

Rakenteet ja rationaalisuus pankkien riskinotossa*

LIISA HALME

KTM, OTL (väit.)

Suomen Pankki

Kriisin syistä ja vastuunkantamisesta

Suomea 1990-luvun alussa kohdannut lama oli mittasuhteiltaan ennen kokematon ja seurauksiltaan traumaattinen. Oikeutettua onkin puhua Suuresta Lamasta. Sen syistä, seurauksista ja ilmenemismuodoista on viime vuosina käyty vilkasta keskustelua sekä julkaistu ainakin taloustieteellisiä ja sosiologisia tutkimuksia. Vartiaa ja Kianderia siteeraten voidaan sanoa, että lama näyttäytyi yksinkertaisimmillaan rahoitusmarkkinoiden vapauttamisen aiheuttamana kysyntäkuplana, jonka huono tuuri lopulta puhkaisi.

Jos jatketaan asioita yksinkertaistavaa linjaa, voidaan myös sanoa, että pankkikriisi oli yksi laman seurauksia. Tällöin pankkikriisin syitä haetaan ulkoisista shokkitekijöistä, joista voidaan käyttää vaikkapa nimitystä huono tuuri. Käsite bad luck, huono tuuri, on tullut tutuksi norjalaisten tavasta selittää oman pankkikriisinsä syitä. He ovat kuvanneet kriisin syitä kolmel-

la pahalla. Nämä ovat bad luck, bad banking ja bad policies.

Suomen oloissa tämä kolmijako tarkoittaisi sitä, että *huono tuuri* liittyi talouden syöksymiseen syvään lamaan, jota edelsi rahoitusmarkkinoiden vapauttaminen ja siihen liittynyt voimakas antolainauksen ja varallisuushintojen kasvu sekä yritysten ja kotitalouksien velkaantuminen. Suomen huonon tuurin erotti muista Pohjoismaista se, että meidän ongelmiamme lisäsi idänkaupan romahtaminen. Tämän vaikutuksesta osittain johtunee, että lama muodostui Suomessa paljon syvemmäksi kuin esim. Ruotissa, jossa korkojen ja pörssikurssien kehitys oli hyvin samanlainen kuin meillä.

Käsitettä *bad banking* on taloustieteessä luonnehdittu markkinatalouden luontaisesta epävakaudesta johtuvaksi rahoitussektorin yritysten koordinoimattomaksi toiminnaksi. Omassa tutkimuksessani olen koordinoimattomuutena tarkastellut pankkien liiallista riskinottoa.

Bad policies -selitys puolestaan näkee kriisin virheellisen politiikan seurauksena ja tätä kautta syntyneiden virheellisten rakenteiden seurauksena. Virheet voivat koskea yhtä hyvin

* Lectio praecursoria Helsingin yliopistossa 16.4. 1999.

makropolitiiikkaa ts. raha- ja finanssipolitiikkaa kuin rahoitusmarkkinoiden sääntelyä ja valvontaa.

On perusteltua uskoa, että Suomea kohdanut pankkikriisi johtui kaikista kolmesta tekijästä eli huonosta tuurista, pankkien omasta käyttäytymisestä sekä virheellisestä politiikasta. Koska kriisi on paitsi onnettomuus myös mahdollisuus, ei analyysiä tulisi jättää tämän toteutumisen varaan. Kriisi tulee valjastaa oppimisen apuvälineeksi ja paremman – tässä tapauksessa vakaamman – tulevaisuuden apuvälineeksi. Siksi tulee mm. yrittää ymmärtää eri tekijöiden keskinäisiä riippuvuussuhteita ja painoarvoja sekä etsiä näihin vastauksia kriisiä edeltäneiden vuosien tapahtumista.

