FI

EUROOPAN KESKUSPANKKI

EUROJÄRJESTELMÄ

EUROOPAN KESKUSPANKIN LAUSUNTO,

annettu 24 päivänä marraskuuta 2008,

Suomen valtiovarainministeriön pyynnöstä,

lakiehdotuksesta valtion pääomasijoituksista talletuspankkeihin

(CON/2008/75)

Johdanto ja oikeusperusta

Euroopan keskuspankki (EKP) vastaanotti 18 päivänä marraskuuta 2008 Suomen valtiovarainministeriöltä pyynnön antaa lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi valtion pääomasijoituksista talletuspankkeihin (jäljempänä ’lakiehdotus’), jossa on liitteenä luonnos valtioneuvoston asetukseksi valtion pääomasijoituksesta talletuspankkeihin (jäljempänä ’asetusehdotus’).

EKP:n toimivalta antaa lausunto perustuu Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 105 artiklan 4 kohtaan ja jäsenmaiden viranomaisten velvollisuudesta kuulla Euroopan keskuspankkia suunnitelmista lainsäädännöksi 29 päivänä kesäkuuta 1998 tehdyn päätöksen 98/415/EY[1] 2 artiklan 1 kohdan kuudenteen luetelmakohtaan, sillä lakiehdotus sisältää rahoituslaitoksiin sovellettavia sääntöjä siltä osin kuin ne vaikuttavat merkittävästi rahoituslaitosten ja markkinoiden vakauteen. Tämän lausunnon on antanut EKP:n neuvosto Euroopan keskuspankin työjärjestyksen 17.5 artiklan ensimmäisen virkkeen mukaisesti.

1. Lakiehdotuksen tavoite

Suomen hallitus on maailmanlaajuisen rahoituskriisin johdosta esittänyt toimenpiteitä, joita voidaan toteuttaa rahoitusmarkkinoiden vakauttamiseksi, mukaan lukien i) valtiontakaukset pankkien liikkeeseen laskemille uusille velkainstrumenteille, ii) valtion pääomatuki vakavaraisille rahoituslaitoksille ja iii) valtion pääomitus kriisipankeille[2]. Lakiehdotus liittyy toisena mainittuun toimenpiteeseen, jonka tarkoituksena on antaa vakavaraisille talletuspankeille mahdollisuus pääomatukeen talouden asianmukaisen rahoituksen varmistamiseksi.

Pääomatukea ehdotetaan annettavaksi siten, että valtio merkitsee luottolaitostoiminnasta annetun lain 45 §:ssä tarkoitetun pääomalainan, eli pankin ensisijaisiin omiin varoihin (Tier 1 -pääoma) kuuluvan vakuudettoman pääomalainan. Lainan ehdoilla tulee olla Rahoitustarkastuksen hyväksyntä. Tukea voidaan antaa terveille ja vakavaraisille suomalaisille talletuspankeille, mukaan lukien ulkomaisten

1 EYVL L 189, 3.7.1998, s. 42.

2 Tarkempia tietoja on valtiovarainministeriön tiedotteissa 164/2008 ja 168/2008, jotka ovat saatavilla ministeriön verkkosivuilla www.vm.fi. Valtiontakausten osalta Suomen hallitus pyysi 22.10.2008 eduskunnalta suostumusta suomalaisille pankeille myönnettäviä valtiontakauksia varten (HE 181/2008 vp). Kriisipankkien pääomittaminen toteutettaisiin tarvittaessa valtion vakuusrahastolaissa säädettyjen menettelyjen mukaisesti.

luottolaitosten tytäryhtiöt. Merkittävien pääomalainojen yhteismäärä voisi lakiehdotuksen mukaan olla enintään 4 miljardia euroa, ja luottolaitoskohtainen enimmäismäärä 20 prosenttia kunkin tuetun pankin ensisijaisista omista varoista. Valtio voisi merkitä pääomalainoja 30.4.2009 saakka, tai hallituksen niin päättäessä 31.12.2009 saakka. Pääomalainan pääoman määrä olisi maksettavissa takaisin valtiolle aikaisintaan viiden vuoden kuluttua lainan liikkeeseenlaskusta edellyttäen, että tietyt vakavaraisuusvaatimukset täyttyvät ja että Rahoitustarkastus antaa suostumuksensa takaisinmaksuun. Valtiolla ei olisi oikeutta vaatia pääomalainan takaisinmaksua, mutta pääoman määrä kasvaisi asteittain, jos sitä ei makseta takaisin. Siinä tapauksessa että talletuspankki menee konkurssiin, muilla veloilla on pääomalainaa parempi etuoikeus.

