

**Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion vakuusrahastosta
annetun lain muuttamisesta**

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valtion vakuusrahastosta annettua lakia siten, että lakiin lisättäisiin säännökset, joiden mukaisesti rahasto voi omistaa tai hallinnoida osakkeita yhtiössä, jonka tarkoituksena on valtion tai rahaston tukitoimien kohteena olevan pankin omaisuuden tai vastuiden ostaminen tai muu hankkiminen ja hoitaminen (omaisuudenhoito-yhtiö). Rahasto voisi omistaa tai hallinnoida osakkeita myös yhtiössä, jonka tarkoituksena on omaisuudenhoito-yhtiön osakkeiden omistaminen, ja muussakin yhtiössä, jos sitä voidaan pitää tarpeellisena pankin toiminnan ja rahoitusmarkkinoiden vakauden turvaamisen kannalta. Yhtiöiden ottamille lainoille voi rahasto myöntää takauksia ja yhtiöiden sitoumuksille takuita. Rahaston edellä mainittujen yhtiöiden hallinnointiin sisältyisivät esimerkiksi asiat, jot-

ka koskevat valtion edustajan määräämistä yhtiöiden yhtiökokouksiin ja toimiohjeiden antamista yhtiöille samoin kuin valtion etujen turvaamista. Lakiin lisättäisiin myös säännökset valtiontilintarkastajien ja valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusoikeudesta.

Valtioneuvoston yleisistunto päättää valtion talousarviossa tarkoitusta varten myönnettyjen määrärahojen ja valtuuksien puitteissa vakuusrahaston johtokunnan esityksestä valtion osallistumisesta yhtiön perustamiseen ja toimintaan sekä yhtiön toiminnasta aiheutuneiden tappioiden kattamiseen.

Esitys liittyy valtion kuluvan vuoden neljänteen lisätalousarvioon ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Laki ehdotetaan tulemaan voimaan heti, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

SISÄLLYSLUETTELO

	Sivu		Sivu
YLEISPERUSTELUT	3	4.1. Vaikutukset pankkien talouteen	14
1. Nykyinen tilanne	3	4.2. Vaikutukset valtion talouteen	14
1.1. Julkinen pankkituki	3	4.3. Organisatoriset vaikutukset	14
1.2. Valtion vakuusrahasto	4	5. Muut asiaan vaikuttavat seikat	15
1.3. Arvio pankkituen tarpeesta lähivuosina ..	5	6. Asian valmistelu	15
1.4. STS-Pankki Oy:n järjestely	5	YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT ...	15
1.5. Kansainvälinen vertailu	6	1. Laki valtion vakuusrahastosta	15
2. Lainsäädännön muutoksen tarve	7	2. Voimaantulo	16
3. Ehdotetut lisäykset ja muutokset	8	3. Sääätämisyjärjestys	17
3.1. Omaisuudenhoitoyhtiön tai muun yhtiön perustaminen ja hallinnointi	8	LAKIEHDOTUKSET	18
3.2. Yhtiöiden valvonta	9	Laki valtion vakuusrahastosta annetun lain muut- tamisesta	18
3.3. Yhtiöiden rahoitus	10	Liite	20
3.4. Pankin vastuu	11	Rinnakkaisteksti	20
3.5. Siirrettävä omaisuus	11		
3.6. Omaisuuden siirtohinta	12		
3.7. Toiminnan lopettaminen	13		
4. Taloudelliset ja organisatoriset vaikutukset	14		

YLEISPERUSTELUT

1. Nykyinen tilanne

1.1. Julkinen pankkituki

Talletuspankkien julkiset tukitoimet käynnistyivät vuoden 1991 syksyllä, jolloin Suomen Pankki otti Säästöpankkien Keskus-Osake-Pankin (SKOP) haltuunsa rahoitusmarkkinoiden vakauden turvaamiseksi. Suomen Pankin haltuunotto johti SKOP:n ongelmallisten taseerien siirtämiseen kolmeen omaisuudenhoitoyhtiöön Sponda Oy:hyn, Scopulus Oy:hyn ja Solidium Oy:hyn. Kesäkuussa 1992 Scopulus Oy myi omistamansa Säästöpankkien Keskus-Osake-Pankin osakkeet valtion vakuusrahastolle.

Vuoden 1992 aikana pankkijärjestelmän toimintaa turvattiin useilla eri tavoilla tavoitteena estää kriisin syveneminen koskemaan koko rahoitusjärjestelmää. Valtion vakuusrahasto perustettiin 30 päivänä huhtikuuta 1992 voimaan tulleella lailla (379/92) talletuspankkien vakaan toiminnan ja tallettajien saamisten turvaamiseksi. Rahastoon kuuluvat talletuspankit ja ulkomaisten pankkien sivukonttorit, jotka ottavat vastaan talletuksia. Rahasto voi myöntää tukea pankkien omille vakuusrahastoille tai suoraan pankeille. Rahaston tukivaltuuksien tultua kesäkuussa 1993 loppuun käytetyiksi ja pankkien tukemisen siirryttyä tapahtuvaksi valtion talousarvioon varatuista määrärahoista rahaston tehtävänä on avustaa valtiovarainministeriötä valtioneuvostossa tehtävien tukipäätösten valmistelussa sekä valvoa pankeille myönnettyä tukea. Vakuusrahasto on myöntänyt pankeille tukea valtuuksiensa puitteissa lähes 20 000 miljoonaa markkaa. Nämä tukitoimet sisältävät myös SKOP:n osakkeiden oston Scopulus Oy:ltä.

Valtio teki vuoden 1992 aikana valtion talousarviossa tarkoitukseen osoitetuista varoista talletuspankkeihin noin 8 000 miljoonalla markalla pääomasijoituksia pankkien luotonantokyvyn ylläpitämiseksi. Valtion talousarviosta myönnettyä tukea otti vastaan yhteensä 130 liike-, osuus- ja säästöpankkia. Sijoituksen jälkeen tapahtuneiden sulautumisten seurauksena sijoituksen haltijoina on 86 pankkia. Pääoma-

sijoituksen ehtojen mukaan sijoituksen vastaanottaneen pankin on maksettava sijoitukselle korkoa. Mikäli pankki ei maksa korkoa yhteensä 1080 päivältä tai jos sen vakavaraisuus laskee alle laissa säädetyn rajan voi valtio muuntaa sijoituksen pankin osakkeiksi tai osuuksiksi.

Vuodelta 1992 valtion pääomasijoitukselle maksoi korkoa yhteensä 62 lähinnä osuus- ja säästöpankkia.

Vuoden 1993 aikana pankkien tukemiseen on lisäksi varattu valtion lisätalousarviossa 15 000 miljoonan markan määräraha ja takausvaltuus, joka on vähintään 5 000 miljoonaa markkaa, mutta määrärahan kanssa yhteensä enintään 20 000 miljoonaa markkaa. Elokuun 1993 loppuun mennessä määrärahaa ja valtuuksia on käytetty siten, että valtioneuvosto myönsi määrärahasta Suomen Säästöpankki-SSP Oy:n vakavaraisuuden ylläpitämiseen säädetyllä tasolla 1 000 miljoonaa markkaa ja teki periaatepäätöksen takauksien antamisesta Suomen Yhdyspankki Oy:n ja Kansallis-Osake-Pankin oman pääoman ehtoiseksi varainhankinnalle.

Hyväksyessään vuoden 1993 helmikuussa valtion vakuusrahastosta annetun lain muutoksen eduskunta antoi samalla seuraavan lausuman: "Eduskunta edellyttää, 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 täyttämiseksi". Valtio on käytännössä tällä lausumalla ottanut vastuun pankkijärjestelmän toiminnan turvaamisesta. Tämän toteuttaminen edellyttää, että valtion talousarviossa varataan myös vuoden 1993 jälkeen vuosittain riittävät valtuudet tarvittavan tuen suorittamiseksi.

Vuoden 1993 elokuun loppuun mennessä viranomaiset ovat käyttäneet pankkien tukemiseen yhteensä 43 821 miljoonaa markkaa. Tämän summaan eivät sisälly valtion ja Suomen Pankin korkokustannukset. Suurin osa tuesta on ollut sijoituksia, jotka voidaan lukea pankin ensisijaiseen omaan pääomaan.

Taulukko. Julkisen pankkituen jakautuminen 1991—1993, milj. mk

	Suomen Pankki	Valtiovarainministeriö				Valtion vakuusrahasto				Yhteensä
		Valtion pääoma-sijoitus	Pääoma-todistus	Osake-pääoma	Takaus	Laina	Vastuudeben-tuurilaina	Pääoma-todistus	Osake-pääoma	
1991 SKOP	3 900 ¹									3 900
1992 SKOP	10 900 ²	580						1 500	1 000	13 980
Suomen Sääs-töpankki		1 094				500	1 400	7 100	2 900	12 994
Muut säästö-pankit		160								160
OKO		422								422
Osuuspankit		1 108								1 108
PSP		903								903
SYP		1 749								1 749
KOP		1 726								1 726
STS		170								170
1993 SKOP	—1 900 ³							1 200		—700
STS		—170 ³						3 036		2 866
Suomen Sääs-töpankki			750	250				950	150	2 100
KOP					1 800 ⁴					1 800
SYP					1 000 ⁴					1 000
Yhteensä	12 900	7 742	750	250	2 800	500	1 400	13 786	4 050	44 178
Siirto ⁵										—357
Julkinen tuki yhteensä										43 821

¹ Osakepääoma 2 000 milj. mk, akordi 1 900 milj. mk.

² Riskien siirto Spondaan ja Solidiumiin 10 200, takaukset yhtiölle 1 000 milj. mk, laina SKOP:lle 1 500 milj. mk, miinus takaisinmaksut 1 800 milj. mk.

³ Takaisinmaksut.

⁴ Periaatepäätös.

⁵ Liikepankkien vakuusrahasto siirtänyt valtion vakuusrahastolle.

1.2. Valtion vakuusrahasto

Valtion vakuusrahasto on valtiopäiväjärjestyksen 83 §:ssä tarkoitettu eduskunnan vastatavana oleva rahasto. Rahastolla on hallinto-neuvosto, jonka muodostavat eduskunnan pankkivaltuutetut. Lisäksi sillä on johtokunta ja henkilöstö.

Rahasto on perustettu talletuspankkien va-kaan toiminnan ja tallettajien saamisen tur-vaamiseksi. Rahaston varoista voidaan myön-tää lainoja erityisehdoin liikepankkien ja Pos-tipankki Oy:n vakuusrahastolle, säästöpankki-en vakuusrahastolle ja osuuspankkien vakuus-rahastolle. Rahasto voi antaa myös takauksia mainittujen vakuusrahastojen ottamille lainoil-le. Rahasto voi myös merkitä rahastoon kuu-luvan pankin osakkeita ja osuuksia, antaa

pankin ottamille lainoille takauksia ja myöntää muutakin rahoitustukea, jos se on tarpeellista pankin toiminnan ja rahoitusmarkkinoiden va-kauden turvaamiseksi.

Valtion vakuusrahastosta annettua lakia koskevan hallituksen esityksen mukaan rahas-tolla on mahdollisuus antaessaan pankille tu-kea käyttää erilaisia tukimuotoja, joista se voi valita kulloiseenkin tilanteeseen parhaiten so-veltuvan. Tukipäätöksiin sisällytetään tarvitta-vat ehdot. Ehdot voivat koskea esimerkiksi tukilainan käyttöä, pankin oman pääoman vahvistamista, voitonjaon rajoittamista, pankin johdon vaihtamista ja muita tervehdyttämistoi-menpiteitä.

