannalta entistä korostuneemmassa roolissa.

Tutkimuksen keskeisimpiä yleistettäviä johtopäätöksiä voidaan esittää kolme. Ensimmäiseksi, pankkisektorin moraalikato lisää pankkitoiminnan riskisyyttä erityisesti valtioiden rajat ylittävien pankkien tapauksissa, ja pankkeja moraalikatoon kannustaa etenkin sääntelyarbitraasin hyödyntämisen mahdollisuus. Sääntelyarbitraasia hyödyntämällä pankit kasvattavat omia tuottojaan, mutta yhteiskunnallisesta näkökulmasta katsottuna sääntelyarbitraasi voidaan nähdä moraalittomana käytöksenä. Toiseksi, valtioiden rajat ylittävien pankkien valvonnan tehokkuuden ollessa riippuvaista ristiriidattomasta kansallisten valvojien yhteistyöstä, valtuuksien eriyttämistä tehokkaampi valvontaratkaisu saattaisi olla vain yhden monikansallisen valvojan olemassaolo. Kolmanneksi, nykyinen pankkisääntelyn ja -valvonnan kehikko ei tue riittävästi tehokasta pankkiliiketoimintaa samalla, kun se tyydyttäisi pankkivalvontaviranomaisen tiedontarpeita. Valtioiden rajat ylittävien pankkien valvonnan kehittäminen vaatii tuekseen lisää syvällistä aihepiirin akateemista tutkimusta. Tehokkaan sääntely- ja valvontakehikon jatkokehittelylle on suuri tarve, koska nykyiseen asetelmaan kaivataan sekä pankkien että valvontaviranomaisten näkökulmista muutosta.

LÄHTEET

- Alasuutari, Pertti (2011) *Laadullinen tutkimus 2.0*. 4. painos. Vastapaino, Tampere.
- Allen, Franklin – Beck, Thorsten – Carletti, Elena – Lane, Philip R. – Schoenmaker, Dirk – Wagner, Wolf (2011) *Cross-border banking in Europe: Implications for financial stability and macroeconomic policies*. Centre for Economic Policy Research, London.
- Almudena, de la Mata Muñoz (2010) The future of cross-border banking after the crisis: Facing the challenges through regulation and supervision. *European Business Organization Law Review*, Vol. 11 (4), 575–607.
- Baker, Tom (1996) On the genealogy of moral hazard. *Texas Law Review*, Vol. 75 (2), 237–292.
- Barth, James R. – Caprio, Gerard Jr. – Levine, Ross (2004) Bank regulation and supervision: what works best? *Journal of Financial Intermediation*, Vol. 13, 205–248.
- Barth, James R. – Gan, Jie – Nolle, Daniel E. (2010) *Global banking regulation and supervision*. Nova Science Publishers Inc, New York.
- Barth, James R. – Wihlborg, Clas (2016) Too big to fail and too big to save: Dilemmas for banking reform. *National Institute Economic Review*, No. 235, 27–39.
- Beck, Thorsten (2016) Regulatory cooperation on cross-border banking – Progress and challenges after the crisis. *National Institute Economic Review*, No. 235, 40–49.
- Beldowski, Jaroslaw – Slomka-Golebiowska, Agnieszka (2016) Banking union as an institutional response of the European Union to the financial crisis 2008–2009. *Ekonomia I Prawo*, Vol. 15 (2), 153–165.
- Bessis, Joël (2015) *Risk management in banking*. 4. painos. John Wiley & Sons Ltd, West Sussex, UK.
- Breuss, F. (2012) European banking union: Necessary, but not enough to fix the euro crisis. *CESifo Forum*, Vol. 3 (4), 26–32.
- Buch, Claudia – Körner, Tobias – Weigert, Benjamin (2013) *Towards deeper financial integration in Europe: What the banking union can contribute*. Federal Reserve Bank of St Louis, St. Louis.
- Carbo-Valverde, Santiago – Kane, Edward J. – Rodriguez-Fernandez, Francisco (2012) Regulatory arbitrage in cross-border banking; Mergers within the EU. *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 44 (8), 1609–1629.
- Claessens, Stijn – Van Horen, Neeltje (2015) The impact of the global financial crisis on banking globalization. *IMF Economic Review*, Vol. 63 (4), 868–918.

