

Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estäminen: luottolaitossektorin riskiarvion yhteenveto

Sisällys

1	Sektorikohtaisen riskiarvion tarkoitus ja soveltamisala	1
2	Riskiarvion laatiminen	3
3	Riskiarvio ja sen perustelut	4
3.1	Sektorikohtaisen riskiarvion tulokset	4
3.2	Riskikategoriat	6
3.2.1	Tuotteet ja palvelut	6
3.2.2	Maantieteellinen riski	7
3.2.3	Asiakasriski	7
3.2.4	Jakelukanavat	7
3.3	Hallintakeinokategoriat	8
3.3.1	Riskiperusteisuus	8
3.3.2	Toiminnan organisointi	9
3.3.3	Asiakkaan tunteminen	9
3.3.4	Monitorointi	9
4	Valvonnan kohdentaminen	10

1 Sektorikohtaisen riskiarvion tarkoitus ja soveltamisala

Luottolaitoksia koskeva sektorikohtainen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio on Finanssivalvonnan arvio luottolaitoksiin sektoritasolla kohdistuvista rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskeistä. Finanssivalvonnan [rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen ominaisriskiarviossa](#) eri sektoreihin liittyviä riskejä tarkasteltiin ylätasolla ja ainoastaan sektoreille tyypillisesti tarjottavien tuotteiden ja palveluiden näkökulmasta. Sektorikohtaista riskiarviota varten on perehdytty syvällisemmin Suomessa toimivien luottolaitosten tarjoamiin tuotteisiin ja palveluihin, asiakkaisiin, jakelukanaviin sekä maantieteelliseen kattavuuteen. Lisäksi on otettu huomioon myös riskienhallintakeinot. Arvio muodostetaan kuitenkin sektoritasolla, ei yksittäisten valvottavien tasolla.

Riskiarvion ohjaa Finanssivalvontaa sekä suuntamaan valvontaresursseja että valitsemaan valvontatoimenpiteet riskiperusteisesti. Euroopan pankkiviranomaisen (jälj. EBA) riskiperusteista valvontaa koskevan ohjeen mukaisesti Finanssivalvonnan tulee laatia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen valvontastrategia, jonka keskeisenä osana ovat eri valvottavasektoreita koskevat riskiarviot. Valvontastrategiassa otetaan kantaa siihen, miten tunnistettuihin riskeihin reagoidaan ja millaisia valvontatoimenpiteitä eri valvottaviin kohdennetaan. Valvontastrategia puolestaan toimii pohjana yksityiskohtaisemmille valvontasuunnitelmille.

Luottolaitossektorin riskiarviossa tunnistetut riskit ja riskien hallintakeinoissa tunnistetut heikkoudet ohjaavat Finanssivalvonnan luottolaitossektoriin kohdistamia valvontatoimenpiteitä. Sektorikohtainen riskiarvio antaa ennen muuta ylätasoin arvioon hallintakeinoihin liittyvistä riskeistä. Näin ollen hallintakeinojen toimivuuden ja laissa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä (444/2017) säädettyjen velvoitteiden noudattamisen todentaminen edellyttää aina yksityiskohtaisempia valvontatoimenpiteitä.

Sektorikohtaisen riskiarvion piiriin kuuluvat luottolaitoslain (610/2014) 1 luvun 7 §:n 1 momentissa tarkoitettujen luottolaitokset. Finanssivalvonta on EBA:n rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämisen riskiperusteista valvontaa koskevan ohjeistuksen mukaisesti jaotellut arviossaan luottolaitokset alasektoreihin niiden toiminnan laadun, koon ja laajuuden mukaisesti.

Perinteisesti luottolaitokset jaetaan niiden toiminnan mukaan talletuspankkeihin ja luottoyhteisöihin. Riskiarviossa on lähdetty liikkeelle tästä jaottelusta, mutta samaan konsolidointiryhmään kuuluvat luottolaitokset on ryhmitelty samaan ryhmään riippumatta siitä, ovatko ne talletuspankkeja vai luottoyhteisöjä. Lisäksi ryhmittelyssä on kiinnitetty huomiota siihen, mitä palveluita luottolaitokset tosiasiallisesti tarjoavat.

Riskiarviossa käytetty alasektori- jaottelu on seuraava:

Ryhmä 1

- Kooltaan ja toiminnan laajuudelta suuret kotimaiset talletuspankit, ulkomaisten talletuspankkien sivuliikkeet ja näiden kanssa samaan konsolidointiryhmään kuuluvat luottoyhteisöt. Näiden luottolaitosten palveluvalikoima ja maantieteellinen kattavuus on laaja.

