

Hallituksen esitys Eduskunnalle talletuspankkien ja kiinnitysluottopankkien varainhankinnalle annettavista valtioneuvoston takauksista

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta antaisi perustuslain 82 §:n 2 momentissa tarkoitettua suostumuksensa siihen, että valtioneuvosto voi antaa määräämillään ehdoilla vastavakuuksia vaatimatta valtioneuvoston suomalaisten talletuspankkien tai kiinnitysluottopankkien taikka näiden suomalaisten emoyritysten liikkeeseen laskemille rahoitusmarkkinoiden ja rahoitushuollon toiminnan turvaamiseksi tarvittaville joukkovelkakirjalainoille. Takauksia voitaisiin valtioneuvoston harkinnan mukaan antaa valtuuksien voimaantumisen jälkeen ilman muita vakuuksia liikkeeseen laskettaville voimassaoloajaltaan enintään viiden vuoden joukkovelkakirja-

lainoille. Takauksia voidaan myöntää vain toimintakykyisille ja vakavaraisuusvaatimukset täyttävillä pankeilla. Takauksista tullaan perimään markkinaehtoinen maksu ja takauksia voisi esitettyjen valtuuksien nojalla olla voimassa yhteensä enintään 17 miljardia euroa. Määrä vastaa suuruusluokaltaan taattavien joukkovelkakirjalainojen jälleenerahoitustarvetta. Väliaikaiset valtuudet valtioneuvoston myöntämiseen olisivat voimassa vuoden 2010, kuitenkin siten, että valtioneuvoston tulee 30 päivään kesäkuuta 2010 mennessä arvioida tarve uusien takauksien myöntämiseen.

PERUSTELUT

1 Johdanto

Eduskunta antoi 12 päivänä joulukuuta 2008 suostumuksensa suomalaisille pankeille annettavien väliaikaisten valtioneuvoston takauksien myöntämiseksi (eduskunnan päätös 839/2008). Eduskunnan suostumuksen mukaan valtioneuvosto tai sen määräämillä tarkemmilla ehdoilla valtiovarainministeriö tai Valtiokonttori voi vastavakuuksia vaatimatta antaa omavelkaisen valtioneuvoston toimintakykyisen ja vakavaraisen suomalaisen talletuspankin tai kiinnitysluottopankin taikka tällaisen luottolaitoksen suomalaisen emoyrityksen liikkeeseen laskemien sijoitustodistusten tai lainaajaltaan enintään viiden vuoden pituisten vakuudettomien joukkovelkakirjalainojen tai sellaisten kiinteistövakuudellisten joukkovelkakirjalainojen, joiden vakuutena on ainoastaan asuntoluottoja, takaisinmaksamisen ja muiden ehtojen täyttämisen va-

kuudeksi. Takauksia saa olla voimassa yhteenlasketulta nimellisarvoltaan enintään 50 miljardin euron määräraisten velkojen vakuutena. Valtioneuvoston tuli 30 päivään huhtikuuta 2009 mennessä arvioida tarve myöntää uusia takauksia. Valtuudet takauksien myöntämiseen päättyivät vuoden 2009 lopussa.

Valtioneuvosto päätti 12 päivänä helmikuuta ja 13 päivänä toukokuuta 2009 eduskunnan suostumuksen mukaisten valtioneuvoston takauksien ehdoista.

