ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Halme, Liisa

Book

Pankkisääntely ja valvonta: Oikeuspoliittinen tutkimus säästöpankkien riskinotosta

Bank of Finland Studies, No. E:15

Provided in Cooperation with:
Bank of Finland, Helsinki

Suggested Citation: Halme, Liisa (1999) : Pankkisääntely ja valvonta: Oikeuspoliittinen tutkimus säästöpankkien riskinotosta, Bank of Finland Studies, No. E:15, ISBN 951-686-606-9, Bank of Finland, Helsinki,
https://nbn-resolving.de/urn:nbn:fi:bof-201408071707

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/212948

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Tiivistelmä

Tutkimuksessa on pyritty arvioimaan, minkälaiset kriteerit ideaalisen pankkilainsäädännön ja -valvonnan tulee täyttää silloin, kun joudutaan toimimaan maailmassa, jossa sopimukset, normit ja niiden valvonta ovat informaatio-ongelmien takia väistämättä epätäydellisiä. Työssä on pyritty määrittelemään sellaisen sääntely- ja valvontajärjestelmän piirteitä, joka tukisi rahoitusjärjestelmän vakautta, tarjoaisi tehokkaat kannustimet normien noudattamiseen ja lainsäätäjän tavoitteisiin sitoutumiseen sekä korjaisi informaation epäsymmetriasta johtuvia ongelmia.

Johtopäätökseksi saadaan, että tehokas sääntely ja valvonta edellyttävät toimintaolosuhteita, joissa kiinnitetään huomiota eri osapuolten *sitoutumiseen*, joissa toimii *markkinakuri* ja joissa agenttien, kuten esimerkiksi pankin johdon ja valvojien, toimintaa *kontrolloidaan*. Tällaisen toimintaympäristön voi olettaa tukevan moraalikatoon liittyvän liiallisen riskinoton minimoitumista. Huomattakoon, että ensisijaisesti ei suositella nojautumista kontrolliin, vaan katsotaan, että lainsäädännön ja valvonnan tulee ensisijaisesti perustua sitoutumiseen ja markkinakuriin.

De lege ferenda -johtopäätöksissä korostuu siis kysymys, minkälaisia kannustinmalleja lainsäädännön muutosesitykset tukevat. Pankkilainsäädännön ja valvonnan yhteydessä oikeansuuntaiset ohjaimet tukevat järjestelmän vakautta ja korostavat yksittäisten toimijoiden vastuuta sen positiivisessa (vastuu–valta) ja negatiivisessa (vastuu–sanktiot) ulottuvuudessa.

Tutkimuksen empiirisessä osassa on etsitty vastausta kysymykseen, missä määrin säästöpankkien liiallinen riskinotto erityisesti 1980-luvun lopulla johtui lainsäädännön rakenteellisista vääristymistä, pankkien omasta käyttäytymisestä tai valvojien käyttäytymisestä. Myös tuomioistuinten normitulkintoja on arvioitu liiallisen riskinoton ennalta ehkäisemisen näkökulmasta.

Säästöpankkien omat pääomat ovat olleet pienemmät kuin liikepankkien. Omien pääomien vähäisyyttä lainsäätäjä tasapainotti asettamalla säästöpankeille tiukemmat toimintaa rajoittavat säännökset kuin liikepankeille. Tämä oli keskeinen lähtökohtaero näiden pankkiryhmien toiminnan sääntelyssä talletuspankkilain voimaantuloon saakka. Tutkimustulokset viittaavat siihen, että lähtökohtaero ei riittävästi näkynyt pankkien, valvontaviranomaisten tai tuomioistuinten käyttäytymisessä eikä siinä, että yksittäiset normit olisivat olleet sopusoinnussa lähtökohdan kanssa. Näin ollen liian pieni oma pääoma ei tarjonnut riittäviä kannustimia liiallisen riskinoton ehkäisemiseksi eikä toiminnan turvaamiseksi riskien realisoituessa.

Asiasanat: pankkisääntely, pankkivalvonta, moraalikato, päämies, agentti

Abstract

This study considers what kind of criteria banking legislation and supervision must fulfil to be ideal in a world where contracts, legal rules and their interpretation are inevitably imperfect because of information problems. We identify features of a regulatory and supervisory framework that would support the stability of the financial system, offer effective incentives for compliance with legal rules and commitment to lawmakers' objectives, and remedy problems caused by the asymmetry of information.

We conclude that efficient regulation and supervision require conditions where the *commitment* of the various parties is taken into account, there is *market discipline* and the actions of agents, such as bank management and regulators, are *controlled*. The existence of such conditions can be assumed to minimize excessive risk taking associated with moral hazard. It should be noted that we do not recommend that legislation and supervision should rely primarily on control but rather on commitment and market discipline.

Thus the *de lege referenda* conclusions focus on the issue of what kind of incentives are supported by proposed changes in legislation. The use of appropriate incentives in banking legislation and supervision underpins the stability of the financial system and stresses the responsibility of economic agents in the positive (responsibility – power) and negative (responsibility – sanctions) dimensions.

The empirical part of the study attempts to answer the question of the extent to which the excessive risk taking of savings banks, especially in the late 1980s, was due to structural distortions in legislation, the behaviour of the banks themselves or the behaviour of regulators. Similarly, the interpretations of legal rules by the courts are evaluated from the point of view of prevention of excessive risk taking.

Savings banks have traditionally had lower levels of equity capital than commercial banks. To counterbalance this, lawmakers imposed restrictions on the activities of savings banks that were stricter than those applicable to commercial banks. This fundamental difference persisted until the entry into force of the Deposit Banks Act. The results of the study refer to the fact that this difference was not reflected adequately in the behaviour of banks, supervisory authorities or courts and that legal rules were not in harmony with this difference. Consequently, capital levels that were too low did not act as a sufficient incentive to prevent excessive risk taking by the savings banks neither could safeguard their existence when risks started to realize.

Key words: banking regulation, banking supervision, moral hazard, principal, agent

Esipuhe

Tämän tutkimuksen juuret ulottuvat vuoteen 1986, jolloin työtehtäväni Suomen Pankissa alkoivat painottua suomalaisten pankkien riskien arviointiin. Tarkempaa muotoa ajatus tutkimuksen tekemisestä sai samalla kun 1990-luvun pankkikriisi syveni ja erilaisia kriisin hoitotoimia hiottiin niin Suomen Pankissa kuin valtion vakuusrahastossa. Kriisin jatkumisen myötä nousi yhä useammin esiin kysymys, miten pankkitoiminnassa voitiin ottaa niin suuria riskejä, että ne realisoituessaan edellyttivät useiden kymmenien miljardien markkojen suuruista julkista tukea. Kysymys vakavaraisuussäännösten toimivuudesta ja riskinottoa rajoittavien säännösten tosiasiallisesta ennaltaehkäisykyvystä alkoi tuntua yhä keskeisemmältä. Myös valvontaviranomaisten käyttäytymisen arviointi tuntui tarpeelliselta. Samoin tuntui tärkeältä arvioida oikeuslaitoksen tulkintoja; olihan säästöpankkiryhmässä nostettujen vahingonkorvauskanteiden eräänä keskeisenä tavoitteena pidetty yhtenäisen oikeuskäytännön saamista pankkien riskinoton rajoille. Kriisin hellitettyä otettaan huomasin kyseleväni itseltäni, onko lainsäädäntö- ja viranomaistoimin ylipäänsä tehtävissä mitään tai jotakin, jotta koetun kaltainen pankkikriisi ei toistuisi.

Tämän tutkimuksen tekeminen ei olisi ollut mahdollista ilman työnantajani, Suomen Pankin, tarjoamaa mahdollisuutta keskittyä lähes kolmen vuoden ajan arvioimaan pankkikriisiä edeltäneen lainsäädännön ja valvonnan tarkoituksenmukaisuutta ja yrittämään etsiä edes osavastauksia, miten menneistä voidaan ottaa oppia.

Tutkimus ei olisi myöskään onnistunut ilman Rahoitustarkastuksen myönteistä suhtautumista ja päätöstä antaa analysoitavaksi niin Rahoitustarkastuksen kuin sen edeltäjän, pankkitarkastusviraston, ei-julkista valvontaaineistoa.

Tutkimuksen ohjaajana on toiminut professori Jarno Tepora, jonka asiantuntemus ja ammattitaito, mutta myös varaukseton tuki on ollut korvaamaton apu työn eri vaiheissa. Käsikirjoitukseni esitarkastajina ovat toimineet professorit Matti Rudanko ja Matti Heimonen, joille olen kiitollinen arvokkaista kommenteista sekä rakentavista huomautuksista ja korjausehdotuksista käsikirjoituksen parantamiseksi ja laajan aihepiirin rajausten selkiyttämiseksi.

Suomen Pankin tutkimusosasto on tarjonnut ihanteelliset puitteet työn tekemiselle. Juha Tarkan panos tutkimuksen taloustieteellisen näkökulman kehittelyssä on ollut keskeinen. Hän on pitänyt huolta tutkimuksen tieteellisestä etenemisestä sekä yhdessä Jouko Vilmusen kanssa huolehtinut rohkaisevan ja kannustavan työilmapiirin luomisesta ja ylläpitämisestä. Anu Matikainen työsti välillä käsittämättömän laajaksi paisunutta valvonta- ja

tuomioistuinaineistoa erittäin oma-aloitteisesti ja asiantuntevasti. Päivi Lindqvist on vastannut tutkimuksen puhtaaksikirjoituksesta ammattilaisen nopeudella ja luotettavuudella. Kiitos kuuluu myös Virpi Anderssonille ja Heli Tikkuselle, joilta on päätöidensä lomassa löytynyt aikaa erilaisiin toimeksiantoihin aineiston työstämisessä. He ovat yhdessä muiden tutkimusosastolaisten kanssa muodostaneet joukon, joka on taannut sen, että tämän tutkimuksen tekoaika jää mieleen yhtenä työelämän parhaista ajanjaksoista.

Unohtamatta ketään Rahoitustarkastuksen edustajaa olen erityisen kiitollinen Markku Lounatvuorelle ja Risto Määttäselle heidän arvokkaista kommenteistaan ja usein paljonkin aikaa vieneestä mielipiteenvaihdosta kanssani. Kriittisiä kommentteja olen pyytänyt ja onnekseni myös saanut useilta henkilöiltä, joilla on ollut omakohtaista kokemusta eri tehtävissä niin pankkikriisiä edeltäneenä aikana kuin kriisin hoitoon liittyvänä kautena.

Suomen Pankin kirjaston henkilökunta on taas kerran osoittanut kykynsä ja halunsa auttaa aineiston hankinnassa täysin riippumatta siitä, miten epämääräisiä tietopyyntöni ovat olleet tai miten usein olen joutunut heitä vaivaamaan. Kiitos kuuluu myös työni englanninkielisistä osista vastanneille Malcolm Watersille ja Glenn Harmalle, jotka joutuivat mahduttamaan työni vaatiman käännösosuuden aikatauluunsa, jossa tosiasiassa ei ollut juuri lainkaan tilaa. Väitöskirjan painokuntoon saattamisessa vastuuta ovat kantaneet Antero Arimo ja Marja Hirvensalo-Niini, jotka ratkaisivat monta pulmaa työni loppumetreillä ja myötävaikuttivat siihen, että työni julkaistaan myös Internet-versiona.

Tytärtämme Saaraa saan kiittää motivaatiosta kirjoittaa tutkimusta myös iltaisin: Saaralle mikron naputtelu toi mieleen nykyaikaisen äidin ompelukoneen surinan, ja siihen ääneen oli hänestä mukava nukahtaa. Perheemme nuoret ja puolisoni Hannu ansaitsevat kiitoksen kannustavasta asenteesta ja tuesta hetkinä, jolloin oma uskoni tulevaisuuteen ja työni hyödyllisyyteen hiipui.

Kauniaisissa 14.2.1999
Liisa Halme

Rakenne

Tiivistelmä V
Abstract VI
Esipuhe VII
Sisällys X
Lähteet XX
Lyhenteet XLIII

1 Johdanto 1
2 Oikeuden tarkastelutavoista ja oikeudellisesta tutkimuksesta 9
3 Taloustieteellisen tutkimuksen hyväksikäyttö oikeustieteellisessä tutkimuksessa 35
4 Pankkisääntelyn talousteoreettinen viitekehys 67
5 Pankkisääntelyn normatiivinen viitekehys 107
6 Suomen pankkilainsäädäntö ja talousteoriat – yhteenveto ja johtopäätökset 172
7 Yhtiöoikeudellisen vahingonkorvausvastuun perusrakenne 185
8 Vastuuvapaus ja kanneoikeus testiaineiston valossa 200
9 Vakautta turvaavat säännökset ja testiaineisto – analyysin lähdökohdat 249
10 Vakavaraisuuden vaarantamisen ennaltaehkäisy – normiston ja sen valvonnan keskeiset ongelmat 257
11 Tosiasiallisen vakavaraisuuden vääristyminen – arvonkorotusnormiston ja sen valvonnan keskeiset ongelmat . . . 405
12 Johtopäätökset 492
13 Summary and conclusions 510

Oikeustapaukset 529
Asiahakemisto 532

Liitteet

Liite 1 Säästöpankkiryhmän vahingonkorvauskanteita koskevien tuomioiden perustana olevat oikeussäännöt 537
Liite 2 Säästöpankkiryhmän vahingonkorvauskanteita koskevien tuomioiden prosessiväitteet ja ennakkoluonteiset kysymykset 544

Sisällys

sivu

Tiivistelmä V
Abstract VI
Esipuhe VII
Sisällys X
Lähteet XX
Lyhenteet XLIII

1 Johdanto 1
1.1 Tutkimuksen motivaatioperusta 1
1.1.1 Tutkimuksen lähtökohta 1
1.1.2 Suomen Pankin toimet pankkikriisin puhjetessa 2
1.1.3 Valtio tulee mukaan 3
1.1.4 Kriisitietämys ja päätösten taustat 5
1.2 Tutkimuksen tavoite ja rajaukset 6
1.3 Tutkimuksessa käytetty lähdeaineisto 8

2 Oikeuden tarkastelutavoista ja oikeudellisesta tutkimuksesta 9
2.1 Oikeuden kolme ulottuvuutta 9
2.1.1 Oikeuden kolme ulottuvuutta Suomen oikeuspositivismissa 11
2.2 Oikeustutkimus lainopista oikeuspoliittiseen tutkimukseen . . 16
2.2.1 Oikeuspoliittinen tutkimus oikeustutkimuksen kentässä 16
2.2.2 Oikeuspoliittisen tutkimuksen tavoitteista ja kysymyksenasettelusta 18
2.2.3 Lainopin versus oikeuspoliittisen tutkimuksen matriisi 22
2.2.4 Oikeuspoliittisen tutkimuksen argumentaatiosta 27
2.2.5 Finaalinen selittäminen oikeuspoliittisen tutkimuksen apuvälineenä 29
2.3 Tutkimuksen näkökulma oikeuden kolmeen elementtiin 33

3 Taloustieteellisen tutkimuksen hyväksikäyttö oikeustieteellisessä tutkimuksessa 35
3.1 Oikeuden ja talouden vuorovaikutus – oikeustaloustieteen kehittyminen 35
3.2 Taloustieteen hyväksikäytön perusvaihtoehdot 38

3.3 Uusklassisen taloustieteen keskeiset oletukset 44
3.3.1 Peruskäsitteistöstä 44
3.3.2 Hyvinvoinnin maksimointi ja yksilön käyttäytymisen rationaalisuus 46
3.4 Oletusten kritiikki ja sen oikeutus 51
3.4.1 Hyvinvoinnin ja paretotehokkuuden etiikka 51
3.4.2 Suostumuksen ja vapaaehtoisen valinnan etiikka 58
3.5 Tutkimukseen valittu näkökulma 63

4 Pankkisääntelyn talousteoreettinen viitekehys 67
4.1 Pankkien olemassaolosta pankkitoiminnan teorioiden valossa 67
4.2 Pankkien toiminnan sääntelyn ja valvonnan teoreettisista lähtökohdista 70
4.3 Pankkisääntelyn teoreettisten lähtökohtien heijastuminen sääntelyn tavoitteisiin käytännössä 74
4.4 Informaatio-ongelmat ja moraalikato pankkisääntelyn malleissa 77
4.4.1 Epäsymmetrinen informaatio 77
4.4.2 Moraalikato käsitteenä 80
4.4.3 Moraalikato eri osapuolten välisissä suhteissa 82
4.5 Moraalikatoulottuvuuden tuoma lisä oikeusnormien insentiivinäkökulmaan 87
4.6 Sääntelykeinot ja niiden insentiivivaikutukset 88
4.6.1 Perinteinen taloustieteen lähestymistapa 88
4.6.2 Free banking ja sääntely 92
4.6.3 Narrow banking ja sääntely 97
4.6.3.1 Käsitteestä ja erilaisista sovellutuksista 97
4.6.3.2 Mallin kritiikki ja käyttökelpoisuus 99
4.6.4 Välittävät näkemykset ja sääntely 100
4.7 Tutkimuksen näkökulma tavoiteltavan lainsäädännön ja valvonnan peruspiirteisiin 104

5 Pankkisääntelyn normatiivinen viitekehys 107
5.1 Kysymyksenasettelusta 107
5.2 Sääntelyn peruslinjoista ennen vuotta 1969 108
5.3 Vuoden 1969 pankkilait 109
5.3.1 Lähtökohdat ja tavoitteet 109
5.3.2 Liiketoimintojen sääntely 111
5.3.3 Vakavaraisuus ja talletussuoja 113
5.3.4 Maksuvalmius 116
5.3.5 Pankin lopettamista koskevat säännökset 117

5.3.6 Vahingonkorvaus- ja rangaistusmääräykset 118
5.3.7 Johtopäätökset 120
5.4 Keskeiset lakimuutokset vuosina 1978–1982 123
5.5 Kohti vuoden 1991 talletuspankkilakia 127
5.5.1 Työryhmien työ alkaa 127
5.5.2 Pankkilakityöryhmä vuosina 1986–1987 129
5.5.3 Valmistelutyö viivästyy 131
5.5.4 Talletuspankkilain keskeiset lähtökohdat 133
5.5.5 Hallituksen esitys ja työryhmien näkemykset – poikkeamat 135
5.5.6 Lain eduskuntakäsittely 140
5.5.7 Johtopäätökset 141
5.6 Luottolaitoslain säätäminen 144
5.6.1 Lain tavoitteet 144
5.6.2 Keskeinen sisältö 147
5.6.3 Lain eduskuntakäsittely 150
5.6.4 Johtopäätökset 151
5.7 Pankkivalvontalainsäädäntö ennen vuotta 1969 pääpiirteittäin 152
5.7.1 Liikepankkien valvonnasta 152
5.7.2 Säästöpankkien valvonnasta 156
5.8 Vuoden 1969 pankkitarkastuslaki 158
5.9 Pankkivalvonta 1990-luvulla 160
5.9.1 Vuoden 1991 pankkitarkastuslaki 161
5.9.2 Rahoitustarkastus syntyy 162
5.9.3 Johtopäätöksiä rahoitustarkastuslaista 165
5.10 Rahoitusvalvonnan uudistamispyrkimyksistä 165

6 Suomen pankkilainsäädäntö ja talousteoriat – yhteenveto ja johtopäätökset 172
6.1 Lähtökohta 172
6.2 Pankkien vaikutusvalta 173
6.3 Lainvalmistelun hitaus 174
6.4 Tavoitteiden ja keinojen yhdenmukaisuus 175
6.5 Talletussuoja 176
6.6 Oman pääoman vaatimukset 178
6.7 Sanktiot normien insentiivivaikutusten tehostajina 178
6.8 Pankkivalvonnan kehityslinjoista 181

7 Yhtiöoikeudellisen vahingonkorvausvastuun perusrakenne 185
7.1 Yhtiöoikeudellisessa vastuussa olevat elimet säästöpankissa 185

7.1.1 Vastuuta koskevat perussäännökset (1) 187
7.1.2 Huolellisuusvelvoitteen lähtökohdat toimielinten tehtävien pohjalta (2a) 189
7.1.3 Tuottamusta ja syy-yhteyttä koskevat lähtökohdat (2b) 195
7.1.4 Vastuun erityiset edellytykset (3) 198
7.2 Tutkimukseen valittu näkökulma ja empiirinen aineisto . . . 198

8 Vastuuvapaus ja kanneoikeus testiaineiston valossa 200
8.1 Tarkastelun lähtökohta ja kysymyksen asettelu 200
8.2 Vastuuvapautta koskevat säännökset ja niiden tulkintalähtökohdat 201
8.2.1 Kanteiden nostoajankohtana voimassa olleet säännökset 201
8.2.2 Säästöpankkeja koskevat säännökset ennen vuotta 1991 206
8.2.3 Vastuuvapauden oikeusvaikutukset ja asiantuntijalausunnot 208
8.2.3.1 Sovellettava lainsäädäntö (1) 209
8.2.3.2 Olennaisesti oikeat ja täydelliset tiedot (2) sekä säännösten eroavuuksien vaikutus (4) 211
8.2.3.3 Pankkisalaisuussäännöstö ja mahdollisuus antaa olennaisesti oikeita ja täydellisiä tietoja (3) 215
8.2.4 Vastuuvapauden oikeusvaikutukset ja tuomioistuinratkaisut 218
8.2.4.1 Kysymyksen käsittelyssä noudatetuista menettelytavoista 219
8.2.4.2 Olennaisesti oikeat ja täydelliset tiedot liikepankeissa 220
(a) Siltapankin kanteista annetut tuomiot . 220
(b) Säästöpankkien Keskus-Osake-Pankin kanteista annetut tuomiot 223
(c) Johtopäätöksiä olennaisesti oikeista ja täydellisistä tiedoista 228
8.2.4.3 Vanha säästöpankkilaki ja sovellettava lainsäädäntö 230
(a) Analogia yleiseen yhteisöoikeuteen . . . 231
(b) Argumentoimaton tulkinta 233

8.2.4.4 Vanha ja uusi säästöpankkilaki sekä vastuuvapauden oikeusvaikutukset 235
(a) Vanhan säästöpankkilain oikeusvaikutukset arvioitava osakeyhtiölain ja uuden säästöpankkilain mukaisesti . 235
(b) Vanhan säästöpankkilain oikeusvaikutukset arvioitava jossain määrin uudesta säästöpankkilaista poikkeavasti 237
(c) Uuden säästöpankkilain oikeusvaikutukset poikkeavat olennaisesti yhteisöoikeuden yleisistä perusteista . . 239
8.3 Kanteen nostamista koskevat määräaikasäännökset – yleiskuva 243

9 Vakautta turvaavat säännökset ja testiaineisto – analyysin lähdökohdat 249
9.1 Tarkastelun lähtökohta 249
9.2 Säästöpankkien valvonnan puitteet 253

10 Vakavaraisuuden vaarantamisen ennaltaehkäisy – normiston ja sen valvonnan keskeiset ongelmat 257
10.1 Takausten määrää koskeneet rajoitukset ja niiden valvonta . 257
10.1.1 Kysymyksenasettelusta 257
10.1.2 Voimassa olleet säännökset 258
10.1.3 Pankkitarkastusviraston harkinnan lähtökohdat 261
10.1.3.1 Pankkitarkastusviraston harkintaperiaatteiden arviointia ylityslupaohjeistusten valossa 264
10.1.4 Pankkitakausten ylitysluvat vuosina 1979–1990 . . . 266
10.1.4.1 Lupien määrällinen kehitys 266
10.1.4.2 Mihin perustui pankkien tarve lisätä takausvolyymiä? 273
10.1.4.3 Johtopäätöksiä ylityslupahakemusten perusteluista 277
10.1.4.4 Miten pankkitarkastusvirasto valvoi takauksiin liittyviä riskejä? 278
10.1.4.5 Vakavaraisuus ja pankkitarkastusviraston harkinta 282
10.1.5 Ylityslupasäännöstö ja valvonta liiallisen riskinoton ennalta ehkäisemisen näkökulmasta 287
(a) Lainsäädännön rakenteen vaikutus 288

(b) Pankkien käyttäytymisen vaikutus 289
(c) Viranomaisen käyttäytymisen vaikutus . . . 290
10.2 Turvaavaa vakuutta ja riskikeskittymiä koskeva säännöstö ja sen valvonta 292
10.2.1 Kysymyksenasettelusta 292
10.2.2 Säännöstön keskeiset piirteet 293
10.2.2.1 Turvaava vakuus 293
(a) Lainsäännöstö 293
(b) Oikeuskirjallisuus 296
(c) Johtopäätökset 302
(d) Skopin yritysrahoituksen käsikirja ja turvaavat vakuudet 304
10.2.2.2 Riskikeskittymäsäännöstö 308
(a) Säännöstön lähtökohdat 308
(b) Mikä oli liiallinen riskikeskittymä? . . . 311
(c) Johtopäätökset riskikeskittymä-säännöstöstä 316
10.2.3 Valvontaviranomaisten suhtautuminen säännöstöön – ohjeistus ja muut kannanotot 317
10.2.3.1 Valvontaviranomaisten lähtökohdat säännösten tulkinnassa 317
10.2.3.2 Turvaavan vakuuden ohjeistus 322
10.2.3.3 Riskikeskittymäsäännöstön ohjeistus 325
10.2.4 Säännöstön tosiasiallinen valvonta 330
10.2.4.1 Yleiskuva 330
10.2.4.2 Joulukuun 1983 yleiskirje 332
10.2.4.3 Yksittäisiä tarkastushavaintoja koskevat välivuodet 1984–1985 334
10.2.4.4 Suurten luottojen tehostettu valvonta vuonna 1986 337
10.2.4.5 Vuosi 1988 – toinen suurten luottojen tehostetun valvonnan vuosi 339
10.2.4.6 Yleiskuva valvonnasta vuoden 1988 jälkeen 342
10.2.4.7 Liiallisen riskinoton valvonta antolainauksen kasvua valvomalla 344
10.2.4.8 Näkökohtia liikepankkien riskikeskittymien valvontaan 345
10.2.5 Turvaavaa vakuutta koskevat säännökset ja tuomioistuinten tulkinta 346
10.2.5.1 Tarkastelun lähtökohta 346
10.2.5.2 Säännöstön tulkinta hylätyissä tuomioissa . 348

(a) Tulkinnan lähtökohtana hallittu riskinotto vakavaraisuuden puitteissa . 349
(aa) Tulkinnan johtopäätöksistä 353
(b) Normin tulkinnan mukauduttava yhteiskunnan muutoksiin 356
(c) Kokonaisarviointia painottava tulkinta 358
(d) Argumentoimaton tulkinta 360
10.2.5.3 Säännöstön tulkinta hyväksytyissä tuomioissa 360
(a) Vakuusriskin arviointi normin tulkinnan lähtökohtana 361
(b) Hallittu riskinotto normin tulkinnan lähtökohtana 363
(c) Argumentoimaton tulkinta 365
10.2.5.4 Normin tulkinta hovioikeusvaiheessa hylätyissä tuomioissa 365
(a) Tulkinnan lähtökohtana hallittu riskinotto vakavaraisuuden rajoissa . . . 366
(b) Kokonaisarvio normin tulkinnan lähtökohtana 369
10.2.6 Tuomioistuimet ja riskikeskittymiä koskeva säännöstö 372
10.2.6.1 Tarkastelun lähtökohta 372
10.2.6.2 Säännöstön tulkinta seurausten näkökulmasta (1) 373
10.2.6.3 Syy-yhteyden puuttumista korostava normitulkinta 375
10.2.6.4 Riskikeskittymän suuruutta painottava tulkinta (3) 376
10.2.6.5 Normin vaikeaselkoisuus tulkinnan esteenä (4) 382
10.2.6.6 Muita näkökohtia riskikeskittymänormin tulkinnasta 383
10.2.7 Turvaavaa vakuutta ja riskikeskittymiä koskeva säännöstö liiallisen riskinoton ennalta ehkäisemisen näkökulmasta 384
(a) Lainsäädännön rakenteen vaikutus 384
(b) Valvojien ja pankkien käyttäytyminen 385
(c) Tuomioistuinten käyttäytyminen 387
10.3 Elinkeinoyhteisöjen omistusrajoitussäännöstöstä ja sen valvonnasta 388
10.3.1 Kysymyksenasettelusta 388

10.3.2 Säännösten keskeiset piirteet 388
10.3.3 Pankkitarkastusviraston ohjeistus 392
10.3.4 Sijoitusrajoitussäännöstön noudattaminen ja valvonta 395
(a) Säästöpankki pitää sijoitusta elinkeinoyhteisön osakkeisiin väliaikaisena omistuksena 396
(b) Rekisteröity yhdistys omistamassa elinkeinoyhteisöä 398
10.3.5 Erään liikepankin sijoitukset elinkeinoyhteisöihin 399
10.3.6 Sijoitusrajoitussäännöstö liiallisen riskinoton näkökulmasta 403

11 Tosiasiallisen vakavaraisuuden vääristyminen – arvonkorotusnormiston ja sen valvonnan keskeiset ongelmat . . . 405
11.1 Kysymyksenasettelusta 405
11.2 Arvonkorotukset kirjanpidon periaatteiden ja teorioiden valossa 407
11.2.1 Kirjanpitoteoreettisista lähtökohdista 407
11.2.2 Suomen kirjanpitolainsäädäntö ja meno–tulo-teoria . 410
11.2.3 Kirjanpidon perusperiaatteista 412
11.3 Arvonkorotussäännöstön keskeiset piirteet 419
11.3.1 Arvonkorotusten sääntelyn ensimmäiset viisi vuosikymmentä 420
11.3.2 Arvonkorotusten sääntely 1970- ja 1980-luvulla . . . 423
11.3.3 Arvonkorotusten sääntely 1990-luvulla 427
11.3.4 Vakuutusyhtiöiden arvonkorotuksia koskevan säännöstön yleispiirteet ja poikkeavuus pankkeja koskevista säännöksistä 433
11.3.5 International Accounting Standards ja arvonkorotukset 438
11.3.6 Arvonkorotus ja verotus 439
11.3.7 Yhteenveto lainsäädännön kehityksestä 442
11.4 Arvonkorotusten viranomaisohjeistus 445
11.4.1 Säästöpankkitarkastuksen suhtautuminen arvonkorotuksiin – ohjeistus ja muut kannanotot . . . 445
(a) Suhtautuminen arvonkorotuksiin 1940-luvulla 445
(b) Suhtautuminen arvonkorotuksiin 1950-luvulla 446

(c) Suhtautuminen arvonkorotuksiin vuonna 1970 450
11.4.2 Pankkitarkastusviraston suhtautuminen arvonkorotuksiin – ohjeistus ja muut kannanotot . . . 452
(a) Linnamo asettaa arvonkorotustoimikunnan 452
(b) Pankkitarkastusvirasto pohtii, missä muodossa ensimmäinen ohjeistus annetaan 455
(c) Ensimmäisen arvonkorotusohjeistuksen sisältö 457
(d) Ohjeistuksen muutokset 1970-luvulla 458
(e) Vuoden 1983 ohjeistus ja sitä edeltäneet toimet 462
(f) Ohjeistus 1990-luvulla 464
11.5 Arvonkorotusten viranomaisvalvonta 465
11.5.1 Kiinteistöihin liittyvät arvonkorotukset 466
11.5.2 Säästöpankkien omistamien Skopin K- ja A-sarjan osakkeiden arvonkorotukset 472
(a) 1970-luvun tapahtumat 472
(b) 1980-luvun lopun tapahtumat 473
(c) Vuodet 1990–1993 479
(d) A-sarjan osakeomistuksen arvonalennukset 1990-luvulla 482
11.6 Arvonkorotukset liiallisen riskinoton näkökulmasta 486
11.7 Arvonkorotussäännöstö de lege ferenda 489

12 Johtopäätökset 492
12.1 Lainsäädännön ja valvonnan ongelmista 492
12.2 Tehokkaan lainsäädännön ja valvonnan lähtökohdista 497
12.3 De lege ferenda -suosituksista 499
12.3.1 Suositusten lähtökohta 499
12.3.2 Agenttien ja päämiesten sitoutuminen 501
12.3.3 Markkinakuri 505
12.3.4 Kontrolli 507
12.4 Lopuksi 508

13 Summary and conclusions 510
13.1 Lessons from history 510
13.2 Essential elements of effective legislation and supervision . 516
13.3 De lege referenda recommendations 517
13.3.1 Point of departure 517
13.3.2 Commitment of agent and principal 520
13.3.3 Market discipline 524

13.3.4 Control 526
13.4 Conclusions 527

Oikeustapaukset 529
Asiahakemisto 532

Liite 1 Säästöpankkiryhmän vahingonkorvauskanteita koskevien tuomioiden perustana olevat oikeussäännöt 537
Liite 2 Säästöpankkiryhmän vahingonkorvauskanteita koskevien prosessiväitteet ja ennakkoluonteiset kysymykset 544

Lähteet

Kirjat

Aarnio, A.: Laki, teko ja tavoite. Tutkimus tavoitteellisuudesta lain tulkinnassa ja sen soveltamisessa. Helsinki 1975 (ISBN 951-9027-19-X).

Aarnio, A.: Mitä lainoppi on? Helsinki 1978 (ISBN 951-30-4310-X).

Aarnio, A.: Oikeussäännösten tulkinnasta. Tutkimus lainopillisen perustelun rationaalisuudesta ja hyväksyttävyydestä. Helsinki 1982 (ISBN 951-95679-1-7).

Aarnio, A.: Lain ja kohtuuden tähden. Porvoo 1986 (ISBN 951-0-13338-8).

Ahlman, E.: Oikeudenmukaisuus ja sen suhde moraaliin. Porvoo 1943.

Andersson, E.: Johdatus vero-oikeuteen. 10. uud. painos, Helsinki 1997 (ISBN 952-14-0021-8).

Anttila, T.: Pankki, riskit ja sääntely. Oikeustieteellinen tutkimus mahdollisuuksista sääntelyllä hallita pankin riskejä. Helsinki 1996 (ISBN 951-640-893-1).

Boucher, D. – Kelly, P. (toim.): The Social Contract from Hobbes to Rawls. London 1994 (ISBN 0-415-10846-2).

Bono, U.: Hallituksen jäsenelle myönnetyn vastuuvapauspäätöksen sitovuus osakeyhtiössä. Lisensiaatintutkimus velvoiteoikeudessa. Saatavana Turun yliopiston kirjastossa. Turku 1998.

Buchanan, J.M.: Essays on the political economy. Honolulu 1989 (ISBN 0-8248-1250-6).

Buchanan, J.M. – Tullock, G.: The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy. Michigan 1965 (ISBN 0-472-06100-3).

Capie, F.H. (toim.): History of Banking, Volume II. Usury. London 1993 (ISBN 1-85196-128-3).

Capie, F.H. (toim.): History of Banking 1650–1850, Volume IV. English Banking. London 1993 (ISBN 1-85196-130-5).

Caselius, I. – Heikonen, A.R. – Huttunen, A.: Osakeyhtiö II, 2. Porvoo 1973 (ISBN 951-0-06048-8).

Cooter, R. – Ulen, T.: Law and Economics. 2. edition, Reading 1996 (ISBN 0-673-46332-X).

Dewatripont, M. – Tirole, J.: The Prudential Regulation of Banks. Cambridge 1994 (ISBN 0-262-04146-4).

Eatwell, J. – Milgate, M. – Newman, P. (toim.): The New Palgrave. A Dictionary of Economics. Vol. 3, K–P ja Vol. 4, Q–Z. 1987 (ISBN 0-333-37235-2).

Erma, R. – Koski, P.: Pankkilait 1969–1985. Liike-, säästö- ja osuuspankkilait selityksineen. 2. uud. painos, Tampere 1985 (ISBN 951-99793-0-4).

Eskelinen, J.: Vakavaraisuusvaatimusten pankeille aiheuttamat kustannukset. Suomen Pankin keskustelualoitteita 18/91. Helsinki 1991 (ISBN 951-686-294-2).

European Payment Systems and EMU. CEPS Working Party Report No. 11. 1994 (ISBN 92-9079-173-X).

Friedman, M.: A Program for Monetary Stability. New York 1959.

Friedman, M.: Essays in Positive Economics. Chicago 1953 (ISBN 0-226-26403-3).

Gilbart, J. W.: The History, Principles and Practice of Banking. New Edition, revised by Ernest Sykes. London 1911.

Glasner, D.: Free Banking and Monetary Reform. Cambridge 1989 (ISBN 0-521-36175-3).

Halme, L.: Pankkisääntelyn teoria ja normit: Oikeudellinen näkökulma. Suomen Pankin keskustelualoitteita 27/96. Helsinki 1996 (ISBN 951-686-535-6).

Halme, L.: Pankkisääntelyn teoria ja normit: Oikeudellinen näkökulma. Lisensiaatintutkimus siviilioikeudessa. Saatavana Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan kirjastosta. Helsinki 1997(a).

Halme, L.: Banking Crisis and the Challenge for Regulation. Suomen Pankin tutkimusosaston työpapereita 3/97. Helsinki 1997(b).

Halme, L. – Launiainen, P. (toim.): Suomalaisten ja ulkomaisten pankkien tilinpäätöskäytäntö. Suomen Pankki A:71. Helsinki 1989 (ISBN 951-686-192-X).

Havansi, E.: Luotto-oikeus. Yleiset perusteet. 2., uud. painos, Rovaniemi 1984 (ISBN 951-634-041-5).

Hayek, F.A.: Law, Legislation and Liberty. A new statement of liberal principles of justice and political economy. London 1982 (ISBN 0-7100-9211-3).

Hein, E.: Deposit Insurance: Pricing and Incentives. Bank of Finland Studies E:6 1996. Helsinki 1996 (ISBN 951-686-517-8).

Helin, M.: Lainoppi ja metafysiikka. Tutkimus skandinaavisen oikeusrealismin tieteenkuvasta ja sen vaikutuksesta Suomen siviilioikeuden tutkimuksessa vuosina 1920–1969. Helsinki 1988 (ISBN 951-855-100-6).

Hemmo, M.: Vahingonkorvauksen sovittelu ja moderni korvausoikeus. Helsinki 1996 (ISBN 951-855-159-6).

Hirvonen, A. – Niskakangas, H. – Wahlroos, J.: Hyvä hallitustyöskentely. Porvoo 1997 (ISBN 951-0-21897-9).

Hjelt, E.: Luottotappiovastuusta. Erityisesti säästöpankin johdon henkilökohtaisesta korvausvastuusta pankin luotonannosta. Lisensiaatintutkimus. Saatavana Lapin yliopiston kirjastosta. 1996.

Hodgson, G. M. – Samuels, W. J. – Tool, M. R.: The Elgar Companion to Institutional and Evolutionary Economics A–K sekä L–Z. Aldershot, Hants 1994 (ISBN 1-85278-439-3).

Honko, J.: Yrityksen vuositulos. 2. painos, Helsinki 1969.

Ikkala, O. – Andersson, E. – Nuorvala, E.: Uusi elinkeinoverolainsäädäntö. 3., uusittu painos, Helsinki 1978 (ISBN 951-640-073-6).

Ikkala, O. – Andersson, E. – Nuorvala, E.: Uusi elinkeinoverolainsäädäntö. 8., uusittu painos, Helsinki 1993 (ISBN 951-640-675-0).

Inter-Bank Research Organization (IBRO) (ed.): The Regulation of Banks in the Member States of EEC. Alphen aan den Rijn 1978 (ISBN 90-286-0738-2).

International Accounting Standards Committee: International Accounting Standards 1997. The full text of all International Accounting Standards extant at 1 January 1997. London 1997 (ISBN 0-905625-43-9).

International Accounting Standards Committee: International Accounting Standards 1998. The full text of all International Accounting Standards extant at 1 January 1998. London 1998 (ISBN 0-905625-56-0).

Jartela, H. – Kurkinen, J. – Petäjistö, J. (toim.): Vakuuskäsikirja. Helsinki 1982 (ISBN 951-99392-6-1).

Järvi-Laturi, U.: Pankkisalaisuus. Tutkimus pankkisalaisuudesta oikeudellisena instituutiona. Helsinki 1981 (ISBN 951-99303-8-8).

Järvinen, R. – Prepula, E. – Riistama, V. – Tuokko, Y.: Uudistettu kirjanpitolainsäädäntö. Espoo 1994 (ISBN 951-35-5488-0).

Kalima, K.: Pankkien valvonnasta. Hallinto-oikeudellinen tutkimus pankkitarkastusorgaanien toimivallasta. Helsinki 1980 (ISBN 951-855-031-X).

Kanniainen, V. – Määttä, K. (toim.): Näkökulmia oikeustaloustieteeseen. Helsinki 1996 (ISBN 951-662-682-3).

Kiander, J. – Vartia, P.: Suuri lama. Suomen 1990-luvun kriisi ja talouspoliittinen keskustelu. Helsinki 1998 (ISBN 951-628-262-X).

Kivivuori, A.: Suomen vahingonkorvauslainsäädännön kehitys I. Rikoslainsäädäntö 1809–1875. Helsinki 1969.

Kivivuori, A.: Lakien valmistelusta. Julkaisusarja B nro 43. Helsinki 1986 (ISBN 951-9314-61-X).

Klami, H. T.: Oikeudellisen sääntelyn yleinen teoria. Turku 1977 (ISBN 951-64-387-0).

Klami, H. T.: Finalistinen oikeusteoria. Tutkimus oikeudellisen päätöksenteon ja oikeusnormipropositioiden tavoitteellisesta justifioinnsta ja kontrollista. Turku 1979 (ISBN 951-641-784-1).

Klami, H. T.: Ihmisen säännöt. Tutkimus oikeuden olemuksesta, synnystä ja toiminnasta. Turku 1983 (ISBN 951-642-409-0).

Kontkanen, E. (toim.): Talletuspankkilaki. Helsinki 1991 (ISBN 951-26-3577-1).

Korpisaari, P.: Talletuspankin likviditeettiperiaate. Pankkiteoreettinen tutkimus. Helsinki 1915.

Koskenkylä, H. – Vesala, J.: Finnish Deposit Banks 1980–1993: Years of Rapid Growth and Crisis. Suomen Pankin keskustelualoitteita 16/94. Helsinki 1994.

Koski, P. – Schulten, G.: Osakeyhtiölaki selityksin II. 3., uud. painos, Helsinki 1991 (ISBN 951-640-520-7).

Kuusterä, A.: Aate ja raha. Säästöpankit suomalaisessa yhteiskunnassa 1822–1994. Helsinki 1995. ISBN 951-1-13932).

Kuusterä, A. – Westermarck H. (toim.): Helsingin yliopisto, Studia Monetaria, syksy 1995. Pankkikriisit, talous ja ihminen. Helsinki 1996 (ISBN 951-45-7294-7).

Kyläkallio, J.: Osakeyhtiölaki ja käytäntö. 2. painos, Espoo 1987 (ISBN 951-35-4054-5).

Kyläkallio, J.: Osakeyhtiön hallituksen vastuun toteuttaminen. Helsinki 1965.

Lappalainen, J.:. Alioikeusuudistus 1987–1993. Alioikeuksien yhtenäistäminen ja uusi oikeudenkäyntimenettely riita-asioissa. 3., uud. painos, Helsinki 1994 (ISBN 951-640-721-8).

Latsis, S. (toim.): Method and appraisal in economics. Cambridge 1980 (ISBN 0-521-28050-8).

Layard, P. R. G. – Walters A. A.: Microeconomic Theory. New York 1978 (ISBN 0-07-084076-8).

Leppiniemi, J.: Hyvä kirjanpitotapa. Mikä on sallittua, mahdollista, kiellettyä? 5. painos, Espoo 1994 (ISBN 951-35-5894-0).

Leppiniemi, J.: Liikekirjanpito. WSOY:n Yritystieto-tietokanta.

Linna, T.: Ulosottorealisoinnista de lege ferenda. Helsinki 1987 (ISBN 951-855-097-2).

Mas-Colell, A. – Whinston, M. D. – Green, J. R.: Microeconomic Theory. New York 1995 (ISBN 0-19-510268-1).

Mayes, D.: A Market Based Approach to Maintaining Systemic Stability. Experiences from New Zealand. Suomen Pankin keskustelualoitteita 18/97. Helsinki 1997.

Mayes, D.: Improving Banking Supervision. Suomen Pankin keskustelualoitteita 23/98. Helsinki 1998.

Mercuro, N. (toim.): Law and Economics. Boston 1989 (ISBN 0-89838-282-3).

Mercuro, N. – Medema, S. G.: Economics and the Law. From Posner to Post-Modernism. Princeton 1997 (ISBN 0-691-01174-5).

Milgrom, P. – Roberts, J.: Economics, Organization and Management. New Jersey 1992 (ISBN 0-13-224650-3)

Murto, R.: Valuing banks and fixed income instruments. Helsinki 1996 (ISBN 951-791-067-3.)

Newman, P. (toim.): The New Palgrave Disctionary of Economics and the Law. Vol. 3, P–Z. London 1998 (ISBN 0333 67667 X).

Niemi, M. I.: Päämäärien valtakunta: konventionalistinen analyysi lainopillisen tiedon edellytyksistä ja oikeusjärjestelmän perusteista. Helsinki 1996 (ISBN 951-855-162-6).

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

Nyman, K. Fr.: Säästöpankkilaki ynnä siihen liittyvät asetukset selityksin. Vammala 1948.

Nyman, K. Fr.: Säästöpankkilaki sekä siihen liittyvät asetukset selityksin. 2., uusittu painos, Helsinki 1962.

Parkinson, J. E.: Corporate Power and Responsibility. Issues in the Theory of Company Law. Oxford 1994 (ISBN 0-19-825989-1).

Pauli, R.: Pankkikilpailu ja yleinen etu. Näkökulmia rahoitusmarkkinoiden vakauteen ja valvontaan. Suomen Pankki A:81. Helsinki 1991 (ISBN 951-686-295-0).

Pekkarinen, J. – Sutela, P.: Kansantaloustiede. Helsinki 1996 (ISBN 951-0-21083-8).

Pierce, J. L.: The Future of Banking. New Haven 1991 (ISBN 0-300-05058-5).

Posner, R.: The Economic Analysis of Law. 4. edition, Boston 1992 (ISBN 0-316-71444-5).

Pöyhönen, J.: Sopimusoikeuden järjestelmä ja sopimusten sovittelu. Helsinki 1988 (ISBN 951-855-102-2).

Rahoitus- ja vakuuskysymyksiä: Teoksen aineisto perustuu Lakimiesliiton Koulutuskeskuksen Hämeenlinnassa 11.–12.5.1976 järjestämään kurssiin. Lakimiesliiton Koulutuskeskuksen julkaisusarja N:o 19. Helsinki 1976 (ISBN 951-640-056-6).

Rakowski, E. Equal Justice. Oxford 1991 (ISBN 0-19-824079-1).

Rawls, J.: Oikeudenmukaisuusteoria. Suom. Terho Pursiainen. Porvoo 1988 (ISBN 951-0-14740-0).

Riihimäki, A.: (toim.): Luotot ja vakuudet. Helsinki 1993 (ISBN 951-885-083-6).

Riistama, V. – Prepula, E. – Tuokko, Y. – Järvinen, R.: Konsernitilinpäätös. Espoo 1995 (ISBN 951-35-5732-4).

Roos, J. P.: Welfare Theory and Social Policy. A Study in Policy Science. Helsinki 1973 (ISBN 951-653-015-X).

Räsänen, M.: Pankkien talletusvakuuden arvo ja riskikäyttäytyminen. Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen tutkimuksia 17/1994. Helsinki 1994 (ISBN 951-561-086-9).

Saario, M.: Kirjanpidon meno-tulo-teoria. 4. muuttamaton painos, Helsinki 1969.

Shy, O. – Stenbacka, R.: Market Structure and Risk Taking in the Banking Industry. Suomen Pankin keskustelualoitteita 22/98. Helsinki 1998 (ISBN 951-686-592-5).

Smith, A.: The Wealth of Nations. An Inquiry into the Nature and the Causes of the Wealth of Nations. Cannan, E. (toim.) New York 1937.

Smith, V.C.: The Rationale of Central Banking and the Free Banking Alternative. Indianapolis 1990 (ISBN 0-86597-086-6).

Sorsa, A.: Teoreettinen näkökulma pankkivalvontaan ja talletussuojaan Virossa. Kansantaloustieteen pro gradu -työ. Saatavissa Helsingin yliopiston valtiotieteellisen tiedekunnan kirjastosta. 1997.

Taloustiedon taloussanasto: 4., uud. painos, Helsinki 1989 (ISBN 951-628-168-0).

Taxell, L. E.: Bolagsledningens ansvar. Några riktlinjer. Åbo 1983 (ISBN 951-648-931-1).

Timonen, P.: Määräysvalta, hinta ja markkinavoima. Julkisesti noteeratun yrityksen määräysvallan siirtymisen oikeudellinen sääntely. Helsinki 1997 (ISBN 951-640-988-1).

Toiviainen, H.: Osakeyhtiön hallituksesta. Helsinki 1988 (ISBN 951-640-369-7).

Toiviainen, H.: Osakeyhtiön toimitusjohtajan asema. Oikeusdogmaattinen tutkimus vallasta ja sen sääntelystä. Helsinki 1992 (ISBN 951-640-589-4).

Tolonen, H. – Alvesalo, A. – Mähönen, J. – Nuutila A.–M.: Pääsykoekirja 4/1996. Turku 1996 (ISBN 951-29-0657-0).

Tresch, R. W.: Public finance: A normative theory. Georgetown 1981 (ISBN 0-256-02391-3).

Vesala, J.: Testing for Competition in Banking: Behavioral Evidence from Finland. Bank of Finland Studies E:1. Helsinki 1995 (ISBN 951-686-447-3).

Vihriälä, V.: Rahoituslaitokset rahoitusjärjestelmässä. Katsaus uuteen teoriaan ja eräitä empiirisiä havaintoja. Suomen Pankin keskustelualoitteita 32/89. Helsinki 1989 (ISBN 951-686-222-5).

Vihriälä, V.: Bank Capital, Capital Regulation and Lending. Suomen Pankin keskustelualoitteita 9/96. Helsinki 1996(a) (ISBN 951-686-501-1).

Vihriälä, V. 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 1996(b) (ISBN 951-686-502-X).

Vihriälä, V.: 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 1996(c) (ISBN 951-686-503-8).

Vihriälä, V.: Banks and the Finnish Credit Cycle 1986–1995. Bank of Finland Studies E:7. Helsinki 1997 (ISBN 951-686-537-2).

Wikström, K.: Oikeus ja talous. Tutkimus markkinamekanismin normatiivisen ohjaamisen tarpeesta ja mahdollisuuksista – esimerkkinä verotus. Helsinki 1994 (ISBN 951-640-752-8).

White, L. J.: The S & L Debacle. Public Policy Lessons for Bank and Thrift Regulation. New York 1991 (ISBN 0-19-506733-9).

Ylikangas, H.: Miksi oikeus muuttuu. Laki ja oikeus historiallisen kehityksen osana. Porvoo 1983 (ISBN 951-0-11705-6).

Artikkelit

Aarnio, A.: Justifiointi ja selittäminen. Kaksi näkökulmaa oikeustieteeseen. Lakimies 1974:4, s. 305–339.

Aarnio, A.: Some Conceptual Foundations of Legal Policy Research. Teoksessa Philosophical Perspectives in Jurisprudence, s. 222–237. Helsinki 1983 (ISBN 951-95054-9-0).

Alworth, J. S. – Bhattacharaya, S.: The Emerging Framework of Bank Regulation and Capital Control. Special Paper No. 78. LSE Financial Markets Group. December 1995.

Aranko, J. Pankit pitäisi jakaa kahtia. Artikkeli Helsingin Sanomien Vieraskynä-palstalla. Syyskuu 1995(a).

Aranko, J.: Suppea pankki – hyvä tapa vai paha moka? Syyskuu 1995(b).

Arrow, K.J.: Invaluable Goods. Journal of Economic Literature. Volume XXXV, Number 2., June 1997, s. 757–765.

Baltensperger, E. – Dermine, J.: Banking Deregulation in Europe. Economic Policy. April 1987, s. 63–109.

Benink, H. A. – Koedijk, K. G.: The Future of Banking Regulation in Developed Countries: Lessons from and for Europe. Maastricht. November 1998, s. 1–22.

Bensaid, B. – Pagès, H. – Rochet, J.–C.: Efficient Regulation of Banks' Solvency. Bank of France Research Department. January 1995.

Benston, G. J. – Kaufman G. G.: Deposit insurance reform: a functional approach. A comment. Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy. Vol. 38, June 1993, s. 41–50.

Benston, G. J. – Kaufman, G. G. The Appropriate Role of Bank Regulation. The Economic Journal. May 1996, s. 688–697.

Cole, R. A. – Eisenbeis, R. A.: 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.: 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.

Coleman J. L.: Efficiency, utility, and wealth maximization. Hofstra Law Review. Volume 8:509/1980, s. 509–551.

Dellas, H. – Diba, B. – Garber, P.: Resolving Failed Banks: The U. S. S&L Experience. Discussion Paper 96-E-22. Institute for Monetary and Economics Studies, Bank of Japan. 1996.

Dobrowen, K.: Tvungen kapitalnedsettelse og nyemisjon i finansinstitusjoner i krise – kommer EOS-avtalen aksjonaerene til unnsetning? Tidskrift for Forretningsjus. Nr 3, 1997, s. 11–19.

Dowd, K.: The Case for Financial Laissez-Faire. The Economc Journal. May 1996, s. 679–687.

Dworkin, R. M.: Is Wealth a Value? The Journal of Legal Studies. Volume IX (2). March 1980, s. 191–226.

Esty, B. C.: Organizational form and risk taking in the savings and loan industry. Journal of Financial Economics. Volume 44, 1997, s. 25–55.

European Central Bank: Possible Effects of EMU on the EU Banking Systems in the Medium to Long Term. Frankfurt am Main 1999. (ISBN 92-9181-031-2).

Fama, E. F – Jensen, M. C.: Agency Problems and Residual Claims. Journal of Law and Economics. Vol XXVI, June 1983, s. 327–349.

Flannery, M. J.: Deposit insurance reform: a functional approach. A comment. Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy. Vol. 38, June 1993, s. 35–40.

Goodhart, C. A. E.: Some Regulatory Concerns. Special Paper No 79. LSE Financial Markets Group. An ESRC Research Center. December 1995(a).

Goodhart, C. A. E.: An Incentive Structure for Financial Regulation. 1995(b).

Gorton, G. – Rosen, R.: 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.: Risk-Based Capital Standards and the Riskiness of Bank Portfolios: Credit and Factor Risks. NBER Working Paper No 5178. July 1995.

Holmström, B.: Moral Hazard and Observability. The Bell Journal of Economics. 1979, s. 74–91.

Häyhä, J.: Oikeustaloustiede ja sopimusoikeus. Teoksessa Kanniainen – Määttä (toim.). Näkökulmia oikeustaloustieteeseen, 1996, s. 160–191.

Jensen, M. C. – Meckling, W. H.: Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. Journal of Financial Economics. Volume 3, No. 4, October 1976, s. 305–360.

Jännäri, K. – Koskenkylä, H.: Suomen pankkikriisin syiden tarkastelua. Kansantaloudellinen aikakauskirja 1/1995, s. 39–54.

Kandell, R.: Luottoriskien hallinta. Säästöpankkien sisäisten tarkastajien neuvottelupäivillä 24.–25.10.1990 pidetty esitelmä.

Kane, E. J.: 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.: Kansantalous ja ideaali pankkijärjestelmä. Esitelmä Studia Monetaria -sarjassa, syksy 1995, (toim.) Kuusterä – Westermarck.

Kanniainen, V. – Määttä, K. – Heimonen, M.: Oikeustaloustiede – Law and Economics. Oikeus 2/1995, s. 107–124.

Kanniainen, V. – Määttä, K. – Timonen, P.: Oikeustaloustiede, Johdantoa lähestymistapoihin ja käsitteisiin. Teoksessa Kanniainen – Määttä (toim.) Näkökulmia oikeustaloustieteeseen, 1996, s. 11–45.

Kanniainen, V. – Stenbacka, R. Pankkiteoria ja pankkikriisi. Onko mitään opittavissa? Helsingin yliopiston kansantaloustieteen laitos. Esitelmiä ja kirjoituksia 12/1996.

Kauniskangas, K.: Antolainauksen, ottolainauksen ja maksuliikenteen riskeistä. Lyhennelmä esitelmästä tilintarkastajien neuvottelupäivillä Säästöpankkiopistolla 22.–23.11.1971.

Keeley, M. C.: Deposit Insurance, Risk, and Market Power in Banking. The American Economic Review. December 1990, Vol 80, Number 5, s. 1183–1200.

Kilpi, L.: Varallisuuden lisäys veronalaisen tulon syntymisen edellytyksenä. Defensor Legis, 1962, s. 63–78.

Kilpi, L.: KHO. Oikeustapausselostuksia. Lakimies, 1970, s. 965–969.

Kivivuori, A.: Lainlaadinnan laidat. Oikeus, 1986:1, s. 24–34.

Kivivuori, A.: Lainsuunnittelun teoria. Työryhmäalustus Oikeustieteen päivillä 1996.

Klami, H. T.: Normit palvelevat tavoitteita. Lakimies, 1978:2, s. 146–151.

Kornhauser, L. A.: The New Economic Analysis of Law: Legal Rules as Incentives. Teoksessa Mercuro (toim.) Law and Economics, 1989, s. 27–55.

Kornhauser, L. A.: An Introduction to the Economic Analysis of Contract Remedies. University of Colorado Law Review. Vol. 57/1986, s. 683–725.

Kosonen, P. – Letto-Vanamo, P.: Oikeutta talouteen vai taloutta oikeuteen. Oikeus 2/1995, s. 105–106.

Kronman, A. T.: Wealth Maximization as a Normative Principle. The Journal of Legal Studies. Volume IX (2), March 1980, s. 227–242.

Kydland, F. E. – Prescott, E. C.: Rules rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans. Journal of Political Economy. Vol. 85, No. 3, 1977, s. 473–491.

Kylmänen, S.: Vakuuksien arviointi. Teoksessa Rahoitus- ja vakuuskysymyksiä. 1976. S. 82–94.

Kärävä, S.: Pankkiluottojen vakuuksien kehityspiirteitä; Luottoriskit ja vakuudet. Teoksessa Matti Ylöstalon Juhlajulkaisu. Helsinki 1987 (ISBN 951-855-087-5). S. 249–258.

Leff, A. A.: Commentary. Economic Analysis of Law: Some Realism about Nominalism. Virginia Law Review. Vol. 60:451, 1974, s. 451–482.

Lehtola, S.: Laskentatoimen konventioista II ja III. Liiketaloudellinen Aikakauskirja I/1970, s. 63–84 ja 180–199.

Llewellyn, D. T.: Basle Capital Convergence Arrangements: The Strategic Dilemma of World Banking. Sonderdruck aus Geld, Banken und Versicherungen. 1990/Band I. Karlsruhe 1990.

Llewellyn, D. T.: Banking in the 21st Century: The Transformation of an Industry. LUBC Research Paper No 105/96. November 1996.

Martin, R.: Economic justice: contractarianism and Rawls's difference principle. Teoksessa The Social Contract from Hobbes to Rawls. 1994. S. 226–244.

Merton, R. C. – Bodie, Z.: Deposit insurance reform: a functional approach. Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy. Vol. 38, June 1993(a), s. 1–34.

Merton, R. C. – Bodie, Z.: Reply to Benston and Kaufman. Carnegie–Rochester Conference Series on Public Policy. Vol. 38, June 1993(b), s. 51–56.

Minkkinen, P.: Oikeuden "ikuiset totuudet". Kommentti Kaarlo Tuorille. Lakimies 3/1997, s. 409–411.

Moore, M.: Gauthier's contractarian morality. Teoksessa Boucher – Kelly (toim.): The Social Contract from Hobbes to Rawls, 1994, s. 211–225.

Mähönen, J.: Law and Economics: Taustaa ja mahdollisuuksia. Oikeus 2/1995, s. 125–139.

Onnela, K.: Säästöpankkien verotuksesta. Esitelmä tilintarkastajien neuvottelupäivillä Säästöpankkiopistolla 23.11.1970. 1971.

Peltzman, S.: Toward a More General Theory of Regulation. The Journal of Law and Economics. Vol. XIX (1), April 1976, s. 211–240.

Posner, R. A.: The Ethical and Political Basis of the Efficiency Norm in Common Law Adjudication. Hofstra Law Review. Volume 8:487, 1980(a), s. 487–507.

Posner, R. A.: The Value of Wealth: A Comment on Dworkin and Kronman. The Journal of Legal Studies. Volume IX (2), March 1980(b), s. 243–252.

Pöyhönen, J.: Kohti uutta varallisuusoikeutta. Lakimies 4–5, 1997(a), s. 527–560. Artikkeli on esitelty siviilioikeuden jatkokoulutusseminaarissa 10.12.1996.

Pöyhönen, J.: Oikeustieteen ajanmukaisuus. Lakimies 3, 1997(b), s. 357–375.

Rose, H. 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.

Ross, S. A.: The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem. The American Economic Review. Vol. LXIII, May 1973, Number 2, s. 134–139.

Sen, A.: Rational Behavior. The New Palgrave Dictionary of Economics. Volume 4, 1987, s. 68–76.

Shy, O. – Stenbacka, R.: A Bundling Argument for Narrow Banking. November 26, 1998, s. 1–30. (1998a)

Simon, H. A.: From substantive to procedural rationality. Teoksessa Method and appraisal in economics. Edited by Spiro J. Latsis. 1980. S. 129–148.

Simon, H. A.: Rationality in Psychology and Economics. The Journal of Business. Volume 59, Number 4, Part 2. October 1986, s. 209–224.

Stigler, G. J.: The Theory of Economic Regulation. The Bell Journal of Economics and Management Science. Spring 1971, Vol. 2. No. 1 s. 3–21.

Stiglitz, J. E.: Principal and Agent. The New Palgrave Dictionary of Economics. Volume 3, 1987, s. 966–971.

Stiglitz, E. – Weiss, A.: Credit Rationing in Markets with Imperfect Information. The American Economic Review. Volume 71, Number 3. June 1981, s. 393–410.

Spence, M. – Zeckhauser, R.: Insurance, Information, and Individual Action. The American Economic Review. Vol. LXI. May, 1971. Number 2, s. 380–387.

Timonen, P.: Taloustieteen ja sen tulosten käyttö oikeustutkimuksessa. Teoksessa Kanniainen – Määttä (toim.) Näkökulmia oikeustaloustieteeseen. 1996. S. 129–159.
Timonen, P.: Oikeustaloustiede – mitä se on? Lakimies 1, 1998, s. 100–114.
Toiviainen, H.: Johtajien yhtiöön ja kolmanteen henkilöön kohdistuvasta vastuusta. Lakimiesliiton Koulutuskeskuksen seminaari aiheesta: Johtajien henkilökohtainen korvausvastuu osakeyhtiöissä ja pankeissa. Helsinki 15.2.1994.
Tolonen, H.: Mitä oikeus on? Oikeus 2, 1997, s. 109–123.
Tuori, K.: Legal Science as/and Social Science. Sonderdruck aus: Challenges to Law at the End of the 20th Century: Legal Systems and Legal Science. Proceedings of the 17th World Congress of the International Association for Philosophy of Law and Social Philosophy (IVR). Bologna, June 16–21, 1995. 1997(a)
Tuori, K.: Towards a Multi-Layered View of Modern Law. 1997(b)
Tuori, K.: Oikeustieteen ajattomuus. Lakimies 3, 1997(c), s. 399–408.
Vento, H.: Kielletty ja sallittu menettely pankkitoiminnassa. Lakimies 4, 1998, s. 539–567.
Wikström, K.: Miksi oikeuden ja talouden välistä suhdetta kannattaa tutkia? Oikeus 2, 1995, s. 140–146.

Lainvalmisteluasiakirjat: komiteanmietinnöt

KM 1884:8	Keisarilliselle Majesteetille, ehdotuksen antamista varten uuteen asetukseen yksityisten pankkien perustamisen ehdoista asetetulta komitealta, alamaisimmasti.
KM 1893: 6	Keisarilliselle Majesteetille Säästöpankkikomitealta alamaisimmasti.
KM 1931: 14	Valtioneuvostolle Pankkilakikomitealta.
KM 1957:15	Ehdotus laiksi saamisen vanhentumisesta perusteluineen.
KM 1967: A 8	Pankkilakikomitean mietintö.
KM 1976:66	Pankkilakitoimikunnan mietintö Osa I ja II.
KM 1979:22	Inflaatiolaskentatoimikunnan mietintö.
KM 1981:25	Paikallispankkeja koskevan lainsäädännön tarkistamistoimikunnan mietintö.
KM 1986:2	Pankkitoimintakomitean mietintö.
KM 1987:41	Pankkilakityöryhmän mietintö.
KM 1990:45	Kirjanpitolainsäädännön uudistamiskomitean mietintö.

KM 1992:13	Rahoituslainsäädännön tarkistamistoimikunnan mietintö.
KM 1991: 36	Finanssiryhmäkomitean mietintö.
VM 1983:16	Pankkitoimintatyöryhmän muistio. Työryhmämuistio 1983: VM 16.
KTM 1996:8	Kirjanpitolain uudistamistyöryhmän 1995:n raportti Osa I ja II. Kauppa- ja teollisuusministeriön työryhmä- ja toimikuntaraportteja 8/1996.
VM 1996:15	Talletussuojatyöryhmän muistio. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 1996:15.
SOU 1968:3.	Kreditmarknadens struktur och funktionssätt, Koncentrationsutredning II.

Lainvalmisteluasiakirjat: hallituksen esitykset

HE 29/1921	Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi pankkiyhtiön toiminnan tarkastuksesta.
HE 53/1930	(toiset valtiopäivät) Hallituksen esitys Eduskunnalle säästöpankkilaiksi sekä laiksi osaston perustamisesta pankkitarkastusvirastoon säästöpankkien tarkastusta varten.
HE 80/1932	Hallituksen esitys Eduskunnalle pankkeja ja kiinnitysluottolaitoksia koskevaksi lainsäädännöksi.
HE 53/1969	Hallituksen esitys Eduskunnalle liikepankkilaiksi, säästöpankkilaiksi, osuuspankkilaiksi, kiinnitysluottopankkilaiksi, 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.
HE 120/1972	Hallituksen esitys Eduskunnalle kirjanpitolainsäädännön uudistamiseksi.
HE 142/1977	Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi elinkeinotulon verottamisesta annetun lain muuttamisesta.
HE 27/1977	Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi osakeyhtiölainsäädännöksi.
HE 32/1978	Hallituksen esitys Eduskunnalle eräiden pankkilainsäädäntöön kuuluvien lakien muuttamisesta sekä laiksi ulkomaalaisten pankkitoiminnasta Suomessa.

HE 150/1979	Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi liikepankkilain, kiinnitysluottopankkilain, säästöpankkilain 12 §:n ja osuuspankkilain 10 §:n muuttamisesta.
HE 28/1982	Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi säästöpankkilain, osuuspankkilain, osakeyhtiölain ja osuuskuntalain muutamisesta.
HE 231/1986	Hallituksen esitys Eduskunnalle liikepankkilain, säästöpankkilain, osuuspankkilain ja postipankkilain muuttamisesta.
HE 242/1989	Hallituksen esitys Eduskunnalle talletuspankkeja koskevaksi lainsäädännöksi.
HE 111/1992	Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kirjanpitolain, osakeyhtiölain 11 ja 12 luvun sekä osuuskuntalain muuttamisesta.
HE 295/1992	Hallituksen esitys Eduskunnalle luotto- ja rahoituslaitoksia ja niiden toimintaa koskevaksi lainsäädännöksi.
HE 319/1992	Hallituksen esitys Eduskunnalle rahoitustarkastuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.
HE 330/1994	Hallituksen esitys Eduskunnalle suomalaisia vakuutusyhtiöitä ja vakuutuksenvälittäjiä koskevan lainsäädännön muuttamisesta.
HE 173/1997	Hallituksen esitys Eduskunnalle kirjanpitolaiksi sekä laeiksi osakeyhtiölain 11 ja 12 luvun ja osuuskuntalain 79 c §:n muuttamisesta.
HE 223/1997	Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi luottolaitostoiminnasta annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

Lainvalmisteluasiakirjat: valiokuntien lausunnot

Pankkivaliokunnan mietinnöt

PaVM 4/1921	Pankkivaliokunnan mietintö n:o 4 hallituksen esityksen johdosta laiksi pankkiyhtiön toiminnan tarkastuksesta.
PaVM 1/1931	Pankkivaliokunnan mietintö n:o 1 hallituksen esityksen johdosta säästöpankkilaiksi sekä laiksi osaston perustamisesta pankkitarkastusvirastoon säästöpankkien tarkastusta varten sekä samaa asiaa koskevasta lakialoitteesta.

PaVM 5/1932	Pankkivaliokunnan mietintö n:o 5 hallituksen esityksen johdosta pankkeja ja kiinnitysluottolaitoksia koskevaksi lainsäädännöksi.
PaVM 3/1969	Pankkivaliokunnan mietintö n:o 3 hallituksen esityksen johdosta liikepankkilaiksi, säästöpankkilaiksi, osuuspankkilaiksi, kiinnitysluottopankkilaiksi, 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.
PaVM 2/1978	Pankkivaliokunnan mietintö n:o 2 hallituksen esityksen johdosta eräiden pankkilainsäädäntöön kuuluvien lakien muuttamisesta sekä laiksi ulkomaalaisten pankkitoiminnasta Suomessa.
PaVM 3/1979	Pankkivaliokunnan mietintö n:o 3 hallituksen esityksen johdosta laeiksi liikepankkilain, kiinnitysluottopankkilain, säästöpankkilain 12 §:n ja osuuspankkilain 10 §:n muuttamisesta.
PaVM 2/1982	Pankkivaliokunnan mietintö n:o 2 hallituksen esityksen johdosta laeiksi säästöpankkilain, osuuspankkilain, osakeyhtiölain ja osuuskuntalain muutamisesta.
PaVM 8/1990	Pankkivaliokunnan mietintö n:o 8 hallituksen esityksestä talletuspankkeja koskevaksi lainsäädännöksi.

Suuren valiokunnan mietinnöt

SuVM 44/1921	Suuren valiokunnan mietintö n:o 44 hallituksen esityksen johdosta laiksi pankkiyhtiön toiminnan tarkastuksesta.
SuVM 107/1932	Suuren valiokunnan mietintö n:o 107 hallituksen esityksen johdosta pankkeja ja kiinnitysluottolaitoksia koskevaksi lainsäädännöksi.
SuVM 182/1990	Suuren valiokunnan mietintö n:o 182 hallituksen esityksestä talletuspankkeja koskevaksi lainsäädännöksi.
SuVM 182a/1990	Suuren valiokunnan mietintö n:o 182 a hallituksen esityksestä talletuspankkeja koskevaksi lainsäädännöksi.

Talousvaliokunnan mietinnöt

TaVM 47/1992	Talousvaliokunnan mietintö n:o 47 hallituksen esityksestä n:o 111 laeiksi kirjanpitolain, osakeyhtiölan 11 ja 12 luvun sekä osuuskuntalain muuttamisesta.
TaVM 18/1993	Talousvaliokunnan mietintö n:o 18 hallituksen esityksestä rahoitustarkastuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.
TaVM 50/1993	Talousvaliokunnan mietintö n:o 50 hallituksen esityksestä luotto- ja rahoituslaitoksia ja niiden toimintaa koskevaksi lainsäädännöksi.
TaVM 26/1996	Talousvaliokunnan mietintö n:o 26 valtioneuvoston tiedonannosta eduskunnalle suunnitelmasta rahoitusjärjestelmän tervehdyttämiseksi, tervehdyttämiseen käytettävistä keinoista ja julkisen tuen palauttamisesta valtiolle.

Hallintoneuvos Pekka Hallbergin kirjallinen lausunto (20.4.1993) eduskunnan talousvaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle rahoitustarkastuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi (N:o 319/1992).

PeVM 12/1996	Perustuslakivaliokunnan lausunto talousvaliokunnalle hallituksen esityksestä n:o 7/1996 laiksi sijoituspalveluyrityksistä ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi, erityisesti Suomen Pankin ja rahoitustarkastuksen norminantovaltaa koskevilta osin.
LaVM 2/1982	Lakivaliokunnan lausunto pankkivaliokunnalle hallituksen esityksestä n:o 28/1982 laeiksi säästöpankkilain, osuuspankkilain, osakeyhtiölain ja osuuskuntalain muuttamisesta.

Muut lausunnot

Oikeusministeriön lausunto 17.2.1988 n:o 2690/43/87.
Rahoitustarkastuksen lausunto 15.6.1994 dnro 3/410/94.
Keskuskauppakamarin lausunto 27.6.1996.
Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliiton lausunto 15.7.1996.
Suomen Pankin lausunto 9.1.1998 SP 118.
Keskuskauppakamarin lausunto 31.12.1997.
Rahoitustarkastuksen lausunto 13.1.1998 27/911/97.
Lausunnot pankkitoimintakomitean ja pankkilakityöryhmän mietintöihin.

Allan Huttunen

- Säästöpankin korvauskanteen vanhentuminen. 18.1.1994. (1994a)
- Vastuuvapauden vaikutus vuoden 1969 ja vuoden 1990 säästöpankkilain mukaan. 22.1.1994. (1994b)
- Lausunto (otsikoimaton) liikepankin johtokunnan jäsenen ja toimitusjohtajan pankkikohtaiseen vahongonkorvausvelvollisuuteen kuuluvasta syy-yhteydestä silloin, kun on mm. rikottu lain määräystä. 14.1.1995 (1995a)
- Lausunto (otsikoimaton) mm. myönnetyn vastuuvapauden vaikutuksesta vuoden 1969 säästöpankkilain mukaan. 30.1.1995. (1995b)
- Lausunto vuoden 1969 liikepankkilain 40 §:n sekä talletuspankkien toiminnasta annetun lain 33 §:n ja eräiden siihen liittyvien lainkohtien sisällöstä. 1.3.1996.

Juhani Kyläkallio

- Lausunto (otsikoimaton) mm. vastuuvapauden myöntämisen/epäämisen merkityksestä. 11.3.1993.
- Lausunto osakeyhtiölain 15:5.2 tulkinnasta. 30.4.1994. (1994a)
- Lausunto (otsikoimaton) siitä, mitä pankkisalaisuussäännsötö vaikuttaa vastuuvapauden asialliseen ulottuvuuteen. 5.9.1994. (1994b)
- Lausunto (otsikoimaton) vastuuvapauspäätöksen oikeudellisesta merkityksestä silloin kun sovelletaan 29.8.1969 annettua ja 1.1.1970 voimaan tullutta säästöpankkilakia. 3.10.1994 (1994c)

Raimo Immonen

- Lausunto (otsikoimaton) erään säästöpankin johdolle myönnettyjen vastuuvapauksien merkityksestä arvioitaessa johdon vahingonkorvausvastuuta pankkia kohtaan vuosilta 1988 ja 1989. 24.4.1994.

Hannu Tapani Klami

- Lausunto (otsikoimaton) mm. siitä, onko säästöpankkilain (28.12.1990/1270) 133 §:ssä säädettyä erityistä vanhentumisaikaa sovellettava myös ennen lain voimaantuloa (1.1.1991) tehtyihin päätöksiin ja toimenpiteisiin. Heinäkuu 1994.

Viranomaisjulkaisut

Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 1992:19.
Rahoitustarkastustyöryhmän muistio.

Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle pankkituesta. 2.12.1993.
Suomen Pankkituki.

