

Kuka oli vastuussa Norjan pankkikriisistä?¹

SIGBJØRN ATLE BERG

1. Johdanto

Esitän pääpiirteitä hallituksen komitean laatimasta Norjan pankkikriisiä koskevasta raportista. Toimin komitean sihteerinä. Sen tehtävänä oli kuvata pankkikriisin kehitys, selvittää sen syyt ja verrata Norjan kriisikehitystä muissa maissa toteutuneeseen kehitykseen. Kriisistä on kirjoitettu jo melkoisen paljon. Komitean ei voitu odottaa esittävän todella täysin uusia tosiasioita, mutta raportti esittää kuitenkin yksityiskohtaisen kertomuksen kriisistä ja on tarkoitettu historialliseksi arvioiksi.

Esitykseni keskittyy toimijoiden kolmeen pääryhmään eli pankkien johtoon, pankkivalvontaan ja poliittisiin päättäjiin. Raportissa tarkastellaan näiden toimijoiden tekemiä ja tekemättömiä päätöksiä. Jälkiviisaasti sanottuna näyttää ilmeiseltä, ettei mikään näistä toimijoiden ryhmistä tehnyt kaikkea mahdollista pankkikriisin välttämiseksi. Päinvastoin kaikki pohjustivat toimillaan kriisikehitystä.

2. Pankkien johto

Aloitakaamme yksityisistä pankeista ja niiden johdosta. Ne olivat eläneet hyvin suojattua elämää 1960- ja 1970-luvulla. Pankkien tuotteiden (lainat ja talletukset) hinta ja laatu olivat

säädelyjä, ja valtio takasi pankkien kannattavuuden. Säännöstelyä tarvittiin, kun markkinamekanismi oli poissa pelistä ja pankkien antolainaus kohtasi liikkakysynnän. Pankit saattoivat rauhassa valita turvallisimmat lainantarvitsijat. Näin ollen luottoriskeiltä vältyttiin suurelta osin ja luottotappiot olivat hyvin vähäisiä.

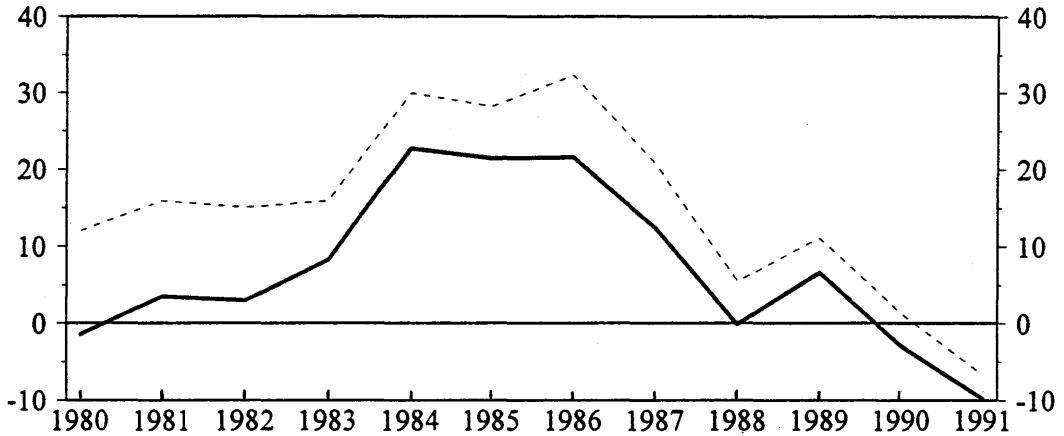
Pankkitoimintaa pidettiin vakaana ja turvalisena liiketoimintana, johon järkevät investoijat saattoivat suhtautua rauhallisin mielin. Pankkien johto ei yksinkertaisesti voinut tehdä vakavia virheitä säätelyn asettamien rajojen ansiosta. 1970-luvun lopulla ryhdyttiin asteittain säätelyn purkamiseen. Kehitys huipentui lainaukselle asetettujen suorien rajoitusten poistamiseen 1. tammikuuta 1984. Säätelyn poistaminen synnytti kilpailevan pankkisektorin. Kiistämätön tosiasia on se, etteivät monet pankit onnistuneet sopeutumaan uuteen toimintaympäristöön.

Johdon näkökulmasta pankit tekivät monia vakavia virheitä. Tärkein virhe oli se, että luottotuksen nopean kasvun uskottiin jatkuvan ilman vakavia seurauksia luottojen laadulle. Monista maista on paljon evidenssiä siitä, että nopeaa luottotuksen kasvua seuraa tavallisesti luottotappioiden kasvu. Luottotuksen kasvu oli tiettyyn pisteeseen asti melko rationaalista, yksinkertaisesti siksi, että aikaisemmin luottotusta oli jarrutettu säätelyn avulla. Taloudellinen nousukausi lisäsi myös nähtävästi luotettavien

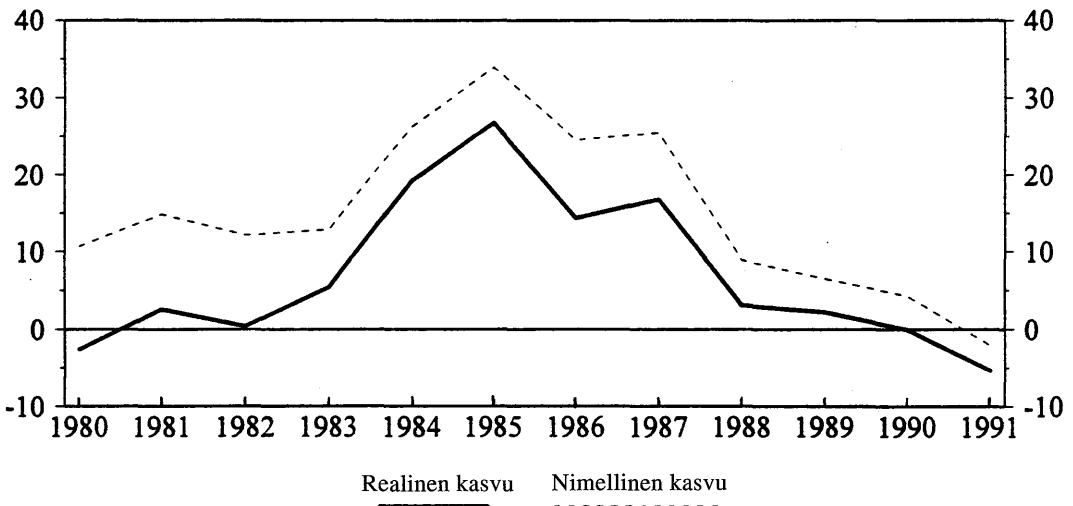
¹ Esitelmä Suomen Pankissa 12. 11. 1992.

Kuvio 1. Muuhun kuin rahoitukseen liittyvälle yksityiselle sektorille myönnettyjen luottojen reaalin kasvu vuosina 1980–1991. Vuotuisina prosentteina. Nimellinen luototus on deflatoitu kuluttajahintaindeksillä.

A: Liikepankit



B: Säästöpankit



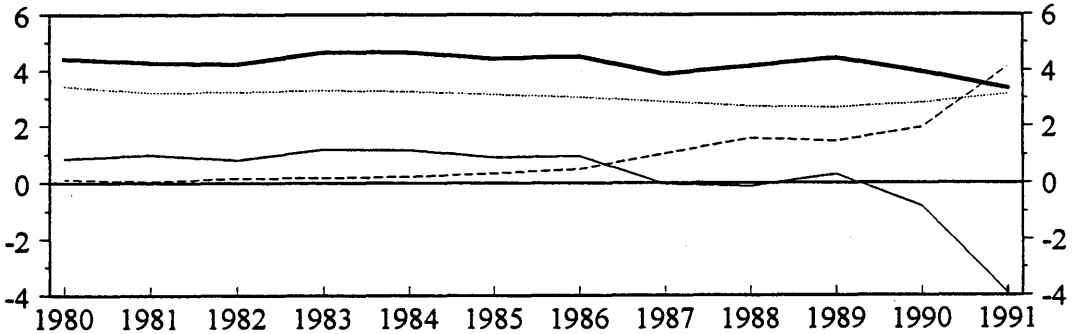
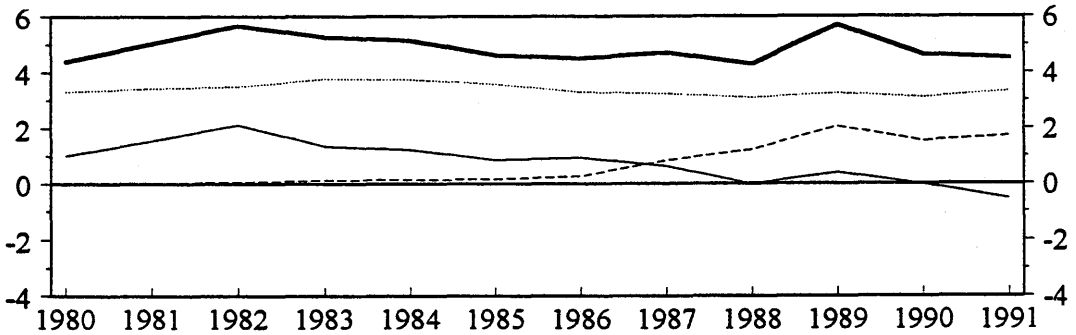
Realinen kasvu Nimellinen kasvu

