

TALOUSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 26/2004 vp

Hallituksen esitys laiksi Rahoitustarkastuksen valvontamaksusta ja laiksi Rahoitustarkastuk- sesta annetun lain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 19 päivänä lokakuuta 2004 lähettänyt talousvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi Rahoitustarkastuksen valvontamaksusta ja laiksi Rahoitustarkastuksesta annetun lain muuttamisesta (HE 199/2004 vp).

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslaki-valiokunta on antanut asiasta lausunnon (PeVL 41/2004 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Seppo Tanninen, valtiovarainministeriö
- johtaja Kaarlo Jännäri ja päälakimies Markku Lounatvuori, Rahoitustarkastus

- johtokunnan varapuheenjohtaja Matti Louekoski ja johtokunnan jäsen Pentti Hakkarainen, Suomen Pankki
- johtaja Erkki Kontkanen, Suomen Pankkiyhdistys
- lakimies Timo Rintanen, Helsingin Pörssi Oy
- varatoimitusjohtaja Petri Hatakka, Handelsbanken
- johtaja Antti Leppänen, Nordea Pankki Suomi Oyj
- toimitusjohtaja Johan Linder, United Bankers Securities Ltd
- vahinkovakuutuspäällikkö Hannu Ijäs, Suomen Vakuutusyhtiöiden Keskusliitto ry
- toimitusjohtaja Markku Savikko, Arvopaperivälittäjien yhdistys ry
- toiminnanjohtaja Markku Savikko, Suomen Sijoitusrahastoyhdistys ry
- pankinjohtaja Esko Hollman, Osuuspankkikeskus-OPK Osuuskunta.

Lisäksi valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon Danske Bankilta.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki Rahoitustarkastuksen valvontamaksusta ja muutettavaksi Rahoitustarkastuksesta annettua lakia. Uudella lailla korvattaisiin nykyinen Rahoitustarkastuksen valvontamaksusta annettu laki,

jonka voimassaoloaika päättyy vuoden 2004 lopussa.

Rahoitustarkastuksen toiminta rahoitettaisiin Rahoitustarkastuksen valvottavilta ja muilta maksuvelvollisilta perittävillä valvontamaksuilla ja toimenpidemaksuilla kuten nykyisinkin.

Nykyisestä laista poiketen uusi laki Rahoitustarkastuksen valvontamaksusta sisältäisi yksityiskohtaiset säännökset valvontamaksun suuruuden perusteista. Rahoitustarkastuksen asema Suomen Pankin yhteydessä säilyy entisellään.

Valvontamaksun maksuunpanosta vastaisi Rahoitustarkastus. Valvontamaksu määrättäisiin kalenterivuositain. Valvontamaksu erääntyisi maksettavaksi Rahoitustarkastuksen määräämänä ajankohtana, kuitenkin aikaisintaan kalenterivuoden kesäkuun viimeisenä päivänä. Valvontamaksun voisi maksaa useammassa kuin yhdessä erässä.

Jos valvontamaksuina perittävät varat yhdessä Rahoitustarkastuksen muiden tuottojen kanssa todennäköisesti muutoin ylittäisivät Rahoitustarkastuksen talousarvion mukaiset kustan-

nukset yli viidellä prosentilla, Rahoitustarkastuksen olisi määrättävä valvontamaksu siten alennettuna, ettei ylite todennäköisesti nouse viittä prosenttia suuremmaksi.

Rahoitustarkastuksen toimenpidemaksuihin sovellettaisiin valtion maksuperustelakia. Suoritteiden maksullisuudesta ja toimenpidemaksujen suuruudesta määräisi nykyiseen tapaan Rahoitustarkastus.

Jos valvontamaksuina ja toimenpidemaksuina perittävät varat yhdessä Rahoitustarkastuksen muiden tuottojen kanssa eivät riittäisi kattamaan Rahoitustarkastuksen kustannuksia, Rahoitustarkastuksen olisi laadittava suunnitelma alijäämän johdosta tarvittavista toimenpiteistä.