Valtiovarainministeriö 11.4.1995.
Rahoitusmarkkinoiden valvonnan uudistuksen jatkotarpeet.
Hallituksen tiedonanto eduskunnalle suunnitelmasta rahoitusjärjestelmän tervehdyttämiseksi, tervehdyttämiseen käytettävistä keinoista ja julkisen tuen palauttamisesta. 8.5.1996.
Valtiovarainministeriö 1996. Rahoitusjärjestelmän tervehdyttäminen.
Valtiovarainministeriön tausta-aineisto valtioneuvoston tiedonantoon eduskunnalle suunnitelmasta rahoitusjärjestelmän tervehdyttämiseksi, tervehdyttämiseen käytettävistä keinoista ja julkisen tuen palauttamisesta valtiolle.
Kertomus Eduskunnalle niistä toimenpiteistä, joihin Eduskunnan tekemät muistutukset valtiovarain hoidosta ja tilinpidosta vuonna 1993 ovat antaneet aihetta. K7/1996. Helsinki 1996.
Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 1996:17.
Rahoitustarkastustyöryhmän muistio.
Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita. Helsinki 24.11.1997.
Pankki- ja vakuutusvalvonnan organisointi Suomessa. Valtiovarainministeriön 11.7.1997 asettaman selvitysmiehen raportti.

Kansainvälinen Järjestelypankki (BIS) ja Euroopan unioni

77/91/ETY — Toinen neuvoston direktiivi, annettu 13 päivänä joulukuuta 1976, niiden takeiden yhteensovittamisesta samanveroisiksi, joita jäsenvaltioissa vaaditaan perustamissopimuksen 58 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuilta yhtiöiltä niiden jäsenten sekä ulkopuolisten etujen suojaamiseksi osakeyhtiöitä perustettaessa sekä niiden pääomaa muutettaessa (EYVL N:o L 26, 1977, s. 1) *Pääomadirektiivi*.

77/780/ETY — Ensimmäinen neuvoston direktiivi, annettu 12 päivänä joulukuuta 1977, luottolaitosten liiketoiminnan aloittamiseen ja harjoittamiseen liittyvien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta (EYVL N:o 322, 17.12.1977, s. 30). *Ensimmäinen pankkidirektiivi*.

78/660/ETY — Neljäs neuvoston direktiivi, annettu 25 päivänä kesäkuuta 1978, perustamissopimuksen 54 artiklan 3 kohdan g alakohdan nojalla, yhtiömuodoltaan tietynlaisten yhtiöiden tilinpäätöksistä (EYVL N:o L 222, 1978, s. 11) *Tilinpäätösdirektiivi.*

83/349/ETY	Seitsemäs neuvoston direktiivi, annettu 13 päivänä kesäkuuta 1983, perustamissopimuksen 54 artiklan 3 kohdan g alakohdan nojalla, konsolidoiduista tilinpäätöksistä (EYVL N:o L 193, 1983, s. 1) *Konsernitilinpäätösdirektiivi.*
83/350/ETY	Neuvoston direktiivi, annettu 13 päivänä kesäkuuta 1983, luottolaitosten konsolidoidusta valvonnasta (EYVL N:o L 193, 18.7.1983, s. 18) *Ensimmäinen konsolidointivalvontadirektiivi*.
86/635/ETY	Neuvoston direktiivi, annettu 8 päivänä joulukuuta 1986, pankkien ja muiden rahoituslaitosten tilinpäätöksestä ja konsolidoidusta tilinpäätöksestä. (EYVL N:o L 372, 31.12.1986, s.1) *Direktiivi tilinpäätöksestä ja konsolidoidusta tilinpäätöksestä.*
89/299/ETY	Neuvoston direktiivi, annettu 17 päivänä huhtikuuta 1989, luottolaitosten omista varoista (EYVL N:o L 124, 5.5.1989, s. 16). *Direktiivi luottolaitosten omista varoista.*
89/646/ETY	Toinen neuvoston direktiivi, annettu 15 päivänä joulukuuta 1989, luottolaitosten liiketoiminnan aloittamiseen ja harjoittamiseen liittyvien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta ja direktiivin 77/780/ETY muuttamisesta (EYVL N:o L 386, 30.12.1989, s. 1). *Toinen pankkidirektiivi*.
89/647/ETY	Neuvoston direktiivi, annettu 18 päivänä joulukuuta 1989, luottolaitosten vakavaraisuussuhteesta (EYVL N:o 386, 30.12.1989, s. 14). *Direktiivi luottolaitosten vakavaraisuussuhteesta*.
91/633/ETY	Neuvoston direktiivi, annettu 3 päivänä joulukuuta 1991, luottolaitosten omista varoista annetun direktiivin 89/229/ETY täytäntöönpanosta (EYVL N:o L 339, 11.12.1991, s. 33)
91/674/ETY	Neuvoston direktiivi, annettu 19 päivänä joulukuuta 1991, vakuutusyritysten tilinpäätöksistä ja konsolidoiduista tilinpäätöksistä (EYVL N:o L 374, 31.12.1991, s. 7).
92/30/ETY	Neuvoston direktiivi, annettu 6 päivänä huhtikuuta 1992, luottolaitosten konsolidoidusta valvonnasta (EYVL N:o L 110, 28.4.1992, s. 52). *Toinen konsolidointivalvontadirektiivi.*

92/49/ETY	Neuvoston direktiivi 92/49/ETY, annettu 18 päivänä kesäkuuta 1992, muuta ensivakuutusta kuin henkivakuutusta koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta sekä direktiivien 73/239/ETY ja 88/357/ETY muuttamisesta (EYVL N:o L 228, 11.8.1992, s. 1). *Kolmas vahinkovakuutusdirektiivi.*
92/96/ETY	Neuvoston direktiivi 92/96/ETY, annettu 10 päivänä marraskuuta 1992, henkivakuutuksen ensivakuutusta koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta sekä direktiivien 79/267/ETY ja 90/619/ETY muuttamisesta (EYVL N:o L 360, 9.12.1992, s. 1). *Kolmas henkivakuutusdirektiivi.*
92/121/ETY	Neuvoston direktiivi, annettu 21 päivänä joulukuuta 1992, luottolaitosten suurten riskikeskittymien valvonnasta ja tarkastamisesta (EYVL N:o L 29, 5.2.1993, s. 1). *Direktiivi suurista asiakasriskeistä.*
93/6/ETY	Neuvoston direktiivi, annettu 15 päivänä maaliskuuta 1993, sijoituspalveluyritysten ja luottolaitosten omien varojen riittävyydestä (EYVL N:o L 141, 11.6.1993, s. 1). *Markkinariskidirektiivi.*
94/19/EY	Euroopan Parlamentin ja Neuvoston direktiivi, annettu 30 päivänä toukokuuta 1994, talletusten vakuusjärjestelmistä (EYVL N:o L 135, 31.5.1994, s. 5). *Direktiivi talletusten vakuusjärjestelmistä.*
95/26/EY	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi, annettu 29 päivänä kesäkuuta 1995, luottolaitosalan direktiivien 77/780/ETY ja 89/646/ETY, vahinkovakuutusalan direktiivien 73/239/ETY ja 92/49/ETY, henkivakuutusalan direktiivien 79/267/ETY ja 92/96/ETY, sijoituspalveluyritysten alan direktiivin 93/22/ETY sekä arvopapereihin kohdistuvaa yhteistä sijoitustoimintaa harjoittavien yritysten (yhteissijoitusyritysten) alan direktiivin 85/611/ETY muuttamisesta toiminnan vakauden valvonnan tehostamiseksi (EYVL N:o L 168, 18.7.1995, s. 7). *Direktiivi toiminnan vakauden valvonnan tehostamiseksi (ns. BCCI-direktiivi).*
98/31/EY	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 98/31/EY, annettu 22 päivänä kesäkuuta 1998, sijoituspalveluyritysten ja luottolaitosten omien varojen riittävyydestä annetun neuvoston direktiivin 93/6/ETY muuttamisesta (EYVL N:o L 204, 21.7.1998, s. 13).

98/32/EY Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 98/32/EY, annettu 22 päivänä kesäkuuta 1998, luottolaitosten vakavaraisuussuhteesta annetun neuvoston direktiivin 89/647/ETY muuttamisesta erityisesti kiinnitysten osalta (EYVL N:o L 204, 21.7.1998, s. 26).

98/33/EY Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 98/33/EY, annettu 22 päivänä kesäkuuta 1998, luottolaitosten liiketoiminnan aloittamisesta ja harjoittamisesta annetun neuvoston direktiivin 77/780/ETY 12 artiklan, luottolaitosten vakavaraisuussuhteesta annetun neuvoston direktiivin 89/647/ETY 2, 5, 6, 7, 8 artiklan ja liitteiden II ja III sekä sijoituspalveluyritysten ja luottolaitosten omien varojen riittävyydestä annetun neuvoston direktiivin 93/6/ETY 2 artiklan ja liitteen II muuttamisesta. (EYVL N:o L 204, 21.7.1998, s. 29).

Commission of the European Communities: Working Document
Disclosure of Financial Instruments XV/1090/96 rev. 2, 13.10.1997.

European Union The Council
Amended proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the reorganization and winding-up of credit institutions. 5557/96.

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.

BIS Amendment to the Capital Accord to Incorporate Market Risk, January 1996.

BIS Supervisory Framework for the Use of "Backtesting" in Conjunction with the Internal Models Approach to Market Risk Capital Requirements, January 1996.

Pankkitarkastusvirastoa/Rahoitustarkastusta koskeva aineisto

Lähdeaineistossa ei ole tutkimuksessa käsiteltyä pankkitarkastusviraston/ Rahoitustarkastuksen sisäistä aineistoa, pankkitarkastusviraston ja yksittäisten pankkien välistä kirjeenvaihtoaineistoa (mm. tarkastuskertomukset, kirjalliset huomautukset, yksittäiset luvat, päätökset) eikä pankkitarkastusvi-

raston ja säästöpankkitarkastuksen tai Säästöpankkiliiton välistä kirjeenvaihtoaineistoa. Pankkitarkastusviraston ohjeet ja määräykset ovat lähteinä, mutta lähtökohtaisesti vain asiaryhmittäin, ei yksittäisinä ohjeina.

Arvonkorotusta koskevat ohjeet vuodesta 1970 alkaen.
Suurten ja suurehkojen luottojen ilmoittamisvelvollisuutta koskevat ohjeet vuodesta 1971 alkaen.
Takausten ylityslupaa koskevat ohjeet säästö- ja osuuspankeille alkaen 4.1.1979.
Pankkien yhteisöt 26.10.1988/9.01 ja 14.6.1989/9.01. Omistusyhteisöjä koskeva pysyväisohje.
Varmuusvara (margin requirement) arvopapereita vakuutena käytettäessä. Pankkitarkastusviraston pysyväisohje alkaen ohjeesta 4.1.1989/5.05.
Kotimarkkinasektorin ongelma-alojen rahoitukseen liittyvien riskien hallitsemiseksi noudatettavista periaatteista. Rahoitustarkastuksen ohje dnro 33/224/93.
Rahoitustarkastuksen määräys- ja ohjekokoelma, Luottolaitostoiminta, ryhmä 10.
Riskien seuranta, ryhmä 105, vuodesta 1994 alkaen.
Kirjanpito, tilinpäätös ja vakavaraisuus, ryhmä 106, vuodesta 1994 alkaen.
Ohje luottolaitostoiminnasta annetun lain 18 §:n mukaisten huomattavien omistusosuuksien ilmoittamisesta rahoitustarkastukselle, 101.6, voimassa 1.7.1998 lukien.

Säästöpankkitarkastus

Lähdeaineistossa ei ole tutkimuksessa käsiteltyä säästöpankkitarkastuksen ja yksittäisten säästöpankkien välistä kirjeenvaihtoaineistoa eikä säästöpankkitarkastuksen ja pankkitarkastusviraston välistä kirjeenvaihtoaineistoa.

Pöytäkirja lisätyn säästöpankkitarkastuksen kokouksesta 12.2.1945.
Säästöpankkitarkastuksen kiertokirje 5/1947 Poistot käyttöomaisuuden arvosta (kumottu 15.11.1960).
Pöytäkirja lisätyn säästöpankkitarkastuksen kokouksesta 9.5.1952.
Arvonjärjestelyrahaston muodostaminen. Säästöpankkitarkastuksen kiertokirje n:o 3/1952.
Kiinteistöjen ja kiinteistöyhteisöjen osakkeiden arvonkorotukset. Säästöpankkitarkastuksen kiertokirje 6/28.10.1970.
Säästöpankkitarkastuksen kiertokirje säästöpankkien hallituksille 6/4.10.1972.

Luotot ja takaukset pelkästään päävelallisen sitoumusta vastaan. Säästöpankkitarkastuksen kirje säästöpankeille. Maaliskuu 1988.
Säästöpankkien asiakasvastuukeskittymät. Säästöpankkitarkastuksen kirje säästöpankeille 13.6.1991.

Ei julkaistu aineisto (lukuun ottamatta pankkitarkastusviraston ja säästöpankkitarkastuksen aineiston yhteydessä mainittua, ei-julkaistua aineistoa)

Rahoitustarkastuksen toiminnan kehittäminen. Rahoitustarkastuksen työryhmämuistio 1/96 (29.12.1995).
Rahoitustarkastuksen organisaation kehittäminen. Työryhmämuistio. (20.3.1996)
Rahoitus- ja vakuutussektorien valvonnan kehittäminen Suomessa. Valvontafilosofiatyöryhmän selvitysluonnos 4. (30.9.1996)
Jussi Linnamon kirje 12.11.1987 Highly Esteemed Sir; sekä H.V. Pekan pumpussa.
Suomen Pankkiyhdistyksen laki- ja verotoimikunnan pöytäkirja 7/1987.

Kirjanpitolautakunnan lausunnot

Kila 1975/88
Kila 1979/351
Kila 1988/957
Kila 1989/1054
Kila 1995/1356
Kila 1996/1427
Kila 1997/1453

Muut lähteet

Sosiaali- ja terveysministeriön kiertokirje kaikille vakuutusyhtiöille 15.1.1953.
Sosiaali- ja terveysministeriön yleiskirje vakuutusyhtiöille 21.9.1976 n:o 869/450/76.
Sosiaali- ja terveysministeriön yleiskirje vakuutusyhtiöille 18.12.1978 n:o 1645/450/78.
Sosiaali- ja terveysministeriön määräys- ja ohjekokoelma kotimaisille vakuutusyhtiöille dnro 58/021/97.

Lyhenteet

BIS	Bank for International Settlements
CEPS	Centre for European Policy Studies
DL	Defensor Legis
Dnro	Diaarinumero
EC	European Community
EEC	European Economic Community
EMU	Economic and monetary union, talous- ja rahaliitto
Et al.	Et alia, et alii
ETA	Euroopan talousalue
ETY	Euroopan talousyhteisö
EU	Euroopan unioni, European Union
EVL	Laki elinkeinotulon verottamisesta
EY	Euroopan yhteisö
EYVL	Euroopan yhteisöjen virallinen lehti
FASB	Financial Accounting Standards Board
FDIC	Federal Deposit Insurance Corporation
FDICIA	Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act
FSA	Financial Supervision Authority
FSC	Financial Service Company
FSLIC	Federal Savings and Loan Insurance Corporation
GAAP	Generally Accepted Accounting Principles
HE	Hallituksen esitys
HMenL	Hallintomenettelylaki
HO	Hovioikeus
IAS	International Accounting Standards
IASC	International Accounting Standards Committee
IBRO	Inter-Bank Research Organization
IFA	International Finance Association
IOSCO	International Organization of Securities Commissions
ISBN	International Standard Book Number
KLPL	Kiinnitysluottopankkilaki
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KHOL	Laki Korkeimmasta hallinto-oikeudesta
Kila	Kirjanpitolautakunta
KK	Kauppakaari
KKO	Korkein oikeus
KM	Komiteanmietintö
KO	Käräjäoikeus
KTM	Kauppa- ja teollisuusministeriö

KVL	Keskusverolautakunta
LaVM	Lakivaliokunnan mietintö
LlL	Laki luottolaitostoiminnasta
LM	Lakimies
LPL	Liikepankkilaki
LSE	London School of Economics
MSC	Monetary Service Company
OKO	Osuuspankkien Keskuspankki Oy
OM	Oikeusministeriö
OPL	Osuuspankkilaki
Oy	Osakeyhtiö
OYL	Osakeyhtiölaki
PaVM	Pankkivaliokunnan mietintö
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
PTV	Pankkitarkastusvirasto
PTVL	Laki pankkitarkastusvirastosta
RAP	Regulatory Accounting Practices
Rata	Rahoitustarkastus
RTL	Rahoitustarkastuslaki
Skip	Suomen Kiinteistöpankki Oy
Skop	Säästöpankkien Keskus-Osake-Pankki
S & L	Savings & Loans
SOU	Statens Offentliga Utredningar
SP	Suomen Pankki
SPL	Säästöpankkilaki
SPT	Säästöpankkitarkastus
SSP	Suomen Säästöpankki
STM	Sosiaali- ja terveysministeriö
SuVM	Suuren valiokunnan mietintö
TaVM	Talousvaliokunnan mietintö
Toim.	Toimittaneet
TPL	Laki talletuspankkien toiminnasta
VaYL	Vakuutusyhtiölaki
VM	Valtiovarainministeriö
VSPL	Vanha säästöpankkilaki

Liisa Halme

Pankkisääntely ja valvonta

Oikeuspoliittinen tutkimus säästöpankkien riskinotosta

SUOMEN PANKKI
FINLANDS BANK

TUTKIMUKSIA E:15 • 1999

Tässä tutkimuksessa esitetyt näkemykset ovat kirjoittajan eivätkä välttämättä vastaa Suomen Pankin kantaa.

ISBN 951-686-606-9
ISSN 1238-1691
(painettu julkaisu)

ISBN 951-686-607-7
ISSN 1456-5951
(verkkojulkaisu)

Oy Trio-Offset Ab
Helsinki 1999

1 Johdanto

1.1 Tutkimuksen motivaatioperusta

1.1.1 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.

Konkreettinen yllyke käsillä olevaan tutkimukseen sai kuitenkin alkunsa kysymyksistä, joita heräsi perehtyessäni valtion vakuusrahaston teettämiin erityistarkastuksiin ja niiden perusteella nostettuihin vahingonkorvauskanteisiin. 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 arviointi tuntui tarpeelliselta sen selvittämiseksi, miten viranomaiset valvoivat pankkeja erityisesti ennen kriisin puhkeamista. Ennalta ehkäiseviksi tarkoitettujen normien pettäessä huomasin myös kyseleväni, mitä ohjeita ja normeja viranomaiset noudattivat kriisin puhjettua.

Varsinaisesti kuitenkin kyselin sitä, olisiko ylipäänsä lainsäädäntö- ja viranomaistoimin tehtävissä mitään tai jotain, jotta koetun kaltainen pankkikriisi ei toistuisi.

Väitöskirjana julkistettava tutkimus on viimeinen osa laajempaa tutkimusprojektia, jonka tarkoituksena on ollut arvioida pankkilainsäädännön ja pankkivalvonnan tarkoituksenmukaisuutta sekä muutostarpeita pankkikriisin kokemusten valossa.

Projekti on jakaantunut kolmeen osaan, joiden tuloksina on väitöskirjan lisäksi syntynyt kolme julkaisua.[1] Väitöskirjana julkaistava projektin viimeinen osa on teorian kannalta täydennys lisensiaatintyönä julkaistulle osalle. Empiirisessä osassa väitöskirjaa tarkastellaan valvojien ja tuomioistuinten toimia, joita ei ole projektin aikana aiemmin julkaistu.

Väitöskirjan teoreettisessa ja normatiivisessa osassa tarkastellaan taloustieteen käyttökelpoisuutta oikeustutkimuksessa sekä arvioidaan Suomen

---

[1] Julkaisut ovat 1) Suomen Pankin keskustelualoite 27/96: Pankkisääntelyn teoria ja normit: Oikeudellinen näkökulma. 2) lisensiaatintutkimus siviilioikeudessa 1997: Pankkisääntelyn teoria ja normit: Oikeudellinen näkökulma ja 3) Suomen Pankin tutkimusosaston työpaperi 3/1997: Banking Crisis and the Challenge for Regulation.

pankkilainsäädännön tarkoituksenmukaisuutta taloustieteen tutkimustulosten valossa. Painopiste on sen arvioimisessa, miten taloustieteen mukaan epätäydellinen informaatio lisää riskinottoa pankkitoiminnassa ja miten sitä voidaan estää lainsäädännöllä, yksittäisillä oikeusnormeilla sekä valvonnalla.

Väitöskirjan empiirisessä osassa tarkastellaan valvontaviranomaisten toimia keskeisten vakavaraisuuden vaarantamista ehkäisemään tarkoitettujen normien valvonnassa. Vastaavasti tarkastellaan tuomioistuinten toimintaa ja laintulkintoja säästöpankkiryhmää koskevien 1990-luvun vahingonkorvausoikeudenkäyntien valossa. Painopiste on sen arvioimisessa, missä määrin valvontaa ja tuomioistuinten laintulkintaa voidaan pitää tarkoituksenmukaisena liiallisen riskinoton ennalta ehkäisemiseksi.

Pankkilainsäädännön tarkastelu rajataan liikepankkeja ja säästöpankkeja koskevaan lainsäädäntöön, koska empiirinen osa koskee lähtökohtaisesti vain näitä pankkiryhmiä.[2] Pankkivalvonnan tarkastelun painopiste on pankkitarkastusvirastoa koskevan lainsäädännön ja viraston toiminnan arvioinnissa.

1.1.2 Suomen Pankin toimet pankkikriisin puhjetessa

Suomen Pankki otti haltuunsa Säästöpankkien Keskus-Osake-Pankin (Skop) 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.[3]

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

---

[2] Liikepankeista tarkastellaan pääsääntöisesti vain säästöpankkiryhmään kuuluneita liikepankkeja eli Säästöpankkien Keskus-Osake-Pankkia ja STS-Pankki Oy:tä.

[3] Pankkikriisiin johtaneita syitä ovat arvioineet mm. Jännäri ja Koskenkylä Kansantaloudellisen aikakauskirjan 1/1995 artikkelissa (s. 39–54) sekä Nyberg ja Vihriälä (1993).

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 hyväksyntää.

Vuoden 1991 puolella kävi entistä selvemmäksi, että Skop ei selviydy ongelmistaan viranomaisten kanssa sovituilla ohjelmilla. Entistä ilmeisemmäksi kävi myös se, että Suomen Pankki joutuu yksin hoitamaan Skopin ongelmat. Kesän 1991 tiivis selvittely- ja valmistelutyö huipentui syyskuun 19 päivää edeltävien viikkojen lähes ympärivuorokautiseen työskentelyyn 15.6 miljardin markan suuruisen haltuunottojärjestelyn toteuttamiseksi. Tuona päivänä tuli kaikkien tietoisuuteen, että maatamme oli kohdannut pankkikriisi. Sen sijaan tuskin kenenkään tietoisuudessa oli, miten syviksi pankkien ongelmat tulisivat osoittautumaan.

1.1.3 Valtio tulee mukaan

Alkuvuodesta 1992 valtio päätti tarjota pankeille 8 000 miljoonaa markkaa oman pääoman ehtoista lainaa, jonka oli määrä torjua pankkeja uhkaamassa ollut luottolama. Samaan aikaan valmisteltiin lakia uuden pankkitukiorgaanin, 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 itse asiassa olisi tarvittu jo pari vuotta aikaisemmin.

Jo ennen valtion vakuusrahaston virallista perustamista aloitettiin neuvottelut säästöpankkien ongelmien hoitamiseksi maaliskuussa 1992 toimiluvan saaneen Suomen Säästöpankki-SSP:n kanssa. Erääksi vaikeimmista ongelmista osoittautui kriisisäästöpankkien eli noin kahdentoista suurimmissa ongelmissa olevan säästöpankin tilanteen hoitaminen. Tunteita kuumensivat viranomaisten tekemät laskelmat kriisipankkien selvitystilaan päästämisen seurauksista.[4] 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 säästöpankkiryhmän ulkopuolelle. Lopulta myös viranomaiset luopuivat selvitystilavaihtoehdosta, koska tämän pelättiin voivan uhata liikepankkien ulkomaista varainhankintaa ja tätä kautta koko pankkijärjestelmän vakautta. Näin siitäkin huolimatta, että kriisisäästöpankeilla ei itsellään ollut suoraa ulkomaista rahoitusta.

Ensimmäisenä työnään vakuusrahasto antoi Suomen Säästöpankille 7 200 miljoonaa markkaa tukea pankin vakavaraisuuden turvaamiseksi.[5] Välittömästi tämän jälkeen Suomen Pankki myi Skop-omistuksensa vakuusrahastolle. Vuoden 1992 syksyllä alkoi näyttää siltä, että edellisen vuoden syksyn ja vuoden 1992 kevättalven arviot pankkien ongelmien suuruudesta olivat olleet pahasti alimitoitetut.[6] Suomen Säästöpankille annettiin 4 700 miljoonaa markkaa lisää tukea viime kädessä tilintarkastajien vaatimuksesta.[7] 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. Omaisuudenhoitoyhtiöitä koskeva lakimuutos puolestaan hyväksyttiin vasta syksyllä 1993.

---

4 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.

5 Tuki kanavoitiin Säästöpankkien vakuusrahaston kautta.

6 Esim. Kiander ja Vartia viittaavat kirjassaan ”Suuri Lama” (1998 s. 144) Suomen Pankin laskelmiin, joiden mukaan pankkien luottotappioiksi vuonna 1992 arvioitiin 7–10 mrd. mk vielä joulukuussa 1991. Pankkitarkastusviraston toimintakertomuksen mukaan toteutuneet luottotappiot vuonna 1992 olivat 22 mrd. mk.

7 Pankki myös muutettiin säästöpankkiosakeyhtiöksi, Suomen Säästöpankki-SSP Oy:ksi, vuoden 1992 lopussa.

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 korkoineen on noussut yli 10 %:iin maamme bruttokansantuotteesta, kun esimerkiksi Ruotsissa on pankkitukeen sitoutunut noin 5 % ja Norjassa runsas 2 % maiden bruttokansantuotteesta. Tuoreimpien laskelmien mukaan lopullisten kustannusten arvioidaan meillä nousevan 35 mrd. markkaan (ilman n. 17 mrd. markan korkomenoja), kun taas Ruotsissa oletetaan jäätävän noin 20 mrd. kruunun tasolle ja Norjassa päästävän jopa positiiviselle puolelle.

1.1.4 Kriisitietämys ja päätösten taustat

Edellä kuvattu osoittaa, että pankkikriisin syvyys yllätti 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 eivät katsoneet yksin voivansa poiketa virallisista näkemyksistä.

Kriisin hoitotoimista jouduttiin päättämään jälkeenpäin arvioiden varsin vajavaisten 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 tapahtumat[8] ja niiden poikkeavuus tukipäätökseen liittyneen saneeraussuunnitelman tavoitteista ovat konkreettinen osoitus siitä, että omistaja joutuu sopeuttamaan toimintansa muuttuneiden taloudellisten reunaehtojen mukaan.

Osa ratkaisuista jouduttiin tekemään tietoisena päätökseen oikeuttavien oikeudellisten normien tulkinnanvaraisuudesta. Suomen Pankkia koskeva

---

[8] Suomen Säästöpankin myyminen neljälle kilpailijapankille syksyllä 1993 herätti suurta vastustusta ja kritiikkiä monella taholla, erityisesti säästöpankkiryhmää lähellä olevilla tahoilla. Suomen Säästöpankkiin liittyneet pankit katsoivat tulleensa 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 nostikin yhteensä noin 500 miljoonan markan suuruiset vahingonkorvauskanteet Suomen valtiota ja Omaisuudenhoitoyhtiö Arsenal-SSP Oy:tä vastaan. Helsingin käräjäoikeus hylkäsi kannevaatimukset 5.6.1998 antamallaan päätöksellä ja määräsi samalla markkamääräisten kannevaatimusten enemmän käsittelyn raukeamaan.

lainsäädäntö[9] ei sisältänyt yksityiskohtaisia säännöksiä lender of last resort -tehtävän toteuttamistavoista eikä erityisehdoista 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 korostuu tavoiterationaalisuus.

Haltuunottomenettelyä ei puolestaan voitu toteuttaa niin, että Skopin silloiset osakkaat, lähinnä säästöpankit, olisivat menettäneet Skop-sijoitustensa arvon esimerkiksi osakepääoman nollauksen myötä.[10] Tällainen menettely olisi johtanut siihen, että Skopin kriisin lisäksi viranomaisilla olisi ollut käsissään koko säästöpankkisektorin kriisi tilanteessa, jossa maassa ei ollut erityisorganisaatiota ja etukäteen varattuja määrärahoja hoitamaan kriisiä. Mieleeni on jäänyt Norjan keskuspankista pian haltuunoton jälkeen tullut puhelu, jossa tiedusteltiin perusteita, miksi Suomen Pankki – toisin kuin Norjan viranomaiset – ei ennen Skopiin tekemäänsä osakesijoitusta edellyttänyt pankin osakepääoman nollausta ja täten vanhojen omistajien maksimaalista taloudellista osallistumista pankin ongelmien hoitamiseen. Tässä tapauksessa reaalimaailman päätöksentekoon liittyvät reunaehdot pakottivat päätöksentekijän poikkeamaan ideaalisista ratkaisuista.

1.2 Tutkimuksen tavoite ja rajaukset

Tutkimuksen viime käden tavoitteena on päätyä esittämään lähtökohtia ideaaliselle pankkivalvonnalle ja pankkilainsäädännölle. Tavoitteeseen pääsemiseksi tutkimuksessa lähdetään liikkeelle teoreettisista olettamuksista, joiden pohjalle ideaalimalli sittemmin rakennetaan. Teoriana käytetään taloustieteen näkemyksiä ja tutkimustuloksia

---

9 Suomen Pankin ohjesäännön (sittemmin 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.”

10 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 osakepääomia ei ole nollattu.

a) tehokkaan talouden ja markkinoiden tehokkaan toiminnan edellytyksistä
b) sääntelyn haittavaikutuksista
c) informaatio-ongelmien vaikutuksista rationaalisen toimijan käyttäytymiseen sekä
d) informaatio-ongelmien huomioon ottamisesta oikeansuuntaisten ohjainten eli insentiivien aikaansaamiseksi.

Taloustieteen näkemysten pohjalta pyritään muodostamaan yleiskuva ideaalilainsäädännön normatiivisesta, faktisesta ja arvoperusteisesta ulottuvuudesta. Lainsäädäntöä ja oikeusnormeja tarkastellaan ohjain- eli insentiivinäkökulmasta, jolloin oletetaan, että lainsäädännöllä pyritään vaikuttamaan käyttäytymiseen ja että oikeussubjektit eivät ota oikeusnormeja annettuina, vaan noudattavat niitä silmällä pitäen oman hyvinvoinnin maksimointia.

Tutkimuksen normatiivisessa osassa on tavoitteena arvioida, miten Suomen pankkilainsäädännössä on otettu huomioon taloustieteen näkemyksiä sääntelyn haittavaikutuksista ja oikeansuuntaisten insentiivien luomisesta. Yksittäisistä normeista keskitytään tarkastelemaan vakavaraisuuden vaarantamisen ja liiallisen riskinoton ennalta ehkäisemiseen tarkoitettuja keskeisiä normeja. Empiirisessä osassa tavoitteena on arvioida,

a) ovatko yksittäiset normit rakenteellisesti oikeansuuntaiset tavoitteeseen nähden
b) miten normeja on noudatettu (rationaalisen toimijan käyttäytymisen kuvaus)
c) miten valvoja on tulkinnut normeja ja valvonut niiden noudattamista (onko valvojan käyttäytyminen oikeansuuntaista normien tavoitteeseen nähden)
d) miten tuomioistuimet ovat tulkinneet normeja (onko tuomioistuimen käyttäytyminen oikeansuuntaista normien tavoitteeseen nähden).

Normatiivinen tarkastelu on rajattu liike- ja säästöpankkilainsäädännön arviointiin. Valvojien käyttäytymisen arviointi puolestaan koskee ensisijaisesti pankkitarkastusviraston toimia. Säästöpankkitarkastuksen toimintaa samoin kuin pankkien tilintarkastajien roolia ei ole systemaattisesti arvioitu.

1.3 Tutkimuksessa käytetty lähdeaineisto

Tutkimuksen talousteoreettisessa osassa käytetään hyväksi taloustieteessä esitettyjä näkemyksiä pankkisääntelyn ja pankkivalvonnan lähtökohdista ja optimaalisista keinoista tehokkaan valvonnan toteuttamiseksi.

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

Normatiivisen osan taustamateriaalina käytetään myös muuta viranomaisten, erityisesti Suomen Pankin ja pankkitarkastusviraston, keskuudessa syntynyttä aineistoa. Merkittävä sija on myös tutkimuksen tekijän omilla kokemuksilla valvontaviranomaisten toiminnasta sekä keskusteluilla Suomen Pankin ja Rahoitustarkastuksen nykyisten ja entisten edustajien kanssa. Mikäli siteerattuna lähdeaineistona käytetään vain viranomaisten sisäiseen käyttöön tarkoitettua aineistoa, lähteen käyttöön on pyydetty kyseisen viranomaisen lupa.

Empiirinen osa pohjautuu ensisijaisesti pankkitarkastusviraston kirjalliseen valvonta-aineistoon, jonka analysointiin olen saanut Rahoitustarkastukselta luvan. Pankkisalaisuusnäkökohta on tutkimuksessa otettu huomioon joko siten, että aineisto on ryhmitelty koskemaan useita pankkeja, tai siten, että esitetystä aineistosta ei käy ilmi, mitä pankkia arvio koskee. Kirjallisen dokumentaation perusteella tehtyjä johtopäätöksiä on pyritty täsmentämään keskustelemalla pankkitarkastusviraston tai Rahoitustarkastuksen sekä säästöpankkitarkastuksen edustajien kanssa.

Olen väitöskirjassani käyttänyt hyväksi myös lisensiaatintutkimustani. Hyväksikäyttö tarkoittaa ensiksikin sitä, että väitöskirjan teoreettisessa osassa on syvennetty lisensiaatintyön talous- ja oikeusteoreettista tarkastelua. Toiseksi, väitöskirjan normatiivinen osa rakentuu suurelta osin lisensiaatintyön normatiivisen osan pohjalle. Sen sijaan väitöskirjan empiirinen osa on aiemmin julkaisematonta tutkimusta valvojien, pankkien ja tuomioistuinten käyttäytymisestä. Väitöskirjassa on kaiken kaikkiaan syvennetty ja testattu lisensiaatintyössä esitettyjä johtopäätöksiä liiallisen riskinoton ja lainsäädännön, viranomaisten käyttäytymisen sekä pankkien käyttäytymisen välisistä yhteyksistä.

2 Oikeuden tarkastelutavoista ja oikeudellisesta tutkimuksesta

2.1 Oikeuden kolme ulottuvuutta

Oikeusteorian pääsuuntaukset voidaan jakaa kolmeen ajattelutapaan: normatiiviseen, realistiseen ja luonnonoikeudelliseen näkökulmaan. Yleensä on korostettu lähestymistapojen eroja ja kritisoitu ”väärän” koulukunnan oletuksia.[1]

Oikeus *normien muodostamana järjestelmänä* tarkastelee oikeutta omalakisena ja autonomisena oikeusnormien muodostamana kokonaisuutena, jonka perusteella myös määräytyy normien voimassaolo.[2] Normatiivinen lähestymistapa yhdistetään tavallisesti oikeuspositivismiin, vaikka esim. Hannu Tolonen ei pidä normativismia ja oikeuspositivismia tarkkaan ottaen samana.[3] Oikeuden voimassaolo normativismissa perustuu oikeusnormien sisäiseen ominaisuuteen, normihierarkiaan tai erityiseen oikeudelliseen valtaan.[4]

Oikeuden voimassaolon määräytyminen sen perusteella, miten *oikeus reaalimaailmassa* ilmenee, on keskeinen piirre oikeussosiologian ja realististen oikeusteorioiden mukaan. Realistit tutkivat oikeutta oikeusnormien ja tosiasiailmiöiden vuorovaikutuksena. Amerikkalainen realismi lähestyy oikeusnormeja pragmaattisesti; oikeusnormin voimassaolo on ennuste viranomaisten käyttäytymisestä. Skandinaavisen realismin nimellä kulkeneissa teoreettisissa suuntauksissa korostuu oikeuden voimassaolon tarkasteleminen lainsäätäjän tahdosta irrallisena, empiirisiin havaintoihin perustuvina tosiasioina. Keskeisiin skandinaavisen realismin edustajiin kuuluvat mm. Hägerström ja Olivecrona.[5]

Luonnonoikeuden lähtökohtana on tarkastella oikeusnormeja ja ylipäänsä oikeusjärjestystä yleispätevistä ja pysyvistä tai pysyväisluonteisista arvo- ja rationaalisuusolettamuksista käsin, jotka määräävät oikeusjärjestyk-

---

1 Hannu Tolonen on tarkastellut mainittuja oikeusteorioita ja niiden keskeisten edustajien näkemyksiä mm. *Tolosen, Alvesalon, Mähösen ja Nuutilan* (Tolonen et al. 1996) Pääsykoekirjassa 4/1996 sekä Oikeus-lehden artikkelissa Mitä oikeus on? (1997:2).

2 Keskeiset oikeutta normijärjestelmän muodostama kokonaisuutena tarkastelleet oikeusteoreetikot ovat John Austin, Hans Kelsen ja uusnormativismin edustajista ennen kaikkea H. L. A. Hart.

3 *Tolonen* et al. 1996 s. 21.

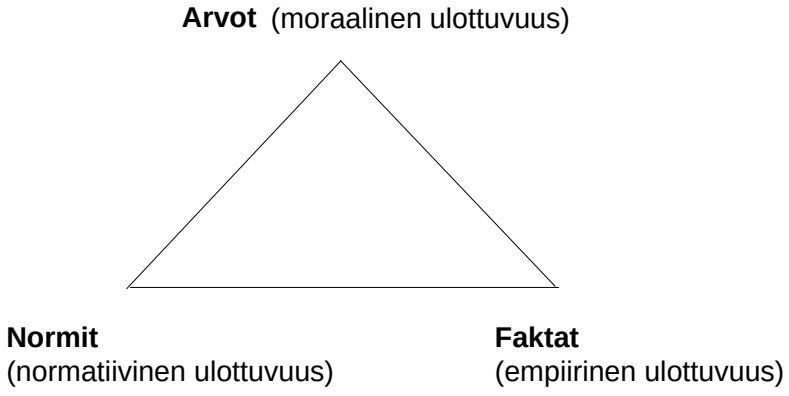
4 *Tolonen* et al. 1996 s. 67–68.

5 Mm. Helin (1988) on väitöskirjassaan tarkastellut skandinaavista oikeusrealismia, sen keskeisiä edustajia ja näiden tapaa tarkastella oikeutta.

sen arvo- ja oikeudenmukaisuusperiaatteet ja edellyttävät, että nämä periaatteet heijastuvat myös yksittäisissä oikeusnormeissa. Luonnonoikeuden rationaalisuuskäsitystä tarkastellaan laajemmin jäljempänä verrattaessa uusklassisen taloustieteen ja luonnonoikeuden rationaalisuuskäsityksiä toisiinsa.

Tolonen on esittänyt nämä oikeuden ulottuvuudet kolmiona (kuvio 1).

Kuvio 1. **Oikeuden kolme ulottuvuutta**



Tolosen mukaan 1980- ja 90-luvuilla on alkanut näkyä uudenlaista tapaa tarkastella näitä oikeuden perussuuntauksia.[6] Enää ei niinkään painoteta ajattelutapoja erottavia metodisia lähtökohtia, vaan on siirrytty erilaisten ajattelutapojen teoreettiseen yhdistämiseen. Oikeus nähdään kolmen erisuuntaisen elementin yhdistelmänä: oikeus normatiivisena järjestyksenä, arvojen toteutumana sekä tosiasiamaailmassa realisoituneena ilmiönä.

Tolosen lähestymistapa vastaa tässä tutkimuksessa omaksuttua lähestymistapaa, jossa oikeuden ulkopuolisin, taloustieteen tutkimustuloksin ja oletuksin arvioidaan oikeussäännösten tehokkuutta. Pankkilainsäädäntöä ei arvioida ainoastaan normatiivisesta näkökulmasta, vaan myös reaalimaailmaan kuuluvasta faktisesta näkökulmasta sekä arvoulottuvuuteen kuuluvasta rationaalisuusanalyyttisestä näkökulmasta. Lainsäädännön mahdollista epäonnistumista testataan pankkikriisin, tarkemmin kriisiä edeltäneiden tapahtumien, avulla, ja tätä testausta ei ole mahdollista tehdä ilman, että kaikki kolme ulottuvuutta otetaan mukaan tarkasteluun. Lähestymistapaa ja sen suhdetta kuviossa esiintyviin oikeuden kolmeen elementtiin kuvataan tarkemmin jäljempänä.

---

6 *Tolonen* Oikeus 1997 s. 110.

2.1.1 Oikeuden kolme ulottuvuutta Suomen oikeuspositivismissa

Sama näkemys kuin Tolosella arvojen ja tosiasioiden (lähinnä lain seuraamusten muodossa) huomioon ottamisesta oikeussäännöksissä esiintyy myös Suomen lakikodifikaation, Suomen Lain, taustalla, erityisesti Olaus Petrin tuomarinohjeissa. Tuomarinohjeissa korostuu myös tässä tutkimuksessa keskeinen tarkastelutapa: lain tarkoituksen kanssa sopusoinnussa oleva oikeussäännösten tulkinta.

> *Tuomarin pitää tarkasti tuntea laki, jonka mukaan hänen tulee tuomita, sillä laki pitää hänellä olla ohjeena.*
>
> *Kaikki lait pitää olla sellaiset, että ne ovat yhteiseksi hyödyksi, ja sen tähden, kun laki tulee vahingolliseksi, ei se enää ole laki, vaan vääryys, joka on hylättävä.*
>
> *Mikä ei ole oikeus ja kohtuus, se ei saata olla lakikaan; sen kohtuuden tähden, joka laissa on, se hyväksytään.*
>
> *Tuomari ottakoon kaikessa laissa vaarin siitä, mikä lainsäätäjän tarkoitus oli; muutoin sitä käytetään väärin ja väännetään toisaalle kuin lainsäätäjän mieli oli.*
>
> *Se tekee lakia vastaan, joka tekee lain tarkoitusta vastaan, vaikka hän näyttäisikin tekevän lain sanain mukaan.*
>
> *Kaikki laki on asetettu oikeuden ja kohtuuden tähden eikä sakkorahain tähden.*
>
> *Yhteisen kansan hyöty on paras laki; ja sen tähden mikä havaitaan kansalle hyödylliseksi, se pidettäköön lakina, vaikka säädetyn lain sanat näyttäisivät toisin käskevän.*

Yllä siteeratuista tuomarinohjeista voisi päätellä, että Suomessa oikeudelliselta sääntelyltä ja laintulkinnalta – vaikka ne pohjautuvatkin oikeuspositivistiseen näkemykseen oikeusnormien suvereniteetista ja oikeudellisen tulkinnan sääntösidonnaisuudesta – edellytetään viime kädessä, että niiden avulla voidaan toteuttaa jotain yleispätevää, universaalia tarkoitusperää: tuomarinohjeiden mukaan luonnonoikeudesta tunnettua ”yhteistä hyötyä” sekä ”oikeutta ja kohtuutta”. Lain noudattamisessa ja tulkinnassa tulisi lain kirjaimen ohella ottaa huomioon lain tarkoitus. Lainsäätäjän taas tulisi kiinnittää huomiota lakien tavoitteisiin ja oikeussäännösten vaikutuksiin, kun olosuhteet muuttuvat.

Tuomarinohjeisiin sisältyvästä toisenlaisesta tulkintamahdollisuudesta huolimatta lakipositivistinen traditio[7] on vallinnut maassamme pitkään ja voimakkaana. Se on heijastunut niin oikeustieteeseen kuin laintulkintaan ja oikeudelliseen ratkaisutoimintaan.

Torjuessaan tarpeen selvittää oikeusnormien vaikutusta yhteiskunnassa, oikeuspositivismiin perustuva lainoppi, oikeusdogmatiikka, ei ole pitänyt aiheellisena empiirisen tutkimustiedon hankkimista tuomioistuinratkaisuja mahdollisesti lukuun ottamatta. Esimerkiksi sellaiset kysymykset kuin lainsäädännön tavoitteet, sääntelyn ja yksittäisten oikeussäännösten vaikutukset tai seuraukset ja normien noudattaminen ovat jääneet oikeuspositivismiin pohjautuvan lainopin tarkastelun ulkopuolelle.

Oikeuspositivistisen ajattelutavan muuttumista on käsitellyt mm. Aarnio tarkastellessaan erityisesti lainopin muuttumistarpeita.[8] Muutosvaatimukset liittyvät Aarnion mukaan mm. lainopillisen tulkinnan argumentointiin (avoin argumentointi) sekä oikeuden ja yhteiskunnan rakenteellisten suhteiden selvittämiseen.

---

[7] Lakipositivismi syntyi 1800-luvulla historiallisen koulukunnan näkemysten pohjalle. Siinä missä historiallinen koulukunta piti oikeusjärjestystä kunkin maan historiallisen kehityksen tuloksena, antoi lakipositivismi ylimmäisen auktoriteetin kunkin maan voimassa olevalle positiiviselle oikeudelle (*Ylikangas* 1983). Lakipositivismi ei ole kiinteä oppirakennelma sen enempää ajallisesti kuin sisällöllisesti (*Aarnio* 1975). Koulukunnasta riippuen on painotettu oikeuden alkuperää, lain soveltamista tai oikeudellisen tutkimuksen metodiikkaa (*Aarnio* 1975).

Klami (1977) tiivistää lakipositivismin seuraaviin kolmeen perusajatukseen:

1) Oikeus on tahdon tuote (makrotasolla oikeuspoliittisen tahdon ilmentymä, mutta säätämisprosessissa syntyneet oikeusnormit itsenäisiä, sinällään velvoittavia ja voimassaoloon oikeuttavia).
2) Oikeudellinen ratkaisu perustuu sääntöön.
3) Oikeustiede on autonomista sääntötutkimusta.

Hieman eri tavalla ryhmittelee Aarnio (1975) lakipositivismin peruspiirteet tarkastellessaan lakipositivismia oikeustieteen ja oikeudellisen tutkimuksen näkökulmasta:

1) Oikeussääntöjen pätevyys perustuu siihen, että ne ovat suvereenin valtiomahdin antamia. (Erotuksena luonnonoikeuden näkemyksestä universaalista ja pysyvästä, apriorisesta tai Jumalan antamasta oikeudesta.)
2) Positiivisen oikeuden säännökset on mahdollista alistaa tieteellisen tutkimuksen kohteeksi. Oikeustiede täyttää tehtävänsä silloin, kun se tulkitsee ja systematisoi näitä säännöksiä.
3) Oikeustieteen tutkimuskohteena ovat vain annetut positiiviset säännökset ja muu juridiseksi luokiteltava materiaali, kuten lain esityöt. Oikeustieteen tehtävänä ei ole selvittää esimerkiksi kysymystä normien ja yhteiskunnan välisestä suhteesta eli normien toimintaa yhteiskunnassa.
4) Oikeustieteen tulee tähdätä neutraaliin tietoon ja välttää subjektiivisia, arvostuksiin perustuvia kannanottoja.

[8] *Aarnio* 1986 s. 139–140. Muutoinkin Aarnio on tehnyt mittavaa työtä oikeudellisen ajattelutavan (tulkinnan) laajentamiseksi erityisesti rationaalisen argumentaation suuntaan.

Myös Juha Pöyhösen näkemykset varallisuusoikeuden käsitteistön ja periaatteiden uudelleen arvioimisesta antavat viitteitä perinteisen oikeuspositivistisen lähestymistavan murtumisesta tai laajenemisesta.[9] Pöyhösen mukaan varallisuusoikeuden eri alueilla, erityisesti vahingonkorvausoikeudessa ja insolvenssioikeudessa, on kehittynyt sellaisia käsitteitä ja periaatteita, jotka muodostavat pohjan yhtenäiselle, koko varallisuusoikeuden kattavalle käsitteistölle ja periaatteistolle. Pöyhönen jäsentää varallisuusoikeuden järjestelmän a) toimintaympäristöön, b) kokonaisjärjestelyyn c) intressitahoon ja d) riskipositioon.

Tämän tutkimuksen kannalta ei ole olennaista uuden varallisuusoikeudellisen kontekstin käsitteiden nimet, vaan se, millä perusteilla käsitteet on muodostettu. Pöyhösen mukaan toimintaympäristö edellyttää kulloinkin käytettyjen juridisten instrumenttien tarkastelua tietyn luonteenomaisen toimintatavan muotona, ei abstrakteina oikeusinstituutteina. Kokonaisjärjestely puolestaan hahmottaa toimintaympäristön luomasta taustasta juridisen relevanssin tilan. Oikeudellista merkitystä on kaikilla niillä seikoilla, jotka kuvaavat kokonaisjärjestelyä. Intressitaho vastaa oikeussubjektia, mutta perustuu aineellisiin kriteereihin erotukseksi muodollisia sääntöjä korostavasta oikeussubjektin määrittelystä.

Uusi käsitteistö ohjaa esimerkiksi laintulkintaa painottamaan sisällöllisiä, reaalisia argumentteja oikeussääntöjen soveltamisessa. Muodollinen laintulkinta saa väistyä, ja oikeudellinen tulkinta ei ole pelkästään säännön ja sen soveltamisen tarkastelua. Käsitepari sääntö–käyttäytyminen korostuu väistämättä Pöyhösen edustamassa laintulkinnassa. Tästä on lyhyt matka painottaa lainsäädännön tavoitteellisuutta ja pitää yksittäisiä oikeussääntöjä keinoina saavuttaa kulloinkin haluttu asiantila. Tosiasioiden huomioon ottaminen edellyttää Pöyhösen ajatusrakenteen mukaan, että lakia tulkitaan oikeussäännösten sisällön kautta.

Oikeusnormien pitäminen keinoina saavuttaa jokin järkevä yhteiskunnallinen tarkoitusperä ja normien noudattamisen sitominen tähän tarkoitukseen merkitsee irtiottoa normien autonomiaa tunnustavasta oikeuspositivisti-

---

9 *Pöyhönen* LM 1997(a) s. 527–560.

sesta ajattelutavasta. Klami[10] ja Kivivuori edustavat meillä oikeudellisen toiminnan ja yhteiskunnallisen vuorovaikutuksen keskinäisiä suhteita sekä tavoitteellista oikeuskäsitystä painottavaa näkemystä. Näkemyksen avulla on mahdollista ottaa etäisyyttä oikeuspositivistiseen ajattelutapaan, jonka mukaan normit otetaan annettuina asioina ja niitä noudatetaan niiden itsensä vuoksi. Samalla näkemyksen voidaan katsoa liittävän normatiiviseen tarkas-

---

[10] Klami on mm. teoksissaan Oikeudellisen sääntelyn yleinen teoria (1997) ja Finalistinen oikeusteoria (1979) 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 säätelyksi.*

Klami pitää oikeutta muutoksen välineenä ja korostaa näin ollen oikeuden dynaamista luonnetta vastakohtana oikeuden staattisuutta painottavalle lakipositivismille. Klamin näkemykseen oikeudellisen sääntelyn teoriasta sisältyy olennaisena tavoitteellisuuden käsite. Sääntely, jonka keinoina ovat oikeusnormit, on aina tavoitteellista joko siten, että oikeusnormin mukainen käyttäytyminen on itseisarvoinen 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 orgaanihenkilöt – esimerkiksi tuomarit* (ja valvontaviranomaiset, 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 (”dynamiikan”) 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 kontrolloiminen arvo- ja tavoitejärjestelmien avulla on oikeudesta propositioita esitettäessä 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 säätely funktionaaliselta ontologialtaan tavoitteelliseksi toiminnaksi on sitouduttu tiettyyn oikeusfilosofiseen traditioon, teleologiseen näkemykseen oikeudesta.*

teluun Tolosen kolmion faktaulottuvuuden ja velvollisuuden arvioida oikeussäännösten toimivuutta tosiasiallista käyttäytymistä vastaan. Ainakin Klami näyttää ulottavan normien tarkoituksenmukaisuuden arviointiin myös Tolosen kolmion arvoulottuvuuden. Silti sekä Klami että erityisesti Kivivuori arvioivat oikeussäännöksiä oikeuspositivismin sisältä.

Tuorin näkemys oikeuden jaosta tasoihin ja tapa jakaa oikeus pintatasoon, kulttuuritasoon sekä syvätasoon on myös osoitus arvoulottuvuuden huomioonottamisesta normatiivisessa, oikeussäännöksiä koskevassa oikeuden pintatason tarkastelussa.[11] Arvoulottuvuutta Tuori ei kuitenkaan johda luonnonoikeuden universaaleista lähtökohdista, vaan eri aikakausia erottavista kulttuurin syvärakenteen ominaisuuksista. Tuori katsoo, että ”oikeus on syvärakenteessaankin historiallinen, muuttuva ilmiö, vaikka syvärakenteen muutostahti onkin verkkaisempi kuin sen ehdollistamien oikeuskulttuurin ja oikeuden pintatason”.[12]

Vaikka Tuori itse tekee selvän eron historiallisen kehityksen tuloksena syntyneen oikeuden syvärakenteen periaatteiden ja luonnonoikeudellisten ikuisten oikeusperiaatteiden välillä, saattaa kysymyksessä sittenkin olla enintään aste-ero. On mahdollista tulkita Tuorin ajattelutapaa niin, että historian kuluessa muovautuvan syvärakenteen alapuolella on neljäs taso, ikuinen taso, jonka muuttumattomat (luonnonoikeudelliset) periaatteet saavat oikeuden syvärakenteessa erilaisia painotuksia ja tulkintasisältöjä. Eli kuten Panu Minkkinen[13] toteaa: ”Väite (että oikeus syvärakenteena on historiallinen) edellyttää, että tarkastelijana on moderni, tieteellisesti ajatteleva ihminen, oman historiallisen epookkinsa tuote. Historiallisuudessa ajatonta on puolestaan puhuva olento, joka epookista toiseen määrittelee suhdettaan ympäröivään maailmaan. Ja tuossa historiallisuuden ajattomuudessa on heti alusta alkaen ollut mukana jotakin sellaista, jonka me yhä edelleen tunnistamme oikeudeksi.”

---

[11] *Tuori* (1997a ja 1997b).

[12] *Tuori* LM 1997 s. 407–408.

[13] Minkkisen kommenttipuheenvuoro Tuorin Oikeustieteen päivillä 1996 pitämään esitelmään Oikeustieteen ajattomuus (LM 1997 s. 411).

2.2 Oikeustutkimus lainopista oikeuspoliittiseen tutkimukseen

2.2.1 Oikeuspoliittinen tutkimus oikeustutkimuksen kentässä

Kivivuori on väitöskirjassaan[14] siteerannut Zittingiä, joka Valtiotieteellisen Yhdistyksen järjestämässä tilaisuudessa vuonna 1961 piti alustuksen oikeustieteellisestä tutkimustavasta. Uuden oikeuden luomista tarkoittavan oikeuspoliittisen näkökulman yhteyksiä oikeustieteen eri haaroihin Zitting selventää mm. seuraavasti:

> *Suorittaessaan selventämistehtäväänsä tulkitsemalla lakia lainoppi joutuu tavallaan jatkamaan lainsäätäjän oikeutta luovaa tehtävää. Tässä mielessä lainopin tehtävä on osittain oikeuspoliittinen. Oikeushistoria pyrkii kuvaamaan oikeutta historiallisena tosiasiana. Sen antamaan kuvaan ei sisälly oikeuspoliittista väritystä kuten lainopin voimassa olevasta oikeudesta antamaan kuvaan. Kysymys voimassa olevan oikeuden sisällön määrittelemisestä, joka tapahtuu laintulkinnan avulla, sulautuu yhteen uuden oikeuden luomista tarkoittavan oikeuspoliittisen kysymyksen kanssa. Oikeushistorian ja oikeuspolitiikan suhde on varsinaisesti sellainen, että historiallisen kehityskulun perusteella voidaan tehdä todennäköisyysarvioita tiettyjen säännösten ja säännöstöjen vaikutuksista yhteiskunnan tulevassa kehityksessä. Oikeushistorian tehtävänä on osoittaa ne tekijät, jotka ovat vaikuttaneet oikeuden kehitykseen, sen sijaan oikeuspoliitikon on osoitettava ne vaikutukset, jotka tietyillä oikeusnormeilla ovat.*

Tämän tutkimuksen kannalta Zittingin näkemykset voidaan tiivistää seuraavasti:

- Oikeustiede on tieteenhaara, joka tutkii paitsi oikeusnormien järjestelmää myös tosiasiallista oikeuselämää.
- Oikeuspolitiikan tarkoitus on uuden oikeuden luominen.
- Oikeuspoliittinen näkökulma sisältyy useaan oikeustieteen tutkimushaaraan.
- Oikeuspoliittinen tutkimustehtävä pitää sisällään oikeusnormien vaikutusten kuvaamisen, selittämisen ja arvioimisen.

Zitting itse ei välttämättä olisi päätynyt yllä esitettyyn yhteenvetoon, mikäli häntä olisi pyydetty neljällä näkökohdalla kuvaamaan oikeuspoliittisen tutkimuksen sijoittumista oikeustieteen kentässä.

Mielestäni esitetyt näkökulmat ovat käyttökelpoisia kuvaamaan oikeuspoliittisen tutkimustehtävän eri puolia. Ensiksi: pyrkiessään vaikuttamaan

---

[14] *Kivivuori* 1969 s. 21–23.

lainsäädännön kehitykseen oikeuspoliitikon tulee kuvata ja selittää voimassa olevien oikeusnormien vaikutuksia, tekipä hän sen normeille asetetuista tavoitteista käsin tai kuvaamalla oikeusalamaisen tai viranomaisen toimintaa. Toiseksi: oikeuspoliitikon kannattaa työssään omaksua välillä esimerkiksi oikeushistoriallinen tai oikeusdogmaattinen ote, kunhan näitä näkökulmia hyödynnetään pitäen mielessä tutkimuksen perimmäinen tavoite, lainsäädännön kehitykseen vaikuttaminen. Lopuksi: oikeuspoliitikko – tutkiessaan todellista oikeuselämää kuvaamalla ja selittämällä oikeusnormien vaikutuksia käytännön sovellusten valossa (oikeussubjektin käyttäytyminen, viranomaisen käyttäytyminen, tuomioistuinten käyttäytyminen) – tekee oikeustiedettä yhtä hyvin kuin perinteistä lainoppia edustava tieteenharjoittaja.

Zittingin luokittelu raamittaa oikeuspoliittisen tutkimustehtävän tavoitteiltaan ja täten näkökulmaltaan omaksi tutkimustehtäväkseen, mutta ei välttämättä erilliseksi oikeustieteen haaraksi. Erityisiä yhtymäkohtia Zitting näkee voimassa olevan oikeuden tutkimisen eli lainopin ja oikeuspolitiikan välillä.

Lähes 20 vuotta myöhemmin jakaa Aarnio oikeudellisen tutkimuksen kahteen pääryhmään, perinteiseen lainoppiin ja muuhun oikeustutkimukseen.[15] Viimeksi mainittuun kuuluvat säännösten toiminnan tarkastelu, säännösten arviointi ja oikeuspoliittinen tutkimus.

Oikeuspoliittisen tutkimuksen keskeinen kysymys on Aarnion mukaan se, 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 tai 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 eli oikeusnormit toteutuvat yhteiskunnassa. Esimerkiksi arvioitaessa pankkikriisiksi kasvaneen liiallisen riskinoton syitä ja

---

[15] *Aarnio* 1978 s. 52–59.

pohdittaessa keinoja (lainsäädännön ja valvonnan muutostarpeita) ennalta ehkäistä kriisin toistuminen on tarkasteltava

– lainsäädännön mahdollisia rakenteellisia vääristymiä (tavoitteita versus keinoja)
– lainsäännösten noudattamista (pankkien tosiasiallista käyttäytymistä)
– lainsäännösten noudattamisen valvontaa (viranomaisten käyttäytymistä)
– lainsäännösten tulkintaa (tuomioistuinten käyttäytymistä).

Oikeuspoliitikko voi ja sen tulee 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 merkittäviä yhtymäkohtia keskenään.

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

2.2.2 Oikeuspoliittisen tutkimuksen tavoitteesta ja kysymyksenasettelusta

Tavoitteesta

Aulis Aarnio määrittelee tutkimuksen oikeuspoliittiseksi[16], jos

a) tutkimuksen alkuperäisenä tarkoituksena on tuottaa suunnittelussa välttämätöntä tietoa (intentio, tarkoitus, aie korostuu)
b) tutkimusta todellisuudessa hyödynnetään yhteiskunnallisessa suunnittelussa ja lainsäädännössä (de facto, tosiasiatila korostuu) tai
c) on mahdollista, että tutkimustuloksia hyödynnetään yhteiskunnallisessa suunnittelussa (possibility, mahdollisuus korostuu).

[16] *Aarnio* 1983 s. 233–237. Aarnion määritelmää on tarkasteltu *Linnan* väitöskirjassa, s. 5.

Tuula Linna pitää riittämättömänä oikeuspoliittisen tutkimuksen kriteerinä tutkijan tarkoituksille perustuvaa lähtökohtaa.[17] Linna ei myöskään pidä käyttökelpoisena lähtökohtaa, jossa pääpaino on tutkimuksen tosiasiallisessa hyödyntämisessä, vaan päätyy lähtemään liikkeelle Aarnion määritelmästä, jossa pääpaino on mahdollisuudella käyttää tutkimustuloksia lainsäädäntöprosessissa. Hän lisää tähän vaatimuksen, että tutkimustehtävän on jo sinänsä liityttävä lain säätämiseen. ”Tutkimus, jossa tulkitaan ja systematisoidaan voimassa olevaa oikeutta, ei ole oikeuspoliittinen silloinkaan, kun tutkimuksen kautta tuotetaan tietoa, josta saattaa olla hyötyä lainsäädäntöprosessissa.”[18]

Myös tämän tutkimuksen näkökulmasta on luontevaa yhtyä Linnaan ja edellyttää oikeuspoliittiselta tutkimukselta, että tutkimustehtävä liittyy lain säätämiseen ja tutkimus tuottaa tuloksia, joista voi olla hyötyä lainsäädäntöprosessissa. Perustelen asiaa hieman toisin kuin Linna.

Ensiksi, Aarnion kolmijakoa on vaikea mieltää puhtaana erityisesti ensimmäisen kriteerin osalta.[19] Sen mukaanhan tutkimus on oikeuspoliittinen vain, jos sen tarkoituksena on tuottaa lainsäädännön kehittämisessä välttämätöntä tietoa. Linna täsmentää tätä viittaamalla tutkimuksen epäonnistumiseen. Tällöin luonnollisestikaan kyseinen tarkoitus ei riitä tekemään tutkimuksesta käyttökelpoista oikeuspoliittista tutkimusta. Tutkimuksen onnistuminen edellyttää mm. että tutkimusmenetelmät valitaan sopiviksi tutkimuksen tarkoitusta silmällä pitäen. Näin ollen, vaikka tutkimuksen tarkoitus formuloitaisiinkin Aarnion luokittelun ensimmäisen kohdan mukaisesti, siihen mielestäni itsessään sisältyy oletus, että tutkimustuloksena syntyy tietoa, jota voidaan käyttää lainsäädäntöprosessissa. Toisin sanoen Aarnion luokittelun ensimmäinen ja kolmas – tutkimuksen tarkoitusta ja tutkimustulosten käyttömahdollisuutta korostava – näkökohta liittyvät toisiinsa niin, että a-määritelmä pitää sisällään c-määritelmän, mutta ei välttämättä päinvastoin. Näin ollen edellä, kohdassa 2.2.1 esittämäni Zittingiä mukaileva yksinkertaistettu näkemys oikeuspoliittisesta tutkimuksesta tutkimuksena, jonka tarkoituksena on luoda uutta oikeutta pitää sisällään aarniolaisittain määritelmät a ja c. Jos erityisesti halutaan korostaa tutkimuksen ambitiotasoa, on syytä eksplisiittisesti edellyttää oikeuspoliittiselta tutkimukselta, kuten Linna tekee, että

a) sen tarkoituksena on tuottaa lainsäädäntöprosessissa välttämätöntä tietoa
b) tutkimustuloksia on mahdollista käyttää lainsäädäntöprosessissa (tutkimustuloksista on hyötyä).

---

[17] *Linna* 1987 s. 5–6.
[18] *Linna* 1987 s. 6.
[19] Myös Aarnio itse katsoo, että määritelmät eivät ole toisistaan riippumattomia (1983 s. 234).

Kysymyksenasettelusta

Lainsäädäntöprosessissa välttämättömän uuden tiedon tuottamiseksi eli tarvittavan lakitekstin aikaansaamiseksi on perehdyttävä lainlaatijoiden käyttäytymiseen sekä voimassa olevien (olleiden) säännösten vaikutukseen. Kivivuori pitää lakitekstejä keinoina, joilla on pyritty vaikuttamaan ihmisten käyttäytymiseen[20], ja lainvalmistelua yhteiskuntapoliittisena suunnitteluna yhteiskunnan olojen kehittämiseksi.[21]

Tarkastellessaan lakitekstejä ihmisten käyttäytymiseen vaikuttavan sääntelyn keinoina Kivivuori pitää oikeustieteen tehtävinä[22] seuraavia:

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 sääntelykeinon etsimistä, jolloin pyritään formuloimaan tarvittava lakiteksti.

Kivivuoren näkemyksiä soveltaen määrittelee Linna oikeuspoliittisen tutkimuksen tehtäväksi[23]

1) lainsäädäntöprosessin kuvaamisen ja selittämisen
2) lakitekstin vaikutusten kuvaamisen ja selittämisen
3) tarvittavan lainsäännöksen justifioimisen.

Linna pitää kohdan kolme mukaista tutkimusta varsinaisena de lege ferenda -tutkimuksena, jolla hän tarkoittaa sitä, että ”tavoite- ja keinovaihtoehdot tietyn ongelman ratkaisemiseksi kartoitetaan ja systematisoidaan, jonka jälkeen tavoitteita ja/tai keinoja koskevat valinnat perustellaan”.[24] On syytä yhtyä Pekka Timosen arvioon siitä, että Linnan luokittelun kohta 2 voi myös kuulua justifioivaan de lege ferenda -tutkimukseen. Timonen itse erottaa sääntelyn justifioimisen ja säännöksen justifioimisen de lege ferenda -tutkimuksessa.[25] Tällä hän tekee eron toisaalta lainsäädännön yleisten tavoitteiden ja ajateltujen vaikutusten, toisaalta yksittäisen säännöksen tavoitteiden, tarkoituksen ja ajateltujen vaikutusten välillä. Vaikutusten arviointi joko tukee yleisiä sääntelyn vaikutuksia ja/tai yksittäisen säännök-

---

[20] *Kivivuori* 1969 s. 25.
[21] *Kivivuori* 1986 s. 2.
[22] *Kivivuori* 1969 s. 25.
[23] *Linna* 1987 s. 8.
[24] *Linna* 1987 s. 9.
[25] *Timonen* 1996 s. 148.

sen vaikutuksia tai se johtaa molempiin tai jompaankumpaan kohdistuvaan kritiikkiin.[26]

Tämän tutkimuksen näkökulmasta oikeuspoliittisen tutkimuksen kysymyksenasettelu voidaan jakaa seuraaviin neljään osaan:

1) Sääntelijän käyttäytymisen kuvaaminen
   a) lainsäädännön tavoitellut vaikutukset
   b) lainsäännöksen tavoitellut vaikutukset

2) Sääntelijän käyttäytymisen arviointi ja kontrollointi
   a) lainsäädännön perustellut vaikutukset
   b) lainsäännöksen perustellut vaikutukset

3) Sääntelyn kohteen käyttäytymisen kuvaaminen, arviointi ja kontrollointi
   a) lainsäädännön tosiasialliset vaikutukset
   b) lainsäännöksen tosiasialliset vaikutukset

4) Tarkoituksenmukaisen sääntelyn justifiointi
   a) vaihtoehtoisen lainsäädännön justifiointi
   b) vaihtoehtoisen lainsäännöksen justifiointi

Sääntelijän käyttäytymisen kuvaaminen (1) pitää sisällään lainsäädännön ja yksittäisten säännösten tavoiteltujen vaikutusten kuvaamisen eli lainsäädännön tavoitteiden (asettamisen) ja niihin pääsemiseksi valittujen keinojen (asettamisen) kuvaamisen. Tässä tutkimuksessa sääntelijän käyttäytymistä – tavoitteiden ja keinojen valintoja sekä valintaperusteita – tarkastellaan kolmen eri sääntelijäryhmän toimintoja arvioimalla. Lainvalmisteluvaiheessa mukana olleiden käyttäytymistä tarkastellaan

a) komiteanmietintöjen
b) hallituksen esitysten ja
c) eduskunnan päätöksenteon valossa.

Sääntelijän käyttäytymistä arvioitaessa ja kontrolloitaessa (2) voidaan lainsäädännön vaikutuksia tarkastella oikeustieteen ulkopuolelta valittujen argumenttien valossa. Erityisesti taloustieteen argumentit lainsäädännön vaikutuksista ja tehokkaista lainsäännöksistä ovat käyttökelpoisia tässä yhteydessä.

Sääntelyn kohteen käyttäytymistä tarkasteltaessa kuvataan, arvioidaan ja kontrolloidaan (3) sääntelyn ja yksittäisten säännösten toteutuneita

---

[26] *Timonen* 1996 s. 148.

vaikutuksia analysoimalla valvontaviranomaisten, pankkien ja oikeusviranomaisten käyttäytymistä. Näin ollen lainsäädännön tavoitellut (1) ja perustellut (2) vaikutukset saavat seurakseen lainsäädännön toteutuneiden (3) vaikutusten kuvaamisen ja arvioinnin ennen vaihtoehtoista (4) lainsäädäntöä.

Tarkoituksenmukaista sääntelyä justifioitaessa (4) esitetään perusteltu käsitys vaihtoehtoisesta lainsäädännöstä ja lainsäännöksistä.

2.2.3 Lainopin versus oikeuspoliittisen tutkimuksen matriisi

Aarnio on kirjassaan *Oikeussäännösten tulkinnasta* tarkastellut lainopin matriisin[27] avulla voimassa olevan oikeuden sisällön analysointia koskevaa oikeustutkimuksen alaa eli lainoppia. Matriisi pohjautuu Thomas Kuhnin kehittämään tieteenalakohtaiseen matriisiin. Timonen on artikkelissaan *Taloustieteen ja sen tulosten käyttö oikeustutkimuksessa*[28] arvioinut, miten Aarnion esittämän suomalaisen lainopin matriisin sisältö poikkeaa Yhdysvalloista peräisin olevasta ja common law -oikeusjärjestykseen pohjautuvasta oikeustaloustieteellisestä (law and economics) tutkimuksesta.

Seuraavassa tarkastellaan Aarnion esittämää lainopin matriisia ja arvioidaan, miten oikeuspoliittinen näkökulma muuttaisi matriisin sisältöä. Matriisi on kullekin tieteenalalle laadittava kehikko, joka jäsentää tieteenharjoittajille enemmän tai vähemmän väljästi yhtenäisen peruskäsityksen ”tieteenalan metodisesta perustasta, sen tutkimuskohteesta ja tavasta asettaa kysymyksiä.”[29] Lainopin matriisi koostuu seuraavista neljästä näkökulmasta:

1) Matriisi määrittelee lainopin tutkimuskohteen eli lainopillisen tulkinnan kohteen.
2) Matriisi määrittelee oikeuslähdeopillisten sitoumusten käyttöä.
3) Matriisi määrittelee lainopillisen tutkimuksen metodiset säännöt ja periaatteet.
4) Matriisi määrittelee arvojen ja arvostusten käyttöä lainopillisessa tutkimuksessa.

---

[27] *Aarnio* 1982 s. 27–30.
[28] *Timonen* 1996 s. 132–134.
[29] *Timonen* 1996 s. 132.

1) Lainopin tutkimuskohteesta

Voimassa olevan oikeuden ja oikeussäännösten sisältöä tutkiva, systematisoiva ja tulkitseva lainoppi pohjautuu maassamme oikeuspositivistisille lähtökohdille. Kysymys on suvereenin valtiomahdin antamista oikeussäännöistä, joiden pätevyysperusteeksi riittää juuri tämä suvereniteetti. Lain tulkinnat perustellaan laille alisteisesti. Tämä lähtökohta jättää vähälle huomiolle oikeussäännöksiin sisältyvät arvot tai oikeussäännösten tosiasialliset vaikutukset.

Common law -perinteeseen pohjautuvaa laintulkintaa ei – kuten Timonen huomauttaa – olemassa oleva sääntely rajoita yhtä tiukasti, vaan tavoitteena on yleisellä tasolla löytää kuhunkin tilanteeseen paras mahdollinen ratkaisu. Oikeustaloustieteen termien mukaan paras ratkaisu on yleensä taloudellisesti tehokkain, vähiten kustannuksia aiheuttava, vähiten kilpailua vääristävä, yleensä mahdollisimman vähän markkinoiden ideaaliseen toimintaan häiriöitä aiheuttava.

Matriisin ensimmäinen osa saa uutta sisältöä Pöyhösen tavasta luoda uutta varallisuusoikeuden peruskäsitteistöä. Toimintaympäristö, kokonaisjärjestely ja intressitaho edellyttävät lain ja yksittäisten säännösten tarkoituksen eli tavoitteiden huomioon ottamista säännösten sisältöä tulkittaessa. Oikeussäännöksiä sovellettaessa taas intressitahojen tavoitteet ja kokonaisjärjestelyn tarkoitus sekä muut reaaliset näkökohdat ovat keskeisiä juridisessa tulkintakannanotossa. Järjestelyn tarkoitus nousee järjestelyn juridisen muodon edelle (esimerkiksi vastuun samastus osakeyhtiössä).

Matriisin sisältö muuttuu myös, jos oikeusnormit nähdään Klamin ja Kivivuoren mukaisesti lainsäätäjän keinoina pyrkiä johonkin järkevään yhteiskunnalliseen tavoitteeseen. Tulkinnan ja tutkimuksen erääksi kohteeksi nousevat lainsäädännön tavoitteet ja normien vaikutukset käyttäytymiseen. Tästä on enää askel oikeuspoliittiseen matriisiin ja sen määritelmään tutkimuskohteesta.

Oikeuspoliittisen matriisin tutkimuskohde keskittyy lainsäädännön tavoitteiden ja tavoitteeseen pääsemiseksi valittujen keinojen arvioimiseen. Riittävää ei ole lainsäätäjän tarkoittamien tai tavoittelemien tavoitteiden ja keinojen selvittäminen (intentionaalinen selitys), vaan tutkimuksessa tulee arvioida, miten tehokkaita ja tarkoituksenmukaisia lainsäätäjän ilmaisemat tavoitteet ja keinot ovat kriittisesti arvioituina ja todellisuudessa noudatettuina. Tämä edellyttää lainsäädännön vaikutusanalyysiä, oikeussäännösten seuraamusanalyysiä sekä analyysiä oikeusnormien tosiasiallisesta noudattamisesta niin normisubjektin kuin oikeus- tai hallintoviranomaisten puolella. Apuvälineiksi joudutaan ottamaan empiiristä tietoa sekä oikeustieteen ulkopuolista tutkimustietoa, esim. taloustieteessä tuotettua tutkimustietoa.