Valtion vakuusrahasto on päättänyt niistä keskeisistä periaatteista, joita kaikessa rahaston antaman tuen antamisessa on pyritty noudat-

tamaan. Periaatteiden mukaan pankkituki on avointa ja julkista, pankkituen houkuttelevuus ja julkisten varojen sitoutuminen pyritään minimoimaan, tuettavan pankin omistajien taloudellinen vastuu pyritään toteuttamaan niin laajalti kuin mahdollista, tuen ehdoilla pyritään edistämään pankkijärjestelmän tehokkuutta ja tarvittavia rakennemuutoksia, tukitoimien kilpailua vääristävä vaikutus pyritään minimoimaan, vääristävää korkokilpailua ei sallita, julkisen vallan mahdollisuudet valvoa tuettavan pankin tervehdyttämistä varmistetaan ja tuettavan pankin johdon palvelussuhteen ehtojen on oltava kohtuullisia.

Vuoden 1992 loppupuolella oli nähtävissä, että vakuusrahaston keinot eivät ole riittävät tuen piirissä olevien pankkien ongelmien ratkaisemiseksi. Hallitus antoi eduskunnalle valtion vakuusrahastolain muutosehdotuksen (HE 364/92), jossa esitettiin rahaston tukivaltuuksien korotusta 20 000 miljoonasta markasta 50 000 miljoonaa markkaan, rahaston siirtämistä eduskunnan alaisuudesta valtioneuvoston alaisuuteen ja rahastolle oikeutta omistaa omaisuudenhoidoityhtiöitä. Laki ei saanut eduskunnassa taakseen tarvittavaa viiden kuudennesosan enemmistöä, vaan se jätettiin lepäämään yli seuraavien eduskuntavaalien. Tämän jälkeen hallitus antoi eduskunnalle uuden esityksen (HE 379/92), joka sisälsi ainoastaan säännökset, jotka mahdollistivat rahaston oman organisaation perustamisen sekä rahaston osallistumisen valtioneuvoston päätettävien valtion talousarviosta rahoitettavien tukipäätösten valmisteluun. Vakuusrahastolain muutos hyväksyttiin eduskunnassa helmikuussa 1993. Samanaikaisesti vuoden 1993 alkupuolella eduskunta hyväksyi vuoden 1993 ensimmäisessä lisätalousarviossa valtioneuvostolle 20 000 miljoonan tukivaltuudet. Tukiratkaisujen valmistelu oli 11.3.1993 voimaan tulleella vakuusrahastolain muutoksella säädetty valtion vakuusrahaston tehtäväksi.

1.3. Arvio pankkituen tarpeesta lähivuosina

Pankkituen tarve riippuu ensisijaisesti yleisestä taloudellisesta kehityksestä. Olennainen merkitys on korkotasolla, joka vaikuttaa sekä pankkien asiakkaiden mahdollisuuksiin selviytyä vaikeuksistaan että pankkien korkokatteeseen. Tuen muotoon ja määrään vaikuttavat myös pankkisektoria koskevat laajemmat rat-

kaisut. Tukeen välittömästi tarvittavan rahan määrään vaikuttaa osaltaan myös se, missä määrin suoran tuen sijasta annetaan valtion takauksia tai takuita pankkien oman pääoman ehtoiselle varainhankinnalle.

Vuonna 1994 on arvioitu tarvittavan tukea noin 10 000 miljoonaa markkaa. Tämä tuki olisi lähes kokonaan rahasijoitusta. Saatujen selvitysten mukaan näyttää siltä, että pankkien tukemiseen tarvitaan määrärahoja ainakin vuoteen 1996. Vuosien 1993-96 tukitarpeen on arvioitu olevan runsaat 30 000 miljoonaa markkaa. Tukitarvearvio perustuu siihen, että pankkien arvioidaan kirjaavan vuosina 1993-96 yhteensä luottotappioita noin 64 000 miljoonaa markkaa. Näistä 20 000 miljoonaa kohdistuisi vuoteen 1993.

Lisäksi tarvitaan varoja vakuusrahaston ottamien lainojen korkoihin ja lyhennyksiin. Näiden varojen suuruus riippuu siitä, paljonko rahasto puolestaan saa takaisin tukemiltaan pankeilta.

1.4. STS-Pankki Oy:n järjestely

Syksyllä 1992 valtion vakuusrahasto sai käsiteltäväkseen STS-Pankki Oy:n ongelmat. Rahasto neuvotteli Kansallis-Osake-Pankin kanssa STS-Pankki Oy:n vakavaraisuusongelman ratkaisumallista, jossa oli tarkoitus perustaa niin sanottu omaisuudenhoidoityhtiö järjestämättömien luottojen ja ongelmaomaisuuden hallinnointia varten sekä fuusioda STS-Pankki muihin toimintoihin ja velvoitteisiin Kansallis-Osake-Pankkiin.

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

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 mu-

kaan velvollinen lunastamaan Kansallis-Osake-Pankilta edellä mainittua pääomatodistusta aina vuosittain sitä mukaa kun Siltapankki Oy:n omistamia ongelmaluottoja kirjataan luottotappioksi pankin virallisessa tilinpäätöksessä. Siltapankki Oy:n omistuksessa olevien omaisuuserien realisointi ja luottojen perintä kestää arviolta viisi vuotta.

Sopimuksen mukaan valtion vakuusrahasto vastaa Siltapankki Oy:n toimintakuluista 90 prosentin osuudella ja Kansallis-Osake-Pankki 10 prosentin osuudella.

1.5. Kansainvälinen vertailu

Ruotsi

Ruotsissa pankkien vaikeudet johtivat ensimmäisiin julkisen vallan tukitoimiin vuonna 1991. Aluksi tuki kohdistettiin yksittäisiin pankkeihin. Syyskuussa 1992 Ruotsin hallitus päätti yleisistä pankkien tukitoimista rahoitusjärjestelmän vahvistamiseksi. Ruotsiin perustettiin pankkitukivirasto (bankstödnämnden). Ruotsin valtiopäivät hyväksyi marraskuussa 1992 tukitoimia koskeneeseen hallituksen esitykseen sisältyneen lausuman, jonka mukaan valtio vastaa siitä, että pankit ja eräät luottolaitokset täyttävät sitoumuksensa ajallaan. Pankkeille annettava tuki voitiin antaa lainoina, takauksina, pääomasijoituksina tai muuna soveltuvana tukena. Valtion tuen tuli olla väliaikaista, mutta sen tuli kestää kuitenkin niin kauan, että tallettajien edut eivät vaarannu. Tuen määrälle ei asetettu rajaa.

Ruotsissa tukea ovat saaneet muun ohella Nordbanken, Sparbanken Första ja Gota Bank. Toukokuuhun 1993 mennessä valtion tukea oli myönnetty yhteensä noin 67 miljardia kruunua, josta noin 44 miljardia kruunua oli lainoja ja sijoituksia ja noin 23 miljardia kruunua takauksia.

Norja

Norjassa pankkien vaikeudet alkoivat vuonna 1987. Ensin pankkien vaikeuksista yritettiin selvittää pankkien omien vakuusrahastojen avulla, mutta vuoden 1990 lopulla ja vuoden 1991 alussa vaikeudet kasvoivat niin suuriksi, että valtio päätti tukea pankkeja perustamalla valtion pankkivakuusrahaston (Statens Banksi-

kringsfond), jolle osoitettiin tukitarkoituksiin 5 miljardia Norjan kruunua. Rahasto sai antaa tukea pankeille suoraan tai niiden vakuusrahastojen kautta lainoina sekä oman pääoman ehtoisina sijoituksina. Edellytyksenä valtion pääomatuelle oli, että omistajien varat käytettiin ensin pankin tappioiden kattamiseen, mikä merkitsi osakkeiden tulemistä arvottomiksi. Norjan valtio onkin omistajana suurimmissa liikepankeissa (Den Norske Bank, Kreditkassen ja Fokus Bank). Tuelle asetettiin myös muita pankin toimintaa koskevia ehtoja.

Saman vuoden marraskuussa perustettiin toinen rahasto, valtion pankki-investointirahasto (Statens Bankinvesteringsfond), jolle osoitettiin 4,5 miljardia kruunua. Investointirahasto kanavoit pankkeihin julkisen tuen lisäksi yksityisiä varoja. Samanaikaisesti valtion pankkivakuusrahaston varoja korotettiin 6 miljardilla kruunulla. Valtion tuen tarkoituksena oli varmistaa pankeille riittävä pääoma, jotta niiden toiminta olisi voinut jatkua ja markkinoiden luottamus säilyä. Myös Norjan keskuspankki tuki erilaisin toimenpitein vaikeuksiin joutuneita pankkeja. Vuoden 1992 loppuun mennessä pankkien tukemiseen oli käytetty yhteensä noin 23 miljardia kruunua, josta julkista tukea oli noin 16 miljardia kruunua.

Yhdysvallat

Yhdysvalloissa valtakunnallisen tallettajien ja pankkien tukijärjestelmän juuret ulottuvat 1930-luvulle, jolloin perustettiin keskeiset vakuutusorganisaatiot muun ohella FDIC (Federal Deposit Insurance Corporation). Tavoitteena oli suojella koko maksu- ja luottojärjestelmää ja samalla nopeuttaa selvitystilaan joutuneiden pankkien realisointia sekä helpottaa pientallettajien asemaa. Tavoitteena oli myös palauttaa luottamus pankkijärjestelmään niin sanotun suuren laman jälkeen.

FDIC tehtävänä on antaa taloudellista apua vaikeuksiin joutuneille pankeille, hoitaa omaisuuden realisointia sekä ryhtyä muihinkin tarpeellisiin toimenpiteisiin pankin vakavaraisuuden säilyttämiseksi tai luottamuksen palauttamiseksi. Se voi muun ohella väliaikaisesti omistaa ja hallinnoida pankkia. FDIC:llä ja sen ohella toimivalla vuonna 1989 perustetulla RTC:llä (Resolution Trust Corporation) on oikeus avustaessaan pankkeja myös puuttua niiden asemaan erilaisten omaisuusjärjestelyjen,

kuten fuusioiden muodossa, taikka omaisuutta pankista myydessä tukea ostavaa pankkia. Kaikenkaikkiaan FDIC:n ja RTC:n valtuudet ovat hyvin laajat. Tämä on ollut erityisen tarpeellista 1980-luvun lopulla ja kuluvan vuosikymmenen alkupuolella, kun pankeilla on ollut suuria vaikeuksia. Näinä vuosina arvioidaan useiden satojen pankkien joutuneen vaikeuksiin tai menneen konkurssiin. Pankkikonkurssien vaikutus Yhdysvalloissa ei kuitenkaan ole samanlainen kuin Suomessa ottaen huomioon markkinoiden suuruus, pankkien kokonaismäärä (yli 10 000) ja pankkien suhteellinen koko.

2. Lainsäädännön muutoksen tarve

Pankkien tukijärjestelmä jouduttiin luomaan olosuhteista johtuen nopeasti. Valtio tuki aluksi talletuspankkeja osoittamalla varoja niiden vakavaraisuuden ylläpitämiseen uhanneen luottolaman torjumiseksi. Merkittävämmäksi osoitautui kuitenkin kriisituki, joka kanavoitui ensin Suomen Pankin kautta sekä sittemmin valtion vakuusrahaston ja valtion talousarvion kautta.

Rahoitusmarkkinoiden vakauden turvaaminen edellyttää edelleen julkiselta vallalta toimia pankkien toimintakyvyn säilyttämiseksi. Suomen kaltaisessa pankkikeskeisessä pienessä kansantaloudessa yhdenkin merkittävän pankin ajautuminen selvitystilaan voi järkyttää tallettajien ja pankin luotonantajien luottamusta maamme rahoitusjärjestelmään vakavin seurauksin. Tästä aiheutuvat kustannukset voivat olla tukirahoitusta merkittävästi suuremmat.

