
SUOMEN PANKIN KESKUSTELUALOITTEITA

27/96

Liisa Halme

Tutkimusosasto
25.11.1996

Pankkisääntelyn teoria ja normit
Oikeudellinen näkökulma

Suomen Pankki
PL 160, 00101 HELSINKI
☎ (90) 1831

Liisa Halme

Tutkimusosasto
25.11.1996

Pankkisääntelyn teoria ja normit Oikeudellinen näkökulma

Tässä keskustelualoitteessa esitetyt näkemykset ovat tekijän eivätkä välttämättä vastaa Suomen Pankin kantaa.

ISBN 951-686-535-6
ISSN 0785-3572

Suomen Pankin monistuskeskus
Helsinki 1996

Pankkisääntelyn teoria ja normit

Oikeudellinen näkökulma

Suomen Pankin keskustelualoitteita 27/96

Liisa Halme
Tutkimusosasto

Tiivistelmä

Keskustelualoite on ensimmäinen osa laajempaa projektia, jossa arvioidaan pankkilainsäädännön muutostarpeita pankkikriisin kokemusten valossa. Keskustelualoitteessa tarkastellaan Suomen pankkilainsäädännön kehitystä taloustieteessä sääntelyn vaikutuksista esitettyjä näkemyksiä vastaan.

Taloustieteen näkemyksistä tarkastellaan sääntelyn ja valvonnan talusteoreettisia perusteita sekä sääntelyn ei-toivottuja seurauksia, joista keskeiseksi nostetaan moraalikato ja siihen liittyvä piittaamaton riskinotto. Lisäksi kuvataan talous- ja oikeustaloustieteen näkemyksiä a) lainsäännöksistä kannustimina saavuttaa lainsäätäjän tavoitteet, b) agentista eli pankista normien noudattajana ja normeihin vaikuttajana sekä c) keinoista lisätä lainsäännösten toivottuja kannustinvaikutuksia.

Pankkilainsäädännön päätavoitteet ovat linjassa taloustieteessä esitettyjen näkemysten kanssa. Tavoitteisiin pääsemiseksi valituissa keinoissa sen sijaan ei ole vältytty niiltä haittavaikutuksilta, joiden takia osa taloustieteilijöistä ehdottaa kokonaan luopumista sääntelystä. Lain valmistelussa on nähtävissä varsin vähän arviointia, miten valvojan käyttäytyminen vaikuttaa säännösten noudattamiseen.

Tämän vuosisadan alun lainsäädännössä tavoitteet ja keinot olivat sopusoinnussa keskenään. Ristiriidassa ne olivat 1970 alusta voimaan tullessa lainsäädännössä. Toimintaoikeuksia lisättiin ja vastapainona korostettiin vakavaraisuuden tärkeyttä. Vakavaraisuusvaatimuksia kuitenkin alennettiin. Säästöpankkien sallittiin toimia liikepankimaisesti ilman riittäviä vakavaraisuuspuskureita. 1980-luvun lainvalmistelun keskeisin heikkous oli valmistelun hitaus, perusteluiden kapea-alaisuus, muodollisen yksimielisyyden hakeminen sekä säännöstön poikkeaminen kansainvälisistä vaatimuksista. Kanteiden nostamista koskevien määräaikojen lyhentäminen eri aikaan eri pankkiryhmiä osalta on myöhemmin ratkaisevasti vaikuttanut eri pankkiryhmiä johdon tosiasialliseen taloudelliseen vastuuseen.

Pankkien rooli lainvalmistelussa on ollut vahva. Viranomaiset näyttävät hyväksyneen pankkien keskeisen roolin, mistä osoituksena voidaan pitää mm. sitä, että pankit ovat voineet itse laatia ehdotuksia itseään koskeviksi lainsäännöksiksi.

Talletussuojan moraalikatoa lisäävien vaikutusten vähentämiseksi on muodollista talletussuojaa olennaisempaa, miten laaja on tosiasiallinen velkojien, jopa omistajien suoja. Mikäli kattavaa tosiasiallista suojaa pidetään välttämättömänä, sen vastapainona tulisi olla tiukentuneet omistajien vastuuta korostavat säännökset.

Pankkivalvonnan keskeisenä tehtävänä tulisi olla sen varmistaminen, että vastuu pankkien toiminnoista ja toiminnasta annettavien tietojen luotettavuudesta on pankin johdolla ja omistajilla.

Asiasanat: Pankkisääntely, pankkivalvonta, moraalikato, rationaalinen agentti

Banking Regulation: Theory and Norms A Legal Perspective

Bank of Finland Discussion Papers 27/96

Liisa Halme
Research Department

Abstract

This paper represents the first part of a more extensive project that will evaluate the need for changes in banking legislation in light of the recent banking crisis. The paper examines the development of Finnish banking legislation from the viewpoint of what economic science has to say about the effects of regulation.

The paper looks at the justification that economic analysis provides for regulation and supervision as well as the negative effects of regulation, of which the prime one is moral hazard and the related reckless propensity toward risk taking. In addition, we describe the law-and-economics viewpoints on a) legal rules as incentives, b) rational agents (banks) as law-makers and law-takers, and c) means by which the positive incentive effects of legislation can be increased.

The primary goals of banking legislation are consistent with the arguments advanced in economics. However, the chosen means of achieving those goals do evoke certain undesirable effects, which have led a number of economists to advocate the complete abandonment of the regulation. As to effects of regulation, particularly neglected in the process of legislation has been the evaluation of how actions of the supervisory authority can affect compliance with regulations.

During the early years of this century, the aims and means of legislation were largely harmonious. Conflict arose in the 1970 legislation. Increased freedom of action was counterbalanced by an emphasis on capital adequacy. Nonetheless, capital requirements were reduced. The savings banks were allowed to operate in line with commercial banks but without adequate capital reserves. The primary weaknesses of the legislative efforts of the 1980s were the slowness of the process, the emphasis on formal unanimity and the discrepancies vis-a-vis international standards.

The banks have played a significant role throughout the legislative drafting process. It is apparent that the authorities have approved of the banks' central role, as evidenced inter alia by the fact that banks have been free to draft legal rules that affect themselves.

As regards the reduction of moral hazard of deposit protection, the implicit protection of lenders and even owners is more important than the explicit, formal deposit guarantee. If implicit comprehensive coverage is considered necessary, this should be counterbalanced by tighter regulations emphasizing owner responsibility.

The central aim of banking supervision should be to ensure that banks' management and owners have the responsibility for the operations of the bank as well as for the accuracy of information on financial status of the bank.

Keywords: banking regulation, banking supervision, moral hazard, rational agent

Sisällys

Luku 1 Johdanto	9
1 Tutkimuksen motivaatioperusta ja tarkoitus	9
1.1 Tutkimuksen lähtökohta	9
1.2 Suomen Pankin toimet ja Säästöpankkien Keskus-Osake-Pankin haltuunotto	9
1.3 Valtio tulee mukaan	10
1.4 Kriisitietämys ja päätösten taustat	11
1.5 Missä olivat ennalta ehkäisevät normit	13
2 Tutkimuksessa käytettävä lähdeaineisto	13
3 Oikeudellisesta sääntelystä yhteiskunnassa	14
4 Oikeustutkimus lainopista oikeuspoliittiseen tutkimukseen	16
5 Finaalinen selittäminen oikeuspoliittisen tutkimuksen apuvälineenä	17
5.1 Justifiointi	18
5.2 Intentionaalinen selittäminen	18
5.3 Heuristinen kuvaus	18
5.4 Klamin finalistinen oikeusteoria	19
5.4.1 Teorian arviointia	21
6 Law and Economics, oikeustaloustiede, oikeuspoliittisen tutkimuksen apuvälineenä	21
7 Normin ja käyttäytymisen uskottavuudesta peliteoreettisesta näkökulmasta	23
8 Tutkimuksessa omaksuttu finaalinen ja oikeustaloustieteellinen näkökulma	25
Luku 2 Pankkisääntelyn teoreettinen viitekehys	27
1 Pankkisääntelyä koskevista talusteoreettisista lähtökohdista	27
1.1 Pankkien olemassaolon oikeutuksesta	27
1.2 Pankkisääntelyn ja -valvonnan talusteoreettinen oikeutus	28
1.2.1 Lähtökohta	28
1.2.2 Sääntelyn perustavoite	29
1.2.3 Lopputoteamuksia	31
1.3 Epätäydellinen informaatio ja moraalikato	32
1.3.1 Epätäydellinen informaatio	32
1.3.2 Moraalikato käsitteenä	33
1.3.3 Moraalikato eri osapuolten välisissä suhteissa	34
1.4 Rationaalinen agentti ja tämän toimintatavat	36
1.4.1 Taloustieteellinen lähtökohta	36
1.4.2 Rationaalinen agentti oikeustaloustieteessä	38
1.4.3 Johtopäätöksiä tutkimuksen kannalta	40
1.5 Sääntelykeinot ja niiden vaikutukset	41
1.5.1 Lähtökohta	41
1.5.2 Free banking ja sääntely	42
1.5.3 Narrow banking ja sääntely	46
1.5.3.1 Käsitteestä ja erilaisista sovelluksista	46
1.5.3.2 Mallin kritiikki ja käyttökelpoisuus	47

1.5.4	Välittävät näkemykset ja sääntely	47
1.6	Vakavaraisuuden sääntely ja taloustieteilijöiden esittämä kritiikki	50
1.7	Taloustieteilijät ja valvontaviranomaisten toimien kritiikki sekä parannusehdotuksia	51
1.7.1	Kritiikkiä	51
1.7.2	Parannusehdotuksia	52
1.7.3	Parannusehdotusten arviointia	53
Luku 3 Pankkisääntelyn normatiivinen viitekehys		55
1	Pankkien lainsäädännöllinen toimintaympäristö	55
1.1	Kysymyksen asettelusta	55
1.2	Liikepankkien toiminnan sääntely alkaa	55
1.3	Vuoden 1866 pankkiasetus	56
1.4	Vuoden 1886 pankkilaki	57
1.4.1	Lain tavoitteista	57
1.4.2	Keskeiset keinot	59
1.4.3	Johtopäätökset	60
1.5	Liikepankkien toiminnan sääntely 1900-luvun alussa	61
1.5.1	Uuden lain sisällön ennakoimista	61
1.5.2	Uusi liikepankkilaki syntyy	62
1.5.2.1	Lain tavoitteista	62
1.5.2.2	Keskeiset keinot	64
1.5.2.3	Johtopäätökset	65
1.6	Ensimmäinen säästöpankkilaki syntyy	65
1.6.1	Lain tavoitteista	65
1.6.2	Keskeiset keinot	66
1.6.3	Johtopäätöksiä	67
1.7	Kohti 1930-luvun säästöpankkilakia	67
1.7.1	Lähtökohta	67
1.7.2	Lain tavoitteista	68
1.7.3	Keskeiset keinot	69
1.7.4	Johtopäätöksiä	70
1.8	Vuoden 1969 pankkilait	71
1.8.1	Lakien lähtökohta ja tavoitteet	71
1.8.2	Liiketoimintojen sääntely	73
1.8.3	Vakavaraisuus ja talletussuoja	74
1.8.4	Maksuvalmius	76
1.8.5	Pankin lopettamista koskevat säännökset	77
1.8.6	Vahingonkorvaus- ja rangaistusmääräykset	77
1.8.7	Johtopäätökset	78
1.9	Kohti vuoden 1991 talletuspankkilakia	80
1.9.1	Työryhmien työ alkaa	83
1.9.2	Pankkilakityöryhmä vuosina 1986–1987	84
1.9.3	Valmistelutyö viivästyy entisestään	85
1.9.4	Talletuspankkilain keskeiset lähtökohdat	86
1.9.5	Hallituksen esitys ja työryhmien näkemykset – poikkeamat	88

1.9.6	Lain eduskuntakäsittely	90
1.9.7	Johtopäätökset	91
1.10	Luottolaitoslain säätäminen	93
1.10.1	Lain tavoitteet	94
1.10.2	Keskeinen sisältö	96
1.10.3	Lain eduskuntakäsittely	97
1.10.4	Johtopäätökset	98
1.11	Yhteenveto ja johtopäätökset lainsäädännön kehityksestä	98
1.11.1	Lainsäädännön tavoitteista ja perusteluista	98
1.11.2	Pankkien vaikutusvalta	99
1.11.3	Lainvalmistelun hitaus	100
1.11.4	Tavoitteiden ja keinojen yhdenmukaisuus	100
1.11.5	Sanktiot normien insentiivivaikutusten tehostajina	101
2	Pankkivalvonnan kehitys	103
2.1	Kysymyksen asettelusta	103
2.2	Pankkivalvonta 1800-luvulla	103
2.3	Erillisen valvontaviranomaisen tarvetta pohjustetaan	103
2.4	Pankkitarkastusvirasto syntyy vuonna 1922	104
2.5	Säästöpankkien valvonta 1900-luvun ensimmäisellä puoliskolla	106
2.6	Pankkivalvonta ennen rahoitustarkastusta	107
2.6.1	Vuoden 1933 pankkitarkastuslaki	107
2.6.2	Vuoden 1969 pankkitarkastuslaki	108
2.6.2.1	Johtopäätökset vuoden 1969 pankkitarkastuslaista ..	109
2.6.3	Vuoden 1991 pankkitarkastuslaki	109
2.7	Rahoitustarkastus syntyy	110
2.7.1	Ensin pankkivaltuutettujen hallinnollisen valvonnan alle	110
2.7.2	Sitten Suomen Pankin yhteyteen	110
2.7.3	Johtopäätökset rahoitustarkastuslaista	112
2.8	Rahoitustarkastuksen organisatorinen asema uudelleen esillä	112
2.9	Rahoitustarkastuksen toiminnan kehittäminen	
-	käytännön toimet	113
2.10	Yhteenveto pankkivalvonnan kehityslinjoista	116
3	Hallituksen näkemykset tulevien rahoitusjärjestelmäkriisien estämiseksi	117
3.1	Ensimmäinen tiedonanto	117
3.1.1	Keskeinen sisältö	117
3.1.2	Tiedonannon eduskuntakeskustelu	119
3.1.3	Johtopäätökset	120
3.2	Toinen tiedonanto	120
3.2.1	Keskeinen sisältö	120
3.2.2	Johtopäätökset	121
4	Toiminnan vakautta turvaavat normit	122
4.1	Käsitteistöä	122
4.2	Saamisten ja sijoitusten riskiin pohjautuva vakavaraisuussäännöstö	124
4.2.1	Pankkilakityöryhmän ehdotus vuonna 1987	124
4.2.2	Paineet esityksen muuttamiseksi kasvavat	125
4.2.3	Talletuspankkilakiin hyväksytyt säännöstö	125
4.2.3.1	Omaa pääomaa koskevat säännökset	126

4.2.3.2 Riskiryhmittelyä koskevat säännökset	126
4.2.4 Luottolaitoslain mukainen säännöstö	127
4.3 Riskikeskittymäsäännökset	128

Luku 4 Suomen pankkilainsäädäntö ja talousteoriat	
- kritiikki ja suositukset - linjanvetoa	131
1 Lähtökohta	131
2 Talletussuoja	132
3 Oman pääoman vaatimukset	133
4 Valvonta	134
5 Suosituslinjauksista	135
5.1 Lähtökohta	135
5.2 Lainsäädännön kehittäminen	136
5.3 Valvonnan kehittäminen	136
6 Tutkimus jatkuu	138
Lähteet	139

Luku 1 Johdanto

1 Tutkimuksen motivaatioperusta ja tarkoitus

1.1 Tutkimuksen lähtökohta

Tutkimuksen juuret löytyvät vuosilta 1986–1996, jolloin toimin Suomen Pankin ja valtion vakuusrahaston palveluksessa pankkien riskien seurantaan ja myöhemmin pankkikriisiksi puhjenneiden pankkien ongelmien hoitoon liittyvissä tehtävissä.

Keskustelualoitteena julkistettava tutkimus on ensimmäinen osa laajempaa tutkimusprojektia, jonka tarkoituksena on arvioida pankkilainsäädännön ja pankki-valvonnan muutostarpeita pankkikriisin kokemusten valossa.

Projekti jakaantuu kokonaisuudessaan kolmeen osaan. Nyt julkistettavassa ensimmäisessä osassa tarkastellaan pankkisääntelyn talousteoreettisia lähtökohtia sekä Suomen pankkilainsäädännön kehitystä. Myöhemmin ilmestyvässä toisessa osassa arvioidaan säästöpankkiryhmää koskevien 1990-luvun vahingonkorvausoi-keudenkäyntien valossa, miten valvontaviranomaiset ovat valvoneet pankkien toimintaa. Painopiste on vakavaraisuus- ja vakavaraisuuden vaarantamissäännösten valvonnassa. Empiirinen osa on välttämätön valvonnan ja lainsäädännön muutostarpeita koskevien johtopäätösten (projektin kolmas osa) tekemiseksi, koska viranomaiset voivat omilla toimillaan vaikuttaa oikeusnormien uskottavuuteen ja niiden tosiasialliseen noudattamiseen.

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on arvioida, miten Suomen pankkilainsäädän-nössä on otettu huomioon taloustieteessä esitettyjä näkemyksiä sääntelyn ja valvonnan tavoitteista ja keinoista sekä sääntelyn ei-toivotuista vaikutuksista. Lainsäädän-nön kehitystä tarkastellaan lainvalmisteluvaiheiden ja eduskunnan päätöksenteon pohjalta. Arvioinnissa keskitytään selvittämään oikeusnormien insenttiivaikutuksia.

Pankkilainsäädännön tarkastelu rajataan liikepankkeja ja säästöpankkeja koskevaan lainsäädäntöön, koska empiirinen osa koskee vain näitä pankkiryhmiä. Pankki-valvonnan tarkastelun painopiste on pankkitarkastusvirastoa koskevan lainsäädännön ja näin ollen erityisesti liikepankkien valvontalainsäädännön arvioinnissa.

1.2 Suomen Pankin toimet ja Säästöpankkien Keskus-Osake-Pankin haltuunotto

Suomen Pankki otti haltuunsa Säästöpankkien Keskus-Osake-Pankin syyskuun 19 päivänä 1991.

Haltuunottoa edelsi runsaan kahden vuoden erityistarkkailu, joka alkoi varsinaisesti keväällä 1989 Suomen Pankin asettaessa pankeille niiden luotonannon kasvusta riippuvaisen korottoman kassavarantovelvoitteen. Koska luottojen tarjonnan aiempaa rajoitinta, luotonantoon käytettävissä olevien varojen niukkuutta, ei pääomanliikkeiden vapauttamisen myötä enää ollut, pankit olivat aloittaneet kovan kilpailun asiakkaista. Kilpailua ei rajoittanut vapaille markkinoille ominainen rajoitin, luottokelpoinen kysyntä, kuten eivät myöskään vakavaraisuutta ja riskinottoa sääntelevät normit. Markkinaosuuksien valtaamista, joka alkoi vuonna 1987 ja huipentui vuosiin 1988

ja 1989, pitivät pankit itsekin eräänä keskeisenä tavoitteena. Osa pankeista jopa katsoi, että luotonottajien velanhoitokyvyn arviointi oli velallisen itsensä tehtävä, ei pankkien.

Suomen Pankin toimet kehityksen suunnan kääntämiseksi tehosivat erityisen huonosti säästöpankkiryhmään, joka mieluummin talletti nollakorolla rahaa Suomen Pankkiin kuin supisti luotonantonsa kasvua samassa tahdissa muiden pankkien kanssa. Myös pankkitarkastusvirasto oli huolissaan tilanteesta ja mm. käynnisti keskustelut Suomen Pankin sekä valtiovarainministeriön kanssa pankkien luottoriskien hallinnan kuntoon saattamisesta.

Suomen Pankin puolella seurattiin tiiviisti markkinoiden reaktioita Skopin varainhankinnan suhteen ja rakennettiin tarvittavia valmiuksia markkinahäiriöiden varalle. Skopin ja sen lähiyhtiöiden taloudellista asemaa selvitettiin huolimatta siitä, että Skopin edustajat pitivät yhtiöiden ongelmia tilapäisinä ja uskoivat ongelmien häviävän osakekurssien nousun myötä. Keväällä 1990 Skopilta edellytettiin toimia rahoitusrakenteensa tervehdyttämiseksi. Saman vuoden syksyllä ohjelmaa laajennettiin pääomarakenteen vahvistamiseksi ja eräiden merkittävien riskikeskittymien purkamiseksi. Samanaikaisesti alkoivat hahmottua erilaiset ratkaisumallit siltä varalta, että Skopin ongelmat kärjistyvät akuutiksi kriisiksi. Laskelmat osoittivat jo tuolloin, että Suomen Pankin kannettavaksi tulisivat yli 10 miljardin markan suuruiset riskit ja näiden rahoittamisesta syntyvät kustannukset. Eikä tämäkään vielä olisi riittänyt. Lisäksi tiedettiin Skopin tarvitsevan erillistä pääomatukea ja mahdollisten fuusiojärjestelyiden edellyttävän Suomen Pankin rahoituksellista vastaantuloa. Kaiken kaikkiaan hahmoteltuja miljardipanostuksia pidettiin tuossa tilanteessa epärealistisina toteuttaa ilman laajaa poliittista tukea.

Vuoden 1991 puolella kävi entistä selvemmäksi, että Skop ei selviydy ongelmistaan viranomaisten kanssa sovituilla ohjelmilla. Entistä ilmeisemmäksi kävi myös, että Suomen Pankki joutuu yksin hoitamaan Skopin ongelmat. Kesän 1991 tiivis selvittely- ja valmistelutyö huipentui syyskuun 19 päivää edeltävien viikkojen lähes ympärivuorokautiseen työskentelyyn noin 16 miljardin markan suuruisen haltuunottojärjestelyn toteuttamiseksi. Tuona päivänä tuli kaikkien tietoisuuteen, että maamme oli kohdannut pankkikriisi. Sen sijaan tuskin kenenkään tietoisuudessa oli, miten syväksi ja tuskalliseksi pankkien ongelmat tulisivat osoittautumaan.

1.3 Valtio tulee mukaan

Alkuvuodesta 1992 valtio päätti tarjota pankeille 8 000 miljoonaa markkaa oman pääoman ehtoista lainaa, jonka oli määrä torjua pankeja uhkaamassa ollut luottolama. Samaan aikaan valmisteltiin lakia uuden pankkitukiorganin, valtion vakuusrahaston perustamiseksi. Rahaston käyttöön annettiin 20 000 miljoonaa markkaa määrärahoja, joiden yhdessä edellä mainitun luottolamarahan kanssa kuviteltiin riittävän pankkien ongelmien hoitamiseen. Valtion vakuusrahasto aloitti toimintansa toukokuussa 1992. Näin maahamme saatiin pankkien akuutteja ongelmia hoitamaan organisaatio, jota olisi kipeästi tarvittu jo pari vuotta aikaisemmin.

Jo ennen valtion vakuusrahaston virallista perustamista aloitettiin neuvottelut säästöpankkien ongelmien hoitamiseksi maaliskuussa 1992 toimiluvan saaneen Suomen Säästöpankin kanssa. Vaikeimmaksi ongelmaksi nousi kriisisäästöpankkien eli noin kahdentoista suurimmissa ongelmissa olevan säästöpankin tilanteen hoitami-

nen. Tunteita kuumensivat viranomaisten tekemät laskelmat kriisipankkien selvitystilaan päästämisen seurauksista.¹ Vaikka alun alkaen ns. hyvät säästöpankit eivät halunneet kriisipankkeja mukaan Suomen Säästöpankkiin, eivät nämä pitäneet selvitystilaakaan mahdollisena. Nämä katsoivat selvitystilan johtavan myös terveemmissä säästöpankeissa olevien talletusten siirtymiseen kokonaan säästöpankkiryhmän ulkopuolelle. Lopulta myös viranomaiset luopuivat selvitystilavaihtoehdosta, koska tämän pelättiin voivan uhata suomalaisten liikepankkien ulkomaista varainhankintaa ja tätä kautta koko pankkijärjestelmän vakautta. Näin siitäkkin huolimatta, että kriisisäästöpankeilla ei itsellään ollut lainkaan suoraa ulkomaista rahoitusta.

Ensimmäisenä työnään vakuusrahasto antoi Suomen Säästöpankille 7 200 miljoonaa markkaa tukea pankin vakavaraisuuden turvaamiseksi.² Välittömästi tämän jälkeen Suomen Pankki myi Skop-omistuksensa vakuusrahastolle. Vuoden 1992 syksyllä alkoi vahvasti näyttää siltä, että edellisen vuoden syksyn ja vielä saman vuoden kevättalven arviot pankkien ongelmien suuruudesta olivat olleet pahasti alimitoitettut. Suomen Säästöpankille annettiin 4 700 miljoonaa markkaa lisää tukea viime kädessä tilintarkastajien vaatimuksesta. Niin ikään käynnistettiin vakuusrahastolain muutostyö, jolla pyrittiin saamaan rahaston käyttöön paitsi uusia tukimuotoja (omaisuudenhoitoyhtiöiden toiminnan rahoitus) myös lisää määrärahojen ja takausten muodossa olevia valtuuksia. Kumpikaan keskeisistä tavoitteista ei saanut eduskunnan hyväksyntää taakseen. Lisävaltuudet, 15 miljardia määrärahana tai 20 miljardia takauksina ja määrärahana, hyväksyttiin, ei rahaston omina valtuuksina, vaan valtion talousarvioon otettavina valtuuksina, joiden käytöstä tuli lopullisesti päättämään valtioneuvoston yleisistunto. Omaisuu-denhoitoyhtiöitä koskeva lakimuutos puolestaan hyväksyttiin vasta syksyllä 1993.

Myöhemmin valtuuksia korotettiin niin, että pankkitukeen voitiin käyttää enintään 60 miljardia markkaa eri muodoissa annettavaa tukea. Näin ollen pankkikriisin hoitamiseen jouduttiin varaamaan yli kolme kertaa enemmän valtuuksia kuin vuonna 1992 arvioitiin tarvittavan. Maksettu pankkituki on noussut yli 10 %:iin maamme bruttokansantuotteesta, kun esimerkiksi Ruotsissa on pankkitukeen sitoutunut noin 5 % ja Norjassa runsas 2 % maiden bruttokansantuotteesta.

1.4 Kriisitietämys ja päätösten taustat

Edellä kuvattu osoittaa, että pankkikriisin syvyys yllätti lähes täydellisesti ei ainoastaan eduskunnan ja viranomaiset vaan myös pankit ja niiden omat tarkastuselimet. Nekin, jotka todellisuudessa näkivät merkkejä huolestuttavasta kehityksestä, pitivät näkemänsä piilossa, koska eivät joko halunneet uskoa näkemäänsä tai uskoivat näkymien kääntyvän myönteisiksi tai sitten eivät katsoneet yksin voivansa poiketa virallisista näkemyksistä. Riittäviä johtopäätöksiä ei osattu tai uskallettu tehdä siitäkään, että jo tuossa vaiheessa pankkien ongelmat olivat vaatineet korkeimman mahdollisen hinnan, ihmisen elämän.

¹ Laskelmat perustuivat oletukseen, että talletukset siirretään Postipankkiin, koska tallettajien saamisten turvaamista katsottiin jo talletuspankkilainkin edellyttävän. Toisaalta talletusten poismaksamiseen eivät perustettavalle vakuusrahastolle suunnitellut varat olisi riittäneet.

² Tuki kanavoitiin säästöpankkien vakuusrahaston kautta.

Kriisin hoitotoimista jouduttiin päättämään jälkeinpäin arvioiden varsin vajaan naisten pankkien taloudellista tilaa koskevien tietojen varassa. Toisaalta pankkijärjestelmän vakauden ja tallettajien turvaamisen katsottiin edellyttävän pankkien vakavaraisuusongelmien hoitamista ”maksoi mitä maksoi”. Suomen Säästöpankkia koskevan ensimmäisen tukipäätöksen jälkeiset tapahtumat³ ja niiden poikkeavuus tukipäätökseen liittyneen saneeraus suunnitelman tavoitteista on konkreettinen osoitus siitä, mitä tapahtuu kun taloudelliset reunaehdot osoittautuvat myöhemmin toisenlaisiksi kuin päätöksentekotilanteessa.

Osa ratkaisuksista jouduttiin tekemään tietoisena päätökseen oikeuttavien oikeudellisten normien tulkinnanvaraisuudesta. Suomen Pankkia koskeva lainsäädäntö⁴ ei sisältänyt – eikä edelleenkään sisällä – yksityiskohtaisia säännöksiä lender of last resort -tehtävän toteuttamistavoista eikä reunaehdoista lukuun ottamatta säännöstä osakesijoitusten tekemisestä. Täsmällisten säännösten puuttuessa päätökset perustuvat tarkoituksenmukaisuusharkintaan, jota rajoittaa hallinnon yleissääntönä oleva velvollisuus hoitaa julkisia varoja huolellisesti. Tilanteessa, jossa järjestelmän vakaus on uhattuna, on vakauden säilymisestä vastuullisen viranomaisen kyettävä toimimaan, ja tällöin toimintaoikeutuksen antavan normin tulkinnassa ja huolellisuusvelvollisuuden arvioinnissa korostuu tavoiterationaalisuus.

Haltuunottomenettelyä ei puolestaan voitu toteuttaa niin, että Skopin silloiset osakkaat, lähinnä säästöpankit, olisivat menettäneet Skop-sijoitustensa arvon esimerkiksi osakepääoman nollauksen myötä.⁵ Tällainen menettely olisi johtanut siihen, että Skopin kriisin lisäksi viranomaisilla olisi ollut käsissään koko säästöpankkisektorin kriisi tilanteessa, jossa maassa ei ollut lainkaan erityisorganisaatiota ja etukäteen varattuja määrärahoja hoitamaan kriisiä. Mieleeni on jäänyt Norjan keskuspankista haltuunottoa seuranneena aamuna tullut puhelu, jossa tiedusteltiin perusteita, miksi Suomen Pankki – toisin kuin Norjan viranomaiset – ei ennen Skoppiin tekemäänsä osakesijoitusta edellyttänyt pankin osakepääoman nollausta ja täten vanhojen omistajien maksimaalista taloudellista osallistumista pankin ongelmien hoitamiseen. Joskus reaali maailman päätöksentekoon liittyvät reunaehdot pakottavat päätöksentekijän poikkeamaan ideaalisista teoreettisista perusteista.

³ Suomen Säästöpankin myyminen neljälle kilpailijapankille syksyllä 1993 herätti suurta vastustusta ja kritiikkiä monella taholla, erityisesti säästöpankkiryhmää lähellä olevilla tahoilla. Suomen Säästöpankkiin liittyneet pankit katsoivat tulleen petetyiksi, koska viranomaiset olivat heidän mukaansa nimenomaisesti luvanneet, että SSP:lle annetaan lakisääteisten vakavaraisuusvaatimusten edellyttämä määrä tukea ja että SSP:n itsenäisyys säilyy. Kahdeksan säästöpankkisäätiötä onkin nostanut yhteensä 479 miljoonan markan suuruiset vahingonkorvauskanteet Suomen valtiota ja Omaisuudenhoitoyhtiö Arsenal-SSP Oy:tä vastaan.

⁴ Suomen Pankin ohjesäännön (nyk. Laki Suomen Pankista) 1 §:n mukaan ”Suomen Pankin tehtävänä on Suomen rahalaitoksen pitäminen vakavalla ja turvallisella kannalla sekä maan rahaliikkeen edistäminen ja helpottaminen. Ohjesäännön 12 §:n mukaan ”Pankin varoja älköön sijoitettako osakkeisiin. Kuitenkin on tämänlaatuinen sijoitus sallittu, jos ... pankkivaltuusmiehet katsovat sen muista pankin toiminnan kannalta erittäin tärkeistä syistä tarpeelliseksi.”

⁵ Omistajien taloudellinen vastuu nousi myöhemmin erääksi pankkituen keskeiseksi ehdoksi, vaikkakin vastuun toteutustavoista käytiin voimakasta keskustelua hallituksen ja eduskunnan välillä. Eduskunta edellytti, että omistajien taloudellinen vastuu on toteutettava niin laajalti kuin mahdollista. Pankkitukipäätösten yhteydessä sovellettiin hieman toisistaan poikkeavia menettelytapoja, mutta tähän mennessä minkään pankin kohdalla osakepääomia ei ole nollattu.

1.5 Missä olivat ennalta ehkäisevät normit

Vakuusrahaston teettämät erityistarkastukset ja niiden perusteella nostetut vahingonkorvauskanteet⁶ ovat myös nostaneet esiin kysymyksiä, joiden tarkempi arviointi on vasta alullaan. Oikeudenkäyntiaineistoon perehtyessä joutuu pohtimaan voimassa olleen lainsäädännön tavoitteita ja yksittäisten lainsäännösten vaikutuksia. Miten pankkitoiminnassa voitiin ottaa niin suuria riskejä, että ne realisoituessaan edellyttivät useiden kymmenien miljardien markkojen suuruista julkista tukea? Mikä merkitys vakavaraisuutta ja riskinoton rajoittamista koskevilla säännöksillä oli? Myös valvontaviranomaisten käyttäytymisen selittäminen ja ymmärtäminen tuntuvat tarpeelliselta arvioitaessa, miten viranomaiset ovat valvoneet pankkeja erityisesti riskinottoa rajoittavien ja vakavaraisuutta koskevien säännösten osalta. Ennalta ehkäiseväksi tarkoitettujen normien pettäessä joutuu myös kysymään, mitä ohjeita ja normeja viranomaiset noudattivat tai mitä heidän olisi tullut noudattaa *kriisin puhjettua*.

Ennen kaikkea joutuu kuitenkin kysymään, onko lainsäädäntö- ja viranomaistoimin tehtävissä mitään tai jotain, jotta koetun kaltainen pankkikriisi ei toistuisi.

2 Tutkimuksessa käytettävä lähdeaineisto

Tutkimuksen talousteoreettisessa osassa käytetään hyväksi taloustieteessä esitettyjä näkemyksiä pankkisääntelyn ja pankkivalvonnan lähtökohdista ja optimaalisista keinoista tehokkaan valvonnan toteuttamiseksi. Oikeusnormeja tarkastellaan oikeustaloustieteeseen pohjautuvien näkemysten mukaisesti, jolloin normit nähdään insenttiiveinä tavoitteisiin nähden optimaalisen käyttäytymisen aikaansaamiseksi.

Lainsäädännön normatiivinen viitekehys rakentuu pankkilainsäädäntöprosessissa eri aikoina syntyneen aineiston analysoinnille. Aineistona käytetään lainvalmisteluaineistoa, komiteamietintöjä, työryhmien mietintöjä, hallitusten esityksiä, asiantuntijalausuntoja, eduskuntakäsittelyssä syntyneitä aineistoa sekä luonnollisesti varsinaisia lakitekstejä. Kirjallisen aineiston perusteella tehtyjä johtopäätöksiä syvennetään mm. keskusteluilla lainvalmisteluprosessissa mukana olleiden keskeisten henkilöiden kanssa.

Taustamateriaalina käytetään myös muuta viranomaisten, erityisesti Suomen Pankin ja pankkitarkastusviraston keskuudessa syntyneitä aineistoa. Merkittävä sija on myös tutkimuksen tekijän omilla kokemuksilla valvontaviranomaisten toiminnasta sekä ennen muuta lukuisilla keskusteluilla niin Suomen Pankin, rahoitustarkastuksen kuin valtiovarainministeriön nykyisten ja entisten edustajien kanssa. Mikäli siteerattuna lähdeaineistona käytetään vain viranomaisten sisäiseen käyttöön tarkoitettua aineistoa, lähteen käyttöön on pyydetty ao. viranomaisen lupa.

⁶ Vakuusrahastoa on arvosteltu vahingonkorvauskanteiden nostoon johtaneesta toiminnasta mm. siitä syystä, että kanteita on katsottu nostetun varmuuden vuoksi, ilman riittävää vaadittavien korvausten ja todellisten tapahtumien arviointia. Epäilyksiä on myös herättänyt vuoden 1993 lopussa tehtyjen päätösten tasapuolisuus. Erityisesti on epäilty vakuusrahaston menettelyä Helsingin Suomalaisen Säästöpankin toimien osalta, kun ko. pankin johtoa vastaan vakuusrahasto ei edellyttänyt nostettavan vahingonkorvauskanteita. Vakuusrahaston toimet ovat tältä osin eduskunnan oikeusasiamiehen tutkittavana.

3 Oikeudellisesta sääntelystä yhteiskunnassa

Oikeustieteen tohtori Hannu Tapani Klami on teoksissaan Oikeudellisen sääntelyn yleinen teoria ja Finalistinen oikeusteoria tarkastellut yhteiskunnan oikeudellista sääntelyä.

“Oikeussäännöksillä eli oikeusnormeilla pyritään vaikuttamaan ihmisten käyttäytymiseen erilaisissa valintatilanteissa. Oikeusnormien asettamisella ja niiden noudattamisen valvomisella pyritään tiettyjen yhteiskunnallisten asiantilojen aikaansaamiseen tai ylläpitämiseen. Oikeusnormien asettamista tai niiden noudattamisen valvomista kutsutaan yhteiskunnan oikeudelliseksi sääntelyksi.”⁷

Klami näkee oikeuden muutoksen välineenä ja korostaa näin ollen oikeuden dynaamista luonnetta vastakohtana oikeuden staattisuutta painottavalle lakipositivisille. Klamin näkemykseen oikeudellisen sääntelyn teoriasta sisältyy olennaisena tavoitteellisuuden käsite. Sääntely, jonka keinoina ovat oikeusnormit, on aina tavoitteellista joko siten, että oikeusnormin mukainen käyttäytyminen on itseisarvoisen tavoite sinänsä tai tavoitehierarkiaan liittyvä keino tietyn asiantilan saavuttamiseksi.

“Oikeusnormit ovat keinoja pyrittäessä tiettyjen yhteiskunnallisten tavoitteiden saavuttamiseen. Suhdetta voidaan ilmentää sanomalla, että oikeusnormeja asetetaan, jotta käyttäytymiseen voitaisiin vaikuttaa, ja käyttäytymisen toivotaan vaikuttavan yhteiskunnallisten tavoitteiden saavuttamiseen. Tästä periaatteesta, instrumentalismista, oikeusnormien selittämisestä tavoitteellisiksi, ei kuitenkaan seuraa, että kaikenlaisia oikeudellisesti merkityksellisiä päätöksiä tehtäessä keinot – oikeusnormit – olisivat tavoitteisiin nähden alisteisia. Oikeus ei kuitenkaan ole vain tavoitteellista käyttäytymistä, sääntöjä asettavaa tai niitä seuraavaa. Ei voida ajatella, että yhteiskunnassa elävä yksilö tai edes oikeudellista päätösvaltaa yksittäistapauksissa käyttävät orgaanien henkilöt – esimerkiksi tuomarit (ja viranomaiset, kirjoittajan huomautus) – olisivat yleisesti katsoen oikeutettuja syrjäyttämään oikeusnormien asettamat käyttäytymismallit pelkästään siksi, että katsovat jonkinlaisen muun käyttäytymisen paremmin edistävän niitä asiantiloja, joita he pitävät tavoittelemisen arvoisina. Kuitenkin oikeusnormien taustana olevat tavoitteet ovat oikeudellisessa päätöksenteossa aina merkityksellisiä, mutta niiden paino saattaa vaihdella eri tapauksissa. Kysymys on säännön (“statiikan”) ja rationaalisuuden (“dynamikan”) roolista päätöksenteossa.

Kun oikeus ymmärretään yhteiskuntaan vaikuttavaksi päätöksenteoksi, joka ilmentää yhteiskunnallisia valtasuhteita, seuraa tästä oikeuden instrumentaalisen luonteen omaksumisesta välttämättä tietty perusnäkökulma oikeuden metodologisiin ongelmiin. Kaikelle käyttäytymiselle, etenkin tietoiselle päätöksenteolle on perustavalla tavalla ominaista tavoitteellisuus, pyrkimys tiettyjen tavoitteiden rationaaliseen toteuttamiseen päätösten avulla. Tästä seuraa, että päätöksentekoon liittyvien lauseiden justifioiminen ja kontrolloimi-

⁷ Klami: Sääntely (1977, s. 1) ja Finalistinen (1979, s. 42).

nen arvo- ja tavoitejärjestelmien avulla on oikeudesta propositioita esittäessä yleisesti tarpeen. Vaikka oikeuden (staattinen) tunnistaminen oikeudeksi on konventionaalinen asia eikä riipu tietystä arvojärjestelmästä, oikeudellisessa päätöksenteossa, oikeusdynamiikassa, on sekä mahdollista että välttämätöntäkin keskustella arvokysymyksistä. Määriteltäessä oikeudellinen sääntely funktionaaliselta ontologialtaan tavoitteelliseksi toiminnaksi on sitouduttu tiettyyn oikeusfilosofiseen traditioon, teleologiseen näkemykseen oikeudesta.”⁸

Klamin näkemykset eroavat olennaisesti oikeuspositivistisesta ajattelutavasta, jonka mukaan normit otetaan annettuina asioina ja niitä noudatetaan niiden itsensä vuoksi, vaikkakin normit nähdään “oikeuspoliittisen tahdon” synnyttäminä.⁹

Tämän tutkimuksen tavoitteen, lainsäädäntöprosessissa käyttökelpoisen uuden tiedon tuottamisen, kannalta on tarpeellista hahmottaa yhteiskunnallisen toiminnan ja oikeudellisen sääntelyn välinen vuorovaikutus. Lainsäätäjän ja viranomaisten käyttäytymistä on vaikea kontrolloida, ellei nähdä, että lainsäätäjä on oikeusnormeilla pyrkinyt johonkin tiettyyn päämäärään ja että normit vaikuttavat oikeusalamaisen käyttäytymiseen tai että viranomaisen toiminta (normien tulkinta ja valvonta) vaikuttaa siihen, toteutuvatko lainsäätäjän asettamat tavoitteet vai eivät. Miten voidaan arvioida ja kontrolloida viranomaisen toiminnan tarkoituksenmukaisuutta, ellei nähdä toiminnan taustalla olevia tavoitteita ja toimintaa itseään (esim. normin noudattamisen valvontaa) tavoiterationaalisenä tapana tulkita normeja?

Oikeudellisen sääntelyn tavoitteellisuuden hyväksyminen ja oikeusnormien näkeminen keinoina vaikuttaa käyttäytymiseen antaa mahdollisuuden paitsi kontrolloida yhteiskunnallista päätöksentekoa myös luoda järkeviä ohjausjärjestelmiä, joissa yksittäisten normien asema suhteessa normilla tavoiteltuun tilaan on sopusoinnussa. Todellisuudessa tavoiterationaalisuuden ja normirationaalisuuden välillä on usein jännitettä. Oikeusviranomaisten ei voida ajatella hylkäävän normin edellyttämää johtopäätöstä, vaikka normi näyttäisi miten epäloogiselta tahansa taustalla olevien tavoitteiden näkökulmasta tuomarin omista tavoitepreferensseistä puhumattakaan.

Oikeuspoliittisen tutkimuksen apuvälineenä tavoitteellinen käsitys oikeudellisesta sääntelystä on tarkoituksenmukainen. Muutoin on vaara, että pyrittäessä ohjaamaan tai valvomaan alati monimutkaistuvia toimintoja päädytään, kuten Klami toteaa “normien tuhotulvaan, jota eivät hallitse edes juristit, vaan tietokoneet, nekin sokeasti, kuten koneelle sopii, annettuja sääntöjä seuraten”.¹⁰

⁸ Klami (1979, s. 42–44) Finalistinen.

⁹ Klami (1983, s. 170–171) Ihmisen säännöt.

¹⁰ Klami (1978, s. 150–151) Normit.

4 Oikeustutkimus lainopista oikeuspoliittiseen tutkimukseen

Oikeustieteen tohtori Aulis Aarnio jakaa oikeudellisen tutkimuksen kahteen pääryhmään, perinteiseen lainoppiin ja muuhun oikeustutkimukseen.¹¹ Viimeksi mainittuun kuuluvat säännösten toiminnan tarkastelu, säännösten arviointi ja oikeuspoliittinen tutkimus.

Oikeuspoliittisen tutkimuksen keskeinen kysymys on Aarnion mukaan, miten lainsäädännön tavoitteet tulisi asettaa ja mitä keinoja näihin tavoitteisiin pääsemiseksi olisi valittava. Säännösten toiminnan tarkastelu taas painottuu oikeussäännösten ja oikeudellisten instituutioiden yhteiskunnallisen roolin selvittämiseen. Tähän kuuluu mm. sen selvittäminen, miten oikeussäännökset rasittavat kohderyhmiä (vakavaraisuusvaatimuksen vaikutus luoton hintaan), miten tehokkaasti säännöstä käytännössä noudatetaan (vakavaraisuusvaatimuksen tosiasiallinen vai muodollinen noudattaminen) sekä miten tuomioistuimet tai lakia soveltavat (valvovat) viranomaiset toimivat. Säännösten arvioinnissa siirrytään mittaamaan lainlaatijan onnistumista tai epäonnistumista.

Tämän tutkimuksen kannalta Aarnion näkemys, että oikeuspoliitikko tutkii, miten lainsäädännön tavoitteet tulisi asettaa ja mitä keinoja tavoitteisiin pääsemiseksi olisi valittava, on olennainen. Johtopäätösten tekemiseksi on mielestäni myös arvioitava, miten tehokkaasti säännöksiä käytännössä noudatetaan. Tämä voidaan tehdä mm. selvittämällä, miten viranomaiset ja tuomioistuimet ovat toimineet. Tämä kertoo siitä, miten tehokkaasti lainsäätäjän asettamat keinot, normit toteutuvat yhteiskunnassa.

Oikeuspoliitikko voi mielestäni myös ottaa kantaa lainlaatijan onnistumiseen tai epäonnistumiseen ennen kuin tekee johtopäätöksiä tarvittavista uusista tavoitteista ja/tai keinoista.

Näin ollen oikeuspoliittisella tutkimuksella, säännösten toiminnan tarkastelulla ja säännösten arvioinnilla on yhtymäkohtia keskenään.

Aarnion näkemysten kuvauksista voi jo havaita, että tässä tutkimuksessa ei korosteta oikeuspoliittisen tutkimuksen tiukkaa erottelua muista oikeustutkimuksen haaroista huolimatta siitä, että tavoiteasetanta, lainsäädännön kehitykseen vaikuttaminen, on pidettävä mielessä tutkimusmenetelmiä valittaessa ja johtopäätösten perusteluita esitettäessä. Oikeuspoliittinen tutkimus voi vähintäänkin hyödyntää näkökohtia muista oikeustutkimuksen ja oikeustieteen haaroista. Lisäksi se tarvitsee johtopäätösten tueksi myös tietoa muiden oikeustutkimuksen haarojen saamista tuloksista.

Lainsäädäntöprosessissa välttämättömän uuden tiedon tuottamiseksi eli tarvittavan lakitekstin aikaansaamiseksi on perehdyttävä lainlaajojen käyttäytymiseen sekä voimassa olevien (olleiden) säännösten vaikutukseen. Oikeustieteen tohtori Antti Kivivuori pitää lakitekstejä keinoina, joilla on pyritty vaikuttamaan ihmisten

¹¹ Aarnio (1978, s. 52–59) Lainoppi.

käyttäytymiseen¹² ja lainvalmistelua yhteiskuntapoliittisena suunnitteluna yhteiskunnan olojen kehittämiseksi.¹³

Tarkastellessaan lakitekstejä ihmisten käyttäytymiseen vaikuttavan sääntelyn keinoina, Kivivuori pitää oikeustieteen tehtävinä¹⁴

- 1) Sääntelijän eli lainlaatijan käyttäytymisen selittämistä, jolloin tarkastellaan lakitekstin syntyä.
- 2) Sääntelyn kohteen eli oikeusviranomaisen ja oikeusalamaisen reaktioiden selvittämistä, jolloin tarkastellaan lakitekstin vaikutuksia.
- 3) Tarkoituksenmukaisen sääntelykeinojen etsimistä, jolloin pyritään formuloimaan tarvittava lakiteksti.

Tämä tutkimus pohjautuu Kivivuoren esittämään kolmijakoon. Keskustelualoitteena julkaistavassa osassa "Pankkisääntelyn teoria ja normit" tarkastellaan pankkilainsäädännön kehitystä sääntelijän käyttäytymisen näkökulmasta. Sääntelijän eli lainlaatioiden käyttäytymistä, tavoitteiden ja keinojen valintoja sekä valintaperusteita, tarkastellaan kolmen eri sääntelijäryhmän toimintoja arvioimalla. Lainvalmisteluvaiheessa mukana olleiden käyttäytymistä tarkastellaan

- a) komiteanmietintöjen (komitean jäsenet),
- b) hallituksen esitysten (hallitus) ja
- c) eduskunnan päätöksenteon (kansanedustajat) valossa.

Lainsäännösten vaikutuksia tarkastellaan myöhemmin julkaistavassa tutkimuksen empiirisessä osassa, jolloin kuvataan viranomaisten käyttäytymistä normien noudattamisen valvojina. Niin ikään myöhemmin julkaistaan johtopäätösosa, jossa esitetään konkreettisia suosituksia lainsäädännön muutoksiksi.

5 Finaalinen selittäminen oikeuspoliittisen tutkimuksen apuvälineenä

Oikeusnormien asettamisella ja niiden noudattamisen valvomisella pyritään, kuten Klami on asian ilmaissut, tiettyjen yhteiskunnallisten asiaintilojen, tavoitteiden aikaansaamiseen tai ylläpitämiseen. Sääntelijän käyttäytymisen selvittämisessä samoin kuin sääntelyn kohteen – oikeusalamaisen tai hallintoviranomaisen – käyttäytymisen selvittämisessä on kysymys päätöksentekoprosessin sekä itse päätöksenteon tarkastelusta.

Aarnio tarkastelee oikeudellista päätöksentekoa kolmesta näkökulmasta käsin: ratkaisun justifiointi (ratkaisun perustelut), ratkaisukäyttäytymisen intentionaalinen

¹² Kivivuori (1969, s. 25) Vahingonkorvaus.

¹³ Kivivuori (1986, s. 2) Lakien valmistelusta.

¹⁴ Kivivuori (1969, s. 25) Vahingonkorvaus.

selittäminen (mitä varten) ja päätöksenteon heuristinen tarkastelu (miten).¹⁵ Suomen pankkilainsäädännön kehitysvaiheita tarkasteltaessa käytetään hyväksi mainittuja kolmea näkökulmaa täydentämään taloustieteen kriteereihin pohjautuvan finalistisen oikeusteorian avulla tapahtuvaa lainsäätäjän käyttäytymisen kontrollointia.

5.1 Justifiointi

Justifioinnissa tietylle väitteelle, päätökselle tai ratkaisulle esitetään sellaiset perustelut, että ratkaisu voidaan hyväksyä näiden perusteluiden valossa. Perinteisesti oikeustieteessä justifiointia käytetään ratkaisun lailliseksi osoittamisessa. Justifioinnissa voidaan erottaa looginen ja psykologinen puoli. Loogisessa justifioinnissa tarkastellaan, minkälaisin edellytyksin lopputulos eli johtopäätös pitää paikkansa. Suppeassa mielessä looginen justifiointi tarkoittaa väitteen todistamista propositiologiikan sääntöjen avulla.¹⁶ Laajassa mielessä loogiseen justifiointiin liitetään faktojen lisäksi arvostuselementti, jolloin voidaan erityisesti tarkastella oikeudellisen päättelyn ja päätöksenteon metodista kontrolloitavuutta. Psykologisväritteisessä justifioinnissa päähuomio on niissä vaikuttamismekanismeissa, joiden seurauksena johtopäätös hyväksytään. Justifioinnissa käytetään apuna argumentaatioteorian malleja ja täten saadaan juridiselle ajattelulle metodinen kontrolloitavuus.

5.2 Intentionaalinen selittäminen

Päätöksenteon intentionaalisessa selittämisessä pohditaan, mitä varten, mistä syystä ratkaisija toimi niin kuin toimi. Tähän kysymykseen ei argumentaatioteoria anna vastausta, vaan vastausta on etsittävä kausaalisen ja finaalisin selittämisen avulla. Päätöksentekijän intentioiden mukaan tuominen selittämiseen edellyttää kannanottamista praktisen päättelyn problematiikkaan.¹⁷

5.3 Heuristinen kuvaus

Päätöksenteon heuristisessa kuvauksessa selvitetään, miten päätöksenteko todella tapahtui, miten ratkaisija päätyi esittämäänsä lopputulokseen. Tarkastelijalla on annettuna sekä lopputulos että tuloksen justifioinnissa käytetyt argumentit. Heuristiselta kannalta pääkysymys keskittyy päätöksentekoprosessin kuvaamiseen ja siihen, mikä päätöksen tueksi esitettyjen juridisten argumenttien rooli todellisuudessa oli verrattuna lausumatta jääneisiin perusteluihin.

¹⁵ Aarnio (1974, s. 319–334) Justifiointi ja Aarnio (1975, s. 126–129) Laki, teko ja tavoite.

¹⁶ Aarnio (1975, s. 127) Laki, teko ja tavoite.

¹⁷ Aarnio (1975, s. 128) Laki, teko ja tavoite.

5.4 Klamin finalistinen oikeusteoria

Klami asettaa finalistiselle oikeudelliselle teorialle neljä perusedellytystä:¹⁸

- a) Välttämätön tavoitteellisuus: Oikeudellisella päätöksenteolla, vaikka se viittaa normeihin, on yhteiskunnallisia vaikutuksia. Rationaalisessa päätöksenteossa otetaan arvostaen kantaa päätösvaihtoehtojen yhteiskunnallisiin vaikutuksiin.
- b) Arvoneutraalisuus: Oikeudellisen säätelyn teoria ei voi ottaa lähtökohdakseen mitään tiettyä arvojärjestelmää. Teoria on yhteensopiva minkä tahansa sisäisesti ristiriidattoman arvo- ja tavoitejärjestelmän kanssa, sillä teorian eräänä lähtökohdana on, että siitä käsin ei pyritä ratkaisemaan, mitä yhteiskunnallisia asiaintiloja pidetään tavoitteina, mitä ei. Teorian kannalta eri henkilöiden/henkilöryhmien tavoitteet ovat periaatteessa samanarvoisia.
- c) Rationaalisuus: Teoria pyrkii lauseisiin, jotka osoittavat rationaaliset päätösvaihtoehdot suhteutettuina johonkin eksplikoituun tavoitejärjestelmään, ei siis absoluuttisen optimaalisia päätöksiä.
- d) Yleisyys: Teorian lauseet eivät sitoudu tietyistä yhteiskunnallisista oloista johtuviin tosiasiallisiin edellytyksiin, jotka määrittävät, mitä on mahdollista tavoitella. Teorian malleja on konkreettisesti päätöksenteossa täydennettävä sijoittamalla tyhjiin paikkoihin konkreettiset tavoitteet ja yhteiskunnallisia oloja koskeva tieto.

Klamin näkemyksiä on kritisoitu erityisesti arvoneutraalisuuden näkökulmasta. Arvoneutraalisuus johtaa kriitikkojen mielestä siihen, että Klamin teoreettista näkemystä ei voi käytännössä soveltaa, koska oikeudellisten normien takana olevia yhteiskunnallisia intressejä ja valtasuhteita ei voi jättää vaille huomiota.

Lainsäätäjän tai minkä tahansa päätöksentekijän käyttäytymisen selittämisen metodologisena apuvälineenä finalistiseen oikeusteoriaan perustuva finaalin selittäminen tarkoittaa, että asetetuista tavoitteista käsin voidaan mahdollisimman rationaalisesti tutkia, minkälaisilla päätösvaihtoehdoilla asetetut tavoitteet voitaisiin saavuttaa.¹⁹ Tavoitteellinen päätöksenteko noudattaa ideaalilanteessa seuraavaa kaavaa:²⁰

Tavoitteet – Päätösvaihtoehdot – Kausaalioletukset – Preferoinnit – Päätös – Oikeusnormin asettaminen – Säätelyinformaation antaminen.

Kaava pitää sisällään mm. ne käytännön päätöksenteossa ilmenevät tosiasiat, että tavoitteita on useita, ei ole varmuutta, mitkä toimintavaihtoehdot parhaiten auttavat tavoitteen saavuttamisessa, ei ole välttämättä edes tietoa kaikista relevanteista

¹⁸ Klami (1979, s. 55–57) Finalistinen.

¹⁹ Klami (1979, s. 62) Finalistinen.

²⁰ Klami (1979, s. 61) Finalistinen.

toimintavaihtoehtoista jne. Tällaisessa tilanteessa päätöksentekijä syytä tai toisesta päättää preferoida tiettyjä tavoitteita sekä tiettyjä toimintavaihtoehtoja.

Klami huomauttaa,²¹ että finalistinen oikeusteoria sellaisena kuin hän sen näkee, ei ole teoreettinen ja yleistävä kuvaus tiettyjen oikeusnormin asettamiseen osallistuneiden henkilöiden ajattelutavasta. Tavoitteisiin viittaamalla ei hänen mukaansa voi justifioida oikeusnormien asettamista. Jos näin tehtäisiin, lähestyttäisiin oikeuspositivistien laintulkintaoppia, jossa oikeusnormien noudattamiselle etsitään rationaalinen tarkoituspäätös historiallisen aineiston avulla. Finalistinen teoria ei myöskään kuvaa oikeusnormien asettamista heuristisesti yleisluontoisena keskusteluna tavoitteista. Teorialla ei myöskään voi oikeusnormien asettamiskäyttäytymistä – ainakaan riittävän tyhjentävästi tai yleisesti – intentionaalisesti selittää päätelmällä “asetamme oikeusnormin N, koska pyrimme tavoitteeseen T”.

Klami haluaa teoriassaan ottaa etäisyyttä historiantutkijoiden yleisesti käyttämään ja edellä Aarnion luokittelussa esiintyvään finaalin selittämisen metodiin, intentionaaliseen selittämiseen. Samoin hän tekee eron mm. Kivivuoren soveltamaan finalistiseen tapaan tutkia lainsäätäjän käyttäytymistä teon teoriaan pohjautuvan metodologian avulla. Intentionaalisella selittämisellä pyritään lainsäätäjän todellisista tavoitteista käsin selittämään lainsäätäjän toimintaa. Eli pyritään jälkikäteen konstruoimaan selitys, josta käsin toiminta vaikuttaa rationaaliselta. Todellisuudessa on jälkikäteen erittäin vaikeaa saada riittävän kattavaa tietoa mm. lainsäätäjän motiiveista, siitä kenen tavoitteet olivat määrävissä asemassa, missä määrin tiedostettiin keinojen ja tavoitteiden välisiä yhteyksiä, miten todellisuus rajoitti päätöksentekoa jne. Klamin mukaan

“emme voi riidattomasti tunnistaa oikeusnormin asettamisprosessin jotain tiettyä vaihetta sellaiseksi, että normin tavoitteiden tulisi näkyä juuri siinä vaiheessa tai että siinä vaiheessa julkitulleet tavoitekäsitteet ansaitsisivat etusijan verrattuina joihinkin toisiin. Ja jos kysymys on henkilökollektiiveista, esim. eduskunnasta, kenen tavoitteet ratkaisevat? Onko ns. hiljaisen enemmistön oletettava muuta mutkitta hyväksyneen puheenvuoroja käyttäneiden “nökkamiestensä” lausumat? Onko esim. komitean oletettava hyväksyneen sihteerin kirjoittaman mietinnön – silloinkin kun ilmenee, että enemmistö jäsenistä ei kiireittensä takia vaivautunut lukemaan perusteluja, vaan ehkä ainoastaan pykälämuotoiset ehdotukset?”²²

Juuri edellä esitetyistä syistä Klami suhtautuu kriittisesti myös Kivivuoren tapaan selittää lainsäätäjän käyttäytymistä von Wrightin teon teoriaan pohjautuvan finaalin selittämisen avulla. Klami katsoo, että Kivivuoren käyttämä menetelmä antaa kylläkin tärkeää tietoa ja auktoriteettiargumentteja normien ymmärtämiseksi, mutta ei ole kattava selitys lainsäätäjän tosiasiallisesta, perimmäisestä käyttäytymisestä.

²¹ Klami (1979, s. 62) Finalistinen.

²² Klami (1979, s. 69) Finalistinen.

5.4.1 Teorian arviointia

Finalistiseen oikeusteoriaan perustuva finaalin selittäminen on erityisesti lainsäätäjän ja ylipäänsä päätöksentekijän käyttäytymisen loogisuuden ja rationaalisuuden tarkastelua, käyttäytymisen tarkoituksenmukaisuuden kontrollointia. Sillä voidaan selittää, mitä päätöksenteossa olisi voitu pitää tavoitteina, jotta käyttäytyminen olisi ollut loogista huolimatta siitä, että tosiasiasa näin ei menetelty. Koska teoria ei automaattisesti hyväksy mitään todellisuudessa käytetyistä tavoitteista tai keinoista, sillä pyritään ennen kaikkea rakentamaan oikeudellisen päätöksenteon malleja, joita voidaan käyttää päätöksen justifioinnissa ja kontrolloinnissa yksinään tai muiden argumenttien kanssa.

Tässä tutkimuksessa oikeudellinen päätöksenteko tarkoittaa sen selvittämistä, mitä tavoitteita lainvalmistelijat ja lainsäätäjät ovat lainsäädännölle asettaneet, mitä keinoja on valittu ja miten niitä on perusteltu. Valintoja arvioidaan taloustieteessä sääntelystä, sen ei-toivotuista vaikutuksista ja optimaalisista keinoista esitettyjä näkemyksiä vastaan. Finalistiseen oikeusteoriaan pohjautuvaa finaalin selittämistä käytetään siis sen selittämiseen, miten tarkoituksenmukaisilta lainsäätäjän ja lainvalmistelijoiden valitsemat keinot näyttävät ulkopuolelta valittujen kriteerien (taloustieteilijöiden näkemykset) valossa. Tämän tueksi arvioidaan tosiasiallista päätöksentekoa erityisesti intentionaalisen selittämisen metodein. Finalistisen oikeusteorian etu tosiasiallista päätöksentekoa kuvaamaan pyrkivään intentionaaliseen selittämiseen on, että sillä pyritään mahdollisimman objektiivisiin metodein kontrolloimaan päätöksentekoa.

6 Law and Economics, oikeustaloustiede, oikeuspoliittisen tutkimuksen apuvälineenä

Oikeuden ja talouden välisiä vuorovaikutussuhteita tarkastellaan tässä tutkimuksessa arvioimalla oikeusnormien vaikutuksia normialamaisen – pankin – käyttäytymiseen. Oikeusnormit nähdään insentiveinä toivotun käyttäytymisen aikaansaamiseksi. Taloustieteen näkemyksiä normialamaisen käyttäytymisestä käytetään hyväksi arvioitaessa normien kannustinvaiikutuksia.

Oikeuden ja talouden välisiä vuorovaikutussuhteita koskeva tutkimussuuntaus on lähtöisin 1960-luvulta Yhdysvalloista. Merkittävimmin alan tutkijoina voidaan pitää Ronald Coasea ja Guido Calabresia sekä Richard Posneria.²³

Tutkijat keskittyivät arvioimaan oikeussääntöjä taloudellisen tehokkuuden näkökulmasta, hyvinvoinnin maksimoinnin näkökulmasta. Tämän näkökulman tuli olla määräävä oikeussääntöjä suunniteltaessa ja oikeusnormeja arvioitiin siitä näkökulmasta, miten hyvin taloudellinen tehokkuus normeilla toteutuu. Tarkastellessaan oikeusnormeja taloudellisen tehokkuuden näkökulmasta, perustuu oikeustaloustieteellinen ajattelutapa yksiarvoiseen teoriaan.

Uudempi oikeuden ja talouden välisiä vuorovaikutuksia tutkiva suuntaus kiinnittää huomiota oikeussääntöjen vaikutukseen yksilöiden käyttäytymiseen.

²³ Coase (1960) The Problem of Social Cost, Calabresi ((1961) Some Thoughts of Risk Distribution and the Law of Torts, Posner (1992) Economic Analysis of Law.

Normien vaikutuksia arvioidaan taloudellisen tehokkuuden kannalta. Uuden oikeustaloustieteellisen tutkimussuunnan edustajista voidaan mainita ainakin Lewis Kornhauser, joka korostaa sitä, että oikeusnormit nähdään insentiiveinä, kannustimina, toimia tai olla toimimatta tietyllä tavalla.²⁴ Yksilöt eivät tämän ajattelutavan mukaan ole automaattisesti lainkuuliaisia vaan arvioivat oikeussääntöjä ja niiden noudattamista sääntöjen seurauksia ja vaikutuksia vastaan. Ratkaiseviksi tekijöiksi oikeussäännön noudattamisessa nousee yksilön käsitys normin mukaisen käyttäytymisen hyödyllisyydestä yksilön itsensä kannalta ja toisaalta normin noudattamatta jättämisen seurauksista yksilölle.²⁵

Klamin tavoitteelliseen käsitykseen oikeudellisesta sääntelystä voidaan yhdistää oikeustaloustieteilijöiden näkemys normien ja käyttäytymisen välisestä suhteesta. Tavoitteet pohjautuvat tällöin taloustieteen näkemyksiin ihmisestä omien etujen maksimointiin pyrkijänä, millä voidaan selittää, miten ihminen suhtautuu oikeusnormeihin: normien uskottavuus on sitä parempi, mitä enemmän niiden noudattamisesta on hyötyä ihmiselle itselleen. Toisaalta normien uskottavuutta voidaan tehostaa sanktioin.

Suomessa oikeustaloustieteellinen tutkimus ei ole toistaiseksi lyönyt itseään läpi systemaattisena tutkimushaaranä. Kansantaloustieteen puolella on jonkun verran teoreettista opetusta sekä kotimaisia empiirisiä tutkimustuloksia, joissa on tarkasteltu tiettyjen normien taloudellisia vaikutuksia tai oikeusalamaisen (tässä tapauksessa pankkien) käyttäytymistä.²⁶

Oikeustieteen puolella on teoreettinen opetus toistaiseksi varsin vähäistä ja tutkimustyö vasta aluillaan.²⁷ Systemaattisia tutkimustuloksia tarvitaan oikeuden ja talouden välisistä vuorovaikutuksista analysoitiinpa sitten oikeusnormien taloudellista tehokkuutta (oikeuden suhde talouteen, normien tosiasiallinen tehokkuus) tai oikeusnormien vaikutusta (talouden suhde oikeuteen, normien hyväksyttävyyys ja uskottavuus).