asiakkaiden luottojen kysyntää. Pankkien johto teki kuitenkin merkittävässä määrin aloitteita luottoekspansioon toteuttamiseksi. Monet pankit markkinoivat aggressiivisesti luottojaan. Usein valtuudet luottojen myöntämiseen hajautettiin ilman erityisiä turvarajoituksia haarakonttoreille, joiden johtajat olivat saaneet kes-

kusjohtolta ohjeet luotonannon kasvun maksimoimiseksi.

Toinen vakava virhe oli se, että pankkien johto laajensi luottoja ottamatta huomioon sitä, ettei pankin oma pääoma riittänyt. Pääoman riittävyyden pitäisi kiinnostaa paitsi säätelijöitä niin myös pankin johtoa. Pääoman tarkoitus on

Kuvio 2. Pankkien kannattavuus vuosina 1980–1991. Erät prosentteina kokonaisvarallisuudesta.

A: Liikepankit**B: Säästöpankit**

Toimintatulot
Normaalit toimintakustannukset
Luottotappiovaraukset
Toiminnasta saatujen voittojen ja tappioiden suhde

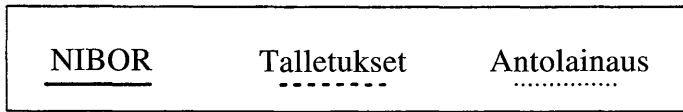
taata pankin itsenäisyyden säilyminen ja tulevaisuuden operatiot. Tosiasiassa Norjan liikepankkien pääomasuhteet olivat juuri ennen luottoekspansiota vuonna 1983 hyvin heikot. Niillä oli vastaavaa pääomaa vain keskimäärin 3.7 % kokonaisvarallisuudesta. Lisäksi nettovoitot eivät olleet minään seuraavana neljänä vuotena riittäviä edes heikon pääomasuhteen säilyttämiseksi.

Käyrä osoittaa sen, että nettovoitot olivat yhden prosentin luokkaa kokonaisvarallisuudesta vuosittain, kunnes tappiot alkoivat kasvaa vuonna 1987. Sellainen voittojen taso ei vastannut kokonaisvarallisuuden nopeaa kasvua vuosina 1984–1987. Säästöpankit menes-

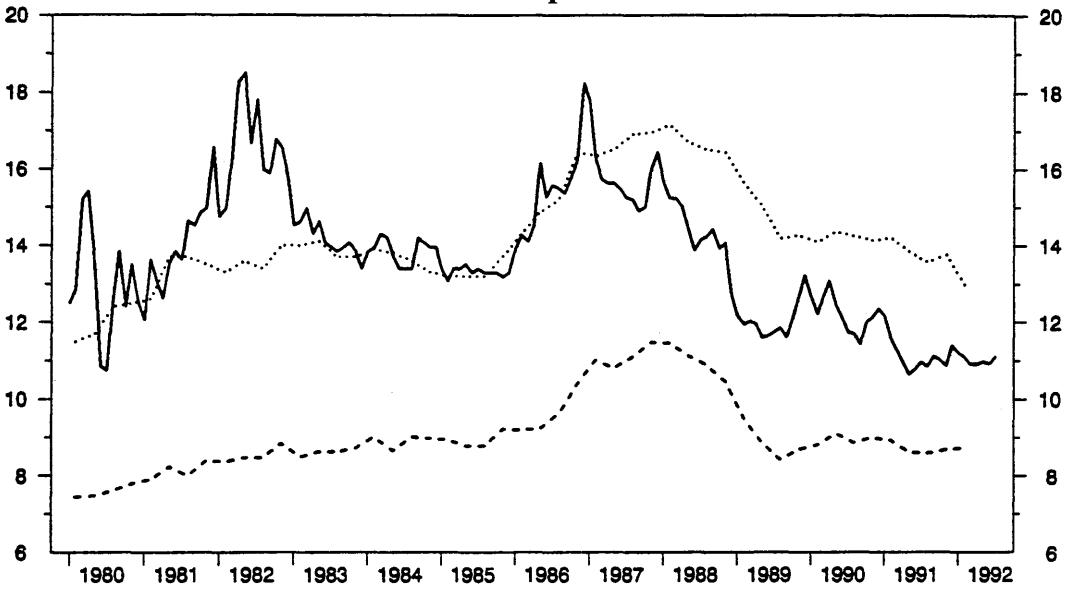
tyivät hieman paremmin korkeine nettovoittoineen ja alhaisine kasvuasteineen, mutta niillä ei ollut ulkoisia pääoman lähteitä kuten osakemarkkinoilla toimivilla liikepankeilla.

Kolmas virhe oli pankkirahoituksen tekeminen voimakkaasti riippuvaksi rahamarkkinoista ja muista lähteistä, joiden korkotaso määräytyi rahamarkkinoiden mukaan. Ongelmaa voidaan havainnollistaa tarkastelemalla luotonannon ja talletusten suhdetta (joille ei makseta rahamarkkinakorkoa). 1980-luvun alussa pankit lainasivat ainoastaan 80 prosenttia talletuksista, jotka saatu muualta kuin rahoitusinstituutioista. Jäljelle jäävä 20 prosenttia pidettiin likvideinä reserveinä tai investoitiin turvallisiin

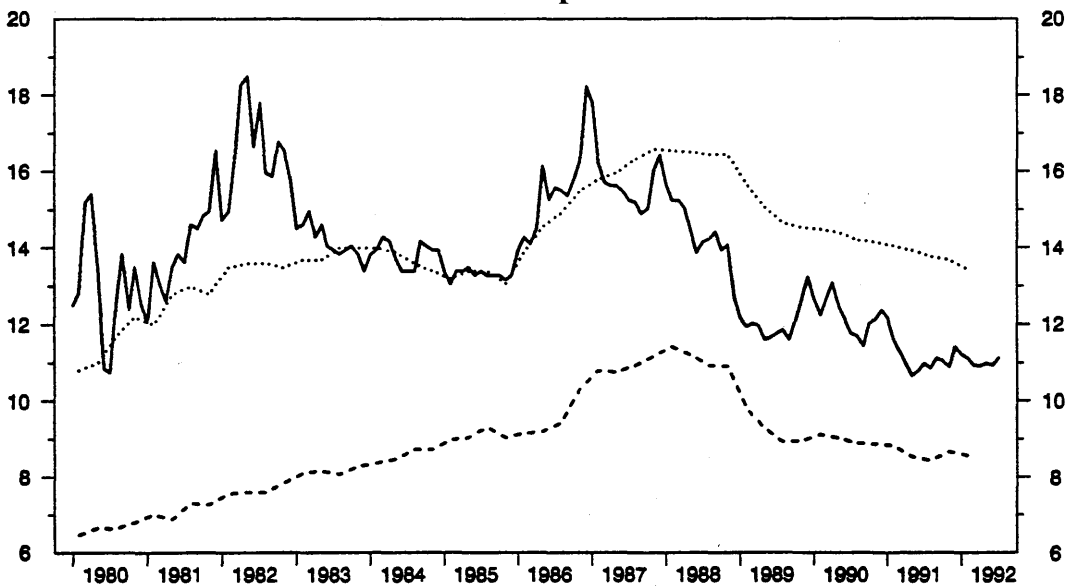
Kuvio 3. Rahamarkkinakorot sekä otto- ja antolainauskorot.



A: Liikepankit



B: Säästöpankit



Taulukko 1. Luotonannon ja asiakkaiden talletusten suhde vuoden lopussa.

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Liikepankit	0.79	0.81	0.84	0.88	0.93	1.11	1.50	1.47	1.49	1.50	1.47	1.40
Säästöpankit	0.71	0.72	0.75	0.79	0.82	0.89	1.11	1.18	1.19	1.16	1.12	1.07

Lähde: Bank statistics, Central Bureau of Statistics

obligatioihin. Pakolliset investoinnit obligatioihin olivat itseasiassa osa säätelyjärjestelmää. Vuosista 1984 ja 1985 pankkien luotonanto kasvoi ilman vastaavaa kasvua asiakkaiden talletuksissa. Luotonannon ja talletusten välinen suhde tuli yhtä suuremmaksi ja saavutti huipun 1.50 liikepankeilla (vuosina 1986 ja 1989) sekä 1.19 säästöpankeilla. Vuodesta 1986 liikepankkien luotonanto ylitti 50 prosentilla niiden talletukset, mikä on kansallisten keskiarvojen vertailussa poikkeuksellista.

Kasvanut rahamarkkinarahoitus tuli aluksi pääasiassa kansainvälisiltä markkinoilta ja vähemmässä määrin kotimaasta. Tällainen ostettu raha poikkeaa talletuksista monessa kohdin: siitä on maksettava korkeampi korko, joten korkoero antolainauskorkoon nähden on pienempi. Markkinavoimat määräävät korkotason. Joka voi olla hyvin epävaka, koska antolainauskoroit eivät voi vaihdella vastaavasti. Toisin sanoen pankit saattavat itsensä alttiiksi melkoisille korkoriskeille tämän yhteensovittamattomuuden takia. Rahamarkkinarahoituksen takaisinmaksuajat ovat usein melko lyhyitä, ja rahoituslähde voi nopeasti ehtyä, jos ilmenee epäilyä pankkien maksukyvyyn suhteen. Norjan lainsäädännön mukaan ulkomaanvaluutassa tapahtuva rahoitus täytyy suojata valuuttamarkkinoilla tapahtuvalla etukäteisostolla. Näillä etukäteissopimuksilla on usein jopa lyhyempi takaisinmaksuaika kuin lainoilla sekä jatkuva uudistamistarve, mikä tekee pankit riippuviksi Norjan valuuttaan kohdistetusta kansainvälisestä luottamuksesta.

Näistä tosiasioista seuraa se, että pankkien riskit ovat suhteellisen suuria, kun suuri osa niiden rahoituksesta tulee rahamarkkinoilta. Norjan rahamarkkinakorko oli tosiaan pitkään korkeampi kuin keskimääräiset lainakorot. 1980-luvun alussa sillä ei ollut kovin suurta

merkitystä, sillä rahamarkkinaperusteinen rahoitus oli vaatimatonta. Kun sama tilanne ilmeni vuonna 1986 ja liikepankkien rahoitus oli kolmanneksen niiden rahamarkkinakorkoisesta antolainauksesta, seuraukset pankkien kannattavuuteen olivat dramaattisia. 1986 oli vuosi, jolloin markkinoiden luottamus Norjan valuuttaan romahti, ja Norjan pankki (keskuspankki) korvasi ulkomaisen rahoituksen. Tämä säästi pankit yhdentyyppisiltä riskeiltä mutta ei korkoriskeiltä, sillä keskuspankkirahoitus myönnettiin markkinakorolla.

Yhteenvetona totean, että vuosina 1984-1987 monet norjalaiset pankit ja niiden mukana maan suurimmat pankit ottivat huomattavia luotto- ja markkinariskejä. Ne ottivat riskejä tilanteessa, jossa niiden pääomasuhteet eivät olleet kunnossa eikä kannattavuus riittävä takaamaan kokonaisvarallisuuden kasvua. Jälkiviisaasti voidaan todeta, että kyseessä oli epäonnistunut pankkitoiminta.

Mitkä olivat pankkien toiminnan motiivit? Päähypoteesin täytyy olla se, että pankkien johto keskittyi markkinaosuuksiin. Säätelyn aikana pankkien johto oli oppinut, että markkinaosuuksien kasvattaminen oli tuottoisaa. Säätelyn purkaminen kasvatti markkinoiden kokoa. Pelin hengeksi tuli se, että pyrittiin saamaan uusi luottovolyymi omiin käsiin ennenkuin kilpailijat ehtivät apajalle. Tällaisia kokemuksia on saatu monista muistakin maista. Kun uusia markkinoita avautuu, syntyy kilpailua ja pankit unohtavat varovaisuussäännöt valitessaan uusia markkinoita. Tällaisessa tilanteessa pankit ottavat suuria riskejä saamatta vastaavia suuria odotettuja voittoja. Esimerkiksi Britanniassa ja Ruotsissa luottojen kasvuun liittyivät kaventuvat korkomarginaalit. Niissä kuvaa ei häirinnyt korkosäännöstely kuten Norjassa tapahtui. Siten norjalaiset pankit eivät to-

dennäköisesti toimineet kovin poikkeavasti muiden maiden pankeista, mutta se ei tee niiden käyttäytymisestä onnistunutta pankkitoimintaa.

3. Pankkivalvonta

Komiteaa pyydettiin erityisesti arvioimaan pankkien tarkastajien aikaansaannoksia. Pankkitoiminta-, vakuutus- ja arvopaperikomitea (Kredittilsynet) on keskeinen valvontaviranomainen. Voidaan huoletta sanoa, että 1980-luvulle asti pankkien tarkastajat elivät rauhallista elämää käyttäen suurimman osan ajastaan hallintotyöhön ja tarkastaen, että pankit noudattivat reservivaatimuksia, jotka liittyivät tärkeänä osana Norjan rahapolitiikkaan. Pankkien riskit eivät olleet mikään ongelma, sillä riskinoton liiallisuus ei ollut ollut vakava ongelma 40 vuoteen muutamia erikoistapauksia lukuunottamatta.

Valvontaorganisaatiossa tehtiin uudelleenjärjestelyjä 1980-luvulla juuri kun pankkien antolainaus »räjähti». Pankkivalvonta ja vakuutusvalvonta yhdistettiin toisiinsa, ja näin luotiin uusi »Kredittilsynet» maaliskuussa 1986. Tämä fuusio oli monta vuotta kestäneen prosessin lopputulos, joka oli huomattavan epävarma ja joka johti huomion pois pankkitarkastustoiminnasta. Prosessiin liittyi pitkiä vaiheita, jolloin virkoja oli täyttämättä ja pätevä henkilökunta jätti organisaation, koska tulevaisuus oli epävarmaa.

Paikanpäällä tapahtuva tarkastus on olennaista riskinoton ja pankkien yleisen tilan selvittämiseksi. Vanha tarkastuselin »Bankinspeksjonen» teki rutiinitarkastuksia paikanpäällä, mutta ne harvenivat uudelleenjärjestelyn edetessä ja pankkitoimintaan kohdistetun huomion herpaantuessa. Tarkastusten harveneminen perustui myös eksplisiittiseen päätökseen siirtyä kasvavassa määrin »dokumentteihin perustuvaan valvontaan». Tarkastajat olivat pitkään löytäneet vain vähän huomautettavaa paikanpäällä tapahtuneiden tarkastusten yhteydessä. He uskoivat, että heidän resurssiaan voitaisiin käyttää tehokkaammin, jos matkakustannuksia pyrittäisiin säästämään.

Uusi elin »Kredittilsynet» peri tämän ennakoluulon paikanpäällä tapahtuvia tarkastustoimia kohtaan. Lisäksi sellaisten tarkastusten toimeenpanemiseksi ihmisiä oli vähän, koska kokeneimmat ihmiset vanhasta elimestä ylenettiin johtovirkoihin ja koska työmarkkinoiden ylikuumenemisen vuoksi valtion palkoilla oli hyvin vaikeaa rekrytoida lisää henkilökuntaa. Pankkitarkastuskapasiteetti väheni selvästi. Paikanpäällä tapahtuvia tarkastuksia tehtiin vain erikoistapauksissa kunnes pankkikriisistä tuli todellisuutta vuonna 1988.

Monet muut asiat vetivät puoleensa uuden pankkivalvontaelimen huomion ja resurssit. Johtajaa ei nimitetty ennen vuotta 1987 viran oltua vuoden täyttämättömänä. Kun hän aloitti toimintansa, kävi ilmi, ettei hän tullut kovin hyvin toimeen johtokunnan puhemiehen eikä valtiovarainministeriön kanssa. Hän pysyi kuitenkin virassaan tämän vuoden alkuun asti.

