

VALTIONEUVOSTON  
TIEDONANTO EDUSKUNNALLE  
PANKKITUESTA

Helsinki 1993

## SISÄLLYSLUETTELO

|                                            | Sivu |                                                | Sivu      |
|--------------------------------------------|------|------------------------------------------------|-----------|
| <b>JOHDANTO</b>                            | 5    |                                                |           |
| <b>1. PANKKIKRIISIIN JOHTANEET SYYT</b>    | 6    | 2.2.4. Vuosien 1993 ja 1994 valtion talous-    | 28        |
| 1.1. SUOMEN TALOUDELLINEN KEHI-            |      | arvot                                          |           |
| TYS JA TALOUSPOLITIikka 1980- ja           | 6    | 2.2.5. Periaatepäätökset takausten myön-       | 29        |
| 1990-LUVUILLA                              |      | tämisestä                                      |           |
| 1.2. RAHOITUSMARKKINOIDEN KEHI-            | 7    | 2.2.6. Muita pankkikriisiin liittyviä toimen-  | 29        |
| TYS                                        |      | piteitä                                        |           |
| 1.2.1. Pankkikeskeisen järjestelmän ongel- | 7    | 2.2.7. Myönnetyn tuen yhteismäärä              | 31        |
| mat                                        |      | <b>2.3. PANKKITUEN MUODOT JA TUEN</b>          | <b>32</b> |
| 1.2.2. Säännöstelyn purkaminen             | 8    | <b>EHDOT</b>                                   |           |
| 1.2.3. Pankkien valvonta                   | 9    | 2.3.1. Pääomasijoitus                          | 33        |
| 1.2.4. Finanssi- ja rahapolitiikan rooli   | 10   | 2.3.2. Takaus                                  | 34        |
| 1.2.5. Laman vaikutus pankkien kannat-     |      | 2.3.2.1. Pääomasijoitus vs. takaus             | 35        |
| tavuuteen                                  | 11   | 2.3.3. Omistajan vastuun toteuttaminen         | 35        |
|                                            |      | 2.3.4. Pankkisalaisuus ja vakuusrahasto-       | 36        |
| <b>2. RAHOITUSJÄRJESTELMÄN TERVEH-</b>     |      | lain mukainen erityisiintarkastus              |           |
| <b>DYTTÄMINEN</b>                          | 16   | <b>2.4. RAHOITUSMARKKINOIDEN VAL-</b>          | <b>37</b> |
| 2.1. VAKUUSRAHASTOT                        | 16   | <b>VONNAN UUDISTAMINEN</b>                     |           |
| 2.1.1. Pankkien vakuusrahastot             | 16   | 2.4.1. Omaisuudenhoitoyhtiöiden valvonta       | 37        |
| 2.1.1.1. Kannatusmaksut ja oma             |      | <b>2.5. PANKKISEKTORIN YLIKAPASITEET-</b>      | <b>38</b> |
| pääoma                                     | 17   | <b>TIN SANEERAAMINEN</b>                       |           |
| 2.1.1.2. Rahastojen merkitys               | 17   | <b>3. TUEN PALAUTTAMINEN</b>                   | <b>40</b> |
| 2.1.2. Valtion vakuusrahasto               | 17   | 3.1. TUEN SITOUTUMISEEN JA PALAUT-             |           |
| 2.1.2.1. Rahaston tehtävät                 | 18   | TAMISEEN VAIKUTTAVISTA TEKIJÖISTÄ              | 40        |
| 2.1.2.2. Rahaston hallinnointi             | 19   | 3.1.1. Kansantalouden kehitys                  | 40        |
| 2.1.2.3. Tukitoimien yleiset periaat-      |      | 3.1.2. Raha- ja valuuttamarkkinoiden ke-       | 41        |
| teet                                       | 19   | hitys                                          |           |
| 2.2. TOIMENPITEET KRIISIN RATKAI-          |      | 3.1.3. Pankkien oma toiminta                   | 41        |
| SUSSA                                      | 20   | 3.1.4. Omaisuudenhoitoyhtiöiden oma toi-       | 42        |
| 2.2.1. Suomen Pankki ja Säästöpankkien     |      | minta                                          |           |
| Keskus-Osake-Pankki                        | 20   | 3.2. PALAUTETTAVAN TUEN MÄÄRÄ                  | 42        |
| 2.2.2. Valtion pääomasijoitus              | 20   | <b>4. TULEVIEN RAHOITUSJÄRJESTELMÄ-</b>        | <b>43</b> |
| 2.2.3 Valtion vakuusrahaston tukitoimet    | 21   | <b>KRIISIN ESTÄMINEN</b>                       |           |
| 2.2.3.1. Säästöpankkien Keskus-            |      | <b>TAULUKOT</b>                                |           |
| Osake-Pankki                               | 21   | — pankkikonsernien järjestämättömien saamis-   | 15        |
| 2.2.3.2. Suomen Säästöpankki-SSP           |      | ten ja luottotappioiden jakautuma 31.12.1992.. |           |
| Oy                                         | 22   | — julkisen pankkituen jakautuminen vuosina     |           |
| 2.2.3.3. SSP Oy:n tervehdyttämis-          |      | 1991—1993                                      | 32        |
| ohjelman toteuttaminen                     | 23   | <b>LIIKTEET</b>                                |           |
| 2.2.3.4. SSP Oy:n myynti                   | 24   | — talletuspankkien liikevoitto/tappio vuosina  |           |
| 2.2.3.4.1. Vaihtoehtojen ver-              |      | 1988—31.8.1993                                 | 48        |
| tailu                                      | 24   | — talletuspankkien luottotappiot vuosina       |           |
| 2.2.3.4.2. Omaisuudenhoito-                |      | 1988—31.8.1993                                 | 48        |
| yhtiön perustami-                          | 25   | — talletuspankkien vakuusrahastojen toimintaa  |           |
| nen                                        |      | kuvaavia lukuja                                | 49        |
| 2.2.3.4.3. Sopimukseen liit-               | 26   | — pankkituen keskeiset tapahtumat              | 50        |
| tyvät muut seikat                          |      |                                                |           |
| 2.2.3.5. STS-Pankki Oy                     | 27   |                                                |           |

ISBN 951-47-8606-8

PAINATUSKESKUS OY, HELSINKI 1993

## JOHDANTO

Eduskunta edellytti vuoden 1993 lokakuussa vastauksessaan hallituksen esitykseen laiksi Valtion vakuusrahastosta annetun lain muuttamisesta (HE 130/1993 vp), että hallitus käy perusteellisesti läpi pankkijärjestelmän tervehdyttämisen eri vaihtoehdot ja ajoittaa sen jälkeen tarvittavat toimenpiteet niin, että valtio voi luopua omistuksestaan tukea saavissa pankeissa silloin, kun se on veronmaksajien ja valtion talouden kannalta edullisinta. Omaisuudenhoitoyhtiöiden käytön pankkijärjestelmän tervehdyttämisessä tulee tapahtua tämän periaatteen mukaisesti. Edelleen eduskunta edellytti, että hallitus antaa tekemistään ratkaisuihin viipymättä eduskunnalle asianmukaiset tiedot.

Lisäksi eduskunta kirjelmässään helmikuussa ja lokakuussa 1993 hallituksen valtion vuoden 1993 ensimmäiseksi ja neljänneksi lisätalousarvioiksi antamien esitysten (HE 375/1992 vp ja HE 125/1993 vp) johdosta edellytti, että valtio-

neuvosto antaa eduskunnalle tiedonantona suunnitelmansa rahoitusjärjestelmän tervehdyttämisestä, tervehdyttämiseen käytetyistä keinoista ja julkisen tuen palauttamisesta valtiolle niin, että tiedonanto voidaan käsitellä eduskunnassa vuoden 1993 valtiopäivien syysistunto-kaudella.

Tässä tiedonannossa hallitus esittää rahoitusjärjestelmän tervehdyttämiseksi käytetyt keinot ja suoritettut toimenpiteet sekä ne periaatteet, joita pankkituen myöntämisessä noudatetaan. Näitä asioita käsitellään tiedonannon luvussa 2.

Tiedonannon alkuosassa luvussa 1 arvioidaan syitä, jotka johtivat pankkikriisiin. Luvussa 3 esitetään pankkitukeen sitoutuneisiin varoihin ja näiden varojen palauttamiseen vaikuttavia tekijöitä.

Tiedonannon loppuosassa luvussa 4 esitetään linjauksia, joilla mahdolliset tulevat rahoitusjärjestelmäkriisit voitaisiin estää.

## 1. PANKKIKRIISIIN JOHTANEET SYYT

### 1.1. SUOMEN TALOUDELLINEN KEHITYS JA TALOUSPOLITIikka 1980- ja 1990-LUVUILLA

Pankkikriisi on osa koko kansantalouden kriisiä. Kriisin syitä ovat sekä Suomen kansainvälisessä ympäristössä tapahtuneet dramaattiset muutokset että Suomen oma taloudellinen ja talouspoliittinen kehitys.

Suomen talouskehitys hyötyi 1980-luvulla läntisten teollisuusmaiden pitkästä tasaisesta nousukaudesta, joka piti yllä Suomen kokonaisviennin kasvua Neuvostoliiton kaupan vähene- misestä huolimatta.

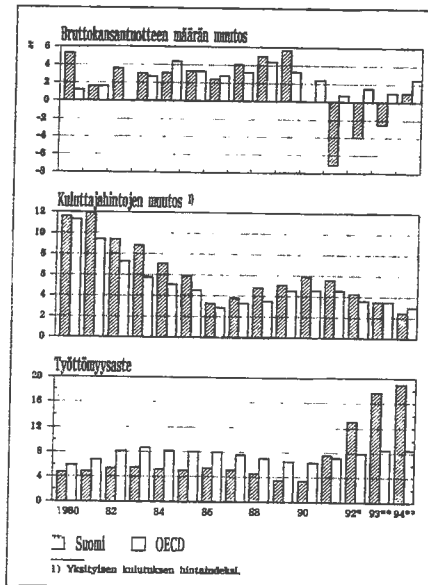
Suomessa rahoitusmarkkinoiden vapauttamisen säännöstelystä 1980-luvulla, erityisesti vuosikymmenen puolivälistä alkaen, sai monet pankit ja myös pankkien asiakkaat ottamaan suuria riskejä. Ongelmallista oli, että luottoekspansioon vaikutusta hyödykkeiden ja palvelusten kysyntään ja hintoihin ei ymmärretty ohimeneväksi ilmiöksi, vaan sen varaan syntyi ennätysmäinen investointiaalto.

Kotimaisen kysynnän nopea kasvu kesti useita vuosia ja purkautui kasvavassa määrin myös tuontiin ja vaihtotasevajeeseen. Samalla yksityisen sektorin velkaantuneisuus kohosi uudelle tasolle. Epäonnistumiset riskinotossa syvensivät kansantalouden kriisiä 1990-luvun alussa ja aiheuttivat sen, että pankkijärjestelmä ei kyennyt enää omin avuin vastaamaan sitoumuksistaan.

Kysyntä suuntautui erityisesti kiinteistöihin ja rakennuksiin, joiden hinnat parissa vuodessa jopa kaksinkertaistuivat. Osakekurssit kohosivat velkarahoituksen kysynnän myötä erittäin korkeiksi.

Hinnat ja kotitalouksien velat saavuttivat huippunsa vuonna 1989, minkä jälkeen alkoi korkojen rajun nousun myötä kysynnän ja hintojen alamäki. Kun myös yritykset alkoivat vähentää velkaantumistaan, kotimainen kysyntä kääntyi kokonaisuudessaan rajuun laskuun.

### TALOUSKEHITYS SUOMESSA JA OECD-MAISSA



Vienti supistui vuonna 1991 ennätysellisen matalaksi, kun 1980-luvun perintönä hintakilpailukyky oli heikko ja kysyntä niin idässä kuin lännessäkin supistui. Bruttokansantuotteen on arvioitu supistuvan vuosina 1991–1993 reaalisesti yhteensä lähes 15 %. Tuotannon supistumisen myötä työttömyys ja konkurssien määrä ovat kohonneet rajusti, mikä on olennaisesti vähentänyt sekä halukkuutta että mahdollisuuksia riskinottoon.

Talouspolitiikka on markan devalvoitumisen myötä vaikutuksella parantanut hintakilpailuky-

vyn jälleen erittäin hyväksi. Vienti ja teollisuustuotanto kääntyivät uudelleen kasvuun jo vuosina 1991–1992, ja kasvu jatkuu lähivuosina voimakkaana.

Kotimarkkinat ovat vielä lamassa, kun reaali-tulot supistuvat ja yksityisen sektorin velkojen vähentämistarve jatkuu. Lisäksi liikehuoneistotilaa on tarpeeseen nähden liian paljon, mikä uhkaa pitää kotimaisen rakentamisen useita lähivuosia kriisissä. Ulkoisen tasapainon merkittävä parantuminen vaihtotaseen tasapainottuessa tekee kuitenkin vähitellen tilaa kotimaisen kysynnän lisääntymiselle.

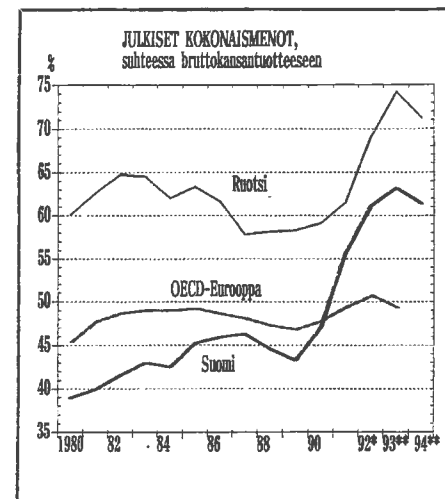
Lamaa ovat syventäneet ja pitkittäneet osaltaan pankkien vakavaraisuusongelmat. Pankkien jo kärsimät luottotappiot ovat heikentäneet niiden omaa pääomaa. Järjestämättömien luottojen suuri määrä pankeissa sekä kiinteistömarkkinoiden heikot näkymät yhdessä kotimaisen kysyntälaman kanssa pitävät yllä odotuksia suurista luottotappioista myös lähivuosina, vaikka näiden sinänsä odotetaan pienenevän. Tässä tilanteessa pankkien mahdollisuudet luottojen uuteen kasvattamiseen ovat heikentyneet.

Julkisen sektorin rahoitusasema on laman takia voimakkaasti heikentynyt, kun verotulot ovat supistuneet ja työllisyys- ja korkomenot ovat kohonneet kokonaan uudelle tasolle.

Erityisesti valtion menot ovat suhdanneautomaatiikan takia kasvaneet räjähdysmäisesti samaan aikaan, kun bruttokansantuote on supistunut. Kansantalouden veroaste on kohonnut vain lievästi. Julkinen velka on tulojen ja menojen välisen suuren tasapainottomuuden takia lähtenyt poikkeuksellisen nopeaan kasvuun. Julkisen velan kasvu merkitsee väistämättömästi julkisten menojen leikkaustarvetta lähivuosina.

Julkisen menotalouden sopeuttaminen kansantalouden kantokyvyn mukaiseksi on olennainen osa kestäväen talouskasvun strategiaa. Ehdoton edellytys työllisyyden kohentamiselle ja julkisen talouden velkakierteen katkaisemiselle on, että talouden kasvu on kestävällä pohjalla. Tämä tarkoittaa viennin vetämää kasvua, joka teollisuudessa on ollut hyvin ripeää kesästä 1993 lähtien.

Talouden vientivetoinen kasvu ja julkisten menojen rajoittaminen luovat edellytykset kotimaisten korkojen riittävän matalaan tasoon, mikä tekee mahdolliseksi investointien käynnistymisen ja kotimaisen kysynnän elpymisen. Tämä on myös kestävin tie pankkikriisin hoitamiseksi.



### 1.2. RAHOITUSMARKKINOIDEN KEHITYS

#### 1.2.1. Pankkikeskeisen järjestelmän ongelmat

Suomen rahoitusmarkkinat ovat varsin pankkikeskeiset. Osake- ja joukkovelkakirjamarkkinat ovat varsinkin viime vuosina kehittyneet myönteisesti, mutta ne ovat merkitykseltään edelleen melko vaatimattomat. Myös sijoitusrahastojen vähäinen merkitys on vaikeuttanut yritysten mahdollisuuksia hankkia oman pääoman ehtoista rahoitusta.

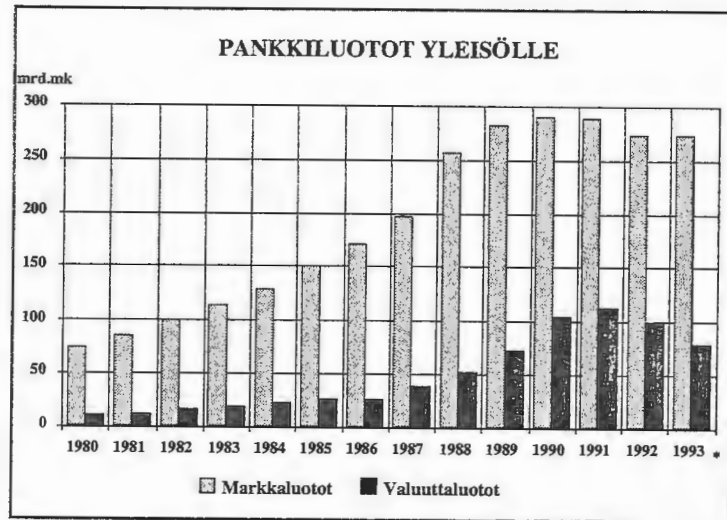
Etenkin 1980-luvun loppupuolella Suomessa suositut ulkomaiset luotot edustivat useimmille yrityksille vain uudentyyppistä pankkien kautta välitettyä rahoitusta. Ainoastaan suurimmat ja ulkomailla toimivat yritykset saattoivat itsenäisesti käyttää ulkomaisia rahoitusmarkkinoita hyväkseen. Kun pankkien osuus yritysten luotokannasta oli vielä 1980-luvun alkupuolella noin 40 %, on se kymmenen vuotta myöhemmin noin 50 %.

Suomen rahoitusmarkkinoiden pankkikeskeys selittää myös osaltaan suomalaisen pankkikriisin syvyyttä ja vaikeutta. Koska pankit suoraan tai epäsuorasti rahoittavat suuren osan yksityistä suomalaista talouselämää, ne joutuvat väistämättä alttiiksi suurelle osalle koko taloutta koskevia taloudellisia riskejä.

Suomalaisilla yrityksillä ei useinkaan ole käytettävissään vaihtoehtoisia rahoituskanavia, minkä vuoksi pankkien luotonantopolitiikka säätelee varsin pitkälle yritysten mahdollisuuksia käyttää velkarahaa toiminnassaan.

Rahoitusmarkkinoiden kehitys ja vakaus Suomessa on siten hyvin pitkään ollut riippuvainen etenkin pankkien kyvystä hallita asiakkaidensa velkaantuneisuudesta syntyvät riskit. Riskit, joihin oli varauduttava, muuttuivat kuitenkin vähitellen 1970-luvun loppupuolelta lähtien.

Asteittain vapautuneet rahoitusmarkkinat tarjosivat pankeille mahdollisuuden ottaa kannettavakseen suuremmat asiakasriskit vapaasti määriteltävää korkoa vastaan. Tämän riskin kantaminen on osoittautunut pankkijärjestelmälle ylivoimaiseksi.



Terminimarkkinoiden vapauttaminen jo vuonna 1980 merkitsi pankeille uutta ja joustavaa lyhyen ulkomaisen rahoituksen lähdettä. Kotimaiset rahoitusmarkkinat avautuivat siten sisäiseen säännöstelyyn verrattuna varsin varhaisessa vaiheessa ulkomaille.

Ulkomaisen rahoituksen käyttömahdollisuuksia lisäsi yritysten asteittain kasvanut oikeus

### 1.2.2. Säännöstelyn purkaminen

Rahoitusmarkkinoiden sisäinen ja ulkoinen säännöstely lopetettiin asteittain 1980-luvun alkuvuosista lähtien. Ulkoista säännöstelyä vähennettiin erityisen voimallisesti vuosikymmenen keskivaiheilta lukien kun sisäinen säännöstely jo oli melkein lopetettu.

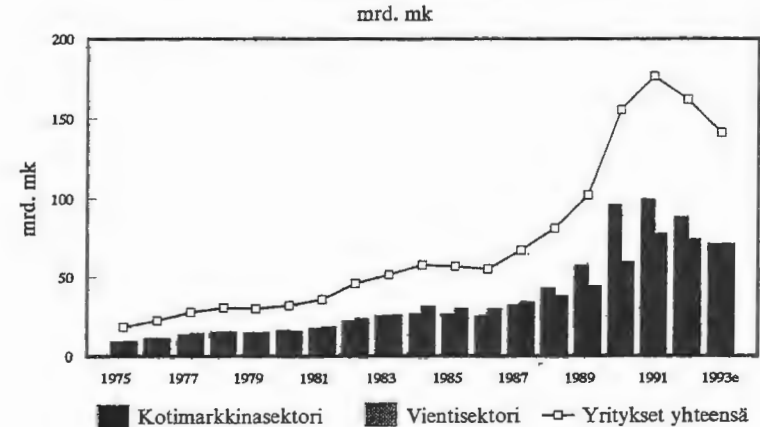
Jo 1970-luvulla yleistyneet vähitellen etenkin suurten yritysten väliset rahoitustoimet, joilla sekä rahoittaja- että lainaajayrityksen eduksi kierrettiin Suomen Pankin korkosäännöstelyä. Rahoituksenvälityksen säilyttäminen julkisesti valvottavan pankkijärjestelmän piirissä edellyttikin korkosäännöstelyn lieventämistä. Tämä toteutuikin asteittain, ja vuodesta 1986 pankkien luotonanto on ollut pääosin ehdoiltaan vapaata.

käyttää pankkien välittämää tai itse järjestämää ulkomaista luottoa. Nopean luottoekspansion voidaan katsoa alkaneen syksyllä 1987, jolloin oikeus ottaa oman toimintansa rahoittamiseen vähintään viiden vuoden ulkomaisia luottoja laajeni koskemaan lähes kaikkia liiketoimintaa harjoittavia yhtiö- ja osuuskuntamuotoisia yrityksiä.

Vuodesta 1987 vuoteen 1990 mennessä yritysten valuuttaluottokanta lähes kolminkertaistui ollen vuoden 1990 lopussa 155,5 miljardia markkaa. Suljetun sektorin yritysten luottokannasta valuuttaluottojen suhteellinen osuus vuonna

1985 oli viidennes, kun se viisi vuotta myöhemmin vuonna 1990 oli kolmannes. Avoimella sektorilla valuuttaluottojen osuus koko luottokannasta nousi vastaavana ajanjaksona 38 prosentista 51 prosenttiin.

### YRITYSTEN VALUUTTAMÄÄRÄINEN VELKA



Lähde: Anne Brunila, Suomen Pankki

Rahoitusmarkkinoiden avautumisen jälkeen luottoekspansiota jarruttivat vain asiakkaiden arviot omasta maksukyvyystään ja pankkien arviot luottoihin liittyvistä tuotoista ja riskeistä. Nämä pidäkkeet osoittautuivat riittämättömiksi.

Luottoekspansioon liittynyt kysynnän, hintojen ja kannattavuuden nousu ja rahoituskustannusten aleneminen synnyttivät ylioptimistisen käsityksen pankkien ja muiden yritysten toimintaympäristön kehityksestä. Yrityksissä käynnistyi ennätysmäinen, hyvin kannattavalta näyttänyt, varsinkin kiinteään omaisuuteen kohdistunut investointitoiminta. Korkojen nousua ja kysynnän supistuttua toiminta osoittautui odotettua vähemmän kannattavaksi ja usein jopa selvästi tappiolliseksi varsinkin silloin, kun investointien omarahoitusosuus oli pieni.

Rahoitusmarkkinoiden vapautuminen toi mukanaan tarpeen arvioida pankkien luotto- ja velkapolitiikkaa entistä tarkemmin asiakkaan luotokelpoisuutta. Myöhemmin on osoittautunut, että tätä harkintaa käytettiin etenkin säästö-

pankkiryhmässä riittämättömästi. Aikaisempaa merkittävästi suurempana riskinä esiintyi lisäksi mm. korkoriski, joka syntyy pankkien lainojen ja rahoituksen erilaisesta kestosta. Tältä osin pankit kohtasivat vaikeasti ennustettavan poliittisluontoisen riskin, joka liittyi hallinnollisesti asetettavan peruskoron ja markkinoilla määräytyvän koron erotuksen kehitykseen ("korkoloukku").

### 1.2.3. Pankkien valvonta

Rahoitusmarkkinoiden perusteiden muutos tapahtui varsin ongelmallisessa taloudellisessa tilanteessa. Pankkien ja yritysten keskuudessa vallitsi ylimalkaiseksi ja puutteelliseksi osoittautunut riskien ja taloudellisen tilanteen arviointikyky, joka osittain perustui epätavallisen pitkään jatkuneeseen ja ulkomaiseen luotonottoon perustuvaan korkeasuhteeseen. Tämä kehitys aiheutti näköharhan, jota liikkeenjohto ei ajoissa havainnut.

Samalla Suomessa oli levinnyt laajalle usko viranomaissääntelyn ja -valvonnan tarpeettomuuteen ja jopa haitallisuuteen. Yhteiskunnallinen ilmapiiri ei kannustanut pankkijärjestelmän valvonnan tehostamista. Lainsäädäntö ei myöskään mahdollistanut riittävää pankkien osakkuusyhtiöiden valvontaa ja toimintojen säätelyä.

Pankkien tilintarkastajien toiminnan valvonta osoittautui myös riittämättömäksi. Osakeyhtiölain (734/78) 10 luvun 13 §:n säännös, jonka mukaan tilintarkastaja ei saa antaa ulkopuoliselle tietoa yhtiön asioista, mikäli siitä aiheutuu olennaista haittaa yhtiölle, aiheutti laintulkinnallisia ongelmia. Tilintarkastajat pitivät mahdollisena tulkita säännöstä niin, että se estäisi myös liikepankin tilintarkastuksessa havaittuja seikkoja koskevien tietojen luovuttamisen pankkitarkastusvirastolle.

Myöskään vallitseva tilinpäätöskäytäntö ei sallivuudessaan mahdollistanut pankkien ja yritysten tilan luotettavaa arviointia.

Lainsäädännön muutokset olivat tuoneet pankkitarkastusviraston valvonnan kohteeksi huomattavan määrän uusia yhteisöjä. Kun valvottavat olivat vielä 1980-luvun puolivälissä pääasiassa talletuspankkeja, valvoi virasto 1990-luvun alussa kaikkien ammattimaisesti rahoitusmarkkinoilla toimivien yhteisöjen toimintaa.

Lisääntyneistä tehtävistä huolimatta pankkien valvonnessa vallitsi osittain päällekkäistä viranomaistoimintaa. Päällekkäistä valvontaa oli yhtäältä pankkitarkastusviraston ja muiden viranomaisten — lähinnä kuluttaja- ja kilpailuviranomaisten — välillä sekä toisaalta jossain määrin myös Suomen Pankin ja pankkitarkastusviraston välillä.

Myös valvonnan sisältö oli muuttunut sekä lainsäädännön että markkinoiden kehityksen vuoksi huomattavasti aikaisempaa vaativammaksi.

Edellä mainituista seikoista ja valvontaan osoitetuista puutteellisista voimavaroista johtui, että rahoitusmarkkinoiden valvonta jäi riittämättömäksi.

#### 1.2.4. Finanssi- ja rahapolitiikan rooli

Suomen pankkikriisi on seurausta pankkien, yritysten ja talouspolitiikan päättäjien etenkin 1980-luvulla tekemistä ratkaisuista. Kriisin syvyys olisi ehkä voinut olla merkittävästi vähäisempi, jolleivät yhteiskunnan eri sektoreissa tehdyt ratkaisut olisi sallineet rahoituksellisten ja taloudellisten riskien voimakasta kasvattamista.

Lopputulot oli yritysten ja kotitalouksien voimakas velkaantuminen, asuntojen ja kiinteistöjen hintojen raju nousu ja investointitoiminta, joka perustui liian optimistisiin tulo-odotuksiin. Tämän velkaantumisen rahoittivat suurimmaksi osaksi suomalaiset pankit. Merkittävä osa lisävelasta oli valuuttamääräistä jopa sellaisilla yrityksillä, jotka toimivat suljetussa sektorissa kotimarkkinoilla.

