27.1.2023

Salmi Olli

Talousvaliokunnalle

HE 311/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion erityisrahoitusyhtiöstä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Finanssiala esittää tarkennuksia valvontakustannuksiin ja tietojen luovuttamiseen

- Finanssiala ry (FA) kiinnittää huomiota Finnveran valvonnasta perittävän maksun oikeansuuruiseen määrittämiseen:
  - FA pitää todennäköisenä, että lakiesitysluonnoksessa arvioitu maksu ei ole riittävä kaikkien kustannusten kattamiseen.
  - Kustannuksissa tulee ottaa huomioon paitsi välittömät henkilökustannukset, myös mm. Finanssivalvonnan johdon ja tukihenkilöstön kustannukset. Lisäksi huomioon pitää ottaa Finanssivalvonnan kiinteät kustannukset, joista tulee laskea edellä todetusta kokonaishenkilökustannuksesta suhdelukuna Finnveralle maksettavaksi kuuluva osuus.
  - FA ehdottaa, että Finanssivalvonnan valvontamaksusta annetun lain 4 §:ään lisättävään suhteellisen valvontamaksun maksuperusteeseen lisätään taseen loppusumman lisäksi tilinpäätöksen liitetiedoista ilmi käyvät vastuut (”taseen loppusumma ja taseen ulkopuoliset vastuut”).

- FA kannattaa sitä, että Finanssivalvonnan, Finnveran sekä työ- ja elinkeinoministeriön kesken käydään läpi muun muassa valvottavan yhtiön raportointi- sekä tietojenluovutuskokonaisuus. Olisi hyvä ohjeistaa, että tässä kohden säädettäisiin erityisestä ”Kiinan muurista”, jonka mukaan Finanssivalvonta ei saa luovuttaa Finnveraa koskevaa tietoa ulkomaisille valvontaorganisaatioille (ml. EU-organisaatiot), vaan tietojen luovuttaminen tapahtuu tarvittaessa TEM:n kautta tai sen antaman ohjeistuksen mukaisesti.

FA pitää Finnveran valvontavastuun siirtämistä Finanssivalvonnalle lähtökohtaisesti kannatettavana. Valvonnan harmonisoiminen pankkeihin nähden on hyvä asia, vaikka valvonnan sisältö esimerkiksi vakavaraisuuden osalta poikkeaakin olennaisesti pankeista. Lisäksi valvontavastuun siirron myötä Finanssivalvonnan käsitys Finnveran toiminnasta ja sen riskeistä lisääntyy, mikä edistää Suomen rahoitusalan kokonaisriskien hahmottamista. Lakiesityksen perusteella jää kuitenkin epäselväksi, mitä Finanssivalvonta käytännössä valvoisi ja miten valvonta vaikuttaisi Finnveran toimintaan nykytilanteeseen verrattuna. Tämä vaikeuttaa esityksen arviointia.

1 Valvonnan kustannukset tulee jakaa oikein

Finnvera on toimintansa laajuuden ja monimutkaisuuden kannalta riskienvalvonnallisesti merkittävä laitos. Sen konsernitaseen loppusumma oli vuosikertomuksen 2021 mukaan 12,2 miljardia euroa ja taseen ulkopuoliset vastuut 15,9 miljardia euroa. Yhteensä erilaisten luottotappioille alttiiden erien (exposures) yhteismäärä oli noin 28 miljardia euroa.

Finnvera ottaa toiminnassaan merkittävää riskiä verrattuna pankkeihin. Sen tappiot voivat nousta tilikauden aikana niin suuriksi, että sen omat varat eivät riitä tappioiden kattamiseen. Tämä on mahdollista ottaen huomioon, että tilikaudella 2020 Finnveran kirjanpidolliset tappiot vastasivat noin puolta omista varoista. On oletettavaa, että Finanssivalvonta käyttää huomattavasti enemmän resursseja Finnveran valvontaan kuin vastaavan kokoisen pankin valvontaan, mikäli valvonta on vastaavan tasoista.

Se seikka, että Finnvera saa ottaa toiminnassaan suurempaa riskiä ja tehdä toiminnassaan suurempia tappioita kuin vastaavan kokoinen luottolaitos, ei vähennä valvonnan tarvetta. Luottolaitosdirektiivissä todetaan, että laitoksen tehdessä omaa riskiarviotaan eli ICAAP:ia (EU:n vakavaraisuusasetuksen artikla 73) sekä sitä koskevassa valvojan valvontaprosessissa SREP:ssä (direktiivin artikla 97) tulee ottaa huomioon toiminnan laatu, laajuus ja *monimutkaisuus* (nature, scale and complexity)[1]. Finanssivalvonnan ohjeistukset perustuvat näille säännöksille. Monessa kohtaa luottolaitoksen riskit ovat yksinkertaisempia ja laadultaan vähäisempiä kuin Finnveran. Tämän johtopäätelmän puolesta puhuu sekin, että luottolaitokset eivät tarjoa asiakkaille kyseisiä palveluja niiden tuotto/riskisuhteen jäädessä sääntely- ja valvontavaateiden vuoksi liian alhaiseksi.

Toisaalta esityksessä mainitaan, että Finnveraan ei sovelleta EU:n vakavaraisuussäädöksiä ja että Finnveran tulee voida suorittaa elinkeinopoliittista tehtävää. Tällöin Finnvera periaatteessa vaatii luottolaitoksia enemmän valvontaresursseja kattamaan säädöstasolla havaitut puutteet ja suuremman riskinoton. Valvonnan laajuus jäänee Finanssivalvonnan harkinnan varaan.

Edellä mainitusta syystä on olennaista, että Finnveran valvonnan aiheuttamat kustannukset kohdistetaan täysimääräisesti Finnveralle, jotta paitsi valvonta on tasapuolista ja riittävää, myös valvonnan aiheuttama kustannusrasitus kohdentuu oikein ja tasapuolisesti.

Mikäli Finanssivalvonta käyttäisi samassa suhteessa resursseja Finnveran valvontaan kuin se käyttää vastaavan vastuumäärän ja riskit omaavaan pankkiin, on resurssiallokointi huomattavasti suurempi kuin nykyisin TEM:n valvontaan käyttämä resursointi.

Finanssivalvonnan kustannusten oikeudenmukaiseksi jakamiseksi Finnveran ja muiden valvottavien välillä on tarpeellista, että Finanssivalvonta ensinnäkin määrittää selkeästi ne henkilöt, jotka valvovat Finnveraa. Finanssivalvonta on arvioinut, että henkilömäärä olisi 2–3 henkilöä. Tämän jälkeen kyseiset henkilöstökulut tulisi kertoa 2–3:lla, koska myös Finanssivalvonnan tukitoimintojen ja johdon resursseja kuluu valvontaan. Henkilöresurssit olisivat tällöin kokonaisuudessaan 4-9 henkilöä. Lisäksi Finanssivalvonnan tila- ja muut kustannukset tulee kaavamaisesti jakaa tämän mukaisesti. Kaiken kaikkiaan näyttää siltä, että lakiesityksessä esitetty arvio Finnveralta perittävästä maksusta (400 000 euroa vuodessa) on selvästikin liian pieni. On huomattava, että Finnveran tavalliseen luottolaitokseen nähden varsin mittava takaustoiminta sekä taseen ulkopuolisten erien suuri määrä osaltaan nostavat tarvittavien valvontaresurssien määrää.

[1]EU-säännöksissä puhutaan toiminnan monimutkaisuudesta (complexity), joka on käännetty kansallisiin säädöksiin epätarkasti muotoon monimuotoisuus (diversity).

Finnveran valvontamaksu tulisikin määrittää *taseen loppusumman ja taseen ulkopuolisten sitoumusten yhteismäärästä*. Tämän jälkeen valvonnasta koituva maksu määrättäisiin vastaavasti kuin pankkien kohdalla. Taseen ulkopuolisten sitoumusten huomioon ottaminen on olennaista, koska erilaiset takaukset muodostavat Finnveran toiminnassa samantyyppisen riskin lähteen kuin pankeilla taseen saamiset.

Tällä tavalla laskettuna päädytään huomattavasti lakiesityksessä arvioitua korkeampaan valvontakustannukseen, joka olisi kokoluokkaa noin 700 000 euroa/vuosi. Edellä ehdotettu maksusäädöksen tarkennus osaltaan varmistaisi sen, että Finanssivalvonta ottaa huomioon valvontamaksussa sekä valvonnan *välittömät* että *välilliset* kustannukset kuten muidenkin valvottavien kohdalla.

2 Tietojen luovuttamisen sääntely

Valvonnan järjestämisessä on huomattava, että Finanssivalvonta toimii kiinteässä yhteydessä EKP:n kanssa osana pankkiunionin yhteistä valvontamekanismia (SSM). Näin ollen on aiheellista säätää, että mahdollinen tietojen luovutus muille organisaatioille tapahtuu TEM:n kautta tai TEM:n antaman ohjeistuksen nojalla.

FINANSSIALA RY

Veli-Matti Mattila

Johtaja, pääekonomisti