Toiseksi arvopaperimarkkinat ylikuumenivät vuodesta 1986 lähtien. Valtiovarainministeriö pyysi toistuvasti, että arvopaperimarkkinoiden tarkastus asetettaisiin etusijalle. Samoista syistä johtuen ministeriö teki aloitteen arvopaperimarkkinoita koskevan lainsäädännön laajaksi uudistamiseksi. Suurin osa työstä tehtiin »Kredittilsynetissä».

Kolmanneksi »dokumentteihin perustuva valvonta» kohtasi vakavia käytännön ongelmia vuosina 1986 ja 1987. Viranomaiset yrittivät hillitä pankkien luotonantoa reservivaatimuksilla. Pankit vastasivat myymällä loppuun lainoja epäsäännöllisesti, mikä aiheutti epäjohtomukaisuutta tarkastajien raporteissa. Raportoidut luottomäärät eivät olleet luotettavia, ja tarkastajat joutuivat käyttämään voimavaroja raporttien korjaamiseen. Vuodesta 1987 lähtien pankeista kerättävien raporttien keräämisrutinit muuttuivat paperien keräämisestä tiedostojen keräämiseksi. Muutos ei ollut kitkaton. Pankit eivät juuri nähneet vaivaa raportoidakseen korrektisti, ja viranomaisten saamat raportit olivat usein laadultaan heikkoja. Tarkastajat puolestaan yrittivät korjata raportteja, mutta tehtävä osoittautui lähes mahdottomaksi. Vuoden 1987 seitsemältä ensimmäiseltä kuukaudelta ei vielä ole olemassa luotettavia raportteja pankkien taseista.

Näistä syistä pankkien valvonta oli heikoimmillaan vuosina, joiden aikana pankkikriisin perusta luotiin. Ei ole selvää, kuka olisi pitänyt asettaa vastuuseen tästä, ja komitea ainoastaan totesi asiantilan.

Olisiko aktiivisempi pankkien valvonta vaikuttanut asiaan? Raportti pohtii, mitä pankki-valvojen voidaan odottaa tekevän. Siinä todetaan, että paikanpäällä tapahtuvat tarkastukset ovat olennaisen tärkeitä luottoportfolioiden rakenteen ja riskipitoisuuden ymmärtämiseksi. Tarkastajien pitäisi kiinnittää huomiota kaikkiin suurehkoihin luottoihin ja tehdä pistokoikeita pieniin luottoihin. 1980-luvun puolivälissä tarkastajat olisivat voineet osoittaa hajauttamattomia portfolioita monissa pankeissa. Keräämällä tietoja eri pankeista tarkastajat olisivat voineet paikallistaa sektoreita, joiden velat pankeille kasvoivat suhteettomasta ja joiden lainat saattoivat aiheuttaa pankeille erityisiä riskejä.

Tarkastajat olisivat myös voineet havaita heikkouksia pankkien luottojenarvioinnin käytännöissä. Luotonmyöntämisvaltuuksia oli usein delegoitu organisaatiossa liian alas: pienten konttoreiden johtajille, joilla ei ollut insenttiä toimia harkitusti. Joissain tapauksissa pankkien johtajilla oli niin kova kiire myöntää luottoja, etteivät he varmistaneet lainojen lisätakuuta kunnolla. Mahdollisesti tarkastajat eivät olisi voineet estää näitä laiminlyöntien ääritapauksia. He olisivat varmasti kuitenkin voineet osoittaa vaarat, jotka liittyivät luotonmyöntämisoikeuksien delegointiin väärille ihmisille.

Riskinoton kasvusta oli merkkejä, jotka olisi havaittu ilman paikanpäällä tapahtuvia tarkastuksiaakin. Pankkitarkastajille pitäisi olla tuttua, että nopeaan luotonannon kasvuun ja suureen riippuvuuteen rahamarkkinoilta saatavasta rahoituksesta liittyy vaaroja. Päitsi rahoitus-, vakuutus- ja arvopaperikomitean niin myös Norjan keskuspankin olisi pitänyt havaita nämä merkit. Keskuspankilla on yleinen vastuu rahasioiden vakaudesta. Kuitenkaan missään ei kuulu hälytyskellojen soivan.

Oletetaan, että pankkitarkastajat, olisivat toimineet niinkuin heidän olisi voinut odottaa toimivan. Olisiko se estänyt pankkikriisin tai lie-

ventänyt sitä? Komitea ei anna eksplisiittistä vastausta, mutta olen melko varma siitä, että vastaus olisi kielteinen. Yhteiskunnallinen optimismi oli 1980-luvun puolivälissä niin suurta, ettei kukaan ollut valmis ottamaan vakavasti varoituksia pankkikriisistä. Tämä ilmapiiri ei ollut ainoastaan norjalainen ilmiö, vaan se ilmenee kaikkialla taloudellisen nousukauden aikana. Yhdysvaltalaisen pörssimeklareiden Salomon Brothersin raportissa ('Pankkivarallisuuden laatu: globaali katsaus') todetaan, että tarkastajat eivät ole missään maassa onnistuneet pienentämään pankkikriisin mittakaavaa merkittävästi. Valvontaviranomaiset ovat olleet parempia käsittelemään jo syntynyttä kriisiä.

4. Pääoman riittävyys

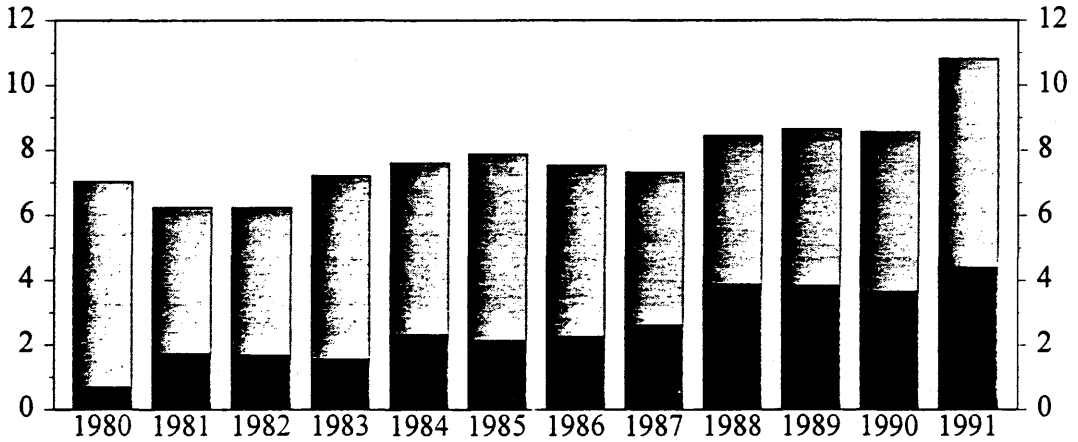
Seuraavaksi käsittelemme toista pankkikriisin ehkäisijää eli pääoman riittävyysäännöksiä. Vuoden 1924 laki liikepankeista vaati jokaista pankkia pitämään 10 % taseensa vastattavista eristä pääomana. Lisäksi ne veloitettiin pitämään jonkin verran pääomaa vakuuksina.

1920- ja 1930-luku oli epävakaata aikaa pankkisektorille, mutta sodanjälkeiset säädökset vakauttivat pankkitoiminnan. Ei pankkien johto eivätkä viranomaiset olleet huolestuneita pääoman riittävydestä. 1960-luvun lopulla liikepankkien pääomasuhde oli keskimäärin 6.6 %, ja vuonna 1971 seuraavat tosiasiat valitsivat: vaadittu pääomasuhde oli pienentynyt 8 %:iin ja heikkeni edelleen pääoman ja mitausperusteiden uudelleenmäärittelyn myötä. Pankit eivät kuitenkaan pystyneet täyttämään tätä heikentyntä 8 %:n vaatimusta. Vuonna 1972 vaadittu suhde pieneni 6.5 %:iin, mikä oli voimassa pankkikriisin alkaessa.

