

SUOMEN PANKIN YLEISVALVONTAPOLITIikka

Sisältö

Johdanto	1
1 Mikä on rahoitusmarkkinoiden infrastruktuuri	2
2 Yleisvalvontatehtävän perusta	2
3 Kansainvälinen ja kotimainen viranomaisyhteistyö	3
4 Mitkä ovat yleisvalvonnan kohteet	4
5 Mitkä ovat yleisvalvonnan tavoitteet	5
6 Yleisvalvonnan toimintatavat	6

Johdanto

Yhteiskuntamme toiminta perustuu rahatalouteen. Moitteettomasti toimivat, luotettavat ja tehokkaat maksu- ja selvitysjärjestelmät ovat perusedellytys sille, että voimme vastaanottaa ansiomme, hankkia päivittäisen elantomme ja investoida asuntoomme tai yritystoimintaan. Rahoitusmarkkinoiden tehtävä on huolehtia maksujen välityksestä, säästöjen kanavoimisesta yhteiskunnan ylijäämäsektoreilta luotontarvitsijoille sekä mahdollistaa riskien jakaminen. Kaikki nämä toiminnat edellyttävät eri osapuolten saattamista yhteen: maksajan ja maksun saajan, säästäjän ja luoton ottajan tai riskin ottaneen ja sen jakamisesta kiinnostuneen tahon.

Kriittisen roolinsa takia maksu- ja selvitysjärjestelmiä valvotaan ja niiden toiminnalle asetetaan vaatimuksia. Palveluiden tarjonta on luvanvaraista, ja niiltä edellytetään säännöllistä raportointia. Palveluntarjoajat toimivat omien, yksityisten intressiensä perusteella ja tämä ei välttämättä johda järjestelmäkokonaisuuden ja yhteiskunnan kannalta optimaaliseen lopputulokseen. Keskuspankin yleisvalvonnan keskeinen tehtävä on varmistaa, että infrastruktuurien toiminta järjestetään tavalla, joka ottaa huomioon yhteiskunnalliset edut.

Finanssi-infrastruktuurin yleisvalvonta on osa keskuspankkien vakaustehtävää. Infrastruktuurin yleisvalvonta muodostaa keskeisen osan rahoitusjärjestelmän riskinsietokyvyn parantamisesta ja yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittisten toimintojen jatkuvuuden turvaamisesta.

1 Mikä on rahoitusmarkkinoiden infrastruktuuri

Rahoitusmarkkinoiden infrastruktuureilla, eli maksu- ja selvitysjärjestelmissä tarkoitetaan niitä monenkeskisiä järjestelyjä ja järjestelmiä, joita sovelletaan ja käytetään maksujen, arvopapereiden, johdannaisten ja muiden talouden tapahtumien selvittämiseen, toimittamiseen ja tallentamiseen (CPSS-IOSCO: PFMI 2012). Rahoitusmarkkinoiden infrastruktuuriin kuuluvat maksujärjestelmien lisäksi arvopaperikeskukset, joissa selvitetään arvopaperikauppoja ja jotka vastaavat niiden säilytyksestä, sekä keskusvasta-puolet ja kaupparekisterit.

Infrastruktuurilla ei kuitenkaan tarkoiteta vain tietotekniikkajärjestelmiä, vaan käsite kattaa myös ne sopimukset, säännöt, toimintatavat ja menettelyt, joilla on sovittu hoidettavaksi tapahtumatietojen välitys ja niiden vaatimien katteiden siirto. Säännöillä määrätään järjestelmien osallistumiskriteerit, riskienhallinta ja osapuolten vastuut, ja ne ovat olennaisia, kun arvioidaan järjestelmän toimintaa.

Toimiessaan luotettavasti ja tehokkaasti nämä järjestelmät tukevat rahoitusvakautta ja edistävät kasvua. Toisaalta maksu- ja selvitysjärjestelmien kautta yhden järjestelmän osapuolen ongelmat voivat levitä nopeasti muihin sen osapuoliin, tai järjestelmän toiminnan virheet voivat johtaa sen osapuolten vaikeuksiin selviytyä velvoitteistaan. Tällaisia ongelmia voi syntyä esimerkiksi jos käytettävissä oleva likviditeetti vähenee nopeasti tai osapuolille syntyy luottotappioita.