Ryhmä 2

- Sellaiset kotimaiset talletuspankit ja näiden kanssa samaan konsolidointiryhmään kuuluvat luottoyhteisöt, joiden toiminnan koko ja laajuus on pienempi ryhmän 1 talletuspankkeihin verrattuna ja joiden toiminnan maantieteellinen kattavuus on kapeampi.

Ryhmä 3

- Sellaiset talletuspankit ja näiden kanssa samaan konsolidointiryhmään kuuluvat luottoyhteisöt, joiden toiminnan koko Suomessa on verrattavissa ryhmän 2 talletuspankkeihin, mutta joiden toiminnan maantieteellinen ulottuvuus on ryhmän 2 talletuspankkeja laajempi muun muassa siitä syystä, että alasektoriin kuuluu myös ulkomaisten luottolaitosten sivuliikkeitä.

Ryhmä 4

- Kotimaisia luottoyhteisöjä, ulkomaisten talletuspankkien ja luottoyhteisöjen sivuliikkeitä, jotka eivät lähtökohtaisesti tarjoa Suomessa talletuspalveluita. Nämä luottolaitokset ovat keskittyneet erilaisten rahoituspalvelujen tarjoamiseen henkilö- ja/tai yhteisöasiakkaille.

Ryhmä 5

- Ulkomaisten talletuspankkien sivuliikkeitä, joiden toiminta Suomessa on käytännössä edustuksellinen niin, että nämä sivuliikkeet eivät itse tarjoa palveluita tai hallinnoi asiakkuuksia vaan palvelut ja asiakassuhteet solmitaan pääasiassa emoyhtiön kanssa.

2 Riskiarvion laatiminen

Finanssivalvonta käyttää rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskejä arvioidessaan alla esitettyä asteikkoa, joka vastaa EBA:n käyttämää asteikkoa. Kutakin tasoa kuvaamaan on määritelty riskipiste.

Riskitaso	Riskitasoa vastaava riskipiste
Erittäin merkittävä	4
Merkittävä	3
Melko merkittävä	2
Vähemmän merkittävä	1

Sektorikohtaisen riskiarvion lopputuloksena on koko luottolaitossektorille ja sen alasektoreille määritetyt kokonaisriskitasot. Kokonaisriski määritetään riski- ja hallintakeinokategorioille määritettyjen riskitasojen perusteella. Luvussa 3.1 *Sektorikohtaisen* riskiarvion tulokset on tarkemmin käyty läpi kokonaisriskin määrittämisessä noudatettuja periaatteita.

Arvio riski- ja hallintakeinokategorioiden riskitasoista on toteutettu tiivistettynä seuraavasti:

1) Riskikategoria - tuotteet ja palvelut

Tuotteisiin ja palveluihin liittyviä riskejä arvioitaessa käytetään hyväksi Finanssivalvonnan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen ominaisriskiarviossa eri tuotteille ja palveluille määritettyjä ominaisriskitasoja.

Sektorikohtaisessa riskiarviossa on selvitetty, mitä tuotteita ja palveluita luottolaitokset todellisuudessa tarjoavat ja millainen riski tuotteisiin ja palveluihin todellisuudessa liittyy.

Riskiä arvioitaessa on otettu huomioon mm. seuraavat näkökulmat:

- Minkä sisältöisenä palveluita tarjotaan?
- Kuinka suuri osa alasektoriin kuuluvista luottolaitoksista tarjoaa kyseistä palvelua?
- Millaisia erityispiirteitä (riskiä pienentäviä/suurentavia piirteitä) tarjottaviin palveluihin kyseisellä alasektorilla liittyy?

Lähteet:

- Finanssivalvonnan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen ominaisriskiarvio lähteineen.
- Finanssivalvonnan ja Suomen Pankin tiedonkeruut:
 - RA- eli rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskejä ja kontrolleja koskeva tiedonkeruu
 - MATI- eli maksuliiketilastot - tiedonkeruu
 - RATI – eli rahalaitosten tilastotiedonkeruu
- Toimilupa- ja rekisteröintivaiheessa, jatkuvassa valvonnassa sekä vastuuvaiheesta saadut tiedot.
- Viranomaisyhteistyössä muun muassa rahanpesun selvittelykeskukselta saadut tiedot.

