

VALTIONEUVOSTON KANSLIA

Pankkitoiminnan edellytyksiä selvittäneen työryhmän
raportti

PANKKIEN LUOTONANTOKYVYN TURVAAMINEN VÄLTÄMÄTÖNTÄ

Valtioneuvoston kanslian
julkaisusarja

1992/7

Valtioneuvoston kanslialle

Valtioneuvoston kanslia asetti 17.1.1992 työryhmän, jonka tehtävinä oli selvittää ja tehdä ehdotukset pankkitoiminnan edellytysten turvaamiseksi ja parantamiseksi maassamme.

Työryhmän puheenjohtajaksi kutsuttiin pankinjohtaja Sirkka Hämäläinen Suomen Pankista ja jäseniksi valtiosihteerit Eino Keinänen valtiovarainministeriöstä, ylijohtaja Jorma Aranko pankkitarkastusvirastosta, pääjohtaja Ahti Hirvonen Liikepankki Unitas Oy:stä, toimitusjohtaja Kalevi Kauniskangas

Säästöpankkiliitosta, pääjohtaja Pauli Komi Osuuspankkien Keskusosakepankki Oy:stä, pääjohtaja Seppo Lindblom Postipankki Oy:stä ja pääjohtaja Pertti Voutilainen Kansallis-Osake-Pankista. Työryhmän sihteereinä toimivat toimistopäällikkö Vesa Vihriälä Suomen Pankista ja osastopäällikkö Erkki Kontkanen Suomen Pankkiyhdistyksestä.

Työryhmä otti nimekseen pankkityöryhmä.

Työryhmä on kuullut asiantuntijana ylijohtaja Lasse Arvelaa valtiovarainministeriöstä.

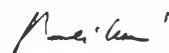
Saatuaan työnsä päätökseen työryhmä luovuttaa kunnioittavasti muistionsa valtioneuvoston kanslialle.

Helsingissä 16 päivänä maaliskuuta 1992


Sirkka Hämäläinen

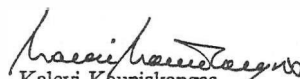

Eino Keinänen


Ahti Hirvonen

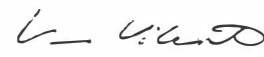

Pauli Komi


Pertti Voutilainen


Jorma Aranko


Kalevi Kauniskangas


Seppo Lindblom


Vesa Vihriälä


Erkki Kontkanen

Sisällys

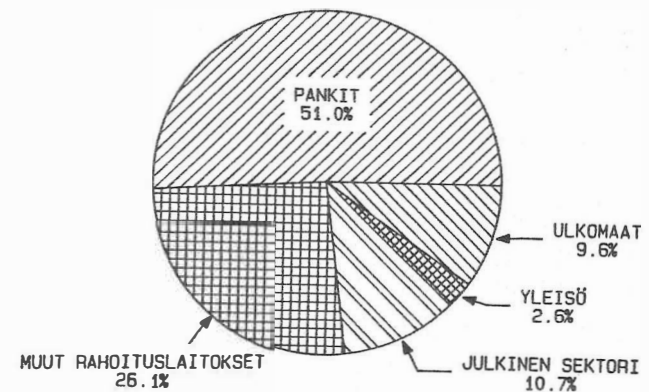
1	Pankkirahoituksen merkitys keskeinen Suomen rahoitusjärjestelmässä	1
2	Pankkien luotonantokyky heikentymässä	3
2.1	Tausta	3
2.2	Pankkien tilanne	4
2.3	Pankkien kannattavuus- ja vakavaraisuusnäkymät	9
2.4	Uhkana luottolama	11
2.5	Ei vain Suomen ongelma	13
3	Pankkien luotonantokyvyn turvaaminen	15
3.1	Yleinen talouspolitiikka	15
3.2	Asiakkaiden rahoitusongelmien helpottaminen	17
3.3	Pankkien omat toimet	18
3.3.1	Kannattavuus	18
3.3.2	Luotonanto	20
3.3.3	Muita näkökohtia	20
3.4	Kannattavuuteen vaikuttavat julkisen vallan toimet	21
3.4.1	Pääomatulojen verotuksen uudistaminen	21
3.4.2	Säännöstelystä aiheutuvan rasituksen pienentäminen	24
3.5	Oman pääoman kartuttamiseen vaikuttavat julkisen vallan toimet	28
3.5.1	Osakemarkkinoiden yleinen elvyttäminen	28
3.5.2	Oman pääoman kartuttaminen erityistoimin	29
3.6	Turvajärjestelmät	31
4	Yhteenvedo	33
4.1	Pankkien vakavaraisuusongelman luonne	33
4.2	Luottolaman uhka	34
4.3	Pankkiongelmien tausta	35
4.4	Tärkeimmät toimenpide-ehdotukset	36
4.5	Toimenpiteiden vaikutusarviot	40

1 Pankkirahoituksen merkitys keskeinen Suomen rahoitusjärjestelmässä

Kotitaloudet ja yritykset hankkivat kaikkialla valtaosan ulkoisesta rahoituksestaan rahoituslaitoksista ja yleensä talletuspankeista. Suomessa talletuspankkien asema yleisön rahoittajana on ollut poikkeuksellisen keskeinen.

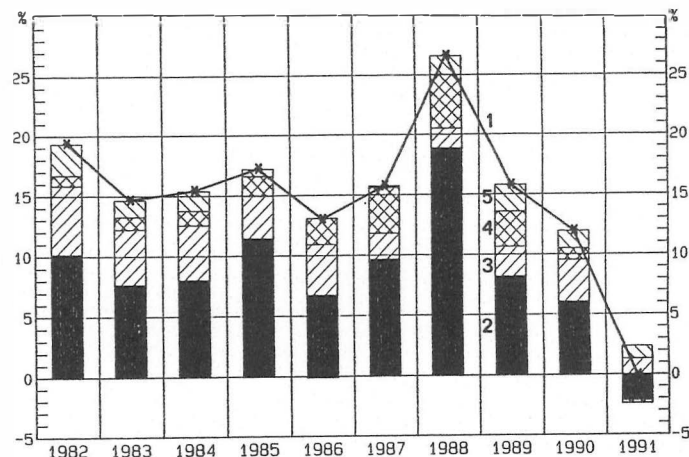
1980-luvun lopulla pankkirahoituksen osuus supistui, mutta se säilyi edelleen hallitsevana. Säännöstelyn purkautuessa ja markkinakorkojen noustessa yritykset hankkivat enenevästi rahoitusta suoraan ulkomailta, vakuutusyhtiöt laajensivat luotonantoaan (TEL-takaisinlainausta ja ns. sijoitusluottoja) ja lisäksi arvopaperimarkkinoiden kehittyminen salli yritysten hankkia aiempaa enemmän pääomaa suoraan sijoittajilta. Pankeilla on kuitenkin ollut merkittävä rooli myös tässä rahoituksessa, koska esimerkiksi TEL-luotoista noin puolet on myönnetty pankkitakauksella ja pankit ovat toimineet arvopaperiemissioiden järjestäjinä ja osin takaajina.

Kuvio 1. Yleisön velkojen rakenne



Vuonna 1990 alkanut taloudellisen toimeliaisuuden jyrkkä lasku ja korkeana pysynyt korkotaso ovat vähentäneet yleisön luoton kysyntää. Samaan aikaan kuitenkin myös rahoituksen tarjonta on supistunut, kun sijoituskohteiden riskit ovat lisääntyneet, vakuudeksi käyvän omaisuuden arvo on laskenut ja pankkien on ollut pakko vakavaraisuussyistä suhtautua aikaisempaa varovaisemmin luotonantoon. Pankkien myöntämien uusien luottojen määrä jäi vuonna 1991 vähäisemmäksi kuin luottojen lyhennykset, kun mukaan lasketaan ns. notariaattivälitys, joka supistui huomattavasti. Vähentynyt rahoituksen kysyntä tyydytettiin pääosin vakuutusyhtiöiden luotonannolla ja suoraan ulkomailta hankitulla rahoituksella.

Kuvio 2. Yleisön rahoituksen nettohankinta



- 1 Rahoituksen hankinnan kokonaismuutos (prosenttia edellisvuodesta)
- 2 Pankkiluotot
- 3 Muut rahoituslaitosluotot
- 4 Rahoitus arvopaperimarkkinoilta
- 5 Pitkäaikainen suora luotonotto ulkomailta

Kansantalouden ulkomaisen velan kasvu ja varsinkin valtion lisääntynyt lainanottotarve sekä yritysten kannattavuuden huononeminen ovat merkinneet yksityisen sektorin ulkomaisen rahoituksen hinnan nousua ja saatavuuden heikentymistä. Tilanne ei voi nopeasti kohentua. Itse asiassa tilanne saattaa jopa vaikeutua, sillä vaihtotaseen alijäämä on edelleen suuri ja valtion ja yritysten luottokelpoisuus on selvästi heikentynyt.

Edellä todetusta johtuu, että yritysten käyttöpääoman mutta varsinkin investointeihin tarvittavan pääoman tarve samoin kuin kotitalouksien lainatarpeet voidaan tyydyttää vain, mikäli kotimainen luotonantotarjonta on riittävää. Kun yritysten rahoituksen hankinta suoraan kotimaisilta arvopaperimarkkinoilta on vallitsevassa tilanteessa hyvin vaikeaa ja vakuutusyhtiöiden luotonannon laajentamismahdollisuudet ovat rajoitetut, riippuu kotimainen rahoitus ratkaisevasti pankeista. Tämä koskee erityisesti rahoitusta riskipitoisiin kohteisiin.

2 Pankkien luotonantokyky heikentymässä

2.1 Tausta

Suomen pankkijärjestelmä on muotoutunut pitkään jatkuneen säännöstelyn oloissa. Tällöin pankkien tuotoista ja kustannuksista valtaosa perustui säännöstelyihin hintoihin. Kilpailu keskittyi matalakorkoisten talletusten hankintaan laajan konttoriverkoston ja ilmaispalveluiden avulla. 1980-luvun puolivälissä vauhdittunut luottokoroista alkanut korkosäännöstelyn purkaminen johti pankit laajentamaan nopeasti luotonantoaan. Toimintaympäristön muutoksiin suhtauduttiin ilmeisen lyhytnäköisesti. Varainhankinnan kustannusten ei kaikesta päätellen oletettu nousevan nopeasti, kun säännöstely piti merkittävää osaa ottolainauskoroista edelleen verraten alhaisina. Kiivaimpaan markkinaosuuskilpailun aikaan pankit antoivat luottoja jopa alemmalla korolla kuin, mitä ne itse maksoivat uudesta rahoituksesta.

Toisaalta yleisön luotonkysyntäkin oli suurta, kun säännöstelyn aikana patoutuneita velkaantumistarpeita pyrittiin tyydyttämään mahdollisimman nopeasti. Luottokorkojen korkosäännöstelyn purkautumisen jälkeenkin varsin vapaana pysyneen verovähennysmahdollisuuden takia velanotto säilyi houkuttelevana nimellisten korkojen noususta huolimatta. 1970-luvun negatiivisen reaalkoron aikana muotoutuneet käsitykset velkaantumisen edullisuudesta säilyivät pitkään uusissa oloissa: luotonottajat eivät tiedostaneet velkarahoituksen hinnan ja riskien muuttumista. Seurauksena oli sekä kotitalouksien että yrityssektorin velkaantuneisuuden nopea kasvu.

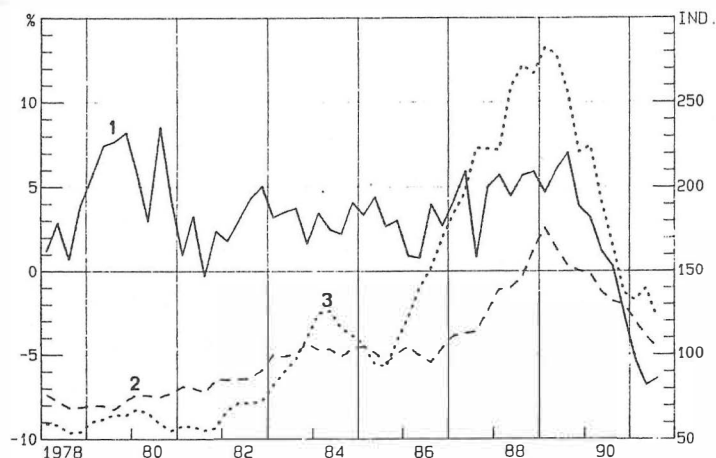
Samaan aikaan vientikysyntä kasvoi, ulkomaankaupan vaihtosuhte parani tuntuvasti ja finanssipolitiikka oli suhdannetilanteeseen nähden aivan liian löysää. Rahapolitiikalla ei uusissa, pääomanliikkeiden vapautumisen jälkeisissä oloissa kyetty riittävään kysynnän rajoittamiseen. Lisäksi rahapoliittiset toimet, joihin ryhdyttiin ts. lisäkassavarantovelvoite ja revalvaatio, myöhästivät selvästi. Yhdistyneenä velkaantumisen nopeaan kasvuun nämä ulkoiset seikat ja talouspolitiikan virheet johtivat talouden selvään ylikuumenemiseen. Tästä seurasi varallisuusarvojen raju nousu, mikä edelleen ruokki yleisön velkaantumishalukkuutta velkojen ja varallisuuden suhteen säilyessä kohtuullisena. Luotonantajan näkökulmasta varallisuusarvojen nousu auttoi luotonottajia täyttämään vakuusvaatimukset, siltä osin kuin vakuuksiin ylipäättään kiinnitettiin huomiota. Pitkään jatkunut varallisuusarvojen nousu johti pankit tekemään selviä virhearviota myös omissa sijoituspäätöksissään.

Kotimainen kysyntä ja velkaantuminen saavuttivat lakipisteensä 1989 sekä suhdannevaihteluiden sisäisen dynamiikan että rahapolitiikan kiristämisen seurauksena. Heikentyneen kilpailukyvyn ja hidastuvan markkinakasvun takia länsiviennin lisäys jäi vähäiseksi. Tuotannon kasvu pysähtyi 1990. Vuonna 1991 idänvienti romahti samaan aikaan kun kotimainen kysyntä supistui rajusti sopeuduttaessa ylivelkaantumiseen ja kysyntänäköymien heikkenemiseen. Kotimaisen kysynnän alenemista vauhditti valuuttaspekulaatioiden seurauksena

kohonnut korkotaso. Talous ajautui Suomen taloushistorian kenties syvimpään lamaan.

Tulojen jyrkästä supistumisesta on seurannut sekä yritysten että kotitalouksien velanhoitokyvyn olennainen heikkeneminen. Yhdessä korkean korkotason ja korkean velkaantumisasteen kanssa tämä on johtanut velallisten joutumiseen aiemmin kokemattomassa laajuudessa velanhoitovaikeuksiin. Varallisuusarvojen nousu on osoittautunut olennaiselta osin spekulatiiviseksi. Kiinteistöjen ja osakkeiden hinnat ovat pudonneet kymmeniä prosentteja muutaman vuoden takaisista huippuarvoistaan.

