

**Kertomus pankkivaltuustolle
Rahoitustarkastuksen
toiminnan tavoitteista ja niiden
toteutumisesta vuonna 2003**



SISÄLLYSLUETTELO

KERTOMUS PANKKIVALTUUSTOLLE RAHOITUSTARKASTUKSEN TOIMINNAN TAVOITTEISTA JA NIIDEN TOTEUTUMISESTA VUONNA 2003

1	JOHDANTO	1
2	RAHOITUSTARKASTUKSEN TOIMINNALLE ASETETUT TAVOITTEET JA NIIDEN TOTEUTUMINEN.....	2
2.1	LAKISÄÄTEISET TAVOITTEET	2
2.2	JOHTOKUNNAN ASETTAMAT TAVOITTEET.....	2
2.3	TAVOITTEIDEN TOTEUTUMINEN	3
3	RAHOITUSTARKASTUKSEN TOIMINNAN YLEINEN TEHOKKUUS.....	9
3.1	HENKILÖSTÖMÄÄRÄN RIITTÄVYYS	9
3.2	TOIMINNAN TEHOSTAMINEN.....	10

TIIVISTELMÄ

Suomen rahoitusjärjestelmän kyky kestää ulkopuolisia häiriöitä näyttää varsin tyydyttävältä. Suomalaiset pankit ovat kansainvälisessä vertailussa varsin vakavaraisia.

Rahoitustarkastus pitää erityisen tärkeänä, että luottamus taloudelliseen informaatioon ja tilintarkastusinstituutioon säilyy Suomessa hyvänä. Tämän tavoitteen kannalta ei Suomessa havaittu suurempia ongelmia vuonna 2003. Rahoitustarkastus osallistui useisiin EU-tason hankkeisiin, joiden tarkoituksena on kehittää ja yhdenmukaistaa taloudellista informaatiota ja sijoittajan suojaa parantavia säännöksiä. IAS-valvonnan järjestäminen parantaa osaltaan taloudellisen informaation valvontaa. Ns. listayhtiöiden osavuosisikatsauksille asetettuja vaatimuksia on Rahoitustarkastuksen selvityksen mukaan noudatettu pääosin hyvin.

Osakekauppojen selvitystoiminnan infrastruktuurin muutos on toteutumassa hallitusti; uuden selvitysjärjestelmän käyttöönotto vähensi selvitystoiminnan riskejä merkittävästi.

Palveluntarjoajien menettelytavoissa ei ole ilmennyt vakavia puutteita. Edelleen tuli esiin lukuisia epäilyjä markkinoiden väärinkäytöstä. Vaikka Rahoitustarkastuksen valtuudet lisääntyivät uuden Rahoitustarkastuksesta annetun lain myötä, ne eivät ole kyllin kattavat markkinoiden väärinkäyttöihin liittyvän tutkinnan kannalta.

Rahoitustarkastus loi selkeät periaatteet uusien valvontavaltuuksien käytölle ja aloitti määräyskokoelmansa uudistamisen. Näin Rahoitustarkastus linjaa omaa norminantoaan ja odotuksiaan valvottaviin nähden.

Maiden rajat ylittävät rakennejärjestelyt saattavat heikentää paitsi Rahoitustarkastuksen rahoituspohjaa myös Suomen viranomaisten mahdollisuuksia valvoa rahoitusmarkkinoiden vakautta.

Rahoitustarkastuksen toimintavahvuus on 140 henkeä. Toimintakulut vuonna 2003 olivat 15 miljoonaa euroa, ja budjetti vuodeksi 2004 on 16 miljoonaa euroa.

1 JOHDANTO

Laki Rahoitustarkastuksesta (rahoitustarkastuslaki) säättää pankkivaltuustolle vastuun valvoa Rahoitustarkastuksen toiminnan tarkoituksenmukaisuutta ja tehokkuutta. Toiminnan yleisen tarkoituksenmukaisuuden valvonnalla tarkoitetaan erityisesti arviointia sen suhteen, "miten Rahoitustarkastuksen toiminnan *laissa säädetty tavoite* on toteutunut siltä osin kuin Rahoitustarkastus on voinut siihen lakisääteisen tehtävänsä puitteissa vaikuttaa". Toiminnan yleisen tehokkuuden valvonnalla puolestaan tarkoitetaan "erityisesti Rahoitustarkastuksen henkilöstömäärän ja talousarvion yleisen kehityksen seurantaa suhteessa Rahoitustarkastuksen tehtäviin ja niiden lainsäädännön tai markkinoiden kehityksestä johtuviin muutoksiin".

Rahoitustarkastuslakia koskevissa hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että "luottamuksen säilyminen rahoitusmarkkinoiden toimintaan on osittain myös muiden rahoitusviranomaisten vastuulla ja luottamus voi horjua myös näiden viranomaisten toimenpiteiden tai laiminlyöntien johdosta." Rahoitustarkastuksen tavoitteen toteutumista tulisikin siksi "aina arvioida Rahoitustarkastuksen yleisen tehtävän valossa".

Eduskunnan talousvaliokunnan mukaan "Rahoitustarkastuksen tulee valvonta-toimenpiteillään osaltaan tukea rahoitusmarkkinoiden vakautta yhdessä muiden toimijoiden kanssa. Rahoitusmarkkinoiden vakautta voivat horjuttaa kansalliset ja kansainväliset talouden häiriöt, joten vakautta ja luottamusta ei voida ylläpitää yksinomaan valvonnallisilla keinoin, vaan se on eri viranomais-ten ja muiden osapuolten yhteinen tavoite. Rahoitustarkastuksen tulee tukea tavoitetta sille laissa säädetyin valtuuksin". Saavuttaakseen toiminnalleen asetetut tavoitteet Rahoitustarkastus tekee tiiviistä yhteistyötä eri viran-omaisten ja muiden osapuolten kanssa.