2 Yleisvalvontatehtävän perusta

Laissa Suomen Pankista todetaan pankin tehtävänä olevan huolehtia osaltaan maksu- ja muun rahoitusjärjestelmän luotettavuudesta ja tehokkuudesta sekä osallistua sen kehittämiseen (214/1998 LSP 3§ 1 mom. 3 kohta). Suomen Pankilla on muiden salassapitosäännösten estämättä oikeus saada viranomaisilta sekä luotto- ja rahoituslaitoksilta ja muilta rahoitusmarkkinoilla toimivilta kaikki ne ilmoitukset, selvitykset ja muut tiedot, jotka ovat tarpeen pankin laissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi (LSP 26§ 1 mom.).

Euroopan keskuspankkijärjestelmän (EKPJ) jäsenenä Suomen Pankin toiminta perustuu myös EU:n perustamissopimukseen (Pöytäkirja 4), jossa määritellään keskuspankin vastuuksi huolehtia maksujärjestelmien moitteettomasta toiminnasta. Suomen Pankki noudattaa myös EKPJ:ssä sovituja toimintatapoja ja yleisvalvontaperiaatteita.

EKPJ:n kautta Suomen Pankki on sitoutunut noudattamaan kansainvälisiä yleisvalvontaperiaatteita.¹ Nämä periaatteet määrittelevät kriteerit, joiden perusteella maksu- ja selvitysjärjestelmien moitteetonta toimintaa ja tehokkuutta arvioidaan, sekä vastuun- ja tiedonjaosta eri viranomaisten välillä.

Yleisvalvontaperiaatteiden soveltamisesta ja aikatauluista sovitaan eurojärjestelmässä niiltä osin, kun arvioidaan kriittisiä maksujärjestelmiä. Eurojärjestelmä laatii yleisvalvontaperiaatteiden pohjalta omat linjauksensa, joita myös Suomen Pankki noudattaa.

Suomen Pankin strategia linjaa ne painopistealueet, joiden perusteella tarkennetaan yleisvalvontatyön painopisteitä ja resurssien suuntaamista.

3 Kansainvälinen ja kotimainen viranomaisyhteistyö

EU-lainsäädäntö määrittelee yleisvalvojien ja keskuspankkien roolin keskusvastapuolien ja arvopaperikeskusten valvontayhteistyössä.

Kansainvälisten järjestelmien yleisvalvontavastuu on järjestelmän kotipaikan keskuspankilla. Mikäli järjestelmällä ei ole selkeää kansallista kotipaikkaa, pääyleisvalvojana toimii EKP. Kansainvälisten järjestelmien yleisvalvontaa tehdään eurojärjestelmässä vapaaehtoisesta osallistumisesta periaatteella. Suomen Pankki osallistuu aktiivisesti suomalaisen yhteiskunnan kannalta merkittävien maksu- ja selvitysjärjestelmien valvontayhteistyöhön.

Kansallisten maksu- ja selvitysjärjestelmien yleisvalvonta sekä kansainvälisten järjestelmien kansallisten erityispiirteiden ja -tarpeiden yleisvalvontavastuu on kansallisella keskuspankilla. Kansainväliset yleisvalvontaperiaatteet tunnustavat kansallisten viranomaisten toimivallan.

Kotimaisessa työnjaossa Finanssivalvonta valvoo ensisijassa toimijoita, joilta edellytetään toimilupaa.² Keskuspankki puolestaan keskittyy järjestelmäkokonaisuuksiin; niihin järjestelyihin, toimintatapoihin, sääntöihin ja järjestelmiin, joilla yksittäiset toimijat liittyvät maksuverkoiksi ja selvitysjärjestelmiksi. Yhteistyö näiden kahden viranomaisen välillä on välttämätöntä, jotta maksu- ja selvitysjärjestelmien luotettava toiminta ja tehokkuus voidaan turvata.³

¹ CPSS-IOSCO principles for financial markets infrastructures

² Joko luottolaitoksen tai maksulaitoksen toimilupaa.

³ Finanssivalvonnan ja Suomen Pankin yhteistyömahdollisuuksia selvittäneen ns. Jännärin raportin mukaan yhteistyössä on onnistuttu.

4 Mitkä ovat yleisvalvonnan kohteet

Osana eurojärjestelmää Suomen Pankki työskentelee Euroopan keskuspankin komitearakenteessa eurooppalaisen rahoitusmarkkinainfrastruktuurin yleisvalvojana. Suomen Pankin lakisääteinen tehtävä huolehtia osaltaan maksu- ja muun rahoitusjärjestelmän luotettavuudesta ja tehokkuudesta, sekä osallistua sen kehittämiseen, koskee ensisijaisesti Suomen kansantalouden ja yhteiskunnan kannalta merkittävää infrastruktuuria.

