

Suomen pankkikriisi - mitä opimme?*

VESA VIHRIÄLÄ

Ei ole pienintäkään epäilystä siitä, että pankkikriisi on suuri katastrofi. Yksin valtion pankkitukisoumukset nousevat suurimmillaan yli 15 prosenttiin vuotuisesta tuotannosta ja lopulliset tappiot asettunevat 5 - 10 prosentin välille. Pankkituki saattaa vääristää pankkien ja niiden asiakkaiden välistä kilpailutilannetta ja aiheuttaa merkittäviäkin tehokkuustappioita. Pankkien pääomavaikeudet voivat rajoittaa sinänsä perusteltujen hankkeiden rahoitusta, sikäli kuin sellaisia ilmaantuu. Tämän lisäksi tulevat kaikki oikeudenmukaisuuskysymykset.

Onkin erinomaisen luonnollista, että julkisessa keskustelussa on kysytty ja pyritty löytämään vastauksia kahteen keskeiseen kysymykseen: Ensinnäkin miksi näin kävi ja voidaanko tilanteen uusiutuminen välttää? Toiseksi, onko ongelma hoito, pankkituki ja sen muodot, ollut parasta mahdollista? En yritäkään väittää, että osaisin vastata hyvin näihin kysymyksiin. Pyrin kuitenkin ottamaan esille eräitä mielestäni keskeisiä näkökohtia kummastakin asiakokonaisuudesta.

Ongelman syyt

Lista seikoista, jotka on mainittu pankkikriisin

* Esitelmä Kansantaloudellisessa Yhdistyksessä 4.11.1993.

syyski on sen verran pitkä, että sen täytyy jo olla tyhjentävä. Sen sijaan sitä, mikä on ollut eri tekijöiden paino, ei ole ainakaan toistaiseksi pystytty ratkaisemaan.

Suuri yksimielisyys vallitsee siitä, että pankkiongelmien keskeinen syy on talouden velkarahoitukseen perustunut ylikuumeneminen 1987 - 1989. Tämä lisäksi neuvostokaupan romahdus on mitä ilmeisimmin tärkeä tekijä.

Neuvostokaupan kehitystä on varmaankin pidettävä varsin puhtaasti ulkoisena, erittäin huonosti ennakoitavissa olevana seikkana. Tällaisten asioiden osalta tuskin voi paljon oppia, ehkä sitä lukuunottamatta, että toimintaympäristön epävarmuus on ylipäätään suuri. Jos tästä voi jotain käytännön johtopäätöksiä tehdä, päätelmä kaiketi on, että toimijoiden tulee olla varautuneita yllätyksiin, esimerkiksi ja ennen kaikkea riittävällä oman pääoman puskurilla.

Sen sijaan muilta osin on perusteltua kysyä, missä määrin yksityisen sektorin ja viranomaisten käyttäytymiseen ovat vaikuttaneet muutettavissa olevat virheelliset kannustinmekanismit, missä määrin asianomaiset ovat olleet yksinkertaisesti tyhmiä (irrationaalisia) ja missä määrin päätösten premissit ovat muuttuneet ennalta arvaamattomalla tavalla.

On ilmeistä, että makropolitikka ei ollut sopusoinnussa rahoitusmarkkinoiden vapauttamiseen liittyneen kasvuimpulssin kanssa. To-

dennäköisesti vain tavattoman kireä finanssi- ja rahapolitiikka olisi voinut estää ylikuumenemisen ja pankkikriisin. Olisiko tällainen politiikka ollut toteuttavissa vastoin yleistä mielipidettä, on avoin kysymys. Seuraavassa en aio asiaa käsitellä ja muutenkin vältän makrotaloudellisia kysymyksiä voidakseni sanoa jotain puhtaammin rahoitusjärjestelmään liittyvistä seikoista.

Verotus ja talletussuoja

Virheellisistä kannustinmekanismeista useimmin mainitut esimerkit ovat velkaantumista suosinut verotus ja pankkitalletusten täydellinen vakuusrahastosuoja. Velkaantumiskannustimien vaikutus oli ilmeinen, ainoa kysymys liittyikin vain niiden kvantitatiiviseen merkitykseen. Itse en osaa siitä kovin paljon sanoa.

Vakuusrahastosuojan merkitys tulee periaatteessa siitä, ettei täydellisen ja alihinnoitel-

lun suojan vallitessa tallettajilla ole intressiä valvoa pankkien sijoitusten riskipitoisuutta ja vaikuttaa siihen riskipreemion kautta. Tällöin pankit ovat taipuvaisia ottamaan liikaa riskiä, pelaamaan moral hazardia.

