19.10.2023
Salmi Olli

Eduskunnan talousvaliokunnalle

K 18/2023 vp: Eduskunnan pankkivaltuuston kertomus 2022

FA kiinnittää huomiota Euroopan valvontaviranomaisissa tehtävään norminantoon, makrovakauspäätöksiin ja kansalliseen norminantoon

Finanssiala esittää, että talousvaliokunta mietinnössään

- suosittelisi, että Finanssivalvonta osallistuisi laaja-alaisesti Euroopan valvontaviranomaisissa (EBA, EIOPA, ESMA) tehtävään alemman asteisen sääntelyn valmisteluun ja toimeenpanoon;
- suosittelisi, että Finanssivalvonta selkeyttää määräyskokoelmaansa erityisesti suhteessa Euroopan valvontaviranomaisten antamiin ohjeisiin ja suosituksiin niin, että
  i. näitä ohjeita ja suosituksia ei automaattisesti tulkita suoraan sitovaksi sääntelyksi;
  ii. määräyskokoelma kattaa vastaisuudessa kaiken Finanssivalvonnan toimivaltaan kuuluvan valvottavia suoraan sitovan delegoidun sääntelyn niiden valtiosääntöoikeudellisten periaatteiden mukaisesti, jotka koskevat norminantovallan delegointia viranomaiselle, siltäkin osin kuin Finanssivalvonnan toimivalta perustuu päätökseen soveltaa Euroopan valvontaviranomaisen suosituksia; sekä
  iii. varmistetaan, että Euroopan valvontaviranomaisia koskevissa asetuksissa tarkoitetut lausunnot ohjeiden ja suositusten kansallisesta soveltamisesta valmistellaan asianmukaisesti toimialaa kuullen;
  iv. varmistetaan määräyskokoelman ajantasaisuus suhteessa voimassa olevaan lainsäädäntöön.
- kiinnittäisi huomiota siihen, että Finanssivalvonta antaisi tarkentavia ohjeita ainoastaan sille selkeästi valvottavaksi annettuihin sääntöihin liittyen ja toimisi tarkasti toimivaltansa puitteissa (PerL 1:2.3 §);
- muistuttaisi edelleen Finanssivalvontaa velvollisuudesta avata järjestelmäriskipuskurivaateen 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);
- painottaisi riskiperusteisuuden ja kustannustehokkuuden tärkeyttä valvontatoiminnassa ja painottaisi tulevaisuuteen kohdistuvaa kehittämistä taannehtivan valvonnan sijaan;
- edellyttäisi, että valvontatoiminnan suunnittelussa ja toteutuksessa toimijoiden tasapuoliset kilpailuedellytykset sekä EU:ssa että Suomen sisällä otettaisiin jatkuvasti huomioon.
- kiinnittäisi huomiota tarpeeseen suojata liikesalaisuuksia ja valvontatoiminnan luottamuksellisuutta sen varmistamiseksi, ettei valvontahavaintojen käsittely julkisuudessa aiheettomasti heikennä yleistä luottamusta rahoitusmarkkinoihin eikä rahoitusmarkkinoiden vakautta ja että valvottavien kohtelu julkisuudessa on tasapuolista.

FINANSSIALA

Finanssiala ry (FA) kiittää mahdollisuudesta saada lausua pankkivaltuuston kertomuksesta vuodelta 2022. FA keskittyy lausunnossaan kertomuksen niihin lukuihin, jotka käsittelevät Finanssivalvonnan toimintaa (osa 2: Finanssivalvonta kertomusvuonna).

Finanssivalvonnan osallistuminen norminantoon

1. Eurooppalainen norminanto

EU-lainsäädäntö rakentuu käytännössä hyvin voimakkaasti viranomaisten laatimien sääntöjen varaan. Parhaillaan viimeisteltävänä oleva Basel III -sääntelyn EU-toimeenpano on tästä hyvä esimerkki, sillä sääntelyn käytännön sisältöä määritetään vakavaraisuusasetukseen ja luottolaitosdirektiiviin sisältyvillä, yli 140:llä alemman asteisella standardilla, ohjeella ja raportilla, jotka Euroopan pankkiviranomainen EBA antaa. Määrä on poikkeuksellinen. EBAn sääntelyllä on erittäin suuri merkitys luottolaitosten toiminnan kannalta.

Suomalaiselle finanssialalle 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. Tämän tyyppisessä vuoropuhelussa Finanssivalvonta on tähän asti onnistunut melko hyvin, joskin vuoropuhelun lisääntyvään tarpeeseen olisi hyvä kiinnittää nykyistäkin enemmän huomiota.

