8.12.2022
Salmi Olli

Eduskunnan talousvaliokunnalle

K 22/2022 vp: Eduskunnan pankkivaltuuston kertomus 2021

FA kiinnittää huomiota EKP:n valvontaan, makrovakauspäätöksiin ja norminantoon

Finanssiala pyytää, että talousvaliokunta mietinnössään

- edellyttäisi Finanssivalvonnan vaikuttavan EKP:n valvontaan siten, että kansallista lainsäädäntöä noudatetaan ja sen suojaamia oikeuksia kunnioitetaan nykyistä tarkemmin suunnittelemalla, viestimällä ja toteuttamalla valvontatoimenpiteitä EU-oikeuden yleisen suhteellisuusperiaatteen mukaisesti (artikla 5 SEU)
- muistuttaisi Finanssivalvontaa velvollisuudesta avata järjestelmäriskipuskurivaateen mahdollisessa asettamispäätöksessä kattavasti ne riskit, joiden perusteella vaade asetetaan, arvioida määrällisesti kunkin tunnistetun riskin suuruus ja johtaa pääomavaade siitä läpinäkyvästi niin, että järjestelmäriskipuskurin asettamispäätöksen perusteet ovat toistettavissa sääntelyn johdonmukaisuuden ja päätöksenteon ennakoitavuuden ja tasapuolisuuden varmistamiseksi (TaVM 3/2021 vp— HE 171/2020 vp).
- kiinnittäisi huomiota siihen, että Finanssivalvonta antaisi tarkentavia ohjeita ainoastaan sille selkeästi valvottavaksi annettuihin sääntöihin liittyen ja toimisi tarkasti toimivaltansa puitteissa (PerL 1:2.3 §).
- suosittelisi, että Finanssivalvonta osallistuisi laaja-alaisesti Euroopan valvontaviranomaisissa (EBA, EIOPA, ESMA) tehtävään alemman asteisen sääntelyn valmisteluun ja toimeenpanoon.

Finanssiala ry (FA) kiittää mahdollisuudesta saada lausua pankkivaltuuston kertomuksesta vuodelta 2021. FA keskittyy lausunnossaan kertomuksen niihin lukuihin, jotka käsittelevät Finanssivalvonnan toimintaa (osa 2: Finanssivalvonta kertomusvuonna).

1 Yleiset huomiot

1.1 Eurooppalainen norminanto

Suomalaisen finanssialan kannalta on tärkeää, että Finanssivalvonta osallistuu laaja-alaisesti Euroopan valvontaviranomaisissa (EBA, EIOPA, ESMA) tehtävään alemman asteisen sääntelyn valmisteluun ja toimeenpanoon. Vain tällä tavalla Suomen rahoitusmarkkinoiden erityispiirteet voidaan ottaa kattavasti huomioon. Vaikuttavuuden saavuttaminen edellyttää riittävää resursointia ja asioiden priorisointia Finanssivalvonnan sisällä. Säännöllinen vuoropuhelu toimialan kanssa tukee Finanssivalvonnan työtä ja osaltaan edesauttaa suomalaisten erityispiirteiden huomioon ottamista sääntelyssä.

1.2 Yhteisen pankkivalvontamekanismin toiminta

FA on yleisellä tasolla tyytyväinen tapaan, jolla Finanssivalvonta suorittaa kansallista valvontaa, sekä Finanssivalvonnan dialogiin toimialan, ml. FA, kanssa. Finanssivalvonnan saavutettavuus on hyvä ja kanssakäyminen on mutkatonta. Finanssivalvonnan toivotaan kuitenkin vaikuttavan yhteisen pankkivalvontamekanismin toimintaan, kun se osallistuu EKP:n tekemään luottolaitosten suoraan valvontaan.

