

16.12.2013

FIVA 13/01.01.00/2013

Julkinen

Valtiovarainministeriö
Rahoitusmarkkinaosasto
PL 28
00023 HELSINKI

VM019:00/2013

Täydennys Finanssivalvonnan lausuntoon 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. Finanssivalvonta esittää 22.11.2013 päivättyä lausuntoansa täydentäen kunnioittaen seuraavaa.

Pysyvästi keskuslaitokseen liittyneitä luottolaitoksia koskevat vapautukset

Yhteenliittymälain (599/2010) 21 §:ssä annetaan keskusyhteisölle mahdollisuus vapauttaa jäsenluottolaitos tietyistä luottolaitoslain (121/2007) vaatimuksista. Valtiovarainministeriön yhteenliittymälain luonnoksessa esitetään, että vastaava vapautus voitaisiin jatkossa myöntää EU:n vakavaraisuusasetuksen (575/2013) omien varojen vähimmäismäärää, asiakasriskejä ja huomattavia omistusosuuksia koskevista vaatimuksista.

Finanssivalvonta katsoo, että yhteenliittymälain valmistelussa tulisi luonnoksessa mainittujen vapautusten lisäksi huomioida myös muut EU-asetuksen 10 artiklassa mainitut pysyvästi keskuslaitokseen liittyneitä luottolaitoksia koskevat vapautukset.

EU-asetuksen 10 artiklan perusteella toimivaltaiset viranomaiset voivat kansallisen lainsäädännön mukaisesti vapauttaa kokonaan tai osittain yhden tai useamman luottolaitoksen asetuksen 2.-8. osien vaatimuksista, jos mainitut edellytykset täyttyvät. Jäsenvaltiot voivat lisäksi pitää voimassa vapautuksiin liittyvää olemassa olevaa kansallista lainsäädäntöä, kunhan se ei ole ristiriidassa asetuksen tai direktiivin 2013/36/EU kanssa. Fivan näkemyksen mukaan yhteenliittymä täyttää 10 artiklassa mainitut edellytykset vapautusten myöntämiselle.

Ehdotuksessa keskusyhteisöllä olisi valta vapauttaa jäsenluottolaitos EU-asetuksen vaatimuksista. Vapautukset koskisivat voimassa olevia säädöksiä vastaavia, sekä mahdollisesti kokonaan uusia vaatimuksia. Finanssivalvonta pyytää Valtiovarainministeriötä varmistumaan siitä, ettei yhteenliittymälaisissa keskusyhteisölle annettava oikeus ole näiltä osin ristiriidassa direktiivin tai asetuksen tavoitteiden kanssa.

16.12.2013

FIVA 13/01.01.00/2013

Julkinen

Ohjauksen riittävydestä varmistuminen

Yhteenliittymä muodostaa monilta osin kansallisen poikkeuksen itsenäisille luottolaitoksille asetettavista vaatimuksista. Finanssivalvonta kiinnittää huomiota siihen, että pelkkä EU-tason sääntely ei välttämättä mahdollista yhteenliittymän tehokasta valvontaa. Kansallisessa lainsäädännössä tulisi pyrkiä huomioimaan sekä yhteenliittymää että yhteenliittymän valvontaa koskevat erityispiirteet.

Finanssivalvonta pitää hyvänä voimassa olevan yhteenliittymälain mukaisen vapautusten soveltamista joihinkin EU-asetuksen vaatimuksiin. Edellytyksenä keskusyhteisön myöntämille vapautuksille tulee kuitenkin olla se, että yhteenliittymällä on riittävän sitova ja kokonaisuutena toimiva sisäinen ohjaus- ja valvontajärjestelmä. Yhteenliittymän muodostuminen ei Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan sellaisenaan tarjoa vapautusten edellyttämää maksuvalmiuden ja vakavaraisuuden turvaa jäsenluottolaitoksille.

EU-asetuksen 10 artiklan mahdollistamien vapautusten laajuus ja merkitys olisi voimassa olevien säännösten mahdollistamia vapautuksia suurempi. Tämä korostaa Finanssivalvonnan tarvetta varmistua siitä, että ohjaus- ja valvontajärjestelmä on vapautuksen myöntämisen edellyttämällä tasolla.

Yhteenliittymälain 17 §:n mukaan yhteenliittymän ohjaus perustuu keskusyhteisön antamiin ohjeisiin sekä sen vahvistamiin toimintaperiaatteisiin. Ohjeiden merkitystä korostaa se, että keskusyhteisö ei voi antaa vapautuksia jäsenluottolaitokselle, joka on laiminlyönyt noudattaa 17 §:n mukaisia ohjeita, jos laiminlyönti ei ole vähäinen. Lisäksi jos keskusyhteisö havaitsee, ettei yhteenliittymään kuuluvan yrityksen toiminta ole ohjeiden mukaista, on sen ilmoitettava asiasta Finanssivalvonnalle viipymättä.

