

Hallituksen esitys Eduskunnalle kiinnitysluottopankkilainsäädännön muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi erillinen kiinnitysluottopankkilaki. Lakia sovellettaisiin toimintaan, jossa luottolaitos laskee liikkeeseen laissa tarkoitettuja vakuudellisia joukkovelkakirjalainoja sekä myöntää näin hankituista varoista yleisölle vakuudellisia luottoja. Tällaista toimintaa saisi harjoittaa ainoastaan laissa tarkoitettu kiinnitysluottopankki. Kiinnitysluottopankki olisi osakeyhtiömuotoinen luottolaitos, johon sovellettaisiin luottolaitostoiminnasta annettua lakia. Kiinnitysluottopankki myöntäisi vakuudellisilla joukkovelkakirjalainoilla hankkimistaan varoista luottoja joko kiinteistö- tai asunto-osakeyhtiön osakkeita taikka kiinteistökiinnitystä vastaan. Myönnetyt luotot vakuuksineen asetettaisiin joukkovelkakirjalainojen vakuudeksi merkitsemällä ne kiinnitysluottopankin ylläpitämään rekisteriin. Lisäksi kiinnitysluottopankki voisi luotottaa julkisyhteisöjä sekä myöntää luottoja, joiden vakuutena olisi julkisyhteisön antama takaus tai tällaiselta julkisyhteisöltä oleva saaminen. Julkisyhteisöluotot voisivat olla samalla tavoin kuin kiinteistöluotot liikkeeseenlaskettujen joukkovelkakirjalainojen vakuutena.

Kiinnitysluottopankin sallittu liiketoiminta olisi rajoitettu ainoastaan kiinteistö- ja julkisyhteisöluottojen myöntämiseen ja siihen

läheisesti liittyvään toimintaan. Vain kiinnitysluottopankilla olisi oikeus käyttää toiminnassaan sanaa kiinnitysluottopankki. Rahoitustarkastus valvoisi kiinnitysluottopankkien toimintaa.

Ehdotetussa laissa säädettäisiin kiinnitysluottopankin myöntämiä luottoja ja niiden vakuuksia koskevista vaatimuksista, kiinteistövakuudellisten ja julkisyhteisövakuudellisten joukkovelkakirjalainojen liikkeeseenlaskun edellytyksistä sekä joukkovelkakirjalainojen ja niiden vakuuksien rekisteröinnistä kiinnitysluottopankin ylläpitämään rekisteriin. Laissa säädettäisiin myös kiinteistö- ja julkisyhteisövakuudellisiin joukkovelkakirjalainoihin perustuvien saamisten etuoikeusasemasta kiinnitysluottopankin maksukyvyttömyystilanteessa. Kiinnitys- ja julkisyhteisövakuudellisen joukkovelkakirjalainojen haltijalla olisi kiinnitysluottopankin maksukyvyttömyystilanteessa pantinhaltijaan rinnastettava etuoikeus. Etuoikeus perustuisi kiinnitysluottopankin pitämään vakuusrekisteriin, jonka laillisuutta ja oikeellisuutta Rahoitustarkastus valvoisi. Lisäksi lakiin sisältyisi vahingonkorvaus-, rangaistus-, voimaantulo- ja siirtymäsäännöksiä.

Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta vuonna 2000.

SISÄLLYSLUETTELO

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
YLEISPERUSTELUT	3
1. Johdanto	3
1.1. Suomen rahoitusmarkkinat	3
1.2. Suomen joukkovelkajamarkkinat	4
1.3. Asunto- ja kiinteistömarkkinoiden rahoitus	4
1.4. Julkisyhteisöjen rahoitus	6
2. Nykytila	7
2.1. Voimassa oleva lainsäädäntö	7
2.2. Ulkomainen lainsäädäntö	8
2.3. Nykytilan arviointi	17
3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset	18
3.1. Tavoitteet	18
3.2. Keskeiset ehdotukset	19
4. Esityksen vaikutukset	21
4.1. Vaikutukset elinkeinoelämään	21
4.2. Kansantaloudelliset vaikutukset	21
5. Asian valmistelu	21
5.1. Valmisteluvaiheet ja -aineisto	21
5.2. Lausunnot	22
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	22
1. Lakiehdotusten perustelut	22
1.1. Kiinnitysluottopankkilaki	22
1.2. Laki luottolaitostoiminnasta	29
2. Voimaantulo	29
LAKIEHDOTUKSET	
1. Kiinnitysluottopankkilaki	30
2. Laki luottolaitostoiminnasta annetun lain 97 c §:n muuttamisesta	34
LIITE	
Rinnakkaistekstit	
2. Laki luottolaitostoiminnasta annetun lain 97 c §:n muuttamisesta	36

YLEISPERUSTELUT

1. Johdanto

1.1. Suomen rahoitusmarkkinat

Suomen rahoitusmarkkinat ovat nykyisin osa kansainvälisiä rahoitusmarkkinoita, joiden kehitykseen yhteisvaluutan käyttöönotto toi muutoksia ja nopeuttaa jo meneillään olevaa kehitystä. Talous- ja rahaliiton kolmanteen vaiheeseen siirtyminen yhdisti kansalliset rahamarkkinat kaikkien rahaliittoon kuuluvien maiden kesken. Samalla kansallisten valuuttojen korvaaminen yhteisellä valuutalla eliminoi Euroopan yhteiseen rahaliittoon liittyneiden maiden väliltä valuuttakursisiriskit. Se puolestaan lisää kilpailua rahoitusmarkkinoilla, koska rahoituspalvelujen tarjoaminen yli rajan ei ole ainoastaan sallittua, vaan myös toivottua Euroopan laajuisen markkinoiden yhdentymisen edistämiseksi ja tehokkuuden parantamiseksi.

Euroopan rahaliitto merkitsee rahoitusmarkkinoiden rakenteiden muutosta, sillä yksittäisten sijoittajien ja rahoituksen tarvisijoiden mahdollisuudet sijoittaa tai hankkia rahoitusta kotivaluutassa laajenevat huomattavasti. Tästä syystä on tärkeää, että Suomen rahoitusmarkkinoiden rakenteet ovat kilpailukykyiset ja toimivat. Markkinoiden muutokset, kilpailun kiristyminen sekä sijoitusvaihtoehtojen ja markkinaehtoisuuden lisääntyminen pakottavat viranomaiset tarkastelemaan rahoitusmarkkinoita kansallisen näkökulman ohella kansainvälisesti.

Suomessa rahoitusmarkkinapolitiikan keskeisenä tavoitteena on turvata toimivat, vaakat, neutraalit, läpinäkyvät ja kilpailulliset markkinat, joilla tarjotaan kaikille Suomessa toimiville monipuolisia rahoituspalveluja. Markkinoiden läpinäkyvyys liittyy keskeisesti informaation saatavuuteen ja vertailtavuuteen. Neutraaleilla markkinoilla tarkoitetaan, ettei mitään yritystä tai rahoitusinstrumenttia ole lainsäädännössä asetettu perusteettomasti suosituimmuusasemaan. Keskeisiä rahoitusmarkkinoiden neutraalisuuteen vaikuttavia tekijöitä ovat rahoitusinstrumenteille, niiden liikkeeseenlaskijoille sekä sijoittajille lainsäädännössä asetetut vaatimukset. Kilpailullisuus taas merkitsee sitä, että lainsäädännöl-

lä ei aseteta sellaisia rajoituksia markkinoille pääsulle ja yritysten toiminnalle markkinoilla, jotka eivät ole välttämättömiä rahoitusmarkkinoiden vakauden tai kohtuullisen asiakkaansuojan varmistamiseksi. Kaikissa edellä mainituissa tapauksissa on otettava huomioon se, että kysymyksessä eivät enää ole vain kansalliset rahoitusmarkkinat, vaan Euroopan yhteisen rahaliiton laajuiset rahoitusmarkkinat, joilla mahdollisuudet kansallisiin rakenteellisiin ratkaisuihin ovat rajalliset.

Yhteisvaluutan myötä suoran rahoituksen suhteellinen merkitys rahoituksen välityksessä tulee koko euroalueella kasvamaan. Yhteisvaluutta antaa mahdollisuuden likvidien arvopaperimarkkinoiden syntymiselle, mikä osaltaan lisää yritysten halukkuutta suosia arvopaperimuotoista rahoitusta pääomien hankinnassaan. Rahoitusmarkkinoiden pitkän aikavälin muutossuuntia ovatkin kansainvälistymisen ohella rahoitusvarallisuuden kasvu sekä rahoitusmarkkinoiden arvopaperistuminen. Rahoitusmarkkinoiden integroituminen ei yhteisvaluuttaan siirtymisestä huolimatta tapahdu kuitenkaan välittömästi. Esimerkiksi yritysverotuksessa, yhtiöoikeudessa, rahoituslainsäädännössä sekä rahoitusmarkkinoiden valvonnassa on jäsenmaiden välillä edelleen huomattavia eroja, jotka osaltaan edistävät kansallisten eroavuuksien säilymistä vastaisuudessaakin.

Keskipitkällä aikavälillä kehitys näyttää kuitenkin johtavan rahoitusmarkkinoiden tiivistymiseen euroalueella. Myös sijoittajat tulevat aikaisempaa enemmän hajauttamaan sijoituksiaan euroalueen eri jäsenmaissa sijaitsevien instituutioiden ja yritysten liikkeeseenlaskemiin arvopapereihin. Joukkovelkakirjamarkkinoilla yhteisvaluutta luo aikaisempaa paremmat edellytykset lainojen yhtenäiselle ja tehokkaalle hinnoittelulle. Kansallisissa valuutoissa liikkeeseenlasketuille lainoille tyypilliset valuuttapreemiot poistuvat. Samalla lainojen keskinäinen vertailtavuus lisääntyy, mikä kasvattaa eri tyyppisten ja erilaisen riskiprofiilin omaavien luottojen kysyntää ja antaa yhä useammille mahdollisuuden niiden liikkeeseenlaskuun. Esimerkiksi luottojen arvopaperistamiseen euro tar-

joaa paremmat edellytykset kuin yksittäiset kansalliset valuutat ovat tarjonneet tähän mennessä.

1.2. Suomen joukkovelkakirjamarkkinat

Suomen joukkovelkakirjamarkkinat olivat aina 1980-luvun alkuun asti lähes olemattomat. Tämä johtui erityisesti maan rahoitusjärjestelmän pankkikeskeisyydestä, rahoitusmarkkinoiden tiukasta sääntelystä ja valtion vähäisestä velaonottotarpeesta. Kun joukkovelkakirjalainat alkoivat yleistyä, suosituimpia sijoituskohteita olivat ensin valtion ja kiinnitysluottopankkien liikkeeseenlaskemat suurelle yleisölle suunnatut verottomat obligatiolainat ja myöhemmin myös yritysten liikkeeseenlaskemat ja usein pankeille myydyt erillislainat. Varsinaisia jälkimarkkinoita näille lainoille ei kuitenkaan ollut. 1980-luvun puolivälissä joukkovelkakirjalainojen suosion kasvua lisäsi ulkomaisten sijoittajien kiinnostus pitkäaikaisia markkalainoja kohtaan. Joukkovelkakirjalainoja myytiin ulkomaille 5-6 miljardin markan arvosta, kunnes Suomen Pankki kielsi markkalainojen myynnin ulkomaille kesäkuussa 1985. Kieltoa jatkettiin aina vuoteen 1991.

Kun rahamarkkinat kehittyivät vuosina 1986—1987, joukkovelkakirjalainat jäivät edelleen melko vähäiselle huomiolle. Valtiontalouden tasapainon vuoksi myöskään valtio ei vielä 1980-luvulla lähtenyt merkittävässä määrin hakemaan pitkäaikaista markkarahoitusta joukkovelkakirjamarkkinoilta. Suomalaisen sijoittajien kiinnostusta joukkovelkakirjalainoja kohtaan rajoittivat muun muassa myös pankkitalletusten verottomuus. Ilmeisenä syynä myös institutionaalisten sijoittajien vähäiseen kiinnostukseen joukkovelkakirjalainoja kohtaan oli se, että rahastoiduista työeläkevaroista huomattava määrä palautettiin takaisin työeläkemaksuja maksaneille yrityksille hallinnollisen takaisinlainausjärjestelmän kautta. Suomen joukkovelkakirjamarkkinoiden voimakas kehitys alkoi vasta, kun valtio talousvaikeuksien vuoksi alkoi 1990-luvun alussa velkaantua erittäin nopeasti.

Valtion velkaantumisen myötä Suomen joukkovelkakirjamarkkinat ovat kehittyneet kooltaan merkittäviksi ja suhteellisen likvideiksi ja läpinäkyviksi. Viime vuosina tapahtuneet monet muutokset ovat tehneet niistä entistä kiinnostavampia erilaisille sijoittajille. Etenkin valtion velkasitoumuskan-

nan kasvu ja valtion velkasitoumusmarkkinoiden rakenteiden kehittyminen ovat edistäneet Suomen rahoitusmarkkinoiden likviditeettiä. Monet viimeaikaiset toimenpiteet, kuten fyysisten arvopapereiden muuttaminen arvo-osuuksiksi, obligatiotermiinien ja reppomarkkinoiden käyttöönotto sekä pidemmät laina-ajat, ovat entisestään lisänneet valtion liikkeeseen laskemien joukkovelkakirjojen huokuttelevuutta.

Tällä hetkellä Suomessa liikkeeseen lasketujen joukkovelkakirjalainojen määrä on yhteensä noin 320 miljardia markkaa. Valtion osuus niistä on noin 82 prosenttia, rahoituslaitosten noin 10 prosenttia, yritysten noin 7 prosenttia ja muiden, lähinnä kuntien, noin 1 prosentti.

Koska yhtäältä valtion joukkovelkakirjojen määrän ennakoidaan supistuvan yleiseurooppalaisesti ja toisaalta institutionaalisten sijoittajien sijoitusten ennakoidaan lisääntyvän samanaikaisesti, uusien sijoituskohteiden kysyntä kasvaa. Tällaisessa tilanteessa on perusteltua edistää markkinoiden kehittymistä luomalla puitteet uusien joukkovelkakirjalainojen liikkeeseen laskulle. Samalla voidaan käyttää hyväksi jälkimarkkinoiden toiminnassa valtion joukkovelkakirjamarkkinoille luotuja rakenteita.

1.3. Asunto- ja kiinteistömarkkinoiden rahoitus

Suomessa on vakituudessa asuinkäytössä noin 2,2 miljoonaa asuntoa, joista omistusasuntoja on noin 1,5 miljoonaa ja vuokra-asuntoja noin 0,7 miljoonaa. Karkeasti arvioiden asuntojen kokonaisarvo käyvin hinnoin on noin 700—900 miljardia markkaa. Vaikka omistusasuntojen osuus on vuosien kuluessa kasvanut, erityisen raju muutos on tapahtunut vuokra-asuntojen sisäisessä ja-kaumassa, sillä vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen osuus kaikista asunnoista on 30 vuodessa pudonnut noin 40 prosentista alle 20 prosentin. Tämä johtui siitä, että vapaarahoitteisia vuokra-asuntoja myytiin omistusasunnoiksi. Julkisesti rahoitettu vuokra-asuntotuotanto ei pystynyt kompensoimaan tätä kehitystä, joten vuokra-asuntojen osuus asuntokannasta supistui. Keskeisenä syynä kehitykseen oli 1990-luvun alkupuolelle jatkunut, 30 vuotta kestänyt vuokrasäännöstely, joka vähensi vuokra-asuntojen omistamista sijoituskohteena.

1990-luvulla vuokra-asuntojen osuus on

alkanut hitaasti kasvaa sijoitusasuntojen yleistymisen myötä. Koska asuntokannan kasvu on viime vuosikymmeninä koostunut omistusasunnoista ja aravavuokra-asunnoista, asumisen pääasiallisina vaihtoehtoina ovat olleet omistusasunnon hankkiminen tai julkisin varoin tuettu, mutta asumisoikeudeltaan rajoitettu vuokralla asuminen. Julkinen valta on tukenut myös omistusasumista asunto-
luottojen korkomenojen verovähennysoikeuden kautta. Tuki oli suurimmillaan 1990-luvun alkupuolella, jolloin se oli runsaat 4 miljardia markkaa. Kuluvana vuonna tuen arvioidaan olevan runsas 2 miljardia markkaa. Tällaisista asuntopoliittista linjauksista ja vähäisten vaihtoehtojen raketeista seurauksena on ollut yksittäisten asunto-
luottojen malli, joka soveltui säännellyillä luotto-
markkinoilla parhaiten talletuspankeille.

Suomessa talletuspankit ovat perinteisesti olleet keskeisessä asemassa rahoitusmarkkinoilla. Rahoitusmarkkinoiden sääntelyn aikaan kotitalouksilla ei ollut juurikaan muuta sijoituskohdetta kuin pankkitalletukset. Vastaavasti luottoa sai käytännössä vain pankista. Kun lisäksi luotoista oli jatkuva ylikysyntä, pankin asettivat luotonsaannille ehtoja. Keskeisin niistä oli etukäteissäätäminen, joka edelleen syvensi kotitalouksien ja pankkien symbioosia. Säästämisen kohdistumista pankkitalletuksiin tuettiin myös lain-säädännöllä, muun muassa talletusten verotomuu-della.

Rahoitusmarkkinoiden sääntelyn purkamisen ei ole juurikaan vaikuttanut pankkien ja kotitalouksien välisiin suhteisiin, mikä osaltaan viittaa siihen, että järjestelmä on sinäl-lään ollut toimiva. Suurimmat muutokset kotitalouksille ovat olleet luotonsaannin hel-pottuminen sekä luottojen ja talletusten kor-kosidonnaisuuksien monipuolistuminen samoin kuin erityisesti asuntoluotoissa luotto-aikojen pidentyminen. Rahoitus- ja asunto-
markkinoiden kehityksen tulos on ollut se, että omistusasuntojen rahoitus on tapahtunut pääasiassa pankkien ja vuokra-asuntojen ra-hoitus julkisen sektorin luotonannon kautta. Kehityksen tulosta on ilmeisesti myös se, että suomalaisten asuntoluotot ovat keski-määrin pieniä ja lyhytaikaisia, kun tilannetta verrataan muihin Euroopan valtioihin. Luot-tojen keskimääräiseen pienuuteen vaikuttavat laina-ajan lisäksi asuntojen hinnat, asumisen taso ja asumisen väljyys, jotka kaikki ovat Suomessa keskimääräistä eurooppalaista ta-soa alhaisemmat.

Suomalaisilla kotitalouksilla on asuntoluot-toja runsaat 130 miljardia markkaa. Pankkien myöntämiä asuntoluottoja on runsaat 120 miljardia markkaa. Koska suomalaisessa tal-letuspankkijärjestelmässä asiakkaiden tal-letukset muutetaan pitkäaikaisiksi luotoiksi, talletusten likvidiyden ja pankkien korkoris-kien hallinnan johdosta luotot ovat pääsään-töisesti vaihtuvakorkoisia, euribor- tai pri-mekorkosidonnaisia luottoja. Lopuista koti-talouksien asuntoluotoista suurin osa on Val-tion asuntorahaston aikanaan myöntämiä omistusaravalainoja. Myös kunnat, vakuu-tusyhtiöt ja muut yhteisöt myöntävät asunto-luottoja pienessä määrin lähipiirilleen, kuten kunnassa vakituisesti asuville ja omalle hen-kilökunnalleen. Pankkien luotot voittoa ta-voittelemattomille yhteisöille, joista suurin osa on asunto-osakeyhtiöitä, ovat noin 15 miljardia markkaa. Julkisesti rahoitetusta vuokra-asuntotuotannosta suurin rahoitusvas-tuu on Valtion asuntorahastolla. Sen yhti-
öaravalainat ovat yhteensä noin 50 mil-jardia markkaa. Kuntien Asuntoluotto Oyj:n sosiaaliseen asuntotuotantoon myöntämien luottojen määrä on yhteensä lähes 5 miljar-dia markkaa,

Suomen toimitilakannan arvo tontteineen on laskentatavasta riippuen noin 400-500 miljardia markkaa. Näinkin suuresta kiinteis-tökannasta huolimatta Suomen kiinteistö-marckinat ovat verrattain kehittymättömät. Se on johtanut siihen, että kiinteistöihin eri-koistuneita omistajia ovat olleet lähinnä va-kuutusyhtiöt, joille kiinteistöt soveltuvat pit-käaikaisiksi sijoituskohteiksi, koska niiden velatkin ovat tyypillisesti pitkäaikaisia. Kauppaa näillä kiinteistöillä ei ole juurikaan käyty, joten se on osittain jarruttanut likvidi-en kiinteistömarkkinoiden syntymistä. Pankit puolestaan ajautuivat kiinteistöjen suuromis-tajiksi pankkikriisin seurauksena. Osittain markkinoiden kehittymättömyyden vuoksi pankit eivät ole vieläkään pystyneet täysin irrottautumaan liiketoimintaansa kuulumatto-mista kiinteistöistä. Ne yritykset ja yhteisöt, jotka ovat halunneet omistaa omat kiinteis-tönsä, tai joilla ei ole ollut muuta vaihtoehto-a, ovat joutuneet rahoittamaan kiinteistö-hankeensa omalla tai rahoituslaitosten vä-littämällä rahoituksella. Tietoja kiinteistöi-hin liittyvästä rahoituksesta ei ole saatavilla, mutta sen voi arvioida olevan ainakin usei-den kymmenien miljardien markkojen suu-ruinen.

Useissa Euroopan maissa ja erityisesti Yh-

dysvalloissa asuntojen ja kiinteistöjen rahoitus hoidetaan lähes yksinomaan joukkovelkakirjamarkkinoilta haettavan rahoituksen välityksellä. Suomessa käytännössä ainoastaan Valtion asuntorahasto on hyödyntänyt joukkovelkakirjamarkkinoita arvopaperistamalla saamisiaan ja hankkimalla tätä kautta toiminnalleen rahoitusta.

Valtion asuntorahaston arvopaperistaminen on noudattanut perinteistä anglosaksista arvopaperistamismallia, jossa lainoja myöntävä luottolaitos siirtää kiinnityslainat niihin liittyvine vakuus- ja muine oikeuksineen tarkoitusta varten perustetulle erillisyyhteisölle. Erillisyyhteisölle siirtyy oikeus käyttää lainan vakuus saatavan perimiseen. Yhteisö laskee liikkeeseen siirron rahoittamiseksi joukkovelkakirjalainoja ja panttaa saatavansa kiinteistövakuuksineen joukkovelkakirjanhaltijoille. Joukkovelkakirjanhaltijoiden oikeuksia käyttää näiden lukuun toimeksiantosuhteen nojalla edustaja, jota anglosaksisessa oikeusjärjestyksessä kutsutaan trusteeksi.

