

**Kertomus pankkivaltuustolle
Rahoitustarkastuksen
toiminnan tavoitteista ja niiden
toteutumisesta vuonna 2004**



SISÄLLYSLUETTELO

KERTOMUS PANKKI VALTUUSTOLLE RAHOITUSTARKASTUKSEN TOIMINNAN TAVOITTEISTA JA NIIDEN TOTEUTUMISESTA VUONNA 2004

1 PANKKI VALTUUSTON ROOLI RAHOITUSTARKASTUKSEN VALVONNASSA	3
RAHOITUSTARKASTUKSEN TOIMINNALLE ASETETUT TAVOITTEET	3
2 RAHOITUSTARKASTUKSEN TOIMINNALLE ASETETTUJEN TAVOITTEIDEN TOTEUTUMINEN	4
3 RAHOITUSTARKASTUKSEN TOIMINNAN YLEINEN TEHOKKUUS JA VOIMAVAROJEN RIITTÄVYYS	10

TIIVISTELMÄ

Suomalaiset pankit ovat kansainvälisessä vertailussa edelleen varsin vaka-varaisia. Pankkisektorin vakavaraisuus säilyi keskimäärin varsin hyvänä ja tappiopuskurit olivat pankkien riskeihin nähden riittävät. Valvottavien riskienhallinta oli pääosin tyydyttävästi järjestetty, ja useimpien pankkien riskit olivat rajallisia. Suomen rahoitusjärjestelmän kyky kestää ulkopuolisia häiriöitä näyttää siten varsin tyydyttävältä.

Rahoitustarkastuksen käsityksen mukaan listayhtiöt noudattavat tiedonantovelvollisuuksiaan tällä hetkellä Suomessa vähintäänkin tyydyttävästi. Yksittäisistä tiedottamisongelmista ja IFRS-standardien käyttöönottoon liittyvästä epävarmuudesta huolimatta yleisön luottamuksessa taloudelliseen informaatioon ei ole havaittu ongelmia.

Rahoitustarkastuksen tehtäväksi tuli vuoden 2005 alussa kansainvälisten tilinpäätösstandardien eli IFRS-standardien noudattamisen valvonta. Rahoitustarkastus on jo parin vuoden ajan selvittänyt listayhtiöiden valmistautumista IFRS-standardien käyttöönottoon. Selvitysten perusteella Rahoitustarkastuksella on edelleen syytä olla huolestunut siitä, että osa, erityisesti pienistä ja keskisuurista listayhtiöistä ei tule selviytymään IFRS-siirtymästä ongelmitta.

Rahoitustarkastus kiinnitti vuoden 2004 aikana erityistä huomiota siihen, miten valvottavat ovat valmistautuneet tuleviin sääntely- ja valvontaympäristön merkittäviin muutoksiin. Tärkeänä jatkuvan seurannan kohteena olivat valvottavien valmistautuminen uuden vakavaraisuussäännösten (Basel II) käyttöönottoon. Uudistus tulee panna täytäntöön kansallisessa lainsäädännössä vuoden 2006 loppuun mennessä. Vakavaraisuuden laskennan menetelmät tulevat sovellettaviksi 1.1.2007 alkaen. Basel II -uudistuksen käyttöönotto näyttää edenneen valvottavissa pääosin hyvin. Rahoitustarkastus myös informoi valvottavia ja listayhtiöitä useista EU-tason hankkeista, jotka liittyivät arvopaperimarkkinoiden tiedonantovelvollisuuteen, menettelytapoihin ja markkinoiden rakenteeseen.

Tarkastus- ja valvontahavaintojen sekä tehtyjen asiakasvalitusten perusteella voi päätellä, että valvottavien – niin pankkien, sijoituspalveluyritysten kuin rahastoyhtiöidenkin – menettelytavat ovat tällä hetkellä pääosin asianmukaiset. Puutteet ovat yksittäisiä, eikä Rahoitustarkastus ole erityisen huolestunut tilanteesta.

Kertomusvuoden aikana tutkittiin lukuisia markkinoiden väärinkäytösepäilyjä. Näistä valtaosa koski epäilyä sisäpiiritiedon väärinkäytöstä tai tiedonantovelvollisuuden laiminlyönnistä. Mitään selkeää trendiä ei kuitenkaan ollut havaittavissa. Myöhemmin vuonna 2005 voimaantulevat markkinoiden väärinkäytöksiä koskevat muutokset lainsäädännössä parantavat entisestään Rahoitustarkastuksen tutkintavaltuuksia.

Luottamus kaupankäynti-, selvitys- ja maksujärjestelmiin on säilynyt hyvänä. Pohjoismaisen markkinamallin ja yhteisen kaupankäyntijärjestelmän käyttöönotto on tuonut markkinapaikan ylläpitäjälle kustannussäästöjä. Samalla valvojen välisen yhteistyön tarve on konkretisoitunut myös kaupankäyntijärjestelmien osalta, kun toimivalta asiassa jakaantuu usean valvojan kesken. Valvojen välisellä yhteistyöllä ei kuitenkaan kaikilta osin pystytä kompensimaan sitä tosiasiaa, etteivät kaikki toiminnot enää ole suoraan kansallisen valvojan toimivallan alaisia. Myös ulkoistaminen ja toiminnan laajentaminen yli perinteisten rajojen on lisääntynyt, ja omalta osaltaan kasvattanut rahoitusjärjestelmään riskialttiutta.

Nordean valvonta pohjoismaisessa yhteistyössä sujui vuonna 2004 hyvin. Suomen rahoitusmarkkinoiden rakenne muuttuu merkittävästi, jos Nordea suunnitelmiensa mukaisesti muuttaa nykyiset luottolaitostytäryhtiönsä sivukonttoreiksi. Tässä tilanteessa koti- ja isäntävaltion valvojien yhteistyön tarve lisääntyy, ja työnjakoa saatetaan joutua arvioimaan uudelleen. Tämä voi edellyttää muutoksia myös lainsäädäntöön. Nykyinen sääntelyjärjestelmä ei huomioi riittävästi isäntävaltion roolia vakauden valvonnassa.

