

22.11.2013

FIVA 13/01.01.00/2013

Julkinen

Valtiovarainministeriö
Rahoitusmarkkinaosasto
PL 28
00023

VM019:00/2013

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi uudeksi laiksi luottolaitostoiminnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi uudeksi laiksi luottolaitostoiminnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Esityksessä ehdotetaan annettavaksi uusi laki luottolaitostoiminnasta (jäljempänä LLL), joka korvaisi samannimisen nykyisen lain. Lailla pantaisiin täytäntöön kansainväliseen pankkisääntelyn kokonaisuudistukseen (niin kutsuttu Basel III -uudistus) perustuvat Euroopan unionin direktiivi ja asetus. Vastauksena lausuntopyyntöön Finanssivalvonta esittää kunnioittaen lausuntonaan seuraavan.

Yhteenveto

Finanssivalvonnan mielestä uudet vakavaraisuus- ja likviditeettivaatimukset on esitetty Suomen lainsäädäntöön yleisesti ottaen asianmukaisesti ja Finanssivalvonta pitää luonnosta pääosin kannatettavana. Finanssivalvonnan näkemykset on jo pääosin hyvin huomioitu käsillä olevassa luonnoksessa hallituksen esitykseksi. Erityisesti Finanssivalvonta kannattaa vakavaraisuusvaatimuksiin liittyviä siirtymäaikoja esitettyssä muodossa.

Esitysluonnoksessa ei ole vielä mukana makrovakauseritysohjelman esittämää mahdollisuutta käyttää sitovaa enimmäisluototusastetta makrovakauseritysohjelman välineenä. Finanssivalvonta pitää tärkeänä ko. välineen käytön mahdollistamista Finanssivalvonnalle mahdollisimman nopeasti jo tämän lakimuutoksen yhteydessä, jotta makrovakauseritysohjelmalla olisi käytössään heti alusta lukien tehokkaat välineet.

Luonnos ei myöskään sisällä direktiivin mahdollisuutta ottaa käyttöön lisäpääomavaatimus järjestelmäriskien kattamiseksi (ns. järjestelmäriskipuskuri). Ko. puskurin käyttöönottoa tulisi jatkotyössä harkita, jotta mahdollisuudet lisäpääomavaateisiin olisivat Suomessa samantasoisia kuin muissa EU-maissa, etenkin muissa pohjoismaissa.

Finanssivalvonta kiinnittää huomiota siihen, että Suomen lainsäädännössä ei tulisi asettaa nk. pilari 2 -lisäpääomavaatimukselle ja nk. muille rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävälle luottolaitoksille asetetta-

valle lisäpääomavaatimukselle rajoituksia, jotka eivät perustu direktiiviin. Kyseiset ehdotuksen kohdat on alla yksilöity tarkemmin.

Sitova enimmäisluototusaste

Sitova enimmäisluototusaste (LTV) on makrovakausväline, jolla voidaan täsmällisesti puuttua asuntomarkkinoihin vaikuttamatta samalla koko rahoitusjärjestelmään. Sen vaikutus kohdistuisi suoraan riskialttiimpien asuntoluottojen kysyntään ja siten pienentäisi luottovetoisen asuntohintakuplan syntymisen riskiä. Näin vältettäisiin kielteiset vaikutukset esimerkiksi pk-sektorin yritysten saamaan pankkilainoitukseen.

Asuntomarkkinoiden tilanne voi muuttua nopeasti Suomessakin. Asuntojen hintakehitys on nopeasti eriytyvässä suurten kaupunkien ja muun Suomen välillä. Pääkaupunkiseudulla asuntojen hinnat ovat jatkaneet nousuaan, kun ne muualla maassa ovat laskeneet. Näin myös luototusasteet ja esimerkiksi ensiasuntojen ostajien velkaantuminen ovat pääkaupunkiseudulla muuta maata korkeammat. Velkaantumisen ja asuntojen hinnannousun kierteen kasvaminen on makrovakaudellinen haaste, johon puuttumiseen viranomaisilla on oltava käytettävissään riittävät välineet.

Enimmäisluototusasteen käytöstä on kansainvälisiä kokemuksia makrovakausvälineenä. Kokemukset monista maista (mm. Ruotsista ja Kanadasta) ovat olleet myönteisiä.

