

Valtiovarainministeriö

Viite: Lausuntopyyntö / VM030:00/2010

**LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE LAIKSI  
LUOTTOLAITOSTOIMINNASTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA JA ERÄIKSI SIIHEN  
LIITTYVIKSI LAEIKSI**

Kiitämme mahdollisuudesta antaa lausunto. Seuraavassa näkökohtiamme yleisesti ja yksittäisiin pykäliin liittyen.

**Yleistä direktiivin ja lain tavoitteista ja esityksen vaikutuksista Paikallisosuus-  
pankkiryhmälle**

Esitetyllä lain muutoksella implementoidaan kansalliseen lainsäädäntöön Euroopan parlamentin direktiivi 2009/111/EY. Direktiivin johdannossa todetaan: "Tämä direktiivi on ensimmäinen tärkeä askel, jolla puututaan rahoituskriisin paljastamiin puutteisiin". Paikallisosuuspankkiliitto kannattaa kaikkia niitä toimia, joilla estetään vuonna 2008 eskaloituneen kansainvälisen rahoituskriisin toistuminen, kunhan samalla nimenomaan varmistetaan, että ei heikennetä sellaisen pankkitoiminnan edellytyksiä, joka ei ole omiaan synnyttämään rahoituskriisejä, vaan päinvastoin toimii vakauttavana tekijänä.

Paikallisosuuspankkien toiminnan ja riskienhallinnan peruslähtökohtana on ollut mm. se, että pankki ei omasta taseestaan myönnä lainoja enempää kuin sillä on talletuksia. Siksi paikallisosuuspankit toimialasta poiketen eivät omalta osaltaan olisi tarvinneet kansainvälisessä kriisissä edes keskuspankin likviditeettiä tukevia poikkeustoimia. Rahoituskriisin yksi keskeisimmistä syistä oli se, että varsinkin maailmalla, mutta myös Suomessa pankit olivat rahoittaneet suuren osan luototuksestaan tukkumarkkinoilta omalla nimellään ilman vakuuksia hankkimallaan rahoituksella. Kun pankkien välinen luottamus romahti, romahti myös pankkien luototuskyky, jota sitten mm. keskuspankin poikkeustoimenpitein palautettiin.

Yli oman talletusmäärän olevaan terveeseen luotonkysyntään paikallisosuuspankit vastaavat järjestämällä rahoituksen kiinnitysluottopankin kautta. Kiinnitysluottopankki hankkii rahoituksensa tukkumarkkinoille liikkeeseen laskemillaan vakuudellisilla joukkovelkakirjalainoilla. Suomalaisen ja kansainvälisen rahoitusjärjestelmän kannalta tämä on vakaampi tapa rahoittaa pitkäjänteistä toimintaa kuin vakuudettoman rahoituksen varaan laskeminen.

Paikallisosuuspankkien vakaan toimintatavan edellytyksenä on: 1. että pankin ylläpitämiä likviditeettipuskureja voidaan riskit halliten sijoittaa tuottavasti, 2. pankilla on mahdollisuus kohtuuehdoin saada lyhytaikaista maksuvalmiusluottoa toimintavolyymien muutoksissa ja 3. pankin talletusmäärän ylittävään terveeseen luotonkysyntään pankki voi välittää kilpailukyysisin ehdoin kiinnitysluottopankin lainoja.

Esitetyllä lainmuutoksella on merkittävät vaikutukset paikallisosuuspankkien toimintaedellytyksiin mm. seuraavasti

1. Esitys rajoittaa merkittävästi paikallisosuuspankkien maksuvalmiusyliäämien sijoittamista käyttämäänsä keskusrahalaistukseen ja siihen olennaisessa taloudellisessa etuyhteydessä oleviin yhtiöihin. Tähän muutokseen sisältyy sekä riskienhallinnallisia että tuottavuusongelmia.
2. Keskusrahalaisto on luontevin taho pankin lyhytaikaisen maksuvalmiusrahoituksen lähteenä. Jos esityksen mukaisesti paikallisosuuspankkien mahdollisuutta sijoittaa maksuvalmiusyliäämiään keskusrahalaistukseen rajoitetaan, keskusrahalaistoksen mahdollisuus paikallisosuuspankeille tarkoituksenmukaisten maksuvalmiuslimiittien ja luottojen myöntämiseen on vaarassa heikentyä. Pienille pankeille on työlästä ja kallista hakea rahoitusta keskusrahalaistoksen ulkopuolelta.
3. Jos esityksen mukaisesti heikennetään paikallisosuuspankkien mahdollisuutta sijoittaa maksuvalmiusyliäämiään keskusrahalaistukseensa ja myös siihen etuyhteydessä olevaan paikallisosuuspankkienkin osin omistamaan kiinnitysluottopankkiin, kiinnitysluottopankin toimintaedellytykset heikkenevät merkittävästi. Tämän seurauksena koko paikallisosuuspankkien rahoitusmarkkinoiden vakautta hyvin palveleva toimintamalli on vaarassa. Varsinkin kun otetaan huomioon kiinnitysluottopankkilain uudistuksen yhteydessä esitetyt arviot siitä, että tulevaisuudessa yhä suurempi osa luototuksesta tulee rakentumaan kiinnitysluottopankin kautta hankittavalle rahoitukselle.