2) Riskikategoriat - maantieteellinen riski, asiakkaat ja jakelukanavat

Tuotteiden ja palveluiden lisäksi riskiarvioinnissa tulee aina ottaa huomioon asiakkaisiin, maantieteelliseen sijaintiin sekä jakelukanaviin liittyvät riskitekijät. Näiden riskitekijöiden arvioimiseksi on käyty läpi luottolaitosten RA-tiedonkeruulla raportoidut tiedot asiakkaista, jakelukanavista ja toiminnan maantieteellisestä laajuudesta. Lisäksi maksuliikenteen maantieteellisen laajuuden kohdalla on hyödynnetty Suomen Pankin MATI-tiedonkeruulla kerättyjä tietoja sekä Finanssivalvonnan valvottavarekisterin tietoja sivuliikkeistä sekä notifikaatioista.

3) Hallintakeinokategoriat

Luottolaitossektorin riskiarviossa on riskien lisäksi arvioitu rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskienhallintakeinoja. Hallintakeinokategorioiden riskitasoa arvioitaessa on käytännössä arvioitu hallintakeinojen heikkouteen liittyvää riskiä. Hallintakeinoja arvioidaan kaksivaiheisesti. Ensiksi arvioidaan sitä, onko sektorilla käytössä lain edellyttämät hallintakeinot. Tähän hyödynnetään pääosin RA-tiedonkeruulla raportoitua tietoa hallintakeinoista. Toisessa vaiheessa arvioidaan käytössä olevien hallintakeinojen riittävyyttä ja tehokkuutta. Tässä arviossa hyödynnetään toimilupa- ja rekisteröintiprosessissa, jatkuvassa valvonnassa, tarkastuksissa sekä viranomaisyhteistyön kautta kerättyä tietoa.

3 Riskiarvio ja sen perustelut

3.1 Sektorikohtaisen riskiarvion tulokset

Finanssivalvonta on arvioinut, että rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen kokonaisriski on luottolaitossektorilla kokonaisuudessaan **merkittävä**.

Rahanpesun riskejä ja terrorismin rahoittamisen riskejä on sektorikohtaisessa riskiarviossa arvioitu itsenäisesti siltä osin, kun kyse on ollut tuotteisiin ja palveluihin liittyvistä riskeistä. Tuotteita ja palveluita koskevan arvion tuloksena oli, että riskitaso on sama sekä rahanpesun että terrorismin rahoittamisen osalta. Näin ollen yhteenvedossa tuotteiden ja palveluiden osalta esitetään yksi riskitaso, joka vastaa sekä rahanpesun että terrorismin rahoittamisen tuotteisiin ja palveluihin liittyvää riskiä.

Maantieteellisen riskin, asiakkaiden ja jakelukanaviin liittyvien riskien osalta sektorikohtaisen riskiarvion tasolla ei ole toistaiseksi eroteltu rahanpesua ja terrorismin rahoittamista toisistaan. Syynä tähän on se, ettei sektoritasolla ole katsottu tarkoituksenmukaiseksi käydä läpi esimerkiksi kaikkien luottolaitosten maksuliikennettä maakohtaisesti sen määrittämiseksi, kohdistuuko maksuliikennettä alueille, joihin liittyy kohonnut terrorismin rahoittamisen riski. Yksityiskohtaisempaa analyysiä tehdään osana valvottavakohtaisia riskiarvioita, jotka myöhemmin otetaan huomioon sektorikohtaista riskiarviota päivitettäessä. Myös hallintakeinojen osalta rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen hallintakeinoja on arvioitu yhtenä kokonaisuutena.

Jokaiselle riski- ja hallintakeinokategorialle on määritetty riskiarviossa riskitaso ja sitä vastaava riskipiste. Riskikategorioiden yhteinen riskitaso muodostuu eri kategorioiden riskipisteiden painotetusta keskiarvosta. Riskikategorioiden tuotteiden ja palveluiden riskitasolle on annettu suhteessa suurempi painoarvo muihin riskikategorioiden verrattuna. Perusteluna tälle on se, että tuotteet ja palvelut määrittävät sen, miten sektoria, alasektoria tai yksittäistä toimijaa voidaan käyttää hyväksi rahanpesuun tai terrorismin rahoittamiseen. Ilman tuotteita tai palveluita, joihin liittyy rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen riski, sektorin on vaikea tulla hyväksikäytetyksi rahanpesuun tai terrorismin rahoittamiseen. Hallintakeinokategorioiden riskitaso on eri kategorioiden riskipisteiden keskiarvo pyöristettynä.

