

EDUSKUNNAN
VALTIOVARAINVALIOKUNTA

Helsingissä

29 päivänä marraskuuta 1993

Lausunto n:o 5

Talousvaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 2 päivänä marraskuuta 1993 hallituksen esityksen n:o 267 laiksi tallettajien saamisten turvaamisesta säästökassatoimintaa harjoittavassa osuuskunnassa talousvaliokunnan valmistelevalle käsiteltäväksi samalla määrännyt, että valtiovarainvaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa.

Valtiovarainvaliokunnan asettamassa verojaostossa, joka on valmistellut mietinnön valiokuntaa varten, ovat olleet kuultavina lainsäädäntöneuvos Ilkka Harju, ylitarkastaja Kari Iho ja budjettineuvos Erkki Virtanen valtiovarainministeriöstä, erityisasiantuntija Jyrki Jauhiaiainen oikeusministeriöstä, ekonomisti Jarmo Väisänen valtion vakuusrahastosta, johtaja Jorma Aranko rahoitustarkastuksesta, varatoimitusjohtaja Matti Paasila, rahoitusjohtaja Ossi Hyninen ja johtaja Heikki Venho Osuuskunta EKA-Yhtymästä, varatuomari Antti Ahtola Kansallis-Osake-Pankista, ekonomi Heikki J. Koskelainen ja EKA-Yhtymän säästökassan tilintarkastaja Leif-Eric Forsberg KHT-yhteisö Wideristä, johtaja Risto Mäkeläinen Suomen Osuuskappojen Keskuskunta SOK:sta, pääjohtaja Jorma Seppänen Elannosta sekä oikeuden määräämä EKA-Yhtymän selvittäjä, asianajaja Jyrki Tähtinen.

1. Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki tallettajien saamisten turvaamisesta säästökassatoimintaa harjoittavassa osuuskunnassa.

Helsingin raastuvanoikeus päätti viime lokakuun 22 päivänä, että säästökassatoimintaa harjoittavassa Osuuskunta Eka-Yhtymässä aloitetaan yrityksen saneerausmenettely. Osuuskunta Eka-Yhtymä on vastaanottanut säästökassatalletuksia noin 100 000 jäseneltään.

Hallitus ehdottaa, että säästökassatoimintaa kohtaan tunnetun luottamuksen vahvistamiseksi säädettäisiin laki, jonka tarkoituksena on sääs-

tökassatalletuksia tehneiden saamisten turvaaminen.

Lakiehdotuksen mukaan valtiovarainministeriö lunastaa valtiolle maksukyvyttömäksi tulleen osuuskunnan jäseniltä heidän tileilleen osuuskunnan säästökassaan tehdyt talletukset. Lunastusmenettely tapahtuu useassa vaiheessa ja tilinomistajan täytyy vaatia kirjallisesti talletuksensa lunastamista. Lunastushinnan maksaminen voi lakiehdotuksen mukaan tapahtua yhdessä tai useammassa erässä. Avista-ehdoiselle käyttelytilille tehdyt talletukset on tarkoitus lunastaa aina yhdessä erässä.

2. Valiokunnan kannanotot

Hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen 1 §:n mukaan valtiovarainministeriöllä on oikeus valtioneuvoston määräämissä rajoissa tallettajan saamisen turvaamiseksi yhteensä enintään 1 300 miljoonan markan määrästä päättää lunastaa valtiolle osuuskunnan säästökassaan tilinomistajan tilille tehtyyn talletukseen perustuva saaminen. Valiokunnan käsityksen mukaan edellä tarkoitettu raja on sinänsä oikea käsiteltävänä olevan tapauksen ratkaisemiseksi. Valiokunta kuitenkin toteaa, ettei puheena olevaa rajaa ole tarkoituksenmukaista sisällyttää lakitekstiin vaan se tulisi sisällyttää asiaa käsittelevään kuluvaan vuoden viidenteen lisätalousarvioon ja vuoden 1994 varsinaiseen talousarvioon. Valtiovarainvaliokunta ehdottaa siten, että lakiehdotuksesta poistetaan edellä tarkoitettu markkamäärä. Valtiovarainvaliokunta tulee, mikäli edellä oleva ehdotus hyväksytään, tämän jälkeen sisällyttämään markkamääräisen rajauksen vuoden 1993 viidenteen lisätalousarvioon ja vuoden 1994 varsinaiseen talousarvioon.

Lakiehdotuksen 7 § sisältää järjestelmän rahoitusta koskevat säännösethdotukset. Ehdotuksen mukaan talletusten lunastamiseen tarvittavat varat maksetaan valtion varoista. Vuonna 1993 maksut voidaan ehdotuksen mukaan suorittaa

talousarvion momentilta 28.81.95 sen määrärahaa tarvittaessa ylittäen. Sanotun momentin nimike kuuluu "Lakiin tai asetukseen perustuvat menot, joita varten talousarvioon ei ole erikseen merkitty määrärahaa". Momentti on arviomääräraha ja sille on kuluvan vuoden talousarviossa merkitty 100 000 markan suuruinen määräraha.

