

## Artikkeleita

# Pohjoismaiden pankkikriisi ja viranomaisten tukitoimenpiteet\*

HEIKKI KOSKENKYLÄ JA JOHANNA PENSALA

Kirjoituksessa tarkastellaan pohjoismaisen pankkisektorin tilaa, rahoituskriisiä, sen syitä ja kehitystä sekä julkisen vallan toimenpiteitä kriisin voittamiseksi.

Kolmessa pohjoismaassa, Norjassa, Ruotsissa ja Suomessa, on jo jonkin aikaa vallinnut varsin laaja rahoituskriisi, mikä on herättänyt huomiota maailmalla. Myös Tanskassa pankkien luottotappiot ovat olleet suuret, mutta Tanskan pankkisektorin tilanne on selvästi parempi kuin näissä kolmessa muussa maassa. Suomen pankkisektorin luottotappiot ovat toistaiseksi olleet pienemmät kuin kolmessa muussa maassa, mutta pankkisektorin tilanne kokonaisuudessaan on Suomessa yhtä huono kuin Norjassa ja Ruotsissa.

Norjan pankkikriisi on jatkunut jo lähes kuusi vuotta. Sen katsotaan alkaneen vuonna 1987. Viime vuosi oli Norjan pankeille kriisin pahin. Suomessa ja Ruotsissa pankkien kannattavuus alkoi heikentyä vuonna 1990, mutta varsinainen pankkikriisi alkoi vasta viime vuonna.

\* Kirjoituksessa käytetyt tilastot on saatu pohjoismaiden keskuspankeista ja Suomen Pankkiyhdistyksestä. Osa tästä kirjoituksesta perustuu H. Koskenkylän esitelmään Ekonomiska Samfundetissa 22. 10. 1992. Kiitämme Jukka Vesalaa datojen hankinnasta sekä Virpi Anderssonia ja Shumin Huangia laskelmien teosta. Kirjoituksessa esitetyt näkemykset eivät välttämättä vastaa Suomen Pankin kantaa.

Ruotsissa ja Suomessa pankkien tulokset ovat heikentyneet kuluvan vuoden aikana, Norjassa tulokset ovat parantuneet ja Tanskassa heikentyneet jonkin verran edellisestä vuodesta. Viranomaisten on täytynyt puuttua pankkisektorin toimintaan varsin voimakkaasti Norjassa, Ruotsissa ja Suomessa. Valtio on joutunut tukemaan pankkeja suurilla summilla näissä maissa turvatakseen rahoitusmarkkinoiden vakauden ja tallettajien sijoitukset.

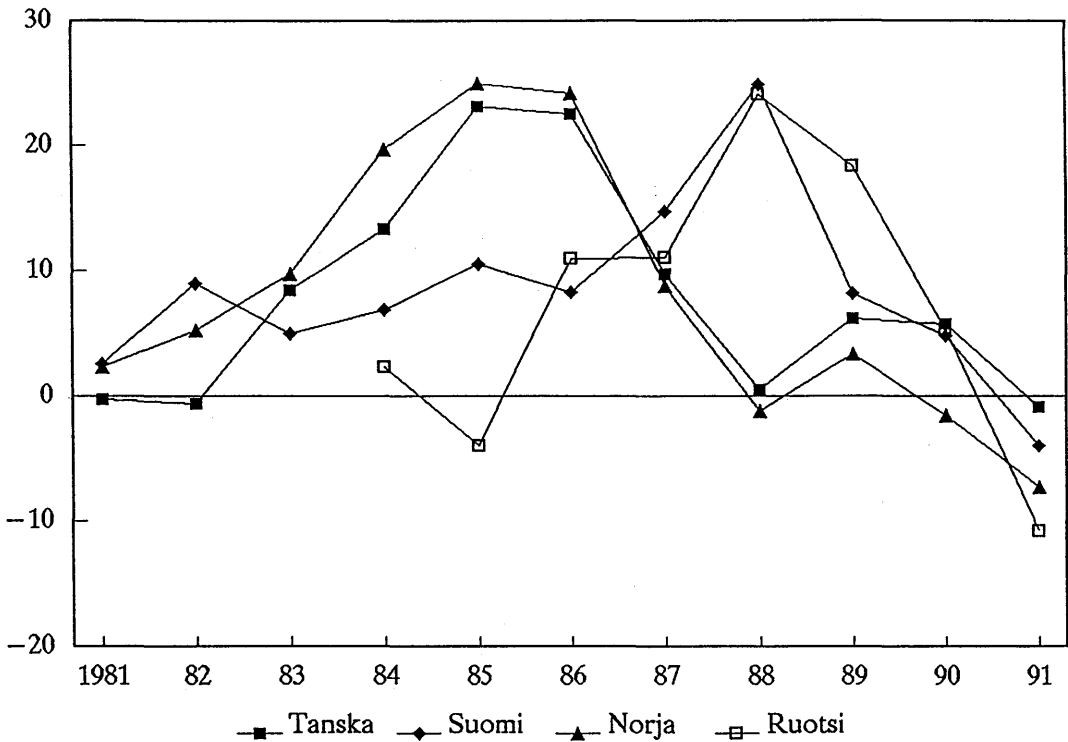
### 1. Rahoituskriisin syyt

Pohjoismaiden pankkikriisien syyt ovat monelta osin samankaltaiset, mutta maiden välillä on myös eroja. Norjassa käytetty sanonta pankkikriisin kolmesta osatekijästä »bad luck, bad policies, bad banking», pätee hyvin myös muiden maiden osalta.

»Bad luck» viittaa kansainväliseen suhdanetaantumiaan. Norjan osalta tähän sisältyy myös öljyn hinnan lasku vuosina 1985—1986, mikä pienensi vientituloja huomattavasti. Suomen osalta keskeistä oli itäviennin romahdus 1980-luvun jälkipuoliskolla. Teollisuusmaiden yleinen suhdannelama on koetellut kaikkia pohjoismaita.

»Bad policies» tarkoittaa suhdannepolitiikan epäonnistumista 1980-luvun jälkipuoliskolla.

Kuvio 1. Luotonannon reaalin kasvu (%), 1981—91.



Rahoitusmarkkinat liberalisoitiin ja luottojen kysyntä (kuva 1) sekä tarjonta kasvoivat erittäin nopeasti. Rahapolitiikkaa ei kiristetty tarpeeksi. Finanssipolitiikka oli »löysää» ja jopa elvyttävää nousukaudella. Verotuksessa sallittiin laajalti korkojen vähennys, mikä yhdessä korkean tuloverotuksen kanssa teki luottojen todellisen hinnan varsin alhaiseksi.

Pankkien valvontaan ei kiinnitetty tarpeeksi huomiota. Valvojien resurssit olivat niukat ja kokemattomat, mutta valvojien varoituksia ei myöskään uskottu pankeissa. Valvojilla ei ollut valmiita toimintamalleja kriisin varalta. Pankkien omistajat, hallintoneuvostot ja tilintarkastajat eivät valvoneet pankkien johdon toimintaa riittävästi.

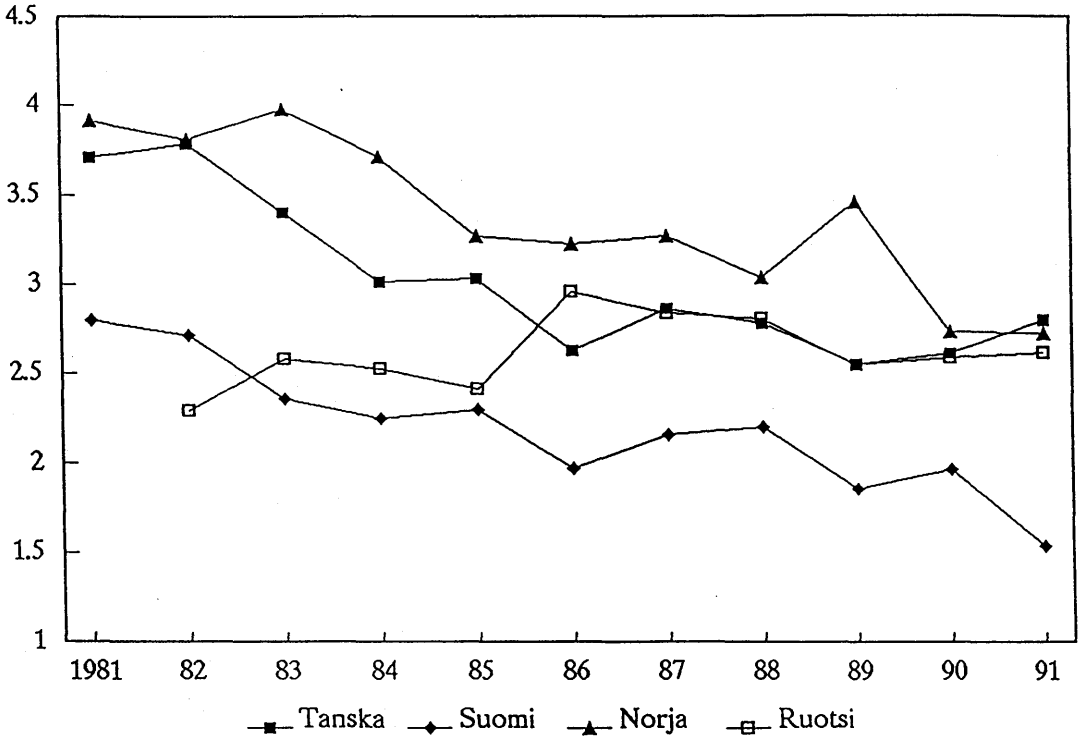
»Bad banking» viittaa pankkien varomattomuuteen luotonannossa ja sijoitustoiminnassa. Pankeille tyypillinen varovaisuus ja riskien välttäminen unohdettiin tyystin. Asiakkaita ei tutkittu tarpeeksi hyvin ja vakuuspolitiikka oli

väljää. Lisäksi pankit kiihdyttivät kilpailua markkinaosuuksista kannattavuuden kustannuksella. Ulkomaisissa investoinneissa ja toiminoissa oltiin myös varomattomia. Pankkien henkilökuntaa ei koulutettu tarpeeksi uusiin olosuhteisiin, ja liiketoiminnan riskeihin kiinnitettiin liian vähän huomiota.

