

Viite VM115:00/2016

OP RYHMÄN LAUSUNTO TYÖRYHMÄMUISTIOSTA ”VARAUTUMISVELVOLLISUUTTA RAHOITUSALALLA KOSKEVAN SÄÄNTELYN TARKISTAMINEN”

Valtiovarainministeriö on pyytänyt OP Ryhmältä lausuntoa työryhmämuistiosta ”Varautumisvelvollisuutta rahoitusalalla koskevan sääntelyn tarkistaminen”. OP Ryhmä esittää lausuntonaan kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä

OP Ryhmä yhtyy työryhmän tavoitteeseen turvata yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittisimmät toiminnot ja palvelut riittävillä varautumistoimilla myös rahoitussektorilla. OP Ryhmä on sitoutunut yhdessä muiden suurten suomalaisten pankkien kanssa tekemään konkreettisen ehdotuksen siitä, miten edellä mainittu tavoite voidaan toteuttaa realistisella tavalla.

Yhdymme kuitenkin Finanssiala ry:n kantaan siitä, että finanssialan varautumista ei ole mahdollista tehokkaasti toteuttaa työryhmämuistioon sisältyvän lakiehdotuksen mukaisesti millään realistisella tavalla. Kiinnitämme huomiota myös siihen, että kun muissa maissa pankeille ei ole asetettu vastaavia velvollisuuksia, ehdotetut velvollisuudet merkitsisivät Suomeen sijoittuneille pankkiryhmille merkittävästi raskaampaa kulurakennetta verrattuna ulkomaisiin toimijoihin verrattuna, jotka voivat tarjota palveluja Suomeen rajan yli ilman vastaavia rasitteita.

Jos valtiovarainministeriö kuitenkin vastoin käsitystämme pitää perusteltuna esittää uutta lainsäädäntöä finanssialan velvoittamiseksi nykyistä varautumista merkittävästi pitemmälle meneviin toimenpiteisiin, katsomme että lainsäädäntöehdotuksen jatkovalmistelussa otetaan huomioon seuraavat näkökohdat.

Lainsäädännön soveltamisen ennustettavuus

Pidämme ehdotettua lainsäädäntöä niin laajana ja yleisluontoisena, ettei se ole täytäntöönpantavissa riittävän ennustettavalla tavalla eikä tästä näkökulmasta täytä lainsäädäntövallan delegoinnille ja viranomaisten toimivallan tarkkarajaisuudelle perustuslaissa asetettuja vaatimuksia.

Tarvittavien investointien laajuus ja kustannukset edellyttävät, että pankit voivat luottaa siihen, että tehdyt investointipäätökset täyttävät myös tulevaisuudessa lain vaatimukset sellaisina kuin viranomaiset niitä kulloinkin tulkitsevat. Ehdotettu lainsäädäntö ei käsityksemme mukaan turvaa tätä ennustettavuuden vaatimusta, etenkin koska lainsäädäntö jättää avoimeksi useita keskeisiä asioita, kuten

- mitä on tehtävien ja palvelujen mahdollisimman tehokas hoitaminen;
- milloin lakiehdotuksessa tarkoitetut tietojärjestelmät, tietovarannot ja muut järjestelyt ovat laissa tarkoitetulla tavalla riittäviä;
- miltä osin varajärjestelmien täytettävä maksupalvelulainsäädännön vaatimukset kuten asiakasrajapintojen avaaminen kolmansille osapuolille;
- miltä osin julkinen valta osallistuu varajärjestelmien kehittämisen kustannuksiin;

- mille oletuksille Suomen Pankin tehtävistä varajärjestelmien kehittäminen voidaan perustaa.

Katsomme, että ehdotettua lainsäädäntöä tulisi jatkovalmistelussa vielä arvioida niiden konkreettisten ehdotusten pohjalta, joita pankit ovat sitoutuneet syksyn aikana valmistelemaan ja tarkistaa ja täydentää ehdotettuja säännöksiä tämän mukaisesti. Lainsäädännön tulevan soveltamisen ennustettavuus voitaisiin tällöin varmistaa täydentämällä lakiehdotuksen perusteluja kuvailemalla varajärjestelmien riittävyys niin, että ne täyttävät ne vaatimukset, joista viranomaisten ja pankkien kesken on etukäteen keskusteltu. Samalla ehdotettua lainsäädäntöä voitaisiin täydentää muiden yllä mainittujen nyt avoimiksi jäävien kysymysten osalta.

