



21.2.2025

VM KVR

## **Kansainvälistä jälleerakennuspankkia koskevaan sopimukseen tehtävän muutoksen hyväksyminen; sääntömääräisen lainanantorajoitteen poistaminen (Artikla III kohta 3 Pankin takuiden ja lainojen rajat)**

### **Asian tausta**

Kansainvälinen jälleerakennus- ja kehitys pankki (*International Bank for Reconstruction and Development, IBRD*) on osa Maailmanpankkiryhmää.

Kansainvälisen jälleerakennus- ja kehitys pankin”) perustamissopimuksesta on sovittu monenkeskisessä valtiosopimuksessa, sopimus on saatettu voimassa Suomessa asetuksella ”Kansainvälisen jälleerakennus pankin sopimusartiklat” 3/1948. Sopimukseen on tehty yksi muutos, joka on annettu 1.6.1990 (Asetus Kansainvälistä jälleerakennuspankkia koskevaan sopimukseen tehdyn muutoksen voimaansaattamisesta 15/1990).

Perustamissopimukseen esitetään muutosta liittyen pankin vakavaraisuusvaatimuksiin poistamalla sopimuksen artiklan 3 kohta III pankin hallintoneuvostossa 10.7.2023 hyväksytyyn päätöslauselman mukaisesti.

### **Perustamissopimuksen muuttaminen**

G20-maiden teettämän monenvälisiä kehitys pankkeja koskevan pääoman riittävyyttä tarkastelleen riippumattoman selvityksen (*Capital Adequacy Frameworks Review, CAF*) pohjalta annettiin lukuisia suosituksia, miten pankkien taseita voitaisiin hyödyntää nykyistä tehokkaammin ja joustavammin. Eräs suositus koski vakavaraisuussuhdeluvun poistamista pankkien perustamissopimuksista ja siirtämällä nyt puheena olevasta lainanantoa koskevasta rajoitteesta päättämisen pankkien hallintoelimille osana pankkien riskienhallintaa.

Kansainvälinen jälleerakennus- ja kehitys pankki esittää CAF-suositusten perusteella pankin perustamissopimuksen muuttamista siten, että **perustamissopimuksen artikla III kohta 3 mukaisesta vakavaraisuusasteesta, eli laina- ja muiden rahoitusvelvoitteiden määrästä suhteessa pääomaan (Statutory Lending Limit, SLL), luovuttaisiin**. Mainitun rajoitteen poistaminen on hyväksytty pankin hallintoneuvostossa 10.07.2023. (Päätöslauselma No. 696; *Amendment of the Articles of Agreement – Removal of Lending Limitation*).

Perustamissopimuksen artikla III kattaa kokonaisuudessaan pankin lainoihin ja takuihin liittyvät säännökset. Nyt käsitellyssä olevan artiklan III kohdan 3 poistoa on perusteltu ennen johtokuntakäsittelyä ja

hallintoneuvoston aiempaa hyväksyttyä äänestystä varten erityisesti sillä, että kuluneiden 70 vuoden aikana vakavaraisuuden seuranta ja hallintamenetelmät ovat kehittyneet ja tämänkaltaisen yksiselitteinen sääntömääräinen lainarajoite ei ole niin merkittävä kuin mitä se oli pankkia perustettaessa. Pankin riskinhallinta on moniulotteisempaa sekä kehittyneempää kuin perustamisvaiheessa.

Perustamissopimuksessa tällä hetkellä oleva vakavaraisuusasteen määritelmä tuo haasteita myös pankin tavoitteiden saavuttamisen suhteen. Nykyinen vakavaraisuusvaatimus rajoittaa pankin lainanantokapasiteettia enemmän kuin mitä vakavaraisuuskehikon, *Capital Adequacy Framework*, tiukka noudattaminen vaatisi, ja samalla se ei huomioi muita kehittyneitä riskinhallintamenetelmiä sekä rajoittaa pankin taseen optimointikeinovalikoimaa.

