

## Pankkikriisin hallinta

JORMA ARANKO

Sirkka Hämäläinen piti Kansantaloudellisen Yhdistyksen vuosikokouksessa 18. 2. 1987 esitelmän aiheesta »Selviävätkö pankit uusista haasteista». Puheenvuorojen käyttäjinä olivat *Björn Wahlroos* kuten nytkin, sekä *Jorma Olila*.

Kaikkien vastaus tehtyyn kysymykseen oli »ehdottoman myönteinen». Kaksi heistä piti kysymystä retorisenä. Uskoisin se olleen retorinen myös kysyjän mielessä

Kyllähän pankit, tai ehkä paremmin sanottuna pankkijärjestelmä, tietysti selviääkin. Keskustelijat olisivat kuitenkin täysin tyrmistyneinä torjuneet ajatuksen, että selviämiseen tarvittaisiin ennennäkemättömän massiivista valtion tukea.

Esitelmä puheenvuoroineen on julkaistu Kansantaloudellisen Yhdistyksen aikakauskirjassa 1987:2. Se on käsikirjastossani pankkitarkastusvirastossa etenkin siksi, että siinä on paljon edelleenkin ajankohtaisia ajatuksia.

Seuraavat seikat ovat tuoneet ko. ajatusten-vaihdon juuri tämänpäiväiseen yhteyteensä: 1. Keskustelu käytiin korkeimman kotimaisen asiantuntemuksen tasolla. 2. Keskustelijat edustivat kolmea pankkikriisin kannalta hyvin tärkeätä tahoa: keskuspankkia, liikepankkeja ja jälkimmäisten (suur)yrityksiä. 3. Kaikki olivat selvästi mieltäneet, että pankkien toimintaympäristön muutokseen liittyy vakavia haasteita ja riskejä. 4. Yksikään ei ollut

havainnut uhkien todellista mittasuhteita eikä näinollen esittänyt, että olisi paikallaan jopa arvioida talouspolitiikka uudelleen sekä ryhtyä syvällisiin muutoksiin lainsäädännössä ja käytännön toimenpiteissä yhtä hyvin valtiovallan, pankkien kuin niiden asiakkaidenkin taholta.

*Sirkka Hämäläinen* kylläkin kiirehtii tekeillä ollutta pankkilakien ajanmukaistamista, mutta näyttää keskittäneen toiveensa uusiin vakava-raisuusmääräyksiin. Hän myös kiinnittää kiitetävästi huomiota tarpeeseen lisätä etenkin valtuuttakurssi- ja korkoriskien valvontaa.

Talouspolitiikasta hän toteaa varmastikin tahattoman monimielisesti, että »Vain kansainväliseen kehitykseen sopeutettu yleinen talouspolitiikka voi taata häiriöttömän rahoitusmarkkinakehityksen.»

Ainakaan keskustelun painetussa versiossa ei riittävää opettavaista merkitystä anneta kehitykselle Yhdysvalloissa, Tanskassa ja Norjassa, joka oli mm. *Sirkka Hämäläisen* esittämissä kuvioissa jo nähtävissä. Vieläkin varhempi esimerkki olisi ollut Saksan Liittotasavallan pankkijärjestelmä 1970-luvulla.

Esitelmänsijää ilmiselvästi ja aiheellisesti huolestuttivat pankkitoiminnan riskit ja pankkien suhtautuminen niihin. Puheenvuorojen käyttäjiä hän ei kuitenkaan saa vakuuttuneiksi. He näyttävät olleen yksimielisiä siitä, että pankkien toiminnan suunnittelun painopiste oli pikemminkin tavoitteiden toteuttamisen kuin uhkien torjumisen puolella.

Kaiken kaikkiaan uhkat koettiin tärkeiksi, mutta vain yksittäisiä pankkeja mikrotasolla

\* Esitelmä Kansantaloudellisen Yhdistyksen teemailtapäivässä 25. 11. 1992

kohtaaviksi ongelmiksi. Kukaan ei aavistanut, että kysymyksessä oli itse asiassa makrotasokin järkyttävän järjestelmäriskin syntyminen ja laukeaminen.

Esitelmä oli joka tapauksessa selvästi aikaansa edellä. Siinä esitetyt ajatukset eivät valitettavasti saavuttaneet kovin laajaa vastakaikua edes valtionhallinnon piirissä, mikä heijastaa silloisen ilmapiirin sisäänlämmintä luonnetta ja yleistä itsetyytyväisyyttä.

