



31.3.2008

VM 063:00/2007
02.04.2008

Valtiovarainministeriölle

**LAUSUNTO FINANSSIVALVONTATYÖRYHMÄN MUISTIOSTA "RAHOITUS-
TARKASTUKSEN JA VAKUUTUSVALVONTAVIRASTON YHDISTÄMINEN
FINANSSIVALVONNAKSI"**

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Osuuspankkikeskukselta lausuntoa Finanssivalvontatyöryhmän muistiosta koskien Rahoitustarkastuksen ja Vakuutusvalvontaviraston yhdistämistä Finanssivalvonnaksi. Pyydettyinä lausuntona Osuuspankkikeskus esittää seuraavaa.

Osuuspankkikeskus kannattaa Rahoitustarkastuksen ja Vakuutusvalvontaviraston yhdistämistä Finanssivalvonnaksi. Finanssimarkkinoiden kehittyessä ja monimutkaistuessa myös valvonnan on oltava ammattitaitoista ja kustannustehokasta. Yhtenäisellä valvonnalla voidaan parhaiten varmistaa valvottavien edun mukainen tehokas ja asiantunteva valvonta.

Finanssivalvonnan hallinto, toimivaltuudet ja tehtävät

Osuuspankkikeskus pitää työryhmän esitystä kahden riippumattoman jäsenen valitsemisesta Finanssivalvonnan johtokuntaan perusteltuna. Riippumattomuuden vaatimus ei saa kuitenkaan olla niin tiukka, että se käytännössä estää riittävän asiantuntevien jäsenten valitsemisen.

Pidämme hyvänä lähtökohtana myös sitä, että sekä rahoitus- että vakuutusalan valvottaviin sovelletaan samoja valvontavaltuuksia ja hallinnollisia seuraamuksia. Vakuutusyhtiöiden osalta yhtenäistämisen tarkoittaa käytännössä valvontaviranomaisen toimivaltuuksien laajenemista nykyisestä. Uutta lakia säädettäessä onkin syytä tarkkaan arvioida nykyisten valtuuksien tarkoituksenmukaisuutta ja muun muassa vaadittavan raportoinnin laajuutta.

Työryhmän esityksen mukaan Finanssivalvonta valvoisi nykyisestä poiketen Liikennevakuutuskeskusta, Tapaturmavakuutuslaitosten liittoa, Potilasvakuutuskeskusta ja Ympäristövakuutuskeskusta vain menettelytapojen ja vakuutusmatemaattisten seikkojen osalta. Liikennevahinko- ja Potilovahinkolautakunta jäisivät kokonaan valvonnan ulkopuolelle. Osuuspankkikeskuksen näkemyksen mukaan valvontavaltaa ei tule näiden osalta kaventaa, ellei samalla esitetä, kuinka niiden valvonta jatkossa hoidetaan.

Lisäksi haluamme kiinnittää huomiota siihen, että Finanssivalvonnan tehtävänä mainitaan erikseen vain vakuutettujen etujen turvaaminen. Yhtä merkittävä tehtävä käsityksemme mukaan on myös sijoittajien ja tallettajien etujen turvaaminen.

Osuuspankkien yhteenliittymärakenteen huomioon ottaminen

Työryhmän esityksen mukaan valvottavia ovat nykyistä sääntelyä vastaavasti osuuspankeista ja muista osuuskuntamuotoisista luottolaitoksista annetussa laissa (osuuspankkilaki) tarkoitettu yhteenliittymän keskusyhteisö sekä yhteenliittymän jäsenpankit. Esityksessä ei kiinnitetä huomiota siihen, että keskusyhteisöllä on osuuspankkilakiin perustuva velvollisuus valvoa yhteenliittymään kuuluvia jäsenluottolaitoksia. Rahoitustarkastus valvoo koko yhteenliittymää ja sen keskusyhteisöä ja vain poikkeustapauksissa yksittäisiä jäsenluottolaitoksia.