Enimmäisluototusasteen käyttäminen suosituksen pohjalta ei ole riittävä tapa rajoittaa asuntoluottomarkkinoiden riskejä. Pankeilla on mahdollisuus soveltaa suositusta parhaaksi katsomallaan tavalla. Pankit ovat usein todenneet Finanssivalvonnalle, että sen nykyistä suositusta on haastavaa noudattaa tilanteessa, jossa ne epäilevät kilpailijoiden myöntävän luottoja väljemmin perustein. Viimeisten Finanssivalvonnan tietojen mukaan keskimäärin 21 % uusista asuntoluotoista ylittää Finanssivalvonnan asiakkaansuojan näkökulmasta antaman 90 %:n suosituksen.

Järjestelmäriskipuskuri

Finanssivalvonta pitää valitettavana, että luonnos hallituksen esitykseksi ei pidä sisällään ehdotusta järjestelmäriskipuskurin käyttöönotoksi. Finanssivalvonta katsoo, että direktiivin mahdollistamien lisäpääomavaatimusten täysimääräinen käyttöönotto on tärkeää Suomen pankkijärjestelmän vakauden turvaamiseksi. Tähän lukeutuu systemaattisesti tärkeisiin pankkeihin kohdistuvien kansallisten lisäpääomavaatimusten (0–2 % riskipainotetuista saamisista) lisäksi myös direktiivissä kaavailtu mahdollisuus asettaa kansallinen järjestelmäriskipuskuri (lähikohtaisesti 0–5 % riskipainotetuista saamisista).

22.11.2013

FIVA 13/01.01.00/2013

Julkinen

Suomalaiset pankkikonsernit ovat varautuneet hyvin uuteen sääntelyyn ja niiden pääomatasot ylittävät jo nyt mahdolliset lisäpääomavaatimet. Lisäpääomavaateiden ensisijainen tavoite onkin varmistaa, että pankkisektorin vakavaraisuus vastaa pankkisektorin ottamia riskejä myös jatkossa. Koska suomalaisten pankkien vakavaraisuusasteet ovat korkealla, lisäpääomavaatimuksen mahdolliset vaikutukset pankkien luotonantoon olisivat rajallisia.

Sääntelyarbitraasin välttämiseksi on oleellista, etteivät Suomen vakavaraisuusvaatimukset poikkea merkittävästi lähinaapurimaista. Järjestelmäriskipuskurin käyttöönotosta on jo päätetty Ruotsissa ja Norjassa. Pohjoismaisesti poikkeavien lisäpääomavaatimusten voimaantuloon sisältyy riski, että kansainvälisesti toimivat pankkikonsernit siirtävät pääomiaan maihin, joissa pääomavaatimukset ovat Suomea korkeammat tai keskittävät korkeimman riskin liiketoimintaansa kevyintä sääntelyä harjoittaviin maihin.

Direktiivin mukaisesti systeemiseen merkittävyyteen perustuvista lisäpääomavaatimuksista sovelletaan kunkin pankin kohdalla vaatimuksista suurinta. EU-lainsäädännön puitteissa lisäpääomavaatimus voi lähikohtaisesti olla enimmillään 5 % suhteessa riskipainotettuihin saamiin. Tätä korotusvaraa voidaan pitää riittävänä varmistamaan, että myös Suomessa toimivien tytäryritysten pääomat pysyvät Suomessa.

Muita rahoitusjärjestelmän kannalta merkittäviä luottolaitoksia koskeva lisäpääomavaatimus

Finanssivalvonta pitää hyvänä, että muita rahoitusjärjestelmän kannalta merkittäviä luottolaitoksia koskeva lisäpääomavaatimus ehdotetaan otettavaksi lakiin. Finanssivalvonta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että lisäpääomavaatimuksen asettamisen kriteerien tulisi olla direktiivin mukaiset ja valvojalle tulisi antaa niin ikään direktiivin mukainen tarvittava harkinnanvara.

Ehdotetussa LLL 10 luvun 9 §:n 5 momentissa määritetään perusteet, joiden mukaisesti Finanssivalvonnan on jaettava ensimmäisessä momentissa määritetyt luottolaitokset (luottolaitokset, joiden tase ylittää miljardi euroa) neljännessä momentissa määritettyihin luokkiin (viisi luokkaa, joille määritetään lineaarisesti kasvava lisäpääomavaatimus väliltä 0-2 prosenttia riskipainotetuista saamisista).

