FIN-FSA
FINANSSIVALVONTA

19.10.2023 FIVA/2023/1795
SP/FIVA-EI RAJOITETTU
Julkinen

Eduskunta talousvaliokunta - kirjallinen asiantuntijalausunto Finanssivalvonta

Kiitän kutsustanne Eduskunnan talousvaliokunnan kuulemistilaisuuteen 20.10.2023.

Finanssivalvonta yhtyy Eduskunnan pankkivaltuuston kertomukseen 2022 ja raportin sisältö sekä kuvaus Finanssivalvonnan toiminnasta 2022 on asianmukainen. Raportin sisältöön Finanssivalvonnalla ei ole huomautettavaa.

Tässä kirjallisessa asiantuntijalausunnossa on lyhyt tilannekatsaus finanssisektorin tilaan sekä valvonnan painopisteisiin. Lausunnossa on lisäksi täydennetty Finanssivalvonnan keskeisiä vastauksia pankkivaltuuston vuoden 2021 kehotuksiin viimeaikaisilla toimillamme, joita vuoden 2022 Finanssivalvonnan johtokunnan kertomus pankkivaltuustolle ei kattanut.

Suomen finanssisektorin toimintaympäristö ja valvonnan painopisteet

Vaisu talouskehitys ja talousnäkymien epävarmuus ovat pitäneet Suomen finanssisektorin riskit korkeana alkuvuonna. Erityisesti kiinteistömarkkinoiden riskit ovat kasvussa. Finanssisektorin vahva vakavaraisuus tuo suojaa heikkenevän toimintaympäristön tuomilta riskeiltä.

Heikko suhdannekehitys yhdessä nousevien hoito-, korjaus-, rakennus- ja rahoituskustannusten kanssa koetteli tuntuvasti kiinteistö- ja rakennusalaa. Laskevat kiinteistöhinnat, kaupankäynnin vaimeus ja markkinoiden epävarmuus kohottavat finanssisektorin luotto-, sijoitus- ja likviditeettiriskejä.

Suomen finanssisektori on säilynyt vakavaraisena toimintaympäristön heikkenemisestä huolimatta. Pankkisektorin järjestämättömät saamiset suhteessa luottokantaan pysyivät alhaisella tasolla, vaikka kotitalousluottojen osalta on nähtävissä pientä kasvua. Suomalaispankkien likviditeettitilanne on pysynyt vakaana. Myös vakuutussektorilla tilanne on pysynyt vakaana sijoitusmarkkinoiden epävarmasta kehityksestä huolimatta. Alkuvuoden aikana työeläkesektorin vakavaraisuusaste säilyi ennallaan, henkivakuutussektorin vakavaraisuus vahvistui hieman ja vahinkovakuutussektorin vakavaraisuus heikkeni hieman.

Finanssivalvonta kiinnittää kiinteistöriskeihin erityistä huomiota valvonnassaan tänä vuonna. Luottoriskien, mukaan lukien kiinteistösektorin, valvonta on yksi pankkivalvonnan painopistealueista, ja vakuutus- ja eläkesektorin valvonnassa kiinnitetään erityistä huomiota kiinteistösijoitusten arvostukseen ja arvostuskäytäntöihin. Rahastojen likviditeetinhallinta ja arvonmääritys ovat puolestaan olleet rahastovalvonnan painopistealueita jo muutaman vuoden ajan. Finanssivalvonta painottaa valvonnassaan lisäksi seuraavia painopistealueita tänä vuonna: hallinto- ja ohjausjärjestelmien toimimivuus (ml. riskien hallinta ja ohjausjärjestelmien toimivuus), markkina- ja kyberriskien hallinta, tiedonantovelvollisuuden toteutuminen sekä geopoliitiikan epävarmuustekijöiden mukaisesti varautuminen ja jatkuvuudenhallinta.

