

ARTIKKELEITA

Onnettomuus rahoitustoimialalla: Yhdysvaltain säästö- ja luottolaitosten kriisi*

JAMES W. KOLARI

Asuntorahoitukseen erikoistuneiden säästö- ja luottolaitosten (*Savings and Loans Associations*) kriisi on Yhdysvaltain historian pahin rahoitustoimialaa kohdannut katastrofi sitten 1930-luvun suuren laman, jolloin lähes 10 000 pankkia joutui lopettamaan toimintansa.

Säästö- ja luottolaitosten lukumäärä pieneni 1980-luvulla noin 4 000:sta nykyiseen runsaaseen 2 400:aan. Yleensä vararikkoon menneet laitokset on sulautettu isoihin ja terveellä rahoituspohjalla toimiviin laitoksiin tai liikepankkeihin, mutta monia laitoksia on suljettu ja saatettu selvitystilaan. Talletusvakuutuksen piirissä oleville tallettajille vuosina 1987—1990 suoritetuista korvauksista aiheutuneet tappiot ovat nousseet 46 mrd. dollariin.¹ Useimmat näistä tappioista on kirjattu Texasin ja Kalifornian osavaltioissa.

Vaikka asiasta ei vielääkään vallitse täydellistä yhteisymmärrystä, yleisesti esitetään sellaisia arvioita, että tulevina vuosina ongelmallisten laitosten tilan selvittämiseen tarvitaan noin 200 mrd. dollaria. Korkomenojen jälkeen summa kohoaa yhteensä noin 500 mrd. dollariin, mikä vastaa kuudesosaa liittovaltion velasta. Summa voi nousta vielä tästäkin, elleivät kongressi ja valvontaviranomaiset kykene nopeutamaan kriisin ratkaisua.

Vaikka suuruudeltaan säästö- ja luottolaitosten tappiot ovatkin kolmekymmenluvun la-

massa ehdinkoon joutuneiden liikepankkien kärsimiä tappioita paljon pienemmät, ongelma on kaikesta huolimatta osoitus huonoon ajankohtaan osuneesta säännöstelyn purkamisesta sekä lainlaajitajien ja hallituksen kyvyttömyydestä tarttua ongelmaan riittävän nopeasti.

Seuraavassa tarkastellaan säästö- ja luottolaitosten kriisiä, sen alkuperää, ratkaisuehdotuksia ja vielä edessä olevia ongelmia. Lopuksi viitataan myös liikepankkien kohtaamiin ongelmiin vakauden ja turvallisuuden ylläpitämisessä viime vuosien aikana.

Mikä on säästö- ja luottolaitosten kriisi?

Säästö- ja luottolaitosten kriisillä tarkoitetaan satojen laitosten joutumista vararikkoon sekä liittovaltion talletusvakuutuslaitosten kykenemättömyyttä kattaa syntyneitä tappioita. *Federal Savings and Loans Insurance Corporation (FSLIC)*, joka vielä vuonna 1988 toimi näiden laitosten talletusten vakuuttajana, sulki tuona vuonna yhteensä 222 laitosta. Siitä huolimatta vuoden 1989 alussa lähes 500 säästö- ja luottolaitosta jatkoi toimintaansa, vaikka niiden oma pääoma oli huvennut olemattomiin.

Valvontaviranomaisten huonoa asioiden hoitoa kritisoinut professori *Edward Kane* (1985, 1989) on kutsunut tällaisia insolventteja, mutta toimintaansa jatkavia laitoksia *zombeiksi*, mikä tarkoittaa »kuolleena elävää». Näille laitoksille oli tyypillistä se, että ne asettivat talletuskorkonsa huomattavasti

* *Esitelmä Vernal Equinoxin* Tampereella 28. 9. 1990 järjestämässä rahoitustoimialaseminaarissa. Toimitus kiittää *Paula Ruokolaa* esitelmän käännöstyöstä.