EU-direktiivien täytäntöönpanon yhteydessä on tullut esiin ongelma, joka liittyy Rahoitustarkastuksen oikeuteen antaa määräyksiä. Suomessa perustuslaki edellyttää, että valvojan norminantovaltuuksien soveltamisala on rajattu täsmällisesti. EU:ssa taas on lainvalmistelussa siirrytty ns. puitelainsäädäntöajatteluun. Sen mukaisesti direktiiveissä säännellään vain keskeiset periaatteet ja näitä periaatteita täsmentävät yksityiskohtat hyväksytään komitologiamenettelyssä. On toivottavaa, että perustuslakia voitaisiin soveltaa siten, että nämä direktiivejä täsmentävät yksityiskohtaiset säännökset voitaisiin Suomessakin tarvittaessa saattaa kansallisella tasolla voimaan valvojan antamalla määräyksillä ja ettei perustuslain tiukka tulkinta muodostu esteeksi riittävien valtuuksien saamiseksi Rahoitustarkastukselle.

Toinen EU-direktiivien kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä esiin tullut ongelma liittyy mahdollisuuksiin antaa Rahoitustarkastukselle direktiivien mukaisia toiminta- ja valvontavaltuuksia. Esimerkiksi Basel II -vakavaraisuussäännösten perustavoitteiden mukainen täytäntöönpano edellyttää, että Rahoitustarkastuksella on riittävät valtuudet mm. vaatia lisäpääomaa niin, että rahoitusmarkkinoiden vakaus ei vaarannu siksi, että valvottavilla ei olisi esim. riittäviä omia varoja puskurina riskinottoaan vastaan. Direktiivien säännösten täytäntöönpanon yhteydessä on kuitenkin jouduttu toteamaan, että perustuslain tulkinta Suomessa näyttää tältäkin osin muodostuneen erittäin tiukaksi. Tämän vuoksi EU-sääntelyn periaatteiden ja tavoitteiden siirtäminen tarkoituksenmukaisella tavalla lainsäädäntöön voi osoittautua oikeudelliselta kannalta ongelmalliseksi ja edellyttää perustuslain soveltamisessa tähänastista joustavampaa tulkintaa.

Rahoitustarkastuksen toimintavahvuus oli kertomusvuonna 138,5 henkeä. Toimintakulut olivat 15,6 miljoonaa euroa ja budjetti vuodeksi 2005 on 17,3 miljoonaa euroa.

1 PANKKI VALTUUSTON ROOLI RAHOITUSTARKASTUKSEN VALVONNASSA

Pankkivaltuuston tehtävänä on valvoa Rahoitustarkastuksen toiminnan yleistä tarkoituksenmukaisuutta ja tehokkuutta.

Pankkivaltuusto arvioi erityisesti, miten Rahoitustarkastuksen toiminnalle laissa säädetty tavoite on toteutunut siltä osin kuin Rahoitustarkastus on voinut siihen lakisääteisen tehtävänsä puitteissa vaikuttaa. Toiminnan yleistä tehokkuutta valvoessaan pankkivaltuusto seuraa puolestaan erityisesti Rahoitustarkastuksen henkilöstömäärän ja talousarvion yleistä kehitystä suhteessa Rahoitustarkastuksen tehtäviin ja niiden lainsäädännön tai markkinoiden kehityksestä johtuviin muutoksiin.

Paitsi markkinoiden oma toiminta, myös eri rahoitusviranomaisten toimenpiteet vaikuttavat rahamarkkinoiden vakauteen ja luottamuksen säilymiseen rahoitusmarkkinoiden toimintaan. Rahoitustarkastuksen tavoitteiden toteutumisesta arvioidaan siksi myös Rahoitustarkastuksen tehtävien valossa.

Rahoitustarkastuksen toiminnalle asetetut tavoitteet

Rahoitustarkastuksen toiminnan tavoite on rahoitusmarkkinoiden vakaus ja luottamuksen säilyminen rahoitusmarkkinoiden toimintaan. Tämä tavoite on kirjattu lakiin.

Rahoitustarkastuksen perustehtävät on määritelty Ratalaissa. Rahoitustarkastus valvoo mm. pankkien, sijoituspalveluyritysten, rahastoyhtiöiden ja pörssin toimintaa. Lisäksi Rahoitustarkastus edistää tietämystä rahoitusmarkkinoista sekä ohjaa markkinoilla toimivia noudattamaan asianmukaisia menettelytapoja.

Rahoitustarkastuksen toimintaa ohjaa johtokunta. Se asettaa toiminnalle tavoitteet ja päättää toimintalinjoista. Johtokunta valvoo myös näiden tavoitteiden toteutumista ja toimintalinjojen noudattamista. Johtokunta hyväksyy vuosittain Rahoitustarkastuksen toimintastrategian.

Rahoitustarkastus keskittyy valvonnassaan riskiherkimpiin instituutioihin ja toimintoihin. Tavoitteena on jo ennakolta tunnistaa rahoitusmarkkinoiden vakautta uhkaavat riskit ja muutospaineet ja vaikuttaa sellaisten markkinarakenteiden ja -käytäntöjen kehittämiseen, jotka tukevat markkinoiden vakautta ja luottamusta. Rahoitustarkastus pyrkii myös reagoimaan markkinoiden häiriöihin viipymättä ja tehokkaasti.

Rahoitustarkastuksen tavoitteena on, että

- I valvottavien riskinkantokyky on hyvä ja hallintokulttuuri terve
- II menettelytavat markkinoilla ja julkistettava tieto tukevat markkinoiden tervettä kehitystä
- III sääntely on ennakoivaa ja Ratan valvonta sekä lain soveltaminen vastuullista.

Rahoitustarkastuksen tavoitteena on, että rahoitusmarkkinoilla toimivat instituutiot säilyvät kaikissa olosuhteissa riittävän toimintakykyisinä tuottamaan rahoituspalveluja ja vastaamaan sitoumuksistaan. Markkinoiden tehokkaan toiminnan näkökulmasta on tärkeää, ettei valvoja pyri estämään jokaista yksittäistä konkurssia vaan että niiden seurausvaikutukset ovat hallittuja eivätkä vaaranna rahoitusmarkkinoiden vakautta.