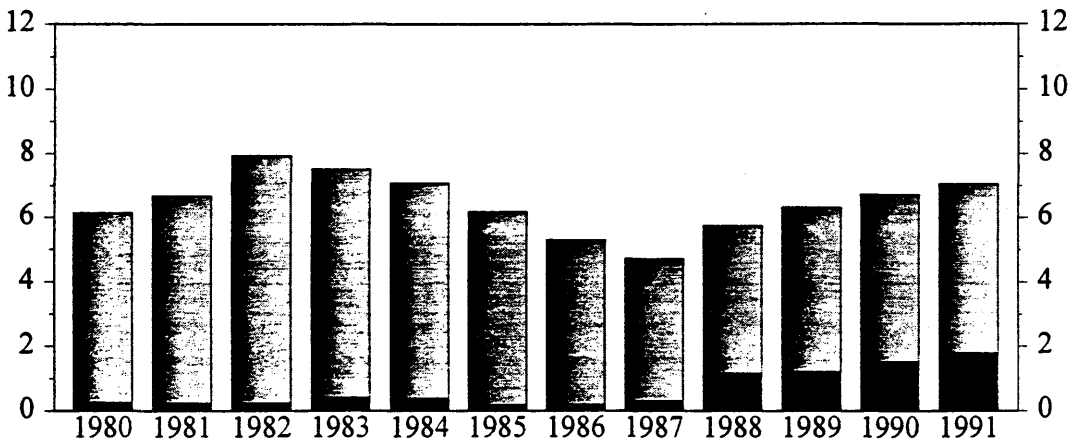
Nämä pääoman riittävyden ehdot koskivat vain liikepankkeja. Säästöpankeissa asioivat alunperin lähinnä henkilöasiakkaat, ja niiden toimintaa pidettiin vähemmän riskipitoisena kuin liikepankkien toimintaa. Säästöpankkeja eivät koskeneet minkäänlaiset pääomavaatimukset ennen vuotta 1988. Pankkipääoma koostui velat ylittävistä pääomasta ja toisarvoisesta lainapääomasta. Toisarvoisten lainojen pitäminen pääomana edellytti valtiovarainminis-

Kuvio 4: Pääoman riittävyys prosentteina 31. 3. 1991 saakka.

A: Liikepankit



B: Säästöpankit



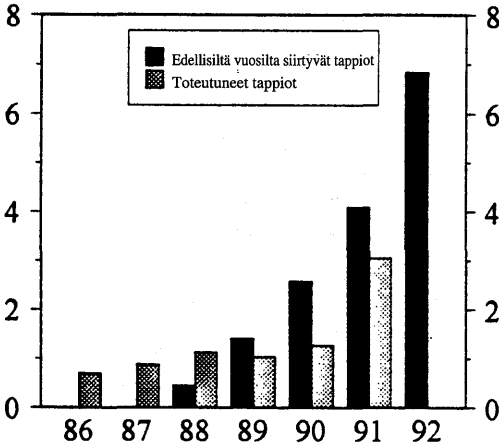
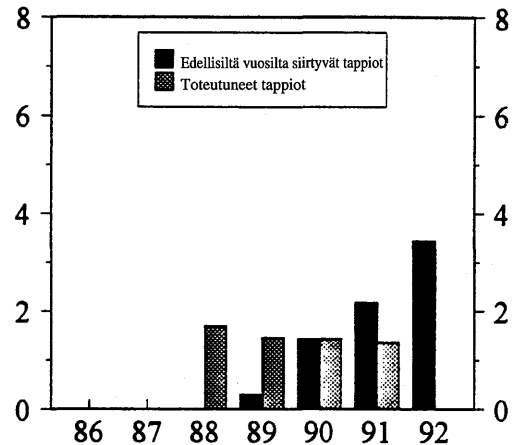
Toissijainen lainapääoma
 Tasepääoma

teriön lupaa. Tämä mahdollisuus oli olemassa vuodesta 1924, mutta sitä käytettiin vähänläisesti ennen 1970-luvun loppua. Siitä lähtien toisarvoiset luotot lisääntyivät nopeasti, ja valtiovarainministeriö päätti asettaa niille absoluuttisen rajan vuonna 1984: 50 %:ia ylittäviä toisarvoisia luottoja ei voi laskea pääomaksi. Pian ilmestyi uusia pääomainstrumentteja. Jat-

kuvasti toisarvoisia luottoja hankittiin kolmelta suurimmalta liikepankilta, ja ministeriö hyväksyi, että nämä luotot laskettaisiin pääomaksi 50 %:n rajaan asti. Uusi 100 %:n raja asetettiin vuonna 1987. 1980-luvun alussa liikepankkien toisarvoisen luoton määrä oli 74 %:ia niiden velat ylittävästä pääomasta.

Toisarvoinen luotto on pankkien luotottajille

Kuvio 5. Toteutuneet ja arvioidut tappiot prosentteina kokonaisluotonannosta.

A: Liikepankit**B: Säästöpankit**

* 22 suurinta säästöpankkia, joilla noin 70 % kokonaisvarallisuudesta.

Lähde: Norwegian Bankers' Association and the Association of Savings Bankers.

heikompi vakuus kuin velat ylittävä pääoma. Velat ylittävää pääomaa voidaan käyttää pankissa minkä tahansa tappion kattamiseen, kun taas toisarvoiset luotot voidaan käyttää ainoastaan jos pankki lopetetaan, ellei lainasopimuksessa erikseen muuten sovita. Pankkien lopettaminen ei ole ollut yleinen ratkaisu niiden ongelmiin Norjassa eikä muuallakaan. Ongelmapankit on sen sijaan »rekapitalisoitu», ja veloilla ei ole ollut sen jälkeen mitään arvoa pankin luottotajille. Voidaan väittää, että toisarvoinen luotto ei ole kovin arvokas, jos sen arvoa ei voida alentaa ennen pankin rekapitalisointia. Tanskassa aletaan nyt asettaa ehtoja toisarvoisen velan hyväksymiseksi pääomaksi.

Kun pääoman riittävyysäännöt ovat tällaiset, näyttää siltä, että viranomaiset ja erityisesti valtiovarainministeriö ovat harkitsemattomia säätelijöitä. Vaadittua pääomasuhdetta on toistuvasti alennettu, ja pääoman laatua heikennetty sallimalla enemmän määrin toisarvoisten luottojen laskeminen pääomaksi. Viranomaiset kantoivat kortensa kekoon ja heikensivät osaltaan pankkisektorin vakavaraisuutta ennen pankkikriisin kehittymistä.

5. Tappiovaraukset

Raportissa keskustellaan jonkin verran pankkien tappiovarauksia koskevista säännöistä. Vuoteen 1951 asti luotot voitiin vähentää verotuksessa 1 %:iin asti yleisinä varauksina. Tällainen menettely tuli normaaliksi käytännöksi. Sitten toteutuneet tappiot asetettiin yleisiä varauksia vastaan. Arvioituja tappioita ei tavallisesti asetettu eksplisiittisesti.

Ainoastaan tavallisia tilinpitosääntöjä sovellettiin ohjenuorana tappiovarauksille. Yksityiskohtaisempien määräysten tarpeesta keskusteltiin vuodesta 1982 lähtien pankkien tilintarkastajien kesken epämuodollisissa kokouksissa, missä myös valvovat viranomaiset olivat mukana. Tilintarkastaneet eivät katsoneet, että heidän tulisi voittaa kädenvääntö pankkien johdon kanssa. Viranomaiset eivät myöskään tunteneet suurta tarvetta uusien sääntöjen käyttöönottoon. Vasta vuonna 1987 pankkitoiminta, vakuutus- ja arvopaperikomitea esitti yksityiskohtaiset säännöt. Tosiasiassa kyseessä olivat juuri samat säännöt kuin pankkien tilintarkastajat olivat ehdottaneet joitain vuosia aikaisemmin.

Uudet tappiovarauksia koskevat säännöt tulivat käyttöön pankkisektorin ensimmäisenä raskaiden tappioiden vuonna. Pankkitarkastajat ovat arvioineet, että luottovaraukset nousivat uusien sääntöjen myötä 25 %:lla. Uudessa tilanteessa pankkeihin alkoi kasaantua arvioituja muttei kerrottuja tappioita. Nämä reservit ylittivät 6 % liikepankkien kokonaisluotonanosta vuoden 1992 alussa.

Tällainen reservien kasaantuminen johti siihen, että useat ihmiset – heidän joukossaan Norjan suurimman pankin entinen johtaja – pyrkivät osoittamaan, että mikäli ainoastaan kerrotut tappiot olisi otettu huomioon, pankkisektori olisi tuottanut voittoja vuotta 1991 lukuunottamatta joka vuosi. Mikään suuri pankki ei olisi hävinnyt pääomaansa, eikä pankkikriisiä olisi syntynyt. Lyhyesti sanottuna: uudet tappiovarauksia koskevat säännöt loivat pankkikriisin.

Tämä on kiinnostava näkökulma asiaan, mutta argumenttiin liittyy ongelmia. Ensinnäkin yksinkertaisen tilintarkastusperiaatteen mukaan vaateita ei voida ottaa taseeseen suuremmasta arvosta kuin mitä velalliselta voidaan periä. Viimeaikaisen kokemuksen mukaan kerrotut tappiot tavallisesti ovat vähintään yhtä suuria kuin arvioidut, kun varaukset on tehty arvioiduista tappioista. Mikään ei viittaa siihen, että arvioidut luottotappiot olisivat yleensä liian korkeita. Uskon, että tämän näkemyksen hyväksyvät monet, vaikkakaan eivät kaikki.

Jotkut väittävät edelleen, että olisi sosiaalisesti haluttavaa päästää pankkeja lykkäämään varauksia kunnes tappiot on vahvistettu. Nämä ihmiset viittaavat kansainväliseen velkakriisiin 1980-luvun alussa, jolloin monet suuret yhdysvaltalaiset ja englantilaiset pankit eivät »pyyhkineet yli» kannattamattomia lainojaan kehitysmaille ennenkuin pankit olivat kasanneet riittävästi reservejä tappioiden kestämiseksi. Kerrotaan myös aika ajoin, että joku tärkeä englantilainen tai yhdysvaltalainen pankki on todella maksukyvytön, kun sen varallisuutta aletaan myydä markkinoilla.

Tällaisten huhujen olemassaolo osoittaa, että pankit eivät pysty petkuttamaan markkinoita siirtämällä tappioittensa kirjausta. Ilmeisesti pankit voivat jatkaa toimintaansa vaikka mark-

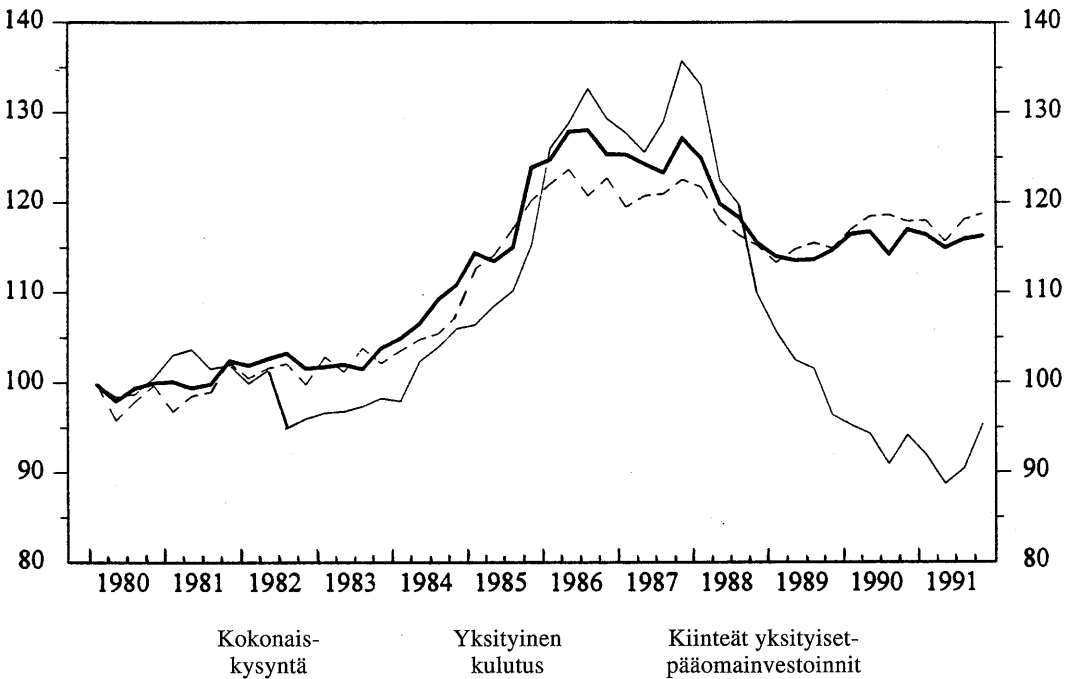
kinat epäilevät että niiden pääoma on menetetty. Mikäli investoijat haluavat lainata sellaiselle pankeille rahaa, syy on varmasti se, että pankki on »liian suuri epäonnistumaan». Investoijat arvioivat viranomaisten implisiittisten takuiden perusteella, että pankki jatkaa toimintaansa huolimatta siitä, mitä tapahtuu. Pienillä pankeilla ei ole sellaista mahdollisuutta. Niiden on saatava eksplisiittisiä takuita viranomaisilta.

Jos oletetaan se, että suuret pankit voivat jatkaa toimintaansa suurista »piilotetuista» tappioista huolimatta ja ilman pääomaa, seuraava kysymys kuuluu, onko tämä sosiaalisesti toivottavaa. Komitea ei vastaa tähän kysymykseen, mutta kysymys on ollut julkisen keskustelun ytimessä sekä Norjassa että aiemmin Yhdysvalloissa. Yhdysvaltain keskustelussa puhutaan pidättyvyydestä. Tosiasia on se, että tarkastajat antavat pankkien jatkaa toimintaansa menetettyään kaiken tai suurimman osan pääomaansa. Seuraukset voivat olla vakavia: pääomansa menettäneet pankit ovat usein kasvataneet riskinottoaan voittaakseen takaisin menetetyt pääomansa, mutta ovatkin kärsineet lisää tappioita. Tämä on klassinen »moraalisen uhkapelin» (moral hazard) tilanne. Pankkien riskit ovat »yläpuolen riskejä» kun taas vakuutusyhtiöiden riskit ovat »alapuolen riskejä».

Johtopäätös Yhdysvaltain keskustelusta näyttää selvältä. Yhdysvaltain liittovaltion valtiovarainministeriön esittämät uudet määräykset sisältävät ohjeen, jonka mukaan pankit on lopetettava ennen kuin kaikki pääoma on menetetty. *Moraalisen uhkapelin* tilannetta on pidetty niin vaarallisena, että se on estettävä. Kun samat ihmiset ovat esittäneet, että Norjan pankkien on sallittava peittää tappioitaan ja jatkaa toimintaansa mitättömällä tai negatiivisella pääoman arvolla, heidän täytyy edellyttää sitä, että *moraalisen uhkapelin* ongelma olisi Norjassa vähemmän vakava.

Tulkitsen joidenkin aikaisempien ongelmapankkien käyttäytymisen motiiviksi *moraalisen uhkapelin*. Minulla on mielessä talletuskorkotason nostaminen ylöspäin tarjoamalla yhä korkeampia talletuskorkoja rahoituksen takaamiseksi tai lisäämiseksi tilanteessa, jossa pankkien johdon on täytynyt tietää, että pankkipääoma on menetetty. Emme nähneet tällaista

Kuvio 6. Kokonaiskysyntä yksityinen kulutus ja yksityinen pääomanmuodostus Norjassa. Volyymindeksi, 1980.1 = 100.



käyttäytymistä enempää ehkä siksi, että luottotappiovarausehtoja koskevia sääntöjä tiukennettiin kriisin varhaisessa vaiheessa. Vaihtoehtoisesti voidaan uskoa, että Norjan pankkitoiminta on riittävän pientä ja yhteiskunnallinen moraalintunto on estänyt *moraalisen uhkapelin* kaltaista käyttäytymistä. Mielestäni luottotappiovarausehtoja koskevien sääntöjen kiristäminen esti mahdollisesti huonossa varallisuusasemassa olevien pankkien ei-toivottavan riskinoton tuomalla pankit nopeasti vakuusrastoihin. Tämä ei välttämättä ole kaikkien komitean jäsenten mielipide.