Kokonaisriskitasoa muodostettaessa riskikategorioiden ja hallintakeinokategorioiden riskitasoista muodostetaan yhteisarvio. Riskikategorioiden riskitasoa on painotettu enemmän suhteessa hallintakeinokategorioiden. Syynä tähän on se, että rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen riskiä ei voi eikä aina ole tarkoituksenmukaista pyrkiä poistamaan kokonaan hallintakeinoilla.

Riski- ja hallintakeinokategorioiden määritettyjä riskitasoja vastaavat riskipisteet on esitetty alla olevassa taulukossa:

Riskikategoriat:	Ryhmä 1	Ryhmä 2	Ryhmä 3	Ryhmä 4	Ryhmä 5
Tuotteet ja palvelut	3	3	3	2	1
Maantieteellinen sijoittautuminen ja maksuliikenne	3	1	3	2	2
Asiakkaat	3	2	3	2	2
Jakelukanavat	3	2	3	2	2
Riskikategorioiden riskitaso:	3	2	3	2	2
Hallintakeinokategoriat:	Ryhmä 1	Ryhmä 2	Ryhmä 3	Ryhmä 4	Ryhmä 5
Riskiperusteisuus	3	4	3	3	3
Toiminnan organisointi	2	3	2	2	2
Asiakkaan tunteminen	3	3	3	3	3
Monitorointi	3	4	3	3	3
Hallintakeinokategorioiden riskitaso:	3	4	3	3	3
Kokonaisriskitaso, alasektorit	3	3	3	2	2
Kokonaisriskitaso, koko sektori	3				

Jäljempänä osiossa 3.2 ja 3.3 käydään läpi tarkemmin kunkin kategorian riskitason perustelut yleisellä tasolla.

3.2 Riskikategoriat

3.2.1 Tuotteet ja palvelut

Tarjottavilla tuotteilla ja palveluilla on ratkaiseva merkitys siinä, mikä on sektorin tai yksittäisen toimijan riski tulla hyväksikäytetyksi rahanpesussa. Tästä syystä arvioissa on painotettu tuotteiden ja palveluiden riskitasoa enemmän suhteessa muihin kategorioihin.

Tuotteisiin ja palveluihin liittyvien riskien arvioinnin lähtökohtana on Finanssivalvonnan rahanpesun ja terrorismin rahoittamista koskeva ominaisriskiarvio ja siinä eri tuotteille ja palveluille määritetyt ominaisriskitasot.

Ominaisriskistasot ovat seuraavat (asteikko esitetty edellä luvussa 2):

Tuotteet ja palvelut, rahanpesu
Talletukset
Käteispalvelut
Maksutilit
Rahavälitys
Maksutapahtuman toteutus ja vastaanotto
Virtuaalivaluuttapalvelut
Valuutanvaihto
Maksuvälineet ja sähköraha (e-money)
Trade Finance
Asuntoluotot ja muut korkeavakuudelliset lainat
Private banking -palvelut
Sijoituspalvelut (ml. rahastot)
Yrityslainat ja muu rahoitus
Tallelokerot
Kuluttajaluotot

Tuotteet ja palvelut, terrorismin rahoitus
Talletukset
Käteispalvelut
Maksutilit
Rahavälitys
Maksutapahtuman toteutus ja vastaanotto
Virtuaalivaluuttapalvelut
Valuutanvaihto
Maksuvälineet ja sähköraha (e-money)
Kuluttajaluotot
Asuntoluotot ja muut korkeavakuudelliset lainat
Private banking -palvelut
Sijoituspalvelut (ml. rahastot)
Yrityslainat ja muu rahoitus
Trade Finance
Tallelokerot

Kuten Finanssivalvonnan ominaisriskiarvion yhteenvedossa on todettu, suurin riski sekä rahanpesun että terrorismin rahoittamisen näkökulmasta liittyy tuotteisiin ja palveluihin, jotka mahdollistavat varojen saatamisen laillisen maksujärjestelmän piiriin, niiden säilyttämisen sekä varojen siirtämisen nopeasti, tarvittaessa rajojen yli. Käytännössä erittäin merkittävä ominaisriski liittyy erilaisiin maksupalveluihin.

