

VALTIOVARAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 15/2008 vp

Hallituksen esitys Kaupthing Bankin Suomen sivuliikkeeseen tehtyjen talletusten maksuun liittyvästä valtioneuvoston päätöksestä

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 22 päivänä lokakuuta 2008 lähettänyt valtiovarainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen Kaupthing Bankin Suomen sivuliikkeeseen tehtyjen talletusten maksuun liittyvästä valtioneuvoston päätöksestä (HE 182/2008 vp).

Lausunnot

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta (PeVL 25/2008 vp) ja talousvaliokunta (TaVL 32/2008 vp) ovat antaneet asiasta lausunnot, jotka on otettu tämän mietinnön liitteiksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylijohtaja Peter Nyberg ja hallitusneuvos Veikko Kantola, valtiovarainministeriö
- osastopäällikkö Kimmo Virolainen, Suomen Pankki
- johtaja, OTT Erkki Kontkanen, Finanssialan Keskusliitto
- johtaja Anneli Tuominen ja apulaisjohtaja Jukka Vesala, Rahoitustarkastus
- maajohtaja Lauri Rosendahl, Kaupthing Bank, Suomen sivuliike
- lakiasianjohtaja Heikki Alanen, Nordea Pankki Suomi Oyj
- johtokunnan jäsen Harri Luhtala, OP-Pohjola-ryhmä
- lakiasianjohtaja Jukka Huotari, Sampo Pankki Oyj.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta antaisi perustuslain 82 §:n 2 momentissa tarkoitetun suostumuksensa siihen, että valtioneuvosto tai sen määräämillä ehdoilla valtiovarainministeriö voisi antaa vastavakuuksia vaatimatta valtioneuvoston Kaupthing Bank hf:n Suomen sivuliikkeeseen tehtyihin talletuksiin liittyvien järjestelyjen vakuudeksi. Kolme suomalaista liikepankia ovat päässeet ratkaisuun, jolla Nordea Pankki Suomi Oyj:n, OP-Pohjola-ryhmän ja Sampo

Pankki Oyj:n perustaman ja rahoittaman erillisyhtiön välityksellä turvataan noin 10 000 tallettajan yhteismäärältään noin 115 miljoonan euron määräisten talletusten maksaminen. Kysymyksessä on yksityisen sektorin markkinaehtoinen ratkaisu, jossa edellä mainitut pankit kantavat järjestelyyn liittyvän kaupallisen riskin ja luottoriskin. Ratkaisu ei muuta Suomessa voimassa olevia talletussuojaperiaatteita. Vaikka järjestely on islantilaisviranomaisten hyväk-

symä, saattaa talletusten maksamiseen liittyä Islannissa jälkeensä vireille tulevia takaisin-saantikanteita tai niihin verrattavia muita oikeu-

dellisiä riskejä, joilta suojautumiseksi valtion-takuu on tarpeellinen.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena.

Esityksessä todetaan, että Islannin valtio on ottanut Kaupthing Bank hf:n haltuunsa ja pankin sivuliikkeen toiminta on Suomen Rahoitus-tarkastuksen päätöksellä keskeytetty. Pankissa on noin 10 000 suomalaista talletusasiakasta, joiden talletukset ovat noin 115 miljoonaa euroa. Talletusten maksamiseksi kolme Suomessa toimivaa liikepankkia on sitoutunut perustamaan yhtiön ja rahoittamaan sen toimintaa siten, että Suomen sivuliikkeen tallettajien talletukset voidaan maksaa täysimääräisinä korkoineen. Perustettava yhtiö saa panttina tai kaupalla Kaupthing hf:n lainasaamisia ja muita varoja. Talletusten maksamisen jälkeen pankin omaisuus on tarkoitus realisoida, minkä jälkeen erillisyyhtiötä rahoittaneet pankit saavat lainaamansa varat takaisin. Pankin varat ovat nimellisarvoltaan noin 200 miljoonaa euroa, joten niiden arvioidaan kattavan 115 miljoonan euron talletukset täysimääräisesti.

Liikepankit ottavat järjestelyyn liittyvän kaupallisen riskin sekä luottoriskin. Ne ovat kuitenkin edellyttäneet, että valtio vastaa oikeudellisista riskeistä. Käytännössä oikeudelliset riskit voivat liittyä Suomessa tehtyyn talletusten takaisinmaksujärjestelyyn. Mikäli Kaupthing pankki ajautuu selvitystilaan, varoihin saattaa kohdistua takaisinsaanti- tai muita niihin verrattavia vaateita.