Finanssivalvonta katsoo, että koska vapautusten antaminen on mahdollista nimenomaan yhteenliittymään kuulumisen perusteella, tulisi myös yhteenliittymän ohjaus- ja valvontajärjestelmän perustua ensisijaisesti yhteenliittymälain mukaisiin ohjeisiin, joiden noudattamista keskusyhteisön tulee erityisesti valvoa. Lisäksi olisi luonnollista, että Finanssivalvonta kohdentaisi yhteenliittymän valvontaa näiden ohjeiden antamiseen.

Finanssivalvonta esittää, että edellytyksenä keskusyhteisön antamille vapautuksille tulisi olla se, että Finanssivalvonta on etukäteen hyväksynyt yhteenliittymälain 17 §:n nojalla annetut ohjeet. Riittävän ja asianmukaisen ohjausjärjestelmän varmistamiseksi Finanssivalvonnalla tulisi olla oikeus antaa tarkempia määräyksiä näiden ohjeiden sisällöstä. Lisäksi Finanssivalvonnalla tulisi joka hetki olla mahdollisuus peruuttaa keskusyhteisön antama vapautus tai rajoittaa se osittaiseksi.

Yhteenliittymälain 17 §:ssä todetaan, että keskusyhteisö antaa siihen kuuluville yrityksille ohjeita niiden maksuvalmiuden ja vakavaraisuuden turvaamiseksi sekä yhtenäisten tilinpäätösperiaatteiden noudattamiseksi.

16.12.2013

FIVA 13/01.01.00/2013

Julkinen

Määräyksillä ja ohjeilla Finanssivalvonta asettaisi vähimmäistason sille, miten keskusyhteisön tulee ohjata jäsenluottolaitoksen riskienhallintaa, luotettavaa hallintoa sekä sisäistä valvontaa, jotta vapautusten myöntäminen olisi mahdollista ja jäsenluottolaitosten maksuvalmius sekä vakava-raisuus olisi turvattu. Tällä tavoin varmistettaisiin myös valvonnan läpinäkyvyys sekä yhtäläiset kriteerit kaikille valvottaville. Ohjeet hyväksymällä Finanssivalvonta varmistuisi siitä, että yhteenliittymän ohjaus- ja valvontajärjestelmä on määräysten mukainen ja kokonaisuutena riittävä vapautusten myöntämiseksi.

Lisäksi ehdotettua yhteenliittymälain 18 §:n muotoilua olisi syytä tarkentaa siten, että keskusyhteisön ja muiden yhteenliittymään kuuluvien yritysten olisi noudatettava myös Finanssivalvonnan ehdotetun luottolaitoslain 9 luvun 22 §:n nojalla antamia määräyksiä.

Maksuvalmiutta koskevat vaatimukset

EU-asetuksen 10 artikla mahdollistaa jäsenluottolaitoksen vapauttamisen asetuksen kuudennen osan maksuvalmiutta koskevista vaatimuksista. Finanssivalvonta pitää lähtökohtaisesti hyvänä keskitettyä likviditeetin hallintaa sekä yhteenliittymätasolle kohdistettuja maksuvalmiusvaatimuksia.

Finanssivalvonta katsoo, että keskusyhteisölle ei kuitenkaan tulisi yhteenliittymälaissa antaa mahdollisuutta vapauttaa jäsenluottolaitoksia EU-asetuksen maksuvalmiusvaatimuksista. Kysymykseen siitä, sovelletaanko maksuvalmiusvaatimuksia jäsenluottolaitokseen vai ainoastaan yhteenliittymätasoon, liittyy olennaisena osana kokonaisarviointi yhteenliittymän maksuvalmiuden, jatkuvuussuunnittelun ja varojen siirrettävyyden toimituksesta.

Edellytyksenä jäsenluottolaitoksen maksuvalmiusvaatimuksista vapautumiselle yhteenliittymän olisi täytettävä asetuksen 8 artiklan mukaiset maksuvalmiusalaryhmää koskevat vaatimukset. Nämä vaatimukset eivät Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan täyty suoraan yhteenliittymälain perusteella, vaan niiden täyttäminen edellyttää esimerkiksi varojen vapaan liikkuvuuden varmistamista sopimuksin.

Finanssivalvonta esittää, että maksuvalmiusvaatimuksista vapauttamista ei mainittaisi yhteenliittymälaissa, vaan että mahdollisuus osittaisten tai kokonaisten vapautusten myöntämiseksi jäisi 10 artiklan mukaisesti Finanssivalvonnalle.