Myös pankkilainsäädännön valmistelun puolella on varsin vähän havaittavissa oikeustaloustieteen näkemyksiä ohjaamassa lainvalmistelun sisältöä huolimatta siitä, että esimerkiksi pankkikriisi on osoittanut, miten vähän vakavaraisuutta ja riskinoton rajoittamista sääntelevillä normeilla voitiin tosiasiasa estää pankin riskinottoa ja miten säännöksiä voitiin kiertää.

²⁴ Lewis Kornhauserin näkemyksiä on käsitelty kirjassa *Law and Economics*, toim. Nicholas Mercurio, erityisesti artikkelissa Lewis Kornhauser: *Legal Rules as Incentives*.

²⁵ Oikeustaloustieteellisen tutkimuksen lähtökohtia on havainnollistettu *Oikeus-lehdessä* 1995:2 sivuilla 105–146 olevassa neljässä artikkelissa. Artikkelit ja niiden kirjoittajat ovat seuraavat: 1) Pääkirjoitus: Oikeutta talouteen – taloutta oikeuteen, 2) Vesa Kanninen, Kalle Määttä, Matti Heimonen: Oikeustaloustiede – Law and Economics, 3) Jukka Mähönen: Law and Economics: Taustaa ja mahdollisuuksia ja 4) Kauko Wikström: Miksi oikeuden ja talouden välistä suhdetta kannattaa tutkia?. Laajemmin oikeustaloustieteellisen tutkimussuunnan tarkastelukulmia ja piirteitä on käsitelty teoksessa *Law and Economics*, toim. Nicholas Mercurio sekä Richard Posner teoksessaan *Economic Analysis of Law*.

²⁶ Esimerkkinä mainittakoon Suomen Pankissa tehdyt tutkimukset vakavaraisuusnormiston vaikutuksista luotonannon hintaan sekä tutkimukset, joissa on tarkasteltu pankkien antolainastoiminnan ja moraalikadon välisiä yhteyksiä.

²⁷ Turun Yliopiston oikeustieteellisessä tiedekunnassa on käynnistetty tutkimusprojekti ”Oikeus ja talous”, mihin liittyen professori Kauko Wikström on julkaissut ensimmäisen teoksen ”Oikeus ja Talous”.

7 Normin ja käyttäytymisen uskottavuudesta peliteoreettisesta näkökulmasta

Lainsäätäjän ja viranomaisen käyttäytymisen kontrolloiminen finaalin selittämisen menetelmin ja oikeustaloustieteen argumentteja hyväksikäyttäen tarvitsee tuekseen myös muunlaista argumentaatiota. Eräs keskeinen näkökulma on peliteorioissa käytetty uskottavuuden näkökulma. Taloustieteessä esitettyjen näkemysten mukaan viranomaisten käyttäytyminen vaikuttaa siihen, miten pankit noudattavat normeja. Viranomaiset voivat esimerkiksi välttää sanktionormin käyttämistä, mikä taas voi lisätä pankin primaarinormista piittaamatonta käyttäytymistä. Epäuskottava sanktio heikentää täten primaarinormin uskottavuutta. Peliteoreettisia näkemyksiä voidaan käyttää hyväksi arvioitaessa viranomaisten käyttäytymisen ja oikeusnormien uskottavuutta.

Normin uskottavuuteen vaikuttaa ensiksi normin aineellinen sisältö, jota tässä tutkimuksessa tarkastellaan normin taustalla olevista tavoitteista ja normin tosiasiallisesta sisällöstä käsin taloustieteen ja oikeustaloustieteen argumentteihin nojaten. Toiseksi siihen vaikuttaa normin rikkomisen seurauksena oleva sanktio, sekundäärinormi. Kolmanneksi normin uskottavuuteen vaikuttaa normin noudattamisen valvonnasta vastuussa olevan viranomaisen käyttäytyminen tämän tulkittaessa normin sisältöä ja valvoessa normin noudattamista. Samalla tavalla normin uskottavuuteen vaikuttaa eri tahojen käyttäytyminen sanktionormiin turvautumista harkittaessa ja rikkomisesta seuraavaa sanktionormia tulkittaessa (vahingonkorvauksen vaatiminen ja korvaukseen tuomitseminen).

Viranomaisten tulkinta- ja valvontakäyttäytyminen saattaa vaikuttaa siihen, että sisällöllisesti tarkoituksenmukainen normi muuttuu epäuskottavaksi, koska normialamainen havaitsee, että normia ei tarvitse tosiasiallisesti noudattaa tai sen noudattamatta jättämiseen suhtaudutaan ymmärtävästi sanktionormin olemassaolosta huolimatta. Peliteorioita analogisesti soveltaen voidaan ajatella, että normialamainen, pohtiessaan noudattaako normia vai ei, tekee tulevasta käyttäytymisestään johtopäätöksiä menneisyyden tapahtumien perusteella (reason forward and look backward). Näin ollen viranomaisen toiminta (laintulkinta, sanktionormiin turvautuminen) saattaa olla tarkoituksenmukaista ja järkevää tietyssä tilanteessa ja tietyllä hetkellä, mutta se saattaa johtaa siihen, että oikeusalamainen entistä vähemmän noudattaa kyseistä normia tulevaisuudessa. Ristiriita normin ja tosiasiallisen käyttäytymisen välillä on ennen pitkää korjattava joko muuttamalla normia tai lisättävä normin noudattamista vahvistavia kannusteita.

Edellä kuvattu uskottavuusongelma johtuu ns. dynaamisesta epäjohtonmukaisuudesta. Sanktio, jolla uhkaaminen oli viranomaisen kannalta optimaalista ennen normin rikkomista, muuttuukin epäoptimaaliseksi panna täytäntöön, kun normia on rikottu eikä "tehtyä saa tekemättömäksi".²⁸

Peliteorioissa käytetään termejä uskottavuus ja sitoutuminen. Uskottavuus edellyttää aina sitoutumista. Viranomaisten käyttäytymistä kontrolloitaessa on tärkeää ottaa huomioon peliteorioiden näkemyksiä, miten sitoutumista voidaan lisätä käyttäytymisen (ja viime kädessä normien) uskottavuuden lisäämiseksi. Teorioiden mukaan päätöksentekijä joutuu päättämään paitsi toimintatavasta myös siitä, miten

²⁸ Kydland & Prescott (1977).

hän saa toimintansa näyttämään uskottavalta. Suotuisan lopputuloksen aikaansaamiseksi päätöksentekijä voi käyttää joko uhkaa tai lupautta.²⁹ Uhka voi toimia joko pakotteena tai pelotteena. Samoin voi myös lupaus toimia pakotteena tai pelotteena.

Oikeusnormeja ajatellen sanktio- eli sekundaarinormit voidaan nähdä uhkana, joilla on joko pakote- tai pelotevaikutus. Ollakseen uskottava päätöksentekijän tulisi käyttää uhkausta vain sen verran kuin on välttämätöntä tavoitteen saavuttamiseksi. Tilanteeseen nähden liian kova uhkaus on epäuskottava, koska se on liian kallis panna täytäntöön, päätöksentekijän mainetta murentava jne. Myös lainsäätäjän tulisi ottaa nämä näkökohdat huomioon päättäessään primaarinormien rikkomiseen liittyvistä sanktioista.³⁰

Dixit ja Nalebuff ovat kirjassaan "Thinking Strategically" esittäneet vaihtoehtoisia tapoja päätöksenteon ja käyttäytymisen uskottavuuden lisäämiseksi.³¹ Tavoitteena on lisätä päätöksentekijän omaa sitoutumista tietynlaiseen menettelytapaan. Vaihtoehtoina esitetään seuraavia kahdeksaa toimintatapaa:

- 1 Maineen hyväksikäyttöä (Sanojensa mittainen mies).
- 2 Kirjallisten sopimusten tekemistä suullisten lupauten sijaan.
- 3 Yhteydenpidon katkaisemista (ei neuvottelumahdollisuutta).
- 4 Omien siltojen polttamista.
- 5 Lopputuloksen jättämistä sattuman varaan.
- 6 Vaiheittaista etenemistä.
- 7 Yhteisön/ryhmän luomista ja kaikkien jäsenten sitouttamista tavoitteeseen.
- 8 Edustajan valtuuttamista neuvottelemaan.

Esimerkiksi epäuskottavasta normista sopinevat selvitystila- ja konkurssimenettelyä koskevat säännökset. Historiallinen lainvalmisteluaineisto osoittaa, että lainsäätäjän alkuperäinen tarkoitus on ollut säätää normien laukeamiskynnys niin korkealle, että normeja ei tarvitsisi soveltaa. Lisäksi implisiittinen talletussuoja on vaikuttanut siihen, että näitä normeja vain harvoin on pankkien kohdalla jouduttu soveltamaan.

Tässä esitettyihin näkökohtiin palataan myöhemmin julkaistavassa tutkimuksen johtopäätösosassa, jossa arvioidaan viranomaisten valvontakäyttäytymisen muutostarpeita sekä sekundaarinormien muutostarpeita.

²⁹ Dixit and Nalebuff (1991, s. 124–125).

³⁰ Oikeustaloustieteen puolella on käsitelty tätä aihepiiriä – vaikkakin osin eri näkökulmasta – mm. pohdittaessa ankaran vastuun ja tuottamusperäisen vastuun vaikutuksia vahinkojen aiheutumiseen sekä rikoksen ja rangaistuksen välisiä yhteyksiä. Aihepiirejä on käsitelty mm. seuraavissa artikkeleissa: Steven Shavell: Criminal Law and the Optimal Use of Nonmonetary Sanctions as Deterrent; Richard Posner: An Economic Theory of Criminal Law; Steven Shavell: Strict Liability versus Negligence; Guido Calabresi and Douglas Melamed: Property Rules, Liability Rules and Inalienability: One View of the Cathedral.

³¹ Dixit and Nalebuff (1991, s. 144–167).

8 Tutkimuksessa omaksuttu finaalin ja oikeustaloustieteellinen näkökulma

Tutkimuksessa käytetään finalistiseen oikeusteoriaan perustuvaa finaalista selittämistä apuna kontrolloitaessa lainsäätäjän ja pankkivalvontaviranomaisten käyttäytymistä, niiden päätöksentekoa. Lainsäätäjän käyttäytymisen tarkastelemisen keskeinen näkökulma ei ole aukottoman intentionaalisen selittämisen näkökulma, vaikka tätäkin tehdään, jotta johtopäätöksenä voitaisiin esittää kontrolloitu päätelmä lainsäätäjän käyttäytymisestä. Lainsäätäjän valitsemia tavoitteita ja keinoja kontrolloidaan ulkopuolisesti valittujen, tässä tapauksessa taloustieteen näkemysten pohjalta. Valinnan jälkeen selvitetään, miten lainsäädännössämme heijastuvat taloustieteilijöiden näkemykset pankkivalvonnan ja pankkilainsäädännön tavoitteista ja miten loogisia tai ristiriitaisia lainsäädäntömme oikeusnormit – keinot – ovat suhteessa taloustieteilijöiden näkemyksiin. Talousteoreettisia näkemyksiä ei käytetä reaalisisina argumentteina, vaan finalistisen teorian mukaisina ulkopuolisina, objektiivisina tavoitteina ja keinoina.

Tarkastelutapa, jossa hyödynnetään taloustieteilijöiden näkemyksiä pankkilainsäädännön tavoitteista ja keinoista, on normatiivinen siinä mielessä, että tutkimuksessa pyritään taloustieteellisin apuvälinein kriittisesti arvioimaan pankkilainsäädännön ja pankkivalvonnan tarkoituksenmukaisuutta ja kehittämistarpeita. Tutkimuksessa ei kuitenkaan testata yksittäisten normien taloudellista tehokkuutta vaan hyväksytään taloustieteilijöiden näkemykset, vaikkakin osin ristiriitaiset, optimaalisista pankkien toimintaa ja pankkivalvontaa sääntelevistä keinoista.

Lainsäätäjän käyttäytymistä kuvataan ja selitetään arvioimalla myös tosiasiallisia tavoitteita ja keinoja sekä käytettyjä perusteluita. Johtopäätöksenä päädytään kuitenkin käyttäytymisen loogiseen kontrollointiin (tarkoituksenmukaisuuden, uskottavuuden kontrollointiin) taloustieteen näkemyksiä hyväksikäyttäen. Lainsäädäntöprosessin tosiasiallinen selittäminen ja kuvaaminen antaa tietoa mm. eri intressiryhmien tavoitteista ja näiden näkemysten painoarvoista lainsäätäjän päätöksenteossa. Lainsäätäjän käyttäytymisen kontrollointi finalistiseen oikeusteoriaan pohjautuvan finaalin selittämisen avulla tarvitsee tuekseen pankkikriisin jälkikäteisarviointia tosiasiallisen päätöksentekoprosessin kuvaamisen ja selittämisen muodossa. Näin voidaan mm. arvioida, miten yhdenmukaista tai ristiriitaista yhteiskunnallinen päätöksenteko on arvoneutraalin teorian periaatteiden kanssa.

Näin ollen keskustelualoitteena julkaistavassa tutkimuksessa

- a) kuvataan,
- b) selitetään ja
- c) kontrolloidaan

lainsäätäjän käyttäytymistä.

Yhteenvetona voidaan tutkimuksen finalistinen ja oikeustaloustieteellinen tarkastelutapa tiivistää seuraavasti:

Tarkastelun kohde ¹⁾	Tarkasteltava asia ¹⁾	Näkökulma ¹⁾	Metodit	Argumentaatiolähde
<i>Lainsäätäjä</i>	<i>Käyttäytyminen</i>	<i>Kontrollointi, selittäminen, kuvaaminen</i>	Finaalinen, intentionaalinen, avoin argumentointi	Talous- ja oikeustaloustiede, empiria
<i>Agentti, pankki</i>	<i>Käyttäytyminen</i>	<i>Agentti lain noudattajana, agentti lakiin vaikuttajana</i>	Finaalinen, intentionaalinen, avoin argumentointi	Talous- ja oikeustaloustiede, empiria
Viranomainen/ valvoja	Käyttäytyminen	Kontrollointi, selittäminen, kuvaaminen	Finaalinen, intentionaalinen, avoin argumentointi	Talous- ja oikeustaloustiede, empiria

Oikeusnormien näkökulmasta voidaan tutkimuksen tarkastelutapa tiivistää seuraavasti:

Tarkastelun kohde ¹⁾	Tarkasteltava asia ¹⁾
<i>Normien synty</i>	<i>Lainsäätäjän käyttäytyminen, agentti lakiin vaikuttajana</i>
<i>Normien tehokkuus</i> - <i>primaarinormit</i> - <i>sekundaarinormit</i>	<i>Selittäminen ja kuvaaminen deskriptiivisen oikeustaloustieteen menetelmin</i>
<i>Normien noudattaminen</i>	<i>Agentti lain noudattajana, agentti lakiin vaikuttajana</i>
Normien noudattamisen valvonta/tulkinta	Viranomaisen käyttäytyminen
Uusien normisuositusten laatiminen	Tutkimuksen johtopäätökset

¹⁾ Kursivoidut osat kuvaavat keskustelualoitteessa käsiteltäviä näkökohtia.

Luku 2 Pankkisääntelyn teoreettinen viitekehys

1 Pankkisääntelyä koskevista talousteoreettisista lähtökohdista

"Wisdom implies prudence and discretion, and these should regulate the whole conduct of a banker, not merely when engaged in banking transactions, but at all other times."

J.W.Gilbart

1.1 Pankkien olemassaolon oikeutuksesta

Viime vuosisadan lopussa ja tämän vuosisadan alussa nähtiin pankkien hyödyllisyys ennen muuta siinä, että ne mahdollistavat tehokkaan maksuliikenteen ja edistävät kaupan ja teollisuuden toimintaa.¹ Syvällisemmin tarkasteltuna pankkien olemassaolon oikeutukselle voitiin löytää ainakin seuraavat viisi perustetta:²

- 1) Tallettaja voi sijoittaa rahansa turvallisesti pankkiin.
- 2) Pankit lisäävät yhteiskunnan hyvinvointia (pankit kanavoivat pääomia tuottavaan käyttöön, lisäävät rahan tarjontaa ja tuotantotoiminnan kautta koko kansakunnan hyvinvointia).
- 3) Pankit hoitavat rahoituksen välityksen tehokkaasti (aikaa ja kustannuksia säästäen sekä nopeasti maan eri osien välillä).
- 4) Pankit vähentävät informaatiosta johtuvia ongelmia rahoituksen välityksessä (pankit lisäävät yritystoiminnan arvostusta ja luotettavuutta, yritystoiminnassa tarvittavaa taloudellista tietämystä sekä ihmisten tietämystä omasta taloudellisesta asemastaan ja tilanteestaan).
- 5) Pankit ovat esikuvina yhteiskuntamoraalin muodostamisessa ja ylläpitämisessä (pankkien oman edun mukaista on luotottaa vain luotettavia ja kunniallisia asiakkaita sekä muutoinkin tukea positiivisen ja luotettavan kuvan syntymistä pankkien asiakkaista).

Gilbartin näkemykset osoittavat, että jo 1800-luvun lopussa pankkien merkitys nähtiin – 1990-luvun terminologiaa käyttäen – rahoituksen välitykseen liittyvien transaktiokustannusten sekä informaation epätäydellisyydestä johtuvien ongelmien

¹ The object of banking is to economise the use of money, and to render additional facilities to trade and commerce. Teoksessa *History of Banking 1650–1850* Vol. IV, toim. Forrest H. Capie.

² Gilbart (1911, s. 217–227).

vähentämisessä. Pankkien tehtävä yhteiskuntamoraalin ylläpitäjinä on sen sijaan lähes tyystin kadonnut tämän päivän pankkitoimintaa käsittelevästä teoreettisesta kirjallisuudesta ja suhtautuminen moraalisiin on saanut kokonaan uuden painotuksen, kuten myöhemmin voidaan todeta käsiteltäessä rationaalista agenttia ja moraalikatkoa.³

Pankkien painoarvo talouselämässä ja yhteiskunnassa laajemminkin on huomattava myös tänä päivänä. Huolimatta siitä, että rahoitustoiminnan osuus bruttokansantuotteesta on Suomessa alle neljä prosenttia (1991) ja kansainvälisestikin neljän–seitsemän prosentin tasolla,⁴ on pankeilla edelleenkin keskeinen rooli rahoituksen välittäjänä ja likviditeetin luojana. Pankkien hoitamaan rahoituksen välitykseen liitetään useimmiten väite transaktiokustannusten alenemisesta. Väite ei välttämättä pidä paikkaansa, mikäli transaktiokustannukset ymmärretään suppeasti.⁵ Sen sijaan pankkien merkitys likviditeetin luojana ja muuntajana rahoituksen käyttäjien tarpeisiin sopivaksi on eräs keskeinen rahoituksen välittäjän tehtävä. Toinen keskeinen tehtävä liittyy rahoitussopimusten valvontaan. Sijoittajat haluavat kustannussyistä delegoida rahoitussopimusten valvonnan rahoituksen välittäjälle. Rahoituksen tarjoajat preferoivat rahoituksen kanavoimista välittäjän kautta myös siitä syystä, että välittäjällä on paremmat mahdollisuudet varmistaa ja vastata sopimusten noudattamisesta kuin yksittäisellä sijoittajalla.

Voidaankin todeta, että pankkien merkitys ja olemassaolon oikeutus liittyy tämän päivän näkemysten mukaan informaatioon, sen epätäydellisyydestä ja epäsymmetrisyydestä aiheutuvien ongelmien vähentämiseen ja eliminoimiseen. On jopa todettu,⁶ että pankki voidaan nähdä tuotannollisena yrityksenä, jonka lopputuote on informaatio.

1.2 Pankkisääntelyn ja -valvonnan talousteoreettinen oikeutus

1.2.1 Lähtökohta

Pankkien toimintaa on perinteisesti säännelty voimakkaasti ja vastaavasti niiden valvonta on poikennut vastaavan yhtiömuodon omaavien, muuta kuin rahoitustoimintaa harjoittavien yritysten valvonnasta. Sääntelyn painopisteet ovat muuttuneet pankkitoiminnan monipuolistumisen ja kansainvälistymisen myötä. Kolmekymmenluvulla useissa maissa alkanut pankkien korkojen ja pääomanliikkeiden sääntely sekä kilpailua rajoittavien sallittujen liiketoimintamuotojen rajoittaminen muuttui 1970- ja erityisesti 1980-luvulle tultaessa vakautta turvaavien säännösten (sekä ennalta ehkäisevien että suojaavien) tarpeellisuuden korostamiseksi. Samanaikaisesti vanhat

³ Moral hazard; termi määritellään myöhemmin kohdassa 1.3.2.

⁴ Rahoitussektorin työllistävä vaikutus on vieläkin vähäisempi. Suomessa rahoitussektorin osuus työvoimasta oli vuonna 1991 2.7 %, kun vastaava luku Yhdysvalloissa oli 4.8 %, Saksassa 3.2 % ja Ranskassa 2.8 %.

⁵ Vihriälä (1989), Rahoituslaitokset, s. 49–50.

⁶ Kanniainen ja Stenbacka (1996, s. 3).

sääntelymuodot purettiin ja pankit saivat huomattavasti vapaammat toiminnalliset liikkumavarat. Riittävänä vastapainona liikkumavaran kasvulle pidettiin valvontaviranomaisille annettuja lisävaltuuksia. Sääntelyn painopisteen muuttuminen liiketoimintojen sääntelystä toiminnan vakauden sääntelyyn ei tapahtunut yhtäaikaisesti eri maissa eikä myöskään yhdenmukaisin säännöksiin. Varsin vähän myöskään keskusteltiin sääntelyn muuttumisen seurauksista ja uusien sääntelymuotojen teoreettisista oikeutuksista.⁷

Taloustieteessä on runsaasti teoreettista kirjallisuutta ja empiirisiä tutkimuksia pankkitoiminnan mikro- ja makrotaloudellisista vaikutuksista. Tähän nähden vähälle huomiolle ovat jääneet pankkisääntelyn ja -valvonnan teoreettiset perusteet ja sääntelyn vaikutukset. Yksittäisten riskien, kuten esimerkiksi valuutta- ja korkoriskin, mittareita on kehitetty huomattavasti intensiivisemmin kuin arvioitu erilaisten sääntelymuotojen ja valvonnan seurauksia. Taloustieteilijöillä on myös ollut taipumusta korostaa pankkitoiminnan yksittäisiä erityisalueita ja arvioida niiden vaikutuksia sääntelyyn ja päinvastoin.

Miksi pankkien toimintoja tulee säännellä ja miksi pankkeja pitää valvoa? Tuleeko sääntelyn ja valvonnan poiketa muiden yritysten sääntelystä ja valvonnasta? Ja miksi pankkeja on perinteisesti säännelty tiukemmin kuin muita yrityksiä? Näihin kysymyksiin etsitään seuraavassa vastausta.

1.2.2 Sääntelyn perustavoite

Elinkeinotoimintojen sääntelyn taustalla nähdään yleisesti tarve korjata tai vaimentaa markkinoiden epätäydellisyyksistä johtuvia ongelmia, erityisesti epätäydellisen informaation aiheuttamia haitallisia seuraamuksia. Liberalistinen lähestymistapa (*laissez-faire*) luottaa markkinoiden omaan kykyyn ratkaista ongelmat ja käyttää sääntelyä (vähäistä) vain tehostamaan markkinoiden toimintaa. Äärimmäinen vastakohta tälle on suunnitelmatalous, jossa päätösvalta on siirretty markkinoilta viranomaisille ja valtiolle.

Vastaavasti pankkitoiminnan sääntelyn taustalla ovat viime kädessä informaation epätäydellisyyteen ja epäsymmetrisyyteen liittyvät ongelmat sekä negatiivisista ulkoisvaikutuksista (*negative externalities*) johtuvat ongelmat. Vaikka informaationäkökulma rahoituslaitosten toiminnan ja olemassaolon oikeutuksia arvioitaessa on tullut systemaattisen taloustieteellisen tutkimuksen kohteeksi vasta 1970-luvulla, on tähän liittyviä näkökohtia havaittavissa jo vuosisadan alun pankkitoimintaa käsittelevässä teoreettisessa ja käytännön kirjallisuudessa. Merkille pantavaa on, että samalla kun pankkien keskeinen rooli rahoituksen välittäjänä perustuu niiden kykyyn minimoida informaation epätäydellisyydestä aiheutuvia ongelmia, aiheuttaa pankkien omaan toimintaan liittyvä informaation epätäydellisyys ongelmia, joiden eliminoimiseen sääntelyllä ja valvonnalla pyritään puuttumaan.

Käytännössä edellä kuvattu tarkoittaa, että pankkitoiminnan sääntelyn tavoitteena pidetään yleisesti⁸

⁷ Alworth and Bhattacharya (1995, s. 3).

⁸ Esimerkiksi Dewatripont ja Tirole (1994, s. 31–32), Charles Goodhart (1995, s. 4), Bensaid, Pages ja Rochet (1995, s. 3) ja The New Palgrave Dictionary of Banking, Banking Supervision, s. 156–157.

- a) rahoitusjärjestelmän vakauden turvaamista ja sen turvaamista, että yksittäisen pankin ongelmat eivät aiheuttaisi ongelmia muissa pankeissa ja tätä kautta vaarantaisi koko järjestelmän vakautta (negative externality),
- b) tallettajien etujen valvomista ja heidän suojaamistaan, koska heillä ei itsellään ole mahdollisuutta eikä kykyä valvoa sijoitustensa riskiä (imperfect and asymmetric information).

Osa taloustieteilijöistä painottaa enemmän jompaa kumpaa yllä mainituista kahdesta tavoitteesta. Toiset katsovat, että tallettajan suojaaminen on tärkeää siksi, että yhdestä pankista lähtöisin oleva talletuspako saattaa tartuntavaikutuksen takia aiheuttaa vakavia häiriöitä myös muissa pankeissa ja tätä kautta vaarantaa koko järjestelmän vakautta. Osa taloustieteilijöistä lähtee siitä, että epätäydelliseen informaatioon liittyvät haitat ovat erityisesti tallettajien kohdalla niin merkittäviä, että sääntelyä tarvitaan tallettajien luottamuksen säilyttämiseen ja heidän etujensa turvaamiseen riippumatta siitä, mitä vaikutuksia mahdollisella talletuspaolla on. Toisaalta talletusten suojaamisella on lähes itseisarvoinen asema siinäkin mielessä, että niitä käytetään maksuvälineinä, jolloin niiden turvallisuudesta huolehtiminen on samalla maksujärjestelmän vakauden ylläpitämistä. Osa on taas sitä mieltä, että sääntelyä ei voi perustella kummallakaan näkökohdalla (jyrkimmät free bankingin kannattajat). Eniten taloustieteilijät ovat kuitenkin erimielisiä optimaalisista keinoista em. tavoitteiden saavuttamiseksi.

Uusimmat näkemykset kritisoivat voimakkaasti käytössä olevia eräitä sääntelymuotoja (mm. talletussuojaa ja hätärahoitusjärjestelmää) ja lähtevät siitä, että pankkisääntelylle on asetettava kolmas tavoite

- c) talletussuojajärjestelmästä johtuvan moraalikadon haitallisten seurausvaikutusten vähentäminen.⁹

Viimeksi mainittu tavoite ei ole samanarvoinen kuin kaksi ensin mainittua. Liittyhän se epäonnistuneiden sääntelykeinojen haittavaikutusten vähentämiseen.

Pankkijärjestelmän vakauden turvaaminen, tallettajien luottamuksen säilyttäminen sekä tallettajien saamisten turvaaminen nähtiin myös meillä keskeisiksi pankkilainsäädännön tavoitteiksi jo vuosisadan alun pankkitoimintaa koskevassa taloustieteellisessä kirjallisuudessa. Näitä tavoitteita korosti esimerkiksi Paavo Korpisaari, joka vuonna 1915 ilmestyneessä väitöskirjassaan ”Talletuspankin likviditeettiperiaate” on päätenyt suosittamaan pankkien likviditeetin sääntelemistä keinona turvata järjestelmän vakaus sekä ylläpitää tallettajien luottamus ja suoja. Korpisaaren mukaan pankin oikeutus ottaa vastaan vakuudettomia talletuksia perustuu siihen, että pankilla on likviditeettiä tilanteiden vaatimusten mukaisesti eli että ”pankilla on paitsi aulius myös kyky suorittaa talletukset takaisin sovitusajan kuluessa”. Korpisaaren mukaan tallettajien luottamus on perinteisesti perustunut pankinjohtajaa kohtaan tunnettuun luottamukseen, mutta vuonna 1915 näytti pankin nimi ja koko olevan ratkaisevassa asemassa. Pankin omia varoja ei pidetty olennaisena luottamuksen näkökulmasta.

Merkille pantavaa on, että Korpisaari kiinnitti voimakasta huomiota tallettajien heikkoon tietämykseen pankin tosiasiallisesta tilasta ja tästä johtuviin haitallisiin

⁹ Benston ja Kaufman (1996, s. 688–697).

seuraamuksiin, jotka pahimmillaan ilmenevät talletuspakona. Korpisaari kirjoittaa: “Talletusten joukkovaadintaa esiintyy useimmiten a) taloudellisen pulan yhteydessä b) valtiollisten levottomuuksien seurauksena tai sodan syttyessä c) tilapäisistä syistä.” Tilapäisistä syistä luottamus saattaa hävitä, jos pankin maksukykyisyydestä syntyy epäilyksiä tai jos pankki on kärsinyt tappioita tai “antautunut vaarallisiin toimiin”. Edelleen hän toteaa, että “talletuspankit eivät omasta aloitteestaan ja vapaasta tahdostaan huolehdi riittävästä likviditeetistä, vaan järjestävät toimintansa miltei sattuman varaan”. Riittämättömästä likviditeetistä johtuvan maksuhäiriön seurauksia hän pitää sitä tuhoisampana koko kansantaloudelle mitä enemmän pankilla on talletuksia. “Koko kansantalouden ja yhteiskunnan edut joutuvat siis suuressa määrin kärsimään, jos pankit eivät ole riittävän likvidisiä. Likviditeetikysymys ei ole ainoastaan pankkien sisäinen kysymys, vaan kysymys, jossa kansantaloudella ja valtiolla on tärkeitä etuja valvottavanaan.” Korpisaari päätyi kannattamaan talletusten suojaamiseksi ja talletuspaon ehkäisemiseksi pankkitoiminnan (erityisesti likviditeetin) lakisääteistä sääntelyä, sillä yleisten etujen valvontaa ei voitu hänen mukaansa jättää yksittäisten instituutioiden tehtäväksi.

Edellä on tarkasteltu yksinomaan *sääntelyn* talousteoreettisia perusteita. Jotkut taloustieteilijät tekevät eron sääntelyllä (regulation) ja valvonnalla (supervision). Tarkasteltaessa sääntelyä, esimerkiksi vakauden sääntelyä, tarkastellaan pankkitoiminnan vakautta turvaavien normien taustalla olevia tavoitteita, normien kehitystä jne. Valvonta puolestaan liittyy näiden normien noudattamisen valvontaan, valvonnassa käytettyihin menetelmiin, valvojen käyttäytymiseen jne. Pankkitoiminnan sääntelyn talousteoreettiset perusteet, tavoitteet voidaan nähdä myös valvonnan tavoitteina, sillä valvonnalla ei voi olla erillisiä ylätavoitteita; onhan valvonta keskeisesti sääntelyn kautta syntyneiden normien noudattamisen valvontaa. Sen sijaan – kuten myöhemmin Suomen valvontalainsäädännön kehitystä tarkasteltaessa käy ilmi – valvonnalla voidaan nähdä omia alatavoitteita. Nämä eivät kuitenkaan muuta sääntelyn ja valvonnan taustalla olevia perimmäisiä tavoitteita, tässä tarkasteltuja sääntelyn talousteoreettisia perusteita.

1.2.3 Lopputoteamuksia

Yhteenvedon voidaan todeta, että taloustieteilijät pitävät pankkisääntelyä ja pankkivalvontaa oikeutettuna sillä perusteella, että valtio haluaa suojata tallettajia ja turvata pankkijärjestelmän vakautta. Talletukset ovat tärkeä osa maksujärjestelmää ja täten niihin liittyy julkishyödykkeen piirteitä. Tallettajilla ei itsellään ole mahdollisuutta, kykyä eikä intressiäkään valvoa pankkeja, joihin ovat varansa sijoittaneet, joten valtio pitää tarpeellisenä toimia tallettajien edustajana (representation hypothesis). Tässä yhteydessä valvonnalla ja sääntelyllä pyritään vaimentamaan informaation epäsymmetrisyyteen liittyviä haitallisia vaikutuksia, joista merkittävimpänä voidaan mainita moraalikato ja sen vaikutukset.

Seuraavaksi tarkastellaan,

- a) miten epätäydellinen informaatio ilmenee ja mitä seurauksia siitä on (1.3),
- b) mikä on taloustieteilijöiden käsitys agentin eli pankkien käyttäytymisen lähtökohdista (1.4),

- c) minkälaista sääntelyä tallettajien suojaamiseksi ja pankkijärjestelmän vakauden turvaamiseksi taloustieteilijät pitävät optimaalisena ja mitkä ovat voimassa olevien järjestelmien merkittävimmät heikkoudet (1.5).

1.3 Epätäydellinen informaatio ja moraalikato

1.3.1 Epätäydellinen informaatio

Epätäydelliseen ja epäsymmetriseen informaatioon liittyviä ongelmia on käsitelty rahoitussopimuksia koskevassa taloustieteellisessä kirjallisuudessa erityisesti 1970-luvulta lähtien. Rahoitussopimusten taustalla oleviin projekteihin (rahan käyttö) liittyy lähes poikkeuksetta epävarmuutta. Epävarmuus voi olla luonteeltaan teknistä, markkinaolosuhteisiin liittyvää tai epävarmuus voi liittyä projektin toteuttajan toimenpiteisiin.¹⁰ Sopimusosapuolet pyrkivät mahdollisuuksiensa mukaan ottamaan sopimuksen laadinnassa huomioon erilaisten epävarmuuksien seuraukset ja sopimusteitse eliminoidaan niistä aiheutuvat ongelmat. Pankkien on rahoituksen välittäjinä katsottu voivan poistaa tai ainakin lieventää epätäydelliseen ja epäsymmetriseen informaatioon liittyviä ongelmia, jotka voivat koskea esim. rahoituskohteiden tuottojakautumia, yrittäjän toimintaa, rahoitussopimusten valvontaa ja sijoittajien likviditeettitarpeiden tyydyttämistä.¹¹

Uudempi, sopimukseen liittyvästä informaatiosta johtuvia ongelmia käsittelevä kirjallisuus pitää instituutioita sopimuksina, jolloin kyse on ennen kaikkea päämiehen ja agentin välisistä ongelmista. Sopimuksissa sovitaan tällöin siitä, että toinen osapuoli (agentti) suorittaa jotain toisen (päämiehen) hyväksi tavalla, johon liittyy päätösvallan delegointia sopimuksen suorittajaosapuolelle, agentille. Sopimus-suhteiden osapuolia ovat esimerkiksi

- lainsäätäjä päämiehenä, valvoja agenttina,
- tallettaja päämiehenä, pankki agenttina,
- valvoja päämiehenä, pankki agenttina,
- pankki päämiehenä, lainansaaja agenttina,
- pankin omistajat päämiehenä, pankin johto agenttina,
- pankin johto päämiehenä, työntekijät agenttina.

Sopimukseen, tässä tapauksessa agentin toimintaan, liittyvät informaatio-ongelmat johtuvat pääasiassa kahdesta eri tekijästä:¹²

- agentin käyttäytymisestä, jota ei voi valvoa (salattu toiminta, hidden action),
- agentilla olevasta salatusta tiedosta (hidden information).

¹⁰ Vihriälä (1989, s. 64).

¹¹ Vihriälä (1989, s. 110).

¹² Mas-Colell, Whinston ja Green (1995, s. 436–505).

Lisäksi ennen sopimuksen solmimista agentilla voi olla salattua tietoa omista ominaisuuksistaan tai hän voi antaa omista kyvyistään todellisuutta vastaamattoman kuvan, mitkä molemmat seikat voivat johtaa siihen, että päämies valitsee tehtävän suorittamiseen kokonaan väärän henkilön (adverse selection). Esimerkkinä voidaan mainita pankki, joka käynnistää mainoskampanjan, tarjoaa korkeaa tuottoa tallettajalle ja saa tallettajan sijoittamaan rahansa pankkiin. Tosiasiassa pankki ottaa ylisuuria riskejä toiminnassaan ja täten vaarantaa tallettajan sijoituksen takaisinmaksun.

1.3.2 Moraalikato käsitteenä

Agentin käyttäytymisestä, jota päämies ei voi valvoa ja joka johtaa päämiehen etujen vastaiseen lopputulokseen, käytetään taloustieteessä termiä moral hazard. Termistä on useita suomennoksia kuten esimerkiksi moraalinen uhkapeli, eettinen uhkapeli, moraalinen onnenkauppa tai piittaamaton riskinotto. Epäonnistuneimmalta vaikuttaa sanakirjan käännös ”subjektiivinen vaara”. Myös englanninkielistä termiä käytetään sellaisenaan. Englanninkielinen ilmaisu ”agent acts in a morally hazardous way” voidaan kääntää ”agentti toimii moraalisesti vaarallisella, uskaliaalla, kyseenalaisella tavalla”. Koska ilmiöön liittyy moraalin riskeeraamista ja koska ilmiön seurauksena on kasvanut riskinotto, on tässä tutkimuksessa päädytty käyttämään termiä ”moraalikato”.¹³ Termi viittaa moraalin vähenemiseen analogisesti samalla tavalla kuin termistä mieleen tuleva samanasuinen sana ”luukato” viittaa luuaineksen, kalkin vähenemiseen. Moraalikato korostaa nimensä mukaisesti moraalin heikkenemistä, jolloin painotetaan päämiehen tavoitteiden vastaisuutta agentin toiminnassa.

Vaikka moraalikato käsitteenä vakiintui vasta 1970-luvulla, on ilmiö sinänsä tunnettu taloustieteessä kautta vuosisatojen. Termi on saanut alkunsa vakuutustoiminnasta ja tilanteesta, missä vakuutusyhtiö ei voi kontrolloida, toimiiko vakuutuksenottaja vakuutusehtojen mukaisesti estääkseen vahingon syntymisen. Vakuutuksenottaja maksimoi oman hyötynsä vakuutuksenantajan vahingoksi, kun sopimusevastaista menettelyä ei voida täydellisesti valvoa. Palovakuutuksen omistaja voi vaikkapa polttaa talonsa saadakseen vakuutussumman käyttöönsä. Vakuutussojmusten yhteydessä moraalikato tarkoitti alunperin niitä vakuutuksenantajan näkökulmasta katsottuna ei-toivottuja seurauksia, joita vakuutuksella on vakuutetun käyttäytymiseen.¹⁴ Moraalikato voidaan määritellä agentin toimiksi (hidden action tai hidden information), joilla agentti pyrkii maksimoimaan omaa etuaan päämiehen edun vastaisesti erityisesti silloin kun agentti ei kannata täyttää vastuuta tekojensa seurauksista tai kun agentti ei itse saa täyttää hyötyä tekojensa tuloksista.¹⁵

Moraalikadosta periaatteessa erillinen on salattuun tietoon liittyvä ongelma, joka myös voi aiheuttaa sen, että päämies ei käytettävissä olevan tiedon perusteella voi olla varma, onko agentti kaikissa oloissa toiminut päämiehen etujen mukaisesti riittävällä huolellisuudella. Agentilla on säännönmukaisesti enemmän tietoa paitsi omasta toiminnastaan (hidden action) myös oman toimintansa todellisista syistä

¹³ Suomennoksen ”isä” on pankinjohtaja Esko Ollila, joka kertoi päätyneensä tähän käännökseen keskustellessamme tutkimuksen sisällöstä Suomen Pankissa elokuussa 1996.

¹⁴ Palgrave, s. 304.

¹⁵ Palgrave, s. 549.

(hidden information). Esimerkiksi pankin johto tietää aina enemmän pankin todellisesta taloudellisesta tilanteesta kuin pankin omistajat tai viranomaisvalvojat.

Termiä moraalikato käytetään taloustieteessä jossain määrin epäjohtonmukaisella tavalla. Jotkut tarkoittavat sillä ainoastaan salattua käyttäytymistä, jotkut myös salattua informaatiota. Tässä tutkimuksessa moraalikatoa käytetään sekä salattuun toimintaan että salattuun informaatioon liittyvissä tilanteissa. Tämä sen vuoksi, että useimmiten salattu informaatio on itse asiassa informaation salaamista ja näin ollen salatulla toiminnalla ja salatulla informaatiolla ei ole asiallisesti eroa. Moraalikadon yhteydessä tarkastellaan myös vääriä valintoina ilmeneviä tilanteita (adverse selection).

Taloustieteilijät eivät kiinnitä niinkään huomiota siihen, onko moraalikadon seurauksena ilmennyt käyttäytyminen sopimuksen rikkomista vai ei. Moraalikato liittyy olennaisena osana epätäydelliseen informaatioon ja tästä johtuen epätäydellisiin sopimuksiin. Taloustieteilijöiden päähuomio on kohdistunut siihen, mitä voidaan tehdä moraalikadosta aiheutuvien haittavaikutusten pienentämiseksi. Optimaalista sopimusta ei useinkaan voida kustannussyistä saada aikaan (agentin kaikkia toimia ei yksinkertaisesti voi valvoa). Myös lainsäädäntö voi rajoittaa optimaalisten sopimusten tekoa (osakeyhtiön konkurssissa omistaja menettää vain osakesijoitussensa). Näin ollen sopimusten tulisi ennen kaikkea olla itseään vahvistavia eli tulisi pyrkiä sopimuksiin, jotka mahdollisimman hyvin tyydyttäisivät kummankin osapuolen intressejä. Toisaalta tulisi sopia riskinjaosta agentin ja päämiehen välillä tai bonusjärjestelmästä, joka ottaa huomioon pitemmän aikavälin tuloksen. Sopimukseen voidaan myös liittää sitoutumista vahvistavia tehokkaita uhkatekijöitä (sopimuksen irtisanominen, työntekijän irtisanominen).

1.3.3 Moraalikato eri osapuolten välisissä suhteissa

Epätäydellisen ja epäsymmetrisen informaation aiheuttamat ongelmat ovat ensiksikin sidoksissa pankin ja sen tallettajien välisiin suhteisiin. Tallettajien tulisi saada luotettavaa tietoa pankkien toimista ja taloudellisesta asemasta ja lisäksi ymmärtää saamansa tiedon merkitys, jotta he voisivat valvoa etujaan sijoittajina. Tämä edellyttäisi tallettajien itsensä suorittamia tai teettämiä tilintarkastuksia, vakuuksien vaatimista sijoituksilleen, pankin toimintaan puuttumista ei-toivottujen tilanteiden ilmetessä jne. Pankin toiminnan valvonta olisi tallettajille erittäin työlästä, aikaa viepää ja kallista. Käytännössä tallettajilla ei ole mahdollisuuksia, ei kykyä eikä riittävästi henkilökohtaisia kannustimia valvoa pankkeja ja seurata niiden toimintaa riittävällä tarkkuudella.

Erityisen vähän tallettajilla on insentiiviä valvoa pankin toimintoja, jos talletussuojajärjestelmä on turvaamassa tallettajien saamiset. Lisäksi talletussuojalla (alihinnoitellulla, liian kattavalla) tullaan siirtäneeksi vastuuta toimien seurauksista pois pankilta. Tällaisessa tilanteessa tallettajien varoja käyttävän pankin toimintaan liittyy huomattava moraalikadon uhka. Tallettajien tietämättä pankki voi sijoittaa talletuksina saamansa varat tavalla, joka tarjoaa esimerkiksi korkean lyhyen tähtäyksen tuoton, mutta pitkällä tähtäyksellä vaarantaa tallettajan etuja. Niin ikään pankki voi ylikilpailla markkinaosuuksista maksamalla kilpailijoita korkeampaa tuottoa talletuksista, mikä puolestaan voi johtaa kannattavuusongelmiin ja tätä kautta tallettajien sijoitusten takaisinmaksu vaarantuu. Viimeksi mainittua voidaan

tarkastella myös siitä näkökulmasta, että tallettaja ylipäänsä päätyy sijoittamaan varansa todellisuudessa huonosti kannattavaan pankkiin (adverse selection).

Moraalikadon olemassaoloon viittaa jo Adam Smith yli kaksisataa vuotta sitten ilmestyneessä kirjassaan *The Wealth of Nations*, sen alkuperäisessä englanninkielisessä painoksessa vuodelta 1776:

*“The directors of such companies (banks, kirjoittajan huomautus) however, being the managers rather of other peoples’ money than of their own, it cannot well be expected, that they should watch over it with the same anxious vigilance with which the partners in private copartnery frequently watch over their own. Negligence and profusion, therefore, must always prevail, more or less, in the management of the affairs of such a company.”*¹⁶

Epäsymmetriseen informaatioon liittyvää moraalikatoa pankin johdon toiminnassa voidaan tarkastella myös pankin johdon ja omistajan, omistajan ja valvojan sekä pankin johdon ja valvojan välisissä suhteissa. Edelleen moraalikatoa voi ilmetä näissä suhteissa joko yhteen suuntaan tai molempiin suuntiin.

Pankin johto voi toimia omistajien etujen vastaisesti, sillä omistajien valvontakeinot – hallintoneuvoston ja tilintarkastajien suorittama valvonta – ovat aina puutteellisia johdon tietämykseen nähden. Liian kattava talletussuoja lisää pankin johdon piittaamatonta riskinottoa omistajien etujen vastaisesti.

Pankin johdon ja omistajien käyttäytyminen viranomaisten ja lainsäätäjän etujen vastaisesti korostuu sekin liian kattavan talletussuojan voimassa ollessa. Suomen tilanteesta voidaan ottaa esimerkkinä

- voimassa oleva rajoitukseton vakuusrahastosuoja ja
- eduskunnan lausuma helmikuulta 1993 pitää huolta siitä, että pankit kaikissa oloissa pystyvät hoitamaan sitoumuksensa ajallaan.¹⁷
- omistajien vastuuta koskevat menettelytavat¹⁸

Nämä akuutin kriisin hoitoon sovelletut periaatteet saattavat johtaa siihen, että niin pankin johto kuin omistajat preferoivat riskinottoa toiminnan vakauden kustannuksella. Viranomaisten tulisi saada luotettavaa tietoa pankin toiminnoista, mutta käytännössä valvoja ei koskaan voi riittävästi valvoa pankin tosiasiallista toimintaa, sillä pankin johdolla on lukuisia keinoja kaunistella viranomaisille annettavaa tietoa, siirtää toimintoja valvonnan ulkopuolelle, hyödyntää lainsäännösten liikkumavaroja jne.

Kotimaisia tutkimustuloksia kaikkiin velkoihin, jopa omistajiin ulottuvan suojan riskinottoa lisäävistä vaikutuksista on mm. Mikko Räsänen, Vesa Vihriälän ja Eelis

¹⁶ Smith (1776, s. 700).

¹⁷ Eduskunta hyväksyi 23.2.1993 seuraavan sisältöisen pankkitukipöytäkirjan: Eduskunta edellyttää, että Suomen valtio takaa sen, että suomalaiset pankit pystyvät hoitamaan sitoumuksensa ajallaan kaikissa olosuhteissa. Tarpeen vaatiessa Eduskunta tulee myöntämään riittävät määrärahat ja valtuudet hallituksen käyttöön sitoumusten täyttämiseen.

¹⁸ Viranomaisten ja poliittisten päätöksentekijöiden linjaa kuvaa se, että minkään pankin yhteydessä osakepääomien nollausta ei ole käytetty menetelmänä toteuttaa omistajien vastuuta.

Heinin tutkimuksissa.¹⁹ Hein on tarkastellut talletussuojajärjestelmän arvon muodostumista sekä talletussuojan riskinottoinsentiivejä optiooteoreettisen mallin avulla. Tutkimuksen mukaan suomalaisten pankkien maksamat kannatusmaksut ovat olleet riskeihin nähden liian alhaisia. Pankkien riskinottohalukkuutta lisääviä tekijöitä ovat tutkimuksen mukaan ainakin:

- Pankkien odotukset talletussuojan kattavuuden laajentamisesta pankkien konkurssitilanteessa koskemaan pankkien niiden velkojien saatavia, jotka eivät alunperin kuulu talletussuojan piiriin.
- Pankkien odotukset siitä, että pankin vanhojen osakkaiden omistusta ei nollattaisi missään tilanteessa.
- Talletussuojamaksun alihinnoittelu suhteessa riskeihin.

Räsänen tutkimuksen mukaan pankkien vakuusrahastojen keräämät kannatusmaksut ovat olleet ajanjaksolla 1982–1992 liian pieniä suhteessa talletusvakuuden optiohinnoittelumallilla määriteltyn arvoon. Poikkeusjakso on talouden nousukauden aika 1986–1990 ja OKOlla myös jakso 9/90–12/92.²⁰

Viranomaisten omaan toimintaan liittyvästä moraalikadosta on kysymys mm. silloin, kun viranomaiset pyrkivät peittelemään omia valvontavirheitään ja tukevat pankin toimia tosiasioiden kaunistelemiseksi. Viranomaiset voivat esimerkiksi hyväksyä vakavaraisuusvaatimuksen täyttämiseksi erilaisia keinotekoisia kirjanpidollisia järjestelyitä. He saattavat, kuten USA:n esimerkki osoittaa, hyväksyä tilapäisiä kevennyksiä ongelmissa olevien pankkien vakavaraisuudelle ja täten lykätä ongelmien pikaista selvittämisen tarvetta. Kun pankit havaitsevat, että viranomaisilla ei ole halua ryhtyä pikaisiin toimiin ongelmien ratkaisemiseksi, pankit jatkavat vakautta vaarantavaa käyttäytymistä tietäen, että jatkossakin viranomaiset suhtautuvat myönteisesti ongelmien hoitamiseen keinotekoisin järjestelyin. Tässä voi myös olla kysymys tilanteelle ominaisesta ns. dynaamisesta epäjohtonmukaisuudesta eli siitä, että sanktio, jolla uhkaaminen oli viranomaisen kannalta optimaalista ennen normin rikkomista, muuttuikin epäoptimaaliseksi panna täytäntöön normin rikkomisen jälkeen.

1.4 Rationaalinen agentti ja tämän toimintatavat

1.4.1 Taloustieteellinen lähtökohta

Aiemmin esitetyn perusteella voi jo päätellä, että taloustieteilijät lähtevät lähes itsestään selvyytenä siitä, että agentti, kuten pankki tai pankin johto, tavoittelee omaa etuaan ja tietoisesti tai tiedostamattomasti harkitsee, minkälainen käyttäytyminen missäkin tilanteessa on hänen etujensa mukaista. Taloustieteessä tällaiseen käyttäytymiseen ei liity moraalista arvoulottuvuutta. Kysymys on pelkästään käyttäytymisen

¹⁹ Vihriälän kolme keskustelualoitetta (1996): Credit Growth and Moral Hazard; Bank Capital, Capital Regulation and Lending sekä Credit Crunch or Collateral Squeeze. Hein (1996) Deposit Insurance: Pricing and Incentives. Räsänen (1994) Pankkien talletusvakuuden arvo ja riskikäyttäytyminen.

²⁰ Räsänen (1994, s. 82).

että yhteiskuntaa ei voi ohjata yksilöiden oman edun tavoittelusta käsin.²³ Posner on puolustellut lähtökohtaa ja mm. todennut, että "yhteiskunta, joka pyrkii oman hyvinvointinsa maksimointiin, tarjoaa – toisin kuin yhteiskunta joka pyrkii yleisen hyvän, kuten esimerkiksi onnellisuuden maksimointiin – eettisestiakin kiehtovan yhdistelmän onnea, oikeutta olla vapaa, oikeutta omistaa ja heikompiensa huomioon ottamista.²⁴ Puuttumatta syvällisemmin siihen, onko yksilöiden – kollektiiveista puhumattakaan – hyvinvoinnin maksimointiin pyrkivä yhteiskunta eettisesti puolusteltavissa, näkökohtaa ei voida sivuuttaa oikeuspoliittisessa, lainsäädännön muutostarpeisiin vaikuttamaan pyrkivässä tutkimuksessa.

1.4.2 Rationaalinen agentti oikeustaloustieteessä

Oikeustaloustieteilijät ovat siirtäneet rationaalisen agentin käyttäytymisen oikeudelliseen ympäristöön ja etsineet vastauksia, minkälainen lainsäädäntö olisi taloudellisesti tehokas ja miten rationaalinen agentti suhtautuu oikeusnormien noudattamiseen.

Alunperin oikeustaloustieteen päähuomio kiinnittyi siihen, minkälaiset oikeusnormit ovat taloudellisesta näkökulmasta tehokkaita. Normien noudattamista ei kyseenalaistettu, koska normialamaisen käyttäytymistä ei tutkittu. Nykypäivän näkökulmasta oletukset oikeusnormien noudattamisesta olivat naivistisia.

Uudemman oikeustaloustieteellisen tutkimuksen mukaan rationaalinen agentti normien noudattajana vain harvoin käyttäytyy normien mukaisesti ilman että ensin – eksplisiittisesti tai implisiittisesti – pohtii, mitä seuraamuksia normien noudattamisesta tai noudattamatta jättämisestä on hänelle itselleen, hänen omien tavoitteidensa, etujensa kannalta.²⁵ Oikeustaloustieteessä on nähtävissä kolme ajattelutapaa rationaalisen agentin harkitessa oikeussäännöksen noudattamista²⁶

- 1) agentin käyttäytymiseen vaikuttaa agentin arvio siitä, mitä säännöksen noudattamatta jättämisestä on seurauksena (economic analysis of legal duties, agent as law-taker),
- 2) agentin käyttäytymiseen vaikuttaa varallisuus oikeuksien jakaantuminen (economic analysis of property rights),
- 3) agentti nähdään lainsäädännön sisältöön vaikuttajana (public choice theory, agent as law-maker).

²³ Taloustieteen individualistista päätösteoriaa on kritisoitu esim. yhteisöllisemmin painottuneen rationaalisen valinnan teorian suunnasta. Itsekkään ja vain omaa taloudellista etuaan edistämään pyrkivän toimijan (agentin) sijasta markkinoilla voidaan ymmärtää toimivan myös laajemmalla perustalta valintojaan suorittavan käyttäytyjän. Valinnan rationaalisuutta ei tämän kritiikin mukaan tavoiteta pelkästään arvioimalla, mihin toimija pyrkii. Toimijat saattavat punnita käyttäytymistään myös menneestä käsin. Heillä on valintoihin vaikuttamassa sosiaalisia kokemuksia. Emootiot, normit ja riskit valinnan rationaalisuuden kriteereinä ovat tältä suunnalta tarjottu täydennys taloustieteen rationaalisen valinnan teoriaan. Ks. Kannianen – Määttä (1996, s. 185) Näkökulmia oikeustaloustieteeseen.

²⁴ Posner (1980, s. 487) Ethical.

²⁵ Kornhauser (1989, s. 29).

²⁶ Kornhauser (1989, s. 29–34).

Agentti lain noudattajana -teoria tarkastelee, miten rationaalinen agentti suhtautuu voimassa oleviin normeihin ja edellyttää lainsäätäjältä, että lainsäännökset laaditaan sellaisiksi, että rationaalinen, omaa etua maksimoiva agentti pitää parempana noudattaa lakia kuin rikkoa sitä. Oikeusnormit nähdään insentiiveinä saada aikaan lainsäätäjän tavoitteiden mukainen käyttäytyminen. Tämä edellyttää toisaalta sitä, että normien sisältö vastaisi myös agentin tavoitteita ja toisaalta sitä, että sanktio normin noudattamatta jättämisestä on riittävän tehokas.

Säännösten kirjaimellinen tulkinta on yleisimmin esiintyvä piirre agentin eli pankin tavassa noudattaa normeja. Esimerkki voidaan ottaa vuodelta 1988. Pankkitarkastusvirasto ilmoitti kesäkuussa 1988 eräälle talletuspankille, että pankin sijoitukset elinkeinoyhteisöjen osakkeisiin ja osuuksiin vuoden 1987 lopussa ylittivät liikepankkilain 22 §:n 10 %:n rajan suhteessa pankin omaan pääomaan. Ylitys johtui siitä, että pankki ei halunnut rajaa laskettaessa ottaa huomioon osakkeiden merkintään oikeuttavia merkintäoikeustodistuksia, optiotodistuksia ja warrantteja. Erimielisyys meni korkeimpaan hallinto-oikeuteen asti. Pankki tulkitsi säännöstä kirjaimellisesti, ja jätti markkinoille tulleet uudet sijoitusinstrumentit tietoisesti pois omistusrajoituksesta, koska liikepankkilaki ei nimenomaisesti edellyttänyt kyseisiä instrumentteja sisällytettäväksi prosenttirajaan. Muina esimerkkeinä voidaan mainita välikäsien käyttäminen edellä mainitun sijoitusrajoituksen kiertämiseksi sekä liiketoimintojen ohjaaminen taseen ulkopuolisten erien kautta.²⁷

Agentti lakiin vaikuttajana -teoria (public choice theory) taas lähtee siitä, että agentin oman edun tavoittelu ei ainoastaan vaikuta siihen, miten agentti noudattaa lakia vaan myös siihen, miten agentti pyrkii vaikuttamaan lainsäännösten syntyyn. Teoria korostaa viimeksi mainittua agentin pyrkimystä (agent's rent-seeking behaviour) ja tulee siihen johtopäätökseen, että eri intressiryhmien pyrkimykset vaikuttaa lainsäännöksiin ovat johtaneet siihen, että säännöksissä heijastuu usein keskenään ristiriitaiset tavoitteet.

Edellä mainittu lähtökohta on myös George Stiglerin taloudellisen sääntelyn teoriassa.²⁸ Stigler pyrkii teoriallaan selittämään taloudellisista näkökulmista käsin, miksi sääntely on saanut kulloisetkin muodot. Teoria syntyi havainnosta, että sääntelyllä ei käytännössä pystytä korjaamaan markkinoiden epätäydellisyyksiä vaan, että sääntely jopa itsessään aiheuttaa ei-toivottuja haittavaikutuksia. Teoria edustaa täten positiivista realismia ja pyrkii reaali maailman lähtökohdista käsin antamaan taloudellisen selityksen sääntelyn sisällölle. Stiglerin taloudellisen sääntelyn teoria pyrkii selittämään, kuka saa sääntelystä eniten hyötyä, ketä sääntely eniten haittaa, mitä sääntelymuotoja käytetään ja mikä on sääntelyn vaikutus resurssien jakautumiseen. Eri intressiryhmät pyrkivät vaikuttamaan lainsäätäjään omien tavoitteidensa huomioon ottamiseksi laeissa. Teoria tarkastelee myös lainsäätäjän reagointia

²⁷ Korkein hallinto-oikeus hyväksyi liikepankin asiasta tekemän valituksen ja kumosi pankkitarkastusviraston päätöksen (KHO 4988/1/88). Esittelijä ja yksi KHO:n jäsen jättivät eriävän mielipiteen. Todettakoon, että säännöksen tulkintaan ei myöhemmätkään lainvalmistelun yhteydessä ole puututtu. Osakkeisiin liittyvät johdannaisinstrumentit eivät myöskään sisälly vakavaraisuussäännösten luottoriskiluokitukseen. Asiaa koskeva EUn direktiivi on kuitenkin valmisteilla.

KHO kumosi myös pankkitarkastusviraston päätöksen, jossa virasto tulkitsi erään liikepankin kiertäneen liikepankkilain 22 §:n sijoitusrajoitusta koskevia määräyksiä käyttämällä omistusten hankintaan pankkitarkastuslain 10 §:ssä tarkoitettua ns. välikättä (KHO 110/1/90).

²⁸ Stigler (1971, s. 5–21) ja Peltzman (1976, s. 211).

ennusteesta. Rationaaliseen agenttiin – ihmiseen – on sisäänrakennettuna omien etujen mukainen käyttäytyminen. Näin ollen myöskään moraalikato ei taloustieteessä ole arvosidonnainen niin, että siihen liittyisi näkemys moraalittomasta, ei hyväksyttävästä toiminnasta.

Mallintaessaan käyttäytymistä taloustieteilijät olettavat, että ihminen toimii rationaalisesti ja tarkastelevat, minkälaisena käyttäytymisenä omia päämääriään tavoittelevan ihmisen toiminta ilmenee. Rationaalisuudella ei tarkoiteta erityistä laskelmoitua käyttäytymistä, vaan olettamuksella halutaan ainoastaan torjua ajatus, että joku tietoisesti tekisi itselleen epäedullisia päätöksiä. Edelleen taloustieteilijät tarkastelevat asiaa kustannus-hyöty-näkökulmasta. Rationaalinen agentti tekee johtopäätöksiä sopimuksen mukaisen käyttäytymisen kustannuksista ja hyödyistä hänen omien etujensa, tavoitteidensa toteutumisen näkökulmasta. Mikäli hyödyt ovat suuremmat kuin kustannukset, hän toimii sopimuksen mukaisesti. Toisaalta hän myös pyrkii lisäämään omaa hyötyään sopimuksessa sovitun hyödyn lisäksi toimimalla jopa päämiehen etujen vastaisesti, mistä moraalikato salatun toiminnan ja salatun tiedon muodossa on osoitus.

Oikeustaloustieteilijöistä on mm. Richard Posner, tuomari ja Chigagon Yliopiston vanhempi lehtori esittänyt oman tulkintansa rationaalisen agentin ominaisuuksista. Kirjassaan *Economic Analysis of Law* Posner toteaa, että ihminen on oman hyötynsä rationaalinen maksimoija, mikä väite hänen mukaansa tarkoittaa vain, että “useimmat ihmiset useimmissa elämän tilanteissa tekevät päätöksiä ja valintoja sen perusteella, mitä he pitävät itselleen hyödyllisinä”. Posner ei perustele väitettään empiirisin tutkimuksin ihmisen haluista ja arvoista vaan lähtee siitä, että koska ihmiset ovat rationaalisesti itsekkäitä, se mitä he tekevät, osoittaa mitä he arvostavat. Posner huomauttaa, että rationaalinen oman edun tavoittelu ei edellytä tietoista harkintaa. Edelleen oman edun tavoittelua ei hänen mukaansa pidä sekoittaa itsekkyyteen. Käsite – ihminen rationaalisenä omien etujen maksimoijana – tarkoittaa, että ihminen reagoi insentiiveihin niin, että jos ympäristö muuttuu niin, että ihminen käyttäytymistään muuttamalla voi saada itselleen hyötyä, hän tekee sen.²¹ Lainsäännöksiin sovellettuna tämä tarkoittaa, että ihminen ottaa toiminnassaan huomioon muuttuneet normit, jos siitä on hänelle hyötyä.

Taloustieteilijöiden näkemyksiä rationaalisesta, omaa etua tavoittelevasta ihmisestä on kritisoitu erityisesti näkemyksen yksiarvoisuuden vuoksi.²² On väitetty,

²¹ Posner (1992, s. 4), *Economic Analysis*.

²² Esimerkiksi Mika Hemmo teoksessaan *Vahingonkorvauksen sovittelu ja moderni korvausoikeus* (s. 26–27) ei pidä käytännössä mahdollisena hankkia täsmällistä law- and economics-tietoa, kun sääntelyn kohteena on vahingonkorvausoikeuden kaltainen monista muuttujista riippuva ilmiö. Hänen mukaansa fiktiivisellä henkilöllä operoiminen ei poista tosiasiallisten käyttäytymistapojen selvittämiseen liittyviä ongelmia, sillä teorian rationaalinen henkilö puhtaasti taloudellisine motiiveineen ei Hemmon mukaan nimittäin vastaa todellista ihmistä.

intressiryhmien vaatimukseen ja pyrkii selittämään poliittisen päätöksenteon luonnetta. Näin ollen teoria selittää sekä sääntelyn kysyntää että tarjontaa.

Stigler ei ole oikeustaloustieteilijä, mutta hänen näkemyksensä ovat erittäin lähellä oikeustaloustieteen puolelle sijoitetun public choice -teorian kanssa. Molempien teorioiden väittämiä on vaikea kyseenalaistaa sen takia, että teoriat pohjautuvat reaali maailman käyttäytymisen arviointiin ja todellisuudesta käsin etsivät vastauksia siihen, miksi lainsäädännökset ovat epä johdonmukaisia objektiivisiin olettamuksiin nähden.

Esimerkki agentista lakiin vaikuttajana voidaan ottaa talletuspankkilain valmistelusta 1980-luvun lopulta, jolloin eri pankkiryhmät saivat itse laatia ehdotukset pankkiryhmiä koskevien erillislakien muutoksiksi. Myös talletuspankkilain sisältö muovautui olennaisesti sen mukaan, mitä uusia säännöksiä eri pankkiryhmät, erityisesti paikallispankit katsoivat voivansa lakiin hyväksyä. Vastaavasti vuoden 1969 pankkilakien vakavaraisuussäännösten ristiriidat lakien tavoitteisiin nähden johtuivat pitkälti siitä, että paikallispankkien ja liikepankkien näkemysten huomioon ottaminen edellytti myönnytyksiä jokaista pankkiryhmää koskeviin vakavaraisuussäännöksiin.