2 RAHOITUSTARKASTUKSEN TOIMINNALLE ASETETUT TAVOITTEET JA NIIDEN TOTEUTUMINEN

2.1 Lakisääteiset tavoitteet

Rahoitustarkastuslain 2 §:n mukaan Rahoitustarkastuksen toiminnan tavoit-teenä on rahoitusmarkkinoiden vakaus ja luottamuksen säilyminen rahoitus- markkinoiden toimintaan.

Rahoitustarkastuslain 3 §:n mukaan Rahoitustarkastuksen tehtävänä on val-voa sen valvottaviksi säädettyjen ja muiden rahoitusmarkkinoilla toimivien toimintaa tässä laissa ja muualla laissa säädetyllä tavalla. Rahoitustarkastuk- sen tehtävänä on lisäksi ohjata rahoitusmarkkinoilla toimivia noudattamaan toiminnassaan hyviä menettelytapoja sekä edistää tietämystä rahoitusmark- kinoista.

Rahoitustarkastuslain 4 §:ssä on säädetty, miten Rahoitustarkastus toteuttaa laissa säädetyt tehtäviään. Sen mukaan Rahoitustarkastus

- 1) myöntää toimilupia valvottaviksi säädetyille ja vahvistaa valvottavien sääntöjä sekä päättää toimilupien peruuttamisesta,
- 2) valvoo, että sen valvottaviksi säädetyt noudattavat rahoitusmarkkinoita koskevia säännöksiä ja niiden nojalla annettuja määräyksiä sekä sääntöjään ja toimilupansa ehtoja,
- 3) valvoo rahoitusvälineiden liikkeeseenlaskua ja kaupankäyntiä niillä sekä selvitys- ja säilytys- toimintaa koskevien säännösten ja niiden nojalla annettujen määräysten noudattamista,
- 4) antaa lain soveltamisen kannalta tarpeellisia määräyksiä niin kuin laissa erikseen säädetään,
- 5) ohjaa ja valvoo säästöpankkitarjontaan toimintaa,
- 6) seuraa ja arvioi valvottaviksi säädettyjen taloudellista asemaa, johtamis-, valvonta- ja ris- kienhallintajärjestelmiä, toimintaedellytyksiä sekä toimintaympäristön muutoksia,
- 7) tekee aloitteita rahoitusmarkkinoilla tarvittavasta lainsäädännöstä ja tarvittavista toimenpi- teistä sekä osallistuu lainsäädännön valmisteluun,
- 8) edistää hyvien menettelytapojen noudattamista valvottaviksi säädettyjen ja muiden rahoit- usmarkkinoilla toimivien toiminnassa,
- 9) edistää rahoitusmarkkinoiden toimintaa koskevan tietoaineiston saatavuutta,
- 10) osallistuu viranomaisten kotimaiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön,
- 11) osallistuu rahoitusjärjestelmän lainvastaisen hyväksikäytön estämiseen,
- 12) suorittaa sille laissa säädetyt muut tehtävät.

2.2 Johtokunnan asettamat tavoitteet

Rahoitustarkastuksesta annetun lain 10 §:n mukaan Rahoitustarkastuksen johtokunta asettaa erityiset tavoitteet Rahoitustarkastuksen toiminnalle ja päättää sen toimintalinjoista sekä ohjaa ja valvoo näiden tavoitteiden toteu- tumista ja toimintalinjojen noudattamista. Johtokunta tarkistaa vuosittain Ra- hoitustarkastuksen toimintastrategian. Toimimalla strategian mukaisesti Ra- hoitustarkastus katsoo parhaiten edistävänsä lakisääteisten tavoitteiden – va- kaus ja luottamus – toteutumista.

Rahoitustarkastuksen toimintastrategia perustuu markkinaehtoiseen valvon- taan ja yhteistyöhön eri tahojen kanssa. Tavoitteena on edistää

- I markkinoiden toimintavarmuutta sekä valvottavien hyvää hallintokulttuuria
- II markkinoiden tiedonsaantia ja hyvää tapaa markkinoilla
- III joustavuuteen ja vastuullisuuteen perustuvaa sääntelyjärjestelmää.

Rahoitustarkastuksen toimintastrategia on kuvattu tarkemmin toimintakertomuksessa.

Saavuttaakseen toiminnalleen asetetut tavoitteet Rahoitustarkastus pyrkii tunnistamaan rahoitusmarkkinoiden muutospaineet ja riskit sekä vaikuttamaan vakautta ja luottamusta tukevien markkinarakenteiden ja -käytäntöjen kehittämiseen. Tämä ennakoiva toimintatapa edellyttää myös, että rahoitusmarkkinoiden häiriöihin reagoidaan viipymättä ja tehokkaasti. Rahoitustarkastus painottaa valvottavan omaa vastuuta toimistaan. Markkinoiden harjoittama valvonta eli markkinakuri kannustaa valvottavaa kantamaan oman vastuunsa. Näitä täydentää ja tukee ennakoiva viranomaisvalvonta.

2.3 Tavoitteiden toteutuminen

I Rahoitustarkastus edistää markkinoiden toimintavarmuutta sekä valvottavien hyvää hallintokulttuuria

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. Tämän varmistamiseksi Rahoitustarkastus laati hyvää sisäistä valvontaa ja riskienhallinnan järjestämistä koskevat periaatteet ja valvoi niiden toteutumista.

Rahoitustarkastus valvoi riskinkantokykyä ja hallinnon luotettavuutta

Vuonna 2003 Rahoitustarkastus kiinnitti erityistä huomiota markkinoiden riskien tunnistamiseen sekä niiden vaikutusten arvioimiseen. Vakavaraisuusvalvontansa se kohdisti erityisesti rahoitusmarkkinoiden vakauden kannalta keskeisiin valvottaviin.