Jos oikeus vapautusten antamiseen säilyisi edellä esitetyn vastaisesti keskusyhteisöllä, tulisi Finanssivalvonnan ennen vapautusten myöntämistä kyetä varmistumaan siitä, että yhteenliittymä täyttää asetuksessa tarkoitetut maksuvalmiusvaatimukset. Maksuvalmiusvaatimusten täyttymisestä voitaisiin osittain varmistua myös hyväksymällä keskusyhteisön antamat maksuvalmiuden hallintaa koskevat ohjeet sekä niiden perusteella solmittavat erityiset sopimukset.

16.12.2013

FIVA 13/01.01.00/2013

Julkinen

Tällöin keskusyhteisölle voitaisiin antaa yhteenliittymälaiissa mahdollisuus vapauttaa jäsenluottolaitos asetuksen kuudennen osan maksuvalmiutta koskevista vaatimuksista, edellyttäen että Finanssivalvonta hyväksyy maksuvalmiuden turvaamiseksi annetut 17 §:n mukaiset ohjeet. Keskusyhteisö ei saisi antaa tässä tarkoitettua vapautusta jäsenluottolaitokselle, joka on laiminlyönyt noudattaa näitä ohjeita, jos laiminlyönti ei ole vähäinen. Finanssivalvonnalla tulisi tosiasiaassa säilyä mahdollisuus edellyttää tässäkin tilanteessa maksuvalmiusalaryhmää koskevien vaatimusten täyttymistä.

Arvopaperistamista koskevat vaatimukset

EU-asetuksen 10 artikla mahdollistaa jäsenluottolaitoksen vapauttamisen asetuksen viidennen osan arvopaperistamista koskevista vaatimuksista. Direktiivin 82 artiklan mukaan viranomaisten on huolehdittava siitä, että arvopaperistamistransaktioista aiheutuvia riskejä arvioidaan ja käsitellään asianmukaisia toimintapolitiikkoja ja menettelyjä noudattaen. Finanssivalvonta katsoo, että arvopaperistamiseen liittyviä asetuksen viidennen osan vaatimuksia tulisi soveltaa yksittäisiin jäsenluottolaitoksiin, silloin kun ne osallistuvat arvopaperistamiseen sijoittajina tai liikkeeseenlaskijoina.

Finanssivalvonta esittää, ettei yhteenliittymälaiissa annettaisi keskusyhteisölle mahdollisuutta vapauttaa jäsenluottolaitosta asetuksen viidennen osan arvopaperistamista koskevista vaatimuksista.

Keskusyhteisö voisi kuitenkin hakea Finanssivalvonnalta osittaisen tai kokonaisen vapautuksen edellä mainituista jäsenluottolaitoksista koskevista vaatimuksista. Vapautus voitaisiin antaa asetuksen 10 artiklaan perustuen silloin, kun Finanssivalvonta katsoo, että viidennen osan vaatimukset tarpeettomasti rajoittavat yhteenliittymän arvopaperistamistoimintaa, ja että vastaaviin valvonnallisiin tavoitteisiin päästään yhteenliittymätasolla.

Velkaantuneisuutta koskevat vaatimukset

EU-asetuksen 10 artikla mahdollistaa jäsenluottolaitoksen vapauttamisen asetuksen seitsemännen osan velkaantuneisuutta koskevista vaatimuksista. Nämä velkaantuneisuutta koskevat vaatimukset liittyvät lähinnä vähimmäisomavaraisuusasteen laskentaan ja raportointiin, eivätkä ne sisällä vaatimuksia vähimmäisomavaraisuusasteen tasosta.

Finanssivalvonta katsoo, että kaikkien jäsenluottolaitosten tulisi laskea vähimmäisomavaraisuusaste yhtenäisillä periaatteilla ja toimittaa tästä tieto Finanssivalvonnalle. Vähimmäisomavaraisuusasteen laskenta antaisi arvokasta tietoa yksittäisten luottolaitosten taloudellisesta asemasta ja mahdollistaisi tulevien vähimmäisomavaraisuutta koskevien sitovien vaatimusten tarkoituksenmukaisen kalibroinnin.

16.12.2013

FIVA 13/01.01.00/2013

Julkinen

Edellä mainituilla perusteilla Finanssivalvonta esittää, ettei yhteenliittymälakiin sisällytettäisi vapautusta liittyen seitsemännen osan velkaantuneisuutta koskeviin vaatimuksiin. Sitovan vähimmäisomavaraisuusasteen tullessa mahdollisesti voimaan vuonna 2018, voidaan yhteenliittymälakia tarpeen mukaan muuttaa niin, että jäsenluottolaitokset vapautuvat vaatimuksesta joko osittain tai kokonaan.

FINANSSIVALVONTA

Marja Nykänen
osastopäällikkö

Seppo Juutilainen
toimistopäällikkö