Koska LLL 10 luvun 9 §:n 1 momentti rajaa rahoitusjärjestelmän kannalta merkittäväksi luokiteltavien luottolaitosten ostopuolella yksinkertaisella ja objektiivisella kynnysarvolla, on pykälän soveltamisala helposti ennakoitavissa. Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan muiden määrittelyperusteiden kirjaaminen lakiin yksityiskohtaisella, käytettävät mittarit täsmäntävällä tasolla ei siksi ole tarkoituksenmukaista.

22.11.2013

FIVA 13/01.01.00/2013

Julkinen

Jos yksityiskohtaisempien perusteiden määrittäminen 5 momentissa katsotaan lakiteknisistä syistä tarpeelliseksi, määrittelykehikon on Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan katettava kaikki neljä direktiivin 131 artiklan kolmannessa kohdassa esitettyä perustetta: 1) koko, 2) merkitys unionin talouden tai asianomaisen jäsenvaltion kannalta, 3) rajat ylittävän toiminnan merkitys ja 4) laitoksen tai ryhmän kytkeytyminen rahoitusjärjestelmään. Vähintäänkin on pidettävä huolta, ettei keskeisiä perusteita jätetä laissa huomioimatta. Suomen rahoitusjärjestelmän näkökulmasta ainakin luottolaitoksen toimintojen korvattavuus mahdollisissa kriisitilanteissa on oleellinen merkittävyyden peruste, mikä on pyrittävä huomiomaan LLL 10 luvun 9 §:n 5 momentissa määritetyssä kehikossa.

Finanssivalvonta yhtyy näkemykseen, jonka mukaan kansainvälisten parhaiden käytäntöjen mukaisesti kullekin perusteelle on määritettävä määrälliset indikaattorit LLL 10 luvun 9 §:n 1 momentissa määritettyjen luottolaitosten 4 momentin mukaisen jaottelun tueksi. Määrälliset kriteerit lisäävät identifiointiprosessin ennakoitavuutta ja läpinäkyvyyttä ja ovat siksi keskeinen osa rahoitusmarkkinoiden kannalta merkittävien luottolaitosten määrittelykehikkoa.

Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan 6 momentin tulisi kuitenkin huomioida mahdollisuus käyttää luottolaitosten luokittelussa myös viranomaisarkintaa. Kansainvälisesti suositellut parhaat käytännöt eivät tue luottolaitosten luokittelua mekaanisesti pelkästään määrällisiin indikaattoreihin perustuvaan pisteytykseen nojautuen. Baselin komitean julkaisemissa periaatteissa (lokakuu 2012) suositetaan, että kansallisesti rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävien rahoituslaitosten lisäpääomavaateen määrittämisessä tulee säilyttää valvontaviranomaisen riittävä harkintavaltaa. Objektiviin kriteereihin pohjautuva, mutta viranomaisarkintavallan säilyttävä lähestymistapa on myös Euroopan pankkiviranomaisen direktiivin 131 artiklan 3 kohdan mukaisesti laadittavan ohjeistuksen lähtökohtana.

Direktiivin 131 artiklan 10 kohdan mukaisesti kansainvälisen rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävien pankkien tunnistamisessa jätetään kansallisille viranomaisille asianmukainen harkintavaltaa määrittää näiden valvonnassa oleville pankeille yhteisistä määrällisistä indikaattoreista poikkeava lisäpääomavaatimus. Harkintavaltaa tulee osaksi sovellettavaa lainsäädäntöä Euroopan pankkiviranomaisen laatimien teknisten sääntelystandardien kautta. Finanssivalvonta ei pidä perusteltuna noudattaa poikkeavaa, viranomaisarkintavaltaa rajoittavaa käytäntöä muiden rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävien luottolaitosten tunnistamisen osalta.

Vaikka viranomaisarkintavallalla tulisi olla rooli rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävien luottolaitosten tunnistamisessa, Finanssivalvonta

22.11.2013

FIVA 13/01.01.00/2013

Julkinen

katsoo, että määrällisten indikaattorien mukaisesta mekaanisesta jaotelusta poikkeamiselle on oltava vahvat tarkastelun kestävät perusteet. Poikkeava päätös olisi perusteltava viranomaisanalyysillä, joka julkais-taisiin vuosittain LLL 10 luvun 9 §:n 8 momentin mukaisen lisäpää-omavaatimuksia koskevan tiedotteen ohessa. Analyysin tueksi olisi mahdollisuuksien mukaan esitettävä määrällisiin indikaattoreihin pe-rustuvaa lisäaineistoa.