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2005.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Yleistä

Rahoitustarkastuksen valvontamaksusta annettu laki on määräaikainen ja sen voimassaolo päättyy 31.12.2004. Laki säädettiin määräaikaisena poikkeuslakina, koska eduskunta katsoi (TaVM 27/2002 vp ja PeVL 67/2002 vp), että valvontamaksua on pidettävä veronluontoisena maksuna, jonka määräytymisen perusteista on säädetävä laissa. Voimassaoleva laki ei näitä kriteerejä täytä, vaan valvontamaksun suuruus määräytyy vuosittain jälkikäteen Rahoitustarkastuksen johtokunnan vahvistamalla tavalla.

Hallituksen esityksen peruslähtökohta on sama kuin nykyisenkin maksukäytännön, eli valvonta- ja toimenpidemaksuilla tulee kattaa kaikki Rahoitustarkastuksen kulut. Nykyisestä sääntelystä poiketen valvontamaksun perusteet on esitetty säädeltäväksi yksityiskohtaisesti laissa. Maksuvelvollisesta riippuen maksu muodos-

tuisi perusmaksusta tai suhteellisesta maksusta tai perusmaksun ja suhteellisen maksun yhdistelmästä. Näin muodostuvien valvontamaksujen ennakoidaan vastaavan eri maksuvelvollisryhmien tälläkin hetkellä maksamia maksuja. Ryhmien sisällä maksut saattavat kuitenkin osalla nousta ja osalla laskea. Maksut tulevat nousemaan muun muassa ulkomaisten luottolaitosten sivukonttoreiden sekä ulkomaisten sijoituspalveluyritysten ja rahastoyhtiöiden sivuliikkeiden osalta. Niiden maksettavaksi tulisi nykyisen perusmaksun lisäksi myös suhteellinen maksu.

Maksukriteerejä harkittaessa on pyritty otamaan huomioon sekä maksuvelvollisten toiminnan luonne ja riskit että Rahoitustarkastuksen maksuvelvollisiin kohdistaman valvonta- ja muun työn laatu ja laajuus. Nykyiseen tapaan Rahoitustarkastuksen antamasta luvasta ja muusta suoritteesta perittäisiin valtion maksuperustelain mukainen toimenpidemaksu. Se voitaisiin periä myös niissä tapauksissa, joissa Rahoitustarkastus suorittaa Euroopan talousalueeseen kuuluvan toisen valtion valvontaviranomaisen pyynnöstä valvonta- tai tarkastustoimenpiteen tuossa valtiossa toimiluvan saaneen rahoi-

tuspalveluyrityksen Suomessa olevassa sivukonttorissa tai sivuliikkeessä.

Perustuslakivaliokunnan lausunto

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 41/2004 vp) todennut, että ehdotuksen valvontamaksua koskevat säännökset täyttävät perustuslain 81 §:n 1 momentin vaatimukset. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin esittänyt, että 1. lakiehdotuksen 9 §:ää täsmennettäisiin maksun alentamisen osalta jäljempänä yksityiskohtaisissa perusteluissa todetulla tavalla.

Rahoitustarkastus

Eräiden asiantuntijoiden kannanotoissa on todettu, että Rahoitustarkastuksen kustannukset ovat kasvaneet huomattavasti viime vuosina eivätkä ne ole suhteessa valvottavien ja valvonnan määrään. Näissä kannanotoissa on edellytetty, että Rahoitustarkastus sopeuttaa toimintansa valvontavastuun laajuuden mukaiseksi.

Valiokunta yhtyy näkemykseen, että Rahoitustarkastuksen toiminnan tulee olla kustannustehokasta ja toiminta tulee sopeuttaa muuttuvien olosuhteiden mukaan. Valiokunta kuitenkin painottaa, että valvontamaksuin katettavia kuluja arvioitaessa tulee ottaa huomioon myös Rahoitustarkastuksen muu kuin varsinainen valvottaviin kohdistuva tarkastustyö. Rahoitustarkastuksen tehtäviin kuuluu muun muassa rahoitusmarkkinoilla toimivien ohjaaminen käyttämään toiminnassaan hyviä menettelytapoja, rahoitusmarkkinatietoisuuden lisääminen ja osallistuminen rahoitusmarkkinasääntelyn kehittämiseen. Rahoitustarkastuksen varsinaisen valvontavastuun merkittävyyttä kuvaa puolestaan se, että vuonna 2003 sen valvottavien yhteenlaskettu tase oli noin 200 miljardia euroa, josta yli 90 prosenttia koostui kotimaisten luottolaitosten taseista.