Vaikka epävarmuus markkinoiden tulevasta kehityksestä kasvoi, yksittäisten pankkien tila oli edelleen vakaa ja ennakoitun mukainen. Pankkisektorin vakavaraisuus säilyi keskimäärin varsin hyvällä tasolla ja tappiopuskurit olivat pankkien riskeihin nähden riittävät.

Valvottavien sisäinen valvonta ja riskienhallinta toimivat tällä hetkellä kohtuullisesti, mutta operatiivisen riskin arviointi- ja hallintajärjestelmät ovat valvottavissa vasta kehittämisvaiheessa ja vaativat jatkuvaa huomiota myös seuraavina vuosina. Myös tulevaisuudessa Rahoitustarkastus kiinnittää erityistä huomiota valvottavien riskinkantokykyyn ja hallinnon luotettavuuteen.

Yli maiden rajojen ulottuvat toimialajärjestelyt nostivat esiin valvonnan tulevia haasteita

Euroopan unionin tavoitteena on edistää yhtenäisten rahoitusmarkkinoiden syntymistä. Fuusiot EU:n sisällä maiden rajojen yli tulevat mahdollisiksi, kun eurooppayhtiötä koskeva asetusta tulee voimaan lokakuussa 2004. Eurooppayhtiön kaltaiset uudentyyppiset yritysrakenteet tuovat sääntelyyn ja valvontaan haasteita. Ne vaikuttavat mm. valvojien väliseen työnjakoon ja ovat haaste EU:ssa keskeiselle kotivaltiovalvonnan periaatteelle. Nordean valvonnan toteuttamismallista laaditaan parhaillaan ehdotusta pohjoismaisella tasolla. Rahoitustarkastuksen tavoitteena on päästä Nordean valvonnassa ratkaisuun, joka turvaa Rahoitustarkastukselle rahoitusmarkkinoiden vakauden valvonnan kannalta riittävät tiedot ja vaikutusmahdollisuudet.

Toinen merkittävä maiden rajat ylittävä ja valvonnan kannalta haastava yritysjärjestely on Helsingin ja Tukholman pörssien siirtyminen yhteiseen omistukseen. Nämä pörssit ovat alkusyksystä 2003 lähtien olleet pörssissä lista-

tun, ruotsalaisen holdingyhtiön OMHEXin omistuksessa. Rahoitustarkastus on neuvotellut ruotsalaisen valvojan kanssa ryhmittymän valvonnan järjestämisestä. Rahoitustarkastuksen kannalta huolestuttavaa on se, ettei suomalaisen pörssin ulkomaista emoyhtiötä valvota lainkaan ja ettei Rahoitustarkastuksella tai Ruotsin valvontaviranomaisella ole tiedonsaantioikeuksia siihen nähden. Tavoitteena on turvata kummankin maan valvojille riittävät tiedonsaantimahdollisuudet myös pörssin omistusyhteisöihin nähden.

Rahoitustarkastus valvoi Sampo-ryhmittymää yhteistyössä Vakuutusvalvontaviraston kanssa

Rahoitustarkastus teki yhteistarkastuksia Vakuutusvalvontaviraston kanssa ja kehitti pankki- ja vakuutusriskit yhdistävää valvontakehikkoa.

Rahoitustarkastus valvoi osakekauppojen selvitysjärjestelmän uusimista

Rahoitustarkastus valvoi osakekauppojen selvityksessä käytettävän uuden järjestelmän toteutusta ja käyttöönottoa. Suomen Arvopaperikeskus siirtyi osakekauppojen selvityksessä uuteen HEXClear-selvitysjärjestelmään. Samalla siirryttiin kerran päivässä toteutetusta selvityksestä uuteen järjestelmään, jossa kauppia on mahdollista selvittää sekä reaaliaikaisessa bruttoselvityksessä että eräkohtaisesti. Uusi selvitysjärjestelmä vähensi selvitysriskkejä merkittävästi, koska sen myötä Suomen Arvopaperikeskus ei enää ota vastuuta kauppojen nettomaksuista ja toimituksista.

Rahoitustarkastus arvioi, että se on toiminnallaan edistänyt markkinoiden toimintavarmuutta ja valvottavien hallinnon luotettavuutta:

- Valvottavien riskinkantokyky suhteessa niiden ottamiin riskeihin on riittävä.
- Suomen rahoitusjärjestelmän kyky kestää ulkopuolisia häiriöitä on varsin tyydyttävä.
- Suomalaiset pankit ovat kansainvälisessä vertailussa varsin vakavaisia.
- Selvitystoiminnan infrastruktuurin muutos on toteutumassa hallitusti – uuden selvitysjärjestelmän käyttöönotto vähensi selvitystoimintaan liittyviä riskejä merkittävästi.

II Rahoitustarkastus edistää markkinoiden tiedonsaantia ja hyvää markkinatapaa

Rahoitustarkastus osallistui taloudellista informaatiota ja sijoittajansuojaa parantavien säännösten kehittämiseen ja yhdenmukaistamiseen

Rahoitustarkastus edistää toiminnallaan markkinoiden tiedonsaantia ja hyvää markkinatapaa. Rahoitustarkastus pitää erityisen tärkeänä, että luottamus taloudelliseen informaatioon säilyy Suomessa hyvänä. Luottamuksen säilymisen kannalta on tärkeää, että taloudellisen informaation laadintaa ohjaavat säännökset ovat selkeät ja laadukkaat. Tärkeää on myös se, että pankkien ja listayhtiöiden johto on sitoutunut noudattamaan säännöksiä, että tilintarkastusinstituutio on toimiva ja että valvojalla on käytössään tehokkaat keinot puuttua havaittuihin poikkeamiin.

