

TALOUSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 6/2010 vp

Hallituksen esitys laiksi talletuspankkien yhteenliittymästä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 17 päivänä marraskuuta 2009 lähettänyt talousvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi talletuspankkien yhteenliittymästä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 243/2009 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Erkki Sarsa ja vanhempi hallitussihteeri Tarja Kotkavuo, valtiovarainministeriö

- vakuutusylitarkastaja Tom Strandström, sosiaali- ja terveysministeriö
- toimistopäällikkö Kaija Kilappa ja vastuuvälvoja Arto Sukula, Finanssivalvonta
- pankinjohtaja Markku Koponen, OP-Keskus osk
- toimitusjohtaja Heikki Suutala, Paikallisosuuspankkiliitto osk
- lakimies Osmo Silvonen, Säästöpankkiliitto
- johtava asiantuntija Reima Letto, Finanssialan Keskusliitto.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Tapiola Pankki Oy
- Ammattiliitto Suora ry.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki talletuspankkien yhteenliittymästä. Laki korvaisi nykyiset osuuspankeista ja muista osuuskuntamuotoisista luottolaitoksista annetussa laissa olevat säännökset osuuspankkien yhteenliittymästä. Laissa säädettäisiin talletuspankkien yhteenliittymän keskusyhteisönä toimivan osuuskunnan sekä keskusyhteisön jäsenenä olevan talletuspankin ja muun luottolaitoksen sekä yhteenliittymään kuuluvien muiden yritysten toiminnalle asetettavista vaatimuksista. Yhteenliittymämalli tulisi sallituksi kaikille pankkiryhmillä niiden yhteisömuodosta riippumatta.

Yhteenliittymän voisivat muodostaa keskusyhteisönä toimiva osuuskunta ja sen jäsenluottolaitokset sekä niiden määräysvallassa olevat rahoituslaitokset ja palveluyritykset. Yhteenliittymän muodostamisen edellytyksenä olisi, että keskusyhteisölle myönnetään laissa tarkoitettu toimilupa ja että keskusyhteisön ja sen jäsenluottolaitoksen säännöt tai yhtiöjärjestys vastaavat laissa säädettyjä vaatimuksia. Laissa säädettäisiin lisäksi keskusyhteisölle sallitusta toiminnasta sekä keskusyhteisön jäseneksi liittymisestä sekä jäsenyydestä eroamisesta ja erottamisesta.

Yhteenliittymän riskienhallintaan, sisäiseen valvontaan ja vakavaraisuuteen sovellettaisiin pääosin luottolaitosten konsolidoitua valvontaa vastaavia säännöksiä ja yhteenliittymän tilinpäätökseen luottolaitoksen konsernitilinpäätöstä vastaavia säännöksiä. Jäsenluottolaitoksen vakavaraisuuteen ja suuria asiakasriskejä sekä elinkeinoyhteisöjen omistusta koskeviin rajoituksiin voitaisiin soveltaa muita luottolaitoksia lievempiä vaatimuksia laissa tarkemmin säädettyin edellytyksin.

Keskusyhteisöllä olisi oikeus antaa jäsenluottolaitoksille niiden luotettavaa hallintoa, sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevia ohjeita. Näiden ohjeiden noudattaminen olisi edellytyksenä lievempien vakavaraisuusvaatimusten soveltamiselle.

Jäsenluottolaitokset olisivat keskinäisessä vastuussa sellaisen jäsenluottolaitoksen veloista, joka ei kykene suoriutumaan sitoumuksistaan. Lisäksi jäsenluottolaitokset olisivat velvollisia tukemaan laissa tarkemmin säädettävällä tavalla sellaisen jäsenluottolaitoksen vakavarai-

suutta, joka ei täytä lakisääteistä vakavaraisuusvaatimusta. Keskinäisen vastuun toteuttamiseksi tarvittavista toimenpiteistä vastaisi keskusyhteisö.