Kuvio 3. Kansantuote, osakekurssit ja asuntohinnat 1978–1991



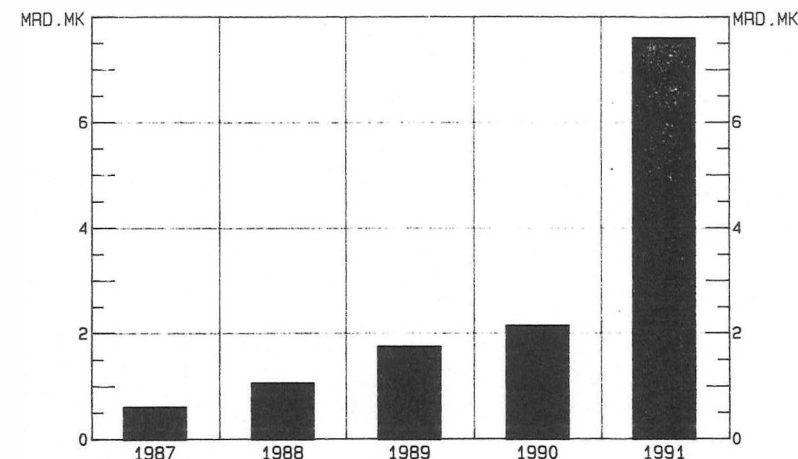
- 1 Reaalinen kansantuote, %-muutos edellisen vuoden vastaavasta neljänneksestä (vasen asteikko)
- 2 Pk-seudun asuntojen reaalinen hintaindeksi, 1985=100 (oikea asteikko)
- 3 Reaalinen osakeindeksi (HEX-yleisindeksi), 1985=100 (oikea asteikko)

2.2 Pankkien tilanne

Yleisön velanhoitovaikeudet ovat heijastuneet pankkeihin usealla tavalla. Yritykset ja kotitaloudet eivät ole kyenneet huolehtimaan täysimittaisesti luottojensa sovitusta koroista ja kuoletuksista. Näiden ns. järjestämättömien ja nollakorkoisten luottojen ja takausten määrä on kasvanut nopeasti ja saavutti vuoden 1991 lopussa 42 mrd. markkaa (ennen luottotappioiden kirjaamista luku oli tätä suurempi, marraskuun lopussa n. 47 mrd mk.). Järjestämättömät luotot rasittavat pankkien korkokatetta vuositasolla useita miljardeja.

Osaksi velanhoito-ongelmat ovat kärjistyneet luotto- ja takaustappioiksi. Näiden kokonaismäärä yli kolminkertaistui 1991 edellisvuodesta 7.6 mrd. markkaan. Tämä rasittaa luonnollisesti koko painollaan pankkien kannattavuutta. Vuosittaisessa vertailussa on tosin syytä huomata, että kirjauskäytännön muutoksen takia muutos vuodesta 1990 vuoteen 1991 tulee yliarvioituksi. Varallisuushiatojen lasku on vähentänyt luottojen vakuutena olevan omaisuuden arvoa ja siten lisännyt olemassa olevan luottokannan luottotappioriskiä.

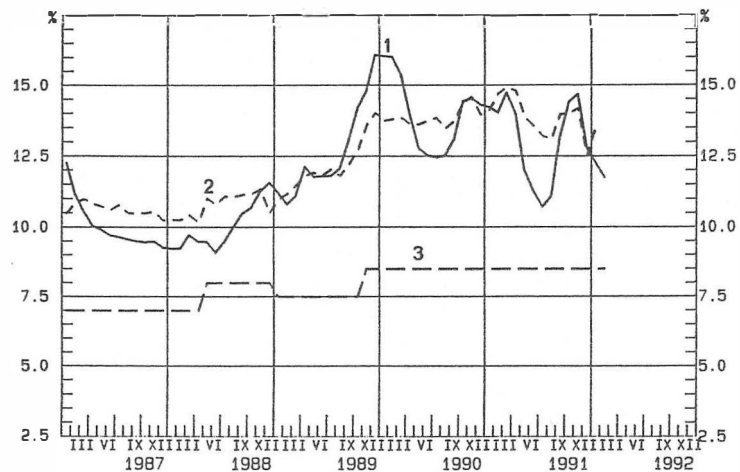
Kuvio 4. Talletuspankkien luotto- ja takaustappiot



Taloudellisen toimeliaisuuden vähentyminen ja varsinkin arvopaperikaupan määrän supistuminen ovat vähentäneet pankkien erilaisista rahoitusliiketoimista saamien palkkioiden määrää. Tällä on ollut oma negatiivinen vaikutuksensa pankkien tulokseen.

Lisäksi pankkien korkokatetta on usean vuoden ajan rasittanut "korkoloukku". Merkittävä osa aiemmin säännöstelyaikakaudella myönnettyistä peruskorkosidonnaisista luotoista tuottaa alhaisen korkotuoton samalla kun säännöstelyn vähentyminen, verojärjestelmän muutokset ja varsinkin suhteessa peruskorkoon korkeat markkinakorot ovat johtaneet varainhankinnan kallistumiseen.

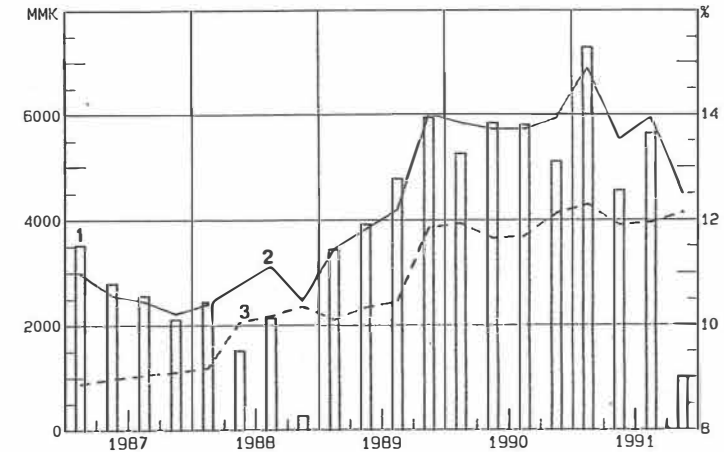
Kuvio 5. Peruskorko ja markkinakorko



- 1 Helibor, 3 kk
- 2 Talletuspankkien uuden antolainauksen korko
- 3 Suomen Pankin peruskorko

Jos pankit olisivat voineet hinnoitella koko luottokannan uusista luotoista perityn keskimääräisen koron tasolle, pankkien korkokate olisi vuosina 1989–1991 ollut vuosittain 4–5 mrd. markkaa toteutunutta suurempi. Tämä kuitenkin yliarvioi todellisen korkoloukun suuruutta useasta syystä. Esimerkiksi lyhytaikaisten korkojen korkean tason takia lyhyisiin markkinakorkoihin sidottujen luottojen korot ovat olleet keskimääräistä korkeampia. Osalta asiakkaita on peritty korkeaa korkoa uusista luotoista juuri siksi, että vanhat luotot ovat olleet halpoja. On myös selvää, että täysin markkinaehtoinen antolainausjärjestelmä ei olisi ollut mahdollinen tilanteessa, jossa osa talletusko-roista olisi pidetty matalina talletusten verohuojennuslain avulla. Jos tämäkin varainhakinta olisi ollut markkinaehtoista, olisivat varainhankinnan kustannukset olleet runsaat 2 mrd. markkaa suuremmat.

Kuvio 6. Pankkien "korkoloukku"

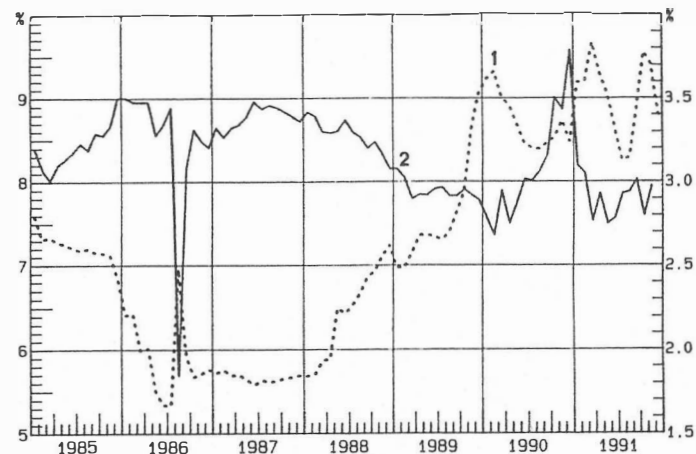


- 1 "Pankkien korkoloukku", mmk (asteikko vasemmalla)
(Pylväs ilmaisee kuinka paljon pankkien korkokate olisi parantunut vuositasona, jos luottokannan korko olisi voitu asettaa kunkin vuosineljänneksen aikana tuolloin myönnettyjen uusien luottojen koron tasolle)
- 2 Uuden markka-antolainauksen keskikorko, % (asteikko oikealla)
- 3 Markka-antolainauksen keskikorko, % (asteikko oikealla)

Korkoloukun suuruutta kuvaa osaltaan se, että Suomessa pankkien marginaali kotitalouksille myönnettyjen luottojen keskikoron ja kotitalouksien tekemien talletusten keskikoron välillä on noin 5 prosenttiyksikköä, kun se Ruotsissa on noin 7 prosenttiyksikköä.

Viime aikoina korkokateongelmaa on pahentanut kansainvälisen jälleenra-hoituksen kallistuminen osaksi markkinoiden yleistilanteen muuttumisen takia, mutta osaksi myös suomalaisiin velkapapereihin sovellettavan riskilisän nousun takia.

Kuvio 7. Markkarahoituksen korkomarginaali

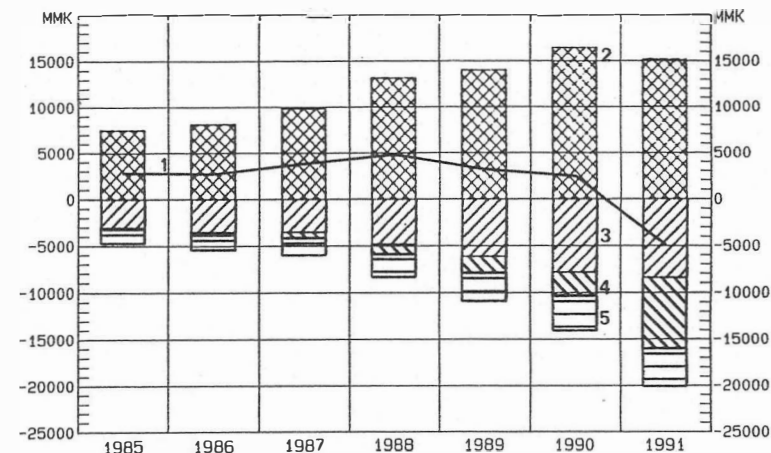


- 1 Markkavarainhankinnan korko (vasen asteikko)
2 Korkomarginaali (oikea asteikko)

Pankit ovat reagoineet liiketoimien määrän supistumiseen ja kannattavuuden heikkenemiseen erilaisilla rationalisointitoimilla. Esimerkiksi vuonna 1991 konttorien lukumäärä väheni 7.5 prosentilla ja henkilökunta 6.5 prosentilla. Kun henkilöstökustannukset kuitenkin ovat vain noin kymmenesosa kaikista kustannuksista (ml. korkomenot), eivät henkilökulut supistu välittömästi henkilömäärän vähetessä, ei näillä rationalisointitoimilla ole voitu vaikuttaa ratkaisevasti kannattavuuteen.

Talletuspankkikonsernien liike-tulos muodostui edellä todettujen seikkojen takia lähes 5 mrd. markkaa tappiolliseksi 1991, vaikka kassavarantovelvoitteen alentaminen tuki pankkien kannattavuutta n. 800 miljoonalla markalla. Satunnaiset erät ja verot huomioon ottaen tilivuoden tappio oli yli 7 mrd. markkaa. Tappiot merkitsivät pankkien omien pääomien supistumista. Tämä osui hankalaan ajankohtaan, koska pankit ovat parhaillaan sopeutumassa vakavaraisuusvaatimuksen kiristämiseen kahdeksaan prosenttiin (oma pääoma riskipainotetuista saamisista ja sitoumuksista). Pankeilla oli vuoden 1992 alussa kuitenkin omaa pääomaa siinä määrin, että niiden vakavaraisuus ylsi keskimäärin 9.7 prosenttiin. Kaikissa pankkiryhmissä vakavaraisuus oli yli 8 prosenttia, mutta pankkien vakavaraisuustilanteesta on huomattavia eroja.

Kuvio 8. Talletuspankkikonsernien tulos



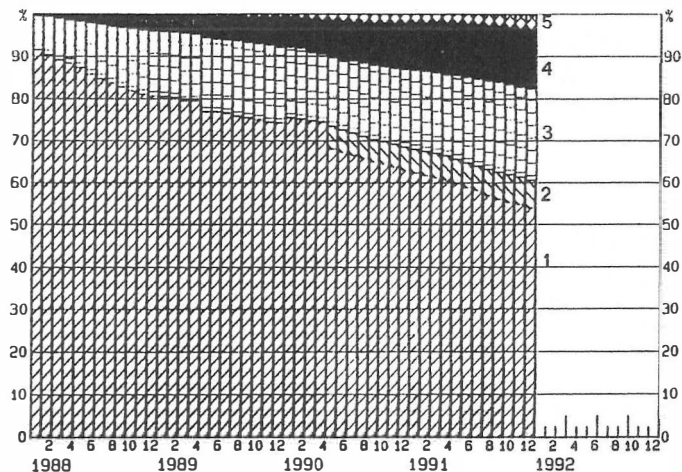
- 1 Liikevoitto
2 Rahoitustoimintakate
3 Muut kulut, netto
4 Luotto- ja takaustappiot
5 Poistot

2.3 Pankkien kannattavuus- ja vakavaraisuusnäkymät

Pankkien kannattavuus jatkuu heikkona vuonna 1992 ja myös vuonna 1993. Kuluvana vuonna pankkien voidaan odottaa tekevän edelleenkin tuntuvasti tappiota. Erityisesti suljetun yrityssektorin ja kotitalouksien velanhoitovaikeudet jatkuvat ja saamiin entisestä Neuvostoliitosta liittyvä kasvavia riskejä. Tämän vuoksi luottotappioiden voi ennustaa kasvavan viime vuodesta. Samalla järjestämättömät luotot alentavat korkokatetta.

Korkokate uhkaa heikentyä myös edellä todetun korkoloukun vaikutuksesta. Pankkien markkavarainhankinta on edelleen kallistumassa, kun talletuksia siirtyy korkeakorkoisille tileille. Luotonannon keskimääräinen korkotaso ei kuitenkaan nouse samaan tahtiin niin kauan, kun luottokannasta huomattava osa on peruskorkosidonnaista ja peruskorko on jäykkäliikkeen suhteessa markkinakorkoon.