Ei pelkästään pankkitoiminnassa tapahtunut kehitys vaan viime vuosina talouselämässä laajemminkin meneillään olleet muutokset ovat entisestään lisänneet painetta pankkijärjestelmän sisäiseen toimialarationalisointiin. Voimassa olevan lainsäädännön mukaiset keinot eivät kuitenkaan ole olleet riittäviä tarpeellisten pankkien tukitoimiin liittyvien rakenneratkaisujen aikaansaamiseksi. Kokemus on osoittanut, että liike-elämässä esille tulevat ratkaisut ovat moninaisia eivätkä aina ennustettavissa. Pankkituen käyttäminen tehokkaimmalla tavalla ei ole mahdollista, jos ratkaisuihin tarjolla olevat keinot on rajattu lainsäädännöllä vain joihinkin vaihtoehtoihin. Annettavan tuen ja tukimuodon joustava soveltaminen tapauskoh-

taisten tarpeiden mukaan takaa parhaan ja yhteiskunnan kannalta edullisimman lopputuloksen.

Valtion vakuusrahaston tukitoimien yhteydessä on tullut esille tilanteita, joissa taloudellisissa vaikeuksissa olevan pankin tervehdyttäminen vaatii riskipitoisten ja huonotuottoisten tase-erien siirtämistä pois tuettavan pankin omistuksesta. Tästä esimerkkinä on STS-Pankkia koskeva ratkaisu, joka perustui valtion vakuusrahastosta annetussa laissa rahaston johtokunnalle annettuihin valtuuksiin. Riskipitoisten ja huonokuntoisten tase-erien siirtoja tarvitaan myös ainakin valtion vakuusrahaston omistuksessa olevien talletuspankkien, SKOP:n ja Suomen Säästöpankki-SSP Oy:n tervehdyttämiseksi. Omaisuuserien eriyttämisen kautta voidaan paitsi tervehdyttää tuettavan pankin taserakennetta myös muun ohella pienentää vakavaraisuusvaatimuksesta aiheutuvaa pankin oman pääoman tarvetta.

Huonotuottoisten tase-erien erottamisen avulla kyetään parantamaan terveen pankkitoiminnan tuloksenteoedellytyksiä. Kun sijoittajien luottamus saneerattuun pankkiin palautuu, alenevat pankin varainhankinnan kustannukset ja pankin edellytykset hankkia omaehtoisesti omaa pääomaa paranevat. Pankin kannattavuus paranee ja pankin vakavaraisuus kyetään säilyttämään.

Myös laajemmat pankkijärjestelmän muutokset helpottuvat, jos pankin hyvä ja huono osa erotetaan toisistaan. Samalla voidaan ehkäistä pankkien ajautumista syvempiin vaikeuksiin. Liiallisten riskien eliminointi mahdollistaa pankin tai sen tiettyjen osien myymisen ja nostaa terveen pankkitoiminnan kauppahintaa merkittävästi.

Tase-erien siirtäminen erilliseen yhtiöön ei sinänsä vähennä pankkien ongelmaluotoista ja heikkotuottoisista kiinteistöistä tai muusta omaisuudesta aiheutuvia välittömiä tappioita, mutta tarjoaa joustavan ja tehokkaan tavan ongelmaomaisuuden hoitoon.

Yhtiöitä voidaan tarvita tuettavasta pankista siirrettävien toimintojen tai omaisuuden hallinnoimiseen tai omistamiseen. Rahaston tulisi voida omistaa erilaisia yhtiöitä tai hallinnoida valtion omistuksessa olevia pankkien tukitoimiin liittyviä yhtiöitä. Yhtiö voi myös omistaa toista yhtiötä tai se voi olla perustettu tai hankittu muuta tuen toteuttamiseksi tarpeellista tointa varten.

Pankeille annettavaan tukeen liittyvien ehto-

jen toteuttamiseksi tarpeelliset toimialajärjestelyt voivat käytännössä vaatia tase-erien tai liiketoimintojen siirtämistä talletuspankista.

Omaisuuksien siirtämisen pankista erilliseen valtion tai vakuusrahaston omistamaan yhtiöön merkitsee käytännössä pankin toimintaan sisältyneen riskin siirtämistä ainakin osittain pankin vastuulta valtion vastuulle. Lähtökohdista pankkitoiminnassa on kuitenkin nyt ja tulevaisuudessa pidettävä sitä, että pankki ensisijaisesti itse kantaa riskin toiminnastaan. Tämän vuoksi yhtiöiden käyttö keinona hoitaa pankkia uhkaavia tappioita tulee olla mahdollista vain, jos rahoitusmarkkinoiden vakauden turvaaminen sitä edellyttää.

Tukiratkaisuissa tarvittavien yhtiöiden käytön lisäksi myös muita tukimuotoja tulisi kehittää. Esimerkiksi takauksien käytön tulisi olla mahdollista myös muulloin kuin pankin ottaman lainan vakuutena. Takauksia tulisi voida käyttää myös erillisen yhtiön luoton vakuutena. Takausten lisäksi tulisi olla mahdollista antaa takuita, joiden perusteella valtio olisi velvollinen korvaamaan tietyistä sitoumuksista aiheutuvat tappiot ja menetykset. Takuita ja takauksia tulisi voida käyttää tukiratkaisujen aikaansaamiseksi tarpeellisten erilaisten järjestelyjen yhteydessä. Valtion vakuusrahaston osalta valtuus takauksien antamiseen on rahastosta annetussa laissa ja valtioneuvoston osalta valtuus on valtion vuoden 1993 ensimmäisessä lisätalousarviossa. Myös takuiden käytön tulee olla mahdollista. Tämä valtuus on ehdotettu valtioneuvoston osalta otettavaksi vuoden 1993 neljänteen lisätalousarvioon.

Tässä tarkoitettujen yhtiöiden omistaja voi olla sekä valtion vakuusrahasto että valtio. Valtion ollessa omistajana yhtiöiden hallinnoinnista vastaisi valtion vakuusrahasto.

3. Ehdotetut lisäykset ja muutokset

3.1. Omaisuudenhoitoyhtiön tai muun yhtiön perustaminen ja hallinnointi

Tukea tarvitsevien pankkien tervehdyttäminen on voitava kaikissa tilanteissa toteuttaa mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti ja tehokkaasti. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi tarvitaan mahdollisuus voida erottaa terve pankkitoiminta ongelmallisten omaisuuserien ja vastuiden käsittelystä. Tätä tarkoitusta var-

ten tulee voida perustaa tai muuten hankkia omaisuudenhoitoyhtiöitä, joihin siirretään valtion tai valtion vakuusrahaston tuen kohteena olevan pankin omaisuutta tai muita pankin toiminnan ja rahoitusmarkkinoiden vakauden turvaamiseksi tarpeellisia yhtiöitä. Tarkoituksena ei kuitenkaan pääsääntöisesti ole pankkien asiakasyritysten suora omistaminen tai luotottaminen.

Voimassa olevien säännösten mukaan valtion vakuusrahasto ei voi omistaa eikä hallinnoida muiden osakeyhtiöiden kuin talletuspankkien osakkeita. Vaikka rahaston tukivaltuudet on tällä hetkellä käytetty, saattaa rahastolla olla tulevaisuudessa tarvetta ja mahdollisuuksia omistaa tässä tarkoitettuja yhtiöitä. Tämän vuoksi on tässä yhteydessä tarkoituksenmukaista muuttaa valtion vakuusrahastosta annettua lakia myös siten, että omistaminen on mahdollista.

Valtion omistukseen tulevien, tukiratkaisuja ja pankkisektorin muutoksia edesauttavien yhtiöiden perustaminen edellyttää nyt, että valtion talousarviossa on tähän tarvittavat määrärahat ja tarvittavat valtuudet sitoutua yhtiöiden toiminnasta aiheutuvien tappioiden korvaamiseen.

Koska yhtiön perustaminen tai sen osakkeiden ostaminen on tällä hetkellä riippuvainen valtion talousarviossa tarkoitukseen myönnetystä varoista ja valtuuksista, päättäisi perustamisesta tai osakkeiden hankkimisesta valtioneuvosto. Tämän päätöksenteon sääntelyä ei ole tarkoituksenmukaista jättää yksinomaan valtion talousarvion varaan, vaan siitä tulisi säätää lailla. Säännökset on tarkoituksenmukaista ottaa valtion vakuusrahastosta annettuun lakiin.

Näiden valtion omistukseen tulevien yhtiöiden osalta on käytännön toimet yhtiöiden perustamisesta tai hankkimisesta sekä hoidossa tarkoituksenmukaista antaa valtion vakuusrahaston tehtäväksi. Tätä oikeutta rahastolla ei ole ilman, että hallinnointia koskevat säännökset otetaan valtion vakuusrahastosta annettuun lakiin.

Yhtiön toiminnan pääasiallisena tarkoituksena on sen omistukseen siirretyn omaisuuden, luottokannan sekä kiinteistöjen ja kiinteistö- ja asuntoyhtiöiden osakkeiden ja osuuksien taikka muun omaisuuden realisointi mahdollisimman tehokkaasti ja tuottavasti niin, että sen toiminnasta aiheutuu valtiontaloudelle mahdollisimman vähäinen rasitus.

Yhtiön hallussa olevan omaisuuden järjevä realisointi edellyttää, että yhtiön hallituksella on tarvittaessa myös oikeus järjestellä velallisen luottosuhde yhtiöön uudelleen. Luottosuhteen uudelleenjärjestelyyn liittyen yhtiön hallituksella olisi oikeus mm. uudistaa velallisten luottoja, laatia velallisen suoritteille maksuohjelmia, myöntää luotoille tarvittaessa pidennetty maksuaika, tarkistaa luottojen korkoa, neuvotella vakuuksien järjestelystä ja velallisten vaihdosta ja velkasaneerausmahdollisuudesta sekä myöntää akordi, jos se katsotaan luottosuhteen kokonaisuuden kannalta perustelluksi. Luottosuhteen uudelleenjärjestelyyn liittyvät toimet on aina tehtävä siten, että ne tukevat yhtiön ensisijaista tehtävää, omaisuuserien ja luottojen realisointia.

Erityisen tarkasti yhtiön hallituksen tulee arvioida tilanteita, jossa velalliselle poikkeuksellisesti myönnetään lisäluottoa. Lisäluoton myöntäminen voi olla perusteltua esimerkiksi silloin, kun velallisena olevalla yrityksellä havaitaan olevan pitemmällä aikavälillä kannattavan toiminnan edellytykset ja lisärahoituksen voidaan arvioida johtavan omaisuudenhoitoyhtiöiden kannalta parempaan lopputulokseen kuin olemassa olevien saamisten perinnän.

Erilainen omaisuus asettaa toiminnan organisoinnille erilaisia vaatimuksia. Omaisuudenhoitoyhtiöt olisivat pääsääntöisesti pankki- tai pankkiryhmäkohtaisia. Kuitenkin esimerkiksi ostettavia kiinteistöjä sekä kiinteistö- ja asuntoyhtiön osakkeita ja osuuksia saattaisi olla mahdollista jo alunperin hallinnoida yhden yhtiön toimesta. Sen sijaan luottojen hallinnointi olisi ainakin toiminnan alkuvaiheessa tarkoituksenmukaisinta erillisten pankkikohtaisten yhtiöiden kautta. Riittävän toiminnan volyymin ja mahdollisimman samankaltaisen kohtelun varmistamiseksi samankaltaisissa tilanteissa saattaisi olla kuitenkin perusteltua, että eri yhtiöt koottaisiin myöhemmässä vaiheessa joko samaan yhtiöön tai ainakin yhden yhtiön alle. Tämä voisi tapahtua siten, että eri pankkien tukemiseen varatut yhtiöt olisivat yhden holdingyhtiön tytäryhtiöitä. Yhtiöiden ryhmittämisessä tulisi ottaa huomioon myös yhtiöiden hallinnon rationalisoiminen esimerkiksi tarvittavien atk-järjestelmien osalta.