Tutkimuskohteena on aiemmin kuvatusta kolmiosta sen normatiivinen ja empiirinen elementti.

Oikeuspoliittisessakin tutkimuksessa – ainakin normisuositusvaiheessa – joudutaan ottamaan huomioon oikeusjärjestykseen liittyviä oikeuspositivistisia rajoituksia. On esimerkiksi otettava huomioon EY-lainsäädännön ensisijaisuus kansalliseen lainsäädäntöön nähden, samoin kuin perustuslainsäädännön asettamat rajoitukset.

2) Oikeuslähdeopillisten sitoumusten käytöstä

Lainopin alaan kuuluvaa tutkimusta tekevillä on suurin piirtein samanlainen näkemys siitä, mitä oikeuslähteitä on käytettävä ja mitä voidaan käyttää. Aarnion mukaan juuri oikeuslähdeopilliset sitoumukset osoittavat, minkälainen käsitys oikeudesta kullakin tutkimuksen harjoittajalla ja kussakin kulttuurissa on. Niukka oikeuslähdeluettelo viittaa legalismiin, kun taas vapaamielinen suhtautuminen oikeuslähteisiin on osoitus antilegalismin eri muodoista.[30] Aarnio pitää pohjoismaista oikeuslähdeoppia liberaalina, vaikkakin neljä oikeuslähdettä nousee ylitse muiden: laki, lainvalmistelutyöt, tuomioistuinratkaisut ja maantapa.[31] Esimerkiksi reaalisten argumenttien käyttö oikeuslähteenä on vakiintunut 1950-luvulta lähtien suomalaisessa oikeusajattelussa.

Matriisi liittyy läheisesti kolmanteen, lainopillisen tutkimuksen metodisia sääntöjä ja periaatteita kuvaavaan matriisiin, joka määrittelee, millä tavalla oikeuslähteitä tulee lainopillisessa tulkinnassa käyttää. Nyt tarkasteltava toinen matriisi määrää, mitä oikeuslähteitä tulee käyttää ja mitä saa käyttää eli mitkä oikeuslähteet ovat pakottavia, mitkä vain sallittuja. Aarnio on jakanut oikeuslähteet arvovaltaperusteisiin ja aineellisperusteisiin sekä nämä puolestaan Peczenikiltä peräisin oleviin vahvasti velvoittaviin, heikosti velvoittaviin ja sallittuihin oikeuslähteisiin.[32]

Oikeuspoliittisen tutkimuksen oikeuslähdeoppi ei voine pohjautua yhtä voimakkaasti kuin lainopillisen tutkimuksen oikeuslähdeoppi em. kaksi- tai kolmijakoihin. Oikeuslähteiden käyttöä määräävät ensisijaisesti reaaliset syyt, joilla tässä yhteydessä tarkoitetaan tarvetta selvittää paitsi säännösten tavoitteita (lain tarkoitus, lainvalmistelutyöt) myös säännösten vaikutuksia (reaaliset argumentit, seuraamusargumentit, finaaliset argumentit) ja säännösten noudattamista (tuomioistuinratkaisut, viranomaistoiminta). Oikeuspoliittisessa tutkimuksessa, ainakaan voimassa olevan oikeuden kriittisessä

---

[30] *Aarnio* 1982 s. 28.
[31] *Aarnio* 1982 s. 93.
[32] *Aarnio* 1982 s. 97.

arvioinnissa, ei ole olennaista oikeuslähteiden jako pitämis- ja sallimiselementteihin.

3) Lainopillisen tutkimuksen metodisista säännöistä ja periaatteista

Lainopillisen tutkimuksen metodisia sääntöjä ja periaatteita koskeva matriisi liittyy läheisesti yhteen edellisen, oikeuslähdeoppia koskevan matriisin kanssa. Tässä yhteydessä määritellään, miten oikeuslähteitä tulee juridisessa päättelyssä käyttää.

Timonen esittää, että lainopillisen argumentaation eräs olennainen metodologinen lähtökohta on, että argumentaatio etenee perusteista lopputulokseen ja että seuraamusargumenttien käyttö ja painoarvo ovat suhteellisen vähäisiä.[33] Seuraamusargumenttien painoarvo on Timosen mukaan suurempi normin asettamisessa kuin asetetun normin tulkinnassa.[34]

Pöyhösen näkemykset varallisuusoikeuden uusista käsitteistä osoittavat uudenlaista suhtautumista oikeuslähteiden käyttöön lainopin metodiohjeina. Ne jopa lähestyvät oikeuspoliittiselle tutkimukselle tunnusomaista tavoitteisiin sekä vaikutus- ja seuraamusargumentteihin pohjautuvaa oikeuslähdeopillista metodologiaa. Myös tavoitteellinen käsitys oikeudesta johtaa siihen, että oikeussäännösten tulkinnassa korostuvat reaaliset seuraamusargumentit punnittaessa lainsäätäjän tavoitteiden onnistumista. Ne korostuvat myös varsinaisessa lainkäytössä, koska lainkäyttö nähdään lainsäätäjän työn jatkeena.[35] Tässä on huomattava, että seuraamusharkinnalla tarkoitetaan lainsäätäjän tarkoituksen eli lain tavoitteiden korostamista ja niiden toteuttamista lainkäytössä. Seuraamusharkinta on kuitenkin saanut tämän tutkimuksen aineiston valossa myös toisenlaisia piirteitä.

Tämän tutkimuksen evidenssi käytännön laintulkinnassa esiintyvästä seuraamusargumenttien käytöstä viittaa siihen, että argumenttia ei aina ole käytetty lain tavoitteille alisteisesti. Pankkikriisin puhjettua viranomaisilla oli taipumus juuri seuraamusargumentteihin (tiukka tulkinta johtaisi pankin konkurssiin) vedoten hyväksyä varsin löysä tulkinta lakisääteisen vakavaraisuusnormiston täyttämiseksi. Vastaavasti pankit pyrkivät vaikuttamaan viranomaisten tulkintakannanottoihin perustelemalla, mitä seuraamuksia eri tulkintavaihtoehdoista olisi juuri niille, jopa koko pankkijärjestelmälle. Myös tuomioistuinten normitulkinnassa on viitteitä seuraamusargumentteihin turvautumisesta liian aikaisin, kun säästöpankkiryhmän vahingonkorvausoikeudenkäyntien yhteydessä tuomioistuimet perustelivat tiettyjen normien tulkin-

---

[33] *Timonen* 1996 s. 132–133.
[34] *Timonen* 1996 s. 133.
[35] *Pöyhönen* LM 1997(b) s. 368–369.

taa pankkien yleisesti noudattamalla tavalla.[36] Seuraamusargumentteja tuleekin käyttää laintulkinnassa lainsäännöksen tavoitteille alisteisesti. Tämän tutkimuksen evidenssi viittaa siihen, että valvojat ja tuomioistuimet ovat laintulkinnassaan turvautuneet seuraamusargumentteihin myös halutessaan perustella poikkeamista normin tavanomaisesta tulkinnasta, esim. halutessaan perustella normin noudattamatta jättämistä.

Oikeuslähteiden velvoittavuuteen perustuvaa argumentaatiota kohtaan voidaan esittää kritiikkiä. Timonen on jopa esittänyt, että oikeuslähteiden velvoittavuuden kolmijako lainopin metodiohjeina on hylättävä.[37]

Oikeuspoliittisessa tutkimuksessa käytettävien oikeuslähteiden metodologiaa määrittävä matriisi ei voine lainkaan pohjautua lainopissa perinteisesti käytettyihin oikeuslähteiden hierarkioihin. Kuten toisen matriisin yhteydessä on esitetty, oikeuslähteiden käyttöä määräävät reaaliset syyt, jolloin oikeussäännösten vaikutusanalyysi nousee keskeiseksi. Vaikutusanalyysin perusteella voidaan määrittää paras mahdollinen uusi lainsäädäntöratkaisu (sekä paras mahdollinen tulkinta olemassa olevasta oikeusnormista) tai – jos pitäydytään positiivisessa tulkintatavassa[38] – antaa päätöksentekijöille tietoa erilaisten lainsäädäntövaihtoehtojen seurauksista ilman kannanottoa parhaasta ratkaisusta. Oikeusviranomaisen tai hallintoviranomaisen suorittamassa tulkinnassa velvoittavuusopilla saattaa olla korostuneempi merkitys kuin tutkijalla, joka päätyy esittämään uusia lainsäädäntösuosituksia.

4) Arvoista ja arvostuksista lainopillisessa tutkimuksessa

Lainopin matriisin neljäs osa määrittää, miten lainopillinen tutkimus suhtautuu arvoihin ja arvostuksiin. Aarnion mukaan lainopillinen päättely pitää sisällään arvostuskannanottoja. Eri asia on, että lainoppi ei sitoudu mihinkään tiettyyn arvoteoriaan.[39] Sama ajatus esiintyy myös mm. Klamin finalistisessa oikeusteoriassa. Näyttääkin siltä, että lainopin ja oikeuspoliittisen tutkimuksen matriisit eroavat vähiten juuri suhtautumisessa arvoihin. Molemmissa arvostukset ovat mukana, joskus jopa arvoneutraaliuden kaapuun kätkettyinä. Esimerkiksi oikeusnormien noudattamisen tarkasteleminen taloustieteestä tunnetun, oman edun maksimointiin pyrkivän

---

[36] Esim. Etelä-Kymen Säästöpankkia koskevat Kotkan käräjäoikeuden tuomiot ja Mäntsälän Säästöpankkia koskeva Kouvolan hovioikeuden tuomio.

[37] *Timonen* 1966 s. 145–146.

[38] Positiivisen ja normatiivisen oikeuspoliittisen tarkastelutavan eroista tarkemmin kohdassa 3.2 *Taloustieteen hyväksikäytön perusvaihtoehdot.*

[39] *Aarnio* 1982 s. 29. Näin Aarnion näkemys tukee Tolosta, jonka mukaan oikeudessa on eri elementtejä, jotka yhdessä muodostavat kokonaiskuvan esim. normatiivisen elementin sisällöstä.

rationaalisen agentin käyttäytymisen näkökulmasta tarkoittaa sitä, että tehokkaimpana pidetään normia, jonka noudattamista rationaalinen agentti pitää kohdaltaan perusteltuna. Tehokkuus ja pyrkimys oman edun tavoittelemiseen pitävät sisällään arvostuselementin, mutta erityisesti taloustieteessä tätä pyrkimystä pidetään itsestäänselvyytenä ja käyttäytymisen ennustamiseen sisäänrakennettuna perusolettamuksena. Näin ollen tällainen perustelu normin tehokkuuden kriteerinä näyttää lähes arvoneutraalilta.[40]

Arvojen ja arvostusten mukaan ottaminen ”hyvään” lainopilliseen tutkimukseen ja ”hyvään” oikeuspoliittiseen tutkimukseen edellyttää, että käytettävät arvostukset ovat mahdollisimman yleisesti hyväksyttyjä (yhteisen kansan hyöty; rationaalisen agentin tapa tavoitella omaa etua hyväksytään normin tehokkuuden kriteeriksi vain, jos se samalla tarkoittaa, että suurin osa ihmisiä käyttäytyy vastaavalla tavalla) tai että tulkinnan pohjana olevat arvot tuodaan avoimesti esiin. Muutoin on vaara, että oikeuspoliittisesta tutkimuksesta tulee jonkin intressiryhmän etuja palvelevaa ja että edut pyritään verhoamaan ”objektiivisen” lainsäännöksen kaapuun.

2.2.4 Oikeuspoliittisen tutkimuksen argumentaatiosta

Oikeuspoliittisen tutkimuksen argumentaatiota on edellä tarkasteltu oikeuslähdeopillisen metodologian pohjalta. Seuraavassa kuvataan lyhyesti argumentaatiota uudesta näkökulmasta, argumentaation sidottuisuuden näkökulmasta.

Tuula Linna jakaa tutkijan käytettävissä olevat oikeuspoliittisen tutkimuksen argumentaation vapausasteet neljään luokkaan[41]:

1) tavoite-keinosidottu de lege ferenda -tutkimus
2) tavoitesidottu de lege ferenda -tutkimus
3) keinosidottu de lege ferenda -tutkimus
4) tavoite-keinoavoin de lege ferenda -tutkimus.

Timonen asettaa Linnan ryhmittelyn sidottuisuusjärjestykseen,[42] jolloin sidotuin on kohta 1 ja argumentaation kannalta vapain on kohta 4. Kaiken kaikkiaan järjestys on 1–3–2–4.

---

[40] Tässä tutkimuksessa on kohdassa 3.4.2 tarkasteltu uusklassisen taloustieteen ja luonnonoikeuden rationaalisuuskäsitysten yhtymäkohtia ja tätä kautta pyritty vastaamaan kysymykseen, voidaanko hyvinvoinnin taloustieteen oletuksia perustella myös eettisillä ja moraalisilla näkökohdilla.

[41] *Linna* 1987 s. 19–23.

[42] *Timonen* 1996 s. 136.

Tavoite-keinosidottu de lege ferenda -tutkimus jää teknisluonteiseksi, ja sillä on yhtymäkohtia lainopilliseen tutkimukseen kuuluvan oikeussäännösten systematisoinnin ja normien sisällön arvioinnin kanssa. Tällainen tutkimus voinee enimmillään päätyä lainsäännösten luokittelua ja terminologisia täsmennyksiä koskeviin muutosehdotuksiin (sekä mahdollisesti hyvin rajoitettuihin lainsäännösten tulkintasuosituksiin).

Keinosidottu de lege ferenda -tutkimus on Linnan mukaan ”äärimuodossaan mahdoton”, koska keinot liittyvät aina johonkin tavoitteeseen, olipa tavoite selkeästi formuloitu tai ei.

Tämän tutkimuksen kannalta onkin olennaisempaa arvioida lähemmin Linnan luokittelun kohtia 2 ja 4.

Rationaalisesti arvioituihin ja perusteltuihin lainsäädännön muutostarpeisiin tähtäävän oikeuspoliittisen tutkimuksen argumentaation tulisi olla mahdollisimman vapaata. Reaalisten argumenttien käyttö jo sinänsä edellyttää, että joko tavoitteita ja keinoja tai ainakin keinoja voidaan perustella mahdollisimman vapaasti. Esimerkiksi taloustieteen tutkimustulosten ja talousteoreettisten perusteiden käyttö argumentteina mahdollistaa olemassa olevan lainsäädännön tavoitteiden ja yksittäisten säännösten kriittisen arvioinnin ja kontrolloinnin sekä uusien tulkintavaihtoehtojen esittämisen. Enimmillään se mahdollistaa yksittäisten säännösten tai jopa jonkun toiminnan sääntelyn tavoitteiden uudelleen formuloinnin.

Mikäli taloustieteen argumentteja käytetään ”vain” olemassa olevien säännösten tulkintakannanottojen uudelleenarvioinnissa, mutta niiden perusteluvoimaa ei pidetä riittävänä säännöksen muuttamiseen, voitaneen ajatella, että tällainen lopputulos on ”keinorajoitettua” de lege ferenda -tutkimusta (ja todennäköisesti tavoitesidottua).

Käytännön tutkimustilanteessa lienee niin, että tutkija lähtee liikkeelle tavoite-keinoneutraalista tutkimuksesta. Tällöin hän kuvaa lainsäädännössä asetettuja tavoitteita ja näihin pääsemiseksi valittuja keinoja. Seuraavassa vaiheessa tutkimus muuttuu tavoite-keinoavoimeksi tutkimukseksi. Tällöin hän voi esimerkiksi taloustieteeseen pohjautuvien reaalisten argumenttien avulla arvioida ja kontrolloida lainsäädännön ja yksittäisten säännösten tarkoituksenmukaisuutta. Johtopäätösvaiheessa argumentaation vapausasteet useimmiten vähenevät. Esimerkiksi kansallisen lainsäädännön muutosehdotuksia tehdessään tutkija joutuu ottamaan huomioon esimerkiksi muusta lainsäädännöstä tulevia tai oikeusjärjestelmän edellyttämiä vaatimuksia. Mm. EY-lainsäädäntö asettaa rajoituksia johtopäätösten sisällölle ja täten argumentaation vapausasteille.

Argumentaation vapausasteet tutkimuksen eri vaiheissa voitaneen tiivistetysti kuvata seuraavasti:

1) Sääntelyn (tavoitteiden ja keinojen) kuvaus: tavoite-keinoneutraali argumentaatio.
2) Sääntelyn arviointi: tavoite-keinovapaa argumentaatio.
3) Johtopäätösten perustelu ja esittäminen: keinovapaa/keinorajoitettu/keinosidottu argumentaatio. Myös tavoitteista voidaan esittää vastaava kolmijako.

Argumentaation sidottuisuuden aste on riippuvainen siitä, miten pitkälle meneviin johtopäätöksiin pyritään ja missä vaiheessa tutkimusta kulloinkin ollaan. Toisaalta argumenttien vapaus liittyy myös tutkimuksen ambitiotasoon ja siihen, pyritäänkö vaikuttamaan lainsäädännön muutostarpeisiin pitkällä vai lyhyellä aikavälillä. Kuta enemmän pidetään kiinni argumentaation vapaudesta, sitä enemmän aikaa saattaa kulua lainsäädäntöehdotuksen toteutumiseen käytännössä. Esimerkiksi EY-direktiivien määräyksiä ei välttämättä pidä hyväksyä argumentaatiota rajoittavina tai ainakaan sitovina. Tällöin tutkimuksella pyritään muuttamaan ei ainoastaan kansallista lainsäädäntöä vaan myös EY-lainsäädäntöä.

Seuraavassa taulukossa on kuvattu uudelleen yllä esitetty argumentaation vapausasteiden jako tutkimuksen eri vaiheissa.

Taulukko 1. **Taloustieteen argumenttien käyttömahdollisuus de lege ferenda -tutkimuksen eri vaiheissa**

Vapausasteet	Tutkimuksen eri vaiheet aika-akselilla		
	Kuvaus	Arviointi	Johtopäätösten perustelu
Vapaa		K T	K (T)
Rajoittunut			K T
Sidottu			(K) T
Neutraali	K T		

K = keino ja T = tavoite

2.2.5 Finaalinen selittäminen oikeuspoliittisen tutkimuksen apuvälineenä

Oikeusnormien asettamisella ja niiden noudattamisen valvomisella pyritään, kuten Klami[43] on asian ilmaissut, tiettyjen yhteiskunnallisten asiaintilojen, tavoitteiden aikaansaamiseen tai ylläpitämiseen. Oikeuden instrumentaali-

[43] *Klami* 1979 s. 42.

suuden korostaminen tarkoittaa, että oikeutta pidetään säännön ja käyttäytymisen välisenä vuorovaikutuksena. Sääntelijän käyttäytymisen kuvaamisessa ja arvioimisessa samoin kuin sääntelyn kohteen – oikeusalamaisen tai hallintoviranomaisen – käyttäytymisen kuvaamisessa ja arvioimisessa on kysymys päätöksentekoprosessin sekä itse päätöksenteon tarkastelusta. Tavoitteellinen käsitys oikeudesta ja lainsäädännöstä johtaa myös siihen, että oikeudellisen päätöksenteon (lainsäätäjän käyttäytyminen, laintulkinta) selittämisessä korostetaan yleisluonteisen rationaalisen argumentaation sijaan vaihtoehtojen suunnitteluun tähtäävän käyttäytymisen selittämistä.[44]

Finaalisen ja kausaalisen selittämisen tarpeellisuudesta ja samalla eroavuuksista on useanlaisia näkemyksiä. Oikeuspositivistinen näkökulma korostaa, että oikeudellinen päätöksenteko kuten kaikki inhimillinen käyttäytyminen tulisi aina voida selittää kausaalisten lähtökohtien eli ”yleisten lakien ja vain niiden” avulla.[45] Toinen näkökulma korostaa, että jos halutaan yksilön käyttäytymisen selittämisessä viitata hänen tavoitteisiinsa, tulee kausaalinen selitysmalli korvata finaalisella selityksellä, jota usein kutsutaan myös intentionaaliseksi selitykseksi. Edelleen on esitetty, että finaalinen selitys voidaan aina palauttaa kausaaliseksi, vaikka toisaalta tuodaan esiin selitystapojen toisistaan poikkeavuutta.

Kausaalinen selitys johtaa deterministiseen oikeuskäsitykseen, kun taas finaalinen selitys jättää tilaa agentin tavoitteille ja uskomuksille ennen päätökseen johtamista käyttäytymistä.

Aarnio tiivistää kausaalisen ja finaalisen selitystavan eron von Wrightiltä peräisin olevaan liikkeen ja teon käsitteen eroon.[46] ”Teon kuvaus sisältää aina viittauksen motiiveihin. Silloin, kun käyttäytymisen selittämisessä nojaudutaan teon käsitteeseen, voi siis kysymyksessä olla vain finaalinen selitys. Itse asiassa teon kuvaus on samalla käyttäytymisen finaalinen selitys. Jos jokin tulos toteutuu agentin aikomuksista riippumatta, ei enää voida sanoa, että suoritettiin teko. Voimme enintään puhua jonkin toiminnon, liikkeen, tapahtumisesta. Se puolestaan saattaa olla selitettävissä kausaalisesti.”

---

[44] Tulkinta on peräisin *Kivivuoren* Oikeustieteen päivillä joulukuussa 1996 pitämästä esityksestä Lainsuunnittelun teoria. Esityksessään Kivivuori vertasi mm. Aarnion laintulkintateorioita omiin näkemyksiinsä. Hän kuvasi Aarnion laintulkintaa yleisluonteisiin reaalisiin argumentteihin pohjautuvaksi ja rationaalisen laintulkinnan mallia selittäväksi. Kivivuori itse korosti laintulkintaa, joka tähtää vaihtoehtojen suunnitteluun ja joka pyrkii selittämään mm. lainsäätäjän käyttäytymistä von Wrightin teon teoriaan perustuvalla finaalisella selityksellä. Lainsäätäjän käyttäytymisen selittämisen Kivivuori jakaa neljään osaan: kuvaukseen, selitykseen, ennusteeseen ja ohjaukseen. *Kuvaus* on nykytilanteen kartoitusta, *selitys* luo pohjan ennusteelle, *ennuste* kertoo päätelmän tulevaisuudesta ja *ohjaus* ottaa kantaa ennusteen tarkoituksenmukaisuuteen, ”hyvyyteen” sekä tieto- ja arvovalintaan vedoten perustelee ehdotuksen lainsäännöksen muuttamisesta.

[45] *Aarnio* 1975 s. 74.

[46] *Aarnio* 1975 s. 79–80.

Oikeudellisen päätöksenteon selittämistä finaalisesti kannattavat ehkä selkeimmin Klami[47] ja Kivivuori. Myös Aarnio kiinnittää finaaliseen selitystapaan huomiota selittäessään oikeudellisen päätöksenteon rationaalista harkintaa.

Klamin ja Kivivuoren näkemykset eroavat toisistaan mm. siinä, että Klami on pyrkinyt kehittämään finalistisen teorian, joka mahdollistaa tosiasiallisen päätöksenteon loogisen kontrolloinnin mahdollisimman objektiivisten tavoitteiden pohjalta. Kivivuori taas painottaa finalistisen lähestymistavan käyttöä tosiasiallisen päätöksenteon kuvaamisessa ja selittämisessä mutta myös uusien ohjausjärjestelmien luomisen perusteina. Näkemysten ehkä merkittävin ero on siinä, miten paljon finaalisella selityksellä pyritään kuvaamaan tosiasiallista oikeudellista päätöksentekoa ja minkälaisia johtopäätöksiä (positiivisia vai normatiivisia) painotetaan. Vähiten eroa näyttäisi olevan viime käden tavoiteasetannassa eli siinä, että molempien käyttämällä finaalisella selitystavalla pyritään luomaan uusia ohjausjärjestelmiä.

Aarnio puolestaan on tuotannossaan keskittynyt kuvaamaan rationaalista oikeudellista päätöksentekoa, jossa finaalinen, tavoitteita ja seuraamuksia korostava, argumentaatio on eräs rationaalisen harkinnan ja reaalisen argumentaation muoto, mutta ei missään tapauksessa riittävä ja ratkaiseva muoto justifioimaan oikeudellista tulkintaa.[48] Aarnio tarkastelee oikeudellista päätöksentekoa kolmesta näkökulmasta käsin: ratkaisun justifiointi (ratkaisun perustelut), ratkaisukäyttäytymisen intentionaalinen selittäminen (mitä varten) ja päätöksenteon heuristinen tarkastelu (miten).[49] Suomen pankkilainsäädännön kehitysvaiheita tarkasteltaessa käytetään hyväksi mainittua kolmea näkökulmaa täydentämään taloustieteen kriteereihin pohjautuvan tarkastelun avulla tapahtuvaa lainsäätäjän käyttäytymisen arviointia ja kontrollointia.

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”.[50]

Klamin finalistiseen oikeusteoriaan perustuva finaalinen selittäminen on erityisesti lainsäätäjän ja ylipäänsä päätöksentekijän käyttäytymisen loogisuuden ja rationaalisuuden tarkastelua, käyttäytymisen tarkoituksenmukaisuuden kontrollointia. Sillä voidaan selittää, mitä päätöksenteossa olisi voitu

---

[47] Klamin finalistisen oikeusteorian oletuksia on arvioitu yksityiskohtaisemmin Halmeen lisensiaatintyössä Pankkisääntelyn teoria ja normit: Oikeudellinen näkökulma (1997 s. 25–27).

[48] *Aarnio* 1982 s. 135.

[49] *Aarnio* 1974 s. 319–334 ja 1975 s. 126–129.

[50] *Klami* 1978 s. 150–151.

pitää tavoitteina, jotta käyttäytyminen olisi ollut rationaalista huolimatta siitä, että tosiasiassa 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. Tavoitteisiin ja niiden kanssa sopusoinnussa oleviin keinoihin sekä keinojen seuraamuksiin painottuva teoria pitää finalistisen seuraamusharkinnan roolia hyvin keskeisenä sääntelyä kontrolloitaessa. Finalismi on enemmän kuin vain yksi reaalinen argumentti muiden argumenttien joukossa.

Finalismin vaarat liittyvät siihen, että teoriaa voidaan helposti käyttää poliittisen vallankäytön välineenä, tukemaan tiettyä poliittista (tai muuta) ideologiaa.[51] Oikeus ei ole poliittisen vallan yläpuolella, vaan sen palveluksessa. Olennaiseksi muodostuukin, mihin pohjautuvat voimassa olevaa lainsäädäntöä kriittisesti arvioivat, finalistiset tavoite- ja seuraamusharkintaa korostavat argumentit, samoin kuin oikeuden uutta ohjausjärjestelmää perustelevat finalistiset argumentit. Kenen tavoitteita ne ovat, mitä yhteiskuntaideologiaa ne edustavat, miten kovia tai pehmeitä ne ovat. Klami korostaa oman finalistisen teoriansa ankkuroitumista yhteiskunnan perusarvoihin kirjoittamalla, että ”nykyinen yliteknologinen yhteiskunta tulee kehityksessään usein arveluttavan lähelle niitä rajoja, jotka ihmisen biologinen ominaislaatu, ekologia sekä rationaalis-moraalinen dimensio toiminnalle asettavat”.[52] Finalistisen oikeuspoliittisen lähestymistavan mahdollista ristiriitaa oikeusvaltion periaatteiden kanssa voidaan vähentää, jos lainsäädännön tarkoituksenmukaisuutta ei arvioida poliittisesti valittuja, vaan yleispäteviä, objektiivisia standardeja vasten. Tällöin lähestytään luonnonoikeudellista ajattelutapaa.

Tässä tutkimuksessa oikeudellinen päätöksenteko tarkoittaa sen selvittämistä, mitä tavoitteita lainvalmistelijat ja lainsäätäjä 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. Arviointistandardina on taloudellinen tehokkuus ja sen edellytyksenä olevat ehdot. Finalistiseen oikeusteoriaan pohjautuvaa finaalista selittämistä käytetään siis sen selittämiseen, miten tarkoituksenmukaisilta lainsäätäjän ja lainvalmistelijoiden valitsemat keinot näyttävät oikeussäännösten ulkopuolelta valittujen kriteerien (taloustieteilijöiden näkemykset) valossa. Tämän tueksi arvioidaan tosiasiallista päätöksentekoa erityisesti intentionaalisen selittämisen metodein. Finalistisen oikeusteorian etu verrattuna tosiasiallista päätöksentekoa kuvaa-

---

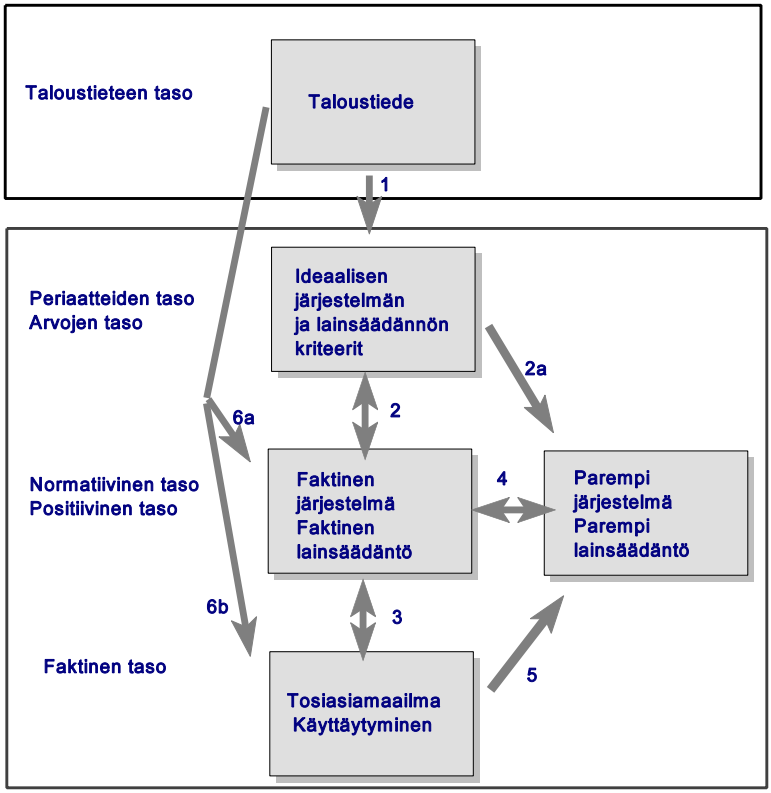
[51] Ks. *Klami* 1979 s. 223.
[52] *Klami* 1983 s. 124.

maan pyrkivään intentionaaliseen selittämiseen on se, että sillä voidaan mahdollisimman objektiivisin metodein kontrolloida päätöksentekoa.

2.3 Tutkimuksen näkökulma oikeuden kolmeen elementtiin

Tutkimuksessa käytetään taloustiedettä apuna arvioimaan ja kontrolloimaan positiivisen lainsäädännön toimivuutta sekä justifioimaan parempaa lainsäädäntöä (kuvio 2).

Kuvio 2. **Oikeuden eri elementtien välinen yhteys ja taloustieteen hyväksikäyttö**



Kuviossa on piirretty taloustieteen taso ylimmäksi osoittamaan, että se ei kuulu oikeuden kolmeen elementtiin. Valinta ei osoita, että taloustiedettä pidettäisiin merkitykseltään oikeuden yläpuolella olevana.

Taloustieteen avulla pyritään tässä tutkimuksessa arvioimaan oikeuden kolmen ulottuvuuden, arvojen, oikeussääntöjen ja reaalimaailman, välisiä suhteita. Tässä mielessä tutkimuksen näkökulma on oikeustaloustieteellinen.

Ero tavanomaiseen oikeustaloustieteelliseen tutkimukseen on siinä, että arvioinnin kohteena on niin normisubjektien (pankit) kuin normien soveltajien (valvojat, tuomioistuimet) tosiasiamaailmaan kuuluva käyttäytyminen.

Taloustieteen argumenttien ja oletusten perusteella määritellään ideaalisten markkinoiden ja niitä tukevan lainsäädäntöjärjestelmän kriteerit periaatteiden ja arvojen tasolla (1). Tässä tutkimuksessa ne ovat uusklassisen taloustieteen ja luonnonoikeuden oletuksiin perustuvien järjestelmien kriteerit. Niitä pidetään normatiiviselle tasolle heijastuvina (2) arvoperiaatteina. Samalla tutkimuksessa pyritään perustelemaan, miksi uusklassisen taloustieteen oletusten, erityisesti sen yksilötason rationaalisuusoletuksen, vastinparina voidaan pitää luonnonoikeuden rationaalisuusoletusta. Tätä kautta pyritään myös perustelemaan, miksi hyvinvoinnin taloustieteen oletuksilla ja oikeuden moraaliperiaatteilla on yhtymäkohtia, vaikka ne reaalimaailmassa eivät yhdistykään.

Ideaalista järjestelmää vastaan arvioidaan normatiivisen tason voimassa olevaa lainsäädäntöä (2) sekä perustellaan lainsäädännön muutostarpeita (2a ja 4). Niin voimassa olevan lainsäädännön arvioimiseksi (3) kuin de lege ferenda -ehdotusten tekemiseksi (5) joudutaan myös arvioimaan faktiselle tasolle kuuluvaa käyttäytymistä (3 ja 5). Arvioinnin kohteena on pankkien, pankkivalvojien ja tuomioistuinten käyttäytyminen.

Taloustiede antaa lisäksi tietyt oletukset siitä, miten sääntelyn kohteena olevat käyttäytyvät (6b) ja miten oikeussäännökset vaikuttavat käyttäytymiseen (6a). Nämä oletukset liittyvät yksilötason rationaalisuusoletukseen sekä siihen, miten oikeusnormien insentiivinäkökulma toimii yksilörationaalisuudessa. Taloustiede selittää myös, miksi reaalimaailmassa yksilötason rationaalisuus ei johda yhteiskunnan kannalta toivottuun lopputulokseen. Keskeinen ja tässä tutkimuksessa tarkemmin arvioitu tekijä on reaalimaailmaan kuuluva informaation epätäydellisyys (imperfection) ja epäsymmetrisyys (asymmetry) sekä sellaisessa tilanteessa ilmenevä, päämies-agentti -suhteisiin liittyvä moraalikato (moral hazard).

3 Taloustieteellisen tutkimuksen hyväksikäyttö oikeustieteellisessä tutkimuksessa

3.1 Oikeuden ja talouden vuorovaikutus – oikeustaloustieteen kehittyminen

Oikeuden ja talouden välisiä vuorovaikutussuhteita koskeva tutkimussuuntaus, sellaisena kuin sitä tänä päivänä harjoitetaan, on lähtöisin 1960-luvulta Yhdysvalloista. Merkittävimpinä modernin oikeustaloustieteellisen tutkimuksen suuntaviivoja muokkaavina tutkijoina voidaan pitää Ronald Coasea ja Guido Calabresia sekä Richard Posneria.

Lainsäädännön taloudellisia vaikutuksia on erityisesti markkinatoimintoja koskevan lainsäädännön yhteydessä analysoitu huomattavasti aiemmin. Itse asiassa analyysit palautuvat Adam Smithin näkemyksiin merkantilistisen lainsäädännön taloudellisista vaikutuksista.[1] Smith loi pohjan kansantaloustieteen perusopeille näkymättömästä kädestä[2] ohjaamassa talouden toimintaa sekä ostajista ja myyjistä pyrkimässä maksimoimaan omaa etuaan. Smithin näkemysten mukaan vapaa kilpailu ja hintajärjestelmän toiminta turvasivat näiden yksittäisten toimintojen sopusoinnun ilman ulkopuolista asiaan puuttumista.[3] Smith näki laissez fairen[4] parhaana takeena sille, että taloudessa päädytään niin kunkin toimijan kuin markkinoiden kokonaisuuden kannalta parhaaseen lopputulokseen. Oman edun ajamisen katsottiin johtavan myös yhteisen hyvän kannalta parhaaseen lopputulokseen.[5]

Normatiivisen tutkimusotteen valinneet tutkijat, kuten esim. Posner, ovat keskittyneet arvioimaan oikeussääntöjä taloudellisen tehokkuuden näkökulmasta, hyvinvoinnin maksimoinnin näkökulmasta. Tämä näkökulma on näillä tutkijoilla määräävä oikeussääntöjä suunniteltaessa, ja oikeusnormeja arvioidaan siitä näkökulmasta, miten hyvin taloudellinen tehokkuus normeil-

---

1 *Kanniainen–Määttä* 1996 s. 11.

2 Vastakohtana merkantilististen oppien mukaiselle, protektionistista sääntelyä korostavalle hallitsijan näkyvälle kädelle.

3 *Smith* 1974 s. 11–83.

4 Laissez faire tarkoittaa lähinnä elinkeinotoimintojen vapaata harjoittamista ja sitä, että valtio ei erityistoimin puutu ammatinharjoittamisen vapauteen.

5 *Pekkarinen–Sutela* 1996 s. 26.

la toteutuu. Positiivisessa näkökulmassa[6] taas rajoitutaan tarkastelemaan oikeuden ja talouden vuorovaikutussuhteita niin, että tutkitaan lainsäädännön aiheuttamia seurauksia taloudessa mutta ei oteta kantaa, mikä olisi tarkoituksenmukaisin lainsäädäntövaihtoehto.[7]

Ero perinteisen ja modernin, oikeuden ja talouden vuorovaikutuksia koskevan lähestymistavan välillä on siinä, että perinteisesti keskityttiin markkinoiden toimintaan liittyvän lainsäädännön (kilpailuoikeus, yhtiöoikeus, mutta myös vero-oikeus) ja talouden välisen vuorovaikutuksen (oikeuden suhde talouteen) tarkasteluun. Uudempi oikeustaloustieteellinen tutkimus ulottuu kaikille oikeuden aloille ja tarkastelee talouden vaikutuksia oikeuteen. Talouden vaikutuksia tutkitaan ennen kaikkea kiinnittämällä huomiota oikeussääntöjen vaikutukseen yksilöiden käyttäytymiseen taloudellisen tehokkuuden kannalta. Uudemmassa suuntauksessa eräs piirre siis on, että tutkitaan oikeussubjektin käyttäytymistä ja jopa kyseenalaistetaan oikeusnormien automaattinen noudattaminen.

Tässä tutkimuksessa on käytetty hyväksi uuden oikeustaloustieteellisen tutkimussuunnan edustajista mm. Lewis Kornhauserin näkemyksiä, joissa oikeusnormit nähdään insentiiveinä, kannustimina, toimia tai olla toimimatta tietyllä tavalla.[8] 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 käsitys normin noudattamatta jättämisen seurauksista.[9] Tehokkaalta normilta (sopimukselta) edellytetään, että se johtaa tilanteeseen, että kenenkään asemaa ei voida uudella normilla parantaa (hyötyä lisätä) ilman, että jonkun toisen asema heikkenisi.[10] Taloustiede siis analysoi, miten normit muuttavat normisubjektin

---

6 Positiivisesta tarkastelutavasta käytetään oikeustieteen puolella tavallisimmin nimitystä ”deskriptiivinen” tarkastelutapa. Ero taloustieteen terminologiaan johtunee siitä, että oikeustieteessä positiivinen kytketään tavallisimmin oikeuspositivismiin, jolla ei ole mitään tekemistä kuvailevan tarkastelutavan kanssa. On haluttu estää termin sekoittuminen oikeuspositivismiin ja voimassa olevaa säädännäistä oikeutta koskevaan termiin positiivinen oikeus.

7 Positiivisen ja normatiivisen tutkimuksen lähtökohtia on käsitelty kohdassa 3.2 Taloustieteen hyväksikäytön perusvaihtoehdot.

8 *Kornhauser* 1989.

9 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 Kanniainen – 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 mm. teoksessa Law and Economics, toim. Nicholas Mercuro, Richard Posnerin teoksessa Economic Analysis of Law sekä Nicholas Mercuron ja Steven Medeman teoksessa Economics and the Law.

10 *Kornhauser* 1986 s. 686–687.

käyttäytymistä, kun oletetaan tai tiedetään, että normisubjekti toimii rationaalisen toimijan käyttäytymismallin mukaan.

Tämän tutkimuksen oikeustaloustieteellinen lähestymistapa on valittu niin, että pääpaino on sen arvioimisessa, minkälaisia insentiivejä pankkilainsäädäntö on pitänyt sisällään eli minkälainen käyttäytymisennuste sisältyy Suomessa valittuun pankkilainsäädännön rakenteeseen. Taloustieteen oletuksiin perustuvaa ennustetta testataan käytäntöä vastaan arvioimalla pankkien, valvojien ja tuomioistuinten tosiasiallista käyttäytymistä.

Suomessa oikeustaloustieteellinen tutkimus systemaattisena tutkimushaarana on vasta aluillaan. Yksi syy tähän on se, että tutkimussuuntaus on saanut alkunsa common law -järjestelmän piirissä, joten sen siirtäminen säädännäisoikeuden yhteyteen on koettu vieraaksi. Toisaalta taloustiede sopii hyvin malliksi, jolla voidaan tarkastella yhdenmukaisesta lähtökohdasta säädännäisen oikeuden toimivuutta ja ennen muuta yhdistää tarkasteluun oikeuden eri elementit, normit, faktat ja arvot. Niin ikään tehokkuusargumentin käyttö markkinataloudessa lainsäädännön tarkoituksenmukaisuuden kriteerinä vaikuttaa perustellulta. Jäljempänä tarkastellaan yksityiskohtaisemmin, onko kysymyksessä pelkästään tehokkuusargumentti, ja jos on, niin voidaanko argumenttia puolustella myös oikeudenmukaisuusnäkökulmista.

Kansantaloustieteen puolella on teoreettista opetusta sekä kotimaisia empiirisiä tutkimustuloksia, joissa on tarkasteltu tiettyjen normien taloudellisia vaikutuksia tai oikeussubjektin (tässä tapauksessa pankkien) käyttäytymistä.[11] Myös oikeustieteen puolella on teoreettinen opetus käynnistetty, ja ensimmäisiä alan tutkimuksia on ilmestynyt.[12]

Käytännön lainvalmistelussa, esim. pankkilainsäädännön valmistelussa on viime aikoja lukuun ottamatta aika vähän havaittavissa taloustieteen näkemyksiä ohjaamassa lainvalmistelun sisältöä. Toisaalta taloustieteessä on varsin paljon normatiivista tutkimusta pankkitoiminnan sääntelyn taloudellisista vaikutuksista, mikä antaa hyvän lähtökohdan oikeustaloustieteelliselle lähestymistavalle.[13] Näkökulma on tärkeä lainvalmistelussa, koska 1990-luvun pankkikriisi osoitti puutteita mm. vakavaraisuutta ja riskinoton rajoittamista sääntelevien normien ennaltaehkäisykyvyssä (normien vääristynyt

---

[11] Esimerkkinä mainittakoon Suomen Pankissa tehdyt tutkimukset vakavaraisuusnormiston vaikutuksista luotonannon hintaan sekä tutkimukset, joissa on tarkasteltu pankkien antolainaustoiminnan ja moraalikadon välisiä yhteyksiä. Ks. mm. *Vihriälä* 1997, *Murto* 1996 ja *Hein* 1996.

[12] Helsingin yliopiston oikeustieteellisessä tiedekunnassa on oikeustaloustiede tällä hetkellä perusopintoihin kuuluva oppiaine. Turun yliopiston oikeustieteellisessä tiedekunnassa on käynnistetty tutkimusprojekti ”Oikeus ja talous”, ja professori *Kauko Wikström* on julkaissut ensimmäisen siihen liittyvän teoksen Oikeus ja Talous.

Timonen on Lakimies-lehden artikkelissa Oikeustaloustiede – mitä se on? kuvannut Suomessa oikeustieteen puolella tehtyjä tutkimuksia ja niiden otetta taloustieteen tutkimustulosten hyödyntämiseen oikeustieteessä (LM 1/1998 s. 111–114).

[13] Näitä tutkimustuloksia tarkastellaan jäljempänä kohdassa 4 *Pankkisääntelyn talousteoreettinen viitekehys*.

insentiivivaikutus) sekä sen, että säännöksiä voitiin kiertää, milloin sitä pidettiin pankin etujen kannalta tarkoituksenmukaisena (rationaalisen agentin toimintamalli).

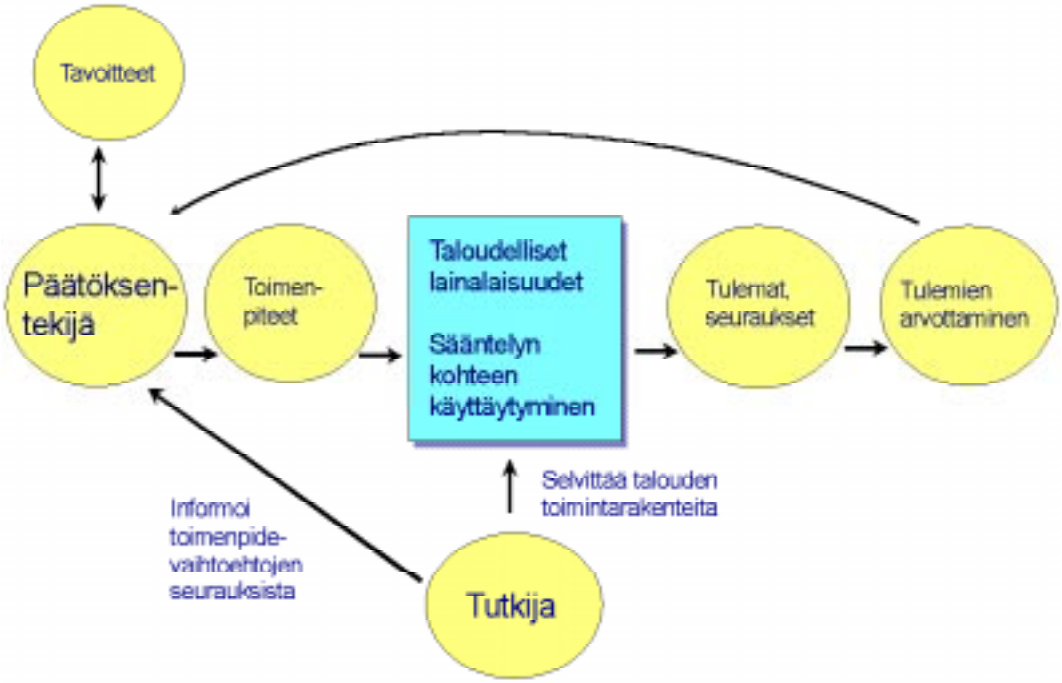
3.2 Taloustieteen hyväksikäytön perusvaihtoehdot

Oikeuden ja talouden välisiä vuorovaikutussuhteita voidaan arvioida positiivisesta ja normatiivisesta näkökulmasta. Näkökulmia voidaan havainnollistaa seuraavilla kuvilla positiivisen ja normatiivisen taloustieteen roolista yhteiskunnassa.

Positiivista taloustiedettä harjoittava tutkija kuvaa ja empiirisesti testaa[14] talouden rakenteita ja lainalaisuuksia sekä selvittää, minkälaisia taloudellisia vaikutuksia päätöksentekijöiden erilaisilla ratkaisuilla on (kuvio 3).

[14] *Timonen* jakaa artikkelissaan Taloustieteen ja sen tulosten käyttö oikeustutkimuksessa taloustieteellisen tutkimuksen kolmeen osaan, positivistiseen, deskriptiiviseen ja normatiiviseen. Tavanomaisempi tapa on erottaa taloustieteellisessä tutkimuksessa vain kaksi näkökulmaa, positiivinen ja normatiivinen. Positiivinen lähestymistapa pitää sisällään taloudellisten ilmiöiden kuvaamisen ja eri toimenpiteiden taloudellisten vaikutusten kuvaamisen (Timosen luokittelun deskriptiivinen taloustiede) sekä näiden empiirisen testaamisen (Timosen luokittelun positivistinen taloustiede). Sen sijaan normatiivinen taloustiede, jota myös hyvinvoinnin taloustieteeksi kutsutaan, arvioi talouden toimintaa ja sen tehokkuutta hyvinvoinnin näkökulmasta ja päätyy ottamaan kantaa, minkälaiset järjestelmät tai toimenpiteet ovat parhaita juuri hyvinvoinnin näkökulmasta.

Kuvio 3. **Positiivisen taloustieteen rooli yhteiskuntapolitiikassa**



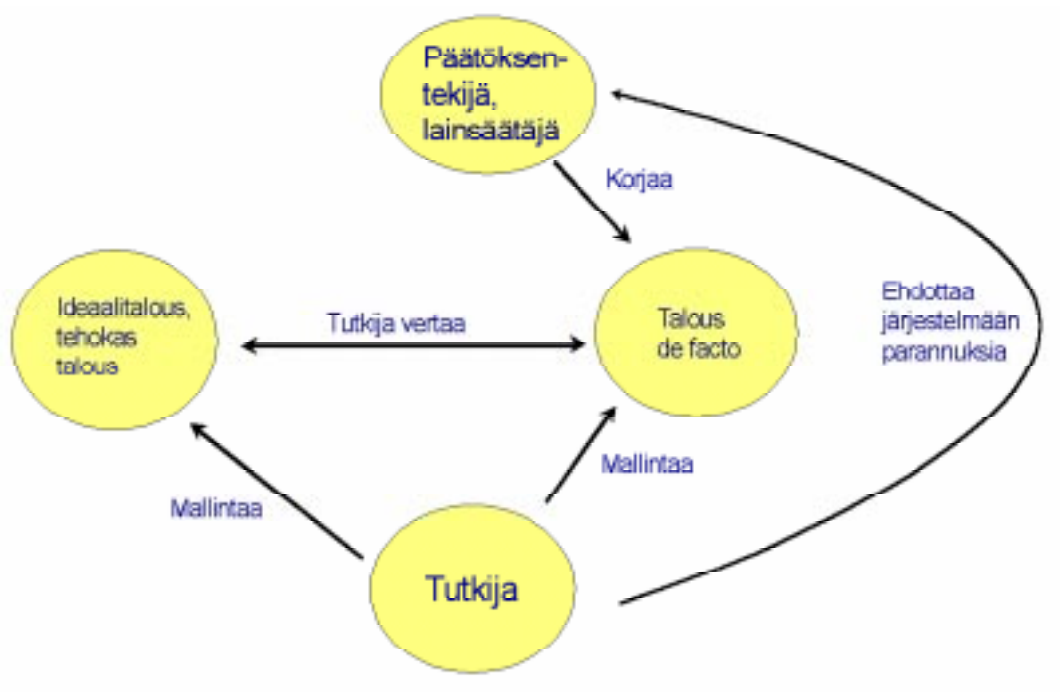
Tutkijan tehtävänä on kertoa päätöksentekijöille valitun politiikan seraus-vaikutuksista. Sen sijaan tutkija ei ota kantaa, minkälainen politiikka tulee valita ja minkälainen politiikka on tarkoituksenmukainen. Toisin sanoen tavoitevalinnan ja sen arvottamisen tekee päätöksentekijä, ei tutkija.

Vastaavasti oikeustaloustiedettä hyväksi käyttävä tutkija keskittyy kuvaamaan tietyn lainsäädännön tavoitteita ja sisältöä sekä arvioimaan, minkälaisia taloudellisia seurausvaikutuksia lainsäädännöllä on. Hän ei ota kantaa olemassa olevan lainsäädännön tarkoituksenmukaisuuteen. Tämä on tavanomaisin tapa, jolla oikeustaloustieteellistä tutkimusta on harjoitettu ja jota ovat soveltaneet esimerkiksi ns. vanhan institutionaalisen taloustieteen lähtökohtiin tukeutuneet tutkijat.[15]

Normatiivista taloustiedettä harjoittava tutkija arvioi talouden rakenteita ja toimintaa ideaalitilannetta, täydellisesti toimivia kilpailullisia markkinoita ja hyvinvoinnin maksimointiin pystyvää taloutta vastaan (kuvio 4).

[15] *Hodgson–Samuels–Tool* L-Z 1994 s. 8–12.

Kuvio 4. **Hyvinvoinnin taloustieteen normatiivinen rooli yhteiskunnallisissa uudistuksissa**



Hänen analyysinsä pohjautuu positiivista taloustutkimusta tekevän tutkijan muodostamaan ja empirialla testattuun kuvaan talouden toiminnasta, mutta tämän lisäksi hänellä on (poliittisista) päätöksentekijöistä riippumaton tavoitetila vertailukohteena. Tutkija vertaa tavoitetilan ja todellisen talouden toimintaa keskenään. Tutkija ottaa kantaa kulloinkin valitun politiikan tarkoituksenmukaisuuteen ja tekee parannusehdotuksia valittuun politiikkaan. Hän esittää joko ns. first best -ratkaisuja tai second best -ratkaisuja. Ensin mainitut tarkoittavat ratkaisuja, joilla pyritään poistamaan markkinoiden epätäydellisyyksiä puuttumalla epätäydellisyyksien syihin. Second best -ratkaisu on ratkaisu, jolla pyritään tasapainottamaan tai vähentämään epätäydellisesti toimivien markkinoiden haittavaikutuksia, milloin epätäydellisyyksien perimmäiset syyt eivät ole poistettavissa.

On syytä huomata, että second best -ratkaisu mahdollistaa keinon, joka voi olla ristiriidassa ideaalimallin kriteerien kanssa. Tämä näkökulma kuuluu ajatukseen, että pyritään parantamaan vallitsevaa tilannetta sen sijaan, että pyrittäisiin optimiin ideaalin näkökulmasta. Filosofien vastine second best -termille onkin non-ideal justice. Oikeustaloustieteen pariin siirrettynä se voisi tarkoittaa, että second best -ratkaisussa voidaan luopua esim. taloustieteen mukaisesta tehokkaimmasta vaihtoehdosta oikeudenmukaisimman vaihtoehdon nimissä. Tämä puolestaan liittyy siihen, että reaalimaailman poikkeamat ideaalitilanteesta saattavat olla niin suuret, että tie kohti ideaalia

(esim. tehokkainta taloutta) on valittava jopa tinkien ideaalin keskeisistä kriteereistä (esim. tehokkuudesta). Voidaan sanoa, että ei korjata pelkästään olemassa olevaa tilaa paremmaksi, vaan olemassa olevan tilan taustalähtökohtia.

Timonen on jakanut taloustieteen tutkimussuuntaukset kahteen pääryhmään, uusklassiseen taloustieteeseen ja ns. neoinstitutionaaliseen taloustieteeseen. Hän pitää uusklassisen taloustieteen oletuksia täydellisesti toimivista markkinoista, täydellisestä informaatiosta ja täydellisen rationaalisesti toimivista toimijoista mahdottomina käyttää oikeustutkimuksessa. ”Oikeustutkimus – saati oikeuspoliittinen päätöksenteko – yksinkertaisesti ei voi operoida sellaisilla oletuksilla, jotka kieltävät toimijoiden rationaalisuuden rajoitusten ja informaatio-ongelmien olemassaolon taikka ottavat annettuina, että markkinamekanismi on yleinen yhteiskunnan kokonaisedun toteuttaja kaikissa tai lähtökohtaisesti mahdollisimman monissa kysymyksissä.”[16]

Taloustieteellisten tutkimustulosten ja teorioiden hyväksikäytössä ei tavallisesti kuitenkaan pidetä olennaisena Timosen esittämää vastakkainasettelua ideaalitilanteen ja ”enemmän realismia sisältävien oletusten” välillä. Hyvinvoinnin talousteoriaan perustuva normatiivinen tutkimus lähtee siitä, että tutkija vertaa ideaalitalouden mallia kulloinkin vallitseviin tosiasiallisiin taloudellisiin rakenteisiin. Ideaalimallin perusoletukset ovat uusklassisen talousteorian mukaiset käsitykset hyvinvoinnin maksimointiin (paretotehokkuuteen, pareto-optimiin) yltävästä ja täydellisissä kilpailuoloissa toimivista markkinoista. Tosiasiallisen talouden mallit puolestaan kattavat erilaisia oletuksia markkinoiden epätäydellisyyksistä, rajoitetusta rationaalisuudesta, epäsymmetrisestä informaatiosta, moraalikadosta, erilaisista ulkoisvaikutuksista jne.[17] Ne eivät kuitenkaan tee tyhjäksi uusklassisen teorian oletuksia, vaan tuovat lisätietoa siihen, miten poikkeamat ideaalioletuksista vaikuttavat talouteen.

Esimerkiksi päämies-agenttimalleissa tutkitaan yhden poikkeaman, epäsymmetrisen informaation, vaikutusta. Muut ideaalitalouden oletukset eivät muutu. Esimerkiksi oletus yksilöstä rationaalisena oman edun tavoittelijana säilyy, mutta epäsymmetrinen informaatio johtaa siihen, että tässä tilanteessa yksilöiden hyvinvoinnin maksimointi ei johdakaan yhteiskunnan hyvinvoinnin kannalta tehokkaaseen tulokseen.

Verratessaan keskenään näitä kahta mallimaailmaa tutkijat pyrkivät parannusehdotuksin joko poistamaan tosiasiallisessa maailmassa esiintyviä, täydellisistä markkinoista poikkeavia piirteitä tai vähentämään epätäydellisten markkinoiden haittavaikutuksia ja markkinoiden tehokkuutta heikentäviä

---

[16] *Timonen* 1996 s. 151–159, erityisesti s. 153. Ks. myös *Timonen* 1997 s. 44–48.

[17] *Layard* ja *Walters* (1978 s. 7–29) ovat käsitelleet klassisen talousteorian mukaisia tehokkuuden, täydellisen kilpailun ja tehokkaiden markkinoiden edellytyksiä.

vaikutuksia. Kaikkien tutkijoiden, myös ns. neoinstitutionaalista taloustiedettä edustavien tutkijoiden, tavoitteena voi olla etsiä keinoja, joilla päästäisiin lähemmäs ideaalitalouden suorituskykyä. Toisaalta instituutioiden roolia korostavat tutkijat voivat omaksua – ja usein omaksuvatkin – positiivisen tarkastelutavan. Tällöin ei arvioida esim. sopimusten/instituutioiden toiminnan hyvinvointivaikutuksia, vaan keskitytään perustelemaan monimuotoisia institutionaalisia ratkaisuja jollain yksittäisellä argumentilla, esimerkiksi agentuurikustannusten minimoinnilla.

Esimerkiksi pankkisääntelyn vaikutuksia kuvanneet taloustieteilijät, käsitellessään erilaisia sääntelyyn liittyviä vaikutuksia, ovat kuvanneet todellista taloudellista maailmaa ja parannusehdotuksillaan pyrkineet lähemmäs ideaalitalouden toimintamallia. Vaihtoehtoina he ovat esittäneet esimerkiksi kokonaan luopumista vääristävästä puuttumisesta, kuten esim. turvaverkoista (eräs esimerkki first best -tyyppisestä ratkaisusta), tai lainsäädännöllisiä muutoksia vaimentamaan vääristävän puuttumisen haittavaikutuksia (second best -ratkaisuja). Free banking -koulukunnan ehdottamiin first best -ratkaisuihin kuuluu mm. luopuminen pankkitoiminnan suojaverkoista (talletussuoja ja lender of last resort). Toinen first best -tyyppinen ratkaisuehdotus on luopua kokonaan pankkitoiminnan erityissääntelystä ja keskittyä poistamaan epätäydellisyyden syitä, esimerkiksi informaation epätäydellisyyttä. Tyypillinen second best -ratkaisu on esimerkiksi talletussuojasäännösten sisällöllinen muuttaminen sitomalla talletusvakuutusmaksu esim. pankin riskinottoon. Tässä ratkaisussa ei puututa markkinoiden epätäydellisyyden varsinaiseen syyhyn, vaan siitä johtuvien haittavaikutusten poistamiseen tai minimoimiseen.

Hyvinvoinnin taloustieteen kritisointi oletusten epärealistisuudesta perustuu taloustieteen valtavirtauksen mukaan väärinkäsitykseen siitä, mihin ja miten täydellisen kilpailun ideaalia käytetään. Taloustieteessä lähdetään siitä, että tehokkaan kilpailun turvaamiseksi tarvittavat riittävät ehdot ovat ilman muuta voimassa. Tehokkuusvaikutuksia koskevat tieteelliset tulokset antavat nimenomaan kriteerit, joihin todellisia markkinoita voidaan verrata. Käytännössä tavoitetilaan pyritään vaiheittain ja markkinoiden epätäydellisyyksiä enemmän tai vähemmän sietäen. Kuitenkin kaikkien tavoitteena on kerta kerralta vähentää epätäydellisyyksistä aiheutuvia haittavaikutuksia.

Normatiivinen oikeustaloustieteellinen lähestymistapa tarkoittaa, että tutkija ei ainoastaan kuvaa vallitsevan lainsäädännön sisältöä ja tavoitteita tai arvioi lainsäädännön vaikutuksia taloudellisista näkökulmista, vaan ottaa lisäksi kantaa lainsäädännön kehittämistarpeisiin ja päätyy esittämään lainsäädännön parannusehdotuksia.

Oikeustaloustieteen argumentteihin pohjautuvaa oikeuspoliittista tutkimusta voi periaatteessa tehdä joko positiivisesta tai normatiivisesta näkökulmasta. Ero on siinä, että positiivisessa lähestymistavassa korostuu taloustie-

teen käyttö teknisenä välineenä, reaalisena argumenttina. Sen sijaan normatiivisessa, hyvinvoinnin taloustieteen näkökulmassa taloustieteen lähtökohtia käytetään paitsi reaalisina myös tavoitteellisina lähtökohtina. Olennaista on, että tavoitetila, jota lainsäädännön muutoksilla pyritään lähestymään, on lainsäädännön tai poliittisen päätöksenteon ulkopuolelta valittu ja täten mahdollisimman objektiivinen ja yleistettävä.[18]

Positiivinen ja normatiivinen lähestymistapa johtavat myös erilaisiin de lege ferenda -johtopäätöksiin. Positiivinen oikeuspoliittinen tutkimus tuottaa enintään teknisiä normeja (jos pyritään tavoitteeseen x ja valitaan keino y, niin tämä johtaa seuraamukseen z), kun taas normatiivinen tutkimus tuottaa lainsäädäntöehdotuksia normikannanottojen tai normisuositusten muodossa (on tarkoituksenmukaista[19] hyväksyä voimassa olevaa oikeutta muutettavaksi sisältöä x olevalla normilla y).

De lege ferenda -tutkimuksessa yleensä käytetään normatiivista lähestymistapaa. Positiivinen lähestymistapa jättää lainsäädännön muutostarpeisiin pohjautuvan tutkimuksen ikään kuin kesken.[20]

Arvioni mukaan Kivivuori on ainakin tutkimustyönsä alkuvaiheessa painottanut positiivista lähestymistapaa lainsäätäjän käyttäytymisen arvioimisessa ja selittämisessä. Historiallinen, tosiasiatapahtumiin pohjautuva näkökulma ei useinkaan riitä perusteltujen normatiivisten kannanottojen tekemiseen. Klamin finalistinen oikeusteoria sen sijaan soveltuu hyvin taloustieteiden tutkimustuloksia ja teorioita hyväksi käyttävän, normatiivisen oikeuspoliittisen tutkimuksen apuvälineeksi. Tavoite siis etsitään (hyvinvoinnin taloustieteessä) yleispätevästä tehokkuuden ideaalista eikä erityisistä, poliittisesti valituista tavoitteista.

---

[18] Hyvinvoinnin taloustieteen lähtökohtia ja taloudellisen ideaalin käsityksiä tosin myös kritisoidaan siitä, että ne tosiasiassa eivät ole niin arvoneutraaleja kuin miten taloustieteilijät asioita haluavat esittää. Mm. Timonen kirjoittaa, että ”individualismi, utilitarismi, tehokkuuden maksimointi ja markkinoiden vapauden puolustus ovat kaikki arvovalintoja”. Taloustieteilijöiden vastaus kritiikkiin on, että tehottomuuden (voimavarojen hukkaamisen) minimointi on kriteerinä objektiivinen ja johtaa joka tapauksessa pareto-optimiin. Pareto-optimeja on kuitenkin useita, koska tehokkuuskriteeri ei määrittele parasta tulonjakoa yksilöiden kesken. Mutta toisaalta voidaan osoittaa, että yleensä mikä tahansa pareto-optimi voidaan saavuttaa kilpailullisen markkinatalouden oloissa.

[19] Aarnio käyttää normikannanoton sisällöstä sanamuotoa ”on *rationaalista ja oikein* hyväksyä voimassa olevaan oikeuteen kuuluvaksi sisältöä T oleva normi N” (1982 s. 64).

[20] Positiivisen lähestymistavan vähäisyyden syyt nähdään jossain määrin erilaisena *Kanniaisen, Määtän* ja *Timosen* artikkelissa Oikeustaloustiede, Johdantoa lähestymistapoihin ja käsitteisiin (kirjassa Näkökulmia oikeustaloustieteeseen). Siinä pidetään positiivista lähestymistapaa juristeille erittäin vaativana, vaikka todetaankin, että hyvä normatiivinen tutkimus edellyttäisi positiivisen lähestymistavan mukaista lainsäädännön kansantaloudellisten seurannaisvaikutusten selvittämistä.

3.3 Uusklassisen taloustieteen keskeiset oletukset

3.3.1 Peruskäsitteistöstä

Modernin kansantaloustieteen synty ajoittuu 1700-luvulle, jolloin protektionistinen ja kansallisvaltioita tukeva merkantilismi joutui väistymään sen näkemyksen tieltä, että valtion tulee puuttua mahdollisimman vähän vapaan kaupan ja teollisuuden harjoittamiseen. Tämä alun perin fysiokratian nimellä tunnettu näkemys avasi tien taloudelliselle liberalismille. Samalla syntyi kapitalistinen markkinatalous, jonka toimintaperiaatteita ryhdyttiin systemaattisesti tutkimaan ja mallintamaan kansantaloustieteessä.

Kuten aiemmin on mainittu, Adam Smith loi pohjan kansantaloustieteen perusopeille taloudelliseen liberalismiin perustuvien markkinoiden tehokkaasta toiminnasta, kyvystä hakeutua tasapainotilaan sekä yksittäisten toimijoiden oman edun maksimointiin tähtäävästä käyttäytymisestä.

Klassisen (poliittisen) taloustieteen murros ajoittuu 1800-luvun puoliväliin, jolloin kansantaloustieteessä alettiin korostaa yksittäisten taloudellisten toimijoiden, kuten yritysten ja kotitalouksien, käyttäytymisen ja käyttäytymiseen perustuvan hinnanmuodostuksen tutkimista ja mallintamista.[21] Samalla korostui matemaattisten mallien merkitys talouden toimintojen ja toimijoiden käyttäytymisen analysoimisessa.

Uusklassisen taloustieteen keskeiset oletukset liittyvät maksimoinnin, tasapainon ja tehokkuuden käsitteiden ympärille. Oletukset voidaan jakaa myös oletuksiin markkinoista ja teknisiin oletuksiin.[22] Ensin mainitut tarkoittavat oletuksia kuluttajien preferensseistä ja viimeksi mainitut oletuksia tuotantomahdollisuuksista.

Markkinoilla oletetaan vallitsevan täydellisen kilpailun olosuhteet[23], joissa tuotanto ja kulutus, kysyntä ja tarjonta, hakeutuvat kohti tasapainotilaa eli tilaa, jossa esim. tuotannon lisäämisen rajakustannukset nousevat tuotteen hinnan tasolle, jolloin rajahyöty on sama kuin rajakustannus. Useiden tuotteiden ja kulutuskohteiden välinen tasapainotila puolestaan on tila, jossa ei ole enää mahdollista tuottaa tai kuluttaa yhtä lisäyksikköä jotain hyödykettä ilman, että täytyy tuottaa tai kuluttaa vähemmän jotain toista hyödykettä.

Täydellisen kilpailun markkinoilla toimijoita on niin paljon, että kukaan yksittäinen ostaja tai myyjä ei voi omilla toimillaan vaikuttaa kaupankäynnin kohteena olevien tuotteiden hintatasoon (agent as price-taker). Kaikilla on luonnollisesti täydellinen tieto relevanteista, kaupankäynnin kohteena

---

[21] *Pekkarinen–Sutela* 1996 s. 34.

[22] *Tresch* 1981 s. 7–8.

[23] Hyvinvoinnin taloustieteen perusoletuksia on tarkasteltu mm. teoksessa *Layard–Walters:* Microeconomic Theory, 1978 s. 3–51.

olevien tuotteiden hintaan vaikuttavista tekijöistä. Täydellisen informaation oletus onkin eräs tämän tutkimuksen kannalta keskeisimpiä oletuksia siinä mielessä, että tutkimuksessa joudutaan ottamaan kantaa kysymykseen, mitä seurauksia on siitä, että tosiasiamaailmalle on ominaista eri muodoissa ilmenevä informaation epätäydellisyys.

Tehokkaasti toimivilta markkinoilta puuttuvat myös ns. ulkoisvaikutukset eli kolmannelle osapuolelle aiheutuva ulkoinen haitta (kuten tupakoitsijan aiheuttamat ongelmat ympäristölleen) tai hyöty. Ulkoisvaikutukset johtuvat taloustieteen mukaan puutteellisesti määritellyistä omistusoikeuksista (ihmisellä ei ole oikeutta esim. tiettyyn puhtaaseen ilmaan), minkä vuoksi esim. tupakkahaitalle ei ole markkinoita.

Edellä mainituin oletuksin toimivilla markkinoilla resurssit kohdentuvat tehokkaasti. Tuotanto on tehokasta, kun ei ole enää mahdollista tuottaa samaa määrää pienemmin kustannuksin tai ei ole mahdollista tuottaa enempää samoilla tuotantokustannuksilla.[24]

Yksilön preferensseistä käsin määriteltynä tehokkuus kuvataan ns. paretotehokkuutena, mikä tarkoittaa sitä, että täydellisesti toimivilla markkinoilla on mahdollista saavuttaa tilanne, jossa ei voi enää muuttaa jotain asiantilaa kenenkään eduksi ilman, että vähintään yksi osapuoli joutuu muutoksesta kärsimään. Pareto-optimi on olotila, johon uusklassisen taloustieteen oletuksin toimivat markkinat hakeutuvat. Niin kauan kuin lainsäädännön muutoksin voidaan yhdenkin henkilön tilanne korjata ilman, että kukaan muu siitä kärsii, voidaan sanoa, että lainsäädäntö ei ole taloustieteen kriteerein tehokas. Toisaalta, myöskään sellainen lainmuutos ei ole tehokas, jonka seurauksena joku osapuoli kärsii, vaikka muutoksesta hyötyvien hyvinvointi lisääntyisi enemmän kuin siitä kärsivien hyvinvointi vähenisi.[25]

Tehokkaasti toimiva talous johtaa myös yksilöiden ja tätä kautta koko yhteiskunnan hyödyn tai hyvinvoinnin (utiliteetin) maksimoimiseen. Jotkut korostavat eroa hyvinvoinnin (utility) ja varallisuuden (wealth) välillä.[26] Yksilön pyrkimys oman hyvinvointinsa maksimoimiseen on keskeinen taloudellisen toimijan käyttäytymistä kuvaava oletus, ns. rationaalisen valinnan oletus. Tätä pyrkimystä ei pidetä ristiriidassa koko yhteiskunnan hyvinvoinnin kanssa edellyttäen, että edellä mainitut täydellisen kilpailun ja

---

[24] *Cooter–Ulen* 1996 s. 12.

[25] Tässä yhteydessä on syytä mainita ns. Kaldor–Hicks-tehokkuuskriteeri, jota on esitetty paretotehokkuuskriteerin rinnalle lähinnä siitä syystä, että reaalimaailmassa on harvoin mahdollista saada aikaan pareto-tehokkuuden täyttävää muutosta. Kaldor–Hicks-kriteerin mukaan muutos on tehokas, jos muutoksesta hyötyvä osapuoli voi ainakin periaatteessa kompensoida muutoksesta kärsivälle osapuolelle aiheutuvan haitan ja kompensaation jälkeenkin saada nettohyötyä muutoksesta.

[26] Mm. Posner on päätynyt kannattamaan varallisuuden maksimointia hyvinvoinnin maksimoinnin sijaan taloudellisen tehokkuuden tavoitteena. Posnerin näkemystä käsitellään tarkemmin kohdassa 3.3.2.

tehokkaan talouden tunnusmerkit ovat voimassa. Rationaalisuusoletusta tarkastellaan lähemmin seuraavassa, koska se on keskeinen oletus arvioitaessa oikeusnormien insentiivivaikutuksia ja moraalikadon ei-toivottuja vaikutuksia.

Kilpailullista markkinataloutta pidetään ideaalisesti toimivana taloutena, ja julkinen valta voi puuttua markkinoiden toimintaan ennen muuta korjatakseen sen toimintaan liittyviä häiriöitä. Myös julkisen vallan toimintaa tulee ohjata oletus kuluttajien preferenssien huomioon ottamisesta, koska yhteiskunnan hyvinvointi ilmaistaan sen yksittäisten kansalaisten hyvinvoinnin kautta.[27]

3.3.2 Hyvinvoinnin maksimointi ja yksilön käyttäytymisen rationaalisuus

Hyvinvoinnin käsitteestä

Uusklassisessa taloustieteessä määritellään yksilön käyttäytymiseen liittyvä rationaalisuus subjektiivisesti koetun hyödyn, utiliteetin, maksimoimisen näkökulmasta. Sen mukaan esimerkiksi kuluttaja pyrkii jakamaan käytettävissään olevat varat eri hyödykkeiden hankkimiseen niin, että kulutuksesta saatava kokonaishyöty tulee mahdollisimman suureksi.[28] Jos markkinat toimivat hyvin, mikä vaatii, kuten aiemmin on mainittu, mm. markkinoiden olemassaoloa ulkoisvaikutuksille ja täydellistä tietoa myytävien asioiden laadusta, tuloksena on yhteiskunnan hyvinvoinnin maksimoiva tehokkuus. Yksilöiden ja yhteisön hyvinvoinnin välillä ei täten nähdä ristiriitaa.

Hyvinvoinnin taloustieteessä ei ole konkreettisesti määritelty hyvinvoinnin käsitettä. On jopa katsottu, että käsitettä ei tarvitse määritellä. Jos haluttaisiin konkreettisesti määritellä hyvinvointia, jouduttaisiin ottamaan kantaa arvoihin, ja sitä taloustieteilijät eivät halua tehdä. Taloustieteellinen lähestymistapa johtaa hyvinvoinnin määrittelyyn niiden asioiden kautta, joista ihmiset – joko yksilöinä tai julkisten orgaanien kautta – ovat halukkaita maksamaan. Mm. filosofit ja sosiologit ovat kritisoineet tätä lähestymistapaa.[29]

---

[27] *Tresch* on kirjassaan Public finance: A normative theory kuvannut markkinatalouden toimintaperiaatteita ja edellytyksiä, joiden mukaan julkinen valta voi puuttua markkinoiden toimintaan.

[28] *Pekkarinen–Sutela* s. 35.

[29] Mm. J. P. Roos on väitöskirjassaan Welfare Theory and Social Policy tarkastellut kriittisesti hyvinvoinnin taloustieteen oletuksia hyvinvoinnista samoin kuin hyvinvointikäsitteen määrittelymahdollisuuksia (1973 s. 29–60 ja s. 76–103, erityisesti sivut 37–47).