2 Taloudellisesta tilanteesta

Maailmantaloutta kohdanneella syvällä taantumalla on ollut suuri vaikutus Suomen talouteen kuluneen vuoden aikana. Vaikka viimeaikaiset tiedot viittaavat maailmantalouden toipumiseen, tätä ei vielä voida pitää varmana tai pysyvänä kehityssuuntana. Lisäksi elpymisen ajoittuminen ja vahvuus

näyttäisivät vaihtelevan maittain ja alueittain. Erityisesti Euroopan taloustilanteen elpymisestä odotetaan hyvin hidasta ja vaikeaa, sillä muun muassa työttömyyden kasvu pitää kotitaloudet varovaisina. Yhdysvalloissa taloustilanteen arvioidaan vakiintuvan vuoden loppuun mennessä. Vaikka kehittyvät markkinat ovatkin selvinneet kriisistä suhteellisen hyvin, myöskään ne eivät voi toipua täysin kriisistä kehittyneiden maiden kasvun jatkuessa vaimeana. Nykyiseen taantumaan liittyy uutena erityispiirteenä maailmankaupan romahdus, minkä vuoksi taantumien vaikutukset levisivät poikkeuksellisen laajalle. Kaupan rahoitus on vaikeutunut ja kehityspolitiikan resurssit ovat heikentyneet.

Rahoitusmarkkinoiden ja luottokanavien toiminnan normalisoituminen on edellytys, vaikkei yksin riittävä, kriisin taakse jättämiselle. Toistaiseksi useissa keskeisissä maissa pankkien terveyden palautuminen on ollut hidasta ja epätasaista eikä pankkien taseissa olevia ongelmia ole kaikilta osin ratkaistu. Kriisiin liittyy myös rakenteellisia piirteitä, joiden seurauksena kokonaiset toimialat, kuten pankkisektori, tullevat käymään läpi tuntuvan sopeutuksen, joka lienee vasta alkanut. Toipuminen voi näiltä osin olla poikkeuksellisen pitkäkestoista.

Suomen taloudellinen tila on heikentynyt nopeasti kahden viime vuoden aikana. Finanssijärjestelmän Yhdysvalloista alkanut sekasortoisuus laajeni erittäin nopeasti kansainvälisillä finanssimarkkinoilla, mikä johti puolen vuoden viiveellä reaali-taloudellisen toimeliaisuuden heikkenemiseen miltei kaikissa teollistuneissa maissa. Suomikin joutui osana kansainvälistä talousjärjestelmää taloudelliseen taantumaan vientikysynnän voimakkaan supistumisen takia.

Taantumien johdosta elvytystoimet ovat olleet monessa maassa ja myös Suomessa tasoltaan ennätyksellisiä ja hyvin laaja-alaisia. Rahoitusjärjestelmän toimintaa on useissa maissa tuettu useilla tavoilla, kuten julkisen vallan takauksilla ja pääomatuilla. Keskuspankkien harjoittama rahapolitiikka on ollut kasvua tukevaa ja finanssipolitiikan puolella on lisätty julkista kulutusta ja käynnistetty investointiohjelmiä. Elvyttävien toimien tarkoituksena on vaimentaa suhdannekäänteen jyrkkyyttä, hidastaa työttömyyden nousua

sekä huolehtia siitä, että suhdanteiden vaikutukset yritysten toimintaedellytyksiin, työvoiman määrään ja tuottavuuteen jäävät mahdollisimman pieniksi. Elvytyksen tehokkuuden arviointi on vielä ennen aikaista, mutta elvytystoimenpiteillä on ollut keskeinen vaikutus viimeaikaisiin rohkaiseviin tietoihin taloudellisesta aktiviteetista sekä ulkomailla että kotimaassa.

Yleisen käsityksen mukaan kansainvälinen talous alkaa toipua loppuvuotta kohden. Elpymisen vaikutukset tuntuvat meillä kuitenkin kohtalaisen hitaasti, koska Suomen kansantalous on poikkeuksellisen riippuvainen viennistä ja erityisesti investointitavaroiden viennistä. Suomi elpynee sen takia vasta tärkeimpien vientimaittemme jo elvyttyä. Vaikka tuotannon jyrkin supistumiskierre lienee takanapäin, Suomen kansantalous supistuu tänä vuonna 6–7 prosenttia ja odotetaan kasvavan ensi vuonna vain puoli prosenttia.

