

Väitöskirja pankkisäätelystä ja valvonnasta

VEIKKO REINIKAINEN

Professori

Turun Kauppakorkeakoulu

Liisa *Halmeen* väitöskirjan teema on sen nimen ilmentämällä tavalla kolmitahoinen. Tekijä tarkastelee ensinnäkin pankkien sääntelyn ja valvonnan yleistä ja ajatonta problematiikkaa. Huomio kohdistuu sääntelyn teoriayhteyksiin, suomalaisten säädösten kehitykseen ja tulkinnaan sekä valvontaviranomaisten toimintaan. Toisaalta halutaan analysoida erityisesti säästöpankkien riskinottoa ennen 1990-luvun pankkikriisiä. Kolmantena dimensiona erottuu sitten pyrkimys oikeuspoliittisiin johtopäätöksiin. Tämän pyrkimyksen laajuutta valaisee tekijän toteamus ”tutkimuksen viime käden tavoitteena on päätyä esittämään lähtökohtia ideaaliselle pankkivalvonnalle ja lainsäädännölle” (s. 6). Työnsä lopulla (s. 508) tekijä korostaa vielä keskeisenä motiivinaan pyrkimystä vastata kysymykseen ”onko lainsäädäntö- ja viranomais-toimin tehtävissä jotain, jotta koetun kaltainen pankkikriisi ei toistuisi”.

Tutkimuksen aihe on näin sekä laaja-alainen, vaativa että merkittävä. Tehtävä ei kuitenkaan ole ollut ylivoimainen vaan tuloksena on monissa suhteissa mallikkaasti toteutettu työ. Tutkimukselle on kuitenkin ominaista, että vaikka sen motiiveista annetaan selvä käsitys, ei tutki-

muksen konkreettisia tavoitteita täsmennetä erityisen selkeästi. Aihetta olisi ollut syytä rajata ja tähän olisi päästy juuri pankkikriisiyhteyden avulla siten, että yleisluontoisen ja ajattoman käsittelyn osuutta olisi supistettu.

Halmeen väitöskirja on selvästi *oikeustieteellinen*, mutta se on myös aidosti poikkitieteellinen. Yhteys *talousteoriaan* on vahva mutta työ on myös *taloushistoriallisesti* kiinnostava. Juridista elementtiä edustavat luonnollisesti säädökset, niiden tulkinta ja tulkintojen analysointi. Oikeudellisessa tarkastelussakin lähestytään samalla empiiristä yhteiskuntatutkimusta, kun huomion kohteena on sekä valvontaviranomaisen toiminta että se aineisto minkä pankkikriisin jälkiselvittelyä merkitsevät tuomioistuinratkaisut tarjoavat. Kysymyksiä tarkastellaan tällöin myös oikeustaloustieteen näkökulmasta. Halmeen tutkimusote on mielestäni tässä suhteessa onnistunut ja teos on mm. tästä syystä myös taloustieteilijöitä kiinnostava.

Tutkimus käsittää 12 lukua, joiden laajuus vaihtelee huomattavasti, mutta joiden puitteissa käsittely etenee luontevassa järjestyksessä. Yleistä *talousteoriayhteyttä* hahmottava 3. luku ei ole mielestäni kovinkaan antoisa. Staattista

optimia paremman kiinnekohdan olisi tarjonnut toimivan kilpailun idea. Onhan rahoitusjärjestelmän tehtävänä edistää pääomanmuodostusta, kilpailuetujen etsintää ja taloudellista kehitystä.

Yhteys talousteoriaan tulee paljon paremmin esille työn 4. luvussa. Siinä *pankkisääntelyn ja rahoitusmarkkinateorian* yhteyttä tarkastellaan monipuolisesti ja tämän alan suomalaista perinnettä ajatellen uudella tavalla. Olisin kuitenkin toivonut pankkien perusfunktioita käsiteltävän siten, että *privacy*-suoja ja toisaalta *risk bearing & risk pooling* esitetään erillisinä. Talousteoria-yhteyttä käsiteltäessä olisi asioita lisäksi tullut tarkastella myös lintuperspektiivistä. Alusta alkaen tekijä painottaa vain mikronäkökulmaa: ”Miten pankkitoiminnassa voitiin ottaa niin suuria riskejä, että ne realisoituessaan edellyttivät useiden kymmenien miljardien markkojen suuruista julkista tukea?” (s. 1). Vielä suuremmalla syyllä voi kysyä, kuinka pankkijärjestelmä kokonaisuutena saattoi toimia niin että luotonanto kasvoi 1985–90 n. 20 prosentin vuosivauhdilla. Pankkikriisien taustalla oli mielestäni liian raju luottoekspansio kuten ns. itävaltalainen suuntaus esittää. Kriisiin johti samalla koko kansantalouden epätasapainoinen kehitys. Kriisin syyt jäivät siis oikeastaan perinteisen pankkivalvonnan ulottumattomiin. Tätä kehityksen endogeenisyyttä painottavaa makronäkemystä olisi mielestäni ollut syytä pitää silmällä työn kaikissa vaiheissa.

Halmeen teoksen lukujen 5–11 käsittely on kyllä muuten sekä monipuolista että kiinnostavaa ja myös itsenäiseen tulkintaan pyrkivää. Siinä korostuu myös se, kuinka niukasti taloustieteilijät ovat perinteisesti osallistuneet *sääntelyn kehittämiseen* (5. luku). Myönnetyn vastuuvapauden merkitys todetaan johdon lopullista vastuuta ajatellen rajalliseksi. Varsinkin säästöpankkien ongelmana olikin se luottamushenkilöpohjaisen *Governance*-järjestelyn heikkous,

mihin jo pankkialaisuus johti ja mitä muodikas *Managerial Capitalism* -suuntaus vielä voimisti. Näitä kysymyksiä sivutaan eri luvuissa.

Varsin keskeisen osan Halmeen työstä muodostavat luvut 10 ja 11, joiden yhteislaajuus on 235 sivua. Näitä lukuja varten on epäilemättä tehty valtavasti työtä. Luvussa 10 analysoidaan nimienomaan *säästöpankkien riskinottoa*. Huomion kohteena ovat pankkitakaukset, vakuuksien riittävyuden ongelma, riskikeskittymät ja elinkeinoyhteisöjen avustaminen. Käsitely on edellä jo viitatualla tavalla monipuolista ja myös taloustieteellisesti kiinnostavaa. Lintuperspektiivinäkökulma olisi voinut toisaalta avartaa tekijän näkemystä ja antaa tukea tuomioistuinratkaisujen arvioinnille. Mainitsen vain esimerkkinä riskikeskittymien ongelman. Hajautettu laina – saatavasalkku on turvallisempi vain jos ongelmaluottojen taustalla olevat syyt ovat toisistaan riippumattomia. Jos syy on sama, tässä tapauksessa Suuri Lama, ei ns. suurten lukujen laki päde ja hajautettuunkin luotonantoon liittyy riskikeskittymän vaara. Tätä kokonaistilanteen kehitystä olisi vastaavasti ollut ajateltava myös vakuuksien riittävyttä arvioitaessa. Vastuu on tällöin myös makrovastuuta. Vaasan hovioikeus näyttää eräässä tapauksessa tulleen lähelle tätä ajattelua (s. 361–363).

Luvussa 11 käsitellään *arvonkorotusproblematiikkaa*. Säästöpankkien vakavaraisuutta turvattiin yllättävän rohkeasti juuri arvonkorotusten avulla, samalla kun säästöpankkilaitoksessa jopa vähäteltiin aidon oman pääoman merkitystä, kuten Halme A. *Kuusterän* säästöpankkihistoriikkiin nojautuen korostaa (s. 448). Pankkikriisin taustalla ei siis ollut tältä osin liiallinen markkinatalousinnostus, vaan ennemminkin kapitalismin pääperiaatteiden unohtuminen. Säästöpankkien kokemuksen luulisi kiinnostavan osuuspankkeja.

Olen arvioinut Liisa Halmeen työtä tarkemmin tiedekunnalle jätetyssä lausunnossa joka

julkaistaan *Lakimies* -aikakauskirjassa. Esitän seuraavassa vielä lyhyen kokonaisarvion.

On tärkeätä että tällainen tutkimus on nyt käytettävissä ja on myös arvokasta, että juuri Liisa Halme valikoitui tämän tutkimuksen tekijäksi. Pankkikriisiä voidaan tutkia monesta eri näkökulmasta, mutta myös sääntelyn näkökulma on tärkeä. Ilman riittävää kokemuspohjaa ja laaja-alaista koulutusta ei tällaiseen hankkeeseen olisi ollut mahdollista ryhtyä. Väitöskirjan tärkeänä ominaispiirteenä erottuu sen vankka yhteys pankkivalvonnan käytäntöön. Väitöskirja herättää näin epäilemättä mielenkiintoa myös käytännön asiantuntijoiden piirissä. Tässä suhteessa on onnekasta, että teos on myös sangen hyvin kirjoitettu.

Tutkimuksella on toisaalta kiinteä yhteys myös tieteeseen. Työ on selvästi oikeustieteellinen mutta se on myös poikkitieteellinen. Tällaisen työn metodinen haaste on aina vaativa, mutta tekijä on pystynyt kehittämään aiheensa luonnetta vastaavan tutkimusotteen.

Olen edellä esittänyt myös kritiikkiä, joka liittyy erityisesti siihen, että intensiivisen mikrotarkastelun rinnalle olisi tullut ottaa enemmän kriisiin johtaneen kehityksen kokonaisvaltaista tarkastelua. Tähän liittyvä murrosvaiheeseen keskittyminen olisi samalla antanut luontevan mahdollisuuden myös aiheen rajaamiseen. Kehityksen murrosvaiheessa eivät normaalioloissa pätevät lainomaisuudet päde. Väittelijä on kyllä joutunut kärsimään siitä, että taloustieteilijäkään eivät ole kunnolla tiedostaneet regiimin muutoksen tarjoamaa haastetta.

Sääntelyn kehitystä ajatellen väitöskirja sisältää runsaasti perusteltuja johtopäätöksiä, jotka valaisevat kriisin taustaa. Vuoden 1969 pankkilainsäädännöllä oli selvästi vaikutuksia, joita ei pystytty ennakoimaan. Ikäviä seurauksia oli myös sillä, että 1980-luvulla käynnistynyt talletuspankkilainsäädännön uudistustyö johti tulokseen vas-

ta 1990-luvulla. Heikko kehitys johtui toisaalta myös siitä, että pankit saattoivat liian vahvasti vaikuttaa itseään koskevaan sääntelyyn. Sääntelyn heikkoudet kulminoituivat selvästi säästöpankeissa jotka muutenkin oli perusteltua ottaa huomioon kohteeksi. Haluaisin kuitenkin korostaa, että säästöpankkien käyttäytyminen ei toisaalta aiheuttanut pankkikriisiä. Kriisiin johti koko pankkijärjestelmän ja koko Suomen kansantalouden kehitys. Epätasapainoisen makrokehityksen ja pankkien ylikapasiteetin luoma pankkikriisi vain kosketti sitten erityisesti ryhmän heikointa lenkkiä. Halmeen työn voi myös katsoa osoittavan, että pankkien valvonnassa ei tosiasiaissa tehty erityisiä virheitä. Valvontaviranomaiset olisivat kyllä voineet enemmän tehdä aloitteita säästösten kehittämiseksi.

Liisa Halmeen työ suuntautuu ajassa taaksepäin, mutta sillä voi silti olla pysyvää arvoa. Enää ei ensinnäkään ole odotettavissa sellaista regiimin muutosta, joka selvästi oli kriisin taustalla. Suomi siirtyy myös pian EMU-aikakauden ja euro-oloissa ei voida sallia sellaista epätasapainoista kehitystä, joka johti pankkikriisiin. Tämä kaikki merkitsee, että perinteisen pankkisääntelyn ja -valvonnan rooli korostuu. Halme itse ei näitä asioita käsittele, mutta hänen työnsä tulee näiden tekijöiden vaikutuksesta säilyttämään mielenkiintonsa ja arvonsa myös tulevaisuudessa.

Liisa Halmeen väitöskirjan problematiikka oli siis sangen vaativa, mutta tekijä pystyi kuitenkin hallitsemaan aiheitaan. Edellä sanottu osoittaa, että tutkimuksella on kiistaton tieteellinen arvo. Väittelijä ansaitsee siis työstään selkeän tunnustuksen. Tutkimuksen uskoisi kiinnostavan myös taloustieteilijöitä, kun Halmeen työ osoittaa, että taloustieteilijöiden tulisi vastaisuudessa paljon tähänastista intensiivisemmin osallistua pankkilainsäädäntöä ja pankkivalvonnan järjestelmää koskevaan keskusteluun.