Hyvinvoinnin määrällä tarkoitetaan Roosin mukaan sellaisia asioita kuin terveys, asumisolot, vapaa-aika jne. Hyvinvoinnin laatu taas liittyy sellaisiin hyvinvoinnin ulottuvuuksiin kuin oikeudenmukaisuus, tasa-arvo, vapaus, turvallisuus jne. Roos täsmentää käsitettä lisäämällä, että laadullinen hyvinvointi on itse asiassa koko hyvinvoinnin keskus ja kaikkein tärkein näkökulma sen jälkeen kun hyvinvoinnin määrälliset vaatimukset on saavutettu ainakin tiettyyn rajaan saakka. Sen sijaan hyvinvointia ei voida määritellä yksinomaan sen laadullisilla ulottuvuuksilla, kuten tasa-arvolla ja turvallisuudella, vaikka tämä ulottuvuus liittyykin olennaisena osana yhteiskunnan sosiaalisiin rakenteisiin.

Hyvinvoinnin määritteleminen asioiden hyödykkeistämisen ja hinnoittelemisen kautta ei tarkoita, että kaikille asioille voitaisiin määrittää tosiasiallinen hinta. Se ei myöskään tarkoita, että ihmiset maksaisivat todellisuudessa hyödykkeistä sitä, mitä he olisivat valmiita maksamaan. Esimerkiksi vapaa-ajalla ei ole hintaa, vaikka se onkin ihmisille hyvin tärkeä ”hyödyke”. Mm. Kenneth Arrow on puolustellut hyvinvoinnin maksimointioletusta sitä kritiikkiä vastaan, joka kumpuaa siitä – sinänsä perustellusta – lähtökohdasta, että kaikkia inhimillisen elämän asioita ei voida mitata rahassa.[30] Arrow korostaa, että utility maximization -oletuksen lähtökohtana ei ole kaikkien asioiden rahassa mitattavuus, koska yksilön rationaalisen valinnan oletus sallii valinnan kohteeksi ja hyötynä arvotettavaksi myös asioita, joille ei sinänsä voida määrittää eksaktia rahallista arvoa.

Hyvinvoinnin maksimoinnin sijaan monet taloustieteilijät puhuvat varallisuuden maksimoinnista, jolloin korostetaan hyödykkeistämistä ja rahassa mitattavuutta taloudellisen tehokkuuden määrittämisen apuvälineenä. Mm. Posner on siirtynyt puhumaan varallisuuden maksimoimisesta utiliteetin maksimoimisen sijaan:

> *A society which aims at maximizing wealth, unlike a society which aims at maximizing utility (happiness), will produce an ethically attractive combination of happiness, of rights (to liberty and property), and of sharing with the less fortunate members of society.*[31]

Kuten Posner asian ilmaisee, varallisuuden maksimointioletus ottaa huomioon yksilön preferenssit, mutta korostaa niitä vähemmän kuin hyvinvoinnin (utility) maksimointioletus.[32] Hyvinvointi määritellään varallisuuden maksimoinnissa vaihdannan kohteena olevien varallisuushyödykkeiden kautta. Varallisuuden maksimointi johtaa myös hyvinvoinnin maksimointiin, koska näin generoitua lisävarallisuutta voidaan käyttää myös sellaisten

---

[30] *Arrow* 1997 s. 757–765.
[31] *Posner* 1980a s. 487.
[32] *Posner* 1980a s. 496.

asiantilojen parantamiseen, joille sinänsä ei voida määritellä eksaktia varallisuusarvoa. Tämän lähestymistavan voidaan ajatella perustelevan varallisuuden maksimoinnin etiikkaa instrumentaalisin keinoin. Hyvinvoinnin ja/tai varallisuuden maksimointioletusta on kritisoitu erityisen paljon juuri eettisistä lähtökohdista. Tähän palataan jäljempänä tarkasteltaessa kritiikin oikeutusta.

Rationaalisuuden käsitteestä

Oman hyvinvointinsa maksimointiin pyrkivää toimijaa kutsutaan taloustieteessä rationaaliseksi agentiksi. Taloudellisesti rationaalinen käyttäytyminen määritellään subjektiivisesti koetun hyödyn, utiliteetin, maksimoimisen näkökulmasta. Rationaalisuuden käsitettä ei kuitenkaan voida määritellä yksikäsitteisesti, ei ainakaan suhteessa konkreettisiin päätöksentekotilanteisiin.

Rationaalisuus yksilön päätöksenteon yhteydessä liittyy tavalla tai toisella tavoitteisiin. Taloustieteen rationaalisuus pohjautuu sisällölliseen rationaalisuuteen.[33] Kysymys ei kuitenkaan ole päätöksentekomalleissa käytettävistä ns. puhtaan rationaalisuuden oletuksista,[34] vaikka rationaalisessa päätöksenteossa valintaan vaikuttaa se, miten valinnalla oletetaan saavutettavan päätöksentekoon liittyvät päämäärät ja tavoitteet sekä mitä

---

[33] Roos on erottanut rationaalisuuden tarkastelussa neljä lähtökohtaa: muodollisen, funktionaalisen, instrumentaalisen ja sisällöllisen. Hän käyttää myös käsitepareja market rationality ja plan rationality tai comprehensive rationality kuvaamaan suurin piirtein samaa kuin substantive rationality (1973 s. 21–22).

[34] Roos arvioi puhtaan rationaalisuuden malleja ja erottaa niissä kuusi eri vaihetta: 1) päämäärien asettaminen ja hyötyfunktion määrittäminen 2) muiden arvojen asettaminen 3) käytettävissä olevien vaihtoehtoisten menettelytapojen arviointi 4) vaihtoehtojen kustannusten ja hyötyjen arviointi 5) kunkin vaihtoehdon nettohyödyn arviointi 6) parhaan vaihtoehdon paikantaminen (1973 s. 23).

seuraamuksia mistäkin valinnasta aiheutuu.[35] Rationaalisuusoletus edellyttää myös, että yksilö voi tosiasiassakin vapaasti tehdä valintoja asettamansa päämäärän, oman hyötynsä maksimoimisen, saavuttamiseksi.

On esitetty, että taloustieteen oletus yksilöiden rationaalisesta käyttäytymisestä tulisi ymmärtää instrumentaalisena rationaalisuutena sikäli, että kilpailu pakottaisi yksilöt toimimaan rationaalisesti, mikäli nämä haluavat menestyä yhteiskunnassa ja päästä päämääriinsä.[36] Hayekin mukaan taloustieteen rationaalisuusoletus ei tarkoita sitä, että useimmat yksilöt toimivat rationaalisesti, vaan että harvat, rationaalisesti toimivat yksilöt voittavat kilpailutilanteissa ja täten muokkaavat muidenkin käsityksiä käyttäytymisestä, joka tuottaa tuloksia. Toisaalta Hayek katsoo, että jos yhteiskunnassa rationaalinen käyttäytyminen on yksilön edun mukaista, tällainen käyttäytyminen leviää. Mielestäni Hayekin käyttämästä perustelusta on löydettävissä myös sisällöllisen rationaalisuuden piirteitä.

Mallintaessaan yksilön käyttäytymistä taloustieteilijät olettavat, että ihminen toimii rationaalisesti, ja tarkastelevat, minkälaisena käyttäytymisenä omia päämääriään tavoittelevan ihmisen toiminta ilmenee. Taloustieteen rationaalisuusoletus ei tarkoita erityisen laskelmoitua käyttäytymistä, vaan olettamuksella halutaan ainoastaan torjua ajatus, että joku tietoisesti tekisi itselleen epäedullisia päätöksiä. Rationaalisuuteen liittyy oletus, että ihminen kykenee panemaan paremmuusjärjestykseen – hyötyjärjestykseen – tavarat ja palvelukset, yleensäkin asiat, joita päätöksellä halutaan saada ja joihin päätös vaikuttaa. Käyttäytyminen on rationaalista, jos ihminen valitsee ”enemmän” kuin ”vähemmän” ja jos hän on johdonmukainen valinnoissaan.[37] Koska ihmisten hyötyfunktiot, preferenssit, ovat erilaisia, eri ihmiset, vaikka käyttäytyvätkin rationaalisesti, päätyvät valinnoissaan erilaisiin lopputulemiin.

---

[35] Aarnio on teoksessaan Laki, teko ja tavoite tarkastellut englantilaisen filosofin Peter Winchin kuvaamaa ns. reflektoivaa säännön seuraamista. Winch katsoo, että yksilön päätökseen seurata jotain sääntöä liittyy aina tietynlainen reflektointi, punninta. Aarnio tarkastelee asiaa institutionaalisen ja intentionaalisen käyttäytymisen termein. Aarnio pitää reflektoivaa säännön seuraamista eräin edellytyksin intentionaalisena. ”Agentti joutuu tällöin punnitsemaan toimintansa seurauksia ja suorittamaan valinnan tarjolla olevien eri vaihtoehtojen kesken. Agentti ohjaa toimintansa päämääriensä suuntaiseksi” (1975 s. 82–85).

Vaikka Aarnio ei reflektoivaa säännön seuraamista tarkastellessaan pyri määrittelemään rationaalista käyttäytymistä, voitaneen tällaista, agentin omia tavoitteita vasten punnittavaa käyttäytymistä pitää esimerkkinä taloustieteen rationaalisesta käyttäytymisestä. Se ei kuitenkaan ole tyhjentävä määritelmä rationaalisuudesta, vaan päinvastoin kuvaus konkreettisesta päätöstilanteesta, jossa rationaalisuuden sisältö määräytyy kunkin yksilön hyötyfunktion pohjalta. Rationaalisuus taloustieteessä ei välttämättä edellytä tietoista harkintaa ja punnintaa käyttäytyä tietyllä tavalla, vaikka taustalla onkin kustannus-hyöty -näkökulmaan pohjautuvat arviot erilaisten valintojen seurauksista.

[36] *Hayek* 1982 Volume 3 s. 75.

[37] *Buchanan–Tullock* 1965 s. 33.

Taloustieteen rationaalisuuden määrittelyssä on tärkeää erottaa määritelmän periaatteellinen lähtökohta ja määritelmään perustuva tosiasiallinen käyttäytyminen. Amartaya Sen korostaa näitä kahta ulottuvuutta artikkelissaan *Rational Behavior*.[38] Sen tukeutuu Harsanyin määritelmään täydellisen rationaalisesta käyttäytymisestä peliteorioiden yhteydessä:

> *Our theory (on perfectly rational behavior) is normative (prescriptive) theory rather than a positive (descriptive) theory. At least formally and explicitly it deals with the question of how each player should act in order to promote his own interests most effectively in the game and not with the question of how he (or person like him) will actually act in game of this particular type.*

Edellä siteerattu osoittaa sen, että taloustieteilijät eivät ole niinkään kiinnostuneita yksittäisen yksilön tosiasiallisesta käyttäytymisestä kuin lähtökohdista, joista käyttäytyminen määräytyy. Oletusten realismi ei kiinnosta osin siitä syystä, että yksilön preferenssifunktion mallintaminen on äärimmäisen monimutkaista eikä se sinänsä tuo suurta lisäarvoa lähtökohtien teoreettiseen pohdintaan.[39] Myös Posner on puolustanut uusklassisen talousteorian oletuksia huolimatta siitä, että niitä ei voida käyttää täydellisinä malleina kuvaamaan arkipäivän käyttäytymistä. Posner katsoo, että teorian tehtävänä ei ole yksityiskohtia myöten kuvata monimutkaisia reaalimaailman ilmiöitä (esim. yksilön käyttäytymistä).[40] Mikäli näin tehtäisiin, kysymyksessä ei olisi yleinen selitysvoimainen teoria vaan erityisten tosiasiatapahtumien kuvaus.[41]

Niin ikään on tärkeää ymmärtää, että rationaalisuus on rajoitteinen informaatiolle. Informaatioalisteisuus tarkoittaa sitä, että uusklassinen teoria ei kiistä sitä, että jos poiketaan teorian oletuksista, ei enää päästäkään yhteensopivuuteen esimerkiksi yksilön rationaalisen toiminnan ja yhteiskunnan hyvinvoinnin välillä. Päätöksentekoon liittyvät epävarmuustekijät vaikuttavat käyttäytymiseen, vaikka sinänsä käyttäytymisen rationaalisuusolettama säilyy samanlaisena.

Se, että yksittäisessä päätöksentekotilanteessa rationaalisuuteen liittyy useita ulottuvuuksia, kuten esimerkiksi proseduraalista (procedural) tai

---

38 *Sen* 1987 s. 68.

39 Mm. Milton Friedman on kirjassaan Essays in Positive Economics puolustanut uusklassisen taloustieteen teoreettisten mallien oikeutusta. Hänen mukaansa oletusten realismi ei ole kiinnostavaa, vaan ainoastaan näistä oletuksista johdettujen yleisten käyttäytymisennusteiden osuvuus.

40 *Posner* 1992 s. 17.

41 Posner kirjoittaa: ”Similarly, an economic theory of law will not capture the full complexity, richness, and confusion of the phenomena – criminal or judicial or marital or whatever – that it seeks to illuminate. But its lack of realism in the sense of descriptive completeness, far from invalidating the theory, is a precondition of the theory. A theory that sought faithfully to reproduce the complexity of the empirical world in its assumptions would not be a theory – an explanation – but a description.”

rajoitettua (bounded) rationaalisuutta, ei ole osoitus uusklassisen teorian rationaalisuusolettaman hylkäämisestä, vaan siitä, miten reaalimaailman poikkeamat ideaalimaailmasta vaikuttavat yksilön käyttäytymiseen ja miten rationaalista käyttäytymistä voidaan tarkemmin selittää, jos käyttäytymistä tarkastellaan ”enemmän realismia” sisältävien oletusten avulla.

Menettelyllinen rationaalisuus on psykologien käyttämä termi, joka korostaa rationaalisen päätöksenteon osavaiheita, prosesseja, jotka ovat välttämättömiä, kun joudutaan tekemään päätöksiä epävarmuuden oloissa.[42] *Rajoitettu rationaalisuus* taas liittyy niihin, joidenkin luokittelussa neoinstitutionaalisen taloustieteen alaan kuuluviin tutkimuksiin, joissa keskitytään tutkimaan reaalimaailman käyttäytymistä painottamalla jotain tiettyä epätäydellisyyden osatekijää. Esimerkkinä voidaan mainita transaktiokustannukset tai epätäydellinen informaatio, joiden molempien vaikutuksia käyttäytymiseen on taloustieteessä runsaasti tutkittu. Viimeksi mainittu on nimenomainen lähtökohta myös tässä tutkimuksessa tarkasteltaessa oikeussubjektien käyttäytymistä ja arvioitaessa lainsäädännön ja valvonnan muutostarpeita.

3.4 Oletusten kritiikki ja sen oikeutus

3.4.1 Hyvinvoinnin ja paretotehokkuuden etiikka

Rationaalisuusoletukseen liittyvä ja sille keskeisen sisällön antava tavoite, hyvinvoinnin maksimointi, on ollut eräs kiistanalaisimpia asioita arvioitaessa uusklassisen talousteorian oletusten käyttökelpoisuutta esimerkiksi oikeuspolitiikan tavoitteena. On katsottu, että tehokkuus ja hyvinvoinnin maksimointi eivät voi olla ainoita tai edes keskeisiä lähtökohtia arvioitaessa lainsäädän-

[42] Ks. *Simon* 1980 s. 129–148 ja 1986 s. 211.

nön muutostarpeita.[43] Erityisesti on katsottu, että vastakkain joudutaan asettamaan oikeudenmukaisuus ja tehokkuus.

Seuraavassa tarkastellaan hyvinvoinnin maksimoimisen (tehokkuuden) ja oikeudenmukaisuuden välisiä suhteita. Tarkoituksena on vastata kysymykseen, miten pitkälle ja miksi hyvinvoinnin maksimoinnin ja tehokkuuden tavoitetta voidaan pitää perusteltuna myös oikeudenmukaisuuden näkökulmasta. Täten etsitään vastausta myös kysymykseen, voidaanko oikeuden arvo-ulottuvuutta perustella taloustieteen argumentein. Oletusten epärealistisuutta kohtaan esitettyä kritiikkiä ei tässä yhteydessä varsinaisesti tarkastella, koska sitä käsiteltiin edellä tarkasteltaessa, miten taloustiedettä käytetään hyväksi oikeustutkimuksessa.

Taloustieteen oletuksen ihmisestä omien etujensa, oman hyvinvointinsa maksimoijana ei katsota sisältävän eettistä tai moraalista ulottuvuutta. Erityisesti taloustietelijät itse pitävät tärkeänä, että oletus pysyy vapaina arvoista.[44] Mm. Sen katsoo, että rationaalisuuskäsitteeseen teoreettisena abstraktiona ei ainakaan välttämättä liity eettistä ulottuvuutta.[45]

Toisaalta yleinen ajattelutapa on taipuvainen pitämään taloustieteen rationaalista toimijaa moraalista piittaamattomana, joka leipoo itsekkäästi pelkästään rahaa ja on valmis käyttämään omaa markkina-asemaansa väärin sekä muuttamaan hinnoitteluperiaatteitaan heti kun havaitsee muutoksen kysynnän ja tarjonnan olosuhteissa.[46] Taloustieteen rationaalisuutta pidetään

---

[43] Suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa kritiikkiä ovat esittäneet mm. Timonen, Häyhä ja Hemmo.

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 laajemmalta perustalta valintojaan tekevän 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. *Häyhä* 1996 s. 185.

Esimerkiksi *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 vastaa todellista ihmistä.

[44] Sinänsä tehokkuus ja hyvinvoinnin maksimointi on arvovalinta sekin.

[45] *Sen* 1987 s. 68.

[46] *Friedman* 1953 s. 30.

ahneuden rationaalisuutena[47], mistä syystä esim. Pekkarinen ja Sutela mainitsevat, että teorian näkemystä ihmisestä vain omaa etuaan tavoittelevana rationaalisena olentona on pidetty ”vääränä ja jopa ihmisarvoa loukkaavana”.[48] Elämän syvimpien ja pyhimpien arvojen huomioon ottamatta jättäminen on siis kritiikin eräs keskeinen sanoma.[49] Mm. Buchanan ja Tullock katsovat, että rationaalisuuden eettis-taloudellisessa tarkastelussa on hyväksyttävä lähtökohdaksi se, että oman edun tavoittelu ja eettiset periaatteet ovat kaksi eri asiaa.[50] He kuitenkin pyrkivät osoittamaan, että sopivassa lainsäädäntöympäristössä nämä lähtökohdat voidaan yhdistää. Tähän näkemykseen palataan jäljempänä.

Hyvinvoinnin maksimoimisen ja oikeudenmukaisuuden välisen suhteen tarkastelussa voidaan lähteä liikkeelle siitä, että hyvinvoinnin maksimointi täydellisen kilpailun ja tehokkaiden markkinoiden oloissa johtaa pareto-optimiin eli tilanteeseen, missä kenenkään hyvinvointia ei enää voida lisätä ilman että jonkun toisen hyvinvointi heikkenee. Olettamus, joka hyväksyy yhden yksilön hyvinvoinnin lisäämisen niin, että ei heikennetä kenenkään muun hyvinvointia, tarjoaa eettisestikin varsin hyvän lähtökohdan, kun sama olettamus pitää sisällään sen, että koko yhteiskunnan hyvinvointi lisääntyy. Lähtökohtaan liittyy kuitenkin seuraavia ongelmia oikeudenmukaisuuden ja moraalin kannalta:

1) Hyvinvoinnin mittaaminen vaihdannan ja rahassa mitattavien ominaisuuksien avulla ei kerro riittävästi oikeuksista ja vapauksista.

2) Olettamus ei kerro, miten hyvinvointi jakaantuu eri yksilöiden välillä. Olettamus mahdollistaa jopa sen, että hyvinvoinnin lisäys tulee kokonaan vain yhdelle yksilölle. Oikeudenmukaisuus edellyttäisi kannanottoa hyvinvoinnin jakautumiseen, tulonjakokysymyksiin.

---

[47] EY:n komission edustajan Rudy Arnoudtin kommenttipuheenvuoro Tukholman yliopiston kesäkuussa 1997 järjestämässä seminaarissa *The Second International Stockholm Seminar on Risk Behavior and Risk Management*. Kommentti liittyi esitelmääni Banking Crisis and the Challenge for Regulation.

[48] *Pekkarinen–Sutela* 1996 s. 30.

[49] Mm. Arrow on artikkelissaan Invaluable Goods puolustellut hyvinvoinnin taloustieteen oletuksia erityisesti Margaret Jane Radinin esittämää kritiikkiä vastaan. Radinin kritiikin painopiste oli siinä, että hyvinvoinnin taloustieteen pyrkimys mitata rahana hyöty ja nähdä markkinat kaikkivoipaisena kriteerinä, jonka toimintaperiaatteiden mukaan talouden tavoitteet asetetaan, on yksipuolinen ja todellisuutta vastaamaton. Radin katsoo, että markkinat eivät voi korvata inhimillistä kanssakäymistä eikä kaikkea voi mitata markkinoiden kautta hyödykkeistettynä ja rahana. Radin esimerkiksi tekee eron käsitteiden *personal property* ja *fungible property* välillä kuvaamaan asioita, joita ei voi hyödykkeistää, ja asioita, jotka voi hyödykkeistää. *Arrow* 1997 s. 757–765.

[50] *Buchanan–Tullock* 1965 s. 27.

3) Oikeudenmukaisuutta perustellaan instrumentaalisesti, olettamuksen vaikutuksista, seurauksista käsin. ”Todellisen” oikeudenmukaisuuden tulee perustua eettisiin ja moraalisiin lähtökohtiin, joita ei lainkaan voida rakentaa tekojen seurausten varaan.

4) Paretotehokkuustilanne on harvinainen reaalimaailmassa, koska lähes jokaisella päätöksellä, esim. lainsäädännöllä, on vaikutuksia usealle taholle, ns. kolmannelle osapuolelle.

5) Yksilöiden hyvinvoinnin maksimointi ei välttämättä takaa yhteiskunnan hyvinvoinnin maksimointia.

Ensimmäistä (1) väittämää on lyhyesti käsitelty jo aiemmin, kun tarkasteltiin hyvinvoinnin maksimointi- ja varallisuuden maksimointi -käsitteiden eroja. Joka tapauksessa myös ei-rahassa mitattavat asiat sisältyvät hyvinvoinnin maksimointikäsitteeseen ja suuremmassa määrin kuin varallisuuden maksimointikäsitteeseen. Ei-rahassa mitattavien asioiden arvostus heijastuu yksilöiden valinnoissa, vaikka nämä tekijät eivät olisikaan suoraan vaihdannan kohteena.

Väittämä (2), että paretotehokkuus ei anna vastausta tulonjakoon, sen oikeudenmukaisuuteen, pitää paikkansa. Tämä johtaa siihen, että ääritapauksissa oikeudenmukaisuus edellyttää pareto-optimin hylkäämistä ja sellaisen vaihtoehdon hyväksymistä, joka ei täytä taloudellisen tehokkuuden kriteeriä.[51] Toisin sanoen, oikeudenmukaisuussyistä voi olla perusteltua valita ei-tehokas vaihtoehto taloudellisesti tehokkaimman vaihtoehdon sijaan. Toisaalta voidaan ajatella, ja usein ajatellaankin, että taloustieteen argumentein perustellaan tehokkain lainsäädäntövaihtoehto ja jätetään oikeudenmukaisuudesta huolehtiminen toisen lainsäädännön, esimerkiksi verolakien, tehtäväksi.[52] Tässä yhteydessä on syytä huomata, että oikeudenmukaisuus ei ole tehokkuuden kanssa ristiriidassa ideaalimallissa, koska malli rakentuu tasa-arvoisten yksilöiden tekemien valintojen pohjalle. Ristiriita reaalimaailman ääritapauksissa syntyy siitä, että alkutilanne, johon tehokkuus- ja hyvinvoinnin maksimointikriteeriä sovelletaan, poikkeaa yksilöiden tasa-arvon lähtökohdista. Uusklassisen taloustieteen oletukset perustuvat siihen, että jo alkutilanteessa tulee täyttyä vapaan vaihdannan ehdot. Reaalimaailmassa historiasta peritty tulonjako tai varallisuuden jakauma ei useinkaan käy yhteen vapaan vaihdannan lähtökohtien kanssa. Reaalimaailman alkutilanteessa ollaan itse asiassa ns. paretovertaamattomassa tilassa. Mm. tästä johtuen joudutaan valitsemaan second best -ratkaisu,

---

[51] Ks. esim. *Coleman* 1980 s. 544.
[52] *Kanniainen–Määttä–Timonen* 1996 s. 14.

joka saattaa pitää sisällään myös sen, että ”tie” kohti ideaalitilaa kulkee epäideaalisen vaihtoehdon kautta. Tässä tapauksessa se kulkee sellaisen vaihtoehdon kautta, jossa oikeudenmukaisuus valitaan ennen tehokkuutta, jotta voidaan korjata yksilöiden välillä reaalimaailman alkutilanteessa vallitsevaa epätasa-arvoa ja lähestyä vapaan vaihdannan tilaa.

Väittämää (3), jonka mukaan hyvinvoinnin maksimoinnin, erityisesti varallisuuden maksimoinnin etiikkaa voidaan puolustaa instrumentaalisista lähtökohdista käsin, on tarkastellut mm. Posner. Hänen näkemyksiään ovat puolestaan kritisoineet mm. Dworkin, Coleman ja Kronman.[53] Kritiikin kärki kohdistuu siihen, että varallisuuden maksimointi ei voi eettisistä lähtökohdista olla tavoite sinänsä (not an end in itself). Posner on pyrkinyt osoittamaan, että ei ole helppoa vetää rajaa, pidetäänkö varallisuuden maksimointia keinona saavuttaa jokin eettisesti hyväksyttävä tavoite vai voiko se olla lähes päämäärä sinänsä. Posner katsoo, että varallisuus edistää (is conducive to) onnea, vapautta, itsensä ilmaisemista ja muita hyväksyttäviä tavoitteita, joten ei ole itsestään selvää, etteikö varallisuuden maksimointia voisi pitää tavoitteena sinänsä myös eettisistä lähtökohdista.[54]

Instrumentaalisen rationaalisuuden ja moraalin välisiä yhteyksiä on tarkastellut myös David Gauthier tutkiessaan, mitä rajoitteita ja millä perusteilla taloustieteen rationaalinen toimija hyväksyy sopimmuksentekotilanteessa saadakseen itselleen maksimaalisen hyödyn sopimuksesta.[55] Gauthierin tarkastelu painottui sopimuksenteon eettisiin periaatteisiin. Hän tuli siihen tulokseen, että instrumentaalinen rationaalisuus ja moraali yhtyvät ja moraali voidaan perustella ei-moraalisiin lähtökohtiin pohjautuvan rationaalisen valinnan rationaalisena rajoitteena. Toisin sanoen, rationaalinen toimija toimii moraalisesti, koska hänen on perusteltua, järkevää ja rationaalista toimia niin. Gauthierin mukaan moraalitonta oman edun maksimintipyrkimystä rajoittaa rationaalinen pelko pidemmän aikavälin etujen menettämisestä.

Gauthierin näkemystä instrumentaalisen rationaalisuuden ja moraalin yhtymisestä on kritisoinut mm. Margaret Moore. Kritiikki kohdistuu siihen, että Gauthier olettaa kahden osapuolen olevan yhtäläisesti rationaalinen. Moore väittää, että tilanteessa, jossa osapuolten valta-asemat ja kyvyt poikkeavat toisistaan, päädytään sopimuksiin, joissa heijastuu vahvemman osapuolen kyky ja mahdollisuus uhata heikompaa sopijapuolta.[56]

Pareto-optimia realistisena tavoitteena (4) on perustellusti kritisoitu siitä, että reaalimaailmassa harvoin tehdään sopimuksia, joilla on vaikutuksia vain

---

[53] *Dworkin* 1980, *Kronman* 1980, *Coleman* 1980.

[54] Posnerin argumentointia on tarkasteltu artikkelissa The Value of Wealth: A Comment on Dworkin and Kronman.

[55] *Boucher–Kelly* 1994 s. 3–4 sekä *Moore* 1994 s. 211–225.

[56] *Moore* 1994 s. 224.

kahdelle osapuolelle. Erityisesti lainsäädännön vaikutukset ovat harvoin näin rajoitettuja. Pareto-optimikäsitettä onkin taloustieteessä haluttu väljentää hyväksymällä käsitteen piiriin myös tilanne, jossa kärsivä osapuoli saa hypoteettisen kompensaation. Näin määriteltyä tehokkuuskäsitettä kutsutaan käsitteen kehittäneiden tutkijoiden mukaan Kaldor–Hicks-tehokkuudeksi.[57] Olennaista on havaita, että tehokkuuden kannalta kompensaation ei tarvitse olla todellinen. Periaatteellinen kompensaatiomahdollisuus riittää.

Uusklassisen taloustieteen rationaalisuusoletusta on kritisoitu myös siitä lähtökohdasta (5), että rationaalisten yksilöiden oman edun maksimointi ei käytännön tilanteissa ole yhdenmukainen yhteiskunnan edun kanssa. Toisin sanoen, yksilön edun maksimointi on eettisesti kestämätön lähtökohta, koska se johtaa ristiriitaan yhteiskunnan edun kannalta. Ideaalimallissa ei tällaista ristiriitaa ole, mutta reaalimaailmassa sen sijaan väittämä pitää paikkansa. Kysymyksessä ei kuitenkaan ole teorian sisäinen heikkous, vaan taustaoletusten muuttumisesta johtuvat seuraukset. Ristiriitaa yksilön ja yhteiskunnan etujen välillä voi syntyä erityisesti silloin, kun oletus täydellisestä informaatiosta ei ole voimassa. Ristiriitaa voi syntyä myös siitä, että lainsäädäntö ei tarjoa oikeita insentiivejä rationaaliselle toimijalle.

Mm. Buchanan ja Tullock ovat tarkastelleet taloustieteen rationaalisuusolettamusta ja arvioineet, millä edellytyksillä yksilön etu ja yhteiskunnan etu yhtyvät.[58] Heidän lähtökohtansa on ihmisluonteen raadollisuus ja se, että rationaalisuus ja etiikka ovat kaksi eri asiaa. Ihmisellä on oman edun tavoittelu aina ensisijainen, ja ihmisen on ”hillittävä intohimonsa ja toimittava eettisten periaatteiden mukaan, jos yhteiskunnan pelisäännöt (institutions and mores) tätä edellyttävät”. Toisaalta instituutioiden, kuten esim. lakien, tulisi olla sellaisia (asettaa inhimilliselle toiminnalle sellaisia rajoitteita), että yksityisen edun tavoitteleminen johtaisi myös yhteiskunnan kannalta optimaaliseen tulokseen. Buchanan ja Tullock väittävät, että juuri tällaisiin – yksilön ja yhteiskunnan edun yhtymiseen pyrkiviin – eettisiin lähtökohtiin uusklassisen talousteorian oletukset tehokkaista ja kilpailullisista markkinoista perustuvat (theory of markets or the competitive organisation of economic activity). Siksi lainsäädäntöuudistuksissa tulisi pyrkiä siihen, että yksilöt ja markkinoiden toimijat mahdollisimman hyvin voivat tyydyttää omia tarpeitaan. Näin voidaan pienentää jännitystä julkisten ja yksityisten tarpeiden tyydyttämisen välillä.

Buchanan luetaan julkisen valinnan teorian kehittäjiin, mutta Boucher ja Kelly pitävät häntä moraalifilosofina sopimusteoreetikkoihin (moral contractarian) kuuluvana. Buchanan puolustaa uusklassisen teorian oletusta

---

[57] Kaldor–Hicks-kriteerin mukaan määriteltyä tehokkuutta kutsutaan joskus potentiaaliseksi paretotehokkuudeksi, joskus Kaldor–Hicks-tehokkuudeksi ja joskus käsitettä käytetään rinnakkaisena alkuperäisen pereto-tehokkuuskäsitteen kanssa.

[58] *Buchanan–Tullock* 1965 s. 27–30 sekä *Buchanan* 1989 s. 19–23.

yksilön ja yhteiskunnan edun yhtymisestä, kunhan lainsäätäjä ottaa rationaalisuusoletuksen oikealla tavalla huomioon lainsäädännön rakenteessa. Toisin sanoen, lainsäädännöllä on merkitystä sille, onko rationaalisten toimijoiden käyttäytyminen optimaalista myös koko yhteiskunnan kannalta:

> *This behavioral postulate (individuals modeled as seeking to further their own self-interest) is, of course, part and practical parcel of the intellectual heritage of economic theory, and it has indeed served economists well. It stems from the original contributions of the classical economists themselves, whose great discovery was that* ***individuals acting in pursuit of their own interests may unintentionally generate the results that serve the overall social interest, given the appropriate framework of laws and institutions.*** *Growing out of these eighteenth-century roots has been the reliance of economists and economics on the homo economicus postulate to analyze the behavior of persons who participate variously in markets, and through this, to analyze the workings of market institutions themselves... Once economists turned their attention to politics they should, or so it now seems, have modeled public choosers as utility maximizers. Why did they not do so?*

Buchananin näkemys liittyy siihen, erityisesti tälle tutkimukselle tärkeään näkökulmaan, että yksilöiden rationaalinen käyttäytyminen voi vääristyneessä lainsäädännöllisessä ympäristössä saada aikaan sellaisia seurauksia, joita ei pidä yrittää estää edellyttämällä ensisijaisesti muutosta oikeussubjektin käyttäytymiseen vaan jotka voidaan estää korjaamalla lainsäädäntöä. Buchanan kiinnittää lisäksi huomiota lainsäätäjän ja poliitikkojen yksilörationaalisuuteen ja selittää myös heidän käyttäytymistään oman hyvinvointinsa maksimoinnilla.

Edellä tarkastellut näkökohdat vahvistavat sitä Suomessakin vallitsevaa käsitystä, että taloustieteilijöiden ja oikeustieteilijöiden kesken vallitsee erimielisyyttä siitä, voidaanko taloustieteen tehokkuusargumenttia käyttää de lege ferenda -suositusten lähtökohtana, ja jos voidaan, niin missä määrin. Erimielisyys liittyy mm. väitettyyn ristiriitaan tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden välillä.

Tässä tutkimuksessa tehdään edellä esitetyn perusteella se johtopäätös, että hyvinvoinnin maksimointi-lähtökohdalla on, sellaisena kuin se taloustieteessä ymmärretään (paretotehokkuus tai Kaldor–Hicks-tehokkuus), yhtymäkohtia oikeudenmukaisuuden kanssa, vaikka reaalimaailmassa voi syntyäkin tilanteita, joissa tehokkuuskriteeristä tulee luopua ensisijaisena tai ainoana kriteerinä. Sen sijaan yksilön ja yhteiskunnan hyvinvoinnin välinen ristiriita on pitkälle sovitettavissa oikealla lainsäädännön rakenteella, jossa oikeusnormit nähdään insentiiveinä saada rationaalinen yksilö noudattamaan oikeusnormeja. Se on näkökohta, joka on tämän tutkimuksen nimenomainen tarkastelukohde.

Seuraavassa tarkastellaan hyvinvoinnin maksimointiin tähtäävän rationaalisuuden ja oikeudenmukaisuuden välisiä yhtymäkohtia uudesta näkökulmasta, vapaaehtoisen valinnan näkökulmasta.

3.4.2 Suostumuksen ja vapaaehtoisen valinnan etiikka

Uusklassisen taloustieteen oletukset perustuvat siihen, että oman hyvinvoinnin maksimoinnissa on kysymyksessä rationaalinen valinta, jonka yksilöt tekevät vapaaehtoisesti ja tasa-arvoisina (mm. kukaan ei ole price-maker, vaan kaikki ovat price-takers). Kysymys on siis siitä, että yksilö vapaaehtoisesti suostuu valitsemaan tietyllä tavalla, tässä tapauksessa omaa hyvinvointiaan kasvattavalla tavalla ja niin, että kenenkään hyvinvointi ei heikkene, mutta ainakin yhden hyvinvointi kasvaa. Myös Kaldor–Hicks-tehokkuusoletuksessa hyötyvät osapuolet suostuvat (fiktiivisesti) kompensoimaan kärsivän osapuolen etujen menetyksen. Vastaavasti kärsivä osapuoli suostuu kompensaatioon. Tällainen kaupankäynti rationaalisten, omaa etuaan tavoittelevien, täydellisen tiedon omaavien yksilöiden välillä johtaa yksilöiden ja koko yhteiskunnan hyvinvoinnin maksimointiin.

Hyvinvoinnin/varallisuuden maksimoinnin etiikkaa ja oikeudenmukaisuutta ei siis perustella sillä, että se lisää myös ei-mitattavissa olevin asioin määriteltävää hyvinvointia, vaan sillä, että vapaat yksilöt tekevät vapaaehtoisen valinnan. Vastaavalla tavalla perustellaan paretotehokkuuden ja Kaldor–Hicks-tehokkuuden etiikka: senkin taustaoletus on yksilöiden vapaaehtoinen valinta, suostumus. Suostumuksella perustelee myös mm. Rawls oikeudenmukaisuusteoriassaan oikeudenmukaisuuden käsitteen syntymistä.[59]

Esimerkiksi Posner katsoo, että etukäteissuostumuksella Kaldor–Hicks-tehokkuuskriteerin tunnusmerkkinä on yhtymäkohtia kantilaisen etiikan kanssa.[60] Posnerin viittaus kantilaiseen etiikkaan jää kuitenkin epämääräiseksi, mistä häntä onkin kritisoitu.[61] Kaiken kaikkiaan Posnerin mukaan näin:

---

[59] Rawls lähtee liikkeelle paretotehokkuuden mukaisesta oikeudenmukaisuuskäsitteestä, mutta pitää täydellisesti oikeudenmukaisena hyvinvointia, jossa yhteiskunnan heikoimmasa asemassa olevan hyvinvointi lisääntyy (maximin-teoria) riippumatta siitä, miten suuri on hyvinvointitappio paremmassa asemassa olevilla. Rawlsin etiikkaa on kritisoinut mm. Arrow ja pyrkinyt osoittamaan tällaisen lähestymistavan heikkoudet myös oikeudenmukaisuuden näkökulmasta. Samalla Arrow pyrkii osoittamaan, miksi paretotehokkuus on oikeudenmukaisempi hyvinvoinnin maksimoinnin taustaoletuksena kuin Rawlsin maximin-teoria.

[60] *Posner* 1980b s. 251.

[61] Mm. Rakowski kritisoi Posneria teoksessa Equal Justice tarkastellessaan hyvinvoinnin maksimoinnin moraaliperusteita. Rakowski katsoo, että Posnerin yritykset puolustella varallisuuden maksimoinnin etiikkaa ovat pinnallisia ja jäävät intuition varaan. *Rakowski* 1991 s. 214–226.

Wealth maximization as an ethical norm has the property of giving weight both to preferences, though less heavily than utilitarianism does, and to consent, though less heavily than Kant himself would have done. Also, it gives weight to human impulse, apparently genetically based, to share wealth with people who are less effective in producing.

Suostumuslähtökohta vie rationaalisuusolettaman ja hyvinvoinnin maksimointiolettaman luonnonoikeuteen. Muutoinkin luonnonoikeuden taustalla olevat olettamat yksilörationaalisuudesta ja yhteiskunnan peruspremisseistä ovat yhdenmukaiset uusklassisen talousteorian oletusten kanssa.

Klassinen luonnonoikeus hahmotti maailmankaikkeuden ikuisten lakien (lex aeterna) ohjaamana järjestyksensä, mihin inhimillisen lainsäätäjän asettamien lakien (lex positiva) tuli perustua. Inhimillistä kanssakäymistä sääntelevät ikuisia lakeja kutsuttiin luonnollisiksi laeiksi (lex naturalis). Kristinusko toi ikuisten lakien yläpuolelle jumalalliset lait (lex divina), joiden periaatteet ilmenivät ikuisissa laeissa.

Klassisen luonnonoikeuden ihmiskuva oli teleologinen ja vahvasti arvoperusteinen. Ihmisellä, kuten kaikilla luontokappaleilla, oli luontainen tarkoitus, telos, joka ihmisen yhteydessä tarkoitti ihmisen luontaista pyrkimystä kohti luonnollista hyväänsä. Ihminen sai synnyinlahjana omaantuntoonsa tiedon ikuisista luonnonlaeista. Näin selitettiin objektiivisen ja subjektiivisen järjen välinen yhteys. Ihmisen oma subjektiivinen järki sai sisältönsä ikuisista, jumallisista laeista ilmenevästä objektiivisesta järjestä.

Elämällä luonnonlakien mukaan ihminen saattoi päästä kohti luonnollista hyväänsä. Käytännössä tämä ei onnistunut ilman maallisen lainsäätäjän asettamia positiivisia lakeja, sillä a) ihminen oli syntinen ja b) luonnolliset, ikuiset lait olivat epäselviä. Positiivisten lakien tehtävänä olikin selventää ja täydentää luonnonlakeja sekä palvella niitä.

Ihmisen pyrkimyksellä kohti luonnollista hyväänsä on yhtymäkohtia taloustieteen näkemyksiin ihmisestä omaa etuaan tavoittelevana rationaalisena olentona. Näiden kahden näkemyksen vertaaminen ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista, koska taloustieteen mainittu ihmiskäsitys sai täsmällisemmän sisältönsä ajallisesti myöhemmin eli samaan aikaan kun klassinen luonnonoikeus sai väistyä uuden ajan luonnonoikeuden näkemysten tieltä. Painotusero näyttäisi joka tapauksessa olevan klassisen luonnonoikeuden tunnustaman objektiivisen järjen ja taloustieteen painottaman subjektiivisen rationaalisuuden välillä.

Uuden ajan luonnonoikeus hylkäsi käsityksen objektiivisesta luonnosta ja siirtyi korostamaan ihmisen subjektiivista järkeä. Arvot eivät enää olleet objektiivisesti (jumalallisesti tai muutoin ikuisesti) määräytyneitä, vaan ne olivat ihmisen subjektiivisen valinnan tulos. Jokainen määritteli arvonsa

lähtökohtaisesti itse.[62] Luonnollisista, ikuisista laeista siirryttiin painottamaan ihmisen luonnollisia oikeuksia. Positiivisten lakien tuli raivata esteet ihmisen luonnollisten oikeuksien toteuttamisen tieltä.

Uuden ajan luonnonoikeus tarvitsi avukseen käsiterakennelman, jolla perusteltiin, miksi vapaan, tasa-arvoisen ja rationaalisen yksilön oli järkevää ja perusteltua alistua (keskitetyn) valtiokoneiston säätämien lakien rajoitteiden alle. Tämä käsiterakennelma oli kolmiportainen: *luonnontilasta* siirryttiin *yhteiskuntasopimuksen* kautta positiivisten lakien sääntelemään *valtiolliseen tilaan.*

Ihminen siis nähtiin vapaana, tasa-arvoisena, riippumattomana ja rationaalisena. Valtiollisten lakien ja sopimusten tuli kunnioittaa näin määritellyn ihmisen luonnollisia oikeuksia. Luonnontilassa, josta oletettiin fiktiivisen yhteiskuntasopimuksen kautta siirryttävän positiivisten lakien sääntelemään valtiolliseen tilaan, oli voimassa rationaalisten yksilöiden luonnolliset oikeudet. Ne kävivät ilmi luonnollisista laeista, joita pidettiin abstrakteina käyttäytymissääntöinä, tulkinnanvaraisina periaatteina. Koska jokainen tulkitsi sääntöjä omalla tavallaan, oli välttämätöntä saada aikaan yhteiskuntasopimus. Tämä oli vapaiden ja rationaalisten yksilöiden vapaaehtoisesti tekemä fiktiivinen sopimus, joka takasi, että positiiviset lait säädettiin sellaisiksi, että niissä kunnioitettiin vapauden, tasa-arvon ja rationaalisuuden periaatteita. Yhteiskuntasopimuksessa vapaa yksilö alistui vapaaehtoisesti vapautensa rajoituksille. Luonnonoikeus selittää siis yhteiskuntasopimuksen kautta, miksi rationaalisen yksilön kannattaa alistua valtiollisille laeille, jotka rajoittavat sen vapautta. Samalla määrätään lähtökohdat, jotka lakien on täytettävä, jotta ne olisivat oikeudenmukaisia.

Mitkä olivat vapaan ja tasa-arvoisen ihmisen sekä tällaisen yhteiskunnan luonnollisia oikeuksia. F. A. Hayek on kirjassaan *Law, Legislation and Liberty* viitannut David Humeen, jonka mukaan luonnonoikeuden kolme perusoletusta ovat

a) omistusoikeus (stability of possession)
b) sopimusvapaus (its transference by consent) ja
c) sopimusten sitovuus (the performance of promises).

Myös uusklassinen taloustiede olettaa nämä oletukset voimassa oleviksi markkinatalouden perusinstituutioina, ja oletukset voidaan nähdä myös

[62] Huolimatta yksilön subjektivoimisesta yksilön subjektiivisessa luonnossa katsottiin olevan tietty kova ydin, joka oli samanlainen kaikilla ja kaikkialla. Tutkijasta riippui, mitä kovan ytimen piirrettä korostettiin.

tämän päivän yksityisoikeuden taustalla,[63] vaikkakin painotukset ovat muuttuneet.

Fiktiivisten yhteiskuntasopimusten kautta voidaan myös arvioida, minkälaiset oletukset talouden oikeudenmukaisuudesta luonnonoikeudessa on. Rex Martin on tarkastellut eri yhteiskuntasopimusteorioiden näkemyksiä taloudellisesta oikeudenmukaisuudesta.[64] Martin osoittaa, miten jo Locken voitiin katsoa hyväksyneen uusklassisen teorian paretotehokkuutta vastaavan kriteerin yhteiskunnan taloudellisen oikeudenmukaisuuden kriteeriksi.[65] Myös Rawlsin oikeudenmukaisuusteorian lähtökohdat perustuvat Martinin mukaan pitkälti samanlaisiin oletuksiin oikeudenmukaisen talouden perusrakenteista. Rawls edellyttää, niin kuin Martin lähtökohdat kiteyttää, instituutioiden perustuvan ja pyrkivän seuraaviin lähtökohtiin:

> *What Rawls requires of these institutions is not only that they exhibit the principle of*
> *(i) equal basic liberties and*
> *(ii) fair equality of opportunity but also that*
> *(iii) they work together in such a way as*
> *(a) to encourage contributions that*
> *(b) increase the production of goods and services, which in turn are so distributed as to*
> *(c) improve continually the level of income and wealth of all various income groups involved.*[66]

Edellä mainitut oletukset omaksunut yhteiskunta on Rawlsin mukaan keskimäärin oikeudenmukainen, mutta täydellisen oikeudenmukainen se on vasta, kun sopimuksilla ei ole enää mahdollista parantaa kaikkein heikoimmassa asemassa olevan hyvinvointia (eroperiaate, maximin-periaate).

Luonnonoikeuden kautta voidaan ymmärtää oikeudenmukaiselle lainsäädännölle asetettavat vaatimukset, mutta myös se, miksi rationaalinen käyttäytyminen ei ole ristiriidassa oikeudenmukaisuuden kanssa. Itse asiassa luonnonoikeuden kautta yksilörationaalisuus ja oikeudenmukaisuus yhtyvät. Luonnonoikeuden oletukset ovat peruslähtökohdiltaan yhdenmukaiset uusklassisen talousteorian oletusten kanssa. Tästä johtuu, että myös uusklas-

---

[63] Hayek viittaa Walter Jonesin teokseen Historical Introduction to the Theory of Law, jossa modernin yksityisoikeuden lähtökohdat kiteytetään seuraavasti: ”The essential content of all contemporary systems of private law are freedom of contract, the inviolability of property, and the duty to compensate another for the damage due to his fault”. *Hayek* 1982 Volume 2. s. 40.

[64] *Martin* 1994 s. 245–264.

[65] Martin siteeraa Locken teosta Second Treatise: ”Locke ultimately fixed upon a standard-of-living criterion that would require (for all persons, if natural justice is to be maintained) a standard of living that was higher, **or at least not worse,** than it would have been at the relevant level of ordinary comfort in the rude condition set by relatively unimproved nature.”

[66] Rawlsin oikeudenmukaisuusteorian tässä kuvattuja periaatteita on suomenkielellä tarkasteltu Terho Pursiaisen kääntämässä Rawlsin Oikeudenmukaisuusteoriassa. *Rawls* 1988 s. 43–77.

sisen teorian rationaalisuus- ja hyvinvoinnin maksimointilähtökohtaa ei voida lähtökohtaisesti pitää ristiriidassa oikeudenmukaisuuden kanssa.

Oikeudenmukaisuuden täsmällisestä sisällöstä ollaan kuitenkin monta mieltä, samoin kuin sen ja moraalin välisistä täsmällisistä suhteista.[67] Tässä tutkimuksessa ei ole tarkoitus määritellä oikeudenmukaisuudelle yksiselitteistä sisältöä, vaan ainoastaan lähtökohtien tasolla arvioida, voidaanko uusklassisen teorian yksilörationaalisuuden ja hyvinvoinnin maksimoinnin oletuksia perustella myös eettisistä lähtökohdista.

Luonnonoikeus, jonka lainsäädännölle asettamia vaatimuksia sopimusteoreetikot (moral contractarians, civil contractarians, constitutional contractarians)[68] täsmentävät, antaa vastauksen kysymykseen, minkälaisia *oikeudenmukaisten* normien tulisi olla ja minkälaisia normeja vapaat, tasa-arvoiset ja rationaaliset yksilöt ovat valmiita hyväksymään toimintaansa rajoittamaan. Uusklassinen taloustiede taas antaa vastauksen kysymykseen, minkälaisia

---

[67] Ahlman tarkastelee kysymystä teoksessaan Oikeudenmukaisuus ja sen suhde moraaliin. Hän tuo esiin, miten liberalistinen järjestelmä tarkastelee oikeudenmukaisuuden periaatteita sopimusvapauden periaatteiden näkäkulmasta. Hän myös käsittelee miten luonnonoikeuden periaatteet voidaan samaistaa oikeudenmukaisuuden periaatteiden kanssa. Ahlmanin mukaan ”tällainen oikeus voi tuskin merkitä muuta kuin oikeudenmukaisuutta yleensä. Jos, niin kuin mielestämme on syytä tehdä, luonnonoikeus samaistetaan oikeudenmukaisuuden yleisten vaatimusten kanssa, saadaan käsitteelle selvimmin tajuttava sisällys. Tähän tapaan muuten useat ajattelijat näyttävätkin käsittävän asian. -- Samoin Kelsen identifioi oikeudenmukaisuuden ja luonnonoikeuden. Luonnonoikeuden säännöt tulevat tämän mukaan olemaan sääntöjä, jotka ilmaisevat yleisiä oikeudenmukaisuusperiaatteita.” *Ahlman* 1943 s. 60 ja 73.

[68] Yhteiskuntasopimuksen eri piirteitä painottavia näkemyksiä voidaan luokitella eri tavoilla. Esim. Boucher ja Kelly (1994 s. 1–29) luokittelevat näkemykset siviiliteoreettisiin (civil contractarianism), moraaliteoreettisiin (moral contractarianism) ja valtioteoreettisiin (constitutional contractarianism) lähestymistapoihin. Siviiliteoreetikot tarkastelevat tasavertaisten kansalaisten laillisia oikeuksia palvelemaan tarkoitetun yhteiskuntasopimuksen periaatteita, mutta sopimusta ei sinänsä pidetä moraalia luovana. Siviiliteoreetikoille moraaliset oikeudet ja velvollisuudet ovat olemassa ennen sopimusta, ja sopimus vain vahvistaa tai turvaa näitä velvollisuuksia tai oikeuksia. Moraaliteoreetikot taas painottavat yhteiskuntasopimuksen moraalisia oikeuksia ja velvollisuuksia luovia periaatteita. Valtiovallan ja kansalaisten välisten laillisten oikeuksien ja velvollisuuksien syntymekanismeja (esim. implisiittinen tai eksplisiittinen sopimus) tarkastelevat luetaan constitutional contractarians -ryhmään.

Boucher ja Kelly lukevat siviiliteoreetikkoihin mm. Locken, Nozickin, Rousseaun, Kantin ja Rawlsin, vaikka erityisesti Kant ja Rawls tavanomaisimmin yhdistetään moraalifilosofeihin. Viimeksi mainittuihin Boucher ja Kelly lukevat mm. Harsanyin, Gauthierin ja Buchananin.

Toisenlaisista näkökulmista yhteiskuntasopimusta tarkastelee Niemi väitöskirjassaan ”Päämäärien valtakunta” (1996, s. 124–175) ja toteaakin, että yhteiskuntasopimusta voi tulkita monella eri tavalla. Vaikka yhteiskuntasopimuksen käsitettä ei tarvita selittämään oikeuden sääntöjä oikeudenmukaisuuden näkökulmasta (moraali ja oikeudenmukaisuus ovat olemassa ennen oikeussääntöjä, eikä arvoja ja moraalia voi samaistaa lakiin ja oikeuteen), Niemi lähtee perustellusti siitä, että oikeus on keskeisimmiltä osiltaan paitsi muodollisen myös aineellisen oikeudenmukaisuuden toteuttamista ja moraalin täsmentämistä. Niemen mukaan sopimusoppia tarvitaan, kun lähtökohtana on käsitys oikeudesta ihmisten yhteistoiminnan rationaalisina ja hyväksyttävinä (hypoteettisesti heidän itsensä asettamina) ehtoina, koska sopimuksella tarkoitetaan juuri sitä.

taloudellisesti tehokkaiden normien tulisi olla ja miten rationaalinen toimija suhtautuu oikeussäännöksiin.

Uusklassisen teorian mukaisessa ideaalitaloudessa tehokkuus ja oikeudenmukaisuus eivät ole ristiriidassa. Tämä kytkentä käy ymmärrettävämmäksi luonnonoikeuden kautta.

Myöskään luonnonoikeusulottuvuus ja suostumuslähtökohta eivät reaalimaailmassa riitä kaikissa tilanteissa perustelemaan uusklassisen rationaalisuus- ja tehokkuusoletuksen oikeudenmukaisuutta. Tämä ei kuitenkaan johdu siitä, että teoria ei enää toimisi, vaan siitä, että joku osa uusklassisen oletuksista ei päde reaalimaailmassa. Voidaan myös sanoa, että reaalimaailman valintojen alkutila ei täytä kaikkia uusklassisen oletuksia. Eli kuten esim. Margaret Moore toteaa, reaalimaailmassa sopimuskumppanit eivät ole yhtä tasa-arvoisia, vaan toisella osapuolella voi olla mahdollisuus käyttää taloudellista tai muuta valtaa toiseen osapuoleen nähden. Voimassa ei näin ollen ole aidon sopimusvapauden tai suostumuksen oletus.

Luonnonoikeusulottuvuuden avulla voidaan siis selittää paremmin uusklassisen rationaalisuusoletuksen eettistä hyväksyttävyyttä kuin paretotehokkuuteen johtavan hyvinvoinnin maksimoinnin avulla. Silti tämäkään lähtökohta ei käytännössä oikeuta pitämään taloudellista tehokkuutta aina ensisijaisena vaihtoehtona.

3.5 Tutkimukseen valittu näkökulma

Edellä tarkastellut uusklassisen taloustieteen oletukset yksilörationaalisuudesta sekä yksilön ja yhteiskunnan hyvinvoinnin maksimoinnista on tässä tutkimuksessa pyritty sijoittamaan oikeuden arvoulottuvuuteen. Tarkastelussa on pyritty kuvaamaan, miten pitkälle taloustieteen oletuksia voidaan perustella eettisistä lähtökohdista. Apuna on käytetty uusklassisen taloustieteen oikeudellista vastinparia, luonnonoikeutta, tarkoituksena osoittaa talouden ja oikeuden yhtymäkohtia arvosidonnaisuuden suhteen.

Tarkastelun tarkoitus on lisäksi ollut osoittaa, että oletus yksilön rationaalisesta oman edun tavoittelusta johtaa tietynlaiseen näkemykseen oikeusnormeista niin yksilön kuin lainsäätäjän näkökulmasta: oikeusnormeja pidetään insentiiveinä saada aikaan haluttu käyttäytyminen.

Yksilön näkökulmasta kysymys on siitä, että yksilö ei automaattisesti noudata normia, jos normi on ristiriidassa yksilön edun kanssa ja jos noudattamatta jättämisestä seuraava sanktio on vähäinen. Näkökulma tuo ilmeisen jännitteen oikeudellisesti legitiimin normin noudattamisvelvoitteen ja rationaalisuudesta johtuvan käyttäytymisennusteen välille.

Lainsäätäjän näkökulmasta tämä tarkoittaa sitä, että lainsäätäjän tulee ottaa yksilörationaalisuus huomioon normien laadinnassa. Se tarkoittaa myös

sitä, että lainsäädäntö vaikuttaa siihen, johtaako yksilön edun maksimointi hyväksyttävään lopputulokseen myös yhteiskunnan edun kannalta.

Uusklassisen taloustieteen oletukset tuovat siis oikeuden *arvoulottuvuuteen* seuraavanlaista sisältöä:

– arvosisältö rinnastettavissa luonnonoikeuden oletusten kanssa
– perusteltavuus eettisten lähtökohtien kanssa tiettyyn rajaan saakka
– jännite legitiimien normien noudattamisen ja rationaalisuuden välillä.

Käsitellyt arvoulottuvuuden näkökohdat vaikuttavat oikeuden *normiulottuvuuteen* ja *faktaulottuvuuteen*.

Oikeusnormeissa on otettava huomioon (tiettyyn rajaan saakka) tehokkuusnäkökohdat sekä se, miten rationaalinen toimija saadaan parhaiten noudattamaan normeja. Lisäksi on otettava huomioon, miten normeilla voidaan vaikuttaa siihen, että yksilön oman edun tavoittelu ei johda ristiriitaan yhteiskunnan hyvinvoinnin kanssa.

Faktaulottuvuudessa taloustieteen muokkaama arvoulottuvuus näkyy siinä, miten rationaalinen toimija tosiasiassa noudattaa normeja ja miten tämä suhtautuu lainsäädäntöhankkeisiin eli uusien normien valmisteluun. Tämä kytkee oikeustieteen ja oikeustutkimuksen problematiikan empiiriseen yhteiskuntatieteeseen ja ekonometriseen tutkimukseen.

Oikeustaloustieteessä on nähtävissä kolme ajattelutapaa rationaalisen agentin harkitessa oikeussäännöksen noudattamista (oikeuden faktaulottuvuus)[69]:

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 varallisuusoikeuksien määrittely ja ulottuvuus (economic analysis of property rights)
3) agentti nähdään lainsäännösten sisältöön vaikuttajana (public choice theory, agent as law-maker).

Tutkimuksessa on päädytty tarkastelemaan normien insentiivivaikutuksia kohtien 1 ja 2 pohjalta.

Oikeussäännösten velvoittavuuden tarkastelussa on lähtökohtana se, että rationaalinen agentti ei automaattisesti noudata oikeusnormeja (*agent as law-taker).* Oikeusnormit nähdään insentiiveinä saada aikaan lainsäätäjän tavoitteiden mukainen käyttäytyminen. Lainsäännökset tulee laatia sellaisiksi, että rationaalinen, omaa etua maksimoiva agentti pitää parempana noudattaa

---

[69] *Kornhauser* 1989 s. 29–34.

lakia kuin rikkoa sitä (oikeuden normiulottuvuudelle asetettava vaatimus). 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 esim. 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 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.[70]

Julkisen valinnan -teoriassa lähdetään siitä, että agentin oman edun tavoittelu ei ainoastaan vaikuta siihen, miten agentti noudattaa lakia, vaan myös siihen, miten agentti pyrkii vaikuttamaan lainsäännösten syntyyn (*agent as law-maker)*. Teoria korostaa viimeksi mainittua agentin pyrkimystä ja tulee siihen johtopäätökseen, että eri intressiryhmien pyrkimykset vaikuttaa lainsäännöksiin ovat johtaneet siihen, että säännöksissä heijastuu usein keskenään ristiriitaiset tavoitteet. Tämä seuraa siitä, että lainsäätäjä ei toimi ”behind the veil of ignorance”,[71] vaan edustaa faktisia, jo muotoutuneita intressejä eikä vain yleisiä lähtökohtia. Tällöin ei ole takeita, että normit muodostuisivat luonnonoikeuden periaatteiden mukaisiksi.

Edellä mainittu lähtökohta on myös George Stiglerin taloudellisen sääntelyn teoriassa.[72] Stigler pyrkii teoriallaan selittämään taloudellisista näkökulmista käsin, miksi sääntely on saanut kulloisetkin muodot. Teoria

---

[70] 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 myöhemmänkään lainvalmistelun yhteydessä Suomessa puututtu. Osakkeisiin liittyvät johdannaisinstrumentit sisältyvät expressis verbis kesäkuussa 1998 hyväksyttyyn direktiiviin (98/33/EC), jolla muutetaan EY:n vakavaraisuusdirektiiviä (89/647/ETY). Direktiivissä sallittu siirtymäaika on kaksi vuotta.

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).

[71] Käsite on peräisin Rawlsilta. *Rawls* 1988 s. 87–90.

[72] *Stigler* 1971 s. 5–21 ja *Peltzman* 1976 s. 211.

syntyi havainnosta, että sääntelyllä ei käytännössä pystytä korjaamaan markkinoiden epätäydellisyyksiä vaan että sääntely jopa itsessään aiheuttaa eitoivottuja haittavaikutuksia. Teoria edustaa täten positiivista realismia ja pyrkii reaalimaailman 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 intressiryhmien vaatimuksiin ja pyrkii selittämään poliittisen päätöksenteon luonnetta. Näin ollen teoria selittää sekä sääntelyn kysyntää että tarjontaa.

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

Tutkimuksessa yhdistetään yksilörationaalisuuteen oletus informaation epäsymmetriasta, jonka vaikutuksia yksilön käyttäytymiseen on viime vuosina tutkittu hyvinvoinnin taloustieteessä varsin paljon (päämies-agenttiteoriat). Seuraavassa luvussa (4) käsitellään tarkemmin, mitä lisäpiirteitä epäsymmetrinen informaatio tuo yksilön rationaaliseen käyttäytymiseen sekä oikeusnormien insentiivinäkökulmaan.

4 Pankkisääntelyn talousteoreettinen viitekehys

4.1 Pankkien olemassaolosta pankkitoiminnan teorioiden valossa

Vuosisadan vaihteessa pankit katsottiin hyödyllisiksi ennen muuta siksi, että ne mahdollistivat tehokkaan maksuliikenteen, edistivät kaupan ja teollisuuden toimintaa sekä koko yhteiskunnan hyvinvointia.[1] Lähemmin tarkasteltuna pankkien olemassaolon oikeutusta perusteltiin seuraavasti:[2]

1) Tallettaja voi sijoittaa rahansa turvallisesti pankkiin.

2) Pankit lisäävät yhteiskunnan hyvinvointia (pankit kanavoivat pääomia tuottavaan käyttöön, lisäävät rahan tarjontaa, yritystoiminnan arvostusta sekä tuotantotoiminnan kautta koko kansakunnan hyvinvointia).

3) Pankit hoitavat rahoituksen välityksen tehokkaasti (aikaa ja kustannuksia säästäen sekä nopeasti maan eri osien välillä).

4) Pankit tehostavat informaation hyväksikäyttöä rahoituksen välityksessä (pankit lisäävät 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).

Yllä olevassa jaottelussa voidaan nähdä yhtymäkohtia tämän päivän näkemykseen pankkien merkityksestä rahoituksen välitykseen liittyvien transaktiokustannusten vähentäjänä, likviditeetin luojana ja kanavoijana sekä rahoitussopimusten valvojana. Sen sijaan pankkien tehtävä yhteiskuntamoraalin ylläpitäjänä on lähes tyystin kadonnut tämän päivän pankkitoimintaa

---

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

[2] *Gilbart* 1911 s. 217–227.

käsitelevästä teoreettisesta kirjallisuudesta ja suhtautuminen moraaliin on saanut kokonaan uuden painotuksen, kuten esim. aiemmin tarkastellusta uusklassisen taloustieteen yksilörationaalisuuden oletuksesta voidaan päätellä. Pankkien erityisasema talletusten kanavointikohteena on niin ikään vähentymässä.

Pankkien hyödyllisyyttä rahoituksen välittäjinä on useimmiten perusteltu sillä, että niiden on katsottu voivan pienentää välitykseen liittyviä transaktiokustannuksia. On jopa todettu, että transaktiokustannukset olisivat pankkien olemassaolon syy.[3] Transaktiokustannuksilla ei kuitenkaan voida perustella pankkien tarpeellisuutta rahoituksen välityksessä ainakaan, jos transaktiokustannukset ymmärretään suppeasti.[4] Pankkien olemassaolo rahoitussopimusten osapuolena edellyttääkin muita perusteluita kuin transaktiokustannukset.

Uudemmassa pankkiteoreettisessa kirjallisuudessa on pankkien olemassaolo rahoituksen välittäjänä liitetty rahoitussopimusten valvontaan sekä likviditeetin luomiseen ja muuntamiseen rahoituksen tarjoajien ja käyttäjien tarpeisiin sopivaksi.

Pankkien rooli rahoitussopimusten valvojana liittyy pankin ja sen velallisen välisiin sopimuksiin. Sijoittajat haluavat kustannussyistä delegoida ja keskittää 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. Pankkien luotonantoa selittäviä malleja on runsaasti.[5] Eräs tunnetuimmista lienee Diamondin delegoidun valvonnan malli. Välittäjä (pankki) voi kerätä informaatiota luottoa ottaneista yrityksistä keskitetysti tehokkaammin ja edullisemmin kuin monilukuiset sijoittajat erikseen. Samalla sijoittajien riskit tulevat hajautetuiksi eri luotonottajille. Sijoittajan tai tallettajan ei tarvitse valvoa välittäjän

---

[3] *Vihriälä* 1989 s. 51. Tässä Vihriälä viittaa Benstonin ja Smithin 1976 artikkeliin: A Transactions Cost Approach to the Theory of Financial Intermediation. Artikkeli on julkaistu Journal of Finance aikakauskirjassa n:o 31/1976.

[4] *Vihriälä* 1989 s. 51–52. Suppeasti käsitettynä transaktiokustannuksilla tarkoitetaan *Vihriälän* mukaan lähinnä kustannuksia, jotka aiheutuvat tiedon tuottamisesta rahoituksen kysynnästä ja tarjonnasta rahoituksen kysyjien ja tarjoajien yhteensaattamiseksi (ml. rahoitusvaateiden jälleenmyynti), rahoitussopimuksen sisällöstä neuvottelemisesta, rahoitusvaateiden teknisestä luomisesta (juridisesti pätevien dokumenttien tuottaminen) sekä rahoitussopimusten teknisestä hoitamisesta (kirjanpito, kuoletuksien, korkojen ja osinkojen maksaminen jne.).

[5] Dewatripont ja Tirole esittelevät kirjassaan The Prudential Regulation of Banks malleja, joissa tarkastellaan pankkien tehtäviä luotonantajina eli pankkien roolia delegoidun valvonnan näkökulmasta. Diamondin mallin lisäksi kuvataan malleja, joissa pankit tuottavat informaatiota luotonsaajista ollessaan monopolirahoittajia. Eräissä tutkimuksissa on todettu, että luonnollinen monopoli johtaa kilpailuvääristymiin niin, että luotonottajan kannattaa hajauttaa velkansa vähintään kahteen pankkiin siitäkin huolimatta, että tämä lisää luotonhankkimiskustannuksia (informaation antamisvelvollisuuden kasvaminen yms.).

toimintaa, sillä omistajajohtoisella (tämä on eräs keskeinen mallin oletus) välittäjällä on tehokkaat kannustimet hajauttaa riskiään. Itse asiassa moraalikatoon[6] liittyvät ongelmat häviävät mallissa kokonaan, jos pankilla on täysin diversifioitu luottosalkku.

Pankkisääntelyn ja -valvonnan näkökulmasta mallin johtopäätösten käyttökelpoisuutta heikentää se, että malli olettaa pankin johdon olevan samalla kertaa pankin omistajia. Toisaalta malli tukee sitä johtopäätöstä, että omistajajohtoisessa pankissa kannustimet ovat oikeansuuntaiset pankin omistajien ja johdon välisen moraalikadon vähentämiseen. Suomen pankkikriisin kokemukset viittaavat kuitenkin siihen, että moraalikatoon liittyviä ongelmia esiintyy myös muissa päämies-agenttisuhteissa, kuten esimerkiksi suhteessa pankin johto–lainsäätäjä tai valvoja. Näihin suhteisiin liittyviä moraalikato-ongelmia mallissa ei tarkastella.[7]

Velallisten valvontatehtävän lisäksi pankeilla on rahoituksen välityksessä tärkeä tehtävä likviditeetin luojana ja muuntajana[8] käyttäjän tarpeita vastaavaksi (liquidity provision, asset transformation). Pankkivalvonnan kannalta olennaista vaateiden muuntamismalleissa on, että niissä tarkastellaan talletuspakojen mahdollisuutta. Esimerkiksi Diamondin ja Dybvigin mallissa[9] pidetään talletussuojaa keskeisenä ja riittävänä estämään talletuspaot. Sama vaikutus on julkisen vallan tarjoamalla hätärahoituksella (lender of last resort) tai talletusten takaisinmaksujen ennakoivalla rajoittamisella viranomaispäätöksin siten, että tallettajien kilpailu pankin niukoista reserveistä estyy.

Kaikissa em. suhteissa rahoituksen välittäjän hyödyllisyys liittyy tavalla tai toisella välittäjän ”ylivertaisuuteen” informaation tuottajana ja hyödyntäjänä verrattuna rahoituksen kysyjien tai sijoittajien tuottamaan informaatioon.[10] Pankilla on siksi – ollakseen hyödyllinen – oltava tietoa, jota tallettajilla ei ole. Voidaan sanoa, että pankkien olemassaolon oikeutus liittyy tämän päivän näkemysten mukaan erityisesti informaatioon, sen epätäydellisyydestä ja epäsymmetriasta aiheutuvien ongelmien vähentämiseen ja eliminoimiseen. On jopa todettu,[11] että pankki voidaan nähdä tuotannollisena yrityksenä, jonka lopputuote on informaatio.

---

6 Moral hazard. Termi määritellään kohdassa 4.4.2.

7 Itse asiassa kysymys on myös siitä, että vaikka pankit (päämiehinä) voivat valvonnalla vähentää luotonsaajan (agentin) toimintaan liittyvää moraalikatoa, myös pankkien omaan toimintaan liittyy moraalikadon piirteitä, jotka ovat erityisesti korostuneet viimeaikaisten pankkikriisien yhteydessä. Viimeksi mainitussa tilanteessa pankit itse ovat agentin roolissa ja päämiehenä on esim. valvoja tai lainsäätäjä.

8 Vihriälä käsittelee julkaisussaan Rahoituslaitokset rahoitusjärjestelmässä (1989 s. 54–61) vaateiden muuntamista. Muuntamista voidaan tarkastella neljästä näkökulmasta: koon, riskin, maturiteetin ja likviditeetin näkökulmasta.

9 *Dewatripont–Tirole* 1994 s. 109–112.

10 *Vihriälä* 1989 s. 62.

11 *Kanniainen–Stenbacka* 1996 s. 3.

Edellä tarkasteltuja perusteita pankkien olemassaololle – transaktiokustannukset, delegoitu valvonta, maturiteettitransformaatio, informaatioylivertaisuus – on kriittisesti arvioinut mm. Llewellyn.[12] Hän ryhmittelee pankkien olemassaolon oikeutuksen, sen mukaisesti kuin pankkeja tarkastellaan perinteisessä pankkitoiminnan teorioita käsittelevässä kirjallisuudessa, seuraavasti:

a) informaationäkökulma (information issues)
b) epätäydelliset markkinat (imperfect markets)
c) delegoitu valvonta (delegated monitoring)
d) lainansaajien valvonta (control theory)
e) pankki likviditeetin turvaajana (the liquidity insurance role of banks)
f) pankin sitoutumisen positiiviset vaikutukset yhteiskuntaan (commitment theories)
g) valvonnan tuoma lisäetu (regulatory subsidies)
h) maksujenvälityksen hoitaminen (the special role of banks in the payments system).

Llewellynin mukaan kilpailu, pääomanliikkeiden vapauttaminen, rahoitusmarkkinoiden innovaatiot ja uusi teknologia ovat johtamassa siihen, että pankit menettävät erityisasemaansa niin informaation käsittelyssä kuin rahoitussopimusten valvonnassa, jopa kaikilla em. luokittelun osa-alueilla. Llewellyn viittaa myös siihen, tämän tutkimuksen keskeiseen lähtökohtaan, että pankkien omaan toimintaan liittyy niitä informaation epäsymmetriasta johtuvia ongelmia, joita pankkien katsotaan suhteessa luotonsaajiin voivan pienentää.

4.2 Pankkien toiminnan sääntelyn ja valvonnan teoreettisista lähtökohdista

Taloustieteessä on kohtuullisen vähän arvioitu pankkisääntelyn teoreettisia perusteita. Tutkimukset ovat painottuneet pankkien tehtävien analysointiin sekä yksittäisten sääntelymuotojen vaikutusten arviointiin. Myös yksittäisten riskien, kuten esimerkiksi valuutta- ja korkoriskin, mittareita on kehitetty intensiivisemmin kuin esim. arvioitu pankkisääntelyn ja -valvonnan teoreettisia perusteita ja tavoitteita. Vasta aivan viime vuosilta on saatavilla teoreettista analyysiä sääntelyn tavoitteista.

---

[12] *Llewellyn* 1996 s. 10–15.

Uusklassiseen taloustieteeseen pohjautuvien näkemysten mukaan elinkeinotoimintojen sääntelyä perustellaan tarpeella korjata tai vaimentaa markkinoiden epätäydellisyyksistä (market failures) johtuvia ongelmia.[13] Uusimmassa talousteoreettisessa kirjallisuudessa on painotettu erityisesti informaatio-ongelmista johtuvia haitallisia seuraamuksia rahoituspäätöksiä tekevien tahojen toiminnassa ja toimintojen valvonnassa.

Vaikka informaationäkökulma rahoituslaitosten toiminnan ja olemassaolon oikeutuksia arvioitaessa on tullut systemaattisen taloustieteellisen tutkimuksen kohteeksi vasta 1970- ja 1980-luvulla, on tähän liittyviä näkökohtia havaittavissa jo vuosisadan alun pankkitoimintaa käsittelevässä teoreettisessa ja käytännön kirjallisuudessa. Merkille pantavaa on, että samalla kun pankkien keskeisen roolin rahoituksen välittäjänä on katsottu perustuvan pankkien kykyyn minimoida informaation epätäydellisyydestä aiheutuvia ongelmia, aiheuttaa pankkien omaan toimintaan liittyvä informaation epätäydellisyys ja epäsymmetrisyys ongelmia, joiden eliminoimiseen sääntelyllä ja valvonnalla pyritään ja joudutaan puuttumaan. Näkökulma on siis siirtynyt suhteesta pankki–velallinen suhteeseen pankki–velkoja, erityisesti pankki–tallettaja. Voidaan myös sanoa, että näkökulma ulottuu suhteeseen pankki–valvoja sekä pankki–lainsäätäjä.

Pankkisääntelyn ja -valvonnan teoreettinen perusta on johdettavissa yrityksen rahoitusrakennetta käsittelevistä teorioista. Eräs olennaisimpia on Jensenin ja Mecklingin kehittämä teoria (theory of ownership structure for the firm),[14] jolla selitettiin yrityksen omistusrakennetta (osakerahoituksen ja velkarahoituksen suhdetta) yhdistämällä omistusoikeuksia koskeva teoria, agentuuriteoria ja yrityksen rahoitusta koskeva teoria. Teorian perusideana on selittää instituutioiden (rahoitusjärjestelyiden jne.) luonne agentuurikustannusten minimoinnilla. Yrityksiä tarkastellaan sopimuksina, joiden tavoitteena on saavuttaa tasapaino osapuolten vastakkaisten tavoitteiden välillä. Tavoitteena on siis löytää järjestely (esim. lainsäädäntö), joka minimoi siihen liittyvät agentuurikustannukset. Agentuurikustannuksilla tarkoitetaan a) sopimuksen aikaansaamiseen liittyviä kustannuksia (structuring), b) päämiehen valvontakustannuksia (monitoring), c) agentin sitoumuskustannuksia

---

13 *Tresch* 1981 s. 4–16.