Erityisesti Yhdysvalloissa arvopapereiden luottokelpoisuutta on asuntorahoituksen edistämiseksi pyritty turvaamaan siten, että julkinen valta on perustanut erityisiä yhtiöitä, joiden kautta asuntolainojen arvopaperistaminen tapahtuu julkisen vallan tuella. Asuntoluottoja on arvopaperistettu anglosaksisen mallin mukaisesti myös Ruotsissa.

Sen sijaan Keski-Euroopassa on arvopaperistamismalliksi muodostunut kiinnitysluotto pankkijärjestelmä, jossa kiinteistövakuudellisille joukkovelkakirjoille on pyritty lainsäädännön ja erityisen viranomaisvalvonnan avulla varmistamaan erityinen velkakirjojen turvaavuus, joka vähentää riskiä verrattuna muihin vastaaviin sijoituskohteisiin. Joukkovelkakirjalainojen liikkeeseenlaskijat ovat pääsääntöisesti olleet luottolaitoslainsäädännön alaisia. Tätä Suomessakin kymmeniä vuosia sitten valittua linjaa on ollut tukemassa Suomen lainsäädännön pitkäaikainen perinne seurata keskieuropalaista lainsäädäntöä. Suomessa ei ole ollut valmiina sellaisia lainsäädännöllisiä puitteita kuin anglosaksisissa maissa, joissa perinteistä arvopaperistamista on harjoitettu. Erityisesti kansainvälisille arvopaperistamismalleille ominainen trustee -käsite ei sovellu suomalaiseen oikeusjärjestelmään.

Suomeen kiinnitysluotto pankkijärjestelmä perustettiin aikoinaan parantamaan yleisesti pääoman saantia Suomen niukoille pääomamarkkinoille. Sillä ei ollut suoranaista vaiku-

tusta yksityisen kansalaisen luotonsaantiin siten, että laitosten rahoitusta olisi kanavoitu yhteiskunnan ohjauksessa esimerkiksi kansalaisten asuntorahoitukseen. Suomessa kiinnitysluottolaitosten alkuperäinen tarkoitus oli lähinnä järjestää erityisesti maatalouskiinteistöjen omistajille pitkäaikaista luottoa mahdollisimman halpakorkeisten kuoletuslainojen muodossa. Kuitenkin viimeisimmät toimivat kiinnitysluottolaitokset, jotka olivat pääsääntöisesti pankkikonsernien osia, erikoistuivat kaupunki- ja teollisuuskiinteistöjen sekä kuntien rahoittamiseen. Kiinnitysluotto pankkien merkitys väheni huomattavasti sen jälkeen, kun rahoitusta kyettiin hankkimaan muillakin keinoilla, talletuspankkien toimintaa rajoittaneesta luottojen keskikorkosääntelystä luovuttiin ja kiinnitysluotto pankeilta loppui erityisoikeus verovapaiden obligaatioiden liikkeeseenlaskuun.

1.4. Julkisyhteisöjen rahoitus

Suomessa julkisyhteisöillä, joilla tässä tarkoitetaan kuntia ja kuntayhtymiä, on jo pitkään ollut monipuolisia vaihtoehtoja rahoittaa toimintaansa. Tämä johtuu pääasiassa kahdesta seikasta. Ensinnäkin kuntia pidetään riskittöminä lainaajina verotusoikeutensa vuoksi, eivätkä kuntien luotot rasita luottolaitosten vakavaraisuutta. Toiseksi, kuntien luotot ovat usein kooltaan niin suuria, että (jälleen) rahoituksen voi hankkia suoraan tukumarkkinoilta. Vaihtoehtojen lukuisuus on merkinnyt myös kireää kilpailua rahoittajien kesken ja alhaisia luottojen korkomarginaaleja. Kuitenkaan kuntasidonnaisia joukkovelkakirjalainoja ei juurikaan ole jälkimarkkinoilla.

Vuoden 1998 lopussa kuntien ja kuntayhtymien korollinen vieras pääoma oli yhteensä noin 25 miljardia markkaa. Summa on erittäin pieni, kun sitä verrataan esimerkiksi kuntien ja kuntayhtymien noin 140 miljardin markan vuosittaisiin menoihin tai valtion kokonaisvelkaan.

Kuntien suurimpia rahoittajia ovat talletuspankit, muut rahoituslaitokset, kuten kiinnitysluottolaitokset, ja vakuutusyhtiöt. Niiden rahoituksen osuus kuntien ja kuntayhtymien korollisista veloista on yhteensä noin 38 prosenttia. Kuntien omistaman ja takaaman Kuntarahoitus Oyj:n markkinaosuus kuntien rahoituksessa on noin 26 prosenttia. Joukkovelkakirjalainoilla hankitun rahoituksen osuus veloista on noin 16 prosenttia. Muiden

korollisten velkojen osuus kokonaisveloista on viidennes. Suurimmat yksittäiset velkojat ovat valtio ja Kuntien eläkevakuutus.

2. Nykytila

2.1. Voimassa oleva lainsäädäntö

Kiinnitysvakuudellisten joukkovelkakirjojen liikkeeseenlaskemisesta säädettiin ensimmäisen kerran vuoden 1933 kiinnitysluottopankkilaisissa (88/1933). Laki uudistettiin kokonaisuudessaan vuonna 1969, jolloin vuoden 1933 kiinnitysluottopankkilaki korvattiin uudella kiinnitysluottopankkilalla (545/1969). Lain mukaan kiinnitysluottopankit olivat osakeyhtiömuotoisia kiinnitysluottolaitoksia, joiden tarkoituksena oli etupäässä obligaatiolainoina tai muina pitkäaikaisina lainoina hankituista varoista myöntää pitkäaikaisia kuolelusuvelkainoita pääasiassa joko kiinnitysvakuutta vastaan taikka julkisyhteisöille tai julkisyhteisön takausta vastaan. Esikuvana Suomen lainsäädännölle oli Saksan vastaava sääntely viime vuosisadan lopulta. Kiinnitysvakuudellisella joukkovelkakirjalla tarkoitetaan joukkovelkakirjaa, jonka maksamisen vakuudeksi on asetettu kiinteistöön kiinnitetty haltijavelkakirja, asunto- tai muun kiinteistöosakeyhtiön osake tai niihin rinnastettava vakuus.

Suomen kiinnitysluottopankkilaki säilyi ennallaan lähes vuoteen 1992, jolloin se kumottiin ja mahdollisuus laskea liikkeeseen laissa tarkoitettuja kiinnitysvakuudellisia joukkovelkakirjoja laajennettiin talletuspankkien toiminnasta annetussa laissa (1268/1990) ja rahoitustoimintalaissa (1544/1991) koskemaan kaikkia laissa tarkoitettuja luottolaitoksia. Vastaavat säännökset sisällytettiin vuonna 1994 annettuun, edelleen voimassa olevaan luottolaitostoinnasta annettuun lakiin (1607/1993), jäljempänä luottolaitoslaki. Luottolaitoslaki sisältää luottolaitoksia koskevat yleiset säännökset, määräykset luottolaitoksen perustamisesta ja omistamisesta, liiketoiminnasta, tilinpäätöksestä sekä tilintarkastuksesta. Lisäksi laissa on talletuspankkeja sekä niiden vakuusrahastoja ja talletussuojarahastoa koskevat määräykset, riskien hallintaa, maksuvalmiutta ja vakavaraisuutta koskevat säännökset, asiakkaansuoja- ja pankkisalaisuussäännökset sekä rangaistussäännökset.

Vaikka kiinnitysvakuudellisten joukkovelkakirjojen liikkeeseenlaskusta säädettiin erik-

seen kiinnitysluottopankkilaisissa, kiinnitysvakuudellisten joukkovelkakirjojen liikkeeseenlasku ei ollut rajoitettua vain kiinnitysluottopankkeihin. Kuitenkin vain kiinnitysluottopankkien liikkeeseenlaskemien joukkovelkakirjojen vakuuksien erityinen turvaavuus oli säädetty lailla, kun taas muihin kiinnitysvakuudellisiin joukkovelkakirjoihin sovellettiin yleisiä esineoikeudellisia periaatteita. Kiinnitysluottopankkien liikkeeseenlaskemien joukkovelkakirjojen vakuuksien erityinen turvaavuus oli laissa järjestetty siten, että pankin oli annettava pankkitarkastusviraston haltuun lainaehdojen mukaisia kiinnitysvakuuksia vähintään lainan nimellisarvoa vastaava määrä. Lisäksi kiinnityspankin toimintaan liittyviä riskejä rajattiin kieltämällä kiinnitysluottopankilta muu liiketoiminta kuin luotonanto kiinnitysvakuuksia vastaan taikka julkisyhteisöille tai niiden takausta vastaan. Laissa olivat säännökset myös kiinnitysluottopankin vakavaraisuudesta sekä toiminnan keskeyttämisestä ja lopettamisesta.

Kiinnitysluottopankkien toimintaa tuki merkittävästi vuonna 1993 kumottu laki obligaatio- ja debentuurilainoista sekä muista joukkovelkakirjalainoista (553/1969), jossa säädettiin erikseen erityisten obligaatiolainojen liikkeeseenlaskusta. Obligaatiolainojen liikkeeseenlasku oli valtiovarainministeriön luvalla alainen ja lupa voitiin myöntää ainoastaan julkisyhteisöille, kiinnitysluottopankeille ja eräille muille laissa mainituille yrityksille mutta ei esimerkiksi talletuspankeille. Obligaatiolainojen korot olivat lisäksi verolainsäädännössä tarkemmin säädettyinä edellytyksin verovapaita.

Voimassa olevan luottolaitoslain 109—111 §:ssä säädetään kumottua kiinnitysluottopankkilakia vastaavasti, että jos luottolaitoksen liikkeeseenlaskeman pitkäaikaisen joukkovelkakirjalainan ehdoissa määrätään, että sen on annettava lainasta Rahoitustarkastuksen haltuun turvaava kiinnitysvakuus, on luottolaitoksen pyydettävä Rahoitustarkastusta hyväksymään vakuuden laatu ja riittävyys sekä annettava vakuudet Rahoitustarkastuksen haltuun. Laissa säädetään lisäksi väliaikaisen vakuuden ja lisävakuuden antamisesta eräissä tapauksissa sekä ennen eräpäivää takaisin hankittujen joukkovelkakirjojen vaihtamisesta niiden nimellisarvosta saman joukkovelkakirjalainan vakuuksiin ja vakuuksien käyttämisestä lainan ylimääräiseen kuolettamiseen. Yleiset säännökset joukkovelkakirjoista ovat muutoin velkakirjalain (622/1947) 34 §:ssä.

Liikkeeseenlaskijan tiedonantovelvollisuudesta taas määrätään arvopaperimarkkinalaisissa (495/1989), kuten myös markkinatakaajan kaupankäyntimenettelyä koskevista velvollisuuksista. Joukkovelkakirjalainojen kaupankäynnissä noudatetaan arvopaperipörssin tai muun julkisen kaupankäynnin järjestäjän lakiin perustuvia sääntöjä, mikäli kauppa toteutetaan pörssissä tai muussa viranomaisen vahvistamassa menettelyssä.

Edellä mainitut luottolaitostoiminnasta annetun lain 109—111 §:t on kumottu vuonna 1997 annetulla lailla (1340/1997) 1 päivästä tammikuuta 1998, mutta niitä sovelletaan edelleen ennen vuoden 2000 alkua liikkeeseen laskettuihin joukkovelkakirjalainoihin. Mainitun ajankohdan jälkeen liikkeeseenlaskettujen joukkovelkakirjojen vakuuksia ei voida enää antaa Rahoitustarkastuksen haltuun eikä Rahoitustarkastus ole enää velvollinen erikseen hyväksymään vakuuden laatua ja riittävyttä. Rahoitustarkastus valvoo kuitenkin mainitun ajankohdan jälkeenkin tavanomaisessa tarkastustoiminnassaan myös tällaiseen toimintaan liittyviä taloudellisia ja oikeudellisia riskejä.

Lainkohtien kumoamista perusteltiin hallituksen esityksessä (HE 208/1997) erityisesti sillä, että säännösten edellyttämä vakuuksien turvaavuus ei ole viranomaisitoimin varmistettavissa eikä vakuuksien säilyttäminen sijoittajien lukuun muutenkaan luontevasti sovi valvontaviranomaisen tehtäväksi. Hallituksen esityksessä kuitenkin todettiin, että vakuudellisia joukkovelkakirjalainoja koskevien säännösten kumoaminen edellyttää, että ryhdytään erikseen selvittämään kiinnitys- luottopankkitoiminnan roolin kehittämistä osana yleistä rahoitusmarkkinoiden kehittämistä.

2.2. Ulkomainen lainsäädäntö

Yleistä kansainvälisestä kehityksestä

Eri maiden järjestelmät ovat syntyneet kansallisen sääntelyn tuloksena. Tavoitteena on ollut luoda pysyvät ja matalakorkoiset kiinteistörahoitusmarkkinat. Itävallassa, Ruotsissa ja Tanskassa kiinnitysvakuudellisilla joukkovelkakirjalainoilla hankituilla varoilla rahoitetaan yli puolet kaikista asuntoluotoista. Saksassa vastaava luku on lähes 20 prosenttia. Näissä maissa keskimääräinen luottoaika on tyypillisesti pitempi kuin niissä maissa, joissa luottojen rahoitus perustuu

muuhun kuin joukkovelkakirjoilla hankittuihin varoihin. Osittain tästä syystä asuntoluottojen määrä on näissä joukkovelkakirjarahoituksen perinteisissä maissa, lukuunottamatta Itävaltaa, yli 50 prosenttia bruttokansantuotteesta. Suomessa vastaava luku on noin 30 prosenttia.

Rahoitusmarkkinoiden yleisen sääntelyn purkamisen yhteydessä asunto- ja kiinteistörahoituksen erityispiirteet alkoivat kadota ja markkinat yhdenmukaistua eri maissa. Tämän seurauksena Euroopan maihin syntyivät samankaltaiset markkinat, joissa rahoitusvaihtoehtoja oli useita. Asuntorahoituksen määrä on Euroopassa yhteensä noin 18 000 miljardia markkaa, joten tällaisen luottokannan rahoittaminen luo edellytykset monentyyppisille vaihtoehdoille rahoitustavoille, sijoituskohteille ja rahoituslaitoksille.

Viime vuosina merkille pantavaa on ollut saksalaisen niin sanotun Pfandbrief-järjestelmän yleistymisen myös muissa maissa. Esimerkiksi Ranska, Puola, Unkari, Slovakia ja Tšekin Tasavalta ovat äskettäin muuttaneet lainsäädäntöään saksalaismalliseksi. Tähän on ollut syynä ennen kaikkea havainnot Saksan Pfandbrief-markkinoiden toimivuudesta, syvyydestä ja likviditeetistä. Nämä markkinat muodostavat vertailtavan tunnusluvun koko yhteiselle valuutta-alueelle. Pfandbrief-markkinoiden laajuus ja toimivuus antavat aiheen olettaa, että kansainvälinen kilpailu tapahtuu tulevaisuudessa juuri näillä markkinoilla.

Kansainvälinen pankkikilpailu yli rajojen muuttaa tulevaisuudessa kansallisia järjestelmiä. Kansallisten instituutioiden tulee pystyä tasaveroisina vastaamaan kansainväliseen kilpailuun. Pfandbrief-luottojen vakuuksien minimiarvot on määritelty verrattain tiukoiksi, mistä syystä luottotappioriski on hyvin pieni. Kiinnitysluottolaitosten toimiala on määritelty yksiselitteisesti laissa, siten että luottoja voidaan myöntää vain kiinteistövakuutta vastaan tai julkiselle sektorille. Lisäksi julkisen sektorin luototukseen perustuvien joukkovelkalainojen luottokelpoisuus on pääsääntöisesti luokiteltu erinomaiseksi (usein AAA).

Saksa

Saksassa oli vuoden 1998 lopussa liikkeessä joukkovelkakirjalainoja yhteensä noin 14 000 miljardin markan arvosta. Näistä 38 prosenttia oli Pfandbrief-ehtoisia ja niistä

puolestaan kiinnitysvakuudellisia oli 1 400 miljardin arvosta ja loput olivat julkisen vallan luottojen rahoittamiseksi liikkeeseenlaskettuja. Yhteensä Pfandbriefejä on enemmän kuin julkisen vallan suoraan liikkeeseenlaskemia joukkovelkakirjoja.

Vaikka Saksan Pfandbrief-markkinat ovat suomalaisesta näkökulmasta suunnattomat, Saksan asuntorahoitus on hajautunutta. Säästöpankkien markkinaosuus asuntorahoituksesta on noin neljäsosa ja kiinnitysluottolaitosten osuus on runsas viidesosa, kuten myös tavanomaisten liikepankkien. Osuuspankkien markkinaosuus on noin 13 prosenttia, ja etukäteissäätämiseen perustuvat Bausparkasset luottotavat joka kymmenesosa asunnon. Muille rahoittajille jää vielä noin 15 prosentin markkinaosuus. Univeraalipankeilla on tyypillisesti asuntoluottoihin erikoistuneita tytäryhtiöitä, joten konserneittain tarkasteltuna asuntorahoitus ei ole yhtä pirstaloitunut kuin institutionaalisesti tai instrumenteittain tarkasteltuna. Kiinnitysluottopankeille ei ole omaa konttoriverkostoa, vaan ne käyttävät luottojen myynnissä muun muassa samaan pankkikonserniin kuuluvan pankin verkostoa.

Saksan kiinnitysvakuudellisten joukkovelkakirjamarkkinoiden lainsäädäntö pohjautuu kiinnityspankkilakiin (Hypothekbankgesetz), joka tuli voimaan samaan aikaan Saksan siviilioikeuden kodifikaation kanssa vuonna 1900. Vaikka Saksan kiinnityspankkilaki on muuttunut lukemattomia kertoja, perusrakenne ja toimintamalli ovat pysyneet ennallaan. Nykyisin kaikkea Saksassa harjoitettavaa luottolaitostoimintaa koskee vuoden 1993 luottolaitoslaki, jonka mukaan kiinnityspankkitoimintaa saa harjoittaa vain osakeyhtiömuotoisena. Laki sisältää määräykset muun muassa luottolaitoksen määritelmästä ja asettaa vaatimukset luottolaitoksen perustamiselle ja toiminnalle sekä valvonnalle. Julkisyhteisövuokudellisia sekä laivakiinnitysjoukkovelkakirjalainojen liikkeeseenlaskua koskeva lainsäädäntö on säädetty omissa erillislaeissaan vastaavalla tavalla kuin kiinnityspankkilaki.

Saksan kiinnityspankkilaki on Saksan luottolaitoslakiin verrattuna erityislainsäädäntöä. Luottolaitoslain säännökset soveltuvat pääsääntöisesti myös kiinnityspankkeihin, lukuunottamatta niitä säännöksiä, joista on nimenomaisesti poikettu. Toisaalta luottolaitoslakiin on sisällytetty erityismääräyksiä kiinnityspankkilainasta siten, että ne soveltuvat

kaikkiin luottolaitoksiin. Tällainen määräys on esimerkiksi se, kuinka paljon kiinnityspankki saa myöntää luottoa suhteessa vakuuden arvoon.

Kiinnitysvakuudellinen joukkovelkakirja lasketaan liikkeeseen haltijavelkakirjan, juoksevan velkakirjan tai rekisteröidyn velkakirjan muodossa. Kuitenkin haltija- ja rekisteröity velkakirja ovat käytännössä tärkeimmät. Haltijavelkakirjamuotoisten joukkovelkakirjojen kaupankäynti tapahtuu tavallisesti arvopaperipörssissä, kun taas rekisteröity joukkovelkakirja on nimetty tietylle velkojalle. Rekisteröidyn velkakirjan nimelisarvo on harvoin alle 500 000 Saksan markan. Pääsääntöisesti institutionaaliset sijoittajat, kuten vakuutusyhtiöt ja pankit, ovat kiinnostuneita nimenomaisesti rekisteröidystä joukkovelkakirjoista. Joukkovelkakirjalainojen nimelisarvot, korot ja laina-ajat ovat yleensä yhtenevät vakuutena olevan luoton ehtojen kanssa.

Kiinnityspankit myöntävät luottoja erityisesti asuin- ja toimitilakiinteistöihin sekä julkisyhteisöille. Kiinnityspankkien myöntämien luottojen laina-aika on tyypillisesti 25—30 vuotta ja korot ovat kiinteät 5—15 vuoden jaksoina. Periaatteessa luotonsaajalla on oikeus irtisanoa ottamansa laina kokonaan tai osittain ennen laina-ajan päättymistä. Tätä oikeutta on kuitenkin usein sopimusehdoilla rajoitettu siten, että luottojen ennaikainen lyhentäminen ja maksaminen on kielletty ensimmäisten 10 vuoden aikana. Kiinnityspankki voi myös antaa luotonsaajalle oikeuden maksaa lainansa pois koron tarkistamispäivänä. Mikäli luotonsaaja ei käytä oikeuttaan, sopimus jatkuu entisiin ehtoihin. Ensisijaisia kiinnitysvakuuksia voidaan käyttää joukkovelkakirjojen vakuutena. Tällöin luotto voi olla korkeintaan 60 prosenttia luototuskohteen arvosta. Jälkipanttaus ei lainsäädännössä ole kielletty, mutta edellä mainittu 60 prosentin rahoitusrajoitus rajoittaa nimenomaan Pfandbriefeillä rahoitettavaa luotonantoa. Kiinnityspankit eivät kuitenkaan saa rahoittaa sellaisia kiinteistökohteita, joista ei voida taata jatkuvaa tuottoa, kuten esimerkiksi kaivoksia.

Kiinteistöjen arvon määräytyminen perustuu kiinteistöjen sen hetkiseen myyntiarvoon sekä arvioon kohteesta saatavasta tuotosta. Mikäli kyseessä on täysin uuden kohteen rakentaminen, vaatii valvontaviranomainen kiinnityspankkia huomioimaan tämän arvonmäärittämissä tietynä marginaalina.

Kiinteistön arvo perustuu tällöin vastaavanlaisen omaisuuden arvoon. Omaisuuden arvonmääräytyminen perustuu pankin ja ulkopuolisten asiantuntijoiden huolelliselle ja asiantuntevalle arvioinnille. Arvioijalla on oltava pitkä kokemus kiinteistöjen arvioinnista ja kiinteistömarkkinoista. Tavallista on, että arvioijalla on myös kokemusta rakennuttamisesta. Valvontaviranomainen tarkistaa raporttien laadun ja oikeellisuuden, mistä syystä pankin on toimitettava valvontaviranomaiselle vakuusrekisteriote määrätyn väliajoin.