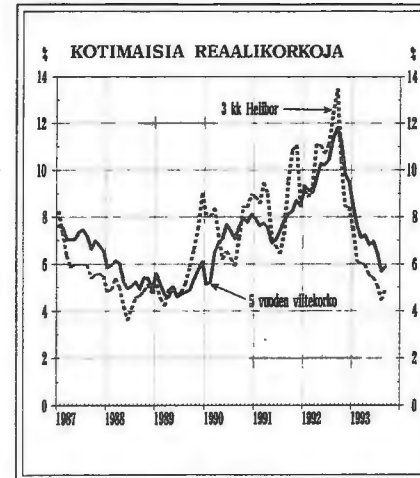
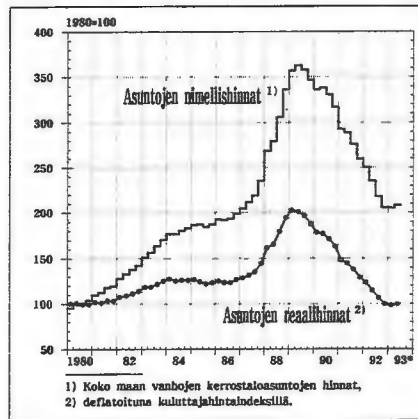
Puutteet finanssi- ja rahapolitiikassa sekä pankkivalvonnessa osoittautuivat merkittäviksi samalla kun pankkien ja erityisesti niiden asiakkaiden riskienhallintakyky oli riittämätöntä.

Viranomaisten julkisesti esittämät varoitukset korkeaan kysyntään ja velkaantumiseen liittyvistä riskeistä eivät vaikuttaneet kotitalouksien ja yritysten käyttäytymiseen, eivätkä toimenpiteet luotonannon rajoittamiseksi kaikkiin pankkeihin.

Toisaalta korkeasuhdannetta ja omaisuuden hintojen nousua riittämättömästi hillitsevä talouspolitiikka saattoi osaltaan vähentää yleisön riskitietoisuutta.

Rahoitusmarkkinoiden kehitystä vauhditti vähemmän onnistunut talouspolitiikka. Epätavallisen pitkään jatkuneen korkeasuhdanteen hillitsemisessä epäonnistuttiin muun muassa sen vuoksi, että talouspolitiikan perustana olevat ennusteet aliarvioivat taloudellisen kasvun.

#### ASUNTOJEN HINNAT NELJÄNNEKSVUOSITTAIN



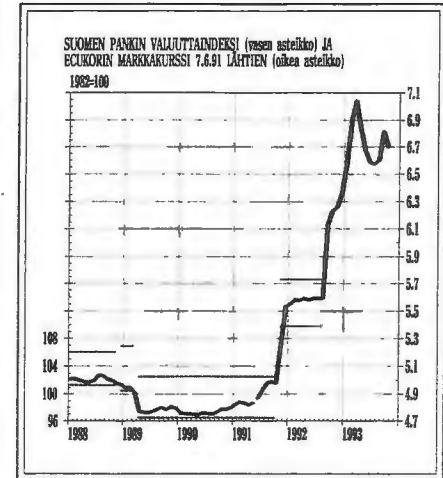
Talouspolitiikka oli tilanteeseen nähden liian löysää. Finanssipolitiikkaa ei kiristetty riittävästi, vaikkakin se kokonaisuutena oli laskennallisesti selkeästi kysyntää hillitsevää.

Talonsuunnittelun ylikuumenemista hillittiin ennätysmäisen pitkään ja laajasti kanne-tulla investointiverolla ja sittemmin rakennusverolla sekä julkisten rakennushankkeiden laajoilla lykkäyksillä. Näiden toimien kohtaaman vastustuksen ja luottoekspansion voimakkuuden vuoksi vaikutus ei osoittautunut riittäväksi. Rakentamisen suhdanneheilauksia ja varsinkin rakennuskustannusten nousua pystyttiin silti merkittävästi hillitsemään. Velkaantumista kuitenkin suosi osaltaan edelleen luottokorkojen vähennysvoimaisuus verotuksessa.

Rahapolitiikkaa ei riittävän ajoissa kiristetty talouden ylikuumenemisen hidastamiseksi. Aktiivinen korkopolitiikka olikin vaikeaa pyrittäessä markan ulkoisen arvon säilyttämiseen vakaana. Tätä rahapolitiikan ongelmaa ei kuitenkaan laajalti ymmärretty Suomessa.

Rahoitukselliset seikat nopeuttivat taloudellisen laskusuhdanteen kehitystä. Nimelliset korot olivat korkealla talouden sukeltaessa lamaan. Tämä lisäsi voimakkaasti velkaantumisen yritysten ja kotitalouksien jo alun perin liiallista velkaantumista.

Korkojen korkeus heijasti korkeaa korkotasoa Euroopassa. Korot Suomessa (markkamääräiset



korot) olivat kuitenkin vielä huomattavasti korkeampia kuin yleensä Euroopassa.

Koti- ja ulkomaisten korkojen ero johtui ennen kaikkea markan arvoon kohdistuneista devalvaatio-odotuksista. Marraskuussa 1991 markka devalvoitiinkin 12,3 prosentilla. Tämä osaltaan lisäsi edelleen nettovaluuttavelkaa omaavien yritysten taloudellisia ongelmia.

Marraskuun 1991 devalvaatio ei kuitenkaan laukaissut tilannetta. Korot pysyivät korkeina, koska markan odotettiin edelleen heikkenevän. Syyskuun 1992 alkuun mennessä paineet olivat käyneet niin suuriksi, että markka oli irrotettava ecukytkennästä ja päästettävä kellumaan.

Markka heikkeni välittömästi noin 12 %. Verrattuna marraskuun 1991 devalvaatiota edeltäneeseen tilanteeseen markka menetti maaliskuuhun 1993 mennessä arvostaan ecuun nähden lähes 30 prosenttia. Huhti-toukokuussa tapahtuneen markan vahvistumisen jälkeen vastaava devalvoitusprosentti oli noin 25. Markan kehitys on heikentänyt erityisesti valuuttavelkaisten kotimarkkinasektorissa toimivien yritysten tilannetta.

#### 1.2.5. Laman vaikutus pankkien kannattavuuteen

Varallisuusarvot olivat alkaneet alentua jo vuonna 1989, mikä johtui asteittain tiukentuneesta rahapolitiikasta, tulojen pienentymisestä,



markkinaosapuolten velanhoitomenojen kasvusta ja kysynnän romahtamisesta. Näin tapahtui erityisesti asunto- ja kiinteistöalalla.

Vaikean kysynnän vuoksi inflaatio pysyi hitaana, ja varallisuusarvot alenivat edelleen vuosina 1990–1992. Tämän seurauksena reaalkorot nousivat ja vakuusarvot laskivat entisestään. Varsinkin pörssikurssien nousu vuoden 1992 syksystä alkaen on palauttanut osan varallisuusarvojen aikaisemmista menetyksistä.

Entistä korkeammat velanhoitokustannukset yhdessä yritysten voittojen romahtamisen, pörssikurssien laskun ja kotitalouksien tulojen heikentymisen kanssa johtivat konkurssien voimakkaaseen lisääntymiseen. Samalla yhä suurempi osa pankkien luottokannasta muuttui järjestämättömiksi saamisiksi.

Vuonna 1991 pankit kirjjasivat noin 1½ % luotoistaan luottotappioiksi. Pankkien yhteensä laskettu tulos ennen voitonjakoa ja tilinpäätössiirtoja jäi tappiolliseksi. Tämä tilanne, kuten myös sen tausta, oli hyvin samantapainen kuin Norjassa ja Ruotsissa.

Talouden heikkenevän kehityksen seurauksena pankkien tulokset heikkenivät voimakkaasti vuonna 1992. Vuoden alussa pankkien järjestämättömät luotot olivat 42 miljardia markkaa ja kasvoivat vuoden loppuun mennessä peräti 77 miljardiin markkaan. Tästä määrästä noin 22 miljardia markkaa (4,8 % pankkien koko antolainauksesta) kirjattiin luottotappioiksi.

#### KOTIMAISTEN TALLETUSPANKKIEN TULOSLASKELMAN PÄÄERÄT VUOSINA 1988–31.8.1993, MRD. MK

| Vuosi                                | 1988  | 1989  | 1990  | 1991  | 1992  | 1-8/1993 |
|--------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|----------|
| Kaikki pankit yhteensä               |       |       |       |       |       |          |
| Rahoitustoimintakate*                | 12,2  | 12,9  | 15,0  | 13,9  | 10,6  | 9,0      |
| Muut tuotot                          | 9,3   | 10,4  | 10,0  | 10,3  | 12,0  | 8,0      |
| Tuotot yhteensä                      | 21,5  | 23,3  | 25,0  | 24,2  | 22,6  | 17,0     |
| Muut kulut                           | 14,1  | 16,5  | 17,9  | 18,7  | 18,8  | 12,3     |
| Luotto- ja takaustappiot             | 1,1   | 1,8   | 2,5   | 7,6   | 22,0  | 10,0     |
| Käyttökate                           | 6,3   | 5,0   | 4,6   | -2,1  | -18,2 | -5,3     |
| Poistot                              | 1,5   | 1,8   | 2,2   | 2,7   | 3,5   | 1,2      |
| Liikevoitto/Tappio                   | 4,8   | 3,2   | 2,4   | -4,9  | -21,8 | -6,5     |
| Luotot yleisölle                     | 382,2 | 447,3 | 491,3 | 492,0 | 470,2 | 438,7    |
| Taseen loppusumma                    | 645,3 | 742,3 | 791,3 | 801,6 | 798,9 | 767,9    |
| Järjestämättömät saamiset, netto     |       |       |       | 41,8  | 55    | 59,7     |
| Vakavaraisuus, % (BIS) – Liikepankit |       |       | 10,1  | 9,7   | 10,7  | 10,9     |

\* Poistot leasing-kohteista vähennetty

Järjestämättömien saamisten suuri määrä supisti — niiden korkomaksujen keskeytymisen takia — pankkien korkokatetta huomattavasti. Korkokatetta pienensivät myös talletusten siirtyminen pankeille edullisilta, verottomilta tileiltä korkeakorkoisemmille lähdeverollisille tileille.

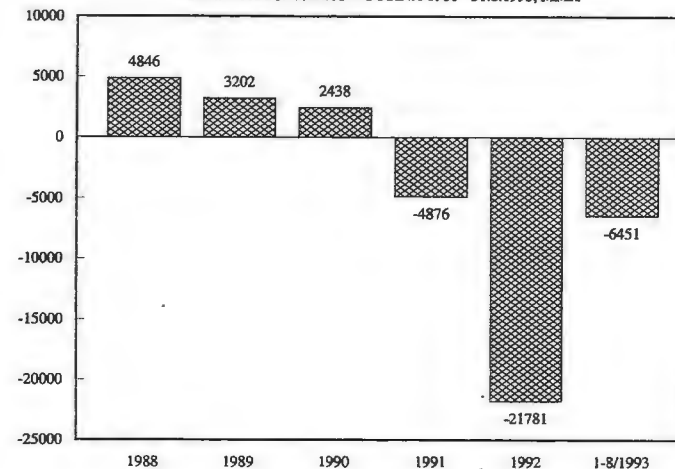
Tätä pankit eivät voineet korvata vastaavilla antolainauskorkojen korotuksilla, koska lähes puolet kaikista markkalainoista oli edelleen, aikanaan tehtyjen luottosopimusten nojalla, sidottu Suomen Pankin suhteellisen alhaiseen peruskorkoon.

Kaikista näistä syistä pankkien liiketappiot kasvoivat vuoden 1991 vajaan 5 miljardista markasta lähes 22 miljardiin markkaan vuonna 1992.

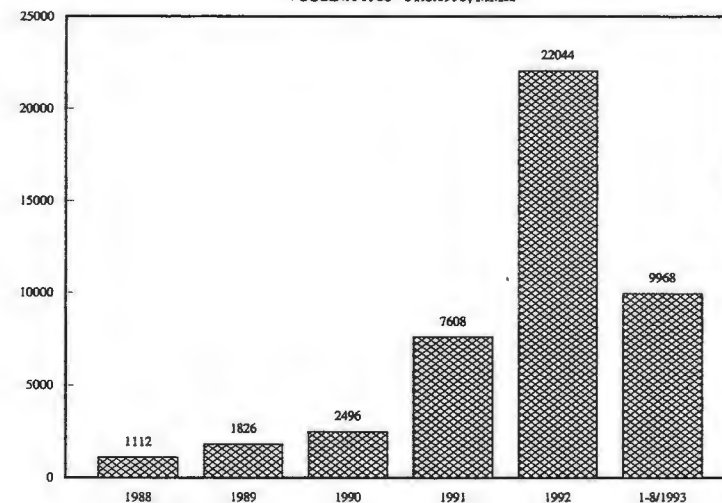
Nousukaudella 1980-luvun lopussa myönnettyjen lainojen jakautumista heijastaen noin 40 % järjestämättömistä saamisista liittyy rakennus- ja kiinteistösijoitustoimintaan sekä vähittäiskauppaan. Kotitalouksien osuus koko määrästä on noin 20 % ja ulkomaisten sitoumusten osuus noin 15 %. Teollisuusyritysten osuus on suhteellisen vähäinen eli vain noin 8 % ongelmasaamisista.

Vaikeimmassa tilanteessa ovat olleet säästöpankit, joiden osuus pankkien tähänastisista kokonaistappioista on noin puolet. Tämä johtunee ennen kaikkea siitä, että säästöpankit laajensivat nousukaudella luotonantoaan muita pankkeja voimakkaammin.

#### KOTIMAISTEN TALLETUSPANKKIEN (LIIKEPANKEISTA KONSERNITIEDOT) LIIKEVOITTO/-TAPPIO VUOSINA 1988 - 31.8.1993, MMK



#### KOTIMAISTEN TALLETUSPANKKIEN (LIIKEPANKEISTA KONSERNITIEDOT) LUOTTOTAPPIOT VUOSINA 1988 - 31.8.1993, MMK



Säästöpankkien Keskus-Osake-Pankki jopa rikkoi tietoisesti Suomen Pankin antamia antolainauksen rajoittamista koskevia ohjeita kehotamalla paikallisia säästöpankkeja lisäämään yleisöluototustaan.

Osittain laajeneminen lienee tapahtunut aloille, jotka eivät olleet säästöpankkien päätoimintakentille ennestään tuttuja. Tällainen markkinoiden laajentaminen taas oli mahdollista vain sallimalla lainojen vakuuksien laadun laskea tavanomaista heikommaksi ja sallimalla sijoitusten riskien nousta suuremmiksi. Lisäksi

suuri osa säästöpankkien edellä mainituille ongelma-aloille myöntämistä lainoista oli valuuttamääräisiä, minkä vuoksi monet niiden asiakkaista kärsivät huomattavia valuuttakurssitappioita.

Valtaosa säästö- ja osuuspankkien yritysluottokannasta on suljetun sektorin yrityksillä, joista useilla kysynnän ja liikevaihdon supistuminen on ollut erittäin suurta. Liikepankkien yritys-luottokannasta suljetulle sektorille myönnettyjen luottojen suhteellinen osuus on myös kasvanut merkittävästi 1980-luvun loppupuolella.

#### TALLETUSPANKKIEN VAKAVARAISUUS BIS-NORMISTON MUKAAN

- Liikepankeista konserniluvut
- Säästö- ja osuuspankeista emopankit

| MMK                                                            | Talletuspankit yhteensä |           | Liikepankit ml. Postipankki Oy yht. |           |
|----------------------------------------------------------------|-------------------------|-----------|-------------------------------------|-----------|
|                                                                | 12/1992                 | 4/1993    | 12/1992                             | 4/1993    |
| Ensisijainen oma pääoma .....                                  | 39 221,0                | 37 487,7  | 26 120,5                            | 25 651,4  |
| Toissijainen oma pääoma .....                                  | 20 508,3                | 21 555,5  | 17 389,9                            | 17 690,9  |
| Vähennykset omasta pääomasta .....                             | 134,9                   | 145,3     | 126,9                               | 139,3     |
| Oma pääoma yhteensä (netto) .....                              | 59 594,4                | 58 897,9  | 43 383,5                            | 43 203,0  |
| Riskipainotetut saamiset ja taseen ulkopuoliset erät yht. .... | 578 819,4               | 564 355,2 | 404 734,6                           | 399 628,8 |
| Vakavaraisuussuhdeluku, % .....                                | 10,3                    | 10,4      | 10,7                                | 10,8      |
| Oman pääoman pelivara, mmk .....                               | 13 288,8                | 13 749,5  | 11 004,7                            | 11 232,7  |
| Oman pääoman pelivara, % .....                                 | 22,3                    | 23,3      | 25,4                                | 26,0      |
| Toissijaisen oman pääoman pelivara, mmk .....                  | 18 712,7                | 15 932,2  | 8 730,6                             | 7 960,5   |
| Toissijaisen oman pääoman pelivara, % .....                    | 91,2                    | 73,9      | 50,2                                | 45,0      |

Taloudellisen toiminnan heikkous, yritysten korkea velkaantuneisuus ja vakuusarvojen romahtaminen on vähitellen kasvattanut kaikkien pankkien uusien järjestämättömien luottojen määrää.

Liikepankkien vakavaraisuus oli vuoden 1990 lopussa BIS-normiston mukaan laskettuna 10,1 % ja vuoden 1991 lopussa 9,7 %. Oman pääoman pelivara BIS-normiston 8 prosentin mukaan oli tuolloin 7 141 miljoonaa markkaa eli 17,2 %.

Koko talletuspankkisektorin vakavaraisuus oli vuoden 1992 lopussa 10,3 %. Vastaava vakavaraisuus vuoden 1993 huhtikuun lopussa oli 10,4 %. Talletuspankkien oman pääoman pelivara yhteensä oli vuoden 1993 huhtikuun lopussa 13 800 miljoonaa markkaa eli 23,3 %. Järjestämättömien luottojen kanta oli tuolloin 58 900 miljoonaa markkaa.

#### PANKKIKONSERNIEN JÄRJESTÄMÄTTÖMIEN SAAMISTEN JA LUOTTOTAPPIOIDEN JAKAUTUMA 31.12.1992

|                               | Kaikki vastuut |       | Järjestämättömät saamiset |       | Luotto- ja takaustappiot |       |
|-------------------------------|----------------|-------|---------------------------|-------|--------------------------|-------|
|                               | mmk            | %     | mmk                       | %     | mmk                      | %     |
| YRITYKSET .....               | 268 334        | 45,4  | 32 492                    | 58,9  | 15 813                   | 71,5  |
| josta                         |                |       |                           |       |                          |       |
| Teollisuus .....              | 88 772         | 15,0  | 4 129                     | 7,5   | 1 928                    | 8,7   |
| Rakennustoiminta .....        | 29 731         | 5,0   | 5 593                     | 10,1  | 2 603                    | 11,8  |
| Kauppa- ja rav.toiminta ..... | 57 957         | 9,8   | 7 386                     | 13,4  | 3 134                    | 14,2  |
| Kiint.sijoitustoiminta .....  | 33 766         | 5,7   | 9 055                     | 16,4  | 4 510                    | 20,4  |
| Muut .....                    | 58 108         | 9,8   | 6 328                     | 11,5  | 3 638                    | 16,4  |
| KOTITALOUDET .....            | 191 438        | 23,4  | 11 627                    | 21,1  | 1 461                    | 6,6   |
| MUUT KOTIMAISET .....         | 53 270         | 9,0   | 3 396                     | 6,1   | 2 436                    | 11,0  |
| ULKOMAAT .....                | 77 921         | 13,2  | 7 670                     | 13,9  | 2 416                    | 10,9  |
| KAIKKI SEKTORIT YHTEENSÄ      | 590 963        | 100,0 | 55 185                    | 100,0 | 22 127                   | 100,0 |



## 2. RAHOITUSJÄRJESTELMÄN TERVEHDYTTÄMINEN

Valtioneuvoston kanslia asetti 17 päivänä tammikuuta 1992 työryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää ja tehdä ehdotukset pankkitoiminnan edellytysten turvaamiseksi ja parantamiseksi Suomessa. Työryhmän puheenjohtajaksi kutsuttiin pankinjohtaja Sirkka Hämäläinen Suomen Pankista. Työryhmä näki tuolloin vakavana ongelmana luottolaman uhkan. Tämän vuoksi työryhmä ehdotti ensisijaisesti toteutettavaksi sellaisia toimenpiteitä, joilla pankkien luotonantokyky voidaan turvata. Työryhmän esittämiä toimenpiteitä ja suosituksia on toteutettu laajalti.

Pankkikriisistä johtuvien ongelmien kasvaessa hallitus julkaisi 6 päivänä elokuuta 1992 kannanoton, jossa hallitus muun muassa totesi, että Valtion vakuusrahasto tulee kaikissa olosuhteissa turvaamaan pankkijärjestelmän vakaa toiminnan. Hallitus piti myös tärkeänä, että Valtion vakuusrahaston avulla voidaan hillitä epäturvallista korkokilpailua.

Eduskunta sisällytti helmikuussa 1993 vastauksessaan hallituksen esitykseen laeiksi Valtion vakuusrahastosta annetun lain ja talletuspankkien toiminnasta annetun lain 55 §:n muuttamisesta pankkijärjestelmän toiminnan takuusta koskevan lausuman. Eduskunta edellytti, että Suomen valtio takaa sen, että suomalaiset pankit pystyvät hoitamaan sitoumuksensa ajallaan kaikissa olosuhteissa. Tarpeen vaatiessa eduskunta tulee myöntämään riittävät määrärahat ja valtuudet hallituksen käyttöön sitoumusten täyttämiseen.

### 2.1. VAKUUSRAHASTOT

#### 2.1.1. Pankkien vakuusrahastot

Talletuspankkien toiminnasta annetun lain (1268/90) mukaan vakuusrahaston tarkoituksena on tallettajien saamisten turvaaminen. Sen lisäksi rahasto voi tukea taloudellisiin vaikeuk-

siin joutuneita jäsenpankkeja, jos se on tarpeen niiden toiminnan turvaamiseksi.

Vakuusrahastosuoja kattaa yleisölle tarjottaville tileille tehdyt talletukset Suomen markkamääräisinä. Talletuspankissa olevat luotto- tai rahoituslaitoksen tekemät talletukset jäävät vakuusrahastosuojan ulkopuolelle. Vakuusrahastosuojan ulkopuolelle jäävät myös valtion talletukset.

Talletuspankkien on kuuluttava vakuusrahastoon. Liikepankit kuuluvat liikepankkien ja Postipankki Oy:n vakuusrahastoon, johon kuuluvat myös ulkomaisten pankkien Suomessa olevat sivukonttorit. Säästöpankit kuuluvat säästöpankkien vakuusrahastoon ja osuuspankit osuuspankkien vakuusrahastoon. Säästöpankki- ja Keskus-Osake-Pankki kuuluu säästöpankkien vakuusrahastoon ja Osuuspankkien Keskuspankki Oy osuuspankkien vakuusrahastoon.

Vakuusrahastosuoja on toissijainen siten, että pankin konkurssissa saamiset maksetaan ensisijaisesti konkurssipesän varoista. Tallettajien saamiset on maksettava rahastosta viimeistään, kun konkurssipesä on todettu varattomaksi tai kun konkurssituomion antamisen jälkeen todetaan, ettei tallettajien saamia voida konkurssipesästä maksaa.

Vakuusrahaston varoista voidaan antaa avustuksia ja avustuksia. Avustustalain tai avustus voidaan myöntää, jos rahastoon kuuluva pankki on joutunut sellaisiin taloudellisiin vaikeuksiin, että avustustalain tai avustuksen myöntäminen on tarpeellista.

Vakuusrahaston valtuuskunnalla on tukea saaneen pankin hallituksen esityksestä oikeus luopua avustustalain takaisin perimisestä, jos se olisi kohtuutonta avustustalain saaneelle pankille. Avustustalain saaneen pankin taloudellinen tilanne voi olla edelleen niin heikko, ettei avustustalain takaisin periminen ole perusteltua. Vakuusrahastot ovat velvollisia sijoittamaan rahaston varat turvallisella ja rahaston maksuvalmiuden turvaavalla tavalla. Vakuusra-

haston maksuvalmiuden varmistamiseksi sijoitukset kiinteistöihin, kiinteistöyhtiöiden osakkeisiin ja osuuksiin sekä asunto-osakeyhtiöiden osakkeisiin on rajoitettu enintään 25 prosenttiin rahaston taseen loppusummasta, jollei rahoitustarkastus erityisestä syystä myönnä lupaa suurempaan määrään.

Vakuusrahastolla on oltava säännöt, jotka valtiovarainministeriö on vahvistanut. Vakuusrahaston hallintoa hoitavat valtuuskunta ja sen valitsema hallitus.

#### 2.1.1.1. Kannatusmaksut ja oma pääoma

Vakuusrahaston toiminta perustuu rahastoon kuuluvilta pankeilta kerättäviin vuotuisiin kannatusmaksuihin. Pankkitoiminnan kansainvälisyydessä ja pankkien riskinottomahdollisuuksien lisääntyessä voi samaan rahastoon kuuluvien pankkien toiminnasta aiheutua rahastolle hyvin erilaisia riskejä. Tämän vuoksi kannatusmaksu voi olla pankin toiminnasta aiheutuvan riskin mukaan eri suuruinen eri pankeille. Laskentaperusteen on kuitenkin oltava sama kaikille vakuusrahastoon kuuluville pankeille.

Rahoitustarkastuksen on hyväksyttävä kannatusmaksun suuruus. Sillä on oikeus velvoittaa vakuusrahasto korottamaan kannatusmaksua, jos rahoitustarkastus katsoo, että valtuuskunnan määräämä kannatusmaksu ei ole riittävä turvaamaan tallettajien saamia ja kattamaan vakuusrahaston muita velvoitteita.

Koska vakuusrahastolla pyritään turvaamaan pankin tallettajien saamia, on tärkeää, että vakuusrahaston varat ovat erillään rahastoon kuuluvien pankkien varoista ja että pankki ei voi saada rahastoon sijoittamia varoja takaisin muuten kuin avustustalainoina ja avustuksina.

Kannatusmaksujen periminen voidaan lain mukaan keskeyttää, jos rahaston nettovarallisuus nousee vähintään yhteen prosenttiin rahastoon kuuluvien pankkien taseiden yhteenlasketusta loppusummasta.

Kannatusmaksuja kerättiin sangen vähän, vuosittain yhteensä 100–200 miljoonaa markkaa aina vuoteen 1990 saakka. Vuonna 1991 pankkien vakuusrahastot kasvattivat kannatusmaksukertymänsä noin 660 miljoonaan markkaan ja vuonna 1992 edelleen runsaaseen 1 700 miljoonaan markkaan. Kannatusmaksujen määrän lisäys johtui osuus- ja säästöpankkien korotetuista kannatusmaksuista.

Alhaiset kannatusmaksut johtivat vakuusra-

hastojen vakuusrahastopääoman ja yleisemmin oman pääoman hitaaseen kasvuun. Vakuusrahastojen yhteenlaskettu oma pääoma oli enimmilläänkin vuonna 1991 vain vajaat 390 miljoonaa markkaa (ks. liite).

#### 2.1.1.2. Rahastojen merkitys

Rahastot eivät ole lakisääteisen olemassaolonsa aikana joutuneet korvaamaan tallettajien saamia. Säästö- ja osuuspankkien rahastot ovat myöntäneet avustuksia ja avustustalainoja vaikeuksiin joutuneille pankeille.

Vakuusrahastojen toiminta ei ole perustunut korkeaan rahastointiasteeseen, vaan pikemminkin yhteisvastuuseen ja pankkien vararikotilanteiden ennalta ehkäisyyn tyypillisesti heikkojen pankkien fuusiokehitystä ohjaamalla.

Vakuusrahastojen, erityisesti liikepankkien ja Postipankki Oy:n vakuusrahaston, merkitystä on heikentänyt se, että ne eivät lähinnä kilpailullisista syistä ole voineet tukea toisia pankeja siinä määrin kuin tilanne olisi vaatinut.