14 *Jensen–Meckling* 1976 s. 305–360. Tutkimuksia ovat referoineet mm. *Dewatripont* ja *Tirole* 1994 s. 116 sekä *Vihriälä* 1989 s. 68–70.

(bonding) sekä d) jäännöstappiota (residual loss).[15] Jensen ja Meckling pitävät agentuurikustannuksina varsinaisesti vain päämiehen valvontakustannuksia, agentin sitoumuskustannuksia ja jäännöstappiota.[16]

Teorian avulla voidaan tarkastella yrityksen osakkeenomistajien (päämies) ja velkojien (päämies) sekä johdon (agentti) välisiä suhteita ja niihin liittyviä, epäsymmetrisen informaation vallitessa syntyviä, moraalikato-ongelmia. Informaation epäsymmetria pakottaa päämiehen valvomaan agenttia. Jensen ja Meckling havaitsivat myös, että velkaantuminen kannusti yrityksen johtaja-omistajaa käynnistämään riskipitoisempia hankkeita kuin hän käynnistäisi velattomana. Tilanteen estämiseksi velkasopimuksiin liitetäänkin liiallista riskinottoa rajoittavia ehtoja.

Vihriälä on tarkastellut laajasti eri agentuuriteorioita.[17] Kuten taloustieteellisessä tutkimuksessa yleensä, niin agentuuriteorioissakin on havaittavissa normatiivinen ja positiivinen suuntaus. Normatiivinen lähtökohta on useimmissa päämies-agenttitutkimuksissa, joissa tarkastellaan osapuolten preferenssien ja epävarmuuden luonteen sekä informaatiorakenteen vaikutusta optimaalisiin sopimuksiin (lainsäädäntöön) ja verrataan optimaalisten sopimusten hyvinvointivaikutuksia. Vihriälän mukaan kyse on useimmiten riskin karttamisen vuoksi tapahtuvan vakuuttamisen ja tehokkuuden edellyttämien kannustimien välisestä ristiriidasta. Positiivinen agentuurikirjallisuus keskittyy sopimusympäristön muiden ominaisuuksien (esim. pääomaintensiivisyys) vaikutuksiin sopimuksiin ja siten instituutioihin. Positiivinen tutkimussuuntaus keskittyy perustelemaan käytännössä havaittavia monimuotoisia institutionaalisia ratkaisuja agentuurikustannusargumenteilla. Mielenkiintoista on havaita, että Jensenin ja Mecklingin alkuunpanema teoria sijoittuu positiiviseen kirjallisuuteen.

Jos yrityksen omistus on toimivan johdon ulkopuolisissa käsissä, kasvaa yrityksen johtoon kohdistettava kontrollitarve entisestään. Jensen ja Meckling osoittivat, että pienennettäessä johdon omistusosuutta yrityksestä johto ei enää toiminnallaan maksimoi yrityksen arvoa yhtä tehokkaasti kuin jos johto omistaisi yrityksen kokonaan.[18] Kontrollia voivat harjoittaa sekä osakkeenomistajat että velkojat. Osakkeenomistaja kontrolloi johtoa yhtiö-

---

[15] *Fama–Jensen* 1983 s. 327–328. Ks. myös *Vihriälä* 1986 s. 68. Valvontakustannukset syntyvät teorian mukaan toimista, joilla päämies pyrkii varmistumaan agentin toimista tai olosuhteista, joissa tämä on toiminut. Sitoumuskustannukset aiheutuvat toimista, joilla agentti pyrkii vakuuttamaan päämiehen siitä, että agentin toimet ovat päämiehen kannalta perusteltuja. Jäännöstappiolla tarkoitetaan niitä päämiehen hyvinvointitappioita, jotka johtuvat siitä, että agentti ei valvonnasta ja sitoumuksista huolimatta ole toiminut täysin päämiehen etujen mukaisesti.

[16] *Jensen–Meckling* 1976 s. 308.

[17] *Vihriälä* 1989 s. 64–114.

[18] *Jensen–Meckling* 1976 s. 312–313.

kokouksen kautta sekä hallintoneuvoston ja tilintarkastajien välityksellä. Velkoja taas kontrolloi velkasopimuksiin liitettävien ehtojen muodossa.

Pankin velkojista suuri osa koostuu lukumääräisesti suuresta tallettajajoukosta. Heidän kykynsä ja mahdollisuutensa kontrolloida pankin toimintaa ovat vähäiset, minkä lisäksi valvonta sitoisi huomattavia kustannuksia suhteessa kunkin yksilön pankkiin sijoittamiin rahamääriin. Diamondin delegoidun valvonnan teoriaa analogisesti soveltaen tällaiset velkojat tarvitsevat edustajan (agentin) valvomaan pankin toimia puolestaan. Tällainen edustaja on julkinen valta. Näin ollen pankkien sääntelyn ja valvonnan talousteoreettinen peruste liittyy tallettajien (päämiehet) etujen valvomiseen, ja tätä tehtävää hoitaa julkinen valta lainsäädännön ja pankkien toiminnan valvonnan muodossa. Päämies-agenttiteorioiden mukaan julkinen valta on siis tallettaja-päämiehen agentti.

Tarkasteltaessa osapuolten preferenssien ja informaatioepävarmuuden vaikutuksia sopimuksiin (oikeusnormeihin) on tärkeää havaita, että päämies-agenttiteorioiden taustalla on uusklassisen talousteorian oletus yksilön käyttäytymisen rationaalisuudesta. Tässä tilanteessa, informaatioepävarmuuden vallitessa, yksilörationaalisuus ja yksilön hyvinvoinnin maksimointi ei enää johdakaan yhteiskunnan hyvinvoinnin kannalta optimaaliseen tulokseen. Haittavaikutusten korjaamiseksi on pyrittävä muuttamaan sopimuksia ja valvomaan agentin toimintaa. Pankkilainsäädäntöön ja oikeustaloustieteelliseen näkökulmaan sovellettuna kysymys on seuraavista asioista:

– Oikeusnormeja pidetään insentiiveinä saada aikaan haluttu tavoite, tässä tapauksessa järjestelmän vakauden ja tallettajien etujen turvaamisen tavoite.
– Yksilörationaalisuuden oletus johtaa jännitteeseen legitiimin normin noudattamisvelvoitteen ja rationaalisuuden implikoiman käyttäytymisennusteen välillä.
– Oikeusnormit nähdään sopimuksina, joiden sisältö tulee saattaa sellaiseksi, että se minimoi agentin tarpeen olla noudattamatta sopimusta tai poiketa päämiehen etujen mukaisista tavoitteista.

4.3 Pankkisääntelyn teoreettisten lähtökohtien heijastuminen sääntelyn tavoitteisiin käytännössä

Pankkien toimintaa on perinteisesti säännelty voimakkaasti, ja vastaavasti niiden valvonta on poikennut yhtiömuodoltaan vastaavanlaisten, 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 rajoittava liiketoimintamuotojen sääntely muuttui 1970-luvulla ja erityisesti 1980-luvulle tultaessa vakautta turvaavien säännösten (ennalta ehkäisevien ja suojaavien) tarpeellisuuden korostamiseksi. Samanaikaisesti vanhat 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 säännöksin. Varsin vähän myöskään keskusteltiin sääntelyn muuttumisen seurauksista ja uusien sääntelymuotojen teoreettisista oikeutuksista.[19]

Taloustieteestä ei ole johdettavissa yhtä ainoaa näkemystä sääntelyn tavoitteista. Varsin yleisesti hyväksytty lähtökohta on pitää 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 tarpeellisena 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.

Tallettajien etujen turvaamislähtökohta pankkisääntelyn tavoitteena on varsin yleisesti käytetty peruste myös sellaisissa taloustieteilijöiden näkemyksissä, joissa ei arvioida sääntelyn teoreettisia lähtökohtia. Perustetta käyttävät myös lainsäätäjän, pankkien ja keskuspankkien edustajat. Tallettajien suojaamisen tarpeen lisäksi esiin nostetaan toinen tavoite, rahoitusjärjestelmän vakauden turvaaminen.

---

[19] *Alworth–Bhattacharya* 1995 s. 3.

On kuitenkin syytä mainita, että taloustieteessä on myös koulukuntia – lähinnä free banking -koulukunta – jotka katsovat, että sääntelyä ei voi perustella kummallakaan edellä mainitulla tavoitteella. Lisäksi esiintyy näkemyksiä, joiden mukaan sääntelyyn liittyy siinä määrin haittavaikutuksia, että tallettajien suojaamisen ja järjestelmän vakauden turvaamisen rinnalle tulisi nostaa kolmas tavoite, sääntelyyn tai julkisen intervention mahdollisuuteen liittyvien haittavaikutusten minimoiminen.

Käytännössä yllä esitetty tarkoittaa, että pankkitoiminnan sääntelyn tavoitteena pidetään[20]

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 -aspect),

b) tallettajien etujen valvomista ja heidän suojaamistaan, koska heillä ei itsellään ole mahdollisuutta eikä yksilöinä riittäviä taloudellisia intressejä valvoa sijoitustensa riskiä (imperfect and asymmetric information -aspect).

Osa taloustieteilijöistä painottaa enemmän jompaakumpaa 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 tallettajille 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. Dewatripont ja Tirole ovat selkeästi perustelleet sääntelyä tallettajien suojaamisen tarpeella ja pitäneet julkista valtaa tallettajien edustajana valvomassa pankin johdon toimia.[21]

Osa taloustieteilijöistä katsoo, että sääntelyä ei voi perustella kummallakaan näkökohdalla (jyrkimmät free bankingin kannattajat).[22]

---

[20] Esimerkiksi *Dewatripont–Tirole* 1994 s. 31–32, *Goodhart* 1995a s. 4, *Bensaid, Pages* ja *Rochet* 1995 s. 3.

[21] *Dewatripont–Tirole* 1994 s. 29–45.

[22] Eniten taloustieteilijät ovat kuitenkin erimielisiä optimaalisista keinoista tavoitteiden saavuttamiseksi.

Uusimmat näkemykset kritisoivat voimakkaasti eräitä käytössä olevia sääntelymuotoja ja lähtevät siitä, että pankkisääntelylle on asetettava kolmas tavoite:

c) sääntelyyn liittyvien haittavaikutusten vähentäminen

Viimeksi mainittu tavoite ei sinänsä ole samanarvoinen kuin kaksi ensin mainittua. Liittyyhän se epäonnistuneiden sääntelykeinojen haittavaikutusten vähentämiseen. Yksittäisten sääntelymuotojen haittavaikutuksia on taloustieteessä perinteisesti arvioitu paljonkin. Esimerkiksi sääntelyn mahdollisia kilpailua vääristäviä vaikutuksia on tutkittu varsin paljon. Uusimmissa tutkimuksissa – yhdenmukaisesti uusimpien pankkiteoreettisten suuntausten ja myös tässä tutkimuksessa valitun tarkastelukulman kanssa – on kiinnitetty erityisesti huomiota suojaverkkosäännöstöstä eli talletussuoja- ja hätärahoitusjärjestelmästä johtuvan moraalikadon haitallisten seurausvaikutusten vähentämiseen.[23] Johtopäätöksenä tutkimuksissa on esitetty, että sääntelyn yhdeksi tavoitteeksi tulee asettaa näiden haittavaikutusten vähentäminen. Johtopäätös edustaa tyypillistä second best -ratkaisua. Free banking -koulukunnan edustajat suosivat first best -tyyppistä lähestymistapaa ja päätyvät haittavaikutusten vähentämistavoitteen sijaan esittämään johtopäätöksenä paitsi suojaverkkojärjestelmän poistamista myös informaatioepäsymmetrian vähentämistä lisäämällä julkistettavaa tietoa pankkien toiminnasta.

Pankkijärjestelmän vakauden turvaaminen, tallettajien luottamuksen säilyttäminen ja tallettajien saamisten turvaaminen katsottiin myös meillä keskeiseksi pankkilainsäädännön tavoitteeksi jo vuosisadan alun pankkitoimintaa koskevassa taloustieteellisessä kirjallisuudessa. Näitä tavoitteita korosti mm. Korpisaari, joka vuonna 1915 ilmestyneessä väitöskirjassaan *Talletuspankin likviditeettiperiaate* suosittaa pankkien likviditeetin sääntelemistä keinona turvata järjestelmän vakaus sekä ylläpitää tallettajien luottamus ja suoja.[24]

Edellä on tarkasteltu lähinnä *sääntelyn* talousteoreettisia perusteita. Jotkut taloustieteilijät tekevät eron sääntelyn (legislation) ja valvonnan (supervision) välillä. Tarkasteltaessa sääntelyä, esimerkiksi vakauden sääntelyä, tarkastellaan pankkitoiminnan vakautta turvaavien normien perustana olevia tavoitteita, normien kehitystä jne. Valvonta liittyy näiden normien noudattamisen valvontaan, valvonnassa käytettyihin menetelmiin, valvojien oman käyttäytymisen arviointiin. Pankkitoiminnan sääntelyn talousteoreettiset perusteet voidaan nähdä myös valvonnan tavoitteina, sillä valvonnalla ei

---

[23] *Benston–Kaufman* 1996 s. 688–697.

[24] *Korpisaari* 1915. Korpisaaren näkemyksiä olen kuvannut tarkemmin lisensiaatintyössäni (1997 s. 45).

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.

4.4 Informaatio-ongelmat ja moraalikato pankkisääntelyn malleissa

4.4.1 Epäsymmetrinen informaatio

Epäsymmetrinen informaatio ja siihen liittyvät ongelmat ovat eräs tutkituimpia ideaalitalouden oletuksia koskevia poikkeamia erityisesti 1970-luvun lopun jälkeisessä taloustieteen kirjallisuudessa. Suomessa näkökulma tuli laajempaan taloustieteelliseen tarkasteluun vasta 1980-luvun lopulla.

Rahoitussopimusten taustalla oleviin projekteihin (rahan käyttö) liittyy lähes poikkeuksetta epävarmuutta. Epävarmuus voi olla luonteeltaan teknistä markkinaolosuhteisiin liittyvää, tai epävarmuus voi liittyä projektin toteuttajan toimenpiteisiin.[25] Sopimusosapuolet pyrkivät mahdollisuuksiensa mukaan ottamaan sopimuksen laadinnassa huomioon erilaisten epävarmuuksien seuraukset ja sopimusteitse eliminoimaan niistä aiheutuvat ongelmat. Pankkien on rahoituksen välittäjinä katsottu voivan poistaa tai ainakin lieventää epätäydelliseen ja epäsymmetriseen informaatioon liittyviä ongelmia, jotka voivat koskea esim. rahoituskohteiden tuottojakaumia, yrittäjän toimintaa, rahoitussopimusten valvontaa ja sijoittajien likviditeettitarpeiden tyydyttämistä.[26]

Kun asiaa tarkastellaan epätäydellisiä sopimuksia käsitelevän kirjallisuuden valossa, joissa instituutioita pidetään sopimuksina, päädytään ongelmaa lähestymään päämies-agenttisuhteen valossa. Päämies-agenttisuhteessa sovitaan siitä, että toinen osapuoli (agentti) suorittaa jotain toisen (päämiehen) hyväksi tavalla, johon liittyy päätösvallan delegointia sopimuksen suorittajaosapuolelle, agentille. Päämies-agenttisuhteeseen liittyvä ongelmakenttä on lähtöisin Rossin artikkelista vuodelta 1973: *The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem*.[27] Ross lähti tarkastelemaan, miten agentti toimii ja minkälaisen sopimuksen (palkkion määräytyminen)

---

[25] *Vihriälä* 1989 s. 64.
[26] *Vihriälä* 1989 s. 110.
[27] *Ross* 1973 ja *Stigliz (Palgrave)* s. 966–967.

päämies valitsee ottaen huomioon, että molemmat pyrkivät maksimoimaan odotettavissa olevan hyötynsä epävarmuuden vallitessa. Ross osoitti, että jos päämiehellä olisi täydellinen tieto agentin toiminnasta, sopimus olisi mahdollista laatia niin, että päästäisiin paretotehokkaaseen lopputulokseen. Epätäydellinen informaatio on kuitenkin sopimussuhteen eräs olennainen piirre, mistä johtuu että paretotehokkuutta ei saavuteta ilman kohtuuttomia kustannuksia.[28]

Agentuuriongelmat syntyvät siitä, että sopimuksia ei voida tehdä täydellisiksi ilman huomattavia kustannuksia eikä niiden noudattamista vastaavasti voi valvoa ilman huomattavia kustannuksia. Agentin käyttäytymisoletus on uusklassisen talousteorian mukainen, oman edun maksimointiin pyrkivä. Myös päämies pyrkii maksimoimaan oman etunsa, minkä varmistaminen on sopimuksen tarkoitus. Agentin käyttäytyminen ei kuitenkaan epätäydellisen sopimuksen puitteissa ja epäsymmetrisen informaation vallitessa johda päämiehen hyvinvoinnin maksimointiin. Laajemmin tarkasteltuna voidaan sanoa, että tässä tilanteessa yksilön hyvinvointi voi johtaa ristiriitaan yhteiskunnan hyvinvoinnin kannalta. Tämän epäsuhteen tarkastelemiseen, sen eliminoimiseen tai vähentämiseen keskittyvät päämies-agenttiteoriaan perustuvat tutkimukset. Kun tähän liitetään vielä oikeustaloustieteen puolelta oikeusnormien insentiivi-näkökulma, päästään tarkastelemaan,

- miten agentin yksilörationaalinen käyttäytyminen epäsymmetrisen informaation vallitessa ilmenee
- minkälainen lainsäädäntö (sopimusrakenne) tarjoaa oikeansuuntaiset insentiivit päämiehen tavoitteiden saavuttamiseksi ja
- miten yksittäiset oikeusnormit (sopimuksen yksittäiset ehdot) tulee laatia päämiehen tavoitteiden saavuttamiseksi.

---

[28] *Ross* 1973 s. 138. Informaatio-ongelmien vaikutusta ovat tarkastelleet myös *Spence* ja *Zeckhauser* artikkelissaan Insurance, Information, and Individual Action. He tarkastelivat optimaalisten vakuutussopimusten ehtoja ja päätyivät siihen, että valvontaongelmien takia vakuutuksenantaja voi päätyä ainoastaan second best -vakuutussopimuksiin, joissa riskejä ei voida täydellisesti jakaa eikä päästä riittävän hyviin insentiiveihin ajatellen vakuutuksenottajan käyttäytymistä, joka maksimoisi vakuutuksenantajan edut.

Myös Holmström (1979) on tutkinut päämies-agenttisuhteissa ilmenevää moraalikatoa ja optimaalisten sopimusten rakennetta.

Tärkeä on myös Stiglitzin ja Weissin artikkeli Credit Rationing in Markets with Imperfect Information vuodelta 1981. Artikkelissa kirjoittajat tarkastelevat epäsymmetrisen informaation vaikutuksia pankin ja sen laina-asiakkaan välisissä suhteissa. Kirjoittajat tuovat esiin, miten pankki pyrkii luottoehdoillaan maksimoimaan tuoton ja varmistamaan lainan takaisinmaksun. Luottoehdot kuitenkin vaikuttavat asiakkaan käyttäytymiseen, jota pankki ei pysty riittävästi valvomaan. Tästä johtuu, että tulevaisuuden tuotto-odotuksia maksimoiva korko ei ole korkein mahdollinen korko. Edelleen kirjoittajien johtopäätös on, että pankin kannattaa rajoittaa luotonantoaan (credit rationing), joten tasapainotilanteessa vallitseekin tarjontaylijäämä (excess supply of loanable funds).

Pankkivalvonnan näkökulmasta sopimussuhteiden osapuolia ovat lähinnä

– tallettaja päämiehenä, valvoja agenttina
– lainsäätäjä päämiehenä, valvoja agenttina
– tallettaja päämiehenä, pankki agenttina
– valvoja päämiehenä, pankki agenttina
– pankin omistajat päämiehenä, pankin johto agenttina
– (pankin johto päämiehenä, työntekijät agenttina).

Kysymys on siis samoista epäsymmetriseen informaatioon liittyvistä ongelmista, joita pankkien on katsottu voivan vähentää suhteessa rahoittaja-luotonsaaja paremmin kuin mihin alkuperäinen sijoittaja kykenisi. Ongelmat esiintyvät nyt vain pankin omissa toiminnoissa suhteessa omistajien, velkojien, valvojien ja lainsäätäjän tavoitteisiin. Sopimuksiin, tässä tapauksessa agentin toimintaan, liittyvät informaatio-ongelmat johtuvat pääasiassa kahdesta eri tekijästä:[29]

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

Lisäksi ennen sopimuksen solmimista agentilla voi olla salattua tietoa omista ominaisuuksistaan tai hän voi antaa omista kyvyistään todellisuutta vastaamattoman kuvan, ja molemmat seikat voivat johtaa siihen, että päämies valitsee tehtävän suorittamiseen kokonaan väärän agentin (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.

Pankkisääntelyä ja -valvontaa ajatellen kysymykset kulminoituvat siihen,

– minkälaisilla lainsäännöksillä ja valvonnallisilla toimilla pankin johto saadaan sitoutumaan normien (lainsäännösten ja viranomaisohjeiden) noudattamiseen
– miten sitoutumista voidaan ja tulee valvoa ja
– miten viranomaiset saadaan sitoutumaan lainsäätäjän tarkoituksen toteuttamiseen (valvonnan tarkoituksenmukaisuus).

---

[29] *Mas-Colell–Whinston–Green* 1995 s. 436–505.

4.4.2 Moraalikato käsitteenä

Tehottomuuteen johtavasta agentin käyttäytymisestä, jota päämies ei voi valvoa, 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, erityisesti taloustieteilijöiden keskuudessa.

Koska ilmiöön liittyy päämiehen tavoitteiden vastaista toimintaa ja koska ilmiön tavanomaisimpana seurauksena on kasvanut riskinotto, on tässä tutkimuksessa päädytty käyttämään termiä ”moraalikato”.[30] Termi korostaa nimensä mukaisesti moraalin heikkenemistä, jolloin painotetaan päämiehen tavoitteiden vastaisuutta agentin toiminnassa.

Termi on ongelmallinen siinä mielessä, että se kytkee taloustieteen käyttäytymisoletuksen (rationaalisuus) yhteen moraalin kanssa, vaikka taloustieteilijät itse haluavat pitää nämä kaksi asiaa erossa. Toisaalta termi korostaa, mitä tapahtuu, kun irrottaudutaan ideaalimaailmasta, missä rationaalisuus ja moraali pitkälti yhtyvät. Tässä tutkimuksessa on omaksuttu se kanta, että termi sopii erityisesti oikeudelliseen yhteyteen painottamaan sitä, että reaalimaailmassa rationaalisuutta ja moraalia tulee tarkastella rinnakkain.

Vaikka moraalikato taloustieteen 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 sopimuksenvastaista menettelyä ei voida täydellisesti valvoa. Palovakuutuksen omistaja voi vaikkapa polttaa talonsa saadakseen vakuutussumman käyttöönsä. Vakuutussopimusten yhteydessä moraalikato tarkoitti alun perin niitä vakuutuksenantajan näkökulmasta katsottuna ei-toivottuja seurauksia, joita vakuutuksella oli vakuutetun käyttäytymiseen.[31]

Moraalikato voidaan määritellä agentin toimiksi (hidden action), joilla agentti pyrkii maksimoimaan omaa etuaan päämiehen edun vastaisesti, erityisesti silloin kun agentti ei kanna täyttä vastuuta tekojensa seurauksista tai kun agentti ei itse saa täyttä hyötyä tekojensa tuloksista.[32]

Moraalikadosta periaatteessa erillinen on salattuun tietoon liittyvä ongelma, joka myös voi aiheuttaa sen, että päämies ei käytettävissä olevan

---

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

[31] *Palgrave* s. 304.

[32] *Palgrave* s. 549.

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

Termiä moraalikato käytetään taloustieteessä jossain määrin epäjohdonmukaisella 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 haitallisena valikoitumisena 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, kun käyttäytymisennuste pohjaa oletuksiin yksilön hyvinvoinnin maksimointiin pyrkivästä rationaalisuudesta.

Taloustieteilijöiden päähuomio on kohdistunut siihen, mitä voidaan tehdä moraalikadosta aiheutuvien haittavaikutusten pienentämiseksi. Optimaalista sopimusta ei useinkaan voida kustannussyistä saada aikaan eikä agentin kaikkia toimia voi valvoa. Myös lainsäädäntö voi rajoittaa optimaalisten sopimusten tekoa (osakeyhtiön konkurssissa omistaja menettää vain osakesijoituksensa). Näin ollen 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 sanktioita (sopimuksen irtisanominen, työntekijän irtisanominen).

Oikeusnormeja ajatellen päämiehen tavoitteiden saavuttaminen edellyttää oikeussubjektin (agentin) omaa vastuuta korostavaa lainsäädännön rakennetta sekä tätä tukevia yksittäisiä oikeusnormeja. Lisäksi huomiota on kiinnitettävä sanktioihin normin rikkomisen yhteydessä. Yksittäisten oikeusnormien tulee myös olla sopusoinnussa lainsäätäjän tavoitteiden kanssa. Kyse on kaiken kaikkiaan paitsi lainsäädännön myös yksittäisten lainsäännösten insentiivivaikutuksista.

4.4.3 Moraalikato eri osapuolten välisissä suhteissa

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.*[33]

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 on kuitenkin 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 tai liian kattavalla) tullaan siirtäneeksi vastuuta toimien seurauksista pois pankilta. Tällaisessa tilanteessa tallettajien varoja käyttävän pankin toimintaan liittyy kasvava moraalikadon uhka. Tallettajien tietämättä pankki voi sijoittaa talletuksina saamansa varat tavalla, joka tarjoaa esimerkiksi korkean lyhyen aikavälin tuoton, mutta pitkällä aikavälillä 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).

Eksplisiittisen talletussuojan yhteydessä on syytä mainita myös implisiittinen suoja, kuten esim. too large to fail-efekti. Tämä vähentää paitsi tallettajien myös muiden velkojien ja ennen kaikkea omistajien valvontain-

---

[33] *Smith* 1776 s. 700.

sentiivejä, mikä voi lisätä pankin johdon riskinottomahdollisuuksia ja -haluja.

Lainsäätäjä ja valvoja tallettajien edustajana johtaa, kuten edellä on todettu, siihen, että lainsäätäjää ja valvojaa voidaan pitää agenttina, jolloin tallettaja on päämies. Tämä päämies-agenttisuhde saattaa vaikuttaa oudolta oikeustieteilijälle, joka on tottunut tarkastelemaan lainsäätäjää päämiehen roolissa. Tässä suhteessa tarkastellaan sitä, onko lainsäädännön tavoite, tallettajien etujen turvaaminen, onnistuneella tavalla otettu huomioon lainsäädännön rakenteessa tai lainsäädäntöprosessissa. Jos ”vested interests”[34] vaikuttavat lainvalmisteluun ja -säätämiseen, lainsäätäjä ei enää toimi yleisen edun nimissä, kuten luonnonoikeuden sopimusteoreettiset lähtökohdat edellyttävät. Lainsäädännön rakenteen lisäksi tässä tutkimuksessa tarkempi tarkastelu kohdistuu liiallisen riskinoton ja vakavaraisuuden vaarantamisen ennalta ehkäisemiseen tarkoitettuihin normeihin ja niiden sopusointuun tavoitteen kanssa.

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 – yhtiökokouksen, hallintoneuvoston ja tilintarkastajien suorittama valvonta – ovat usein puutteellisia johdon tietämykseen nähden. Liian kattava talletussuoja voi lisätä pankin johdon piittaamatonta riskinottoa omistajien etujen vastaisesti, mutta myös vähentää omistajien intressiä valvoa pankin johdon toimia. Viimeksi mainittu voi ilmetä erityisesti liian kattavan, implisiittisen turvaverkon ympäristössä. Pankin johto puolestaan voi suosia liiallista riskinottoa, koska se itse ei kanna riskiä, mutta hyötyy mahdollisesta menestyksestä.

Uusimmat tutkimukset tukevat, vaikkakin yllättävällä tavalla, sitä, että organisaatiomuoto vaikuttaa siihen, miten tehokkaasti omistajat pystyvät ja haluavat valvoa yrityksen johdon toimintaa.[35] Esty on tutkinut Yhdysvaltojen savings & loans -pankkien 1980-luvun kriisiä ja viranomaisten menetelmiä hoitaa kriisi. Esty havaitsi, että osakeyhtiömuotoa muistuttavat (stock thrifts) säästöpankit ottivat enemmän riskejä kuin säätiömuotoiset (mutual thrifts). Tähän liittyi myös havainto omistajien kontrollin tehokkuudesta, joka oli vastakkainen aikaisemmille käsityksille siitä, että osakkeen-

---

[34] Vested interest tarkoittaa tilannetta, jossa jokin taho (joukko ihmisiä, elinkeinoryhmittymä tms.) saa taloudellista, sosiaalista tai ammatillista etua jonkin järjestelmän tai käytännön olemassaolosta.

[35] *Esty* 1996.

omistajien reaktiot riskinoton rajoittamiseksi ovat tehokkaampia kuin velkojien.

Pankin käyttäytyminen *viranomaisten ja lainsäätäjän* etujen vastaisesti korostuu sekin, jos voimassa on liian kattava talletussuoja. Viranomaisten tulisi ylipäänsäkin saada luotettavaa tietoa pankin toiminnoista, mutta käytännössä valvoja ei koskaan voi riittävästi valvoa pankin tosiasiallista toimintaa, sillä pankin johdolla on keinoja mm. kaunistella viranomaisille annettavaa tietoa, siirtää toimintoja valvonnan ulkopuolelle, hyödyntää lainsäännösten liikkumavaroja jne.

Esimerkkinä lainsäädännön mahdollisista rakenteellisista vääristymistä tai viranomaistoimista, jotka saattavat myötävaikuttaa pankkien liialliseen riskinottoon, voidaan Suomesta mainita seuraavaa:

- vuoden 1998 alkuun asti voimassa ollut rajoitukseton talletussuoja
- eduskunnan lausuma helmikuulta 1993 pitää huolta siitä, että pankit kaikissa oloissa pystyvät hoitamaan sitoumuksensa ajallaan[36]
- omistajien vastuuta koskevat menettelytavat pankkikriisin hoidon yhteydessä[37]
- implisiittinen omistajien suoja (too big to fail -lähtökohdan seuraukset, väljät selvitystilasäännökset)
- paikallispankkien alhaiset vakavaraisuusmääräykset ja niihin liittyvät kirjanpitotekniset järjestelyvarat.

Akuutin kriisin hoitoon sovelletut periaatteet – vaikka ovatkin perusteltuja kriisin aikana – saattavat vaikuttaa siihen, että niin pankin johto kuin omistajat preferoivat riskinottoa toiminnan vakauden kustannuksella. Näin voi tapahtua paitsi kriisin jälkeisessä maailmassa myös ennen kriisiä, koska julkisen vallan toimet ovat ennakoitavissa esim. aiemman kokemuksen perusteella. Tämä perustuu peliteorioista tuttuun näkemykseen, jonka mukaan tulevaan käyttäytymiseen vaikuttaa menneisyydessä noudatetut ”vastapuolen” menettelytavat.[38] Olennaisempaa on kuitenkin ymmärtää, että myös lainsäädännön rakenne ja yksittäiset oikeusnormit sekä viranomaisten käyttäytyminen vaikuttavat siihen, miten suureksi ongelmaksi pankkien toimintaan liittyvä moraalikato muodostuu.

---

[36] Eduskunta hyväksyi 23.2.1993 seuraavan sisältöisen pankkitukiponnen: ”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 täyttämiseksi.” Ponsi purettiin 8.12.1998.

[37] Viranomaisten ja poliittisten päätöksentekijöiden linjaa kuvaa se, että minkään pankin yhteydessä osakepääomien nollausta ei ole käytetty menetelmänä toteuttaa omistajien vastuu.

[38] Oikeusnormien ja viranomaiskäyttäytymisen uskottavuutta peliteorioiden valossa olen lyhyesti tarkastellut lisensiaatintyössäni (1997 s. 33–34).

Kotimaisia tuloksia kaikkiin velkojiin, jopa omistajiin, ulottuvan suojan riskinottoa lisäävistä vaikutuksista on mm. Räsäsen, Vihriälän ja Heinin tutkimuksissa.[39] Hein on tarkastellut talletussuojajärjestelmän arvon muodostumista sekä talletussuojan riskinottoinsentiivejä optioteoreettisen mallin avulla. Tutkimuksen mukaan suomalaisten pankkien maksamat kannatusmaksut ovat olleet riskeihin nähden liian alhaisia. Pankkien riskinottohalukkuutta lisäävät tutkimuksen mukaan ainakin seuraavat tekijät:

– Pankkien odotukset talletussuojan kattavuuden laajentamisesta pankkien konkurssitilanteessa koskemaan pankkien niiden velkojien saatavia, jotka eivät alun perin kuulu talletussuojan piiriin.
– Pankkien odotukset siitä, että pankin vanhojen osakkaiden omistusta ei nollattaisi viranomaisten saneeratessa pankkia.
– Talletussuojamaksun alihinnoittelu suhteessa riskeihin.

Räsäsen tutkimuksen mukaan pankkien vakuusrahastojen keräämät kannatusmaksut ovat olleet ajanjaksolla 1982–1992 liian pieniä suhteessa talletusvakuuden optiohinnoittelumallilla määriteltyyn arvoon. Poikkeusjakso on talouden nousukauden aika 1986–1990 ja OKOlla myös jakso 9/90–12/92.[40]

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 hyväksyä tilapäisiä kevennyksiä ongelmissa olevien pankkien vakavaraisuudelle ja täten lykätä ongelmien pikaista selvittämisen tarvetta.[41] Kun pankit havaitsevat, että viranomaisilla ei ole halua ryhtyä pikaisiin toimiin ongelmien ratkaisemiseksi, ne jatkavat vakautta vaarantavaa käyttäytymistä olettaen, että jatkossakin viranomaiset suhtautuvat myönteisesti ongelmien hoitamiseen keinotekoisin järjestelyin. Viranomaisten näkökulmasta tilanteessa voi myös olla kysymys peliteorioissa käytetystä ns. dynaamisesta epäjohdonmukaisuudesta[42] eli siitä, että sanktio, jolla uhkaaminen oli viranomaisen kannalta optimaalista ennen normin rikkomista, muuttuukin epäoptimaaliseksi panna täytäntöön

---

[39] *Vihriälän* kolme Suomen Pankin 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.

[40] *Räsänen* 1994 s. 82.

[41] Tässä yhteydessä on syytä mainita käsite ”regulatory capture”, joka tarkoittaa sitä, että sääntelyn kohteena olevat kontrolloivat sääntelijän käyttäytymistä (ks. esim. The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law, Volume 3 P-Z, s. 267–271).

[42] *Kydland–Prescott* 1977.

normin rikkomisen jälkeen. Normit, joilla on tällainen ominaisuus, ovat jo lähtökohtaisesti heikosti uskottavia.

Pankkivalvojien menettelyä on arvioitu erityisesti Yhdysvaltojen säästöpankkisektoria 1980-luvulla koetelleen kriisin yhteydessä.[43] Kriisin hoitamiseksi viranomaiset sallivat pankeille toiminnallisia vapauksia, mm. hyväksyivät niiden vakavaraisuusrajaksi lakisääteistä minimiä alhaisemman rajan. Lisäksi viranomaiset eivät soveltaneet virallisesti hyväksyttyjä, 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 sokin 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:n[44] sijaan viranomaisten erikseen sallimia lievempiä periaatteita arvostussääntöineen (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 suhteen, 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.[45] 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 pank-

---

43 *White, L. J.* 1991 sekä *Harris Dellas – Behzad Diba – Peter Garber* 1996.

44 Yleisesti hyväksytyt kirjanpitoperiaatteet, Generally Accepted Accounting Principles.

45 *Cole–Eisenbeis–McKenzie* 1993 sekä *Cole–Eisenbeis* 1995.

kien johdon ei todettu siirtäneen varallisuutta omistajilta, mutta kylläkin lisänneen veronmaksajille koituneita kustannuksia.[46]

4.5 Moraalikatoulottuvuuden tuoma lisä oikeusnormien insentiivinäkökulmaan

Aiemmin on kuvattu tutkimukseen valittua näkökulmaa oikeusnormeista insentiiveinä. Lähtökohtana on oletus oikeussubjektin yksilörationaalisesta käyttäytymisestä ja oman hyvinvoinnin maksimoinnista. Tuolloin tarkastellaan, miten yksilörationaalisuus heijastuu oikeussubjektin käsitykseen oikeusnormien noudattamisesta (agent as law-taker) tai haluun vaikuttaa uusien oikeusnormien sisältöön (agent as law-maker).

Moraalikatoulottuvuudessa on kyse siitä, että yksilörationaalisuuteen yhdistetään oletus informaatioepäsymmetriasta ja tarkastellaan sen vaikutuksia käyttäytymiseen. Peruslähtökohta on, että epätäydellisen informaation vallitessa agentin hyvinvoinnin maksimointi voi olla ristiriidassa päämiehen tavoitteiden ja laajemmin otettuna yhteiskunnan hyvinvoinnin kanssa. Tämä edellyttää, että lainsäätäjän on pyrittävä luomaan normit sellaisiksi, että oikeussubjektien sitoutumisaste normien noudattamiseen olisi mahdollisimman korkea.

Moraalikatoulottuvuus tuo mukaan lisäksi sen, että sopimuksilla itsellään (vakuutuksella alun pitäen, oikeusnormeilla tässä yhteydessä) voi olla haitallisia sivuvaikutuksia. Nämä korostuvat tilanteessa, jossa agentilla ei ole täyttä vastuuta teoistaan tai jossa hän ei saa täyttä hyötyä teoistaan. Tämäkin asettaa vaatimuksia niin lainsäätäjälle kuin valvontaviranomaisille.

Taloustieteilijöiden näkemys rationaalisesta agentista toimimassa omaa etuaan maksimoiden jopa päämiehen etujen vastaisesti voidaan yhdistää oikeustaloustieteilijöiden näkemykseen rationaalisesta agentista pohtimassa, mitä seurauksia oikeusnormin noudattamisesta tai rikkomisesta aiheutuu. Tällöin kysymys siitä, minkälaisin oikeusnormein agenttia voidaan kannustaa noudattamaan normia ja olemaan rikkomatta sitä, laajenee myös valvojien käyttäytymisen arviointiin, sillä valvojat voivat omalla toiminnallaan vaikuttaa agentin insentiiveihin noudattaa normia.

Tutkimuksessa on käytetty päämies-agenttisuhteisiin liittyvän moraalikadon tarkasteluun seuraavia kolmea näkökulmaa:

---

[46] Myös Milgrom ja Roberts (1992 s. 170–177) ovat kuvanneet S & L -pankkien riskinottoon liittyvää moraalikatoa ja selittäneet, miksi pankkien omistajat, tallettajat ja valvojat mahdollistivat pankkien liiallisen riskinoton.

– lainsäädännön tai lainsäännösten mahdolliset rakenteelliset vääristymät sekä niiden ei-toivotut insentiivivaikutukset
– valvojien ja tuomioistuinten käyttäytyminen pankkien päämiehinä ja lainsäätäjän agentteina, käyttäytymisen ei-toivotut insentiivivaikutukset ja moraalikatoulottuvuus
– pankkien tai pankin johdon käyttäytyminen lainsäätäjän ja valvojen agenttina sekä käyttäytymisen moraalikatoulottuvuus.

On oletettavaa, että pankkien liiallinen riskinotto, jona moraalikato useimmiten ilmenee, on Suomessa johtunut osittain näistä kaikista kolmesta ulottuvuudesta. Ulottuvuudet eivät ole toisistaan riippumattomia, mutta tutkimuksen tavoitteena on arvioida, mikä painoarvo missäkin tilanteessa näillä ulottuvuuksilla on ollut. Riippuvuus ilmenee ennen muuta siten, että rationaalinen toimija reagoi lainsäädännön muutoksiin muuttamalla omaa käyttäytymistään. Samalla tavalla agentti (pankki) reagoi viranomaisten käyttäytymiseen. Täten sekä lainsäädäntö että viranomaiset voivat vaikuttaa siihen, miten pankit käyttäytyvät. Tutkimuksessa pyritään täten osoittamaan, että moraalikatoa ei voida tarkastella yksinomaan oikeussubjektin käyttäytymisen näkökulmasta, missä käyttäytymisennuste määräytyy hyvinvoinnin maksimointiin perustuvan rationaalisuusoletuksen pohjalta.

4.6 Sääntelykeinot ja niiden insentiivivaikutukset

4.6.1 Perinteinen taloustieteen lähestymistapa

Kuten aiemmin on todettu, useilla pankkien toimintaa käsittelevillä talousteorioilla ei ole yhteyttä pankkivalvontaan. Perinteiset sääntelyyn ja valvontaan liittyneet mallit ovat tarkastelleet pankin pääomarakennetta ja sen merkitystä pankkien käyttäytymiseen. Malleissa on lähdetty siitä yksinkertaistetusta oletuksesta, että pankin pääomapohja tulee omistajilta, ei ulkopuolisilta. Pankkeja pidetään täten ns. yrittäjäpankkeina (entrepreneurial banks), eli ainoina ulkopuolisen rahoituksen lähteinä ovat talletukset. Dewatripont ja Tirole[47] ovat referoineet eräitä keskeisiä yrittäjäpankkimalleja.

Merton ja Bhattacharaya[48] ovat tutkineet pankkien pääomavaatimusten vaikutusta pankkien riskikäyttäytymiseen, kun tallettajat eivät epäsymmetrisen informaation takia pysty arvioimaan pankin saamisiin ja sijoituksiin

---

[47] *Dewatripont–Tirole* 1994 s. 114–118.
[48] *Dewatripont–Tirole* 1994 s. 114.

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.[49] 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 Gorton ja Rosen.[50] Heidän mallissaan pankin johto ei ollut ainoa pankin omistajataho. Toisin sanoen tilanteessa, jossa pankin vakavaraisuus oli jo vähentynyt, sekä pankin johto että omistajat halusivat ottaa lisää riskejä. Tutkimuksessa oletettiin lisäksi, että talletussuojajärjestelmä oli voimassa. Gorton ja Rosen tosin päätyivät siihen, että liialliseen riskinottoon vaikutti talletussuojajärjestelmän olemassaoloa enemmän se, että ulkopuoliset omistajat eivät voineet riittävästi valvoa pankin johdon toimintaa.

Myös Keeley on esittänyt, että alentunut vakavaraisuus johtaa konkurssiriskin lisääntymiseen, koska puskuri tappioita vastaan vähenee ja koska vakavaraisuudeltaan heikoilla pankeilla on taipumus sijoittaa entistä riskipitoisempiin kohteisiin suurempien tulojen toivossa.[51]

Suomalaisissakin tutkimuksissa[52] 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, toimii tutkimusten[53] mukaan liiallisen riskinoton vastapainona.

Muun muassa Keeley on esittänyt, että kiristynyt kilpailu oli 1980-luvulla merkittävä syy pankkien toimiluvan arvon (charter value) alenemiseen, mikä puolestaan johti siihen, että pankkien konkurssiriski kasvoi omien pääomien alenemisen ja saamisten riskipitoisuuden kasvun myötä.[54] Keeley tarkasteli, miksi talletussuojan ja liiallisen riskinoton välinen yhteys realisoitui vasta 1980-luvulla Yhdysvalloissa savings & loans -pankkien

---

[49] Tutkimuksia ovat referoineet mm. *Keeley* 1990 s. 1184 ja *Gorton–Rosen* 1995 s. 1337–1382.
[50] *Gorton–Rosen* 1995 s. 1381.
[51] *Keeley* 1990 s. 1184.
[52] *Vihriälä* 1996 s. 164–166.
[53] *Dewatripont–Tirole* 1994 sekä *Keeley* 1990.
[54] *Keeley* 1990 s. 1183–1198.

ongelmien yhteydessä. Selittäväksi tekijäksi nousi kilpailu markkinaosuuksista, sillä se oli koventunut sääntelyn väljentymisen myötä.[55]

Oman tutkimuskohteensa on muodostanut pankkien vakavaraisuuden sääntely, erityisesti Baselin pankkivalvontakomitean suosituksesta alkunsa saaneen vakavaraisuussäännöstön sisällön ja vaikutusten arviointi.[56] Kansainvälinen järjestelypankki BIS, jonka yhteydessä komitea toimii, oli 1980-luvun alusta alkaen tehnyt työtä kansainvälisesti yhdenmukaisten vakavaraisuusvaatimusten aikaansaamiseksi.[57] Komitea piti suosituksen tavoitteena toisaalta pankkien vakauden turvaamista ja toisaalta yhtäläisten kilpailuolojen aikaansaamista eri maissa toimivien pankkien kesken.[58]

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

- 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 neljään eri riskiryhmään.

---

[55] Jossain määrin tätä tukevan näkemyksen ovat esittäneet myös Shy ja Stenbacka Suomen Pankin keskustelualoitesarjassa julkaistussa tutkimuksessa (22/1998), jonka mukaan pankkien välinen kilpailu voi toimia talletussuojan korvikkeena ilman talletussuojaan liittyviä haittavaikutuksia. Myös Jukka Vesala (1996) on tarkastellut 1980-luvun lopun pankkikilpailua Suomessa, mutta hän ei ole varsinaisesti arvioinut esim. lainsäädännön/valvonnan ja kilpailun välisiä suhteita. Niinikään Koskenkylä ja Vesala (1994) ovat analysoineet pankkien antolainauksen kasvua 1980-luvulla ja tuoneet esiin rakenteellisia tekijöitä, jotka tukivat voimakasta kasvua.

[56] Committee on Banking Regulations and Supervisory Practices, ns. Baselin komitea tai Cooke Committee. Komitean jäsenet ovat 10 läntisen teollisuusmaan ja Luxemburgin keskuspankkien ja pankkivalvontaviranomaisten edustajia.

Komitea julkaisi heinäkuussa 1988 suosituksen kansainvälisten pankkien vakavaraisuusvaatimuksiksi. Suositus, International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards, kulkee tavallisimmin nimellä Basle Accord.

[57] 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.

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

– Oman pääoman vähimmäisvaatimus, 8 %, riskipainotetuista saamisista ja sijoituksista on kansainvälisesti yhdenmukainen.
– Riskiluokitus ottaa huomioon vain luottoriskin.[59]

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 vakavaraisuussäännöksin pyritään myös eliminoimaan pankin johdon ja omistajien toimiin liittyvää moraalikatoa.

Taloustieteilijät ovat analysoineet runsaasti BIS:n vakavaraisuussuosituksen vaikutuksia ja sen teoreettisia oletuksia. Esim. Grenadier ja Hall ovat tutkimuksissaan[60] päätyneet siihen, että BIS:n suosituksen riskipainot eivät mittaa oikealla tavalla edes luottoriskiä puhumattakaan saamisiin sisältyvästä kokonaisriskistä. Painokertoimet ovat liian suuria esimerkiksi asuntolainoissa. Erityisen suuria riskieroja tutkijat havaitsivat 100 %:n kategoriassa olevien luottojen sisällä, ja näitä 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. Sen huomioon ottaminen edellyttäisi suhteellisen vakavaraisuuden käyttöönottoa absoluuttisen vakavaraisuuden sijaan. Edelleen mittaria on kritisoitu siitä, että se ei ota huomioon toimialakohtaista riskiä.[61]

Kriittisesti BIS:n vakavaraisuussuositukseen on suhtautunut myös Llewellyn.[62] Kritiikin syyt ovat pitkälti samat, joita jo käsiteltiin, 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 – vääriin toimintamalleihin ja tosiasiallisia riskejä väärin huomioon ottavaan hinnoitteluun. Niin ikään suosituksessa sallittu kansallinen liikkumavara johtaa kilpailuvääristymiin eri maiden välillä.

---

[59] Myöhemmin suositusta on täydennetty kattamaan luottoriskin lisäksi myös muita riskejä, kuten positio-, selvitys-, vastapuoli- ja valuuttakurssiriskiä. Nämä markkinariskin huomioonottamista koskevat suositukset on annettu tammikuussa 1996 ja syyskuussa 1997. BIS: Amendment to the Capital Accord to Incorporate Market Risk (Jan 1996, n:o 24), Supervisory Framework for Use of ”Backtesting” in Conjunction with the Internal Models Approach to Market Risk Capital Requirement (Jan 1996, n:o 22).

[60] *Grenadier–Hall* 1995.

[61] *Rose* 1991.

[62] *Llewellyn* 1990 s. 559–587.

Benink ja Koedijk ovat myös kritisoineet BIS:n vakavaraisuussuositusta.[63] Heidän mukaansa yritykset mitata pankin riskiä BIS:n suositusten kaltaisilla mittareilla ovat ”vaarallisen riittämättömiä”. Näissä mittareissa ei pystytä ottamaan riittävästi huomioon kiristyneestä kilpailusta sekä luotto- ja markkinariskeistä tulevaisuudessa syntyviä tappioita mm., koska mittarit perustuvat pankin jo tekemiin luottopäätöksiin. Benink ja Koedijk myöntävät kuitenkin, että eivät tiedä, mikä olisi parempi tapa arvioida tulevaisuuden riskejä, ja tästä syystä päätyvät pääomavaatimuksen osalta esittämään ”riittävän korkeaa” vakavaraisuusvaatimusta, joka uskottavasti voisi ennalta ehkäistä pankin liiallista riskinottoa.

Ehkä voimakkaimmin on mittaria ja yleensä kansainvälistä pankkisääntelyä kritisoinut Kane.[64] Hänen mukaansa suosituksen hyötyjä on ylikorostettu. Suosituksen todellinen tarkoitus oli pakottaa japanilaiset pankit hankkimaan lisää omia pääomia ja hidastaa niiden kansainvälistymistä. Tässä ei kuitenkaan Kanen mukaan onnistuttu.[65] Sen sijaan suosituksen mukauttaminen useiden maiden lainsäädäntöön johti siihen, että keskustelut pankkisääntelyn todellisista ongelmista, kuten esimerkiksi talletussuojajärjestelmän riskinottoa lisäävistä vaikutuksista, lykkääntyivät ja jäivät kansainvälisten harmonisointihankkeiden jalkoihin.

Edellä kuvatuissa malleissa ei ole pyritty esittämään laajempaa lähtökohtaa optimaaliselle pankkisääntelylle, vaan niissä on tarkasteltu yksittäisten normien (vakavaraisuuden) vaikutusta pankkien käyttäytymiseen (riskinottoon) sekä pankkien tietynlaisen käyttäytymisen (kilpailun) ja eräiden pankkisääntelyn keinojen (korko- ja toimilupasääntelyn) keskinäisiä yhteyksiä. Niitä on kuitenkin käsitelty osoituksena siitä, miten taloustieteessä on perinteisesti tarkasteltu pankkisääntelyn ja pankkien toimintojen keskinäisiä suhteita.

4.6.2 Free banking ja sääntely

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

Free banking -käsite on alun perin liittynyt rajoittamattomiin setelinantooikeuksiin. Keskuspankkien setelinantomonopoli vakiintui 1900-luvulla, ja useassa maassa pankkitoimintaa alettiin pitää erityissektorina, johon

---

63 *Benink–Koedijk* 1998 s. 11–20.

64 *Kane* 1990.

65 Japanin tämän hetken pankkikriisi on tuonut esiin osittain niitä ongelmia japanilaisten pankkien vakavaraisuudessa, joihin mm. Kane on viitannut.

elinkeinovapauden periaatteita ei katsottu voitavan soveltaa.[66] Free banking -koulukunnan näkemysten vastustaminen – ainakaan koulukunnan omasta mielestä – ei useinkaan perustunut taloustieteen argumentteihin, vaan poliittisiin motiiveihin tai haluun reagoida siihen, mitä pankkisektorilla kulloinkin oli tapahtunut.[67]

Sittemmin free banking -käsite on laajentunut tarkoittamaan 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 jakautumiseen 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.

Koulukunnan edustajat katsovat, 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. Dowd on tutkimuksissaan[68] tarkastellut erityisesti lender of last resort

---

66 *Smith, V.* 1990 s. 4.
67 *Smith, V.* 1990 s. 5.
68 *Dowd* 1996 s. 679–687.

-järjestelmän[69] 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 useista maista (Yhdysvallat, Kanada, Skotlanti ja Sveitsi) tukee sitä, että free banking -kausina pankkien omat varat ovat olleet suuremmat kuin sääntelyaikoina. Samoin pankkikonkursseja on ollut suhteellisesti vähemmän kuin muiden yritysten konkursseja.

Dowd ei usko, että vapaa kilpailu johtaisi liialliseen riskinottoon hyvissä pankeissa. Päinvastoin hän katsoo, että hyvä pankki pyrkii tallettajien luottamuksen ylläpitämiseksi erottautumaan markkinaosuuksia ylihinnoittelulla valtaamaan pyrkivistä pankeista. Rationaalinen pankki pitää pitkän aikavälin tuottoa tärkeämpänä kuin lyhyen aikavälin tuottoa. Dowd on

---

[69] Lender of last resort -hätärahoitusjärjestelmä liittyy keskuspankkien tehtävään turvata rahoitusmarkkinoiden vakaus. Hätärahoituksen järjestämisvelvollisuudesta tai sen toteuttamismuodoista ei ole säännöksiä esim. Suomen Pankkia koskevassa laissa. Hätärahoituksen luonnetta on tarkastellut mm. Ralf Pauli Suomen Pankin A-sarjan julkaisussa (A:81) ”Pankkikilpailu ja yleinen etu”. Pauli kuvaa hätärahoitusta seuraavasti: ”Keskuspankkia luonnehditaan usein pankkien pankiksi. Tässä ominaisuudessa keskuspankin edellytetään viimeisenä lainanantajana (lender of last resort) myöntävän poikkeuksellista rahoitustukea eli hätärahoitusta 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 hätärahoituksen 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.

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

pyrkinyt osoittamaan myös vääriksi 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 pankkeja varovaiseen pankkitoimintaan, koska se mahdollistaa huonosti hoidettujen pankkien toimintojen jatkamisen.
3) Järjestelmä rohkaisee hyviä pankkeja 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 Kaufmanin tutkimuksiin, joiden mukaan pankkien vakavaraisuudet alenivat alle puoleen kymmenen vuoden aikana talletussuojajärjestelmän käyttöönoton jälkeen.

Myös Glasner katsoo,[70] että vapaa pankkikilpailu ei johda epästabiiliin ja tehottomaan pankkitoimintaan. Dowdin tavoin hän on sitä mieltä, että eniten järjestelmän vakautta horjuttaa julkisen sektorin järjestämä talletussuoja. Määritelmänsä mukaan tämä järjestelmä vähentää tallettajien mahdollisia tappioita pankin maksukyvyttömyyden tai konkurssin yhteydessä. Niinpä 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 nosta-

[70] *Glasner* 1989 s. 181–203.

maan talletukset pankista ennen kuin pankki on täysin maksukyvytön.”[71] 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 huomioon ottavaksi, vaikka se onkin vähimmäisvaatimus, jotta järjestelmä olisi edes siedettävä. 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.[72] Näin pankki itse vakuuttaisi tallettajat julkisen viranomaisen sijasta. Julkisen vallan ylläpitämästä talletussuojasta voitaisiin Glasnerin mukaan luopua tietyn siirtymäkauden jälkeen, ja suurempaa vakavaraisuutta voitaisiin edellyttää niiltä pankeilta, jotka eivät ole siirtyneet pankkikohtaiseen talletusten vakuuttamiseen.

Glasnerin mukaan viranomaisten haluttomuus ottaa haltuunsa vakavaraisuus- tai likviditeettikriisiin 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 syytä välttää riskien ottamista, koska ne tietävät, että viranomaiset eivät salli pankin ajautumista selvitystilaan tai konkurssiin.[73]

Todettakoon, että Glasnerin kannanotot ja näkemykset kumpuavat suurimmaksi osaksi Yhdysvaltojen rahoitusjärjestelmästä eikä siis esimerkiksi talletussuojalle esitetty vaihtoehto ole suoraan sovellettavissa Suomen rahoitusjärjestelmään.[74]

Baltensperger ja Dermine ovat esittäneet talletussuojan sijaan järjestelmää, jossa paitsi pankkien nykyiset myös aiemmat tallettajat joutuisivat vastaamaan pankkien tappioista.[75] Talletuspakoa ei järjestelmässä esiintyisi, koska heti, kun voidaan tavalla tai toisella todeta, että pankki on ajautumassa likviditeettiongelmiin, kaikkien tuona ajankohtana talletuksia pankissa omistavien tallettajien saamisiin sisältyy riski menettää saaminen, mikäli

---

[71] *Glasner* 1989 s. 189.

[72] Järjestelmä muistuttaa narrow banking -malleja.

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

[74] Talletussuojasta luopumista on esittänyt myös Fama, jonka näkemyksiä ovat lyhyesti arvioineet mm. *Bensaid–Pages–Rochet* 1995 s. 3.

[75] *Baltensperger–Dermine* 1987 s. 81.

pankki myöhemmin asetetaan selvitystilaan tai konkurssiin. Ehdotusta on voimakkaasti kritisoitu (esim. Goodhart) mm. siitä syystä, että siihen sisältyy suuria juridisia ongelmia niin likviditeettiongelmien 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 ensi sijaisesti first best -ratkaisuja, joina voidaan pitää suojajärjestelmien korvaamista erilaisilla markkinaehtoisilla ratkaisuilla sekä ennen kaikkea 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.

Suurin ero narrow banking -koulukuntaa ja välittävää kantaa edustaviin taloustieteilijöihin on siinä, että free banking -koulukunta painottaa paitsi tehottomuuden syynä pidettävän talletussuojajärjestelmän poistamista myös varsinaisen tehottomuuden syyn eli informaation epätäydellisyyden poistamista tai vähentämistä korostamalla pankkien taloudellista tilaa koskevan julkisen informaation tärkeyttä.

4.6.3 Narrow banking ja sääntely

4.6.3.1 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 keskustelua myös meillä.

Narrow banking -malli on itse asiassa varsin vanha. Milton Friedman puhui sen puolesta jo 1950-luvulla.[76] Friedman esitti, että pankin toiminnot tulisi jakaa kahteen osaan, ns. puhtaaseen talletuspankkiin ja investointipankkiin. Talletuspankki rahoittaisi toimintansa vaadittaessa maksettavilla talletuksilla tai sekeillä. 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. Investointipankkitoimintaa ei hänen mukaansa säänneltäisi normaalista yritystoiminnasta poikkeavasti.

---

[76] *Friedman* 1959 s. 52–76.

Vastaavia näkemyksiä on 1990-luvulla esittänyt mm. James Pierce.[77] Pierce jakaa rahoituslaitokset kahteen osaan: Monetary Service Companies (MSC) ja Financial Service Companies (FSC). Molemmat yhtiöt voisivat toimia pankin sisällä erillisinä juridisina 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 toiminta ei olisi erityissääntelyn kohteena.

Myös Mertonin ja Bodien[78] voidaan katsoa esittävän eräänlaista narrow banking -vaihtoehtoa talletussuojan ei-toivottujen seurausten eliminoimiseksi. Heidän mukaansa talletussuojasta ei tulisi kokonaan luopua, mutta se tulisi rajata instituutioihin, jotka sijoittaisivat talletuksina saadut varat valtion papereihin tai vastaaviin riskittömiin kohteisiin. Merton ja Bodie eivät kuitenkaan edellytä, että näin vakuutetut talletukset tulisi välttämättä eriyttää erilliseen yhtiöön, vaan pankin sisällä talletussuojan piiriin kuuluvat talletukset voidaan kanavoida riskittömiin kohteisiin.[79] Ehdotusta ovat kritisoineet mm. Benston ja Kaufman sekä Flannery.

Meillä narrow banking -vaihtoehtoa on näkyvästi kannattanut Rahoitustarkastuksen entinen johtaja Jorma Aranko, joka on esittänyt mallia vaihtoehdoksi rajoittamattomalle talletussuojalle. Arangon mukaan talletussuojaa ei tulisi kokonaan poistaa vaan se tulisi rajata ”suhteellisen riskitöntä ja tiukasti valvottua rahamarkkinatoimintaa harjoittaviin suppeisiin pankkeihin”.[80] Arangon ehdotus muistuttaa Mertonin ja Bodien ehdotusta. Aranko perustelee ehdotustaan mm. sillä, että EY:n talletussuojadirektiivillä, joka määrittää vähimmäisrajat suojan piirissä oleville talletuksille, ei päästä sille asetettuun tavoitteeseen, talletussuojan ja yhteiskunnan riskin rajoittamiseen. Talletussuojarajaa voidaan helposti kiertää, koska raja asetetaan pankkikohtaisena. Se ei myöskään poista too large to fail -elementtiä, joka on keskeinen Suomen oloissa, joissa rahoitusmarkkinoita hallitsee kolme isoa pankkiryhmää. Aranko näyttääkin viittaavan siihen, että vuoden 1998 alusta

---

77 *Pierce* 1991 s. 127–152.

78 *Merton–Bodie* 1993 sekä esitystä kommentoineet *Benston ja Kaufman* 1993 sekä *Flannery* 1993.

79 Vastaavantyyppistä ratkaisua ovat esittäneet Benink ja Koedinjk puhuessaan vakuutettujen talletusten (collateralized deposits) puolesta (1998 s. 16–17).

80 *Jorma Arangon* kirjoitus ”Pankit pitäisi jakaa kahtia” Helsingin Sanomien Vieraskynä-osastolla sekä Arangon muistio ”Suppea pankki – hyvä tapa vai paha moka”.

voimaan tullut rajoitettu talletussuoja (ehdotuksen tekemisen aikaan vasta valmisteluvaiheessa ollut), joka pohjautuu EY:n vastaavaan direktiiviin, jää tosiasiavaikutuksiltaan osin näennäiseksi, koska viranomaiset eivät kuitenkaan sallisi suurimpien pankkien selvitystilaa tai konkurssia. Arangon ehdotus ei ole saanut laajempaa kannatusta.

Shy ja Stenbacka ovat myös päätyneet tukemaan narrow banking -vaihtoehtoa, jossa pankin tulisi sijoittaa talletusrahoitus riskittömiin ja lyhytaikaisiin sijoituksiin.[81] Mielenkiintoista Shyn ja Stenbackan tutkimuksessa on se, että heidän mukaansa suppea pankki -vaihtoehto lisää kuluttajien sijoitus- ja säästämismahdollisuuksia huolimatta pankeille asetettavista rajoituksista. Talletussuoja yhdistettynä universaalipankkitoimintaan lisää heidän mukaansa pankkien ei-toivottua riskinottoa, koska pankit voivat käyttää suojattua talletusrahoitusta riskipitoisen investointipankkitoiminnan rahoittamiseen. Tämä vääristää myös kilpailua pankkien ja muiden sijoitustoimintaa harjoittavien yhtiöiden välillä.

4.6.3.2 Mallin kritiikki ja käyttökelpoisuus

Narrow banking -malleja on kritisoitu mm. siitä syystä, että rahoitusmarkkinoiden likvidien papereiden volyymi ei riitä kattamaan liikkeellä olevaa talletuskantaa. Malli ei myöskään suojaisi tallettajia eksogeenisilta shokeilta. Lisäksi on huomautettu, että huolimatta suppean pankin sijoitusten likvidiydestä niihin saattaa sisältyä vastapuoliriskiä sekä maksujärjestelmäriskiä, viimeksi mainittua ainakin silloin kun kysymyksessä ovat samanaikaisesti toteutettavat suuret transaktiot. Myös vilpillinen tai rikollinen toiminta voi johtaa siihen, että tallettajat tässäkin ratkaisussa voivat menettää sijoituksensa. Kaiken kaikkiaan mallia ei todennäköisesti saada täysin riskittömäksi, joten tässä mielessä perustellummalta vaikuttavat ehdotukset pitää voimassa talletussuoja, mutta rajata se suppeaa toimintaa harjoittaviin pankkeihin kuin se, 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 konkursseja, kuitenkin sillä edellytyksellä, että pankit eivät pystyisi korvaamaan talletusrahoitusta markkinoilta. Suomen pankkikriisin kokemusten valossa ei myöskään ole uskottavaa, että riskiä

---

[81] *Shy–Stenbacka* 1998(a).

ottavan pankin toimintojen sääntelystä olisi perusteltua tai poliittisesti mahdollista luopua ainakaan lyhyellä aikavälillä.

Suppeaa pankkia on myös pidetty tarpeettomana siitä syystä, että ihmisten voidaan muutoinkin olettaa osaavan sijoittaa valtion obligaatioihin.[82] Malli ei myöskään puutu ongelmien perimmäiseen syyhyn, informaation epätäydellisyyteen.

Ehkä eniten epärealismia malliin liittyy siitä käytännön syystä, että esimerkiksi EU:n alueella lainsäädäntö ei mahdollista tällaista ratkaisua. EY:n toinen pankkidirektiivi edellyttää, että yhdessä EU-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 EY:n talletussuojadirektiivi ei mahdollista luottolaitosten funktionaalista jakamista narrow bank -mallin mukaisesti.

Narrow bank -malli, jossa talletussuoja rajataan pankkeihin, jotka kanavoivat talletusrahoituksen likvideihin ja riskittömiin kohteisiin, on enimmillään second best -ratkaisu, jossa katsotaan voitavan vähentää järjestelmään liittyviä ongelmia puuttumalla talletussuojanormiston sisältöön.

4.6.4 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 insentiivejä lisätä riskinottoa ja vähentävät tallettajien ja omistajien insentiivejä kontrolloida pankkien toimintaa. Talletussuojan purkamisen (tai olennaisen rajoittamisen) sijaan välittäviä näkemyksiä edustavat taloustieteilijät lähtevät 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 tavoin.

Benstonin ja Kaufmanin mukaan[83] talletussuojaan kytkeytyvää moraalikatoa voidaan sääntelyllä vähentää periaatteessa kolmella tavalla:

---

[82] *Kanniainen* 1996 s. 85.
[83] *Benston–Kaufman* 1996 s. 689–697.

1) rajoittamalla muilla oikeusnormeilla 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 se, että toimintojen riskipitoisuuden arviointi edellyttäisi pankin liiketoimintojen kassavirtojen varianssien ja kovarianssien analyysiä, mitä on vaikea toteuttaa viranomaisohjein. Myöskään viranomaisten kyky valvoa pankkien riskinottoa ei ole vakuuttanut tutkijoita. Jäljelle jää vakavaraisuuden sääntely, jota tutkijat suosittavat. Viranomaisvalvonnan tehostamiseksi[84] 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.[85] Todettakoon, että peliteoreettisten näkemysten mukaan normien uskottavuutta on heikentänyt se, että viranomaiset ovat pitäneet niitä liian tiukkoina eivätkä ole halunneet panna niitä täytäntöön. Selkeät puuttumissäännökset ovat esimerkki pyrkimyksestä lisätä viranomaisten oman toiminnan uskottavuutta sitouttamalla nämä etukäteen sovittuun, vaiheittaiseen menettelyyn.

Dewatripontin ja Tirolen[86] näkemykset lähtevät epätäydellisen informaation vallitessa tehdyistä epätäydellisistä sopimuksista (incomplete contracts theory), joihin liittyy se, 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).

---

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

[85] Benstonin ja Kaufmanin näkemyksiä on otettu huomioon Yhdysvaltojen Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Actissa (FDICIA) vuodelta 1991. Sen mukaan tilikohtainen talletussuoja on enintään 100 000 dollaria, minkä lisäksi pankeilta vaaditaan vähimmäistasoa korkeampia omia pääomia. Viranomaisilla on oikeus puuttua pankin toimintaan sitä mukaa kuin omat pääomat vähenevät (neliportainen asteikko) ja viime kädessä edellyttää pankin pääomitusta tai likvidointia (*Benston–Kaufman* 1993 s. 45).

[86] *Dewatripont–Tirole* 1994.

Omistajien valvonta liittyy tavallisimmin liikkeenjohdollisten insentiivien asettamiseen (johtajasopimukset, bonukset, osakeoptiot jne.). Nämä eivät riitä 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 uskomaan ulkopuolisen puuttumisuhkan olemassaoloon. Taloudellisen tilanteen arviointi edellyttää erityisesti hyvää kirjanpito- ja laskentajärjestelmää, koska johdolla on taipumus peittää ongelmia niiden katoamisen toivossa ja ajan ostamisen toivossa, keinotekoisen voittojen järjestelyn toivossa. Johdon sitouttaminen ulkopuoliseen kontrolliuhkaan on ongelmallista senkin takia, että etukäteen ei voida täsmällisesti määritellä, milloin kontrolliuhka (valvojan väliintulo) laukeaa.

Talletussuojajärjestelmän tulisi toimia valvontaviranomaisen insentiivinä. Onhan talletussuojan tavoitteena turvata tallettajien saamiset[87], ja viranomainen tallettajien edustajana on valvomassa järjestelmän toimivuutta ja oman vastuunsa realisoitumista. Dewatripont ja Tirole ovat kuitenkin tulleet siihen johtopäätökseen, että talletussuojajärjestelmä ei pysty antamaan valvojille oikeita ja riittäviä kannustimia. Viranomaiset voivat päätöksenteossaan ottaa huomioon pankin omistajien, jopa pankin johdon edut, omat urakehitysmahdollisuudet, maineen jne.[88] Tästä johtuen myös ulkopuoliselle kontrolloijalle, valvojalle velkojien edustajana, on asetettava tehokasta kontrollia lisäävät insentiivit (valvojien 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 velkojien ja valvojan kontrolli huonoina aikoina).

---

[87] Tallettajien saamisten turvaaminen liittyy läheisesti talletuspakojen estämiseen. Talletuspakojen ja talletussuojan välistä yhteyttä on taloustieteessä tutkittu runsaasti. Talletussuojan hyötyjen teoreettinen tutkiminen alkoi varsinaisesti 1980-luvun alussa. Eräs tunnetuimpia talletussuojaa tukevia tutkimuksia on Diamondin ja Dybvigin talletuspakoteoria (1983), jota he käsittelevät artikkelissa Bank Runs, Deposit Insurance and Liquidity. Tämän jälkeen taloustieteessä on painopiste alkanut siirtyä talletussuojan haitallisten vaikutusten arvioimiseen ja näiden vaikutusten poistamiseksi tarvittavien keinojen esiintuomiseen.

[88] Dewatripontin ja Tirolen tutkimuksia on tältä osin arvioinut mm. *Antti Sorsa* 1997 s. 28–29.

Dewatripontin ja Tirolen näkemyksiä voidaan tarkastella joko institutionaalisten sijoittajien yhtiöön kohdistaman vallankäytön näkökulmasta (corporate governance näkökulma) tai valvojien kontrollin näkökulmasta. Ensin mainittu näkökulma liittyy siihen, että tutkijoiden mukaan pankkien vakauden valvonnalla ja lainanantajien (pankki itse, sijoittaja) lainansaajiin kohdistamalla ja lainan ehtoihin sisältyvällä valvonnalla on samoja piirteitä. Viranomaisvalvonnan näkökulmasta on keskeistä puuttua pankin toimintaan, jos ongelmia ilmenee. 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.[89] Oikeudellista uhkaa sitoutumisen muotona he eivät käsittele lainkaan. Oikeudellisella uhkalla tarkoitetaan tässä yhteydessä vastuu- ja sanktionormeja, joita oikeustaloustieteilijät edellyttävät primaarinormin noudattamisen tehostamiseksi. Taloustieteilijöinä he keskittyvät erilaisiin second best ratkaisuihin, joilla pyritään vaimentamaan epätäydellisen informaation vallassa tapahtuvan toiminnan haittavaikutuksia.

Merton ja Bodie taas ovat sitä mieltä, että talletussuojaa tarvitaan ainoastaan maksujenvälityksen toimimisen varmistamiseksi. Muut yleisesti esitetyt perusteet talletussuojan puolesta ovat heidän mukaansa huonosti perusteltuja. Tässä he viittaavat sellaisiin perusteisiin, kuten kuluttajan suoja, rahoituksen kanavoiminen luottokelpoisille asiakkaille ja talletuspaosta aiheutuvien systeemiriskien estäminen.[90] Mertonin ja Bodien näkemykset onkin sijoitettu suppea pankki -mallin yhteyteen, vaikka heitä voidaan pitää myös kriittistä välittävää linjaa edustavina taloustieteilijöinä.

Keeley, johon jo aiemmin[91] on viitattu, on etsinyt vastausta kysymykseen, miksi talletussuojan liiallista riskinottoa lisäävät vaikutukset ovat voimakkaammin ilmenneet vasta 1980-luvulla, lähes 50 vuotta sen käyttöönoton jälkeen (Yhdysvallat), vaikka taloustieteilijät ovat kiinnittäneet asiaan huomiota jo 1970-luvun lopulta alkaen.[92] Hän tulee siihen johtopäätökseen, että lainsäädännön liiketoimintaa koskevat rajoitukset ovat

---

[89] Valvojien omaan toimintaan liittyvää moraalikatoa voidaan Dewatripontin ja Tirolen mukaan vähentää jakamalla valvojien tehtävät kahdelle viranomaiselle, joista toinen valvoisi pankkeja ja toinen päättäisi, mihin toimiin valvonnan perusteella tulisi ryhtyä. Ehdotuksen heikkous on ainakin siinä, että se lisää valvontakustannuksia merkittävästi.

[90] *Merton–Bodie* 1993 s. 18.

[91] Kohta 4.6.1.

[92] *Keeley* 1990 s. 1183–1200.

toimineet tasapainottavana tekijänä. Pääomanliikkeiden vapautuessa ja liiketoimintaa koskevien rajoitusten lieventyessä kilpailu on kiristynyt ja riskinotto kasvanut. Hän ei kuitenkaan ehdota palaamista takaisin liiketoimintojen rajoittamiseen lainsäädännöllä vaan katsoo, että talletussuojajärjestelmän sisältöä tulee muuttaa.[93]

4.7 Tutkimuksen näkökulma tavoiteltavan lainsäädännön ja valvonnan peruspiirteisiin

Lähtökohta

Tässä tutkimuksessa pankkisääntelyn ja -valvonnan arvioinnin lähtökohtana ovat taloustieteen näkemykset pankkisääntelyn tavoitteista ja mahdollisuuksista. Sääntelyn tavoitteena on turvata järjestelmän vakaus ja sitä kautta myös tallettajien saamiset. Yksittäisten oikeusnormien, joiden avulla tavoite pyritään saavuttamaan, tulee olla sisällöltään ja vaikutuksiltaan sopusoinnussa tavoitteen kanssa. Julkisen vallan edustajien eli tässä tutkimuksessa lainsäätäjän, valvontaviranomaisten ja tuomioistuinten tehtävänä on pyrkiä varmistamaan oikeusnormien ja pankkitoimintaan kuuluvien sopimusten pitävyys ja noudattaminen.

Lainsäätäjän yhteydessä tämä tarkoittaa sellaisten oikeusnormien säätämistä, joiden vaikutukset käyttäytymiseen ovat sopusoinnussa lainsäädännön tavoitteiden kanssa, kun sääntelyn kohteet (oikeussubjektit, agentit) käyttäytyvät omalta kannaltaan rationaalisesti. Viimeksi mainittujen osalta kysymys on selkeistä vastuusäännöksistä pankkitoiminnassa ja valvonnassa sekä tarvittaessa sanktioista normien noudattamatta jättämisen yhteydessä.