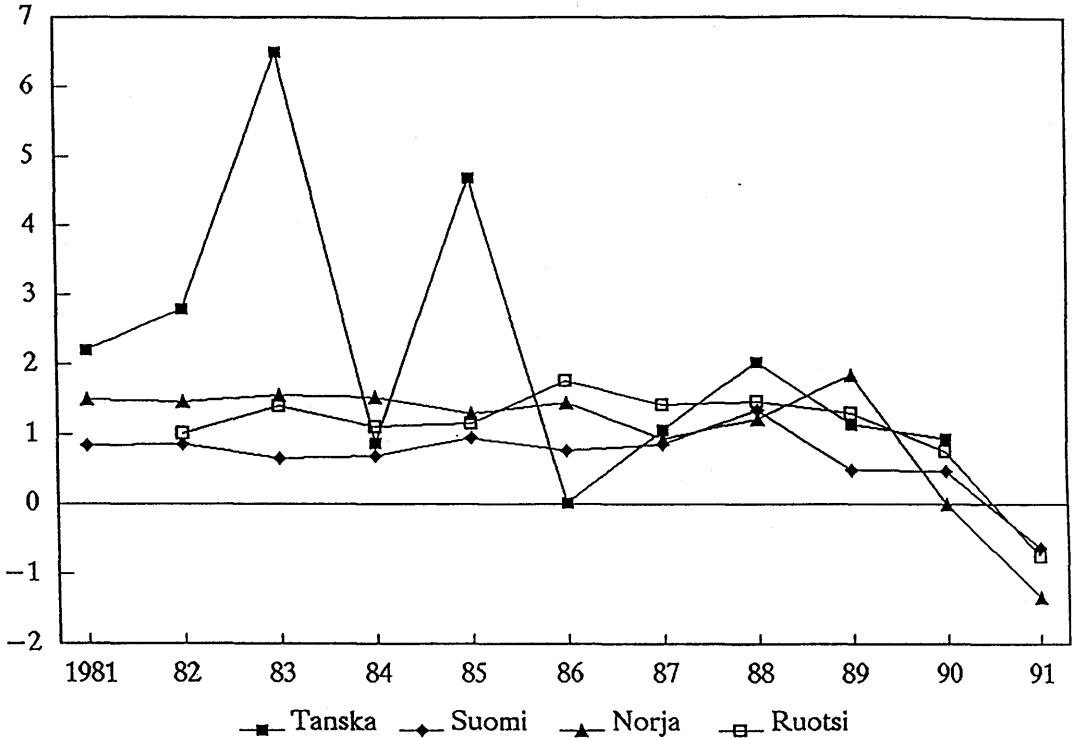
Toistaiseksi on tutkittu varsin vähän tutkittu näiden tekijöiden suhteellista merkitystä pankkikriisien synnylle. Norjassa on tehty kolme julkaistua selvitystä pankkikriisin syistä ja kehityksestä.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Økonomiske årsaker til bankkrisen i Norge, SAF 1990, Bankkrisen i Norge, SNF-rapport 29/92 (305 sivua) ja Bankkrisen, NOU 1992:30, Norges Offentlige Utredninger (111 sivua), ilmestyi 30. 9. 1992. Suomessa ja Ruotsissa vastaanvanslaisia selvityksiä ei liene vielä edes työn alla. Ruotsissa valtiopäivillä on vaadittu virallisen selvityksen laatimista pankkikriisin syistä ja seurauksista.

Kuvio 2. Korkokate/keskitase (%), 1981—91.



Kuvio 3. Liikevoitto/keskitase (%), 1981—91.



## 2. Pankkien kehitys vuosina 1981–1991

Seuraavaksi tarkastellaan pohjoismaiden pankkien korkokatteen, liikevoiton, voiton ja luottotappioiden kehitystä suhteessa taseeseen (ks. oheiset kuviot). Lisäksi arvioidaan henkilöstön, sivukonttorien ja pankkien lukumäärien kehitystä periodilla 1981–1991.

Korkokatteen ja taseen suhde on ollut Suomessa selvästi alhaisin ja Norjassa korkein (kuvio 2). Ruotsi ja Tanska sijoittuvat suunnilleen yhtäsuurina näiden maiden väliin. Suhteellinen korkokate on laskenut trendinomaisesti Norjassa, Suomessa ja Tanskassa. Ruotsissa korkokate/tase -suhde on pysynyt varsin stabiilina.

Liikevoitto suhteessa taseeseen on kehittynyt varsin samansuuntaisesti näissä maissa (kuvio 3). Vuoden 1989 jälkeen kaikissa pohjoismaissa on laskeva suunta. Norjassa, Ruotsissa ja Suomessa liikevoitto oli negatiivinen vuonna 1991 ja Tanskassa suunnilleen nolla. Tanskassa liikevoitto vaihtelee huomattavasti enemmän kuin muissa maissa. Tanskan pankeilla on suuret sijoitukset joukkovelkakirjoihin, joiden arvonmuutokset kirjataan täysimääräisesti vuositulokseen.

Voitto ennen veroja suhteessa taseeseen antaa liikevoiton kanssa varsin samanlaisen yleiskuvan pohjoismaiden liikepankkien kannattavuuden kehityksestä (kuvio 4).

Luotto- ja takaustappioiden kehityksessä on ollut varsin suuret erot maiden välillä. Tanskassa luottotappiot suhteessa taseeseen olivat suuret jo 1980-luvun alussa, jolloin Tanskassa liberalisoitiin rahoitusmarkkinat (kuvio 5).

Viime vuosina luottotappiot ovat kasvaneet kaikissa pohjoismaissa ja toistaiseksi eniten Norjassa. Ruotsissa luottotappiot suhteessa taseeseen ovat olleet toiseksi suurimmat ja Suomessa ainakin toistaiseksi alhaisimmat. Luottotappioiden kirjauksessa on kuitenkin suuria eroja maiden välillä (ks. jäljempänä).

Taulukossa 1 on esitetty maittain pankkien luottotappiot yhteensä viime vuosilta ja suhteessa väestön määrään.

Pohjoismaiden pankkien luottotappiot ovat olleet viimeisten viiden vuoden aikana yhteensä noin 165 miljardia SEK. Kuluvana vuonna niitä tulee julkisuudessa esitettyjen arvioiden mukaan lisää noin 70–80 miljardia SEK:ä. Suhteessa väestöön luottotappiot ovat olleet suurimmat Norjassa, seuraavaksi tulee Tanska, sitten Ruotsi ja pienimmät suhteelliset luottotappiot ovat olleet toistaiseksi Suomessa.

Suomen ja Tanskan suuret pankit ovat pysyneet vakavaraisuudeltaan BIS:n määräysten mukaisen 8 prosentin tason yläpuolella ja Ruotsissakin useimmat pankit. Norjassa suuret liikepankit ovat olleet alle tämän rajan. Tanskassa vakavaraisuusvaatimus oli jo aiemmin varsin korkea ja jopa selvästi yli BIS:n kahdeksan prosentin tason. BIS:n tason noudattaminen itse asiassa laskee Tanskan pankkien vakavaraisuutta. Korkea vakavaraisuus onkin ollut Tanskan pankkien pelastus sekä 1980-luvun alussa että uudelleen viime vuosina, kun luottotappiot ovat kasvaneet. Hyvä vakavaraisuus on keskeinen syy siihen, että Tanskaan ei ole syntynyt yleistä pankkikriisiä. Muut syyt ovat totuttautuminen vapaisiin rahoitusmarkkinoihin jo pitkän ajan kuluessa, varovaisuus luotonannossa ja menestyminen kansainvälisessä pankkitoiminnassa. Tanskan tilanne osoittaa, että pankkien ja niiden henkilöstön sekä sivukonttorien suuri lukumäärä suhteessa väestöön ei ole pankkikriisin keskeinen syy. Ratkaiseva syy löytyy tuottojen vähenemisestä ja luottotappioiden kasvusta.

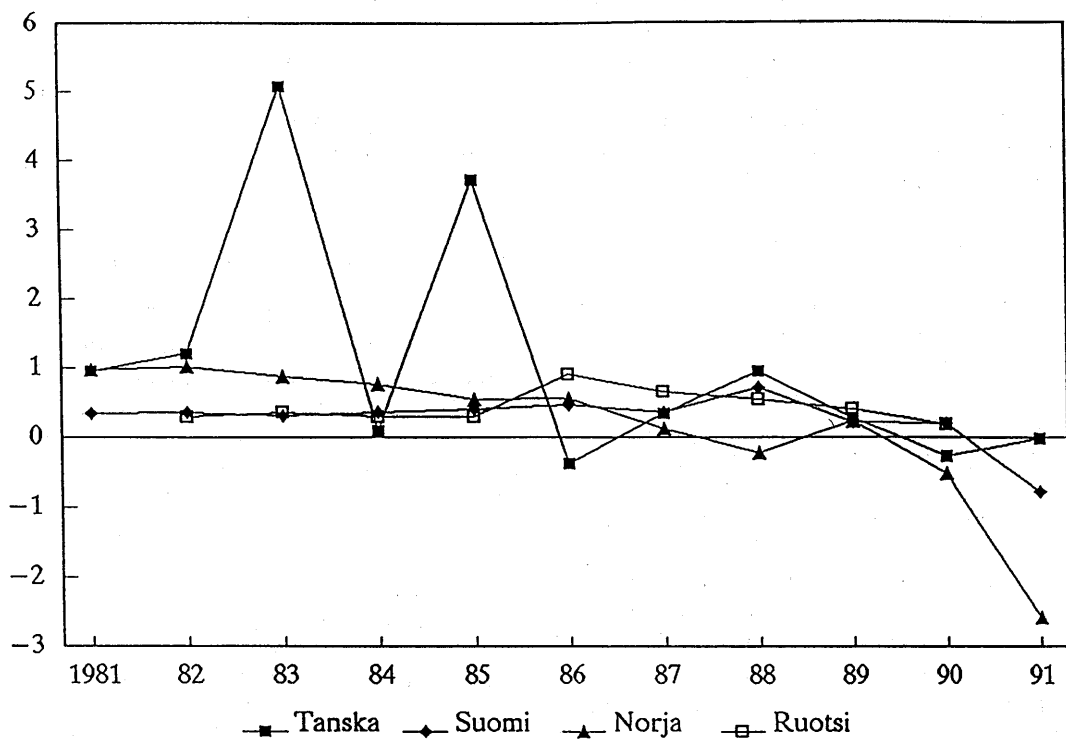
Kuvioissa 6–8 on esitetty henkilöstön, sivukonttorien ja pankkien lukumäärien kehitys pohjoismaiden pankeissa. Kaikissa maissa pankkien henkilöstö kasvoi 1980-luvun puoliväliin saakka. Sen jälkeen Norjassa ja Suomessa on tapahtunut henkilöstön trendinomaista