Yhteenliittymää koskevan sääntelyn lisäksi esityksessä ehdotetaan kumottavaksi nykyiseen osuuspankeista ja muista osuuskuntamuotoisista luottolaitoksista annettuun lakiin sisältyvä osuuspankkien keskinäistä lainanantoa koskeva kielto sekä säästöpankkilakiin sisältyvä vastaava säästöpankkeja koskeva kielto.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi luottolaitostoiminnasta annettua lakia, osuuspankeista ja muista osuuskuntamuotoisista luottolaitoksista annettua lakia, säästöpankkilakia, valtion vakuusrahastosta annettua lakia, rahoitus- ja vakuutusryhmittymistä annettua lakia, Finanssivalvonnasta annettua lakia, Finanssivalvonnan valvontamaksusta annettua lakia, sijoituspalveluyrityksistä annettua lakia, kaupparekisterilakia sekä kirjanpitolakia.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Talousvaliokunta ehdottaa, että lakiehdotukset hyväksytään valiokunnan jäljempänä mainittuihin lakeihin tekemin muutoksin.

Uuden talletuspankkien yhteenliittymästä annettavan lain mukaan yhteenliittymän muodostaminen on vastaisuudessa mahdollista kaikille pankkiryhmittymille niiden yhteisömuodosta riippumatta. Talousvaliokunnan mielestä tämä on perusteltua pankkiryhmittymien tasapuolisen kohtelun ja kilpailuneutraliteetin vuoksi. Valiokunnan tiedossa ei kuitenkaan ole, että uusia yhteenliittymiä oltaisiin tällä hetkellä muodostamassa.

Keskusyhteisöllä on yhteenliittymän toiminnan taloudellinen ohjausvastuu. Se antaa yhteenliittymään kuuluville yrityksille ohjeita niiden maksuvalmiuden ja vakavaraisuuden turvaamisesta, riskien hallinnasta, luotettavasta hallinnosta ja sisäisestä valvonnasta. Lisäksi keskus-

yhteisö antaa ohjeita yhtenäisistä tilinpäätösperiaatteista, joita tulee noudattaa laadittaessa yhteenliittymän yhdisteltyä tilinpäätöstä.

Keskusyhteisö on velvollinen tukemaan jäsenluottolaitosta ja vastaamaan jäsenluottolaitoksen veloista. Jäsenluottolaitoksilla on myös keskinäinen vastuu toistensa sitoumuksista.

Finanssivalvonta valvoo yhteenliittymän keskusyhteisöä. Finanssivalvonta ja keskusyhteisö yhdessä valvovat keskusyhteisön jäsenluottolaitoksia ja muita yrityksiä.

Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että valvonta on tehokasta ja kattavaa rahoitusmarkkinoiden vakaan toiminnan ja yleisen luottamuksen turvaamiseksi.

Yhteenliittymälain 9 §:ssä säädetään keskusyhteisön tilinpäätöksestä ja tilintarkastuksesta. Keskusyhteisön on laadittava tilinpäätös keskusyhteisön ja sen jäsenluottolaitosten tilinpäätösten tai konsernitilinpäätösten yhdistelmänä.

Keskusyhteisön jäsenluottolaitoksen on pidettävä jäljennös yhdistelmätilinpäätöksestä jokaisen nähtävänä ja annettava siitä jäljennös.

Jäsenluottolaitokseen sovelletaan luottolaitostoiminnasta annettua lakia. Jäsenluottolaitoksen on noudatettava luottolaitoslain tilinpäätöstä ja tilintarkastusta koskevia säännöksiä. Tilinpäätökseen on liitettävä toimintakertomus, johon on sisällytettävä vakavaraisuuslaskelma. Laskelmassa on annettava tiedot omien varojen määrästä sekä vähimmäismäärästä, joka tarvitaan kattamaan luottolaitoksen riskit. Luottolaitoksen on pidettävä jäljennökset tilinpäätöksestä ja toimintakertomuksesta jokaisen nähtävänä luottolaitoksen toimipaikassa.

Talousvaliokunta pitää tärkeänä, ettei yhteenliittymän jäsenluottolaitos käytä markkinoinnissaan hyväkseen keskusyhteisön ja sen jäsenluottolaitosten tilinpäätösten yhdistelmän mahdollisesti parempia tunnuslukuja ja yritä sillä tavalla hankkia uusia asiakkaita ja kilpailuetua muihin luottolaitoksiin nähden. Lain mukaan luottolaitos ei saa markkinoinnissaan antaa totuudenvastaisia tai harhaanjohtavia tietoja eikä käyttää muutoinkaan asiakkaan kannalta sopimatonta tai hyvän tavan vastaista menettelyä. Finanssivalvonnan tehtävänä on valvoa asiakkaansuojaa koskevien säännösten noudattamista. Menettelytapojen laillisuutta kuluttajansuojan kannalta valvoo myös kuluttaja-asiamies.