Finanssivalvonnan tulisi yhteisen valvontamekanismin toiminnassa kiinnittää EKP:n huomiota kansallisen lain noudattamiseen. Tämä koskee erityisesti tilanteita, joissa ei ole selkeää EU-oikeuden normia, jonka noudattaminen edellyttäisi tai oikeuttaisi kansallisten normien sivuuttamisen. Huomioon tulee ottaa valvojan velvollisuus noudattaa virkatoimissaan EU-oikeuden yleistä suhteellisuusperiaatetta (5 artikla SEU). Se edellyttää EU-viranomaisia hakemaan tasapainoa käytettävien toimenpiteiden ja niiden tavoitteiden välillä. Tämä koskee erityisesti EKP:n toimintaa suomalaisen työ- ja yhtiöoikeudellisen lainsäädännön puitteissa.

Erilaiset tavanomaisiksi katsottavat tietopyynnöt ja valvontatoimet tulisi EKP:n johtamassa valvonnassa suunnitella ja kommunikoida siten, että pankkien henkilöstö pystyy toteuttamaan ne normaalin työajan puitteissa. Viime vuosina valvontakäytännöt ovat muotoutuneet sellaisiksi, että hyvin laajojakin tietopyyntöjä tehdään ennakoimattomasti, tarpeettoman laajoina ja täysin kohtuuttomin aikatauluvaatein. Käytännössä tämä on johtanut siihen, että pankkien henkilöstö joutuu tekemään yllättäen töitä iltaisin ja viikonloppuisin. Tämä on selkeässä ristiriidassa Suomen työaikalainsäädännön tavoitteiden suhteen eikä ole sellainen asia, joita pankit itse käytännössä pystyisivät helpottamaan esimerkiksi työjärjestelyin.

Edellä mainituissa tapauksissa kyseessä ovat valtaosaksi toimet, jotka eivät ole akuutteja talouden vakauden turvaamiseksi tai johdu väliaikaisista ja poikkeuksellisista olosuhteista. Finanssivalvonnan tulisikin osana valvontamekanismia vaikuttaa EKP:n valvontakäytäntöihin siten, että tietopyynnöt tulevat ennakoitavasti, jotta töiden järjestelyihin ehditään varautua hyvissä ajoin, ja pyyntöjen toteuttamiseen annetaan riittävästi aikaa yksittäisten päivien sijaan. Näin mahdollistettaisiin tehtävien suorittaminen normaalin lakisääteisen työajan puitteissa.

Lisäksi FA pyytää Finanssivalvontaavaikuttamaan siihen, että EKP huomioisi suorassa valvonnassaan tarkemmin suomalaisen yhtiöoikeuden säännökset. Ensinnäkin yhtiön hallinnollisten toimielinten toimintaa tulisi häiritä mahdollisimman vähän. Käytännössä liiketoiminnan johtamista on vakavaraisuusvalvonnan tehokkaaksi toteuttamiseksi täysin riittävää seurata toimielinten pöytäkirjojen kautta. Toimielinten kokouksiin osallistuminen on tarpeen säännösten mukaisten valvontatehtävien toteuttamiseksi hyvin poikkeuksellisesti ja harvoin. On huomioitava, että Suomen yhtiöoikeus lähtee siitä periaatteesta, että esimerkiksi hallituksen kokoukset ovat suljettuja ja hallitus voi omasta tahdostaan vapaasti kutsua niihin ulkopuolisia. Yhteisen pankkivalvontamekanismin toiminnassa tulisi siis huomioida tämä perusperiaate ja kunnioittaa sitä.

2 Yksityiskohtaiset huomiot

Makrovakausvalvonta

Pankkivaltuuston kertomuksen kohdan 2.3 lopussa pankkivaltuusto antaa Finanssivalvonnalle erilaisia kehotuksia. Näihin kuuluu muun muassa seuraava:

- *”Varautumaan paluuseen koronaepidemian jälkeiseen aikaan mm. makrovakaussäännösten osalta, mutta varmistamaan, että vaatimusten kiristäminen tapahtuu tavalla, joka ei tarpeettomasti rajoita pankkien luotonantomahdollisuuksia.”*

FA yhtyy pankkivaltuuston kehotukseen mutta tarkentaen huomauttaa, että kyseessä on mahdollinen vaatimusten kiristäminen, ei varma vaatimusten kiristäminen. Mahdollinen vaatimusten – esimerkiksi järjestelmäriskipuskurivaateen – asettaminen täytyy määritellä ja perustella talousvaliokunnan esittämällä tavalla (valiokunnan mietintö TaVM 3/2021 vp— HE 171/2020 vp):

”[--] Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on kiinnitetty kuitenkin huomiota siihen, että lainsäätäjä jättää sääntelyn kohteet jossain määrin alttiiksi viranomaistoiminnan ennakoimattomuudelle. Talousvaliokunta yhtyy tähän havaintoon.

