

Suomen pankkikriisin syiden tarkastelua

KAARLO JÄNNÄRI - HEIKKI KOSKENKYLÄ

1 Johdanto*

Suomen pankkikriisi on taloudellinen koettelemus, johon laihaa lohdutusta tuo se seikka, että jotkin muutkin maat ovat kokeneet samanlaisia ongelmia. Ongelmien suuruus suhteessa kansantalouden kokoon on kuitenkin Suomessa omaa luokkaansa. Kriisin kustannuksia on verrattu mm. sotakorvauksiin. Tällöin kuitenkin useimmiten jää toteamatta se ero, että pankkituen osalta "hyötyjiä" ovat lähinnä olleet suomalaiset taloudenpitäjät, joiden saamiset pankeilta on tuen avulla pystytty turvaamaan. Eri asia on, onko turvaamisessa menty liiankin pitkälle, kun se on ulottunut pankkijärjestelmän ulkopuolellekin säästökassatalletuksiin ja säästövakuutuksiin.

Pankkikriisi on osa itsenäisyytemme ajan pahinta taloudellista lamaa. Vaikka se osin onkin ulkoisten olosuhteiden aiheuttama on omien virheidemme vaikutus varmasti olennainen. Niistä olisi otettava opiksi niin, ettei tämä enää toistuisi. Kriisin ja laman syiden ja seurausten tutkiminen antaakin hedelmällisiä ja mielenkiintoisia tutkimuskohteita erityisesti taloustieteiden

alalla niin mikro- kuin makronäkökulmista. Myös juristeille riittää pankkikriisissä paljon tutkittavaa. Tähänastinen keskustelu ja kirjoittelu aiheesta on valitettavan paljon keskittynyt kriisin aiheuttaman moraalisen närkästyksen ja vihan purkamiseen. Se on sinänsä ymmärrettävää, sillä onhan kriisi mm. johtanut maamme vanhimman ja perinteisesti suurimman pankkiryhmän, säästöpankkien, lähes täydelliseen tuhoon ja sitä kautta ympäri maata jättänyt jälkeensä katkeruutta ja kaunaa, jonka paraneminen vie aikansa. Suomen Yhdyspankin ja Kansallis-Osake-Pankin fuusioituminen on sekin kipeä prosessi, johon ei ilman pankkikriisiä olisi löytynyt valmiuksia eikä ehkä tarvettakaan.

Tapahtunutta ei kuitenkaan voi selittää vain yksittäisten ihmisten tai instituutioiden tekemien virheiden kautta. Näin suuri kriisi ei olisi voinut toteutua, ellei olisi kysymys järjestelmäkriisistä. Rahoitusjärjestelmän vakaus ei olisi tapahtuneella tavalla voinut järkkyyä, ellei kyse olisi perustavaa laatua olevasta epätasapainosta koko taloudessa.

Tässä artikkelissa pyrimme omalta osaltamme valottamaan eräitä näkökulmia pankkikriisiproblematiikkaan.

Toisessa jaksossa arvioidaan pankkikriisin syitä. Kolmannessa tarkastellaan talouspolitiikan vaihtoehtoja syksyllä 1991. Seuraavaksi esitetään lyhyt selvitys siitä, mitä muutoksia Suomessa on tehty tai on tekeillä, jotta rahoitusjärjestelmän

* Esitetyt näkemykset ovat kirjoittajien henkilökohtaisia arvioita, eivätkä näin ollen välttämättä edusta työnantajamme, Suomen Pankin, mielipidettä. Olemme saaneet kirjoituksen eri versioihin arvokkaita kommentteja useilta henkilöiltä, joita kaikkia kiitämme.

vakaus voitaisiin jatkossa turvata. Lopuksi arvioidaan, mistä tekijöistä riippuu pankkituen mahdollisimman suuri takaisinsaanti. Liitteenä esitetään luettelo lähinnä pohjoismaissa tehdyistä pankkikriiseistä koskevista tutkimuksista ja selvityksistä.

2 Pankkikriisin syiden arviointia

Pankkikriisin syyt ovat varsin monitahoiset, laaja-alaiset ja syväiset. Kriisin syntymisellä on yhteys tuon ajankohdan eli 1980-luvun jälkipuoliskon yleiseen yhteiskunnalliseen kehitykseen. Kriisin syiden selvittelyssä on paljon hyötyä muiden maiden ja erityisesti pohjoismaiden kokemuksista. Varsinkin Norjassa on tehty perusteellista analyysia maan pankkikriisiin vaikuttaneista tekijöistä ml. viranomaisten rooli. Pohjoismaiden lisäksi laaja-alaisia finanssikriisejä on esiintynyt 1980-luvun alun jälkeen mm. Japanissa ja USA:ssa sekä yksittäisten suurten pankkien vakavia ongelmia mm. Englannissa, Espanjassa ja Ranskassa.

Pankkikriisin syntyyn vaikuttaneet tekijät voidaan jakaa maan ulkopuolisiin ja sisäisiin. Sisäiset tekijät voidaan jakaa seuraaviin pääkohtiin: talouspolitiikka ja verojärjestelmä, pankkien ja niiden omistajien sekä hallintoelinten toiminta, pankkivalvonta, rahoituslainsäädäntö ja siihen liittyvä moral hazard -ongelma sekä yhteiskunnallinen ilmapiiri.

2.1 Ulkoiset tekijät

Suomen pankkikriisin syyt löytyvät pääosin 1980-luvun jälkipuoliskon ylikuumenneen nousun vuosista. Vuonna 1990 BKT:n kasvuvauhti tyrehtyi. Kokonaistuotanto supistui vuosina 1991-1993 yhteensä noin 13 prosenttia. Suomen taloutta kohtasi OECD-maiden historiassa poikkeuksellisen syvä lamakausi, josta nyt vähitellen ollaan toipumassa. Voidaan katsoa, että tämä syvä lama varsinaisesti laukaisi pankkierme ongelmat.

Taloudellisen taantuman keskeinen syy oli maamme ulkopuolisessa kehityksessä. Neuvosto-

liiton viennin osuus koko viennistämme oli kasvanut varsin suureksi (enimmillään lähes 30 %). Osuus oli laskussa 1980-luvun jälkipuoliskolla mutta Neuvostoliiton romahtaminen vei lähes kokonaan pohjan vienniltä sinne ja sittemmin Venäjälle. Useille teollisuuden ja osin palvelualojenkin kehitykselle tästä aiheutui vakavia ongelmia. Mikään muu OECD-maa ei ole aiemmin kokenut vastaavanlaista ja nopeaa merkittävän vientikysynnän supistumista.²

Taloutemme ja erityisesti viennin ongelmia lisäsi olennaisesti se, että OECD-maiden taloudellinen kehitys kääntyi vuonna 1990 pitkään ja syvään taantumaan kauan kestäneen nousukauden jälkeen.

Myöhemmin ja lähinnä vuoden 1992 kuluessa Euroopan valuuttajärjestelmän epävakaisuus aiheutti Suomeenkin ulottuvia ongelmia mm. korkotason nousun ja sen epävakaa kehityksen kautta. Kansainvälinen korkotaso oli myös alkanut nousta jo 1980-luvun lopulla ja sen vaikutus ulottui Suomeen.

Neuvostoliiton vientimme romahtamisella, kansainvälisellä suhdannetaantumalla ja korkokehityksellä oli merkittävä osuus Suomen pankkien ongelmien synnylle ja pankkikriisin syvenemiselle.

2.2 Sisäiset tekijät

2.2.1 Talouspolitiikan rajalliset mahdollisuudet

Rahapolitiikka tehotonta

Suomessa vallitsi 1980-luvun jälkipuoliskolla voimakas nousukausi, kuten useissa muissakin

² Suomi on kokenut aiemminkin viennin suuren sopeutusongelman. Venäjälle vienti tyrehtyi 1. maailmansodan jälkeen ja noin 80 % viennistä piti suunnata uudelleen. Silloin sopeutuminen tapahtui muutamassa vuodessa. Nytkin sopeutuminen oli varsin nopeaa ja vuonna 1993 vienti oli suurempi kuin koskaan ennen, joten Neuvostoliiton/Venäjän viennin romahdus voi selittää vain osan lamastamme.

läntisissä maissa. Vuodesta 1986 lähtien oli ennustettu taantumien alkamista, mutta ennusteet olivat kerta toisensa jälkeen virheellisiä. Taantuma alkoi vasta vuonna 1990.