1.4.3 Johtopäätöksiä tutkimuksen kannalta

Jos hyväksytään se taloustieteen näkemys, että epätäydellisen informaation vallitessa sopimuksilla ei kyetä koskaan yksityiskohtaisesti sopimaan osapuolten käyttäytymisestä ja että käyttäytymiseen vaikuttaa osapuolten pyrkimys omien tavoitteiden, oman hyödyn maksimoimiseen, lainsäätäjän on pyrittävä luomaan normit sellaisiksi, että tällaisten normialamaisten sitoutumisaste normien noudattamiseen olisi mahdollisimman korkea. Toisaalta, kuten taloustieteilijät ovat todenneet, sopimuksilla itsellään (vakuutuksella alunpitäen, oikeusnormeilla tässä yhteydessä) on usein haitallisia sivuvaikutuksia, mistä juuri moraalikato on eräs osoitus. Nämä haitalliset vaikutukset tulee lainsäätäjän sekä valvonta- ja oikeusviranomaisten tietää ja ottaa huomioon niin oikeussääntöjä laadittaessa kuin käytännön valvontatoimissa.

Taloustieteilijöiden näkemys rationaalisesta agentista toimimassa omaa etuaan maksimoiden päämiehen etujen vastaisesti (moraalikato) voidaan yhdistää oikeustaloustieteilijöiden näkemykseen rationaalisesta agentista pohtimassa, mitä seurauksia oikeusnormin noudattamisesta tai rikkomisesta aiheutuu. Tällöin kysymys siitä, minkälaisin oikeusnormein voidaan agenttia kannustaa noudattamaan normia ja olemaan rikkomatta sitä, laajenee myös valvojien käyttäytymisen arviointiin, sillä valvojat voivat omalla toiminnallaan vaikuttaa agentin insentiiveihin noudattaen normia. Normit itsessään tulisi lähtökohtaisesti laatia sellaisiksi, että agentti mahdollisimman hyvin saataisiin sitoutumaan niiden noudattamiseen. Huomio on kiinnitettävä sekä normin taustalla oleviin tavoitteisiin että normin rikkomisesta seuraavaan sanktioon. Tavoitteiden on oltava sellaisia, että markkinarationaalinen agentti voi mieltää ne järkeviksi ja perustelluiksi. Sanktioiden, taloudellisten tai muiden, tulee puolestaan olla suurempia kuin normin rikkomisesta saatavan hyödyn. Lisäksi normin noudattamista tulee valvoa ja sanktionormeja soveltaa.

1.5 Sääntelykeinot ja niiden vaikutukset

Pankkitoiminnan sääntelyn keskeisistä keinoista voidaan mainita riskinkantokyvyn, riskienhallintakyvyn sekä maksukyvyn eli likviditeetin sääntely. Riskinkantokykyä koskevat säännökset liittyvät oman pääoman vähimmäisvaatimukseen, erityisesti vakavaraisuusvaatimukseen. Riskienhallintakyvyn sääntely kattaa paitsi riskien hallintaa koskevat sisäiset järjestelmät, myös esimerkiksi riskikeskittymäsäännökset. Likviditeetin sääntely liittyy kassavarantomääräyksiin ja voidaan lukea riskinkantokykyä koskeviin säännöksiin. Aiemmin sääntely ulottui myös korkojen sääntelyyn sekä erilaisiin sijoitusmuotojen rajoituksiin. Viimeksi mainitusta sääntelystä on ääriesimerkki narrow banking koulukunnan ehdotus pankista, joka sijoittaa kaikki varansa likvideiksi, turvallisiksi vaateiksi. Edellä mainitut säännökset ovat kaikki ennalta ehkäiseviä säännöksiä. Suojaavista, ex post -säännöksistä keskeisimmät liittyvät talletusvakuus- ja hätärahoitusjärjestelmiin.

Seuraavassa tarkastellaan, minkälaisia keinoja taloustieteilijät pitävät optimaalisina pankkijärjestelmän vakauden turvaamiseksi ja tallettajien edun valvomiseksi sekä mitä ei-toivottuja seurausvaikutuksia eräisiin keskeisiin keinoihin taloustieteilijöiden mukaan liittyy.

1.5.1 Lähtökohta

Useilla pankkien toimintaa käsittelevillä teorioilla ei ole yhteyttä pankkivalvontaan. Perinteiset sääntelyyn ja valvontaan liittyneet talousteoriat ovat tarkastelleet pankin pääomarakennetta ja sen merkitystä pankkien käyttäytymiseen. Teoriat ovat lähteneet siitä yksinkertaistetusta oletuksesta, että pankin pääomapohja tulee omistajataholta, ei ulkopuoliselta taholta. Pankkeja pidetään täten ns. yrittäjäpankkeina (entrepreneurial banks) eli ainoina ulkopuolisen rahoituksen lähteinä ovat talletukset. Mathias Dewatripont ja Jean Tirole ovat kirjassaan *The Prudential Regulation of Banks*²⁹ referoineet eräitä keskeisiä yrittäjäpankkimalleja.

Merton ja Bhattacharaya³⁰ ovat tutkineet pankkien pääomavaatimusten vaikutusta pankkien riskikäyttäytymiseen, kun tallettajat eivät epäsymmetrisen informaation takia pysty arvioimaan pankin saamiin ja sijoituksiin liittyviä riskejä. Tutkijat ovat todenneet, että pääomavaatimukset pienentävät pankin riskinottoa sekä – talletussuojajärjestelmän voimassa ollessa – todennäköisyyttä, että talletussuojaa tarvitaan pankin tukemiseen. Toisissa tutkimuksissa on päädytty päinvastaisiin tuloksiin. On todettu, että vakavaraisuusvaatimukset saattavat lisätä pankin riskikäyttäytymistä ja samalla todennäköisyyttä, että pankki ajautuu vaikeuksiin. Johtopäätös on tehty tilanteessa, jossa pankkien kannattavuus on jo heikentynyt eikä omistajajohto ole ollut halukas sijoittamaan lisää omaa pääomaa vakavaraisuuden vahvistamiseksi. Vastaavanlaisiin johtopäätöksiin ovat päätyneet myös Gary Gorton ja Richard Rosen.³¹ Heidän mallissaan pankin johto ei ollut ainoa pankin omistajata-

²⁹ Dewatripont ja Tirole (1994, s. 114–118).

³⁰ Dewatripont ja Tirole (1994, s. 114).

³¹ Gorton ja Rosen (1995, s. 1381).

ho. Toisin sanoen, tilanteessa, jossa pankin vakavaraisuus oli jo pudonnut, sekä pankin johto että omistajat halusivat ottaa lisää riskejä. Tutkimuksessa oletettiin lisäksi, että talletussuojajärjestelmä oli voimassa. Johtopäätöksistä ei käy ilmi, kumpi tekijä, talletussuoja vaiko alhainen vakavaraisuus, on ollut ratkaiseva riskikäyttäytymisessä.

Myös suomalaisissa tutkimuksissa³² on saatu viitteitä siitä, että vakavaraisuuden alentuessa pankkien riskikäyttäytyminen kasvaa.

Taloustieteilijät ovat tutkineet myös pankkikilpailun ja pankkisääntelyn välisiä yhteyksiä. Vaikka pankkikilpailulla on myönteisiä vaikutuksia pankkien asiakkaiden kannalta, voi liiallinen kilpailu markkinaosuuksista johtaa vakaviin kannattavuusongelmiin erityisesti ns. huonojen pankkien kohdalla. Sääntely, esimerkiksi talletuskorkojen ja toimilupien, toimi tutkimusten³³ mukaan liiallisen riskinoton vastapainona. Liiallisen kilpailun haitallisista seurauksista mainittakoon käytännön esimerkkinä länsimaisten pankkien luotonanto sittemmin velkaongelmiin ajautuneille Latinalaisen Amerikan maille.³⁴

Yllä kuvatut teoriat eivät ole pyrkineet etsimään optimaalisia pankkisääntelyn keinoja, vaan tarkastelleet yksittäisten normien (vakavaraisuuden) vaikutusta pankkien käyttäytymiseen (riskinottoon) sekä pankkien tietynlaisen käyttäytymisen (kilpailun) ja eräiden pankkisääntelyn keinojen (korko- ja toimilupasääntelyn) keskinäisiä yhteyksiä. Niitä on tässä tutkimuksessa käsitelty osoituksena siitä, miten taloustieteessä on perinteisesti tarkasteltu pankkisääntelyn ja pankkien toimintojen keskinäisiä suhteita.

1.5.2 Free banking ja sääntely

Vapaata pankkitoimintaa kannattavista tunnetuista taloustieteilijöistä voidaan mainita Lawrence White, David Glasner, Kewin Dowd, Vera Smith ja E. F. Fama.

Keskustelu setelinanto-oikeuksista kävi useissa maissa vilkkaana 1800-luvun ensimmäisellä puoliskolla. Tultaessa 1900-luvulle keskuspankkien setelinantomonopoli oli vakiintunut ja useassa maassa pankkitoimintaa pidettiin erityissektorina, johon vapaan kaupan periaatteita ei katsottu voitavan soveltaa.³⁵ Free banking-koulukunnan näkemysten vastustaminen ei useinkaan perustunut taloustieteen argumentteihin, vaan poliittisiin motiiveihin tai haluun reagoida siihen, mitä pankkisektorilla kulloinkin oli tapahtunut.³⁶

Free banking -käsite on rajoittamattomista setelinanto-oikeuksista laajentunut tarkoittamaan itse asiassa koko rahoitussektorin laissez-faire -järjestelmää. Vapaan markkinatalouden periaatteiden mukaisesti myös rahoitussektorilla toimivien yritysten tulisi voida vapaasti kilpailla keskenään ilman, että keskuspankki sääntelyllään puuttuu liikkeessä olevaan pankkien velkasitoumusten määrään ja jakautumi-

³² Vihriälä (1996).

³³ Dewatripont ja Tirole (1994).

³⁴ Lamfalussy (1989, s. 5).

³⁵ Smith, V. (1990, s. 4).

³⁶ Smith, V. (1990, s. 5).

seen ja ilman että pankkien toimintaa muutoinkaan rajoitettaisiin hallinnollisin tai lainsäädännöllisin toimin. Näin ollen pankkien toimintaa ja keskinäistä kilpailua ei rajoitettaisi vapaan yritystoiminnan harjoittamisesta poikkeavalla tavalla. Pankin konkurssi olisi mahdollinen kuten muidenkin vastaavan yhtiömuodon omaavien yhtiöiden, omistajat voisivat menettää sijoittamansa pääomat ja toiminnasta vastuulliset elimet olisivat yhtiöoikeudellisessa vastuussa pankin tappioista.

Koulukunnan edustajat katsovat myös, että vapaa pankkitoiminta on myös vakaata pankkitoimintaa ja että julkisen vallan puuttuminen pankkien toimintaan heikentää rahoitusjärjestelmän tehokkuutta ja itse asiassa aiheuttaa juuri niitä ongelmia, joita puuttumisella on tarkoitettu poistettavan.

Kevin Dowd on tutkimuksissaan³⁷ tarkastellut erityisesti lender of last resort-järjestelmän³⁸ ja talletussuojajärjestelmän vaikutuksia pankkitoiminnan vakauteen. Hän katsoo, että ilman mainittuja julkisen vallan suojajärjestelmiä pankit pyrkivät tallettajien luottamuksen ylläpitämiseksi välttämään liiallista riskinottoa ja ylläpitämään vahvaa pääomarakennetta. Vapaa pankkikilpailu pitää huolta siitä, että pankkien pääomarakenne on riittävän vahva eli juuri niin vahva kuin niiden asiakkaat edellyttävät. Hänen mukaansa myös empiirinen aineisto useiden maiden (USA, Kanada, Skotlanti ja Sveitsi) kohdalla tukee sitä, että free banking -kausina pankkien omat varat ovat olleet suuremmat kuin sääntelyaikoina. Samoin pankkikonkurseja on ollut suhteellisesti vähemmän kuin muiden yritysten konkurseja. Dowd ei usko, että vapaa kilpailu johtaisi liialliseen riskinottoon hyvissä pankeissa. Päinvastoin

³⁷ Dowd (1996, s. 679–687).

³⁸ Lender of last resort -häätärahoitusjärjestelmä liittyy keskuspankkien tehtävään turvata rahoitusmarkkinoiden vakaus. Häätärahoituksen järjestämisvelvollisuudesta tai sen toteuttamismuodoista ei ole säännöksiä esim. Suomen Pankkia koskevassa laissa. Häätärahoituksen luonnetta on tarkastellut mm. Ralf Pauli SPn keskustelualoitteessa ”Pankkikilpailu ja yleinen etu”. Pauli kuvaa häätärahoitusta seuraavasti: ”Keskuspankkia luonnehditaan usein pankkien pankiksi. Tässä ominaisuudessa keskuspankin edellytetään viimeisenä lainanantajana (lender of last resort) myöntävän poikkeuksellista rahoitustukea eli häätärahoitusta pankille, jolla on vakavia maksuvalmiusongelmia. Pankilla voidaan katsoa olevan vakavia maksuvalmiusongelmia silloin, kun se ei pysty hankkimaan lisää varoja markkinoilta hintaan, joka vallitsee markkinoilla tai on lähellä sitä.

Perinteisesti häätärahoituksen tarve on kytketty tilanteeseen, jossa yhtäkkinen talletuskato uhkaa aiheuttaa maksuvalmiuskriisin pankeissa, vaikka ne olisivatkin vakavaraisia. Ilman ulkopuolista rahoitustukea pankit joutuisivat myymään saataviaan tarvittavan maksuvalmiuden hankkimiseksi. Valtaosa pankkien saatavista on kuitenkin luottoja, joilla ei ole jälkimarkkinoita. Koska ulkopuolisen on vaikea arvioida luottojen laatua, olisi pankin tyydyttävä alhaiseen myyntihintaan. Tällöin saatavien realisoitu arvo todennäköisesti jäisi pienemmäksi kuin arvoltaan kiinteät talletus- ja muut sitoumukset. Tällaisessa tilanteessa voi oma pääoma osoittautua riittämättömäksi kattamaan vajauksen. Pankin nettoarvo on tällöin muuttunut negatiiviseksi, ja pankki menee konkurssiin. On huomattava, että konkurssiuhka on olemassa siinäkin tapauksessa, että pankin saatavilla olisi jälkimarkkinat. Usean pankin tai yhden ison pankin laajamittainen saatavien myynti lyhyen ajan kuluessa aiheuttaisi nimittäin hintojen jyrkkää laskua.

Häätärahoituksen erottaa rahapolitiikasta rahoitustoimien välitön tarkoitus. Silloin kun nämä toimet on tarkoitettu nimenomaan pankkien suojaamiseen maksuvalmiushäiriöltä ja mahdolliselta vararikolta, voidaan puhua häätärahoituksesta. Siten häätärahoituksen määrittäminen riippuu laadullisesta harkinnasta ja viime kädessä siitä, mitä päätetään kutsua häätärahoitukseksi. Vaikka häätärahoituksen välitön tarkoitus on rahoitusjärjestelmän vakauden säilyttäminen, on sillä myös rahapoliittinen ulottuvuus. Häätärahoituksen rahapoliittisena tarkoituksena voidaan pitää pyrkimystä välttää taloudellista taantumaa, joka voisi seurata maksujärjestelmän romahtamisesta. Häätärahoituksen myöntäminen voi myös lisätä markkinoiden likviditeettiä tavalla, joka on ristiriidassa rahapolitiikan tavoitteiden kanssa. Näin voi olla asianlaita silloin, kun häätärahoituksen myöntämisen syynä ovat yksittäisen pankin maksuvalmiusongelmat, ei siis yleisen talletuspaon aiheuttama likviditeettivajaus.”

hän katsoo, että hyvä pankki pyrkii tallettajien luottamuksen ylläpitämiseksi erottautumaan markkinaosuuksia ylihinnon avulla pyrkivistä pankeista. Rationaalinen pankki pitää pitkän tähtäimen tuottoa tärkeämpänä kuin lyhyen tähtäimen tuottoa. Dowd on pyrkinyt osoittamaan myös vääräksi sääntelyä kannattavien taloustieteilijöiden väitteet siitä, että yhden pankin vaikeudet johtaisivat talletuspakoon myös muissa pankeissa (contagion effect) ja täten uhkaisivat koko järjestelmän vakautta. Dowdin mukaan on empiirisesti osoitettavissa, että yhden pankin konkurssin uhka saa aikaan vain talletusten siirtymisen toiseen, vahvempaan pankkiin (flight to quality). Keskuspankin hätärahoitusjärjestelmä, lender of last resort, ei lisää pankkijärjestelmän vakautta kolmesta syystä:

- 1) Järjestelmä tarjoaa likviditeettiä pankille, joka ei muuten voi sitä saada ja täten suojaa pankkia sen omien haitallisten toimien seurauksilta.
- 2) Järjestelmä ei kannusta hyviä pankeja varovaiseen pankkitoimintaan, koska se mahdollistaa huonosti hoidettujen pankkien toimintojen jatkamisen.
- 3) Järjestelmä rohkaisee hyviä pankeja liialliseen riskinottoon, koska nämä tietävät, että vaikeuksien tullessa keskuspankki tulee apuun.

Dowdin mukaan talletussuojajärjestelmä horjuttaa koko pankkijärjestelmän vakautta, kun tallettajilla ei ole tarvetta valvoa pankkia ja pankin johdolla ei ole tarvetta kilpailla tallettajien luottamuksen säilyttämisestä. Empiiristä tukea antavat hänen mukaansa Yhdysvaltojen pankkisektoria koskevat selvitykset. Dowd viittaa tässä Robert Kaufmanin tutkimuksiin, joiden mukaan USA:n pankkien vakavaraisuudet alenivat alle puoleen kymmenen vuoden aikana talletussuojajärjestelmän käyttöönoton jälkeen.

Myös Glasner katsoo,³⁹ että vapaa pankkilipailu ei johda epästabiiliin ja tehottomaan pankkitoimintaan. Dowdin tavoin hän on sitä mieltä, että eniten järjestelmän vakautta horjuttaa julkisen sektorin järjestämä talletussuoja. Tämä järjestelmä määritelmänsä mukaan vähentää tallettajien mahdollisia tappioita pankin maksukyvyttömyyden tai konkurssin yhteydessä, mistä johtuen tallettajien ei tarvitse nostaa talletuksiaan, vaikka huhuja alkaisikin liikkua pankin taloudellisen tilanteen heikentymisestä. Glasner katsoo, että talletussuojalla ei itse asiassa pyritä suojaamaan tallettajia, vaan estämään tallettajia nostamaan talletuksensa pankista, jotta järjestelmän vakaus ei horjuisi. Talletussuoja tulisi poistaa kokonaan, sillä talletuspakoja estämään pyrkivä järjestelmä lisää pankin johdon riskinottoa. Lisäksi Glasner katsoo, että Yhdysvaltojen pankkikonkurssit osoittavat, että konkurssien yhteydessä tallettajat eivät ole paniikinomaisesti yrittäneet nostaa talletuksiaan, vaan toimineet hyvin rationaalisesti. "Koska täsmällisen tiedon hankkiminen pankin tilasta maksaa ja on lisäksi työlästä, on järkevää pyrkiä nostamaan talletukset pankista ennen kuin pankki on täysin maksukyvytön."⁴⁰ Pankki voi ilman talletussuojaakin säilyttää tallettajien luottamuksen, jos sen vakavaraisuus on kunnossa. Näin ollen vakavaraisuuden ylläpitäminen nousee keskeiseen asemaan pankkien ja samalla koko järjestelmän vakauden kannalta.

Glasner ei pidä riittävänä, että talletussuoja hinnoitellaan riskit huomioonottavaksi, vaikka se onkin vähimmäisvaatimus, jotta järjestelmä olisi edes siedettävä.

³⁹ Glasner (1989, s. 181–203).

⁴⁰ Glasner (1989, s. 189).

Näin siitä syystä, että viranomaiset eivät hänen mukaansa koskaan voi saada riittävää tietoa pankkien todellisista riskeistä. Talletussuoja voidaan korvata esim. money market mutual fund -tyyppisellä talletusrahastolla, johon tallettajat sijoittaisivat varansa ja pankki sijoittaisi omaa pääomaa puskuriksi talletusten arvojen alenemista vastaan. Täten pankki itse vakuuttaisi tallettajat julkisen viranomaisen sijasta. Julkisen vallan ylläpitämistä talletussuojasta voitaisiin Glasnerin mukaan luopua tietyn siirtymäkauden jälkeen, minä aikana voitaisiin edellyttää suurempaa vakavaraisuutta niiltä pankeilta, jotka eivät ole siirtyneet pankkikohtaiseen talletusten vakuuttamiseen.

Glasnerin mukaan viranomaisten haluttomuus ottaa haltuunsa vakavaraisuus- tai likviditeetikriisiin ajautunut pankki ja asettaa pankki selvitystilaan tai konkurssiin on ymmärrettävää, koska konkurssin kustannukset ovat usein suuremmat kuin esimerkiksi vapaaehtoisen fuusion. Konkurssin tietoinen välttely lisää kuitenkin pankin johdon riskikäyttäytymistä, koska sen enempää pankin johdolla kuin omistajillakaan ei ole mitään syytä välttää riskien ottamista, koska ne tietävät, että viranomaiset eivät salli pankin ajautumista selvitystilaan tai konkurssiin.⁴¹

Todettakoon, että Glasnerin kannanotot ja näkemykset kumpuavat suurimmaksi osaksi Yhdysvaltojen rahoitusjärjestelmästä eikä täten esimerkiksi talletussuojalle esitetty vaihtoehto ole suoraan sovellettavissa Suomen rahoitusjärjestelmään. Toisaalta Glasnerin näkemykset ovat pidemmälle analysoituja kuin esimerkiksi Faman, joka yksiviivaisesti lähtee siitä, että talletussuoja ja muukin pankkisääntely tulee purkaa ja tallettajien tulee itse kantaa sijoituksiinsa liittyvä riski. Näin tallettajat saadaan omaehtoisesti valvomaan pankkien sijoitussalkkuun liittyviä riskejä.⁴²

Ernst Baltensperger ja Jean Dermine ovat esittäneet talletussuojan sijaan järjestelmää, jossa paitsi pankkien nykyiset myös aiemmat tallettajat joutuisivat vastaamaan pankkien tappioista.⁴³ Talletuspakoa ei järjestelmässä esiintyisi, koska heti, kun voidaan tavalla tai toisella todeta, että pankki on ajautumassa likviditeettiongelmien, kaikkien tuona ajankohtana talletuksia pankissa omaavien tallettajien saamiin sisältyy riski menettää saaminen, mikäli pankki myöhemmin asetetaan selvitystilaan tai konkurssiin. Ehdotusta on voimakkaasti kritisoitu (esim. Charles Goodhart) mm. siitä syystä, että siihen sisältyy suuria juridisia ongelmia niin likviditeettiongelmiensa alkamisajankohdan määrittämisessä kuin tallettajien jälkikäteisessä paikantamisessa.

Free banking -koulukunnan edustajien keskeinen kritiikki voimassa olevia sääntelyjärjestelmiä kohtaan liittyy talletussuojan ja hätärahoitusjärjestelmän haitallisiin seuraamuksiin. Koulukunnan kannattajat ehdottavat mainittujen suojajärjestelmien korvaamista erilaisilla markkinaehtoisilla ratkaisuilla. Lisäksi he painottavat oikea-aikaisen ja oikeasisältöisen informaation antamista pankkien taloudellisesta asemasta ja riskinotosta sekä riittävän vakavaraisuuden ylläpitämistä. Julkisen valvonnan sijaan koulukunnan edustajat luottavat markkinoiden omaan valvontaan. Käytännössä valvonnasta vastaisi pankkien perustama yksityinen valvontaklubi.

⁴¹ Myös Charles Goodhart on esittänyt, että viranomaisten haluttomuus ja viivyttely pankkien asettamisessa konkurssiin johtaa usein siihen, että pankkien tappiot kasvavat, minkä takia viranomaisten tulisi päinvastoin pyrkiä nopeisiin ratkaisuihin pankkien ongelmien hoitamisessa.

⁴² Bensaid, Pages ja Rochet (1995, s. 3).

⁴³ Baltensperger ja Dermine (1981, s. 81).

Suurin ero narrow banking koulukuntaa ja välittävää kantaa edustaviin taloustieteilijöihin on siinä, että free banking -koulukunta painottaa erityisesti informaation epäsymmetrisyyteen liittyvien ongelmien poistamista ja täten pankkien taloudellista tilaa koskevan julkisen informaation tärkeyttä.

1.5.3 Narrow banking ja sääntely

1.5.3.1 Käsitteestä ja erilaisista sovelluksista

Narrow banking, suppea pankki, on nähty yhdeksi vaihtoehtoiseksi ratkaisuksi talletussuojan haitallisten seurausten eliminoimiseksi. Suppea pankki -malli on mielenkiintoinen mm. siitä syystä, että siitä on käyty vilkasta keskustelua myös meillä; toisin kuin monesta muusta taloustieteilijöiden näkemyksestä.

Narrow banking -malli on itse asiassa varsin vanha. Milton Friedman puhui sen puolesta jo 1950-luvulla.⁴⁴ Friedman esitti, että pankin toiminnot tulisi jakaa kahteen osaan, ns. puhtaaseen talletuspankkiin ja investointipankkiin. Talletuspankki rahoittaisi toimintansa vaadittaessa maksettavilla talletuksilla tai shekeillä. Talletuksina saadut varat tulisi sijoittaa täysin riskittömästi ja likvidisti (high-powered money), kuten esimerkiksi seteleihin tai valtion papereihin. Friedman kutsui järjestelmää 100 %:n rahastojärjestelmäksi (100 % Reserve System). Erityistä talletussuojaa ei tarvittaisi. Investointipankkien toimintaa ei hänen mukaansa säänneltäisi normaalista yritystoiminnasta poikkeavasti.

Vastaavia näkemyksiä on 1990-luvulla esittänyt mm. James Pierce.⁴⁵ Pierce jakaa rahoituslaitokset kahteen osaan, Monetary Service Companies (MSC) ja Financial Service Companies (FSC). Molemmat yhtiöt voisivat toimia pankin sisällä erillisinä juridisinä yksikköinä. MSC-rahoituslaitokset rahoittaisivat toimintansa talletuksilla ja sijoittaisivat varansa money market mutual funds -tyyppisten rahastojen tapaan likvideihin ja riskittömiin papereihin. Yhtiöt hoitaisivat myös maksujen välitystä ja muita maksupalvelutoimintoja. MSC-yhtiöt eivät voisi antaa luottoja omistajilleen eivätkä pankkikonsernin muille yhtiöille, eivät ostaa pankin sijoitustodistuksia eivätkä missään muussakaan muodossa rahoittaa pankkikonsernin muiden yhtiöiden toimintaa. MSC-yhtiöiden toimintaa valvottaisiin tiukasti toimiluvan saamisesta alkaen ja ne olisivat julkisen vallan talletussuojan piirissä. Sen sijaan FSC-rahoituslaitosten toimintaa ei säänneltäisi lainkaan.

Meillä narrow banking -vaihtoehtoa on näkyvästi kannattanut rahoitustarkastuksen entinen johtaja Jorma Aranko, joka on esittänyt mallia vaihtoehdoksi nykyiselle, rajoittamattomalle talletussuojalle. Arangon mukaan talletussuojaa ei tulisi kokonaan poistaa vaan se tulisi rajata "suhteellisen riskitöntä ja tiukasti valvottua rahamarkkinatoimintaa harjoittaviin suppeisiin pankkeihin".⁴⁶ Aranko perustelee ehdotustaan mm. sillä, että EU:n talletussuojadirektiivillä, joka määrittää vähimmäisraajat suojan piirissä oleville talletuksille, ei päästä sille asetettuun tavoitteeseen, talletussuojan ja

⁴⁴ Friedman (1960, s. 52–76).

⁴⁵ Pierce (1991, s. 127–152).

⁴⁶ Jorma Arangon kirjoitus aiheesta "Pankit pitäisi jakaa kahtia" Helsingin Sanomien Vieraskynä-osastolla.

yhteiskunnan riskin rajoittamiseen. Talletussuojarajaa voidaan helposti kiertää, koska raja asetetaan pankkikohtaisena. Se ei myöskään poista too big to fail -elementtiä, joka on keskeinen Suomen oloissa, joissa rahoitusmarkkinoita hallitsee kolme isoa pankkiryhmää. Aranko näyttääkin viittaavan siihen, että talletustyöryhmän juuri julkaistu ehdotus, joka pohjautuu EU:n vastaavaan direktiiviin, jää näennäiseksi, koska viranomaiset eivät kuitenkaan sallisi suurimpien suomalaisten pankkien selvitystilaa tai konkurssia. Arangon ehdotus ei ole saanut laajempaa kannatusta sen enempää pankki- kuin viranomaispiireissäkään.

1.5.3.2 Mallin kritiikki ja käyttökelpoisuus

Narrow banking -mallia on kritisoitu mm. siitä syystä, että rahoitusmarkkinoiden likvidien papereiden volyyymi ei riitä kattamaan liikkeellä olevaa talletuskantaa. Malli ei myöskään suojaisi tallettajia eksogeenisilta shokeilta. Lisäksi on huomautettu, että huolimatta suppean pankin sijoitusten likvidiudesta, niihin saattaa sisältyä vastapuoliriskiä sekä maksujärjestelmäriskiä. Viimeksi mainittua ainakin silloin kun kysymyksessä ovat samanaikaisesti toteutettavat suuret transaktiot. Kaiken kaikkiaan mallia ei todennäköisesti saada täysin riskittömäksi, mistä syystä ehdotukset pitää voimassa talletussuoja, mutta rajata se suppeaa toimintaa harjoittaviin pankkeihin vaikuttaisivat paremmilta kuin, että luovutaan kokonaan talletussuojasta myös narrow banking -vaihtoehdossa.

Lisäksi järjestelmää pidetään sisäsyntyisesti epästabiilina, sillä hyvinä aikoina tallettajat sijoittavat varansa korkeampaa korkoa maksaviin riskiä ottaviin pankkeihin. Olosuhteiden muuttuessa epävarmoiksi tallettajat todennäköisesti siirtävät varojaan talletussuojan piirissä oleviin suppeisiin pankkeihin. Tämä puolestaan voi lisätä riskiä ottavien pankkien ongelmia ja jopa laukaista niiden konkurssseja. Tämä sillä edellytyksellä, että pankit eivät pystyisi korvaamaan talletusrahoitusta markkinoilta. Suomen pankkikriisin kokemusten valossa ei myöskään ole uskottavaa, että riskiä ottavan pankin toimintojen sääntelystä olisi perusteltua tai poliittisesti mahdollista luopua ainakaan lyhyellä aikavälillä.

Ehkä eniten epärealismia malliin liittyy siitä käytännön syystä, että esimerkiksi EU:n alueella lainsäädäntö ei mahdollista tällaista ratkaisua. EU:n toinen pankkidiirektiivi edellyttää, että yhdessä EU:n maassa toimilupansa saanut pankki voi harjoittaa samanlaista toimintaa myös muissa EU-maissa. Näin ollen Suomessa voitaisiin suppea pankki -mallia soveltaa vain suomalaiseen pankkiin, mutta ei esimerkiksi ruotsalaisen pankin Suomessa toimivaan sivukonttoriin. Toisaalta EU:n talletussuojadirektiivi ei mahdollista luottolaitosten funktionaalista jakamista narrow bank -mallin mukaisesti.

1.5.4 Välittävät näkemykset ja sääntely

Edellä kuvattujen, keinovalikoimaltaan ääripäitä edustavien koulukuntien väliin sijoittuvien taloustieteilijöiden peruslähtökohta on sama kuin free banking ja narrow banking -koulukuntien edustajien: Talletussuoja- ja lender of last resort -järjestelmän suurin ongelma on järjestelmien synnyttämä moraalikato. Järjestelmät lisäävät pankin johdon ja omistajien insentivejä lisätä riskinottoa ja vähentävät tallettajien insentivejä kontrolloida pankkien toimintaa. Talletussuojan purkamisen sijaan

välittäviä näkemyksiä edustavat taloustieteilijät lähtevät kuitenkin siitä, että pankkien valvontaa, vakavaraisuuden sääntelyä sekä selvitystila- ja konkurssisäännöksiä tarvitaan eliminoimaan moraalikadon haittavaikutuksia. Toisaalta näihin sinänsä tarpeellisiin sääntelymuotoihin liittyy myös itsessään ongelmia, joiden käsittelemisessä tutkijat etenevät hieman toisistaan poikkeavilla tavoilla. Seuraavassa kuvataan lyhyesti Benstonin ja Kaufmanin sekä Dewatripontin ja Tirolen näkemyksiä optimaalisista sääntelymuodoista.

Benstonin ja Kaufmanin mukaan⁴⁷ talletussuojaan kytkeytyvää moraalikatoa voidaan sääntelyllä vähentää periaatteessa kolmella tavalla:

- 1) rajoittamalla oikeusnormein pankkien liiallista riskinottoa,
- 2) valvomalla pankkien riskinottoa,
- 3) edellyttämällä omaa pääomaa riskien puskuriksi ja omistajien panoksen lisäämiseksi.

Tutkijoiden johtopäätös, joka perustuu Yhdysvaltojen rahoitusmarkkinoiden sääntelystä ja valvonnasta tehtyihin empiirisiin havaintoihin on, että toimintojen riskipitoisuuden arviointi edellyttäisi pankin liiketoimintojen kassavirtojen varianssien ja kovarianssien analyysiä, mitä ei voida toteuttaa viranomaisohjein. Myöskään viranomaisten kyky valvoa pankkien riskinottoa ei ole vakuuttanut tutkijoita. Jäljelle jää vakavaraisuuden sääntely, jota tutkijat suosittavat. Viranomaisvalvonnan tehostamiseksi⁴⁸ tutkijat ehdottavat vakavaraisuussäännösten rinnalle selkeitä, asteittain kovenevia puuttumissäännöksiä sekä selvitystila- ja konkurssisäännöksiä (regulatory scheme of structured early intervention and resolution), joita tulee myös soveltaa käytännössä. Todettakoon, että peliteoreettisten näkemysten mukaan normien uskottavuutta on heikentänyt se, että viranomaiset ovat pitäneet niitä liian kovina eivätkä ole halunneet panna niitä täytäntöön. Selkeät puuttumissäännökset ovat esimerkki pyrkimyksestä lisätä viranomaisten oman toiminnan uskottavuutta sitouttamalla nämä etukäteen sovittuun, vaiheittaiseen menettelyyn.

Dewatripontin ja Tirolen⁴⁹ näkemykset lähtevät epätäydellisen informaation vallitessa tehdyistä epätäydellisistä sopimuksista (incomplete contracts theory), joihin liittyy, että pankin omistajat ja velkojat eivät voi riittävästi valvoa pankin johdon toimia ja että johto pyrkii maksimoimaan omia etujaan omistajien ja velkojien edun vastaisesti. Velkojien, erityisesti tallettajien, edustajana valvontaa harjoittaa viranomainen. Dewatripont ja Tirole lähtevät siitä, että sekä omistajien että viranomaisten on valvottava pankin johdon toimia. Omistajien valvonta ei yksin riitä, koska omistajien intressit eivät ole samansuuntaiset valvojien kanssa erityisesti silloin, kun pankin oma pääoma on alentunut lähelle selvitystilarajoja. Tässä tilanteessa pankin johto ja omistajat ovat taipuvaisia ottamaan lisää riskejä, koska heillä on ainoastaan voitettavaa (gambling for resurrection).

Omistajien valvonta liittyy tavallisimmin liikkeenjohdollisten insentiivien asettamiseen (johtajasopimukset, bonukset, osakeoptiot jne). Nämä eivät riitä

⁴⁷ Benston ja Kaufman (1996, s. 689–697).

⁴⁸ Benston ja Kaufman pitävät merkittävimpinä viranomaisten toiminnan puutteina sitä, että viranomaisilla on ollut taipumus antaa elinkelvottomien pankkien jatkaa liian kauan toimintaansa.

⁴⁹ Dewatripont ja Tirole (1994) *The Prudential Regulation of Banks*.

eliminoimaan pankin johdon toimintaan liittyvää moraalikatoa. Lisäinsentiiveinä Dewatripont ja Tirole esittävät ulkopuolisen puuttumisen uhkaa (external involvement in management by outsiders). Paras tapa maksimoida johdon toiminnan tehokkuus ja samalla pankin tulos on sallia johdolle laaja liikkumavara, mikäli pankki menestyy hyvin. Päinvastaisessa tilanteessa ulkopuolisen puuttumiskynnyksen tulee madaltua. Lähtökohta edellyttää toisaalta, että pystytään luotettavasti mittaamaan pankin taloudellista asemaa ja toisaalta, että saadaan johto sitoutumaan ulkopuolisen puuttumisuhkan olemassaoloon. Taloudellisen tilanteen arviointi edellyttää hyvää kirjanpito- ja laskentajärjestelmää erityisesti, koska johdolla on taipumus peittää ongelmia niiden katoamisen toivossa, ajan ostamisen toivossa, keinotekoisien voittojen järjestelyn toivossa (moraalikato, hidden action, hidden information). Johdon sitouttaminen ulkopuoliseen kontrolliuhkaan on ongelmallista senkin takia, että etukäteen ei voida täsmällisesti määritellä, milloin kontrolliuhka (valvojan väliintulo) laukeaa. Tästä johtuen myös ulkopuoliselle kontrolloijalle, valvojalle velkojen edustajana, on asetettava tehokasta kontrollia lisäävät insentiivit (valvojen toimintaan liittyvän moraalikadon vähentäminen). Kontrollin ja väliintulon periaatteita luotaessa onkin lähtökohtana, että pankin tulosten heikentyessä ulkopuolisen kontrollin tulee siirtyä passiivisilta osakkeenomistajilta aktiivisille velkojille (valvojalle niiden edustajana). Mallilla laajennetaan liikkeenjohdon insentiivejä niin, että ulkopuolinen kontrolliuhka vaikuttaa sekä porkkanana (passiivisten osakkeenomistajien kontrolli hyvinä aikoina) että keppinä (aktiivisten velkojen, valvojan kontrolli huonoina aikoina).

Dewatripontin ja Tirolen näkemyksiä voidaan tarkastella joko institutionaalisten sijoittajien yhtiöön kohdistaman vallankäytön näkökulmasta (corporate governance näkökulma) tai valvojen kontrollin näkökulmasta. Ensin mainittu näkökulma liittyy siihen, että tutkijoiden mukaan pankkien vakauden valvonta ja lainanantajien (pankki itse, sijoittaja) lainansaajiin kohdistama ja lainan ehtoihin sisältyvä valvonta omaavat samoja piirteitä. Viranomaisvalvonnan näkökulmasta on keskeistä puuttua pankin toimintaan ongelmien ilmetessä. Näiden toimien tulisi olla mahdollisimman pitkälle etukäteen määritellyt ja viranomaiset tulisi saada tosiasiallisestikin sitoutumaan niiden soveltamiseen ajoissa.

Dewatripont ja Tirole keskittyvät siis arvioimaan, minkälaisin säännöksin ja menetelmin eri osapuolten sitoutuminen noudattamaan sääntöjä (sopimuksia) saadaan maksimoiduksi. Sen sijaan he käsittelevät varsin vähän viranomaisen sitoutumista lisääviä insentiivejä sekä viranomaistoimintaan liittyvän moraalikadon ilmenemismuotoja. Oikeudellista uhkaa sitoutumisen muotona he eivät käsittele lainkaan. Oikeudellisella uhkalla tarkoitetaan tässä yhteydessä vastuu- ja sanktionormeja, joita oikeustaloustieteilijät edellyttävät primaarinormin noudattamisen tehostamiseksi. Dewatripont ja Tirole ovatkin taloustieteilijöitä, eivät oikeustaloustieteilijöitä, huolimatta siitä, että myös oikeustaloustieteessä heidän näkemyksensä säännösten ja erilaisten menettelytapojen insentiivivaikutuksista ovat tärkeitä.

1.6 Vakavaraisuuden sääntely ja taloustieteilijöiden esittämä kritiikki

Vakavaraisuuden sääntelystä tuli keskeinen sääntelyn muoto pääomanliikkeiden vapauttamisen, pankkien liiketoimintojen sääntelyn purkamisen, pankkitoiminnan kansainvälistymisen ja toimintamuotojen monipuolistumisen myötä 1980-luvulla samanaikaisesti kun pankkien vakavaraisuus romahti useissa maissa.

Vakavaraisuuden sääntelyä on perinteisesti perusteltu sillä, että se vähentää todennäköisyyttä, että pankki joutuu selvitystilaan. Samalla vakavaraisuus toimii tallettajien suojana ja turvaa koko järjestelmän vakautta. Kiistämättä perinteistä lähtökohtaa, korostetaan tämän päivän taloustieteessä sitä, että vakavaraisuussäännöksiä pyritään eliminoimaan pankin johdon ja omistajien toimiin liittyvää moraalikatoa.

Merkittävin muutos pankkien vakavaraisuuden sääntelyssä koettiin, kun Baselin pankkiyhtymän komitea⁵⁰ julkaisi heinäkuussa 1988 suosituksen kansainvälisten pankkien vakavaraisuusvaatimukseksi.⁵¹ Komitean jäsenmaat sitoutuivat noudattamaan suositusta viimeistään vuoden 1992 alusta. Kansainvälinen Järjestelypankki BIS, jonka yhteydessä komitea toimii, oli 1980-luvun alusta alkaen tehnyt työtä kansainvälisesti yhdenmukaisten vakavaraisuusvaatimusten aikaansaamiseksi. Komitea piti suosituksen tavoitteena toisaalta pankkien vakauden turvaamista ja toisaalta yhtäläisten kilpailuolojen aikaansaamista eri maissa toimivien pankkien kesken.⁵²

BIS:n vakavaraisuussuositus perustui oman pääoman ja riskipainotetun taseen sekä taseen ulkopuolisten erien keskinäiseen suhteeseen. Suosituksen keskeiset elementit olivat:

- Oman pääoman taso, sisältö ja rakenne yhdenmukaistetaan kansainvälisesti.
- Oman pääoman laatu on yhtä tärkeä kuin määrä. Tätä osoittaa ensisijaiselle omalle pääomalle asetettu vähimmäisraja ja toissijaiselle omalle pääomalle asetettu enimmäisraja.
- Oma pääoma suhteutetaan riskipainotettuihin saamisiin ja sijoituksiin. Saamiset ja sijoitukset luokitellaan viiteen eri riskiryhmään.
- Oman pääoman vähimmäisvaatimus, 8 %, riskipainotetuista saamisista ja sijoituksista on kansainvälisesti yhdenmukainen.
- Riskiluokitus ottaa huomioon vain luottoriskin.

Taloustieteilijät ovat analysoineet runsaasti BIS:n vakavaraisuussuosituksen vaikutuksia ja sen teoreettisia oletuksia. Steven Grenadier ja Brian Hall ovat tutkimuksissaan⁵³ päätyneet siihen, että BIS:n suosituksen riskipainot eivät mittaa oikealla

⁵⁰ Committee on Banking Regulations and Supervisory Practices, ns. Basle Committee tai Cooke Committee. Komitean jäsenet ovat 10 läntisen teollisuusmaan (Group of Ten, G10) ja Luxemburgin, keskuspankkien ja pankkiyhtymäviranomaisten edustajia.

⁵¹ International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards, July 1988. Ns. Basle Accord.

⁵² Report on International Developments in Banking Supervision, Report Number 6, prepared by Committee on Banking Regulations and Supervisory Practices.

⁵³ Grenadier ja Hall (1995), Risk-Based Capital Standards and the Riskiness of Bank Portfolios: Credit and Factor Risk.

tavalla edes luottoriskiä puhumattakaan saamisiin sisältyvästä kokonaisriskistä. Painokertoimet ovat liian suuria esimerkiksi asuntolainojen kohdalla. Erityisen suuria riskieroja tutkijat havaitsivat 100 %:n kategoriassa olevien luottojen sisällä, mitä yrityskohtaisia eroja luokitus ei ota huomioon. Saamisten hajauttamista, jolla havaittiin olevan riskiä pienentävä vaikutus, ei myöskään oteta suosituksessa huomioon.

Lisäksi on esitetty, että suosituksen tulisi perustua saamisten ja sijoitusten markkina-arvoihin ainakin vaihto-omaisuuden osalta. Suosituksen heikkoutena on pidetty myös sitä, että se ei reagoi taloudelliseen taantumaan, minkä huomioon ottaminen edellyttäisi suhteellisen vakavaraisuuden käyttöönottoa absoluuttisen vakavaraisuuden sijaan. Edelleen mittaria on kritisoitu siitä, että se ei ota huomioon toimialakohtaista riskiä.⁵⁴

Kriittisesti BIS:n vakavaraisuussuositukseen on suhtautunut myös professori David Llewellyn.⁵⁵ Kritiikin syyt ovat pitkälti samat, mitä yllä on käsitelty, mutta Llewellyn tuo esiin niitä haitallisia seuraamuksia, joita suosituksen noudattamisesta saattaa olla. Jos riskimittari ei heijasta riittävällä tarkkuudella tosiasiallisia riskejä, tämä voi johtaa siihen, että pankit päätyvät – vakavaraisuusvaatimuksia minimoidakseen – väärin toimintamalleihin ja tosiasiallisia riskejä väärin huomioonottavaan hinnoitteluun. Niin ikään suosituksessa sallittu kansallinen liikkumavara johtaa kilpailuvääristymiin eri maiden välillä.

Ehkä voimakkaimmin on mittaria ja yleensä kansainvälistä pankkisääntelyä kritisoinut Ohion Yliopiston professori Edward Kane.⁵⁶ Hänen mukaansa suosituksen hyötyjä on ylikorostettu. Suosituksen todellinen tarkoitus oli pakottaa japanilaiset pankit hankkimaan lisää omia pääomia ja hidastaa niiden kansainvälistymistä. Tässä ei kuitenkaan onnistuttu. Sen sijaan suosituksen implementointi useiden maiden lainsäädäntöön johti siihen, että keskustelut pankkisääntelyn todellisista ongelmista, kuten esimerkiksi talletussuojajärjestelmän riskinottoa lisäävistä vaikutuksista, lykkääntyivät ja jäivät kansainvälisten harmonisointihankkeiden jalkoihin.

1.7 Taloustieteilijät ja valvontaviranomaisten toimien kritiikki sekä parannusehdotuksia

1.7.1 Kritiikkiä

Pankkisääntelyn ja -valvonnan toimivuutta on arvioitu erityisesti USA:n säästöpankkisektoria 1980-luvulla koetelleen kriisin yhteydessä.⁵⁷

Kriisin hoitamiseksi viranomaiset sallivat pankeille toiminnallisia vapauksia, mm. hyväksyivät niiden vakavaraisuusrajaksi lakisääteistä minimiä alhaisemman

⁵⁴ Rose (1991), *Industry Risk and Bank Regulation*.

⁵⁵ Llewellyn (1990, s. 559–587).

⁵⁶ Kane (1990), *Incentive Conflict in the International Regulatory Agreement on Risk-Based Capital*, National Bureau of Economic Research, Inc. Working Paper n:o 3308.

⁵⁷ White, L.J. (1998) *The S & L Debacle, Public Policy Lessons for Bank and Thrift Regulation* ja Harris Dellas, Behzad Diba, Peter Garber: *Resolving Failed Banks: The U.S. S & L Experience*.

rajan. Lisäksi viranomaiset eivät soveltaneet virallisesti hyväksytyjä, riittämättömästi pääomitettujen pankkien väliintuloperiaatteita (intervention rules for undercapitalized S & L's). Viranomaiset eivät katsoneet voivansa soveltaa tiukkoja väliintuloperiaatteita – ongelmapankkien myymistä, likvidaatiota ja tallettajien saamisten korvaamista koskevia menettelytapoja – koska pankkiryhmän vakuusrahaston (Federal Savings and Loan Insurance Corporation, FSLIC) varat eivät olisi riittäneet tallettajien saamisten maksuun. Viranomaisten valintoja perusteltiin myös sillä, että pankit olivat joutuneet odottamattoman makrotaloudellisen shokin uhreiksi eikä täten ollut kohtuullista rangaista niitä tästä.

Pääomavaatimuksia alennettiin kahdella tavalla. Pankkien minimivakavaraisuus alennettiin 5 %:sta 3 %:iin ja pankit saivat kirjanpidossaan noudattaa GAAP:n⁵⁸ sijaan viranomaisten erikseen sallimia lievempiä periaatteita arvostussääntöinen (ns. Regulatory Accounting Practices, RAP). Tämä johti siihen, että kriisipankkien vakavaraisuuden heikkenemisen havaitseminen oli vaikeaa, jopa mahdotonta. Viranomaisten tavoitteena oli mahdollisesti ostaa aikaa ongelmien hoitamiseksi.

Tutkimuksissa on päädytty siihen, että viranomaisten menettely oli oikeaan osunutta keskimääräisesti tarkastellen. Vastakkaiseen johtopäätökseen päädyttiin niiden säästöpankkien kohdalla, joiden vakavaraisuus oli äärimmäisen heikko jo kriisin alkaessa. Näille mahdollistui elämän ja kuoleman pelin pelaaminen (gambling for resurrection) juuri viranomaistoimien avulla. Tutkimuksissa onkin arvosteltu viranomaisia siitä, että niiden omaan toimintaan liittyi moraalikatoa osoittavia piirteitä.

Cole ja Eisenbeis ovat tutkineet S & L -pankkien kriisiä agentuuriteorian lähtökohtia soveltaen.⁵⁹ Tutkimuksissa päädyttiin siihen, että kriisissä oli havaittavissa kolmenlaisia konflikteja päämiehen ja agentin välillä. Ensimmäinen liittyi säästöpankin omistajien ja rahoittajien välisiin suhteisiin, toinen valvontaviranomaisten ja veronmaksajien (talletussuojarahaston kautta) välisiin suhteisiin ja kolmas säästöpankkien johdon ja omistajien välisiin suhteisiin. Säästöpankkien omistajien katsottiin siirtäneen rahoittajien varallisuutta erittäin riskipitoisiin kohteisiin, kun taas valvontaviranomaisten toimien katsottiin lisänneen veronmaksajien kustannuksia. Sen sijaan pankkien johdon ei todettu siirtäneen varallisuutta omistajilta, mutta kylläkin lisänneen veronmaksajille koituneita kustannuksia.

1.7.2 Parannusehdotuksia

Professori Charles Goodhart on esittänyt eräitä käytännön parannusehdotuksia pankkivalvonnan tehostamiseksi ja toimivien insentiivien aikaansaamiseksi.⁶⁰ Goodhart katsoo, että tehokkaaseen valvontaan kuuluu epäonnistumisia, koska aukoton valvonta maksaisi niin paljon, että edut jäisivät kustannuksia vähäisemmik-

⁵⁸ Yleisesti hyväksytyt kirjanpitoperiaatteet, Generally Accepted Accounting Principles.

⁵⁹ Cole, Eisenbeis, McKenzie (1993) Asymmetric Information and Principal-Agent Problems as Sources of Value in FSLIC-Assisted Acquisitions of Insolvent Thrifts, Finance and Economics Discussion Series 93-35. Cole ja Eisenbeis (1995) The Role of Principal-Agent Conflicts in the 1980s Thrift Crisis, Finance and Economics Discussion Series 95-27.

⁶⁰ Goodhart (1995) Some Regulatory Concerns, LSE Financial Markets Group, Special Paper n:o 79 ja An Incentive Structure for Financial Regulation.

si. Hän korostaa pankin sisäisen valvonnan tärkeyttä riittävän yksinkertaisten ja selkeiden vakautta turvaavien normien ohella. Valvonnan tehostamiseksi tarvitaan hänen mukaansa ei-harkinnanvaraisia ja asteittain tiukkenevia puuttumisjärjestelmiä. Goodhartin näkemyksistä on seuraavassa esitetty 8-kohtainen lyhennetty yhteenveto.

- 1) Pankin johdon tehtävänä on pitää huolta, että sisäisiä valvontajärjestelmiä noudatetaan. Sisäisen tarkastuksen tehtävänä on varmistaa, että valvontajärjestelmät ovat riittäviä. Sisäisen ja ulkoisen tarkastuksen tulee varmistaa, että valvontajärjestelmien noudattamisen laiminlyönti sanktioidaan.
- 2) Sisäisen tarkastuksen vastuun on oltava selkeä ja tarkastuksen tulee raportoida paitsi toimitusjohtajalle, myös itsenäiselle sisäisen tarkastuksen komitealle, joka voi antaa neuvoja toimitusjohtajalle. Sisäisellä tarkastuksella ei tulisi olla velvollisuutta informoida havainnoistaan viranomaisia.
- 3) Valvontaviranomaisen tulisi raportoida riippumattomalle valvontakomitealle säännöllisin väliajoin, jotta valvojan työn läpinäkyvyyttä ja vastuun arviointimahdollisuutta voidaan lisätä. Komitean tulisi harkita raportin julkistamista.
- 4) Valvojan tulisi määräjain teettää ulkopuolisella konsultilla selvitys, mikä käsitys valvottavilla on valvonnasta ja sen kustannuksista.
- 5) Sisäisen tarkastuksen komitean tulee mm. vahvistaa, että komitea on arvioinut pankin johdon kannustepalkkausjärjestelmien vaikutukset johdon riskikäyttäytymiseen.
- 6) Valvontaviranomaisen tulee luoda asteittain tiukkeneva puuttumisjärjestelmä, jonka täytäntöönpanoon viranomaisen tulee etukäteen sitoutua. Täytäntöönpanosta viranomainen voi luopua ainoastaan perustelemalla menettely kirjallisesti em. valvontakomitealle. Perustelu tulee tarvittaessa julkistaa.
- 7) Puuttumisjärjestelmässä ei tule erottaa pankin johdon tuottamuksesta ja markkinaoloista johtuvaa vakavaraisuuden alenemista.
- 8) Valvontaviranomaisen on edellytettävä pankilta omaa pääomaa kattamaan markkinaolosuhteissa (korot, valuuttakurssit, osakkeiden hinnat) tapahtuneet muutokset tietyn ennalta määrätyn vaihteluvälin puitteissa. (Stress test)

1.7.3 Parannusehdotusten arviointia

Goodhartin ehdotusten painopiste on pyrkimyksissä lisätä eri osapuolten valvonnan uskottavuutta ja valvojien sitoutumista. Jossain määrin näkyy myös pyrkimys lisätä normien toivottuja insenttiivivaikutuksia.

Eri osapuolten sitoutumisen lisäämiseksi esitetään ulkopuolista kontrollia eri muodoissa. Pankin johto, sisäinen tarkastus ja valvojat ovat jokainen velvollisia alistamaan toimensa ulkopuolisten elinten arvioitavaksi. Tarvittaessa tätä tehostetaan markkinoiden kontrollilla. Valvojien sitouttamista pyritään lisäämään myös vähentämällä valvojan omaa harkintaa ja jopa alistamalla valvojan harkinta markkinoiden arvioitavaksi.

Normien insenttiivivaikutusten lisäämiseksi Goodhart esittää ennen kaikkea sanktioiden tosiasiallista soveltamista.

Suomen pankkikriisin kokemusten valossa voitaneen todeta, että meillä ulkopuolinen kontrolli on toistaiseksi ollut vähäistä, mihin osasyynä ovat pankkisalaisuutta koskevat säännökset. Tässä yhteydessä ei asiaan paneuduta enemmälti. Sanktionormien soveltamista ei myöskään tarkastella tutkimuksen tässä osassa.

Huomiota voidaan kuitenkin jo nyt kiinnittää säännöksiin vahingonkorvauskanteiden nosto-oikeuksista. Pankkitarkastusvirastolla on vuodesta 1970 ollut oikeus ajaa vahingonkorvauskannetta pankin puolesta, milloin virasto katsoo tallettajien edun sitä vaativan.⁶¹ Kalima on väitöskirjassaan todennut, että kanteen nostaminen ei edellytä, että tallettajien saamisia muutoin ei saada suoritetuksi. Kannevalta on virastolle annettu osittain siksi, että korvausvelvollisella itsellään ei ole intressiä ajaa kannetta itseään vastaan.⁶² Pankkitarkastusvirasto ei ole käyttänyt tätä oikeutta 1990-luvun pankkikriisin yhteydessä. Ensimmäiset kanteet nostettiin valtion vakuusrahastolain 14 a §:n erityistarkastusta koskevien säännösten perusteella. Kanteiden nostajina olivat pankit vakuusrahaston johtokunnan ja pankkien yhtiökokousten päätöksillä.

⁶¹ Liikepankkilaki 60 §, Säästöpankkilaki 134 §.

⁶² Kalima (1980, s. 351).

Luku 3 Pankkisääntelyn normatiivinen viitekehys

1 Pankkien lainsäädännöllinen toimintaympäristö

1.1 Kysymyksen asettelusta

Pankkilainsäädännön kehitystä tarkastellaan lainsäädännölle asetettujen tavoitteiden ja tavoitteisiin pääsemiseksi valittujen keinojen näkökulmasta. Tavoite- ja keinovaihtoehtoja arvioidaan finalistisesti ja arviointikriteereinä käytetään taloustieteilijöiden näkemyksiä pankkilainsäädännön tavoitteista, optimaalisista keinoista sekä sääntelyn ei-toivotuista haittavaikutuksista. Johtopäätöksenä esitetään, miten Suomen lainsäädännössä heijastuvat taloustieteilijöiden edellä mainitut näkemykset samoin kuin oikeustaloustieteilijöiden näkemykset normien insenttiivivaikutusten tehostamisesta. Lainvalmistelun tosiasiallisia vaiheita pyritään kuvaamaan erityisesti 1960-luvulta alkaen tarkoituksena ennen muuta arvioida pankkien roolia lain sisältöön vaikuttajina.

1.2 Liikepankkien toiminnan sääntely alkaa

Oikeustieteen tohtori Kai Kalima on vuonna 1980 hyväksytyssä väitöskirjassaan "Pankkien valvonnasta, hallinto-oikeudellinen tutkimus pankkitarkastusorganien toimivallasta" käsitellyt maamme pankkilainsäädännön syntyvaiheita ensimmäisestä yksityispankkeja koskevasta asetuksesta aina vuoden 1969 pankkilakeihin asti. Seuraavassa esitettävät asiatiedot ensimmäisen pankkilain sisällöstä perustuvat pääsääntöisesti mainittuun väitöskirjaan.

Keskustelut yksityispankkeja (liikepankkeja) koskevan lain säätämiseksi maahamme käynnistyivät varsinaisesti 1830-luvulla. Tuohon aikaan maassamme toimivat kaksi pankkia olivat säästöpankkeja, joiden toimintaa ei säännelty lailla. Yksityispankkien perustaminen sai vauhtia 1850-luvulla, jolloin säästöpankkeja oli jo 27.¹ Ilmapiiri oli otollinen vapaan pankkitoiminnan käynnistämiseksi, mitä heijastaa J.V. Snellmanin vuonna 1855 Litteraturbladiin kirjoittama artikkeli "Om privatbanker". Snellmanin mukaan pankkien toiminta perustuu yleisön luottamukseen eikä tämän ylläpitämiseen tarvita lakitasoista sääntelyä. Hän jopa katsoi historian osoittavan, että yksityisille tallettajille aiheutuvat menetykset olisivat johtuneet valtiovallan puuttumisesta pankkitoimintaan. Ensimmäinen liikepankki, Suomen Yhdys-Pankki aloittikin toimintansa ilman toimintaa ohjaavaa lainsäädäntöä vuonna 1862 sen jälkeen kun senaatin talousosasto oli hyväksynyt pankin toimilupahakemuksen ja yhtiöjärjestyksen.

¹ Kuusterä (1995, s. 86).

1.3 Vuoden 1866 pankkiasetus

Suomen ensimmäinen pankkilaki astui voimaan tammikuun 15 päivänä 1866. Yksityispankkien toiminnan sääntelyä ja valvontaa perusteltiin yleisen luottamuksen ylläpitämisen ja tallettajien suojaamisen tarpeella, kuten käy ilmi seuraavasta, ns. tammikuunvaliokunnan kannanotosta:²

“Kuitenkin on itsestensä ymmärrettävänä, että jokaisen kreditilaitoksen, joka joko syntyy yksityisten henkien suorastaan yhtymällä taikka perustetaan osakkeille, tarkoitain maassa julkisesti harjoittaa pankkiliikettä suuremmissa mitassa ja siihen tarpeessa vastaanottaa panoksia ja harjoittaa muuta lainaamista, pitää ei ainoastaan hankkia itselleen hallituksen lupaa ja vahvistusta yhtiösäännöillensä, vaan myös olla welvollisen ajoittain laskea yleisön eteen silmäyksen pankin tilasta ja sen toimen laweudesta, sekä vielä antaa hallitukselle tilaisuutta, niin usein kuin tarpeelliseksi katsotaan, wissin määrätyn miehen kautta ottaa likemmän tiedon laitoksen sisällisestä hoidosta ja mitä siihen muutoin kuuluu taitaa. Sen oikeuden pitää maan hallituksen saada sekä yleisen luottamuksen että niiden yksityisten ihmisten hyödyksi, jotka pankkilaitokseen ovat panneet pääomainsa taikka sen kanssa yhtyneet muihin rahaseikkoihin.”

Kirjallisuudessa³ on esiintynyt näkemyksiä, joiden mukaan tammikuunvaliokunta olisi katsonut, että setelinanto-oikeus olisi peruste pankkivalvonnalle. Kalima on todennut, että setelinanto-oikeuden ja valvonnan yhteydelle ei Suomessa, toisin kuin Ruotsissa, näyttäisi löytyvän perusteita, mikä johtopäätös vaikuttaa oikeaan osuneelta. Kalima on myös katsonut, että valvontaa ei perusteltu pankin osakkaiden etujen turvaamisella.⁴ Tammikuunvaliokunnan yllä siteeratusta kannanotosta voi kyllä – toisin kuin Kalima on todennut – päätellä, että valvontaa perusteltiin myös osakkaiden suojaamisen tarpeella, vaikka pääpaino on tallettajien suojaamisessa ja yleisen luottamuksen ylläpitämisessä.

Edellä mainitut tavoitteet katsottiin saavutettavan seuraavilla säännöksillä ja valvonnallisilla keinoilla:

- toiminnan aloittamisen luvanvaraisuus (toimilupa, yhtiöjärjestys),
- riskinoton rajoittaminen (kielleyt toimintamuodot, peruspääoman vähimmäisvaatimus),
- pankin tilaa koskevien tietojen julkistaminen,
- valtion asiamiehen tarkastus- ja valvontaoikeus.

Lain tai yhtiöjärjestyksen määräysten rikkominen sanktioitiin oikaisumääräyksen antamisesta toimiluvan peruuttamiseen. Lisäksi säädettiin, että pankki tuli asettaa

² Valtioapäivien koolle kutsumista ja valtiopäivillä käsiteltäviä asioita, ennen kaikkea kiireellisiä lainmuutostarpeita, valmistelemaan asetettu valiokunta, joka kokoontui ensimmäisen kerran tammikuussa 1862.

³ Korpisaari (1930, s. 430) Raha ja pankit ja Pankkilakikomitean mietintö 1967: A8, s. 16.

⁴ Kalima (1980, s. 64).

suoritustilaan, jos peruspääomasta oli jäljellä vain 90 %. Pankkilain määräysten lisäksi pankin tuli noudattaa osakeyhtiölain määräyksiä.

Ensimmäinen pankkilaki noudatti Ruotsin pankkilainsäädännössä omaksuttuja piirteitä. Pankkien toimintaa rajoitti osakeyhtiölaki, pankkilaki sekä yhtiöjärjestys. Viimeksi mainittuun otettiin keskeiset lainsäädännökset sekä lisäksi säännökset pankin hallitus- ja hoitotavasta, yhtiökokousten pitämisestä, vararahaston keräämisestä, lainan ottamisen ja antamisen perusteista, yhtiön hajoamisesta ja yhtiöjärjestyksen muuttamisesta.⁵ Ensivaikutelma pankkilaista ja yhtiöjärjestyksestä on, että 1850-luvulla kannatusta saaneet näkemykset vapaan pankkitoiminnan harjoittamisesta eivät toteutuneet ensimmäisessä pankkilaissa. Käytännössä tilanne oli toisenlainen, sillä pankkilain määräyksiä tulkittiin varsin väljästi ja lisäksi julkisen asiamiehen valvonta oli muodollista ja vähäistä. Myös kuukausitilailmoitusten merkitys jäi vähäiseksi, sillä julkistettavat tiedot olivat hyvin suppeita.⁶

1.4 Vuoden 1886 pankkilaki

1.4.1 Lain tavoitteista

Pankkilain muutostarpeita alkoi ilmetä runsaan kymmenen vuoden kuluttua ensimmäisen lain säätämisestä. Taloudellinen nousukausi 1870-luvulla toi mukanaan tosin vain kaksi uutta yksityispankkia,⁷ mutta toimivilla kolmella pankilla oli 37 sivukonttoria. Talouden taantuma 1880-luvun alussa viritti keskustelua elinkeinotoiminnan yleisten edellytysten parantamisesta lainsäädäntötoimin.

Keisarillinen Senaatti antoi 25 huhtikuuta 1883 erillisen komitean tehtäväksi valmistella ehdotus uudeksi asetukseksi yksityispankkien asettamisen ehdoista.⁸ Komitea antoi mietintönsä⁹ vuoden kuluttua ja esitys uudesta laista annettiin säätyvaltiopäiville tammikuussa 1885.¹⁰ Pankkivaliokunnan annettua asiasta mietinnön¹¹ sekä tehtyä ehdotuksen säätyjen kannanottojen yhteensovittamisesta¹² säädyt

⁵ Korpisaari (1920, s. 288) Suomen pankit.

⁶ Korpisaari (1920, s. 288–292) Suomen pankit ja Korpisaari (1930, s. 430) Raha ja pankit.

⁷ Säästöpankkeja oli 1870-luvun lopussa jo yli 100. Lähde: Kuusterä (1995, s. 86).

⁸ Komitean jäseninä olivat S.W. von Troil, G. von Troil, Joachim Kurten, A.W. Wahren, Fredrik Idestam ja kauppias K. Nybom. Sihteerinä toimi Theodor Wegelius, laki- ja pankkimies, joka myöhemmin toimi myös porvarissäädyn edustajana valtiopäivillä.

⁹ Komiteamietintö n:o 8 vuodelta 1884.

¹⁰ Valtiopäiväasiakirjat 1885 N:o 3.

¹¹ Pankkivaliokunnan mietintö 4/1885 vp.

