

TaVM 26/1996 - VNT 1/1996

Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle suunnitelmasta rahoitusjärjestelmän tervehdyttämiseksi, tervehdyttämiseen käytettävistä keinoista ja julkisen tuen palauttamisesta valtiolle

VNT 1/1996

Eduskunta on lähettänyt 24 päivänä toukokuuta 1996 talousvaliokuntaan valmisteltavasti käsiteltäväksi valtioneuvoston tiedonannon 1/1996 vp eduskunnalle suunnitelmasta rahoitusjärjestelmän tervehdyttämiseksi, tervehdyttämiseen käytettävistä keinoista ja julkisen tuen palauttamisesta valtiolle.

Valtiovarainvaliokunta on antanut tiedonannosta eduskunnan määräyksen perusteella lausuntonsa. Lausunto on tämän mietinnön liitteenä (VaVL 30/1996 vp).

Tiedonannon johdosta valiokunnassa ovat olleet kuultavina lainsäädäntöjohtaja Pekka Laajanen sekä finanssineuvokset Urpo Hautala ja Jarmo Väisänen valtiovarainministeriöstä, osastopäällikkö Heikki Koskenkylä ja toimistopäällikkö Liisa Halme Suomen Pankista, apulaisosastopäällikkö Risto Määttänen rahoitustarkastuksesta, toimitusjohtaja Matti Sipilä Suomen Pankkiyhdistyksestä, toimitusjohtaja Pertti Voutilainen ja johtokunnan sihteeri Kari Suominen Merita Pankista, hallintojohtaja Olli Härmänmaa Postipankista, pankinjohtaja Heikki Vitie ja johtaja Tuomas Hinttula Osuuspankkien Keskusliitosta, toimitusjohtaja Markku Ruutu Säästöpankkiliitosta, toimitusjohtaja Seppo Sipola Arsenal Oy:stä ja ekonomisti Eero Murto Pankkiiriliike Oy Erik Selin Ab:stä.

Tiedonannosta

Hallituksen antama tiedonanto suunnitelmasta rahoitusjärjestelmän tervehdyttämiseksi on luonteeltaan yleisluonteinen rahoitusmarkkinoiden toiminnan kehittämiseen tähtäävien toimenpiteiden kuvaus. Keskeisinä rahoitusjärjestelmän tervehdyttämiseen liittyvinä tekijöinä hallitus pitää

- 1) yleisten taloudellisten olosuhteiden parantamista
- 2) kilpailuedellytysten tasapainottamista
- 3) suojajärjestelmien, rahoitusmarkkinoiden valvonnan ja riskien hallinnan kehittämistä.

Suojajärjestelmien kehittämisen yhteydessä viitataan liian kattavien suojajärjestelmien haitallisiin vaikutuksiin, erityisesti piittaamattomana riskikäyttäytymisenä ilmenevään moraalikatoon (moral hazard). Viittaukset ovat yhdenmukaisia taloustieteilijöiden sääntelyn haittavaikutuksista esittämien näkemysten kanssa. Myös valvonnan tehostamisen yhteydessä esitetyt näkemykset julkisen valvonnan rajallisista mahdollisuuksista, markkinakuriin perustuvan valvonnan ja julkisen taseinformaation lisäämisestä ovat valiokunnan mielestä oikean suuntaisia.

Tiedonannon arviointia vaikeuttaa se, että siinä käsitellään asioita varsin yleisellä tasolla, ilman selkeitä painopistevalintoja. Yleisluonteisuuden johdosta tiedonannossa esitetyt kehittämisajatukset

jäävätkin kesken. Vähälle huomiolle ovat jääneet konkreettisten lainsäädännöllisten ja valvonnallisten johtopäätösten tekeminen

- 1) lainsäännösten vaikutuksesta pankkien käyttäytymiseen (esimerkiksi moraalikatoon ja tähän liittyvään piittaamattomaan riskinottoon)
- 2) julkisen valvonnan tosiasiallisista mahdollisuuksista turvata vakaa pankkitoiminta
- 3) lainsäännösten kannustinvaikutusten lisäämisestä
- 4) sanktioiden merkityksestä lainsäännösten kannustinvaikutusten tehostajana.

Valiokunta viittaa tiedonantoon ja valtiovarainvaliokunnan lausuntoon, joissa on yksityiskohtaisesti eritelty, kuinka pankkitukea on käytetty.

1990-luvun alkupuolella koettu pankkikriisi järkytti koko rahoitusjärjestelmän vakautta. Kriisin syvyys yllätti myös valvovat viranomaiset. Hallitus arvioi tiedonannossa, että maksetun pankkituen lopullisiksi menetyksiksi kirjataan noin 40–50 miljardia markkaa.