Vakuusrahastojen keräämät kannatusmaksut ovat olleet vuoteen 1990 saakka vain joitakin satoja miljoonia markkoja. Kannatusmaksujen suuruutta ei ollut mitoitettu pankkikriisin olosuhteisiin. Kannatusmaksut ovat olleet täysin riittämättömiä eivätkä ne juuri lainkaan heijastaneet pankkien riskinottoa. Niiden avulla ei olisi voitu avustaa vaikeuksissa olevia pankeja siinä määrin kuin pankkikriisin hoitamiseksi olisi ollut tarpeellista.

Pankkien vakuusrahastojärjestelmässä olevien puutteiden vuoksi Valtion vakuusrahaston perustaminen oli välttämätöntä. Tämän ratkaisun johdosta pankkien vakuusrahastojen merkitys on edelleen vähentynyt, sillä Valtion vakuusrahastosta annetussa laissa (379/92) nimenomaisesti säädetään, että Valtion vakuusrahasto turvaa myös tallettajien saamiset. Edellä mainituista syistä sekä valmisteilla olevan EY:n talletussuojadirektiivin johdosta pankkien vakuusrahastojen roolia ja rakennetta tulee arvioida uudelleen.

#### 2.1.2. Valtion vakuusrahasto

Vuoden 1991 keväällä valtiovarainministeriön, Suomen Pankin ja pankkitarkastusviraston toimesta aloitettiin selvitystyö pankkien tukioirganisaation luomiseksi. Tämä tapahtui samanlaisesti, kun Norjassa perustettiin valtion pankkitukirahasto (Statens Banksikringsfond).

Valtiovarainministeriö asetti marraskuussa 1991 työryhmän tekemään ehdotuksen säännöksi talletuspankkien toiminnan ja niiden tallettajien saamisten turvaamiseksi perustettavasta julkisesta, talletuspankeille yhteisestä rahastosta.

Työryhmä otti työssään huomioon eduskunnan vastaukseensa hallituksen esitykseen talletuspankkeja koskevaksi lainsäädännöksi (HE 242/1989 vp) sisällyttämän lausuman, jonka mukaan eduskunta edellytti hallitusta selvittämään, riittävätkö talletuspankkien toiminnasta annetun lain mukaiset vakuusrahastot ja muut järjestelyt turvaamaan tallettajien saamiset.

Maaliskuussa 1992 hallitus antoi eduskunnalle esityksen laiksi Valtion vakuusrahastosta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 32/92). Laki säädettiin kiireellisenä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä eli se sai eduskunnassa taakseen viisi kuudesosaa annetuista äänistä. Laki tuli voimaan huhtikuun 30 päivänä 1992.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle Valtion vakuusrahastosta annetun lain muuttamisesta (HE 364/92) tammikuussa 1993 ehdotettiin rahaston siirtämistä eduskunnan alaisuudesta valtioneuvoston alaisuuteen ja rahaston organisaation muutoksia. Rahaston tukivaltuuksia ehdotettiin korotettavaksi 20 000 miljoonasta markasta 50 000 miljoonaa markkaa sekä rahastolle oikeutta omistaa omaisuudenhoitoyhtiön osakkeita.

Esityksen eduskuntakäsittelyssä siitä poistettiin omaisuudenhoitoyhtiöitä koskevat säännökset. Laki hyväksyttiin muilta osin, mutta se jätettiin lepäämään yli seuraavien eduskuntavaalien.

Mainittuun hallituksen esitykseen sisältyivät valtion vakuusrahaston asemaa ja hallintoa koskeneet säännökset, joiden voimaantulo jäi lepäämään yli vaalien.

Rahaston tehtävät ja pankkikiirisen laajuus edellyttivät kuitenkin, että rahasto saa oman henkilöstön ja uuden päätöksentekojärjestyksen välittömästi.

Tämän vuoksi hallitus antoi eduskunnalle helmikuussa 1993 hallituksen esityksen (HE 379/92) Valtion vakuusrahastosta annetun lain muuttamisesta sekä esityksen valtion vuoden 1993 ensimmäiseksi lisätalousarvioksi, johon sisällytettiin pankkituotoiminnan tukemiseen tarvittavat varat. Tässä hallituksen esityksessä Valtion vakuusrahaston organisaatiota ehdotettiin muutettavaksi siten, että alkuperäinen johtokunta korvattaisiin uudella johtokunnalla, johon eivät

enää kuuluisi pankkien edustajat eivätkä valvojen viranomaisten eli pankkitarkastusviraston ja Suomen Pankin edustajat.

Edelleen rahastolle esitettiin omaa henkilöstöä sekä päätoimista johtajaa. Hallituksen esitys hyväksyttiin ja laki tuli voimaan 11 päivänä maaliskuuta 1993.

Hallitus esitti syyskuussa 1993 Valtion vakuusrahastosta annettua lakia muutettavaksi (HE 130/93) siten, että valtion tai Valtion vakuusrahaston omistamien omaisuudenhoitoyhtiöiden perustaminen mahdollistettaisiin ennen kaikkea niitä pankkeja varten, jotka olivat jo valtion omistuksessa annetun tuen seurauksena. Lain muutos tuli voimaan 15 päivänä lokakuuta 1993.

#### 2.1.2.1. Rahaston tehtävät

Valtion vakuusrahasto perustettiin talletuspankkien vakaan toiminnan ja tallettajien saamisten turvaamiseksi. Rahasto on eduskunnan vastattavana oleva valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto. Rahastoon kuuluvat kaikki talletuspankit ja ulkomaisten luottolaitosten yleisöltä talletuksia vastaanottavat Suomessa olevat sivukonttorit.

Rahaston varoista voidaan myöntää lainoja erityisehdoin liikepankkien ja Postipankki Oy:n vakuusrahastolle, säästöpankkien vakuusrahastolle ja osuuspankkien vakuusrahastolle. Rahasto voi antaa takauksia mainittujen vakuusrahastojen ottamille lainoille.

Rahasto voi myös hankkia rahastoon kuuluvan pankin osakkeita ja osuuksia, antaa pankin ottamille lainoille takauksia ja myöntää muutaakin rahoitustukea, jos se on tarpeellista pankin toiminnan ja rahoitusmarkkinoiden vakauden turvaamiseksi.

Maaliskuussa 1993 voimaan tulleen lainmuutokseen (246/93) sisältyi säännös, jonka mukaan rahasto avustaa valtiovarainministeriötä pankkien tukitoimia koskevien valtioneuvoston yleisistunnon ja valtiovarainministeriön päätösten valmistelussa sekä suorittaa näiden päätösten mukaisen tuen käytön valvontaan liittyviä tehtäviä.

Säännös katsottiin välttämättömäksi, koska pankkien tukitoimiin tarvittavat varat tulivat valtion talousarvioon valtion vakuusrahaston tukivaltuuksien korottamiseen tähänneen hallituksen esityksen perusteella hyväksytyn lain jäädessä lepäämään yli vaalien. Lain lepäämään jättäminen oli seurausta oppositiopuolueiden

toiminnasta, joka samalla olennaisesti vaikeutti hallituksen mahdollisuuksia hoitaa pankkikiirisiä tehokkaasti.

Lokakuussa 1993 voimaan tulleella lainmuutoksella (857/93) lakiin lisättiin omaisuudenhoitoyhtiöitä koskeva säännös. Sen mukaan rahasto voi omistaa tai hallinnoida osakkeita osakeomistuksen perusteella valtion tai rahaston määräysvallassa olevassa osakeyhtiössä, jonka tarkoituksena on valtion tai rahaston tukitoimien kohteena olevan pankin omaisuuden tai vastuiden ostaminen tai muu hankkiminen ja hoitaminen sekä myyminen tai muu luovuttaminen.

Rahasto voi omistaa tai hallinnoida osakkeita myös osakeyhtiössä, jonka tarkoituksena on omaisuudenhoitoyhtiön osakkeiden omistaminen, ja muussakin osakeyhtiössä, jos sitä voidaan pitää tarpeellisenä pankin toiminnan ja rahoitusmarkkinoiden vakauden turvaamisen kannalta. Rahasto voi antaa omaisuudenhoitoyhtiölle lainaa, antaa takauksia yhtiön ottamille lainoille ja takuita yhtiön sitoumuksille sekä myöntää yhtiölle muutakin rahoitustukea.

#### 2.1.2.2. Rahaston hallinnointi

Rahasto on rahoittanut omat tukitoimensa lähinnä kansainvälisiltä pääomamarkkinoilta otetuilla luotoilla. Marraskuun 1 päivänä 1993 rahaston 20 000 miljoonan markan lainanottovaltuudesta oli käytetty 19 770 miljoonaa markkaa.

Lähtökohtana on, että Valtion vakuusrahasto maksaa lainojen hoitokulut omista varoistaan. Jos rahaston varat eivät riitä, on valtion talousarviossa varattu määräraha tähän tarkoitukseen.

Tuen kohteena olevien pankkien tilanne on toistaiseksi niin heikko, että rahastolla ei ole tukisijoituksistaan juuri lainkaan tuloja. Rahaston juoksevat hallintomenot rahasto sensijaan kattaa talletuspankeilta keräämillään vuosimaksuilla eikä budjettivaroilla.

Rahaston hallintoa hoitavat hallintoneuvosto, jonka muodostavat eduskunnan pankkivaltuutetut, johtokunta ja johtaja apunaan rahaston päätoiminen henkilöstö. Tukipäätökset tekee rahaston johtokunta saatuaan Suomen Pankin ja rahoitustarkastuksen lausunnot asiasta. Lain mukaan johtokunta tekee rahaston oman tukipäätökset sekä esitykset valtioneuvostolle valtion talousarvion puitteissa valtioneuvoston päätettävistä tukiasioista.

#### 2.1.2.3. Tukitoimien yleiset periaatteet

Valtion vakuusrahaston hallintoneuvosto on hyväksynyt rahaston säännöt sekä Valtion vakuusrahaston tukitoimia koskevat yleiset periaatteet. Vahvistettujen periaatteiden mukaan vakuusrahasto voi päättää tukitoimesta vain, mikäli se on perusteltua pankkijärjestelmän vakauden turvaamiseksi ja/tai yksittäisen pankin tallettajien saamisten turvaamiseksi lakisääteisen talletussuojan edellyttämässä laajuudessa.

Pankkijärjestelmän vakauden turvaaminen tarkoittaa ensisijaisesti sitä, että koti- ja ulkomaisten tallettajien ja muiden velkojien luottamus pankkijärjestelmään kyetään säilyttämään. Luottamuksen säilyminen ilmenee lähinnä siinä, että pankkijärjestelmässä ei synny talletuspakoa ja että erityisesti pankkien kansainvälinen rahoitus ei vaarannu.

Kansainvälisen rahoituksen turvaaminen edellyttää käytännössä, että kansainvälistä toimintaa harjoittavat pankit täyttävät Kansainvälisen Järjestelypankin hyväksymän ns. BIS-normiston mukaisen vakavaraisuuden.

Pankin tallettajien saamisten turvaaminen tarkoittaa ryhtymistä tukitoimiin sellaisessa tilanteessa, jossa pankki on selvitystilassa tai konkurssissa taikka ilman tukitoimia ajautuisi selvitystilaan tai konkurssiin ja pankin vakuusrahaston varat ja pankin tai sen konkurssipesän omat likvidit tai helposti rahaksimuutettavat varat eivät riitä talletusten välittömään takaisinmaksuun lainsäädännön edellyttämän talletussuojan laajuudessa.

Pankin joutuminen selvitystilaan tai konkurssiin ei ole riittävä peruste tukitoimille, jos edellä tarkoitetut tavoitteet eivät selvitystilan tai konkurssin johdosta vaarannu.

Valtion vakuusrahaston tuella pyritään ensisijaisesti turvaamaan pankin omien varojen riittävyys. Vakuusrahasto voi antaa tukea pankille jo ennen kuin pankin vakavaraisuus on pudonnut minimitasolle, mikäli tuen katsotaan olevan tarpeen rahoitusjärjestelmän vakauden ylläpitämiseksi. Tällaisessa tilanteessa on käytetty erityisesti takauksia. Suoria oman pääoman ehtoisia sijoituksia on käytetty pankin vakavaraisuuden minimitalon ollessa uhattuna. Tuen myöntämisessä on otettava huomioon seuraavat yleiset periaatteet:

- 1) Pankkituki on avointa ja julkista.
- 2) Pankkituen houkuttelevuus ja julkisten varojen sitoutuminen pankkitukeen pyritään minimoimaan. Vastaavasti omistajien taloudelli-

nen vastuu tuettavassa pankissa toteutetaan niin laajalti kuin mahdollista.

3) Tuen ehtojen tulee edistää pankkijärjestelmän toiminnan tehokkuutta ja mahdollistaa tarvittavien rakennemuutosten toteuttaminen.

4) Tukitoimien kilpailua vääristävä vaikutus pyritään minimoimaan.

5) Vääristävää korkokilpailua ei sallita.

6) Julkisen vallan mahdollisuudet valvoa tuettavan pankin toiminnan tervehdyttämistä varmistetaan. Erityisesti pyritään varmistumaan siitä, ettei tukea käytetä luottojen myöntämiseen tai erääntyneiden luottojen perimättä jättämiseen tavanomaisesta poikkeavin ehdoin.

7) Tuettavan pankin johdon palvelussuhteen ehtojen on oltava kohtuullisia ja mahdolliset epäoikeudenmukaisuudet poistetaan.

## 2.2. TOIMENPITEET KRIISIN RATKAISUSSA

### 2.2.1. Suomen Pankki ja Säästöpankkien Keskus-Osake-Pankki

Suomalaisen pankkikriisin voidaan katsoa puhjennut syyskuun 19 päivänä 1991, jolloin Suomen Pankki ilmoitti ottavansa haltuunsa Säästöpankkien Keskus-Osake-Pankin (jäljempänä SKOP). Käytännössä viranomaiset olivat kuitenkin työskennelleet pankkien ongelmien kärjistyksen estämiseksi jo huomattavasti aikaisemmin.

Pankkien riskinottoa pyrittiin rajoittamaan erityyppisin toimenpitein jo 1980-luvun loppupuolella. Erityisesti SKOP oli ollut Suomen Pankin ja pankkitarkastusviraston erityistarkkailussa jo syksystä 1989 alkaen ja saneerausohjelman kohteena vuoden 1990 syksystä lähtien.

Vuoden 1990 lokakuussa valvontaviranomaisten SKOP:lle laatiman tervehdyttämisohjelman mukaan pankin olisi pitänyt pyrkiä vähitellen eroon suurista riskikeskittymistään ja vahvistaa pääomarakennettaan.

Saman vuoden lopulla SKOP:n osakepääomaa korotettiininkin säästöpankkien merkittävällä osakeannilla. Osakerahoituksella ja eräillä muilla järjestelyillä säästöpankit tukivat SKOP:a kaikkiaan noin 1 800 miljoonalla markalla.

Loppukesällä 1991 kävi kuitenkin selväksi, että SKOP ei ilman erityistoimia saavuttaisi sille asetettuja tervehdyttämistavoitteita ja että sen vaikeudet väistämättä heijastuisivat myös sääs-

töpankkikenttään. Varsinkin SKOP:n ulkomaisen rahoituksen suuruus teki pankin ongelmista merkittäviä Suomen pankkijärjestelmän ulkomaisen luottokelpoisuuden kannalta.

Näin ollen SKOP-ryhmä oli muodostumassa uhkaksi Suomen rahoitus- ja pankkijärjestelmän vakaudelle sekä maan maineelle ja luottokelpoisuudelle.

Julkisuudessa liikkuneiden tietojen uhattua horjuttaa SKOP:n rahoitusasemaa Suomen Pankki päätti ryhtyä poikkeuksellisiin toimiin Suomen Pankin ohjesäännön 1 §:ään nojautuen. Pitääkseen Suomen rahalaitoksen vakavalla ja turvallisella kannalla Suomen Pankki päätti ottaa vastuun SKOP:n rahoitusaseman ja vakavaraisuuden turvaamisesta. SKOP:n tervehdyttämisen ja riskien poistamisen käytännön järjestelyjä varten Suomen Pankki perusti kolme holdingyhtiötä.

SKOP:n osake-enemmistö ja määräysvalta siirrettiin Scopulus Oy:lle 2 000 miljoonan markan suunnatulla osakeannilla. SKOP:n toimintaan liittyvät riskikeskittymät, muun muassa Oy Tampella Ab:n osake-enemmistö, siirrettiin Solidium Oy:lle. Sponda Oy:lle siirrettiin osake- ja kiinteistösiioituksia. Holding-yhtiöiden yhteenlaskettu oma pääoma oli 700 miljoonaa markkaa. Suomen Pankilta sitoutui edellä kuvattuihin järjestelyihin yhteensä 15 600 miljoonaa markkaa.

Valtion vakuusrahaston perustamisen jälkeen Suomen Pankki myi 2 000 miljoonan markan suuruisen osakeomistuksensa ja 1 500 miljoonan markan pääomatodistussijoituksensa Valtion vakuusrahastolle yhteensä 1 500 miljoonan markan kauppahinnalla kesäkuussa 1992.

SKOP:n haltuunotosta ja riskikeskittymien purkamisesta on toistaiseksi aiheutunut Suomen Pankille noin 5 800 miljoonan markan menetykset. Tästä on pääomamenetysten osuus 4 300 miljoonaa markkaa ja laskennallisten korkomenetysten osuus 1 500 miljoonaa markkaa. Lisäksi Suomen Pankin vastuulla on edelleen sen omistamiin omaisuusneito-yhtiöihin sitoutuneena luottoina ja takauksina 9 500 miljoonaa markkaa. Holding-yhtiöt ovat muuttaneet omaisuutta rahaksi siten, että marraskuun lopussa 1993 Suomen Pankin varoja oli sidottuna pankkitukeen noin 12 200 miljoonaa markkaa.

### 2.2.2. Valtion pääomasijoitus

Pankkien vaikeuksien kasvaessa valtio ryhtyi tukitoimiin pankkien luotonantokyvyn ja vaka-

varaisuuden ylläpitämiseksi. Ensimmäinen tukitoimi oli valtion useaan pankkiin tekemä pääomasijoitus pankkien luotonantokyvyn ylläpitämiseksi.

Eduskunta myönsi valtion vuoden 1992 ensimmäisessä lisätalousarviossa momentilla 28.87.88 (Pääomasijoitukset talletuspankkeihin) 8 000 miljoonan markan siirtomäärärahan vakuudettomien pääomasijoitusten tekemiseen talletuspankkien sellaisiin etuoikeutettuihin pääomatodistuksiin, jotka luetaan pankin ensisijaiseen omaan pääomaan sen vakavaraisuutta laskettaessa.

Valtion pääomasijoituksella on huonompi etuoikeus kuin pankin veloilla, mutta parempi etuoikeus kuin pankin osakkeilla ja osuuksilla pankin selvitystilassa ja konkurssissa. Pääomasijoitus ei ole sijoittajan irtisanottavissa.

Pankki voi maksaa sijoituksen takaisin vain siinä tapauksessa, että talletuspankki ja sen konserni takaisinmaksun jälkeen täyttävät laissa säädetyn vakavaraisuuden. Lisäksi takaisinmaksun tarvitaan rahoitustarkastuksen lupa.

Pankin on maksettava sijoitukselle korkoa. Sijoitukselle maksettavan koron määrä on rajoitettu kultakin tilikaudelta tilinpäätöksen osoittamaan voitonjakokelpoisten varojen määrään ja oikeus korkoon on ensisijainen osinkoon ja muihin voittovarojen käyttöön nähden.

Valtion oikeus korkoon ei siirry seuraavalle tilikaudelle, jos sitä joltakin tilikaudelta ei voida maksaa. Jotta koron maksaminen pääomasijoitukselle ennen osinkoa olisi kaikissa tilanteissa mahdollista, muutettiin liikepankkilakia siten, että osakeyhtiölaissa oleva säännös vähemmistön ehdottomasta osinko-oikeudesta ei koske liikepankkia.

Jotta pääomasijoitukseen ei liittyisi sijoittajan kannalta kohtuutonta riskiä eikä omistajien osallistuminen tappioiden kattamiseen rajoittuisi sijoittajan kustannuksella, sijoitusta saa käyttää pankin tappioiden kattamiseen vasta sen jälkeen, kun vapaa oma pääoma ja vararahasto on käytetty ja vain, mikäli pankki samalla alentaa samassa suhteessa osake- tai siihen rinnastettavaa omaa pääomaansa.

Pääomasijoitus luetaan vakavaraisuuslaskennassa pankin ensisijaiseen omaan pääomaan EY:n direktiivimääräykset ja Kansainvälisen Järjestelypankin BIS-suositukset täyttävällä tavalla. Pääomasijoitus luetaan pankin kirjanpidossa sidottuun omaan pääomaan.

Valtiolla on oikeus tiettyjen koron maksua ja vakavaraisuutta koskevien edellytysten jäädessä

täyttämättä muuttaa pääomasijoitus osake- tai vastaavaksi pääomaksi, sekä oikeus osallistua päätöksentekoon pankin päättävissä elimissä.

Valtion pääomasijoituksen otti vastaan 130 pankkia yhteensä 7 742 miljoonan markan arvosta. Näistä 57 oli osuuspankkeja, 67 säästöpankkeja ja 6 liikepankkeja. Pankkien sulautumisten ja pääomasijoituksen takaisinmaksun jälkeen valtion pääom. sijoitus on 85 pankilla 6 648 miljoonan markan arvosta.

Vuodelta 1992 sijoitukselle maksoi korkoa yhteensä 62 lähinnä osuus- ja säästöpankkia. Tämä edellytti sitä, että ainakin korkoa maksaneiden pankkien oli näytettävä voitonjakokelpoisia varoja vuoden 1992 tilinpäätöksessään.

### 2.2.3. Valtion vakuusrahaston tukitoimet

#### 2.2.3.1. Säästöpankkien Keskus-Osake-Pankki

Valtion vakuusrahastosta annetun lain tehtyä sen mahdolliseksi Valtion vakuusrahasto osti 15 päivänä kesäkuuta 1992 Scopulus Oy:ltä kaikki sen hallussa olleet 200 miljoonaa SKOP:n SP-sarjan 10 markan nimellisarvoista osaketta ja Scopulus Oy:n merkitsemät SKOP:n liikkeeseen laskemat pääomatodistukset. Kokonaiskauppahinta oli 1 500 miljoonaa markkaa.

Valtion vakuusrahaston omistusosuus SKOP:ssa oli kaupan jälkeen 52,9 % kaikista osakkeista ja 63,6 % kaikkien osakkeiden tuottamasta äänistä.

Valtion vakuusrahasto on saanut poikkeuksen liikepankkilakiin sisältyvästä äänestysrajoituksesta ja voi äänestää Säästöpankkien Keskus-Osake-Pankin yhtiökokouksissa koko omistusosuuttaan vastaavalla äänimäärällä.

Säästöpankkien Keskus-Osake-Pankki haki marraskuussa 1992 Valtion vakuusrahastolta 1 900 miljoonan markan pääomatukea vakavaraisuutensa ylläpitämiseksi. Valtion vakuusrahaston johtokunnan jaosto päätti myöntää SKOP:lle pääomatukea merkitsemällä SKOP:n liikkeeseen laskemia etuoikeutettuja pääomatodistuksia 1 500 miljoonan markan nimellisarvosta.

Valtion vakuusrahasto merkitsi pääomatodistuksia 31 päivänä joulukuuta 1992 yhteensä 1 000 miljoonan markan nimellisarvosta. Loppuosan päätöksen mukaisesta todistusten määrästä vakuusrahasto merkitsi 28 päivänä helmikuuta 1993 mennessä. Valtion vakuusrahasto myönsi 24 päivänä toukokuuta 1993 SKOP:lle pääomatukea 700 miljoonaa markkaa merkitse-

mällä pankin liikkeeseen laskemia pääomatodistuksia.

SKOP:lle annettuun tukeen ei katsottu tarpeelliseksi liittää erityisehtoja, koska Valtion vakuusrahastolla on ehdoton enemmistö pankin osakkeista ja osakkeiden tuottamista äänistä sekä edustus pankin hallintoneuvostossa ja johtokunnassa. Lisäksi vakuusrahasto on nimittänyt edustajansa myös tilintarkastajaksi.

#### 2.2.3.2. Suomen Säästöpankki—SSP Oy

Suomen Säästöpankki -niminen säästöpankki perustettiin vuoden 1992 keväällä. Siihen sulautui ennen vuoden 1992 loppua 43 säästöpankkia. Pankki muuttui 9 päivänä joulukuuta 1992 säästöpankkiosakeyhtiöksi, kun muuttumisen mahdollistanut laki säästöpankin muuttamisesta osakeyhtiömuotoiseksi pankiksi (972/92) oli tullut voimaan.

Suomen Säästöpankki (jäljempänä SSP) ja säästöpankkien vakuusrahasto hakivat kesäkuussa 1992 Valtion vakuusrahastolta tukea SSP:n vakavaraisuuden ja rahoitusaseman turvaamiseksi siten, että osa pääomatuesta voidaan kanavoida säästöpankkien vakuusrahaston kautta annettavana lainana ja Valtion vakuusrahasto antaa SSP:n liikkeeseen laskemille vastuudebentureille takauksen.

Valtion vakuusrahaston johtokunnan jaosto päätti myöntää SSP:lle ja säästöpankkien vakuusrahastolle tukea. Säästöpankkien vakuusrahastolle annettiin markkinaehtoisena tukilainana 5 500 miljoonaa markkaa, josta säästöpankkien vakuusrahaston oli käytettävä vähintään 5 000 miljoonaa markkaa vastaavan avustustulon antamiseen SSP:lle pankin rahoitusaseman vakauttamiseksi sekä enintään 500 miljoonaa markkaa tulosaavutuksen avustuksen myöntämiseen SSP:lle tai siihen sulautuville säästöpankeille. Tukilainan 5 000 miljoonaa markkaa vastaavalla määrällä päätettiin vuoden 1992 loppuun mennessä merkitä SSP:n liikkeeseen laskemia pääomatodistuksia pankin vakavaraisuuden turvaamiseksi. Tukilainan nostettiin viidessä erässä.

Tukilainasta säästöpankkien vakuusrahasto maksoi takaisin Valtion vakuusrahaston tekemän päätöksen mukaisesti 5 000 miljoonaa markkaa korkoineen. Tällä summalla pankki laski liikkeeseen ja Valtion vakuusrahasto merkitsi ensisijaiseen omaan pääomaan luettavia pääomatodistuksia. Pankin muututtua tukipäätöksen ehtojen mukaisesti osakeyhtiöksi Valtion

vakuusrahasto merkitsi pankin osakkeita 1 750 miljoonalla markalla ja pankin pääomatodistuksia 3 550 miljoonalla markalla, joiden yhteismäärä, 5 300 miljoonaa markkaa, maksettiin joulukuussa 1992.

Valtion vakuusrahasto päätti kesäkuussa 1992 antaa 1 700 miljoonan markan määrästä takauksen Suomen Säästöpankin liikkeeseen laskemille vastuudebentureille.

Osittain juridisista ja osittain markkinasyistä vakuusrahaston johtokunnan jaosto päätti kokouksessaan marraskuussa 1992, että rahasto merkitsee itse vastuudebentuurilainan 1 400 miljoonan markan määrästä.

Vastuudebentuurilainasta päätettiin siirtää 300 miljoonaa markkaa pääomatodistuksena merkittäväksi kokonaistuen puitteissa, koska pankin ensisijaisen oman pääoman kehitys olisi muutoin johtanut tilanteeseen, missä vastuudebentuurilainaa ei alkuperäisen päätöksen suuruisena olisi kyetty vakavaraisuuslaskennassa täysimääräisesti hyödyntämään. Vastuudebentuurilainan merkittiin ja maksettiin 31 päivänä joulukuuta 1992.

Valtion vakuusrahasto asetti myönnetyille tulle ehdoksi, että Suomen Säästöpankin on muutettava yhteisömuotoaan osakeyhtiöksi välittömästi yhteisömuodon muutoksen mahdollistavan lainsäädännön tultua voimaan. Muutospäätös tehtiin 28 päivänä marraskuuta 1992 isäntien kokouksessa. Osakeyhtiömuotoinen Suomen Säästöpankki—SSP Oy (jäljempänä SSP Oy) rekisteröitiin 9 päivänä joulukuuta 1992.

