

Asia: VN/27266/2024

Lausuntopyyntö pankkipalvelulainsäädännön arviointia koskevasta työryhmämietinnöstä

Lausunnonantajan lausunto

1. Huomionne yrityksen ja yhteisön perusmaksutiliä koskevista ehdotuksista

Perusmaksutili välttämättömyyspalveluna:

Rahoitusvakausvirasto pitää ehdotuksia yrityksen ja yhteisön perusmaksutilistä perusteltuina. Ehdotusten lähtökohta, jonka mukaan maksutili on välttämätön edellytys taloudelliselle toiminnalle yhteiskunnassa, on tunnistettu myös pankkien kriisinratkaisulainsäädännössä, jossa eri asiakasryhmien mahdollisuus korvata tietyltä pankilta saamansa maksupalvelut on määriteltä yhdeksi seikaksi, jota kriisinratkaisuviranomaisten on arvioitava määrittäessään pankin maksukyvyttömyyden yhteiskunnallista merkittävyyttä. Pankkien kriisinratkaisulainsäädäntö tunnistaa ehdotuksen tavoin lähtökohtaisesti sen, että maksupalveluiden kriittisyys ei rajaudu vain kuluttaja-asiakkaisiin, vaan palveluiden korvattavuutta arvioidaan pankin eri asiakasryhmien kannalta.

Rahoitusvakausvirasto kiinnittää huomiota myös siihen, että tilanteessa, jossa talletussuojakorvaukset tulevat maksettavaksi, on olennaista, että luottolaitosten asiakkaat voivat siirtää asiointinsa helposti ja nopeasti toiseen pankkiin. Mikäli pankki kieltäytyy ottamasta asiakasta vastaan tilanteessa, jossa asiakkaan vanha pankki on ajautunut maksu- tai muihin taloudellisiin vaikeuksiin ja asiakas tarvitsee uuden tilin pystyäkseen vastaanottamaan RVV:n maksaman talletussuojakorvauksen, asiakas on erittäin haavoittuvassa tilanteessa. Tämä johtaa myös siihen, että RVV ei voi suorittaa lakisääteistä tehtäväänsä talletussuojakorvausten maksajana tehokkaasti.

Rahoitusvakausviraston näkemyksen mukaan perusmaksutiliin liittyvän uuden asiakkuuden avaamisen helpottaminen ja nopeuttaminen parantaisi edellä todetuista syistä muun ohella rahoitusjärjestelmän kriisiensietokykyä ja rahoitusvakautta.

Kuten valtiovarainministeriön pankkipalvelujen ja luottolaitoslainsäädännön arvioinnista tehdyssä arviomuistiossa (1.3.2024) tunnistettiin, peruspankkipalveluiden saatavuudessa on huomattavasti merkittävämpiä ongelmia, kuin aiemmin on tullut esille. Rahoitusvakausraston näkemyksen mukaan ongelmat pk-yritysten peruspankkipalveluiden saatavuudessa voivat rajoittaa Suomen taloudellisen kasvun edellytyksiä.

Rahoitusvakausrasto kannattaa sitä, että tilanteen ratkaisemiseksi on ryhdytty toimenpiteisiin. Myös Finanssiala ry:n työryhmämietintöön jättämän eriävän mielipiteen nojalla vaikuttaa epätodennäköiseltä, että tunnistetut haasteet ratkeaisivat markkinaehtoisesti.

Asiakkuuksien avaamiseen ja perusmaksutilin tarjoamiseen liittyviä kustannuksia ja hyötyjä:

Työryhmämietinnön perusteella perusmaksutilien tarjoamisesta aiheutuu merkittäviä kustannuksia. Kustannuksien taustalle on tunnistettu muun muassa asiakassuhteen alun tuntemis- ja taustaselvitysprosesseja. Perusteluissa ei kuitenkaan täsmennetä tarkemmin, miten nimenomaisesti pienten yritysten ja yhdistysten asiakkuudet lisääisivät kustannuksia verrattuna luonnollisten henkilöiden ja suurempien yritysten tuntemis- ja taustaselvitysprosesseihin, eikä sitä miksi luottolaitosten jo olemassa olevat menettelyt eivät ole tehokkaita näiden riskien rajaamiseksi.

Työryhmämietinnössä todetaan Finanssiala ry:n arvioon perustuen, että uusien asiakkuuksien avaamisesta aiheutuvat kustannukset ovat noin neljä miljoonaa euroa vuosittain. Tältä osin kyseessä vaikuttaa kuitenkin olevan palveluiden tuottamiseen liittyvä bruttomääräinen kustannus, jonka vastineeksi pankit saavat myös asiakkuuteen liittyviä tuottoja, kuten palvelumaksuja ja edullista talletusvarainhankintaa. Rahoitusvakausrasto pitääkin jossain määrin harhaanjohtavana esittää tällainen bruttokustannus ehdotetun sääntelyn seurauksena.