Kiinnitys pankin konkurssitilanteessa kiinnitysvakuudelliseen joukkovelkakirjaan perustuvalla saamisella on etuoikeus. Mikäli joukkovelkakirjasijoittajan saatavaa ei ole kohdennettu tiettyyn vakuutena olevaa kiinteistömäärään, sijoittaja kuuluu normaalin konkurssimenettelyn piiriin. Sijoittajan saatava on turvattu, vaikka kiinnitys pankin konkurssimenettely olisi kesken. Jotta sijoittaja saisi edellä kerrotun etuoikeusaseman, kiinnitys pankin tulee rekisteröidä kaikki kiinteistövakuudet kiinnitys pankin ylläpitämään kiinnitysluottorekisteriin. Sijoittaja saa etuoikeuden saatavansa nimellisarvoon, korkoon sekä lunastusmaksuun.

Kiinnitys pankkilain mukaan valvontaviranomaisen tehtävä on nimittää edunvalvoja, jonka tehtävänä on varmistaa sääntöjen ja määräysten noudattaminen. Edunvalvoja huolehtii muun muassa siitä, että kiinteistöluottojen vakuutena oleva omaisuus on asianmukaisesti rekisteröity ja että hänellä on hallussaan asianmukaiset asiakirjat. Lisäksi edunvalvojalla on oikeus, mutta ei velvollisuutta tarkastaa, onko luoton myöntäminen tapahtunut asianmukaisesti suhteessa vakuuden senhetkisiin arvoihin. Edunvalvoja pitää vakuudet varmassa tallessa ja vain hänen luvallaan kiinteistövakuus voidaan poistaa rekisteristä. Näiden tehtävien lisäksi edunvalvoja saa koska tahansa tarkistaa pankin kirjanpitoa sekä muita asiakirjoja, jotka liittyvä joukkovelkakirjalainaan tai kiinteistövakuuden rekisteröintiin. Valvontaviranomainen ratkaisee edunvalvojan ja kiinnitys pankin väliset erimielisyydet ja riidat.

Saksan lainsäädäntöön on sisällytetty Euroopan Unionin vakavaraisuusdirektiivin säännökset asuntovakuudellisten luottojen samoin kuin luottojen, joiden vakuutena on monitoimitilakiinteistöihin vahvistettu kiinnitys, painottamisesta 50 prosentin riskiluokituksen mukaisesti, kun taas teollisuus-

kiinteistöluottojen vakuutena oleva omaisuus painotetaan 100 prosentin riskiluokkaan. Saksan lainsäädännössä on huomioitu myös muun muassa sijoitusrahastodirektiivin 22 artiklan 4 kohdan vaatimukset. Saksan sijoitusrahastolain 8 a §:n mukaan sijoitusrahasto saa sijoittaa 5 prosenttia varallisuudesta saman liikkeeseenlaskijan kiinnitysvakuudelliseen joukkovelkakirjalainaan ja ne painotetaan 50 prosenttiin näiden pääoma-arvosta. Vastaavanlainen määräys on vakuutusyhtiöiden valvontaa koskevan lain 54 a §:ssä. Sen mukaan vakuutusyhtiöt saavat sijoittaa liikkeeseenlaskettuihin joukkovelkakirjoihin, jotka ovat rekisteröityjä ja joissa on erityinen turvaavuus.

Saksan luottolaitosten valvontaviranomaisen omia varoja ja likviditeettiä koskevien sääntöjen mukaan muut luottolaitokset taas saavat painottaa kiinnitysvakuudelliset joukkovelkakirjasijoituksensa vakavaraisuuslaskennassaan 0-riskiluokkaan. Euroopan Unionin vakavaraisuusdirektiivissä vaaditaan, että luottolaitosten arvopaperisijoitukset on vakavaraisuuslaskennassa painotettava samalla tavoin kuin lainasaamiset. Tällöin direktiivin mukaan kiinnitysvakuudelliset joukkovelkakirjalainat on painotettava 10 prosentilla, kun taas muiden pankkien liikkeeseenlaskemat joukkovelkakirjalainat painotetaan 20 prosentilla ja yritysten liikkeeseenlaskemat joukkovelkakirjalainat painotetaan 100 prosenttiin.

Tanska

Kiinnitysvakuudellisilla joukkovelkakirjoilla on huomattava merkitys Tanskan kansantaloudessa. Joukkovelkakirjoja on myyty Tanskan arvopaperipörssin kautta ja niiden liikevaihto on ollut erittäin suuri. Tanskan ja Ruotsin arvopaperipörssien fuusiolla on merkittävät seuraukset Tanskan kiinnitysvakuudellisille joukkovelkakirjamarkkinoille, erityisesti koska kilpailun odotetaan pääomamarkkinoilla kansainvälistyvän ja tiukentuvan. Vaikka Tanska ei olekaan eurovaluutaa kuuluvaa aluetta, on jo kolme tanskalaisista kiinnitysluottopankkia ilmoittanut, että ne aikovat muuntaa lainansa eurovaluutaksi.

Kiinteistöluottojen määrä on kasvanut vuodesta 1993 alkaen. Tästä on ollut seurauksena, että myös Tanskan kiinnitysvakuudellisilla markkinoilla on ollut viime aikoina lähes 20 prosentin nettokasvu. Suuret sijoitussalkut ovat tehneet tanskalaiset joukkovel-

kakirjalainat hyvin haluttaviksi, koska ne sallivat sijoittajille suurempaa joustavuutta. Tanskan kiinnitysluottolaki on uudistettu useita kertoja ja viimeisin muutos mahdollisti kiinnitysluottopankeille oikeuden myöntää lainoja myös maatalouskiinteistöihin 70 prosentin osuudella kiinteistön arvosta. Lisäksi lain maksukyvyttömyyssäännöksiä selkeytettiin siten, että Tanskan rahoitusvalvontaviranomaisella on maksukyvyttömyystilanteessa oikeus tarvittaessa antaa täytäntöönpanomääräyksiä.

Tanskassa asuntoluotoista merkittävä osa on rahoitettu laskemalla liikkeeseen joukkovelkakirjalainoja. Tämä johtuu siitä, että asuntoluotoista suurin osa myönnetään erikoistuneiden kiinnitysluottopankkien kautta, jotka voivat olla suurempien pankkikonsernien osia. Nämä erikoistuneet kiinnitysluottopankit rahoittavat luotonantonsa laskemalla liikkeeseen ainoastaan joukkovelkakirjalainoja, joiden korkotaso määräytyy päivittäin Kööpenhaminan pörssissä. Asunto- ja kiinteistöluottojen rahoittamiseen käytettyjen joukkovelkakirjalainojen määrä oli vuoden 1997 lopussa yhteensä lähes 800 miljardia markkaa. Suhteutettuna bruttokansantuotteeseen Tanskan asuntoluottojen määrä on yli kaksinkertainen verrattuna Suomeen.

Tanskan kiinnitysluottojärjestelmä on syntynyt pitkän historiallisen kehityksen tuloksena. Vuonna 1850 hyväksyttiin Tanskassa ensimmäinen kiinnityspankkeja koskeva laki. Perusperiaatteet Tanskan järjestelmään ovat siirtyneet Saksan lainsäädännöstä. Vanhan lain perusteet ovat säilyneet nykyisessä Tanskan kiinnitysluottopankkilaisissa. Vuonna 1970 ja 1989 kiinnitysluottopankkiin tehtiin perusuudistuksia. Vuonna 1989 uudistukset tehtiin pääasiallisesti Euroopan Unionin direktiivien vaatimuksista.

Kiinnitysluottolaitoksista on Tanskassa säädetty erillinen laki kiinnitysluottolaitoksista (Realkreditlov), joka on ollut nyky muodossaan voimassa vuodesta 1989. Tanskalaisen kiinnitysluottolaitosten on oltava juriidiltaan muotoiltaan osakeyhtiöitä ja niiden alkupääoma on oltava vähintään 150 miljoonaa Tanskan kruunua tai 20 miljoonaa euroa. Kiinnitysluottolaitoksia valvoo Tanskan rahoitusvalvontaviranomainen Finanstilsynet. Valvontaviranomaisen tehtäviin kuuluu huolehtia muun muassa siitä, että kiinnitysluottopankin arvostamis- ja kiinteistölainan myöntämiskriteerit ovat asianmukaiset sekä siitä, että omien varojen ja vararahaston vaa-

timuksia, luottojen myöntämisen tasapuolisuutta ja sijoitusmääräyksiä koskevia vaatimuksia noudatetaan.

Luottotusta ja vakuuksien arviointia valvotaan Tanskassa siten, että valvontaviranomainen suorittaa varsinaiset tarkastukset ja valvojan palkkaamat asiantuntijat suorittavat varsinaisen kiinteistöjen arvioinnin. Valvontaviranomainen ei ota vakuuksia fyysisesti haltuunsa, mutta jokaisen kiinnityksen rekisteröi julkinen viranomainen. Rekisteritiedot ovat julkisia. Kiinnitysluottopankit säilyttävät itse alkuperäiset asiakirjat.

Kiinnitysluottolaitoksia sääntelevässä laissa korostetaan johdon asiantuntemusta ja kokemusta. Lisävaatimuksena on osakkeenomistajia koskevat erityisvaatimukset. Kiinnitysluottolaisissa on määräykset myös maksukyvyttömyystilanteiden ratkaisemisesta sekä vakavaraisuutta koskevista vaatimuksista. Kiinnitysluottolain ensisijainen tavoite on varmistaa joukkovelkakirjojen turvallisuus sijoituskohteena, mutta samalla ohjata luottotusta omistusasumiseen vaikuttamalla luotonantopoliittikkaan. Kiinnitysluottopankeilta edellytetään vakaan toiminnan periaatetta. Tämä tarkoittaa, että pankkien on huolehdittava myönnettävien kiinteistöluottojen ja liikkeeseen laskettavien joukkovelkakirjalainojen tasapainosta siten, että kiinnitysluottopankit eivät menetä luotonmyöntämiskykyä, jos markkinoilla tai korkotasossa tapahtuu muutoksia. Kiinnitysluottopankin riskinotto on rajoitettu tosiasialliseen luottorisktiin.

Kiinnitysvakuudelliset joukkovelkakirjat noteerataan päivittäin Kööpenhaminan arvopaperipörssissä ja ne on keskitetysti rekisteröity Tanskan Arvopaperikeskukseen (Vaerdipapircentralen). Fyysisiä joukkovelkakirjoja ei juurikaan enää esiinny. Kaikki joukkovelkakirjasijoittajat on rekisteröity tilinumerolla Arvopaperikeskukseen, joka rekisteröi kaikkien joukkovelkakirjojen osto- ja myyntitapahtumat tileille.

Tanskalaiset kiinnitysvakuudelliset joukkovelkakirjalainat lasketaan liikkeeseen samoilla nimellisarvoilla, takaisinmaksuehdoilla ja laina-ajoilla kuin kiinteistölainat myönnetään. Kiinnitysluottolaitokset tarjoavat kolmen tyyppisiä joukkovelkakirjalainoja. Suurin osa liikkeeseenlaskettavista joukkovelkakirjalainoista on kiinteäkorkoisia, mutta lain mukaan on mahdollista laskea liikkeeseen myös vaihtuvakorkoisia velkakirjoja. Kiinnitysvakuudelliset joukkovelkakirjalainat ovat

yleensä enneaikaisesti takaisinmaksettavia.

Tanskan lain mukaan kiinnitysvakuudelliset joukkovelkakirjasijoittajat on suojattu etuoikeusasemalla konkurssi- ja maksukyvyttömyystilanteessa. Tämä tarkoittaa, että joukkovelkakirjasijoittajien saatavat maksetaan konkurssivaroista ennen muita konkurssivelkoja. Kiinnitysluottolaitokset voivat harjoittaa luotonantoa vain kiinteistövakuutta vastaan. Liikkeeseenlaskettujen kiinnitysvakuudellisten joukkovelkakirjalainojen vakuudeksi on merkitty tietyt kohdennetut ja jakotetut rahastovarot. Mikäli sijoittajan saatava ei ole kohdennettu rahastoituihin varoihin, tulevat hänen saatavansa maksettavaksi konkurssipesän muista varoista.

Tanskan lainsäädännössä ei turvaavan vakuuden käsitettä ole varsinaisesti määritelty. Vakuuden turvaavuuden varmistamiseksi kiinnityspankkilaisissa on vaatimuksia kiinteistöjen arvioinnille. Arviointijärjestelmä perustuu omaisuuden luokitteluun eli arviointikriteerit vaihtelevat omaisuusluokan ja käyttötarkoituksen mukaan. Lain mukaan kiinnitysluottopankin on arvioitava omaisuuden raha-arvo luoton määrää myönnettäessä. Arvion pitää olla sen määrän rajoissa, minkä ammattimaisen sijoittajan, jolla on asiantuntemus kyseisen omaisuuslajin hinnasta ja markkinatilanteesta, voidaan olettaa olevan valmis kyseistä omaisuudesta maksamaan. Erityisiä olosuhteita, jotka voisivat määrittää arvon erityisen korkeaksi, ei tule arvioinnissa ottaa huomioon. Arvioinnissaan kiinnitysluottopankin on varauduttava kaikkiin riskeihin, jotka voivat aiheutua markkinoiden tai rakenteellisten olosuhteiden muutoksista.

Laki sisältää hyvin yksityiskohtaiset säännökset eri tarkoituksiin myönnettävistä luotoista ja maturiteettiajoista. Enimmillään kiinnitysluottopankit voivat myöntää luottoa kiinnitysvakuutta vastaan 80 prosenttia lainaa 30 vuoden laina-ajalla ja tietyissä erityistapauksissa jopa 50 vuoden laina-ajalla. Liikekiinteistöjen osalta kiinnitysluottolaitoksia koskevat tiukemmat määräykset mm. siten, että näitä voidaan luottoaan enimmillään vain 60 prosenttia kiinnitysvakuuden arvosta 20 vuoden laina-ajalla. Kiinteistö-sijoituskohteeseen pankki saa enimmillään myöntää luottoa vain 40 prosenttia vakuuden arvosta 10—20 vuoden laina-ajalla. Lisäksi Tanskan lainsäädäntö sisältää tasapainoperiaatteen, jonka mukaan luoton saajan suorittamien maksujen ja kiinnitysluottopankin joukkovelkakirjalainaan sijoittaneiden taho-

jen suorittamien maksujen kokonaismäärä tulee olla tasapainossa. Vuosittainen ero sijoittajille suoritettujen ja luotonsaajilta saatujen maksujen välillä ei saa ylittää 1 prosenttia kyseisen kiinnitysluottopankin omista varoista.

Useimmat kiinnitysluotot ovat takaisinmaksettavissa ennen laina-ajan päättymistä. Jos luotonsaaja haluaa maksaa luottonsa takaisin ennen sovitun laina-ajan päättymistä, hän voi ostaa jotakin liikkeeseen laskettua joukkovelkakirjalainaa niin paljon, että se vastaa hänen velkapääomaansa, ja luovuttaa ostamansa joukkovelkakirjan saatavat kiinnitysluottopankille tai sitten hän voi maksaa pankille takaisin loput lainan lyhennyserät nimellisarvoisina.

Useat kiinnitysluottopankit ovat viime aikoina laajentaneet toimintaansa myös kiinteistöjen vaihdantaan tai yritysostojen kautta hankkineet omistukseensa kiinteistönvälitystoimistoja taikka vahvistaneet yhteistyötä erilaisin sopimusjärjestelyin. Kiinnitysluottopankit ovat siten halunneet vahvistaa asemiaan asuntolainamarkkinoilla. Lisäksi jatkuva kiinnostus kiinnitysvakuudellisiin markkinoihin on aiheuttanut sen, että kiinnitysluottopankkien on täytynyt kiinnittää huomiota liikkeeseenlaskettaviin kiinnitysvakuudellisiin tuotteisiin. Tästä syystä kaikki kiinnitysluottopankit ovat aloittaneet yhteistyön muiden pankkien kanssa asuntoluottojen tarjonasta.

Tanskan lainsäädäntöön on Saksan tavoin sisällytetty Euroopan Unionin vakavaraisuusdirektiivin säännökset asuntovakuudellisten luottojen samoin kuin luottojen, joiden vakuutena on monitoimitilakiinteistöihin vahvistettu kiinnitys, painottamisesta 50 prosentin riskiluokituksen mukaisesti, kun taas teollisuuskiinteistöluottojen vakuutena oleva omaisuus painotetaan 100 prosentin riskiluokkaan. Lainsäädäntöön on myös sisällytetty Euroopan Unionin vakavaraisuusdirektiivin vaatimukset ja sijoitusrahastodirektiivin 22 artiklan 4) kohdan vaatimukset. Tämän mukaan Tanskassa vakuutusyhtiöiden sallitaan sijoittaa enintään 40 prosenttia varoistaan osakkeisiin ja vähintään 60 prosenttia sen on sijoittava varoistaan varmoihin ja turvallisiin sijoituskohteisiin, johon sisältyvät mm. kiinnitysvakuudelliset joukkovelkakirjat.

Tanskan lainsäädännön mukaan mikään muu yhteisö kuin kiinnitysluottopankkilain mukainen kiinnitysluottopankki ei ole oikeu-

tettu käyttämään kiinnitysluottopankki -nimeä toiminimessään eikä laskemaan liikkeeseen joukkovelkakirjalainoja kiinnitysvakuudellisen joukkovelkakirjalainan nimellä.

Tanskassa on myös kunta- ja julkisyhteisörahoitukseen erikoistunut Kreditforeningens Kommune Kredit -yhteisö, joka myöntää luottoja ainoastaan kunnille tai kunnallisille luotontarvitsijoille. Yhteisö ei kuulu kiinnitysluottopankkilain soveltamisalaa, vaan siitä koskevat omat säännökset. Kommune Kredit toimii yhteisömuotoisena ja sen jäseniä ovat kaikki paikalliset viranomaiset, jotka on hyväksytty jäseniksi ja jotka ovat antaneet luotoista takauksen yhteisölle. Tanskalaiset kiinnitysluottopankit eivät saa laskea liikkeeseen kuntaluottoja. Kommune Kreditin jäsenenä olevat julkisyhteisöt ovat vastuussa kukin omasta ja toistensa puolesta yhteisön myöntämistä sitoumuksista.

Ranska

Ranskan vuoden 1984 pankkilaki luokitteli luottolaitokset pankeiksi, osuuspankeiksi, säästöpankeiksi, rahastoiksi, kunnallisiksi panttikonttoreiksi, rahoitusyhtiöiksi sekä erityisluottolaitoksiksi. Kaikilla edellä mainituilla luottolaitossektoreilla on kiinteistöluotto-toimintaa. Vuonna 1992 kiinnitysvakuudellisia ja alusvakuudellisia joukkovelkakirjoja sekä kuntaluottoja oli laskettu liikkeeseen 165 miljardin Ranskan frangin nimellisarvosta.

Ranskassa on ollut vuodesta 1852 voimassa laki erityistarkoitusta varten olevista yhteisöistä (ransk. Sociétés de Crédit Foncier), joka vaikutti vain kahden kiinnitysluottopankin toimintaan. Joulukuussa 1998 Ranskan valtiopäivät hyväksyivät lakiesityksen, jolla korvataan ja uudistetaan vuodesta 1852 voimassa ollut vanha laki. Uudistettu laki tuli voimaan kesällä 1999. Lakiuudistuksen pääkohdat koskevat Ranskan kiinnitysluottolaitoksia ja kiinnitysvakuudellisten joukkovelkakirjojen liikkeeseenlaskua. Lakimuutosten tarkoituksena on luoda ranskalaiset Pfandbrief-joukkovelkakirjamarkkinat suoraan Saksan mallin mukaisesti. Uudistetulla lailla parannetaan kiinnitysluottolaitoksen toimintamallia, joka perustuu jatkossa osittain Ranskan aikaisempaan lakiin, mutta jossa on samankaltaisuuksia Saksan Pfandbrief-järjestelmään. Tarkoitus on luoda sijoituskohte, joka perustuu täysin turvaavaan vakuusmasaan.

Ranskalaiset kiinnitysluottopankit ovat oikeutettuja toimimaan erityisluottolaitoksina ja Ranskan keskuspankki valvoo näiden yhteisöjen toimintaa. Kiinnitysluottolaitosten toiminta rajoitetaan joko joukkovelkakirjalainojen liikkeeseenlaskuun tai turvaavan vakuuden hallinnointiin siten, että myönnettujen luottojen vakuutena voi olla vain asiakkaiden ensiluokkaista kiinteistövarallisuutta ETA-alueelta, luottolaitosten tai vakuutusyhtiöiden takaamia saamia, EU-alueiden valtioiden tai kuntien takaamia saamia, kiinnitysvakuudellisia arvopapereita sekä tietyn tyyppisiä velkasitoumuksia, joista päätetään myöhemmin erikseen.

Kiinnitysluottolaitoksen pääasiallisena varainhankintamuotona on laskea liikkeeseen joukkovelkakirjalainoja, mutta se saa liiketoimintansa tueksi tehdä myös suojautumis-sopimuksia sekä lainata ja laskea liikkeeseen muita velkasitoumuksia. Yhtiö ei kuitenkaan saa omistaa pörssiosakkeita.

Sijoittaessaan kiinnitysluottolaitoksen liikkeeseenlaskemiin joukkovelkakirjoihin joukkovelkakirjasijoittajat saavat separatistiaseman kiinnitysluottolaitoksen konkurssitilanteessa. Etuoikeusasema antaa sijoittajille etuoikeuden kiinnitysluottolaitoksen varoihin ennen kiinnitysluottolaitoksen työntekijöiden palkkasaatavia, ennen verottajaa ja ennen kaikkia muita vakuudellisia tai vakuudettomia velkojia. Lisäksi lakiesitys kieltää kaikki sellaiset sopimukset, joiden tarkoituksena on ollut pitkittää kiinnitysluottolaitoksen konkurssin aloittamista ja jotka solmitaan kahdeksan kuukautta ennen kiinnitysluottolaitoksen konkurssimenettelyä. Nämä sopimukset ovat Ranskan konkurssilainsäädännön mukaan pätemättömiä.

Lisäksi kiinnitysluottolaitokselta vaaditaan, että sen turvaavan vakuuden kokonaisnimellisarvon on ylitettävä joukkovelkakirjalainan nimellisarvo. Turvaavan vakuuden määrän ratkaisee pankkikomissio. Lakiesityksessä turvaavan vakuuden siirtäminen kiinnitysluottolaitokselle tapahtuu siten, että pankit, joilla on olemassa olevaa kiinteistövarallisuutta, saavat siirtää tällaiset varallisuuden kiinnitysluottolaitokselle siinä tarkoituksessa, että kiinnitysluottolaitos laskee liikkeeseen joukkovelkakirjalainan arvopaperistaakseen tämän varallisuuden.