Kuvio 9. Pankkien luotonannon korkosidonnaisuus



- 1 Perus- ja kiinteäkorkoisten osuus (toukokuusta 1990 lähtien vain peruskorkosidonnaiset)
- 2 Kiinteäkorkoisten osuus
- 3 Helibor-sidonnaisten (1-12 kk) osuus
- 4 Pitkiin viitekorkoihin sidottujen osuus
- 5 Omiin ja muiden korkoihin sidotut

Pankkien sekä ulkomainen että kotimainen rahoitus on myös muuttunut aiempaa lyhytaikaisemmaksi. Tämä on lisännyt pankkien korko- ja likviditeettiriskejä. Siten rahoituksen hinnan mahdollinen nousu vaikuttaa aiempaa enemmän korkomarginaaliin ja pankit ovat aiempaa alttiimpia maksuvalmiusongelmien syntymiselle.

Varallisuusarvojen lasku on edelleenkin täysin mahdollista. Kaikilta osin esimerkiksi maan hinta ei ole saavuttanut tasoa, jonka voi olettaa säilyvän pitemmällä tähtäimellä. Lisäksi rahoitusvaikeudet aiheuttavat myös puhtaasti likviditeettisistä varallisuushintojen laskua. Ohuiden markkinoiden takia kiinteistösjoiutukset ovat poikkeuksellisen epälikvidejä. Yksi ongelma on pankkien haltuun vakuutena tullut omaisuus, jota pankit joutuvat ennen pitkää myymään.

Vaikka pankit ovat ryhtyneet, kuten aiemmin on todettu, toimintakustannusten karsintaan, ei kustannuksia ole mahdollista leikata nopeasti ilman henkilöstön massairisanomisia ja niihin liittyviä toimintojen radikaaleja supistamisia. Kustannusten karsimisesta ei siten ole odotettavissa nopeaa helpotusta kannattavuuskriisiin.

Kuluvan vuoden tappioiden voi kaiken kaikkiaan olettaa heikentävän pankkien vakavaraisuutta tuntuvasti vuoden loppuun mennessä. Vakavaraisuusongelmien vaikeutuminen edelleen 1993 on myös täysin mahdollista, ja jopa

todennäköistä, vallankin jos vakavaraisuuden laskentaperusteita ETA-sopimuksen takia edelleen kiristetään.

Lain ja kansainvälisten suositusten mukaisen vakavaraisuusrajan lähestyminen tai edes lievä alitus ei merkitse pankin konkurssia. Pääomavaatimuksen tarkoitus on nimen omaan turvata se, että pankilla riittää pääomaa yllättävien tappioiden kattamiseen. Mutta jo vakavaraisuusnormin lähestyminen aiheuttaa ongelmia, koska se heikentää luottokelpoisuutta ja tekee pankin haavoittuvaksi olosuhteiden muutoksille.

Kuluvan vuoden näköpiirissä oleva kehitys ei salli negatiivisia yllätyksiä, mikäli pankkien vakavaraisuuden halutaan pysyvän normien mukaisena pankkien nykyisellä tasekoolla. Vuonna 1993 tuloksen täytyy puolestaan parantua selvästi vakavaraisuusvaatimusten täyttämiseksi ilman merkittävää luottokannan pienentämistä. Kuten edellä todettiin, tällaiseen kehitykseen ei ole perusteita luottaa.

2.4 Uhkana luottolama

Markkinataloudessa pankkitoiminnan kannattavuus seuraa luonnollisesti läheisesti muiden toimialojen kehitystä. Tiettyssä mielessä pankkien kärsimät luottotappiot ja epäkuranttiudet ovat tehokkuutta edistäviä, koska ne pakottavat pankit arvioimaan uudelleen sijoituspolitiikkaansa ja resurssikäyttöään ja niiden omistajat asettamaan toimivalle johdolle tiukempia vaatimuksia.

Tästä huolimatta pankkien tappiot yhdistyneenä yritysten ja kotitalouksien luottoihin liittyviin kasvaneisiin riskeihin ovat koko kansantalouden kannalta erittäin vakava huolenaihe. Vakavaraisuusnormin lähestyminen pakottaa pankit suhtautumaan äärimmäisen varovaisesti luottojen ja takausten antamiseen. Koska pankkitoiminta pohjautuu luottamukseen, pankit eivät voi sallia vakavaraisuuden laskua yleisesti hyväksytyjen normien alapuolelle. Tämä vuoksi niiden on ryhdyttävä supistamaan tasettaan hyvissä ajoin ennen 8 prosentin tasoa. Tämä raja onkin pikemminkin teoreettinen kuin käytännössä mahdollinen vakavaraisuusraja.

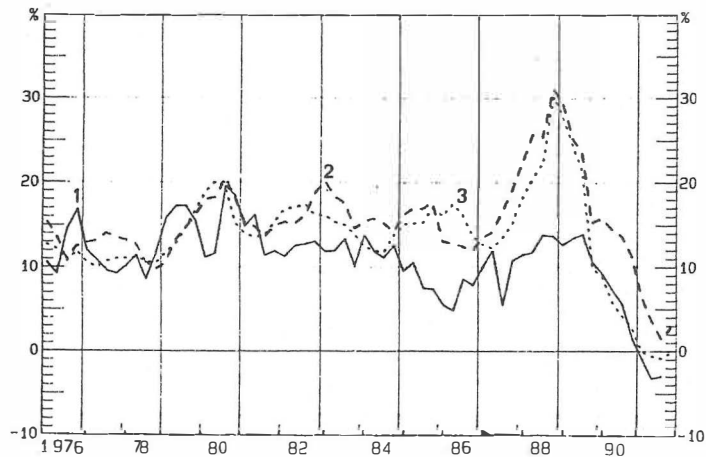
Tärkeä seikka on, että vaikka pankit itse olisivat halukkaita alittamaan lain asettaman pääomavaatimuksen, mihin Suomessa pankkitarkastusvirasto voisi periaatteessa antaa poikkeusluvan, pankit eivät käytännössä voi ottaa tällaista riskiä. Kansainvälisen jälleenrahoituksen hinta ja saatavuus riippuvat ratkaisevasti pankin vakavaraisuudesta. Asian tärkeyttä korostaa, että pankkien varainhankinnasta noin 40 % on ulkomaista. Jos jälleenrahoittajien piirissä syntyy epäluottamusta pankkien kykyyn suorittaa velvoitteistaan, rahoituksen saatavuus voi ehtyä. Toteutuneet riskiluokitusten pudotukset ja tarkkailulistalle asettamiset osoittavat, että tähän ongelmaan on syytä suhtautua vakavasti.

Lievimmässä muodossa taseen supistaminen käy päinsä pankkien keskinäisiä sitoumuksia vähentämällä ja yleisölle suunnatun uuden luotonannon kasvun hillitsemisellä. Pankit ovatkin jo viime vuodesta lähtien turvautuneet näihin keinoihin. Luotonkysyntää on karsittu sekä koron nostamisella että vakuusvaatimusten kiristämällä.

Tilanteen vaikeutuessa pankkien on ryhdyttävä jyrkempiin toimenpiteisiin. Luottoja on jätettävä uusimatta tai niitä on sanottava irti ennen juoksuajan loppua. Tappioriskin takia suurimman karsinnan kohteeksi joutuvat väistämättä luottokohteet, joilla ei ole hyviä tai riittäviä vakuuksia.

Nyt näköpiirissä olevan tulosekehityksen valossa pankkien yleisölle myöntämien luottojen määrän voi olettaa pysyvän ilman erityistoimia enintään vuoden 1992 alun tasolla pitkälle ensi vuoteen. Erittäin todennäköistä kuitenkin on, että luotonantoa joudutaan nettomääräisesti supistamaan. Jos pankkien tappiot muodostuvat ennakoitua suuremmiksi, luottokannan supistamistarve vakavaraisuuden ylläpitämiseksi muodostuu tuntuva. Supistumistarve korostuu, jos vakavaraisuuden heikentyminen johtaa ulkomaisen jälleenrahoituksen saatavuuden vaikeutumiseen.

Kuvio 10. Nimellinen kansantuote ja pankkien luotonanto
(12 kuukauden %-muutos)



- 1 Bruttokansantuote
- 2 Pankkien koko luotonanto
- 3 Pankkien markkaluotonanto

Pankkien luotonannon supistuminen syventäisi lamaa ja heikentäisi entisestään velallisten mahdollisuuksia selviytyä taantuman yli. Se merkitsisi samalla hyvin suurella todennäköisyydellä, että vuoden lopulla alkavaksi ennustettu tuotannon kääntyminen nousuun viivästyisi olennaisesti. Bruttokansantuotteen kasvu jäisi kahtena vuonna peräkkäin $3/4$ – 1.0 prosenttiyksikköä pienemmäksi kuin mihin muutoin päästäisiin, jos pankit pyrkisivät yhden miljardin markan pääomavaatimuksen kevennykseen supistamalla luotonantoaan. Samalla työllisyyden määrä

olisi 20 000 pienempi kuin ilman tällaista luotonannon supistusta. Huonon tulosekehityksen toteutuessa pääomien supistuminen voi olla useita miljardeja. Siten ilman erityistoimenpiteitä luottolama uhkaa johtaa tuotannon supistumisen jatkumiseen ainakin vuoteen 1993 ja siirtää talouden nousun pitkälle tulevaisuuteen.

2.5 Ei vain Suomen ongelma

Pankkisektorin ongelmat ja niihin liittyvä luottolaman uhka eivät ole pelkästään suomalainen ilmiö. Esimerkkejä pankkisektorin vaikeuksista on ympäri maailmaa.

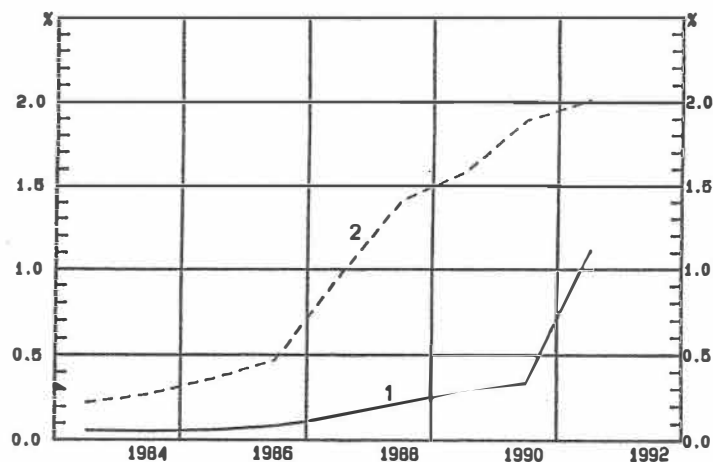
Yhdysvalloissa pankkijärjestelmän vaikeudet ovat johtaneet huomattavaan julkisten menojen kasvuun usean vuoden ajan. Kokonaiskustannukset julkiselle sektorille nousevat useisiin satoihin miljardeihin dollariin. Tästä huolimatta luottolamaa pidetään sielläkin edelleen vakavana uhkana ja nousun esteenä, ja hallitus on ryhtynyt erilaisiin toimiin pankkien luotonantokyvyn säilyttämiseksi.

Toinen esimerkki pankkivaikeuksien pitkäaikaisuudesta ja niiden kansantaloudellisista vaikutuksista on Norjan kokemus vuoden 1986 jälkeen. Vaikka Suomessa pankkien vakavaraisuus onkin parempi kuin Norjassa eikä ylivelkaantumiseen johtanut luotonannon poikkeuksellinen kasvu ollut Suomessa niin pitkäaikainen ilmiö kuin Norjassa, ei yhtäläisyyksiä voi sivuuttaa. Esimerkiksi luottotappioiden kehityksessä on huomattavaa samankaltaisuutta.

Norjan pankkikriisi on kestänyt nyt viitisen vuotta, siihen on liittynyt luotonannon pysähtyneisyys ja kotimaisen kysynnän supistuminen viitenä perättäisenä vuonna siitä huolimatta, että julkinen valta on sijoittanut yli 13 miljardia kruunua pankkisektoriin. Tällaisen kehityksen välttäminen Suomessa on paitsi valtiontaloudellisesti myös koko kansantalouden kannalta välttämätöntä.

Myös Ruotsissa pankit ovat viime aikoina kärsineet huomattavia luottotappioita. Pankkien peruskannattavuus on kuitenkin siellä parempi kuin Suomessa sekä suuremman korkomarginaalin että pienempien toimintakulujen takia. Tämän vuoksi pankkien vakavaraisuuteen ei ole Ruotsissa kohdistunut samantyyppistä painetta kuin Suomessa. Tästä huolimatta julkinen valta on sijoittanut pääomaa ja antanut lainatukia useiden miljardien kruunujen arvosta.

Kuvio 11. Pankkien luottotappiot Norjassa ja Suomessa
(suhteessa taseen loppusummaan)



- 1 Suomalaiset pankit (kaikki yhteensä)
2 Norjalaiset pankit (liikepankit)

3 Pankkien luotonantokyvyn turvaaminen

Pankkien toimintaedellytysten ja luotonantomahdollisuuksien turvaamiseksi tarvitaan tuntuvia toimia. Pankkisektorin ongelmien taustan vuoksi tilannetta ei voida ratkaista millään yksittäisellä toimenpiteellä. Luotonantomahdollisuudet turvaava ja erilaiset rajoitukset huomioon ottava ratkaisu edellyttää erilaisia ja hyvinkin eri suuruisista toimenpiteistä koostuvaa kokonaisuutta, joka tukee riittävästi pankkien vakavaraisuutta.

Pankkien tilanteen tervehtymisen tulee lähteä pankeista itsestään. Kun pankkisektorin sopeutuminen muuttuneisiin olosuhteisiin käynnistyi aivan liian hitaasti, tarvitaan nyt nopeita ja jatkuvia toimintaa tehostavia toimenpiteitä.

Myös julkisen vallan toimenpiteet ovat välttämättömiä, koska ilman niitä pankkien sopeutuminen tappioihin muodostuisi kokonaistaloudellisesti erittäin vaikeaksi. Lisäksi vain julkisen vallan toimin voidaan lieventää jäljellä olevista vinouttavista säännöstelyelementeistä aiheutuvia haittoja.

On välttämätöntä saada kiireellisesti aikaan lyhyen aikavälin ennakoehkäisevien toimenpiteiden kokonaisuus. Vain näin voidaan vähentää todennäköisyyttä, että julkisen vallan on harkittava kriisiapua yksittäisille pankeille. Ennakoehkäisevät toimet tulevat luottamukseen perustuvan elinkeinon osalta kaikissa tapauksissa sekä julkiselle vallalle että koko yhteiskunnalle halvemmiksi kuin vakauden ylläpito kriisitilanteeseen joutumisen jälkeen.

Samalla on myös tarpeen ryhtyä valmistelemaan toimenpiteitä, joilla voidaan turvata pankkien toimintaedellytykset pitemmällä aikavälillä. Tällaiset toimenpiteet vaativat siinä määrin valmistelua, että tämä työryhmä on voinut ottaa niitä esille vain viittauksenomaisesti.