Edellä todettu ei kuitenkaan poista tarvetta Rahoitustarkastuksen toiminnan tehokkuuden ja tarkoituksenmukaisuuden jatkuvaan seurantaan.

Vaikutukset rahoitusmarkkinoihin

Valiokunta katsoo, että ehdotus tulee lisäämään valvontamaksujen osalta ennustettavuutta ja

näin myös maksajien oikeusvarmuutta. Tämä tulee kuitenkin tapahtumaan joustavuuden kustannuksella, eikä kuluja pystytä enää nykyisellä tarkkuudella kohdentamaan eri osapuolille aiheuttamisperiaatteen mukaan.

Asiantuntijoiden kuulemisen yhteydessä on tuotu esille runsaasti huolia ehdotuksen mahdollisista markkinoita vääristävistä vaikutuksista. On katsottu, että se voi moninkertaistaa joidenkin toimijoiden valvontamaksukulut, ilman että valvontatyö lisääntyisi. Ulkomaisten rahoituspalveluyritysten sivukonttoreiden ja -liikkeiden osalta tulee tapahtumaan päällekkäistä laskutusta, kun sekä koti- että isäntävaltio perivät valvontamaksuja. Useat tahot ovatkin esittäneet, ettei Rahoitustarkastuksen tulisi puuttua ulkomaisten toimijoiden sivukonttoreiden tai -liikkeiden tarkastamiseen muutoin kuin silloin, jos kotivaltion valvontaviranomainen pyytää siltä virka-apua. Kotivaltion tulisi näissä tapauksissa vastata Rahoitustarkastukselle aiheutuneista kuluista. Ulkomaisten rahoituslaitosten sivukonttorit saattavat suhteellista valvontamaksuaan alentaakseen kirjata Suomessa myöntämänsä luotot ulkomaille. Ehdotuksen onkin äärimmillään katsottu voivan siirtää rahoituspalvelujen tarjonnan Suomen rajojen ulkopuolelta tapahtavaksi. Rajat ylittävään tarjontaan ei kohdisteta valvontamaksuja.

Valiokunta toteaa, että valvonnan osalta tulee tehdä ero laitospohjaisen valvonnan ja rahoitusmarkkinoiden kokonaisvalvonnan eli niinkutsutun systeimiriskin välillä. Vaikka laitospohjainen valvonta kuuluu kotivaltiolle, ei isäntävaltion voida olettaa täysin luopuvan esimerkiksi sivukonttoreiden valvonnasta systeimiriskin vuoksi. Sivukonttoreihin liittyvä systeimiriski tulee lähitulevaisuudessa kasvamaan oletetun sivukonttoritalouden huomattavan laajentumisen vuoksi. Valiokunta painottaa, että tämä kehitys asettaa kansallisen rahoitusmarkkinavalvontamme täysin uuteen tilanteeseen, jonka vaikutuksia on tässä vaiheessa vielä vaikea ennakoida.

Rahoitustarkastuksen valvontavastuuta lisää valiokunnan näkemyksen mukaan myös puutteellinen yhteisöläinsäädäntö, sillä EU-tasolla ei ole otettu selkeää kantaa siihen, miten rahoitus-

markkinoiden kokonaisvalvonta tulisi kansallisesti hoitaa. Tämän työn tehokas toteuttaminen edellyttää kuitenkin, että Rahoitustarkastus tekee tiivistä yhteistyötä valvonnan kohteena olevan laitoksen kotivaltion valvontaviranomaisen kanssa, jotta päällekkäinen työ voidaan välttää. Yhteisötason sääntelyn edistämiseen tulee valiokunnan näkemyksen mukaan kiinnittää jatkossa entistä enemmän huomiota viranomaisten toimivaltuuksien selkiyttämiseksi ja rahoitusmarkkinoiden kokonaisvalvonnan turvaamiseksi.