Pääomalainan korko määräytyy seuraavien vaihtoehtojen mukaan riippuen siitä, kumpi on korkeampi: i) 12 kuukauden euriborkorko lisättynä seitsemän prosenttiyksikön marginaalilla tai ii) sellainen osuus liikkeeseenlaskijan tilikauden tuloksesta verojen jälkeen, joka vastaa merkityn pääomalainan osuutta liikkeeseenlaskijan ensisijaisista konsolidoiduista omista varoista. Korkoa maksetaan vain, jos talletuspankilla on voitonjakokelpoisia varoja maksua varten. Jos talletuspankki ei ole maksanut korkoa kahdelta kalenterivuodelta, valtiolla on oikeus nimittää kaksi jäsentä pankin hallitukseen.

Lakiehdotus ja asetusehdotus sisältävät tiettyjä pääomalainan liikkeeseenlaskijaan sovellettavia rajoituksia, jotka liittyvät mm. voitonjakoon, liiketoiminnan uudelleenjärjestelyihin (kuten fuusioihin), markkinointiin, liiketoiminnan laajentamiseen sekä ylimmän johdon etuuksiin. Pääomalainan ehtojen noudattamista valvoo rahoitustarkastus.

2. Yleiset huomautukset

2.1 EKP on hiljattain antanut useita lausuntoja, jotka koskevat jäsenvaltioiden toimenpiteitä rahoituskriisin yhteydessä. EKP on korostanut rahoitusmarkkinoiden luottamuksen palauttamiseen tähtäävän yhtenäisen lähestymistavan ja euroalueen valtioiden yhteisestä Euroopan laajuisesta toimintasuunnitelmasta 12 päivänä lokakuuta 2008 annetun julistuksen[3] (jäljempänä euroalueen maiden julistus) noudattamisen tärkeyttä. Tämän yhtenäisen toiminnan tulisi kattaa aloitteet, joiden tarkoituksena on i) tarpeellisen likviditeetin varmistaminen, ii) pankkien rahoituksen helpottaminen eri keinoin, iii) täydentävän pääoman tarjoaminen rahoituslaitoksille ja iv) kriisipankkien pääomittaminen. Myös Euroopan unionin neuvosto hyväksyi nämä periaatteet 16 päivänä lokakuuta 2008 kaikkia jäsenvaltioita koskevina. Tätä taustaa vasten EKP antoi 13 päivänä marraskuuta 2008 Suomea koskevan lausunnon CON/2008/68 valtion vakuusrahastoa koskevasta lainsäädäntöehdotuksesta[4] ja esitti huomautuksia, joilla on merkitystä myös tämän lausunnon kannalta.

2.2 Aiempien lausuntojensa mukaisesti EKP toteaa, että olisi varmistettava, ettei tukea saaville laitoksille koidu perusteetonta etua, ja että olisi vältettävä rahoitustukijärjestelyjä, joiden voidaan

3 Julistus on saatavilla Ranskan puheenjohtajuuskauden Internet-sivuilta www.ue2008.fr.

4 EKP:n lausunto CON/2008/68 Suomen valtiovarainministeriön pyynnöstä luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi valtion vakuusrahastosta annetun lain ja luottolaitostoiminnasta annetun lain muuttamisesta.