Olen omassa tutkimuksessani etsinyt vastauksia siihen, mitä kriisistä voidaan oppia ja tarkastellut pankkikriisiä säästöpankkien liiallisen riskinoton näkökulmasta. Ilmenihän pankkikriisi viime kädessä antolainauksen ylisuurina riskeinä, jotka realisoituivat monien pankkien kantokyvyn ylittävänä luottotappioina. Olen kysynyt, missä määrin liiallinen riskinotto liittyy lainsäädännön ja valvonnan rakenteellisiin vääristymiin eli bad policy -ulottuvuuteen ja missä määrin pankkien omaan käyttäytymiseen eli bad banking -ulottuvuuteen. Valintani perustuu siihen, että en pidä huonoa tuuria rakenteellisesti samanlaisena selittävänä tekijänä kuin mahdollisia politiikkavirheitä tai pankkien omaa käyttäytymistä. Talouden toimijoiden tulee tiettyyn rajaan saakka yrittää ottaa huomioon tulevaisuuden epävarmuustekijöitä. Niin makropolitiiikan kuin lainsäädännön ja valvonnan onnistumista mitataan sillä, miten hyvin näistä vastaavat toimijat ovat osanneet ennakoida tai sopeuttaa päätöksiään muuttuviin olosuhteisiin, kuten esimerkiksi rahoitusmarkkinoiden vapauttamisen vaikutuksiin. Sama pätee pankkien toimintaan ja päätöksiin ottaa riskejä ja so-

peuttaa ne kantokykynsä puitteisiin. Toimijoiden mahdollisuus onnistuneesti ennakoida ulkoisia shokkeja ja muutoksia on elävässä elämässä väistämättä rajallinen, mutta tämä vastuu toimijoilla silti on. Huoononkin tuuriin on siis varauduttava ja riskien etukäteishallinta on hyvän pankkitoiminnan perusta.

Oikeustieteessä ennakointivastuulla on selkeät vahingonkorvausoikeudelliset pelisääntönsä. Oikeudelliset sanktiot eivät koske päätöksiä, jotka on tehty normien salliman harkinnan puitteissa, vaikka jälkikäteen päätösten voitaisiin osoittaa olleen virheellisiä. Sen sijaan toimijoilla on oikeudellinen vastuu virheellisistä päätöksistä, joiden tekemisessä on ylitetty huolellisen harkinnan ja yksittäisten oikeussäännösten sallimat rajat. Ja lopuksi, oikeudellisesta vastuusta huolimatta kenenkään ei tarvitse kantaa vastuuta sellaisesta vahingosta, joka johtuu täysin poikkeuksellisista ja odottamattomista tapahtumista. Tällaisen vahingon korvausvelvollisuutta sovitellaan ja kohtuullistetaan. Taloustieteen kielelle käännettynä oikeudellisessa vastuussa otetaan huomioon se, että talouden toimijat joutuvat tekemään päätöksiään epätäydellisen informaation vallitessa. Myös huonolla tuurilla on paikkansa oikeudellisen vastuun kehikossa. Se voi laukaista vastuun realisoitumisen, mutta ei sinänsä olla vastuun peruste. Vastuun määrää mitattaessa kohtuuttoman suuren huonon tuurin osuus sovitellaan pois.

Rakenteista ja rationaalisuudesta

Edellä kuvatusta voi havaita, että tutkimuksessani on lainsäädännön ja valvonnan rakenteilla olennainen merkitys. Rakenteilla ohjataan toimintaympäristöä lainsäätäjän haluamaan suuntaan. Lisäksi rakenteet vaikuttavat talouden toimijoiden, kuten pankkien, käyttäytymiseen. Toisaalta toimijat pyrkivät vaikuttamaan raken-

teisiin omista hyötylähtökohdistaan käsin. Lainsäädännön ja valvonnan rakenteiden eli instituutioiden korostamisesta huolimatta on tutkimukseni talousteoreettinen perusta uusklassisen taloustieteen analyysissä tehokkaista ja kilpailullisista markkinoista sekä oman hyvinvointinsa maksimointiin pyrkivästä taloudellisesta toimijasta. Miksi näin? Miksi en ole tukeutunut esimerkiksi neoinstitutionaalisen taloustieteen tai evolutionaarisen taloustieteen lähtökohtiin?

Vastausta voidaan lähteä etsimään siitä, että en pidä mainittuja suuntauksia vastakkaisina, vaan pikemminkin toisiaan täydentävinä ja erilaisia näkökulmia painottavina. Erityisen paljon yhteistä mainituilla suuntauksilla on taloudellisen toimijan rationaalisuusoletuksen kohdalla. Väite, että uusklassinen talousteoria ei tunnusta reaali maailman informaatio-ongelmien vaikutusta rationaalisuuteen, ei vastaa ainakaan tämän päivän valtavirtataloustiedettä, jota kai edelleen uusklassiseksi voidaan kutsua. Nykyään informaatioerot ja vääristyneet kannustimet ovat uusklassisin metodein tehtävän taloustutkimuksen keskeisimpiä aihepiirejä. Rationaalisuus on alisteinen informaatiolle, mutta epätäydellisen informaationkin vallitessa yksilöiden oletetaan toimivan rationaalisesti ja omaa hyötyään maksimoiden – sen informaation valossa, joka yksilöllä kullakin hetkellä on.

Juuri rationaalisuusoletus ja tähän liittyvä omaa etua maksimoiva käyttäytymismalli on tutkimukseni keskeinen taustaoletus. Olen halunnut tarkastella, minkälaisia kannustinmalleja lainsäädännön ja valvonnan tulee tukea silloin, kun oikeussubjektit toimivat omaa etuaan silmällä pitäen. Ja kun rationaalisuus johtaa jännitteeseen legitiimin normin noudattamisen ja rationaalisuudesta johtuvan käyttäytymisennusteen välillä. Olen myös halunnut käsitellä kysymystä, voidaanko oman edun maksimoinnin

lähtökohtaa puolustaa myös reaali maailmassa, jossa olosuhteet poikkeavat täydellisten ja tehokkaiden markkinoiden oletuksista. Keskeiseksi kysymykseksi nousee tällöin, onko yksilöiden oman edun tavoittelu puolusteltavissa myös oikeudenmukaisuuden ja yhteiskunnan kokonaisuhyvinvoinnin lähtökohdista.

Taloustieteen rationaalisuus näyttäytyy reaali maailmassa liian usein ahneuden rationaalisuutena. Yleinen ajattelutapa onkin taipuvainen pitämään tällaista toimijaa moraalista piittämättömänä, joka on valmis käyttämään omaa asemaansa väärin heikomman osapuolen eduista välittämättä. Taloustieteilijät itse pitävät tärkeänä, että rationaalisuusoletus pysyy vapaana arvoista ja täten torjuvat tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden välisen keskustelun. Oikeustieteilijät puolestaan kritisoiivat taloustieteen rationaalisuusoletusta mm. siitä, että teorian oletama fiktiivinen henkilö ei vastaa todellista ihmistä, joka tekee valintansa laajemmalla pohjalta, myös muita kuin taloudellisia arvoja huomioon ottaen.

Tavallaan molemmat ovat oikeassa. On tärkeätä pitää mielessä, että taloustieteen rationaalisuusoletus perustuu luonnonoikeudesta tunnetun kuvitteellisen yhteiskuntasopimuksen mukaiseen toimintaympäristöön. Eli taloustieteilijät ikään kuin tarjoavat pelisäännöt, joihin ihmiset itsekin päätyisivät, jos he joutuisivat valitsemaan toimintamallit tilanteessa, jossa kukaan ei pysty ennakoimaan, miten valittu pelisääntö vaikuttaa yksilön omassa elämässä. Näissä olosuhteissa yhteisesti sovitut pelisäännöt muovautuvat sellaisiksi, että niissä kunnioitetaan paitsi omia oikeuksia myös toisten oikeuksia.

Ongelma syntyy siitä, että reaali maailmassa pelisäännöistä päätettäessä osapuolet eivät ole tasa-arvoisessa asemassa. Tällaisessa tilanteessa on välttämätöntä, että taloudellisen tehokkuuden ja oman edun tavoittelun rinnalle ote-

taan oikeudenmukaisuuden periaatteita korostavat pelisäännöt, etiikan ja moraalin koodit. Ne eivät sisälly taloustieteen rationaalisuuteen sellaisena kuin se epätäydellisessä reaali maailmassa ilmenee, vaikka ne sisältyvätkin rationaalisuuteen ideaalimallin olosuhteissa. On mahdollista antaa yksiselitteistä vastausta, mitä nämä etiikan pelisäännöt kussakin yksittäisessä päätöstilanteessa ovat. Yksilötasolla vastausta voi hakea yleistettävyyden periaatteesta kysymällä, hyväksynkö, että kaikki muutkin toimivat vastaavassa tilanteessa samalla tavalla kuin itse toimin. Yhteiskunnan tasolla vastauksia voi hakea esimerkiksi paretokehokkuuden tai tätä pidemmälle menevän rawlsilaisen etiikan lähtökohdista.

On tärkeää, että oikeustaloustieteen ja oikeusfilosofian näkökulmat otetaan vakavasti, kun tarkastellaan pankkitoimintaa koskevaa sääntelyä, valvontaa ja oikeuskäytäntöä. Muuten on vaarana, että periaatteet ja kannustinvaikutukset jäävät sivuun ja että rajoitutaan yksittäistapausten ex post -tarkasteluun tämän kaikkine vaaroineen. Seuraavassa mainitsen muutamia esimerkkejä kannustin- ja periaatenäkökulman tuomasta lisävalaistuksesta Suomen pankkikriisiin liittyviin tapahtumiin.

Säästöpankkiryhmän vahingonkorvaustuomioista

Säästöpankkiryhmän vahingonkorvausoikeudenkäynneistä annetuissa tuomioissa muutamat kysymykset ovat nousseet ylitse muiden. Olen kiinnittänyt huomiota mm. siihen, miten liiallista riskinottoa ennalta ehkäisemään tarkoitettujen normit ovat tuomioistuintulkintojen valossa toimineet. Ovatko normit tosiasiaassa toimineet ennalta ehkäisevästi? Olen myös käsitellyt sitä, miten pitkälle pankin johdolle myönnetty vastuuvapaus suojaaa johtoa myöhemmin mahdolli-

sesti nostettavilta korvauskanteilta. Onko omistajilla riittävä mahdollisuus valvoa pankin johtoa huolimatta siitä, että vastuuvapauden arviointiprosessissa informaation epäsymmetria toimii pankin johdon eduksi?

Tutkimukseni valmistumisen jälkeen tullut Mäntsälän Säästöpankkia koskeva korkeimman oikeuden tuomio linjaa turvaavan vakuuden tulkintalähtökohtia sekä norminrikkomisen ja tuottamuksen välistä yhteyttä. Linjaukset eivät avaudu selkeinä yleisinä periaatteina, vaan tiukasti tapaukseen sidottuina. Näin siitäkin huolimatta, että kysymyksessä on ennakkopäätös.

Näyttäisi siltä, että korkein oikeus on edellyttänyt tuottamusta myös norminrikkomiselta tuomitessaan vahingonkorvausta turvaavaa vakuutta koskevien oikeussäännösten laiminlyönneistä. Haluan kuitenkin kysyä, onko ylipäänsä oikein asettaa kysymystä, onko norminrikkominen sinänsä vahingonkorvausvelvollisuutta edellyttävää tuottamusta vai tulisiko lisäksi edellyttää tuottamusta myös itse norminrikkomiselta. Onko viime kädessä sittenkin kysymys siitä, että norminrikkominen indikoi aina tuottamusta? Täten tuottamus olisi automaattisesti mukana, jos on kysymyksessä selkeä normi, jota on rikottu muutoin kuin vahingossa. Jos siis normi on yksiselitteinen, on tuottamuskin yksiselitteinen.

Pankkien riskinottoa rajoittaviin normeihin ei useinkaan ole liittynyt esimerkiksi täsmällisiä prosentuaalisia enimmäisrajoja, jolloin itse normin tulkinnassa joudutaan ottamaan huomioon tuottamusharkinnalta näyttäviä tilanteita. Oikeammalta vaikuttaisi johtopäätös, että norminrikkomisessa tuottamus on lähtökohtaista, vaikka käytännössä tulkinta kohtaakin ongelmia. Joka tapauksessa näin voidaan tehdä ero yleisen huolellisuusvelvollisuuden laiminlyönneistä aiheutuvan ja erityisnormin rikkomisesta aiheutuvan vahingonkorvausvelvollisuuden vä-

lillä. Muutoin käy niin, että erityisnormin rikominen on samassa asemassa kuin vastuu toimia yleisen huolellisuusvelvoitteen mukaisesti.

Tehokkaasta valvonnasta ja lainsäädännöstä

Rahoitusmarkkinoiden toimintaympäristö on muuttunut olennaisesti tällä vuosikymmenellä. Muuttuneiden olosuhteiden hallitseminen edellyttää etäisyyden ottamista lain kirjainta ja yksittäisiä oikeussäännöksiä korostavasta lain-suunnittelusta ja -tulkinnasta. Säädosviidakon sijaan tärkeään asemaan nousevat pelisäännöt, lainsäädännön tavoitteet ja toimiminen lainsäätäjän ja valvojien tarkoituksen mukaisesti.

Esimerkkinä voidaan mainita pankkien vakavaraisuuden sääntely, jota koskevat säännökset ovat äärimmäisen monimutkaisia siitä huolimatta, että ne mittaavat varsin kaavamaisesti pankin riskinottoa. Käsitakseni mukaan lähitulevaisuudessa joudutaan pohtimaan kokonaan uudenlaista lähestymistapaa vakavaraisuuden sääntelyyn. Lähestymistapaa, joka yksinkertaisesti sääntelyä, korostaisi riittävän perusvakavaraisuuden ja aidon oman pääoman merkitystä sekä rakentuisi asteittain tiukkenevaan valvontaan.

Toisena esimerkkinä voidaan ottaa valvontaviranomaisten panostus yksittäisten lupien antamiseen ja vain viranomaiskäyttöön tulevan tiedon keräämiseen. Tehokkaan valvonnan tulisi kohdistua rakenteiden ja ns. systeemiriskin valvontaan, ei toiminnan ohjaamiseen yksittäisten lupien pohjalta. Takausten ylityslupakäytäntö ja arvonkorotusten hyväksymiskäytäntö ovat esimerkkejä siitä, miten vähän yksittäisluvilla voidaan korjata rakenteellisia vääristymiä. Täysin riippumatta siitä, miten onnistuneena sinänsä voidaan pitää yksittäislupiin pohjautuvaa harkintaa.

Vain viranomaiskäyttöön tulevan tiedon määrää tulisi myös minimoida, koska se sitoo kustannuksia eikä mahdollista valvojan oman toiminnan kontrollointia.

Pelisääntöjen merkitys korostuu myös siksi, että talouden toimijoiden rationaalisuus voi johtaa reaali maailmassa ristiriitaan yksilön ja yhteiskunnan hyvinvoinnin välillä. Oma etua korostavan rationaalisuuden rajoitteeksi tarvitaan paitsi tavoitteita painottavia, myös oikeudenmukaisuutta painottavia pelisääntöjä. Ennen kaikkea tarvitaan toimintaympäristöä, joka korostaa toimijoiden omaa vastuuta niin vastuun positiivisessa (vastuu ja valta) kuin negatiivisessa (vastuu ja sanktiot) ulottuvuudessa.