- College Principles (2014) Principles for effective supervisory colleges. Basel Committee on Banking Supervision, Bank for International Settlements.
- Comment on the SFSA's approval of Nordea's merger plans (2016) Lehdistöiedote 17.5.2016. <<http://www.nordea.com/en/press-and-news/news-and-press-releases/press-releases/2016/05-17-08h40-comment-on-the-sfsas-approval-of-nordeas-merger-plans.html>>, haettu 18.11.2016.
- Core Principles for Effective Banking Supervision (2006) Basel Committee on Banking Supervision, Bank for International Settlements.
- D'Hulster, Katia (2012) Cross-border banking supervision: Incentive conflicts in supervisory information sharing between home and host supervisors. *Journal of Banking Regulation*, Vol. 13 (4), 300–319.
- D'Hulster, Katia (2015) How important is territorial bias in prudential supervision and regulation? *Journal of Financial Regulation and Compliance*, Vol. 23 (4), 322–337.
- D'Hulster, Katia – Ötöker-Robe, Inci (2015) Ring-fencing cross-border banks: An effective supervisory response? *Journal of Banking Regulation*, Vol. 16 (3), 169–187.
- Danisewicz, Piotr – Reinhardt, Dennis – Sowerbutts, Rhiannon (2010) On a tight leash: Does bank organisational structure matter for macroprudential spillovers? Working paper. *Bank of England Quarterly Bulletin*, Vol. 55 (1), 102.
- Darvas, Zsolt – Wolff, Guntram (2013) Should non-euro area countries join the single supervisory mechanism? *Law and Economics Review*, Vol. 4 (2), 141–163.
- Decisions by Nordea's AGM 2016 (2016). Lehdistöiedote 17.3.2016. <<http://www.nordea.com/en/press-and-news/news-and-press-releases/press-releases/2016/03-17-19h20-decisions-by-nordeas-agm-2016.html>>, haettu 18.11.2016.
- Dietz, Thomas M. (2014) The single supervisory mechanism: Ready to take over banking supervision in the euro area? *Journal of Risk Management in Financial Institutions*, Vol. 8 (1), 62–75.
- Domonkos, Endre (2014) Hungary's perspective on the banking union and remarks on the possibility of eurozone accession. *The Polish Quarterly International Affairs*, Vol. 23 (3), 27–48.
- Dumitrescu, Alina (2014) The banking union - the solution to reduce the european banking system risks? *Global Economic Observer*, Vol. 2 (2), 42–47.
- ECB/2014/5 (2014) Decision of the European Central Bank on the close cooperation with the national competent authorities of participating Member States whose currency is not the euro. <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/en_dec_2014_05_fen.pdf?5105e4c768e886be0f5844b03a868418>, haettu 7.11.2016.

