

TALOUSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 35/1997 vp

Hallituksen esitys laeiksi luottolaitostoiminnasta annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 19 päivänä marraskuuta 1997 lähettänyt talousvaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen 223/1997 vp laeiksi luottolaitostoiminnasta annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Seppo Tanninen, valtiovarainministeriö
- apulaisjohtaja Kaiju Kallio, Rahoitustarkastus
- erikoistutkija Rainer Lindberg, Kilpailuvirasto
- lakimies Päivi Setälä, kuluttaja-asiamiehen toimisto
- osastopäällikkö Heikki Koskenkylä, Suomen Pankki

- johtaja Erkki Kontkanen, Suomen Pankkiyhdistys
- pankinjohtaja Heikki Vitie, Osuuspankkikeskus
- toimitusjohtaja Heikki Suutala, Paikallisosuuspankit ry
- toimitusjohtaja Markku Ruutu, Säästöpankkiliitto
- asiamies Pekka Jaakkola, Osuuspankkien vakuusrahasto
- asiamies Pekka Heikkilä, Säästöpankkien vakuusrahasto
- ekonomisti Martti Luukko, Suomen Kuluttajaliitto.

Lisäksi valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon Liikepankkien ja Postipankki Oy:n vakuusrahastolta.

HALLITUKSEN ESITYS

EU:n talletussuojadirektiivi edellyttää jäsenmailta saattamaan talletussuojajärjestelmiä koskevat säännökset EU:n vähimmäistasolle.

Talletussuojajärjestelmän tehtävänä on edistää pankkijärjestelmän vakautta pienentämällä riskiä niin, etteivät yksittäisen pankin tai koko pankkijärjestelmän tilapäiset ongelmat johda laajamittaiseen talletusten nostoon pankkijärjestelmästä.

Uuden järjestelmän odotetaan kannustavan erityisesti suurten talletusten haltijoita, osakkeenomistajia ja muita velkojia, joiden saamia pankilta ei ole suojattu, valvomaan pankin toimintaan liittyviä riskejä. Tehokkaan talletussuojajärjestelmän tulisi turvata lähinnä vain niiden tallettajien saamiset, joilla ei ole riittäviä mahdollisuuksia arvioida pankkitoiminnan riskejä.

Esityksen tavoitteena on luoda talletussuojajärjestelmä, joka kohtelee pankkeja tasavertaisesti eikä vääristä kilpailua pankkien kesken.

Tallettajien saamisten turvaamiseksi ehdotetaan perustettavaksi talletussuojarahasto, johon talletuspankin on kuuluttava. Talletussuojajärjestelmän tehtävänä on tallettajien saamisten turvaaminen yksittäisen talletuspankin joutuessa maksukyvyttömäksi. Rahaston toiminnasta ja kustannuksista vastaavat talletuspankit yhteisvastuulla.

Esityksessä ehdotetaan, että talletussuojarahastosta voidaan maksaa enintään 150 000 markan suuruinen korvaus tallettajaa ja pankkia kohden. Talletuspankkia pidetään tallettajien saamia maksettaessa yhtenä pankkia, jos ne ovat velvollisia osittain tai kokonaan vastamaan toistensa veloista ja sitoumuksista. Enimmäisrajaa suuremmille talletuksille on oikeus saada korvausta enintään enimmäisrajaan saakka.

Talletussuoja kattaa täysimääräisesti varat, jotka tallettaja on saanut omassa käytössään olleen asuntonsa myynnistä ja jotka käytetään uuden, tallettajan omaan käyttöön tulevan asunnon hankkimiseen. Täysi talletussuoja koskee sellaisia varoja, jotka on talletettu tilille enintään kuusi kuukautta ennen rahoitustarkastuksen tekemää päätöstä talletussuojarahaston maksuvelvollisuuden alkamisesta.

Talletussuojajärjestelmä rahoitetaan ensisijai-

sesti vuosittain perittävin kannatusmaksuin. Kannatusmaksu muodostuu kiinteästä maksusta ja pankin konsolidoituun vakavaraisuuteen perustuvasta maksusta. Talletussuojarahastoon kerättäville likvideille nettovaroilte asetetaan vähimmäismäärä, joka on 2 prosenttia korvattavien talletusten määrästä. Kannatusmaksujen periminen voidaan keskeyttää, kun rahaston nettovarallisuus on 10 prosenttia korvattavien talletusten määrästä. Talletussuojarahasto voi ottaa lainaa, jos sen omat varat eivät riitä korvausten maksamiseen.