Taulukko 1. Pohjoismaiden pankkien luottotappiot yhteensä vuosina 1987–1991

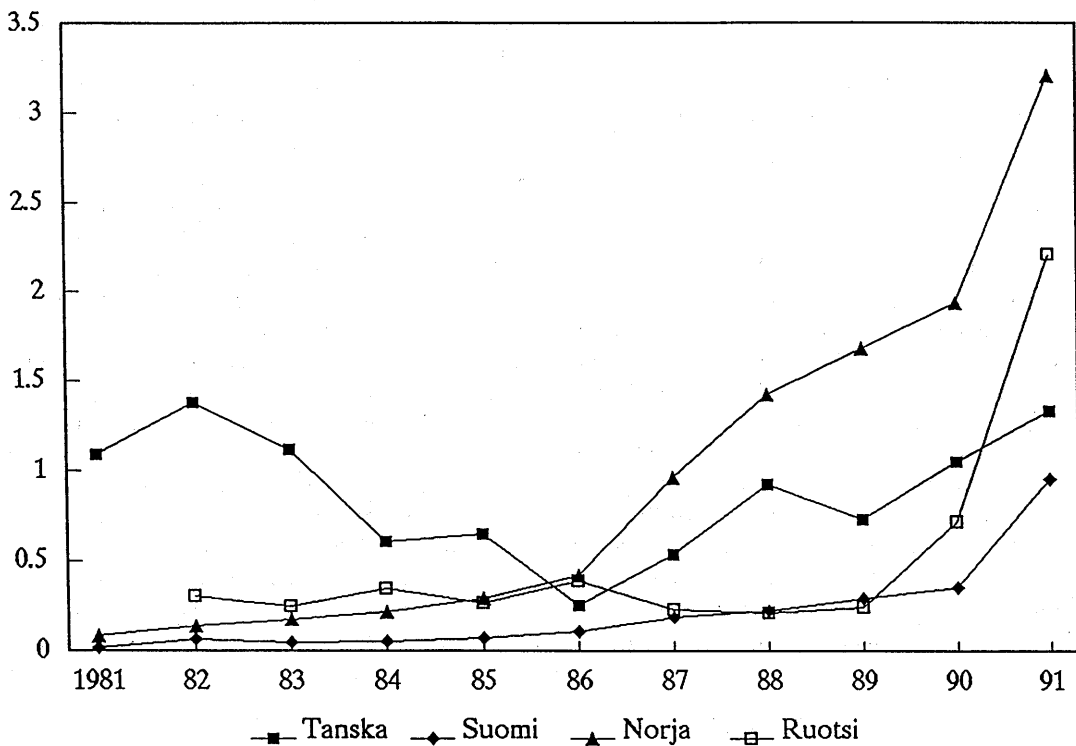
	Suomi	Tanska	Norja	Ruotsi
miljardia SEK	17.1	42.6	50.8	53.4
miljardia SEK/väestö	100	249	330	184

(indeksi Suomi = 100)

Kuvio 4. Voitto ennen veroja/keskitase (%), 1981—91.



Kuvio 5. Luottotappiot/keskitase (%), 1981—91.



laskua. Neljässä vuodessa pohjoismaiden pankkien henkilöstö on supistunut yhteensä noin 18 500:lla eli noin 10 prosenttia. Norjassa supistuminen on ollut jo 25 %. Henkilöstön määrä supistuu edelleen. Tanskassa on vielä eniten henkilöstöä eli noin 50 000. Ruotsissa ja Suomessa on muutama tuhat vähemmän kuin Tanskassa. Norjassa on selvästi vähiten pankkien henkilökuntaa eli nykyisin vain noin 25 000. Väestöä kohden selvästi eniten pankkihenkilöstöä on Suomessa ja Tanskassa. Norjassa ja Ruotsissa on väestöä kohden vain noin puolet pankkien henkilöstöä verrattuna Tanskaan ja Suomeen.

Pankkien konttoreita on eniten Ruotsissa, Suomessa ja Tanskassa. Norjassa konttoreita on selvästi näitä vähemmän (*kuvio 7*). Sivukonttorien lukumäärä on vähenemässä kaikissa pohjoismaissa. Pankkien lukumäärä on pienentynyt kaikissa maissa lähinnä fuusioiden seurauksena (*kuvio 8*). Eniten pankkeja on Suomessa ja Ruotsissa, joissa on kaksi paikallispankkiryhmää eli säästö- ja osuuspankit. Tanskassa ja Norjassa on vain yksi paikallispankkisektori eli säästöpankit, joten pankkien lukumäärä on paljon pienempi kuin Ruotsissa ja Suomessa.

### 3. Kirjanpitojärjestelmien vaikutus pankkien tulokseen Norjassa, Ruotsissa ja Suomessa

#### 3.1. Suomi

Pankkitarkastusviraston (PTV) vuoden 1991 kirjanpitojärjestelmien mukaan tilivuoden kuluina on vähennettävä toteutuneiden luottotappioiden lisäksi myös todennäköiset luottotappiot. Uusien määräysten mukaan pankit eivät myöskään saa suoriteperusteisesti tulouttaa järjestämättömien saamisten maksamatta jääneitä korkotuottoja.

Verottaja noudattaa EVL:n verotuskäytäntöä, joka ei tunne todennäköisiä luottotappioita ja edellyttää myös saamatta jääneiden korkotuottojen tulouttamista suoriteperusteisesti. Verottaja ei ole toistaiseksi katsonut tarpeelli-

seksi muuttaa verotuskäytäntöä pankkien uusien kirjanpitojärjestelmien mukaiseksi.

Taustalla lienee verottajan huoli hupenevista verotuloista. Liian suurilla tappiokirjauksilla pankit välttyisivät verojen maksulta ja toisaalta pystyisivät myös jopa vaikuttamaan saamaansa valtion tuen määrään.

#### Toteutuneet ja todennäköiset luottotappiot

PTV:n kirjanpitojärjestelmät eivät määrittele toteutuneita ja todennäköisiä luottotappioita. Toteutuneet luottotappiot ovat ongelmaluottoihin tai asiakkaaseen kohdistettuja saamisia, jotka ovat lopullisesti menetettyjä tai ne arvioidaan lopullisesti menetetyiksi. Toteutuneet luottotappiot on poistettu järjestämättömistä ja muista nollakorkoisista saamisista.

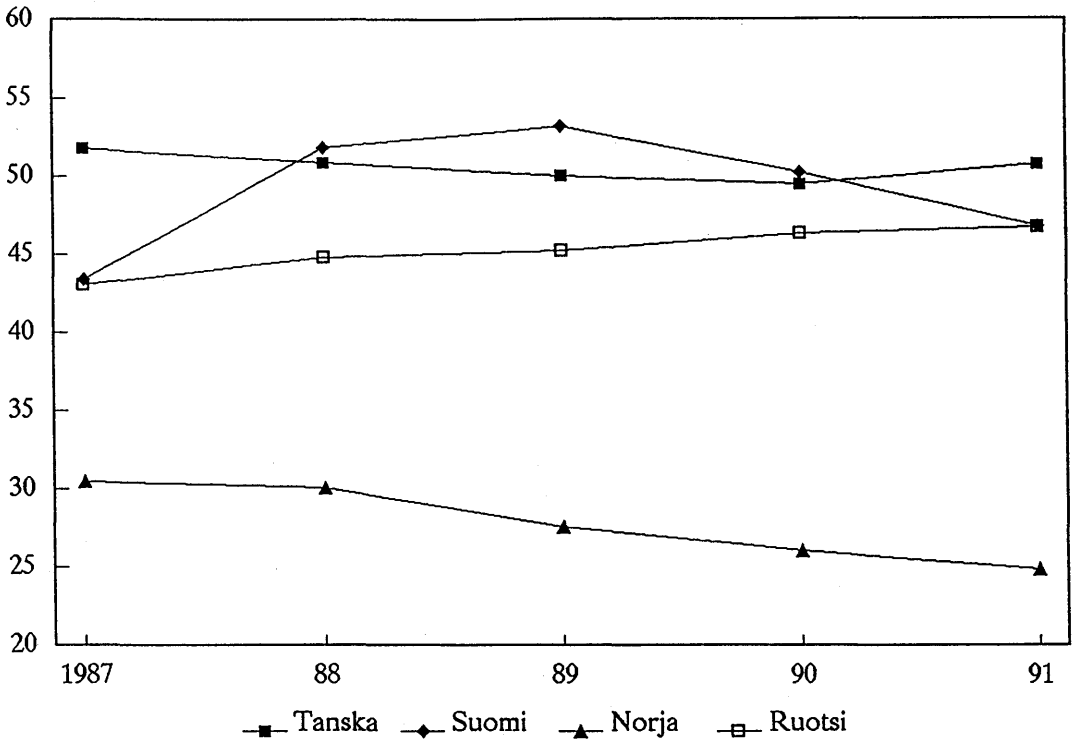
Todennäköiseksi luottotappioksi määritellään tilivuoden aikana tulokseen kuluiksi jaksotetut, arvioidut luottotappiot, joita ei ole kohdistettu järjestämättömiin tai muihin saamisiin.