Seuraavassa käydään läpi pankkitoiminnan kannalta tärkeitä alueita ja toimenpiteitä ja esitetään niitä koskevia kannanottoja. Yhteenvedossa (luku 4) kootaan suositukset kokonaisuudeksi: kiireelliseksi lähivuosien 1992–1993 kehitykseen vaikuttavaksi toimenpidepaketiiksi ja toisaalta hahmotelmaksi pankkien pitemmän aikavälin toimintaedellytyksiin vaikuttavista toimenpiteistä.

3.1 Yleinen talouspolitiikka

Markkinaorjojen aleneminen kohti kansainvälistä tasoa ja talouden elpyminen ovat keskeisimmät edellytykset pankkien tilanteen kestäväälle paranemiselle sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä. Tällaiseen kehitykseen tulisi kaikin mahdollisin julkisen vallan toimin pyrkiä.

Koska talouspoliittista päätöksentekoa valmistelemaan on asetettu erillinen (ylijohtaja Sixten Korkmanin johtama) asiantuntijaryhmä, ei tässä ryhmässä ole katsottu aiheelliseksi esittää varsinaisia talouspolitiikkaa koskevia suosituksia.

On kuitenkin tarpeen korostaa, että yleisen luottamuksen palauttaminen talouden pitemmän aikavälin kehitykseen, markkinaspekulaatioiden välttäminen ja terveen nousun aikaansaaminen on välttämätöntä pankkisektorin toiminta-

edellytysten kannalta, aivan samoin kuin pankkitoiminnan edellytysten turvaaminen on ensisijaisen tärkeää talouden terveen nousun käynnistymiselle.

Valtiontalouden velkaantumisen nopea kasvu on eräs tärkeä tekijä, joka vaikeuttaa pankkien — ja yritysten — sekä ulkomaisen että kotimaisen rahoituksen saatavuutta ja nostaa niiden kustannuksia. Siksi on tärkeää saada aikaan sellaiset pitemmän aikavälin valtiontalouden tervehdyttämistoimet, jotka luovat edellytykset Suomen taloutta kohtaan tunnetun luottamuksen vahvistamiselle ja vähentävät korkopaineita sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä.

Vaikka valtiontalouden nettovelkaantumisen rajoittaminen on välttämätöntä, on samalla tärkeää muuttaa valtiontalouden rakennetta siten, että valikoivilla toimenpiteillä voidaan tukea sekä pankkien asiakkaiden että pankkien toimintaa.

Jos EY-jäsenanomuksen ja uskottavan talouspolitiikan linjan seurauksena luottamus talouden pitemmän aikavälin kehitykseen palautuu ja reaalkorot alenevat, voivat pankkien varainhankinnan kustannukset alentua ja luottotappiopaineet helpottua. Reaalikorkokehitykselle asettaa kuitenkin selvän alarajan korkea kansainvälinen reaalikorkotaso. Siksi mahdollinen koron aleneminenkaan ei voi riittää takaamaan sitä, että pankit pystyvät vastaamaan sekä vientiteollisuuden että elpyvän kotimaisen kysynnän edellyttämiin luottotarpeisiin.

Julkisen vallan yleisissä talouspoliittisissa ratkaisuissa on syytä huolehtia siitä, etteivät ne ole ristiriidassa pankkien toimintamahdollisuuksien turvaamiseen pyrkivien toimenpiteiden kanssa. Esimerkiksi kehitettäessä arvonlisäverotusjärjestelmää on tarpeen pitää huoli, ettei sillä heikennetä pankkien mahdollisuutta yhteistoimintaetujen saavuttamiseen.

Työryhmän suositukset:

- Talouspolitiikan keskeisenä tavoitteena pidetään markkinakorkojen alentamista pysyvästi mahdollisimman lähelle Euroopan yleistä korkotasoa. EY-jäsenhakemus ja sitoutuminen valtiontaloutta tasapainottavaan ja avoimen sektorin edellytyksiä parantavaan talouspolitiikkaan ovat paras tapa lisätä luottamusta talouden pitemmän aikavälin kehitykseen, alentaa reaalikorkoja ja tehdä tilaa yksityisen kysynnän kasvulle.
- Valtion valikoivilla toimilla, osin myös menojen suuntaamisella uudelleen tuetaan pankkien asiakkaita ja pankkien toimintaedellytyksiä mm. myöhemmin esitetyllä tavalla.
- Julkisen vallan toimenpiteissä pidetään yhtenä keskeisenä tavoitteena, ettei niillä heikennetä rahoitustoiminnan edellytyksiä.

3.2 Asiakkaiden rahoitusongelmien helpottaminen

Vaikka yleisiin, valtiontalouden alijäämää lisääviin elvytystoimenpiteisiin ei ole mahdollisuuksia, olisi valtiontaloudessa pyrittävä sellaisiin valikoiviin toimiin, joilla tähdätään pankkien asiakkaiden velkaongelmien helpottamiseen ja rahoitusrakenteen tervehdyttämiseen.

Työryhmä ei ole katsonut aiheelliseksi käydä yksityiskohtaisesti läpi asiakkaiden velanhoidon kykyä ja luottokelpoisuutta lisääviä toimenpiteitä, koska niitä on selvitetty 13.1.1992 julkaistussa valtioneuvoston kanslian asettaman (valtiosihteeri Pekka Tuomiston johtaman) velkaryhmän muistiossa. Myös 15.1.1992 julkaistu (vuorineuvos Pertti Voutilaisen johtaman) teollisuuden investointi-, kehitys- ja toimintaympäristötyöryhmän raportti käsittelee pankkien asiakaskunnan kannalta tärkeitä toimenpiteitä. Pk-yritysten toimintaedellytyksiä selvittämään on niin ikään asetettu oma erillinen (professori Antti Paasion johtama) työryhmänsä.

Pankkien ajankohtaisten luottotappioriskien ja luotonantomahdollisuuksien näkökulmasta on kuitenkin syytä erityisesti painottaa eräitä näiden työryhmien esittämiä suosituksia.

Velkaongelmat ja maksuhäiriöt keskittyvät selvästi suljetun sektorin pieniin ja keskisuiuriin yrityksiin. Sen vuoksi näille yritysryhmille tulisi kohdistaa määräaikaista lyhyen aikavälin erityistoimenpiteitä pitkällä aikavälillä elinkelpoisten yritysten jatkomahdollisuuksien turvaamiseksi. Samalla olisi kuitenkin pidettävä huoli siitä, että jatkossa ilmeisen elinkelvottomia yrityksiä ei tueta siitäkään huolimatta, että se helpottaisi pankkien lyhyen aikavälin luottotappioita. Pankkien pitkän aikavälin toimintaedellytysten kannalta on olennaista, että asiakaskunta on kilpailukykyinen ja rahoitusrakenteeltaan terve.

Suhdannelainojen lisääminen, ja korko- ja pääomatukien laajentaminen sekä veronmaksuun ja -perintään liittyvien järjestelyjen toteuttaminen määrääjäksi yrityksille ja maataloilille, mutta myös asunovelkaongelmissa oleville kotitalouksille lisääisivät ensivaiheessa valtion menoja. Samalla ne kuitenkin säästäisivät paitsi työllisyyteen myös pankkitoiminnan tukemiseen tarvittavia varoja. Näidenkin osalta on syytä korostaa toimien määräaikaista ja tilapäistä luonnetta.

Suosittelava keino pankkien luotonantomahdollisuuksien kannalta on valtion luottotakausten lisääminen elinkelpoisille pienille ja keskisuiurille yrityksille. Valtiontakuukeskuksen kautta kanavoituna ja huolelliseen yritystutkimukseen perustuvana tämä tukimuoto todennäköisesti muodostuisi valtiontalouden kannalta kevyeksi. Koska valtion takaamat luotot eivät talletuspankkilain vakavaraisuusvaatimusten mukaan sido pankkien pääomaa, pankkien luotonantovaraa voitaisiin näiltä osin lisätä.

Työryhmän suositukset:

- Toteutetaan valtioneuvoston kanslian asettaman velkatyöryhmän esittämät toimenpiteet yritysten, maatilojen ja kotitalouksien velkaongelmien helpottamiseksi.
- Erityisesti lisätään suhdannelainoja, korko- ja pääomatukia ja toteutetaan veronmaksu- ja perintäjärjestelyjä elinkelpoisten yritysten sekä asuntovelkaongelmissa olevien kotitalouksien auttamiseksi.
- Lisätään valtion luottotakuita elinkelpoisille yrityksille yritysten luotonsaantimahdollisuuksien parantamiseksi. Takauksien tulee kuitenkin olla osittaisia.

3.3 Pankkien omat toimet

3.3.1 Kannattavuus

Markkinataloudessa yritysten kannattavuus riippuu ensi sijassa yrityksistä itsestään, niiden kyvystä pitää kustannukset kurissa, hallita toimintaan liittyvät riskit ja kehittää tuotteita, joille on kysyntää. Tämä koskee myös pankkeja, vaikka eri syistä julkisen vallan puuttuminen lainsäädännöllä ja muulla sääntelyllä näiden toimintaan - ja siten myös kannattavuuteen - on ollut ja on jatkossakin laajempaa kuin muiden yritysten kohdalla.

Pankit voivat itse korjata kannattavuuttaan lyhyellä aikavälillä ainoastaan rajoitetusti. Olemassa olevan luottokannan tuotot ja luottotappiot määräytyvät ratkaisevasti jo tehtyjen päätösten ja ulkoisten, pankeista riippumattomien seikkojen perusteella. Huonotuottoisten saamisten irtisanominen voisi johonkin rajaan saakka auttaa pankkien kannattavuutta. Se kuitenkin vain pahentaisi yleisön velkaongelmia, eikä siten voi olla kokonaistaloudellisesti tavoiteltavaa. Laajamittaisesti sovellettuna luottojen irtisanominen todennäköisesti myös aiheuttaisi luottotappioita niin, että pankkien kannattavuus itse asiassa heikkenisi.

Luonnollinen keino parantaa kannattavuutta on vähentää laajaa resurssien käyttöä. Tärkeimmät resurssien käytön mittarit - konttoreiden ja henkilökunnan lukumäärät suhteessa talouden kokoon - osoittavat pankkisektorin käyttävän kansainvälisesti huomattavan paljon voimavaroja. Tämä heijastuu aiemmin todetuissa korkeissa toimintakustannuksissa. Tuntuva supistukset tässä suhteessa ovat pitemmän päälle välttämättömiä, jotta suomalaiset pankit olisivat kilpailukykyisiä edelleen avautuvilla markkinoilla. Suurimmat supistustarpeet ja mahdollisuudet ovat todennäköisesti pankkien keskushallinnossa, mutta myös konttoriverkostossa työskentelevien määrän täytyy pienentyä tuntuvasti. Pankkitekniikan ja -osaamisen korkea taso ja automaatioinvestointien laajuus sallivat voimavarojen supistamisen ilman, että kyky pankkipalveluiden tuotantoon heikkenee.

Taulukko 1. Pankkitoiminnan resurssit Pohjoismaissa

	Asukkaita/konttori		Asukkaita/toimihenkilö		Asukkaita/automaatti	
	1980	1990	1980	1990	1980	1990
Suomi	1 401	1 514 (1 714 ¹)	113	100 (114 ¹)	24 767	1 761
Ruotsi	2 271	2 654	241	184	8 611	4 267
Norja	2 284	2 339	181	144	22 722	2 397
Tanska	1 400	1 768	121	103	20 440 ²	5 020

¹ v. 1991

² v. 1983

Lähde: Suomen Pankkiyhdistys

Kannattavuuspaineet pakottavat henkilöstön vähentämiseen nopeasti. Jo toteutuneet, pitkälti "luonnolliseen poistumaan" perustuneet vähennykset eivät riitä, vaan jatkossa sopeutumiseen väistämättä liittyy muilla supistuvilla toimialoilla jo laajasti toteutuneita irtisanomisia.

Henkilöstön vähentämisellä voidaan periaatteessa saavuttaa varsin mittavia säästöjä. Jos Suomessa asukkaiden ja pankkitoimihenkilöiden suhde olisi sama kuin Ruotsissa, voitaisiin henkilöstöä vähentää noin 16 000 työntekijällä eli runsas kolmannes. Jos palkat pysyisivät muuttumattomina, vähenisivät kulut lähes 3 mrd. mk vuodessa. Aivan näin suurta vähennystä ei voi kuitenkaan pitää realistisena. Se merkitsisi suurempia tuottavuusvaatimuksia Suomessa kuin Ruotsissa, koska Suomi on harvaanasutumpi maa ja Suomessa pankkien osuus maksujen välityksessä on tuntuvasti suurempi. Palkkojen ei myöskään voi olettaa säilyvän täysin ennallaan, kun tuottavuusvaatimuksia nostetaan.

Henkilöstösaaneeraus ei kuitenkaan lyhyellä aikavälillä voi korjata pankkien kannattavuutta ratkaisevasti. Jo toimintojen uudelleenorganisointiin liittyvät vaikeudet asettavat omat rajoituksensa saneerausnopeudelle. Lisäksi henkilöstön supistukset heijastuvat vasta 1/2–1 vuoden viipeellä kustannuksiin.

Pankkipalveluiden tuotannon tehostaminen kytkeytyy läheisesti palveluiden hinnoitteluun. Vain kohdistamalla kustannukset oikein niihin palveluihin, joiden tuotannosta kustannukset aiheutuvat, voidaan pankkien omaa voimavarojen käyttöä ja yleisön palveluiden kysyntää ohjata tehokkaaseen suuntaan. Pankkien on siten tarpeen jatkaa jo jonkin aikaa meneillään ollutta palveluiden hinnoittelua kustannusten aiheuttamisperiaatteen mukaisesti.

Pankkien on aihetta arvioida uudelleen myös eräitä pankkikilpailuun ja imagon rakentamiseen liittyviä asioita. Vaikka Suomi on pankkitekniikan yhteiskäytön edelläkävijämaa, on tarpeen selvittää, voitaisiinko jollain alueilla saavuttaa lisäsäästöjä suorittamalla tiettyjä toimintoja ja hankintoja koodinoidusti. Samoin on aihetta arvioida uudelleen sitä, kuinka paljon varoja sijoitetaan markkinointiin ja kiinteistöihin.

3.3.2 Luotonanto

Luottolaman torjumisen näkökulmasta on keskeistä, että pankit välttävät niin pitkälle kuin mahdollista luottojen määrän vähentämistä. Luottojen uusimatta jättäminen ja voimassa olevien sopimusten irtisanominen pahentaisi, kuten edellä todettiin, asiakkaiden velanhoitovaikeuksia. Tämä heijastuisi väistämättä sekä luottoja supistaneen että muiden pankkien luottotappioihin. Kerrannaisvaikutuksien kautta tämä vaikeuttaisi entisestään pankkien kannattavuutta. Pidätyvyys taseiden supistamisessa on paitsi velallisten myös pitemmän päälle pankkien etu.