¹² Pankkivaliokunnan ehdotus Säätyjen osittain eroavien päätösten yhteensovittamiseksi.

hyväksyivät tietyin muutoksin yksityispankkeja koskevan uuden asetuksen¹³ toukokuussa 1885. Uusi pankkilaki astui voimaan toukokuussa 1886.

Komiteassa pohdittiin laajalti, tuleeko pankkitoimintaa säännellä ja valvoa enemmän kuin muita elinkeinoja ja päädyttiin siihen, että täysin ei voida luopua ensimmäisen pankkilain säätämisen yhteydessä omaksutusta näkemyksestä, että valtio voi määrätä rajoituksia pankkien toimintavapaudelle. Kuitenkin katsottiin, että toimintaa tulisi säännellä ja rajoittaa niin vähän kuin mahdollista eli kuten komitea toteaa: "Pankkitoiminta on kehkeytyvä suurimmaksi hyväksi maalle, jos sitä seisovat lakimääräykset sitovat niin vähän kuin mahdollista".¹⁴ Miksi pankkien toimintaa pitää säännellä ja valvoa edes jossain määrin, käy ilmi seuraavista komitean perusteluista:

"Perusteen erinäiseen pankki-lakisääteen oikeellisuuteen voi saada ainoastaan siitä seikasta, että pankit lainoja ottamaan kääntyvät suuren yleisön puoleen, jolla useinkin ei ole kykyä eikä tilaisuutta arvostella pankkien tarjoamaa vakuutta, sekä siitä, että pankit, sanotulta yleisöltä vastaan ottamalla sen säästöjä, olkootpa panoksina talletus- tai juoksevalle tai muille sen kaltaisille tileille taikka suorituksena pankkien ulosantamista obligatiooneista tahi seteleistä, huostaansa kokoovat maan liikenevät varat."

Komitea siis katsoi, että pankkien toiminnan sääntely on oikeutettua tallettajien suojaamiseksi sekä maksujärjestelmän toimivuuden ylläpitämiseksi.¹⁵ Tallettajien etujen suojaamisessa voidaan nähdä myös heikomman suojan periaatteen ilmenemistä.

Merkille pantavaa on, että omistajan suojan tarpeeseen ei enää vedota. Päinvastoin komitea katsoi, että lainsäätäjän tarkoituksena ei edes voi olla pankin omistajien vaan yksinomaan tallettajien etujen turvaaminen. Näkemys johti siihen, että pankkitoimintaa katsottiin voitavan harjoittaa paitsi osakeyhtiömuotoisena myös avoimen yhtiön muotoisena.

¹³ Suomenmaan Säätyjen alamainen vastaus Keisarillisen Majesteetin armolliseen esitykseen pankkiliikkeestä, jota jokin yhtiö harjoittaa.

¹⁴ Komiteanmietintö n:o 8 vuodelta 1884, s. 36.

¹⁵ Ensimmäisen kerran perusteluissa näkyy myös syy, miksi tallettajat tarvitsevat suojaa. Tallettajia on suojattava, koska heillä ei itsellään ole kykyä arvostella pankkien tarjoamaa vakuutta. Asia voidaan tämän päivän taloustieteen terminologiaa käyttäen ilmaista myös niin, että tallettajien suojaamisen tarve perustui informaation epäsymmetriasta johtuvien haittojen eliminoimiseen. Tallettajien suojaamista pidettiin niin keskeisenä, että komitea jopa ehdotti, että säästöpankkienkin toiminnasta tulisi säätää lailla. "Ja kuitenkin se ainoa syy, jonka nojassa komitean nähden erityinen laki pankkitoiminnasta on oikeutettu, eli että pankit kokoovat suuren yleisön säästöjä ja ovat niistä vastuussa, vaatii lainsäätäjää luomaan huomiotansa senlaisiinkin laitoksiin" (so. säästöpankkeihin). Komitean mielestä erityisesti säästöpankkien toiminnoista tulisi säätää lailla, koska säästöpankkien tallettajat ovat "varattominta kansanosaa, joka kaikkein vähiten kykenee arvostelemaan, mitä luottamusta laitos ansaitsee". Lisäksi komitea ei pitänyt säästöpankkien henkilökuntaa yhtä ammattitaitoisena kuin yksityispankkien henkilöstöä. Lakisääteisiä rajoituksia edellytti komitean mielestä myös se, että säästöpankkien perustaminen ei edellyttänyt lainkaan peruspääomaa, joka toimisi puskurina tappioita vastaan.

1.4.2 Keskeiset keinot

Keinovalintaa pohjustaessaan komitea katsoi, että kaikkien rajoitusten tuli liittyä perustavoitteeseen, tallettajien suojaamiseen. Koska uutta lakia valmisteltiin taloudellisen taantuman aikana ja koska lain tuli edistää elinkeinotoiminnan harjoittamista yleensäkin, komitea totesi pitäneensä erityisesti silmällä, että lain säännökset eivät sisältäisi esteitä "pankkitoiminnan puhtaalle edistymiselle ja mahdollisesti ilmaantuvain erilaisten velkaluottamus-tarvetten tyydyttämiseksi" (luotonkysynnän elvyttäminen).

Lainsäädännön tavoitteet komitea katsoi saavutettavan seuraavilla keinoilla:

- toiminnan aloittamisen luvanvaraisuus säilytetään, mutta senaatin talousosaston harkintavalta poistetaan ja luvan määräaikaisuus poistetaan,
- kiellettyjen elinkeinojen piiri säilytetään ennallaan,
- peruspääoman vähimmäismäärästä luovutaan.

Erityisinä keinoina tallettajien suojaamiseksi komitea esitti

- määräyksiä pankin likvidaatiosta (varat alle 90 % pohjarahastosta; ilmoitus julkiselle asiamiehelle ja ylimääräinen yhtiökokous koolle. Varat enintään 75 % pohjarahastosta; julkisen asiamiehen ryhdyttävä toimiin pankin sulkemiseksi. Aiemmassa laissa toiminta oli lopetettava peruspääoman alentuessa 90 %:iin),
- määräystä, jonka mukaan avoimen pankkiyhtiön omistaja vastaa pankin sitoumuksista 12 kuukautta yhtiöosuuden siirron hyväksymisen jälkeen.

Yllä mainitut lainsäädännökset hyväksyttiin uuteen lakiin eräin täsmennyksin.¹⁶ Sen sijaan komitean ehdotuksia päätoimisen valtion pankkitarkastajan viran perustamisesta ei hyväksytty, kuten ei myöskään ehdotusta pankkien vakavaraisuuden minimirajoista. Näitä kahta määräystä komitea piti olennaisina tallettajien etujen suojaamiseksi.¹⁷ Vakavaraisuutta koskevan komitean ehdotuksen mukaan talletusrahoitukseen pohjaavilla pankeilla olisi tullut olla vähintään 12.5 % omaa pääomaa suhteessa velkoihin ja obligaatorahoitukseen perustuvilla pankeilla 10 %.

Pankkilain määräysten rikkomista koskevia säännöksiä tiukennettiin lisäämällä oikaisuvaatimuksen ja toimiluvan menettämisen rinnalle pankin johdon ja toimielinten¹⁸ vastuuta koskevat rangaistusmääräykset (17 §):

- pankin tilailmoituksen tahallista väärentämisestä kuritushuonetta 2 kk - 2 v tai vankeutta 2 kk - 1 v,
- seteleiden tai korottomien haltijasitoumusten liikkeeseen laskemisesta sakkoa 1 000-4 000 markkaa tai vankeutta enintään 2 vuotta,

¹⁶ Selvitystilaan liittyvän ilmoitusvelvollisuuden edellytykseksi lisättiin varojen vähimmäismäärän alittumisen lisäksi omaa pääomaa koskevan vähimmäisvaatimuksen, 20 % pankin sitoumuksista, alittuminen.

¹⁷ Hallituksen esityksessä perusteltiin vakavaraisuussäännösten tarpeettomuutta sillä, että tallettajien saamisten vakuus riippuu enemmän pankin sijoitustoiminnan laadusta kuin "pankkitoiminnan suuruusmäärän rajoituksista". Lisäksi katsottiin, että julkisen asiamiehen oikeuksia ja velvollisuuksia koskevat säännökset ovat riittävät turvaamaan tallettajien edut.

¹⁸ Johtoon ja toimielimiin luettiin kuuluvaksi pankin hallituksen eli johtokunnan jäsen, sivukonttorin johtaja tai sen toimikuntaan kuuluva jäsen tai muu pankin palveluksessa oleva.

- obligaatioiden liikkeeseenlaskuoikeuden tahallisuudesta ylittämistä sakkoa 500–2 000 markkaa tai vankeutta enintään yksi vuosi.

Lisäksi säädettiin sakko- tai vankeusrangaistus sille johtoon tai toimielimiin kuuluvalla, joka “tietäen että asetuksen määräyksiä sanotuissa kohdin on rikottu, ei ole viipymättä vaatinut sitä oikaistavaksi eikä, jos oikaisua ei ole tapahtunut, ilmoittanut asianlaitaa julkiselle asiamiehelle tai viralliselle syyttäjälle”.

1.4.3 Johtopäätökset

Uuteen lakiin hyväksytyt keinot näyttävät liittyvän enemmän pankkitoiminnan harjoittamisen yleisten edellytysten parantamiseen ja vapaan pankkitoiminnan harjoittamiseen kuin tallettajien suojaamiseen. Kun vielä tiedetään, että lain rajoittavia määräyksiä tulkittiin edelleen väljästi,¹⁹ voidaan tehdä se johtopäätös, että lainsäätäjät ja lain noudattamista valvoneet viranomaiset todellisuudessa painottivat eri tavoitteita kuin mitä lakia valmistellut komiteat.²⁰ Tallettajien suojaaminen sai väistyä tämän tavoitteen kanssa osittain ristiriitaisen tavoitteen, vapaan pankkitoiminnan harjoittamisen tieltä.

Pankin johtoa ja toimielimiä koskevat rikosoikeudelliset määräykset jäivät käytännössä kuolleeksi kirjaimiksi. Korpisaari on todennut, että ainakin yhdessä tapauksessa määräyksiä olisi voitu soveltaa.²¹

1990-luvun pankkikriisin kokemuksia ajatellen on syytä huomioida säännös, jossa rangaistavana pidetään sitä, että pankin johto jättää ilmoittamatta havaitsemansa lain rikkomuksen julkiselle asiamiehelle tai viralliselle syyttäjälle. Useat rikosepäilyt ovat kaatuneet eri vaiheissa siihen, että epäilty rikos on vanhentunut asianomistajarikoksesta säädetyn yhden vuoden erityisen vanhenemisajan takia. On havaittu tilanteita, joissa pankin johtokunta oli tietoinen tapahtuneesta, mutta ei käynnistänyt rikostutkintaa mainitussa yhden vuoden määräajassa. Näin mahdollinen rikos oli ehtinyt vanhentua jo ennen kuin se valtion vakuusrahaston käynnistämien erityistarkastusten yhteydessä nousi uudelleen esiin. Vuoden 1886 pankkilain ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnin sanktiointia koskevaa säännöstä voidaan pitää esimerkkinä siitä, miten tehostetaan primaarinormin noudattamista oikeustaloustieteilijöiden näkemysten mukaisesti.

¹⁹ Esimerkiksi pankin toimilupa hyväksyttiin, vaikka sen yhtiöjärjestyksessä oli maininta (kielletystä) osakekaupasta. Myöskään likvidaatiota koskevia määräyksiä ei kirjaimellisesti noudatettu. Lähde: Korpisaari (1920, s. 291–296) Suomen pankit.

²⁰ Hallituksen esityksessä korostuikin pankkitoiminnan vapaan ja monipuolisen kehittymisen mahdollisuus setelinanto-oikeuksien järjestämistä koskevan kysymyksen lisäksi. Samat painopistealueet olivat nähtävissä myös pankkivaliokunnan mietinnössä.

²¹ Korpisaari (1920, s. 296) Suomen pankit.

1.5 Liikepankkien toiminnan sääntely 1900-luvun alussa

Liikepankkeja koetteli 1920- ja 1930-luvulla ensin korkeasuhdanne ja sittemmin lama. Korkeasuhdanteen aikana kilpailu kiristyi ja lama-aikana asiakkaiden vaikeudet heijastuivat myös pankkien toimintaan. Kilpailun rauhoittamiseksi ja sen haitallisten vaikutusten vähentämiseksi pankit pääsivät Suomen Pankin johdolla vuonna 1931 korkosopimukseen, jonka seurauksena pankit alensivat antolainauskorjojaan kahdella prosenttiyksiköllä.

Vuonna 1920 oli maassamme 23 liikepankkia, kun niitä vuoden 1930 lopussa oli 17 ja vuoden 1935 lopussa enää yhdeksän. Viidestätoista toimintansa lopettaneesta pankista kolme asetettiin konkurssiin, kolme suoritustilaan ja yhdeksän fuusioitiin toiseen pankkiin.²² Pankkien toimintojen lopettaminen ei synnyttänyt olennaisia häiriöitä rahamarkkinoilla eikä talletuspakoa esiintynyt huolimatta siitä, että tallettajat menettivät sijoituksiaan ainakin kolmen pankin konkurssissa.²³

Vuoden 1886 pankkilakiin tehtiin vain vähäisiä tarkistuksia ennen vuotta 1933.²⁴

1.5.1 Uuden lain sisällön ennakointia

Uuden liikepankkilain sisällön ennakointia voidaan nähdä Paavo Korpisaaren vuonna 1915 ilmestyneessä väitöskirjassa. Olihan Korpisaari sittemmin pankkilainsäädännön uudistamista valmistelemaan asetetun komitean sihteeri. Aiemmin on todettu, että Korpisaari perusteli pankkien toiminnan sääntelyä ja valvontaa ennen muuta tallettajien suojaamisella. Pankkien likviditeetti oli olennainen tallettajien etuja ajatellen. Korpisaari lähtikin siitä, että likviditeettiä ei voi valvoa riittävän tehokkaasti "julkisen bilanssikritiikin" avulla, vaan pankkien toiminnan likviditeetin (ja yleensäkin toimintojen) arviointi edellyttää lainsäännöksiä mm. tasetietojen julkistamisesta.²⁵

Korpisaari perusteli, miksi hän ei asetu tukemaan free banking -koulukunnan edustajien näkemyksiä, jonka mukaan

“bilansseihin nojautuva julkinen pankkikritiikki osakkeenomistajien, tallettajien, kilpailevien luottolaitosten, ammatti- ja sanomalehdistön taholta pakottaa pankit noudattamaan toiminnassaan terveitä pankkiteoreettisia periaatteita, kun se paljastaa väärinkäytöksiä, arvostelee likviditeettiä ja varmuutta jne. Luottamuksen horjumisen pelko muka pakottaa pankit ottamaan huomioon

²² Kalima (1980, s. 121–122).

²³ Suomen Maanviljelys- ja Teollisuuspankki Oy:n konkurssissa vuonna 1901 tallettajat menettivät 30.6 % ja Uudenkaarlepyyn Osakepankin konkurssissa vuonna 1913 35.8 %. Sen sijaan Suomen Vientipankki Oy:n konkurssissa menetykset nousivat noin 65.9 %:iin. Lähde Komiteanmietintö 1931, n:o 14, Aaku (1995, s. 70 ja 98) sekä Autio-Ikonen-Elonen (1991, s. 27).

²⁴ Vuonna 1901 tiukennettiin määräyksiä pankin likvidaatiosta ja vuonna 1909 Senaatti hyväksyi julkiselle asiamiehelle johtosäännön sekä määräykset pankin tilailmoituksista. Johtosääntöä täsmennettiin myöhemmin vuosina. Ehdotuksia pankkivalvonnan uudelleen organisoimisesta tehtiin lukuisia, mutta niitä ei hyväksytty valtiopäivillä ennen vuotta 1922.

²⁵ Korpisaari (1915, s. 280–290) Väitös.

pankkiteoreettiset vaatimukset. Hyvin toteutettu julkisuusperiaate, selvät, yksityiskohtaiset ja säännöllisesti ilmestyvät kuukausibilanssit tekevät tämän käsityskannan mukaan pankkilainsäädännön ja pankkien valtiotarkastuksen turhaksi, sillä suuri yleisö kykenee itse valvomaan etujaan.”

Korpisaaren selkeä kanta oli, että suurelta yleisöltä puuttuu paitsi halu myös kyky julkistettavien tasetietojen perusteella arvioida pankkien tilaa.²⁶ Hän ei myöskään usko kilpailevien luottolaitosten voivan esittää luotettavaa kritiikkiä erityisesti jos kaikkien pankkien likviditeetti uhkaa horjua. Sanoma- ja ammattilehdet eivät myöskään voi esittää puolueetonta pankkikritiikkiä, sillä “mahtavien pankkien vaikutusvalta ulottuu myöskin julkisen sanan alalle”.

Ongelmaa lisäsi Korpisaaren mukaan se, että pankit eivät vapaaehtoisesti halunneet julkaista oikeita tietoja toiminnastaan. Hänen mukaansa käytäntö on osoittanut, että pankit voivat jopa laittomasti vääristellä tasetietoja tai ainakin kaunistella tietoja (Bilanzfrisieren, hidden action). Näitä epäkohtia ei voida poistaa sen enempää osakkeenomistajien kuin tilintarkastajien kontrollin avulla. Osakkeenomistajien etuja valvovan hallintoneuvoston kontrollia hän piti näennäisenä sekä näiden etuja usein ristiriitaisina tallettajien edun kanssa. Tilintarkastajien varaan ei myöskään voinut Korpisaaren mukaan laskea, sillä tilintarkastajat olivat usein pankkiasioihin ja kirjanpitoon perehtymättömiä ja lisäksi usein pankin johdosta riippuvaisina pakotettuja olemaan paljastamatta väärinkäytöksiä.

Korpisaaren näkemysten pohjalta voitiin odottaa, että uuteen pankkilakiin olisi tulossa säännöksiä tasetietojen luotettavuuden parantamisesta, likviditeetin turvaamisesta, tilintarkastajien ja hallintoneuvoston valvonnan tehostamisesta sekä pankin johdon vastuusta. Olivatko odotukset oikeita, siitä tehdään selkoa seuraavassa.

1.5.2 Uusi liikepankkilaki syntyy

1.5.2.1 Lain tavoitteista

Syksyllä 1926 valtioneuvosto asetti komitean laatimaan ehdotuksen uudeksi pankkilaksi. Komitean puheenjohtajaksi kutsuttiin Keskuskauppakamarin yliasiamies Yrjö Pulkkinen ja jäseniksi Suomen Pankin johtokunnan puheenjohtaja Risto Ryti, pankinjohtaja Alexander Frey, säästöpankinjohtaja, sittemmin Suomen Työväen Säästöpankin pääjohtaja Joonas Laherma sekä kansanedustaja August Raatikainen. Komitean sihteerinä toimi filosofian tohtori Paavo Korpisaari. Komitea jätti mietintönsä viiden vuoden työn jälkeen syksyllä 1931.²⁷

Lainsäädännön keskeisinä tavoitteina pidettiin edelleen tallettajien etujen sekä rahoitusjärjestelmän vakauden turvaamista. Komitea perusteli näitä tavoitteita seuraavasti:

²⁶ Tässä Korpisaari sanamukaisesti viittaa insentiivien puuttumiseen, tämän päivän terminologiaa käyttäen.

²⁷ Pankkilakikomiteamietintö vuodelta 1931 n:o 14.

“Koska laajat kansankerrokset huolimatta yleisen taloudellisen sivistyksen kasvamisesta eivät vielä, kuten monet käytännöstä saadut havainnot osoittavat, omakohtaisesti kykene arvostelemaan sitä vakautta, jota pankit tallettajilleen tarjoavat, on valtion velvollisuus säännöstelemällä pankkien toimintaa koettaa mahdollisuuden mukaan turvata tallettavan yleisön edut. Pankkien toiminnassa tapahtuvat häiriöt, varsinkin kumoonmenot, aikaansaavat häiriöitä ei ainoastaan siinä piirissä, joka on ollut kumoonmenneen pankin luotonottajana, vaan helposti myöskin koko maan luottorakenteessa. Epäluulo, joka aina syntyy pankkihäiriöitten yhteydessä, voi hyvin helposti suuntautua kaikkia pankkeja vastaan ja johtaa yleiseen talletusten poisvaadintaan. Se puolestaan voi, kuten ulkomailta viime vuosina saadut esimerkit osoittavat, saattaa koko maan luottorakenteen horjumaan ja johtaa yleiseen taloudelliseen romahdukseen, jonka estämiseksi valtiovallankin useissa muissa maissa on täytynyt ryhtyä laajakantoisiin toimenpiteisiin.”

Perusteluissa huomio kiintyy siihen, että talletuspaon uhkan yhteydessä viitataan ulkomaisiin tapahtumiin. Suomessahan edes pankkien konkurssit eivät olleet johtaneet laajamittaiseen talletuspakoon.

Lisäksi lainsäädännöllä pyrittiin estämään häiriöitä maan maksuvälineliikenteessä. Komitean mukaan pankkilainsäädäntö toimi täten myös täydennyksenä rahalainsäädännölle ja Suomen Pankin toimintaa sääntelevälle lainsäädännölle.

Pankkien toiminnan sääntelylle asetettuihin tavoitteisiin pääsemiseksi komitea piti tärkeänä suurempaa varovaisuutta pankkien hoidossa ja tarkempia määräyksiä pankkilakeihin. Komitean säästöpankkeja edustanut jäsen Joonas Laherma jätti eriävän mielipiteen, jossa hän peräänkuulutti tehokasta etukäteisvalvontaa, sillä hänen mukaansa pankkihistoria osoitti, että pankin johdolla on taipumus toimia vastoin omistajien, tallettajien ja valvojien etuja. Hän olisi halunnut valtiovallan edustajan pankkien johtoelimiin, mutta jätti kuitenkin konkreettisen ehdotuksen tekemättä, koska katsoi, että pankkien omistajatahot eivät kuitenkaan tällaista ehdotusta kannattaisi eikä ehdotus näin ollen tuottaisi mitään konkreettista tulosta.²⁸

²⁸ Laherma esitti eriävässä mielipiteessään mm.: ”Olenkin vakavasti sitä mieltä, että pankkitoimi vaatisi valtiovallan taholta paljon tehokkaampaa valvontaa kuin mitä voimassa oleva laki tai nyt valmistunut lakiehdotus edellyttävät. Vaikka jättäinkin tässä huomioonottamatta sen mahdollisuuden, että pankkitoimi kokonaisuudessaan voitaisiin ottaa joko valtiovallan haltuun tai ehkä valtion ja kuntain yhteiseen hallintaan, jää jäljelle mahdollisuus, että pankkien johtoon asetettaisiin ainoastaan valtiovallan hyväksymiä, taitavia, kansalaiskunnoltaan koeteltuja ja moraalisesti moitteettomia henkilöitä ja että jokaisen pankin johdossa olisi paitsi pankkia lähellä olevien piirien edustajia myöskin riittävän suuri valtiovallan edustus. En ole tätä ajatusta tahtonut kuitenkaan pukea minkään käytännöllisen ehdotuksen muotoon hyvin tietäen, että yleinen mielipide niissä piireissä, joista pankkien osakepääomat ovat kerätyt, on tällaista ehdotusta vastaan ja ettei ehdotus asiain näin järjestämiseksi varmaan tuottaisi mitään käytännöllisiä tuloksia. Suuren, raha-asioissa usein arvostelukyvyyttömän yleisön kannalta on kuitenkin nykyinen olotila varsin valitettava eivätkä sen aiheuttamat vahingot rahaolijemme ja koko yhteiskunnan kannalta ole suinkaan nyt tuntemattomat. Viitattakoon vain niihin viimeaikaisiin tapauksiin ympäri maailman, omia olojamme unohtamatta, jolloin valtiovallan joko välittömästi tai keskuspankkinsa avulla on täytynyt ojentaa auttava kätensä hätään joutuneille pankeille sekä ryhtyä kontrolloimaan niiden toimintaa asettamalla johtoon jonkun edustajansa. Kaiken järjen nimessä olisi ollut onnellisempaa, että tämä kontrolli olisi tapahtunut aikaisemmin, niin että sillä olisi ollut ennakolta torjuva teho ja että siten olisi pelastettu suuria aineellisia arvoja hukkaan joutumasta”.

1.5.2.2 Keskeiset keinot

Tallettajien suojaamiseksi komitea esitti seuraavia säännöksiä:

- osakepääoman vähimmäisvaatimus, nyt 10 milj markkaa, palautetaan,
- vararahastosiirtojen määrä nostetaan 10 %:sta 15 %:iin,
- vakavaraisuusvaatimus 10 %:iin pankin sitoumuksista,
- asiakasriskien rajoittamiseksi määräys, jonka mukaan asiakkaan sitoumusten pankille, mikäli niissä ei ole annettu täysin pätevää vakuutta, on oltava kohtuullisessa suhteessa pankin omiin varoihin ja liikkeen laajuuteen,
- kiellettyjen elinkeinojen rajoituksia lievennetään sallimalla mm. osakkeenomistus 5 %:iin osakepääomasta,
- likviditeetin turvaamiseksi säädetään 20 %:n vähimmäiskassavarantosäännös,
- konkurssimenettelyä koskevia säännöksiä muutetaan tavoitteena välttää konkurssiin asettamiselta ja konkurssin sijaan lopettaa pankki muulla tavalla,
- valtioneuvostolle palautetaan harkintavalta toimiluvan myöntämisen yhteydessä.

Sisäisen valvonnan tehostamiseksi komitea esitti, että lakiin otetaan määräykset pankin hallintoneuvostosta ja johtokunnasta. Aiemmin nämä olivat olleet yhtiöjärjestyksessä. Hallintoneuvoston valvontatehtävää komitea halusi korostaa esittämällä mm. että hallintoneuvoston tulee vahvistaa tilinpäätöksen perusteet erityisesti pitäen silmällä, että pankin varat ovat oikein ja varovaisesti arvioitua ja että todennäköiset tappiot ovat tilinpäätöksessä huomioonotetut.

Tilintarkastajien vähimmäismäärä esitettiin kolmeksi ja edellytettiin lisäksi, että tilintarkastajien tulee olla taloudelliseen elämään perehtyneitä henkilöitä. Lisäksi komitea esitti, että tilintarkastaja sekä hallintoneuvoston määräämä tarkastaja ovat rikosoikeudellisessa vastuussa, jos he ovat tahallaan antaneet väärän tiedon tai jättäneet tekemättä muistutuksen tai ilmoituksen havaitsemastaan puutteellisuudesta tai väärinkäytöksestä.

Pankin johdon ja toimielinten rikosoikeudellista vastuuta koskevat määräykset uudistettiin. Sakkoa tai vankeutta enintään yksi vuosi esitettiin

- pankkiliikkeen luvattomasta harjoittamisesta,
- konkurssimenettelyä koskevien säännösten laiminlyömisestä pankin hallintoneuvoston tai johtokunnan jäsenelle,
- pankin hallintoneuvoston tai johtokunnan jäsenelle, sivukonttorin esimiehelle tai muulle pankin palveluksessa olevalle väärin tietojen antamisesta tilailmoituksessa vastoin parempaa tietoa,
- pankin tilintarkastajalle ja pankin hallintoneuvoston asettamalle tarkastajalle, joka tahallaan on antanut väärän tiedon tai jättänyt tekemättä muistutuksen tai ilmoituksen havaitsemastaan puutteellisuudesta tai väärinkäytöksestä.

Lisäksi esitettiin sakkorangaistusta edellä mainituille pankin palveluksessa oleville ja toimielimille, jos nämä muussa kuin edellä mainituissa tapauksissa eivät ole pankkitarkastusviraston muistutuksesta huolimatta noudattaneet lakia, yhtiöjärjystä tai annettuja ohjeita.

Valtiopäivät käsitteli komitean ehdotuksen pohjalta annettua hallituksen esitystä kolmessa valiokunnassa, pankki- ja perustuslakivaliokunnassa sekä suuressa valiokunnassa. Eduskuntakäsittelyssä tuli vain vähäisiä muutoksia komitean edellä kuvattuihin esityksiin. Muutoksista mainittakoon kuitenkin tiukennus yhdelle asiakkaalle annettuihin luottoihin niin, että luottojen tuli olla kohtuullisessa suhteessa pankin varoihin ja liikkeen laajuuteen riippumatta lainan vakuuksista. Hallintoneuvoston valvontavastuuta kevennettiin sikäli, että vahvistaessaan tilinpäätöksen perusteet

hallintoneuvoston tuli edellyttää, että pankin varat ovat oikein ja varovaisesti arvioidut ja että "varmuudella odotettavat tappiot" tulevat huomioonotetuiksi. Komitea esitti "todennäköisten tappioiden" huomioon ottamista.

1.5.2.3 Johtopäätökset

Uuteen lakiin otetut säännökset olivat aiempaa lakia olennaisesti paremmin sopusoinnussa laille asetettujen tavoitteiden kanssa. Paavo Korpisaaren näkemykset likviditeetin sääntelystä, hallintoneuvoston ja tilintarkastajien vastuusta sekä tilinpäätöstietojen tärkeydestä heijastuivat uudessa laissa.

Säännöksissä korostui sääntelyn keskeinen tavoite, tallettajan suojaamisen tarve. Lakiin hyväksytyt vakavaraisuutta, likviditeettiä ja asiakasriskejä koskevat säännökset pysyivät perusteiltaan samanlaisina aina 1990-luvulle asti. Rangaistussäännöksiä muutettiin vastaamaan uusittuja primaarinormeja, tosin rangaistusasteikkoja lieventäen. Lievennystä merkitsi myös se, että aiemmassa laissa ollut säännös väärinkäytösten ilmoittamatta jättämisen sanktioinnista poistettiin lukuun ottamatta tilintarkastajia ja hallintoneuvoston valitsemaa tarkastajaa. Toisaalta yleinen pankkilain tai viranomaisten ohjeiden rikkominen sanktioitiin nyt ensimmäistä kertaa. Rangaistussäännökset yhdessä tiukentuneiden vakautta turvaavien säännösten kanssa merkitsivät pyrkimystä parantaa tallettajien suojausta ja lisätä pankin johdon ja toimielinten vastuuta.

1.6 Ensimmäinen säästöpankkilaki syntyy

1.6.1 Lain tavoitteista

Ensimmäinen säästöpankkeja koskeva laki astui voimaan vuoden 1896 alusta. Säästöpankkeja koskevan lain tarpeellisuus oli tavalla tai toisella ollut esillä lähes parin vuosikymmenen ajan, erityisesti 1880-luvulla, jolloin liikepankkeja koskeva lainsäädäntö uusittiin, tosin hyvin vapaamielisessä hengessä. Muistamme, miten liikepankkilakia valmistellut komitea oli pitänyt säästöpankkilain aikaansaamista tärkeänä, koska juuri säästöpankkien tallettajat olivat kaikkein heikoimmassa asemassa arvioimaan sijoituksiinsa liittyviä riskejä.

Vuoden 1891 valtiopäivillä porvarissädyn edustaja Victor Forselius esitti anomuksen säästöpankkilain aikaansaamiseksi.²⁹ Anomuksessa painotettiin tallettajien suojaamisen tarvetta, mihin liittyen lakiin tuli ottaa mm. määräyksiä vakavaraisuudesta, maksuvalmiudesta, tilinpäätöstietojen julkistamisesta ja toiminnan julkisesta valvonnasta.³⁰ Senaatti asettikin säästöpankkilakia valmistelevaan komitean,

²⁹ Kuusterä (1995, s. 128) ja Komiteanmietintö 1893 n:o 6, s. 2 ja 8.

³⁰ Komiteanmietintö 1893 n:o 6, s. 8 ja Kuusterä (1995, s. 128).

jonka puheenjohtajaksi kutsuttiin Turun Säästöpankin luottamusmiehiin kuulunut Ferd. Juselius.³¹ Sihteerinä toimi Björn Wasastjerna.

Komitea pohjusti mietintöään perehtymällä olemassa olevien, noin 150, säästöpankin sääntöihin ja liiketoimintoihin sekä taloudelliseen tilanteeseen samoin kuin toimintansa lopettaneiden säästöpankkien lopettamiseen johtaneisiin syihin ja tallettajien kärsimiin menetyksiin. Komitean lähtökohtana oli, että uudella lailla ei muutettaisi olemassa olevien säästöpankkien toimintamahdollisuuksia siitä, mitä näiden yhtiöjärjestyksissä oli lausuttu. Muutoksia tehtäisiin ainoastaan säästöpankkien julkiseen valvontaan ja väärinkäytösten ehkäisemiseksi tarvittaviin sääntöksiin. Julkinen valvonta oli tarpeen tallettajien etujen turvaamiseksi, koska “näillä, jotka suurelta osin ovat vähävaraisia, useinkaan ei ole tilaisuutta eikä kykyä arvostella onko jonkin säästöpankin hoito semmoinen, että he huoletta voivat sen laitoksen haltuun uskoa säästönsä”.³² Yksittäisin sääntöksiin ei kuitenkaan saanut antaa liian pitkälle meneviä säännösteleviä määräyksiä, vaan keskittyä välttämättömiin periaatteellisiin sääntöksiin. Komitean peruslähtökohtaa – saada aikaan lainsäädäntö, jonka tavoitteena on lisätä säästöönpanantajien rahojen tunnollista hoitoa ja varmaa sijoittamista sekä julkista valvontaa – tukivat myös säästöpankit itse.³³

Valtiopäivillä talonpoikaissäädyn edustajat vastustivat lakiesityksen hyväksymistä, koska pitivät sitä kaupunkisäästöpankkeja suosivana. Lisäksi talonpoikaissäädyt tunsivat suurta epäluuloa viranomaisten kykyyn valvoa maalaiskuntien säästöpankkien toimintaa. Muut säädyn suhtautuivat suopeammin lakiesitykseen, vaikkakin varauksia kuultiin julkista valvontaa kohtaan. Valtiopäivät hyväksyi lain 15.6.1895.

1.6.2 Keskeiset keinot

Laki sisälsi määräyksiä mm. seuraavista asioista:

- säästöpankki määriteltiin yleisöltä talletuksia ottavaksi rahalaitokseksi,
- säästöpankit asetettiin senaatin valitseman tarkastajan valvontaan,
- kantarahaston vähimmäismäärän tuli olla 1 000 markkaa (komitea esitti 2 000 markkaa),
- vararahaston vähimmäismäärän tuli olla 10 % talletuksista,
- otto- ja antolainauksen maturiteeteille ja muodoille asetettiin rajat,
- maksuvalmiuden turvaamiseksi säädettiin, että 10 % talletuksista tuli sijoittaa likvidisti ja riskittömästi,
- säästöpankkitarkastajan/kuvernööriin oikeuksista kieltää lainvastaisen päätöksen täytäntöönpano tai vaatia täytäntöönpannun päätöksen oikaisemista,
- kuvernööriin oikeuksista kieltää säästöpankkia jatkamasta toimintaansa,
- suoritustilaa ja toiminnan lopettamista koskevat säännökset (jos kantarahasto ja/tai vararahasto on menetetty),
- toimielinten vastuuta koskevat säännökset lain vastaisesta voiton käytöstä sekä toiminnan keskeyttämisestä ja suoritustilaan asettamisesta (Muilta osin hallituksen ja isäntien vastuu määräytyi asiamiehiä koskevien säännösten mukaan),

³¹ Komitean jäseninä toimivat N. Chr. Westermarck (Helsingin säästöpankin johtokunnan jäsen), Leon. von Pfaler ja Victor Forselius (kansanedustaja) sekä F.W. Wendell pienten säästöpankkien edustajana.

³² Komiteanmietintö 1893 n:o 4, s. 9.

³³ Komiteanmietintö 1893 n:o 4, s. 21.

Lakiin ei otettu varsinaisia säännöksiä säästöpankin vakavaraisuudesta. Kantarahasto, lainanotto- ja antotapaa, vararahastoa ja kassareserviä sekä hallituksen jäsenten vastuuta koskevia säännöksiä pidettiin riittävinä varmistamaan säästöpankkien toiminnan vakaus. On esitetty,³⁴ että vakavaraisuussäännösten toissijaisuus johtui siitä, että olemassa olevien säästöpankkien vakavaraisuus oli varsin hyvä eikä näin ollen katsottu tarpeelliseksi asettaa lainsäätöisiä vähimmäisrajoja. Tässä voidaan myös nähdä merkkejä siitä myöhemmin selvästi esiin tulevasta ajattelutavasta, että säästöpankkien toiminnan vakauden turvaamisessa pidettiin keskeisempänä itse toiminnan riskittömyyden ja luotettavuuden turvaamista kuin vakavaraisuussääntelyä. Tähän liittyy myös se erikoismääräys, että senaatin alaisen säästöpankkitarkastajan ei tullut ainoastaan valvoa toimintojen lainmukaisuutta vaan kyetä neuvomaan ja opastamaan pankkeja esimerkiksi kirjanpitoon liittyvissä asioissa.

1.6.3 Johtopäätöksiä

Säästöpankkilain tavoite, tallettajien saamisten turvaaminen, näkyi valituissa keinoissa. Sata vuotta myöhemmin tarkasteltuna voinee kuitenkin todeta, että ensimmäinen laki jäi vaatimattomaksi erityisesti oman pääoman riittävyttä, julkista valvontaa ja julkistettavia tasetietoja koskevien määräysten osalta. Toimivan johdon vastuuta korostettiin komiteamietinnössä, mutta lakiin otetut määräykset ilmeisesti lievensivät vastuuta verrattuna jo toimivien säästöpankkien yhtiöjärjestyksissä olleisiin määräyksiin.

1.7 Kohti 1930-luvun säästöpankkilakia

1.7.1 Lähtökohta

Säästöpankkien toimintaoikeuksia laajennettiin huomattavasti vuoden 1918 säästöpankkilalla. Uusi laki salli säästöpankkien harjoittaa myös vekseli- ja shekkiliikettä sekä oikeutti nämä myöntämään kassakrediitti- ja konttokuranttiluottoja sekä kuoletuslainoja. Uusi laki antoi säästöpankeille jopa vapaammat kädet kuin Säästöpankkiyhdistyskään piti välttämättömänä.³⁵ Toimintaoikeuksien laajennuksen vastapainona nostettiin kantarahaston vähimmäisvaatimusta 1 000 markasta 2 000 markkaan sekä tiukennettiin kassavarantomääräyksiin sisältynyttä likvidien ja riskittömien sijoitusten määrittelyä.

Vuonna 1923 annettiin asetus säästöpankkitarkastuksen uudelleenorganisoinnista. Tässä yhteydessä maa jaettiin kuuteen itsenäisesti toimivaan tarkastuspiiriin. Näin säästöpankkien oma näkemys alueille hajautetusta tarkastuksesta keskitetyn tarkastuksen sijaan hyväksyttiin lakiin. Kolmas olennainen lainsäädäntöuudistus 1900-luvun alkukymmeninä oli säästöpankkien vakuusrahaston perustaminen lailla vuonna 1924. Lain mukaan vakuusrahasto muodostettiin säästöpankkien vakavarai-

³⁴ Kuusterä (1995, s. 134).

³⁵ Kuusterä (1995, s. 226). Antti Kuusterä on kirjassaan *Aate ja raha, Säästöpankit suomalaisessa yhteiskunnassa 1822–1994* käsitellyt vuoden 1918 lain syntyvaiheita monipuolisesti sivuilla 221–227.

suuden ja säästöönpanijoiden saamisten turvaamiseksi samaan tapaan kuin saman vuoden kesällä Norjassa voimaantulleessa säästöpankkilaissa säädettiin. Esitys säästöpankkien vakuusrahastosta lähti liikkeelle Säästöpankkiyhdistyksestä ja sitä kannattivat erityisesti maaseudun säästöpankkien edustajat.³⁶

1.7.2 Lain tavoitteista

Valtioneuvosto asetti vuonna 1924 komitean selvittämään, mitä kokemuksia säästöpankeilla oli voimassa olevasta säästöpankkilaista. Komitean mietinnön pohjalta hallitus antoi vuoden 1930 ensimmäisille valtiopäiville esityksen uudeksi säästöpankkilaiksi, johon eduskunnan pankkivaliokunta esitti eräitä muutoksia. Eduskunnan hajottua esityksen käsittely jäi kesken. Hallitus antoikin uuden esityksen vuoden 1930 toisille valtiopäiville.³⁷ Uudessa esityksessä hallitus oli suurelta osin ottanut huomioon edellisen eduskunnan aikaisen pankkivaliokunnan muutosehdotukset sekä lisännyt ehdotuksen säästöpankkitarkastuksen siirtämisestä pankkitarkastusviraston alaisuuteen.

Niin hallituksen esityksessä kuin pankkivaliokunnan esitykseen antamassa mietinnössä pidettiin lainsäätäjän keskeisenä tehtävänä säästöpankkien toiminnan ohjaamista niin, että tallettajien saamiset olisivat mahdollisimman hyvin turvattuina. Tallettajien suojaamisen perustelut olivat samat kuin ensimmäisen säästöpankkilain yhteydessä. Tapa, millä tallettajia pyrittiin suojaamaan, poikkesi olennaisesti liikepankkilain yhteydessä valituista keinoista. Pääpaino asetettiin säästöpankin sijoitustoiminnan varmuuteen omien pääomien riittävyyden sijaan. Pankkivaliokunta perusteli asiaa seuraavasti:

“Kun nimittäin säästöpankin rakenteesta johtuu, että niiden omat varat useimmiten ovat suhteellisesti pienet, ei säästöönpanojen turvallisuus säästöpankeissa voi ensi sijassa nojautua säästöpankkien omiin varoihin, vaan pääasiassa siihen, että säästöpankkien koko toimintaa ja varsinkin varain sijoittamista hoidetaan niin, että tappioita ei synny. Toisin kuin liikepankit, jotka tehtävänsä mukaisesti ja suurempain omaisten varainsa turvin voivat antaa sellaista rahoitusluottoa, johon voi sisältyä tappion vaaraakin ja pakkoa lisäluoton antamiseen, säästöpankkien on noudatettava varmuuden periaatetta mitä ankarimmin ja sen vuoksi, karttaen varsinaisen liiketoiminnan rahoittamista, valikoitava itselleen riskittömiä ja määrältään kertakaikkiaan rajoitettuja sijoituksia.”

³⁶ Kuusterä (1995, s. 347–348).

³⁷ Hallituksen esitys Eduskunnalle säästöpankkilaiksi sekä laiksi osaston perustamisesta pankkitarkastusvirastoon säästöpankkien tarkastusta varten. HE 53 1930 II Vp.

1.7.3 Keskeiset keinot

Toiminnan turvallisuusvaatimusta pidettiin niin tärkeänä, että pankkivaliokunta edellytti tästä säädettävän ensimmäisessä pykälässä, jossa määriteltiin, mikä säästöpankki on:

“Säästöpankki on .. yleinen ja yleishyödyllinen rahalaitos, jonka tarkoituksena on, perustajain tai muiden saamatta osuutta laitoksen tuottamasta voitosta, edistää säästäväisyyttä vastaanottamalla rahoja korkoa kasvamaan ja sijoittamalla ne varmallalla tavalla.”

Säästöpankin liiketoiminnan turvallisuutta pyrittiin varmistamaan mm. seuraavin säännöksin:

- antolainaus- ja sijoitustoiminnan maturiteettia ja muotoja rajoitettiin,
- luottoa voitiin antaa vain turvaavia vakuuksia vastaan,³⁸
- kiinteistöjen omistusoikeus pysytettiin koskemaan vain pankin toimitiloja,
- säästöpankin keskusrahallaitoksen osakkeisiin sai sijoittaa enintään 50 % säästöpankin omien rahastojen määrästä.

Asiakaskohtaista riskiä rajoitti säännös, jonka mukaan samalle lainanottajalle tai tämän kanssa olennaisessa taloudellisessa etuyhteydessä olevalle ei voitu myöntää luottoa niin suuressa määrin, että siitä voisi aiheutua vaaraa säästöpankin vakavaraisuudelle. Säännös noudatti asiallisesti ottaen liikepankkilaissa olevaa säännöstä.

Maksuvalmiuden suojaksi säädettyä kassareservisäännöstä tiukennettiin rajoittamalla likvideiksi ja riskittömiksi luokiteltujen sijoitusten joukkoa.³⁹

Vakavaraisuussäännöksenä voitiin pitää säännöstä omien rahastojen minimimäärästä (10 % käteispanntia, ominaistakausta ja vekseliä vastaan myönnettyistä luotoista). Vakavaraisuuden lisäturvaksi sekä tallettajien saamisten turvaamiseksi kaikkien säästöpankkien oli kuuluttava vakuusrahastoon, jonka kannatusmaksu oli 0.15 promillea hoitovaroista.⁴⁰ Säästöpankkien vakuusrahastoa koskeva laki hyväksyttiin alunpitäen joulukuussa 1924. Lain esikuva saatiin Norjasta. Vakuusrahaston tuli avustaa säästöpankkeja, jotka ovat kärsineet niin suuria tappioita, että niiden olisi keskeytettävä toimintansa, mutta joita kuitenkin on pidettävä elinvoimaisina. Lisäksi rahaston varoista tuli harkinnan mukaan korvata suoritustilaan joutuneen säästöpankin tallettajien saamiset. Vakuusrahastosäännöksissä korostui lainsäätäjän pyrkimys kaikin tavoin turvata säästöpankin luotettava toiminta.

³⁸ Vakuuden tuli olla kiinteistökiinnitys, käteispanntti tai ominaistakausa, paitsi milloin lainansaaja on valtio, kunta tai seurakunta. Irtaimistokiinnitys voitiin hyväksyä luoton vakuudeksi vain muun turvaavan vakuuden lisänä tai pankin oikeuden suojelemiseksi (27 §).

³⁹ Vähintään 10 % tallettajien saamisista oli sijoitettava Suomen valtion obligaatioihin tai pankkitalletuksiksi tai muihin valtiovarainministeriön hyväksymiin arvopapereihin.

⁴⁰ Hoitovaroihin kuuluivat säästöpankin omat rahastot sekä ne saamiset, joita tallettajilla oli säästötileillä ja sellaisilla tileillä, joilta rahoja voidaan nostaa shekillä, samoin kuin säästöpankin lyhytaikaiseen rahantarpeeseen otettu velka sekä säästöpankkien keskusrahallaitoksesta säästöpankin omiin tarpeisiin otettu velka. Lähde: Nyman (1948, s. 145–146). Vuonna 1949 tehdyllä lainmuutoksella hoitovaroihin kuuluvaksi lisättiin myös talletukset säästökirjattomilla tileillä (Nyman (1962, s. 168)).

Toisaalta säännöksissä oli myös nähtävissä selvitystiläsäännöksistä tuttua pyrkimystä välttää pankin pikainen konkurssi. Toiminnan turvaamisen katsottiin edellyttävän paitsi liiketoimintaa rajoittavia säännöksiä, myös yhteisvastuun kautta lisäsuojaa yksittäisen pankin vakavaraisuudelle.

Toiminnan keskeyttämistä koskevissa säännöksissä valtiovarainministeriölle annettiin oikeus päättää, keskeytetäänkö säästöpankin toiminta, jos pankin omista rahastoista oli menetetty puolet. Harkintaoikeudella haluttiin korostaa sitä, että vakavaraisuutta tärkeämpää oli sen arviointi, miten turvaavalta itse toiminta näytti. Säännöksen taustalla saattoi olla myös vuoden 1933 liikepankkilain säätämismotivaatiota tuttu pyrkimys lykätä, jopa estää konkurssreja uskoen, että tallettajien saamiset näin olisivat paremmin turvattuina.⁴¹ Aiemmassa vuoden 1918 laissa keskeytyslainen sääntö oli tiukempi ja määräyksen laiminlyöntiin syypäät joutuivat henkilökohtaiseen vastuuseen pankin sitoumuksista.

Rangaistusmääräyksiä säädettiin sakkoa tai 6 kuukautta vankeutta

- säästöpankin hallituksen jäsenelle, valtuutetulle tai toimitusjohtajalle, joka vasten parempaa tietoaan on säästöpankin tilasta tai hoidosta antanut väärän tiedon ja siten johtanut harhaan viranomaisia tai aiheuttanut vahinkoa säästöpankille,
- säästöpankin tilintarkastajalle, joka tahallisesti on antanut väärän tiedon tai jättänyt tekemättä muistutuksen havaitsemastaan puutteellisuudesta tai väärinkäytöksestä,
- säästöpankin isännälle tai hallituksen jäsenelle, joka on myötävaikuttanut säästöpankin toiminnan jatkamisesta tehtyyn päätökseen, vaikka säästöpankin toiminta olisi ollut keskeytettävä tai säästöpankki asetettava suorituslaitaan.

Lisäksi valtiovarainministeriöllä oli oikeus asettaa uhkasakko säästöpankin isännälle, hallituksen jäsenelle, valtuutetulle, tilintarkastajalle tai toimitusjohtajalle, jos nämä eivät toimessaan noudattaneet lakia, säästöpankin sääntöjä tai säästöpankkeja valvovan viranomaisen määräyksiä.

Hallituksen esitys siirtää säästöpankkitarjous valtiovarainministeriön alaisuudesta pankkitarkastusviraston alaisuuteen ei saanut eduskunnan hyväksymistä. Asiaa vastustettiin lähinnä esityksen keskeneräisyyden takia.

1.7.4 Johtopäätöksiä

Vuoden 1918 lakiin nähden olivat uuden lain keinot paremmin sopusoinnussa tallettajien suojaamistavoitteen kanssa. Maksuvalmiuden ja vakavaraisuuden turvaaminen olivat lainsäädännön punainen lanka. Viimeksi mainittuun kuitenkin pyrittiin toimintamuotoja sääntelemällä ja osin varsinaisen vakavaraisuusvaatimuksen kustannuksella. Toimintaoikeuksia jopa kiristettiin vuoden 1918 lakiin verrattuna.

⁴¹ Esim. Nyman on teoksessaan Säästöpankkilaki selityksin todennut mm.: ”Sitä vastoin on VIII luku säästöpankin toiminnan keskeyttämisestä ja säästöpankin lakkauttamisesta julkaistu varsin vähin selityksin, koska tämän luvun säännöksiä käytännössä tuskin tullaan soveltamaan”. Nyman (1948, s. 9). Myöhemmässä painoksessa selitetään asiaa laajemmin: ”VIII luvun säännöksiä säästöpankin toiminnan keskeyttämisestä ja säästöpankin lakkauttamisesta joudutaan käytännössä soveltamaan ylen harvoin. Jos näet jonkin säästöpankin olemassaolo joutuu kyseen alaiseksi, ryhdytään tavallisesti tilanteen selvittämiseksi tarpeellisiin tuki- ja muihin toimenpiteisiin niin hyvissä ajoin, että pakkomenettely käy tarpeettomaksi. Nyman (1962, s. 11).

Säästöpankkien vakuusrahaston rooli säästöpankkien oman pääoman jatkeena oli pankkikohtaisen vakavaraisuuden vähättelyn ohella ehkä merkittävin heikkous normeja ja niiden taustalla olevia tavoitteita ajatellen. Toisaalta vakuusrahasto joka tapauksessa merkitsi lisäturvaa yksittäisen pankin toimintaa ja oman pääoman riittävyttä ajatellen. Taloustieteessä myöhemmin esiin nostettuja, vakuusrahastojärjestelmiin liittyviä ei-toivottuja kannustinvaikutuksia (moraalikato) tasapainottivat säädökset, jotka pyrkivät turvaamaan säästöpankin antolainaus- ja sijoitustoiminnan laatua (turvaavat vakuudet, luotonantorajoitukset).

Myös tiukentuneet rangaistussäännökset tasapainottivat vakavaraisuus- ja vakuusrahastosäännösten puutteita. Kaksi vuotta myöhemmin voimaan tulleeseen liikepankkilakiin nähden rangaistussäännökset erosivat lähinnä rangaistusasteikon kovuuden ja yleisen lainvastaisen toiminnan sanktioinnin osalta. Säästöpankkilaissa lainvastaisesta tai viranomaisten ohjeiden vastaisesta toiminnasta säädettiin hallinnollinen uhkasakko, kun taas liikepankkilaissa asia oli sanktioitu yleisen tuomioistuimen toimivaltaan kuuluvien sakkorangaistuksin.

1.8 Vuoden 1969 pankkilait

1.8.1 Lakien lähtökohta ja tavoitteet

Vuonna 1961 valtioneuvosto asetti komitean tarkistamaan ja uudistamaan liikepankkeja, säästöpankkeja ja kiinnitysluottopankkeja sekä niiden tarkastusta koskevaa lainsäädäntöä sekä laatimaan ehdotuksen osuuskassoja ja osuuskauppojen yhteydessä toimivia säästökassoja koskevaksi lainsäädännöksi. Komitean puheenjohtajaksi kutsuttiin Suomen Pankin johtokunnan jäsen Reino Rossi.⁴²

Komitean aloittaessa työnsä eri pankkiryhmiä koskevat lait rajoittivat varsin eri tavalla pankkien toimintaa. Niin ikään valvontalainsäädäntö oli erilainen eri pankkiryhmillä. Komitea pyrki yhtenäistämään eri pankkiryhmiä koskevan lainsäädännön niin, että lain säännösten eroavuudet olisivat perusteltuja ja lain säätämät oikeudet ja velvollisuudet olisivat tasapainossa.

Komitea antoi mietintönsä kesäkuussa 1967 runsaan kuuden vuoden työn jälkeen.⁴³ Mietinnön pohjalta hallitus antoi eduskunnalle vuoden 1969 valtiopäivillä

⁴² Komitean jäseninä toimivat Tampereen Säästöpankin toimitusjohtaja Toivo Hietala, pankkiylitarkastaja Ilmari Hytönen, Suomen Pankkiyhdistyksen asiamies Raimo Ilaskivi, hallitusneuvos Osmo Kalliala valtiovarainministeriöstä sekä Osuuskauppojen Keskus Oy:n johtokunnan jäsen Eino Salolainen. Säästökassojen edustajana oli komiteassa johtaja Eero Salovaara Osuustukkukaupasta (1961/02–1962/02), Sakari Lahtinen niin ikään Osuustukkukaupasta (1962/02–1966/01) sekä osastopäällikkö Kalervo Viinikainen Suomen Osuuskauppojen Keskuskunnasta 20.1.1966 lähtien. Komiteaan kuului myös akateemisen alan edustaja Svenska Handelshögskolanin kansantaloustieteen professori Gösta Mickwitz. Komitean sihteereinä toimivat Markku Puntila Suomen Pankista sekä Raimo Pekkanen (12.2.1963 asti) ja Jaakko Haltia oikeusministeriöstä. Puntilan sijaisena toimi 6 kuukauden ajan Kari Puumanen Suomen Pankista.

⁴³ Komiteanmietintö 1967: A 8.

käsiteltäväksi esityksen eri pankkiryhmii sekä näiden valvontaa koskeviksi laeiksi.⁴⁴ Pankkilainsäädännön yhtenäistämistyö kesti kaiken kaikkiaan yli kahdeksan vuotta.

Pankkilainsäädännön tavoitteena pidettiin yleisön saatavien turvaamista ja yleisen edun huomioonottamista. Tavoitteisiin kiinnitettiin kuitenkin varsin vähän huomiota ja tämän sijasta korostettiin keskeisinä pidettäviä keinoja:

“Pankkilainsäädännön keskeisenä tarkoituksena on tarjota yleisölle mahdollisuudet sijoittaa varoja laitoksiin, joiden maksuvalmius ja vakavaraisuus on lainsäädännöllä ja julkisella valvonnalla erityisesti turvattu ja joihin tehtävät sijoitukset eivät tämän vuoksi edellytä sijoituksen riskien erityistä, asiantuntevasta vaativaa harkintaa. Sijoittajille, jotka ovat valmiit ottamaan kannettavakseen riskejä, olisi rahoitusmarkkinoiden pystyttävä tarjoamaan omat rahoituskohteensa.”

Tallettajien saamisten turvaamiseksi komitea piti kolmea keinoa olennaisena: vakavaraisuutta, maksuvalmiutta ja julkista valvontaa. Maksuvalmiuden ja vakavaraisuuden turvaaminen tuli komitean mielestä tehdä niin, että tarpeettomia esteitä ei synny rahoitusmarkkinoiden taloudelliselle kasvulle ja rahoituslaitosten sijoitustoiminnalle. Vakautta turvaavat normit yhdessä julkisen valvonnan kanssa saivat entistä keskeisemmän aseman, mikä on tilanne vielä 1990-luvullakin.

Eri pankkiryhvät jäivät edelleen omien lakien alaisiksi, mutta säännökset yhdenmukaistettiin niin pitkälle kuin mahdollista. Suurimmat erot jäivät pankkien perustamista ja hallintoa koskeviin säännöksiin, mikä johtui lähinnä pankkien erilaisesta oikeudellisesta luonteesta. Yhtenäistäminen koski erityisesti liiketoimintamuotoja, maksuvalmiutta, vakavaraisuutta ja valvontaa. Lisäksi pyrittiin parantamaan lainsäädännön kansainvälistä vertailukelpoisuutta.

Uudet lait jakaantuivat kolmeen osaa. Ensimmäinen osa säänteli yleisöltä talletuksia ottavien rahalaitosten toimintaa. Toinen osa koski kiinnitysluottopankkien toimintaa ja kolmas osa edellä mainittujen laitosten julkista valvontaa.

Varsinaiset pankkilait (liikepankki-, säästöpankki-, osuuspankkilaki) jakaantuivat kymmeneen lukuun:

- yleiset säännökset,
- pankin perustaminen,
- pankin hallinto ja tilintarkastus,
- pankin liiketoiminta,
- pankin maksuvalmius ja vakavaraisuus,
- pankin vakuusrahasto,
- keskusjärjestön asettama tarkastus,
- pankin toiminnan keskeyttäminen ja lopettaminen,
- vahingonkorvaus- ja rangaistussäännökset,
- erinäiset säännökset.

⁴⁴ Hallituksen esitys Eduskunnalle liikepankkilaksi, säästöpankkilaksi, osuuspankkilaksi, kiinnitysluottopankkilaksi, luotto-osakeyhtiölaiksi, pankkitarkastuslaiksi ja laiksi osuuskuntalain, velkakirjalain, kaupparekisteristä sekä toiminimestä ja prokurasta annetun asetuksen sekä eräitä valtion varoilla lainaustoimintaa harjoittavia rahalaitoksia koskevista poikkeussäännöksistä annetun lain muuttamisesta. Hallituksen esitys n:o 53/1969 vp.

Yleisissä säännöksissä ei säästöpankin osalta enää korostettu, että säästöpankin tulee sijoittaa varansa varmalla tavalla. Myöskään säästöpankin yleishyödyllisyyttä ei korostettu, vaan säästöpankki oli muiden pankkien tavoin "rahalaitos, joka harjoittaa pankkitoimintaa". Julkisen valvonnan merkitystä korostettiin sijoittamalla tästä maininta yleisiin säännöksiin.

Pankkien perustamista koskevien säännösten merkittävin muutos oli peruspääoman vähimmäismäärän korottaminen liikepankeilla 2 miljoonaan ja säästöpankeilla 100 000 markkaan. Valtiovarainministeriölle jätettiin harkintaa toimiluvan myöntämisessä, sillä uusien säännösten mukaan ministeriön tuli myöntää toimilupa, jos se oli yleisen edun mukainen.

Pankkien hallintoa koskeviin säännöksiin ei tullut olennaisia muutoksia. Säästöpankkien osalta isäntien valvontavelvollisuutta haluttiin painottaa lisäämällä säännös, jonka mukaan isäntien tuli valita erityiset tarkastajat tarkastamaan pankin tilejä kaksi kertaa vuodessa. Liikepankin hallintoneuvoston – vahvistaessaan tilinpäätöksen perusteet – tuli pitää erityisesti silmällä, että pankin varat on oikein ja varovasti arvostettu. Enää ei pidetty tärkeänä määräystä, että "varmuudella odotettavat tappiot tulevat huomioonotetuiksi". Säännöksen poistamisesta ei asiakirja-aineiston perusteella näytetä keskustellun.

1.8.2 Liiketoimintojen sääntely

Pankin liiketoimintoja koskevat säännökset uusittiin niin, että erikseen lueteltiin kielletyt toiminnot ja toimintojen rajoitukset. Tämä merkitsi säästöpankkien osalta aikaisempaan lakiin nähden täysin vastakkaista menettelyä. Kokonaisuutena arvioiden liikepankkeja koskeva säännöstö vastasi rajoituksiltaan suurin piirtein voimassa olevia määräyksiä (tai oli hieman väljempi). Säästöpankkien toimintaoikeudet laajenivat olennaisesti aiemmasta, vaikka jäivätkin jonkin verran rajoitetummiksi kuin liikepankkien.

Yksittäiset säännökset osittain kiristivät, osittain lievensivät liikepankkien toimintavapauksia, mutta säästöpankkien kohdalla kyse oli lähes yksinomaan toimintavapauksien lisäämisestä.

Pankki itse ei voinut edelleenkään harjoittaa mm. teollisuutta tai kauppaa eikä uuden lain mukaan rakennus- tai vakuutustoimintaa eikä myöskään kiinteistönvälitystä. Sen sijaan pankki sai omistaa näiden yhtiöiden osakkeita 10 % pankin omasta pääomasta. Tämä liikepankkilaissa jo ollut määräys laajennettiin koskemaan myös säästöpankkeja, mikä merkitsi laajennusta säästöpankkien toimintaoikeuksiin. Liikepankkilaissa vuodesta 1951 voimassa ollut säännös – missään yrityksessä pankin omistus ei voinut nousta yli 20 %:n kyseisen yrityksen osake- tai osuuspääomasta – laajennettiin koskemaan kaikkia pankkiryhmiä. Säästöpankkien osalta omistussuhteeseen laskettiin myös muiden säästöpankkien omistukset. Viimeksi mainitun säännöksen katsottiin tiukentavan voimassa olevia määräyksiä, joten siirtymäajaksi hyväksyttiin viisi vuotta.

Tiukennusta liikepankeille merkitsi myös säännös, jonka mukaan pankit saivat omistaa toisen luottolaitoksen osakkeita yhteensä enintään 30 % vastaavan määrän pankin omista pääomista.⁴⁵

Sen sijaan olennainen väljennys oli sallia pankeille sijoituksia kiinteistötoimintaan (muihin kuin pankikiinteistöihin) aina kolmeen prosenttiin pankin taseen loppusummasta (aiemmin 10 % pankin omista pääomista). Höllennystä tosin rajoitti määräys, jonka mukaan mainittuun rajaan luetaan myös pankin antamat luotot kiinteistöyhtiölle.⁴⁶ Niin komiteanmietinnössä kuin hallituksen esityksessä katsottiin loppujen lopuksi, että uusilla kiinteistöisijoitusmääräyksillä ”liikepankit eivät voi keskimäärin laajentaa muihin kiinteistöihin tehtyjä sijoituksiaan nykyisestään, mutta säästöpankeille säännös merkitsee selvää lievennystä”. Säännökseen hyväksyttiin kuitenkin 10 vuoden siirtymäaika niin liikepankeille kuin osuuspankeille. Miksi siirtymäaikaa tarvittiin, jos säännös ei kiristänyt toimintaoikeuksia, ei käy ilmi lainvalmisteluaineistosta.

Vanhan lainsäädännön puutteellisuuksia ja tästä johtuneita lain kiertomahdollisuuksia pyrittiin paikkaamaan säännöksellä omistusyhteisöjen kautta tapahtuvan osakeomistuksen rajoittamisesta samalla tavalla kuin rajoitettiin suoria osakeomistuksia.

Sijoitusrajoitusten lisäksi pankkilaeissa säilytettiin määräyksiä talletusten ottamisesta ja antamisesta sekä lyhyt- ja pitkäaikaisen luoton ottamisesta. Luoton enimmäispituutta koskevat määräykset eivät koskeneet liikepankkeja, kuten eivät myöskään turvaavaa vakuutta koskevat määräykset. Säästöpankit saivat uuden lain myötä oikeuden myöntää takauksia.

1.8.3 Vakavaraisuus ja talletussuoja

Liikepankkien vakavaraisuusvaatimuksia lievennettiin olennaisesti vuodelta 1958 voimassa olevan säännöksen mukaisesta, 6.7 %:n tasosta neljän prosentin tasolle, erityisluvalla kolmen prosentin tasolle. Säästöpankkien vakavaraisuusvaatimuksen katsottiin sen sijaan kiristyvän vastapainoksi uuden lain sallimille toimintaoikeuksilla koskeville myönnytyksille. Vakavaraisuuden minimitasoksi säädettiin säästöpankeilla 2 %, erityisluvalla 1 %.⁴⁷ 1990-luvun näkökulmasta katsottuna on merkille pantava

⁴⁵ Komitea ja hallitus olivat esittäneet prosentiksi 20, mutta eduskunnan pankkivaliokunta katsoi, että sijoitusrajan nostaminen ei vaaranna pankkien vakavaraisuutta. Perusteluksi valiokunta esitti, että ”viime aikoina on esiintynyt hyväksyttävää tarvetta suurempien sijoitusten tekemiseen”. Kansanedustaja Tyyne Leivo-Larsson (tpsl) jätti eriävän mielipiteen, jossa katsoi hallituksen esittämän rajan olevan parempi.

⁴⁶ Pankikiinteistöjen omistus rajoitettiin 10 %:iin pankin taseen loppusummasta. Säästöpankit saivat viisi vuotta siirtymäaikaa; olivathan säästöpankit saaneet aiemmin omistaa pankikiinteistöjä rajoituksetta.

⁴⁷ Vakavaraisuus määritettiin pankin oman pääoman ja sitoumusten suhteena. Sitoumuksista sai vähentää riskittömiksi katsotut erät, kuten kassan, saamiset valtiolta, kunnilta, kuntainliitoilta ja seurakunnilta, saamiset Suomen Pankilta sekä muilta kotimaisilta ja ulkomaisilta pankeilta, pankin antamat ja valtion, kunnan, kuntainliiton tai seurakunnan takaamat lainat sekä sellaiset obligaatiot, jotka pankki saa lukea kassavarantoonsa. Lisäksi säädettiin, että vastuusitoumukset tulee lukea puolesta määrästä sitoumusten yhteismäärään. Komitea esitti säästöpankkien vakavaraisuusvaatimukseksi 3 prosenttia.

vaa, että saamisia pankeilta pidettiin riskittöminä ja tästä syystä sitoumuksista vähennettävänä; näkemys, josta luovuttiin vasta vuoden 1991 talletuspankkilaissa.