Lakiuudistuksen uskotaan edistävän Ranskan joukkovelkakirjamarkkinoiden kehittymistä ja niiden likviditeettiä. Lisäksi esityksen tavoitteena on edesauttaa Ranskan luot-

tolaitosten mahdollisuuksia vähentää rahoituskustannuksia sekä alentaa korkokantaa luotontarvitsijoille myönnettävissä luotoissa.

Ranskan viranomaiset ovat olleet kiinnostuneita kehittämään Ranskan joukkovelkakirjamarkkinoita laajemmiksi ja likvideimmäksi luottolaitosten lievästä vastustuksesta huolimatta. Kiinnitysvakuudelliset joukkovelkakirjat ovat auttaneet monipuolistamaan nyky-aikaisella tavalla rahoitusvaihtoehtoja. Toisaalta Ranskan viranomaiset ovat olleet hieman huolestuneita siitä, aiheuttaako Ranskan asuntosäästämissä järjestelmän liiallinen käyttäminen rahoitusjärjestelmän systeimiriskiä. Kuitenkin kaiken kaikkiaan institutionaalisten sijoittajien on todettu tunnistavan kansainvälisesti kiinnitysvakuudelliset joukkovelkakirjat ja pankit ovat saaneet mahdollisuuden vähentää rahoituksesta syntyneitä kustannuksia.

Luxemburg

Luxemburgin parlamentti hyväksyi 23 päivänä lokakuuta 1997 lain luottolaitosten kiinteistövakuudellisten joukkovelkakirjalainojen liikkeeseenlaskusta. Aikaisemmin ei Luxemburgissa ole ollut erityislainsäädäntöä pankkien liikkeellelaskemista joukkovelkakirjoista lukuunottamatta yleisiä määräyksiä liikkeeseenlaskusta, markkinoinnista ja joukkovelkakirjojen hyväksymisestä arvopaperipörssiin. Luxemburgin luottolainsäädäntö on perustunut perinteisesti universaalille pankkijärjestelmälle. Uusi laki on hyvin vastaavanlainen kuin Saksan kiinnityspankkilaki. Uuden lain mukaan kiinnitysluottopankit ovat erityislaitoksia, joiden pääliiketoiminta on rajoitettu kiinnitysvakuudellisten joukkovelkakirjojen liikkeeseenlaskuun. Laissa on huomioitu kaikki sijoitusrahastodirektiivin 22 artiklan 4 kohdan vaatimukset.

Laissa ovat myös määräykset siitä, mitä muuta liiketoimintaa erityislaitos saa kiinnitysvakuudellisten joukkovelkakirjojen liikkeeseenlaskun lisäksi harjoittaa. Tällaista sallittua muuta liiketoimintaa on muun muassa arvopapereiden ostaminen ja myyminen, kolmannen osapuolen korollisten tai korottomien talletusten vastaanottaminen, luotonottaminen, muiden kuin kiinnitysvakuudellisten joukkovelkakirjalainojen liikkeeseenlaskeminen ja arvopapereiden säilyttäminen kolmannen osapuolen lukuun.

Turvaavan vakuuden käsite on Luxemburgin laissa määritelty siten, että kiinnityspan-

kin on siirrettävä erilleen vakuus turvaamaan liikkeeseenlasketut joukkovelkakirjalainat. Jokaisen kiinnitysluottopankin on ylläpidettävä omaa vakuusrekisteriä. Vakuudet jaetaan lain mukaan kahteen luokkaan riippuen siitä, onko ne kohdistettu kiinnitysvakuudellisten vai julkisyhteisövaluudellisten joukkovelkakirjojen vakuudeksi. Tietyissä tilanteissa kiinnitysluottopankit saavat käyttää täytevakuutta, koska vakuuksien on kaikissa tilanteissa katettava liikkeeseenlaskettujen joukkovelkakirjojen nimellisarvot. Täytevakuus ei kuitenkaan koskaan saa ylittää 20 prosenttia kaikkien liikkeeseenlaskettujen joukkovelkakirjojen nimellisarvosta. Turvaavan vakuuden on kaikissa tilanteissa katettava sekä joukkovelkakirjojen nimellisarvot että niiden kokonaiskorkotuotot. Lisäksi liikkeeseenlaskettujen kiinnitysvakuudelliset ja julkisyhteisövaluudelliset joukkovelkakirjat eivät saa nimellisarvoltaan olla enempää kuin 60-kertaisesti pankin omat varat.

Turvaavien vakuuksien pysyvyys toteutetaan lain mukaan siten, että Luxemburgin keskuspankki nimittää tarkastajan, joka tarkastaa, onko vakuudet asianmukaisesti perustettu ja rekisteröity. Tarkastaja tarkastaa myös sen, onko vakuuksien arvot arvioitu arvostamissääntöjen mukaisesti. Arvostamissäännöt on jokaisen kiinnitysluottopankin toimitettava Luxemburgin keskuspankille. Tarkastaja ei kuitenkaan ole vastuussa siitä, vastaavatko vakuuksien arvostamiset todellisia myyntiarvoja eikä hän ei myöskään toimestaan edusta joukkovelkakirjasijoittajia tai näiden etuja. Lain mukaan vakuuksien arvojen tulisi heijastaa kiinteistöomaisuuden realisointieli myyntiarvoa. Kiinnitysluottopankin myöntämän kiinteistöluoton määrä ei saa myöskään ylittää 60 prosenttia vakuudeksi annettavan omaisuuden todennäköisestä myyntihinnasta.

Edellä mainitun lisäksi laki sallii myös sellaisten joukkovelkakirjalainojen liikkeeseenlaskun, joiden vakuutena on julkisyhteisön takaus tai saaminen julkisyhteisöltä.

Ruotsi

Ruotsalaiset kiinnitysluottolaitokset ovat hyvin vakavaraisia ja kiinnitysvakuudellisten joukkovelkakirjojen liikkeeseenlaskun luokitus on vastaavanlainen valtion joukkovelkakirjalainojen kanssa. Ruotsissa laskettiin liikkeeseen kiinnitysvakuudellisia joukkovelkakirjalainoja vuonna 1997 yhteensä 210 mil-

jardin Ruotsin kruunun nimellisarvosta. Vastaava luku oli vuonna 1996 yhteensä 160 miljardia Ruotsin kruunua. Kaikkien liikkeessä olevien kiinnitysvakuudellisten joukkovelkakirjalainojen yhteenlaskettu nimellisarvo vuoden 1997 lopussa oli yhteensä 710 miljardia Ruotsin kruunua. Kiinnitysluottolaitokset ovat ehdottomasti tärkeimmät joukkovelkakirjalainojen liikkeeseenlaskijat Ruotsin joukkovelkakirjalainamarkkinoilla. Kiinnitysluottolaitosten osuus Ruotsin joukkovelkakirjamarkkinoista on noin 42 prosenttia. Arvioilta noin 63 prosenttia kiinteistöluotoista on rahoitettu kiinnitysluottolaitosten liikkeeseen laskemalla joukkovelkakirjalainoilla.

Ruotsalainen kiinnitysluottolaitosjärjestelmä muistuttaa saksalaista järjestelmää siinä, että kiinnitysluottolaitokset ovat erikoistuneet kiinnitysvakuudelliseen luotonantoon. Merkittävä ero on kuitenkin siinä, etteivät kiinnitykset ole, toisin kuin esimerkiksi Saksassa ja Tanskassa, liikkeeseen laskettujen joukkovelkakirjalainojen vakuutena.

Ruotsissa asuntorahoitusta on perinteisesti välitetty kiinnitysluottolaitosten kautta. Tyypillisten asuntolainojen lyhennysohjelmat lasketaan esimerkiksi 20 tai 50 vuoden laina-ajan mukaan, mutta laina myönnetään viideksi vuodeksi kerrallaan. Laina uusitaan seuraaviksi viideksi vuodeksi, jollei asiakkaalla ole ollut merkittäviä maksuhäiriöitä.

Kiinnitysluottolaitokset ovat Ruotsissa rahoittaneet toimintansa laskemalla liikkeeseen obligaatioita, joita on enimmäkseen myyty vakuutusyhtiöille ja eläkerahastoille, jotka 1980-luvun puoliväliin asti olivat velvollisia ostamaan kiinnitysluottolaitosten obligatioita tietyn määrän vuosittain. Vakuutusyhtiöiden ja eläkerahastojen sääntelyn liberalisointi mahdollisti niiden sijoituspolitiikan suuntaamisen myös muihin kohteisiin ja pakotti kiinnitysluottolaitokset hankkimaan obligatioilleen uusia sijoittajia. Kun ulkomaiset pääomanliikkeet oli vapautettu, taseessa olevien asuntolainojen arvopaperistaminen ja niiden myyminen oli mahdollista myös ulkomaisille sijoittajille.

Vuonna 1996 asetettiin työryhmä miettimään mahdollisuutta siitä, kuinka sijoitusrahastodirektiivin vaatimukset voitaisiin sisällyttää kansalliseen lainsäädäntöön. Työryhmä päätti laajentaa tarkastelun näkökulmaa ja tutki mahdollisuutta, pitäisikö kiinnitysvakuudellisilla joukkovelkakirjamarkkinoilla pyrkiä korvaamaan valtion joukkovelkakirja-

markkinoita, koska niiden odotetaan vähitellen supistuvan. Elokuussa 1997 työryhmä julkaisi raportin, joka päättyi lopputulokseen, että periaatteessa sijoitusrahastodirektiivin 22 artiklan 4 kohdan vaatimukset tulisi sisällyttää Ruotsin lainsäädäntöön. Työryhmän raportin uskottiin aktivoivan Ruotsin joukkovelkakirjamarkkinoita, jotka ovat kolmanneksi suurimmat kiinnitysvakuudelliset joukkovelkakirjamarkkinat Euroopassa Saksan ja Tanskan jälkeen.

Työryhmän raportin mukaan Ruotsin tulisi parantaa ja tehostaa sen kiinnitysvakuudellisia joukkovelkakirjamarkkinoita siten, että joukkovelkakirjasijoittajan erityisasema turvattaisiin joukkovelkakirjalainan liikkeeseenlaskijan konkurssissa, rajattaisiin tarkasti luottojen myöntäminen suhteessa vakuuden arvoon ja huolehdittaisiin tyydyttävällä tavalla valvonnasta. Toimenpiteiksi työryhmä ehdotti, että rahoitustoimintalakiin luotaisiin lainsäädännölliset puitteet kiinnitysluottolaitoksille ja siihen tuotaisiin sijoitusrahastodirektiivin vaatimukset sekä muutettaisiin konkurssilakia siten, että joukkovelkakirjasijoittajat saisivat turvatuksen etuoikeusaseman.

Lisäksi esitettiin, että ainoastaan kiinnitysluottolaitokset saisivat laskea liikkeeseen etuoikeutettuja kiinnitysvakuudellisia joukkovelkakirjalainoja Ruotsin rahoitustarkastuksen luvalla. Joukkovelkakirjasijoittajan etuoikeusasema kattaisi pääoman sekä kertyneen korkotuoton, joka olisi merkitty kiinnitysluottolaitoksen erityiseen vakuusrekisteriin. Jokaisella laitoksella olisi oma tietokonepohjainen vakuusrekisteri. Joukkovelkakirjalainojen kautta saatava rahoitus käytettäisiin myöntämällä luottoja kiinteistövaakuutta vastaan, lukuunottamatta teollisuuskiinteistöjä. Myönnettävän asuntolainan määrä ei saisi ylittää 75 prosenttia ja liikehuoneisto- sekä maatilalainojen määrä ei saisi ylittää 60 prosenttia annettavan kiinteistövuokauden markkina-arvosta. Ruotsin rahoitustarkastus ilmoittaisi tarkemmat määräykset siitä, kuinka vakuuden markkina-arvo määriteltäisiin.

Kiinnitysluottolaitosten tulisi pitää riittävä omaisuusmäärä erillään laitoksen muista toiminnoista. Tällaisen omaisuuden määrän tulisi vastata vähintään joukkovelkakirjalainojen nimellisarvoa sekä niistä tulevaa korkokertymää. Esityksessä ei esitetä erityistä siirtymäsääntöä voimaantulovaiheeseen. Toimilupa myönnettäisiin tällaiselle uudelle laitokselle, joka kykenee viranomaiselle

osoittamaan, että täyttää lain asettamat vaatimukset ja kykenee suoriutumaan velvoitteistaan.

Ruotsin lakiehdotuksessa on kuitenkin poikkeavuuksia suhteessa esimerkiksi Saksan ja Tanskan vastaavaan lainsäädäntöön. Saksan ja Tanskan järjestelmät perustuvat periaatteelle, että kyseiset kiinnitysluottolaitokset eivät saa harjoittaa muuta liiketoimintaa kuin kiinnitysvakuudellisten joukkovelkakirjojen liikkeeseenlaskua ja siihen läheisesti liittyvää toimintaa. Ruotsin esityksessä ei kuitenkaan tehdä harjoitettavalle liiketoiminnalle näin tarkkaa rajausta, vaan Ruotsissa sallittaisiin kiinnitysluottolaitosten laskea liikkeeseen myös muunlaisia joukkovelkakirjalainoja sekä myöntää näistä muitakin luottoja kuin ainoastaan kiinteistölainoja. Erityisasema kiinnitysvakuudellisille joukkovelkakirjoille luotaisiin siten, että ainoastaan sijoitusrahastodirektiivin artiklan 22 mukaiset kiinnitysvakuudelliset joukkovelkakirjalainat rekisteröitäisiin ja valvottaisiin Ruotsin rahoitustarkastuksen toimesta. Työryhmän näkemyksen mukaan kuitenkin useimmat laitokset valitsivat virtaviivaisemman lähestymistavan siten, että ne perustaisivat tähän toimintaan erikoistuneen laitoksen, saavuttaakseen kilpailukykyisemmät lainausehdot.

Ruotsin esityksen mukaan mahdollisessa konkurssissa etuoikeutettuja joukkovelkakirjoja pidetään erillään muista arvopapereista tätä tarkoitusta varten perustetun rekisterin avulla. Saksassa omaisuus taas on eritelty ainoastaan tiettyihin poolikokonaisuuksiin riippuen siitä, onko joukkovelkakirjalainan vakuutena kiinteistövakuus vai onko turvaavana vakuutena julkisyhteisön takaus. Sen sijaan Tanskassa, missä kiinnitysluottolaitokset voivat harjoittaa luotonantoa vain kiinteistövakuutta vastaan, on liikkeeseenlasketujen kiinnitysvakuudellisten joukkovelkakirjalainojen vakuudeksi merkitty tietyt kohdennetut rahastovarot.

Eroavaisuuksia maiden välillä on myös siinä, että Ruotsissa ehdotus sallisi luottolaitoksen myöntää asuntovakuutta vastaan luottoa 75 prosenttia ja muuta kiinteistövakuutta vastaan 60 prosenttia vakuuden markkina-arvosta, kun taas Tanskassa sallitaan 80 prosentin luototusaste asuntovakuutta vastaan ja 60 prosenttia muuta kiinteistövakuutta vastaan. Saksassa sen sijaan rajoitus on tiukasti 60 prosenttia sekä asunto- että muun kiinteistöluoton osalta, mutta kiinnitysluottopankit voivat muiden joukkovelkakirjalainojensa

kautta rahoittaa jäljelle jäävän luoton osan.

Työryhmän raportti on ollut lausuntokierroksella eri osapuolilla, joiden tuli antaa kommenttinsa asiasta maaliskuun 1998 mennessä. Kiinnitysluottolaitokset ovat suhtautuneet ehdotukseen hyvin positiivisesti, kun taas esimerkiksi Ruotsin keskuspankki jättäisi asian mieluiten markkinoiden itsesääntelyn varaan. Lopullista ratkaisua siitä, että annetaanko esitystä Ruotsin valtiopäiville ei ole toistaiseksi vielä tehty.

Kiinnitysvakuudellisten joukkovelkakirjojen sääntely EU-direktiiveissä

Euroopan Unionin direktiiveissä on huomioitu kiinnitysvakuudellisten joukkovelkakirjamarkkinoiden erityisasema siten, että kiinnitysvakuudellisille joukkovelkakirjasijoituksille annetaan eräissä direktiiveissä sijoitusrajoitusten ja vakavaraisuusvaatimusten osalta edullisempi kohtelu suhteessa muihin arvopaperisijoituksiin. Direktiivin antamat mahdollisuudet saattavat osaltaan vaikuttaa kyseistä liiketoimintaa harjoittavien luottolaitosten kilpailuasemiin suhteessa sellaisten valtioiden vastaaviin instituutioihin, jotka eivät lainsäädännössään ole mahdollistaneet direktiivien sallimien poikkeusten käyttämistä.

Arvopapereihin kohdistuvaa yhteistä sijoitustoimintaa harjoittavia yrityksiä (yhteissijoitusyritykset) koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta annetun neuvoston direktiivin 85/611/ETY (nk. sijoitusrahastodirektiivi), sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 88/2207ETY, 22 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat sallia poikettavaksi yhteissijoitusyritykseen sovellettavista sijoitusrajoituksista artiklassa säädetyin edellytyksin sellaisen luottolaitoksen liikkeeseenlaskemisen joukkovelkakirjojen osalta, jolla on kotipaikka jossakin jäsenvaltiossa ja joka on lain mukaan erityisen velkakirjanhaltijoiden suojamiseksi asetetun julkisen tarkastuksen alainen. Erityisesti on mainittujen joukkovelkakirjojen liikkeeseenlaskusta saatava määrä lain mukaan sijoitettava sellaisiin varoihin, joilla voidaan joukkovelkakirjojen koko laina-aikana turvata joukkovelkakirjoihin perustuvien vaateiden suoritus ja jotka voidaan etuoikeudella käyttää joukkovelkakirjojen pääoman ja kertyneiden korkojen suorituksiksi, jos joukkovelkakirjojen liikkeeseenlaskija ei kykene täyttämään maksuvelvollisuut-

taan. Säännös on lisätty direktiiviin Tanskan vaatimuksesta ja erityisesti heidän järjestelmäänsä silmällä pitäen.

Vastaavat säännökset ovat neuvoston direktiivissä 92/96/ETY henkivakuutuksen ensivakuutusta koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta sekä direktiivien 79/267/ETY ja 90/619/ETY muuttamisesta (kolmas henkivakuutusdirektiivi) sekä neuvoston direktiivissä 92/49/ETY muuta ensivakuutusta kuin henkivakuutusta koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta sekä direktiivien 73/239/ETY ja 88/357/ETY muuttamisesta (kolmas vahinkovakuutusdirektiivi). Nämä direktiivit sisältävät poikkeussäännökset, jonka mukaan vastuuvelan katteeksi hyväksyttäviin varoihin saadaan yleissäännöksestä poiketen lukea suurempi määrä samalta velalliselta olevia saamisia, jos ne ovat edellä mainitut ehdot täyttäviä joukkovelkakirjoja.

Luottolaitosten vakavaraisuussuhteesta annetun neuvoston direktiivin 89/647/ETY (jäljempänä vakavaraisuusdirektiivi) 11 artiklan 4 kohdan mukaan, jonka määräykset on sisällytetty luottolaitoslain 76 §:ään, luotot, joiden täytenä vakuutena on luotonsaajan omassa käytössä olevaan, vuokralle antamaan tai omaan käyttöön tai vuokralle annettavaksi tarkoitettuun asuinkiinteistöön vahvistettu kiinnitys tai tällaisessa käytössä olevan taikka käytettäväksi tarkoitettuun asuinhuoneiston hallintaan oikeuttavat osakkeet, saadaan luottolaitoksen vakavaraisuuslaskennassa ottaa huomioon 50 %:n riskipainotuksella. Direktiivissä säädetyin edellytyksin asuntovakuuksiin voidaan rinnastaa myös liike- ja monitoimitiloihin kohdistuvat kiinnitykset. Kiinnityksiin rinnastetaan pantiksi annetut asunto- ja kiinteistöosakeyhtiön osakkeet. Muut kiinnitysvakuudelliset luotot (samoin kuin luotot, joiden vakuutena on muun kuin asuinhuoneiston hallintaan oikeuttavia asunto- tai kiinteistöyhtiön osakkeita) on otettava huomioon täysimääräisesti (100 %:n painolla) eli samalla tavoin kuin kokonaan ilman vakuutta olevat luotot.

Vakavaraisuusdirektiivi sallii myös sellaisten kiinnitysvakuudellisten joukkovelkakirjojen lukemisen 50 %:n riskiluokkaan, joiden vakuutena on edellä mainitut ehdot täyttävät asunto- tai kiinnitysvakuudelliset luotot. Lievemmän vakavaraisuuskohtelun edellytyksenä on, että kiinnitysvakuudellisiin joukkovelkakirjoihin kohdistuva luottoriski vas-

taa kiinnitysvakuudellisten luottojen vastapuoliriskiä, kiinnitykset ovat juridisesti asianmukaiset ja ne ovat joukkovelkakirjojen täytenä ja välittömänä vakuutena sekä joukkovelkakirjalainan haltijoilla on riittävän hyvä etuoikeus kiinnitettyihin varoihin heidän arvopaperiomistuksensa suhteessa.

Jos vakuudet kohdistuvat toimisto- ja monitoimiliiketiloihin, alempi riskiluokitus sallitaan ainoastaan lainan siihen osaan, joka ei ylitä 50 prosenttia kiinteistön markkina-arvosta. Kiinteistön markkina-arvo on lisäksi arvioitava lainanantohetkellä kahden riippumattoman kiinteistönarvioitsijan toimesta ja markkina-arvoksi otetaan alempi arvio. Kiinteistö on arvioitava uudestaan joka kolmas vuosi tai joka vuosi, jos lainan arvo ylittää miljoona ecua. Vaihtoehtoisesti alempi riskiluokitus sallitaan ainoastaan lainan siihen osaan, joka ei ylitä 50 prosenttia kiinteistön markkina-arvosta tai 60 prosenttia kiinnitysluoton arvosta, sen mukaan kumpi on alempi.

Edellä mainittuja direktiivin määräyksiä lievemmän vakavaraisuuskohtelun soveltamisesta kiinnitysvakuudellisiin joukkovelkakirjoihin sekä luottoihin, joiden vakuutena on kiinnitys monitoimitilakiinteistöihin, ei ole toistaiseksi sisällytetty Suomen luottolaitoslainsäädäntöön.

