

Asia: VN/4219/2023

## **Lausuntopyyntö peruspankkipalvelu- ja luottolaitoslainsäädännön muutostarpeista**

### **I Peruspankkipalvelut, käteisen saatavuus ja käytettävyys**

**Ovatko yllä mainittuihin peruspankkipalveluihin kuuluvat palvelut, joita pankeilla on velvollisuus tarjota kuluttaja-asiakkaille, riittäviä? Tulisiko joistain ko. palveluista luopua vai tulisiko niitä lisätä? Jos kyllä, mitä?**

Palvelutarjonta on arviomme mukaan nykyisellään riittävällä tasolla. Eurooppalaisen vähittäismaksamisen strategian mukaisesti ja sääntelyn kehittyessä tulisi kuitenkin harkita, onko tulevaisuudessa reaaliaikainen maksaminen (maksu saapuu vastaanottajalle lähes välittömästi maksajan käynnistämän maksutapahtuman jälkeen) syytä sisällyttää peruspankkipalveluihin.

**Ovatko peruspankkipalveluiden saatavuus ja laatu tällä hetkellä riittäviä (tilien ja maksupalveluiden saatavuus, konttoreiden aukioloajat, muut palveluajat, henkilökohtaisten ja sähköisten palveluiden saatavuus ja käytettävyys, jne.)?**

Konttoriverkoston supistuminen ja konttoreiden lyhyet aukioloajat tili- ja käteispalveluissa ovat haasteelliset, eivätkä nähdäksemme turvaa kaikin osin riittävällä tavalla peruspankkipalveluiden saatavuutta. Käteispalveluiden rajaaminen tiettyihin konttoreihin, tiettyyn päivään ja/tai kellonaikaan on omiaan rajoittamaan asiakkaiden tosiasiallista pääsyä näihin palveluihin konttorissa.

**Onko peruspankkipalveluiden hinnoittelu kuluttaja-asiakkaille käsityksenne mukaan oikeasuhtaista?**

Käteisen saatavuuden näkökulmasta Suomen Pankin käteislinjausten mukaisesti asiakkaalla tulee olla oikeus kohtuulliseen määrään ilmaisia käteisnostoja, joka tällä hetkellä pääsääntöisesti toteutuu. Kuitenkin ilmaisten käteisnostojen määrä on vähenemässä, jolloin nostokohtainen hinta tulee asiakkaalle maksettavaksi. Rajoittuneiden konttorien aukioloaikojen vuoksi käteisen nostamiselle ei jää ilmaista vaihtoehtoa, jos käteisen automaattinostojen raja tulee täyteen. Jotta hinnoittelua voisi pitää kuluttaja-asiakkaan näkökulmasta oikeasuhtaisena, ilmaisia käteisnostoja tulisi olla vähintään 4 kuukaudessa.

**Onko peruspankkipalveluita vastaavien palveluiden hinnoittelu yrityksille ja muille yhteisöille (kuten yhdistykset) käsityksenne mukaan oikeasuhtaista?**

Rajallisessa määrin saamiemme palautteiden perusteella pienyrittäjille ja muille pienemmille yhteisöille peruspankkipalveluiden hinnoittelu voi olla kohtuuttoman korkea. Suomen Pankin linjausten mukaan pienyrittäjät ja yhdistykset tulee rinnastaa yksityisasiakkaisiksi käteispalveluissa.

**Tällä hetkellä luottolaitoksilla on velvoite tarjota peruspankkipalveluita kuluttajille. Onko tämä peruspankkipalveluiden tarjoamisvelvoite riittävä vai tulisiko velvoitetta laajentaa myös muita toimijaryhmiä koskevaksi (esimerkiksi yhdistykset, mikro- ja pienyritykset, muut yritykset)?**

Pienyrittäjät ja yhdistykset tulee rinnastaa yksityisasiakkaisiin käteispalveluissa.

**Tulisiko pankeille asettaa tietty asiakaspalveluvelvoite (esimerkiksi edellytys asiakkaiden tiedusteluihin vastaamiseen tietyssä aikataulussa)? Tulisiko velvoite asettaa pelkästään peruspankkipalveluihin, joihinkin muihin palveluihin vai kaikkiin pankkipalveluihin liittyen?**

Peruspankkipalvelujen ja niitä koskevan neuvonnan ja tuen osalta saavutettavuus kaikille asiakasryhmille tulisi turvata kohtuullisella tavalla kohtuullisessa ajassa.

**Mahdollisia muita huomioita?**

-

**Ovatko käteisnostopalvelut riittäviä ja kohtuuhintaisia?**

Käteisnostopalvelun kustannus henkilöasiakkaalle riippuu nostotapahtumien hinnoittelusta sekä kuluttajan kokemasta vaivasta (inconvenience cost). Tällä hetkellä pankit tarjoavat pääsääntöisesti vähintään neljää ilmaista nostotapahtumaa kuukautta kohti. Nykyistä hinnoittelua voidaan pitää kohtuullisena, kunhan maksiminostoa ei rajoiteta tarpeettomasti.

Käteisnostopalvelun vaivan voidaan katsoa koostuvan nostopaikan aukioloajoista sekä asiakkaan etäisyydestä palveluun. Pankkien aukioloajat ja käteispalveluita tarjoavien pankkien verkko ovat vuosien mittaan supistuneet siinä määrin, että tältä osin saatavuutta on arvioitava käytännössä automaattiverkon pohjalta. Automaattien aukioloajoista ei ole tullut valituksia Suomen Pankin tietoon. Kuluttajien keskimääräinen etäisyys kotoa lähimmälle automaatille vaihtelee huomattavasti eri puolilla maata.

Tarkempaa tietoa aiheesta on saatavilla Suomen Pankin verkkosivuilta:  
<https://www.eurojatalous.fi/fi/2021/artikkelit/kateisen-saatavuudessa-isoja-alueellisia-eroja-suomessa/>

Suuremmissa kaupungeissa käteisen nostopalvelut ovat arviomme mukaan sekä riittäviä että kohtuuhintaisia. Pienemmissä kaupungeissa ja syrjäseuduilla matka käteisnostopisteelle voi olla pitkä tai palveluita on rajallisesti tarjolla.