SSP Oy sitoutui toteuttamaan Valtion vakuusrahaston edellyttämää pankin tervehdyttämishohjelmaa. Tervehdyttämishohjelman lähtökohta oli, että pankki saavuttaa positiivisen tuloksen viimeistään vuonna 1996.

Tukiehtojen mukaisesti pankin oli käytettävä fuusiotilinpäätöksessään tappioiden kattamiseen vararahastonsa ja kaikki varauksensa. Valtion vakuusrahasto edellytti oikeutta nimetä edustajansa pankin hallintoneuvostoon ja johtokuntaan sekä säästöpankkien vakuusrahaston hallitukseen ja oikeutta nimetä pankille yksi tilintarkastaja ja tälle varamies.

SSP Oy:n taloudellisen aseman osoittautumista alun perin arvioitua heikommaksi ja tilintarkastajien vaadittua luottotappiokirjausten jaksoitukseen aikaistamista vuodelle 1992 pankki haki lisäpääomatukea joulukuussa 1992.

Valtion vakuusrahasto päätti joulukuun lopulla 1992 myöntää pankille pankin vakavaraisuuden turvaamiseksi pääomatukea yhteensä

4 700 miljoonaa markkaa. Tuki myönnettiin merkitsemällä pankin osakkeita yhteensä 1 150 miljoonalla markalla ja pankin liikkeeseen laskemia pääomatodistuksia yhteensä 3 550 miljoonalla markalla.

Valtion vakuusrahasto myönsi huhtikuussa 1993 pankille 1 100 miljoonaa markkaa lisää pääomatukea. Pääomatuesta 150 miljoonaa markkaa käytettiin osakepääoman korotukseen ja 950 miljoonaa markkaa pääomatodistuksen merkitsemiseen.

Valtioneuvosto päätti elokuussa 1993 Valtion vakuusrahaston esityksestä myöntää SSP Oy:lle tukea yhteensä 1 000 miljoonaa markkaa. Tuki annettiin pääoma- ja osakesijoituksena. SSP Oy:lle annetun tuen yhteismäärä nousi tällöin runsaaseen 15 000 miljoonaan markkaan.

#### 2.2.3.3. SSP Oy:n tervehdyttämishohjelman toteuttaminen

Päätätessään SSP Oy:n tukemisesta Valtion vakuusrahasto edellytti, että pankki sitoutuu sitä koskevaan tervehdyttämishohjelmaan. Tervehdyttämishohjelmassaan SSP Oy:n oli pyrittävä toiminnan uudelleen suuntaamiseen, kustannustehokkuuden parantamiseen, riskien sopeuttamiseen ja rahoitusaseman tasapainottamiseen.

Tervehdyttämishohjelmalla pyrittiin kustannustehokkuuden parantamiseen sopeuttamalla konttoreiden ja henkilöstön määrää. Konttoriverkkoa oli tarkoitus supistaa vuoden 1991 loppuun 837 konttorista alle 600 konttoriin vuoden 1995 loppuun mennessä. Vuoden 1992 lopussa konttoreita oli 694 ja vuoden 1993 lokakuussa 677.

Säästöpankeissa varsinaisessa pankkityössä työskentelevien henkilöiden lukumäärän oli tarkoitus supistua vuoden 1991 loppuun 7 949 henkilöstä noin 5 000 henkilöön vuoteen 1996 mennessä. Vuoden 1992 lopussa henkilökunnan määrä oli 6 489 ja vuoden 1993 lokakuussa 5 919.

SSP Oy:n kustannusten karsiminen toteutettiin sovitun suunnitelman mukaisesti siitä huolimatta, että konttoriverkoston ja henkilöstön vähenemistä vastaava kulujen supistuminen olisi näkynyt muun muassa irtisanomisaikojen vuoksi viiveellä. SSP Oy supisti tervehdyttämishohjelmansa mukaisesti myös taseensa sijoitusomaisuutta. Tervehdyttämishohjelmassa oli varauduttu taseen pienemiseen vuoden 1992 loppuun 96 miljardista markasta aluperin noin 65 miljardiin markkaan vuoden 1996 loppuun mennessä.

Vastaavana aikana ongelmattomien luottojen määrä olisi alentunut suunnitelmien mukaan 56 miljardista markasta 40 miljardiin. Tasetta olisivat pienentäneet myös luottotappiokirjaukset. Vuonna 1992 niitä kirjattiin peräti 7,7 miljardia markkaa. Tervehdyttämishohjelmassa oli ennakoitu luottotappioiden alenevan voimakkaasti vuonna 1993 ja alenevan trendin jatkuvan myös kolmen seuraavan vuoden ajan.

SSP Oy:n järjestämättömät saatavat kasvoivat vuonna 1993 kuitenkin ennakoitua enemmän. Tämän johdosta myös tältä vuodelta kirjattavat luotto- ja takaustappiot olisivat todennäköisesti ylittäneet tervehdyttämishohjelmassa ennakoitun määrän.

Pankin konttoriverkoston ja henkilöstön saaneeraus oli toteutumassa suunnitellulla tavalla. Sen sijaan rahoitusaseman tasapainottamisessa ei onnistuttu alkuperäisten suunnitelmien mukaisesti. Negatiivisen julkisuuden aiheuttamat asiakasreaktiot, kilpailijoiden toimenpiteet sekä Valtion vakuusrahaston vaatimuksesta tapahtunut SSP Oy:n uusi varainhankinnan tiukempi hinnoittelu johtivat talletuskannan supistumiseen. Talletusten osittainen siirtyminen verollisilta tileiltä verottomille tileille lievensi talletusten vähentymistä aiheutunutta kannattavuuden heikentymistä.

Talletusten määrä aleni vuoden 1992 aikana noin 3,5 miljardia markkaa ja edelleen vuoden 1993 syyskuun loppuun mennessä 3,8 miljardia markkaa 48,8 miljardiin markkaan. Talletuskanta supistui siis vuoden 1992 alusta vuoden 1993 lokakuuhun 13 %.

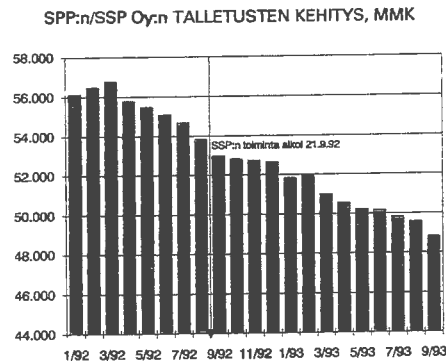
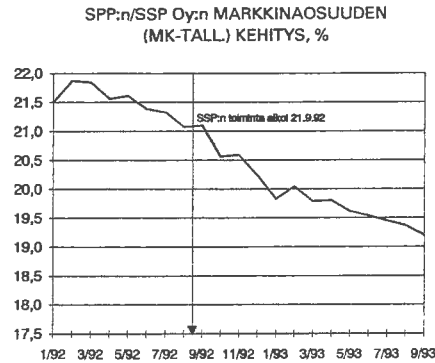
Talletusten supistumisen odotettiin tervehdyttämishohjelman ensivaiheessa taittuvan vuonna 1994, mutta syksyn 1993 kuluessa kävi ilmeiseksi, että talletuskato olisi jatkunut. Talletusten supistuminen samaan aikaan kuin tuottamattomat tase-erät (järjestämättömät ja siirtosaamiset, kiinteistöt ja osakkeet) kasvoivat ylläpiti SSP Oy:ssa kireää maksuvalmiustilannetta.

Tervehdyttämishohjelmaan liittyneissä tulostenusteissa tähdättiin siihen, että pankki olisi saavuttanut nolattuloksen vuonna 1996.

Talletuskannan supistuminen ja järjestämättömien saatavien ennakoitua suurempi kasvu olivat syynä siihen, että asetettua tavoitetta ei olisi todennäköisesti saavutettu, vaan pankin toiminta olisi ollut tappiollista tämän jälkeenkin.

SSP Oy olisi itsenäisenä jatkaessaan tarvinnut lisätukea vielä vuoden 1993 aikana, vaikka sen heikkotuottoisia saatavia ja kiinteistöjä olisi siirretty omaisuudenhoito-yhtiöön.





#### 2.2.3.4. SSP Oy:n myynti

Valtioneuvosto päätti lokakuun 22 päivänä 1993 myydä SSP Oy:n osakkeet ja liiketoiminnan neljälle pankille, Kansallis-Osake-Pankille, Osuuspankkien Keskusliiton osoittamille osuuspankeille, Postipankki Oy:lle ja Suomen Yhdyspankki Oy:lle.

Pankit ostivat kukin neljänneksen SSP Oy:n liiketoiminnasta konttorikokonaisuuksina. Päätöshetkellä valtio ja Valtion vakuusrahasto omistivat tehtyjen osakemerkintöjen jälkeen SSP Oy:n osakkeista ja äänistä noin 99,1 prosenttia.

SSP Oy:n liiketoimintaan kuuluvien, ostajapankkeille myytävien tase-erien kokonaiskauppahinta oli 5,6 miljardia markkaa. SSP Oy lunastaa saamallaan kauppahinnalla pankkitukensa vastikkeena liikkeeseen laskemiaan pääomatodistuksia.

Vakuusrahasto sai kauppahinnan vastikkeena käteistä 2 342 miljoonaa markkaa, pankki-osakkeita viikon 40/93 keskiarvon mukaan 1 446 miljoonan markan määrästä, pörssiosakkeita 8.10.1993 pörssikurssin mukaan 1 112 miljoonan markan määrästä ja aikaisempia pääomatodistuksia selvästi korkeampikorkoisia osuuspankkien pääomatodistuksia, jotka Osuuspankkien Keskuspankki Oy takaa, 700 miljoonan markan määrästä.

Jos SSP Oy:n oma pääoma, sen jälkeen kun varallisuuden ja liiketoiminnan siirrot on tehty, on kaupantekohetkellä yli 2,3 miljardia markkaa, saa valtio ylimenevän osan.

Ostajat huolehtivat SSP Oy:n purkamisesta. Valtio saa selvitystilaselmän mukaisesta nettoarvosta 80 % ja ostajat kukin 5 %, joten ostajien taloudellinen etu vaatii valtion kannalta tehokasta purkamista. Sopimukseen liittyy sitoumus omaisuudenhoitoyhtiön perustamisesta.

#### 2.2.3.4.1. Vaihtoehtojen vertailu

Valtion vakuusrahasto tutki useita eri vaihtoehtoja SSP Oy:n asiakassuhteisiin liittyvän liiketoiminnan järjestämiseksi. Kaikkiin vaihtoehtoihin liittyi väistämättä pankin epäterveiden luottojen ja muun omaisuuden siirtäminen perustettavaan omaisuudenhoitoyhtiöön. Tämä ei muuttaisi valtion riskiasemaa, sillä ne olivat SSP Oy:n taseessa ennestään pääomistajan eli valtion riskillä.

Voidakseen selvittää todella olemassaolevat vaihtoehtot Valtion vakuusrahasto neuvotteli SSP Oy:n kilpailijoiden kanssa yhdessä ja erikseen. Neuvotteluja vaikeutti teknisesti se, että pankkisalaisuuden vuoksi ei asiakkaita koskevaa tietoa voitu käyttää ja että neuvottelujen kariutuessa mahdollisesti itsenäisenä jatkavan pankin liikesalaisuuksia ei voitu paljastaa.

Neljää todella olemassaolevaksi arvioitavaa vaihtoehtoa tutkittiin. Vaihtoehtojen tarkastelussa otettiin erityisesti huomioon veronmaksajan suora etu eli valtiolle järjestelystä saatavaksi arvioitu vastike, kuluttajan etu eli riittävän kilpailun säilyminen ja kansantalouden etu eli tarve ja mahdollisuudet purkaa pankkialan ylikapasiteettia.

#### Itsenäinen Suomen Säästöpankki—SSP Oy

Itsenäisenä jatkava SSP Oy ei olisi muuttanut kilpailutilannetta. Pankkialan ylikapasiteetti olisi purkautunut koko pankkikentässä vain vähi-

tellen. Valtion todennäköisesti tulevaisuudessa saaman tulovirran nykyarvon Valtion vakuusrahaston käyttämä konsultti, yhdysvaltalainen investointipankki Merrill Lynch arvioi noin 3,3 miljardiksi markaksi, mihin kuitenkin liittyi mainittu SSP Oy:n toimintaolosuhteiden vaikeudesta johtuvan tappiollisen liiketoiminnan supistumiskierteen riski.

#### Postipankki Oy:n ja SSP Oy:n fuusio

Liitettäessä SSP Oy Postipankki Oy:öön olisi yhdistetty kaksi hyvin erilaista yrityskulttuuria ja -rakennetta sekä kaksi palvelutarpeiltaan hyvin erilaista asiakaskuntaa. Todennäköistä olisi ollut, että suurin osa SSP Oy:n asiakkaista olisi siirtynyt muiden pankkien asiakkaiksi. Kilpailutilanne olisi muuttunut, mutta riittävä kilpailu olisi jäänyt lähes kaikkialle. Pankkialan ylikapasiteetti olisi purkautunut melko nopeasti.

Vaihtoehtoina olisivat olleet tässä tapauksessa joko SSP Oy:n konttoriverkoston tai postikonttoriverkoston jyrkkä karsinta. Postipankki Oy:n osingonmaksukyky olisi kasvanut, minkä nykyarvo valtiolle oli arvioitavissa noin 2,8 miljardiksi markaksi.

#### Yksityiselle liikepankille myyminen

Liitettäessä SSP Oy jompaan kumpaan suureen yksityiseen liikepankkiin olisi kilpailutilanne valtakunnallisesti muuttunut, mutta riittävä kilpailu olisi jäänyt lähes kaikkialle. Pankkialan ylikapasiteettia olisi purkautunut, mutta melko hitaasti.

Valtio olisi saanut arviolta 4 miljardin markan arvoisen vastikkeen lähinnä pankkiosakkeina, joiden mahdollisesta rahaksi muuttamisesta olisi sovittu. Järjestelyyn olisi liittynyt riski näiden osakkeiden tulevasta hinnasta, joka olisi jäänyt riippumaan ostavan liikepankin onnistumisesta järjestelyssä ja toiminnan kehittämisestä.

#### Neljälle pankille myyminen

SSP Oy oli mahdollista myydä tasaosuuksin sen neljälle pääkilpailijalle, sillä ostajat pitivät mahdollisena sopia SSP Oy:n sivukonttorien jaosta konttori konttorilla. Jos asiakas ei ole tyytyväinen vastaanottavan pankin palvelukykyyn, hän siirtyy todennäköisimmin toisen vastaanottavan pankin asiakkaaksi.

Tästä syystä ostajapankkien ei tarvinnut pelä-

tä merkittävää asiakaskatoa. Tämä nosti järjestelyn arvoa ostajien kannalta.

Konttorijaosta sovittaessa oli ostajapankkien kesken kilpailun säilyminen otettu huomioon siten, että kullakin paikkakunnalla markkinaosuudeltaan pienin kilpailija olisi halutessaan saanut SSP Oy:n sivukonttorin, ja pyrkimällä siihen, että järjestely ei sinällään johtaisi missään kunnassa uuden yli 50 %:n markkinaosuuden syntyyn. Periaatetta sovellettiin kuntiin, joissa SSP Oy:n ottolainaus oli yli 300 miljoonaa markkaa.

Valtio sai 5,6 miljardia markkaa rahana, pääomatodistuksina ja pörssiosakkeina. Valtion saama vastike saattaa nousta yli 7 miljardiin markkaan, jos maksuna saatujen osakkeiden kurssi nousee pankkijärjestelmän tervehtyessä ja SSP Oy:n purkaminen onnistuu hyvin.

Järjestely antaa valtiolle parhaan mahdollisuuden saada merkittävä korvaus omistamansa SSP Oy:n asiakassuhteiden sisältämästä liikearvosta. Toimenpiteiden johdosta pankkijärjestelmä tervehtyy. Hallitus pitää SSP Oy:n myyntiä sekä veronmaksajien kannalta edullisimpana että myös pitkällä aikavälillä Suomen pankkitoimialan rakenteita tervehtyttävänä.

Valtio pääsi osalliseksi pankkijärjestelmän tervehtymisen lisäarvosta sekä sillä osalla kauppahintaa, joka ylittää SSP Oy:n itsenäisenä jatkamisen arvon (5,6 miljardia markkaa vähennettynä Merrill Lynchin arvioimalla 3,3 miljardilla markalla eli 2,3 miljardilla markalla) että sillä määrällä, jolla valtion saamat osakkeet ja optiotodistukset rahaksi muutettaessa ylittävät niiden arvon ennen järjestelystä päättämistä. Valtion riskiasema SSP Oy:n epävarmoista ja riskinalaisista omaisuuseristä sekä kiinteistöistä säilyy ennallaan, mutta vastuu riskien hallinnasta siirtyy SSP Oy:ltä valtiolle.

#### 2.2.3.4.2. Omaisuudenhoitoyhtiön perustaminen

Epävarmat ja muuten riskipitoiset SSP Oy:n omaisuuserät siirretään Valtion vakuusrahastosta annetussa laissa tarkoitettuun omaisuudenhoitoyhtiöön. Omaisuudenhoitoyhtiöön siirretään myös SSP Oy:n kiinteistöomaisuus, joka näin jää valtion omistaman osakeyhtiön haltuun.

Siirtämisen perusteista on sovittu pitäen lähtökohtana, että valtio vastaa ostettavan liiketoiminnan laadusta, jota ostajat eivät etukäteen pysty tarkistamaan. Alle miljoonan markan ongelma-asiakkaat hoidetaan ostajapankkien nor-

maalin pankkitoiminnan puitteissa, kuten omaisuudenhoitoyhtiölain muutoksen eduskuntakäsittelyssä edellytettiin. Omaisuudenhoitoyhtiö vastaa kuitenkin sovitulla tavalla niihin liittyvää riskistä.

Valtioneuvosto päätti 18 päivänä marraskuuta 1993 omaisuudenhoitoyhtiön perustamisesta. Yhtiön nimeksi päätettiin Omaisuudenhoitoyhtiö Arsenal Oy (jäljempänä Arsenal Oy). Valtion vakuusrahaston laskelmien mukaan Arsenal Oy:n taseeseen siirretään SSP Oy:n ongelmamaaisuutta ja ongelmaluottoja 22 päivänä lokausta 1993 vallinneen tilanteen mukaan seuraavasti:

|                           |             |
|---------------------------|-------------|
| — järjestämättömiä saamia | 12,0 mrd mk |
| — ns. taselainauseriä     | 8,0 mrd mk  |
| — tytäryhtiöluottoja      | 1,0 mrd mk  |
| — kiinteistöjä            | 6,2 mrd mk  |
| — osakkeita               | 1,3 mrd mk  |
| — muuta omaisuutta        | 1,5 mrd mk  |

YHTEENSÄ ..... 30,0 mrd mk

Edellä mainitun lisäksi omaisuudenhoitoyhtiön vastattavaksi siirtyy 22 päivänä lokakuuta 1993 vallinneen tilanteen mukaan takauksia noin 9 miljardin markan arvosta. Alkuvaiheessa valtion sitoumusten yhteismäärä Arsenal Oy:ssä on siis noin 39 miljardia markkaa.

Valtioneuvosto on tehnyt periaatepäätöksen taata Arsenal Oy:n sitoumuksia 28 miljardilla markalla. Tarkemmat arviot takauksien määräästä voidaan esittää vuoden 1994 alkupuolella ja siinä vaiheessa, kun viimeiset omaisuus-erät on siirretty omaisuudenhoitoyhtiöihin.

Tilivuoden 1994 loppuun mennessä omaisuudenhoitoyhtiön taseen ennakoidaan uusimpien arvioiden mukaan kasvavan noin 41 miljardiin markkaan osaltaan sen takia, että takausvastuita siirtyy taseeseen noin 7 miljardia markkaa. Takausvastuiden määrän oletetaan supistuvan vuoden 1994 loppuun mennessä noin 2 miljardiin markkaan. Valtion sitoumusten yhteismäärä Arsenal Oy:ssä ennakoidaan olevan 43 miljardia markkaa vuoden 1994 lopussa.

Omaisuudenhoitoyhtiön toiminnasta on alustavasti arvioitu kertyvän noin 15 miljardin markan tappio koko toiminta-aikana. Tarkempi tappioarvio on saatavissa vasta sitten, kun omaisuudenhoitoyhtiöön siirrettävä omaisuus ja saamiset on siirron yhteydessä ja sen jälkeen käyty yksityiskohtaisesti lävitse.

SSP Oy:n kiinteistöt siirtyvät omaisuudenhoitoyhtiön omistukseen. Ostajat vuokraavat aluksi

omaisuudenhoitoyhtiöltä tarvitsemansa toimitilat ja ostavat tai vuokraavat ne toimitilat, joita tarvitsevat pysyvästi.

Omaisuudenhoitoyhtiöön siirtyy sekä toimivia asiakassuhteita että eri tavoin SSP Oy:lle tullutta muuta omaisuutta. Omaisuudenhoitoyhtiö vastaa toimivien asiakassuhteiden riskistä. Muuten näiden asiakkaiden palvelutarpeen hoitavat pankit. Omaisuudenhoitoyhtiö pyrkii siihen, että sen elinkelpoiset asiakkaat tervehtyvät ja siirtyvät kokonaisuudessaan pankkien asiakkaiksi. Muun omaisuuden Arsenal Oy myy silloin, kun valtio voi saada myynnistä hyväksyttävän ja mahdollisimman korkean hinnan.

#### 2.2.3.4.3. Sopimukseen liittyvät muut seikat

SSP Oy:n asiakkaat

Tallettajan asemaa järjestely ei millään tavoin vaaranna. Ostajat ovat sitoutuneet säilyttämään asiakkaikseen tulevien SSP Oy:n asiakkaiden luottoehdot ennallaan.

SSP Oy:n ostajapankit ovat kaupan yhteydessä sitoutuneet huolehtimaan kaikista SSP Oy:n asiakkaista samoin periaattein kuin omista asiakkaistaan. Lähtökohtana on ollut, että yksityisyrittäjäyrityksiä ei välttämättä ole ollut, vaan ne ovat olleet joko osittain tai täysin valtion omistamia. Ostajapankkien yleisenä velvollisuutena on ohjata maksuvaltuutetuissa olevat yritykset yksityisasiakkaat vaihtamaan pankin, josta ne ovat saaneet lainan. Tässä mielessä SSP Oy:n asiakkaat ovat täysin samassa asemassa kuin ostajapankkien aikaisemmat asiakkaat.

SSP Oy perusti jo ennen liiketoiminnan myyntiä 31 erityisrahoituskonttoria, joihin siirrettiin perittävänä olevat saamiset sekä elvytyksen tarpeessa olevat yritysasiakkaat. Arsenal Oy ottaa perustamisen jälkeen asiakassuhteet hoitoonsa niin pian kuin se on mahdollista. Asiakassuhteiden siirrossa huolehditaan erityisesti, että asiakas ei joudu kärsimään viivytystä tai muuta haittaa siirron vuoksi.

Omaisuudenhoitoyhtiöön tullaan hankkimaan riittävät ja ammattitaitoiset resurssit sen varmistamiseksi, että asiakkaiden palvelu on mahdollisimman nopeaa ja joustavaa ja ettei tarpeettomia luottotappioita synny.

#### SSP Oy:n henkilöstö

SSP Oy:n henkilöstön nykyiset työsuhteet jatkuvat toistaiseksi. Ostajat huolehtivat siitä,

että SSP Oy aloittaa välittömästi lain mukaisen yhteistoimintamenettelyn. Ostajat ottavat palvelukseensa SSP Oy:n henkilöstöä tarvitsemansa määrän. Muut kuin ostajien palvelukseen palkattavat henkilöt jäävät SSP Oy:n tai sen tytäryhtiöiden palvelukseen, siirtyvät omaisuudenhoitoyhtiön palvelukseen tai irtisanotaan. Ostajat arvioivat, että ne, SSP Oy ja Arsenal Oy yhdessä voivat vuoden 1994 lopussa tarjota työtä 4 500:lle SSP Oy:n henkilöstöön kuuluvall.

#### Pankkiautomaatit

Ostajat ovat ilmoittaneet aloittavansa SSP Oy:n liiketoiminnan kaupan yhteydessä keskenään yhteistyössä pankkiautomaattiverkoston järkeistämisen.

#### Säästöpankkien Keskus-Osake-Pankki

Järjestely ei muuta Säästöpankkien Keskus-Osake-Pankin asemaa. Valtio on edelleen sen pääomistaja ja äänivallan enemmistön haltija. SKOP toimii edelleen tehtävässään säästöpankkien keskusrahallaitoksena ja huolehtii muista asiakassuhteistaan. Kaupan jälkeen SKOP:n toiminta SSP Oy:n keskusrahallaitoksena lakkaa vähitellen.

SSP Oy:n ja Säästöpankkien Keskus-Osake-Pankin keskinäiset velka- ja vastuusitoumukset erääntyvät siten kuin niistä kustakin on sovittu.

#### Itsenäiset säästöpankit

SSP Oy:n tytäryhtiö SP-Palvelu Oy huolehtii myös järjestelyn ulkopuolella olevien säästöpankkien pankkitekniikasta. Ostajapankit ovat sitoutuneet etsimään ratkaisun, jolla itsenäisten säästöpankkien palvelut voidaan turvata tyydyttävään hintaan.

#### 2.2.3.5. STS-Pankki Oy

STS-Pankki Oy jätti Valtion vakuusrahastolle 21 päivänä syyskuuta 1992 tukihakemuksen. Valtion vakuusrahastossa tutkittiin eri ratkaisuvaihtoehtoja sen jälkeen, kun oli varmistuttu siitä, että pankin omistajien lisäpanostus ei ollut enää mahdollista.

Vaihtoehtoina olivat pankin pääomittaminen toimintakykyiseksi, pankin selvitystilän toteaminen ja Kansallis-Osake-Pankin tarjous STS-Pan-

kin osake-enemmistön hankkimisesta. Viimeksi mainittuun vaihtoehtoon liittyi suunnitelma STS-Pankki Oy:n ongelmaluottojen siirtämisestä erilliseen omaisuudenhoitoyhtiöön, jonka osakkeista Valtion vakuusrahasto merkitsisi pääosan lainsäädännön sen salliessa.

Kansallis-Osake-Pankin tarjous siihen kytkeytyvine omaisuudenhoitoyhtiömalleineen toettiin Valtion vakuusrahastossa toimivimmaksi, koska siinä tarjoutui mahdollisuus STS-Pankki Oy:n toimintaan liittyvän normaalin liikeriskin siirtämiseen vakuusrahastolta ilman pankin purkamista ja siihen liittyviä ylimääräisiä kustannuksia, jotka olisivat tulleet vakuusrahaston kannettaviksi.

Kansallis-Osake-Pankki osti 24 päivänä marraskuuta 1992 STS-Säästöpankki Oy:n osake-enemmistön. Samana päivänä vakuusrahasto ja Kansallis-Osake-Pankki allekirjoittivat aiesopimuksen, jonka mukaan vakuusrahasto ja Kansallis-Osake-Pankki perustavat yhdessä lainsäädännön sen myöhemmin mahdollisesti sallien omaisuudenhoitoyhtiön, joka ottaa hoitaakseen STS-Pankki Oy:n ongelmaluottokannan.

Kuten tässä tiedonannossa aikaisemmin todetaan, hallitus antoi tammikuussa 1993 eduskunnalle omaisuudenhoitoyhtiötä koskevat säännökset, joita eduskunta ei kuitenkaan oppositiovoimien vastustuksen vuoksi hyväksynyt, vaan ne poistettiin lakiesityksestä ja laki jäi lepäämään yli vaalien.

Koska omaisuudenhoitoyhtiön perustaminen ei ollut sitä koskevan lainsäädännön puuttuessa mahdollista, ongelmamaisuuden hoitaminen järjestettiin niin, että STS-Pankki Oy jatkoi liikepankkina ongelmamaisuuden hoitamista. Pankin nimi muutettiin Siltapankki Oy:ksi. Kansallis-Osake-Pankki omistaa lähes koko Siltapankki Oy:n osakekannan, mutta pankin hallinnointia koskevan sopimuksen mukaan määräysvaltaa Siltapankki Oy:ssä käyttää Valtion vakuusrahasto.