Soveltamisala

Kiinnitämme huomiota siihen, että maksu-, sijoitus- ja sijoitusrahastopalvelujen turvaamista koskevat säännökset ovat keskenään identtisiä. Tästä sekä työryhmämuistioon sisältyvästä asetusehdotuksesta saa sen käsityksen, että sijoituspalvelujen (ml. sijoitusrahastot) häiriötön tarjonta olisi varmistettava samassa laajuudessa kuin maksupalvelujen tarjonta. Niin ikään työryhmämuistiosta saa sen käsityksen, että kaikkien näiden palvelujen häiriötön tarjonta olisi voitava turvata kaikissa oloissa. Tämä ei ole käsityksemme mukaan realistista vaan säännökset olisi eriytettävä sen mukaan, miten kriittisestä palvelusta on kysymys. Tämän mukaisesti katsomme, että **lakisääteisen vaatimuksen turvata palvelujen häiriötön toiminta tulisi koskea ainoastaan maksupalveluja**. Sitä vastoin sijoituspalveluja ei voi pitää sillä tavoin väestön toimeentulon ja talouden toiminnan kannalta kriittisinä palveluina, että niiden varajärjestelmille olisi asetettava samanlaiset vaatimukset kuin maksuliikenteen turvaamiselle. Viimeksi mainittujen palvelujen osalta OP Ryhmä katsoo, että **laissa tulisi vaatia muiden rahoituspalvelujen kuin maksupalvelujen osalta enintään asiakkaiden sopimus- ja varallisuustietojen säilymisen turvaamista riittävin kansallisin varajärjestelmin**.

Maksupalvelujen osalta kiinnitämme huomiota siihen, että nykyisin kaikki korttimaksujärjestelmät perustuvat ulkomaiseen palveluntarjontaan. Korttimaksamisen sisällyttäminen kansallisilla varajärjestelmillä turvattaviin palveluihin lisäisi siten olennaisesti varajärjestelmien kustannuksia. Ottaen huomioon maksuvälineteknologian, erityisesti mobiilimaksamisen, viimeaikaisen ja odotettavissa olevan kehityksen, katsomme että **laissa tai sen nojalla annetussa asetuksessa ei tulisi edellyttää korttimaksamista tai muuta yksilöityä maksutapaa eikä ylipäätään viitata yksittäisiin maksutapoihin**. Sen sijaan laissa tai asetuksessa olisi käytettävä esim. ilmaisua *"maksutapahtuman toteuttaminen vähintään yhdellä asiakkaalle tarjottavalla maksuvälineellä"*.

OP Ryhmä kiinnittää huomiota siihen, että pankit ovat viime vuosina merkittävästi panostaneet ja panostavat edelleen kriittisten toimintojen jatkuvuussuunniteluun. Katsomme, että **pankkien nykyinen valmiussuunnittelu ottaa huomioon järjestelmien toiminnan jatkuvuuteen muissa kuin äärimmäisissä poikkeusoloissa kohdistuvat uhat**. Lainsäädännön soveltamisala tulisi sen vuoksi rajoittaa laissa määriteltyihin erityisiin poikkeusoloihin, jolloin laissa voitaisiin säätää niistä vähimmäisvaatimuksista, jotka varajärjestelmien on täytettävä riippumatta niistä lakisääteisistä vaatimuksista, joita maksupalveluihin on normaalioloissa sovellettava. Ottaen huomioon valmiuslaissa olevan poikkeusolojen määritelmän OP Ryhmä ehdottaa harkittavaksi, **että lakiin sisällytetään erillinen rahoitusmarkkinoiden poikkeusolojen määritelmä** ja laissa säädetään perustuslain vaatimukset huomioon otavalla tavalla menettelystä, jolla poikkeusoloja koskevan sääntelyn soveltamisedellytykset todetaan. Lakisääteisiä vaatimuksia, joista varajärjestelmien osalta voitaisiin poikkeusoloissa poiketa, voisivat olla erityisesti asiakasrapintojen avaamista kolmansille osapuolille koskevat vaatimukset.