Ryhmiiin 1–3 kuuluvat tarjoavat kattavasti erilaisia palveluita ja käytännössä kaikki tarjoavat erittäin merkittävän riskin palveluita eli erilaisia maksupalveluita. Maksupalveluista ainoastaan rahavälitystä tarjotaan hyvin rajoitetusti. Ryhmien 1 ja 3 palvelut ovat hieman monipuolisempia kuin ryhmän 2 luottolaitosten, ja ne tarjoavat enemmän esimerkiksi erilaisia ulkomaankauppaan liittyviä tuotteita ja palveluita. Virtuaalivaluuttoihin liittyviä palveluita ei käytännössä tarjota ollenkaan.

Ryhmän 4 luottolaitokset tarjoavat huomattavasti suppeammin erilaisia palveluita. Tarjottavat palvelut rajoittuvat pääasiassa erilaisiin lainatuotteisiin (ml. luottokortit) sekä henkilö- että yhteisöasiakkaille. Erilaisia maksupalveluita tarjotaan rajoitetusti.

Ryhmän 5 luottolaitokset on erotettu omaksi alasektorikseen juuri tuotteisiin ja palveluihin liittyvistä syistä. Nämä luottolaitokset tarjoavat hyvin rajattuja palveluita rajatulle asiakaskunnalle. Esimerkiksi osa ei tarjoa lainkaan talletus- tai maksupalveluita.

3.2.2 Maantieteellinen riski

Maantieteellistä riskiä arvioitaessa on otettu huomioon muun muassa se, missä palveluita tarjotaan ja mille maantieteellisille alueille maksuliikenne kohdistuu.

Maantieteellinen riski on suhteessa suurempi ryhmien 1 ja 3 luottolaitoksilla, sillä ne tarjoavat palveluita laajemmalle maantieteelliselle alueelle esimerkiksi sivuliikkeiden kautta, tai ne ovat tehneet notifikaatioita palvelujen tarjoamisesta ETA-alueella. Ryhmän 2 luottolaitokset toimivat pääosin Suomessa ja näin ollen niiden maantieteellinen riski on lähtökohtaisesti alhaisempi. Myös maksuliikenteen näkökulmasta on havaittavissa ero ryhmän 2 luottolaitosten ja ryhmien 1 ja 3 luottolaitosten välillä.

Ryhmän 4 luottolaitoksista huomattava osa on ulkomaisten luottolaitosten sivuliikkeitä, millä on maantieteellistä riskiä nostava vaikutus verrattuna puhtaasti kansallisiin toimijoihin. Ryhmän 5 kohdalla kyse on ulkomaisten luottolaitosten sivuliikkeistä, joilla luonnollisesti on kansainvälisiä yhteyksiä.

3.2.3 Asiakasriski

Asiakasriskiä arvioitaessa on otettu huomioon luottolaitosten RA-tiedonkeruulla raportoimien eri asiakasryhmien suhteelliset ja absoluuttiset osuudet. Tällaisia asiakkaita ovat muun muassa ulkomaiset asiakkaat, korkean riskin asiakkaat ja PEP-asiakkaat.

Asiakasriskiä sektori- ja alasektoritasolla voidaan arvioida vain hyvin yleisellä tasolla, sillä samaan alasektoriin kuuluvien luottolaitosten välillä voi olla suuriakin eroja tiettyihin asiakasryhmiin kuuluvien asiakkaiden suhteellisessa ja absoluuttisessa määrässä

Ryhmien 1 ja 3 luottolaitoksilla on sekä absoluuttisesti että suhteellisesti enemmän ulkomaisia asiakkaita kuin ryhmän 2 luottolaitoksilla. Ryhmän 4 luottolaitoksilla ulkomaisia asiakkaita on hyvin rajallisesti.

RA-raportoinnilla luottolaitoksia on pyydetty raportoimaan korkean riskin asiakkaiksi luokittelemiensa asiakkaiden määriä. Pelkästään annettujen vastausten perusteella on kuitenkin vaikea arvioida asiakkaisiin liittyvää riskiä käytännössä. Osa luottolaitoksista on raportoinut hyvin vähän korkean riskin asiakkaita. Annettujen vastausten valossa jää kuitenkin epäselväksi se, johtuuko alhainen korkean riskin asiakkaiden määrä siitä, että korkean riskin asiakkaita on vähän vai siitä, ettei luottolaitoksella ole asianmukaisia menettelyjä korkean riskin asiakkaiden tunnistamiseksi.