Valiokunta toteaa vielä, että luottolaitoksen tilintarkastajista vähintään yhden on oltava KHT-tilintarkastaja tai -yhteisö. Tilintarkastuslain mukaan tilintarkastajan on suoritettava tehtävänsä ammattitaitoisesti, rehellisesti, objektiivisesti ja huolellisesti yleinen etu huomioon ottaen. Tilintarkastajan vastuullinen toiminta vaikuttaa osaltaan siihen, että yleinen luottamus rahoitusmarkkinoihin säilyy.

Yksityiskohtaiset perustelut

1. Laki talletuspankkien yhteenliittymästä

8 §. Keskusyhteisön jäsenyydestä eroaminen ja erottaminen sekä jäsenluottolaitoksen sulautuminen. Pykälän otsikkoon on tehty kielellinen tarkistus: ja-sana on muutettu sekä-sanaksi.

Pykälän 2 momenttia on muutettu siten, että keskusyhteisön on ilmoitettava aikomuksesta erottaa jäsen viimeistään samalla, kun se lähettää jäsenelle osuuskuntalain 3 luvun 5 §:n 2 momentissa tarkoitetun ilmoituksen erottamisperusteesta ja erottamispäätöstä käsittelevästä keskusyhteisön toimielimestä. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa, että Finanssivalvonta voi riittävän ajoissa varautua tilanteeseen, jossa luottolaitos ei erottamisen jälkeen täyttäisi luottolaitostoiminnasta annetun lain mukaisia lakisääteisiä vakavaraisuusvaatimuksia.

17 §. Yhteenliittymän ohjaus. Pykälän 1 momenttia on selvyiden vuoksi täydennetty viitauksella 5 §:n 1 momentin 6 kohdassa tarkoitettuihin yleisiin toimintaperiaatteisiin, joita keskusyhteisö voi sääntöjensä nojalla vahvistaa jäsenluottolaitosten noudatettavaksi.

21 §. Jäsenluottolaitoksen omien varojen ja konsolidoitujen omien varojen vähimmäismäärä. Pykälän 3 momenttia on muutettu siten, että poiketen siitä, mitä luottolaitostoiminnasta annetussa laissa säädetään, yhteenliittymän asiakasriskinä ei miltään osin pidetä yhteenliittymän sisäisiä asiakasriskejä. Luottolaitostoiminnasta annetussa laissa omaksuttu periaate, jonka mukaan konsernin rahoituksen tulisi olla ensisijaisesti emoyrityksen vastuulla, on vaikeasti sovellettavissa yhteenliittymärakenteeseen. Toisaalta lievemmat vaatimukset ovat perusteltavissa yhteenliittymään sovellettavalla jäsenluottolaitosten keskinäisellä vastuujärjestelmällä, joka vähentää yksittäisten jäsenluottolaitosten riskiä.

40 §. Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset. Valiokunta on avannut 1 momentissa olevan voimaantulosäännöksen vuosiluvun.

2. Laki luottolaitostoinnasta annetun lain muuttamisesta

Johtolause. Johtolauseetta on muutettu sen johdosta, että valiokunta on muuttanut hallituksen esitykseen sisällymätöntä 181 §:ää.

181 §. Markkinariskejä koskevat siirtymäsäännökset. Pykälää on muutettu samoin perustein kuin hallituksen esityksessä muutettavaksi ehdotettuja 179 ja 180 §:ää.

3. Laki osuuspankeista ja muista osuuskuntamuotoisista luottolaitoksista annetun lain muuttamisesta

Voimaantulo- ja siirtymäsäännös. Siirtymäsäännöstä on täydennetty siten, että kumottavaa osuuspankkien keskinäistä lainanantokieltä koskevaa 59 §:ää sovelletaan edelleen niihin osuuspankkeihin, jotka kuuluvat lain voimaan tullessa toimivaan osuuspankkien yhteenliittymään.