Asiaan liittyvät järjestelyt on suoritettava kiireellisesti sekä rahoitusmarkkinoiden vakauden että myös tallettajien aseman turvaamiseksi. Nyt ehdotettua järjestelyä koskevat päätökset on tehtävä pikaisesti myös siitä syystä, että luotto-

laitustoiminnasta annetun lain (121/2007) 104 §:n mukaan Rahoitustarkastuksen on päätettävä mahdollisesta talletussuojan käytöstä 21 päivän kuluessa siitä, kun Rahoitustarkastus on saanut tiedon, että pankki ei maksa tallettajan erääntyneitä ja riidattomia saatavia. Tämä 21 päivän määräaika päättyy 30.10.2008, mihin mennessä nyt ehdotettua järjestelyä koskevat päätökset on siis tehtävä.

Perustuslakivaliokunnan lausunto

Perustuslakivaliokunta on tarkastellut asiaa perustuslain 6 §:n 1 momentin yleisen yhdenvertaisuussäännöksen kannalta, sillä luottolaitostoiminnasta annetun lain (121/2007) mukainen talletussuoja ja nyt esitetyn järjestelmän mukainen korvauksen enimmäismäärä ovat erilaisia (PeVL 25/2008 vp). Perustuslakivaliokunta on kuitenkin katsonut, että ehdotetulle valtioneutakuun myöntämiselle ei ole valtiosääntöistä estettä. Valiokunta on muun muassa todennut, että järjestelmät ovat perusteiltaan ja ominaisuuksiltaan erilaisia ja että valtioneutakuun myöntämisen tarkoituksena on turvata luottamuksen säilyminen talletustoimintaan yleensä. Tällainen rahoitusmarkkinoiden vakauden kannalta olennainen päämäärä muodostaa perustuslakivaliokunnan mukaan erittäin painavan yhteiskunnallisen perusteen ehdotetulle toimelle.

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin kiinnittänyt huomiota siihen, että esityksen mukaan valtioneutakuu koskisi pankkien ohella myös tallettajille aiheutuvaa vahinkoa, mitä valiokunta on pitänyt poikkeuksellisen järjestelynä. Perustuslakivaliokunta on myös pitänyt aiheellisenä, että valtiovarainvaliokunta selvittää, minkä laatuiset tappiot ja kustannukset voidaan lukea valtioneutakuun ylärajaa määrittävään 115 miljoonan euron talletusmäärään.

Talousvaliokunnan lausunto

Myös talousvaliokunta on pitänyt esitystä perusteltuna (TaVL 32/2008 vp). Se on kuitenkin katsonut, että jatkossa asiakkaiden varat tulee turvata voimassa olevien talletussuojaa koskevien säännösten mukaisesti ja että nyt ehdotettu järjestely on valtion osalta erityistapaus. Talousvaliokunta on siksi esittänyt, että järjestelyyn voidaan antaa suostumus, jos valtioneuvosto rajoittaa koskemaan vain asiakkaiden talletuspääomaa siltä osin kuin korvattava määrä muutoin ylittäisi maksuhetkellä voimassa olevan talletussuojan rajan.

Valtiovarainvaliokunnan kanta

Valtiovarainvaliokunta pitää hallituksen esitystä perusteltuna. Valtioneuvoston myöntämisen tarkoituksena on turvata luottamuksen säilyminen talletustoimintaan yleensä. Valiokunta yhtyy perustuslakivaliokunnan näkemykseen siitä, että tällainen rahoitusmarkkinoiden vakauden kannalta olennainen päämäärä muodostaa erittäin painavan yhteiskunnallisen perusteen ehdotetulle toimelle.

Valtiovarainvaliokunta pitää ratkaisua kannatettavana myös siitä syystä, että liikepankit kantavat järjestelyyn liittyvän kaupallisen riskin sekä riskin siitä, että vakuudeksi saatu luotto-kanta ja muu omaisuus eivät kata lainaa. Lisäksi hallituksen esittämä ratkaisu merkitsee sitä, että talletusten maksamiseen ei tarvita valtion varoja. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan vastaavaa järjestelyä ei ole ainakaan toistaiseksi toteutettu muissa maissa, joissa Kaupthingilla on sivukonttoreita. Esimerkiksi Ruotsissa ja Norjassa on päädytty ratkaisuun, jossa tallettajien saamiset on maksettu valtion varoista, Ruotsissa Riksbankenin tuella ja Norjassa talletussuojarahastosta. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on myös arvioitu, että nyt esitetty menettely ei heikennä suomalaisten pankkien vakavaraisuutta.