Täydennykset Finanssivalvonnan vastauksiin vuoden 2021 Eduskunnan pankkivaltuuston kehotuksiin Finanssivalvonnan toimista:

1. Varautumaan paluuseen koronaepidemian jälkeiseen aikaan muun muassa makrovakaussäännösten osalta, mutta varmistamaan, että vaatimusten kiristäminen tapahtuu tavalla, joka ei tarpeettomasti rajoita pankkien luotonantomahdollisuuksia.

   - Finanssivalvonta asetti suomalaisille luottolaitoksille 1 prosentin suuruisen järjestelmäriskipuskurivaatimuksen vuoden 2023 ensimmäisellä neljänneksellä ja hyväksyi toisella neljänneksellä Norjan makrovakausviranomaisen asettaman järjestelmäriskipuskurivaatimuksen sovellettavaksi osittain suomalaisten luottolaitosten norjalaisiin saamisiin. Finanssivalvonta kiristi aiemmin kesällä 2022 Suomen rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävän luottolaitoksen lisäpääomavaatimuksia. Nämä vaatimukset astuivat voimaan 1.1.2023.
   - Makrovakauspuskurien kiristyspäätökset vahvistavat Suomen pankkisektorin riskinkantokykyä ja nostavat makrovakauspuskurien kokonaismäärän Finanssivalvonnan riittäväksi arvioimalle kokonaistasolle. Tehtyjen päätösten ei arvioida heikentävän merkittävästi suomalaisten luottolaitosten luotonmyöntökykyä ennustetussa talouskehityksessä. Finanssivalvonta seuraa pankkien tilaa ja luotonantokykyä ja päivittää vaikutusarvioitaan, jos talouden tai luotonannon kehitys poikkeaa huomattavasti odotuksista. Järjestelmäriskipuskuripäätöstä voidaan muuttaa, jos saadun tiedon valossa vaatimus lisäisi luotonannon supistumisen riskiä merkittävästi.

2. Kiinnittämään edelleen huomiota kotitalouksien velkaantumiskehitykseen ja erityisesti taloyhtiölainojen merkitykseen velkaantumisen kannalta.

   - Kotitalouksien velkaantumista ja taloyhtiölainojen kehitystä seurattiin ja arvioitiin säännöllisesti osana neljännesvuosittaista makrovakausvalmistelua. Korkojen ja lainanhoitomenojen voimakkaasta noususta huolimatta kotitalouksien lainanhoitokyky on pysynyt hyvänä ja ongelmaluottojen määrät matalina. Kotitalouksien velkaantuneisuus suhteessa tuloihin kääntyi loivaan laskuun vuoden 2022 jälkipuoliskolla ja lasku jatkui myös vuoden 2023 alkupuoliskolla käytettävissä olevien nimellistulojen kasvun ja asuntolainakannan supistumisen seurauksena.
   - Taloyhtiölainojen kasvu on viime vuosina hiipunut huippuvuosiin verrattuna, mitä on selittänyt etenkin asuntorakentamisen suhdannetilanteen heikentyminen.
   - Finanssivalvonta on toistaiseksi pitänyt enimmäisluottosuhteen eli ns. lainakaton aiemmalla tasollaan 85 prosentissa muiden kuin ensiasunnon ostajien osalta. Lainakattoa alennettiin viidellä prosenttiyksiköllä vuonna 2021. Kiristämispäätöksen voimassaolon jatkamista vakuuksiin nähden suurten asuntolainojen kasvun rajoittamiseksi ja uusien lainanottajien riskinkantokyvyn varmistamiseksi ovat puoltaneet kotitalouksien velkaantuneisuuden edelleen korkea taso sekä asuntomarkkinoiden kehitykseen liittyvä huomattava epävarmuus.
   - Heinäkuussa 2023 astui voimaan uusia kotitalouksien velkaantumista hillitseviä, asunto- ja taloyhtiölainoja koskevia rajoitteita. Lakiuudistuksen mukaan uudisrakentamisessa asuntoyhteisöluottoja voi olla enintään 60 prosenttia suhteessa myytävien asuntojen velattomaan hintaan. Lisäksi uudisrakentamisessa käytettävien asuntoyhteisöluotoille asetettiin 30 vuoden enimmäistakaisinmaksuaika ja lyhennysvapaita koskeva kielto ensimmäiselle viidelle vuodelle rakennuksen valmistumisesta. Myös asuntoluottojen enimmäistakaisinmaksuaika rajoitettiin 30 vuoteen. Finanssivalvonta arvioi uusien rajoitteiden noudattamista vuoden 2024 aikana.