Suomen BKT kasvoi 1980-luvun jälkipuoliskolla noin neljä prosenttia vuodessa, kun kasvu esim. Ruotsissa oli vain runsaat kaksi prosenttia vuodessa. Voimakas kasvu ja vaihtosuhteen paraneminen johtivat taloutemme ylikuumenemiseen. Tämän seurauksena ansiotaso nousi liiaksi, inflaatio kiihtyi vähitellen ja viennin kilpailukyky heikkeni tuntuvasti.

Suomessa oli valittu talouspolitiikan keskeiseksi linjaksi kiinteä ja vakaa valuuttakurssipolitiikka. Saman valinnan olivat tehneet useimmat muutkin viennillemme tärkeät maat ja erityisesti ns. pienet avotalousudet. Myöhemmin vuonna 1991 kiinteän valuuttakurssipolitiikan tavoitteesta jouduttiin toistaiseksi luopumaan.

Keskeiseksi ongelmaksi muodostui 1980-luvun loppupuolella ja 1990-luvun alussa se, että maassamme ei kyetty toimimaan siten kuin kiinteän ja vakaan valuuttakurssin tavoite olisi edellyttänyt. Valuuttakurssi voi pysyä vakaana vain, jos ansiotason nousu on maltillista ja inflaatio on kilpailijamaiden tasolla. Molemmissa suhteissa Suomessa ylitettiin kilpailijamaiden taso. Palkat nousivat Suomessa 1980-luvun jälkipuoliskolla noin 9 prosenttia vuodessa. Mm. Itävallassa ja Hollannissa, joiden valuuttakurssi on ollut vakaa ja taloudet tasapainossa, palkkojen nousu oli vain noin 5 prosenttia vuodessa. Tanskassa palkkojen nousu oli tätäkin pienempi.

Keskittetyt tulopoliittiset ratkaisut eivät tuottaneet sellaista tulosta kuin oli toivottu. Sopimuskorotukset olivat kylläkin yleensä kohtuullisia, mutta liukumukset saattoivat jopa ylittää sopimuskorotukset, jolloin seurauksena oli liiallinen ansiotason nousu ja kilpailukykyyn heikkeneminen, mitä lisäsi myös vaihtosuhteen heikkeneminen vuosina 1990-92. Myös voimakas luottoekspan-sio ruokki hintojen ja palkkojen nousua.

Vakaan valuuttakurssipolitiikan tavoitteen osalta voidaan todeta, että Suomen Pankki, hallitus ja valtiovarainministeriö eivät pystyneet

viestittämään kyllin tehokkaasti koko yhteiskunnalle, mitä asetettu kurssitavoite todella edellyttää muilta osapuolilta. Samoja ongelmia oli myös Norjassa ja Ruotsissa. Monissa muissakin maissa on osoittautunut vaikeaksi irrottautua devalvaatio-inflaatiokierteestä. Alhaisen inflaation ja vakaan rahan hyötyjä ei yhteiskunnassa ollut vielä sisäistetty.

Kiinteän valuuttakurssijärjestelmän ja liberaalisoitujen rahoitusmarkkinoiden sekä vapaiden pääomanliikkeiden vallitessa rahapolitiikan ja erityisesti korkopolitiikan tehokkuus on varsin heikko. Koron nosto aiheuttaa pääomantuontia ja siten rahan tarjonnan kasvua, mikä puolestaan painaa korkoa alaspäin. Tällaisessa järjestelmässä kotimainen korkotaso määräytyy pääosin ulkomaisen korkotason mukaan.

Suomen Pankin rahapolitiikan välineitä oli kehitetty koko 1980-luvun ajan moderniin suuntaan ulkomaisten esikuvien mukaisesti. Rahapolitiikan välineistö olikin "ajantasalla".

Rahapolitiikkaa pyrittiin kiristämään nousukauden aikana useaan otteeseen, vaikka tiedettiin tämän politiikan heikko teho. Pankkien kassavarantovelvoitetta korotettiin enimmäismäärään saakka ja vuonna 1989 pankeilta ryhdyttiin perimään lisäkassavarantoja (nollakorkoisia) luotonannon kasvun rajoittamiseksi. Peruskorkoa korotettiin vuonna 1989. Sitä oli yritetty korottaa jo aiemmin, mutta korotus estettiin, koska sen katsottiin vaikeuttavan tulopoliittisia ratkaisuja. Vuonna 1989 laskettiin valuuttaindeksin vaihtelurajoja, jolloin markka tosiasiallisesti revalvoitiin. Rahapolitiikan kiristämisen vaikutus nousukauden rajoittamisessa oli kuitenkin kokonaisuudessaan varsin vähäinen.

Finanssipolitiikka vain periaatteessa tehokasta, verojärjestelmän uudistus viivästyi

Kiinteän kurssijärjestelmän ja vapaiden pääomanliikkeiden oloissa finanssipolitiikan teho on olennaisesti suurempi kuin rahapolitiikan. Nousukauden voimakkuuden huomioon ottaen finanssipolitiikan olisi tullut olla merkittävästi kireämpää

kuin mitä se oli todellisuudessa. Tämä näkökanta tuotiin usein esille Suomen Pankin taholta. Finanssipolitiikka oli vuosina 1987–1989 joko neutraalia tai vain lievästi kiristävää. Finanssipolitiikan diskretionääriset toimenpiteet olivat jopa ekspansivisia.

Rahoitusmarkkinoiden liberalisointi 1980-luvun kuluessa paransi luottojen saatavuutta sekä kotitalouksille että yrityksille. Käytännössä liberalisointi merkitsi järjestelmämuutoksen kautta rahoitusmarkkinoiden tilan kertaluonteista kevenemistä. Tämän kevenemisen vaikutus olisi tullut neutralisoida pääosin kireällä finanssipolitiikalla sekä pääomatulojen verojärjestelmän muutoksella. Riittävä finanssipolitiikan kiristäminen liiallisen kasvun hillitsemiseksi ei poliittisista syistä kuitenkaan onnistunut. Jotta valtaisa luottoekspansio olisi voitu hillitä, valtion budjettiylijäämien olisi täytynyt olla useita kymmeniä miljardeja markkoja. Tämä olisi kiinteän kurssin vallitessa merkinnyt automaattista talouspolitiikan kiristymistä.

Pankkijärjestelmämme ongelmat ja seurannut kriisi aiheutui pääosin luottojen ja taseiden liiallisesta kasvusta 1980-luvun jälkipuoliskolla. Pankkien luottokanta kasvoi vuosina 1985–1990 keskimäärin 19 % vuodessa. Ruotsissa luottojen kasvu oli samaa suuruusluokkaa. Taseiden kasvu oli kuitenkin Suomessa selvästi suurempi kuin Ruotsissa.

Pankkikriisin syitä etsittäessä keskeinen kysymys on, mikä aiheutti luottojen ja sitä seuranneen velkaantumisen liiallisen kasvun. Talouden jouduttua syvään taantumaan 1990-luvun alussa, liiallinen luotonanto purkautui suuriksi luottotappioiksi.

Luottojen ja velkaantumisen voimakas kasvu oli seurausta useasta eri tekijästä. Rahoitusmarkkinoiden vapauttaminen 1980-luvun kuluessa mahdollisti pankeille luottojen voimakkaan kasvattamisen, mutta liberalisointi sinänsä ei aiheuttanut luottojen kasvua. Luotot kasvavat vain, jos niille on kysyntää. Luottojen kysyntää lisäsi merkittävästi talouden suotuisa kehitys ja odotukset sen jatkumisesta sekä luottojen alhai-

nen reaalikorko verotuksen huomioon ottaen. Toteutunutta kireämpi finanssipolitiikka olisi voinut vähentää olennaisesti luottojen kysyntää.

Luottorahoituksen kustannusta olisi voitu korottaa lähinnä korkomenojen verovähennysoikeutta kaventamalla. Kuten edellä todettiin, korkopolitiikka oli tehotonta luottojen kysynnän hillinnässä. Suomessa oli keskusteltu pääomatulojen verotuksen uudistamista mm. velkaraahoituksen edullisuuden poistamiseksi 1970-luvulta lähtien, mutta uudistusta ei poliittisella tasolla saatu aikaan. Mm. Suomen Pankki oli usein esittänyt korkojen vähennysoikeuden kaventamista.

Pääomatulojen suurta verouudistusta alettiin tehdä vasta vuonna 1989. Verouudistus olisi tullut toteuttaa jo ennen rahoitusmarkkinoiden liberalisointia. Vastaavia ongelmia verotuksen kanssa oli myös Norjassa ja Ruotsissa.

Pankit myös lisäsivät aktiivisesti luoton tarjontaa vuosina 1986–1989. Tätä käsitellään seuraavassa jaksossa.

Kaiken kaikkiaan on ilmeistä, että talouspolitiikalla ei kyetty rajoittamaan riittävästi 1980-luvun loppupuolen voimakasta nousukautta. Samaan aikaan tapahtuneen rahoitusmarkkinoiden liberalisoinnin vuoksi tämä olisi ollut erityisen tärkeää. Myös pääomatulojen verotusta riittävän ajoissa muuttamalla, so. ennen liberalisointia, olisi voitu tehokkaasti hillitä luottojen liiallista kysyntää ja siten estää velkaantumisasien suuri nousu.

Teoriassa kelluvien valuuttakurssien järjestelmä olisi voinut tehokkaasti rajoittaa nousua. Markka olisi tällöin nousukaudella revalvoitunut selvästi, mikä olisi hillinnyt kasvua ja rajoittanut voimakkaasti parantuneen vaihtosuhteen elvyttävää vaikutusta talouteen. Tuon ajankohdan oloissa ja kansainvälisessä suuntauksessa joustaviin valuuttakursseihin siirtyminen yksipuolisesti ei kuitenkaan ollut realistinen vaihtoehto pienelle maalle.

Rahoitusmarkkinoiden liberalisointi sinänsä ei ole pankkikriisin syy. Myöskään liberalisoinnin toteutustavoilla ja aikajärjestyksellä ei ole tältä

kannalta ratkaisevaa merkitystä. Jälkeenpäin arvioiden näyttää kuitenkin siltä, että liberalisointi olisi ollut perusteltua toteuttaa aikaisemmin. Norjassa ja Tanskassa liberalisointi toteutettiin muutama vuosi ennen Suomea ja Ruotsissa suunnilleen samaan aikaan kuin Suomessa. Liberalisointi myös suoritettiin väärässä järjestyksessä siinä mielessä, että pääomantuonti vapautettiin pääomanvientiä aiemmin. Maahan virtaava pääoma oli sijoitettava kotimaahan, mikä oli osaltaan edistämässä kiinteän omaisuuden ja osakkeiden hintojen epärealistista nousua.

Luottojen korkojen vapaa määräytyminen edelsi talletusten korkojen liberalisointia. Pankkien korkomarginaali kasvoi siksi jonkin verran, mikä lisäsi pankkien luotonantotarjontaa. Ongelmana oli lähinnä talletusten korkojen verovapaus. Sitä yritettiin poistaa antolainauskorkojen säännöstelyn purkamisen yhteydessä, mutta pankkien vastustus ja poliittinen taho estivät sen. Talletusten verovapaus ylläpiti mittavaa talletuskorkokartellia, joka häittäsi markkinoiden tasapainottumista. Kartellista päästiin eroon vasta vuosina 1989-1991. Tällöin kuitenkin kiristynyt talletuskorkokilpailu heikensi mahdollisimman huonolla hetkellä pankkien rahoitustoimintakatetta.

Suurin syy hillittömään luottoekspansioon oli ehkä kuitenkin syvälle sodan jälkeisinä vuosikymmeninä juurtunut käsitys, että lainaa aina kannatti ottaa, jos sitä sai, koska inflaatio, säännöstely ja verotusjärjestelmä takasivat negatiiviset reaalkorot ja sitä kautta subventoivat velallisia velkojien kustannuksella. Vapaiden pääomaliikkeiden oloissa tämä ei enää ole mahdollista, mutta sitä ei haluttu uskoa.

2.2.2 Pankkien ja niiden hallintoelinten sekä omistajien toiminta; markkinoiden valvonta

Pankkien taseiden ja luotonannon kasvu oli erittäin voimakasta 1980-luvun jälkipuoliskolla. Kasvu oli selvästi nopeinta SKOP:ssa ja osassa säästöpankkiryhmää. Luotonannon ja taseen kasvu rahoitettiin kasvavassa määrin ulkomaisella velalla. Samalla valuuttaluottojen osuus koko-

naisluotonannosta kasvoi huomattavasti, joskin tässä suhteessa pankkikohtaiset erot olivat suuria. Myös rahamarkkinoiden syntyminen ja sijoitustoistusten käyttö lisäsivät luotonannon kasvattamismahdollisuuksia.

Kansainvälisesti on voitu havaita, että rahoitusmarkkinoiden säännöstelyn poistuessa pankit usein lisäävät huomattavasti luotonantoa. Pohjoismaissa tämä näyttää olleen yleinen ilmiö, kuten myös mm. Japanissa ja USA:ssa.

Vaikka luottoekspansioon syyt ovat osin yleistaloudellisessa kehityksessä, sen juuret ovat kuitenkin perimmiltään pankkien strategiavalinnoissa, joissa kasvu ja markkinaosuudet tulivat määrääviksi tavoitteiksi. Valitun strategian epäonnistuminen johti kannattavuuskriisiin luottoriskien hinnoittelun puutteellisuuden, riskianalyysin kehittymättömyyden ja jopa laiminlyöntien vuoksi tilanteessa, jossa luotonannon riskit selvästi kasvoivat. Kustannuspaineet, sisäiset palkkaus- ja muut kannustinjärjestelmät sekä odotukset julkisesta tuesta mahdollisissa kriisitilanteissa toimivat kasvua kiihdyttävänä kannustimina. Pankkitoiminnalle aiemmin ominainen varovaisuus, huolellisuus ja liiallisten riskien välttäminen unohtettiin kokonaan. Pankkien johtajilla ja johtoelimillä on keskeinen vastuu liiallisesta luotonannon kasvattamisesta, liian suurten riskien ottamisesta ja puutteellisesta riskien valvonnasta. Ns. *Wallenderin* raportissa on Ruotsin osalta tultu samaan johtopäätökseen (ks. *Lindgren ym.:t, 1994*).

Suomalaispankkien sinisilmäinen kansainvälistymiskiihko kärjisti osaltaan pankkikriisiä. Erityisesti SKOPin kansainväliset operaatiot olivat tuloksiltaan murheelliset. Kotiläksyjä ei oltu tehty, paikalliset olosuhteet ja lainsäädäntö tunnettiin heikosti ja syyllistytettiin uskomattomiin virhearviointeihin. Selvää onkin, ettei syrjäisen Suomen pankeille ulkomailla ensimmäiseksi tarjoutu parhaita asiakkaita, vaan ensimmäisinä koettivat kepillä jäätä ne, jotka oli muualta käännetty pois.

Pankkien hallintoelimet ja omistajat eivät valvoneet riittävästi pankkien johdon toimintaa.