Valiokunnan mielestä on nyt tuoreeltaan tarpeen käynnistää analyttiset selvitykset kriisistä ja tehdä tarvittavat johtopäätökset uusien pankkikriisien ehkäisemiseksi.

Valiokunta on sen vuoksi keskittynyt erityisesti tarkastelemaan lainsäädännön ja valvonnan muutostarpeita pankkikriisin kokemusten valossa. Valiokunta yhtyy hallituksen tiedonannossaan esittämiin näkemyksiin, että huomiota tulee kiinnittää pankkien oman riskinhallinnan kehittämiseen sekä pankkien johdon ja omistajien vastuun lisäämiseen.

Talouden kehityksestä

Yleiset taloudelliset olosuhteet vaikuttavat keskeisesti rahoitusjärjestelmän tervehtymiseen. Viime aikoina on vahvistunut käsitys Suomen talouskasvun vahvistumisesta. Kotimaisen kysynnän kasvu on perustunut yksityiseen kulutukseen. Asuntomarkkinat ovat toipumassa, mikä on näkynyt asuntokaupan vilkkautena ja asuntojen hintojen nousuna. Rakentaminen on vähitellen elpymässä uudisrakentamisenkin puolella; tähän asti rakennustoiminta on painottunut korjausrakentamiseen. Teollisuustuotannon elpyminen vuoden takaisesta suhdannekuopasta jatkuu. Ennusteiden mukaan bkt:n kasvun arvioidaan olevan tänä vuonna noin 2,5 prosenttia ja ensi vuonna noin 4 prosenttia. Kasvun osalta merkittävimpänä uhkana pidetään Länsi-Euroopan – erityisesti Saksan ja Ranskan – talouskehitykseen liittyvää epävarmuutta. Myös Aasian talousmahtien kuten Japanin vaikutus eurooppalaiseen talouskehitykseen on kasvamassa.

Työttömyysasteen aleneminen on jatkunut, vaikkakin toivottua hitaammin. Tilastokeskuksen tilastoissa työttömyys supistui syyskuussa 370 000:een, mikä on 36 000 vähemmän kuin viime vuonna. Työttömyys laski alle 400 000:n ensi kerran sitten vuoden 1992 joulukuun.

Vaihtotaseen ylijäämän arvioidaan olevan tänä vuonna noin 20 miljardia markkaa. Vaikka vienti on ajoittain takellellut, tuonti ei ole myöskään kasvanut. Korkomenojen supistuminen on jatkunut.

Myös valtiontalouden alijäämä on vähentynyt, sillä yksityisen kulutuksen kasvu ja kotimainen tulokehitys ovat vahvistaneet tulopohjaa. Valtiontalouden nettorahoitustarpeen pieneneminen on tukenut rahoitusmarkkinoiden – erityisesti korkojen ja valuuttakurssin – vakautta.

Talouskasvun vahvistumisesta huolimatta edellytykset hintavakauden säilymiseen lähivuosina ovat säilyneet erittäin hyvinä. Palkkaliikumukset ovat olleet vaatimattomia ja ulkomaankauppahinnat ovat kehittyneet maltillisesti. Asuntojen hintojen nousu ei ole heijastunut yleisenä inflaatio-odotusten

voimistumisena. Tuoreimpien ennusteiden mukaan inflaatio tulee pysymään lähivuosina keväällä 1993 asetetun noin kahden prosentin tavoitteen puitteissa.

Pankkien tila

Kotimaiset talletuspankit ovat viiden tappiollisen vuoden jälkeen kääntyneet jälleen voitollisiksi. Koko pankkisektorin yhteenlasketun tuloksen vuonna 1996 odotetaan olevan noin kaksi miljardia markkaa. Kansainvälisessä vertailussa tällaista kannattavuustasoa voi kuitenkin pitää korkeintaan tyydyttävänä.

Kannattavuuden paranemista on ruokkinut eniten luottotappioiden supistuminen (liite 1). Luottotappiot voivat supistua jatkossakin, mikäli talouskehitys jatkuu suotuisana ja korot pysyvät matalina. Merkittävää tulosparannusta luottotappioiden supistumisesta ei kuitenkaan voi enää odottaa, sillä niiden taso on jo nyt melko lähellä ns. normaalia tasoa.

Järjestämättömien luottojen määrä on alentunut, mikä on vähentänyt pankkien luottotappioita. Kotitalouksien suhteellinen osuus järjestämättömistä luotoista oli vuoden 1996 puolivälissä yli 33 % (liite 2). Vuoden 1992 vastaava osuus oli 21 %. Työllisyyskehityksen nopeutuminen vaikuttaisi todennäköisesti suoraan myös järjestämättömien luottojen määrään.

