



16.12.2024

VM/KVR/Anne af Ursin

EUROOPAN JÄLLEENRAKENNUS- JA KEHITYSPANKIN (EBRD) PERUSTAMISESTA TEHDYN SOPIMUKSEN MUUTOSTEN HYVÄKSYMINEN; TAVANOMAISIA TOIMINTOJA KOSKEVAN LAKISÄÄTEISEN PÄÄOMARAJOITUKSEN POISTAMINEN

Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankin (EBRD) hallintoneuvosto hyväksyi 18.5.2023 tehdyllä päätöslauselmallaan nro 260 yksimielisesti johtokunnan esittämät muutokset pankin perustamissopimukseen, jossa määritellään pankille lakisääteinen pääomarajoitus. .

Päätöslauselmassa vahvistetaan, että rahoitusalan pääomanhallinnan käytännöissä on tapahtunut merkittäviä muutoksia sen jälkeen, kun sopimus tuli voimaan 28 päivänä maaliskuuta 1991. Tämän kehityksen johdosta nykyinen pankin tavanomaisia toimintoja koskeva lakisääteinen pääomarajoitus voidaan poistaa. Hallintoneuvosto toteaa, että johtokunnan on säilytettävä pankin vakavaraisuuskehyksessä pääomamittareiden perusteella asetettu nimellinen vivutusraja pankin rahoitustoimille ja että tämä on osa johtokunnan vastuuta suojella pankin taloudellista vakautta ja kestävyyttä. Lisäksi korostettiin, että pankin pääomakapasiteettia tulee käyttää parhaalla mahdollisella tavalla siten, että pankin toiminnalla kohdemaissa olisi mahdollisimman suuri vaikuttavuus.

Päätöksen sisältö

Pääomarajoituksen poistaminen edellyttää Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankin perustamissopimuksen 12 artiklan 1 kohdan muuttamista siten, että nykyinen kohta 1 postetaan. Se korvataan uudella tekstillä, joka määrää johtokunnan vastuun pankin taloudellisen vakauden ja kestävyden varmistamisessa.

Tausta ja taloudelliset vaikutukset

G-20 ryhmä teki kansainvälisten rahoituslaitosten vakavaraisuuskehyksiä koskevan riippumattoman arvion ja esitti laaja-alaisia suosituksia. EBRD:n hallintoneuvosto katsoi tarpeelliseksi seurata suositusta, jossa lakisääteinen pääomarajoite poistetaan. Näin pankin pääoman käyttöä tehostetaan ja joustavoitetaan. Samalla terävöitetään nimenomaan johtokunnan roolia vakavaraisuuden vartijana.

Viimeisen 30 vuoden aikana vakavaraisuuden seuranta ja hallintamentelmät ovat kehittyneet nopeasti ja kaikki kansainväliset rahoituslaitokset ovat kehittäneet uusia rahoitusinstrumentteja ja riskinhallintamenetelmiä. EBRD:ssä käytetyt riskimittarit on kalibroitu siten, että pankki tekee tulosta ja pysyy kaikessa rahoitustoiminnassaan vakaalla pohjalla, vaarantamatta pankin AAA-luottoluokitusta.

Lakimääräinen pääomarahjoitus on nimellinen tunnusluku, jossa rahoitustoiminnan laajuus suhteutetaan pankin omaan pääomaan. Tällä hetkellä EBRD:n perustamisesta tehdyn sopimuksen 12 artiklan 1 kohdassa rajoitetaan pankin tavanomaisissa toimissaan myöntämien jäljellä olevien lainojen, pääomasijoitusten ja takausten kokonaismäärä sen tavanomaiseen pääomaan sisältyvän arvoltaan alentumattoman merkityn pääoman, vararahastojen ja ylijäämien kokonaismäärään. Pääomarajoitus ei poistu mittareiden joukosta, vaan täydentää pankin toiminnan sisältöä ja laajuutta mittaavien tunnuslukujen joukkoa. Vuosikymmenten saatossa on riskinhallinnan näkökulmasta kehitelty huomattavasti parempia, riskipainotteisia mittareita, joiden perusteella määritellään ja arvioidaan kulloinkin vallitseva pankin vakavaraisuus ja pääoman tehokas käyttö.