Valvontaviranomainen ja tuomioistuin lainsäätäjän agenttina jatkavat lainsäätäjän työtä ja omalta osaltaan vastaavat lainsäädännön tavoitteiden toteutumisesta sekä normien tulkinnasta niin, että agentin vastuu normien

---

[93] Vaikka artikkelista ei käy ilmi, mitä muutoksia Keeley pitää perusteltuina, on oletettavaa, että FDICIA:n lähtökohta tiukemmista pääomavaatimuksista ja asteittain tiukkenevista valvontatoimista vastaa myös Keeleyn näkemyksiä oikeansuuntaisista keinoista talletussuojan haittavaikutusten vähentämiseksi. Johtopäätös perustuu siihen, että Keeley on osoittanut, miten alhainen vakavaraisuus lisää insentiiviä ottaa riskejä ylimääräisten tuottojen toivossa.

Keeley viittaa Mertonin tutkimuksiin (1977), joiden mukaan talletussuojaa voidaan pitää pankin näkökulmasta myyntioptiona pankin varoihin, jolloin pankilla/omistajilla on oikeus myydä varansa talletusten eräpäivän arvoon (strike price). Lähtökohdan mukaan pankit pyrkiessään maksimoimaan omien varojen arvon tosiasiassa pyrkivät maksimoimaan myyntioptionsa arvon lisäämällä riskisijoituksia tai minimoimalla sitoutuvan pääoman määrää.

Keeleyn havaintoja tukevat myös Milgrom ja Roberts (1992 s. 175).

noudattamisessa pysyy selkeänä. Samalla valvoja ja tuomioistuin ovat pankkien päämiehiä, ja siihen rooliin kuuluu myös vastuu normien tulkinnasta ja noudattamisen valvonnasta.

First best -ratkaisut

Lainsäädännössä ja valvonnassa tulisi lähtökohtaisesti puuttua niihin perimmäisiin syihin, joista johtuu, että hyvin toimivien markkinoiden edellytykset eivät toimi reaalimaailmassa. Tässä tutkimuksessa niillä tarkoitetaan informaation epäsymmetriaa ja epätäydellisyyttä. First best -ratkaisut liittyvätkin informaation epäsymmetrian ja epätäydellisyyden poistamiseen tähtääviin säännöksiin ja valvontamalleihin. Informaation avoimuuden ja läpinäkyvyyden lisäämisessä keskeinen merkitys on pankkien taloudellista tilaa ja liiketoiminnan riskejä koskevan informaation julkistamista tukevilla tai edellyttävillä oikeusnormeilla tai viranomaismääräyksillä (tilinpäätöskäytäntö, riskien ja vakavaraisuuden mittaaminen). Valvojan kannalta informaation läpinäkyvyyden lisääminen tarkoittaa mm. vain valvojan käyttöön tulevan tiedon (ns. private information) minimoimista, ellei peräti siitä kokonaan luopumista sekä pyrkimistä valvontahavaintojen – positiivisten ja negatiivisten – julkistamiseen.

Second best -ratkaisut

Tehokkaasti toimivien markkinoiden vaatimusta täydellisestä informaatiosta ei voida reaalimaailmassa saavuttaa, ainoastaan lähestyä kyseistä olotilaa. Tästä johtuu, että pankkisääntelyssä ja valvonnassa pankin johto, agentti, tietää first best -säännösten ja -ratkaisujen jälkeenkin pankin tilanteesta enemmän kuin valvojat, tallettajat, velkojat tai jopa omistajat. Lainsäännöksin ja valvonnalla joudutaan puuttumaan erilaisissa päämies-agenttisuhteissa ilmenevään moraalikatoon, maksimoimaan agentin intressiä epätäydellisten sopimusten (oikeusnormien) noudattamiseen sekä minimoimaan moraalikadosta johtuvaa liiallista riskinottoa.

Yleisellä tasolla päämies-agenttisuhteet tulisi järjestää niin, että agentin ja päämiehen roolit ja vastuu pysyvät selkeinä ja toisistaan erotettavissa.

Omistajien vastuun (riskinkantovastuu ja valvontavastuu) tehostamiseksi keskeisiä ovat riittävät ja tosiasiallista vakavaraisuutta mittaavat vakavaraisuussäännökset sekä toimivat selvitystila- ja konkurssisäännökset. Lisäksi talletusvakuutusjärjestelmän vääristävät vaikutukset olisi minimoitava. Kilpailulliset markkinat, joilla mikään yritys ei ole korvaamaton, ovat edellytys implisiittisten turvaverkkojen merkityksen vähenemiselle, mikäli

esim. too big to fail -lähtökohdasta ei voida uskottavasti luopua. Toisaalta tässäkään yhteydessä suojan ei tulisi ulottua pankin vanhoihin omistajiin.

Valvojien vastuun tehostamiseksi ja valvojien toimintaan liittyvän moraalikadon vähentämiseksi valvojien vapaan harkinnan mahdollisuuksia tulisi rajoittaa ja valvojien tulisi etukäteen sitoutua muodollisiin valvonta-menettelyihin, joista pankkien tulisi olla tietoisia.

Tavoiteltava lainsäädäntöprosessi

Lainsäädäntöprosessin tulisi olla sellainen, että se johtaa terveeseen vastuiden jakautumiseen ja terveisiin informaation julkistamissäädöksiin sekä kilpailusäädöksiin. Tämä saavutetaan todennäköisimmin varmistumalla siitä, että lait säädettäisiin ”tietämättömyyden verhon vallitessa” siinä mielessä, että lainsäädännön sisältöön ei vaikuttaisi käsitys siitä, kuka joutuu ja millä tavalla säädettävän oikeusnormin kohteeksi. Ratkaisevaa tulisi olla lainsäädännön tavoite, järjestelmän vakauden turvaaminen ja sen kanssa johdonmukaiset yksittäiset säännökset.

Lainsäädännön sisältöön eivät saisi vaikuttaa sääntelyn kohteena olevien tahojen intressit, jos niitä ei voida perustella yleisen edun ja järjestelmän vakauden näkökulmasta. Vastaavasti valvontaan ja valvojan päätöksiin eivät saisi vaikuttaa pankkien etunäkökohdat, mikäli edut eivät ole sopusoinnussa järjestelmän vakauden kanssa.

Tässä yhteydessä on syytä muistuttaa, että seuraamusharkinnan merkitys kasvaa tavoitteita painottavan lainsäädännön, valvonnan ja laintulkinnan yhteydessä. Seuraamusharkinnan tulee kuitenkin aina pysyä alisteisena lain tavoitteille, sillä muihin seuraamuksiin viittaaminen on usein osoitus vääristyneestä laintulkinnasta tai esim. pankin pyrkimyksestä vaikuttaa valvojan tai lainsäätäjän käyttäytymiseen, jolloin se erkaantuu alkuperäisten sopimusten (oikeusnormien) tavoitteista.

5 Pankkisääntelyn normatiivinen viitekehys

5.1 Kysymyksenasettelusta

Pankkilainsäädännön kehitystä tarkastellaan lainsäädännölle asetettujen tavoitteiden ja tavoitteisiin pääsemiseksi valittujen keinojen näkökulmasta. Tavoite- ja keinovalintoja arvioidaan finalistisesti ja arviointikriteereinä käytetään taloustieteilijöiden näkemyksiä pankkilainsäädännön tavoitteista, optimaalisista keinoista sekä sääntelyn ei-toivotuista haittavaikutuksista. Lainvalmistelun tosiasiallisia vaiheita kuvataan erityisesti 1960-luvun lopulta alkaen aina luottolaitoslain säätämiseen saakka. Tarkastelua ei uloteta systemaattisesti vuoteen 1998 saakka, koska tarkoituksena on keskittyä ennen pankkikriisiä, ei sen aikana tai jälkeen, voimassa olleen lainsäädännön arvioimiseen.

Johtopäätöksenä esitetään, miten Suomen lainsäädännössä heijastuvat taloustieteilijöiden aiemmin tässä tutkimuksessa tarkastellut näkemykset sekä näkemykset normien insentiivivaikutusten tehostamisesta. Oma arviointikohteensa on myös pankkien käyttäytyminen, erityisesti pankkien rooli lain sisältöön vaikuttajana (agent as law-maker, regulatory capture).

Pankkivalvontalainsäädännön kehitystä tarkastellaan niin ikään valvonnalle asetettujen tavoitteiden ja tavoitteisiin pääsemiseksi valittujen keinojen näkökulmasta. Johtopäätöksenä arvioidaan, miten valvonnan painopistealueet ovat muuttuneet, mitä valvonta on merkinnyt eri ajankohtina sekä miten valvontalainsäädännön valmistelussa on nähtävissä taloustieteilijöiden näkemyksiä valvonnan vaikutuksesta pankkien käyttäytymiseen, erityisesti valvonnan ja liiallisen riskinoton välisen kytkennän seurauksena.

Valvontalainsäädännön arviointi painottuu pankkitarkastusvirastoa koskevan lainsäädännön kehitykseen, koska tutkimuksen empiirisessä osassa arvioidaan erityisesti pankkitarkastusviraston toimintaa pankkikriisiä edeltävinä vuosina.

5.2 Sääntelyn peruslinjoista ennen vuotta 1969

Lainsäädännön tavoitteista sekä sääntelyn mahdollisuuksista keskusteltiin paljon viime vuosisadan puolella sekä 1900-luvun alussa. Sääntely ei ollut itsestäänselvyys eri sääntelymuodoista puhumattakaan. Keskustelua leimasi suunnan hakeminen vielä vuosisadan alussa, 50 vuotta ensimmäisten pankkilakien jälkeen.[1]

Pankkien toiminnan sääntelyä on ensimmäisistä pankkilaeista alkaen perusteltu varsin yhdenmukaisesti aiemmin kuvattujen taloustieteen näkemysten kanssa. Esimerkiksi representation-hypoteesi oli keskeinen sääntelyn tavoitteisiin liittyvä näkökohta jo viime vuosisadan puolella.[2] Tallettajien suojaaminen yhdessä rahoitusmarkkinoiden vakauden ja maksujärjestelmän toimivuuden turvaamisen kanssa olikin sääntelyn keskeisiä tavoitteita. Erityisesti säästöpankkilakien tavoitteissa korostui tallettajien suojaaminen: pidettiinhän juuri säästöpankkien tallettajia kaikkein heikoimmassa asemassa olevina arvioimaan sijoituksiinsa liittyviä riskejä. Tallettajien suojaamisen tarve korostui 1930-luvulle saakka. Tämän jälkeen painopisteessä on nähtävissä siirtymistä rahoitusjärjestelmän vakauden turvaamisen suuntaan.

Sääntely alkoi elinkeinotoiminnan vapautta suosivan liberalistisen ilmapiirin vallitessa. Voidaan jopa puhua eräänlaisesta free banking -kaudesta, joka ajoittui pankkisääntelyn ensimmäisiin vuosikymmeniin. Se kuitenkin sai oman sovelluksensa Suomessa, sillä pankkitoimintaa päädyttiin sääntelemään enemmän kuin muuta yritystoimintaa. Vaikka ei katsottukaan voitavan täysin luopua pankkien toimintaa koskevista rajoituksista, toimintaa pyrittiin rajoittamaan niin vähän kuin mahdollista.[3] Free bankingin lähtökohdat ilmenivät meillä myös siten, että pankkilakien määräyksiä tulkittiin väljästi ja julkisen asiamiehen valvonta oli sekä muodollista että vähäistä. Kaiken kaikkiaan keinoissa heijastui pyrkimys vapaan pankkitoiminnan harjoittamiseen. Free banking -koulukunnan keskeisen keinon, luotettavan pankkien tilaa koskevan informaation merkitys, tosin jäi vähäiseksi, vaikka alun alkaen pankkien tuli julkistaa tietyt toimintaa koskevat tiedot määräajoin.

Tämän vuosisadan alussa alettiin laajemmin punnita edellisen vuosisadan lopun liberalistisen linjan toimivuutta. Sääntely alkoi vähitellen tiuketa

---

1 Kalima on väitöskirjassaan Pankkien valvonnasta käsitellyt kattavasti paitsi pankkivalvontajärjestelmän syntyä myös ensimmäisiä pankkilakeja.

Pankkilainsäädännön alkuvaiheita sekä sääntelyn ensimmäistä vuosisataa olen tarkastellut yksityiskohtaisemmin lisensiaatintutkimuksessani (1997 s. 72–88). Väitöskirjassa esitän lyhyen yhteenvedon sääntelyn tavoitteista ja keinoista ensimmäisen sadan vuoden ajalta.

2 *Halme* 1997 s. 75.

3 ”Pankkitoiminta on kehkeytyvä suurimmaksi hyväksi maalle, jos sitä seisovat lakimääräykset sitovat niin vähän kuin mahdollista.” KM 1884:8 s. 36.

ja painopiste siirtyä oman pääoman ja likviditeetin riittävyyden turvaamiseen sekä asiakasriskien ja sijoitustoimintojen riskinoton rajoittamiseen. Sääntelyn aseman voidaan nähdä vahvistuneen erityisesti 1930-luvulta lähtien.

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

Keskustelua oikeusnormien insentiivivaikutusten tehostamisesta käytiin ehkä eniten tämän vuosisadan alussa, kun lainvalmistelussa arvioitiin lainsäädännön tavoitteita ja vaihtoehtoisia keinoja tavoitteiden saavuttamiseksi. Sanktioiden tiukentaminen katsottiin eräissä yhteyksissä jopa tehostetun valvonnan vaihtoehdoksi. Tiukkojen vastuusäännösten katsottiin myös lisäävän säästöpankkien toiminnan luotettavuutta. Viime vuosisadalla voimassa olleissa pankkilaeissa sanktioihin sen sijaan kiinnitettiin huomiota varsin vähän, mitä tuki lisäksi se, että oikeusnormeja tulkittiin väljästi.

5.3 Vuoden 1969 pankkilait

5.3.1 Lähtökohdat ja tavoitteet

Vuonna 1961 valtioneuvosto asetti komitean tarkistamaan ja uudistamaan liikepankkeja, säästöpankkeja ja kiinnitysluottopankkeja sekä niiden tarkastusta koskevaa lainsäädäntöä sekä laatimaan lainsäädäntöehdotuksen osuuskassoille ja osuuskauppojen yhteydessä toimiville säästökassoille. Komitean puheenjohtajaksi kutsuttiin Suomen Pankin johtokunnan jäsen Reino Rossi.

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.[4] Mietinnön pohjalta hallitus antoi eduskunnalle vuoden 1969 valtiopäivillä käsiteltäväksi esityksen eri pankkiryhmiä sekä näiden valvontaa koskeviksi laeiksi.[5] Pankkilainsäädännön yhtenäistämistyö kesti kaiken kaikkiaan yli kahdeksan vuotta.

---

4 KM 1967: A 8.
5 HE 53/1969.

Pankkilainsäädännön tavoitteena pidettiin yleisön saatavien turvaamista ja yleisen edun huomioon ottamista. Tavoitteisiin kiinnitettiin kuitenkin varsin vähän huomiota ja tämän sijasta korostettiin keskeisinä pidettäviä keinoja[6]:

> *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, asiantuntemusta 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, ja tilanne on samansuuntainen vielä 1990-luvullakin.

Eri pankkiryhmät 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 sääntelі 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

---

[6] KM 1967: A 8 s. 7 ja HE 53/1969 s. 1.

– vahingonkorvaus- ja rangaistussäännökset
– erinäiset säännökset.

Säästöpankkeja koskevissa yleisissä säännöksissä ei 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.[7] 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 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 huomioon otetuiksi”. Säännöksen poistamisesta ei asiakirja-aineiston perusteella näytetä keskustellun.

5.3.2 Liiketoimintojen sääntely

Pankin liiketoimintoja koskevat säännökset uusittiin niin, että erikseen lueteltiin kielletyt toiminnot ja toimintojen rajoitukset. Tämä merkitsi säästöpankeille aikaisempaan lakiin nähden vastakkaista menettelyä. Kokonaisuutena arvioiden liikepankkeja koskeva säännöstö vastasi rajoituksiltaan suurin piirtein voimassa olevia määräyksiä. Säästöpankkien toimintaoikeudet laajenivat olennaisesti aiemmasta, vaikka jäivätkin rajoitetummiksi kuin liikepankkien.

Yksittäiset säännökset osittain kiristivät, osittain lievensivät liikepankkien toimintavapauksia, mutta säästöpankkien kannalta kyse oli suurelta osin 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 tällaisten yhtiöiden

---

[7] Vuoden 1933 liikepankkilain (1933/87) mukaan liikepankin osakepääoman tuli olla vähintään 10 miljoonaa tuon ajan markkaa. Vuoden 1931 säästöpankkilain (1931/235) mukaan säästöpankin kantarahaston tuli pankkia perustettaessa olla vähintään 50 000 sen ajan markkaa.

osakkeita enintään 10 % pankin omasta pääomasta. Tämä liikepankkilaissa jo aiemmin ollut määräys laajennettiin koskemaan myös säästöpankkeja, mikä merkitsi laajennusta säästöpankkien toimintaoikeuksiin. Liikepankkilaissa vuodesta 1951 voimassa ollut säännös – missään elinkeinoyhteisössä pankin omistus ei voinut nousta yli 20 %:n kyseisen yrityksen osake- tai osuuspääomasta – laajennettiin koskemaan kaikkia pankkiryhmiä. Paikallispankkien osalta omistussuhteeseen laskettiin myös muiden samaan ryhmään kuuluvien paikallispankkien omistukset. Viimeksi mainitun säännöksen katsottiin tiukentavan voimassa olevia määräyksiä, joten siirtymäajaksi hyväksyttiin viisi vuotta.

Elinkeinoyhteisöjen omistusrajoitussäännösten kiertämisen ehkäisemiseksi hyväksyttiin säännös omistusyhteisöjen kautta tapahtuvan osakeomistuksen rajoittamisesta. Sen mukaan edellä mainittuun 10 %:n rajaan luettiin myös pankin omistusyhteisöjen kautta tehdyt sijoitukset elinkeinoyhteisöjen osakkeisiin.[8]

Tiukennusta liikepankeille merkitsi myös säännös, jonka mukaan pankit saivat omistaa toisen luottolaitoksen osakkeita yhteensä enintään 30 % vastaavan määrän pankin omista pääomista.[9]

Sen sijaan väljennys oli sallia pankeille kiinteistösijoituksia muihin kuin pankkikiinteistöihin 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.[10] Niin komiteanmietinnössä kuin hallituksen esityksessä katsottiin loppujen lopuksi, että uusilla kiinteistösijoitusmääräyksillä ”liikepankit eivät voi keskimäärin laajentaa muihin kiinteistöihin tehtyjä sijoituksiaan nykyisestään, mutta säästöpankeille säännös merkitsee selvää lievennystä”.[11] Säännökseen hyväksyttiin kuitenkin 10 vuoden siirtymäaika niin liikepankeille kuin osuuspankeille. Miksi siirtymäaikaa tarvittiin, jos säännös ei kiristänyt toimintaoikeuksia, ei käy ilmi lainvalmisteluaineistosta.

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.

---

8 Elinkeinoyhteisöjen omistusrajoitussäännöksiä on käsitelty tarkemmin kohdassa 10.3.2.

9 Komitea ja hallitus olivat esittäneet prosentiksi 20:tä, 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.

10 Pankkikiinteistöjen omistus rajoitettiin 10 %:iin pankin taseen loppusummasta. Säästöpankit saivat viisi vuotta siirtymäaikaa: olivathan säästöpankit saaneet aiemmin omistaa pankkikiinteistöjä rajoituksetta.

11 KM 1967: A 8 s. 41 ja HE 53/1969 s. 16.

Säästöpankit saivat uuden lain myötä oikeuden myöntää takauksia, mutta takauksia voitiin myöntää vain turvaavaa vakuutta vastaan. Takauksille ei lakiin sisällytetty vakuuksia koskevaa poikkeussäännöstä, toisin kuin antolainauksen turvaaville vakuuksille.[12]

Turvaavan vakuuden vaatimus ei asiallisesti ottaen muuttunut aiemmin voimassa olleesta säästöpankkilaista, mutta säännöksellä pyrittiin yksinkertaistamaan luotonannon vakuussääntelyä sekä tuomaan joustavuutta hyväksyttävien vakuuksien sisältöön. Tämän tutkimuksen näkökulmasta on olennaista havaita, että turvaavaa vakuutta koskeva säännös merkitsi edelleen lakisääteistä vakuuspakkoa säästöpankkien luotonannolle, ja että tällaista pakotetta ei ollut liikepankkilaissa. Turvaavaa vakuutta koskevaa säännöstä, säännöksen valvontaa sekä tuomioistuinten säännöstulkintaa tarkastellaan lähemmin jäljempänä arvioitaessa säännöksen toimivuutta riskinoton ennalta ehkäisyn näkökulmasta.[13]

5.3.3 Vakavaraisuus ja talletussuoja

Liikepankkien vakavaraisuusvaatimuksia lievennettiin olennaisesti vuoden 1959 alusta voimassa olleen säännöksen (277/1958) mukaisesta, 6.7 %:sta[14] neljään, erityisluvalla kolmeen.[15] Säästöpankkien vakavaraisuusvaatimuksen katsottiin sen sijaan kiristyvän vastapainoksi uuden lain sallimille toimintaoikeuksia koskeville lievennyksille. Vakavaraisuuden minimitasoksi säädettiin säästöpankeilla 2 %, erityisluvalla 1 %.[16] 1990-luvun näkökulmasta katsottuna on merkille pantavaa, että saamisia pankeilta pidettiin riskittöminä ja tästä

---

[12] Poikkeussäännöksellä tarkoitetaan tässä säästöpankkilain 48.2 §:ää, jonka mukaan vakavaraiselle henkilölle ja yhteisölle sai antaa luottoa pelkästään luotonsaajan sitoumusta vastaan yhteensä enintään puolta pankin omasta pääomasta vastaavan määrän. Samalle henkilölle annettu tällainen luotto ei saanut ylittää pankkitarkastusviraston pankille vahvistamaa määrää.

Tätä vastaava väljennys hyväksyttiin takauksille vuonna 1978.

[13] Ks. kohta 10.2.

[14] Tässä mainittu 6.7 %:n vakavaraisuussäännös oli kirjoitettu siihen muotoon, että säännöksellä rajoitettiin sitoumusten enimmäismäärä suhteessa osakepääomaan ja vararahastoon enintään 15-kertaiseksi.

[15] Liikepankkien 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 määrästään sitoumusten yhteismäärään. (LPL 46 §.)

[16] Säästöpankkien vakavaraisuus määriteltiin samalla tavalla kuin edellisessä alaviitteessä kuvattu liikepankkien vakavaraisuus (SPL 58 §). Komitea esitti säästöpankkien vakavaraisuusvaatimukseksi kolmea prosenttia.

syystä sitoumuksista vähennettävinä; 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.[17] Kyseenalaista on kuitenkin, oliko kahden prosenttiyksikön ero liikepankkien vakavaraisuuteen verrattuna perusteltu toimintaoikeuksien eroihin nähden. Kymmenen vuoden siirtymäaika vesitti entisestään tosiasiallisen vakavaraisuuden tiukentumista.[18]

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 määräaikaisluvilla alle lakisääteisen 6.7 %:n,[19] joten vakavaraisuuden alentamisen eräs syy olisi voinut olla lain saattaminen tosiasiallista tilannetta vastaavaksi. Alennusta perusteltiin kuitenkin pankkien vakuusrahastolla, joka tuli pakolliseksi kaikille pankkiryhmille ja jonka viime kädessä tuli turvata tallettajien saamiset. Alennettua vakavaraisuusvaatimusta tuli tarkastella yhdessä vakuusrahastomaksun kanssa. Pankkivaliokunta[20] keskusteli vakavaraisuusvaatimuksen lieventämisestä, mutta päätyi 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*

---

[17] Vuoden 1931 säästöpankkilain mukaan säästöpankin omien rahastojen tuli olla vähintään 10 % käteispanttia, ominaistakausta ja vekseliä vastaan myönnetyistä luotoista. Toisin sanoen, riskipitoisia sijoituksia vastaan lainsäätäjä piti välttämättömänä edellyttää tietyn suuruista omaa pääomaa sen lisäksi, että tällaisten sijoitusten määrä muutoinkin oli rajattu enintään 50 %:iin talletuksista.

Merkille pantavaa on, että säästöpankkien vakavaraisuutta turvasi mainitun lisäksi myös Säästöpankkien vakuusrahasto, joka lain mukaan oli perustettu säästöpankin vakavaraisuuden ja säästöönpanijain saamisten turvaamiseksi.

[18] Siirtymäaikaa jatkettiin viidellä vuodella 1.1.1979 alusta lukien. Näin ollen vuoden 1970 alusta voimaan tullut säästöpankkien vakavaraisuusuudistus tosiasiassa tuli voimaan 14 vuoden kuluttua alkuperäisestä voimaantulosta.

[19] *Eskelinen* 1991 s. 18.

[20] PaVM 3/1969.

rahalaitosten suhteellisen lieviä säännöksiä, vaikka niitä pankkilainsääntöämme 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.[21]

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. Juuri viimeksi mainittuun näkökohtaan valiokunta ilmeisesti viittasi.

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, ja se oli varsin vähän verrattuna talletuskantaan, joka liikepankeilla oli noin 5 miljardia markkaa ja säästöpankeilla noin 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 vuoden 1969 pankkilaissa ja että tallettajien lakisääteinen suoja tosiasiassa heikkeni. Kyseenalaista on myös, riittikö säästöpankkien kahden prosentin vakavaraisuusvaatimus tasapainottamaan laajentuneita toimintaoikeuksia.

Keskusteluissa pankkilakikomitean edustajien kanssa on käynyt ilmi, että vakavaraisuusvaatimusten asettuminen neljään ja kahteen prosenttiin oli kompromissi liikepankkien ja paikallispankkien näkemyserojen yhteensovittamiseksi. Säästöpankkien omat varat olivat perinteisesti hyvin vähäiset, ja ne olivat entisestään pienentyneet 1960-luvulla kiristyneen kilpailun seurauksena. Vakavaraisuuden merkittävä kiristäminen olisi saattanut merkitä toiminnan lopettamisia joissakin säästöpankeissa. Liikepankit puolestaan katsoivat, että yhdenmukaisiin oikeuksiin tuli liittyä yhdenmukaiset velvollisuudet. Asia hoidettiin antamalla liikepankeille hyvitystä siitä, että säästöpankkien vakavaraisuusvaatimus jäi alhaisemmaksi kuin liikepankkien.

Vakavaraisuusvaatimuksen alennuksen perusteleminen vakuusrahastosuojalla oli tosiasiassa kulissi, jolla alennettu säännös saatiin näyttämään

---

[21] Vakuusrahastojen varoista säädettiin suoritettavaksi ne konkurssiin joutuneen pankin tallettajien saatavat, joiden maksamiseen konkurssipesän varat eivät riittäneet. Myös avustuksia tai avustuslainaa voitiin myöntää pankille, jota oli pidettävä elinkelpoisena, mutta joka oli 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 tosiasiassa myönnetty ennen kaikkea avustuksia ja avustuslainoja eikä korvattu konkurssiin joutuneen pankin tallettajien saamisia.

perustellulta. Perustelu oli alun perin liikepankkien kehittämä, mutta tosiasiassa siihen ei komiteassa uskottu. Näin komiteanmietintö oli muodollisesti yksimielinen, mutta lopputulos on ristiriidassa niin lainsäätäjän kuin lainvalmistelijoiden asettamien tavoitteiden kanssa. Toisaalta ratkaisu ja sen välittämät perusteet tukevat sitä taloustieteilijöiden Yhdysvaltojen rahoitusmarkkinoista tehtyä johtopäätöstä, että pankkien vakavaraisuudet ovat talletussuojan voimassa ollessa olleet alhaisemmat kuin muulloin.

Vakavaraisuuden tukena pysytettiin säännös, jonka mukaan pankki ei saanut antaa luottoa tai takausta samalle henkilölle tai olennaisessa taloudellisessa etuyhteydessä oleville henkilöille niin paljon, että siitä voisi aiheutua vaaraa pankin vakavaraisuudelle. Säännökseen liittyviä mahdollisia ongelmia liiallisen riskinoton ennaltaehkäisyn näkökulmasta arvioidaan tarkemmin jäljempänä.[22]

5.3.4 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 lainsäännöksin pyrittiin kassavarantovelvoitteeseen, joka ”turvaisi pankkien maksuvalmiutta käytännön kokemukseen nojautuen hankalammin arvioitavilta pitkän ajan rasituksilta ja jonka rakenne jäisi kunkin pankin tarkoituksenmukaisimmaksi katsomallaan tavalla järjestettäväksi”.[23]

Kaikkien pankkien tuli pitää liikkeensä laatuun ja laajuuteen nähden riittävää ja rakenteeltaan tarkoituksenmukaista kassavarantoa. Liikepankkien kassavarannon tuli olla vähintään 20 % pankin vaadittaessa maksettavista

---

[22] Ks. kohta 10.2.
[23] KM 1967: A 8 s. 51.

veloista ja 5 % pankin muista veloista.[24] Säästöpankin kassavarannon tuli olla 20 % vaadittaessa maksettavista veloista ja 10 % muista veloista.

5.3.5 Pankin lopettamista koskevat säännökset

Toiminnan keskeyttämistä ja lopettamista koskevat säännökset vastasivat aiempien lakien lähtökohtia. Säännösten perustana oli edelleen lainsäätäjän pyrkimys lykätä selvitystilamenettelyn aloittamista mahdollisimman kauas, koska näin katsottiin parhaiten turvattavan tallettajien edut. Vaikka perussäännös liikepankin toiminnan keskeyttämismenettelyn aloittamisesta oli tappioiden aiheuttama osakepääoman häviäminen (vähintään neljäsosa menetetty, säästöpankeilla puolet), ei toimintaa ollut syytä keskeyttää, mikäli omat pääomat eivät olleet alle lakisääteisen vakavaraisuusvaatimuksen. Hallituksen esityksessä todettiin jopa, että vaikka molemmat edellä mainitut kriteerit täyttyisivät (osakepääomaa menetetty, vakavaraisuus alle lakisääteisen minimin), elinkelpoiseksi luokiteltava pankki voi jatkaa toimintaansa, mikäli toiminnan jatkaminen saadaan erilaisin tukitoimenpitein turvatuksi. Tukitoimina laissa mainittiin liikepankkien vakuusrahaston avustus, avustuslaina tai muu pankkitarkastusviraston hyväksymä tapa.

Karkeasti ottaen näytti edelleen siltä, että keskeyttämis- ja lopettamissäännöksiä ei ollut tarkoitettukaan täytäntöönpantaviksi; näkökohta, johon tämän päivän taloustieteilijöiden mukaan liittyy ongelmia säännöksen moraalikatoa lisäävien vaikutusten takia. Taloustieteilijöiden mukaan tehokkaat toiminnan lopettamista ja keskeyttämistä koskevat säännökset ovat välttämättömiä omistajien valvontaintressin säilymisen takia, mutta myös sen takia, että ne vähentävät pankin johdon halukkuutta ottaa liiallisia riskejä.

---

[24] Liikepankin kassavarantoon sai lukea kassan, saamiset Suomen Pankilta, nettosaamiset Postipankilta, liikepankeilta ja ulkomaisilta pankeilta, valtion vekselit, ulkomailla maksettavat ulkomaan rahan määräiset tavaravekselit, valtion, kuntien, kuntainliittojen sekä seurakuntien omat ja niiden takaamat obligaatiot, VM:n tähän tarkoitukseen hyväksymien luottolaitosten obligaatiot sekä ulkomaisissa pörsseissä noteeratut obligaatiot. Pankin saamisiksi muilta pankeilta, lukuun ottamatta Suomen Pankkia, ei saanut 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.

5.3.6 Vahingonkorvaus- ja rangaistusmääräykset

Vahingonkorvaussäännökset otettiin nyt ensimmäistä kertaa pankkilakeihin. Säännökset olivat aiemmin olleet liikepankin osalta osakeyhtiölaissa ja säästöpankin osalta toimitsijoita koskevassa laissa.[25] 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

liikepankissa: *pankin perustaja, hallintoneuvoston tai johtokunnan jäsen, tilintarkastaja ja toimihenkilö vahingosta, jonka nämä tehtävässään ovat tahallisesti tai huolimattomuudesta pankille aiheuttaneet*[26]

säästöpankissa: *isäntä, hallituksen jäsen, valtuutettu, tilintarkastaja ja toimihenkilö vahingosta, jonka nämä tehtävässään ovat tahallisesti tai huolimattomuudesta pankille aiheuttaneet.*[27]

Merkittävä muutos oli pankkitarkastusvirastolle annettu oikeus ajaa korvauskannetta liikepankin tai säästöpankin puolesta, milloin virasto katsoo talletta-jien edun tätä vaativan. Säännös oli perua säästöpankkilainsäädännöstä, missä säästöpankkitarkastuksella oli vuodesta 1931 alkaen ollut oikeus ajaa säästöpankin puolesta korvauskannetta säästöpankin isäntiä tai hallituksen

---

[25] Liikepankin ja säästöpankin johdon vahingonkorvausvastuuta arvioidaan tarkemmin luvuissa 7 ja 8.

[26] Lisäksi perustaja ja jokainen muu, jota tässä momentissa tarkoitettiin, oli velvollinen korvaamaan vahingon, jonka hän tehtävässään oli rikkomalla lakia tai yhtiöjärjestystä tahallisesti tai huolimattomuudesta aiheuttanut pankin velkojalle tai muulle kolmannelle miehelle.

[27] Säästöpankin isäntä ja jokainen muu, jota tässä momentissa tarkoitettiin, oli lisäksi velvollinen korvaamaan vahingon, jonka hän tehtävässään oli rikkomalla lakia tai sääntöjä tahallisesti tai huolimattomuudesta aiheuttanut pankin velkojalle tai muulle kolmannelle miehelle.

jäseniä vastaan, milloin tallettajien (säästöönpanijain) edun oli katsottu tätä vaativan. Itse asiassa säästöpankkien valvontaviranomaisella oli vastaava oikeus ollut jo ensimmäisestä säästöpankkilaista alkaen.[28]

Kalima on katsonut, että pankkitarkastusvirastolle annettu oikeus nostaa kanne ei edellytä, että tallettajien saamisia muutoin ei saada suoritetuksi.[29] Kannevalta on Kaliman mukaan annettu virastolle osittain siksi, että korvausvelvollisilla itsellään ei ole intressiä ajaa kannetta itseään vastaan. Kokemukset 1990-luvun pankkikriisistä ja sen yhteydessä nostetuista vahingonkorvauskanteista tukevat Kaliman käsitystä. Pankkitarkastusvirasto ei ole tätä oikeutta käyttänyt.

Rangaistussäännösten enimmäisrangaistuksiksi säädettiin säästöpankkilain mukainen kuusi kuukautta vankeutta. Liikepankeille säännös merkitsi lievennystä.[30]

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*[31]*, joka tahallaan antaa viranomaiselle pankkia taikka sen asiakasta koskevan väärän tai harhaanjohtavan tiedon,*

---

[28] Ensimmäisessä säästöpankkilaissa oli *kuvernöörille* annettu oikeus nostaa kanne, johon ehkä oli syytä, vaikka asianomistaja ei sitä olisikaan vaatinut. Vuoden 1918 säästöpankkilaissa *lääninhallituksella* oli oikeus nostaa vastaava kanne. Lääninhallituksen tilalle tuli *valtiovarainministeriö* vuoden 1923 lainmuutosten yhteydessä. Säännös täsmentyi vuonna 1931 muotoon, josta sen voidaan sanoa siirtyneen vuoden 1969 pankkilainsäädäntöön *pankkitarkastusviraston* toimivaltuuksiksi: ”Säästöpankkien tarkastajalla on oikeus, milloin se katsoo säästöönpanijain edun sitä vaativan, säästöpankin puolesta ajaa korvauskannetta säästöpankin isäntiä tai hallituksen jäseniä vastaan.”

[29] *Kalima* 1980 s. 351.

[30] Kuvaavaa ensimmäisille pankkilaeille oli sanktioiden lievyys. Ensimmäisessä (liike)pankkilaissa ei ollut lainkaan varsinaisia rikosoikeudellisia rangaistuksia (sakko, vankeus), vaan sanktiot käsittivät oikaisuvelvollisuuden sekä toimiluvan menetyksen. Liikepankkeja koskevat ensimmäiset varsinaiset rangaistussäännökset otettiin kuitenkin jo vuoden 1886 lakiin, mutta niitä tulkittiin varsin väljästi. Rangaistussäännöstö uudistettiin vuoden 1933 liikepankkilaissa.

Ensimmäinen säästöpankkilaki noudatteli liikepankkilain lähtökohtia (oikaisuvaatimus, suoritustila), mutta oikeutti viranomaisten nostamaan kanteen tarpeen vaatiessa, vaikka asianomistaja ei sellaista olisi edellyttänytkään. Säästöpankkien osalta sanktiot noudattivat ensimmäisen säästöpankkilain linjaa aina vuoden 1931 säästöpankkilakiin saakka, jolloin rangaistussäännökset uudistettiin. Liike- ja säästöpankkilakien rangaistussäännöksissä (1930-luvun lainsäädäntö) näkyy yhdenmukaisia piirteitä lukuun ottamatta sitä, että liikepankkien toimielimiä koskevat rangaistusasteikot olivat tiukemmat kuin säästöpankkien. Liikepankkien hallintoelinten maksimirangaistus oli sakkoa tai kaksi vuotta vankeutta, kun taas säästöpankkien vastaava määräys oli sakkoa tai kuusi kuukautta vankeutta.

[31] Säästöpankin isäntää, hallituksen jäsentä, valtuutettua tai toimihenkilöä.

– *liikepankin hallintoneuvoston asettamaa tarkastajaa ja pankin tilintarkastajaa,*[32] *joka tahallaan on antanut väärän tiedon tai jättänyt tekemättä muistutuksen tai ilmoituksen havaitsemastaan puutteellisuudesta tai väärinkäytöksestä,*
– *liikepankin johtokunnan jäsentä*[33] *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 ollutta määräystä. Lisäksi säädettiin sakkorangaistus, jos ”joku muuten muulla kuin 116 §:ssä (93 §:ssä) kerrotulla tavalla” rikkoi lakia tai sen nojalla annettuja määräyksiä (SPL 117 §, LPL 94 §). Yleisestä lainrikkomisesta oli täten olemassa kaksi sanktiota, sakko tai uhkasakko. Asiakirjojen perusteella ei käy ilmi ero säännösten välillä.

5.3.7 Johtopäätökset

Vuoden 1969 pankkilainsäädännön tavoitteissa:

– tallettajien suojaamisessa siten, että pankkien vakavaraisuus ja maksuvalmius ovat riittävät ja että julkinen valvonta on tehokasta
– lainsäädännön epäyhtenäisyyksien poistamisessa ja sellaisen lainsäädäntökokonaisuuden 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 liiketoimintasäännöstö, ja eroavuudet näyttävät perustelluilta.

Sen sijaan lainsäätäjän linjaukset vakavaraisuuden sääntelyssä olivat epäonnistuneita. Liikepankkien vakavaraisuutta 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 tiukennuksiksi. Niinpä pankkien vakavaraisuusvaatimuksia olisi tullut pikemminkin tiukentaa. Alentaminen

---

[32] Säästöpankin tilintarkastajaa.
[33] Säästöpankin hallituksen jäsentä.

ei ollut perusteltua tallettajien suojaamisen näkökulmasta eikä siitä näkökulmasta, miten keskeisenä keinona vakavaraisuutta pidettiin maksuvalmiuden ja julkisen valvonnan ohella.

Pankkilakien linjaukset vakavaraisuuden ja talletussuojan osalta voidaan kiteyttää seuraavasti:

1) Pankkien vakavaraisuus voi olla alhaisempi talletussuojajärjestelmän voimassa ollessa kuin ilman sitä. Talletussuojajärjestelmää pidetään omien pääomien jatkeena.

2) Hyvien pankkien tulee tukea huonoja pankkeja talletussuojajärjestelmän kautta, mutta viranomaiset ovat valmiita subventoimaan hyviä pankkeja alentamalla lakisääteistä vakavaraisuusvaatimusta.

3) Kannatusmaksun ja riskinoton yhteyttä ei pidetä niin olennaisena, että luovuttaisiin yksinkertaisesta, pankin kokoon suhteutetusta maksuperusteesta.

Linjaukset vastaavat taloustieteilijöiden näkemyksiä siitä, miten lainsäädännössä yleensä on perusteltu vakuusrahastojärjestelmien merkitystä. Toisaalta juuri näiden linjausten takia taloustieteilijät kritisoivat järjestelmää. Talletussuojan mieltäminen omien pääomien jatkeena on johtanut tallettajien tosiasiallisen suojan heikkenemiseen. Se mahdollistaa riskinoton kasvattamisen alennettujen pääomavaatimusten takia ja sen takia, että vastuuta vakavaraisuuden ylläpitämisestä siirretään yhdeltä pankilta muille pankeille, viime kädessä veronmaksajille. Alhainen vakavaraisuus heikentää pankin vakautta paitsi siksi, että puskuri riskejä vastaan pienenee, myös siksi, että sen on osoitettu lisäävän pankin johdon insentiiviä ottaa riskejä lisätuottojen toivossa. Riskinotto on mahdollista senkin takia, että vastuun siirtyessä pankilta muille tahoille niin omistajien kuin tallettajien ja muiden velkojien kannustimet valvoa pankin johdon toimia heikkenevät.

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 olettamaa. Keskustelut vahvistavat sitä näkemystä, että vakuusrahastosuojan ja vakavaraisuusvaatimuksen kytkentä oli kulissi, jolla peitettiin se, että liikepankit ostettiin säästöpankkien kahden prosentin vakavaraisuuden taakse. Hinta oli 2.7

vakavaraisuusprosenttiyksikköä.[34] Myönnytyksiä liikepankit tarvitsivatkin: olihan varsin monen vakavaraisuus viranomaisen määräaikaisluvalla alle lakisääteisen minimin. Kaiken kaikkiaan uuden vakavaraisuussäännöstön insentiivivaikutukset olivat lainsäätäjän tavoitteisiin ja vakavaraisuuden turvaamiseen nähden vääristyneet.

Myös säästöpankkien vakavaraisuussäännökseen voidaan liittää edellä kuvattua kritiikkiä. Toimintaoikeuksien laajentaminen ja vakavaraisuusvaatimusten kiristäminen eivät vastanneet toisiaan, etenkin kun otetaan huomioon vakavaraisuussäännöstön pitkä siirtymäaika.

On kuitenkin ilmeistä, että vakuusrahastosuojan rakenteellisen vääristymän todellisia mittasuhteita ei vuonna 1969 ollut mahdollista hahmottaa. Aiemmin on viitattu mm. Keeleyn tutkimuksiin, joissa tarkasteltiin, miksi Yhdysvalloissa talletussuojan haittavaikutukset ilmenivät varsinaisesti vasta 1980-luvulla, vaikka järjestelmän insentiivivääristymät olivat tiedossa jo vuosia aiemmin ja vaikka järjestelmä oli ollut käytössä kymmeniä vuosia. Keeley viittaa siihen, että liiketoimintojen sääntely toimi tasapainottavana tekijänä. Myös meillä näyttää talletussuojajärjestelmä toimineen säännellyssä toimintaympäristössä. Ongelmia alkoi syntyä, kun sääntelyä alettiin merkittävämmin vapauttaa 1980-luvulla. Koska vapauttamisen kanssa samanaikaisesti ei korjattu lainsäädännön rakenteita, rakenteellisissa vääristymissä piilevinä olleet ongelmat realisoituivat ja omalta osaltaan mahdollistivat luottotappioita aiheuttaneen liiallisen riskinoton.

Vahingonkorvaus- ja rikosnormeissa ei myöskään näkynyt selkeästi uusien säännösten mukainen toimintaoikeuksien laajennus. Jossain määrin päinvastaista suuntausta näkyi mm. siinä, että rangaistusasteikkoja lievennettiin ja pankkilainsäännösten rikkomista ja viranomaismääräysten vastaista toimintaa ei lähtökohtaisesti katsottu rangaistavaksi lukuun ottamatta säännöksissä erikseen lueteltuja tapauksia. Tosin säännökset tältä osin olivat jossain määrin epäselvät, sillä yleisestä lainrikkomisesta voitiin rangaista sakolla tai määrätä rikkominen korjattavaksi uhkasakolla. Julkiselle valvonnalle haluttiin antaa entistä keskeisempi asema, mikä sinänsä oli lainsäädännölle asetettujen tavoitteiden mukainen. Valvontaa tarkastellaan myöhemmin yksityiskohtaisemmin.

---

[34] Säästöpankit saivat eduskunnassa vielä enemmän myönnytyksiä kuin komiteassa. Hyväksyihän eduskunta säästöpankkien vakavaraisuusvaatimukseksi 2 %, kun komitea oli ehdottanut 3 %:a.

5.4 Keskeiset lakimuutokset vuosina 1978–1982

Vuoden 1969 pankkilait tulivat voimaan tammikuun alusta 1970. Varsin pian tämän jälkeen katsottiin tarpeelliseksi ryhtyä tarkistamaan voimassa olevia lakeja mm. pankkien liiketoiminnan määrittelyn, sijoitustoimintojen laajuuden, oman pääoman kartuttamismahdollisuuksien, vakuusrahastojen sekä pankkien ulkomaisen toiminnan osalta.[35]

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.[36] Komitean enemmistö katsoi, että tässä tilanteessa ei ollut perusteita laajentaa riskittömiksi katsottujen ja sitoumuksista vähennettävien sijoitusten joukkoa eikä myöskään laajentaa omaan pääomaan luettavia eriä. 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 voida lukea omaan pääomaan. Eduskunta hyväksyikin hallituksen esityksenä, että liikepankkien omaan pääomaan rinnastetaan puolet luottotappiovarauksesta, kuitenkin enintään 1 % sitoumusten yhteismäärästä.[37]

Myös – ja erityisesti – säästöpankit saivat näkemyksilleen lainsäätäjän tuen, sillä vakavaraisuussäännöstöä lievennettiin kolmella tavalla. Säästöpankin omaan pääomaan voitiin lukea puolet luottotappiovarauksesta, kuitenkin

---

[35] Km 1976:66, Pankkilakitoimikunnan mietintö osa I ja Osa II.

[36] Vuoden 1975 lopussa yhden liikepankin, 115 säästöpankin ja 216 osuuspankin vakavaraisuus ei täyttänyt lain vähimmäisvaatimuksia. KM 1976:66 Osa II, s. 30.

[37] Liikepankkilain 46 §:n 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)

enintään puoleen prosenttiin pankin sitoumusten yhteismäärästä.[38] Lisäksi sitoumuksista hyväksyttiin vähennettäväksi enintään puolet (käytännössä) säästöpankkien vakuutusyhtiössä (sävy) vakuutettujen luottojen määrästä.[39] Kolmas lievennys liittyi jo aiemmin mainittuun 2 prosentin vakavaraisuusvaatimuksen siirtymäaikasäännökseen: siirtymäaikaa jatkettiin vuoden 1984 alkuun saakka.

Säästöpankkien takausten anto-oikeutta väljennettiin sikäli, että takauksia voitiin antaa vakavaraisten henkilöiden puolesta pelkästään päävelallisen sitoumusta vastaan niin, että ne yhdessä vastaavanlaisen luotonannon kanssa (SPL 48.2 §) saivat nousta enintään puoleen pankin omasta pääomasta. Suoran luotonannon tavoin yhdelle henkilölle tai yhteisölle annetut tällaiset takaukset eivät saaneet ylittää pankkitarkastusviraston pankille vahvistamaa määrää. Täten takausten vakuussäännöstö vastasi nyt varsinaisen antolainauksen vakuussäännöstöä. Peruslähtökohtana molemmissa oli lakisääteisen vakuuspakon vaatimus, josta sai poiketa vakavaraisten henkilöiden suhteen laissa erikseen säädettyyn rajaan saakka.

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

Uuden osakeyhtiölain (734/78) voimaantulon johdosta 1.1.1980 osakeyhtiömuotoisia pankkeja ja luottolaitoksia koskevien lakien yhteisöoikeudelliset säännökset saatettiin samansisältöisiksi uuden osakeyhtiölain kanssa.[40] 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

---

[38] Säästöpankkilain 58 § 5 momentin säännös on analoginen liikepankkilain 46 § 5 momentin säännöksen kanssa. Sen mukaan ”säästöpankin omaan pääomaan saadaan rinnastaa (1 momentissa tarkoitettua) oman pääoman ja sitoumusten suhdetta laskettaessa puolet sellaisesta luottotappiovarauksesta, jota voidaan säästöpankin sääntöjen mukaan käyttää isäntien kokouksen suostumuksella vain pankin luottotappioiden peittämiseen, kuitenkin enintään määrään, joka vastaa puolta prosenttia pankin sitoumusten yhteismäärästä. Valtiovarainministeriö voi kuitenkin erityisestä syystä antaa pankille luvan rinnastaa luottotappiovaraus omaan pääomaan yli edellä mainitun puolen prosentin enimmäismäärän.” (31.8.1978/680)

[39] Säästöpankkilain 58 §:n 1 momenttiin hyväksyttiin seuraava säännös: ”Mikäli säästöpankki on vakuuttanut myöntämänsä luotot tai pankkitakaukset julkisen valvonnan alaisessa vakuutusyhtiössä luottotappioiden varalta, säästöpankin sitoumuksista saadaan vähentää oman pääoman ja sitoumusten suhdetta laskettaessa pankkitarkastusviraston hyväksymä osuus, kuitenkin enintään puolet vakuutusyhtiön vakuutussopimukseen perustuvan vastuun määrästä.” (31.8.1978/680)

[40] *Erma–Koski* 1985 s. 25.

kanneaikoja tarkistettu. Kanteen nostamista koskevien määräaikojen lyhentämistä ei erityisesti perusteltu hallituksen esityksessä. eikä näihin yksittäisiin säännösmuutoksiin puuttunut myöskään pankkivaliokunta lausunnossaan.[41]

Hallituksen esityksessä uudeksi osakeyhtiölainsäädännöksi[42] liitettiin kanneoikeutta koskevien määräaikojen lyhentäminen vastuuvapautta koskevien säännösten tiukentamiseen.[43] Hallitus esitti voimassa olevaa osakeyhtiölakia muutettavaksi seuraavasti:

> *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. siksi, että ei pidetty kohtuullisena, että esimerkiksi päätös vastuuvapauden myöntämisestä koskisi sellaisia seikkoja, joista päätöksen tekevillä ei ole lainkaan tietoa. Vastuuvapauden oikeusvaikutusten rajaamisen vastapainona ja yhtiön hallituksen jäsenten etujen huomioon ottamiseksi 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.[44] Kanneaikoja ei kuitenkaan tarkistettu. Hallituk-

---

[41] 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”.

[42] HE 27/ 1977.

[43] 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.

[44] HE 28/1982, PaVM 2/1982 sekä LaVM 2/1982.

sen esityksen perusteluiden mukaan säästö- ja osuuspankkilain vahingonkorvaus- ja rangaistussäännökset olivat riittävät. ”Sen vuoksi näihin säännöksiin ehdotetaan tehtäväksi vain teknisluonteisia tarkistuksia.”

Esityksessä tosin kiinnitettiin huomiota siihen, että paikallispankkeja sekä osuuskuntia koskevassa lainsäädännössä ei ole uuden osakeyhtiölain mukaisia ja liikepankkeihin jo sovellettavia säännöksiä lyhyemmistä määräajoista vahingonkorvauskanteen nostamiseksi.[45] Säännökset jätettiin pois säästöpankkeja koskevasta lainsäädännöstä, koska muutokset haluttiin tehdä yhtäaikaisesti molempia paikallispankkiryhmiä koskevina ja ajoittaa yhteen osuuskuntalain muutosten kanssa, mikä laki on osuuspankkien taustalaki.[46]

Lainvalmistelussa näytetään otetun etäisyyttä eri pankkiryhmien toimintojen yhdenmukaistamistavoitteesta, mikä vaikuttaa epäjohdonmukaiselta ajatellen pankkilainsäädännön lähtökohtia aina vuoden 1969 lainuudistuksesta alkaen. Ilmeistä kuitenkin on, että kanneaikojen eroja ei pidetty asiallisesti merkityksellisinä; olivathan vahingonkorvauskanteet varsin harvinaisia pankkitoiminnassa. Tässä tutkimuksessa tarkastellaan myöhemmin[47], ovatko kanneaikoja koskevat erilaiset säännökset myös tosiasiassa johtaneet eroihin säästö- ja liikepankkien toimielinten oikeudellisessa vastuussa 1990-luvun vahingonkorvausoikeudenkäyntien valossa.

Muista muutoksista mainittakoon turvaavaa vakuutta koskevaan säännökseen (SPL 48.5 §) 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 tytärpankkeihin 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. Juuri pääomien ja valuutan sääntelystä luopumista voitaneen meillä pitää sellaisena toimintaympäristön vapauttamisena, joka saattoi käytännössä laukaista lainsäädännön rakenteisiin sisältyneet vääristymät.

---

[45] HE 28/1982 s. 26.

[46] Hallituksen esityksessä todetaan: ”Jos tällaiset säännökset osuuskuntalain uudistuksen yhteydessä otetaan osuuspankkien taustalakina olevaan osuuskuntalakiin, vastaavat säännökset on silloin tarpeen ottaa myös säästöpankkilakiin.”

[47] Asiaa käsitellään tarkemmin luvussa 8.

5.5 Kohti vuoden 1991 talletuspankkilakia

5.5.1 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.[48]

Valtiovarainministeriö asettikin marraskuussa 1982 pankkitoimintatyöryhmän,[49] jonka tehtävänä oli

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

Työryhmän perustaminen viivästyi muutamalla kuukaudella, sillä työryhmän puheenjohtajaksi oli määrä tulla Helsingin kauppakorkeakoulun kanslerin Jaakko Hongon.[50] 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[51] 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.*

---

[48] Pankkivaliokunta käsitteli hallituksen esitystä (28/1982) paikallispankkilakien eräiden säännösten muuttamisesta ja kuuli asiantuntijana muun muassa Jussi Linnamoa. Linnamo kiinnitti valiokunnan huomiota pankkilainsäädännön jälkeenjääneisyyteen.

[49] Työryhmän puheenjohtajana toimi *Antti Hartikka* valtiovarainministeriöstä.

[50] Jussi Linnamon haastattelu 8.10.1996.

[51] VM 1983:16.

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 kaikissa talletuspankeissa sama pankin yhteisömuodosta riippumatta.[52] Komitea sai työnsä valmiiksi kahdessa vuodessa, helmikuussa 1986.[53]

Komitea päätyi ehdottamaan uutta lakia talletuspankkien toiminnasta, ja siihen 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 syntyi tilanne, jossa aikaa vievän kokonaisuudistuksen alle olivat joutumassa kiireisimmät lainsäädäntömuutokset: vakavaraisuussäännöstön uudistaminen ja pankkien tytär- ja osakkuusyhtiöiden saattaminen valvonnan ja pankkilainsäädännön piiriin. Toisin sanoen 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 saatiin erillislain piiriin vasta rahoitustoimintalain tullessa voimaan vuoden 1992 alusta.

---

[52] Komitean puheenjohtajaksi kutsuttiin *Markku Puntila* Suomen Pankista.
[53] KM 1986:2.

5.5.2 Pankkilakityöryhmä vuosina 1986–1987

Edellä kuvatuista ongelmista huolimatta valtiovarainministeriö asetti kiireesti, jo seuraavassa kuussa, maaliskuussa 1986 pankkilakityöryhmän,[54] jonka tuli

- koordinoida eri pankkiryhmien erityislakien uudistamista koskevaa valmistelutyötä
- 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 seuraavan kevään aikana.[55]

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

Oikeusministeriö onkin työryhmän mietinnöstä antamassaan lausunnossa kritisoinut työryhmän kokoonpanoa ja pankkien roolia itseään koskevien säännösehdotusten laatimisessa.[56] Ministeriön lausunnon mukaan valmistelussa ei ollut 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 kuitenkin 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

---

[54] Työryhmän puheenjohtajana toimi *Pekka Laajanen* valtiovarainministeriöstä.
[55] KM 1987:41.
[56] Oikeusministeriön lausunto 17.2.1988 n:o 2690/43/87 OM.

sekä selvitystilaa ja vahingonkorvausvelvollisuutta koskevia säännöksiä, jotka ovat olennaisia oikeusnormien insentiivivaikutusten kannalta.[57]

Työryhmä esitti pankkien vakavaraisuutta koskevien, vuodelta 1970 peräisin olevien säännösten radikaalia muuttamista niin, että oman pääoman vähimmäisvaatimus sidottaisiin sitoumusten sijasta riskeihin, jotka sisältyvät saamisiin, sijoituksiin ja taseen ulkopuolisiin vastuusitoumuksiin.

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, kuitenkin 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
- mainittujen 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

---

[57] 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 tulleissa uusissa laeissa. Rangaistussäännöksistä poistettiin mm. säännös harhaanjohtavien tietojen antamisen sanktioinnista.

Pankkitarkastusvirastolle esitettiin oikeutta määrätä ulkomaisiin saamisiin ja sijoituksiin tai ulkomaalaisen puolesta annettuun vastuusitoumukseen liittyvä oman pääoman määrä. Tämä sai olla enintään 3 prosenttiyksikköä enemmän kuin vastaaville kotimaisille saamisille asetettu oman pääoman velvoite.

Edellä mainitulta pohjalta alkoi nykyaikaisen vakavaraisuussäännöstön 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 käyttöomaisuuteen ei katsottu sisältyvän riskiä, joten tämä ryhmä jätettiin kokonaan riskiluokittelun ulkopuolelle. Luokittelu ei ylipäänsäkään kattanut kaikkia kirjanpidossa taseen vastaaviin sisällytettäviä eriä. Säännöstö syntyi työryhmässä todellisuudessa kompromissin tuloksena, vaikka työryhmän mietintöön ei ole tätä kirjattukaan. Vakuuden huomioon ottamista riskiryhmittelyyn vaikuttavana tekijänä ajoivat erityisesti paikallispankit. Liikepankkien kanta oli neutraalimpi.

5.5.3 Valmistelutyö viivästyy

Muutama viikko pankkilakityöryhmän mietinnön valmistumisen jälkeen asiat saivat yllättävän käänteen. 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. Mm. omaan pääomaan luettavien erien määrä oli tiukemmin rajattu, saamisten riskiluokituksessa ei vakuuksilla ollut merkitystä eikä saamisia pankeilta pidetty riskittöminä. Muitakin eroja oli.

Jussi Linnamo kirjoittikin työryhmälle kirjeen,[58] 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 vakavaraisuuden

[58] *Linnamon* kirje 12.11.1987 ”Highly Esteemed Sir; sekä H.V. Pekan pumpussa”.

laskentatavasta. Suositus sisälsi Linnamon mukaan ”kolme kamalaa asiaa”.[59] Kaiken kaikkiaan BIS:n vakavaraisuussuositus sisälsi niin olennaisia poikkeamia työryhmän aikaansaamaan vakavaraisuusehdotukseen, 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. Kaksivuotiskausi, jossa eri intressiryhmien muodollista ja tosiasiallista valtaa punnittiin, oli varsin vaikea, mutta lopputuloksena oli hallituksen esitys talletuspankkilaiksi.[60]

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 arvonkorotusrahastosta ja luottotappiovarauksesta. Kynnyskysymys oli myös riskikeskittymäsäännös, jossa yhden asiakkaan enimmäisriski olisi suhteutettu omaan pääomaan.

Liikepankkien alun perinkin epäilevä kanta vakuuksien huomioon ottamisesta riskiluokitteluperusteena voimistui. Suomen Pankkiyhdistyksen laki- ja verotoimikunta kokoontui[61] ja päätti, että yhdistyksen 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.

Suomen Pankin edustajalla oli työryhmässä tiukka linja kansainvälisten suositusten mukaisen vakavaraisuusvaatimuksen saamiseksi myös Suomen lainsäädäntöön.[62] Tammikuussa 1989 Suomen Pankin ja pankkitarkastusviraston edustajien välisessä tapaamisessa Suomen Pankki taipui 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

---

[59] 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 oli enemmän kuin Suomessa oli ajateltu. Kolmanneksi riskiluokitus poikkesi niin paljon Suomen esityksestä, että esitys talletuspankkilaiksi olisi tältä osin kirjoitettava uudestaan.

[60] HE 242/1989.

[61] Pöytäkirja 7/1987.

[62] Suomen Pankin johtokunta oli antanut Jännärille ohjeet mm. siitä, että kaikkien pankkiryhmien vakavaraisuussäännökset tulee saada kansainväliset vaatimukset täyttäviksi.

saaneiden pankkien oli noudatettava Baselin komitean suositusten mukaista vakavaraisuutta.

Käytännössä epävirallinen työryhmä valmisteli hallituksen esityksen talletuspankkeja koskevaksi lainsäädännöksi. Esitys annettiin eduskunnalle joulukuussa 1989. Eduskunnassa esityksen käsittely venyi vuoden 1990 lopulle, ja uusittu talletuspankkilainsäädäntö tuli voimaan 1.1.1991. Vakavaraisuussäännöksiä koskevaksi siirtymäajaksi hyväksyttiin kansainvälistä toimintaa harjoittaville pankeille kaksi vuotta ja muille pankeille viisi vuotta. Talletuspankkilain kokonaisuudistus kesti kaiken kaikkiaan yhdeksän vuotta.

5.5.4 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 riittävyyttä 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 BIS:n näkemysten mukaiseen vakavaraisuuden sääntelyyn ennen kuin BIS vuonna 1987 julkaisi vakavaraisuussuosituksensa, jota kansainvälistä toimintaa harjoittavien pankkien tuli noudattaa vuoden 1992 alusta.[63] Myös EY:ssä oli vuodesta 1977 tehty työtä pankkilainsäädännön yhtenäistämiseksi, mihin liittyvät direktiivit jokainen jäsenvaltio oli velvollinen mukauttamaan omaan lainsäädäntöönsä.

Vakavaraisuuden keskeistä merkitystä perusteltiin tallettajien saamisten turvaamisella, yleisen luottamuksen ylläpitämisellä ja systeemiriskin vähentämisellä.[64] Perustelut olivat säilyneet samansuuntaisina ensimmäisten pankkilakien säätämisestä alkaen. Ero oli siinä, että yksi keskeisimmistä keinoista

---

[63] BIS 1985 s. 11 ja BIS 1986 s. 17.

[64] ”Talletuspankkien rahoitusmarkkinoilla saavuttama vahva asema ja keskeinen merkitys kansantaloudessa perustuu pankkien vakavaraisuutta kohtaan tunnettuun luottamukseen. Luottamuksen horjuminen johonkin pankkiin 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 vastaisuudessakin.” KM 1987:41 s. 13–14. HE 242/1989 s. 13–14.

– vakavaraisuus – oli vuodesta 1969 lähtien noussut niin tärkeäksi, että juuri sillä katsottiin parhaiten voitavan saavuttaa lainsäädännön perustavoitteet eli tallettajien suojaaminen ja järjestelmän vakauden turvaaminen.

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, vaihtoomaisuuteen kuuluvien osakkeiden hankkimiseen. Myös rajoituksista omistaa toisten rahoituslaitosten osakkeita luovuttiin. Elinkeinoyhteisöjen omistusta koskevaa vaikutusvaltarajoituksen laskentatapaa ei pidetty tarkoituksenmukaisena. Voimassa olevassa laissa elinkeinoyhteisön osakkeisiin suhteutettu rajoitus (20 %, muutettu 10 %:iin HEssä 231/1986) koski paitsi välitöntä omistusta myös välillistä. Niin ikään säästöpankkien omistukset laskettiin yhteen. Sen sijaan paikallispankkien keskusrahalaitosten omistusta ei laskettu yhteen paikallispankkien omistuksen kanssa. Säännökset olivat johtaneet siihen, että säästö- tai osuuspankkiryhmä saattoi omistaa elinkeinoyhteisön osakkeista 20 %, kun taas liikepankkien konsernit 10 %.

Talletuspankkilakiin säännös muutettiin niin, että 10 %:n rajoituksen (suhteessa elinkeinoyhteisön osakepääomaan) alle luettiin paitsi pankin omistukset myös pankin konserniin kuuluvien tai pankin määräysvallassa olevien yhtiöiden omistukset. Lisäksi 20 %:iin rajoitettiin yhteisomistus, josta talletuspankit tai näiden määräämisvallassa olevat yhteisöt olivat keskenään sopineet tai yksissä tuumin päättäneet. Viimeksi mainitulla säännöksellä pyrittiin estämään 10 %:n omistusrajoituksen merkittävä kiertäminen.

Talletuspankkilaissa haluttiin lisäksi edelleenkin rajoittaa mainittujen sijoitusten enimmäismäärää suhteessa pankin tai sen konsernin omiin pääomiin. Rajoitus kirjoitettiin muotoon, jolla ennakoitiin tulossa olevan

EY:n toisen luottolaitosdirektiivin muutoksia. Pankki tai sen määräämisvallassa oleva yhteisö sai omistaa yhden elinkeinoyhteisön osakkeita enintään 15 % talletuspankin tai sen konsernin omasta pääomasta. Yhteensä tällaisia sijoituksia sai olla enintään 60 % pankin tai sen konsernin omasta pääomasta. Määräyksen sanamuoto – mikäli noudatettiin lain kirjaimen mukaista tulkintaa – kuitenkin johti siihen, että tosiasiassa laissa ei enää ollut rajoituksia pankin elinkeinoyhteisöomistuksille suhteessa pankin omaan pääomaan. Säännös oli nimittäin kirjoitettu siihen muotoon, että 15 %:n ja 60 %:n rajoitus koski elinkeinoyhteisön osakkeita, joita talletuspankki tai sen kanssa samaan konserniin kuuluva yhtiö omisti yli kymmenen prosenttia tai niin suuren osan, että niillä oli yli kymmenen prosenttia kaikkien osakkeiden tuottamista äänistä (TPL 15 §). TPL 13 §:n mukaan talletuspankki ei kuitenkaan saanut omistaa tällaisia osakkeita yli kymmentä prosenttia yhteisön osakepääomasta, joten omaan pääomaan suhteutettua rajoitusta ei olisi voitu soveltaa enintään kymmeneen prosenttiin nouseviin omistuksiin.[65]

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.

5.5.5 Hallituksen esitys ja työryhmien näkemykset – poikkeamat

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

---

[65] Elinkeinoyhteisöjen omistusrajoituksesta suhteessa yhteisön osakepääomaan luovuttiin vuoden 1994 alusta voimaan tulleessa luottolaitoslaissa, jolloin ei enää ollut ristiriitaa tässä tarkastellun sijoitusrajoitussäännöksen suhteen.

Säännökset olivat myös tiukemmat kuin mitä pankkilakityöryhmä oli esittänyt.[66]

---

[66] Talletuspankkilakiin hyväksytty vakavaraisuussäännöstö on kuvattu yksityiskohtaisesti liitteessä 4. Pääpiirteissään hallituksen esitys talletuspankkien vakavaraisuussäännöstöksi (TPL 23–31 §) oli seuraavanlainen:

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 kantarahastoantitilillä olevat varat
- vararahasto
- arvonkorotusrahasto
- puolet vaihto-omaisuuden ja sijoitusomaisuuden arvostusvarauksista
- vapaan oman pääoman rahastot ja käyttämättömät voittovarat vähennettynä tappioilla
- muut pankkitarkastusviraston hyväksymät, edellisiin 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 edellisiin 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 mainittua suhdetta laskettaessa.

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

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

Riskiryhmittelyä koskevat säännökset

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.

BIS:n suosituksesta hallituksen esitys poikkesi mm. siinä, että arvonkorotusrahastot luettiin ensisijaisiin omiin pääomiin, paikallispankkien keskinäisissä vakuutusyhtiöissään vakuuttamat luotot rinnastettiin pankkisaamisiin sekä eräät toissijaisen oman pääoman erät saatiin lukea tähän ryhmään ilman rajoituksia.[67]

Kahdessa asiassa hallituksen esitys poikkesi sekä pankkitoimintakomitean että pankkilakityöryhmän näkemyksistä.[68] Poikkeamat olivat olennaisia.

Hallituksen esityksessä talletuspankin vakavaraisuus laskettiin paitsi emopankin myös pankin konsernin osalta. Konsernimäärittely noudatti osakeyhtiölain mukaista määrittelyä, jossa ratkaisevaa konsernisuhteen

---

– saamiset Suomen Pankilta ja siihen rinnastuvilta keskuspankeilta sekä näiden takaamat saamiset
– paikallisena valuuttana 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
– maturiteetiltaan alle vuoden 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.

67 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.

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

muodostumiselle oli määräävä osakeomistus tai määräävä vaikutusvalta. Konserniin eivät täten kuuluneet alle 50-prosenttisesti 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 %. Eroa ei tehty rahoitustoimintaa harjoittavien yhtiöiden ja muiden yhtiöiden välillä.

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-prosenttisesti omistettujen, konserniin kuulumattomien, pankkitoimintaa harjoittavien 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 pankkiryhmiin tosiasiallisten omistus- ja vaikutusvaltasuhteiden mukaisesti. Tällöin esimerkiksi säästöpankkiryhmää olisi tullut käsitellä yhtenä kokonaisuutena samalla tavalla kuin liikepankkien tytär- ja osakkuusyhtiöiden muodostamaa kokonaisuutta. Tähän ei voitu mennä taustalainsäädännön puuttuessa, joten osittaiskonsolidoinnista luovuttiin kokonaan. Toinen syy poikkeamaan lienee ollut se, että osakkuusyhtiöt (rahoitustoimintaa harjoittavat) eivät kuuluneet pankkitarkastusviraston varsinaiseen valvontaan, joten tietojen saaminen näistä yhtiöistä oli ongelmallista.[69]

Toinen poikkeaminen liittyi vakavaraisuuden tueksi tarkoitettuun säännöstöön, 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.*

---

[69] Oikeusministeriö kiinnittikin lausunnossaan huomiota siihen, että konsolidointimenettelyyn tarvittavat tiedot saattavat olla liikesalaisuuksia eikä ole itsestään selvää, että talletuspankille voi näitä tietoja ilmaista.

Säännös olisi merkinnyt prosenttirajoituksen takia tiukennusta aiempaan, mutta vakuuden huomioon ottamisen takia lievennystä aiempaan.[70] Käytännössä säännös olisi merkinnyt tiukennusta pankkien suurasiakasriskinottoon, sillä erityisen suuret markkamääräiset vakuusvajeet pankeilla tapasi olla juuri suurasiakkaiden suhteen; pidettiinhän näiden lainanmaksukykyä hyvänä huolimatta mahdollisesta reaalivakuuksien 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 nähden 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.*

Säännöksen lähtökohta on linjassa hallituksen sääntelylle asettamien yleisten tavoitteiden kanssa, nimittäin 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 perusteluita joutuu kritisoimaan. Vetoaminen valtiolta oleviin saamisiin ei voi olla peruste siihen, että omaan pääomaan sidotusta prosenttirajasta luovutaan kokonaan. Tärkeämpi syy lienee ollut se, että paikallispankit, erityisesti ilmeisesti osuuspankit, vastustivat omiin pääomiin suhteutettuja riskikeskittymärajoja. Olisihan säännös rajoittanut paikallispankkien antolainausta, sillä paikallispankkien omat pääomat olivat varsin alhaiset. Liikepankit suhtautuivat tilanteeseen neutraalimmin, joten

---

[70] Tiukennuksen ja lievennyksen astetta on kuitenkin vaikea arvioida, koska riskikeskittymäsäännöksen tulkinta on alun alkaen ollut varsin ongelmallista. Säännöksen ja sen tulkinnan tarkoituksenmukaisuutta liiallisen riskinoton ennalta ehkäisemisen näkökulmasta arvioidaan tarkemmin luvussa 10, kohdassa 10.2.

viranomaisten tehtäväksi olisi hallituksen esitystä valmistelleessa epävirallisessa työryhmässä jäänyt rajoituksen läpivieminen.

Riskikeskittymäsäännöksen tarkoituksenmukaisuutta ja insentiivivaikutuksia riskinoton ennalta ehkäisemisen näkökulmasta on arvioitu yksityiskohtaisesti luvussa 10. Tässä yhteydessä todettakoon, että vakuuksien merkityksen korostaminen lain esitöissä ilman, että tästä otettiin mainintaa itse lakiin, on omalta osaltaan lisännyt säännöksen tulkintaongelmia ja saattanut heikentää säännöksen toimivuutta riskinottoa ennalta ehkäisevänä säännöksenä.

5.5.6 Lain eduskuntakäsittely

Pankkivaliokunta antoi hallituksen esityksestä mietinnön lokakuussa 1990.[71] 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. Valiokunta kiinnitti huomiota vielä 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).[72]

Esko Seppäsen vastalause oli pitkä, yli seitsemän sivua. Poliittisesti värittyneessä vastalauseessaan Seppänen kiinnitti huomiota mm. pääoma-

---

[71] PaVM 8/1990.

[72] 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.

markkinoiden liberalisoimisen seurauksiin sekä pankkien 1980-luvulla harjoittamaan ns. kasinopelitoimintaan. Tällaista toimintaa Seppänen kuvasi konkreettisin esimerkein eri pankkiryhmien osalta ja toi esiin, miten lain säännöksiä omistusrajoituksista on ollut mahdollista kiertää. Lisäksi hän otti esimerkkejä, miten pankkien tilaa koskevia tietoja oli kaunisteltu ja miten pankit olivat riskien välttämisen sijaan ruvenneet ottamaan riskejä, mutta siirtäneet kyseiset riskit taseidensa ulkopuolelle.[73]

Seppäsen näkemykset eivät saaneet laajempaa kannatusta myöskään lain toisessa käsittelyssä eduskunnassa. Kannatuksen vähyyteen lienee osaksi vaikuttanut asioiden esittämistavan voimakas poliittinen väri. Huomionarvoinen näkökohta Seppäsen vastalauseessa oli se, että siinä pyrittiin estämään 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.

5.5.7 Johtopäätökset

Talletuspankkilailla 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 normien ja

---

[73] *Seppänen* 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 §).

talletusten suojaamisen näkökulmasta.[74] Näistä näkökulmista uudet lait merkitsivät parannusta pankkien toiminnan sääntelyssä.

Lainsäädännön keskeisimmät puutteet liittyivät

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

Pankkilainsäädännön kokonaisuudistus kesti yhdeksän vuotta. Näin pitkä viive on jälkikäteen osoittautunut merkittäväksi puutteeksi. Lain valmistelun aikana pankkien toimintamuodot muuttuivat olennaisesti. Muutosten suunta ja perussisältö, vaikkakaan eivät ilmeisesti niiden lopulliset seuraukset, olivat viranomaisten ja lainsäätäjän tiedossa. Riskinoton rajoittamista sääntelevät normit ja osakkuusyhtiöiden toimintojen sääntely tulivat voimaan liian myöhään. Näin siitäkin 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 mukauttaminen Suomen lainsäädäntöön osoitti, miten pankit, tässä tapauksessa erityisesti paikallispankit, voivat vaikuttaa ja vaikuttavat lain säännöksiin (agent as law-maker). Viranomaisilta olisi edellytetty tiukempaa otetta, mutta vallitseva käytäntö korosti konsensusta, ei eriävien näkökohtien esiintuomista.