3.2.4 Jakelukanavat

Jakelukanaviin liittyviä riskejä arvioitaessa on otettu huomioon asiointikanaviin liittyviä tekijöitä sekä luottolaitosten kirjeenvaihtajasuhteisiin liittyviä tekijöitä

Asiointikanaviin liittyviä tekijöitä on esimerkiksi etäasiointi ja siinä noudatettavat käytänteet, asiointi fyysisillä palvelupisteillä sekä asiamiesten ja edustustojen käyttö.

Jakelukanavariskiä koskevan alasektoritasoisen arvion muodostaminen on vaikeaa, sillä alasektoreiden sisällä luottolaitosten välillä on suuria eroja siinä, miten palveluita tarjotaan ja missä kanavissa. Myös eri asiointikanaviin liittyy sekä riskiä nostavia että laskevia elementtejä. Etätunnistamisen käyttö voi kohottaa riskiä, mikäli käytössä ei ole asiamukaisia menettelyjä henkilöllisyyden todentamiseksi. Vahvan sähköisen tunnistamisen käyttö on puolestaan lähtökohtaisesti verrattavissa henkilökohtaiseen fyysiseen asiointiin. Palvelujen tarjonnan hajaantuminen useaan eri fyysiseen paikkaan voi nostaa riskiä siitä, että eri toimipaikoissa on erilaiset käytänteet eikä yhteisiä ohjeistuksia noudateta riittävässä määrin. Samanlaisia haasteita liittyy myös asiamiesten käyttöön. Yksinkertaistettuna pienin jakelukanavariski liittyy niihin luottolaitoksiin, jotka hoitavat asiakkuuksia henkilökohtaisesti yhdessä toimipaikassa.

Arviossa painottuu luottolaitosten RA-tiedonkeruulla raportoimat tiedot. Ryhmissä 3 ja 4 on paljon sellaisia luottolaitoksia, jotka perustavat toimintansa puhtaasti etäasiointiin eikä asiakasta välttämättä missään asiakassuhteen vaiheessa tavata henkilökohtaisesti. Ryhmän 1 luottolaitokset käyttävät etätunnistamista, mutta niillä on edelleen myös kattava konttoriverkosto. Ryhmän 2 luottolaitokset ovat käyttäneet hyvin vähän etätunnistamista ensitunnistamiseen ja niillä on myös runsaasti fyysisiä palvelupisteitä.

Kirjeenvaihtajasuhteista valtaosa on ryhmän 1 luottolaitosten kirjeenvaihtajasuhteita. Ryhmien 2 ja 3 luottolaitoksilla kirjeenvaihtajasuhteita on huomattavasti vähemmän, ja ne sijoittuvat maantieteellisesti pääosin ETA-alueelle - muutamia yksittäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta. Ryhmässä 4 kirjeenvaihtajasuhteita on hyvin vähän.

3.3 Hallintakeinokategoriat

Hallintakeinoja koskevan osion tarkoituksena on muodostaa käsitys siitä, millä tasolla luottolaitosten rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskien hallintakeinot ovat.

Ensisijaisena tietolähteenä on RA-tiedonkeruun hallintakeinoja koskeviin kysymyksiin annetut vastaukset. RA-tiedonkeruulla raportoidut tiedot ovat kuitenkin valvottavien itse raportoimia tietoja eivätkä ne välttämättä sellaisenaan anna todenmukaista kuvaa siitä, miten hallintakeinot tosiasiallisesti toimivat. Näin ollen hallintakeinojen osalta arviossa on otettu huomioon muun muassa jatkuvan valvonnan (ml. Valvojan arviot) ja tarkastusten havainnot. Koska kyse on hallintakeinojen arvioinnista alasektoreittain, arvioitavaksi tulee myös se, mikä on yksittäisen valvottavan valvonnassa tehtyjen havaintojen vaikutus koko alasektorin hallintakeinojen arvioon.