Kriisin nyt toteuduttua on tärkein havainto sen tasapainoisen hallinnan kannalta, että ilmapiiri on muuttunut ja tarjolla on vaara, että se muuttuu liikaakin.

Velkavetoisesti pitkittyneen korkeasuhdanteen perintönä me olemme nyt kohtalokkaasti riippuvaisia niin kotimaisten kuin ulkomaistenkin sijoittajien ja tallettajien luottamuksen säilymisestä siihen, että kykenemme tilanteen hallitsemaan. Ensimmäinen shokkivaihe on tältä osin kuitenkin jo ohitse.

Nyt on määrätietoisen ja hätäilemättömän toiminnan aika. Ratkaisujen on oltava selkeitä, perusteltuja sekä kansainvälisestikin kelvollisia. On nöyrästi otettava oppia muiden kokemuksista ja ratkaisuista.

Ei missään tapauksessa pidä ainakaan heittäytyä sen käsityksen varaan, että perusteellista parantamista vaativa lähtökohta on jonkinlainen pohjoisnapa, joka automaattisesti takaa kaikkien muutosten oikean suunnan etelään.

Toisaalta meillä ei ole varaa sotkeentua dogmaattisen väittelynkään loputtomiin kiemuroihin. Siitä olisi helposti seurauksena, että meille tärkeät tarkkailijat menettävät uskonsa kykyympä tehdä pitäviä päätöksiä. Vaara on jo ilmeinen. Virheitä varmasti tulee, mutta tehdään nekin päättäväisesti.

Presidentti Paasikiven muistomerkin jalustassa on hänen lausahduksensa »Kaiken viisauden alku on tosiasioiden tunnustaminen».

Ensimmäinen tunnustettava tosiasia on se, etteivät pankkien perustamista ja toimintaa säatelevissä laeissa ja muissa säännöksissä oteta huomioon järjestelmäriskin mahdollisuutta eivätkä luo ne kunnollista pohjaa sen torjumiselle tai seurauksien hallinnalle.

Ilmeisimmin tämä epäkohta näkyy siitä vasta, jolla julkinen valvonta on järjestetty (vai

pitäisikö ehkä sanoa »jätetty järjestämättä»), pankkien vakuusrahastoja koskevasta säädöstä sekä siihen sisältyvästä täydellisestä talletussuojasta.

Paha yhteiskunnallinen epäkohta on myös se, ettei velallisten asemaa koskevaa säädöstä ole ajoissa muutettu. Paraikaa ollaan säätämässä velkasaneerauslakia ja lakia velkajärjestelystä. Ne tulevat kuitenkin vääränä ajankohtana, mistä johtuen ne toimivat ennen voimaan astumistaan takaperin ja vaikeuttavat myöhemminkin kriisin hallintaa. Lisäksi ei niissäkään tietääkseni vielä oteta kantaa mm. omaisuusarvojen yleisen romahtamisen vaikutuksiin lainojen vakuuksiin ja sitä kautta velallisten tulevaisuuteen. Voidaan tietenkin sanoa, ettei näillä seikoilla enää ole nyt käsillä olevan kriisin osalta merkitystä.

Ei ehkä olekaan, jos ajatellaan vain niiden uudistamista. Ne on kuitenkin uudistettava, ettei taas seuraava sukupolvi joudu kokemuseräisen tiedon häviämisen myötä samaan tilanteeseen kuin me.

Puutteellisista säädöksistä johtuu joka tapauksessa se, että kriisin hallintaan on jouduttu tekemään välineitä kriisin jo puhjettua. Ensimmäinen toimenpide kohdistui tallettajansuojajärjestelmään.

On lähestulkoon mahdotonta luoda sellaista pankkien suorittamiin vakuutusmaksuihin perustuvaa keskinäistä vakuusrahastoa, joka varsinkin täyden talletussuojan vallitessa kykenisi vastaamaan sitoumuksistaan tilanteessa, jossa suuri osa rahaston jäsenkunnasta on pahoissa kannattavuusvaikeuksissa samanaikaisesti.

Tällaisten rahastojen toimintaedellytykset huononevat myös jyrkästi sitä mukaa kun jäsenpankkien välinen kilpailu kiristyy ja keskinäinen valvonta sen johdosta vaikeutuu tai sitä ei ole. Tämä ongelma on jo varsin selvästi näkyvissä liikepankkien ja Postipankki Oy:n vakuusrahaston kohdalla.