Käteisautomaattiverkko tulee näkemyksemme mukaan säilyttää riittävänä, mikä tarkoittaa sitä, ettei tilanne saisi nykyisestään enää heikentyä. Suomen Pankin linjausten mukaisesti asiakkaalla tulee olla

oikeus kohtuulliseen määrään ilmaisia käteisnostoja. Arvio nykyisen automaattiverkoston riittävydestä pohjautuu oletukseen, että neljä ilmaista kuukausittaista nostoa koskee kaikkia kumpaakin nykyisin Suomessa toimivaa automaattiverkkoa. Mikäli automaattinostojen hinnat ja kuluttajien mahdollisuus käyttää eri automaattiverkkoja riippuvat tulevaisuudessa kuluttajan kotipankista, ei nykyistä verkostoa voi pitää kaikin osin riittävänä.

### **Ovatko käteistalletuspalvelut riittäviä ja kohtuuhintaisia?**

Nostopalveluiden tapaan käteistalletuspalveluissa on suuria maantieteellisiä eroja. Suuremmissa kaupungeissa käteisentalletuspalvelut ovat arviomme mukaan riittäviä ja kohtuuhintaisia. Pienemmissä kaupungeissa ja syrjäseuduilla matka käteistalletuspisteelle voi olla pitkä tai palveluita on rajallisesti tarjolla. Yrittäjien ja pienyritysten näkökulmasta talletuspalveluiden hinnoittelu on saamiemme rajallisten palautteiden perusteella korkea.

### **Miten näette käteispalveluiden kehittyvän tulevaisuudessa ja kuinka niiden riittävä saatavuus voitaisiin turvata?**

Käteispalveluiden saatavuudessa voi tapahtua heikkenemistä, koska suora yhteys pankkien palveluvelvoitteen ja käteisautomaattiverkkojen operoinnin välillä puuttuu. Suomessa käteisautomaatit ovat yksityisten palveluntarjoajien (muiden kuin pankkien) omistamia, jolloin kannattavuudella on suuri merkitys automaattien sijoittelussa. Tämä voi heikentää varsinkin haja-asutusalueiden käteisautomaattien määrää. Myös käteiskonttoreiden määrä on vuosi vuodelta vähentynyt. Mikäli näiden palvelujen saatavuutta ei markkinaehtoisesti pystytä turvaamaan, tulisi nähdäksemme turvautua sääntelytoimiin, jotta käteispalvelujen saatavuus pystyttäisiin turvaamaan riittävällä tavalla.

### **Jos käteisen nostopalveluiden tarjoamiselle asetettaisiin tarkennettu velvoite, millaisia kriteerejä sille pitäisi asettaa (esim. konttoripalveluiden saatavuus, automaattien lukumäärä, maantieteellinen kattavuus)?**

Pankkien käteisen nostopalveluvelvoitteen (konttori tai automaatti) tulee kattaa koko maa ja palvelun vähimmäistaso tulee määrittää selkeästi sekä saavutettavuuden että hinnoittelun osalta.

### **Jos käteisen talletuspalveluiden tarjoamiselle asetettaisiin tarkennettu velvoite, millaisia kriteerejä sille pitäisi asettaa (esim. konttoripalveluiden saatavuus, automaattien lukumäärä, maantieteellinen kattavuus)?**

Pankkien käteisen talletuspalveluvelvoitteen (konttori tai automaatti) tulee kattaa koko maa. Käteistalletuspalvelun hinnoittelun ja saatavuuden kohtuullisuutta voisi jatkossa arvioida peruspankkipalveluiden tasoa viranpuolesta muutoinkin arvioiva toimivaltainen viranomainen Finanssivalvonta.

### **Mahdollisia muita huomioita?**

Tämän lausuntopyyntöön sisältämien kysymysten lisäksi kehotamme perehtymään Suomen Pankin 2022 laatimaan esitykseen käteispalveluiden uudesta sääntelystä, joka on saatavilla:

## **Hyväksytäänkö käteistä maksuvälineenä riittävästi?**

Käteistä hyväksytään arviomme mukaan tällä hetkellä riittävästi maksuvälineenä.

## **Miten näette käteisen käytettävyyden kehittyvän jatkossa ja kuinka sen hyväksyttävyyttä maksuvälineenä voitaisiin turvata?**

Näemme käteisen käytön vähenevän tulevaisuudessa, ja vähentyessä sen käyttämiseen liittyvien kustannusten kasvavan. Käteinen tulisi olla ja säilyä hyväksyttynä maksuvälineenä kansalaisen kannalta kriittisissä palveluissa. Julkisten palveluiden osalta käteisestä luopumiselle tulisi olla erityisen korkea kynnyks.

## **Jos käteisen hyväksynnälle maksuvälineenä asetettaisiin velvoite, tulisiko se asettaa kaikille kaupoille/yrityksille vai vain osalle niistä (esim. päivittäistavarakaupoille asetettaisiin velvoite, erityistavarakaupalle ei)?**

Mikäli käteisen hyväksynnälle maksuvälineenä asetettaisiin velvoite, sitä ei arviomme mukaan ainakaan aluksi tarvitsisi asettaa kaikille toimijoille, vaan sen voisi kohdistaa kansalaisten näkökulmasta kriittisimmille palveluntarjoajille, eli ainakin elintarvikkeiden, lääkkeiden ja polttoaineen/käyttövoiman myyjille.

## **Mahdollisia muita huomioita?**

-

## **Tulisiko käteisautomaattipalvelujen tarjoamisesta tehdä Suomessa toimilupaa tai palveluntarjoajan rekisteröintiä edellyttävää toimintaa?**

Toimiluvan tai rekisteröinnin tarpeellisuutta tulisi harkita siitä näkökulmasta, että pystytäänkö sillä myötävaikuttamaan palveluiden riittävään saatavuuteen ja luotettavuuteen, myös turvallisuuden ja kansallisen varautumisen näkökulmasta.