Pankkien kannattavuuden paranemista on kuluvana vuonna edistänyt myös arvopaperikaupan hyvä tulos. Korkojen lasku on nostanut obligaatiotalojen markkina-arvoa. Lisäksi osakekurssien noususta ja toteutetuista omistusjärjestelyistä (esimerkiksi TUKO) on kertynyt poikkeuksellisen paljon tuottoja. Nämä tulosparannukset ovat kuitenkin kertaluonteisia.

Pankkien rahoituskatteet olivat sen sijaan varsinkin vuoden alkupuoliskolla laskussa. Myöhemmin lasku tosin pysähtyi, kun luotonkysyntä piristyi ja jotkut pankit laskivat käyttötiliensä korkoja. Jatkossa kilpailun kiristyessä ei kuitenkaan voida laskea yksin rahoituskatteiden varaan, kun etsitään pysyviä tulosparannuksen lähteitä. Kotimaisten pankkien kannattavuuden pysyvä paraneminen onkin suurelta osin kiinni siitä, miten hyvin ne onnistuvat karsimaan kustannuksiaan.

Pankkien lähivuosien kannattavuutta ja riskinkantokykyä rasittaa myös valtion vuoden 1992 pääomasijoituksen takaisinmaksu. Pankkien taseissa on yli kuusi miljardia markkaa valtion rahaa, joka täytyy ennemmin tai myöhemmin maksaa takaisin. Pääomatodistusten korkoja on alettu maksaa. Pääomatodistusten rakenteesta johtuen maksettavat korot ovat vielä pari vuotta melko alhaisia, mutta alkavat myöhemmin rasittaa kasvavassa määrin pankkien tulosta.

EU:n jäsenmaista vain Suomessa ja Tanskassa pankkien myöntämistä luotoista joudutaan maksamaan leimaveroa. Suomessa veron määrä on 1,5 % ja Tanskassa 0,3 % luoton määrästä. Luotoista perittävä leimavero tuottaa valtiolle noin 700 miljoonaa markkaa vuodessa.

Valiokunnan mielestä saamistodisteiden leimaveron perimisestä tulee luopua. Leimavero haittaa suomalaisten ja ulkomaisten pankkien kilpailuneutraaliteettia. Leimavero rajoittaa kotimaassa myös pankkien asiakkaiden valintamahdollisuuksia ja pankkien kilpailuttamista, kun luottoa ei voi siirtää pankista toiseen ilman leimaveron kertaantumista. Leimaverolla perittävä tuotto valtiolle on merkittävä. Jos leimavero poistetaan, vastaava tuotto joudutaan kokoamaan muulla tavoin.

Rahoitusmarkkinoiden näkymät mentäessä kohti EMUa

Kilpailu Suomen rahoitusmarkkinoilla kiristyy koko ajan. Onhan EU-integraation tarkoituksena ollut luoda yksi yhtenäinen markkina-alue. Näissä olosuhteissa suomalaiset pankit ovat edelleen varsinkin suhteessa pohjoismaisiin kilpailijoihinsa melko tehottomia. Tämä ei kuitenkaan välttämättä tarkoita

sitä, että Suomeen olisi tulossa lisää pankkeja. Esimerkiksi suurempien yritysten osalta on ollut havaittavissa, että pankkipalvelut haetaan helposti ns. etäpalveluina suuremmista finanssikeskuksista. Teknologian ja viestintäyhteyksien kehittyessä saattavat myös kotitaloudet ja pienemmät yritykset vähitellen alkaa hakea pankkipalveluitansa myös ulkomailta, etenkin jos ne voidaan näin saada edullisemmin kuin kotimaasta.

Kilpailuun vastaaminen onkin kotimaisille pankeille suuri haaste. Niiden on parannettava ja monipuolistettava palveluitaan samalla kun kustannuksia leikataan. Uudet toimintamuodot ja tuotteet pitävät sisällään myös monia riskejä. Riskeihin varautuminen onkin ensisijaisen tärkeää. Osaamiseen on panostettava, sillä puutteellisella riskienhallinnalla on pankkitoiminnassa usein ollut taipumus koitua varsin kohtalokkaaksi. Onkin pankkien johdon, omistajien ja viranomaisten sekä myös asiakkaiden tehtävänä valvoa, että pankit on varustettu riittävällä riskienhallintamenetelmillä ja että pankkien ottamat riskit ovat oikeassa suhteessa niiden taloudelliseen kantokykyyn. Pankkien on panostettava yritystutkimukseen ja niiden sisäisen tarkastuksen asemaa on vahvistettava.

EMUun sopeutumisesta seuraa pankeille myös huomattavia atk-tekniisiä muutostöitä. Tämän lisäksi EMU aiheuttaa monien tuotontekomahdollisuuksien häviämistä. Varsinkin valuutanvaihtotoiminnasta ja valuuttojen maksuliikenteestä saatavat palvelumaksut ja muut tulot supistuvat. Lisäksi valuuttakauppa, joka on ajoittain ollut suomalaisille pankeille varsin tuottoisaa, todennäköisesti vähenee.

EMUn kilpailua lisäävät vaikutukset näkyvät ensimmäisenä rahoituksen tukkumarkkinoilla. EMUn myötä kotimaiset pankit tulevat rahamarkkinoilta tapahtuvassa varainhankinnassaan entistä riippuvaisemmiksi suurista kansainvälisistä pankeista. Eurooppalaisten rahamarkkinoiden kaupankäynti keskittyy mitä todennäköisimmin suuressa mitassa muutamien jättipankkien välille. Tilaa jää toki myös pienemmille pankeille, mutta suuria tuotontekomahdollisuuksia ei ole enää syytä odottaa.

Vähittäispankkitoiminnassa kilpailu etenee hitaammin, mutta varsinkin tekninen kehitys voi hyvinkin nopeasti muuttaa toiminnan luonnetta. Etenkin pankkien fyysisellä sijainnilla on jatkossa entistä vähemmän merkitystä. Seurauksena voi myös olla pankkifuusioita sekä pankkien ja vakuutusyhtiöiden yhteensulautumisia. Fuusiot ovat kustannuksia karsittaessa aluksi pääasiassa maiden sisäisiä, mutta vähitellen markkinaosuuksia kasvatettaessa ja suurtuotannon etuja haettaessa myös rajat ylittävät pankkifuusiot tullevat yleistymään.

Tehokkaan ja uskottavan kansallisen valvontaviranomaisen merkitys korostuu rajat ylittävien pankkitoimintojen myötä.

Euroopan unionin komissio on aloittanut työn finanssikonglomeraattien valvonnan pelisääntöjen ja vähimmäisvaatimusten luomiseksi. Tiedonannossa todetaan, että tämän työn tavoitteena on parantaa jäsenmaiden koordinaatiota ja toimintavalmiuksia. Valiokunta toteaa, että tämä asettaa kansallisille valvontaviranomaisille erityisvaatimuksia, joihin Suomenkin tulee ajoissa varautua.

Suojajärjestelmien kehittäminen

Talletussuojan rajoittaminen

Suomessa toimivat tällä hetkellä pankkiryhmiä omat vakuusrahastot, joiden tehtäviin on liitetty talletusten korvaamisen lisäksi myös jäsenpankkien vakavaraisuuden tukeminen tarvittaessa. Viranomaisten tehtävänä on valvoa järjestelmän toimintaa.

Ennen pankkikriisiä kerätyt kannatusmaksut osoittautuivat kaikissa vakuusrahastoissa riittämättömiksi, minkä vuoksi järjestelmältä puuttui tarvittava uskottavuus.

Talletussuojajärjestelmän olisi siten saattanut olla vaikea suoriutua normaalioloissakaan tilanteesta, jossa yksittäisen pankin talletusvastuita olisi pitänyt korvata. Vuonna 1993 lainsäädäntöä muutettiin kannatusmaksujen tason korottamiseksi.

Vakuusrahastojen korvausjärjestelmä kattaa kaikkensuuruiset talletukset, minkä vuoksi todellisen suojan voi tarjota ainoastaan valtio. Tiedonannon mukaan jo yksinomaan uskottavuuden palauttaminen rahastojen kykyyn maksaa korvauksia edellyttää kattavuuden rajaamista.

Talletussuojadirektiivi

EU:n talletussuojadirektiivin mukaan tallettajalle korvattavan enimmäissumman on oltava vähintään 20 000 ecua, viime päivien keskikurssin mukaan vajaat 115 000 markkaa. Talletussuoja on pakollinen kaikille talletuksia vastaanottaville luottolaitoksille. Niiden tulee itse vastata järjestelmän rahoituksesta.

EU:n jäsenmaista talletussuojadirektiivin ovat vuoden 1996 kevääseen mennessä panneet täytäntöön Tanska, Ranska, Ruotsi, Portugali, Kreikka, Alankomaat, Iso-Britannia, Irlanti ja Belgia. Talletussuojan katto on asetettu näissä maissa useimmiten 200 000 markan alapuolelle. Tanskassa ja Ranskassa enimmäisrajat ovat noin 230 000 markkaa.

Talletussuojan kattavuus Suomessa

Talletussuojatyöryhmä ehdottaa, että suojan enimmäisraja on 150 000 markkaa. Talletusten lukumäärästä tämä kattaa 96 prosenttia ja vastaa markkamääräisesti 40 prosenttia yleisötalletusten kokonaismäärästä. Lisäksi 150 000 markan suuruiseen korvaukseen olisivat oikeutettuja tallettajat, joilla on maksukyvyttömäksi tullessa pankissa enimmäismäärää suurempia talletuksia. Tämä nostaisi korvattavien talletusten kokonaismäärän 60 prosenttiin yleisötalletusten kokonaismäärästä. Yleisön talletukset vuoden 1996 puolivälissä olivat 293 miljardia markkaa.

Suoja kattaa yhden tilin samassa pankissa tai yhden tilin samaan vakuusrahastoon kuuluvassa pankkiryhmässä. Enimmäisrajaa suuremmille talletuksille olisi mahdollista saada täydellinen suoja hajauttamalla talletuksia useampaan eri pankkiin tai eri yhteisvastuujärjestelyihin kuuluviin pankkeihin.

Ehdotettu raja on jonkin verran direktiivin minimirajan yläpuolella ja suunnilleen jäsenvaltioiden keskitasolla.

Tallettajien saamisten turvaamiseksi ehdotetaan perustettavaksi talletussuojarahasto, johon talletuspankin on kuuluttava. Järjestelmä rahoitettaisiin ensisijaisesti vuosittain perittävin kannatusmaksuin. Rahastoon kerättäville likvideille nettovaroille on tarkoitus asettaa vähimmäismäärä, joka on 2,0 prosenttia korvattavien talletusten määrästä. Varojen kertyessä kannatusmaksujen perimistä voitaisiin porrastaa ja lopettaa se kokonaan, kun rahaston nettovarallisuus on 10 prosenttia korvattavien talletusten määrästä.

Talletussuojajärjestelmän tehtävänä on tallettajien saamisten turvaaminen yksittäisen talletuspankin joutuessa selvitystilaan. Rahaston toiminnasta ja kustannuksista vastaisivat talletuspankit yhteisvastuulla. Talletussuojarahastoon kerättäviä varoja ei voitaisi käyttää yksittäisen pankin vakavaraisuuden turvaamiseen eikä pankin omistajien tai muiden velkojien kuin ainoastaan tallettajien saamisten maksamiseen.

Talletussuojatyöryhmä toteaa, että talletussuojajärjestelmän tehtävänä on edistää pankkijärjestelmän vakautta pienentämällä riskiä niin, etteivät yksittäisen pankin tai koko pankkijärjestelmän tilapäiset ongelmat johda laajamittaiseen talletusten nostoon pankkijärjestelmästä. Tavoitteena on uudistaa talletussuojajärjestelmää siten, että talletussuojan tavoite saavutetaan tavalla, joka on yhteiskunnan ja pankkien kannalta tehokas ja vahvistaa yleistä luottamusta pankkijärjestelmään.

Pankkitukiponsi

Eduskunta hyväksyi vuonna 1993 pöytäkirjan, jonka mukaan Suomen valtio takaa sen, että suomalaiset pankit pystyvät hoitamaan sitoumuksensa ajallaan kaikissa oloissa. Tarpeen vaatiessa eduskunta tulee myöntämään riittävät määrärahat ja valtuudet hallituksen käyttöön sitoumusten täyttämiseen. Ponsi kattaa talletusten lisäksi kaikki pankkien kotimaiset ja ulkomaiset sitoumukset. Muun muassa talletukset ovat käytännössä täysin riskittömiä, vaikka pankin toimintaan sisältyy konkurssiriski.

Tiedonannon mukaan pankkitukiponsi on luonteeltaan niin merkittävä, että se voidaan kumota vain eduskunnan antamalla uudella lausumalla. Tiedonannon mukaan aika pöytäkirjan kumoamiselle on sopiva silloin, kun pankkikriisi on ohitse ja uskottavuus pankkijärjestelmään on palautettu. Tämä tarkoittaa, että pankkien kannattavuuden on oltava selvästi parempi, niiden vakavaraisuuden on oltava riittävän vahva ja pankkikriisin aikaisiin saamisiin liittyviä merkittäviä ongelmia ei enää ole. Kun pankkisektori yltää kokonaisuutena positiiviseen tulokseen ja pankkien ulkomaisen rahoituksen saatavuus ei pöytäkirjan purkamisen vuoksi vaarannu, voidaan tilannetta pitää riittävän hyvänä pöytäkirjan kumoamiseen.

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston tiedonannossa kuvattuihin pankkitukipöytäkirjan purkamisen edellytyksiin. Niiden täyttymistä voidaan arvioida sen jälkeen, kun talletussuojaa on rajoitettu. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tarkoitus on saattaa talletussuojan rajoitukset voimaan vuoden 1998 alusta.

Lainsäädännön ja valvonnan muutostarpeista pankkikriisin kokemuksen valossa

Talletussuoja ja moraalikato

Taloustieteilijät pitävät liian kattavaa ja alihinnoiteltua talletussuojaa sääntelyyn liittyvien haittavaikutusten keskeisenä syynä. Vastuu toimintojen seurauksista siirtyy pankilta ensin kilpailijapankeille, sitten yhteiskunnalle. Tämä vastuun siirtyminen lisää pankin toimintoihin liittyvää moraalikadon uhkaa, mikä puolestaan ilmenee lisääntyneenä riskinottona. Talletussuojan riskinottoa lisäävistä vaikutuksista on myös kotimaisia tutkimustuloksia.

Talletussuojatyöryhmän tuore ehdotus on oikeansuuntainen toimenpide talletussuojan kattavuuden rajaamiseksi ja pankkien toimintaan liittyvän moraalikadon vähentämiseksi. Muodollista talletussuojaa olennaisempi on kuitenkin tosiasiallinen talletussuoja ja sen kattavuus. Suomessa tähän liittyvät ennen muuta eduskunnan vuonna 1993 hyväksymä pöytäkirja ja suurten pankkien nauttima ns. too big to fail -suoja (liian suuri kaatumaan).

Eduskunnan helmikuussa 1993 hyväksymä lausuma taata, että pankit pystyvät hoitamaan sitoumuksensa ajallaan kaikissa olosuhteissa, laajensi suojan koskemaan tallettajien lisäksi myös muita velkojia. Lausuman voimassa ollessa pankit voivat ottaa toiminnassaan riskejä kantamatta täyttä vastuuta riskinoton seurauksista. Tallettajien ohella myöskään muilla velkojilla ei ole tarvetta

valvoa pankkien toimintaa. Muodollisen talletussuojan rajaamisella ei ole merkitystä niin kauan kuin lausuma on voimassa.

Suurten pankkien nauttima implisiittinen suoja, ns. too big to fail -suoja, laajentaa tosiasiallisen suojan piiriä tallettajien ja muiden velkojien lisäksi myös omistajiin. Suojaa perustellaan rahoitusmarkkinoiden vakauden turvaamisella, mitä sinänsä on vaikea kiistää. Suojan olemassaoloa, sen moraalikatoa lisääviä ei-toivottuja vaikutuksia sekä tähän liittyviä mahdollisia valvonnallisia ja lainsäädännöllisiä seurausvaikutuksia ei ole arvioitu hallituksen tiedonannossa.

Omistajien suojaan liittyvät myös selvitystilaa koskevat säännökset. Taloustieteilijät ovat pitäneet epäkohtana mm. viranomaisten haluttomuutta ja hitautta soveltaa näitä säännöksiä, jolloin säännösten uskottavuus heikkenee ja niin omistajien kuin pankin johdon riskinottohalukkuus kasvaa. Meillä selvitystilamenettelyä koskevat säännökset on alun perin haluttu laatia sellaisiksi, että niitä ei tarvitsisi käyttää. On katsottu, että tallettajien saamiset ovat paremmin turvattuja, jos ongelmat voidaan hoitaa muuten kuin selvitystilamenettelyn kautta. Viime vuosien lainvalmistelussa puolestaan ei ole ollut tarvetta puuttua selvitystiläsäännöksiin, koska pankkien konkurssimahdollisuus ei implisiittisen talletussuojan takia ole ollut ajankohtainen.

Lainsäädännön muutostarpeista

Lainsäädännön ja valvonnan muutostarpeiden uudelleen arvioimisessa tulisi lähteä siitä taloustieteilijöiden näkemyksestä, jonka mukaan valvonnan ja sääntelyn moraalikatona ilmenevien haittavaikutusten keskeinen syy on siinä, että pankin johto ja omistajat eivät kannata täyttää vastuuta toimien seurauksista. Lainsäädännökset tulisi nähdä kannustimina saada pankin johto ja omistajat toimimaan lainsäätäjän tavoitteiden mukaisesti. Säännösten noudattamista voidaan tehostaa lisäämällä pankin johdon ja omistajien vastuuta normien noudattamatta jättämisen seurauksista. Vastuu voi olla joko taloudellista vastuuta, vahingonkorvausvastuuta tai rikosoikeudellista vastuuta. Mikäli suurten pankkien nauttima implisiittinen suoja on markkinoiden vakauden turvaamiseksi välttämätöntä, näiden riskinottoa mahdollisesti lisäävien vaikutusten vaimentamiseksi tulisi omistajien vastuuta voida lainsäädäntöteitse lisätä. Konkreettisenä esimerkkinä voidaan mainita Norjan lainsäädännöstä tunnettu menettely säätää normisto, joka mahdollisesti tappiollisten pankkien osakepääomien nollauksen ennen pankin joutumista viranomaisten haltuun. Selvitystilamenettelyä koskevien säännösten tavoitteiden ja sisällön uudelleenarviointi on myös tarpeellista kannustamaan pankin johtoa vastuun lisäämiseen ja omistajia valvonnan tehostamiseen.

Julkisesta valvonnasta

Julkisen valvonnan mahdollisuuksiin turvata pankkien vakaa toiminta on maassamme suhtauduttu epäillen pankkilainsäädännön syntyvaiheista aina 1920-luvulle saakka. Tämän jälkeen kannanotot alkoivat muuttua ja vuoden 1969 lainvalmistelun yhteydessä vakiintui usko pankkivalvontaan; epäilyksiä valvonnan merkityksestä ja mahdollisuuksista on esitetty. Tämän jälkeen lainsäätäjä on etsinyt ratkaisua pankkien ongelmiin paitsi uusista lainsäädännöksistä myös tehokkaammasta valvonnasta. Valvonnan tehostaminen on tarkoittanut valvonnan yhdenmukaistamista eri pankkiryhmien välillä, resurssien lisäämistä tai riittävyuden varmistamista, työnjaon selkiyttämistä ja valvonnan organisatorisen aseman muutoksia. Valvontaviranomaisen tehtävät, oikeudet ja velvollisuudet sen sijaan linjattiin jo vuonna 1922 annetussa laissa pankkiyhtiön toiminnan valvonnasta. Tämän jälkeen ei olennaisia muutoksia tehtäviin tai päätösten täytäntöönpanoon liittyvissä pakotenormeissa ole säädetty. Valvontaviranomaisten tehtävät ovat kuitenkin lisääntyneet valvottavien lukumäärän ja aineellisen lainsäädännön normimuutosten myötä.

Valvonnan ja valvontalainsäädännön muutostarpeista

Valvonnan painopistealueita sekä valvojan omien toimien vaikutuksia pankkien käyttäytymiseen on arvioitu varsin vähän lainsäädäntöuudistusten eri vaiheissa. Viitteitä valvonnan uusista suuntauksista on havaittavissa hallituksen tiedonannossa sekä rahoitustarkastuksen toiminnan kehittämisen suuntaviivat ovat kuitenkin varovaisia, painopistealueiltaan täsmentymättömiä ja täten keskeneräisiltä vaikuttavia.

Valvonnan perustehtävänä on pankkien toimintaa koskevan aineellisen lainsäädännön noudattamisen valvonta. Tehtäväänsä hoitaessaan valvojan tulisi toimia niin, että lainsäädännön tavoitteita ei pyritä saavuttamaan siirtämällä vastuuta pankkien toimintojen seurauksista yhteiskunnalle. Valvonnan tehtävänä ei ole estää pankkeja ottamasta riskejä vaan varmistaa, että riskeistä aiheutuvan taloudellisen vastuun kantavat pankin omistajat ja johto. Näin voidaan tehokkaimmin rajata piittaamatonta riskinottoa ja turvata sekä tallettajien saamia että rahoitusmarkkinoiden vakautta. Pankkivalvonnan keskeinen tavoite voidaan kiteyttää seuraavasti:

Rahoitustarkastuksen tehtävänä on pankkien toimintaa sääntelevien lakien noudattamisen valvonta. Tehtäväänsä suorittaessaan rahoitustarkastuksen tavoitteena on

a) varmistaa, että vastuu pankin toiminnoista on pankin omistajilla ja johdolla

b) valvoa ja itse toimia niin, että vakauden ja tallettajien turvaamiseksi säädetun lainsäädännön haitalliset kannustinvaikutukset minimoidaan.

Lainsäädäntömuutoksia tarvitaan sen varmistamiseksi, että pankin johto vastaa rahoitustarkastukselle toimitettavien tietojen oikeellisuudesta. Erityisen tärkeitä ovat valvottavien tilaa koskevat tiedot, kuten tilinpäätöstiedot, osavuositiedot ja oman pääoman riittävyttä koskevat vakavaraisuustiedot. Vastuu näiden tietojen oikeellisuudesta kuuluu pankin johdolle, mikä edellyttää säännöksiä lakiin ja mahdollisia sanktioita virheellisten tietojen antamisesta.

Uudessa Seelannissa toteutetut rahoitusmarkkinoiden valvontaa koskevat uudistukset ovat käytännön esimerkkejä moraalikadon vähentämiseen pyrkivistä lainsäädäntö- ja valvontauudistuksista. Maan keskuspankki hyväksyi joulukuussa 1994 uudet pankkivalvontaa koskevat periaatteet, joissa keskeistä oli julkinen tilinpäätösinformaatio, osittainen luopuminen vakautta turvaavasta sääntelystä ja pankin johdon vastuu. Pääpaino oli pankkien toimintaa koskevan julkisen informaation parantamisessa ja vastuun siirtämisessä tältä osin valvontaviranomaisilta pankin johdolle. Pankin johto sitoutuu henkilökohtaiseen vastuuseen informaation luotettavuudesta ja voi joutua vahingonkorvausvelvolliseksi harhaanjohtavan informaation antamisesta tai sellaisten tietojen hyväksymisestä. Pankkien valvontaa koskevan uuden järjestelmän uskotaan kannustavan pankin johtoa ja omistajia johtamaan ja valvomaan pankkia tehokkaasti ja luotettavasti.