Säästöpankkien toimintaoikeuksien laajentamista ja yhdenmukaistamista muiden pankkiryhmien kanssa tasapainotti, vaikkakin puutteellisesti, uusi kahden prosentin vakavaraisuusvaatimus. Se oli tiukempi kuin aiemmassa lainsäädännössä olleet, tähän rinnastettavat säännökset. Kyseenalaista on kuitenkin, oliko kahden prosenttiyksikön ero liikepankkien vakavaraisuuteen verrattuna perusteltu toimintaoikeuksien eroihin nähden. Kymmenen vuoden siirtymäaika vesitti entisestään tosiasiallisen vakavaraisuuden tiukentumista.

Koska uusi liikepankkilaki ei ainakaan kiristänyt pankkien toimintarajoja, vaan eräiltä osin jopa lievensi, vakavaraisuuden alentaminen näyttäisi olevan ristiriidassa lakimuutosten tavoitteiden kanssa. Olihan komitea todennut yhdeksi tavoitteekseen tasapainon lain oikeuksien ja velvollisuuksien välillä. Laajempia toimintaoikeuksia oli määrä tasapainottaa tiukemmilla velvollisuuksilla, kuten esimerkiksi tiukemmilla vakavaraisuus- ja sanktionormeilla.

Liikepankkien vakavaraisuudet olivat lähes koko 1960-luvun ajan olleet pankkitarkastusviraston määräaikaishavainnoilla alle lakisääteisen 6.7 %:n,⁴⁸ joten vakavaraisuuden alentamisen eräs syy olisi voinut olla lain saattaminen tosiasiallista tilannetta vastaavaksi. Alennusta perusteltiin pankkien vakuusrahastolla, joka tuli pakolliseksi kaikille pankkiryhmille ja jonka viime kädessä tuli turvata tallettajien saamiset. Alennettua vakavaraisuusvaatimusta tuli tarkastella yhdessä vakuusrahastomaksun kanssa. Pankkivaliokunta⁴⁹ keskusteli vakavaraisuusvaatimuksen lieventämisestä, mutta päättyi tukemaan hallituksen esitystä. Perustelut käyvät ilmi seuraavasta valiokunnan kannanotosta:

“Talletusten turva maassamme on valiokunnan käsityksen mukaan ollut yleensä hyvä sikäli, kun on kysymys maamme rahalaitosten vakavaraisuudesta. Valiokunta ei sen johdosta ole pitänyt aiheellisena muuttaa hallituksen esitykseen sisältyviä rahalaitosten suhteellisen lieviä säännöksiä, vaikka niitä pankkilainsäädäntöämme kansainvälisesti vertaillen voidaan ehkä arvostella. Valiokunta tähdentää kuitenkin, että näitä vakavaraisuutta koskevia säännöksiä on pidettävä vähimmäisvaatimuksina ja että rahalaitosten tulisi sen vuoksi kehittää vakavaraisuuttaan muun muassa kartuttamalla omia pääomia yli näiden laissa säädettyjen vaatimusten. Tähän liittyen valiokunta pitää asianmukaisena myös rahalaitosten keskinäisen vastuun kehittämistä vakuusrahastojen puitteissa.”⁵⁰

⁴⁸ Jari Eskelinen (1991, s. 18).

⁴⁹ Pankkivaliokunnan mietintö 3/1969 vp.

⁵⁰ Vakuusrahastojen varoista säädettiin suoritettavaksi ne konkurssiin joutuneen pankin tallettajien saatavat, joiden maksamiseen konkurssipesän varat eivät riitä. Myös avustuksia tai avustuslainaa voitiin myöntää pankille, jota on pidettävä elinkelpoisena, mutta joka on kärsinyt niin suuria tappioita tai muuten joutunut sellaisiin vaikeuksiin, että avustuslainan tai avustuksen myöntäminen on toiminnan turvaamiseksi tarpeen. Vaikka säännöstö näyttäisi pitävän ensisijaisena tallettajien saamisten korvaamista ja vasta toissijaisena avustusten myöntämistä toimivalle pankille, on vakuusrahaston varoista tosiasiaa myönnetty ennen kaikkea avustuksia ja avustuslainoja eikä korvattu konkurssiin joutuneen pankin tallettajien saamia.

Valiokunnan näkemystä talletusten hyvästä turvasta on vaikea ymmärtää, kun otetaan huomioon liikepankkien heikko vakavaraisuus 1960-luvulla. Toisaalta tuona aikana yksikään pankki ei joutunut ongelmiin, joista olisi aiheutunut menetyksiä tallettajille.

Vakuusrahastojen kannatusmaksu määrättiin 0.1 promilleksi pankin taseen loppusummasta. Kannatusmaksu oli alhainen ja sillä saatiin vuosittain kerättyä liikepankeilta noin miljoona markkaa ja säästöpankeilta noin 500 000 markkaa, mikä oli lähes olematon verrattuna talletuskantaan, joka liikepankeilla oli 5 miljardia markkaa ja säästöpankeilla 4 miljardia markkaa. Kun vielä otetaan huomioon, että liikepankkien lakisääteinen oman pääoman vaatimus pieneni noin 230 miljoonaa markkaa, voidaan todeta, että liikepankkien vakautta turvaavia normeja lievennettiin merkittävästi vuoden 1969 pankkilaissa ja että tallettajien lakisääteinen suoja heikkeni. Kyseenalaista on myös, riittikö säästöpankkien kahden prosentin vakavaraisuusvaatimus tasapainottamaan laajentuneita toimintaoikeuksia.

Keskusteluissa pankkilakikomitean edustajien kanssa on käynyt ilmi, että vakavaraisuusvaatimusten asettuminen neljän ja kahden prosentin tasolle oli tuskallinen kompromissi liikepankkien ja paikallispankkien näkemyserojen yhteensovittamiseksi. Säästöpankkien omat varat olivat perinteisesti hyvin vähäiset ja ne olivat entisestään pienentyneet 1960-luvulla kiristyneen kilpailun seurauksena.⁵¹ Vakavaraisuuden merkittävä kiristäminen olisi saattanut merkitä toiminnan lopettamisia joissakin säästöpankeissa. Liikepankit puolestaan katsoivat, että yhdenmukaisiin oikeuksiin tuli liittyä yhdenmukaiset velvollisuudet. Tilanteesta selvittiin antamalla liikepankeille hyvitystä siitä, että säästöpankkien vakavaraisuusvaatimus jää alhaisemmaksi kuin liikepankkien. Vakavaraisuusvaatimuksen alennuksen perusteleva vakuusrahastosuojalla oli tosiasiallisesti kulissi, jolla alennettu säännös saatiin näyttämään perustellulta. Kulissi oli liikepankkien kehittämä, mutta tosiasiallisesti siihen ei komiteassa uskottu. Näin komiteanmietintö oli muodollisesti yksimielinen, mutta lopputulos on ristiriidassa niin lainsäätäjän kuin lainvalmistelijoiden asettamien tavoitteiden kanssa. Se on ristiriidassa myös taloustieteilijöiden näkemysten kanssa keinoista, joilla voidaan vähentää piittaamatonta riskinottoa pankkien toiminnoissa.

Vakavaraisuuden tukena pysytettiin säännös, jonka mukaan pankki ei saanut samalle henkilölle tai olennaisessa taloudellisessa etuyhteydessä oleville henkilöille antaa luottoa tai takausta niin suuressa määrin, että siitä voisi aiheutua vaaraa pankin vakavaraisuudelle.

1.8.4 Maksuvalmius

Maksuvalmiutta koskevat säännökset sisällytettiin uusiin lakeihin aiemmissa laeissa noudatettujen linjausten mukaisesti. Säännöksillä pyrittiin mahdollisimman yksinkertaisella tavalla turvaamaan pankkien tarkoituksenmukainen maksuvalmiuden hoito. Komitea katsoi erityisesti, että pankit pystyvät lain säännöksiä paremmin sopeuttamaan välittömän maksuvalmiutensa lyhyen ajan tarpeita vastaavaksi, joten lainsäännöksiin pyrittiin kassavarantovelvoitteeseen, joka "turvaisi pankkien maksuvalmiutta käytännön kokemukseen nojautuen hankalammin arvioitavilta

⁵¹Myös liikepankkien vakavaraisuudet olivat heikentyneet 1960-luvulla.

pitkän ajan rasituksilta ja jonka rakenne jäisi kunkin pankin tarkoituksenmukaisimmaksi katsomallaan tavalla järjestettäväksi”.

Kaikkien pankkien tuli pitää liikkeensä laatuun ja laajuuteen nähden riittävää ja rakenteeltaan tarkoituksenmukaista kassavarantoa. Liikepankkien kassavarannon tuli olla vähintään 20 % pankin vaadittaessa maksettavista veloista ja viisi prosenttia pankin muista veloista.⁵² Säästöpankin kassavarannon tuli olla 20 % vaadittaessa maksettavista veloista ja kymmenen prosenttia muista veloista.

1.8.5 Pankin lopettamista koskevat säännökset

Toiminnan keskeyttämistä ja lopettamista koskevat säännökset vastasivat aiempien lakien lähtökohtia. Säännösten taustalla oli edelleen lainsäätäjän pyrkimys lykätä menettelyn aloittamista mahdollisimman kauas, koska näin katsottiin parhaiten turvattavan tallettajien edut. Vaikka perussäännös liikepankin toiminnan keskeyttämismenettelyn aloittamisesta oli osakepääoman aleneminen vähintään kolmeneljäosaan (säästöpankilla puoleen), ei toimintaa ollut syytä keskeyttää, mikäli omat pääomat eivät olleet alle lakisääteisen vakavaraisuusvaatimuksen. Hallituksen esityksessä todettiin jopa, että vaikka molemmat edellä mainitut kriteerit täyttyisivät (osakepääoma menetetty, vakavaraisuus alle lakisääteisen minimin), elinkelpoiseksi luokiteltava pankki voi jatkaa toimintaansa, mikäli toiminnan jatkaminen saadaan erilaisin tukitoimenpitein turvatuksi.

Karkeasti ottaen näytti edelleen siltä, että keskeyttämis- ja lopettamissäännöksiä ei oltu tarkoitettukaan täytäntöön pantaviksi; näkökohta, johon tämän päivän taloustieteilijöiden mukaan liittyy huomattavia ongelmia säännöksen moraalikatoa lisäävien vaikutusten takia.

1.8.6 Vahingonkorvaus- ja rangaistusmääräykset

Vahingonkorvaussäännökset otettiin nyt ensimmäistä kertaa pankkilakeihin. Säännökset olivat aiemmin olleet liikepankin osalta osakeyhtiölaissa ja säästöpankin osalta toimitsijoita koskevassa laissa. Uudet säännökset lievensivät liikepankin johdon vastuuta aiempiin, osakeyhtiölain mukaisiin säännöksiin nähden, sillä täyden korvauksen periaatteesta luovuttiin ja hyväksyttiin osuuskuntalain mukainen sovittelusäännös. Sen mukaan korvausvelvollisuutta voitiin alentaa, jos vahingon aiheuttajan syyksi jää vain lievä tuottamus ja jos alentaminen harkitaan kohtuulliseksi. Kanteen nostoaika oli kaikissa tapauksissa kymmenen vuotta. Korvausvelvollisia ovat

⁵² Liikepankin kassavarantoon sai lukea kassan, saamiset Suomen Pankilta, nettosaamiset Postipankilta, liikepankeilta ja ulkomaisilta pankeilta, valtion vekselit, ulkomailla maksettavat ulkom. rahanmääräiset tavaravekselit, valtion, kuntien, kuntainliittojen sekä seurakuntien omat ja niiden takaamat obligaatiot, VMn tähän tarkoitukseen hyväksymien luottolaitosten obligaatiot sekä ulkom. pörseissä noteeratut obligaatiot. Pankin saamisiksi muilta pankeilta lukuun ottamatta Suomen Pankkia ei saa nyt lukea yli 6 kk:n irtisanomisajan kuluttua nostettavissa olevia luottoja. Säästöpankin kassavarantoon luettiin pankin kassa, saamiset Suomen Pankilta ja liikepankeilta, nettosaamiset muilta kotimaisilta ja ulkomaisilta pankeilta sekä tästä eteenpäin liikepankkilain säännöstöä vastaavat erät.

Liikepankissa	pankin perustaja, hallintoneuvoston tai johtokunnan jäsen, tilintarkastaja ja toimihenkilö vahingosta, jonka nämä tehtävässään ovat tahallisesti tai huolimattomuudesta pankille aiheuttaneet.
Säästöpankissa	isäntä, hallituksen jäsen, valtuutettu, tilintarkastaja ja toimihenkilö vahingosta, jonka nämä tehtävässään ovat tahallisesti tai huolimattomuudesta pankille aiheuttaneet.

Merkittävä muutos oli pankkitarkastusvirastolle annettu oikeus ajaa korvauskannetta liikepankin tai säästöpankin puolesta, milloin virasto katsoo tallettajien edun tätä vaativan. Pankkitarkastusvirasto ei ole tätä oikeutta käyttänyt yhtään kertaa.

Rangaistusmääräysten enimmäisrangaistukset säädettiin säästöpankkilain mukainen kuusi kuukautta vankeutta. Liikepankeille säännös merkitsi lievennystä.

Sakolla tai enintään kuuden kuukauden vankeudella oli rangaistava:

- sitä, joka lain vastaisesti ottaa talletuksia yleisöltä tai käyttää toiminnassaan pankki-nimitystä,
- liikepankin hallintoneuvoston ja johtokunnan jäsentä sekä toimihenkilöä, joka tahallaan antaa viranomaiselle pankkia taikka sen asiakasta koskevan väärän tai harhaanjohtavan tiedon,⁵³
- liikepankin hallintoneuvoston asettamaa tarkastajaa ja pankin tilintarkastajaa,⁵⁴ joka tahallaan on antanut väärän tiedon tai jättänyt tekemättä muistutuksen tai ilmoituksen havaitsemastaan puutteellisuudesta tai väärinkäytöksestä,
- liikepankin johtokunnan jäsentä⁵⁵ joka on laiminlyönyt ajoissa täyttää velvollisuutensa pankin toiminnan lopettamisen tai keskeyttämisen yhteydessä.

Edellä mainitut rangaistukset katsottiin asianomistajarikoksiksi. Jos vain yksityisen etua oli loukattu, virallinen syyttäjä ei voinut nostaa syytettä ilman asianomistajan syytepyyntöä.

Lain, yhtiöjärjestyksen tai valvontaviranomaisen määräysten vastaisesta toiminnasta oli lääninhallituksella oikeus velvoittaa pankki uhkasakolla täyttämään velvollisuutensa. Säännös vastasi säästöpankkilaissa jo aiemmin ollut määräystä. Lisäksi säädettiin sakkorangaistus, jos joku muutoin kuin yllä luetelluissa tapauksissa rikkoi lakia tai sen nojalla annettuja määräyksiä. Yleisestä lainrikkomisesta oli täten olemassa kaksi sanktiota, sakko tai uhkasakko. Asiakirjojen perusteella ei käy ilmi ero säännösten välillä.

1.8.7 Johtopäätökset

Vuoden 1969 pankkilainsäädännön tavoitteissa

- tallettajien suojaamisessa niin, että pankkien vakavaraisuus ja maksuvalmius ovat riittävät ja että julkinen valvonta on tehokasta,

⁵³ Säästöpankin isäntää, hallituksen jäsentä, valtuutettua tai toimihenkilöä.

⁵⁴ Säästöpankin tilintarkastajaa.

⁵⁵ Säästöpankin hallituksen jäsentä.

- lainsäädännön epäyhtenäisyyksien poistamisessa ja sellaisen lainsäädäntökonaisuuden aikaansaamisessa, jossa lain säännösten eroavuudet ovat perusteltuja ja jossa lain säätämät oikeudet ja velvollisuudet ovat tasapainossa,

onnistuttiin eräiltä osin, mutta eräiltä osin jäi toivomisen varaa. Varsin hyvin onnistuttiin yhtenäistämään eri pankkiryhmiä koskeva lainsäädäntö ja eroavuudet näyttävät perustelluilta.

Sen sijaan lainsäätäjän linjaukset vakavaraisuuden sääntelyssä olivat epäonnistuneita. Liikepankkien vakaraisuutta alennettiin ilman, että vastapainona olisivat olleet tiukentuneet toimintaa koskevat rajoitukset. Tilanne oli lähes päinvastainen: vaikka muodollisesti oltiin varovaisia kannanotoissa uusien säännösten vaikutuksista, lausuntojen henki oli, että säännökset katsottiin pikemminkin lievennyksiksi kuin kiristyksiksi. Tähän liittyen pankkien vakavaraisuusvaatimuksia olisi tullut pikemminkin tiukentaa. Alentaminen ei ollut perusteltua tallettajien suojaamisen näkökulmasta eikä siitä näkökulmasta, miten keskeisenä riittävää vakavaraisuutta pidettiin maksuvalmiuden ja julkisen valvonnan ohella.

Uusissa pankkilaeissa linjattiin viranomaisten näkemyksiä vakavaraisuuden ja talletussuojan osalta seuraavilla keskeisillä tavoilla:

- 1) Pankkien vakavaraisuus voi olla alhaisempi talletussuojajärjestelmän voimassa ollessa kuin ilman sitä. Talletussuojajärjestelmä nähdään omien pääomien jatkeena.
- 2) Hyvien pankkien tulee tukea huonoja pankkeja talletussuojajärjestelmän kautta, mutta viranomaiset ovat valmiita subventoimaan hyviä pankkeja alentamalla lakisääteistä vakavaraisuusvaatimusta.
- 3) Talletussuojajärjestelmä toimii lähinnä vain pienten pankkien kohdalla.
- 4) Kannatusmaksun ja riskinoton yhteyttä ei pidetä niin olennaisena, että luovuttaisiin yksinkertaisesta, pankin kokoon suhteutetusta maksuperusteesta.

Linjaukset vastaavat taloustieteilijöiden näkemyksiä siitä, miten yleensä on perusteltu vakuusrahastojärjestelmien merkitystä. Toisaalta juuri näiden linjausten takia taloustieteilijät kritisoivat järjestelmää. Talletussuojan näkeminen omien pääomien jatkeena on todellisuudessa johtanut tallettajien tosiasiallisen suojan heikkenemiseen. Se mahdollistaa riskinoton kasvattamisen alennettujen pääomavaatimusten takia ja ennen muuta sen takia, että vastuuta vakavaraisuuden ylläpitämisestä siirretään pankilta muille pankeille, viime kädessä veronmaksajille.

Suomelle ominainen piirre näyttää lisäksi olleen viranomaisten suostuminen subventoimaan hyviä pankkeja (liikepankkeja) ja täten ehkä ostamaan ne mukaan talletussuojajärjestelmään. Ostaminen saattoi liittyä siihen, että jo tuossa vaiheessa katsottiin, että suurten pankkien, lähinnä liikepankkien, tallettajat suojataan lakisääteisestä vakuusrahastosta riippumatta. Näin ollen kuuluminen muodolliseen vakuusrahastoon oli liikepankeille yksinomaan lisäkustannus, mikä pyrittiin pitämään mahdollisimman pienenä. Keskustelut eräiden komitean edustajien kanssa eivät tosin vahvista oletamaa. Vakuusrahastosuojan ja vakavaraisuusvaatimuksen kytkentä oli kulissi, jolla peitettiin se, että liikepankit ostettiin säästöpankkien kahden prosentin

vakavaraisuuden taakse. Hinta oli 2.7 vakavaraisuusprosenttiyksikköä.⁵⁶ Myönnytyksiä liikepankit tarvitsivatkin; olihan varsin monen vakavaraisuus viranomaisen määräaikaisluvalla alle lakisääteisen minimin. Kaiken kaikkiaan uuden vakavaraisuussäännösten insentiivivaikutukset olivat lainsäätäjän tavoitteisiin nähden päinvastaiset.

Myös säästöpankkien vakavaraisuussäännökseen voidaan liittää edellä kuvattua kritiikkiä. Toimintaoikeuksien laajentaminen ja vakavaraisuusvaatimusten kiristäminen eivät vastanneet toisiaan. Säästöpankkien sallittiin toimia liikepankkimaisesti näitä alemmalla vakavaraisuuden tasolla. Kymmenen vuoden siirtymäaika lisäsi entisestään säännöksen ei-toivottuja insentiivivaikutuksia.

Myöskään vahingonkorvaus- ja rikosnormeissa ei selkeästi näkynyt uusien säännösten mukainen toimintaoikeuksien laajennus. Jossain määrin päinvastaista suuntausta näkyi mm. siinä, että rangaistusasteikkoja lievennettiin ja pankkilainsäännösten rikkomista ja viranomaismääräysten vastaista toimintaa ei yleensä katsottu rangaistavaksi lukuun ottamatta säännöksissä erikseen lueteltuja tapauksia. Tosin säännökset tältä osin olivat epäselvät. Julkiselle valvonnalle haluttiin antaa entistä keskeisempi asema, mikä sinänsä oli lainsäädännölle asetettujen tavoitteiden mukainen. Valvontaa tarkastellaan myöhemmin yksityiskohtaisemmin.

1.9 Kohti vuoden 1991 talletuspankkilakia

Edellä käsitellyt pankkilait tulivat voimaan tammikuun alusta 1970. Varsin pian tämän jälkeen nähtiin tarpeelliseksi ryhtyä tarkistamaan voimassa olevia lakeja mm. pankkien liiketoiminnan määrittelyn, sijoitustoimintojen laajuuden, oman pääoman kartuttamismahdollisuuksien, vakuusrahastojen sekä pankkien ulkomaisen toiminnan osalta.⁵⁷

Vuoden 1978 lakiuudistuksia valmistellut komitea ei pitänyt tarpeellisena muuttaa pankkien vakavaraisuussäännöksiä, vaikka erityisesti paikallispankit tätä halusivat. Pankkien lakisääteinen vakavaraisuus oli meillä kansainvälisesti tarkastellen alhainen. Paikallispankeille oli vuoden 1969 laissa annettu 10 vuoden siirtymäaika vakavaraisuustason nostamiseksi uuden lain vaatimalle tasolle. Vielä siirtymäajan loppuvuosina toimi huomattava määrä paikallispankkeja alle lakisääteisen 2 %:n vakavaraisuuden.⁵⁸ Komitean enemmistö katsoi, että tässä tilanteessa ei ollut perusteita laajentaa riskittömiksi katsottujen ja sitoumuksista vähennettävien sijoitusten joukkoa eikä myöskään laajentaa omaan pääomaan luettavia eriä.⁵⁹ Tästä huolimatta

⁵⁶ Säästöpankit saivat eduskunnassa vielä enemmän myönnytyksiä kuin komiteassa. Hyväksyihän eduskunta säästöpankkien vakavaraisuusvaatimukseksi 2 %, kun komitea oli ehdottanut 3 %.

⁵⁷ Komiteanmietintö 1976:66, Pankkilakitoimikunnan mietintö osa I ja Osa II.

⁵⁸ Vuoden 1975 lopussa yhden liikepankin, 115 säästöpankin ja 216 osuuspankin vakavaraisuus ei täyttänyt lain vähimmäisvaatimuksia. Komiteanmietintö 1976:66 Osa II, sivu 30.

⁵⁹ Paikallispankit ja komitean vähemmistöön jääneet edustajat katsoivat, että pankkien keskinäisissä tai ulkopuolisissa vakuutusyhtiöissä vakuutetut luotot olisi tullut riskittöminä vähentää omaa pääomaa edellyttävistä sitoumuksista. Niin ikään esitettiin, että luottotappiovaraus tulisi lukea omaan pääomaan.

eduskunta hyväksyi hallituksen esityksen, että omaan pääomaan rinnastetaan puolet luottotappiovarauksesta, kuitenkin enintään 1 % sitoumusten yhteismäärästä.⁶⁰

Vakuusrahastoja koskevia määräyksiä muutettiin vuonna 1978 siten, että vakuusrahaston varoista voitiin myöntää avustusta tai avustuslainaa myös pankille, johon vaikeuksiin joutunut pankki yhdistettiin.⁶¹

Uuden osakeyhtiölain (734/78) voimaantulon johdosta 1.1.1980 osakeyhtiömuotoisia pankkeja ja luottolaitoksia koskevien lakien yhteisöoikeudelliset säännökset saatettiin samansisältöisiksi uuden osakeyhtiölain kanssa.⁶² Tässä yhteydessä liikepankkien tilinpäätöstä koskeviin säännöksiin sisällytettiin mm. konsernitilinpäätöstä koskevat määräykset. Konsernisäännökset eivät kuitenkaan koskeneet vakavaraisuussäännöksiä.

Samassa yhteydessä uudistettiin myös vahingonkorvauskanteiden nostoaikaa koskevat määräykset. Yhtiöoikeudellisessa vastuussa olevia liikepankin elimiä vastaan nostettavien vahingonkorvauskanteiden määräaika lyhennettiin kymmenestä vuodesta kolmeen vuoteen. Säästöpankkien osalta ei kanneajoja tarkistettu. Kanteen nostamista koskevien määräaikojen lyhentämistä ei erityisesti perusteltu hallituksen esityksessä eikä näihin yksittäisiin säännösmuutoksiin puuttunut myöskään pankkivaliokunta lausunnossaan.⁶³

Hallituksen esityksessä uudeksi osakeyhtiölainsäädännöksi⁶⁴ liitettiin kanneoi-keutta koskevien määräaikojen lyhentäminen vastuuvapautta koskevien säännösten tiukentamiseen.⁶⁵ Hallitus esitti voimassa olevaa osakeyhtiölakia muutettavaksi niin, että

⁶⁰ Liikepankkilain 46 § 5 mom hyväksyttiin 31.8.1978 seuraavassa muodossa: Liikepankin omaan pääomaan saadaan rinnastaa 1 momentissa tarkoitettua oman pääoman ja sitoumusten suhdetta laskettaessa puolet sellaisesta luottotappiovarauksesta, jota voidaan yhtiöjärjestyksen mukaan käyttää yhtiökokouksen suostumuksella vain pankin luottotappioiden peittämiseen, kuitenkin enintään määrään, joka vastaa yhtä prosenttia pankin sitoumusten yhteismäärästä. Valtiovarainministeriö voi kuitenkin erityisestä syystä antaa pankille luvan rinnastaa luottotappiovaraus omaan pääomaan yli edellä mainitun yhden prosentin enimmäismäärän. (31.8.1978/678)

⁶¹ Luottolaitoslain 62 §:n 3 momentissa on edelleen voimassa vastaava säännös. EU:n komissio on tiettävästi erään tanskalaisen säästöpankin konkurssijärjestelyn yhteydessä todennut, että konkurssipesältä liiketoiminnat ostaneelle pankille vakuusrahaston varoista maksetut korvaukset ovat EU:n säännösten vastaisia. On mahdollista, että myös Suomen lainsäädännössä oleva säännös avustaa vastaanottavaa pankkia vakuusrahaston varoilla on EU-säännösten vastainen.

⁶² Erma-Koski (1985, s. 25).

⁶³ Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todettiin, että ”liikepankkilain 90 §:n uudeksi 5 momentiksi ehdotetaan otettavaksi säännös, jonka mukaan ... osakeyhtiölain 15 luvun 7 §:n korvauskanteen nostamista koskevia määräaikoja ... on sovellettava myös liikepankin puolesta nostettavaan korvauskanteeseen.

⁶⁴ Hallituksen esitys n:o 27 1977 vp.

⁶⁵ Aiemman osakeyhtiölain mukaan (26 a § / 15.11.1935/350) vastuuvapauden myöntäminen ei estänyt yhtiötä hakemasta korvausta hallitukselta sellaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin johdosta, joka ei käynyt ilmi yhtiökokoukselle esitetystä tilistä tai tarkastuskertomuksesta. Se ei myöskään estänyt yhtiötä ajamasta kannetta yhtiölle rikoksella saatetun vahingon korvaamisesta sen ajan kuluessa, kuin sellaisesta kanteesta oli voimassa.

Yhtiökokouksen päätös vastuuvapauden myöntämisestä tai kanteen nostamatta jättämisestä ei estä yhtiötä nostamasta kannetta, milloin yhtiökokoukselle ei tilinpäätöksessä tai tilintarkastuskertomuksessa taikka muutoin ole annettu olennaisesti oikeita ja täydellisiä tietoja kanteen perusteena olevasta päätöksestä tai toimenpiteestä.

Yhtiön lukuun ajettavaa kannetta ei voida nostaa, ellei kanne perustu rangaistavaan tekoon... hallituksen jäsentä, hallintoneuvoston jäsentä tai toimitusjohtajaa vastaan kolmen vuoden kuluttua sen tilikauden päättymisestä, jona se päätös tehtiin tai siihen toimenpiteeseen ryhdyttiin, johon kanne perustuu.

Hallituksen esityksessä todettiin, että ehdotettu säännös vastuuvapauden myöntämisen merkityksestä tiukensi (ja rajasi) vastuuvapautta koskevia säännöksiä ja samalla merkitsi lisäsuojaa osakkeenomistajille. Säännöstö uusittiin mm. koska ei pidetty kohtuullisena, että esimerkiksi päätös vastuuvapauden myöntämisestä koskisi sellaisia seikkoja, joista päätöksen tekevillä ei ole lainkaan tietoa. Vastuuvapauden vaikutusalueen rajaamisen vastapainona ja yhtiön hallituksen jäsenten etujen huomioonottamiseksi hallitus piti tärkeänä määrätä kanneajat lyhyiksi, ”jotta heidän ei tarvitsisi olla pitkää aikaa mahdollisten vahingonkorvauskanteiden uhan alaisina”.

Vuoden 1980 alusta voimaan tulleen liikepankkilain kanteen nostamisen määräaikoja koskevien säännösten taustalla olivat täten edellä kuvatut, osakeyhtiölain uudistuksen yhteydessä esitetyt perustelut.

Paikallispankkien lainsäädäntö saatettiin osakeyhtiölain muutoksia vastaavaksi vuonna 1982.⁶⁶ Kanneaikoja ei tuolloinkaan tarkistettu. Hallituksen esityksen perusteluissa todettiin, että ”säästöpankkilain ja osuuspankkilain vahingonkorvaus- ja rangaistussäännökset ovat riittävät. Sen vuoksi näihin säännöksiin ehdotetaan tehtäväksi vain teknisluonteisia tarkistuksia.” Muista muutoksista mainittakoon turvaavaa vakuutta koskevaan säännökseen (SPL 48 §) tehty muutos, jonka mukaan säästöpankki sai antaa pankin toimintaa palveleville ja pankin omistamille kiinteistöyhteisöille luottoa ilman turvaavaa vakuutta.

1980-luvun alussa kävi entistä ilmeisemmäksi, että vuoden 1969 pankkilait eivät vastanneet muuttuneen pankkitoiminnan vaatimuksia. Pankkien kansainvälistyminen oli edennyt kirjeenvaihtajapankkiverkostojen ja konsortiopankkien kautta 1970-luvun tytärankkeihin ja 1980-luvun sivukonttoreihin. Rahoitusmarkkinoiden monipuolistuminen, pankkien varainhankinnan ja sijoitustoimintojen monipuolistuminen sekä uusien toimintamuotojen mukanaan tuomat kasvaneet riskit samoin kuin lisääntynyt kansainvälinen yhteistyö edellyttivät kaikki tarkistuksia pankkilainsäädäntöön. Uudistustyön aikana lainsäädännön muutostarpeita edellytti myös pääomamarkkinoiden toimintojen vapauttaminen valuutansäännöstelystä. Yleistä ilmapiiriä 1980-luvun alussa kuvaa hyvin tapahtuma, joka liittyi siihen, kun pankkitarkastusviraston silloinen ylijohdaja Jussi Linnamo yritti saada Kansantaloudelliseen Aikakausikirjaan artikkelia konsernin vakavaraisuuden valvonnasta.⁶⁷ Artikkelia ei hyväksytty, koska päätoimittajan mielestä asia ei ollut tärkeä eikä olisi herättänyt lukijoiden mielenkiintoa.

⁶⁶ Hallituksen esitys n:o 28 1982 vp, Pankkivaliokunnan mietintö n:o 2 (18.5.1982) sekä Lakivaliokunnan lausunto n:o 2 (13.5.1982).

⁶⁷ Linnamon haastattelu 8.10.1996.

1.9.1 Työryhmien työ alkaa

Talletuspankkilainsäädännön kokonaisuudistus käynnistyi varsinaisesti vuonna 1982, kun eduskunnan pankkivaliokunta kiinnitti huomiota pankkilainsäädännön hajanaisuuteen ja edellytti, että hallitus selvittäisi, olisiko pankkilainsäädännön kokonaisuudistus tarpeellinen ja olisiko kokonaisuudistusta suunnittelemaan perustettava komitea.⁶⁸

Valtiovarainministeriö asettikin marraskuussa 1982 pankkitoimintatyöryhmän,⁶⁹ jonka tehtävänä oli

- selvittää yhtenäisen pankki- ja luottolaitostoimintaa koskevan lainsäädännön tarpeellisuus maassamme ja
- laatia yleissuunnitelma myöhemmin mahdollisesti komiteatasolla tapahtuvaa jatkovalmistelua varten.

Työryhmän perustaminen viivästyivät muutamalla kuukaudella, sillä työryhmän puheenjohtajaksi oli määrä tulla Helsingin Kauppakorkeakoulun kansleri Jaakko Honko.⁷⁰ Paikallispankit eivät kuitenkaan hyväksyneet Honkoa, koska hän oli mm. Suomen Yhdyspankin hallintoneuvoston varapuheenjohtaja. Seuraava kandidaatti Heikki Valvanne puolestaan kieltäytyi.

Työryhmä päätyi toukokuussa 1983 antamassaan muistiossa kannattamaan talletuspankkeja koskevien lainsäädännöllisten erojen selvittämistä ja lainsäädännön tarkistamista. Työryhmä esitti harkittavaksi, että säädettäisiin kaikille pankeille yhteinen pankkien liiketoimintaa sääntelevä pankkitoimintalaki sekä kullekin talletuspankkiryhmälle erillinen pankin yhteisömuotoa ja hallintoa sääntelevä laki. Asian jatkovalmistelua varten työryhmä esitti asiantuntijakomitean perustamista. Lopuksi työryhmä totesi tämän tutkimuksen kannalta ehkä kaikkein olennaisimman asian:

“Tätä pankkilakien laajempaa tarkistusta odottamatta olisi kuitenkin huolehdittava siitä, että eräät ajankohtaiset uudistustarpeet käsiteltäisiin kiireellisinä joko komiteassa tai tarvittaessa sen ulkopuolella.”

Seuraava vaihe uudistustyössä oli valtioneuvoston helmikuussa 1984 asettama pankkitoimintakomitea, joka sai tehtäväkseen selvittää talletuspankkien, liike-, säästö- ja osuuspankkien sekä Postipankin harjoittamaa pankkitoimintaa koskevien säännösten uudistamista ja yhtenäistämistä. Erityisesti komitean tuli selvittää, voitiinko talletuspankkien toimintaedellytykset tarkoituksenmukaisella tavalla yhtenäistää siten, että vakavaraisuuden ja toimintaoikeuksien keskinäinen suhde oli

⁶⁸ Pankkivaliokunta käsitteli hallituksen esitystä (n:o 28 1982 vp) paikallispankkilakien eräiden säännösten muuttamisesta ja kuuli asiantuntijana muun muassa Jussi Linnamo. Linnamo kiinnitti valiokunnan huomiota pankkilainsäädännön jälkeenjääneisyyteen.

⁶⁹ Työryhmän puheenjohtajana toimi Antti Hartikka valtiovarainministeriöstä ja jäsenenä Jussi Linnamo pankkitarkastusvirastosta, Markku Puntila Suomen Pankista, Olli Ikkala Helsingin Osakepankista ja Kalevi Kauniskangas Pankkien neuvottelukunnasta. Sihteereinä toimivat Kari Liede valtiovarainministeriöstä ja Seppo Kiviniemi pankkitarkastusvirastosta.

⁷⁰ Jussi Linnamon haastattelu 8.10.1996.

kaikissa talletuspankeissa sama pankin yhteisömuodosta riippumatta.⁷¹ Komitea sai työnsä valmiiksi kahdessa vuodessa, helmikuussa 1986.

Komitea päätyi ehdottamaan uutta lakia talletuspankkien toiminnasta, johon yhdistettäisiin kaikkia pankkiryhmiä koskevat vakavaraisuus-, maksuvalmius-, liiketoiminta- ja asiakkaansuojasäännökset. Komitea ei kuitenkaan esittänyt, miten uusi talletuspankkilaki liitettäisiin kutakin pankkiryhmää koskevaan erityislainsäädäntöön. Ongelmia aiheutti myös Postipankin erityisasema. Komitean valtiovarainministeriötä ja Postipankkia edustaneet jäsenet eivät olleet valmiita ottamaan lopullista kantaa siihen, tulisiko ehdotettuja vakavaraisuussäännöksiä soveltaa myös Postipankkiin. Komitean muut jäsenet taas katsoivat, että Postipankin saattaminen tältäkin osin uuden lain piiriin oli olennainen osa ehdotettua lainsäädäntökokonaisuutta. Komitea jätti mietintönsä, johon liittyi ehdotus talletuspankkilainsäädännöstä ja totesi lopuksi, että talletuspankkilainsäädännön valmistelua tulisi jatkaa niin, että tämä ja eri pankkityyppejä koskevat erityislait saadaan voimaan samanaikaisesti.

Näin alkoivat jäädä kokonaisuudistuksen jalkoihin kiireisimmät lainsäädäntömuutokset, vakavaraisuussäännösten uudistaminen ja pankkien tytär- ja osakkuusyhtiöiden saattaminen valvonnan ja pankkilainsäädännön piiriin. Eli ne ajankohtaiset uudistustarpeet, jotka pankkitoimintatyöryhmän mielestä olisi tullut käsitellä erillisinä, jos kokonaisuudistus alkaa viivästyä. Muistettakoon, että 1980-luvulla oli useita työryhmiä, jotka selvittivät muuta kuin talletuspankkitoimintaa harjoittavien rahoituslaitosten saamista erillislaeilla sääntelyn ja valvonnan piiriin. 1980-luvun yleiseen ilmapiiriin istui kuitenkin huonosti sääntelyn lisääminen. Pankkien rahoitustoimintaa harjoittavat osakkuusyhtiöt saatiinkin erillislain piiriin vasta rahoitustoimintalain voimaantullessa vuoden 1992 alusta.

1.9.2 Pankkilakityöryhmä vuosina 1986–1987

Edellä kuvatuista ongelmista huolimatta valtiovarainministeriö asetti kiireesti, jo seuraavassa kuussa, maaliskuussa 1986 pankkilakityöryhmän,⁷² jonka tuli

- koordinoida eri pankkiryhmien erityislakien uudistamista koskevaa valmistelutyötä,

⁷¹ Komitean puheenjohtajaksi kutsuttiin Markku Puntila Suomen Pankista sekä jäseniksi Antti Hartikka ja Pekka Laajanen valtiovarainministeriöstä, Jussi Linnamo pankkitarkastusvirastosta, Olli Härmänmaa Postipankista, Olli Ikkala Helsingin Osakepankista, Kalevi Kauniskangas Suomen Säästöpankkiliitosta ja Taisto Joensuu Osuuspankkien Keskuspankista. Komitean sihteereinä toimivat Erkki Kontkanen Suomen Pankista ja Kari Liede valtiovarainministeriöstä sekä Risto Telaranta Suomen Pankkiyhdistyksestä.

⁷² Työryhmän puheenjohtajana toimi Pekka Laajanen ja jäseninä Jussi Linnamo, Tuomas Hinttula, Olli Härmänmaa, Kalevi Kauniskangas, Risto Piepponen ja apulaisjohtaja Kauko Satonen Suomen Työväen Säästöpankista. Risto Piepposen erottua Suomen Pankkiyhdistyksen palveluksesta hänen tilalleen tuli Suomen Pankista Pankkiyhdistykseen siirtynyt Erkki Kontkanen. Kauko Satosen kuoltua Suomen Työväen Säästöpankkia edusti suunnittelujohtaja Lasse Kurvonen. Työryhmän sihteereinä toimivat Seppo Kiviniemi ja Kari Liede. Työryhmän kokoonpano oli lähes sama kuin pankkitoimintakomiteassa. Liikepankkien edustus keskitettiin nyt Suomen Pankkiyhdistykseen, minkä lisäksi Suomen Työväen Säästöpankki sai oman edustajansa työryhmään. Sen sijaan Suomen Pankilla ei ollut edustusta työryhmässä.

- laatia esitys talletuspankkilain edellyttämistä muutoksista liikepankki-, säästöpankki- ja osuuspankkilakiin,
- sisällyttää esitykseensä erikseen valmisteltava ehdotus postipankkilakiin tehtävistä muutoksista.

Työryhmä jätti mietintönsä lokakuussa 1987 tavoitteena saattaa mietinnön mukaiset ehdotukset uusiin lakeihin jo seuraavan kevään aikana.

Työryhmän toimeksiannossa kiinnittyy huomio siihen, että kukin kolme pankkiryhmiä saivat tehtäväkseen laatia ehdotuksen pankkiryhmiä koskevaksi erityislainsäädännöksi. Ensi vaikutelma menettelytavasta herättää hämmästyksiä. Valvottava voi itse laatia omaa toimintaa koskevat säännökset. Työryhmän kokoonpano – pankkien edustajina viisi jäsentä, viranomaisedustajina kaksi jäsentä ja kaksi sihteeriä – oli omiaan entisestään lisäämään pankkien vaikutusvaltaa lainvalmistelussa.

Oikeusministeriö on työryhmän mietinnöstä antamassaan lausunnossa kritisoinut voimakkaasti työryhmän kokoonpanoa ja pankkien roolia itseään koskevien säännösehdotusten laatimisessa.⁷³ Ministeriön lausunnon mukaan valmistelussa ei oltu riittävästi kiinnitetty huomiota pankkien toiminnan merkitykseen eri yhteiskuntapiirien kannalta. Sääntelyn valmistelutehtävän uskomista sääntelyn kohteita edustaville järjestöille ministeriö piti tavallisuudesta poikkeavana ja arveluttavana. ”Menettely voi horjuttaa muiden kansalaispiirien luottamusta säädösvalmistelun tasapuolisuuteen ja merkitä hallinnollisesti ja poliittisesti vastuunalaisen päätöksenteon pohjana olevan valmistelumateriaalin sisällöllistä ja laadullista heikkenemistä.”

On tosin muistettava, että keskeisimmät säännökset sisällytettiin talletuspankkilakiin, joten valvottavien vaikuttamista lainsäädännön sisältöön on arvioitava ennen muuta talletuspankkilain säännösten syntyvaiheita selvittämällä. Liike-, säästö- ja osuuspankkilait sisälsivät yhtiön perustamista ja hallintoa koskevia säännöksiä. Toisaalta ne sisälsivät rangaistussäännöksiä sekä selvitystilaa ja vahingonkorvausvelvollisuutta koskevia säännöksiä, joilla on oikeustaloustieteen näkemysten mukaan merkitystä normien kannustinvaikutuksiin.⁷⁴

1.9.3 Valmistelutyö viivästyy entisestään

Muutama viikko pankkilakityöryhmän mietinnön valmistumisen jälkeen asiat saivat yllättävän käänteen. Jussi Linnamo kirjoitti marraskuun 12 päivälle päivätyn kirjeen työryhmälle,⁷⁵ jossa hän lähestyi työryhmää BIS:ssä pari päivää aiemmin pidetyn pankkivalvontakomitean kokouksen takia. Linnamo kertoi BIS:n päätöksestä antaa julkisuuteen suositus kansainvälistä toimintaa harjoittavien pankkien vakavaraisuus-

⁷³ Oikeusministeriön lausunto 17.2.1988 n:o 2690/43/87 OM.

⁷⁴ Työryhmän esityksessä vahingonkorvaus- ja rangaistussäännökset säilyivät olennaisilta osin aiemman lainsäädännön mukaisina. Säännökset sen sijaan muuttuivat erityisesti rangaistussäännösten osalta hallituksen esityksessä ja täten myös vuonna 1991 voimaan astuneissa uusissa laeissa. Rangaistussäännöksistä poistettiin mm. säännös harhaanjohtavien tietojen antamisen sanktioinnista.

⁷⁵ Linnamon kirje 12.11.1987 ”Highly Esteemed Sir; sekä H.V. Pekan pumpussa”.

den laskentatavasta. Suositus sisälsi Linnamon mukaan "kolme kamalaa asiaa".⁷⁶ Kaiken kaikkiaan BIS:n vakavaraisuussuositus sisälsi niin olennaisia poikkeamia työryhmän – pitkällisten kompromissien jälkeen – aikaansaamaan vakavaraisuuskehdotukseen, että työryhmä jatkoi asian pohtimista epävirallisena työryhmänä kaksi vuotta. Linnamon jäätyä eläkkeelle 31.1.1988 pankkitarkastusviraston edustajaksi tuli Jorma Aranko. Suomen Pankin edustajaksi tuli Kaarlo Jännäri.

Epävirallinen työryhmä tarvitsi kaksi vuotta löytääkseen yhteisen näkemyksen hallituksen esitykseksi talletuspankkilaiksi. Paikallispankit, säästöpankkien johdolla, vastustivat voimakkaasti pankkitoiminnassa yleisesti hyväksyttävästä vakuudesta luopumista riskiluokkaan vaikuttavana tekijänä. He pitivät kiinni myös omien vakuutusyhtiöidensä vakuuttamien luottojen alhaisesta riskiluokasta sekä ensisijaiseen omaan pääomaan luettavasta arvonorotusrahastosta ja luottotappiovarauksesta. Kynnyskysymys oli myös riskikeskittymäsäännös, jossa yhden asiakkaan enimmäisriski olisi suhteutettu omaan pääomaan. Suomen Pankin edustaja veti työryhmässä tiukkaa linjaa kansainvälisten suositusten mukaisen vakavaraisuusvaatimuksen saamiseksi myös Suomen lainsäädäntöön.⁷⁷ Tammikuussa 1989 Suomen Pankin ja pankkitarkastusviraston edustajien välisessä tapaamisessa Suomen Pankki taipui antamaan periksi paikallispankkien keskeisille vaatimuksille, keskinäisen vakuutusjärjestelyn huomioimiselle sekä luopumiselle riskikeskittymärajan sitomisesta suhteessa omiin pääomiin. Tähän katsottiin olevan pakko mennä, sillä muuten ei paikallispankkeja olisi saatu kokonaisuudistuksen taakse. Keskuspankki päätti kuitenkin, että kansainvälistä toimintaa harjoittavien, valuuttapankkiluvan saaneiden pankkien oli noudatettava Baselin komitean suositusten mukaista vakavaraisuutta.

Epävirallinen työryhmä käytännössä valmisteli hallituksen esityksen talletuspankkeja koskevaksi lainsäädännöksi. Esitys annettiin eduskunnalle joulukuussa 1989. Eduskunnassa esityksen käsittely venyi vuoden 1990 lopulle ja uusittu talletuspankkilainsäädäntö astui voimaan 1.1.1991.

Talletuspankkilain kokonaisuudistus kesti kaiken kaikkiaan yhdeksän vuotta.

1.9.4 Talletuspankkilain keskeiset lähtökohdat

Seuraavassa tarkastellaan lyhyesti, mitä tavoitteita lainsäädännölle asetettiin ja mitä pidettiin keskeisinä keinoina tavoitteisiin pääsemiseksi.

Lainsäädäntöuudistuksen merkittävin syy olivat vanhentuneet vakavaraisuussäännökset. Jo 1980-luvun alusta oli Kansainvälinen Järjestelypankki tehnyt työtä sen eteen, että pankkien oman pääoman riittävyttä mitattaisiin suhteessa pankkien riskinottoon, ei suhteessa pankkien velkoihin. Lisäksi BIS piti tärkeänä, että vakavaraisuuden sääntely ulotettaisiin koskemaan paitsi emopankkia myös tämän kokonaan tai osittain omistamia rahoituslaitoksia. Useissa maissa olikin siirrytty

⁷⁶ Linnamon kolme kamalaa asiaa olivat ensiksikin, että Suomi luettaisiin BIS:n suosituksessa "murjaanimaihin", sillä kotimaan valtiolta oleviin saamisiin rinnastettiin suosituksen mukaan vain G10-maiden ja EU-maiden valtioilta olevat saamiset. Näin ollen Suomen valtiolta olevat saamiset olisi luettu korkeampaan riskiluokkaan. Toiseksi omaa pääomaa edellytettäisiin 8 % riskipainotetuista saamisista, mikä määrä oli enemmän kuin Suomessa oli ajateltu. Kolmanneksi riskiluokitus poikkesi niin paljon Suomen esityksestä, että esitys talletuspankkilaiksi olisi tältä osin kirjoitettava uudestaan.

⁷⁷ Suomen Pankin johtokunta oli antanut Jännärielle ohjeet mm. siitä, että vakavaraisuussäännökset tulee saada kaikkien pankkiryhmien osilta kansainväliset vaatimukset täyttäväksi.

BIS:n näkemysten mukaiseen vakavaraisuuden sääntelyyn vuosia ennen kuin BIS vuonna 1988 julkaisi vakavaraisuussuosituksensa, jota kansainvälistä toimintaa harjoittavien pankkien tuli noudattaa vuoden 1992 alusta. Myös Euroopan yhteisön toimesta oli vuodesta 1977 tehty työtä pankkilainsäädännön yhtenäistämiseksi, mihin liittyvät direktiivit jokainen Euroopan yhteisön jäsenvaltio oli velvollinen implementoimaan omaan lainsäädäntöönsä.

Vakavaraisuuden keskeistä merkitystä perusteltiin tallettajien saamisten turvaamisella ja yleisen luottamuksen ylläpitämisellä.⁷⁸ Perustelut olivat säilyneet samansuuntaisina ensimmäisten pankkilakien säätämisestä alkaen. Ero oli siinä, että yksi keskeisimmistä keinoista – vakavaraisuus – oli vuodesta 1969 lähtien noussut niin tärkeäksi, että juuri sillä katsottiin parhaiten voitavan saavuttaa lainsäädännön perustavoitteet.

Yksittäisille säännöksille asetettiin seuraavia tavoitteita:

- a) vakavaraisuuden turvaaminen on keskeisin tavoite,
- b) säännösten tulee mahdollistaa tasapaino toisaalta pankkien kehitys- ja kilpailuedellytysten turvaamisen sekä toisaalta pankkien vahvasta asemasta johtuvien toiminnan rajoitusten ja tallettajien suojaamisesta pankeille aiheutuvien velvoitteiden välillä,
- c) rahoitustoiminnan tulee olla riittävän erillään muusta elinkeinotoiminnasta, jotta yhteiskunnan työnjako ja tasapuoliset kilpailuedellytykset voidaan turvata,
- d) säännösten tulee olla kansainvälisesti vertailukelpoisia,
- e) säännösten tulee antaa vain yleisluonteiset puitteet pankkitoiminnalle,
- f) säännökset tulee rajoittaa vain yleisen edun kannalta keskeisten piirteiden sääntelyyn,
- g) säännöksissä tulee välttää käytännön pankkitoimintaa tarpeettomasti jäykistäviä lupamenettelyitä,
- h) säännöksin tulee parantaa kuluttajansuojaa.

Pankkien liiketoimintoja koskevia säännöksiä muutettiin niin, että kiellettyjen toimintojen luettelemisen sijaan päädyttiin luettelemaan keskeiset pankkitoiminnan alueet. Muutosta perusteltiin joustavuuden lisäämisellä. Muutos ei olennaisesti muuttanut pankeille sallitun liiketoiminnan alaa.

Pankkien oikeutta omistaa eri yhteisöjen osakkeita lievennettiin tuntuvasti. Rajaton oikeus sallittiin arvopaperikaupan kohteena olevien, vaihto-omaisuuteen kuuluvien osakkeiden hankkimiseen. Myös rajoituksista omistaa toisten rahoituslaitosten osakkeita luovuttiin. Elinkeinoyhteisöjen omistusta koskevaa vaikutusvaltarajoituksen laskentatapaa ei pidetty tarkoituksenmukaisena. Voimassa olevassa laissa rajoitus (20 %, muutettu 10 %:iin HEssä 231/1986 vp) koski paitsi välitöntä omistusta, myös välillistä. Niin ikään säästöpankkien omistukset laskettiin yhteen. Talletuspankkilakiin säännös muutettiin niin, että 10 % rajoitus tarkoitti konsernin lisäksi yhteisomistusta, josta talletuspankit tai näiden määräämisvallassa olevat yhteisöt ovat sopineet tai yksissä tuumin päättäneet. Tällaiset omistukset saivat lisäksi olla enintään 15 % talletuspankin tai sen konsernin omasta pääomasta.

⁷⁸ "Talletuspankkien rahoitusmarkkinoilla saavuttama vahva asema ja keskeinen merkitys kansantaloudessa perustuu pankkien vakavaraisuutta kohtaan tunnettuun luottamukseen. Luottamuksen horjuminen jonkin pankin osalta voisi johtaa talletusten yhtäkkiseen ja laajamittaiseen nostamiseen tästä pankista ja sitä kautta pankin taloudellisen perustan murentumiseen. Häiriöt voisivat tällöin kertaantua siten, että tallettajat menettävät luottamuksensa myös muita pankkeja kohtaan, mikä taas voisi aiheuttaa vakavia taloudellisia tai yhteiskunnallisia seuraamuksia. Myös suomalaisten pankkien menestyminen ulkomailla edellyttää vakavaraisuutta kohtaan tunnettua luottamusta. Kansainvälisten yhteyksien jatkuvasti laajentuessa on Suomen talouselämän kansainvälistymisen ja ulkomaankaupan kannalta erittäin tärkeää, että tämä luottamus säilyy vastaisuudessaakin."

Kiinteistösijoitusten enimmäismäärä rajattiin 13 %:iin pankin taseen loppusummasta samalla, kun luovuttiin pankin toimintaa palvelevien (10 %) ja muiden kiinteistöjen (3 %) erillisistä sijoitusrajoista.

Pankkien toimintavapauksien laajentamista perusteltiin tiukkenevilla vakavaraisuussäännöksillä ja kansainvälisellä kehityksellä. Sen sijaan asiakirjojen perusteella ei näytetä käydyn keskustelua siitä, miten sijoitustoimintasäännösten lieventäminen oli sopusoinnussa pankkien lisääntyneeseen riskinottoon ja siihen, että pankit olivat varsin mittavasti siirtäneet arvopaperi- ja sijoitustoimintojaan omistusyhtiöverkostoihin, mihin toimintaan liittyi myös lainsäädännön kiertämisspiirteitä.

1.9.5 Hallituksen esitys ja työryhmien näkemykset – poikkeamat

Hallitus esitti komitea- ja työryhmämietintöjen tapaan, että pankkien vakavaraisuussäännöstö muutettaisiin kansainvälisten suositusten mukaisesti oman pääoman ja riskipainotettujen saamisten ja taseen ulkopuolisten erien väliseksi suhteeksi.⁷⁹ Uudet säännökset merkitsivät huomattavaa tiukennusta aiemmin voimassa olleisiin säännöksiin ja olivat täten sopusoinnussa sääntelyn tavoitteiden sekä toimintarajoitusten lieventämisen kanssa.

BIS:n suosituksesta hallituksen esitys poikkesi mm. siinä, että arvonkorotusrastot luettiin ensisijaisiin omiin pääomiin, paikallispankkien keskinäisissä vakuutusyhtiöissään vakuuttamat luotot rinnastettiin pankkisaamisiin sekä erät toissijaisen oman pääoman erät saatiin lukea tähän ryhmään ilman rajoituksia.⁸⁰

Kahdessa asiassa hallituksen esitys poikkesi sekä pankkitoimintakomitean että pankkilakityöryhmän näkemyksistä.⁸¹ Poikkeamat olivat olennaisia.

Hallituksen esityksessä talletuspankin vakavaraisuus laskettiin paitsi emopankin myös pankin konsernin osalta. Konsernimäärittely noudatti osakeyhtiölain mukaista määrittelyä, jossa ratkaisevaa konsernisuhteen muodostumiselle oli määräävä osakeomistus tai määräävä vaikutusvalta. Konserniin eivät täten kuuluneet alle 50 %:sti omistetut osakkuusyhtiöt. Viimeksi mainittujen yhtiöiden "riskin" huomioonottamiseksi hallitus esitti, että pankin omasta pääomasta tulee vähentää pankkien osakeomistukset sellaisissa pankin konserniin kuulumattomissa yhtiöissä, joista pankki omistaa yli 20 %.

⁷⁹ Mittari kuvataan tarkemmin kohdassa 4.2 Saamisten ja sijoitusten riskiin pohjautuva vakavaraisuussäännöstö.

⁸⁰ Mm. luottotappiovaraus luettiin toissijaiseen omaan pääomaan rajoituksetta. Hallituksen esityksessä menettelyä perusteltiin mm. sillä, että Suomessa luottotappiovaraukset vastaavat EY:n luottolaitoksen omia varoja koskevan direktiivin (89/299/EEC) mukaisia yleisiä luottotappiovarauksia. Nämä puolestaan voidaan direktiivin mukaan tilapäisesti lukea toissijaiseen omaan pääomaan rajoituksetta.

Samassa yhteydessä hallitus esitti, että liikepankkilain 67 §:ssä ja säästöpankkilain 139 §:ssä säädettäisiin, että pankki voi siirtää 90 % välittömästi ennen lain voimaantuloa päättyneeltä tilikaudelta laaditussa tilinpäätöksessä olevista luottotappiovarauksista vararahastoon yhtenä eränä seuraavan tilikauden aikana. Säännös katsottiin tarpeelliseksi pankkien vakavaraisuuden vahvistamiseksi. Säännös omalta osaltaan vaikutti siihen, että pankit saatiin hyväksymään vakavaraisuuden laskentaperusteiden lähtökohdat kansainvälisten vaatimusten mukaisiksi.

⁸¹ Käytännössä oli kysymys siitä, että hallituksen esitystä valmistelleen epävirallisen työryhmän näkemykset olivat esityksen valmisteluun kuluneiden kahden vuoden aikana muuttuneet.

Tämän niin sanotun vähennyslaskumenettelyn sijaan pankkitoimintakomitea ja pankkilakityöryhmä olivat esittäneet ns. osittaiskonsolidointimenettelyä. Sen mukaan pankin konsernin vakavaraisuus olisi laskettu ns. konsolidointiryhmän vakavaraisuutena, jossa vakavaraisuuslaskentaan otetaan mukaan yli 20 %:sti omistettujen, konserniin kuulumattomien yhtiöiden riskipainotetut varat ja vastuusitoumukset sekä yhtiöiden oma pääoma, ei kokonaisuudessaan, vaan pankin omistusosuutta vastaavasta määrästä. Komitea ja työryhmä perustelivat tätä sillä, että 1980-luvulla pankit olivat merkittävässä määrin siirtäneet toimintojaan ja samalla riskejään osakkuusyhtiöihin ja että vähennyslaskumenetelmä ei ottanut huomioon näiden yhtiöiden toimintaan sisältyvää riskiä.

Hallituksen esityksessä ei perusteltu poikkeamista aiempien asiantuntijamietintöjen näkemyksistä. Eräs syy poikkeamaan on voinut olla se, että liikepankkien mielestä osittaiskonsolidointi olisi pitänyt ulottaa kaikkiin pankkiryhmiiin tosiasiallisten omistus- ja vaikutusvaltasuhteiden mukaisesti. Tällöin esimerkiksi säästöpankkiryhmää olisi tullut käsitellä yhtenä kokonaisuutena samalla tavalla kuin liikepankkien tytäri- ja osakkuusyhtiöiden muodostamaa kokonaisuutta. Tähän ei voitu mennä taustalainsäädännön puuttuessa, joten osittaiskonsolidoinnista luovuttiin kokonaan.⁸²

Toinen poikkeaminen liittyi vakavaraisuuden tueksi tarkoitettuun säännöstyöhön, jolla pyrittiin estämään pankin vakavaraisuutta vaarantava saamisten ja sitoumusten keskittyminen. Komitea ja työryhmä olivat esittäneet säännöstä seuraavaan muotoon:

“Vakuudettomat saamiset ja vastuusitoumukset yhdeltä pankin tai siihen konserninomaisessa suhteessa olevan rahoituslaitoksen asiakkaalta tai tämän kanssa olennaisessa taloudellisessa yhteydessä olevalta henkilöltä saavat olla enintään 50 % pankin ja tällaisten rahoituslaitosten yhteenlasketusta omasta pääomasta.”

Säännös olisi merkinnyt prosenttirajoituksen takia tiukennusta aiempaan, mutta vakuuden huomioon ottamisen takia lievennystä aiempaan. Käytännössä säännös olisi merkinnyt tiukennusta pankkien suurasiakasriskinottoon, sillä erityisen suuret markkamääräiset vakuusvajeet pankeilla tapasi olla juuri suurasiakkaiden kohdalla; pidettiinhan näiden lainanmaksukykyä hyvänä huolimatta mahdollisesta reaali-vaakuuksien puuttumisesta.

Hallituksen esityksessä riskikeskittymäsäännös sai seuraavan muodon:

“Talletuspankki ei saa toiminnassaan ottaa niin suurta riskiä, että siitä aiheutuu olennaista vaaraa pankin vakavaraisuudelle. Talletuspankilla tulee olla toimintaansa nähdessä riittävät riskien valvontajärjestelmät.

Talletuspankin ja sen kanssa samaan konserniin kuuluvan rahoituslaitoksen saamiset ja vastuusitoumukset samalta henkilöltä tai yhteisöltä tai tällaisen henkilön tai yhteisön kanssa olennaisessa taloudellisessa etuyhteydessä olevalta henkilöltä tai yhteisöltä eivät saa nousta määrään, josta voi aiheutua vaaraa pankin vakavaraisuudelle.”

⁸² Toisaalta esimerkiksi oikeusministeriö kiinnitti huomiota siihen, että konsolidointimenettelyyn tarvittavat tiedot saattavat olla liikesalaisuuksia eikä ole itsestään selvää, että talletuspankille voi näitä tietoja ilmaista.

Säännöksen lähtökohta on linjassa hallituksen sääntelylle asetettujen yleisten tavoitteiden kanssa – asettaa vain yleispuitteet pankin toiminnan rajoituksille. Sen sijaan luopuminen omaan pääomaan rinnastetun rajan asettamisesta suurasiakkaiden luototukselle vastoin komitean ja työryhmän näkemystä heikensi vakauden sääntelyn tehokkuutta ja samalla tallettajien suojaa. Prosenttirajasta luopumista perusteltiin sillä, että riskien todelliseen määrään vaikuttaa olennaisesti se, keneltä saaminen on ja kenen puolesta vastuusitoumus on annettu, jolloin omaan pääomaan suhteutettu raja ei kuvaa luotettavasti yhteen asiakkaaseen sisältyvää riskiä. Erityisesti hallituksen esityksessä todettiin, että saamisten ja sitoumusten keskittämisen kieltävää säännöstä ei täten voida soveltaa valtiolta eikä kunnilta oleviin saamisiin ja näiden puolesta annettuihin vastuusitoumuksiin. Lisäksi hallitus katsoi, että vakuus vaikuttaa sen arvioimiseen, onko saaminen keskittynyt lainvastaisesti vai ei.

Hallituksen esityksen perustelut ontuvat. Vetoaminen valtiolta oleviin saamisiin ei voi olla peruste siihen, että omaan pääomaan sidotusta prosenttirajasta luovutaan kokonaan. Useissa säännöksissä on valtiota, kuntia ja seurakuntia kohdeltu poikkeavasti ilman, että koko säännös olisi menettänyt merkityksensä. Todellisempi syy oli se, että paikallispankit vastustivat jyrkästi omiin pääomiin suhteutettuja riskikeskittymärajoja. Olisihan säännös rajoittanut paikallispankkien antolainausta, sillä paikallispankkien omat pääomat olivat varsin alhaiset. Liikepankit suhtautuivat tilanteeseen neutraalimmin, joten viranomaisten tehtäväksi olisi hallituksen esitystä valmistelleessa epävirallisessa työryhmässä jäänyt rajoituksen läpivieminen. Tätä voimaa viranomaisilta ei löytynyt.

1.9.6 Lain eduskuntakäsittely

Pankkivaliokunta antoi hallituksen esityksestä mietinnön lokakuussa 1990. Valiokunta edellytti lakiesitykseen vain vähäisiä muutoksia. Asuntolainojen riskiluokitusta koskevia määräyksiä (27 §) muutettiin niin, että 50 %:n riskiryhmään laskettaisiin myös luotot joiden vakuutena on paitsi omassa käytössä oleva, myös vuokralle annettu asunto (kiinnitys tai osake) tai tällaisia käyttötarkoituksia varten hankittava asunto. Myös käyttämätöntä tiliä koskevia määräyksiä muutettiin. (12 §)

Yksittäisiä säännöksiä muuttamatta valiokunta korosti, että hallituksen tulee seurata pankkitarkastusviraston lisääntyneen harkintavallan käyttöä ja ryhtyä epäkohtia havaittuaan tarpeellisiin sääntelytoimiin. Lisäksi valiokunta edellytti hallituksen selvittävän, riittävätkö talletuspankkilain mukaiset vakuusrahastot ja muut järjestelyt turvaamaan tallettajien saamiset. Valiokunta edellytti myös, että hallituksen tulee huolehtia siitä, että pankkitarkastusvirastolla on riittävät resurssit lainsäädännössä määrättyjen tehtävien hoitamiseksi. Vielä valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että talletuspankin toiminta-aluetta sekä osake- ja kiinteistöomistusta rajoitetaan enemmän kuin Euroopan yhteisön maissa. Tämän takia hallituksen tuli seurata näiden rajoitusten vaikutusta pankkien kilpailukykyyn.