Esityksen mukaan valtio vastaisi mahdollisista oikeudellisista riskeistä aiheutuvista taloudellisista vastuista. Esityksessä ei ole arvioitu niiden suuruutta, mutta valiokunnan asiantuntijakuulemisessa riskejä on pidetty vaikeasti arvioi-

tavina, mutta kuitenkin vähäisinä ja niiden realisoitumista epätodennäköisenä. Riskit liittyvät tilanteeseen, jossa Kaupthing Bankin mahdollisesta konkurssista johtuvat vaatimukset kohdistuvat suomalaisiin pankkeihin tai tallettajiin. Valtion riskiä pienentää osaltaan se seikka, että Islannin lainsäädäntö asettaa tallettajat etuoikeutettuun asemaan pankin konkurssitilanteessa. Nyt ehdotettu järjestely on valtion kannalta sikäli suotuisa, että valtio ei vastaa kaupallisista riskeistä eikä luottoriskeistä.

Talousvaliokunnan kannasta poiketen valtiovarainvaliokunta katsoo, että valtioneuvoston ei tule rajata miltään osin talletussuojaa, vaan että takuun tulee kattaa talletukset ja korot täysimääräisinä. Näin voidaan ylläpitää luottamusta suomalaisen pankki- ja rahoitusjärjestelmään sekä pankkitalletuksiin säästämisen ja sijoittamisen muotona. Tämä on tärkeää, koska erityisesti Suomessa pankkijärjestelmän rahoitus perustuu merkittävältä osin talletuksiin.

Valiokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että suurin osa Kaupthing Bank hf:ssä olevista talletuksista on suhteellisen pieniä; talletukset ovat keskimäärin noin 8 000 euroa ja niistä vain noin 10 prosenttia ylittää vielä tällä hetkellä voimassa olevan 25 000 euron talletussuojarajan. Eduskunnalle äskettäin annetun hallituksen esityksen (HE 158/2008 vp) mukaan talletussuoja on tarkoitus korottaa 50 000 euroon taannehtivasti 8.10.2008 lukien, mikä vähentää entisestään talletussuojan ylittävien talletusten määrää.

Valtiovarainvaliokunta pitää perusteltuna, että valtioneuvosto ulottuu pankkien ja niiden muodostaman erillisyhtiön lisäksi myös Kaupthing Bank hf:n Suomen sivuliikkeen tallettajiin. Valiokunnan mielestä tämä on osa kokonaisuutta, jolla vahvistetaan talletusjärjestelmään ja rahoitusmarkkinoihin kohdistuvaa luottamusta ja vakautta. Näin varaudutaan lisäksi siihen tilanteeseen, että takaisinsaanti kohdistuisi myös tallettajiin.

Valtiovarainvaliokunta toteaa, että nyt esitettyä menettelyä ei voida pitää ennakkotapauksena, vaan jatkossa asiakkaiden varat tulee turvata voimassa olevien talletussuojasäännösten mukaisina.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella valtiovarainvaliokunta ehdottaa,

että eduskunta perustuslain 82 §:n 2 momentin mukaisesti antaa suostumuksensa sille, että valtioneuvosto tai sen määräämillä tarkemmilla ehdoilla valtiovarainministeriö voi vastavakuutusta vaatimatta antaa valtioneuvoston, jolla Suomen valtio sitoutuu korvaamaan täysimääräisesti Nordea Pankki Suomi Oyj:lle, OP-Pohjola-ryhmälle ja Sam-

po Pankki Oyj:lle sekä pankkien erillisyhtiölle tai Kaupthing Bank hf:n Suomen sivuliikkeen tallettajille aiheutuvan kaiken vahingon, joka niille mahdollisesti aiheutuu Kaupthing Bank hf:n Suomen sivuliikkeeseen tehtyjen talletusten takaisin maksamisesta johtuvista takaisinsaanti- tai muista vastaavista insolvenssioikeudellisista vaateista, kuitenkin siten, että takuu koskee pääomamäärältään enintään 115 000 000 euron suuruiseen talletusmäärään kohdistuvia vaateita.