2.3. Nykytilan arviointi

Nykyinen, kumottuun kiinnitysluottopankkilakiin perustuva ja sittemmin luottolaitoslakiin siirretty kiinnitysvakuudellisia joukkovelkakirjoja koskeva lainsäädäntö perustuu keskieuropalaisiin esikuviin, joissa julkisen vallan voimakas rooli kiinnitysluottopankkitoiminnassa on perusteltavissa toiminnan huomattavalla osuudella koko rahoitusmarkkinoista ja erityisesti toiminnan keskeisellä roolilla asuntorahoituksessa. Lainsäädäntö syntyi toisaalta aikana, jolle oli ominaista pääomien niukkuus ja siitä johtuva erityinen tarve edistää julkisen vallan intressissä olevaa elinkeinotoimintaa. Suomen kiinnitysluottopankkitoiminnalle olikin ominaista sen alkuvaiheessa kiinnitysluottotoiminnan julkinen tai puolijulkinen luonne. Rahoitusmarkkinoiden sääntelyn purkamisen myötä kiinnitysvakuudelliset joukkovelkakirjat menettivät Suomessa käytännössä merkityksensä. Tämän vuoksi kiinnitysvakuudellisten joukkovelkakirjamarkkinoiden edistämistä erityisin lainsäädännöllisin keinoin

pitää perustella rahoitusmarkkinoiden kehittämistarpeista lähtien.

Jos nykyisessä rahoitusmarkkinoiden tilanteessa pystytään lainsäädännön avulla luomaan järjestelmä, jonka avulla kiinnitys- ja vakuudellisten joukkovelkakirjojen riski ja korko ovat alempia kuin ne muutoin olisivat, vaikutetaan sellaisen rahoituksen hintaan, jolla rahoitetaan kiinteistöjen vaihdantaa tai sellaista elinkeinotoimintaa, johon on sitoutunut merkittävästi kiinteistövarallisuutta. Jos lisäksi voidaan edistää markkinoiden kehittymistä tehokkaammiksi, läpinäkyvämmiksi ja vertailukelpoisemmiksi siten, että jälleerahoituksen halvempi hinta kanavoituu luoton-saajien eduksi, erityislainsäädännölle on olemassa riittävät perusteet. Tämä koskee sekä kiinteistövakuudellisia että julkisyhteisöjoukkovelkakirjoja.

Suomessa joukkovelkakirjamarkkinat ovat edelleen useisiin muihin maihin verrattuna kehittymättömät. Rahoitusmarkkinoiden integroituminen ja sijoitusten hajauttaminen Euroopassa johtavat vääjäämättä yhtäältä myös lainsäädännön ja toisaalta rahoitusinstrumenttien yhdenmukaistumiseen. Tällaiselle kehitykselle tulisi Suomessakin antaa lainsäädännöllä puitteet ja mahdollisuudet.

Nykyisestä lainsäädännöstä puuttuvat edellytykset, joilla kiinnitysvakuudellisiin joukkovelkakirjoihin voitaisiin soveltaa direktiivien sallimia poikkeuksia sijoitusrajoihiin ja vakavaraisuuslasketaan. Näiden poikkeusten soveltaminen on tarpeen, jotta sekä ne suomalaiset institutionaaliset sijoittajat, lähinnä sijoitusrahastot ja vakuutusyhtiöt, jotka ovat sijoitusrajoihiin alaisia, että suomalaiset kiinnitysluottolaitokset pääsevät samaan kilpailuasemaan kuin niiden maiden yritykset, jotka ovat jo aiemmin sallineet direktiivien mahdollistamat lievennykset

Useat Keski-Euroopan valtiot ovat muuttaneet tai muuttamassa kansallista lainsäädäntöään sellaiseksi, että saksalaista Pfandbriefjärjestelmää vastaava rahoitusmuoto on niissäkin mahdollinen. Tähän on luonnollisena syynä se, että rahoituspalvelujen tarjoaminen yli rajan yleistyä integraation myötä. Myös Suomen rahoitusmarkkinoiden rakenteiden tulee olla kilpailukykyiset ja toimivat. Sen vuoksi on perusteltua, että suomalaisilla erikoistuneilla luottolaitoksilla on mahdollisuus laskea liikkeeseen rahoitusinstrumentteja, jotka ovat juridisilta ominaisuuksiltaan riittävä samankaltaiset Keski-Euroopan markkinoilla valta-aseman saaneiden joukkovel-

kakirjalainojen kanssa. Nykyisestä voimassa olevasta lainsäädännöstä puuttuvat selkeät säännökset muun muassa joukkovelkakirjasijoittajan aseman turvaamisesta kiinnitysluottolaitoksen konkurssi- ja maksukyvyttömyystilanteessa, kiinnitysluottojen rekisteröintijärjestelmää koskevat määräykset, luoton myöntämisen kriteerit suhteessa annettuun vakuuteen sekä vakuuden arviointi- ja arvostamiskriteerit.

Kiinnitysvakuudellisten joukkovelkakirjojen liikkeeseenlaskua koskevan sääntelyn kumoamista perusteltiin hallituksen esityksessä (HE 208/1997 vp) erityisesti sillä, että säännösten edellyttämä vakuuksien turvaavuus sekä vakuuden laatu ja riittävyys eivät ole viranomaistoinin varmistettavissa eikä vakuuksien säilyttäminen sijoittajien lukuun muutoinkaan sovi luontevasti valvontaviranomaisen tehtäväksi. Nykyiseen lainsäädäntöön sisältyvä turvaavan vakuuden käsite on vaikeasti tulkittavissa ja omiaan johtamaan sijoittajia harhaan. Rahoitustarkastuksen vastuu vakuuksien riittävydestä on nykyisin epäselvä, koska Rahoitustarkastus ei voi käytännössä valvoa sen haltuun luovutettujen vakuuksien tosiasiallista turvaavuutta. Vakuuksien valvontaan sitoutuu lisäksi merkittävästi Rahoitustarkastuksen voimavarot. Toisaalta kiinnitysluottopankkitoimintaa on tarpeen yleisesti kehittää rahoitusmarkkinoiden monipuolistamista koskevien tavoitteiden mukaisesti. Hallituksen esityksessä lisäksi todettiin, että vakuudellisia joukkovelkakirjalainoja koskevien säännösten kumoaminen edellyttää, että jatkossa ryhdytään erikseen selvittämään kiinnitysluottopankkitoiminnan roolin kehittämistä osana yleistä rahoitusmarkkinoiden kehittämistä.

3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1. Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on yleisesti monipuolistaa, kehittää ja syventää Suomen rahoitus- ja joukkovelkakirjamarkkinoita yhtäältä lisäämällä vaihtoehtoisia sijoituskohteita ja toisaalta pidentämällä sijoituskohteiden maturiteettia. Samalla voidaan luoda pitkäaikainen kiinteäkorkoinen rahoituslähde, jolloin pitkäaikaisiin kiinteäkorkoisiin luottoihin ei liity korkoriskiä. Kiinnitysvakuudellisten joukkovelkakirjamarkkinoiden avulla voidaan myös muuntaa esimerkiksi kiin-

teistöihin ja niitä vastaan annettuihin luottoihin sitoutunutta epälikvidiä varallisuutta jälkimarkkinakelpoisiksi arvopapereiksi, mikä lisää rahoitusmarkkinoiden tehokkuutta. Näin voidaan edistää myös kiinteistöjen vaihdantaa sekä sellaista elinkeinotoimintaa, jossa kiinteään käyttöomaisuuteen sitoutuu merkittävästi varallisuutta. Suomen joukkovelkakirjamarkkinoita tehostamalla edistetään Euroopan rahaliiton suotuisia rahoitusmarkkinavaikutuksia, kuten kilpailun lisääntymistä ja markkinaehtoistumista sekä rahoituksen ja sen ehtojen läpinäkyvyyden parantamista.

Esityksen tavoitteena on erityisesti edistää asunto- ja kiinteistörahoituksen läpinäkyvyyttä. Tehokkaat kiinnitysvakuudelliset joukkovelkakirjamarkkinat edistävät tehokasta koronmuodostusta rahoitusmarkkinoilla, koska sellaisen erikoistuneen luottolaitoksen, jonka toimina on laissa tarkoin säännelty, riskejä on helpompi arvioida kuin laajaa ja monitahoista toimintaa harjoittavien luottolaitosten. Toiminnan ja sen riskien läpinäkyvyys taas on omiaan alentamaan jälleenrahoituksen ja sitä kautta luotontarvitsijoille myönnettävän rahoituksen hintaa. Myös eurooppalaisten pfandbrief-markkinoiden hyvä maine sijoittajien keskuudessa saattaa jo sinänsä vaikuttaa suotuisasti jälleenrahoituksen hintaan.

Esityksen yhtenä tavoitteena on monipuolistaa Suomen rahoitusmarkkinoilla tarjottavien sijoituskohteiden valikoimaa erityisesti institutionaalisten sijoittajien näkökulmasta. Institutionaalisia sijoittajien vaatimukset täyttävät, vähäriskiset kiinnitysvakuudelliset joukkovelkakirjalainat mahdollistaisivat näiden sijoittajien käyttöön uuden korkoinstrumentin, jonka avulla he voivat hajauttaa riskejään. Tällaisten uusien vähäriskisten instrumenttien voi odottaa olevan houkuttelevia sijoituskohteita erityisesti suomalaisille eläkeyhtiöille.

Esityksen tavoitteena on niin ikään sallia suomalaisille sijoitusrahastoille ja vakuutusyhtiöille mahdollisuus käyttää hyväksi Euroopan Unionin direktiivien sallimia lievennyksiä tällaisia institutionaalisia sijoittajia koskeviin sijoitusrajoituksiin. Kiinnitysluottolaitosten liikkeeseen laskemat kiinnitysvakuudelliset joukkovelkakirjalainat olisivat tärkeitä myös siitä syystä, että ne hyväksytään Euroopan keskuspankkijärjestelmän edellyttämäksi vakuusmateriaaliksi niin kutsutun Tier 1 -listan mukaisesti.

Suomessa ei ole tarkoituksenmukaista kehittää monimutkaisia ja uusia arvopaperistamisjärjestelyjä, vaan on syytä noudattaa kansainvälisesti hyväksi havaittua eurooppaanlaajuisesti käytössä olevaa sääntelymallia. Tämän mukaisesti esityksen yhtenä tavoitteena on varmistaa, että suomalainen lainsäädäntö vastaa useimmissa Euroopan maissa omaksuttua sääntelymallia. Tällä tavoin voidaan osaltaan edistää myös mahdollisimman edullisen luottoluokituksen saamista suomalaisille kiinnitysluottopankeille ja niiden liikkeeseen laskemille joukkovelkakirjalainoille.

Vaikka julkisyhteisövuakuudelliset joukkovelkakirjalainat ehdotetaan rinnastettaviksi kiinnitysvakuudellisiin joukkovelkakirjalainoihin, ehdotuksen tavoitteena ei ole varsinaisesti pyrkiä vaikuttamaan julkisyhteisöluottojen markkinoihin. Julkisyhteisöluottojen myöntäminen vakuudellisilla joukkovelkakirjoilla hankituista varoista on kuitenkin nykyisinkin sallittu kiinnitysluottopankkitoimintaa harjoittaville luottolaitoksille ja julkisyhteisöluottojen asettaminen joukkovelkakirjojen vakuudeksi edellyttää joka tapauksessa erillistä lainsäädäntöä. Julkisyhteisöluotot soveltuvat niiden vähäisen luottoriskin vuoksi erityisen hyvin kiinnitysluottopankkitoimintaan ja ne muodostavat useimmissa maissa merkittävän osana kiinnitysluottopankin toimintaa. Tämän vuoksi ei ole pidetty perusteltuna kieltää laissa tarkoituiltuilla kiinnitysluottopankeilta julkisyhteisöluottojen myöntämistä vakuudellisilla joukkovelkakirjalainoilla hankituista varoista.

3.2. Keskeiset ehdotukset

Esityksen mukaan vain ehdotetussa laissa tarkoitettu kiinnitysluottopankki voisi laskea liikkeeseen kiinteistövuakuudellisia joukkovelkakirjalainoja. Kiinteistövuakuudellisella joukkovelkakirjalla tarkoitettaisiin laissa joukkovelkakirjaa, jonka vakuutena on kiinnitysluottopankin myöntämä vakuudellinen luotto. Tällaisen luoton vakuutena olisi ehdotetun lain mukaan oltava joko kiinteistökiinnitys taikka asunto-osakeyhtiölaissa (809/1991) tarkoitettut asunto- tai kiinteistöyhtiön osakkeet. Asunto-osakkeisiin rinnastettaisiin myös asumisoikeusasunnoista annettussa laissa (650/1990) tarkoitettu asumisoikeus. Kiinteistövuakuudellisten joukkovelkakirjojen haltijoiden vakuusoikeus perus-

tuisi ulkomaisten esikuvien mukaisesti kiinnitysluottopankin ylläpitämään rekisteriin, johon olisi merkittävä kukin liikkeeseen laskeutu joukkovelkakirjalaina sekä niiden vakuutena olevat kiinnitysluottopankin myöntämät luotot ja näiden vakuutena olevat kiinteistö- ja asuntovakuudet. Siten ainoastaan tässä laissa tarkoitetuilla kiinnitysluottopankeilla olisi oikeus laskea liikkeeseen sellaisia kiinteistövakuudellisia joukkovelkakirjalainoja, joilla olisi erityinen, lakiin perustuva etuoikeusasema liikkeeseenlaskijan konkurssissa.

Yhdenmukaisesti nykyisen lainsäädännön kanssa ehdotetaan, että kiinnitysluottopankit saisivat laskea liikkeeseen myös julkisyhteisövakuudellisia joukkovelkakirjalainoja ja myöntää laissa tarkoitettuja julkisyhteisöluottoja. Julkisyhteisöluotoilla tarkoitettaisiin luottolaitoslain 76 §:n 1 ryhmässä tarkoitetuille julkisyhteisöille annettuja luottoja sekä luottoja, joiden vakuutena on tällaisen julkisyhteisön antama takaus tai julkisyhteisön liikkeeseenlaskema saamistodistus. Kiinnitysluottopankeilla olisi yksinoikeus myös julkisyhteisövakuudellisten joukkovelkakirjojen liikkeeseenlaskuun. Yksinoikeus ei koskisi julkisyhteisöjen takaamien joukkovelkakirjojen liikkeeseenlaskua vaan ainoastaan sellaisten joukkovelkakirjojen liikkeeseenlaskua, joiden vakuudeksi on perustettu laissa tarkoitettu panttioikeus kiinnitysluottopankin myöntämiin julkisyhteisöluottoihin.

Kiinnitysluottopankin sallittu liiketoiminta olisi toiminnan ja riskien läpinäkyvyyden varmistamiseksi rajattu siten, että kiinnitysluottopankki ei saisi pääsääntöisesti harjoittaa muuta liiketoimintaa kuin myöntää luottoja joko kiinteistö- tai asunto-osakeyhtiön osakkeita taikka kiinteistökiinnitystä vastaan (kiinteistöluotto). Lisäksi kiinnitysluottopankki voisi luottottaa kotimaisia julkisoikeudellisia yhteisöjä ja laitoksia sekä myöntää luottoja, joiden vakuutena olisi kotimaisen julkisyhteisön antama takaus tai tällaiselta julkisyhteisöltä oleva saaminen (julkisyhteisöluotto). Sen varmistamiseksi, ettei sääntely kohtuuttomasti jäykistäisi kiinnitysluottopankin toimintaa, ehdotetaan että kiinnitysluottopankki saisi lisäksi laissa tarkemmin säädettyin rajoituksin myöntää myös sellaista luottoa, jolla ei ole täyttä kiinteistö- tai julkisyhteisövakuutta. Tällaiset luotot eivät kuitenkaan voisi olla kiinnitysluottopankin liikkeeseen laskemien joukkovelkakirjojen vakuutena.

Kiinnitysluottopankkiin sovellettaisiin voi-

massa olevia luottolaitoslain sekä osakeyhtiölain säännöksiä sen lisäksi, mitä ehdotetuissa laissa säädetään. Rahoitustarkastus valvoisi kiinnitysluottopankkien toimintaa.

Ehdotuksen mukaan vain kiinnitysluottopankilla olisi oikeus käyttää toiminimessään sanaa kiinnitysluottopankki joko sellaisenaan tai yhdysosana. Kiinnitysluottopankilla olisi myös yksinoikeus käyttää liikkeeseen laskeutumistaan joukkovelkakirjoista nimityksiä kiinteistövakuudellinen joukkovelkakirja tai julkisyhteisövakuudellinen joukkovelkakirja.

Laissa säädettäisiin lisäksi kiinnitysluottopankin myöntämille kiinteistöluottoille ja niiden vakuuksille asettavista vaatimuksista. Kiinnityspankkitoimintaan liittyvien riskien rajoittamiseksi säädettäisiin, että kiinteistöluotto ei saa ylittää kolmea viidesosaa vakuutena olevan kiinteistön tai asunnon arvosta. Laissa säädettäisiin lisäksi vakuuksien arvioinnin perusteista ja arviointiperusteiden julkistamisesta kiinnitysluottopankin tilinpäätöksessä. Tarkemmat määräykset vakuuksien arvioinnista ehdotetaan annettavaksi valtiovarainministeriön päätöksellä.

Niin ikään kiinnityspankkitoimintaan liittyvien riskien rajoittamiseksi säädettäisiin, että kiinnitysluottopankki ei saisi laskea liikkeeseen laissa tarkoitettuja joukkovelkakirjoja niin suurta määrää, että se ylittäisi vakuutena olevien luottojen yhteenlasketun kirjanpitoarvon.

Lakiin sisällytettäisiin lisäksi joukkovelkakirjanhaltijoiden vakuusoikeuden syntyymiseen ja säilymiseen liittyvän oikeusvarmuuden edistämiseksi säännökset muun muassa vakuusoikeuden perusteena olevien rekisterimerkintöjen sisällöstä sekä rekisterimerkintöjen tekemisestä, rekisteritietojen säilyttämisestä ja rekisterimerkintöjen poistamisesta. Saatavan ja sen vakuuden panttaus tapahtuisi kiinnitysluottopankin perustaman ja ylläpitämän rekisterin avulla. Myönnettyään luoton kiinnitysluottopankki olisi aina velvollinen merkitsemään rekisteriin, minkä joukkovelkakirjalainan tai joukkovelkakirjalainojen vakuutena kyseinen kiinteistö- tai julkisyhteisöluotto on. Laissa säädettäisiin myös siitä, milloin kiinnitysluottopankki saa vaihtaa tai poistaa vakuuksia säädettävästä rekisteristä. Ehdotuksen mukaan konkreettiset asiakkaiden antamat vakuudet luottoihin säilytettäisiin kiinnitysluottopankin hallussa. Kiinteistövakuudellisen joukkovelkakirjasijoittajan etuoikeuden valvonta toteutettaisiin ehdotettavan rekisterin avulla siten, että

Rahoitustarkastus valvoisi rekisterin lainmuutoksia sekä rekisteriin tehtävien kirjausten oikeellisuutta. Järjestelyllä taattaisiin joukkovelkakirjasijoittajien vakuuden turvallisuus ja pysyvyys.

Koska kiinteistövakuudellisten joukkovelkakirjojen liikkeesenlasku ja takaisinlunastus eivät kaikissa tapauksissa, erityisesti toimintaa aloitettaessa ja luotonsaajien maksaessa luottojaan ennenaikaisesti takaisin, ole ajoitettavissa täysin samanaikaisiksi luottojen myöntämisen ja takaisinmaksun kanssa, laissa sallittaisiin hyväksyttäväksi laissa tarkemmin säädettävien rajoituksien myös muiden vakuuksien kuin laissa tarkoitettujen kiinteistö- ja julkisyhteisövuokkien tilapäinen käyttö. Tällaisia tilapäisiä vakuuksia kutsuttaisiin laissa täytevakuuksiksi.

Kiinteistövakuudellisiin joukkovelkakirjoihin liittyvän riskin vähentämiseksi laissa säädettäisiin kiinteistövakuudellisten joukkovelkakirjanhaltijoiden etuoikeusasemasta kiinnitysluottopankin selvitystilassa ja konkurssissa. Ehdotuksen mukaan joukkovelkakirjasijoittajan saatavat turvattaisiin pantinhaltijan asemaan rinnastuvalla etuoikeusasemalla kiinnitysluottopankin mahdollisessa selvitystilassa ja konkurssissa. Kiinteistövakuudellisen joukkovelkakirjan vakuutena olevaan luottoon ei saisi kohdistaa turvaamistointia eikä ulosmittausta, koska tällainen erillistäytäntöpano ei olisi vakuuksien kollektiivisen luonteen vuoksi toteutettavissa joukkovelkakirjanhaltijoiden yhdenvertaisuutta loukkaamatta.

Lisäksi ehdotettavaan lakiin sisällytettäisiin tarpeelliset vahingonkorvaus-, rangaistus-, voimaantulo- ja siirtymäsäännökset.

4. Esityksen vaikutukset

4.1. Vaikutukset elinkeinoelämään

Ehdotetun lain yleisiä taloudellisia vaikutuksia on vaikea tarkasti arvioida. Ehdotetut säännökset edistäisivät kuitenkin yleisesti rahoitusmarkkinoiden monipuolistumista ja erityisesti suomalaisten institutionaalisten sijoittajien mahdollisuuksia sijoittaa varojaan suhteellisen vähäisellä riskillä myös suomalaisten luottolaitosten joukkovelkakirjalainoihin. Mikäli lain voimaantulolla kyetään kehittämään Suomen joukkovelkakirjamarkkinoita kansainvälisten vaatimusten mukaisesti, siitä hyötyvät sekä yritykset että yksittäiset kansalaiset. Toimivat kiinteistövakuudelliset joukkovelkakirjamarkkinat vapauttavat kiinteistöihin ja niitä vastaan annettuihin pitkäaikaisiin luottoihin sitoutunutta epälikvidiä varallisuutta muuntamalla sitä jälkimarkkinakelpoisiksi arvopapereiksi lisänsiten rahoitusmarkkinoiden tehokkuutta. Tehokkaista ja toimivista rahoitusmarkkinoista hyötyy koko Suomen kansantalous. Yksittäiselle kansalaiselle koituu hyötyä erityisesti sen kautta, että tehokkaat kiinteistövakuudelliset joukkovelkakirjamarkkinat ovat omiaan edistämään rahoituksen tarjoamista kiinteistöjen ja asuntojen ostajille edulliseen ja läpinäkyvään hintaan.

4.2. Kansantaloudelliset vaikutukset

Esityksen kansantaloudelliset vaikutukset riippuvat keskeisesti Suomen joukkovelkakirjamarkkinoiden kehittymisestä ja toimivuudesta. Esitys luo ainoastaan puitteet, jotka mahdollistavat markkinoiden kehittymisen ja uuden, muissa Euroopan maissa menestyksekkään rahoitusinstrumentin käytön myös Suomessa. Osaltaan kehitykseen tulevat vaikuttamaan myös uusien joukkovelkakirjojen määrästä riippuva markkinoiden likvidiys ja syvyys sekä esimerkiksi työeläkelaitosten mahdollisuus sijoittaa kiinteistövakuudellisiin joukkovelkakirjoihin.