Rahoitusvakausrasto ehdottaa, että ehdotuksen jatkovalmistelussa vaikutusarvioita täydennettäisiin myös siltä osin, mistä osa-alueista asiakkuuksien perustamiseen liittyvät kustannukset muodostuvat ja se, miten nämä kustannukset poikkeavat luonnollisten henkilöiden, pienten yhteisöjen ja suurempien yritysten välillä. Rahoitusvakausraston käsityksen mukaan ehdotus ei edellyttäisi pankeilta esimerkiksi järjestelmä- tai toimintatapamuutoksia, koska ne tuottavat palveluita jo nykyisinkin ehdotetun sääntelyn soveltamisalaan kuuluville yhteisöille.

Rahoitusvakausrasto näkee epätodennäköisenä työryhmämietinnön arvion siitä, että pankit lakkaisivat myöntämästä kokonaan yritys- tai yhteisötilejä uuden sääntelyn myötä, koska kotimaisten pankkien perusliiketoimintaa on yritys- ja yhteisöasiakkaiden pankkipalveluiden tarjoaminen. Vaikutustenarvion mukaan yritys- ja yhteisötileistä voitaisiin luopua keinona hallita kustannuksia. Koko asiakasryhmästä luopumisella olisi kuitenkin merkittäviä tulosvaikutuksia.

Rahoitusvakausvirasto pitää työryhmämietinnössään arvioituja uusien asiakkaiden määrää korkeina suhteessa kotimaisten pankkien asiakkaiden määrään. Erityisesti Rahoitusvakausvirasto kiinnittää huomiota uusien asiakkaiden ja näihin liittyvien bruttokustannusten kumuloitumiseen samalla tahdilla vuodesta toiseen. Koska arviomuistiossa arvioitiin tiettyjen asiakasryhmien osalta olevan ongelmia palveluiden saatavuuden suhteen, voi palveluille olla patoutunutta tarvetta, jonka purkautuminen oletettavasti näkyisi sääntelyn antamisen jälkeen. Rahoitusvakausvirasto pitää arviota siitä, että uusien asiakkaiden määrä säilyisi samana vuodesta toiseen ylimitoitettuna.

Oikeuden rajaaminen yhteen perusmaksutiliin:

Arviomuistion perusteluissa on arvioitu mahdollisuutta rajata yrityksen ja yhteisön perusmaksutilin oikeus vain yhteen tiliin. Finanssiala ry:n eriävässä mielipiteessä on kannatettu oikeuden rajaamista vain yhteen perusmaksutiliin kerrallaan. Rahoitusvakausvirasto pyytää täydentämään asian arviointia koskevia perusteluja häiriö- ja kriisitilanteisiin varautumisen sekä huoltovarmuuden turvaamisen osalta. Erilaisten kriisi- ja häiriötilanteiden sietokyvyn kannalta on tärkeää kannustaa myös organisaatioita useampiin pankkiasiakkuuksiin. Perusmaksutilien piirissä olevat yhteisöasiakkaat eivät välttämättä saisi uutta tai toista asiakkuutta ilman lakisääteistä oikeutta, ja näin heidän omat mahdollisuutensa varautua kriiseihin olisi kapeampi kuin luonnollisilla henkilöillä. Lisäksi on epäselvää, miten pankit tarkastaisivat toisilta pankeilta, onko yrityksellä tai yhteisöllä jo olemassa olevat yksi perusmaksutili jossain toisessa pankissa, koska Suomessa ei ole pankkien käytössä kansallista tilirekisteriä. Pankkien kannalta tämä aiheuttaisi lisää työtä ja ylimääräisiä kustannuksia myös sellaisissa tapauksissa, joissa asiakkuutta ei edes perustettaisi.

Häiriö- ja kriisitilanteita voi olla erilaisia. Finanssiala ry nostaa eriävässä mielipiteessään esiin, että pienemmät yritykset tuskin pystyvät pitämään useammassa pankissa rahaliikenteensä hoitamiseen riittävää likviditeettiä. Rahoitusvakausvirasto huomauttaa, että pienten yritysten osalta pelkkä useamman asiakkuuden olemassaolo lisää kestäkykyä erilaisissa häiriö- ja kriisitilanteissa, vaikka molemmissa pankeissa ei olisikaan koko liiketoiminnan rahaliikenteen hoitamiseen tarvittavaa likviditeettiä. Jos häiriö vaikuttaa pankin palveluihin siten, että osa palveluista toimii ja osa ei, asiakas voi käyttää pitkäaikaisessa häiriötilanteessa toista perusmaksutiliä korvaamaan ne palvelut, jotka ovat häiriön piirissä. Talletussuojakorvausten maksustilanteissa pienelle yritykselle korvauksen nopea vastaanottaminen toisessa pankissa sijaitsevalle perusmaksutilille on toiminnan jatkamisen kannalta kriittistä.

