

EKONOMIUTSKOTTETS BETÄNKANDE 26/2004 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om tillsynsavgift till Finansinspektionen och till lag om ändring av lagen om Finansinspektionen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 19 oktober 2004 en proposition med förslag till lag om tillsynsavgift till Finansinspektionen och till lag om ändring av lagen om Finansinspektionen (RP 199/2004 rd) till ekonomiutskottet för beredning.

Utlåtande

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandet (GrUU 41/2004 rd) ingår som bilaga till betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Seppo Tanninen, finansministeriet
- direktör Kaarlo Jännäri och chefsjurist Markku Lounatvuori, Finansinspektionen

- direktionens vice ordförande Matti Louekoski och direktionsmedlem Pentti Hakkarainen, Finlands Bank
- direktör Erkki Kontkanen, Bankföreningen i Finland
- jurist Timo Rintanen, Helsingin Pörssi Oy
- vice verkställande direktör Petri Hatakka, Handelsbanken
- direktör Antti Leppänen, Nordea Bank Finland Abp
- verkställande direktör Johan Linder, United Bankers Securities Ltd
- skadeförsäkringschef Hannu Ijäs, Finska Försäkringsbolagens Centralförbund
- verkställande direktör Markku Savikko, Finska Fondhandlareföreningen rf
- verksamhetsledare Markku Savikko, Finlands Fondförening rf
- bankdirektör Esko Hollman, andelslaget Andelsbankscentralen-ABC.

Dessutom har utskottet fått skriftligt utlåtande från Danske Bank.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en ny lag om tillsynsavgift till Finansinspektionen och ändringar i lagen om Finansinspektionen. Den nya lagen ersätter den nuvarande lagen om tillsynsavgift till Finansinspektionen, som upphör att gälla vid utgången av 2004.

Finansinspektionens verksamhet ska liksom för närvarande finansieras med tillsynsavgifter och åtgärdsavgifter som tas ut hos Finansinspektionens tillsynsobjekt och hos andra betalningskyldiga. Till skillnad från den nuvarande lagen föreslås i den nya lagen detaljerade bestämmel-

ser om grunderna för tillsynsavgiftens storlek. Finansinspektionens ställning i anslutning till Finlands Bank kvarstår oförändrad.

Finansinspektionen avses ansvara för debiteringen av tillsynsavgiften. Avgiften fastställs för varje kalenderår och förfaller till betalning vid en tidpunkt som bestäms av Finansinspektionen, dock tidigast den sista dagen i juni under kalenderåret. Tillsynsavgiften kan betalas i flera delbetalningar.

Om de medel som tas ut i form av tillsynsavgifter tillsammans med Finansinspektionens övriga intäkter sannolikt annars skulle överskrida kostnaderna enligt budgeten för Finansinspektionen med mer än fem procent, ska inspektionen sätta ned tillsynsavgiften så att den över-

skjutande delen sannolikt inte blir större än fem procent.

Lagen om grunderna för avgifter till staten tillämpas på åtgärdsavgifter till Finansinspektionen. Beslut om avgiftsbelagda prestationer och åtgärdsavgifternas storlek fattas liksom nu av inspektionen.

Om de medel som tas ut i form av tillsynsavgifter och åtgärdsavgifter tillsammans med Finansinspektionens övriga intäkter inte räcker till för att täcka kostnaderna för Finansinspektionens verksamhet, ska inspektionen göra upp en plan för behövliga åtgärder med anledning av det finansiella underskottet.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2005.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

På grundval av propositionen och övrig utredning tillstyrker utskottet lagförslagen, men med följande anmärkningar och ändringsförslag.

Allmänt

Lagen om tillsynsavgift till Finansinspektionen är temporär och upphör att gälla den 31 december 2004. Lagen stiftades temporärt och undantagsvis, eftersom riksdagen ansåg (EkUB 27/2002 rd och GrUU 67/2002 rd) att tillsynsavgiften bör betraktas som en avgift av skattekaraktär vars grunder ska regleras genom lag. Den gällande lagen uppfyller inte detta kriterium, utan tillsynsavgiftens storlek fastställs årligen i efterskott i enlighet med vad direktionen för Finansinspektionen bestämmer.