Hallintoneuvostojen ohella myös sisäisessä tarkastuksessa ja tilintarkastuksessa oli puutteita. Näillä kaikilla olisi ollut periaatteessa lainsäädännön antamat mahdollisuudet ohjata ja valvoa riskinottoa sekä vaatia riskien hallintajärjestelmien kehittämistä. Viime kädessähän omistajat olivat vastuussa pankin johdon toiminnoista. Liike- ja osuuspankkien osalta omistajuus määrytyi selkeästi, mutta säästöpankkien ja siten SKOP:n omistajuus oli varsin epäselvä. Juuri tällä pankkiryhmällä taseiden ja luotonannon kasvu oli voimakkainta ja luottotappiot myöhemmin suurimmat. Omistajien valvonta ei tosin kaikkien liike- eikä osuuspankkienkaan osalta toiminut juuri lainkaan. Mitä laajemmalle ja pienempiin osiin omistus oli hajautunut sitä vähemmän omistajat ovat käytännössä voineet puuttua pankin johdon toimiin. Näyttää jopa siltä, että hallintoneuvostoihin ja muihin edustuksellisiin elimiin on valikoitunut paremminkin velallisia kuin omistajia. Tämä on ollut omiaan lisäämään toimivan johdon riippumattomuutta omistajista.

Pörssissä noteerattujen pankkien osalta ilmeni, että myös markkinoiden kautta tapahtuva valvonta epäonnistui. Markkinat eivät tiedosta neet velkarahoitteisten sijoitusten suurta riskiä, vaan hinnoittelivat osakekurssit lyhyen ajan voittokehityksen pohjalta. Myös kansainväliset luottokelpoisuutta arvioivat laitokset epäonnistuvat nekin varsin perusteellisesti, kun muistetaan, kuinka myöhään ne heräsivät alentamaan esimerkiksi suomalaispankkien korkeita luokituksia.

2.2.3 Viranomaisvalvonta ja yhteiskunnallinen ilmapiiri

Pankkitarkastusviraston (PTV) valvonta oli vielä 1980-luvulla pääosin laillisuusvalvontaa. Tällöin valvonta keskittyi sen seuraamiseen, noudattivatko pankit lakeja, asetuksia ja normeja. PTV:n ja Suomen Pankin (SP) epävirallinen työnjako oli, että SP vastasi lähinnä korko-, valuuttakurssi- ja rahoitusriskien seurannasta ja PTV luottoriskeistä.

PTV:n tehtävät laajenivat kaiken aikaa 1980-luvun jälkipuoliskolla. Liberalisoinnin jälkeen rahoitusmarkkinoilla tapahtui paljon institutionaalisia muutoksia, joiden seuranta, analysointi ja valvonta vei kasvavan osan PTV:n niukoista resursseista. Yhteiskunnassa odotettiin ja vaadittiin yleisesti, että PTV seuraa ja valvoo rahoitusmarkkinoiden uusia instrumentteja ja toimintoja.

PTV:llä ei riittänyt aikaa ja resursseja pankkien kasvavien luottoriskeiden valvontaan. Luottoriskeiden ja niiden hallintajärjestelmien analyysi on varsin vaativaa toimintaa ja onkin ilmeistä, että PTV olisi tarvinnut lisäresursseja, joita sille ei kuitenkaan annettu. Myös Norjan ja Ruotsin pankkivalvonnalla oli vastaavanlaisia ongelmia kuin Suomessa (*ks. lähteet*).

Käytännön realiteetit, totutut tavat ja kriisin syntyajan yhteiskunnallinen ilmapiiri eivät tuke neet ja kannustaneet tehokasta valvontaa. PTV:n resurssit olivat riittämättömät. Yrityksistä huolimatta niitä ei lisätty. Tuomioistuimet ja yleinen syyttäjä ottivat eräissä epäillyissä bulvaanitapauksissa ja valuutansäännöstelyrikkomuksissa valvontaviranomaisista poikkeavan kannan. Tämä oli omiaan rajoittamaan mahdollisuuksia puuttua "ylilyönteihin", jotka olivat ehkä määräysten hengen, mutteivät kirjaimen vastaisia.

Viranomaisten taholta oli halua kiristää pankkien vakavaraisuusvaatimuksia ja riskikeskittymiä rajoittavia säännöksiä. Erityisesti paikallispankit vastustivat tätä jyrkästi. Pankit saattoivat myös kasvattaa omia pääomiaan kiinteistöjen arvonnkorotuksilla, mikä useimmissa länsimaissa ei olisi ollut mahdollista. Muutosten aikaansaaminen lainsäädäntöön oli hankalaa ja työlästä.

Valuuttalain antamin valtuuksin Suomen Pankki rajoitti pankkien valuuttariskin ottomahdollisuuksia. Valuuttapankkiluvan sai ainoastaan pankki, joka täytti BIS:n vakavaraisuusmääräykset ja jolla oli riittävä henkilöstö ja ammattitaito valuuttariskin hallinnointiin. Pankkien omat valuuttakurssitappiot jäivätkin varsin kohtuullisiksi lukuun ottamatta tapauksia, joissa määräysten tai ainakin niiden hengen vastaisesti oli otettu positioita. Tällaisiin tapauksiin reagoitiin Suomen

Pankin puolelta voimakkaasti ja ne johtivat uudelleenjärjestelyihin ao. pankeissa.

Suomen Pankki tehosti myös suurten pankkien korko- ja rahoitusriskien seuranta. Pankilla ei kuitenkaan näissä asioissa ollut määräyksenantomahdollisuuksia. Seurannan antamien havaintojen pohjalta kuitenkin onnistuttiin saamaan pankit itse kehittämään riskienhallintaansa näillä alueilla. Se ei kuitenkaan voinut estää tietoisesti valitun riskikäyttäytymisen, kuten SKOP ja säästöpankit olivat tehneet, aiheuttamien ongelmien kasautumista ja kääntymistä suurtappioiksi. Selvää onkin, että viranomaisten on vapaassa markkinatalousjärjestelmässä mahdotonta ja epäsuotavaa voimakkaasti puuttua omistajien valitseman liikkeenjohdon strategisiin valintoihin. Vallinneessa yhteiskunnallisessa ilmapiirissä tähän tuskin olisi ollut mahdollisuuksia, vaikka olisi ollut valtuuksiakin.

Viime vuosikymmenen jälkipuoliskon yhteiskunnallinen ilmapiiri ja tiedotusvälineiden toiminta suosivat ja kannustivat riskinottoa sekä taseiden kasvattamista. Tämä oli itse asiassa yleismaailmallinen piirre. Tulojen kasvuodotukset olivat hyvät ja laman mahdollisuus lähes unohdettiin. Suomea kutsuttiin lehdistössä jopa pohjoismaiden Japaniksi.

Tuotto-odotukset rahoitussijoituksista olivat suuret ja uudet sijoitusinstrumentit innostivat yleisöä. Sijoituskohteiden hinnat kohosivat ennätyskellisesti vuoteen 1989 saakka. Pankkien vakuusvaatimukset löysenivät huomattavasti, sillä uskottiin vakuusarvojen voivan vain nousta. Osakesäästäminen lisääntyi voimakkaasti. Menestyksellisistä sijoittajista tuli aikansa sankareita. Tässä ilmapiirissä ja vauhtisokeudessa varoitavat puheenvuorot sijoitustoiminnan riskeistä saivat vain vähän vastakaikua osakseen. Näitä puheenvuoroja käytettiin mm. PTV:n ja SP:n taholta. Lainsäädäntöteitse ei käytännössä ollut mahdollista rajoittaa riskinottoa ja liiallista kasvua. Tämän suuntaiset aloitteet kohtasivat voimakkaan vastustuksen pankkien etujärjestöjen taholta ja laajemmaltikin yhteiskunnassa.

2.2.4 Lainsäädäntö ja moral hazard -ongelma

Pankkilainsäädäntöä uusittiin Suomessa 1980-luvun lopulla. BIS:n uusi riskipainotteinen kahdeksan prosentin minimivakavaraisuuden sääntö tuli kuitenkin voimaan vasta vuonna 1993, vaikka Suomen Pankki ajoi kansainvälisten vähimmäisvaatimusten ottamista Suomen lainsäädäntöön jo 1980-luvun loppuvuosina.

Pankkien riskinoton voimakas kasvu olisi edellyttänyt omien pääomien lisäämistä enemmän kuin todellisuudessa tapahtui. Mm. Tanskassa pankeilta vaadittiin korkeampaa vakavaraisuutta kuin Euroopassa keskimäärin.