Vaikka uusi vakavaraisuussäännöstö lisäsi omistajien valvontainsentiivejä sekä oli oikeansuuntainen pankin johdon riskinoton rajoittamisen näkökulmasta, talletuspankkilain säännöksissä ei riittävästi otettu huomioon

---

[74] Talletuspankkilaissa 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 laskentaperusteen on oltava sama kaikille vakuusrahastoon kuuluville pankeille. Kannatusmaksujen on oltava yhteensä vähintään 0.01 % ja enintään 0.5 % rahastoon kuuluvien pankkien viimeksi vahvistettujen taseiden yhteenlasketusta loppusummasta.

Kannatusmaksun määräytyminen riskit huomioon ottavaksi otettiin lakiin 30.4.1992. Tuolloin säädettiin (TPL 51 §): ”Kannatusmaksun tulee perustua pankin toiminnassaan ottamiin riskeihin. Kannatusmaksun laskentaperusteen 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.

juuri niitä riskejä, jotka syntyivät 1980-luvun puolivälissä pankkien rahoitustoimintaa harjoittavissa osakkuusyhtiöissä. Näin oli 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. Lisäksi vakavaraisuussäännökset poikkesivat kansainvälisistä lähtökohdista, mikä lienee ollut ainoa käytännön vaihtoehto saada uudelle säännöstölle myös pankkien hyväksyntä. Riskinoton ennalta ehkäisemisen näkökulmasta oikeusnormien kannustinvaikutukset jäivät puutteellisiksi myös siinä suhteessa, että säännöksiä suurasiakasriskien rajoittamisesta suhteessa pankkien omiin pääomiin ei esitetty eduskunnalle.

Lain valmistelun eri vaiheita arvioitaessa huomio kiinnittyy myös siihen, että valmisteluvaiheessa tuotiin varsin vähän esiin taloustieteilijöiden näkemyksiä sääntelyn ei-toivotuista vaikutuksista ja pankkien käyttäytymisestä.

Pankit hajauttivat toimintojaan 1980-luvulla merkittävässä määrin arvopaperikauppaa, sijoitustoimintaa ja rahoitustoimintaa harjoittaviin osakkuusyhtiöihin, mikä piti sisällään moraalikatoon liittyviä piirteitä ja osoitti, miten oikeussubjektin omaan hyvinvointiin tähtäävä rationaalisuus pankkien käyttäytymisessä ilmenee. Toimintojen riskit kasvoivat, mutta ne pyrittiin siirtämään sääntelyn ulkopuolisiin yhtiöihin, valvonnan ulottumattomiin. Taloustieteilijöiden mukaan agentti (pankki) voi kiertää säännöksiä ja toimia päämiehen (lainsäätäjän, valvojan) edun tai säännösten hengen vastaisesti, jos agentti ei kanna täyttä vastuuta toimien seurauksista tai jos tämä ei saa täyttä hyötyä tekojensa tuloksista. Näistä näkökulmista lainvalmisteluvaiheessa olisi voitu arvioida niin pankkien toimia kuin sääntelyn vaikutuksia enemmän kuin mitä asiakirjojen perusteella näytettiin tehdyn.

Keskusteluissa lainsäädännön valmisteluun osallistuneiden henkilöiden kanssa on tullut esiin, että taloustieteilijöiden näkemykset agentin toimintatavoista ovat vaikuttaneet lain valmisteluun sikäli, että säännösten uudistamisessa on pyritty ottamaan huomioon, miten uusi säännös vähentäisi mahdollisuuksia kiertää säännösten tarkoitusta. Lainvalmistelijat ovat lähteneet siitä, että säännöksiä noudatetaan ensisijaisesti kirjaimen, ei hengen mukaan, ja ajattelutavasta näkyy joitakin viitteitä asiakirja-aineiston perusteella.[75] Johtopäätösten teko säännösten kiertämisestä näyttää kuitenkin jääneen kesken.

---

[75] Talletuspankkilakiesityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan pyrkimyksiin estää säännöksen kiertäminen mm. 14 ja 20 §:ää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa.

5.6 Luottolaitoslain säätäminen

5.6.1 Lain tavoitteet

Talletuspankkilain eduskuntakäsittelyn yhteydessä syksyllä 1990 oli jo selvää, että rahoitussektoria koskevaa lainsäädäntöä joudutaan varsin pian uudistamaan vastaamaan Euroopan yhteisön pankkidirektiivien mukaisia vaatimuksia, kävihän Suomi neuvotteluita liittymisestä Euroopan talousalueeseen ETAan. Välittömästi talletuspankkilain eduskuntakäsittelyn jälkeen valtiovarainministeriö asetti rahoituslainsäädännön tarkistamistoimikunnan, jonka tuli selvittää Suomen kansainvälisten, erityisesti Euroopan talousalueeseen liittyvien velvoitteiden vaatimat muutokset maamme luotto- ja rahoituslainsäädäntöön.[76] Toimikunta antoi mietintönsä tammikuussa 1992.[77] Toimikunta jatkoi epävirallisena työryhmänä hallituksen esityksen valmistelemista. Hallitus antoi esityksen luotto- ja rahoituslaitoksia ja niiden toimintaa koskevaksi laiksi syksyllä 1992.[78] 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.

---

[76] Toimikunnan puheenjohtajana toimi *Pekka Laajanen*.
[77] KM 1992:13. Rahoituslainsäädännön tarkistamistoimikunnan mietintö.
[78] HE 295/1992.

EY:n luottolaitosdirektiivejä[79] 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

---

[79] 73/183/ETY Neuvoston direktiivi itsenäistä toimintaa harjoittavia pankkeja ja muita rahoituslaitoksia koskevien, liikkeen perustamisvapauteen ja palvelujen tarjoamisen vapauteen 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.

mukaisesta 10 %:n vaikutusvaltarajoituksesta.[80] Aiemmin on todettu, miten talletuspankkilain omistusrajoitussäännökset olivat sisäisesti ristiriitaisia. Nyt tämä ristiriita poistettiin.

Kansallisen tarpeen huomioon ottaminen liittyi siihen, että maamme rahoitusmarkkinoiden tila oli olennaisesti heikentynyt ja pankkien riskit kasvaneet. Tilanteen korjaamiseksi hallitus ja toimikunta esittivät, että Suomen lainsäädäntöön otettaisiin ”jo tässä vaiheessa” EY:n direktiiviehdotuksen mukainen säännös suurten vastuiden rajoittamisesta suhteessa pankin omiin pääomiin.[81]

---

[80] 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 tarkoitetulla 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) tarkoitetun vakuutusyhtiön osakkeita eikä osakkeita ja osuuksia, joiden omistamien luottolaitoksen, sen tytäryrityksen taikka 5 §:n 2 momentissa tarkoitetun luotto- tai rahoituslaitoksen asiakkaan liiketoiminnan tervehdyttämisen yhteydessä on välttämätöntä.”

[81] Luottolaitoslain yleissäännös riskikeskittymistä ja riskien hallinnasta sisällytettiin säännösten alkuun talletuspankkilaissa olleiden lähtökohtien mukaisesti. Yleissäännös koski myös luottolaitoksen konsolidointiryhmää. Sen 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. Luottolaitoksella, omistusyhteisöllä ja niiden kanssa samaan konsolidointiryhmään kuuluvalla yrityksellä tulee olla toimintaansa nähden 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.

EY:n komissio oli vuonna 1987 antanut suosituksen, miten ehkäistä yhdeltä asiakkaalta olevien vastuiden liiallinen keskittyminen. 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 %:n rajoitus) jo vuodesta 1986 alkaen, mutta esitys ei edennyt 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, mikä vähentää säännöksen merkitystä siirtymäaikana. Oikeansuuntainen säännös luonnollisesti on.

5.6.2 Keskeinen sisältö

Vakavaraisuusvaatimussäännöstön tarkistukset merkitsivät oman pääoman lisätarvetta erityisesti osuus- ja säästöpankeille. 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. Säästöpankeille muutos

---

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 voimaan tullessa 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.

merkitsi noin 1–1.5 prosenttiyksikön ja osuuspankeille runsaan kolmen prosenttiyksikön oman pääoman lisätarvetta.

Jossain määrin vähäisempi vaikutus oli muilla tarkistuksilla, kuten arvonkorotusrahastojen siirtämisellä toissijaisiin omiin varoihin[82] ja mahdollisuudella tehdä uusi, yleinen luottotappiovaraus ennalta tunnistamattomien tappioiden kattamiseksi. Ensisijaisiin omiin varoihin luettiin nyt pankkikriisin hoidon yhteydessä käyttöön otettu uusi instrumenttimuoto, pääomasijoitus. Instrumenttimuoto kehitettiin, kun valtio myönsi luottolaman torjumiseksi pankeille oman pääoman ehtoista lainaa. Jotta tämä olisi vakavaraisuustukea, sijoituksen ehdot rakennettiin sellaisiksi, että sijoitus voitiin myös kansainvälisten määräysten mukaan lukea ensisijaisiin omiin varoihin.[83]

Luotto- ja rahoitustoimintaa harjoittavien, konsolidointiryhmään[84] kuuluvien osakkuusyhtiöiden (20–50 %) riskit otettiin uudessa laissa huomioon ns. konsolidointiryhmän vakavaraisuudessa ns. pääomaosuusmenetelmän mukaan.[85] Tämä tarkoittaa, että osakkuusyhtiöiden tilivuoden voitto emoyhtiön omistusosuutta vastaavassa suhteessa otetaan huomioon konsolidoidussa vakavaraisuudessa.[86] Muiden kuin konsolidointiryhmään kuuluvien luotto- ja rahoituslaitosten osakkeet, joista luottolaitos omisti yli 10 %, tuli vähentää luottolaitoksen omista varoista.

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. Alun perin säännös valtiovarainministeriölle annetusta oikeudesta rajoittaa pankin

---

82 Luottolaitoslaissa muutettiin termi *oma pääoma* termiksi *omat varat*.

83 Instrumentin rinnastettavuutta omiin varoihin ovat kritisoineet mm. jotkut tilintarkastajat, koska instrumentti on kuitenkin takaisinmaksettava ja täten velan luonteinen.

84 Konsolidointiryhmään kuuluivat lähtökohtaisesti paitsi tytäryhtiöt myös yhtiöt, joilla oli pankin kanssa yhteinen hallinto (LlL 5 §).

85 Menetelmästä on toisissa yhteyksissä käytetty nimitystä ”yhden rivin konsolidointi”. EY:n konsolidoitua valvontaa koskevan direktiivin mukaan menetelmä ei tarkoita menetelmän kohteena olevien yritysten sisällyttämistä konsolidoituun valvontaan. Talletuspankkilaissa päädyttiin ns. vähennyslaskumenetelmään, mikä ei lainkaan huomioinut yhtiöiden toimintaan sisältyneitä riskejä.

86 Euroopan neuvoston direktiivi luottolaitosten konsolidoidusta valvonnasta (92/30/ETY) lähtee siitä, että suhteellisesta konsolidoinnista voidaan päättää tapauksissa, joissa toimivaltaisten viranomaisten mukaan sellaisen emoyrityksen vastuu, jolla on osa yhtiön pääomasta, 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 se toteutetaan. Viranomaiset voivat erityisesti sallia tai päättää pääomaosuusmenetelmän käytöstä. Menetelmä ei tarkoita kyseessä olevien yhtiöiden sisällyttämistä konsolidoituun valvontaan.

toimintaa määräajaksi sisällytettiin hallituksen esitykseen talletuspankkilaiksi. Tuolloin edellytyksenä toiminnan rajoittamiselle oli tallettajien tai muiden velkojien edun vahingoittamisen uhka. Määräyksellä haluttiin antaa viranomaisille lisää valtuuksia hoitaa pankkien ongelmia.

Valtiovarainministeriö ei ole toistaiseksi käyttänyt tätä oikeutta. 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 säännösten[87] tavoin säännöksen uskottavuutta heikentää se, että viranomaisten oletetaan käyttävän säännöksen mahdollistamia oikeuksia erittäin pidättyvästi.

Luottolaitoslain vakavaraisuussäännöksiä on sittemmin muutettu mm. vuonna 1996 lisäämällä lakiin markkinariskiä koskevat määräykset. Pankin toiminnasta aiheutuvat riskit voidaan jakaa luotto-, markkina- ja likviditeettiriskiin sekä operationaaliseen ja strategiseen riskiin.[88] Markkinariskiä koskeva säännös liittyy koko taseen valuuttakurssiriskiin sekä kaupankäyntisalkun riskeihin.[89] Kaupankäyntisalkun valuuttakurssiriski sisältyy koko taseen valuuttakurssiriskiin. Näin ollen kaupankäyntisalkun markkinariski kattaa korkoriskin, osakkeiden hintariskin, vastapuoliriskin sekä selvitysriskin. 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) on voimassa olevien säännösten mukaan 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 muutamalla prosenttiyksikön kymmenyksellä.

---

87 Selvitystilasäännösten tarkoitus on alun perin ollut nostaa selvitystila- ja konkurssimenettelyn aloittamiskynnys mahdollisimman korkealle, mihin nähden toimiluvan peruuttamissäännöksen tarkoitus lienee ollut erilainen.

88 Mm. hallituksen tiedonanto 1996 s. 86.

89 Kaupankäyntivarastoon luetaan arvopaperit ja johdannaissopimukset, jotka on hankittu ns. trading-tarkoitukseen, sekä sellaiset velat ja johdannaissopimukset, jotka suojaavat trading-tarkoitukseen hankittuja eriä.

5.6.3 Lain eduskuntakäsittely

Lain eduskuntakäsittelyssä päähuomio kohdistui pankkisalaisuutta 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 pankkisalaisuutta ja henkilön yksityisyyden suojaa sekä haittaamatta elinkeinotoimintaa. Tämä johti siihen, että Rahoitustarkastuksen velvollisuudeksi säädettiin julkisen luottotappiorekisterin ylläpitäminen.[90]

Lisäksi talousvaliokunta edellytti lukuisasti täsmennyksiä ja selvennyksiä.[91] Tämän tutkimuksen kannalta tärkeimpänä mainittakoon konsolidointiryhmää koskeva täsmennys:

> *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 omistusyhteisön tai niiden tytäryrityksen kanssa yhteisesti.*

Konsolidointiryhmää koskevan määräyksen tarkoituksena oli saada vakavaraisuussääntelyn piiriin pankkien rahoitustoimintaa harjoittavat omistusyhteisöt (luotto- ja rahoituslaitokset), joissa pankki käytti asiallisesti ottaen määräysvaltaa mutta joita kuitenkaan ei muodollisten omistusrajoitusten mukaan voitu lukea sääntelyn piiriin. Rahoitustarkastukselle annettiin oikeus määrätä, millä laskentatavalla omistusyhteisöt tuli lukea konsolidointiryhmän vakavaraisuuteen. Kuten edellä on mainittu, Rahoitustarkastus edellyttää pääomaosuusmenetelmää eli ns. yhden rivin konsolidointia, joka

---

[90] 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 pankkisalaisuutta ja haittaamatta elinkeinotoimintaa tai yksityisen henkilön suojaa. Näitä tietoja ei voida pitää liikesalaisuutena.”

[91] Talousvaliokunta edellytti myös sanktiomääräystä viranomaiselle annettavasta väärästä tiedosta. Valiokunta katsoi, että tiukempaa sanktionormia tarvitaan valvonnan luotettavuuden lisäämiseksi ja väärinkäytösten salailun ehkäisemiseksi.

Valiokunnan ehdotuksesta luottolaitoslakiin otettiin säännös (LlL 98.2 §), jonka mukaan ”luottolaitosrikoksesta on tuomittava myös säästöpankin isäntä sekä luottolaitoksen hallintoneuvoston tai hallituksen jäsen, valtuutettu, toimitusjohtaja, toimihenkilö tai tilintarkastaja, joka on antanut valvovalle viranomaiselle luottolaitosta tai sen asiakasta koskevan väärän tai harhaanjohtavan tiedon, jollei muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta”.

ei vastaa talletuspankkilakia valmistelleen komitean esittämää osittaiskonsolidointia.[92]

Talousvaliokunnan mietintöön jätti kansanedustaja Martti Korhonen (vas) vastalauseen. Vastalauseen yksityiskohtainen osa sisälsi perusteluita pankkisalaisuussäännöstön 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.

5.6.4 Johtopäätökset

Luottolaitoslain säätäminen oli seurausta Euroopan yhteisön asettamista vaatimuksista. Vakavaraisuussäännöstön saaminen kansainvälisesti vertailukelpoiseksi toteutettiin lopullisesti tässä yhteydessä. Säännöstön ulottamista rahoitustoimintaa harjoittaviin osakkuusyhtiöihin oli yritetty vuosia, ja siihen saatiin nyt parannusta. Yhden rivin konsolidointimenetelmä ei sekään huomioi luotto- ja rahoitustoimintaa harjoittavien osakkuusyhtiöiden saamisiin ja sijoituksiin sisältyviä riskejä täydellistä tai osittaiskonsolidointia vastaavalla tavalla. Säännös yhdelle asiakkaalle annettujen luottojen rajoittamisesta suhteessa omaan pääomaan saatiin Suomen lainsäädäntöön kansainvälisten vaatimusten myötä ja varsin pitkällä viiveellä.

Taloustieteilijöiden näkemykset lainsäädännön ja erityisesti talletussuojajärjestelmän vaikutuksista pankkien toimintaan eivät näytä nousseen keskusteluun. Lainvalmistelussa ei ole tuotu esiin taloustieteen havaintoja

a) lainsäädännön, erityisesti talletussuojan ei-toivotuista vaikutuksia
b) pankkien suhtautumista normien noudattamiseen
c) viranomaisten omien toimien vaikutuksista pankkien käyttäytymiseen.

---

[92] Ks. KM 1987:41 s. 20, 69–72.

5.7 Pankkivalvontalainsäädäntö ennen vuotta 1969 pääpiirteittäin

5.7.1 Liikepankkien valvonnasta

Liikepankkien valvonta oli ensimmäisissä pankkilaeissa määrätty pankkikohtaisille, senaatin asettamille julkisille asiamiehille.[93] Asiamiehet olivat sivutoimisia ja valvonta oli muodollista. Asiamiesten toimintaa pyrittiin tehostamaan ja heidän valvontatyötään yhdenmukaistamaan ohjesäännöllä, jonka antaminen säädettiin senaatin velvollisuudeksi vuoden 1886 pankkilaissa.Senaatti hyväksyi ohjesäännön (johtosääntö) ensimmäisen kerran vuonna 1891. Ohjesäännön merkitys jäi tosiasiassa vähäiseksi valvonnan tehostamista ajatellen, sillä siihen kirjattiin vain voimassa olevan lain mukaiset asiamiehelle kuuluvat oikeudet ja velvollisuudet.[94] Asiamiehen oikeudet rajoittuivat viime vuosisadan lopulla oikeuksiin olla läsnä pankin hallituksen kokouksissa, yhtiökokouksessa sekä tilintarkastuksessa. Lisäksi senaatilla oli oikeus peruuttaa pankin toimilupa tai edellyttää pankkia korjaamaan lainvastainen menettely.

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.

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 kanteiden nostamiseen pankin johtokunnan jäseniä sekä valvojia vastaan. Kanteista ja syytteistä kuitenkin luovuttiin, vaikka todettiinkin, että julkinen asiamies ei ollut havainnut pankin taseiden ja muiden asiakirjojen väärennöksiä eikä muita väärinkäytöksiä.[95] 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,[96] alettiin entistä enemmän esittää vaatimuksia liikepankkien valvontajärjestelmien tehostamiseksi.

---

[93] Kalima on väitöskirjassaan Pankkien valvonnasta käsitellyt laajasti pankkivalvontalainsäädännön kehitystä ensimmäisistä pankkilaeista alkaen.

[94] *Kalima* 1980 s. 80.

[95] *Kalima* 1980 s. 97.

[96] *Kalima* 1980 s. 100.

Korpisaari esitti väitöskirjassaan vuonna 1915 näkemyksiä pankkivalvonnan tehostamisesta.[97] Hän totesi, että pankkivalvonta ei missään maassa ole kyennyt kokonaan estämään väärinkäytöksiä ja pankkihäiriöitä. Pankkien valtiontarkastuksen suurimpana ongelmana Korpisaari piti sitä, että yleisö ymmärtää valvonnan mahdollisuudet ja merkityksen suuremmaksi kuin ne todellisuudessa ovat. Tallettajat jopa pitävät valtiota vastuullisena pankkien toiminnasta eivätkä pidä tarpeellisena itse lainkaan valvoa pankkeja. Lisäksi lakisääteiset pakotteet saada pankit noudattamaan valvojan ohjeita olivat Korpisaaren mukaan usein tosiasiassa 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 lakisääteisiä sanktioita tehokkaammat taloudelliset pakotteet käytettävänään.

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”.[98] Korpisaari ja Schybergson edustivatkin eräässä mielessä ääripäitä suhtautumisessa julkiseen valvontaan. Vielä tarvittiin yksi hylätyksi tullut lakialoite[99] ja Suomen irtaantuminen Venäjän vallasta ennen kuin mielipiteet kääntyivät suopeiksi keskitetyn liikepankkien valvontaorganisaation perustamiselle.

Tämän päivän pankkivalvontaorganisaation juuret luotiin vuonna 1922, jolloin eduskunta hyväksyi lain pankkiyhtiön toiminnan valvonnasta. Lain mukaan valtiovarainministeriön alaisuudessa toimi nyt kaikkien liikepankkien valvonnasta vastaava kollegiaalinen pankkitarkastusvirasto, jossa oli pankkiylitarkastajan ohella kaksi pankkitarkastajaa. Liikepankit olisivat halunneet, että pankkitarkastus olisi annettu yhden pankkien asioita tuntevan ja pankkien luottamusta nauttivan henkilön tehtäväksi.[100] Pankkivaliokunta ei kuitenkaan pitänyt suotavana tarkastuksen keskittämistä yksiin 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 katsottiin tarpeelliseksi tallettajien etujen turvaamiseksi. Muistamme, että vuoden 1933 liikepankkilakiin sisällytetyt keinot olivat varsin hyvin sopusoinnussa lain perustavoitteen eli tallettajien saamisten

---

97 *Korpisaari* 1915 s. 290–306.

98 *Kalima* 1980 s. 104–105.

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

100 Asiaan kiinnittivät lausunnoissaan huomiota sekä Keskuskauppakamari että Pankkiyhdistys.

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 ehkäistä epätervettä kilpailua ja täten edistää tallettajien suojaamista.[101]

Kalima[102] on katsonut, että pankkitarkastusviraston perustaminen merkitsi 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 sopusointuun tavoitteiden kanssa. Tallettajien suojaaminen on alun alkaen ollut keskeinen lainsäädännön ja valvonnan tavoite, mutta sen saavuttamiseksi valitut keinot olivat vielä 1800-luvulla ristiriidassa tämän tavoitteen kanssa. Pankkivaliokunnan mietintöön jätetyt vastalauseet[103] osoittavat kuitenkin, että pankkivalvontaan keinona turvata tallettajien saamisia 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 kuukausitilailmoitusten sisältö ja luotettavuus saataisiin paranemaan. Näin katsottiin voitavan lisätä tallettajien mahdollisuuksia valvoa pankkien toimintaa. Näkemys heijastaa free banking -koulukunnan painottamia first best -keinoja.

Uudessa laissa pankkitarkastusviraston valtuuksia lisättiin julkisten asiamiesten valtuuksiin nähden. Aiemman lain mukaisia läsnäolo-oikeuksia laajennettiin oikeuteen kutsua koolle pankin hallituksen kokous tai yhtiökokous. Pankkien toiminnan valvomisessa viraston päätehtävät olivat (valtioneuvoston päätös 1 ja 2 §)

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

---

[101] PaVM 4/1921 s. 1.
[102] *Kalima* 1980 s. 112.
[103] Kirjallisen vastalauseen jättivät edustaja Hästbacka ja edustaja Homen.

Tietojensaantioikeuksia, toimiluvan peruuttamisvaltuuksia sekä lainvastaisen päätöksen oikaisuvaltuuksia täsmennettiin[104]. Lisäksi valtioneuvostolle annettiin oikeus määrätä pankki suljettavaksi ja asetettavaksi suoritustilaan, jos pankin hallitus oli laiminlyönyt selvitystilaa koskevien määräysten noudattamisen.

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.[105] Näitä lisäyksiä vastustivat mm. lainsäädäntömuutoksia valmistelleen pankkilakikomitean Keskuskauppakamaria ja liikepankkeja edustaneet jäsenet.[106] Komiteassa oli myös epäilyksiä ylipäänsä pankkitarkastusviraston mahdollisuuksista 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 tietojensaantioikeuksien laajentamiseen. Lisäksi valiokunta kiinnitti huomiota keinoihin, joilla pyrittiin varmistamaan viraston asianmukainen valvonta.[107] Viraston velvollisuuksiin huomion kiinnittäminen on sikäli merkittävää, että se voidaan nähdä lainsäätäjän pyrkimyksenä vähentää viraston toimintaan liittyvää mahdollista tehottomuutta ja saada viraston toiminta tehokkaaseen kontrolliin. 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.[108] Tämä laajennus viranomaisten toimivaltuuksis-

---

[104] Virastolle annettiin oikeus kieltää pankkia panemasta täytäntöön lain tai yhtiöjärjestyksen vastainen päätös tai edellyttää täytäntöönpannun päätöksen oikaisemista. Valtioneuvostolla oli oikeus peruuttaa pankin toimilupa, mikäli pankki oli huomattavassa määrin poikennut lain tai yhtiöjärjestyksen määräyksistä.

[105] Lakiin otettiin nyt määräykset mm. liikepankkien velvollisuudesta antaa tietoja suurehkoa luottoa nauttivien asiakkaiden vastuista.

[106] KM 1931:14 s. 48–55. Pankkilakikomitea.

[107] 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.”

[108] Uudessa laissa valtioneuvostolla oli oikeus peruuttaa pankin toimilupa aiemmassa laissa määriteltyjen tilanteiden lisäksi (lain tai yhtiöjärjestyksen rikkominen) myös silloin, jos pankin toiminnassa ”muuten on ilmaantunut sellaisia vakavia epäkohtia, että on syytä varoa pankin toiminnan voivan vahingoittaa yleistä etua”.

sa oli yhdessä pankkien tiedonantovelvollisuuksien laajentamisen ja osingonjakokiellon määräämistä koskevan säännöksen kanssa merkittävä muutos valvontalaissa.

Liikepankkien valvontaa koskevat säännökset säilyivät vuoden 1933 lain mukaisina aina vuoden 1969 pankkilakien uudistuksiin saakka.

5.7.2 Säästöpankkien valvonnasta

Säästöpankkien valvonta on ensimmäisestä säästöpankkilaista alkaen ollut keskitettynä erityiselle valtion virkamiehelle, senaatin alaiselle säästöpankkitarkastajalle. Tarkastajan tehtävät määriteltiin ennen muuta tarkastajia koskevassa ohjesäännössä (johtosääntö). Tehtäviin kuului paitsi toimien lainmukaisuuden valvonta myös säästöpankkien neuvonta ja vuosittaisen katsauksen laatiminen säästöpankkien tilasta. Merkittävimmistä valvontaan liittyvistä oikeuksista mainittakoon kuvernöörin oikeus – säästöpankkitarkastajan esityksestä – edellyttää lain tai sääntöjen vastainen toimenpide korjattavaksi, pantavaksi säästöpankki suoritustilaan tai nostettavaksi kanne tarvittaessa.

Säästöpankkien valvonta säilyi asiallisesti otettuna ensimmäisen säästöpankkilain mukaisena aina 1920-luvulle saakka.[109] Tarkastajat olivat läheisessä yhteistyössä säästöpankkien edustajien kanssa, painottivat neuvontaa ja asioiden hoitoa yhteistyössä ja nauttivat yleistä arvostusta säästöpankkien piirissä.[110]

Tilanne muuttui 1920-luvulla. Vuonna 1924 maa jaettiin kuuteen itsenäisesti toimivaan tarkastuspiiriin. Kuusterän mukaan tarkastus siirtyi tällöin sekä fyysisesti että henkisesti osaksi valtiovarainministeriötä.[111] 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.[112]

Tarkastajan valvontatehtäviä täsmennettiin ja lisättiin tarkastajan valtuuksia vaatia säästöpankin hoidossa ilmenneen virheen korjaamista.[113]

---

[109] Kuvernöörille ensimmäisen säästöpankkilain mukaan kuuluneet oikeudet siirrettiin lääninhallitukselle vuoden 1918 säästöpankkilaissa ja valtiovaranministeriölle vuoden 1923 säästöpankkilaissa.

[110] *Kuusterä* 1995 s. 229.

[111] *Kuusterä* 1995 s. 229.

[112] *Nyman* 1948 s. 172.

[113] Mikäli virhe liittyi lain tai pankin sääntöjen rikkomiseen, valtiovarainministeriön tuli edellyttää korjaamista.

Säästöpankkien painostus tarkastuksen keskittämisestä ryhmän sisäisesti järjestettäväksi voimistui 1930-luvulla. Kalima on katsonut, että painostukseen vaikutti kilpailevien osuuskassojen toiminta ilman minkäänlaista julkista valvontaa.[114] Vuonna 1939 säästöpankkilakia muutettiinkin 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.

Säästöpankkitarkastuksen valtuuksia vahvistettiin merkittävästi 1930-luvulla. Tietojensaantioikeuksia täsmennettiin, tarkastajalle annettiin oikeus olla läsnä säästöpankin hallituksen ja isäntien kokouksessa sekä tilintarkastuksessa. Tarkastajalla oli nyt myös oikeus kutsua koolle hallituksen tai isäntien kokous. Merkittävä muutos oli oikeuttaa säästöpankkitarkastaja tai säästöpankkitarkastus kieltämään lain tai sääntöjen vastaisen päätöksen täytäntöönpano tai edellyttämään lainvastaisen päätöksen korjaamista. Valtiovarainministeriölle, sittemmin lääninhallitukselle annettiin oikeus uhkasakolla tukea säästöpankkitarkastajan päätöstä.

Säästöpankkitarkastajan valtuudet alkoivat muistuttaa liikepankkien tarkastusviranomaisen valtuuksia, jopa eräiltä osin olivat pidemmälle meneviä. Säästöpankkitarkastukselle mm. annettiin vuonna 1939 oikeus asettaa erityinen asiamies pankkiin, mikäli pankin hoidossa oli ilmennyt taitamattomuutta, huolimattomuutta tai väärinkäytöksiä. Tarkastuksella oli lisäksi oikeus nostaa ja ajaa korvauskannetta isäntiä ja hallituksen jäseniä vastaan. Molemmat tässä mainitut oikeudet pankkitarkastusvirasto sai vuoden 1969 laissa.

Keskustelu säästöpankkitarkastuksen siirtämisestä säästöpankkiryhmän sisäisen valvonnan alaiseksi virisi uudelleen 1940-luvun lopussa. Säästöpankkiliitto tuki tarkastuksen siirtämistä liiton alaisuuteen, vaikkakin valtiovarainministeriön kontrollissa. Joulukuussa 1952 hyväksyttiin säästöpankkilakiin muutos:

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

Säästöpankkitarkastus vastusti lakimuutosta ja saikin näkemyksilleen myönnytyksen uuteen lakiin. Lakiin otettiin nimittäin määräys säästöpank-

---

[114] *Kalima* 1980 s. 139.

kien 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 samansuuntainen vielä tänäkin päivänä. Valtiovallan valvontavastuuta säästöpankkien tarkastuksesta on tosin lisätty

a) siirtämällä säästöpankkiliiton alaisen säästöpankkitarkastuksen toiminnan ohjaus ja valvonta pankkitarkastusviraston tehtäväksi (vuosi 1969)
b) velvoittamalla säästöpankkitarkastusta antamaan pankkitarkastusvirastolle kaikki viraston vaatimat tiedot, jotka ovat tarpeen säästöpankkien valvontaa varten.

Säästöpankkien tarkastusneuvoston lisäksi lakiin haluttiin säännös, jonka oli määrä tehostaa valtiovallan mahdollisuutta kontrolloida säästöpankkitarkastuksen toimintaa. Lain mukaan säästöpankkitarkastuksen toiminta voitiin keskeyttää ja valita tilalle valtioneuvoston alainen säästöpankkitarkastus, jos kävi ilmi, että valvonta oli ollut puutteellista.[115] Säännöksen voidaan katsoa tasapainottaneen säästöpankkien ja valtiovallan intressejä tilanteessa, jossa säästöpankkiryhmä sai näkemyksiään huomioon otetuksi uuteen lakiin enemmän kuin julkinen valta. Tämän tutkimuksen näkökulmasta säännöstä voidaan myös pitää oikeansuuntaisena sanktionormina valvonnan ex ante tehostamiseksi. Säännös oli voimassa vuoden 1969 lainuudistukseen saakka.

5.8 Vuoden 1969 pankkitarkastuslaki

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

---

[115] SPL 58.3 §: ”Mikäli 2 momentissa tarkoitetussa julkisen asiamiehen toimittamassa tarkastuksessa ilmenee, että säästöpankkien keskusjärjestön asettama säästöpankkitarkastus ei säästöpankkien toiminnan valvontaa toimittaessaan ole riittävässä määrin kiinnittänyt huomiota säästöpankkien vakavaraisuuteen ja säästöönpanijain edun turvaamiseen, valtiovarainministeriön on viipymättä ilmoitettava asiasta säästöpankkitarkastukselle ja asianomaiselle keskusjärjestölle. Jos tästä huolimatta valvontatoimenpiteitä ei kohtuullisessa ajassa ja tyydyttävällä tavalla tehosteta, voi valtioneuvosto määrätä säästöpankkien keskusjärjestön asettaman säästöpankkitarkastuksen toiminnan keskeytettäväksi joko määräajaksi tai toistaiseksi sekä asettaa sen tilalle välittömästi valtiovarainministeriön alaisena toimivan säästöpankkitarkastuksen, jonka tehtävät ja toimivallan valtioneuvosto samalla määrää.”

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 kaikille ryhmille 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 annettavaksi pankkitarkastusvirastolle lainsäädännön joustavuuden lisäämiseksi.

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

1) yleisohjeiden antaminen tarkastuksen suorittamiseksi
2) säästö- ja osuuspankkitarkastuksen toiminnan ohjaus ja valvonta
3) pankkitoiminnan kilpailuolosuhteiden seuraaminen ja yleiseltä kannalta hyväksyttävän taloudellisen kilpailun edistäminen (esitysten tekeminen asiasta)
4) neuvojen ja ohjeiden antaminen valvottaville pyydettäessä
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 panemasta täytäntöön lainvastainen päätös eivät nekään asiallisesti muuttuneet. Toimiluvan peruuttamista koskevia 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 §).

Säästöpankkilaissa ollut määräys asiamiehen asettamisesta valvomaan pankin hallintoa sisällytettiin nyt pankkitarkastuslakiin ja täten koskemaan myös liikepankkeja. Aiemmin säästöpankkitarkastuksella ollut oikeus ajaa

korvauskannetta pankin hallitusta tai isäntiä vastaan siirrettiin nyt pankkitarkastusviraston oikeudeksi. Säännös sisällytettiin liikepankki- ja säästöpankkilakeihin.

Johtopäätöksiä

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 voi heikentää valvonnan uskottavuutta, koska etujärjestön tavoitteet ja valvonnan tavoitteet voivat joutua ristiriitaan keskenään.

Uusi pankkitarkastuslaki ei muuttanut olennaisesti pankkivalvontaviranomaisten 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 Pakkasen tekemän ehdotuksen äänin 87 vastaan 84. Pankkilakikomitea oli kannattanut kustannusten kattamista valtion varoista, mutta hallitus esitti aiemman käytännön säilyttämistä, ja sille kannalle eduskuntakin loppujen lopuksi tuli.

5.9 Pankkivalvonta 1990-luvulla

Vuoden 1969 pankkitarkastuslakia tarkistettiin 1970- ja 1980-luvuilla, mutta tarkistukset eivät lähtökohtaisesti merkinneet olennaisia muutoksia valvontavaltuuksiin. Pankkitarkastusviraston oikeuksia täsmennettiin mm. säätämällä, että viraston valvonnasssa olevien oli kirjanpidossaan noudatettava viraston antamia ohjeita. Tämän tutkimuksen kannalta merkittävänä voidaan pitää vuoden 1978 pankkitarkastuslakiin otettua säännöstä, jonka mukaan pankkitarkastusvirasto voi kieltää lain, yhtiöjärjestyksen tai sääntöjen vastaisen päätöksen täytäntöönpanon myös, jos rikkominen on tapahtunut välikäden tai pankin määräämisvallassa olevan yhteisön välityksellä. Muutoksen ajankohtaa on pidettävä merkityksellisenä, koska säännös on poikkeus yleisestä tilanteesta, että lainsäädäntö jäi jälkeen pankkitoiminnan kehityksestä. Apuyhtiöiden käyttö lisääntyi 1980-luvulla eli ajankohtana, jolloin välikäden käytön estämistä koskevat erityissäännökset olivat jo olemassa. Myöhemmin osoitetaan konkreettisin esimerkein, mitä ongelmia

valvontaviranomaisilla oli niiden yrittäessä tehokkaasti vedota välikäden käyttökieltosäännökseen.

5.9.1 Vuoden 1991 pankkitarkastuslaki

Pankkilainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä uudistettiin myös pankkitarkastusta koskeva lainsäädäntö (laki pankkitarkastusvirastosta 1990/1273). Viraston oikeudet ja velvollisuudet säilyivät lähes muuttumattomina, mutta viraston tehtävät lisääntyivät talletuspankkilain edellyttäessä viraston päätöksiä mm. eräiden taseen ulkopuolisten erien riskipitoisuuden arvioimiseksi. Edelleen katsottiin tarpeelliseksi täsmentää viraston oikeuksia antaa pankeille sitovia ohjeita. Tästä syystä lakiin otettiinkin säännös, jonka mukaan valvottavien tuli kirjanpidossaan, tilinpäätöksessään ja konsernitilinpäätöksessään noudattaa pankkitarkastusviraston määräyksiä.

Viraston tehtäviin lisättiin myös talletuspankin sopimusehtojen käytön ja markkinoinnin valvonta. Jo aiemmin olivat viraston valvontatehtävät ja valvonnan alue merkittävästi lisääntyneet valvottavien piirin kasvaessa.[116] 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 merkittävää sikäli, että sen jälkeen kun lainsäätäjä vuoden 1969 lakimuutosten yhteydessä oli asettunut tukemaan julkista valvontaa ja uskonut sen mahdollisuuksiin, eduskunnassa ei tutkimuksessa käytetyn aineiston perusteella näyttäisi juurikaan esiintyneen kritiikkiä pankkivalvonnan kykyyn ja tapaan hoitaa tehtäviään.

Tässä yhteydessä palautettiin säästöpankkitarkastukselle sillä ennen vuotta 1970 ollut oikeus nostaa vahingonkorvauskanne säästöpankin lukuun, mikäli tallettajien tai kantarahasto-osuuksien omistajien etu tätä vaatii. Säännös vastasi pankkitarkastusvirastolle vuoden 1969 lainuudistuksissa annettua ja säästöpankkilaista omaksuttua oikeutta. Pankkitarkastusviraston tavoin myöskään säästöpankkitarkastus ei ole käyttänyt tätä oikeutta 1990-luvun pankkikriisin yhteydessä.

---

[116] 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 voimaantulon myötä.

5.9.2 Rahoitustarkastus syntyy

Valtioneuvosto asetti lokakuussa 1990 finanssiryhmäkomitean selvittämään pankkien ja vakuutuslaitosten yhteistyöhön ja kilpailuun liittyviä kysymyksiä.[117] 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:

– vakavaraisuuslaskentaa
– riskinottoa ja maksuvalmiutta
– kilpailun turvaamista ja kuluttajan- tai asiakkaansuoja
– toimintojen erillisyyttä ja työeläkejärjestelmää
– valvontaa.

Komitea kuuli asiantuntijoina pankkitarkastusviraston ja Suomen Yhdyspankin edustajia vakavaraisuuslaskennan osalta. Akateemisen alan edustajia kuultiin kilpailun turvaamista ja kuluttajansuojaa käsittelevässä jaostossa. Komitea antoi mietintönsä marraskuussa 1991, kaksi kuukautta Skopin haltuunoton jälkeen.[118]

Komitea ehdotti uuden valvontaviranomaisen, Rahoitustarkastuksen, perustamista 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 suhteen eduskunnan pankkivaltuuston alainen.

Välittömästi komitean mietinnön valmistuttua asetti valtiovarainministeriö työryhmän, jonka tehtävänä oli laatia ehdotus tarvittavasta lainsäädännöstä finanssiryhmäkomitean mietinnössä ehdotetun Rahoitustarkastuksen perustamiseksi.[119] 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 esityksen pankkitarkastusviraston siirtämiseksi Suomen Pankin yhteyteen.

---

[117] Komitean puheenjohtajaksi kutsuttiin hallintoneuvos *Pekka Hallberg*.
[118] KM 1991:36.
[119] Työryhmän puheenjohtajana toimi hallitusneuvos *Seppo Kiviniemi* valtiovarainministeriöstä.

Hallitus antoi esityksensä rahoitustarkastuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi (HE 319/1992) 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.[120] Eduskunnan pankkivaltuutettujen tehtävistä talousvaliokunta edellytti säädettävän selkeästi, että pankkivaltuutetuilla oli Rahoitustarkastuksessa

[120] 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.

vain hallintoon kuuluvia tehtäviä sen mukaan kuin rahoitustarkastuslaissa ja laissa Suomen Pankista säädetään.[121]

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

---

[121] Pankkivaltuuston roolia Rahoitustarkastuksen hallinnon ja toiminnan valvonnassa on sittemmin ehdotettu vahvistettavaksi joulukuussa 1996 julkistetussa rahoitustarkastustyöryhmän muistiossa. Työryhmä esittää tarkennettavaksi ja laajennettavaksi pankkivaltuuston tehtäviä samalla kun rahoitustarkastuslakiin esitetään otettavan yleissäännös siitä, että Rahoitustarkastuksen hallintoa ja toimintaa valvoo pankkivaltuusto. Käytännössä pankkivaltuuston ehdotetaan ennen kaikkea käsittelevän Rahoitustarkastuksen vuotuisen toimintakertomuksen ja antavan eduskunnalle vuosittain kertomuksen Rahoitustarkastuksen toiminnasta ja hallinnosta sekä pankkivaltuuston käsittelemistä tärkeimmistä asioista.

Työryhmän Rahoitustarkastusta edustanut jäsen Kaiju Kallio jätti eriävän mielipiteen, joka koski Rahoitustarkastuksen johtokunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan määräämistä koskevaa työryhmän ehdotusta. Kallio katsoi, että työryhmän ehdotus (pankkivaltuusto määrää puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan Suomen Pankin (pj) ja valtiovarainministeriön (vpj) esityksestä) supistaa merkittävästi pankkivaltuuston toimivaltaa, varsinkin kun otetaan huomioon, että jo johtokunnan jäsenet nimitetään vain asianomaisten viranomaisten esitysten perusteella.

Kallion näkemykseen on syytä yhtyä sikäli, että pankkivaltuuston roolin vahvistaminen saattaisi olla eräs keino valvonnan tarkoituksenmukaisuuden kontrolloimiseksi ja tätä kautta valvontainsentiivien tehostamiseksi. Eriävässä mielipiteessä tarkoitettujen säännösehdotusten aineellinen merkitys tosin on vähäinen.

Vuoden 1998 alusta voimaan tulleissa muutoksissa ei rajoitettu pankkivaltuuston oikeutta nimittää rahoitustarkastuksen johtokunnan jäsenet sekä määrätä puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja. Toisaalta pankkivaltuuston valtuuksia lisättiin varsin rajallisesti. Johtokunnan jäsenten nimittämiseen liittyvien asioiden ohella pankkivaltuustolle annettiin Rahoitustarkastuksen työjärjestyksen vahvistaminen johtokunnan esityksestä. Sen sijaan pankkivaltuusto ei edelleenkään anna esim. kertomusta eduskunnalle Rahoitustarkastuksen toiminnasta.

5.9.3 Johtopäätöksiä rahoitustarkastuslaista

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

Lainvalmistelussa tai eduskuntakäsittelyssä ei myöskään keskusteltu mahdollisista tarpeista arvioida uudelleen valvonnan tavoitteita, Rahoitustarkastuksen tehtävien painopistealueita ja niihin liittyviä toimintatapojen tarkistamisia. Ei myöskään keskusteltu valvontaviranomaisen omien toimien vaikutuksista pankkien käyttäytymiseen ja lainsäännösten noudattamiseen.

Eri pankkiryhmiä koskevan valvonnan yhtenäistäminen jäi niin ikään aiemman lainsäädännön mukaiseksi, sillä edelleenkään ei kajottu säästö- ja osuuspankkitarkastuksen asemaan. Käytännön valvontatyön uskominen pankkiryhmän etujärjestön alaisuuteen on omiaan heikentämään valvonnan uskottavuutta, koska se heikentää valvonnan riippumattomuutta ja saattaa synnyttää intressiristiriitoja valvonnan ja järjestön tavoitteiden välillä. 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.

5.10 Rahoitusvalvonnan uudistamispyrkimyksistä

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 päätyi rahoitustarkastuksen ja keskuspankin asiantuntijatyöryhmän tekemään selvitykseen ”Rahoitustarkastuksen toiminnan kehittäminen”.[122] 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.

---

[122] Rahoitustarkastuksen työryhmämuistio 1/96.

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

> *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 ylikuormitettuina 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 1980-luvun alussa, viimeistään luvun puolivälissä. Arangon käsitykseen näkemyksen puuttumisesta voi myös yhtyä. Näkemyksen puuttuminen saattoi johtaa myös siihen, että kiireisinä hankkeina pidettiin vääriä hankkeita sekä siihen, että valvontaresursseja suunnattiin kokonaisuuksien valvonnan sijaan esim. yksittäisten lupien kautta tapahtuvaan toimintojen valvontaan. Viimeksi mainittu sitoi paljon resursseja, mutta tuotti suhteellisen vähän hyötyä esimerkiksi riskinoton ennalta ehkäisemistä ajatellen.[123] Pankkilainsäädännön vuosikymmenen kestänyttä kokonaisuudistusta tärkeämpi olisi saattanut olla vaiheittainen eteneminen, jolloin keskeiset lainsäädännölliset puutteet olisi saatu nopeammin ratkaistuksi.

Suomen Pankin ja pankkitarkastusviraston valvontaresurssien yhdistäminen on ennen muuta organisatorinen osittaisratkaisu: oikeansuuntainen, mutta ilman valvonnan tavoitteiden ja painopisteiden uudelleenarviointia se ei riittävästi tehosta 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*

---

[123] Eräänä esimerkkinä tästä ovat myöhemmin tarkemmin arvioitavat takausten ylitysluvat sekä käyttöomaisuuden arvonkorotusluvat. Arviointi osoittaa, että panostaminen yksittäisiin lupiin ja yleensäkin yksittäisten asioiden valvontaan ei ole tehokas tapa hoitaa järjestelmän vakauden valvontaa.

ja vakuutusvalvonnan kanssa. Tavoitteet pyritään saavuttamaan mahdollisimman pienin kustannuksin yhteiskunnalle.

Rahoitustarkastuksen tehtävinä, tämän tutkimuksen terminologian mukaan tavoitteeseen 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 riskinkantokykyynsä nähden 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 sillä siis voisi olla merkittäviä oikeudellisia seuraamuksia pankkien liiketoimintojen epäonnistuessa. Työryhmä painotti myös sitä, että Rahoitustarkastuksen työ toimeenpanevana hallinnollisena viranomaisena on 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 sekä oikeusnormien insentiivivaikutusten tehostamiseksi. Taloustieteilijöiden näkemyksiä

a) valvonnan vaikutuksista pankkien käyttäytymiseen
b) valvonnan ei-toivotuista vaikutuksista
c) insentiiveistä valvojan oman toiminnan tehostamiseksi

ei kuitenkaan näytetä ainakaan suoranaisesti arvioidun.

Valvottavien tilaa koskevan informaation luotettavuuden, riittävyyden ja oikea-aikaisuuden turvaamisen nostaminen erääksi keskeiseksi Rahoitustarkastuksen tehtäväksi osoittaa, että myös Suomessa ollaan siirtymässä markkinaehtoisen valvonnan suuntaan, missä julkistettavan informaation merkitys on keskeinen. Samalla se osoittaa, että myös viranomaiset ja lainsäätäjä ovat alkaneet puuttua taloustieteilijöiden esiintuomiin informaatio-ongelmien haittavaikutuksiin. On kuitenkin syytä pitää mielessä, että varsinainen vastuu informaation luotettavuudesta on pankin johdolla, ei valvojalla. Vastuun ottaminen on niin tärkeä näkökohta, että tätä koskevasta velvollisuudesta ja sen rikkomisesta seuraavista sanktioista tulisi olla lainsäännös.

Rahoitustarkastuksen organisatorinen asema nousi uudelleen esiin valtiovarainministeriön eduskunnalle kesäkuussa 1996 antamassa kertomuksessa valtiovarainhoidosta.[124] Ministeriö katsoi, että viranomaisvalvonta tulisi keskittää valtioneuvoston alaisuuteen muodostettavaan rahoitusvalvontavirastoon. Tähän ehdotukseen ministeriössä oli päädytty mm. 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.
– 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

[124] Kertomus eduskunnalle niistä toimenpiteistä, joihin eduskunnan tekemät muistutukset valtiovarain hoidosta ja tilinpidosta vuonna 1993 ovat antaneet aihetta, s. 29–30.

lainsäädännön valvontaan liittyvät tehtävät ovat valtioneuvoston toimipiirissä.

Asian eteenpäin viemiseksi valtiovarainministeriö päätti 11.7.1997 teettää Björn Wahlroosilla selvityksen rahoitus- ja vakuutusmarkkinoiden viranomaisvalvonnan uudistamisesta.[125] Selvitysmiehen raportissa esitetään finanssivalvonnan (pankki- ja vakuutusvalvonnan) keskittämistä valtioneuvoston alaisuuteen perustettavaan yksikköön, finanssitarkastukseen. Myöhemmin valvonta voitaisiin raportin mukaan siirtää valtiovarainministeriön alaisuuteen. Tärkeimpänä yksittäisenä toimenpiteenä finanssivalvonnan kehittämisessä raportti pitää lainvalmistelun ja norminannon eriyttämistä varsinaisesta valvontatehtävästä. Tällainen tarve raportin mukaan liittyy erityisesti vakuutustoimintaan, sillä pankkisektorilla asia on lähtökohtaisesti jo hoidettu. Valvonnan substanssin osalta raportissa tuetaan lähtökohtaa, jonka mukaan viranomaisvalvonta lähinnä täydentää omistajien, johdon, hallintoelinten ja markkinoiden kautta tapahtuvaa valvontaa. Samaa lähtökohtaa korostetaan myös tässä tutkimuksessa.[126]

Valvontaviranomaisen organisatorisesta asemasta tehtävissä johtopäätöksissä on syytä ensiksikin viitata siihen, jo aiemmin mainittuun näkökohtaan, että valvonnan tehokkuuteen vaikuttavat ennen kaikkea valvonnan sisältöön liittyvät tekijät (tavoitteet ja keinot sekä käytännön valvontatapa). Organisatorisesta asemasta on syytä keskustella vain, jos se vaikuttaa valvonnan sisältöön ja tätä kautta valvonnan tehokkuuteen. Näkökohtaan kiinnitetään huomiota mm. Suomen Pankin antamassa lausunnossa, jossa todetaan, että organisatoristen ratkaisujen tulee olla seurausta ensin tehtävistä sisällöllisistä ja toiminnallisista korjauksista eikä päinvastoin.[127] Sisällölliseen lähtökohtaan liittyvät paitsi valvonnan tavoitteet ja keinot myös valvonnan riippumattomuus.

Todettakoon, että selvitysmiehen raportissa on juuri riippumattomuudella perusteltu valvonnan irrottamista Suomen Pankin yhteydestä, mutta sen sijaan riippumattomuuden vaatimuksen ei ole katsottu estävän valvonnan siirtämistä myöhemmin valtiovarainministeriön alaisuuteen, vaikka ministeriö käyttää omistajanvaltaa mm. Postipankissa sekä on markkinaosapuoli velkakirjamarkkinoilla.

Selvitysmiehen raportin johtopäätökset vaikuttavat ristiriitaisilta juuri riippumattomuutta koskevissa perusteluissa. Suomen Pankki onkin kiinnittä-

---

[125] Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita. Helsinki 24.11.1997.

[126] Lähestymistapaa olen ensimmäisen kerran käsitellyt kesäkuussa 1997 Tukholmassa pitämässäni esitelmässä, joka julkaistiin Suomen Pankin tutkimusosaston työpaperina 3/1997: Banking Crisis and the Challenge for Regulation. Lähestymistapaa tarkastellaan yksityiskohtaisemmin luvussa 12.

[127] Suomen Pankin lausunto 9.1.1998 s. 4.

nyt asiaan huomiota lausunnossaan ja todennut mm., että Suomen Pankki ei ole kaupallinen markkinaosapuoli, vaan toteuttaa viranomaisena hintavakauteen tähtäävää rahapolitiikkaa eikä avomarkkinaoperaatioissaan edes voi tavoitella voittoja toimintansa tavoitteen ja siihen perustuvan ohjeistuksen luonteen vuoksi.[128] On syytä yhtyä Suomen Pankin lausuntoon siinä, että omistajuudesta ja markkinaosapuolena toimimisesta johtuvat intressiristiriidat koskevat yhtä lailla valtioneuvostoa kuin valtiovarainministeriötä, koska ne ovat samoja intressisubjekteja, ja että intressiristiriidan mahdollisuus on myös siinä, että valtioneuvosto päättää vakavaraisuustuen myöntämisestä kriisissä oleville pankeille. Viimeksi mainittu liittyy valtion vakuusrahastosta annettuun lakiin, jonka mukaan pankkitukipäätökset tekee lähtökohtaisesti valtioneuvosto. Myös Keskuskauppakamari pitää lausunnossaan Suomen Pankkia neutraalimpana valvontaviranomaisen sijoittamispaikkana kuin eri ministeriöitä.[129]

Norminantovaltuuksien ja varsinaisen valvonnan eriyttäminen on ollut esillä – paitsi edellä mainituissa yhteyksissä – mm. sijoituspalvelulain eduskuntakäsittelyn yhteydessä. Tuolloin perustuslakivaliokunta linjasi lausunnossaan[130] periaatteet, joiden mukaan voidaan arvioida, onko kysymys aineellisesta norminannosta vaiko hallinnolliseen toimeenpanovaltaan kuuluvasta määräyksenantovallasta. Aineellisia norminantovaltuuksia ei valiokunnan mukaan voida valtiosääntöoikeudellisessa mielessä delegoida toimeenpanovaltaa käyttäville viranomaisille, kuten esim. Suomen Pankille ja Rahoitustarkastukselle. Tässä mielessä selvitysmiehen raportissa omaksuttu linja norminannon ja valvonnan eriyttämisestä on valtiosääntöoikeuden lähtökohtien mukainen. Linjaa on myös tuettu raportista annetuissa lausunnoissa.[131] Tosin Rahoitustarkastus kiinnittää huomiota siihen, sinänsä perusteltuun, näkökohtaan, että valvojalle tulee jäädä omaa harkintavaltaa ja oikeus antaa alemmanasteisia määräyksiä markkinoiden ylilyöntien torjumiseksi tai markkinoiden kehittymisen turvaamiseksi. ”Jos valvojalla ei ole lainkaan norminanto-oikeutta eikä harkintavaltaa tai sitä on vain erittäin vähän, valvonta saattaa johtaa jopa sen peruslähtökohdan eli vakauden turvaamisen kannalta päinvastaiseen tulokseen.” Norminanto-oikeuksien ja valvonnan erottamiseen palataan luvussa 12.

Hallituksen eduskunnalle antamissa, pankkitukea ja rahoitusjärjestelmän tervehdyttämistä koskevissa tiedonannoissa[132] on myös käsitelty valvonnan uudistamistarpeita tulevien järjestelmäkriisien ehkäisemiseksi.

---

[128] Suomen Pankin lausunto 9.1.1998 s. 7.
[129] Keskuskauppakamarin lausunto 31.12.1997.
[130] PeVL 12/1996.
[131] Ks. esimerkiksi Suomen Pankin lausunto s. 1 ja Rahoitustarkastuksen lausunto 13.1.1998 s. 3.
[132] Tiedonantoja olen arvioinut tarkemmin lisensiaatintutkimuksessani.

Ensimmäisessä tiedonannossa linjataan varsin vähän pankkivalvonnan tulevaisuuden suuntaviivoja.[133] 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.

Vuoden 1996 tiedonannossa[134] tuodaan esiin taloustieteilijöiden näkemyksiä sääntelyn haitallisista vaikutuksista, erityisesti 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 vielä 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 ovat jääneet konkreettisten lainsäädännöllisten ja valvonnallisten johtopäätösten tekeminen sääntelyn ja valvonnan tehokkuudesta pankkikriisin kokemusten valossa. Tämä liittyy ennen muuta arviointeihin

1) lainsäännösten vaikutuksista pankkien käyttäytymiseen
2) julkisen valvonnan tosiasiallisista mahdollisuuksista turvata vakaata pankkitoimintaa
3) lainsäännösten ja valvonnan kannustinvaikutusten lisäämisestä
4) sanktioiden merkityksestä lainsäännösten kannustinvaikutusten tehostajana.

---

[133] *Halme* 1997 s. 135–137.
[134] *Halme* 1997 s. 137–139.

6 Suomen pankkilainsäädäntö ja talousteoriat – yhteenveto ja johtopäätökset

6.1 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 säästöpankkien toiminnan sääntelyssä korostui tarve suojata tallettajia heikomman osapuolen suojaamiseen takia. Vähitellen alkoi tallettajien suojaamisessakin korostua pankkijärjestelmän vakauden suojaamisen tarve.

Pankkilainsäädännön ensimmäiset 50 vuotta olivat eräänlaista free banking -aikaa. Yksittäisissä säännöksissä korostui vapaan pankkitoiminnan harjoittaminen, ja tosiasiassa luotettiin markkinoiden itsesääntelyyn, vaikka muodolliset lainsäännökset antoivat toisen kuvan. Julkiseen valvontaan suhtauduttiin epäillen. Näkemyksiä julkisen taseinformaation tarpeellisuudesta esitettiin, vaikka julkistettava informaatio jäi vaatimattomaksi.

Irtiotto free bankingistä alkoi 1910-luvulla, ja 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 ja lainvalmistelussa on painottunut pyrkimys yhdenmukaistaa eri pankkiryhmiä koskeva sääntely sekä harmonisoida säännökset kansainvälisten vaatimusten kanssa. Yhdenmukaistamispyrkimys on ulottunut myös lainvalmistelun perusteluihin sekä vaikutusten ja vaihtoehtojen arviointiin. Lainvalmisteluaineistoa leimaa 1980- ja 1990-luvulla korostettu yksimielisyys, vaikka joskus enemmänkin muodollinen. Avoin argumentointi on väistynyt konsensuksen tieltä osin siitä syystä, että 1980-luvulla komiteanmietinnöt pyrittiin laatimaan hallituksen esityksen muotoon. Tähän rakenteeseen eivät istuneet eriävät näkemykset.

Lainvalmisteluaineistosta on varsin vähän löydettävissä viittauksia taloustieteessä esitettyihin näkemyksiin eri sääntelymuotojen ja valvonnan liiallista riskinottoa ja moraalikatoa mahdollisesti lisäävistä vaikutuksista.[1]Vastaavasti avoimesti argumentoituja pyrkimyksiä vähentää näitä sääntelyn ja valvonnan ei-toivottuja vaikutuksia on vaikea löytää. Tällaisena pyrkimyksenä voidaan tosin pitää siirtymistä yksityiskohtaisesta liiketoimintojen sääntelystä vakautta turvaaviin säännöksiin. Siirtyminen oli kuitenkin ennen muuta seurausta kansainvälisistä vaatimuksista ja pankkitoiminnan muuttumisesta. Ei niinkään sen seurausta, että lainvalmistelussa olisi erityisesti arvioitu, minkälaisin säännöksin taloustieteen rationaalinen toimija saadaan noudattamaan normeja. Voidaan sanoa, että Suomessa – samoin kuin useassa muussa maassa – ei ole vältytty niiltä sääntelyn haittavaikutuksilta, joiden takia osa taloustieteilijöistä ehdottaa luopumista sääntelystä kokonaan.

Viitteitä muutoksen suunnasta on tosin havaittavissa parin viime vuoden ajalta, kun lainvalmistelussa on mm. käsitelty taloustieteessä paljon keskusteltuja talletussuojajärjestelmän riskinottoa lisääviä vaikutuksia. Viimeistään 1980-luvun lopun ja tämän vuosikymmenen alun kokemusten valossa olisi lisäksi voinut odottaa lainvalmisteluissa arvioita viranomaistoimien vaikutuksesta pankkien käyttäytymiseen samoin kuin arvioita toimenpiteistä normien kannustinvaikutusten tehostamiseksi.

6.2 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 tahoa – pankit ja valvontaviranomaiset.

Poikkeuksia tosin on, ainakin muodollisesti. 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. Tässäkin tapauksessa pankkien vaikutus lakien toteutuneeseen sisältöön oli

---

[1] Sääntelyn haittavaikutuksista on kiinnitetty huomiota ennen muuta sääntelyn kilpailua vääristäviin tai rajoittaviin vaikutuksiin.

Toisaalta vuosisadan alun lainvalmistelun yhteydessä esitetyistä kannanotoista voidaan löytää tässä mainittuja taloustietelijöiden näkemyksiä, vaikkakin toisin termein ilmaistuina. Vähiten arvioitiin tuolloin viranomaistoimien vaikutusta pankkien käyttäytymiseen, mikä on ymmärrettävää: oltiinhan uutta valvontaviranomaista vasta perustamassa.

huomattava, kun lakimuutokset noudattivat komitean vähemmistön ja paikallispankkien näkemyksiä.

Lainvalmistelun eri vaiheissa näkyykin public choice -teorian ja sääntelyn talousteorian mukaisia piirteitä. Molempien teorioiden mukaan pankit[2] pyrkivät vaikuttamaan lain sisältöön jo lain syntyvaiheessa (agent as lawmaker ja demand for regulation). Lainsäännöksissä heijastuukin 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 panostivat voimakkaasti omien näkemystensä esiintuomiseksi.

Kaiken kaikkiaan pankkien vaikutus on ilmennyt sekä lainvalmisteluun osallistumisena että myös tosiasiallisena vaikuttamisena lain sisältöön. Pankkien aktiivinen rooli on sinänsä perusteltua: pankkien ammattitaitoa ja asiantuntemusta tarvitaan lainvalmistelussa. Ongelmalliseksi vaikuttaminen muuttuu, jos se johtaa ei-toivottavia insentiivejä, esim. liiallista riskinottoa, tukeviin lainsäännöksiin.

6.3 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, eikä säännöstö huomioinut toimintaan sisältyviä tosiasiallisia riskejä. Kärjistäen voidaan sanoa, että pääomanliikkeiden sääntelystä luovuttiin samalla kun jotkut toiminnan vakautta turvaavat säännökset olivat 15–20 vuoden takaa.

---

[2] Agentti lakiin vaikuttajana public choice -teoriassa ja pankkiryhmittymät intressiryhmiä edustavina sääntelyn talousteoriassa.

6.4 Tavoitteiden ja keinojen yhdenmukaisuus

Tallettajien saamisten ja pankkijärjestelmän vakauden turvaamiseksi valituissa keinoissa heijastui lainsäädännön alkuvaiheessa tosiasiassa 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 määräajoin.

Tultaessa 1900-luvulle sääntely tiukkeni ja painopiste alkoi siirtyä oman pääoman riittävyyden 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 tulleessa lainsäädäntöuudistuksessa tavoitteet ja keinot olivat ristiriidassa keskenään. Lainsäädännön tavoitteena oli yhdenmukaistaa ja laajentaa pankkien toimintaoikeuksia, minkä vastapainona oli määrä tiukentaa vakautta turvaavia säännöksiä. Tosiasiassa liikepankkien vakavaraisuussäännöstä kevennettiin. Riittämättömäksi jäi myös säästöpankkien vakavaraisuuden tiukentaminen, ja riittämättömyyttä lisäsi säännöksen kymmenen vuoden siirtymäaika. Lakeihin otetut määräykset pankkiryhmäkohtaisista vakuusrahastoista kasvattivat tavoitteiden ja keinojen välistä ristiriitaa. Virallisissa perusteluissa vakuusrahastot katsottiin pankkien omien pääomien jatkeiksi. Tämän päivän taloustieteilijöiden mukaan tällainen näkökulma 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 varsinaisesti arvioitu. Pyrkimys saattaa lainsäädäntö vastaamaan muuttuneita olosuhteita oli sinänsä välttämätön. Kritiikki liittyy lainvalmistelun hitauteen, valmisteluprosessissa käytettyihin menettelytapoihin ja säännösten poikkeamiseen kansainvälisistä vaatimuksista, ei niinkään keinojen ja tavoitteiden väliseen ristiriitaan.

6.5 Talletussuoja

Taloustieteilijät pitävät liian kattavaa ja alihinnoiteltua talletussuojaa sääntelyn haittavaikutusten eräänä 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. Riskinottomahdollisuutta lisää myös se, että tallettajien ei tarvitse valvoa sijoitustensa riskiä. Omistajien ja ei-tallettajavelkojien valvontainsentiiviä vähentää puolestaan se, jos muodollisen talletussuojan lisäksi järjestelmässä vallitsee implisiittinen omistajien ja velkojien suoja.

Meillä pankkien vakuusrahastojen perustamista pidettiin perusteltuna juuri vastuun laajentamiseksi ja sen vuoksi oli tarpeen luoda yhteisvastuuta korostava järjestelmä. Samalla hyväksyttiin se tämän päivän taloustieteen 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 määräytyneet pankkien riskipainotettujen saamisten ja sijoitusten mukaan. Vuoden 1997 loppuun voimassa olleiden vakuusrahastosäännösten mukaan kerätyt kannatusmaksut ovat tosin tuoreimpien tutkimusten mukaan olleet liian pieniä pankkien todelliseen riskinottoon nähden.[3]

Talletussuojan kattavuutta rajattiin vuoden 1998 alusta, kun uudet vakuusrahastosäännökset tulivat voimaan.[4] Talletussuojan rajaamisen (150 000 markkaa per tallettaja ja per pankki) ohella kannatusmaksun määräytymisperustetta muutettiin niin, että siinä otetaan talletuskantaan suhteutetun maksuerän (0.05 %) ohella huomioon pankin vakavaraisuus.[5] Kuta korkeampi vakavaraisuus, sitä pienempi on vakavaraisuuteen suhteutetun kannatusmaksun markkamäärä. Tältä osin uusi säännös pitää sisällään oikeansuuntaisen insentiivin vakavaraisuuden vaarantamisen ennalta ehkäisemiseksi.

---

3 *Räsänen* 1994 s. 82–84 ja *Hein* 1996.

4 Ks. talletussuojatyöryhmän mietintö marraskuulta 1996 ja hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi luottolaitostoiminnasta annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. VM 1996:15 ja HE 223/1997. Ks. myös LlL (1229/1997) 6 luku *Vakuusrahasto* ja 6a luku *Talletussuojarahasto.*

5 Vakavaraisuuteen perustuva maksu on 0.125 % luvusta, joka saadaan kun pankin konsolidoitujen riskien kattamiseksi vaadittavien omien varojen yhteismäärän ja tosiasiallisten konsolidoitujen omien varojen yhteismäärän suhde kerrotaan korvattaviksi hyväksyttävien pankin talletusten yhteismäärällä.

Eräissä tuoreissa tutkimuksissa on kuitenkin muodollista talletussuojaa tärkeämpänä pidetty tosiasiallista talletussuojaa.[6] Viimeksi mainittuun liittyvät Suomessa mm. 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. Lausuma oli välttämätön akuutin kriisin hallitsemiseksi. Lausuma merkitsi kuitenkin sitä, että lausuman voimassa ollessa pankit saattoivat periaatteessa ottaa toiminnassaan riskejä kantamatta täyttä vastuuta riskinoton seurauksista ja että tallettajien ohella myöskään muilla velkojilla ei ollut tarvetta valvoa pankkien toimintaa. Talletussuojan rajaamisella ei täten ollut olennaista merkitystä niin kauan kuin lausuma oli voimassa. Lausuma purettiin joulukuussa 1998.

Talletussuojan yhteydessä moraalikatoa lisäävänä tekijänä voidaan mainita myös suurten pankkien nauttima implisiittinen suoja, 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 olemassaoloa, sen riskinottoa lisääviä ei-toivottuja vaikutuksia sekä tähän liittyviä lainsäädännöllisiä ja valvonnallisia implikaatioita ei ole arvioitu lainvalmistelun eri vaiheissa. Valvonnan tehostaminen tässä mainittujen haittavaikutusten ehkäisemiseksi tuskin riittää.

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, omistajien valvontaintressi vähenee ja pankin johdon riskinottohalukkuus kasvaa. Meillä selvitystila- ja konkurssimenettelyä koskevat säännökset on alun pitäen 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. Ehdotuksia lainsäädäntömuutoksiksi tämän osalta arvioidaan valtiovarainministeriön perustamassa *Luottolaitoslainsäädännön kehittämistyöryhmässä*, jonka on tarkoitus saada työnsä valmiiksi vuoden 1998 loppuun mennessä.

---

[6] *Vihriälä* 1996 s. 170–171. Vihriälän tulokset viittaavat siihen, että moraalikatoa on suomalaisissa pankeissa aiheuttanut enemmänkin se, miten kattavaksi on uskottu muiden kuin talletusvelkojien suojan muodostuvan.

6.6 Oman pääoman vaatimukset

Oman pääoman vähimmäisvaatimuksia koskevia säännöksiä, ennen muuta vakavaraisuussäännöksiä, pidetään eräinä tärkeimpinä pankkisääntelyn keinoina. Huolimatta BIS:n ja EY:n vakavaraisuussäännöksiin liittyvästä taloustieteilijöiden kritiikistä, varsin laajalti ollaan sitä mieltä, että vakavaraisuuden sääntely on tärkeä juuri liiallisen riskinoton ehkäisemiseksi. Se lisää omistajien vastuuta ja toimii insentiivinä omistajien valvonnan tehostamiseksi. Vakavaraisuutta pitävät tärkeänä myös free banking -koulukunnan edustajat. Heidän mukaansa ei kuitenkaan tarvita vakavaraisuuden lakisääteistä sääntelyä, sillä pankit pyrkivät vapaaehtoisesti ylläpitämään korkeaa vakavaraisuutta. Myös Suomen pankkilainsäädännössä on vakavaraisuus vuodesta 1970 alkaen saanut entistä tärkeämmän sijan. Tutkimuksen tässä vaiheessa kritiikki kohdistuu vakavaraisuuden lakisääteiseen tasoon säännöstön synnyn alkuvaiheessa ja lainsäätäjän sekä viranomaisten liialliseen (paikallis)pankkien vaatimusten ymmärtämiseen. Viimeksi mainittu toisaalta hidasti riskit huomioon ottavan säännöstön voimaan saattamista ja aiheutti vakauden kontrolloimista vinouttavia vääristymiä säännöstön sisältöön.

Jäljempänä luvussa 11 tarkastellaan, onko tosiasiallinen vakavaraisuus vastannut muodollista vakavaraisuutta, ja ellei, onko kyse ollut lainsäädännön rakenteellisista vääristymistä, valvojan toimista vaiko pankkien pyrkimyksistä tulkita säännöksiä vastoin säännösten ratiota. Vakavaraisuussäännöstön keskeinen merkitys niin taloustieteessä kuin Suomen lainsäädännössä antaa odottaa, että myös viranomaiset ovat painottaneet säännöstön tehokasta valvontaa ja tosiasiallisen vakavaraisuuden luotettavaa kontrollointia.

6.7 Sanktiot normien insentiivivaikutusten tehostajina

Keskustelua normien insentiivivaikutusten tehostamisesta sanktioilla voidaan sanoa käydyn eniten tämän vuosisadan alussa, kun lainvalmistelussa arvioitiin lainsäädännön tavoitteita ja vaihtoehtoisia keinoja. Sanktioiden tiukentamista pidettiin eräissä yhteyksissä jopa tehostetun valvonnan vaihtoehtona. Tiukkojen vastuusäännösten katsottiin esim. lisäävän säästöpankkien toiminnan luotettavuutta. Myöhempinä 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.

Rangaistusmääräykset

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

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

Myöhemmissä lainsäännöksissä sanktioita edelleen lievennettiin. Rangaistusasteikkoa lievennettiin ja tilailmoitusta koskevien väärien 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 lainsäännöksillä 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.

Sanktio virheellisten tietojen antamisesta valvontaviranomaisille otettiin uudelleen luottolaitoslakiin vuoden 1994 alusta. Sanktiointi oli valvonnan tehokkuuden varmistamiseksi oikeansuuntainen, kun otetaan vielä huomioon se, että tietojen antamisen sanktiointi ei edellyttänyt tahallisuutta.

Sanktioiden lieventäminen ja keskeisten normien noudattamatta jättämisen sanktioimattomuus ovat tämän päivän lainsäädännön puutteita

normien insentiivivaikutusten tehostamista ajatellen. Sen sijaan oikeansuuntaisena on pidettävä luottolaitoslakiin otettua sanktiota viranomaisille annettavasta väärästä tiedosta.

Vahingonkorvaussäännökset

Vahingonkorvausta koskevat säännökset siirrettiin pankkilainsäädäntöön vuoden 1970 alusta. Aiemmin säännökset olivat liikepankkien osalta osakeyhtiölaissa ja säästöpankkien osalta toimitsijoita koskevassa laissa. Säännöksiä tarkastellaan yksityiskohtaisemmin luvussa 8.

Pankkitarkastusvirasto sai vuoden 1970 laissa oikeuden ajaa vahingonkorvauskannetta pankin lukuun, jos virasto katsoi tallettajien edun tätä vaativan. Säännös omaksuttiin säästöpankkilaista, jossa vastaava oikeus oli säästöpankkitarkastuksella. Virasto ei toistaiseksi ole käyttänyt oikeuttaan. Säästöpankkitarkastukselle palautettiin tässä tarkoitettu kanneoikeus vuoden 1991 alusta. Oikeus oli rinnakkainen pankkitarkastusvirastolla olevan oikeuden kanssa.

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 kanneaika jäi edelleen kymmeneksi vuodeksi, samoin liikepankkien muussa kuin yhtiöoikeudellisessa vastuussa olevien kanneaika. Säästöpankkilakiin tehtiin osakeyhtiölakia vastaavia muutoksia vuonna 1982. Kanneoikeutta koskevia määräaikoja ei tarkistettu.

Säästöpankkien osalta kanteen nostamista koskevia määräaikoja lyhennettiin vasta vuoden 1991 alusta voimaan tulleella 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 pitänyt olla lyhentää kaikkien pankkiryhmien kanneoikeutta koskevia määräaikoja jo vuoden 1980 alusta – tai säästöpankkien osalta viimeistään vuonna 1982 – mikäli tällaista lievennystä muutoin pidettiin tarkoituksenmukaisena. Säännösten erilaisuus aktualisoitui vuoden 1993 lopussa nostettujen vahingonkorvausoikeudenkäyntien yhteydessä ja on saattanut vaikuttaa eri pankkiryhmien johdon ja toimielinten tosiasialliseen oikeudelliseen vastuuseen.

