



VM063:00/2007
19.03.2008

LAUSUNTO

FK|Finanssialan Keskusliitto FC|Finansbranschens Centralförbund

Erkki Kontkanen
17.3.2008

1(6)

Valtiovarainministeriölle

Pyydettyä lausuntona Finanssivalvontatyöryhmän muistiosta Finanssialan Keskusliitto esittää kunnioittavasti seuraavan.

Finanssialan Keskusliitto tukee Rahoitustarkastuksen ja Vakuutusvalvontaviraston yhdistämistä ja Finanssivalvonnan muodostamista. Tehokas ja asiantunteva valvonta on myös valvottavien etu. Yhtenäisellä valvonnalla voidaan ottaa paremmin huomioon finanssimarkkinoilla tapahtunut kehitys ja niihin liittyvät riskit. Monet valvottavat toimivat laajasti erilaisia finanssipalveluja tarjoavissa ryhmissä. Myös finanssialan tuotteet ovat yhdenmukaistuneet ja nivoutuneet aikaisempaa selvemmin yhteen. Erityisesti sijoitustoiminnan riskien osalta valvontojen yhdistämisellä on saatavissa selkeästi synergiaetuja.

Finanssialan Keskusliitto pitää onnistuneena ratkaisua, jonka mukaan uusi valvoja toimii Suomen Pankin yhteydessä. Näin voidaan osaltaan varmistaa, että valvojalla on käytettävissään riittävät ja asiantuntevat henkilöstöresurssit. Valvontaviranomaisen työn organisoinnissa tulee kiinnittää erityistä huomiota siihen, että valvontaviranomaisesta perustettaessa huolehditaan toiminnan painottumisesta olennaisiin riskien hallintaan ja riskien kantokykyyn liittyviin kysymyksiin. Esimerkiksi asiakasvalistuksen hoitaminen on ensisijaisesti toimialan ja sitä varten olemassa olevien organisaatioiden sekä kulluttajansuojajärjestelmän tehtävä. Työn organisoinnissa tulee huolehtia myös siitä, että eri alojen, kuten työeläkevakuutuksen, erityispiirteet otetaan asianmukaisesti huomioon.

Toimivaltuuksien ja menettelytapojen yhdenmukaistaminen

Finanssivalvontatyöryhmä ehdottaa eri toimialoja koskevia valvontaviranomaisen toimivaltuuksia ja hallinnollisia seuraamuksia yhdenmukaistettavaksi. FK pitää tätä lähtökohtaa perusteltuna. Samalla, kun toimivaltuuksia sekä valvontaan ja normin antoon liittyviä menettelytapoja yhdenmukaistetaan, tulisi kuitenkin nykyiset valtuudet ja niiden käyttö käydä huolellisesti läpi ja arvioida kauttaaltaan niiden tarkoituksenmukaisuus.

Vaikka yhdenmukaisuus on perusteltu lähtökohta, se ei saa sinällään ilman eri toimialojen valvontaan liittyvää painavaa syytä johtaa valvottavien - esimerkiksi raportointiin liittyvän - työmäärän kasvuun. Nykyisiä raportointivelvoitteita tulee voida pikemmin keventää kuin lisätä. Samoin uuden viranomaisen norminannossa tulee aina huolellisesti arvioida sääntelyn tarve. Sääntelystä tulee pidättäytyä, mikäli sille ei ole selkeää



tarvetta tai mikäli tavoiteltava päämäärä on saavutettavissa esimerkiksi itsesääntelyn keinoin. Valvottavia sitovan sääntelyn on aina perustuttava lainsäädäntöön.

Finanssivalvonnan tehtävät

Valvonnan kustannukset ovat Suomessa huomattavan korkeat muihin Pohjoismaihin verrattuna. Tämän vuoksi on tärkeää, että Finanssivalvonta keskittyy valvonnan tavoitteiden kannalta oleellisiin tehtäviin.

Finanssivalvonnan tehtävänä on ehdotetun finanssivalvontaa koskevan lain 1 §:n 1 momentin mukaan valvoa finanssimarkkinoilla toimivien toimintaa sekä edistää hyvän tavan noudattamista finanssimarkkinoilla ja yleisön tietämystä finanssimarkkinoista. Pykälän 2 momentin mukaan finanssivalvonta edistää toiminnallaan valvottavaksi säädettyjen vakaata toimintaa ja siten osaltaan finanssimarkkinoiden vakautta ja vakuutettujen etujen turvaamista.