Jos markkinat kehittyvät suotuisasti, se parantaa suomalaisten luottolaitosten mahdollisuuksia kilpailla tasaveroisesti muiden maiden vastaavien instituutioiden kanssa. Toisaalta markkinoilla määräytyviin hintoihin perustuvan sijoittamisen ja luottotuksen yleistymisen lisäävät markkinoiden tehokkuutta, millä puolestaan on positiiviset vaikutukset koko kansantalouden toimintaan.

5. Asian valmistelu

5.1. Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Esitys perustuu Paavo Lipposen II hallituksen ohjelmaan. Esitys on valmistelu valtionvarainministeriössä virkatyönä. Valmisteluvaiheessa on ministeriössä pidetty kaksi kuulemistilaisuutta, toinen viranomaisille ja toinen markkinaosaapuolille.

5.2. Lausunnot

Esityksestä on saatu lausunnot oikeusministeriöltä, kauppa- ja teollisuusministeriöltä, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöltä, ympäristö-

ministeriöltä, Suomen Pankilta, Rahoitustarkastukselta, Kilpailuvirastolta, Kuluttajavirastolta, tietosuoja-valtuutetulta, Suomen Pankkiyhdistykseltä, Osuuspankkikeskus — OPK Osuuskunnalta, Säästöpankkiliitto ry:ltä, Paikallisosuuspankkiyhdistys ry:ltä, Suo-

men Hypoteekkiyhdistykseltä, Kuntarahoitus Oyj:ltä, Kuntien Asuntoluotto Oyj:ltä, Keskuskauppakamarilta, Suomen Kuluttajaliitto ry:ltä, Suomen Sijoitusrahastoyhdistys ry:ltä ja Suomen Vakuutusyhtiöiden Keskusliitolta.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotusten perustelut

1.1. Kiinnitysluottopankkilaki

1 luku. Yleiset säännökset

1 §. Kiinnitysluottopankin määritelmä. Pykälässä määriteltäisiin kiinnitysluottopankki. Lakia sovellettaisiin Suomessa toimiluvan saaneeseen ja rekisteröityyn kiinnitysluottopankkiin. Kiinnitysluottopankin toiminnan tarkoituksena olisi pykälän mukaan myöntää jäljempänä 2 §:ssä määriteltäviä kiinteistö- ja julkisyhteisöluottoja sekä laskea liikkeeseen laissa tarkoitettuja kiinteistövakuudellisia tai julkisyhteisövakuudellisia joukkovelkakirjalainoja. Kiinnitysluottopankki olisi luottolaitoslain 2 §:ssä tarkoitettu luottolaitos ja siihen sovellettaisiin luottolaitoslakia siltä osin kuin ehdotettavasta laista ei muuta johdu. Kiinnitysluottopankit voisivat olla yhteisömuodoltaan vain osakeyhtiöitä.

2 §. Muut määritelmät. Pykälässä säädettäisiin lain keskeistä määritelmistä. Pykälän 1 kohdassa määriteltäisiin, mitä laissa tarkoitetaan kiinteistöluotolla. Kiinteistöluotolla tarkoitettaisiin kiinnitysluottopankin asiakkaalle myöntämää luottoa, jonka vakuutena on jäljempänä 2 kohdassa tarkoitettu kiinteistö tai asunto. Kiinteistöluotto myönnettäisiin pääsääntöisesti kiinteistövakuudellisilla joukkovelkakirjalainoilla myönnettyistä varoista ja se merkittäisiin kiinteistövakuudellisten joukkovelkakirjalainojen vakuudeksi jäljempänä 10 §:ssä tarkoitettuun rekisteriin. Kiinteistövakuudellinen joukkovelkakirjalaina määriteltäisiin jäljempänä tämän pykälän 3 kohdassa. Laki ei kuitenkaan estäisi kiinteistöluottojen myöntämistä myöskään muulla velanotolla hankituista varoista. Myönne-

tyn kiinteistöluoton antaminen kiinteistövaikudellisen joukkovelkakirjalainan vakuudeksi ei myöskään olisi välttämätöntä, jos liikkeeseenlaskettujen joukkovelkakirjalainojen tämän lain mukaiset vakuusvaatimukset täyttyvät muuten.

Kiinteistöluoton vakuutena olisi oltava asunto- tai kiinteistöyhtiön osake, kiinteistökiinnitys tai asumisoikeus. Asunto- tai kiinteistöyhtiön osakkeella tarkoitettaisiin asunto-osakeyhtiön tai kiinteistöyhtiön osaketta, joka pantattaisiin kiinnitysluottopankille kiinteistöluoton vakuudeksi. Asunto-osakeyhtiölain 1 §:ssä säädetään varsinaisista asunto-osakeyhtiöistä, joiden huoneistojen yhteenlasketusta lattiapinta-alasta enin osa on yhtiöjärjestyksessä määrätty asuinhuoneistoiksi. Kiinteistöluoton vakuutena voisi ehdotetun pykälän lisäksi olla myös asunto-osakeyhtiölain 2 §:ssä tarkoitettun niin sanotun keskinäisen kiinteistöyhtiön osake. Vakuutena ei sitä vastoin voisi käyttää esimerkiksi kiinteistösijoitusyhtiön tai muun asunto-osakeyhtiölain soveltamisalan ulkopuolelle jäävän yhtiön osakkeita. Vakuutena voisi ehdotetun pykälän mukaan olla myös asumisoikeusasunnoista annetussa laissa tarkoitettu asumisoikeus, jonka panttauskelpoisuudesta säädetään mainitun lain 25 §:ssä. Kiinteistöllä tarkoitettaisiin maakaaren (540/1995) 16 luvun 1 §:ssä ja 19 luvun 1 §:ssä tarkoitettuja kiinnityskelpoisia kohteita, joita mainittujen lainkohtien mukaan olisivat kiinteistö, kiinteistön määräosa ja muulle kuin kiinteistön omistajalle kuuluva määräala sekä siirtokelpoinen maanvuokraoikeus rakennuksineen. Tällainen kiinteistö annettaisiin kiinnitysluoton vakuudeksi siten, että kiinteistöön perustettaisiin panttioikeus hake-

malla siihen kiinnitys ja luovuttamalla kiinnityksestä todistukseksi saatu panttikirja kiinnitysluottopankin haltuun. Kiinteistöluoton vakuutena voisi edellä mainittujen vakuuksien lisäksi olla myös esimerkiksi julkisyhteisön takaus.

Ehdotettavan pykälän 2 kohdassa määritellään, mitä laissa tarkoitetaan julkisyhteisöluotolla. Julkisyhteisöluotoksi katsottaisiin ensinnäkin julkisyhteisölle annettu luotto. Ehdotetun määritelmän mukaan luottolaitostoinnasta annetun lain 76 §:n I ryhmässä tarkoitettulle julkisyhteisölle annettua luottoa pidettäisiin julkisyhteisöluotona. Tällaiselle luotolle ei vaadittaisi vakuutta. Julkisyhteisöluotona pidettäisiin lisäksi muulle velalliselle kuin edellä tarkoitettulle julkisyhteisölle annettua luottoa, jos luoton vakuudeksi pankille annetaan julkisyhteisön takaus tai saaminen julkisyhteisöltä. Julkisyhteisöluoton merkitsemiseen jäljempänä 10 §:ssä tarkoitettuun rekisteriin julkisyhteisövuokudellisen joukkovelkakirjalainan vakuudeksi sovellettaisiin vastaavia periaatteita kuin kiinteistöluottoihin.

Luottolaitostoinnasta annetun lain 76 §:ssä tarkoitettuja julkisyhteisöjä ovat Suomen valtio ja siihen luottoriskiltään rinnastuvat valtiot, Euroopan yhteisöt, valtion liikelaitokset, Kansaneläkelaitos, Suomen Pankki ja siihen rinnastuvat keskuspankit, suomalaiset kunnat, kuntayhtymät ja seurakunnat, Ahvenanmaan maakunta sekä Kuntien Taakauskeskus ja Kuntien Eläkevakuutus.

Ehdotettavan pykälän 3 kohdassa määritellään, mitä tarkoitetaan kiinteistövakuudellisella joukkovelkakirjalainalla. Kiinteistövakuudellisella joukkovelkakirjalainalla tarkoitettaisiin joukkovelkakirjalainaa, jonka kiinnitysluottopankki on laskenut liikkeeseen myöntääkseen näin hankituista varoista kiinteistöluottoja ja jonka vakuudeksi jäljempänä 10 §:ssä tarkoitettuun rekisteriin on merkitty yksi tai useampi kiinteistöluotto. Kiinteistöluotto määriteltäisiin edellä pykälän 1 kohdassa. Kiinnitysluottopankki olisi velvollinen merkitsemään kiinteistövakuudelliset joukkovelkakirjalainat sekä niiden vakuutena olevat kiinteistöluotot vakuuksineen ylläpitämäänsä rekisteriin jäljempänä 10 §:ssä säädetyllä tavalla sekä toimittamaan rekisteritiedot määrääjain Rahoitustarkastukselle.

Kiinteistöluottojen myöntäminen on toisen pankkidirektiivin (89/646/ETY) nojalla vastavuoroisesti tunnustettavaa luottolaitoksen liiketoimintaa. Tämän vuoksi kiinnitysluotto-

pankki voisi myöntää laissa tarkoitettuja kiinteistöluottoja kaikissa Euroopan talousalueeseen kuuluvissa valtioissa ja ottaa vakuudeksi näissä valtioissa olevia kiinteistöjä tai asuntoja.

Ehdotettavan pykälän 4 kohdassa määriteltäisiin, mitä tarkoitetaan julkisyhteisövuokudellisella joukkovelkakirjalainalla. Julkisyhteisövuokudellisella joukkovelkakirjalainalla tarkoitettaisiin joukkovelkakirjalainaa, jonka kiinnitysluottopankki on laskenut liikkeeseen myöntääkseen näin hankituista varoista julkisyhteisöluottoja ja jonka vakuudeksi jäljempänä 10 §:ssä tarkoitettuun rekisteriin on merkitty yksi tai useampi julkisyhteisöluotto. Myös julkisyhteisövuokudelliset joukkovelkakirjalainat sekä näiden vakuutena olevat julkisyhteisöluotot vakuuksineen olisi merkittävä ehdotettavan lain 10 §:ssä tarkoitettuun rekisteriin.

3 §. Sovellettava lainsäädäntö. Pykälässä säädetään muun lainsäädännön kuin ehdotettavan lain soveltamisesta kiinnitysluottopankkiin. Kiinnitysluottopankkiin sovellettaisiin tämän lain ohella luottolaitoslakia, jollei tästä laista muuta johdu, sekä kiinnitysluottopankin pakollisen yhteisömuodon mukaisesti osakeyhtiöistä annettua lainsäädäntöä, jollei tästä laista tai luottolaitoslaista muuta johdu.

4 §. Valvonta. Pykälän mukaan Rahoitustarkastuksen tehtävänä olisi valvoa tämän lain ja sen nojalla annettujen määräysten noudattamista kiinnitysluottopankkien toiminnassa. Lisäksi Rahoitustarkastus valvoisi kiinnitysluottopankkia samalla tavoin kuin muitakin luottolaitoksia luottolaitostoinnasta annetun lain noudattamisen osalta.

5 §. Yksinoikeus kiinteistö- ja julkisyhteisövuokudellisten joukkovelkakirjalainojen liikkeeseenlaskuun. Pykälässä ehdotetaan kiinteistövakuudellisten ja julkisyhteisövuokudellisten joukkovelkakirjamarkkinoiden turvallisuuden ja läpinäkyvyyden varmistamiseksi, että ainoastaan tässä laissa tarkoitettulla kiinnitysluottopankilla olisi lain voimaantulon jälkeen oikeus laskea liikkeeseen kiinteistövakuudellisia joukkovelkakirjalainoja, joiden vakuutena on kiinteistöluotto, ja julkisyhteisövuokudellisia joukkovelkakirjalainoja, joiden vakuutena on julkisyhteisöluotto. Pykälässä säädettäisiin lisäksi, että vain kiinnitysluottopankki saisi käyttää liikkeeseenlaskemistaan joukkovelkakirjalainoista nimitystä kiinteistövakuudellinen joukkovelkakirjalaina tai julkisyhteisövuoku-

dellinen joukkovelkakirjalaina. Muut luottolaitokset Suomessa eivät siten enää saisi lain voimaantumisen jälkeen laskea liikkeeseen kiinteistövakuudellisia ja julkisyhteisövakuudellisia joukkovelkakirjalainoja, eivätkä nimetä joukkovelkakirjalainojaan kiinteistö- ja julkisyhteisövakuudellisiksi joukkovelkakirjalainoiksi.

6 §. *Toiminimi.* Pykälässä ehdotetaan, että vain kiinnitysluottopankilla on oikeus käyttää toiminimessään sanaa kiinnitysluottopankki. Kiinnitysluottopankkinimike on kansainvälisesti käytössä vain tiettytyyppisissä, rajoitettua toimintaa harjoittavissa luottolaitoksissa. Rajoitetussa käytössä olevasta toiminnasta pankin asiakas sekä joukkovelkakirjasijoittaja tunnustaisivat pankin toiminnan ja he tietäisivät sen olevan velvollinen harjoittamaan rajoitetumpaa toimintaa kuin luottolaitokset muutoin. Pykälän tarkoituksena on siten varmistaa, että kiinnitysluottopankin toiminnan luonne on yleisölle selvä ja että muut yritykset eivät pyrkisi markkinoinnissaan käyttämään hyväksi kiinteistö- ja julkisyhteisövakuudellisten joukkovelkakirjojen mainetta tavanomaista turvallisempaan sijoituskohteena.

2 luku. Kiinnitysluottopankin toiminta

7 §. *Sallittu liiketoiminta.* Pykälän 1 momentissa ehdotetaan, että kiinnitysluottopankille sallittu liiketoiminta olisi rajoitettu vain tiettyihin liiketoiminnan muotoihin. Kiinnitysluottopankin pääasiallisena liiketoimintamuotona olisi soveltamisalan 1 §:n mukaisesti joukkovelkakirjalainoilla hankituista varoista myöntää kiinteistö- ja julkisyhteisöluottoja kiinnitysluottopankin asiakkaille. Kiinteistö- ja julkisyhteisöluottojen ostaminen muilta luottolaitoksilta rinnastettaisiin luottojen myöntämiseen. Pankki voisi halutessaan antaa luottoja myös kiinteistö- ja julkisyhteisöluottojen yhdistelminä. Tällaisia luottoja voisivat olla esimerkiksi julkisyhteisön takaamat asuntoluotot. Luotonanto muuta kuin laissa tarkoitettua kiinteistö- tai julkisyhteisövakuutta vastaan taikka muulle kuin julkisyhteisöille olisi siten jäljempänä mainittuja poikkeuksia lukuun ottamatta kielletty kiinnitysluottopankeilta. Säännöksen tarkoituksena on suojata joukkovelkakirjasijoittajia varmistamalla, että kiinnitysluottopankki keskittyy pääasialliseen liiketoimintaansa eikä laajenna toimintaansa kaikkien luottolaitokselle sallittuihin toimintamuotoihin,

jolloin erityisesti toiminnan ja siihen liittyvien riskien läpinäkyvyys vaarantuisi. Säännös ei rajoittaisi kiinnitysluottopankin varainhankintaa vaan kiinnitysluottopankki voisi vapaasti rahoittaa toimintaansa myös muulla velanotolla kuin laskemalla liikkeeseen kiinteistö- tai julkisyhteisövakuudellisia joukkovelkakirjoja. Säännös ei myöskään rajoittaisi kiinnitysluottopankin mahdollisuuksia hallita taseriskejään suojaamistarkoituksessa tehtävillä johdannaissopimuksilla.

Pykälässä ehdotetaan, että kiinnitysluottopankki saisi pääsäännöstä poiketen harjoittaa myös pääasialliseen liiketoimintaan läheisesti liittyvää toimintaa, jollaiseksi voitaisiin katsoa esimerkiksi pankin asiakkaalle antama luotto, joka ylittää jäljempänä 8 §:ssä säädettyä 60 prosentin rajan kiinteistövakuuden käyvästä arvosta. Tällainen lisäluotto ei kuitenkaan voisi olla joukkovelkakirjalainojen vakuutena. Kiinnitysluottopankki voisi tällöin joustavasti ja tehokkaasti järjestää asiakkaidensa rahoituksen, vaarantamatta kuitenkaan joukkovelkakirjasijoittajien asemaa.

Pääasialliseen liiketoimintaan läheisesti liittyväksi toiminnaksi ei voitaisi katsoa esimerkiksi kiinteistöjen arviointipalvelujen tai kiinteistömarkkinoihin liittyvien konsultointipalvelujen tarjoamista yleisölle. Kiinnitysluottopankki ei saisi harjoittaa myöskään varsinaista asuntosäästötoimintaa ja siihen liittyvää kiinteistönvälitystoimintaa. Kiinteistöjen vuokraus tai tuotantotoiminta ei myöskään olisi sallittua kiinnitysluottopankille.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin myös, ettei kiinnitysluottopankki saa omistaa muita kiinteistöjä, osakkeita ja osuuksia kuin sellaisia, joiden omistaminen on sen liiketoiminnan kannalta tarpeellista. Tällaista omaisuutta olisi kiinnitysluottopankin omaan käyttöönsä tarvitsema käyttöomaisuus. Kiinnitysluottopankki ei saisi siten käydä kaupaa osakkeilla.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että kiinnitysluottopankin varoja saadaan sijoittaa ainoastaan luottolaitostoiminnasta annetun lain 76 §:n I ja II ryhmän saataviin sekä arvopaperimarkkinalain 1 luvun 2 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuihin sellaisiin arvopapereihin, jotka ovat mainitun lain 1 luvun 3 §:ssä tarkoitettuja pörssi- tai markkina-arvopapereita. Momentissa tarkoitettujen arvopaperien voisi siten olla ainoastaan vieraan pääoman ehtoisia sijoituskohteita ja

niiden tulisi lisäksi olla säännöllisen julkisen kaupankäynnin kohteena. Suomalaisiin julkisen kaupankäynnin kohteena oleviin saamistodistuksiin rinnastettaisiin vastaavalla tavalla julkisen kaupankäynnin kohteena ulkomailla olevat saamistodistukset. Säännöksen tarkoituksena on, että kiinnitysluottopankki sijoittaisi hallussaan olevat varat turvallisesti ja tuottavasti vain sellaisiin kohteisiin, jotka on muutettavissa aina nopeasti rahaksi. Säännös ei estäisi tarpeellisten suojaamistarkoituksessa tehtyjen vakioitujen tai vakioimattomien johdannaissopimusten tekemistä. Sen sijaan kiinnitysluottopankki ei saisi tehdä johdannaissopimuksia muussa kuin suojaamistarkoituksessa.

Luottolaitoslain 76 §:n ensimmäiseen ryhmään kuuluvat lähinnä julkisyhteisöiltä olevat saamiset ja sijoitukset sekä erät näihin luottoriskiltään rinnastuvat, mainitussa lainkohdassa tarkemmin mainitut erät. Luottolaitostoiminnasta annetun lain 76 §:n II ryhmään kuuluvat lähinnä saamiset suomalaisilta luottolaitoksilta ja niihin rinnastuvilta ulkomaisilta luottolaitoksilta sekä erät näihin luottoriskiltään rinnastuvat, mainitussa lainkohdassa tarkemmin mainitut erät.

Arvopaperimarkkinalain 1 luvun 2 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuja arvopapereita ovat arvopaperit, joilla käydään julkisesti kauppaa arvopaperipörssin pörssilistalla (pörssi-arvopaperi) tai muussa ostajien ja myyjien yhteensaattamiseksi ammattimaisesti järjestetyssä kaupankäynnissä, jolle on arvopaperimarkkinalain mukaisesti vahvistettu säännöt (markkina-arvopaperi).

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin mahdollisuudesta poiketa 1 ja 2 momentin mukaisista omistusrajoituksista siltä osin kuin omaisuus on joutunut kiinnitysluottopankin haltuun maksamatta jääneiden saamisten vakuutena. Tällaista väliaikaisten omistusta koskevan säännöksen mukaan kiinnitysluottopankki on omistusrajoitusten estämättä väliaikaisesti oikeutettu omistamaan maksamatta jääneen saamisensa vakuutena olleita kiinteistöjä sekä kiinteistöyhteisön osakkeita ja osuuksia, mikäli se tappion välttämiseksi on tarpeellista. Tällaisen omaisuuden omistaminen on oltava kuitenkin luonteeltaan väliaikaista ja kiinnitysluottopankin olisi pyrittävä realisoimaan tällainen omaisuus tehokkaan ja turvallisen liiketoiminnan rajoissa.

8 §. *Kiinteistöluottoa ja sen vakuutta koskevat vaatimukset.* Pykälän 1 momentissa ehdotetaan, ettei kiinnitysluottopankki saa

myöntää kiinteistöluottoa enempää kuin 60 prosenttia vakuutena olevan asunnon tai kiinteistön käyvästä arvosta. Kiinnitysluottopankin on todettava kiinteistön käypä arvo hyvän kiinteistönarviointitavan mukaisessa menettelyssä. Hyvää kiinteistönarviointitapaa kehittävät ja valvovat Suomessa erityisesti Suomen Kiinteistönarviointiyhdistys ry. ja Kiinteistönarvioinnin Auktorisointiyhdistys ry.

Pykälässä ehdotetaan, että valtiovarainministeriö voisi antaa tarkempia säännöksiä vakuuksien arvioinnista. Säännösten tulisi perustua vakiintuneisiin hyvää kiinteistönarviointitapaa koskeviin periaatteisiin ja ne voisivat koskea esimerkiksi arvion suorittajien ammattitaitoa ja riippumattomuutta, arviointimenetelmiä sekä niitä seikkoja, jotka on otettava huomioon vakuuden käypää arvoa arvioitaessa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin poikkeus 1 momentin määräykseen. Kiinnitysluottopankille annettaisiin mahdollisuus myöntää asiakkaalleen luottoa enemmän kuin 60 prosenttia kiinteistövakuuden arvosta, mutta tällainen lisäluotto ei kuitenkaan saisi ylittää hyvän kiinteistönarviointitavan mukaisesti todettua vakuuden käypää arvoa. Tällaiset vakuudet saataisiin siten ottaa huomioon vakuuden täydestä arvosta. Säännöksen tarkoituksena on antaa kiinnitysluottopankille mahdollisuus hoitaa joustavasti ja tehokkaasti yhden asiakkaan luottotarve kokonaisuudessaan. Tällaiset 60 prosenttia vakuuden myyntiarvosta ylittävät lisäluotot eivät saisi kuitenkaan ylittää yhtä kuudesosaa kaikista kiinnitysluottopankin myöntämistä kiinteistöluotoista.