Erilaisista kirjanpitojärjestelmistä johtuen pankit soveltavat PTV:n ohjeita eri tavoin. Jotkut pankit kohdistavat kaikki luottotappiot kuukausittain, jotkut kolme kertaa vuodessa ja jotkut kerran vuodessa. Luottotappiot voidaan myös kohdistaa joko suoraan tiettyyn järjestämättömään saamiseen tai asiakkaaseen. Kun luottotappio kohdistetaan asiakkaaseen, asiakkaan yksittäiset velat pankille eivät vähene.

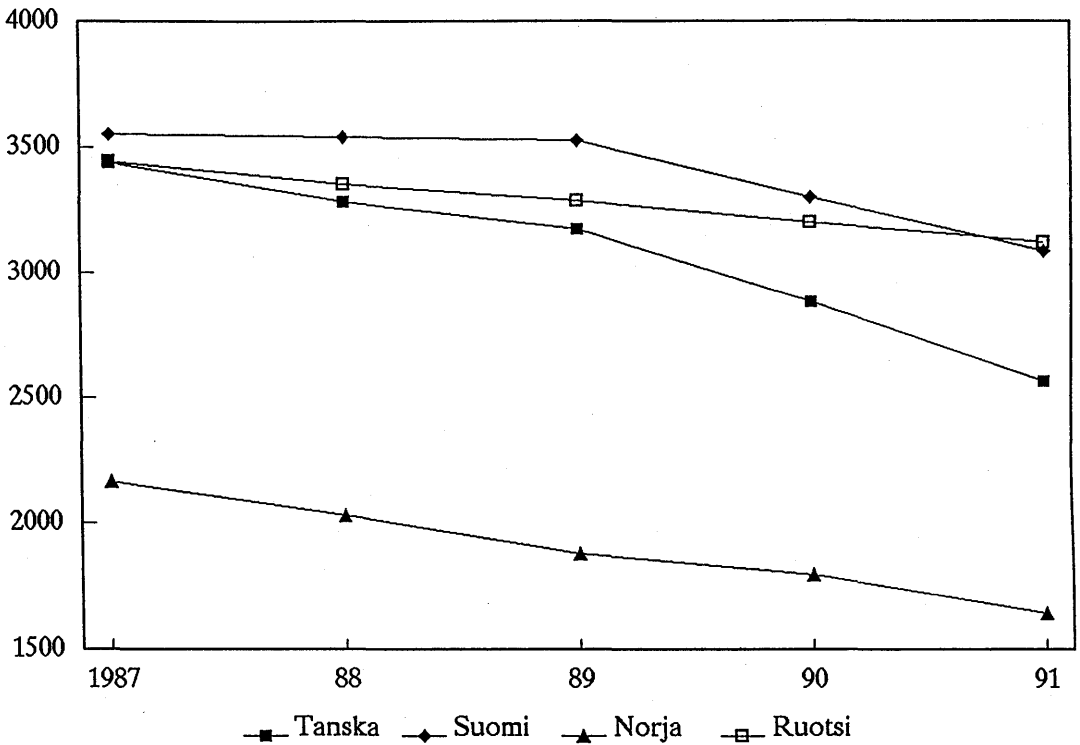
Pankit kirjasiivat PTV:n ohjeiden mukaisesti vuoden 1991 tilinpäätöksessä kuluiksi osan todennäköisistä luottotappioistaan. Tämän hetkisten tietojen mukaan verottaja ei tule näitä kulukirjauksia hyväksymään. Vuoden 1992 tilinpäätöksessä ongelma korostuu, sillä todennäköisten luottotappioiden kirjaukset tulevat olemaan huomattavasti edellisvuotta suurempia.

Verottajan tulkinnan mukaan ongelmaa ei ole, sillä odotettavissa olevista luottotappioista voidaan tehdä EVL:n mukainen luottotappiovaraus (vuotuinen luottotappiovaraus on 0,6 % saamisista ja varausten yhteismäärä 5 % saamisista).

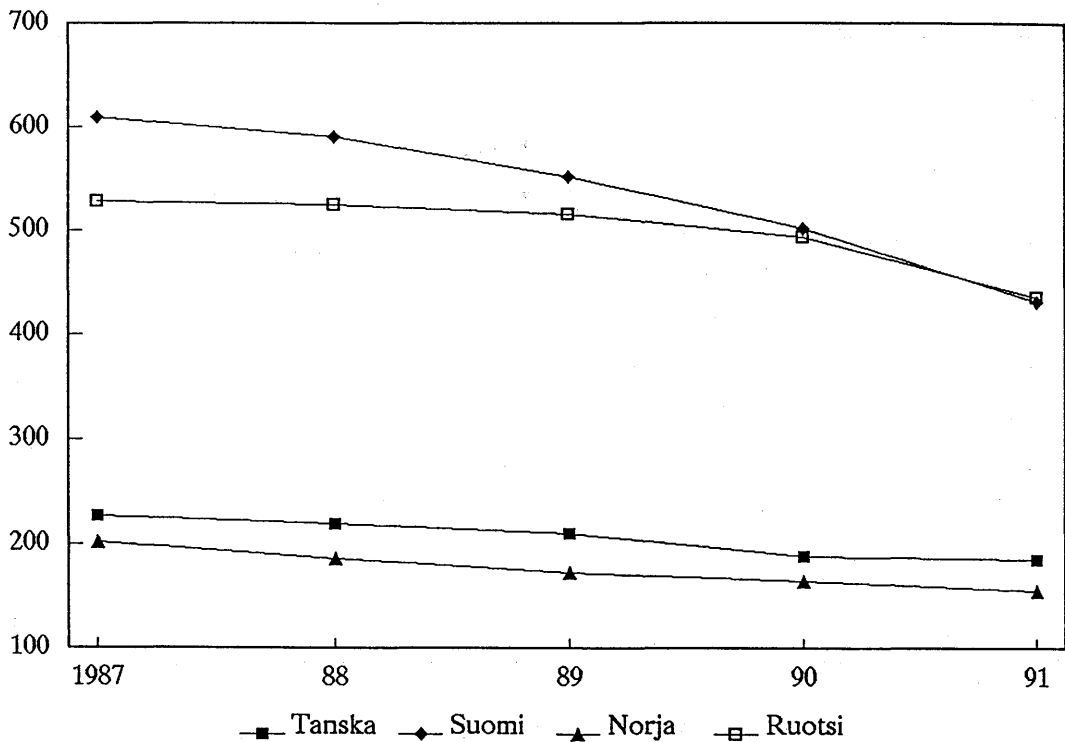
Kuvio 6. Henkilöstön lukumäärä (1000 h), 1987—91.



Kuvio 7. Sivukonttoreiden lukumäärä.



Kuvio 8. Pankkien lukumäärä 1987—91.



Järjestämättömät saamiset

Pankit ilmoittavat kuukausittain PTV:lle järjestämättömät ja muut nollakorkoiset saamisensa. Saaminen määritellään järjestämättömäksi, jos sen korko tai pääoma on ollut maksamatta kolme kuukautta. Pankkitakaus merkitään järjestämättömäksi välittömästi, kun pankki on joutunut sen maksamaan. Ns. nollakorkoiselle saamiselle ei makseta korkoa sopimuksen mukaan.

Kirjanpitomääräysten mukaan järjestämättömien saamisten maksamatta jääneitä korkoja ei saa tulouttaa. Verotuksessa taas korot tulee tulouttaa suoriteperiaatteen mukaisesti sen verovuoden tuottoina, jolta ne kertyvät. EVL 19 pykälän mukaan suoriteperusteisesta tulouttamisesta voidaan poiketa vain merkitykseltään vähäisten tuloerien kohdalla.

Arviointia

Toteutuneiden ja todennäköisten luottotappiokirjausten arviointi jää pankkien harkintaan, mikä saattaa eri pankeissa olla hyvinkin erilainen.

Kirjanpidon määräysten ja verotuksen välisen ongelman muodostaa luottotappioiden ja korkotuottojen erilainen jaksotusperiaate. Kun useiden liikepankkikonsernien vuoden 1991 tilinpäätökset olivat tappiollisia, pankeille ei suoriteperusteisten korkosaamisten lisäämisenkään jälkeen jäänyt verotettavaa tulosta. Esitetyt tappiot pienenevät kuitenkin tulouttamattomien korkotuottojen ja tehtyjen todennäköisten luottotappiokirjausten määrällä.

Pankkien kuluvan vuoden tulokseen verottajan vaatimuksilla on merkittävä vaikutus. Jos esimerkiksi oletetaan, että pankeilla on vuoden aikana yhteensä keskimäärin 55 mrd. markkaa



järjestämättömiä saamisia, niin 10 prosentin korolla tuloutettavia saamatta jääneitä korkosaamisia kertyisi 5.5 mrd. markkaa.

Luottotappioiden ja korkotuottojen kirjauskäytännöllä on pankkien vakavaraisuuden kannalta ratkaiseva merkitys. Tappiot heikentävät kuluvana vuonna pankkien omia pääomia siinä määrin, että joillakin pankeilla lienee ilmeisiä vaikeuksia täyttää vaaditut vakavaraisuusnormit.

On ensiarvoisen tärkeää, että kaksi valtiovarainministeriön alaista viranomaista sopisivat yhtenevästä käytännöstä pankkijärjestelmän tilan kannalta oleellisen merkittävässä asiassa. Tärkeää on myös, että kirjanpitomääräysten vaikutukset rahoituskriisin syvenemiseen selvitetään ja päätökset tehdään tietoisena niiden vaikutuksesta koko pankkijärjestelmään.

### 3.2. Norja

Norjan rahoitustarkastusvirasto (Kredittilsynet) antoi pankeille tammikuussa 1987 määräykset järjestämättömien saamisten (misligholde engasjementer) kirjanpidosta ja arvostuksesta. Marraskuussa 1991 Kredittilsynet tarkensi aikaisemmin antamiaan ohjeitaan määrittelemällä järjestämättömät saamiset, uudelleen järjestellyt lainat (soft lån) sekä kohdistetut ja kohdistamattomat luottotappiokirjaukset sekä passiivapuolelle tehtävät yleiset varaukset (generelle reserveavsetningar).

Norjan verolakien mukaan realisoitumattomia luottotappioita ei pääsääntöisesti saa vähentää verotuksessa. Poikkeuksen muodostavat kuitenkin rahoituslaitokset, joiden edellytetään noudattavan luottotappiokirjauksissa kirjanpitolain säännöksiä.

#### *Kirjanpitomääräykset 1987*

Vuonna 1987 annetuissa kirjanpitomääräyksissä esitettiin käsitteet toteutuneet (konstaterte) ja arvioidut (beregnete) luottotappiot. Toteutunut luottotappio määriteltiin lopulliseksi esimerkiksi konkurssin tai akordin perusteella.

Arvioituja luottotappioita tuli tehdä saamisista, jotka olivat velkasaneerauksen alaisia tai konkurssikypsiä.

Määräyksissä todettiin myös, että järjestämättömästä saamisesta on tehtävä luottotappiokirjaus. Järjestämättömiksi saamiseksi luokiteltiin tässä vaiheessa maksuhäiriöiset luottot. Myös järjestämättömien saamisten maksamatta jääneiden korkojen tulouttaminen kiellettiin.

#### *Kirjanpitomääräykset 1991*

Vuonna 1991 annetuilla kirjanpitomääräyksillä Kredittilsynet pyrki tarkentamaan vuonna 1987 antamiaan kirjanpitomääräyksiä määrittelemällä kohdistetut ja kohdistamattomat luottotappiokirjaukset. Myös järjestämättömien saamisten käsitettä tarkennettiin. Järjestämättömäksi saamiseksi määriteltiin saaminen, jonka korko tai kuoletus on ollut maksamatta 90 päivää.

Kun pankki on identifioinut tietyn saamisen tappiolliseksi maksuhäiriön (järjestämätön saaminen), konkurssin tai velkasaneerausmenettelyn, perimistoimenpiteiden, panttauksen tai jonkun muun tekijän kuten asiakkaan huonon maksuvalmiuden, vakavaraisuuden, kannattavuuden tai vakuusarvojen alenemisen seurauksena, pankin on arvioitava saamiseen kohdistuva luottotappio ja tehtävä sen mukainen kohdistettu luottotappiokirjaus.

Kirjanpitomääräykset kohdistamattomista luottotappiokirjauksista laajensivat merkittävästi pankkien luottotappioiden kirjausvelvoitetta. Määräyksiin mukaan pankin tulee hyvää kirjanpitotapaa noudattaen arvioida ja tehdä saamiin kohdistamattomia luottotappiokirjauksia tilinpäätöspäivänä tiedossa olevan tilanteen mukaisesti. Kohdistamattomista luottotappioista tehdyt arviot perustuvat aikaisempaan kehitykseen, suhdanteiden vaikutukseen, toimiala-analyysiin sekä muihin saamisen luottoriskin arvioinnin kannalta tärkeisiin tekijöihin.

Uusissa määräyksissä oli myös ohjeet uudelleen järjestetyistä lainoista (soft-lån). Jos lainasopimusta muutetaan niin, että lainan arvo on oleellisesti alempi kuin käypäkorkoisen lai-

nan arvo, erotus on kirjattava toteutuneeksi luottotappioksi. Käyvän ja alennetun määrän ero tuloutetaan suunnitelman mukaisesti lainan jäljellä olevalle juoksuajalle korkotuottojen vähennyksenä. Diskonttauksessa käytetään lain-sopimuksen alennettua korkoa.

Uusien määräysten mukaan kohdistettujen ja kohdistamattomien luottotappiokirjausten lisäksi voidaan tehdä yleinen tappiovaraus kattamaan tulevia potentiaalisia luottotappioita. Luottotappiovaraus kirjataan tilinpäätöksen yhteydessä taseeseen verovapaana omana pääomana. Krediittilsynetin päätöksellä taseeseen aktiivapuolelle saamista vähennykseksi aikaisemmin kirjatut luottotappiovaraukset (en bloc-fond) puretaan. Uudet kirjanpitomääräykset astuivat voimaan vuonna 1992.

### Arviointia

Pankkeihin tehdyn kyselyn mukaan vuoden 1987 uudet kirjanpitomääräykset kasvattivat luottotappiokirjauksia 25 %. Määräysten mukaan kirjattuihin toteutuneisiin luottotappioihin ei sisällynyt mitään arvionvaraista. Toteutuneiden luottotappiokirjausten lisäksi tehtiin puhtaasti arvioon perustuvia luottotappiokirjauksia.

Vuoden 1991 määräyksien mukaiset kohdistetut luottotappiokirjaukset koostuivat toteutuneesta osasta ja arvionvaraisesta osasta. Tämän lisäksi yleiset, kohdistamattomat luottotappiokirjaukset antoivat mahdollisuuden luottotappiokirjauksiin täysin pankin johdon tilanteen arvion mukaisesti. Uudet määräykset siis lisäsivät arvioitujen tappioiden osuutta.

Norjassa on keskusteltu siitä, ovatko pankit tehneet liian suuria luottotappiokirjauksia ja siten vaikeuttaneet yleistä pankkikriisiä. Norjan Pankkiyhdistyksen tekemän tutkimuksen mukaan näin ei olisi asian laita. On kuitenkin syytä olettaa, että Norjan pankkikriisiin ovat vaikuttaneet Krediittilsynetin kirjanpitomääräykset.

Jos kirjanpito pyrkii antamaan mahdollisimman tarkan kuvan pankin tilasta ja taseen luottoriskistä, norjalaisten valvontaviranomaisten antamat kirjanpitomääräykset ovat olleet täysin oikeutettuja. Toisaalta voidaan kuitenkin

kysyä olisiko pankkikriisiä voitu vaimentaa toisenlaisilla kirjanpitomääräyksillä.

### 3.3. Ruotsi

Ruotsin rahoitustarkastusvirasto (Finansinspektionen) antoi pankeille joulukuussa 1991 kirjanpitomääräykset, joissa määriteltiin toteutuneet (konstaterte) ja todennäköiset (befarade) luottotappiot sekä järjestämättömät saamiset (oreglerade krediter).

#### *Toteutuneet ja todennäköiset luottotappiot*

Toteutuneita luottotappioita ovat luottotappiot, jotka on voitu luottokohtaisesti vahvistaa, tai jotka on todettu menetetyiksi konkurssissa, akordissa, tai jos saaminen on anteeksiannettu.

Todennäköisiä luottotappiokirjauksia voidaan tehdä, jos saaminen on järjestämätön ja on todennäköistä, että velallisen takaisinmaksukyky ei parane seuraavan kahden vuoden aikana. Luottotappioksi on myös kirjattava järjestämättömän saamisen ja sen vakuutena olevan pantin arvон erotus.

Kirjanpitomääräyksissä on ohjeet pankin haltuun joutuneen kiinteistön tai järjestämättömän saamisen vakuutena olevan kiinteistön arvostuksesta.

Kaikki luottotappiot vähennetään suoraan taseen saamisista. Bruttomääräiset saamiset ja niistä vähennetty todennäköisten luottotappioiden varaus samoinkuin maariskeistä tehtävä varaus on esitettävä tilinpäätöksen liitteissä. Uusien kirjanpitomääräysten mukaan taseeseen ei enää voi tehdä luottotappiovarauksia.

Todennäköisten luottotappioiden varausta määriteltäessä luottotappioiden kohdistaminen yksittäisiin saamisiin voi olla mahdotonta. Tällöin saamiset voidaan ryhmitellä luottoriskin suhteen homogeenisiin ryhmiin, jotka arvostetaan aikaisemman kokemuksen perusteella.

Tilinpäätöksen liitteissä on myös ilmoitettava uudelleen järjestellyt luotot, jotka ovat saamisista, joiden lainahtoja on muutettu velallisen maksuvaikeuksista johtuen, mutta joiden ei katsota olevan järjestämättömiä saamisista. Uudelleen järjestellyt luotot ovat vielä toistai-

seksi taseessa nimellisarvoisina ja niiden anteeksiannettut korot (ränteefergift) on ilmoitettava erikseen.

### *Järjestämättömät saamiset*

Ruotsissa saaminen määritellään järjestämättömäksi, jos sen korko ja/tai kuoletus ovat olleet maksamatta 60 päivää. Kirjanpitomääräysten mukaan järjestämättömien saamisten maksamatta jääneiden korkotuottojen tulouttaminen on lopetettava, ellei ole todennäköistä että vakuudet turvaavat saamisen hyväksyttävällä marginaalilla.

### *Arviointia*

Ruotsissa käytössä oleva järjestämättömien saamisten määritelmä on ankarampi kuin Norjassa ja Suomessa (90 päivää), mikä haittaa pohjoismaisten pankkien välistä vertailua.

Ruotsissakin on keskusteltu uusien kirjanpitomääräysten vaikutuksesta pankkien tilaan. Erään pankkikriisistä tehdyn selvityksen mukaan järjestämättömien ja tilapäisen korkohelpotuksen saaneiden saamisten yhteismäärä 65 mrd. SEK oli oletettavasti pankkien taseissa 15–20 mrd. SEK:ä yliarvostettu.

Finansinspektionen on kuitenkin päättänyt ettei kirjanpidossa tulla soveltamaan yhtä ankaraa luottotappioiden kirjausvaatimusta kuin Norjassa uudelleen järjesteltyjen luottojen osalta. Vaikka kirjanpitokäytäntö ei täysin vastaa todellisuutta, katsotaan, että se on ainoa mahdollinen tapa hallita pankkikriisi ja välttää pankkijärjestelmän kaaos.

### *Johtopäätöksiä luottotappioiden kirjaamisesta*

Erilaiset kirjanpitomääräykset vaikeuttavat pohjoismaisen pankkikriisin analysointia ja pankkien välistä vertailua. Myös järjestämättömien saamisten määritelmässä ja sisällössä on tuntuvia eroja. Norjan Kredittilsynet ei toistaiseksi halua julkaista edes vuosittaisia aggregaattilukuja pankkien järjestämättömistä saamisista, koska ne eivät pankkivalvojan mielestä ole tilastollisesti luotettavia.

Norjassa sekä toteutuneet että todennäköiset luottotappiokirjaukset sisältävät huomattavasti enemmän arvioon perustuvaa tappiokirjausta kuin Ruotsissa ja Suomessa. Norjassa myös uudelleen järjesteltyjen saamisten menetetyt tuotot on kirjattava luottotappioiksi.

Suomessa luottotappioiden kirjausvauhti on kriisin edetessä hitaasti tavoittamassa Norjan ja Ruotsin tason. Kumulatiivisia luottotappiolukuja verrattaessa on kuitenkin otettava huomioon, että Norjan kriisi on Suomea jo huomattavasti kypsemmässä vaiheessa.

Suomessa ei ole, kuten Norjassa ja Ruotsissa, tarkkoja määräyksiä luottojen vakuusarvojen alenemisen huomioon ottamisesta luottotappiokirjauksissa. Vakuusarvojen alenemisen kirjaaminen tappioksi on vielä pitkälti pankkien omassa harkinnassa. Sitäpaitsi oikeiden vakuusarvojen määrittely kiinteistöjen osalta on markkinahintojen puuttuessa erittäin vaikeaa.

Ruotsissa ja Norjassa on julkisuudessa esitetty mielipiteitä siitä, kuinka nopeassa aikataulussa luottotappiokirjauksia tulisi kirjata ja pitäisikö rahoituskriisiin pyrkiä vaikuttamaan kirjanpitovaatimuksia lieventämällä. Pääsääntöisesti pankkivalvontaviranomaisten kanta on selkeästi todellisen tilanteen kuvaamisen kannalla. Muunlainen käytäntö saatettaisiin leimata salailuksi.

Esimerkki onnistuneesta kriisin vaimennuksesta on yhdysvaltalaisen pankkivalvojen toiminta 1980-luvun alussa Latinalaisen Amerikan velkakriisin yhteydessä. Viranomaiset antoivat pankeille mahdollisuuden jaksottaa lainoista aiheutuneet todetut luottotappiokirjaukset sovitulle ajanjaksolle, niin että suuresta rahoituskriisistä vältyttiin.

## *4. Julkisen vallan rooli ja tukitoimenpiteet pankkikriisissä*

Viranomaiset eli valtio, keskuspankki ja pankkitarkastusviranomaiset ovat joutuneet osallistumaan aktiivisesti pankkien ongelmien selvittelyyn ja ratkaisemiseen. Seuraavassa tarkastellaan tältä kannalta tilannetta kussakin pohjoismaassa.

## Norja

Norjassa perustettiin valtion vakuusrahasto maaliskuussa 1991 ja myöhemmin syksyllä erillinen valtion pankki-investointirahasto, joka kanavoi pankkeihin valtion varojen ohella myös yksityisten sijoittajien varoja (ks. kuvio 9). Vuoteen 1991 asti Norjassa tultiin toimeen liike- ja säästöpankkien omien vakuusrahastojen sekä Norjan Pankin edullisten likviditeettilainojen tuella. Viime vuonna Norjassa alettiin kuitenkin myöntää myös valtion tukea.

Osittain uusista kirjanpito määräyksistä johtuen Norjan pankkien luottotappiot kasvoivat selvästi syksyllä 1991. Tällöin jouduttiin kii-reesti kokoamaan tukipaketti pankkien pelastamiseksi konkurssilta. Tähän kriisipakettiin, joka julkistettiin lokakuun 1991 puolivälissä, sisältyi seuraavia toimenpiteitä:

a) Toimenpiteet pankkien vakavaraisuuden tukemiseksi

- valtio myöntää 6 miljardia kruunua lisärahoitusta valtion pankkivakuusrahastolle, jolloin rahaston varat ovat yhteensä 11 miljardia kruunua,
- valtion pankkivakuusrahaston lainojen ehtoja kevennetään, jotta pankkien omien vakuusrahastojen toiminta helpottuu,
- säästöpankkien vakuusrahastolle myönnetään suoraan yksi miljardia kruunua käytettäväksi säästöpankkien tukemiseen,
- valtion pankkivakuusrahastolle myönnetään oikeus sijoittaa varojaan pankkien osakkeisiin,
- perustetaan valtion pankki-investointirahasto, jolle myönnetään 4.5 miljardia kruunua varoja sijoitettavaksi pankkien uusiin osakeantoihin.

b) Toimenpiteet pankkien kannattavuuden parantamiseksi

- osa yksityisten pankkien veloista keskuspankille korvataan uudella talletusjärjestelyllä, joka alentaa pankkien korkomaksuja keskuspankille noin 1.1 miljardia kruunua vuodessa,
- pankkien likviditeettivaatimuksia, jotka Norjan VM määrää, alennetaan 8 prosentista 6 prosenttiin, mikä merkitsee noin 10 miljardin kruunun vähennystä pakollisissa lik-

videissä varoissa; tämä parantaa pankkien tulosta noin 100 milj. kruunua vuodessa,- pankkien premio omiin vakuusrahastoihin alennetaan 0.15 prosentista tasosta 0.0375 prosenttiin. Tämä parantaa pankkien tulosta noin 700 milj. kruunua vuodessa.

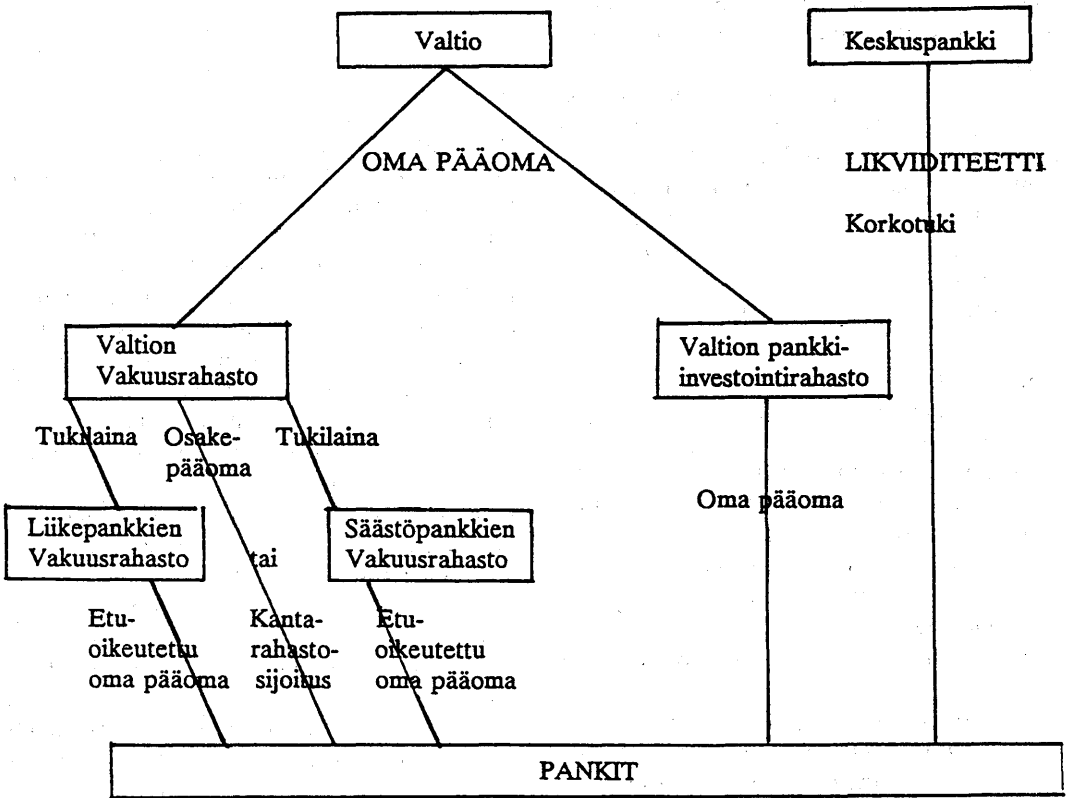
Norjassa on tähän mennessä myönnetty tukea pankeille yhteensä noin 23 miljardia kruunua ja siitä on ollut julkista tukea noin 15 miljardia kruunua (ks. liite). Pääosa valtion tuesta myönnettiin syksyllä 1991. Säästöpankit ovat saaneet takuita omalta vakuusrahastoltaan. Vuoden 1992 aikana julkista tukea on jouduttu myöntämään varsin vähän.

Norjassa valtion rahastot ovat asettaneet varsin tiukat ehdot tuelleen ja pääomasijoituksilleen pankkeihin. Siellä on vaadittu tulostavoitteita pankeille, kulujen pienentämistä (mm. henkilöstön vähennys, konttorien lopettaminen jne.), fuusioita, johdon vaihtamista jne. Lisäksi yhden pankin (Norion Bank) toiminta ajettiin alas jo vuonna 1989. Kolmen suurimman liikepankin (DnB, Kreditkassen ja Fokus) osakkeiden nimellisarvoa alennettiin syksyllä 1991, esim. DnB:n osake 100 NOK:sta 10 NOK:iin. Myöhemmin kahden liikepankin osakepääomat nollattiin (joulukuussa 1991), jolloin valtiosta tuli näiden pankkien ainoa omistaja (Kreditkassen ja Fokus Bank). Valtio tosin antoi entisille osakkeenomistajille mahdollisuuden ostaa 25 % uudesta osakepääomasta alihintaan (Kreditkassenin osalta valtion merkintähinta oli 46,73 NOK, mutta nimellisarvo 25 NOK ja entisten osakkaiden merkintähinta 16 NOK osakkeelta). Pankeja on myös vaadittu supistamaan taseitaan. Pankit joutuvat raportoimaan tuloksestaan ja toimistaan vakuusrahastolle säännöllisin väliajoin.