- ECB Report on financial structures (2015) <<https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/reportonfinancialstructures201510.en.pdf>>, haettu 2.11.2016.
- ECB Structural Financial Indicators (2015) ECB Statistical Data Warehouse. <<http://sdw.ecb.europa.eu/reports.do?node=1000002869>>, haettu 2.11.2016.
- ECBa. Single Supervisory Mechanism. <<https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/thessm/html/index.en.html>>, haettu 6.10.2016.
- ECBb. Banking union. <<https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/bankingunion/html/index.en.html>>, haettu 6.10.2016.
- EUa. Member countries. <https://europa.eu/european-union/abouteu/countries/member-countries_fi>, haettu 6.10.2016
- EUb. Euro area. <http://ec.europa.eu/economy_finance/euro/adoption/euro_area/index_en.htm>, haettu 6.10.2016
- European Commission. European Monetary Union. <http://ec.europa.eu/economy_finance/euro/emu/index_en.htm>, haettu 11.10.2016.
- European Parliament. Banking union. <http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_4.2.4.html>, haettu 11.10.2016.
- Eriksson, Päivi – Kovalainen, Anne (2011) *Qualitative methods in business research*. Sage Publications, London.
- Eskola, Jari – Suoranta, Juha (1998) *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Vastapaino, Tampere.
- EY (2016) European Banking Barometer. <[http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-european-banking-barometer-2016/\\$FILE/ey-european-banking-barometer-2016.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-european-banking-barometer-2016/$FILE/ey-european-banking-barometer-2016.pdf)>, haettu 2.11.2016.
- Ferrarini, Guido – Chiodini, Filippo (2009) Regulating cross-border banks in Europe: a comment on the de Larosière report and a modest proposal. *Capital Markets Law Journal*, Vol. 4 (51), 123–140.
- Finanssialan Keskusliitto (2015) Finnish banking in 2015. <http://www.finanssiala.fi/en/material/Finnish_Banking_2015.pdf>, haettu 3.11.2016.
- Finanssivalvonta. Yhteinen valvontamekanismi. <<http://www.finanssivalvonta.fi/fi/EU-valvonta/SSM/Pages/Default.aspx>>, haettu 6.10.2016.
- Freixas, Xavier – Parigi, Bruno M. – Rochet, Jean-Charles (2000) Systemic risk, inter-bank relations and liquidity provision by the Central bank. *Journal of Money, Credit, and Banking*, Vol. 32 (3), 611–638.
- Goldberg, Lawrence – Sweeney, Richard – Wihlborg, Clas (2005) From subsidiary to branch organization of international banks: New challenges and opportunities for regulators. *Lefic Working Paper 2005-04*. Copenhagen.

- Guidelines for the operational functioning of supervisory colleges (2010) Committee of European banking supervisors. <<http://www.eba.europa.eu/documents/10180/16094/CollegeGuidelines.pdf/586871d7-414a-45bd-88f0-e185e59a76fe>>, haettu 5.11.2016.
- Handelsblatt (2016) Staatshilfen für Deutsche Bank kein Thema. <<http://www.handelsblatt.com/unternehmen/banken-versicherungen/deutsche-bank-staatshilfen-fuer-deutsche-bank-kein-thema/14612212-2.html>>, haettu 3.11.2016.
- Harris, Milton – Raviv, Artur (1979) Optimal incentive contracts with imperfect information. *Journal of Economic Theory*, Vol. 20 (2), 231–259.
- Hellmann, Thomas – Murdoch, Kevin – Stiglitz, Joseph (2004) Liberalization, moral hazard in banking, and prudential regulation: Are capital requirements enough? *The American Economic Review*, Vol. 90 (1), 147–165.
- Holmström, Bengt (1979) Moral hazard and observability. *The Bell Journal of Economics*, Vol. 10 (1), 74–91.
- Houben, Aerd – Schrijvers, Iskander – Willems, Tim (2008) Supervising cross-border banks in Europe. *Journal of Banking Regulation*, Vol. 9 (4), 227–246.
- Howarth, David – Quaglia, Lucia (2016) Internationalised banking, alternative banks and the single supervisory mechanism. *West European Politics*, Vol. 39 (3), 438–461.
- HS (2016a) Palojärvi, Eeva: *Finanssivalvonta: Nordean lähtö Ruotsiin veisi pohjaa uskottavalta pankkivalvonnalta Suomessa*. <<http://www.hs.fi/talous/a1455084109871>>, haettu 6.10.2016.
- HS (2016b) Palojärvi, Eeva: *Finanssivalvonta pyytää Nordeaa perumaan lähtönsä – haki huolelleen tukea ministeri Stubbilta*. <<http://www.hs.fi/talous/a1455511975269>>, haettu 6.10.2016.
- Hughes, Joseph – Mester, Loretta (1993) A quality and risk-adjusted cost function for banks: Evidence on the “too-big-to-fail”-doctrine. *The Journal of Productivity Analysis*, Vol. 4, 293–315.
- Hüttel, Pia – Schoenmaker, Dirk (2015) Should the ‘outs’ join the banking union? *European Economy*, Vol. 1 (3), 89–112.
- Kasanen, Eero – Lukka, Kari – Siitonen, Arto (1993) The constructive approach in management accounting research. *Journal of Management Accounting Research*, Vol. 5, 243–264.
- Kern, Alexander (2014) The ECB and banking supervision: Building effective prudential supervision? *Yearbook of European Law*, Vol. 33 (1), 417–432.
- Kirk, Jerome – Miller, Marc L. (1986) *Reliability and validity in qualitative research*. Sage Publications, California.