- Kesäkuussa 2022 annettu asuntolainanhakijoiden enimmäislainanhoitorasitusta koskeva suositus astui voimaan vuoden 2023 alussa. Finanssivalvonta arvioi suosituksen noudattamista vuoden 2023 jälkimmäisellä puoliskolla.
- Finanssivalvonta osallistui kotitalouksien taloudellista tilannetta selvittäneen valtiovarainministeriön työryhmän työhön alkuvuonna 2023. Työryhmä esitti huhtikuussa julkaistussa raportissaan, että Suomessa olisi tarpeen ottaa käyttöön juridisesti sitova kotitalouksien enimmäisvelanhoitorasite.

3. Kiinnittämään huomiota työeläkelaitosten valvontaan ja vakavaraisuuden kehitykseen tilanteessa, jossa pyrkimys sijoitustuottojen kasvattamiseen lisää sijoitusten riskejä.

- Finanssivalvonta toteutti teema-arvion vakuutusyhtiöiden ja eläkelaitosten suorien kiinteistösijoitusten tuotoista ja markkina-arvostuksista. Sen perusteella on annettu kesällä 2023 valvottavatiedote, jossa on muistutettu mm. siitä, että kiinteistön käyvän arvon määrityksen on perustuttava vuosittain tehtävään kiinteistökohtaiseen luotettavaan arvioon. Arvonmääritysprosessissa ei myöskään tule soveltaa sellaisia säännönmukaisia ja jatkuvaluonteisia laskentaehtoja, joilla on arvonmuutosta tasaava vaikutus. Jos sijoitusten käypää arvoa muutetaan vasta tietyn kynnysarvon ylittyessä, ei markkina-arvostuksen ajantasaisuus toteudu sääntelyn tarkoittamalla tavalla. Valvottavatiedotteessaan Finanssivalvonta edellytti, että jos kiinteistösijoituskohteen arvon merkittävästä alentumisesta on viitteitä, kiinteistön käypä arvo tulee tarkistaa. Kiinteistöriski on eräs sijoitustoiminnan valvonnan painopisteistä myös vuoden 2024 aikana.
- Valvottavien taloudellista tilaa ja riskejä analysoidaan puolivuosittain. Syyskuussa 2023 julkaistun analyysin mukaan epälikvidien sijoituskohteiden, kuten pääomasijoitusten, kiinteistösijoitusten ja hedge-rahastosijoitusten suhteellisen osuuden kasvu pysähtyi alkuvuonna ja niiden osuus oli 44 %. Työeläkelaitosten osakesijoitusten määrä kasvoi 48,8 prosenttiin. Riskijakaumassa – jossa on otettu huomioon myös johdannaiset – osakkeiden paino oli 46,8 %. Riskiperusteinen vakavaraisuusasema heikkeni kasvaneen riskinoton takia tasolle 1,6 (12/2022 1,7). Työeläkelaitosten stressikestävyys osakeshokkeja vastaan oli siten edelleen kohtuullisella tasolla.
- Yhdessä Suomen Pankin kanssa on toteutettu ensimmäinen eläkesektorin erityisesti sijoitustoiminnan riskejä ja riskienhallinnan keinoja makrovakauden näkökulmasta arvioiva analyysi.
- Toimijoiden sijoitustoiminnan tuoton muodostumista on analysoitu mm. suhteessa pohjoismaisiin verrokkeihin.
- Mikäli lakimuutoksilla pyrittäisiin mahdollistamaan riskien kasvattaminen sijoitustoiminnan riskejä tuottojen kasvattamiseksi, edellyttäisi se myös vastaavasti valvontaresurssien lisäämistä. Samalla tulee varmistaa, että yhtiöiden hallituksen, toimivan johdon ja muiden keskeisten toimijoiden osaamisvaateet ovat riittävät.