Esityksen vaikutuksia arvioitaessa on otettava huomioon tämän esityksen ja EU-tasolla valmisteilla olevien seuraavien "CRD-pakettien" yhteisvaikutus. Vaikka tulevat CRD-muutokset ovat vasta luonnosasteella, voitaneen karkeasti arvioida vakavaraisuus- ja maksuvalmiussäännösten seuraavien muutosten vaikutuksia yhdessä nyt esitettyjen muutosten kanssa. Esim. ensisijaisiin omiin varoihin luettavia eriä tultaneen merkittävästi rajaamaan ja riskikeskittymät tultaisiin laskemaan suhteessa ensisijaisiin varoihin eikä suhteessa kaikkiin omiin varoihin kuten tällä hetkellä. Tällöin esitettyjen riskikeskittymäsäännösten kokonaisvaikutus tulee olemaan paljon suurempi kuin nykyisten säännösten pohjalta arvioitaessa. Samoin EU-tasolla suunnitteilla olevat maksuvalmiussäännökset yhdessä nyt esitetyn lain muutoksen kanssa vaikeuttavat erittäin merkittävästi paikallisosuuspankkien maksuvalmiusyliäämien ja maksuvalmiusluottojen käytännön hoitoa ja keskusrahalaistossuhdetta. Ehkä pitkällä aikavälillä kaikkein merkityksellisintä on se, että nyt esitetyt ja myös luonnosvaiheessa EU-tasolla olevat muutosesitykset yhdessä heikentävät merkittävästi keskusrahalaistoksen kanssa samaan etuyhteyteen kuuluvan ja paikallisosuuspankkien osin omistaman kiinnitysluottopankin toimintaedellytyksiä.

Esitettyssä muodossaan lain muutos johtaisi paikallisosuuspankkien maksuvalmiusyliäämien sijoittamisessa siirtymää ryhmän keskusrahalaistoksesta ja kiinnitysluottopankista muihin, kilpaileviin pankeihin. Keskusrahalaistokseen ja siihen etuyhteydessä oleviin nähden riskikeskittymä pienenesi, mutta riskienhallinta heikkenesi. Keskusrahalaistokseen liittyvät riskit ovat samassa maksuliikeryhmässä

oleville paikallisosuuspankeille helpommin tunnistettavissa ja arvioitavissa kuin niiden pankkien riskit, joiden kanssa ei ole läheisempää yhteistyötä. Pienillä paikallisilla pankeilla ei myöskään ole resursseja jatkuvasti arvioida useita vastapuolia. Euromääräisesti rajallisten sijoitusten jakaminen usealle taholle lisää merkittävästi myös hallinnollisia kustannuksia ja pienentyvien sijoituserien takia alentaa niiden tuottoa.

Esitetyssä muodossa lain muutos riskikeskittymien käsittelyn osalta heikentäisi pienten suomalaisten paikallisten pankkien toimintaedellytyksiä ja tukisi pankkimarkkinoiden keskittymistä Suomessa. Tällä hetkellä paikallisosuuspankit voivat keskusrahallaitoksensa ja kiinnitysluottopankkinsa avulla hyödyntää ryhmän sisäisesti maksuvalmiusyliäämiään. Esitys johtaisi siihen, että osa paikallisosuuspankkien maksuvalmiusyliäämistä siirtyisi hyödyttämään kilpailijoiden rahoitusta.

Järjestelmäriskin näkökulmasta kaikki ne toimet, joilla vaikeutetaan keskusrahallaitoksen likviditeetin hallintaa ovat omiaan lisäämään järjestelmäriskiä. Tämänkin takia olisi perusteltua mahdollistaa nykytilan jatkuminen, jossa paikallispankkien maksuvalmiusyliäämät voisivat olla sijoitettuna keskusrahallaitokseen.

### **Säännösten muuttaminen vain pakottavien määräysten toimeenpanemiseksi**

Nykytilan arvioinnissa (2.3.1) esityksessä todetaan, että suurten asiakasriskien valvonnassa ei Suomessa ole ilmennyt sellaisia ongelmia, että voimassa olevia säännöksiä olisi tarpeen muuttaa. Pidämme kannatettavana esityksessä ilmaistua lähtökohtaa, jonka mukaan ehdotettavien säännösten lähtökohdaksi otetaan, että suurten asiakasriskien sääntelyä muutetaan ainoastaan siltä osin kuin se on välttämätöntä direktiivin pakottavien määräysten täytäntöönpanemiseksi.

Kuten edellä on kuvattu, paikallisosuuspankeille esitys merkitsisi toimintaan suuria ei-toivottuja muutoksia asiassa, joka valvonnan kannalta ei ole ollut ongelmallinen. Kannustettaessa pankkeja toimimaan rahoitusmarkkinoiden vakautta edistävästi juuri paikallisosuuspankkien tapaisten toimijoiden toimintaedellytyksiä olisi perusteltua vaalia. Toivomme, että direktiivin antamisessa puitteissa voitaisiin hyödyntää kaikki lainsäädännölliset mahdollisuudet hyväksi havaitun nykytilan säilyttämiseksi.