Väistämätöntä on, että pankit tulevat saatujen kokemusten jälkeen noudattamaan merkittävästi suurempaa varovaisuutta luotto- ja sijoituspäätösten teossa kuten myös varainhankinnan hinnoittelussa ja yleensä riskin otossa kuin vakaan ja nopean kasvun oloissa 1980-luvulla. Kokonaistaloudellisten vaikutusten kannalta on tärkeää, ettei tämä lisääntynyt varovaisuus johda liialliseen riskien karttamiseen. Perusteiltaan hyviin vaikkakin riskipitoisiin rahoituskohteisiin on tarpeen löytää rahoitusta. Siltä osin kuin yksittäisen pankin riskinottomahdollisuudet muodostuvat rajoittavaksi tekijäksi uusien luottojen myöntämisessä, pankkien on pyrittävä aiempaa tiiviimpään yhteistyöhön riskien jakamiseksi. Tätä tarvetta korostaa myös EY-normistoon kuuluvien riskikeskittymäsäännösten todennäköinen sisällyttäminen Suomen lainsäädäntöön lähivuosina.

3.3.3 Muita näkökohtia

Viime vuosien kokemukset osoittavat, etteivät pankkien riskienhallinta- ja johtamisjärjestelmät ole läheskään kaikilta osin olleet ajan tasalla. Pankkien ylimmillä hallintoelimillä ei aina ole ollut tiedossa se, millaisiin riskeihin on sitouduttu. Samoin toimivalla johdolla ei välttämättä ole ollut riittävän hyvää kuvaa kaikista pankin ottamista riskeistä. Toimenpiteisiin näiden puutteiden korjaamiseksi on jo ryhdytty, mutta tämä ei poista tarvetta korostaa riskienhallinnan ja johtamisjärjestelmien parantamisen merkitystä.

Useat pankkien toimintaedellytysten turvaamisen kannalta olennaiset toimenpiteet aiheuttavat tuntuvia sopeutumiso ongelmia pankkien henkilökunnalle ja yleisölle. Jotta toimenpiteiden välttämättömyys tulisi ymmärretyksi, pankkien on tarpeen suhtautua mm. osingonjakoon tavalla, joka ei ole ristiriidassa tiukan taloudenpidon kanssa eikä vaaranna pankkien vakavaraisuutta.

Oman pääoman hankkiminen markkinoilta on vallitsevissa oloissa hyvin vaikeaa. Varsinkin lähiaikojen odotettavissa oleva kannattavuuskehitys pitää kiinnostuksen pankkisijoituksiin vähäisenä. Toisaalta suomalaisten pankkien pitemmän ajan näkymät ovat — mm. kehittyneen tekniikan ansiosta — verraten hyvät. Pankkien onkin syytä pyrkiä käyttämään kaikki keinot oman pääoman ehtoisen rahoituksen saamiseksi juuri nyt, kun siitä on suurin apu pankkien auttamiseksi vaikean ajan yli.

Vaikka pankit toteuttaisivatkin kaikki mahdolliset kustannussäästöihin liittyvät toimet, noudattaisivat lyhyellä aikavälillä joustavaa luotonantopolitiikkaa

samalla, kun pitemmän aikavälin riskienhallintaan kiinnitettäisiin aiempaa enemmän huomiota, eivät pankkien omat toimenpiteet selvästikään riittä poistamaan luottolaman uhkaa. Siihen tarvitaan julkisen vallan toimia.

Työryhmän suositukset:

- Pankit suhtautuvat joustavasti velanhoitovaikeuksissa oleviin asiakaisiin sekä pyrkivät vakavaraisuutensa sallimissa rajoissa tarjoamaan luottoa myös asiakkaiden uusiin tarpeisiin. Pankit pidättäytyvät luottokannan supistamisesta luottojen massairisanomisilla.
- Pankit nopeuttavat resurssien käytön vähentämistä yleishallintoa, konttoreita ja henkilökuntaa supistamalla sekä lisäämällä ponnisteluja yhteistoimintaetujen saavuttamiseksi. Perustoimintojen kannalta vähemmän tärkeiden kustannusten leikkaamiseen on kiinnitetään erityistä huomiota.
- Pankit jatkavat palveluiden hinnoittelun muuttamista kustannusten aiheuttamisperiaatteen mukaiseksi.
- Pankit kiinnittävät erityistä huomiota riskienhallinta- ja johtamisjärjestelmiensä kehittämiseen.
- Pankit noudattavat osingonjakopolitiikkaa, joka on sopusoinnussa tervehdyttämistarpeiden kanssa eikä vaaranna pankkien vakavaraisuutta.
- Pankit pyrkivät löytämään uutta oman pääomanehtoista rahoitusta nykyisiltä omistajilta ja muilta mahdollisilta sijoittajilta.

3.4 Kannattavuuteen vaikuttavat julkisen vallan toimet

3.4.1 Pääomatulojen verotuksen uudistaminen

Pääomatulojen ja yritysverotuksen uudistamista valmistellut asiantuntijatyöryhmä jätti mietintönsä kuluvan vuoden alussa. Työryhmä ehdotti pohjoismaisen mallin mukaisesti kaikkia pääomatuloja koskevan suhteellisen pääomaverokannan käyttöönottamista. Työryhmän ehdotuksen mukaan verokanta olisi 25-30 prosenttia.

Korkotulojen osalta työryhmä ehdotti siirtymäaikaa siten, että nykyisin lähdeverotettuihin korkotuloihin sovellettava veroprosenttia korotettaisiin viidellä prosenttiyksiköllä kahden vuoden välein. Muiden pääomatulojen kanssa yhtenäiseen pääomaverokantaan päädyttäisiin siten joko vuonna 1996 tai 1998

pääomaverokannan tasosta riippuen. Käyttelytilien korot säilyisivät edelleen verovapaina.

Suomalaisten yritysten rahoitusrakenne on kansainvälisesti erittäin velkapainotteinen, mikä heikentää niiden riskinkantokykyä ja tekee ne haavoittuviksi esim. korkojen nousulle. Pitkällä aikavälillä onkin niin pankkien kuin niiden asiakkaiden kannalta välttämätöntä, että oman pääoman ehtoisen rahoituksen verotuskohtelu saatetaan kilpailukykyiseksi suhteessa vieraan pääoman ehtoiseen rahoitukseen.

Rahoitusmarkkinoiden toimivuuden kannalta olisi tärkeää saada varmuus pääomatulojen verotuskohtelusta. Nykyinen verotukseen liittyvä epävarmuus haittaa merkittävästi sekä sijoittajien että pankkien toiminnan suunnittelua ja joukkovelkakirjamarkkinoiden kehittämistä. Tämä ongelma heijastuu tällä hetkellä mm. siinä, että pankeilla ei ole tulevan lähdeverotuksen tasoon liittyvän epävarmuuden vuoksi mahdollisuuksia saada myydyksi vakavaraisuuslaskennan toissijaiseen pääomaan sopivia velkainstrumentteja.

Pääomaverotuksen eriytyminen kansainvälisestä kehityksestä on vapaiden pääomanliikkeiden olosuhteissa vaikeaa. Korkotulojen verotuksen toteutus ja lopullinen veroprosentin taso tulee siten riippumaan EY-alueella tapahtuvasta kehityksestä. Niin kauan kun kansainvälisesti kattavaa verovalvontajärjestelmää ei ole olemassa, poikkeavan korkea verokanta johtaa rahoitusjärjestelmän toimintaa haittaavaan pääomien siirtymiseen ulkomaille.

Korkotuloihin kohdistuvan verokannan nostaminen 25–30 prosenttiin nostaisi pankkien varainhankintakustannuksia huomattavasti ja loisi siten painetta luottokorkojen nostamiseen. Pankkien voimassaolevat lainasopimukset, joista vielä suuri osa on peruskorkosidonnaisia, on solmittu olosuhteissa, joissa valtaosa pankkien talletuskoroista on ollut verottomia ja matalakoroisia. Korkotulojen verotuksen lyhyen ajan sisällä tapahtuva kiristyminen johtaisi siihen, että talletuskorkojen noustessa nykyistäkin merkittävämpi osa pankkien aiemmista lainasopimuksista muodostuisi kannattamattomiksi.

Neutraalin pääomatulojen verotuksen pitkän aikavälin kiistattomista hyödyistä huolimatta on korkotulojen lähdeveron tason osalta syytä huolellisesti harkita sen vaikutuksia pankkijärjestelmän kannattavuuteen. Verokannan korkeutta mitoitettaessa on otettava huomioon kansainvälinen ympäristö.

Talletusten verovapaus

Pääomaverotuksen uudistamista selvittänyt asiantuntijatyöryhmä ehdotti käyttelytilien verovapauden jatkamista. Käyttelytilit on yleensä tarkoitettu juoksevien raha-asioiden hoitoon, eikä niitä voida rinnastaa varsinaisiin sijoitustarkoituksessa tehtyihin pääoman sijoituksiin. Verovapauden jatkamista puoltavat myös pankkien varainhankintakustannusten nousun rajoittaminen ja verotuksen toteuttamiseen liittyvät hallinnolliset syyt. Käyttelytilien verovapaus tulisi säätää pysyväksi. Samassa yhteydessä lainsäädäntöä tulisi muuttaa siten, että verottoman koron enimmäismäärä säädettäisiin suoraan laissa.

Vaikka määräaikaistalletusten verovapaudesta on syytä pyrkiä irrottamaan osana säännöstelyn purkamista, nykyisessä taloudellisessa tilanteessa verovapaiden talletusten nopea muuntuminen verolliseksi johtaisi kestäättömään tilanteeseen niin pankkien kuin luotonsaajienkin kannalta. Jos nyt kaikki määräaikaistalletukset siirtyisivät veronalaisiksi, pankkien korkokulut kasvaisivat runsaat 2 miljardia markkaa. Muutos nostaisi pankkien ottolainauskannan keski-korkoa noin kahdella prosenttiyksiköllä. Lisäksi on huomattava, että niin kauan kuin pankeilla on taseissaan säännösteltyn korkoon perustuvia luottoja, määräaikaistalletukset muodostavat vastapainon näille luotoille.

Pankkien näkemyksen mukaan verovapautta tulisi jatkaa kahdella vuodella koskemaan vuosina 1993 ja 1994 tehtyjä talletuksista, koska verovapauden poistaminen nostaisi merkittävästi varainhankinnan kustannuksia tilanteessa, jossa niillä ei ole siihen taloudellisia mahdollisuuksia. Viranomaisedustajien näkymys on, että talletusten verotusta vuonna 1994 koskevat päätökset on syytä tehdä osana ratkaisua, jossa pankit vapautetaan myös antolainaukseen liittyvistä säännöstelyelementeistä.

Luotto- ja takaustappioiden vähentäminen verotuksessa

Elinkeinotuloverolain mukaan tappiot voidaan vähentää verotuksessa, kun ne on todettu. Käytännössä on edellytetty, että luotto- ja takaustappiot ovat lopullisia (lähinnä konkurssi- tai muu vastaava lopullinen maksukyvyttömyys). Pankkitarkastusviraston kirjanpitolain mukaan tappiot on kansainvälisen käytännön mukaisesti vähennettävä kirjanpidossa, kun ne ovat todennäköisiä.

Vaikka pankki on pankkitarkastusviraston kirjanpitolain mukaan velvollinen vähentämään tappiot kirjanpidossa, kun ne ovat todennäköisiä, tappiokirjauksia ei ole kuitenkaan hyväksytty verotuksessa vähennyskelpoisiksi. Tämä rasittaa pankkien tulosta. Edes käytännössä lopullisia tappioita ns. kehitysmaaluo- toista ei ole voitu vähentää verotuksessa.

Konserniavustus

Konserniavustuksesta verotuksessa annetun lain mukaan kotimainen osakeyhtiö tai osuuskunta saa vähentää tytäryhteisölleen suorittamansa konserniavustuksen veronalaisesta liiketulosta. Konserniavustuksella tarkoitetaan lain mukaan muuna kuin pääomasijoituksena suoritettua avustusta, jota elinkeinotulon verottamisesta annetun lain mukaan ei saa vähentää tulosta.

Konserniavustuksesta verotuksessa annetun lain mukaan lakia ei sovelleta konserniavustukseen, jonka antaja tai saaja on rahalaitos. Rahalaitosten jättämistä lain ulkopuolelle ei ole laissa perusteltu. Pankkien asettamiselle muita yrityksiä huonompaan asemaan ei ole perusteita, sillä ne toimivat nykyisin pääosin konsernimuotoisina. Konsernimuodon käyttöön on pankeilla samat perusteet kuin esim. teollisuusyrityksillä.

Työryhmän suositukset:

- Lievennetään oman pääoman verotusta pääomatulojen ja yritysverotuksen uudistamista valmistelleen asiantuntijatyöryhmän ehdotuksen mukaisesti. Päätökset asiassa tehdään viipymättä.
- Jatketaan määräaikaistalletusten verovapautta siten, että vuonna 1993 tehdyt talletukset ovat verovapaita. Verovapauden poistaminen tai jatkaminen kytketään tämän jälkeen pankkien kannattavuuden parantumiseen ja kaikkien säännöstelyelementtien purkamiseen pankkien taseista, ts. peruskorkojärjestelmän uudistamiseen sekä korkotuki- ja korkokattolainojen sisältämien tukielementtien siirtämiseen pois pankkien vastuulta. Mikäli kokonaisratkaisuun ei päästä, harkitaan verovapauden jatkamista.
- Säädetään käyttötilien verovapaus pysyväksi. Verottoman koron enimmäismäärä säädetään suoraan laissa. Veroton korko on edelleen enintään 4½ prosenttia.
- Määritettäessä korkotulojen lähdeverokannan suuruutta otetaan huomioon korkotulojen verotuksen kehitys ulkomailla.
- Selvitetään, millä edellytyksillä pankkien pankkitarkastusviraston velvoittavien määräysten mukaisesti tekemät luotto- ja takaustappio- kirjaukset voidaan hyväksyä vähennyskelpoisiksi myös verotuksessa.
- Selvitetään, millä edellytyksillä konserniavustukset voivat olla vähennyskelpoisia verotuksessa myös silloin, kun avustuksen antaja tai saaja on rahalaitos.

3.4.2 Säännöstelystä aiheutuvan rasituksen pienentäminen

Luottojen matalakorkoisuus

Hallinnollinen peruskorkojärjestelmä ei ole sopeutunut rahoitusmarkkinoiden säännöstelyn purkautumiseen. Markkinakorkojen kohoamisesta huolimatta peruskorko on pysynyt likimain muuttumattomana vuodesta 1988 lähtien. Peruskoron muuttumattomuus on johtanut siihen, että useimmat vanhat peruskorkosidonnaiset luotot ovat jääneet hyvin matalakorkoisiksi verrattuna sekä markkinakorkoihin sidottuihin luottoihin että uudempiin peruskorkoon sidottuihin luottoihin: luottojen korkohajonta on suurentunut. Korkohajonnan kasvu on entisestään vaikeuttanut peruskoron muuttamista.