9 §. *Joukkovelkakirjalainan vakuudet.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin siitä, että kiinnitysluottopankin liikkeeseen laskemien kiinteistö- ja julkisyhteisövakuudellisten joukkovelkakirjalainojen yhteenlasketut määrät eivät saa ylittää 10 §:ssä tarkoitettuun rekisteriin lainojen vakuudeksi merkittyjen kiinteistö- ja julkisyhteisöluottojen sekä 13 §:ssä tarkoitettujen täytevakuuksien yhteenlaskettuja kirjanpitoarvoja. Tämä tarkoittaa, että kiinteistö- ja julkisyhteisövakuudellisten joukkovelkakirjalainojen vakuudeksi rekisteriin merkittävien kiinteistöluottojen ja julkisyhteisöluottojen yhteenlaskettujen kirjanpitoarvojen on aina vastattava vähintään näiden liikkeeseen laskettujen joukkovelkakirjalainojen nimellisarvojen yhteenlaskettuja määriä. Joukkovelkakirjalainojen nimellisar-

vojen yhteismäärää verrattaisiin niiden vakuutena olevien luottojen kirjanpitoarvojen yhteismääriin erikseen kiinteistövakuudellisten ja julkisyhteisövakuudellisten joukkovelkakirjalainojen osalta. Pykälässä tarkoitettua suhdelukua laskettaessa vakuuksina ei saisi ottaa huomioon 8 §:n 2 momentissa tarkoitettuja luottoja, joiden vakuuksien arvo alittaa 8 §:n 1 momentissa tarkoitettua määrän.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että kaikki kiinteistövakuudelliset luotot olisivat yhtäläisesti kaikkien kiinteistövakuudellisten joukkovelkakirjalainojen vakuutena ja vastaavasti kaikki julkisyhteisöluotot olisivat yhtäläisesti kaikkien julkisyhteisövakuudellisten joukkovelkakirjalainojen vakuutena. Kiinnitysluottopankilla olisi siten lähtökohteisesti vain kaksi vakuuspoolia. Pykälässä sallittaisiin kuitenkin useampien vakuuspoolien muodostaminen merkintämällä 10 §:ssä tarkoitettuun rekisteriin tietyt kiinteistö- tai julkisyhteisöluotot yksilöidyn joukkovelkakirjalainan vakuudeksi. Tällöin 1 momentissa säädetty vaatimus tulisi täyttää erikseen kunkin tällaisen poolin osalta.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin joukkovelkakirjanhaltijoiden vakuusoikeuden suojaamiseksi vakuuksien luovutuskielestä. Kiellon vastainen luovutus olisi tehoton. Luovutus olisi kuitenkin mahdollista Rahoitustarkastuksen luvalla. Lupa voitaisiin myöntää, jos on ilmeistä, että luovutus ei heikennä joukkovelkakirjanhaltijoiden asemaa, esimerkiksi tilanteessa, jossa vakuuksien kirjanpitoarvo merkittävästi ylittää liikkeessä olevien joukkovelkakirjojen määrän. Lisäksi momentissa säädettäisiin velvollisuudesta tehdä luottoasiakirjaan merkintä siitä, että luotto on annettu joukkovelkakirjalainan vakuudeksi. Merkinnän tarkoituksena olisi osaltaan turvata joukkovelkakirjanhaltijoiden asemaa varmistamalla, ettei momentin vastaisessa luovutuksessa tai panttauksessa synny luovuutuksensaajalle tai pantinhaltijalle vilpittömän mielen suojaa. Merkintä ei muuttaisi luottosopimuksen ehtoja eikä siitä tarvitsi ilmoittaa velalliselle.

10 §. *Joukkovelkakirjalainarekisteri*. Ehdotettavan pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että kiinnitysluottopankin on ylläpidettävä rekisteriä kiinteistövakuudellisista joukkovelkakirjalainoista ja näiden vakuutena olevista kiinteistöluotoista samoin kuin julkisyhteisövakuudellisista joukkovelkakirjalainoista ja näiden vakuutena olevista julkisyhteisöluotoista. Rekisteriä olisi pidettävä erik-

seen yhtäältä kiinteistövakuudellisista joukkovelkakirjalainoista ja niiden vakuuksista ja toisaalta julkisyhteisövakuudellisista joukkovelkakirjalainoista ja niiden vakuuksista.

Jos tietyt kiinteistö- tai julkisyhteisöluotot ovat vakuutena vain yksilöidyille kiinnitystai julkisyhteisövakuudellisille joukkovelkakirjalainoille, rekisteriä olisi pidettävä erikseen kunkin tällaisen poolin osalta. Vähimmäisvaatimuksena olisi siten, että rekisteriä on pidettävä erikseen kiinteistövakuudellisten ja julkisyhteisövakuudellisten joukkovelkakirjojen osalta, mutta rekisteri voitaisiin jakaa myös joukkovelkakirjalainakohtaisiin pooleihin, joista jokaisen olisi erikseen täytettävä 9 §:n 1 momentissa säädetyt vaatimukset.

Joukkovelkakirjasijoittajien etuoikeusosasta kiinnitysluottopankin konkurssissa säädettäisiin jäljempänä 17 §:ssä. Rekisterimerkinnällä varmistettaisiin se, että joukkovelkakirjaan perustuva saatava on kohdennettu joukkovelkakirjalainojen vakuutena oleviin kiinteistö- tai julkisyhteisöluotoihin. Ilman rekisterimerkintää kiinteistö- tai julkisyhteisöluotto ei olisi suojattu erillisellä etuoikeusasemalla konkurssimenettelyssä. Joukkovelkakirjajärjestelmän toimivuuden kannalta on olennaista, että joukkovelkakirjasijoittajan saatava on etuoikeutettu ennen kiinnitysluottopankin muita konkurssi-velkojia. Rekisterin perustaminen ja rekisterimerkintöjen tekeminen olisi kiinnitysluottopankin itsensä vastuulla mutta Rahoitustarkastus valvoisi jäljempänä tarkemmin sanottuna tavalla rekisterimerkintöjen oikeellisuutta. Kiinnitysluottopankki myös säilyttäisi luottoasiakirjat omassa hallinnassaan mutta Rahoitustarkastus tarkastaisi tavanomaisen tarkastustoimintansa yhteydessä, että asiakirjojen säilyttäminen on asianmukaisesti järjestetty ja että rekisterimerkinnät vastaavat asiakirjoja.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä, mitä merkintöjä kiinnitysluottopankin on tehtävä joukkovelkakirjalainoista. Rekisteriin olisi merkittävä kunkin joukkovelkakirjalainan nimellisarvo sekä jäljellä oleva pääoma, mikäli laina voidaan lyhentää erissä. Rekisteriin olisi lisäksi merkittävä lainan korko tai korkoperuste, takaisinmaksuaika sekä lainaosuuksien määrä ja nimellisarvo. Lisäksi rekisteriin olisi merkittävä joukkovelkakirjalainojen vakuutena olevien kiinteistö- tai julkisyhteisöluottojen yhteenlaskettu nimellisarvo ja jäljellä oleva pääoma sekä 7 koh-

dassa mainitut mahdollisia täytevakuuksia koskevat tiedot. Jos vakuutena olevien luottojen kirjanpitoarvoa on luottotappioiden johdosta alennettu, rekisteristä on käytävä ilmi myös yhteenlaskettu kirjanpitoarvo.

Pykälän 3 momentin mukaan kiinnitysluottopankin olisi lisäksi pidettävä luottokohtaisia rekisteriä joukkovelkakirjalainojen vakuutena olevista kiinteistö- ja julkisyhteisöluotoista. Myös tältä osin rekisteriä olisi pidettävä erikseen kiinteistö- ja julkisyhteisöluotoista. Rekisteriin olisi merkittävä jokaisesta luotosta ja sen vakuudesta luoton numero, jonka avulla luotto voidaan yksilöidä, nimellisarvo, vakuutena olevan kiinteistön tai asunnon käypä arvo luoton myöntämishetkellä sekä, jos vakuuden arvoa on sen jälkeen tarkistettu, viimeisin arvio käyvästä arvosta, takaisinmaksuaika, korko tai korkoperuste sekä tieto siitä, onko kysymyksessä 8 §:n 2 momentissa tarkoitettu luotto, jonka vakuusarvo ei vastaa 8 §:n 1 momentin vaatimuksia.

Jos kiinteistö- tai julkisyhteisöluotot ovat yksilöidyn joukkovelkakirjalainan vakuutena rekisteristä olisi 4 momentin mukaan lisäksi käytävä ilmi, mihin joukkovelkakirjalainaan vakuudet kohdistuvat.

11 §. Rekisterin ylläpitoa koskevat säännökset. Pykälässä säädettäisiin 10 §:ssä tarkoitettujen rekisterin luotettavuuden varmistamiseksi rekisterimerkintöjen tekemistä ja poistamista sekä rekisteritietojen tallentamista koskevista vaatimuksista.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin siitä, että laskettuaan liikkeeseen joukkovelkakirjan tai annettuaan asiakkaalleen kiinteistö- tai julkisyhteisöluoton, kiinnitysluottopankin on viimeistään seuraavana pankkipäivänä merkittävä rekisteriin 10 §:n edellyttämät tiedot. Rekisteritiedoissa tapahtuneet muutokset olisi merkittävä rekisteriin viivytyksettä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin lisäksi niistä edellytyksistä, joilla rekisterimerkintä saadaan poistaa. Vakuutena olevia kiinteistö- ja julkisyhteisöluottoja koskevat rekisterimerkinnät saisi poistaa ainoastaan, kun luotto on maksettu tai sitä ei todennäköisesti saada perityksi. Lisäksi vakuudet saisi poistaa rekisteristä, jos ne samanaikaisesti korvataan muilla vastaavilla vakuuksilla taikka vakuuksien yhteenlaskettu arvo rekisteristä poistamisen jälkeen selvästi ylittää lainan jäljellä olevan pääoman määrän.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin rekis-

teritietojen säilymisen varmistamiseksi, että rekisterin merkinnöistä on valmistettava tallenne esimerkiksi koneelliselle tietovälille.

12 §. Kiinteistö- tai julkisyhteisöluoton muutokset. Pykälässä säädettäisiin kiinnitysluottopankin toiminnan joustavuuden edistämiseksi ja asiakkaansuojan parantamiseksi, että kiinnitysluottopankki saisi sen estämättä, että kiinteistö- tai julkisyhteisöluotto on pantattu joukkovelkakirjojen vakuudeksi, sopia velallisen kanssa luottoehtojen muutoksista tai vakuuden vaihtamisesta

13 §. Täytevakuudet. Pykälässä säädettäisiin siitä, milloin kiinnitysluottopankki olisi poikkeuksellisesti oikeutettu käyttämään joi-takin muita kuin edellä kerrottuja kiinteistö- tai julkisyhteisövakuuksia. Tällaisten vakuuksien luonne on tilapäistä ja tästä syystä niistä käytettäisiin nimitystä täytevakuus. Kiinnitysluottopankin toiminta ei lain tavoitteiden mukaan saa perustua ainoastaan täytevakuuksien käyttämiselle. Ehdotettavan säännöksen mukaan kiinnitysluottopankki saa käyttää ja merkitä rekisteriin käytettävän täytevakuuden, mikäli joukkovelkakirjalainojen liikkeeseen laskulla hankituista varoista ei vielä ole myönnetty luottoja. Tällainen tilanne voi syntyä esimerkiksi kiinnitysluottopankin aloittaessaan liiketoimintaansa. Toinen vaihtoehto täytevakuuden käyttämiselle on, että kiinteistö- tai julkisyhteisöluottoa koskevat velkakirjat on luovutettava velalliselle velan ennaikaisen takaisinmaksun johdosta ennen joukkovelkakirjalainan erään-tymistä. Täytevakuutena kiinnitysluottolaitos voi merkitä vakuusrekisteriin erotuksen kat-tamiseksi velkakirjojen sijasta tai niiden tilalle valtion, kunnan tai muun luottolaitos-lain 76 §:n I ryhmässä tarkoitettujen julkisyh-teisön tai muun kuin kiinnitysluottopankin kanssa samaan konsolidointiryhmään kuulu-van luottolaitoksen liikkeeseenlaskemia joukkovelkakirjoja tai muita velkasitoumuksia taikka näiden antamia omavelkaisia takauksia. Täytevakuudelle olisi siten ominais-ta alhaisempi riski ja hyvä likviditeetti. Myös hankitut täytevakuudet olisi kohdistet-tava 10 §:ssä tarkoitettussa rekisterissä joko kiinteistövakuudellisten joukkovelkakirja-lainojen tai julkisyhteisövakuudellisten jouk-kovelkakirjalainojen vakuudeksi.

14 §. Rahoitustarkastuksen harjoittama valvonta. Pykälässä säädettäisiin tarkemmin Rahoitustarkastuksen harjoittamasta valvon-nasta 10 §:ssä tarkoitettujen rekisterin oikeelli-

suuden varmistamiseksi. Pykälän mukaan rekisteritiedot olisi toimitettava Rahoitustarkastukselle kuukausittain, jotta Rahoitustarkastus voi valvoa, ettei myönnettyjen joukkovelkakirjalainojen määrä ylitä vakuuksien määrää ja että rekisteriä on pidetty asianmukaisesti. Pykälässä säädettäisiin lisäksi, että Rahoitustarkastuksen olisi havaitessaan, että vakuuksia ei ole riittävästi, asetettava kiinnitysluottopankille määräaika, jonka kuluessa sen on hankittava lisää lainmukaisia vakuuksia, taikka mikäli se on joukkovelkakirjalainan ehtojen mukaan ja muuten mahdollista, lunastettava takaisin joukkovelkakirjalainoja sellainen määrä, että kiinnitysluottopankki täyttää edellä 9 §:ssä säädetyn vaatimuksen. Jollei kiinnitysluottopankki kykene määräajassa täyttämään tätä vaatimusta, Rahoitustarkastuksen olisi esitettävä valtiovarainministeriölle toimiluvan peruuttamista.

15 §. *Tilinpäätös ja osavuosikatsaus.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin kiinnitysluottopankin velvollisuudesta julkaista tilinpäätöksessään kiinteistövakuudellisten ja julkisyhteisövakuudellisten luottojen määrät samoin kuin liikkeessä olevien kiinteistövakuudellisten ja julkisyhteisövakuudellisten joukkovelkakirjalainojen määrät. Jos vakudet on kohdistettu yksilöityyn joukkovelkakirjalainaan, tiedot olisi ilmoitettava erikseen kunkin tällaisten poolin osalta. Lisäksi tilinpäätöksessä olisi julkistettava kiinteistöluottojen vakuuksien arvioinnissa noudatetut perusteet.

Pykälässä säädettäisiin lisäksi kiinnitysluottopankkien taloudellisen aseman läpinäkyvyyden edistämiseksi, että kiinnitysluottopankkien olisi julkistettava osavuosikatsaus samojen periaatteiden mukaisesti kuin talletuspankkien.

3 luku. Pakkotäytäntö

16 §. *Ulosmittausta ja turvaamistointia koskeva kieltö.* Pykälässä säädettäisiin, että kiinteistö- ja julkisyhteisövakuudellisen joukkovelkakirjalainan vakuudeksi 10 §:ssä tarkoitettuun rekisteriin kirjattua kiinteistö- ja julkisyhteisöluottoa tai täytevakuutta ei saisi lainkaan ulosmitata kiinnitysluottopankin velasta eikä siihen saisi kohdistaa oikeudenkäymiskaaren 7 luvussa tarkoitettua turvaamistointia.

17 §. *Kiinteistö- ja julkisyhteisövakuudellisten joukkovelkakirjalainojen etuoikeus kiinnitysluottopankin selvitystilassa ja konkurssissa.* Pykälässä säädettäisiin siitä, millainen asema kiinteistö- ja julkisyhteisövakuudelliseen joukkovelkakirjalainaan perustuvalla saatavalla olisi kiinnitysluottopankin konkurssissa tai selvitystilassa.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin siitä, että kiinteistö- ja julkisyhteisövakuudelliseen joukkovelkakirjalainaan perustuva saatava on maksettava ehdotetussa 10 §:ssä tarkoitettuun rekisteriin kiinteistö- ja julkisyhteisövakuudellisen joukkovelkakirjalainan vakuudeksi merkitystä kiinteistö- tai julkisyhteisöluotosta taikka täytevakuudesta ennen muita saatavia kiinnitysluottopankin konkurssissa taikka ryhdyttäessä jakamaan kiinnitysluottopankin varoja pankin tultua asetetuksi selvitystilaan. Joukkovelkakirjalainaan perustuva saatava rinnastettaisiin siten irtaimen omaisuuden panttioikeuteen. Panttioikeuden haltijalla on oikeus saada saatavastaan maksu panttikohteesta ennen muita saatavia. Kiinteistö- ja julkisyhteisöluottoon kohdistuva pantti- tai pidätysoikeus tuottaisivat siten kiinnitysluottopankin konkurssissa parhaan etuoikeuden pantti- tai pidätysoikeuden kohteeseen. Kiinteistö- ja julkisyhteisöluoton pantti- ja pidätysvelkojan asema olisi velkojien maksunsaantijärjestyksestä annetun lain (1578/1992) 3 §:n mukainen. Momentin mukaan vastaava etuoikeus koskee myös kiinteistö- ja julkisyhteisövakuudelliseen joukkovelkakirjalainaan perustuvan saatavan korkoa. Pääoman tavoin myös korko olisi etuoikeutettua varojen tilittämiseen asti.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin kiinteistö- ja julkisyhteisövakuudellisen joukkovelkakirjalainan velkojien keskenään yhtäläisestä etuoikeudesta saada maksu 10 §:ssä tarkoitettuun rekisteriin kiinteistö- tai julkisyhteisövakuudellisen joukkovelkakirjalainan vakuudeksi merkitystä kiinteistö- tai julkisyhteisöluotosta. Säännöksellä selvennettäisiin etuoikeutettujen velkojien keskinäistä asemaa. Lähtökohtaisesti etuoikeutetut velkojat saavat jaettavista varoista täyden suorituksen ja jos jaettavia varoja on vielä jäljellä, jäljellä olevat varat jaetaan velkojien maksunsaantijärjestyksestä annetun lain mukaisesti muiden velkojien kesken yhtäläisin oikeuksin. Muilta osin kiinnitysluottopankin konkurssiin sovellettaisiin konkurssilainsäädäntöä.

4 luku. Vahingonkorvaus- ja rangaistussäännökset

18 §. *Vahingonkorvausvelvollisuus.* Ehdotettavassa pykälässä säädettäisiin kiinnitysluottopankin lukuun nostettavasta vahingonkorvauskanteesta liikepankkilain 64 §:n mukaisesti.

19 §. *Kiinnitysluottopankkirikos.* Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että kiinnitysluottopankkirikoksesta tuomitaan sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi, jos kiinnitysluottopankkitoimintaa harjoitetaan ehdotetun lain 1 §:n vastaisesti taikka jos joku 5 §:n vastaisesti käyttää liikkeeseenlaskemistaan joukkovelkakirjoista nimitystä kiinteistö- tai julkisyhteisövuokudellinen joukkovelkakirja taikka 6 §:n vastaisesti käyttää toiminimessään tai muuten toimintaansa osoittamaan sanaa kiinnitysluottopankki.

Kiinnitysluottopankkirikoksena rangaistaisiin myös kiinteistö- tai julkisyhteisövuokudellisen joukkovelkakirjalainan liikkeeseen laskeminen ilman lain edellyttämiä vakuuksia sekä väärän merkinnän tekeminen 10 §:ssä tarkoitettuun rekisteriin tai merkinnän laiminlyönti.

5 luku. Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

20 §. *Voimaantulo.* Pykälässä säädettäisiin lain voimaantulopäivämäärästä.

21 §. *Siirtymäsäännökset.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että ennen tämän lain voimaantuloa luottolaitoksen liikkeeseenlaskemiin, luottolaitoslain 109—111 §:ssä tarkoitettuihin joukkovelkakirjalainoihin, joista on annettu Rahoitustarkastuksen haltuun turvaava vakuus, ei sovellettaisi tämän lain säännöksiä. Tällaisten joukkovelkakirjalainojen vakuudet olisi säilytettävä edelleen Rahoitustarkastuksen hallussa. Joukkovelkakirjalainat voitaisiin kuitenkin merkitä tämän lain mukaiseen rekisteriin, jos luottolaitos on 2 momentin mukaisesti muuttanut yhtiöjärjestyksensä tämän lain mukaiseksi, lainojen vakuudet täyttävät tämän lain vaatimukset eikä vakuusjärjestelyn muutos ole ristiriidassa joukkovelkakirjalainan ehtojen kanssa. Sikäli kuin luottolaitoslain mukaisesti liik-

keseenlaskettujen joukkovelkakirjalainojen ehdossa on mainittu vakuuksien antamisesta Rahoitustarkastuksen haltuun, lainojen siirtäminen kiinnitysluottopankin haltuun edellyttäisi siten lainaehtojen muutosta kiinnitysluottopankin ja joukkovelkakirjanhaltijan välisellä sopimuksella.

Pykälän 2 momentin mukaan kiinnitysluottopankin, joka luottolaitoslain mukaisesti myönnetyn toimiluvan nojalla tämän lain voimaantullessa harjoittaa luottolaitostoiminnasta annetun lain 109—111 §:ssä tarkoitettua toimintaa, ja joka lain voimaantultua aikoo jatkaa kiinnitysluottopankkitoimintaa, olisi kuuden kuukauden kuluessa tämän lain voimaantulosta tehtävä yhtiöjärjestyksiinsä muutokset, jotka tämän lain mukaan ovat tarpeen, ja toimitettava muutetut yhtiöjärjestykset Rahoitustarkastukselle, taikka vuoden kuluessa tämän lain voimaantulosta lopetettava tämän lain vastainen toiminta. Uusien kiinnitysluottopankkien tulisi hakea toimintaansa varten valtiovarainministeriöltä toimilupaa luottolaitoslain mukaisesti.

Pykälän 3 momentin mukaan kiinnitysluottopankin perustajat ja viranomaiset voivat ryhtyä tämän lain edellyttämiin tarpeellisiin toimenpiteisiin jo ennen lain voimaantuloa. Siten esimerkiksi kiinnitysluottopankin tämän lain mukainen yhtiöjärjestys voitaisiin vahvistaa jo ennen lain voimaantuloa.

1.2. Laki luottolaitostoiminnasta

97c §. *Vahingonkorvausvelvollisuus.* Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että se koskee myös kiinnitysluottopankkitoimintaa, koska kiinnitysluottopankki säädettäisiin luottolaitoslain mukaiseksi luottolaitokseksi. Ehdotettavan säännöksen mukaan vahingonkorvausvelvollisuutta koskevat säännökset olisivat yhdenmukaisia osakeyhtiömuotoisten luottolaitosten hallintoelinten jäsenten yhteisöoikeudellinen vahingonkorvausvastuun kanssa.