Finanssivalvonta ei pidä tarkoituksenmukaisena 6 momentissa esitet-tyä edellytystä asettaa sama painoarvo kunkin 5 momentissa esitetyn perusteen osalta. Direktiivissä esitettyjen eri perusteiden suhteellinen painoarvo on maakohtaista. Painoarvojen määrittämisessä on huomi-oitava kunkin maan rahoitusjärjestelmän erityispiirteet ja painoarvojen on voitava erota toisistaan, jos tämä on näiden erityispiirteiden nojalla perusteltua. On huomionarvoista, etteivät Baselin komitean kansalli-sesti merkittävien luottolaitosten identifiointia koskevat periaatteet ota eri perusteiden välisiin painoarvoihin kantaa.

Finanssivalvonta korostaa, että rahoitusjärjestelmän kannalta merkittä-vien luottolaitosten määrittelykehikon täytyy muodostaa indikaattoreil-taan ja näiden keskeisiltä painoarvoiltaan perusteltavan, myös kan-sainvälisen tarkastelun kestävä kokonaisuuden. Direktiivin 131 artik-lan 7 kohta edellyttää 9 §:n mukaisen lisäpääomavaatimuksen perus-telua komissiolle, Euroopan järjestelmäriskikomitealle sekä Euroopan pankkiviranomaiselle ennen sen asettamista. Luottolaitoslain tulisi sik-si välttää asettamasta rajoitteita kansainvälisesti parhaiksi todettujen käytänteiden noudattamiselle.

Ehdotetussa LLL 10 luvun 9 §:n 7 momentissa säädettäisiin velvolli-suudesta julkistaa oleelliset identifiointiprosessissa käytetyt tiedot pro-cessin läpinäkyvyyden ja ennakoitavuuden turvaamiseksi. Finanssival-vonta kiinnittää huomiota siihen, että osa pankkikohtaisista indikaatto-reista voi kuitenkin olla markkinasensitiivisiä tietoja, joiden julkistami-nen identifiointiprosessin tueksi ei ole tarkoituksenmukaista.

Finanssivalvonta esittää, että ”indikaattoreiden” sijaan 7 momentissa Finanssivalvonta veloitettaisiin edellä mainitusta syystä julkistamaan ”kunkin rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävän luottolaitoksen osal-ta 5 momentissa tarkoitetut perusteet ja niiden keskiarvo sekä siitä 3 momentin mukaisesti seuraava lisäpääomavaatimus”. Kunkin perus-teen indikaattoreita määritettäessä olisi pyrittävä pitämään huoli, että kukin 9 pykälän 1 momentissa määritetty luottolaitos pystyy ennakoimaan oman 5 ja 6 momentin mukaisen pisteytyksensä.

Ehdotetussa 10 luvun 9 §:n 8 momentissa säädettäisiin, että jos luotto-laitoksen 4 momentissa tarkoitettu pääomavaatimus nousisi momentin mukaisen Finanssivalvonnan tekemän vuosittaisen tarkistuksen joh-

22.11.2013

FIVA 13/01.01.00/2013

Julkinen

dosta, luottolaitokseen sovellettaisiin tarkistusta seuraavan kolmen vuoden ajan tarkistusta lähinnä edeltävänä vuonna sovellettua pääomavaatimusta. Finanssivalvonta pitää ehdotettua siirtymäaika perusteettoman pitkänä. Kansainvälisesti rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävillä luottolaitoksille siirtymäaika lisäpääomavaatimuksen täyttämiseksi on kansainvälisten sopimusten mukaisesti yksi vuosi tämän määrittävän tarkistuksen ajankohdasta. Tämä yhden vuoden siirtymäaika koskee myös Suomen luottolaitoksia osana Euroopan pankkiviranomaisen laatimia teknisiä sääntelystandardeja. Finanssivalvonta ei pidä perusteltuna, että muut rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävät luottolaitokset tarvitsisivat tätä pidemmän siirtymäajan lisäpääomavaatimuksen täyttämiseksi.

Muuttuvan lisäpääomavaatimuksen määrääminen

Ehdotetun LLL 10 luvun 4 §:n 1 momentin mukaan päätös muuttuvan lisäpääomavaatimuksen asettamisesta on tehtävä kahden kalenterikuukauden kuluessa kunkin vuosineljänneksen päättymisestä. Finanssivalvonnan tämänhetkisen arvion mukaan ehdotettu aikataulu muodostuu käytännössä liian tiukaksi ottaen huomioon erityisesti päätöksentekoon liittyvät kuulemisvaatimukset, joista uutena on huomioitava EKP:n kuuleminen.