Kauppaan liittyy Valtion vakuusrahaston ja Kansallis-Osake-Pankin välinen sopimus, jonka mukaan Valtion vakuusrahasto korvaa Kansallis-Osake-Pankille kaikki Osuuskunta EKA-Yhtymän 24 päivänä marraskuuta 1992 STS-Pankki Oy:ltä saamista, Kansallis-Osake-Pankille siirreistä vastuista aiheutuvat lopulliset menetykset.

Sopimus koskee menetyksiä, jotka aiheutuvat siitä, että Osuuskunta EKA-Yhtymä asetettiin ennen vuoden 1993 loppua konkurssiin tai selvitystilaan tai siinä aloitettaisiin lain mukai-



nen saneerausmenettely. Vastaava sopimus tehtiin myös Haka Oy:n vastuista STS-Pankki Oy:lle. Tämä sopimus on voimassa 30 päivään kesäkuuta 1994 saakka.

Molempien sopimusten mukaan korvausvelvollisuuden edellytyksenä on kuitenkin, että Kansallis-Osake-Pankki tai sen lähipiiriin kuuluva taho ei välittömästi tai välillisesti hae yhtiötä konkurssiin, selvitystilaan tai saneerausmenettelyyn eikä muutoinkaan myötävaikuta tällaisten menettelyiden käynnistämiseen.

Siltapankki Oy:n toiminta on rahoitettu siten, että Siltapankki Oy on laskenut liikkeeseen pankin järjestämättömien saamisten määräisen 3 290 550 000 markan pääomatodistuksen. Pääomatodistuksen merkitsi kokonaisuudessaan Pons Brevis Oy, joka siirsi sen Kansallis-Osake-Pankille.

Valtion vakuusrahasto on sopimusten mukaan velvollinen lunastamaan Kansallis-Osake-Pankilta edellä mainittua pääomatodistusta aina vuosittain sitä mukaa kuin Siltapankki Oy:n omistamia ongelmaluottoja kirjataan luottotappioiksi pankin tilinpäätöksessä.

Kansallis-Osake-Pankki osallistuu Siltapankki Oy:n tappioiden kattamiseen 255 miljoonalla markalla. Lisäksi Kansallis-Osake-Pankki/Pons Brevis maksoivat Siltapankki Oy:lle 75 miljoonaa markkaa ylimääräisenä riskinjako-osuutena. Siltapankki Oy:n omistuksessa olevien omaisuuserien rahaksimuutto ja luottojen perintä kestää arviolta viisi vuotta.

Siltapankki Oy:n tase oli toimintaa aloitettaessa 4,5 miljardia ja vastuut 3,3 miljardia markkaa. Henkilökuntaa oli 25 henkeä. Syyskuun loppuun mennessä tase oli laskenut 4,2 miljardiin ja vastuut 3,2 miljardiin markkaan. Pankki on ennakoitunut vuoden 1993 luotto- ja takaustappionsa 400 miljoonaksi markaksi. Sopimuksen mukaan Valtion vakuusrahasto vastaa Siltapankki Oy:n toimintakuluista 90 prosentin osuudella ja Kansallis-Osake-Pankki 10 prosentin osuudella.

#### 2.2.4. Vuosien 1993 ja 1994 valtion talousarviot

Valtion vuoden 1993 I lisätalousarviossa varattiin pankkitoiminnan tukemiseen 15 000 miljoonan markan määräraha sekä 5 000 miljoonan markan takausvaltuus, joka yhdessä määrärahan kanssa saa olla enintään 20 000 miljoonaa markkaa.

Valtion vuoden 1993 IV lisätalousarviossa muutettiin pankkitoiminnan tukemiseen valtion

vuoden 1993 I lisätalousarviossa osoitetun määrärahan käyttötarkoitusta siten, että sitä saa käyttää myös Valtion vakuusrahastosta annetun 1 §:n 5 momentissa tarkoitettujen omaisuudenhoito- ja muiden yhtiöiden osakkeiden merkitsemiseen ja muuhun hankkimiseen, yhtiöiden tappioiden kattamiseen sekä muiden yhtiöistä aiheutuvien menojen maksamiseen. Samalla määräraha muutettiin kolmen vuoden siirtomäärärahaksi.

Talousarviossa olevaa takaus- ja takuuvalltuutta saa käyttää myös takauksien myöntämiseen yhtiöiden koti- ja ulkomaisille lainoille ja takuiden myöntämiseen yhtiön sitoumuksille. Määrärahaa saa käyttää myös yhtiöille myönnettävistä takauksista ja takuista aiheutuviin menoihin.

Vuoden 1993 IV lisätalousarviossa takausvaltuutta korotettiin siten, että se yhdessä takuuvalltuuden ja sitoumusvaltuuksien kanssa saa olla pääomamäärältään enintään 35 000 miljoonaa markkaa tai yhdessä määrärahan kanssa kuitenkin enintään 50 000 miljoonaa markkaa. Määrärahasta on sidottu 4 442 miljoonaa markkaa ja 31 700 miljoonan markan takausvaltuuksien ja sitoumusvaltuuksien käytöstä on tehty periaatepäätös.

Vuoden 1994 valtion talousarvioesityksessä ehdotetaan 10 000 miljoonan markan määräraha pankkitoiminnan tukemiseen. Takausten, takuiden tai muiden vastaavien sitoumusten määrä saa olla pääomamäärältään yhdessä vuonna 1993 annettujen vastaavien sitoumusten kanssa enintään 35 000 miljoonaa markkaa.

Valtion vakuusrahaston ottamien lainojen ja takausten hoitomenoja ei ole yleensä sisällytetty pankkituen kustannuksiin, vaikka ne ovat nopeasti muodostumassa merkittäväksi menoeräksi valtion talousarviossa. Vuoden 1993 varsinaisessa talousarviossa momentilla 28.87.61 on varattu 970 miljoonaa markkaa Valtion vakuusrahaston ottamien lainojen ja niiden korkojen ja lainoista maksettavien muiden menojen suorittamiseen sekä rahaston takausvelvoitteiden täyttämiseen.

Vuoden 1993 V lisätalousarvioesityksessä määrärahaa lisättiin 270 miljoonalla markalla. Vuoden 1994 valtion talousarvioesityksessä on hoitomenoihin varattu 1 540 miljoonaa markkaa.

Vuoden 1994 talousarviossa pankkitoiminnan tukemiseen varatun määrärahan käyttötarkoitusta laajennetaan siten, että määrärahaa saa käyttää myös tallettajien saamisten turvaamis-

ta säästökassatoimintaa harjoittavassa osuuskunnassa annettavaksi ehdotetun lain nojalla tehtävistä valtioneuvoston tai valtiovarainministeriön päätöksistä valtiolle aiheutuvien menojen maksamiseen.

Asiaa koskeva hallituksen esitys (HE 267/93) annettiin eduskunnalle 29 päivänä lokakuuta 1993 viikko sen jälkeen, kun Osuuskunta EKA-Yhtymässä alkoi yrityksen saneerauksesta annetussa laissa (47/93) tarkoitettu saneerausmenettely. Valtiolla lunastettavien säästökassatalletusten yhteismäärä ei ylitä 1 300 miljoonan markan määrää. Osuuskunta EKA-Yhtymän vastaanottamien säästökassatalletusten maksatus tilinomistajille voitaneen aloittaa vuoden 1994 alku-kuukausina. Valtiolla aiheutuvan tappion lopullista suuruutta on vaikea arvioida.

#### 2.2.5. Periaatepäätökset takausten myöntämisestä

Valtioneuvosto teki 19 päivänä elokuuta 1993 periaatepäätöksen turvata Suomen Yhdyspankki Oy:n ja Kansallis-Osake-Pankin oman pääoman ehtoista varainhankintaa. Valtioneuvosto päätti, että myöhemmin erikseen tehtävällä päätöksellä taattaisiin Suomen Yhdyspankki Oy:n 1 000 miljoonan markan suuruisen pääomatodistuksen koron maksu ja pääoma enintään 10 vuoden ajaksi. Valtioneuvosto päätti vastaavasti, että myöhemmin erikseen tehtävällä päätöksellä taattaisiin myös Kansallis-Osake-Pankin 1 000 miljoonan markan suuruisen pääomatodistuksen koron maksu ja pääoma enintään 10 vuoden ajaksi.

Lisäksi valtioneuvosto päätti, että myöhemmin erikseen tehtävällä sitoumuksella annettaisiin ostotarjous Kansallis-Osake-Pankin liikkeeseen laskemalle 800 miljoonan markan vastuudebentuurilainalle, kun 10 vuotta on kulunut lainan liikkeeseen laskusta. Lopullisten takausten tarkoituksena on varmistaa pankkien vakavaraisuuden säilyminen riittävällä tasolla, jos pankkien omat tulosenusteet toteutuvat. Valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaisia lopullisia valtiontakauksia koskevia päätöksiä ei vielä ole tehty, sillä kumpikaan pankki ei ole toistaiseksi tehnyt hakemusta takauksen saamiseksi.

Osuuspankkiryhmän vakavaraisuuden turvaamisesta valtioneuvosto teki periaatepäätöksen 18 päivänä marraskuuta 1993. Sen mukaan valtioneuvosto tulee myöhemmin erikseen tehtävällä päätöksellä myöntämään valtiontakauksen

osuuspankkien vakuusrahaston nykyisten jäsenpankkilainojen tai myöhemmin otettavien lainojen koron maksua varten enintään 900 miljoonan markan määrään saakka. Myös tämän toimenpiteen tarkoituksena on säilyttää osuuspankkien vakavaraisuus lain edellyttämällä tasolla.

#### 2.2.6. Muita pankkikriisiin liittyviä toimenpiteitä

Edellä on tarkasteltu Suomen Pankin, Valtion vakuusrahaston ja valtioneuvoston pankeille antamaa suoraa tukea. Pankkikriisiin aiheuttamia ongelmia on kuitenkin pyritty vähentämään myös helpottamalla ylivelkaantuneiden yritysten ja yksityishenkilöiden asemaa. Näitä pankkien tilanteeseen välillisesti vaikuttavia toimenpiteitä tarkastellaan seuraavassa.

Velallisiin, kotitalouksiin, yrityksiin ja välillisesti pankkeihin kohdistuvien tukitoimien vaikutukset jätetään arvioimatta.

Pääministeri asetti 15 päivänä marraskuuta 1991 työryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää mahdollisuuksia nopeasti helpottaa ylivelkaantuneiden yksityishenkilöiden, maatalousyrittäjien ja yritysten asemaa vaikeassa taloudellisessa tilanteessa.

Työryhmän puheenjohtajaksi kutsuttiin valtiosihteeri Pekka Tuomisto valtioneuvoston kansliasta. Työryhmä teki useita ehdotuksia, joiden lähtökohdana oli se, että valtion ohella myös muut rahoittajat osallistuvat ylivelkaantuneiden ongelmien lieventämiseen. Työryhmä rajoitti ehdotuksensa tapauksiin, joissa velkaantuminen johtuu heikentyneen talouskehityksen aiheuttamista yllättävistä tilanteista.

Työryhmän suositusten pohjalta on valtion talousarvioesityksissä vuosina 1991—1993 myönnetty lähinnä korkotukea ylivelkaantuneiden aseman helpottamiseksi.

Lisäksi vuoden 1993 aikana säädettiin velallisten asemaa helpottavia lakeja. Näistä voidaan mainita laki yrityksen saneerauksesta (47/93), laki yksityishenkilön velkajärjestelystä (57/93) ja laki velkojen maksuunsaantijärjestyksestä (1578/92), jolla kumottiin vuonna 1868 annettu etuoikeusasetus.

Kotitalouksista ylivelkaantumiso ongelmista vaikeimmin kärsivät ylivelkaantuneet asunnonhankkijat. Tällaisia ovat erityisesti ne perheet, jotka hankkivat asunnon huippuhintaan vuosina 1988—90 ja jäivät laman alkaessa työttömiksi tai niin sanottuun kahden asunnon loukkuun,

jossa perhe on ostanut uuden asunnon ennen kuin on saanut vanhan myydyksi.

Vuoden 1992 ensimmäiseen lisätalousarvioon sisällytettiin ensimmäinen, 400 miljoonan markan suuruinen valtuus myöntää korkotukilainoja suurimmissa taloudellisissa vaikeuksissa oleville asunnonhankkijoille. Korkohyvitystä maksetaan 5 prosenttiyksikköä kolmen vuoden ajan.

Samalla tähdättiin myös velkasaneerauslain säädännön mahdollisimman nopeaan viimeistelyyn ja voimaansaattamiseen, jotta yksityistalouksien konkurssilainsäädännöstä johtuvaa ongelmallista asemaa voitaisiin ratkaisevasti parantaa.

Perheiden asuntovelkaongelmien laajennuttua työttömyyden seurauksena on myös korkotukilainojen hyväksymisvaltuutta nostettu eri vaiheissa kokonaismäärältään nelinkertaiseksi eli yhteensä 1 600 miljoonaksi markaksi. Samalla on myös tuen hyväksymismenettelyä nopeutettu uudella lainsäädännöllä ja valtioneuvoston päätöksillä, joiden säätämällä perusteilla pankit voivat pääsääntöisesti suoraan asiakkaidensa hakemusten perusteella todeta tuen edellytysten täyttyvän.

Vakauttamislainan korkoavustusta on myönnetty huomattavissa vaikeuksissa oleville maatalousyrittäjille. Vakauttamislainojen myöntämisvaltuus on valtion vuosien 1992-93 lisätalousarvioissa yhteensä 1 100 miljoonaa markkaa. Tuetavien maatalousyritysten tulee olla sellaisia, että niillä on edellytykset jatkuvaan kannattavaan toimintaan. Vuonna 1992 on tuettu noin 2 000 tilaa. Lisäksi maaseutuelinkeinolain mukaisilla (1295/90) vapaaehtoisilla velkajärjestelyillä parannetaan viljelijöiden velanhoitokykyä. Asiaa koskeva lainmuutos tuli voimaan syyskuussa 1993.

Ylivelkaantuneita yrityksiä on tuettu lähinnä Kera Oy:n suhdannelainojen, pienten ja keski suurten yritysten (jatkoissa pk-yritysten) investointien korkotuen ja pk-yritysten korkoavustusten kautta.

Suhdannelainojen myöntämisvaltuus valtion vuosien 1991-92 lisätalousarvioissa on yhteensä 1 400 miljoonaa markkaa. Pk-yritysten investointien korkotukilainavaltuus on valtion vuoden 1993 talousarvioissa 3 000 miljoonaa markkaa.

Pk-yritysten korkoavustukseen on valtion vuosien 1992-93 lisätalousarvioissa myönnetty yhteensä 478 miljoonaa markkaa.

Vuoden 1993 toisen lisätalousarvion yhteydessä tehtiin päätös pk-yritysten vakauttamista-

kausjärjestelmästä. Hallitus antoi huhtikuussa 1993 esityksen eduskunnalle laiksi valtion vakauttamistakauksista (HE 31/93). Laki tuli voimaan 1 päivänä heinäkuuta 1993 alkaen (529/93).

Lain tarkoituksena on turvata velkaantuneiden pienten ja keski suurten yritysten toimintaedellytyksiä vakauttamalla talletuspankin yritykselle myöntämät luotot ja antamalla luotoille osittainen valtiontakausta. Lailla pyritään samalla parantamaan talletuspankkien vakavaraisuutta vahvistamalla niiden tasetta.

Takauksen antamisen edellytyksenä on, että yritys on elinkelpoinen ja että talletuspankki sitoutuu vakauttamaan takauksen kohteena olevat luotot kokonaisuudessaan vähintään viideksi vuodeksi sekä alentamaan luottojen korkoja vakauttamisen ajaksi. Takaus voidaan antaa enintään 50 prosentin suuruiselle osuudelle vakauttamisen kohteena olevan luoton määrästä. Vakauttamisen kohteeksi tulevista luotoista talletuspankki ei voi vaatia vakauttamisen aikana lyhennyksiä. Vakauttamisaajan jälkeen luottoon sovelletaan luoton alkuperäisiä ehtoja. Takaukset antaa Valtiontakuukeskus.

Vakauttamistakauksia voi samanaikaisesti olla voimassa enintään 3 500 miljoonan markan määrä. Tällöin vakauttamisen piiriin tulevien luottojen määrä on noin 7 000 miljoonaa markkaa. Lakia sovelletaan valtiontakauksiin, joita lain nojalla annetaan vuosina 1993 ja 1994.

#### Verotukselliset toimenpiteet

Pankkien asemaan ovat vaikuttaneet myös monet talletusten ja sijoitusten verotukseen sekä mahdollisesti muutkin verotukseen liittyvät ratkaisut. Seuraavassa luetellaan muutamia huomattavimpia toimenpiteitä.

— Elinkeinotulon verottamisesta annetun lain 18 §:n 4 kohdan (932/92) mukaan talletuspankkien toiminnasta annetun lain 24 a §:ssä tarkoitettua pääomasijoituksen korko, joka on maksettu valtiolle tai Valtion vakuusrahastolle, on verotuksessa vähennyskelpoinen meno.

— Elinkeinotulon verottamisesta annetun lain 46 §:n (1539/92) mukaan talletuspankki sekä luotto-, vakuutus- ja eläkelaitos saa vähentää verovuonna tehdyn luottotappiovarauksen, joka vastaa enintään 0,6 prosenttia laitoksella verovuoden päättyessä olevien saamisten yhteismäärästä. Laitoksen verovuonna ja aikaisemmin tekemien purkamattomien luottotappiovarausten

yhteismäärä ei kuitenkaan saa ylittää 5 prosenttia laitoksella verovuoden päättyessä olevien saamisten yhteismäärästä.

— Hallitus on marraskuussa 1993 antanut eduskunnalle esityksen (HE 198/1993 vp) elinkeinotulon verottamisesta annetun lain 19 §:n muuttamisesta. Esityksessä ehdotetaan, että talletuspankkien ja luottolaitosten niin sanottujen järjestämättömien saamisten korkoja ei luettaisi veronalaiseksi tuloksi vuosilta 1994 ja 1995. Säännös on ollut määräaikaisena voimassa koskien korkoja vuosilta 1992 ja 1993.

— Hallitus on marraskuussa 1993 antanut eduskunnalle esityksen (HE 284/1993 vp) laiksi erälle omaisuudenhoitoyhtiöille myönnettävistä veronhuojennuksista. Esityksessä ehdotetaan, että valtion määräysvallassa olevat ja Valtion vakuusrahastosta annetussa laissa tarkoitettuihin omaisuudenhoitoyhtiöihin vapautettaisiin omaisuuden siirto- ja saamistodisteiden leimaverosta.

— Talletusten ja obligaatioiden veronhuojennuslaki (921/92) koskee 24 kuukauden talletuksia vuosina 1989-1994. Lain 2 §:n mukaan veronalaista tuloa ei myöskään ole valtion tai kiinnitysluottopankin maksama, vuosina 1989-1992 liikkeeseen lasketun obligaatiolainan korko.

— Heinäkuun alussa 1993 voimaan tulleella leimaverolain 50 b §:n 2 kohdan muutoksella talletuspankkien antamat haltijavelkakirjat vapautettiin takautuvasti leimaverosta. Lainmuutoksen tarkoituksena oli poistaa sijoitustodistusten leimaverokohtelusta syntyneet tulkintaepäselvyydet ja turvata rahamarkkinoiden toiminta mahdollistamalla keskeisten rahamarkkinavelkakirjojen käyttö edelleen leimaverottomasti.

#### 2.2.7. Myönnetyn tuen yhteismäärä

Pankkitukea on myönnetty nettomääräisesti vuoden 1993 marraskuun loppuun mennessä yhteensä 39 721 miljoonaa markkaa.

Maksetussa nettomääräisessä tuessa on otettu huomioon SSP Oy:n myynnistä saadut 5 600 miljoonaa markkaa, Suomen Pankin tytäryhtiöille omaisuuden realisoinnista tuottoina palautuneet 4 400 miljoonaa markkaa ja liikepankkien vakuusrahastosta Valtion vakuusrahastolle siirretty 357 miljoonaa markkaa.

Valtion varoja on vuoden 1993 marraskuun loppuun mennessä sitoutunut valtion talousarvion kautta 10 340 miljoonaa markkaa ja Valtion

vakuusrahaston kautta 17 181 miljoonaa markkaa. Suomen Pankin varoja on sitoutunut 12 200 miljoonaa markkaa.

Pankkituen korkomenot ovat arviolta 3 800 miljoonaa markkaa vuoden 1993 loppuun mennessä.

Lisäksi valtioneuvosto on tehnyt periaatepäätöksen turvata Suomen Yhdyspankki Oy:n ja Kansallis-Osake-Pankin oman pääoman ehtoista varainhankintaa. Valtioneuvosto voi myöhemmin erikseen tehtävällä päätöksellä muun muassa taata pankkien pääomatodistusten koron maksua ja pääomaa. Valtioneuvosto on tehnyt vastaavan periaatepäätöksen osuuspankkiryhmän vakavaraisuuden turvaamiseksi. Periaatepäätökset mahdollisille takauksille varainhankintaa varten ovat määrältään yhteensä 3 700 miljoonaa markkaa.

Valtioneuvosto on tehnyt periaatepäätöksen taata Omaisuudenhoitoyhtiö Arsenal Oy:n velkakirjoja 28 miljardilla markalla. Tarkeimmat arviot takaustarpeen määrästä voidaan esittää vuoden 1994 alkupuolella ja siinä vaiheessa, kun viimeiset omaisuuserät on siirretty.

Pankkitukeen sitoutuneista varoista valtaosa, noin 78 %, on käytetty säästöpankkiryhmän tukemiseen. Pankkitukea on sitoutunut yhteensä 31 134 miljoonaa markkaa, josta 16 480 miljoonaa markkaa on kohdistunut Säästöpankkien Keskus-Osake-Pankille. SSP Oy:lle on tukea kohdistettu 8 994 miljoonaa markkaa, kun myynnistä saadut tulot otetaan huomioon.

Säästöpankkiryhmälle annettu tuki on jakautunut siten, että sijoituksia osakepääomaan on 9 300 miljoonan markan määrästä, lainoja ja vastuubentuurilainoja 1 900 miljoonan markan määrästä sekä valtion ja Valtion vakuusrahaston pääomasijoituksia 7 734 miljoonan markan määrästä.

Osuuspankkiryhmän osuus pankkituesta on noin 4 % eli 1 530 miljoonaa markkaa valtion pääomasijoituksina. Lisäksi valtioneuvosto on sitoutunut tarvittaessa takaamaan lainoja tai lainojen koron maksua 900 miljoonan markan määrään asti.

Pankkituesta noin 2 % on sitoutunut Posti-pankki Oy:lle valtion 900 miljoonan markan pääomasijoituksina. Suomen Yhdyspankin osuus pankkituesta on noin 4 % eli 1 749 miljoonaa markkaa valtion pääomasijoituksina ja Kansallis-Osake-Pankin myös noin 4 % eli 1 726 miljoonaa markkaa valtion pääomasijoituksina.

Valtioneuvosto on lisäksi tehnyt periaatepäätö-

tökset mahdollisille takauksille varainhankintaa varten Suomen Yhdyspankki Oy:lle 1 000 miljoonan markan määrästä ja Kansallis-Osake-Pankille 1 800 miljoonan markan määrästä.

Siltapankki Oy:n (STS-Pankki Oy:n) osuus pankkituesta on runsas 7 % eli 3 036 miljoonaa markkaa Valtion vakuusrahaston pääomasijoituksina.

Julkisen pankkituen jakautuminen vuosina 1991–1993  
Nettomääräinen tuki SSP Oy:n myynnin jälkeen, milj. mk

|                                         | Valtion talousarvio  |                         |                 |                   |               | Valtion vakuusrahasto |                         |                 |                     |                | Takaus/ Yhteensä |
|-----------------------------------------|----------------------|-------------------------|-----------------|-------------------|---------------|-----------------------|-------------------------|-----------------|---------------------|----------------|------------------|
|                                         | Suomen Pankki        | Valtion pääoma-sijoitus | Pääoma-todistus | Osake-pääoma      | Takaus/ Takuu | Laina                 | Vastuu-deben-tuurilaina | Pääoma-todistus | Osake-pääoma        | Siirto VVR:lle | Takuu            |
| SKOP .....                              | 12 200 <sup>1)</sup> | 580                     |                 |                   |               |                       |                         | 2 700           | 1 000               |                | 16 480           |
| SSP/SSP Oy .....                        |                      |                         |                 | 250 <sup>4)</sup> |               |                       | 1 400                   | 4 294           | 3 050 <sup>4)</sup> |                | 8 994            |
| Muut säästöpankit .....                 |                      | 160                     |                 |                   |               |                       |                         |                 |                     |                | 160              |
| Säästöpankkien vakuusrahasto .....      |                      |                         |                 |                   |               | 500                   |                         |                 |                     |                | 500              |
| Omaisuuksienhoitoyhtiö Arsenal Oy ..... |                      |                         |                 | 3 442             |               |                       |                         |                 | 1 558               |                | 5 000            |
| Säästöpankkiryhmä yhteensä .....        | 12 200               | 740                     |                 | 3 692             |               | 500                   | 1 400                   | 6 994           | 5 608               |                | 31 134           |
| OKO .....                               |                      | 422                     |                 |                   |               |                       |                         |                 |                     |                | 422              |
| Osuuspankit .....                       |                      | 1 108                   |                 |                   |               |                       |                         |                 |                     |                | 1 108            |
| Osuuspankkien vakuusrahasto .....       |                      |                         |                 |                   | 900           |                       |                         |                 |                     |                | 900              |
| Osuuspankkiryhmä yhteensä .....         |                      | 1 530                   |                 |                   | 900           |                       |                         |                 |                     |                | 900 1 530        |
| PSP .....                               |                      | 903                     |                 |                   |               |                       |                         |                 |                     |                | 903              |
| SYP .....                               |                      | 1 749                   |                 |                   | 1 000         |                       |                         |                 |                     |                | 1 000 1 749      |
| KOP .....                               |                      | 1 726                   |                 |                   | 1 800         |                       |                         |                 |                     |                | 1 800 1 726      |
| Siltapankki Oy (STS) ....               |                      |                         |                 |                   |               |                       |                         | 3 036           |                     |                | 3 036            |
| Muut pankit yhteensä ...                |                      | 4 378                   |                 |                   | 2 800         |                       |                         | 3 036           |                     |                | 2 800 7 414      |
| Maksettu tuki yhteensä                  | 12 200               | 6 648                   |                 | 3 692             |               | 500                   | 1 400                   | 10 030          | 5 608 - 357         |                | 39 721           |
| Pankkituen korkomenot <sup>2)</sup>     |                      |                         |                 |                   |               |                       |                         |                 |                     |                | 3 800            |
| Periaatepäätökset .....                 |                      |                         |                 |                   | 3 700         |                       |                         |                 |                     |                | 3 700            |
| Muut periaatepäätökset <sup>3)</sup>    |                      |                         |                 |                   | 28 000        |                       |                         |                 |                     |                | 28 000           |
| % tuesta yhteensä .....                 | 30,7                 | 16,7                    | 0,0             | 9,3               |               | 1,3                   | 3,5                     | 25,3            | 14,1                |                | 100,0            |

<sup>1)</sup> SP:n myöntämä tuki: Osake-pääoma 2 000 milj. mk, akordi 1 900 milj. mk. Riskipitoisen omaisuuden siirto Spondaan ja Solidiumiin 10 200 milj. mk, takaukset yhtiöille 1 000 milj. mk, laina SKOP:lle 1 500 milj. mk, takaisinmaksut -4 400 milj. mk.

<sup>2)</sup> Arvio vuoden 1993 loppuun mennessä

<sup>3)</sup> Periaatepäätös takauksista Omaisuudenhoitoyhtiö Arsenal Oy:lle

<sup>4)</sup> SSP Oy:n osakkeista realisoitunut tappiot

### 2.3. PANKKITUEN MUODOT JA TUEN EHDOT

Turvataksaan rahoitusjärjestelmän vakauden valtiolla on oikeus edellyttää, että turvaaminen tapahtuu valtiontalouden kannalta mahdolli-

simman vähin kustannuksin ja toimialan tulevan rakenteen kannalta järkevästi.