Valtiovarainvaliokunta toteaa, ettei ole syytä sisällyttää lakiehdotuksen 7 §:ään mitään mainintaa siitä, miltä talousarvion momentilta talletusten lunastamiseen tarvittavat varat maksetaan. Tämän vuoksi valtiovarainvaliokunta ehdottaa, että lakiehdotuksen 7 §:stä poistettaisiin jälkimmäinen virke ja siihen jäisi vain ehdotuksen ensimmäinen virke, jonka mukaan talletusten lunastamiseen tarvittavat varat maksetaan valtion varoista.

Valtiovarainvaliokunnan tarkoituksena on, että hallituksen esityksestä poiketen talletusten lunastamiseen käytetään pankkitukimomenttia 28.87.89 ja tarvittavat momentin perustelujen muutokset sisällytetään valtiovarainvaliokunnan käsiteltävänä olevaan kuluvan vuoden viidenteen lisätalousarvioon (HE 194). Samalla valiokunta toteaa, että momentin määräraha, joka neljännessä lisätalousarviossa muutettiin siirtomäärärahaksi (3 v), riittää myös käsiteltävänä olevasta laista aiheutuviin menoihin. Vastaavasti on tarkoitus täydentää ensi vuoden talousarvioesityksen pankkitukimomentin perusteluja siten, että myös ensi vuonna momenttia käytetään käsiteltävänä olevasta laista aiheutuviin menoihin. Tämän johdosta valtiovarainvaliokunta esittää talousvaliokunnalle, että talousvaliokunta mietintöään laatiessaan ottaa huomioon sen, että valtiovarainvaliokunnan on tarkoitus soveltuvalta osin soveltaa myös säästökassatalletuksiin annettaviin takauksiin niitä ehtoja, joita pankkituelle asetetaan.

Lakiehdotuksen 12 §:n 2 momentin mukaan lain perusteella ei voida turvata talletusta, joka tehdään säästökassatoimintaa harjoittavan osuuskunnan säästökassaan tämän lain voimaantulon jälkeen. Valtiovarainvaliokunta toteaa, ettei ole perusteltua aiheuttaa ulottua edellä tarkoitettua turvaa käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen antamisen jälkeisiin talletuksiin, joten valiokunta ehdottaa 12 §:n 2 moment-

tia muutettavaksi siten, että ilmaisu "tämän lain voimaantulon jälkeen" korvataan ilmaisulla "29.10.1993 jälkeen". Talousvaliokunnan tulee myös tarkentaa, mitä 29.10.1993 jälkeen tehdyllä talletuksella tarkoitetaan. Lisäksi talousvaliokunnan tulee selvittää lakiehdotuksen 10 §:n sisältöä.

Valiokunta katsoo, että olisi harkittava mahdollisuutta asettaa valtion toimesta tapahtuvalle talletuksen lunastamiselle samalla lunastuksen ehdoksi, että tallettaja luopuu valtion hyväksi talletuksen korosta sekä myös talletukseen ja sen korkoon perustuvista muista oikeuksista.

Valiokunnan mielestä hallituksen on pikaisesti selvitettävä, myös riippumatonta erityistarkastusta käyttäen, syyt, miksi on ajauduttu tilanteeseen, jossa säädettävä laki on käynyt välttämättömäksi. Koska nyt joudutaan käyttämään 1,3 miljardia markkaa yhteiskunnan varoja, on valiokunnan mielestä erityisen välttämätöntä selvittää kaikki kysymykseen tulevat vastuukysymykset: ensisijaisesti säästökassan ja koko konsernin johdon vastuu, toiseksi konsernin ja säästökassan tilintarkastajien vastuu sekä myös säästökassatoimintaa valvovan valtiovarainministeriön vastuu.

Valtiontalouden epätasapaino on valtiovarainvaliokunnan mielestä huolestuttavan suuri. Siitä syystä valtion tulee kaikin tavoin pyrkiä supistamaan niitä menoja, jotka ovat vähemmän tärkeitä. Valtiovarainvaliokunta pitää hallituksen esitystä sikäli ongelmallisena, että valtio ensimmäistä kertaa takaa sellaisia saatavia, joille voimassa olevan lainsäädännön puitteissa ei ole annettu valtiolta turvaa. Esitys on myös siten kannalta ongelmallinen, että nykyisen turvan supistaminen, mikä sinänsä olisi tarkoituksenmukaista, ei voi tulla kysymykseen varsin nopeasti nyt esitettävänä olevan ratkaisun tekemisen jälkeen.