2 RAHOITUSTARKASTUKSEN TOIMINNALLE ASETETTUJEN TAVOITTEIDEN TOTEUTUMINEN

Valvottavien riskinkantokyky on hyvä ja hallintokulttuuri terve

Rahoitustarkastus arvioi seuraavasti:

- Valvottavien riskinkantokyky on riittävä suhteessa niiden ottamiin riskeihin. Riskien hallinta on pääosin tyydyttävästi järjestetty.
- Pankkien vakavaraisuus säilyi keskimäärin vahvana.
- Valvottavien sisäinen valvonta ja riskienhallinta toimivat kohtuullisesti. Operatiivisen riskin arviointi- ja hallintajärjestelmät vaativat jatkuvaa huomiota.
- Hallintokulttuurin mukauttaminen kansainvälisten suositusten mukaiseksi vaatii vielä kehittämistä.
- Basel II -uudistuksen käyttöönotto on edennyt valvottavissa. Pienempien pankkien ja merkittävien sijoituspalveluyritysten valmistautumiseen on panostettava lisää voimavaroja.
- Luottamus kaupankäynti-, selvitys- ja maksujärjestelmiin on säilynyt, mutta erityisesti kaupankäyntijärjestelmien valvontamahdollisuudet ovat heikentyneet pohjoismaisen markkinamallin ja yhteisen järjestelmän käyttöönoton myötä.
- Ulkoistaminen ja toiminnan laajentaminen yli perinteisten rajojen on lisääntynyt, ja tämä on lisännyt myös rahoitusjärjestelmään liittyvää riskialttiutta.

Rahoitusmarkkinoiden vakaus perustuu rahoituspalveluiden tarjoajien taloudellisten toimintaedellytysten säilymiseen ja kykyyn kestää ulkoisia markkinahäiriöitä. Rahoitustarkastus valvoo, että sen valvottavilla on tarvittava riskinkantokyky suhteessa riskinottoon ja riittävä riskienhallinta.

Rahoitustarkastus valvoi riskinkantokyvyn riittävyttä ja hallinnon luotettavuutta

Rahoitustarkastus arvioi riskinkantokykyä ensisijaisesti sen perusteella, onko valvottavien vakavaraisuus (ts. omien varojen määrä) riittävä suhteessa niiden ottamiin riskeihin ja ovatko riskienhallintajärjestelmät ajanmukaiset. Viime vuosina valvottavien vakavaraisuus ja riskinkantokyky on arvioitu varsin hyväksi. Rahoitustarkastus puuttui vain yksittäisiin tapauksiin, jotka liittyivät lähinnä valvottavien sisäisen pääomanhallinnan riittävyyteen.

Valvottavien sisäinen valvonta ja riskienhallinta toimivat kohtuullisesti. Jossakin määrin näyttää kuitenkin olevan vielä epäselvyyttä valvottavan eri toimielinten roolissa, tehtävissä ja vastuualueissa. Operatiivisten riskien hallinta kehittyi Ratan uuden standardin tukemana. Operatiivisen riskin arviointi- ja hallintajärjestelmät vaativat valvojan jatkuvaa huomiota. Hallintokulttuurin mukauttaminen kansainvälisten suositusten mukaiseksi vaatii vielä toimenpiteitä valvottavilta.

Rahoitustarkastus valvoi rahoitusjärjestelmän vakautta

Rahoitustarkastus arvioi säännöllisesti rahoitusjärjestelmän vakautta yhdessä muiden viranomaisten kanssa. Tällöin pyritään erityisesti ennakoimaan merkittävimpien taloudellisen toimintaympäristön muutosten vaikutuksia pankkisektorin vakauteen.

Rahoitusjärjestelmän vakauden tulee kestää myös tilanteita, joissa yhden pankin tai pankkiryhmän tappiot aiheuttavat tappioita myös muille pankeille.

Pahimmillaan tappiot voivat levitä koko pankkisektoriin ja ne voivat siten aiheuttaa koko rahoitusjärjestelmää koettelevan kriisin.

Rahoitusjärjestelmän vakauden ei katsottu vuonna 2004 olleen uhattuna, kun arvioitiin erilaisten riskien toteutumista ja niiden mahdollisia vaikutuksia pankkisektoriin.

OMX-konsernin valvontayhteistyötä tiivistettiin

Rahoitustarkastus ja Ruotsin Finansinspektionen tiivistivät yhteistyötänsä OMX-konsernin valvonnassa. Yhteistyön tavoitteena on yhtenäistää ja tehostaa OMX-konsernin eri yhtiöiden valvontaa Suomessa ja Ruotsissa. Tavoitteena on ottaa Tanskan valvoja Finansstilsynet mukaan Suomen ja Ruotsin väliseen OMX-valvontayhteistyöhön alkuvuoden 2005 aikana.

Rahoitustarkastus valvoi uuden käteismarkkinoiden kaupankäyntijärjestelmän (SAXESS) käyttöönottoa Helsingin Pörssissä ja suomalaisten osakejohdannaisien kaupankäynnin siirtoa Helsingin Pörssistä Tukholman Pörssiin. Uusiin järjestelmiin siirtyminen sujui häiriöttä.

Rahoitustarkastus edisti valmistautumista vakavaraisuusuudistukseen

Rahoitustarkastus kiinnitti vuoden 2004 aikana erityistä huomiota valvottavien valmistautumiseen sääntely- ja valvontaympäristön merkittäviin muutoksiin.

Valvottavien Basel II -valmistautuminen näyttää tähän mennessä sujuneen pääosin hyvin. Kyseessä on monitahoinen, ajan suhteen kriittinen hanke, joka vaatii laajoja tietojärjestelmien muutoksia ja yritystason ohjausjärjestelmien integrointia. Pienempien pankkien ja merkittävien sijoituspalveluyritysten valmistautumiseen on panostettava lisää Ratan voimavaroja.

Rahoitustarkastus seuraa valmistautumista entistä tiiviimmin vuonna 2005. Basel II -kehityshankkeiden tilanne näyttää pohjoismaisella tasolla hyvin samankaltaiselta.

Nordeaa valvottiin pohjoismaisena yhteistyönä

Pohjoismaisessa yhteistyössä panostettiin usean Pohjoismaan alueella toimivien yritysten valvontaan rahoitusmarkkinoilla. Yhteistyön ytimen muodostaa Nordean valvonta. Nordean valvontatyötä koordinoi pohjoismainen valvontatyöryhmä, joka koostuu Suomen, Ruotsin, Norjan ja Tanskan valvontaviranomaisista. Koordinoivana valvojana toimii Ruotsin Finansinspektionen. Valvontayhteistyö pohjautuu yhteiseen valvontapöytäkirjaan.

Valvontaryhmä kokoontuu säännöllisesti ja suunnittelee yhteisiä valvontatoimenpiteitä. Se laatii vuosittain riskiarvion Nordeasta, joka esitellään yhtiön johdolle. Riskiarvio ohjaa valvojien työtä valvonnan painoalueiden määrittämisessä.