En kuitenkaan usko, että muodollinen talletussuoja sinänsä on kovin tärkeä tekijä. Läheltä löytyy esimerkki maasta, jossa ei ole lainkaan ollut talletusvakuutusjärjestelmää, mutta silti on päädytty nopean luottoekspansion jälkeen olennaisesti samanlaisen kriisiin kuin meillä. Esimerkki on tietysti Ruotsi.

Toiseksi, yksittäisten tallettajien mahdollisuus ylipäätään päätellä talletusten katteena olevien sijoitusten riskiydestä on huono. Paljon paremmat mahdollisuudet tähän ovat institutionaalisilla sijoittajilla ja toisilla pankeilla, jotka tukkumarkkinoilla toimivat pankkien rahoittajina. Nämä eivät sen paremmin Suomessa kuin muuallakaan ole olleet muodollisen talletusuojan piirissä.

Ongelma onkin Suomessa ollut ennen kaik-

Taulukko 1. Pankkiongelmien suuruusluokka, mrd. mk

	Järjestämättömät saamiset 31.12.92 (1)	Luottotappiot 1991 ja 1992 (2)	"Bruttojärjestämättömät" (1) + (2)	Oma pääoma (vakavaraisuuslaskelma) 31.12.92	Pankkituki (valtion riski) 9/93 saakka
KOP	7.6	5.6	13.2	11.8	3.5 ²
SYP	8.7	4.4	13.1	14.5	2.7 ²
PSP	4.9	2.9	7.8	8.2	0.9
SKOP	5.0	9.1 ¹	14.1 ¹	3.3	17.4 ³
OKO	2.6	0.6	3.2	4.9	0.4
Säästöpankit	14.3	9.1	23.4	8.1	15.1 ⁴
Osuuspankit	8.8	1.7	10.5	8.3	1.1
Yhteensä	51.9	33.4	85.3	59.1	41.1

- 1) Sisältää satunnaisina tappioina kirjatun 3.8 mrd. mk 1991.
- 2) Sisältää alustavat takauspäätökset elokuussa 1993.
- 3) Sisältää omaisuudenhoitoyhtiöt (OHY).
- 4) Ei sisällä SSP-ratkaisuun liittyvän OHY:n vastuita.

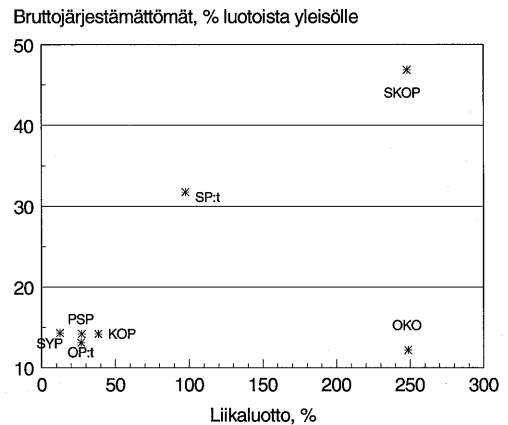
kea yleinen luottamus julkisen vallan pelastavaan käteen, implisiittinen sijoittajan suoja. Pankkiin varojaan sijoittaneet ovat voineet ajatella, ettei pankkien konkurssi ole mahdollinen ts. ettei pankkien velkojille eikä ehkä täysin edes omistajille sallita koituvan tappiota. Kannustin pankin riskinottoon on ollut olemassa, mutta se ei ole perustunut ensi sijassa muodolliseen tallettajansuojaan vaan yleiseen luottamukseen siitä, että pankkien velat ja ehkä myös oma pääoma ovat erityisessä suojelussa.

Erikoistapaus: säästöpankit

Suomen pankkikriisin yksi keskeinen piirre on se, että mittarista riippumatta säästöpankkiryhmän ongelmat ovat toistaiseksi olleet suurimmat ja itse asiassa laadullisesti eri tasolla kuin muiden pankkien vaikeudet (Taulukko 1).