Siirretyn omaisuuden käytännön hallinnoinnissa tulisi mahdollisimman pitkälle hyödyntää olemassa olevaa pankkijärjestelmän asiantuntemusta ja voimavaroja, jos ne ovat laadultaan ja hinnaltaan kilpailukykyisiä. Tällöin voisi myy-

dyn luottokannan käytännön juoksevasta hallinnoinnista, kuten korko- ja lyhennyssuorituksen vastaanotosta, huolehtia luottokannan myynyt pankki. Tämä tapahtuisi kuitenkin myös valtion vakuusrahaston valvonnassa.

Omaisuuden ryhmittely yhtiöihin, yhtiöiden lukumäärä ja ryhmittely sekä niiden hallinnointi ratkaistaisiin kuitenkin kunkin rakenne- tai tukipäätöksen yhteydessä erikseen.

Yhtiöön sovellettaisiin osakeyhtiöitä koskevia säännöksiä sekä omaisuudenhoitoyhtiöön lisäksi tietyiltä lähinnä asiakkaita ja pankkialaisuutta koskevilta osin rahoitustoimintalakia (1544/91).

3.2. Yhtiöiden valvonta

Omaisuudenhoitoyhtiöiden ja muiden lakiehdotuksessa tarkoitettujen yhtiöiden perustamisessa ja organisoinnissa on otettava huomioon pankeille annetun tuen valvontaan kohdistuvat vaatimukset. Kaikissa tapauksissa tulee voida selvittää esimerkiksi se, mistä lähteestä, mille pankille ja minkä määräisenä tuki on myönnetty samoin kuin se, mikä kyseisen pankin valtion talousarviosta, valtion vakuusrahastolta ja Suomen Pankilta saama tuki on kokonaisuudessaan.

Omaisuudenhoitoyhtiö tai muu lainkohdan tarkoittama yhtiö vastaisi ostamansa omaisuuden mahdollisimman tehokkaasta ja tuottavasta hallinnoinnista ja myymisestä. Omaisuudenhoitoyhtiöstä valtion taloudelle aiheutuva rasitus tulee saada mahdollisimman pieneksi.

Koska järjestelmään sitoutuisi hyvin huomattava määrä julkisia varoja, toiminnan seurannan ja valvonnan tulee olla erittäin tiukka. Erityistä huomiota tulee kiinnittää yhtiön sisäisen tarkastuksen aukottomuuteen.

Valtion edustajana valtion vakuusrahaston valtion omistamaan yhtiöön kohdistama valvonta olisi omistajan valvontaa.

Valtiontalouden tarkastusta koskevat perussäännökset sisältyvät hallitusmuodon 71 §:ään (1077/91). Sen pohjalta tarkastusjärjestelmä jakaantuu valtioneuvoston tarkastajien suorittamaan parlamentaariseen ja valtioneuvoston tarkastusviraston suorittamaan hallinnolliseen tarkastukseen. Tarkemmin tarkastustoimen alueesta ja sisällöstä on säädetty valtioneuvoston tarkastajien osalta eduskunnan vahvistamassa johtosäännössä (391/51) ja laissa valtioneuvoston tarkastajain oikeudesta tarkastaa eräitä valtion tukitoimia

(630/88) sekä valtiontalouden tarkastusviraston osalta valtiontalouden tarkastuksesta annetussa laissa (967/47) ja asetuksessa (267/93). Lisäksi molempia koskee laki valtionenemmistöisten osakeyhtiöiden toiminnan tarkastuksesta (968/47).

Valtiontilintarkastajien ja tarkastusviraston tehtävänä on valtiontalouden ja talousarvion noudattamisen tarkastus ja valvonta. Varojen käytön ja toimenpiteiden seuranta on edellä mainituissa laeissa ulotettu eräiltä osin myös varsinaisen valtionhallinnon ulkopuolelle. Molemmilla on mainitun valtionyhtiöiden tarkastusta koskevan lain perusteella oikeus tarkastaa ja valvoa siinä tarkoitettuja valtionyhtiöitä ja niiden tytäryhtiöitä. Valtiontilintarkastajilla on lisäksi varsin laajat valtuudet tarkastaa valtion talousarvion määrärahasta ja talousarvion ulkopuolisesta valtion rahastosta myönnettyjä tukia sekä muunlaisia valtion tukitoimia myös niiden saajien osalta. Tarkastusviraston oikeudet ovat tällä kohtaa suppeammat. Se voi tarkastaa valtionapua saavien yhdyksuntien, yhteisöjen ja yhtymien varojen käyttöä ja tilinpitoa sen selvittämiseksi, onko varat asianmukaisesti käytetty siihen tarkoitukseen, johon valtionapu on annettu.

Valtiontalouden tarkastuksesta annetun lain mukaan tarkastusviraston tarkastusoikeus ei koske mm. eduskunnan ja sen vastattavina olevien rahastojen hallintoa. Näin ollen valtion vakuusrahasto ei nykyisellään kuulu tarkastusviraston tarkastusoikeuden piiriin. Valtiontilintarkastajilla ei myöskään ole tarkastusoikeutta eduskunnan vastattavina oleviin rahastoihin. Voidaanko tarkastusoikeus perustaa vakuusrahaston tukitoiminnan osalta valtiontilintarkastajain oikeudesta tarkastaa eräitä valtion tukitoimia annettuun lakiin, on epäselvää. Tukitoiminnan ja valtionyhtiöiden tarkastusta koskevat säännökset eivät ole myöskään yksiselitteiset siltä osin kuin kysymys on valtiontilintarkastajien ja tarkastusviraston oikeudesta tarkastaa valtion vakuusrahaston omistamia tai hallinnoimia yhtiöitä.

Pankkien tukitoiminnan mittavuuden ja yhteiskunnallisen merkityksen huomioon ottaen tukitoiminnan saattaminen kattavasti valtiontilintarkastajien ja valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuksen piiriin olisi erittäin tärkeää. Tämän vuoksi ehdotetaan lakiin otettavaksi säännös, joka antaisi mainituille tarkastuselimille oikeuden tarkastaa sekä valtion va-

kuusrahastoa että muita tämän lain mukaista tukea ja rahoitusta saaneita.

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 valtion vakuusrahastosta annetun lain 18 §:n 2 momentin mukaan oikeus antaa salassa pidettäviä tietoja valtioneuvoston yleisistunnolle ja valtiovarainministeriölle niiden käsitellessä pankkien tukitoimia, rahoitusmarkkinoiden valvontaa harjoittavalle viranomaiselle, Suomen Pankille, syyttäjä- ja esitutkintaviranomaiselle rikoksen selvittämiseksi ja muulle viranomaiselle, jolla on lain nojalla oikeus saada sellaisia tietoja.

Lisäksi pankkitarkastusviraston toimintaa 1 päivästä lokakuuta 1993 jatkava Suomen Pankin yhteydessä toimiva rahoitustarkastus valvoisi omaisuudenhoitoyhtiön toimintaa niin kuin se valvoo muitakin valvottaviaan. Tämän toteuttamiseksi valtion vakuusrahastosta annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka nojalla omaisuudenhoitoyhtiö tulisi kuulumaan rahoitustarkastuksen valvontaan.

3.3. Yhtiöiden rahoitus

Omaisuudenhoitoyhtiön ja muun tässä tarkoitettun yhtiön rahoituksen perustan muodostaa yhtiötä perustettaessa ja siihen myöhemmin sijoitettava osakepääoma sekä muu oman pääoman ehtoinen rahoitus. Varat valtion osuudeksi yhtiön osakepääomasta myöntäisi valtioneuvosto valtion vakuusrahaston johtokunnan esityksestä ja valtion talousarviossa myönnettyjen määrärahojen puitteissa.

Yhtiön oman pääoman rakenteen tulee olla riittävän vahva, koska yhtiö joutuisi toimimaan markkinoilla tulostavasti. Yhtiön pääomarakenteen kannalta saattaa olla tärkeää, että yhtiöön siirrettäisiin myös sellaisia varoja, jotka tuottavat yhtiölle tuloja.

Ostetuista luotoista, kiinteistöistä tai muista omaisuuseristä yhtiölle aiheutuvat luottotappiot tai arvonalennukset katetaan ensisijaisesti yhtiön omasta pääomasta. Luottojen ostamista koskevassa tai muussa sopimuksessa voidaan

sopia myös muista omaisuudenhoitoyhtiön tapioiden kattamistavoista. Viime kädessä tappiot tulisivat kuitenkin katetuiksi valtion talousarviosta siltä osin kuin muuta ei ole sovittu.

Varsinainen toiminnan rahoitus perustuisi tuettavalta pankilta tai rahoitusmarkkinoilta saatavaan rahoitukseen. Erityisesti toiminnan vakiinnuttua olisi tärkeää pyrkiä luomaan edellytykset myös sille, että yhtiö voisi hankkia rahoitusta koti- tai ulkomaisilta rahoitusmarkkinoilta. Ulkopuolinen rahoitus lisäisi toiminnan uskottavuutta ja vähentäisi siten myös painetta sijoittaa julkisia varoja yhtiöön. Rahoituksen myöntäneelle pankille aiheutuvan vakavaraisuusrasituksen poistamiseksi rahoitukseen tulisi voida liittää valtion takaus tai takuu.

Yhtiön juoksevasta toiminnasta aiheutuvat kulut tulisi ensisijaisesti kattaa toiminnasta saaduilla tuotoilla. Tämä on mahdollista, jos yhtiöön on siirretty myös tuloa tuottavia kiinteistöjä, kiinteistö- ja asuntoyhtiön osakkeita ja osuuksia sekä tuloa tuottavaa luottokantaa. Todennäköistä kuitenkin on, että siirretty omaisuus ei tuota riittävästi tuloja. Toiminta saattaa lisäksi olla niin tappiollista, että siitä ei kerry riittävästi tuloja juoksevien kulujen kattamiseen. Käytännössä kulut jouduttaisiin siten kattamaan valtion talousarviossa tarkoitukseen myönnettyistä varoista.

Koska yhtiöön siirrettävät omaisuuserät ja luotot realisoidaan suhteellisen pitkän ajan, yli viiden vuoden kuluessa, saattaa olla todennäköistä, että yhtiön operatiivinen toiminta ainakin aika ajoin on tappiollista.

Edellä sanotusta syystä yhtiön toiminnasta mahdollisesti aiheutuneita tappiota on varauduttava tarvittaessa kattamaan. Yhtiön tilinpäätöksessä vahvistetut tappiot tulisi ensisijaisesti pyrkiä kattamaan seuraavasti:

1) Vahvistettu tappio katetaan ensisijaisesti yhtiöön sen toiminta-aikana kertyneellä vapaalla omalla pääomalla.

2) Jos yhtiöllä ei ole tappion kattamiseen tarvittavaa vapaata omaa pääomaa, katetaan vahvistettu tappio toissijaisesti yhtiön sidotusta omasta pääomasta.

3) Jos edellä mainittuja tappion kattamistapoja ei voida käyttää, vastaavat yhtiön osakeomistajat yhtiön tarvitseman lisäpanostuksen maksamisesta osakeomistuksensa suhteessa.

Yhtiön hallituksen, tilintarkastajien ja osak-

keenomistajien on huolehdittava, että yhtiön osakepääoman ja oman pääoman suhde säilyy osakeyhtiölain edellyttämänä. Jos yhtiö ei osakeyhtiölaissa mainittujen säännösten mukaan ole toimikelpoinen, tulee yhtiön toimielinten ryhtyä toimiin ja tehdä esitys siitä, miten yhtiön toimikelpoisuus olisi tarkoituksenmukaista palauttaa.