Finanssivalvonta on 2.10. antamassaan tiedotteessa katsonut, että Euroopan valvontaviranomaisten antamat ohjeet ja suositukset sitovat suoraan valvottavia eikä niitä sen vuoksi tarvitse erikseen ottaa huomioon Finanssivalvonnan määräyksissä ja ohjeissa. Finanssiala toteaa, että toisin kuin Finanssivalvonnan em. linjauksesta voisi ymmärtää, mainittuja viranomaisia koskevia asetuksia ei voi tulkita sellaisenaan EU-oikeuden eikä Suomen perustuslain vakiintuneen tulkinnan mukaiseksi norminannon delegoinniksi. Mainituissa asetuksissa valvontaviranomaiselle asetetaan velvollisuus ilmoittaa erikseen kunkin ohjeen tai suosituksen osalta, aikooko se soveltaa ohjetta tai suositusta valvontatoiminnassaan. Finanssivalvonnan määräyskokoelmasta tulisi sen vuoksi käydä selkeästi ilmi, miltä osin ohjeet ja suositukset ovat valvottavia suoraan sitovia Finanssivalvonnalle asianmukaisesti delegoituun norminantovaltaan perustuvina määräyksinä, ja miltä osin niiden soveltaminen perustuu ainoastaan Finanssivalvonnan ilmoitukseen soveltaa niitä sen tulkitessa voimassa olevaa sääntelyä valvontatoiminnassaan.

Finanssivalvonnan tiedotteesta ei myöskään käy ilmi, minkälaisessa menettelyssä mainittujen asetusten edellyttämät lausunnot ohjeiden tai suositusten soveltamisesta (ns. ”comply or explain”-lausunnot) vastedes valmistellaan ja annetaan. Finanssialan käsityksen mukaan ESA-asetukset edellyttävät selkeästi, että jokaisesta uudesta ohjeesta ja suosituksesta tehdään erillinen ”comply or explain”-päätös muun muassa

sen varmistamiseksi, että ohje tai suositus vastaa Suomen voimassa olevaa lainsäädäntöä, mukaan lukien sen nojalla annetut alemman asteiset säädökset ja määräykset, ml. Finanssivalvonnan omat määräykset. Finanssiala ei pidä hyvän hallintokäytännön mukaisena eikä toimialan kannalta kohtuullisena, että sääntelyn kohteet joutuvat itse selvittämään, miltä osin Finanssivalvonnan voimassa olevia määräyksiä ei tarvitse noudattaa ESA-ohjeiden ja suositusten vuoksi. Finanssiala pitää myös tärkeänä, että toimialaa kuullaan yleisten hallintoperiaatteiden mukaisesti ennen kunkin ”comply or explain” -lausunnon antamista.

Finanssiala kiinnittää huomiota myös siihen, että Finanssivalvonnan määräyskokoelmaan sisältyvät määräykset eivät kaikilta osin enää perustu voimassa olevaan lainsäädäntöön eivätkä ole enää voimassa, koska norminantovaltuus, johon määräys perustuu, on kumottu. Tällaiset määräykset pitäisi sen vuoksi joko kumota tai antaa uudelleen voimassa olevan valtuutussäännöksen nojalla.

2. Kansallinen norminanto

Makrovakausvalvonta

Vuoden 2021 pankkivaltuuston kertomuksen kohdan 2.3 lopussa pankkivaltuusto antoi 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 yhtyi tuolloin pankkivaltuuston kehotukseen mutta tarkentaen huomautti, että 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. [--]”

Finanssivalvonnan johtokunta asetti järjestelmäriskipuskurivaateen päätöksellään 29.3.2023. FA toteaa, että päätös oli huomattavasti paremmin laadittu kuin aikaisemmat antaen jonkinlaista käsitystä siitä, mihin puskurin asettaminen perustuu. Päätöksestä ei kuitenkaan edelleenkään käy tarkasti ilmi mm. se, mihin riskiin vaade perustuu ja miten pääomavaade on johdettu tästä riskistä.

FA pyytää, että talousvaliokunta lausunnossaan edellyttää Fivaa edelleen kehittämään makrovakauspäätösten perusteluita, jotta ne täyttäisivät ne vaatimukset, joita talousvaliokunta on lainsäädännön sisältöä tulkitsevassa lausunnossaan edellyttänyt.

Yleisesti ottaen FA pitää tärkeänä, että Finanssivalvonta huolehtii toiminnassaan kilpailuneutraliteetin säilymisestä eri Euroopan maiden ja pankkien välillä. Suomalaisiin finanssialan toimijoihin ei tulisi kohdistuisi ankarampia vaatimuksia kuin muissa Euroopan maissa toimiviin finanssialan toimijoihin esimerkiksi tiukempien makrovakausvaateiden kautta.

Mikro- ja makrovakausvaateiden osalta on myös kiinnitettävä huomiota niiden päällekkäisyyteen sekä varmistettava, etteivät ne irtaudu kunkin finanssialan toimijan todellisista riskeistä, ja toisaalta, että niissä otetaan huomioon pankkien kyky rahoittaa talouskasvua ja vihreää siirtymää.