FK katsoo, että tärkeämpänä kuin pykälän 1 momentissa mainittua viranomaisen harjoittamaa hyvän tavan edistämistä voidaan pitää pykälän kaksi momentissa mainittua vakauden ja vakuutettujen etujen turvaamista. Keskusliitto kiinnittää 2 momentin osalta huomiota siihen, että siinä mainitaan erikseen vain vakuutettujen etujen turvaaminen. Vakuutettujen etujen turvaamiseen rinnastettavana voitaneen pitää erityisesti tallettajien etujen turvaamista. Myös ehdotetunkaltainen Finanssivalvonnan tehtävän määrittäminen yksittäisten valvottavien kautta voidaan nähdä jossain määrin ongelmallisena. Valvojan ensi sijaisena tehtävänä ei liene varmistaa yksittäisen valvottavan vakautta.

FK kiinnittää huomiota myös siihen, että ensisijaisesti hyvän tavan luominen ja edistäminen on alan toimijoiden tehtävä. Viranomaisen tehtävän kytkeminen yleisesti hyvän tavan edistämiseen voi olla omiaan hämärtämään viranomaisten toimivallan ja normien antovallan rajoja. Tältä osin on huomattava, että lain 1 §:ssä mainittu tehtävä hyvän tavan edistämisestä on toistettu finanssivalvonnan tehtäviä kuvaavassa 3 §:ssä.

Lakiehdotuksen 3 §:n 15 kohdan mukaan finanssivalvonnan tehtävänä on edistää yhteistyössä korkeakoululaitoksen kanssa finanssialan tieteellistä tutkimusta ja koulutusta. FK pitää sinällään tärkeänä finanssialan tieteellisen tutkimuksen ja koulutuksen edistämistä. Tehtävä kuuluu kuitenkin korkeakoululaitoksen vastuulle. Se nivoutuu varsin huonosti yhteen operatiivisesta valvonnasta vastaavan ja pääosin valvottavilta perittävillä valvontamaksuilla rahoitettavan viranomaisen tehtäväksi. Tehtävä ei ole myöskään täysin yhteismitallinen finanssimarkkinoiden valvojalle säädettyjen muiden tehtävien kanssa. Säännöksen 15 kohdan mukainen tehtävä tulisi poistaa laista.

Valvottavat

Työryhmän ehdotuksen mukaan Finanssivalvonnan valvonnan alaiset yhteisöt jaettaisiin toimilupavalvottaviin ja muihin finanssimarkkinoilla toimiviin. Valvonnan piiri säilyisi pääosin ennallaan. Erillisestä liikennevahinkolautakunnan ja potilasvahinkolau-



takunnan valvonnasta ehdotetaan kuitenkin luovuttavaksi. Koulutusrahaston ja Eläketurvakeskuksen kuuluminen finanssivalvonnan piiriin on tarkoitus arvioida myöhemmin uudelleen. Lisäksi Liikennevakuutuskeskuksen, Potilasvakuutuskeskuksen ja Ympäristövakuutuskeskuksen toimintaa valvottaisiin Tapaturmavakuutuslaitosten tapaan vain siltä osin, kun kysymys on keskuksen korvaus- ja vakuuttamistoiminnasta.

Finanssialan Keskusliitto ei pidä linjauksia kaikilta osin onnistuneina. FK kiinnittää huomiota siihen, että Eläketurvakeskuksen, liikennevahinkolautakunnan ja potilasvahinkolautakunnan toiminta liittyy kiinteästi muuhun vakuutuskenttään. Muistiossa on erityisesti Eläketurvakeskuksen mutta myös Liikennevakuutuskeskuksen ja Tapaturmavakuutuslaitosten liiton osalta jäänyt mainitsematta, että näillä on keskeinen rooli vastaavan vakuutuslajin jakojärjestelmällä rahoitettavan osuuden toimeenpanossa. Suurin merkitys asialla on Eläketurvakeskuksen osalta, joten sen valvonta on perusteltua tulevaisuudessakin säilyttää Finanssivalvonnalla. Finanssivalvonnan valvontavaltaa ei tule muutenkaan näiltä osin kaventaa nykyisestään ainakaan, ellei samalla yksiselitteisesti esitetä, miten valvonta tulotaisiin muuten järjestämään