¹ Yksityiskohtainen katsaus säästö- ja luottolaitosten tappioihin ja konkurssiin ajautuneiden instituutioiden tilan selvittämisestä löytyy mm. *Colen* (1990) tutkimuksesta.

markkinoilla vallitsevaa tasoa korkeammiksi ja tekivät sijoituksia riskialttiisiin kohteisiin. Viime hetken pyrkimykset ansaita voittoa ja estää viranomaisia sulkemasta tai fuusioimasta laitosta olivat omiaan luomaan *moral hazard* -tilanteen. Sen seurauksena myös terveiden luottolaitosten oli maksettava käypää tasoa korkeampia talletuskorkoja pystyäkseen kilpailemaan »kuolleena elävien» kanssa, mikä heikensi niiden kestokykyä.

Talouselhdistö ja viranomaiset ovat luoneet sellaisen yleisen käsityksen, että säästö- ja luottolaitosten vararikkojen syynä olisi ollut häikäilemättömien huijareiden petollinen käyttäytyminen. Tämä käsitys perustuu siihen, että jotkut pankinjohtajat ovat käyttäneet talletusvakuutusjärjestelmää epämääräisten järjestelyjen suojana, ns. *ponzi*-operaatioissa. Tällaisissa operaatioissa talletuksia on hankittu meklareiden välityksellä ja niistä on maksettu korkeita korkoja. Saadakseen täyden edun talletusvakuutusjärjestelmästä meklarit ovat jakaneet hankkimansa varat 100 000 dollarin suuruisiin talletuseriin. Näin hankittuja varoja on käytetty korkealentoisten kiinteistökauppojen rahoittamiseen, joissa pankinjohtajat ovat olleet välillisinä tai välittöminä osapuolina.

Esimerkkejä löytyy tapauksista, joissa lainoksen laina-asioista vastaava johtaja on hankkinut maa-alueen perustamansa yhtiön nimiin ja palkannut toisen henkilön johtamaan tätä yhtiötä. Sen jälkeen pankinjohtaja on ottanut yhteyttä lukuisiin rakennusyhtiöihin ja ilmaissut olevansa valmis rahoittamaan kerrostalojen rakentamista tälle tontille. Näin tontin hinta on saatu nostetuksi huomattavasti normaalien markkinahintojen yläpuolelle, ja se on myyty eniten tarjoavalle.

Tässä vaiheessa pankinjohtaja on jo voinut ansaita huomattavia summia, ja hän on joko lakkauttanut perustamansa yhtiön ja häipyntä tai jatkanut petollista toimintaansa omaksi edukseen. Kun asuntorakennusprojekti on tullut valmiiksi, sama laitos on järjestänyt rahoitusta asuntojen ostajille.

Monet säästö- ja luottolaitokset ehtivät kuitenkin menettää pääomansa ja joutuivat keskeyttämään alulle panemiensa projektien ra-

hoittamisen. Joillakin alueilla, kuten Texasissa ja muissa öljyä tuottavissa osavaltioissa, saattoi myös käydä niin, että öljyn hinnan laskun aikaansaama alueellinen lama vei ostajat vasta valmistuneilta asunnoilta.

Vaikka tällaiset tapaukset selittävätkin osan säästö- ja luottolaitosten kriisistä, nykyisten arvioiden mukaan korkeintaan 30 prosenttia niiden tappioista voidaan panna petoksen tiliin. Näin ollen ainakin 70 prosenttia tappioista on peräisin muista syistä. Niiden ymmärtäminen on ratkaisevaa, kun syntynyttä kriisiä pyritään ratkaisemaan.

Mistä ongelmat saivat alkunsa?

Yksi nykyisten ongelmien taustatekijä on se, että säästö- ja luottolaitokset olivat toimilupaansa mukaisesti keskittyneet lähinnä asuntorahoitukseen, mikä pitkään olikin ollut varsin menestyksellistä toimintaa. Pitkäaikaiset ja kiinteäkorkoiset asuntoluotot dominoivat taseen saatavapuolta, kun taas velkapuoli koostui suurimmaksi osaksi lyhytaikaisista säästötileistä.

Tällaisella taserakenteella korkotason muutokset heijastuivat suoraan säästö- ja luottolaitosten kannattavuuteen. Ongelmaksi tämä muodostui vasta 1970-luvulla, jolloin markkinakorot ajoittain nousivat varsin korkeiksi. Kun markkinakorot ylittivät viranomaisten säästötileille asettaman korkokaton (*Regulation Q*), talletusvarat alkoivat siirtyä markkinakorkoa tuottaviin kohteisiin (mm. rahamarkkinarahastoihin).