Vuonna 2003 Rahoitustarkastus osallistui useisiin EU-tason hankkeisiin, joiden tarkoituksena oli liikkeeseenlaskijoiden ja palveluntarjoajien tiedonantovelvollisuutta koskevien säännösten kehittäminen ja yhdenmukaistaminen. Tällä työllä tehostetaan markkinoiden toimintaa parantamalla yritysten tilinpäätösten vertailukelpoisuutta, jotta EU:n rahoituspalveluiden toimintasuunnitelman tavoite pääoman hankintakustannusten vähentämiseksi toteutuisi. Tavoitteena on myös varmistaa yhtäläinen sijoittajansuoja tarjottaessa palveluja ja ar-

vopapereita maasta toiseen. Tällaisia hankkeita olivat mm. listalleottoesitteiden tietovaatimusten yhtenäistäminen, IAS-/IFRS-säännösten käyttöönoton valmistelu, listayhtiöiden tilinpäätösten ja puolivuotiskatsausten julkistamisen yhdenmukaistaminen, liputussäännösten uudistaminen, markkinoiden väärinkäytön estämisestä annettuun direktiiviin liittyvä sisäpiiritiedon julkistamisen määrittely sekä yksinkertaistetun rahasto-esitteen sisällön määrittely.

Rahoitustarkastus osallistui IAS-valvonnan järjestämistä koskevaan kansainväliseen ja kansalliseen työhön

Rahoitustarkastus osallistui vuoden aikana valvojien kansainväliseen yhteistyöhön, jossa kehitettiin ja koordinoitiin listayhtiöiden tilinpäätösten, osavuositarkastusraportoinnin ja muun taloudellisen raportoinnin valvontaa. Valvojien yhteistyön tiivistäminen on tarpeellista, koska uuteen IAS-/IFRS-tilinpäätösnormistoon siirtyminen edellyttää valvojilta tulevaisuudessa yhtenäisiä valvontapäätöksiä koko Euroopassa. Rahoitustarkastus oli myös mukana Suomessa kauppa- ja teollisuusministeriön työryhmässä, joka teki ehdotuksen IAS-valvonnan järjestämisestä Suomessa. Työryhmän ehdotuksen mukaan valvonnasta Suomessa vastaisi Rahoitustarkastus.

Rahoitustarkastus selvitti listayhtiöiden osavuositarkastuksille asetettujen vaatimusten noudattamista

Tiedonantovelvollisuuden valvonnassa Rahoitustarkastuksen tavoitteena on se, että sijoittajilla on käytettävissään olennaiset ja riittävät tiedot perustellun arvion tekemiseksi arvopapereista ja niiden liikkeeseenlaskijoista. Rahoitustarkastus teki vuonna 2003 selvityksen siitä, miten listayhtiöt ovat noudattaneet tiedonantovelvollisuuttaan osavuositarkastuksissa. Selvityksessä keskityttiin tarkastusten selostusosaan ja siihen, kuinka hyvin listayhtiöiden antama informaatio vastaa sijoittajien tarpeita taloudellisia päätöksiä tehtäessä. Havaintona oli, että osavuositarkastuksia koskevien vaatimusten noudattaminen oli pääasiassa hyvää tasoa. Selviä puutteita oli kuitenkin tulevaisuudennäkymien perusteluissa ja liiketoiminnan riskiarvioissa.

Rahoitustarkastuksen tavoitteena edistää tietämystä rahoitusmarkkinoista

Rahoitustarkastus on myös osaltaan pyrkinyt parantamaan sijoittajien tietämystä rahoituspalveluiden riskeistä luennoimalla sijoittajille suunnatuissa tilaisuuksissa ja julkaisemalla valistusaiheisia kirjoituksia kotisivuillaan. Rahoitustarkastus tiedottaa -julkaisussa. Tavoitteena on rakentaa vuoden 2004 aikana kattavat ja käyttäjäystävälliset valistussivut, joista tietoa voivat saada niin pankkien asiakkaat kuin vähittäissijoittajatkin.

Rahoitustarkastus selvitti riskien hallinnan informaatiota pankkien tilinpäätöksissä

Rahoitustarkastus kiinnitti vuonna 2003 erityistä huomiota siihen, miten pankit kertoivat tilinpäätöksissään riskeistään ja niiden hallinnasta. Vuoden 2003 aikana selvitettiin lisäksi, miten kattavasti pankit kertoivat hallintojärjestelmistään (corporate governance).

Suurimpiin pankkeihin kohdistunut Rahoitustarkastuksen selvitys osoitti, että nämä pankit kertoivat tilinpäätöksissään riskienhallintajärjestelmistään melko kattavasti ja että tilinpäätösinformaatio oli kokonaisuutena eurooppalaista keskitasoa. Tilinpäätöksiin sisältyvien hallintojärjestelmätietojen määrä vaihteli huomattavasti.

Rahoitustarkastus pitää tärkeänä, että pankit julkistavat hallintojärjestelmistään nykyistä enemmän tietoa. Valmisteltavina olevat omistajavalvontaa ja luotettavaa hallintoa koskevat Rahoitustarkastuksen standardit tulevat antamaan lähtökohdat myös aiempaa paremmalle tietojen julkistamiselle.

Rahoitustarkastus puuttui palveluntarjoajien moitittaviin menettelytapoihin

Rahoitustarkastus valvoo, että sen valvonnassa olevat palveluntarjoajat noudattavat sekä asiakassuhteissaan että keskinäisissä suhteissaan lainsäädännön, kansainvälisten vaatimusten ja hyvän tavan mukaisia menettelytapoja.