- Kothari, C. R. (2004) *Research methodology: Methods and techniques 2*. New Age International, New Delhi.
- Krauskopf, Bernd – Langner, Julian – Rötting, Michael (2014) Some critical aspects of the european banking union. *Banking & Finance Law Review*, Vol. 29 (2), 241–269.
- Kruger, Paul (2009) *2008 financial crisis: Economic history of the United States*. W. W. Norton & Company, New York.
- Kuile, Gijsbert – Wissnik, Laura – Bovenschen, Willem (2015) Tailor-made accountability within the single supervisory mechanism. *Common Market Law Review*, No. 52, 155–190.
- Kudrna, Zdenek (2016) Governing ins and outs of the EU’s banking union. *Journal of Banking Regulation*, Vol. 17 (1–2), 119–132.
- Leblond, Patrick (2014) The logic of a banking union for Europe. *Journal of Banking Regulation*, Vol. 15 (3/4), 288–298.
- Masera, Rainer (2014) CRR/CRD IV: The trees and the forest. *PSL Quarterly Review*, Vol. 67 (271), 381–422.
- Mayes, David – Granlund, Peik (2008) Polar approaches to regulating cross-border bankint: Nordic and Antipodean routes to financial stability. *European Business Organization Law Review*, Vol. 9, 63–95.
- McKinnon, Jill (1988) Reliability and validity in field research: some strategies and tactics. *Accounting, Auditing, and Accountability Journal*. Vol. 1 (1), 34–54.
- Merler, Silvia – Wolff, Guntram (2014) Ending uncertainty: Recapitalisation of banks supervised by the SSM. *Credit and Capital Markets*, Vol. 47 (2), 241–264.
- Meyer, Laurence H. (1999) Increasing global financial integrity: The roles of market discipline, regulation and supervision. *Cato Journal*, Vol. 18 (3), 345–354.
- Moloney, Niamh (2014) European banking union: Assessing its risks and resilience. *Common Market Law Review*, No. 51, 1609–1670.
- Myles, Danielle (2014) National regulators’ extensive role under SSM. *International Financial Law Review*, Vol. 6 (16), 76–76.
- Navaretti, Giorgio Barba – Calzolari, Giacomo – Pozzolo, Alberto Franco (2015) Sand in the wheels: Implementing the Single supervisory mechanism and multinational banking in Europe. *European Economy*, Vol. 1 (3), 9–23.