Työttömyys lisääntyy nopeasti, ja jo ensivuonna työttömyysaste nousee keskimäärin 10,5 prosenttiin ja työttömien määrä vastavasti lähes 300 000 henkilöön. Työllisyysaste alenee noin 66 prosenttiin eli kymmenen vuoden takaiselle tasolle. Näin suuri resurssien hukkakäyttö uhkaa heikentää merkittävästi myös Suomen kasvumahdollisuuksia, kun osa tuotantoresursseista menettää käyttökelpoisuutensa. Suhdannevaihteluista tiedämme myös sen, että osa työttömyydestä muuttuu pitkäkestoiseksi ja siten edelleen pahentaa tilannetta muun muassa inhimillisen pääoman rapautumisen kautta.

Toinen keskeinen elpymistä hidastava tekijä tulee olemaan viennin tilanne. Pitkään jatkunut viennin suotuista kehitys katkesi nykyiseen taantumaan. Vuonna 2008 viennin bkt-osuus oli ennätykselliset 47 prosenttia eli viennin merkitys elpymiselle on keskeinen. Sen tuleva kehitys riippuu, paitsi kansainvälisen talouden elpymisestä, myös elpymisen rakenteesta. Lähivuosien kasvunäkymiä varjostaa vientiteollisuuden riippuvuus hitaasti elpymisestä investointitavaroiden kysynnästä. Lisäksi viime aikoina euron vahvuus on nakerthanut kilpailukykyä kilpailijamaita heikommaksi.

Suomen pankkisektori on toistaiseksi selvinnyt kriisistä hyvin, jota kuvaa myös se, ettei yksikään pankki ole tarvinnut varain-

hankinnassaan valtiontakausta. Osaltaan tämä johtuu Euroopan keskuspankin rahapolitiikasta ja likviditeetin tarjonnasta, ja osaltaan yritysten luotonkysynnän vaimenemisesta. Siihen ovat vaikuttaneet pankkien kiristynyt luotonantopolitiikka ja yritysten investointien vähäisyys. Euroopan keskuspankin rahapolitiikan ja likviditeetin tarjonnan ennakoidaan yleisesti pysyvät nykyisen kaltaisena pitkälle ensi vuoteen.

Pankkien kannattavuuden kannalta vaikeimpien aikojen voidaan arvioida olevan kuitenkin tulossa ensi talvena ja sen jälkeen. Vaikka taloudessa syvimmän laskun aika on ilmeisesti jo takana, yritysten ongelmien kärjistyminen ja työttömyyden huippu ovat vasta edessä. Ne molemmat vaikuttavat sekä pankkien luottotappioihin että rahoituskatteen. Vaikka pankkien vakavaraisuus on edelleen korkealla ja niiden tappioiden sietokyky hyvä, on käytännössä mahdotonta arvioida, miten kehitys kokonaisuudessaan Suomessa ja muualla vaikuttaa niihin tunnettuun luottamukseen vaikuttaviin odotuksiin.

Pankkien kannattavuuden heikkeneminen saattaa epäsuotuisessa tapauksessa johtaa niiden oman rahoituksen hinnan kallistumiseen ja erityisesti pitkän rahoituksen saatavuuteen, erityisesti jos orastava kasvu ulkomailla on perustunut suurelta osin valtioiden mittaviin elvytyspaketteihin. Toisaalta on myös mahdollista, että osassa taloutta investoinnit käynnistyvät samaan aikaan kuin osa taloutta on taantumassa syvimmässä vaiheessa. Yritysten rahoituksen turvaaminen on molemmissa tapauksissa ensiarvoisen tärkeää. Tämän vuoksi on tarpeen, että pankeilla on edelleen mahdollisuus saada valtiontakausta varainhankinnalleen.

2.1 Euroopan unioni

Euroalueen jäsenvaltioiden hallitusten ja valtionpäämiehet antoivat 12 päivänä lokakuuta 2008 pitämässään huippukokouksessa julistuksen euroalueen valtioiden ja Ison-Britannian yhteisistä toimenpiteistä rahoitusmarkkinoiden vakauden palauttamiseksi.