Verotus ei suosinut Suomessa omien pääomien lisäämistä. Vasta myöhemmin toteutettu pääomatulojen verouudistus yhtiöveron hyvitysjärjestelmän muodossa teki oman pääoman ehtoisen rahoituksen yhtä edulliseksi kuin velkarahoituksen.

Pankkien omien vakuusrahastojen olisi ohjesääntönsä mukaisesti tullut kiinnittää huomiota riskien kasvuun ja korottaa vakuusrahastojen kannatusmaksua pankkien luotonannon kasvun kiihtyessä. Näin olisi saatu kerätyksi varoja mahdollisesti toteutuvien riskien kattamiseen. Sekä pankit että niiden omistajat ja tallettajat luottivat ilmeisesti siihen, että julkinen tuki oli saatavilla mahdollisissa kriisitilanteissa. Sekä Suomen pankkien aiemmat ongelmatilanteet että ulkomaiset esikuvat tukivat tällaisen oletuksen oikeellisuutta.

Julkisen tuen mahdollisuuteen, vakavaraisuusmääräyksiin, vakuusrahastojen olemassaoloon ja yleensä pankkivalvontaan liittyy kaikkialla vakava ns. moral hazard -ongelma. Yhteiskunnan laaja tuki- ja valvontajärjestelmä suosii ja jopa kannustaa liiallista riskinottoa sekä aiheuttaa tehottomuutta pankkitoiminnassa. Pohjoismaissa tämä on koettu konkreettisesti viime vuosien aikana. On pidettävä todennäköisenä, että tälläisellä järjestelmällä on ollut vaikutusta moral hazard -ilmiön kautta Suomen pankkikriisin syntyyn ja syvyyteen. Tanskassa on noudatettu pankkien pelastamisessa muita pohjoismaita

tiukempaa linjaa. Ongelmapankit on fuusioitu terveisiin pankkeihin ja ongelmapankkien huonoja osia on päästetty konkurssiin. Tällöin omistajat ja jopa vastuudebentuurien haltijat ovat menettäneet sijoitustensa arvon osin tai kokonaan. Näin tiukka linja on ilmeisesti tehnyt pankit varovaisiksi sijoitustoiminnassaan ja pienentänyt em. moral hazard -ongelmaa.

3 Talouspolitiikan vaihtoehdot syksyllä 1991

Vuoden 1991 kuluessa Suomen talous ajautui vakavaan kriisiin. Ongelmat kärjistyivät alkukesän 1991 Ecu-kytkennän jälkeen ja näkyivät paineena valuuttakurssia kohtaan. Luottamus markkaa kohtaan heikkeni ratkaisevasti. Tuotanto oli kääntynyt laskuun ja työttömyys kohosi nopeasti.

Syksyllä tehtiin pankinjohtaja *Kalevi Sorsan* johdolla esitys nimellisten palkkojen alentamisesta muutamalla prosentilla. Tarkoituksena oli turvata kilpailukyky ja vakaa valuutan arvo eli säilyttää kiinteän kurssipolitiikan tavoite.

Palkkasopeutusta koskeva ehdotus hyväksyttiin työmarkkinajärjestöjen keskustasolla, mutta jonkin verran myöhemmin erityisesti vientialan vahvat ammattiliitot hylkäsivät esityksen. Tämän jälkeen päädyttiin markan devalvointiin ja vuonna 1992 markka jouduttiin päästämään kellumaan. Seurauksena oli markan devalvoituminen Ecuun nähden yli 30 prosentilla.

Pankkien valuuttaluotot olivat kasvaneet suuresti 1980-luvulla. Valuuttaluottoja olivat lisänneet erityisen paljon suljetun sektorin yritykset. Markan heikkeneminen nosti valuuttalainojen kustannuksia jopa kymmeniä prosentteja. Seurauksena oli konkurssien suuri kasvu erityisesti suljetun sektorin yrityksissä. Vastaavasti pankkien luottotappiot alkoivat lisääntyä voimakkaasti.

Voidaan arvioida, että ainakin puolet luottotappioista vuosina 1991-1994 on peräisin juuri

valuuttalainoista.³ Tämä merkitsee samalla sitä, että talouspolitiikan ajautuminen yksipuolisesti devalvaation linjalle kärjisti pankkikriisiä ja samalla talouskriisiä olennaisesti. Erityisesti talouden suljetun sektorin ongelmat kasvoivat suuriksi, minkä seurauksena työttömyys kasvoi ennätyksellisesti.

Pelkkä palkkasopeutus Sorsan mallin mukaan ei olisi riittänyt vientiteollisuuden ongelmien ratkaisemiseksi. Palkkasopeutusta olisi täytynyt jatkaa vuonna 1992 saman verran.⁴ Mutta palkkasopeutukset yhdessä kohtuullisen kurssimuutoksen kanssa olisivat parantaneet vientialojen kilpailukykyä riittävästi, lisänneet luottamusta talouspolitiikkaan ja alentaneet korkotasoa merkittävästi. Suljetun sektorin kasvun ja työllisyyden kannalta palkkojen alentaminen olisi ollut välttämätöntä. Samalla pankkikriisi ja koko talouden kriisikin olisi jäänyt huomattavasti nyt koettua lievemmäksi.

Suomalaisten pankkien ulkomaiset velat olivat vuonna 1991 noin 222 mrd. markkaa. Niistä arviolta 92 mrd. markkaa oli hyvin lyhytaikaista rahoitusta pääasiassa pankkien välisiltä talletusmarkkinoilta. Pitkäaikaisissakin joukko-velkakirjalainoissa oli useimmiten kovenantteja, erityisehtoja, jotka edellyttivät niiden ennenaikaista takaisinmaksua, jos pankilla olisi esimerkiksi maksuhäiriöitä. On selvää, ettei Suomella sen suuren riippuvuuden johdosta, joka meillä oli (ja on) kansainvälisten rahoitusmarkkinoiden

³ Tarkkoja tilastoja luottotappioiden valuuttajakautumasta ei ole. Arvio perustuu mm. pankeista ja Arsenalista saatuihin tietoihin.

⁴ Palkkasopeutuksella olisi laskettu elintasoa 7-8 % yhteensä. Nyt on päädytty ylidevalvoitumista seuranneen kivuliaan prosessin kautta samaan lopputulokseen, koska työttömyys on erittäin korkea ja verotus on kiristynyt huomattavasti. Palkkasopeutus olisi ollut devalvaatioita neutraalimpi toimenpide talouden avoimen ja suljetun sektorin kannalta. Se olisi myös mahdollistanut reaalikoron laskun, mitä nyt ei ole tapahtunut (reaalikorko oli n. 6 % sekä 1990 että 1994).

luottamuksesta meihin, voinut tuolloin olla varaa päästää SKOPia kaatumaan, sillä seuraukset kaikkien pankkiemme ulkomaisen rahoituksen saatavuuden suhteen olisivat olleet tuhoisat. Niinpä pankkikriisissä oli pelastettava paitsi kotimaiset säästäjät myös ulkomaiset saamamiehet.

4 Mitä muutoksia on tehty tulevien finanssikriisien ehkäisemiseksi?

Talouspolitiikan tavoitteena vakaan rahanarvon merkitys on korostunut entisestään. Osin tämä johtuu Suomen siirtymisestä kelluvien valuuttakurssien järjestelmään syksyllä 1992. Kiinteiden kurssien järjestelmässään alhainen inflaatio oli keskeinen tavoite. Vakaa taloudellinen kehitys tukee rahoitusmarkkinoiden vakautta. Vakaa rahanarvo ja tasapainoinen julkinen talous tukevat myös kasvua ja työllisyyttä.

Suomessa pyritään edelleen eroon entisestä devalvaatio-inflaatiokierteestä. Monille muillekin maille irtipääsy inflaatiokierteestä on osoittautunut aikaa vieväksi prosessiksi.