Talouden elpymisen ohella pankkituen ehdot ovat keskeisiä pankkituen minimoinnin kannalta, sillä kaikkeen julkiseen tukeen liittyy ongelmia. Jos tuki on luonteeltaan avustusta ilman

ehtoja, ei pankeilla ole mitään syytä välttää tukea ja ne voivat rohkaistua ottamaan jopa ylimitoitettuja riskejä luottaen valtiolta tarvittaessa saatavaan lisätukeen.

Pääsääntöisesti pankkien on maksettava tuki korkoineen takaisin tai valtion on saatava tuetaan vastikkeeksi omistusoikeutta. Tällöin pankeille jää kannustin toimia niin, ettei tukeen turvauduta kuin välttämättömissä tilanteissa ja tukea tarvitaan mahdollisimman vähän.

Tuki annetaan pankin vakuusrahastolle annettavaksi edelleen hakemuksessa nimetyille yhdelle tai useammalle pankille. Tukea voidaan antaa myös suoraan tukea tarvitsevalle pankille. Valtioneuvosto tai Valtion vakuusrahasto harjoittaa kulloinkin sovellettavaksi tulevan tukimuodon.

Pankin vakuusrahaston kautta annettava tuki myönnetään takaisinmaksettavana tukilainana pankin vakuusrahastolle taikka takauksena pankin vakuusrahaston ottamalle lainalle. Tukilainaa annetaan tukipäätöksessä yksilöidyn yhden tai useamman pankin tukemiseksi. Tukilainana saatujen varojen käyttämisestä tukipäätöksessä mainitun pankin tukemiseen päättää tarkemmin pankin vakuusrahasto valtioneuvoston ja Valtion vakuusrahaston päättämien ehtojen rajoissa.

Tuen myöntäminen tukilainana pankin vakuusrahastolle ei ole tarkoituksenmukaista silloin, kun tarvittavan tuen määrä on huomattavan suuri suhteessa pankin vakuusrahastoon kuuluvien pankkien maksukykyyn taikka kun julkisen vallan määräysvalta tuettavassa pankissa on tarpeen turvata omistuksen avulla.

Tällaisissa tapauksissa tuki myönnetään suoraan tuettavalle pankille merkitsemällä tuettavan pankin liikkeeseen laskemia pääomatodistuksia tai muita pankin vakavaraisuutta vahvistavia sitoumuksia, tai mikäli valtion määräysvalta tuettavassa pankissa on tarpeen välittömästi turvata, pankin osakkeita tai osuuksia. Pääomatodistuksen ehtoihin sisällytetään oikeus vaihtaa pääomatodistus myöhemmin pankin osakkeiksi tai osuuksiksi. Tuki voidaan antaa myös takamalla oman pääoman ehtoista varainhankintaa. Seuraavissa jaksoissa käsitellään tarkemmin pankkituen muotoon ja ehtoihin liittyviä kysymyksiä.

#### 2.3.1. Pääomasijoitus

Pääomasijoitus on ollut tukimuodoista merkittävin. Tuettava pankki laskee liikkeeseen pääomatodistuksia, jotka valtio merkitsee.

Sijoituksella on useita tärkeitä ominaisuuksia, jotka vaikuttavat merkittävästi tukea saavien pankkien asemaan ja tilaan: Pääomasijoituksen ensisijainen tehtävä on pankkien vakavaraisuuden tukeminen ja parantaminen. Tämän vuoksi sijoitusta on voitava käyttää pankkien tappioiden kattamiseen eikä sijoitukselle maksettava korko saa olla kumulatiivinen. Tämä tarkoittaa sitä, että pankin ei tarvitse maksaa korkoa, mikäli jakokelpoisia voittovaroja ei ole koronmaksuun käytettävissä. Lisäksi tiettyjen ehtojen toteutuessa valtiolla on oikeus vaihtaa pääomasijoitus pankin äänivaltaisimpiin osakkeisiin.

#### Vaikutus vakavaraisuuteen

Valtion pääomasijoitus on sijoitus, jolle pankki maksaa korkoa ja jolla se estää vakavaraisuutensa heikentymisen käyttämällä sitä tappioidensa kattamiseen. Pääomasijoitus parantaa pankin vakavaraisuutta yhtenä oman pääoman eränä nostamalla omien pääomien suhdetta pankin saamiin. Pääomasijoitus luetaan kuuluvaksi pankin sidottuun omaan pääomaan.

Pääomatodistus on muun oman pääoman tavoin puskuri pankin tuleville tappioille, jotka pienentävät pääomatodistuksen nimellisarvoa. Ennen kuin pääomasijoituksen alentaminen tappion peittämiseksi voi tapahtua, pankin osake-pääoma on ensin yhtiökokouksen päätöksellä alennettava samassa suhteessa. Osakepääomaa voidaan alentaa alentamalla osakkeen nimellisarvoa tai mitätöimällä osakkeita. Pääomasijoituksen käyttö tappioiden kattamiseen edellyttää lisäksi, että pankin vapaa oma pääoma ja vararahasto on ensin käytetty.

Kun pankin toiminta kääntyy voitolliseksi, kertyneet voittovarat on ensisijaisesti käytettävä pääomasijoituksen nimellisarvon palauttamiseksi enintään alkuperäiseen määrään saakka.

Edellä mainituilla ehdoilla on varmistettu se, että valtion pääomasijoitukseen ei liity valtion kannalta kohtuutonta riskiä eikä omistajien osallistumista tappioiden kattamiseen ole rajoitettu valtion vahingoksi.

Sijoitus on vakuudeton eikä valtiolla ole oikeutta irtisanoa sitä. Takaisinmaksun edellytyksenä on rahoitustarkastuksen lupa ja se, että pankin vakavaraisuus ei takaisinmaksun johdosta laske alle laissa säädetyn vähimmäismäärän. Ennen takaisinmaksua pankin on maksettava viimeksi päättäneen korkojakson ahusta kertynyt korko kokonaisuudessaan. Jos pääomasijoitusta vastaanottanut pankki sulautuu toiseen

pankkiin tai muodostaa toisen pankin kanssa uuden pankin, pääomasijoitus siirtyy vastaanot-tavalle pankille.

#### Sijoituksen korko

Pääomasijoituksen tuotto on ei-kumulatiivinen osakkeelle jaettavan osingon tavoin. Jos tuottoa ei jonakin vuonna makseta, ei sitä makseta taannehtivasti myöhemminkään. Pankin on kuitenkin maksettava se osa korosta, johon voitonjakokelpoiset varat riittävät.

Korkoa voidaan maksaa vain siinä määrin ja niillä edellytyksin kuin voitonjako pankissa on sallittu. Korko nousee sijoitusajan kestäessä. Tarkoituksena on saada pankki maksamaan pääomasijoitus takaisin mahdollisimman nopeasti. Tämän vuoksi tukea saaneen pankin johdon tärkeimmäksi tehtäväksi tulee pankin saattaminen tuloksetkokuntoon saneerauksen yms. toimin.

#### Konversion mahdollisuus

Valtiolla on mahdollisuus konvertoida pääomatodistuksensa ko. pankin osakepääomaksi ja näin tulla pankin varsinaiseksi omistajaksi.

Konversioita on sekä ehdollisia että ehdottomia. Valtion vuodeksi 1992 budjetoimaan kahdeksan miljardin pääomatukeen liittyvä ehdollinen konversio-oikeus.

Valtio voi vaihtaa pääomatodistuksensa pankin osakkeiksi silloin, kun pankilta on jäänyt maksamatta pääomasijoitukselle korkoa 1 080 päivältä tai pankin vakavaraisuus laskee alle kahdeksan prosentin.

Valtion ja Valtion vakuusrahaston pääomasijoituksiin SSP Oy:öön ja SKOP:iin liittyvä ehdoton konversio-oikeus. Sijoitus voidaan konvertoida osakepääomaksi milloin tahansa. Vaihdettaessa pääomasijoitusta pankin osakkeisiin on vaihtosuhteena pidettävä osakkeen nimellisarvoa tai sitä korkeampaa markkina-arvoa.

#### Tukivaikutus

Valtion pääomasijoitukseen sisältyvä tuki muodostuu kahdesta osasta: yhtäältä siitä, että pääomatodistukselle maksettava korko voi jättä valtiolta saamatta ja toisaalta siitä todennäköisyydestä, että tukea saaneen pankin konkurssissa pääomatodistuksille ei tule jako-osuutta. Konkurssitapauksessa pääomatodistukset ovat etuoikeutettuja pankin osakkeisiin ja osuuksiin

näiden, mutta heikommissa asemassa verrattuna pankin muihin sitoumuksiin. Pankki voi maksaa pääomasijoituksen takaisin vain siinä tapauksessa, että talletuspankki ja sen konserni täyttävät takaisinmaksun jälkeen laissa määrätyn vakavaraisuusvaatimuksen.

Tukea saaneen pankin kannalta tukea sisältävä myös pankin maksamaan korkoon niin kauan, kunnes se ylittää sen korkotason, jonka pankki itse joutuu maksamaan lainanottajilleen kotimaassa ja ulkomailla.

#### 2.3.2. Takaus

Pankkituki on keskeisesti pankkien oman pääoman ehtoisen varainhankinnan tukemista. Yksi vaihtoehto pankkien tukemiselle ilman suoran pääomasijoituksen tekemistä on tukea pankkien oman pääoman ehtoista varainhankintaa valtion antamalla takauksilla.

Takauksia voidaan myöntää sekä ensisijaiseen pääomaan (pääomatodistus) että toissijaiseen pääomaan luettaville sitoumuksille.

#### Pääomasijoituksen takaus

Takauksen antaminen pääomasijoitukselle tarkoittaa sitä, että jos ulkopuolinen sijoittaja investoi pankin ensisijaiseen pääomaan verrattavaan sitoumukseseen, niin valtio takaa sijoitukselle sopimusehtojen mukaisen tuoton sekä pankin konkurssissa palauttaa sijoitetun pääoman sijoittajalle.

Tällainen takaus voi sisältää ehdon siitä, millöin valtio vapautuu sitoumuksestaan. Vapautuminen voisi tapahtua esimerkiksi silloin, kun pankki saa pitkäaikaiselle varainhankinnalleen asianmukaisen luottokelpoisuusarvion tunnetulta kansainväliseltä luottokelpoisuusarvioijalta.

Ensisijaiseen omaan pääomaan luettavalle sitoumukselle takaus on mahdollista toteuttaa ainoastaan sijoittajille annettuna erillisenä sitoumuksena, jossa takaaajalla ei ole takautumisoikeutta takauksen piirissä olevat sitoumukset liikkeeseen laskeneeseen pankkiin nähden.

Takaus siirtää ja tietyissä olosuhteissa myös vähentää valtion varojen sitoutumista pankkitukeen. Valtion vaikutusvallan lopullinen laajuus ja muoto ratkeavat myöhemmin, kun selviää, riittävätkö pankkien omat varat tappioiden kattamiseen. Takaukset säilyttävät vastuun pankin johtamisesta ja saneerauksesta pankin johdolla ja omistajilla.

#### 2.3.2.1. Pääomasijoitus vs. takaus

Takaus ja pääomasijoitus sitovat valtion varoja yhtä paljon vain, jos valtio joutuu maksamaan pankin sitoumuksen takauksensa perusteella. Koska myös takaukset annetaan vastikkeellisinä, valtiolla on takausvastuun toteutuksessa mahdollisuus saada vastikkeeksi omistusta pankista.

Valtio voi lisäksi periä takauksesta käyvän korvauksen esimerkiksi takauspalkkion muodossa. Korvaus voidaan määrittellä takauksesta valtiolle aiheutuvien todellisten kustannusten suuruiseksi. Tällöin takaukset ovat myös melko kilpailuneutraali tukimuoto.

Verrattuna pääomasijoitukseen ei takauksiin sitoudu välittömästi valtion varoja ja lisäksi valtio saa välittömäksi hyödykseen takausprovision. Takaus rasittaa kuitenkin koko määrällään Valtion vakuusrahaston luottorajaa tai valtion sitoumuksia ja vaikuttaa sitä kautta myös valtion omaan kansainväliseen luottokelpoisuuteen.

Pankkitukeen välittömästi sitoutuvien valtion varojen kannalta takaus on suositeltava vaihtoehto pankkikriisin ratkaisussa. Pankin tuloksen ollessa tappiollinen on pääomasijoitus ominaisuuksiltaan lähes samankaltainen kuin takaus. Valtiolla jää tappioutilanteissa pääomasijoitukselle kuuluva tuotto saamatta.

Takauksen toteutuessa on valtion sopimuksen mukaisesti maksettava vastaava tuotto ulkopuoliselle sijoittajalle. Pääomasijoituksen ja ulkopuolisen sijoituksen takaamisen ero on yhtäältä se, että jälkimmäisessä valtio vapautuu aikaisemmin, mikä jättää loppuriskin sijoittajan kannettavaksi, ja toisaalta se, että valtion vastuulla tapahtuvan nopean saneerauksen tilalle hyväksyttään pankin itsensä laatima saneerausohjelma.

Takaus oman pääoman ehtoisesille sijoitukselle merkitsee tukea yksityiselle sijoittajalle ja vain välillisesti pankille. Pankki voi takauksen avulla hankkia esimerkiksi ulkomaista pääomaa silloin, kun se pelkää pankin oman luottokelpoisuuden perusteella ei olisi enää samassa laajuudessa mahdollista.

#### 2.3.3. Omistajan vastuun toteuttaminen

Tuki, joka ei edellytä pankin omistajien osallistumista tappioiden lopulliseen kattamiseen, liittyy yleisuurten riskien ongelmaan. Motivaatiota kustannusten välttämiseen ei ole. Tätä ns.

moral hazard -ongelmaa vähennetään pankkitukeen liitettävillä tuukoilla ja omistajien omaisuuden arvoa pysyvästi leikkaavilla ehdoilla.

Pankkituen ehtojen laadinta ja valvonta on annettu Valtion vakuusrahaston tehtäväksi. Se huolehtii, että pankkituen avoimuus, vastikkeellisuus ja omistajien mahdollisimman laaja vastuu toteutuvat. Myös myydessään omistamansa pankin Valtion vakuusrahaston on huolehdittava siitä, että kauppahintaan ei sisälly vastikkeetonta tukea ostajille.

Vastikkeellisuuden toteutuminen on myös tärkeää Suomen joutuessa perustelemaan pankkitukijärjestelmäänsä ESA:lle (EFTA Surveillance Authority).

Tukipäätöksen tulee perustua mahdollisimman oikeaan kuvaan pankin nettovarallisuuden arvosta. Tämän vuoksi Valtion vakuusrahaston tulee ennen tuen myöntämistä teettää erityistilintarkastus, jossa keskitytään erityisesti pankin luottoriskien ja sijoitustoiminnan riskien arviointiin. Vasta tämän jälkeen voidaan päättää, miten pitkälle omistajien tulee vastuuta kantaa.

Osakeyhtiölain mukaan osakkeenomistajat vastaavat sijoituksensa määrään asti yhtiön vastuista. Periaatteen tulisi toimia myös liikepankin kohdalla.

Omistajanvastuu ja tallettajan suoja on pidettävä erillään, vaikka näiden samankaltaisuuteen on julkisuudessa vedottu kritisoitaessa puuttamista omistajan asemaan. Pankkien ja myös veronmaksajien edun mukaista on, että tallettajat eivät ryhdy massiivisiin talletussiirtoihin talletusten menetyksen uhalla. Sen sijaan omistajien tulee ottaa vastuun ongelmista silloin kun pankki ei selviä ilman julkista tukea.

Valtioneuvosto ja Valtion vakuusrahaston hallintoneuvosto ovat edellyttäneet, että omistajien taloudellinen vastuu on voitava toteuttaa tukea hakevissa ja saavissa pankeissa niin laajalti kuin se on mahdollista. Ehtoa on tähänastisissa tukipäätöksissä noudatettu tinkimättä.

Osakepääoman täydellistä mitätöimistä tappioiden kattamiseksi ei ole edellytetty, koska tämä voimassa olevan lainsäädännön mukaan ei olisi ollut mahdollista. Yksitysomistuksen suojasta poikkeaminen edellyttää perustuslainsäätämisyjärjestystä. Valtioneuvosto onkin valinnut omistajan vastuun toteuttamiseksi voimassa olevan lain mukaiset menettelytavat, jotka ovat eri tapauksissa saaneet erilaisia muotoja.

SSP Oy:ssä tämä tarkoitti sitä, että pankkiin sulautuneiden yksittäisten säästöpankkien omat pääomat käytettiin ensin tappioiden kattami-



seen. Vasta sen jälkeen oli mahdollista antaa Valtion vakuusrahaston tukea.

STS-Pankki Oy:n ostanut Kansallis-Osake-Pankki maksoi pankin pääomistajalle STS-Säätiölle kolmasosan osakkeiden nimellisarvosta eli yhteensä 75 miljoonaa markkaa. Muille omistajille KOP teki arvopaperimarkkinallain mukaisen lunastustarjouksen.

Esisopimuksen jälkeen suoritettua erityistilintarkastuksessa kävi ilmi, että STS-Pankki Oy oli olennaisesti heikommassa kunnossa kuin sopimuksen tekohetkellä tiedettiin. Tämän johdosta Valtion vakuusrahasto käynnisti toimenpiteet STS-Säätiön saaman kauppahinnan mahdolliseksi takaisin hakemiseksi. KOP on jo siirtänyt kauppahintaa vastaavan määrän Valtion vakuusrahastolle, joten valtion kannalta STS-Säätiön saaman kauppahinnan taloudelliset vaikutukset on eliminoitu.

Kansallis-Osake-Pankin ja Suomen Yhdyspankki Oy:n oman pääoman ehtoisen varainhankinnan takaamisesta tehtyihin periaatepäätöksiin liittyi keskeisenä osana ehto omistajan vastuun toteuttamisesta. Tämän varmistamiseksi Kansallis-Osake-Pankki on puolittanut osakkeidensa nimellisarvon ja siirtänyt alennettua määrän vararahastoon käytettäväksi mahdollisiin tappioihin. Suomen Yhdyspankki Oy puolestaan on sitoutunut käyttämään 5 000 miljoonaa markkaa 8 000 miljoonan markan osakepääomasta tappioihin ennen pääomasijoitusta.

Pankin osakkeiden nimellisarvon alentaminen ei vaikuta pankin omistajien omistuksen arvoon periaatteessa mitenkään. Vararahastosiirron jälkeen pankilla on sama määrä omaa pääomaa jäljellä kuin ennen nimellisarvon leikaustakin. Toimenpide heikentää vanhojen omistajien suhteellista vaikutusvaltaa pankissa, mikäli valtion tuki annetaan osakesijoituksen muodossa.

Toisaalta valtion mukaantulo auttaa vanhoja omistajia, sillä valtion pääomapanos mitä todennäköisimmin nostaa pankin osakkeen tulevaisuuden odotusarvoja.

#### 2.3.4. Pankkialaisuus ja vakuusrahastolain mukainen erityistilintarkastus

Pankkialaisuussäännökset ovat varsin yhteneväiset eri maissa. Lähtökohtana on suojata pankin ja sen asiakkaan välistä liikesuhdetta erityisesti asiakkaan kannalta. Alun perin pankkialaisuussäännöstö syntyi suojaamaan talletta-

jia, mutta sittemmin se on laajentunut myös pankin velallisten suojaksi.

Viime aikoina on entistä enemmän esiintynyt vaatimuksia väljentää pankkialaisuutta koskevia säännöksiä ja saada nykyistä enemmän tietoa pankkituen syistä ja sen käytöstä. Vaatimukset ovat sinänsä perusteltuja. Pankkialaisuuden avaamiseen asiakaskohtaisten tietojen antamiseksi on kuitenkin syytä suhtautua pidättyvästi. Lisäksi on muistettava, että jos tarkoituksena on luotettavan tiedon saaminen pankkien riskeistä nyt ja tulevaisuudessa, tätä ei edesauta satojen, jopa tuhansien asiakkaiden nimien julkistaminen.

Pankkialaisuuden suojaan ei saa kätkeä riskollista tai muutoin huolimattomaa toimintaa. Tähän tuo olennaisen parannuksen valmisteilla oleva lainsäädäntöuudistus, jonka mukaan pankin johdon luottamusaseman väärinkäytökset tehdään yleisen syytteen alaiseiksi.

Valtion vakuusrahastosta annettu laki edellyttää kaikissa tukea hakevissa pankeissa tehtäväksi erityistarkastuksen, jossa selvitetään pankin taloudellista asemaa koskevien arvioiden luotettavuus, pankin toimintaan sisältyvät keskeiset riskit ja se, ovatko pankin johto ja toimihenkilöt syyllistyneet toiminnassaan sellaiseen huolimattomuuteen tai moitittavuuteen, että vakuusrahaston on edellytettävä toimenpiteitä johdon saattamiseksi vastuuseen.

Erityistarkastuksessa pyritään muodostamaan käsitys pankin todellisesta taloudellisesta asemasta. Tämä on välttämätöntä, jotta tukipäätös voidaan määrältään ja ehdoiltaan mitoitaa oikean sisältöiseksi ja jotta omistajien taloudellinen vastuu voidaan mitoitaa oikein.

Erityistarkastuksen perusteella muodostetaan myös käsitys siitä, ovatko pankin johdon ja toimihenkilöiden työskentelytavat luotto- ja sijoituspäätöksiä tehtäessä olleet hyvän ja huolellisen pankkitavan mukaiset. Tarvittaessa Valtion vakuusrahaston on edellytettävä vahingonkorvauskanteiden tai rikossyytteiden nostamista.

Erityistarkastus on Valtion vakuusrahaston toimintaväline yksityiskohtaisen tiedon saamiseksi pankkien toiminnasta. Valtion vakuusrahastolla on lain mukaan oikeus saada tukea hakevalta pankilta kaikki tarpeellinen tieto tukitoimien hoitamiseksi. Sen sijaan, että väljennettäisiin voimassa olevaa pankkialaisuussäännöstöä, samoja tavoitteita voidaan saavuttaa siten, että Valtion vakuusrahasto tarvittaessa antaa nykyistä enemmän tietoa tukea saavien pank-

kien keskeisistä riskeistä ja luottotappiourhista. Tietoa voidaan antaa veronmaksajien vastuulle tulleiden pankkien tappioista esimerkiksi toimialoitain ja -alueittain.

#### 2.4. RAOITUSMARKKINOIDEN VALVONNAN UUDISTAMINEN

1980-luvulla oli Suomessa laajalle levinnyt asenneilmapiiri, jossa yksityiskohtainen viranomaisvalvonta koettiin häiritseväksi ja sen nähtiin suorastaan estävän talouselämän tehokkaan kehittymisen. Markkinoiden usko kykyynsä hallita oma käyttäytymisensä ja siitä aiheutuvat riskit ja ongelmat oli vahva.

Talouden ylikuumeneminen ja siihen liittyvät vakavat ongelmat kuitenkin osoittivat, että markkinaosapuolilla ei ole riittävästi edellytyksiä arvioida taloudellista tilannetta kaikilta osin realistisesti.

Viranomaisten julkituomat epäilyt muuttu-neiden pelisääntöjen seurauksista markkinoilla osoittautuivat aiheelliseksi. Yksiemminkin luottamus markkinoiden kykyyn itse luoda koko talouden tai sen toimialojen kannalta vakautta edistäviä pelisääntöjä osoittautui perusteettomaksi. Suomen pankkijärjestelmän kriisin ratkaiseminen ja pahenemisen ehkäiseminen asettavat siksi viranomaisille ja muille valvontaorganisaatioille yhä suuremmat vaatimukset.

Rahoitusmarkkinoiden valvontaa on uudistettu. Pankkitarkastusviraston toimintaa on jatkunut 1 päivästä lokakuuta 1993 Suomen Pankin yhteydessä toimiva rahoitustarkastus. Rahoitustarkastuksen perustamisen yhteydessä tehostettiin pankkien valvontaa organisoinnalla tehtävät järjkeviksi kokonaisuuksiksi. Tämän vuoksi Suomen Pankin harjoittama yksittäisten rahoituslaitosten riskien seuranta on siirretty kokonaisuudessaan rahoitustarkastuksen tehtäväksi.

Rahoitustarkastusta koskevan lainsäädäntöuudistuksen keskeisenä lähtökohtana oli varmistaa rahoitusmarkkinoiden valvonnan tavoitteiden määrittäminen niin, että käytettävissä olevat voimavarat voidaan järkevästi suunnata tarpeelliseksi ja välttämättömiksi katsottuihin kohteisiin.

Rahoitustarkastusta ja sen valvottavia koskevan lainsäädännön kehitystyö jatkuu edelleen.

Riittävien resurssien ja toimivallan avulla rahoitustarkastus voi aikaisempaa paremmin en-

nakoida rahoitusmarkkinoiden häiriötilanteiden syntyminen ja ehkäistä ongelmien pahenemisen. Tämän vuoksi rahoitustarkastuksen tulee voida varmistua rahoitusmarkkinoilla toimivien yhteisöjen, ennen kaikkea pankkien, toiminnan luotettavuudesta.

Pankkien hallintoneuvostojen, johtokuntien ja tilintarkastajien toimintaan kiinnitetään entistä suurempaa huomiota. Vuoden 1993 lokakuun alusta voimaan tullut rahoitustarkastuslaki (503/93) sisältää säännökset, joiden perusteella rahoitustarkastuksella on oikeus saada valvottavan tilintarkastajalta kaikki valvottavaa koskevat valvonnan kannalta tarpeelliset tiedot.

Rahoitusmarkkinoiden nopea kehittyminen ja erilaisten yhteisöjen ja uusien rahoitusmarkkinoilla käyttöön tulevien sijoituskohteiden luominen edellyttävät seuranta- ja valvontajärjestelmien kehittämisen lisäksi valvontaviranomaisten toimivallan ja keskinäisen työnjaon selkeyttämistä.

Rahoitusmarkkinoiden valvontaa uudistamalla pyritään tilanteeseen, jossa voidaan selkeästi osoittaa toimivaltainen viranomainen, jolle valvontavastuu kuuluu.

Koska valvontaan voi liittyä myös erilaisten pakotteiden ja tehosteiden käyttöä, on valvottavan oikeussuojan kannalta välttämätöntä, että viranomaisen toimivalta on mahdollisimman yksiselitteisesti määritetty.

Lisäksi vakavan häiriötilanteen vallitessa voidaan valvonnan painopistettä muuttaa nopeasti ja joustavasti kulloisenkin tilanteen vaatimusten mukaisesti järkevien resurssijärjestelmien estämättä.

##### 2.4.1. Omaisuudenhoitoyhtiöiden valvonta

Omaisuudenhoitoyhtiöiden perustamisessa ja organisoinnissa on otettu huomioon pankeille annetun tuen valvontaan kohdistuvat vaatimukset. Kaikissa tapauksissa voidaan selvittää esimerkiksi se, mistä lähteestä, mille pankille ja minkä määrällisenä tuki on myönnetty.

Omaisuudenhoitoyhtiö vastaa ostamansa omaisuuden mahdollisimman tehokkaasta ja tuottavasta hallinnoinnista ja myymisestä. Omaisuudenhoitoyhtiöstä valtion taloudelle aiheutuvan rasituksen tulee olla mahdollisimman pieni.

Koska omaisuudenhoitoyhtiöiden toimintaan sitoutuu hyvin huomattava määrä julkisia varoja, toiminnan seuranta ja valvonta on säädetty erittäin tiukaksi. Erityistä huomiota on kiinnitet-



ty yhtiön sisäisen tarkastuksen aukottomuuteen. Valvonta, jonka Valtion vakuusrahasto kohdittaisi valtion omistamaan yhtiöön, olisi omistajan valvontaa.

Pankkien tukemisen mittavuus ja yhteiskunnallinen merkitys huomioon ottaen nähtiin välttämättömäksi saattaa tukitoiminta kattavasti valtiontilintarkastajien ja valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuksen piiriin. Tämän vuoksi Valtion vakuusrahastosta annettuun lakiin otettiin säännös, joka antaa mainituille tarkastuselimille oikeuden tarkastaa sekä Valtion vakuusrahastoa että muita kyseisen lain mukaista tukea ja rahoitusta saaneita. Lisäksi omaisuudenhoitoyhtiö kuuluu rahoitustarkastuksen valvontaan asiakkaansuojan ja pankkislaisuuden ylläpidon osalta.