## Suomi

Suomen Pankilla oli keskeinen rooli SKOP:n pelastusoperaatiossa syksyllä 1991. Tällöin SP investoi SKOP sijoituksiin noin 16 miljardia markkaa. Valtion vakuusrahasto perustettiin vasta kuluvana vuonna ja samalla pankkien kannattavuutta tuettiin korkoratkaisulla Osana

Kuvio 9. Norjan pankkien tukijärjestelmä.



ns. pankkikriisipakettia valtio ilmoitti tukevan-  
sa pankkeja yhteensä 8 miljardin markan pää-  
omasijoituksella, joka täytyy hakea kuluvan  
vuoden loppuun mennessä. Sitä on tähän men-  
nessä haettu 4.6 miljardia mk. Kahdeksan mil-  
jardin markan pääomasijoitus tehtiin torjumaan  
ns. luottolamaa. Kaikki talletuspankit ovat oi-  
keutettuja hakemaan tätä tukea ja jakope-  
rusteena on BIS-riskipainotetut taseet. Tuki  
luetaan pankin omaan pääomaan.

Valtion vakuusrahastolle annettiin oikeus  
myöntää enintään 20 miljardia markkaa pää-  
omasijoituksena tai muuna tukena (lainat, ta-  
kaus) pankeille, jotta vakavaraisuus, talletuk-  
set ja yleensä rahoitusjärjestelmän vakaus voi-  
daan turvata.

Luottolamatuelle eli 8 miljardin tuelle ase-  
tettiin varsin kovat ehdot. Tukirahoitus tulee

pankeille kalliiksi, jos sitä pidetään pitkään,  
koska korko nousee ajan myötä. Enimmillään  
korko voi nousta lähes 30 prosenttiin. Pankki  
maksaa valtion pääomasijoitukselle korkoa  
vain jos sillä on jakokelpoisia voittoja. Jos  
pankki ei maksa korkoa kolmeen vuoteen, val-  
tio voi muuttaa sijoituksensa äänivaltaisiksi  
osakkeiksi. Keskeinen kysymys valtion pan-  
keille myöntämässä tuessa on se, missä järjes-  
tyksessä pankkien omia pääomia ja valtion pää-  
omasijoituksia tai muuta tukea käytetään pank-  
kien tappioiden kattamiseen. Yleinen periaate  
on, että pankin on ensin käytettävä vapaa oma  
pääoma, varaukset ja vararahasto tai vastaava  
tappioiden kattamiseen. Vasta näiden jälkeen  
pankki voi käyttää valtion pääomasijoituksia  
tappioiden kattamiseen. Talletuspankkilain uusi  
esitys on parhaillaan eduskunnan käsiteltäv-

nä. Esityksessä lähdetään siitä, että mikäli pankki käyttää valtion pääomasijoitusta tappion kattamiseen, osakepääomaa alennetaan samassa suhteessa.

Valtion vakuusrahaston myöntämän tuen yleiset periaatteet vahvistettiin äskettäin. Ehdot takaavat valtiolle tiukan otteen verovaroin tuettavista pankeista. Ehdot vahvisti vakuusrahaston hallintoneuvosto eli eduskunnan pankkivaltuusto. Vakuusrahaston johtokunta soveltaa ehtoja käytäntöön.

Tukitoimille asetettiin seuraavat yleiset vaatimukset:

- pankkituki on avointa ja julkista
- pankkituen houkuttelevuus ja julkisten varojen sitoutuminen pyritään minimoimaan
- tuettavan pankin omistajien taloudellinen vastuu pyritään toteuttamaan niin laajalti kuin mahdollista
- tuen ehdoilla pyritään edistämään pankkijärjestelmän tehokkuutta ja tarvittavia rakennemuutoksia
- tukitoimien kilpailua vääristävä vaikutus pyritään minimoimaan
- vääristävää korkokilpailua ei sallita
- julkisen vallan mahdollisuudet valvoa tuettavan pankin tervehdyttämistä varmistetaan
- tuettavan pankin johdon palvelusuhteen ehtojen on oltava kohtuullisia.

Valtion vakuusrahaston tuella pyritään ensisijaisesti turvaamaan pankin omien varojen riittävyys. Pankkien maksuvalmiudesta huolehtiminen kuuluu ensisijaisesti Suomen Pankille. Tuki pyritään antamaan ensisijaisesti pankkien omien vakuusrahastojen kautta, mutta valtio voi antaa myös suoraan tukea pankille.

Valtion vakuusrahasto (VVR) on sijoittanut Säästöpankki Suomeen (SSP) alkusyksystä 5.5 miljardia mk ja antanut 1.7 miljardin markan takauksen. Lisäksi VVR osti SKOP-osakkeita Suomen Pankilta 1.5 miljardin mk:n arvosta. Pääomasijoitustuki mukaanlukien (4.6 mrd. mk) valtion tukitoimet ovat tähän mennessä olleet yhteensä 13.3 miljardia markkaa. Suomen Pankin sijoitukset SKOP:n omistuksiin ovat 14.1 miljardia markkaa. Osa tästä summasta on tähän mennessä kertyneitä pääomaa korkotappioita. Julkiset sijoitukset ja tuet

ovat tähän mennessä yhteensä runsaat 27 miljardia markkaa (ks. liite).

### *Ruotsi*

Ruotsissa ei vielä toistaiseksi ole valtion vakuusrahastoa. Valtion tukea (Nordbanken, Första Sparbanken) on myönnetty osakesijoituksina, lainoina ja takauksina tähän mennessä yli 30 miljardia kruunua. Siitä Nordbankenin osuus on noin 25 ja Förstan noin 7 miljardia kruunua. Valtion osakesijoitus Nordbankenin on 5.2 mrd. SEK ja muu tuki (lainat, takaus) Securumille noin 20 mrd. SEK (ks. liite). Securum on Nordbankenin tytäryritys (ns. bad bank), johon siirretään noin 50–60 miljardin SEK:n arvosta Nordbankenin tappiollisia ja muuten huonoja saamia. GOTA-bankenin tuki on parhaillaan käsittelyssä. GOTA pankin omistajayritys GOTA-holding laskettiin äskettäin konkurssiin. Lisäksi luottovakuutuslaitos Svenska Kredit on menossa konkurssiin. Valtio on ilmoittanut, että se ei tue Svenska Kredittiä.

Tähän saakka pankkeja on Ruotsissa autettu tapaus kerrallaan mutta äskettäin (kriisipaketin yhteydessä) Ruotsin hallitus ilmoitti yleisestä tuesta. Syynä oli se, että asuntoluottoinstituuttien korot nousivat voimakkaasti, koska joidenkin suurten laitosten kaatumista alettiin pelätä. Hallituksen tuki ei kuitenkaan koske rahoitusyhtiöitä, jotka eivät kuulu pankkikonserneihin. Hallitus perusti finanssiministeriön erikoistyöryhmän hoitamaan pankkien tukea. Myöhemmin perustetaan oma virasto hoitamaan pankkituen hallintoa ja järjestelyjä.

### *Tanska*

Tanskassa ei julkisen tuen muotoja ole jouduttu arvioimaan yhtä konkreettisesti kuin muissa pohjoismaissa, koska tarvetta tähän ei ole ollut. Vuonna 1987 Tanskassa turvattiin kokonaan ns. pienet talletukset, mutta suuret talletukset voisivat pankin konkurssissa menettää arvonsa. Tanska on siis tässä suhteessa EY:n yleisellä linjalla, että talletuksilla ei ole täyttä takuuta.

Vuoden 1980 jälkeen Tanskassa on kaksi pankkia tehnyt konkurssin ja yksi pankki on joutunut keskeyttämään maksunsa. Kaikki kolme olivat pieniä pankkeja. Tallettajat eivät ole menettäneet varojaan. Pankkien vakavat ongelmat on yleensä ratkaistu fuusion kautta. Tanskan keskuspankki kärsi tappioita kahden pankkikonkurssin yhteydessä, koska se oli tukenut näitä pankkeja. Tanskan rahoitustarkastus (Finanstilsynet) on toiminut aktiivisesti ongelmien selvittelystä. Se on teollisuusministeriön alainen virasto.

### Vertailu

Norjassa on lähdetty siitä, että pankki ei voisi mennä konkurssiin. Sen sijaan pankki voidaan pakottaa fuusioon tai alasajoon, jos se joutuu turvautumaan julkiseen tukeen. Suomessa on käyty keskustelua siitä, voitaisiinko jokin »pieni pankki» päästää konkurssiin, mikäli se ei vaaranna rahoitusjärjestelmän vakautta. Hallituksen ja vakuusrahaston kanta näyttäisi olevan, että meneillään olevassa kriisissä pankkikonkurssija ei Suomessa sallittaisi.<sup>2</sup> Tällä julkisen vallan takuulla yhdessä talletuspankkilain kanssa on samalla annettu talletuksille täysi suoja. Ruotsissa ei ole yleistä talletusten suojaa. Käytännössä hallituksen yleinen tuen ilmoitus suojanee talletukset. Ruotsissa pankki voidaan ajaa alas jos se tapahtuu »järjestyneesti» tai hallitusti. Tämä tarkoittaa sitä, että pankin alasajossa tai lopettamisessa menettävivät varojaan vain omistajat, mutta eivät tallettajat tai ulkomaiset velkojat. Kuten edellä todettiin, Tanskassa ainakin »pieni pankki» voi mennä konkurssiin.