Valvontapöytäkirja Sammon valvonnasta allekirjoitettiin

Pohjoismaiset valvontaviranomaiset sopivat Sampo-ryhmittymän valvonnasta syyskuun alussa 2004. Rahoitustarkastus, Vakuutusvalvontavirasto, Ruotsin Finansinspektionen ja Norjan Kredittilsynet allekirjoittivat Sampo-ryhmittymän lisävalvontaa koskevan valvontapöytäkirjan ja perustivat valvontaryhmän.

Lisävalvontaa koordinoivana viranomaisena toimii Rahoitustarkastus, joka on myös Sampo-ryhmittymän päävastuullinen valvoja. Koordinoivan viranomaisen tehtävänä on mm. suunnitella ja koordinoida ryhmittymään kohdistuvia valvontatoimia yhteistyössä muiden valvojien kanssa.

Käytännössä lisävalvontaa hoitaa viranomaisten edustajista koostuva, säännöllisesti kokoontuva valvontaryhmä. Se kokoontui vuoden 2004 aikana kahdesti. Valvontaryhmän tehtävänä on mm. koordinoida Sampo-ryhmittymään kohdistuvia valvontatoimia sekä vastata ryhmittymän kokonaisriskiarvion valmistumisesta.

Lisävalvonta ei vaikuta nykyiseen ryhmittymään kohdistuvaan toimialakohtaiseen valvontaan, vaan kukin viranomainen harjoittaa toimialakohtaista valvontaansa kuten tähänkin asti. Koordinoivana valvontaviranomaisena Rahoitustarkastus myös jatkaa säännöllistä yhteistyötä Baltian maiden viranomaisten kanssa.

II Menettelytavat markkinoilla ja julkistettava tieto tukevat markkinoiden tervettä kehitystä

Rahoitustarkastus arvioi seuraavasti:

- Yleisön luottamus taloudelliseen informaatioon on tällä hetkellä sangen hyvä yksittäisistä tiedottamisongelmatapauksista ja IFRS-standardien käyttöönottoon liittyvästä epävarmuudesta huolimatta.
- Osalla listayhtiöistä, erityisesti pienillä ja keskisuurilla, on odotettavissa IFRS-siirtymäongelmia, koska valmistautuminen on edennyt odotettua hitaammin. Huolestuttavaa on erityisesti yritysten kyky laatia laadukkaat IFRS-perusteiset osavuosisikatsaukset vuodelta 2005.
- Listayhtiöiden tiedonantovelvollisuuden noudattaminen on vähintään tyydyttävää tasoa.
- Merkittävimpien valvottavien tilinpäätösinformaatio on eurooppalaisten pankkien tasoa. Riskiasemiin ja omiin varoihin liittyvien tietojen julkistamista on kuitenkin kehitettävä, jotta saavutetaan uuden vakavaraisuussäännösten asettama tavoitetaso.
- Palveluntarjoajien menettelytavat ovat pääosin asianmukaiset. Asiakasvalitusten määrä on kuitenkin kasvanut 20 %. Niiden, joiden epäillään toimivan luvatta, lukumäärä ei ole vähentynyt.
- Uudet asiakasvalitussivut parantavat yleisön mahdollisuuksia itse arvioida palveluiden sisältöä ja niihin liittyviä riskejä.
- Rahoitustarkastus tiedottaa -verkkojulkaisu on vakiinnuttanut asemansa rahoitusmarkkina-analyysin ja sijoittajavalistuksen tietolähteenä.

Rata pyrkii vaikuttamaan listayhtiöiden tiedonantovelvollisuuden laatuun paitsi yksittäistapauksia tutkimalla, myös yleisellä tasolla mm. ohjeistamalla yhtiöitä, tekemällä vertailevia selvityksiä tiedonantovelvollisuuden noudattamisesta käytännössä sekä tekemällä teematarkastuksia. Yleisesti listayhtiöiden tiedonantovelvollisuuden noudattamisen voidaan katsoa olevan vähintään tyydyttävää. Selvitystensä perusteella Rata on havainnut puutteita mm. liiketoiminnan riskiarvioissa, tulevaisuuden näkymien antamisessa sekä ulkoisten markkinatekijöiden kehityksen ja yrityskauppojen vaikutusten arvioinnissa.

EU-tasolla on usean vuoden ajan harmonisoitu sekä listayhtiöiden että palveluntarjoajien tiedonantovelvollisuutta. Rahoitustarkastuksen haasteena on varmistaa, että muuttuvia velvollisuuksia noudatetaan myös Suomessa mahdollisimman kattavasti ja yhdenmukaisesti.

Rahoitustarkastus valvoi muuttuvien menettelytapavelvoitteiden noudattamista

Toiminnallaan Rata pyrkii vaikuttamaan siihen, että valvottavat noudattavat asiakassuhteissaan lainsäädännön, kansainvälisten vaatimusten ja hyvän tavan mukaisia menettelytapoja. Ratan tarkastus- ja valvontahavaintojen sekä saatujen asiakasvalitusten perusteella voi arvioida, että valvottavien – niin pankkien, sijoituspalveluyritysten kuin rahastoyhtiöidenkin - menettelytavat ovat pääosin asianmukaiset. Puutteet ovat yksittäisiä, eikä Rahoitustarkastus ole erityisen huolestunut tilanteesta.

Rahoitustarkastus myös kartoitti pankkien peruspankkipalvelujen saatavuutta ja hinnoittelua. Kartoituksen perusteella Ratalla ei ollut syytä ryhtyä toimenpiteisiin.

Rata on osallistunut EU-tasolla useisiin hankkeisiin, joiden tavoitteena on varmistaa, että sijoituspalveluiden tarjoajat noudattavat EU-alueella yhdenmukaisia menettelytapoja palveluntarjoajan tai sijoittajan kotimaasta riippumatta. Pyrkimyksenä on mm. harmonisoida, minkälaisia tietoja palveluntarjoajien tulee asiakkailleen antaa ja minkälaisia tietoja niiden tulee asiakkaalta pyytää pystyäkseen tarjoamaan asiakkaalle oikeanlaista palvelua. Tarkoituksena on parantaa asiakkaiden luottamusta sijoituspalveluiden tarjoajiin ja myös helpottaa rajan yli tapahtuvaa palvelujen tarjontaa.