Finanssivalvonta esittää, että päätös lisäpääomavaatimuksen asettamisesta on tehtävä kahden kalenterikuukauden kuluessa siitä, kun kunkin vuosineljänneksen luottolaitoskohtaiset vakavaraisuusraportointitietojen on säädetty toimitettavaksi Finanssivalvonnalle. Käytännössä vakavaraisuustietojen raportointiajankohta on hieman yli kuukausi vuosineljänneksen päättymisestä. Esitys on perusteltua kahdesta näkökulmasta. Ensimmäiseksi, lisäpääomavaatimuspäätöstä tehtäessä on tärkeää, että päätöksen tukena on aina viimeisin tieto luottolaitosten vakavaraisuustilanteesta. Toiseksi, LLL 10 luvun 4 §:n 3 momentissa esitetty Finanssivalvonnan velvoite kuulla valtiovarainministeriötä, sosiaali- ja terveysministeriötä ja Suomen Pankkia sekä YVM-asetuksen mukainen velvoite kuulla Euroopan keskuspankkia ennen tarkoitetun päätöksen tekemistä edellyttää riittävää konsultaatioajanjaksoa. Tämä puolestaan rajoittaa ajanjaksoa, jolloin tuorein mahdollinen tieto on päätöksentekoa pohjustavan analyysin käytettävissä. Päätöksentekoa koskevan ajanjakson tarkistaminen LLL 10 luvun 4 §:n 1 momentissa palvelisi siten päätöksenteon laadun ylläpitämistä.

Finanssivalvonta esittää myös, että vastaava päätöksentekoa ajankohdattaa koskeva tarkistus tehtäisiin saman pykälän 4 momenttiin.

Esitetyt muutokset eivät muuttaisi Finanssivalvontaa koskevaa veloitetta ottaa päätöstä koskeva asia viivytyksettä käsiteltäväksi 4 pykälän 2 momentin edellytyksin.

22.11.2013

FIVA 13/01.01.00/2013

Julkinen

Nk. pilari 2-lisäpääomavaatimus

Ehdotetussa 11 luvun 6 §:ssä säädettäisiin lisäpääomavaatimuksesta, joka Finanssivalvonnan on asetettava, jos luottolaitoksen omien varojen riittävyyttä suhteessa kokonaisriskiin ei voida muuten riittävästi varmistaa. Finanssivalvonta kiinnittää huomiota siihen, että lisäpääoman asettamiselle ehdotetaan säännöksessä rajoituksia, jotka eivät perustu direktiiviin.

Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että valvontaviranomaisen harkintavallan laajuutta koskevista yleisistä periaatteista seuraa, että direktiivin 104 artiklan 2 kohdan c ja e alakohdan sisällyttämistä sellaisenaan Suomen lakiin on pidetty ongelmallisena. Yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan myös, että pykälässä tarkoitettu lisäpääomavaatimus voitaisiin asettaa vain, jos muut valvontakeinot kuten luottolaitoksen velvoittaminen muuttamaan sisäisiä mallejaan, tai sellaisen liiketoiminnan kieltäminen, jonka riskejä luottolaitos ei kykene hallitsemaan, eivät riitä varmistamaan luottolaitoksen pääoman riittävyyttä.

Finanssivalvonta katsoo, että lisäpääoman asettamiselle esitetyt direktiivin perustumattomat rajoitukset voivat muodostua käytännössä ongelmallisiksi. Esimerkiksi yksityiskohtaisissa perusteluissa esiin nostettu mahdollisuus vaatia lisäpääomavaatimuksen asettamisen sijasta valvottavan liiketoiminnan kieltämistä voi käytännössä olla valvottavan kannalta selvästi lisäpääomavaatimusta huonompi vaihtoehto. Lisäpääomavaatimuksen asettamisen myötä valvottava voisi saada itselleen tarpeellista lisäaikaa riskipositionsa tai liiketoimintansa hallittuun alasajoon, jolloin lopputulos voisi muodostua paremmaksi, kuin jos liiketoimintaa olisi Finanssivalvonnan päätöksellä välittömästi rajoitettu. On myös huomattava, että lisäpääomavaatimuksen säätäminen ehdottoman viimesijaiseksi toimenpiteeksi on ongelmallista tilanteissa, joissa muiden valvontatoimenpiteiden käyttö ei mahdollista yhtä nopeaa asian korjaamista kuin lisäpääomavaatimuksen asettaminen.