EBRD:n hallintoneuvosto katsoi 18 päivänä toukokuuta 2023 antamassaan päätöslauselmassa, että EBRD:llä on keskeinen rooli kiireellisiin maailmanlaajuisiin haasteisiin vastaamisessa sekä vuoden 2022 G20-ryhmän

vakavaraisuuskehyksiä koskevassa riippumattomassa arvioissa esitettyjen suositusten noudattamisessa. EBRD:n hallintoneuvosto katsoi, että pankin pääomakapasiteetin käyttämiseksi parhaalla mahdollisella tavalla ja mahdollisimman suuren vaikutuksen aikaansaamiseksi lainansaajamaissa lakisääteinen pääomarajoitus tulee poistaa EBRD:n perustamisesta tehdyn sopimuksen 12 artiklan 1 kappaleesta.

Muutoksen hyväksyminen ja voimaantulo

Euroopan jälleenrakennus- ja kehitys pankin perustamissopimuksen muuttamisesta määrätään perustamissopimuksen 56 artiklassa. Pankin perustamissopimuksen artikla 12 kohta 1 muutoksen voimaantulo edellyttää, että vähintään kolme neljäsoosa jäsenistä, jotka edustavat vähintään neljää viidesosaa jäsenten koko äänivallasta, hyväksyy muutosehdotuksen. Sen jälkeen pankki vahvistaa muutoksen lähettämällä kaikille jäsenille virallisen ilmoituksen asiasta. Muutokset astuvat voimaan kolmen kuukauden kuluttua virallisen ilmoituksen päivämäärästä, ellei hallintoneuvosto määritä muuta ajanjakosa tai ajankohtaa.

Arvio eduskunnan hyväksymisen tarpeellisuudesta

Perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaisesti päätöksen valtiosopimuksen tai muun kansainväliseen velvoitteeseen sitoutumisesta tekee tasavallan presidentti. Eduskunta hyväksyy kuitenkin kansainväliset velvoitteet ja niiden irtisanomisen sekä päättää kansainväliset velvoitteiden voimaansaattamisesta siltä osin kuin perustuslaissa säädetään.

Perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan eduskunta hyväksyy sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia taikka vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen.

Valtiosopimuksen määräys kuuluu perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan lainsäädännön alaan:

1. jos määräys koskee jonkin perustuslaissa turvattun perusoikeuden käyttämistä tai rajoittamista,
2. jos määräys muutoin koskee yksilön oikeuksien tai velvollisuuksien perusteita,
3. jos määräyksen tarkoittamasta asiasta on perustuslain mukaan säädettävä lailla,
4. jos määräyksen tarkoittamasta asiasta on voimassa lain säännöksiä tai
5. jos asiasta on Suomessa vallitsevan käsityksen mukaan säädettävä lailla

Valtiovarainministeriön arvion mukaan perustamissopimuksen muutos ei koske perustuslaissa turvattun perusoikeuden käyttämistä tai rajoittamista, eikä yksilön oikeuksien tai velvollisuuksien perusteita (1 ja 2). Perustuslaissa ei ole säännöksiä, joiden mukaan asiasta olisi säädettävä lailla (3). Aiemmin verrattavissa olevan kansainvälisen sopimuksen artiklan kuulumista lainsäädännön alaan on arvioitu ainakin sen yhteydessä, kun Suomi hyväksyi Aasian infrastruktuuri-investointipankin (AIIB) perustamissopimuksen (SopS 1 ja 2/2016). Hallituksen esityksessä eduskunnalle Aasian infrastruktuuri-investointipankin perustamissopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (HE 57/2015 vp) 4.1 jaksossa on käsitelty eduskunnan suostumuksen tarpeellisuutta. Kyseisessä tapauksessa arvioitiin AIIB sopimuksen 12 artiklaa, jossa määrättiin pankin varsinaista toimintaa koskevista rajoituksista. Hallituksen esityksessä todettiin tällöin, että "Tällaiset määräykset asettavat sellaisia velvoitteita ja rajoituksia pankille, joista Suomessa olisi säädettävä lailla, jollei asioita jätettäisi asianomaisen yhtiön sisäisillä määräyksillä järjestettäväksi.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan ei ole perustetta arvioida vastaavan EBRD:n artiklaa 12 kohta 1 muutoksen kuulumista lainsäädännön alaan toisin, kuin AIIB:n perustamissopimuksen 12 artiklan kuulumista lainsäädännön alaan.

Valtiovarainministeriön mukaan kansainvälisissä rahoituslaitoksissa rahoituslaitoksen kaikki valtuudet kuuluvat perustamissopimusten mukaan lähtökohtaisesti ylimmälle päätävälle elimelle eli hallintoneuvostolle (AIIB 23 art. ja EBRD 24 art.). Hallintoneuvosto voi delegoida valtuutensa kokonaan tai osittain johtokunnalle, lukuun ottamatta esim. uusista jäsenistä ja pääomakorotuksista päättäminen.