Propositionen utgår från samma premisser som gäller för nuvarande avgiftspraxis, nämligen att tillsyns- och åtgärdsavgifterna ska täcka Finansinspektionens samtliga utgifter. Till skillnad från nuläget föreslår regeringen att lagen ska ha detaljerade bestämmelser om tillsynsavgiftens grunder. Beroende på den betalningsskyldige består avgiften av en grundavgift eller en pro-

portionell avgift eller en kombination av grundavgift och proportionell avgift. De nya tillsynsavgifterna bedöms motsvara de avgifter de olika kategorierna betalningsskyldiga betalar redan i dagens läge. Men inom kategorierna kan avgifterna stiga för en del och sjunka för andra. Utländska kreditinstituts, värdepappersföretags och fondbolags filialer hör till dem som får höjd avgift. De ska inte bara betala grundavgift som nu, utan dessutom proportionell avgift.

Avgiftskriterierna bygger i stor utsträckning på dels vilken karaktär de betalningsskyldigas verksamhet har och vilka riskerna med verksamheten är, dels arten och omfattningen av Finansinspektionens tillsyn och övriga arbete i fråga om de betalningsskyldiga. Enligt förslaget ska det, precis som nu, tas ut en åtgärdsavgift enligt lagen om grunderna för avgifter till staten för tillstånd och andra prestationer av Finansinspektionen. Avgiften ska också kunna tas ut när Finansinspektionen på begäran av en tillsynsmyndighet i en annan EES-stat genomför tillsyns- eller inspektionsåtgärder i en Finlandsfilial till ett företag för finansiella tjänster som beviljats koncession i staten i fråga.

Grundlagsutskottets utlåtande

Grundlagsutskottet konstaterar i sitt utlåtande (GrUU 41/2004 rd) att de föreslagna bestämmelserna om tillsynsavgift uppfyller kriterierna i 81 § 1 mom. i grundlagen. Men grundlagsutskottet föreslår att 9 § om sänkning av tillsynsavgiften i lagförslag 1 preciseras på det sätt som anges i detaljmotiveringen nedan.

Finansinspektionen

En del sakkunniga har påpekat att Finansinspektionens kostnader har ökat kraftigt under de senaste åren och att de inte står i proportion till antalet tillsynsobjekt och tillsynens omfattning. Samma sakkunniga menar att Finansinspektionen bör anpassa sin verksamhet efter tillsynsansvaret.

Utskottet håller helt med om att Finansinspektionens verksamhet bör vara kostnadseffektiv och anpassas till nya förhållanden. Utskottet vill emellertid understryka att man i diskussionen om de utgifter som ska täckas med tillsynsavgiften inte får glömma bort att Finansinspektionen också har andra inspektions- och granskningsuppdrag än de som direkt gäller tillsynsobjekten. Finansinspektionen ska bl.a. instruera finansmarknadsaktörerna att i sin verksamhet tillämpa goda förfaranden, öka kunskaperna om finansmarknaden och delta i utvecklingen av finansmarknadslagstiftningen. Som ett bevis för att Finansinspektionens egentliga tillsynsansvar inte är litet kan nämnas att tillsynsobjektens sammantagna balansomslutning 2003 uppgick till ca 200 miljarder euro och att finländska kreditinstitut stod för mer än 90 procent av detta.

Det ovan sagda till trots behövs det en kontinuerlig uppföljning av att Finansinspektionen sköter sin verksamhet effektivt och på ett behörigt sätt.

Konsekvenserna för finansmarknaden

Utskottet anser att förslaget gör tillsynsavgifterna mer prognostiserbara och därmed också ökar betalarnas rättssäkerhet. Detta sker emellertid på flexibilitetens bekostnad, och kostnaderna kan inte längre fördelas på parterna enligt orsaksprincipen med samma exakthet som nu.

Många av de utfrågade experterna uttryckte sin oro för att förslaget eventuellt snedvrider marknaden. Det har påpekats att förslaget kan mångfaldiga vissa aktörers utgifter för tillsynsavgifter utan att tillsynsarbetet ökar. Filialer för utländska företag för finansiella tjänster kommer att bli dubbelt debiterade när såväl hem- som värdstaten tar ut tillsynsavgift. Det har faktiskt föreslagits från flera håll att Finansinspektionen inte ska befatta sig med tillsynen av utländska aktörers filialer utom när en tillsynsmyndighet i hemstaten begär handräckning. I det fallet bör hemstaten stå för Finansinspektionens kostnader. Filialer till utländska finansiella institut kan bokföra krediter som de beviljat i Finland utomlands för att få ned den proportionella avgiften. Det har ansetts att förslaget i extrema fall kan leda till att det i framtiden inte finns något utbud av finansiella tjänster inom våra egna gränser. Tillsynsavgift tas inte ut för gränsöverskridande utbud.