Peruskorkoihin luottoihin liittyy korkoriski, kun yhä suurempi osa verottomasta peruskorkosidonnaisesta talletuskannasta on muuttumassa veronalaisiksi, markkinakorkoisiksi talletuksiksi.

Vanhat, alhaiseen korkoon myönnetyt luotot rasittavat pankkien kannattavuutta huomattavasti. Vuoden 1991 lopussa pankkien markkamääräisistä luotoista oli peruskorkoon sidottuja runsaat 50 prosenttia eli 140 mrd. markkaa, joista 80 mrd. markkaa oli koroltaan alle 11 prosenttia. Näiden luottojen keskikorko oli 9.7 prosenttia.

Peruskorkosidonnaisiin matalakorkoisiin luottoihin kuuluvat korkotuki- ja kattokorkoluotot. Valtion korkotukea saavista lainoista tärkeimmät ovat opintolainat, ASP-lainat, maatilatalouden korkotukilainat ja vuokra-asuntojen korkotukilainat. Ainoastaan opintolainojen (11.5 mrd. mk) korot on irrotettu peruskorkosta niiden muutokset perustuvat talletusten keskikoron kehitykseen.

Kattokorkolainoja — lainoja, joiden korolle on asetettu yläraja — ovat lähinnä "aravan" ensisijaislainat, mutta myös opintolainat ja ASP-lainat sen jälkeen, kun niiden saama korkotuki on päättynyt. Korkotuki- ja kattokorkolainoja oli vuoden 1991 lopussa yhteensä noin 40 mrd. markkaa, joista peruskorkosidonnaisia lähes 30 mrd. markkaa. Korkotuki- ja korkokattolainojen keskikorko oli vuoden 1991 lopussa 10 prosenttia.

Muita halpakorkoisia peruskorkosidonnaisia luottoja on pankeilla noin 50 mrd. markkaa. Näiden keskikorko oli vuoden vaihteessa 9.5 prosenttia, kun nollakorkoisia luottoja ei oteta huomioon.

Korkotukijärjestelmää on aikoinaan perusteltu sillä, että se toimii vastapainona pankkien säännöstelystä ja verovapausjärjestelmästä saamille eduille. Nämä perusteet ovat säännöstelyn lieventymisen ja korkotulojen toteutuneiden ja kaavailtujen veromuutosten seurauksena häviämässä. Koska pankkien varainhankinta on muuttumassa yhä markkinaehtoisemmaksi, säännöstelyjen korkojen järjestelmästä olisi siirryttävä luottojen markkinaehtoiseen hinnoitteluun.

Valtion ja pankkien edustajat sopivat vuonna 1990 korkotukijärjestelmän uudistamisesta siten, että korkotukiluotoissa siirryttäisiin viipymättä markkinaehtoiseen hinnoitteluun. Uudistusta valmisteli ns. korkotukityöryhmä, joka jätti mietintönsä viime vuonna. Tavoitteeksi asetettiin, että pankkien vastuulle asetettujen korkotuki- ja kattokorkoluottojen rasitusta vähennetään ja se poistettaisiin ennen pitkää kokonaan. Korkotukityöryhmän esityksen mukaan korkorasitus siirtyisi pääsääntöisesti asiakkaalle ja jäljellä oleva tukielementti jäisi julkiselle vallalle. Uudistuksesta on toteutettu kuitenkin toistaiseksi vain pieni osa.

Jos korkotuki- ja kattokorkoluottojen rasitus siirrettäisiin kokonaan pois pankeilta, pankkien korkokate paranisi nykyisellä markkinakorkojen tasolla 500–700 mmk vuodessa.

Peruskorko- ja korkotukijärjestelmien uusiminen nopeasti on hyvin vaikeaa. Lyhyellä aikavälillä pankkien kannattavuusrasitusta voitaisiin lieventää valikoivilla, vain vanhojen matalakorkoisten luottojen korkotasoa korottavilla toimilla. Näin olisi mahdollista myös pienentää luottokorkojen korkohajontaa, mikä mahdollistaisi peruskorkojärjestelmän joustavoittamisen. Vanhojen matalakorkoisten luottojen korkojen korotuksen yhteydessä on kuitenkin huolehdittava yhtäältä siitä, että korotus ei kohdistu korkeakorkoisiin luottoihin ja toisaalta siitä, että verovapaiden talletusten korot säilyvät ennallaan.

Matalien luottokorkojen nostaminen esimerkiksi yhdellä prosenttiyksiköllä — kuitenkin enintään 12 prosenttiin — merkitsisi pankeille varjaan 1 mrd. markan vuosittaisista nettotulujen lisäystä olettaen, että talletus- ja luottokannat eivät muuttuisi. Lisäkorkorasituksesta kotitaloudet kantaisivat noin viidenneksen ja loppuosa jakautuisi kuta kuinkin tasan yritysten ja valtion kesken, kun oletetaan, että valtio maksaisi puolet korkotukiluottojen lisäkorosta.

Pääomasitus

Korkotuki- ja kattokorkolainat aiheuttavat pankeille myös pääomasitusta ts. pankkien omaa pääomaa sitoutuu näiden luottojen kattamiseen. Pääomasitus voidaan periaatteessa poistaa valtiontakauksella. Opintolainojen osalta näin on tehtykin.

Riskien siirtäminen kokonaan valtiolle ei kuitenkaan ole perusteltua; pankkien tarve harkita ja valvoa lainanottajan luottokelpoisuutta on syytä säilyttää. Jos sellaisille olemassa oleville korkotuki- ja kattokorkolainoille, joilla ei ole valtiontakautta, myönnettäisiin valtiontakaus 50 prosentille lainasummasta, pankkien oman pääoman tarve vähenisi noin 700 miljoonaa markkaa. Tämä vastaisi kaavamaisesti laskien 8–9 mrd. markan luotonantoa.

Valtion takaus olisi syytä myöntää myös uusille korkotuki- ja kattokorkoluotoille.

Siirtyminen täyteen markkinaehtoisuuteen

Matalien luottokorkojen korottaminen on lyhyen ajan toimenpide, joka lieventää pankkien akuuttia kannattavuusongelmaa. Se ei kuitenkaan poista perusongelmaa ts. sitä, että säännöstelyllä rajoitetaan pankkien hinnoittelua osassa varainkäyttöä, jäykkäliikkeisellä peruskorolla aiheutetaan tuntuva kannattavuuden vaihtelua ja osaan varainhankinnasta kohdistetaan vinouttavaa verotukea. Nyt pankkien vaikeuksia kärjistänyt korkoloukku on syytä poistaa niin pian kuin mahdollista.

Ensimmäinen osa täyteen markkinaehtoisuuteen siirtymistä on korkotuki- ja kattokorkoluotoista pankeille aiheutuvan rasituksen poistaminen kokonaan. Tähän tarjovat korkotukityöryhmän esitykset hyvän pohjan. Jatkovalmistelussa olisi tärkeää päästä nopeasti yksimielisyyteen siitä, milloin näiden julkisen vallan asettamia erityistavoitteita palvelevien luototusmuotojen rasitus siirtyy pois pankeilta.

Toinen osa on talletusten nykymuotoisen verotuen lopettaminen. Tämä tapahtuu parhaiten pääomaverotusta ja yritysverotusta tarkastelleen asiantuntijatyöryhmän esittämän kokonaisuudistuksen yhteydessä. Verovapaus on rajoitettava selkeästi vain käyttötiliisiin. Määräaikaistalletusten verohuojennukselle ei ole pitkällä aikavälillä perusteita. Tämän muutoksen ajoittamisessa on pankkien kannattavuustilanteelle annettava suuri paino. Siirtymävaiheessa verorasituksesta

huomattava osa voi joutua pankin kannettavaksi, vaikka pitemmän päälle veron maksajiksi tulevatkin luotto- ja talletusasiakkaat.

Kolmanneksi peruskorkojärjestelmää olisi joustavoitettava niin, että peruskorko ja peruskorkoon sidottujen luottojen korkotaso seuraisivat mahdollisimman läheisesti markkinakorkoja. Tällaista kytkentää ei kuitenkaan voida tehdä ennen kuin markkinakorkojen ja peruskoron välinen ero on nykyistä pienempi.

Työryhmän suositukset:

- Nostetaan yhdellä prosenttiyksiköllä pankkien matalakorkoisten peruskorkoon sidottujen luottojen korkoja, kuitenkin enintään 12 prosenttiin. Teknisesti tämä toteutetaan siten, että peruskorkoa nostetaan 1 prosenttiyksiköllä, mutta korotus rajataan siten, että korot saavat nousta tämän seurauksena korkeintaan 12 prosenttiin. Peruskoron korotuksen takia ei saa korottaa sellaisten luottojen korkoja, joiden korko on ennestään 12 prosenttia tai enemmän.

Verovapaiden talletusten, ml. ennen lain voimaan tuloa tehtyjen talletusten, korot pidetään ennallaan. Talletusten ja obligaatioiden veronhuojennuslakia muutetaan siten, että verottoman koron enimmäismäärä pysyy ennallaan.

Valtio osallistuu eräiden korkotukiluottojen lisäkoron maksamiseen 50-prosenttisesti.

- Myönnetään 50-prosenttinen valtiontakaus niille olemassa oleville korkotuki- ja kattokorkoluotoille, joilla ennestään ei ole valtiontakautta. Takaus ulotetaan myös uusiin luottoihin.
- Käynnistetään välittömästi valmistelut jäljellä olevan korkojärjestelmiin liittyvän säännöstelyn lopettamiseksi. Tavoitteeksi asetetaan sosiaalisten tukielementtien poistaminen kokonaan pankkien luotonannosta ja peruskorkojärjestelmän joustavoittaminen niin, että peruskorkosidonnaisten luottojen korot seuraavat nykyistä läheisemmin markkinakorkoja samalla kun osana pääomatulojen verotuksen yhtenäistämistä poistetaan määräaikaistalletusten verovapaus.

Takarajaksi uudistukselle asetetaan vuoden 1994 alku, kuitenkin niin, että täsmällisissä mitoituksissa ja ajoituksissa otetaan huomioon pankkien vakavaraisuustilanne.

3.5 Oman pääoman kartuttamiseen vaikuttavat julkisen vallan toimet

Pankeilla on pankkilainsäädännön ja kansainvälisten normien mukaan oltava omaa pääomaa 8 prosenttia pankin riskipainotettujen saamisten, sijoitusten ja taseen ulkopuolisten sitoumusten yhteismäärästä. Oma pääoma jaetaan vakavaraisuuslaskennassa ensisijaiseen ja toissijaiseen omaan pääomaan. Ensisijaiseen omaan pääomaan, josta katetaan pankin tappiot, kuuluu mm. osakepääoma. Vakavaraisuuden sääntelyllä pyritään lisäämään pankkien ja koko rahoitusjärjestelmän riskinkantokykyä. Pankin vakavaraisuus vaikuttaa olennaisesti pankin kansainväliseen arvostukseen ja siten esim. sen mahdollisuuksiin saada ulkomaista rahoitusta.

Oman pääoman saaminen markkinoilta on nykyisessä tilanteessa hyvin vaikeaa. Oman pääoman ehtoisen rahoituksen hankintaa tulisi tämän vuoksi tukea erityistoimin.

3.5.1 Osakemarkkinoiden yleinen elvyttäminen

Pitkällä aikavälillä pankkien, kuten myös muiden yritysten, oman pääoman saaminen voidaan turvata vain luomalla yleiset taloudelliset edellytykset pankkien ja muiden yritysten kannattavalle toiminnalle.

Osakemarkkinoiden toiminnan tehostamiseksi markkinoille olisi pikaisesti saatava uusia sijoittajia. Ulkomaalaisten omistusoikeutta koskevat rajoitukset tulisivat viipymättä poistaa riippumatta Euroopan Talousaluetta koskevan sopimuksen voimaantuloajankohdasta.

Osakemarkkinoiden toimivuuden ja yritysten oman pääoman hankinnan kannalta on tärkeää pikaisesti saada aikaan päätökset oman pääoman verotuksen lieventämisestä. Yhtiöverokantaa tulisi alentaa huomattavasti nykyisestäään ja siirtyä osinkotulojen verotuksessa pääomaverotusta ja yritysverotusta selvittäneen asiantuntijatyöryhmän ehdottamaan verotusmenettelyyn.

Insitutionaalisen sijoittajat ovat osakemarkkinoiden toimivuuden kannalta avainasemassa. Voimassa oleva lainsäädäntö ja pääomatulojen verotusta koskevat uudistusehdotukset eivät luo edellytyksiä institutionaalisten sijoittajien toiminnalle osakemarkkinoilla. Yhtiöveron hyvityksestä annetussa laissa tarkoitettua yhtiöveron hyvitystä ei myönnetä säätiöille, sijoitusrahastoille eikä yleensä ulkomaalaisille sijoittajille. Mahdollisuutta lisätä näiden sijoittajaryhmien kiinnostusta osakesijoittamiseen olisi selvitettävä.

Arvopaperipörssin välityksellä tapahtuvasta arvopaperikaupasta on nykyisin maksettava yhden prosentin suuruinen leimavero. Pörssin ulkopuolella tapahtuvassa arvopaperikaupassa leimavero on 1,6 prosenttia. Siirtoleimavero on omiaan jähkistämään kaupankäyntiä ja estämään likviditeetin ylläpitämiseksi tarpeelliset kaupat. Arvopaperipörssin välityksellä tapahtuvan arvopaperikaupan leimaverotus tulisi poistaa. Samassa yhteydessä tulisi käynnistää selvitys mahdollisuudesta poistaa yleisemminkin julkisen kaupankäynnin kohteena olevien arvopapereiden kauppaaan liittyvä leimavero. Vuonna 1991 arvopaperipörssin välityksellä

tapahtuvan arvopaperikaupan leimaverotuotto valtiolle oli vajaat 60 miljoonaa markkaa.

Kehitettäessä pääomamarkkinoita on kiinnitettävä huomiota siihen, että markkinapaikat ja käyttöön otettava arvo-osuusjärjestelmä toimivat tehokkaasti ja mahdollisimman pienillä kustannuksilla. Mikäli kustannustasoa ei pystytä pitämään kilpailukykyisenä, merkittävä osa arvopapereiden kaupankäynnistä voi siirtyä maihin, joissa kustannukset ovat alhaisemmat.

Työryhmän suositukset:

- Poistetaan ulkomaalaisten omistusoikeutta koskevat rajoitukset viipymättä.
- Lievennetään oman pääoman verotusta pääomatulojen ja yritysverotuksen uudistamista valmistelleen asiantuntijatyöryhmän esittämällä tavalla.
- Poistetaan arvopaperipörssin välityksellä tapahtuvan arvopaperikaupan leimavero. Käynnistetään selvitys mahdollisuudesta poistaa yleisemminkin julkisen kaupankäynnin kohteena olevien arvopapereiden kauppaaan liittyvä leimavero.
- Selvitetään mahdollisuudet lisätä säätiöiden, sijoitusrahastojen ja ulkomaalaisten sijoittajien kiinnostusta osakesijoittamiseen.