Pysäyttääkseen tämän disintermediaatio-prosessin, so. pankkien taseiden ohittamisen, liittohallitus salli vuonna 1978 lyhytaikaisten, nimellisarvoltaan pienten (10 000 dollaria) rahamarkkinatodistusten myymisen markkinoilla määräytyvään korkoon. Seuraavana vuonna sallittiin myös piensäästäjille tarkoitettujen, pitkäaikaisiin markkinakorkoihin sidottujen talletustodistusten myynti. Nimellisarvoltaan suurilta sijoitustodistuksilta oli pois-

² Ks. *Rose* (1990), joka esittää perusteellisen arvion kriisin taustasta sekä luettelon aiheeseen liittyvästä kirjallisuudesta.

tettu Q-määräysten asettamat korkokatot jo 1970-luvun alussa. Sijoitustodistuksista tuli tärkeä varainhankinnan lähde vuonna 1980, jolloin tilikohtaiset talletusvakuutusrajat nostettiin 40 000:sta 100 000:een dollariin.³ Samanaikaisesti asetettiin komitea, jonka tehtäväksi tuli talletusten korkosäännöstelyn purkaminen vuoteen 1986 mennessä. Uudet instrumentit yhdessä eräiden taseen saatavapuoheen vaikuttaneiden muutosten kanssa loivat pohjan tulevien vuosien onnettomuudelle.

Inflaation torjumiseksi USA:n keskuspankki siirtyi vuoden 1979 lokakuussa korkotason kontrollista rahan määrän säätelyyn. Sen seurauksena markkinakorot nousivat ennen kokemattoman korkealle tasolle. Korkean korkotason syventämä taantuma alensi korkoja lyhyeksi ajaksi vuonna 1981, mutta seuraavana vuonna korot nousivat uudelleen. Saamisten ja velkojen maturiteettierot saivat aikaan sen, että vuosina 1980—1983 lähes 500 säästö- ja luottolaitosta joutui vararikkoon tai fuusioitiin viranomaisten toimesta. Ainakin yhtä monta laitosta fuusioitui omasta tahdostaan. Sen lisäksi monien muiden laitosten oma pääoma oli alentunut huolestuttavan alhaiselle tasolle, mistä myöhemmin muodostui pitkäaikainen ongelma.

Seuraava ongelma alkoi *Garn-St Germain* -lain voimaantulosta vuonna 1982. Tämä laki salli kaikkien liittovaltion valvonnan alaisen talletuksia vastaanottavien laitosten tarjota asiakkailleen markkinakorkoa tuottavia sekkitilejä, ns. *NOW*-tilejä. Vieläkin tärkeämpää oli se, että laki laajensi olennaisesti talletuslaitosten luotonantomahdollisuuksia: säästö- ja luottolaitokset saattoivat sijoittaa liikekiinteistöluottoihin enintään 40 ja kulutusluottoihin enintään 30 prosenttia saamisistaan. Vuonna 1983 säästö- ja luottolaitokset saivat oikeuden sijoittaa myös korkeariskisiin joukkovelkakirjoihin (*junk bonds*). Lisäksi vuoden 1982 verolait supistivat asuntorahoitusta myöntäville laitoksille aiemmin annettuja verohelpotuksia.

³ Tuolloin tuli voimaan *Depository Institutions Derogation and Monetary Control Act*, joka aloitti rahoitusmarkkinoiden säännöstelyn purkamisen USA:ssa. — *toim. lisäys.*

Nämä muutokset olivat omiaan lisäämään säästö- ja luottolaitosten luottoriskejä. Laitokset saivat mahdollisuuden lyhentää saamistensa maturiteettia ja samalla ansaita suurempia tuottoja kattaakseen kohonneita varainhankinnan kustannuksia.

Antaakseen säästö- ja luottolaitoksille aikaa päästä hyötymään uusista toimintavapauksistaan *Garn-St Germain* -laki teki mahdolliseksi sen, että näiden laitosten talletusvakuutusyhtiö, *FSLIC*, hankki ns. vastuutodistuksia (*net worth certificates*) niiltä laitoksilta, joiden substanssiarvo oli käynyt negatiiviseksi. Julkinen vakuutuslaitos toisin sanoen kattoi teknisesti maksukyvyttömiä instituutioiden tappioita. Vastakohtana ns. hyvälle kirjanpitolavalle (*generally accepted accounting principles*) menettelyä alettiin USA:ssa kutsua valvontaviranomaisten omaksi kirjanpitokäytännöksi (*regulatory accounting principles*).