Kansainvälisesti hyväksytyjen periaatteiden⁴ mukaisesti yleisvalvonta arvioi ns. systeemisesti merkittävää infrastruktuuria. Tällaisessa infrastruktuurissa tapahtuvat häiriöt voivat mahdollisesti lamaannuttaa rahoitusmarkkinoiden toiminnan hyvin laajasti. Samoin niiden kautta välitettävien tapahtumien merkitys on niin suuri, että yksittäisen osapuolen epäonnistuminen voi tartuttaa muut kyseisen järjestelmän osapuolet. Tällaisia järjestelmiä ovat mm. pankkien välisten suurten maksujen järjestelmät sekä arvopaperikaupan määritykseen, selvitykseen ja toimitukseen käytettävät keskusvastapuolet ja arvopaperikeskukset.

Vähittäismaksaminen perustuu sähköisiin maksuvälineisiin; maksukorttiin, pankkiyhteysohjelmiin ja verkkopankkiin. Sähköistä maksamista hyödynnetään yritysten taloushallinnon automaatiossa ja sen avulla voidaan tehostaa yritysten toimintaa. Vaikka nämä maksujärjestelmät eivät vikaantuisaan aiheuttaisikaan rahoitusmarkkinoille heti vakavia häiriöitä, ne haittaisivat yhteiskunnan päivittäistä toimintaa ja kansalaisten luottamusta maksu- ja rahoitusjärjestelmään. Siksi yleisvalvonta on ulotettu kattamaan myös yhteiskunnan kannalta merkittävät vähittäismaksujärjestelmät.

Vuodesta 2012 lähtien yleisvalvontaperiaatteet ottavat arvioihinsa mukaan myös infrastruktuurin kriittiset palveluntarjoajat riippumatta siitä, ovatko ne toimiluvan varaisia. Globaalisti merkittävä kriittinen palveluntarjoaja on rahoitussektorin telekommunikaation tuottava SWIFT. Linjauksella otetaan huomioon kehitys, jonka mukaisesti voimakkaasti tietotekniikkaa hyödyntävät palveluntarjoajat tehostavat toimintaansa pilkkomalla ja ulkoistamalla prosessiensa osia. Vastuu näistä palveluista säilyy kuitenkin aina alkuperäisellä palvelun tarjoajalla. Yleisvalvonta seuraa ja arvioi ainoastaan järjestelmätasolla kriittisiä palveluntarjoajia, ei yksittäisten markkinatoimijoiden ulkoistuskumppaneita.

Infrastruktuurin luonne mittakaavaetuja hakevana toimintona, tietotekninen kehitys ja Euroopan integraatio ovat johtaneet siihen, että tällainen infrastruktuuri ei välttämättä sijaitse Suomen rajojen sisäpuolella. Hoitaakseen lakisääteisen tehtävänsä, Suomen Pankki toimii aktiivisesti kansainvälisen

⁴ CPSS-IOSCO principles for financial markets infrastructures ja EKPJ:n yleisvalvontapolitiikka.

yleisvalvontayhteistyön puolesta. Vain saamalla riittävät tiedot kansainvälisten infrastruktuurien toiminnasta ja voimalla vaikuttaa niitä koskeviin yleisvalvonnan arvioihin Suomen Pankki voi hoitaa lakisääteiset tehtävänsä. Suomen Pankki määrittelee järjestelmäkohtaisesti ne kriteerit, joilla se pystyy arvioimaan merkittävän infrastruktuurin luotettavuutta ja tehokkuutta, sekä toimii niin kotimaisten kuin kansainvälisten yhteistoimintasuhteiden kautta.

5 Mitkä ovat yleisvalvonnan tavoitteet

Maksu- ja selvitysjärjestelmien luotettavuudesta ja tehokkuudesta huolehtiminen toteutuu kolmen toisiinsa kytkeytyneen tavoitteen kautta:

- järjestelmien häiriötön toiminta ja luotettavuus
- järjestelmien tehokkuus yhteiskunnan kannalta
- infrastruktuurien kilpailullisuutta tukeva rakenne