3.5.2 Oman pääoman kartuttaminen erityistoimin

Pankkien omia pääomia voitaisiin periaatteessa kartuttaa luomalla yksityiselle sektorille kannustimia tällaisiin sijoituksiin tai sijoittamalla suoraan julkisia varoja pankkien pääomarakenteen vahvistamiseen. Luonnollinen kannustin voisi olla määräaikainen verotuki.

Verotuki voitaisiin toteuttaa usealla eri tavalla. Tietynä aikana liikkeeseen laskettavien omaan pääomaan luettavien instrumenttien tuotolle voidaan antaa verohuojennus. Vaihtoehtoisesti sijoittaja voidaan oikeuttaa vähentämään verotettavasta tulosta tietty osa tietynä aikana tehtävästä sijoituksesta. Verotuki voisi koskea osakkeita ja osuuksia sekä velkainstrumentteja.

Liikkeeseenlaskijalle myönnetty verohuojennus sallisi verohyödyn kaikille sijoittajille ml. institutionaaliset sijoittajat kuten esim. säätiöt. Verovähennyksen avulla toteutettava verohelpotus voisi koskea vain kotitaloussijoittajia, ja silloin olisi erikseen harkittava, millaisilla kiihokkeilla kotitalouksia tärkeämpien sijoittajien, kuten säätiöiden ja sijoitusrahastojen sijoituksia oman pääoman ehtoihin vaateisiin voitaisiin kannustaa.

Jos pankeille annettaisiin mahdollisuus laskea liikkeeseen verotettuja omaan pääomaan vakavaraisuuslaskelmissa luettavia arvopapereita esim. 10

prosenttia talletuspankkilain mukaisista omista pääomista (n. 55 mrd. vuoden 1991 lopussa), voisi tuki enimmillään koskea n. 5 mrd. markan pääoman hankintaa. Mikäli verotettavasta tulosta voitaisiin vähentää esimerkiksi 30 prosenttia sijoituksen määrästä ja sijoittajien keskimääräinen marginaaliveroprosentti olisi 50, aiheutuisi tästä noin 750 mmk kertakustannus julkiselle sektorille.

Oman pääoman hankinnan verotukseen liittyy kuitenkin useita ongelmia, erityisesti osakerahoituksen osalta. Joidenkin pankkien osakkeiden markkina-arvot ovat tällä hetkellä alle nimellisarvon, jolloin ero olisi katettava vapaasta omasta pääomasta. Tällöin lisäpääoman saanti jäisi vähäiseksi. Toisaalta pankkien osingonmaksukyky on heikko lähivuosina, jolloin ne sijoittajat, joille vuotuinen tulovirta on tärkeä, tuskin ovat kiinnostuneita pankkiosakkeista. Lisäksi osakkeisiin liittyvää tukea olisi vaikea saada tasapuoliseksi paikallispankkien näkökulmasta, koska näillä ei ole täysin osakkeisiin rinnastettavia oman pääoman instrumentteja.

Velkainstrumentteihin ei liity em. ongelmia, mutta niiden käyttökelpoisuus on vähäisempi, koska toistaiseksi käytössä olleilla instrumenteilla voidaan hankkia vain ns. toissijaista omaa pääomaa. Lisäksi verotuki on yleensäkin ristiriidassa verotuksen kehittämissuunnitelmien kanssa. Näistä ongelmista huolimatta verovähennysjärjestelmän mahdollisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta on syytä selvittää.

Vaihtoehtona verotuella hankittavalle omalle pääomalle ovat valtion sijoitukset pankkisektoriin. Kyse on tällöin yleisestä pankkien luotonantomahdollisuuksien tukemisesta, joka kohdistuu kaikkiin pankkeihin, ei yksittäisen akuuttiin kriisiin joutuneen pankin pääomittamisesta.

Periaatteessa kysymykseen voisivat tulla sekä osakkeet ja osuudet että muut oman pääoman instrumentit. Jälkimmäiset olisivat kuitenkin parempia mm. koska ne olisivat kaikille pankeille tasapuolisia ja niiden osalta vältettäisiin hinnoitteluun liittyvät ongelmat. Suurin hyöty saataisiin talletuspankkilain mukaiseen ensisijaiseen omaan pääomaan luettavasta etuoikeutetusta pääomasijoituksesta (preferred capital securities). Sijoitus olisi riskisijoitus, joka tulisi etuoikeusjärjestyksessä velkojen jälkeen, mutta ennen osakepääomaa, ja joka normaalioloissa tuottaisi sijoittajalle markkinakorkoon verrattavan tuoton. Sijoituksen ehdoilla olisi huolehdittava siitä, että pankeilla olisi kannustin korvata valtion sijoitus ajan mittaan muulla omalla pääomalla. Tarvittaessa valtion olisi voitava muuntaa sijoituksensa osakesijoitukseksi tai muulla tavalla turvata valtion vaikutusvalta.

Edellä todettujen verotukseen liittyvien vaikeuksien takia valtion pääomasijoitus on tässä vaiheessa käyttökelpoisin ratkaisu pankkien oman pääoman kartuttamiseksi. Sijoituksen tarkoituksenmukainen suuruusluokka voisi olla 5–10 mrd. markkaa. Jos pankit eivät pystyisi maksamaan jonakin vuonna sijoitukselle lainkaan tuottoa, tulisi esimerkiksi 5 miljardin sijoituksesta nykyisellä markkinakoron tasolla noin 600 mmk:n rasitus valtiontaloudelle. Pankkien pystyessä maksamaan tuottoa rasitusta ei synny lainkaan.

Valtion pääomasijoitus olisi kaikille pankeille yhtäläisesti tarjottu määräaikaan mahdollisuus vahvistaa pääomarakennetta luotonantomahdolli-

suuksien ylläpitämiseksi. Siihen ei liittyisi tarveharkintaa kuten tuessa, jota toisaalla tässä raportissa esille otettu valtion vakuusrahasto voisi antaa vaikeuksiin joutuneille pankeille.

Työryhmän suositukset:

- Tarjotaan kaikille pankeille yhtäläinen määräaikaan mahdollisuus vahvistaa vakavaraisuuttaan valtion tekemillä pääomasijoituksilla, jotka voidaan lukea pankkien talletuspankkilain mukaiseen ensisijaiseen omaan pääomaan. Tarvittaessa tämä sijoitus olisi voitava muuntaa osakkeiksi tai muulla tavalla turvata valtion vaikutusvalta.
- Selvitetään mahdollisuudet kannustaa verovähennysjärjestelmän avulla yleisöä pankkien vakavaraisuutta vahvistaviin sijoituksiin.

3.6 Turvajärjestelmät

Jos jokin pankki joutuu tilanteeseen, jossa sen kykyyn selviytyä sitoumuksistaan ei enää vallitse luottamusta, pankkiryhmittäiset vakuusrahastot voivat tulla apuun ja ääritilanteessa huolehtia tallettajien varojen takaisinmaksusta. Samoin Suomen Pankilla on velvollisuutensa huolehtia "rahalaitoksen pitämisestä vakavalla ja turvallisella kannalla", mihin sen toiminta rahan liikkeeseen laskijana antaa erityisen mahdollisuuden. SKOPin haltuunotto syyskuussa 1991 perustui juuri Suomen Pankin arvioon, että pankin vaikeudet olisivat johtaneet ennalta arvaamattomaan koko rahoitusjärjestelmää koskevaan häiriöön ja talouden luotonsaannin vaikeutumiseen.

Valmisteilla olevan valtion vakuusrahaston tarkoituksena on tarpeen vaatiessa ohjata julkisia varoja yksittäisen vaikeuksiin joutuneen pankin tukemiseen joko suoraan tai sen vakuusrahaston kautta, johon pankki kuuluu. Pääsääntöisesti tuki olisi lainaa, jonka turvin pankin sitoumuksista voitaisiin huolehtia kriisivaiheen yli, mutta myös oman pääoman ehtoinen rahoitus on mahdollinen.

Valtion vakuusrahaston perustaminen on tarpeellinen varotoimi. Sen varmistamiseksi, ettei julkinen tuki johda oman toiminnan laiminlyöntiin ja tarpeettomiin julkisiin menoihin, kaikkeen tukeen liittyy väistämättä erittäin tiukat ehdot. Norjan kokemukset viime vuosilta osoittavat, että julkisen tuen määrä helposti paisuu suureksi ja osaksi ehkä juuri siitä syystä, että tuen saantiin voidaan luottaa.

Rahoituslaitosten valvontajärjestelmää ollaan uudistamassa. Äskettäin mentionnä jättänyt finanssiryhmäkomitea suositti valvonnan keskittämistä yhdelle viranomaiselle, rahoitustarkastukselle. Ehdotuksen toteuttamista on syytä kiirehtiä. Tärkeämpää kuin valvonnan organisoimisen yksityiskohdat on kuitenkin, että valvontaviranomaisten resurssit ovat riittävät ja että lainsäädännöllä luodaan riittävät edellytykset riskien tehokkaalle valvonalle. Tämä on tarpeen paitsi jotta

viranomaiset selviytyisivät hyvin lain asettamista tehtävistä, myös jotta luottamus Suomen rahoitusjärjestelmään säilyisi. Erityisesti ulkomaisten sijoittajien luottamuksen säilyttäminen on tärkeää.

Työryhmän suositukset:

- Valtion vakuusrahasto perustetaan viipymättä.
- Rahoitusvalvonnan uudistamista kiirehditään ja samalla huolehditaan siitä, että valvontaviranomaisilla on riittävät voimavarat tehtäviensä toteuttamiseksi ja lainsäädäntö mahdollistaa riskien tehokkaan valvonnan.

4 Yhteenveto

4.1 Pankkien vakavaraisuusongelman luonne

Korkoloukku

Pankkien korkomarginaali, joka Suomessa on muihin maihin verrattuna ollut verraten kapea jo pitkään, on supistunut viime vuosina ja on supistumassa edelleen. Syynä on varainhankinnan kustannusten nopea kallistuminen samalla, kun antolainauksen keskimääräinen korkotasoa ei ole voinut nousta vastaavasti.

Varainhankinnan kallistuminen johtuu talletusten nopeasta siirtymisestä markkinaehtoisiksi lähdeverollisiksi talletuksiksi. Näiden keskimääräinen korkotasoa on muodostunut korkeaksi markkinakorkojen nousun vuoksi.

Sen sijaan luotonannon keskimääräinen korkotasoa on jäänyt jälkeen tästä talletuskorkojen noususta, koska huomattava osa (runsas 50 % tällä hetkellä) markkaluotoista on edelleen sidottu peruskorkoon eikä peruskorko ole seurannut markkinakorkojen nousua.

Osalla peruskorkoon sidotuista luotoista on markkinakorkoihin verrattava korko, mutta huomattava osa on hyvin matalakorkoisia (yli neljänneksellä korko on alle 10 % ja yli puolella alle 11 %). Matalakorkoisten luottojen joukossa on huomattava määrä ns. korkotuki- ja kattokorkolainoja, joiden korot on erilaisin hallinnollisin päätöksin rajoitettu alhaisiksi.

Korkoloukku uhkaa pahentua edelleen, kun kasvava osa pankkien varainhankinnasta muuttuu korkeakorkoiseksi ja luottokoroista vain osa on markkinaehtoisia.

Luotto- ja takaustappiot, varallisuusarvojen lasku

Talouden ajaututtua pahan ylikuumenemisen jälkeen Suomen taloushistorian kenties syvimpään lamaan pankkien luotto- ja takaustappiot ovat moninkertaistuneet: vuonna 1991 ne olivat 7.6 mrd. markkaa. Samalla ns. järjestämättömät luotot ovat merkinneet pankeille useiden miljardien menetystä saamatta jääneiden korkojen takia. Pankkien osake- ja kiinteistöomistusten arvo on laskenut merkittävästi varallisuushintojen romahtaessa. Luottojen vakuutena olevan omaisuuden arvon aleneminen lisää entisestään luottotappioiden määrää.

Vuonna 1992 pankkien tappiot ovat edelleen suuret ja saattavat jopa kasvaa. Vaikka tuotannon supistuminen on tasaantunut ja talouden toimeliaisuus lisääntynyt vuoden loppupuolella, luottotappiot ja järjestämättömiin luottoihin liittyvä korkorasitus eivät ehdi kääntyä laskuun vielä 1992. Tilanteen paraneminen vuonna 1993 on mahdollista mutta ei suinkaan varmaa. Paraneminen riippuu siitä, saadaanko talouden kasvu käyntiin kuluvan vuoden aikana. Tämä taas riippuu keskeisesti pankkien kyvystä tarjota luottoa.

Suomalaisten pankkien kustannusrakenne on pitkään jatkuneen säännöstelyn vuoksi kansainvälisesti vertaillen huomattavan raskas. Konttoreita ja henkilökuntaa on selvästi enemmän kuin useimmissa Suomeen verrattavissa maissa, siitä huolimatta että pankit ovat automaatioinvestoinneillaan luoneet yhden maailman tehokkaimmista maksujärjestelmistä.

Vaikka pankit ovatkin ryhtyneet tuntuviin tervehdyttämistoimiin (henkilökunta väheni 6.5 % vuonna 1991), ei henkilöstön merkittävää vähentäminen paranna paljon pankkien kannattavuutta lyhyen ajan kuluessa.

Oman pääoman vaatimukset

Kansainväliset suositukset, jotka mm. EY on omaksunut, edellyttävät, että pankeilla on tietty määrä omaa pääomaa suhteessa saamiin ja sitoumuksiin. Oman pääoman määrä asettaa siten rajat pankin luotonannolle. Suomen pankkilainsäädännön vakavaraisuusmääräyksiä on äskettäin merkittävästi kiristetty kansainvälisiä suosituksia vastaaviksi. Vuoden 1993 alusta kaikilla kansainvälisesti toimivilla pankeilla tulee olla 8 % omaa pääomaa.

Vakavaraisuusnormin alitus ei merkitse pankin joutumista selvitystilaan. Vakavaraisuusvaatimuksen täyttäminen on kuitenkin välttämätöntä, koska pankkien jälleenrahoituksen hinta ja saatavuus riippuvat siitä ratkaisevasti. Erityisesti ulkomainen varainhankinta, joka on 40 % kaikesta varainhankinnasta, vaarantuisi vakavaraisuuden heikentyessä.

Pankkien tappiot supistavat pankkien omaa pääomaa. Vielä vuoden 1991 lopussa suomalaiset pankit täyttivät vakavaraisuusnormin keskimäärin varsin hyvin. Pankkien välillä oli kuitenkin suuria eroja, ja kuluvan vuoden tappiot uhkaavat heikentää koko pankkisektorin vakavaraisuuden nykyisen tasekoon vallitessa lähelle mainittua 8 prosentin turvarajaa ja pahimmassa tapauksessa jopa sitä huonommaksi. Mahdolliset lisätappiot vuonna 1993 vaarantaisivat normin täyttämisen nykyisen tasekoon vallitessa hyvin suurella todennäköisyydellä.