Valiokunta pitää tärkeänä, että säästökassan tallettajat saavat pikaisesti tiedon tässä laissa tarkoitettuun turvaan liittyvästä menettelystä ja maksatuksesta.

Valtiovarainvaliokunta esittää lausuntonaan,

että talousvaliokunta ottaisi huomioon edellä sanotun mietintöään laatiessaan.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Saari, jäsenet Hämäläinen, Laaksonen, Lahtinen, Lahti-Nuutila, Luukkainen, Malm, Ryytänen, Sasi, Tiuri

ja Vähäkangas (osittain) sekä varajäsenet Ala-Nissilä, Backman, Renko, Saastamoinen ja Savela.

Eriäviä mielipiteitä

I

Valtiovarainvaliokunnan lausunnossa on kaksi keskeistä ongelmaa: lain säätämistarkoitus eli miksi laki tallettajien saamisen turvaamisesta säästökassatoimintaa harjoittavassa osuuskunnassa säädetään, sekä tallettajien korkosuoja.

Säästökassalaki säädetään hallituksen esityksen mukaan säästökassatoimintaa kohtaan tunnetun luottamuksen vahvistamiseksi. Tämä on vahvasti ristiriidassa lain sisällön kanssa, koska laki pitää sisällään säästökassojen alasajon.

Laki säädetään koskemaan kaikkia osuuskasvoja, vaikka akuutti tarve on vain EKA:n kohdalla. Muut Suomessa toimivat osuuskassat, S-kassat ja Elannon kassat, eivät lakia tarvitsisi.

Suomalaisessa osuuskauppamaailmassa säästökassatalletukset ovat muodostaneet merkittävän rahoituslähteen. Säästökassalaki johtaa säästökassojen alasajoon ja siihen, että kauppa- ja pankit joutuvat jatkossa hankkimaan rahoituksensa rahoituslaitoksista. Tämä lisää osuuskauppojen rahoituskustannuksia, asettaa kauppa- ja pankit pankeista riippuvaisiksi ja vähentää talletuskilpailua. Ennen lain säätämistä olisi pitänyt selvittää, miten säästökassatoiminnan alasajo vaikuttaa rahoitusmarkkinoihin ja kauppa- ja pankkien toimintaan.

Säästökassakriisin syntyminen on EKA:n johdon ja valvontaviranomaisten vastuulla. Pankit lopettivat EKA:n luottottamisen jo vuosi sitten. Tämä tieto ilmeisesti salattiin valvovalta valtiovarainministeriön virkamiehiltä. Siitä lähtien EKA rahoitti toimintaansa yksinomaan talletuksia keräämällä ilman vastaavien vakuuksien lisäämistä. Tallettajilla ei kuitenkaan ole ollut mitään syytä epäillä vakuuksien riittämättömyyttä.

Julkisuudessa esillä olleita esityksiä talletusten leikkaamisesta ei pidä toteuttaa laissa. Talletukset on hyvitettävä täysimääräisinä, sillä tavallisia tallettajia ei ole mahdollista erotella speku-

latiivisista sijoittajista. Mahdolliset leikkaukset aiheuttaisivat talletusten pakenemisen myös muista säästökassoista eli seurauksena olisi uusia taloudellisia ongelmia. Toisaalta tappioiden sosialisoinnilla luodaan ennakkotapaus seuraavien kriisien selvittelylle ja hämärretään lopullisesti ero riskillisen ja riskittömän sijoituksen välillä.

Valiokunnan lausumaa tallettajien asemasta ei pidä hyväksyä. Valiokunnan esitys on tallettajien kiristämistä asettamalla talletusten lunastamisen ehdoksi sen, että tallettaja luopuu valtion hyväksi talletuksen korosta sekä myös talletukseen ja sen korkoon perustuvista muista oikeuksista. Näin säästökassatalletukset asetetaan erillaiseen asemaan valtion täysin takaamien pankkitalletusten kanssa.

Valtiolla ei ole kuitenkaan velvollisuutta maksaa korkoja, koska sillä ei ole ollut kyseisiä talletuksiakaan käytössään. Toisaalta korkojen jättäminen EKA:n maksettavaksi johtanee monimutkaisiin menettelyihin velkasaneerauksessa. Tässä tilanteessa saattaisi olla yksinkertaisempaa, että valtio maksaisi myös korot, noin 60 miljoonaa markkaa, ja perisi myöhemmin saatavansa EKA:lta.