4. Varmistamaan peruspankkipalvelujen saatavuus ja palvelujen toimivuus kaikissa olosuhteissa sekä kiinnittämään huomiota digitaalisia palveluita käyttämättömien asiakkaiden pankkipalveluiden toteutumiseen.

- Peruspankkipalveluselvityksessään vuodelta 2022 (julkaistiin 6.7.2023) Finanssivalvonta arvioi, että asiakkaiden oikeus laissa määriteltyihin peruspankkipalveluihin toteutui vuoden 2022 aikana kokonaisuutena tarkastellen asianmukaisesti.

- Palvelutarjonta kuitenkin painottuu pankkien digitaalisiin palvelukanaviin ja muihin etäkanavissa tarjottaviin palveluihin, ja ne ovat myös valtaosalle pankkien asiakkaista pääasiallinen palvelukanava päivittäisen pankkiasioinnin hoitamiseen.
- Maksamisen digitalisoitumisesta huolimatta käteisellä on yhteiskunnassa tärkeä rooli ja Finanssivalvonta pitää tärkeänä, että pankit huolehtivat käteispalveluiden saatavuudesta koko maan laajuisesti. Peruspankkipalveluista perittävien hintojen osalta Finanssivalvonta kiinnittää pankkien huomiota kohtuullisen hinnoittelun vaatimukseen ja kehottaa erityisesti korkeimpia hintoja veloittavia pankkeja itse uudelleenarvioimaan hinnoittelunsa tasoa ja perusteita.
- Selvityksen johtopäätöksinä Finanssivalvonta kiinnittää pankkien huomiota muun muassa kohtuuhintaisten asiointimahdollisuuksien turvaamiseen digitaalisia palveluita käyttämättömille asiakkaille, henkilökohtaisen asiakaspalvelun saatavuuden parantamiseen sekä digitaalisten palvelukanavien saavutettavuuden ja digituen tärkeyteen.
- Valtiovarainministeriö on käynnistänyt peruspankkipalveluita koskevan sääntelyn muutostarpeiden kartoittamisen osana laajempaa luottolaitoslain muutostarpeiden arviointia. Selvitystyön yhteydessä eri sidosryhmillä on mahdollisuus tuoda esiin näkemyksiä peruspankkipalveluiden tarjonnasta ja hinnoittelusta sekä sääntelyn kehitystarpeista.
- Finanssivalvonta pitää peruspankkipalveluja koskevan sääntelyn muutostarpeiden arviointia tervetulleena. Lainsäädännön nykytilaa ja muutostarpeita on tärkeää tarkastella erityisesti siitä näkökulmasta, että sääntelyllä turvataan kohtuuhintaisten peruspankkipalveluiden tarjonta koko maan laajuisesti myös niissä tilanteissa, kun markkinaehtoinen palveluntarjonta ei riitä kattamaan asiakkaiden tarpeita

5. Varmistamaan, että rahanpesun estämisen valvontaan liittyneiden ongelmien korjaukset viedään loppuun ja valvonta on riittävällä tasolla.