Valtiopäiväjärjestyksen 49 §:n 1 momentin mukaan eduskunnan valtiovarainvaliokunnan tulee saada nähdä kaikki valtion taloudenhoitoa koskevat tilit ja asiakirjat. Valiokunnalla on siten oikeus saada nähtäväkseen kaikki samat asiakirjat, jotka valtion talousarviossa myönnetystä tuesta päättäneellä valtioneuvostolla tai valtiovarainministeriöllä on ollut käytettävissään tuesta päätettäessä.

Valtion vakuusrahastolla on oikeus antaa salassa pidettäviä tietoja valtioneuvoston yleisistunnolle ja valtiovarainministeriölle niiden käsitellessä pankkien tukitoimia sekä rahoitusmarkkinoiden valvontaa harjoittavalle viranomaiselle, Valtiontalouden tarkastusvirastolle, rahoitustarkastukselle ja Suomen Pankille sekä syyttäjä- ja esitutkintaviranomaiselle rikoksen selvittämissä.

## 2.5. PANKKISEKTORIN YLIKAPASITEETIN SANEERAAMINEN

Pankkitoimialan toimivuuden arviointi esimerkiksi ulkomaisten vertailujen valossa on vaikeaa, sillä eri maiden pankkijärjestelmät poikkeavat varsin paljon toisistaan palvelusten tarjonnan, maksuliikenteen hoitamisen laajuuden ym. tekijöiden osalta.

On kuitenkin ilmeistä, että Suomen pankkisektoriin kertyi säännöstelyaikana nykyoloihin nähden liikaa palvelutarjontaa — sekä kontto-reita että henkilökuntaa. Myös Suomen pankki-automaattiverkosto on erittäin tiheä.

Kun hintakilpailua ei ollut tai se oli vähäistä, pankeille oli edullista investoida tulo-rahoituksesta se osa, jota ei jaettu voittovaroina, konttoriverkostoon talletusten keräämiseksi. Laadullinen kilpailu paisutti myös henkilöstön määrää pankkisektorissa. Pankkitukiratkaisujen tulee edistää pankkitoimialan tervehtymistä myös näiltä osin. Vaikka on ilmeistä, että hintakilpailun lisääntyessä ja automaation edetessä tämä liikakapasiteetti ja liiallinen työvoima purkautuvat ilman viranomaisten toimenpiteitäkin, nopeuttaa SSP Oy:n myyminen kilpailijoille tervehtymisprosessia tältä osin.

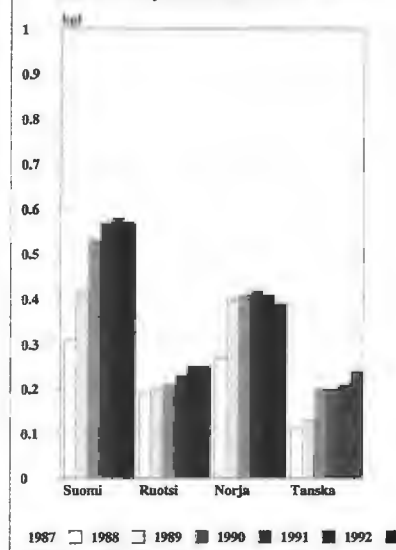
Säästöpankkiratkaisu lisää jossain määrin Suomen pankkisektorin keskittyneisyyttä ja aiheuttaa lyhyellä tähtäyksellä työttömyysmenojen lisäystä. Hallitus pitää näiden tekijöiden merkitystä kuitenkin vähäisempänä kuin myynnistä saatuja etuja etenkin kun kilpailun ja keskittymisen välinen yhteys ei ole yksiselitteinen.

Ongelmallisia ovat lähinnä pienten ja keski-suurten yritysten luotot sekä kotitalouksien asuntoluotot. Tehdyssä ratkaisussa osuuspankeille tulee dominoiva asema suuressa osassa maata. Vaikutus koskee kuitenkin lukumäärältään varsin rajoitettua asiakasjoukkoa. Näin ollen paikallisen kilpailun väheneminen ei nousut ratkaisevaksi hallituksen tehdessä SSP Oy:n tulevaisuutta koskevan ratkaisun.

On perusteltua olettaa, että monissa pankkien tarjoamissa palveluissa kilpailu säilyy kireänä, vaikka pankkisektori keskittyy huomattavasti. Lisäksi lainsäädäntömme mahdollistaa esimerkiksi ulkomaisten pankkien vapaan markkinoille tulon ja Euroopan talousaluetta koskevan sopimuksen voimaantulon myötä ulkomaisen rahoituspalveluiden tarjonta muutoinkin vapautuu.

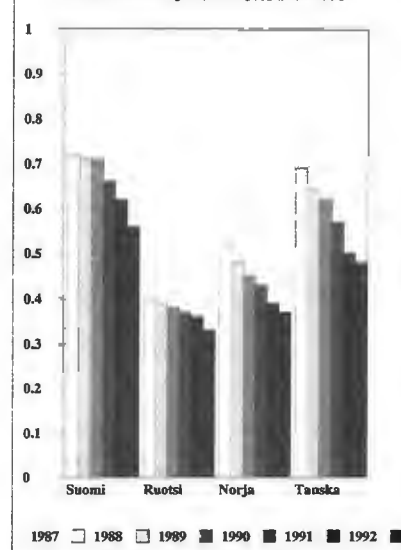
Viranomaiset pyrkivät myös käytännössä edistämään ulkomaisten ja kotimaisten kilpailijoiden markkinoille pääsyä.

PANKKIAUTOMAATTINEN LUKUMÄÄRÄ 1000 ASUKASTA KOHDEN POHJOISMAISSA 1987-1991



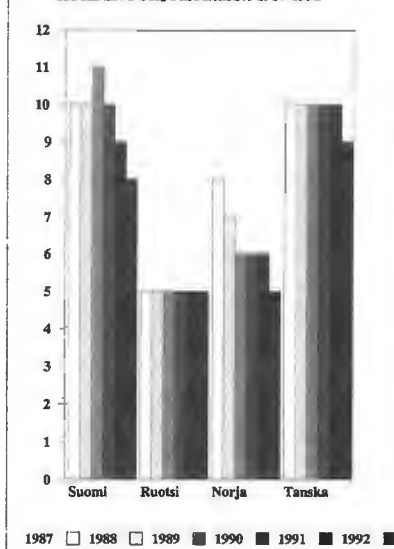
Lähde: SPY:n pankkitekniikan osaston pohjoismaiset tilastot

KONTTOREIDEN LUKUMÄÄRÄ 1000 ASUKASTA KOHDEN POHJOISMAISSA 1987-1992



Lähde: SPY:n pankkitekniikan osaston pohjoismaiset tilastot

TOIMIHENKILÖIDEN LUKUMÄÄRÄ 1000 ASUKASTA KOHDEN POHJOISMAISSA 1987-1992



Lähde: SPY:n pankkitekniikan osaston pohjoismaiset tilastot

### 3. TUEN PALAUTTAMINEN

#### 3.1. TUEN SITOUTUMISEEN JA PALAUTTAMISEEN VAIKUTTAVISTA TEKIJÖISTÄ

Pankkikriisin alkuvaiheessa lähtökohtana oli, että tuki on tilapäistä ja maksetaan kokonaisuudessaan takaisin. Tukitarve ennakoitiin kokonaisuudessaan niin pieneksi, että valtion mahdollinen tappio koostuisi lähinnä maksamatta jäävistä koroista.

Kun julkista pankkitukea on vuoden 1993 marraskuun loppuun mennessä maksettu 39 721 miljoonaa markkaa, on selvää, ettei kaikkea myönnettyä ja jatkossa myönnettävää pankkitukea tulla saamaan takaisin.

Tuen vastikkeellisuudesta huolimatta vain osa pankkikriisin hoitoon käytetyistä varoista tullaan saamaan takaisin. Myymällä haltuunsa tullutta omaisuutta hallitusti ja ostajia kilpailuttaen valtion on mahdollista saada takaisin sijoittamia varoja. Valtiolle koituu kuitenkin huomattavasti lopullisia kustannuksia pankkien vakavaraisuuden ylläpidosta. SSP Oy:n myyntiä kilpailijoille ja kauppahinnaksi sovittua 5,6 miljardia markkaa hallitus pitää valtiontalouden kannalta edullisimpana vaihtoehtona. Tästä huolimatta SSP Oy:n osiin sitoutuneista varoista huomattava osa jää saamatta takaisin.

Varsinkin valtion vastuulle Arsenal Oy:öön siirretyn omaisuuden ja saamisten osalta tullaan todennäköisesti kirjaamaan suuria tappioita valtion lopullisina menetyksinä.

Mitä kauemmin lama kestää, sitä kauemmin valtion haltuun joutuneen omaisuuden rahaksimuuttoa joudutaan siirtämään, jotta alhaiset hinnat eivät kasvattaisi kohtuuttomasti valtion tappioita.

Mitä enemmän ja kauemmin pankkitukeen kaikkiaan sitoutuu valtion varoja, sitä suuremmiksi muodostuvat korkokustannuksista ja lopullisista pääomatappioista valtiolle koituvat menetykset.

Suurin osa vielä tarvittavasta tuesta kuluu

omaisuudenhoitoyhtiöiden tappioiden kattamiseen. Arvio vielä tarvittavasta pankkituesta on mahdollista laatia sen jälkeen, kun Arsenal Oy on kartoittanut taseeseensa liittyvät luotto- ja takaustappio- sekä arvonalennusriskinsä ja kun mahdollisesti tukea hakevien liikepankkien ja osuuspankkien erityistarkastukset on tehty.

Se, missä määrin tukea myöhemmin saadaan takaisin, riippuu tukea saaneiden pankkien ja omaisuudenhoitoyhtiöiden taloudellisen tilan kehittymisestä. Tähän taas vaikuttavat merkittävästi useat eri tekijät, jotka monin tavoin kytkeytyvät toisiinsa. Näitä tekijöitä ovat kansantalouden kehitys, raha- ja valuuttamarkkinoiden kehitys, pankkien oma toiminta ja omaisuudenhoitoyhtiöiden oma toiminta.

##### 3.1.1. Kansantalouden kehitys

Kansantalouden yleiseen kehitykseen liittyvistä tekijöistä pankkien kehityksen kannalta tärkeimpiä ovat yrityssektorin yleinen kannattavuus, kotitalouksien käytettävissä olevien tulojen ja työttömyyden kehittyminen sekä kiinteistöjen arvonekehitys.

Yrityssektorin merkitys pankkituen tarpeen kannalta käy ilmi muun muassa siitä, että pankkien vuonna 1992 kirjaamista luotto- ja takaustappioista 72 % eli 17 miljardia markkaa oli peräisin kotimaisesta yritystoiminnasta.

Vaikka kotitalouksien suhteellinen osuus luottotappioista on kasvamassa, yritykset aiheuttavat edelleen selvästi suurimman osan kirjattavista luottotappioista.

Kotimarkkinoiden varassa olevien yritysten kannattavuusnäkymät ovat lähitulevaisuudessaakin heikot, ja niiden velkaongelmat jatkuvat.

Kotitalouksien käytettävissä olevat tulot laskevat eri selvitysten mukaan ainakin vielä vuonna 1994. Työttömyyden oletetaan säilyvän korkeana jopa 1990-luvun loppuun.

Kiinteistöjen arvon laskun taittumisesta ja kääntymisestä jonkinasteiseksi nousuksi on ole-

massa ensimmäisiä merkkejä. Arvojen palautuminen ja kaupan vilkastuminen on toistaiseksi koskenut lähinnä suurimmissa kaupungeissa sijaitsevia pieniä asuinhuoneistoja. Muilta osin kiinteistömarkkinat ovat edelleen hiljaisia ja hintataso alhainen.

Edellämainitut seikat viittaavat kokonaisuutena pikemminkin pankkituen lisätarpeeseen kuin sen palauttamismahdollisuuksiin.

##### 3.1.2. Raha- ja valuuttamarkkinoiden kehitys

Tärkein pankkikriisiin vaikuttava raha- ja valuuttamarkkinoiden tekijä on korkotason lasku. Tämän tekijän varsinainen vaikutus toteutuu kuitenkin talouden yleisen kehityksen, yritysten ja kuluttajien taloudellisen tilanteen ja pankkien tuotehinoittelun kautta.

Markkinakorot ovat alentuneet voimakkaasti neljän edellisen vuoden korkeista tasoistaan. Lyhyistä markkinakoroista tärkein, 3 kuukauden Heliborkorko tullee laskemaan vuoden 1992 noin 13,3 prosentin tasosta tänä vuonna arviolta keskimäärin noin 7,9 prosenttiin. Helibor-sidonaisen antolainauksen määrä yleisölle on noin 72 miljardia markkaa. Korkotason lasku säästää velallisten korkokuluja arviolta 4 miljardia markkaa.

Pitkät markkinakorot laskevat 3 vuoden viitekorolla mitattuna tänä vuonna noin neljä prosenttiyksikköä. Velallisten korkokulut alenevat siten runsaalla miljardilla markalla.

Markkinakorkojen laskua seuraten peruskorko on alennettu vuoden 1993 aikana yhteensä 3 prosenttiyksikköä 5,5 prosenttiin. Peruskoron alennukset säästävät velallisilta noin 2,5 miljardia markkaa vuodessa.

Korkotason lasku parantaa pankkien korkokatetta, vaikka korkosidonnaisuudet säilyisivät ennallaan. Tämä johtuu siitä, että pankkien ottolainaus on keskimäärin kestoaltaan lyhyempää kuin niiden antolainaus. Olemassa oleva antolainauskanta voidaan siten rahoittaa halvemmalla rahoituksella. Korkotason noustessa vaikutus on päinvastainen.

Antolainauskorkojen ohella talletuskorot alenevat viime vuoden keskimäärin 7,1 prosentista arviolta 4,9 prosenttiin tänä vuonna. Tämä 2,2 prosenttiyksikön talletuskorkojen lasku säästää puolestaan pankkien korkokuluja noin 5,7 miljardia markkaa. Matala korkotaso on parantanut pankkien kannattavuutta kasvattamalla ainakin tilapäisesti anto- ja ottolainauksen välistä korkomarginaalia.

Pankkien kannalta korkotason lasku parantaa rahoitustoimintakatetta myös siten, että järjestämättömien saatavien, nollakorkoisten luottojen sekä muun tuottamattoman omaisuuden rahoittaminen tulee halvemmaksi. Korkotason lasku parantaa lisäksi velallisten mahdollisuuksia sitoumustensa hoitoon, joten korkotason lasku vähentää järjestämättömien saatavien ja luottotappioiden kertymistä.

Korkotason lasku kokonaisuutena parantaa selvästi pankkien rahoitustoimintakatetta ja vähentää siten pankkituen tarvetta.

Raha- ja valuuttamarkkinoiden muista pankkitukeen välillisesti vaikuttavista tekijöistä tärkeimpiä on markan ulkoisen arvон kehitys. Jos markan ulkoinen arvo säilyy kohtuullisen vakana, yrityksille ei aiheudu enää lisää kurssitappioita valuuttaluotoistaan.

##### 3.1.3. Pankkien oma toiminta

Pankkituen tarve riippuu myös pankkien omasta toiminnasta. Yksittäisen pankin tukitarpeeseen vaikuttavat pankin yleiset toimintaedellytykset, luottoriskien hallinta sekä rahoitustoimintakatteen ja kustannustehokkuuden kehitys.

Yleiset toimintaedellytykset tai pikemminkin niiden puute konkretisoituvat vain poikkeustapauksissa. SSP Oy:n yleiset toimintaedellytykset heikkenivät radikaalisti asiakas- ja erityisesti talletuskadon takia, mikä oli yksi syy SSP Oy:n liiketoiminnan myymiselle.

Luottoriskien kehitys ja hallinta ovat lyhyellä tähtäimellä tärkein pankkien kannattavuuteen vaikuttava tekijä.

Viime vuonna pankit kirjasivat yhteensä 22 miljardin markan luotto- ja takaustappiot. Tänä vuonna määrän arvioidaan olevan samaa suuruusluokkaa. Summa on edelleen suuri, mutta lähivuosien trendi on selvästi laskeva. Tähän vaikuttaa muun muassa se, että 1980-luvun loppupuolella annettujen luottojen aiheuttamat tappiot on jo kirjattu tai kirjataan vuosien 1992–1994 aikana. Kotitalouksien luottotappiot ovat nousseet 12 prosenttiin kaikista luottotappioista.

Rahoitustoimintakatteen kehittyminen on keskipitkällä aikavälillä merkittävä pankkituen määrään vaikuttava tekijä. Jos korkotaso säilyi alhaisena, velallisten ongelmat eivät lisää järjestämättömien saatavien määrää nykytasostaan ja jos talletuksia ei yllinnoitella, pankkien rahoitustoimintakate kehittyy myönteisesti lähivuosina.

Kustannustehokkuuden parantaminen vähentää pankkituen tarvetta tai pikemminkin nopeuttaa sen palauttamismahdollisuuksia vasta usean vuoden kuluttua.

Pankkien toimintaa on järkeistetty tuhtuvasti jo noin viiden vuoden ajan. Tämä on johtanut konttoriverkoston ja henkilöstön vähentämiseen. Toimipaikkojen määrä vähentyi vuoden 1990 3301 paikasta viime vuoden loppuun mennessä 2 817 paikkaan. Henkilölukumäärä supistui samana aikana noin 50 500:sta 42 200:aan. Jatkomahdollisuudet kohdistuvat lähinnä SSP Oy:n myynnin vauhdittamiseen ylimääräisen kapasiteetin purkamiseen sekä yleisemmin maksuliikkeen tehostamiseen.

Pankkien asiakkaat käyttävät laskujen maksamisessa yhä enemmän suoraveloitusta, omia atk-yhteyksiään, puhelinpankkipalveluja sekä voimakkaassa kasvuvaiheessa olevaa maksuautomaattiverkostoa. Viivakoodien yleistymisen pankkisiirtolomakkeissa tukee maksuautomaattien käytön kasvua. Maksuliikettä on järkeistetty myös vähentämällä maksuliikejärjestelmässä siirtyvien tositteiden määrää muun muassa kuitittoman maksuliikepalvelujen käyttöön otolla ja tilioteinformaation parantamisella. Näillä menetelmillä vähennetään tuhtuvasti maksuliikkeen hoidon osalta pankkien kontto- reiden työ- ja henkilöstömäärää.

### 3.1.4. Omaisuudenhoitoyhtiöiden oma toiminta

Omaisuudenhoitoyhtiöiden oman toiminnan tehokkuus sekä ongelmaomaisuuden ja -saamisen myynnin ajoittaminen ovat julkisen pankkituen sitoutumisen kannalta tärkeimmät tekijät. Omaisuudenhoitoyhtiöt oikein organisoituina saattavat parhaimmillaan olla pankkeja tehokkaampia ongelmauottojen alasajossa sekä kiinteistöjen rahaksimuutossa. Tämä edesauttaa osaltaan pankkituen nopeampaa palauttamista. Toimenpiteet kestävät kuitenkin useita vuosia.

### 3.2. PALAUTETTAVAN TUEN MÄÄRÄ

Kuten jaksossa 3.1 on tullut ilmi, on palautettavan pankkituen määrää ja palautuksen aikajännettä monen epävarmuustekijän vuoksi vaikea

arvioida. Pankkituesta osa on myönnetty pääomatukena, osa on luotto- ja sijoitusriskien purkamista, osa puolestaan takauksia ja osa takausten myöntämisestä tehtyjä periaatepäätöksiä.

Valtion varoja sitoutuu tukimuodosta riippuen eri tavalla, eikä osa tuesta välttämättä sido valtion varoja lainkaan. Edelleen osasta tukea on saatu vastikkeeksi sitä osittain vastaava omaisuus, joka on tarkoitus muuttaa rahaksi kohtuullisen ajan kuluessa.

Pankkituen palauttaminen on varmintaa valtion vuonna 1992 tekemän yhteensä 6 648 miljoonan markan pääomasijoituksen sekä mahdollisesti liikepankeille ja osuuspankkiryhmälle myönnettävien takausten osalta.

Lisäksi on mahdollista, että osa tuesta voidaan saada takaisin pankin normaalin kannattavan liiketoiminnan kautta.

Käytännössä pankkitukea on tähän mennessä saatu takaisin Suomen Pankin SKOP:iin sijoittamasta tuesta yhteensä 4,4 miljardia markkaa. Myös osakekurssien nousu on edesauttanut omaisuuserien tuloksellista myyntiä.

STS-Pankki Oy/Siltapankki Oy on palauttanut 170 miljoonaa markkaa ja säästöpankkien vakuusrahasto on ilmoittanut lyhentävänsä ennen aikaisesti 500 miljoonan markan velkaansa. Lisäksi liikepankkien ja Postipankki Oy:n vakuusrahasto on siirtänyt valtiolle 357 miljoonaa markkaa.

SSP Oy:n liiketoiminnan myynti on tuonut takaisin vähintään 5,6 miljardia markkaa. Valtion saama vastike saattaa kuitenkin nousta yli 7 miljardiin markkaan, jos maksuna saatujen osakkeiden kurssi nousee pankkijärjestelmän terveydessä ja SSP Oy:n purkaminen onnistuu hyvin.

Valtion vuoden 1993 lisätalousarvioon pankkitukeen varattu 15 miljardin markan määräraha ja 35 miljardin markan muut valtuudet näyttäisivät riittävän tiedossa olevien tukitarpeiden kattamiseen, jos talous pääsee kääntymään kasvuun. Taloudelliseen kehitykseen sisältyvien epävarmuustekijöiden johdosta on syytä toistaiseksi säilyttää valtion vuoden 1994 talousarvioesitykseen pankkitoiminnan tukemiseen tarkoitettu 10 miljardin markan määräraha. Tilanteen niin salliessa määräraha poistetaan vuoden 1994 lisätalousarviossa.

## 4. TULEVIEN RAHOITUSJÄRJESTELMÄKRIISIEN ESTÄMINEN

### Pankkikriisistä on otettava oppia

Tämän tiedonannon ensimmäisessä luvussa on varsin perusteellisesti käsitelty niitä syitä, jotka aiheuttivat nykyisen pankkikriisin synty- misen. Näiden syiden selvittäminen ja arvioiminen onkin tärkeää, jotta tulevaisuuden pankkikriisit voitaisiin välttää. Tämän vuoksi on tarpeellista kerrata ne keskeiset syy-yhteydet, jotka aiheuttivat 1980-luvun loppupuolelle ajoittuneen talouden ylikuumentumisen ja sen jälkeen johtivat pankkikriisiin.

Kuten tiedonannon alkuosassa esitetään, pankkikriisi johtui usean yhtäaikaisen tekijän vaikutuksesta. Näitä tekijöitä olivat muun muassa pankkien ja niiden asiakkaiden riittämättömän riskienhallintakyky sekä puutteet finanssi- ja rahapolitiikassa ja pankkivalvonnassa.

Ongelmana epätavallisen pitkään jatkuneen korkeasuhdanteen hillitsemisessä oli se, että talouspolitiikan perustana olevat ennusteet aliarvioivat taloudellisen kasvun. Rahapolitiikkaa ei riittävän ajoissa kiristetty talouden ylikuumentumisen hidastamiseksi. Finanssipolitiikka oli kokonaisuutena laskennallisesti selkeästi kysyntää hillitsevä, mutta vaikutukseltaan riittämätöntä.

1980-luvulla asteittain vapautuneet rahoitusmarkkinat lisäsivät rahan määrää ja tarjosivat pankeille mahdollisuuden ottaa kannettavakseen aikaisempaa suuremmat asiakasriskit vapaasti määriteltävää korkoa vastaan. Seurauksena oli pankkien kautta välittynyt nopea luottoekspansio taloudessa 1980-luvun puolivälin jälkeen.

Luottoekspansioon liittynyt kysynnän, hintojen ja kannattavuuden nousu ja rahoituskustannusten aleneminen synnyttivät ylioptimistisen käsityksen pankkien ja muiden yritysten toimintaympäristön kehityksestä.

Yrityksissä käynnistyi ennätysmäinen, hyvin kannattavalta näyttänyt, varsinkin kiinteään omaisuuteen kohdistunut investointitoiminta. Luottoekspansio rajua kuvaa se, että vuodesta 1987 vuoteen 1990 mennessä yritysten

valuuttaluottokanta lähes kolminkertaistui ja se oli vuoden 1990 lopussa 155,5 miljardia markkaa.

Viranomaisen julkisesti esittämät varoitukset korkeaan kysyntään ja velkaantumiseen liittyvistä riskeistä eivät vaikuttaneet kotitalouksien ja yritysten käyttäytymiseen, eivätkä toimenpiteet luotonannon rajoittamiseksi kaikkiin pankkeihin.

Luottoekspansiota jarruttivat vain asiakkaiden arvot omasta maksukyvystään ja pankkien arvot luottoihin liittyvistä tuotoista ja riskeistä. Nämä pidäkkeet osoittautuivat riittämättömiksi ja riskin kantaminen pankkijärjestelmälle ylivoimaiseksi.

Rahoitusmarkkinoiden vapautuminen olisi edellyttänyt pankeilta pankkien luottopäätöksissä entistä tarkempaa asiakkaiden luottokelpoisuuden arviointia. Tätä harkintaa käytettiin etenkin säästöpankkiryhmässä riittämättömästi, sillä säästöpankit laajensivat nousukaudella luotonantoaan muita pankkeja voimakkaammin.

SKOP jopa rikkoi tietoisesti Suomen Pankin antamia antolainauksen rajoittamista koskevia ohjeita kehottamalla paikallisia säästöpankkeja lisäämään yleisluototustaan. Säästöpankkien riskeistä piittaamaton luotonanto ja politiikka johti siihen, että niiden yhteenlaskettu osuus pankkien tähänastisista kokonaistappioista on noin puolet.

Pankkien ja yritysten keskuudessa vallitsi ylimalkaiseksi ja puutteelliseksi osoittautunut riskien ja taloudellisen tilanteen arviointikyky. Tämä kehitys aiheutti näköharhan, jota yritysten ja pankkien liikkeenjohto ei ajoissa havainnut.

Samalla Suomessa oli levinnyt laajalle usko viranomaissääntelyn ja -valvonnan tarpeettomuuteen ja jopa haitallisuuteen. Yhteiskunnallinen ilmapiiri ei kannustanut pankkijärjestelmän valvonnan tehostamista. Markkinoiden usko kykyynsä hallita oma käyttäytymisensä oli vahva. Talouden ylikuumentuminen ja siihen liittyvät vakavat ongelmat kuitenkin osoittavat, että markkinaosapuolilla ei ole edellytyksiä arvioida

taloudellista tilannetta kaikilta osin realistisesti.

Viranomaisten julkituomat epäilyt muuttu-neiden pelisääntöjen seurauksista markkinoilla osoittautuivat aiheellisiiksi. Yleisemminkin luot-tamus markkinoiden kykyyn itse luoda koko talouden tai sen toimialojen kannalta vakautta edistäviä pelisääntöjä osoittautui perusteetto-maksi.

Pankkien ja yritysten lisääntyntä riskinot-toa edesauttoi osaltaan se, että vallitseva tilin-päätöskäytäntö ei tulkinnallisuutensa vuoksi tehnyt mahdolliseksi pankkien ja yritysten todel-lisen tilan luotettavaa arviointia. Myös liike-pankkien tilintarkastajien toiminnan valvonta osoittautui riittämättömäksi.

Edellä mainittuihin tekijöihin viitaten pankki-kriisi ja pankkien nykyiset ongelmat ovat ennen kaikkea seurausta riskien vähättelystä pankki- ja yritystoiminnassa menneinä vuosina, pankkien johtokuntien arviointivirheistä, pankkien omis-tajien välinpitämättömyydestä ja valvonnan riit-tämättömyydestä. Pankkikriisi on edelleen syen-tänyt talouden syvä lama. Pankkeja joudutaan tukemaan näiden seikkojen aiheuttamien luottotappioiden vuoksi.

#### Tavoitteena on tuen minimointi

Pankkien akuutin kannattavuuskriisin ratkai-semiseksi ja rahoitusjärjestelmän vakauden tur-vaamiseksi on tarvittu ja tarvitaan välttämättä julkisen sektorin pankkitukea. Näiden seikkojen vuoksi valtio onkin sitoutunut pankkitukeen takaamalla edelleenkin pankkien kyvyn vastata sitoumuksistaan kaikissa oloissa.