Rahoitustarkastuksen tehtäväksi kansainvälisten tilinpäätösstandardien noudattamisen valvonta

Rahoitustarkastuksen tehtäväksi tuli vuoden 2005 alusta kansainvälisten tilinpäätösstandardien eli IFRS-standardien noudattamisen valvonta. Tavoitteena on kehittää tilinpäätösinformaation valvontaa ja siten myötävaikuttaa, että markkinoille annettavan taloudellisen informaation laatu edelleen paranee.

Rata on jo parin vuoden ajan selvittänyt listayhtiöiden valmistautumista IFRS-standardien käyttöönottoon. Selvitysten perusteella on edelleen syytä olla huolestunut siitä, että osa pienistä ja keskisuurista listayhtiöistä ei tule selviytymään IFRS-siirtymästä ongelmitta. Tämä voi siirtymävaiheessa heikentää näiden yhtiöiden sijoittajainformaation laatua ja luotettavuutta.

Rata tutki markkinoiden väärinkäyttö- ja laiminlyöntitapauksia

Arvopaperimarkkinoiden väärinkäytöstutkimukset lisääntyivät hieman vuonna 2004. Vuoden aikana tutkittiin 61 (57 vuonna 2003) epäiltyä arvopaperimarkkinoiden väärinkäyttö- tai laiminlyöntitapausta. Näistä 24 (28) koski epäiltyä sisäpiiritiedon väärinkäyttöä, 12 (11) epäiltyä kurssimanipulaatiota sekä 21 (18) tiedonantovelvollisuutta koskevaa laiminlyöntiepäilyä. Lisäksi Rahoitustarkastus tutki 4 tapausta, jotka liittyivät muihin toimintoihin, kuten menettelytapoihin.

Tutkimusten perusteella tehtiin 5 (7) tutkintapyyntöä poliisille ja lähetettiin 6 (10) epävirallista huomautuskirjettä. Rahoitustarkastus kertoi havaitsemistaan puutteista Rata tiedottaa -julkaisussaan yleisellä tasolla. Yritysten nimiä ei voitu julkaista, koska huomautukset eivät ole sellaisia päätöksiä, joista huomautuskirjeen saaja tarpeelliseksi katsoessaan voisi asianmukaisesti valita. Suomen oikeusperinteeseen kuuluu, että viranomaisen julkisesta huomautuksesta on voitava valittaa, jos katsoo tulleensa väärin tuomituksi. Uusia sanktiovaltuuksia ei käytetty, koska tapaukset olivat joko niin vähäisiä, etteivät sanktioiden soveltamisedellytykset täyttyneet, tai niin merkittäviä, että ne edellyttivät tutkintapyyntöä tekemistä poliisille.

Rahoitustarkastus on lähettänyt viimeisen viiden vuoden aikana poliisille tutkittavaksi 36 tapausta. Näistä on edelleen noin puolet vireillä. Vanhimmat näistä tapauksista Rata on lähettänyt esitutkintaan vuonna 2001. Tilanne ei ole tyydyttävä niin markkinoiden uskottavuuden kuin epäiltyjen oikeusturvan kannalta.

Tietoa yleisön saataville

Vuonna 2003 uudistetussa ratalaissa Ratan uudeksi tehtäväksi määriteltiin rahoitusmarkkinoiden toimintaa koskevan tietoaineiston saatavuuden edistäminen. Yleisön ja muiden rahoitusmarkkinoiden osapuolien pitäisi pystyä helposti saamaan yhdestä paikasta puolueetonta perustietoa niin pankkien palveluista, sijoittamisestakin kuin rahoitusjärjestelmän tilastakin. Tämän tavoitteen toteuttamiseksi Rata tuotti vuoden 2005 alussa julkistetuille uusille kotisivuille säästäjille ja sijoittajille suunnatun sivuston. Sivujen tarkoituksena on edistää yleisön mahdollisuuksia itse arvioida rahoituspalvelujen sisältöä ja riskejä.

Lisäksi Rahoitustarkastus avasi kotisivullaan palvelun, jossa tarjotaan vertailukelpoista tietoa valvottavien tilinpäätöksistä. Analyysi rahoitusmarkkinoiden vakaudesta julkaistiin kaksi kertaa Rahoitustarkastus tiedottaa -verkkojulkaisussa.

III Sääntely on ennakoivaa ja Rahoitustarkastuksen valvonta sekä lain soveltaminen vastuullista

Rahoitustarkastus arvioi seuraavasti:

- Sääntelyjärjestelmä täyttää IMF:n suositusten mukaiset vastuullisuuden ja läpinäkyvyyden peruslähtökohdat.
- Sääntelyjärjestelmä ei huomioi riittävästi isäntävaltion roolia vakauden valvonnassa.
- Perustuslain tulkinta on muodostunut erittäin tiukaksi, ja EU-sääntelyn periaatteiden ja tavoitteiden siirtäminen kansalliseen lainsäädäntöön voi tästä syystä osoittautua ongelmalliseksi.
- Rata on vaikuttanut EU-tason käytännön valvontatyön kehittämiseen. Pohjoismaisella tasolla yhteistyö on myös edennyt hyvin, mutta sitä on syvennettävä.
- Valvojan valtuuksia on lisätty, mutta kansainvälisiin suosituksiin nähden puutteita on edelleen.
- Valvontamaksujen ennakoitavuus parani ja valvontamaksuperusteet selkiytyivät uuden valvontamaksulain myötä.
- Samankaltaisten tuotteiden sijoittajansuoja ja palveluntarjoajien kilpailuneutraliteetti eivät ole riittävän yhdenmukaisia.
- Kriisinhallinnan käytännön toimivuutta ei ole testattu riittävästi.
- Uusien sanktiovaltuuksien käytöstä ei vielä ole kokemusta, koska päätetyt tapaukset olleet joko niin vähäisiä, etteivät sanktioiden soveltamisedellytykset ole täyttyneet, tai niin merkittäviä, että ne ovat edellyttäneet tutkintapyynnön tekemistä poliisille. Tutkintavaltuuksia on käytetty johdonmukaisesti ja vastuullisesti.

Sääntelytoimintaan ja lain soveltamiseen liittyvä tavoite on sääntelyn ennakoivuus sekä lainsoveltamisen ja valtuuksien käytön vastuullisuus.

Sääntelyn ennakoivuudessa on tärkeää, että

- Rahoitustarkastus kykenee tunnistamaan markkinoiden muutospainet ja riskit
- sääntely ei estä markkinarakenteiden ja käytäntöjen kehittämistä
- sääntely mahdollistaisi vakautta ja luottamusta tukevan valvontatehtävän tehokkaan hoitamisen.