## **II Asiakkaansuoja pankkipalveluissa**

### **Jos hyvän pankkitavan säännöstä olisi näkemyksenne mukaan kehitettävä, miten sitä tulisi kehittää?**

-

### **Olisiko hyvän pankkitavan sisältöä syytä täsmentää lain tasolla esimerkiksi ei-tyhjentävällä luettelolla tietyistä seikoista, joita hyvään pankkitapaan erityisesti kuuluu tai jotka ovat hyvän pankkitavan vastaisia (vrt. kuluttajansuojalain 7 luvun 13 §:ssä säädetty hyvä luotonantotapa)?**

-

### **Mitä eri elementtejä hyvään pankkitapaan tulisi katsoa kuuluvaksi? Täydentäisikö hyvä pankkitapa muihin palveluihin (kuten luotonanto ja sijoituspalvelut) liittyvää sääntelyä? Entä tulisiko hyvän pankkitavan kautta pyrkiä esimerkiksi ohjaamaan pankkien asiakaspalvelun laadun tai saatavuuden vähimmäistasoa?**

-

Millä tavalla eri asiakasryhmät tulisi huomioida hyvässä pankkitavassa (esim. kuluttajat, pienyrittäjät, ei-kaupalliset yhdistykset, muut yritykset ja yhteisöt)?

-

Hyvän pankkitavan säännöksestä ei ilmene, mikä on hyvän pankkitavan suhde muihin vastaavan tyyppisiin säännöksiin, kuten kuluttajansuojalain mukaiseen hyvään luotonantotapaan (kuluttajansuojalain 7 luvun 13 §). Mikä asema hyvällä pankkitavalla tulisi olla suhteessa muuhun lainsäädäntöön kuin luottolaitoslakiin?

-

Tulisiko hyvän pankkitavan mukaisuutta arvioida ainoastaan luottolaitoksen toiminnan kannalta kokonaisuutena vai tulisiko sen selkeämmin koskea velvoitteena myös yksittäisissä asiakas- ja sopimussuhteissa kokonaan tai joiltakin osin?

-

Muita huomioita hyvän pankkitavan säännöksen ajantasaisuudesta ja jatkokehittämistarpeista?

-

Onko luottolaitoslakiin sisältyvä markkinointisäännös selkeä suhteessa muuhun markkinointia koskevaan sääntelyyn vai voisiko luottolaitoslakiin sisältyvän markkinointisäännöksen suhdetta muuhun lainsäädäntöön selkeyttää? Jos kyllä, miten?

-

Onko nykyinen yleisluontoinen markkinointisäännös tarkoituksenmukainen nykyisen tyyppisessä muodossa vai tulisiko siihen sisältyvien velvoitteiden sisältöä jollakin tavalla tarkentaa säännöksessä? Jos kyllä, miten?

-

Onko nykyinen sopimusehtoja koskeva yleisesti ottaen riittävän selkeä sekä luottolaitoksen että asiakkaan näkökulmasta? Tulisiko säännöstä täsmentää? Jos kyllä, koskeeko sääntelyn täsmentämistarve ainoastaan säännöksen sanamuotoa vai myös asiasisältöä?

-

Sopimusehtoja koskevassa säännöksessä määritellään, minkä tyyppiset ehdot luottolaitosten sopimuksissa on katsottava kohtuuttomiksi. Kohtuuttomuuden arvioinnissa on keskeistä, millä tavalla sopimusehto vaikuttaa asiakkaan oikeuteen ryhtyä sopimussuhteeseen muun elinkeinonharjoittajan kanssa. Lisäksi kiellettyjä ovat sopimusehdot, jotka eivät kuulu luottolaitoksen toimintaan. Kohdistuuko säännös näkemyksenne mukaan oikean tyyppisiin sopimusehtoihin tarkoituksenmukaisella tavalla? Rajoittaako säännös joitakin sopimusehtoja liikaa? Minkä tyyppiset sopimusehdot tulisi tässä tapauksessa jättää säännöksen soveltamisen ulkopuolelle? Jättääkö säännös katveeseen ongelmalliseksi havaittuja sopimusehtoja? Minkä tyyppiset sopimusehdot tulisi tässä tapauksessa sisällyttää säännöksen piiriin?

-

Sopimusehtosäännös koskee nykyisessä muodossaan kaikkia asiakasryhmiä. Tulisiko eri asiakasryhmät (esimerkiksi kuluttajat, pienyritykset, yhdistykset, muut yritykset ja yhteisöt) huomioida kohtuuttomuuden arvioinnissa tarkemmin? Jos kyllä, miten?

-

Mahdollisia muita havaintoja ja huomioita sopimusehtoja koskevasta säännöksestä?

-

Luottolaitoslain 15 luvun 3 §:n 2 momentissa säädetään luottolaitoksen velvollisuudesta toimittaa vakiosopimusehdot Finanssivalvonnalle. Onko voimassa oleva säännös toimiva erityisesti niissä tilanteissa, joissa luottolaitos toimii rajat ylittävästi sivuliikerakenteella?

-

Mahdollisia muita havaintoja ja huomioita luottolaitosten asiakkaansuojaan liittyvästä sääntelystä (erityisesti LLL 15 luku) ja sääntelyn kehittämistarpeista?

-

## 1. Laki luottolaitostoiminnasta (610/2014, luottolaitoslaki)

Luottolaitoslain 5 luvun 1 ja 2 §:ssä säädetään talletuspankille ja luottoyhteisölle sallitusta liiketoiminnasta. Huomioitanne säännöksen ajantasaisuudesta ja jatkokehittämistarpeista?

-

Luottolaitoslain 5 luvun 9 §:ssä säädetään, että luottolaitoksella on oltava Suomessa pääkonttori ja vähintään yksi kiinteä toimipaikka. Huomioitanne säännöksen ajantasaisuudesta ja jatkokehittämistarpeista?

-

Luottolaitoslain 5 luvun 3 ja 4 §:ssä säädetään kiinteistöomistuksia koskevista rajoituksista. Huomioitanne säännöksen ajantasaisuudesta ja jatkokehittämistarpeista, ottaen huomioon myös luottolaitosten mahdollisuus sijoittaa kiinteistöomaisuuteen kiinteistörahastojen kautta?