3.4. Pankin vastuu

Valtio omistaisi yleensä enemmistön yhtiön osakkeista ja niiden tuottamista äänistä. Jotta myös tukitoimien kohteena oleva pankki, jolta omaisuutta ostetaan, tai pankki, johon ensin mainittu pankki yhdistetään, osaltaan kantaisi vastuuta yhtiön ostamasta omaisuudesta ja yhtiön toiminnasta, pankin olisi sijoitettava omaa pääomaa omaisuutta ostaneeseen yhtiöön. Pankin ei kuitenkaan tarvitsisi välttämättä olla yhtiössä osakkaana. Omaisuudenhoitoyhtiössä tai muussa lain tarkoittamassa yhtiössä osakkaana olevan pankin tulisi kuitenkin olla mukana vastaamassa yhtiön riskeistä, hallinnoinnista ja lisäpanoksesta. Vastuun jaosta ja muodoista voitaisiin sopia esimerkiksi osakassopimuksessa. Yhtiössä osakkaana olevan pankin osallistuminen yhtiön tappioihin riippuisi muun muassa tukitoimien tarkoituksesta ja siirrettävien omaisuuserien laadusta ja luonteesta. Valtion etujen turvaamiseksi valtion vakuusrahastolla tulisi olla kuitenkin kaikissa tilanteissa määräysvalta.

3.5. Siirrettävä omaisuus

Tukitoimien kohteena olevasta pankista on voitava siirtää tukitoimien toteuttamisen kannalta tarpeellisia tase-eriä. Siirtäminen voidaan tehdä ostamalla, vaihtamalla tai muulla tavalla. Siirrettävä omaisuus voi käsittää esimerkiksi sijoitus- ja käyttöomaisuuteen luettavia osakkeita, kiinteistöjä ja taseessa olevia luottoja vakuuksineen sekä taseen ulkopuolisista eristä takauksia.

Yhtiöön tulee voida siirtää kaikkea sellaista omaisuutta, joka on tukitoimenpiteiden tavoitteiden toteuttamiseksi tarkoituksenmukaista erottaa tervehdytettävästä pankista. Käytännössä siirrettävät tase-erät olisivat lähinnä järjestämättömiä, tietyn markkamäärän ylittäviä luottoja vakuuksineen, heikkotuottoisia kiin-

teistöjä sekä kiinteistö- ja asuntoyhtiöiden osakkeita ja osuuksia. Se, mitä luottoja ja muita tase-eriä siirretään, jää tukiratkaisua valmistelevien harkittavaksi ja tukipäätöksen tekijän ratkaistavaksi. Valitun ratkaisun tulee perustua päätöksentekohetken perusteltuun arvioon toimenpiteen kustannustehokkuudesta ja kansantaloudellisesta edullisuudesta.

Talletuspankit ovat katsoneet järjestämättömmiksi luotoiksi pankkitarkastusviraston antamien ohjeiden mukaisesti saamiset, joiden pääoma tai korot ovat olleet maksamatta vähintään kolme kuukautta. Mikäli pankki on kirjannut luottotappion, on sen tuloutettava luoton vakuudesta tullut tulo, jonka jälkeen vasta selviää pankille aiheutunut lopullinen tappio.

Pankkien yksityisasiakkaiden tavanomaiset luotot on tarkoituksenmukaisempaa hoitaa pankissa kuin omaisuudenhoitoyhtiössä. Yksityisasiakkaiden luottojen hoitamisen edellyttämä työmäärä on niin suuri, ettei sitä kyetä omaisuudenhoitoyhtiön palveluksessa olevan suppean henkilökunnan toimesta hoitamaan. Kun yksityisasiakkaiden luotot hoidetaan pankissa, säilyy myös luottosuhteeseen usein liittyvä yksilöllisyys ja paikallisten olosuhteiden tuntemus. Yhtiöön ei yleensä myöskään siirretä arvonsa jo täysin menettäneitä luottoja, vaan ne kirjataan luottotappioiksi pankissa.

Kiinteistöjen ostaminen voi olla tarpeen esimerkiksi tuettavan pankin myynnin yhteydessä. Ostettavaksi soveltuvat lähinnä teollisuus- ja liikekiinteistöt. Asuinkiinteistöstä soveltuisivat parhaiten ostettavaksi lähinnä kerros- ja rivitalokokonaisuudet. Yksittäiset asunnot soveltuvat arvoonsa nähden suuren työmäärän johdosta yleensä huonosti ostettavaksi. Yhtiön ei ole tarkoituksenmukaista ostaa täysin tuottamattomia kiinteistöjä.

Siirron kohteeksi tuleva omaisuus ei ole pelkästään Suomessa olevaa suomalaisten pankkien omaisuutta. Siirrettävä omaisuus voi olla tuettavan suomalaisen pankin ulkomailla olevaa omaisuutta. Valtion vakuusrahaston omistuksessa olevilla pankeilla on useissa maissa tytäryhtiöitä, sivukonttoreita ja edustustoja. Tämän omaisuuden arviointiin ja hankkimiseen liittyvät erilaiset riskit ja ongelmat kuin Suomessa sijaitsevan omaisuuden hankintaan.

Omaisuutta tulee ostaa tai muuten siirtää vain sen verran kuin on tarpeen pankin toimintaedellytysten tervehdyttämiseksi tai tarvittavien järjestelyjen aikaansaamiseksi.

Pankin luottosaamisen ja sen vakuuden siir-

tämiseen omaisuudenhoitoyhtiöön ei ole velvoiteoikeudellisia esteitä. Omaisuudenhoitoyhtiöllä on velallista kohtaan ja velallisella omaisuudenhoitoyhtiötä kohtaan niiden välisen sopimuksen mukaisesti samat oikeudet ja velvollisuudet kuin alkuperäisessä velkasuhteessa pankin ja velallisen välillä on sovittu.

Luoton ja luoton takaisinmaksamisesta annetun vakuuden siirtäminen omaisuudenhoitoyhtiöön on poikkeuksellinen toimenpide. Luoton siirtämisellä omaisuudenhoitoyhtiöön saatava olla vaikutusta velallisen yleiseen luottokelpoisuuteen. Tämän vuoksi luottoja hallinnoivan omaisuudenhoitoyhtiön toiminnassa on noudatettava pankkitoimintaa yleisesti säätelevää salassapitovelvollisuutta. Luottamuksellisen tiedon salassapitamisella tulee estää se, ettei luoton siirrolla omaisuudenhoitoyhtiöön ole kielteisiä vaikutuksia velallisen yleiseen luottokelpoisuuteen.

Pankkien järjestämättömien saamisten määrä oli vuoden 1992 lopussa 77 000 miljoonaa markkaa, josta pankit kirjasivat luottotappioiksi 22 000 miljoonaa markkaa. Vuoden 1991 lopussa järjestämättömien saamisten määrä oli noin 42 000 miljoonaa markkaa, joten ne kasvoivat vuoden 1992 aikana 35 000 miljoonaa markkaa. Järjestämättömistä nettosaamista vuoden 1992 lopussa yritysten osuus oli noin 60 prosenttia, josta teollisuuden osuus noin 8 prosenttia rakentamisen, kaupan ja kiinteistösijoitustoiminnan vastatessa lopusta osuudesta. Kotitalouksien osuus oli noin 20 prosenttia ja ulkomaisten osuus noin 14 prosenttia. Järjestämättömien saamisten määrän on arvioitu pysyvän erittäin suurena myös ensi vuoden aikana, mutta laskevan sen jälkeen melko jyrkästi.

Huhtikuun 1993 lopussa asuntoluottojen ja kiinteistösijoitustoimintaan myönnettyjen luottojen määrä oli noin 130 000 miljoonaa markkaa.

Suurimmalta osalta valtion vastuulla toimiva, mutta Kansallis-Osake-Pankin omistuksessa oleva Siltapankki Oy tulisi voida siirtää valtion omistukseen. Osakeomistuksen siirtäminen yksinkertaistaisi ja helpottaisi Siltapankin hallinnointia.

3.6. Omaisuuden siirtohintaa

Yksi vaikeimmista omaisuuden siirtoon liittyvistä kysymyksistä on, miten siirrettävä

omaisuus arvostetaan ja millä hinnalla omaisuus ostetaan, vaihdetaan tai muuten siirretään tuettavasta pankista. Siirtohinnan merkitykseen vaikuttaa myös se, siirretäänkö omaisuutta valtion vai yksityisessä omistuksessa olevasta pankista valtion omistamaan yhtiöön.

Omaisuuksien hinnoittelussa on useita periaatteita. Pankki voi myydä omaisuuden markkinahintaan, mikä merkitsee sitä, että omaisuuden arvoon sisältyvät tappiot on vähennetty ennen omaisuuden myymistä tai pankki voi myydä omaisuuden kirjanpitoarvosta. Tähän arvoon sisältyy todennäköisesti tekemättömiä arvonalennuksia, koska omaisuuden arvot ovat viime vuosina laskeneet niin jyrkästi, että kaikkia arvonalennuksia ei ole voitu tehdä. Luottoihin sisältyy myös todennäköisesti tulevia kirjaamattomia tappioita.

Luottoja koskevien pankkitarkastusviraston antamien kirjanpitomääräysten mukaan kirjanpitoon merkitystä luotosta olisi tullut vähentää todennäköiset tappiot, jolloin luottosaamisten kirjanpitoarvo vastaisi markkinahintaa. Käytännössä kirjanpitoarvosta ostettavaan luottoon voi sisältyä vielä odotettavissa olevia, mutta vähentämättömiä tappioita. Mikäli ostohinnaksi tulevasta kirjanpitoarvosta ei ole vähennetty todennäköisiä tappiota, sisältyy ostohintaan pankille tukea, mikä puolestaan realisoituisi omaisuudenhoito-yhtiölle tappioiden kautta. Mikäli siirtohintana käytettäisiin kirjanpitoarvoa, tulisi mahdollinen hintaan sisältyvä tuki tuoda selvästi julki tukiratkaisusta päätettäessä. Valtion vakuusrahaston varaamien ulkopuolisten konsulttien tai tilintarkastajien olisi annettava kirjallinen selvitys siitä, onko ja missä määrin edellä tarkoitettut tappiot vähennetty ja mikä on ostettavien omaisuuserien todennäköinen arvo. Tältä osin tulisi omaisuudenhoito-yhtiössä osakkaana olevan pankin ottaa vastuuta tappiosta siinä muodossa kuin omaisuuden ostoa koskevassa sopimuksessa sovitaan, koska hintaan sisältyvä tuki ei saisi olla vastikkeetonta. Samoin olisi meneteltävä muun omaisuuden arvonalennusten osalta.

Markkinahintainen omaisuuden siirtohintana olisi ostajan kannalta ensisijainen, koska silloin ostajan ei tarvitsisi kirjata tulevia tappioita. Tällöin omaisuutta myyvä pankki kirjaisi tappiot. Tästä saattaisi kuitenkin seurata se, että omaisuutta myyvä pankki tarvitsisi tukea pääomansa vahvistamiseksi.

Kiinteistöjen ja mahdollisesti osakkeiden osalta voitaisiin siirtohintana pitää markkina-

hintaa. Kiinteistöjen osalta markkinahinnan käyttäminen saattaisi merkitä pankeille todennäköisesti kirjanpitoarvoihin nähden tappiollista myyntiä ja tappion kirjaamista. Kiinteistön hintaan vaikuttaa kiinteistölle laskettu odotettavissa oleva tuottoarvo. Tuottoarvoon vaikuttavat kiinteistön eri ominaisuudet kuten sijainti ja koko.

Valtion vakuusrahastolla tai ostajana olevala yhtiöllä itsellään ei todennäköisesti ole riittävää kiinteistöjen arviointiin tarvittavaa puolueetonta asiantuntemusta. Yhtiön tulee hankkia kiinteistöistä riittävä määrä arvioita tai suorittaa ristikkäisarviointi puolueettoman arvion saamiseksi. Valtion viranomaisten kiinteistöasiantuntemusta tulisi hyödyntää kiinteistöomaisuuden arvioinnissa.