Lainsoveltamisen ja valtuuksien käytön vastuullisuudessa puolestaan on olennaista

- päätösten ja tulkintojen läpinäkyvyys, johdonmukaisuus, oikeusvarmuus ja ennaltaehkäisevyys
- päätösten valmisteluun liittyvien sisäisten prosessien tehokkuus.

Sääntelyjärjestelmä ei huomioi riittävästi isäntävaltion roolia vakauden valvonnassa

Eurooppayhtiöitä koskeva lainsäädäntö tuli Suomessa voimaan lokakuussa. Eurooppayhtiömuodon syntyminen on herättänyt EU:ssa keskustelua siitä, kuinka hyvin voimassa olevat perinteiset koti- ja isäntävaltion sääntely- ja valvontaperiaatteet vastaavat uusiin valvonnan haasteisiin. Ongelmallista tämä on erityisesti silloin, kun eurooppayhtiöksi muuttuvalla luottolaitoksella on merkittävä markkinaosuus isäntävaltion rahoitussektorilla. On tärkeää varmistaa, että isäntävaltion valvojalla säilyvät edellytykset huolehtia omien rahoitusmarkkinoidensa vakaudesta. Isäntävaltiolla on vastuu oman maansa rahoitusmarkkinoiden vakauden valvonnasta riippumatta maassa toimivien rahoituslaitosten juridisesta muodosta.

Nykyinen sääntelyjärjestelmä ei huomioi riittävästi isäntävaltion roolia vakauden valvonnassa erityisesti tilanteessa, jossa isäntävaltion rahoitusmarkkinoilla toimii systeimiriskin kannalta merkittäviä ulkomaisten yhtiöiden sivukonttoreita. EU:n sääntelyn lähtökohtien mukaan yhtiön kotipaikan valvontaviranomainen vastaa myös yhtiön ulkomaisen sivukonttorin valvonnasta. Sijaintimaan eli isäntävaltion valvontaoikeus rajoittuu lähinnä sivukonttorin menettelytapojen valvontaan. Ongelma koskee Suomen ohella myös muita valvojia EU:ssa. Koti- ja isäntävaltion rooleista ja valvontavastuun jakautumisesta onkin alettu keskustella EU-tasolla. Rata on aktiivisesti mukana vaikuttamassa siihen, että isäntävaltio saa riittävät valvontavaltuudet myös ulkomaisiin sivukonttoreihin nähden.

Rahoitustarkastus on vaikuttanut aktiivisesti niin EU-tasolla kuin muussa sääntely- ja valvontayhteistyössä siihen, että valvojien edellytykset vastata kotimaisten rahoitusmarkkinoittensa vakaudesta säilyvät myös muuttuvissa markkinarakenteissa. Rahoitustarkastus on mukana myös EU-komiteatyössä, jossa mm. pyritään selkeyttämään viranomaisen yhteistyötä ja tietojenvaihtoa sekä vastuunjakoa erityisesti rajojen yli ulottuvissa kriiseissä.

Rahoitustarkastuksen tavoitteena Suomeen valvontamalli, joka turvaa valvonnan kannalta riittävät vaikutusmahdollisuudet ja tietojensaannin

Myös Suomen rahoitusmarkkinoiden rakenne muuttuu merkittävästi, jos Nordean suunnitelmat muuttaa nykyiset luottolaitostytäryhtiönsä sivukonttoreiksi toteutuvat. Tässä tilanteessa koti- ja isäntävaltiovalvojien yhteistyön tarve lisääntyy ja työnjakoa saatetaan joutua arvioimaan uudelleen. Tämä voi edellyttää muutoksia myös lainsäädäntöön.

Nordean valvonnan toimintamallista keskustellaan parhaillaan pohjoismaisella tasolla. Rahoitustarkastuksen tavoitteena on sääntely- ja valvontamalli, joka turvaa Rahoitustarkastukselle Suomen rahoitusmarkkinoiden vakauden valvonnan kannalta riittävät valvontavaltuudet ja tietojensaannin.

Rahoitustarkastus edisti yhdenmukaisia valvontatapoja

Koska lainsäädännölliset esteet poistuvat EU:n rahoitusmarkkinoiden yhdenmymisen tieltä, on tärkeää, että myös rahoitusmarkkinoiden valvonta on mahdollisimman yhdenmukaista eri jäsenmaissa. Tätä tavoitetta Rahoitustarkastus pyrkii aktiivisesti edistämään EU:n valvojien komiteoissa. Omassa norminannossaan Rahoitustarkastus huolehtii mm. siitä, että sen antamissa standardeissa näkyvät EU-valvojien kanssa sovitut yhteiset tulkinta- ja valvontatavat niissä asioissa, jotka lainsäätäjä on jättänyt valvojien harkintaan.

Perustuslain tiukka tulkinta muodostumassa esteeksi riittävien valtuuksien saamiseksi Rahoitustarkastukselle

EU-direktiivien täytäntöönpanon yhteydessä on tullut esiin ongelma, joka liittyy Rahoitustarkastuksen oikeuksiin antaa määräyksiä. Perustuslaki edellyttää, että valvojan norminantovaltuuksien tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattuja. EU:ssa on lainvalmistelussa siirrytty ns. puitelainsäädäntöajatteluun, jossa direktiiveissä säännellään vain keskeiset periaatteet ja komitologiamenettelyssä hyväksytään näitä periaatteita täsmentävät yksityiskohdat. On toivottavaa, että perustuslakia voitaisiin soveltaa siten, että nämä direktiivejä täsmentävät yksityiskohtaiset säännökset voitaisiin meilläkin saattaa kansallisella tasolla voimaan tarvittaessa valvojan antamalla määräyksillä ja ettei perustuslain tiukka tulkinta muodostu esteeksi riittävien valtuuksien saamiseksi Rahoitustarkastukselle.

Toinen EU-direktiivien kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä esiin tullut ongelma liittyy mahdollisuuksiin antaa Rahoitustarkastukselle direktiivien mukaisia toiminta- ja valvontavaltuuksia. Esimerkiksi Basel II:n vakavaraisuussäännösten perustavoitteiden mukainen täytäntöönpano edellyttää, että Rahoitustarkastuksella on riittävät valtuudet mm. lisäpääoman vaatimiseksi, niin että rahoitusmarkkinoiden vakaus ei vaarannu siksi, että valvottavilla ei olisi esim. riittäviä omia varoja puskureina riskinottoaan vastaan. Direktiivien säännösten täytäntöönpanon yhteydessä on kuitenkin jouduttu toteamaan, että perustuslain tulkinta maassamme näyttää tältäkin osin muodostuneen erittäin tiukaksi. Tämän vuoksi EU-sääntelyn periaatteiden ja tavoitteiden siirtäminen tarkoituksenmukaisella tavalla lainsäädäntöön voi osoittautua oikeudelliselta kannalta ongelmalliseksi ja se voi edellyttää perustuslain soveltamisessa tähänastista käytäntöä joustavampaa tulkintaa.