-

Luottolaitoslain 5 luvun 5 ja 6 §:ssä säädetään poikkeuksista omien osakkeiden hankinta- ja rahoituskieltoon. Miltä osin nämä säännökset ovat edelleen tarpeellisia ottaen huomioon omien osakkaiden rahoituskiellon sisältyminen EU:n vakavaraisuusasetukseen?

-

Luottolaitoslain 7 luvun 7 §:ssä säädetään yleisestä velvoitteesta pitää saatavilla internetsivuillaan selostus siitä, miten luottolaitos noudattaa hallinto- ja ohjausjärjestelmiä koskevia vaatimuksia. Lain 8 luvun 15 §:ssä puolestaan säädetään palkitsemisjärjestelmiä koskevasta julkistamisvaatimuksesta.

Pörssilistattuja luottolaitoksia koskevat myös listayhtiöiden hallinnointikoodista ilmenevät suositukset mm. tietojen nähtävillä pitämisestä. Keskuskauppakamari on julkaissut kannanottonaan suosituksen siitä, että suurimmat listaamattomat yhtiöt noudattaisivat soveltuvin osin pörssiyhtiöille annettua

hallinnointikoodia.

Yleisten havaintojen perusteella erityisesti ei-pörssilistattujen luottolaitosten hallintojärjestelmästä ja palkitsemisesta julkistettavien tietojen sisällössä on vaihtelua.

Mitä kehittämistarpeita hallinto- ja ohjausjärjestelmiä koskevien tietojen julkistamiseen velvoittavassa sääntelyssä on tällä hetkellä? Onko nykytila riittävä?

-

Voimassa olevassa lainsäädännössä ei ole säädetty velvoitteesta arvioida luottolaitoksen johtoon kuuluvien henkilöiden sopivuus ja luotettavuus viranomaisen toimesta ennen valintapäätöksen tekemistä (ns. ex ante -arviointi). Näin ollen johdon sopivuuden ja luotettavuuden arvioinnin valvonta on luonteeltaan lähtökohtaisesti jälkikäteisvalvontaa. Ellei tuleva luottolaitosdirektiivi harmonisoi tätä kysymystä kaikissa EU-maissa, tulisiko Suomessa siirtyä luotettavuuden ja sopivuuden arviointiin liittyen ennakkolliseen viranomaisvalvontaan?

-

Hallintoneuvostot ovat tyypillisiä toimielimiä erityisesti osuuspankeissa. Hallintoneuvoston yleisenä tehtävänä on valvoa hallituksen ja toimitusjohtajan hoitamaa luottolaitoksen hallintoa. Hallintoneuvosto voi lain mukaan antaa hallitukselle ohjeita asioissa, jotka ovat laajakantoisia tai periaatteellisesti tärkeitä. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan hallintoneuvoston jäseniin ei nimenomaisesti sovelleta luottolaitoslainsäädännön mukaisia luotettavuus- ja sopivuusvaatimuksia, ellei hallintoneuvostolle ole annettu hallitukselle kuuluvia tehtäviä. Toisaalta luottolaitosten hallinto- ja ohjausjärjestelmiltä yleisesti ottaen edellytetään kattavuutta ja oikeasuhtaisuutta, joilla varmistetaan luottolaitoksen johtaminen tehokkaasti ja varovaisten liikeperiaatteiden mukaisesti (LLL 7:1). Tulisiko luottolaitosten hallintoneuvostojen jäsenten kuulua luottolaitoslain perusteella jonkin tyyppisen luotettavuus- ja sopivuusarvioinnin piiriin siitä riippumatta, onko hallintoneuvostolle annettu luottolaitoslain ja yhteisöläinsäädännön mukaan hallitukselle kuuluvia tehtäviä?

-

**Mahdollisia muita huomioita ja kehitysehdotuksia luottolaitoslakiin liittyen? Huom! Luottolaitoslain 15 lukuun liittyviin seikkoihin pyydetään vastaamaan edellä osiossa II.**

Yleisiä luottolaitoslainsäädäntöön sekä luottolaitoslain (LLL) yksittäisiin kohtiin liittyviä kehittämistarpeita:

1. Positiivisen muuttuvan lisäpääomavaatimuksen mahdollisuus luottosuhdanteen neutraalissa vaiheessa

Nykyinen luottolaitoslaki (10 luku, 5 §) ei nähdäksemme anna selvää mahdollisuutta muuttuvan lisäpääomavaatimuksen asettamiseen neutraalissa suhdannetilanteessa. Luottolaitoslakia täydentävä valtiovarainministeriön asetus luottolaitoksen ja sijoituspalveluyrityksen muuttuvasta lisäpääomavaatimuksesta viittaa muuttuvan lisäpääomavaatimuksen asettamisen perusteena suhdanneluonteisiin järjestelmäriskeihin.

Muuttuvan lisäpääomavaatimuksen asettamisella tulisi voida varautua yllättäviin, myös mahdollisesti rahoitusjärjestelmän ulkopuolelta tuleviin häiriöihin sekä niistä johtuviin luottosuhdanteen muutoksiin, kuten luottosuhdanteen heikkenemiseen, ja niistä aiheutuviin järjestelmäriskeihin ja haavoittuvuuksiin, jotka eivät suoraan kytkeydy luottomarkkinoiden suhdanneluonteisten järjestelmäriskien kasvuun.

Tästä syystä olisi nähdäksemme perusteltua harkita luottolaitoslakia muutettavaksi siten, että Finanssivalvonta voisi tarvittaessa asettaa muuttuvan lisäpääomavaatimuksen positiiviselle tasolle myös luottosuhdanteen neutraalissa suhdannevaiheessa, jossa ei ole merkkejä luotonannon ylikuumenemisesta.