### 5. Miksi pankkeja tuetaan?

Suomessa on viime aikoina käyty vilkasta keskustelua pankkien tukemisesta. On väitetty, että pankkien tukemisessa mennään liian pitkälle ja

<sup>2</sup> Tarkasti ottaen Suomen hallituksen periaatepäätös 6. 8. 1992 on »Hallitus toteaa, että valtion vakuusrahasto tulee kaikissa olosuhteissa turvaamaan pankkijärjestelmän vakaan toiminnan».

vaadittu pankkien alasajoa ja jopa konkurssiin päästämistä. Pankkeja on tuettu julkisin varoin seuraavista syistä:

- halutaan turvata rahoitusjärjestelmän vakaus ja toimivuus
- halutaan turvata ulkomaisen rahoituksen jatkuminen pankeille ja koko kansantaloudelle
- talletuksilla on lakisäätöinen turva (talletuspankkilaki) ja ne halutaan turvata myös yleisen luottamuksen nimissä
- pankkikonkurssien riskit nähdään suurina koko rahoitusjärjestelmän kannalta, koska
  - pelätään ulkomaisten rahoittajien reaktioita
  - kyseessä on koko pankkijärjestelmän riski eikä vain yksittäisten pankkien ongelmat
  - pelätään ns. dominoefektiä. Pankin kaatuminen voi tallettajien ja sijoittajien luottamuksen pettäessä saattaa tervetkinkin pankit vaikeuksiin. Ongelma voi korostua säästö- ja osuuspankkiryhmissä.

Toisaalta Suomessa on lähdetty siitä, että pankin joutuminen selvitystilaan tai konkurssiin ei ole sinänsä riittävä peruste tukitoimille, jos pankkijärjestelmän vakaus ei selvitystilan tai konkurssin johdosta vaarannu tai tallettajien lakisäätöinen turva ei valtion tukea edellytä.

### 6. Valtion tukeen liittyviä ongelmia

Keskeinen ongelma on riittävätkö valtion varat tarvittavaan tukeen. Jos tuen määrä kasvaa edelleen ensi vuonna, niinkuin nyt arvioidaan tapahtuvan, johtaa se valtion menojen edelleen karsimiseen, lisääntyvään valtion velkaantumiseen tai verojen korotuksiin. Näillä tekijöillä olisi negatiivinen vaikutus talouden kehitykseen.

Pankkien johdon ja omistajien tieto siitä, että valtio maksaa kaikki kustannukset, saattaa lisätä pankeissa halua liian suurilla luottotappio- ja epäkuranteista saamisista. Tällöin valtion tuen tarve voi kasvaa tarpeettoman suu-

reksi. Pankkien tukemiseen liittyy moral hazard -ongelma ja kysymys talletussuojasta. Pankit voivat syyllistyä liialliseen riskinottoon valtion tukeen luottaen. Siksi tuettavia pankkeja on valvottava erityisen tarkasti. Täydellinen (100 prosentin) talletussuoja voi ylläpitää omalta osaltaan korkeaa korkotasoa. Talletussuojaa koskevia säännöksiä onkin ehdottomasti tarkistettava, kun pankkikriisin akuutti vaihe on ohi.

Hankala kysymys on se, kuinka pitkälle on toteutettava pankkien yhteisvastuu pankkien omien vakuusrahastojen kautta. Kannattavat pankit joutuvat tällöin rahoittamaan tappiollisten pankkien toimintaa.

Erityisen vaikea on kysymys omistajien vastuusta. Norjassa pankkien omistajien vastuu (Kreditkassen ja Fokus Bank) on toteutunut täydellisenä, koska näiden pankkien osakkeiden arvo nollattiin. Ruotsissa taas etsitään muunlaisia ratkaisuja. Tanskassa omistajat ovat menettäneet sijoituksensa pankkien konkurssissa. Vakuusrahaston kanta näyttää olevan Suomessa, että omistajien vastuu toteutuu riittävästi ilman osakkeiden arvon nollausta.

Mitä enemmän valtio tukee pankkeja, sitä enemmän vähenevät pankkien paineet purkaa ylikapasiteettia (henkilöstöä, konttoreita jne.). Tämän vuoksi valtion tukeen on liitettävä tiukat saneerausehdot ja vaihdettava pankin johtoa, jos vaadittua saneerausta ei tehdä.

Pankkien vaikeudet ja pankkituen tiukat ehdot lisäävät painetta pankkien fuusioihin ja muihin pankkisektorin rakenteellisiin muutoksiin. Pankkien lukumäärän vähenemisestä saatua aiheutua ongelmia kilpailutilanteelle ja jopa rahapolitiikan teholle. Toisaalta toiminnan rationalisoinnin näkökulmasta fuusioihin tulisi suhtautua myönteisesti. Ulkomaisten pankkien nykyistä laajempi tulo kotimaan markkinoille varmistaisi riittävän kilpailun säilymisen pankkisektorissa, vaikka kotimaisten pankkien lukumäärä pieneni. Kovin todennäköistä ulkomaisten pankkien laaja osallistuminen Suomen markkinoille ei kuitenkaan ole.

## 7. Näkymiä eteenpäin

Yleinen taloudellinen tilanne vaikuttaa jatkossa

ratkaisevasti rahoituskriisin kehitykseen pohjoismaissa. Korkotasolla on tässä suhteessa keskeinen merkitys. Aleneva korkotaso parantaisi pankkien tuloksia olennaisesti. Taloudellinen tilanne pysyy kuitenkin vaikeana ellei kansainvälinen suhdannenousu vähitellen tapahdu. Suomessa valtion uusin julkisen talouden saneerausohjelma on auttanut korkotasoa laskuun. Myös palkkojen kehityksellä on keskeinen merkitys jatkossa korkotasolle.

Norjassa pankkien tilanne on vakaantunut. Säästöpankit tehnevät jo tänä vuonna positiivisen tuloksen ja liikepankkien tulokin paranee, vaikka se onkin vielä lievästi tappiollinen. Ruotsissa ja Suomessa pankkikriisi jatkuu vielä ainakin vuonna 1993. Suomessa talletuspankkien omat pääomat olivat vuoden 1992 alussa noin 40 miljardia markkaa, mutta arvioidut tappiot (noin 15 miljardia mk) vuodelle 1992 syövät tästä melkoisen osan. Yhtäsuuret luottotappiot vielä vuonna 1993 pienentäisivät hälyttävästi pankkien omia pääomia. Tällöin valtion vakuusrahaston 20 miljardin pääomasta jäljellä oleva määrä ei ehkä riitä tukeen, joka tarvitaan BIS:n kahdeksan prosentin vakavaraisuuden tason saavuttamiseen.

Järjestämättömät saamiset ovat kasvanet Ruotsissa ja Suomessa selvästi tänä vuonna. Norjassa ne ovat vähentyneet tuntuvasti ja Tanskassa on kasvua jonkin verran. Vakuutusyhtiöiden ongelmista (mm. Hafnia, Uni-Storebrand) on muodostumassa uusi uhkatekijä rahoitusjärjestelmän vakaudelle. Ruotsissa suurin vaaratekijä on kiinteistö- ja rakennusyhtiöiden konkurssien jatkuminen. Ruotsin pankit ovat myöntäneet erittäin paljon luottoja näille yhtiöille.

Kaikissa pohjoismaissa pankit ovat saneeranneet ja tehostaneet toimintojaan. Käyttökulujen suhde taseeseen on saatu laskemaan. Kulupuolta on pystytty karsimaan, mutta tulosten tekokyky on pysynyt huonona ja jopa edelleen huonontunut Ruotsissa ja Suomessa. Syynä ovat tasaisesti kasvaneet järjestämättömät saamiset ja niistä johtuva korkotuottojen väheneminen sekä pienet tuottomahdollisuudet sijoitustoiminnassa ja muussa pankkitoiminnassa. Lisäksi kasvaneet luottotappiot ovat heikentäneet kannattavuutta.



Toiminnan rationalisointia ja tehostamista pankit joutuvat jatkamaan usean vuoden ajan. Tämä merkitsee henkilökunnan ja konttorien lukumäärän laskua. Erityisesti Ruotsissa ja Suomessa se merkitsee todennäköisesti myös pankkien lukumäärän vähenemistä fuusioiden ja alasajojen seurauksena. Muutaman vuoden kuluttua pohjoismaisen pankkisektorin voidaan uskoa toimivan jälleen terveellä pohjalla ja kooltaan paljon pienempänä kuin nykyisin. Pankkitoiminnan kannattavuus ja tehokkuus ovatkin mahdollisesti paljon tärkeämpiä menestyksen osatekijöitä kuin suuruus.

## POHJOISMAISTEN PANKKIEN SAAMA TUKI

Suomi 1991—1992/lokakuu FIM milj.

	valtioneuvosto	
Säästöpankkien vakuusrahasto	1 057	
Osuuspankkien vakuusrahasto	2 156	
Valtion vakuusrahasto		8 700
Valtion pääomatuki		4 600
Suomen Pankki		14 100
<b>Yhteensä</b>	<b>3 213</b>	<b>27 400</b>

Norja 1988—1992/lokakuu NOK milj.

	valtioneuvosto	
Säästöpankkien vakuusrahasto <sup>1</sup>	2 690	539
Liikepankkien vakuusrahasto	2 287	2 450
Valtion vakuusrahasto		8 865
Valtion pankki-investointirahasto		2 528
Norjan Pankki <sup>2</sup>		773
<b>Yhteensä</b>	<b>4 977</b>	<b>15 155</b>

Ruotsi 1991—1992/lokakuu SEK milj.

	valtioneuvosto	
Valtion osakesijoitus (Nordbanken)		5 200
Valtion tuki Securumille (lainat, takaus)		n. 20 000
Valtion laina (Första Sparbanken)		3 800
Valtion takauu (Första Sparbanken)		3 500
<b>Yhteensä</b>		<b>32 500</b>

<sup>1</sup> Lisäksi säästöpankkien vakuusrahasto on taannut säästöpankkien lainoja n. NOK 3.3 mrd.

<sup>2</sup> Lisäksi Norjan Pankki on antanut korkotukea v. 1992 pankeille n. NOK 1.1 mrd.