- Neilimo, Kari – Näsi, Juha (1980) *Nomoteettinen tutkimusote ja suomalainen yrityksen taloustiede. Tutkimus positivismin soveltamisesta*. Tampereen yliopisto, Tampere.
- Nordea.com. About Nordea. <<http://www.nordea.com/en/about-nordea/>>, haettu 10.11.2016.
- Nordea.fi. Juridisen rakenteen yksinkertaistaminen. <<http://www.nordea.fi/tietoa-nordeasta/tietoa-nordeasta/kysymykset-ja-vastaukset-juridisen-rakenteen-yksinkertaistaminen.html#faq=Juridisen-rakenteen-yksinkertaistaminen+105369>>, haettu 6.10.2016
- Oatley, Thomas (2000) The dilemmas of international financial regulation. *Regulation*, Vol. 23 (4), 36–39.
- Pankkivalvontaopas (2014) Euroopan Keskuspankki.
- Punch, K (1998) *Introduction to social research: Quantitative and qualitative approaches*. Sage Publications, London.
- Rethel, Lena – Sinclair, Timothy (2012) *The problem with banks*. Zed Books Ltd, London.
- Roche, Gabriel – Lermite, Jason (2016) Securitization and regulatory arbitrage within the ABCT framework. *Review of Austrian Economics*, Vol. 29 (1), 67–84.
- Sachdeva, J. K. (2008) *Business research methodology*. Himalaya Publishing House, Mumbai.
- Shearman & Sterling (2014) Asiakasjulkaisu. *Banking supervision within the eurozone: The single supervisory mechanism*. Shearman & Sterling LLP.
- Silverman, David (2005) *Doing qualitative research*. 2. painos. Sage Publications, London.
- Simoncini, Marta (2015) Legal boundaries of European Supervisory Authorities in the financial markets: Tensions in the development of true regulatory agencies. *Yearbook of European Law*, Vol. 34 (1), 319–350.
- Spendzharova, Aneta – Bayram, Ismail (2016) Banking union through the back door? How European banking union affects Sweden and the Baltic States. *West European Politics*, Vol. 39 (3), 565–584.
- Stevens, Edward J. (2000) *Taloudellinen kommentti. Evolution in banking supervision*. Federal Reserve Bank of Cleveland.
- Tabak, Benjamin M. – Fazio, Dimas M. – Paiva, Karine C. de O. – Cajueiro, Daniel O. (2016) Financial stability and bank supervision. *Finance Research Letters*, No. 18, 322–237.

- Tröger, Tobias (2014) The single supervisory mechanism – Panacea or quack banking regulation? *European Business Organisation Law Review*, No. 15, 449–497.
- Tröger, Tobias H. (2013) Organizational choices of banks and the effective supervision of transnational financial institution. *Texas International Law Journal*, Vol. 48 (2), 177–221.
- Tuomi, Jouni – Sarajärvi, Anneli (2002) *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Gummerus, Jyväskylä.
- Williams, Cynthia – Conley, John (2014) The social reform of banking. *Journal of Corporation Law*, Vol. 39 (3), 459–492.
- Wolfers, Benedikt – Voland, Thomas (2014) Level the playing field: The new supervision of credit institutions by the European Central Bank. *Common Market Law Review*, No. 51, 1463–1496.

LIITE PUOLISTRUKTUROIDUN HAASTATTELUN KYSYMYSRUNKO**Yleiset aihepiiriin liittyvät kysymykset:**

- 1) Mitä erityispiirteitä rajat ylittävien pankkien valvontaan liittyy?
- 2) Minkälaisia haasteita rajat ylittävä pankkitoiminta asettaa pankkivalvonnan kannalta?
- 3) Onko jompikumpi monikansallisen pankin rakenne mielestäsi parempi, tytäryhtiömalli tai sivuliikemalli? Jos, niin miksi?
- 4) Millaisena näet sääntelyarbitraasin osana rajat ylittävien pankkien toimintaa?

Nordean juridisen rakenteen yksinkertaistamiseen liittyvät kysymykset:

- 5) Millaista Nordean valvonta on valvontamekanismin piirissä ollut ennen rakennemuutosta?
 - konsernin valvonta
 - tytäryhtiö Nordea Pankki Suomen valvonta
- 6) Mitä muutoksia juridisen rakenteen muutos tuo Nordean valvontaan?
- 7) Mitä vaikutuksia rakennemuutoksen myötä muuttuvalla valvonnalla on
 - pankille itselleen
 - rahoitusmarkkinoille
 - yksittäiselle asiakkaalle?
- 8) Mitä motiiveja näet Nordealla olevan rakennemuutoksen takana?

Yhteiseen valvontamekanismiin liittyvät kysymykset:

- 9) Miten Yhteinen valvontamekanismi on mielestäsi toiminut, ja onko sen toiminnassa ongelmakohtia?
- 10) Millaisena näet EU-alueen pankkivalvonnan tulevaisuuden?