Näkemyksemme mukaan yhteenliittymään kuuluvien jäsenpankkien kahdenkertaisesta valvonnasta tulisi luopua myös finanssivalvontaa koskevassa lainsäädännössä ja keskittää jäsenluottolaitosten valvontaa keskusyhteisön vastuulle yhteenliittymälainsäädännön alkuperäisen tarkoituksen mukaisesti. Kahdenkertaista valvontaa ei voida pitää perusteltuna eikä lakiesityksen tavoitteiden mukaisena kustannustehokkaana menettelynä. Jäsenluottolaitosten kahdenkertaisesta valvonnasta luopuminen mahdollistaisi valvontaviranomaisen resursien keskittämisen koko yhteenliittymän ja jäsenluottolaitoksilta edellytettävien laadullisten vaatimusten valvontaan.

Valvottavan vaikutusmahdollisuudet

Lakiehdotuksen 10 §:n 2 momentin 12 kohdan mukaan Finanssivalvonnan johtokunnan tehtävänä on kuulla vuosittain valvottavien edustajia valvonnalle asetetuista tavoitteista ja niiden toteutumisesta sekä Finanssivalvonnan talousarviosta, sen toiminnan tavoitteista ja niiden toteutumisesta sekä valvonnassa odotettavista muutoksista, niiden vaikutuksesta valvontamaksukertymään ja muutosten edellyttämistä toimenpiteistä.

Osuuspankkikeskus pitää ehdotettua säännöstä onnistuneena. Koska kysymyksessä on Finanssivalvonnalle uusi toimintatapa, on varmistettava, että kuuleminen vaikuttaa myös käytännön tasolla. Erityisen tärkeää on kuulemisen yhteydessä arvioida valvontatoiminnan kustannustehokkuutta.

Valvonnan ennakoitavuus ja suunnitelmallisuus on valvottavan kannalta oleellista myös valvontatoimenpiteiden aiheuttaman työmäärän vuoksi. Kuuleminen on omiaan lisäämään vuorovaikutusta, joka mahdollistaa riittävän ja perustellun etukäteissuunnittelun. Tämä vähentää

valvottavalle esimerkiksi erilaisesta raportoinnista aiheutuvaa työ-määrää.

Valvontamaksurakenne ja sen muutokset

Finanssitoimialan valvonnan kustannukset Suomessa ovat nykyisin varsin korkeat verrattuna muihin Pohjoismaihin. Kansalliset rajat ylittävän kilpailun lisääntyessä finanssialalla on tärkeää, että valvonnasta aiheutuvat välittömät tai välilliset kustannukset eivät muodostu suomalaisille toimijoille suuremmiksi kuin muille pohjoismaalaisille finanssialan toimijoille. Osuuspankkikeskus pitää kilpailuneutraaliteetin näkökulmasta tärkeänä, että finanssivalvonnan toiminnan kustannustehokkuutta verrataan säännöllisesti pohjoismaisten ja muiden eurooppalaisten valvojien tehokkuuteen ja että valvonnan kustannustehokkuus pidetään vähintään keskimääräisellä pohjoismaisella tasolla. Vertailussa olisi otettava huomioon myös valvonnan välillisiä, esimerkiksi valvonnan edellyttämästä raportoinnista aiheutuneita kustannuksia.

Valvonnan tehokkuuden varmistamiseksi ja valvontamaksujen tarpeettoman kasvun estämiseksi on tärkeää, että suoritettu valvonta on finanssivalvonnan tavoitteiden kannalta perusteltua ja olennaisesti asioihin kohdistuvaa.

Valvontamaksun määräytymisperusteiden tulee olla yksinkertaiset, oikeudenmukaiset ja läpinäkyvät. Toisaalta valvonnan kustannukset tulisi kohdistaa mahdollisimman tarkasti aiheuttamisperiaatteen mukaisesti. Näkemyksemme mukaan valvontamaksun määräytymisperusteista on onnistuttu luomaan varsin toimiva, mutta yksinkertainen ratkaisu. Myös valvontamaksujen ehdotettu jakautuminen pankki- ja vakuutustoiminnan välillä vastaa yleisellä tasolla käsitystämme siitä, miten valvonnan kustannukset tulisivat aiheutumaan pankki- ja vakuutustoiminnan valvonnasta.