- Vuoden 2022 lopussa valmistui Rahanpesun estämisen valvontastrategia, joka täydentää koko Finanssivalvonnan strategiaa. Strategian mukaisesti on suunniteltu riskiperusteinen valvontasykli, jonka tavoitteena on turvata riittävä rahanpesun estämisen valvonta kaikille Finanssivalvonnan valvottaville toimijoille. Strategian mukaisesti eri valvontatoimia tulee kohdentaa eri valvottaviin: tarkastukset eivät ole ainoa valvontatoimi.
- Tarkastuksien sisältöön (laajuuteen) ja suunnitteluun on kiinnitetty erityistä huomiota ja tavoitteena on riittävän kattavien tarkastusten suorittaminen. Samalla tarkastusryhmän osaamista on kehitetty.
- Tarkastusryhmän toiminnalle on asetettu selkeät tavoitteet ja ryhmällä on oma vetäjä. Tarkastusten määrä onkin ollut tavoitteen mukainen vuosien 2022 -23 ajan.
- Huomattavaa on, että rahanpesun tarkastuksille asetettu tavoitemäärä (5 tarkastusta / liukuva 12 kuukauden aika) on nykyisillä resursseilla aivan toimintakyvyn äärirajoilla. Mikäli tarkastuksiin tulee muutoksia tai ryhmässä tapahtuu poistumaa, tarkastusten määrä ei välttämättä kaikissa olosuhteissa toteudu.

6. Valvomaan, että kotimaiset pankit noudattavat Venäjän hyökkäyksen vuoksi asetettuja pakotteita.

- Kevään ja kesän 2022 aikana pankeille ja muille valvottaville kohdennettiin runsaasti pakotteita koskevaa tiedotusta. Samalla Finanssivalvonta kiersi tapaamassa kaikkien pankkien pakotteiden valvonnasta vastaavat henkilöt.
- Finanssivalvontaan palkattiin pakotteiden noudattamisen valvontaan keskittyvä asiantuntija syksyllä 2022. Hänen tehtävänään on ollut useiden pakotteita koskevien havaintojen ja viranomaiskysymysten kautta valvoa pankkien toimintaa.
- Finanssivalvonta on tehnyt runsaasti yhteistyötä muiden pakotteiden valvonnasta vastaavien viranomaisten kanssa: muun muassa ulkoministeriön, rahanpesun selvittelykeskuksen, ulosottoviranomaisten ja suojelupoliisin kanssa on keskusteltu konkreettisista valvontahavainnoista.
- Huomattavaa on, että rahanpesulain muutokset, joilla pakotteiden noudattamisen valvonta tuli Finanssivalvonnan tehtäväksi, tulivat voimaan 31.3.2023. Vasta tämän jälkeen on voitu ryhtyä laatimaan pakotteita koskevaa Finanssivalvonnan määräystä ja ohjetta (MOK), jonka lausunto on ollut julkisella lausuntokierroksella syksyllä 2023. MOK:n voimaantulo ajoittunee vuoden 2023 loppuun, jolloin kaikilla valvottaville on asetettu yhtenäiset vaatimukset pakotteiden noudattamisen osalta.

7. Varmistamaan valvontatoimillaan, että kybervaikuttamiseen on riittävästi varauduttu

- Venäjän hyökkäyssodan vuoksi Finanssivalvonta on seurannut kyberturvallisuutta ja maksujärjestelmien toimintavarmuutta tehostetusti. Merkittävistä maksuliikenteeseen liittyvistä ja kyberhäiriöistä on välitetty tiedot muille viranomaisille viranomaisten kesken sovitun käytännön mukaisesti.
- Valtiovarainministeriön, Rahoitusvakausviraston, Suomen Pankin ja Finanssivalvonnanyhteistyössä luomaa päivittäismaksamisen varajärjestelyjä on kehitetty edelleen.
- Keväällä 2023 valmistui yhden pankin ja yhden pankkiryhmän IT- ja kyberriskien tarkastus ja syksyllä käynnistyi vastaava tarkastus yhteen pankkiin.

FINANSSIVALVONTA
Jyri Helenius
apulaisjohtaja