Edellä sanotun valossa talousvaliokunta pitää näiden säännösten soveltamisessa välttämättömänä, että järjestelmäriskipuskurin asettamispäätöksessä avataan kattavasti ne riskit, joiden perusteella järjestelmäriskipuskuri asetetaan, tunnistetun riskin suuruus arvioidaan määrällisesti ja pääomavaade johdetaan siitä läpinäkyvästi niin, että järjestelmäriskipuskurin asettamispäätöksen perusteet ovat toistettavissa sääntelyn johdonmukaisuuden ja päätöksenteon ennakoitavuuden ja tasapuolisuuden varmistamiseksi. Lisäksi järjestelmäriskipuskurin asettamisessa ja vaikutusarvioinnissa on huomioitava IRBA-mallin ja standardimallin mukaisen vakavaraisuuslaskennan väliset erot tasapuolisten kilpailuedellytysten turvaamiseksi. [--]”

Toinen kehotus, jonka pankkivaltuusto antaa Finanssivalvonnalle kohdan 2.3 lopussa, koskee kotitalouksien velkaantumista:

- *”Kiinnittämään edelleen huomiota kotitalouksien velkaantumiskehitykseen ja erityisesti taloyhtiölainojen merkitykseen velkaantumisen kannalta.”*

FA haluaa tuoda esille, että Finanssivalvonnan tulee tarkastella lainsäädännön antamia toimivaltuuksiaan toteuttaessaan pankkivaltuuston kehotusta. FA toteaa, että Finanssivalvonnasta annetun lain 1 luvun 3 §:n 2 momentin 6-kohdassa sanotaan, että Finanssivalvonta antaa laissa erikseen säädettyjen tehtäviensä toteuttamiseksi lain soveltamisen kannalta tarpeellisia määräyksiä siten kuin laissa erikseen säädetään.

Ottaen huomioon viranomaistoiminnan tarkkarajaisuuden vaatimus FA muistuttaa, että Finanssivalvonnan mahdollisuudet antaa ohjeita tai suosituksia valvottavilleen

liittyvät perinteisesti sen määräyksenantovaltuuksiin tai laissa olevaan vaatimukseen, jota ohjeiden tai suositusten olisi tarkoitus tarkentaa. Lisäksi olisi hyvä todetta, että Finanssivalvonnan tulisi lähtökohtaisesti pidättäytyä antamasta ohjeistuksia, jotka eivät selkeästi kuulu sille annettuun delegoituun norminantovaltaan. Tämä on olennaista senkin vuoksi, että pankkeihin kohdistuu laajoja, yksityiskohtaisia ja pakottavia sääntelyvaatimuksia EU-lainsäädännön puolelta, ja erinäisten ohjeiden antaminen voi johtaa ristiriitaan näiden seikkojen ja pankkien elinkeinovapauden piiriin kuuluvien seikkojen kanssa.

Vaikka ohjeet ja suositukset eivät ole virallisesti pankkeja sitovia, ovat ne sitä kuitenkin yleensä tosiasiallisesti. Tämä johtuu siitä, että mikäli pankit alkaisivat valikoida, mitä viranomaisen ohjeita ne noudattavat ja mitä eivät, koko järjestelmältä alkaisi pohja murentua. Näin ollen FA haluaa kiinnittää huomiota siihen, että Finanssivalvonta antaisi jatkossa ohjeita ainoastaan sille selkeästi valvottavaksi annettuihin sääntöihin liittyen.

FINANSSIALA RY

Veli-Matti Mattila

Johtaja, pääekonomisti