Pankkien vakuusrahastojen ja niiden jäsenpankkien tueksi olikin nopeasti luotava valtion vakuusrahasto, jota koskeva laki astui voimaan viime huhtikuun viimeisenä päivänä. Alkuperäinen ajatus oli, että rahasto olisi luonteeltaan väliaikainen eikä tarvitsisi edes omaa täyspäi-

väistä organisaatiotakaan.

Ajatus osoittautui nopeasti vääräksi. Valtion vakuusrahaston toiminnasta aiheutuva vastuu ja työmäärä ovat käytännössä paljon arvioitua suurempia. Lisäksi päätösten tekoon ja työn suorittamiseen »vieraalla» työvoimalla liittyy huomattavia esteellisyysongelmia.

Rahaston korkein päättävä elin on sen hallintoneuvostona toimiva Suomen Pankin pankkivaltuusto. Rahasto on siis eduskunnan alainen. Kuitenkin se toimii valtaosaltaan valtion budjettivaroilla, joita koskevista esityksistä päättää maan hallitus. Tämän johdosta olisi luontevampaa, että vastuu rahaston toiminnasta olisi muutenkin poliittista täytäntöönpanovaltaa käyttävällä hallituksella.

Ei olisi ihmeteltävää sekään, jos valtion vakuusrahasto aikaa myöten korvaisi pankkien vakuusrahastot ja muuttuisi peräti pysyväksi osaksi maamme rahalaitosjärjestelmää. Malli on valmiina Yhdysvalloissa.

Valtion vakuusrahaston toimintaan liittyy vielä eräitä muitakin piirteitä, jotka nekin juontavat juurensa nykyisen lainsäädännön puutteista.

Rahaston tuki ja siihen liittyvät ehdot eivät ainakaan vielä ole selvästi vaikuttaneet talletusten korkotasoa madaltavasti. Mm. tämän johdosta on syntymässä painetta lainsäädännön pikaiseksi muuttamiseksi niin, että tallettajan suoja vähenisi. Suojan olisi mieluiten vähennyttävä sellaisella tavalla, että sen ulkopuolelle jäisivät nimenomaisesti korkeakorkoiset talletukset. Toimenpiteen suosittelijat pyrkivät toisaalta laskemaan korkotasoa, toisaalta pienentämään valtion tuen määrää vähentämällä sen valumista ylikorkeiksi koettuina korkoina tallettajille.

Valtion tuen pienentämiseksi on lisäksi esitetty talletuspankkilain sallimaa tilapäistä lupomista 8 prosentin vakavaraisuusvaatimukselta sekä valtion takuiden myöntämistä pankkien ulkomaisille lainoille.

Korkojen alentamiseen, valtion tuen minimointiin sekä tallettajan vastuun lisäämiseen tähtäävät keinot ovat tietysti sinänsä asioita, joista on vakavasti keskusteltava. Kun säästämisen elpyminen on kuitenkin samanaikaisesti eräs korkotason laskun ja pankkien kannat-

tavuuden paranemisen tärkeä edellytys, on eri vaihtoehtojen ajoitus ja niiden lopulliset vaikutukset tarkkaan harkittava ennen niiden soveltamista.

Lopuksi koskettelen kahta aihetta, joista kummastakin käydyssä keskustelussa on dogmaattiseen ympyrään joutumisen mahdollisuus hyvin lähellä.

Ensimmäinen aihe on valtion tuella syntymässä oleva pankkijärjestelmän välttämätön uudistus. Fuusioida vai ollako fuusioimatta, kas sinäpä kysymys.

Kun konkurssien kautta tapahtuva luonnollinen valinta on suljettu pois toimialajärkeistykseen käytettävissä olevista keinoista, mikä olisi vaihtoehto?

Järkeistykellä olisi oltava useampiakin päämääriä, joista jotkut ovat vastakkaisia. Olisi saatava aikaan huomattavia kustannussäästöjä, olisi varmistettava kilpailun säilyminen ja pidettävä oleellisimmat pankkipalvelut, ts. maksujen ja rahoituksen välittäminen kohtuullisesti kaikkien kansalaisten ulottuvilla. Pankkien olisi oltava riittävän pieniä ollakseen hallittavissa ja tarpeeksi suuria kyetäkseen palvelemaan suurimpia yritysasiakkaitaan. Erikoistuminen ja innovaatio saattaisivat myös olla välttämättömiä tavoitteita.