Finanssivalvonta katsoo, että lisäpääomavaatimuksen asettamista koskevan säännöksen tulisi antaa valvontaviranomaiselle ehdotettua joustavampia mahdollisuudet valita kunkin tilanteen kannalta asianmukaisin valvontatoimenpide. Finanssivalvonta kiinnittää huomiota myös siihen, että Finanssivalvonnan harkintaa lisäpääomavaatimuksesta päätettäessä rajoittaa jo yleinen hallinto-oikeudellinen suhteellisuusperiaate, josta seuraa, että Finanssivalvonnan toimenpiteiden on aina oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Tämä huomioon ottaen Finanssivalvonta pitää tarpeettomana ja ylimitoitettuna esitettyjä direktiiviin perustumattomia lisäpääomavaatimuksen asettamista koskevia rajoituksia.

22.11.2013

FIVA 13/01.01.00/2013

Julkinen

Asiaan liittyen Finanssivalvonta toteaa lopuksi, että myös yhteisen valvontamekanismin perustaminen luo osaltaan painetta sille, että Suomen lainsäädännössä pannaan täysimääräisesti täytäntöön direktiivin säännökset. Direktiivi tulisi saattaa voimaan täysimääräisesti, jotta kansallisessa täytäntöönpanossa olevat erot eivät vaikeuttaisi yhteisen valvontamekanismin toimintaa ja sen tavoitteiden toteutumista. Finanssivalvonta esittääkin, että direktiivin 104 artiklan 2 kohdan c ja e alakohdat sisällytetään lakiin.

Kiinteä ja muuttuva lisäpääomavaatimus sekä lisäpääomavaatimuksen alittuminen

Finanssivalvonta kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetun LLL 10 luvun 3 §:n 2 momentissa esitetty säännös lisäpääomavaatimuksen koostumuksesta poikkeaa direktiivin 128 artiklan määritelmästä. Direktiivin 128 artiklan 6 kohta määrittää lisäpääomavaatimukset ”yhteenlasketuksi puskurivaatimukseksi”, mihin lukeutuvat kaikki direktiivin 4 luvussa käsitellyt lisäpääomavaatimukset. Kyseisen artiklan ja direktiivin 4 luvun 3 jakson perusteella LLL 10 luvun 3, 8 ja 9 §:ssä esitetyt lisäpääomavaatimukset ovat rinnastettavissa toisiinsa lisäpääomavaatimuksen alittumisen seuraamusten osalta. Finanssivalvonta katsoo, että kiinteän ja muuttuvan lisäpääomavaatimuksen sekä rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävillä luottolaitoksille asetettavien lisäpääomavaatimusten alittamisen seuraamuksena tulisi olla yhdenmukaisesti voitonjaon rajoittaminen.

Ehdotetun LLL 10 luvun 7 §:n ensimmäinen momentti sisältää säännöksen lisäpääomavaatimuksen alittumisen seurauksista. Momentissa viitataan ainoastaan LLL 10 luvun 3 pykälään. Tästä seuraa direktiivistä poiketen, että rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävillä luottolaitoksille asetettavien lisäpääomavaatimusten täyttämättä jättämiseen sovellettaisiin, mitä omien varojen lakisääteisen vähimmäismäärän alittumisesta on säädetty, kun taas kiinteän ja muuttuvan lisäpääomavaatimuksen täyttämättä jättämisestä seuraisi direktiivin mukaisesti laissa tarkemmin säädettävä voitonjakorajoitus. Vastaava käsitys todetaan myös yleisperustelujen luvuissa 2.2.2 (EU:n vakavaraisuusvaatimukset) ja 4.2.2 (luottolaitoksen taloudellisen aseman valvonta).

Finanssivalvonta esittää, että LLL 10 luvun 3 §:n 2 momentin määritelmä laajennettaisiin direktiiviin mukaisesti käsittämään myös LLL 10 luvun 8 ja 9 §:ssä käsiteltävät rahoitusjärjestelmän kannalta merkittäviä luottolaitoksia koskevat lisäpääomavaatimukset. Tähän liittyen on LLL 10 luvun johdonmukaisen rakenteen säilyttämiseksi aihetta siirtää 7 § ehdotetun 10 §:n perään. Edellä ehdotetun mukaisesti tulisi lisäksi täydentää LLL 10 luvun 3 §:n 5 momenttia maininnalla siitä, miten rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävien luottolaitosten lisäpääomavaatimus määrätään.