mään. Keskinäisen lainanantokiellon jatkaminen on tarpeen sen varmistamiseksi, etteivät edellytykset hallita tehokkaasti osuuspankkien nykyisen yhteenliittymän ja sen jäsenluottolaitosten maksuvalmiutta heikkene nykyisestä. Toisaalta tällainen kieltä ei ole perusteltavissa tulevaisuudessa mahdollisesti perustettavien muiden talletuspankkien yhteenliittymien osalta, koska niitä perustettaessa keskusyhteisö voi asettaa yhteenliittymään liittymisen ehdoksi kaikki yhteenliittymän tehokkaan ohjauksen edellyttämät tarpeelliset ehdot.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella talousvaliokunta ehdottaa,

että 4.—12. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomina ja

että 1.—3. lakiehdotus hyväksytään muutettuina (Valiokunnan muutosehdotukset).

Valiokunnan muutosehdotukset

1.

Laki

talletuspankkien yhteenliittymästä

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleiset säännökset

1—7 §
(Kuten HE)

8 §

Keskusyhteisön jäsenyydestä eroaminen ja erottaminen sekä jäsenluottolaitoksen sulautuminen

(1 mom. kuten HE)

Jäsenluottolaitos voidaan erottaa keskusyhteisöstä osuuskuntalain 3 luvun 5 §:n mukaisesti tai jos jäsenluottolaitos on laiminlyönyt noudattaa keskusyhteisön 17 §:n nojalla antamia ohjeita tavalla, joka merkittävästi vaarantaa maksu-

valmiuden tai vakavaraisuuden hallintaa taikka tilinpäätöksen laatimista koskevien yhtenäisten periaatteiden soveltamista tai niiden noudattamisen valvontaa yhteenliittymässä taikka jos jäsenluottolaitos muuten toimii olennaisesti keskusyhteisön vahvistamien yhteenliittymän yleisten toimintaperiaatteiden vastaisesti. *Keskusyhteisön on ilmoitettava Finanssivalvonnalle erottamisperusteesta ja erottamista käsittelevästä osuuskunnan elimen kokouksesta viimeistään samalla, kun osuuskunta toimittaa jäsenelle osuuskuntalain 3 luvun 5 §:n 2 momentissa tarkoitetun ilmoituksen.*

(3 mom. kuten HE)

9 ja 10 §
(Kuten HE)

2 luku

Keskusyhteisön toimilupa

11—16 §
(Kuten HE)

3 luku

Yhteenliittymän ohjaus, riskienhallinta ja vakavaraisuus

17 §

Yhteenliittymän ohjaus

Keskusyhteisö ohjaa yhteenliittymän toimintaa ja antaa siihen kuuluville yrityksille ohjeita niiden maksuvalmiuden ja vakavaraisuuden turvaamiseksi niiden riskien hallinnasta, luotettavasta hallinnosta ja sisäisestä valvonnasta sekä ohjeita yhtenäisten tilinpäätösperiaatteiden noudattamiseksi yhteenliittymän yhdistellyn tilinpäätöksen laatimisessa. Tässä pykälässä tarkoitetuissa ohjeissa on otettava huomioon, mitä luottolaitostoiminnasta annetun lain 54, 68 ja 78 §:ssä säädetään. *Keskusyhteisö voi lisäksi säännöissään määrättyllä tavalla vahvistaa jä-*

senluottolaitoksille yleisiä toimintaperiaatteita noudatettaviksi näiden yhteenliittymän kannalta merkittävässä toiminnassa.

(2 mom. kuten HE)

18—20 §
(Kuten HE)

4 luku

Jäsenluottolaitoksen vakavaraisuus ja sen valvonta

21 §

Jäsenluottolaitoksen omien varojen ja konsolidoitujen omien varojen vähimmäismäärä

(1 ja 2 mom. kuten HE)