Rahoitustarkastus puuttui valvottavien moitittaviin menettelytapoihin sekä suoraan tarkastuksien kautta että osallistumalla Pankkialan Asiakasneuvontatoimiston ja arvopaperilautakunnan työhön. Menettelytapojen puutteet eivät olleet vakavia ja liittyivät lähinnä selonotto- ja tiedonantovelvollisuuden dokumentointiin ja sijoituspalvelujen sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan sekä sijoitusvakuutusten ja sijoitusrahasto-osuuksien markkinointiin pankeissa. Sen sijaan Rahoitustarkastuksen huolena oli, että palvelujen tarjoaminen ilman asianmukaista lupaa lisääntyi. Näissä tapauksissa Rahoitustarkastus otti yhteyttä palveluntarjoajan kotivaltion viranomaiseen ja lähetti myös erillisen selvityspyynnön palveluntarjoajille.

Rahoitustarkastus tutki markkinoiden väärinkäyttö- ja laiminlyöntitapauksia

Rahoitustarkastus tutki vuoden 2003 aikana 57 (65 vuonna 2002) epäiltyä arvopaperimarkkinoiden väärinkäyttö- ja laiminlyöntitapausta. Tutkimusten perusteella tehtiin 7 (6) tutkintapyyntöä poliisille ja lähetettiin 10 (13) epävirallista huomautuskirjettä. Ulkomaisille viranomaisille tehtiin 14 virka-apupyynnöä, mikä oli omiaan pitkittämään tutkinta-aikoja. Erityisen huolestuttavaksi Rahoitustarkastus on nähnyt sen, että se on joutunut suorittamaan laajoja tutkimuksia sisäpiiritiedon väärinkäyttöepäilyissä lähes kaikkien julkisten ostotarjousten yhteydessä.

Markkinoiden väärinkäytön estämisestä annettua direktiiviä ollaan parhaillaan panemassa täytäntöön Suomen lainsäädännössä. Rahoitustarkastus pitää tärkeänä, että viranomaiselle myönnettäisiin kyllin kattavat tietojensaanti- ja kuulemisoikeudet, jotta valvonta- ja tutkimustyöstä pystyttäisiin selviytymään uskottavasti. Tutkintatyössään Rahoitustarkastuksen tulee pystyä hankkimaan näyttöä kyllin kattavasti ja tutkimukset tulee saada loppuun nopeasti, jotta niillä olisi ennalta ehkäisevää vaikutusta.

Rahoitustarkastus arvioi, että se on toiminnallaan edistänyt markkinoiden tiedonsaantia ja hyvää markkinatapaa:

- Luottamuksessa taloudelliseen informaatioon ja tilintarkastusinstituution toimintaan ei ole havaittu suuria ongelmia.
- EU-tasolla kehitetään ja yhdenmukaistetaan taloudellista informaatiota ja sijoittajansuojaa parantavia säännöksiä.
- IAS-valvonnan järjestäminen parantaa osaltaan taloudellisen informaation valvontaa.
- Listayhtiöiden osavuositarkastuksille asetettujen vaatimusten noudattaminen on pääosin hyvää tasoa.
- Palveluntarjoajien menettelytavoissa ei ole tullut ilmi vakavia puutteita.
- Edelleen on lukuisia epäilyjä markkinoiden väärinkäytöstä.

III Rahoitustarkastus edistää joustavuuteen ja vastuullisuuteen perustuvaa sääntelyjärjestelmää

Rahoitustarkastuksen tavoitteena on edistää joustavuuteen ja vastuullisuuteen perustuvaa sääntelyjärjestelmää. Tämä tarkoittaa sitä, että Rahoitustarkastus edistää periaatteista lähtevää sääntelyä yksityiskohtia korostavan sääntelyn sijasta, sekä sitä, että sitovaa sääntelyä täydennetään menettelytapaja soveltamisohjeistuksella. Joustavuuteen ja vastuullisuuteen perustuvassa sääntelyssä ja lainkäytössä korostuvat myös seuraavat näkökulmat:

- Valvontavaltuudet mahdollistavat valvojan harkinnan ennakkoon tiedossa olevien pelisääntöjen mukaisesti.
- Valvoja käyttää valtuuksiaan uskottavasti.
- Valvoja on vastuullinen toiminnassaan niin lainsäätäjää kuin valvottavia ja markkinoita kohtaan. Tämä edellyttää valvojan toiminnalta läpinäkyvyyttä ja ennakoitavuutta ja edistää osaltaan valvottavien oikeusvarmuutta.

Rahoitustarkastus tukee omalta osaltaan EU:n tavoitteita lainsäädännön joustavoittamiseksi, lainvalmistelun nopeuttamiseksi ja kansallisen täytäntönpänon yhdenmukaistamiseksi. Rahoitustarkastus ottaa nämä tavoitteet huomioon omassa sääntelytoiminnassaan niin laajasti kuin mahdollista. Se myös tukee aktiivisesti EU-tasolla lainsäädännön, valvonnan ja menettelytapojen yhtenäistämistä.

Oikeusvarmuus, ennakoitavuus ja läpinäkyvyys sääntelyn ja lainkäytön lähtökohtana

Valvottavien näkökulmasta on tärkeää tietää etukäteen, mitä Rahoitustarkastus odottaa terveeltä ja varovaiselta liiketoiminnalta sekä mihin periaatteisiin ja linjauksiin Rahoitustarkastuksen päätökset perustuvat. Tästä syystä Rahoitustarkastus korostaa sääntelyssään ennakoitavuutta, läpinäkyvyyttä ja johdonmukaisuutta, jotka kaikki osaltaan parantavat valvottavien oikeusturvaa.