Edelleen valtiovarainministeriön mukaan rahoituslaitosten varsinaista toimintaa koskevista rajoitteista määrätään sopimusartikloissa yleensä pankin myöntämien lainojen, pääomasijoitusten ja takuiden enimmäismäärästä suhteessa pankin pääomaan ja varantoihin (AIB 12 art. ja EBRD 12 art.). AIB:ta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 57/2015 vp) todetaan, että tällaiset määräykset asettavat sellaisia velvoitteita ja rajoituksia pankille, joista Suomessa olisi säädettävä lailla, jollei asioita jätettäisi yhtiön sisäisillä määräyksillä järjestettäväksi. HE 57/2015 vp ei muilta osin avaa nyt puheena olevaa ongelmatiikkaa eikä liioin sisällä perusteluja sille, miksi rajoituksista olisi säädettävä lailla. Vaatimus laintasoisesta säädöksestä edellä mainitusta rajoitteesta poikkeamiselle ei kuitenkaan näyttäisi olevan ehdoton hallituksen esityksen sanamuodosta päätellen.

Valtiovarainministeriö katsoo, että perustamissopimuksen muuttamisessa olisi kyse Pankin perustajajäsenten tekemästä linjauksesta Pankin harjoittaman luotonantopolitiikan suhteen. Valtiovarainministeriö katsoo olevan vakiintunut käytäntö, että nyt puheena olevan kaltaiset kehityspankit ja -rahastot eivät yleensä kuulu luottolaitoslainsäädännön (ts. pankkilainsäädännön) soveltamisalan piiriin siitä huolimatta, että näiden laitosten osalta käytetään osin sanaa ”pankki” kuvaamaan laitoksen toimintaa. Luottolaitoslainsäädännössä asetetaan luottolaitostoinnalle taloudelliset ja laadulliset vähimmäisvaatimukset. Luottolaitoslainsäädännössä ei myöskään määritellä tyhjentävästi sitä, millaisilla ehdoilla luottolaitokset saavat myöntää luottoja ja muutoinkin harjoittaa toimintaansa, vaikka luottolaitoslainsäädäntö asettaakin luottolaitoksille erinäisiä vähimmäisvaatimuksia esimerkiksi omien varojen, likviditeetin ja varainhankintarakenteen sekä laadullisen riskienhallintatekijöiden muodossa. Siten luotonantopolitiikkaan ja liiketoimintastrategiaan liittyvät kysymykset ovat lähtökohtaisesti lainsäädännön alan ulkopuolisia kysymyksiä sääntelyn piiriin kuuluvilla luottolaitoksillakin. Valtiovarainministeriö katsoo, että luonteeltaan nyt puheena olevassa perustamissopimuksen muutoksessa on kyse pankin perustajajäsenten tekemästä linjauksesta siitä, millä tavalla pankki saa harjoittaa liiketoimintaansa, ollen siten lainsäädännön alan ulkopuolinen kysymys.

Edelleen asiaa on arvioitu Aasian kehityspankin perussopimuksen vastaavan muutoksen esittelyn yhteydessä (Valtuutus UM/2024/184), joka hyväksyttiin valtioneuvoston yleisistunnossa 24.10.2024 ja tasavallan presidentin esittelyssä 25.10.2024. Esityksessä todettiin, ettei sopimusmuutos sisällä lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä eikä muutoin ole merkitykseltään huomattava, sopimuksen muutokseen sitoutumiselle ei vaadita tässä tapauksessa eduskunnan hyväksyntää.

Valtiovarainministeriön ja ulkoministeriön väliseen EBRD-työnjakoon perustuen kysymystä on koordinoitu koko neuvotteluprosessin ajan VM:n ja UM:n välillä.

EBRD:n perussopimuksen muutoksella ei ole budjettivaikutuksia. Muutos ei sido eduskunnan budjettivaltaa, koska se ei lisää Suomen valtion pankeista ja rahastosta tulevia pääoma- tai takausvastuita. Muutoksesta ei myöskään aiheudu toistuvia kustannuksia ja menoja.

Edellä sanottu huomioon ottaen valtiovarainministeriö katsoo, että EBRD:n perustamissopimuksen muutokset eivät kuulu lainsäädännön alaan eivätkä muutenkaan edellytä eduskunnan suostumusta

Edellä olevan perusteella esitetään, että valtioneuvosto esittää, että tasavallan presidentti hyväksyy Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankin (EBRD) hallintoneuvoston päätöslauselmallaan nro 260 hyväksymät muutokset EBRD:n perustamista tehtyyn sopimukseen.