



**BoF Online**

**2008 • No. 16**

**Pankkikriisit noudattavat  
samaa kaavaa**

– Pankkikriisien yleisestä anatomiasta

**Sampo Alhonsuo**

**Harry Leinonen**

*Tässä julkaisussa esitetyt mielipiteet ovat kirjoittajien omia  
eivätkä välttämättä edusta Suomen Pankin kantaa.*



Suomen Pankki

Rahoitusmarkkina- ja tilasto-osasto

21.11.2008

## Sisällys

Johdanto	3
1 Pankkikriisien toistuva kaava	4
2 Pankkien taserakenteen merkitys kriiseissä	7
3 Likviditeettikriisi	9
4 Keskuspankin maksuvalmiustuki	10
5 Ongelmien tarttuminen	10
6 Pankkien vakavaraisuuskriisi	11
7 Luottolaman syntyminen	12
8 Pankkien pelastamistarve	13
9 Viranomaisvaihtoehdot pankkikriisissä	14
10 Euroopan ja Yhdysvaltojen päätökset tukea pankkijärjestelmää lokakuussa 2008 sekä ylikansallinen tuki	16
11 Talletussuojan tarve	17
12 Pankkikriisien maksajat	18
13 Pankkikriisin suhteelliset kustannukset	19
14 Pankkikriisien todennäköisyyksien ja hoitokustannuksien vähentämismahdollisuudet	21
15 Miten pankkikriisi päättyy?	23
Lähdeluettelo	25
Liite. Arvioita systeemisistä pankkikriiseistä ja niiden kustannuksista	27

## Kuvioluettelo

Kuvio 1. Pankkikriisien toistuva kaava	5
Kuvio 2. Kolmen Pohjoismaan pankkikriisi ja luottokannan kasvuvauhti (prosenttimuutos edellisestä vuodesta) ennen ja jälkeen pankkikriisin	6
Kuvio 3. Pankin yleinen taserakenne	8

## Taulukkoluetelo

Taulukko 1. Suomen pankkikriisin kustannukset eri ajankohtina ja maksajaryhmittäin	20
Taulukko 2. Systeemisten pankkikriisien ajallinen ja alueellinen jakautuma	27

**BoF Online**

**Päätoimittaja**

Jouko Marttila

**ISSN**

1796-9123 (online)

Postiosoite  
PL 160  
00101 HELSINKI

Käyntiosoite Snellmaninaukio  
Puhelin 010 8311  
Faksi (09) 174 872

Sähköposti  
etunimi.sukunimi@bof.fi  
www.suomenpankki.fi

Swift SPFB FI HH  
Y-tunnus 0202248-1  
Kotipaikka Helsinki

## Johdanto

Jokainen pankki- ja finanssikriisi vaikuttaa syntyessään hyvin erikoiselta tapahtumalta. Toisaalta väitetään, että kaikki pankkikriisit noudattavat lopulta samanlaista kaavaa. Täsmälliset syyt kriisin puhkeamiseen vaihtelevat ja ovat "ainutkertaisia", mutta syy-yhteydet, tapahtumien kulku ja myös kriisin ratkaisut noudattavat yleensä samoja malleja.

Pankkitoiminta on normaalioloissa tasaista ja vakaata, mutta rahoitusmarkkinoilla syntyy pankkikriisejä ja epävakautta useimmiten yllättäen ja nopeassa tahdissa. Jokaisessa kriisissä joudutaan vastaamaan samoihin peruskysymyksiin:

- Miten kriisit syntyvät ja mistä ongelmat johtuvat?
- Miksi pankkeja pelastetaan?
- Mitä markkinoilla tapahtuu kriisien aikana?
- Mitä vaihtoehtoja on olemassa kriisien hoitamiseksi?
- Miten tulevia kriisejä voitaisiin välttää tai ainakin vähentää niiden todennäköisyyttä ja hoitokustannuksia?

Tämä artikkeli kuvaa pankkitoiminnan yleisiä lainalaisuuksia, rakenteita ja vaihtoehtoja yleisellä tasolla pankkikriiseissä.

# 1 Pankkikriisien toistuva kaava

Finanssikriiseistä kirjoittaneet alan klassikot kuten Charles Kindleberger ja Human Minsky ovat korostaneet pankkitoiminnan yleistä taipumusta kriisiytyä. He pitävät luotonannon nopeaa kasvua keskeisenä vaikuttajana kriisien taustalla. Heidän mukaansa kehitys alkaa siitä, että kotitalouksien ja/tai yritysten taloudellinen tulevaisuus alkaa jonkin muutoksen seurauksena näyttää aiempaa valoisammalta. Tästä seuraa yleinen nousukausi ja toimeliaisuuden lisäys, johon liittyy pankkiluottojen määrän nopea kasvu.

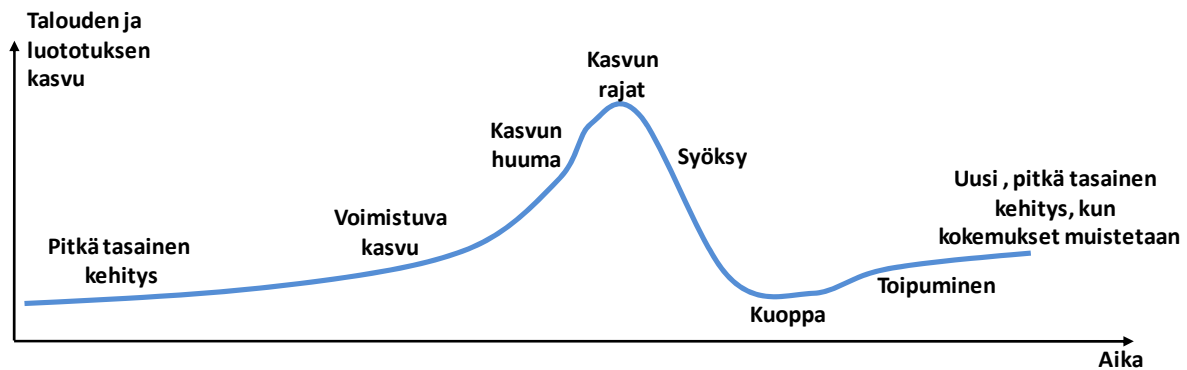
Seuraavassa vaiheessa talous ajautuu euforiseen tai spekulatiiviseen tilaan, jossa varallisuus- ja muut hinnat nousevat nopeasti, voitot kasvavat ja uusilla luotoilla luodaan lisää aktiivisuutta. Samalla luottoriskit kasvavat luottoekspansion vuoksi. Luottoriskejä ei hinnoitella tarpeellisessa määrin luotonannossa, mikä osaltaan tietenkin lisää luottojen kysyntää. Jo Adam Smith puhui aikanaan liiallisesta kaupankäynnistä.

Jossain vaiheessa kasvun rajat tulevat vastaan, ja odotettu markkinoiden kasvu ei enää toteudukaan. Markkinaosapuolet alkavat vetäytyä kaupankäynnistä esimerkiksi suuren velkaantumisen seurauksena. Varallisuushintojen nouseva kehitys muuttuu jyrkästi alenevaksi. Seuraa ahdistuksen vaihe: osapuolia katoaa markkinoilta, instituutit joutuvat ahdinkoon tai jopa häpeään, epäluulo valtaa alaa. Seurauksena voi lopulta olla itseään ruokkiva paniikkivaihe, jonka hoitaminen jää viranomaisten harteille.

Viranomaiset tekevät ratkaisuja, joiden seurauksena rahoitusmarkkinat ja koko talous palaavat normaaliin käyttäytymiseen. Usein muutetaan lainsäädäntöä ja markkinoiden toimintamekanismeja uusien kriisien estämiseksi, mutta niistä voi myös muodostua seuraavien kriisien alkusyitä, kun pankit, kotitaloudet ja yritykset unohtavat edellisen kriisin opetukset.

Edellä olevat termit "euforia", liiallinen kaupankäynti, "ahdistus" ja "häpeä" saattavat finanssikriisien yhteydessä kuulostaa vanhahtavilta. Ne voi korvata esimerkiksi spekulatiolla, ylikuumenneilla markkinoilla, rahoituksen loppumisella, huhuilla ja huhujen torjumisella, jos halutaan käyttää ilmaisuja, jotka ovat tutumpia viime aikojen uutisista.