EU-jäsenyys ja Maastrichtin sopimuksen konvergenssiehtojen täyttämisen edellyttävät pyrkimistä kohti vakaata rahan arvoa, stabiileja valuuttakursseja ja julkisen velkaantumisen alentamista. Toisaalta EU-jäsenyys myös tukee näiden tavoitteiden toteutumista.

Säännöstelemättömillä rahoitusmarkkinoilla inflaatio ei enää laske reaalikorkoa. Reaalikorko voi inflaation kiihtyessä päinvastoin kohota. Kestää kuitenkin aikansa ennen kuin yhteiskunnassa ymmärretään tämä tosiasia.

Rahoitusmarkkinoiden lainsäädäntöä on uudistettu merkittävästi. EU:n keskeisimmät pankkitoimintaa ja rahoitusmarkkinoita säätelevät direktiivit on jo pääosin viety Suomen lainsäädäntöön. Osin lainsäädännön muutoksia on vielä tekeillä. Mm. talletusvakuusjärjestelmää ollaan parhaillaan uusimassa.

Pääomatulojen verotus on uusittu perusteellisesti vuoden 1989 jälkeen ja viimeksi vuoden 1993 alusta. Oman pääoman ehtoinen rahoitus on

nyt yhtä edullista kuin velkarahoitus verotuksen kannalta.

Rahoitustarkastus on liitetty Suomen Pankin yhteyteen. Tämä parantaa valvonnan koordinoitua ja tehostaa resurssien käyttöä. Järjestely antaa myös mahdollisuuden ottaa aiempaa paremmin huomioon taloudellisen kehityksen vaikutuksen pankkivalvonnessa. Valvonnan kokonaisvastuu on nyt myös entistä selvemmin määritelty. Se on rahoitustarkastuksella. Kysyä tosin voinee, onko uudistus jäänyt puolittiehen. Useimmissa Euroopan ja muunkin maailman maissa rahoitustarkastus toimii osana keskuspankkia eikä välimaastossa "sen yhteydessä".

Pankkien hallintoelinten toimintaa koskevia säädöksiä on muutettu. On todennäköistä, että omistajat ja hallintoneuvostot seuraavat ja valvovat aiempaa paremmin pankkien johdon toimintaa. Tilintarkastajien odotetaan arvioivan entistä enemmän pankin johdon toimintaa ja koko tilintarkastuksen edellytetään suuntautuvan aiempaa enemmän tulevaisuuteen. Tilintarkastajien ammattitaidolle ja -etiikalle asetetaan entistä korkeampia vaatimuksia. EU:n säännösten myötä tilintarkastajille myös tulee velvollisuus informoida valvontaviranomaisia havaitsemistaan puutteista (ns. BCCI direktiivi).

Pankkien johdon omien käyttäytymistapojen voi myös uskoa muuttuneen vähemmän riskihaikuiseksi. Vakuusvaatimukset ovat kiristyneet, sisäistä tarkastusta ja riskienhallintaa on tehostettu. Kansainvälistä toimintaa on supistettu ja paluuta "perusarvoihin", perinteiseen pankkitoimintaa korostetaan. Jotkut pelkäävät jo liiallistakin varovaisuutta. Tästä ei kuitenkaan ole näyttöä. Pelätty luottolama ei ole toteutunut, vaan pankit kärsivät terveen luottokrysynän puutteesta.

Markkinoiden kautta tapahtuva valvonta on niin ikään tehostumassa. Luottokelpoisuusarvioiden merkitys on kasvanut ja niitä tekevien laitosten ammattitaito lienee parantunut. Pankkivalvonnan kansainvälinen yhteistyö kehittyä kaiken aikaa sekä BIS:n että EU:n toimesta. Jotkut jopa pelkäävät valvonnan menevän liiallisuuksiin. Tästä ei kuitenkaan näillä näkymin ainakaan

Suomessa liene pelkoa; sen verran tehokkaasti luottolaitosten etujärjestöt hoitavat etujaan korporatiivisen yhteiskuntamme salongeissa. Toivottavasti kuitenkin nekin ovat huomanneet, että ammattitaitoinen ja tehokas valvonta on myös rahoituslaitosten omien pitkän aikavälin etujen mukaista.

Pankkien suojajärjestelmä (ns. safety net) kokonaisuudessaan on edelleen kehitteillä. Valtion vakuusrahaston (VVR) tuleva rooli on avoin. Talletusvakuusjärjestelmän osalta joudutaan vielä harkitsemaan riskipainotettujen vakuusmaksujen käyttöönottoa. Aina on olemassa vaara, että tuki-, valvonta- ja suojajärjestelmä tehdään liian kattavaksi, mikä lisää pankkien riskinottoa ja jarruttaa niiden omien riskienhallintajärjestelmien kehittelyä. Myös kaikkialla muualla pyritään löytämään oikea tasapaino toisaalta säätelyn, valvonnan ja kriisipankkien tukemisen sekä toisaalta pankkien tehokkuuden ja aidon markkinamekanismin toiminnan välillä. Suomen keskittyneessä pankkijärjestelmässä se on erityisen vaikeata.

5 Pankkien tilanne ja pankkituen takaisinsaanti

Kannattavuuskriisin takia pankit ovat rationalisoineet ja tehostaneet toimintaansa. Henkilöstön ja konttorien määrä on supistunut huomattavasti (kuviot 1 ja 2). Pankkisektorin suhteellinen koko maan taloudessa on pienentynyt. Säännöstelyn aikana syntynyt liikakapasiteettia ollaan edelleen purkamassa. Suomen Säästöpankki ja STS-Pankki ovat poistuneet markkinoilta ja muutkin pankit ovat saneeranneet konttoriverkkojaan. Suomen Yhdyspankin ja Kansallis-Osake-Pankin fuusio johtaa vielä huomattavaan lisäsaneeraukseen. Uusi, Suomen oloissa jättimäinen liikepankki saa varsinkin yritysrahoituksessa hallitsevan aseman pankkimarkkinoillamme. Ulkomaisen kilpailun lisääntyminen ja rahoitusjärjestelmän kehittyminen vähentävät kuitenkin liiallisen keskittymisen vaaraa.

Toimintakulut suhteessa taseeseen ovat nyt Suomessa muiden pohjoismaiden tasolla (kuvio

3). Aiemmin 1980-luvulla ne olivat muita maita korkeammat. Muut tuotot suhteessa taseeseen ovat myös pohjoismaista keskitasoa (kuvio 4). Luottotappiot suhteessa taseeseen ovat vielä selvästi suuremmat kuin muissa pohjoismaissa (kuvio 5). Talouden elpyessä luottotappioiden voi toivoa alenevan parin seuraavan vuoden aikana merkittävästi. Suomen pankkisektorin rakenteelliseksi ongelmaksi näyttää toistaiseksi jäävän suhteellisen korkokorkeuden alhaisuus. Se on meillä selvästi pohjoismaiden alin (kuvio 6). Sen sijaan korkomarginaali on meillä hyvää pohjoismaista tasoa (kuvio 7). Kiristynyt kilpailu mm. ulkomaisien pankkien taholta, tuo paineita korkomarginaalin alentamiseen.

Pankkituesta takaisin saatava määrä riippuu talouden elpymisestä. Korkojen ja erityisesti pitkien korkojen lasku lisäisi takaisin saatavan tuen määrää. Tämä kuitenkin edellyttäisi paitsi kansainvälisesti korkojen alenemista myös uskottavaa talouspolitiikkaa, joka varmistaisi alhaisen inflaation, tasapainottuvan valtiontalouden ja kohenevan työllisyyden.

Pankkitukijärjestelmät tulisi pyrkiä purkamaan mahdollisimman pian, jotta alan kilpailutilanne normalisoituisi ja vältettäisiin muutkin markkinavääristymät. Tämä riippuu kuitenkin pankkien elpymisestä. Norjassa ja Ruotsissa on keskusteltu tukijärjestelmien lopettamisesta. Suomessakin lienee syytä vaatia pankkitukiorganisaatioilta nykyistä selkeämpää visiota ongelmatasteiden alasaajoaikataulusta ja tukijärjestelmien purkamisesta. Nopeasti purkaminen ei tosin voi tapahtua, sillä sen verran suuria epävarmuuksia vielä vallitsee rahoitusjärjestelmämme vakauden pysyvyydestä. Vasta useampia vuosia kestänyt tasapainoinen nouseva yleistaloudellinen kehitys mahdollistaa pankkisektorin rakenteellisen vahvistumisen kestävästi omillaan vaikeitakin aikoja.