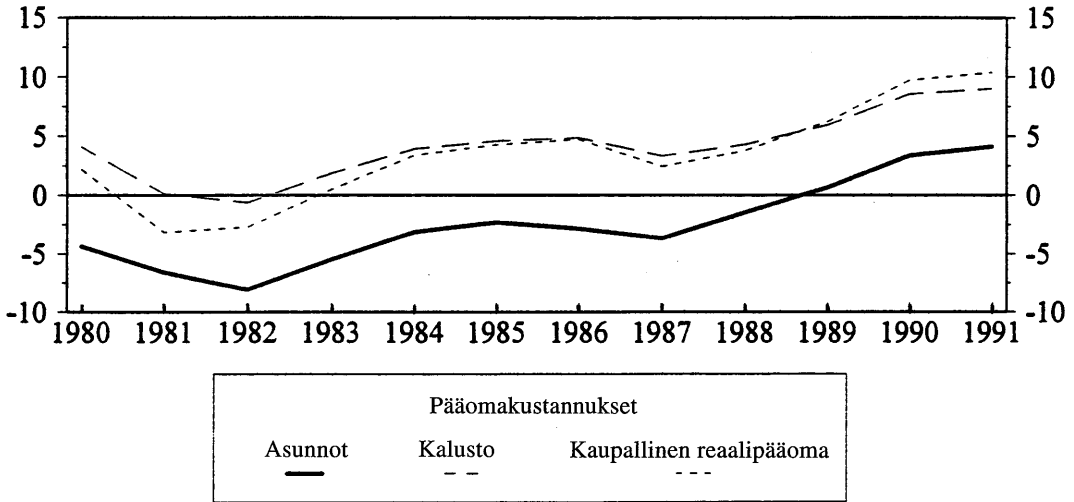
6. Makrotalouspolitiikka

Siirtykäämme käsittelemään lyhyesti pankkikriisin makrotaloudellista taustaa. Kriisin perusteet syntyivät Norjan talouden voimakkaan noususuhdanteen myötä vuosina 1984–1986.

Kriisi puhkesi todenteolla seuraavan laskusuhdanteen aikana vuodesta 1987 alkaen. Lainaminen luottolaitoksista voimisti merkittävästi noususuhdannetta, ja siten myös äkkiä alkaneita suhdannekäännettä ja jyrkkää laskukautta vuosina 1987–1988. Näin ollen voidaan sanoa, että luottolaitokset voivat syyttää itseään talouden jyrkistä suhdannevaihteluista. Pääsääntö sekä suhdannenousuun että -laskuun sai alkunsa luottomarkkinoilta. Luonnollisesti päävastuu taloudellisten suhdanteiden tasoittamisesta kuuluu aina viranomaisille. Komitea on tarkastellut heidän toimiaan.

Rahapolitiikasta käydyssä julkisessa keskustelussa on kiinnitetty huomiota kahteen kysymykseen. Ensiksikin pankkien antolainauskorot pidettiin alhaalla antolainauksen nopeasti kasvaessa poliittisen painostuksen avulla. On muistettava, että keskimäärin antolainauskorot eivät olleet korkeampia kuin rahamarkkinakorko vuoden 1986 loppuun asti (ks. kuvio 3).

Kuvio 7. Asuntomarkkinapääoman reaalikustannukset ja reaalin vaadittu korkotuotto lainarahoitetulla kiinteän pääoman muodostuksella.



Lähde: Norges Bank

Korkeampi antolainauskorko olisi epäilemättä alentanut antolainauksen kasvua, mutta on epätodennäköistä, että erolla olisi ollut kovin paljon merkitystä. Ilman korkosäännöstelyä pankit olisivat mahdollisesti nostaneet antolainauskorkojaan noin 2 %:lla, mikä on normaali ero rahamarkkinakorkoon kilpailullisilla markkinoilla. Tällainen ero oli olemassa esimerkiksi Ruotsissa tai Englannissa luottoekspansioaikana. Se ei estänyt yhtä nopeaa luottojen kasvua kuin Norjassa. Kokemus näistä maista on pikemminkin se, että pankit kavensivat korkomarginaalejaan kilpaillessaan markkinaosuuksista.

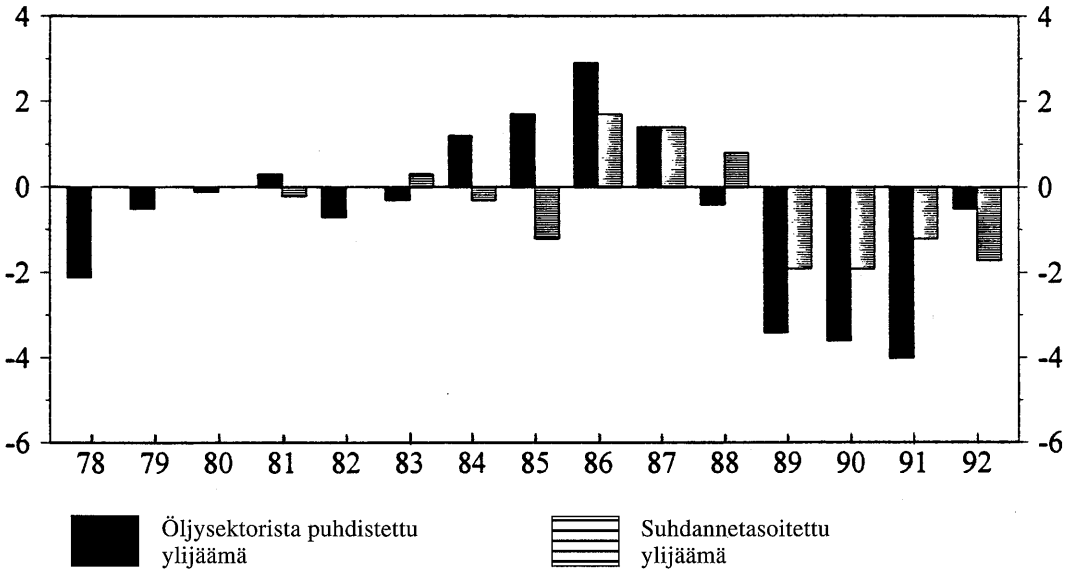
Toinen seikka liittyy siihen, että Norjan keskuspankki lisäsi antolainaukseen yksityisille pankeille 8:sta 70:een miljardiin kruunuun vuonna 1986. Tämä on Norjan pankkikriisin erityispiirre. Missään muussa maassa ei antolainauksen lisäystä rahoittanut keskuspankki siinä määrin. Esimerkiksi ruotsalaiset pankit saivat suurimman osan rahoituksestaan ulkomaisilta raha- ja pääomamarkkinoilta.

Norjassa keskuspankkirahoitusta käytettiin

alunperin rahamarkkinakoron nousun estämiseksi aikana, jolloin Norjan valuutta oli spekuloinnin kohteena. On luonnollisesti mahdotonta tietää, mitä vaihtoehto ilman keskuspankkirahoitusta ja korkeammalla rahamarkkinakorolla olisi vaikuttanut pankkien antolainauksen kasvuun. Näyttää epätodennäköiseltä, että rahamarkkinakorko olisi jäänyt kovin paljon korkeammaksi pitkäksi ajaksi. Vain ajoittain korkeampi rahamarkkinakorko ei olisi alentanut pankkien antolainaukseen merkittävästi. Viittaan jälleen muiden maiden kokemuksiin, joissa keskuspankkirahoitusta ei ole käytetty ja joissa antolainauksen kasvu oli yhtä nopeaa kuin Norjassa.

Viranomaisia on kritisoitu siitä, että lainanottajat saattoivat vähentää korkomenonsa verotuksessa 60 %:ia ylittävillä veroasteilla. Näin asuntojen reaalin pääomakustannus tuli negatiiviseksi ja innosti yleisöä lainanottoon. Kuitenkin yleisön lainanotto oli ainoastaan 28 % kokonaislainakannasta. Loppu 72 % oli yrityssektorin tai sellaisten lainanottajien lainoja, joiden henkilökohtainen veroaste oli

Kuvio 8. Muutokset finanssipoliittisissa indikaattoreissa. Prosentteina BKT:sta, öljy ja laivanvarustus poisluettuna.



epäolennainen. Kuvio 7 osoittaa sen, että teollisuusinvestointien pääomakustannus oli selvästi positiivinen – noin 5 %:n tasolla – koko kasvuperiodin ajan. Noin 80 % pankkien tapioista tuli sellaisten teollisuuden sektorien lainoista, joissa pääomakustannukset eivät olleet pieniä. Päätelen siksi, että korkojen vähennettävyyden oli yksi keskeinen tekijä pankkikriisin taustalla.