Edellä todetut yleiset kannustinongelmat eivät voi selittää säästöpankkiryhmän poikkeuksellista tilannetta. Osaksi kyse voi tuki olla sattumasta ts. siitä, että säästöpankkien liiketoiminta on painottunut laman aikana syvimpiin

Kuvio. Ongelmasaamiset ja liikaluotot



Bruttojärjestämättömät = järjestämättömät 31.12. 1992 + luottotappiot 1991 ja 1992, % luotoista yleisölle, konsernit

Liikaluotto = Yrityksille ja elinkeinoharjoittajille myönnettyjen luottojen kasvu, 1986-90, % - nimellinen BKT: kasvu 1986-92, %, emoyhtiöt.

vaikeuksiin joutuneille suljetun sektorin toimiloille. Tyhjentävä selitys tämä ei kuitenkaan

Taulukko 2. Ongelmasaamiset sektoreittain

	Järjestämättömät saamiset, 31.12. 1992, % vastuista		Luotto- ja takaustappiot, 1992, % vastuista	
	Talletuspankit yhteensä	SSP	Talletuspankit yhteensä	SSP
YRITYKSET josta	12.1	26.7	5.9	21.8
Teollisuus	4.7	17.1	2.2	10.5
Rakennustoiminta	18.8	32.1	8.8	27.1
Kauppa ja rav. toiminta	12.7	25.4	5.4	13.4
Kiint.sijoitustoiminta	26.8	28.5	13.4	31.4
Muut	10.9	31.1	6.3	27.1
KOTITALOUDET	6.1	7.9	0.8	1.3

ole, koska ongelmasaamisten suhteellinen osuus on kaikille sektoreille myönnettyissä luotoissa säästöpankeilla muita suurempi (Taulukko 2). Säästöpankkiryhmä poikkeaa sen sijaan selvästi 1980-luvun luottoekspansion asteesta osalta. "Liiallinen luotonanto" oli eniten liiallista säästöpankkiryhmässä (Kuvio).

Säästöpankkien kannustinongelma: omistajan puute

Yksi esitetty selitys säästöpankkien ekspansiolle ja sitä seuranneille tappioille on omistajan valvonnan puuttuminen säästöpankeissa. Tunnettua entistä säästöpankkimiestä lainaten pankit ovat varsinaisten omistajien puuttuessa olleet johtajien läänityksiä. Tällaisessa tilanteessa pankin riskinottoa ei ole lainkaan rajoittamassa omistajan tappiomahdollisuus. Erityisen ongelmalliseksi tämän voi olettaa muodostuneen suurissa säästöpankeissa, joissa pienten pankkien johtoa rajoittava sosiaalinen kontrolli on merkitykseton.

Säästöpankkiryhmän sisällä suurimmat ongelmat ovatkin liittyneet suurehkoihin pankkeihin ja säästöpankkien omistamaan Skoppiin. Myös osuuspankkien keskuudessa, jossa niin ikään omistajan vallan voi käytännössä olettaa usein varsin vähäiseksi, ongelmat näyttävät keskittyneen muutama suureen pankkiin.

Mutta eivät kaikki säästöpankit, eivät edes kaikki suurehkot, joutuneet ylitsepääsemättömiin vaikeuksiin. Osuuspankkien tilanne on hyvin verrattavissa liikepankkeihin. Myös Norjan ja Ruotsin eräiden liikepankkien tappiot ovat vastaavantasoisia kuin säästöpankkiongelmat. Tämä viittaa siihen, ettei omistuksen puutteeseen tai hajautumiseen perustuva selitys myöskään ole tyhjentävä.

Rajoittunut rationaalisuus?

Arkipäivän keskustelussa epäonnistuneiksi osoittautuneiden ratkaisujen syyksi todetaan

usein tyhmyys. 1980-luvun lopun luottoekspansiota arvosteltiin monella suulla jo tuolloin järjettömäksi, muun muassa Suomen Pankin pääjohtaja käytti asiassa hyvin selkeäsanaisen puheenvuoron. Myös pankkiirien ja yritysjohtajien keskuudessa näyttää esiintyneen varsin erilaista käsitystä velkarahoituksen riskeistä ja varallisuushintojen jatkuvasta noususta. Talousopissa tyhmyyteen perustuva selitys on huonossa huudossa, ymmärrettävistä syistä. Mutta ehkäpä rationaalisuuden postulaattia venytetään joskus liiankin pitkälle.

Pankkitoiminnan tehokkuutta koskeneissa tutkimuksissa on varsin yleisesti päädytty arvioon, että keskimäärin pankkien tuotannollinen tehokkuus on 20 - 25 prosenttia huonompi kuin parhaimmilla koon ja tuotettujen palveluiden suhteen vertailukelpoisilla pankeilla. Jos näin on, eikö ole täysin mahdollista, että vähintään yhtä suuria eroja on pankkien rahoituspäätösten tekijöiden riskinarviointikyvyissä?

Erityinen ongelma riskeihin kevytmielisesti suhtautuvien pankkiriirien kohdalla on se, että kilpailu saattaa pakottaa vastaavaan politiikkaan myös varovaisemmat pankinjohtajat. Kun tuotot luotonannosta (tai takauksista) kertyvät etupainoisesti, mutta riskit realisoituvat vasta myöhemmin, aggressiivinen strategia voi olla menestyksellistä pitkään, vaikka perustuisikin riskien aliarviointiin.

Äärimilleen viety johtopäätös tästä on, että markkinamekanismin nojaavan rahoitusjärjestelmän katsotaan väistämättä ennen pitkää ajautuvan spekulatiivisen käyttäytymisen ja liiallisen kilpailun seurauksena kriisiin. Juhana Vartianen esitteli vuosi sitten tämänsuuntaista ennen kaikkea Hyman *Minskyn* nimeen liitettyä teoriankehittelyä tämän yhdistyksen kokouksessa.

Vaikkei hyväksyisikään minskyläistä ajattelua, voi uskoakseni perustellusti epäillä taloudenpitäjien kykyä arvioida rakenteellisten muutosten vaikutusta talouden toimintaan ja kykyä ottaa huomioon harvoin realisoituvat riskit. Tuskin kukaan osasi hyvin arvioida korkojen ja ulkomaisen rahoituksen säännöstelyä

vapautetun järjestelmän toimintaa ja siihen liittyviä riskejä. Kun varallisuusesineiden nimelishintojen laskusta ei ollut vuosikymmeniin merkittäviä havaintoja, deflaation mahdollisuus tuntui varmaan useimmista sijoitus- ja luotopäätöksistä tehneistä kaukaiselta asialta, johon ei paljon huomiota tarvinnut kiinnittää.

Kaiken kaikkiaan en ole valmis sulkemaan pois sitä mahdollisuutta, että rajoittuneen rationaalisuuden – tyhmyyden – merkitys on vähintään samaa suuruusluokkaa kuin edellä todettujen virheellisten kannustimien.

Valvontaviranomaisten rooli

Periaatteessa pankkivalvonnasta vastaavien viranomaisten tulisi estää pankkien liiallinen riskinotto, johtuipa se sitten vääristä kannustimista tai tyhmyydestä. Talletuspankkilaissa todetaan mm. ettei pankki saa toiminnassaan ottaa niin suurta riskiä, että siitä aiheutuu olennaista vaaraa pankin vakavaraisuudelle. Valvontaviranomaisten puolestaan on valvottava lain noudattamista.

Olisiko edellä mainittu säästöpankkien luotoekspansio voitu estää valvontaviranomaisten tomerammalla toiminnalla? Jotain ehkä olisi voitu tehdä. Voidaan esimerkiksi kysyä, oliko viranomaisten perusteltua hyväksyä arvonkorotuksiin perustuva omien pääomien kartutus ns. hulluina vuosina. Ilman tätä varallisuusesineiden hinnanmuutoksiin perustuvaa oman pääoman lisäystä luotonannon nopea laajennus tuskin olisi ollut mahdollinen.

Täytyy kuitenkin muistaa, että 1980-luvun lopulla viranomaisten mielipiteille pankkibisneksen sisällöstä ei pantu paljon painoa. Paitsi, että ne leimattiin usein asiantuntemattomiksi, joissain tapauksissa asia vietiin mieluummin oikeusistuimen ratkaistavaksi kuin harkittiin, olisiko toiminnassa korjaamisen varaa.

Eikä tietysti ole suljettava pois sitä mahdol-

lisuutta, että viranomaiset todellakin ovat asiantuntemattomia joissain asioissa. Tai ainakin yhtä sokeita harvoin realisoituville riskeille kuin valvottavansa. Tällöin yksityiskohtainen ohjeistus on vaikeasti perusteltavissa. Lisäksi yksityiskohtainen puuttuminen aiheuttaa hankalan kysymyksen siitä, mitkä ovat toimivan johdon ja viranoamisten vastuut esimerkiksi suhteessa pankin omistajiin.

Yksi selkeä ongelma valvontajärjestelmään joka tapauksessa näyttäisi liittyvän. Säästöpankkien ja osuuspankkien valvonta on keskeiseltä osin pankkien itsensä kontrolloimaa. Väistämättä herää kysymys, millaisia ovat tarkastustoimintaa suorittavien säästöpankkitarastuksen ja osuuspankkitarastuksen kannustimet ja lojaliteetti. Ainakin säästöpankkiryhmässä tarkastuksen, säästöpankkiliiton ja Skopin johtotehtävissä on esiintynyt selvää nousujohteista urakiertoa. Että tämä voisi vaikuttaa tarkastustoiminnan laatuun, ei tunnu inhimillisesti mahdottomalta.

Kriisinhoidon perusstrategia

Ensimmäinen kysymys pankkien ajatuessa likviditeetti- ja vakavaraisuusongelmiin on: estääkö konkurssi vai ei. Pohjoismaissa kuten pääsääntöisesti muuallakin on yleensä päädytty estämään. Ruotsissa ja Suomessa tämä politiikka on vahvistettu eduskunnan vakuutuksella huolehtia siitä, että valtio takaa pankkien kyvyn maksaa velkansa, kunnes toisin päätetään. Siivutun kysymyksen siitä, olisiko konkurssi minkään vaikeuksiin joutuneen pankin osalta voinut tulla kysymykseen. Siihen voidaan palata keskustelussa.

Kun pankkien konkurssia ei sallita, on päätettävä pystyssä pitämisen keinoista. Tältä osin politiikka poikkeaa jossain määrin Ruotsin ja varsinkin Norjan soveltamasta.

Skopin haltuunoton jälkeen pankkiongelmia

pyrittiin ratkaisemaan ns. pankkitukipaketilla. Maaliskuun 18 päivä 1992 julkaistu paketti sisälsi 8 miljardin yleisen pääomatukitarjouksen ja valtion vakuusrahaston perustamisen 20 mrd. markan tukivaltuuksin.

8 miljardin pääomasijoituksen ensisijainen perustelu oli "luottolaman" torjunta. Samalla se luonnollisesti oli omiaan vähentämään pankkien todennäköisyyttä tarvita muuta tukea.

8 miljardin pääomasijoituksen ehdot ovat verraten lievät. Ennen kaikkea sijoitus ei tuo valtiolle välitöntä omistajan valtaa ja sijoitusta voidaan käyttää tappioiden peittämiseen rinnan osakepääoman kanssa. Pääomasijoituksen "upside" valtiolle on myös selvästi rajoitettu osakesijoitukseen verrattuna. Voitonjakokelpoiset varat on kuitenkin käytettävä pääomasijoituksen arvon korottamiseen ennen osingonjakoa.

Valtion vakuusrahastosta harkinnan mukaan myönnettävään tukeen sen sijaan ajateltiin liitettävien tiukat ehdot. Nämä formalisoitiin vakuusrahaston tukitoimien yleisissä periaatteissa 15.10.1992.

Ajatus kaksijakoisessa järjestelmässä oli käyttää hyväksi pankkien omia pyrkimyksiä pysyä VVR-tuen ulkopuolella silloin kun siihen jotain edellytyksiä olisi. VVR-tuen ehdot olivat keppi, joiden tarkoitus oli kannustaa pankkeja tappioiden minimointiin. Yleisen pääomatuen avulla puolestaan tämän mahdollisuuden todennäköisyyttä nostettiin useimpien pankkien osalta tuntuvasti.

Pidin vuoden 1992 keväällä kaksijakoista strategiaa hyvänä siihen liittyvistä riskeistä huolimatta. 1 ½ vuoden kokemuksen jälkeenkin idea on minusta hyvä. En ole kuitenkaan enää aivan vakuuttunut, että tällaista toimintalinjaa voidaan käytännössä hyvin toteuttaa.

Kepin osalta on käsittääkseni hyvä kokeuksia. Esimerkiksi käy Kansallisosakepankin osakeanti. Varsin tyyliä kohtelua VVR:n luukulle tulevalle pankille ennustanut pankkitukikeskustelu oli uskoakseni merkittävä tekijä KOPin osakeannin järjestämisen ja ehkä myös onnistumisen kannalta. On hyvä muistaa, että julkisuudessa epäiltiin varsin paljon tämän hankkeen

Keskeiset pankkitukipäätökset

SKOPin haltuunotto	19.9.1991
Pankkitukipaketti	18.3.1992
yleinen pääomatuki 8 mrd. mk	
Valtion vakuusrahasto (30.4), valtuus 20 mrd. mk	
SSP-tukipäätös	26.6.1992
Hallituksen vakuutus	6.8.1992
VVR:n tukiperiaatteet	15.10.1992
STS-kauppa (alustava)	24.11.1992
Eduskunnan päätökset helmikuussa 1993	
Hallitukselle lisävaltuutus 20 mrd. mk	2.2.1993
VVR-hallintouudistus	23.2.1993
Eduskunnan ponsi	23.2.1993
Oman pääoman hankinnan takaus KOP:lle ja SYP:lle	19.8.1993
VVR:n omaisuudenhoito-yhtiö (OHY) ja lisävaltuus 30 mrd. mk	15.10.1993
SSP:n pilkkominen	22.10.1993

läpimenoa.

SSP:n tappiohistoria ensimmäisen tukipäätöksen jälkeen (kesäkuu 1992) osoittaa puolestaan millaisia ongelmia liittyy valtion syliin ajautuvan ison pankin kontrollointiin. Uuden omistajan on hyvin vaikea hallita toimivan johdon luonnollista pyrkimystä puhdistaa tase kaikista mahdollisista ongelmista, joiden alkuperä on helppo todeta aikaisempien päättäjien synniksi.

Siten, jos on uskottavaa, että pankin tappiot jäävät selvästi pienemmiksi kuin alkuperäinen oma pääoma, valtion kannattaneen olla kärsivällinen ja käyttää hyväkseen pääomanomistajien intressiä pankin tappioiden minimoimiseen. Lieväehtoinen pääomatuki tai takaukset voivat

tällöin olla tarpeellinen ja riittävä lisä pankin omille ponnistuksille. SSP:n tapauksessa tätä vaihtoehtoa ei ollut. Negatiivisen oman pääoman omaaville pankeille ei ole syytä antaa lisää pelimahdollisuuksia. Tämän todistaa selvästi Yhdysvaltain säästöpankkikriisi. Erehtyminen tähän suuntaan on kuitenkin hyvin helppoa.

On vaikeaa määrittää, mikä on pankin todellinen pääomatilanne. Ensinnäkin pankin tulos riippuu paljon kirjauspolitiikasta: mitä tappiota pidetään todennäköisenä ja siis kirjattavana riippuu siitä mitä tappiota pidetään todennäköisenä. Ja pankin oma intressi saattaa olla varsin erilainen kuin viranomaisen intressi. Toiseksi historiallisesti ainutlaatuisen rahoituskriisin evoluution ennustaminen on muutenkin vaikea tehtävä.

Toinen ongelma on se, ettei ole lainkaan itsestään selvää, että viranomaiset voivat nopeasti puuttua asioiden kulkuun, jos pankin tilanne näyttää ajautuvan kriittiseksi. Voi olla, että pankki tarvitsee tukea, muttei halua sitä hakea vaan pyrkii itsepintaisesti odottamaan parempia aikoja riskien koko ajan kasvaessa. Ruotsissa tämä ongelma on pyritty ratkaisemaan ns. *Munckin* muistion mukaisella valtuuslailla. Meillä asia on auki. Sopiikin toivoa, että talouden kehitys tekee tällaisen spekulatiion tarpeettomaksi.

Valtion kannalta pankkituen yleistrategia voi aiheuttaa myös muita pulmia. Pankkien velkojen "takaaminen" eduskunnan ponnella ja lieväehtoinen pääomatuki voivat heikentää valtion neuvotteluasemaa suhteessa pankkeihin. Neuvottelutilanteita syntyy toisaalta luonnostaan. Voidaan esimerkiksi kysyä, mikä on ollut äskettäisten takauspäätösten vaikutus pankkien ja valtion väliseen neuvottelutilanteeseen SSP-ratkaisusta keskusteltaessa. Pankkituen antama pelivara voi myös viivyttää kokonaisuuden kannalta tarpeellisten yrityssektorin saneeraus-ten toteuttamista.

Rakenneratkaisusta

Kun valtio takaa, etteivät pankit ajaudu konkurssiin, pankkisektorin ylikapasiteetin purkamista koskevat ratkaisut jäävät keskeisesti valtion vastuulle. Valtion vakuusrahaston tukiperiaatteissa todetaankin yksiselitteisesti, että tuen ehdoilla pyritään edistämään pankkijärjestelmän tehokkuutta ja tarvittavia rakennemuutoksia.

Käytännössä keskeinen kysymys on ollut suurimpia tappioita tehneen säästöpankkisektorin (nimen omaan SSP ja SKOP) käsittelystä. Onko kapasiteetin alasajo paras suorittaa poistamalla säästöpankkisektorin keskeisin osa markkinoilta?

Kaksi seikkaa puoltaa tätä SSP-päätöksessä toteutuvaa ratkaisua. Ensinnäkin SSP:n toimintojen jakaminen muille pankeille tuottaa nopeimmat saneeraussäätöt. Tämän seikan hyötyä tosin rajoittaa se, ettei vapautuville resursseille nopeasti löydy vaihtoehtoista käyttöä. Ja vapautuvan työvoiman kustannukset tulevat suuressa määrin julkisen sektorin rasitukseksi. Toiseksi Suomen Säästöpankki (ja SKOP) ovat pankkisektorin tappiollisimmat osat. Lisäksi säästöpankkien tappiot kiistatta ovat olennaiselta osin seurausta niiden omista virheratkaisuisista. Markkinoilta poistumisen rangaistus kohdistuu moral hazard -mielessä karkeasti oikeaan kohteeseen, vaikka ei täysin oikeudenmukainen olekaan, esim. eräitä verraten hyviä SSP:hen liittyneitä pankkeja kohtaan.

SSP:n kokoisen pankin poistuminen markkinoilta merkitsee toisaalta kilpailun vähene-mistä. Tästä kärsivät lähinnä luottoa pitävät kotitalous- ja pk-yritysasiakkaat ja ehkä transaktiotalletusten pitäjät. Pilkkomisratkaisussa tämä vaikutus jää todennäköisesti kuitenkin verraten rajoitetuksi. Jos pankkien läsnäolo eri alueilla muodostuu pilkkomisratkaisun mukaiseksi, noin 70 kuntaa lisää jää "yhden pankin

kunnaksi" (pl. postitoimipaikat). Tämä omalla paikkakunnalla sijaitsevan vaihtoehdon katoaminen koskee kuitenkin vain runsasta 200 000 asukasta. Myös todennäköisyys, että SSP:n katoaminen johtaisi jatkokeskittymiseen on olennaisesti pienempi pilkkomisvaihtoehdossa kuin fuusiossa johonkin yksittäiseen pankkiin.

Pilkkomisratkaisua voikin mielestäni rakenteellisesti (saneeraus, kilpailu, huonon käyttäytymisen rankaisu) pitää verraten hyvänä. Tästä näkökulmasta karkeasti vertailukelpoinen vaihtoehto olisi ollut fuusio Postipankkiin.

Vaikempi on ottaa kantaa ratkaisun valtiontaloudelliseen edullisuuteen. Korkokate yli 40 mrd. markan luotto- ja talletuskannasta on nykyisellä yli 5 prosentin marginaalilla yli 2 mrd. vuodessa. Muita tuottoja tulee myös kohtuullisesti. Kun lähivuosina luottotappiot ovat puhdistetusta luottokannasta olemattomat ja toimintakuluissa saavutetaan huomattavia säästöjä, on myydyin liiketoiminnan arvo ostajille verraten korkeallakin diskonttokorolla huomattavan suuri. Valtiolle itsenäinen SSP ei toki ole yhtä arvokas. Toimintakulut säilyvät merkittävästi korkeampina ja talletusten määrä voi supistua. Kun valtio katsoo 5.6 mrd. kauppahinnan selvästi edullisemmaksi kuin itsenäisen SSP:n tuotto, lähdetään joka tapauksessa varsin pessimistisestä käsityksestä valtio-omisteisen pankin saneerauskyvystä ja uskottavuudesta tallettajien silmissä.

Valtion kannalta pilkkomisratkaisun yksi suurimpia ongelmia lieneekin ollut lähtökohtaisesti vaikea neuvottelutilanne. Käytässä neuvotteluja lähes koko kotimaisen pankkisektorin kanssa ja kun ulkomainen vaihtoehto on ainakin nopeasti toteutettuna epärealistinen, valtion neuvottelutilanne ei ole kadehdittava. Tähän liittyy edellä todettu pankkituen vaikutus valtion neuvotteluasemaan.

Päätelmiä

Kun Suomen rahoitusjärjestelmä on selvinnyt akuutista kriisistään, liiallinen riskinotto tuskin

on iso ongelma vuosiin. Pikeemminkin ongelma voi olla liiallinen varovaisuus. Ajan mittaan riskien realisoitumismahdollisuus alkaa kuitenkin jäädä vähemmälle huomiolle. Tätä varten on syytä korjata rahoitusjärjestelmään liittyvät ilmeiset kannustinongelmat, vaikka ei olekaan varmuutta siitä kuinka merkittäviä ne kvantitatiivisesti ovat.

Tärkein seikka on säilyttää pankkeihin ja yleensä rahoituslaitoksiin varojaan sijoittavilla sellainen tappion riski, että johdon toimia riittävästi valvotaan. Tämä koskee ennen kaikkea omistajia mutta myös tukkumarkkinavelkojia. Vähämerkityksellisempi, mutta sinänsä hyödyllinen on myös "pientallettajien" tappiomahdollisuus.

Muodollisen talletussuojan rajoittaminen on siten kannatettava hanke. Miten tätä rajoitusta olisi toteutettava on visaisempi kysymys ja ansaitsee kunnan keskustelun. Vaikka aivan lähiaikoina pitkiä askeleita tuskin voidaankaan ottaa, tuntuisi minimivaatimukselta olla laajentamalla muodollista velkojien suojaa nykyisestäään. Osuusliikkeiden säästökassatalletusten suojaushanke tuntuu tätä taustaa vasten varsin ongelmalliselta, vaikka valtion kohtuullisuussyistä onkin perusteltua tulla jonkin matkaa vastaan akuutissa ongelmassa.

Pelkkä muodollisen suojan rajoittaminen ei kuitenkaan paljon auta. Tärkeintä on sellaisten odotusten luominen, että asioiden mennessä huonosti omistajat ja muut varojaan pankkeihin sijoittavat voivat myös tosiasiallisesti odottaa tappiota. Lainsäädäntö tai vakuutukset, joiden mukaan tästä eteen päin vain tietyt saamiset ovat suojattuja tai vain tiettyyn rajaan saakka, eivät ole uskottavia sellaisenaan. Kuten olemme voineet havaita, lakeja voidaan muuttaa ja julistuksia tulkita uudelleen. Ajatus ns. suppeasta pankista ratkaisuna talletussuojaongelmaan ontuu mm. tästä syystä. Tarvitaan kokeamista tuen ehtojen ankaruudesta ja valmiudesta jättää pelastamatta kaikkia valtiota apuun pyytäviä.

Välttämätön edellytys sille, että pankin velkojat vaikuttaisivat pankin riskinottoon, on

konkurssin mahdollisuus. Eduskunnan yleisen pankkien velkoja koskevan ponnin jälkeen tämän tekeminen uskottavaksi vie aikaa. Tästä syystä omistajan kohtelun ankaruus on erityisen tärkeä asia.

Pitemmän päälle olisi kuitenkin pyrittävä edistämään rahoitusjärjestelmän kehitystä sellaiseen suuntaan, jossa yksittäisten isohkojenkin instituutioiden konkurssi olisi siedettävissä, edes kohtuullisen hyvissä makrotaloudellisissa oloissa. Tämä edellyttää arvopaperimarkkinoiden voimakasta kehittämistä ja pankkimarkkinoiden lisäkeskittymisen välttämistä mm. ulkomaisten instituutioiden markkinaosuuden kasvun avulla. Kuinka pitkälle tässä suhteessa on päästävässä ei ole lainkaan selvää.

Herää myös kysymys, olisiko tietoisesti pyrittävä edistämään sellaisia omistusrakenteita, joissa pankeilla on selkeät suurella panoksella mukana olevat omistajat. Olisiko esimerkiksi tietyn koon ylittävän pankin aina oltava osakeyhtiö?

Muutoin sääntelyn osalta on helppo yhtyä käsitykseen, että riittävä oma pääoma on keskeinen stabiiliutta lisäävä tekijä. Näin on sekä pääoman puskuriominaisuuden että kannustin-

vaikutusten vuoksi. Olisiko pankeilta mahdollisesti edellytettävä EY:n (BIS:n) normeja ankarampaa vaatimusta, en osaa sanoa. "Liiallisen" pääoman aiheuttama kustannusrasitus ei kuitenkaan liene kovin suuri, joten tätäkin sopii harkita.

Ei liene myöskään aiheetonta vahvistaa rahoituslaitoksiin kohdistuvaa viranomaisvalvontaa. Varsin perustellulta tuntuisi säästöpankki- ja osuuspankkitarkastuksen aseman uudelleenarviointi ja ehkäpä passittaminen historiaan.

Kovin paljon toiveita valvontaviranoamisten mahdollisuuksiin ei kuitenkaan pidä panna. Tilanteissa, joissa viranomaisten harkinnanvarainen puuttuminen olisi tarpeen, sen toteuttaminen voi olla hyvin vaikeaa, olettaen että riittävää viisautta puuttumiseen ylipäättään löytyy. Toisaalta viranomaisten harkintavallassa olevien sitovien määräysten antamismahdollisuudella on pakko olla tiukat rajat.

Kaiken kaikkiaan aika lailla näyttäisi oleva tehtävissä rahoitusjärjestelmän vakauden lisäämiseksi. Niin paljon tuskin kuitenkaan, että rahoituskriisit voitaisiin jättää pelkästään historian tutkimuksen kohteeksi.