Infrastruktuurin luotettava toiminta on perusedellytys sille, että sitä voidaan käyttää yhteiskunnan kannalta merkittävien maksujen tai arvopaperien välitykseen. Luotettava toiminta tarkoittaa ennen muuta virheettömyyttä ja häiriöttömyyttä ja kykyä tuottaa luvattu palvelu sovitulla tavalla. Toiminnan luotettavuus on lähtökohta myös, kun arvioidaan järjestelmän tehokkuutta. Maksu- ja selvitysjärjestelmien luotettavan toiminnan turvaaminen on yleisvalvonnan ensisijainen, primääri tavoite. Suomen Pankki on toteuttanut tätä tavoitetta esimerkiksi uusitun vähittäismaksujärjestelmän kotimaisten erityispiirteiden yleisvalvonta-arviolla ja siihen liitettyillä toimenpidesuosituksilla. Maksu- ja selvitysjärjestelmien yhteiskunnan kannalta kriittisten palveluiden on toimittava riittävällä tavalla myös poikkeuksellisen vakavissa häiriötilanteissa. Yleisvalvonta huolehtii osaltaan infrastruktuurin toimivuudesta myös tällaisissa tilanteissa ja osallistuu kriisinhallintaan erikseen määritellyllä tavalla. Yleisvalvonta tukee kansallista huoltovarmuuden tavoitetta.

Tehokkuus voi yhtäältä merkitä järjestelmässä käsiteltävien toimintojen ja tapahtumien tuotantokustannusta tai prosessoinnin nopeutta. Toisaalta yksityisen sektorin palveluna tehokkuus voi viitata myös tuotannon kannattavuuteen, eli tarkoittaa tuottojen suhdetta käytettyihin panoksiin. Yksittäiset palveluntarjoajat pyrkivät optimoimaan prosessinsa luotettavuuden ja tehokkuuden omasta näkökulmastaan. Rahoitusmarkkinoiden infrastruktuuripalvelut ovat tyypillisiä verkostotalouden palveluita, joissa yksittäisen toimijan ratkaisut vaikuttavat muiden verkoston osien toimintaedellytyksiin. Yksityisen toimijan ja järjestelmäkokonaisuuden tai sen yhteiskunnallisen tehokkuuden välille voi syntyä ristiriita.

Yksittäisen toimijan tehokkuusajattelu ei ota välttämättä huomioon sitä, miten kyseinen maksu- ja/tai selvitysjärjestelmä palvelee kaikkia osapuoliaan,

niiden asiakkaita ja ympäröivää yhteiskuntaa. Yleisvalvonta tarkastelee infrastruktuurin tehokkuutta paitsi tuotantokustannusten ja prosessien kannalta myös siitä näkökulmasta, miten hyvin ne palvelevat loppuasiakkaiden tarpeita. Yhteiskunnan kannalta maksu- ja selvitysjärjestelmät voivat tukea asiakkaiden oman toiminnan tehostamista, jolloin saavutetut edut ulottuvat yksittäistä maksujärjestelmää tai maksupalvelun tarjoajaa laajemmalle. Hyvä esimerkki tästä on konekielisen maksujenvälityksen standardointi, joka mahdollistaa yritysten taloushallinnon automaation. Infrastruktuurin tehokkuus yhteiskunnan kannalta on yleisvalvonnan toinen tärkeä tavoite.

Infrastruktuuripalvelut ovat riippuvaisia rahoitusmarkkinoiden rakenteista, millaisia toimijoita ja palveluita markkinoilla on. Vastaavasti ilman yhteiskunnan kannalta tehokasta infrastruktuuria rahoitusmarkkinoiden kilpailullisuus voi olla uhattuna. Rahoitusmarkkinoiden tehtävän kannalta tehokas infrastruktuuri mahdollistaa erikokoisten ja erilaisilla palvelukonsepteilla toimivien luotto- ja maksulaitosten sekä sijoituspalveluyritysten toiminnan ja innovaatiot. Siksi myös infrastruktuurin luotettavaa toimintaa, tehokkuutta ja kilpailullisuutta tukeva rakenne on yleisvalvonnan tavoitteena.

6 Yleisvalvonnan toimintatavat

Voidakseen edistää luotettavaa ja tehokasta maksu- ja muuta rahoitusjärjestelmää, yleisvalvonnan on seurattava tarkasti infrastruktuurin kehitystä niin kotimaassa kuin kansainvälisesti ja analysoitava kehityksen suuntaa ja vaikutuksia. Analyysi on sekä kvalitatiivista että kvantitatiivista. Analyysin tekemiseksi yleisvalvonta hyödyntää maksu- ja selvitysjärjestelmistä saatavaa aineistoa, dataa ja tilastoja, osapuolitapaamisia ja markkinainformaatia. Kriittisistä järjestelmäkokonaisuuksista laaditaan säännöllisesti yleisvalvonta-arviot. Sekä analyysien että yleisvalvonta-arvioiden perusteella yleisvalvonta tekee johtopäätökset infrastruktuurissa mahdollisesti tarvittavista muutoksista.