Eduskunta päätti vuonna 1993 pankkitukilausumasta, jonka mukaan valtio takaa sen, että suomalaiset pankit hoitavat sitoumuksensa kaikissa olosuhteissa.

Hallituksen esityksen mukaan aika ponnen kumoamiselle on sopiva silloin, kun pankkien kannattavuus on selvästi parantunut, niiden vakavaraisuus on riittävän vahva ja pankkikriisin aikaisia saamisiin liittyviä ongelmia ei enää ole. Kun pankkisektorin tulokset ovat vakiintuneet ja on siirrytty rajoitettuun talletussuojaan, voidaan tilannetta pitää riittävän hyvänä pankkitukilausuman purkamiseen. Esityksen mukaan pankkisektorin vakavaraisuuden ja tappionsietokyvyn odotetaan tänä vuonna edelleen paranevan.

Esityksessä on myös usean muun rahoitusmarkkinoita koskevan lain ja eräiden verolakien muutosehdotukset.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

EU:n talletussuojaa koskevan direktiivin säännökset oli määrä sisällyttää kansalliseen lainsäädäntöön vuoden 1995 puoliväliin mennessä. Direktiivin mukaan talletussuojan kattavuuden enimmäisrajan on aina oltava vähintään direktiivin minimitasolla, joka on 20 000 ecua eli noin 120 000 markkaa. Tallettajien saamiset on korvattava kolmen kuukauden kuluessa luottolaitoksen maksukyvyttömyydestä. Talletussuoja on pakollinen kaikille talletuksia vastaanottavil-

le luottolaitoksille. Talletussuojan organisoimisessa jäsenvaltioilla on runsaasti liikkumavaraa.

Suomessa suojan piiriin tulevalla talletuksella tarkoitetaan yleisöltä vastaanotettuja takaisinmaksettavia varoja, jotka ovat rahoitustarkastuksen hyväksymällä yleiset ehdot täyttävällä tilillä. Talletussuoja kattaa tallettajan samassa talletuspankissa olevat saamiset enintään 150 000 markkaan asti. Suoja kattaa täysimääräisesti varat, jotka tallettaja on saanut omassa käytössään olleen asuntonsa myynnistä ja jotka hän käyttää

omaan käyttöön tulevan asunnon hankkimiseen. Ehdotettu 150 000 markan määrä on EU:n keskitasoa.

Rajattaessa talletussuoja ehdotetulla tavalla tulee tallettajien lukumäärästä 96 prosenttia täysimääräisen suojan piiriin. Markkamääräisesti tämä vastaa noin 40 prosenttia yleisötalletusten kokonaismäärästä. Kun otetaan huomioon enimmäismäärää suuremmat talletukset, jotka korvataan 150 000 markkaan asti, tämä nostaa korvattavien talletusten määrän noin 60 prosenttiin yleisötalletusten kokonaismäärästä.

Enimmäisrajaa suuremmille talletuksille on mahdollista saada kattava suoja hajauttamalla talletuksia useampaan eri pankkiin. Talletuspankkeja pidetään tallettajien saamia maksettaessa yhtenä pankkina, jos ne ovat velvollisia osittain tai kokonaan vastaamaan toistensa veloista ja sitoumuksista.

Nykyiseen vakuusrahastoon kuuluva talletuspankki voi erota vakuusrahastosta ilmoittamalla siitä kirjallisesti rahaston hallitukselle. Ero tulee voimaan eroamisilmoituksen tekemistä seuraavan kalenterivuoden päätyttyä.

Jos vakuusrahastolla on lakiin ehdotetun siirtymäsäännöksen mukaan lain voimaan tullessa velvoitteita, siihen sovelletaan edelleen talletussuojaa lukuun ottamatta aikaisemman lain säännöksiä. Tämä merkitsee sitä, että säännöksen tarkoittaman vakuusrahaston jäsenyys on edelleen pakollista. Käytännössä tämä koskee osuuspankkien vakuusrahastoa, koska sillä on velvoitteita ainoana nykyisistä vakuusrahastoista.