Varautumisen rahoitus

Kiinnitämme huomiota siihen, että voimassa oleva lainsäädäntö perustuu siihen, että huoltovarmuuden ylläpito on ensisijaisesti julkisen vallan vastuulla. **Rahoitusalan varautumiseen tulisi soveltaa samoja periaatteita erityisesti varautumisen kustannusten kattamisesta kuin muillakin toimialoilla.** Työryhmämuistiosta, erityisesti sen taloudellisia vaikutuksia koskevasta osiosta, ei kuitenkaan käy ilmi, miten varajärjestelmien kustannusten on ajateltu jakautuvan toimialan ja huoltovarmuusrahaston kesken. Tältä osin kiinnitämme huomiota erityisesti siihen, että varajärjestelmien rakentamisen kustannukset ovat niin merkittävät, että jos rahoitus on tarkoitus järjestää huoltovarmuusrahaston kautta kuten muilla toimialoilla, **varautumisvelvollisuudesta säädettäessä olisi samalla säädettävä huoltovarmuusrahaston lisärahoituksesta.** Myös varautumisen rahoituksen ennustettavuus edellyttää, että ehdotetun lainsäädännön jatkovalmistelussa ehdotusta täydennetään toimialan valmisteleman konkreettisen mallin pohjalta, jolloin myös huoltovarmuusrahaston lisärahoituksesta voidaan säätää riittävällä tarkkuudella.

Keskuspankkijärjestelmän rooli

Kiinnitämme huomiota siihen, että käytössä olevat maksujärjestelmät ovat kiinteässä yhteydessä Euroopan keskuspankin ylläpitämiin maksujärjestelmiin. Työryhmämuistiosta ei käsityksemme mukaan käy ilmi, missä määrin Suomen lainsäädännöllä voidaan yksipuolisesti irtautua näistä maksujärjestelmistä.

Työryhmämuistiosta ei myöskään käy ilmi, mitä tehtäviä Suomen Pankille on ajateltu varajärjestelmässä. Vaikka keskuspankki on poliittisesti riippumaton sen harjoittaman rahapolitiikan osalta, sen muista velvollisuuksista voidaan ja tulisi käsityksemme mukaan säätää laissa. Käsityksemme mukaan **lakiin tulisi sisällyttää Suomen Pankille velvollisuus huolehtia maksuliikkeen varajärjestelmään liittyvästä clearing-järjestelmästä.** Kiinnitämme huomiota myös siihen, että esityksen taloudellisia vaikutuksia koskevassa osiossa ei arvioida kustannuksia, joita varautumisesta aiheutuisi Suomen Pankille.

Kiinnitämme huomiota myös siihen, että muistiossa ei ole arvioitu rahoitusmarkkinahäiriöiden vaikutusta pankkien keskuspankkirahoituksen turvaamiseen. Kuten edellä on todettu, ei ole realistista pyrkiä turvaamaan rahoitusmarkkinoiden kaikkien osa-alueiden, esimerkiksi arvopaperimarkkinoiden, häiriötön toiminta poikkeusoloissa. Siten myös pankkien keskuspankkirahoituksen järjestämisen ja sitä koskevan Suomen Pankin vakuuspolitiikan tulisi poikkeusoloissa perustua Suomen Pankin etukäteen määrittelemiin poikkeuksellisiin järjestelyihin. Vaikka laissa tuskin voidaan säätää Suomen Pankille velvollisuuksia tältä osin, **hallituksen esityksessä tulisi selkeästi todeta ehdotetun lainsäädännön yhdeksi lähtökohdaksi, että Suomen Pankki osaltaan varautuu huolehtimaan siitä, että pankkijärjestelmän välttämätön likviditeetti voidaan turvata myös tilanteessa, jossa joukkovelkakirjat tai muut arvopaperimarkkinat eivät toimi.**

Harri Nummela
johtokunnan jäsen

Erkki Sarsa
edunvalvontajohtaja