Marraskuussa 2001 Kansainvälinen valuuttarahasto (IMF) julkisti Financial Sector Assessment Program (FSAP) -arvion Suomesta. Valuuttarahaston yleisarvio Suomen rahoitusmarkkinoiden avoimuudesta ja läpinäkyvyydestä oli kiittävä. Rahoitustarkastus täyttää suurelta osin valuuttarahaston avoimuussuosituks¹. Suositusten mukaisesti Rahoitustarkastus on kehittänyt mm. Rahoitustarkastus tiedottaa -analyysijulkaisua. Tämä uusi julkaisu kuvaa rahoitusjärjestelmän tilaa ja toimintaa jo varsin hyvin. Tulevaisuudessa julkaisuun lisätään mm. analyysiä ympäristön muutosten vaikutuksista valvontaan ja sääntelyyn.

Rahoitustarkastus uudistaa määräyskokoelmansa ennakoivaa valvontaa tukevaksi

Rahoitustarkastuksen sääntelyn välineenä ja samalla osaltaan valvonnan ohjaajana toimii määräyskokoelma, jota ollaan parhaillaan uudistamassa. Uudistuksessa kiinnitetään erityistä huomiota Rahoitustarkastuksen sääntelypolitiikan linjausten selkeyteen sekä siihen, että linjaukset vastaavat kansainvälisten suositusten ja EU:n sääntelyn lähtökohtia.

Uudessa määräyskokoelmassa annettiin vuoden 2003 aikana kolme standardia. Standardit koskivat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämistä, rahoitus- ja vakuutusryhmittymien valvontaa sekä suurten asiakasriskien ja riskikeskittymien ilmoittamista.

¹ Code of Good Practices on Monetary and Financial Policies.

Rahoitustarkastus perustelee lisäksi omat ratkaisunsa avoimesti ja johdonmukaisesti. Se myös panostaa jatkuvaan dialogiin ja konsultointiin markkinaosa-
puolten kanssa sääntelyn kehittämisessä ja säännösten tulkinnessa. Rahoitus-
tarkastus on myös ottanut käyttöön ns. palautelausunnon (feedback state-
ment), jossa kerrotaan, millä tavalla norminannon uudistuksen yhteydessä on
otettu huomioon saadut lausunnot ja niissä esiin nostetut asiat.

Selkeät periaatteet uusien valvontavaltuuksien käytölle luovat pohjan vastuulliselle toiminnalle

Uuden rahoitustarkastuslain tultua voimaan Rahoitustarkastus sai heinäkuun
2003 alussa lisää valvontavaltuuksia. Näitä ovat mm. oikeus antaa julkinen
huomautus tai varoitus sekä oikeus kieltää hallituksen jäsentä tai toimitusjoh-
tajaa toimimasta tehtävässään. Lisäksi Rahoitustarkastus sai oikeuden myön-
tää tai peruuttaa luottolaitosten, sijoituspalveluyritysten sekä panttilainauslai-
tosten toimiluvat. Uudet valtuudet edellyttävät Rahoitustarkastuksen toimin-
nalta läpinäkyvyyttä ja hyvän hallintotavan noudattamista. Rahoitustarkastus
laatikin selkeät periaatteet uusien valtuuksien käytölle ja kehitti systemaatti-
sen toimilupa- ja sanktioprosessin.

Rahoitustarkastus on uuden lain voimassa ollessa hyväksynyt yhden sijoitus-
palveluyrityksen toimiluvan laajennuksen ja peruuttanut yhden pankkitoimilu-
van sekä yhden panttilainakonttorin toimiluvan hakijapankin ja -konttorin ha-
kemuksesta. Rahoitustarkastus ei antanut yhtään julkista huomautusta eikä
varoitusta vuonna 2003.

Rahoitustarkastus sai lisää valtuuksia uuden lain myötä, mutta se tai muu-
kaan viranomaisen ei vielä tässä yhteydessä saanut riittävän kattavia tieto-
jensaanti- ja kuulemisoikeuksia markkinoiden väärinkäytöksiin liittyvää tutkin-
tatyötä varten.

Rahoitustarkastus osallistui viranomaisten kansainväliseen yhteistyöhön

Kansainvälisen yhteistyön merkitys EU:n rahoitusmarkkinoiden valvonnassa ja
sääntelyssä kasvaa koko ajan ja myös tarve yhdenmukaisiin sääntelykehik-
koihin, valvonnan pelisääntöihin ja tietojenvaihtoon lisääntyy jatkuvasti. Tämä
lisää painetta kansainvälisesti yhtenäiseen viranomaistoimintaan.

Rahoitustarkastus osallistui vuoden 2003 aikana Euroopan keskuspankkijär-
jestelmän (EKPJ) työhön pankkivalvontakomiteassa (Banking Supervision
Committee, BSC). Se on lisäksi mukana Euroopan talousalueeseen kuuluvien
maiden pankkivalvojien yhteistyöelimen (Groupe de Contact) työssä samoin
kuin vuoden 2004 alusta toimintansa aloittaneessa Euroopan pankkivalvonta-
viranomaisten komiteassa (Committee of European Banking Supervisors,
CEBS). Arvopaperimarkkinoiden valvonnassa Rahoitustarkastus on puolestaan
edustettuna Euroopan arvopaperimarkkinavalvojien komiteassa (Committee
of European Securities Regulators, CESR).

Rahoitustarkastus arvioi, että se on toiminnallaan edistänyt joustavuuteen
ja vastuullisuuteen perustuvan sääntelyjärjestelmän kehittämistä:

- Rahoitustarkastus loi selkeät periaatteet uusien valvontavaltuuksien
käytölle ja aloitti määräyskokoelmansa uudistamisen. Siinä Rata linjaa
omaa norminantoaan ja odotuksiaan valvottaviin nähden.
- Valtuudet lisääntyivät Rahoitustarkastuksesta annetun lain myötä, mutta
tietojensaanti- ja kuulemisoikeudet markkinoiden väärinkäytöksiin liittyvää
tutkintatyötä varten
eivät ole vielä riittävän kattavat.
- Rahoitustarkastus täyttää suurelta osin IMF:n avoimuussuosituksen.
- Rahoitustarkastuksen uusi analyysijulkaisu kuvaa rahoitusjärjestelmän
tilaa ja toimintaa jo varsin hyvin sekä tukee valvojan vastuullisuutta ja
toiminnan avoimuutta.