### **Yksityiskohtaiset kommentit suuriin asiakasriskeihin liittyen**

Lakiesitykseen on kirjattu (69 §) direktiivin pakottava määräys luottolaitokseen tehtävien sijoitusten rajaamisesta enintään 100 %:iin omista varoista. Samoin direktiivin mukaisesti on kirjattu Finanssivalvonnalle mahdollisuus erityisestä syystä myöntää poikkeus em. rajasta. Tämä 100 % säännös vaikeuttaa yllä kuvatulla tavalla paikallisosuuspankkien toimintaa.

Esityksessä on jätetty käyttämättä useita direktiivin mahdollistamia lievennyksiä. Kun esityksen tavoitteena kuitenkin on direktiivin puitteissa mahdollistaa ongelmattomana koetun nykytilan jatkuminen, toivomme että esitystä valmisteltaisiin vielä siten, että tämä tavoite mahdollisimman hyvin toteutetaan myös sellaisten suomalaisten paikallispankkiryhmien kannalta, jotka eivät muodosta konsolidointiryhmää. Tällöin olisi arvioitava ainakin seuraavien direktiivin mahdollistamien kohtien tuomista pysyvään lainsäädäntöön:

- 113(4) artiklan alakohdat
  - a) katetut joukkolainat

- d) saamiset keskusluottolaitokselta. Direktiivin mukaan täysi tai osittainen vapautus voidaan antaa saamisista ja muista vastuista, myös osakkuuksista sellaisilta keskusluottolaitoksilta, joiden ryhmään luottolaitos on liittynyt perustamiskirjan perusteella, ja joiden tehtävänä on suorittaa käteismaksujen selvitystä ryhmän sisällä. Paikallisosuuspankit ovat liittyneet käyttämänsä keskusrahallaitoksen maksuliikeryhmään, jossa keskusrahallaitoksen tehtävänä on käteismaksujen selvitys ryhmän sisällä. Paikallisosuuspankit voisivat harkita sääntöjensä muuttamista (voitaneen tulkita ”perustamiskirjaa” vastaavaksi”) siten, että liittyminen maksuliikeryhmään tapahtuisi sääntöjen perusteella.
- 106(2) artiklan alakohta c): asiakkaille tarjotuista maksujenvälityspalveluista johtuvat vastuut, jotka eivät kestä seuraavaa pankkipäivää pitempään

Finanssivalvonnan erityisestä syystä myöntämä poikkeus 69 §:n mukaisesta 100 % rajasta.

Lakiesityksen perusteluissa esitetyt esimerkit hyväksyttäviksi erityisiksi syiksi ovat pääosin kannatettavia. Osa näistä poikkeusluvalla hoidettavista tilanteista olisi mahdollista toteuttaa direktiivin mahdollistamissa puitteissa pysyvänä lain määräyksenä.

Kun direktiivi mahdollistaa määrätyin ehdoin vapautuksen riskikeskittymäsäännösten noudattamisesta keskusrahallaitokseen liittyvistä vastuista, lain perusteluissa ei mielestämme ole tarpeen erityisesti korostaa, että luottolaitoksen toimimista pankkiryhmän keskusrahallaitoksena ei voitaisi pitää perusteena poikkeusluvalla.

Riskikeskittymäsäännösten perimmäinen tarkoitus lienee pienentää riskiä. Näin ollen poikkeuslupa voitaneen perustellummin myöntää tilanteissa, joissa riski on vähäinen. Pankkitoiminnassa yksi vähäriskisimpiä ja tarkimmin säänneltyjä alueita on kiinnitysluottopankkitoiminta. Sen merkitys pienten suomalaisten pankkien toiminnassa tulee jatkossa kasvamaan. Lakiehdotus nyt esitetystä muodossaan vaarantaa käytännössä merkittävästi kiinnitysluottopankin käyttömahdollisuutta mm. paikallisosuuspankeille. Vaikka kiinnitysluottopankki kuuluisi samaan konserniin tai muuten etuyhteyteen toisen luottolaitoksen kanssa, toisen luottolaitoksen kriisi ei automaattisesti täydellä painollaan leviäisi tarkkojen erityissäännösten alaiseen kiinnitysluottopankkiin. Sekä kiinnitysluottopankkiin liittyvän muita pankkeja pienemmän riskin kannalta että kiinnitysluottopankin muusta konsernista eriytetyn luonteen takia olisi perusteltua lain perusteluissa erityiseksi poikkeusluvalla syyksi kirjata saamiset ja myös osakkuudet kiinnitysluottopankilta.

Kunnioitavasti

**PAIKALLISOSUUSPANKKILIITTO OSK**

Heikki Suutala  
Toimitusjohtaja

Kirsi Lauslahti  
Lakimies