katsoa johtavan yksittäisiä luottolaitoksia suosivaan kohteluun. Euroalueen maiden julistuksen mukaisesti EKP toteaa lisäksi, että jäsenvaltioiden on toimittava koordinoidusti, jotta voidaan välttää tukitoimien kansallisen täytäntöönpanon merkittävistä eroista johtuvat haitalliset vaikutukset ja vääristymät maailmanlaajuisella pankkisektorilla. EKP haluaa myös korostaa, miten tärkeää on varmistaa, että tällaiset toimenpiteet ovat EY:n kilpailuoikeuden vaatimusten, erityisesti valtiontukia koskevien sääntöjen mukaisia ja että pääoman myöntäminen pankeille rajataan ajallisesti. Tältä osin on tarpeen myös viitata komission tiedonannossa ”Valtiontukisääntöjen soveltaminen maailmanlaajuisen finanssikriisin seurauksena rahoituslaitosten suhteen toteutettuihin toimenpiteisiin”[5] (jäljempänä ’komission tiedonanto’) esitettyihin arviointiperusteisiin ja erityisesti rahoituslaitosten pääomapohjan vahvistamista koskevaan 4 lukuun[6].

3. Erityiset huomautukset

Kelpoisuusperusteet

3.1 EKP toteaa komission tiedonannon mukaisesti, että kelpoisuusperusteiden tulisi olla objektiivisia ja syrjimättömiä. Lakiehdotuksen mukaan pääomatukea voidaan myöntää ”talletuspankille, jolle on myönnetty toimilupa Suomessa”. Lakiehdotuksen perusteluissa selvennetään edelleen tämän säännöksen soveltamisalaa ja viitataan suomalaisiin talletuspankkeihin, jollaisiksi katsotaan ulkomaisten luottolaitosten tytäryhtiöt, mutta ei niiden sivuliikkeitä[7]. EKP pitää säännöstä myönteisenä, sillä sitä sovellettaessa vältetään yksittäisiä rahoituslaitoksia suosiva kohtelu ja yhtäläisten toimintaedellytysten vääristymät. Lisäksi pääomatukea voivat saada vain laitokset, jotka täyttävät lakiehdotuksen 2 § 2 momentissa määritellyt vakavaraisuusvaatimukset. EKP käsityksenä on, että tämä edellytys erottaa lakiehdotuksen niistä pankkien pelastamiseen tähtäävistä erityissäännöksistä, joita käsiteltiin lausunnossa CON/2008/68 ja joiden on tarkoitus soveltua mm. luottolaitoksiin, joiden vakavaraisuus on heikentynyt tai joiden vakavaraisuuden voidaan odottaa heikentyvän niin, että edellytyksiä jatkaa luottolaitostoimintaa ei enää ole[8]. EKP:n käsityksen mukaan näiden kahden erityyppisen tukimuodon selkeä erottelu on tarkoitus säilyttää (ennaltaehkäisevä tuki terveille luottolaitoksille nyt puheena olevan lakiehdotuksen nojalla ja ongelmiin reagoiva tuki luottolaitoksille lausunnossa CON/2008/68 käsitellyn lain nojalla). Tässä yhteydessä EKP suhtautuu myönteisesti myös siihen, että Rahoitustarkastus osallistuu vakavaraisten laitosten tuen tarpeen arviointiin.

---

5 2008/C 270/02.

6 Luku 4 koskee pääomasijoitusjärjestelyjä, joita käytetään tukemaan perustaltaan vakaita, mutta rahoitusmarkkinoiden poikkeusolojen vuoksi ongelmiin joutuneita rahoituslaitoksia. Tässä yhteydessä komissio on määritellyt seuraavat yleiset periaatteet: i) objektiiviset ja syrjimättömät tukikelpoisuusperusteet; ii) järjestelyn tilapäisyys; iii) tuen rajaaminen määrältään välttämättömään; iv) suojatoimet mahdollisia väärinkäytöksiä ja kilpailun kohtuutonta vääristymistä vastaan; ja v) vaatimus siitä, että pääomapohjan vahvistaminen on hätätoimenpide, jolla autetaan rahoituslaitos kriisin yli.