3 RAHOITUSTARKASTUKSEN TOIMINNAN YLEINEN TEHOKKUUS

Rahoitustarkastuslaki säättää pankkivaltuuston tehtäväksi myös Rahoitustarkastuksen toiminnan yleisen tehokkuuden valvonnan. Sillä tarkoitetaan "erityisesti Rahoitustarkastuksen henkilöstömäärän ja talousarvion yleisen kehityksen seuranta suhteessa Rahoitustarkastuksen tehtäviin ja niiden lainsäädännön tai markkinoiden kehityksestä johtuviin muutoksiin".

3.1 Henkilöstömäärän riittävyys

Rahoitustarkastuksen toimintavahvuus on 140 henkeä. Toimintakulut olivat 15 miljoonaa euroa vuonna 2003, ja budjetti vuodeksi 2004 on 16 miljoonaa euroa.

Integraation vauhdittuminen ja EU-lainsäädännön muutokset sekä muut toimintaympäristön muutokset lisäävät valvontaan kohdistuvia vaatimuksia. Kehittämishankkeet, kuten kansainvälisten tilinpäätösstandardien (IAS) ja uuden vakavaraisuuskehikon (Basel II) käyttöönotto sekä markkinavalvontaan liittyvät useat hankkeet aiheuttavat paljon työtä lähivuosina ja rajoittavat jatkuvaan valvontaan käytettävissä olevia voimavaroja.

Rahoitustarkastuksen valvottavien kansainvälistyminen ja siirtyminen ulkomaille merkitsevät toiminnan rahoituspohjan kapenemista. Tämä nostaa esille kysymyksen Suomen rahoitusmarkkinoiden valvonnan tason säilymisestä ja resurssoinnista.

Rahoitustarkastus on asettanut tavoitteekseen tehostaa toimintatapojaan ja kehittää organisaatiotaan edelleen niin, että se pystyy hoitamaan tehtävänsä suunnilleen nykyisen suuruisella henkilöstömäärällä toimintaympäristön vaatimusten mukaisesti. Tämä tavoite on tiukka suhteessa lainsäädännön ja markkinoiden kehityksestä johtuviin tehtävien muutoksiin. Nordean mahdollisen sivukonttoriksi muuttumisen vaikutuksia resurssitarpeisiin on tässä vaiheessa voitu arvioida vasta alustavasti.

Uuden vakavaraisuuskehikon (Basel II) käyttöönotto edellyttää tiukkaa tehtävien priorisointia

Uuden vakavaraisuuskehikon (Basel II) käyttöönotto työllistää noin 20 % Rahoitustarkastuksen henkilöstöstä siirtymäkaudella 2004–2006. Rahoitustarkastuksen tavoitteena on selvittää uudistuksen tuomasta työmäärästä nykyresursseilla. Vakavaraisuusuudistuksen läpivienti organisaatiossa ja siihen samanaikaisesti liittyvä mittava kansainvälinen työskentely ja kotimaisen lainsäädännön valmistelu edellyttävät kuitenkin erittäin tiukkaa tehtävien priorisointia erityisesti vuosina 2004–2005. Uudistuksen valmistelu vie resursseja ennen kaikkea varsinaiselta valvonnalta. Tarkastukset ovat tosin jo nyt minimissään: syyskaudella 2003 on vakavaraisuusvalvonnan tarkastuksiin voitu kohdistaa vain noin 8 hengen työpanos. Valvonta painottuu jo tällä hetkellä vahvasti raportoituun tietoon ja sen analysointiin.

Nordean muuttuminen sivukonttoriksi ongelmallista valvontamaksujen kannalta

Nordean mahdollisella sivukonttoriksi muuttumisella on huomattava vaikutus Rahoitustarkastuksen tulopohjaan, koska Nordea Pankki Suomi -konserni maksaa nyt noin 30 % Rahoitustarkastuksen kustannuksista. Pohjoismaiset valvojat miettivät parhaillaan vaihtoehtoja valvontamalleiksi, joten vielä ei tiedetä, millä tavoin sivukonttoriksi muuttuneen Nordean valvonta tullaan hoitamaan ja miten isäntävaltion valvontaviranomaiselle voitaisiin korvata valvontatyöstä aiheutuneet kustannukset. Ulkomaisen sivukonttorin valvonta-

maksun peruste on yksi merkittävä kysymys myös uuden valvontamaksulain valmistelussa.

IAS-säännösten käyttöönotto sitoo voimavaroja vuonna 2004

IAS-säännösten käyttöönotto ja siihen liittyvä kansainvälinen ja kotimainen valmistelu vie voimavaroja erityisesti vuonna 2004. Vuonna 2005 tilanteen arvioidaan helpottuvan jonkin verran, kun IAS-valvonnan käynnistymisen myötä voitaneen rekrytoida lisäresursseja. Kauppa- ja teollisuusministeriön työryhmän ehdotuksen mukaan valvonnasta Suomessa vastaisi Rahoitustarkastus.

EU:n rahoituspalveluiden toimintasuunnitelman toteutus vaatii voimavaroja

EU:n rahoituspalveluiden toimintasuunnitelman toteutukseen liittyvä työ Suomessa ja Euroopan arvopaperimarkkinavalvojien komiteassa (Committee of European Securities Regulators, CESR) tulee olemaan mittavaa ja vaatimaan merkittävästi voimavaroja lähivuosina. On todennäköistä, että tulevaisuudessa useiden Rahoitustarkastuksen asiantuntijoiden työpanos kohdistuu pääosin valtiovarainministeriön kanssa tehtävään lainsäädäntötyöhön.