Ostohintaan ei saa sisällyttää erittelemättömästi piilevää tukea. Varsinainen tuki tulisi ensisijaisesti pyrkiä antamaan avoimesti suorana sijoituksena, lainana tai valtion takaamana lainana.

Omaisuuksien myynnistä tuettavalle pankille aiheutuvat tappiot voitaisiin tarvittaessa kattaa esimerkiksi erillisellä valtion pääomasijoituksella, johon liittyisi valtion oikeus muuttaa sijoitus vastaavaksi omistukseksi pankissa.

Siirretyn omaisuuden hinta voitaisiin sopia lopullisesti määräytyväksi vasta omaisuuden ostaneen yhtiön realisoimalla omaisuutta. Tällöin siirtohintana sovittaisiin kirjanpitoarvo. Mikäli realisointihetkellä hinta olisi laskenut alle siirtohetkellä käytetyn kirjanpitoarvon, omaisuuden yhtiölle myynyt pankki maksaisi erotuksen yhtiölle.

Omaisuuksien siirtohintaa laskettaessa tulisi kinnähtökohtana olla tuki- ja tervehdyttämiskorvauksen kokonaiskustannus valtiolle, jolloin siirtohinnan määrittäminen jää ratkaistavaksi kunkin tukipäätöksen osalta erikseen. Etukäteen ei ole mahdollista määrittää kaupan kohteena olevan omaisuuden täsmällistä siirtohintaa.

3.7. Toiminnan lopettaminen

Omaisuuksienhoito-yhtiön tai muunkaan tämän lain tarkoittaman yhtiön toiminta ei ole tarkoitettu pysyväksi, vaan yhtiöt puretaan mahdollisimman pian. Yhtiön tulisi pyrkiä pääsemään eroon sen haltuun tulleesta omaisuudesta niin pian kuin se on tarkoituksenmukaisin ehdoin mahdollista. Käytännössä yhtiö

joutuisi hallinnoimaan esimerkiksi yhtiöön suoraan ostettuja tai luottojen vakuutena sille tulleita kiinteistöjä kuitenkin useita vuosia. Kiinteän omaisuuden myynti voi kestää myytävän omaisuuden suuren määrän ja ilmeisesti lähivuosina vallitsevan esimerkiksi teollisuuskiinteistöjen vaimean kysynnän vuoksi huomattavan kauan. Siksi ratkaisujen yhteydessä on selvitettävä toimien vaikutukset myös kiinteistö- ja pääomamarkkinoiden kehitykseen.

Tavoitteena on, että yhtiö perii sille siirretyt saatavat ja realisoi sille siirretyn omaisuuden mahdollisimman hyvään hintaan ja mahdollisimman nopeasti. On arvioitu, että yhtiön toiminta jatkuisi perustamista välittömästi seuraavat viisi, seitsemän vuotta.

Kun yhtiöön siirretyt kaikki saatavat on peritty tai kirjattu luottotappioksi ja omaisuus realisoitu, yhtiön toiminta lopetetaan selvitystilamenettelyllä, sulauttamisella tai muulla vastaavalla järjestelyllä.

Yhtiön selvitysmenettelyn päätyttyä mahdollinen jako-osuus maksettaisiin osakeomistuksen perusteella valtiolle, valtion vakuusrahastolle ja muille osakkaille osakas- tai riskinjakosuituksen mukaisesti.

4. Taloudelliset ja organisatoriset vaikutukset

4.1. Vaikutukset pankkien talouteen

Omaisuuden myynnin tai muun siirron välittömät vaikutukset pankkien ja niiden omistajien talouteen riippuisivat muun muassa ostettavan omaisuuden hinnoittelusta, maksuvalmius- ja vakavaraisuusvaikutuksista sekä niistä vaihtoehtoista, joita pankilla on myynnistä saadun rahamäärän edelleen sijoittamisessa. Toiminnalla saattaa olla myös pitemmän aikavälin vaikutuksia luotto-, arvopaperi- ja kiinteistömarkkinoiden kehitysedellytyksiin. Vaikutuksia arvioitaessa on otettava huomioon myös mahdollisten vaihtoehtoisten tukimuotojen — lähinnä suorien oman pääoman sijoitusten — vaikutukset pankkien talouteen ja rahoitusmarkkinoiden kehitykseen.

4.2. Vaikutukset valtion talouteen

Omaisuudenhoitoyhtiön tai muun laissa tarkoitettun yhtiön hankinnasta tai perustamisesta

aiheutuvat kustannukset tulisivat katettaviksi valtion talousarviosta, mikäli valtion vakuusrahostolla ei ole tukivaltuutta käytettävissään mainittuun tarkoitukseen. Yhtiöistä aiheutuu kustannuksia muun ohella luottotappioiden muodossa vuosittain. Koska yhtiöt tulevat olemaan kokonaan tai osittain valtion omistamia ja valtion määräysvallassa, on valtion varauduttava maksamaan yhtiöiden tappioita.

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

Elokuun 1993 loppuun mennessä määrärahaa oli käytetty 1 000 miljoonaa markkaa ja 2 800 miljoonan markan takausvaltuuden käytöstä oli tehty periaatepäätös.

Valtion vuoden 1993 IV lisätalousarvioletyksessä jonka hallitus on antanut eduskunnalle ehdotetaan, että pankkitoiminnan tukemiseen valtion vuoden 1993 I lisätalousarviossa osoitettua määrärahaa saa käyttää tässä laissa tarkoitettujen yhtiöiden osakkeiden merkitsemiseen ja muuhun hankkimiseen, yhtiöiden tappioiden kattamiseen sekä muiden yhtiöistä aiheutuvien menojen maksamiseen. Talousarviossa olevaa takaus- ja takuuvaltuutta saisi käyttää myös takauksien myöntämiseen yhtiöiden koti- ja ulkomaisille lainoille ja takuiden myöntämiseen yhtiön sitoumuksille. Määrärahaa saisi käyttää myös yhtiöille myönnettyistä takauksista ja takuista aiheutuviin menoihin.

Vuoden 1993 IV lisätalousarvioletyksessä ehdotetaan takausvaltuuden korottamista siten, että se yhdessä takuuvaltuuden ja sitoumusvaltuuksien kanssa saa olla pääomamäärältään enintään 35 000 miljoonaa markkaa. Suunnitella olevien omaisuudenhoitoyhtiöiden perustaminen vuonna 1993 edellyttää, että jo tässä vaiheessa on olemassa riittävät valtuudet sitoutua korvaamaan yhtiöiden tappioita tulevina vuosina. Tappioiksi on arvioitu enintään 30 000 miljoonaa markkaa.

4.3. Organisatoriset vaikutukset

Muutoksella ei ole olennaisia organisatorisia vaikutuksia valtion viranomaisiin, mutta se lisää jossain määrin vakuusrahaston työmäärää sekä aiheuttaa painetta lisätä valtiontalouden tarkastusviraston resursseja.

5. Muut asiaan vaikuttavat seikat

Esitys liittyy valtion kuluvan vuoden IV lisätalousarvioon, jossa myönnettäisiin omaisuudenhoitoyhtiöitä varten tarvittavat varat ja valtuudet.

6. Asian valmistelu

Hallitus antoi 6 päivänä tammikuuta 1993 eduskunnalle esityksen laiksi valtion vakuusrahastosta annetun lain muuttamisesta (HE 364/92). Lakia ehdotettiin muutettavaksi muun muassa siten, että valtion vakuusrahasto olisi voinut perustaa omaisuudenhoitoyhtiötä. Eduskuntakäsittelyn aikana esityksestä kuitenkin poistettiin omaisuudenhoitoyhtiötä koskevat säännökset ja eduskunta hyväksyi 26 päivänä tammikuuta 1993 esityksen jätettäväksi lepäämään ensimmäisiin vaalien jälkeen pidettäviin varsinaisiin valtiopäiviin. Esitys sisälsi myös valtion vakuusrahaston toiminnan organisaation kannalta välttämättömät säännökset. Koska vakuusrahaston toiminnan järjestämi-

nen välittömästi katsottiin välttämättömäksi, hallitus antoi 5 päivänä helmikuuta 1993 eduskunnalle uuden esityksen laeiksi valtion vakuusrahastosta annetun lain ja talletuspankkien toiminnasta annetun lain 55 §:n muuttamisesta (HE 379/92). Tämän esityksen, johon ei sisällynyt omaisuudenhoitoyhtiötä koskevia säännöksiä, eduskunta hyväksyi 28 päivänä helmikuuta 1993 ja se tuli voimaan 11 päivänä maaliskuuta 1993.

Eduskunta on nyttemmin ottanut uudelleen kantaa tukivaihtoehtojen laajentamiseen. Eduskunnan vastaukseen pankkivaltuuston kertomuksesta vuodelta 1992 liittyy talousvaliokunnan mietintö (1993vp-TaVM 26), jossa valiokunta esittää, että hallitus valmistelee tarkoituksenmukaiset tuen muotoja ja mahdollisia muita tarpeellisia järjestelyjä koskevat muutosesitykset lakiin ja antaa ne eduskunnalle.

Esitys on valmisteltu virkatyönä valtiovarainministeriössä. Valmistelun aikana on kuultu pankkitarkastusvirastoa, valtiontalouden tarkastusvirastoa, Suomen Pankkia, valtion vakuusrahastoa, Suomen Pankkiyhdistys ry:tä sekä Osuuspankkien Keskusliitto ry:tä.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Laki valtion vakuusrahastosta

1 §. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi 5 momentti, jonka nojalla rahasto voi omistaa tai hallinnoida osakkeita omaisuudenhoitoyhtiössä tai yhtiössä, joka omistaa omaisuudenhoitoyhtiön osakkeita tai muussakin yhtiössä, jos sitä on pidettävä tarpeellisena pankin toiminnan ja rahoitusmarkkinoiden vakauden turvaamisen kannalta. Omaisuudenhoitoyhtiöllä tarkoitetaan joko rahaston omistamaa tai valtion suoraan omistamaa osakeyhtiötä, jonka tehtävänä on valtion tai rahaston tuen kohteena olevan pankin omaisuuden tai sen vastuiden ostaminen tai muu hankkiminen tai hoitaminen.

Rahasto voi lisäksi hallinnoida valtion suoraan omistamien omaisuudenhoitoyhtiöiden

osakkeita. Rahasto voi hallinnoida osakkeita myös myös muissa momentissa tarkoitetuissa osakeyhtiöissä. Se, minkälainen yhtiö perustetaan tai hankittaisiin, riippuisi tukiratkaisun sisällöstä.

Tässä momentissa tarkoitetuille yhtiöille rahasto voisi valtuuksiensa puitteissa antaa lainaa tai takauksia niiden ottamille lainoille sekä takuita yhtiöiden sitoumuksille. Rahasto voisi antaa myös muuta rahoitustukea.

Tässä tarkoitettujen omaisuudenhoitoyhtiöiden perustaminen tai hankkimisen edellytys on, että valtio tai rahasto hankkii niissä määräysvallan. Määräysvallan tulee perustua osakeomistukseen.

7 §. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi valtiontilintarkastajien ja valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusoikeuden laajentamista koske-

va uusi 5 momentti. Valtiontilintarkastajilla ja tarkastusvirastolla olisi ehdotuksen mukaan oikeus tarkastaa valtion vakuusrahaston, valtion vakuusrahastosta annetun lain mukaista tukea ja rahoitusta saaneen pankin, vakuusrahaston, muun yhteisön tai säätiön taloutta ja toimintaa sen selvittämiseksi, ovatko tuen ja rahoituksen saamiseksi annetut tiedot oikeat ja riittävät, sekä onko tukea ja rahoitusta asianmukaisesti käytetty annettuun tarkoitukseen. Sama koskee sitä, jonka käyttöön tukea saanut pankki tai yhtiö on tukea siirtänyt. Valtiontalouden tarkastusvirastolla on tehtäviensä suorittamiseksi oikeus saada virka-apua rahoitus-tarkastukselta.

Pykälän otsikko on myös ehdotettu muutettavaksi, koska valtiontilintarkastajia ja valtiontalouden tarkastusvirastoa koskeva säännös on ehdotettu otettavaksi pykälään.

14 §. Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin uusi säännös, jossa säädettäisiin 1 §:n 5 momentissa tarkoitettuihin yhtiöihin liittyvistä tehtävistä. Rahastolle kuuluisivat valtion etujen valvominen valtion omistaman omaisuudenhoitoyhtiön tai muun tässä momentissa tarkoitetun yhtiön toiminnassa, edustajan määrääminen yhtiökokouksiin, toimiohjeiden antamien yhtiöille sekä yhtiöitä koskevat hallintoperiaatteet.

Pykälään lisättäväksi ehdotetussa uudessa 3 momentissa säädettäisiin valtioneuvoston toimivallasta omaisuudenhoitoyhtiöiden ja muiden lain 1 §:n 5 momentissa tarkoitettujen yhtiöiden suhteen. Osakeyhtiöiden perustaminen tai valtion muu osallistuminen niihin olisi mahdollista eduskunnan valtion talousarviossa päättämien määrärahojen puitteissa. Talousarviossa annettavalla valtuudella valtioneuvosto oikeutettaisiin myös sitoutumaan yhtiöiden mahdollisiin tappioihin, joita osakeyhtiöistä aiheutuu myöhemmin varainhoitovuosina. Myös valtioneuvostolle annettavat valtuudet lainojen, takuiden, takausten ja sitoumusten antamiseen osakeyhtiöille annettaisiin valtion talousarviossa.

Valtioneuvostolla olisi muun muassa aina oikeus asettaa osakeyhtiön hallintoa koskevia ehtoja ja rajoituksia. Valtion tulisivatkin aina omistaa sellainen määrä osakkeita, että sillä on riittävä vaikutusvalta omaisuudenhoitoyhtiössä tai muussa 1 §:n 5 momentissa tarkoitetussa yhtiössä. Määräysvalta voisi perustua myös perustamisen yhteydessä tehtyyn osakassopimukseen. Valtioneuvoston toimivaltaan kuului-

sivat esimerkiksi osakassopimusten ja vaihtovelkakirjalainojen muodossa tapahtuvien järjestelyjen hyväksyminen.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi myös uusi 4 momentti, jossa säädettäisiin valtion myöntämien takausten, takuiden ja sitoumusten vastikkeista ja niiden määräämisestä. Säännös on lisätty lakiin, koska valtion lainanotosta ja valtiontakauksesta annetun lain (449/88) 15 §:n 1 momentissa tarkoitettua takausmaksua ei ole tarkoituksenmukaista periä.

15 §. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaisesti rahaston myöntämä takuu luetaan sisältyväksi rahaston 20 000 miljoonan markan valtuuteen.

18 §. Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi valtiontilintarkastajat ja valtiontalouden tarkastusvirasto niiksi viranomaisiksi, joille rahastolla on oikeus antaa 18 §:n 1 momentissa tarkoitettuja tietoja.

19 a §. Yhtiötä koskevat eräät säännökset. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi pykälä, johon on otettu säännökset 1 §:n 5 momentissa tarkoitettujen yhtiöiden valvonnasta. Rahoitus-tarkastus valvoisi yhtiöiden toimintaa yhtiöiden sisäisen tarkastuksen, tilintarkastajien ja valtiontalouden tarkastusviraston lisäksi.

Valtion omistamia osakkeita koskevia yleisiä säännöksiä sisältyy valtion talousarviosta annetun lain (423/88) 24 §:n 1 momenttiin ja valtionyhtiöiden osalta lakiin valtion osaksvallan käytöstä eräissä taloudellista toimintaa harjoittavissa osakeyhtiöissä (740/91). Lain 1 §:n 5 momentissa tarkoitettujen yhtiöiden perustaminen ja toiminnan tarkoitus sekä niiden asema valtion vakuusrahaston hallinnoimina yhtiöinä poikkeavat olennaisesti muusta valtion osakeomistuksesta. Tämän johdosta ehdotetaan, ettei edellä mainittuja lakeja sovelleta yhtiöihin.

Lain 1 §:n 5 momentissa tarkoitettuun omaisuudenhoitoyhtiöön sovellettaisiin rahoitus-toimintalain (1544/91) tiettyjä lähinnä asiakkaan suojaksi säädettyjä säännöksiä. Omaisuudenhoitoyhtiö olisi lähinnä se yhtiö, johon tukipäätöksen kohteena olevan pankin asiakkaiden luottoja voitaisiin siirtää.

2. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan heti, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

3. Säättämisjärjestys

Valtion vakuusrahastoa koskeva laki on säädetty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaisessa järjestyksessä. Rahasto on lain 3 §:n mukaan valtiopäiväjärjestyksen 83 §:ssä tarkoitettu eduskunnan vastattavana oleva rahasto. Samalla se on valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto, josta oli säädettävä perustuslainsäätämismääräysjärjestyksessä. Nyt lakiin tehtäväksi ehdotetut muutokset eivät muuta rahaston toiminnan tarkoitusta, toiminnan laajuutta, rahaston käytettävissä olevien varojen määrää tai rahaston organisaatiota eivätkä muutoinkaan vaikuta eduskunnan, valtioneuvoston ja valtion vakuusrahaston välisiin toimivalta- tai vastuusuhteisiin. Ehdotetut muutokset eivät siten koske sellaisia seikkoja, jotka muuttaisivat rahaston valtiosääntöoikeudellista asemaa.

Hallitusmuodon 71 §:ään perustuen valtion-

tilintarkastajien ja valtiontalouden tarkastusviraston tehtävänä on valtion taloudenhoidon ja talousarvion noudattamisen tarkastaminen, joten säännökset valtiontilintarkastajien ja tarkastusviraston oikeudesta tarkastaa tämän lain nojalla tapahtuvaa tukitoimintaa eivät valtiopäiväjärjestyksen 83 §:n säännöksenkin huomioon ottaen edellyttäne perustuslainsäätämismääräysjärjestystä siltä osin kuin kysymys on rahastoon tai sen omistuksessa olevaan yhtiöön kohdistuvasta tarkastuksesta. Näin ollen laki voitaisiin hallituksen käsityksen mukaan säätää normaalissa lainsäätämismääräysjärjestyksessä. Säättämisjärjestykseen liittyvän tulkinnanvaraisuuden vuoksi hallitus pitää kuitenkin suotavana, että säättämisjärjestyksestä hankittaisiin perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnalle hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

valtion vakuusrahastosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan valtion vakuusrahastosta 30 päivänä huhtikuuta 1992 annetun lain (379/92) 14 §, 15 §:n 1 momentti ja 18 §:n 2 momentti, sellaisena kuin ne ovat 11 päivänä maaliskuuta 1993 annetussa laissa (246/93), sekä

lisätään 1 §:ään, sellaisena kuin se on osittain muutettuna 11 päivänä maaliskuuta 1993 annetulla lailla (246/93), uusi 5 momentti, 7 §:ään uusi 5 momentti ja lakiin uusi 19 a § seuraavasti:

1 §

Rahaston tehtävä

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 tai hoitaminen (omaisuudenhoito-yhtiö). Rahasto voi omistaa tai hallinnoida osakkeita myös osakeyhtiössä, jonka tarkoituksena on omaisuudenhoito-yhtiön osakkeiden omistaminen, ja muussakin osakeyhtiössä, jos sitä voidaan pitää tarpeellisena pankin toiminnan ja rahoitusmarkkinoiden vakauden turvaamisen kannalta. Rahasto voi antaa omaisuudenhoito-yhtiölle tai muulle tässä momentissa tarkoitettulle yhtiölle lainaa, antaa takauksia yhtiön ottamille lainoille ja takuita yhtiön sitoumuksille sekä myöntää yhtiölle muutakin rahoitustukea.

7 §

Tilinpäätös ja tarkastus

Valtiontilintarkastajilla ja valtiontalouden tarkastusvirastolla on oikeus tarkastaa rahastoa ja tämän lain mukaista tukea ja rahoitusta saaneen pankin, vakuusrahaston, muun yhteisön tai säätiön taloutta ja toimintaa sen selvittämiseksi, ovatko tuen ja rahoituksen saamiseksi annetut tiedot oikeat ja riittävät sekä onko tukea ja rahoitusta asianmukaisesti käytetty annettuun tarkoitukseen. Sama koskee myös sitä, jonka käyttöön saaja on edellä mainittua tukea ja rahoitusta siirtänyt. Tarkastuksessa tarvittavien tietojen saamiseksi valtiontilintarkastajilla ja tarkastusvirastolla on

oikeus saada virka-apua rahoitustarkastukselta.

14 §

Tukitoimista päättäminen

Rahaston varoista myönnettävistä lainoista ja muista tukitoimista sekä talletuspankkien toiminnasta annetun lain 55 §:n 4 momentissa ja 56 §:n 1 momentissa tarkoitettua suostumuksen antamisesta ja muista tukitoimiin liittyvistä asioista päättää johtokunta. Rahaston johtokunta käsittelee myös asiat, jotka koskevat valtion edustajan määräämistä valtion omistamien 1 §:n 5 momentissa tarkoitettujen yhtiöiden yhtiökokouksiin ja toimiohjeiden antamista yhtiöille samoin kuin valtion etujen turvaamista sekä yhtiöitä yhteisesti koskevia hallintointiperiaatteita.

Rahastolle 1 §:n 3 momentin nojalla hankittujen osakkeiden ja osuuksien luovuttamisesta päättää valtioneuvoston yleisistunto rahaston johtokunnan esityksestä.

Valtioneuvoston yleisistunto päättää määräämillään ehdoilla valtion talousarviossa myönnettyjen määrärahojen ja valtuuksien puitteissa rahaston johtokunnan esityksestä asiat, jotka koskevat:

1) osakkeiden merkintää tai muuta osakkeiden hankintaa tai osakkeiden luovuttamista 1 §:n 5 momentissa tarkoitettussa yhtiössä;

2) 1 §:n 5 momentissa tarkoitettulle yhtiölle annettavaa lainaa, takausta yhtiön ottamille lainoille ja takuita yhtiön sitoumuksille tai yhtiön muuta rahoitustukea;

3) sopimuksen tekemistä 1 §:n 5 momentissa tarkoitettua yhtiön toiminnasta, toiminnan rahoittamisesta, toiminnan lopettamisesta tai tappioiden kattamisesta.

Edellä 1 momentissa tarkoitettua tukitoimen ja 3 momentissa tarkoitettua johtokunnan esi-

tyksen tulee pohjautua perusteltuun arvioon toimenpiteen kustannustehokkuudesta ja kansantaloudellisesta edullisuudesta.

Valtioneuvosto määrää valtion talousarviossa myönnettyjen valtuuksien nojalla myöntämiensä takausten, takuiden ja sitoumusten pääoman ja sopimusvelvoitteesta valtiolle aiheutuvan vastuun mukaan määräytyvän vastikkeen. Näistä takauksista tai velvoitteista ei peritä valtion lainanannosta ja valtiontakauksesta annetun lain (449/88) 15 §:n 1 momentissa tarkoitettua takausmaksua.