Kirjallisuutta

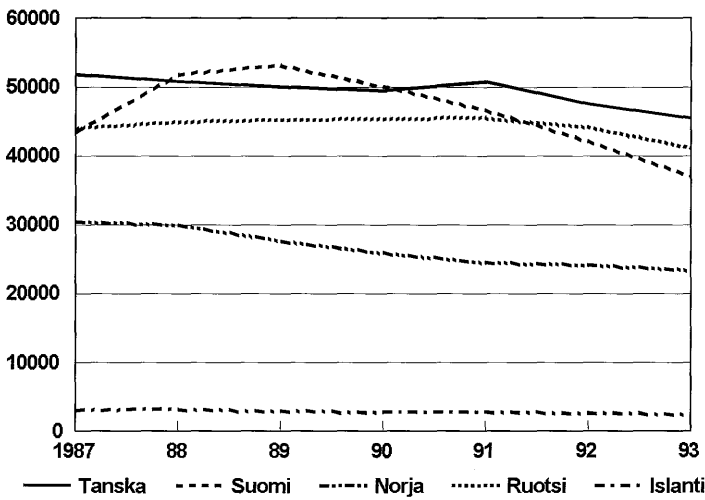
Aranko, J. (1993) Pankkikriisin hallinta, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1/1993.

- Bankkrise - utvalgets rapport* (1992), Oslo.
- Bankkrisen og utviklingen i den norske banknæringen, st. meld. nr. 39*, 1994, Oslo.
- Bankstödsnämnden (1994) Erfarenheter av bankkrisen, en rapport till regeringen, Stockholm.
- Berg, S.A. (1993) Kuka oli vastuussa Norjan pankkikriisistä? *Kansantaloudellinen aikakauskirja 1/1993*.
- Bordes, C., Currie, D., Söderström, H-Tson (1993) Kolme arviota Suomen talouskriisistä ja talouspolitiikasta, *Suomen Pankki C:9*.
- Borio, C. (1993) Exploring aggregate asset price fluctuations across countries, *BIS Economic Papers 4/1994*.
- Brunila, A. ja Takala, K. (1993) Private Indebtedness and the Banking Crisis in Finland, *Bank of Finland Discussion Papers 9/1993*.
- Den Danske Pengeinstitutsektor* (1994) Økonoministeriet.
- Jokinen, H. ja Soltila, H. (1994) *Pankkien varainhankinnan ja varainkäytön muutokset*, teoksessa R. Pauli, toim., Pankkitoiminnan rakennemuutos Suomessa, *Suomen Pankki A:89*.
- Koskenkylä, H. (1992) Bankkrisen i de nordiska länderna, *Ekonomiska Samfundets Tidskrift 4/1992*.
- Koskenkylä, H. (1992) Norjan pankkikriisi ja vertailua Suomen pankkeihin, *Suomen Pankin keskustelualoitteita 13/1992*.
- Koskenkylä, H. (1994) Pohjoismaiden pankkien kriisi ja kehitysnäkymiä, *Markka & talous 2/1994*.
- Koskenkylä, H. ja Vesala, J. (1994) Suomen talletuspankit 1980-1993: kasvun ja kriisin vuodet, *Kansantaloudellinen aikakauskirja 2/1994*.
- Koskenkylä, H. ja Pensala, J. (1992) Pohjoismaiden pankkikriisi ja viranomaisten tukitoimenpiteet, *Kansantaloudellinen aikakauskirja 4/1992*.
- Koskenkylä, H. (1992) Mihin SKOP kompastui? - SKOP- ja OKO-pankkien vertailua 1984-1990, *Kansantaloudellinen aikakauskirja 2/1992*.
- Koskenkylä, H. (1994) Pohjoismaiden pankkien tilanne vuonna 1994, *Suomen Pankin keskustelualoitteita 20/1994*.
- Kredittilsynetts seminarium i September 1994, *Macroeconomic Surveillance Aiming to Detect Potential or Emerging Financial Crises*, 15-16.9.1994.
- Lind, G., Nedersjö, A-K. (1994), Utvecklingen i banksektorn 1993, *Penning- och Valutapolitik 1994/2*, Sveriges Riksbank.
- Lindblom, S. (1993) Pankkikriisistä selvittää - mutta hitaalla aikataululla, *Kansantaloudellinen aikakauskirja 1/1993*.
- Lindgren, H., Wallander, J., Sjöberg, G. (1994), *Bankkrisen*, Bankkriskommittén, Frizes, Stockholm.
- Llewellyn, D.T. (1992) The Performande of Banks in the UK and Scandinavia: A Case Study in Competititon and Deregulation, *Penning- och valutapolitik 1992:3*, Sveriges Riksbank.
- Lundberg, E. (1983), *Ekonomiska kriser förr och nu*, SNS-förlag.
- Lybeck, J.A. (1992), *Finansiella kriser förr och nu*, SNS-förlag.
- Lybeck, J.A. (1994), *Facit av finanskrisen*, SNS Förlag, Stockholm.
- Nyberg, P. (1994), Decision on the Restructuring of the Savings Bank Sector, *Bank of Finland Bulletin, January 1994*.
- Nyberg, P. ja Vihriälä, V. (1994), The Finnish Banking Crisis and Its Handling, *Bank of Finland Discussion Papers 7/1994*.
- Saukkomaa, H. (1994) *Paha pankki*, Otava. Senter for anvendt forskning (SNF) ved Norges Handelshøyskolen (1989), *Årsakene till bankkrisen*.
- Silvonen, T. (1994), Pankkien taserakenteen muutos, *Suomen Pankin tutkimusosaston työpapereita 4/1994*.
- SNF (1992), *Bankkrisen i Norge*.
- Soltila, H. ja Vihriälä, V. (1994), Finnish Banks' Problem Assets: Result of Unfortunate Asset Structure or Too Rapid Growth? *Bank*

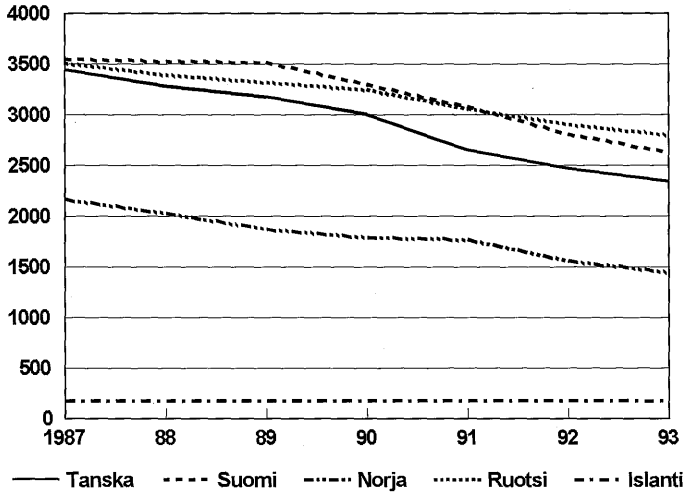
of Finland Discussion Papers 23/1994.
 Statens banksikringsfonds og Statens bankin-
 vesteringsfonds rapporter 1992-1993.
 Vartiainen, J. (1993) Pankkikriisin opetuksia,
 Kansantaloudellinen aikakauskirja 1/1993.
 Vesala, J. (1993), Retail Banking in European

Financial Integration, Suomen Pankki D:77.
 Vihriälä, V. (1993), Suomen pankkikriisi – Mitä
 opimme?, Kansantaloudellinen aikakauskir-
 ja 4/1993.

