



Valtiovarainministeriö
Alivaltiosihteeri Tuomas Saarenheimo

Finanssivalvonnän näkökohtia hallituksen esitysluonnokseen laiksi luottolaitostoiminnasta

Finanssivalvonnalle on lähetetty tiedoksi valtiovarainministeriön 30.1.2014 päivätty hallituksen esitysluonnos eduskunnalle laiksi luottolaitostoiminnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Vaikka lakivalmistelu onkin jo loppusuoralla, Finanssivalvonta toivoo, että alla mainitut muutokset sisällytetäisiin hallituksen esitykseen.

1. Pilari II -vaatimus (harkinnanvarainen lisäpääomavaatimus)

Luottolaitoslain luonnos (11 luku, 6 §) asettaa CRD IV -direktiiviä tiukempia rajoituksia pankkivalvojalle harkinnanvaraisen lisäpääomavaatimuksen asettamiseen. **Finanssivalvonta katsoo, että kansallisen lainsäädännön ei tulisi poiketa EU-lainsäädännöstä.**

Euroopan yhteisen valvontamekanismin (SSM) rakentamisen yhtenä päätavoitteena on ollut pankkivalvonnän laadun parantaminen yhteisillä valvontakäytännöillä. Kansalliset erot direktiivin implementoinnissa vaikeuttavat tämän tavoitteen toteuttamista. EKP:n valvontakäytäntöjen kehittäminen perustuu siihen, että kaikilla kansallisilla valvojilla on käytössään direktiivin mukaiset keinot. Hallituksen esitysluonnos ka-ventaa kansallisen valvojan harkintavaltaa direktiiviin verrattuna. Euroalueen yhteisen pankkivalvonnän alkaessa olisi erityisen tärkeää Suomen pankkivalvonnän uskottavuuden kannalta, että lainsäädäntö Suomessa ei poikkea yleisestä eurooppalaisesta linjasta pankkien kannalta lievempään suuntaan.

Finanssivalvonnän saamien tietojen mukaan Pilari II -valtuudet tulevat käyttöön SSM:ssä jo kattavan arvioinnin yhteydessä alkusyksystä 2014 ja SSM tulee noudattamaan yhteisiä periaatteita Pilari II -arvioinnissa merkittävien pankkien osalta joka tapauksessa EU-lainsäädäntöön nojautuen ja SSM:n valtuuksien puitteissa. On oletettavissa, että kansallisen lainsäädännön ja EU-lainsäädännön välillä

17.2.2014

FIVA 13/01.01.00/2013

Julkinen

vallitseviin eroihin tullaan puuttumaan yhteisessä valvontamekanismissa.

Direktiivin mukaan valvojan tulee asettaa Pilari II -vaatimus, jos on **todennäköistä**, että Pilari I -vaatimus ei kata riskejä. Tällöin Pilari II -vaatimuksesta tulee osa vähimmäisvakavaraisuusvaatimusta. Hallituksen esitysluonnos sen sijaan sallii sitovan Pilari II -vaatimuksen asettamisen vasta siinä tilanteessa, kun pankin omat varat eivät riitä kattamaan riskejä.

SSM:ssä käyttöön otettavat vakavaraisuuden arviointimenetelmät perustuvat siihen, että valvojan tulee tekemänsä arvion lopputuloksena asettaa direktiivin mukaisesti Pilari II -vaatimus, mikäli on todennäköistä, että Pilari I -vaatimus ei kata riskejä. Tällöin pankin omien varojen pitää olla vähintään Pilari I ja Pilari II -vaatimusten suuruiset. **Pilari II -vaatimus tulee asettaa riskiarvion perusteella riippumatta siitä, mikä on tosiasiallinen omien varojen määrä kyseisellä hetkellä.**

Myös EBAssa valmisteilla oleva ohjeistus noudattaa samaa peruseriaa. Jos luottolaitoslaki hyväksyttäisiin nykyisen luonnoksen mukaisena, Finanssivalvonta joutuisi vastaamaan EBA:lle, ettei noudata sen ohjeistusta (comply or explain -menettely).

2. Hallinnollinen seuraamusjärjestelmä

Finanssivalvonta pitää tärkeänä, että seuraamusjärjestelmää koskevaa sääntelyä tiukennetaan finanssimarkkinoiden sääntelyn noudattamisen vahvistamiseksi. Hallituksen esityksessä mahdollisuutta määrätä hallinnollisista seuraamuksista ankarin, seuraamusmaksu, laajennetaan CRD IV -direktiivin edellyttämällä tavalla olennaisesti. Seuraamusmaksun alaan kuuluvia rikkomuksia laajennetaan lisäksi merkittävästi parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä olevan vaihtoehtorahastojen hoitajia koskevassa lakiesityksessä (HE 94/2013) sekä lähivuosina myös muulla kansallisesti täytäntöön pantavalla EU-sääntelyllä.