Valiokunnan ehdotus muuttaa 12 §:n 2 momenttia siten, että ilmaisu ”tämän lain voimaantulon jälkeen” korvataan ilmaisulla ”29.10.1993 jälkeen” ei ole tarkoituksenmukainen, koska jo lakiesityksen antamisen yhteydessä on tehty selväksi, että uusille talletuksille ei säädetä valtiontakua. Näin tileille ei ole voinut kertyä uusia spekulatiivisia varoja.

Edellä olevan perusteella esitän,

että valtiovarainvaliokunnan olisi tullut ottaa edellä oleva huomioon talousvaliokunnalle lausuntoa antaessaan.

Helsingissä 29 päivänä marraskuuta 1993

Hannele Luukkainen

II

Hallituksen esityksen tallettajien saamisen turvaamisesta säästökassatoimintaa harjoittavassa osuuskunnassa pitäisi nimensä mukaisesti

olla ensisijaisesti säästökassatallettajan saamiset turvaava laki. Toisaalta lakiesitys on annettu perustelujen mukaan ”säästökassatoimintaa

kohtaan tunnetun luottamuksen vahvistamiseksi”.

Esitys ei täytä kumpaakaan perustavoitetta. Talletusten lunastaminen vain pääoman osalta jättää maksamattomat korot saneeraus-toimenpiteiden kohteena olevan osuuskunnan maksettavaksi. Tämä saattaa säästökassatalletukset ja -tallettajat epätasavertaiseen asemaan valtion täysin takaamien pankkitalletusten ja -tallettajien kanssa. Korkojen jättäminen suojan ulkopuolelle ei myöskään lisää luottamusta säästökassatoimintaa kohtaan, vaan päinvastoin heikentää sitä.

Valiokunnan lausunnossa talletusten lunastamiselle asetettua ehtoa valtion hyväksi tapahtuvasta talletuksen korosta sekä talletukseen ja sen korkoon perustuvista muista oikeuksista luopumisesta ei voi pitää hyväksyttävänä. Tallettajien asema on turvattava ilman kiristykseen viittavia ehtoja.

Korkojen tulisi kuulua suojan piiriin, sillä se olisi myös yrityssaneerauksen käytännön toteuttamisen kannalta helpompi ja perustellumpi keino kuin näin suuren velkojajoukon jättäminen yrityssaneerauksen osapuoleksi.

Toinen keskeinen kysymys on säästökassatoiminnan kieltävä 10 §. Tämän pykälän tulkinnasta on asiantuntijakuulemisessa esiintynyt erilaisia käsityksiä. Jos maksukyvyttömäksi joutuneelta osuuskunnalta kielletään säästökassatoiminta myös maksukyvyttömyyden päätyttyä, estää se tämän osuuskunnan toiminnan kannalta keskeisen rahoituksen hankinnan muodon. Käytännössä tämä tarkoittaisi osuuskuntamuotoisen yritystoiminnan loppumista.

Helsingissä 29 päivänä marraskuuta 1993

Jouni Backman
Pentti Lahti-Nuuttila

Juhani Vähäkangas

Osuuskuntien säästökassatoiminnalla ei ole ollut valtion takausta, mutta valtiovarainministeriö on valvonut niin kassojen toimintaa kuin niiden vakuuksiakin. Julkisuuteen on valtiovarainministeriön toimesta myös kerrottu, että säästökassatalletukset ovat yhtä turvallisia kuin pankkitalletukset (esim. ylitarkastaja Kari Iho Iltalehdessä 6.3.1993: ”Me huolehdimme siitä, että säästökassatalletukset ovat yhtä turvallisia kuin pankkitalletukset.”).

Valtiovarainministeri Iiro Viinanen yhdessä ylitarkastaja Kari Ihon kanssa on allekirjoituksellaan vahvistanut EKA:n säästökassatalletusten vakuuksien riittävyys 1.1.1993—31.12.1993 väliseksi ajaksi 26.3.1993.

Säästökassatallettajalla ei siis ole ollut mitään syytä epäillä, että hänen talletuksellaan ei olisi riittävää suojaa esim. vakuuksien osalta. Säästökassatalletuksia ei mielestämme voi pitää riskisijoituksina, vaan pankkitalletuksiin rinnastettavina talletuksina. Samaa korosti ylitarkastaja Kari Iho em. Iltalehden haastattelussa 6.3.1993.

Pidämme erittäin tärkeänä, että tallettajien saamiset turvaava ja säästökassatoiminnan jatkumisen mahdollistava laki saatettaisiin mahdollisimman nopeasti voimaan ja tallettajille voitaisiin ryhtyä maksamaan heidän talletuksiaan korkoineen heti lain voimaantulon jälkeen.

Edellä olevan perusteella esitämme,

että valtiovarainvaliokunnan olisi tullut ottaa edellä oleva huomioon talousvaliokunnalle lausuntoa antaessaan.

Tuulikki Hämäläinen
Timo Laaksonen