Sijoituspalveludirektiivi edellyttää laajaa ja tiivistä kauppatietojenvaihtoa EU-viranomaisten välillä. Tämä vaatii uuden valvontajärjestelmän, jonka käyttö sitoo henkilöstöä.

Uutta sijoitusrahastodirektiiviä ollaan parhaillaan panemassa täytäntöön kansallisessa lainsäädännössä. Sijoitusrahastolain muutokset aiheuttavat sen, että vuonna 2004 lähes kaikkien noin 350 rahaston säännöt muuttuvat.

Uusi rahoitustarkastuslaki toi Rahoitustarkastukselle lisävelvoitteen "edistää tietämystä rahoitusmarkkinoista". Tavoitteena on mm. laatia vuonna 2004 kattavat ja käyttäjäystävälliset valistussivut sijoittajille. Tämä vaatii käynnistysvaiheessa 2–3 hengen työpanoksen.

Yhteenveto

Kaiken kaikkiaan uudistukset ja uudet velvoitteet edellyttävät Rahoitustarkastukselta erittäin tiukkaa priorisointia ja ainakin väliaikaista tarkastusten vähentämistä vakavaraisuusvalvonnassa, mutta myös osaamisen määrätietoista kehittämistä ja toiminnan tehostamista edelleen.

3.2 Toiminnan tehostaminen

Vuonna 2003 Rahoitustarkastuksen tavoitteena oli tehostaa edelleen omaa toimintaa niin, että valvoja pystyisi entistä paremmin ja kustannustehokkaammin vastaamaan markkinoiden kehityksen ja valvottavien toiminnan muutosten haasteisiin. Erityisesti valmistauduttiin kansainvälisten tilinpäätösstandardien ja vakavaraisuuskehikon käyttöönottoon sekä muiden EU:n rahoituspalveluiden toimintasuunnitelmaan liittyvien hankkeiden toteutukseen.

Organisaatorakennetta uudistettiin

Rahoitustarkastus uudisti organisaatorakennettaan kesäkuun 2003 alussa. Uudistuksen tavoitteena on tehostaa toimintaa ja varautua kasvaviin valvontatarpeisiin, erityisesti uudistuvan vakavaraisuusvalvonnan vaatimuksiin. Uusi organisaatorakenne perustuu aiemman sektorijaon sijasta toiminnalliseen ja koon.

Rakennemuutosten ohella Rahoitustarkastus kehittää myös johtamis- ja toimintatapojaan. Johtamista ja työyhteisön ilmapiiriä mitataan säännöllisesti. Vuoden 2003 mittauksessa tulokset paranivat hieman edellisestä mittauksesta – taso on parempi kuin keskimääräinen suomalainen asiantuntijanormi. Rahoitustarkastuksen henkilöstön vaihtuvuus vaihtelee markkinatilanteen mukaan ja on tällä hetkellä melko pieni eli 5–6 %.

Uuden tekniikan hyödyntäminen tehostaa valvontaa ja tuo kustannus-säästöjä

Rahoitustarkastus pyrkii hyödyntämään myös teknisen kehityksen tuomia mahdollisuuksia valvonnassa ja uudisti vuonna 2003 mm. teknistä tiedonkeruuta, mikä helpotti sekä viranomaisten että raportoivien yritysten toimintaa. Rahoitustarkastus sähköisti vuoden 2003 alussa keskeisimpien julkaisujensa kuten määräyskokoelman, valvottavatiedotteiden ja Rahoitustarkastus tiedottaa -julkaisun jakelun.

Osaamista kehitettiin

Osaamisen kehittäminen painottui erityisesti uudistuvaan vakavaraisuuskehikkoon (Basel II), IAS-säännösten tuntemukseen ja mm. Euroopan arvopaperimarkkinavalvojien komitean (CESR) työskentelyyn. Myös maksujärjestelmien valvonnan, uuden sijoituspalveludirektiivin ja sijoitusrahastolain uudistukseen liittyvää osaamista vahvistettiin. Osaamisen kehittämistä systematisoitiin ulottamalla henkilökohtaiset osaamisen kehittämissuunnitelmat koko henkilöstöön.

Sidosryhmät antoivat Rahoitustarkastuksen toiminnan arvosanaksi noin 8

Rahoitustarkastuksen toiminnan kehittämisen tavoitteena valvottavien ja muiden sidosryhmien näkökulmasta on ennakoitavuus, läpinäkyvyys ja tehokkuus. Rahoitustarkastuksen sidosryhmät katsovat Rahoitustarkastuksen onnistuneen näissä tavoitteissaan varsin hyvin. Tämä ilmeni Rahoitustarkastuksen yhteisökuvatutkimuksesta, joka tehtiin kesällä 2003. Tutkimuksessa Rahoitustarkastus sai toiminnastaan arvosanaksi 7,9 asteikolla 4 - 10. Edellisessä, vuonna 1999 tehdyssä tutkimuksessa vastaava arvosana oli 7,8.

Tutkimuksessa toivottiin Rahoitustarkastukselta lisää ennakoitavuutta ja avoimuutta. Vaikka Rahoitustarkastuksen viestintä toimiikin vastaajien mielestä hyvin, vastauksissa toivottiin Rahoitustarkastuksen kehittävän edelleenkin viestintänsä aktiivisuutta, selkeyttä ja ymmärrettävyyttä.

Rahoitustarkastus
Snellmaninkatu 6 ▪ PL 159 ▪ 00101 Helsinki ▪ puhelin (09) 183 51 ▪
faksi (09) 183 5328
rahoitustarkastus@rahoitustarkastus.fi ▪ www.rahoitustarkastus.fi