22.11.2013

FIVA 13/01.01.00/2013

Julkinen

Ehdotettuun LLL 10 luvun 3 §:n 6 momenttiin liittyen Finanssivalvonta kiinnittää huomiota siihen, että LLL 10 luvun 9 §:ssä säädetty muita rahoitusjärjestelmän kannalta merkittäviä luottolaitoksia koskeva lisäpääomavaatimus tulisi voida määrittää direktiivin 131 artiklan 1 ja 5 kappaleen nojalla tapauskohtaisesti konsolidoidusti, alakonsolidointiryhmän tasolla tai yksittäisen pankin tasolla.

Maksuvalmiusvaatimus muille rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävälle luottolaitoksille

Finanssivalvonta katsoo, että EU:n vakavaraisuusasetuksen 412 artiklassa tarkoitettu maksuvalmiusvaatimus (LCR) tulisi ottaa muille rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävälle luottolaitoksille (O-SII) 100 prosenttisesti käyttöön 1 päivästä tammikuuta 2015 alkaen. Suomen pankkisektori on erittäin keskittynyt (kolmen suurimman luottolaitoksen taseiden loppusumma muodostaa 90 % pankkisektorin taseiden loppusummasta) ja suurimpien luottolaitosten taseiden loppusumma on yli kaksi kertaa Suomen bruttokansantuotteen suuruinen. Suurimmat pankit täyttävät esitetyt määrälliset maksuvalmiusvaatimukset, mutta Suomen pankkisektorin uskottavuuden kannalta on tärkeää, että vaatimukset ovat samalla tasolla muiden maiden kanssa. 100 prosentin maksuvalmiusvaatimus on ollut voimassa Ruotsin suurimmille laitoksille vuoden 2013 alusta lähtien, joten etupainotteisella voimaansaattamisella turvattaisiin yhtenevät vaatimukset merkittävimmille toimijoille.

Seuraamusjärjestelmä

Finanssivalvonta pitää sekä hallinnolliseen että rikosoikeudelliseen seuraamusjärjestelmään ehdotettuja muutoksia ja kyseisten seuraamusjärjestelmien keskinäistä suhdetta varsin onnistuneena. Finanssivalvonta toteaa kuitenkin, että koska samassa asiakokonaisuudessa olisi esimerkiksi mahdollista tehdä epäilyistä rikoksesta luonnollisen henkilön osalta tutkintapyyntö poliisille ja lisäksi määrätä hallinnollinen seuraamus oikeushenkilölle, muodostuu järjestelmä varsin monimutkaiseksi. Finanssivalvonnan käsityksen mukaan ehdotuksessa on otettu asianmukaisesti huomioon *ne bis in idem* -periaate.

Finanssivalvonta toteaa, että se ei eräiltä osin pidä 1.1.2013 voimaan tullutta FivaL 40 §:ssä tarkoitetun seuraamusmaksun määräämistä koskevaa lainsäädäntöä onnistuneena. Finanssivalvonta pitää ongelmallisena erityisesti sitä, että Finanssivalvonnasta annettu laki (FivaL) velvoittaa Finanssivalvonnan määräämään seuraamusmaksun piiriin kuuluvista rikkomuksista aina vähintään julkisen varoituksen (FivaL 42 § 2 mom.), vaikka rikkomus olisikin vähäinen tai sen määrääminen olisi muutoin ilmeisen kohtuutonta. Finanssivalvonta katsoo, että sääntely on tältä osin tarpeettoman kaavamainen. Se ei ota huomioon sitä, että seuraamusmaksun piiriinkin kuuluva rikkomus voi olla – vaikkakin poikkeuksellisesti – yksittäisessä tapauksessa hyvin vähäinen tai sii-

22.11.2013

FIVA 13/01.01.00/2013

Julkinen

hen voi liittyä tekijöitä, joiden johdosta seuraamuksen antaminen olisi ilmeisen kohtuutonta. Finanssivalvonta painottaa lisäksi, että nykyinen kaavamainen sääntely voi suunnata epätarkoituksenmukaisella tavalla Finanssivalvonnan voimavaroja. Hallinnollisia seuraamuksia koskevas- ta lainsäädännöstä ei tule muodostua ”automaattia”, joka kohdistaa Fi- nanssivalvonnan resurssien käyttöä väärällä tavalla.