Lokakuun 2008 ja heinäkuun 2009 puolivälin välisenä aikana Euroopan komissio hyväksyi 16 takausjärjestelyä Euroopan unionin

jäsenvaltioissa yhteismäärältään 2 900 miljardia euroa. Takauksia on myönnetty noin 918 miljardin arvosta. Huhtikuun 2009 puolivälissä alkoi takausohjelmien uusimiskierros Ison-Britannian johdolla. Sen jälkeen kymmenen muuta jäsenvaltiota on jatkanut ohjelmiaan.

Euroopan komission näkemyksen mukaan (*DG Competition's review of guarantee and recapitalisation schemes in the financial sector in the current crisis, 7 August 2009*) valtioiden tuki pankkijärjestelmille voidaan lopettaa vasta siinä vaiheessa, kun rahoitusmarkkinat ovat elpyneet ja toimivat kestävällä tavalla. Ajankohdasta ja sen määrittelystä sekä tukitoimien alasajon toteuttamistavoista keskustellaan, mutta toistaiseksi tukien lopettamisesta ei ole tehty.

2.2 Tanska ja Ruotsi

Suomalaisten pankkien toiminnan ja kilpailuedellytysten kannalta keskeisiä maita ovat Tanska ja Ruotsi. Euroopan komissio hyväksyi 17 päivänä elokuuta 2009 Tanskan valtion pankkien varainhankinnalle antaman takauksen jatkamisen kuudella kuukaudella ajalle 18.8.2009–2.2.2010. Takausohjelman ehdot säilyvät muuttumattomina.

Heinäkuun 2009 puoliväliin mennessä kolme pankkia oli hakenut valtion takauksia varainhankinnalleen yhteisarvoltaan 157,5 miljardia Tanskan kruunua (noin 21,1 miljardia euroa). Näistä suurimmalle – Danske Bankille – valtio myönsi kesäkuussa 100 miljardin Tanskan kruunun takauslimitin vuodeksi, jonka alla pankki voi hakea takauksia yksittäisille velkaemissioille, joiden voimassaoloaika on enintään kolme vuotta. Kahden muun pankin vastaavat takausohjelmat ovat yhteensä 57,5 miljardia Tanskan kruunua.

Tanskan hallituksen näkemyksen mukaan pankkien pitkäaikaiseen varainhankintaan liittyy edelleen merkittävää epävarmuutta. Euroopan komissio yhtyi hallituksen kantaan päätöksessään.

Ruotsin hallitus päätti 8 päivänä lokakuuta 2009 pankkien varainhankinnan valtiontakaustajärjestelyn jatkamisesta kuudella kuukaudella. Takausjärjestely jatkuu marraskuun 2009 alusta ehdoiltaan muuttumattomana. Euroopan komissio hyväksyi takausten jat-

kamisen 26 päivänä lokakuuta 2009. Edellisen kerran ohjelmaa jatkettiin huhtikuussa 2009. Tällöin myös takausten kohteena olevien pankkien velkaerien määräytymistä muutettiin siten, että pankit voivat hakea takauksia 31 päivään lokakuuta 2009 asti erääntyville voimassaoloajaltaan yli kolmen kuukauden pituisille velkasitoumuksille. Takausten enimmäismäärä pysyi kuitenkin ennallaan 1 500 miljardissa Ruotsin kruunussa (noin 150 miljardia euroa).