Työryhmän ehdotuksen perusteluissa (s. 44) tuodaan esille lähtökohta, jonka mukaan nykyisiä työeläkevakuutuksen laskuperusteiden vahvistamista koskevia menettelytapoja ei olisi tarpeen muuttaa. Finanssialan Keskusliitto katsoo, että laskuperusteiden vahvistaminen voidaan edelleen säilyttää sosiaali- ja terveysministeriöllä, mutta asiaan liittyvää lainkohtaa on syytä täsmentää. Täsmentämistä tarvitaan erityisesti siltä osin, missä määrin laskuperusteiden tulee olla sisällöltään samat kaikissa työeläkevakuutusyhtiöissä. Nykyisen muotoilun epämääräisyys ja sen soveltamiskäytäntö johtavat siihen, että perusteilta vaaditaan täysi yhteisyys. Täsmentämisellä päästäisiin työeläkevakuutuksen toimeenpanoa tehostavaan perusteiden osittaiseen yhtiökohtaisuuteen, jota katsonne tarvittavan erityisesti työeläkemaksun liikekuluosan ja maksua alentavien hyvitusten osittamisen osalta.

Työryhmä katsoo, että esimerkiksi ns. pikaluottoyrityksiä ei tule säätää Finanssivalvonnan valvottaviksi. Luottolaitosten valvonnan kansainvälisistä lähtökohdista tätä voidaan pitää sinällään perusteltuna. Kilpailuolosuhteiden tasavertaisuuden näkökulmasta on kuitenkin tärkeää, että esimerkiksi kuluttajansuojaa ja tarvittavilta osin myös esim. raportointia koskevia velvoitteita sovelletaan yhdenmukaisesti kaikkiin finanssipalveluja tarjoaviin yrityksiin.

Hallinto

FK pitää ehdotettua hallintomallia lähtökohdiltaan onnistuneena. Muun muassa johtokunnan ja johtajan työnjakoon tehtävät tarkistukset ovat perusteltuja samoin kuin johtajan viran määräaikaisuus. Samoin ovat perusteltuja johtokunnalle asetetut velvollisuudet laatia säännöllisin väliajoin kehysarvio toiminnan tulevasta kehityksestä sekä vuosittain kuulla valvottavien ja muiden finanssimarkkinoilla toimivien edustajia muun muassa valvonnalle asetettavista tavoitteista ja seuraavan vuoden talousarviosta. Koska valvottavien kuuleminen on uusi toimintatapa, tulisi erityisesti kiinnittää huomiota menettelytapoihin, joilla varmistetaan, että kuuleminen vaikuttaa myös käytännön tasolla.



Finanssivalvontatyöryhmä ehdottaa, että Finanssivalvonnan johtokuntaan tulisi valita kaksi riippumatonta jäsentä. FK pitää ehdotusta perusteltuna. Keskusliitto kiinnittää kuitenkin huomiota finanssivalvontaa koskevan lakiehdotuksen 15 §:ään, jossa asetetaan tiukat riippumattomuutta koskevat vaatimukset. Vaikka riippumattomuusvaatimus on sinällään tärkeä, samalla tulisi kuitenkin huolehtia siitä, että vaatimuksia ei aseteta niin tiukoiksi, että ne perusteettomasti vaikeuttavat asiantuntevien jäsenten saamista johtokuntaan. Finanssivalvonnan luotettavuuden kannalta on välttämätöntä, että johtokunnan kokoonpanossa otetaan erityisesti huomioon jäsenten finanssimarkkinoita koskeva asiantuntemus. Tältä osin on huomattava, että yksittäistapauksissa päätöksenteon asianmukaisuus voidaan turvata myös muun muassa jääviyssääntöjen avulla.

Valvontakustannukset

Valvottavien kannalta on olennaista varmistaa uuden valvontaviranomaisen toiminnan asiantuntevuus ja tehokkuus. Rahoitustarkastuksen ja Vakuutusvalvontaviraston yhteenlasketut kustannukset ovat kuitenkin huomattavan korkeat suhteessa muiden pohjoismaiden valvontaviranomaisten toiminnasta aiheutuviin kuluihin. Uutta valvontaviranomaista perustettaessa tulee kiinnittää erityistä huomiota paitsi siihen, että Finanssivalvonnan toiminta kohdistuu valvonnalle asetettujen tavoitteiden kannalta oleellisiin kysymyksiin, myös toiminnan yleiseen tehokkuuteen. Tämän varmistamiseksi valvojalla tulisi olla toimiva kustannusten kontrollijärjestelmä. Osaltaan kustannuskontrollia olisi omia vahvistamaan, jos julkinen valta kattaisi ehdotettua suuremman osan valvonnasta aiheutuvista kuluista.