Finanssivalvonta pitää kuitenkin tältä osin ongelmallisena sitä, että Finanssivalvonnasta annettu laki **velvoittaa** Finanssivalvonnan määräämään seuraamusmaksun piiriin kuuluvista rikkomuksista aina seuraamusmaksun (tai vähintään julkisen varoituksen), vaikka rikkomusta voitaisiinkin pitää – vaikkakin poikkeuksellisesti – yksittäistapauksessa vähäisenä tai seuraamuksen määrääminen olisi muutoin ilmeisen kohtuutonta. Finanssivalvonta painottaa, että viranomaistoimintaan tulee kuulua harkintavaltaa ja valvojan tulee voida päättää siitä, miten se kohdentaa voimavarojaan valvontatehtävässään. Ehdotettu kaavamainen sääntely voi muodostua tältä osin ongelmalliseksi. Finanssivalvon

17.2.2014

FIVA 13/01.01.00/2013

Julkinen

ta toteaa edelleen, että ainakin Iso-Britanniassa ja Ruotsissa valvontaviranomaisille on annettu laissa harkintavaltaa sen suhteen, milloin ja mihin toimenpiteisiin ne ryhtyvät, kun säännöksiä on rikottu.

Finanssivalvonta katsoo, että **hallituksen esitystä tulisi** edellä todetun johdosta vielä **täsmentää**.

3. Maksu- ja arvopaperijärjestelmät osana tietojärjestelmiä

Riittävät, turvalliset ja toimintavarmat arvopaperi- maksujenvälitys- ja muut tietojärjestelmät ovat olennainen osa operatiivisten riskien hallintaa. Tämän vuoksi on **tärkeää, että luottolaitoksille asetetut vaatimukset tietojärjestelmiin liittyen on luottolaitoslaissa riittävän yksityiskohtaisesti määritelty**. Hallituksen esitysluonnoksessa tällä hetkellä oleva muotoilu 'riittävän turvalliset ja toimintavarmat tietojärjestelmät' on Finanssivalvonnan mielestä tulkinnanvarainen ja sitä tulisi tarkentaa. Koska maksu- ja arvopaperijärjestelmät ovat luottolaitosten keskeisiä järjestelmiä, ne olisi lisäksi syytä erikseen mainita laissa.

Finanssivalvonnan muotoiluehdotus pykälä- ja perustelutekstiksi on lähetetty valtiovarainministeriölle muiden tekniseluonteisten kommenttien mukana 13.2.2014.

Lisäksi Finanssivalvonta haluaa vielä todeta kahden hallituksen esitysluonnokseen liittyvän yksityiskohdan osalta seuraavaa:

1. Enimmäisluototussuhde (LTV)

Enimmäisluototussuhdetta koskeva pykäläehdotus on **selvä heikennys** Finanssivalvonnan vuonna 2010 antamaan suositukseen nähden, joka lähtee siitä, että pankki voi rahoittaa asunnon ostoa enintään 90 % ostettavan asunnon käyvästä arvosta. Pykälällä ehdotetussa muodossaan olisi näin ollen **asiakkaansuojaa merkittävästi heikentävä vaikutus**.

Ehdotuksen sisältämä mahdollisuus vakuuksien kattavaan huomiointiin **heikentää enimmäisluototusasteen vaikutusta olennaisesti myös makrovakausvälineenä**.

2. Järjestelmärisikipuskuri

Sääntelyarbitraasin välttämiseksi on **oleellista, etteivät Suomen vakuvaraisuusvaatimukset poikkea merkittävästi lähinaapurimaiden**

17.2.2014

FIVA 13/01.01.00/2013

Julkinen

vaatimuksista. Järjestelmäriskipuskurin käyttöönotosta on jo päätetty muissa pohjoismaissa. Pohjoismaista poikkeavien lisäpääomavaatimusten voimaantuloon sisältyy riski, että kansainvälisesti toimivat pankkikonsernit siirtävät pääomiaan maihin, joissa pääomavaatimukset ovat Suomea korkeammat, tai keskittävät korkeimman riskin liiketoimintaansa kevyemmän sääntelyn maihin.

FINANSSIVALVONTA



Anneli Tuominen
johtaja



Marja Nykänen
osastopäällikkö