Ruotsin hallitus arvioi huhtikuussa, että lyhytaikainen varainhankinta ei ole pankeille ongelma, mutta pidempiaikaiseen liittyy siinä määrin epävarmuutta, että valtion takauksia voidaan tarvita. Myös lokakuussa 2009 takausohjelman jatkamiselle nähtiin tarve, vaikka rahoitusmarkkinoiden kehitys on selvästi vakautunut ja suurten pankkien tila Ruotsissa on esimerkiksi rahoitusvalvojan (*Finansinspektion*) kesällä tekemien stressitestien mukaan ongelmaton. Toimenpiteellä varaudutaan mahdollisiin uusiin vakaviin ongelmiin rahoitusmarkkinoilla, jotka voivat vaikeuttaa ruotsalaisten pankkien pidempiaikaista varainhankintaa. Ruotsin hallitus viittasi myös tarpeeseen saada Euroopan unionin tasolla aikaan yhteiset pelisäännöt ja koordinaatio pankkijärjestelmien tukiohjelmien hallitusta alaspäin.

Uusitun takausohjelman enimmäismäärä on edelleen 1 500 miljardia Ruotsin kruunua ja siitä 500 miljardia Ruotsin kruunua on mahdollista käyttää voimassaoloajaltaan yli kolmen mutta enintään viiden vuoden velkasitoumusten takaamiseen. Takausten enimmäismäärä pankeittain vastaa syyskuun 2008 alun ja lokakuun 2009 lopun välisenä aikana erääntyvien velkasitoumusten yhteismäärää tai vaihtoehtoisesti määrää, joka on 20 prosenttia yleisön talletuksista pankissa syyskuun 2008 alussa.

Syyskuun 2009 lopussa Ruotsin valtion antamien varainhankinnan takausten määrä oli 309 miljardia Ruotsin kruunua (runsas 30 miljardia euroa). Annetuista takauksista lähes 90 prosenttia (275 miljardia Ruotsin kruunua) on Swedbank -rahoituskonsernin yhtiöille. Muut suuret ruotsalaiset pankit (*Svenska Handelsbanken*, *Skandinaviska Enskilda Banken* ja *Nordea*) eivät ole käyttäneet valtion takauksia varainhankinnassaan. Valtio on

saanut takausmaksuina noin miljardi Ruotsin kruunua.

2.3 Suomi

Esitettävä valtioneuvoston takaus koskisi talletuspankkien ja kiinnitysluottopankkien vuoden 2010 aikana erääntyvää rahoitusta. Valtioneuvoston takausjärjestelmän jatkaminen myös vuonna 2010 edellyttää Euroopan yhteisöjen komission valtioneuvoston hyväksyntää.

Vuoden 2010 aikana erääntyy suomalaisten talletuspankkien liikkeeseen laskemia, voimassaoloajaltaan enintään viiden vuoden joukkovelkakirjalainoja noin 4,5 miljardin euron määrästä ja kiinnitysluottopankkien kiinteistövuokudellisia joukkovelkakirjalainoja noin 2,5 miljardin euron määrästä.

Valtioneuvoston 13 päivänä toukokuuta 2009 tekemän päätöksen mukaisesti valtioneuvoston oikeutetut luottolaitokset olisivat voineet saada rajoitetusti takauksen erääntyvän lyhytaikaisen, voimassaoloajaltaan enintään 12 kuukauden sijoitustodistukset, sijaan hankittavalle pitempiaikaiselle rahoitukselle, voimassaoloajaltaan enintään viiden vuoden joukkovelkakirjalainat. Valtioneuvosto asetti tällaiselle rahoituksen voimassaoloajan pidentämiselle kaikille luottolaitoksille yhteisen 10 miljardin euron ylärajan. Tätä mahdollisuutta on tarkoitus jatkaa myös vuonna 2010.