## 2. Luottolaitoslain ja EU:n luottolaitosdirektiivin yhdenmukaisuuden parantaminen

Seuraavissa kohdissa olisi perusteltua harkita, tulisiko Suomen luottolaitoslain (LLL) tai sitä täydentäviä asetuksia muuttaa, jotta ne olisivat paremmin sopusoinnussa voimassa olevan EU:n luottolaitosdirektiivin (CRD) kanssa:

- CRD:n 136 artiklan 4 kohdassa todetaan nimenomaisesti, että muuttuva lisäpääomavaatimus voidaan asettaa ko. artiklan 3 kohdan mukaisesti tehtyjen arviointien perusteella yli 2,5 prosentin tasolle kotimaassa. LLL:n 10 luvun 3 §:ssä kuitenkin todetaan, että ”Muuttuva lisäpääomavaatimus saa olla enintään 2,5 prosenttia luottolaitoksen kokonaisriskin määrästä, jollei 6 §:stä muuta johdu.” (Mainittu LLL 10 luvun 6 § koskee ulkomaisten erien huomioon ottamista muuttuvan lisäpääomavaatimuksen määrittämisessä.) Olisi perusteltua arvioida, miten LLL:a voitaisiin muuttaa siten, että se selkeämmin sallisi direktiivin mukaisesti kotimaisen muuttuvan lisäpääomavaatimusten asettamisen arvioinnin perusteella yli 2,5 prosentin suuruiseksi.
- LLL:n 10 luvun 5 §:n mukaan ”Muuttuvan lisäpääomavaatimuksen määrittämisen ensisijaisena perusteena on luottokannan ja bruttokansantuotteen välisen suhteen poikkeama tämän suhteen pitkäaikaisesta kehityksestä.” (kuten myös LLL:a täydentävässä VM:n asetuksessa 1029/2014). CRD:n 136 artiklan 3 kohdan perusteella ei kuitenkaan ole selvää, että em. trendipoikkeaman tulisi olla vaatimuksen määrittämisen ”ensisijaisena perusteena”. Erityisesti koska mainitun trendipoikkeaman käyttöön on Suomessa ja useissa muissa maissa havaittu liittyvän ongelmia, tulisi arvioida, voitaisiinko lainsäädäntöä täsmentää tältä osin.
- LLL:n 10 luvun 4 b §:ssä todetaan, että ns. järjestelmäriskipuskurivaatimuksen asettamisen yhtenä edellytyksenä on, että ”pitkäaikaisten ja suhdannevaihteluista riippumattomien rahoitusjärjestelmää tai kokonaistaloutta uhkaavien tekijöiden muodostama riski edellyttää suurempaa pääomatarvetta”. CRD 133 artiklan 1 kohdassa kuitenkin viitataan vaatimuksen edellytyksen niihin makrotason riskeihin tai järjestelmäriskeihin, joita EU:n vakavaraisuusasetus (575/2013), CRD:n 130 artikla (muuttuva lisäpääomavaatimus) tai 131 artikla (G-SII/O-SII-vaatimukset) eivät kata. Edellä mainitut seikat huomioiden olisi nähdäksemme perusteltua varmistaa, että LLL:n muotoilu on yhdenmukainen direktiivin kanssa.

## 3. Järjestelmäriskipuskurivaatimuksen asettamista koskevan päätöksenteon ajoittaminen



Rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävän lisäpääomavaatimuksen (ns. järjestelmäriskipuskurivaatimus) määramistä koskevassa LLL:n 10 luvun 4 a §:ssä todetaan koskien vaatimuksen asettamista koskevaa päätöksentekoa: ”Päätös asiasta on tehtävä kuuden kalenterikuukauden kuluessa kunkin vuoden päättymisestä.”

Toisin sanoen ns. järjestelmäriskipuskurivaatimuksen asettamisesta tulee tehdä päätös vuoden ensimmäisen kuuden kuukauden aikana. Vaatimuksen asettamista koskevien kokemusten perusteella voi joissakin tilanteissa olla nykykäytäntöä tarkoituksenmukaisempaa tehdä päätös asiasta vuoden jälkipuoliskolla. Tästä syystä olisi perusteltua arvioida, onko tällainen päätöksen ajoittamista koskeva rajoitus tarpeellinen vai voitaisiinko se poistaa.

#### 4. Enimmäisluototussuhteen alentamisen edellytykset

LLL:n 15 luvun 11 §:n 4 momentin mukaan Finanssivalvonta voi rahoitusvakauteen kohdistuvien riskien poikkeuksellisen kasvun rajoittamiseksi päättää alentaa edellä 3 ja 4 momentissa säädettyjä luoton enimmäismääriä enintään 10 prosenttiyksiköllä.”

Enimmäisluototussuhteen alentaminen voisi olla makrovakauseräpolitiikan näkökulmasta perusteltua myös esimerkiksi olemassa olevien, vähitellen muodostuneiden merkittävien, rakenteellistenjärjestelmäriskien ja haavoittuvuuksien vähentämiseksi ja hallitsemiseksi, vaikka riskit eivät olisi kasvaneet tai vallitsevassa tilanteessa kasvamassa poikkeuksellisesti, vaan ne olisivat kasvaneet pitkäaikaisesti riskialttiille tasolle. Tästä syystä voitaisiin esimerkiksi harkita LLL:n 15 luvun 11 §:ssä edellä mainitun kohdan muuttamista muotoon: ”Finanssivalvonta voi rahoitusvakauteen kohdistuvien huomattavien riskien poikkeuksellisen kasvun rajoittamiseksi päättää alentaa edellä 3 ja 4 momentissa säädettyjä luoton enimmäismääriä enintään 10 prosenttiyksiköllä.”

Yksityiskohtaisia kehittämistarpeita luottolaitoslakia täydentävään valtiovarainministeriön asetukseen luottolaitoksen ja sijoituspalveluyrityksen muuttuvasta lisäpääomavaatimuksesta (1029/2014):

#### 3 § Trendipoikkeaman laskeminen

Luottolaitoksen ja sijoituspalveluyrityksen muuttuvasta lisäpääomavaatimuksesta annetun valtiovarainministeriön asetuksen (1029/2014) (jäljempänä "asetus") liitteessä edellytetään, että trendipoikkeaman laskennassa käytetään viimeisimmän neljänneksen luottokantaa, josta ei kuitenkaan ole saatavissa lopullisia tilastotietoja kuin vasta huomattavan viivästymän jälkeen. Jotta trendipoikkeaman käyttö olisi mahdollista muuttuvan lisäpääomavaatimuksen soveltamisen mitoittamisessa mielekkäällä tavalla, tulee luottokannasta voida käyttää ennakkotietoja. Jotta myös

vastaisuudessa voidaan välttää riski tulkintaongelmista trendipoikkeaman laskennassa käyttökelpoisista tiedoista, asetuksessa olisi perusteltua nykyistä selkeämmin ilmaista, että esimerkiksi tilastoviranomaisten julkaisemia ennakkotietoja voidaan (nykyiseen tapaan) käyttää trendipoikkeaman laskennassa, esimerkiksi seuraavalla lisäyksellä (tummennettu hakasuluissa):