Helsingissä 24 päivänä lokakuuta 2008

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Hannes Manninen /kesk
vpj. Kari Rajamäki /sd
jäs. Christina Gestrin /r
Pertti Hemmilä /kok
Bjarne Kallis /kd
Kyösti Karjula /kesk
Esko Kiviranta /kesk
Jari Koskinen /kok
Mikko Kuoppa /vas
Reijo Laitinen /sd
Tuija Nurmi /kok
Kirsi Ojansuu /vihr
Heikki A. Ollila /kok

Matti Saarinen /sd
Petri Salo /kok (osittain)
Minna Sirnö /vas (osittain)
Pia Viitanen /sd
vjäs. Hanna-Leena Hemming /kok
Timo Kalli /kesk
Reijo Kallio /sd (osittain)
Matti Kauppila /vas (osittain)
Valto Koski /sd (osittain)
Lauri Kähkönen /sd (osittain)
Eero Reijonen /kesk
Kimmo Sasi /kok
Tuula Väättäinen /sd (osittain).

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Hellevi Ikävalko
valiokuntaneuvos Maarit Pekkanen.

VASTALAUSE 1

Perustelut

Kolme suomalaista liikepankkia ovat sopineet ottavansa vastuulleen Kaupthing pankin sivukonttorin vastuut ja saatavat. Nämä pankit kantavat myös liiketaloudelliset riskit sekä luottotappioista johtuvat riskit, jotka kuitenkin on arvioitu kohtuullisen pieniksi. Juridinen vastuu jää sen sijaan Suomen valtiolle, eikä tätä riskiä ole kyetty rajaamaan.

Talletustakuulla kyetään nopeasti turvaamaan talletussaamiset, mikä on omiaan rauhoittamaan Suomen rahoitusmarkkinoita. Talletusten turvaamisen kautta voidaan osaltaan turvata niiden tallettajina olevien yritysten taloudellinen toiminta sekä työllisyys.

On perusteltua, että takuupäätöksellä taataan talletusten pääomat, mutta korkojen osalta ylisuuret korot olisi pitänyt leikata ja turvata korkojen osalta Suomen talletuspankkien talletus-

korkojen mukainen kesikorko näille talletuksille. Tällä tavalla ei olisi palkittu tai turvattu sitä liiallista riskinottoa, jota eräiden talletusten osalta on selvästi harjoitettu.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme hyväksyttäväksi seuraavan lausuman:

Hyväksyessään esityksen eduskunta edellyttää, että hallitus ennen eduskunnan takuupäätöksen täytäntöönpanoa huolella selvittää liiketaloudellisen ja luottotappioriskin sekä juridisen riskin rajaukset, jotta valtion vastuut pysyvät eduskunnan takauspäätöksen mukaisina, ja tulee saattaa ne myös eduskunnan käsittelyyn perustuslain 82 §:n toisen momentin mukaisella tavalla.

Helsingissä 24 päivänä lokakuuta 2008

Kari Rajamäki /sd
Reijo Laitinen /sd
Matti Saarinen /sd
Pia Viitanen /sd

Reijo Kallio /sd
Valto Koski /sd
Lauri Kähkönen /sd
Tuula Väättäinen /sd

VASTALAUSE 2

Perustelut

Säätlemättömän markkinatalouden tuottaman talouskriisin oloissa on selvää, että valtion on tarvittaessa otettava vastuu pankkien asiakkaiden etujen ja työllisyyden turvaamisesta. Toisin kuin 1990-luvun alussa pankkikriisiä hoidettaessa valtion on kuitenkin pankkeja eri muodoissa tukiessaan saatava itselleen pankkien omistusta siinä suhteessa kuin tukea pankille annetaan.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella esitämme eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavan lausuman:

Turvattaessa pankkien vakavaraisuutta, tallettajien asemaa ja yritysten luotonsaantia työllisyyden ja investointien ylläpitämiseksi eduskunta edellyttää, että erilaisia tukimuotoja pankeille myönnettäessä valtion on vastineeksi saatava antamaansa tukea vastaavasti pankin omistukseen oikeuttavia osakkeita tai osuuksia itselleen.

Helsingissä 24 päivänä lokakuuta 2008

Mikko Kuoppa /vas
Minna Sirnö /vas
Matti Kauppila /vas