Tällainen tukitoiminta pahensi entisestään kasvavaa kriisiä. »Kuolleena elävät» laitokset eivät ainoastaan jatkaaneet tappioillista toimintaansa vaan lisäsivät sitä yrittäessään epätoivoisesti ansaita rahaa riskialttiilla liiketoimilla. Lisäksi maksamalla ylisuuria talletuskorkoja ne heikensivät myös terveiden laitosten toimintaa.

Vuonna 1987 voimaan tullut *The Competitive Equality Banking Act* teki yllä mainitun kaltaisen tuen peräti velvoitteeksi. Laisa nimittäin edellytettiin, että valtiollisen *Federal Home Loan Bankin* on tuettava sinänsä hyvin hoidettuja mutta huonosti menestyviä säästö- ja luottolaitoksia, jotka toimivat taloudellisista vaikeuksista kärsivillä alueilla (ennen muuta USA:n eteläisen lännen osavaltioissa, jotka olivat lamassa öljyn hintojen laskun ja maatalouden vaikeuksien vuoksi). Sama laki antoi talletusvakuutusyhtiölle valtuudet ostaa vararikon partaalla olevien asuntorahoituslaitosten joukkovelkakirjoja 10,8 mrd. dollarin edestä.

Pääomatukea on arvosteltu hyvin ankarasti. Valvontaviranomaisten kykyä seurata säästö- ja luottolaitosten riskinottoa on pidetty puutteellisena. Tutkimusten mukaan Texasissa toimivien maksukyvyttömyyteen ajautuneiden laitosten luotonannon kasvu oli ollut

nopeampaa kuin vakavaraisten laitosten luotokspansio.⁴ Ne olivat myös maksaneet korkeampia talletuskorkoja ja perineet korkeampia luotokorkoja kuin vakavaraiset institutiot. Vaikeuksia lisäsivät öljyn hinnan aleneminen vuonna 1986 sekä samana vuonna voimaan tullut veron uudistus (*The Tax Reform Act*), mikä poisti monia asuntotuotannolle ja kaupallisille kiinteistöille annettuja veroetuja.

Vuoden 1987 lopussa Yhdysvalloissa oli yli 500 säästö- ja luottolaitosta, jotka edelleen jatkoivat tappiollista toimintaansa siitä huolimatta, että hyvän kirjanpitoavan perusteella laskettuna niiden substanssi oli negatiivinen. Näistä yli puolet oli ollut maksukyvyttömänä enemmän kuin 5 vuotta.

Vuoteen 1988 mennessä jokainen oli oppinut ymmärtämään sen, ettei talletusvakuutuslaitoksen (*FSLIC*) kapasiteetti mitenkään riittäisi kattamaan tappioita. Sen vuoksi vuoden 1989 alussa säädettiin laki rahoituslaitosten uudistamisesta ja elvyttämisestä.⁵ Tavallisesti tämä laki tunnetaan *Bushin suunnitelman* nimellä.

*Bushin suunnitelma — ratkaisu kriisiin?*⁶

Bushin suunnitelman toteuttamiseksi perustettiin erillinen selvitys-yhtiö, *Resolution Trust Corporation*, jonka tehtävänä on lopettaa tai fuusoida arviolta 400 maksukyvyttömyyteen joutunutta tai siihen pian ajautuvaa säästö- ja luottolaitosta. Yhtiön toimilupa kestää vuoteen 1996 saakka. Liikepankkien talletusvakuutuslaitos, *Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC)* maksaa yhtiön toimintakulut.

Selvitys-yhtiö aloittaa 50 mrd. dollarin budjetilla, josta 20 mrd. dollaria katetaan liittovaltion myöntämällä lainalla ja loput 30 mrd. dollaria pitkäaikaisella joukkovelkakirjalai-

nalla, joka lasketaan liikkeeseen vuosien 1990 ja 1991 aikana. Liittovaltio maksaa suurimman osan koroista.

Bushin suunnitelma lakkautti säästö- ja luottolaitosten talletusvakuutuslaitoksen, jonka velkojen maksamiseen jouduttiin osoittamaan 40 mrd. dollarin määräraha. Lisäksi suunnitelmassa varattiin 25 mrd. dollaria korvaamaan vararikoista aiheutuvia kuluja vuosien 1992—99 aikana. Tämä summa on paljon pienempi kuin tällä hetkellä arvioitu 180 mrd. dollarin tarve. Siten näyttää ilmeiseltä, että selvitys-yhtiön rahoitusta tarvitaan tulevaisuudessa lisää.

Yleinen arvostelu tulee varmasti lisääntymään sitä mukaa kuin kriisin selvittämisen hinta nousee. Lakkautetun *FSLIC:n* kohtalo on pahaenteinen merkki siitä, mikä tulevina vuosina odottaa pankkien talletusvakuutuslaitoksen, *FDIC:n* virkamiehiä. Selvitys-yhtiön ja talletusvakuutuslaitoksen kohtaamat ongelmat selvitysohjelman toimeenpanossa saattavat johtaa siihen, että huomattuaan, miten paljon julkisia varoja säästö- ja luottolaitosten tappioiden maksamiseen kuluu, kongressi joutuu päättämään uusista toimenpiteistä.

Bushin suunnitelma edellyttää laitoksilta aiempaa suurempaa minimipääomaa, mutta laitokset, joilla on hyväksyttävä toimintasuunnitelma, ovat voineet lykätä vaatimuksen täyttämistä vuoteen 1991 saakka. Näin laitosten toimintaa on jatkuvasti tuettu rahallisesti; vaikea läksy, jota valvontaviranomaiset eivät nähtävästi halua oppia. Virkamiesten haluttomuus ryhtyä nopeisiin toimenpiteisiin maksukyvyttömiä laitosten toiminnan lopettamiseksi johtuu osittain siitä, että heidän ajatusmaailmansa on lyhytjänteinen ja urahakuinen. On helpompaa olla tekemättä mitään ja siirtää vastuu neljän tai viiden vuoden päästä seuraaville viranomaisille.

Selvitys-yhtiö on toimiaikanaan velvollinen myymään pois epäonnistuneiden säästö- ja luottolaitosten saamiset, joiden määrä on 400 mrd. dollaria. Se on kuitenkin pyrkinyt myymään näitä yksitellen, vaikka asiantuntijoiden mukaan olisi parempi panna saamiset pakettiin ja myydä ne pois nipuissa. Suuret kiinteistösijoittajat ja muut institutionaaliset sijoit-

⁴ Teksasin säästö- ja luottolaitosten konkurssseista, ks. *Short ja Gunther* (1988).

⁵ *The Financial Institutions Reform, Recovery and Enforcement Act*.

⁶ Lisää informaatiota Bushin suunnitelmasta löytyy mm. *Brewerin* (1990) sekä *Bathin, Benstonin ja Wiestin* (1990) artikkeleista.

tajat voisivat avata niput ja markkinoida ne yleisölle. Toistaiseksi selvitysyhtiön salkunhaltijat ovat hidastaneet saamisten myymistä ja lisänneet transaktiokustannuksia.

Bushin suunnitelma velvoitti toteuttamaan lukuisia muutoksia valvontahallinnon rakenteessa. Säästö- ja luottolaitosten valvonta osoitettiin uudelle, valtiovarainministeriön yhteyteen perustetulle erilliselle tarkastusvirastolle (*The Office of Thrift Supervision*). Valtiollinen asuntorahoituslautakunta (*The Federal Housing Financing Board*) perustettiin koordinoimaan niiden asuntorahoituspankkien toimintaa, jotka myöntävät luottoja säästö- ja luottolaitosten asuntorahoitukseen. Säästö- ja luottolaitosten talletusvakuutus toiminta siirrettiin uudelle rahastolle (*The Savings Association Insurance Fund*), joka on liikepankkien talletusvakuutusyhtiön, *FDIC:n* hallinnassa ja jonka hallinnassa on myös liikepankkien talletusvakuutusrahasto (*The Bank Insurance Fund*), joka kattaa liikepankkien talletukset. Näin ollen on mahdollista, että liikepankkien talletusvakuutusrahasto joutuu tukemaan säästö- ja luottolaitosten rahastoa, mikäli tämän varat loppuvat. Sekaannusta aiheuttava kahden erillisen vakuutusrahaston muodostaminen johtuu luultavasti liikepankkien vastahakoisesta suhtautumisesta säästö- ja luottolaitosten pelastusyrityksiin.

On valitettavaa, että talletusvakuutusmaksut eivät vielääkään riipu instituutioiden riskiasemasta. Turvalliset kuljettajat joutuvat toisin sanoen maksamaan samat vakuutusmaksut kuin kehnot ajurit. Useimmilta on jäänyt huomaamatta se vakuutus toimintaan liittyvä ongelma, että ei ole olemassa mitään markkinamekanismia, joka takaisi sen, että säästö- ja luottolaitosten tai liikepankkien johto ohjaisi talletukset tuotto/riski-mielessä parhaisiin sijoituskohteisiin. Tämä nykyisin käytössä olevan talletusvakuutusjärjestelmän aikaansaama allokatiivinen tehottomuus on aiheuttanut yleisölle ennen kokemattomia tappioita.⁷ Rahoitustutkijat ovat toki pitkään olleet tietoisia tällaisen rahoitusjärjestelmään liitty-

⁷ Talletusvakuutusjärjestelmän allokatiivisesta tehottomuudesta, ks. *Barth* (1990).

vän tehottomuuden hyvinvointia alentavista vaikutuksista.

Yllä mainittujen muutosten lisäksi säästö- ja luottolaitosten luotonantoon on Bushin suunnitelman myötä palautettu samat rajoitukset, jotka olivat voimassa ennen säännöstelyn purkamista. Ollakseen ns. kvalifioitu luotonantaja (*qualified-thrift-lender*) ja toisaalta välttääkseen liikepankkitoimintaan kohdistuvat rajoitukset, säästö- ja luottolaitoksen saamisista vähintään 70 prosenttia tulee olla asuntoluottoja. Vakuudettomien tai korkeariskisten joukkovelkakirjojen hankkiminen on kiellettyä ja liikekiinteistöihin sijoittamista tai niiden rahoittamista on huomattavasti rajoitettu. Myös yhdelle asiakkaalle myönnettyjen luottojen määrää on rajoitettu. Talletuskorkojen ylärajat on palautettu niille laitoksille, joiden oma pääoma ei täytä vähimmäisvaatimuksia, eikä niillä myöskään ole lupa hankkia välitettyjä talletuksia.

Nämä muutokset aiheuttavat säästö- ja luottolaitoksille uudelleen samoja korkoriski-ongelmia, joista ne 1970-luvun lopulla ja 1980-luvun alussa tuskallisesti kärsivät.⁸ Jopa hyvinhoidettujen laitosten kilpailukyky saattaa käydä kyseenalaiseksi.

Liikepankkien ongelmat?

Samalla kun säästö- ja luottolaitosten toiminta on kutistunut, liikepankkien merkitys asuntorahoituksessa on kasvanut. Tästä seuraa, että monien liikepankkien korkoriskit tulevat kasvamaan, ja korkojen odottamaton nousu saattaa aiheuttaa niille samoja ongelmia, joista säästö- ja luottolaitokset aikoinaan kärsivät.

Myös liikepankkien talletusvakuutusjärjestelmä on omiaan luomaan allokatiivista tehottomuutta. *Brumbaugh* ja *Litam* (1990) ovat kiinnittäneet huomiota siihen, että liikepank-

⁸ Yhdysvalloissa useimmat asuntoluotot ovat edelleen pitkäaikaisia ja kiinteäkorkoisia. Maksimikorkosopimukset (*caps*) ovat yleistyneet jonkin verran, mutta talletuslaitoksilla myös niihin liittyy huomattava korkoriski, mikäli korot uudelleen nousevat. Aiheesta enemmän, ks. *Hendershott ja Shilling* (1990). — *Toim. lisäys.*

Taulukko 1. Ongelmapankit ja pankkikonkurssit.

Vuosi	Ongelmapankit ^a		Konkurssit	
	Lukumäärä kpl	Talletukset mrd.doll.	Lukumäärä kpl	Talletukset mrd.doll.
1980	217	21,6	10	0,2
1981	223	42,6	10	3,8
1982	369	57,3	42	9,9
1983	642	129,1	48	5,4
1984	848	186,1	79	2,9
1985	1 140	192,1	120	8,1
1986	1 484	271,3	138	6,5
1987	1 575	282,4	184	6,3
1988	1 495	287,9	200	24,9
1989	1 093	..	206	..

^a Alikapitalisoituneet pankit, joiden oma pääoma on 0–3 prosenttia saamisista.

kien kasvavat tappiot ovat jääneet viranomaisilta huomaamatta näiden keskittyessä säästö- ja luottolaitosten ongelmiin. He panevat merkille sen, että 1980-luvun jälkipuoliskolla alikapitalisoituneiden pankkien (oma pääoma alle 3 prosenttia saamisista) on nopeasti nousut samalla kun niiden saamiset ovat nousseet vieläkin nopeammin.

Liikepankkien synkentyvät näkymät käyvät ilmi myös oheisesta taulukosta (Taulukko 1). Ongelmapankkien ja vararikoon joutuneiden pankkien lukumäärässä tapahtui vuosikymmenen puolivälissä jyrkkä nousu. Se, että pankkien vakuutusrahaston, *BIF:n* keräämät vakuutusmaksut vähenivät vuosien 1988 ja 1989 välillä 18 mrd. dollarista 13 mrd. dollariin, viittaa siihen, että pankkitoimiala saattaa ajautua samaan onnettomuuteen, mihin säästö- ja luottolaitokset ovat jo ajautuneet.

Lopuksi

Säästö- ja luottolaitosten kriisi on suurelta osin seurausta siitä, että ne yritettiin muuttaa asuntorahoituslaitoksista liikepankeiksi (sallimalla sekkitilit ja väljentämällä luotonantomahdollisuuksia asuntorahoituksen ulkopuolelle) samaan aikaan, kun talletusten korkosäännöstely korkeiden korkojen vallitessa jouduttiin purkamaan. Bushin suunnitelma rajoitti säästö- ja luottolaitosten luotonannon uudelleen lähinnä asuntoluottoihin.

Säästö- ja luottolaitosten tulevaisuus näyttää synkältä, koska ne joutuvat edelleen kilpailemaan talletuksista muiden pankkien kanssa, mutta ovat luotonannossaan muita rajoitetummassa asemassa.⁹ On luultavaa, että säästö- ja luottolaitokset sulautuvat vähitellen liikepankkeihin. Tämä on todennäköisempää kuin se, että niistä kehittyisi kannattavalla pohjalla toimivia pankkiyksiköitä, mihin 1980-luvun alussa toteutetulla säännöstelyn purkamisella pyrittiin.

Liikepankit saavat puolestaan oppia kilpailemaan asuntolainoitukseen liittyvien maturiteettiongelmiensa kanssa. Siksi on todennäköistä, että asuntolainamarkkinoiden arvopaperistuminen tulee edelleen kasvamaan sen seurauksena, että pankit pyrkivät eroon maturiteettierojen aiheuttamista korkoriskeistä. Arvopaperistuminen tarkoittaa sitä, että asuntoluottoja myydään paketteina suurille valtion takaamille välittäjille, jotka hankkivat varat luottojen ostoon laskemalla liikkeeseen joukkovelkakirjoja.

On ehkä niin, että nykypäivän rahoitusjärjestelmästä ei löydy mitään perusteita pitää yllä asuntorahoitukseen erikoistuneita talletuksia vastaanottavia laitoksia. Säästö- ja luottolaitosten purkaminen saattaisi säästää meidät uusilta menetyksiltä silloin, kun korot joskus tulevaisuudessa taas nousevat jyrkästi.

⁹ Bushin suunnitelman vaikutuksista säästö- ja luottolaitosten tulevaisuuteen, ks. *Laderman* (1990).

Näistä negatiivisista tulevaisuudennäkymistä huolimatta, kokemus on opettanut läksyn, joka on sovellettavissa yhtä hyvin liikepankkeihin kuin säästö- ja luottolaitoksiinkin. Opetukset voidaan tiivistää seuraaviin politiikkasuosituksiin:

1. Kaikkien talletuslaitosten olisi raportoitava saamisensa ja velkansa markkina-arvoisina, mitä nykyiset tilinpäätökset eivät vielä edellyttä. Talletusvakuutusjärjestelmälle ei tulisi tappioita, mikäli jokainen markkina-arvojen perusteella insolvenssiin joutunut pankki tai luottolaitos asetettaisiin heti selvitystilaan. Käytännössä näin ankaraa menettelytapaa tuskin tullaan soveltamaan. Silti markkina-arvoon perustuva kirjanpitoikäntö helpottaisi päätöstä selvitystilaan asettamisesta.

2. Vakavaraisuudeltaan heikkojen instituutioiden luotonannon kasvua tulisi rajoittaa ja niiltä tulisi edellyttää ohjelma vakavaraisuuden kohentamiseksi.

3. Talletusvakuutus rajoitetaan vain yhteen tiliin kutakin yksityishenkilöä ja yhteisöä kohti eikä yhteen tiliin *per* instituutio, kuten nykyään on mahdollista. Tämä lisäksi markkinakuria ilman, että pankkien tarvitsisi turvautua joukkovelkakirjoihin, mitä jotkut ovat ehdottaneet. Myös ns. vähittäisrepojen (*retail repurchase agreements*) käyttö saattaisi yleistyä. Niiden avulla instituutio voisi hankkia varoja myymällä esim. valtionpapereita takaisinostopimuksella.

4. Talletusvakuutusmaksujen tulisi heijastaa pankin tai luottolaitoksen ottamaa riskiä.

5. Bushin suunnitelman yhteydessä perustetun selvitysyrityksen tulisi myydä valvontansa kuuluvien laitosten luottokanta niputettuna suuriin paketteihin.

6. Oman pääoman vaatimusta tulisi nostaa omistajien vastuun lisäämiseksi. Tämä hillitsi epätervettä antolainaustoimintaa ja vähentäisi talletusvakuutusjärjestelmän tappioita. Suositeltava vakavaraisuusaste olisi 8–10 prosenttia saamisista.

Kirjallisuus

- Barth, J. R. (1990): »*Post-FIRREA: The Need to Reform the Federal Deposit Insurance System*». Paper presented at The Annual Conference of the Western Economic Association (July 1990).
- Barth, J. R., G. J. Benston ja P. R. Wiest (1990): »*The Financial Institutions Reform, Recovery and Enforcement Act of 1989: Description, Effects and Implications*». Issues in Bank Regulation (vol. 13, ss. 3–11).
- Brewer, E. (1989): »*Full Blown Crisis, Half-Measure Cure*». Federal Reserve Bank of Chicago, Economic Perspectives, November/December 1989, ss. 2–17.
- Brambaugh, D. R. ja R. E. Litan (1990): »*The Financial Institutions Reform, Recovery and Enforcement Act of 1989: Ignoring Economics in Dealing with the Savings and Loans Crisis*». Paper presented at The Annual Conference of the Western Economic Association (July 1990).
- Cole, R. A. (1990): »*Thrift Resolution Activity: Historical Overview and Implications*». Federal Reserve Bank of Dallas, Financial Industry Studies (May 1990, ss. 1–12).
- Hendershott, P. H. ja J. D. Shilling (1990): »*The continued interest rate vulnerability of thrifts*». NBER Working Paper No. 3415 (August 1990).
- Kane, E. J. (1985): *The Gathering Crisis in Federal Deposit Insurance*. Cambridge Mass: MIT Press.
- Kane, E. J. (1989): *The S&L Insurance Mess: How Did It Happen?*. Washington D.C.: The Urban Institute.
- Laderman, E. (1990): »*FIRREA and the Future of Thrifts*». Federal Reserve Bank of San Francisco, Weekly Letter (January 1990).
- Rose, J. T. (1990): »*The Thrift Crisis: Evolution, Resolution, and Reform*». Review of Research in Banking and Finance (Spring 1990, ss. 1–23).
- Short, G. D. ja J. W. Gunther (1988): »*The Texas Thrift Situation: Implications for the Texas Financial Industry*». Federal Reserve Bank of Dallas, Financial Industry Studies (September 1988, ss. 1–11).