Mikäli alasektorin hallintakeinojen tilasta ei ole jatkuvan valvonnan ja tarkastusten puitteissa tehtyjä havainnot, joudutaan arvio tekemään RA-tiedonkeruun tietojen perusteella. Tämä koskee erityisesti ryhmiä 4 ja 5. Näissä tilanteissa on ensin määritetty RA-tiedonkeruun tietojen perusteella riskitaso. Tämän jälkeen on tehty asiantuntija-arvio siitä, missä määrin RA-tiedonkeruun vastausten johdosta määritetty riskitaso todennäköisesti vastaa asiantilaa alasektorilla. Asiantuntija-arvioon voi vaikuttaa esimerkiksi se, että niillä alasektoreilla, joista valvontahavainnot on saatu, hallintakeinojen todellinen tila on heikompi kuin RA-tiedonkeruun tietojen perusteella tehty arvio. Tällöin voidaan karkeasti olettaa, että myös muilla alasektoreilla tilanne olisi heikompi kuin mitä vastaukset RA-tiedonkeruuseen antavat ymmärtää.

3.3.1 Riskiperusteisuus

Riskiperusteisuutta arvioitaessa huomio keskittyy siihen, onko rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskejä arvioitu riittävän laajasti ja miten riskiarvion tulokset vaikuttavat asiakkaan tuntemista koskevien velvoitteiden noudattamiseen.

Ryhmät 1–3 ovat pääosin raportoineet RA-raportoinnilla, että niillä on olemassa riskiarviot, jotka huomioivat eri osa-alueita ja, että asiakkaat luokitellaan riskiluokkiin, jotka huomioidaan palveluita tarjottaessa.

Valvontatoimenpiteiden yhteydessä on kuitenkin havaittu suuria eroja siinä, kuinka kattavia riskiarvioita luottolaitokset ovat laatineet ja kuinka hyvin riskiarvio todellisuudessa otetaan huomioon esimerkiksi laadittaessa asiakkaan tuntemisen toimenpiteitä ja näitä toimenpiteitä noudatettaessa.

Myös ryhmän 4 luottolaitokset ovat raportoineet ottavansa huomioon riskiarviossaan eri osa-alueisiin liittyvät riski. Osa on raportoinut, ettei monitorointijärjestelmä ota huomioon asiakkaan riskiluokkaa.

3.3.2 Toiminnan organisointi

Toiminnan organisointia arvioitaessa on kiinnitetty huomiota siihen, onko rahanpesun ja terrorismin rajoittamisen estämisen toiminnot olemassa siten kuin laki edellyttää ja kuinka ne käytännössä toimivat.

RA-raportoinnin vastausten osalta ei ole havaittavissa merkittäviä puutteita minkään alasektorin osalta. Ryhmien 1-3 luottolaitosten valvonnassa on kuitenkin havaittu, että eri toimintojen välinen tehtävänjako ei käytännössä aina ole selkeä ja tiedonkulussa eri toimintojen välillä on haasteita. Lisäksi varsinkin pienempien luottolaitosten kohdalla on havaittu, ettei toimintoihin ole varattu riittäviä resursseja. Ryhmän 4 luottolaitosten kohdalla valvontahavaintojen puuttuessa on arvioitu, että vastaavia puutteita on todennäköisesti myös tämän ryhmän sisällä.

3.3.3 Asiakkaan tunteminen

Asiakkaan tuntemista koskeva arvio keskittyy siihen, miten asiakkaan tuntemista koskevia velvoitteita noudatetaan. Arviointiin vaikuttaa se, ovatko luottolaitokset järjestäneet asiakkaiden tuntemiseen liittyvät prosessit lain edellyttämällä tavalla (mm. tehostettu asiakkaan tunteminen ja siihen liittyvät menettelyt) ja toisaalta se, miten velvoitteita käytännössä noudatetaan. Arviossa on käytetty sekä RA-tiedonkeruulla annettuja vastauksia että valvontahavaintoja.

RA-tiedonkeruun vastausten perusteella menettelyissä asiakkaan tuntemisvelvollisuuden noudattamiseksi ei ole merkittäviä puutteita luottolaitossektorilla.

Valvontatoimenpiteiden yhteydessä on kuitenkin toistuvasti todettu, että ryhmien 1–3 luottolaitoksilla on ollut haasteita asiakkaan tuntemistietojen päivittämisessä. Myös asiakkaiden riskiluokittelussa on havaittu puutteita niin, että riskiluokat eivät esimerkiksi vastaa luottolaitoksen riskiarvion tuloksia. Valvonnassa on havaittu puutteita myös siinä, miten luottolaitosten omia menettelytapaoheja käytännössä sovelletaan. Ryhmän 4 kohdalla valvontahavaintojen puuttuessa on arvioitu, että vastaavia haasteita on todennäköisesti myös tämän ryhmän sisällä.