Kuvio 1. Pankkikriisien toistuva kaava



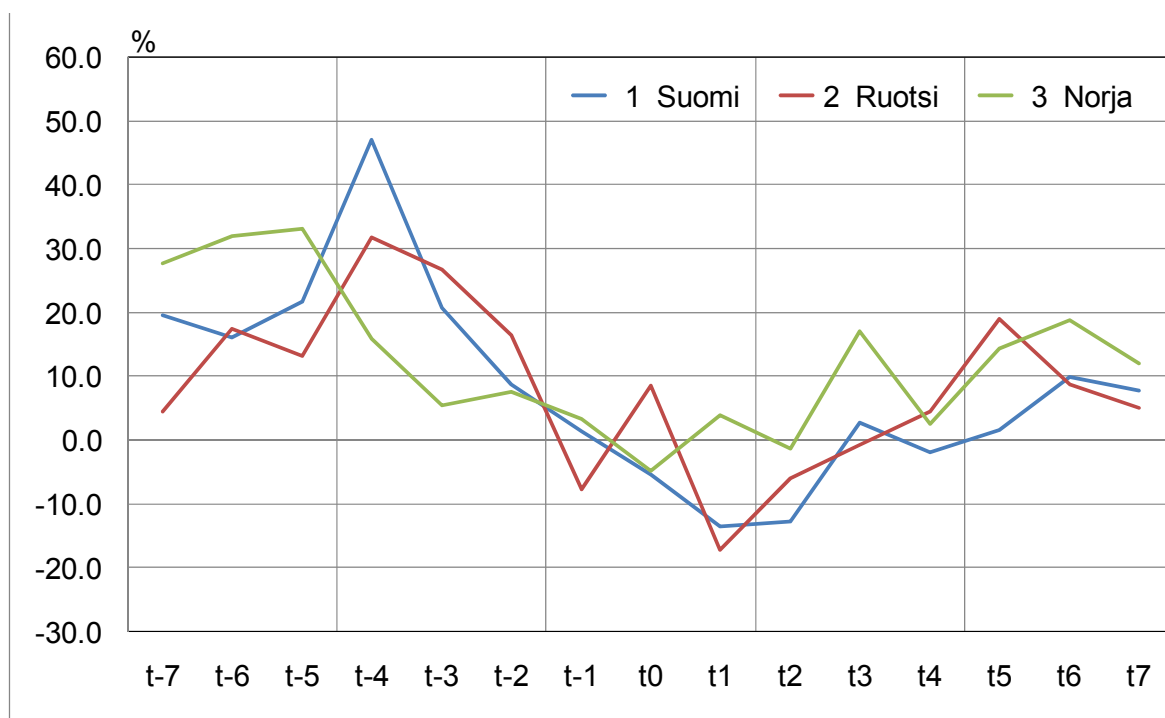
Lamaa ja pankkikriisiä edelsi 1920-luvulla voimakas nousukausi Yhdysvalloissa. Kaukoidässä "idän tiikerit" kokivat 1990-luvulla alueellisen kriisin ulkomaisen rahoituksen vapautuessa. Samanlainen kriisi koettiin 1990-luvun alussa Pohjoismaissa.

Yhdysvalloista vuonna 2007 alkaneessa kriisissä pankkien luottoehtoien löystyminen osui samalle aikajaksolle eli vuosiin 2003–2006 kuin nopea asuntoluottojen kasvu. Tämän kriisin ainutkertaisuus liittyy luottojohdannaisten ja arvopaperistamisen merkityksen rakettimaiseen kasvuun, johon liittyi luotonannon nopea kasvu ja luotonantokriteereiden heikentyminen.

Lisäksi on tyypillistä, että harjoitettu rahapolitiikka arvioidaan usein – viimeistään jälkikäteen – liian löysäksi, koska luotonannon kasvu edesauttoi varallisuusarvojen nopeaa nousua ja osaltaan kuumensi rahoitusmarkkinoita. Mikäli taloudessa luotonannon kasvuvauhti ylittää pitkään nimellisen markkinahintaisen bruttokansantuotteen kasvuvauhdin, on seurauksena lähes poikkeuksetta varallisuusarvojen, kuten osakkeiden, kiinteistöjen ja asuntojen hinnan nousu.

Kansainvälinen valuuttarahasto (IMF) on tuoreessa julkaisussaan (Laeven ja Valencia 2008) käynyt läpi 124 pankkikriisiä vajaan 40 vuoden ajalta. Pankkikriisit yhdistyvät yhteen tai useampaan tekijään: talletuspakoon, valuuttakriisiin, luottokannan nopeaan kasvuun, ongelmaluottojen suureen määrään kriisin puhjetessa ja talouden makroympäristön heikkoutteen.

Kuvio 2. Kolmen Pohjoismaan pankkikriisi ja luottokannan kasvuvauhti (prosenttimuutos edellisestä vuodesta) ennen ja jälkeen pankkikriisin (Suomi, Ruotsi t0=1992, Norja t0=1991)



Suomessa, Ruotsissa ja Norjassa ennen edellisen pankkikriisin kärjistymistä 1990-luvun alussa luotonanto kasvoi hyvin nopeasti. Kriisin akuutissa vaiheessa luotonanto väheni merkittävästi ja luottokannat laskivat. Akuutin vaiheen jälkeen luotonannon kasvu oli hyvin hidasta monta vuotta.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Luotonannon kasvusta ja luottotappioista pankkikriisien yhteydessä, ks. lisää esim. Pesola (2007) ja Honkapohja (2008).

## 2 Pankkien taserakenteen merkitys kriiseissä

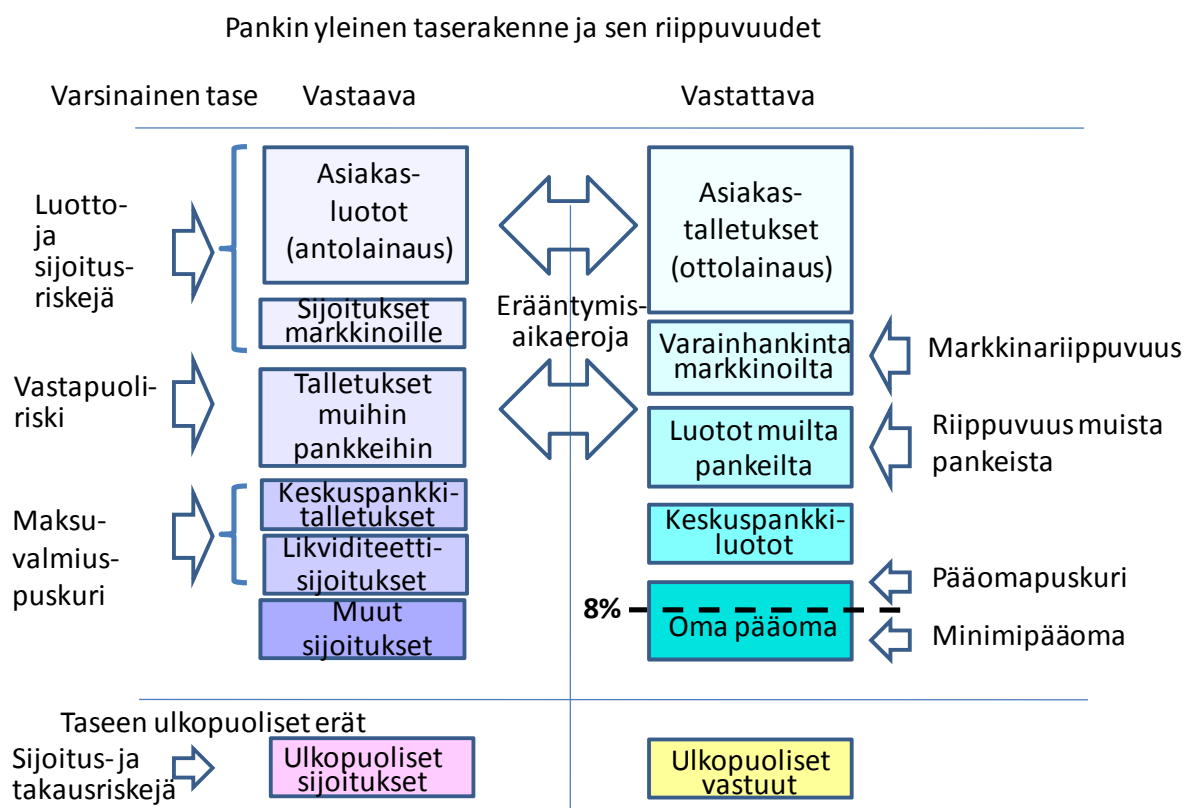
Pankkien taseen rakenne on keskeinen analysoitava kohde, koska pankkien toiminnan logiikka avautuu sen avulla. Pankit vastaanottavat varoja asiakkailtaan (mm. talletuksia eli ottolainauksia) taseen vastattavalla puolella ja sijoittavat (mm. myöntävät luottoja eli antolainauksia) sitä taseen vastaavalla puolella. Pankin tulos riippuu pitkälti vastaanotettujen ja sijoitettujen varojen korkoerosta (nk. korkomarginaalista) ja lisäksi palkkiotuotoista sekä toimintakustannuksista. Pankit operoivat pohjimmiltaan vieraalla pääomalla eli talletusten keräämisellä ja muulla varainhankinnalla.

Erien keskinäiset suhteet pankkien taseissa poikkeavat pankeittain, vaikka yleinen taserakenne on sama (kuvio 3). Paikallisesti toimivilla pienemmillä pankeilla ja erityisesti kotitalouksia palvelevilla pankeilla asiakasottolainauksen osuus on yleensä suuri. Suuremmilla pankeilla ja enemmän yrityksiä palvelevilla pankeilla varainhankinta markkinoilta ja luotot muilta pankeilta ovat merkittävässä asemassa.

Kun pankit luotottavat toisiaan, syntyy niiden välille riippuvuuksia, keskinäisiä saamisja velkoja. Mikäli yksi pankki joutuu ongelmiin, sille lainatut varat muodostuvat epävarmoiksi saamisiksi. Mitä suuremmat riippuvuudet pankkien välillä ovat, sitä suurempi on todennäköisyys, että yksittäisen pankin ongelmat tarttuvat muihin pankeihin ja vaarantavat sitä kautta koko rahoitussektorin toimintaa.

Jos jokin pankki on erittäin riippuvainen markkinavarainhankinnasta ja sen saatavuus tai hinta muuttuu epävarmaksi, on vaikutus sama: pankille lainatut varat muuttuvat epävarmoiksi saamisiksi. Epäluulo valtaa alaa, riskiiliset kasvavat, eivätkä pankit uskalla lainata toisilleen tai -asiakkailleen varoja.

Kuvio 3. Pankin yleinen taserakenne



Pankit voivat olla riippuvaisia varainhankinnasta markkinoilta myös koko järjestelmän tasolla, jos koko sektorin yhteenlaskettujen taseiden luottokanta on suurempi kuin koko sektorin talletukset. Tämä tilanne vallitsee esimerkiksi Euroopassa, eli pankit ovat rakenteellisesti riippuvaisia varainhankinnasta markkinoilta.

Pankkien ja markkinoiden käyttäytymisen kannalta nykyään oleellisia ovat myös taseen ulkopuoliset erät. Niitä ovat esimerkiksi johdannaistuotteet: futuurit, optiot ja swap-sopimukset. Pankeilla on usein merkittävä määrä takauksia, vakuutuksia ja johdannaisia, joiden vaikutus tulokseen tiedetään vasta niiden erääntyessä.<sup>2</sup>

Suurimmat tappiot pankille voivatkin piillä taseen ulkopuolella johdannaismarkkinoiden kaupankäynnissä. Esimerkiksi yhdysvaltalaisen – nyt joko kaatuneiden, fuusioihin joutuneiden tai normaaleiksi liikepankeiksi muuttuneiden – suurimpien investointipankkien taseet olivat kooltaan varsin pieniä suhteessa liiketoiminnan kokoon johdannaismarkkinoilla.

Eräs nykyisen kriisin paljastama asia on se, kuinka vaikeaa kenenkään, on muodostaa kokonaiskuvaa johdannaismarkkinoista ja niillä piilevistä riskeistä. Tätä ongelmaa on lisännyt

<sup>2</sup> 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.

se, että suuri osa johdannaiskaupankäynnistä on tapahtunut pörssin eli vakiintuneen kaupapaikan ulkopuolella niin sanottuna OTC-kauppana (OTC = over the counter, "tiskin yli").

### 3 Likviditeettikriisi

Peruspankkitoiminnassa olennaista on talletusten ja luottojen eri-ikäisyys. Pankki kerää talletuksia, jotka ovat asiakkaiden nostettavissa hyvin lyhyellä nostoajalla tai määräaikaistalletuksissa vuoden, kahden kuluttua. Tämän lyhytaikaisen rahan pankki siirtää eteenpäin lainaksi, jonka asiakas maksaa takaisin seuraavan 20–30 vuoden aikana. Tämä maturiteettimuutos on perinteisesti nähty pankkitoiminnan keskeiseksi piirteeksi.

Koska annettujen luottojen ja hankittujen varojen välillä on merkittäviä eräntymiseroja, 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 takaisin maksamiseksi. Pankit pitävät taseissaan maksuvalmiuspuskuria näiden vaihteluiden hallitsemiseksi.

Sijoitukset likvideihin varoihin tuottavat vähemmän kun riskipitoisemmat sijoitukset, joten pankit pyrkivät rajoittamaan likviditeettipuskurien määrää todennäköisen tarpeen mukaiseksi. Kun markkinoilla syntyy yleistä epävarmuutta, pankkien väliset rahamarkkinat heikkenevät ja likviditeetin tarve kasvaa. Pankit eivät ole kiinnostuneita lainamaan varoja toisilleen, eivätkä etenkin ongelmissa olevalle pankille, jolloin ongelmapankki ei voi uusia erääntyviä luottojaan muilta pankeilta muuten kuin hyvin tiukoilla ja kalliilla ehdoilla.

Pankki, jonka likviditeettipuskuri muodostuu liian pieneksi esimerkiksi sijoitusten nopean kasvattamisen seurauksena, ajautuu helposti likviditeettikriisiin, kun puskuri tyhjenee. Tyypillistä kriisitilanteissa on, että erilaiset huhut lisäävät varojen ulosvuotoa ja vaikeuttavat rahoituslähteiden löytämistä markkinoilta. Nopea talletuspako on omiaan ajamaan pankin likviditeettikriisiin.

## 4 Keskuspankin maksuvalmiustuki

Varsinaista pankkikriisiä edeltää useimmiten yhden tai useamman pankin pitempi tai lyhempi likviditeettikriisi. Keskuspankki joutuu pankkien pankkina toimiessaan lisäämään likviditeettiä markkinoille, kun pankkien väliset markkinat lakkaavat toimimasta. Esimerkiksi eurojärjestelmä on antanut lisälikviditeettiä markkinoille nykyisen kriisin aikana enemmän kuin kaksinkertaisesti normaaliolosuhteisiin verrattuna.

Eurojärjestelmän keskuspankit edellyttävät kaikille luotoilleen aina turvaavia vakuuksia. Tavallisissa tilanteissa edellytetään korkealuokkaisia helposti jälleenmyytävissä olevia arvopapereita. Kriisitilanteissa voidaan myös hyväksyä vähemmän likvidejä vakuuksia kuten velkakirjoja ja kiinteistöjä. Englannin keskuspankki päätti nykyisen kriisin yhteydessä hyväksyä takaisinostosopimuksella kiinnitysluottovakuudellisia joukkovelkakirjoja vakuuksiksi brittipankkien likviditeettitilanteen parantamiseksi.

Likviditeettikriisissä olevissa pankeissa keskuspankkiluottojen määrä kasvaa ja pankin sijoituksista merkittävä osa siirtyy keskuspankkiluottojen vakuuksiksi. Tämä merkitsee, että muuta ottolainausta vastaavien sijoitusten määrä laskee ja mahdollisessa vararikossa kriisipankin muut velkojat ovat keskuspankkia heikommissa asemassa. Tämä voi lisätä myöhemmin talletussuojan tarvetta, joten annettaessa likviditeettitukea on tarpeen tarkastella kriisipankin vakavaraisuutta ja pidemmän aikavälin selviämismahdollisuuksia.

## 5 Ongelmien tarttuminen

Pankeilla on tavallisesti keskinäisiä luottoja ja talletuksia sekä muita sijoituksia ja velkoja markkinoille. Yhden pankin kriisi voi sen vuoksi tarttua toiseen. Tämä on tyypillistä erityisesti isoille pankeille, koska niillä on paljon liiketoimintaa muiden pankkien kanssa. Pankit voivat kärsiä tappioita myös, jos kolmas iso markkinaosapuoli, kuten vakuutusyhtiö, ajautuu tilaan, jossa se ei enää voi vastata omista veloistaan.

Tähän liittyvä tuore esimerkki on maailman suurimman vakuutusyhtiön, yhdysvaltalaisen AIG:n kaatuminen viranomaisten haltuun. AIG joutui kirjaamaan massiivisia tappioita luottoriskijohdannaisten myynnistä, minkä seurauksena se ei enää ollut tarpeeksi pääomitettu. AIG ei myöskään pystynyt hankkimaan tarpeeksi uutta pääomaa markkinoilta kasvaneen epäluottamuksen seurauksena. Mitä suurempi pankki tai vakuutusyhtiö on, sen laajempia seurauk-

set tavallisesti ovat sen ajautuessa kriisiin. Syntyy nk. dominoefekti, jossa yhden osapuolen kaatumisen seurauksena kaatuu muitakin. Kaatuva pankki tai vakuutusyhtiö ei pysty vastaamaan veloistaan, mikä saa vastapuolina olevat muut osapuolet vaikeuksiin, koska niiden saamiset ovat vaarassa.

Rahoitusmarkkinoiden kansainvälistyminen on johtanut siihen, että pankkien kansainväliset riippuvuudet ovat lisääntyneet merkittävästi. Isot kansainväliset pankit toimivat useassa maassa, ja niillä on merkittävää toimintaa kansallisten pankkien kanssa. Konkurssiin ajautunut investointipankki Lehman Brothers toimi kaikilla isoilla kansainvälisillä markkinoilla tytäripankkien kautta. Ison pankin kriisi vaikuttaa sen vuoksi helposti globaalisti.

## 6 Pankkien vakavaraisuuskriisi

Pankille syntyvät tappiot vähentävät sen omaa pääomaa. Yksittäinen pankki ajautuu kriisiin viimeistään silloin, kun sen oma pääoma alittaa vaaditun minimin eli 8 % riskipainotetuista sijoituksista. Viranomaiset joutuvat tällöin keskeyttämään sen normaalin toiminnan. Tavallisesti pankit pitävät sopivan kokoista pääomapuskuria tämän riskin välttämiseksi.

Pankkikriisi johtuu periaatteessa siitä, että pankkien kirjaamat arvonalennukset ja luottotappiot tyhjentävät niiden pääomapuskurit<sup>3</sup>. Tämä voi johtua liiallisesta riskinotosta tai siitä, että koko talous on joutunut tai joutumassa lamaan. Tässä tilanteessa varallisuusarvot alenevat. Useimmiten pankin sisäiset ja ulkoisen sääntelyn rajoitukset estävät liialliset yksittäiset riskit, mutta pankin pitkään jatkunut luotonannon kasvu ja sijoittaminen riskejä lisäävästi synnyttävät markkinoiden pysähtyessä merkittäviä tappioita.

Pankkikriiseissä pankeille syntyy tyypillisesti erittäin paljon luottotappioita, kun asiakkaiden maksukyky heikkenee tai heikosti maksukykyisille asiakkaille on myönnetty liian suuria luottoja ilman riittäviä vakuuksia. Yhdysvaltojen subprime-kriisi johtuu pohjimmiltaan juurintästä: asuntoluottoja myönnettiin paljon ja nopeasti, markkinat ylikuumenivat, ja hintatason alennuttua vähävaraisten kotitalouksien vakuudet eivät riittäneet.

Tyypillistä on myös riskien vyöryttäminen eteenpäin ilman riskien oikeaa huomioonottamista esimerkiksi luottojen marginaaleissa. Asuntoluottoja paketoitiin arvopapereiksi ja kaupattiin eteenpäin asuntovakuudellisina arvopapereina. Tässä prosessissa osapuolet unohti-

<sup>3</sup> Pankkikriisiin – tai systeemisen pankkikriisiin – yksiselitteinen määrittely ei ole helppoa. "Systeemisyyttä" viittaa siihen, että koko pankki- tai rahoitusjärjestelmä uhkaa kaatua. Brandt ja Haartman (2000) määrittelevät rahoitusjärjestelmän systeemikriisiin seuraavasti: "A systemic crisis can be described as a systemic event that affects a considerable number of financial institutions or markets thereby severely impairing the general functioning (of an important part) of the financial system." Usein systeemisyys liitetään myös kriisin suuret haitalliset vaikutukset reaaliin talouteen. Katso myös liite 1. systeemisen pankkikriisin määrittelyä.

vat alla olevat riskit, koska luotto- ja arvopaperimarkkinat kasvoivat nopeasti, ja suhde alkuperäisen luotonmyöntäjän ja luotonsaajan välillä katkaistiin.

Asuntojen arvojen kääntynyt laskuun myös arvopapereiden arvot romahtivat ja pankit, vakuutusyhtiöt sekä muut rahoitusalan toimijat joutuivat kirjaamaan suuria arvonalentumisia. Syksystä 2007 lähtien rahoitustoiminnan tulokset ja kannattavuus ovat heikentyneet nopeasti.

Uusien, Euroopassa vuodesta 2005 voimassa olleiden IFRS<sup>4</sup>-kirjanpitosäännösten mukaan pankkien tulee arvioida iso osa saamisistaan markkinahintaan. Tästä seuraa, että mahdolliset luottotappiot ja sijoitusten hinnanalennukset on kirjattava välittömästi täysimääräisinä alaskirjauksina. Vastaavasti arvonnousut tulee kirjata välittömästi. Pankkien tulos vaihtelee tämän vuoksi voimakkaasti markkinakehityksen mukana.

Pankki pyrkii tavallisesti ennen kriisiin joutumista lisäämään omaa pääomaansa eri markkinalähteistä. Jos tämä ei onnistu, pankki ajautuu vakavaraisuuskriisiin.

## 7 Luottolaman syntyminen

Normaalioloissa asiakkaat maksavat säännöllisesti luottojaan takaisin eikä pankille synny vaaraa merkittävistä luottotappioista. Pankit voivat tällöin myöntää uutta luottoa saman verran ilman, että niiden pääomapuskuri pienenee ja vakavaraisuusaste alenee. Pankit siis voivat pyörittää "samaa" luottojen määrää erääntymisten tahdissa. Pankkikriisiä ennakoivat usein asiakkaiden takaisinmaksukyvyyn heikkeneminen, jolloin luottoja ei makseta takaisin suunnitelmien mukaan. Näin tapahtuu myös varsinaisen pankkikriisin aikana.

Pääomapuskuri on pienentynyt tappioiden johdosta. Kun oman pääoman lisääminen on kriisipankille vaikeaa, edellyttää pääomapuskurin suhteellisen tason ylläpito luotonannon supistamista pienemmän oman pääoman mukaiseksi. Pankki ajautuu tällöin tilanteeseen, jossa se ei voi ylläpitää tavanomaista uusien lainojen myöntämistasoa. Lisäksi pankit voivat yleisesti kiristää luotonantokriteerejä sillä perusteella, että yritysten ja kotitalouksien luottotukseen liittyneet riskit ovat kasvaneet.

Yritysten toimintamahdollisuudet heikentyvät, jos pankkien rahahanat suljetaan laajasti ja nopeasti. Syntyy luottojen supistumisesta aiheutuva kulutuksen ja investointien väheneminen monine kerrannaisvaikutuksineen.

<sup>4</sup> IFRS = International Financial Reporting Standards.

## 8 Pankkien pelastamistarve

Toimiva pankkijärjestelmä on koko yhteiskunnan kannalta tärkeä. Yritykset ja kotitaloudet tarvitsevat luottoja. Pääomille tarvitaan turvalliset talletusmuodot. Pankit poikkeavat muista yrityksistä, koska niiden päätoiminta on asiakasvarojen sijoittaminen. Luottamus pankkiin turvallisenä sijoittajana on keskeistä.

Pankkitoimintaa varten on laajaa erillissäätelyä ja valvontaa sekä raportointia. Aikaisempien pankkikriisien seurauksena on nähty tarpeelliseksi käyttää laajasti viranomaisvaltaa pankkitoiminnan vakauttamiseksi. Pankkien toiminnalla on koko yhteiskunnassa vaikutuksia, joiden merkitys ulottuu laajasti pankkisektorin ulkopuolelle. Esimerkiksi luotonannon kasvattaminen voi nostaa asuntojen hintoja. Luotonannon supistaminen voi johtaa yritysten toimintamahdollisuuksien heikentymiseen. Maksujärjestelmien katsotaan kuuluvan yhteiskunnan infrastruktuuriin, ja arvoilla mitaten suurin osa maksamisesta tapahtuu pankkien kautta.

Mikäli pankki päästettäisiin hallitsemattomasti konkurssiin, koituisi siitä sivullisille ja yhteiskunnalle suurta taloudellista vahinkoa. Esimerkiksi talletussuojajärjestelmillä tallettajille taataan tiettyyn rajaan saakka turva, mutta hallitsemattomassa tilanteessa talletussuojakustannukset nousisivat. Talletussuojan ulkopuolella olevat talletusasiakkaat menettäisivät pääomiaan. Luottoa ottaneiden asiakkaiden lainat voitaisiin irtisanoa mahdollisesti välittömästi, jolloin korvaavien rahälähteiden hankinta kriisitilanteissa on vaikeaa. Konkursseihin liittyvät nopeat sijoitusten realisoinnit jouduttaisiin luultavasti tekemään merkittävästi alihintaan kriisitilanteessa, mikä lisäisi kustannuksia. Keskittyneillä markkinoilla, merkittävän pankin poistuminen vähentäisi kilpailua entisestään ja vaikuttaisi sitä kautta markkinoiden pitkän aikavälin tehokkuuteen.

Kriisin seuraukset yhteiskunnalle ja kansantaloudelle olisivat ennalta arvaamattomia. Yleinen luottamus pankkeihin heikkenisi. Ylivoimaisuus rajoittaisi investointeja samoin kuin mahdollinen luottolama. Pankkien pelastamiselle löytyy siten myös reaalityökaluina perusteita. Kansantalouden ulkomaankauppa, investoinnit ja kulutus kärsisivät vakavasti, mikäli pankkien toiminta olisi yleisesti maksukyvyttömyyden tai konkurssin kaltaisessa tilassa.

Hyvin suunniteltu ja toimeenpantu nopea pankin pelastusoperaatio säästää enemmän yhteiskunnan varoja ja mahdollistaa tukivarojen ja vastuiden tarkemman kohdentamisen kuin sattumanvarainen pitkään kestävä konkurssiprosessi. Samalla operaatio voi estää mahdollisen dominoefektin. Pelastusoperaatioilla on kaksi tärkeää päämäärää: yhteiskunnan koko-

naiskustannusten minimointi ja kustannusten konkurssitilannetta tasapuolisempi kohdentaminen.

## 9 Viranomaisvaihtoehdot pankkikriisissä

Pankin ajautuminen maksukyvyttömään tilaan asettaa viranomaiset vaikeaan tilanteeseen: pitäisikö pankki pelastaa, vaikka se olisi jälkikäteen arvioiden toiminut vastuuttomasti?<sup>5</sup> Mitkä ovat konkurssin kustannukset ja vaikutukset? Vastaavasti mitkä ovat pelastusoperaation kustannukset, jotka ovat hyvin vaikeita määritellä tarkasti etukäteen? Näiden kysymysten pohdinnan lopputulos on kuitenkin yleensä ollut ongelm pankin pelastaminen tavalla tai toisella, vaikka myös pankin ajautuminen konkurssiin on mahdollista.

Jotta mahdollinen kriisi voitaisiin välttää, tulisi joko kriisipankin omaa pääomaa lisätä ja/tai sen tappioita ja riskisijoituksia vähentää. Yksittäisen pankin kriisissä viranomaisilla on lähinnä seuraavat vaihtoehdot:

- Edesauttaa ratkaisuja, joissa yksityinen sektori pelastaa ja/tai ostaa pankin.
- Edesauttaa mahdollisesti osittain valtion tuella pankin fuusioitumista paremmassa kunnossa olevan pankin kanssa kokonaisuutena tai osissa.
- Neuvotella pankin suurien talletusasiakkaiden kanssa mahdollisuudesta muuttaa osa heidän talletuksistaan osakepääomaksi, jolloin heidän tilanteessa paranisi verrattuna selvitystilän realisointitappioihin.
- Ottaa pankki haltuun ja järjestää sille lisää pääomaa valtion varoista.
- Myöntää pankille pankkitukea, joko suoraan tai ostamalla pankin omaisuutta omaisuudenhoitoyhtiöön eli "roskapankkiin".
- Antaa takauksia pankin varainhankinnalle.
- Asettaa pankki selvitystilaan.

<sup>5</sup> "Moral hazard" eli moraalikadon riski tai moraalinen uhkapeli on ilmiö, joka usein tulee esiin tässä yhteydessä. Se liittyy kansantaloustieteen agentti-päämiesongelmaan ja informaation epätäydellisyyteen. "Agentti" eli toimitusjohtaja tietää yrityksen tilanteesta ja asioista enemmän kuin "päämies" eli omistaja, jonka pitäisi valvoa toimitusjohtajaa. Moraalikadossa agentti pyrkii maksimoimaan omaa etuaan päämiehen edun vastaisesti. Pankkien yhteydessä moraalikadosta on puhuttu myös siinä merkityksessä, että pankki voi ottaa liiallisesti riskiä liiketoiminnassaan etupainotteisten voittojen saavuttamiseksi, koska riskien mahdollisesti realisoituessa myöhemmin ne voivat jäädä julkisen vallan hoidettaviksi, mikäli pankki uhkaa joutua konkurssinomaiseen tilaan. Riskinottoon liittyy myös pankin johdon palkitseminen ja sen kannustimet. Nämä ovat olleet esillä esimerkiksi syksyllä 2008 eri maissa, kun on tehty päätöksiä keinoista ja rahasummista, jotka ovat tarvittaessa käytettävissä pankkien tukemiseen.

Kun kriisipankki on vielä suhteellisen hyvässä kunnossa, ja sillä on merkittävä asiakasliiketoiminta, jotkin vakavaraiset pankit voivat olla kiinnostuneita sen ostamisesta, jos hinta ja riskit ovat kohtuullisia. Ostavan ja ostettavan pankin yhteinen vakavaraisuus pitää olla tasolla, joka riittää toiminnan jatkamiselle. Kriisipankin osakkeenomistajat joutuvat useimmiten tyytymään saatuun neuvottelutarjoukseen, joka voi myös perustua osakearvon nollaukseen. Tämänkaltaista menettelyä noudatettiin esimerkiksi yhdysvaltalaisen investointipankki Bearn Stearnsin tapauksessa. Osakkeiden arvoa ei nollattu, mutta osakkeen arvo putosi murtoosaan. Pankin toiminnot ovat nyt osa isompaa pankkia.

Kun viranomaiset näkevät, että kriisipankilla on jatkamismahdollisuuksia, haltuunotto ja pääoman suora lisäys ovat toimiva vaihtoehto. Mahdollinen julkinen omistus voidaan myöhemmin myydä, kun tilanne markkinoilla on tasoittunut. Esimerkki tästä toimintatavasta on Benelux-maiden operaatio, jossa pelastettiin Fortis-finanssitavaratalo.

Viranomaiset voivat myös myöntää erilaisilla tavoilla kriisipankille pankkitukea, jotta se voi jatkaa toimintaansa itsenäisenä pankkina. Tällöin voidaan myöntää suoraan takaisinmaksettavaa tukea, joka rinnastetaan omaan pääomaan, jolloin vakavaraisuus paranee uuden pääoman ansiosta. Toinen mahdollisuus on siirtää osa pankin heikoista sijoituksista ja ongelma- luotoista hankinta- tai muuhun hintaan omaisuudenhoitoyhtiöön. Pankin vakavaraisuus paranee, kun sen tase pienenee, jos erityisesti vakavaraisuutta sitovia sijoituksia ostetaan pois käteisellä.

Heikkojen sijoitusten alaskirjaustarve voi myös vähentyä, jos riskisijoitukset ostetaan aikaisempiin kirjanpitoarvoihin. Roskapankin kautta voidaan saada pääomaa takaisin, jos laina-asiakkaiden takaisinmaksukyky paranee ja/tai ostettujen sijoitusten arvo nousee. Sijoitukset on usein alihinnoiteltu laman aikana, ja seuraava nousukausi voi tuoda mukanaan isoja kurssivoittoja. Tuore esimerkki tällaisesta tapauksesta on Yhdysvaltain kongressin hyväksymä omaisuudenhoitoyhtiön perustaminen.

Viranomaisen voi myös antaa takauksen pankin varainhankinnalle. Tämä toimenpide on hyvin ongelmallinen kilpailua vääristävien vaikutustensa takia. Siksi se ulotetaan yleensä koskemaan koko pankkisektoria.

Selvitystilassa pankin toiminta loppuu. Saamiset ja velat kuitataan konkurssilainsäädännön mukaan ja annettujen vakuuksien pohjalta. Jäljellä oleva omaisuus myydään, ja sitä kautta pankin asiakaslainat siirtyvät tavallisesti toiseen pankkiin. Asiakastalletuksista korvataan osa talletussuojavaroilla. Talletussuojan ulkopuolella olevat saamiset korvataan kon-

kurssipesässä jäljellä olevan pääoman perustella. Tämän tapaista menettelyä on sovellettu Yhdysvalloissa, kun viranomainen on ottanut haltuun pieniä pankkeja.

Usein esitetään myös vaihtoehtona kirjanpito- ja vakavaraisuussääntöjen muuttamista kriisitilanteista. Sijoitusten arviointi muulla kuin markkinahintaperiaatteella antaisi mahdollisuuden piilottaa tappioita kriisitilanteissa ja voittoja hyvinä aikoina puskurien kasvattamiseksi. Tällainen käytäntö johtaisi kuitenkin vaikeuksiin saada todellista kuvaa pankkien tilanteista ja verrata niitä toisiinsa. Mahdollisten puskurien tulisi mieluummin olla läpinäkyviä. Kahdeksan prosentin vakavaraisuusrajaa on myös esitetty alennettavaksi väliaikaisesti, mutta viranomaisten kannalta on aina parempi ryhtyä aikaisemmin toimenpiteisiin, kun varallisuutta on enemmän tallessa.

## 10 Euroopan ja Yhdysvaltojen päätökset tukea pankkijärjestelmää lokakuussa 2008 sekä ylikansallinen tuki

Edellä kuvattuja keinoja otettiin laajassa mitassa käyttöön lokakuussa 2008. Ensiksi Yhdysvaltain kongressi hyväksyi lain suuren omaisuudenhoitoyhtiön perustamisesta yhdysvaltalaisen pankkien ongelmamasaamista varten<sup>6</sup>. Sen jälkeen useat keskuspankit kuten Yhdysvaltain FED, euroalueen EKP ja Ison-Britannian BoE, alensivat ohjauskorkojaan yhtäaikaisesti puolella prosenttiyksiköllä. Sitten euroalueen maat ja Iso-Britannia sopivat laajoista toimista, jotka antavat valtioille mahdollisuuden pääomittaa pankkeja, antaa laajoja takuita pankkien varainhankinnalle sekä keskuspankkien laajat likviditeettioperaatiot. Myös pankkien kirjanpito-säännöksiä sovittiin muutettavaksi niin, että markkinahintapohjaista arvonlaskentaa muutetaan. Koko Euroopan unioni käsitteli pankkitukipaketin, ja se on nopeasti muuttumassa kansalliseksi lainsäädännöksi lähes kaikissa EU:n jäsenmaissa, myös Suomessa.

Tehdyt toimenpiteet ja niihin liitetyt rahasummat ovat erittäin suuria. Esimerkiksi Saksa päätti enintään 100 miljardin euron pääomituksesta pankeille sekä tarvittaessa 400 miljardin euron takausten myöntämisestä saksalaisten pankkien varainhankinnalle. Oleellista euroalueen ja EU:n päätöksissä on, että niistä pystyttiin sopimaan nopeasti yhdessä, vaikka käytän-

<sup>6</sup> Yhdysvalloissa keskustelu käytettävistä keinoista finanssikriisin hoitamiseen jatkuu koko ajan. Omaisuudenhoitoyhtiö on jäänyt viime viikkoina taka-alalle.

nön soveltaminen ja esimerkiksi tukeen varattujen rahanmäärien suuruus jäivät kansallisten viranomaisten harkintaan. Sovittujen toimenpiteiden taustalla oli luonnollisesti rahoituskriisin ja pankkien välisen epäluottamuksen kärjistyminen.

Julkiseen keinovalikoimaan rahoituskriisien ratkaisuissa kuuluu myös ylikansallinen pankkituki. Kansainvälinen valuuttarahasto (IMF) päätti loka - marraskuun aikana tukea hätäluotoilla muun muassa Islannin, Pakistanin, Unkarin ja Ukrainan valtioita. Näiden valtioiden pankkijärjestelmä on joutunut maksukyvyttömäksi (erityisesti Islannissa), tai mailla on vakavia ongelmia rahoitusjärjestelmän ja reaalitalouden kehityksessä.

## 11 Talletussuojan tarve

Pankit ja keskuspankit suojaavat luottojaan edellyttämällä luoton ottajalta vakuuksia. Pankit eivät anna tavallisille tallettajilleen vakuuksia talletuksien suojaksi. Erityisesti 1930-luvun pankkikriisien seurauksena huomattiin, että pankkitalletuksien suojaksi tarvittiin erityisjärjestelyitä, muuten asiakkaiden kiinnostus pankkitalletuksiin heikkenisi. Tuolloin pankkikriisi näkyi tallettajien ryntäyksenä pankkiin nostamaan talletukset pois ennen pankin romahtamista. Pienimuotoista talletuspaoista on tuoreitakin esimerkkejä kuten englantilainen Northern Rock.

EU-maissa on erilaisia talletussuojajärjestelmiä. Ne poikkeavat toisistaan sen suhteen, miten talletussuojavarat kerätään, minkä tyyppisiä talletuksia suojataan ja miten mahdolliset korvaukset maksetaan. Suomessa talletussuojan katto nostettiin 8.10.2008 alkaen 50 000 euroon, mikä tarkoittaa, että talletussuojarahasto korvaa mahdolliset menetykset pankin kaatumistilanteesta pankin yksittäiselle tallettajalle tähän määrään asti. Mahdollinen ylittävä osa jää pesänselvitykseen. Lokakuun puolessa välissä Euroopan komissio ehdotti talletussuojan nostamista EU:ssa 100 000 euroon.

Kriisin aikana ajankohtaistuu talletussuojan yläraja. Esimerkiksi 50 000 euron yläraja riittää hyvin pankkiasiakkaiden enemmistölle, puhumattakaan 100 000 eurosta. Suurille määräaikaistilitallettajille tämä voi olla liian vähän, mikä synnyttää kiinnostusta siirtää varat turvallisempaan säilöön. Yrityksille alhainen talletussuojaraja tuottaa myös ongelmia, kun päivittäinen maksuliike vaatii paljon suurempia saldoja. Yrityksille tilanne on hankala, kun suojautumismahdollisuuksia on vähän ja maksuliikkeen toimivuus on tärkeää. Tämä tilanne on johtanut siihen, että useat hallitukset nostavat talletussuojan ylärajaa ainakin väliaikaisesti kriisin aikana. Tilanne hankaloituu, jos viranomaisten suojaustoimenpiteet ovat epätasapuoollisia ja

sattumanvaraisia ajan mittaan ja osapuolittain siten, että pelastusoperaatioiden seurauksena, jotkin samantyyppisessä tilanteessa olevat asiakkaat saavat suojan, kun taas toisilta evätään suojan mahdollisuus.

Talletussuojarahasto voi kerätä ja rahastoida tarvittavat varat etu- tai jälkikäteen toteutuneen tarpeen mukaan tai näiden välimuotona. Talletussuojarahasto kerää kannatusmaksut pankeilta useimmiten suojattujen varojen suhteessa. Etukäteen kerättyä nykyiset ja aikaisemmat asiakkaat maksavat suojarahan ja jälkikäteen kerättyä maksajina ovat tulevat asiakkaat. Mikäli osa korvauksesta maksetaan valtion varoin, kriisikustannukset vieritetään veronmaksajille. Etukäteen kerätyt varat on sijoitettava, jolloin ne joutuvat alttiiksi sijoitusriskeille. Sitä tosin pyritään vähentämään rajoittamalla mahdolliset sijoituskohteet turvallisiin kohteisiin.

## 12 Pankkikriisien maksajat

Pankkikriisistä syntyy aina kustannuksia, jotka siirtyvät eri osapuolten, kuten asiakkaiden, julkisen vallan tai pankkien omistajien maksettaviksi. Kuinka paljon kukin maksaa, riippuu säännöistä ja valitusta kriisinhoitotavasta. Miten pankkikriisin kustannukset lopulta jaetaan yhteiskunnassa, koostuu useasta tekijästä. Kaikki osapuolet ovat aina jollain tavalla maksajan roolissa. Kustannustasapainon valinta on useimmiten yhteiskuntapoliittinen päätös ja vaihtelee merkittävästi kriisistä ja maasta toiseen.

Osakkeenomistajien intressissä on, että pankin toiminta on jatkuvaa. Heidän 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, heidän halunsa lisätä pankin riskejä kasvaa, koska he hyötyvät tuottojen kasvusta ilman riskiä pääomanmenetyksistä. Osakkeenomistajat ovat usein ennen kriisejä voineet nostaa merkittävästi osinkoa kriisipankeista, ja jos näitä varoja olisi käytetty vakavaraisuuspuskurin kasvattamiseen, pankin tilanne olisi ollut parempi. Toisaalta on myös muistettava, että pankkien toiminnan on voitava olla vähintään yhtä kannattavaa kuin muilla toimialoilla, jotta yksityinen pankkitoiminta säilyisi ja voisi saada lisää omaa pääomaa markkinoilta.

Ongelmapankin johto menettää tavallisesti asemansa välittömästi. Markkinoiden tavaksi on tullut, että pankkien johtoa palkitaan isoilla bonuksilla hyvinä vuosina. Hyvinä vuosina tehtiin kuitenkin päätökset, jotka johtivat kriisiin. Nykyinen kvartaalitalous palkitseekin johtoa

liian lyhyellä aikaperspektiivillä ja jättää tulevat riskit huomioitta. Toisaalta mahdolliset "yli-palkkiot" ovat laajempi kaikkia toimialoja koskeva kysymys, kun pankit joutuvat kilpailemaan pätevistä henkilökunnasta. Selkeä ongelma pankkien tapauksessa on siinä, että maksettujen palkkioiden osalta hyvä ja laadukas riskienhallinta ei ole ollut tarpeeksi merkittävä palkkioiden perusta.

Asiakkaat maksavat pankkikriisistä usealla eri tavalla. Lainanottajat voivat joutua tilanteeseen, jossa lainat peritään yllättävän paljon nopeammin pois esimerkiksi pienestäkin laiminlyönnistä, mitä normaaliolosuhteissa ei tapahtuisi. Lainamahdollisuuksien hupeneminen merkitsee lainapohjaisten investointimahdollisuuksien vähentymistä. Tallettajat joutuvat maksu-miehiksi siltä osin kuin talletussuoja ei kata heidän talletuksiaan ja talletuksien nostomahdollisuudet siirtyvät vararikkoprosessin vuoksi. Talletussuojavarat kerätään asiakkailta leveämpien marginaalien kautta. Tämä tapahtuu ajan kuluessa, ja maksajina ovat joko aikaisemmat tai tulevat asiakkaat.

Veronmaksajat kattavat eri tukipäätöksiin liittyvät kustannukset. Nämä näkyvät usein isoina kertaluonteisina maksuerinä, joiden vuoksi valtion velka kasvaa. Koska pankkien asiakkaat hyötyvät tukipäätöksistä varallisuutensa mukaan ja verotus on pääsääntöisesti tuloihin ja varallisuuteen sidottua, kohtaannot asiakas- ja verotusreittiä pitkin on suhteellisen lähellä toisiaan.

## 13 Pankkikriisin suhteelliset kustannukset

Pankkikriisin kulut ovat erittäin suuria yksittäisinä kustannuksina. Niitä on myös erittäin vaikea arvioida jälkikäteen yksiselitteisesti.<sup>7</sup> Esimerkiksi vuonna 2002 arvioitiin, että Suomen pankkikriisin kustannus oli noin 7 miljardia euroa eli noin 7 % vuoden 1995 bruttokansantuotteesta ilman korkokuluja. Vuosi 1995 valittiin vertailukohtaksi, koska se oli ensimmäinen kriisin jälkeinen voitollinen vuosi Suomen pankkisektorilla kokonaisuudessaan.<sup>8</sup>

Valtiovarainministeriön laskelman mukaan kustannuksiksi voi laskea noin 5 miljardia euroa, josta 2,2 mrd. suoraa tukea ja 2,8 mrd. korkotukea, eli 5,2 % vuoden 1995 BKT:stä. Tä-

<sup>7</sup> Esimerkiksi IMF arvioi vuonna 1998, että Suomen 1990-luvun alun pankkikriisin kustannukset olivat 8–10 % vuosien 1991–1993 keskimääräisestä bruttokansantuotteesta eli noin 14 miljardia euroa. Tämä olisi bruttokustannus, joka sisältää myös arvioidut korkomenetykset. Tuoreessa julkaisussa IMF(2008, WP 08/224) arvioi Suomen pankkikriisin kustannuksiksi 12,8 % BKT:stä ("gross fiscal cost, % of GDP").

<sup>8</sup> Alhonsuo ja Pesola (2002).

mä on noin 1 000 euroa jokaista kansalaista kohden. Ero kustannusarviossa johtuu siitä, että julkinen valta on myynyt ja realisoinut haltuunsa joutunutta omaisuutta sen lisäksi, että arvioissa otetaan mukaan tai jätetään pois eri eriä.

Seuraava laskuesimerkki kuvaa, miten pankkikriisin kustannuksia voi arvioida ja konkretisoida eri maksajaryhmien eli tallettajien, lainaajien tai veronmaksajien näkökulmasta. Suomen historian valossa kriiseihin tunnutaan joutuvan esimerkiksi 30–60 vuoden välein. Kustannusrasite on sen vuoksi mielekäästä jakaa näin pitkälle ajanjaksolle. Taulukossa 1 on jaettu Suomen 1990-luvun alun pankkikriisin kustannukset eri maksajaryhmittäin erikseen ja yhdessä. Lähtökohtana on nykyarvio pankkikriisin kustannuksesta, 5 miljardia euroa, ja lisäksi maksaminen tapahtuu yhtä paljon etu- kuin jälkikäteen, eli korkovaikutus on neutraali.

Taulukko 1. Suomen pankkikriisin kustannukset eri ajankohtina ja maksajaryhmittäin

Maksajat	Jakoperuste	Vel.muoto	Kustannukset jaettu 30 vuodelle			Kustannukset jaettu 60 vuodelle		
			yksin	tallett.+lainanott.	tall+lain+vero	yksin	tall+lain	tall+lain+vero
Tallettajat	Talletuksia n. 100 mrd. euroa	lisäkorko	0.17 %-yks	0.08 %-yks	0.06 %-yks	0.08 %-yks	0.04 %-yks	0.03 %-yks
Lainajat	Pankkilainoja n. 150 mrd. euroa	lisäkorko	0.11 %-yks	0.06 %-yks	0.04 %-yks	0.06 %-yks	0.03 %-yks	0.02 %-yks
Veronmaksajat	4 milj. veronmaksajaa	vero/kk	3.47 euroa		1.16 euroa	1.74 euroa		0.58 euroa
	Tuloveropohja n. 90 mrd. euroa	tulo.vero%	0.19 %-yks		0.06 %-yks	0.09 %-yks		0.03 %-yks

Jos kriisin kustannukset jaettaisiin pelkästään veronmaksajille (noin 4 miljoonaa henkeä), se johtaisi noin 1,74–3,47 euron lisäveroon kuukaudessa tai tuloverossa vastaavasti 0,09–0,19 prosenttiyksikön korotukseen, kun keskimääräinen valtion ansiotuloveroprosentti on noin 10.

Jos pelkästään tallettajat maksaisivat nämä kustannukset, se johtaisi talletuskorkojen 0,08–0,17 prosenttiyksikön alentamiseen, ja vastaavasti, jos lainanottajat maksaisivat yksin korvaukset ajan kuluessa, se merkitsisi 0,06–0,11 prosenttiyksikön korotusta lainakorkoihin. Mikäli kustannukset jaetaan tasan maksajaryhmien kesken, ne alenevat taulukon oikeanpuoleisten sarakkeiden (tall+lain+vero) mukaisiksi.

## 14 Pankkikriisien todennäköisyyksien ja hoitokustannuksien vähentämismahdollisuudet

Laajoissa pankkikriiseissä syntyy isoja kertaluonteisia kustannuksia. Näiden vähentämiseksi on ehdotettu erilaisia menetelmiä, joiden lähtökohtana on joko nykyriskien vähentäminen tai puskurien laajentaminen.

- Pankkien riskienottomahdollisuuksia voidaan vähentää vaatimalla turvaavampia vakuuksia. Tällöin asiakkaiden luottokustannukset kasvavat ja luottoekspansion mahdollisuus vähenee. Esimerkiksi ensiasunnon ostajalla tulisi olla suurempi omarahoitusosuus, ja uusien yritysten perustaminen tulisi vaikeammaksi.
- Pankeilta voidaan vaatia laajempia likviditeettipuskureita. 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.
- Voidaan vaatia tarkempia pääomavaatimuksia erityyppisille riskisijoituksille eli periaatteessa oman pääoman vaatimuksien nostamista. Tästä seuraa myös asiakaskorkomarginaalien leventämisen tarve.
- Pankit voitaisiin jakaa selkeästi kolmeen ryhmään: pieniriskisiin peruspankkeihin, yleispankkeihin ja investointipankeihin. Pieniriskisessä ryhmässä pankkien sijoitusvaihtoehdot olisivat tarkasti määriteltäviä, jolloin talletusasiakkaiden riskit olisivat erittäin pienet, mutta talletuskorotkin olisivat matalia. Yleispankeissa saataisiin enemmän korkoa talletuksille, mutta riskit olisivat suuremmat ja esimerkiksi ainoastaan osittain talletussuojan kattamia. Investointipankeissa tallettajilla olisi täysmääräiset sijoittajan riskit.
- Voidaan rajoittaa pankkien välisiä riippuvuuksia ja/tai vaatia niille laajempaa vakuudellisuutta. Tällöin voidaan vähentää systeimiriskiä, mutta seurauksena on pankkien likviditeettikustannuksien kasvamista.

- Nopeasti kasvavilta pankeilta voidaan edellyttää suhteellisesti enemmän pääomaa, koska nopea kasvu johtaa kokemusten valossa 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 havainnointi aikaisemmassa vaiheessa helpottaisi niiden hoitamista. Tämä olisi mahdollista seuraavin menettelyin:

- Edellytettäisiin laajempaa näkyvyyttä pankkien riskeihin ja sijoitussalkkuihin, ja tätä tukisivat tarkat kirjanpitosäännöt.
- Mahdollisuutta taseiden ulkopuolisten erien pitämiseen voitaisiin rajoittaa ja vaatia niiden läpinäkyvää raportointia ja mukaanottoa pääomavaatimuslaskelmiin. Taseen ulkopuoliset erät eivät saisi muodostua mahdollisuudeksi kiertää pääomavaatimuksia.
- Omalle pääomalle voitaisiin asettaa hieman korkeampi tarkkailuraja, jonka alitettuaan pankki joutuu lähempään tarkasteluun ja laajempaan julkiseen raportointivelvollisuuteen.
- Jotta aikaisemmasta havainnoinnista olisi hyötyä, viranomaisilla tulisi myös olla riittävät valtuudet puuttua pankin kasvavaan riskitilanteeseen riittävän ajoissa.

Nämä edellyttävät kaikki selkeitä sääntöjä ja johdonmukaista valvontaa. Sääntelyyn ja valvontaan liittyy aina kustannuksia. Jos pankkien sijoitusmahdollisuuksia kavennetaan ja erilaisten varapääomien ja vakuuksien tarvetta kasvatetaan, rahoitusmarkkinoiden kustannukset kasvavat. Tällöin maksetaan jatkuvasti pientä lisäkustannusta isojen, harvoin sattuvien kriisien vähentämiseksi. Yhteiskunnan investoinnit suuntautuvat tällöin vähäriskisiin, mutta myös vähemmän tuottaviin investointeihin. Kriisien jälkeen syntyy usein poliittinen halu rajoittaa sääntelyllä voimakkaasti pankkien riskienottokykyä.

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 pankkikriisi. 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 riskienottokyvyn sääntely on ylikansallista ja perustuu EU:n lainsäädäntöön ja sääntelyyn. Tärkeää on huoma-

ta, että viimeisimmät ratkaisut Euroopassa toimivien pankkien tukemiseksi on tehty kansallisesti ja valtiot ovat olleet tekijöinä. Kriisejä olisi syytä voida hallita paremmin ja erityisesti rajoittaa dominoefektin eli koko markkinat kattavan systeemikriisin mahdollisuutta. Kehitys vaatii eurooppalaisia ratkaisuja kriisienhoidossa.

Yleisesti voidaan todeta, että ääripäät (liian tiukka tai liian puutteellinen valvonta) ovat molemmat liian kalliita malleja. Keskeinen kysymys onkin, miten löydettäisiin sopiva ja tehokas "keskitie", joka yhteiskuntapoliittisesti muistettaisiin riittävän pitkään sukupolvesta toiseen, jotta vältettäisiin ylisuuret kuplat ja niiden aiheuttamat isot kustannukset.

## 15 Miten pankkikriisi päättyy?

Yksittäisen pankkikriisin päättymistä on vaikeaa ennakoida täsmällisesti, koska tilanteet vaihtelevat huomattavasti esimerkiksi viranomaisten toimenpiteiden vuoksi. Toisaalta historian valossa laajojen pankki- ja finanssikriisien päättymiseen liittyy seuraavia yhteisiä piirteitä:

- Markkinat hakeutuvat uuteen tasapainotilaan, kun omaisuushintakuplan yliarvostukset ovat poistuneet ja ollaan lähempänä uudelleenhankinta-arvoja tai reaalisia tuotto-arvioita. 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 valtion tai muu velka maksetaan vähitellen pois. Pääomia on harvoin kerätty tarpeeksi etukäteen tappioiden kattamiseksi, joten suurin osa pankkikriisin kustannuksista katetaan jälkikäteen.
- Pankkien toiminnan tehokkuutta ja tuottavuutta on parannettava, jotta vanhat tappiot voidaan kattaa ja oman pääoman rakennetta oikaista. Tämä edellyttää, että pankit vähentävät kustannuksiaan palaamalla peruspankkitoimintaan, tehostamalla toimintajaan esimerkiksi henkilökunnan määrää ja konttoriverkostoja karsimalla sekä kasvatamalla korkomarginaaleja ja palkkiotuottoja. Laaja pankkikriisi on omiaan tervehtyttämään rahoitusmarkkinoiden rakenteita.
- Tiukennetaan sääntelyä ja valvontaa ylisuureksi koettujen pankkiriskien vähentämiseksi.
- Valtion haltuun joutuneet pankit yksityistetään, kun tilanne on stabiloitunut.

Pankkisektorin tervehdyttäminen on vuosia kestävä prosessi, koska pääomaa joudutaan keräämään pitkän ajan kuluessa. Sopeutuminen uuteen tasapainotilaan vaatii aikaa. Usein tilannetta heikentää samaan ajankohtaan sattuva talouden yleinen lama. 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.

## Lähdeluettelo

Alanen, T., Kauko, K., Saarenheimo, T. ja Välimäki, T. (2008): Rahoitusmarkkinoiden häiriöt, makrotalous ja keskuspankkien reaktiot, BoF Online 7/2008,

[http://www.suomenpankki.fi/fi/julkaisut/selvitykset\\_ja\\_raportit/bof\\_online/index.htm?year=2008](http://www.suomenpankki.fi/fi/julkaisut/selvitykset_ja_raportit/bof_online/index.htm?year=2008)

Alhonsuo, S. ja Pesola, J. (2002) Luottolaitokset ja muut rahoituslaitokset. Teoksessa Suomen rahoitusmarkkinat 2002. Toimittanut Heikki Koskenkylä. Suomen Pankki A: 102. Sivut 121–151.

Chailloux, A., Gray, S., Kluh, U., Shimizu, S. ja Stella, P. (2008) Central Bank Response to the 2007 - 2008 Financial Market Turbulence: Experiences and Lessons Drawn. IMF Working paper WP/08/210.

Dattagupta, R. ja Cahsin, P. (2008) The Anatomy of Banking Crises. IMF Working Paper WP/08/93.

De Brandt, O. ja Hartmann, P. (2000) Systemic risk: a Survey. European Central Bank. Working Paper No. 35.

Honkapohja, S. (2008) The 1990's Financial Crises in Nordic Countries. Esitelmä 28.9.2008. Philadelphia,

[http://www.suomenpankki.fi/fi/suomen\\_pankki/ajankohtaista/puheet/2008/SH\\_puhe28092008.htm](http://www.suomenpankki.fi/fi/suomen_pankki/ajankohtaista/puheet/2008/SH_puhe28092008.htm).

International Monetary Fund (IMF) (toukokuu 1998) World Economic Outlook, Chapter IV: "Financial Crises: Characteristics and Indicators of Vulnerability".

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

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

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

Pesola, J. (2007) Financial fragility, macroeconomic shocks and banks' loan losses: evidence from Europe. Bank of Finland Discussion Papers 15/2007.

SUMMIT OF THE EURO AREA COUNTRIES, 12.10.2008. Declaration on a concerted European action plan of the euro area countries. Julkilausuma euroalueen huippukokouksesta. Pariisi 2008.

Valtiovarainministeriö 12.11.2008. Suomen Pankkikriisi ja sen hallinta, ks.

[http://www.vm.fi/vm/fi/11\\_rahoytusmarkkinat/05\\_vakaus\\_ja\\_valvonta/07\\_pankkikriisin\\_hallinta/index.jsp?tulostettava=1](http://www.vm.fi/vm/fi/11_rahoytusmarkkinat/05_vakaus_ja_valvonta/07_pankkikriisin_hallinta/index.jsp?tulostettava=1).

## Liite. Arvioita systeemisistä pankkikriiseistä ja niiden kustannuksista

Pankkikriisien kustannukset voivat nousta erittäin suuriksi. Kansainvälinen valuuttarahasto on todennut tuoreessa julkaisussaan (Laeven ja Valencia, IMF WP/08/224), että vuoden 1970 jälkeen maailmassa on ollut 124 systeemisistä pankkikriisiä. Käytetty määritelmä systeemiselle pankkikriisille on varsin yleinen, eli se on määritelty tilanteeksi, jossa maan yritys- ja finanssisektorilla on konkurssinomaisten kaatumisten ja maksujen laiminlyöntien seurauksena suuria vaikeuksia selviytyä ajallaan velvoitteistaan. Lisäksi IMF on ottanut seuraavia tekijöitä huomioon (yhtä tai useampaa tekijää esiintyy systeemisessä pankkikriisissä):

- Kriisi koettelee useampaa kuin yhtä pankkia.
- Ilmenee talletuspakkoja ja/tai talletusten jäädyttämistä.
- Valtio takaa pankkijärjestelmä pystyssä pitämisen erikseen (engl. blanket guarantee).
- Keskuspankki antaa laajaa likviditeettitukea tai tekee interventioita pankkien tilanteen vuoksi.
- Järjestämättömien luottojen määrä kasvaa nopeasti.
- Pankkien oma pääoma pienenee tappioiden seurauksena.

Laeven ja Valencia esittävät aineistoa kriisin kokonaiskustannuksista (engl. "gross fiscal costs") suhteessa kriisin aikaiseen bruttokansantuotteeseen 59 tapauksessa. Kokonaiskustannukseen on laskettu mukaan kustannukset viiden vuoden ajalta. Laskelman mukaan esimerkiksi Suomen 1990-luvun alun pankkikriisin kustannus oli 12,8 % bruttokansantuotteesta eli tässä laskelmassa yli 10 miljardia euroa. Summaan sisältyy myös pankkituen korkokustannuksia.

### Taulukko 2. Systeemisten pankkikriisien ajallinen ja alueellinen jakautuma

	Eurooppa	Pankkikriisin kustannukset, % BKT:sta	Pohjois-Amerikka	Pankkikriisin kustannukset, % BKT:sta	Etelä-Amerikka	Pankkikriisin kustannukset, % BKT:sta	Aasia	Pankkikriisin kustannukset, % BKT:sta	Afrikka	Pankkikriisin kustannukset, % BKT:sta	Yhteensä kpl
1970-1979	1	5,6%	-		1	-	1	30,0%	1	-	4
1980-1989	-		1	3,7%	14	5,0% - 55,1%	8	0,7% - 10,0%	16	3,0% - 25,0%	39
1990-1999	19	0,6% - 32,0%	-	-	15	2,0% - 43,9%	15	10,0% - 56,8%	25	1,4% - 3,0%	74
2000-2007	1	-	1	-	4	13,6%-22,0%	1	32,0%	-	-	7
<b>Yhteensä</b>	<b>21</b>		<b>2</b>		<b>34</b>		<b>25</b>		<b>42</b>		<b>124</b>

Lähde: IMF, Laeven ja Valencia, WP/08/224, liitteiden tiedot

Yli puolet kaikista kriiseistä ajoittuu 1990-luvulle. Monessa Itä-Euroopan maassa koettiin tuolloin pankkikriisi. Samoin Etelä-Amerikassa, Aasiassa ja Afrikassa koettiin 1990-luvulla enemmän kriisejä kuin sitä ennen tai sen jälkeen nykyhetkeen saakka. Tuolloin kriisien kustannukset varsinkin Aasian maiden tapauksissa olivat erittäin suuria. Silti systeemisen kriisin kustannus on voinut olla alle yksi prosentti BKT:stä tai se on voinut olla lähes 60 %. On korostettava, että kustannusarviot eivät ole lopullisia tai uponneita kustannuksia. Ne riippuvat pitkälle kussakin kriisissä valituista keinoista, ja lopulliset kustannukset tiedetään vasta pitkän ajan kuluttua.

Laeven ja Valencia kuvaavat myös niitä keinoja, joita systeemisen pankkikriisin ratkaisuisa voidaan ja on käytetty. Keskuspankkien hätärahoitus ja valtion yleinen pankkitakuu (blanket guarantee) näyttävät olevan yleisimmät viranomaisten käyttämät keinot. Laevenin ja Valencian mukaan vaarana on viranomaisten liiallinen pitkämielisyys ja liiallinen likviditeettituki instituutioille, joiden vakavaraisuus ja omien pääomien määrä ei ole riittävä (pankit ovat insolventteja). Tämä vain kasvattaa kriisin kustannuksia.

Kindleberger (2005) tukeutuu Human Minskyn aikanaan esittämään "malliin" siitä, miten spekulatiiviset – usein kansainväliset – finanssikriisit etenevät alusta loppuun. Myös hänen määritelmänsä finanssikriisille on hyvin yleinen<sup>9</sup>, ja hän korostaa kriisien yhteisiä piirteitä. Kindlebergerin mukaan maailmassa on ollut vuodesta 1618 lähtien ainakin 45 spekulatiivista finanssikriisiä, joita yhdistävät euforia, spekulatiivisuuden kasvu, spekulatiivisuuden huippu, sitä seuraava romahdus ja mahdolliset viranomaisten toimenpiteet kriisin selvittämiseksi. Eniten Kindlebergerin esiin tuomia kriisejä oli 1800-luvulla. 1900-luvulta löytyy 11 laajaa kansainvälistä kriisiä. Viimeisimpänä Kindlebergerin listalla on vuosien 1997–1998 Aasian maiden finanssi- ja pankkikriisi.

<sup>9</sup> "A sharp, brief, ultracyclical deterioration of all or most of a group of financial indicators - short-term interest rates, asset (stock, real estate, land) process, commercial insolvencies and failures of financial institutions".