2. Voimaantulo

Lait ehdotetaan tuleviksi voimaan vuoden 2000 alusta.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Kiinnitysluottopankkilaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleiset säännökset

1 §

Kiinnitysluottopankin määritelmä

Kiinnitysluottopankki on luottolaitostoinnasta annetun lain (1607/1993) 2 §:ssä tarkoitettu osakeyhtiömuotoinen luottolaitos, jonka tarkoituksena on myöntää tässä laissa tarkoitettuja kiinteistöluottoja ja julkisyhteisöluottoja sekä laskea liikkeeseen tässä laissa tarkoitettuja kiinteistövakuudellisia joukkovelkakirjalainoja ja julkisyhteisövuokudellisia joukkovelkakirjalainoja.

2 §

Muut määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

1) *kiinteistöluotolla* luottoa, jonka vakuutena on asunto-osakeyhtiölain (809/1991) 1 ja 2 §:ssä tarkoitettu asunto-osakeyhtiön tai kiinteistöosakeyhtiön osake tai maakaaren (540/1995) 16 luvun 1 §:ssä tai 19 luvun 1 §:ssä tarkoitettu kiinnityskelpoinen kohde, taikka niihin rinnastuva Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa sijaitseva asunto tai kiinteistö; mitä tässä laissa säädetään asunto-osakkeesta, sovelletaan vastaavasti asumisoikeusasunnoista annetussa laissa (650/1990) tarkoitettuun asumisoikeuteen;

2) *julkisyhteisöluotolla* luottoa, joka on myönnetty luottolaitostoinnasta annetun lain 76 §:n I ryhmässä tarkoitettulle julkisyhteisölle tai jonka täytenä vakuutena on tällaisen julkisyhteisön takaus tai saaminen tällaiselta julkisyhteisöltä;

3) *kiinteistövakuudellisella joukkovelkakirjalainalla* joukkovelkakirjalainaa, jonka vakuutena on 10 §:ssä tarkoitettuun rekisteriin

merkitty kiinteistöluotto;

4) *julkisyhteisövakuudellisella joukkovelkakirjalainalla* joukkovelkakirjalainaa, jonka vakuutena on 10 §:ssä tarkoitettuun rekisteriin merkitty julkisyhteisöluotto;

5) *ministeriöllä* valtiovarainministeriötä, jollei asetuksella toisin säädetä.

3 §

Sovellettava lainsäädäntö

Kiinnitysluottopankkiin sovelletaan osakeyhtiölakia (734/1978) ja luottolaitostoinnasta annettua lakia, jollei tässä laissa toisin säädetä.

4 §

Valvonta

Tämän lain ja viranomaisten sen nojalla antamien määräysten noudattamista valvoo Rahoitustarkastus.

5 §

Yksinoikeus kiinteistö- ja julkisyhteisövakuudellisten joukkovelkakirjalainojen liikkeeseenlaskuun

Ainoastaan kiinnitysluottopankki saa laskea liikkeeseen joukkovelkakirjalainoja, joiden vakuutena on tämän lain 2 §:n 1 kohdassa tarkoitettu kiinteistöluotto tai 2 kohdassa tarkoitettu julkisyhteisöluotto. Ainoastaan kiinnitysluottopankki saa käyttää liikkeeseen laskemistaan joukkovelkakirjalainoista nimitystä kiinteistövakuudellinen joukkovelkakirjalaina tai julkisyhteisövuokudellinen joukkovelkakirjalaina.

6 §

Toiminimi

Ainoastaan kiinnitysluottopankki saa toiminimessään tai muuten toimintaansa osoittamaan käyttää sanaa kiinnitysluottopankki.

2 luku

Kiinnitysluottopankin toiminta

7 §

Sallittu liiketoiminta

Kiinnitysluottopankki saa liiketoimintanaan ainoastaan myöntää kiinteistöluottoja ja julkisyhteisöluottoja sekä harjoittaa tällaiseen liiketoimintaan läheisesti liittyvää toimintaa. Kiinnitysluottopankki ei saa omistaa muita kiinteistöjä, osakkeita ja osuuksia kuin sellaisia, joiden omistaminen on kiinnitysluottopankin liiketoiminnan kannalta tarpeellista.

Kiinnitysluottopankin varoja saadaan sen lisäksi, mitä 1 momentissa säädetään, sijoittaa ainoastaan luottolaitostoiminnasta annetun lain 76 §:n I ja II ryhmässä tarkoitettuihin saamisiin sekä muihin arvopaperimarkkinain (495/1989) 1 luvun 2 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuihin sellaisiin arvopapereihin, jotka ovat mainitun lain 1 luvun 3 §:ssä tarkoitettuja pörssi- tai markkina-arvopapereita, sekä niihin rinnastettaviin ulkomaisiin arvopapereihin.

Kiinnitysluottopankki saa 1 ja 2 momentin estämättä omistaa kiinteistöjä sekä asunto- ja kiinteistöosakeyhtiön osakkeita ja osuuksia, jotka ovat joutuneet kiinnitysluottopankin haltuun maksamatta jääneen saamisen vakuutena.

8 §

Kiinteistöluottoa ja sen vakuutta koskevat vaatimukset

Kiinnitysluottopankin antama kiinteistöluotto ei saa ylittää kolmea viidesosaa vakuutena olevien osakkeiden tai kiinteistön käyvästä arvosta. Käypä arvo on ennen luoton myöntämistä arvioitava hyvän kiinteistönarviointitavan mukaisesti. Ministeriö voi antaa tarkempia säännöksiä käyvän arvon arvioimisesta.

Kiinnitysluottopankki saa 1 momentin es-

tämättä lisäksi myöntää kiinteistöluoton, jonka määrä ei kuitenkaan saa ylittää sen vakuutena olevien osakkeiden tai kiinteistön 1 momentin mukaisesti määritellyä käypää arvoa. Tässä momentissa tarkoitettujen kiinteistöluottojen yhteenlaskettu määrä ei saa ylittää yhtä kuudesosaa kaikkien myönnettujen kiinteistöluottojen yhteenlasketusta määrästä.

9 §

Joukkovelkakirjalainan vakuudet

Kiinnitysluottopankin liikkeeseen laskemien kiinteistövakuudellisten joukkovelkakirjalainojen yhteenlaskettu määrä ei saa ylittää 10 §:ssä tarkoitettuun rekisteriin näiden lainojen vakuudeksi merkittyjen kiinteistöluottojen ja 13 §:ssä tarkoitettujen täytevakuuksien yhteenlaskettua kirjanpitoarvoa. Sama koskee julkisyhteisövakuudellisten joukkovelkakirjalainojen ja niiden vakuutena olevien julkisyhteisöluottojen ja täytevakuuksien suhdetta. Kiinteistöluottojen kirjanpitoarvoa laskettaessa ei lasketa mukaan 8 §:n 2 momentissa tarkoitettua luottoa.

Kiinteistövakuudellisten joukkovelkakirjalainojen vakuutena ovat yhtäläisesti kaikki 10 §:ssä tarkoitettuun rekisteriin kiinteistövakuudellisten joukkovelkakirjalainojen vakuudeksi merkityt kiinteistöluotot ja täytevakuudet sekä julkisyhteisövakuudellisten joukkovelkakirjojen vakuutena kaikki julkisyhteisövakuudellisten joukkovelkakirjalainojen vakuudeksi merkityt julkisyhteisöluotot ja täytevakuudet, jollei vakuuksia ole merkitty rekisteriin yksilöidyn joukkovelkakirjalainan vakuudeksi.

Kiinnitysluottopankki ei saa ilman Rahoitustarkastuksen lupaa luovuttaa tai pantata kiinteistöluottoja tai julkisyhteisöluottoja. Kiellon vastainen luovutus tai panttaus on tehoton. Luottoasiakirjaan on tehtävä merkintä siitä, että luotto on annettu joukkovelkakirjan vakuudeksi.

10 §

Joukkovelkakirjalainarekisteri

Kiinnitysluottopankin on pidettävä rekisteriä liikkeeseen laskemistaan vakuudellisista joukkovelkakirjalainoista sekä niiden vakuuksista. Rekisteriä on pidettävä erikseen kiinteistövakuudellisista joukkovelkakirja-

lainoista ja julkisyhteisövaluudellisista joukkovelkakirjalainoista.

Rekisteriin on merkittävä jokaisesta liikkeeseen lasketusta joukkovelkakirjalainasta:

1) lainan nimellisarvo ja jäljellä oleva pääoma;

2) lainan korko tai korkoperuste;

3) lainan takaisinmaksuaika;

4) lainaosuuksien määrä;

5) lainaosuuksien nimellisarvo;

6) lainan vakuutena olevien kiinteistöluottojen tai julkisyhteisöluottojen yhteenlaskettu nimellisarvo ja jäljellä oleva pääoma; jos luottojen yhteenlaskettu kirjanpitoarvo on alempi kuin nimellisarvo, on lisäksi ilmoitettava kirjanpitoarvo;

7) lainan vakuutena olevan 13 §:ssä tarkoitetun tätevuuden antaja, rahamäärä ja voimassaoloaika.

Rekisteriin on merkittävä jokaisesta kiinnitysluottopankin myöntämästä kiinteistöluotosta ja julkisyhteisöluotosta sekä sen vakuudesta:

1) luoton numero, jonka avulla luotto voidaan yksilöidä;

2) luoton nimellisarvo ja jäljellä oleva pääoma;

3) vakuutena olevien osakkeiden tai kiinteistön luottoa myönnettäessä arvioitu käypä arvo sekä, jos käypää arvoa on sen jälkeen tarkistettu, viimeksi tehdyn arvion mukainen käypä arvo;

4) luoton takaisinmaksuaika;

5) luoton korko tai korkoperuste; sekä

6) onko kysymyksessä 8 §:n 2 momentissa tarkoitettu luotto.

Jos 3 momentissa tarkoitetut luotot ovat yksilöidyn joukkovelkakirjalainan vakuutena, rekisteristä on lisäksi käytävä ilmi joukkovelkakirjalaina, johon vakuudet kohdistuvat.

11 §

Rekisterin ylläpitoa koskevat säännökset

Kiinnitysluottopankin on merkittävä 10 §:ssä tarkoitetut tiedot rekisteriin viimeistään seuraavana pankin aukiolopäivänä joukkovelkakirjalainan liikkeeseenlaskusta ja sen vakuudeksi tulevan kiinteistö- tai julkisyhteisöluoton antamisesta tai tätevuuden hankkimisesta. Tiedoissa tapahtuneet muutokset on merkittävä rekisteriin viivytyksettä. Rekisteriin merkittyä kiinteistöluottoa ja julkisyhteisöluottoa sekä tätevuutta koskevia tietoja saadaan muuttaa vain 2 momen-

tissa säädettyissä tilanteissa.

Kiinteistöluotto tai julkisyhteisöluotto on poistettava rekisteristä, kun se on kokonaan maksettu tai kun luottoa ei todennäköisesti saada perityksi. Kiinteistöluotto tai julkisyhteisöluotto tai tätevuutus saadaan lisäksi poistaa rekisteristä taikka siirtää toisen joukkovelkakirjalainan vakuudeksi, jos se korvataan toisella, nimellisarvoltaan vähintään yhtä suurella kiinteistöluotolla tai julkisyhteisöluotolla tai tätevuudella taikka jos kyseisen joukkovelkakirjalainan vakuudeksi merkittyjen kiinteistöluottojen tai julkisyhteisöluottojen arvo ja tätevuutuksien määrä selvästi ylittää lainan jäljellä olevan pääoman määrän.

Rekisterin merkinnöistä on valmistettava tallenne, jota ei voida jälkikäteen muuttaa.

12 §

Kiinteistöluoton tai julkisyhteisöluoton muutokset

Kiinteistöluoton tai julkisyhteisöluoton panttaus ja rekisteröinti joukkovelkakirjalainan vakuudeksi ei estä kiinnitysluottopankkia sopimasta luoton ennenaikaisesta maksamisesta tai tavanomaisina pidettävistä luottoehtojen muutoksista velallisen kanssa taikka vakuuden korvaamisesta toisella, vakuusarvoltaan yhtä suurella vakuudella eikä muutoinkaan rajoita kiinnitysluottopankille velkojana kuuluvia oikeuksia.

13 §

Tätevuudet

Kiinnitysluottopankin liikkeeseenlaskeman joukkovelkakirjalainan vakuutena voidaan väliaikaisesti käyttää valtion, kunnan tai muun luottolaitostoiminnasta annetun lain 76 §:n I ryhmässä tarkoitetun julkisyhteisön tai muun kuin kiinnitysluottopankin kanssa samaan konsolidointiryhmään kuuluvan luottolaitoksen liikkeeseen laskemia joukkovelkakirjoja tai muita velkasitoumuksia taikka tällaisen julkisyhteisön tai luottolaitoksen antamaa omavelkaista takausta siltä osin kuin:

1) kiinteistöluottoja tai julkisyhteisöluottoja ei ole ehditty myöntää tai rekisteröidä joukkovelkakirjalainan vakuudeksi; tai

2) vakuutena olevien kiinteistöluottojen tai julkisyhteisöluottojen määrä ei luottojen ta-

kaisinmaksun johdosta riitä kattamaan joukkovelkakirjalainan määrää.

14 §

Rahoitustarkastuksen harjoittama valvonta

Kiinnitysluottopankin on toimitettava 10 §:ssä tarkoitetun rekisterin tiedot Rahoitustarkastukselle kerran kuukaudessa. Jos joukkovelkakirjalainan vakuudet eivät täytä tämän lain vaatimuksia, Rahoitustarkastuksen on asetettava määräaika, jonka kuluessa kiinnitysluottopankin on hankittava lisää lainmukaisia vakuuksia. Jollei kiinnitysluottopankki voi asetetussa määräajassa täyttää vakuuksia koskevia vaatimuksia, Rahoitustarkastuksen on esitettävä ministeriölle toimiluvan peruuttamista.

15 §

Tilinpäätös ja osavuosikatsaus

Kiinnitysluottopankin tilinpäätöksestä on käytävä ilmi, sen lisäksi mitä luottolaitostoinnasta annetun lain 4 luvussa säädetään, myönnettyjen kiinteistöluottojen ja julkisyhteisöluottojen määrät sekä liikkeessä olevien kiinteistövakuudellisten ja julkisyhteisövakuudellisten joukkovelkakirjalainojen määrät sekä kiinteistöluottojen vakuuksien arvostamisperusteet.

Kiinnitysluottopankin osavuosikatsaukseen sovelletaan, mitä luottolaitostoinnasta annetun lain 41 §:ssä säädetään talletuspankin osavuosikatsauksesta.

3 luku

Pakkotäytäntö

16 §

Ulosmittausta ja turvaamistointia koskeva kielto

Kiinteistö- tai julkisyhteisövakuudellisen joukkovelkakirjalainan vakuudeksi 10 §:ssä tarkoitettuun rekisteriin merkittyä kiinteistöluottoa tai julkisyhteisöluottoa taikka täytevakuutta ei saa ulosmitata kiinnitysluottopankin velasta eikä siihen saa kohdistaa turvaamistointia.

17 §

Kiinteistö- ja julkisyhteisövakuudellisten joukkovelkakirjalainojen etuoikeus kiinnitysluottopankin selvitystilassa ja konkurssissa.

Jos kiinnitysluottopankki on asetettu selvitystilaan tai konkurssiin, kiinteistövakuudelliseen joukkovelkakirjalainaan perustuva saatava on maksettava 10 §:ssä tarkoitettuun rekisteriin kiinteistövakuudellisen joukkovelkakirjan vakuudeksi merkitystä kiinteistöluotosta taikka täytevakuudesta ennen muita saatavia. Sama etuoikeus koskee myös kiinteistövakuudelliseen joukkovelkakirjalainaan perustuvan saatavan korkoa varojen tilittämiseen asti.

Kiinteistövakuudellisen joukkovelkakirjalainan velkojilla on keskenään yhtäläinen etuoikeus saada maksu 10 §:ssä tarkoitettuun rekisteriin joukkovelkakirjalainan vakuudeksi merkitystä kiinteistöluotosta.

Mitä tässä pykälässä säädetään kiinteistövakuudellisesta joukkovelkakirjalainasta ja kiinteistöluotosta, sovelletaan vastaavasti julkisyhteisövakuudelliseen joukkovelkakirjalainaan ja julkisyhteisöluottoon.

4 luku

Vahingonkorvaus- ja rangaistussäännökset

18 §

Vahingonkorvausvelvollisuus

Kiinnitysluottopankin perustajan, osakkeenomistajan, hallintoneuvoston ja hallituksen jäsenen sekä toimitusjohtajan vahingonkorvausvelvollisuudesta säädetään luottolaitostoinnasta annetussa laissa ja tilintarkastajan vahingonkorvausvelvollisuudesta tilintarkastuslaissa (936/1994). Vahingonkorvauskanteen nostamisesta kiinnitysluottopankin lukuun on voimassa, mitä osakeyhtiölain 15 luvun 5—7 §:ssä säädetään.

19 §

Kiinnitysluottopankkirikos

Joka

- 1) harjoittaa 1 §:ssä tarkoitettua toimintaa ilman toimilupaa,
- 2) 5 §:n vastaisesti käyttää liikkeeseenlas-

kemistaan joukkovelkakirjalainoista nimitystä kiinteistövakuudellinen joukkovelkakirjalaina tai julkisyhteisövakuudellinen joukkovelkakirjalaina tai 6 §:n vastaisesti toimimisessaan tai muuten toimintaansa osoittamaan käyttää sanaa kiinnitysluottopankki,

3) laskee liikkeeseen tässä laissa tarkoitettua joukkovelkakirjalainan noudattamatta, mitä 9 §:n 1 momentissa säädetään tällaisen joukkovelkakirjalainan vakuuksista tai

4) tekee väärän merkinnän 10 §:ssä tarkoitettuun rekisteriin tai laiminlyö merkinnän tekemisen,

on tuomittava *kiinnitysluottopankkirikoksesta* sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi, jollei teko ole vähäinen tai siitä ei muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta.

5 luku

Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

20 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä
kuuta .

21 §

Siirtymäsäännökset

Ennen tämän lain voimaantuloa liikkeeseen laskettuihin luottolaitostoiminnasta annetun lain 109—111 §:ssä tarkoitettuihin joukkovelkakirjoihin ei sovelleta tämän lain säännöksiä.

Kiinnitysluottopankin, joka luottolaitostoiminnasta annetun lain mukaisesti myönnetyn toimiluvan nojalla tämän lain voimaan tullessa harjoittaa tässä laissa tarkoitettua toimintaa, on kuuden kuukauden kuluessa tämän lain voimaantulosta tehtävä yhtiöjärjestykseensä muutokset, jotka tämän lain mukaan ovat tarpeen, ja toimitettava muutettu yhtiöjärjestys Rahoitustarkastukselle, tai vuoden kuluessa tämän lain voimaantulosta lopetettava tämän lain vastainen toiminta.

Tämän lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin voidaan ryhtyä ennen lain voimaantuloa.

2.

Laki**luottolaitostoiminnasta annetun lain 97 c §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan luottolaitostoiminnasta 30 päivänä joulukuuta 1993 annetun lain (1607/93) 97 c §:n 1 momentti, sellaisena se on laissa (1340/1997), seuraavasti:

97 c §

Vahingonkorvausvelvollisuus

Luottolaitoksen perustaja, hallintoneuvoston jäsen, hallituksen tai johtokunnan jäsen, toimitusjohtaja, valtuutettu ja hallintotehtäviä hoitavan toimikunnan jäsen on velvollinen korvaamaan vahingon, jonka hän on toimesaan tahallisesti tai tuottamuksesta aiheuttanut luottolaitokselle. Sama koskee vahinkoa, joka osakeyhtiölakia, osuuskuntalakia, liike-

pankkilakia, säästöpankkilakia, osuuspankkilakia, kiinnitysluottopankkilakia (/), hypoteekkiyhdistyksistä annettua lakia (936/1978) taikka tätä lakia tai sen nojalla annettua ministeriön säännöstä tai rahoitustarkastuksen määräystä taikka luottolaitoksen yhtiöjärjestystä tai sääntöjä rikkomalla on aiheutettu osakkeenomistajalle, jäsenelle, sijoitusosuuden tai kantarahastotodistuksen haltijalle tai muulle henkilölle.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta .

Helsingissä 5 päivänä marraskuuta 1999

Tasavallan Presidentti

MARTTI AHTISAARI

Valtiovarainministeri *Sauli Niinistö*

2.

Laki**luottolaitostoiminnasta annetun lain 97 c §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan luottolaitostoiminnasta 30 päivänä joulukuuta 1993 annetun lain (1607/93) 97 c §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa (1340/1997), seuraavasti:

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

97 c §

97 c §

*Vahingonkorvausvelvollisuus**Vahingonkorvausvelvollisuus*

Luottolaitoksen perustaja, hallintoneuvoston jäsen, hallituksen tai johtokunnan jäsen, toimitusjohtaja, valtuutettu ja hallintotehtäviä hoitavan toimikunnan jäsen on velvollinen korvaamaan vahingon, jonka hän on toimesaan tahallisesti tai tuottamuksesta aiheuttanut luottolaitokselle. Sama koskee vahinkoa, joka osakeyhtiölakia, osuuskuntalakia, liikepankkilakia, säästöpankkilakia, osuuspankkilakia, hypoteekkiyhdistyksistä annettua lakia (936/1978) taikka tätä lakia tai sen nojalla annettua ministeriön päätöstä tai rahoitustarkastuksen määräystä taikka luottolaitoksen yhtiöjärjestyksestä tai sääntöjä rikkomalla on aiheutettu osakkeenomistajalle, jäsenelle, sijoitusosuuden tai kantarahastotodistuksen haltijalle tai muulle henkilölle.

Luottolaitoksen perustaja, hallintoneuvoston jäsen, hallituksen tai johtokunnan jäsen, toimitusjohtaja, valtuutettu ja hallintotehtäviä hoitavan toimikunnan jäsen on velvollinen korvaamaan vahingon, jonka hän on toimesaan tahallisesti tai tuottamuksesta aiheuttanut luottolaitokselle. Sama koskee vahinkoa, joka osakeyhtiölakia, osuuskuntalakia, liikepankkilakia, säästöpankkilakia, osuuspankkilakia, *kiinnitysluottopankkilakia* (/), hypoteekkiyhdistyksistä annettua lakia (936/1978) taikka tätä lakia tai sen nojalla annettua ministeriön päätöstä tai rahoitustarkastuksen määräystä taikka luottolaitoksen yhtiöjärjestyksestä tai sääntöjä rikkomalla on aiheutettu osakkeenomistajalle, jäsenelle, sijoitusosuuden tai kantarahastotodistuksen haltijalle tai muulle henkilölle.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta .