

TALOUSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 21/2008 vp

Hallituksen esitys laeiksi luottolaitostoiminnasta annetun lain 105 §:n sekä ulkomaisen luotto- ja rahoituslaitoksen toiminnasta Suomessa annetun lain 7 a ja 9 a §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on lähettänyt 14 päivänä lokakuuta 2008 talousvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laeiksi luottolaitostoiminnasta annetun lain 105 §:n sekä ulkomaisen luotto- ja rahoituslaitoksen toiminnasta Suomessa annetun lain 7 a ja 9 a §:n muuttamisesta (HE 158/2008 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Seppo Tanninen, valtiovarainministeriö
- osastopäällikkö Kimmo Virolainen ja ekonomisti Jyrki Haajanen, Suomen Pankki

- apulaisjohtaja Jukka Vesala ja lakimies Raimo Husu, Rahoitustarkastus
- asiamies Johanna Palin, Talletussuojarahasto
- johtaja Erkki Kontkanen, Finanssialan Keskusliitto
- Legal Counsel Elina Marimo, Nordea Pankki Suomi Oyj
- talousjohtaja Harri Luhtala, OP-Pohjola-ryhmä
- lakiasiaintoimittaja Jukka Huotari, Sampo Pankki Oyj
- maajohtaja Lauri Rosendahl, Kaupthing Bank h.f, Suomen sivuliike
- professori Eva Liljeblom Svenska handelshögskolan
- valtiotieteen tohtori Heikki Koskenkylä.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan luottolaitostoiminnasta annetun lain 105 §:ää muutettavaksi siten, että talletussuojarahastosta korvattavan talletuksen enimmäismäärä korotetaan 25 000 eurosta 50 000 euroon. Ulkomaisen luotto- ja rahoituslaitoksen toiminnasta Suomessa annetun lain 7 a ja 9 a §:ää muutettaisiin siten, että Euroopan talousalueella toimiluvan saaneen ulkomaisen luottolaitoksen Suomessa oleva sivukonttori voi hakea talletussuojarahastosta lisäsuojaa enintään 50 000 euroon saakka ja muussa kuin Eu-

roopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa toimiluvan saaneen ulkomaisen luottolaitoksen talletussuojarahastoon kuuluvan sivukonttorin talletussuojan enimmäismäärä korotetaan vastaavasti 50 000 euroon.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan ensi tilassa. Luottolaitostoiminnasta annetun lain muutosta on tarkoitus soveltaa 8 päivästä lokakuuta 2008. Talletussuojarahasto voisi päättää, että ulkomaisen luotto- ja rahoituslaitoksen toiminnasta annetun lain muutoksen mukaista korotettua

suojaa sovelletaan Euroopan talousalueelta tulevan luottolaitoksen sivukonttoriin 8 päivästä lokakuuta 2008 lukien.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Talletussuoja ja Talletussuojarahasto

Talletussuojasta säädetään luottolaitostoiminnasta annetun lain 7 luvussa. Ulkomaisten pankkien Suomessa olevia sivukonttoreita koskevat säännökset sisältyvät ulkomaisen luotto- ja rahoituslaitoksen toiminnasta Suomessa annettuun lakiin.

Laeissa säädetty talletussuojajärjestelmä perustuu talletusten vakuusjärjestelmistä annettuun direktiiviin. Direktiivin mukaan tallettajan samassa pankissa olevat talletukset on suojattava vähintään 20 000 euron määrään asti. Rajaa sovelletaan saman tallettajan samaan luottolaitokseen tekemiin talletuksiin. Luottolaitoksen toisessa jäsenvaltiossa olevan sivukonttorin talletussuojan taso ja muu sääntely määräytyy luottolaitoksen kotivaltion lainsäädännön mukaan. Jos sivukonttorin sijaintivaltion talletussuoja on korkeampi kuin kotivaltion suoja, sivukonttorilla on oikeus saada isäntävaltion järjestelmästä suojien välinen erotus lisäsuojana. Lisäsuojasta vastaa sivukonttorin isäntävaltion talletussuojajärjestelmä.

Tallettajien saamisten turvaamiseksi talletuspankkien on kuuluttava Suomessa talletussuojarahastoon. Talletussuojarahastossa on 92 jäsentä. Jäsenenä on yksi ulkomaisen pankin sivuliike, islantilaisen Kaupthing Bank h.f:n Suomen sivuliike. OP-Pohjola-ryhmä, jonka keskusyhteisö ja jäsenluottolaitokset vastaavat toistensa veloista ja sitoumuksista, on kokonaisuutena yksi jäsen.

Rahoitustarkastuksesta saadun tiedon mukaan Suomessa on yhteensä 338 talletuspankkia. European Banking Federation'in vuonna 2006 julkaiseman tiedon mukaan sen 27 jäsenmaassa oli yhteensä 7 169 talletuspankkia, joista 5 469 oli euroalueella.

Talletuspankin ja talletussuojarahaston jäsenenä olevan ulkomaisen luottolaitoksen Suomessa olevan sivuliikkeen on vuosittain maksettava talletussuojarahastolle tallettajien saamisten turvaamiseksi kannatusmaksu. Kannatusmaksun määrä perustuu pankin vakavaraisuuteen, ja sen suuruus määräytyy luottolaitoslaissa säädetyn prosenttiperusteen mukaan.

Talletussuojarahasto peri vuonna 2007 jäseniltään kannatusmaksuina noin 43,4 miljoonaa euroa. Rahaston sijoitettujen varojen markkina-arvo oli vuoden 2007 lopussa noin 473,6 miljoonaa euroa. Vuoden 2007 lopussa suojattujen talletusten määrä oli noin 41 miljardia euroa, joten rahaston varat olivat noin 1,15 prosenttia suojatuista talletuksista.

Lain mukaan Talletussuojarahaston varat on sijoitettava luotettavalla, tehokkaalla ja rahaston maksuvalmiuden turvaavalla tavalla riskit hajauttaen. Sijoituksista saatava tuotto on lisättävä rahaston pääomaan. Talletussuojarahaston toimintakertomuksen 2007 mukaan varat olivat kertomusvuoden lopussa sijoitettuina Suomen ja muiden EU-valtioiden vastuulla oleviin sitoumuksiin (54 %), suomalaisten kuntien vastuulla oleviin sitoumuksiin (13 %), euromääräiseen korkorahastoon (9 %), Talletussuojarahastoon kuulumattomien luottolaitosten sitoumuksiin (12 %) ja muiden yhteisöjen sitoumuksiin (9 %). Loput varat, noin 16,3 miljoonaa euroa, olivat Talletussuojarahastolla käteisenä.

Syyskuun lopussa 2008 Talletussuojarahaston varat olivat noin 523 miljoonaa euroa. Suojattujen talletusten määrä vuoden 2007 lopun tilanteen mukaan uudella 50 000 euron suojan tasolla oli noin 52,5 miljardia euroa. Näin ollen rahaston varojen ja vastuiden suhde uuden talletussuojatason mukaan alenee noin 1 prosenttiin.

Jos talletuspankki ei ole maksanut talletuspankissa tilillä olevia tallettajan erääntyneitä rii-

dattomia saatavia, tallettaja voi ilmoittaa asiasta Rahoitustarkastukselle. Rahoitustarkastuksen on 21 päivän kuluessa ilmoituksesta tai asiasta muutoin tiedon saatuaan päätettävä, onko talletussuojarahaston maksettava tallettajien saamiset. Maksuvelvollisuuden määrittämisen edellytyksenä on, että saamisen maksamatta jääminen on johtunut pankin maksu- tai muista taloudellisista vaikeuksista eivätkä vaikeudet Rahoitustarkastuksen arvion mukaan ole tilapäisiä. Talletussuojarahaston on maksettava tallettajille saamiset kolmen kuukauden kuluessa Rahoitustarkastuksen päätöksestä.

Talletussuojarahaston varoista korvataan talletuspankin tilillä olevat ja tilille vielä kirjautumattomat maksujenvälityksessä olevat tallettajan samassa pankissa olevat saamiset voimassa olevan lain mukaan enintään 25 000 euron määrään asti. Talletuspankkeja, jotka vastaavat kokonaan tai osittain toistensa sitoumuksista tai velvoitteista, pidetään yhtenä talletuspankkina. Käytännössä lakisääteinen yhteisvastuu koskee OP-Pohjola-ryhmän talletuspankkeja.

Muissa Euroopan talousalueen valtioissa on vastaavanlainen talletusten vakuusjärjestelmistä annettuun direktiiviin perustuva henkilö- ja luottolaitoskohtainen talletussuojajärjestelmä.

Tallettajan saaminen maksetaan täysimääräisesti, jos tallettaja on osoittanut luotettavasti, että saaminen perustuu varoihin, jotka tallettaja on saanut omassa käytössä olleen asuntonsa myynnistä ja että varat käytetään uuden, tallettajan omaan käyttöön tulevan asunnon hankkimiseen. Tämä koskee varoja, jotka on talletettu talletuspankin tilille enintään kuusi kuukautta ennen Rahoitustarkastuksen maksuvelvollisuuspäätöstä. Tämä poikkeaa muissa ETA-valtioissa noudatettavasta käytännöstä.

Ulkomaisten luottolaitoksen Suomessa oleva sivuliike voi hakea Talletussuojarahaston jäsenyyttä täydentääkseen kotivaltionsa mukaista talletussuojaa, jos sen kotivaltion suojaa ei voida pitää yhtä kattavana kuin suomalainen suoja. Talletussuojarahasto voi pyydettyään Suomen Pankin ja Rahoitustarkastuksen lausunnon hylätä jäsenhakemuksen, jos ulkomaisten luottolaitoksen kotivaltion suojaa on pidettävä riittävänä.

Talletussuojarahaston harkintavalta jäsenhakemuksen hylkäämiseen on käytännössä hyvin rajoitettu. Rahaston on otettava huomioon tasavertaiset kilpailuedellytykset kaikkien toimijoiden kesken sekä suomalaisten tallettajien tasavertainen kohtelu.

Talletussuojarahasto voi ottaa toimintaansa varten lainaa, jos sen omat varat eivät riitä korvausten maksamiseen. Talletussuojarahaston sääntöihin on otettava määräys talletussuojarahastoon kuuluvien talletuspankkien valvollisuudesta myöntää lainaa talletussuojarahastolle rahaston velvoitteiden täyttämiseksi. Lain mukaan talletuspankkien velvollisuus myöntää talletussuojarahastolle lainaa jakautuu talletuspankkien kesken samassa suhteessa kuin niiden korvattavat talletukset ovat kaikkien talletussuojarahastoon kuuluvien talletuspankkien korvattavien talletusten yhteenlasketusta määrästä.

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan Suomen valtio ei osallistu Talletussuojarahaston rahoittamiseen eikä valtion varoja käytetä talletusten korvaamiseen. Valtion kytkeminen talletussuojajärjestelmään edellyttää kaikissa tapauksissa eduskunnan päätöstä.

Talletussuoja eräissä muissa EU-maissa

Ennen syksyllä 2008 alkaneita talletussuojan yksipuolisia korotuksia talletussuoja oli direktiivin mukainen minimi 20 000 euroa kolmessa toista EU-valtiossa. Korkein talletussuoja oli Italiassa 103 291 euroa. Isossa-Britanniassa talletussuojan enimmäismäärä oli 31 700 puntaa (noin 45 000 euroa) ja Ranskassa 70 000 euroa. Saksassa lakiin perustuva suoja oli 20 000 euroa, mutta pankkiryhmillä on omat järjestelmänsä, joista on periaatteessa mahdollisuus saada jopa täysi suoja.

Irlannin hallitus ilmoitti syyskuun lopussa 2008, että Irlannin valtio takaa irlantilaisten pankkien talletukset täysimääräisesti. Samalla talletussuoja päätettiin nostaa 20 000 eurosta 100 000 euroon. Talletussuojan korotus koskee myös ulkomaisten pankkien sivuliikkeitä, mutta valtion takaus ei niitä koske. Talousvaliokunnan saaman tiedon mukaan lainsäädännön valmistelu on Irlannissa vireillä.

Irlannin päätöksen ja finanssialan kriisin syvenemisen seurauksena useat EU-maat nostivat talletussuojaa omilla päätöksillään. Ensimmäisenä Iso-Britannia nosti talletussuojan ensin 35 000 puntaan (noin 50 000 euroon) ja uudelleen nykyiseen 50 000 puntaan (noin 71 000 euroon). Ison-Britannian järjestelmässä suoritetaan nettoutus, jonka mukaan korvaus maksetaan vasta sitten, jos tallettajan saamiset ylittävät hänen velkansa pankille. Laissa säädetyn toimivallan nojalla talletussuojan tasosta päättää rahoitusmarkkinoita valvova viranomainen Financial Services Authority.

Ruotsin valtiopäiville on annettu hallituksen esitys talletussuojan korottamisesta 250 000 kruunusta 500 000 kruunuun (noin 51 000 euroon). Korotettua talletussuojaa ehdotetaan sovellettavaksi 8.10.2008 alkaen. Samalla ehdotetaan säädettäväksi erillislaki, jolla Ruotsin hallitus takaa Ruotsissa toimivien ETA-valtioista tulevien sivuliikkeiden tallettajille saman 500 000 kruunun korvaustason Ruotsin talletussuojajärjestelmästä, jos sivuliikkeen kotivaltion järjestelmä ei korvaa ruotsalaiselle tallettajalle pankin kotivaltion suojan osuutta.

Tanskan kansankäräjät hyväksyi lokakuussa 2008 taloudellisen vakauslain, jossa muun muassa säädetään, että Tanskan valtio takaa täysimääräisesti kaikki tanskalaisten pankkien ja Tanskassa toimivien ulkomaisten pankkien sivuliikkeiden talletukset Tanskassa. Laki on voimassa syyskuun loppuun 2010, ja sitä sovelletaan 5.10.2008 alkaen.

Alankomaissa talletussuoja on korotettu 20 000 eurosta 100 000 euroon. Tallettajan saamiset ja velat nettoutetaan Ison-Britannian tapaan. Talletussuojajärjestelmästä vastaa keskuspankki.

Saksassa ja Itävallassa on ilmoitettu, että talletukset turvataan täysimääräisesti lokakuun alusta 2008 lukien, mutta toistaiseksi toteuttamistavasta ei ole tarkempaa tietoa.

Talousvaliokunnassa on ollut juuri äskettäin lausunnolla valtioneuvoston kirjelmä talletussuojadirektiivin muutosehdotuksesta (U 56/2008 vp — TaVL 38/2008 vp). Ehdotuksen mukaan direktiivin mukaista talletussuojan vähimmäis-

tasoa nostettaisiin vuoden 2008 loppuun mennessä 20 000 eurosta 50 000 euroon ja vuoden 2009 loppuun mennessä vähintään 100 000 euroon.

Valtioneuvosto sanoo, että se voi hyväksyä ehdotuksen vähimmäiskorvaustason nostamisesta 50 000 euroon, sillä se vastaa kansallisia toimenpiteitä, joihin Suomessa on jo ryhdytty. Sen sijaan ehdotus vähimmäistason kaksinkertaistamisesta on ongelmallinen ja puutteellisesti perusteltu.

Talousvaliokunta on todennut lausunnossaan, että talletussuojan nostaminen vähintään 50 000 euroon on perusteltua. Kilpailuneutraliteetin vuoksi olisi kuitenkin tullut sopia enimmäis- eikä vähimmäistasosta. Muilta osin valiokunta katsoo, että sääntelyn muuttamista ja vaikutuksia tulee harkita ja arvioida huomattavasti komission ehdotusta perusteellisemmin.

Talousvaliokunnan johtopäätökset

Talousvaliokunta toteaa, että toimiva, luotettava ja vakaa rahoitusjärjestelmä on yhteiskunnan häiriöttömän toiminnan välttämätön edellytys kaikilla yhteiskunnan tasoilla. Valiokunta pitää perusteltuna, että talletussuojan tasoa korotetaan Suomessa niin, että tallettajat luottavat rahavarallisuutensa olevan turvassa talletuspankeissa eikä tallettajien pidä siirtää talletuksiaan ulkomaisiin pankkeihin hakeakseen parempaa suojaa. Talletussuojan on oltava Suomessa samalla tasolla ulkomaisten, etenkin samoilla rahoitusmarkkinoilla kilpailevien pohjoismaisten talletuspankkien kanssa, jotta suomalaiset pankit ovat niiden kanssa tasavertaisessa kilpailuasemassa.

Talousvaliokunta korostaa, että Suomessa talletuksilla on tärkeä merkitys lainojen rahoituksessa. Suomen Pankin syyskuun 2008 ennakkotilaston mukaan Suomen rahalaitosten kotitalouksille myöntämä lainakanta oli noin 91,5 miljardia euroa ja kotitalouksien talletukset noin 72,3 miljardia euroa. Kotitalouksien talletukset kattoivat siis noin 78 prosenttia kotitalouksien lainoista.

EU:n komissio on julkistanut talletusten va-
kuusjärjestelmästä annetun direktiivin muutos-

ehdotuksen talletussuojan tason ja korvauksen maksuajan osalta. Talousvaliokunta on suhtautunut ehdotukseen kriittisesti, kuten edellä on todettu. Valiokunta pitää tärkeänä, että EU:n jäsenvaltioissa noudatetaan samantasoista talletussuojaa tasapuolisten kilpailuedellytysten vuoksi. Valiokunta pitää tärkeänä, että Suomessa reagoidaan nopeasti talletussuojajärjestelmien muutoksiin kilpailijamaissa, kunnes EU:ssa päästään sellaiseen harmonisointiin, että talletuksista ei kilpailla merkittävästi parempaa suojaa hyväksi käyttäen.

Suomen tulee olla myötävaikuttamassa EU:ssa siihen, että valvontaviranomaisten yhteistoimintaa yli rajojen tiivistetään ja tehostetaan riippumatta siitä, harjoitetaanko luottolaitostoimintaa yhtiömuodossa vai sivukonttoriverkostoa hyväksi käyttäen. Isäntävaltion valvojalla tulee olla asianmukainen tiedonsaantioikeus ja mahdollisuus osallistua valvontaan yhteistyössä kotivaltion valvojan kanssa.

Talousvaliokunta pyytää, että hallitus antaa talousvaliokunnalle kansainvälisen vertailun tal-

letusten vakuusjärjestelmistä ja talletussuojan toteuttamistilanteesta. Valiokunta ehdottaa, että eduskunta hyväksyy siitä lausuman (*Valiokunnan lausumaehdotus*).

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella talousvaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotukset hyväksytään muuttamattomina ja

että hyväksytään yksi lausuma (Valiokunnan lausumaehdotus).

Valiokunnan lausumehdotus

Eduskunta edellyttää, että hallitus antaa talousvaliokunnalle selvityksen talletussuojan vakuusjärjestelmistä ja talletussuojan tilanteesta vuoden 2009 loppuun mennessä.