”Jos lopullisia tietoja ei ole käytettävissä, trendipoikkeaman laskennassa saa käyttää sellaisia tilastotietoja, ennakkotietoja ja ennusteita, joiden perusteella muodostetut aikasarjat kuvaavat luotettavasti luottokannan ja nimellisen bruttokansantuotteen kehitystä, ja joissa ei ole ilmeisiä tilastointitapojen muutoksista aiheutuvia epäjatkuvuuksia. [Trendipoikkeaman laskennassa voidaan käyttää esimerkiksi tilastoviranomaisten julkaisemia ennakkotietoja luottokannan ja nimellisen bruttokansantuotteen kehityksestä.]”

5 § Lisöpääomavaatimuksen määrittämisen perusteena käytettävät täydentävät tekijät

Asetuksen 5 § todetaan: ”Finanssivalvonta voi erityisestä syystä lisäksi ottaa lisöpääomavaatimuksen määrittämisessä huomioon Euroopan järjestelmäriskikomitean suosittelemia muita kuin edellä mainittuja järjestelmäriskejä kuvaavia tekijöitä.”

Euroopan järjestelmäriskikomitean (ESRB) suositus voidaan nähdä pykälässä edellytettynä erityisenä syynä, jonka perusteella muita kuin asetuksessa mainittuja järjestelmäriskejä kuvaavia tekijöitä tulisi voida ottaa huomioon. Näin ollen tekijöiden huomioon ottamiseksi ei tulisi edellyttää muuta erityistä syytä. Tarpeeseen ottaa ESRB:n suositukset huomioon viitataan myös CRD 136 artiklan 3 (b) kohdassa. Lisäksi luottolaitoslain 10 luvun 5 §:ssä todetaan tarve ottaa huomioon ESRB:n suositukset ja varoitukset: ”Sen lisäksi, mitä edellä tässä pykälässä säädetään, lisöpääomavaatimusta määrittäessä on otettava huomioon Euroopan järjestelmäriskikomitean antamat suositukset ja varoitukset siltä osin kuin ne koskevat Suomen finanssimarkkinoita.”

Em. 5 §:n kohdasta voitaisiin nähdäksemme selkeyden vuoksi jättää viittaus erityisiin syihin pois seuraavasti: ”Finanssivalvonta voi lisäksi ottaa lisöpääomavaatimuksen määrittämisessä huomioon Euroopan järjestelmäriskikomitean suosittelemia muita kuin edellä mainittuja järjestelmäriskejä kuvaavia tekijöitä.”

Koskien muuttuvan lisöpääomavaatimuksen alentamista asetuksen 5 § todetaan: ”Päätessään muuttuvan lisöpääomavaatimuksen alentamisesta Finanssivalvonta voi lisäksi ottaa päätöksen muuna perusteena huomioon luottolaitosten markkinaehtoisien varainhankinnan ehdot ja saatavuuden sekä rahoitusjärjestelmän toimintahäiriöt.” Muuttuvan lisöpääomavaatimuksen alentamisessa huomioon otettavista lisätekijöistä (esim. rahoitusjärjestelmän toimintahäiriöt) voitaisiin harkita säädettävän myös lain tasolla (esim. LLL:n 10 luvun 5 §).

Yksityiskohtaisia kehittämistarpeita luottolaitoslakia täydentävään valtiovarainministeriön asetukseen luottolaitoksen ja sijoituspalveluyrityksen rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävästä lisäpääomavaatimuksesta (409/2021):

Valtiovarainministeriön asetuksen (409/2021) luottolaitoksen ja sijoituspalveluyrityksen rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävästä lisäpääomavaatimuksesta (järjestelmäriskipuskuri) 4 §:n 2 momentissa todetaan, että Finanssivalvonnan on julkistettava lisäpääomavaatimusta koskevasta päätöksestä mainitut tiedot verkkosivuillaan viimeistään viiden päivän kuluessa päätöksen tekemisestä. Koska EKP on muuttanut tulkintaansa siitä, milloin makrovakauspuskureita koskevat notifikaatiot on toimitettava EKP:lle, on perusteltua selvittää, edellyttääkö EU-sääntely uuden tulkinnan valossa muutoksia valtiovarainministeriön asetukseen tietojen julkistamisaikataulun osalta.

## 2. Laki kiinnitysluottopankeista ja katetuista joukkolainoista (151/2022, kiinnitysluottopankkilaki)

**Kiinnitysluottopankkitoimintaan liittyvien johdannaisten käytöstä säädetään kiinnitysluottopankkilain 26 §:ssä (sallitut johdannaissopimukset) ja 24 §:n 5 momentissa (johdannaissopimusten vaikutus katepoolin arvonlaskentaan). Onko johdannaisiin liittyvää sääntelyä tarpeen tarkentaa lain tasolla?**

-

Voimassa olevaa kiinnitysluottopankkilakia valmisteltaessa tunnistettiin yhdeksi sääntelyn kehittämismahdollisuudeksi väliluottotoimintamallin laajentaminen siten, että väliluoton velallisena voisi olla myös muualla ETA-alueella kuin Suomessa sijaitseva luottolaitos, kun tämä kuuluu kiinnitysluottopankin kanssa samaan konsolidointiryhmään tai talletuspankkien yhteenliittymään (ks. HE 203/2021 vp, s. 41–42). Tällaista ehdotusta ei kuitenkaan voitu sisällyttää hallituksen esitykseen asian vaatiman jatkovalmistelutarpeen vuoksi. Olisiko tämän kaltaisen lainsäädännön jatkoselvittäminen edelleen ajankohtaista? Jos kyllä, olisiko tällaiselle sääntelylle konkreettista tarvetta joko nyt tai lähitulevaisuudessa?

Emme näe tarvetta väliluottomallin laajentamisen jatkoselvittelylle.

**Kiinnitysluottopankkilain 38 §:ssä säädetty säännöllinen tiedonantovelvollisuus ja 36 §:ssä säädetty viranomaisraportointivelvollisuus poikkeavat erityisesti siten, että markkinoille suunnatussa säännöllisessä tiedottamisessa katettujen joukkolainojen liikkeeseenlaskijan on katepooliin sisältyvien vakuuksien osalta eroteltava asuntoyhteisöluotot (mukaan lukien niin sanotut taloyhtiölainat) muista asuntoluotoista, mutta vastaavaa velvollisuutta eritellä asuntoyhteisöluotot ei ole viranomaisraportoinnissa. Tulisiko asuntoyhteisöluotot jatkossa eritellä myös viranomaisraportoinnissa?**

Asuntoyhteisöluottojen erittely myös viranomaisraportoinnissa on kannatettavaa. Katepooliin sisältyvien asuntoyhteisöluottojen (taloyhtiölainojen) määrä on kiinnostavaa tieto myös viranomaisen näkökulmasta, eikä tällaisen tiedon kerääminen erikseen yksittäisten liikkeeseenlaskijoiden julkistamista tiedoista ole järkevää eikä välttämättä kustannustehokasta.

**Ovatko nykyiset viranomaisraportointi- ja julkistamisvelvoitteet katepoolin sisällöstä ja katettujen joukkolainojen keskeisistä ominaisuuksista riittävät vai onko niitä syytä laajentaa joko pankkivalvonnallisista tai katettujen joukkolainojen markkinoihin liittyvistä syistä?**

Uuden lain myötä katepoolista ei tarvitse poistaa lainoja vastaavasti kuin vanhan lain mukaan. Pohdittava asia voisi olla, olisiko tällaisten katepooliin jäävien lainojen määrä, jotka aiemmin oli poistettava katepoolista, sellainen asia, jonka raportointi toisi lisäarvoa.

**Mahdollisia muita huomioita ja kehitysehdotuksia kiinnitysluottopankkilakiin liittyen?**

-

**1. Laki talletuspankkien yhteenliittymästä (599/2010, yhteenliittymälaki, TYL)**

**Kuinka yhteenliittymien jäsenluottolaitosten ja keskusyhteisön välinen keskinäinen vastuu nykysääntelyn mukaan näkemyksenne mukaan toimii?**

-

**Olisiko keskusyhteisön ja jäsenten välistä keskinäiseen vastuuseen liittyvää sääntelyä tarpeen kehittää? Olisiko keskinäistä vastuuta perusteltua syventää tai rajata nykyisestä? (TYL 5 luku)**

-

**Tulisiko yhteenliittymän yhteisvastuuta selkeyttää keskusyhteisön tai sen jäsenluottolaitoksen konkurssitilanteissa? Olisiko ryhmäkonkurssi tarkoituksenmukainen vaihtoehto? Tulisiko yhteisvastuuta muuttaa keskusyhteisön tai jäsenluottolaitoksen konkurssitilanteissa lisämaksuvelvollisuutta laajemmaksi yhteisvastuuksi?**

-

**Mahdollisia kommentteja yhteenliittymän yhteisvastuusta kriisinratkaisun näkökulmasta:**

-

**Muut mahdolliset huomiot yhteenliittymän yhteisvastuusta:**

-

**TYL 17 §:ssä säädetään keskusyhteisön ohjeidenanto-oikeudesta. Säännöksen perusteella keskusyhteisöllä on oikeus antaa jäsenluottolaitoksilleen ohjeita maksuvalmiudesta ja vakavaraisuudesta sekä näihin liittyvien riskien hallinnasta, luotettavasta hallinnosta, sisäisestä valvonnasta ja ryhmittymän tilinpäätösperiaatteista. Ovatko nämä aihealueet riittävät keskusyhteisön tehtävien ja kansallisen ja EU-sääntelyn näkökulmasta sekä yhteenliittymän (sekä keskusyhteisö että jäsenluottolaitokset) tehokkaan toiminnan näkökulmasta?**

-

**TYL 17 §:ssä säädetään, että keskusyhteisö voi lisäksi antaa yhteenliittymän toimintaa koskevia yleisiä toimintaperiaatteita noudatettavaksi yhteenliittymän kannalta merkittävässä toiminnassa. Havaintojanne säännöksen toimivuudesta ja sen mahdollisista kehittämistarpeista? Olisiko toimintaperiaatteiden ja TYL 17.1 §:n mukaisten ohjeiden keskinäistä roolia tarpeen selkeyttää?**

-

**Mikä on pankkivalvojan (Finanssivalvonta/EKP) rooli yhteenliittymälain mukaisten ohjeiden ja toimintaperiaatteiden antamisessa tällä hetkellä käytännössä? Miten tätä roolia tulisi mahdollisesti kehittää?**

-

**EU:n vakavaraisuusasetuksen ((EU) No 575/2013) 10 artiklassa säädetään niistä edellytyksistä, joiden täyttyessä pankkivalvoja voi antaa poikkeuksen yhteenliittymään kuuluvalle luottolaitokselle jättää soveltamatta tiettyjä vakavaraisuusvaatimuksia yksittäisen luottolaitoksen tasolla. Miten yhteenliittymälain mukainen ohjaus- ja valvontamekanismi tästä näkökulmasta toimii ja onko tässä aihealueessa kehittämistarpeita?**

-

**Voimassa olevassa lainsäädännössä yhteenliittymän keskusyhteisöllä ei ole varsinaisia ohjaus- ja valvontakeinoja ryhmittymän sisäisiin yritysjärjestelyihin, lukuun ottamatta keskusyhteisön oikeutta hyväksyä jäsenluottolaitoksen sääntömuutokset. Ottaen huomioon ryhmittymien sisäinen rakennekehitys, tulisiko sääntelyä kehittää tästä näkökulmasta (esimerkiksi edellyttämällä sulautumisilta, jakautumisilta ja muilta yritysjärjestelyiltä keskusyhteisön puoltavaa lausuntoa)?**

-

**Ovatko keskusyhteisön nykyisen lainsäädännön mukaiset ohjaus- ja valvontakeinot selkeät ja riittävät vai tulisiko niitä edelleen kehittää ryhmittymän tehokkuuden, tarkoituksenmukaisen toiminnan tai muusta näkökulmasta? Tulisiko esimerkiksi kehittää keinoja, joilla ohjataan yhteenliittymää ja jäsenluottolaitoksia nykyistä laajemmin ja ongelmia tehokkaammin ennaltaehkäisevästi?**

-

**Muut mahdolliset huomiot yhteenliittymän ohjauksesta ja valvonnasta?**

-

**Voimassa olevassa yhteenliittymälaisissa ei ole erillisiä säännöksiä yhteenliittymän hallinnon järjestämisestä. Millaisia muutostarpeita tässä aihealueessa on havaittu? Tulisiko esimerkiksi keskusyhteisön lakisääteisen valvontaroolin edellyttämien tehtävien riippumattomuuden varmistaminen huomioida nykyistä tarkemmin?**

-

**Muita kommentteja keskusyhteisön ja yhteenliittymän hallinnon järjestämiseen:**

-

**Yhteenliittymälain 4.2 §:ssä säädetään keskusyhteisölle sallituista omistuksista ja keskusyhteisölle sallitusta muusta toiminnasta. Säännöksen mukaan ”Keskusyhteisö saa tarjota yhteenliittymään kuuluvien yritysten tarvitsemia palveluja, omistaa osakkeita ja osuuksia yhteenliittymään kuuluvissa yrityksissä ja harjoittaa muuta yhteenliittymän kannalta perusteltua sijoitustoimintaa. Keskusyhteisö ei saa harjoittaa merkittävässä määrin muuta liiketoimintaa.” Havaintojanne sääntelyn mahdollisista selkeyttämis- ja muutostarpeista, ottaen huomioon myös yhteenliittymän keskusyhteisön nimenomaiset tehtävät yhteenliittymän ohjauksessa ja yhteisvastuumekanismissa?**

-

**Muita huomioita ja sääntelyn kehittämistarpeita talletuspankkien yhteenliittymien näkökulmasta?**

-

## **2. Laki liikepankeista ja muista osakeyhtiömuotoisista luottolaitoksista (1501/2001,liikepankkilaki)**

**Huomioitanne yritysjärjestelyitä koskevan sääntelyn toimivuudesta (2–3 luvut) ja kehittämistarpeista?**

-

**Huomioitanne liiketoiminnan luovutusta koskevan sääntelyn (4 luku ) toimivuudesta ja kehittämistarpeista?**

-

**Huomioitanne toimiluvan luopumista koskevan sääntelyn (5 luku) toimivuudesta ja kehittämistarpeista?**

-

**Huomioitanne selvitystilaa ja konkurssia koskevan sääntelyn (6 luku) toimivuudesta ja kehittämistarpeista?**

-

**Mahdollisia muita huomioita ja kehitysehdotuksia liikepankkilakiin liittyen?**

-

## **3. Laki osuuspankeista ja muista osuuskuntamuotoisista luottolaitoksista (423/2013,osuuspankkilaki)**

**Huomioitanne varojen jakoa ja sidottua omaa pääomaa koskevan sääntelyn (2 luku) toimivuudesta ja kehittämistarpeista?**

-

**Huomioitanne yritysjärjestelyitä koskevan sääntelyn toimivuudesta (3–4 luvut) ja kehittämistarpeista?**

-

**Huomioitanne liiketoiminnan luovutusta koskevan sääntelyn (5 luku) toimivuudesta ja kehittämistarpeista?**

-

**Huomioitanne toimiluvan luopumista koskevan sääntelyn (6 luku) toimivuudesta ja kehittämistarpeista?**

-

**Huomioitanne selvitystilaa ja konkurssia koskevan sääntelyn (7 luku) toimivuudesta ja kehittämistarpeista?**

-

**Mahdollisia muita huomioita ja kehitysehdotuksia osuuspankkilakiin liittyen?**

-

#### **4. Säästöpankkilaki (1502/2001)**

**Voimassa oleva säästöpankkilaki on vuodelta 2001. Eri yhteyksissä säästöpankkilain on havaittu tarvitsevan uudistuksia. Missä teemoissa ovat keskeisimmät uudistustarpeet? Aseta esiin nostamasi teemat tärkeysjärjestykseen.**

-

**Havaintoja kantarahasto-osuuksia ja säästöpankin oman pääoman hallintaa liittyvän sääntelyn toimivuudesta? Mitä uudistustarpeita on havaittu tähän liittyen?**

-

**Säästöpankkilain mukaan säästöpankin hallintojärjestelmä rakentuu säästöpankin isännistä ja säästöpankin hallituksesta. Säästöpankin hallintorakenne määritetään tarkemmin säästöpankin säännöistä. Säännöissä määritetään muun muassa säästöpankin isäntien valinta (esimerkiksi säästöpankkikokouksessa) sekä se, onko säästöpankilla hallintoneuvosto. Kehitysehdotuksia säästöpankin hallintorakenteen sääntelyyn liittyen?**

-

**Kehitysehdotuksia säästöpankkiliitännäisten yritysjärjestelyjen sääntelyyn?**

-

**Mahdollisia muita huomioita ja kehitysehdotuksia säästöpankkilakiin liittyen?**

-

#### **5. Laki hypoteekkiyhdistyksistä (936/1978, Hypo-laki)**

**Voimassa oleva Hypo-laki on vuodelta 1978. Missä teemoissa ovat keskeisimmät uudistustarpeet? Aseta esiin nostamasi teemat tärkeysjärjestykseen.**

-

**Mahdollisia muita huomioita ja kehitysehdotuksia Hypo-lakiin liittyen?**

-

#### **6. Laki rahoitus- ja vakuutusryhmittymien valvonnasta (699/2004, rava-laki)**

**Mahdollisia huomioita ja kehitysehdotuksia rava-lakiin liittyen?**

-

Sarin Juha  
Suomen Pankki