Vad beträffar tillsynen understryker utskottet att man måste skilja mellan tillsyn av enskilda institut och en övergripande tillsyn av finansmarknaden, den s.k. systemrisken. Trots att tillsynen av enskilda institut hör till hemstaten, kan värdstaten på grund av systemrisken inte förväntas avstå helt exempelvis från tillsynen av filialerna. Filialrörelsen förväntas växa avsevärt och därmed torde systemrisken för filialerna öka i en nära framtid. Denna utveckling, påpekar utskottet, ställer vår nationella finansmarknadstillsyn inför en helt ny situation och ingen vet vad det kan leda till.

Finansinspektionens tillsynsansvar blir enligt utskottets mening inte mindre av att gemenskapslagstiftningen är bristfällig. EU har nämligen inte entydigt tagit ställning till hur den övergripande tillsynen av finansmarknaden ska ske på nationell nivå. Men för att arbetet ska vara effektivt och överlappningar undvikas måste Finansinspektionen samarbeta effektivt med tillsynsmyndigheten i tillsynsobjektets hemstat. Det behövs kraftigare insatser för en översyn av gemenskapslagstiftningen för att myndigheters befogenheter ska bli klara och tillsynen av

hela finansmarknaden faktiskt fungera, anser utskottet.

Trots att propositionen utgår från de riktiga premisserna och bestämmelserna i stort sett är förenliga med grundlagen, tar utskottet allvarligt på den kritik som framförts. Med hänsyn till de förändringar finansmarknaden förmodas komma att genomgå och de konsekvenser nyordningen enligt vissa experters bedömning får föreslår utskottet ett uttalande där regeringen förutsätts noga följa hur den nya mekanismen fungerar och före hösten 2005 förelägga ekonomiutskottet en rapport om hur avgifterna för de olika instituten utvecklats jämfört med den nuvarande mekanismen, hur avgiftskriterierna utfallit i praktiken, vilka förändringar den nya mekanismen eventuellt lett till på finansmarknaden och vilka missförhållanden som eventuellt konstaterats med tillhörande ändringsförslag (*Utskottets förslag till uttalande*).

När eventuella ändringsbehov diskuteras gäller det att överväga om någon del av Finansinspektionens arbete är så till vida allmännyttigt att det inte är skäligt att täcka kostnaderna för det med avgifter som tas ut av tillsynsobjekten. Om det blir aktuellt med ändringsförslag i fråga om principen om kostnadstäckning behöver hela lagstiftningen om Finansinspektionen och tillsynen av finansmarknaden gås igenom på djupet.

Detaljmotivering

Med hänvisning till utlåtandet från grundlagsutskottet föreslår ekonomiutskottet följande ändring i lagförslag 1:

9 §. Paragrafen kompletteras med ett nytt 2 mom. som preciserar hur tillsynsavgiften sänks om det uppstår överskott. I det fallet ska avgiften sänkas jämligt för alla betalningsskyldiga med ett lika stort proportionellt belopp.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår ekonomiutskottet

att lagförslag 2 godkänns utan ändringar,

att lagförslag 1 godkänns i enlighet med propositionen men 9 § med ändringar (Utskottets ändringsförslag) och

att ett uttalande godkänns (Utskottets förslag till uttalande).

Utskottets ändringsförslag

9 §

Sänkning av tillsynsavgiften

(1 mom. som i RP)

Finansinspektionen skall sänka alla betalningsskyldigas tillsynsavgift med ett lika stort proportionellt belopp. (Nytt)

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att regeringen noga följer hur den nya mekanismen fungerar och före hösten 2005 förelägger ekonomiutskottet en rapport om hur avgifterna för olika institut utvecklats jämfört med den gällande mekanismen, hur avgiftskriterierna utfallit i praktiken, vilka förändringar den nya mekanismen eventuellt lett till på finansmarknaden samt, i förekommande fall, om observerade missförhållanden med tillhörande ändringsförslag.

Helsingfors den 26 november 2004

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Jouko Skinnari /sd
vordf. Jari Leppä /cent
medl. Arto Bryggare /sd
Sari Essayah /kd
Klaus Hellberg /sd
Reijo Kallio /sd
Esko Kiviranta /cent
Martti Korhonen /vänst

Miapetra Kumpula /sd
Seppo Lahtela /cent
Klaus Pentti /cent
Martin Saarikangas /saml
Sari Sarkomaa /saml
Juhani Sjöblom /saml
Oras Tynkkynen /gröna
ers. Roger Jansson /sv.

Sekreterare var

utskottsråd Tuula Kulovesi.