

Pankkikriisit toistavat samaa kaavaa

19.1.2009



Sampo Alhonsuo
markkinaekonomisti
pankkitoimintaosasto



Harry Leinonen
johtokunnan
neuvonantaja
rahoitusmarkkinat- ja
tilasto-osasto

Miten pankkikriisit syntyvät? Mitä rahoitusmarkkinoilla tapahtuu kriisien aikana? Miksi pankkeja pelastetaan? Pankkikriisit nostavat esiin aina samat kysymykset ja vaihtoehdot kriisien hoitamiseksi. Siitä huolimatta kriisejä esiintyy ja niiden hoito tulee kalliiksi.

Pankkikriisi on toistuva ilmiö. Nykyinen pankkikriisi on maailmalaajuinen ja siinä mielessä poikkeuksellinen. Suomessa ja Pohjoismaissa edellinen kriisi koettiin 1990-luvun alussa. Erään luokittelun mukaan kansallisia tai alueellisia systeemiä pankkikriisejä on ollut yhteensä 124 vuosina 1970–2007. Näistä 21 on ollut Euroopassa, 2 Pohjois-Amerikassa, 34 Etelä-Amerikassa, 25 Aasiassa ja 42 Afrikassa.¹ Systeemisyyttä tarkoittaa sitä, että jossain maassa koko pankkita- rahoitusjärjestelmä uhkaa kaatua ja lakata toimimasta normaalisti.

Yleisen systeemisen pankkiriisin tunnusmerkkejä² ovat:

- Kriisi koettelee jossain maassa useampaa kuin yhtä pankkia.
- Ilmenee talletuspakkoja ja/tai talletusten jäädyttämistä.
- Valtio takaa pankkijärjestelmän pystyessä pitämisen erikseen.
- Pankkeille annetaan laajasti julkista maksuvalmius- ja/tai pääomatukea.

¹ Laeven ja Valencia (2008).

² Laeven ja Valencia (2008).

- Järjestämättömien luottojen määrä kasvaa nopeasti.
- Pankkien oma pääoma pienenee tappioiden seurauksena.

Jokainen pankki- ja finanssikriisi vaikuttaa syntyessään ja kestäessään hyvin erikoiselta tapahtumalta. Toisaalta kaikki pankkikriisit noudattavat loppujen lopuksi hyvin samanlaista kaavaa.³ Täsmälliset syyt kriisiin puhkeamiseen vaihtelevat ja ovat ”ainutkertaisia”, mutta silti syy-yhteydet, tapahtumien kulku ja myös kriisin ratkaisut ovat noudattaneet paljolti samoja malleja. Tässä artikkelissa pankkikriisejä kuvataan hyvin yleisellä tasolla, mutta kuvatut asiat ovat konkreetisoituneet monin kohdin myös nykyisessä, vuonna 2007 alkaneessa globaalissa rahoitusmarkkinoiden kriisissä.⁴

Pankkikriiseissä toistuu tavallisesti seuraavanlainen kaava (kuvio 1):

1. Pitkän tasaisen kehityksen jälkeen ilmenee jokin tapahtuma tai rakenteellinen muutos (esimerkiksi uuden teknologian käyttöönotto laajasti tai sääntelyn muutos), jonka seurauksena kotitalouksien ja/tai yritysten taloudellinen tulevaisuus näyttää aiempaa valoisammalta.
2. Seuraa yleinen nousukausi ja toimeliaisuuden lisäys, mihin liittyy tavallisesti pankkiluottojen nopea kasvu.

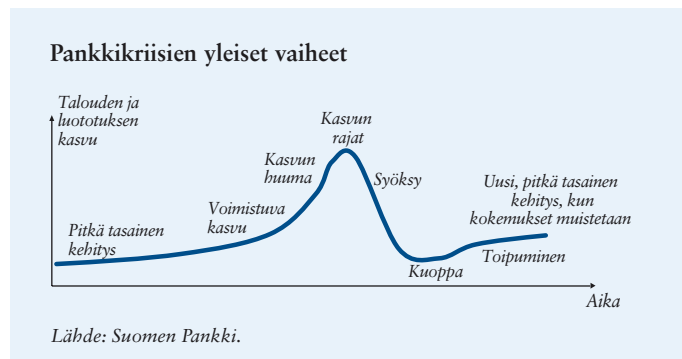
³ Eräät finanssikriisikirjallisuuden klassikot (mm. Charles Kindleberger ja Human Minsky) ovat korostaneet pankkitoiminnan yleistä taipumusta kriisiytyä ja painottaneet luotonannon nopean kasvun merkitystä kriisien taustalla.

⁴ Artikkelin perustuu kirjoittajien marraskuussa 2008 ilmestyneeseen BOF Online -julkaisuun.

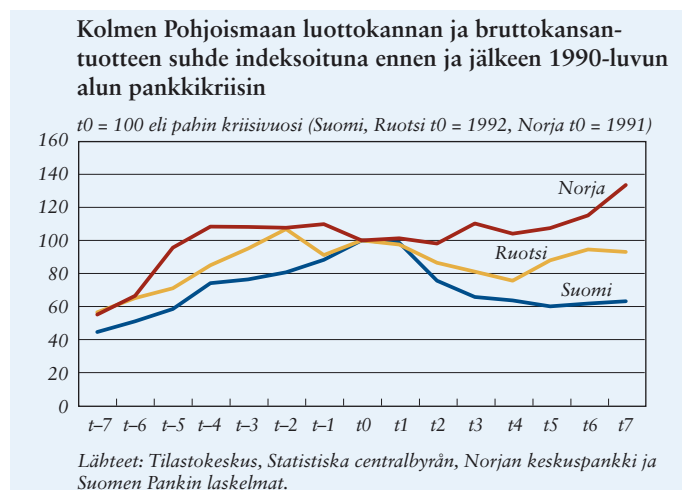
3. Seuraavaksi talous voi joutua euforiseen tai spekulatiiviseen tilaan, jossa varallisuus- ja muut hinnat nousevat nopeasti, voitot kasvavat ja uusilla luotoilla luodaan lisää aktiviteettia. Samalla luottoriskit kasvavat luottoekspansion vuoksi.
4. Jossain vaiheessa kasvun rajat tulevat vastaan ja odotettu markkinoiden kasvu ei enää toteudukaan. Talous voi myös kohdata jonkin negatiivisen sokin. Tyypillisesti jotkin markkinoiden osapuolet vetäytyvät osasta markkinoiden kaupankäyntiä esimerkiksi suuren velkaantumisen seurauksena.
5. Seuraa syöksy tai paniikkivaihe, jossa varallisuushintojen nouseva kehitys muuttuu jyrkästi alenevaksi. Markkinoilta katoaa osapuolia, instituutioita joutuu pahoihin vaikeuksiin ja tappioita kirjataan. Markkinat alkavat suhtautua epäluuloisemmin joidenkin rahoitusalan toimijoiden sekä isojen yritysten ja instituutioiden kykyyn toimia normaalisti ja vastata omista velvoitteistaan.
6. Viranomaistoimenpiteillä vakauteen tilanne, ja pitkäkestoinen toipumisvaihe voi alkaa.