Vaikka esityksen peruslähtökohdat ovat valiokunnan näkemyksen mukaan oikeansuuntaiset ja osin perustuslain edellyttämät, se suhtautuu esitettyyn kritiikkiin vakavasti. Rahoitusmarkkinoiden oletetut tulevat muutokset ja asiantuntijoiden näkemykset uuden järjestelmän mahdollisista vaikutuksista huomioon ottaen valiokunta ehdottaa hyväksyttäväksi lausuman, jossa hallituksen edellytetään seuraavan uuden järjestelmän toimivuutta tiiviisti ja toimittavan talousvaliokunnalle vuoden 2005 syksyyn mennessä selvityksen, josta käy ilmi eri laitosten maksujen kehitys nyt voimassa olevaan järjestykseen verrattuna, maksukriteerien toteutuminen käytännössä, mahdolliset uuden järjestelyn käyttöönoton aiheuttamat muutokset rahoitusmarkkinoilla sekä huomiot mahdollisista järjestelyyn liittyvistä epäkohdista asianmukaisine muutosesityksineen (*Valiokunnan lausumaehdotus*).

Mahdollisia muutostarpeita harkittaessa tulee arvioida, onko Rahoitustarkastuksen työ joltakin osin sen kaltaista yleishyödyllistä työtä, josta aiheutuvien kustannusten kattaminen valvottavilta perittävillä maksuilla ei ole kohtuullista. Mahdolliset muutosesitykset kustannusten kattamisperiaatteen osalta tulevat edellyttämään perusteellista Rahoitustarkastusta ja rahoitusmarkkinoiden valvontaa koskevan lainsäädännön kokonaisarviointia.

Yksityiskohtaiset perustelut

Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten talousvaliokunta ehdottaa, että 1. lakiehdotukseen tehtäisiin seuraava muutos:

9 §. Pykälään on lisätty uusi 2 momentti, jossa täsmennetään valvontamaksun alentamismenettely mahdollisen ylijäämän syntyessä. Valvontamaksua tulee näissä tilanteissa alentaa yhdenvertaisesti kaikkien maksuvelvollisten osalta samalla suhteellisella määrällä.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella talousvaliokunta ehdottaa,

että 2. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana,

*että 1. lakiehdotus hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisena paitsi 9 § muutettuna (**Valiokunnan muutosehdotus**) ja*

*että hyväksytään lausuma (**Valiokunnan lausumaehdotus**).*

Valiokunnan muutosehdotus

9 §

Valvontamaksun alentaminen

(1 mom. kuten HE)

Rahoitustarkastuksen on alennettava kunkin maksuvelvollisen valvontamaksua samalla suhteellisella määrällä. (Uusi)

Valiokunnan lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että hallitus seuraa uuden järjestelmän toimivuutta tiiviisti ja toimittaa talousvaliokunnalle vuoden 2005 syksyyn mennessä selvityksen, josta käy ilmi eri laitosten maksujen kehitys nyt voimassa olevaan järjestykseen verrattuna, maksukriteerien toteutuminen käytännössä, mahdolliset uuden järjestelyn käyttöönoton aiheuttamat muutokset rahoitusmarkkinoilla sekä huomiot mahdollisista järjeste-

lyyn liittyvistä epäkohdista asianmukaisine muutosesityksineen.

Helsingissä 26 päivänä marraskuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Jouko Skinnari /sd	Miapetra Kumpula /sd
vpj.	Jari Leppä /kesk	Seppo Lahtela /kesk
jäs.	Arto Bryggare /sd	Klaus Pentti /kesk
	Sari Essayah /kd	Martin Saarikangas /kok
	Klaus Hellberg /sd	Sari Sarkomaa /kok
	Reijo Kallio /sd	Juhani Sjöblom /kok
	Esko Kiviranta /kesk	Oras Tynkkynen /vihr
	Martti Korhonen /vas	vjäs. Roger Jansson /r.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuula Kulovesi.

TaVM 26/2004 vp — HE 199/2004 vp