Finanssiala ry:n eriävässä mielipiteessä todetaan, että ei ole esitetty faktoja siitä, että suomalaisissa pankeissa olisi muista maista poikkeavan paljon vakavia häiriöitä. Rahoitusvakausvirasto korostaa, että geopoliittisen epävarmuuden lisääntymisen myötä rahoitusmarkkinoiden kohdistuvat uhat ja operatiiviset riskit ovat kasvaneet, vaikka suomalaisissa pankeissa ei olekaan tähän mennessä nähty muista maista poikkeavan paljon vakavia häiriöitä. Rahoitusvakausvirasto toteaa, että pankit kohtaavat säännöllisesti erilaisia yleensä lyhytaikaisia häiriöitä ja vaikka toistaiseksi näillä häiriöillä ei

ole ollut laajamittaisia yhteiskunnallisia vaikutuksia, ei ole poissuljettua, että nykyisessä turvallisuustilanteessa pankkien häiriöt voisivat lisääntyä ja johtaa myös vakavampiin vaikutuksiin.

Finanssiala ry:n eriävässä mielipiteessä on nostettu esiin, että huoltovarmuusnäkökulma ei ole enää samalla tavalla relevantti kuin aiemmin, sillä Suomessa on luotu pankkitilien ja maksamisen varajärjestelmä. Rahoitusvakaussvirasto ylläpitää eräistä huoltovarmuuden turvaamisen järjestelyistä rahoituslainsäädännön mukaisesti (666/2022) mukaista huoltovarmuustilijärjestelmää.

Huoltovarmuustilijärjestelmä ei vastaa yksittäisen pankin operatiivisiin häiriöihin, vaan valtioneuvosto päättää huoltovarmuustilijärjestelmän käyttöönotosta tilanteesta, jossa luottolaitos ei kykene käyttämään huoltovarmuuden kannalta keskeisten maksupalveluiden edellyttämiä järjestelmiään normaaliolojen vakavan häiriötilanteen tai poikkeusolojen vuoksi.

Rahoitusvakaussvirasto korostaa, että huoltovarmuustilijärjestelmällä varaudutaan vakavimpiin kriisitilanteisiin, jotka eivät ole ratkaistavissa pankkien omilla toimilla.

Erilaisille varautumismuodoille on edelleen merkittävä tarve. Monipuolinen varautuminen parantaa koko yhteiskunnan kestävyyttä erilaisissa häiriö- ja kriisitilanteissa ja varautumista parantaa, että käytössä on erilaisia varautumistapoja. On syytä huomata, että huoltovarmuustilijärjestelmän käyttöönottoa varten luottolaitos toimittaisi tiedot tilien omistajista. Jos asiakas ei ole alun perinkään kyennyt avaamaan asiakkuutta kyseiseen pankkiin, ei huoltovarmuustilijärjestelmän avulla kyetä turvaamaan kyseisen asiakkaan maksuliikennettä. Jos asiakkaalla taas on kaksi asiakkuutta eri pankeissa, joista toinen on huoltovarmuustilijärjestelmän piirissä ja toinen ei, voi asiakas siirtyä käyttämään toimintakykyisen pankin laajempia palveluita, sillä huoltovarmuustilijärjestelmää käytetään ainoastaan huoltovarmuuden turvaamisen kannalta keskeisten maksupalveluiden toteuttamiseen.

Laajempi, kuin vain yhteen perusmaksutiliin rajattu oikeus mahdollistaa pienillekin yrityksille ja yhdistyksille mahdollisuuden vahvistaa omaa ja samalla koko yhteiskunnan häiriöiden- ja kriisien sietokykyä. Yritykset voivat näin arvioida riskejä ja hajauttaa maksutilinsä useammalle toimijalle näin halutessaan.

Finanssiala ry:n eriävässä mielipiteessä on nostettu esiin pienten yritysten mahdollisuus käyttää pankkisektorin ulkopuolisia maksulaitoksia maksupalveluidensa hoitamiseen. On totta, että tietyissä tilanteissa tämä voi olla vartenotettava vaihtoehto, mutta lähtökohtana tulisi olla monipuoliset markkinat, joilla asiakkaat voivat vapaasti valita, haluavatko hankkia palveluita pankeilta vai eri tavalla säännellyiltä maksulaitossektorilta. Rahoitusvakaussvirasto kiinnittää huomiota siihen, että vaikka kilpailullisten markkinoiden toimintaa ja uusien, myös pankkisektorin ulkopuolisten, palveluiden tarjontaa on pyritty viime vuosina parantamaan muun ohella lainsäätäjän toimin, on pankkien asema tilimaksamisen palveluissa edelleen täysin hallitseva.