3.3.4 Monitorointi

Monitorointia koskevassa osiossa on arvioitu sitä, miten asiakkaan jatkuva seuranta on järjestetty ja miten ilmoitusvelvollisuus rahanpesun selvittelykeskukselle toteutuu. Monitorointia arvioitaessa on kiinnitetty huomiota myös siihen, minkä verran luottolaitokset raportoivat sisäisesti epäilyttäviä liiketoimia ja minkä verran ne tekevät ilmoituksia rahanpesun selvittelykeskukselle.

Ryhmien 1 ja 3 luottolaitokset käyttävät pääosin järjestelmäpohjaista monitorointia, mikä vähentää manuaalisen työn määrää ja mahdollistaa suurien asiakas- ja liiketapahtumamäärien monitoroinnin.

Ryhmän 2 luottolaitokset ovat tehneet työtä monitorointijärjestelmien kehittämiseksi, mutta osalla prosesseihin sisältyy edelleen työläisiä manuaalisia vaiheita. RA-tiedonkeruuseen annettujen vastausten perusteella suurin osa ryhmän 4 luottolaitoksista käyttää järjestelmäpohjaista monitorointia maksuliikenteen monitorointiin.

Monitorointijärjestelmien skenaariomäärissä on suuria eroja eri luottolaitosten välillä. Skenaarioilla tarkoitetaan monitoroinnissa käytettävää parametrijoukkoa, jonka toteutuessa järjestelmä tuottaa osuman. Alhaisempi skenaariomäärä lisää manuaalisen työn määrää järjestelmän tuottamien osumien selvittelyssä ja manuaalinen työ hidastaa ilmoitusten tekemistä rahanpesun selvittelykeskukselle. Alhainen skenaariomäärä voi olla myös merkki siitä, ettei jatkuva seuranta ole riittävää ottaen huomioon luottolaitosten lukuisat tuotteet ja palvelut sekä asiakasryhmät.

Luottolaitosten välillä on suurta hajontaa myös sen suhteen, minkä verran ne tekevät ilmoituksia rahanpesun selvittelykeskukselle. Jopa toiminnan laadun, koon ja laajuuden suhteen toisiinsa verrattavissa olevien luottolaitosten välillä on suuria eroja. Erityisesti ryhmän 4 luottolaitosten ilmoitusaktiivisuus on heikkoa. Myös siinä, minkä verran sisäiseen selvittelyyn päätyneistä ilmoituksista etenee rahanpesun selvittelykeskukselle, on suuria eroja. Mikäli suuri osa sisäiseen selvittelyyn päätyneistä ilmoituksista etenee rahanpesun selvittelykeskukselle, herää epäily siitä, onko järjestelmä tarpeeksi tarkka. Toisaalta, jos rahanpesun selvittelykeskukselle etenevien ilmoitusten määrä on hyvin pieni suhteessa sisäisiin ilmoituksiin, monitorointijärjestelmä voi olla turhan tiukka, jolloin se aiheuttaa ylimääräistä manuaalista työtä. Luottolaitoksilla myös kestää monitorointiosumasta ilmoituksen tekemiseen varsin pitkään, mikä herättää huolta siitä, tuleeko ilmoitus tehtyä lain edellyttämällä tavalla viipymättä.

4 Valvonnan kohdentaminen

Riskiarvion perusteella valvontatoimenpiteitä tullaan kohdistamaan erityisesti ryhmän 2 luottolaitoksiin sen selvittämiseksi, millä tasolla riskien hallintakeinot todellisuudessa ovat. Ryhmän 1 luottolaitosten kohdalla jatketaan aktiivisesti jatkuvan valvonnan toimenpiteitä muun muassa kansainvälisten rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen valvontakollegioiden puitteissa. Ryhmän 3 kohdalla osallistutaan aktiivisesti kotimaisten luottolaitosten valvojan arviointiprosessiin (SREP). Ulkomaisten luottolaitosten sivuliikkeiden osalta on katsottu tarpeelliseksi hankkia lisätietoja hallintakeinoihin liittyvistä riskeistä. Ryhmien 4 ja 5 osalta tavoitteena on hankkia lisätietoja toiminnan laadusta ja laajuudesta sekä riskienhallintakeinoista RA-tiedonkeruun avulla sekä mahdollisin kohdennetuin kyselyin ennen sektorikohtaisen riskiarvion päivitystä.