Haasteellisempaa on sen sijaan arvioida sitä, miten ulkomaisen sivukonttorin valvonnasta aiheutuvat kustannukset poikkeavat kotimaisen pankin tai vakuutusyhtiön valvonnan kustannuksista. Ehdotuksen mukaan ulkomaisen sivukonttorin valvontamaksu on noin kolmasosa kotimaisen pankin valvontamaksusta. Osuuspankkikeskus korostaa, että ulkomaisten sivukonttoreiden valvontamaksun määräytyminen tulee perustua huolelliseen analyysiin ulkomaisiin sivukonttoreihin kohdistuvan valvonnan laajuudesta. Käsityksemme mukaan mm. kansainvälinen valvontayhteistyö ulkomaisten sivukonttoreiden kotimaan valvojien kanssa, Suomen finanssimarkkinoiden vakauden turvaaminen, talletussuoja sekä asiakkaan suoja ovat tehtäviä, joiden hoitaminen edellyttää finanssivalvojalta merkittävää panostusta.

Ulkomaisten sivukonttoreiden osalta teknisen haasteen valvontamaksun määräytymiseen aiheuttaa se, että sivukonttorien tase ei ole usein yhtä yksiselitteisesti määriteltävissä ja julkisesti kontrolloitavissa kuin yksittäisen pankin tai vakuutusyhtiön tase. Läpinäkyvyyden varmistamiseksi myös valvontamaksun perusteena oleva ulkomaisen sivukonttorin tase tulisi julkistaa.

Osuuspankkien yhteenliittymän ainutlaatuista rakennetta ei ole otettu lainkaan huomioon myöskään valvontamaksun määräytymisperusteissa. Koska viranomaisvalvonta kohdistuu ensisijaisesti yhteenliittymätasoon ja vasta toissijaisesti yhteenliittymään kuuluiin yksittäisiin jäsenpankkeihin, olisi tarkoituksenmukaista käsitellä osuuspankkien yhteenliittymää valvontamaksua määriteltäessä yhtenä kokonaisuutena. Tällöin osuuspankkien yhteenliittymään kohdistuisi vain yksi perusmaksu ja valvontamaksun määräytymisperusteisiin ei luettaisi jäsenpankkien keskinäisiä saamia ja velkoja.

Osuuspankkikeskus pitää tärkeänä, että valvottavien määrässä ja valvottavien toiminnan laajuudessa tapahtuneet muutokset otetaan huomioon valvontamaksuissa. Erilaisissa muutostilanteissa (esimerkiksi suuren pankin muuttuessa sivukonttoriksi) on tärkeää varmistaa, että Finanssivalvonnan toimintaa sopeutetaan ja kuluja alennetaan valvottavissa tapahtuvia muutoksia vastaavasti. Valvottaviksi jäävien maksurasitus ei saa tämän tyyppisten muutosten yhteydessä nousta.

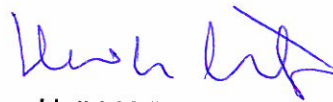
Osuuspankkikeskus on arvioinut julkisista lähteistä saatavien tietojen perusteella, että suurimpien pankkien (pl. OP-Pohjola-ryhmä) muuttuminen ulkomaisiksi sivukonttoreiksi aiheuttaisi noin 2-3 miljoonan euron valvontamaksujen supistumisen. Ilman toiminnan sopeuttamista valvontatehtävien määrän vähentymistä vastaavasti nämä kustannukset jakaantuisivat jäljelle jäävien valvottavien maksettaviksi, mikä nostaisi merkittävästi näiden valvontamaksuja.

Muilta osin yhdyimme Finanssialan Keskusliiton lausunnossaan esittämään.

OSUUSPANKKIKESKUS OSK



Tony Vepsäläinen
toimitusjohtaja



Heikki Vitie
varatoimitusjohtaja