Valiokunnan mietintöön annettiin kaksi eriävää mielipidettä. Toisen jätti kansanedustaja Esko Seppänen (vas) ja toisen kansanedustajat Olli Ikkala (kok), Ingvar S. Melin (rkp) ja Tuula Linnainmaa (kok).⁸³

Esko Seppäsen vastalause oli pitkä, yli seitsemän sivua. Poliittisesti voimakkaasti värityneessä vastalauseessaan Seppänen kiinnitti huomiota mm. pääomamarkkinoiden liberalisoimisen seurauksiin sekä pankkien 1980-luvulla harjoittamaan ns. kasinopelitoimintaan. Tällaista toimintaa Seppänen kuvaa konkreettisin esimerkein eri pankkiryhmien osalta ja tuo esiin, miten lain säännöksiä omistusrajoituksista on ollut mahdollista kiertää. Lisäksi hän ottaa esimerkkejä, miten pankkien tilaa koskevia tietoja on kaunisteltu ja miten pankit ovat riskien välttämisen sijaan ruvenneet ottamaan riskejä, mutta siirtäneet kyseiset riskit taseidensa ulkopuolelle.⁸⁴

Seppäsen näkemykset eivät saaneet laajempaa kannatusta myöskään lain toisessa käsittelyssä eduskunnassa, vaikka hän puuttuikin eräisiin keskeisiin pankkitoiminnassa 1980-luvulla havaittuihin epäkohtiin. Kannatuksen vähyyteen lienee osaksi vaikuttanut asioiden esittämistavan voimakas poliittinen väri. Huomionarvoinen näkökohta Seppäsen vastalauseessa liittyy pyrkimykseen estää elinkeinoyhteisöjen omistusrajoja koskevien määräyksien kiertäminen lisäämällä lakiin tosiasiallista konsernia koskeva määritelmä. Toisaalta ehdotuksessa ei tavoiteltu tosiasiallisten konserniyhtiöiden saamista vakavaraisuusvaatimuksen piiriin.

Lakien toisessa käsittelyssä eduskunta edellytti muutettavaksi talletuspankkien 7 §:n liiketoimintaa koskevia säännöksiä niin, että säännöksiin lisättäisiin maininta talletuspankin oikeudesta tehdä posti- ja telelaitoksen kanssa sopimus postipalveluiden hoitamisesta. Muita muutoksia suuren valiokunnan ehdotukseen ei tehty. Uudet pankkilait tulivat voimaan vuoden 1991 alusta.

1.9.7 Johtopäätökset

Talletuspankkilaila pyrittiin yhdenmukaistamaan pankkien toiminnan sääntely kansainvälisten vaatimusten kanssa. Pankkien toimintaoikeuksia lisättiin, minkä vastapainona tiukennettiin vakautta turvaavia säännöksiä. Vakavaraisuus sai entistä keskeisemmän merkityksen. Vakavaraisuuden vähimmäisvaatimusta ei enää sidottu pankkien vakuusrahastosuojaan, vaan sen riittävyyttä pidettiin itsessään tärkeänä. Pankkien riskinoton huomioiminen yhtenä vaihtoehtona vakuusrahastojen kannatusmaksujen määräytymisessä oli myös oikeansuuntainen pankkien vakautta turvaavien

⁸³ Viimeksi mainittujen eriävä mielipide liittyi valiokunnan postipankkilakiin tekemään muutokseen, jonka mukaan valtioneuvosto voisi päättää, missä posti- ja telelaitoksen toimipaikassa Postipankilla on oikeus olla harjoittamatta pankkitoimintaa. Eriävän mielipiteen jättäneet kolme kansanedustajaa katsoivat, että tällaista muutosta ei postipankkilakiin tule tehdä.

⁸⁴ Seppäsen ehdotti muutettavaksi hallituksen esitystä seuraavasti:

- 1) Ilmenneiden epäkohtien takia pitäisi säätää keinottelun yleiskielto (TPL 2 §).
- 2) Talletuspankkien ei pitäisi saada harjoittaa kiinteistönvälitystä (TPL 7 §).
- 3) Konsernirakenteen ulkopuolelle ei saisi jäädä ns. tosiasiallisia konserniyhtiöitä (TPL 13 §).
- 4) Liikepankkien hallinnon osittaisesta demokratisoimisesta tulisi säätää lailla (LPL 9 ja 10 §).

normien ja talletusten suojaamisen näkökulmasta.⁸⁵ Näistä näkökulmista uudet lait merkitsivät parannusta pankkien toiminnan sääntelyssä.

Lainsäädännön keskeisimmät puutteet liittyivät

- 1) lain valmistelun hitauteen,
- 2) valmisteluprosessin menettelytapoihin,
- 3) hallituksen esityksen poikkeamiseen lain valmisteluvaiheessa tehdyistä ehdotuksista,
- 4) hallituksen esityksen poikkeamiseen kansainvälisistä suosituksista sekä
- 5) lainsäädännön vaikutusten ja pankkien tosiasiallisen käyttäytymisen arvioinnin vähäisyyteen (taloustieteilijöiden näkemykset).

Pankkilainsäädännön kokonaisuudistus kesti yhdeksän vuotta, mikä viive on jälkikäteen osoittautunut lähes kohtalokkaaksi. Lain valmistelun aikana pankkien toimintamuodot muuttuivat olennaisesti. Muutosten suunta ja perussisältö, vaikkakaan eivät ehkä niiden lopulliset seuraukset, olivat viranomaisten ja lainsäätäjän tiedossa. Riskinoton rajoittamista sääntelevät normit ja osakkuusyhtiöiden toimintojen sääntely tulivat voimaan liian myöhään. Näin siitakin huolimatta, että juuri tätä lopputulemaa pyrittiin välttämään lainsäädännön uudistustyön alkumetreiltä asti. Viime vaiheen viiveeseen vaikutti BIS:n suositus kansainvälistä toimintaa harjoittavien pankkien vakavaraisuudesta.

BIS:n säännöksen implementointi Suomen lainsäädäntöön osoitti, miten pankit, tässä tapauksessa erityisesti paikallispankit, voivat vaikuttaa ja vaikuttavat lain säännöksiin. Viranomaisilta olisi edellytetty kovempia otteita, mutta viranomaiset olivat perinteisesti pikemminkin myötäilleet pankkeja kuin pitäneet kiinni tärkeäksi katsomistaan näkemyksistä. Eriävien ja erilaisten näkökohtien esiintuominen sai väistyä konsensuksen tieltä. Pankkien rooli lain valmistelussa oli keskeinen. Pankit saattoivat itse laatia ehdotukset omia pankkiryhmiään koskeviksi säännöksiksi. Tämän lisäksi pankkien näkemykset vaikuttivat voimakkaasti yksittäisten säännösten sisältöön.

Säännöksissä ei riittävästi otettu huomioon juuri niitä riskejä, jotka syntyivät 1980-luvun puolivälissä pankkien rahoitustoimintaa harjoittavissa osakkuusyhtiöissä. Tämä mm. siitä syystä, että vakavaraisuutta ei laskettu ns. konsolidointimenettelyllä toisin kuin asiaa valmistelleet komiteat olivat esittäneet. Osakkuusyhtiöiden toimintojen erillissääntely tuli lakitasoiseksi vasta vuoden 1992 alusta. Myöskään

⁸⁵ Talletuspankkilaisissa jätettiin auki pankkikohtaisen kannatusmaksun määräytymisperuste. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että ”kannatusmaksu voidaan määrätä esimerkiksi talletuskannan tai pankin vakavaraisuusasteen perusteella. Maksu voi täten olla eri pankeilla erisuuruinen suhteessa taseeseen. Lain 51 §:n mukaan kannatusmaksun laskentaperuste on oltava sama kaikille vakuusrahastoon kuuluville pankeille. Kannatusmaksujen on yhteensä oltava vähintään 0.01 % ja enintään 0.5 % rahastoon kuuluvien pankkien viimeksi vahvistettujen taseiden yhteenlasketusta loppusummasta.

Kannatusmaksun määräytyminen riskit huomioonottavaksi otettiin lakiin 30.4.1992. Tuolloin säädettiin (TPL 51 §) ”Kannatusmaksun tulee perustua pankin toiminnassaan ottamiin riskeihin. Kannatusmaksun laskentaperuste on oltava sama kaikille vakuusrahastoon kuuluville pankeille. Vuosittain perittävien kannatusmaksujen on oltava yhteensä vähintään 0.05 % ja enintään 1 % rahastoon kuuluvien pankkien viimeksi vahvistettujen taseiden yhteenlasketusta loppusummasta.” Käytännössä pankin toimintaan sisältyvät riskit otettiin ensimmäistä kertaa huomioon vuonna 1993 kerätyissä kannatusmaksuissa.

säännöksiä suurasiakasriskien rajoittamisesta suhteessa pankkien omiin pääomiin ei esitetty eduskunnalle.

Talletuspankkilaki oli puutteellinen jo syntyhetkellään.

Lain valmistelun eri vaiheita arvioitaessa huomio kiintyy myös siihen, miten vähän valmisteluvaiheessa tuotiin esiin taloustieteilijöiden näkemyksiä sääntelyn ei-toivotuista vaikutuksista ja pankkien käyttäytymisestä. Taloustieteessä oli jo vuosia kiinnitetty huomiota moraalikadosta johtuvaan piittaamattomaan riskinottoon ja lainsäännösten riskinottoa mahdollisesti lisääviin seurauksiin. Syynä tähän taloustieteilijät pitävät talletussuojajärjestelmää sekä yleensäkin huonosti toimivia lainsäännöksiä. Niin talous- kuin oikeustaloustieteilijät ovat esittäneet keinoja näiden haittavaikutusten vähentämiseen.

Pankit hajauttivat toimintojaan 1980-luvulla merkittävässä määrin arvopaperikauppaa, sijoitustoimintaa ja rahoitustoimintaa harjoittaviin osakkuusyhtiöihin, mikä piti sisällään moraalikatoon liittyviä piirteitä ja taloustieteilijöiden määrittelemän rationaalisen agentin toimintatapoja. Toimintojen riskit kasvoivat, mutta ne pyrittiin siirtämään sääntelyn ulkopuolisiin yhtiöihin, valvonnan ulottumattomiin. Taloustieteilijöiden mukaan rationaalinen agentti (pankki) voi kiertää säännöksiä ja toimia päämiehen (lainsäätäjän, valvojan) edun tai säännösten hengen vastaisesti (moraalikato, hidden actions), jos agentti (pankki) ei kanna täyttä vastuuta toimien seurauksista tai jos tämä ei saa täyttä hyötyä tekojensa tuloksista. Näistä näkökulmista lainvalmisteluvaiheessa olisi tullut arvioida niin pankkien toimia kuin sääntelyn vaikutuksia merkittävästi enemmän kuin mitä asiakirjojen perusteella näytettiin tehdyn.

Keskusteluissa lainsäädännön valmisteluun osallistuneiden henkilöiden kanssa on käynyt ilmi, että taloustieteilijöiden näkemykset rationaalisen agentin toimintatavoista ovat vaikuttaneet lain valmisteluun sikäli, että säännösten uudistamisessa on pyritty ottamaan huomioon, miten uusi säännös vähentäisi mahdollisuuksia kiertää säännöstä. Lainvalmistelijat ovat lähteneet siitä, että säännöksiä noudatetaan ensisijaisesti kirjaimen, ei hengen mukaan, vaikka ajattelutavasta näkyy hyvin vähän viitteitä asiakirja-aineiston perusteella.⁸⁶ Johtopäätösten teko säännösten kiertämisestä on kuitenkin jäänyt puolitiehen.

1.10 Luottolaitoslain säätäminen

Talletuspankkilain eduskuntakäsittelyn yhteydessä syksyllä 1990 oli jo selvää, että rahoitussektoria koskevaa lainsäädäntöä joudutaan varsin pian uudistamaan vastaamaan Euroopan yhteisön pankkidirektiivien mukaisia vaatimuksia; kävi hien Suomi neuvotteluita liittymisestä Euroopan talousalueeseen, ETA:an.

⁸⁶ Talletuspankkilakiesityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan pyrkimykseen estää säännöksen kiertäminen mm. 14 ja 20 §:iä koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa.

1.10.1 Lain tavoitteet

Välittömästi talletuspankkilain eduskuntakäsittelyn jälkeen valtiovarainministeriö asetti rahoituslainsäädännön tarkistamistoimikunnan, jonka tuli selvittää Suomen kansainvälisten, erityisesti Euroopan talousalueeseen liittyvien velvoitteiden vaatimat muutokset maamme luotto- ja rahoituslainsäädäntöön.⁸⁷ Toimikunta antoi mietintönsä tammikuussa 1992.⁸⁸ Toimikunta jatkoi epävirallisena työryhmänä hallituksen esityksen valmistelusta. Hallitus antoi esityksen luotto- ja rahoituslaitoksia ja niiden toimintaa koskevaksi laiksi syksyllä 1992.⁸⁹ Laki luottolaitostoiminnasta tuli voimaan vuoden 1994 alusta.

Hallituksen esityksen tarkoituksena oli

- 1) saattaa Suomen luottolaitoslainsäädäntö EY:n luottolaitosdirektiivejä vastaavalle tasolle,
- 2) saada aikaan tasapainoinen ja rakenteeltaan direktiivien mukaisten normien kanssa sopusointuinen kokonaisuus.
- 3) sisällyttää Suomen luottolaitoslainsäädäntöön ne muutokset, jotka johtuivat kansallisesta tarpeesta.

⁸⁷ Toimikunnan puheenjohtajana toimi Pekka Laajanen ja jäseninä Jorma Aranko, Kaija Kilappa, Kaarlo Jännäri, Erkki Kontkanen, Markku Ruutu, Tuomas Hinttula ja Olli Härmänmaa. Jännärielle myönnettiin ero 18.10.1991 hänen tultua nimitetyksi Skopin pääjohtajaksi ja hänen tilalleen kutsuttiin Vesa Vihriälä. Toimikunnan sihteerinä toimivat Seppo Kiviniemi, Auni-Marja Vilavaara, Paula Launiainen ja Erkki Sarsa.

⁸⁸ Komiteamietintö 1992:13. Rahoituslainsäädännön tarkistamistoimikunnan mietintö.

⁸⁹ HE 295/1992 vp.

EY:n luottolaitosdirektiivejä⁹⁰ vastaavien säännösten sisällyttäminen Suomen luottolaitoslainsäädäntöön aiheutti muutoksia ennen muuta kotimaisten luottolaitosten toimiluvan myöntämisedellytyksiin, omaa pääomaa ja vakavaraisuutta koskeviin säännöksiin sekä konsolidoitua valvontaa ja tilinpäätöstä koskeviin säännöksiin.

Tasapainoisen kokonaisuuden aikaansaaminen lainsäädäntöön liittyi siihen, että koska direktiivien mukaiset säännökset kiristivät mm. vakavaraisuusvaatimuksia ja riskinotto-oikeuksia, hallitus ja uudistusta valmistellut toimikunta katsoivat, että vastapainoksi on syytä luopua talletuspankkilain mukaisesta 10 %:n vaikutusvaltarajoituksesta.⁹¹

Kansallisen tarpeen huomioon ottaminen liittyi maamme rahoitusmarkkinoiden tilan olennaiseen heikkenemiseen ja pankkien riskien kasvamiseen. Tilanteen korjaamiseksi hallitus ja toimikunta esittivät, että Suomen lainsäädäntöön otettaisiin

-
- ⁹⁰ 73/183/ETY Neuvoston direktiivi itsenäistä toimintaa harjoittavia pankkeja ja muita rahoituslaitoksia koskevien, liikkeen perustamisvapauten ja palvelujen tarjoamisen vapauten kohdistuvien rajoitusten poistamisesta.
- 77/780/ETY Ensimmäinen neuvoston direktiivi luottolaisten liiketoiminnan aloittamiseen ja harjoittamiseen liittyvien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta.
- 83/350/ETY Neuvoston direktiivi luottolaitosten konsernivalvonnasta.
- 86/524/ETY Neuvoston direktiivi direktiiviin 77/780/ETY sisältyvän, tiettyjä luottolaitoksia koskevien pysyvien poikkeusten luettelon muuttamisesta.
- 86/635/ETY Neuvoston direktiivi pankkien ja muiden rahoituslaitosten tilinpäätöksestä ja konsernitilinpäätöksestä.
- 89/117/ETY Neuvoston direktiivi jäsenvaltioissa toimintaa harjoittavien sellaisten luotto- ja rahoituslaitosten sivukonttoreiden velvollisuudesta julkistaa tilinpäätösasiakirjat, joiden pääkonttorit eivät ole siinä jäsenvaltiossa.
- 89/299/ETY Neuvoston direktiivi luottolaitosten omista varoista.
- 91/633/ETY Neuvoston direktiivi luottolaitosten omista varoista annetun direktiivin 89/299/ETY täytäntöönpanosta.
- 89/780/ETY Toinen neuvoston direktiivi luottolaitosten liiketoiminnan aloittamiseen ja harjoittamiseen liittyvien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta ja direktiivin 77/780/ETY muuttamisesta.
- 89/647/ETY Neuvoston direktiivi luottolaitosten vakavaraisuussuhteesta.
- 90/31/ETY Neuvoston direktiivi luottolaitosten vakavaraisuussuhteesta 18 päivänä joulukuuta 1989 annetussa neuvoston direktiivissä 89/647/ETY olevan monenkeskisten kansainvälisten kehityspankkien teknisen määritelmän soveltamisesta.
- 91/308/ETY Neuvoston direktiivi rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun.

⁹¹ Luottolaitoslain 21 §:ssä säädettiin elinkeinoyhteisöjen omistuksesta seuraavaa: ”Luottolaitos tai se ja sen tytäryritys ja 5 §:n 2 momentissa tarkoitettu luotto- tai rahoituslaitos yhdessä saavat sijoittaa yhden sellaisen muun kuin 20 §:ssä tarkoitettua toimintaa harjoittavan yhteisön osakkeisiin ja osuuksiin, jonka osake- tai osuuspääomasta ne omistavat yli kymmenen prosenttia taikka niin suuren osan, että niillä on yli kymmenen prosenttia kaikkien osakkeiden ja osuuksien tuottamista äänistä, enintään 15 prosenttia luottolaitoksen tai sen konsolidointiryhmän omista varoista. Luottolaitoksella ja sen tytäryrityksellä ja 5 §:n 2 momentissa tarkoitettulla luotto- tai rahoituslaitoksella saa olla tällaisia sijoituksia yhteensä enintään määrä, joka on 60 prosenttia luottolaitoksen tai sen konsolidointiryhmän omista varoista. Suhdelukuja laskettaessa ei kuitenkaan oteta huomioon osakkeita, jotka luottolaitos tai sen tytäryritys taikka 5 §:n 2 momentissa tarkoitettu luotto- tai rahoituslaitos on merkinnyt järjestämänsä osakeannin yhteydessä antamansa sitoumuksen perusteella, eikä vakuutusyhtiölaissa (1062/79) tarkoitettujen vakuutusyhtiön osakkeita eikä osakkeita ja osuuksia, joiden omistamien luottolaitoksen, sen tytäryrityksen taikka 5 §:n 2 momentissa tarkoitettujen luotto- tai rahoituslaitoksen asiakkaan liiketoiminnan tervehdyttämisen yhteydessä on välttämätöntä”.

“jo tässä vaiheessa” EY:n direktiiviehdotuksen mukainen säännös suurten vastuiden rajoittamisesta suhteessa pankin omaan pääomaan.

EY:n komissio oli jo vuonna 1987 antanut suosituksen yhdeltä asiakkaalta olevien vastuiden liiallisen keskittymisen ehkäisemiseksi. Sen mukaan vastuut tuli rajata enintään 40 %:iin pankin omasta pääomasta. Vuoden 1991 alussa annetun direktiiviehdotuksen mukaan suurasiakkaiden (yli 10 % pankin omasta pääomasta) vastuut tulisi rajata 25 %:iin pankin omasta pääomasta. Aiemmin on myös mainittu, että asiantuntijatyöryhmät esittivät meilläkin asiakasriskejä rajoitettavaksi suhteessa omaan pääomaan (50 % rajoitus) jo vuodesta 1986 alkaen, mutta esitys vesittyi hallituksen esitystä valmistelleessa epävirallisessa työryhmässä paikallispankkien painostuksesta. Täten ei voida katsoa, että säännös olisi otettu hyvissä ajoin lainsäädäntöömme. Säännökseen liittyi lisäksi asteittain tiukkeneva ja osin vuoteen 2006 ulottuva siirtymäaika, joten säännöksen vaikutus alkuvuosina jäänee kosmeettiseksi. Oikean suuntainen säännös luonnollisesti on.

1.10.2 Keskeinen sisältö

Vakavaraisuusvaatimussäännösten tarkistukset merkitsivät oman pääoman lisätarvetta erityisesti osuus- ja säästöpankeille, sillä saamiset, joista suomalainen vakuutusyhtiö vastasi, edellytettiin siirrettävän 20 %:n riskiryhmästä 100 %:n riskiryhmään. Säästöpankeille tämä merkitsi noin 1–1.5 %-yksikön ja osuuspankeille runsaan kolmen prosenttiyksikön oman pääoman lisätarvetta. Vähäisempi vaikutus oli muilla tarkistuksilla, kuten arvonkorotusrahastojen siirtämisellä toissijaiseen omaan pääomaan ja mahdollisuudella tehdä uusi, yleinen luottotappiovaraus ennalta tunnistamattomien tappioiden kattamiseksi.

Toimiluvan peruuttamista koskevia määräyksiä muutettiin niin, että valtiovarainministeriölle annettiin oikeus rajoittaa pankin toimintaa määräajaksi, jos pankin hoidossa oli todettu taitamattomuutta tai varomattomuutta ja jos oli ilmeistä, että se voi vakavasti vahingoittaa rahoitusmarkkinoiden vakautta tai velkojien etua. Rahoitusmarkkinoiden vakauden vahingoittaminen lisättiin tässä yhteydessä säännökseen Suomen Pankin aloitteesta. Alunperin säännös valtiovarainministeriölle annetusta oikeudesta rajoittaa pankin toimintaa määräajaksi sisällytettiin hallituksen esitykseen talletuspankkilainsäädäntöön. Tuolloin edellytyksenä toiminnan rajoittamiselle oli tallettajien tai muiden velkojien edun vahingoittamisen uhka. Määräyksellä haluttiin antaa viranomaisille lisää valtuuksia hoitaa pankkien ongelmia.

Valtiovarainministeriö ei ole käyttänyt oikeuttaan yhtään kertaa. Säännöksen ongelmana ovat sen seurausvaikutukset ja vaikeus löytää sopiva menettelytapamalli oikeuksien käyttämiseksi. Vaikka säännös otettiin lakiin tarkoituksena lisätä viranomaisten valtuuksia, on mahdollista, että selvitystilaa koskevien säännösten⁹² tavoin viranomaiset ovat voineet omilla toimillaan heikentää säännöksen uskottavuutta.

⁹² Selvitystiläsäännösten tarkoitus on alunperin ollut nostaa selvitystila- ja konkurssimenettelyn aloittamiskynnys mahdollisimman korkealle, mihin nähden toimiluvan peruuttamissäännöksen tarkoitus lienee ollut erilainen.

1.10.3 Lain eduskuntakäsittely

Lain eduskuntakäsittelyssä päähuomio kohdistui pankkialaisuutta koskeviin määräyksiin.

Talousvaliokunta edellytti, että valtion vakuusrahaston tuli antaa mahdollisimman tarkat tiedot tukea saaneiden pankkien luottotappioista toimialakohtaisesti, alueellisesti ja pankki- tai pankkiryhmäkohtaisesti rikkomatta kuitenkaan asiakkaan pankkialaisuutta ja henkilön yksityisyyden suojaa sekä haittaamatta elinkeinotoimintaa. Tämä johti siihen, että rahoitustarkastuksen velvollisuudeksi säädettiin julkisen luottotappiorekisterin ylläpitäminen.⁹³

Lisäksi talousvaliokunta edellytti lukuisasti täsmennyksiä ja selvennyksiä. Tämän tutkimuksen kannalta tärkeimpänä mainittakoon konsolidointiryhmää koskeva täsmennys. Sen mukaisesti

“Konsolidointiryhmään luetaan luottolaitos, sen omistusyhteisö sekä luotto- tai rahoituslaitos, joka on luottolaitoksen tai sen omistusyhteisön tytäryritys. Konsolidointiryhmään luetaan lisäksi luotto- tai rahoituslaitos, jolla on luottolaitoksen tai sen omistusyhteisön tai niiden tytäryrityksen kanssa yhteinen hallinto tai jota johdetaan luottolaitoksen, sen omistajayhteisön tai niiden tytäryrityksen kanssa yhteisesti.”

Konsolidointiryhmää koskevan määräyksen tarkoituksena oli saada vakavaraisuussääntelyn piiriin pankkien rahoitustoimintaa harjoittavat omistusyhteisöt (rahoituslaitokset), joissa pankki käytti asiallisesti ottaen määräysvaltaa, mutta joita kuitenkin ei muodollisten omistusrajoitusten mukaan voitu lukea sääntelyn piiriin. Rahoitustarkastukselle annettiin oikeus määrätä, millä laskentatavalla omistusyhteisöt tuli lukea konsolidointiryhmän vakavaraisuuteen. Rahoitustarkastus edellyttää ns. yhden rivin konsolidointia, joka ei vastaa edellä esitettyä osittaiskonsolidointia.⁹⁴

Talousvaliokunnan mietintöön jätti kansanedustaja Martti Korhonen (vas) vastalauseen. Vastalauseen yksityiskohtainen osa sisälsi perusteluita pankkialaisuussäännösten muuttamiseksi talousvaliokunnan ehdotuksesta poikkeavalla tavalla. Yleisinä näkökohtina Korhonen kritisoi hallituksen tapaa hoitaa pankkikriisiä ja toivoi talousvaliokunnan puuttumista tähän. Erityisesti hän peräänkuulutti puuttumista rahoitusjärjestelmän rakenteellisiin piirteisiin, kuten pankkikeskeisyydestä johtuviin ongelmiin, riskikeskittymien estämiseen ja talletussuojan rajaamiseen.

⁹³ Rahoitustarkastuslaki 19 a §: “Pankkituen myöntämisessä noudatettavien periaatteiden toteuttamiseksi rahoitustarkastuksen tulee koota ja pitää julkisesti saatavilla tiedot luottotappioista, joista pankkituen tarve aiheutuu, mahdollisimman yksilöidysti toimialakohtaisesti, alueellisesti ja pankki- tai pankkiryhmäkohtaisesti rikkomatta kuitenkaan asiakkaan pankkialaisuutta ja haittaamatta elinkeinotoimintaa tai yksityisen henkilön suojaa. Näitä tietoja ei voida pitää liikesalaisuutena.”

⁹⁴ Ks. tarkempi kuvaus kohdassa 4.2.4.

1.10.4 Johtopäätökset

Luottolaitoslain säätäminen oli seurausta Euroopan yhteisön asettamista vaatimuksista. Vakavaraisuussäännösten saaminen kansainvälisesti vertailukelpoiseksi toteutettiin vasta tässä yhteydessä. Säännösten ulottamista rahoitustoimintaa harjoittaviin osakkuusyhtiöihin oli yritetty vuosia, mihin nyt saatiin vähäinen parannus. Yhden rivin konsolidointimenetelmä ei sekään huomioi osakkuusyhtiöiden saamiin ja sijoituksiin sisältyviä riskejä täydellistä tai osittaiskonsolidointia vastaavalla tavalla. Näiden yhtiöiden toiminta on kuitenkin yhtiöitä koskevien erillislakien alaista, joten tänä päivänä pankkien osakkuusyhtiöt ovat sääntelyn ja valvonnan piirissä. Säännös yhdelle asiakkaalle annettujen luottojen rajoittamisesta suhteessa omaan pääomaan saatiin Suomen lainsäädäntöön kansainvälisten vaatimusten myötä ja huomattavan pitkällä viiveellä.

Talletuspankkilain yhteydessä tarkemmin referoidut taloustieteilijöiden näkemykset lainsäädännön ja talletussuojajärjestelmän vaikutuksista pankkien toimintaan eivät näytä vielääkään nousseen keskusteluun. Viimeistään tässä vaiheessa olisi tullut ryhtyä arvioimaan

- a) lainsäädännön ei-toivottuja vaikutuksia,
- b) pankkien suhtautumista normien noudattamiseen,
- c) viranomaisten omien toimien vaikutuksia pankkien käyttäytymiseen.

1.11 Yhteenvedo ja johtopäätökset lainsäädännön kehityksestä

1.11.1 Lainsäädännön tavoitteista ja perusteluista

Pankkien toiminnan sääntelyä on perusteltu yhdenmukaisesti taloustieteessä esitettyjen näkemysten kanssa. Tallettajien suojaaminen ja rahoitusmarkkinoiden vakauden turvaaminen ovat olleet lakien keskeiset tavoitteet. Tallettajien suojaamisen tarve korostui aina 1930-luvulle saakka. Tämän jälkeen painopisteessä on nähtävissä siirtymistä rahoitusjärjestelmän vakauden suuntaan. Tallettajien suojaaminen on viime vuosikymmeninä siirtynyt erityisesti vakuusrahastojen tehtäväksi.

Lainsäädännön tavoitteista sekä sääntelyn mahdollisuuksista keskusteltiin paljon viime vuosisadan puolella ja tämän vuosisadan alussa. Sääntely ei ollut itsestään selvyyttä eri sääntelymuodoista puhumattakaan. Vuosisadan alun keskustelua leimasi suunnan hakeminen. Paavo Korpisaari oli keskeinen suunnannäyttäjä. Viime vuosisadan lopun liberalistisen linjan, eräänlaisen free banking -kauden, toimivuutta punnittiin vuosisadan alussa. Vapaan pankkitoiminnan harjoittamista ja julkista taseinformaatiota painottavat sääntelykeinot saivat vähitellen väistyä tallettajien suojaamiseksi tarpeellisina pidetyiltä toimintojen ja toiminnan vakauden sääntelyltä.

Sääntelyn asema vahvistui 1930-luvulta lähtien. Keskeisinä keinoina tallettajien suojaamiseksi nähtiin vakavaraisuuden, riskinoton ja sijoitustoimintojen sääntely. Vakavaraisuussääntelyn merkitys on koko ajan korostunut samalla kun liiketoimintojen sääntelystä on luovuttu.

Lainvalmistelussa on 1960-luvun lopulta alkaen korostunut pyrkimys yhdenmukaistaa eri pankkiryhmiä koskeva sääntely ja harmonisoida säännökset kansainvälis-

ten vaatimusten kanssa. Yhdenmukaistamispyrkimys on ulottunut myös lainvalmistelun perusteluihin sekä vaikutusten ja vaihtoehtojen arviointiin. Lainvalmisteluaineistoa leimaa 1980- ja 1990-luvulla korostettu yksimielisyys, vaikkakin tosiasiaa usein näennäinen. Avoin argumentointi on saanut väistyä konsensuksen tieltä.

Taloustieteessä esitettyjä näkemyksiä

- a) sääntelyn ei-toivotuista vaikutuksista,
- b) pankkien suhtautumisesta normien noudattamiseen,
- c) viranomaistoimien vaikutuksesta pankkien käyttäytymiseen ja
- d) normien kannustinvaikutusten tehostamisesta,

on lainvalmisteluvaiheissa arvioitu varsin vähän aivan viime aikoja lukuun ottamatta. Toisaalta vuosisadan alun lainvalmistelun yhteydessä esitetyistä kannanotoista voidaan löytää tässä mainittuja taloustietelijöiden näkemyksiä, vaikkakin toisin termein ilmaistuna. Vähiten arvioitiin tuolloin viranomaistoimien vaikutusta pankkien käyttäytymiseen, mikä on ymmärrettävää; oltiinhan uutta valvontaviranomaista vasta perustamassa.

Tultaessa 1970- ja 1980-luvulle sääntelyn haittavaikutusten arviointi liittyi tarpeeseen luopua liiketoimintaa rajoittavista yksityiskohtaisista säännöksistä. Taloustieteessä paljon keskusteltuun talletussuojajärjestelmän riskinottoa lisääviin vaikutuksiin sen sijaan on puututtu vasta viimeisten vuosien aikana. Viimeistään 1980-luvun lopun ja tämän vuosikymmenen alun kokemusten valossa olisi voinut odottaa lainvalmisteluissa arvioita viranomaistoimien vaikutuksesta pankkien käyttäytymiseen normien noudattajina samoin kuin arvioita toimenpiteistä normien kannustinvaikutusten tehostamiseksi.

1.11.2 Pankkien vaikutusvalta

Pankkien rooli lainvalmistelun eri vaiheissa on perinteisesti ollut vahva. Eri pankkiryhmien edustus lakeja valmistelleissa asiantuntijatyöryhmissä on ollut huomattava. Vielä tämän vuosisadan alussa lainvalmisteluun osallistui pankki- ja viranomaisedustajien lisäksi mm. elinkeinoelämän, akateemisen alan ja lainsäätäjän edustajia. Myöhemmin komiteoissa on pääsääntöisesti ollut edustettuina kaksi tahoja – pankit ja valvontaviranomaiset. Poikkeuksia tosin on. Muun muassa 1970-luvun lopun lainsäädäntöuudistusten valmistelussa pankkien suora edustus käsitti yhden komitean jäsenen ja yhden sihteerin. Sen sijaan viranomaisten, lainsäätäjän ja oikeudellisen asiantuntemuksen edustus oli huomattava.

Pankkien vaikutus ei ole ilmennyt yksinomaan lainvalmisteluun osallistumisena, vaan myös tosiasiallisena vaikuttamisena lain sisältöön. Vuoden 1969 lainsäädäntöuudistus sekä koko 1980-luvun kestänyt talletuspankilainsäädännön valmistelu ovat tästä osoituksia. Viranomaiset näyttävät hyväksyneen pankkien keskeisen roolin lainvalmistelussa. Eri pankkiryhmät ovat jopa voineet laatia ehdotuksia itseään koskeviksi lainsäännöksiksi.

1.11.3 Lainvalmistelun hitaus

Merkittävimpien lainsäädäntöuudistusten valmisteluun on tarvittu aikaa useita vuosia. Valmisteluun käytetty aika ei aina ole johtanut perusteelliseen lainvalmisteluun. Aikaa on tarvittu myös erimielisyyksien sovittamiseen, kompromissien etsimiseen ja säännösten yksityiskohtien hiomiseen. Lainvalmistelun hitaus oli erityisen ongelmallinen 1980-luvulla, jolloin rahoitusmarkkinoiden säännöstelystä luovuttiin samalla kun rahoitustoimintamuodot monipuolistuivat. Tässä tilanteessa lainsäädäntö ei vastannut muuttuneita olosuhteita, rahoitustoimintoja voitiin kanavoida sääntelyn ja valvonnan ulkopuolelle samalla kun voimassa olevalla sääntelyllä ei pystytty rajoittamaan piittaamatonta riskinottoa. Esimerkiksi vakavaraisuussäännöstö oli peräisin vuodelta 1969 (jopa vuodelta 1933) eikä säännöstö huomionnut taseeseen sisältyviä riskejä. Kärjistäen voidaan sanoa, että pääomanliikkeiden sääntelystä luovuttiin samalla kun pankkien toiminnan vakautta turvaavat säännökset olivat 15–20 vuoden, jopa 60 vuoden takaa.

1.11.4 Tavoitteiden ja keinojen yhdenmukaisuus

Tallettajien saamisten ja pankkijärjestelmän vakauden turvaamiseksi valituissa keinoissa heijastui lainsäädännön alkuvaiheessa tosiasiallisesti pyrkimys vapaan pankkitoiminnan harjoittamiseen. Free banking -koulukunnan keskeisen keinon, luotettavan pankin tilaa koskevan informaation merkitys jäi tosin vähäiseksi, vaikka alun alkaen pankkien tuli julkistaa tietyt toimintaa koskevat tiedot määrääjain.

Tultaessa 1900-luvulle sääntely tiukkeni ja painopiste alkoi siirtyä oman pääoman riittävyys ja likviditeetin turvaamiseen, asiakasriskien rajoittamiseen sekä sijoitustoimintojen riskinoton rajoittamiseen. Toimintojen rajoittamisesta on vähitellen luovuttu lähes kokonaan samalla kun vakautta turvaavien normien tärkeys on korostunut.

Tämän vuosisadan alun lainsäädännössä tavoitteet ja keinot olivat varsin hyvin sopusoinnussa keskenään. Tallettajien suojaamiseksi keskeisenä pidettiin pankkien vakavaraisuutta sekä asiakasriskien ja sijoitustoiminnan riskinoton rajoittamista.

Vuoden 1970 alusta voimaan tullessa lainsäädäntöuudistuksessa tavoitteet ja keinot olivat ristiriidassa keskenään. Lainsäädännön tavoitteena oli yhdenmukaistaa ja laajentaa pankkien toimintaoikeuksia, minkä vastapainona oli määrä tiukentaa vakautta turvaavia säännöksiä. Tosiasiallisesti liikepankkien vakavaraisuussäännöstä kevennettiin. Riittämättömäksi jäi myös säästöpankkien vakavaraisuuden tiukentaminen, mitä riittämättömyyttä lisäsi säännöksen kymmenen vuoden siirtymäaika. Lakeihin otetut määräykset pankkiryhmäkohtaisista vakuusrahastoista kasvattivat tavoitteiden ja keinojen välistä ristiriitaa. Virallisissa perusteluissa vakuusrahastot nähtiin pankkien omien pääomien jatkeina. Näkökulma, joka tämän päivän taloustieteilijöiden mukaan on omiaan lisäämään pankkien piittaamatonta riskinottoa.

Talletuspankkilain ja luottolaitoslain valmistelussa 1980- ja 1990-luvulla korostui pyrkimys harmonisoida keskeiset vakautta turvaavat normit eri pankkiryhmien välillä ja saattaa pankkien toimintojen sääntely kansainvälisten vaatimusten mukaiseksi. Keinovaihtoehtoja ja niiden seurauksia ei arvioitu. Pyrkimys saattaa lainsäädäntö vastaamaan muuttuneita olosuhteita oli sinänsä välttämätön. Kritiikki

liitty lainvalmistelun hitauteen, valmisteluprosessissa käytettyihin menettelytapoihin ja säännösten poikkeamiseen kansainvälisistä vaatimuksista, ei niinkään keinojen ja tavoitteiden väliseen ristiriitaan.

1.11.5 Sanktiot normien insentiivivaikutusten tehostajina

Keskustelua normien insentiivivaikutusten tehostamiseksi sanktioilla voidaan sanoa käydyen eniten tämän vuosisadan alussa, kun lainvalmistelussa arvioitiin lainsäädännön tavoitteita ja vaihtehtoisia keinoja. Sanktioiden tiukentaminen nähtiin eräissä yhteyksissä jopa tehostetun valvonnan vaihtoehtona. Tiukkojen vastuusäännösten katsottiin lisäävän myös säästöpankkien toiminnan luotettavuutta. Myöhemmin vuosina sanktioita on perusteltu erityisesti pankkitarkastusviraston valtuuksien tehostamiseksi ja keskustelu on liittynyt viraston oikeuksiin kieltää lainvastaiset tai viraston ohjeiden vastaiset päätökset. Vähemmän on arvioitu itse pankkilainsäädännön normien noudattamisen ja sanktioiden välisiä yhteyksiä.

Viime vuosisadalla voimassa olleissa pankkilaeissa sanktioihin kiinnitettiin vähän huomiota.

Rangaistusmääräykset

Ensimmäisen pankkilain sanktiot liittyivät lainvastaisen päätöksen oikaisemiseen ja toimiluvan peruuttamiseen. Vuosisadan lopulla lakiin otettiin varsinaiset rangaistus-säännökset eräiden lainsäädännösten rikkomisesta. Laiminlyönti havaitun lainrikkomisen ilmoittamisesta sanktioitiin sakolla. Sanktioiden tosiasiallinen vaikutus jäi kuitenkin vähäiseksi, sillä normeja tulkittiin väljästi.

Tämän vuosisadan alun lainsäädännössä omaksuttiin rangaistusasteikon osalta aiempaa lievämpi linja, enintään vuosi (säästöpankeilla 6 kk) vankeutta. Rangaistavana pidettiin luvatonta pankkiliikkeen harjoittamista, konkurssimenettelyä koskevien säännösten laiminlyöntiä sekä tilailmoitusta koskevien väärin tietojen antamista. Tilintarkastajien vastuu ulottui väärän tiedon antamisesta laiminlyöntiin tehdä muistutus tai ilmoitus havaitsemastaan väärinkäytöksestä. Yleinen lainrikkomus sanktioitiin sakolla. Säästöpankkilaisissa yleinen lain rikkominen oli hallinnollisin toimenpitein korjattava ja uhkasakko säädettiin tehosteeksi.

Myöhemmissä lainsäädännöksissä sanktioita edelleen lievennettiin. Rangaistusasteikkoa lievennettiin ja tilailmoitusta koskevien väärin tietojen antamisen sanktioinnista luovuttiin. Tilalle tuli säännös tahallisesta pankkia tai sen asiakasta koskevasta väärän tiedon antamisesta. Sanktioiden lieventämistä voidaan osin pitää ristiriidassa sen kanssa, että lainsäädännöksillä lisättiin pankkien toimintaoikeuksia. Sanktioissa ei myöskään heijastu pyrkimys tehostaa keskeisiksi katsottujen oikeussäännösten, esimerkiksi vakavaraisuussäännösten, noudattamista.

Tultaessa 1990-luvulle rangaistussäännöksiä lievennettiin edelleen. Vankeusrangaistus (enintään 6 kuukautta) säädettiin laittomasta talletusten vastaanottamisesta ja salassapitovelvollisuuden rikkomisesta. Sanktio tietojenantovelvollisuuden laiminlyönnistä liittyi kilpailunrajoituslain mukaisiin ilmoitus- ja tietojenantovelvollisuuksiin. Selvitystilamenettelyä-, osingonjakoa sekä omien osakkeiden pantiksi ottamista koskevien määräysten laiminlyönti sanktioitiin sakolla. Virheellisten tietojen antamista valvontaviranomaisille ei enää sanktioitu mitenkään.

Sanktioiden lieventäminen ja keskeisten normien noudattamatta jättämisen tai niistä virheellisten tietojen antamisen sanktioimattomuus ovat tämän päivän lainsäädännön puutteita normien insenttiivivaikutusten tehostamista ajatellen.

Vahingonkorvaussäännökset

Vahingonkorvausta koskevat säännökset siirrettiin pankkilainsäädäntöön vuoden 1970 alusta. Aiemmin säännökset olivat osakeyhtiölaissa ja säästöpankkien osalta toimitsijoita koskevassa laissa.

Korvausvelvollisia tahallisesti tai huolimattomuudesta pankille aiheutetusta vahingosta olivat paitsi pankin johtokunnan ja hallintoneuvoston jäsenet, myös pankin perustaja, tilintarkastaja ja toimihenkilö. Säästöpankeissa korvausvelvollisia olivat isännät, hallituksen jäsenet, valtuutetut, tilintarkastajat ja toimihenkilöt. Toimitusjohtaja luettiin toimihenkilöihin kuuluvaksi. Kanneajasta ei ollut erillisiä määräyksiä, joten korvausvaatimus vanheni vahingonkorvausoikeuden yleisen vanhenemisajan mukaan eli kymmenessä vuodessa.

Pankkitarkastusvirasto sai vuoden 1970 laissa oikeuden ajaa vahingonkorvauskannetta pankin lukuun, jos virasto katsoi tallettajien edun tätä vaativan. Säännös on voimassa edelleen. Virasto ei ole käyttänyt oikeuttaan kertaakaan.

Kanneaikaa koskevia säännöksiä muutettiin vuoden 1980 alusta osakeyhtiölain uudistuksen yhteydessä. Kanneaika liikepankkien johtokunnan ja hallintoneuvoston jäsentä sekä toimitusjohtajaa vastaan lyheni kolmeen vuoteen sen tilikauden päättymisestä, jonka aikana kanteen kohteena oleva päätös tai toimenpide tehtiin. Säästöpankkien osalta kanneaika jäi edelleen kymmeneksi vuodeksi. Samoin jäi liikepankkien muussa kuin yhtiöoikeudellisessa vastuussa olevien osalta.

Säästöpankkilakiin tehtiin osakeyhtiölakia vastaavia muutoksia vuonna 1982. Kanneoikeutta koskevia määräaikoja ei tarkistettu.

Säästöpankkien osalta kanteen nostamista koskevia määräaikoja lyhennettiin vasta vuoden 1991 alusta voimaantulleella säästöpankkilailla. Määräaikojen yhdenmukaistamista liikepankkilain tai osakeyhtiölain säännösten kanssa ei ole erikseen perusteltu.

Liikepankin ja säästöpankin kanneoikeutta koskevien määräaikojen eriyttäminen vuoden 1980 alusta ei vaikuta perustellulta pankkilainsäädännön yhdenmukaistamispyrkimyksiä ajatellen. Säännösten yhdenmukaistaminen oli tavoitteena jo vuoden 1970 alusta voimaan tulleissa laeissa. Esteitä ei jälkikäteen arvioiden olisi näyttänyt olleen lyhentää kaikkien pankkiryhmien kanneoikeutta koskevia määräaikoja jo vuoden 1980 alusta – tai säästöpankkien osalta viimeistään vuonna 1982 – mikäli tällaista lievennystä muutoin pidettiin tarkoituksenmukaisena. Säännösten erilaisuus on sittemmin ratkaisevasti vaikuttanut eri pankkiryhmien johdon ja toimielinten tosiasialliseen taloudelliseen vastuuseen.

Kanneajan lyhentäminen on oikeustaloustieteen näkemysten mukaan perusteltu, jos johdon ja toimielinten tosiasiallista vastuuta on primaari- ja sekundaarinormein tiukennettu tai jos osakkeenomistajien valvontamahdollisuuksia on parannettu. Lievennyksen tarkoituksenmukaisuuteen normien insenttiivivaikutusten kannalta palataan yksityiskohtaisemmin myöhemmin julkaistavissa osissa.

2 Pankkivalvonnan kehitys

2.1 Kysymyksen asettelusta

Pankkivalvontalainsäädännön kehitystä tarkastellaan valvonnalle asetettujen tavoitteiden ja tavoitteisiin pääsemiseksi valittujen keinojen näkökulmasta. Arviointikriteereinä käytetään taloustieteilijöiden näkemyksiä optimaalisesta valvonnasta sekä valvonnan ei-toivotuista vaikutuksista. Johtopäätöksenä arvioidaan, miten valvonnan painopistealueet ovat muuttuneet ja miten valvontalainsäädännössä on pyritty ottamaan huomioon taloustieteilijöiden näkemykset valvonnan ei-toivotuista vaikutuksista.

Valvontalainsäädännön kehityksessä painotetaan liikepankkien valvonnan ja näin ollen pankkitarkastusvirastoa koskevan lainsäädännön kehitystä, koska tutkimuksen myöhemmissä osissa käsiteltävää valvonnan uskottavuutta arvioidaan erityisesti pankkitarkastusviraston toimien valossa.

2.2 Pankkivalvonta 1800-luvulla

Liikepankkien valvonta oli ensimmäisissä pankkilaeissa määrätty pankkikohtaisille, senaatin asettamille julkisille asiamiehille. Asiamiehet olivat sivutoimisia ja valvonta oli muodollista. Asiamiesten toimintaa pyrittiin tehostamaan ja heidän suorittamaa valvontaa yhdenmukaistamaan ohjesäännöllä, jonka senaatti hyväksyi ensimmäisen kerran vuonna 1891. Ohjesäännön merkitys jäi tosiasiaa vähäiseksi valvonnan tehostamista ajatellen, sillä siihen kirjattiin vain voimassa olevan lain mukaiset, asiamiehelle kuuluvat oikeudet ja velvollisuudet.⁹⁵

Julkisen asiamiehen valvonta samoin kuin pankin sisäinen valvonta osoittautuivat puutteelliseksi mm. Helsingin Kansanpankin väärinkäytösten yhteydessä (1890-luvulla). Tämä käynnisti keskustelut pankkivalvonnan tehostamisesta. Ensi vaiheessa esitettiin päätoimisen pankkitarkastajan viran perustamista, mutta esitys ei saanut hyväksyntää säätyvaltiopäivillä.

Säästöpankkien valvonta on ensimmäisestä säästöpankkilaista alkaen ollut keskitettynä erityiselle valtion virkamiehelle, senaatin alaiselle säästöpankkitarkastajalle. Tarkastajan tehtäviin kuului paitsi toimien lainmukaisuuden valvonta myös säästöpankkien neuvonta.

2.3 Erillisen liikepankkien valvontaviranomaisen tarvetta pohjustetaan

Tultaessa 1900-luvulle julkisen asiamiehen valvonnan voimattomuudesta saatiin uusia osoituksia. Suomen Maanviljelys- ja Teollisuuspankin kärsimät luottotappiot ja toiminnassa ilmenneet väärinkäytökset johtivat pankin toiminnan lopettamiseen ja

⁹⁵ Kalima (1980, s. 80).

kanteiden nostamiseen pankin johtokunnan jäseniä sekä valvoja vastaan. Kanteista ja syytteistä kuitenkin luovuttiin, vaikka todettiin, että julkinen asiamies ei ollut havainnut pankin taseiden ja muiden asiakirjojen väärennöksiä eikä muita väärinkäytöksiä.⁹⁶ Sama toistui vuonna 1912 Suomen Yhdys-Pankin Tampereen konttorin johtajan kavaltaessa ja väärinkäyttäessä pankin varoja; väärinkäytöksiä ei julkinen asiamies havainnut. Kun vielä Uudenkaarlepyyn Osakepankki ajautui konkurssiin vuonna 1913, vaikka julkinen asiamies oli jopa antanut vakuutuksen pankin vakavaraisuudesta,⁹⁷ alettiin entistä enemmän esittää vaatimuksia liikepankkien valvontajärjestelmien tehostamiseksi.

Paavo Korpisaari kirjoittaa väitöskirjassaan vuonna 1915 näkemyksiä pankkivalvonnan tehostamisesta.⁹⁸ Hän toteaa, että pankkivalvonta ei missään maassa ole kyennyt kokonaan estämään väärinkäytöksiä ja pankkihäiriöitä. Pankkien valtion tarkastuksen suurimpana ongelmana Korpisaari piti sitä, että yleisö ymmärtää valvonnan mahdollisuudet ja merkityksen suuremmaksi kuin mitä ne todellisuudessa ovat. Tallettajat jopa pitivät valtiota vastuullisena pankkien toiminnasta eivätkä pidä tarpeellisena itse lainkaan valvoa pankkeja. Lisäksi lakisäätteiset pakotteet saada pankit noudattamaan valvojan ohjeita olivat Korpisaaren mukaan usein tosiasiaa tehottomia. Korpisaari piti kaikista ongelmista huolimatta julkista valvontaa tarpeellisena, mutta päätyi kannattamaan sen organisatorista keskittämistä keskuspankin yhteyteen. Keskuspankilla hänen mukaansa oli paitsi paras asiantuntemus myös lakisäätteisiä sanktioita tehokkaammat taloudelliset pakotteet käytettävänä. Kaikki eivät kuitenkaan olleet vakuuttuneet julkisen pankkivalvonnan tarpeellisuudesta. Esimerkiksi eduskunnan pankkivaliokunnan puheenjohtaja E. Schybergson vierasti julkisen pankkivalvonnan tehostamista ja piti tärkeimpänä free banking koulukunnan näkemysten mukaista "julkisuusperiaatteen mahdollistamaa tasekritiikkiä".⁹⁹ Korpisaari ja Schybergson edustivatkin eräässä mielessä ääripäitä suhtautumisessa julkiseen valvontaan.

Vielä tarvittiin yksi hylätyksi tullut lakialoite¹⁰⁰ ja Suomen irtaantuminen Venäjän vallan alta ennen kuin mielipiteet kääntyivät suopeiksi keskitetyn liikepankkien valvontaorganisaation perustamiselle.

2.4 Pankkitarkastusvirasto syntyy vuonna 1922

Tämän päivän pankkivalvontaorganisaation juuret luotiin vuonna 1922, jolloin eduskunta hyväksyi lain pankkiyhtiön toiminnan valvonnasta.

Lain mukaan valtiovaraministeriön alaisuudessa toimi nyt kaikkien liikepankkien valvonnasta vastaava kollegiaalinen pankkitarkastusvirasto, jossa oli pankkiyli-

⁹⁶ Kalima (1980, s. 97).

⁹⁷ Kalima (1980, s. 100).

⁹⁸ Korpisaari (1915, s. 290–306) Väitös.

⁹⁹ Kalima (1980, s. 104–105).

¹⁰⁰ Kyösti Kallion ja 17 muun maalaisliittoa edustaneen kansanedustajan vuonna 1914 tekemä lakialoite liikepankkien valvonnan uudelleen organisoimisesta.

tarkastajan ohella kaksi pankkitarkastajaa. Liikepankit itse olisivat halunneet, että pankkitarkastus olisi annettu yhden pankkien asioita tuntevan ja pankkien luottamusta nauttivan henkilön tehtäväksi.¹⁰¹ Pankkivaliokunta ei kuitenkaan pitänyt suotavana tarkastuksen keskittämistä yksin käsiin kuten ei myöskään sitä hallituksen ehdotusta, että valtioneuvosto olisi keskuskauppakamarin ehdotuksesta nimittänyt virastoon kaksi liike-elämään hyvin perehtynyttä ja yleistä luottamusta nauttivaa valtuutettua.

Pankkitarkastus nähtiin tarpeelliseksi tallettajien etujen turvaamiseksi. Muistamme, että vuoden 1933 liikepankkilakiin sisällytetyt keinot olivat varsin hyvin sopuoinnussa lain perustavoitteen, tallettajien saamisten turvaamisen kanssa. Pankkiyhtiön toiminnan valvonnasta annetulla lailla perustettu pankkitarkastusvirasto oli yksi lainsäätäjän lisäkeino varmistaa tallettajien etujen turvaaminen. Eduskunnan pankkivaliokunta kuitenkin muistutti, että pankkivalvonnalla ei koskaan voitaisi täysin turvata tallettajia, vaikka sillä voidaankin epätervettä kilpailua ehkäistä ja täten edesauttaa tallettajien suojaamista.¹⁰²

Kalima¹⁰³ on katsonut, että pankkitarkastusviraston perustaminen olisi merkinnyt asenteellista muutosta, tallettajien edun suojaamisen asettamista vapaan pankkikilpailun ylläpitämisen edelle. Tämän tutkimuksen näkökulmasta kysymys on pikemminkin siitä, että tultaessa 1900-luvulle pankkilainsäädännön keinot muuttuivat paremmin sopuointuun tavoitteiden kanssa. Tallettajien suojaaminen on alun alkaen ollut keskeinen lainsäädännön ja valvonnan taustalla oleva tavoite, mutta sen saavuttamiseksi valitut keinot olivat vielä 1800-luvulla ristiriidassa tämän tavoitteen kanssa. Pankkivaliokunnan mietintöön jätetyt vastalauseet¹⁰⁴ osoittavat kuitenkin, että pankkivalvontaan keinona turvata tallettajien saamia suhtauduttiin edelleenkin epäillen. Eduskunnassa oli myös kannatusta näkemyksille, että tallettajien luottamuksen ylläpitäminen ei voi olla valtion, vaan pankin johdon vastuulla. Tämän takia haluttiin julkisen valvontaorganisaation valtuuksien laajentamisen sijaan painottaa olemassa olevien asiamiesten velvollisuuksia huolehtia siitä, että pankkien kuu-kausitilailmoitusten sisältö ja luotettavuus saataisiin paranemaan. Näin katsottiin voitavan lisätä tallettajien mahdollisuuksia valvoa pankkien toimintaa. Näkemys heijastaa free banking -koulukunnan painottamia keskeisiä keinoja.

Uudessa laissa pankkitarkastusviraston valtuuksia lisättiin julkisten asiamiesten valtuuksiin nähden. Pankkien toiminnan valvomisessa viraston päätehtävät olivat (Asetus pankkitarkastuksesta 1 §)

- 1) tarkastusten tekeminen,
- 2) virastolle annettavien tietojen asianmukaisuuden valvonta.
- 3) laillisuusvalvonta,
- 4) lausuntojen antaminen valtioneuvostolle ja valtiovarainministeriölle,
- 5) pankkitilaston laatiminen ja julkaisu.

Virastolle annettiin oikeus kieltää pankkia panemasta täytäntöön lain tai yhtiöjärjestyksen vastainen päätös tai edellyttää täytäntöönpannun päätöksen oikaisemista.

¹⁰¹ Asiaan kiinnittivät lausunnoissaan huomiota sekä Keskuskauppakamari että Pankkiyhdistys.

¹⁰² Pankkivaliokunnan mietintö 4/1921 vp, s. 1.

¹⁰³ Kalima (1980, s. 112).

¹⁰⁴ Kirjallisen vastalauseen jättivät edustaja Hästbacka ja edustaja Homen.

Valtioneuvostolla oli oikeus peruuttaa pankin toimilupa, mikäli pankki oli huomattavassa määrin poikennut lain tai yhtiöjärjestyksen määräyksistä. Lisäksi valtioneuvostolla oli oikeus määrätä pankki suljettavaksi ja asetettavaksi suoritustilaan, jos pankin hallitus laiminlyö selvitystilaa koskevien määräysten noudattamisen.

2.5 Säästöpankkien valvonta 1900-luvun ensimmäisellä puoliskolla

Säästöpankkien valvonta säilyi ensimmäisen säästöpankkilain mukaisena aina 1920-luvulle saakka. Tarkastajat olivat läheisessä yhteistyössä säästöpankkien edustajien kanssa, painottivat neuvontaa ja asioiden hoitoa yhteistyössä ja nauttivat yleistä arvostusta säästöpankkien piirissä.¹⁰⁵

Tilanne muuttui 1920-luvulla. Vuonna 1924 maa jaettiin kuuteen itsenäisesti toimivaan tarkastuspiiriin. Kuusterän mukaan tarkastus siirtyi tällöin sekä fyysisesti että henkisesti osaksi valtiovarainministeriötä.¹⁰⁶ Muutos kuitenkin myötäili säästöpankkien omaa näkemystä alueille hajautetun tarkastuksen tärkeydestä keskitetyn tarkastuksen sijaan. Tarkastuksen johto keskitettiin valtiovarainministeriöön, johon vuonna 1930 perustettiin ylimääräisen ja vuodesta 1939 vakinaisen tarkastajan virka.¹⁰⁷

Säästöpankkien painostus tarkastuksen keskittämisestä ryhmän sisäisesti järjestettäväksi voimistui 1930-luvulla. Kalima on katsonut, että painostukseen vaikutti kilpailevien osuuskassojen toiminta ilman minkäänlaista julkista valvontaa.¹⁰⁸ Vuonna 1939 säästöpankkilakia muutettiin mm. säästöpankkien valvontaa koskevilta osin. Muutos ei kuitenkaan merkinnyt säästöpankkien näkemysten täydellistä hyväksymistä, vaan ainoastaan näkemysten huomioon ottamista. Lain mukaan säästöpankkien toimintaa valvoi säästöpankkitarkastus, joka oli valtiovarainministeriön alainen. (SPL 52 §) Lakiin otettiin lisäksi säännös lisätystä säästöpankkitarkastuksesta, jonka muodostivat kolme säästöpankkitarkastuksen edustajaa ja neljä lisäjäsentä. Lisäjäseniksi kutsui valtioneuvosto yhden Suomen Pankkia edustavan henkilön ja kolme säästöpankkeja edustavaa henkilöä.

Keskustelu säästöpankkitarkastuksen siirtämisestä säästöpankkiryhmän sisäisen valvonnan alle ei laantunut, vaan virisi uudelleen 1940-luvun lopussa. Säästöpankki-liitto tuki tarkastuksen siirtämistä liiton alaisuuteen vaikkakin valtiovarainministeriön kontrollissa. Joulukuussa 1952 hyväksyttiin säästöpankkilain muutos, jossa

Säästöpankkien toimintaa valvomaan asettaa säästöpankkeja edustava keskusjärjestö säästöpankkitarkastuksen, joka on valtiovarainministeriön ylivalvonnan alainen. (SPL 52 §)

¹⁰⁵ Kuusterä (1995, s. 229).

¹⁰⁶ Kuusterä (1995, s. 229).

¹⁰⁷ Nyman (1948, s. 172).

¹⁰⁸ Kalima (1980, s. 139).

Säästöpankkitarkastus vastusti lakimuutosta ja saikin näkemyksilleen myönnytyksen uuteen lakiin. Lakiin otettiin nimittäin määräys säästöpankkien tarkastusneuvostosta, joka tavallaan vastasi aiemmassa laissa ollutta lisättyä säästöpankkitarkastusta. Nyt vain jäsenten enemmistö oli säästöpankkitarkastuksesta (kolme) ja valtiovarainministeriöstä (kaksi). Säästöpankkiliitto sai nimetä kaksi edustajaa. Uusi laki tuli voimaan 1954.

Säästöpankkien tarkastus on täten toiminut pankkiryhmän oman etujärjestön vastuulla vuodesta 1954 alkaen. Muodollisesti tilanne on samanlainen vielä tänäkin päivänä. Valtiovallan valvontavastuuta säästöpankkien tarkastuksesta on tosin pyritty lisäämään

- a) siirtämällä säästöpankkiliiton alaisen säästöpankkitarkastuksen toiminnan ohjaus ja valvonta pankkitarkastusviraston tehtäväksi,
- b) velvoittamalla säästöpankkitarkastusta antamaan pankkitarkastusvirastolle kaikki viraston vaatimat tiedot, jotka ovat tarpeen säästöpankkien valvontaa varten.

2.6 Pankkivalvonta ennen rahoitustarkastusta

2.6.1 Vuoden 1933 pankkitarkastuslaki

Vuoden 1933 pankkilain hyväksymisen yhteydessä eduskunta hyväksyi myös uuden pankkitarkastuslain, joka ei kuitenkaan olennaisesti poikennut vuoden 1922 laista. Pankkitarkastusvirasto sai tosin uusia tehtäviä, koska kiinnitysluottopankit tulivat nyt viraston valvontaan. Pankkien velvollisuuksia toimittaa pankkitarkastusvirastolle tietoja lisättiin,¹⁰⁹ mitä lisäyksiä vastustivat mm. lainsäädäntömuutoksia valmistelleen pankkilakikomitean keskuskauppakamaria ja liikepankkeja edustaneet jäsenet.¹¹⁰ Komiteassa oli myös epäilyksiä ylipäänsä pankkitarkastusviraston mahdollisuuksiin välttää pankkitoiminnassa esiintyviä häiriöitä. Komitean säästöpankkeja edustanut jäsen Joonas Laherma piti lainsäädännössä omaksutun jälkikäteisvalvonnan sijaan parempana vaihtoehtona etukäteisvalvontaa, mikä olisi mm. tarkoittanut viranomaisedustajan nimittämistä pankkien toimielimiin.

Myös pankkivaliokunnan kannanotoissa näkyi pidättyväinen suhtautuminen pankkitarkastusviraston tietojen saantioikeuksien laajentamiseen. Lisäksi valiokunta kiinnitti huomiota keinoihin, joilla pyrittiin varmistamaan viraston asianmukainen valvonta.¹¹¹ Viraston velvollisuuksiin huomion kiinnittäminen on sikäli merkittävää, että se voidaan nähdä lainsäätäjän pyrkimyksenä vähentää viraston toimintaan liittyvää mahdollista tehottomuutta ja saada viraston toiminta tehokkaan kontrollin

¹⁰⁹ Lakiin otettiin nyt määräykset mm. liikepankkien velvollisuudesta antaa tietoja suurehkoa luottoa nauttivien asiakkaiden vastuista, 4§ 1 mom 6 kohta.

¹¹⁰ Pankkilakikomiteanmietintö 1931 n:o 14, s. 48–55.

¹¹¹ Valiokunta totesi seuraavaa: "Koska pankkitarkastuslaki sisältää pääasiassa vain pankkeja koskevia velvoituksia ja ainoastaan harvoja säännöksiä pankkitarkastusvirastosta, eikä valiokunnan nähtävänä ole ollut niitä säännöksiä, joita pankkitarkastusviraston järjestysmuotoon ja toimintaan nähden on aikomuksena antaa, katsoo valiokunta, että valtioneuvoston eikä valtiovarainministeriön tulisi antaa nämä säännökset."

alle. Lisäksi kansanedustajat Vilh. Westman, Gunnar Sahlstein, Paavo Korpisaari ja Yrjö Leivo jättivät valiokunnan mietintöön vastalauseen, jossa he toivat esiin mm., että valtioneuvoston oikeutta peruuttaa pankin toimilupa ei olisi tullut laajentaa aiemmassa laissa olleesta.¹¹² Tämä laajennus viranomaisten toimivaltuuksissa oli pankkien tiedonantovelvollisuuksien ja osingonjakokieltä koskevan säännöksen ohella ainoa merkittävämpi muutos valvontalaissa.

2.6.2 Vuoden 1969 pankkitarkastuslaki

Vuonna 1967 mietintönsä jättänyt pankkilakikomitea oli saanut tehtäväksi tarkistaa ja uudistaa paitsi eri pankkiryhmiä koskevan lainsäädännön myös niiden tarkastusta koskevan lainsäädännön.

Tehtävämäärittelynsä mukaisesti – eri pankkiryhmiä koskevien säännösten yhdenmukaistaminen – komitea katsoi, että samanasteista saatavien turvaa ja eri luottolaitosryhmien yhtäläistä kilpailuasemaa ei voinut saavuttaa pelkästään lain säännöksillä, vaan myös julkisen valvonnan sekä välttämättömien harkinta- ja tulkintaratkaisujen tuli olla kaikkien ryhmien osalta yhdenmukaiset. Julkisen valvonnan keskittämisen katsottiin myös sinällään parantavan yleisön saatavien turvaa ja helpottavan yleisen edun vastaisten epäkohtien havaitsemista ja poistamista.

Myös hallituksen esityksessä perusteltiin julkisen valvonnan keskittämistä ja uudistamista komitean perusteluiden mukaisesti. Lisäksi hallitus piti tällaista valvontaa ehdottomana edellytyksenä niille suhteellisen suurille valtuuksille, jotka pankkilaeissa ehdotettiin lainsäädännön joustavuuden lisäämiseksi annettavaksi pankkitarkastusvirastolle.