7 Ks. esityksen vaikutuksia koskeva yleisperustelujen 4 luku.

8 Ks. 11a §, joka on ehdotettu lisättäväksi 30 päivänä huhtikuuta 1992 annettuun lakiin valtion vakuusrahastosta (379/1992) lakiehdotuksella, johon otettiin kantaa lausunnossa CON/2008/68.

Sovellettavat ehdot

3.2 Aiempien lausuntojensa mukaisesti EKP muistuttaa, että on ensiarvoisen tärkeää koordinoida sellaiset valtion toimenpiteet, joilla pyritään rahoitusmarkkinoiden jännitteiden lieventämiseen. Jäsenvaltioiden harkitsemien pääomapohjan vahvistamiseen tähtäävien toimenpiteiden tarkoituksena on perustaltaan vakaiden rahoituslaitosten vakavaraisuuden vahvistaminen, jotta voidaan parantaa pankkijärjestelmän toimivuutta ja vakautta sekä varmistaa talouden asianmukainen rahoitus. Jotta voitaisiin tukea euroalueen maiden julistuksen toteuttamista, yhdenmukaista lähestymistapaa olisi erityisesti noudatettava pääomasijoitusten ehtojen ja instrumenttien hintojen määrittelyssä myönnettäessä rahoituslaitoksille ensisijaisiin omiin varoihin kuuluvaa pääomaa. Tätä taustaa vasten EKP toteaa, että yleisesti ottaen pääomatuen ehdoissa tulisi pyrkiä veronmaksajien etujen suojaamiseen ja yhtäläisten kilpailumahdollisten kunnioittamiseen laitosten välillä. Lisäksi EKP korostaa, että pääomatuen hintaehtojen tulisi olla riskiperusteisia ja markkinaehtoisia ja että ne tulisi määritellä ottaen huomioon sekä pääomalisäystä varten valittua asianomaista instrumenttia että asianomaista laitosta koskevat erityiset riskit. Pääomatukeen sovellettavien instrumenttien (kuten etuoikeutettujen osakkeiden ja muiden hybridi-instrumenttien) erityiset ominaisuudet olisi valittava sopivalla tavalla niin, että samalla kun edistetään valtion pankeille kohdistaman pääomatuen aikaista päättymistä, tuesta ei aiheudu pääoman hinnan liiallista nousua. Lopuksi valtion intervention väliaikainen luonne olisi varmistettava osoittamalla rahoituslaitoksille kannusteita instrumenttien lunastamiseksi takaisin niin aikaisin kuin mahdollista tietyn ajanjakson jälkeen.

3.3 EKP toteaa, että jos talletuspankki ei maksaisi korkoa kahdelta kalenterivuodelta, valtiolla olisi lakiehdotuksen mukaan oikeus nimittää pankin hallitukseen kaksi jäsentä. Lisäksi EKP toteaa, että tällaisten hallituksen jäsenten vaikutusvalta voi vaihdella riippuen kyseessä olevan pankin hallintorakenteesta. Periaatteessa tällaisen ehdon pitäisi sallia valtion osallistuminen maksun laiminlyöneen pankin päätöksentekoon siinä määrin kuin se on tarpeen. Lisäksi EKP muistuttaa, että kuten komission tiedonannossa todetaan, pääomatuen tulee olla määrältään rajattu niin pieneksi kuin mahdollista, eikä edunsaajan tulisi sallia käyttävän tukea aggressiivisten kaupallisten strategioiden toteutukseen, toimintansa laajentamiseen tai muihin tarkoituksiin, jotka voivat johtaa kilpailun vääristymiseen.

3.4 Järjestelyn väliaikaisen luonteen osalta EKP toteaa, kuten edellä on mainittu, että lakiehdotuksen nojalla pääomalainoja voidaan merkitä vain 30.4.2009 saakka tai mikäli hallitus niin päättää, 31.12.2009 saakka.

Tämä lausunto julkaistaan EKP:n verkkosivuilla.

Annettu Frankfurt am Mainissa 24 päivänä marraskuuta 2008.

[allekirjoitus]

EKP:n puheenjohtaja

Jean-Claude TRICHET