Esitettäviin takauksiin ja niistä perittäviin maksuihin sovelletaan lakia valtion lainanannosta sekä valtioneuvoston takauksesta ja valtioneuvoston takauksesta (449/1988). Takauksia voidaan tarvittaessa kuitenkin myöntää ilman turvaavaa vakuutusta. Takauksia voidaan myöntää lainaajaltaan enintään viiden vuoden pituisille joukkovelkakirjalainoille. Voimassa olevan eduskunnan suostumuksen mukaisesti väliaikaisesti valtioneuvoston takauksiin sovelletaan talletuspankeille ja kiinnitysluottopankeille myönnettävistä väliaikaisista valtioneuvoston takauksista perittävistä maksuista annettua valtioneuvoston asetusta (67/2009). Asetuksen mukaan takauksesta, joka on annettu 1—5 vuoden joukkovelkakirjalainalle, perittävä vuotuismaksu on markkinahinta lisättynä 0,5 prosenttiyksiköllä. Asuntovakuudellisten joukkovelkakirjalainojen lisäys on 0,25 prosenttia. Markkinahinta on 0,375 prosenttia ta-

kausluoton määrästä, jos takauksen saajalla on vähintään toiseksi korkein merkittävän kansainvälisen luottoluokituslaitoksen käyttämä luottoluokitus, ja 0,43 prosenttia takausluoton määrästä muussa tapauksessa. Maksut perustuvat Euroopan keskuspankin 22 päivänä lokakuuta 2008 antamaan suositukseen. Esityksen tarkoittamista valtiontakauksista on tarkoitus periä samansuuruinen maksu.

Esitys varmistaisi suomalaisten pankkien varainhankinnan tilanteessa, jossa rahoitusmarkkinoiden vakavat häiriöt voisivat uusiutua ja markkinoilta saatavan rahoituksen saatavuus vaikeutua. Etenkin tämä koskee voimassaoloajaltaan pidempiaikaista varainhankintaa. Näin voitaisiin välttää pankkien varainhankinnan ongelmien välittyminen yritysten ja kotitalouksien luottojen saatavuuteen tai niiden kustannuksiin ja tätä kautta koko Suomen talouden elpymiseen vaikeasta kriisistä.

Toistaiseksi suomalaiset pankit eivät ole hakeneet valtion takauksia, mutta talouskehityksen epävarmuus lähimmän vuoden aikana on edelleen merkittävää ja voi johtaa tilanteen muuttumiseen. Esityksellä varaudutaan tähän. Takausohjelman olemassaolo ei aiheuta kustannuksia valtiolle, mutta se voi vaikuttaa pankkien markkinaehtoisien varainhankinnan hintaa alentavasti.

Helsingissä 27 päivänä marraskuuta 2009

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Eduskunta on kiinnittänyt huomiota myös suomalaisten pankkien tasapuoliseen kilpailuasetelmaan etenkin ruotsalaisten ja tanskalaisien pankkien kanssa. Esitys myös varmistaisi kilpailutilanteen säilymisen.

Edellä lausutun perusteella ehdotetaan, että Eduskunta päättäisi perustuslain 82 §:n 2 momentin mukaisesti antaa suostumuksensa sille, että valtioneuvosto tai sen määräämillä tarkemmilla ehdoilla valtiovarainministeriö tai Valtiokonttori voi vastavakuuksia vaatimatta antaa omavelkaisen valtiontakauksen toimintakykyisen ja vakavaraisen suomalaisen talletuspankin tai kiinnitysluottopankin taikka tällaisen luottolaitoksen suomalaisen emoyrityksen liikkeeseen laskevien laina-ajaltaan vähintään yhden vuoden ja enintään viiden vuoden pituisten vakuudettomien joukkovelkakirjalainojen tai kiinteistövakuudellisten joukkovelkakirjalainojen takaisinmaksamisen ja muiden ehtojen täyttämisen vakuudeksi. Takauksia saa olla voimassa yhteenlasketulta nimellisarvoltaan enintään 17 000 000 000 euron määräisten velkojen vakuutena. Valtioneuvoston tulee 30 päivään kesäkuuta 2010 mennessä arvioida tarve myöntää uusia takauksia. Valtuudet takauksen myöntämiseen päättyvät vuoden 2010 lopussa.

Valtiovarainministeri Jyrki Katainen