Valvontakustannusten kattaminen

Valvonnan kustannusten kattamisessa tulee kiinnittää erityistä huomiota siihen, että tapa, jolla kustannukset katetaan, pitää rakenteellisesti sisällään kannustimen kustannusten tarkkaan harkintaan ja että järjestelmä osaltaan on omiaan johtamaan valvontaviranomaisten yhdistymisellä tavoiteltuihin kustannussäästöihin. Nyt esitetty valvontakustannusten kattamisen rakenne on liian väljä. Se ei sisällä kannustinta toiminnan tehostamiseen.

Työryhmä esittää, että kymmenen prosenttia valvonnasta aiheutuvista kuluista katettaisiin Suomen Pankin ylijäämästä. FK pitää välttämättömänä, että julkinen valta vastaa ainakin osasta valvonnan kuluista. Valvottavien maksettavaksi voidaan nähdä kuuluvan vain välittömästi valvonnasta aiheutuvat kulut. Sen sijaan yleiset muun muassa valvonnan kehittämiseen ja kansainväliseen säädösvalmisteluun liittyvät kustannukset pitäisi kantaa yhteiskunnan muista lähteistä, kuten Suomen Pankin ylijäämästä. Myöskään muun muassa mahdollisesta tutkimustyöstä ja kuluttajavalistuksesta aiheutuvat kustannukset eivät kuulu valvottavien maksettavaksi.

Työryhmän muistion mukaan viidennes valvojien yhteenlasketuista voimavaroista kohdistuu muuhun kuin operatiiviseen valvontaan ja hallintoon. Kun lisäksi otetaan huo-



mioon, että valvojan toimintaan liittyy muitakin tehtäviä, jotka soveltuisivat valvontamaksuja paremmin julkisen vallan kustannettavaksi, julkisen vallan osuus tulisi nostaa kolmasosaan. FK kiinnittää tältä osin huomiota siihen, että niissä maissa, joissa rahoitusmarkkinoiden valvonta on organisoitu keskuspankin yhteyteen, keskuspankki vastaa säännönmukaisesti myös valvonnasta aiheutuneista kustannuksista.

Valvontamaksujen määräytymisperusteet

Siltä osin, kun valvottavilta peritään erillisiä valvontamaksuja, on tärkeää, että valvontamaksujen määräytymisperusteet ovat mahdollisimman selkeät, läpinäkyvät ja ennakoitavat. Erityisesti tulee huolehtia siitä, että valvontamaksujen perusteena on valvonnan tavoitteiden kannalta välttämättömät valvontatehtävät ja niistä aiheutuvat kustannukset. Valvontamaksuperusteiden tulee osaltaan turvata valvontaviranomaisten yhdistämiselle asetettujen kustannussäättöjä koskevien tavoitteiden toteutuminen.

Valvottavasta valvojalle aiheutuvan työn ja kustannusten näkökulmasta ehdotettuun taseen määrään pohjautuvaan suhteelliseen valvontamaksuun liittyy muun muassa valvottavien toiminnoissa olevien erojen vuoksi ongelmia. Se ei kaikissa tilanteissa aidosti kuvaa valvottavista aiheutuvien valvontakustannusten määrää. Valvontatehtävien määrä ei ole suoraviivaisesti riippuvainen taseen koon kehityksestä. Esimerkiksi johdannaisopimusten markkina-arvojen kirjaukset vaikuttavat ylisuurella painoarvolla valvontamaksun määrään. Finanssialan Keskusliitto kiinnittää huomiota siihen, että esimerkiksi Ruotsissa valvontamaksun suuruus on suhteutettu valvottavan taseen kokoon siten, että valvontamaksu ei suoraan seuraa valvottavan taseen kasvua.

Valvontamaksujen määräytymisessä tulisi ottaa huomioon myös valvottavien toimintojen erityyppiset organisatoriset rakenteet. Tältä osin tulisi kiinnittää huomiota muun muassa kansainvälisten konsernien ulkomailla tapahtuvaan konsernitaseeseen valvontaan, jotta välttytään samaan toimintaan kohdistuvalta kahdenkertaiselta maksurasitukselta. Suoraan taseen kokoon sidottu valvontamaksu voi osaltaan kannustaa siirtämään toimintoja ulkomaille ja kirjaamaan liiketapahtumia ulkomaille ja näin johtaa valvontajärjestelmien väliseen perusteettomaan kilpailuun.