Edelläolevien taloudellisten ja yhteiskunnallisten näkökohtien lisäksi olisi todennäköisesti valmistauduttava kohtaamaan erilaisia ideologisia näkemyksiä ja perinteitä. Ulkomaisesta kilpailusta tuskin tarvitsisi välittää tähänastista enempää ainakaan vähittäispankkitoiminnassa.

Hyvin tietoisena siitä, että kaikkiin suuntiin ei voi kumartaa yhtäaikaisesti, uskaltaudun hahmottamaan seuraavassa omaa yksinkertaista malliani.

Kaikille pankeille olisi varattava jokin mahdollisuus keventää toimintaansa siirtämällä tuottamatonta omaisuuttaan ja järjestämättömiä saataviaan valtion vakuusrahaston omistukseen. Toimenpide lisäisi muun muassa luottamusta pankkijärjestelmään, alentaisi sen varainhankinnan kustannuksia sekä volatiliiteettia. Samalla se vapauttaisi pankkien johdon keskittymään toiminnan kehittämiseen sen supistamisen sijasta.

Valtion vakuusrahaston haltuun joutuvien pankkien osalta näin on pakko menetellä, mikäli halutaan saattaa valtion omistusosuudet ylimalkaan myyntikelpoisiksi.

Fuusioita tapahtuisi vain silloin, kun ne syntyvät »itsestään», ts. kahden tai useamman pankin liiketaloudellisen edun vaatimina ja valtion tuen vähentämiseksi.

Valtion olisi velvoitettava, valtuutettava ja varustettava rahoitustarkastus erityisesti valvomaan, ettei maassa ylläpidetä yhtään pankin toimipistettä tai tytäryritystä, joka ei toimi kannattavasti tai jota ei tietyn ajan kuluessa saada toiminnan turvallisuudesta tinkimättä muuttamaan kannattavaksi. Sama periaate voitaisiin ulottaa koskemaan myös pankin eri toimialoja.

Postipankki olisi palautettava juurilleen, ts. valtion olisi velvoitettava pankkinsa palvelemaan sellaisia yhteiskunnallisia tavoitteita, joita ei voida kannattavasti toteuttaa. Tällainen tavoite voisi olla esimerkiksi peruspankkipalveluiden tarjonnan ylläpitäminen kohtuuhintaan harvaan asutuilla seuduilla. Kohtuuhintana voitaisiin pitää esimerkiksi lähimmän, vähintään kaksi pankkia sisältävän asutuskeskusten tasoa.

Toinen tärkeä ja riittävä aihe on rahoitusjärjestelmän valvonnan uudelleen järjestäminen. Uudistus on erittäin aiheellinen ja se olisi pitänyt suorittaa jo ennen rahoitusmarkkina-

säännöstelyn purkamista. Purkamisen yhteydessä markkinoiden toiminnan säätelyn painopiste näet siirtyi määrällisestä säännöstelystä riskien hallinnan valvomisen puolelle.

Nyt ratkaistavana oleva keskeinen kysymys on, pitäisikö uuden rahoitustarkastuksen olla mahdollisimman itsenäinen osa Suomen Pankkia vai kokonaan erillinen ja itsenäinen.

Kumpikin malli on toteutettavissa ja muualla jo toteututtakin. Käytännölliset ja taloudelliset näkökohdat puoltavat yhdistämistä Suomen Pankkiin, juridiset ja yhteiskuntafilosofiset erillään pitämistä.

Itselläni on sellainen sormenpääntuma, että muualla saadut kokemukset saattaisivat osoittaa tietyn positiivisen korrelaation olevan olemassa keskuspankin ja rahoitustarkastuksen yhteistyön läheisyyden ja pankkien menestymisen välillä.

Erityisen merkillepantava sattuma on mielestäni se, että niin Montesquieun kuin John Lockenkin kotimaissa on keskuspankin ja rahoitustarkastuksen yhteistyö hyvin läheistä. Jälkimmäisen yhteiskuntafilosofin kotimaassa rahoitustarkastus on peräti keskuspankin jaos.

Oli nyt niin tai näin, rahoitustarkastus kykenee toimimaan hyvin kummankin vaihtoehdon toteutuessa. Vahingollisin olisi selvästi kolmas vaihtoehto, eli päätöksen lykkääntyminen taas kerran.