4.2 Luottolaman uhka

Jos tappiot vähentävät pankkien omia pääomia, vakavaraisuusvaatimusten täyttäminen edellyttää uusia pääomasijoituksia tai saamisten ja sitoumusten määrän supistamista. Uuden pääoman saaminen markkinoilta on tällä hetkellä hyvin vaikeaa. Koska pankkitoiminnassa on aina varauduttava ennakoimattomiin riskeihin, ilman erityistoimia pankkien on ryhdyttävä luottojensa määrän vähentämiseen jo ennen 8 prosentin rajan saavuttamista. Pankit ovatkin jo viime vuodesta lähtien supistaneet eri keinoin taseitaan. Yleisöä tämä on koskenut toistaiseksi lähinnä uusien luottojen hinnan nousuna, saatavuuden vaikeutumisena ja vakuusvaatimusten kiristymisenä.

Jos kuitenkin koko pankkisektorin vakavaraisuus lähestyy ja uhkaa alittaa vakavaraisuusnormin, on pankkien pakko ryhtyä jyrkempiin toimiin. Luottoja on jätettävä uusimatta ja vanhoja on sanottava irti. Tämä koskee ensimmäiseksi riskipitoisimpia ja huonotuottoisimpia luottokohteita.

Kun pankkirahoituksella on keskeinen asema Suomessa ja kun vaihtoehtoisten rahoituslähteiden käyttö erityisesti vallitsevassa tilanteessa vaikeutuu, merkitsee pankkiluottojen vähentäminen investointi- ja kulutuskysynnän pakkosupistusta.

Esimerkiksi pääoman 1 miljardin markan supistustarpeen kompensoiminen vaatisi luotonannon vähentämistä 10--12 mrd. markalla. Kokonaistuotannon kasvu jäisi tällöin kahden vuoden aikana yhteensä lähes 2 % pienemmäksi kuin ilman luotonannon supistamista. Työllisten määrä jäisi 15 000--20 000 pienemmäksi, mikä lisäisi julkisen sektorin työttömyyskuluja kahden vuoden kuluessa vähintään 1 - 1.5 mrd. markalla.

Jo 1 miljardin markan pääomaa vastaava luotonantajan supistus riittäisi syventämään lamaa ja siirtämään talouden nousun pitkälle vuoteen 1993. Jos pankkien kannattavuus heikkenee huomattavasti, pääoman säästämisen tarve ilman erityistoimia voi olla useita miljardeja. Vaikutukset tuotantoon ja työllisyyteen olisivat kohtalokkaita.

4.3 Pankkiongelmien tausta

Pankkien vaikeudet johtuvat useasta tekijästä. On selvää, että huono kannattavuus on pitkälle seurausta pankkien omista virheistä: luotonannon liiallisesta laajentamisesta riittämättömällä korolla ja huonoilla vakuuksilla, luottokelpoisuuden arvioinnin laiminlyönnistä, rahoituskustannusten nousuun varautumattomuudesta, riskipitoisesta sijoitustoiminnasta ja voimavarojen tuhlaamisesta.

Kuitenkin myös talouspolitiikan päättäjät ja viranomaiset ovat keskeisesti vastuussa tilanteesta. Finanssipolitiikka oli liian löysää 1980-luvun lopulla, rahapolitiikan kiristävät toimet myöhästyi, peruskorko ei ole seurannut yleistä korkokehitystä, velolainsäädännön muutosta ei kytketty rahoitusmarkkinoiden liberalisointiin ja muutenkin liberalisointitoimien tahdistamisessa epäonnistuttiin. Seurauksena oli talouden ylikuumeneminen ja varallisuushintojen jyrkkä nousu. Valvonnalla ei puututtu - eikä kaikilta osin voitu puuttua - riittävän ajoissa tai päättäväisesti ylilyönteihin.

Oma vastuunsa on myös asiakkailla. Kotitaloudet ja yritykset suhtautuivat liian keveästi velanottoon rahoitusmarkkinoiden vapautuessa. Reaalikoron ei uskottu muuttuvan pysyvästi positiiviseksi ja velkaantuminen rakennettiin ylioptimististen tulo-odotusten varaan.

Lisäksi Suomesta riippumattomat merkittävät ulkoiset seikat, kuten idänkaupan romahdus, länsimarkkinoiden kasvun hiipuminen, aiheuttivat ulkomaisen kysynnän poikkeuksellisen rajun supistumisen, joka ilman kotimaisia erityistekijöitäkin olisi suistanut talouden vakavaan taantumaa.

Syyllisten nimeäminen ei kuitenkaan auta ratkaisemaan koko taloutta uhkaavaa luottolamaa. Vallitsevasta tilanteesta on pyrittävä selviämään pienimmin mahdollisin tuotannon ja työllisyyden menetyksin. Tämä edellyttää sekä pankeilta että julkiselta vallalta pikaisia toimia.

4.4 Tärkeimmät toimenpide-ehdotukset

Työryhmän esittämä toimenpidekokonaisuus on koottu seuraavassa yhteen siten, että julkisen vallan erityistoimenpiteet on jaettu nopeasti vaikuttaviin ja pitemmällä aikavälillä vaikuttaviin – mutta niin ikään kiireellisesti toteutettaviin – toimenpiteisiin.

4.4.1 Yleinen talouspolitiikka

- Yleisen talouspolitiikan keskeisenä tavoitteena pidetään korkotason alentamista pysyvästi mahdollisimman lähelle Euroopan yleistä korkotasoa.

4.4.2 Valikoivat talouspoliittiset toimet asiakkaiden tilanteen helpottamiseksi

- Toteutetaan valtioneuvoston kanslian asettaman velkatyöryhmän esittämät toimenpiteet yritysten, maatilojen ja kotitalouksien velkaongelmien helpottamiseksi.
- Erityisesti lisätään suhdannelainoja, korko- ja pääomatukia ja toteutetaan veronmaksu- ja perintäjärjestelyjä elinkelpoisten yritysten sekä asunto-velkaongelmissa olevien kotitalouksien auttamiseksi.
- Lisätään valtion luottotakuita elinkelpoisille yrityksille niiden luoton-saantimahdollisuuksien parantamiseksi. Takauksien tulee kuitenkin olla osittaisia.

4.4.3 Pankkien omat toimet

- Pankit suhtautuvat joustavasti velanhoitovaikeuksissa oleviin asiakkaisiin sekä pyrkivät vakavaraisuutensa sallimissa rajoissa tarjoamaan luottoa myös asiakkaiden uusiin tarpeisiin. Pankit pidättäytyvät luottokannan supistamisesta luottojen massairisanomisilla.

- Pankit nopeuttavat resurssien käytön vähentämistä yleishallintoa, konttoreita ja henkilökuntaa supistamalla sekä lisäämällä ponnisteluja yhteistointa-etu-
mintaetujen saavuttamiseksi. Perustoimintojen kannalta vähemmän tärkeiden kustannusten leikkaamiseen on kiinnitettävä erityistä huomiota.
- Pankit jatkavat palveluiden hinnoittelun muuttamista kustannusten aiheuttamisperiaatteen mukaiseksi.
- Pankit kiinnittävät erityistä huomiota riskienhallinta- ja johtamisjärjestelmiensä parantamiseen.
- Pankit noudattavat osingonjakopolitiikkaa, joka on sopusoinnussa tervehdyttämistarpeiden kanssa eikä vaaranna pankkien vakavaraisuutta.
- Pankit pyrkivät löytämään uutta oman pääoman ehtoista rahoitusta nykyisiltä omistajilta ja muilta mahdollisilta sijoittajilta.

4.4.4 Julkisen vallan nopeasti vaikuttavat toimet

4.4.4.1 Säännöstelyhaittojen lievittäminen

Luottokorot

- Nostetaan yhdellä prosenttiyksiköllä pankkien matalakorkoisten peruskorkoon sidottujen luottojen korkoja, kuitenkin enintään 12 prosenttiin. Teknisesti tämä toteutetaan siten, että peruskorkoa nostetaan 1 prosenttiyksiköllä, mutta korotus rajataan siten, että korot saavat nousta tämän seurauksena korkeintaan 12 prosenttiin. Peruskoron korotuksen takia ei saa korottaa sellaisten luottojen korkoja, joiden korko on ennestään 12 prosenttia tai enemmän.
- Verovapaiden talletusten, ml. ennen lain voimaan tuloa tehtyjen talletusten, korot pidetään ennallaan. Talletusten ja obligaatioiden veronhuojennuslaki muutetaan siten, että verottoman koron enimmäismäärä pysyy ennallaan.
- Valtio osallistuu eräiden korkotukiluottojen lisäkoron maksamiseen 50-prosenttisesti.

Verovapaudet

- Jatketaan määräaikaistalletusten verovapautta siten, että vuonna 1993 tehdyt talletukset ovat verovapaita. Verovapauden poistaminen tai jatkaminen kytketään tämän jälkeen pankkien kannattavuuden parantumiseen ja kaikkien säännöstelyelementtien purkamiseen pankkien taseista.

- Säädetään käyttelytilien verovapaus pysyväksi. Verottoman koron enimmäismäärä säädetään suoraan laissa. Veroton korko on edelleen enintään 4½ prosenttia.

Valtiontakuu

- Myönnetään 50-prosenttinen valtiontakaus niille olemassa oleville korkotuki- ja kattokorkoluotoille, joilla ennestään ei ole valtiontakautta. Takaus ulotetaan myös uusiin luottoihin.

4.4.4.2 Pankkien oman pääoman vahvistaminen

Oman pääoman hankinnan edellytysten parantaminen

- Poistetaan ulkomaalaisten omistusoikeutta koskevat rajoitukset viipymättä.
- Lievennetään oman pääoman verotusta pääomatulojen ja yritysverotuksen uudistamista valmistelleen asiantuntijatyöryhmän esittämällä tavalla. Päätökset asiassa tehdään viipymättä.
- Poistetaan arvopaperipörssin välityksellä tapahtuvan arvopaperikaupan leimaverotus. Käynnistetään selvitys mahdollisuudesta poistaa yleisemmin julkisen kaupankäynnin kohteena olevien arvopapereiden kauppaan liittyvä leimaverotus.

Valtion sijoitukset pankkien omaan pääomaan

- Tarjotaan kaikille pankeille yhtäläinen määräaikainen mahdollisuus vahvistaa vakavaraisuuttaan valtion tekemillä pääomasijoituksilla, jotka voidaan lukea pankkien talletuspankkilain mukaiseen ensisijaiseen omaan pääomaan. Tarvittaessa tämä sijoitus olisi voitava muuntaa osakkeiksi tai muulla tavalla turvata valtion vaikutusvalta.

Veronhuojennus

- Selvitetään mahdollisuudet kannustaa verovähennysjärjestelmän avulla yleisöä pankkien vakavaraisuutta vahvistaviin sijoituksiin.

4.4.4.3 Turvajärjestelmät

- Valmisteltavana oleva valtion vakuusrahasto perustetaan viipymättä.

4.4.5 Julkisen vallan pitemmällä aikavälillä vaikuttavat toimet

Työryhmä esittää, että välittömästi käynnistetään seuraavat pankkien pitemmän aikavälin toimintaedellytyksiin vaikuttavat toimenpiteet:

- Toteutetaan pääomatulojen ja yritysverotuksen uudistamista valmistelleen asiantuntijaryhmän esitykset oman pääoman verotuksen keventämisestä ja verotuksen yhtenäistämisestä. Korkotulojen osalta muutosten aikataulussa ja mitoituksessa otetaan kuitenkin huomioon kansainvälinen kehitys ja pankkien ajankohtainen kannattavuustilanne.
- Käynnistetään valmistelut jäljellä olevan korkojärjestelmiin liittyvän säännöstelyn lopettamiseksi. Tavoitteeksi asetetaan sosiaalisten tukielementtien poistaminen kokonaan pankkien luotonannosta ja peruskorkojärjestelmän joustavoittaminen niin, että peruskorkosidonnaisten luottojen korot seuraavat nykyistä läheisemmin markkinakorkoja. Tämän vastapainona tehdään päätökset määräaikaistalletusten verovapauden poistamisesta. Takarajaksi uudistukselle asetetaan vuoden 1994 alku, kuitenkin niin, että täsmällisissä mitoituksissa ja ajoituksissa otetaan huomioon pankkien vakavaraisuustilanne.
- Verotuksen kehittämiseen liittyen selvitetään pankkien tekemien luotto- ja takaustappiokirjausten sekä konserniavustusten verovähennyskelpoisuus.
- Verotukseen liittyen selvitetään myös mahdollisuudet lisätä säätiöiden, sijoitusrahastojen ja ulkomaalaisten sijoittajien kiinnostusta osakesijoittamiseen.
- Rahoitusvalvonnan uudistamista kiirehditään ja samalla huolehditaan siitä, että valvontaviranomaisilla on riittävät voimavarat tehtäviensä toteuttamiseksi ja että lainsäädäntö mahdollistaa riskien tehokkaan valvonnan.

4.5 Toimenpiteiden vaikutusarvioita

Matalakorkoisten luottojen korkojen nostaminen vähentäisi vuositasolla pankkien kannattavuuden heikkenemistä ja siten vakavaraisuuden alenemista enintään vajaalla 1 mrd. markalla.

Korkotukiluottojen 50-prosenttinen valtioneuvoston pienentäisi pankkien vakavaraisuusvaatimusta 500–700 milj. markalla.

Jos valtion oman pääomanehtoista sijoitusta pankkeihin toteutuisi esimerkiksi 5 mrd. markkaa, parantaisivat ehdotetut toimenpiteet pankkien luotonantomahdollisuuksia yhteensä 60–80 mrd. markkaa (15–20 % luottokannasta) verrattuna siihen kehitykseen, joka toteutuisi ilman näitä toimenpiteitä.

Pankkien asiakkaisiin kohdistuvien tukitoimien vaikutuksia ei ole erikseen arvioitu, mutta esimerkiksi valtioneuvoston lisääminen yrityksille helpottaisi selvästi yritysinvestointien luotottamismahdollisuuksia.

Kotitalouksien nettotulot vähenisivät korkojen korotusten takia arviolta 200 miljoonaa markkaa vuodessa. Yrityksille tuleva lisärasitus olisi vastaavasti 300–400 miljoonaa markkaa. Valtiolla toimenpidepakettista aiheutuisi noin 400 miljoonan markan vuotuinen rasitus, mikäli valtion sijoitukselle pankkeihin saataisiin sopimustuoton mukainen tuotto. Jos pankit eivät pystyisi maksamaan tuottoa esimerkiksi 5 mrd. markan sijoitukselle, valtioneuvoston rasitus kasvaisi nykyisellä markkinakorkojen tasolla noin 600 mmk eli noin 1 miljardiin markkaan vuodessa.

Edellä todettujen rasitusten vastapainona olisi työllisten määrän säilyminen kymmeniä tuhansia suurempana ja valtion työllisyysmenojen jääminen useita miljardeja pienemmäksi kuin ilman tällaisia erityistoimia.