Konsernirakenteen lisäksi tulee ottaa huomioon lakisääteinen luottolaitosten yhteenliittymärakenne, jossa yhteenliittymän keskusyhteisöllä on lakiin perustuva velvollisuus valvoa jäsenluottolaitoksia. Esitetyssä finanssivalvontaa koskevassa laissa valvottaviksi kuitenkin ehdotetaan yhteenliittymän keskusyhteisön lisäksi myös jäsenluottolaitoksia. Käytännössä tämä tarkoittaa jäsenluottolaitosten kahdenkertaista valvontaa. Finanssialan Keskusliitto ei pidä esitystä tältä osin perusteluna eikä esityksen tavoitteiden mukaisena kustannustehokkaana menettelynä.

Finanssialan Keskusliitto pitää tärkeänä, että valvontamaksujen määräytymiselle luodaan julkinen seurantajärjestelmä, jossa aiheuttamisperiaatteen lähtökohdasta voidaan määrittää, mitkä ovat valvonnan tavoitteiden kannalta välttämättömät eri valvottavasektorien kustannukset. Kertyvien kokemusten mukaan valvottavilta perittävien maksujen määräytymisperusteita tulee voida esimerkiksi kahden tai kolmen vuoden kuluttua Fi-



nanssivalvonnan toiminnan käynnistymisen jälkeen arvioida uudelleen. Valvottavien vuosittaisissa kuulemistilaisuuksissa tulee myös kiinnittää huomiota valvontakustannuksiin ja niiden kehitykseen.

Valvontamaksujen jakautuminen valvottavien kesken

Työryhmän ehdotukset aiheuttaisivat muutoksia nykyisiin eri toimijoilta perittävien valvontamaksujen keskinäisiin suhteisiin. Luottolaitosten, rahastoyhtiöiden ja eläkesäätiöiden valvontamaksut alenisivat sekä liikkeeseenlaskijoiden, vahinkovakuutusyhtiöiden, työeläkeyhtiöiden ja julkisyhteisöjen eläkelaitosten nousisivat. Arvioitaessa eri toimijoilta perittävien valvontamaksujen määrää työryhmän ehdotuksen perusteluissa viitataan tarkasteltaessa työeläkeyhtiöiltä perittävien valvontamaksujen perusteita solvenssi II vakavaraisuusuudistukseen. Tältä osin on kuitenkin huomattava, että solvenssi II sääntelyä ei sovelleta työeläkeyhtiöihin, ellei erikseen niin kansallisesti päätetä. Työeläkeyhtiöiden osalta esitettyjen perustelujen valossa ei vaikuta loogiselta se, että eläkesäätiöiden valvontamaksut samanaikaisesti alenevat.

Valvontakustannusten kattaminen muutostilanteissa

Finanssivalvonnasta aiheutuviin kustannuksiin ja myös valvontamaksuihin on olennainen vaikutus mahdollisilla muutoksilla valvottavapohjassa. Valvontatehtävien mahdollisen vähenemisen esim. tilanteessa, jossa merkittävä valvottava siirtää kotipaikkansa toiseen valtioon, tulisi lähtökohtaisesti sellaisenaan vaikuttaa valvonnasta perittävien maksujen kokonaismäärään. Lisäksi valmisteltavana oleva talletuspankkien yhteenliittymää koskeva lainsäädäntö, mikäli se hyväksytään, tulee osaltaan vähentämään yhteenliittymän jäsenluottolaitosten valvonnasta Finanssivalvonnalle aiheutuvia kustannuksia. Jotta valvontamaksurasite ei johtaisi valvottavaksi jäävien osalta kohtuuttomaan maksurasitukseen, näissä tilanteissa tulisi varmistaa, että kuluja alennetaan valvontatyössä tapahtuvaa vähennystä vastaavasti. Siirtymäaikana tulisi tarvittaessa olla valmius julkisen vallan maksuosuuden korottamiseen siten, että valvottavaksi jäävien kustannusrasitus ei muutosten johdosta nouse.

FINANSSIALAN KESKUSLIITTO



Satu Huber
toimitusjohtaja