

Ekonomiutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om förvaltningsavgift till Verket för finansiell stabilitet och till vissa andra lagar

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om förvaltningsavgift till Verket för finansiell stabilitet och till vissa andra lagar (RP 45/2023 rd): Ärendet har remitterats till ekonomiutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Nina Santaharju, finansministeriet
- regeringssekreterare Bella Laiho, finansministeriet
- krishanteringsexpert Kristiina Tuomikoski, Verket för finansiell stabilitet
- ledande beredskapsexpert Tehi Palletvuori, Försörjningsberedskapscentralen
- chefsjurist Teija Miller, Finanssiala ry.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Finansinspektionen
- Finlands Bank
- Kommunfinans Abp
- Nordea
- Finlands näringsliv rf.

Inget yttrande av

- Statens revisionsverk.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om förvaltningsavgift till Verket för finansiell stabilitet och lagen om myndigheten för finansiell stabilitet ändras. Syftet med propositionen är att med hänsyn till de nya uppgifter som i lagstiftningen anvisats Verket för finansiell stabilitet 2022 trygga finansieringen av verksamheten vid verket på lång sikt genom att föreskriva om ett tillräckligt högt max-
imibelopp för förvaltningsavgifterna till verket. Det föreslås även ändringar i fastställandet av

Betänkande EkUB 6/2023 rd

förvaltningsavgift i fråga om sammanslutningar och företagsarrangemang och vid upphörande av avgiftsskyldighet.

Dessutom föreslås det att det till lagen om myndigheten för finansiell stabilitet fogas bestämmelser om en möjlighet att begära omprövning av beslut som verket fattat genom automatiserat beslutsfattande och att det görs andra behövliga ändringar genom vilka förvaltningslagens nya bestämmelser om automatiserat avgörande beaktas. Bestämmelserna om behörighetsvillkoren för Verket för finansiell stabilitets överdirektör förtydligas och begränsningen på två mandatperioder för överdirektören slopas. I lagarna föreslås det även andra tekniska ändringar och vissa preciseringar som hänför sig till genomförandet av de direktiv som gäller resolution och insättningsgaranti.

I propositionen föreslås det dessutom att lagen om resolution av kreditinstitut och värdepappersföretag ändras. Genom ändringarna genomförs till behövliga delar de ändringar av resolutionsdirektivet som det föreskrivs om i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/2036 som gäller Daisy Chain-avdragssystemet. Ändringarna gäller endast globala systemviktiga institut.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2024 och avses bli behandlad i samband med den.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2024. Det föreslagna upphävandet av 5 kap. 20 § samt bestämmelserna i 7 kap. 6 § i lagen om myndigheten för finansiell stabilitet träder dock i kraft först den 1 november 2024.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Bakgrund och mål

Regeringen föreslår att lagen om förvaltningsavgift till Verket för finansiell stabilitet (1197/2014), lagen om myndigheten för finansiell stabilitet (1195/2014) och lagen om resolution av kreditinstitut och värdepappersföretag (1194/2014) ändras.

Syftet med förslaget är att trygga finansieringen av verksamheten vid Verket för finansiell stabilitet på lång sikt. Det föreslås även ändringar i fastställandet av förvaltningsavgift i fråga om sammanslutningar av inlåningsbanker och företagsarrangemang samt då avgiftsskyldigheten upphör. Förslaget innehåller också bestämmelser som beaktar förvaltningslagens nya bestämmelser om automatiskt beslutsfattande samt möjligheten att begära omprövning av beslut som Verket för finansiell stabilitet fattat genom automatiserat beslutsfattande. Dessutom ändras bestämmelserna om behörighetsvillkoren för verkets överdirektör och det görs vissa preciseringar som hänför sig till genomförandet av de direktiv som gäller resolution och insättningsgaranti.

Det föreslås att det till lagen om resolution av kreditinstitut och värdepappersföretag fogas ändringar som genomför de ändringar av resolutionsdirektivet som gäller det så kallade Daisy Chain-avdragssystemet, vilket tillämpas på behandlingen av vissa finansiella instrument i resolutionsförfarandet. Denna reglering gäller endast för globala systemviktiga kreditinstitut (G.SII-insti-

Betänkande EkUB 6/2023 rd

tut). Finland har för närvarande inga sådana kreditinstitut, så ändringarna anses inte ha några konsekvenser för Finland.

Ekonomiutskottet välkomnar förslagets mål och fäster särskild uppmärksamhet vid följande:

Bedömning av de viktigaste förslagen

Allmänt

Verket för finansiell stabilitet är den nationella resolutionsmyndighet som ska säkerställa stabiliteten på finansmarknaden och omorganisera verksamheten vid kreditinstitut och värdepappersföretag som drabbats av finansiella svårigheter. Det är också den nationella myndighet som svarar för insättningsgarantisystemet och ansvarar för frågor som gäller resolution av kreditinstitut och värdepappersföretag samt värdepapperscentralen. Verket för finansiell stabilitet förvaltar dessutom ett kontosystem inom försörjningsberedskapen, vars uppgift är att säkerställa att betaltjänster som hör till samhällets kritiska infrastruktur fungerar och möjliggöra dagliga betalningar vid allvarliga störningar under normala förhållanden och under undantagsförhållanden. Det är fråga om en ny uppgift enligt lagen om vissa arrangemang för tryggnad av försörjningsberedskapen inom finansbranschen (666/2022), som antogs den 8 juli 2022.

Höjning av maximibeloppet av förvaltningsavgiften till Verket för finansiell stabilitet.

Verkets omkostnader ska i sin helhet täckas med förvaltningsavgifter som tas ut av branschaktörerna. Avgiftsskyldiga är kreditinstitut, filialer, värdepappersföretag, värdepapperscentralen, centrala motparter och de centrala motparternas clearingmedlemmar. Förvaltningsavgifterna består antingen av enbart en grundavgift till fast belopp eller av en grundavgift och en proportionell avgift som utgör en procentandel av den avgiftsskyldiges balansomslutning eller omsättning enligt det senast fastställda bokslutet.

I propositionen föreslås det att maximibeloppet för förvaltningsavgifterna enligt lagen om förvaltningsavgift till Verket för finansiell stabilitet höjs från nuvarande cirka 6,5 miljoner euro till 12 miljoner euro. Det innebär en höjning på cirka 85 procent av det maximibelopp för förvaltningsavgifterna som den gällande lagen möjliggör. I propositionen betonas att förslaget inte innebär att de förvaltningsavgifter som Verket för finansiell stabilitet faktiskt tar ut höjs lika mycket till följd av ändringen, utan att den verkliga förvaltningsavgift som tas ut hos de avgiftsskyldiga fortfarande bestäms utifrån de faktiska omkostnader som fastställts i verkets budgetprocess.

Syftet med förslaget är att på lång sikt trygga ämbetsverkets förmåga att klara av sina lagstadgade uppgifter och säkerställa en tillräcklig finansieringsbuffert med tanke på eventuella oförutsedda kostnadsbehov. Enligt propositionen uppgår verkets uppskattade omkostnader för 2024—2026 till cirka 8 miljoner euro per år, så det maximibelopp på 6,5 miljoner euro som den gällande lagen möjliggör räcker inte till för att täcka verkets omkostnader under de följande åren. Enligt propositionen beror utgiftsökningen bland annat på ökade löne-, förvaltnings- och informationssystemkostnader till följd av det kontosystem inom försörjningsberedskapen som togs i bruk 2022.

Betänkande EkUB 6/2023 rd

Utöver de ökade verksamhetskostnaderna har det ansetts nödvändigt att reservera en buffert på cirka 4 miljoner euro för eventuella oförutsedda finansieringsbehov under de kommande åren. I propositionen konstateras det att före verkets nya uppgift att förvalta kontosystemet inom försörjningsberedskapen var maximibeloppet för verkets förvaltningsavgifter enligt lagen om förvaltningsavgift dimensionerat så att det innefattade en buffert av den typ som nu föreslås. Enligt propositionen behövs finansieringsbufferten fortfarande särskilt med tanke på verkets resolutionsuppgifter. På så sätt kan verket vid behov ta ut förvaltningsavgifter för oväntade tilläggskostnader till exempel i krissituationer utan att lagen om förvaltningsavgift till Verket för finansiell stabilitet behöver ändras i varje enskilt fall. I propositionen betonas det att man också i dessa situationer alltid på förhand ska besluta om höjda avgifter i en tilläggsbudget, där de exakta anslagsbehoven och användningsändamålen för pengarna specificeras.

I några sakkunnigyttranden anses den föreslagna höjningen av maximibeloppet för förvaltningsavgifterna vara överdimensionerad, och det framhålls att förvaltningen och kostnaderna för den myndighet som inrättats för att främja mål som i och för sig är välkomna verkar öka fortgående. Dessutom konstateras det att risken för en okontrollerad ökning av kostnaderna har ökat, eftersom kostnaderna för Verket för finansiell stabilitet helt och hållet täcks utanför statsfinanserna. I sakkunnigyttrandena konstateras det att bestämmelser om avgifternas belopp och deras användningsändamål bör utfärdas på lagnivå. Dessutom betonas behovet av en omfattande och transparent kostnadsnyttoanalys som grund för beslut och lagstiftning om en höjning av taket för förvaltningsavgifter till Verket för finansiell stabilitet, och det noteras att ett antal andra förslag som kommer att öka de finansiella aktörernas avgifter nyligen har antagits eller fortfarande behandlas vid sidan av det aktuella förslaget. Kostnaderna för de olika förslagen bör därför också granskas på ett samlat plan för att optimera de potentiella synergieffekterna och på så sätt göra ämbetsverken inom finanssektorn mer kostnadseffektiva.

Ekonomiutskottet konstaterar att verksamheten vid Verket för finansiell stabilitet övervakas på samma sätt som andra kostnader och ämbetsverk inom statsförvaltningen. Verket för finansiell stabilitet är ett ämbetsverk inom finansministeriets förvaltningsområde, vars omkostnader styrs, granskas och övervakas i resultatstyrnings- och budgetprocesserna. Riksdagen godkänner verkets årliga utgifter i sin budget, och för att täcka de omkostnader som riksdagen fastställt tar verket av branschens aktörer ut förvaltningsavgift enligt de betalningsandelar som anges i lagen om förvaltningsavgift till Verket för finansiell stabilitet. Verket har inte prövningsrätt i fråga om andelarna. Ekonomiutskottet instämmer inte i det som sägs i ett sakkunnigyttrande om att ökningen av ämbetsverkets kostnader påverkas av att omkostnaderna täcks genom förvaltningsavgifter som tas ut av branschen och inte genom budgetfinansiering. Utskottet betonar dock att man i verkets resultatstyrning kontinuerligt bör fästa uppmärksamhet vid att verksamheten är så kostnadseffektiv som möjligt. Med tanke på såväl kostnadseffektiviteten som de finansiella aktörer som betalar förvaltningsavgift är det dessutom viktigt att de fakta och bedömningar som ligger till grund för beslutsfattandet om förvaltningsavgiften är så transparenta och tillgängliga som möjligt för aktörerna.

Ekonomiutskottet konstaterar att de skyldigheter som hänför sig till EU:s lagstiftning om finansbranschen i synnerhet den senaste tiden har medfört nya uppgifter och kostnader både för aktörerna inom finansbranschen och för myndigheterna. Dessutom har den osäkerhet som det rådande geopolitiska läget orsakar ökat behovet av att bereda sig på olika kriser och hot också ur fi-

Betänkande EkUB 6/2023 rd

nansmarknadens synvinkel. De nya uppgifterna och beredskapen inför funktionsstörningar i den förändrade omvärlden medför oundvikligen merkostnader. Utskottet anser det vara viktigt att kostnaderna för enskilda projekt bedöms som en del av hela ämbetsverkets uppgiftsområde och att kostnadsökningen dämpas genom att synergier stärks och myndigheternas befintliga resurser och kompetens utnyttjas så effektivt som möjligt i de nya uppgifterna.

Ekonomiutskottet konstaterar att ett långsiktigt och proaktivt arbete inom krisberedskapen i hög grad kan bidra till bättre beredskap inför olika kriser och störningar och underlätta bedömningen av kostnaderna för dem på förhand. Trots omsorgsfullt och långsiktigt beredskapsarbete är det dock mycket svårt att i detalj förutsäga vilket slag av kriser och störningar som kan uppstå och hur allvarliga och långvariga de blir. Dessutom kan det uppstå situationer där finansmarknaden samtidigt störs av mer än en kris. Därför är det i praktiken omöjligt att på förhand uttömmande avgöra till vilket slag av kriser och störningar tilläggsresurserna ska riktas. Ekonomiutskottet anser därför att det vid fastställandet av maximibeloppet för förvaltningsavgifterna till Verket för finansiell stabilitet är motiverat att reservera en buffert på cirka 4 miljoner euro enligt propositionen. Bufferten kan användas för oförutsedda kostnader på det sätt som riksdagen beslutar i ett tilläggsbudgetförfarande.

I ett sakkunnigyttrande anses det också väsentligt att samhällets övergripande behov av resiliens bör beaktas i beredskapen, inte bara separat för varje sektor. I ett sakkunnigyttrande konstateras det att till exempel skyldigheter som riktas uttryckligen till aktörerna inom finansbranschen kan bli ineffektiva om det uppstår problem i de el- eller dataöverföringsnät som utgör en förutsättning för tillhandahållande av tjänster.

Ekonomiutskottet konstaterar att Finlands försörjningsberedskap och resiliens har utvecklats långsiktigt och konsekvent både sammantaget och separat för varje sektor. Utgångspunkten för den gällande beredskapslagstiftningen är att samhällets olika aktörer förbereder sig för allvarliga störningssituationer och undantagsförhållanden som ett led i sin normala verksamhet. Myndigheternas beredskapsskyldighet grundar sig på bestämmelserna i beredskapslagen (1552/2011). I lagen om tryggnad av försörjningsberedskapen (1390/1992) föreskrivs å sin sida om tryggnad av nödvändiga ekonomiska funktioner och därtill hörande tekniska system. Statsrådet har med stöd av försörjningsberedskapslagen utfärdat ett beslut om målen med försörjningsberedskapen (1048/2018), och enligt det ska man till exempel i fråga om finansbranschen sörja för reservarrangemang i anslutning till betalningar. På motsvarande sätt har det i fråga om el- och dataöverföringsnäten föreskrivits beredskapsskyldigheter och förfaranden för att säkerställa att de fungerar vid störningar. Syftet med Finlands försörjningsberedskapssystem är uttryckligen att säkerställa att de kritiska funktionerna inom varje sektor kan tryggas vid kriser så att man också beaktar olika sektors beroende av varandra och hur samhällets kritiska funktioner fungerar tillsammans.

Utskottet anser att beredskapsåtgärderna inom olika sektorer och samordningen av dem till en fungerande helhet är en absolut förutsättning för att den övergripande beredskapen ska fungera smidigt vid störningar. Försörjningsberedskapscentralens roll som planerande och verkställande myndighet för den övergripande beredskapen är central, men långsiktig och systematisk beredskap och kompetens i anslutning till den behövs också vid myndigheter och aktörer inom de olika sektorerna.

Betänkande EkUB 6/2023 rd

Grunden för bestämmande av förvaltningsavgift och hur den hänför sig till verkets olika uppgifter och olika aktörer

Liksom i den gällande lagen ska betalningsgrunden för den förhöjda förvaltningsavgiften enligt förslaget vara kreditinstitutens balansomslutning. I förslaget motiveras behovet av att höja förvaltningsavgiften särskilt med kostnaderna för underhåll och utveckling av det nationella kontosystemet inom försörjningsberedskapen samt med kostnaderna för hanteringen av krissituationer som kan drabba Finland.

I sakkunnigyttranden framförs det att även om höjningarna av förvaltningsavgifterna syftar till att trygga särskilt den nationella försörjningsberedskapen, betalar finländska kreditinstitut förvaltningsavgifter på basis av bolagets hela balansomslutning, det vill säga också till den del det är fråga om affärsverksamhet som bedrivs utanför Finland. I några sakkunnigyttranden konstateras att detta kan leda till att den kalkylmässiga balansomslutningen för det berörda kreditinstitutets verksamhet utomlands samtidigt tillämpas som grund för motsvarande administrativa avgifter utomlands. Dessa sakkunniga anser att förvaltningsavgiften bör riktas rättvist och transparent till kreditinstitutets och värdepappersföretags verksamhet i Finland. I ett sakkunnigyttrande konstateras det också att verksamhetens riskbenägenhet bör beaktas vid fördelningen av kostnaderna mellan de avgiftsskyldiga. Dessutom konstateras det att balansomslutningens storlek inte i sig beskriver risken i den avgiftsskyldiges verksamhet, och därför bör den inte direkt ligga till grund för avgiftsskyldigheten.

Ekonomiutskottet hänvisar till finansministeriets skriftliga svar av den 7 november 2023, där det konstateras att upprätthållandet av kontosystemet inom försörjningsberedskapen är en del av verkets lagstadgade uppgifter, liksom också verkets andra uppgifter i anslutning till resolution och insättningsgarantin. Alla kostnader för verkets verksamhet ska täckas genom de förvaltningsavgifter som föreskrivs i lagen. Även om verkets ökade omkostnader i första hand beror på den nya uppgiften att förvalta kontosystemet inom försörjningsberedskapen, tryggar förslaget en effektiv skötsel av verkets alla lagstadgade uppgifter. Kontosystemet inom försörjningsberedskapen inrättades för cirka ett år sedan, då man också fattade beslut om en myndighet som lämpar sig för uppgiften samt om finansieringen av systemet. Till ansvarig myndighet för kontosystemet inom försörjningsberedskapen valdes då Verket för finansiell stabilitet, eftersom det ansågs att verket i stor utsträckning kan utnyttja synergier i sina olika funktioner. Också förvaltningsavgifter som hänför sig till verkets övriga uppgifter (insättningsgaranti och resolution) grundar sig på kreditinstitutets hela balansomslutning. Ekonomiutskottet instämmer till denna del i de synpunkter som framförts i finansministeriets bemötande och anser att det med tanke på verkets samlade uppgifter är motiverat att förvaltningsavgifterna bestäms utifrån kreditinstitutets hela balansomslutning.

Ekonomiutskottet noterar det som sägs i propositionen, nämligen att man vid beredningen av propositionen också övervägde möjligheten att övergå till ett mer riskbaserat system med förvaltningsavgifter. Under beredningen konstaterades det dock att kostnaderna för verkets verksamhet och de åtgärder som riktar sig till varje avgiftsskyldig inte i någon betydande grad följer av risknivån för de avgiftsskyldigas verksamhet. I förslaget konstateras det också att metoden för att fastställa avgifter på basis av verksamhetens risker skulle vara mindre transparent för de avgiftsskyldiga.

Betänkande EkUB 6/2023 rd

Sammanfattande synpunkter

Ekonomiutskottet anser att det är motiverat att höja maximibeloppet för omkostnaderna för Verket för finansiell stabilitet i enlighet med det som föreslås i propositionen. Verkets omkostnader har ökat under de senaste åren särskilt i och med de nya uppgifter som anvisats verket och de ökade uppgifterna i anslutning till krisberedskapen. Den osäkerhet som det rådande geopolitiska läget orsakar har ökat behovet av att bereda sig på olika kriser och hot också ur finansmarknadens synvinkel. De nya uppgifterna och beredskapen inför funktionsstörningar i den förändrade omvärlden medför oundvikligen merkostnader. Utskottet anser det dock viktigt att försöka dämpa kostnadsökningen genom att stärka synergier och till exempel så effektivt som möjligt utnyttja myndigheternas befintliga resurser och kompetens i de nya uppgifterna.

Ekonomiutskottet betonar att man i resultatstyrningen och med andra tillgängliga medel bör se till att verksamheten vid verket är så kostnadseffektiv som möjligt och att kostnadsstrukturen är så transparent som möjligt. Dessutom konstaterar utskottet att den kraftigt ökande regleringen inom finansbranschen har lett till betydande kostnader för verkställigheten och tillsynen. Med tanke på kostnadseffektiviteten är det viktigt att regleringen är så konsekvent och entydig som möjlig och att den bildar en klar helhet. Detta gäller utöver EU-lagstiftningen och den nationella lagstiftningen även Finansinspektionens föreskrifter, anvisningar och rekommendationer.

Ekonomiutskottet noterar dessutom att utöver förslaget om höjning av förvaltningsavgiften till Verket för finansiell stabilitet är samma aktörer inom finansbranschen samtidigt föremål för andra lagstiftningsprojekt som höjer betalningsbördan, såsom Finansinspektionens förslag om höjning av tillsynsavgiften.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Ekonomiutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslag 1—3 i proposition RP 45/2023 rd utan ändringar.

Betänkande EkUB 6/2023 rd

Helsingfors 21.11.2023

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Sakari Puisto saf
medlem Kaisa Garedeu saf
medlem Lotta Hamari sd
medlem Antti Kangas saf
medlem Katri Kulmuni cent
medlem Helena Marttila sd
medlem Timo Mehtälä cent
medlem Matias Mäkynen sd
medlem Pia Sillanpää saf
medlem Sinuhe Wallinheimo saml
medlem Juha Viitala sd
ersättare Pauli Aalto-Setälä saml
ersättare Teemu Kinnari saml
ersättare Jorma Piisinen saf.

Sekreterare var

utskottsråd Johanna Rihto-Kekkonen.