Koska voimassa olevan lain mukaan vakuusrahastoa ei voi purkaa, laissa ei ole myöskään säännöksiä vakuusrahaston velvoitteiden jakamisesta. Esityksensä mukaan hallitus tulee lähiaikoina antamaan eduskunnalle erillisen esityksen, jossa on säännökset vastuiden jakamisesta purettaessa vakuusrahasto. Valiokunta kiirehtii esityksen antamista.

Yksityiskohtaiset perustelut

Luottolaitoslaki

65 d §. Pykälän 1 momentin mukaan vakavaraisuuteen perustuva kannatusmaksu lasketaan luottolaitoslain 9 luvun mukaisesti laskettavien

konsolidoitujen omien varojen yhteismäärän perusteella.

Valiokunta toteaa, että osuuspankkilain 7 f §:n mukaan luottolaitostoiminnasta annetun lain 9 luvun mukaista omien varojen vähimmäismäärää laskettaessa osuuspankkien yhteenliittymä rinnastetaan luottolaitokseen. Yhteenliittymän vakavaraisuuden tulee olla luottolaitostoiminnasta annetun lain 9 luvun mukainen.

65 j §. Valiokunta on korjannut 3 momentissa olleen virheellisen viittauksen.

Pykälän 6 momentin mukaan korvattavia saamisia koskevia säännöksiä sovellettaessa pidetään yhtenä talletuspankkina pankkeja, jotka lain, sopimuksen tai muun järjestelyn perusteella vastaavat kokonaan tai osittain toistensa sitoumuksista tai velvoitteista.

Säännöstä ei sovelleta talletuspankkiin, joka on laissa säädetyllä tavalla ilmoittanut eroavansa vakuusrahastosta. Perustelujen mukaan säännös perustuu siihen, että eroilmoituksen tehneet pankit ovat samalla ilmaisseet tahtonsa irtautua yhteisvastuusta. Säännös koskee erityisesti osuuspankkeja. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan hallituksen esityksen tarkoituksena on ollut, että osuuspankkien yhteenliittymän ulkopuolella olevilla osuuspankeilla on pankkikohmainen talletussuoja, jos pankki ei ano tukea vakuusrahastoltaan.

65 o §. Valiokunta on poistanut 3 momentin lopusta säännöksen, jonka mukaan rahoitustarkastus olisi voinut antaa tarkempia määräyksiä talletussuojarahaston maksuvalmiudesta.

Hallituksen esityksessä 208/1997 vp ehdotetaan kumottavaksi luottolaitoslain 66 §:stä vastaavanlainen säännös. Perustelujen mukaan säännös sisältää rahoitustarkastuksen yksilöimättömän norminantovaltuuden, joka on ristiriidassa lainsäädäntövallan delegointia koskevien yleisten periaatteiden kanssa. Myös perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa lausunnoissaan (esim. PeVL 12/1996 vp) rahoitustarkastuksen aineelliseen norminantoon ja sen suhtautumisesta valtiosääntöoikeudellisiin periaatteisiin.

Laki valtion vakuusrahastosta

14 §. Valiokunta on korjannut 1 momentissa olleen virheellisen viittauksen.

Leimaverolaki

51 §. Kera Oy:n nimi muuttuu Kera Oyj:ksi. Laki (HE 200/1997 vp), jolla yhtiön nimi muutetaan, on tulossa voimaan vielä kuluvan vuoden puolella. Tämän johdosta valiokunta on muuttanut yhtiön nimen myös tässä pykälässä.

Valiokunnan muutosehdotukset

1.

Laki

luottolaitostoiminnasta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan luottolaitostoiminnasta 30 päivänä joulukuuta 1993 annetun lain (1607/1993) 10 §:n 2 momentti ja 6 luku,

sellaisina kuin ne ovat 10 §:n 2 momentti laissa 570/1996 ja 6 luku siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen, sekä

lisätään lakiin uusi 6 a luku ja uusi 82 a §, seuraavasti:

10 §
(Kuten HE)

6 luku

Vakuusrahasto

55—64 §
(Kuten HE)

6 a luku

Talletussuojarahasto

65, 65 a—65 i §
(Kuten HE)

65 j §

Korvattavat saamiset

(1 ja 2 mom. kuten HE)

Sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään korvauksen enimmäismäärästä, tallettajan saaminen maksetaan täysimääräisesti talletussuojarahaston varoista, jos tallettaja osoittaa luotetta-

Päätösehdotus

Talouseliikunta kunnioittaen ehdottaa,

että 1., 9. ja 12. lakiehdotus hyväksytään muuttettuna ja

että 2.—8. sekä 10. ja 11. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana.

vasti, että saaminen perustuu varoihin, jotka tallettaja on saanut omassa käytössä olleen asuntonsa myynnistä ja että varat käytetään uuden, tallettajan omaan käyttöön tulevan asunnon hankkimiseen. Tätä momenttia sovelletaan vain sellaisiin tallettajan varoihin, jotka on talletettu talletuspankin tilille enintään kuusi kuukautta ennen rahoitustarkastuksen 65 i §:n 2 momentissa tarkoitettua päätöstä.

(4—7 mom. kuten HE)

65 k—65 n §
(Kuten HE)

65 o §

Talletussuojarahaston varojen sijoittaminen

(1 ja 2 mom. kuten HE)

Talletussuojarahaston maksuvalmiuden on oltava rahaston toimintaan nähden riittävällä tavalla turvattu. (*Poist.*)

65 p §
(Kuten HE)

10 luku
Asiakkaansuoja

82 a §
(Kuten HE)

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

9.

Laki

valtion vakuusrahastosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan valtion vakuusrahastosta 30 päivänä huhtikuuta 1992 annetun lain (379/1992) 1 §:n 1 ja 2 momentti, 11 § ja 14 §:n 1 momentti, sellaisina kuin ne ovat laissa 245/1996, seuraavasti:

1 ja 11 §
(Kuten HE)

14 §

Tukitoimista päättäminen

Luottolaitostoiminnasta annetun lain 61 §:n 5 momentissa ja 62 §:n 1 momentissa tarkoitetun

suostumuksen antamisesta ja muista tukitoimiin liittyvistä asioista päättää ministeriö, jollei niistä päättämistä ole säädetty valtioneuvoston yleisistunnon tehtäväksi.

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

12.

Laki

leimaverolain 51 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 6 päivänä elokuuta 1943 annetun leimaverolain (662/1943) 51 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa 519/1994, seuraavasti:

51 §

Saamistodisteita annettaessa sekä kiinnitystä haettaessa suoritettavasta leimaverosta vapaa on saamistodiste, jota vastaan valtion varoista tai rahastoista annetaan laina taikka joka kunnalle, kunnalliselle rahastolle, luottolaitostoiminnasta annetussa laissa tarkoitetulle luottolaitokselle tai ulkomaisen luottolaitoksen Suomessa olevalle sivukonttorille annetaan lainasta, joka on myön-

netty valtion varoista tai rahastoista saaduista varoista. Leimaverosta on vapaa myös sellaista lainaa koskeva saamistodiste, jonka luottolaitostoiminnasta annetun lain 55 §:ssä tarkoitettu vakuusrahasto antaa vakuusrahastoon kuuluvalle pankille taikka jonka pankki antaa edellä tarkoitettulle vakuusrahastolleen tahi talletussuojarahastolle tai osuuspankki osuuspankkien keskusrahallaitoksena toimivalle liikepankille tai sääs-

töpankki säästöpankkien keskusrahallaitoksena toimivalle liikepankille. Niin ikään ovat leimaverosta vapaat saamistodisteet, jotka koskevat kansaneläkelaitoksen varoista asunnonrakennustoimintaa varten myönnettyjä lainoja, maaseutuelinkeinolain (1295/1990) mukaan myön-

nettyjä lainoja, opintotukilaissa (65/1994) tarkoitettuja lainoja taikka Kera Oyj:n varoista myönnettyjä lainoja.

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

Helsingissä 3 päivänä joulukuuta 1997

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj. Seppo Kääriäinen /kesk
jäs. Arto Bryggare /sd
Mikko Immonen /vas
Mari Kiviniemi /kesk
Paula Kokkonen /kok
Martti Korhonen /vas
Riitta Korhonen /kok
Pekka Kuosmanen /kok

Leena Luhtanen /sd
Erkki Partanen /sd
Vuokko Rehn /kesk
Ola Rosendahl /r
Juhani Sjöblom /kok
Sakari Smeds /skl
Janne Viitamies /sd.