Valvontavaltuuksien käytössä olennaista läpinäkyvyys ja oikea-aikainen puuttuminen

Rahoitustarkastus pitää tärkeänä valvontahavaintojen ja valvontatoimenpiteiden läpinäkyvyyttä ja ennalta ehkäisevyyttä. Se kertoo säännöllisesti niin valvontatoimenpiteistään kuin havainnoistaan sekä pyrkii puuttumaan häiriötilanteisiin mahdollisimman aikaisessa vaiheessa ja tehokkain keinoin.

3 RAHOITUSTARKASTUKSEN TOIMINNAN YLEINEN TEHOKKUUS JA VOIMAVAROJEN RIITTÄVYYS

Pankkivaltuusto valvoo Rahoitustarkastuksen toiminnan *yleistä tehokkuutta ja seuraa* erityisesti Rahoitustarkastuksen henkilöstömäärän ja talousarvion yleistä kehitystä suhteessa Rahoitustarkastuksen tehtäviin ja niiden lainsäädännön tai markkinoiden kehityksestä johtuviin muutoksiin.

Rahoitustarkastuksen uusia tehtäviä ovat vuonna 2003 Ratalakiin tullut velvoite edistää yleisön tietämystä rahoitusmarkkinoista sekä listayhtiöiden tilinpäätösten valvonta, joka tuli Rahoitustarkastuksen tehtäväksi vuoden 2005 alusta.

Rahoitustarkastuksen toimintavahvuus oli 138,5 henkilöä vuonna 2004. Uusi listayhtiöiden tilinpäätösvalvontatehtävä edellyttää kolmen tilinpäätösasiantuntijan rekrytointia vuonna 2005. Toimintakulut olivat 15,6 miljoonaa euroa vuonna 2004, ja budjetti vuodeksi 2005 on 17,3 miljoonaa euroa. Rahoitustarkastuksen toimintakulut ovat vuosina 2000–2004 kasvaneet 36 %, mistä henkilöstökulujen kasvu on ollut 2/3. Henkilöstömäärä on kasvanut 16 henkilöllä tällä tarkastelukaudella. Lisäresursseja on tarvittu mm. vakavaraisuus uudistuksen vaatimiin tehtäviin, listayhtiöiden tilinpäätösvalvonnan järjestämiseen, EU:n rahoituspalveluiden toimintaohjelman toteutukseen ja mittaavaan Euroopan arvopaperimarkkinavalvojien komitean (CESR) työskentelyyn. Koulutuskulut ovat supistuneet 24 % tarkastelukaudella ja virkamatkat kasvaneet 42 %.

Rahoitusmarkkinoiden valvonnan tehokkuus- ja osaamisvaatimukset ovat kasvaneet viime vuosina. Samanaikaisesti Rahoitustarkastuksen uudet tehtävät ja valvonnan uudistukset luovat paineita voimavaroihin ja niiden riittävyyteen.

Rahoitustarkastus pyrkii keskittämään valvontaresurssinsa yhtäältä Suomen rahoitusmarkkinoiden toiminnan kannalta keskeisimpiin instituutioihin ja toisaalta riskiherkimpiin instituutioihin. Vakavaraisuusuudistuksen käyttöönotto valmistellaan nykyisillä resursseilla, mikä vaatii valvontaresurssien entistä tarkempaa kohdistamista.

Meneillään oleva vakavaraisuusuudistus (Basel II) muuttaa ratkaisevasti vakavaraisuusvalvontaa ja sen käytäntöjä. Voimavaroja sitoutuu myös kansainväliseen yhteistyöhön mm. Euroopan arvopaperimarkkinavalvojien komiteassa (CESR) ja Euroopan pankkivalvojien komiteassa (CEBS).

Uusiin tehtäviin ja valvonnan uudistuksiin on vastattu organisoimalla toimintoja strategian mukaisesti, tehostamalla prosesseja, hyödyntämällä tietotekniikan mahdollisuuksia sekä kehittämällä henkilöstön osaamista.

Rahoitustarkastuksen sopeuduttava rakennemuutoksiin

Toiminnan tehostamista edellyttävät myös rahoitusmarkkinoiden rakennemuutokset, joita ovat esimerkiksi sivukonttoristumisen ja rajan yli tapahtuvan tarjonnan lisääntyminen, koska ne voivat murentaa valvonnan rahoitusta nopeammin kuin valvojalta vaadittava työ vähenee.

Rahoitustarkastuksen toimintaan ja resurssitarpeisiin vaikuttaa merkittävästi Nordean suunnitelma yhdistää konsernin eri pankit eurooppayhtiöksi. Yhtiön kotipaikkana olisi Ruotsi ja sillä olisi sivukonttoriverkosto useassa maassa. Sivukonttoristumisen vaikutus resurssien määrään riippuu valittavasta valvontamallista sekä Rahoitustarkastuksen panoksesta pohjoismaiseen valvontayhteistyöhön. Valvontamallin valmistelu on vielä kesken, vaikkakin EU:n valvontakehikossa kotivaltion viranomaiselle on annettu mahdollisuus päättää isäntävaltion osuudesta valvonnassa ja mahdollisesta kustannusten korvaamisesta.

Pohjoismaisessa työryhmässä on alustavasti pohdittu valvontavaihtoehtoja tilanteeseen, jossa markkinoiden kannalta keskeinen toimija muuttuu sivukonttoriksi. Resurssitarpeet riippuvat siitä, missä määrin kotivaltiovalvoja pystyy hoitamaan valvontatehtävää yksin ja missä määrin se joutuu delegoimaan tehtäviään muille pohjoismaisille valvojille. Rahoitusmarkkinoiden rakennemuutoksiin varautumisessa tärkeä kysymys on myös se, millaiseksi eri valvontaviranomaisten rooli muodostuu monissa maissa toimivien rahoituslaitosten valvonnassa.

Nordean sivukonttoristumisen tuomaa valvontamaksujen vähenemistä ei voida kompensoida muiden valvottavien maksuja korottamalla. Toisaalta valvonnan kustannuksia ei voida samassa suhteessa vähentää valvonnan tason heikentymättä. Rahoitustarkastuksen resursseista osa kohdistuu Suomen rahoitusvalvontaan ja -järjestelmään liittyvän lainvalmistelutyön avustamiseen, asiakasvalitusten käsittelyyn, osallistumiseen EU:n valvonta- ja sääntelyyhteistyöhön ja valmisteluun, rahanpesun ja arvopaperimarkkinarikosten ja -rikkomusten ehkäisyyn ja tutkintaan jne.

Rahoitustarkastuksen valvontamaksuista annettu uusi laki edellyttää Ratan johtokunnalta ja Suomen Pankilta tarvittaessa ehdotuksia valtionvarainministeriölle, miten mahdollisista lainsäädäntötoimista syntyvät rahoitusvajheet katetaan ja toiminta sopeutetaan rakenteellisiin muutoksiin. Rahoitustarkastus onkin sisäisesti aloittanut selvityksen erilaisten vaihtoehtojen kartoittamiseksi.

Uusi valvontamaksulaki parantaa maksajan oikeussuojaa mutta tulopohjan jäykkyys hankaloittaa tehtävien hoitoa rakennemuutoksissa

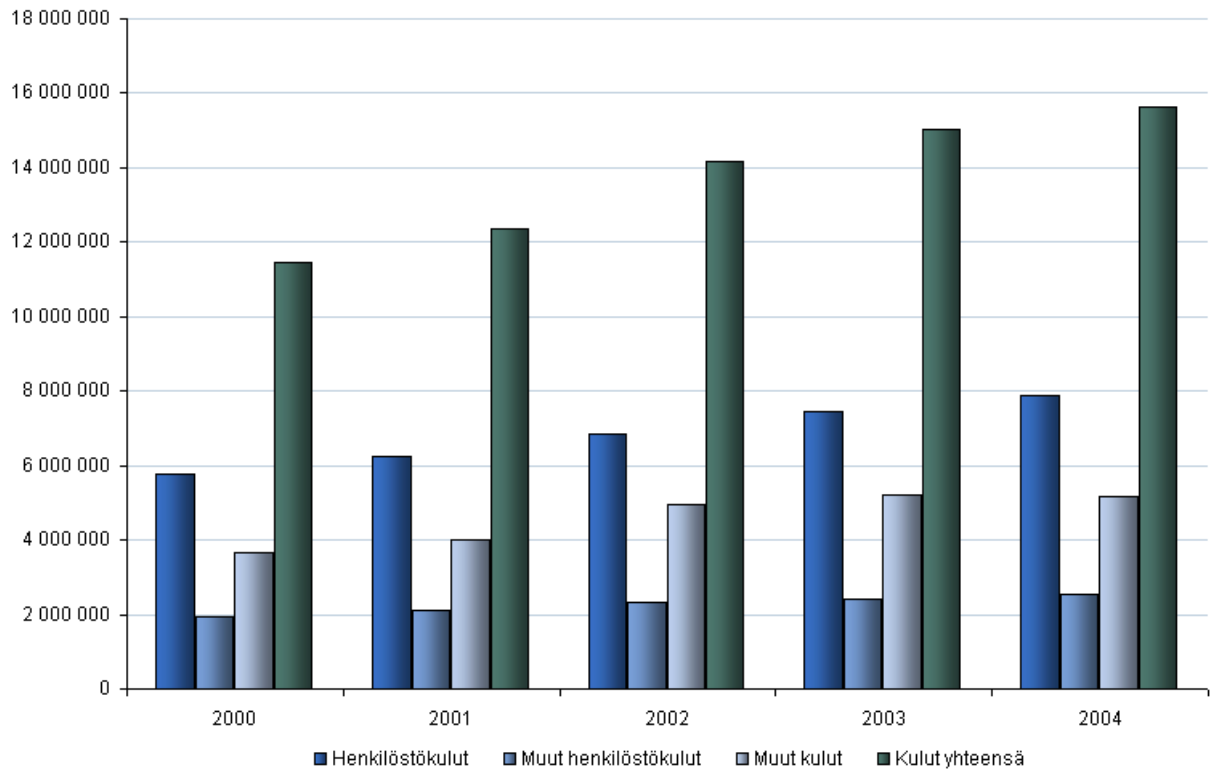
Rahoitustarkastuksen näkökulmasta uuden valvontamaksujärjestelmän heikoutena on sen jäykkyys. Koska maksun määräytymisperusteet on asetettu jo etukäteen, määräytymisperusteita ei pystytä muuttamaan joustavasti esimerkiksi maksukauden aikana tapahtuviin yhtiöjärjestelyihin ja näistä mahdollisesti johtuviin valvontatehtävien muutoksiin. Jos valvontamaksulain perusteella kerättävä rahoitus ei riitä kattamaan riittävän tasoista valvontaa, lakia joudutaan muuttamaan.

Perustehtävät hoidettava kaikissa tilanteissa

Valvottavien lukumäärästä huolimatta valvojan on tehtävä sääntelyyn ja valvontaan liittyvät perusasiat. Niiden hoitamiseen tarvittavaa erityisosaamista on oltava riittävästi. Kasvava kansainvälinen ja EU-tason yhteistyö vaatii resursseja ja aiheuttaa myös kustannuksia. EU-alueen valvonta perustuu lisääntyvään yhteistyöhön ja yhdenmukaisen valvonnan kehittämiseen.

Valvonnan tehokkuus vaatii Rahoitustarkastuksen henkilöstön osaamisen jatkuvaa kehittämistä. Valvottavien toiminnan kansainvälistyminen ja ulkomaisien instituutioiden toiminnan lisääntyminen vaativat myös entistä tiiviimpää ja tarkemmin määriteltyä yhteistyötä erityisesti pohjoismaisten ja muiden EU-maiden valvontaviranomaisten kanssa. Tässä valvontayhteistyössä Rahoitustarkastus pyrkii siihen, että sen mahdollisuudet vaikuttaa Suomen rahoitusmarkkinoiden vakauteen säilyvät hyvinä.

Ratan toimintakulujen kehitys 2000–2004



Rahoitustarkastus
Snellmaninkatu 6 ▪ PL 159 ▪ 00101 Helsinki ▪ puhelin 010 831 51 ▪
faksi 010 831 5328
rahoitustarkastus@rahoitustarkastus.fi ▪ www.rahoitustarkastus.fi