Pankin johtokunnan, ja myös hallintoneuvoston, toimet liittyen riskinhallintaan korostuvat jatkossa. Kaikki pankin toiminta perustuu siihen, että sen vahvaa rahoitusasemaa ylläpidetään ja AAA-luottoluokitusta ei vaaranneta.

**Muutos perustamissopimukseen:** poistetaan ARTIKLA III kohta 3 (*”Pankin takuiden ja lainojen rajat: Pankin myöntämien takuiden, lainaosuuksien tai suoranaisten lainojen maksamatonta määrää ei saa jonakin ajankohtana korottaa, jos kokonaissumma sillä tavalla ylittäisi pankin merkityn vähentymättömän pääoman, reservien ja ylijäämän yhteissumman.”*)

### ***Muutoksen hyväksyminen ja voimaantulo***

Pankin perustamissopimuksen muuttamisesta määrätään perustamissopimuksen 5 artiklassa, jonka mukaan, kun kolmeviidesosaa jäsenistä, jotka edustavat 85 prosenttia koko äänivallasta, on hyväksynyt muutosehdotuksen, astuu se voimaan. Pankki tiedottaa jäsenilleen, kun vaadittu äänimäärä on täyttynyt.

Ennen nyt käynnissä olevaa kansallista hyväksymisprosessia, on pankin hallintoneuvosto äänestänyt päätöslauselman puolesta, jolla johtokunta käynnisti muutosprosessin viimeisen vaiheen (heinäkuu 2023).

### ***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 turvatun 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 infrastuktuuri-investointipankin (AIIB) perustamissopimuksen (SopS 1 ja 2/2016) sekä Suomen edustajan valtuuttamisessa äänestämään Aasian kehitys pankin hallintoneuvoston kokouksessa Aasian kehitys pankin perustamissopimuksen muutoksesta (UM/2024/184).

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”.

Valtiovarainministeriö katsoo, että samoin kuin Aasian kehitys pankkiin liittyneen valtuutuksen myöntämisessä (valtioneuvoston yleisistunto 24.10.2024 ja tasavallan presidentin esittely 25.10.2024), sekä Euroopan jälleenrakennus ja kehitys pankkia koskevan artiklamuutoksen hyväksymisessä (valtioneuvoston yleisistunto 30.1.2025 ja tasavallan presidentin esittely 31.1.2025), nyt kyseessä olevaa artiklamuutoksen kuulumista lainsäädännön alaan kuulumista voidaan arvioida toisin, kuin AIIB:n perustamissopimuksen 12 artiklan kuulumista lainsäädännön alaan, sillä valtiovarainministeriön mukaan kansainvälisissä rahoituslaitoksissa rahoituslaitoksen kaikki valtuudet kuuluvat perustamissopimusten mukaan lähtökohtaisesti ylimmälle päättävälle elimelle eli hallintoneuvostolle (AIIB 23 art. ja IBRD 5 art. kohta 2). 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 (AIIB 12 art. ja IBRD 4 art.). AIIB:ta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 57/2025 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 ongelmatilannetta 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 liiketoiminnan ja luotonantopolitiikan suhteen. Valtiovarainministeriö katsoo olevan vakiintunut käytäntö, että nyt puheena olevan kaltaiset kehitys pankit 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 luottolaitostoiminnalle 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.

Kansainvälisen jälleenrakennuspankin perustamissopimuksen 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 Kansainvälisen jälleenrakennuspankin perustamissopimuksen muutokset eivät kuulu lainsäädännön alaan eivätkä muutenkaan edellytä eduskunnan suostumusta.

Koska perustamissopimuksen muutokset eivät sisällä lainsäädännön alaan taikka muutoin eduskunnan suostumusta edellyttäviä määräyksiä eikä sillä ole budjettivaikutuksia, on muutos tarkoitus PeL 95 §:n mukaan saattaa voimaan asetuksella.

***Edellä olevan perusteella esitetään, että valtioneuvosto esittää, että tasavallan presidentti hyväksyy Kansainvälisen jälleenrakennuspankin perustamissopimukseen tehtävän artiklamuutoksen annetun päätöslauselman 696 mukaisesti.***