Helsingissä 21 päivänä marraskuuta 2008

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Jouko Skinnari /sd
vpj. Antti Rantakangas /kesk
jäs. Janina Andersson /vihr
Hannu Hoskonen /kesk
Harri Jaskari /kok
Matti Kangas /vas
Toimi Kankaanniemi /kd
Jouko Laxell /kok

Eero Lehti /kok
Päivi Lipponen /sd
Marjo Matikainen-Kallström /kok
Petteri Orpo /kok
Sirpa Paatero /sd
Markku Uusipaavalniemi /kesk
Antti Vuolanne /sd (osittain).

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Eelis Roikonen.

VASTALAUSE

Perustelut

Hallituksen esityksessä HE 158/2008 vp ehdotetaan, että korvattavien talletusten enimmäismäärä korotetaan 25 000 eurosta 50 000 euroon ja että ETA-valtiossa toimiluvan saaneen ulkomaisen luottolaitoksen sivuliike voi hakea täydennyssuojaa Talletussuojarahastosta niin, että kotivaltion suojan ja Talletussuojarahaston antaman suojan yhteismäärä on enintään 50 000 euroa. Vastustan esitettyjä muutoksia.

Hallitus kannattaa enimmäismäärän nostoa 50 000 euroon. Hallitus kuitenkin pitää talletussuojan vähimmäistason korotusta 100 000 euroon ongelmallisena (U 56/2008 vp). Perusteluissaan valtioneuvosto katsoo 100 000 euron tason olevan pikemminkin sijoittajansuojaa kuin talletussuojajärjestelmän tavoitteena pidettyä kuluttajansuojaa. Suomessa on 92 laitosta, joihin kuluttaja voi tallettaa talletussuojan piiriin. Täten jo nykyinen 25 000 euroakin kattaisi varsin hyvin talletussuojajärjestelmän tavoitteena pidetyn kuluttajansuojan.

Julkisuudessa pääasiassa mediahuomiota saava diagnoosi talouskriisistä on mielestäni virheellinen ja komission ajamat lääkkeet tilanteen hoitamiseksi siten väärät. Kyse rahamarkkinoiden kriisissä ei ole niinkään luottamuspulasta, vaan sääntelyn puuttumisen mahdollistamasta globaalista ja laajamittaisesta luottoekspansios-

ta sekä sen väistämättömästä hidastumisesta matemaattisten rajojen tullessa vastaan. Tilanteen jo ollessa liian pitkällä ja talousjärjestelmän täydellisessä kaaoksessa velkojen ja varallisuuden epätasaisen jakauman johdosta on Suomen valtion turha enää mennä vakuudettomia takauksia myöntämään tai valtioneuvostoa talletussuojan kautta lisäämään (vaikka juridisesti valtio ei aivan suoraan vielä tällä päätöksellä olekaan käsitteäkseni korvausvelvollinen talletussuojarahaston mahdollisesti ajautuessa konkurssiin, vaan eduskunnan hyväksyntä vaadittaisiin). Oikea reitti olisi vakavaraisuutensa menettävän pankin liiketoiminnan haltuunotto ja tarkkaan harkittujen tukitoimien käyttö sen jälkeen.

Niin hallituksen esitys HE 158/2008 vp kuin HE 181/2008 vp ja U 56/2008 vp:kin (50 mrd:n euron takaus pankeille, talletussuojan nosto 100 000 euroon ja päätäntävällän siirto komissiolle) lisäävät merkittävästi Suomen valtion ja sitä kautta Suomen kansalaisten riskiä joutua maksamaan mittavia ylimääräisiä kustannuksia luottokuplan puhkeamisen jälkeisessä vakavassa lamassa.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella esitän,

että hallituksen esitys hylätään.

Helsingissä 21 päivänä marraskuuta 2008

Markku Uusipaavalniemi /kesk