

Talousvaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: Euroopan komission tiedonanto — FinTech-toimintasuunnitelma Euroopan rahoitusalan kilpailukyvyyn ja innovatiivisuuden parantamiseksi

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: Euroopan komission tiedonanto — FinTech-toimintasuunnitelma Euroopan rahoitusalan kilpailukyvyyn ja innovatiivisuuden parantamiseksi (E 25/2018 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- finanssineuvos Miki Kuusinen, valtiovarainministeriö
- lakimies Sanna Atrila, Finanssivalvonta
- lakimies Paula Hannula, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- toimitusjohtaja Jouni Hintikka, Fellow Finance Oyj
- kehityspäällikkö Pirjo Ilola, Finanssiala ry
- toimitusjohtaja Elli Reunanen, FINE Vakuutus- ja rahoitusneuvonta
- toiminnanjohtaja Nina Rudanko, Fintech Finland ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Suomen Pankki

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Komission alustavat sääntelytavoitteet kohdistuvat muun muassa joukkorahoitustoiminnan luvanvaraiseksi saattamiseen sekä mahdollisesti niin sanottujen virtuaalirahakkeiden yleisölle tarjoamisen sääntelemiseen.

Komissio on todennut, että uudet finanssiteknologiat, kuten laajamittaiset joukkorahoituspalvelut, eivät ole riittävästi huomioituina unionin nykyisessä sääntelykehyksessä. Tämän johdosta jäsenvaltiot kehittävät kansallisia järjestelmiä, jotka aiheuttavat sääntelyeroja eri jäsenvaltioiden

Valiokunnan lausunto TaVL 24/2018 vp

välillä. Tämän johdosta komissio tulee esittämään joukkorahoituspalvelujen sääntelemistä uudella lainsäädännöllä sen varmistamiseksi, että laina- ja investointipohjaiset joukkorahoitusmuodot ovat yhdenmukaisesti säänneltyjä. Jatkossa joukkorahoitustoimijat voisivat hyödyntää ns. EU-passia ja tarjota palvelujaan kaikkialla EU:ssa. Lainsäädäntö ei todennäköisesti tulisi voimaan ennen vuoden 2022 loppua.

Komissio jatkaa kryptovaroihin sisältyvien haasteiden ja mahdollisuuksien arviointia sekä arvioi mahdollisen niihin soveltuvan sääntelykehyksen kehittämistä.

Vuoden 2019 ensimmäisen vuosineljänneksen aikana komissio aikoo julkaista raportin parhaista käytännöistä, jotka koskevat innovaatiokeskuksia ja valvojien sääntelyhiekkalaatikoita (Regulatory Sandbox), jotka tukevat innovatiivisten yritysten liiketoiminnan kasvua EU:ssa.

Komissio on tunnistanut nykyisen sääntely-ympäristön ja sen mukaiset sääntelyprosessit yhtenä esteenä fintech-ratkaisujen käyttöönotolle. Vuoden 2019 loppuun mennessä perustetaan asian-tuntijaryhmä, joka tutkii rahoitusinfrastruktuurin nykyisen sääntelykehyksen soveltuvuutta.

Kun oletetaan, että lohkoketjuteknologian (Blockchain) mahdollisesti tarjoamat mahdollisuudet koskevat rahoituspalvelujen ohella muitakin toimialoja, aikoo komissio edistää lohkoketjujen käyttöä unionissa (EU Blockchain Initiative), missä yhteydessä ehdotettaneen eri toimenpiteitä ja rahoitusta skaalautuvuuden, hallintotapojen ja yleisten standardien kehittämiseksi toimialalle sekä yhteentoimivuuden edistämiseksi. Komissio on käynnistänyt helmikuussa 2018 EU:n lohkoketjuteknologian seurantakeskuksen ja forumin.

Jotta valvojat voisivat osallistua fintechin kehittymiseen ja ymmärtää entistä paremmin niiden perustana olevaa teknologiaa, komissio järjestää EU:n Fintech-laboratorion (EU Fintech Lab). Eurooppalaisia valvontaviranomaisia ja kansallisia sääntelyviranomaisia kehoitetaan tässä yhteydessä tekemään yhteistyötä teknologiatoimittajien kanssa, jotta unioniin syntyisi innovaatioita.

Komissio tunnustaa, että EU:n laajuiset ”fintech-markkinat” eivät voi saavuttaa täyttä potentiaalia ilman avointen teknologiastandardien kehittämistä, sillä nämä mahdollistavat eri järjestelmien ja palvelujen yhteentoimivuuden keskenään. Komissio aikookin työskennellä toimialan ja standardointielinten kanssa edistääkseen yleisten standardien käyttöönottoa järjestelmien välisen yhteentoimivuuden varmistamiseksi.

Muiden toimien ohella komissio aikoo myös poistaa esteitä, jotka haittaavat pilvipalvelujen käyttöä rahoituspalvelujen tarjoamisessa, sekä parantaa tietoverkkoturvan edellytyksiä. Lisäksi eurooppalaiset instituutiot ovat tunnistaneet rahoitusalan vakauden vaarantumismahdollisuuden. Tästä syystä kyberturvallisuus on eräs toimintasuunnitelman tärkeimmistä prioriteeteista. Komissio tulleeikin harkitsemaan eurooppalaisten valvontaviranomaisten tekemien selvitysten pohjalta, onko jatkossa syytä antaa ohjeistusta EU:n rahoitusalan tieto- ja viestintäteknologian riskien hallintaa ja vähentämistä koskevien vaatimusten soveltamisen valvonnasta ja valvontakäytäntöjen yhtenäistämistä.

Valiokunnan lausunto TaVL 24/2018 vp

Valtioneuvoston kanta

Suomi kannattaa toimenpiteitä, jotka edistävät uusien toimijoiden pääsyä rahoitusmarkkinoille ja uusien innovatiivisten rahoituspalveluiden saatavuutta yrityksille ja kuluttajille. Kilpailun lisääntyminen edistää myös perinteisen rahoituspalvelusektorin kannusteita uudistua sekä mahdollistaa uusien liiketoimintamallien syntymisen. Lisäksi Suomi pitää tärkeänä, että unioni on tulevaisuuteen katsovilla toimenpiteillä edelläkävijänä mahdollistamassa liiketoimintamallien kehittymistä myös rahoitusmarkkinatoimialalla.

On tärkeää, että mahdolliset sääntelytoimet ovat suhteellisuusperiaatteen mukaisia, minkä johdosta on oleellista arvioida niiden tarpeellisuutta. Uusien teknologioiden hyödyntäminen alentaa liiketoiminnasta johtuvia kustannuksia sekä nostaa tehokkuutta, mikä osaltaan edistää sisämarkkinan kilpailukykyä muun muassa laskemalla markkinoille tulon esteitä ja lisäämällä mahdollisuuksia rajat ylittävään liiketoimintaan.

Unionin toimenpiteiden tulee olla tarkkaan punnitussa tasapainossa rahoitusmarkkinoilla muodostuvan teknologianeutraliteetin, datan paremman hyödyntämisen, tietoturvan ja käyttäjien oikeuksien suhteen. Koska koko rahoitusala pohjautuu yleiseen luottamukseen toimintaa kohtaan, tulee tietosuojan, kuluttajansuojan ja sijoittajansuojan pysyä korkealla tasolla myös uusissa palveluissa ja uusilla palveluntarjoajilla. Tämä on yksi perusedellytys, jotta rahoitusvakaus säilyy. Kyberturvallisuus on oleellinen tekijä palveluiden luotettavan toiminnan sekä rahoitusmarkkinoiden vakauden turvaamisen kannalta, ja siksi kaikkien toimijoiden kyberturvavalmiuksien tarkempi valvonta on tulevaisuudessa entistä tärkeämpää.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Komission toimintasuunnitelman tavoitteena on tukea finanssialan innovaatioita ja edistää toimialan tervettä ja toimivaa kilpailua. Talousvaliokunta huomauttaa, että suunnitelma on varsin laaja kokonaisuus toimenpide-ehdotuksineen, mutta prosessi on vielä hyvin alkuvaiheessa. Talousvaliokunta toteaa, että sikäli kun toimialan kehitykseen ja sääntelyyn liittyy Suomen kannalta erityisiä huolenaiheita tai kilpailuetua mahdollisesti tuovia kehityspolkuja, on nyt oikea hetki vaihtaa sääntelykehikon muotoutumiseen.

Talousvaliokunta toteaa, että eräiden rahoitusalan kilpailukykyyn ja innovatiivisuuden parantamiseen tähtäävien rahoitusmarkkinoiden sääntelykohteiden osalta alalta eduskunnan käsittelyssä on samanaikaisesti valtioneuvoston U-kirjelmiä. Talousvaliokunta ottaa kantaa näihin komission ehdotuksiin kunkin lainsäädäntöehdotuksen käsittelyn yhteydessä (U 19/2018 vp joukkorahoitus, U 20/2018 vp rahastojen rajat ylittävä markkinointi, U 25/2018 vp rajatylittävien maksujen ja valuutanvaihdon kulut).

Uudet teknologiat. Talousvaliokunta pitää erityisen kannatettavana sääntelyteknologian — laillisuusvalvontaan ja raportointiin liittyviä prosesseja parantavia työvälineitä — edistämiseen kohdentuvia toimia. Talousvaliokunta katsoo, että näiden järjestelmien kehittäminen parantaisi rahoitusalan toiminnan tehokkuutta, pienentäisi riskejä ja helpottaisi valvontaa. On valitettavaa, että komission toimintasuunnitelmassa sääntelyteknologia on saanut merkitystään vähäisemmän

Valiokunnan lausunto TaVL 24/2018 vp

painoarvon. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että Suomi nostaa sääntelyteknologian kehittämisen jatkotoimien priorisoinnissa korkealle tasolle.

Talousvaliokunnan saaman selvityksen mukaan fintech voi luoda Suomeen uusia skaalautuvia liiketoimintamahdollisuuksia. Talousvaliokunta pitää selvitettyä, että uusista teknologioista esimerkiksi lohkoketjuteknologia on merkittävä kehitysaskel digitaalisten toimintojen turvallisuuden varmistamisessa. Lohkoketjuteknologialla on mahdollisuuksia luoda edellytykset monille sellaisille prosesseille, joita nykyisellään ei ole mahdollista toteuttaa digitaalisesti muun muassa transaktioiden oikeellisuuden varmistamiseen liittyvien epävarmuuksien vuoksi. Lohkoketjuteknologian käytännön sovellukset voivat tulla myöhemmässä vaiheessa esimerkiksi juuri sääntelyteknologian käyttöön, minkä vuoksi lainsäätäjän ja valvojien on tärkeää olla selvillä kehityksestä. Markkinaehtoisesti kehittyvien teknologioiden varsinaiseen kehitystyöhön ei ole syytä käyttää julkisia resursseja.

Kybervaluutat ja -varallisuus. Teknologioiden kehittyminen on mahdollistanut myös kybervaluuttojen (Initial Coin Offering, ICO) yleistymisen. Talousvaliokunta huomauttaa, että uudet tekniset toteutustavat voivat saada jo olemassa olevat ilmiöt näyttämään sääntelyn valossa uusilta ja siten soveltamisalaan kuulumattomilta, vaikka sisällöllisesti ne eivät aina eroa perinteisin keinoin toteutetuista vastaavista toimista. Määritelmien valossa kybervaluutat ovat samanaikaisesti uusi ja sääntelemätön, mutta kuitenkin jo kauan käytössä ollut mekanismi. Kybervaluutat eivät sijoittajan näkökulmasta olennaisesti eroa joukkorahoituksesta tai osakeannista, mutta ilmiön nimeäminen valuutaksi voi luoda oletettaman rinnastuksesta keskuspankkivaluuttoihin tavalla, joka ei vastaa kybervaluutan todellista oikeudellista statusta. Talousvaliokunta yhtyy kuulemiensa asiantuntijoiden johtopäätökseen, jonka mukaan ilmiön rajatylytyyden vuoksi myös sääntelyn viitekehyksen tulee olla ylikansallista.

Kokoavia huomioita. Komission toimintasuunnitelma on tehty silmällä pitäen rahoitusalan digitalisaation ja uusien toimijoiden alalle tulon myötä tapahtuvaa toimintaympäristön muutosta. Talousvaliokunta katsoo, että sikäli kun lainsäätäjä pystyy ylipäänsä ennakoimaan tulevia kehityskulkuja, lainsäädännön etupainotteisuus on perusteltua erityisesti juuri rahoitustoimialalla. Talousvaliokunta huomauttaa kuitenkin, että viime aikoina finanssialaan on jo kohdistunut huomattava määrä uutta sääntelyä. EU-lähtöinen sääntely on osin jäsenvaltioissa vielä täytäntöön panematta, tai siltäkin osin kuin kansalliset lainsäädäntöprosessit on saatu päätökseen, sääntelyn toimivuudesta ei ole vielä saatu kattavasti kokemuksia. Tätä taustaa vasten talousvaliokunta suhtautuu varauksella täysin uusiin lainsäädäntöhankkeisiin. Ensisijaisesti tulisi tarkastella, missä määrin olemassa oleva normisto voisi soveltua uusiin finanssialan ilmiöihin, ja vasta kun todellinen sääntelyaukko on todettu, arvioida minkälainen normi- tai muu ohjaus voisi tyydyttää havaitun tarpeen. Tähän liittyen esimerkiksi valvontaviranomaisten toimintatavat, joissa korostetaan viranomaisen ja valvottavan välistä aktiivista vuoropuhelua ja valvojan ohjaavaa roolia (ns. sandbox-hankkeet), ovat erityisen kannatettavia.

Kaiken kaikkiaan sääntelyn perusongelma on löytää tasapaino yhtäältä kilpailun mahdollistamisen ja sijoittajansuojan välillä ja toisaalta uusien innovaatioiden alalle tulon mahdollistamisen ja käyttäjien etua palvelevan standardoinnin välillä. Jos muutoin raskaasti säännellyllä toimialalla on pistemäisiä, määritelmien kautta luotuja erityisen kevyen sääntelyn alueita, muodostuu riski

Valiokunnan lausunto TaVL 24/2018 vp

siitä, että näitä helputuksia käytetään muiden rahoitusmuotojen sääntelyn kiertämiseksi. Sääntelyä tulee kehittää toiminnasta eikä toimijasta riippuvaksi.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin huomautuksin valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 29.5.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Martti Mölsä sin
varapuheenjohtaja Harri Jaskari kok
jäsen Harry Harkimo liik
jäsen Laura Huhtasaari ps
jäsen Lauri Ihalainen sd
jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Eero Lehti kok
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Arto Pirttilahti kesk
jäsen Hanna Sarkkinen vas
jäsen Antero Vartia vihr
varajäsen Lasse Hautala kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller