

**Valtiovarainvaliokunnan mietintö n:o 95 hallituksen esityksen johdosta vuoden 1993 lisätalousarvioksi**

Eduskunta on 27 päivänä tammikuuta 1993 lähettänyt valtiovarainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi edellä tarkoitetun hallituksen esityksen n:o 375.

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta on antanut asiasta lausunnon, joka on tämän mietinnön liitteenä.

Valtiovarainvaliokunnan asettamassa verojaostossa, joka on käsitelty tämän esityksen lisävaltuuksien antamisesta valtioneuvostolle lainanottoon vuoden 1993 koskevan hallituksen esityksen n:o 376 yhteydessä, molemmista asioista kuullut asiantuntijat on lueteltu lisävaltuuksia koskevassa valtiovarainvaliokunnan mietinnössä n:o 94.

Hallituksen esityksen mukaan ehdotetaan lisätalousarviossa tuloihin yhteensä 15 000 000 000 markan lisäystä ja menoihin samoin 15 000 000 000 markan lisäystä. Lisäksi uudelle momentille 28.87.51 on esitetty yksityiskohtaiset perustelut. Ehdotettujen muutosten jälkeen olisivat kuluvan vuoden budjetoidut tulot ja menot alkuperäinen talousarvio huomioon ottaen seuraavat:

- tulot 190 304 797 000 markkaa
- menot 190 301 002 000 markkaa

Tällä lisätalousarviolla muutettu talousarvion taulukko olisi siten samoin kuin varsinaisen talousarvion taulukko 3 795 000 markkaa ylijäämäinen.

Edellä lausuttuun viitaten ja hallituksen esityksen perusteluihin yhtyen valiokunta kunnioittaen ehdottaa, että hallituksen esitys hyväksytäisiin. Valiokunta on kuitenkin muuttanut esitykseen sisältyvän ponsimuotoisen päätösehdotuksen muodollisesti tavanmukaisen lisätalousarvion kaltaiseksi.

Samaa asiaa koskenut hallituksen esitys n:o 364 laiksi valtion vakuusrahastosta annetun lain muuttamisesta on eduskunnassa hyväksytty lepäämään yli vaalien. Sanottua esitystä koskevas-

sa talousvaliokunnan mietinnössä n:o 58 käsitellään perusteellisesti käsiteltävänä olevaa kysymystä. Valtiovarainvaliokunta omalta osaltaan yhtyy mainitussa talousvaliokunnan mietinnössä esitettyihin periaatteellisiin kannanottoihin. Valtiovarainvaliokunta kuitenkin samalla toteaa, etteivät sanotut lain perusteluiksi tarkoitetut kannanotot ole oikeudellisesti sitovia valtion talousarviota sovellettaessa.

Valiokunta pitää välttämättömänä, että rahoitusjärjestelmä pidetään toimintakykyisenä ja koko taloudellisen toiminnan tarpeiden mukaisena. Tarvittaessa rahoitusjärjestelmän vakaus on taattava julkisen tuen avulla. Lähtökohtana on pidettävä, että julkista tukea annetaan vain nykyisestä kriisistä selviytymiseksi.

Valiokunnan mielestä eräänä osana pankkikriisin ratkaisua voitaisiin harkita säädetystä vakavaraisuusvaatimuksesta tilapäisesti poikettavaksi ainakin niiden talletuspankkien osalta, jotka eivät hanki rahoitusta kansainvälisiltä rahoitusmarkkinoilta eivätkä muutoinkaan harjoita kansainvälistä toimintaa.

Talousvaliokunnan mietinnössä esitettyyn viitaten valtiovarainvaliokunta ehdottaa, että hallituksen ehdottamiin momentin 28.87.51 perusteluihin lisättäisiin uusi 5 kappale, joka asiallisesti sisältää talousvaliokunnan vakuusrahastolain 12 §:ään ehdottamat säännökset tuelle asetettavista ehdoista. Yhtyen talousvaliokunnan mietinnössä esitettyyn valtiovarainvaliokunta edellyttää,

*että valtion vaikutusvallan takaavan omistuksen hankinnan tulee olla ensisijainen tuen myöntämisen muoto. Omistusoikeuden noustessa tavoiteltavaan merkittävään määräsvaltaan, voidaan pääomatoimistoja ja takauksia käyttää joko pääomasijoituksen ohella tai sijasta,*

*että ennen omistuksen hankintaa, joka voi tapahtua mm. osakeannin kautta, on huolehdittava, että valtion omistusosuus tulee oikeaan suhteeseen arvoaan menettä-*

*neeseen vanhaan omistukseen nähden. Oikean suhteellisuuden toteuttamiseksi mahdollisesti tarpeellinen oman pääoman nimellisarvon leikkaus on toteutettava ennen osakemerkintää ja*

*että valtion omistuksen tasapuolisuuden vuoksi on osakeanti tehtävä vanhaan omistukseen verrattavilla osakkeilla eikä esimerkiksi äänivallaltaan rajatuilla osakesarjoilla, jotta niillä hankittava päätösvalta olisi yhdenvertainen vanhojen omistajien oikeuksiin nähden.*

Valtiovarainvaliokunnan asiantuntijakuulemisten yhteydessä on käynyt ilmi pankkien kiinnostus saada tukea nimenomaan valtion myöntämien takauksien muodossa. Edelleen on käynyt ilmi, että valtion myöntämiin takauksiin oman pääoman ehtoisen varainhankinnan osalta liittyy ongelmia. Valtiovarainvaliokunta pitää tärkeänä, että niiltä osin, kuin pankeille myönnettävää tukea harkitaan takauksien muodossa, valtioneuvoston tulee edellyttää takauksilta vastikkeellisuutta ja rajoittaa vastuu ajan ja määrän suhteen sekä liittää maksuvelvollisuuden mahdollisesti langetessa takaajan regressioikeus.

Valtiovarainvaliokunta ehdottaa momenttiin uutta 6 kappaletta, joka asiasisällöltään vastaa talousvaliokunnan lakiin uudeksi 14 §:ksi ehdottamaa erityistarkastusta koskevaa säännöstä. Yhtyen talousvaliokunnan mietinnössä asiasta esitettyyn valiokunta kiinnittää huomiota pankkien oman valvonnan ja sisäisen tarkastuksen toimivuuteen ja katsoo, että pankkien oma valvonta ja tarkastus on saatettava asianmukaiseen kuntoon. Lisäksi valiokunta katsoo, että edellä tarkoitettussa erityistarkastuksessa on käytettävä myös pankin ulkopuolisia tarkastajia. Valiokunta korostaa erityisesti konkurssipesien ja varsinkin raukeavien konkurssien tarkastuksen merkitystä. Valiokunta viittaa kuluvan vuoden talousarviosta antamaansa mietintöön n:o 92, jossa valiokunta edellytti, että konkurssirikostutkintaan vuoden 1994 loppuun asti palkattujen 40 henkilön virkasuhteen jatkumisesta sanotun vuoden jälkeen saadaan varmuus vuoden 1993 aikana.

Yhtyen talousvaliokunnan mietinnössä valtion vakuusrahaston hallinnosta ja eduskunnan asemasta lausuttuun valtiovarainvaliokunta pitää välttämättömänä, että asiaa koskeva lakiesitys, jolla valtion tuen käsittely järjestetään mahdollisimman yksinkertaisella ja tehokkaalla tavalla, annetaan välittömästi vuoden 1993 valtiopäivien alettua. Vakuusrahaston tulevaa johto-

kuntaa asetettaessa on erityistä huomiota kiinnitettävä siihen, että johtokunnan jäsenet ovat esteettömiä käsittelemään vakuusrahaston toimivaltaan kuuluvia asioita. Erityisesti on pidettävä huolta siitä, että johtokunnan jäsenet eivät ole minkäänlaisessa työ- tai luottamustehtäväsuhhteessa pankkeihin taikka niiden yhteenliitty-miin.

Talousvaliokunnan mietinnössä lausuttuun yhtyen valtiovarainvaliokunta edellyttää,

*että valtioneuvosto antaa Eduskunnalle tiedonantona suunnitelmansa rahoitusjärjestelmän tervehdyttämisestä, tervehdyttämiseen käytettävistä keinoista ja julkisen tuen palauttamisesta valtiolle niin, että tiedonanto voidaan käsitellä Eduskunnassa vuoden 1993 valtiopäivien syysistunto-kaudella.*

Yksityishenkilön velkajärjestelylaki tulee voimaan 8.2.1993. Valiokunnan käsityksen mukaan on tätä ennen olemassa todennäköinen vaara, että pankit velkojina nopeuttavat perimistöimia pakkotäytäntöönpano mukaan lukien velallisiinsa nähden. Kun laki on tullut voimaan, on myös tuomioistuimissa ainakin suurilla paikkakunnilla odotettavissa velkajärjestelyhakemusten ruuhkautuminen, mikä saattaa huomattavastikin vaikeuttaa velallisten asemaa velkojiinsa nähden ja osaltaan estää velkajärjestelylain tarkoituksen toteutumista.

Velallisten suojan parantamiseksi ja velkajärjestelylain tarkoituksen toteutumisen turvaamiseksi valiokunta pitää tarpeellisena, että velallisen pantua vireille hakemuksensa velkajärjestelystä on laissa tarkoitettu toimenpidekielto pantava voimaan jo ennen velkajärjestelyn alkamista ja siitä ajankohdasta, jolloin velallinen on velkojapankilleen ilmoittanut käynnistävänsä velkajärjestelymenettelyn. Tämän tarkoituksen saavuttamiseksi tulee velkajärjestelylakia tarpeellisilta osin kiireellisesti muuttaa.

Valiokunta edellyttää,

*että hallitus käynnistää lainmuutos-hankkeen välittömästi edellä tarkoitettun velallisen oikeusaseman parantamiseksi sekä antaa asiaa koskevan lakiesityksen Eduskunnalle kevätistuntokauden 1993 aikana.*

Valiokunnan käsityksen mukaan leimaverolain säännösten mukaan on oltava mahdollista, että asiakas voi pankin toiminnan loputtua esimerkiksi fuusioon siirtää velkansa lyhyen määräajan, vaikkapa enintään kolmen kuukauden kuluessa leimaverotta kokonaan muuhun pank-

kiin. Säännökset on sillä tavoin tarkasti rajattava, että leimaverovapaus liittyy ainoastaan pankkitoiminnan järjestelyihin. Siirrettäessä velkoja pankista toiseen muussa tapauksessa syntyy uusi luottosuhde, jolloin leimaveron on maksettava.

Asian käsittelyn yhteydessä on käynyt ilmi, että pankeissa sovelletaan luottotappioiden kirjaamisessa erilaisia käytäntöjä. Siten ei myöskään ole mahdollista luotettavasti ja yksiselitteisesti selvittää pankkien todellisten luottotappioiden ja todella tarvittavan yhteiskunnan antaman tuen määrää. Erilainen kirjauskäytäntö johtaa myös erilaiseen tuen tarpeeseen. Tämä puolestaan asettaa eri pankit keskenään erilaiseen asemaan ja olennaisesti vääristää pankkien kilpailutilannetta. Se saattaa myös tarpeettomasti lisätä yhteiskunnan tuen tarvetta. Käsiteltävänä olevan tuen valvonnan kannalta on välttämätöntä päästä mahdollisimman pian eroon tästä epäkohdasta.

Valiokunta edellyttää,

*että hallitus välittömästi ryhtyy tarvittaviin toimenpiteisiin niin, että pankit noudattavat yhtenäistä luottotappioiden kirjauskäytäntöä.*

Valtiovarainvaliokunta pitää tärkeänä rahoitusjärjestelmän rakenteen pikaista tervehdyttämistä ja pitää välttämättömänä, että käsiteltävänä olevaa valtion tukea jaettaessa pyritään minimoimaan julkisten varojen käyttö pankkien tukemiseen.

Valtiovarainvaliokunnan saaman selvityksen mukaan pankeilla on hallussaan luonnonsuoje-

luohjelmiin kuuluvia maa-alueita. Luonnonsuojeluohjelmien toteuttamiseksi ja valtionvarainjärjevän käytön edistämiseksi valtiovarainvaliokunta pitää tärkeänä, että neuvoteltaessa pankeille myönnettävästä tuesta selvitetään mahdollisuudet hankkia valtiolle luonnonsuojeluohjelmiin kuuluvia pankkien hallussa olevia maa-alueita.

Valtiopäiväjärjestyksen 49 §:n 1 momentin mukaan valtiovarainvaliokunnan tulee saada nähdä kaikki valtion taloudenhoitoa koskevat tilit ja asiakirjat. Valiokunta katsoo, että valiokunnalla on oikeus saada nähtäväkseen kaikki samat asiakirjat, jotka tässä lisätalousarviossa tarkoitettusta tuesta päättäneellä valtioneuvostolla tai valtiovarainministeriöllä on ollut käytettävissään tuesta päätettäessä.

Edellä esitettyyn sekä eduskunnan työjärjestyksen 24 §:ään viitaten valtiovarainvaliokunta, joka valtiopäiväjärjestyksen 45 §:n 3 momentin nojalla on valinnut esittelijöiksi valtiovarainvaliokunnan puheenjohtajan ja verojaoston puheenjohtajan antamaan tarpeellisia tietoja asiaa eduskunnan täysistunnossa käsiteltäessä, kunnioittaen ehdottaa,

*että Eduskunta päättäisi hyväksyä vuoden 1993 talousarvioon uuden momentin 28.87.51 sekä*

*tulomomentin 15.02.01 muutettuna seuraavasti:*

## M E N O T

### Pääluku 28

#### VALTIOVARAINMINISTERIÖN HALLINNONALA

##### 87. Rahoitusmarkkinoiden vakauttaminen

###### 51. Pankkitoiminnan tukeminen

Momentille myönnetään 15 000 000 000 mk. Määräraha voidaan myöntää lainoja valtioneuvoston määräämin ehdoin liikepankkien ja Postipankki Oy:n vakuusrahastolle, säästöpankkien vakuusrahastolle ja osuuspankkien vakuusrahastolle. Lainan myöntämisen edellytyksenä on, että lainan hakijana olevaan vakuusrahastoon kuuluva yksi tai useampi pankki on joutu-

nut sellaisiin taloudellisiin vaikeuksiin, että avustulainan tai avustuksen myöntäminen vakuusrahastosta pankille on pankin toiminnan ja rahoitusmarkkinoiden vakauden turvaamiseksi tarpeellista eivätkä vakuusrahaston omat varat tarkoitukseen riitä. Lainat voidaan myöntää vakuutta vaatimatta.

Määrärahalla voidaan myös merkitä tai muuten hankkia talletuspankkien osakkeita ja osuuksia, pankin liikkeeseen laskemia talletuspankkien toiminnasta annetun lain 24 a §:ssä

tarkoitettuja pääomatodistuksia ja velkakirjoja, jos se on tarpeen pankin toiminnan ja rahoitusmarkkinoiden vakauden turvaamiseksi.

Samalla valtioneuvosto oikeutetaan määräämillään ehdoilla antamaan kuluvan vuoden aikana vastavakuuksia vaatimatta valtion omavelkaisia takauksia liikepankkien ja Postipankki Oy:n vakuusrahaston, säästöpankkien vakuusrahaston ja osuuspankkien vakuusrahaston vuonna 1993 ottamille lainoille ja talletuspankkien oman pääoman ehtoiselle varainhankinnalle vuonna 1993. Takausten määrä saa olla 5 000 000 000 mk tai yhdessä tältä momentilta myönnetyn muun tuen kanssa enintään 20 000 000 000 mk.

Lainaan ja muihin tukitoimiin asetetaan sekä tukea saavaa vakuusrahastoa että tuettavan pankin toimintaa ja hallintoa koskevia ehtoja. Lainoista ja muista tukitoimista sekä osakkeiden ja osuuskien merkitsemisestä ja hankkimisesta päättää valtioneuvosto. Valtioneuvosto voi määräämissään rajoissa antaa yksittäisten lainaja muiden tukipäätösten tekemisen ja päätösten tarkemmista ehdoista päättämisen valtiovarainministeriön tehtäväksi.

*Edellä 4 kappaleessa tarkoitetuilla ehdoilla on niistä päättävän valtioneuvoston tai valtiovarainministeriön pyrittävä siihen, että:*

*1) pääomatuki on vastikkeellista valtioneuvoston määräämällä tavalla,*

*2) valtiontaloudelle aiheutuva rasitus muodostuu niin vähäiseksi kuin se tehtävän toteuttamisen kannalta on mahdollista,*

*3) tuki haittaa mahdollisimman vähän kilpailua yritysten välillä ja rahoitustoiminnassa eikä vääristä kiinteistö- ja pääomamarkkinoiden toimintaa,*

*4) osinkoa pankin osakepääomalle, voittoosuutta kantarahasto-osuuksille tai korkoa lisäosuusmaksuille, muille osuusmaksuille ja sijoitusosuuksille saa jakaa vain, jos pankin voitonjakokelpoiset varat siihen riittävät valtion ja valtion vakuusrahaston pääomatodistuksille suoritettavan täyden koronmaksun jälkeen, ja*

*5) velkaantuneiden kotitalouksien ja yritysten asemaa helpotetaan niiden niin toivoessa noudattaen yrityssaneerauksesta ja yksityisten henkilöiden velkajärjestelyistä annettujen lakien (47/93 ja 57/93) periaatteita vakuuksien myyntikielloista ja velkapääoman rajoittamisesta sekä muista velallisen asemaa vahvistavista järjestelyistä.*

*Tässä momentissa tarkoitettu laina ja muu tukitoimi voidaan antaa vain ehdolla, että tuen vastaanottaja ja asianomainen pankki sitoutuvat hyväksymään tuen saavaan pankkiin kohdistuvan tuen myöntäjän, pankkitarkastusviraston tai valtion vakuusrahaston vaatiman ja tarkemmin määrittelemän erityistarkastuksen, josta laadittava kertomus on toimitettava tuen myöntäjälle, pankkitarkastusvirastolle ja valtion vakuusrahastolle.*

## T U L O T

### Osasto 15

#### 02. Valtion nettolainanotto

##### 01. Nettolainanotto

Momentille merkitään lisäystä tulona 15 000 000 000 mk.

Valtiopäiväjärjestyksen 86 §:n mukaan eduskunta päättää talousarvion julkaisemisesta Suomen säädöskokoelmassa. Talousarviota noudatetaan siitä alkaen, kun se on julkaistu. Käsiteltävänä olevaa lisätalousarviota on tarkoitus so-

veltaa niin pian kuin se on käytännössä mahdollista.

Edellä lausuttuun viitaten valiokunta kunnioittaen ehdottaa,

*että Eduskunta päättäisi julkaista tämän lisätalousarvion Suomen säädöskokoelmassa, ja*

*että sitä sovelletaan 8 päivästä helmikuuta 1993 alkaen.*

Helsingissä 2 päivänä helmikuuta 1993

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Mattila, varapuheenjohtaja Luttinen, jäsenet Alaranta, Heikkinen, Hämäläinen, Lahti-Nuuttila, Louvo, Malm, Mäki-Hakola, Sasi, Savolainen, Turu-

nen, Vihriälä ja Vähäkangas sekä varajäsenet Ala-Nissilä (osittain), U. Anttila, Apukka, Enestam, Linnainmaa, Rajamäki, Renko ja Röntynen (osittain).

## Vastalauseita

### I

Hallituksen esitys valtion vakuusrahastosta annetun lain muuttamiseksi (HE 364) jäi lepäämään yli vaalien. Tällä lailla olisi säännelty ja valvottu pankkituen jakamista, ja se olisi ollut omiaan saamaan pankit harkitsemaan tuen tarvetta. Nyt kuitenkin pankkien talouden pelastamiseksi ollaan jakamassa miljardeja lisäbudjetissa, joka huomattavasti löyhemmin perustein säätelee tarvetta, määrää, muotoa ja takaisinmaksua. Näin käy siitäkin huolimatta, että valtiovarainvaliokunnan mietintöön on sisällytetty monia talousvaliokunnan mietinnön (TaVM 58; HE 364) vaatimuksia kuten vaatimus erityistilintarkastuksen suorittamisesta tuettavissa pankeissa sekä vaatimus valtion vaikutusvallan saamisesta tuettaviin pankkeihin.

Hallituksen lisäbudjettiesityksessä todetaan, että valtioneuvostolla on käytettävissään samat keinot pankkien tukemiseksi kuin valtion vakuusrahastolla voimassa olevan lain mukaan. Voimassa oleva laki ei kuitenkaan ole tyydyttävä, sillä:

1) se ei takaa pankkituen myöntäjälle eli valtiolle vastikkeeksi omistus- tai määräysvaltaa pankeissa,

2) se ei anna tehokkaita keinoja hillitä korkokilpailua ja vähentää muita tukitoimien kilpailua vääristäviä vaikutuksia,

3) se ei suojaa yksityishenkilöiden ja pienten yritysten velkojen panttina olevaa asunto- ja muuta vastaavaa varallisuutta.

Jatkossa tuen tarve, määrä ja muoto on tarkoin harkittava kussakin tapauksessa erikseen, jotta tukeen sitoutuva julkisten varojen määrä

tulee minimoiduksi. Tuki ei saa olla vastikkeetonta, kuten valiokunta mietinnössään toteaa. Tukeen sitoutuneista ja vastaisuudessa sitoutuvista julkisista varoista on saatava takaisin mahdollisimman suuri osa, kun rahoitusjärjestelmän tervehtyminen sen sallii. Vastikkeellisuuden vaatimus tekee tuesta mahdollisimman vähän houkuttelevan. Tästä syystä pääomasijoituksen vastikkeena tulee olla omistus, joka turvaa omistuksen suhteessa vaikutusvaltaa pankin asioiden hoidossa tuen käytön asianmukaiseksi valvomiseksi.

Valiokuntakäsittelyn yhteydessä on käynyt ilmi pankkien kasvanut innostus tuen saamiseen valtion myöntämien takauksien muodossa. Takauksien yhteydessä on vaarana, että vastikkeellisuusperiaate yhtenä tuen myöntämisen ehtona unohtetaan. Valiokunnan olisi tullut asiaan liittyen sisällyttää mietintöönsä perustelulausuma eikä vain tyytyä toteamaan epäkohtia.

Puutteet voimassa olevassa vakuusrahastolaissa tekevät lain muuttamisen välttämättömäksi. Pankkituen myöntäminen olisi tullut toteuttaa vakuusrahastolain kautta, jotta eduskunnan näkemys tuen tiukoista ehdoista olisi käynyt toteen. Hallituksen esityksen sisältämä lisäbudjettimalli heikentää vääjäämättä eduskunnan pankkituen ehdoiksi antamien perustelujen säädöksellistä merkitystä sekä eduskunnan mahdollisuuksia kontrolloida pankkituen käyttöä.

Edellä esitetyn perusteella ehdotan,

*että hallituksen esitys hylättäisiin.*

Helsingissä 2 päivänä helmikuuta 1993

Ulla Anttila

## II

**Yleisperustelut**

Vuoden 1993 I lisätalousarviossa pankeille jaetaan lisää tukea ja takauksia yhteensä 20 miljardia markkaa. Tuen jakamiseen lisäbudjetilla hallitus päätyi sen jälkeen, kun vakuusrahastolain kiireelliselle voimaantulolle ei syntynyt eduskunnassa riittävää kannatusta. Vakuusrahastolain hyväksyminen kariutui lopulta hallituksen haluttomuuteen käynnistää sellaisia talouspoliittisia toimenpiteitä, joilla pankkituen kasvu olisi saatu pysähtymään.

Suomen kansantalouden ongelmat ovat jatkuvasti kärjistyneet. Selkeimmin talouskriisin syvyys näkyy uusissa työttömyyslukuissa, mutta myös pankkituen kasvu on seurausta talouden lamaantumisesta. Suomen työttömyysaste on Euroopan maiden korkeimpia ja taloushistoriamme korkein.

Uhka pankkituen kasvusta ei poistu pelkästään jakamalla akuuttiin ongelmaan tarvittavaa julkista tukea. Pankkituen kasvu on pysäytettävissä vain työllistämistoimin, vahvistamalla kansalaisten ostovoimaa sekä kohdentamalla erityistukitoimia kotimarkkinayritysten pelastamiseksi.

Kotimarkkinayritysten vaikeudet sekä työttömyysongelmat ovat niin vakavia, ettei niiden korjaaminen siedä minkäänlaista viivytystä. Pankkituen myöntämisvaltuuksien lisäämistä hallitus on perustellut kiireellä. Vähintään yhtä kiire on niillä käytännön talouspolitiikan toimilla, joilla autetaan velkaantuneet kotitaloudet sekä pienet ja keskisuuret yritykset itse selviytymään laman yli. Paras keino tässä toiminnassa on aktiivinen, uutta työtä luova sekä vanhoja työpaikkoja säilyttävä elvytys.

Kun pankkituen tarpeen kasvu on pysäytettävissä vain työllistämistoimin, edellytimme hallitukselta vakuusrahastolain hyväksymisen ehtona talouspolitiikan linjan olennaista muutosta. Hallitus ei muutokseen suostunut eikä tuonut myöskään itse lupaamiaan, vaikutuksiltaan varsin vaatimattomia elvytysesityksiä I lisäbudjetin yhteydessä eduskuntaan.

Eduskunnan oppositiopuolueet konkretisoivat omat elvytysesityksensä vakuusrahastolaista käydyin neuvottelun yhteydessä. Oppositiopuolueet esittivät talouden infrastruktuuri-investointien lisäämistä, pkt-yritysten tukemista, arava-asuntojen peruskorjausten ja uustuotannon

lisäämistä, ostovoiman vahvistamista sekä koulutusmahdollisuuksien lisäämistä. Esitetyillä toimenpiteillä olisi lisätty valtion menoja 4,6 miljardilla markalla. Elvytysohjelman toteutuminen olisi kuitenkin vähentänyt valtion menoja mm. työttömyys-, toimeentulo- ja asumistukiin sekä lisännyt valtion verotuloja, joten nettomääräisesti valtion menojen kasvu olisi jäänyt työllisyysilanteen vakavuuteen ja saavutettuihin tuloksiin nähden vaatimattomaksi.

Oppositiopuolueet tekivät myös omia ehdotuksia elvytyksen rahoittamiseksi, joten elvytysvaatimusten toteuttaminen ei olisi edellyttänyt lisävelan ottoa.

Nopeat työllisyyslaitokset eivät vaikuta vain työllistettävien omaan asemaan, vaan niillä voidaan osoittaa sellainen talouspolitiikan suunnanmuutos, jolla on mitä keskeisin psykologinen ja moraalinen vaikutus kansalaisten uskoon lamasta selviytymiseen ja yrittäjyyteen.

Lisäbudjetilla annetaan valtioneuvostolle valtuudet lisätä pankkitukea joko suorana tukena tai takauksina yhteensä 20 miljardia markkaa. Sekä vakuusrahastolain että lisäbudjetin käsittelyn yhteydessä eduskunnalle on annettu hyvin erilaisia arvioita pankkituen todellisesta tarpeesta. Lisäbudjetin käsittelyn yhteydessä kuullut asiantuntijat ovat jopa antaneet ymmärtää, että pankit tulisivat selviytymään reilusti alle 10 miljardin markan lisätuella vuonna 1993.

Toisaalta on esitetty arvioita, että se 30 miljardia markkaa, jonka hallitus lisäbudjetin perusteissa arvioi tarvitsevansa pankkitukeen vuoden 1995 loppuun mennessä, tullaan tarvitsemaan jo tämän vuoden aikana. Arvioiden vaihdellessa näinkin rajusti eduskunta joutuu erittäin vaikeaan päätöksentekotilanteeseen sekä tekemään lopulta päätökset osin muihin näkökohtiin tukeutuen. Kun tavoitteena on pankkituen minimointi, on perusteltua edetä harkitusti ja välttää liian löysäkätistä tuen jakoa.

Pankkituesta käytyjen neuvottelujen yhteydessä kävi täysin selväksi, ettei hallitus ole valmis minkäänlaisiin olennaisiin korjauksiin talouspolitiikassaan. Hallituksen talouspolitiikka, jonka tuloksena pian puoli miljoonaa ihmistä on työttömänä ja maan talouden pyörät seisahduksissa, on aiheuttamassa kansallisen perikadon.

Pankkituen tarve on ratkaisevalla tavalla riippuvainen yleisestä talouspolitiikasta. Nykyinen talouspolitiikka kasvattaa pankkituen tarvetta

ajaessaan yhä suuremman joukon velkaantuneita yrityksiä maksuvaikeuksiin ja konkurssiin. Työttömyys ja kotitalouksien käytettävissä olevien tulojen väheneminen saattavat kotitaloudet maksuvaikeuksiin. Korkea korkotasoa estää investointitoiminnan käynnistymisen.

Opposition ja hallituksen välisissä neuvotteiluissa oli esillä myös korkopolitiikka. Vaihtoehtoina olivat korkosäännöstely ja siihen liittyvä valuuttasäännöstely, korkojen sopimus pohjainen alentaminen tai lähdeveron porrastuksen käyttö ottolainauskoron alentamiseksi. Hallitus lupasi vain huolehtia siitä, että tukea saavat pankit eivät ryhtyisi ottolainauskoroilla kilpailuun; sen sijaan näkemykset korkopolitiikasta välillä erosivat täydellisesti.

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

*että valiokunnan mietinnön yleisperusteluissa lausuttaisiin:*

”Valiokunta katsoo, että arviot pankkituen lisätarpeesta vaihtelevat siinä määrin, ettei käytettävissä olevien tosiasioiden valossa ole perusteltua lisätä pankkitukea tässä vaiheessa 20 miljardilla markalla. Valiokunnan mielestä pankkitoiminnan tukea voidaan lisätä nyt enintään 15 miljardilla markalla siten, että tästä korkeintaan 3 miljardia markkaa toteutuu takauksina.

Valiokunta katsoo, että hallituksen tapa hoitaa pankkikriisiä vain jakamalla lisäbudjeteissa rahaa pankeille koituu Suomen taloudelle ja veronmaksajille kohtuuttoman kalliiksi. Valiokunnan mielestä pankkituen kasvu on pysäytettävissä vain lisäämällä talouden aktiiviteettiä eli käynnistämällä välittömästi riittävän mittavat elvytystoimet työttömyyden alentamiseksi. Valiokunta toteaa, että hallituksen tapa ratkaista pankkien vaikeudet vain jakamalla niille veronmaksajien rahaa ei johda pankkituen kasvun pysähtymiseen eikä talouden toimeliaisuuden kasvuun vaan Suomen talouden ongelmat kärjistyvät entisestään. Valiokunnan mielestä hallituksen olisi täytynyt tuoda jo pankkitukea jakavan lisäbudjetin yhteydessä eduskunnan hyväksyttäväksi työllisyyden hoitoa ja kulutuskysyntää elvyttävä toimenpideohjelma. Kun hallitus ei ole halunnut pankkituen osana muuttaa talouspolitiikkaansa esittämällä lisätalousarvion yhteydessä kohdennetut määrärahat elvytystoimien käynnistämiseksi jatkuvasti kasvavan työttömyyden estämiseksi sekä yritysten konkurssi-kierteen katkaisemiseksi, valiokunta toteaa, että hallitus ei nauti eduskunnan luottamusta.”

## Momentin sisältö ja päätösosa

Vastalauseessa on lähdetty seuraavista periaatteista:

— ensisijainen tuen muoto on riittävän pää-tösvaltan takaavan omistusosuuden ottaminen vastikkeeksi tuesta ja sen jälkeen tulevat muut tukimuodot

— pankin omistajan vastuu toteutetaan.

Hallituksen lisätalousarvioesityksen päätösosassa tukimuotoja ei ole asetettu toisiinsa nähden ensisijaisuusasemaan eikä siinä liioin ole otettu kantaa omistajien vastuun toteutumiseen. Siten esitys ei vastaa sitä, mistä oppositio neuvotteli hallituksen vakuusrahastolain muuttamista koskevan lakiesityksen (HE 364) yhteydessä eikä niin muodoin myöskään vastaa sitä, mitä on kirjoitettu talousvaliokunnan mietinnön (TaVM 58) 12 §:ään liittyväksi näin kuuluvaksi ponneksi:

”Valiokunta edellyttää,

että vakuusrahaston vaikutusvaltan takaavan omistuksen hankinnan tulee olla ensisijainen tuen myöntämisen muoto. Omistusoikeuden noustessa tavoiteltavaan merkittävään määräysvaltaan, voidaan pääomatodistuksia ja takauksia käyttää joko pääomasijoituksen ohella tai sijasta,

että ennen omistuksen hankintaa, joka voi tapahtua mm. osakeannin kautta, on huolehdittava, että vakuusrahaston omistusosuus tulee oikeaan suhteeseen arvoaan menettäneeseen vanhaan omistukseen nähden. Oikean suhteellisuuden toteuttamiseksi mahdollisesti tarpeellinen oman pääoman nimellisarvon leikkaus on toteutettava ennen rahaston osakemerkintää ja että vakuusrahaston omistuksen tasapuolisuuden vuoksi on osakeanti tehtävä vanhaan omistukseen verrattavilla osakkeilla eikä esimerkiksi äänivallaltaan rajatuilla osakesarjoilla, jotta niillä hankittava päätösvalta olisi yhdenvertainen vanhojen omistajien oikeuksiin nähden.”

Nämä talousvaliokunnan mietinnön perusteluissa olevat ehdot on kirjoitettava lisätalousarvion momentin päätösosaan, kun tavoitteena on neuvotteluissa saavutetun tuloksen toteuttaminen. Tässä vastalauseessa ne onkin kirjoitettu määrärahan käytön ehtoina päätösosaan.

Oppositio edellytti, että tukea annettaessa valtio osakepääoman alentamisen jälkeen merkitsisi ensin osakkeita taikka osuuksia, jolloin tavoitteena oli riittävä määräysvalta ja sen jälkeen käytettäisiin muita tukimuotoja. Tätä ensisijaisjärjestystä ei sisälly hallituksen lisätalousar-



vioesitykseen, vaikka se sisältyy kuten sanottu talousvaliokunnan mietinnön 12 §:n pönteeseen.

Lisätalousarvion valiokuntakäsittelyssä kävi ilmi, ettei hallituksella ole selkeitä suunnitelmia takausten käyttötavoista, eikä valiokunnalle ole pystytty selvittämään, miten hallitus aikoo takaukset käyttää. Asiantuntijakuuleminen osoitti, että kansainväliset esimerkit laajasta takausten käytöstä puuttuvat. Takausten käyttö laajassa mitassa saattaisi merkitä siirtymistä omistajien tukemiseen sekä viime kädessä valtion maksettavaksi tulevien vastuiden kasvamiseen. Takuiden käyttötapaan liittyvien selvittämättömien asioiden vuoksi ei ole perusteltua antaa hallitukselle kovin laajoja valtuuksia niiden käyttöön.

Valtion takauksen antaminen pankin ensisijaiseen omaan pääomaan kuuluvalla pääomatodistukselle, mitä hallitus esittää, merkitsee nykyisten omistajien aseman turvaamista. Valtion vakuusrahaston taholta saadun lausunnon mukaan ulkomaisessa käytännössä takausta tällaiselle instrumentille ei tunneta eikä takaus toteuta omistajan vastuuta. Ehdotuksessamme onkin poistettu mahdollisuus antaa takaus pankin ensisijaiseen omaan pääomaan kuuluvalla pääomatodistukselle.

Me pidämme tärkeänä, että osakkaiden vastuu toteutuu tukea jaettaessa ja olemme siksi kirjoittaneet tämän myös määrärahan käytön ehtoihin.

Hallituksen lisätalousarvioesityksessä 15 miljardin määrärahan ohella esitetään takausten myöntämisvaltuutta. Takauksia voitaisiin myöntää aina 20 miljardin määrään saakka, mikäli tuki olisi kokonaan takausmuotoista eikä muuta tukea annettaisi. Me katsomme, että takaukset tulisi esittää 15 miljardin kokonaissumman puitteissa ja rajata siten, että määräraha olisi 12 miljardia ja takaukset 3 miljardia.

Tämän asian käsittelyn yhteydessä pankkien edustajat ovat esittäneet välittömästä rahantarpeestaan oleellisesti pienempiä lukuja kuin viranomaiset. Kun pankkien antamia tietoja ei voida pitää aitoina vaan pikemminkin ne näyttävät liittyvän joko pankkien strategiaan suojella mahdollisimman pitkälle nykyisiä omistajia tai sitten niiden kamppailuun pankkifuusioista, emme ole kuitenkaan alentaneet määrärahaa edellä kerrottua enempää luottaen siihen, että viranomaistiedot ovat oikeampia.

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

*että Eduskunta hyväksyisi momentin 28.87.51 perustelut hallituksen lisätalous-*

*arvioesityksen (HE 375) asemesta näin kuuluvina:*

#### 28.87.51. Pankkitoiminnan tukeminen

*”1. Momentille myönnetään 12 000 000 000 mk. Määrärahalla voidaan merkitä tai muuten hankkia tukea hakevien talletuspankkien osakkeita ja osuuksia sekä sen jälkeen, siten kuin ja siinä järjestyksessä kuin jäljempänä määritellään, myös merkitä talletuspankin liikkeeseen laskemia talletuspankkien toiminnasta annetun lain 24 a §:ssä tarkoitettuja pääomatodistuksia ja velkakirjoja, jos se on tarpeen pankin toiminnan ja rahoitusmarkkinoiden vakauden turvaamiseksi.*

*2. Määrärahasta voidaan myös myöntää lainoja valtioneuvoston määräämin ehdoin liikepankkien ja Postipankki Oy:n vakuusrahastolle, säästöpankkien vakuusrahastolle ja osuuspankkien vakuusrahastolle. Lainan myöntämisen edellytyksenä on, että lainanhakijana olevaan vakuusrahastoon kuuluva yksi tai useampi pankki on joutunut sellaisiin taloudellisiin vaikeuksiin, että avustuslaina tai avustuksen myöntäminen vakuusrahastosta pankille on pankin toiminnan ja rahoitusmarkkinoiden vakauden turvaamiseksi tarpeellista eivätkä vakuusrahastoon omat varat tarkoitukseen riittä. Lainat voidaan myöntää vakuutta vaatimatta.*

*3. Valtion vaikutusvallan takaavan omistuksen hankinta on ensisijainen tuen myöntämisen muoto. Valtion omistusosuuden nousua osake- tai osuus- pääomasta riittävän päätösvalan takaavaan määrään, voidaan pääomatodistuksia ja valtion oma-velkaisia takauksia vastavakuuksia vaatimatta käyttää joko pääomasijoituksen ohella tai sijasta. Ennen omistuksen hankintaa on huolehdittava siitä, että valtion omistusosuus tulee oikeaan suhteeseen arvoaan menettäneeseen vanhaan omistukseen nähden. Oikean suhteellisuuden toteuttamiseksi oman pääoman nimellisarvon leikkaus on toteutettava ennen valtion osakemerkintää ja valtion omistuksen tasapuolisuuden vuoksi on osakeanti tehtävä vanhaan omistukseen verrattavilla osakkeilla eikä esimerkiksi äänivallaltaan rajatuilla osakesarjoilla, jotta niillä hankittava päätösvalta olisi yhdenvertainen vanhojen omistajien oikeuksiin nähden.*

*4. Valtioneuvosto oikeutetaan edellä sanotulla tavalla ja edellä sanotuin rajoituksin päättämään pankin osakkeiden ja osuuksien merkitsemisestä sekä sen jälkeen pääomatodistusten ja velkakirjojen merkitsemisestä taikka valtion takausten myöntämisestä talletuspankin tai sen vakuusrahaston vuonna 1993 ottamille lainoille. Takausten määrä saa olla enintään 3 000 000 000 mk.*



5. Tukitoimiin asetetaan tukea saavan pankin toimintaa ja hallintoa koskevia ehtoja. Osakkeiden ja osuuksien merkitsemisestä sekä lainoista ja muista tukitoimista päättää valtioneuvosto yleisistunnossaan.

6. Sen lisäksi, että valtion vaikutusvallan takaavan omistuksen hankinta on ensisijainen tuen myöntämisen muoto, valtioneuvoston on edellä 5 kappaleessa tarkoitetuilla ehdoilla pyrittävä siihen, että:

1) pääomatuki on vastikkeellista,

2) valtiontaloudelle aiheutuva rasitus muodostuu niin vähäiseksi kuin se tehtävän toteuttamisen kannalta on mahdollista,

3) tuki häiritsee mahdollisimman vähän kilpailua yritysten välillä ja rahoitustoiminnassa eikä vääristä kiinteistö- ja pääomamarkkinoiden toimintaa,

4) osinkoa pankin osakepääomalle, voitto-osuutta kantarahasto-osuuksille tai korkoa lisä-osuusmaksuille, muille osuusmaksuille ja sijoitus-osuuksille saa jakaa vain, jos pankin voitonjako-

kelpoiset varat siihen riittävät valtion ja vakuusrahaston pääomatodistuksille suoritettavan täyden koronmaksun jälkeen, ja

5) velkaantuneiden kotitalouksien ja yritysten asemaa helpotetaan niiden toivoessa noudattaen yrityssaneerauksesta ja yksityisten velkajärjestelyistä annettujen lakien (47/93 ja 57/93) periaatteita vakuuksien myyntikielloista ja velkapääoman rajoittamisesta sekä muista velallisen asemaa vahvistavista järjestelyistä.

7. Tässä momentissa tarkoitettu laina ja muu tukitoimi voidaan antaa vain ehdolla, että tuen vastaanottaja ja asianomainen pankki sitoutuvat hyväksymään tuen saavaan pankkiin kohdistuvan tuen myöntäjän, pankkitarkastusviraston tai valtion vakuusrahaston vaatiman ja tarkemmin määrittelemän erityistilintarkastuksen, josta laadittava kertomus on toimitettava tuen myöntäjälle, pankkitarkastusvirastolle ja valtion vakuusrahastolle. Tarkastus on voitava tarvittaessa suorittaa luottokohtaisena.”

Helsingissä 2 päivänä helmikuuta 1993

**Matti Luttinen**  
**Lea Savolainen**

**Tuulikki Hämäläinen**  
**Kari Rajamäki**  
**Asko Apukka**

**Pentti Lahti-Nuutila**  
**Juhani Vähäkangas**

EDUSKUNNAN  
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

1 päivänä helmikuuta 1993

Lausunto n:o 38

*Valtiovarainvaliokunnalle*

Eduskunta on lähettäessään 27 päivänä tammi-kuuta 1993 hallituksen esitykset n:o 375 vuoden 1993 lisätalousarvioksi ja n:o 376 lisävaltuuksien antamisesta valtioneuvostolle lainanottoon vuoden 1993 aikana valtiovarainvaliokuntaan valmistelevalle käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava niistä lausuntonsa valtiovarainvaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina hallitusneuvos Pekka Laajanen valtiovarainministeriöstä, ylijohtaja Jorma Aranko pankkitarkastusvirastosta, professori Mikael Hidén ja professori Kaarlo Tuori.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

**Hallituksen esitykset**

Hallituksen lisätalousarvioesityksessä ehdotetaan momentille 28.87.51 pankkitoiminnan tukemiseen myönnettäväksi 15 miljardin markan määräraha sekä oikeutettavaksi valtioneuvosto antamaan omavelkaisia takauksia pankkien vakuusrahastojen lainoille ja talletuspankkien oman pääoman ehtoiselle varainhankinnalle. Takausten määrä saa olla 5 miljardia markkaa tai yhdessä momentilta myönnetyn muun tuen kanssa enintään 20 miljardia markkaa. Talousarvion tasapainottamiseksi tarvittavia lainanottovaltuuksia koskevan esityksen mukaan nettolainanottoa lisätään 15 miljardilla markalla yhteensä 62,7 miljardiin markkaan.

**Valiokunnan kannanotot**

Hallitusmuodon 69 §:n 3 momentin mukaan lisätalousarvioesitys annetaan, jos talousarvion muuttamiseen on välttämätöntä tarvetta. Tämä vuonna 1991 sanonnaltaan uusittu säännös vastaa entistä. Välttämättöminä voidaan valiokun-

nan aiemman käytännön mukaisesti (PeVL 7/1985 vp) pitää yleensä sellaisia talousarvion muutoksia, joiden päättämisen siirtäminen seuraavan varainhoitovuoden talousarvion yhteyteen voisi aiheuttaa merkittäviä haittoja kansantai valtiontaloudelle taikka yhteiskunnan normaaleille toiminnoille.

Nyt käsiteltävinä olevien esitysten perusteluihin sekä hallituksen esityksessä n:o 364 laiksi valtion vakuusrahastosta annetun lain muuttamisesta esitettyyn nojautuen valiokunta katsoo, että talousarvion muuttaminen hallituksen esittämällä tavalla on tarkoituksensa puolesta siten välttämätöntä kuin hallitusmuodon 69 §:n 3 momentissa on tarkoitettu, koska esityksessä n:o 364 ehdotettu, pankkitoiminnan tukemista koskeva laki hyväksyttiin eduskunnassa lepäämään yli vaalien. Välttämättömyys-kriteerin kannalta on merkittävää lisäksi, että esityksessä n:o 375 todetun ja valiokunnan tältä osin saaman täydentävän selvityksen mukaan määräraha on mitoitettu vastaamaan sitä, mitä pankkien tukemiseen arvioidaan tarvittavan varainhoitovuoden aikana.

Hallitusmuodon 64 §:n 1 momentin mukaan valtion lainanoton tulee perustua eduskunnan suostumukseen, josta ilmenee uuden lainanoton tai valtionvelan enimmäismäärä. Esityksen n:o 376 mukaan valtion nettolainanoton eli uuden valtionvelan enimmäismäärä on 62,7 miljardia markkaa. Tähän nettomääräisesti ilmaistuun valtion lainanoton yleiseen rajoitukseen liittyy kaksi alarajoitusta: Uusien pitkäaikaisten lainojen enimmäismäärä olisi 70 miljardia markkaa, ja lyhytaikaisen velan määrä saisi olla vuoden lopussa 20 miljardia markkaa.

Eduskunnan suostumuksen antaminen koko valtionvelan enimmäismäärälle (62,7 mrd markkaa) on jo yksin riittävä hallitusmuodon 64 §:n 1 momentin vaatimusten noudattamiseksi.

Myös valtioneuvoston esitys koskeva kohta esityksessä n:o 375 on valtiosääntöoikeudellisesti ongelmaton.

Perustuslakivaliokunnan mielestä valtiovarainvaliokunnan tulisi kiinnittää mietinnössään huomiota sellaisiin seikkoihin, joita eduskunnassa (TaVM 58/1992 vp ja PeVL 37/1992 vp) ilmaistiin hallituksen esitystä n:o 364 käsiteltäessä, ja arvioida, millaista lainsäädäntöä tarvitaan valtioneuvoston huolehtiessa nyt lisätalousarvion perusteella pankkien tukemisesta.

---

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

*että valtiovarainvaliokunta ottaisi tässä lausunnossa mainitun huomioon asiaa valmistellessaan.*

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskowicz, jäsenet Kaarilahti, Kekkonen, Koskinen, J. Lep-

pänen, Nikula, Varpasuo, Vistbacka, Vähänäkki ja Väistö sekä varajäsenet Helle (osittain), Komi, Saastamoinen ja Viljanen.

---