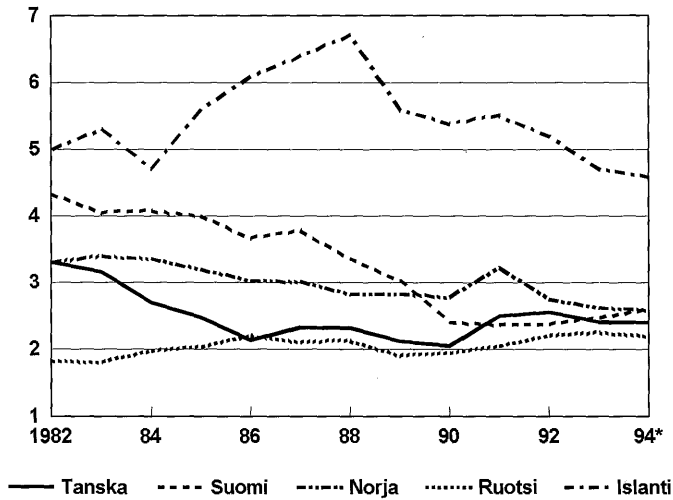
Kuvio 1 Pohjoismaiden pankkien henkilöstön lukumäärä, 1987-93



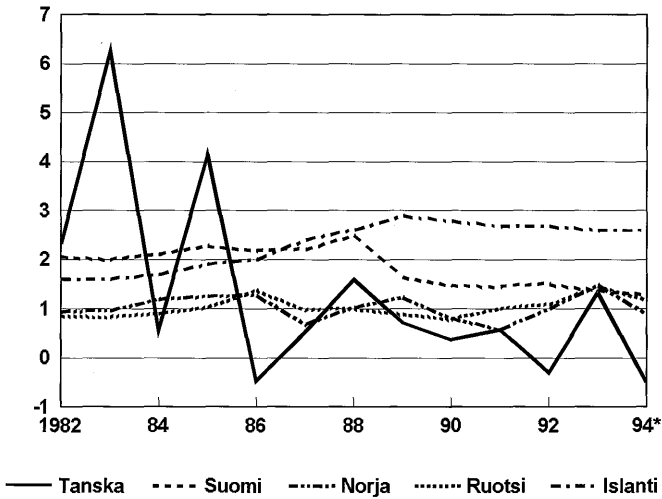
Kuvio 2 Pohjoismaiden pankkien sivukonttoreiden lukumäärä, 1987-93



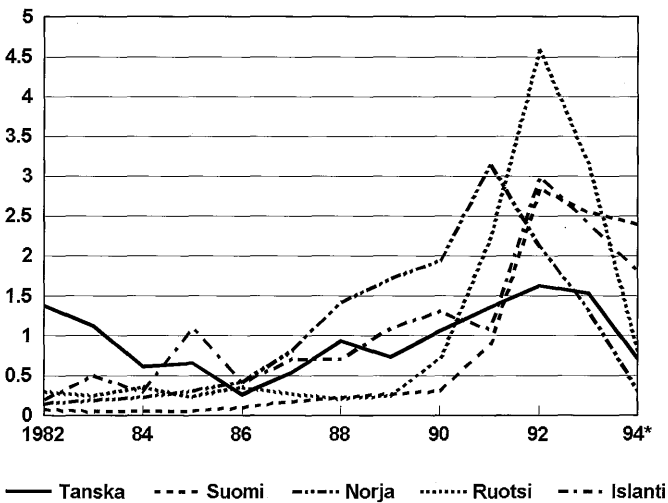
Kuvio 3 Pohjoismaiden pankkien muut kulut/keskitase (%), 1982-94



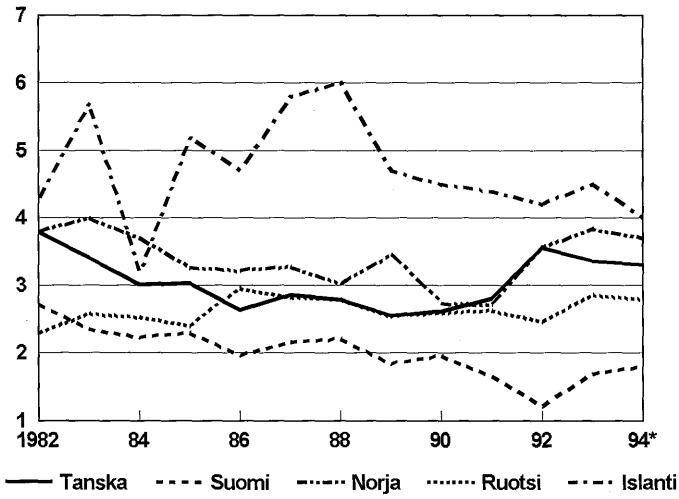
Kuvio 4 Pohjoismaiden pankkien muut tuotot/keskitase (%), 1982-94



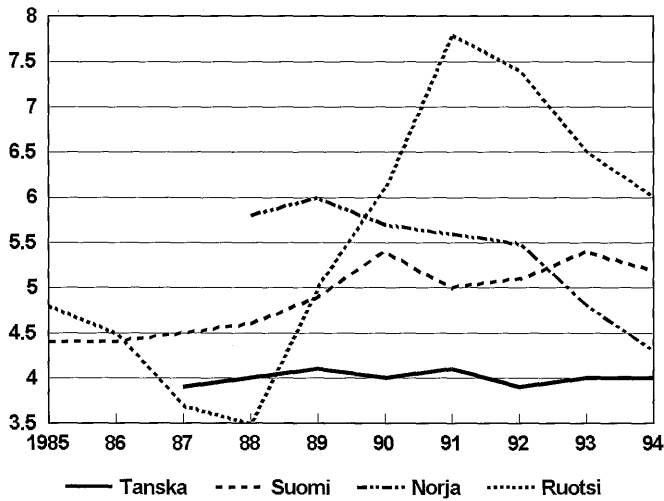
Kuvio 5 Pohjoismaiden pankkien luottotappiot/keskitase (%), 1982-94



Kuvio 6 Pohjoismaiden pankkien korkokate/keskitase (%), 1982-94



Kuvio 7 Pohjoismaiden pankkien korkomarginaali, prosenttiyksikköä



Summary

Finland's banking crisis has proven to be the deepest and longest of the Nordic countries' banking crises. Even today, Finnish banks have not gotten completely over their problems.

The causes of the crisis are quite diverse and are much the same as in Norway and Sweden, where the crises are for the most part over and where the banking sectors recorded profits last year.

The primary cause of the crisis was the banks' excessive lending and vigorous balance-sheet growth during the latter half of the 1980s. The long and deep recession and the excessive weakening of the markka led to a surge in credit losses in 1991-1993.

The excessive growth in bank lending can be traced to the banks' own decisions, as they abused the liberalization of the financial markets in a rush for growth and market share. Risk analysis and internal controls became lax, and the shareholders did not keep an eye on management.

The surge in bank lending was fed by an economic boom which was not adequately restrained by economic policy. Monetary policy was ineffective under a fixed exchange rate regime, and fiscal policy was not sufficiently tight. The reform of capital gains taxation came too late, in the beginning of the 1990s. Limits should have been placed on the deduction of interest payments already prior to the

deregulation of the financial markets.

The course of economic policy chosen in autumn 1991 was one-sided and to an extent ill-advised. It would have been better to have opted for wage adjustment, but instead the markka was devalued by over 30 per cent. The foreign currency debt of the sheltered sector proved the undoing of thousands of firms.

Financial markets legislation was underdeveloped. Capital adequacy requirements were not strict enough. Financial markets supervision was ineffective and lacking in resources. The legislation in effect did not provide adequate support for the monitoring of banking risks.

The crisis has already resulted in a sharp cut-back in bank personnel and branch offices. But this is still not enough, as costs have not come down. The merger of Kansallis-Osake-Pankki and Union Bank of Finland will mean more restructuring, and other banks must also lower their costs.

Financial markets legislation and supervision have been reformed partly in accord with the precepts of the European Union. This process must be pushed forward in order to make supervision more effective. The moral hazard problem connected with supervision and support systems is a difficult problem, but it must be kept to a minimum. Finally, there is a need in Finland for more effective self regulation of the financial sector.