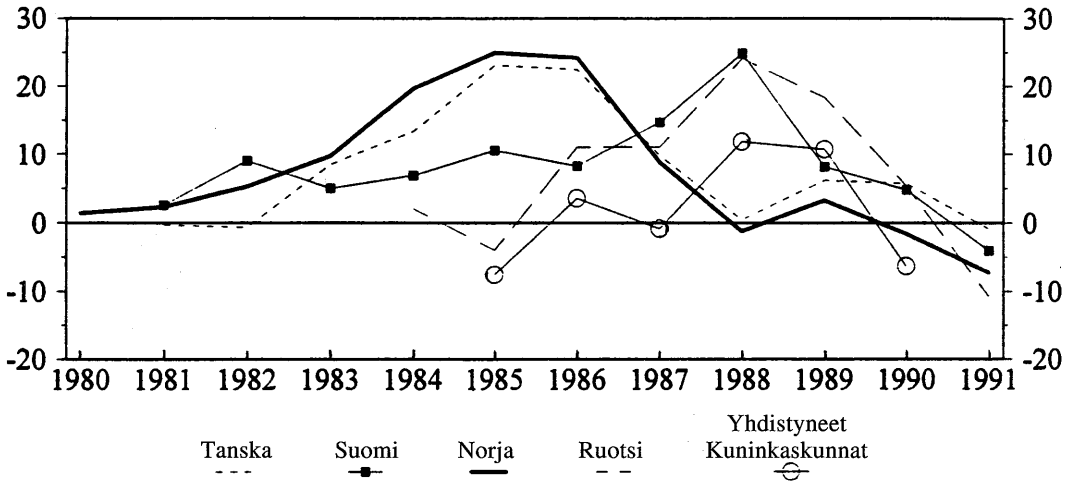
Jos katsomme finanssipoliittisia indikaattoreita, huomio kiinnittyy vuotuisen julkisen sektorin ylijäämän muutokseen. Siinä korjattuja eriä ovat öljyteollisuuteen liittyvät erät, siirto- menot keskuspankkiin, ulkomaille ja keskuspankille maksetut korot sekä toiminnan tasosta aiheutuvat kustannukset. Kuvioista käy ilmi vuosien 1984 ja 1985 ekspansiivinen, vuosien 1986–1988 kontraktiivinen ja vuodesta 1989 jatkunut ekspansiivinen finanssipoliittikapoliittikka. Siten finanssipoliittikka oli ekspansiivista kahden ensimmäisen vuoden aikana, mihin vaikutti voimakas luottomarkkinoilta tullut ekspansioimpulssi. Finanssipoliittikka muuttui kontraktiiviseksi kun myös luottomarkkinoiden

impulssit olivat kääntyneet kontraktiivisiksi vuonna 1988. Voidaan huoletta päätellä, että finanssipoliittikka ei vaimentanut suhdannevaihtelua.

Yksi tärkeä syy tällaiselle epäonnistuneelle prosykliselle politiikalle on se, että talouteen tulevat kasvuimpulssit aliarvioitiin. Kun finanssipoliittikkaa vuodeksi 1985 suunniteltiin syksyllä 1984, valtiovarainministeriö arvioi kulutuskysynnän kasvuksi 2.5 %. Vuotta myöhemmin suunniteltaessa vuoden 1986 finanssipoliittikkaa ministeriö estimoiti vuodelle 1985 kulutuskysynnän kasvuksi 6 %. Lopullisissa kansantulolaskelmissa kasvuksi paljastui 9.9 %. Tämä voimakas kulutuskysynnän kasvu heijasteli säästämisasteen jyrkkää laskua 5.2 %:sta – 2.6 %:iin. Kesti kauan ennen kuin viranomaiset tajusivat tämän.

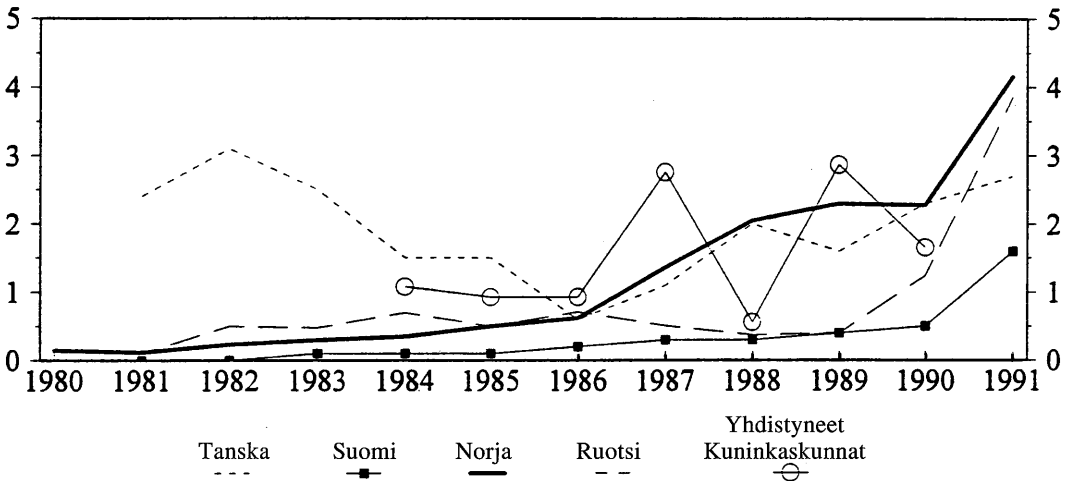
Vuoden 1985 finanssipoliittikka suunniteltiin paljon toteutunutta heikompaa talouskasvua varten. Samoin vuoden 1988 finanssipoliittikka ei ollut suunniteltu suhdannekäännettä silmällä pitäen, koska suhdannekäännettä ei näkynyt saatavilla olevissa taloustilastoissa. Talous-

Kuvio 9. Antolainauksen reaalin kasvu. Prosentteina vuodessa.



Lähde: Eri maiden keskuspankit ja Norjan tilastokeskus.

Kuvio 10. Luottotappiot prosentteina lainoista.



Lähde: Eri maiden keskuspankit ja Norjan tilastokeskus.

tilastojen informaation heikkous on näkynyt selvästi nykyisessä kriisissä.

On pidettävä mielessä, että aktiiviset finanssipolitiikasta tulevat impulssit olivat vaatimattomia verrattuna luottomarkkinoilla alkunsa saaviin impulsseihin. Ei voida ajatella, että finanssipolitiikka neutraloisi nämä tällaiset voimakkaat impulssit. Kuitenkin paremmin ajoitetuilla finanssipolitiikan impulsseilla olisi ai-

nakin jossain määrin voitu tasoittaa suhdannevaihtelua ja hillitä pankkikriisiä.

6. Johtopäätöksiä

Olen tarkastellut pankkien johdon strategioita, pankkeja valvovien viranomaisten toimia, pääoman riittävyttä ja luottotappioiden kirjauk-

sen ehtoja koskevia sääntöjä sekä makrotalouseläpolitiikkaa. Jokaiselta alueelta löytyy virheitä, mitkä vaikuttivat osaltaan pankkikriisiin. Toisaalta en ole miltään alueelta löytänyt niin ratkaisevia virheitä, että ilman niitä pankkikriisi olisi voitu välttää, lukuunottamatta sitä tosiasiaa, että selvästi hitaampi antolainauksen kasvu olisi auttanut. Mitään yksittäistä toimijaa ei voida asettaa vastuuseen luottoekspansiosista, joka oli seurausta säännöstelyn purkamisen luomasta erittäin kilpailullisesta ympäristöstä.

Yhteenvetona komitea on tunnistanut joitain Norjan pankkikriisin luonteenomaisia piirteitä. Näitä ovat poliittinen paine korkojen alentamiseksi, pankkien alhaiset pääomasuhteet alkuti-

lanteessa, luottotappioiden kirjausta koskevien uusien sääntöjen käyttöönotto kesken kriisin ja puutteellinen pankkitarkastus.

Vertailu Norjan ja muiden maiden kokemusten välillä kuitenkin opettaa sen, että antolainaus ei kasvanut Norjassa nopeammin kuin monissa muissakaan maissa. Norjan luottotappiot eivät ole olleet suurempia kuin tappiot muissakaan maissa. Eri maiden kokemusten samankaltaisuus saa minut uskomaan, että Norjan erityispiirteiden merkitys pankkikriisille oli vain vähäinen. Muut maat ovat aikaansaaneet täysimittaisia pankkikriisejä tekemättä kuitenkaan aivan yhtä paljon virheitä kuin me Norjassa teimme.

Käännös: Visa Heinonen