Komitean ja hallituksen esitysten yleisperusteluista saa sen käsityksen, että pankkitarkastusviraston valvontaoikeuksia ja -valtuuksia lisättiin uudessa laissa. Tosiasiassa olennaisia muutoksia ei tehty. Pankkitarkastusviraston yleistehtävät – pankkien ja niiden vakuusrahastojen toimien laillisuuden valvonta ja tarkastusten tekeminen – saivat lakiin seurakseen erityistehtävät:

- 1) yleisohjeiden antaminen tarkastuksen suorittamiseksi,
- 2) säästö- ja osuuspankkitarastuksen toiminnan ohjaus ja valvonta,
- 3) pankkitoiminnan kilpailuolosuhteiden seuraaminen ja yleiseltä kannalta hyväksyttävän taloudellisen kilpailun edistäminen (esitysten tekeminen asiasta),
- 4) neuvojen ja ohjeiden antaminen valvottaville pyydettyä,
- 5) lausuntojen antaminen valtiovarainministeriölle,
- 6) virallisessa pankkitilastossa tarvittavan tiedon kerääminen pankeilta,
- 7) vuosittaisen toimintakertomuksen antaminen valtiovarainministeriölle.

Vaikka tehtävien sanamuoto muuttui, ei niiden sisältö asiallisesti muuttunut. Tehtävien painotuksissa ei myöskään voi nähdä muutoksia eikä tärkeyseroja eri tehtävien välillä.

Pankkitarkastusviraston valtuudet kieltää pankkia täytäntöönpanemasta lainvastainen päätös eivät nekään asiallisesti muuttuneet. Toimiluvan peruuttamista koske-

¹¹² Uudessa laissa valtioneuvostolla oli oikeus peruuttaa pankin toimilupa aiemmassa laissa määriteltyjen tilanteiden lisäksi myös jos pankin toiminnassa “muuten on ilmaantunut sellaisia vakavia epäkohtia, että on syytä varoa pankin toiminnan voivan vahingoittaa yleistä etua”.

via säännöksiä muutettiin niin, että olennaisesti lainvastaisen toiminnan lisäksi valtiovarainministeriö (aiemmin valtioneuvosto) saattoi peruuttaa toimiluvan vain, jos “muuten on syytä varoa yhteisön toiminnan voivan vakavasti vahingoittaa yleistä etua” (13 §).

Säästöpankkilaisissa ollut määräys asiamiehen asettamisesta valvomaan pankin hallintoa sisällytettiin nyt pankkitarkastuslakiin ja täten koskemaan myös liikepankkeja.

2.6.2.1 Johtopäätökset vuoden 1969 pankkitarkastuslaista

Pankkivalvonnan yhtenäistäminen jäi vaillinaiseksi siitä syystä, että vaikka säästöpankkitarkastus siirrettiin pankkitarkastusviraston valvonnan ja ohjauksen alle, jäi varsinainen tarkastustyö säästöpankkien keskusjärjestön valitseman säästöpankkitarkastuksen henkilöstön hoidettavaksi. Järjestely on erikoinen asiallisestikin ja voi heikentää valvonnan uskottavuutta.

Uusi pankkitarkastuslaki ei muuttanut olennaisesti pankkitarkastusviraston valtuuksia. Sen sijaan muutos nähtiin lainvalmistelijoiden ja lainsäätäjän asenteissa. Epäilykset pankkivalvonnan mahdollisuuksista ja tehosta olivat hävinneet. Tilalle oli tullut käsitys julkisen pankkivalvonnan välttämättömyydestä. Oli jopa lähellä, että pankkivalvonnan riippumattomuuden merkiksi valvontakustannukset olisi siirretty pankkien vastuulta valtion vastuulle. Eduskunta kuitenkin hylkäsi asiaa koskevan, edustaja Pakkasan tekemän ehdotuksen äänin 87 vastaan 84. Pankkilakikomitea oli kannattanut kustannusten kattamista valtion varoista, mutta hallitus esitti aiemman käytännön säilyttämistä, mille kannalle eduskuntakin loppujen lopuksi tuli.

2.6.3 Vuoden 1991 pankkitarkastuslaki

Pankkilainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä uudistettiin myös pankkitarkastusta koskeva lainsäädäntö (Laki pankkitarkastusvirastosta n:o 1273). Viraston oikeudet ja velvollisuudet säilyivät lähes muuttumattomina, mutta viraston tehtävät lisääntyivät talletuspankkilain edellyttäessä viraston päätöksiä mm. eräiden taseen ulkopuolisten erien riskipitoisuuden arvioimiseksi. Viraston tehtäviin lisättiin myös talletuspankin sopimusehtojen käytön ja markkinoinnin valvonta. Jo aiemmin olivat viraston valvontatehtävät ja valvonnan alue merkittävästi lisääntyneet valvottavien piirin kasvaessa.¹¹³ Vaikka viraston oikeuksiin ja velvollisuuksiin ei tullut olennaisia muutoksia, muuttui valvonta entistä vaativammaksi viraston lisääntyneiden, harkintaa edellyttävien tehtävien myötä.

Pankkivaliokunta kiinnittikin huomiota pankkitarkastusviraston lisääntyneeseen harkintavaltaan mm. vakavaraisuutta ja tilinpäätöstä koskevien ohjeiden antamisessa. Tämän vuoksi valiokunta piti tärkeänä, että hallitus seuraa viraston harkintavallan käyttöä ja ryhtyy epäkohtia havaittuaan tarpeellisiin sääntelytoimiin. Tämä oli merkittävä sikäli, että sen jälkeen kun lainsäätäjät vuoden 1969 lakimuutosten yhteydessä oli asettanut tukemaan julkista valvontaa ja uskonut sen mahdollisuuksiin, eduskun-

¹¹³ Pankkivalvontaa koskevaan lakiin oli tehty muutoksia vuosina 1987, 1988 ja 1989 sijoitusrahastolain, Postipankki Oy:tä koskevan lain, kaupankäyntiä vakioiduilla optioilla ja termiineillä koskevan lain, arvopaperimarkkinalain sekä arvopaperinvälitysliikkeitä koskevan lain voimaantulojen myötä.

nassa ei juurikaan ollut esiintynyt kritiikkiä pankkivalvonnan kykyyn ja tapaan hoitaa tehtäviään.

2.7 Rahoitustarkastus syntyy

2.7.1 Ensin pankkivaltuutettujen hallinnollisen valvonnan alle

Valtioneuvosto asetti lokakuussa 1990 finanssiryhmäkomitean selvittämään pankkien ja vakuutuslaitosten yhteistyöhön ja kilpailuun liittyviä kysymyksiä.¹¹⁴ Komitean kokoonpanossa heijastuu tehtävänasetannan laajuus; ulottuihan komitean toimeksianto paitsi rahoituslaitoksiin myös vakuutusyhtiöihin. Lisäksi kokoonpanossa saattoi heijastua reagointi 1980-luvun komiteatyöskentelystä esitettyyn kritiikkiin. Komitea perusti viisi jaostoa, jotka selvittivät seuraavia erityiskysymyksiä:

- vakavaraisuuslaskenta,
- riskinotto ja maksuvalmius,
- kilpailun turvaaminen ja kuluttajan/asiakkaansuoja,
- toimintojen erillisuus ja työeläkejärjestelmä,
- valvonta.

Komitea kuuli asiantuntijoina pankkitarkastusviraston ja Suomen Yhdyspankin edustajia vakavaraisuuslaskennan osalta. Akateemisen alan edustajia kuultiin kilpailun turvaamista ja kuluttajansuojaa käsittelevässä jaostossa.

Komitea antoi mietintönsä (Km 1991:36) marraskuussa 1991, kaksi kuukautta Skopin haltuunoton jälkeen.

Komitea ehdotti uuden valvontaviranomaisen, rahoitustarkastuksen, perustettavaksi pankkivaltuutettujen hallinnollisen valvonnan alle. Uuden viranomaisen olisivat muodostaneet silloisen pankkitarkastusviraston henkilöstö ja Suomen Pankissa pankkien valvontatehtäviä hoitava henkilöstö. Rahoitustarkastus olisi ehdotuksen mukaan ollut itsenäinen julkisoikeudellinen viranomainen, mutta toimintaedellytyksiä sekä taloudellisia ja hallinnollisia asioita koskevien kysymysten osalta eduskunnan pankkivaltuuston alainen.

2.7.2 Sitten Suomen Pankin yhteyteen

Välittömästi komitean mietinnön valmistuttua asetti valtiovarainministeriö työryhmän, jonka tehtävänä oli laatia ehdotus finanssiryhmäkomitean mietinnössä ehdote-

¹¹⁴ Komitean puheenjohtajaksi kutsuttiin hallintoneuvos Pekka Hallberg ja jäseniksi valtiosihteeri Matti Korhonen, Pekka Laajanen, ylijohtaja Jukka Rantala, hallitusneuvos Jorma Heikkilä, ylijohtaja Virpi Tiili, Jorma Aranko, johtaja Rauni Hagman, Markku Puntila, toimitusjohtaja Matti Sipilä, pankinjohtaja Pentti Rissanen, toimitusjohtaja Asmo Kalpala, toimitusjohtaja Matti L. Aho, III puheenjohtaja Raimo Kantola, johtaja Veli Korpi ja esimies, valtiotieteen tohtori Pekka Korpinen. Sivutoimisina sihteereinä toimivat Erkki Kontkanen, Timo Tyni, Tiina Astola (12.3.1991 alkaen) ja Juhani Turunen (13.6.1991 alkaen).

tun rahoitustarkastuksen perustamiseksi tarvittavasta lainsäädännöstä.¹¹⁵ Työryhmän tuli tehdä ehdotuksensa ripeästi, ensin huhtikuun, sitten syyskuun 1992 loppuun mennessä. Työryhmä esitteli näkemyksiään suullisesti hallituksen talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle kesäkuussa, jonka jälkeen se keskittyi laatimaan säännöksiä pankkitarkastusviraston siirtämiseksi Suomen Pankin yhteyteen.

Hallitus antoi esityksensä rahoitustarkastuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi (HE n:o 319/1992 vp) marraskuussa 1992.

Rahoitustarkastuslain valmistelun sekä eduskuntakäsittelyn painopiste oli rahoitustarkastuksen hallinnollisessa asemassa. Talousvaliokunta ja sittemmin eduskunta halusivat korostaa rahoitustarkastuksen itsenäistä asemaa ja muuttivat tältä osin hallituksen esitystä rahoitustarkastuksen ja Suomen Pankin välisistä yhteyksistä. Muutokset olivat teknisiä ja pohjautuivat pitkälti hallintoneuvos Pekka Hallbergin talousvaliokunnalle jättämään kirjalliseen lausuntoon. Näin ollen rahoitustarkastuksesta tuli "Suomen Pankin yhteydessä toimiva siten kuin rahoitustarkastuslaissa säädetään ja muusta rahoitusmarkkinoita koskevasta lainsäädännöstä sekä Suomea sitovista kansainvälisistä velvoitteista johtuu". Olennaista oli, että rahoitustarkastuksesta säädettiin ensi sijaisesti rahoitustarkastuslaissa, ei laissa Suomen Pankista. Myös rahoitustarkastuksen johtokunnan tehtäviä muutettiin korostamaan riippumattomuutta Suomen Pankkiin nähden.¹¹⁶ Eduskunnan pankkivaltuutettujen tehtävistä talousvaliokunta edellytti säädettävän selkeästi, että pankkivaltuutetuilla oli rahoitustarkastuksessa vain hallintoon kuuluvia tehtäviä sen mukaan kuin rahoitustarkastuslaissa ja laissa Suomen Pankista säädetään.

Valtiovarainministeriön asettama rahoitustarkastustyöryhmä sekä hallitus pitivät rahoitusmarkkinoiden valvonnan merkittävimpänä ongelmana

- resurssien riittämättömyyttä (valvottavien määrä lisääntynyt ja valvonnan sisältö vaikeutunut).

Resurssien riittämättömyys korjautuisi ja samalla valvonta tehostuisi yhdistämällä Suomen Pankin ja pankkitarkastusviraston valvonta. Sen sijaan työryhmä ja hallitus katsoivat, että uusia säännöksiä ei tarvita viraston määräysten täytäntöönpanon tehostamiseksi. Talousvaliokunta puolestaan katsoi, että pankkikriisi oli syntynyt ja syventynyt osin siksi, että pankkitarkastusvirastolla ei ollut ollut riittäviä resursseja eikä ehkä toimivaltuuksiakaan hoitaa valvontatehtäväänsä sillä tavalla kuin tilanteen

¹¹⁵ Työryhmän puheenjohtajana toimi hallitusneuvos Seppo Kiviniemi valtiovarainministeriöstä ja jäsenenä Tiina Astola, Jukka Rantala, Heikki T. Hämäläinen, Kaiju Kallio ja Jorma Aranko sekä pysyvänä asiantuntijana lainsäädäntöneuvos Ritva Viljanen oikeusministeriöstä. Jukka Rantalan erottua sosiaali- ja terveysministeriön palveluksesta hänen tilalleen tuli 1.9.1992 alkaen Jorma Heikkilä. Sivutoimisina sihteereinä toimivat Kirsti Enäjärvi, Arno Lindgren, Juhani Raatikainen sekä Auni-Marja Vilavaara.

¹¹⁶ Hallitus esitti lain 7 §:ssä johtokunnan tehtävien 1-kohdaksi seuraavaa: Johtokunnan tehtävänä on vahvistaa Suomen Pankin johtokunnan rahoitusmarkkinoiden vakauden ylläpitämisestä antamat yleisohjeet huomioon ottaen rahoitustarkastukselle valvontaa koskevat ohjeet asioista, jotka ovat merkittäviä tai periaatteellisia ja laajakantoisia valvonnan kannalta tai joilla muuten on yleistä merkitystä. Talousvaliokunta esitti säännöksen muuttamista muotoon: Johtokunnan tehtävänä on vahvistaa rahoitustarkastukselle valvontaa koskevat ohjeet asioista, jotka ovat merkittäviä tai periaatteellisia ja laajakantoisia valvonnan kannalta tai joilla muuten on yleistä merkitystä. Ohjeita vahvistaessaan johtokunnan on otettava huomioon Suomen Pankin johtokunnan rahoitusmarkkinoille niiden vakauden ylläpitämiseksi antamat yleisohjeet.

hallinta olisi vaatinut. Mitä puuttuvat toimivaltuudet mahdollisesti olivat, sitä ei talousvaliokunta täsmentänyt.

2.7.3 Johtopäätökset rahoitustarkastuslaista

Lokakuun 1993 alusta voimaan astunut rahoitustarkastuslaki ei muuttanut asiallisesti ottaen pankkitarkastusvirastolla jo olleita tehtäviä, tietojensaantioikeuksia, määräysenantovaltuuksia eikä myöskään säännöksiä päätösten täytäntöönpanon tehostamisesta.

Lainvalmistelussa tai eduskuntakäsittelyssä ei myöskään keskusteltu mahdollisista tarpeista uudelleen arvioida valvonnan tavoitteita, rahoitustarkastuksen tehtävien painopistealueita ja tähän liittyen toimintatapojen tarkistamisia. Ei myöskään keskusteltu valvontaviranomaisen omien toimien vaikutuksista pankkien käyttäytymiseen ja lainsäännösten noudattamiseen. Todettakoon, että Ruotsissa oli ainakin vuodesta 1990 alkaen käynnistetty työ rahoitustarkastuksen valvonnan muotojen uudelleen arvioimiseksi ja valvonnan painopistealueiden tarkistamiseksi.¹¹⁷

Eri pankkiryhmiä koskevan valvonnan yhtenäistäminen jäi niin ikään aiemman lainsäädännön mukaiseksi, sillä edelleenkin ei kajottu säästö- ja osuuspankkitarkastuksen asemaan. Käytännön valvontatyön uskominen pankkiryhmän sisäiselle organisaatiolle on omiaan heikentämään valvonnan uskottavuutta. Valtiovarainministeriön työryhmä tosin katsoi, että paikallispankkien tarkastus tulisi siirtää liikepankkien tapaan rahoitustarkastuksen tehtäväksi, mutta jätti asiaa koskevan esityksen tekemättä, koska katsoi, että Suomen Pankin ja pankkitarkastusviraston valvontaresurssien yhdistäminen vie kaikki liikenevät voimavarat.

2.8 Rahoitustarkastuksen organisatorinen asema uudelleen esillä

Rahoitustarkastuksen organisatorinen asema on noussut uudelleen esiin viime aikoina. Valtiovarainministeriö katsoi valtiovarainhoidosta eduskunnalle kesäkuussa 1996 annetussa kertomuksessa,¹¹⁸ että viranomaisvalvonta tulisi keskittää valtioneuvoston alaisuuteen muodostettavaan rahoitusvalvontavirastoon. Tähän ehdotukseen ministeriössä oli päädytty jo huhtikuussa 1995 laaditussa muistiossa rahoitusmarkkinoiden valvonnan uudistamisen jatkotarpeista. Valvonnan siirtämistä valtioneuvoston alaisuuteen perustellaan seuraavilla syillä:

- Norminantovaltuuksia ei voida antaa Suomen perustuslaillisessa järjestelmässä valtioneuvoston alaisuuteen kuulumattomille yksiköille kuten Suomen Pankille ja rahoitustarkastukselle.

¹¹⁷ Mm. finanssiryhmäkomitean mietintö 1991:36, s. 73–74.

¹¹⁸ Kertomus eduskunnalle niistä toimenpiteistä, joihin Eduskunnan tekemät muistutukset valtiovarainhoidosta ja tilinpidosta vuonna 1993 ovat antaneet aiheita, s. 29–30.

- Suomen liittyminen talous- ja rahaliittoon (EMU) siirtäisi Suomen Pankin osaksi Euroopan keskuspankkijärjestelmää ja tekisi siitä ylikansallisen Euroopan keskuspankin alaisen "ei-kansallisen yksikön".
- Rahoitusmarkkinoiden kriisistä ja sen selvittämisestä on poliittinen vastuu aina valtioneuvostolla. Tämän vuoksi on tärkeää, että kansallisen lainsäädännön valvontaan liittyvät tehtävät ovat valtioneuvoston toimipiirissä.

Rahoitustarkastuksen asemaan palattaneen viimeistään lähivuosina. Jo tässä vaiheessa on esitetty näkökohtia puolesta ja vastaan. Tässä tutkimuksessa käsitellään valvontaviranomaisten norminantovaltuuksia myöhemmin julkistettavassa tutkimuksen kolmannessa osassa "Viranomaisen ja kriisissä oleva valvottava".¹¹⁹ Rahoitustarkastuksen organisatoriseen asemaan ei myöskään oteta kantaa tutkimuksen tässä vaiheessa. Tutkimuksen kannalta keskeinen kysymys liittyy kuitenkin siihen, mikä merkitys valvontaviranomaisen organisatorisella sijainnilla on valvonnan sisältöön ja tehokkuuteen.¹²⁰

2.9 Rahoitustarkastuksen toiminnan kehittäminen – käytännön toimet

Käytännön työt rahoitustarkastuksen kytkemiseksi Suomen Pankin yhteyteen saatiin tehdyksi vuoden sisällä lain voimaantulosta eli vuoden 1994 loppuun mennessä. Tämän jälkeen rahoitustarkastuksessa käynnistettiin laajamittainen työ tarkastuksen toiminnan kehittämiseksi. Työ alkoi Baine & Companylle annetulla konsulttitoimeksiannolla ja päättyi rahoitustarkastuksen ja keskuspankin asiantuntijatyöryhmän tekemään selvityksen "Rahoitustarkastuksen toiminnan kehittäminen".¹²¹ Selvityksessä pyrittiin systemaattisesti määrittämään rahoitustarkastuksen toiminnan keskeiset tavoitteet, niiden toteuttamiseen tarvittavat keinot ja tavoitteiden mukaiset tehtävät. Selvitys on ensimmäinen laatuaan kautta koko pankkitarkastuksen historian, ja paikkaa viraston toimintaan liittyneitä ja tässäkin tutkimuksessa esiin nostettuja puutteita.

Ennen kehittämistoimien tarkempaa arviointia siteerataan seuraavassa Jorma Arankoa, joka kehittämistyöryhmän puheenjohtajana kiteytti kehittämistarpeet seuraavasti:

¹¹⁹ Norminantovaltuuksiin liittyen voidaan kuitenkin todeta, että valvontaviranomaisen harkintavallan vähentäminen on eräs taloustieteilijöiden esittämä malli viranomaisten omaan toimintaan liittyvän moraalikadon vähentämiseksi. Harkintavallan rajaaminen voidaan kuitenkin tehdä monin tavoin. Määräysvaltaa voidaan siirtää aineelliseen lainsäädäntöön, valvonta ja norminanto voidaan erottaa toisistaan ilman, että valvontaviranomaisen organisatoriseen asemaan puututaan. Eräs vaihtoehto on myös valtiovarainministeriön esittämä näkemys.

¹²⁰ Keskuspankin yhteydessä toimivan valvontaviranomaisen puolesta puhuu se, että keskuspankin käytettävissä olevat taloudelliset pakotteet ovat usein tehokkaampia kuin lakisääteiset sanktiot. Toisaalta rahoitusjärjestelmän vakauden turvaaminen ja yksittäisen pankin ongelmien hoitaminen edellyttävät hyvin erilaista ja eriaikaista puuttumista pankkien toimintaan, mikä taas puhuu valvontaviranomaisen ja keskuspankin etäisyyden puolesta.

¹²¹ Rahoitustarkastuksen työryhmämuistio 1/96.

“Rahoitusmarkkinoiden julkisen valvonnan uudistamisen tarve on ollut olemassa jo pitkään. Itse asiassa valvonnan päämäärät, sisältö ja keinot olisi pitänyt sovittaa edessä olleita haasteita vastaaviksi jo ennen rahoitusmarkkinoiden toimintaa rajoittaneen säännöstelyn purkautumista, eli viimeistään kymmenen vuotta sitten. Uudistusta ei kuitenkaan ole saatu suoritettua ilman viime vuosien kokemuksia. Tapahtumat muualla maailmassa sekä historian opetukset olisivat antaneet paljonkin osviittoja, mutta näkemys uudistusten tarpeellisuudesta puuttui. Myöhemmin, kun nopean ajattelun tarve kävi ilmeiseksi, käytettävissä olleet voimavarat olivat jo muutenkin ylikuormitettuna päivittäisten ongelmien ja muiden, vieläkin kiireisemmiksi koettujen hankkeiden johdosta. Näistä hankkeista mainittakoon yleinen rahoitusmarkkinalainsäädännön uudistaminen, julkisen valvonnan alueen laajentaminen sekä valvontaviranomaisen sijainnin muuttaminen valtionhallinnossa.”

Aranko päätyy myös tässä tutkimuksessa tehtyyn johtopäätökseen: valvonnan päämääriä ei ole sovitettu rahoitusmarkkinoiden toimintaa vastaaviksi. Tarve arvioida uudelleen valvonnan painopisteitä alkoi viimeistään 1980-luvun puolivälissä. Arangon käsitykseen näkemyksen puuttumisesta voi myös yhtyä. Näkemyksen puuttuminen johti osaksi myös siihen, että kiireisinä hankkeina pidettiin vääriä hankkeita. Pankkilainsäädännön vuosikymmenen kestänyttä kokonaisuudistusta tärkeämpi olisi ollut pankkien kaikkien toimintojen ja riskinoton saattaminen ajoissa valvonnan piiriin. Suomen Pankin ja pankkitarkastusviraston valvontaresurssien yhdistäminen on niin ikään vain organisatorinen osittaisratkaisu; oikeansuuntainen, mutta ilman valvonnan tavoitteiden ja painopisteiden uudelleenarviointia voimaton tehostamaan tosiasiallista valvontaa.

Työryhmä määritteli rahoitustarkastuksen toiminnan tavoitteeksi:

“Edistää rahoitusmarkkinoiden vakautta sekä luottamusta valvottavien ja markkinoiden toimintaan. Näiden tavoitteiden toteuttamiseksi rahoitustarkastus toimii yhteistyössä muiden viranomaisten, erityisesti keskuspankin, valtiovarainministeriön ja vakuutusvalvonnan kanssa. Tavoitteet pyritään saavuttamaan mahdollisimman pienin kustannuksin yhteiskunnalle.”

Rahoitustarkastuksen tehtävinä, tämän tutkimuksen terminologian mukaan tavoitteen saavuttamiseen pääsemiseksi tarvittavina keinoina, työryhmä piti seuraavia kuutta asiaa:

- 1) Valvoa valvottavan toimien lainmukaisuutta.
- 2) Turvata rahoitusmarkkinoiden valvonnan ja markkinoilla toimivien päätöksenteon tueksi riittävä, luotettava ja oikea-aikainen informaatio valvottavien tilasta.
- 3) Arvioida valvottavien riskienhallintajärjestelmien riittävyyttä ja valvoa, että valvottavat eivät ota riskinkantokykyysnähdessä liian suuria riskejä.
- 4) Osallistua rahoitusmarkkinoiden lainsäädännön valmisteluun ja markkinoiden toiminnan tehokkuuden kehittämiseen yhdessä muiden viranomaisten kanssa.
- 5) Tehostaa valvottavien omien valvontajärjestelmien toimintaa sekä markkinoiden itsesääntelyä.

- 6) Valvoa valvottavien menettelytapoja kuten sopimusehtojen käyttöä ja markkinointia.

Työryhmä nostaa rahoitusmarkkinoiden vakauden edistämisen keskeiseksi tavoitteeksi. Rahoitustarkastuslain ja aiempien lakien esitöissä mainittu tallettajien ja sijoittajien aseman turvaaminen on jätetty pois valvontaviranomaisen toiminnan tavoitteista.

Työryhmä oli keskustellut pitkään, tulisiko tavoite, vakauden edistäminen, sisällyttää itse lakitekstiin. Työryhmä päätyi siihen, että tavoite ei voi olla lakitasoinen säännös, koska tämä olisi saattanut merkitä olennaista muutosta myös valvontaviranomaisen vastuuseen ja täten sillä voisi olla merkittäviä oikeudellisia seuraamuksia pankkien liiketoimintojen epäonnistuessa. Työryhmä painotti myös sitä, että rahoitustarkastus toimeenpanevana hallinnollisena viranomaisena suorittaa ensisijaisesti laillisuusvalvontaa. Täten valvonnan keinot, sisällön ja painotukset määrää rahoitustarkastuslaki ja sen kanssa rinnakkainen aineellinen lainsäädäntö.

Työryhmä teki ehdotuksia myös valvontamahdollisuuksien parantamiseksi. Työryhmän mukaan pankkien tiedonantovelvollisuutta tulisi lisätä, valvojan harhauttamista tulisi sanktioida sekä valvottavien selvitystila- ja saneerausmenettelyä koskevia säännöksiä uudistaa.

Työryhmän näkemyksissä näkyy valvonnan painopistealueiden etsintä muuttuneita olosuhteita vastaaviksi. Taloustieteilijöiden näkemyksiä

- a) valvonnan vaikutuksista pankkien käyttäytymiseen ja
- b) valvonnan ei-toivotuista vaikutuksista,

ei kuitenkaan näytetä arvioidun.

2.10 Yhteenvedo pankkivalvonnan kehityslinjoista

Seuraavassa taulukossa on esitetty yhteenvedo pankkivalvonnan keskeisistä piirteistä eri vaiheissa.

Organisatorinen malli	Suhtautumisen valvontaan	Valvontalue	Tehtävät, painopistealueet	Implisiittiset painopistealueet	Pohtimatta jääneet/vähälle pohdinnalle jääneet asiat
Julkisen asiamiehen aika 1860-1922	Valvontaa epäiltiin, valvonta vähäistä	Liikepankit	Pinnallinen valvonta, muodolliset tarkastukset, ei painopistealueita	Valvonnan pinnallisuus korostui	-
Erillisten pankkitarkastusten aika 1922-1969	Epäilyksiä valvonnan tehoon, valvonta tosiasiallista	Eri talletuspankkiryhmät	Laillisuusvalvonta, tarkastukset, ei painopistealueita	Tietojen asianmukaisuus, pankkitilastot	Miksi pankkivalvonta ei havaitse eikä kykene estämään ongelmia
Yhtenäisemmän pankkitarkastuksen aika 1970-1993	Valvontaan luotettiin, valvonta tosiasiallista	Laki pankkitarkastusvirastosta 1 §	Laillisuusvalvonta, tarkastukset, ei painopistealueita	Vakavaraisuus	Pankkien suhtautumisen lainsäädännöksiin ja valvonnan/lainsäädännön sopeuttaminen tähän
Rahoitustarkastuksen aika 1993-	Valvontaan luotettiin, valvonta tosiasiallista, vaativaa	Rahoitustarkastuslaki 1 §	Laillisuusvalvonta, tarkastukset, painopistealueita aletaan luoda	Vakavaraisuus, riskikeskittymät	Valvojan käyttäytymisen vaikutus normien noudattamiseen, lainsäädännön insenttiivivaikutukset

Taulukosta käy ilmi, että pankkivalvonnan tehtäviä ajatellen valvonta voidaan jakaa kahteen jaksoon, julkisen asiamiehen aikaan ja päätoimisten pankkitarkastusten aikaan. Pankkitarkastuksen tehtävät linjattiin vuonna 1922 annetussa laissa. Tämän jälkeen ei tarkastuksen tehtävissä, oikeuksissa ja velvollisuuksissa eikä myöskään päätösten täytäntöönpanoon liittyvissä pakotenormeissa ole tapahtunut olennaisia muutoksia.

Säästöpankkien valvonta on aina vuoteen 1954 ollut muodollisesti julkisen vallan kontrollin alla. Säästöpankkiliiton vaikutus valvontaan lisääntyi kuitenkin 1930-luvulta alkaen, kunnes vuoden 1954 alusta säästöpankkitarkastus siirrettiin ryhmän oman etujärjestön, säästöpankkiliiton alle. Lähtökohtaisesti tilanne on sama vielä tänä päivänä.

Usko pankkivalvontaan vakiintui vuoden 1969 lainsäädännön valmistelun yhteydessä. Tästä lähtien lainsäätäjät on etsinyt ratkaisua pankkien ongelmiin paitsi uusista lainsäädännöksistä myös tehokkaammasta valvonnasta. Valvonnan tehostaminen on liittynyt

- 1) valvonnan yhdenmukaistamiseen eri pankkiryhmiä välillä,
- 2) valvonnan resurssien riittävyteen,
- 3) valvonnan päällekkäisyyksien poistamiseen eri valvojien välillä,
- 4) valvonnan organisatoriseen ja hallinnolliseen selkiyttämiseen.

Valvonnan muotojen ja valvonnan painopistealueiden arviointia lainsäädäntöuudistusten yhteydessä ei meillä ole tehty. Tätä olisi tarvittu tasapainottamaan rahoitusmarkkinoiden toimintojen muutoksia. Valvonnan uudistusten yhteydessä ei ole juuri lainkaan keskusteltu

- 1) miten pankit noudattavat normeja ja mitä valvonnallisia implikaatioita tähän liittyy,
- 2) mitä ongelmia mahdollisesti liittyy valvontaviranomaisten omiin toimiin, esimerkiksi siihen, miten valvoja tulkitsee normeja ja miten tulkinnat vaikuttavat pankkien käyttäytymiseen,
- 3) mitkä ovat valvonnan tosiasialliset mahdollisuudet turvata vakaa pankkitoiminta ja mitä valvonnallisia ja lainsäädännöllisiä implikaatioita tähän liittyy,

Rahoitustarkastuksessa käynnistetty valvonnan painopistealueiden uudelleenarvioimistyö pyrkii korjaamaan edellä esitettyjä puutteita. Taloustieteilijöiden näkemyksiä valvonnan ei-toivotuista vaikutuksista on uudistustyössä huomioitu vaillinaisesti. Tavoitteiden määrittelyssä on ehkä pitäydytty liiaksi olemassa olevassa lainsäädännössä. Ehdotus taloustieteilijöiden näkemyksiä huomioon ottavista valvonnan suuntaviivoista tehdään kohdassa 5.3.

3 Hallituksen näkemykset tulevien rahoitusjärjestelmäkriisien estämiseksi

Valtioneuvosto on antanut eduskunnalle kaksi tiedonantoa pankkituesta ja toimenpiteistä rahoitusjärjestelmän tervehdyttämiseksi, ensimmäisen joulukuussa 1993 ja toisen toukokuussa 1996.

3.1 Ensimmäinen tiedonanto

3.1.1 Keskeinen sisältö

Ensimmäisessä tiedonannossa, Suomen pankkituki, käsiteltiin rahoitusjärjestelmän tervehdyttämistoimia, ennen muuta valtion vakuusrahaston toimintaa. Tiedonanto sisälsi myös katsauksen pankkikriisiin johtaneista syistä sekä hallituksen näkemykset tulevien järjestelmäkriisien ehkäisemiseksi. Tiedonanto valmisteltiin valtiovarainmi-

nisteriön, Suomen Pankin, pankkitarkastusviraston ja valtion vakuusrahaston asiantuntijoiden yhteistyönä.

Tiedonannon mukaan pankkikriisi oli osa koko kansantalouden kriisiä. Kriisin syytä olivat sekä Suomen kansainvälisessä ympäristössä tapahtuneet muutokset että Suomen oma taloudellinen ja talouspoliittinen kehitys. Kriisin syvyyttä selitti osaltaan rahoitusmarkkinoittemme pankkikeskeisyys. Rahoitusmarkkinoiden vapautumisen ja kriisin yhteyksiä hallitus perusteli seuraavasti:

- Markkinoiden vapautuminen mahdollisti pankeille entistä suuremmat asiakasriskit vapaasti määriteltävää korkoa vastaan,
- Pankkien oma riskienarviointikyky perustui pitkään jatkuneen noususuhdanteen tuudittamaan ylimalkaisuuteen ja näköharhaan,
- Yhteiskunnallinen ilmapiiri ei kannustanut valvonnan tehostamiseen vaan sen tarpeettomuuden, jopa haitallisuuden korostamiseen ja markkinoiden omaan harkintakykyyn luottamiseen.

Lainsäädännön ja valvonnan puutteina hallitus piti seuraavia tekijöitä:

- Lainsäädäntö ei mahdollistanut riittävää pankkien osakkuusyhtiöiden valvontaa ja toimintojen sääntelyä,
- Tilintarkastajien toiminnan valvonta osoittautui riittämättömäksi ja tarkastuksessa esiin tulleiden tietojen antamiseen valvontaviranomaisille nähtiin lainsäädännöllisiä esteitä,
- Vallitseva tilinpäätöskäytäntö oli liian salliva ja esti pankkien tilan luotettavan arvioinnin,
- Valvontaviranomaisten resurssit eivät vastanneet valvontatarpeen kasvua ja valvonnan vaativuuden kasvua.

Yhteenvedona todettiin pankkikriisin ja pankkien nykyisten ongelmien olevan ennen kaikkea "seurausta riskien vähättelystä pankki- ja yritystoiminnassa menneinä vuosina, pankkien johtokuntien arviointivirheistä, pankkien omistajien välinpitämättömyydestä ja valvonnan riittämättömyydestä".

Tulevien järjestelmäkriisien ehkäisemiseksi hallitus jakoi tarvittavat toimenpiteet neljään osaan:

- 1) Pankkikeskeisyyden vähentäminen.
- 2) Ulkomaisten sijoittajien luottamuksen lisääminen.
- 3) Rahoitusmarkkinoiden valvonnan uudistaminen.
- 4) Pankkien oman riskienhallinnan parantaminen.

Pankkikeskeisyyden vähentämisellä pyritään pienentämään pankkien omien ongelmien heijastusvaikutuksia koko talouteen. Ulkomaisten sijoittajien luottamuksen säilyttämistä pankkien maksuvalmiuteen ja maksukykyyn pidetään olennaisena rahoitusmarkkinoiden vakauden ja koko talouden kehityksen kannalta.

Tämän tutkimuksen kannalta on keskeistä arvioida toimenpiteitä 3 ja 4.

Valvonnan uudistamisen osalta hallitus ei esittänyt mitään uutta. Tiedonannon valmistelun aikana astui voimaan rahoitustarkastuslaki, jolla lailla yhdistettiin pankkitarkastusviraston ja Suomen Pankin valvontaresursseja. Olikin ymmärrettävää, että

hallitus katsoi jo ryhtyneensä valvonnan uudistustoimiin.¹²² Tiedonannon aikaan oli lisäksi työn alla tilintarkastuslain uudistus, jossa tilintarkastajien kelpoisuusvaatimuksia tiukennettiin ja toiminnan riippumattomuutta korostettiin.¹²³ Tämä kaikki vaikutti siihen, että hallitus katsoi ryhtyneensä olennaisiin toimiin valvonnan tehostamiseksi.

Valvontaviranomaisen tehtävistä painotettiin vakavaraisuus- ja laillisuusvalvontaa sekä pankkien riskinoton ja riskien hallintajärjestelmien valvontaa. Tehtävien painotus ei sisältänyt erityistä uutta. Olihan vakavaraisuus jo 1970-luvulta lähtien nähty entistä keskeisempänä keinona turvata tallettajien edut ja järjestelmän vakaus.

Pankkien omien riskienhallintajärjestelmien tehostamiseksi hallitus toi esiin omistajien, tukkumarkkinasijoittajien ja tallettajien sijoituksiin liittyvän riskin realisoitumismahdollisuuden. Näkemys liittyi suunnitteilla olevaan talletussuojan rajoittamiseen. Omistajien ja tukkumarkkinasijoittajien tappionriskillä hallitus ilmeisesti viittasi eduskunnan ponnin purkamiseen sekä siihen, että jatkossa mahdollisesti tarvittavissa tukitoimissa omistajien sijoituksia ei turvata samalla tavalla mitä 1990-luvun kriisin yhteydessä tehtiin. Pankkien riskienhallinnan tehostamiseksi hallitus edellytti järjestelmiä, jotka vaikeuttavat pankkien ylimitoitettua riskinottoa ja tarvittaessa estävät ne. Näillä tarkoitettiin ennen muuta vähimmäisrajaa korkeampia vakavaraisuusvaatimuksia.

3.1.2 Tiedonannon eduskuntakeskustelu

Tiedonannon eduskuntakäsittelyn yhteydessä oppositiopuolueet kritisivat tiedonantoa ja pankkikriisin hoitotapaa. Opposition kansanedustajat toivat esiin konkreettisia, tiedonannosta poikkeavia ehdotuksia tulevien kriisien ehkäisemiseksi.¹²⁴

Eduskuntakeskustelussa käsiteltiin laajemminkin voimassa olevaan talletussuojaan liittyvää moraalikatoa. Eduskunta äänesti lopuksi eräistä ehdotuksista, mutta äänestykset päättyivät puhemiehen ehdotuksen hyväksymiseen. Näin eduskunta hyväksyi valtiopäiväjärjestyksen 36 §:n mukaisen yksinkertaisen päiväjärjestykseen siirtymisen.

¹²² Rahoitustarkastuslaissa lisättiin rahoitustarkastuksen oikeutta saada suoraan tietoja myös pankkien tilintarkastajilta.

¹²³ Tilintarkastuslain uudistus liittyi EY:n tilintarkastajien hyväksymistä koskevaan yhtiöoikeudelliseen direktiiviin.

¹²⁴ Edustaja Hämäläisen mielestä pohdintaa tulevien kriisien ehkäisemisestä leimasi erityisen viitteellinen ja varovainen lähestymistapa. Tulevien kriisien ehkäisemiseksi tuli Hämäläisen mukaan huomio kiinnittää kahteen asiaan: Vastuu on palautettava uudelleen pankeille ja tukijärjestelmää on ryhdyttävä purkamaan. Hämäläinen viittasi tukijärjestelmän moraalikatoa lisääviin vaikutuksiin. Hämäläinen teki seuraavat konkreettiset ehdotukset:

- 1) Voimassa olevaa täydellistä talletussuojajärjestelmää on rajoitettava, pankkikohtainen vakuusrahasuojajärjestelmä pitää saada paremmin vastaamaan pankkien riskinottoa.
- 2) Vakavaraisuussäännöksiä tulee muuttaa riskit paremmin huomioon ottavaan suuntaan.
- 3) Valvonnan painopistettä on siirrettävä pankkien omaan sisäiseen valvontaan.
- 4) Omistajilla ja johdolla tulee olla aito vastuu toiminnasta.
- 5) Osakepääomien nollaamisen täytyy olla mahdollista.
- 6) Julkisen valvonnan pitää tukea pankkien omaa valvontaa ja olla toissijaista.
- 7) Julkisen sääntelyn uskottavuutta tulee parantaa lisäämällä taloudellisia pakotteita.

3.1.3 Johtopäätökset

Yhteenvedona vuoden 1993 tiedonannosta voidaan todeta, että siinä linjataan varsin vähän uusia pankkivalvonnan tulevaisuuden suuntaviivoja. Rahoitustarkastuksen painopistealueet ovat perinteisiä samoin kuin ylipäänsä käsitys sääntelyn ja valvonnan mahdollisuuksista edistää vakaata pankkitoimintaa. Sääntelyn ja valvonnan mukanaan tuomiin, taloustieteilijöiden esittämiin ongelmiin ei puututa kuten ei myöskään valvojan toimien vaikutuksiin ja niiden mahdollisiin tehostamistarpeisiin. Vaikka kriisin syitä käsitellään varsin kattavasti ja tuodaan esiin mm. pankkien normeista piittaamaton käyttäytyminen, lainsäädännön hitaus jne, ei näitä käytetä apuvälineinä etsittäessä uusia näkemyksiä pankkisääntelyyn ja valvontaan.

3.2 Toinen tiedonanto

3.2.1 Keskeinen sisältö

Rahoitusjärjestelmän tervehdyttäminen – niminen tiedonanto¹²⁵ annettiin eduskunnalle toukokuussa 1996, kun valtion vakuusrahaston toimintojen alasajo oli aloitettu.¹²⁶ Tiedonantoon liittyi valtiovarainministeriössä laadittu tausta-aineisto, jossa käsiteltiin yksityiskohtaisesti rahoitusjärjestelmän muutospaineita, pankkituki-toimenpiteitä, pankkisektorin kehitystä, suojajärjestelmien kehittämistä ja rahoitusjärjestelmän monipuolistamista sekä rahoitusmarkkinoiden valvonnan ja riskien hallinnan kehittämistä.

Tiedonanto on luonteeltaan yleisluontoinen rahoitusmarkkinoiden toiminnan kehittämiseen tähtäävien toimenpiteiden kuvaus. Keskeisinä rahoitusjärjestelmän tervehdyttämiseen liittyvinä tekijöinä pidetään

- 1) yleisten taloudellisten olosuhteiden paranemista,
- 2) kilpailuedellytysten tasapainottamista,
- 3) suojajärjestelmien, rahoitusmarkkinoiden valvonnan ja riskien hallinnan kehittämistä.

Rahoitusjärjestelmien riskien hallintaa kehittämällä ja rahoitusmarkkinoita monipuolistamalla vähennetään mahdollisuutta siihen, että pankkikriisin kaltaiset järjestelmäkriisit voivat tulevaisuudessa toistua, todetaan tiedonannossa.

Suojajärjestelmien kehittämisen yhteydessä viitataan liian kattavien suojajärjestelmien haitallisiin vaikutuksiin, erityisesti piittaamattomana riskikäyttäytymisenä ilmenevään moraalikatoon. Tallettajien ja sijoittajien kontrollimahdollisuuksien lisäämiseksi hallitus esittää tilinpäätösten ja osavuosikatsausten informaatioarvon parantamista sekä tilintarkastajien ja sisäisen tarkastuksen tehtävien ja raportointivel-

¹²⁵ Hallituksen tiedonanto Eduskunnalle suunnitelmasta rahoitusjärjestelmän tervehdyttämiseksi, tervehdyttämiseen käytettävistä keinoista ja julkisen tuen palauttamisesta valtiolle. Tiedonantoon liittyy valtiovarainministeriön julkaisema tausta-aineisto ”Rahoitusjärjestelmän tervehdyttäminen”.

¹²⁶ Valtion vakuusrahastosta annetun lain muutos 4.4.1996/245, HE 6/1996.

vollisuuden selkiyttämistä. Riskitietoisuuden lisääminen lisää hallituksen mukaan markkinakuria, osakkeenomistajien ja eri sijoittajaryhmien kontrollia pankin toiminnoista.

Riskien hallinnan kehittämisessä hallitus katsoo, että vastuu on ensisijaisesti pankeilla itsellään, joiden tulee aiempaa enemmän kiinnittää huomiota siihen, että riskinotto on suhteessa riskinkantokykyyn ja että hallintajärjestelmiä kehitetään toimintaympäristön muutoksia vastaavasti. Viranomaisilla tulee hallituksen mukaan olla toimivaltuudet ja edellytykset arvioida riskienhallintajärjestelmiä. Miltä osin toimivaltuudet ovat puutteelliset, ei käy ilmi tiedonannosta.

Rahoitusmarkkinoiden valvonnan tehostamisessa hallitus pitää olennaisena, että 1990-luvulla korostunut tarve vahvaan julkiseen valvontaan nähdään markkinoiden oman valvonnan tukena. "Markkinakuriin, riskitietoisuuteen ja markkinoiden sisäisiin, automaattisiin mekanismeihin perustuvan valvonnan tulee olla keskeinen osa viranomaisvalvontaa ja tällaisia valvontamenetelmiä on syytä jatkuvasti kehittää." Riskitietoisuuden lisäämiseen liittyy avoin tiedonsaanti pankkien taloudellisesta asemasta julkisten tilinpäätös- ja osavuosi-informaation muodossa. Tiedonannossa peräänkuulutetaan myös sisäisen tarkastuksen ja tilintarkastajien vastuuta viranomaisvalvonnan ohella.

3.2.2 Johtopäätökset

Vuoden 1996 tiedonannossa tuodaan esiin taloustieteilijöiden näkemyksiä sääntelyn haitallisista vaikutuksista, tosin vain talletussuojajärjestelmän osalta. Tiedonannon mukaan hallitus luottaa markkinoiden omaehtoiseen valvontaan ja haluaa tehostaa sen toimivuutta. Johtopäätös on päinvastainen kuin edellisessä tiedonannossa, joka annettiin pankkikriisin ollessa akuutti. Vuoden 1970 lainsäädäntöuudistuksen jälkeen ei lainvalmistelussa juurikaan ole esitetty epäilyksiä pankkivalvonnan mahdollisuuksista estää tappioiden syntymistä. Nyt hallituksen tiedonannossa todetaan, että valvonnan tarkoitus ei voi olla kaikkien tallettajien ja sijoittajien aseman turvaaminen. Näkemys on tosin varovainen eikä merkinne suurta muutosta pankkivalvonnassa. Realistinen ja oikeansuuntainen se on, jos sitä verrataan taloustieteilijöiden näkemyksiin.

Nämä oikeansuuntaiset linjaukset on nähtävissä tiedonannosta, vaikka tiedonannon arviointia vaikeuttaa se, että siinä käsitellään asioita hyvin yleisellä tasolla ilman selkeitä painopistevalintoja.

Yleisluonteisuudesta johtuen tiedonannossa esitetyt kehittämisajatukset jäävät kesken. Vähälle huomiolle on jäänyt valvonnallisten ja lainsäädännöllisten johtopäätösten tekeminen sääntelyn ja valvonnan tehokkuudesta pankkikriisin kokemusten valossa. Tämä liittyy ennen muuta pohdintoihin niin viranomaisten kuin pankkien käyttäytymisen vaikutuksista lainsäädännöksiin ja lainsäädännösten vaikutuksista näiden käyttäytymiseen. Sanktioiden merkitystä lainsäädännösten insenttiivivaikutusten tehostajana ei ole arvioitu lainkaan tiedonannossa.

4 Toiminnan vakautta turvaavat normit

4.1 Käsitteistä

Tapio Anttila on väitöskirjassaan ”Pankki, riskit ja sääntely” systematisoinut riskejä koskevaa sääntelyä ja jakanut riskisääntelyn neljään osaan: yleinen riskisääntely, riskinottomahdollisuuksien rajoittaminen, riskikohtainen sääntely ja turvaverkkojärjestelmät.¹²⁷ Edelleen hän on jakanut yleisen riskisääntelyn riskinkantokyvyn ja riskinhallintakyvyn sääntelyyn. Riskinkantokyvyn sääntelyllä pyritään Anttilan mukaan varmistamaan pankille riittävä taloudellinen asema ja mitattaville riskeille yhdenmukainen vertailukohde. Riskinkantokyvyn sääntelyyn Anttila lukee peruspääoman vähimmäisvaatimukset ja omia varoja koskevat määräykset. Näin ollen esimerkiksi vakavaraisuussäännöstöstä riskinkantokyvyn alle kuuluu vain säännösten toinen puoli, omien varojen luokittelua koskeva osa. Vakavaraisuuden sääntelyn toinen osa, taseen ja taseen ulkopuolisia eriä koskeva riskiluokitus, kuuluu riskikohtaiseen sääntelyyn.

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan pankkien vakauden sääntelyä, joka jaetaan ennalta ehkäisevään sääntelyyn ja suojaavaan sääntelyyn. Ennalta ehkäisevään sääntelyyn luetaan riskinkantokykyä ja riskienhallintakykyä mittaavat säännökset, kun taas suojaavaan sääntelyyn luetaan talletussuojajärjestelmiä ja hätärahoitusjärjestelmää koskevat säännökset. Säännösten yksityiskohtainen luokitus käy ilmi seuraavasta taulukosta:

¹²⁷ Anttila (1996, s. 338).

Ennalta ehkäisevä sääntely	Suojaava sääntely
<p>Riskinkantokyvyn sääntely</p> <p>1) Oman pääoman vähimmäisvaatimukset</p> <p>a) Perustamispääomasäännökset (LIL 13 §, 104 §)</p> <p>b) Vakavaraisuussäännökset (LIL 72–80 §)</p> <p>c) Markkinariskisäännökset (LIL 5a, 78a, 78b, 79 §)</p> <p>d) Selvitystilarajasäännökset (LPL 27 §, SPL 92 §)</p> <p>e) Voitonjaon rajoittamissäännökset (LIL 81 §)</p> <p>2) Kassavarantosäännökset (LIL 67 §)</p>	<p>Talletustakuujärjestelmät</p> <p>1) Pankkien vakuusrahastot (LIL 6 luku 55–65a §)</p> <p>2) Valtion vakuusrahasto (Laki valtion vakuusrahastosta 1 §)</p>
<p>Riskienhallintakyvyn sääntely</p> <p>1) Riskienhallintajärjestelmiä koskevat yleissäännökset (LIL 66 §, 68 §)</p> <p>2) Riskikeskittymäsäännös (LIL 69, 70, 71 ja 106 §)</p> <p>3) Turvaavaa vakuutta koskeva säännös (SPL 48 §, kumottu)</p> <p>4) Riskienhallintakyvyn valvontaa koskevat säännökset</p> <p>a) Hallintoneuvoston valvontavastuu (LPL 10 §, SPL 51 § ja 53 §)</p> <p>b) Johtokunnan valvontavastuu (LPL 11§, SPL 55 §)</p> <p>c) Sisäisen tarkastuksen valvontavastuu (ei lakitasoista säännöstä)</p> <p>d) Tilintarkastajien valvontavastuu (LIL 45–48 §)</p> <p>e) Valvontaviranomaisen valvontavastuu (LIL 9 §, Rahoitustarkastuslaki 1 §)</p>	<p>Hätärahoitusjärjestelmä</p> <ul style="list-style-type: none"> – Laki Suomen Pankista 1 § säätelee puitteet – ei yksityiskohtaisia säännöksiä

Oman pääoman vähimmäisvaatimussäännöstöön voidaan lukea perustamispääomaa, vakavaraisuutta, markkinariskiä ja selvitystilaa koskevat pääomavaatimukset, jotka kaikki mittaavat riskinkantokykyä. Vakavaraisuus- ja markkinariskejä koskevien säännösten luokittelu erilliseksi omaa pääomaa mittaavista säännöksistä ei – toisin kuin Anttilan väitöskirjassa – ole vakautta turvaavien normien näkökulmasta perusteltua.

Seuraavassa tarkastellaan lähemmin niitä vakautta turvaavia säännöksiä, joihin on säästöpankkiryhmää koskevissa vahingonkorvausoikeudenkäynneissä vedottu huolellisuusvelvollisuuden laiminlyönnin erityisperusteluina. Turvaavaa vakuutta koskeva säännös ei ole enää voimassa, joten sen tarkempi analysointi jätetään tässä vaiheessa tekemättä.

4.2 Saamisten ja sijoitusten riskiin pohjautuva vakavaraisuussäännöstö

4.2.1 Pankkilakityöryhmän ehdotus vuonna 1987

Voimassa olevan luottolaitoslain vakavaraisuussäännökset juontavat juurensa 1980-luvulle, talletuspankkilain valmistelun eri vaiheisiin. Vuoden 1987 lokakuussa mietintönsä jättänyt pankkilakityöryhmä esitti pankkien vakavaraisuutta koskevien, vuodelta 1970 peräisin olevien säännösten radikaalia muuttamista niin, että oman pääoman vähimmäisvaatimus sidottaisiin sitoumusten sijasta saamisiin, sijoituksiin ja taseen ulkopuolisiin vastuusitoumuksiin sisältyviin riskeihin.

Ehdotuksen mukaan oma pääoma jaettiin eräällä tavalla ensisijaiseen ja toissijaiseen omaan pääomaan. Toissijaisesta omasta pääomasta käytettiin nimitystä "omaan pääomaan rinnastettavat erät". Näitä olivat luottotappiovaraus kokonaisuudessaan sekä vastuudebentuurit pankkitarkastusviraston luvalla ja enintään 50 % varsinaisen oman pääoman (osakepääoma, vararahasto, arvonkorotusrahasto, voittoerät) määrästä.

Saamiset, sijoitukset ja vastuusitoumukset esitettiin jaettavaksi viiteen riskiryhmään. Seuraavassa luetellaan ryhmien pääerät.

I Ryhmä = 0 % omaa pääomaa edellyttävä ryhmä

- kassa, saamiset valtiolta, valtion liikelaitoksilta, kunnilta, seurakunnilta jne sekä näiden takaamat saamiset,
- saamiset Suomen Pankilta sekä julkisen valvonnan alaisilta raha- tai vakuutuslaitoksilta sekä näiden takaamat saamiset,
- em. yhteisöjen puolesta annetut vastuusitoumukset.

II Ryhmä = 1 % omaa pääomaa edellyttävä ryhmä

- luotto- ja muut vastaavat saamiset, jotka on vakuutettu julkisen valvonnan alaisessa vakuutuslaitoksessa.

III Ryhmä = 3 % omaa pääomaa edellyttävä ryhmä

- luotto- ja vastaavat saamiset, joista on annettu pankkitoiminnassa yleisesti hyväksyttävä vakuus.

IV Ryhmä = 5 % omaa pääomaa edellyttävä ryhmä

- luotto- ja vastaavat saamiset, joista ei ole annettu pankkitoiminnassa yleisesti hyväksyttävää vakuutta.

V Ryhmä = 10 % omaa pääomaa edellyttävä ryhmä

- luotto- ja muut vastaavat saamiset, joiden takaisinmaksu on epävarmaa,
- pankkitoimintaa harjoittavien yhteisöjen osakkeet, joista pankki omistaa enintään 20 %,
- pankin vaihto- ja sijoitusomaisuuteen luettavat osakkeet,
- saamiset, joilla on huonompi etuoikeus kuin muilla saamisilla, mutta joita ei kuitenkaan rinnasteta omaan pääomaan,
- väliaikainen omaisuus,
- valuutta-asema valuutoittain.

Pankkitarkastusvirastolle esitettiin oikeutta määrätä ulkomaisiin saamisiin ja sijoituksiin tai ulkomaalaisen puolesta annettuun vastuusitoumukseen liittyvä oman

pääoman määrä. Tämä sai olla enintään 3 %-yksikköä enemmän kuin vastaaville kotimaisille saamisille asetettu oman pääoman velvoite.

Edellä mainitulta pohjalta alkoi nykyaikaisen vakavaraisuussäännösten kehittäminen maassamme. Merkille pantavaa on, että pankeilta oleviin saamisiin ei katsottu sisältyvän lainkaan riskiä ja että saamisten riskiin vaikutti saamisille annettu vakuus. Lisäksi ulkomaiset saamiset katsottiin kotimaisia riskipitoisemmiksi. Myöskään kiinteistöihin ei katsottu sisältyvän riskiä. Säännöstö syntyi työryhmässä todellisuuksessa kompromissin tuloksena, vaikka työryhmän mietintöön ei ole tätä kirjattukaan. Vakuuden huomioonottamista riskiryhmittelyyn vaikuttavana tekijänä ajoivat erityisesti paikallispankit. Liikepankkien kanta oli neutraalimpi.

4.2.2 Paineet esityksen muuttamiseksi kasvavat

Säännösten oli määrä tulla voimaan uudessa talletuspankkilaissa keväällä 1988. Toisin kuitenkin kävi. Välittömästi pankkilakikomitean esityksen jälkeen BIS julkaisi oman suosituksensa kansainvälistä pankkitoimintaa harjoittavien pankkien vähimmäisvakavaraisuudesta. Suositukseen perustuva vakavaraisuusvaatimus oli selvästi tiukempi kuin Suomessa valmisteltu esitys. Lisäksi suositus poikkesi yksityiskohdissaan pankkilakityöryhmän ehdotuksesta useissa kohdin. Mm. omaan pääomaan luettavien erien määrä oli tiukemmin rajattu ja saamisten riskiluokituksessa eivät vakuudet olleet lainkaan ryhmittelyperuste. Muitakin eroja oli. Pankkilakityöryhmä kokoontui uudelleen, nyt epävirallisena työryhmänä. Liikepankkien alunperinkin epäilevä kanta vakuuksien huomioonottamisesta riskiluokitteluperusteena voimistui. Suomen Pankkiyhdistyksen laki- ja verotoimikunta kokoontui¹²⁸ ja päätti, että Pankkiyhdistyksen edustaja ei voi tukea epävirallisessa työryhmässä esitettyä kannanottoa, jonka mukaan pankkilakityöryhmän ehdotus tulisi saada lainsäädäntöön sellaisenaan. Erityisesti katsottiin, että jaottelusta vakuudellisiin ja vakuudettomiin eriin oli luovuttava. Epävirallisella työryhmällä alkoi raskas kaksivuotiskausi, jossa eri intressiryhmien muodollista ja tosiasiallista valtaa punnittiin. Työryhmän työskentelyä on kuvattu tarkemmin luvussa 3 kohdassa 1.9.

4.2.3 Talletuspankkilakiin hyväksytty säännöstö

Hallituksen esitys talletuspankkilakiin oli edellä mainitun epävirallisen työryhmän työn tulos. Vakavaraisuussäännöstö rakennettiin lähtökohtaisesti BIS:n suosituksen pohjalta, mutta siinä huomioitiin niin paljon paikallispankkien näkemyksiä, että kansainvälistä toimintaa harjoittavat liikepankit joutuivat Suomen Pankin määräyksestä noudattamaan tiukempia BIS-vakavaraisuussäännöksiä.

Talletuspankkilain vakavaraisuussäännöstö (23–31 §) oli pääpiirteissään seuraava:

¹²⁸ Pöytäkirja 7/1987.

4.2.3.1 Omaa pääomaa koskevat säännökset

Oma pääoma jaettiin ensisijaiseen ja toissijaiseen omaan pääomaan. Ensisijaiseen omaan pääomaan kuului

- osakepääoma, osuus- ja lisäosuuspääoma sekä peruspääoma,
- sijoitusosuuspääoma ja kantarahasto,
- osake-, sijoitusosuus- ja kantarahastoanttililla olevat varat,
- vararahasto,
- arvonorotusrahoitus,
- puolet vaihto-omaisuuden ja sijoitusomaisuuden arvostusvarauksista,
- vapaan oman pääoman rahastot ja käyttämättömät voittovarot vähennettynä tappioilla,
- muut pankkitarkastusviraston hyväksymät, em. eriin rinnastettavat erät.

Toissijaiseen omaan pääomaan luettiin

- luottotappiovaraukset,
- osakkeiden jne kirjanpitoarvon ja käyvän arvon välinen erotus pankkitarkastusviraston määräämässä laajuudessa,
- pankkitarkastusviraston määräämin ehdoin pankin liikkeeseen laskemat sellaiset sitoumukset, joilla on huonompi etuoikeus kuin muilla sitoumuksilla, kuitenkin enintään puoleen ensisijaisen oman pääoman määrästä,
- muut pankkitarkastusviraston hyväksymät em. kohtiin rinnastettavat erät.

Toissijainen oma pääoma sai olla enintään yhtä suuri kuin ensisijainen oma pääoma lukuun ottamatta luottotappiovarausta, joka otettiin huomioon rajoituksetta ja jota ei sisällytetty toissijaiseen omaan pääomaan em. suhdetta laskettaessa.

Omasta pääomasta tuli vähentää pankin osakeomistus konserniin kuulumattomissa, yli 20 %:sti omistetuissa rahoitustoimintaa harjoittavissa yhtiöissä sekä tällaisilta yhtiöiltä olevat saamiset, joilla oli huonompi etuoikeus kuin yhtiöiden muilla sitoumuksilla. Vähennyslaskumenettelyä ei pankkilakikomitea suosittanut.

Olellisimmat poikkeamat BIS:n suositukseen olivat arvonorotusrahoituksen lukeminen ensisijaiseen omaan pääomaan sekä säännökset luottotappiovarausten ja etuoikeusasemaltaan heikompien velkojen käsittelystä.

4.2.3.2 Riskiryhmittelyä koskevat säännökset

Saamisten, sijoitusten ja vastuusitoumusten riskit ryhmiteltiin seuraavasti:

Riskiryhmä I = 0 %:n painokerroin, 0 % oman pääoman vaatimus

- kassa,
- saamiset Suomen valtiolta ja siihen luottoriskiltään rinnastuvilta valtioilta, valtion liikelaitoksilta ja kansaneläkelaitokselta, sekä näiden takaamat saamiset samoin kuin saamiset, joiden vakuutena on saaminen tällaiselta valtiolta tai yhteisöltä,
- saamiset suomalaiselta kunnalta jne.,
- saamiset Suomen Pankilta ja siihen rinnastuvilta keskuspankeilta sekä näiden takaamat saamiset,
- paikallisessa valuutassa olevat ja paikallisella valuutalla rahoitetut saamiset valtioilta ja keskuspankeilta.

- Riskiryhmä II = 20 %:n painokerroin, 1.6 %:n oman pääoman vaatimus
- saamiset suomalaisilta julkisen valvonnan alaisilta rahoituslaitoksilta, niihin rinnastuvilta ulkomaisilta rahoituslaitoksilta sekä näiden takaamat saamiset,
 - saamiset, jotka suomalainen vakuutuslaitos takaa,
 - alle vuoden maturiteetin olevat saamiset ulkomaisilta rahoituslaitoksilta,
 - saamiset kansainvälisiltä kehityspankeilta, jotka PTV hyväksyy,

- Riskiryhmä III = 50 %:n painokerroin, 4.5 %:n oman pääoman vaatimus
- asuntolaina, jossa vakuutena osakkeet tai kiinnitys,

- Riskiryhmä IV = 100 %:n painokerroin, 8 %:n oman pääoman vaatimus
- muut saamiset yleisöltä,
 - kiinteistöt.

Takaukset ja muut taseen ulkopuoliset sitoumukset painotettiin niihin sisältyvän luottoriskin mukaan pankkitarkastusviraston määräämällä tavalla.

Konsernin vakavaraisuus laskettiin lähtökohtaisesti osakeyhtiölain (734/78) 11 luvun 11 §:n konsernitilinpäätöstä koskevien määräysten mukaisesti. Talletuspankkilain 7 §:n mukaista liiketoimintaa harjoittavien osakkuusyhtiöiden (omistus alle 50 %, mutta yli 20 %) riskejä ei varsinaisesti otettu huomioon konsernin vakavaraisuudessa. Laissa päädyttiin näiden yhtiöiden osalta vähennyslaskumenettelyyn, mihin liittyviä tapahtumia on selostettu luvussa 3 kohdassa 1.9.5.

4.2.4 Luottolaitoslain mukainen säännöstö

Luottolaitoslaissa muutettiin termi “oma pääoma” termiksi “omat varat”.

Muutokset aiempaan olivat nyt pääomasijoituksen lukeminen ensisijaisiin omiin varoihin. Tämä instrumenttimuoto kehitettiin valtion myöntäessä luottolaman torjumiseksi pankeille oman pääoman ehtoista lainaa. Ollakseen vakavaraisuustukea sijoituksen ehdot rakennettiin sellaisiksi, että sijoitus voitiin myös kansainvälisten määräysten mukaan lukea ensisijaisiin omiin varoihin. Toinen muutos oli yleinen luottotappiovaraus, joka voitiin lukea ensisijaisiin omiin varoihin samalla, kun kohdistetut luottotappiovaraukset eivät olleet lainkaan omaan pääomaan rinnastettavia. Arvonkorotusrahastot siirrettiin tässä yhteydessä toissijaiseen omaan pääomaan; muutos, joka vielä muutama vuosi aiemmin oli ollut paikallispankeille kynnyskysymys. Luottolaitoslain mukainen omien varojen luokittelu sekä saamisten ja sijoitusten riskiluokitus on 72–80 §:issä.

Talletuspankkilakiin nähden tärkeimmät muutokset riskiluokituksissa liittyivät kotimaisten vakuutusyhtiöiden vakuuttamien luottojen siirtämiseen toisesta riskiluokasta neljänteen. Paikallispankkien vastustuksen takia säännös saatiin vastaamaan kansainvälisiä vaatimuksia vasta tässä vaiheessa.

Rahoitus- ja sijoitustoimintaa harjoittavien osakkuusyhtiöiden (20–50 %) riskit otettiin uudessa laissa huomioon ns. konsolidointiryhmän vakavaraisuudessa ns. pääomaosuusmenetelmän mukaan.¹²⁹ Tämä tarkoittaa, että osakkuusyhtiöiden tilivuoden voitto emoyhtiön omistusosuutta vastaavassa suhteessa otetaan huomioon

¹²⁹ Menetelmästä on toisissa yhteyksissä käytetty nimitystä “yhden rivin konsolidointi”. EU:n konsolidoitua valvontaa koskevan direktiivin mukaan menetelmä ei tarkoita menetelmän kohteena olevien yritysten sisällyttämistä konsolidoituun valvontaan.

konsolidoidussa vakavaraisuudessa.¹³⁰ Edelleenkin yhtiöiden riskinotto ei tule otetuksi huomioon. Toisaalta yhtiöiden omistusten vähentäminen emoyhtiön omista varoista tarkoittaa 100 %:n pääomavaatimusta tälle osuudelle. Lisäksi on otettava huomioon, että rahoitus- ja sijoituspalveluyhtiöt ovat nykyään omien erillislakiensa mukaisten vakavaraisuusvaatimusten piirissä.

Kuluvan vuoden elokuun alusta lisättiin luottolaitoslakiin markkinariskiä koskevat määräykset. Pankin toiminnasta aiheutuvat riskit voidaan jakaa luotto-, markkina- ja likviditeettiriskiksi sekä operationaaliseen ja strategiseen riskiin.¹³¹ Markkinariskiä koskeva säännös liittyy koko taseen valuuttakurssiriskisiin sekä kaupankäyntisalkun riskeihin.¹³² Kaupankäyntisalkun valuuttakurssiriski sisältyy koko taseen valuuttakurssiriskisiin. Näin ollen kaupankäyntisalkun markkinariski kattaa korkoriskin, osakkeiden hintariskin, vastapuoliriskin sekä selvitysrisikin. Luottolaitosten on katettava omilla varoillaan kaupankäyntivaraston markkinariski sekä koko toiminnan valuuttakurssiriski. Pankki voi käyttää omia mallejaan markkinariskin laskemiseksi sekä sen kattamiseksi vaadittavien omien varojen laskemiseksi. Rahoitustarkastuksen tulee hyväksyä mallit.

Oman pääoman vähimmäisvaatimus (vakavaraisuussuhde) voimassa olevien säännösten mukaan on siis 8 % lisättynä markkinariskiposition edellyttämällä oman pääoman määrällä. Täten oman pääoman vähimmäismäärä vaihtelee pankeittain. Markkinariskin kattamiseksi tarvittavien omien varojen vaatimuksen on arvioitu lisäävän oman pääoman vaatimusta vain muutamalla prosenttiyksikön kymmenyksellä.

4.3 Riskikeskittymäsäännökset

Omaan pääomaan suhteutettu riskikeskittymäsäännös saatiin vasta vuoden 1994 alusta voimaan astuneeseen luottolaitoslakiin. Riskien hallintaa säännellään voimassa olevan lain luvussa 8, sen 68–71 §:ssä.

Yleissäännös riskien hallinnasta sisällytettiin säännösten alkuun talletuspankkilaissa säädettyjen periaatteiden mukaisesti. Nyt yleissäännös koski myös luottolaitoksen konsolidointiryhmää. Säännöksen mukaan

“Luottolaitos, omistusyhteisö tai niiden kanssa samaan konsolidointiryhmään kuuluva yritys ei saa toiminnassaan ottaa niin suurta riskiä, että siitä aiheutuu olennaista vaaraa luottolaitoksen tai konsolidointiryhmän vakavaraisuudelle.

¹³⁰ Euroopan neuvoston direktiivi luottolaitosten konsolidoidusta valvonnasta (92/30/ETY) lähtee siitä, että suhteellisesta konsolidoinnista voidaan päättää tapauksissa, jolloin toimivaltaisten viranomaisten mukaan emoyrityksen, jolla on osa yhtiön pääomasta, vastuu rajoittuu tähän osaan yhtiön pääomasta muiden osakkeenomistajien tai yhtiön jäsenten vastuun ja viimeksimainittujen tyydyttävän vakavaraisuuden vuoksi. Näissä tapauksissa toimivaltaiset viranomaiset voivat päättää, onko konsolidointi toteutettava ja millä tavoin. Viranomaiset voivat erityisesti sallia tai päättää pääomaosuusmenetelmän käytöstä. Menetelmä ei tarkoita kyseessä olevien yhtiöiden sisällyttämistä konsolidoituun valvontaan.

¹³¹ Mm. hallituksen tiedonanto 1996, s. 86.

¹³² Kaupankäyntivarastoon luetaan arvopaperit ja johdannaissopimukset, jotka on hankittu ns. trading-tarkoitukseen sekä sellaiset velat ja johdannaissopimukset, jotka suojaavat trading-tarkoitukseen hankittuja eriä.

Luottolaitoksella, omistusyhteisöllä ja niiden kanssa samaan konsolidointiryhmään kuuluvalla yrityksellä tulee olla toimintaansa nähdessä riittävät riskien valvontajärjestelmät.”

Asiakasriskejä koskevat määräykset (69–70 §) ovat pääpiirteissään seuraavat:

69 § Luottolaitoksen on ilmoitettava suuret asiakasriskit rahoitustarkastukselle vähintään neljä kertaa vuodessa.

Luottolaitoksen asiakasriskillä tarkoitetaan samaan henkilöön tai yhteisöön ja tällaisen henkilön tai yhteisön kanssa olennaisessa taloudellisessa etuyhteydessä olevaan henkilöön tai yhteisöön kohdistuvien riskipainotettujen saamisten ja sijoitusten sekä taseen ulkopuolisten sitoumusten yhteismäärää.

Suurella asiakasriskillä tarkoitetaan tässä laissa asiakasriskiä, jonka määrä on vähintään 10 prosenttia luottolaitoksen omista varoista.

Rahoitustarkastus antaa tarkempia määräyksiä tietojen ilmoittamisesta ja suhdelukujen laskemisesta.

70 § Asiakasriski ei saa nousta sellaiseen määrään, joka ylittää 25 prosenttia luottolaitoksen omista varoista.

Suurten asiakasriskien yhteismäärä ei saa nousta sellaiseen määrään, joka ylittää 800 % luottolaitoksen omista varoista.

Asiakasriskeihin voidaan jättää lukematta

- 1) riskiluokka yhteen kuuluvat erät (0 %:n riski)
- 2) lyhytaikaiset saamiset pankeilta (osa riskiluokasta II, 20 %:n riski)
- 3) muut rahoitustarkastuksen hyväksymät erät.

Pykälässä säädetään lisäksi poikkeuksista, joita voidaan tehdä rahoitustarkastuksen luvalla.

Asiakasriskejä koskevan siirtymäsäännöksen mukaan (106 §) lain voimaan tullessa olevia asiakasriskejä on välittömästi ryhdyttävä saattamaan lakisääteiselle tasolle eivätkä riskit saa nousta lain voimaantullessa olleelta tasolta. Suurten asiakasriskien enimmäismäärät ovat

- vuoden 1998 lopussa 40 % omista varoista (suuri riski on yli 15 % omista varoista)
- vuoden 2001 lopussa 25 % omista varoista.

Pienille pankeille, joiden omat varat ovat enintään 45 miljoonaa markkaa, hyväksyttiin vuoteen 2006 ulottuva siirtymäsäännös.

Kuten aiemmin on todettu, talletuspankkilaissa asiakasriskejä rajoitettiin säännöksellä, jonka mukaan yhdelle asiakkaalle ja sen kanssa taloudellisessa etuyhteydessä olevalle asiakkaalle ei voinut myöntää luottoa niin suuressa määrin, että siitä aiheutuu vaaraa pankin vakavaraisuudelle.¹³³ Alunperin säännös otettiin vuoden 1933 liikepankkilakiin. Tuolloin sitoumusten tuli olla kohtuullisessa suhteessa pankin omiin varoihin ja liikkeen laajuuteen. Vuoden 1969 lainuudistuksen yhteydessä eri

¹³³ TPL 33 §: Talletuspankki ei saa toiminnassaan ottaa niin suurta riskiä, että siitä aiheutuu olennaista vaaraa pankin vakavaraisuudelle. Talletuspankilla tulee olla toimintaansa nähdessä riittävät riskien valvontajärjestelmät.

Talletuspankin ja sen kanssa samaan konserniin kuuluvan rahoituslaitoksen saamiset ja vastuusitoumukset samalta henkilöltä tai yhteisöltä taikka tällaisen henkilön tai yhteisön kanssa olennaisessa taloudellisessa etuyhteydessä olevalta henkilöltä tai yhteisöltä eivät saa nousta määrään, josta voi aiheutua vaaraa pankin vakavaraisuudelle.

pankkiryhmiä koskeviin lakeihin otettiin säästöpankkilain mukainen säännös, että samalle henkilölle tai olennaisessa taloudellisessa etuyhteydessä oleville henkilöille ei saanut antaa luottoa tai takauksia niin suuressa määrin, siitä voi aiheutua vaaraa pankin vakavaraisuudelle.

Luottolaitoslain riskikeskittymiä koskeva säännös on osittain vesittynyt säännökseen hyväksytyn¹³⁴ pitkän siirtymäajan takia.

¹³⁴ Siirtymäsäännös on Euroopan neuvoston luottolaitosten suurten riskikeskittymien valvonnasta ja tarkastamisesta antaman direktiivin (92/121/ETY) mukainen.

Luku 4 Suomen pankkilainsäädäntö ja talousteoriat – kritiikki ja suositukset – linjanvetoa

“It may be questioned whether the nation has undergone a sufficient quantity of suffering to induce our statesmen to adopt so simple a remedy. To this, however, they will come at last.

Wisdom, says Mr Loyd, is best learned in the school of adversity. When a few more theories have been tried – a few more pressures have been experienced – a few millions more of opulent families have been reduced to beggary, and our Union workhouses are thronged with starving artisans – then we may discover that all our attempts to regulate the currency have been productive of mischief, and we shall be willing to let the currency regulate itself.”

J. W. Gilbert

1 Lähtökohta

Lainsäädännön päätavoitteet ovat linjassa taloustieteessä esitettyjen näkemysten kanssa. Painotuseroja on havaittavissa eri aikoina esitetyissä sääntelyn ja valvonnan tavoitteissa samalla tavalla kuin taloustieteilijöiden näkemyksissä. Lainsäädännön alkuvuosikymmeninä tallettajien suojaaminen oli itseisarvo. Erityisesti säästöpankki-
en toiminnan sääntelyssä korostui tarve suojata tallettajia heikomman osapuolen suojaamiseen takia. Vähitellen alkoi tallettajien suojaamisessakin korostua pankki-järjestelmän vakauden suojaamisen tarve.

Pankkilainsäädännön ensimmäiset 50 vuotta olivat eräänlaista free banking -aikaa. Yksittäisissä säännöksissä korostui vapaan pankkitoiminnan harjoittaminen enemmän kuin tallettajien suojaaminen. Tosiasiassa luotettiin markkinoiden itse-sääntelyyn, vaikka muodolliset lainsäännökset antoivat toisen kuvan. Julkiseen valvontaan suhtauduttiin epäillen. Näkemyksiä julkisen taseinformaation tarpeelli-suudesta esitettiin, vaikka julkistettava informaatio jäi vaatimattomaksi.

Irtiotto free bankingistä alkoi 1910-luvulla. Paavo Korpisaari viitoitti tietä. Free banking -koulukunnan keskeisen keinon, pankin tilaa koskevan taseinformaation merkitystä korostettiin, mutta samalla edellytettiin tästä säännöksiä lakiin. Markkinoiden itsesääntelyyn ei enää luotettu. Julkinen valvonta sai 1920-luvulta alkaen entistä keskeisemmän aseman ja 1960-luvulle tultaessa epäilykset valvonnan mahdollisuuksia kohtaan kaikkosivat lähes tyystin. Varsinaiset sääntelymuodot muuttuivat toimintojen sääntelystä vakauden sääntelyyn. Vakavaraisuuden merkitys on 1970-luvulta alkaen korostunut.

Lainvalmisteluaineistossa on varsin vähän löydettävissä viittauksia taloustietees-sä esitettyihin näkemyksiin eri sääntelymuotojen ja valvonnan vaikutuksista, erityisesti sääntelyn ja valvonnan ei-toivotuista vaikutuksista. Vastaavasti avoimesti argumentoituja pyrkimyksiä vähentää sääntelyn ja valvonnan ei-toivottuja vaikutuk-sia on vaikea löytää. Tällaisena pyrkimyksenä voidaan tosin pitää siirtymistä

yksityiskohtaisesta liiketoimintojen sääntelystä vakautta turvaaviin säännöksiin. Siirtyminen tapahtui kuitenkin ennen muuta kansainvälisten vaatimusten ja pankkitoiminnan muuttumisen seurauksena. Ei sen seurauksena, että lainvalmistelussa olisi erityisesti arvioitu, minkälaisin säännöksin taloustieteilijöiden kuvaama rationaalinen agentti saadaan noudattamaan normeja. Voidaan sanoa, että Suomessa – samoin kuin useassa muussa maassa – ei ole välttytty niiltä sääntelyn haittavaikutuksilta, joiden takia osa taloustieteilijöistä ehdottaa luopumista sääntelystä kokonaan. Viitteitä muutoksen suunnasta on tosin havaittavissa parin viime vuoden ajalta.

Lainvalmistelun eri vaiheissa näkyy sen sijaan public choice -teorian ja sääntelyn talousteorian mukaisia piirteitä. Molempien teorioiden mukaan pankit¹ pyrkivät vaikuttamaan lain sisältöön jo lain syntyvaiheessa (agent as law -maker ja demand for regulation). Lainsäännöksissä heijastuuakin keskenään ristiriitaisia tavoitteita tai tavoitteiden kanssa ristiriitaisia keinoja, koska lainsäätäjä on ottanut huomioon eri ryhmien näkemyksiä. Esimerkki voidaan ottaa talletuspankkilain ja luottolaitoslain säätämisen yhteydestä. Erityisesti paikallispankit painostivat voimakkaasti omien näkemystensä huomioon ottamiseksi ja viranomaiset myöntivät vaatimuksiin. Lait hyväksyttiin myös eduskunnassa. Meillä on jopa menty pidemmälle kuin mitä edellä mainittujen teorioiden perusteella voisi olettaa. Eri pankkiryhmät ovat voineet itse laatia ehdotuksia niitä koskeviksi laeiksi. Viranomaiset ovat paitsi hyväksyneet menettelyn, jopa pitäneet menettelyä perusteltuna.

2 Talletussuoja

Taloustieteilijät pitävät liian kattavaa ja alihinnoiteltua talletussuojaa sääntelyn haittavaikutusten keskeisenä syynä. Vastuu toimintojen seurauksista siirtyy pankilta ensin kilpailijapankeille, sitten yhteiskunnalle. Tämä vastuun siirtyminen lisää pankin toimintoihin liittyvää moraalikadon uhkaa, mikä puolestaan ilmenee lisääntyneenä riskinottona. Myöskään tallettajien ei tarvitse valvoa sijoitustensa riskiä. Talletussuojan riskinottoa lisäävistä vaikutuksista on myös kotimaisia tutkimustuloksia.²

Meillä pankkien vakuusrahastojen perustaminen nähtiin perusteltuna juuri vastuun laajentamiseksi. Pidettiin tarpeellisenä luoda yhteisvastuuta korostava järjestelmä. Samalla hyväksyttiin se taloustieteilijöiden mukaan kyseenalainen lähtökohta, että pankin vakavaraisuus voi olla talletussuojan voimassa ollessa alhaisempi kuin ilman tätä. Myöhemmin tästä yhteydestä näytettäisiin luovutun. Aluksi myöskään kannatusmaksuilla ja pankin riskinotolla ei ollut yhteyttä. Viime vuosien lainsäädännössä ja uudistushankkeissa tässä mainittuja ongelmia on analysoitu. Kannatusmaksut ovat vuodesta 1993 määrättyneet pankkien riskipainotettujen saamisten ja sijoitusten mukaan. Voimassa olevien vakuusrahastosäännösten

¹ Agentti lakiin vaikuttajana public choice-teoriassa ja pankkiryhmittymät intressiryhmiä edustavina sääntelyn talousteoriassa.

² Vihriälä (1996).

mukaan kerätyt kannatusmaksut ovat tosin tuoreimpien tutkimusten mukaan olleet liian pieniä pankkien todelliseen riskinottoon nähden.³

Talletussuojan kattavuutta ollaan rajaamassa.⁴ Muodollista talletussuojaa tärkeämpi on kuitenkin tosiasiallinen talletussuoja ja sen kattavuus. Viimeksi mainittuun liittyvät ainakin eduskunnan vuonna 1993 hyväksymä ponsilausuma ja ns. too big to fail -ilmiö.

Eduskunnan helmikuussa 1993 hyväksymä lausuma taata, että pankit pystyvät hoitamaan sitoumuksensa ajallaan kaikissa olosuhteissa, laajensi suojan koskemaan kaikkia velkojia. Lausuman voimassa ollessa pankit voivat ottaa toiminnassaan riskejä kantamatta täyttä vastuuta riskinoton seurauksista. Tallettajien ohella myöskään muilla velkojilla ei ole tarvetta valvoa pankkien toimintaa. Lausuman moraalikatoa lisäävien vaikutusten vähentämiseksi viranomaisvalvonnalta edellytetään entistä enemmän. Talletussuojan rajaamisella ei myöskään ole merkitystä niin kauan kuin lausuma on voimassa.

Talletussuojan yhteydessä moraalikatoa lisäävänä tekijänä voidaan mainita myös suurten pankkien nauttima implisiittinen suoja, ns. too big to fail -efekti. Tämä laajentaa suojan piiriä tallettajien ja muiden velkojien lisäksi myös omistajiin. Suojaa perustellaan rahoitusmarkkinoiden vakauden turvaamisella, mitä sinänsä on vaikea kiistää. Suojan olemassa oloa, sen moraalikatoa lisääviä ei-toivottuja vaikutuksia sekä tähän liittyviä lainsäädännöllisiä ja valvonnallisia implikaatioita ei ole arvioitu lainvalmistelun eri vaiheissa. Valvonnan tehostaminen tässä mainittujen haittavaikutusten havaitsemiseksi ja ehkäisemiseksi tuskin riittää. Alustavia ehdotuksia lainsäädäntömuutoksiksi tämän osalta käsitellään tarkemmin kohdassa 4.5.2.

Omistajien suojaan liittyvät myös selvitystilaa ja konkurssia koskevat säännökset. Taloustieteilijät ovat pitäneet epäkohtana viranomaisten haluttomuutta ja hitautta soveltaa näitä säännöksiä, sillä näin menetellen säännösten uskottavuus heikkenee ja niin omistajien kuin pankin johdon riskinottohalukkuus kasvaa. Meillä selvitystilaja konkurssimenettelyä koskevat säännökset on alunpitäen haluttu laatia sellaisiksi, että niitä ei tarvitsisi käyttää. On katsottu, että tallettajien saamiset ovat paremmin turvattuja, jos ongelmat voidaan hoitaa muuten kuin selvitystilamenettelyn kautta. Lainvalmistelun myöhemmissä vaiheissa puolestaan ei ole ollut tarvetta muuttaa selvitystilaa koskevia säännöksiä, koska pankkien konkurssimahdollisuus ei implisiittisen talletussuojan takia ole ollut ajankohtainen.

3 Oman pääoman vaatimukset

Oman pääoman vähimmäisvaatimuksia koskevia säännöksiä, ennen muuta vakavaraisuussäännöksiä pidetään eräänä tärkeimpinä pankkisääntelyn keinoina. Huolimatta BIS:n ja EU:n vakavaraisuussäännöksiin liittyvästä taloustieteilijöiden kritiikistä, varsin laajalti ollaan sitä mieltä, että vakavaraisuuden sääntely on tärkeä juuri pankin toimintaan liittyvän moraalikadon ehkäisemiseksi. Se lisää omistajien vastuuta ja toimii insenttiivinä omistajien valvonnan tehostamiseksi. Vakavaraisuutta pitävät tärkeänä myös free banking -koulukunnan edustajat. Heidän mukaansa ei kuitenkaan

³ Räsänen (1994, s. 82–84) ja Hein (1996).

⁴ Talletussuojatyöryhmän mietintö marraskuulta 1996.

tarvita vakavaraisuuden lakisääteistä sääntelyä, sillä pankit pyrkivät vapaaehtoisesti ylläpitämään korkeaa vakavaraisuutta. Myös Suomen pankkilainsäädännössä on vakavaraisuus vuodesta 1970 alkaen saanut entistä tärkeemmän sijan. Kritiikki kohdistuu sen lakisääteiseen tasoon säännösten synnyn alkuvaiheessa ja lainsäätäjän sekä viranomaisten liialliseen (paikallis)pankkien vaatimusten ymmärtämiseen. Viimeksi mainittu toisaalta hidasti riskit huomioon ottavan säännösten voimaansaattamista ja aiheutti vakauden kontrolloimista vinouttavia vääristymiä säännösten sisältöön. Tutkimuksen myöhemmissä osissa tarkastellaan, miten säännöstöä on tosiasiaassa tulkittu ja miten viranomaiset ovat valvoneet säännösten noudattamista. Säännösten keskeinen merkitys niin taloustieteessä kuin Suomen lainsäädännössä antaa odottaa, että myös viranomaiset ovat painottaneet säännösten tehokasta valvontaa ja tosiasiallisen vakavaraisuuden luotettavaa kontrollointia.

4 Valvonta

Esimerkkeinä valvojen omiin toimiin liittyvästä moraalikadosta taloustieteilijät ovat pitäneet mm. säännösten muodollisen, ei tosiasiallisen noudattamisen hyväksymistä (window dressingin, kirjanpidollisten järjestelyiden hyväksyminen), valvonnan hitautta ja pehmeyttä. Päätös olla käyttämättä lain mahdollistamia tiukimpia keinoja (esimerkiksi vahingonkorvauskanteen nostaminen, selvitystilamenettelyn aloittaminen) saattaa olla perusteltu tietyssä yksittäisessä tilanteessa (järjestelmän vakauden turvaamisen näkökulmasta), mutta se saattaa johtaa pankkien riskikäyttäytymisen kasvuun, koska pankit uskovat, että ongelmat ratkaistaan myöhemminkin pehmeästi. Valvojan omien toimien ei-toivottujen vaikutusten vähentämiseksi taloustieteilijät esittävät mm. valvojen harkintamahdollisuuksien rajoittamista ja valvojan sitouttamista etukäteen sovittujen menettelytapojen noudattamiseen tai näistä poikettaessa kirjallisten, jopa julkistettavien perusteluiden esittämiseen.

Suomessa julkisen valvonnan mahdollisuuksiin suhtauduttiin epäillen aina 1920-luvulle saakka. Tämän jälkeen kannanotot alkoivat muuttua ja vuoden 1969 lainvalmistelussa ei enää esitetty epäilyjä valvonnan merkityksestä. Tämän jälkeen valvontaa on haluttu tehostaa kerta kerralta. Tehostaminen on tarkoittanut resurssien lisäämistä, työnjaon selkiyttämistä ja valvonnan organisatorisen aseman muutoksia. Lainvalmistelun yhteydessä näkyy varsin vähän pohdintaa valvonnan tehtävien painopisteistä sekä valvojan oman toiminnan vaikutusten arvioinnista. Pankkitarkastusvirastoon suhtauduttiin pankkien keskuudessa vähätellen aina 1970-luvun lopulle saakka ja uudelleen 1980-luvun puolivälin jälkeen. Tästä johtuen voidaan ymmärtää, että lainvalmistelun eri vaiheissa korostuu pyrkimys tehostaa valvontaa eikä arvioida valvojan omien toimien ja pankkien käyttäytymisen välisiä yhteyksiä ja ei-toivottuja vaikutussuhteita.

Viitteitä valvonnan uusista suuntauksista on havaittavissa aivan viime vuosilta. Hallituksen tiedonannossa sekä rahoitustarkastuksen toiminnan kehittämisessä näkyy viitteitä taloustieteilijöiden näkemysten mukaisista linjauksista valvonnan painopistealueissa. Talletussuojan moraalikatoa lisääviä vaikutuksia käsitellään, vaikka pidetäänkin perusteltuna turvaverkon olemassaoloa. Lähtökohdaksi näytetään hyväksytyyn, että valvonnalla ei voida estää – ei edes pyritä estämään – pankkien kaatumista tai muutoin niiden kaikkia ongelmia. Virallisissa näkemyksissä valvon-

nan suuntaviivoista korostetaan julkisen taseinformaation, oman pääoman riittävyyden, sisäisen valvonnan ja tarkastuksen sekä omistajien valvonnan merkitystä.

Valvonnan suuntaviivojen linjaukset ovat varovaisia ja tästä syystä jopa keskeneräisiltä vaikuttavia. Vieläkin on nähtävissä varsin vähän pohdintoja valvojen käyttäytymisen ja sääntelyn vaikutuksista pankkien toimintaan ja sen arviointia, miten pankit saadaan sitoutumaan paitsi säännösten myös niiden taustalla olevien tavoitteiden noudattamiseen. Sanktioiden merkitystä normien insentiivivaikutusten tehostajana ja valvonnan tukena ei näytetä arvioidun juuri lainkaan.

5 Suosituslinjauksista

5.1 Lähtökohta

Free banking -koulukunta on nostanut esiin tärkeitä näkökohtia sääntelyn ja valvonnan haitoista. Koulukunnan näkemysten mukaan pankkien toimintaa tulisi säännellä samalla tavalla kuin muutakin yritystoimintaa. Tallettajien edut ja koko järjestelmän vakaus voidaan turvata ilman julkisen viranomaisen ylläpitämää talletussuojaa. Kun taloudellinen vastuu pankin toiminnoista säilyy pankin omistajilla ja johdolla, pankit pyrkivät mahdollisimman korkeaan vakavaraisuuteen ja pankin tilaa koskevan luotettavan informaation julkistamiseen. Markkinoiden oma valvonta on koulukunnan mukaan tehokkain keino turvata tallettajat ja järjestelmän vakaus. Markkinoiden valvontaa voi hoitaa esimerkiksi pankkien perustama yksityinen valvontaklubi.

Suomen pankkikriisin kokemusten valossa ei ole uskottavaa esittää markkinoiden omaehtoista valvontaa ja sääntelyä voimassa olevan sääntelyjärjestelmän tilalle. Tästä huolimatta free banking -koulukunnan näkemyksiä ei ole syytä kokonaan sivuuttaa. Talletussuojaa kohtaan esitetty kritiikki on perusteltua; siihen ovatkin yhtyneet myös välittäviä näkemyksiä edustavat taloustieteilijät. Sen sijaan valvonnan uskomisen pankkien perustamalle yksityiselle valvontaklubille edellyttäisi Suomen markkinoita olennaisesti syvempiä ja monipuolisempia rahoitusmarkkinoita. Suomen oloissa klubisääntely muuttuisi helposti muutaman suuren pankin määräämäksi sääntelyksi ja tietoja kilpailijoiden taloudellisesta tilasta voitaisiin väärinkäyttää. Toisaalta EU:n alueella on määrätietoisesti harmonisoitu pankkilainsäädäntöä, pyritty tehostamaan julkista valvontaa sekä lisätty valvojen yhteistyötä. Harmonisointiin ei ole liittynyt suosituksia talletussuojasta ja muusta sääntelystä luopumiseksi, vaan on pyritty vakautta turvaavan normisääntelyn yhdenmukaistamiseen. Tällaiseen kehityssuuntaukseen istuvat huonosti free banking -koulukunnan näkemykset. Edes lakisääteisestä talletussuojasta luopuminen lyhyellä tähtäyksellä ei EU:n viime aikaisen kehityksen valossa ole realistinen tavoite. Uutta EUn direktiiviä piensijoittajien korvausrahosta ollaan valmistelemassa, mikä entisestään vahvistaa EUn valitsemaa suuntausta pankkisääntelyssä.

Tutkimuksen tässä vaiheessa ei ole edellytyksiä ottaa kantaa, tulisiko pitemmällä tähtäyksellä pyrkiä vaikuttamaan EU:n päätöksentekoeleimiin ja tätä kautta EU:n direktiiveihin niin, että lakisääteisestä talletussuojasta luovuttaisiin kokonaan tai vaihtoehtoisesti siirryttäisiin narrow banking -mallin mukaiseen talletussuojan rajoittamiseen. Tässä vaiheessa on oleellisempaa pyrkiä vaikuttamaan kansallisen lainsäädännön ja erityisesti kansallisen valvontaviranomaisen käytettävissä olevin

keinoin siihen, että talletussuojajärjestelmän ja muun pankkisääntelyn haittavaikutukset voidaan minimoida. Pientallettajien rajoitetun suojan olemassa oloa olennaisempaa on, miten laajaksi tosiasiallinen tallettajien, velkojien ja jopa omistajien suoja muodostuu. Tämä edellyttää talletussuojan lakisääteisen rajaamisen lisäksi pankkitukiponnen purkamista ja too big to fail -efektin rajoittamista.

Tutkimuksen johtopäätöksinä esitetään seuraavia suuntaviivoja pankkien valvonnan ja toiminnan sääntelyn kehittämisestä:

5.2 Lainsäädännön kehittäminen

Lainsäännösten muutostarpeet perustuvat siihen lähtökohtaan, että normit nähdään insenttiiveinä saada taloustieteilijöiden määrittelemä rationaalinen, omaa etuaan maksimoiva normialamainen toimimaan lainsäätäjän tavoitteiden mukaisesti. Puhtaimmillaan agentti taloustieteilijöiden mukaan noudattaa lakia, jos siitä on hänelle hyötyä enemmän kuin lain noudattamatta jättämisestä aiheutuu kustannuksia. Normin noudattamista voidaan täten tehostaa lisäämällä agentin vastuuta noudattamatta jättämisen seurauksista. Vastuu voi syntyä joko taloudellisena vastuuna tai vahingonkorvaus- ja rikosoikeudellisena vastuuna.

Omistajien vastuuta ja valvontainsenttiivejä tehostaa vakavaraisuussääntely. Tämän takia vakavaraisuussääntelyn hyväksyvät useat taloustieteilijät. Säännöksen keskeinen rooli omistajien valvontavastuun tehostamisessa edellyttää valvojilta säännöksen tosiasiallisen noudattamisen valvontaa ja tiukkaa suhtautumista esimerkiksi kirjanpidollisiin järjestelyihin, joilla pyritään vain muodollisesti täyttämään lakisääteinen vakavaraisuusvaatimus.

Mikäli too big to fail -ilmiö joudutaan markkinoiden vakauden nimissä hyväksymään, sen riskinottoa mahdollisesti lisäävien vaikutusten vaimentamiseksi omistajan vastuuta tulisi voida lainsäädännöllä lisätä. Ilmiön haittavaikutusten pienentämiseksi saattaisi olla perusteltua harkita Norjan lainsäädännöstä tunnettua menettelyä säättää normi, joka mahdollistaisi tappiollisten pankkien osakepääoman nollauksen ennen pankin joutumista viranomaisten haltuun.

Selvitystila- ja konkurssimenettelyä koskevien säännösten tavoitteiden ja sisällön uudelleen arviointi näyttää myös välttämättömällä pankin johdon vastuun sekä omistajien valvontainsenttiivien lisäämiseksi.

Tutkimuksen myöhemmissä osissa tarkastellaan yksityiskohtaisesti lainsäädännön muutostarpeita säännöksiin liittyvien haitallisten vaikutusten vähentämiseksi ja normien noudattamisen tehostamiseksi.

5.3 Valvonnan kehittäminen

Pankkivalvonnan tavoitteiden uudelleen arvioimiseksi tulisi lähteä taloustieteilijöiden näkemyksistä, joiden mukaan valvonnan ja sääntelyn moraalikatona ilmenevien haittavaikutusten keskeinen syy on siinä, että pankin johto ja omistajat eivät kannata täyttä vastuuta toimien seurauksista. Valvonnan tehtävänä tulisi olla pankkien toimintaa koskevan aineellisen lainsäädännön noudattamisen valvonta ja sen varmistaminen, että lainsäädännön tavoitteita ei pyritä saavuttamaan siirtämällä vastuuta pankkien toimintojen seurauksista yhteiskunnalle. Valvonnan tehtävänä ei

ole estää pankkeja ottamasta riskejä, vaan varmistaa, että riskeistä aiheutuvan taloudellisen vastuun kantavat pankin omistajat ja johto. Näin voidaan tehokkaimmin rajata piittaamatonta riskinottoa ja turvata sekä tallettajien saamia että rahoitusmarkkinoiden vakautta.

Pankkivalvonnan tavoitteet voitaisiin edellä esitetyin perustein määritellä seuraavasti:

“Rahoitustarkastuksen tehtävänä on pankkien toimintaa sääntelevien lakien noudattamisen valvonta. Tehtävänsä suorittaessaan rahoitustarkastuksen tavoitteena on

- 1) varmistaa, että vastuu pankkien toiminnoista on pankin omistajilla ja johdolla yhtiöoikeudellisten periaatteiden mukaan*
- 2) valvoa ja itse toimia niin, että vakauden ja tallettajien turvaamiseksi säädetyn lainsäädännön haitalliset kannustinvaikutukset minimoidaan”*

Myöhemmin julkaistavissa tutkimuksen osissa tarkastellaan valvontaviranomaisten toimia säästöpankkiryhmää koskevan vahingonkorvausoikeudenkäyntiaineiston perusteella. Johtopäätöksenä arvioidaan, missä määrin viranomaiset ovat omilla toimillaan pystyneet vähentämään sääntelyn riskinottoa (moraalikatoa) lisääviä ei-toivottuja vaikutuksia vai ovatko viranomaiset omilla toimillaan lisänneet näitä vaikutuksia. Vasta tämän jälkeen on mahdollista esittää yksityiskohtaisia suosituksia rahoitustarkastuksen tehtävien hoitoon. Seuraavia näkökohtia voidaan kuitenkin esittää jo tässä vaiheessa:

Lainsäädäntömuutoksia tarvittaneen mm. sen varmistamiseksi, että pankin johto vastaa rahoitustarkastukselle toimitettavien tietojen oikeellisuudesta. Erityisen tärkeitä ovat valvottavien tilaa koskevat tiedot, kuten tilinpäätöstiedot, osavuositilauksien tiedot ja oman pääoman riittävyyttä (vakavaraisuutta, markkinariskejä) koskevat tiedot. Näiden tietojen oikeellisuudesta vastuu kuuluu pankin johdolle, mikä edellyttäneen säännöstä lakiin ja mahdollisia sanktioita virheellisten tietojen antamisesta. Muistettakoon, että meillä on aiemmin ollut tähän liittyviä vastuusäännöksiä pankkilainsäädännössä.⁵

Rahoitustarkastuksen kehittämistä pohtiva työryhmä on ehdottanut rahoitustarkastuksen tehtäviksi mm. sen turvaamista, että rahoitusmarkkinoiden valvonnan ja markkinoilla toimivien päätöksenteon tueksi saadaan riittävä, luotettava ja oikea-aikainen informaatio valvottavien tilasta. On syytä erityisesti korostaa, että informaatio

⁵ Uudessa Seelannissa on maan keskuspankki siirtynyt pankkivalvonnassa free banking -koulukunnan näkemyksiä painottavaan suuntaan. Joulukuussa 1994 hyväksytyissä pankkivalvontaa koskevissa periaatteissa ovat keskeisiä

- a) julkinen tilinpäätös- ja osavuosi-informaatio,
- b) osittainen luopuminen vakautta turvaavasta sääntelystä,
- c) pankin johdon vastuu.

Pääpaino on pankkien toimintaa koskevan julkisen informaation parantamisessa ja vastuun siirtämisessä tältä osin valvontaviranomaisilta pankin johdolle. Pankin johto sitoutuu henkilökohtaiseen vastuuseen informaation luotettavuudesta ja voi joutua jopa vahingonkorvausvelvolliseksi harhaanjohtavan/puutteellisen informaation hyväksymisestä. Informaatiolla pyritään lisäämään tallettajien mahdollisuuksia arvioida pankkien tilaa, sillä Uudessa Seelannissa ei ole talletussuojajärjestelmää. Uuden pankkien valvontaa koskevan järjestelmän uskotaan myös lisäävän pankin johdon ja omistajien insentiivejä johtaa ja valvoa pankkia tehokkaasti ja luotettavasti.

tion luotettavuuden turvaaminen ei saa olla rahoitustarkastuksen vaan pankin johdon tehtävä. Tämä on jopa niin tärkeä tehtävä, että tätä koskeva velvollisuus ja sen rikkomisesta seuraavat sanktiot tulisi säätää lakiin.

Valvojan omiin toimiin liittyvien ei-toivottujen vaikutusten vähentämiseksi taloustieteilijät esittävät valvontaviranomaisen harkintavallan rajaamista ja selkeitä, asteittain tiukkenevia toimenpideohjelmiä, joita viranomaisten tulee sitoutua noudattamaan. Tiukimmista toimenpiteistä esimerkkinä voidaan mainita selvitystilamennettelyn käynnistämisvaltuudet ja vahingonkorvauskanteen nostovaltuudet. Mikäli viranomainen ei itse toimi ohjelman edellyttämällä tavalla, poikkeaminen tulisi perustella ja perustelut tarvittaessa julkistaa. Toimenpideohjelmien tulisi perustua objektiivisten luokitusjärjestelmien tuottamiin mittareihin, jotka puolestaan sisältävät pankin toimintojen kvalitatiivista ja kvantitatiivista arviointia.

6 Tutkimus jatkuu

Tutkimusprojektin seuraavassa vaiheessa analysoidaan säästöpankkiryhmän vahingonkorvausoikeudenkäyntiaineiston pohjalta, mm. miten valvontaviranomaiset ovat valvoneet vakavaraisuussäännösten ja riskikeskittymäsäännösten noudattamista. Johtopäätöksenä pyritään arvioimaan, miten valvonnallisin toimin voidaan vahvistaa normien uskottavuutta ja niiden toivottuja kannustinvaikutuksia.

Lisäksi arvioidaan tilintarkastajien toimintaa sekä tähän liittyviä kehittämistarpeita. Vastuuvapautta sekä kanneaikoja koskevien säännösten tarkoituksenmukaisuutta arvioidaan myös.

Lähteet

Kirjat

- Aaku, E. (1955) **Suomen liikepankit vuosina 1861–1955**. Painamaton moniste.
- Aarnio, A. (1975) **Laki, teko ja tavoite**. Tutkimus tavoitteellisuudesta lain tulokinnassa ja sen soveltamisessa. ISBN 951-9027-19-X (sidottu). ISBN 951-9027-20-3 (nidottu).
- Aarnio, A. (1978) **Mitä lainoppi on?** (Lainoppi) ISBN 951-30-4310-X (nidottu).
- Anttila, T. (1966) **Pankki, riskit ja sääntely**. Oikeustieteellinen tutkimus mahdollisuuksista sääntelyllä hallita pankkien riskejä. ISBN 951-640-893-1.
- Dewatripont, M. – Tirole, J. (1994) **The Prudential Regulation of Banks**. ISBN 0-262-04146-4.
- Dixit, A.K. – Nalebuff, B.J. (1991) **Thinking Strategically. The Competitive Edge in Business, Politics, and Everyday Life**. ISBN 0-393-31035-3.
- Erma, R. – Koski, P. (1985) **Pankkilait 1969–1985**. Liike-, säästö- ja osuuspankkilait selityksineen. ISBN 951-99793-0-4.
- Friedman, M. (1960) **A Program for Monetary Stability**.
- Gilbart, J.W. (1911) **The History, Principles and Practice of Banking**. New Edition, revised by Ernest Sykes.
- Glasner, D. (1989) **Free Banking and Monetary Reform**. ISBN 0-521-36175-3.
- Hein, E. (1996) **Deposit Insurance: Pricing and Incentives**. Bank of Finland Studies E:6 1996. ISBN 951-686-517-8.
- Hemmo, M. (1996) **Vahingonkorvauksen sovittelu ja moderni korvausoikeus**. ISBN 951-855-159-6.
- History of Banking** (1993) Volume II. **Usury**. Edited by Capie, F.H., ISBN 1-85196-128-3.
- History of Banking 1650–1850** (1933). Volume IV. **English Banking**. Edited by Capie, F.H., ISBN 1-85196-130-5.
- Kalima, K. (1980) **Pankkien valvonnasta**. Hallinto-oikeudellinen tutkimus pankkitarkastusorganien toimivallasta. Yliopistollinen väitöskirja. ISBN 951-855-031-X (nidottu). ISBN 951-855-032-8 (sidottu).
- Kanniainen, V. – Määttä, K. (toim.) (1996) **Näkökulmia oikeustaloustieteeseen**. ISBN 951-662-682-3.
- Kivivuori, A. (1969) **Suomen vahingonkorvauslainsäädännön kehitys I. Rikoslainsäädäntö 1809–1875**. (Väitös)
- Kivivuori, A. (1986) **Lakien valmistelusta**. Julkaisusarja B nro 43, 1986. Valtion painatuskeskus. ISBN 951-9314-61-X.

- Klami, H.T. (1977) **Oikeudellisen sääntelyn yleinen teoria** (Sääntely)
- Klami, H.T. (1979) **Finalistinen oikeusteoria.** (Finalistinen) Tutkimus oikeudellisen päätöksenteon ja oikeusnormipropositioiden tavoitteellisesta justifiointista ja kontrollista. ISBN 951-641-784-1.
- Klami, H.T. (1983) **Ihmisen säännöt.** Tutkimus oikeuden olemuksesta, synnystä ja toiminnasta. (Säännöt)
- Kontkanen, E. (toim.) (1991) **Talletuspankkilaki.** ISBN 951-26-3577-1.
- Korpisaari, P. (1915) **Talletuspankin likviditeettiperiaate.** Pankkiteoreettinen tutkimus. (Väitös)
- Korpisaari, P. (1920) **Suomen pankit.** Niiden kehitys, rakenne ja toimintamuodot.
- Korpisaari, P. (1930) **Raha ja pankit.**
- Kuusterä, A. (1995) **Aate ja raha.** Säästöpankit suomalaisessa yhteiskunnassa 1822–1994. ISBN 951-1-13932.
- Mas-Colell, A. – Whinston, M.D. – Green, J.R. (1995) **Microeconomic Theory.** ISBN 0-19-510268-1.
- Mercuro, N. (1989) **Law and Economics.** ISBN 0-89838-282-3.
- Nyman, K. Fr. (1948 ja 1961): **Säästöpankkilaki selityksin.**
- The New Palgrave Dictionary of Economics.** Vol. 3. Edit. by Eatwell, J. – Milgate, M. and Newman, P.
- Pauli, R. (1991) **Pankkikilpailu ja yleinen etu.** Näkökulmia rahoitusmarkkinoiden vakauteen ja valvontaan. Suomen Pankki A:81. ISBN 951-686-295-0.
- Pierce, J.L. (1991) **The Future of Banking.** ISBN 0-300-05058-5.
- Posner, R. (1992) **The Economic Analysis of Law.** (Economic Analysis) ISBN 0-316-71444-5.
- Räsänen, M. (1994) **Pankkien talletusvakuuden arvo ja riskikäyttäytyminen.** Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen tutkimuksia 17/1994. ISBN 951-561-086-9.
- Smith, A. (1776) **The Wealth of Nations.** An Inquiry into the Nature and the Causes of the Wealth of Nations.
- Smith, V.C. (1990) **The Rationale of Central Banking and the Free Banking Alternative.** ISBN 0-86597-086-6. ISBN 0-86597-087-4 (pbk)
- Wikström, K. (1994) **Oikeus ja talous.** ISBN 951-640-752-8.
- White, L.H. (1984) **Free Banking in Britain.** Theory, experience, and debate 1800–1845. ISBN 0-521-25859-6.

White, L.J. (1991) **The S & L Debacle**. Public Policy Lessons for Bank and Thrift Regulation. ISBN 0-19-506733-9. 0-19-507484-X (pbk).

Artikkelit

Aarnio, A. (1974) **Justifiointi ja selittäminen**. Kaksi näkökulmaa oikeustieteeseen. (Justifiointi) Lakimies 1974, s. 305–339.

Alworth, J.S. – Bhattacharaya, S. (1995) **The Emerging Framework of Bank Regulation and Capital Control**. Special Paper No. 78. LSE Financial Markets Group. December 1995.

Aranko, J. (1995a) **Pankit pitäisi jakaa kahtia**. Artikkelit Helsingin Sanomien Vieraskynäpöydällä. Syyskuu 1995.

Aranko, J. (1995b) **Suppea pankki – hyvä tapa vai paha moka?** Syyskuu 1995.

Baltensperger, E. – Dermine, J. (1987) **Banking Deregulation in Europe**. Economic Policy. April 1987, s. 63–103.

Bensaid, B. – Pages, H. – Rochet, J.-C. (1995) **Efficient Regulation of Banks' Solvency**. Bank of France Research Department. January 1995.

Benston, G.J. – Kaufman, G.G. (1996) **The Appropriate Role of Bank Regulation**. The Economic Journal. May 1996, s. 688–697.

Coase, R.H. (1960) **The Problem of Social Cost**. The Journal of Law and Economics. Volume III. October 1960, s. 1–44.

Cole, R.A. – Eisenbeis, R.A. (1995) **The Role of Principal-Agent Conflicts in the 1980s Thrift Crisis**. Finance and Economics Discussion Series 95–27. Federal Reserve Board. May 1995.

Cole, R.A. – Eisenbeis, R.A. – McKenzie, J.A. (1993) **Asymmetric-Information and Principal-Agent Problems as Sources of Value in FSLIC-Assisted Acquisitions of Insolvent Thrifts**. Finance and Economics Discussion Series 93–35. Federal Reserve Board. October 1993.

Dellas, H. – Diba, B. – Garber, P. (1996) **Resolving Failed Banks: The U.S. S&L Experience**. Discussion Paper 96-E-22. Institute for Monetary and Economics Studies, Bank of Japan.

Dow, S.C. (1996) **Why the Banking System Should Be Regulated**. The Economic Journal. May 1996, s. 698–707. Onko viitattu?

Dowd, K. (1996) **The Case for Financial Laissez-Faire**. The Economic Journal. May 1996, s. 679–687.

Goodhart, C.A.E. (1995a) **Some Regulatory Concerns**. (Concerns) Special Paper No 79. LSE Financial Markets Group. An ESRC Research Center. December 1995.

Goodhart, C.A.E. (1995b) **An Incentive Structure for Financial Regulation**. (Incentive)

- Gorton, G. - Rosen, R. (1995) **Corporate Control, Portfolio Choice, and the Decline of Banking**. The Journal of Finance, Vol. L, No 5. December 1995, s. 1377-1420.
- Grenadier, S.R. - Hall, B.J. (1995) **Risk-Based Capital Standards and the Riskiness of Bank Portfolios: Credit and Factor Risk**. NBER Working Paper No 5178. July 1995.
- Kane, E.J. (1990) **Incentive Conflict in the International Regulatory Agreement on Risk-Based Capital**. Working Paper No. 3308. National Bureau of Economic Research, Inc. March 1990.
- Kanniainen, V. - Määttä, K. - Heimonen, M. (1995) **Oikeustaloustiede - law and economics**. Oikeus 2/1995, s. 107-124.
- Kanniainen, V. - Stenbacka, R. (1996) **Pankkiteoria ja pankkikriisi. Onko mitään opittavissa?** Helsingin Yliopiston kansantaloustieteen laitos. Esitelmiä ja kirjoituksia 12/1996.
- Kivivuori, A. (1986) **Laintulkinnan laidat**. Oikeus 1986:1, s. 24-34.
- Klami, H.T. (1978) **Normit palvelevat tavoitteita**. (Normit) Lakimies 1978, s. 146-151.
- Kornhauser, L. (1989) **Legal Rules as Incentives**. Teoksessa Law and Economics. Toim. Nicholas Mercurio, s. 27-55.
- Kosonen, P. - Letto-Vanamo, P. (1995) **Oikeutta talouteen vai taloutta oikeuteen**. Oikeus 2/1995, s. 105-106.
- Kydland, F.E. - Prescott, E.C. (1977) **Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans**. Journal of Political Economy, Vol. 85, No. 3, s. 473-491.
- Lamfalussy, A. (1989) **Globalization of Financial Markets: International Supervisory and Regulatory Issues**. Federal Reserve Bank of Kansas City. Economic Review. January 1989, s. 3-8.
- Leff, A.A. (1974) **Commentary. Economic Analysis of Law: Some Realism about Nominalism**. Virginia Law Review. Vol. 60:451, s. 451-482.
- Llewellyn, D.T. (1990) **Basle Capital Convergence Arrangements: The Strategic Dilemma of World Banking**. Sonderdruck aus Geld, Banken und Versicherungen. 1990/Band I.
- Mähönen, J. (1995) **Law and Economics: Taustaa ja mahdollisuuksia**. Oikeus 2/1995, s. 125-139.
- Peltzman, S. (1976) **Toward a More General Theory of Regulation**. The Journal of Law and Economics, Vol. XIX (1), April 1976, s. 211-240.
- Posner, R.A. (1980) **The Ethical and Political Basis of the Efficiency Norm in Common Law Adjudication**. (Ethical) Hofstra Law Review. Volume 8:487, s. 487-507.
- Rose, H. (1991) **Industry Risk and Bank Regulation**. IFA Working Paper 162. London Business School's 1991 Series of Lectures on Regulation, edited by Michael Beesley, s. 110-125.

Stigler, J.G. (1971) **The Theory of Economic Regulation**. The Bell Journal of Economics and Management Science, Spring '71, Vol. 2. No. 1, s. 3-21.

Wikström, K. (1995) **Miksi oikeuden ja talouden välistä suhdetta kannattaa tutkia?** Oikeus 2/1995, s. 140-146.

Lainvalmisteluasiakirjat: Komiteanmietinnöt

Komiteanmietintö 1884:8

Keisarilliselle Majesteetille, ehdotuksen antamista varten uuteen asetukseen yksityisten pankkien perustamisen ehdoista asetetulta komitealta, alamaissimmasti.

Komiteanmietintö 1893: 6

Keisarilliselle Majesteetille Säästöpankkikomitealta alamaissimmasti.

Komiteanmietintö 1931: 14

Valtioneuvostolle Pankkilakikomitealta

Komiteanmietintö 1967: A 8

Pankkilakikomitean mietintö

Komiteanmietintö 1976:66

Pankkilakitomikunnan mietintö Osa I ja II

Komiteanmietintö 1986:2

Pankkitoimintakomitean mietintö

Komiteanmietintö 1987:41

Pankkilakityöryhmän mietintö

Komiteanmietintö 1992:13

Rahoituslainsäädännön tarkistamistoimikunnan mietintö

Komiteanmietintö 1991: 36

Finanssiryhmäkomitean mietintö

Työryhmämuistio 1983: VM 16

Pankkitoimintaryöryhmän muistio

Lausunnot pankkitoimintakomitean ja pankkilakityöryhmän mietintöihin

Lainvalmisteluasiakirjat: Hallituksen esitykset

Hallituksen esitys n:o 29 1921 vp

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi pankkiyhtiön toiminnan tarkastuksesta.

Hallituksen esitys n:o 53 vuoden 1930 toiset valtiopäivät

Hallituksen esitys Eduskunnalle säästöpankkilaiksi sekä laiksi osaston perustamisesta pankkitarkastusvirastoon säästöpankkien tarkastusta varten.

Hallituksen esitys n:o 80 1932 vp

Hallituksen esitys Eduskunnalle pankkeja ja kiinnitysluottolaitoksia koskevaksi lainsäädännöksi.

Hallituksen esitys n:o 53 1969 vp

Hallituksen esitys Eduskunnalle liikepankkilain, säästöpankkilain, osuuspankkilain, kiinnitysluottopankkilain, luotto-osakeyhtiölain, pankkitarkastuslain ja lain osuus kuntalain, velkakirjalain, kaupparekisteristä sekä toiminimestä ja prokurasta annetun asetuksen sekä eräitä valtion varoilla lainaustoimintaa harjoittavia rahalaitoksia koskevista poikkeussäännöksistä annetun lain muuttamisesta.

Hallituksen esitys n:o 27 1977 vp

Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi osakeyhtiölainsäädännöksi.

Hallituksen esitys n:o 150 1979 vp

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi liikepankkilain, kiinnitysluottopankkilain, säästöpankkilain 12 §:n ja osuuspankkilain 10 §:n muuttamisesta

Hallituksen esitys n:o 28 1982 vp

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi säästöpankkilain, osuuspankkilain, osakeyhtiölain ja osuus kuntalain muuttamisesta.

Hallituksen esitys n:o 242 1989 vp

Hallituksen esitys Eduskunnalle talletuspankkeja koskevaksi lainsäädännöksi.

Hallituksen esitys n:o 295 1992 vp

Hallituksen esitys Eduskunnalle luotto- ja rahoituslaitoksia ja niiden toimintaa koskevaksi lainsäädännöksi.

Hallituksen esitys n:o 319 1992 vp

Hallituksen esitys Eduskunnalle rahoitustarkastuslain ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.

Lainvalmisteluasiakirjat: Valiokuntien lausunnot

Pankkivaliokunnan mietinnöt

Pankkivaliokunnan mietintö n:o 4 1921 vp hallituksen esityksen johdosta laiksi pankkiyhtiön toiminnan tarkastamisesta.

Pankkivaliokunnan mietintö n:o 1 1931 vp hallituksen esityksen johdosta säästöpankkilain ja laiksi osaston perustamisesta pankkitarkastusvirastoon säästöpankkien tarkastusta varten sekä samaa asiaa koskevasta lakialoitteesta.

Pankkivaliokunnan mietintö n:o 5 1932 vp hallituksen esityksen johdosta pankkeja ja kiinnitysluottolaitoksia koskevaksi lainsäädännöksi.

Pankkivaliokunnan mietintö n:o 3 1979 vp hallituksen esityksen johdosta laeiksi liikepankkilain, kiinnitysluottopankkilain, säästöpankkilain 12 §:n ja osuuspankkilain 10 §:n muuttamisesta.

Pankkivaliokunnan mietintö n:o 2 1982 vp hallituksen esityksen johdosta laeiksi säästöpankkilain, osuuspankkilain, osakeyhtiölain ja osuus kuntalain muuttamisesta.

Suuren valiokunnan mietinnöt

Suuren valiokunnan mietintö N:o 44 1921 vp hallituksen esityksen johdosta laiksi pankkiyhtiön toiminnan tarkastuksesta.

Suuren valiokunnan mietintö n:o 107 1932 vp hallituksen esityksen johdosta pankkeja ja kiinnitysluottolaitoksia koskevaksi lainsäädännöksi.

Suuren valiokunnan mietintö n:o 182 1990 vp hallituksen esityksestä talletuspankkeja koskevaksi lainsäädännöksi.

Suuren valiokunnan mietintö n:o 182 a 1990 vp hallituksen esityksestä talletuspankkeja koskevaksi lainsäädännöksi.

Talousvaliokunnan mietinnöt

Talousvaliokunnan mietintö n:o 18 1993 vp hallituksen esityksestä rahoitustarkastuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.

Talousvaliokunnan mietintö n:o 50 1993 vp hallituksen esityksestä luotto- ja rahoituslaitoksia ja niiden toimintaa koskevaksi lainsäädännöksi.

Hallintoneuvos Pekka Hallbergin kirjallinen lausunto (20.4.1993) eduskunnan talousvaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle rahoitustarkastuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.

Valtiopäiväasiakirjat

Valtiopäiväasiakirjat 1885. 3. S.Edusk:n Kirj. (Pappissäätö)

Valtiopäivät 1930. Asiakirjat I- V.

Valtiopäivät 1931. Asiakirjat III

Valtiopäivät 1969. Pöytäkirjat II.

Valtiopäivät 1997. Asiakirjat A 1. Hallituksen esitykset.

Valtiopäivät 1978. Asiakirjat A 1. Hallituksen esitykset.

Valtiopäivät 1979. Asiakirjat A 2. Hallituksen esitykset.

Valtiopäivät 1979. Asiakirjat C. Valiokuntien mietinnöt ja lausunnot.

Valtiopäivät 1990. Asiakirjat D 1, Valtiopäiväpäätös ja eduskunnan vastaukset.

Valtiopäivät 1990. Pöytäkirjat 4.

Valtiopäivät 1993. Asiakirjat C 2, Valiokuntien mietinnöt ja lausunnot.

Valtiopäivät 1993. Pöytäkirjat 2 ja 5.

Viranomaisjulkaisut

Rahoitustarkastustyöryhmän muistio. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 1992:19.

Suomen Pankkituki. Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle pankkituesta. 2.12.1993.

Rahoitusmarkkinoiden valvonnan uudistuksen jatkotarpeet. Valtiovarainministeriö 11.4.1995.

Hallituksen tiedonanto eduskunnalle suunnitelmasta rahoitusjärjestelmän tervehdyttämiseksi, tervehdyttämiseen käytettävistä keinoista ja julkisen tuen palauttamisesta. 8.5.1996.

Rahoitusjärjestelmän tervehdyttäminen. Valtiovarainministeriön tausta-aineisto valtioneuvoston tiedonantoon eduskunnalle suunnitelmasta rahoitusjärjestelmän tervehdyttämisestä, tervehdyttämiseen käytettävistä keinoista ja julkisen tuen palauttamisesta valtiolle. Valtiovarainministeriö 1996. ISSN 951-53-0831-3.

Kertomus Eduskunnalle niistä toimenpiteistä, joihin Eduskunnan tekemät muistutukset valtiovarain hoidosta ja tilinpidosta vuonna 1993 ovat antaneet aiheita. K7/1996 vp. Helsinki 1996.

Suomen Pankin keskustelualoitteet

Autio, J. - Ikonen, V. - Elonen, H.U. (1991: **Liikepankkien vaikeudet ja Suomen Pankin tukitoimet 1928-1934**. Suomen Pankin keskustelualoitteita 25/91. Helsinki.

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

Vihriälä, V. (1989) **Rahoituslaitokset rahoitusjärjestelmässä. Katsaus uuteen teoriaan ja eräitä empiirisiä havaintoja**. Suomen Pankin keskustelualoitteita 32/89. Helsinki.

Vihriälä, V. (1996a) **Bank Capital, Capital Regulation and Lending**. Suomen Pankin keskustelualoitteita 9/96.

Vihriälä, V. (1996b) **Credit Growth and Moral Hazard. An Empirical Study of the Causes of Credit Expansion by the Finnish Local Banks in 1986-1990**. Suomen Pankin keskustelualoitteita 10/96. Helsinki.

Vihriälä, V. (1996c) **Credit Crunch or Collateral Squeeze? An Empirical Analysis of Credit Supply of the Finnish Local Banks in 1990-1992**. Suomen Pankin keskustelualoitteita 11/96. Helsinki.

Ei julkaistu aineisto

Rahoitustarkastuksen toiminnan kehittäminen. Rahoitustarkastuksen työryhmämuistio 1/96 (29.12.1995).

Rahoitustarkastuksen organisaation kehittäminen. Työryhmämuistio. (20.3.1996)

Jussi Linnamon kirje 12.11.1987 **Highly Esteemed Sir**; sekä H.V. Pekan pumpussa.

BIS ja EU

77/780/ETY Ensimmäinen pankkidirektiivi
89/646/ETY Toinen pankkidirektiivi
86/635/ETY Direktiivi tilinpäätöksestä ja konsolidoidusta tilinpäätöksestä
89/299/ETY Direktiivi omista varoista
89/647/ETY Direktiivi vakavaraisuussuhteesta
96/30/ETY Direktiivi konsolidoidusta valvonnasta
92/121/ETY Direktiivi suurista asiakasriskeistä
93/22/ETY Direktiivi sijoituspalveluyritysten ja luottolaitosten omien varojen riittävästä

- 94/19/EY Direktiivi talletusten vakuusjärjestelmistä
95/26/EY Direktiivi toiminnan vakauden valvonnan tehostamiseksi (ns. BCCI-direktiivi)
- BIS Report on International Developments in Banking Supervision. Prepared and distributed by Committee on Banking Regulations and Supervisory Practices. Report numbers 1-9. July 1982 - September 1994.
- BIS International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards, July 1988.

Rahoitustarkastuksen määräykset

- Määräys omien varojen ja konsolidoitujen omien varojen ilmoittamisesta. 21.8.1996 ja 3.10.1996.
- Määräys vakavaraisuussuhteen ja konsolidoidun vakavaraisuussuhteen ilmoittamisesta. 21.8.1996.
- Määräys suurten asiakasriskien ja konsolidoitujen suurten asiakasriskien ilmoittamisesta. 21.8.1996.
- Määräys konsolidointiryhmään ja konserniin kuuluvien yritysten ilmoittamisesta. 21.8.1996.
- Yleisohje konsolidoidusta valvonnasta. 21.8.1996.
- Ohje markkinariskien kattamiseksi vaadittavien omien varojen ja konsolidoitujen omien varojen ilmoittamisesta. 21.8.1996.

SUOMEN PANKIN KESKUSTELUALOITTEITA

ISSN 0785-3572

- 1/96 Kari T. Sipilä **A Data Communication Network for Administrative Purposes within the EU.** 1996. 53 s. ISBN 951-686-492-9. (TK)
- 2/96 Veikko Saarinen – Kirsti Tanila – Kimmo Virolainen **Payment and Settlement Systems in Finland 1995.** 1996. 60 s. ISBN 951-686-493-7. (RM)
- 3/96 Harri Kuussaari **Systemic Risk in the Finnish Payment System: an Empirical Investigation.** 1996. 32 s. ISBN 951-686-494-5. (RM)
- 4/96 Janne Lauha **OTC-johdannaiset ja Suomen oikeus.** 1996. 98 s. ISBN 951-686-495-3. (RATA)
- 5/96 Jukka Ahonen – Ilmo Pyyhtiä **Suomen teollisuuden rakenne ja häiriöalttius suhteessa muihin EU-maihin.** 1996. 37 s. ISBN 951-686-496-1. (RP)
- 6/96 Pekka Ilmakunnas – Jukka Topi **Microeconomic and Macroeconomic Influences on Entry and Exit of Firms.** 1996. 33 s. ISBN 951-686-497-X. (TU)
- 7/96 Jaakko Autio **Korot Suomessa 1862–1952.** 1996. 55 s. ISBN 951-686-498-8. (TU)
- 8/96 Vesa Vihriälä **Theoretical Aspects to the Finnish Credit Cycle.** 1996. 63 s. ISBN 951-686-500-3. (TU)
- 9/96 Vesa Vihriälä **Bank Capital, Capital Regulation and Lending.** 1996. 52 s. ISBN 951-686-501-1. (TU)
- 10/96 Vesa Vihriälä **Credit Growth and Moral Hazard. An Empirical Study of the Causes of Credit Expansion by the Finnish Local Banks in 1986–1990.** 1996. 53 s. ISBN 951-686-502-X. (TU)
- 11/96 Vesa Vihriälä **Credit Crunch or Collateral Squeeze? An Empirical Analysis of Credit Supply of the Finnish Local Banks in 1990–1992.** 1996. 50 s. ISBN 951-686-503-8. (TU)
- 12/96 Peter Redward **Structural Reform in New Zealand: A Review.** 1996. 35 s. ISBN 951-686-504-6. (KT)
- 13/96 Kaare Guttorm Andersen – Karlo Kauko **A Cross-Country Study of Market-Based Housing Finance.** 1996. 45 s. ISBN 951-686-505-4. (RM)
- 14/96 Kristina Rantalainen **Valtion luotonotto ja velkapaperimarkkinat Italiassa.** 1996. 29 s. ISBN 951-686-506-2. (RM)
- 15/96 Tuomas Saarenheimo **Monetary Policy for Smoothing Real Fluctuations? – Assessing Finnish Monetary Autonomy.** 1996. 36 s. ISBN 951-686-508-9. (KT)
- 16/96 Mikko Ayub **Eläkerahoitus ja talouskasvu. Taloutta kohtaavien sokkien vaikutus kasvuun ja hyvinvointiin osittain rahastoivassa eläkejärjestelmässä.** 1996. 72 s. ISBN 951-686-509-7. (TU)
- 17/96 Veikko Saarinen **Maksujärjestelmät ja -välineet Suomessa.** 1996. 34 s. ISBN 951-686-511-9. (RM)

- 18/96 Antti Ripatti **Stability of the Demand for M1 and Harmonized M3 in Finland.** 1996. 31 s. ISBN 951-686-513-5. (TU)
- 19/96 Juha Seppälä – Petri Viertiö **The Structure of Interest Rates: Estimation and Interpretation.** 1996. 55 s. ISBN 951-686-514-3. (MO)
- 20/96 Jukka Ahonen **Suomen Pankki ja tiedotusvälineet – virkamiesten ja taloustoimittajien vuorovaikutus.** 1996. 51 s. ISBN 951-686-515-1. (TIE)
- 21/96 Matti Ahokas – Harri Kuussaari – Kimmo Virolainen **Johdannaismarkkinat. Maailmanlaajuinen keskuspankkikysely.** 1996. 43 s. ISBN 951-686-516-X. (RM)
- 22/96 Peter Redward – Tuomas Saarenheimo **From Policy Rate to Market Rates: An Empirical Analysis of Finnish Monetary Transmission.** 1996. 29 s. ISBN 951-686-518-6. (KT)
- 23/96 Juhana Hukkinen – Matti Virén **Assessing the Forecasting Performance of a Macroeconomic Model.** 1996. 22 s. ISBN 951-686-519-4. (KT)
- 24/96 Pertti Pylkkönen **Suomalaisten vakuutusyhtiöiden sijoitustoiminta.** 1996. 54 s. ISBN 951-686-520-8. (TU)
- 25/96 Panu Poutvaara **Pörssikurssien kehitys Suomessa 1896–1929: Uudet indeksisarjat ja niiden tulkinta.** 1996. 53 s. ISBN 951-686-521-6. (TU)
- 26/96 Uwe Ketelsen – Mika Kortelainen **The Pass-Through of Exchange Rate Changes to Import Prices.** 1996. 29 s. ISBN 951-686-525-9. (KT)
- 27/96 Liisa Halme **Pankkisääntelyn teoria ja normit. Oikeudellinen näkökulma.** 1996. 147 s. ISBN 951-686-535-6. (TU)