Finanssivalvonta toteaa edelleen, että luottolaitosdirektiivin mukaan toimivaltaisen viranomaisen käytettävissä tulee olla direktiivissä yksi- löidyissä rikkomuksissa vähintään direktiivissä luettelut valtuudet, joita ovat seuraamusmaksujen lisäksi mm. julkinen moite (”public state- ment”) ja oikeus kieltää lainvastainen toiminta. Valtuuksien tulee olla toimivaltaisen viranomaisen käytettävissä (”...that can be applied...”), mutta direktiivi ei totea, että niitä tulee aina käyttää. Tämä käy ilmi myös direktiivin 70 artiklasta, jonka mukaan kun viranomainen valitsee tapaukseen soveltuvaa sanktiota tai muuta valvontatoimenpidettä, sen tulee ottaa huomioon muun muassa artiklassa todetut seikat, kuten rikkomuksen vakavuus ja kesto sekä henkilön aiemmat rikkomukset.

Ilmeisesti edellä mainittujen direktiivin säännösten johdosta FivaL 42 §:ään on ehdotettu uutta 4 momenttia, jonka mukaan Finanssivalvonta voi jättää seuraamusmaksun määräämättä tai lykätä sen määräämistä oikeushenkilölle, jos se tekee samasta asiasta lain 3 c §:ssä tarkoite- tun ilmoituksen viranomaiselle tai ryhtyy muuhun laissa säädettyyn valvontatoimenpiteeseen. Finanssivalvonta pitää ehdotusta oikean suuntaisena, mutta katsoo, että seuraamusmaksu (tai sen sijaan julki- nen varoitus) tulisi voida jättää määräämättä myös, jos se yksittäista- paukseen liittyvien olosuhteiden johdosta olisi ilmeisen kohtuutonta.

Toimivaltainen viranomainen

Ehdotetun LLL 10 luvun 11 §:n mukaan valtiovarainministeriö toimisi EU:n vakavaraisuusasetuksen 400 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuna toimivaltaisena viranomaisena. Finanssivalvonta katsoo, että olisi sel- vempää, että toimivaltainen viranomainen olisi kaikissa tapauksissa di- rektiivin määritelmän mukaisesti toimivaltainen valvontaviranomainen eli Finanssivalvonta.

Tietojen luovuttaminen talletussuojarahastolle ja sijoittajien korvausrahastolle

Finanssivalvonnasta annetun lain 71 §:ssä luetellaan ne tahot, joille Finanssivalvonnalla on oikeus luovuttaa tietoja julkisuuslain salassapi- tosäännösten estämättä. Pykälässä ei ole mainittu talletussuojarahas- toa eikä sijoittajien korvausrahastoa. Finanssivalvonta kiinnittää huo- miota siihen, että nämä tahot saattavat mahdollisessa kriisitilanteessa tai sen uhatessa tarvita tehtäviensä suorittamiseksi salassa pidettäviä tietoja Finanssivalvonnalta jo ennen kuin varsinainen maksutilanne on käsillä, jotta maksutilanteeseen voidaan asianmukaisesti varautua.

22.11.2013

FIVA 13/01.01.00/2013

Julkinen

Tämän johdosta Finanssivalvonta katsoo, että olisi tarpeen käsitellä kysymys siitä, miten Finanssivalvonta voisi luovuttaa salassapitosäännösten estämättä tietoja talletussuojarahastolle ja sijoittajien korvausrahastolle näiden tehtävien hoitamista varten.

Tietojen toimittaminen Euroopan järjestelmäriskikomiteassa vireillä olevista asioista

Ehdotetussa Finanssivalvonnasta annetun lain 3 b §:n 2 momentin 3 kohdassa säädettäisiin, että Finanssivalvonnan olisi toimitettava finanssimarkkinoita koskevan lainsäädännön valmistelusta ja finanssimarkkinoiden toimivuudesta vastaavalle ministeriölle viipymättä tieto muusta Euroopan valvontaviranomaisessa tai *Euroopan järjestelmäriskikomiteassa* vireillä olevasta asiasta, jos sillä voi Finanssivalvonnan arvion mukaan olla Suomen finanssimarkkinoiden toimintaan tai vakauteen vaikutus. Finanssivalvonta kiinnittää huomiota siihen, että vastaavaa tiedonantovelvollisuutta ei ole Euroopan järjestelmäriskikomiteassa vireillä olevien asioiden osalta esitetty Suomen Pankille.

FINANSSIVALVONTA

Jukka Vesala
apulaisjohtaja

Jari Synkkänen
lakimies