PELLERVON TALOUDELLINEN TUTKIMUSLAITOS PTT
RAPORTTEJA JA ARTIKKELEITA N:o 118

PELLERVO ECONOMIC RESEARCH INSTITUTE PTT
REPORTS AND DISCUSSION PAPERS No. 118

PANKKIEN TUKITOIMET JA PANKKIKILPAILU

Anne af Ursin

Espoo 1994

YMPÄRISTÖMERKKI
MILJÖMÄRKT
411 011
Kierrätykseen sopiva tuote
Alhaiset päästöt valmistuksessa
Hakapaino Oy, Helsinki 1994

ISBN 951-8950-32-6
ISSN 0357-7384

ESIPUHE

Pankkikriisi on osoittautunut Suomessa muita maita syvemmäksi ja pankkikriisin hoitoon on sitoutunut suuria määriä valtion varoja. Pankkituella on valtiontaloudellisten vaikutusten ohella muitakin merkittäviä ulottuvuuksia. Tässä tutkija Anne af Ursinin tekemässä tutkimuksessa luodaan katsaus niihin tekijöihin, jotka ovat vaikuttaneet suomalaisen pankkikriisin syntyyn sekä kuvaillaan ja arvioidaan pankkitukeen liittyneitä ratkaisuja, joita on tehty vuoden 1993 loppuun mennessä. Tutkimuksen tarkoitus on selvittää, miten pankeille järjestetyt valtion etuoikeutetut pääomasijoitukset, pankkien ulkomaiselle ja kotimaiselle varainhankinnalle myönnetyt valtiontakuut sekä pankeille perustettavat omaisuudenhoitoyhtiöt voivat vaikuttaa pankkien väliseen kilpailuun.

Tutkimuslaitos haluaa kiittää Osuuspankkiryhmän tutkimussäätiötä tuesta, joka helpotti taloudellisesti tutkimuksen käynnistämistä. Samoin kiitämme niitä asiantuntijoita, joiden kommentit ovat myötävaikuttaneet tutkimuksen sisältöön ja siinä esitettyjen tulosten tulkintaan.

Espoossa tammikuussa 1994

Pertti Kukkonen Raija Volk

TIIVISTELMÄ

Tutkimuksessa luodaan katsaus niihin tekijöihin, jotka ovat vaikuttaneet suomalaisen pankkikriisin syntyyn sekä kuvaillaan ja arvioidaan pankkitukeen liittyneitä ratkaisuja, joita on tehty vuoden 1993 loppuun mennessä. Tutkimuksen tarkoitus on selvittää, miten pankeille järjestetyt valtion etuoikeutetut pääomasijoitukset, pankkien ulkomaiselle ja kotimaiselle varainhankinnalle myönnetyt valtiontakuut sekä pankeille perustettavat omaisuudenhoitoyhtiöt vaikuttavat pankkien väliseen kilpailuun.

Aluksi pankkituen aiheuttamia pankkiryhmittymien välisiä kilpailuvaikutuksia tarkastellaan siitä näkökulmasta, että tuki vähentää pankkien varainhankintakustannuksia. Kun pankkien kaikkea varainhankintaa tuetaan yhtäläisin ja tiukin ehdoin, pankkituen turvin voidaan säilyttää kaikkien pankkien vakavaraisuus ja luotonantokyky riittävän hyvänä. Jos pankkitukea tarjotaan kaikille sitä tarvitseville tasapuolisesti, yksittäinen pankki voi saada kilpailuetua julkisen tuen turvin vain silloin, jos sillä on muita pankkeja selvästi kevyempi kustannusrakenne.

Pankkien kustannusten kautta tulevien epäsuorien kilpailuvaikutusten lisäksi pankkitukeen liittyvät ratkaisut voivat vaikuttaa myös suoraan pankkien käyttäytymiseen. Pankki voi esimerkiksi saavuttaa muihin nähden huomattavan etulyöntiaseman, jos se tervehdyttää julkisen tuen turvin taseensa muita kilpailijoita aikaisemmassa vaiheessa. Pankkitukeen liitetyistä tiukoista ja tasapuolisista ehdoista huolimatta pankki voi myös alkaa harjoittaa pankkituen turvin liian riskipitoista liiketoimintaa. Näitä tervettä pankkikilpailua haittaavia moral hazard ongelmia on mahdollista olennaisesti vähentää perustamalla ongelmapankeille omaisuudenhoitoyhtiöitä.

Tutkimuksessa esitetään yksi terveen pankkikilpailun kannalta tehokas vaihtoehto. Siinä kullekin pankkiryhmittymälle perustetaan oma omaisuudenhoitoyhtiö, josta valtio ja pankki omistavat kukin puolet ja josta valtio maksaa yhtiön osakkeiden nimellisarvon suuruisen kauppasumman. Piilotuen estämiseksi pankki saa kauppasummaa vastaavan osto-option valtion omistusosuuteen omaisuudenhoitoyhtiössä ja valtio saa saman suuruisen myyntioption, jolla se voi myydä omistusosuutensa omaisuudenhoitoyhtiössä takaisin pankille. Valtion omistamalle pankille voidaan puolestaan perustaa tappioita tuottava omaisuudenhoitoyhtiö, jonka sitoumuksista vastaa myös jatkossa yksin valtio. Lisäksi perustetaan toinen yhtiö, jonka taseessa ovat pankin terveet osat ja jonka osakeanti suunnataan kilpailijoille. Jos anti tulee merkittyä, kauppahinnan merkitsemistään yhtiön osakkeista kukin pankki maksaa omilla osakkeillaan. Sen jälkeen yhtiön uudet omistajat voivat järjestää yhtiön omaisuuden uudelleen haluamallaan tavalla.

Avainsanat: Pankit, kilpailu, kustannukset, varainhankinta, pankkituki

ABSTRACT

This paper presents a brief survey of the factors which led to the outbreak of the Finnish banking crisis in the 1990's. By the end of 1993, the Government had taken a series of actions in order to bail out the troubled banks. The study describes these various means of organizing adequate measures of support for the domestic banking business. The main objective of the study is to analyze how capital support, guarantees for the acquisition of new capital, and the establishment of asset management companies may affect competition between the main groups of deposit banks.

In the first part of the study, bank support is seen as one way for the banks to reduce their costs of acquiring new funds. In some cases such cost reducing measures affect, indirectly, competition in the banking sector. In addition, by creating moral hazard problems bank support potentially also has a more direct behavioural impact on the competing banks. These questions are addressed in the second part of the paper. As one alternative way of handling the crisis, it is suggested that an effective way of controlling these problems would have been to establish asset management companies for all the troubled banks. Thus, asset management companies could have significantly alleviated the threat of adverse effects on competition in banking produced by bank support.

Key words: Banking, competition, costs, bank support

SISÄLLYSLUETTELO

ESIPUHE
TIIVISTELMÄ
ABSTRACT

1 TUTKIMUKSEN TARKOITUS JA NÄKÖKULMA 1

2 SUOMEN KESKITTYNEET JA PANKKIKESKEISET RAHOITUSMARKKINAT 3
2.1 Sääntelyn ja verotuksen vaikutus perinteisen pankkikilpailun muotoutumiseen 3
2.2 Sääntelyn purkaminen rahoitusmarkkinoilla ja sen vaikutus pankkikilpailuun 4
2.3 Sääntelyn purkamisen vaikutus pankkien varainhankintaan 11

3 PANKKITUEN TOTEUTUNUT JA ODOTETTU LAAJUUS 17

4 PANKKIKILPAILU JA PANKKITUKI 23
4.1 Pankkituen eri muodot pankeille annettuna kustannustukena 23
4.2 Pankkikilpailun luonne ja kustannuksia alentava pankkituki 26
4.2.1 Kustannustuen vaikutus ja markkinoiden kilpailurakenne 26
4.2.2 Pankkien välinen kilpailutilanne ja pankkituki; tulosten yhteenveto 30

5 OMAISUUDENHOITOYHTIÖT JA PANKKIEN VÄLISET FUUSIOT .. 34

6 LOPUKSI 42

LÄHTEET 44
LIITE 1. 46

1 TUTKIMUKSEN TARKOITUS JA NÄKÖKULMA

Pankkituen tarve johtuu pääosin pankkien luotto- ja sijoitustoimintaa koskevista vuosia sitten tehdyistä päätöksistä ja niistä koituvista suurista tappioista. Siksi pankkituen toteutuksella ja sisällöllä ei näitä tappioita voida olennaisesti pienentää. On selvää, että ajan myötä pankit voivat kattaa tappionsa ainoastaan tekemällä parempaa tulosta, joka muodostuu pankkien tuottojen ja kustannusten välisestä erotuksesta. Tässä tutkimuksessa pankkituen eri muotojen välisiä eroja pyritään hahmottamaan pankkien kustannusten näkökulmasta.

Tutkimuksen tarkoitus on arvioida miten tuettavien pankkien varainhankinnan marginaalikustannusten aleneminen vaikuttaa pankkien tuloksentekomahdollisuuksiin. Esimerkiksi valtion takaukset pankkien ulkomaiselle varainhankinnalle alentavat pankkien jälleenrahoituskustannuksia, jotka muutoin olisivat huomattavasti kohonneet suomalaispankkien heikentyneen maineen takia. Koska pankkitukea tarkastellaan siitä näkökulmasta, miten tuki vähentää pankkien kustannuksia, myös pankkiryhmittymien välisiä markkinaosuuksia mitataan pankkien varainhankinnan rakenteen perusteella. Jos pankkien varainhankinnassa on olennaisia eroja eri pankkiryhmittymien välillä, silloin myös pankkien kustannuksia alentavilla eri tukimuodoilla voi olla merkitystä pankkikilpailun kannalta. Tutkimuksessa pohditaan ensinnäkin sitä, miten pankkituki voitaisiin toteuttaa pankkikilpailun kannalta mahdollisimman tasapuolisesti, kun kustannustuen kilpailuvaikutukset riippuvat pankkimarkkinoilla vallitsevasta kilpailurakenteesta.

Pankkituen kannalta toinen, aivan keskeinen kysymys on se, että pankeille annettava tuki, joka ei ole puhtaasti markkinaehtoista rahoitusta, voi muuttaa pankkien välisen kilpailun luonnetta. Näin on vaarassa tapahtua silloin, jos yksittäinen pankki tai kokonainen pankkiryhmittymä on joutunut kilpailijoitaan syvempiin ongelmiin ja saa suhteellisesti muita kilpailijoitaan enemmän julkista tukea. Silloin pankki voi lisätä toimintansa riskipitoisuutta, kun valtio on joka tapauksessa pitkälti sitoutunut huolehtimaan pankin vakavaraisuudesta. Etenkin silloin pankkitukeen kiistatta liittyy myös ns. moral hazard ongelma, vaikka pankkituen perimmäinen tarkoitus on tasapainottaa rahoitusmarkkinoita ja säilyttää markkinoilla terve kilpailu. Vakavimmillaan moral hazard ongelma ilmenee siten, että vaikeimmassa tilanteessa olevat pankit saattavat ryhtyä pankkituen turvin hinnoittelemaan väärin sekä myöntämiään luottoja että vastaanottamiaan talletuksia. Tällainen toiminta saattaa aiheuttaa huomattaviakin muutoksia sekä kaikkien pankkien hinnoittelussa että pankkien välisissä markkinaosuuksissa. Eritoten hintajoustavalla talletuspuolella korkokilpailu voi jossain vaiheessa levitä nopeasti koko talletuskantaan ja romahduttaa pankkien kannattavuuden, koska pankkien ottolainaus muodostuu lyhyemmästä rahasta kuin niiden antolainaus. Jos siis jaettava pankkituki on suoraa tai epäsuoraa kustannustukea pankeille, tuen tarve saattaa levitä nopeasti pankkien koko varainhankintaan.

Pankkituki voi vaikuttaa pankkien väliseen kilpailutilanteeseen myös siinä tapauksessa, että kilpailijoitaan suhteellisesti paremmassa asemassa oleva pankki saa julkista tukea, joka ei perustu tarveharkintaan. Esimerkkinä tästä voidaan mainita kaikille pankeille kohdistettu valtion pääomasijoitus, jonka turvin muita vakavaraisempi pankki voisi lisätä riskipitoisen

toimintansa osuutta ja vallata suurempia markkinaosuuksia. Näin ollen pankkikilpailun kannalta toinen keskeinen kysymys on se, miten pankkituki ja etenkin sen käytölle asetetut ehdot voivat suoranaisesti muuttaa pankkien käyttäytymistä. Tutkimuksessa tehtäviä johtopäätöksiä pyritään punnitsemaan myös tästä näkökulmasta.

Kolmanneksi, tutkimuksessa pohditaan lyhyesti sitä, millaisia kilpailuvaikutuksia on sellaisilla pankkien tukitoimilla, jotka vaikuttavat suoraan pankkien suhteelliseen markkina-asemaan, kun sitä mitataan pankkiryhmittymien taseen koon mukaan. Näistä tukitoimista voidaan mainita ainakin omaisuudenhoitoyhtiöt sekä pankkifuusiot. Tutkimuksen lopussa pohditaan mitkä seikat vaikuttavat siihen, miten omaisuuden siirto hoitoyhtiöihin, ongelmapankin alasajo tai fuusio olisi pankkikilpailun kannalta järkevä toteuttaa. Sen sijaan pankkituen laajemmat vaikutukset rahoitusmarkkinoilla rajataan tässä tutkimuksessa tarkastelun ulkopuolelle, vaikka esimerkiksi pankkituen vaikutukset pankkien ja muiden rahoituslaitosten väliseen kilpailuun voivat olla merkittäviä, kun pankkien taseet suurten luottotappioiden myötä ajetaan alas ja tervehdytetään.

Tämä tutkimus lähestyy pankkituen vaikutuksia pankkikilpailuun pääosin yhdestä, tarkoin rajatusta näkökulmasta, jossa pankkituki laskee pankkien varainhankintakustannuksia. Todellisuudessa pankkituki voi vaikuttaa hyvin monella eri tavalla pankkien valitsemiin kilpailukeinoihin ja -strategioihin. Toisaalta pankkituen arvioinnin kannalta ehdottoman olennainen ja tärkeä ulottuvuus on se, miten pankkitukea käyttäneet pankit ja valtio järjestävät suhteensa etenkin pidemmällä aikavälillä, kun varsinainen pankkikriisi on ohitettu ja pankkituen takaisinmaksu tulee ajankohtaiseksi. Pankkien tulevia omistussuhteita koskevat seikat tai se, miten pankkien voitonjako tulisi tulevaisuudessa järjestää, jäävät kuitenkin vaille ansaitsemaansa huomiota tässä tutkimuksessa.

2 SUOMEN KESKITTYNEET JA PANKKIKESKEISET RAHOITUSMARKKINAT

2.1 Sääntelyn ja verotuksen vaikutus perinteisen pankkikilpailun muotoutumiseen

Verovapaiden talletusten ja valtion takaaman täydellisen talletussuojan[1] ansiosta erityisesti pankkisäästämistä suosittiin muihin säästämismuotoihin verrattuna aina 1980-luvun lopulle asti. Talletuspankit maksoivat kullekin verovapaalle tilille saman, laissa säädetyn ja talletussuojan turvin täysin riskittömän tuoton. Suosiollisen verotuksen myötä alhaiset talletuskorot tekivät pankkien varainhankinnan edulliseksi ja omalta osaltaan mahdollistivat sen, että myös pankkien asiakkailleen myöntämien luottojen korko oli alhainen. Lisäksi Suomen Pankki antoi pankeille erinäisiä ohjeita ja määräsi vallitsevan antolainauksen ylimmän sallitun keskikoron kulloinkin sen näkemyksen mukaan, vaatiko talous kiristävää vai löysää luottopolitiikkaa. Kun samaan aikaan tiukoilla valuuttamääräyksillä ohjailtiin markkamääräisiä rahoitusvirtoja ulkomaalaisten kanssa, pankkien keskuspankkirahoituksen ehdoilla ja rahapolitiikalla yleensä säänneltiin tehokkaasti myös luottomarkkinoita.

Sääntely ja talletusten verokohtelu takasivat pankeille vuosikymmeniksi vakaan korkomarginaalin. Lisäksi luotoista vallitsi lähestulkoon kaiken aikaa ylikysyntä, jota kasvatti edellä mainittujen seikkojen lisäksi myös kotitalouksien lainakorkojen verovähennysoikeus. Järjestelmän avulla ylläpidettiin vielä koko 1980-luvunkin ajan reaalisesti hyvin alhaisia lainakorkoja, jotka olivat jatkuvasti jopa keskimäärin negatiivisia suurimmissa verotettavissa tuloluokissa. Pankkien tuloksissa alhaisella korolla myönnettyjen luottojen reaaliset tappiot kompensoituivat alhaisilla talletuskoroilla. Sääntelyn oloissa pankkien välinen hintakilpailu oli harvinaista ja pankkien muutkin tuotteet kuin lainat ja talletukset olivat voimakkaasti ristiinsubventoituja. Lisäksi pankkien välillä oli pitkään sopimus useimpiin pankkipalveluihin sovellettavista yhteisistä tariffeista. Pankit siis kilpailivat talletuksista ilmais- ja lähipalveluilla sekä asiakkaille edullisesti myönnettävillä luotoilla.

Edullisten talletusten pankeille tuoman tuoton turvin peitettiin myös luottotappiot, jotka olivat kuitenkin satunnaisia, koska antolainauksen keskikoron sääntely ja luottojen ylikysyntä pitivät pankkien luottoriskit kurissa; alhaisen antolainauskoron ja säännellyn korkomarginaalin turvin pankin jokainen uusi asiakas oli todennäköisesti kannattava. Pankkien

1 Lain mukaan kaikkien pankkien on kuuluttava vakuusrahastoon ja pankkien vakuusrahastot on velvoitettu korvaamaan kaikissa olosuhteissa tallettajien pankkeihin sijoittamat varat. Koska hallitus elokuussa 1992 totesi, että valtion vakuusrahasto turvaa kaikissa olosuhteissa pankkijärjestelmän vakaan toiminnan, kaikilla talletusvaroilla on käytännössä valtion takaus.

talletukset sekä luotonanto olivat muutoinkin kiinteässä yhteydessä toisiinsa. Kunkin pankin oma luottopolitiikka vaikutti myös pankin saamien talletusten määrään, kun suljetuilla pääomamarkkinoilla luotonannon kasvu kiertyi osittain takaisin pankkiin uusina talletuksina. Lisäksi lainan myöntäminen useimmiten edellytti pankkien asiakkailta huomattavaa ennakkosäästämistä, joka antoi pankeille samalla arvokasta informaatiota asiakkaan todellisesta taloudellisesta tilanteesta.

Kun pankkien välinen hintakilpailu oli muutoinkin hyvin vähäistä, pankkien yksittäisten tuotteiden kustannustehokkuus jäi vähälle huomiolle. Kilpailussa keskityttiin luomaan kattava konttoriverkosto, jonka avulla kilpailtiin talletus- ja luottoasiakkaista. Pankkituen vaikutuksia punnittaessa myös paikallisen pankkikilpailun (etenkin lainamarkkinoilla) asema korostuu, kun pankkikriisin ratkaisuun sittemmin sisällytettiin myös Suomen Säästöpankin terveiden osien kauppa kilpaileville pankkiryhmittymille. Yhtäältä fuusioilla voidaan saavuttaa merkittäviä kustannussäästöjä. Pankkien hintakilpailun kiristyminen aiheuttaa kuitenkin väistämättä sen, että konttoreiden säilyttäminen vieri vieressä tulee pidemmän päälle kannattamattomaksi. Toisaalta hintakilpailun kiristyessä pankit voivat hakea lisää kannattavuutta tavoittelemalla alueellista monopolivoimaa. Säästöpankkien toiminnan lopullinen sulauttaminen ostajapankkeihin oli vuoden 1993 lopussa vasta aluillaan. Myöhemmin selvinnee, kuinka laajalti kukin ostajapankki oli kiinnostunut uusista markkinavaltauksista, ja missä määrin eri pankkien päätavoitteena oli ostaa kilpailija pois markkinoilta (kts. Talouselämä 34/1993, ss. 8-9). Paikallisen pankkikilpailun laajuutta ja merkitystä ovat pohtineet tarkemmin Vihriälä (1992) ja Salo (1993).

2.2 Sääntelyn purkaminen rahoitusmarkkinoilla ja sen vaikutus pankkikilpailuun

Nopea teknologian kehitys ja yritysten kansainvälistyminen sekä vapaan kilpailun korostuminen mm. USA:n ja Englannin talouspolitiikassa johtivat 1980-luvulla siihen, että yleinen kansainvälinen suuntaus alkoi kulkea asteittain kohti yhä vapaampia pääomanliikkeitä. Suomi päätti osallistua samaan kehitykseen, jonka etuina nähtiin kansainvälisten pääomien entistä tehokkaampi kohtaanto ja aiempaa nopeampi taloudellinen kasvu. Suomella tuskin oli muitakaan realistisia vaihtoehtoja, kun pääomanliikkeiden tehokas sääntely oli käymässä ulkoisten paineiden takia käytännössä mahdottomaksi. Pääomanliikkeiden vapauttamisessa noudatettu aikataulu ei eronnut olennaisesti muun Euroopan tahdista. Samassa yhteydessä alettiin uudistaa myös rahapolitiikan keinovalikoimaa, joka oli osittain vanhentunut rahamarkkinoiden muuttuneessa toimintaympäristössä. Pääomanliikkeiden vapauttamista ja rahapolitiikan uudistuksia voidaankin pitää osana pääomamarkkinoiden "ulkoista liberalisointia", jota käsitellään lyhyesti tämän luvun alkuosassa.

Sen sijaan Suomella oli mahdollisuus olennaisesti vaikuttaa rahoitusmarkkinoiden sääntelyn purkamisen aikatauluun korkosäätelyn lakkauttamisen ja uuden pankkilainsää-

dännön muotoutumisen osalta. Jälkikäteen arvostelua on herättänyt ensinnä se, että talletuskorkoja ei vapautettu sääntelystä samanaikaisesti pankkien antolainauksen kanssa. Tämä johti tilanteeseen, jossa kilpailu kiristyi äärimmilleen ja sai epäterveitä piirteitä juuri luottomarkkinoilla. Toiseksi on arvioitu, että pääoma- ja valuuttamarkkinoiden vapauttamisen rinnalla pankkilainsäädännön vaatimat muutokset olisi pitänyt tehdä toteutettua aikataulua nopeammassa tahdissa. Tärkeimpiä muutoksia, jotka koskivat pankkien välisiä yleisiä kilpailuedellytyksiä sekä pankkien vakavaraisuutta, käsitellään hiukan tuonnempana.

Pääomanliikkeiden vapauttaminen ja rahapolitiikka

Suomessa valuuttamarkkinoiden asteittainen vapauttaminen tiukasta sääntelystä aloitettiin huhtikuussa 1980. Silloin keskuspankki siirsi termiinikaupat valuuttapankkien hoidettavaksi ja pankit saivat oikeuden käyttää ulkomaisia luottoja, joiden avulla pankit pystyivät suojautumaan asiakkailta ostettujen termiinivaluuttojen aiheuttamalta valuuttakurssiriskiltä. Näin alkoi lyhytaikaisten pääomanliikkeiden vapauttaminen. Ulkomainen korkotaso alkoi vaikuttaa suoraan Suomen kotimaiseen korkotasoon, koska Suomen Pankki ei enää määrännyt (dollarin) termiinikursseja, vaan ne määräytyivät kotimaisen ja ulkomaisen korkotason välisen eron perusteella. Yritysten luvanvaraiset pitkäaikaiset pääomanliikkeet vapautettiin asteittain vuosina 1986-1989 ja helmikuussa 1990 myös ulkomaalaiset saivat alkaa tehdä kauppaa markkamääräisillä joukkovelkakirjalainoilla. Pääomanliikkeiden viimeisetkin rajoitukset poistuivat lokakuussa 1991, kun myös yksityishenkilöt saivat luvan suoraan ulkomaiseen luotonottoon.

Pääomanliikkeille asetettujen esteiden purkamisen jälkeen kotimainen korkotaso on määräytynyt kansainvälisillä pääomamarkkinoilla vapaasti markkaluottojen kysynnän ja tarjonnan mukaan. Avoimilla pääomamarkkinoilla etenkin lyhyet markkinakorot ovat tulleet hyvin muutosherkiksi. Siksi yhdessä pääomanliikkeiden vapauttamisen kanssa perustettiin marraskuussa 1987 myös futuuri- ja optiomarkkinat, jotta mm. pankkien suojautuminen lisääntyneiltä korko- ja valuuttakurssiriskeiltä helpottuisi. Pääomamarkkinoiden avautuminen asetti myös muutospaineita rahapolitiikassa käytössä oleville menetelmille ja välineille, joiden avulla keskuspankki pyrki vaikuttamaan suoraan pankkien luotonantokykyyn.

Avoimilla pääomamarkkinoilla Suomen Pankin mahdollisuudet säädellä kotimaista korkotasoa ovat hyvin rajalliset. Keskuspankki ei voi enää tiukalla otteella ohjailla kotimaista korkotasoa peruskoron tai pankkien kassavarantotalletusten ja päiväluottomarkkinoiden avulla, vaikka se sitä jostain syystä haluaisikin. Ensimmäinen askel kohti myös keskuspankkirahoituksen markkinaehtoistamista otettiin vuonna 1986, kun perustettiin ns. interbank markkinat. Samalla pankkien keskuspankkiluottojen ja -talletusten (päiväluotot ja -talletukset) välille määrättiin huomattava korkoero, jotta pankit sulkisivat päivittäiset taseensa pikemminkin myymällä ja ostamalla liikkeellelaskemiaan sijoitustodistuksia pankkien keskinäisillä markkinoilla kuin turvautumalla keskuspankkirahaan.

Markkinat lähtivät kunnolla käyntiin kuitenkin vasta sen jälkeen, kun pankkien sijoitustodistukset vapautettiin kassavarantovelvoitteesta tammikuussa 1987. Sen jälkeen myös keskuspankki alkoi toteuttaa omaa rahapolitiikkaansa avomarkkinaoperaatioilla eli se alkoi myydä ja ostaa suoraan pankeilta sekä pankkien liikkeellelaskemia että omia sijoitustodistuksiaan.

Toinen askel kohti yhä markkinaehtoisempaa keskuspankkirahoitusta oli pankkien maksuvalmiusjärjestelmän muuttaminen heinäkuussa 1992. Tällöin keskuspankki alkoi järjestää kaikille pankeille yhteisiä huutokauppoja, joissa pankit tekevät keskuspankille sijoitustodistuksien määräaikaisia osto- ja myyntitarjouksia ja joissa ns. huutokauppakorko muodostuu sijoitustodistusten osto- ja jälleenmyyntihinnan erotuksena. Sen jälkeen keskuspankki määrää myös päiväluotto- ja päivätalletuskorot, kun ne aiemmin määräytyivät erilaisten kiintiöiden ja/tai ennaltamäärätyn korkoeron mukaan. Viimein kesäkuussa 1993 purettiin myös kassavarantojärjestelmä, kun lyhyet markkinakorot laskivat alle 8 prosentin ja kassavarantotalletuksista tulikin pankeille tuottoisa eikä tappiollinen sijoituskohde.

Korkosäätelyn purkaminen ja uudet pankkilait

Samaan aikaan pääomanliikkeiden vapauttamisen ja keskuspankin uusien toimintavälineiden kehittämisen kanssa alettiin purkaa myös korkosäätelyä, joka koski pankkien antolainausta. Korkosäätelystä luopumista voidaan kutsua rahoitusmarkkinoiden "sisäiseksi liberalisoinniksi", koska korkosäätelyn purkaminen tietyssä järjestyksessä ja aikataulussa oli kotimaisten päättäjien vallassa. Samaan yhteyteen liittyvät läheisesti myös pankkilaissa määritellyt pankkien välistä kilpailua koskevat säädökset.

Lyhytaikaisten pääomanliikkeiden vapauttamisen jälkeen 1980-luvun alussa etenkin kansainvälistyvät ja ulkomaankauppaa harjoittavat yritykset alkoivat kiinnittää enemmän huomiota uusiin mahdollisuuksiin vähentää toimintansa rahoituskustannuksia ja siihen liittyviä riskejä. Kun korkosäätely piti reaalikorot hyvin alhaisina, yritykset ja pankit alkoivat kaupata rahaa varsinaisten rahoitusmarkkinoiden ulkopuolella. Näin syntyivät nk. harmaat rahamarkkinat, jotka laajenivat 1980-luvun alussa hyvin nopeasti. Luottomarkkinoita ohjailevan perinteisen korkosäätelyn voima perustui siihen, että kun pankkien anto- ja ottolainauskorot oli määrätty hallinnollisesti, pankki ei voinut siirtää keskuspankkirahoituksen kustannuksia edelleen asiakkaittensa maksettavaksi. Jos keskuspankista lainatun rahan hinta nousi, pankit supistivat luotonantoaan. Kun sitten yhä hintatietoisemmat yritykset ja pankit alkoivatkin hoitaa rahoitusjärjestelyjä pankkien taseiden ulkopuolella, jossa rahan hinta tasapainotti paremmin markkinoilla vallitsevaa luottojen kysyntää ja tarjontaa, luotonsäännöstely ja rahapolitiikka olivat käymässä tehottomiksi. Uuden markkinatilanteen hallinta ja rahoitusmarkkinoiden vakaus, joka oli keskuspankin vastuulla, vaati koko järjestelmän perinpohjaista muuttamista.

Korkosäätelyn asteittainen purkaminen alkoi huhtikuussa 1983, jolloin pankkien sallittiin siirtää osa keskuspankkirahan hinnan noususta antolainauskorkoihinsa. Jo tuolloin

pankit alkoivat siirtää markkinakorkosidonnaisia luottoja takaisin taseisiinsa. Vuoden 1984 alussa poistettiin mm. yritysluottojen korkokatto ja elokuussa 1986 keskimääräisen antolainauskoron sääntely purettiin kokonaan. Samaan aikaan otettiin käyttöön vaihtuvakorkoiset luotot, jotka sallittiin koskemaan kaikkia pankkien myöntämiä luottoja vuonna 1988. Pankkien antolainauksen sääntely päättyi tammikuussa 1990, kun pankit saivat alkaa hinnoitella luottonsa omien viitekorkojensa (ns. primekorot) mukaisesti.

Sen sijaan talletuskorkojen sääntely jatkui vielä huomattavan pitkään pankkien antolainauksen markkinaehtoiseksi muuttamisen jälkeenkin. Peruskorkoa koskeva laki esti talletuskorkokilpailun säätämällä talletukset verovapaiksi samaan aikaan, kun pankit saivat hinnoitella luotonantonsa aivan vapaasti. Kaikki pankit myös maksoivat saman hinnan markkinaehtoisesta kotimaisesta varainhankinnasta, sijoitustodistuksista. Lisäksi vapaa ulkomaisen pääoman tuonti salli periaatteessa pankkien luotonannon rajattoman kasvun. Näin ehti kulua useita vuosia, joiden aikana pankeilla oli mahdollisuus luotottaa riskipitoisia kohteita. Pohjoismaita koskevat vertailut ovat osoittaneet, että samaan aikaan suomalaisten pankkien korkomarginaalit olivat alhaisia, kun vuorostaan pankkien muut tuotot (ml. toimitusmaksut, palkkiot sekä takaus- yms. provisiot) olivat korkeita[2]. Näyttää siis siltä, että pankit pyrkivät parempaan tulokseen nimenomaan kasvattamalla luotonantonsa volyymia. Pankit alkoivat kilpailla talletuskoroilla vasta tammikuussa 1991, kun pääomatulojen lähdevero ensimmäistä kertaa astui voimaan. Silti suorasta pankkitoiminnan sääntelystä on edelleenkin jäljellä peruskorkosidonnaiset luotot ja verottomat talletukset; vuonna 1992 talletuspankkien koko luottokannasta vielä runsaat 40 % muodostui peruskorkosidonnaisista luotoista ja talletuskannasta runsaat 30 % oli verovapaita, peruskorkoon sidottuja talletuksia.

1980-luvulla myös pankkilakeja uudistettiin moneen otteeseen, kun postipankki-, liikepankki-, säästöpankki- ja osuuspankkilakien sisältöä yritettiin yhä enemmän yhtenäistää. Jäljelle jääneitä eroavaisuuksia haluttiin tasoittaa siten, että liikepankkien laajempien toimivaltuuksien suomaa kilpailuetua kavennettiin muita pankkeja tiukemmilla vakavaraisuusmääräyksillä. Toisaalta paikallispankeilta vaadittiin liikepankkeja tiukempaa maksuvalmiutta[3]. Koska kotimainen pankkilainsäädäntö ei kohdellut eri pankkiryhmittymiä tasapuolisesti, se samalla asetti esteitä pankkien toimintamuotojen monipuolistumiselle.

Elokuussa 1990 hyväksytty uusi talletuspankkilainsäädäntö[4] astui voimaan vuoden 1991 alusta. Aluksi lakiuudistusta valmisteltiin nimenomaan kotimaisen pankkitoiminnan näkökulmasta ja sen tavoitteena oli muodostaa yhteinen laki kaikille talletuspankeille. Tästä

2 Kts. esim. Sukselainen (1990) ja Koskenkylä (1992).

3 Mm. vakavaraisuuden vähimmäisvaatimus oli liikepankin kohdalla 4 % ja säästö- ja osuuspankin kohdalla 2 % pankin sitoumuksista. Pankin maksuvalmiutta puolestaan mitataan pankin oman pääoman suhteella pankin varainhankintaan. Ns. muista veloista kassavarantotalletus oli liikepankeissa 5 % ja paikallispankeissa 10 %.

4 Kts. Hallituksen esitys HE 242/89 ja Laajanen (1991).

tavoitteesta kuitenkin luovuttiin ja sen sijaan uuden talletuspankkilain tärkeimmäksi piirteeksi muodostui kansainvälisen integraation edellyttämä pankkien vakavaraisuusvaatimusten kansainvälinen yhtenäistäminen, koska suomalainen pankkilainsäädäntö ei vastannut riittävästi kansainvälisiä säädöksiä. BIS-säädökset astuivat voimaan vuoden 1993 alussa, mutta laki kuitenkin sallii enimmillään viiden vuoden siirtymäajan, koska pankkeilta edellytetty 8 prosentin vakavaraisuusvaatimus[5] merkitsee aiempien säädösten huomattavaa kiristymistä. Tosin ainakin liikepankkien kohdalla sijoitusten jälleenrahoituksen saatavuus ulkomailta on niin keskeisessä asemassa, ettei pankeilla ole nykyoloissa varaa tinkiä missään vaiheessa uusista kansainvälisistä vakavaraisuusvaatimuksista. Lisäksi Suomen Pankki vaatii, että sijoitustodistuksia voivat laskea liikkeelle vain pankit, jotka täyttävät em. kansainvälisen järjestelypankin vakavaraisuusvaatimukset.

Sääntelyn päättyminen teki pankkien uudet vakavaraisuussäännökset välttämättömiksi. Tiukkojen vakavaraisuusvaatimusten avulla voidaan hillitä pankkien liiallista riskinottoa, kun pankit toimivat normaalioloissakin suhteellisen pienen oman pääoman turvin. Pankkien ottamat riskit voivat kasvaa liian suuriksi myös siksi, että talletussuojan turvin tallettajilla ei ole mitään syytä pelätä sijoitustensa menetystä, vaikka talletuskorot nousisivat kuinka jyrkästi. BIS-säädöksillä siis pyritään varmistamaan se, että kaikilla pankeilla on riittävästi omaa pääomaa suhteessa niiden ottamiin sijoitusriskeihin. Tämän lisäksi myös uudessa pankkilainsäädännössä on asetettu absoluuttisiakin rajoja riskinotolle siksi, että pankki ei pääse keskittämään sijoitustoimintaansa liialti samoihin kohteisiin.

Pankit eivät voi pysyvästi omistaa yli kymmentä prosenttia tai käyttää omistajan äänivaltaa yli 10 prosentin osuudella minkään toisen toimialan yrityksessä. Toisaalta pankin sijoitusosuus yksittäiseen yritykseen ei saa ylittää 15 prosenttia pankin omasta pääomasta. Jos pankilla sen sijaan on omistusosuus muista pankeista tai pankkitoimintaa harjoittavista muista yrityksistä, pankin yksittäistä omistusosuutta ei ole rajoitettu, mutta pankin yhteenlaskettu muiden pankkien ja rahoituslaitosten omistus ei saa ylittää 60 prosenttia pankin omasta pääomasta. Lisäksi pankilta vaaditaan viimeksi mainittujen pankkiomistusten tapauksessa konsernitilinpäätös. Konsernin on täytettävä vakavaraisuusvaatimus, koska omistusosuuteen liittyy usein laajempiakin sitoumuksia (esim. takauksia), jotka voivat vaikuttaa olennaisesti yksittäisen pankin toiminnan todelliseen riskiin[6]. Lisäksi uudessa talletuspankkilaissa kielletään pankkien sijoitustoiminnan liiallinen keskittyminen kiinteistöomistukseen, kun pankki tai sen muodostama konserni saa omistaa kiinteistöjä tai kiinteistösijoitusyrityksen osakkeita ja niille myönnettyjä luottoja yhteensä 13 prosentin verran taseensa loppusummasta. Tähän säädökseen sallitaan kuitenkin poikkeus silloin, jos pankki saa luottotappioden realisoitumisen yhteydessä omistukseensa huomattavan mää-

5 Vakavaraisuus lasketaan pankin oman pääoman suhteena pankin riskipainotettuihin saamisiin, sijoituksiin ja taseen ulkopuolisiin sitoumuksiin, joita ovat mm. korko- ja valuutanvaihtosopimukset (swapit), korko- ja valuuttaoptiot, korko- ja valuuttatermiinit, sekä takaukset ja muut vakuudet.

6 Esim. säästöpankkiryhmässä ongelmapankeilta on löytynyt yllätyksellisen suuria taseen ulkopuolisia riskejä.

rän kiinteistöjä. Pankin on kuitenkin viiden vuoden sisällä hankkiuduttava eroon ylimääräisestä kiinteistöomistuksestaan.

Aiemmassa lainsäädännössä oli pankeille pakollinen vuosittaisten voittovarojen osittainen siirto vararahastoon. Vararahasto lasketaan pankin ensisijaiseen pääomaan, koska sitä voidaan käyttää vapaan oman pääoman loppuessa suoraan tappioiden kattamiseen[7]. Tältä osin aiempi, monimutkainen sääntely on korvattu pankkeja koskevalla osingonjakokiellolla silloin, jos pankki ei täytä sille asetettuja vakavaraisuusmääräyksiä. Lisäksi pankit on velvoitettu erikseen raportoimaan Pankkitarkastusvirastolle järjestämättömien luottojensa yhteismäärän[8], josta on vähennetty tilikauden aikana pankin tulokseen kuluksi kirjatut todennäköiset luottotappiot. Pankkien on myös kuuluttava oman pankkiryhmänsä vakuusrahastoon ja maksettava kannatusmaksua, jonka suuruuden määrää Pankkitarkastusvirasto siten, että rahaston varat ovat riittävät turvaamaan tallettajien saamiset.

Uudessa säästöpankkilaissa säästöpankeissa tuli jo mahdolliseksi omaan pääomaan luettava kantarahaston perustaminen, jossa pankki voi kerätä yleisöltä riskipääomaa laskemalla liikkeelle kantarahastotodistuksia. Sittemmin vuoden 1992 lopussa säädetyssä laissa säästöpankit voidaan muuttaa säästöpankkiosakeyhtiöiksi tai liikepankeiksi. Nämä uudistukset katsottiin välttämättömiksi, jos valtion vakuusrahasto ottaa ensin haltuunsa määräysvallan ongelmapankissa (kuten tapahtui SKOP:n kohdalla syksyllä 1991) ja haluaa myöhemmin pankin tervehdyttämisen jälkeen jälleen yksityistää sen. Uudistus on tarpeen silloinkin, jos pankkia tuetaan laajalti julkisin varoin. Myös osuuspankkien kohdalla on kaavailtu uudistusta, jossa osuuskunnan muuttaminen osakeyhtiöksi kävisi mahdolliseksi. Tätä koskeva lakiesitys oli eduskunnan käsittelyssä vielä marraskuussa 1993. Varsinaisesti itse pankkitukea koskeva ensimmäinen säädös tuli voimaan marraskuussa 1992, kun talletuspankkilakiin lisättiin pykälä, joka määrää valtion etuoikeutetun pääomasijoituksen käytön. Laki omaisuudenhoitoyhtiöistä saatiin hyväksyttyä lokakuussa 1993. Uusi laki sallii omaisuudenhoitoyhtiön perustamisen Suomen Säästöpankille.

Sääntelyn purkaminen ja pankkikilpailu

Kun pääomanliikkeet vapautettiin, korkosäätely purettiin ja pankkilainsäädäntöä yhtenäistettiin, pankkien väliset kilpailuedellytykset muuttuivat radikaalisti. Samaan aikaan taloudessa vallitsi jo pitkään jatkunut noususuhdanne, jonka myötä yritysten likviditeetti kasvoi, ihmisten tulo-odotukset muodostuivat hyvin optimistisiksi ja varallisuus kasvoi. Tiettyihin pankkeihin näytti valikoituneen erityisen paljon riskiasiakkaita, kun pankit eivät itse halunneet tai ymmärtäneet riittävästi rajoittaa omaa luotonantoaan. Päin vastoin, monet

7 Liikepankeissa vararahastoa voidaan lisäksi käyttää osakepääoman korottamiseen (rahastoanti).

8 Kts. Pankkitarkastusviraston ohjeet järjestämättömien saamisten kirjauksesta Dnro 5/115/92.

valitsivat hyvin aggressiivisen kilpailustrategian suurempien markkinaosuuksien valtaamiseksi erityisesti yritysasiakkaiden piirissä.

Kun korkotaso alkoi 1980-luvun lopussa nousta, jälkikäteen arvioiden nk. adverse selection näyttää osuneen erityisesti SKOP:n ja säästöpankkiryhmän kohdalle sekä STS-pankkiin. Ainakin näiden pankkien suhteellinen osuus kaikista järjestämättömistä saamisista ja luottotappioista oli aivan omaa luokkaansa vuonna 1992. Adverse selection ilmiö perustuu pankin ja sen asiakkaiden väliseen epätäydelliseen informaatioon. Silloin velallinen on valmis maksamaan lainastaan korkean koron vain siksi, että lainan takaisinmaksu on pankin sitä tietämättä hyvin epätodennäköistä. Jos pankki ei tuolloin kiinnitä riittävästi huomiota luottoriskeihin ja vakuuksiin, vaan keskittyy ainoastaan luotonannon volyymin kasvattamiseen, pankin asiakaskuntaan valikoituu muita enemmän riskinottohaluisia asiakkaita[9]. Sääntelyn purkamisen vaikutuksia pankkien luotonantoon ovat lähemmin tarkastelleet mm. Brunila (1992) ja Pensala & Solttila (1993). Tutkimusten mukaan vuonna 1992 pankit kirjasivat suurimmat tappiot suljetun sektorin yrityksille myöntämistään luotoista, eritoten rakennus- ja kiinteistösijoitustoiminnan toimialoilla. Suuressa osassa teollisuutta velkaantuneisuuden ja yritysten kannattavuuden sekä pankkien luottotappioiden välinen yhteys oli jo huomattavasti heikompi. Samoin pankkien luottotappiot olivat erityisesti kotitalouksille myönnettyjen luottojen kohdalla pieniä, kun ne suhteutetaan järjestämättömiin saamisiin, joita oli myös kotitalouksilla runsaasti.

Pankkien asiakaskunnan valikoitumiseen vaikuttivat olennaisesti myös pankkien sisäiset kannustimet. Esim. SKOP:n kohdalla on selviä viitteitä siitä, että taseen kasvattaminen oli pankin ylimmän johdon tietoisesti valitsema toimintalinja. Aggressiivinen luotonantopolitiikka palkittiin palkankorotusten ohella nopealla urakehityksellä, joka puolestaan mahdollisti suhteellisen kokemattomien ja kokeilunhaluisten henkilöiden nopean etenemisen päättäviin asemiin pankin sisällä. Lisäksi on syytä mainita, että Norjan pankkikriisin selvittelyjen yhteydessä suoritetut haastattelut ovat tukeneet sitä käsitystä, että pankinjohtajille kehitetyt kannustinjärjestelmät suosivat riskeistä piittaamatonta joukkokäyttäytymistä[10].

Samaan aikaan, kun luottoriskeihin kiinnitettiin useissa pankeissa liian vähän huomiota ja monet pankkien myöntämistä lainoista alihinnoiteltiin[11], myöskään pankkien varainhankintakustannukset eivät heijastelleet pankkien sijoitustoiminnan todellista riskipitoisuutta. Tässä suhteessa ei ole tapahtunut olennaisia muutoksia, vaikka rahoitusmarkkinoiden sääntelyn purkamisen jälkeen talletusten ohella varainhankinnan keskeisen osan muodostavat pankkien liikkeellelaskemat sijoitustodistukset sekä pankkien ottamat ulkomaiset luotot. Pankkien ulkomaisella varainhankinnalla on käytännössä valtion takaus, koska valtio on sitoutunut säilyttämään rahoitusmarkkinoiden vakauden kaikissa olosuhteissa.

9 Kts. Stiglitz & Weiss (1981) ja Stiglitz (1992).

10 Kts. Steigum (1992), s. 16.

11 Kts. Peisa & Solttila (1992) ja Murto (1993).

Myös pankkien sijoitustodistukset ovat käytännössä riskittömiä samasta syystä, koska keskuspankki on perinteisesti laskenut liikkeelle hyvin vähän omia sijoitustodistuksiaan tyytyen toteuttamaan rahapolitiikkaansa pääosin ostamalla ja myymällä juuri pankkien sijoitustodistuksia. Lisäksi markkinoiden tehokkaan toiminnan varmistamiseksi jokaisen pankin liikkeellelaskemille sijoitustodistuksille on asetettu sama hinta.

Pankkien kohdalla oman pääoman vahvistaminen on suhteellisesti edullisempaa, kuin muille yrityksille, koska yleisen luottamuksen säilyttämiseksi pankkikonkurssit useimmiten tyystin estetään. Siksi jopa konkurssikypsien pankkien osakkeilla on tietty optioarvo, mikä on ollut myös käytännössä havaittavissa ainakin siinä, että pankkikriisin kärjistymisestä huolimatta sijoittajien kiinnostus pankkiosakkeisiin ei missään vaiheessa tyystin lopahtanut.

Näin ollen vielä sääntelyn purkamisenkin jälkeen pankkien varainhankinnan suhde itse pankkitoiminnan kannattavuuteen on heikko. Siksi pankkien välinen kilpailu markkinaosuuksista on aina vaarassa muodostua liian kiivaaksi[12] ja nopeasti heikentää pankkien kannattavuutta. Tähän vaikuttaa myös se pankkitoiminnalle ominainen piirre, että samalla kun talletusten hintajousto on suuri, kustannusten nousu pääsee vastaavasti vaikuttamaan luottojen hintaan melko hitaasti.

2.3 Sääntelyn purkamisen vaikutus pankkien varainhankintaan

Seuraavien tasetarkastelujen avulla kuvataan sääntelyn purkamisen vaikutuksia pankkien varainhankintaan, joka heijastelee yhtä olennaista osaa pankkien keskinäisestä kilpailusta. Samalla etsitään mahdollisia olennaisia eroavaisuuksia eri pankkiryhmittymien välillä, koska tutkimuksen tavoite on tarkastella pankkituen vaikutuksia pankkien kannattavuuteen, kun pankkituki alentaa pankkien varainhankintakustannuksia. Peruslähtökohdaksi on valittu vuoden 1985 tilinpäätöstiedot, koska seuraavana vuonna luovuttiin pankkien antolainauskoron sääntelystä ja sopimustariffeista. Näinollen pankit olivat ensimmäistä kertaa vapaita hinnoittelemaan omat tuotteensa. Vuoden 1985 tilannetta verrataan vuoteen 1991, jolloin pankkien tulokset eivät vielä olleet romahtaneet.

Kun tarkastellaan pankkien varainhankinnassa tapahtuneita muutoksia 1980-luvun puolivälin jälkeen, perusajatuksena on se, että ne heijastelevat niitä muutoksia pankkikilpailussa ja pankkien toimintaympäristössä, jotka sittemmin saattoivat kaikki suuret pankkiryhmittymät jonkinasteiseen kriisiin. Pankkien varainhankinnasta kertovat taseluvut voivat omalta osaltaan valaista myös kysymystä, tulisiko keskenään erilaisille pankeille myöntää tukea erilaisissa muodoissa. Samalla tarkastellaan sitä, millaisia suhteellisia muutoksia pankkien varainhankinnassa on jo mahdollisesti ehtinyt tapahtua pankkikriisin ensimmäisen vuoden aikana eli vuoden 1991 varainhankinnan rakennetta eri pankkiryhmittymien kohdalla verrataan vuoden 1992 tilanteeseen.

12 Kts. Bröcker (1989).

Taulukko 2.3.1. Talletuspankkien varainhankinta vuonna 1985, %-yksikköä taseen loppusummasta

	KOP	SYP	PSP	SKOP	OKO	Säästöpankit	Osuuspankit
Talletukset	40	42	50	9	9.4	79	73
Oma pääoma	6.4	8	4.8	7.1	9.1	4.9	5.1
Ulkomaiset velat	37	36.5	18.4	26.8	15.2	0	0
Velat valtiolle	0.1	0.1	11.7	9	20	3.1	6.7
Velat muille pankeille	4	3.6	1.4	41	38.5	7.9	9.6
Muut velat*	6	5.6	4.2	4.5	2.7	2.6	3.7
Tase, mrd. mk	67.4	60.5	36	17.3	15.9	52.4	47.6

* ml. sijoitustodistukset

Taulukko 2.3.2. Talletuspankkien varainhankinta vuonna 1991, %-yksikköä taseen loppusummasta

	KOP	SYP	PSP	SKOP	OKO	Säästöpankit	Osuuspankit
Talletukset	32	32.7	29.4	2	4.9	57.9	63.2
Oma pääoma	6.3	6.8	4.7	2.8	5.8	6	6.1
Ulkomaiset velat	27.3	20.1	9.5	26.3	12.8	0.8	0
Velat valtiolle	0.4	0.2	4	1.2	0	2	4
Muut velat*	26	33.6	45.7	47.4	53.3	12	11
Tase, mrd. mk	152.3	150.6	107.4	82.9	55.4	120	110.9

* ml. sijoitustodistukset

Taulukko 2.3.3. Talletuspankkien varainhankinta vuonna 1992, %-yksikköä taseen loppusummasta

	KOP	SYP	PSP	SKOP	OKO	Säästöpankit	Osuuspankit
Talletukset	32.4	33.9	29.5	2.8	6.2	57.9	63.4
Oma pääoma	5.2	6.2	5.1	3.2	6	5.4	6.6
Ulkomaiset velat	27.3	18	11.9	16.7	14.3	1.2	0
Velat valtiolle	0.1	0.1	2.8	0	0	1.9	3.8
Velat muille pankeille	2.8	7.7	1.4	21.5	17.2	17.9	11
Muut velat*	26.7	35.6	44	52	50	13.5	12.6
Tase, mrd. mk	172.9	149.1	104	61.2	59.7	114	116.5

*ml. sijoitustodistukset

Liikepankit muodostivat vuonna 1985 oman ryhmänsä keskittyen yritysasiakkaisiin ja osuus-ja säästöpankit omansa keskittyen talletusasiakkaisiin. Talletukset muodostivat puolet myös Postipankin koko varainhankinnasta, vaikka se myöhemmin siirtyikin yhä selkeämmin liikepankkileiriin. Taulukon 2.3.1. luvuissa on huomionarvoista sekin, että 1980-luvun puolivälissä SKOP:n rooli säästöpankkiryhmän ja OKO:n rooli osuuspankkiryhmän "keskuspankkina" oli hyvin selkeä. Ensinnäkin näiden pankkiryhmittymien kaikki ulkomainen varainhankinta oli keskitetty SKOP:n ja OKO:n hoidettavaksi. Toiseksi, säästö- ja osuuspankkileiriin kuuluvat paikallispankit tasasivat myös lyhytaikaisen likviditeettinsä omien keskuspankkiensa taseiden kautta.

Vuoteen 1991 mennessä kaikkien pankkien varainhankinnassa oli tapahtunut merkittäviä muutoksia. Taulukosta 2.3.4. voidaan havaita, että vuosina 1985-1991 talletusten osuus pankkien varainhankinnasta laski eniten Postipankissa ja säästöpankkiryhmässä ja vähiten OKO:ssa. Esimerkiksi OKO:ssa talletusten osuus varainhankinnasta oli vuonna 1985 9,4 % pankin taseen loppusummasta, kun vuonna 1991 vastaava luku oli enää 4,9 %. Näin ollen talletusten varainhankintaosuus OKO:ssa väheni vuosina 1985-1991 taulukon 2.3.4. osoittamat 4,5 prosenttiyksikköä. Talletusten suhteellisen osuuden lasku korvattiin kaikissa pankkiryhmittymissä pankkien muulla varainhankinnalla. Se muodostui pääosin pankkien liikkeellelaskemista sijoitustodistuksista, jotka vapautettiin kassavarantovelvoitteesta huhtikuussa 1990. Sijoitustodistusten määrän suhteellinen kasvu varainhankinnassa oli kaikkein selkein OKO:ssa ja se oli huomattavan suuri myös SKOP:ssa ja Postipankissa.Samaan aikaan näissä pankkiryhmittymissä myös taseiden kasvu oli huomattavan

Taulukko 2.3.4. Talletuspankkien varainhankinnan muutos v. 1985-1991

Kunkin varainhankintamuodon osuuden kasvu tai lasku suhteutettuna taseeseen eli suhteellinen %-muutos: D(t)/L(t)-D(t-1)/L(t-1)
D(t)= varainhankinta v. 1991, L(t)= taseen loppusumma v. 1991
D(t-1)= varainhankinta v. 1985, L(t-1)= taseen loppusumma v. 1985

	KOP	SYP	PSP	SKOP	OKO	Säästöpankit	Osuuspankit
Talletukset	-8	-9.3	-20.6	-7	-4.5	-21.1	-9.8
Oma pääoma	-0.1	-1.2	-0.1	-4.3	-3.3	1.1	1
Ulkomaiset velat	-9.7	-16.4	-8.9	-0.5	-2.4	0.8	0
Velat valtiolle	0.3	0.1	-7.7	-7.8	-20	-1.1	-2.7
Velat muille pankeille	-2.1	-2.4	0.3	-25.7	-21.5	11.1	4
Muut velat	20	28	41.5	42.9	50.6	9.4	7.3
Taseen kasvu-%	126	149	198	379	250	129	133

nopeaa. Vuonna 1991 yritysten suoran ulkomaisen rahoituksen kasvaessa pankkien ulkomaisten velkojen osuus koko varainhankinnasta oli puolestaan vähentynyt sitten 1980-luvun puolivälin tason. Kun pankkien ulkomaisten luottojen määrät suhteutetaan pankkien taseisiin, pudotus oli jyrkin liikepankkien kohdalla, koska niillä on perinteisesti ollut asiakaskunnassaan paljon suuryrityksiä.

1980-luvun puoliväliin verrattuna 1990-luvun vaihteessa kaikista merkille pantavin piirre oli juuri se, että talletusten suhteellinen osuus oli alhainen ja sijoitustodistusten suhteellisen osuus oli korkea kaikkien pankkien varainhankinnassa (kts. taulukko 2.3.2.). Kun talletusten suhteellinen osuus laski, pankkien lainakorot tulivat yhä riippuvaisemmiksi markkinaehtoisesta varainhankinnasta. Jos pankit olisivat voineet kilpailla myös talletuskoroilla 1980-luvun loppupuolella, se olisi vähentänyt paineita korkojen nousuun sijoitustodistusmarkkinoilla. Korkeat markkinakorot puolestaan lisäsivät pankkien asiakkaiden haitallista valikoitumista (adverse selection). Toisaalta korkeammat talletuskorot olisivat voineet lisätä säästämistä ja omalta osaltaan hillitä luottojen kysyntää. Tosin säästämisen jyrkkään putoamiseen ja pankkien luotonannon räjähdysmäiseen kasvuun 1980-luvun loppupuolella vaikuttivat nimenomaan ylimitoitetut tulo-odotukset ja usko varallisuusarvojen jatkuvaan nousuun sekä luottokorkojen verovähennysoikeus. Sen sijaan se, että huomattava osa pankkien kasvaneesta luotonannosta kohdistui juuri kiinteistösijoittamiseen ja osakemarkkinoille, oli ilmentymä pankkien varomattomuudesta kasvaneita sijoitusriskejä kohtaan.

SKOP, jonka kautta kulki edelleenkin likipitäen koko säästöpankkiryhmän ulkomainen varainhankinta, on aivan omassa sarjassaan, kun tarkastellaan eri pankkiryhmittymien taseen ja ulkomaisten velkojen kasvuvauhtia vuosina 1985-1991 (kts. taulukko 2.3.4.). OKO:n kohdallakin vastaavat kasvuluvut olivat selvästi korkeampia kuin liikepankkeissa. Säästö- ja osuuspankkiryhmien välillä on kuitenkin yksi selvä ero; säästöpankkiryhmässä myös paikalliset säästöpankit rahoittivat ulkomaisella velalla ja sijoitustodistuskaupoilla - eli puhtaasti markkinaehtoisella rahoituksella - suuren osan luotonantonsa kasvusta. Merkillepantavaa on myös se, että samaan aikaan näyttää siltä, että sekä SKOP että OKO antoivat paikallispankeille aiempaa selvästi enemmän vapauksia järjestää oma likviditeettiasemansa ja sijoitustoimintansa. Vaikka etenkin SKOP:lle on koitunut paljon tappioita taseen ulkopuolisistakin sitoumuksista, muutokset pankkien varainhankinnassa heijastelevat osaltaan sitä kehitystä, joka johti pankkien tappiokierteeseen.

Eri pankkiryhmittymien välillä on ollut havaittavissa eroja suhtautumisessa pankkitukeen, jotka perustuvat pitkälti pankkien erilaiseen kilpailuasemaan ja varainhankinnan rakenteeseen. Vaikka pankit eivät sinällään tavoittelisikaan itselleen kilpailuetua pankkituen turvin, niille on tärkeää turvata se osa varainhankintaa, joka on niille ensisijaisen tärkeä. OP-ryhmän lähin kilpailija esimerkiksi talletusmarkkinoilla on usein juuri säästöpankkiryhmä. Kun SP-ryhmä on saanut valtion pankeille jakamasta kokonaistuesta osakseen yli 80%, erityisesti OKO on ollut ensimmäisiä kantamassa huolta pankkituen kilpailuvaikutuksista. Kansallispankin kohdalla puolestaan ulkomainen varainhankinta on muihin pankkiryhmiin verrattuna edelleenkin suhteellisesti tärkeimmässä asemassa. Siten ei ole

Taulukko 2.3.5. Talletuspankkien varainhankinnan muutos v. 1991-1992

Kunkin varainhankintamuodon osuuden kasvu tai lasku suhteutettuna taseeseen eli suhteellinen %-muutos: D(t)/L(t)-D(t-1)/L(t-1)
D(t)= varainhankinta v. 1992, L(t)= taseen loppusumma v. 1992
D(t-1)= varainhankinta v. 1991, L(t-1)= taseen loppusumma v. 1991

	KOP	SYP	PSP	SKOP	OKO	Säästöpankit	Osuuspankit
Talletukset	0.4	1.2	0.1	0.8	1.3	0	0.2
Oma pääoma	-1.1	-0.6	0.4	0.4	0.2	-0.6	0.5
Ulkomaiset velat	0	-2.1	2.4	-9.6	1.5	0.4	0
Velat valtiolle	-0.3	-0.1	-1.2	-1.2	0	-0.1	-0.2
Velat muille pankeille	0.9	6.5	-0.3	6.2	0.2	-1.1	-2.6
Muut velat	0.7	2	-1.7	4.6	-3.3	1.5	1.6
Taseen muutos-%	13.5	-1	-3	-26	7.8	-5	5.1

yllättävää, että etenkin KOP ajoi voimakkaasti valtion takauksia pankkien ulkomaiselle varainhankinnalle.

Tarkastelemalla taulukkoa 2.3.5. voidaan havaita, että jo ensimmäisen pankkien kriisiytymisvuoden jälkeen vuonna 1992 talletusmarkkinoilla on tapahtunut merkittävää liikehdintää. Talletusten suhteellista osuus pankkien varainhankinnassa on kasvanut kaikissa suurissa pankkiryhmittymissä paitsi säästöpankkryhmässä, jossa talletusten asema säilyi ennallaan. Kuten nähdään taulukosta 2.3.3., talletukset muodostivat vuonna 1992 noin 60% säästöpankkiryhmän varainhankinnasta. Kun tämän lisäksi huomioidaan se, että samaan aikaan SP-ryhmän tase supistui 5% eli 6 mrd. markkaa, talletusten määrä oli jyrkässä laskussa säästöpankkiryhmässä. Talletukset vähenivät vuonna 1992 3,5 mrd. markalla. Samoin kävi Postipankille, joka menetti talletuksiaan lähes 1 mrd. markan verran.

Sen sijaan SKOP:ssa talletusten suhteellinen osuus pankin koko varainhankinnasta näyttää kasvaneen lähes yhden prosenttiyksikön verran vuonna 1992. Kun SKOP:lla oli vuonna 1991 talletuksia lähes 1,7 mrd. markkaa, vuonna 1992 niitä oli 50 milj. markkaa enemmän siitä huolimatta, että samaan aikaan pankin kokonaistase supistui yli neljännek-sen. Talletusten suhteellisen osuuden kasvu taseen jyrkästä supistumisesta huolimatta selittyykin SKOP:n kohdalla sillä, että pankin varainhankinnasta oli ainoastaan 2% talletuksia vuonna 1991. SKOP:iin talletettujen markkamäärien merkitys on talletus-markkinoilla vallitsevan kilpailun kannalta selvästikin marginaalinen. Osuuspankkiryhmä näytti saaneen huomattavan osan pääkilpailijansa, säästöpankkiryhmän menettämistä talletusasiakkaista vuonna 1992. Samaan aikaan talletukset kasvoivat tässä tarkasteltujen pankkiryhmittymien osalta runsaat 2 mrd. markkaa[13]. Koska OKO:n ja osuuspankki-ryhmän talletukset kasvoivat vuonna 1992 yhteensä lähes 5 mrd. markkaa, ne vahvistivat merkittävästi asemiaan talletusmarkkinoilla. Sen sijaan Yhdyspankin kohdalla ei ole havaittavissa yhtä suuria muutoksia, vaikka sekä talletusten suhteellinen osuus että talletusten määrä selkeästi kasvoivat. Vastaava vertailu yllä esitettyjen lukujen valossa on kuitenkin erittäin hankalaa Kansallispankin kohdalla, koska lukujen tulkintaa sekoittaa fuusio STS-pankin kanssa. Näyttää kuitenkin siltä, että myös Kansallispankki pystyi säilyttämään oman osuutensa talletusmarkkinoista vuonna 1992.

13 Kansallispankin talletukset kasvoivat vuonna 1992 yhteensä 7,2 mrd. markkaa. Kasvusta lähes 7 mrd. markkaa oli kuitenkin STS-pankin kanssa vuoden 1992 loppuun mennessä toteutetun fuusion ansiota. Kun talletusmarkkinoiden markkamääräinen kasvu lasketaan taulukoissa 2.3.2.. ja 2.3.3. esitettyjen lukujen perusteella, saadaan kasvuksi runsaat 9 mrd. markkaa.

3 PANKKITUEN TOTEUTUNUT JA ODOTETTU LAAJUUS

Pankkien taloudellinen tilanne alkoi heiketä hyvin nopeasti vuonna 1992. Joulukuuhun 1992 mennessä kaikille pankeille järjestettiin mahdollisuus anoa valtiolta pääomatukea yhteensä 8 mrd. markkaa. Kun miltei kaikki pankit käyttivät tuen hyväkseen, niille jaettiin 7,9 mrd. uutta pääomaa vahvistamaan pankkien vakavaraisuutta (kts. taulukko 3.1.). Näin pyrittiin turvaamaan pankkien luotonantokyky, koska pääomatuki paransi kaikkien pankkien vakavaraisuutta. Tukea ei jaettu pankeille tarveharkinnan perusteella, vaan pääomatuki tarkoitettiin kertaluontoiseksi, se vahvistaa pankkien taseita usean vuoden ajan ja tuki jaettiin kunkin pankin sijoitustoiminnan laajuuden ja riskipitoisuuden, eli taseen riskipainotetun koon mukaan.

Pankit voivat käyttää pääomasijoitusta liiketappioidensa peittämiseen sen jälkeen, kun pankin omat varaukset ja pääoma on kulutettu loppuun. Valtio ei voi vaatia pankkeja maksamaan takaisin pääomasijoitusta, mutta pankit voivat Rahoitustarkastuksen (ent. Pankkitarkastusvirasto) luvalla maksaa tuen takaisin sillä edellytyksellä, että pankkien vakavaraisuus ei takaisinmaksun johdosta ratkaisevasti heikkene. Pääomatuesta pankkien tulee maksaa korkoa, joka on 0,5 prosenttiyksikköä suurempi kuin markkinakorko (valtion yhden vuoden velkasitoumusten rahoituskustannus). Jos korot jäävät maksamatta sen tähden, että pankeilla ei ole voitonjakokelpoisia varoja, valtio menettää korkosaatavansa eikä sitä voida myöskään periä jälkikäteen. Pääomasijoituksesta perittävä korko nousee portaittain ja se voi ajanmyötä olla enintään 6% korkeampi kuin markkinakorko. Näin pankeille on myös periaatteessa luotu selkeä kannustin pääomatuen takaisinmaksuun joskus tulevaisuudessa.

Valtio voi tietyin edellytyksin muuttaa pääomasijoituksensa pankin äänivaltaisiksi osakkeiksi vaihtohintaan, joka vastaa osakkeen senhetkistä pörssikurssia tai joka on vähintään osakkeen nimellisarvon suuruinen. Vaihto voi tapahtua silloin, jos pankki laiminlyö koronmaksun kolmena perättäisenä vuonna tai silloin, jos pankin vakavaraisuus laskee alle laissa säädetyn minimirajan, joka on vuoden 1993 alusta 8% (tosin laki sallii 5 vuoden siirtymäajan, jolla lienee kuitenkin ainoastaan teoreettinen merkitys). Pääomatuen ehdoissa on siis pyritty myös siihen, että pankit eivät tuen turvin ryhtyisi liian riskipitoisiin sijoitustoimiin.

Samaan aikaan, kun valtio päätti myöntää kaikille pankeille mahdollisuuden vahvistaa vakavaraisuuttaan valtion pääomatuen turvin, huhtikuussa 1992 päätettiin perustaa Valtion vakuusrahasto (VVR). Jo ennen VVR:n perustamista ensimmäiseksi ongelmatapaukseksi oli paljastunut SKOP, jonka Suomen Pankki otti haltuunsa syyskuussa 1991[14]. Suomen Pankin perustama holdingyhtiö myi SKOP:n vakuusrahastolle kesäkuussa 1992 1,5 mrd. markalla. Tosin tämän jälkeenkin mm. osa SKOP:n kiinteistösijoituksista sekä osa

14 SP:n holdingyhtiö Scopulus otti haltuunsa runsaat 53 % pankin osakkeista sekä ryhtyi laatimaan pankille saneerausohjelmaa ja puhdistamaan pankin tasetta riskikeskittymistä. Saneerausohjelman yksityiskohtia ei anneta julkisuuteen, mutta kts. myös Nyberg (1992).

Tampella-saatavista ovat edelleen Suomen Pankin holdingyhtiöiden (Sponda ja Solidium) omistuksessa. Omistusjärjestelyjen jälkeen vakuusrahasto on tehnyt SKOP:iin pääomasijoituksia kahteen otteeseen, joulukuussa 1992 1 mrd. ja vuoden 1993 keväällä 0,5 mrd. markalla.

Huhtikuussa 1992 perustettiin myös Suomen Säästöpankki (SSP), johon liittyi vuoden 1992 loppuun mennessä 43 säästöpankkia, joista useat olivat joutuneet ylitsepääsemättömiin vaikeuksiin. SSP:n perustaminen edellytti, että VVR antoi pankille heti 7,2 mrd. markkaa uutta pääomaa. Sittemmin Suomen Säästöpankkia tuettiin moneen otteeseen, kuten taulukko 3.1. osoittaa. SSP:n tase muodosti noin 84% kaikkien säästöpankkien taseesta[15].

Useiden säästöpankkien tapaan myös STS-pankki kääntyi vakuusrahaston puoleen syyskuussa 1992. Koska odotettavissa oli suuria luottotappioita ja kiinteistösijoitusten arvo oli romahtanut, kävi ilmeiseksi, että pankin elokuussa 1992 nostama valtion pääomatuki (170 milj. mk) ei riittäisi kovin pitkään. Vakuusrahasto katsoi parhaaksi ratkaisuksi alkaa kannustaa fuusioneuvotteluja KOP:n ja STS-pankin välillä, jotka saatettin päätökseen marraskuussa 1993[16]. Huhtikuussa 1993 sovittiin, että STS-pankki jatkaa toimintaansa liikepankkina, mutta sen taseesta siirtyy Kansallispankkiin kaikki muu paitsi STS:n ongelmaluotot, joita oli tuolloin noin 3,4 mrd. markan verran. KOP omistaa STS-pankin, mutta sen toiminnan valvonta kuuluu VVR:lle, koska vakuusrahaston varoista katetaan 90% pankin tappioista ja KOP maksaa niistä 10%. Siten STS-pankki on käytännössä ns. omaisuudenhoitoyhtiö, uudelta nimeltään Siltapankki.

Taulukossa 3.1. esitetään summat, jotka on käytetty kunkin pankkiryhmittymän tukemiseen 30.11.1993 mennessä.

Yhteenvetona voidaan todeta, että vuoden 1993 lokakuun loppuun mennessä oli pankkitukeen käytetty yhteensä noin 40,6 mrd. markkaa seuraavasti:

- Suomen Pankin kirjaamat luottotappiot SKOP-uudelleenjärjestelyistä	4,3 mrd.
- Suomen Pankin arvio menetetyistä korkotuotoista vuoden 1992 lopussa	1,0 mrd.
- Suomen Pankin laina SKOP:lle	9,5 mrd.
- Valtion pääomatuki	7,9 mrd.
- Valtion vakuusrahaston tuki v. 1992 lopussa SKOP:lle ja SSP:lle (14,4 mrd., josta 1,5 mrd. sisältyy SP:n antamaan tukeen)	12,9 mrd.
- Valtion vakuusrahastolle siirretyt STS-ongelmaluotot v. 1993	3,4 mrd.
- Valtion vakuusrahaston tuki v. 1993 SKOP:lle ja SSP:lle	1,6 mrd.

Vuonna 1993 on vielä aikaista arvioida sitä, kuinka suuriksi pankkituesta aiheutuvat nettokustannukset lopulta muodostuvat esimerkiksi yksistään Suomen Pankin kohdalla. Suomen Pankilla oli vuoden 1993 lopussa kiinni varoja holdingyhtiöidensä Spondan ja

15 Säästöpankki Aktia, kolme aluesäästöpankkia sekä 36 paikallista säästöpankkia eivät liittyneet Suomen Säästöpankkiin.

16 KOP maksoi STS-Säätiölle pankin osakkeista 75 milj.mk à 3 mk, mikä oli lähellä STS-osakkeiden senhetkistä pörssissä noteerattua markkinahintaa. Muille osakkeenomistajille KOP teki lunastustarjouksen à 5 mk, joka oli voimassa 19.2.93 asti.

Taulukko 3.1. Pankkituen laajuus 11/1991-11/1993,milj.mk

				Valtion vakuusrahasto				
		Valtion etu-oikeutettu pääoma-sijoitus	Suomen Pankki	Lainat	Vastuu-debentuuri-lainat	Pääoma-sijoitus	Osake-pääoma	Takaukset
1991	SKOP		3900 (1)					
1992	KOP	1726						
	SYP	1749						
	PSP	903						
	SSP	1094		500	1400	7100	2900	1700 (4)
	Säästöpankit	160						
	SKOP	580	9900 (2)			1500 (3)	1000	
	OKO	422						
	Osuuspankit	1108						
	STS	170				3200		
1993	SSP					950	150	
	SKOP					700	500	
	STS	-170						
	KOP							1800
	SYP							1000
	OVR (5)							900

1) Scopulus merkitsi SKOP:n 2 mrd.markan osakepääoman korotuksen ja Sponda otti vastatakseen SKOP:n 1,9 mrd.velat, joilla oli rahoitettu pääosin SKOP:n osakesijoituksia.
2) Suomen Pankin 9,5 mrd.laina SKOP:lle, kun riskikeskittymiä siirrettiin Scopulukseen ja Spondaan. Samalla kummankin omaa pääomaa vahvistettiin yhteensä 0,4 mrd.markalla.
3) Pääosa SKOP-saatavista siirrettiin Suomen Pankilta vakuusrahastolle.
4) SSP:lle myönnetty valtion takaus vastuudebentuurilainalle elokuussa 1992.
5) Osuuspankkien vakuusrahasto.
Lähteet:Pankkien vuosikertomukset, Nyberg & Vihriälä (1993): SP:n keskustelualoitteita 8/93.

Solidiumin pääomissa 9,5 mrd. markkaa sekä lisäksi 0,6 mrd. markan takausvastuut. Marraskuussa 1993 Solidium omisti Tampellasta enää 30% ja myyntituloja oli kertynyt vuoden 1992 alkukesästä lähtien yhteensä 1,1 mrd. markkaa. Samaan aikaan Spondalle oli kertynyt eri pörssiosakkeiden myynnistä tuloa 2 mrd. markkaa[17]. Näiden holdingyhtiöiden tuloksista riippuu se, miten paljon pelkästään SKOP:n uudelleenjärjestelyihin sijoitetuista varoista saadaan joskus takaisin.

17 Kts. Talouselämä 36/1993, ss. 62-63.

Valtion Vakuusrahaston käyttöön on varattu Valtion lisäbudjetissa 20 mrd. markkaa pankkitukea varten vuonna 1993. Tästä kokonaissummasta voidaan käyttää 5 mrd. markkaa takauksiin, joista KOP:n ja Unitaksen ulkomaisten luottojen takauksiin oli varattu 2,8 mrd. markkaa syksyyn 1993 mennessä. Lisäksi 18. 11.1993 valtioneuvosto päätti myöntää Suur-Helsingin Osuuspankin ja Pohjolan Osuuspankin oman pääoman vahvistamiseksi otetuille lainoille takauksia yhteensä 900 milj. markan arvosta. Takaukset järjestetään Osuuspankkien vakuusrahaston kautta, joka voi ottaa lainaa sekä kotimaisilta pääomarkkinoilta että osuuspankkiryhmään kuuluvilta pankeilta vuoden 1996 loppuun asti. Toisin kuin SYP:n ja KOP:n ulkomaisten luottojen takauksissa, valtio ei takaa itse lainapääomaa, vaan ainoastaan lainakorot.

Vakuusrahaston alkuperäinen organisaatio koostui Pankkitarkastusviraston, Valtiovarainministeriön sekä Suomen Pankin edustajista, jotka päättivät pankkituen toteutuksesta. Lisäksi kuultiin kolmea talletuspankkien edustajaa. VVR:n organisaatiomuutos tuli voimaan maaliskuussa 1993, jossa vakuusrahaston riippumattomuutta lisättiin. VVR:n hallituksen puheenjohtajana istuu Valtiovarainministeriön edustaja, joten uudessa organisaatiossa vain yhdellä sen viidestä jäsenestä on suora yhteys yllämainittuihin tahoihin. Tosin vakuusrahasto käyttää virallisina neuvonantajinaan edustajia sekä Suomen Pankista että Pankkitarkastusvirastosta[18]. Eduskunnan pankkivaltuusmiehet valitsevat VVR:n hallituksen, sekä valvovat sen toimintaa. Lisäksi vakuusrahastolla on johtaja, apulaisjohtaja sekä parikymmentä muuta työntekijää, joiden aiheuttamista kuluista vastaavat kaikki pankit.

Pankkituen toteutukselle ei ole etukäteen asetettu tiukkoja rajoja, vaan pankkituen ehdoissa on mm. säädetty, että tuen houkuttelevuus sekä sen pankkikilpailulle aiheuttamat haitat tulee minimoida[19]. Erityisesti Suomen Säästöpankin jatkuva tukeminen valtavilla rahasummilla alkoi muodostua yhä suuremmaksi ongelmaksi pankkituen hallittavuudelle ja pankkikilpailulle. Suomen Säästöpankin ylimääräisessä yhtiökokouksessa päätettiin pankin terveiden osien myynnistä osuuspankkiryhmälle, Postipankille, Unitakselle ja Kansallispankille. SSP:n ongelmaomaisuuden hoitoa varten puolestaan perustettiin valtioneuvoston päätöksellä 18.11.1993 Oy Arsenal Ab. Perustavassa yhtiökokouksessa omaisuudenhoitoyhtiön hallituksen puheenjohtajaksi valittiin Valtion vakuusrahaston johtaja ja muiksi jäseniksi kolme valtion ja kaksi elinkeinoelämän edustajaa. Samalla yhtiölle valittiin toimitusjohtaja rahoitussektorin ulkopuolelta. Osana järjestelyä Rahoitustarkastus vaatii, että perustettavan omaisuudenhoitoyhtiön, SSP Oy:n ja SSP Oy:n omistajapankkien organisaatiot pidetään ainakin toistaiseksi erillään. Näin ollen pankkituen käytännön ratkaisuihin liittyvistä asioista päättävät VVR, Suomen Pankin organisaatioon kuuluvat holdingyhtiöt Solidium ja Sponda sekä Arsenal. SSP:n pilkkomiseen liittyneisiin yksityiskohtiin palataan vielä tämän tutkimuksen loppuosassa.

18 Lokakuun alusta vuonna 1993 astui voimaan uusi laki, jonka nojalla Pankkitarkastusviraston sekä Suomen Pankin valuuttapankkien kannattavuutta ja riskien ottoa seuraavan osaston resurssit yhdistettiin muodostamalla Rahoitustarkastus.

19 Pankkituen toteutukselle laadittiin periaatteelliset yleisohjeet lokakuussa 1992. Kts. esim. Nyberg (1992, 1993) tai Aranko (1993).

Pankkituen tarpeen kokonaismäärää on mahdoton arvioida etukäteen, koska pankkien tuloskehitys riippuu talouden yleisestä kehityksestä[20], etenkin rahamarkkinoilla vallitsevasta korkotasosta. Lisäksi eritoten osake- ja kiinteistömarkkinoiden tuleva hintakehitys määrää vakuusarvojen kehityksen, josta pitkälti riippuu pankkien lopullisten luottotappioiden suuruus. Pankkituen tarvetta pyritään kuitenkin hahmottamaaan seuraavan taulukon valossa. Taulukko 3.2. esittää pankkien luottotappioiden ja järjestämättömien luottojen viimeaikaista kehitystä suhteessa pankkien omaan pääomaan. Luottotappioita pankit ovat omien sanojensa mukaan kirjanneet tiukoin kriteerein. Järjestämättömien luottojen kohdalla muista pankkryhmittymistä erottuvat yhtäältä SKOP, joka kirjasi vuonna 1992 40% järjestämättömistä saamisista luottotappioiksi ja toisaalta OKO, jolla vastaava osuus oli vajaat 20%. Pankit voivat siis merkittävästi myös itse vaikuttaa siihen, kuinka nopeassa tahdissa ne realisoivat tappioitaan[21]. Tämä käytäntö voi johtaa kilpailun vääristymiseen, jos jokin pankeista - esim. SKOP- kirjaa tappionsa jatkuvasti nopeammassa tahdissa kuin kilpailijansa; ilman järjestämättömien saamisten aiheuttamaa suurta jälleenrahoitustaakkaa kyseinen pankki voi palvella asiakkaitaan muita kilpailijoita edullisemmin ehdoin.

Taulukon 2.3.2. perusteella voitaneen kohtuudella väittää, että pankit olivat vakavaraisuutensa suhteen melko samoissa asemissa ennen pankkikriisin varsinaista puhkeamista. Taulukko 3.2. puolestaan paljastaa ainakin sen, että SKOP alkoi nopeasti puhdistaa tasettaan välittömästi sen jälkeen, kun se joutui Suomen Pankin haltuun. Myös Suomen Säästöpankin kohdalla tappioiden kirjaaminen alkoi vuonna 1992 todella vauhdikkaasti. Tuntematta tarkkaan pankkien taseisiin sisältyviä riskejä on mahdotonta arvioida kuinka paljon muita pankkiryhmittymiä suurempia ongelmia säästöpankkiryhmällä oli ennen pankin pilkkomista ja myyntiä kilpaileville pankeille. Siitä voidaan saada tarkkaa tietoa vasta siinä vaiheessa, kun kaikkien pankkien luottotappioiden määrä on "normalisoitunut" ja kullekin pankkiryhmittymälle kertyneiden luottotappioiden luonne voidaan selvittää.

Todennäköisesti säästöpankkiryhmän uudelleenjärjestelysuunnitelmia veivät omalta osaltaan eteenpäin epäilykset siitä, että SKOP ja koko säästöpankkiryhmä voi purkaa riskikeskittymiään ja kirjata tappioitaan muita kilpailijoita selvästi nopeampaan tahtiin. Näin säästöpankkien taseet voisivat keventyä ja tasapainottua muita kilpailijoita aiemmin. Silloin säästöpankkiryhmän lähtöasetelmat uusiin markkinavaltauksiin olisivat muita kilpailijoita suotuisammat, kun suhdanteet ja luottojen kysyntä vihdoin elpyvät. Siinä vaiheessa säästöpankkiryhmän vakavaraisuus voisi alkaa kohentua hyvinkin nopeasti, vaikka VVR ei pankkikriisin pahimman vaiheen aikana rahoittaisikaan pankkeja yhtään enempää kuin mitä pankin kohtuullisen vakavaraisuusasteen säilyttäminen edellyttää.

20 Kts. Brunila (1992).

21 Rahoitustarkastus (Pankkitarkastusvirasto) on antanut pankeille määräykset luotto- ja takaustappioiden kirjausperusteista. Tappio on kirjattava, kun on käynyt ilmeiseksi, ettei saamisesta saada suoritusta. Järjestämättömien luottojen kohdalla arviointiperusteena on se, että asiakkaan tai takaajien maksukyvyn ei odoteta riittävästi paranevan kahden vuoden kuluessa. Lisäksi edellytetään, että vakuudet arvioidaan riittämättömiksi ja että niiden arvon ei odoteta nousevan riittävästi seuraavan viiden vuoden kuluessa (kts. Pankkitarkastusviraston määräys Dnro 11/113/92).

Taulukko 3.2. Pankkiryhmittymien järjestämättömät saamiset ja luottotappiot vuosina 1991 ja 1992

	Järjestämättömät saamiset (1)		Luotto- ja takaustappiot		Oma pääoma (3)	
	mrd. mk		mrd. mk		mrd. mk	
			sulk.% liikevaihdosta (2)			
	1991	1992	1991	1992	1991	1992
KOP	5	9,67*	1.34	4.27	9.7	9
			(7.1)	(23.3)		
Unitas	5.7	8.3	1.1	3.26	10.2	9.3
			(6.2)	(19.2)		
Postipankki	3	4.8	1.2	1.78	5	6.7
			(9.9)	(14.9)		
SSP	..	11.94	1.05	7.72	..	4.9
			(8.5)	(72)		
SKOP	4	4.25	2.55	2.8	2.6	1.95
			(26.3)	(36.5)		
OKO	1.5	1.64	0.21	0.36	3.6	3.6
			(2.9)	(5.1)		
Säästöpankit		0.9	0.1	0.23		1.3
Osuuspankit		7.52	0.42	1.28		7.7

*STS-pankin osuus 2,6 mrd.

(1) 3 kuukauden ajan hoitamatta jääneet lyhennykset ja korot tai langenneet takaukset.

(2) Liikevaihto = korkotuotot + muut tuotot + rahoitusyhtiötuotot suurissa konserneissa - satunnaiset myyntivoitot, avustukset ja korvaukset.

(3) Oma pääoma = taseen omien pääomien, varausten ja vähemmistöosuuden summa (ml. pankkituki).

Lähde: Talouselämä 18/1993, Rahoitus 1993:17, pankkien vuosikertomukset.

Säästöpankkiryhmän muita pankkiryhmittymiä nopeampi järjestämättömien saamisten ja tappioiden kirjaus herätti huolen myös siitä, että pankkituella voi olla vahingollisia epäsuoria vaikutuksia pankkikilpailuun (ja koko talouteen). Suurten luottotappioiden jäljiltä säästöpankkiryhmään alkoi kasaantua nopeassa tahdissa luottojen vakuuksina saatua omaisuutta. Säästöpankkien omaisuuden nopea myynti tai vuokraus edulliseen hintaan entiselle tai uudelle yrittäjälle heikentäisi kilpailuasemaa samalla alalla toimivissa velkaantuneissa yrityksissä, jotka vosivat nopeasti päätyä muiden pankkiryhmittymien ongelma-asiakkaiksi. Syvän laman takia ongelma kosketti kaikkia pankkiryhmittymiä, mutta ei vähiten osuuspankkeja, jotka olivat perinteisesti kilpailleet säästöpankkien kanssa usein kotimarkkinoilla toimivista, pienistä ja keskisuurista yritysasiakkaista.

4 PANKKIKILPAILU JA PANKKITUKI

4.1 Pankkituen eri muodot pankeille annettuna kustannustukena

Korko- ja luotonsäännöstelyn purkaminen sekä pääomaverotuksen uudistaminen ovat rohkaisseet pankkien välistä hintakilpailua otto- ja antolainauksessa. Kilpailun lisääntyminen on luomassa paineita todellisten kustannusten mukaiseen hinnoitteluun myös erilaisten pankkipalvelujen kohdalla. Perinteisestihän pankkien useiden eri toimintojen ja tuotteiden välillä on ollut selvää ristisubventiota. Pankkien välisen kilpailun kiristymisen myötä pankkien kustannusrakenteen merkitys kasvaa. Siksi on olennaista tarkastella pankkituen vaikutusta pankkikilpailuun nimenomaan siitä näkökulmasta, miten tuki vaikuttaa pankkien varainhankinnan kustannuksiin. Tässä luvussa kysytään, voidaanko pankkitukea luonnehtia kustannustukena, joka alentaa pankkien varainhankinnan kustannuksia.

Kaikille pankeille yhtäläisin ehdoin myönnetty pääomatuki, valtion etuoikeutettu pääomasijoitus, ei ole pankeille suoranaista kustannustukea, koska siitä peritään markkinakorko. Käytännössä on tietenkin eri asia, pystyvätkö kaikki pankit säännölliseen korkojen maksuun. Epäsuorasti pääomatuki kuitenkin toimii kuten suora kustannustuki, joka alentaa pankkien varainhankintakustannuksia. Ensinnäkin pääomatuki on vaihtoehto pankin puhtaasti markkinaehtoiselle varainhankinnalle ja rahoitusmarkkinoilla pankkien kaltaisilta sijoituskohteilta mitä todennäköisimmin vaadittaisi huomattava riskipreemio. Toiseksi, pankkien vakavaraisuuden tukeminen turvaa myös pankkien luottokelpoisuuden kansainvälisillä rahamarkkinoilla.

Könttäsummana annettu pääomatuki ei todennäköisesti muuta pankkien käyttäytymistä, koska se jaettiin pankkien taseen absoluuttisen koon, eikä tarveharkinnan perusteella. Tosin, jos pääomatuki muutti pankkien välistä suhteellista vakavaraisuutta, muita vakavaraisemmat pankit voivat vallata markkinaosuuksia mm. luottomarkkinoilla, koska ne selviävät paremmin odotetuista luottotappioista. Kaikki pankkituki, jonka avulla pankki voi vaikuttaa toimintansa suhteelliseen laajuuteen muihin kilpailijoihin nähden, voi periaatteessa vaikuttaa oligopolistiseen pankkikilpailuun. Jo ennen kriisiä pankkiryhmien oma pääoma oli suhteellisen alhainen (kts. taulukko 2.3.2. ja 3.2.). Kun otetaan lisäksi huomioon pankkien luottotappioden viimeaikainen kehitys, pääomatuella ei todennäköisesti ole ollut suuria kilpailua vääristäviä vaikutuksia. Kuten jo edellä todettiin, säästöpankkiryhmän kohdalla kilpailutilanne olisi saattanut kuitenkin muuttua päinvastaiseksi etenkin Suomen Säästöpankin saaman valtavan tuen takia.

Pankkikriisistä huolimatta oman pääoman hankkiminen -ilmeisesti jopa kohtuuhintaan- suoraan markkinoilta ei näytä olevan käytännössäkään mahdotonta, kuten Kansallispankin keväällä 1993 toteuttama osakeanti osoitti. Myöhemmin syksyllä myös Unitas päätti laskea liikkelle osakeannin. Oman pääoman lisäys on välttämätöntä, koska se antaa

tilaa toissijaiselle pääomalle pankkien vakavaraisuutta laskettaessa. Tämä on tärkeää pankkien suunnitellessa uusia ulkomaisia varainhankintaoperaatioita.

Valtion takaukset pankkien ulkomaiselle ja sittemmin myös kotimaiselle varainhankinnalle ovat yksi varteenotettava vaihtoehto valtion suoralle pääomatuelle. Takauksiin liittyvistä yleisperiaatteista päästiin sopimukseen, koska suorat takaukset jaksottavat valtion pankkitukeen tarvittavat varat pidemmälle ajanjaksolle, kuin mitä esimerkiksi suora pääomatuki aiheuttaa. Toisaalta, vaikka pankit maksavatkin valtion takauksista käyvän hinnan, ne voivat käyttää näin hankkimiaan varoja vapaammin, kuin valtion suoraa pääomatukea, jonka käytölle on asetettu erittäin tiukat rajat. Joka tapauksessa valtion myöntämät takaukset alentavat pankkien varainhankintakustannuksia.

Myös omaisuudenhoitoyhtiöiden perustaminen voi parantaa pankkien vakavaraisuutta, kuten pankeille myönnetty suora pääomatukikin. Vakavaraisuutta määritettäessä pankin oma pääoma suhteutetaan pankin riskipitoisiin sijoituksiin (ja muihin sitoumuksiin, kuten esimerkiksi takauksiin). Suoran pääomatuen tapauksessa pankkien taseiden vahvistaminen valtion pääomasijoituksilla riippuu siitä, missä tahdissa pankkien tappiot, järjestämättömät luotot ja muu tuottamaton sijoitusomaisuus heikentävät niiden vakavaraisuutta. Omaisuudenhoitoyhtiötä perustettaessa pankin tase voidaan järjestää uudelleen periaatteessa siten, että pankkien omaa pääomaa sitovan ja kuluttavan ongelmaomaisuuden pankeille tuottamaa rasitusta vähennetään. Esimerkiksi vuoden 1992 lopussa toteutetun KOP:n ja STS-Pankin fuusion järjestelyjen yhteydessä sovittiin, että STS:n ongelmaluotot laskettiin KOP:n taseessa täysin riskittömiksi. Ilman tätä järjestelyä Kansallispankin BIS vakavaraisuus olisi ollut huomattavasti alhaisempi kuin vuoden 1992 tilinpäätöksen osoittamat 8,4 %. Suomen Säästöpankin jaon yhteydessä puolestaan sovittiin, että SSP:n yksityishenkilöiden ongelmaluotot säilyvät ostajapankkien taseissa riskittöminä luottoina. Niiden pankeille aiheuttamat tappiot näkyvät aikanaan ainoastaan omaisuudenhoitoyhtiö Arsenalin näyttäminä luottotappioina[22]. Omaisuudenhoitoyhtiöiden perustamisella voidaan myös pienentää pankkien taseita ja parantaa pankkien tuloksia huomattavasti nopeammassa tahdissa, kuin pankkien vähitellen kirjatessa toteutuneita luottotappioitaan.

Jos omaisuudenhoitoyhtiöiden perustamisella on se vaikutus, että ne parantavat olennaisesti pankkien vakavaraisuutta, omaisuudenhoitoyhtiöt alentavat myös kyseisten pankkien varainhankintakustannuksia. Näin edellä mainittujen uudelleenjärjestelyjen kustannushyöty olisi periaatteessa samankaltaista kuin suoran pääomatuen suoma hyöty pankeille. Omaisuudenhoitoyhtiöihin sisältyy myös monta muuta piirrettä, joita jatkossa tarkastellaan lähemmin. Omaisuudenhoitoyhtiöt liittyvät olennaisesti myös yksittäisten pankkifuusioiden toteuttamismahdollisuuksiin, kuten jo Kansallispankin ja STS-Pankin välillä toteutettu fuusio osoitti. Käytännössä fuusioiden toteuttaminen on osoittautunut hyvin vaikeaksi siten, että fuusioitavan pankin koko tase siirtyisi sen uudelle omistajalle. Omaisuudenhoitoyhtiön perustamiseen sekä siihen, miten se toteutettiin SSP:n uudelleenjärjestelyjen yhteydessä, käsitellään lähemmin luvussa 5.

22 Kts. Talouselämä 37/1993, s. 28.

Koska pankkikilpailulla on monta ulottuvuutta, kuten esimerkiksi alueellinen ja tuotekohtainen kilpailu, pankkien välisillä fuusioilla on useita eri vaikutuksia. Vaikka aiemmissa tutkimuksissa ei olekaan voitu osoittaa, että pankkifuusioista koituisi merkittäviä tuotannon mittakaavaetuja, fuusioista saattaa joissakin tapauksissa olla etua, jos yhdistettävien pankkien taseet täydentävät toisiaan esimerkiksi niin, että sijoitustoiminnan kokonaisriskiä voidaan fuusion ansiosta hajauttaa. Siltä osin kuin pankkifuusiot liittyvät paikalliseen pankkikilpailuun ja pankkien sijoitustoimintaan joudutaan sivuuttamaan tässä tutkimuksessa.

Vaihtoehtona pankeille jaetulle yleiselle pääomatuelle on mainittu pankkien vakavaraisuusvaatimuksen väliaikainen höllentäminen tai pankkien sijoitusomaisuuden arvon alenemisen aiempaa lievempi tappioksikirjaus. Ensimmäinen ehdotus on ongelmallinen pankkien suuren ulkomaisen rahoitustarpeen takia, vaikka pankkien ulkomaisella varainhankinnalla onkin käytännössä valtion takaus. Lisäksi nimenomaan vakavaraisuuden ylläpitäminen on perusedellytys sille, että pankkien välinen kilpailu ei saa epäterveitä piirteitä (viimeistään siinä vaiheessa, kun luottojen kysyntä alkaa jälleen elpyä). Sen sijaan pankkiryhmittymien käyttämä erilainen käytäntö tappioiden kirjaamisessa on jo herättänyt voimakasta keskustelua, kun etenkin SSP ja SKOP ovat kirjanneet tappioita hyvin etupainoisesti (kts. taulukko 3.2.) ja käyttäneet pankkitukea moninkertaisesti muihin kilpailijoihin verrattuna. Loppusyksyyn 1993 mennessä pankkitukeen käytetystä runsaasta 40 mrd. markasta on kohdistettu kolme neljännestä säästöpankkiryhmään. Vain SSP:n ja SKOP:n ongelmaluottojen yksityiskohtainen selvittely voi antaa tarkemman kuvan siitä, miten niiden muita pankkiryhmittymiä paljon suuremmat järjestämättömät saamiset ja todennäköiset luottotappiot ovat syntyneet.

Pankkien varainhankintapuolen tase-erät antavat viitteitä pankkikilpailun nykyisestä rakenteesta. Pankeilla on kuitenkin monia muitakin tuotteita kuin ne, jotka näkyvät pankkien taseissa, joten pankkien kilpailukäyttäytymistä tai reagointia kustannusten muutoksiin ei voida arvioida pelkkien tasetietojen ja -jaottelujen perusteella. Toisaalta esimerkiksi talletukset voidaan nähdä yhtä hyvin osana pankin tuotantoa, kuin sen käyttämänä tuotantopanoksenakin. Edellä mainituista seikoista huolimatta jatkossa pankkituen kilpailuvaikutuksia pyritään arvioimaan juuri siitä lähtökohdasta käsin, miten pankkituki vaikuttaa pankkien varainhankintakustannuksiin.

Jatkotarkastelu perustuu Panzar & Rossen analyysiin vuodelta 1987, jossa tutkitaan miten (monituote)yrityksen tuotantokustannusten nousu vaikuttaa yrityksen kokonaistuottoihin. Tämän tutkimuksen kannalta voidaan Panzar & Rossen tuloksia tulkita seuraavasti: siltä osin kuin pankkitukea voidaan luonnehtia pankeille annettavana kustannustukena, tuen vaikutukset riippuvat markkinoilla vallitsevan kilpailun luonteesta. Lähestymistapa soveltuu erittäin hyvin pankkitoiminnan tarkasteluun, koska siinä ei edellytetä, että pankkien todellinen kustannusrakenne tunnetaan. Valitun kustannusnäkökulman avulla piirtyy tärkeitä eroavaisuuksia pankkituen eri muotojen välille. Samalla korostuu se seikka, että epätäydellisen kilpailun oloissa pankkikilpailun kannalta on olennaista se, millaisin ehdoin pankkitukea pankeille myönnetään.

4.2 Pankkikilpailun luonne ja kustannuksia alentava pankkituki

Jos pankit toimisivat täydellisen kilpailun oloissa, tuotantoteknologia ja tuotannontekijähinnat määräisivät kunkin pankin tuotannon tason annettuun markkinahintaan. Jos puolestaan kilpailu olisi niin keskittynyttä, että se vastaisi monopolitilannetta pankkimarkkinoilla, tuotantoteknologia ja tuotannontekijähinnat määräisivät hinnat ja tuotannon tason, kun markkinoiden kysyntäkäyrä tunnetaan. Molemmissa tapauksissa pankkien marginaalisia varainhankintakustannuksia alentava pankkituki yksiselitteisesti parantaisi ongelmapankkien kannattavuutta. Oligopolistisen kilpailun tapauksessa tilanne ei enää ole yhtä selkeä, koska silloin teknologian, kustannusten ja kysynnän lisäksi keskeisellä sijalla ovat myös kilpailijoiden reaktiot, kun yksittäinen pankki tekee tuotanto- ja hinnoittelupäätöksiään. Näin ollen on selvää, että tarveharkinnan perusteella jaettava pankkituki saattaisi hyvinkin olennaisesti muuttaa pankkien välistä kilpailuasetelmaa.

Vaikka kilpailu on viime vuosina lisääntynyt myös Suomen pankkimarkkinoilla, pankkien toimintaympäristöä leimasivat hyvin pitkään sääntely ja muut kilpailun rajoitteet. Kilpailun esteet ovat olleet yksi keskeinen syy siihen, että pikemminkin monopolistinen tai oligopolistinen kilpailu, kuin täydellinen kilpailu tai monopoli, kuvaa todennäköisesti parhaiten pankkimarkkinoittemme nykytilaa. Toinen syy on se, että pankkitoiminnan luonne eroaa monessa suhteessa muusta yritystoiminnasta. Seuraavassa huomio kiinnitetään erityisesti epätäydelliseen kilpailuun. Lopuksi pohditaan tarkemmin pankkituen kannalta yhtä aivan keskeistä kysymystä: miten pankkituki voi mahdollisesti vaikuttaa myös tuettavien pankkien kilpailukäyttäytymiseen.

4.2.1 Kustannustuen vaikutus ja markkinoiden kilpailurakenne

Tutkimuksen lähtökohdaksi on valittu Panzar & Rosse (1987). He tarkastelevat sitä, miten erilaisissa kilpailutilanteissa toimivien yritysten kokonaistuotot muuttuvat, jos kaikkien yritysten käyttämien tuotannontekijöiden hinnat nousevat yhden prosenttiyksikön verran. Huomionarvoista on se, että tarkastelu ei edellytä yritysten kustannusrakenteen tarkkaa tuntemusta. Lähestymistapa on erityisen kiitollinen juuri pankkikilpailun tutkimisen näkökulmasta, koska pankeilla on lukuisa määrä erilaisia tuotteita ja kustannuspaikkoja (laaja konttoriverkosto), jolloin pankkipalvelujen todellista kustannusrakennetta on hyvin vaikea määrittää.

Panzar & Rosse osoittavat, että tuotannontekijöiden hintojen nousu vääjämättä johtaa tuottojen laskuun, jos yritys toimii kuten voittoa maksimoiva monopolisti eli se toimii markkinoilla yksin palvellen lukuisaa joukkoa eri asiakkaita. Samoin käy silloin, jos markkinoilla toimii niin monta muutakin pankkia, että pankkimarkkinoilla vallitsee täydellinen kilpailu (kts. liite 1.). Lähestymistavassa on kuitenkin piirteitä, jotka vaikeuttavat vastaavien vaikutusten tarkastelua pankkituen kohdalla. Panzar & Rossen tulosten

nojalla ei voida osoittaa, että pankkien toimiessa epätäydellisen kilpailun olosuhteissa tuotannontekijöiden, varainhankintakustannusten lasku vääjäämättä johtaa pankkien tuottojen nousuun. Näin tosin tapahtuu joissakin tarkoin määritellyissä oligopolistisen kilpailun tilanteissa. Lisäksi on syytä todeta, että tämän lähestymistavan avulla ei voida yleisesti arvioida kustannusten laskun aiheuttaman muutoksen voimakkuutta, vaan ainoastaan muutoksen suunta, kun pankki toimii tietyssä kilpailuympäristössä.

Yksi pankkitoiminnalle leimaa-antava piirre on se, että eri pankkien tarjoamat lainat ja moninaiset muut palvelut ovat keskenään aina hiukan erilaisia, toisiaan osittain korvaavia tuotteita. Koska pankkien tuotteet ovat keskenään epätäydellisiä substituutteja (kuten myös rahoitusmarkkinoilla toimivien muiden yritysten tuotteet), monopolistinen kilpailu soveltuu paremmin pankkikilpailun kuvaukseksi, kuin täydellinen kilpailu. Panzar & Rosse osoittavat, että myös monopolistisen kilpailun tapauksessa varainhankintakustannusten laskun jälkeen pankkien tuotot kasvavat.

Pankkien tuotevalikoiman näkökulmasta tarkasteltuna pankkikilpailu muistuttaa suuressa määrin monopolistista kilpailua. Pankkitoiminnassa on kuitenkin useita muita piirteitä, jotka erottavat ne muusta yritystoiminnasta ja jotka ovat omiaan synnyttämään pankkimarkkinoille oligopolistisen kilpailutasapainon. Tietylle tuotannonalalle voi syntyä oligopoli, jos ensinnäkin tuotannossa on merkittäviä mittakaavaetuja (economies of scale). Mittakaavaetuja voidaan saavuttaa joko lisäämällä yhden yksittäisen tuotteen tai kaikkien tuotteiden tuotantomäärää. Toisaalta oligopoli voi syntyä, jos tuotannossa vallitsee merkittäviä yhteistuotannon etuja (economies of scope). Myös yhteistuotannon edut voivat koskea yhtä tuotetta, joka lisätään tuotevalikoimaan tai kaikkia yrityksen tuotteita, kun niitä tuotetaan yhdessä eikä erikseen. Kotimaisissa ja ulkomaisissa empiirisissä tutkimuksissa[23] ei ole löydetty vakuuttavaa tukea sille väitteelle, että pankkitoiminnassa olisi merkittäviä mittakaavaetuja. Sen sijaan ainakin joidenkin yksittäisten tuotteiden kohdalla pankeille todennäköisesti koituu kustannussäästöä yhteistuotannon ansiosta, mutta säästöjen todellista merkitystä on vaikea mitata.

Pankkitoiminnassa on joka tapauksessa mittakaavaetujen lisäksi useita muitakin sellaisia piirteitä, jotka voivat pitää yllä oligopolistista kilpailua eri pankkiryhmittymien välillä. Näille piirteille on yhteistä se, että ne kaikki toimivat omalla tavallaan markkinoille tulon esteinä pankkien todellisille tai potentiaalisille kilpailijoille. Ensimmäisenä alalle tulon esteenä voidaan mainita aikaa vaativa hyvän maineen rakentaminen, koska pankkitoiminta perustuu pankkien ja sen asiakkaiden väliseen luottamukseen. Samasta syystä myös asiakkaan on vaikea siirtyä pankista toiseen. Lisäksi erityisesti pankkien laina-asiakkaille siirtymäkustannukset voivat olla suuria. Kilpailevan pankin markkinoille tulo ei ole erityisen helppoa myöskään siksi, että kyky palvella laajaa asiakaskuntaa monipuolisesti vaatii suuria investointeja (esim. automaattiverkostoa). Siten kilpailijan markkinoille tulo vaatii suuria "uponneita kustannuksia" (sunk costs)[24]. Voidaan siis todeta, että vaikka suurin

23 Kts. Salo (1993), jossa viitataan pankkitoimintaa koskeviin, melko harvalukuisiin empiirisiin tutkimuksiin kotimaassa ja ulkomailla.

24 Vaikka itse pankkiautomaattien myynti olisikin helppoa, tietokoneiden sovellusohjelmien yhteensovittaminen ja myynti on osoittautunut jo paljon vaikeammaksi.

markkinoille tulon este, pankkimarkkinoiden tiukka sääntely, on purettu, ns. "täyden palvelun" pankin alalle tulo - tai alalta poistuminen - on edelleenkin olennaisesti hankalampaa, kuin monilla muilla markkinoilla. Merkittävien markkinoille tulon esteiden takia tarkastellaan sitä, miten pankkien varainhankintakustannuksia alentava pankkituki vaikuttaa silloin, kun pankit toimivat oligopolistisessa kilpailutilanteessa[25].

Oligopolistisessa kilpailussa toimialan rakenne määräytyy yritysten strategisen käyttäytymisen tuloksena. Silloin pankkituen kannalta avainkysymykseksi nousee se, kuinka pankkituki saattaa vaikuttaa tai "vääristää" pankkien välisiä kilpailustrategioita. Monopolin tapauksessahan pankilla ei ole yhtään kilpailijaa, ja täydellisen kilpailussa kullakin pankkiryhmittymällä on liian monta kilpailijaa, jotta yksittäisen pankin valitsemalla strategialla olisi kokonaisuuden kannalta olennaista merkitystä. Sen sijaan oligopolin muodostavat vain muutamat pankkiryhmittymittymät ja niillä on kullakin huomattava osuus markkinoista. Suomen pankkimarkkinoilla kilpailevat keskenään pääasiassa säästöpankit, osuuspankit, Kansallispankki, Unitas ja Postipankki. Muille, pienemmille pankeille, jää runsaasti alle 10 prosentin markkinaosuus, mitattiinpa sitä talletusten ja lainojen määrällä tai taseen loppusummalla.

Oligopolistisen kilpailutasapainon tarkasteluille on tyypillistä se, että johtopäätökset ovat hyvin moninaisia riippuen siitä, mitä kilpailijoiden reaktioista kulloinkin oletetaan, kun yksittäinen yritys tekee tuotantopäätöksiään. Panzar & Rossen tulokset osoittavat, että oligopolistisessa kilpailutilanteessa tuotantokustannusten lasku johtaa siihen, että pankkien yhteenlasketut tuotot yksiselitteisesti kasvavat vain silloin, jos markkinoilla keskenään kilpailevat pankit ovat kustannusrakenteeltaan täysin samanlaisia (kts. liite 1.). Koska kyseessä on silloin eräänlainen monopoli, ei ole yllättävää, että johtopäätös on yhtä yksiselitteinen, kuin puhtaan monopolinkin kohdalla. Monopolin kohdalla tulos johtuu siitä, että monopoli toimii aina alueella, jossa kysyntä on hintajoustavaa. Jos pankit ovat sen sijaan erilaisia -eli niillä on erilaiset kustannusfunktiot-, varainhankintakustannusten lasku tietysti lisää jokaisen pankin tuotantoa. Samaan aikaan ei ole kuitenkaan estettä sille, että koko pankkiala saattaa toimia kysynnän alueella, jossa kysyntä onkin hintajoustamatonta. Silloin kustannusrakenteeltaan raskaimpien pankkien tuotot vähenevät ja tulokset saattavat jopa kääntyä tappiollisiksi. Voidaan siis päätellä, että varainhankintakustannuksia alentava pankkituki parantaa kaikkien pankkien tilannetta oligopolistisessa kilpailutilanteessa sillä edellytyksellä, että kustannusten laskiessa ja tuotannon kasvaessa markkinahinnat eivät samaan aikaan laske jyrkästi.

25 Mm. Rantala (1988) ja Vihriälä (1988) ovat aiemmin tutkineet pankkikilpailua pankkiluottojen koronmuodostuksen kautta, tosin aikana, jolloin pankkien ottolainaus ei vielä ollut vapautunut hintakilpailulle talletusten ja pääomatulojen verotuskohtelun jyrkän eron takia. Tulokset viittaavat siihen, että markkinakoron lisäksi antolainauskorkoon on vaikuttanut sekä luottojen kysyntä että talletuskorko, joten pankkimarkkinoilla näyttää vallinneen epätäydellinen kilpailu. Myös Suomisen (1991) tutkimus suomalaispankkien kilpailusta vahvistaa tätä käsitystä. Samoin lukuisat keskittyneisyyden mittarit, kuten pankkien keskinäiset osuudet talletusmarkkinoista tai konttoreiden ja työntekijöiden määrästä viittaavat siihen, että pankit eivät toimi täydellisen kilpailun markkinoilla. Mm. Linnosmaa (1992) punnitsee pankkikilpailun voimakkuutta myös erilaisten mittareiden valossa. Kun pankkien markkina-asemaa mitataan esim. talletusmarkkinaosuuksilla tai henkilöstön ja konttoreiden määrällä, Suomen pankkikilpailun on havaittu olevan keskittynyttä.

Näin ollen Panzar & Rosse'a mukaillen voidaan todeta, että kustannuksia alentava pankkituki ei välttämättä paranna kaikkien pankkien yhteenlaskettuja tuottoja, jos pankit ovat kustannusrakenteeltaan hyvin erilaisia. Näin ollen siis myöskään ilman tarveharkintaa kaikille pankeille annettu pankkituki ei ole välttämättä järkevää, jos sillä parannetaan muita terveempien pankkien toimintaa niin paljon, että ongelmapankit joutuvat entistä suurempiin vaikeuksiin. Tällaisessa tilanteessa ongelmapankkien tarvitsemalle tuelle ei näkyisi loppua. On myös syytä todeta, että mallin antamat tulokset ovat symmetrisessäkin markkinatasapainossa täysin ehdollisia sille, että pankkituki ei itsessään muuta pankkien välisiä kilpailuasetelmia eli sitä tapaa, jolla pankit reagoivat kilpailijoidensa tekemiin erilaisiin päätöksiin.

Tässä yhteydessä on tyypillistä esittää esimerkki huoltamoiden välisestä kilpailusta bensiinin myynnissä. Hintakilpailun kiristyessä yksittäinen huoltamo välttyy asiakkaittensa menetykseltä kilpailijoille ainoastaan siinä tapauksessa, että se aina vastaa kilpailijoiden hintojen laskuun samalla mitalla. Edellä esitetyssä analyysissä on kuitenkin ajateltu, että pankkien kilpailuparametreinä ovat pikemminkin määrät kuin hinnat[26]. Kuten eri huoltamoilla, myös talletusmarkkinoilla pankkien keskinäinen hintavertailu on suhteellisen helppoa. Tässä tutkimuksessa on kuitenkin noudatettu sitä perinteistä jaottelua, jossa talletukset ovat pankin näkökulmasta pikemminkin tuotantopanos kuin tuote. Lainamarkkinoilla hintavertailu on päin vastoin hyvin hankalaa, koska lainaehdot ja vakuudet ovat hyvin erilaisia, pankeilla on kilpailijoita enemmän informaatiota eritoten omista pitkäaikaisista asiakkaistaan jne. Siksi on luontevaa, että kilpailuparametrina on luottomarkkinoilla hinnan sijasta pikemminkin luotonannon määrä.

Oli pankkien päätösmuuttujina sitten hinnat tai määrät, pankkien kustannuksia alentava pankkituki voi muuttaa pankkien kilpailukäyttäytymistä ja johtaa moral hazard tyyppiseen käyttäytymiseen. Silloin pankkituen turvin voidaan yhtäällä maksaa talletuksille ylisuurta korkoa ja toisaalla luotoista voidaan periä niihin sisältyviin riskeihin nähden liian alhaisia korkoa[27] Jatkossa korostetaan lähinnä kahta seikkaa. Ensinnäkin pohditaan lähemmin sitä, vaikuttavatko eri tukimuodot eri tavoin kilpailuun pankkimarkkinoilla. Toiseksi etsitään vastausta pankkituen kannalta ehdottomasti keskeisimpään kysymykseen: minkälaiset ehdot pankkituen käytölle tulisi asettaa, jotta se mahdollisimman vähän vääristäisi pankkien välisiä kilpailuasetelmia[28].

26 Aivan vastaavanlainen analyysi voidaan suorittaa silloin, kun pankin kilpailuparametrina on tuotantomäärien sijasta tuotteiden hinnat, kts. Varian (1984), s.103.

27 On esitetty väitteitä, että säästöpankkiryhmän toimesta kilpailu talletusmarkkinoilla kiristyi vuonna 1993, koska ainakin ajoittain Suomen Säästöpankin määräaikaistalletuksille maksama korko oli kilpailijoita korkeampi. Olisikin mielenkiintoista tutkia lähemmin oliko nimenomaan verollisten tilien suhteellinen osuus säästöpankkien talletuskannassa lisääntynyt, vaikka säästöpankkien osuus kaikista talletuksista oli selvästi laskenut.

28 Samat pankkituelle asetetut ehdot, jotka turvaavat terveen pankkikilpailun, takaavat myös sen, että tuen tarvetta ei tarpeettomasti kasvateta. Siksi keskenään kilpailevien pankkien ja veronmaksajien etu ovat hyvin pitkälti saman suuntaisia.

4.2.2 Pankkien välinen kilpailutilanne ja pankkituki; tulosten yhteenveto

Pankkituelle ei hallituksen vakuuttelujen mukaan aseteta mitään ylärajaa. Näin pankkikriisistä voidaan selvitä ilman vakavia markkinahäiriöitä, jotka olisivat turmiollisia koko taloudelle. Samaan aikaan pankkituki kuitenkin estää heikoimpien pankkien poistumisen markkinoilta. Kun melkein kaikki pankit toimivat kannattavuusrajojensa alapuolella ja pankkeja ei haluta päästää konkurssiin, pankkituesta voi muodostua merkittävä markkinoille tulon este esim. potentiaalisille ulkomaisille kilpailijoille. Tosin on korostettu, että pankkeja tuetaan vain väliaikaisesti ja että pankit maksavat aikanaan takaisin valtion etuoikeutetun pääomasijoituksen. Kun myös valtion takauksista peritään kohtuullinen korvaus, pankkituki on vastikkeellista eikä myöskään tältä osin laske pankkien varainhankintakustannuksia pysyvästi. Siksi on todennäköistä, että kustannustuki ei sittenkään muuta merkittävästi pankkimarkkinoilla kilpailevien pankkien lukumäärää. Silti muutokset markkinoille tulon esteissä ovat pankkituen vaikutusten arvioinnin kannalta tärkeitä.

Pankkituen kilpailuvaikutuksia punnittaessa on olennaista, tuetaanko pankkien kaikkea varainhankintaa (esim. omaisuudenhoitoyhtiö), tuetaanko kaikkia pankkeja samoin ehdoin (esim. valtion etuoikeutettu pääomasijoitus) vai tuetaanko vain osaa pankkien varainhankinnasta (esim. ulkomaisten lainojen takaukset). Jos varainhankinnan keskinäiset hintasuhteet eivät muutu, pankkien eri varainhankinnan lajien suhteellisissa määrissä ei tapahdu muutoksia. Jos sen sijaan pankkituki kohdistuu johonkin pankkien varainhankinnan osaan, pankit pyrkivät -riippumatta markkinoiden kilpailurakenteesta- edelleen lisäämään tuottojaan siirtymällä käyttämään aiempaa enemmän juuri sitä varaininhankintansa osaa, jota tuetaan.

Jos yhtäläisiä mahdollisuuksia esimerkiksi käyttää valtion takauksia ulkomaisessa varainhankinnassa ei suoda kaikille pankeille, tukea vastaanottaneille pankeille voi muodostua kustannusten alentuessa etulyöntiasema kilpailussa markkinaosuuksista talletusmarkkinoilla. Suomen kaltaisessa pankkikeskeisessä maassa[29] pankkisektorin mahdollisuudet houkutella uutta asiakaskuntaa ovat hyvin rajalliset. Ne ovat rajalliset myös siksi, että pankkitalletuksille vaihtoehtoisia sijoituskohteita on runsaasti. Lisäksi pankkien ulkomaisen varainhankinnan kohdalla puhutaan ulkomaisten sijoittajien "Suomi-kiintiöstä". Sen täyttyessä ulkomaisen varainhankinnan hinta nousee. Toisaalta pankkien sijoitustodistusten korko nousee, jos niiden tarjonta lisääntyy merkittävästi. Siten talletuskilpa johtaa kokonaisuudessaan pankkien varainhankintakustannusten nousuun. Pankkikilpailun kannalta on siis tärkeää mihin tarkoitukseen pankit käyttävät saamansa tuen.

Epäterve kilpailu talletusmarkkinoilla on mahdollista pankille, joka saa muita pankkeja niin paljon enemmän tukea, että sen kustannukset kevenevät omillaan kamppailevien pankkien kustannustason alapuolelle. Silloin ongelmapankki voi halutessaan kasvattaa markkinaosuuttaan talletusmarkkinoilla ja talletusten kasvun turvin myös luottomarkkinoilla. Jos taas pankkituki pysyy kaikkien yksittäisten pankkien kohdalla samassa suhteessa pankkien kohtaamiin järjestämättömiin luottoihin ja luottotappioihin ja ne on

29 Kts. esim. Suominen (1991), ss. 26-31.

kirjattu yhtäläisin perustein, kilpailu talletuskoroilla ei ole yhdenkään pankin edun mukaista[30].

Talletusmarkkinoilla kilpailun vääristyminen voi siis tapahtua sillä edellytyksellä, että joko ongelmapankki saa muita kilpailijoita suhteellisesti enemmän pankkitukea, tai että ongelmapankki tietää olevansa "toivoton tapaus". Edellä mainitussa tapauksessa ongelmapankki toimii kilpailijoitaan alhaisemmilla kustannuksilla pankkituen turvin. Jälkimmäisessä tapauksessa on kyseessä "moral hazard" käyttäytyminen, jolloin ongelmapankin kannattaa pyrkiä laajentamaan osuuttaan luottomarkkinoilla ja samalla lisätä luotonannon sisältämää kokonaisriskiä suurempien tuottojen toivossa. Silloin pankilla ei ole aikomuksenakaan tervehdyttää toimintaansa, jotta se kykenisi maksamaan takaisin ainakin osan saamastaan tuesta.

Pankkituen tarkastelun yhteydessä Panzar & Rossen tutkimuksessa on mielenkiintoista se, että oligopolistisessa kilpailussa varainhankintakustannuksia alentava pankkituki parantaa pankkien tuottoja varmasti ainoastaan tietyin kilpailuolosuhteita koskevin edellytyksin. On syytä olettaa, että pankit käyttäytyvät kuten symmetrinen oligopoli ainakin siihen asti, kunnes pankkien järjestämättömät saamiset ja tappiot vihdoin kääntyvät selvään laskuun. Jos pankit toimivat kuten eräänlainen "kollektiivinen monopoli", kustannustukena annettu pankkituki on tehokas keino estää luottolamaa, koska se lisää pankkien halukkuutta myöntää uusia luottoja. Periaatteessa pankkien marginaalisia varainhankintakustannuksia alentava kustannustuki nostaa siis pankkien luottojen tarjontaa ja lisää pankkien tuottoja. Jos tarjonta ei jostain syystä -esimerkiksi kysynnän vähäisyyden takia- kasva, pankkituki parantaa automaattisesti pankkien tuloksia. Onkin todennäköistä, että pankeille annettu tuki ei juuri heikon luottojen kysynnän takia ole lisännyt luottojen tarjontaa ainakaan vuoden 1993 syksyyn mennessä, vaan ainoastaan vahvistanut pankkien taseita[31].

Talletusmarkkinoilla yksittäisen pankin on helppo houkutella kilpailijoiden asiakaskuntaa maksamalla talletuksille vain hieman muita korkeampaa korkoa. Toisin on luottomarkkinoilla, jossa asiakassuhteen vaihto pankista toiseen tulee erityisesti pankkien luottoasiakkaille usein kalliiksi. Näin on syytä olettaa, että luottojen kysynnän hintajousto on suhteellisen alhainen. Normaalioloissa pankkikilpailua kuvannee parhaiten juuri oligopolistinen kilpailu, jossa eri pankkien välillä on kustannuseroja. Silloin varainhankintakustannuksia alentava pankkituki parantaa kaikkien pankkien yhteenlaskettuja tuottoja vain siinä tapauksessa, että pankkien kaikkien tuotteiden kysyntä on hintajoustavaa. Kun kysyntä on hintajoustavaa, kustannusten alenemisesta seuraava tuotteen tarjonnan kasvu

30 Valtion vakuusrahaston mukaan Suomen Säästöpankin muita kilpailijoita korkeammat sijoitustilien korot ovat johtuneet pikemminkin pankille epäedullisista korkoehdoista, joista pankki ei pääse irtautumaan kuin aggressiivisesta korkokilpailusta (kts. Helsingin Sanomat 27.7.1993).

31 Ennen SSP:n pilkkomista julkisuudessa esiintyi mm. kilpailevien pankkiryhmittymien taholta väitteitä siitä, että massiivinen pankkituki oli merkittävästi hidastanut sitä vauhtia, jolla SSP alkoi karsia omia kustannuksiaan. Väitteet ovat kiistanalaisia. Ainakin yksittäisenä esimerkkinä voidaan mainita SYP:n johtajan toteamus hyvin vähäisestä saneeraustarpeesta SYP:n uusilla toiminta-alueilla Lounais-Suomessa. Pankki sai SSP-kaupan yhteydessä alueelta 40 uutta toimipaikkaa (kts. Talouselämä 34/1993, s. 9).

laskee markkinahintoja suhteellisen vähän. Sen sijaan niiden tuotteiden kohdalla, joiden kysyntä on hintajoustamatonta, vain muita selkeästi alhaisemmalla kustannustasolla toimiva pankki voi kasvattaa markkinaosuuttaan kannattavasti. Samaan aikaan tuotteen tarjonta käy heikoimmille kilpailijoille uusilla, aikaisempaa alhaisemmilla markkinahinnoilla kannattamattomaksi. Vaikka useimmat pankit toimivat todennäköisesti vielä pitkään tappiollisesti, tilanne luottomarkkinoilla saattaa muuttua luottojen kysynnän elpyessä hyvinkin nopeasti. Silloin pankki, jolla on muihin kilpailijoihin nähden kustannusetu, valtaa nopeasti uusia markkinaosuuksia luottoasiakkaiden piirissä. Jos sen sijaan kustannusetu perustuu pankkitukeen eikä todelliseen kustannustehokkuuteen, ongelmapankin luottojen tarjonnan kasvu voi aiheuttaa kilpailijoille nopeasti suurta haittaa.

Jos myös talletuksia pidetään osana pankkien tuottamia palveluja, talletusten kohdalla markkinaosuuksien puolustaminen ei ainakaan periaatteessa koidu pankeille yhtä kalliiksi kuin luottomarkkinoilla, koska talletusten kysyntä on hintajoustavaa. Lisäksi on syytä todeta, että talletusmarkkinoilla myös pankin hyvällä imagolla, maineella on oma merkityksensä tallettajille siitä huolimatta, että tallettajat eivät voi käytännössä menettää sijoituksiaan missään olosuhteissa. Samasta syystä kilpailun vääristyminen luottomarkkinoilla saattaa syventää pankkikriisiä odottamattoman paljon, jos riskiasiakkaat alkavat hakeutua keskimääräistä useammin juuri ongelmapankkien asiakkaiksi.

Pankkien ollessa kustannusrakenteeltaan erilaisia, sen pankin markkinaosuus on oligopolistisessa kilpailutasapainossa aina suurin, jonka kustannukset ovat alhaisimmat. Siksi on olennaista, vaikuttaako kustannustuki symmetrisesti kaikkiin pankkeihin. Yleisen valtion etuoikeutetun, lähes 8 miljardin pääomasijoituksen vaikutus on tässä suhteessa mitä todennäköisimmin tasapuolinen, koska se jaettiin suhteessa pankkien sen hetken markkinaosuuksiin, joita mitattiin pankkien taseilla. Ajanmyötä pääomatuen ehdot kiristyvät, joten pankeilla on kannustin luopua tuesta heti, kun se vain tulee mahdolliseksi. Koska summa on lisäksi osoittautunut riittämättömäksi paikkaamaan sitä vastaanottaneiden pankkien uuden oman pääoman tarpeen, se ei ole muodostanut minkään pankkiryhmittymän kohdalla merkittävää kustannusetua.

Säästöpankkiryhmä oli käyttänyt pääasiassa valtion pääomasijoitusten muodossa pankkitukea moninkertaisesti muihin pankkiryhmittymiin verrattuna, pitkälti yli 30 mrd. markkaa syksyllä 1993. Etukäteen on hyvin vaikea arvioida, missä määrin tuo huima summa heijastelee säästöpankkiryhmän muita syvempiä vaikeuksia ja missä määrin muita nopeampaa luottotappioiden kirjausta. Se voi selvitä vasta sen jälkeen, kun pankkien luottotappiot "normalisoituvat" ja kertyneitä luottotappioita voidaan tarkastella seikkaperäisesti. Muita nopeampi kirjauskäytäntö olisi kuitenkin saattanut muodostua ennen pitkää ongelmaksi, jos säästöpankkiryhmä olisi päässyt puhdistamaan taseensa muita pankkiryhmittymiä aikaisemmassa vaiheessa. Näin se olisi saavuttanut muihin pankkeihin nähden merkittävän kilpailuedun. Vaikka pankkikilpailun kannalta tärkeän hintojen seurannan voidaan kuvitella olevan suhteellisen helppoa toteuttaa pankkien välisillä talletusmarkkinoilla, lainamarkkinoilla se on jo huomattavasti vaikeampaa. Lisäksi kukin pankkiryhmittymä toteuttaa omaa saneerausohjelmaansa ja kulujen karsiminen ja ylikapasiteetin purkaminen voi onnistua joidenkin pankkien kohdalla muita kilpailijoita tehokkaammin.

Onnistuneen saneerauksen ja pankkituesta mahdollisesti aiheutuvien kilpailuvaikutusten suhteellista merkitystä pankkien välisessä "oikeassa" hinnoittelussa lienee vaikea arvioida.

Kaikissa tähän mennessä esitetyissä pankkitukiratkaisussa on piirteitä, jotka heijastuvat eri tavoin pankkien varainhankintakustannuksiin. Kustannusnäkökulmasta tarkasteltuna valtion etuoikeutettu pääomasijoitus on pankkikilpailun kannalta periaatteessa tasapuolinen ratkaisu. Ensinnäkin, sillä on tarkoin rajattu käyttötarkoitus, koska pääomasijoitusta voidaan käyttää pankin oman pääoman rinnalla ainoastaan pankkien kirjaamien tappioiden kattamiseen. Toisekseen pääomasijoituksen lainaehdot kannustavat pankin pikaiseen toiminnan tervehdyttämiseen ja sijoituksen takaisinmaksuun. Kolmanneksi, etuoikeutettu pääomasijoitus tukee pankin koko varainhankintaa, joten se ei synnytä pankeille paineita muuttaa itse varainhankintansa rakennetta[32].

Toisin on ulkomaisten lainojen takausten suhteen, joilla on korostunut merkitys eritoten Kansanllispankille, jonka varainhankinnasta ulkomaiset luotot muodostavat muita pankkiryhmittymiä suuremman osuuden. Valtion kannalta ratkaisua voidaan puoltaa ainakin sillä, että se hillitsee lyhyellä tähtäimellä pankkitukeen käytettävää rahamäärää. Lisäksi ratkaisu voi tukea markkinakorkojen laskua, koska se helpottaa myyntipaineita pankkien välisillä sijoitustodistusmarkkinoilla. Tosin on syytä todeta, että pankkien ulkomaisella varainhankinnalla oli jo aiemmin implisiittinen valtion takaus, koska hallituksen mukaan pankkituelle ei aseteta ylärajaa. Pankkien ulkomaisen varainhankinnan suosimisessa - tai muunlaisessa korkotuessa - on se huono puoli, että käytännössä on mahdotonta valvoa, mihin tarkoitukseen pankkituki näin toteutettuna lopulta päätyy, kun ajatellaan mm. pankkien välistä kilpailutilannetta. On myös esitetty, että pankkien nykytila johtuu pitkälti pankkien kiristyneistä kansainvälisistä, BIS vakavaraisuusvaatimuksista. Jos valtio takaisi pankkien ulkomaisen luotonoton, voitaisi pankkien vakavaraisuusvaatimusta samalla alentaa. Siten pankeille myönnettävät tukimarkat voitaisi jaksottaa huomattavasti nykyistä pidemmälle aikavälille. Kyseinen ratkaisu saattaisi kuitenkin herättää ylimääräistä epävarmuutta ulkomaisten sijoittajien piirissä ja nostaa riskipreemioita valtion koko ulkomaisen lainanoton osalta.

Pankkien varainhankintakustannusten näkökulmasta tarkastellen omaisuudenhoitoyhtiöillä olisi pitkälti samanlainen vaikutus, kuin valtion pääomasijoituksellakin. Pankkituen kohtaanto olisi tarkoin rajattu ja omaisuudenhoitoyhtiön perustaminen keventäisi pankin tasetta nopeasti, joten ratkaisu tukisi tasapuolisesti pankin koko varainhankintaa.

On tarkoitettu, että pankkeja tuetaan vain väliaikaisesti ja että pankit maksavat aikanaan takaisin valtiolta saamansa tuen, mm. valtion etuoikeutetut pääomasijoitukset. Jotta tuen takaisinmaksun edellytykset paranisivat ja tuen tarve ei entisestään paisuisi, pankkikriisin

32 Pankkituella saattaa olla selviä vaikutuksia myös pankkien sijoitustoiminnan rakenteeseen. Näitä vaikutuksia on kuitenkin vaikea havaita, ainakin niin kauan kuin luottojen kysyntä pysyttelee poikkeuksellisen alhaisena. Esimerkiksi pankkien vakavaraisuutta vahvistavilla toimilla pyrittiin tukemaan nimenomaan pankkien kykyä myöntää uusia yritysluottoja. Vaikutukset pankkien vakavaraisuuteen otettiin huomioon myös SSP:n myynnin yhteydessä. Ensinnäkin, ostajapankkien vakavaraisuutta ei rasitettu siltä osin, kuin pankit suorittivat kauppahinnan omilla osakkeillaan. Toiseksi, valtaosa SSP:n ongelmaomaisuudesta päätyy Oy Arsenal Ab:n vastuulle. Sen sijaan jää nähtäväksi mihin kohteisiin pankit sijoittavat SSP:n entiset talletusvarat, joista kukin neljä ostajapankkia sai 5 % lisää talletusten markkinaosuutta.

aikana tulisi kyetä estämään pankkituen turvin rahoitettu ongelmapankkien välinen talletuskorkokilpailu, liiallinen riskinotto sekä mahdolliset muut ilmiöt, jotka vääristävät pankkikilpailua Silloin tuen suorien kustannusvaikutusten ohella korostuvat eritoten pankkituen käytölle asetetut ehdot, joiden noudattamista tulisi olla riittävä mahdollisuus valvoa. Lisäksi tukiehtojen tulisi olla sellaiset, että ongelmapankeille syntyy todellinen kannustin pyrkiä oman toimintansa rationalisointiin ja tuen takaisinmaksuun.

Pankkituki on estänyt myös kaikista heikoimpien pankkien poistumisen markkinoilta. Jos jokin pankkiryhmittymä saa käyttöönsä kuitenkin suhteettoman suuren osuuden pankkituesta muihin kilpailijoihin verrattuna, myös valtion etuoikeutettuun pääomasijoitukseen alkaa tukimuotona liittyä selviä ongelmia. Seuraavassa luvussa pohditaan minkälaisia mahdollisuuksia pankkifuusiot ja omaisuudenhoitoyhtiöt voivat tarjota, kun tavoitteena on saattaa pankkituki entistä selkeämpään ja tehokkaampaan hallintaan.

5 OMAISUUDENHOITOYHTIÖT JA PANKKIEN VÄLISET FUUSIOT

Pankkisektorin tervehdyttämiseksi on ehdotettu myös sellaisia ratkaisuja, joiden vaikutuksia on mielekästä tarkastella muustakin, kuin pelkästään pankkien varainhankinnan kustannusten näkökulmasta. Kustannusnäkökulma on riittämätön nimenomaan sen tähden, että pankkituen suurimmat ongelmat liittyvät siihen, että pankkituen turvin ongelmapankki voi olennaisesti muuttaa käyttäytymistään. Se voi muuttua suuntaan, joka on muille kilpailijoille (ja veronmaksajille) turmiollinen, mutta esimerkiksi ongelmapankin omistajille ja johdolle täysin järkevä. Pankkikilpailun kannalta pankkitukeen liittyvien kannustimien merkitys kasvaa eritoten silloin, jos jokin pankkiryhmittymä saa pankkitukea merkittävästi muita enemmän. Ennen Suomen Säästöpankkiin liittyvien uudelleenjärjestelyjen arviointia tarkastellaan yleisemminkin minkälaisia olennaisia seikkoja omaisuudenhoitoyhtiöiden perustamiseen sisältyy.

Julkiseen tukeen liittyvät ongelmat ovat pitkälti samoja kaikissa yrityksissä, jotka kohtaavat tappiollisessa toiminnassaan lopulta vain kaksi vaihtoehtoa: toiminnan lopettamisen tai perusteellisen velkasaneerauksen. Ainoastaan jälkimmäinen tulee kyseeseen pankkien kohdalla, jos pankkifuusioita ei haluta laajemmassa mittakaavassa toteuttaa. Jos

pankki välttää konkurssin uhan kokonaan ja jos se samaan aikaan on jo saanut tukea niin paljon, että tuen takaisinmaksu on epätodennäköistä, pankilta puuttuvat luontaiset kannustimet toimintansa tervehdyttämiseen. Mitä syvemmälle tappiokierteeseen pankki ajautuu, sitä suuremmaksi velka valtiolle muodostuu ja sitä enemmän toiminnan saneerauksista hyötyy pelkästään velkoja eli valtio. Siksi omaisuudenhoitoyhtiön perustamisesta voisi olla hyötyä. Kun osa pankin ongelmista siirretään toisen yhtiön vastuulle, pankin omaehtoinen kustannusten karsiminen ja ylikapasiteetin purkaminen sekä järkevä luotonanto hyödyttävät myös nopeasti suoraan pankkia itseään.

Jos pankki on parantumattomasti ylivelkaantunut, pääomatuen asteittainen koron nosto ei toimi parhaana mahdollisena yllykkeenä velkojen takaisinmaksuun, vaan se voi pikemminkin osaltaan vielä pahentaa tilannetta. Tässä suhteessa pankkituki, joka annetaan valtion etuoikeutettujen pääomasijoitusten muodossa, ei toimi parhaalla mahdollisella tavalla raskaasti velkaantuneen pankin kohdalla. Etuoikeutettuja pääomasijoituksia koskevat ehdot ovat olleet tiukat myös siten, että pankkien sallitaan käyttävän tappioittensa peittämiseen ainoastaan omaa pääomaa ennen kuin samaan tarkoitukseen voidaan alkaa käyttää valtion pääomasijoitusta. Näin esimerkiksi pankin varomaton luotonanto koituu ensimmäiseksi pankin omistajien tappioksi. On välttämätöntä, että pankkitukeen liitetyt ehdot ovat riittävän tiukkoja, jotta pankkituen käyttö olisi pankeille mahdollisimman epäedullista.

Koska moral hazard ongelmat tyypillisesti lisääntyvät pankkien kasvavien vaikeuksien myötä, erityisen pulmallisiksi tapauksiksi alkoivat muodostua SKOP ja SSP. Ne näyttivät olevan parantumattomassa tappiokierteessä, joten SKOP ja Suomen Säästöpankki päätyivät pian käytännössä kokonaan valtion omistukseen. Siinä vaiheessa pääomatuelle asetetut tiukimmatkaan ehdot eivät ole riittävä tae sille, että pankit eivät ehdoin tahdoin aja asiakkaitaan konkurssiin, ota haltuunsa lainojen vakuuksina käytettyä reaaliomaisuutta alihintaan ja kata operaatiosta koituneita tappioita pankkituella. Säästöpankkiryhmän syvenevät vaikeudet lisäsivät tarvetta alkaa etsiä pankkitukeen valtion pankeille antaman suoran pääomatuen ohella muitakin toteutusmalleja, kuten omaisuudenhoitoyhtiöiden perustaminen.

Kun pankin vakavaraisuus alkaa nopeasti heiketä, pankki voi yrittää paikata tilannetta osakeannilla, lisäämällä tuottoja esimerkiksi kasvattamalla marginaaleja tai myymällä heikosti tuottavaa omaisuutta. Pankkikriisin edetessä uuden pääoman hankkiminen osakeanneilla voi muodostua vaikeaksi. Jos vanhan osakkeen markkina-arvo on laskennut alemmaksi kuin sen nimellisarvo, vanhojen osakkeiden kohdalla omaa pääomaa on samanaikaisesti uuden osakeannin kanssa laskettava. Korkotason huomattava lasku vuoden 1993 alussa on taas alentanut pankkien jälleenrahoituskustannuksia järjestämättömien luottojen kohdalla merkittävästi. Pankkien marginaalit ovat kasvaneet myös pankkien antoja ottolainauksen hinnaneron kohoamisen vuoksi. Sen sijaan pankkien laajamittainen omaisuuden myynti voisi aiheuttaa vakavia häiriöitä eritoten kiinteistö- ja osakemarkkinoilla. Ongelma on erityisen vaikea kiinteistöjen kohdalla, koska niiltä ovat puuttuneet toimivat markkinat. Siksi pankkien tuottamattoman omaisuuden hoitaminen voidaan ratkaista perustamalla omaisuudenhoitoyhtiö.

Omaisuudenhoitoyhtiön perustamista voidaan kuvata osana pankkien omaisuuden ns. arvopaperistamista, jossa pankki voi hankkia pitkäaikaista rahoitusta myymällä pääomamarkkinoilla joukkovelkakirjalainoja, joiden kassavirran perustana ovat asuntolainat tms. pankkien yhtenäisin ehdoin myönnetyt lainat ja sijoitukset. Käytännössä arvopaperistaminen tapahtuu siten, että pankki myy perustamalleen yhtiölle omasta taseesta niputtamansa luotot ja yhtiö laskee liikkeelle joukkovelkakirjalainan. Tämän lisäksi pankki ja yhtiö hankkivat jvk-lainalle hyvät vakuudet ja näin yhtiö saa liikkeelle laskemistaan arvopapereista hyvän hinnan. Samaan aikaan pankin taseessa omaa pääomaa vaativat vanhat luotot vähenevät ja vakavaraisuuden paraneminen antaa pankille mahdollisuuden myöntää aiempaa enemmän uusia luottoja. Rahavirta, jonka vanhat luotot tuottavat, tulee olla suurempi kuin yhtiön joukkovelkakirjalainalle maksama korko, jotta pankki voi rahastaa tuon erotuksen esim. vanhojen luottojen hoitopalkkiona.

Omaisuudenhoitoyhtiön kohdalla pankki voi myydä osan luotoistaan ja sijoituksistaan Valtion vakuusrahastolle. Ensimmäinen käytännön ongelma on se, minkä osan pankin ongelmaluotoista ja muusta heikosti tuottavasta omaisuudesta VVR ostaa ja miten sen hinta määritellään, kun ainoastaan pankki itse tuntee oman taseensa ja siihen sisältyvät riskit. Keskusteltiin siitä, tulisiko omaisuudenhoitoyhtiöön siirtää yksinomaan sellaisia lainoja ja omaisuutta, jonka taloudellinen arvo on mitä todennäköisimmin suurelta osin jo menetetty. Jos omaisuuden odotusarvo on jopa negatiivinen, VVR:n ei tietenkään ole mielekästä yrittää laskea liikkeelle myöskään joukkovelkakirjalainoja, kuten arvopaperistamisessa yleensä. Toisaalta omaisuudenhoitoyhtiöön on mahdollista siirtää huomattava määrä heikkotuottoista kiinteistöomaisuutta, joka rasittaa pankkien taseita. Tosin myös sen kaltaisen omaisuudenhoitoyhtiön liikkeellelaskemia joukkovelkakirjoja on vaikea hinnoitella arvopaperimarkkinoilla, koska kiinteistöjen hintojen hailahtelut ovat olleet viime vuosina hyvin voimakkaita. Toinen ongelma on se, miten pankin mielenkiinto tappiota tuottavan omaisuuden hoitoon säilytetään riittävän suurena sen jälkeen, kun ongelmaomaisuus on alkanut rasittaa pankin omaa tasetta aiempaa huomattavasti vähemmän. Kolmanneksi, oli erilaisia käsityksiä siitä, tulisiko omaisuudenhoitoyhtiöitä perustaa yksi vai useampia.

Omaisuudenhoitoyhtiöön siirrettävän omaisuuden odotusarvo voi siis olla negatiivinen, nolla tai positiivinen. Jos omaisuudenhoitoyhtiön tarkoitus on tappiollisen toiminnan nk. alasajo, sille siirretty omaisuus tuottaa yhtiölle yksinomaan tappioita. Koska tällöin ongelmapankin järjestämättömät luotot vähenevät ja varainhankinnan tarve laskee, omaisuudenhoitoyhtiön perustaminen saattaa vähentää paineita pankkien väliseen hintakilpailuun talletusmarkkinoilla. Samaan aikaan ongelmapankkien vakavaraisuus vahvistuu siltä osin, kuin ne vapautuvat taseitaan rasittavasta ongelmaomaisuudesta. Vahvistunut vakavaraisuus parantaa pankkien luottokelpoisuutta ja alentaa pankkien varainhankintakustannuksia, joka myös omalta osaltaan vähentää epäterveen kilpailun riskiä talletusmarkkinoilla. Pankkituen turvin harjoitettu epäterve kilpailu talletusmarkkinoilla johtaisi siihen, että pankkituki alkaisi kanavoitua tallettajille ja sitä kautta pankkisektorin ulkopuolelle.

Periaatteessa omaisuudenhoitoyhtiön kautta VVR:n on helpompaa valvoa pankkituen kohtaantoa ja siten vähentää tukeen liittyviä moral hazard ongelmia, vaikka ongelmaluot-

tojen varsinainen hoito edelleenkin säilyisi asianomaisella pankilla. Lisäksi omaisuudenhoitoyhtiön perustaminen voi jonkin verran vähentää pankkituen määrää sitä kautta, että ongelmaluottojen jälleenrahoitus tulee valtiolle edullisemmaksi kuin pankeille itselleen. Jos yhtiöön siirrettävällä omaisuudella ei kuitenkaan ole tuottoarvoa, omaisuudenhoitoyhtiötä ei voida arvopaperistaa tai siirtää vakuusrahastolta (valtiolta) yksityiseen omistukseen tietyllä aikavälillä muullakaan keinoin. Silloin omaisuudenhoitoyhtiöön sitoutuu heti huomattavia pääomia, eikä niistä aiheutuvia välittömiä kustannuksia voida keventää.

Vaikka vakuusrahasto ei maksaisikaan mitään ongelmapankille nykyarvoltaan olemattomasta omaisuudesta, kynnyskysymys on joka tapauksessa se, mikä on ongelmapankin omistus perustettavassa omaisuudenhoitoyhtiössä. Ongelmapankin lainojen ja sijoitusten laatu paranee omaisuudenhoitoyhtiön perustamisen jälkeen, joten taseen keventäminen parantaa merkittävästi myös pankin oman pääoman tuottoa. Jotta pankin hyöty ei muodostuisi terveen kilpailun tai veronmaksajien kannalta kohtuuttoman suureksi, sen vastapainona toimii se, kuinka suurella osuudella pankki on edelleenkin vastuussa omaisuudenhoitoyhtiölle koituvista tappioista. Pankkikilpailun kannalta on siis tärkeää, että omaisuudenhoitoyhtiöiden perustaminen ei synnytä yksittäisille pankeille tai pankkiryhmittymille kohtuutonta kilpailuetua ja että perustettaviin yhtiöihin siirrettävä omaisuus hinnoitellaan oikein.

Pankkien omaisuuden oikea hinnoittelu on erityisen vaikeaa pankkien myöntämien luottojen kohdalla, joita on myönnetty asiakkaille useimmiten hyvin yksisöllisin ehdoin. Järjestämättömien luottojen kohdalla hinnoittelu on hankalaa lisäksi myös siksi, että niistä koituvia tappioita on vaikea määritellä etukäteen[33]. Ongelmaluottojen laatu ja hinnoittelu on keskeisessä asemassa eritoten sellaisen omaisuudenhoitoyhtiön kohdalla, jonka perustamisessa tähdätään etupäässä tappiollisen toiminnan alasajoon. Tällaisen omaisuudenhoitoyhtiön perustamisen yhteydessä on kohtuullista edellyttää, että ongelmapankin osuus perustettavassa yhtiössä määrätään suhteellisen suureksi. Pankin huomattava omistusosuus omaisuudenhoitoyhtiössä kuitenkin samalla vähentää pankin mahdollisuuksia myöntää uusia luottoja. Lisäksi pankilla on tuolloin edelleen korkeiden odotettujen luottotappioiden takia motiivi erittäin riskipitoiseen luotonantoon korkeiden tuottojen toivossa.

Jos taas omaisuudenhoitoyhtiöön päätetään siirtää ongelmaluottojen ohella myös huomattavassa määrin sellaista omaisuutta, jolla on selkeä tuottopotentiaali, hinnoittelu tulee entistä mutkikkaammaksi. Ongelmapankin omistusosuutta uudessa yhtiössä voidaan kuitenkin vähentää vastaavassa suhteessa kuin yhtiöön siirretyn omaisuuden todennäköinen tuottopotentiaali kasvaa. Tosin pankin omistusosuuden pieneneminen vähentää samalla pankin motivaatiota hoitaa ongelmaomaisuutta. Ongelmapankin pienempi omistusosuus uudessa yhtiössä tehostaa kuitenkin huomattavasti luottolaman torjuntaa. Luottolaman uhan tilalle tulee kuitenkin toinen ongelma; samalla, kun pankin omistusosuutta omaisuu-

33 Yhtenä käytännön esimerkkinä voidaan mainita kehitysmaiden ongelmaluotot, joiden arvo on vaihdellut jälkimarkkinoilla huomattavasti. Kehitykseen ovat luonnollisesti vaikuttaneet olennaisesti myös erilaiset tervehdyttämistoimet sekä velkojen uudelleenjärjestelyt (kts. Economist, October 12th 1991, ss. 31-39). Tästä näkökulmasta tarkastellen korostuu myös se, että pankkien ongelmaasiakkaiden asianmukainen ja tehokas hoito voi merkittävästi alentaa pankkituen kokonaiskustannuksia.

denhoitoyhtiössä pienennetään, kasvatetaan todennäköisyyttä, että Valtion vakuusrahasto maksaa yhtiöön siirrettävästä omaisuudesta ylihintaa. Pankin saama ylihinta omaisuudenhoitoyhtiöön siirrettävästä omaisuudesta taas toimii ongelmapankille annettuna "piilotukena". Piilotuki vääristää pankkikilpailua ja saattaa siten myös kasvattaa pankkitukeen tarvittavien varojen kokonaismäärää. Omaisuudenhoitoyhtiöihin - ja pankkitukeen yleensä - liittyvät ongelmat kulminoituvatkin siihen kysymykseen, miten luottolama voidaan torjua tehokkaasti ja samaan aikaan säilyttää pankeilla riittävä vastuu pankkisektorin tervehdyttämisessä. Näitä ongelmia pyritään havainnollistamaan ja ratkomaan seuraavien, yksinkertaisten esimerkkien avulla.

Ensimmäisessä esimerkissä oletetaan, että omaisuudenhoitoyhtiöön siirrettävän omaisuuden kirjanpitoarvo on 100, mutta sen todellinen arvo on edelleen laskenut ja on uutta yhtiötä perustettaessa enää 50. Todellisuudessa lienee aina niin, että pankki tuntee ulkopuolisia (valtiota) paremmin omaisuutensa todellisen arvon. Tässä esimerkissä omaisuuden hinnoittelu perustuu yksinomaan pankin ongelmaomaisuuden kirjanpitoarvoon. Sovitaan, että pankki saa uudelleenjärjestelyn yhteydessä em. omaisuudesta kauppahinnan, joka on 80 ja omistusosuuden omaisuudenhoitoyhtiöstä, joka on 20. Pankki siis vastaa 20% osuudella omaisuudenhoitoyhtiön tulevista tappioista, jolloin valtion osuudeksi jää 80%. Pankki saa kauppahinnan lisäksi valtion omistusosuuteen osto-option, jonka hinta on 80 vuonna 2000. Näin siksi, että näin voidaan turvata, ettei omaisuuden kauppahinta ollut pankille epäedullinen ja että omaisuudenhoitoyhtiö on helppo myöhemmin yksityistää. Jos yhtiön arvo on vuonna 2000 alhaisempi kuin 80, optio on pankille arvoton eikä yhtiön yksityistäminen onnistu alkuperäisten suunnitelmien mukaisesti, jossa pankki ostaa myöhemmin itselleen valtion omistusosuuden omaisuudenhoitoyhtiöstä. Tämän esimerkin mukaisesti toteutettuna on ilmeistä, että pankki pyrkii siirtämään omaisuudenhoitoyhtiöön ylihintaan ongelmaomaisuutta, jonka tuottoarvo on mahdollisimman alhainen. Lisäksi pankilla ei ole erityistä syytä hoitaa omaisuudenhoitoyhtiöön siirrettyä omaisuutta hyvin, koska pankin osalle lankeaa ainoastaa viidennes tappioista. Sen sijaan pankki on saanut runsaasti varoja ja se voi keskittyä täydellä teholla myöntämään uusia luottoja.

Toisessa esimerkissä oletetaan, että omaisuudenhoitoyhtiöön siirrettävän omaisuuden kirjanpitoarvo on edelleen 100 ja todellinen arvo 50. Kauppahinnaksi sovitaan 50 ja omaisuudenhoitoyhtiön osakepääoma jaetaan tasan pankin ja valtion kesken. Näin ollen pankki vastaa nyt 50% osuudella omaisuudenhoitoyhtiölle koituvista tappioista. Kuten edellisessäkin esimerkissä, pankki saa jälleen kauppahinnan lisäksi valtion omistusosuuteen osto-option, jonka hinta on nyt 50 vuonna 2000. Tässä esimerkissä pankki pyrkii edelleenkin siirtämään omaisuudenhoitoyhtiöön omaisuutta ylihintaan, mutta nyt pankilla on motiivi hoitaa omaisuudenhoitoyhtiöön siirrettyä omaisuutta hyvin. Uusia luottoja pankki voi tosin myöntää vähemmän kuin edellisessä esimerkkitapauksessa, koska kauppasumma on pienempi ja koska pankin vakavaraisuus yhä kärsii huomattavan paljon järjestämättömien saamisisten ja luottotappioiden aiheuttamista kustannuksista.

Viimeisessä esimerkissä omaisuudenhoitoyhtiö perustetaan kuten edellä. Kauppahinnaksi sovitaan 50, yhtiön osakepääoma puolitetaan pankin ja valtion kesken ja pankille annetaan osto-optio valtion omistusosuuteen vuonna 2000. Option hinta on sama kuin

valtion maksama kauppahinta 50. Tämän lisäksi kuitenkin myös valtiolle annetaan tilaisuus myydä oma osuutensa omaisuudenhoitoyhtiöstä takaisin pankille vuonna 2000 ja niinikään tämän option, tässä tapauksessa myyntioption, hinta on 50. Silloin pankilla ei enää ole yllykettä siirtää ylihintaan omaisuutta perustettavaan omaisuudenhoitoyhtiöön, jonka asioita pankilla on hyvä syy hoitaa parhaan kykynsä mukaisesti.

Käytäntö on osoittanut, että pankkien taseissa voi piillä odottamattomia riskejä. Tämä kävi selvästi ilmi sen jälkeen, kun KOP:n ja STS-Pankin fuusio oli toteutettu lokakuussa 1992; kun STS:n taseen todellinen laatu alkoi myöhemmin vähitellen paljastua, pankin entiseltä pääomistajalta, STS-Säätiöltä alettiin vaatia takaisin 25 milj. markan kauppasummaa. Fuusion yhteydessä perustettiin myös omaisuudenhoitoyhtiö, Siltapankki, jonka tappioista valtio vastaa 90 prosentin osuudella ja KOP 10 prosentin osuudella. Kyseessä on omaisuudenhoitoyhtiö, jonka toiminta ajetaan vähitellen alas. Ratkaisua perusteltiin sillä, että pankkien yhdistymisestä koituu merkittävää hyötyä, koska se edesauttaa ylikapasiteetin purkamista pankkimarkkinoilta.

Omaisuudenhoitoyhtiöihin liittyvä ongelmanasettelu muuttuu, kun ajatellaan SKOP:a ja Suomen Säästöpankkia. Koska ne ovat käytännössä kokonaan valtion omistuksessa, valtio vastaa yksin edellämainitujen pankkien kaikista sitoumuksista. Seuraavassa esimerkissä kuvataan yhtä mahdollista tapaa, jolla säästöpankkiryhmän ongelmat olisi voitu ratkaista. Sen jälkeen tämän esimerkin valossa punnitaan sitä tapaa, jolla Suomen Säästöpankin uudelleenjärjestelyyn liittyvät kysymykset lopulta ratkaistiin.

Tässä esimerkissä Suomen Säästöpankin toiminnan uudelleenjärjestelyt aloitetaan perustamalla pankin ongelmaomaisuudelle omaisuudenhoitoyhtiö, jonka toiminta on tarkoitus ajaa vähitellen alas[34]. SSP:n hyvät osat puolestaan siirretään uuteen osakeyhtiöön, SSP-Priimaan, jonka odotetut tuotot olisivat sijoittajille erinomaisen houkuttelevat. Sen arvo määräytyisi pankkiin siirretyn omaisuuden kirjanpitoarvon tai valtion parhaan arvion mukaan. Sen jälkeen kilpaileville pankkiryhmittymille järjestetään osakeanti, jonka tuloksen perusteella voidaan päätellä, oliko anti oikein hinnoiteltu. Vain siinä tapauksessa, että anti osoittautuu ylihinnoitelluksi, SSP jatkaisi tervehdyttämistoimiaan itsenäisenä pankkina. Samassa yhteydessä eri pankkiryhmittymille perustettaisiin yhteisesti sovituin ehdoin omat omaisuudenhoitoyhtiöt. Tietoisuus siitä, että SSP:n purkamista olisi mahdollista myös lykätä tai että pankki myytäisi myöhemmin pienempinä kokonaisuuksina, kannustaisi keskenään kilpailevia pankkeja tekemään varteenotettavia ostotarjouksia.

Jos osakeanti toteutuu, merkittyään SSP-Priiman osakkeita kukin pankki maksaa kauppahinnan omilla osakkeillaan. Oletetaan, että SSP-Priiman omaisuuden arvo on 1000, samoin kuin SSP-Priiman osakepääoma sekä myyntihinta, ja että pankki A merkitsee 250 ja pankki B 750 SSP-Priiman osaketta. Jos kummankin pankin tuottoarvo (substanssiarvo, nettoarvo) on kaupantekohetkellä 2500, pankin A suhteellinen ansaintapotentiaali kasvaa 10% ja pankin B kohdalla vastaava luku on 30%. Koska pankin ansaintapotentiaali koituu lopulta aina pankin omistajien hyödyksi, valtio saa SSP-Priiman kauppahintana 10 %

34 Järjestely vastaa sitä tapaa, jolla Suomen Pankki perusti holdingyhtiönsä Solidiumin ja Spondan realisoimaan SKOP:n omaisuutta.

pankin A ja 30% pankin B omistuksesta osakkeiden tai merkintäoikeuksien muodossa. Jos kummankin pankin osakepääoman nimellisarvo oli kaupantekohetkellä 1000, kaupanteon jälkeen se on pankilla A 1250 ja pankilla B 1750. Kaupan jälkeen valtio saa siis 125 pankin A ja 525 pankin B osaketta. Vastaavasti pankin A vanhat omistajat saavat jokaista vanhaa osaketta kohti 0,9 ja pankin B vanhat omistajat 0,7 uutta osaketta. Näin valtio pääsee osalliseksi ostajapankkien arvonnoususta, mikä on sille erityisen tärkeää, jos anti alihinnoiteltiin (ylimerkittiin).

Valtio voi realisoida omistuksensa pankeissa haluamassaan tahdissa ja SSP-Priiman osakeannin jälkeen sen asioista päättää uusi omistajakunta, joka voi esimerkiksi kaupata pankin eri osia haluamallaan tavalla. Ratkaisu on jakajapankkien keskinäisen kilpailun kannalta yhtä oikeudenmukainen kuin 8 mrd. markan valtion etuoikeutettu pääomasijoitus, joka tarjottiin jaettavaksi pankeille niiden taseisiin nähden samassa suhteessa. Toisaalta pankeille suunnatun osakeannin avulla SSP-Priimalle ja sen mahdollisesti myöhemmin kaupattaville eri osille muodostuu markkinoilla koeteltu hinta.

Suomen Säästöpankin fuusiosta keskusteltiin pitkään, kunnes säädettiin uusi laki, joka salli omaisuudenhoitoyhtiön perustamisen Suomen Säästöpankille. Sen jälkeen SSP:n ylimääräinen yhtiökokous teki 22. päivänä lokakuuta 1993 päätöksen, että Suomen Säästöpankki myydään. Neljä kilpailevaa pankkiryhmittymää jakoivat SSP:n konttorit siten, että kukin pankki sai neljänneksen SSP:n talletusmarkkinaosuudesta eli noin 12 mrd. markan talletukset. Kauppahinnaksi sovittiin 5,6 mrd. markkaa, josta kukin ostajapankki maksoi neljänneksen. Kukin pankkiryhmittymä suoritti 1,4 mrd. kauppasumman hieman eri tavoin[35], osittain myös valtiolle suunnattuna osakeantina. Koska valtio jo aiemmin vastasi kaikista SSP:n riskeistä, ostajapankit voivat siirtää vuoden 1994 loppuun asti valtion ja VVR:n omistamaan omaisuudenhoitoyhtiö Arsenaliin SSP:n ongelmaomaisuutta[36]. Siten pankit ostivat ainoastaan SSP:n liiketoiminnan terveet osat. Järjestelyillä on myös periaatteessa mahdollisuus olennaisesti selkiinnyttää ja tehdä avoimemmaksi sitä tapaa, jolla SSP:n valtavaa ongelmaomaisuutta hoidetaan.

35 OKO suorittaa kauppahinnasta 75 milj. markkaa myöhemmin valtiolle suunnatulla osakeannilla. Osuuspankkiryhmässä noin 300 milj. kauppahinnasta maksettiin eri yhtiöiden osakkeina. Loput suoritetaan käteisellä sekä markkinaehtoisilla pääomatodistuksilla. Unitas maksoi kauppahinnasta n. 800 milj. omilla ja erilaisilla yritysten osakkeilla. Valtiolle suunnattiin myös 445 milj. markan osakeanti. KOP päätti maksaa osan kauppahinnasta 1 mrd. markan osakeannilla. Sen merkitsee valtio, jolle pankki sen jälkeen maksaa 1,4 mrd. markkaa. Postipankki puolestaan suoritti kauppahinnan kokonaan käteisellä, mutta lopullisista maksujärjestelyistä neuvotellaan myöhemmin. Luvut perustuvat Kauppalehdessä ja Helsingin Sanomissa olleisiin tietoihin.

36 Ongelmaomaisuus määritellään huomattavan väljin kriteerein (kts. Talouselämä 37/1993, ss. 26-27). Arsenaliin siirtyvän ongelmaomaisuuden on arvioitu olevan vuonna 1993 20-30 mrd. ja vuonna 1994 6-10 mrd. markkaa. Vastaava arvio takausvastuista on vuosina 1993-94 ainakin 11 mrd. markkaa. Omaisuudenhoitoyhtiön peruspääoma on 5 mrd., josta valtio maksaa 3,4 mrd. VVR siirtää yhtöön 1,6 mrd. omaisuutta, jonka se sai osana SSP:n kauppahintaa. Lisäksi omaisuudenhoitoyhtiölle myönnettiin valtiontakuita 28 mrd. markkaa. Omaisuudenhoitoyhtiölle ei aseteta pankeille määrättyä vakavaraisuusvaatimusta, mutta se voi pankin tavoin myöntää asiakkailleen uusia luottoja (kts. Talouselämä 37/1993 ja Helsingin Sanomat 19.11.1993).

SSP:n uudelleenjärjestelyt toteutettiin neuvotteluteitse. Kauppa paransi kaikkien pankkien ansaintamahdollisuuksia käytännöllisesti katsoen keskimäärin saman verran. Jos talletuksia tarkastellaan pankkien varainhankinnan näkökulmasta, voidaan kuitenkin todeta, että Postipankki sai muita suhteellisesti enemmän talletuksia (kts. taulukko 2.3.3.). Toisaalta vielä ei ole selvää kuvaa siitä, miten SSP:n talletusasiakkaat tulevat jatkossa käyttäytymään. Koska kukin pankki maksoi talletusmarkkinaosuudestaan saman kauppasumman, tältä osin järjestely oli ostajapankkien välisen kilpailun näkökulmasta tarkasteltuna tasapuolinen. Sen sijaan myös kunkin pankkiryhmittymän tavalla suorittaa osuutensa kauppasummasta Valtion vakuusrahastolle on oma merkityksensä pankkien välisessä kilpailussa.

Unitas ja etenkin Kansallispankki maksavat suuren osan kauppahinnasta omilla osakkeillaan siten, että pankkien omaa pääomaa korotetaan vastaavalla summalla. SSP:n taseen loppusumma oli tilivuonna 1992 noin 97 mrd. markkaa, josta ehkä 35 mrd. siirtyy Arsenal Oy:n vastuulle vuoden 1994 loppuun mennessä. Silloin kunkin ostajapankin osuus on tuolloin SSP:n entisestä taseesta keskimäärin 15,5 mrd. markkaa. 1,4 mrd. markan osakepääoman korotus puolestaan mahdollistaa pankille 17,5 mrd. markan uuden luotonannon. Näin ollen maksujärjestelyillä voi olla nopeakin vaikutus niiden pankkien vakavaraisuuteen, jotka maksoivat kauppasumman omilla osakkeillaan. Nämä pankit hyötyvät siitä suoraan omassa varainhankinnassaan, jonka hinnan tulisi tällöin laskea. Lisäksi pankkien omistukseen jäävät osat Suomen Säästöpankista on puhdistetu monista riskeistä, joten ratkaisu antaa kaikille pankeille hyvät edellytykset parantaa tuloksiaan ja vakavaraisuutta myös jatkossa. Osuuspankkiryhmän maksujärjestelyistä on osuuspankeille puolestaan se hyöty, että myös pitkällä tähtäimellä uusista talletuksista ja terveestä liiketoiminnasta saatava hyöty koituu miltei yksinomaan pankin entiselle omistajakunnalle[37].

37 SSP:n uudelleenjärjestelyjen jälkeen valtio voi enimmillään saada Kansallispankin äänivallasta 15%, Unitaksen 5,8% ja OKO:n äänivallasta 2% (kts. Unitas 4/1993, s. 4).

6 LOPUKSI

Valtion laajamittaiset, kaikkia pankkeja koskevat tukitoimet alkoivat vuonna 1992, kun pankit saivat mahdollisuuden tukea vakavaraisuuttaan valtion etuoikeutetuilla pääomasijoituksilla. Pankkien pääomat hupenivat luottotappioiden ja järjestämättömien saamisten kasvaessa kuitenkin niin nopeasti, että ensimmäisenä Kansallispankki päätti järjestää osakeannin. Annin yhteydessä valtio pidättäytyi etuoikeudestaan käyttää pääomasijoituksensa suomaa merkintäoikeutta. Valtion etuoikeutetun pääomasijoituksen vaikutus pankkikilpailuun oli neutraali ja tuelle oli asetettu tiukat ehdot. Ensinnäkin pankit saivat käyttää valtion pääomasijoitusta ainoastaan tappioiden kattamiseen sen jälkeen, kun pankin oma pääoma oli käytetty loppuun. Toiseksi, jos pankki ei pysty täyttämään tuen takaisinmaksuun liittyviä ehtoja, valtio tulee yhdeksi pankin omistajista.

Yhdyspankki ja Kansallispankki halusivat valtion takauksen ulkomaiselle varainhankinnalleen ja niitä alettiin myöntää vuonna 1993. Hieman myöhemmin valtion takauksilla päätettiin myös tukea osuuspankkiryhmään kuuluvien pankkien kotimaista varainhankintaa. Vaikka pankkituen käytön seuranta hämärtyisi, takaukset säästävät joka tapauksessa lyhyellä aikavälillä valtion varoja. Jos takaukset myöhemmin lankeaisivat valtion maksettaviksi, valtio voisi merkitä vastaavalla summalla kyseisten pankkien osakkeita. Näin ollen valtion omistusuhka oli yhä pankkien yllä tässäkin tukipaketissa. Lisäksi kyseiset pankit maksaisivat valtiolle takauksista käyvän hinnan, joten takausten myöntäminen ei vääristäisi pankkikilpailua.

Pankkien varainhankinnan rakenne on erilainen eri pankkiryhmittymissä. Osuus- ja säästöpankeissa on keskityttiin kotimaiseen varainhankintaan, kun taas liikepankeissa ulkomaisella varainhankinnalla on ollut paljon tärkeämpi suhteellinen merkitys. Jos päätetään tukea yksipuolisesti pankkien ulkomaista luotonottoa, sen käyttö lisääntyy muun varainhankinnan kustannuksella. Siten valtion takaukset voivat synnyttää liikepankeille kilpailuedun, jonka turvin ne voivat vallata suurempia markkinaosuuksia. Tosin on myös mahdollista, että pankkien ulkomaisen varainhankinnan suosiminen helpottaa korkojen nousupaineita kotimaisilla sijoitustodistusmarkkinoilla, mistä olisi hyötyä kaikille pankeille. Sen sijaan valtion pääomasijoitukset tukevat tasapuolisesti kaikkia pankkien varainhankinnan osia. Kuitenkin pääomasijoitusten neutraali vaikutus pankkikilpailuun perustuu siihen, että ne eivät missään vaiheessa kevennä suhteettomassa määrin minkään yksittäisen pankin varainhankintakustannuksia.

Pankkien huoli pankkituen aiheuttamista haitallisista kilpailuvaikutuksista alkoi kasvaa säästöpankkiryhmälle jaettavan tuen paisumisen myötä. Siitä huolimatta näytti siltä, että Suomen Säästöpankin tai SKOP:n taseessa ei tapahtunut vielä vuoden 1993 aikana olennaista tervehtymistä. Siksi on epätodennäköistä, että säästöpankkiryhmä olisi saanut tässä mielessä valtavasta pääomatuesta huolimatta kohtuutonta kilpailuetua. Kun vuoden 1993 kuluessa vaikutti yhä selvemmältä, että esimerkiksi Suomen Säästöpankin toiminta ei käänny kohtuulliseksi katsottavassa ajassa kannattavaksi, terveen pankkikilpailun uhaksi voivat muodostua moral hazard ongelmat. Silloin tappiokierteessä oleva pankki alkaa

esimerkiksi myöntää korkeakorkoisia, erittäin riskipitoisia luottoja korkeiden tuottojen toivossa. Toisaalta sama tappiokierre voi aiheuttaa pankille vakavia motivaatiovaikeuksia, kun esimerkiksi ansiokkaastakaan saneerauksesta ei koidu pankille pitkään aikaan mitään näkyvää hyötyä. Nämä ovat seikkoja, jotka voivat entisestään kasvattaa pankkituen kokonaistarvetta.

Pankkikriisin jatkuva syveneminen, huoli pankkien välisestä kilpailusta sekä kysymys pankkituen valvonnasta kypsyttivät hyväksyttäväksi syksyllä 1993 uuden lain, joka sallii omaisuudenhoitoyhtiön perustamisen Suomen Säästöpankille. Jos ajatellaan omaisuudenhoitoyhtiöitä yleensä, pankkien välisen kilpailun (ja veronmaksajan) kannalta on tietysti ratkaisevaa minkälaisin ehdoin pankkien omaisuutta perustettaviin yhtiöihin siirretään. Suomen Säästöpankin kohdalla omaisuudenhoitoyhtiön perustaminen oli siinä mielessä suoraviivaista, että pankki oli jo valmiiksi valtion omistuksessa ja sen riskit kokonaisuudessaan valtion vastuulla.

Pankkien tukemisen perimmäinen tarkoitus on turvata rahamarkkinoiden vakaa toiminta ja estää luottolaman syntyminen tilanteessa, jossa pankkien vakavaraisuus on jatkuvasti vaarassa heiketä luottotappioiden ja järjestämättömien saamisten suuren määrän takia. Siksi pankkien tappiota tuottavan omaisuuden siirto omaisuudenhoitoyhtiöön on omiaan vapauttamaan pankin resursseja uuteen luotonantoon ja muuhun kannattavaan toimintaan. Kun tarkastellaan sellaista omaisuudenhoitoyhtiöitä, joka perustetaan yksityisessä omistuksessa olevalle pankille, pankkikilpailun kannalta olennaisia kysymyksiä on lähinnä kaksi: ensinnäkin, miten määrätä yhtiöön siirrettävä omaisuus ja sen kauppahinta sekä toiseksi, miten omaisuudenhoitoyhtiön omistus tulee jakaa pankin ja valtion kesken. Pankkikilpailun kannalta tasapuolisin ratkaisu on se, jossa kullekin pankille erikseen perustetussa omaisuudenhoitoyhtiössä on ongelmaomaisuuden lisäksi myös tuottavaa omaisuutta. Tämän lisäksi valtiolla on myyntioptio ja pankilla osto-optio omaisuudenhoitoyhtiön omistukseen, joka on jaettu tasan kummankin osapuolen kesken. Option hinta on omaisuuden mahdollisen yli- tai alihinnoittelun estämiseksi määritelty samaksi, kuin valtion pankille maksama kauppahinta, jonka turvin pankki voi aiempaa helpommin esimerkiksi myöntää asiakkailleen uusia luottoja.

Suomen Säästöpankille perustettavaan omaisuudenhoitoyhtiöön päätettiin siirtää yksinomaan todennäköisiä tappiota tuottavaa omaisuutta. Jos ratkaisua tarkastellaan ostajapankkien välisen kilpailun näkökulmasta, se vaikuttaa suhteellisen tasapuoliselta. Myös paikallisen pankkikilpailun säilyminen pyrittiin turvaamaan, kun pankkiryhmittymät valitsivat yksittäisiä konttoreita eri paikkakunnilla, valinnassa annettiin etuoikeus pankille, joka ei ennestään toiminut kyseisellä alueella. Tosin kauppasumman maksutapaan littyvillä järjestelyillä voi olla kilpailuvaikutuksia, koska osa pankeista maksoi kauppahinnan käytännössä kokonaan oman osakepääoman korotuksella. Näiden pankkien vakavaraisuus saattaa parantua ja varainhankintakustannukset laskea muita kilpailijoita nopeammin. Toisaalta pankki, joka maksoi kauppasumman käteisellä, voi puolestaan käyttää kaupasta koituvat tuotot kokonaisuudessaan oman pääomarakenteensa vahvistamiseen, kun tulevia voittoja ei tarvitse jakaa valtion kanssa.

LÄHTEET

Aranko, J. (1993): Pankkikriisin hallinta, Kansantaloudellinen aikakauskirja 1/ 1993, ss. 100-103.

Bordes, C. (1993): The Finnish Economy: The boom, the debt, the crisis and the prospects, Report commissioned by the Bank of Finland.

Brunila, A. (1992): Yritysten velkaantuminen, luottolama ja talouden kasvu, Suomen Pankin keskustelualoitteita 39/92.

Bröker, G. (1989): Competition in banking, OECD:n katsauksia.

Eskelinen, J. (1991): Vakavaraisuusvaatimusten pankeille aiheuttamat kustannukset, Suomen Pankin keskustelualoitteita 18/91.

Hallituksen esitys,HE 242/89.

Koskenkylä, H. (1992): Norjan pankkikriisi ja vertailua Suomen pankkeihin, Suomen Pankin keskustelualoitteita 13/92.

Laajanen, P. (1991): New deposit bank legistlation, Bank of Finland Bulletin, Special Issue 1991, Financial Markets, ss.46-50.

Linnosmaa, I. (1992): Suomalaisten talletuspankkien kilpailuolosuhteet 1980-luvulla, Kilpailuviraston selvityksiä 4/1992.

Murto, R. (1993): Pankkiluottojen hinnoittelu vuosina 1987-1992: Mikä meni vikaan?, Suomen Pankin keskustelualoitteita 4/93.

Nyberg, P. (1992): The Government Guarantee Fund and bank support, Bank of Finland Bulletin, Nov., no. 11, ss. 9-11.

Nyberg, P. (1993): Pankkituki ja pankkikriisi Suomessa - viranomaisten näkökulma, Unitas 1/93, ss.12-15.

Nyberg, P. & Vihriälä, V. (1993): The Finnish Banking Crisis and Its Handling, Suomen Pankin keskustelualoitteita 8/93.

Panzar, J.C. & Rosse, J.N. (1987): Testing for "Monopoly" Equilibrium, The Journal of Industrial Economics, Vol. 35, No. 4, ss. 443-456.

Peisa, P. & Solttila, H. (1992): Pankkikriisi yritysaineiston valossa, Suomen Pankin keskustelualoitteita 21/92.

Pensala, J. & Solttila, H. (1993): Pankkien järjestämättömät saamiset ja luottotappiot, Suomen Pankin keskustelualoitteita 5/93.

Ramstedt, K. (1993): Suomen Säästöpankki myytiin kilpailijoilleen, Unitas 4/1993, ss. 4-5.

Rantala, O. (1988): Pankkikilpailu ja pankkiluottojen koronmuodostus, Suomen Pankin julkaisuja D:67, ss. 87-100.

Salo, S. (1993): Pankkisektorin kapasiteetti ja keskittyneisyys Suomessa - näkökohtia jättifuusiosuunnitelmista käytävään keskusteluun, Kansantaloudellinen aikakauskirja 2/1993, ss. 196-212.

Seade, J. (1980): On the Effects of Entry, Econometrica, Vol. 48 (March), No. 2, ss. 479-489.

Steigum, E., Jr. (1992): Mitä opittavaa on Norjan pankkikriisin hoidosta, PTT:n Katsauksia 4/1992, ss. 10-31, Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos.

Stiglitz, J.E. (1992): Capital markets and economic fluctuations in capitalist economies, European Economic Review, Vol. 36, April, Nos. 2/3, ss. 269-306.

Stiglitz, J.E. & Weiss, A. (1981): Credit rationing in markets with imperfect information, American Economic Review, June, ss. 393-410.

Sukselainen, T. (1990): Suomen ja Skandinavian talletuspankit 1980-1989, Suomen pankkiyhdistys, lokakuu 1990.

Suominen, M. (1991): Pankkien kilpailu Suomessa, Helsingin Kauppakorkeakoulun julkaisuja D-137.

Suominen, M. & Tarkka, J. (1991): Rahoituspalveluiden markkinat ja tuotanto Suomessa, Suomen Pankin julkaisuja A:82.

Varian, H.R. (1984): Microeconomic Analysis, Second Edition, Norton & Co.

Vihriälä, V. (1988): Pankkiluottojen koronmuodostus, Suomen Pankin julkaisuja D:67, ss. 49-85.

Vihriälä, V. (1992): Pankkisektorin sopeutuminen, PTT:n Katsauksia 4/1992, ss. 39-47, Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos.

LIITE 1.

1. Monopoli

Perusmallissaan Panzar & Rosse lähtevät liikkeelle monopoliyrityksestä, joka maksimoi voittoaan tuotannon tasolla y*. Tällöin monopoliyrityksen voitto Π on sen tuottojen ja kustannusten erotus eli $\Pi^*=p(y^*)y^* - C(y^*)$. Yritys siis kohtaa markkinoilla laskevan kysyntäkäyrän eli tuotannon määrää kasvaessa yksittäisestä tuotteesta saatava hinta laskee. Tätä kuvaa käänteinen kysyntäfunktio p(y*). Luonnollisesti myös yrityksen kustannukset C riippuvat tuotannon määrästä. Tuotteeseen kohdistuvasta kysynnästä voidaan todeta se, että monopoliyrityksen kohdalla kysynnän hintajousto on aina suurempi kuin yksi. (Jos kysyntä olisi joustamatonta, yritys voisi lisätä tuottoja vähentämällä myyntimääriä ja samalla säästää kustannuksia). Toisin ilmaistuna monopoliyritys toimii aina tuotannon alueella, jossa kysyntä on hintajoustavaa eli yhden prosenttiyksikön hinnannousu alentaa tuotteen kokonaismyyntiä enemmän kuin yhden prosenttiyksikön verran.

Yritysten kustannusten C kohdalla puolestaan pätee aina se, että jos kaikkien tuotannontekijöiden hinnat nousevat esim. kaksinkertaisiksi, myös tuotannon kokonaiskustannukset kaksinkertaistuvat. Siten yrityksen kustannusfunktio on tuotannontekijähintojen suhteen ns. ensimmäisen asteen homogeeninen funktio[38]. Tämän lisäksi on ilmeistä, että samoin yrityksen marginaalikustannukset kaksinkertaistuvat, kun yhden lisäyksikön tuottaminen on kaksinverroin kalliimpaa. Kustannuskäyrän homogeenisuusominaisuuden takia voidaan ensinnäkin päätellä, että tuotannontekijähintojen noustessa yhdellä prosenttiyksiköllä yrityksen marginaali- ja kokonaiskustannukset sekä keskimääräiset kustannukset nousevat juuri saman verran. Koska yritys toimii optimaalisen tuotannon tasolla y*, jossa tuotannon marginaalikustannus on yhtä suuri kuin sen marginaalituotto, kustannusten nousun jälkeen monopoliyritys vähentää tuotannon määrää ja nostaa hintaa. (Tämä on juuri se reaktio, jota on eritoten monialayritysten kohdalla vaikea mitata). Koska yrityksen markkinoilla kohtaama kysyntä on hintajoustavaa, eli yhden prosentin hinnannousu laskee kysyntää esim. 1,5%, yrityksen optimituotto laskee. Yksinkertaisessa monopoliyrityksen tapauksessa Panzar & Rossen lähestymistapa ei vaadi muita oletuksia, kuin yrityksen voitonmaksimoinnin: kustannusten nousu (lasku) laskee (kasvattaa) yrityksen tuottoja.

[38] Kts. esim. Varian (1984), s. 44.

2. Täydellinen kilpailu

Panzar & Rossen tulos pätee yhtä hyvin täydellisen kilpailun kuin monopolin oloihin. Merkitään yrityksen voittoa jälleen $\Pi(w,z,d)=R(y,d)-C(y,w,z)$, jossa R = tuotto (hinta x määrä), C = kustannusfunktio, w= tuotannontekijähinnat, z= muut eksogeeniset muuttujat, jotka siirtävät kustannusfunktiota, d= eksogeeniset muuttujat, jotka siirtävät kysyntäfunktiota sekä y= tuotantomäärä. Eksogeeniset muuttujat ovat sellaisia tekijöitä, joihin yritys ei voi itse toimillaan tai päätöksenteollaan vaikuttaa. Optimaalisella tuotannon tasolla y* voidaan määritellä tuottofunktio R*, joka on funktio kaikista yrityksen toimintaan vaikuttavista eksogeenisista tekijöistä. Siten R* on yrityksen ns. redusoiduksi tuottofunktio, koska yritys toimii tuotannon tasolla, joka maksimoi sen voiton ja R* ei sisällä yrityksen päätösmuuttujia. Täydellisen kilpailun tapauksessa z vain sisältää hintavektorin, jossa ovat kaikki tuotteiden (annetut) markkinahinnat.

Monopolin tapauksessa $R^*=\arg\max y\{\Pi=R(y,d)-C(y,w,z)\}$ eli redusoitu muoto riippuu tuotantokustannuksista, kysynnästä, ja tarjontatekijöistä, jotka määräävät tuotannon tason ja hinnat tasapainossa. Monopolimallia analysoitaessa siis tärkeää, että tarkastelu sisältää mm. kaikki kysyntään vaikuttavat tekijät. Täydellisen kilpailun tapauksessa kysyntätekijöitä ei sen sijaan tarvitse huomioida.

Edellä esitetty tulos edellyttää, että kustannusten lasku ei aiheuta olennaisia muutoksia yritysten välisessä kilpailuympäristössä. Jos kuitenkin nimenomaan täydellisen kilpailun tilannetta tarkastellaan pitkän tähtäimen tasapainossa, tuotannontekijöiden hinnoissa tapahtuva muutos muuttaa markkinoilla toimivien yritysten lukumäärää. Kun kustannusten nousu ajaa osan yrityksistä konkurssiin uudessa pitkän tähtäimen markkinatasapainossa, kustannusten lasku puolestaan houkuttelee alalle uusia yrittäjiä, kun markkinoilla syntyy mahdollisuus tehdä voittoa. Vaikka pankkeja ei yleensä haluta päästää konkurssiin, niitä käsitellään jatkossa kuten tavallisia yrityksiä. Kaikkien tuotannontekijöiden hintojen lasku yhdellä prosenttiyksiköllä johtaa uudessa täydellisen kilpailun pitkän tähtäimen tasapainossa myös kaikkien pankkien yhteenlaskettujen tuottojen laskuun yhdellä prosettiyksiköllä. Kun pankkien kaikkien tuotannontekijöiden hinnat laskevat yhdellä prosenttiyksiköllä, ensinnäkin myös yksittäisen pankin keskimääräiset kustannukset laskevat yhden prosenttiyksikön verran. Toisaalta, kun tuotannontekijöiden suhteelliset hinnat eivät muutu, ei myöskään keskimääräisten kustannusten minimi tuotantomäärän suhteen voi muuttua, joten yksittäisen pankin tuotanto ei pitkän tähtäimen tasapainossa muutu. Sen sijaan pankin tuotteistaan saama markkinahinta laskee yhden prosenttiyksikön verran, kun markkinoille tulleet uudet yrittäjät ovat lisänneet markkinoiden kokonaistuotantoa. Vaikka siis yksittäinen pankki kohtaakin täydellisessä kilpailussa kysyntätilanteen, jossa se voi myydä tuotteensa annettuun hintaan, koko tuotannonala kohtaa kysyntäkäyrän, joka on hinnan suhteen laskeva.

3. Monopolistinen kilpailu

Monopolistisen kilpailun tapauksessa on mielenkiintoista se, että varainhankintakustannusten laskun vaikutus näyttää pitkällä tähtäimellä hyvin erilaiselta yksittäisen pankin, kuin koko markkinoiden tasapainon kannalta. Kustannusten lasku nostaa yksittäisten pankkien tuotantomääriä ja laskee tuotteiden hintaa, kuten monopolinkin kohdalla. Samaan aikaan kuitenkin useamman rahoitusyrityksen tuotanto muodostuu kannattavaksi, joten markkinoille tulee uusia yrittäjiä. Näin ollen uudessa, pitkän tähtäimen markkinatasapainossa pankit havaitsevatkin, että vaihtoehtoisten tuotteiden tarjonta on lisääntynyt. Toisin kuin täydellisen kilpailun tapauksessa, jossa markkinoitavat tuotteet ovat keskenään täysin samanlaisia (täydellisiä substituutteja), monopolistisessa kilpailussa tuotteet ovat keskenään epätäydellisiä substituutteja. Näin ollen markkinoiden uudessa pitkän tähtäimen tasapainossa kaikkien pankkien yhteenlasketut tuotot laskevat, mutta vähemmän, kuin ne laskisivat täydellisen kilpailun tapauksessa, koska tuotteet ovat epätäydellisiä substituutteja. Jos siis oletetaan, että markkinat toimivat kilpailutasapainossa ja että pankkien välillä vallitsee monopolistinen kilpailu, kustannusten lasku ei johda - kuten monopolin tapauksessa- pankkien yhteenlaskettujen tuottojen nousuun uudessa markkinatasapainossa.

4. Oligopoli

Oletetaan, että yksittäinen pankki i maksimoi voittoaan ja että markkinoilla kilpailee yhteensä esim. 5 eri pankkia. Yksittäisen pankin tuotanto on y_i ja kaikkien pankkien yhteenlaskettu tuotanto Y, jossa $Y=\sum y_i$, i=1...5. Tuotteiden käänteinen kysyntäkäyrä $p = p(Y)$ ja pankin tuotantokustannukset $c_i(y_i)$. Silloin pankin i voitto $\Pi_i = y_i\, p(Y) - c_i(y_i)$. Voiton maksimointi vuorostaan edellyttää, että $d\Pi_i/dy_i = p + y_i\, p'(dY/dy_i) - c_i' = 0$. Näin ollen oligopolistinen kilpailutasapaino riippuu siitä, mikä vaikutus pankin i tuotantopäätöksellä on suhteessa koko pankkimarkkinoiden tuotantoon. Merkitään, että $dY/dy_i = \lambda$ ja kutsutaan lamdaa esim. oligopolistiseksi koordinaatioksi (oligopolistic coordination), kuten Panzar & Rosse.

Kun pankki i tietää, että muut eivät reagoi mitenkään sen omaan marginaaliseen tuotannon lisäykseen, $\lambda = 0$ ja kyseessä on täydellinen kilpailu. Jos taas $\lambda = 1$, kyseessä on tasapaino, jossa muut pankit eivät lainkaan vastaa pankin i tuotannon lisäykseen. Yleisesti voidaan ajatella[39], että aina, kun $0<\lambda<1$, muut pankit pyrkivät parantelemaan omia suhteellisia markkina-asemiaan. Jos siis pankki i esimerkiksi päättää ryhtyä vähentämään tuotantoaan (nostamaan hintoja), muut kilpailijat pyrkivät valtaamaan osansa pankin i markkinaosuudesta. Toisaalta, jos $1<\lambda<n$, kyseessä on jonkinlainen pankkien yhteistoiminta. Yhtenä yhteistoiminnan erikoistapauksena on syytä mainita ns. symmetrinen markkinatasapaino, jossa oletetaan, että kaikki pankit

[39] Kts. esim. Seade (1980), s. 481 tai Varian (1984), ss. 98-103.

ovat kustannusrakenteeltaan identtisiä, joten markkinatasapainossa kaikki pankit tuottavat saman määrän (identtisiä) tuotteita. Silloin $\lambda = n$, kun n on markkinoilla toimivien pankkien lukumäärä, ja pankeilla on ikäänkuin sopimus siitä, että ne maksimoivat yhteenlaskettuja voittoja, jotka sitten jaetaan kaikkien pankkien kanssa tasan.