15 §

Lainanotto

Rahasto voi ottaa lainaa, jos sen omat varat eivät riitä tarvittavien tukilainojen myöntämiseen tai muihin tämän lain mukaisiin tukitoimiin. Rahastolle otetun lainan määrä saa olla samanaikaisesti rahaston omien varojen, sen antamien takausten ja takuiden kanssa enintään 20 000 miljoonaa markkaa. Ulkomaan rahan määräisen lainan vasta-arvo lasketaan lainaa otettaessa voimassa olleen Suomen Pankin asianomaiselle valuutalle noteeraaman keskurssin mukaan. Lainanotosta rahastolle ja lainoihin liittyvistä koron- ja valuutanvaihtosopimuksista päättää valtioneuvoston yleisistunto, joka voi määräämissään rajoissa antaa lainanotosta ja siihen liittyvistä koron- ja valuutanvaihtosopimuksista päättämisen valtiovarainministeriön tehtäväksi. Lainat, lyhytaikaisia lainoja lukuun ottamatta, otetaan valtion nimissä.

18 §

Salassapitovelvollisuus

Edellä 1 momentissa tarkoitettuja tietoja rahastolla on oikeus antaa valtioneuvoston yleisistunnolle ja valtiovarainministeriölle niiden käsitellessä pankkien tukitoimia, rahoitusmarkkinoiden valvontaa harjoittavalle viranomaiselle, valtiontilintarkastajille, valtiontalouden tarkastusvirastolle, Suomen Pankille, syyttäjä- ja esitutkintaviranomaisille rikoksen selvittämiseksi ja muulle viranomaiselle, jolla on lain nojalla oikeus saada sellaisia tietoja.

19 a §

Yhtiötä koskevat eräät säännökset

OmaisuuDENHOITOYHTIÖN ja muun 1 §:n 5 momentissa tarkoitettun yhtiön valvonnasta on soveltuvin osin voimassa, mitä rahoitustarkastuksesta annetussa laissa (503/93) säädetään lain 2 §:ssä mainittujen valvottavien valvonnasta.

OmaisuuDENHOITOYHTIÖN tai muun 1 §:n 5 momentissa tarkoitettun yhtiön tai niiden omistaman yhtiön osakkeisiin ei sovelleta valtion talousarviosta annetun lain (423/88) 24 §:n 1 momenttia eikä lakia valtion osakasvallan käytöstä eräissä taloudellista toimintaa harjoittavissa osakeyhtiöissä (740/91).

OmaisuuDENHOITOYHTIÖN sovelletaan osakeyhtiöistä voimassa olevan lainsäädännön lisäksi, mitä säädetään rahoitustoimintalain (1544/91) 25 §:ssä asiakkaansuojasta, 26 §:ssä salassapitovelvollisuudesta, 33 §:ssä salassapitovelvollisuuden rikkomisesta ja 34 §:ssä uhkasakosta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 1993.

Helsingissä 7 päivänä syyskuuta 1993

Tasavallan Presidentti

MAUNO KOIVISTO

Valtiovarainministeri *Iiro Viinanen*

Laki

valtion vakuusrahastosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan valtion vakuusrahastosta 30 päivänä huhtikuuta 1992 annetun lain (379/92) 14 §, 15 §:n 1 momentti ja 18 §:n 2 momentti, sellaisena kuin ne ovat 11 päivänä maaliskuuta 1993 annetussa laissa (246/93), sekä

lisätään 1 §:ään, sellaisena kuin se on osittain muutettuna 11 päivänä maaliskuuta 1993 annetulla lailla (246/93), uusi 5 momentti, 7 §:ään uusi 5 momentti ja lakiin uusi 19 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

1 §

Rahaston tehtävä

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

7 §

Tilinpäätös ja tarkastus

Valtiontilintarkastajilla ja valtiontalouden tarkastusvirastolla on oikeus tarkastaa rahastoa ja tämän lain mukaista tukea ja rahoitusta saaneen pankin, vakuusrahaston, muun yhteisön tai säätiön taloutta ja toimintaa sen selvittämiseksi, ovatko tuen ja rahoituksen saamiseksi annetut tiedot oikeat ja riittävät sekä onko tukea ja rahoitusta asianmukaisesti käytetty annettuun tarkoitukseen. Sama koskee myös sitä, jonka käyttöön saaja on edellä mainittua tukea ja rahoitusta siirtänyt. Tarkastuksessa tarvittavien tietojen saamiseksi valtiontilintarkastajilla ja tarkastusvirastolla on oikeus saada virka-apua rahoitustarkastukselta.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

14 §

Tukitoimista päättäminen

Rahaston varoista myönnettävistä lainoista ja muista tukitoimista sekä talletuspankkien toiminnasta annetun lain 55 §:n 4 momentissa ja 56 §:n 1 momentissa tarkoitetun suostumuksen antamisesta ja muista tukitoimiin liittyvistä asioista päättää johtokunta.

Rahastolle 1 §:n 3 momentin nojalla hankittujen osakkeiden ja osuuksien luovuttamisesta päättää valtioneuvoston yleisistunto rahaston johtokunnan esityksestä.

14 §

Tukitoimista päättäminen

Rahaston varoista myönnettävistä lainoista ja muista tukitoimista sekä talletuspankkien toiminnasta annetun lain 55 §:n 4 momentissa ja 56 §:n 1 momentissa tarkoitetun suostumuksen antamisesta ja muista tukitoimiin liittyvistä asioista päättää johtokunta. *Rahaston johtokunta käsittelee myös asiat, jotka koskevat valtion edustajan määräämistä valtion omistamien 1 §:n 5 momentissa tarkoitettujen yhtiöiden yhtiökokouksiin ja toimiohjeiden antamista yhtiöille samoin kuin valtion etujen turvaamista sekä yhtiöitä yhteisesti koskevia hallinnointiperiaatteita.*

Rahastolle 1 §:n 3 momentin nojalla hankittujen osakkeiden ja osuuksien luovuttamisesta päättää valtioneuvoston yleisistunto rahaston johtokunnan esityksestä.

Valtioneuvoston yleisistunto päättää määräämillään ehdoilla valtion talousarviossa myönnettyjen määrärahojen ja valtuuksien puitteissa rahaston johtokunnan esityksestä asiat, jotka koskevat:

1) osakkeiden merkintää tai muuta osakkeiden hankintaa tai osakkeiden luovuttamisesta 1 §:n 5 momentissa tarkoitetussa yhtiössä;

2) 1 §:n 5 momentissa tarkoitetulle yhtiölle annettavaa lainaa, takausta yhtiön ottamille lainoille ja takuita yhtiön sitoumuksille tai yhtiön muuta rahoitustukea;

3) sopimuksen tekemistä 1 §:n 5 momentissa tarkoitetun yhtiön toiminnasta, toiminnan rahoittamisesta, toiminnan lopettamisesta tai tapioiden kattamisesta.

Edellä 1 momentissa tarkoitetun tukitoimen ja 3 momentissa tarkoitetun johtokunnan esityksen tulee pohjautua perusteltuun arvioon toimenpiteen kustannustehokkuudesta ja kansantaloudellisesta edullisuudesta.

Valtioneuvosto määrää valtion talousarviossa myönnettyjen valtuuksiensa nojalla myöntämien sekä takausten, takuiden ja sitoumusten pääoman ja sopimusvelvoitteesta valtiolle aiheutuvan vastuun mukaan määräytyvän vastikkeen. Näistä takauksista tai velvoitteista ei peritä valtion lainanannosta ja valtiontakauksesta annetun lain (449/88) 15 §:n 1 momentissa tarkoitettua takausmaksua.

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

15 §

Lainanotto

Rahasto voi ottaa lainaa, jos sen omat varat eivät riitä tarvittavien tukilainojen myöntämiseen tai muihin tämän lain mukaisiin tukitoimiin. Rahastolle otetun lainan määrä saa olla samanaikaisesti rahaston omien varojen ja sen antamien takausten kanssa enintään 20 000 miljoonaa markkaa. Ulkomaan rahan määräisen lainan vasta-arvo lasketaan lainaa otettaessa voimassa olleen Suomen Pankin asianomaiselle valuutalle noteeraaman keski­kurssin mukaan. Lainanotosta rahastolle ja lainoihin liittyvästä koron- ja valuutanvaihtosopimuksista päättää valtioneuvoston yleisistunto, joka voi määräämissään rajoissa antaa lainanotosta ja siihen liittyvistä koron- ja valuutanvaihtosopimuksista päättämisen valtiovarainministeriön tehtäväksi. Lainat, lyhytaikaisia lainoja lukuun ottamatta, otetaan valtion nimissä.

15 §

Lainanotto

Rahasto voi ottaa lainaa, jos sen omat varat eivät riitä tarvittavien tukilainojen myöntämiseen tai muihin tämän lain mukaisiin tukitoimiin. Rahastolle otetun lainan määrä saa olla samanaikaisesti rahaston omien varojen, sen antamien takausten ja takuiden kanssa enintään 20 000 miljoonaa markkaa. Ulkomaan rahan määräisen lainan vasta-arvo lasketaan lainaa otettaessa voimassa olleen Suomen Pankin asianomaiselle valuutalle noteeraaman keski­kurssin mukaan. Lainanotosta rahastolle ja lainoihin liittyvistä koron- ja valuutanvaihtosopimuksista päättää valtioneuvoston yleisistunto, joka voi määräämissään rajoissa antaa lainanotosta ja siihen liittyvistä koron- ja valuutanvaihtosopimuksista päättämisen valtiovarainministeriön tehtäväksi. Lainat, lyhytaikaisia lainoja lukuun ottamatta, otetaan valtion nimissä.

18 §

Salassapitovelvollisuus

Edellä 1 momentissa tarkoitettuja tietoja rahastolla on oikeus antaa valtioneuvoston yleisistunnolle ja valtiovarainministeriölle niiden käsitellessä pankkien tukitoimia, rahoitusmarkkinoiden valvontaa harjoittavalle viranomaiselle, Suomen Pankille, syyttäjä- ja esitutkintaviranomaiselle rikoksen selvittämiseksi ja muulle virnaomaiselle, jolla on lain nojalla oikeus saada sellaisia tietoja.

Edellä 1 momentissa tarkoitettuja tietoja rahastolla on oikeus antaa valtioneuvoston yleisistunnolle ja valtiovarainministeriölle niiden käsitellessä pankkien tukitoimia, rahoitusmarkkinoiden valvontaa harjoittavalle viranomaiselle, *valtioneuvoston tarkastajille, valtiontalouden tarkastusvirastolle*, Suomen Pankille, syyttäjä- ja esitutkintaviranomaiselle rikoksen selvittämiseksi ja muulle virnaomaiselle, jolla on lain nojalla oikeus saada sellaisia tietoja.

19 a §

Yhtiöt koskevat eräät säännökset

Omaisuuksienhoito-yhtiön ja muun 1 §:n 5 momentissa tarkoitettun yhtiön valvonnasta on soveltuvin osin voimassa, mitä rahoitustarkastuksesta annetussa laissa (503/93) säädetään lain 2 §:ssä mainittujen valvottavien valvonnasta.

Omaisuuksienhoito-yhtiön tai muun 1 §:n 5 momentissa tarkoitettun yhtiön tai niiden omistaman yhtiön osakkeisiin ei sovelleta valtion talousarviosta annetun lain (423/88) 24 §:n 1 momenttia

Voimassa oleva laki

Ehdotus

eikä lakia valtion osakasvallan käytöstä eräissä taloudellista toimintaa harjoittavissa osakeyhtiöissä (740/91).

OmaisuuDENhoitoYhtiöön sovelletaan osakeyhtiöistä voimassa olevan lainsäädännön lisäksi, mitä säädetään rahoitustoimintalain (1544/91) 25 §:ssä asiakkaansuojasta, 26 §:ssä salassapitovelvollisuudesta, 33 §:ssä salassapitovelvollisuuden rikkomisesta ja 34 §:ssä uhkasakosta.

*Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 1993.*