Pankkikriisin hoitoa varten on luotu menette-lytavat, joiden tavoitteena on minimoida tukeen sitoutuvat varat. Valtion vakuusrahaston tuella pyritään ensisijaisesti turvaamaan pankin omien varojen riittävyys.

Kuten tiedonannossa on aikaisemmin esitetty, Valtion vakuusrahasto voi antaa tukea pankille jo ennen kuin pankin vakavaraisuus on pudonnut vähimmäistasolle, jos se on tarpeellista ra-hoitusjärjestelmän vakauden ylläpitämiseksi. Tällaisessa tilanteessa on käytetty erityisesti ta-kauksia. Takauksille asetettuja tiukkoja ehtoja kuva-aa se, etteivät valtioneuvoston elokuussa 1993 tekemän periaatepäätöksen perusteella tu-keen oikeutetut Suomen Yhdyspankki Oy ja Kansallis-Osake-Pankki Oe vuoden 1993 joulu-kuun alkuun mennessä hakenneet tukea.

Suoria oman pääoman ehtoisia sijoituksia on käytetty pankin vakavaraisuuden vähimmäista-son ollessa uhattuna.

Hallitus pyrki tehostamaan pankkikriisin hoi-toa antamalla tammikuussa 1993 eduskunnalle esityksen omaisuudenhoitoyhtiöitä koskeviksi säännöksiksi. Eduskunta ei kuitenkaan opposi-tion vastustuksen vuoksi hyväksynyt säännök-siä, vaan ne poistettiin lakiesityksestä ja laki jäi lepäämään yli vaalien. Omaisuudenhoitoyhtiöi-den perustamisen salliva uusi lakimuutos tuli viivytyksen vuoksi voimaan vasta lokakuussa 1993.

SSP Oy:n talletuskannan supistuessa ja yleis-en epäluottamuksen pankin toiminnan jatka-mismahdollisuuksia kohtaan lisääntyessä valtio-neuvosto päätti lokakuun 22 päivänä 1993 myy-dä SSP Oy:n osakkeet ja liiketoiminnan neljälle pankille, Kansallis-Osake-Pankille, Osuuspank-kien Keskusliiton osoittamille osuuspankeille, Postipankki Oy:lle ja Suomen Yhdyspankki Oy:lle.

Valtio sai 5,6 miljardia markkaa rahana, pää-omatodistuksina ja pörssiosakkeina. Valtion saama vastike saattaa nousta yli 7 miljardiin markkaan, jos maksuna saatujen osakkeiden kurssi nousee pankkijärjestelmän tervehtyessä ja SSP Oy:n purkaminen onnistuu hyvin.

Järjestely antaa valtiolle parhaan mahdolli-suuden saada merkittävä korvaus omistamansa SSP Oy:n asiakassuhteiden sisältämästä liikear-vosta. Ratkaisun johdosta pankkijärjestelmä ter-vehtyy. Hallitus pitää SSP Oy:n myyntiä sekä veronmaksajien kannalta edullisimpana että myös pitkällä aikavälillä Suomen pankkitoimi-alan rakenteita tervehtyttävänä.

Taloudellisen tilanteen paraneminen olisi pankkituen minimoinnin kannalta erittäin toi-vottavaa. Tämä estäisi yhä useampien yritysten ja kotitalouksien joutumisen ylitsepääsemättö-miin velanhoito-ongelmiin ja helpottaisi jo vai-keuksiin joutuneiden asemaa. Taloudellinen lama on pitkittynyt, eivätkä ennusteet kotimai-sen kysynnän ripeästä elpymisestä ole kovin optimistisia. Elpymistä kuitenkin tukee viennin kasvu ja korkojen aleneminen.

Sen sijaan mittavammalle elvyttämiselle aset-tavat rajansa Suomen ulkomainen velkaantunei-suus ja julkisen sektorin velan nopea kasvu, joskin velkaantumisesta aiheutuva rajoite on tulevaisuudessa jossain määrin helpottumassa vaihtotaseen kääntäessä ylijäämäiseksi vuonna 1994.

Suomen pankkitukijärjestelmä on tarpeelli-

nen ja rakennettu vain nykyisiä varsin poikkeuk-sellisia rahoitusmarkkinoiden olosuhteita var-ten. Tarkoituksena on, että järjestelmä puretaan niin pian kuin olosuhteet sen sallivat. Samalla selvitetään viranomaisten kesken tapoja, miten Suomen rahoitusjärjestelmän vakautta voidaan pysyvästi edistää.

#### Pankkikeskeisyyttä on vähennettävä

Akuutista pankkikriisistä selviämisen ohella rahoitusjärjestelmän on kohennuttava myös pi-temmällä tähtäyksellä. Suomen pankkisektori ja koko rahoitustoimiala on muuttumassa. Samoin kuin rahoitussektorin yleismaailmallisestikin, sen on jo tehtyjen ratkaisujen jälkeenkin jatket-tava sopeutumista teknologian kehittymiseen, säännöstelyn purkamiseen ja pääomaliikkeiden vapauttamisen jälkeiseen hintakilpailun lisään-tymiseen sekä muuttuvaan lainsäädäntöön.

Maamme rahoitushuollon pankkikeskeisyyt-tä on pyrittävä vähentämään varsinkin tilantees-sa, jossa pankkien lukumäärä on ratkaisevasti vähentymässä. Rahoitusjärjestelmän pankkikes-keisyys on osoittautunut ylitsepääsemättömäksi ongelmaksi silloin, kun pankit itse ovat vakavis-sa taloudellisissa vaikeuksissa.

Pankkien luottotappioiden suuruuden sekä taloudelliseen kehitykseen liittyvien epävar-muustekijöiden vuoksi useilla pankeilla ei juuri ole ollut mahdollisuuksia hankkia riittävässä määrin itsenäisesti varoja suoraan yleisöltä osa-keanneilla tai joukkovelkakirjoilla. Osuuspank-kien tapauksessa myös yhteisömuoto hankaloit-taa varsinkin oman pääoman ehtoisen rahoituk-sen hankintaa.

Oman pääoman hankintaa on vaikeuttanut myös pääomamarkkinoittemme kehittymättö-myys ja erityisesti jälkimarkkinoitten ohuus. Vi-me aikoina on kuitenkin tapahtunut tässä suh-teessa myönteistä kehitystä. Liikepankkien on-nistuneet osakeannit ovat kohentaneet pankki-järjestelmän tilaa ja viestittäneet sijoittajien pa-lautuneesta luottamuksesta pankkien toimintaa kohtaan.

ETA-sopimukseen liittyen pankkilainsäädän-tömmä tuentaa etenkin paikallispankkien va-kavaraisuusvaatimuksia. Lakiin otetaan myös säännökset, joilla pyritään purkamaan pankkien suuret riskikeskittymät ja estämään uusien yli-suurten vastuiden syntyminen.

Tarve kehittää pankkien ulkopuolella toimi-vaa rahoitusjärjestelmää on kasvanut. Arvopa-

perimarkkinoiden kansainvälinen kehitys viittaa siihen, että arvopaperimarkkinoiden rakennetta kehittämällä voidaan parantaa arvopaperimark-kinoiden toimivuutta ja lisätä sijoitustoiminnan edellytyksiä. Arvopaperimarkkinat, jotka ovat rakenteeltaan ja kustannuksiltaan tehokkaat, herättävät luottamusta sijoittajien ja liikkeeseen-laskijoiden piirissä.

Pankeista riippumatonta rahoitusta voidaan muun muassa edistää parantamalla sijoitusra-hastojen toimintaedellytyksiä. Niistä voitaisiin kehittää vaihtoehto suoralle osakesijoittamiselle. Sijoitusrahastojen koko markkina-arvo verrat-tuna pankkitalletuksiin on noin yksi prosentti, joten kasvunvaraa on runsaasti ilman, että sijoi-tusrahastojen kasvu vaarantaisi pankkien va-rainhankintaa. Piensijoittajien rahavirrat ohjau-tuisivat tällä tavoin pois pankkitalletuksista si-joitusrahoitukseen ja edelleen arvopaperimarkki-noiden kautta tuotannolliseen toimintaan.

#### Ulkomaisten sijoittajien luottamuksen lisääminen

Suomen riippuvuus ulkomaisesta rahoituk-sesta on maan aivoimuuden ja velkaantuneisuu-den takia merkittävän suuri nyt ja lähitulevai-suudessa. Tämä merkitsee, että ulkomaisten ra-hoittajien luottamuksen säilyttäminen suoma-laisten pankkien maksuvalmiuteen ja -kykyyn on rahoitusmarkkinoiden vakauden ja taloude-lisen kehityksen kannalta ensiarvoisen tärkeää.

Ulkomaalaisomistuksen vapauttaminen vuo-den 1993 alusta on vahvistanut osakemarkkinoi-demme sijoittajapohjaa merkittävästi.

Kansainvälisten pääomavirtojen ohjautumi-nen Suomeen vahvistaa kansantalouttamme ja parantaa suomalaisten teollisuusyritysten rahoi-tusmahdollisuuksia. Ulkomaisten sijoittajien kasvanut kiinnostus on selvästi nostanut osak-keiden pörssikursseja.

Arvopaperimarkkinoiden kehitystä tulee edelleen vahdittaa edistämällä etenkin pankeis-ta riippumattomien instituutionaalisten sijoitta-jien markkinoilletuloa, jolloin myös jälkimarkki-noiden toiminta tehostuu. Sekä kotimaisten että ulkomaisten sijoittajien luottamusta arvopaperi-markkinoihin voitaisiin lisätä, jos arvopaperien selvitystoiminta järjestettäisiin keskitetyksi.

Suomessa on nykyisin useita arvopaperien selvityspalveluja tarjoavia yhteisöjä. Kansainvä-liset sijoittajat ovat tottuneet siihen, että kansai-linen arvopaperikeskus tai monikansallinen sel-vityskeskus vastaa arvopaperien kauppajien sel-

vityksestä, rahaliikenteestä sekä selvitykseen liittyvistä lopullisista rekisterikirjauksista.

Kansainvälisten yhteyksien hoitaminen keskitetysti parantaisi ulkomaisten sijoittajien osallistumista Suomen arvopaperimarkkinoille.

Näillä toimenpiteillä myös varmistetaan rahoituksen saatavuus vaikeissakin oloissa ja helpotetaan siten mahdollista "luottolamaa", joka syntyy, jos pankin on ylläpitääkseen vakavaraisuuttaan supistettava luotonantoon.

#### Rahoitusmarkkinoiden valvontaa on uudistettu

Pankkien valvontaa on tehostettu järjestämällä uudelleen pankkien ja koko rahoitusmarkkinoiden valvontatoiminta. Lokakuun 1993 alussa toimintansa uudelleen organisoituna aloittaneen rahoitustarkastuksen voimavaroja on lisätty.

Riittävien resurssien ja toimivallan avulla voi rahoitustarkastus aikaisempaa paremmin ennakoida rahoitusmarkkinoiden häiriötilanteiden syntymisen ja ehkäistä ongelmien pahenemisen. Tämän vuoksi rahoitustarkastuksen tulee voida varmistua rahoitusmarkkinoilla toimivien yhteisöjen, ennen kaikkea pankkien, toiminnan luotettavuudesta.

Pankkien hallintoneuvostojen, johtokuntien ja tilintarkastajien toimintaan kiinnitetään entistä suurempaa huomiota. Vuoden 1993 lokakuun alusta voimaan tullut rahoitustarkastuslaki (503/93) sisältää säännöksen, jonka perusteella rahoitustarkastuksella on oikeus saada valvottavan tilintarkastajalta kaikki valvottavaa koskevat valvonnan kannalta tarpeelliset tiedot.

Lisäksi hallitus on valmistellut eduskunnalle esitystä tilintarkastuslaiksi. Laki kokoaisi yhteen yleislakiin tilintarkastajia koskevat säännökset. Valmisteilla olevaan lakiesitykseen on sisällytetty myös säännökset, jotka johtuvat EY:n tilintarkastajien hyväksymistä koskevan yhtiöoikeudellisen direktiivin aiheuttamasta harmonisointitarpeesta.

Lakiesityksessä tilintarkastajien kelpoisuusvaatimuksia tiukennetaan sekä korostetaan velvollisuutta toimia riippumattomasti tilintarkastustehtävässä. Säännökset koskevat kaikkia kirjanpitovelvollisia. Pankkeja koskevat vastaavat säännökset sisältyvät edelleen eduskunnan käsiteltävänä olevaan esitykseen luottolaitostoiminnasta annettavaksi laiksi, johon tilintarkastuslain aiheuttamat tarpeelliset muutokset on pääosin tehty.

Euroopan Unionin talous- ja valtiovarainministerien neuvosto on äskettäin päässyt yksimielisyyteen direktiiviehdotuksesta, jonka mukaan tilintarkastajalle asetettaisiin velvollisuus raportoida valvontaviranomaiselle havaitsemistaan epäsuunnollisuuksista muun muassa luotto- ja rahoituslaitoksissa ja niihin liittyvissä muissa yrityksissä, joiden tilintarkastuksesta hän on vastuussa. Tilintarkastajan harjoittamaa valvontaa koskevat vaatimukset näytävät siten olevan kiristymässä koko Länsi-Euroopassa. Rahoitustarkastuslakiin tehty muutos on ennakoitunut tätä kehitystä, jonka jatkamista hallitus pitää tärkeänä ja kiireellisenä.

Tukitoimien kohteena olevassa pankissa on Valtion vakuusrahastosta annetun lain mukaan tehtävä erityistilintarkastus. Tällainen erityistarkastus onkin jo suoritettu STS-Pankki Oy:ssä ja suurimmaksi osaksi myös SKOP:ssa. Erityistilintarkastuksen ja muun viranomaisvalvonnan sekä pankin normaalin tilintarkastuksen yhteyttä on kehitettävä ja jatkettava myös pankkikriisin jälkeen.

Viranomaisvalvonnan tulee keskittyä pankin toiminnan vakavaraisuus- ja laillisuusvalvontaan ja sen lisäksi tukea tilintarkastajan harjoittamaa valvontaa. Erityisesti tulee valvoa riskinottoa ja sen hallintaa. Rahoitustarkastuksen ja Valtion vakuusrahaston riittävät valvontaresurssit on turvattava myös tulevaisuudessa.

#### Riskien hallinta paremmaksi

Pitemmällä aikavälillä on tärkeää säilyttää pankkeihin varojaan sijoittavilla sellainen tappion riski, että pankin johdon toimia riittävästi valvotaan. Tämä koskee ennen kaikkea omistajia, mutta myös tukkumarkkinasijoittajia.

Omistajien ja tukkumarkkinasijoittajien lisäksi tallettajilla tulisi olla jonkinlainen tappioriski. Talletussuojan rajoittaminen saattaa siten olla tulevaisuudessa tarpeen. Myös pankkien vakavaraisuus tulisi riittävän selvästi nostaa vähimmäisraja korkeammaksi. Yksi keino voisi olla, että tätä tarvittavaa lisäpääomaa säädeltäisiin tulevaisuudessa pankkien toiminnan riskipitoisuuden mukaisesti.

Tulevaisuudessa olisi siten kehitettävä järjestelmiä, jotka vaikeuttavat pankkien ylimitoitettua riskinottoa ja tarvittaessa estävät sen.

Pankkien vakuusrahastojärjestelmässä olevien puutteiden vuoksi Valtion vakuusrahaston perustaminen oli välttämätöntä. Ratkaisun joh-

dosta pankkien vakuusrahastojen merkitys on kuitenkin vähentynyt. Tämän vuoksi sekä valmisteilla olevan EY:n talletussuojadirektiivin johdosta tulee pankkien vakuusrahastojen roolia ja rakennetta arvioida uudelleen.

Pankkikriisin yhtenä keskeisenä syynä pidetään yleisesti velkarahoitukseen perustunutta kansantalouden ylikuumenemista. Tulevaisuudessa on tarvittavin toimenpitein estettävä koettun kaltainen luottoekspansio.

Viranomaisten on kaikin keinoin pyrittävä jo ennakkoon estämään rahoitusjärjestelmäkriisejä ja samalla huolehdittava riittävän kilpailun edellytyksistä rahoituksenvälityksen tehokkuuden ja rahoituksen saatavuuden varmentamiseksi.

Pankkitoimintaa on myös tervehdytettävä poistamalla ja rajoittamalla edelleen pankkien asiakkaiden liialliseen velkaantuneisuuteen kannustavia verotus- yms. kiihokkeita.

#### LIITTEET

|                                                               | Sivu |
|---------------------------------------------------------------|------|
| — talletuspankkien liikevoitto/tappio vuosina 1988—31.8.1993  | 48   |
| — talletuspankkien luottotappiot vuosina 1988—31.8.1993       | 48   |
| — talletuspankkien vakuusrahastojen toimintaa kuvaavia lukuja | 49   |
| — pankkituen keskeiset tapahtumat                             | 50   |



Kotimaisten talletuspankkien (liikepankeista konsernitiedot)  
Liikevoitto/-tappio vuosina 1988—31.8.1993, mmk

| VUOSI .....                 | 1988         | 1989         | 1990         | 1991          | 1992           | 1-8/1993      |
|-----------------------------|--------------|--------------|--------------|---------------|----------------|---------------|
| UNITAS .....                | 1 202        | 738          | 152          | -163          | -2 702         | -1 011        |
| KOP .....                   | 810          | 844          | 280          | -1 612        | -3 659         | -896          |
| PSP .....                   | 520          | -64          | 499          | -238          | -640           | -66           |
| SKOP .....                  | 591          | 373          | -339         | -3 321        | -3 596         | -870          |
| OKO .....                   | 285          | 203          | 316          | 275           | 84             | 90            |
| STS/SILTAPANKKI .....       | 75           | 23           | 68           | -157          | -474           | -250          |
| ÅAB .....                   | 31           | 35           | 39           | 45            | 27             | 33            |
| INTERBANK .....             | 3            | 3            | 1            | 8             | 21             | 24            |
| <b>LIKEPANKIT YHT. ....</b> | <b>3 517</b> | <b>2 155</b> | <b>1 016</b> | <b>-5 163</b> | <b>-10 939</b> | <b>-2 946</b> |
| SÄÄSTÖPANKIT .....          | 616          | 504          | 648          | -524          | -10 876        | -3 019        |
| OSUUSPANKIT .....           | 713          | 543          | 774          | 811           | 34             | -486          |
| <b>KAIKKI YHT. ....</b>     | <b>4 846</b> | <b>3 202</b> | <b>2 438</b> | <b>-4 876</b> | <b>-21 781</b> | <b>-6 451</b> |

Kotimaisten talletuspankkien (liikepankeista konsernitiedot)  
Luottotappiot vuosina 1988—31.8.1993, mmk

| VUOSI .....                     | 1988         | 1989         | 1990         | 1991         | 1992          | 1-8/1993     |
|---------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|--------------|
| UNITAS .....                    | 443          | 641          | 926          | 1 092        | 3 262         | 1 683        |
| KOP .....                       | 299          | 408          | 551          | 1 343        | 4 270         | 1 959        |
| PSP .....                       | 65           | 147          | 132          | 675          | 1 782         | 1 170        |
| SKOP .....                      | 50           | 159          | 149          | 2 553        | 2 797         | 885          |
| OKO .....                       | 15           | 118          | 91           | 210          | 360           | 273          |
| STS/SILTAPANKKI .....           | 15           | 63           | 42           | 178          | 291           | -6           |
| ÅAB .....                       | 0            | 6            | 7            | 26           | 39            | 27           |
| INTERBANK .....                 | 0            | 0            | 0            | 1            | 8             | 9            |
| <b>LIKEPANKIT YHT. ....</b>     | <b>887</b>   | <b>1 542</b> | <b>1 898</b> | <b>6 078</b> | <b>12 809</b> | <b>6 000</b> |
| SÄÄSTÖPANKIT .....              | 83           | 136          | 420          | 1 117        | 7 954         | 2 323        |
| OSUUSPANKIT .....               | 142          | 148          | 178          | 413          | 1 281         | 1 645        |
| <b>TALLETUSPANKIT YHT. ....</b> | <b>1 112</b> | <b>1 826</b> | <b>2 496</b> | <b>7 608</b> | <b>22 044</b> | <b>9 968</b> |

TALLETUSPANKKIEN VAKUUSRAHASTOJEN TOIMINTAA KUVAAVIA LUKUJA

|                                               | OVR                    | SVR     | LVR   | YHT.     |
|-----------------------------------------------|------------------------|---------|-------|----------|
| 1. Kerätyt kannatusmaksut, mmk                |                        |         |       |          |
| -88                                           | 47,5                   | 15,6    | 26,0  | 89,1     |
| -89                                           | 71,6                   | 22,3    | 31,6  | 125,5    |
| -90                                           | 112,0                  | 36,1    | 42,2  | 190,3    |
| -91                                           | 461,1                  | 158,5   | 38,6  | 658,2    |
| -92                                           | 788,1                  | 944,1   | 41,8  | 1 774,0  |
| 1-10/93                                       | 621,6                  | 66,3    | 209,6 | 897,5    |
| 2. Myönnetty avustukset, mmk                  |                        |         |       |          |
| -88                                           | 57,4                   | 13,6    | 0,0   | 71,0     |
| -89                                           | 82,8                   | 39,2    | 0,0   | 122,0    |
| -90                                           | 84,5                   | 32,0    | 0,0   | 116,5    |
| -91                                           | 487,7                  | 188,4   | 0,0   | 676,1    |
| -92                                           | 1 657,4                | 1 377,9 | 0,0   | 3 035,3  |
| 1-10/93                                       | 1 810,0                | 8,2     | 357,0 | 2 175,2  |
| 3. Myönnetty avustuslainat, mmk <sup>1)</sup> |                        |         |       |          |
| -88                                           | 0,0                    | 0,0     | 0,0   | 0,0      |
| -89                                           | 0,0                    | 0,0     | 0,0   | 0,0      |
| -90                                           | 0,0                    | 0,0     | 0,0   | 0,0      |
| -91                                           | 40,0                   | 700,0   | 0,0   | 740,0    |
| -92                                           | 1 561,0                | 5 000,0 | 0,0   | 6 561,0  |
| 1-10/93                                       | 191,0                  | 0,0     | 0,0   | 191,0    |
| 4. Vakuusrahastopääoma, mmk                   |                        |         |       |          |
| -88                                           | 119,9                  | 67,4    | 131,4 | 318,7    |
| -89                                           | 140,7                  | 79,7    | 164,9 | 385,3    |
| -90                                           | 179,5                  | 81,4    | 207,1 | 468,0    |
| -91                                           | 569,3                  | 212,6   | 245,7 | 1 027,6  |
| -92                                           | 883,0                  | 949,6   | 287,6 | 2 120,2  |
| 10/93                                         | -207,9                 | -383,0  | 497,2 | -93,7    |
| 5. Oma pääoma, mmk                            |                        |         |       |          |
| -88                                           | 69,1                   | 58,2    | 137,5 | 264,8    |
| -89                                           | 67,5                   | 46,1    | 172,4 | 286,0    |
| -90                                           | 108,3                  | 55,0    | 222,5 | 385,8    |
| -91                                           | 94,9                   | 6,4     | 273,3 | 374,6    |
| -92                                           | -829,6                 | -447,4  | 335,1 | -941,9   |
| 10/93                                         | -2 018,6 <sup>2)</sup> | 398,0   | 201,3 | -1 419,3 |

Luvut 1 desimaalin tarkkuudella

OVR = osuuspankkien vakuusrahasto

SVR = säästöpankkien vakuusrahasto

LVR = liikepankkien ja Postipankki Oy:n vakuusrahasto

<sup>1)</sup> Myönnettyistä avustuksista on julkista tukea SVR:lle 500 milj. mk.

<sup>2)</sup> Takauksen ja pääomatukijärjestelyn jälkeen arvio vuoden 1993 lopussa OVR:n oman pääoman määrästä on - 596 mmk

**PANKKITUEN KESKEISET TAPAHTUMAT**  
(pl. toimikunnat, budjettivaltuudet)

|            | Tuen<br>myön-<br>täjä |                                                                                                                                               | Julkinen<br>pankki-<br>tuki,<br>mmk |
|------------|-----------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|
| syksy 1990 |                       | SP:n vakautusohjelma SKOP:lle. Säästöpankit merkitsivät SKOP:n osakepääoman korotuksen                                                        |                                     |
| syksy 1991 |                       | SP:n tervehdyttämishjelma SKOP:lle                                                                                                            |                                     |
| 19.9.1991  | SP                    | SP otti SKOP:n hallintaansa. SP:n holdingyhtiöt ostivat SKOP:n merkittävimmät osake- ja kiinteistösijoitukset sekä pääosan Tampella-vastuista | 14 800                              |
| 30.4.1992  | ED                    | Valtion vakuusrahasto perustettiin                                                                                                            |                                     |
| 15.6.1992  | VVR                   | SKOP:n osakkeiden ja pääomatodistusten osto Suomen Pankilta                                                                                   | 1 500                               |
| 26.6.1992  | VVR                   | Tukilaina säästöpankkien vakuusrahastolle ja takaus SSP:n vastuudebenttuureille                                                               | 7 200                               |
| 11.11.1992 | VVR                   | SSP:n takauksen muuttaminen vastuudebenttuurin merkitsemiseksi                                                                                |                                     |
| 18.12.1992 | VVR                   | SSP Oy:n tukilainan konvertointi + loppuosan takauksesta muuntaminen pääomatodistuksiksi                                                      |                                     |
| 22.12.1992 | VVR                   | SKOP:n tukipäätös                                                                                                                             | 1 500                               |
| 30.12.1992 | VVR                   | SSP Oy:n tukipäätös                                                                                                                           | 4 700                               |
| syksy 1992 | VN                    | Yleinen pääomatuki talletuspankeille luotonantokyvyn varmistamiseksi                                                                          | 7 742                               |
| 23.2.1993  | ED                    | VVR-lakia muutettiin                                                                                                                          |                                     |
| 8.4.1993   | VVR                   | STS:n tukipäätös                                                                                                                              | 3 036                               |
| kevät 1993 |                       | Liikepankkien vakuusrahaston siirto Valtion vakuusrahastolle                                                                                  | -357                                |
| 27.4.1993  | VVR                   | SSP Oy:n tukipäätös                                                                                                                           | 1 100                               |
| 24.5.1993  | VVR                   | SKOP:n tukipäätös                                                                                                                             | 700                                 |
| 1.7.1993   |                       | Siirto KOP:lta Siltapankki Oy:lle osana STS-Pankki Oy:n järjestelyyn liittyvää riskinjakoa, 75 milj. mk                                       |                                     |
| 19.8.1993  | VN                    | SSP Oy:n tukipäätös                                                                                                                           | 1 000                               |

|              |    |                                                                                                                                                                                   |                    |
|--------------|----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|
| 19.8.1993    | VN | KOP:n pääoman hankinnan takaamista koskeva periaatepäätös                                                                                                                         | (1 800)            |
| 19.8.1993    | VN | SYP:n pääoman hankinnan takaamista koskeva periaatepäätös                                                                                                                         | (1 000)            |
| 22.10.1993   | VN | SSP Oy:n liiketoiminta ja osakekanta myytiin KOP:lle, osuuspankeille, PSP:lle ja SYP:lle<br>Periaatepäätös omaisuudenhoitoyhtiön perustamisesta sekä sen rahoituksen takaamisesta | -5 600<br>(28 000) |
| 18.11.1993   | VN | Omaisuuksienhoitoyhtiö Arsenal Oy:n perustaminen                                                                                                                                  | 5 000              |
| 18.11.1993   | VN | OVR:n vieraan pääoman korkojen takaamista koskeva periaatepäätös                                                                                                                  | (900)              |
| 1.1.—3.11.93 | SP | SP:lle realisointituottoina palautunut määrä                                                                                                                                      | -2 600             |

Lyhenteet:

|     |   |                             |
|-----|---|-----------------------------|
| SP  | = | Suomen Pankki               |
| ED  | = | Eduskunta                   |
| VVR | = | Valtion vakuusrahasto       |
| VN  | = | Valtioneuvosto              |
| OV  | = | Osuuspankkien vakuusrahasto |