Mikäli taloudessa luotonannon kasvuvauhti ylittää nimellisen markkinahintaisen bruttokansantuotteen kasvuvauhdin, on seurauksena lähes poikkeuksetta varallisuusarvojen, kuten osakkeiden, kiinteistöjen, asuntojen ja maan, hinnan nousu (kuviot 2 ja 3). Harjoitettu rahapolitiikka arvioidaan usein – viimeistään jälkikäteen – liian löysäksi, koska luotonannon kasvu edesauttoi varalli-

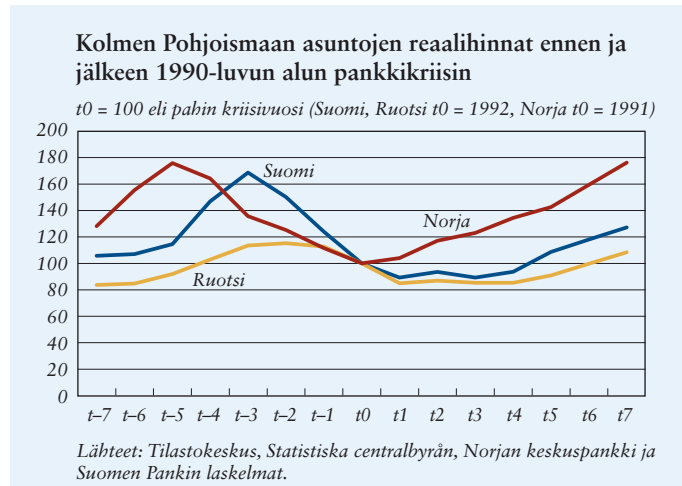
Kuvio 1.



Kuvio 2.



Kuvio 3.



suusarvojen nopeaa nousua ja osaltaan kuumensi rahoitusmarkkinoita. Valvontaviranomaiset joutuvat kriisin aikana kovan kritiikin kohteeksi siitä, että finanssivalvonta on ollut puutteellista ja liian sallivaa suhteessa toteutuneisiin riskeihin. Toisaalta voimakasta kasvun huumaa on vaikeaa pysäyttää.

Pankkien taserakenteella iso merkitys kriiseissä

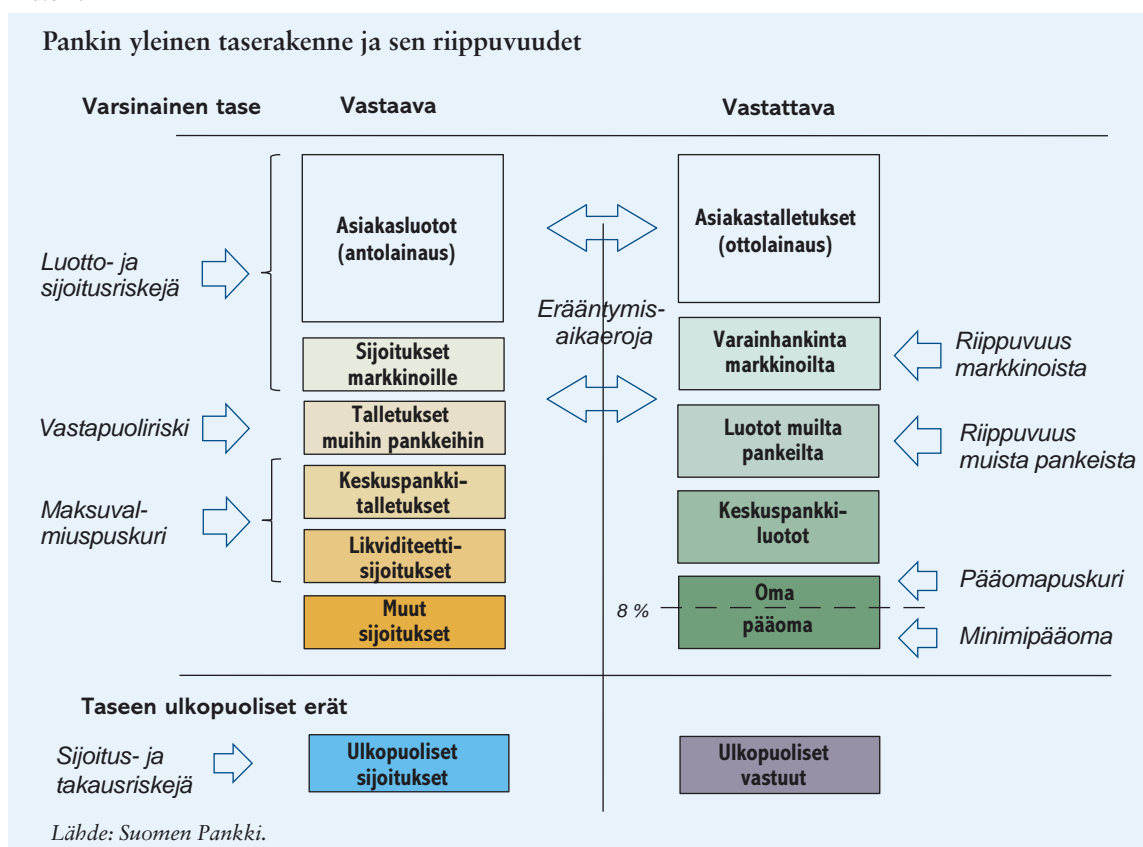
Pankkien toiminnan logiikka avautuu pankin taseen ja sen rakenteen kautta (kuvio 4). Pankit vastaanottavat varoja asiakkailtaan (mm. talletuksia eli ottolainausta) taseen vastattavalla

puolella ja sijoittavat (mm. myöntävät luottoja eli antolainausta) sitä taseen vastaavalla puolella. Pankin tulos riippuu pitkälti vastaanotettujen ja sijoitettujen varojen korkoerosta eli korkomarginaalista ja lisäksi palkkiotuotoista sekä toimintakustannuksista.

Pankit operoivat pohjimmiltaan vieraalla pääomalla eli talletusten keräämisellä ja muulla varainhankinnalla. Pankilla pitää olla omaa pääomaa (eli omia varoja) vähintään 8 % riskipitoisista saamisistaan.⁵

⁵ Vakavaraisuuslaskennasta tarkemmin, ks. <http://www.finanssivalvonta.fi> ja entisen Rahoitustarkastuksen standardit 4.2 ja 4.3a.

Kuvio 4.



Tappiot ja sijoitusvarallisuuden alaskirjaustarpeet vähentävät pankkien omaa pääomaa, joten pankit pitävät tavallisesti ylimääräistä pääomapuskuria kattaakseen tulostavien vaihteluita. Pankkikriiseissä syntyvät tavallista suuremmat tappiot tyhjentävät helposti pankkien pääomapuskurit.

Pankkien yleisessä taserakenteessa (kuvio 4) erien suhteet toisiinsa poikkeavat paljonkin pankista riippuen. Paikallisesti toimivilla pienemmillä pankeilla ja erityisesti kotitalouksia palvelevilla pankeilla asiakasotollainauksen osuus on yleensä suuri. Suuremmilla pankeilla ja enemmän yrityksiä palvelevilla pankeilla varainhankinta markkinoilta ja luotot muilta pankeilta ovat merkittävässä asemassa.

Pankkien ja markkinoiden käyttäytymisen kannalta nykyään oleellisia ovat myös taseen ulkopuoliset erät. Niihin kuuluvat johdannaismarkkinoiden erät, kuten futuurit, optiot ja vaihtosopimukset. Pankeilla on usein merkittävä määrä takauksia, vakuutuksia ja johdannaisia, joiden vaikutus tulokseen tiedetään vasta niiden erääntyessä.⁶ Suurimmat tappiot pankille voivatkin piillä taseen ulkopuolella johdannaismarkkinoiden kaupankäynnissä.

Pankit tarvitsevat maksuvalmiusongelmiin keskuspankkien likviditeettitukea

Pankkien perustoiminnassa talletusten keräämisessä ja luottojen myöntä-

misessä oleellinen seikka on talletusten ja luottojen eri-ikäisyys. Pankki kerää talletuksia, jotka ovat asiakkaiden nostettavissa pankista tyyppillisesti hyvin lyhyellä nostoajalla tai määräaikaistalletusten tapauksessa vuoden tai kahden kuluttua. Tämän lyhytaikaisen rahan pankki siirtää eteenpäin esimerkiksi asuntolainoiksi, jotka asiakkaat maksavat takaisin pankille usein vasta 20–30 vuoden aikana.

Koska annettujen luottojen ja hankittujen varojen välillä on merkittäviä erääntymiseroja, pankit tarvitsevat maksuvalmiuspuskurin, jolla tasapainotetaan ulos ja sisään virtaavien varojen eroja. Likvidit varat, kuten keskuspankkitalletukset ja valtionobligaatiot, ovat sijoituksia, jotka voidaan helposti realisoida, kun varoja tarvitaan asiakkaiden talletusten tai muilta pankeilta saatujen luottojen maksamiseksi takaisin. Sijoitukset likvideihin varoihin tuottavat vähemmän kuin riskipitoisemmat sijoitukset, joten pankit pyrkivät rajoittamaan maksuvalmiuspuskurien määrää todennäköisen tarpeen mukaiseksi.

Pankit ovat varainhankinnassaan riippuvaisia markkinoista eli isoista institutionaalisista sijoittajista ja muista pankeista. Kun markkinoilla syntyy yleistä epävarmuutta, pankkien väliset markkinat heikkenevät ja likviditeetin tarve kasvaa. Pankit eivät ole kiinnostuneita lainamaan varoja toisilleen eivätkä etenkään ongelmassa olevalle pankille, jolloin ongelmpankki ei voi uusia erääntyviä luottojaan muilta pankeilta muuten kuin hyvin tiukoilla

Pankit tarvitsevat maksuvalmiuspuskurin, jolla tasapainotetaan ulos ja sisään virtaavien varojen eroja.

⁶ Taseen ulkopuoliset erät eivät ole kuitenkaan mikään uusi asia, vaan pankeilla on ollut niitä aina. Taseen ulkopuolisten erien yhteismäärä saattaa usein ylittää varsinaisen taseen loppusumman.

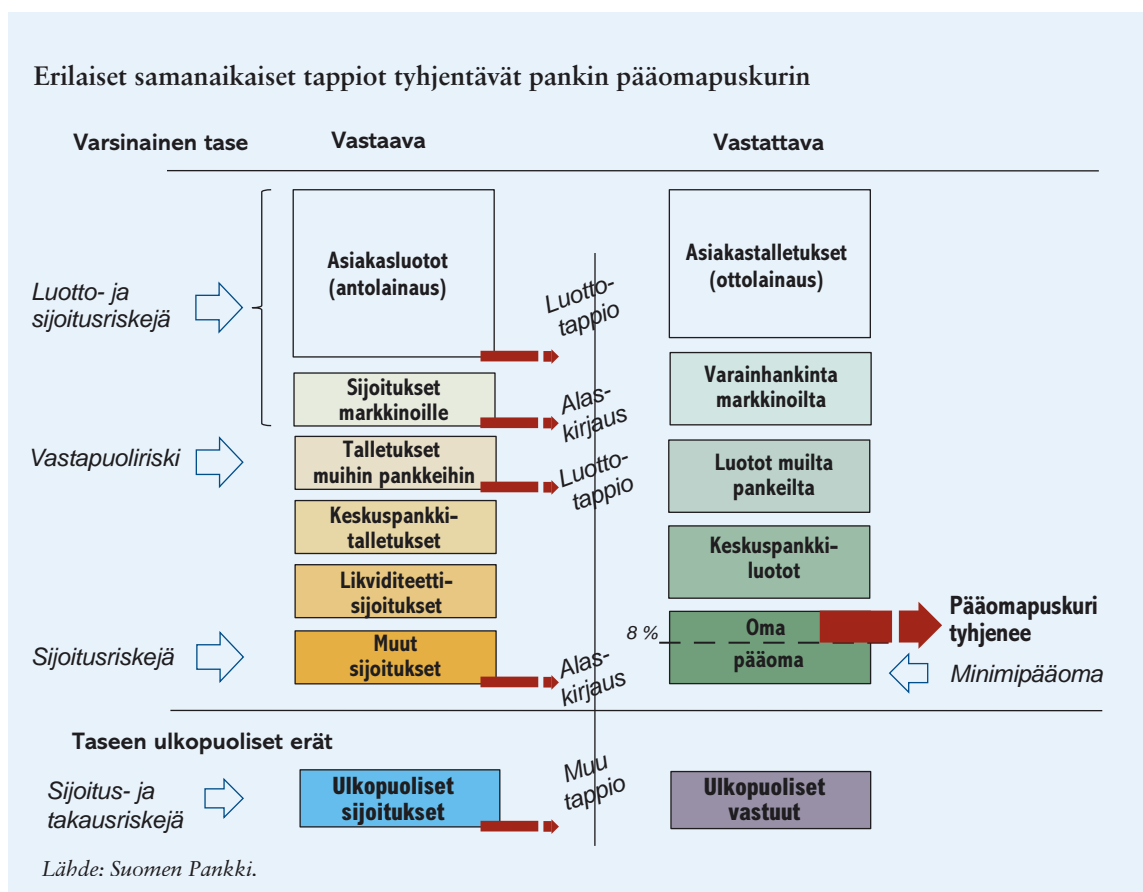
ja kalliilla ehdoilla. Epäluulo valtaa alaa, ja riskiliset kasvavat.

Pankki, jonka maksuvalmiuspuskuri muodostuu liian pieneksi sijoitusten nopean kasvattamisen tai talletusten siirtymisen seurauksena, ajautuu helposti maksuvalmiuskriisiin puskurin tyhjentyessä. Tyypillistä on, että kriisitilanteissa erilaiset huhut lisäävät varojen ulosvuotoa ja vaikeuttavat rahoituslähteiden löytämistä markkinoilta.

Varsinaista pankkikriisiä edeltää usein yhden tai useamman pankin maksuvalmiuskriisi. Keskuspankki jou-

tuu pankkien pankkina toimiessaan lisäämään likviditeettiä markkinoille, kun rahamarkkinat lakkaavat toimimasta normaalisti. Maksuvalmiuskriisin kohteena olevissa pankeissa keskuspankkiluottojen määrä kasvaa ja pankkien sijoituksista merkittävä osa siirtyy keskuspankkiluottojen vakuuksiksi. Poikkeustapauksissa keskuspankki voi myöntää maksuvalmiuskriisissä olevalle pankille lyhytaikaista rahoitusta normaalista keskuspankkirahoituksesta poikkeavin ehdoin, jolloin puhutaan hätärahoituksesta.

Kuvio 5.



Pankin vakavaraisuuskriisi laukaisee pelastamisoperaatioita

Varsinainen pankkikriisi johtuu periaatteessa siitä, että pankkien kirjaamat arvonalennukset, luottotappiot ja muut tappiot tyhjentävät niiden pääomapuskurit. Useimmiten pankin sisäiset ja ulkoisen sääntelyn rajoitukset estävät liialliset yksittäiset riskit, mutta pankkikriisiä edeltävä pitkään jatkunut luotonannon kasvu ja sijoittaminen riskejä lisäävästi synnyttävät markkinoiden pysähtyessä merkittäviä tappioita. Kriiseissä, varsinkin jos koko talous on joutunut tai joutumassa lamaan, erilaiset riskit toteutuvat tyypillisesti lähes samanaikaisesti ja niiden yhteinen vaikutus voi ylittää pääomapuskureiden kantokyvyn (kuvio 5).

Pankkikriiseissä pankeille syntyy tyypillisesti erittäin paljon luottotappioita, kun asiakkaiden maksukyky heikkenee tai kun on myönnetty maksukyvyltään jo valmiiksi heikoille asiakkaille liian suuria luottoja ilman riittäviä vakuuksia. Tyypillistä on myös riskien vyöryttäminen eteenpäin ilman niiden oikeaa huomioon ottamista esimerkiksi luottojen marginaaleissa.

Kun pankit luotottavat toisiaan, niiden välille syntyy riippuvuuksia, keskinäisiä saamia ja velkoja. Mikäli yksi pankki joutuu ongelmiin, sille lainatut varat muodostuvat toisten pankkien epävarmoiksi saamisiksi. Useat pankit voivat kärsiä tappioita myös, jos jokin kolmas iso markkinaosuus, kuten vakuutusyhtiö, ajautuu tilaan, jossa se ei enää voi vastata omista veloistaan. Jos pankin

pääoma alittaa minimipääoman, sen toiminta joudutaan lopettamaan, ja tämän estämiseksi käynnistetään useimmiten pelastamisoperaatioita.

Miksi pankkeja pelastetaan?

Pankit ovat keskeisessä asemassa nykyaikaisissa talouksissa. Luottojen riittävä saatavuus, turvallinen rahavarojen talletusvaihtoehto ja maksuliikkeen toimivuus ovat tehokkaan taloudellisen toiminnan perusedellytyksiä.

Pankkikriisi vaikuttaa oleellisesti pankkien kykyyn myöntää luottoja, ja voi syntyä luottolama. Tappiot vähentävät pankkien omia pääomia, jolloin niiden on vastaavasti supistettava sijoituksiaan oman pääoman suhteellisen osuuden ylläpitämiseksi. Asiakkaiden luottojen takaisinmaksuissa ilmenee kasvavia ongelmia, jolloin uusien lainojen myöntämismahdollisuudet vähenevät. Epävarmuuden vuoksi maksuvalmiuspuskuria on syytä kasvattaa, jolloin riskisijoituksia muutetaan likviditeettisijoituksiksi. Luottolaman torjumiseksi on tarve ylläpitää pankkien luotonantomahdollisuuksia. Myös vakavaraisten ja terveiden pankkien pääomien lisääminen julkisin varoin saattaa olla tarpeen luottolaman torjumisesksi, jos kriisi vaikeuttaa vakavasti yritysten markkinaehtoisen rahoituksen hankintaa.

Pankkien keskinäinen luotonanto aiheuttaa riippuvuuksia. Mitä suuremmat riippuvuudet pankkien välillä ovat, sitä suurempi on todennäköisyys, että yksittäisen pankin ongelmat

Terveet pankit ovat tehokkaan taloudellisen toiminnan perusedellytys.

Sivullisille ja yhteiskunnalle koituisi usein suurta taloudellista vahinkoa, mikäli pankki päästettäisiin konkurssiin.

tarttuvat muihin pankkeihin ja vaarantavat sitä kautta koko rahoitussektorin toimintaa. Rahoitusmarkkinoilla voi syntyä dominoefekti, jossa yhden osapuolen kaatumisen seurauksena kaatuu muitakin.

Sivullisille ja yhteiskunnalle koituisi usein suurta taloudellista vahinkoa, mikäli pankki päästettäisiin konkurssiin, koska konkurssitilanteita on vaikea hallita. Luottoa ottaneiden asiakkaiden lainat voitaisiin joutua irtisanomaan, jolloin korvaavien rahalähteiden hankinta kriisitilanteissa on vaikeaa. Konkursseihin liittyvät nopeat sijoitusten realisoinnit jouduttaisiin luultavasti tekemään merkittävästi alihintaan kriisitilanteessa, mikä lisäisi kustannuksia.

Koko yhteiskuntaa koskevat seuraukset pankin konkurssista olisivat ennalta arvaamattomia. Yleinen luottamus pankkeihin heikkenisi, ja investointien rahoitus muodostuisi vaikeammaksi. Ulkomaankauppa, investoinnit ja kulutus kärsisivät vakavasti, mikäli pankit olisivat yleisesti maksukyvyttömiä tai konkurssin omaisessa tilassa. Pankkikriisillä on pankkisektoriin kohdistuvien suorien vaikutusten lisäksi paljon koko talouteen kohdistuvia epäsuoria kustannuksia.

Hyvin suunniteltu ja toimeenpannu nopea pankin pelastusoperaatio säästää yhteiskunnan varoja ja mahdollistaa tukivarojen ja vastuiden tarkemman kohdentamisen kuin enemmän sattumanvarainen pitkään kestävä konkurssiprosessi. Pelastusoperaatioihin liittyy kaksi tärkeää päämää-

rää: minimoida yhteiskunnan kokonaiskustannukset kriisistä ja kohdentaa kustannusrasitetta tasapuolisemmin kuin konkurssitilanteessa.

Viranomaisilta vaaditaan päätöksentekoa ja vaihtoehtojen analysointia

Pankin ajautuminen kriisiin asettaa viranomaiset vaikeaan tilanteeseen: Pitäisikö pankki pelastaa, vaikka se olisi jälkikäteen arvioiden toiminut vastuuttomasti? Mitkä ovat konkurssin kustannukset ja vaikutukset? Vastaavasti mitkä ovat pelastusoperaation kustannukset, joita on hyvin vaikea määrittellä tarkasti etukäteen? Jotta mahdollinen kriisi voitaisiin välttää, pitää kriisipankin omaa pääomaa lisätä ja sen tappioita ja riskisijoituksia vähentää.

Viranomaisilla on käytettävissään lähinnä seuraavat pelastamisvaihtoehdot yksittäisinä tai niiden yhdistelminä:

1. Yksityisen ratkaisun edesauttaminen eli yksityisen pääoman lisääminen kriisipankissa tai kriisipankin fuusioiminen vakavaraisemman pankin kanssa.
2. Pankkituen myöntäminen kriisipankin toiminnan jatkamiseksi eli suora pääomatuki julkisista varoista, valtion takaus tai pankin riskisijoitusten siirto julkiseen omaisuudenhoito-yhtiöön (nk. roskapankkiin).
3. Pankin haltuunotto ja sen pääoman lisääminen julkisin varoin.

Jos kriisipankissa on jäljellä merkittävää asiakasliiketoimintaa, voivat vakavarai-

set pankit olla kiinnostuneita sen ostamisesta. Ostavan ja ostettavan pankin yhteisen vakavaraisuuden on riitettävä toiminnan jatkamiseen. Tämä on sekä asiakkaille että viranomaisille useimmiten yksinkertaisin ratkaisu, kunhan se tehdään tarpeeksi ajoissa. Kriisipankin osakkeenomistajat joutuvat useimmiten tyytymään saatuun neuvottelutarjoukseen, joka myös voi perustua osakearvon nollaukseen.

Viranomaiset voivat myöntää kriisipankille pankkitukea, jotta se voi jatkaa toimintaansa itsenäisenä pankkina. Tällöin voidaan sijoittaa julkisia varoja pankin osakepääomaan tai myöntää takaisinmaksettavaa tukea, joka rinnastetaan omaan pääomaan, jolloin vakavaraisuus paranee. Viranomainen voi myös antaa takauksen pankin varainhankinnalle, jolloin sen mahdollisuudet markkinapohjaiseen varainhankintaan paranevat. Tämä toimenpide on kuitenkin yksittäisen pankin tapauksessa hyvin ongelmallinen kilpailua vääristävien vaikutustensa takia.

Toinen mahdollisuus on siirtää osa pankin heikoista sijoituksista ja ongelmaluotoista hankinta- tai muuhun hintaan omaisuudenhoitoyhtiöön, jolloin pankin vakavaraisuus paranee, kun pankin tase pienenee. Omaisuudenhoitoyhtiön kautta voidaan saada pääomaa takaisin siltä osin kuin laina-asiakkaiden takaisinmaksukyky paranee tai ostettujen sijoitusten arvo nousee.

Jos kriisipankilla on selviä jatkamismahdollisuuksia, kun rajoitetut ongelmat saadaan järjestettyä, hal-

tuunotto ja pääoman suora lisäys ovat toimiva vaihtoehto. Vanhojen osakkeenomistajien osakkeiden arvo joko nollataan tai annetaan sen määräytyä markkinoilla. Julkinen omistus voidaan myöhemmin myydä, kun tilanne markkinoilla on rauhoittunut.

Jos päädytään selvitystilaan, pankin toiminta loppuu ja saamiset ja velat kuitataan konkurssilainsäädännön mukaan ja annettujen vakuuksien pohjalta. Omaisuus myydään, ja pankin asiakaslainat siirtyvät tavallisesti toiseen pankkiin. Asiakastalutuksista korvataan osa talletussuojavaroilla. Talletussuojan ulkopuolella olevat saamiset korvataan konkurssipesässä jäljellä olevan pääoman perustella.

Usein esitetään myös vaihtoehtona kirjanpito- ja vakavaraisuussääntöjen muuttamista kriisitilanteista. Sijoitusten arviointi muulla kun markkinahintaperiaatteella antaisi mahdollisuuden piilottaa tappioita kriisitilanteissa ja voittoja hyvinä aikoina puskurien kasvattamiseksi. Käytäntö vääristäisi todellista kuvaa pankkien tilanteista ja vaikeuttaisi pankkien vertailua. Mahdollisten puskureiden tulisi olla läpinäkyviä. Vakavaraisuusvaatimusten lieventämistä on myös esitetty, mutta viranomaisten kannalta on aina parempi ryhtyä toimenpiteisiin vielä kun varallisuutta on enemmän jäljellä.

Talletussuojan tarve

Erityisesti 1930-luvun pankkikriisien seurauksena huomattiin, että pankki-

Kirjanpito- ja vakavaraisuussääntöjen muuttaminen kriisitilanteessa vääristäisi todellista kuvaa pankkien taloudellisesta asemasta ja vaikeuttaisi pankkien vertailua.

Kaikissa EU-maissa on talletussuojajärjestelmä, mutta nämä järjestelmät eroavat toisistaan paljon.

talletuksien suojaksi tarvittiin erityisjärjestelyitä, ettei asiakkaiden kiinnostus pankkitalletuksiin heikkenisi. Tuolloin pankkikriisi usein näkyi tallettajien ryntäyksenä pankkiin nostamaan talletuksia ennen pankin romahtamista.

Kaikissa EU-maissa on talletussuojajärjestelmä, mutta nämä järjestelmät eroavat toisistaan paljon sen suhteen, miten talletussuojavarat kerätään, minkä tyyppisiä talletuksia suojataan ja miten mahdolliset korvaukset maksetaan. Suomessa talletussuoja on nykyään 50 000 euroa, mikä on EU:n alueella vähimmäismäärä ja tarkoittaa, että talletussuojarahasto korvaa mahdolliset menetykset pankin kaatumistilanteesta pankin yksittäiselle tallettajalle tähän asti.

Talletussuojarahasto voi kerätä ja rahastoida varat etu- tai jälkikäteen toteutuneen tarpeen mukaan tai näiden välimuotona. Talletussuojarahasto kerää kannatusmaksun pankeilta useimmiten suojattujen talletusten suhteessa. Etukäteen kerätessä nykyiset ja aikaisemmat asiakkaat maksavat talletussuojavarat ja jälkikäteen kerätessä maksu lankeaa tuleville asiakkaille. Mikäli osa korvauksesta maksetaan valtion varoin, kriisikustannukset vieritetään veronmaksajille. Etukäteen kerätyt varat on sijoitettava, jolloin ne joutuvat alttiiksi sijoitusriskeille. Sitä tosin pyritään vähentämään rajoittamalla sijoitusvaihtoehdot turvallisiin kohteisiin. Hyvin harvoin kerätään etukäteen riittävästi varoja talletussuojarahastoihin.

Pankkikriisien maksajina monta osapuolta

Pankkikriisistä syntyy aina kustannuksia, jotka siirtyvät eri osapuolten, kuten asiakkaiden, julkisen vallan tai pankkien omistajien, maksettaviksi. Kaikki osapuolet ovat aina jollain tavalla maksajan roolissa. Kustannustasapainon valinta on useimmiten yhteiskuntapolitiittinen päätös ja vaihtelee merkittävästi kriisistä ja maasta toiseen.

Osakkeenomistajien tulisi valvoa, että pankin toiminta on terveellä pohjalla. Kun he epäonnistuvat tässä, he menettävät useimmiten pääomansa. Mikäli osakkeenomistajat saavat käsityksen, että heidänkin omaisuutensa pelastetaan kriiseissä, halu lisätä pankin riskejä kasvaa, koska he hyötyvät tuottojen kasvusta ilman riskiä pääomanmenetyksistä.

Osakkeenomistajat ovat usein ennen kriisejä nostaneet kriisipankeita suuria osinkoja. Jos varoja olisi käytetty vakavaraisuuspuskurin kasvattamiseen, pankin tilanne olisi ollut parempi. Toisaalta on muistettava, että pankkien toiminnan on oltava vähintään yhtä kannattavaa kuin muiden toimialojen, jotta yksityinen pankkitoiminta säilyisi ja voisi saada lisää omaa pääomaa markkinoilta.

Ongelmapankin johto menettää tavallisesti paikkansa kriisin kärjistyessä. Markkinoiden tavaksi on tullut, että pankkien johtoa on palkittu isoilla bonuksilla hyvinä vuosina. Palkkiooperusteena ovat yleensä olleet vain lyhyen aikavälin tuotot ilman pidemmän aikavälin riskien huomioonottoa.

Asiakkaat maksavat pankkikriisistä usealla eri tavalla. Lainanottajat voivat joutua tilanteeseen, jossa lainat peritään yllättävän nopeasti pienestäkin laiminlyönnistä, mitä normaaliolosuhteissa ei tapahtuisi. Lainahdot voivat myös muuttua epäedullisemmiksi. Lainamahdollisuuksien hupe-neminen merkitsee lainapohjaisten investointimahdollisuuksien vähentymistä. Tallettajat joutuvat maksumie-hiksi siltä osin kuin talletusuoja ei kata heidän talletuksiaan, ja talletuk-sien nostomahdollisuudet siirtyvät vararikkoprosessin vuoksi.

Veronmaksajat kattavat pääsään-töisesti eri tukipäätöksiin liittyvät kus-tannukset. Nämä näkyvät usein isoina kertaluonteisina maksuerinä, joiden vuoksi valtion velka pyrkii kasvamaan. Pankkikriisin suoria kustannuksia on erittäin vaikea arvioida jälkikäteen yksiselitteisesti. Lisäksi koko kansan-talouteen kohdistuvat epäsuorat kus-tannukset esimerkiksi työttömyyden kasvun tai investointien vähenemisen muodossa ovat erittäin isoja. Suomen

1990-luvun alun pankkikriisin suorat kustannukset ovat nykyarvion⁷ mukaan noin 5 mrd. euroa (josta 2,2 mrd. suoraa tukea ja 2,8 mrd. korko-tukea). Tämä on noin 1 000 euroa jokaista kansalaista kohden.

Seuraava laskuesimerkki (taulukko) kuvaa, miten pankkikriisin kus-tannuksia voi arvioida ja konkretisoi-da eri maksajaryhmien eli tallettajien, lainaajien ja veronmaksajien näkö-kulmasta. Suomen historian valossa kriiseihin näytetään joutuvan keski-määrin noin 30 vuoden välein. Kus-tannusrasite on sen vuoksi mielekästä jakaa näin pitkälle ajanjaksolle. Tau-lukossa on jaettu Suomen 1990-luvun alun pankkikriisin kustannukset eri maksajaryhmille erikseen ja yhdessä, kun lähtökohtana on nykyarvio pankkikriisin kustannuksesta, 5 mrd. euroa (lisäksi kustannuksia makse-taan yhtä paljon etu- kuin jälkikä-teen, eli korkovaikutus on neutraali).

⁷ Ks. http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/4020_fi.pdf, valtio-varainministeriön julkaisema taulukko tammikuun 2008 tilanteesta.

Veronmaksajat kattavat pää-sääntöisesti eri tuki-päätöksiin liittyvät kustannukset.

Taulukko.

Suomen pankkikriisin kustannukset jaettuna pitkälle aikavälille ja maksajaryhmittäin

Maksajat	Jakoperuste	Veloituksen muoto	30 vuotta		
			Yksin pros.yksikköä	Tallettajat + lainaajat pros.yksikköä	Tallettajat + lainaajat + veronmaksajat pros.yksikköä
Tallettajat	Talletukset n. 100 mrd. euroa	Lisäkorko	0,17	0,08	0,06
Lainanottajat	Pankkilainat n. 150 mrd. euroa	Lisäkorko	0,11	0,06	0,04
Veronmaksajat	4 milj. veronmaksajaa	Veroleuroa/kk	3,47 euroa		1,16 euroa
	Tuloveropohja yhteensä n. 90 mrd. euroa	Tuloveroprosentti	0,19		0,06

Lähde: Suomen Pankki.

Jos pelkästään tallettajat maksaisivat nämä kustannukset, se johtaisi talletuskorkojen 0,17 prosenttiyksikön alentamiseen. Vastaavasti jos lainanottajat maksaisivat yksin korvaukset ajan mittaan, se merkitsisi 0,11 prosenttiyksikön korotusta lainakorkoihin. Jos kriisikustannukset jaettaisiin pelkästään veronmaksajille (noin 4 milj. henkeä), se johtaisi noin 3,47 euron lisäveroon kuukaudessa tai tuloverorasitteena vastaavasti 0,19 prosenttiyksikön korotukseen, kun keskimääräinen valtion ansiotuloveroprosentti on 10. Mikäli kustannukset jaetaan tasan maksajaryhmien kesken, ne pienenevät taulukon oikeanpuoleisten sarakkeiden mukaisiksi. Edellisten kriisien kustannukset ovat jakautuneet eri osapuolten kesken jollain tavalla ja pitkälle aikavälille, vaikka osuuksista ei ole tarkkoja laskelmia.

Pankkiriisien todennäköisyyksien ja hoitokustannuksien vähentämismahdollisuudet

Pankkikriisien isojen kustannusten vähentämiseksi on ehdotettu erilaisia menetelmiä, joiden lähtökohtana on joko nykyriskien vähentäminen tai riskipuskurien laajentaminen.

Pankkien riskienottomahdollisuuksia voidaan vähentää esimerkiksi turvaavampia vakuuksia vaatimalla. Tällöin asiakkaiden luottokustannukset kasvavat ja luottoekspansion mahdollisuus vähenee. Esimerkiksi ensiasunnon ostajalla tulisi olla suurempi omarahoitusosuus ja uusien yritysten perustaminen tulisi vaikeammaksi.

Pankeilta voidaan vaatia aiempaa laajempia maksuvalmiuspuskureita. Tällöin pankit joutuvat sijoittamaan enemmän varoja heikommin tuottaviin likviditeettisijoituksiin, minkä seurauksena joko keskimääräiset talletuskorot alenevat tai luottokorot nousevat eli asiakkaiden maksamat korkomarginaalit kasvavat pankin kannattavuuden ylläpitämiseksi.

Samoin voidaan asettaa suurempia pääomavaatimuksia erityyppisille riskisijoituksille eli kiristää oman pääoman vaatimuksia. Tästä seuraa myös tarve leventää asiakaskorkomarginaaleja.

Pankit voitaisiin jakaa selkeästi kolmeen ryhmään: pieniriskiset peruspankit (narrow banks), yleispankit ja investointipankit. Pieniriskisessä ryhmässä pankkien sijoitusvaihtoehdot olisivat tarkasti määriteltyjä, jolloin talletusasiakkaiden riskit olisivat erittäin vähäiset, mutta talletuskorotkin olisivat matalat. Yleispankeissa saataisiin enemmän korkoa talletuksille, mutta riskit olisivat suuremmat ja esimerkiksi ainoastaan osittain talletussuojan kattamia. Investointipankeissa tallettajilla olisi täysmääräiset sijoittajan riskit.

Pankkien välisiä riippuvuuksia voidaan rajoittaa tai vaatia pankkien luotoilta laajempaa vakuudellisuutta. Tällöin voidaan vähentää kriisin välittymisen todennäköisyyttä, mutta seurauksena on pankkien likviditeettikustannuksien kasvaminen.

Nopeasti kasvavilta pankeilta voidaan edellyttää suhteellisesti

enemmän pääomaa, koska kokemusten valossa nopea kasvu johtaa lisääntyviin riskeihin, eli normaalisääntöjen pääomatarpeelle laskettaisiin riskilisää.

Keskeistä on havaita, että jos sääntelyä tiukennetaan, siitä syntyy kustannuksia, joita on syytä verrata saavutettavissa oleviin hyötyihin.

Kriisien havaitseminen aikaisessa vaiheessa helpottaisi niiden hoitamista. Tämä olisi mahdollista, jos pankkien riskeiltä ja sijoitussalkuilta vaadittaisiin suurempaa läpinäkyvyyttä, jota tukisivat selkeät ja kaikille osapuolille samat kirjanpitosäännöt. Samoin mahdollisuutta taseen ulkopuolisten erien pitämiseen voitaisiin rajoittaa ja vaatia niiden läpinäkyvää raportointia ja ottamista mukaan pääomavaatimuslaskelmiin. Taseen ulkopuoliset erät eivät saisi muodostua mahdollisuudeksi kiertää pääomavaatimuksia.

Omalle pääomalle voitaisiin asettaa hieman korkeampi tarkkailuraja, jonka alitettuaan pankki joutuisi tarkempaan tarkasteluun ja laajempaan julkiseen raportointivelvollisuuteen. Jotta aikaisemmasta havainnoinnista olisi hyötyä, viranomaisilla tulisi myös olla riittävät valtuudet puuttua pankin riskien kasvuun riittävän ajoissa.

Kaikki valvontavaltuudet edellyttävät selkeitä sääntöjä ja johdonmukaisuutta. Sääntelyyn ja valvontaan liittyy aina kustannuksia. Jos pankkien sijoitusmahdollisuuksia kavennetaan ja erilaisten varapää-

omien ja vakuuksien tarvetta kasvataan, rahoitusmarkkinoiden toiminnan kustannukset kasvavat. Tällöin maksetaan jatkuvasti pientä lisäkustannusta isojen ja harvoin toteutuvien kriisien vähentämiseksi.

Kokonaiskustannuksia minimoidaan hakemalla sopivaa tasapainoa siten, että kriisien välttämiseksi käytetään kohtuullisesti varoja ja tehokkuutta rajoittavia sääntöjä, mutta samalla otetaan pieni riski, että joskus voi syntyä pankkikriisin kaltainen tilanne. Sellaisen ratkaisun toteuttaminen, jossa pankit eivät koskaan voisi ajautua kriisiin, on luultavasti liian kallis.

Pankkien riskienottokyvyn sääntely on yhteiskuntapoliittinen kysymys, jonka ratkaisu vaihtelee aikaisempien kriisikokemusten perusteella. Lisäksi Euroopan unionissa riskienotto-kyvyn sääntely on ylikansallista ja perustuu EU:n lainsäädäntöön ja sääntelyyn.

Ääripäät – liian tiukka tai liian puutteellinen valvonta – ovat molemmat liian kalliita malleja yhteiskunnalle. Keskeinen kysymys onkin, miten löydettäisiin sopiva ja tehokas ”keskitie”, jonka yhteiskuntapoliittiset perusteet muistettaisiin riittävän pitkään sukupolvesta toiseen, jotta vältettäisiin ylisuuret taloudelliset kuplat ja niiden aiheuttamat isot kustannukset.

Miten pankkikriisi päättyy?

Yksittäisen pankkikriisin päättymistä on vaikeaa ennakoida täsmällisesti, koska tilanteet vaihtelevat huo-

Jos sääntelyä tiukennetaan, siitä syntyy kustannuksia, joita on syytä verrata saavutettavissa oleviin hyötyihin.

*Pankkisektorin
tervehdyttäminen
on vuosia kestävä
prosessi.*

mattavasti esimerkiksi viranomaisten toimenpiteiden vuoksi. Toisaalta historian valossa laajojen pankki- ja finanssikriisien päättymiseen liittyy samoja piirteitä.

Markkinat tasoittuvat, kun omaisuushintojen yliarvostukset ovat poistuneet. Hintojen pudotukset ovat aluksi ylisuuriakin yleisen laman yhteydessä, eli markkinat ja käyttäytyminen lyövät yli myös negatiiviseen suuntaan.

Pankkien kärsimät luotto- ja muut tappiot rahastoidaan jossain muodossa, ja niistä syntyvä valtiontai muu velka maksetaan vähitellen pois. Pääomia on harvoin kerätty tarpeeksi etukäteen tappioiden kattamiseksi, joten suurin osa pankkiriisin kustannuksista katetaan jälkikäteen.

Pankkien toiminnan tehokkuutta ja tuottavuutta parannetaan vanhojen tappioiden kattamiseksi ja oman pääoman rakenteen tervehdyttämiseksi. Tämä edellyttää kustannuksien karsimista ja toiminnan tehostamista. Laa-

ja pankkikriisi voi tervehdyttää rahoitusmarkkinoiden rakenteita.

Lisäksi voidaan tiukentaa sääntelyä ja valvontaa ylisuureksi koettujen pankkiriskien vähentämiseksi. Lopulta valtion haltuun joutuneet pankit yksityistetään, kun tilanne on rauhoittunut.

Pankkisektorin tervehdyttäminen on vuosia kestävä prosessi, koska muun muassa pääomaa joudutaan keräämään pitkän ajan kuluessa. Sopeutuminen uuteen tasapainotilaan vaatii aikaa. Pankkikriisit ovat eräänlaisia sisäänrakennettuja jarruja liian nopealle varallisuusarvojen kasvulle ja velalla rahoitetulle taloudelliselle kasvulle. Kasvulla on aina rajansa, mutta yhteiskunnalla on vaikeuksia säätää toimintaansa tasaisen ja kestävä kasvun uralle.

*Asiasanat: likviditeettikriisi,
pankkikriisi, pankkikriisi-
kustannukset, pankkituki*

Kirjallisuutta

Alhonsuo, S. – Leinonen, H. (2008) Pankkikriisit noudattavat samaa kaavaa. BOF Online -julkaisu 16/2008. Suomen Pankki.

Kindleberger, C. (2005) Manias, Panics, and Crashes. A History of Financial Crises. 5th Edition. John Wiley & Sons.

Laeven, L. – Valencia, F. (2008) Systemic Banking Crises: A New Database. International Monetary Fund. IMF Working Paper WP/08/224.

Minsky, H. (1986) Stabilizing an unstable economy. Yale University Press.