Jäsenluottolaitoksen, johon sovelletaan 1 momenttia, luottolaitostoiminnasta annetun lain 67 §:ssä tarkoitettu asiakasriski ei saa nousta määrään, joka ylittää 40 prosenttia luottolaitoksen omista varoista tai, jos mainitun pykälän 1 momentissa tarkoitettu asiakasyhteisö on jäsenluottolaitoksen emoyritys tai tytäryritys tai emoyrityksen tytäryritys, määrään, joka ylittää 35 prosenttia luottolaitoksen omista varoista. Luottolaitostoiminnasta annetun lain 69 §:ssä tarkoitettujen suurten asiakasriskien yhteenlaskettu määrä ei saa ylittää 1200:aa prosenttia jäsenluottolaitoksen omista varoista. Mitä tässä momentissa säädetään asiakasriskeistä ja omista varoista, sovelletaan vastaavasti konsolidoituihin asiakasriskeihin ja konsolidoituihin omiin varoihin. Jäsenluottolaitoksen asiakasriskinä ei oteta huomioon yhteenliittymään kuuluvaan toiseen luottolaitokseen tai ulkomaiseen luottolaitokseen, sijoituspalveluyritykseen tai siihen rinnastettavaan ulkomaiseen yritykseen, rahoituslaitokseen taikka palveluyritykseen kohdistuvaa asiakasriskiä (*poist.*).

(4 mom. kuten HE)

22 ja 23 §
(Kuten HE)

5 luku	7 luku
Keskusyhteisön maksuvelvollisuus ja jäsen- luottolaitosten keskinäinen vastuu	Erinäiset säännökset
24—31 § (Kuten HE)	35—39 § (Kuten HE)
6 luku	40 §
Valvonta	<i>Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset</i>
32—34 § (Kuten HE)	Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . (2 mom. kuten HE)

2.

Laki

luottolaitostoiminnasta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan luottolaitostoiminnasta 9 päivänä helmikuuta 2007 annetun lain (121/2007) 48 §:n 9 momentti sekä

muutetaan 3 §, 21 §:n 2 momentti, 30 §:n 2 momentti, 36 a §:n 4 ja 5 momentti, 36 b §, 49 §:n 2 momentti, 55 §:n 7 momentti, 99 §:n 2 momentti, 156 §:n 6 momentti, 157 §:n 4 momentti, 179 §:n 1 momentin 3 kohta (*poist.*), 180 §:n 2 momentin 2 kohta *sekä 181 §*, sellaisina kuin niistä ovat 3 § laissa 880/2008 sekä 36 a §:n 4 ja 5 momentti, 36 b § ja 49 §:n 2 momentti laissa (929/2007), seuraavasti:

3, 21, 30, 36 a, 36 b, 49, 55, 99, 156, 157, 179 ja
180 §
(Kuten HE)

181 § (*Uusi*)

maan tuloa luvan käyttää omien varojen direktiivin V liitteen mukaista sisäistä mallia erityisriskin laskemiseen, saavat enintään vuoden 2010 loppuun saakka käyttää tällaista mallia tämän lain voimaan tullessa säädetyin edellytyksin.

Markkinariskejä koskevat siirtymäsäännökset

Finanssivalvonta voi sallia, että ne luottolaitokset, jotka ovat saaneet ennen tämän lain voi-

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

3.

Laki

osuuspankeista ja muista osuuskuntamuotoisista luottolaitoksista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan osuuspankeista ja muista osuuskuntamuotoisista luottolaitoksista 28 päivänä joulukuuta 2001 annetun lain (1504/2001) 2, 10 ja 11 luku niihin myöhemmin tehtyine muutoksineen sekä 59 §, sekä

muutetaan 1 ja 56 §, sellaisina kuin ne ovat, 1 § osaksi laissa 124/2007 ja 56 § mainitussa laissa 124/2007, seuraavasti:

1 ja 56 § (Kuten HE)	voimaan tullessa toimivaan osuuspankkien yhteenliittymään sovelletaan (<i>poist.</i>) kumotun 3 §:n 2 momentin 3 kohtaa ja mainitun pykälän 4 ja 6 momenttia <i>sekä tällaiseen yhteenliittymään kuuluvaan jäsenosuuspankkiin kumottua 59 §:ää.</i>
(1 mom. kuten HE)	
Sen estämättä, mitä tässä laissa säädetään, <i>tämän lain voimaantulon jälkeenkin</i> tämän lain	

Helsingissä 25 päivänä maaliskuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Jouko Skinnari /sd	Päivi Lipponen /sd
vpj.	Antti Rantakangas /kesk	Marjo Matikainen-Kallström /kok
jäs.	Harri Jaskari /kok	Oras Tynkkynen /vihr
	Toimi Kankaanniemi /kd	Markku Uusipaavalniemi /kesk
	Jouko Laxell /kok	vjäs. Klaus Pentti /kesk
	Eero Lehti /kok	Anne-Mari Virolainen /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Eelis Roikonen.