Rahoitusvakaussvirasto kiinnittää huomiota siihen, että pankeilla on rahoitusjärjestelmässä edelleen myös lainsäädännön perusteella erityisasema suhteessa maksulaitoksiin, joka ilmenee muun ohella

talletussuojana ja pääsynä keskuspankkipankkirahoitukseen. Rahoitusvakausviraston arvion mukaan esimerkiksi pienille yrityksille ja yhdistyksille talletussuoja saattaa olla merkittävä syy valita maksuliikkeiden palveluntarjoaja pankkisektorilta, jos palvelu on heille saatavilla.

Työryhmämietinnön perustelujen mukaan oikeuden rajoittaminen yhteen perusmaksutiliin voisi rajata rahanpesuun ja petoksiin liittyviä riskejä. Perusteluissa ei kuitenkaan täsmennetä tarkemmin, miten nimenomaisesti pienten yritysten ja yhdistysten asiakkuudet lisääisivät näitä riskejä ja miksi luottolaisten jo olemassa olevat menettelyt eivät ole tehokkaita näiden riskien rajaamiseksi. Pienten yritysten ja yhdistysten asiakkuuksien kaavamainen rajoittaminen yksinomaan niiden koon perusteella rahanpesuun ja petoksiin liittyvien riskien rajoittamiseksi vaikuttaisi pikemminkin tukevan ehdotuksessa muuten ongelmalliseksi tunnistettua luottolaitosten de-risking -käyttäytymistä. Ehdotuksen perusteluja olisikin tarpeen täsmentää jatkovalmistelusta tältä osin.

2. Huomionne asiakaspalvelua koskevista ehdotuksista

Rahoitusvakausvirasto pitää erittäin tärkeänä sitä, että pankit vastaavat asiakkaiden yhteydenottoihin kohtuullisen ajan kuluessa. Nykyinen digitaalinen palvelukulttuuri on entisestään lisännyt sitä, että asiakkaat odottavat nopeaa asiakasyhteydenottoihin vastaamista. Koska perusmaksutileihin liittyvät palvelut ovat työryhmämietinnössä kuvatulla tavalla välttämättömyyspalveluita, hitaat palveluajat heikentävät asiakkaiden luottamusta pankkiin ja lisäävät epävarmuutta. Hitaat vastausajat voivat heikentää asiakkaiden taloudellisen turvallisuuden tunnetta. Pankkisektorin toiminta perustuu luottamukselle, ja hitaat vastausajat ja kokemus vaikeudesta saada asiakaspalvelua erityisesti ongelmatilanteissa on omiaan rapauttamaan asiakkaiden luottamusta pankin toimintaan. Luottamuksen rapautumisella voi erityisen haitallinen merkitys tilanteissa, joissa pankilla on vakavia operatiivisia tai taloudellisia vaikutuksia.

3. Huomionne muista esityksen yhteydessä arvioiduista aiheista (esim. yhdenvertaisuus, raportointi, jatkoselvitettävät aihekokonaisuudet)

Rahoitusvakausvirasto kiinnittää huomiota siihen, että kuluttajien perusmaksutilien kohtuullisista kustannuksista säättäminen voi omalta osaltaan lisätä häiriöiden ja kriisien sietokykyä. Kohtuulliset kustannukset mahdollistavat kuluttajille mahdollisuuden avata viranomaisten suositusten mukaisesti toisen pankkiasiakkuuden. Tällöin riippuvuus yhdestä pankista vähenee ja kuluttajilla on varavaihtoehto erilaisia häiriö- ja kriisitilanteita varten.

4. Halutessanne voitte jättää tähän muita huomioita

Ehdotuksen mukaan de-risking ilmiötä ehkäistään perusmaksutilin lisäksi Finanssivalvonnan saatavilla olevien raportointitietojen laajentamisella. Raportoinnin lisäämisestä voi olla hyötyä, mutta koska palveluiden rajaamista ja asiakkaiden valikointia tehdään tosiasiallisesti jo ennen varsinaisen tilinavaushakemuksen käsittelyä, kokonaiskuvan muodostaminen viranomaisraportoinnin perusteella voi jäädä puutteelliseksi. Rahoitusvakausvirasto ehdottaa, että jatkovalmistelussa arvioidaan myös muita mahdollisia tehokkaita keinoja ilmiön tarkastelemiseksi, esimerkiksi mystery shopping -tutkimuksia tai haastatteluita.

Jyrkönen Tanja
Rahoitusvakausvirasto