Kansallisten määräysten ja ohjeiden anto

FA haluaa lisäksi nostaa esille toisen kehotuksen, jonka pankkivaltuusto antoi vuoden 2021 kertomuksessaan Finanssivalvonnalle. Se koski kotitalouksien velkaantumista:

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

Finanssivalvonta ei ainoastaan kiinnittänyt huomiota ja osallistunut lainvalmisteluun asian suhteen, vaan se antoi myös omaa sääntelyä. Valtioneuvoston päätettyä olla esittämättä tulosidonnaisia velkaantumisrajoitteita koskevia lainsäädöksiä, antoi Finanssivalvonta 27.6.2022 suosituksen asuntolainanhakijoiden enimmäisvelanhoitorasituksesta. FA näkee menettelytavan sääntelyteknisesti ongelmalliseksi.

FA haluaa tuoda esille, että Finanssivalvonnan tulee tarkastella lainsäädännön antamia toimivaltuuksia 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. 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.

FA katsoo, että Finanssivalvonnan tulisi antaa jatkossa ohjeita ainoastaan sille selkeästi valvottavaksi annettuihin sääntöihin liittyen. Tämä olisi tarpeellista myös kansallisen lisäsääntelyn vähentämiseksi.

Finanssivalvonnan valvontatoiminta

FA katsoo, että Finanssivalvonnan strategiset projektit peilaavat nykyistä toimintaympäristöä yleisesti ottaen hyvin. Esimerkiksi digitalisoituvan finanssisektorin valvonta sekä ilmastonmuutoksen integrointi valvontaan peilaavat yhteiskunnan kehitystä sekä eurooppalaisen valvonnan painopisteitä. Tällaisessa valvonnassa on tärkeää, että erilaisia toimijoita kohdellaan yhdenmukaisesti riskiperusteisuus ja suhteellisuusperiaate huomioon ottaen.

Häiriötilanteisiin varautuminen sekä rahanpesun estämisen valvonta heijastavat osaltaan Venäjän hyökkäyssodasta aiheutuneita riskejä ja pakotteita. FA näkee valvonnan kohdentamisen valvottavan riskipitoisuuden ja asian merkittävyyden perusteella positiivisena asiana. Rahanpesun valvonnan painopisteenä ei tule olla hyvin vanhojen menettelytapojen taannehtiva valvonta, vaan ennen kaikkea tulisi painottaa nykytilan kohentamista yhdessä finanssialan ja muiden viranomaisten kanssa. Talouspakotevalvonnan yhteydessä on tärkeää, että Finanssivalvonta mahdollistaa myös yhdysvaltalaisten talouspakotteiden seuraamisen, koska muuten suomalaiset pankit eroavat kansainvälisestä läntisestä pankkikäytännöstä ja altistavat itsensä mahdollisesti hallitsemattomille riskeille.

Finanssivalvonnan toiminnan tehokkuutta on jatkossakin arvioitava huolellisesti. Riskinä on, että lisääntyvän sääntelyn aiheuttamaan haasteeseen vastataan vain henkilöresurssien lisäämisellä arvioimatta toimintatapojen tehokkuutta tai automatisoinnin mahdollisuuksia. Tärkeää on, että Finanssivalvonta pystyy toiminnassaan hyödyntämään tietotekniikan tarjoamat mahdollisuudet ja että IT-järjestelmien kehitys pidemmällä aikavälillä tuottaa myös kulusäästöjä.

Finanssivalvonnan tulisi toiminnassaan ottaa huomioon toimijoiden legitiimit liikesalaisuuden suojat ja valvontatoiminnan luottamuksellisuus asiakirjajulkisuutta arvioitaessa. Finanssivalvonnan asiakirjojen ei tulisi olla julkisia laajemmin kuin esimerkiksi EKP:n vastaavien valvonta-asiakirjojen, koska tämä aiheuttaa epäjohdonmukaisuuksia ja voi vaarantaa toimivan valvonnan nykyisessä eurooppalaisessa finanssivalvontajärjestelmässä. Tilanteen selkeyttäminen saattaa vaatia tuekseen Finanssivalvonnan tulkintakäytännön muuttamisen lisäksi lainsäädäntötoimia. Siltä osin kuin Finanssivalvonta oma-aloitteisesti julkistaa valvontahavaintojaan, sillä tulisi olla etukäteen vahvistetut periaatteet ja

julkistamiskriteerit, joilla varmistetaan valvottavien tasapuolinen kohtelu julkisuudessa.

Muutenkin on huolehdittava siitä, että oikeusturvan takeet ja hyvän hallinnon periaatteet toteutuvat valvontatoimissa. Huomiota tulisi tällöin kiinnittää esimerkiksi tarkastusten läpimenoajan kohtuullisuuteen, tietopyyntöjen määrään ja niiden päällekkäisyyteen sekä siihen että jos tarkastajat tai valvojat vaihtuvat, organisaatio pitää huolen valvottavaa koskevan tiedon siirtymisestä uudelle valvojalle.

FINANSSIALA RY

Veli-Matti Mattila

Johtaja, pääekonomisti