

Suomen pankkikriisin taustatekijät, luonne ja kriisinhoito erityisesti säästöpankeissa¹

Sakari Lehtiö
KTT

1. Johdanto

Väitöskirjani käsittelee Suomen pankkikriisin taustatekijöitä, luonnetta ja kriisinhoitoa tarkastelun painopisteen ollessa säästöpankeissa.

Tutkimuksessa kriisin taustatekijät on jaettu kahteen pääryhmään, ulkoisiin ja sisäisiin tekijöihin. Pankkikriisiä on tarkasteltu myös osana koko Suomen kansantalouden epätasapainoa ja kriisiä. Tutkimuksessa on arvioitu myös pankkikriisin hoitamista ja siihen liittyen erityisesti säästöpankkien kriisin hallinnointiin luotua omaisuudenhoitoyhtiöratkaisua.

Tutkimuksen tarkastelussa on korostunut taloushistoriallis-institutionaalinen näkökulma, jossa keskeisenä lähtökohtana on pankkitoi-

minnassa ennen 1980-luvun loppua omaksuttu toimintaympäristö ja siihen liittyvä käyttäytyminen sekä rahoitusmarkkinoiden liberalisoinnin näihin tuomat muutokset.

2. Pankkien kriisin ulkoiset tekijät

Säännöstelyjärjestelmä ja vapaan kilpailun puuttuminen olivat olennainen osa pankkitoimintaa aina 1980-luvulle saakka, jolloin aloitettiin rahoitus- ja valuuttamarkkinoiden *liberalisointi*. Uudet vapautuneet markkinat mahdollistivat pankeille aiempaa suuremman luotonannon kasvattamisen, joka saattoi perustua markkinaehtoiseen varainhankintaan ja ulkomaisen rahoituksen välittämiseen. Uusi vapaa järjestelmä loi uudenlaisen tilanteen sekä pankeille, luotonottajille että valvontaviranomaisille.

Rahoitus- ja valuuttamarkkinoiden ohella pankkitoiminnan keskeinen ulkoinen tekijä

¹ Artikkelini perustuu Turun kauppakorkeakoulussa 16.1. 2004 tarkastettuun väitöskirjaan. Tutkimuksen ohjaajana oli professori Paavo Okko (Tukkk). Väitöskirjan esitarkastajina olivat dosentti Antti Kuusterä (HY) ja tutkimusprofessori Jaakko Kiander (VATT). Vastaväittäjänä toimi tutkimusprofessori Jaakko Kiander.

ovat olleet *lainsäädännölliset puitteet*. Säännöstelyaikakaudella säädetyt vuoden 1969 pankkilait olivat voimassa aina vuoden 1990 loppuun saakka. Lait olivat aiempaa liberaalimpeja ja sallivat kaikille pankkiryhmille periaatteessa samantyyppiset oikeudet harjoittaa täysimääräistä pankkitoimintaa, mikä tarkoitti erityisesti säästöpankkien toiminta-oikeuksien laajentamista. Lainsäädäntö oli riittävä niin kauan kuin pankkitoimintaa harjoitettiin säännöstelytaloudessa.

Vuoden 1969 pankkilainsäädäntö sekä rahoitus- ja valuuttamarkkinoiden liberalisointiprosessi yhdessä mahdollistivat kuitenkin pankkien luotonannon nopean kasvattamisen 1980-luvun jälkipuoliskolla. Lainsäädäntö ei muuttuneessa ympäristössä korostanut tarpeeksi vakavaraisuutta ja riskienhallintaa, joiden merkitys vapailla rahoitusmarkkinoilla harjoitetussa pankkitoiminnassa kasvoi. Markkinoiden liberalisoinnin vastapainoksi pankkien luotonannon kasvua olisikin pitänyt olla rajoittamassa riittävät vakavaraisuusvaatimukset sekä riskikeskittymiä koskevat säädökset. Vuoden 1991 alusta voimaan astuneet uudet pankkilait ja talletuspankkilaki sekä vuoden 1994 alusta voimaan tullut luottolaitoslaki olivat kriisin ehkäisyä ajatellen ajallisesti myöhässä.

Pankkien kriisin konkreettisesti laukaisseista ulkoisista tekijöistä keskeisin oli yleisen talouskehityksen taittuminen ja talouden ajautuminen kriisiin 1990-luvun alussa. Pankeille alkoi syntyä luottotappioita, kun yritysluottoasiakkaat ajautuivat laajalti maksuvaikeuksiin suhdannetahtteen aiheuttaman liikevaihdon ja kannattavuuden romahtamisen seurauksena. Pankkien luottotappiot syntyivät viime kädessä asiakkaiden maksukyvyttömyyden seurauksena.

Merkittävänä syynä sekä luottoasiakkaiden että pankkien ongelmiin oli 1980–90-luvun taitteessa *korkea kotimainen korkotaso*. Tämän seurauksena osa luottoasiakkaista joutui taloudelliseen umpikujaan. Monessa tapauksessa tilannetta yritettiin korjata muuttamalla lainakan-
taa matalakorkoisiksi valuuttapohjaisiksi luotoiksi, joiden osalta ongelmat vastaavasti realisoituivat, kun niiden pääoma-arvot vuoden 1991 devalvaation ja vuoden 1992 kellutuksen sekä epäedullisten kurssimuutosten seurauksena saattoivat kasvaa jopa 40 %. *Äkillisiä kertamuutoksia valuuttakursseissa* voidaankin pitää myös yhtenä merkittävänä tekijänä pankkikriisin ulkoisia syitä arvioitaessa.

Pankkien luottoasiakkaiden kassavirran ja maksukyvyyn romahtamisen lisäksi pankkien luottotappioiden lopulliseen määrään oli merkittävästi vaikuttamassa myös *kiinteistömarkkinoiden romahtaminen*. Kiinteistöjen arvot alenivat monin paikoin vuoden 1989 kevään huipparvoista puoleen vuoden 1992 loppuun mennessä. Ongelmat realisoituivat ensivaiheessa rakennusalan ja kiinteistösijoitusta harjoittavien yhtiöiden ongelmien kautta. Myös muiden toimialojen asiakkaiden kohdalla kiinteistömarkkinoiden romahtaminen aiheutti pankeille ongelmia alentuneiden vakuusarvojen seurauksena. Kun asiakkaat ajautuivat maksukyvyttömiksi ja pankit joutuivat realisoimaan kiinteistövakuuksia, ei niistä saatu enää sellaisia arvoja kuin 1980-luvun lopulla luottoa myönnettäessä oli arvioitu.

3. Pankkien kriisin sisäiset tekijät

Pankkien kriisiin ajautumisen sisäiset tekijät ovat ensisijaisesti sidonnaisia pankkien harjoittamaan toimintapolitiikkaan ja riskinkantokykyn.

Toimintapolitiikan keskeisin osa-alue on ollut pankkien luotonantoon liittyvä linjaus. Kaikkien pankkiryhmien luotonanto kasvoi 1980-luvun lopulla ennätysvauhdilla, mutta kasvua painotettiin erityisesti säästöpankkiryhmässä Skopin johdolla. Vuosina 1987–89 säästöpankkien luotonanto kasvoi keskimäärin 26 prosenttia vuodessa. Muilla pankeilla keskiarvo oli vastaavana aikana 17–20 prosentin suuruusluokassa.

Säästöpankkiryhmän toiminnan erityispiirteinä 1980-luvun jälkipuoliskolla oli myös yritysrahoituksen kasvattaminen. Tämä osoittautui myöhemmin kohtalokkaaksi, kun taluskriisin puhjettua suurimmat luottotappiot pankeille syntyivät nimenomaan yritysrahoituksesta.

Tärkeitä pankkikriisin sisäisiä taustatekijöitä ovat olleet *riskienhallinnan taso ja riskinkantokyky*. Säästöpankkien tilanne oman pääoman ja riskienkantokyvyn suhteen oli pankkiryhmistä huonoin johtuen ensisijaisesti pankin yhtiömuodosta. Luottotappioiden määrät olivat liikepankeillakin 1990-luvun ensimmäisellä puoliskolla huomattavat, mutta liikepankkien yhtiömuoto ja pääomarakenne mahdollistivat muita pankeja paremmin tappioiden kirjaamisen.

Kaikkiaan pankkien riskienhallinnan kannalta kohtalokkaaksi osoittautui *luotonannon nopea kasvattaminen sekä luottoasiakkaiden kassavirtaan ja maksukykyyn liittyvien riskien aliarviointi* 1980-luvun jälkipuoliskolla. Riskiä kasvatti osaltaan myös yritysrahoituksen painopisteen siirtäminen valuuttapohjaiseen luototukseen 1980-luvun lopulla, vaikka se tapahtuikin osin kotimaisen luototuksen korkean korkotason aiheuttaman paineen seurauksena ja toisaalta luottaen virallisen vakaan markan politiikan kestävyteen. Pankeissa luotonan-

non yleinen kasvattaminen sisälsi paitsi luottoriskejä myös varainhankintaan liittyviä riskejä, joihin ei kaikilta osin suhtauduttu ajoissa riittävän vakavasti.

Pankkien riskienhallintaa arvioitaessa on korostettava myös pankkitoiminnan keskeistä erityispiirrettä, luottosopimussuhteiden pitkäkestoisuutta. Teoriassa pankin tulisi luotonantopäätöstä tehdessään osata arvioida useiden vuosien ajalle eteenpäin luottosuhteeseen liittyvät riskit. Pankkitoiminnan 1990-luvun ongelmien yhtenä sisäisenä taustatekijänä voidaankin pitää 1980-luvun lopun *toimintapolitiikan lyhytnäköisyyttä*. 1980-luvun loppuvuosina yhteiskunnassa yleisemminkin, pankit mukaan lukien, vallitsi voimakkaalle nousukaudelle tyypillinen onnettomuusokeus. Toisaalta nousukauden päätöksentekoa ja onnettomuusokeusilmiötä on kuitenkin arvioitava myös 1980-luvun loppuvuosien lähtökohdistta ottaen huomioon senaikaisten päätöksentekijöiden käytössä ollut informaatio ja vallalla ollut toimintaympäristö sekä ajan yleinen liberaali ja optimistinen mieliala.

Yleisesti ottaen voidaan arvioida pankkien riskienhallinnan ja toimintapolitiikan ongelmana olleen se, että ne eivät ottaneet huomioon mahdollisuutta, että useat ulkoiset riskitekijät voisivat laueta samanaikaisesti. Vaikka taloudellisten suhdanteiden kääntymiseen jossakin vaiheessa nousukaudesta laskukauteen varauduttiinkin, ei osattu ymmärtää, että vakuutena olevien kiinteistöjen ja asunto-osakkeiden nimellisarvot romahtaisivat. Pääsääntöisesti pankeissa uskottiin, että vaikka joidenkin asiakkaiden maksukyky heikkenisikin lama-ajan myötä, voidaan luottotappio viime kädessä välttää realisoimalla kiinteistövuodet. Päätöksentekijöitä ohjasi useiden vuosikymmenien aikana pankkitoiminnassa syntynyt olettama kiinteis-

töjen nimellisarvojen noususta ja pysyvyydestä. Käsitys perustui merkittävältä osin inflaatiotalouteen, joka oli menneinä vuosina automaattisesti varmistanut vakuuksien turvallisen arvokehityksen suhteessa lainapääomaan.

4. Kriisin hoitaminen

Pankkikriisin hoitaminen julkisin varoin ja toimenpitein alkoi Suomessa syyskuussa 1991, kun Suomen Pankki otti Säästöpankkien Keskus-Osake-Pankin, Skopin haltuunsa. Seuraavat merkittävät toimenpiteet olivat keväällä 1992 Valtion vakuusrahaston perustaminen pankkituen hallinnointia varten ja päätös valtion yleisen pääomatuen myöntämisestä pankkien vakavaraisuuden ja toimintaedellytysten turvaamiseksi. Vuonna 1992 *yleistä pääomatukea* ottivat vastaan kaikkiaan 7,9 miljardin markan arvosta kaikki pankkiryhmät. Tämän alun perinkin tilapäiseksi tarkoitettun tuen pankit maksoivat 1990-luvun loppuun mennessä takaisin.

*Varsinaisen pankkituen*² pääasialliset saajat ovat olleet Suomen Säästöpankki – SSP Oy, Skop, STS-Pankki ja Omaisuudenhoitoyhtiö Arsenal Oy. Merkittävimpinä julkisen sektorin pankkikriisinhallintatoimina Skopin haltuunoton lisäksi voidaan Suomessa pitää SSP:n tukemista ja lopulta sen terveiden osien myymistä 22.10.1993 neljälle kilpailevalle pankkiryhmälle. Myyntiratkaisun oleellinen osa oli ongelmaluottojen ja kiinteistöjen siirtäminen perustettavaan valtio-omisteiseen omaisuudenhoitoyhtiöön, mikä oli tullut mahdolliseksi vakuus-

rahastolakiin 15.10.1993 säädetyllä muutoksella.

Omaisuudenhoitoyhtiöratkaisun voidaan arvioida olleen pankkikriisin hallinnoinnissa organisatorisesti perusteltu ratkaisu, joka on mahdollistanut asioiden *hallitun boitamisen*. Tällä on ollut merkitystä erityisesti elvytettävien asiakkaiden ja kiinteistömarkkinoiden näkökulmasta. Kiinteistömarkkinoilla Arsenalin suuren kiinteistömäärän myyminen ja vuokraaminen suunnitelmallisesti ja asianmukaisilla hinnoilla ehkäisi markkinoiden lisäromahduttamista. Tällä on ollut merkitystä paitsi Arsenalin omalle realisointitulokselle, myös pankkeille, joilla on ollut huomattavasti kiinteistöjä omistuksessa ja vakuuksina.

Arsenalin tase oli ensimmäisen tilikauden päättyessä vuonna 1994 28 miljardia markkaa. Omaisuudenhoitoyhtiötä perustettaessa sen toiminta-ajaksi arvioitiin 5–7 vuotta, jossa ajassa uskottiin, että kiinteistöt on myyty, terveet asiakkaat siirtyneet takaisin pankkeihin ja perintä suoritettu loppuun. 1990-luku osoitti kuitenkin sen, että kriisinhoitovaihetta ei olisi arvioidussa ajassa voitu hoitaa loppuun ilman kiinteistö- ja saatavakantojen massakauppoja, joita tehtiin vuosina 1999–2003.

Kymmenen vuoden kuluttua perustamisestaan Arsenal on syksyllä 2003 voitu asettaa lopettamista varten selvitystilaan ja organisaatio on voitu pienentää 10 henkilön tasolle oltuaan 1990-luvun puolivälissä huipussaan noin 700 henkilöä.

Yhteenvetona voidaan todeta, että pankkikriisin hoitaminen on erittäin pitkälinen prosessi suhteessa ajanjaksoon, jonka seurauksena kriisin voidaan arvioida syntyneen. Suomessa kriisin hoidon piiriin kuuluneet luotot ja muut tase-erät syntyivät pääosin vuosina 1987–1990. Vaikka valtio on saatavien ja kiinteistöjen mas-

² Varsinaista julkista pankkitukea annettiin rahallisesti 61 mrd markkaa ja takauksina 28,3 mrd markkaa. Takaukset ovat palautuneet kokonaan. Rahallisesta tuesta on valtiolle palautumatta noin 37,3 miljardia markkaa.

sakaupoilla omalta osaltaan saavuttanut pankkikriisin hallinnoinnille lopullisen ratkaisun pääosassa saatava- ja omaisuuseriä, jatkuu kriisivuosien jälkeinen selvittelyvaihe vieläkin useiden asiakkaiden kohdalla. Perinnässä olevien kohdalla velkojaosuoleksi on vaihtunut yksityinen perintäyhtiö. Finnvera-kaupan ja Kapiteeli-ratkaisun osalta on vastaavasti muistettava, että vastaanottajayhtiöt ovat valtio-omisteisiä yhtiöitä. Näiden osalta tase-erät on saatu pois pankkikriisin hallinnointiin kuuluneesta organisaatiosta, mutta ei kokonaan pois valtion omistuksesta.

Suomessa valtio-omisteisen omaisuudenhoito-yhtiön perustaminen oli todennäköisesti ainoa ratkaisumalli SSP:n myymiseksi vuonna 1993. Kaupan jälkeen terveen taseen tuottama kassavirta ohjautui ostajille ja ongelmatase jäi valtiolle. Tätä taustaa vasten ajateltuna voidaan spekuloida sillä, olisiko ollut järkevämpää pitää SSP valtion hallussa kokonaisuudessaan pidempään, kuten Norjan valtio teki kriisivuosina haltuun otettujen kolmen suurimman liikepankin kohdalla. Suomessa SSP:n myynti tehtiin hetkellä, jolloin myös ostajat olivat heikkoja.

Suomen Säästöpankki – SSP Oy:n myyntiä vauhditti kuitenkin vuonna 1993 vallinnut suuri julkinen paine saada pankkituen maksaminen loppumaan sekä SSP:n kilpailijoiden taholta esille tuotu huoli SSP:n toimimisesta ja tervehdyttämisestä julkisen pankkituen avulla. Valtio-omistajaa syytettiin näin ollen epäterveen kilpailun sallimisesta.

Valtion taholla oltiin ensisijaisesti huolestuneita koko pankkijärjestelmän vakaudesta ja alalla olevasta ylikapasiteetista. SSP-kauppaa koskevan luovutussopimuksen perustelut korostavatkin ratkaisun perusteluna nimenomaan toimialan rationalisointia. Ratkaisulla pyrittiin

turvaamaan muiden pankkien elinkelpoisuus, koska kaikissa pankkiryhmissä tappioiden keskeytyksi oli vaakalaudalla. Epäoikeudenmukaisena ratkaisu koettiin kuitenkin erityisesti niiden alueiden säästöpankkipiireissä, joissa terve säästöpankki oli liittynyt Suomen Säästöpankkiin, vaikka edellytykset myös itsenäisen toiminnan jatkamiselle olisivat olleet olemassa.

Syksyn 1993 SSP-ratkaisulla oli luonnollisesti pankkisektorin tilannetta rauhoittava vaikutus, koska muut pankit saivat sen myötä uutta tervettä asiakaskantaa. Lisäksi SSP:n pilkkominen antoi muille pankeille mahdollisuuden järjestellä omia ongelmiaan pidemmällä tähtäyksellä. Tästä huolimatta liikepankeissa päädyttiin Kansallis-Osake-Pankin ja Yhdyspankin fuusioitumiseen alkuvuonna 1995. Myös osuuspankeissa jouduttiin kriisijärjestelyihin ja Osuuspankkien Vakuusrahaston tukea jouduttiin antamaan yli 40 osuuspankille.

Vaikka SSP:n jakaminen rauhoitti markkinoita ja julkista painetta syksyllä 1993, se ei kuitenkaan lopettanut tarvetta julkiselle pankkituelle, jota annettiin vuoteen 1996 saakka Omaisuudenhoito-yhtiö Arsenalille.

Kaikkiaan Suomessa julkisen sektorin tukitoimien päätavoitteena voidaan katsoa olleen pankkijärjestelmän ja samalla kansantalouden ja valtionalouden hoitaminen hallitusti yli kriisin. Yhdenkin suuren valtakunnallisen pankkiryhmän päästäminen konkurssiin olisi romahduttanut Suomen pankkijärjestelmän ja samalla koko kansantalouden uskottavuuden ja luottokelpoisuuden. Hallitulla hoitamisella voitiin turvata paitsi rahalaitosjärjestelmän selviytymisen myös valtionalouden hoitaminen. Suomen luottokelpoisuuden säilyminen kriisivuosina oli välttämätöntä, kun valtio joutui hankkimaan menojensa kattamiseen markkinoilta lisävelkaa vuosina 1993–94 80–90 miljardia markkaa vuo-

nessa ja vielä vuosina 1995–96 reilut 50 miljardia markkaa per vuosi.

5. Yhteenveto

Tutkimuksen yhteenvetona voidaan todeta, että 1990-luvun alussa alkanut kriisi ei ollut Suomessa tavanomaiseen suhdannevaihteluun verrattava lamakausi, vaan kyseessä oli pitkällä tähtäyksellä kehittyneen epätasapainon seurauksena syntynyt, normaalia syvempi ja pidempi kriisi, joka kosketti koko kansantaloutta ja sen myötä myös pankkisektoria. Kyseessä ei näin ollen ollut pelkästään pankkikriisi tai säästöpankkikriisi vaan kokonaistalouden kriisi.

Pankkien kriisiin ajautumisen laukaisi lopulta useiden riskien realisoituminen samanaikaisesti. Kriisin laukaisijana olivat ensisijaisesti ulkoiset tekijät, joiden seurauksena myös sisäisistä tekijöistä johtuvat ongelmat realisoituivat. Pankeissa ei osattu varautua kaikkien keskeisimpien pankkitoiminnan päätöksenteon pohjana olevien tukipilarien romahtamiseen samanaikaisesti. Ei voitu ennakoida, että samanaikaisesti tapahtuisi dramaattisia negatiivisia muutoksia korkotasossa, valuuttakursseissa, kiinteistöarvoissa sekä luottoasiakkaiden kassavirrassa ja sen myötä lainojen hoitokyvystä.

Kaikkiaan 1990-luvun alkuvuosina tapahtuneita yhtäaikaisia mullistuksia taloudellisessa toimintaympäristössä ei voida pitää enää normaalin ennustettavuuden piiriin kuuluvina tekijöinä. Tämä ei kuitenkaan poista sitä tosiasiaa, että maltillisempi kasvu 1980-luvun lopulla kaikilla osa-alueilla olisi varmasti taannut myös lievemmat ongelmat 1990-luvulle. □

Kirjallisuutta

- Guttentag, J. ja R. J. Herring (1986): Disaster Myopia in International Banking. *Essays in International Finance No. 164*, September 1986. Princeton.
- Kiander, J. (2001): *Laman opetukset. Suomen 1990-luvun kriisin syyt ja seuraukset*. VATT-julkaisu ja 27:5. Helsinki.
- Kjellman, A. (1997): *Essays on Performance and Financing Decisions During the 1990s Recession in Finland*. Åbo Akademis Förlag. Åbo.
- Kuusterä, A. (1995): *Aate ja raba. Säästöpankit suomalaisessa yhteiskunnassa 1822–1994*. Otava. Helsinki.
- Kuusterä, A. (2002): *Läbellä ihmistä. Osuuspankki-toiminta 100 vuotta*. Otava. Helsinki.
- Lehtiö, S. (2000): *Omaisuußenhoitoyhtiö Arsenal Oyj. Toimintavuodet 1993–2000*. Helsinki.
- Vihola, T. (2000): *Raban ohjaaja. Yhdyspankki ja Merita 1950–2000*. Jyväskylä.