Analyysien ja yleisvalvonta-arvioiden perusteella keskuspankki pyrkii vaikuttamaan siihen, että maksu- ja selvitysjärjestelmät toimivat koko yhteiskunnan kannalta luotettavasti ja tehokkaasti. Suomen Pankki vaikuttaa markkinaosapuoliin ja toimivaltaisiin viranomaisiin toivottujen muutosten ja tavoitteiden toteuttamiseksi. Yleisvalvonnan johtopäätökset viestitään pääsääntöisesti markkinaosapuolitapaamisissa, Suomen Pankin julkaisuissa, muissa kirjoituksissa ja alustuksissa sekä yhteistyössä johdon kanssa.

Suomen Pankki voi myös osallistua maksu- ja selvitysjärjestelmien kehittämiseen konkreettisemmin. Maksu- ja selvitysjärjestelmien ylläpitäminen on tyypillisesti yksityisen sektorin palvelu, ja keskuspankin osallistuminen sen kehittämiseen tulee pohtia tarkasti ja tapauskohtaisesti. Keskuspankin

osallistuminen järjestelmien kehittämiseen on perusteltua, kun infrastruktuurin toiminnassa nähdään puutteita, joiden parantamiseen sen ylläpitäjillä ja osapuolilla ei ole riittäviä kannustimia tai keinoja. Tällaiset puutteet voivat johtaa joko järjestelmätason riskienhallinnan heikkouksiin ja sitä kautta riskien kasvamiseen, tai tehostomuuteen loppuasiakkaiden ja yhteiskunnan näkökulmasta. Kun keskuspankki osallistuu infrastruktuurin kehitystyöhön, se ottaa huomioon yleisvalvonnan infrastruktuureille asettamat vaatimukset.

Sääntely luo puitteet maksu- ja selvitysjärjestelmien toiminnalle. Yleisvalvonta osallistuu rahoitusmarkkinoiden infrastruktuuria koskevan sääntelyn valmisteluun yhteistyössä valtiovarainministeriön ja oikeusministeriön kanssa

Yleisvalvonta nojaa yhtäältä kansainvälisiin yleisvalvontaperiaatteisiin ja eurojärjestelmässä yhteisesti sovittuihin linjauksiin, toisaalta Suomen Pankin johtokunnan hyväksymään yleisvalvontapolitiikkaan ja Suomen Pankin strategiaan linjauksiin. Yleisvalvonta-arviot sekä yleisvalvontaan vaikuttavat linjaukset viedään Suomen Pankin johtokunnan hyväksyttäväksi.

Yleisvalvonnan tärkeimmät yhteistyötahot ovat infrastruktuuri toimijoiden ja niiden käyttäjien sekä Finanssialan Keskusliiton lisäksi Finanssivalvonta, valtiovarainministeriö ja oikeusministeriö. Kriittisten jatkuvuusjärjestelyjen ja varautumisen osalta työskennellään huoltovarmuusorganisaatiossa. Kansainvälisten infrastruktuurien yleisvalvonnassa tehdään yhteistyötä muiden maiden viranomaisten kanssa. Suomen Pankin sisällä tärkeimmät yhteistyötahot ovat makrovakausanalyysi- ja -politiikkatoimistojen ja tilastoyksikön lisäksi pankkitoiminta- ja rahahuolto-osastot.

Tehokkaan maksamisen edistämiseksi Suomen Pankki on järjestänyt vuosittaisen Maksufoorumin, jonka kautta on tuotu maksamisen kehityssuuntia ja -tavoitteita niin toimialan kuin maksupalveluiden käyttäjien tietoon. Tätä toimintaa kehitetään pysyväksi maksuneuvostoksi, joka tarjoaa puitteet maksupalveluiden tuottajien ja käyttäjien dialogille. Maksuneuvosto muodostaa jatkossa tärkeän vaikutuskanavan, jolla varmistetaan, että palveluiden ja infrastruktuuriratkaisujen muuttuessa automatisoidun maksamisen hyödyt loppuasiakkaille ja koko yhteiskunnalle kasvavat.