Julkisen tuen palauttaminen valtiolle

Valtiovarainvaliokunnan lausunnon mukaan maksettu nettomääräinen pankkituki on vuoden 1996 heinäkuun loppuun mennessä kaikkiaan 51 576 miljoonaa markkaa. Pankkituen suuruutta arvioitaessa on lisäksi huomioitava pankkitukeen sitoutuneen pääoman laskennalliset korkomenot, jotka ovat noin 11 100 miljoonaa markkaa.

Maksetusta pankkituesta lähes 90 prosenttia on kulunut säästöpankkiryhmän (noin 42 000 miljoonaa markkaa) ja STS-pankin (noin 3 000 miljoonaa markkaa) vastuiden kattamiseen. Suurin osa tästä tuesta joudutaan kirjaamaan lopullisesti menetetyksi. Perintätuloksen suuruus tulee täsmentymään kiinteistömarkkinoiden ja korkotason tulevan kehityksen ja Omaisuudenhoitoyhtiö Arsenal Oy:n toiminnan onnistumisen perusteella. Valiokunta pitää tärkeänä, että hallitus seuraa

tiivisti Omaisuudenhoitoyhtiö Arsenal Oy:n toimintaa ja informoi säännöllisesti eduskuntaa omaisuuserien realisointitilanteesta.

Toimivien pankkien taseissa oli vuoden 1996 alussa 6 648 miljoonaa markkaa valtion pääomasijoitusta, joka vuonna 1992 päätettiin antaa pankeille luottolaman torjumiseksi. Pääomasijoitus tulee ennemmin tai myöhemmin maksaa takaisin. Pääomasijoituksesta Merita Pankin osuus on noin 3 500 miljoonaa markkaa, osuuspankkiryhmän noin 1 500 miljoonaa markkaa, Postipankin noin 900 miljoonaa markkaa ja säästöpankkiryhmän noin 740 miljoonaa markkaa. Pääomasijoituksen ehtojen mukaan valtio varasi itselleen mahdollisuuden vaatia sijoituksen muuntamista pankkien osakkeiksi tai osuus- tai lisäosuusmaksuiksi taikka kantarahasto-osuuksiksi. Valtio voi esittää tällaisen vaatimuksen, mikäli pääomasijoituksen korko on ollut maksamatta useammalta kuin 1 080 päivältä.

Pääomasijoitukselle on kertynyt korkoa vuosilta 1992–1995 yhteensä 1 427 miljoonaa markkaa. Useat pienet osuus- ja säästöpankit ovat maksaneet korkoa vuosittain. Suurimmat pankit ovat maksaneet korkoa sijoitukselle vuodesta 1995 alkaen. Talouden kehityksen jatkuessa suotuisana pankkituen palautuminen pääomasijoituksen osalta sen ehtojen mukaisesti vaikuttaa mahdolliselta. Tällöin pääomasijoituksen tappiot rajoittuisivat saamatta jääneisiin korkoihin. Valiokunta korostaa lisäksi, että pääomasijoituksen ehtojen mukaisesti oikeus korkoon on ensisijainen osinkoon ja muihin voittovarojen käyttöön nähden (esim. **HE 116/1992 vp**) <<https://www.edilex.fi/he/19920116>>.

Lopuksi

Pankkikriisi Suomessa oli rajumpi kuin muissa Pohjoismaissa, ja myös toipuminen siitä on kestänyt kauemmin. Kriisi vaikutti syvästi koko yhteiskuntaan. Se aiheutti valtavia aineellisia ja henkisiä menetyksiä.

Valiokunta korostaa, että poliittisen johdon ja viranomaisten on yhdessä varmistettava, ettei rahoitusjärjestelmämme tulevaisuudessa voi ajautua vastaavaan kriisiin.

Talousvaliokunta kunnioittaen ehdottaa,

että Eduskunta saatuaan valtioneuvoston tiedonannon suunnitelmasta rahoitusjärjestelmän tervehdyttämiseksi siirtyy päiväjärjestykseen.

Helsingissä 12 päivänä joulukuuta 1996

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Tuulikki Hämäläinen /sd, varapuheenjohtaja Seppo Kääriäinen /kesk, jäsenet Matti Aura /kok, Arto Bryggare /sd, Mikko Immonen /vas, Mari Kiviniemi /kesk, Paula Kokkonen /kok, Martti Korhonen /vas, Leena Luhtanen /sd, Erkki J. Partanen /sd, Vuokko Rehn /kesk, Ola Rosendahl /r, Sakari Smeds /skl ja Janne Viitamies /sd.

Liitteet 1 ja 2.