Kanneajan lyhentäminen on oikeustaloustieteen näkemysten mukaan perusteltua, jos johdon ja toimielinten tosiasiallista vastuuta on primaari- ja sekundaarinormein tiukennettu tai jos osakkeenomistajien valvontamahdollisuuksia on parannettu. Lievennyksen tarkoituksenmukaisuuteen normien insentiivivaikutusten kannalta palataan jäljempänä luvussa 8.

6.8 Pankkivalvonnan kehityslinjoista

Pankkivalvonta voidaan jakaa kahteen pääjaksoon, julkisen asiamiehen aikaan ja päätoimisten pankkitarkastajien aikaan. Seuraavassa on esitetty yhteenveto pankkivalvonnan keskeisistä piirteistä neljään eri jaksoon jaettuina valvontakausina (taulukko 2).

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 aika vähän pohdintaa valvonnan tehtävien painopisteistä sekä valvojan oman toiminnan vaikutusten arvioinnista. Käsitykseni mukaan valvontaan suhtauduttiin pankkien keskuudessa vähätellen 1970-luvulla ja 1980-luvulla. Tästä johtuen voidaan ymmärtää, että lainvalmistelun eri vaiheissa korostuu pyrkimys tehostaa valvontaa eikä arvioida valvojan omien toimien ja pankkien käyttäytymisen välisiä yhteyksiä tai valvonnan ei-toivottuja vaikutuksia.

Tarkastuksen tehtävät, oikeudet ja velvollisuudet sekä päätösten täytäntöönpanoon liittyvät pakotenormit eivät ole muuttuneet olennaisesti 1920- ja 1930-lukujen jälkeen.

Taulukko 2. **Pankkivalvonnan kehityksen keskeiset piirteet 1866–1998**

Organisatorinen malli	Suhtautuminen valvontaan	Valvontaalue	Tehtävät, painopistealueet	Implisiittiset painopistealueet	Pohtimatta tai 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 1970–1990	Valvontaan luotettiin, valvonta tosiasiallista	Laki pankkitarkastusvirastosta 1 §	Laillisuusvalvonta, tarkastukset, ei painopistealueita	Vakavaraisuus	Pankkien suhtautuminen lainsäännöksiin 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, lainsäännösten insentiivivaikutukset

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. Lainsäätäjä pyrki turvaamaan julkisen vallan kontrollimahdollisuutta säännöksellä, jonka mukaan valtioneuvosto saattoi keskeyttää säästöpankkitarkastuksen toiminnan ja asettaa sen tilalle valtiovarainministeriön alaisen säästöpankkitarkastuksen, jos julkinen asiamies havaitsi, että säästöpankkitarkastus ei valvonnassaan ollut riittävästi kiinnittänyt huomiota säästöpankkien vakavaraisuuteen tai tallettajien edun turvaamiseen.

Säästöpankkitarkastus on edelleen säästöpankkiliiton alainen, vaikkakin Rahoitustarkastuksen velvollisuus on ohjata ja valvoa säästöpankkitarkastuksen toimintaa.

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

1) valvonnan yhdenmukaistamiseen eri pankkiryhmien välillä
2) valvonnan resurssien riittävyyteen
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 juurikaan 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, vaikka taloustieteilijöiden näkemyksiä valvonnan ei-toivotuista vaikutuksista on uudistustyössä huomioitu vaillinaisesti. Tavoitteiden määrittelyssä on ehkä pitäydytty liiaksi olemassa olevassa lainsäädännössä.

Aivan viime ajoilta voidaan nähdä viitteitä valvonnan painopisteiden uudelleenarvioinnista. Pankin johdon ja omistajien vastuuta pankin liiketoiminnoista korostetaan ja viranomaisvalvonnan katsotaan täydentävän omistajien, johdon, pankin omien hallintoelinten sekä markkinoiden kautta tapahtuvaa valvontaa.[7] Myös Rahoitustarkastus itse korostaa valvonnan läpinäkyvyyttä, markkinaehtoisuutta ja tehokkuutta. Informaation puutteesta ja epäsymmetriasta johtuvien ongelmien poistaminen on varsin yksimielises-

[7] Valvonnan uusia suuntauksia voidaan nähdä mm. Rahoitustarkastuksen toimintaperiaatteissa vuosille 1998–2001 sekä Suomen Pankin ja Rahoitustarkastuksen lausunnoissa, jotka annettiin selvitysmies Wahlroosin raporttiin.

ti hyväksytty erääksi valvonnankin tavoitteeksi. Tämä näyttäisi kuitenkin liittyvän enemmän siihen, että pankeilta vaaditaan läpinäkyvämpää informaatiota pankkien taloudellisesta asemasta ja liiketoiminnan riskeistä, kuin siihen, että pyrittäisiin lisäämään valvojan omia toimia koskevaa informaatiota.

7 Yhteisöoikeudellisen vahingonkorvausvastuun perusrakenne

7.1 Yhteisöoikeudellisessa vastuussa olevat elimet säästöpankissa

Yhteisöoikeudellisella vastuulla tarkoitetaan tässä yhteydessä säästöpankkilain mukaista vahingonkorvausvastuuta, joka kohdistuu säästöpankin johtoon ja muihin ns. yhtiöoikeudellisessa vastuussa oleviin elimiin. Vastuu on siis oikeudellista vastuuta erotuksena esim. liikkeenjohdollisesta vastuusta.[1] Oikeudellinen vastuu koskee niin siviili- kuin rikosperusteista vahingonkorvausvastuuta. Tässä yhteydessä vastuuta tarkastellaan kuitenkin siviiliperusteisen vahingonkorvausvastuun näkökulmasta. Tarkasteltavasta vastuusta voidaan käyttää myös nimitystä yleinen ja erityinen huolellisuusvelvoite sen mukaisesti, että vastuuta voidaan arvioida kyseisistä kahdesta näkökulmasta.

Yleisen huolellisuusvelvoitteen rikkomista koskeva perussäännös säästöpankin johdon osalta oli vuoden 1969 säästöpankkilain 113 §:ssä ja vuoden 1990 säästöpankkilain 127 §:ssä. Mainituissa lainkohdissa määritellään

- yhtiöoikeudellisessa vastuussa olevat henkilöt ja tahot sekä näiden toiminta tässä asemassa
- vastuun olevan tuottamukseen pohjautuvaa vastuuta
- vastuun edellyttävän vahingon syntymistä ja
- vastuun edellyttävän syy-yhteyttä moitittavan käyttäytymisen ja vahingon välillä.

Yhteisöoikeudellisen vastuun sisältö (yleinen ja erityinen huolellisuusvelvoite) voidaan täten määritellä seuraavista lähtökohdista:

---

[1] Mm. *Toiviainen* on tarkastellut vastuun eri merkityksiä Lakimiesliiton Koulutuskeskuksen 15.2.1994 järjestämässä seminaarissa ”Johtajien henkilökohtainen korvausvastuu osakeyhtiöissä ja pankeissa” pitämässään esityksessä ”Johtajien yhtiöön ja kolmanteen henkilöön kohdistuvasta vastuusta”.

Toiviainen jakoi vastuun oikeudelliseen ja muunlaiseen vastuuseen. Oikeudellisen vastuun hän luokitteli yhtiöoikeudelliseen vastuuseen eli yhtiöoikeudellisista normeista johtuvaan vastuuseen ja muuntyyppiseen oikeudelliseen vastuuseen. Edelleen hän jakoi oikeudellisen vastuun rikosperusteiseen eli rikosvastuuseen ja siviiliperusteiseen eli siviilivastuuseen. Muuhun kuin oikeudelliseen vastuuseen Toiviainen luki liiketaloudellisen vastuun, jota hän piti suurin piirtein samana kuin parlamentaarista tai moraalista vastuuta.

1) Vastuuta koskevat perussäännökset (VSPL 113, SPL 127, 128 ja 129)

2) Vastuun yleiset edellytykset
   a) huolellisuusvelvoitteen lähtökohdat toimielinten tehtävien pohjalta sekä
   b) huolellisuusvelvoitteen lähtökohdat tuottamusta ja syy-yhteyttä koskevien kriteerien pohjalta

3) Vastuun erityiset edellytykset
   a) erityislainsäädännön yksittäisten normien pohjalta.

Säästöpankin johdon huolellisuusvelvoitteen yleiset lähtökohdat määräytyvät hallituksen, toimitusjohtajan ja isäntien tehtäviä koskevien säännösten perusteella. Tuottamuksen ja syy-yhteyden osalta johtoa on haettava oikeuskirjallisuudesta, erityisesti osakeyhtiölain vastuusäännösten tulkinnoista. Vastuun erityiset edellytykset liittyvät ennen kaikkea säästöpankin liiketoimintaa koskeviin säästöpankkilain säännöksiin.

7.1.1 Vastuuta koskevat perussäännökset (1)

Säästöpankin johdon[2] vahingonkorvausvastuuta koskeva perussäännös oli vuoden 1969 säästöpankkilakiin vuonna 1982 tehtyjen muutosten jälkeen lain (1982/543) 113.1:ssa. Lainkohdan toinen momentti säänteli tilintarkastajien vastuuta ja kolmas momentti vastuuta pankin velkojia tai muuta tahoa kohtaan. Lainkohta kuului seuraavasti:

> *Säästöpankin perustaja, isäntä, hallituksen jäsen, hallituksen valitsema tarkastaja, valtuutettu, toimitusjohtaja ja toimihenkilö on velvollinen korvaamaan vahingon, jonka hän tehtävässään on tahallisesti tai huolimattomuudesta pankille aiheuttanut (113 § 1 mom).*
>
> *Säästöpankin tilintarkastaja on korvausvelvollinen 1 momentissa säädettyjen perusteiden mukaisesti. Hän vastaa myös vahingosta, jonka hänen apulaisensa on tahallisesti tai tuottamuksellisesti pankille aiheuttanut. Jos tilintarkastajana on tilintarkastusyhteisö, vastaavat vahingosta yhteisö sekä se, jolla on päävastuu tilintarkastuksen toimittamisesta. (113 § 2 mom.)*
>
> *Säästöpankin perustaja ja jokainen muu, jota 1 ja 2 momentissa tarkoitetaan, on velvollinen korvaamaan vahingon, jonka hän tehtävässään on rikkomalla tätä*

---

[2] Tarkkaan ottaen säännös koski myös johtoon kuulumattomien henkilöiden, kuten esimerkiksi toimihenkilön, perustajan ja hallituksen valitseman tarkastajan, vastuuta pankkia kohtaan.

Sinänsä säästöpankkilaissa sen enempää kuin muissakaan pankkilaeissa ei ole varsinaisesti määritelty pankin johdon muodostavia elimiä tai henkilöitä. Normatiivinen sisältö on annettu pankin hallinnosta vastaaville elimille, joiden voidaan katsoa muodostavan pankin yhteisöoikeudellisen johdon. Mm. vuoden 1982 säästöpankkilakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 28/1982) pidetään säästöpankin johtona ”hallitusta pankin ylimpänä toimeenpanevana elimenä, valtuutettuja säästöpankille luonteenomaisena toimielimenä sekä toimitusjohtajaa” (s. 15).Toisaalta käsite ”pankin johto” voidaan määritellä muistakin lähtökohdista. Esimerkiksi Hjelt on käyttänyt käsitepareja pakollinen johto–vapaaehtoinen johto, virallinen johto–epävirallinen johto, yhteisöoikeudellinen johto–muu (1997 s. 29–30).

Näiden jaottelujen lisäksi voidaan puhua myös toimivasta johdosta ja ns. luottamusmiesjohdosta, ja tällaista jakoa on käytetty usein puhuttaessa säästöpankeista. Luottamusmiesjohdolla tarkoitetaan tällöin säästöpankin hallitusta, joka ei säännönmukaisesti osallistu pankin juoksevien asioiden hoitoon. Toimivan johdon muodostavat toimitusjohtaja sekä epäviralliseen johtoon kuuluva johtoryhmä. Toimivan johdon käsite ei ole yksiselitteinen, koska se määräytyy kunkin pankin sisäisten säännösten perusteella. Esimerkiksi valtuutettujen asema toimivassa johdossa on toimitusjohtajan ohella keskeinen. Toimivaan johtoon kuuluu täten lakisääteisiä, sekä pakollisia että vapaaehtoisia, elimiä sekä elimiä tai henkilöitä, joiden asema perustuu yhteisöautonomisiin säännöksiin.

Osakeyhtiölaki sen sijaan tuntee käsitteen ”yhtiön johto”, jota koskevat säännökset ovat osakeyhtiölain 8 luvussa. Mm. Toiviainen on käsitellyt osakeyhtiölain mukaan määräytyvää osakeyhtiön johdon asemaa ja tehtäviä teoksessaan Osakeyhtiön hallituksesta.

Myös luottolaitoslaissa on määräyksiä luottolaitoksen johdosta siltä osin kuin on kysymyksessä luottolaitoksen johdon ja vakuutusyhtiön johdon erillisyys (LlL 15 §).

Kaiken kaikkiaan kysymys ei ole siitä, että käsite yhtiön tai pankin johto olisi sisällöllisesti epämääräinen vaan pikemminkin siitä, että se voidaan määritellä eri tavalla eri lähtökohtien mukaan.

lakia tai sääntöjä tahallisesti tai huolimattomuudesta aiheuttanut pankin velkojalle tai muulle taholle (113 § 3 mom).

Säännökset eivät pankin johdon osalta asiallisesti muuttuneet vuoden 1991 alusta voimaan tulleessa säästöpankkilaissa. Johtoon luettiin nyt kuuluvaksi myös vapaaehtoinen hallintoneuvosto, ja tällainen elin oli liikepankkilain tapaan otettu myös säästöpankkilakiin. Pankin toimihenkilön vastuu ei enää määräytynyt säästöpankkilain mukaan vaan yleisen vahingonkorvausvastuun (työsopimuslaki, vahingonkorvauslaki) perusteella. Isäntien vastuu sen sijaan supistui ja sisällöllisesti läheni osakeyhtiön osakkeenomistajien vastuuta. Yhtiöoikeudellisessa vastuussa olevien vastuu ulkopuolisiin nähden määriteltiin uudessa laissa kantarahasto-osuuden omistajasta, ei velkojasta lähtien. Säännökset kuuluivat seuraavasti:

Säästöpankin perustaja, hallintoneuvoston jäsen, hallituksen jäsen, toimitusjohtaja ja valtuutettu on velvollinen korvaamaan vahingon, jonka hän on toimessaan tahallisesti tai huolimattomuudesta aiheuttanut pankille (127 § 1 mom).

Edellä 1 momentissa mainittu henkilö on velvollinen korvaamaan vahingon, jonka hän on toimessaan tahallisesti tai huolimattomuudesta aiheuttanut kantarahasto-osuuden omistajalle tai muulle henkilölle rikkomalla tätä lakia, talletuspankkien toiminnasta annettua lakia tai muuta säästöpankin toimintaa koskevaa säädöstä taikka säästöpankin sääntöjä (127 § 2 mom).

Säästöpankin tilintarkastaja sekä hallintoneuvoston tai hallituksen määräämä tarkastaja on korvausvelvollinen 127 §:n 1 momentissa säädettyjen perusteiden mukaisesti sekä itse tahallisesti tai huolimattomuudesta aiheuttamastaan että apulaisensa tahallisesti tai huolimattomuudesta aiheuttamasta vahingosta (128 § 1 mom).

Jos tilintarkastajana on tilintarkastusyhteisö, vastaavat 1 momentissa mainitusta vahingosta yhteisö sekä se, jolla on päävastuu tarkastuksen suorittamisesta (128 § 2 mom).

Säästöpankin isäntä on velvollinen korvaamaan vahingon, jonka hän myötävaikuttamalla 127 §:n 2 momentissa tarkoitettujen säädösten tai sääntöjen rikkomiseen tahallisesti tai törkeästä huolimattomuudesta on aiheuttanut säästöpankille, kantarahasto-osuuden omistajalle tai muulle henkilölle (129 §).

Edellä mainittujen lainkohtien mukaan säästöpankin hallituksen, toimitusjohtajan ja valtuutettujen vahingonkorvausvastuu edellyttää tuottamusta ja moitittavasta käyttäytymisestä aiheutunutta vahinkoa.

Lainkohta ei kuitenkaan anna tarkempaa johtoa yleisen huolellisuusvelvoitteen vastaisen tuottamuksen arvioimiseen. Tämä jää viime kädessä tuomioistuimen tapauskohtaisesti harkittavaksi. Oikeuskirjallisuudessa on käsitelty varsin paljon tuottamuksen arviointiin liittyviä yhtiöoikeudellisia ja vahingonkorvausoikeudellisia periaatteita. Tulkinta on tällöin liittynyt

ennen muuta osakeyhtiölain 15:1:n säännökseen[3], joka koskee osakeyhtiön perustajan sekä yhtiöoikeudellisiin johtoelimiin kuuluvien henkilöiden moitittavasta käyttäytymisestä johtuvaa vahingonkorvausvelvollisuutta. Säännös vastaa asiasisällöltään edellä mainittuja säästöpankkilain säännöksiä. Liikepankkilain vastaava säännös on lain 60–61 §:ssä sekä ennen vuotta 1991 LPL:n 90.1-4:ssä.

7.1.2 Huolellisuusvelvoitteen lähtökohdat toimielinten tehtävien pohjalta (2a)

Vastuun yleisten edellytysten arvioinnissa tulee lähteä liikkeelle säästöpankkilain säännöksistä, jotka koskevat pankin eri toimielimille asetettuja velvoitteita. Ne määräävät huolellisuuden peruslähtökohdat.[4] Säännökset jättävät runsaasti sijaa huolellisuusvelvollisuuden yksityiskohtaiselle tulkinnalle ja täten myös velvollisuuden laiminlyöntiin liittyvän tuottamuksen tulkinnalle. Kirjallisuudessa ei juurikaan ole tarkasteltu nimenomaan pankkien hallituksen ja toimitusjohtajan vastuuta.[5] Tarkastelu on keskittynyt ns. tavallisten osakeyhtiöiden hallituksen ja toimitusjohtajan vastuun määrittämiseen. Myös oikeuskäytäntöä pankkien johdon vastuusta on vähän.[6]

---

[3] Osakeyhtiölain 15:1:n mukaan: ”Perustaja, hallituksen jäsen, hallintoneuvoston jäsen ja toimitusjohtaja on velvollinen korvaamaan vahingon, jonka hän on toimessaan tahallisesti tai tuottamuksesta aiheuttanut yhtiölle. Sama koskee vahinkoa, joka tätä lakia tai yhtiöjärjestystä rikkomalla on aiheutettu osakkeenomistajalle tai muulle henkilölle.”

[4] Tällöin on kysymys erityisesti säästöpankkilain 17 §:n (isäntien tehtävät), 19 §:n (hallituksen tehtävät), 20 §:n (valtuutettujen toimivalta) sekä 20a §:n (toimitusjohtajan tehtävät) säännöksistä. Vuoden 1990 säästöpankkilaissa vastaavat säännökset ovat 51 §:ssä (isännät), 52–53 §:ssä (hallintoneuvosto), 55 §:ssä (hallitus), 58 §:ssä (valtuutetut) sekä 60 §:ssä (toimitusjohtaja).

[5] Mm. Kyläkallio toteaa STS-Pankille 11.3.1993 antamassaan lausunnossa, että pankkien vastuukysymyksiä ei ole kovinkaan paljon käsitelty oikeustieteessä eikä asiaa koskevaa oikeuskäytäntöä juurikaan ole, mistä syystä tulkinta-apua on haettava yleisestä osakeyhtiöoikeudesta. Kyläkallio jopa katsoi, että kysymyksessä olleisiin asioihin liittyvään lausuntoon hän ei ollut kyennyt löytämään yhtään olennaisesti samanlaista ongelmaa koskenutta oikeustapausta eikä myöskään oikeuskirjallisuutta, joka olisi liittynyt lausunnossa käsiteltyihin näkökohtiin. Lausuntoa pyydettiin mm. siitä, oliko pankin johtokunnan jäsenille syntynyt vahingonkorvausvelvollisuus a) Sandnäs-ryhmän ja b) Wayup-ryhmän yrityksille myönnetyistä luotoista STS-Pankille aiheutuvista tappioista sekä c) yleensä STS-Pankin yritysluotonannon ohjeistamisen ja valvonnan mahdollisesta laiminlyönnistä aiheutuvista tappioista.

[6] Pankin hallituksen vastuuseen liittyvät ainakin seuraavat korkeimman oikeuden ratkaisut: KKO 1931 II 557, KKO 1933 I 73 ja KKO 1939 II 94. Tuomioissa oli kysymyksessä säästöpankin hallitusten valvontavastuu pankin saatavien perimisessä asiakkaan konkurssissa (hallituksen päätöksen täytäntöönpanon valvonta), kamreerin toimien (mm. kavallus) valvonnassa sekä kirjanpitäjän ja kamreerin toimien (mm. kavallus) valvonnassa. Kyseisissä tapauksissa hallituksen jäsenet joutuivat korvaamaan pankille konkurssissa perimättä jääneen saamisen sekä kavalletut varat.

Yhteisöoikeudellisessa vastuussa olevaan säästöpankin johtoon voidaan laskea kuuluvaksi isännät, hallitus, hallintoneuvosto (vuodesta 1991), toimitusjohtaja ja valtuutetut.[7] Muut yhtiöoikeudellisessa vastuussa olevat ovat säästöpankin perustaja, hallituksen valitsema tarkastaja ja tilintarkastaja.

Isännät

Isännät ovat sekä tallettajien että kantarahasto-osuuden omistajien edustajia. Isännät vastaavat osin liikepankin hallintoneuvostoa, osin yhtiökokousta. Säästöpankeissa, joissa on hallintoneuvosto, isäntien tehtävät vastaavat enemmän yhtiökokoukselle kuuluvia tehtäviä.

Vuoden 1990 loppuun voimassa olleen säästöpankkilain mukaan säästöpankin hallintoa hoitivat isännät, hallitus ja toimitusjohtaja. Isännät valitsivat hallituksen, ja hallitus valitsi toimitusjohtajan. Isäntien tehtävänä oli valvoa, että pankkia hoidetaan varovaisesti ja huolellisesti lain ja sääntöjen mukaisesti sekä isäntien päätöksiä ja ohjeita noudattaen (SPL 17 §). Sama perustehtävä säilyi vuoden 1990 säästöpankkilain mukaan isännillä siinäkin tilanteessa, jos pankille valittiin hallituksen lisäksi hallintoneuvosto. Isännillä ei kuitenkaan ollut hallintoneuvostorakenteen omaavassa pankissa ohjeiden antamisoikeutta ”laajakantoisissa ja periaatteellisesti tärkeissä asioissa”. Tämä tehtävä oli hallintoneuvostolla. Näin ollen isäntien tehtävänä oli valvoa, että pankkia hoidetaan asiantuntevasti ja varovaisesti lain ja sääntöjen mukaisesti, mutta ei enää sen valvominen, että pankissa noudatetaan isäntien päätöksiä ja ohjeita.

Säästöpankkilaki määrittelee lisäksi isännille kuuluvia erityisiä tehtäviä, joista osa vastaa liikepankin yhtiökokouksen tehtäviä, osa hallintoneuvostolle kuuluvia tehtäviä. Isäntien lakisääteiset tehtävät muuttuivat esim. vuoden 1982 muutosten yhteydessä yhdenmukaisemmiksi liikepankin yhtiökokoukselle kuuluvien tehtävien kanssa. Tästä huolimatta isännät osallistuivat säästöpankin hallintoon ja mm. vahvistivat pankin toimintaa koskevat yleiset ohjeet.[8] Lakisääteinen velvollisuus osallistua pankin hallintoon mm. vahvistamalla yleiset toimintaa koskevat ohjeet on tärkeä ero isäntien tehtävien ja liikepankin yhtiökokoukselle kuuluvien tehtävien välillä. Vaikka yhtiökokous on myös liikepankissa tosiasiallisesti ylintä päätösvaltaa käyttävä elin sekä viime kädessä hallituksen ja toimitusjohtajan toimia valvova elin, yhtiökokouksella ei ole oikeus puuttua yhtiön operatiiviseen toimintaan, ei

---

[7] Isännät on tässä luokittelussa luettu johtoon kuuluviksi, koska heille on säästöpankkilaissa määrätty hallintoon kuuluvia tehtäviä sen valvomiseksi, että pankkia hoidetaan varovaisesti ja huolellisesti lain ja sääntöjen mukaisesti sekä isäntien päätöksiä ja ohjeita noudattaen.

[8] Tilanne muuttui vasta vuoden 1991 alusta ja silloinkin niissä pankeissa, joihin perustettiin lain mahdollistama uusi elin, hallintoneuvosto.

edes antamalla ohjeita laajakantoisissa ja periaatteellisesti tärkeissä asioissa. Tämä tehtävä kuuluu liikepankissa hallintoneuvostolle.[9]

Näiden kahden roolin – omistajakontrollin ja hallintovastuun – yhdistäminen on voinut olla omiaan heikentämään säästöpankin valvonnan tehokkuutta.[10] Isäntien mahdollisuus toimia säästöpankin tilintarkastajana tai hallituksen jäsenenä, valtuutettuna tai toimitusjohtajana on myös voinut heikentää pankin valvonnan tehokkuutta ja hämärtää vastuunjakoa eri elinten välillä. Tilintarkastajien tehtäviin kuuluu kirjanpidon ja tilinpäätöksen tarkastamisen lisäksi myös yhtiön hallinnon tarkastus, ja hallintoon ulottuvat myös isäntien lakisääteiset tehtävät. Tästä ns. roolikumulaatiosta johtuvia mahdollisia ongelmia pyrkivät tosin pienentämään säännökset isäntien esteellisyydestä (SPL 16.2).

Roolien yhdistymisen haitallisia vaikutuksia voidaan tarkastella myös päämiehen ja agentin roolien sekoittumisen näkökulmasta. Jos sama henkilö toimii toisaalla päämiehen, toisaalla agentin roolissa, voi syntyä tilanne, jossa päämies ei pidä tärkeänä valvoa yhtä tehokkaasti kuin tilanteessa, jossa agentti ja päämies ovat eri henkilöitä.

Hallitus, toimitusjohtaja ja valtuutetut

Säästöpankin hallituksen vastuu on säästöpankkilaissa määritelty samalla tavalla kuin liikepankkilaissa. Kummassakin laissa vastuusäännökset ovat olennaisesti yleisemmällä tasolla kuin osakeyhtiölain hallituksen vastuuta ja tehtäviä koskevat säännökset. Liikepankkien hallituksen vastuuta täsmentävätkin osakeyhtiölain säännökset. Säästöpankeilta puuttuu taustalainsäädäntö, mutta asialliselta sisällöltään säästöpankin hallituksen tehtävät on tarkoitettu osakeyhtiölakia vastaaviksi.[11]

Säästöpankin hallituksen perustehtävänä on pankin toiminnan johto lain, sääntöjen ja isäntien kokouksen antamien ohjeiden mukaan (VSPL 19.1,

---

[9] Yhtiökokouksen tehtäviä ja toimivaltuuksia on käsitelty mm. *Hirvosen–Niskakankaan–Wahlroosin* teoksessa Hyvä hallitustyöskentely.

[10] Tilannetta on saattanut pahentaa vielä se, että isäntien omistajakontrolli ei säästöpankeissa ole ollut todellisten omistajien edustajien kontrollia. Omistajakontrollin merkityksestä Suomen pankkikriisin yhteydessä saadut kokemukset ovat osin ristiriitaisia. Miksi Skopin ja STS-Pankin omistajat eivät kyenneet estämään pankkien kantokyvyn ylittäviä tappioita? Miksi kaikki säästöpankit eivät ajautuneet ylisuuriin ongelmiin? Miksi osuuspankit selvisivät säästöpankkeja pienemmin tappioin samassa taloudellisessa ympäristössä?

Lisäksi esim. Yhdysvaltojen savings & loans -pankkien ongelmat 1980-luvulla olivat suuremmat osakeyhtiömuotoisissa säästöpankeissa kuin mutual fund -tyyppisissä säästöpankeissa. *Esty* 1997 s. 25–52, erityisesti 25–28 ja 51–52.

[11] Ks. HE 28/1982 s.15 ja *Erma–Koski* 1985 s. 131.

SPL 55).[12] Hallituksen tehtäviin kuuluneista velvollisuuksista päättää esim. anto- ja ottolainauksen koroista sekä luoton ottamisesta luovuttiin lakitasoisena säännöksenä vuonna 1982, koska säännökset eivät enää vastanneet vallitsevaa käytäntöä.

Säästöpankkilaissa on perinteisesti ollut hallituksen toimivaltuuksiin liittyvä määräys, jonka mukaan hallitukselle kuuluvia tehtäviä voidaan delegoida valtuutetuille. Valtuutettujen toimivaltuuksia koskevia säännöksiä täsmennettiin vuoden 1982 lainmuutosten yhteydessä tarkoituksena lisätä pankkikohtaista joustoa hallituksen ja valtuutettujen väliseen tehtävänjakoon. Säästöpankin säännöissä määrättyjä hallituksen toimivaltaan kuuluvia tehtäviä voitiin sääntöjen määräyksellä tai pankin hallituksen päätöksellä siirtää pankin hallituksen valitsemille valtuutetuille. Lain mukaan toimiin, jotka pankin toiminnan laajuuden ja laadun huomioon ottaen olivat epätavallisia tai laajakantoisia, valtuutetut saivat ryhtyä vain, mikäli hallitus oli heidät siihen valtuuttanut tai hallituksen päätöstä ei voitu odottaa aiheuttamatta pankin toiminnalle olennaista haittaa (SPL 1982/543 20 §).[13]

Säästöpankkilakiin vuonna 1982 tehtyjen muutosten jälkeen säästöpankin lakisääteisiin hallintoelimiin lisättiin toimitusjohtaja. Toimitusjohtajan tehtävänä on hoitaa pankin päivittäistä hallintoa isäntien ja hallituksen antamien ohjeiden ja määräysten mukaisesti. Toimiin, jotka pankin toiminnan laajuuden ja laadun huomioon ottaen ovat epätavallisia tai laajakantoisia, toimitusjohtaja saa ryhtyä vain, mikäli hallitus on hänet siihen valtuuttanut tai hallituksen päätöstä ei voida odottaa aiheuttamatta pankin toiminnalle olennaista haittaa. (SPL 1982 20a §, SPL 1990 60 §.)

Säästöpankin hallituksen ja toimitusjohtajan tehtäviä koskevat säännökset eroavat liikepankin vastaavia elimiä koskevista säännöksistä ensiksikin siinä, että liikepankkilaissa ei säädetä toimitusjohtajan tehtävistä, vaan edellytetään yhtiöjärjestykseen otettavaksi määräys, missä järjestyksessä päätetään toimitusjohtajan ja johtokunnan jäsenten välisestä tehtävänjaosta.

---

[12] Vaikka vuoden 1990 säästöpankkilaista poistettiinkin säännös, joka velvoitti hallitusta toimimaan – lain ja pankin sääntöjen lisäksi – myös isäntien ohjeiden ja määräysten mukaan, sen ei kuitenkaan ole katsottu merkinneen asiallista muutosta hallituksen lakisääteiseen vastuuseen ja tehtäviin. Asia on nimenomaisesti todettu asiaa koskevassa hallituksen esityksessä, jonka mukaan ”pankin hallituksen on lisäksi noudatettava isäntien tai hallintoneuvoston toimivaltansa puitteissa antamia pankin toimintaa koskevia yleisiä ohjeita ja määräyksiä. HE 242/1989 s. 81.

[13] Vuoden 1990 säästöpankkilaissa (28.12.1990/1270) säännös kuului seuraavasti: ”Säästöpankin säännöissä määrättyjä hallituksen toimivaltaan kuuluvia tehtäviä voidaan sääntöjen määräyksellä tai hallituksen päätöksellä siirtää valtuutetuille. Valtuutetut valitsee hallintoneuvosto tai hallitus. Toimiin, jotka pankin toiminnan laajuus ja laatu huomioon otettuna ovat epätavallisia tai laajakantoisia, valtuutetut saavat ryhtyä vain, jos hallitus on heidät siihen valtuuttanut tai hallituksen päätöstä ei voida odottaa aiheuttamatta pankin toiminnalle olennaista haittaa. Viimeksi mainitussa tapauksessa on hallitukselle niin pian kuin mahdollista annettava toimenpiteestä tieto.”

Täten liikepankeissa toimitusjohtajan tehtävistä ja samalla vastuusta määrätään lainsäännöstä alhaisemmalla normilla. Osakeyhtiölain mukaan niin hallituksen kuin toimitusjohtajan tehtävistä säädetään osakeyhtiölaissa (OYL 8:6). Tässä mielessä säästöpankin toimitusjohtajan ja hallituksen vastuunjako muistuttaa enemmän osakeyhtiölain kuin liikepankkilain mukaista vastuunjakoa. Toiviainen on käsitellyt osakeyhtiön toimitusjohtajan tehtäviä, asemaa ja vastuuta laajasti väitöskirjassaan ja huomauttanutkin, että liikepankkeja ja luottolaitososakeyhtiöitä koskevissa laeissa on kummassakin nimenomainen kompetenssinormi, joka osakeyhtiölain sijasta kelpuuttaa sääntelemään toimitusjohtajan aseman yhtiön sisäisillä normeilla.[14]

Toimitusjohtajan asemaan kuuluu osakeyhtiöissä ja säästöpankeissa itsenäisesti vastata yhtiön päivittäisestä hallinnosta. Se, että toimitusjohtajan on hoidettava tehtävänsä isäntien ja hallituksen ohjeiden mukaisesti, ei tee häntä alisteiseksi hallitukseen nähden.[15] Toimitusjohtaja voidaan valita säästöpankin hallitukseen tai luottovaltuutetuksi, mistä on erillinen säännös säästöpankkilaissa.

Edellä mainittujen lähtökohtien kanssa näyttäisi olevan ristiriidassa vuoden 1990 pankkilakeja koskevan hallituksen esityksen näkemys, että johtokunnan ja toimitusjohtajan asema on liikepankeissa muodostunut erilaiseksi kuin osakeyhtiöissä yleensä.[16] Näkemys pätee toimitusjohtajaan, mutta lainsäännöksistä ei voi johtaa vastaavaa eroa hallituksesta. Hallituksen esityksessä todetaan kuitenkin liikepankin johtokunnan poikkeavan muista osakeyhtiöistä siinä, että johtokunta osallistuu säännönmukaisesti pankin juoksevien asioiden hoitoon. Myös kirjallisuudessa on katsottu, että liikepankissa johtokunta on asetettu toimitusjohtajistoksi.[17] Kysymys ei voine olla liikepankin hallituksen oikeudellisen aseman eroavuudesta osakeyhtiölakiin verrattuna, sillä myös osakeyhtiölaki sallii niin ulkoisen kuin sisäisen hallitustyöskentelyn. Sen sijaan käytäntö on muovannut liikepankkien hallitustyöskentelyä tavallisista osakeyhtiöistä eroavaan suuntaan.

Verrattaessa liikepankin ja säästöpankin hallituksia havaitaan, että ne näyttävät käytännössä toimineen toisistaan poikkeavasti. Säästöpankkien hallitukset ovat tavallisimmin ns. ulkoisia hallituksia, kun taas liikepankeissa käytäntö on johtanut sisäisiin hallituksiin, ”toimitusjohtajistoon”. Sisäisen hallituksen järjestelmässä on katsottu olevan vaikeaa järjestää toimivan johdon kontrollia ja ohjausta.[18] Erityisen ongelmalliseksi tilanteen tekee se, jos toimitusjohtaja on hallituksen puheenjohtaja ja toimitusjohtajan alaiset ovat hallituksen jäseniä. Tällöin ei synny selkeää ohjaus- ja valvontajärjestel-

---

[14] *Toiviainen* 1992 s. 246, 433, 466, 521.
[15] Ks. *Toiviainen* 1992 s. 246–248.
[16] HE 242/1989 s. 59.
[17] *Hjelt* 1997 s. 31–32.
[18] *Hirvonen–Niskakangas–Wahlroos* 1997 s. 49.

mää.[19] Kirjallisuudessa on jopa kysytty, olisiko esim. Skopissa voitu tehdä massiivisia virhepäätöksiä, jos toimivan johdon yläpuolella olisi ollut riippumaton hallitus.[20]

Mistä kuitenkin johtui, että säästöpankkien ulkoinen hallitus epäonnistui valvontatehtävässään, vaikka sillä olisi tämän päivän kirjallisuudessa vallitsevan käsityksen mukaan pitänyt olla sisäistä hallitusta paremmat mahdollisuudet valvoa pankin johtoa?

Tarkempi analyysi osoittaa, että myös säästöpankeissa on tosiasiassa toiminut sisäinen hallitus tai ainakin sitä vastaava organisaatiorakenne. Säästöpankkilaki mahdollisti hallituksen tehtävien delegoimisen ns. valtuutetuille, jotka olivat tavallisimmin kokopäivätoimisia pankin tai sen sivukonttorin johtoon kuuluvia henkilöitä. Täten pankin operatiivisesta toiminnasta vastaaminen jäi toimitusjohtajan ja valtuutettujen tehtäväksi. Säästöpankeista löytyy hallituksia, jotka olivat delegoineet lähes koko antolainaustehtävän valtuutetuille, joihin myös toimitusjohtaja saattoi kuulua.

Hallitusta pidettiin alueen eri intressipiirejä edustavana ns. luottamusmieshallituksena, jonka ajateltiin jättäytyvän ulkopuolelle operatiivisesta toiminnasta, jopa sen valvomisesta.[21] Esim. vuoden 1982 lainmuutoksia koskevassa hallituksen esityksessä ja sitä edeltäneessä komiteanmietinnössä todetaan, että säästöpankin hallituksiin kuuluu pääasiassa luottamusmiehiä ja hallitukset ovat jäsenmäärältään varsinkin talousalueittain yhdistyneissä säästöpankeissa suhteellisen suuria. Sen vuoksi oli tarpeen, että hallitus voi delegoida osan tehtävistään valtuutetuille.[22] Edelleen katsottiin, että valtuutettuja koskevia määräyksiä tulee kehittää uuden osakeyhtiölain delegointisäännökset huomioon ottaen siten, että säästöpankin hallitus voi erikokoisissa säästöpankeissa joustavasti siirtää jokapäiväiseen pankkitoimintaan liittyviä tehtäviä valtuutetuille.

Hallituksen tehtävien delegoiminen ja operatiivisen toiminnan vastuun siirtäminen toimitusjohtajasta ja valtuutetuista muodostuvalle sisäiselle hallitukselle, ns. toimitusjohtajistolle, oli myös Skopin ja Säästöpankkiliiton näkemysten ja tavoitteiden, jopa näiden aktiivisten pyrkimysten mukainen. Näin säästöpankkien hallitus jäi paitsi ulkoiseksi hallitukseksi myös muodolliseksi hallitukseksi niin, että se ei ottanut itselleen sitä vastuuta eikä niitä oikeuksia ja velvollisuuksia, jotka sille olisi kuulunut säästöpankkilain ja yleisten yhteisöoikeuden periaatteiden mukaan.

Edellä kuvattu tilanne oli yleisin säästöpankeissa vallinnut tilanne. Silti oli myös säästöpankkeja, joissa hallitus ei ollut delegoinut tehtäviään valtuu-

---

[19] *Hirvonen–Niskakangas–Wahlroos* 1997 s. 49.

[20] *Hirvonen–Niskakangas–Wahlroos* 1997 s. 50.

[21] Tilannetta kuvaa epävirallisissa yhteyksissä, mutta myös esim. säästöpankkien koulutustilaisuuksissa käytetty sanonta: luottamusmieshallituksen tehtävänä on luottaa.

[22] HE 28/1982 s. 15 ja KM 1981:25 s. 26.

tetuille tai oli delegoinut niitä vain vähäisessä määrin. Oli myös hallituksia, jotka delegoinnista huolimatta tosiasiassa käyttivät sitä valtaa, joka niille lain mukaan kuului. Lisäksi on syytä todeta, että vaikka säästöpankkilain mukaan toimitusjohtaja saattoi olla hallituksen jäsen, tästä ei tullut vallitsevaa käytäntöä säästöpankeissa, toisin kuin liikepankeissa. Tarkempien johtopäätösten tekeminen säästöpankkien hallitustyöskentelyn ja hallitusrakenteiden vaikutuksesta valvonnan tehokkuuteen ja tätä kautta riskinoton ennalta ehkäisemiseen edellyttäisi lisäanalyysiä esim. itsenäisiksi jääneiden säästöpankkien hallitusten rakenteista pankkikriisiä edeltäneeltä ajalta.

Joka tapauksessa säästöpankkien epäonnistumiseen näyttää vaikuttaneen myös hallitusten ja hallitustyöskentelyn rakenne, joka lainsäädännön peruslähtökohdasta huolimatta muovautui liikepankkien mallin mukaiseksi, toimitusjohtajavetoiseksi sisäistä hallitusta vastaavaksi työskentelyksi. Ulkopuolisen muodollisen hallituksen valvonta oli heikkoa myös sen takia, että informaatio johdolta hallitukselle ei toiminut kunnolla.[23] Tilannetta voidaan havainnollistaa päämies-agentti -termein, jolloin päämies (hallitus) delegoi osan tehtävistään agentille (valtuutetuille) ja sallii yhden agentin (toimitusjohtajan) ottaa päämiehen roolin (johtoryhmän vetäjä). Kyseinen roolien sekoittuminen johtaa helposti vastuusuhteiden hämärtymiseen ja valvonnan heikkenemiseen sekä lisää agenttien insentiiviä tavoitella omaa etua jopa varsinaisen eli alkuperäisen päämiehen edun vastaisesti.

Hallituksen ja toimitusjohtajan sekä osakkeenomistajien vastuusäännöksiin palataan luvussa 12, kun arvioidaan vastuuta koskevien säännösten muutostarpeita tehokkaan valvonnan aikaansaamiseksi sekä moraalikatoon liittyvän liiallisen riskinoton ennalta ehkäisemiseksi.

7.1.3 Tuottamusta ja syy-yhteyttä koskevat lähtökohdat (2b)

Yhteisöoikeudellisessa vastuussa olevien huolellisuusvelvoitteen rikkomiseen liittyvää tuottamusta arvioidaan objektiivisen mittapuun mukaan eli ns. huolellisen miehen näkökulmasta. Tässä yhteydessä tarkastellaan tuottamuksesta vain kysymystä, voidaanko normin rikkomista sinänsä pitää tuottamuksena vai ei.

Kysymykseen, onko lain ja yhtiöjärjestyksen vastainen toiminta sinänsä tuottamusta, on oikeuskirjallisuudessa esitetty toisistaan poikkeavia näkemyksiä.

Koski ja Schulten lähtevät siitä, että lain tai yhtiöjärjestyksen vastainen toiminta synnyttää yhtiön johdolle aina korvausvastuun yhtiötä kohtaan.[24]

---

[23] Antero Silpiön haastattelu 15.4.1998.
[24] *Koski–Schulten* 1991 II s. 364–365.

Heidän mukaansa tämä pätee myös tilanteessa, jossa yhtiön johtohenkilöt eivät ole osanneet odottaa vahingon syntymistä. Kanta perustuu siihen, että kenelläkään ei ole oikeutta toimia vastoin lakia tai yhtiöjärjestystä, vaikka tällainen menettely näyttäisi alun perin edulliselta yhtiön kannalta.

Huttunen on Asianajotoimisto Vesa Savolaiselle antamassaan lausunnossa[25] käsitellyt laajasti oikeuskirjallisuuden kannanottoja lain säännöksen rikkomisen ja tuottamusarvioinnin välisestä yhteydestä. Lausunnossaan Huttunen mm. toteaa, että yllä mainittu Kosken ja Schultenin kannanotto pitää sisällään myös sen, että laiminlyönnin ja vahingon väliseltä syyyhteydeltä ei vaadita ennakoitavuutta.[26]

Huttunen päätyy lausunnossaan esittämään omana kantanaan, että osakeyhtiölain 15:1:ssä tarkoitettua tuottamusta on sinänsä lain tai yhtiöjärjestyksen yksilöityä velvollisuutta koskevan määräyksen rikkominen.[27] Sama koskee Huttusen mukaan yhtiökokouksen päätöksen ja – hallituksen jäsenten ja toimitusjohtajan osalta – hallintoneuvoston päätöksen vastaista menettelyä. Hallituksen jäsenen ja toimitusjohtajan osalta pätee sanottu myös hallituksen päätöksen vastaiseen menettelyyn. Huttunen pitää tuottamuksena myös viranomaisen päätöksen vastaista menettelyä. Kantansa tueksi Huttunen viittaa mm. neljään korkeimman oikeuden ratkaisuun, joista kaksi koski osakeyhtiötä, yksi osuuskuntaa ja yksi taloudellista yhdistystä.[28]

Kyläkallio puolestaan näyttäisi katsovan, että lain ja yhtiöjärjestyksen vastainen toiminta ei aiheuta vahingonkorvausvelvollisuutta, ellei myös vahingon syntymiseen liity tuottamusta.[29] Toisin sanoen, jos hallituksen jäsen ei osannut eikä hänen edes pitänyt osata varoa vahingon syntymistä, lain rikkomisesta ei aiheudu vahingonkorvausvelvollisuutta.

Toiviainen on esittänyt toisistaan poikkeavia kannanottoja norminvastaisen käyttäytymisen ja tuottamuksen välisestä yhteydestä. Teoksessaan *Osakeyhtiön hallitus* hän katsoo, että ”voimassa olevan lainsäädännön tai hallituksen jäsentä sitovien yhtiön sisäisten normien vastainen toiminta jo sellaisenaan on normaalisti riittävä indisio korvausvastuun syntymisen edellyttämästä huolimattomuudesta”.[30]

---

[25] Lausunto liikepankin johtokunnan jäsenen tai toimitusjohtajan korvausvelvollisuudesta rikottaessa lain, mm. liikepankin vakavaraisuutta turvaavaa säännöstä tai yhtiöjärjestyksen määräystä tai meneteltäessä vastoin yhtiökokouksen, hallintoneuvoston tai johtokunnan tai viranomaisen päätöstä. Lausunto annettu 14.1.1995.

[26] *Huttunen* 1995a s. 45.

[27] *Huttunen* 1995a s. 56–58.

[28] Ratkaisut ovat 1985 II 82 (taloudellinen yhdistys), 1988:125 (osuuskunta), 1989:157 (osakeyhtiö) ja 1992:98 (osakeyhtiö). *Huttunen* 1995a s. 51–56.

[29] *Kyläkallio* 1987 s. 356–357. Tutkimuksessa on omaksuttu Kyläkallion näkemyksistä sama tulkinta, minkä Huttunen tekee. Ks. *Huttunen* 1995a s. 30 ja s. 46.

[30] *Toiviainen* 1988 s. 275.

Toiviainen jatkaa: Normin vastainen toiminta huolimattomuutena ilmenee selkeästi siinä niin sanotussa täytäntöönpanovastuussa, joka johtaa hallituksen jäsenenkin korvausvastuuseen. Jos hallitus toimii vastoin OYL:n 8:14.2:a taikka jättää noudattamatta yhtiöjärjestyksen tai yhtiön ylempien elinten tekemiä laillisia ja sitovia päätöksiä taikka niihin sisältyviä hallitusta sitovia ohjeita ja määräyksiä, käsillä on korvausvelvollisuuden edellytyksenä oleva huolimattomuus.

Myöhemmin Lakimieslehdessä ilmestyneessä artikkelissaan hän kuitenkin katsoo, että norminvastaista käyttäytymistä ei olisi ilman muita perusteluita pidettävä korvausvelvollisuuden konstituoivana huolimattomuutena.[31]

Myös Taxell on esittänyt keskenään erilaisia tulkintoja norminvastaisen käyttäytymisen tuottamusindisiosta. Taxellin näkemyksiä on mm. Huttunen tarkastellut aiemmin mainitussa lausunnossaan. Teoksessaan *Bolagsledningens ansvar* Taxell katsoo, että hallituksen jäsenen lainvastainen (tai yhtiöjärjestyksen määräyksen vastainen) käyttäytyminen on sinänsä tuottamusta.[32] Säännöksen vaikeaselkoisuus voi Taxellin mukaan poistaa käyttäytymisen moitittavuuden. Myös yhtiötä uhkaavan tappion torjuminen yhtiön etujen vuoksi estäisi korvausvelvollisuuden syntymisen, vaikka lakia tai yhtiöjärjestystä olisi rikottu. Huttusen mukaan Taxell on kuitenkin esittänyt myös näkemyksiä, joiden mukaan yhtiötä uhkaavan tappion torjuminen ei poista oikeudenvastaisuutta, jos kysymyksessä on pakottavien lainsäännösten vastainen menettely.[33]

Syy-yhteydestä Huttunen on sitä mieltä, että lainvastaisen menettelyn yhteydessä ei edellytetä vahingon ennakoitavuutta, vaan syy-yhteys on lähtökohtaista tai oletettua. Huttusen mukaan merkitystä ei yleensä myöskään ole rikotun määräyksen ratiolla. Hän kuitenkin jatkaa: toiselta puolen esim. luottotappiot ovat luontevassa ja läheisessä syy-yhteydessä rikottaessa säännöstä, jonka rationa on vaikkapa pankin turvaaminen liialliselta luottoriskiltä. Tällaisissa tapauksissa voidaan – jos adekvaattisuutta vaadittaisiin – adekvaattisuudenkin vaatimuksen katsoa tulleen epäilyksittä täytetyksi.[34]

Kyläkallion näkemys syy-yhteydestä on, kuten aiemmin on todettu, että vahingon syntymiseltä edellytetään tuottamusta. Toiviainen edellyttää ennakoitavuutta norminvastaisen käyttäytymisen ja siitä aiheutuvan vahingon välillä.

---

[31] *Toiviainen* 1994 s. 1032.
[32] *Taxell* 1983 s. 28–29.
[33] *Huttunen* 1995a s. 48–49.
[34] *Huttunen* 1995a s. 73.

7.1.4 Vastuun erityiset edellytykset (3)

Säästöpankin johdon tai hallituksen ja toimitusjohtajan vastuun erityiset edellytykset liittyvät tapauskohtaisesti niihin säästöpankkilain säännöksiin, jotka pankin johdon on otettava huomioon toiminnassaan. Esimerkiksi antolainauksen huolellisuuden arviointiin liittyvät erityissäännökset löytyvät säästöpankkilain liiketoimintaa koskevista normeista. Tässä tutkimuksessa näistä normeista on arvioitu erityisesti vakavaraisuuden vaarantamisen ja liiallisen riskinoton ennalta ehkäisemiseen tarkoitettuja normeja.

Säästöpankkien 1990-luvun vahingonkorvausoikeudenkäynneissä ovat keskeisimmät vahingonkorvausvastuun erityisperusteet olleet säästöpankkilain turvaavia vakuuksia (48 § ja 51 §) ja riskikeskittymiä (49 §) koskevat säännökset. Liitteessä 1 on luokiteltu vahingonkorvauskanteista annetut tuomiot yleisen ja erityisen huolellisuusvelvoitteen mukaisesti.

7.2 Tutkimukseen valittu näkökulma ja empiirinen aineisto

Tämän tutkimuksen varsinaisena tavoitteena on arvioida lainsäännösten toimivuutta sekä valvontaviranomaisten, tuomioistuinten ja pankkien käyttäytymistä moraalikatoon liittyvän liiallisen riskinoton ennalta ehkäisemisen näkökulmasta. Tätä peruslähtökohtaa tukemaan on tarkoitettu myös edellä esitetty yleiskatsaus säästöpankin hallituksen ja toimitusjohtajan vahingonkorvausvastuun määräytymisestä. Vahingonkorvausvastuun lähtökohdat on jätetty yleiskatsauksen varaan, koska tutkimuksen tarkoituksena ei ole keskittyä arvioimaan säästöpankin johdon vahingonkorvausvelvollisuuden edellytyksiä. Mikäli tämä olisi ollut tavoitteena, tarkastelua olisi pitänyt laajentaa mm. oikeustaloustieteen tapaan arvioida vahingonkorvausvelvollisuutta. Tuottamusnäkökulman lisäksi olisi tällöin korostunut näkökulma vahingoista optimaalisen tehokkuuden häiriintymisenä, ja erityisesti näkökulma, jossa korvausvastuu tulisi kohdistaa siihen, jonka voidaan olettaa edullisimmin kykenevän välttämään vahingon ja joka siis on taloudellisessa mielessä aiheuttanut tehokkuushäiriön.[35] Lisäksi olisi tullut arvioida, oliko voimassa olleen sopimuksenulkoisen oikeusnormiston perusteella ylipäänsä mahdollista päätyä ”tehokkaaseen” vahingonkorvaukseen.

Yhtiöoikeudellisessa vastuussa olevien elinten vastuun yleiskuvaus on tarkoitettu myös pohjaksi tutkimuksessa myöhemmin tehtäville johtopäätök-

---

[35] Näkökulmaa on arvioinut kriittisesti mm. Hemmo teoksessaan Vahingonkorvauksen sovittelu ja moderni korvausoikeus (1996 s. 22–32).

sille johdon vastuun ja yrityksen sisäisen valvonnan tehostamisesta. Normiston yleiskuvauksen lisäksi on arvioinnissa pyritty tuomaan esiin tekijöitä, jotka ovat voineet hämärtää eri toimielinten vastuuta sekä heikentää eri toimielinten valvontainsentiiviä ja täten omalta osaltaan mahdollistaa säästöpankin johdon liiallisen riskinoton.

Tutkimuksessa käytetään säästöpankkien (säästöpankkiryhmään kuuluneiden pankkien) johtoa vastaan pankkikriisin hoidon yhteydessä nostettuja vahingonkorvausoikeudenkäyntejä ja niissä annettuja tuomioita sen arvioimiseen, miten onnistuneena yksittäisten lainsäännösten tulkintaa voidaan pitää moraalikadon ja liiallisen riskinoton ennalta ehkäisemisen näkökulmasta. Tarkastelussa ovat mukana ne valtion vakuusrahaston teettämiin erityistarkastuksiin pohjautuvat vahingonkorvauskanteet, joista on saatu vähintään alioikeuden tuomio vuoden 1998 toukokuun loppuun mennessä.[36]

Tuomioita ei siis tarkastella vahingonkorvausvastuun edellytysten näkökulmasta. Mikäli näin tehtäisiin, tulisi arvioida pankkitoiminnassa vaadittavaa yleistä huolellisuusvelvollisuutta sekä mm. sitä mikä merkitys yksittäisen normin rikkomiselle on tuomioissa annettu vahingonkorvausvastuun syntymisen näkökulmasta. Olisi tarkasteltava, onko tuomioissa pidetty tuottamuksena yksittäisen normin rikkomista ja miten normin rikkomisen ja vahingon välistä syy-yhteyttä on tuomioissa arvioitu. Myös vahingonkorvauksissa käytettyjä sovitteluperusteita tulisi arvioida. Näitä havaintoja tosin tuodaan esiin, vaikkakaan ei systemaattisesti.

Tuomioistuinten tulkintoja koskeva empiirinen aineisto on luokiteltu liitteessä 1. Luokittelusta käy ilmi, perustuuko tuomio yleisen huolellisuusvelvoitteen rikkomiseen vai erityisen säästöpankkilain normin rikkomiseen. Luokittelussa ovat mukana myös kahden liikepankin johtoa koskevat tuomiot, Skopin ja entisen STS-Pankin. Luokittelusta voidaan havaita, että pelkästään yleisen huolellisuusvelvoitteen rikkomiseen perustui vain Siltapankin tuomio sekä harvoja yksittäisiä säästöpankkeja koskevat tuomiot. Suurimmassa osassa säästöpankkien tuomioita oli yleisen huolellisuusvelvoitteen rikkomisen ohella kysymys myös yksittäisen säästöpankkilain normin väitetystä rikkomisesta. Tuomioistuinten tulkintoja keskeisistä vakautta turvaavista normeista on arvioitu luvussa 10.

---

[36] Myöhemmistä tuomioista on tietyiltä osin analysoitu myös Skopin kanteesta annettua Helsingin hovioikeuden tuomiota n:o 3921, jonka antopäivä oli 23.12.1998.

Mäntsälän Säästöpankin kanteesta 4.2.1999 annettuun korkeimman oikeuden tuomioon on viitattu alaviitteessä kohdassa 10.2.5. Tuomion laajempi arviointi on jätetty tekemättä, koska tuomio annettiin tämän tutkimuksen käsikirjoituksen valmistumisen jälkeen.

8 Vastuuvapaus ja kanneoikeus testiaineiston valossa

8.1 Tarkastelun lähtökohta ja kysymyksenasettelu

Liikepankkien vastuuvapaussäännöstön oikeusvaikutukset ja vahingonkorvauskanteen nostamista koskevat määräajat ovat olleet samansisältöisinä voimassa vuodesta 1980 alkaen. Säästöpankkien osalta vastuuvapautta ja kanteen nostamisen määräaikoja koskevat säännökset muuttuivat liikepankkien kanssa yhdenmukaisiksi vasta vuoden 1991 alusta. Viimeksi mainittu tarkoitti sitä, että säästöpankkien vahingonkorvauskanteissa tuli sovellettavaksi sekä vuoden 1969 (vanhan) ja vuoden 1990 (uuden) säästöpankkilain mukaiset säännökset.

Liikepankkien vastuuvapaussäännöstö uudistettiin 21.12.1979 annetulla lailla (966), joka tuli voimaan vuoden 1980 alusta. Muutosten tarkoituksena oli saattaa osakeyhtiömuotoisia liikepankkeja koskeva vahingonkorvaus- ja rangaistussäännöstö vastaamaan samasta ajankohdasta voimaan tulleen osakeyhtiölain (29.9.1978/734) vastaavia säännöksiä. Säännöstöä muutettiin eräiltä osin, mm. vahingonkorvausvelvollisten suhteen, vuoden 1991 alusta voimaan tulleella liikepankkilailla (28.12.1990/269), mutta muutokset eivät koskeneet vastuuvapauden oikeusvaikutuksia eivätkä kanneoikeuden määräaikoja.[1]

Säästöpankkilain vahingonkorvaus- ja vastuuvapaussäännökset muutettiin vastaamaan osakeyhtiölain ja liikepankkilain säännöksiä vasta vuoden 1991 alusta voimaan tulleella säästöpankkilailla (28.12.1990/1270). Koko 1980-luvun voimassa olleet säännökset perustuivat vuoden 1969 säästöpankkilakiin (29.8.1969/541) ja poikkesivat sanamuodoltaan olennaisesti mm. vuoden 1980 alusta voimaan tulleen osakeyhtiölain ja liikepankkilain määräyksistä. Vastuuvapauden merkityksestä tai kanneoikeutta koskevista määräajoista ei ollut lainkaan säännöksiä.

---

[1] Liikepankkilain sääntelemien vahingonkorvausvelvollisten joukosta poistettiin pankin toimihenkilö, joka tämän jälkeen oli vahingonkorvausvelvollinen vahingonkorvauslain perusteella eikä enää liikepankkilain erityissäännösten perusteella. Muutos merkitsi ennen kaikkea sitä, että toimihenkilöä vastaan voitiin nostaa korvauskanne kymmenen vuoden yleisen vahingonkorvauksen vanhenemisajan sisällä, kun taas ns. yhtiöoikeudellisessa vastuussa olevia elimiä eli liikepankin perustajaa, hallintoneuvoston jäsentä, johtokunnan jäsentä ja toimitusjohtajaa sekä tilintarkastajaa vastaan oli nostettava kanne osakeyhtiölain säännösten mukaisessa kolmen vuoden määräajassa.

Pankkisalaisuussäännöstö muutettiin talletuspankkilain yhteydessä. Tämän tutkimuksen yhteydessä arvioidaan, mitä pankkisalaisuussäännöstön salassapitovelvollisuus vaikuttaa vastuuvapauden oikeusvaikutusten arviointiin.

Liike- ja säästöpankkeja koskevien säännösten yhdenmukaistaminen vasta vuoden 1991 alusta – kun eräät säästöpankkien korvauskanteet ulottuivat vuoteen 1988, jopa aiempiinkin vuosiin – on jälkikäteen tarkasteltuna voinut osoittautua ongelmaksi eri pankkiryhmiä koskevien säännösten yhdenmukaistamista ajatellen. Tässä tutkimuksessa pyritäänkin arvioimaan, aiheuttivatko säännösten eroavuudet tosiasiallisia eroja liike- ja säästöpankkien johdon yhtiöoikeudellisessa vastuussa.

Liike- ja säästöpankkilain vastuuvapautta sekä kanteiden nostamisen määräaikoja koskevia säännöksiä tarkastellaan

- oikeuskirjallisuuden
- aiemman oikeuskäytännön
- kantaja- ja vastaajapuolen hankkimien asiantuntijalausuntojen sekä
- 1993 nostettujen vahingonkorvauskanteiden ja niistä annettujen tuomioiden valossa.

Vastuuvapauden oikeusvaikutusten arvioinnissa keskitytään arvioimaan, mitä vaatimuksia asetetaan vastuuvapauspäätöksen perusteena oleville tiedoille ja miten onnistuneena lainsäädäntöä sekä laintulkintaa on tältä osin pidettävä riskinoton ennalta ehkäisemisen näkökulmasta.

8.2 Vastuuvapautta koskevat säännökset ja niiden tulkintalähtökohdat

8.2.1 Kanteiden nostoajankohtana voimassa olleet säännökset

Vuoden 1991 alusta voimaan tulleen liikepankkilain mukaan

> *vahingonkorvauskanteen nostamisesta liikepankin lukuun on voimassa, mitä osakeyhtiölain 15 luvun 5–7 §:ssä on säädetty*[2](64 §).

[2] Vuoden 1980 alusta voimaan tulleen liikepankkilain vastaava säännös kuului: ”Korvauskanteen nostamisesta ja ajamisesta liikepankin puolesta on soveltuvin osin voimassa, mitä osakeyhtiölain 15 luvun 5–7 §:ssä on säädetty” (90 § 5 mom).

Vastuuvapauden oikeusvaikutuksesta säädetään osakeyhtiölain (29.9.1978/734) 15: 5.2:ssa.[3] Sen mukaan

> *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.*

Vuoden 1991 alusta voimaan tulleen säästöpankkilain mukaan edellä mainittuja vastuuvapauden oikeusvaikutuksia ja kanneoikeuden määräaikoja koskevat säännökset ovat lain 131–133 §:ssä. Tässä yhteydessä olennainen säännös on 131.2:ssa:

> *Isäntien kokouksen päätös vastuuvapauden myöntämisestä tai kanteen nostamisesta ei estä säästöpankkia nostamasta kannetta, milloin isäntien kokoukselle ei tilinpäätöksessä tai tilintarkastuskertomuksessa tai muutoin ole annettu olennaisesti oikeita ja täydellisiä tietoja kanteen perusteena olevasta päätöksestä tai toimenpiteestä.*

Mahdollisuudesta antaa pankkisalaisuuden piiriin kuuluvia tietoja vastuuvapaudesta päättäville elimille säädettiin talletuspankkien toiminnasta annetun lain (28.12.1990/1268) 58 §:ssä.[4] Säännöstä täsmennettiin syyttäjä- ja poliisiviranomaisille annettavien tietojen osalta vuoden 1991 lopussa (20.12.1991/1545). Vuoden 1993 lopussa voimassa olleen säännöksen (TPL 58.1) mukaan:

---

[3] Osakeyhtiölain 15:5.3:ssa säädetään konkurssiin asetetun yhtiön konkurssipesän oikeudesta nostaa vahingonkorvauskanne vastuuvapauden myöntämisestä huolimatta. Luvun 6 §:ssä säädetään vastuuvapauden myöntämistä vastustaneiden vähemmistöosakkeenomistajien oikeudesta nostaa kanne. Kanteen nostamista koskevista määräajoista säädetään luvun 7 §:ssä. Määräaikoja tarkastellaan kohdassa 8.3.

[4] Pankkisalaisuutta koskevien säännösten kehitystä ja säännöstön aineellista sisältöä on käsitellyt laajasti Urpo Järvi-Laturi väitöskirjassaan Pankkisalaisuus. Ennen talletuspankkilain voimaantuloa säännöstö sisältyi SPL:n 55 §:ään ja LPL:n 43 §.ään. Tämän tutkimuksen kannalta olennainen näkökohta on säännöksiin liittyvä kielto antaa pankkisalaisuuden piiriin kuuluvia tietoja pankin yhtiökokoukselle tai isäntien kokoukselle. Ennen talletuspankkilain voimaantuloa säästöpankkilaissa säädettiin asiasta seuraavasti:

Säästöpankin isäntä, hallituksen jäsen, valtuutettu, toimitusjohtaja, tilintarkastaja, hallituksen valitsema tarkastaja, toimihenkilö sekä sivukonttorin valvoja on velvollinen pitämään salassa, mitä hän on saanut tietää pankin asiakkaan tai jonkun muun taloudellisesta asemasta taikka liike- tai ammattisalaisuudesta. Salassa pidettäviä tietoja ei saa antaa *isäntien kokouksessa siihen osallistuville tallettajille.* (9.7.1982/543.)

Huolimatta talletuspankkilain (TPL 58.1 §) ja sitä ennen voimassa olleen säästöpankkilain (SPL 55 §) sanamuotojen eroista, on mm. oikeuskirjallisuudessa katsottu, että pankkisalaisuuden piiriin kuuluvia tietoja ei voida antaa isäntien kokoukselle. Ks. mm. *Järvi-Laturi* 1981 s. 134. Sen sijaan vastuuvapauden oikeusvaikutuksia koskevien säännösten ja pankkisalaisuuden välisiä yhteyksiä Järvi-Laturi ei käsittele.

Joka talletuspankin tai talletuspankkien yhteenliittymän toimielimen jäsenenä tai varajäsenenä tai niiden palveluksessa on saanut tietää pankin asiakkaan tai muun henkilön taloudellista asemaa tai yksityistä olosuhdetta koskevan seikan tai liike- tai ammattisalaisuuden, on velvollinen pitämään sen salassa ellei se, jonka hyväksi vaitiolovelvollisuus on säädetty, anna suostumustaan sen ilmaisemiseen. Salassa pidettäviä tietoja ei saa myöskään antaa pankin yhtiökokoukselle, isäntien kokoukselle, osuuskunnan kokoukselle tai edustajistolle eikä kokoukseen osallistuvalle osakkaalle, tallettajalle taikka kantarahastotodistuksen tai sijoitusosuuden omistajalle tai jäsenelle.

Hallituksen esityksessä vuoden 1978 osakeyhtiölaiksi todetaan, että uuden lain mukaan vastuuvapauden myöntämisellä ei enää olisi yhtä laajaa vaikutusta kuin esityksen aikana voimassa olleen osakeyhtiölain mukaan.[5] Vastuuvapaussäännöksiä haluttiin tiukentaa osakkeenomistajien eduksi, koska ei pidetty kohtuullisena, että ”päätös vastuuvapauden myöntämisestä koskee sellaisia seikkoja, joista päätöstä tekevillä ei ole lainkaan tietoa”[6]. Vastapainoksi vastuuvapauden oikeusvaikutusten supistamiselle pidettiin perusteltuna lyhentää kanteen nostamiselle asetettuja määräaikoja yleisestä kymmenen vuoden vanhentumisajasta kolmeen (tai kahteen) vuoteen. Tätä pidettiin perusteltuna siitäkin syystä, että vanhentumisaikoja oli yleisesti pyritty lyhentämään.[7]

---

5 HE 27/1977 s. 11.
6 HE 27/1977 s. 113.
7 HE 27/1977 s. 114.

Oikeuskirjallisuuden valossa ei kuitenkaan ole täysin selvää, miten olennaisesta muutoksesta todellisuudessa oli kyse.[8] Mm. Kyläkallio on kyseenalaistanut, merkitsikö vuoden 1978 osakeyhtiölaki todellisuudessa muutosta aiempiin vastuuvapauden oikeusvaikutuksiin.[9]

Vastuuvapauden myöntäminen lähtökohtaisesti vapauttaa yhtiön johdon[10] vahingonkorvausvelvollisuudesta yhtiötä kohtaan. Kysymyksessä on yksipuolinen tahdonilmaisu, jossa yhtiö (osakkeenomistajat) vapaaehtoisesti luopuu oikeuksistaan, niin siviiliperusteisista kuin rikosperusteisista. Toisaalta vastuuvapauden myöntäminen ei välttämättä tarkoita sitä, että yhtiökokous hyväksyisi kaikilta osin yhtiön johdon toimet. Taxell käsittelee tätä näkökohtaa ja viittaa vastuuvapauden epäämispäätöksen haitallisiin, yhtiön mainetta heikentäviin tekijöihin.[11] Vastuuvapauden oikeudellinen seuraamus on kaikissa tilanteissa se, että yhtiön johto vapautuu mahdollisesta korvausvelvollisuudesta. Vapauttava vaikutus ei kuitenkaan ole ehdoton, kuten Toiviainen toteaa.[12] Vastuuvapauspäätöksen sitovuutta arvioitaessa on

---

8 Huttunen on Suomen Säästöpankin erään asiamiehen pyynnöstä antamassaan lausunnossa arvioinut mm. Honkasalon, Chydeniuksen, Olssonin ja Hernbergin näkemyksiä vastuuvapauden myöntämisen oikeudellisesta merkityksestä ennen vuotta 1980 voimassa olleen, ns. vanhan osakeyhtiölain aikana (Huttusen lausunto 30.1.1995 s. 29–36). Oikeuskirjallisuuden näkemyksiä ovat käsitelleet myös Caselius, Heikonen ja Huttunen teoksessa Osakeyhtiö II, 2 sekä Kyläkallio mm. teoksessa Osakeyhtiön hallituksen vastuun toteuttaminen.

Huttusen siteeraamien oikeusoppineiden yksimielinen kanta oli, että vastuuvapaus ei kattanut tietoja ja toimia, jotka hallitus oli tileissä salannut tai muutoin kokonaan jättänyt esittämättä yhtiökokoukselle. Myöskään oikeudesta nostaa syyte rikollisesta teosta ei yhtiökokouksen katsottu luopuneen vastuuvapauden myöntämisestä huolimatta. Sen sijaan erimielisyyttä esiintyi siitä, mitä asioita yhtiökokouksen voitiin katsoa tienneen.

Honkasalo edusti kantaa, jonka mukaan yhtiökokouksen voidaan katsoa tunteneen tai ainakin voineen tuntea kaikki ne seikat, jotka hallitus on sille esittänyt vastuuvapautta pyytäessään, siis tilinpäätöksestä, hallituksen vuosikertomuksesta ja tilintarkastajien kertomuksesta ilmenevät asianhaarat, vieläpä nekin seikat, jotka sille edellä mainittujen asiakirjojen lisäksi on suullisesti esitetty. Honkasalo piti tilintarkastajia yhtiökokouksen edustajina ja katsoi, että yhtiökokouksen on täytynyt tuntea koko se aineisto, jonka tilintarkastajat ovat hallitukselta saaneet nähtäväkseen ja tarkastettavakseen. Näin ollen tilintarkastajien tietoisuus – riippumatta siitä, ovatko he informoineet yhtiökokousta tai ei – tuli Honkasalon mukaan katsoa yhtiökokouksen tietoisuudeksi.

Huttusen mukaan korkein oikeus on aluksi ollut Honkasalon kannalla, mutta muuttanut näkemyksiään vähitellen 1960-luvun lopulla ja 1970-luvun alussa ja joka tapauksessa ennen vuoden 1980 alusta voimaan tulleen osakeyhtiölain uusittuja säännöksiä.

Kyläkallio ei ole pitänyt tilintarkastajien tietoisuutta yhtiökokouksen tietoisuutena missään vaiheessa.

9 Kyläkallion lausunto 3.10.1994 valtion vakuusrahastolle vastuuvapauspäätöksen oikeudellisesta merkityksestä silloin kun sovelletaan 29.8.1969 annettua ja 1.1.1970 voimaan tullutta säästöpankkilakia. *Kyläkallio* 1994c s. 33.

10 Yhtiön johdolla tarkoitetaan tässä yhtiöoikeudellisessa vastuussa olevia henkilöitä, kuten hallintoneuvoston ja hallituksen/johtokunnan jäseniä, toimitusjohtajaa sekä säästöpankkien luottovaltuutettuja.

11 *Taxell* 1983 s. 46–48.

12 *Toiviainen* 1988 s. 290.

informaatiolla olennainen merkitys. Riittävä informaatioperusta on edellytyksenä vastuuvapauspäätökselle yhtiötä sitovana luopumisena sen oikeudesta vaatia korvausta.[13]

Vaikka oikeuskirjallisuudessa on käsitelty paljon osakeyhtiölain 15:5.2 §:n yleistä sisältöä[14], ei ”olennaisesti oikean ja täydellisen” informaation sisällölle asetettavia vaatimuksia ole yksityiskohtaisesti arvioitu. Myöskään korkeimman oikeuden päätöksin mahdollisesti luotua, liike- tai säästöpankkeja koskevaa oikeuskäytäntöä ei ennen Siltapankin kanteesta annettua tuomiota ole. Pankkisalaisuussäännöstön vaikutusta mahdollisuuteen antaa olennaisesti oikeita ja täydellisiä tietoja ei ole oikeuskirjallisuudessa arvioitu, eikä asiasta ole myöskään aiempaa oikeuskäytäntöä.

Riittävälle tiedolle asetettavia edellytyksiä arvioidaankin tarkemmin säästöpankkien vahingonkorvausoikeudenkäyntien yhteydessä hankittujen asiantuntijalausuntojen perusteella.

Seuraavassa on luettelonomaisesti tuotu esiin näkökohtia, jotka liittyvät informaation sisällölle asetettaviin vaatimuksiin. Näkökohdat perustuvat tutkimuksen tekijän omiin, lähinnä oikeuskirjallisuuden pohjalta tehtyihin johtopäätöksiin.

1) Informaation sisältö
   - informaation tulee olla riittävää
   - informaation tulee perustua olennaisesti oikeisiin ja täydellisiin tietoihin
   - informaatio voi olla joko suullista tai kirjallista
2) Informaation antaja tai lähde
   - tilinpäätösaineisto
   - tilintarkastuskertomus
   - yhtiön johdon esitys
   - tilintarkastajien esitys
   - yhtiökokouksessa käyty keskustelu
   - informaation antajan tuottamuksella ei ole merkitystä
3) Informaation saaja
   - yhtiökokous, ei yksittäinen osakkeenomistaja
   - informaation tulee olla yhtiökokouksella käytettävissä

---

[13] *Toiviainen* 1988 s. 290.

[14] Vastuuvapauspäätöksen oikeudellista merkitystä vuoden 1978 osakeyhtiölain voimassa ollessa ovat käsitelleet esimerkiksi
Kyläkallio: Osakeyhtiölaki ja käytäntö 1987,
Toiviainen: Osakeyhtiön hallituksesta 1988,
Koski–Schulten: Osakeyhtiölaki selityksin II 1991,
Erma–Koski: Pankkilait 1969–1985, 1985 ja
Taxell: Bolagsledningens ansvar 1983.

4) Informaation ajoitus
   – informaation tulee olla annettu ennen vastuuvapauspäätöksen tekemistä.
   – informaatio voidaan antaa ennen yhtiökokousta, kunhan se tuodaan kokouksen tietoon kokouksen aikana

8.2.2 Säästöpankkeja koskevat säännökset ennen vuotta 1991

Vuoden 1970 alusta voimaan tullut säästöpankkilaki (29.8.1969/541), ns. vanha säästöpankkilaki, oli voimassa vuoden 1990 loppuun. Vahingonkorvauskanteiden määräaikoja koskevat, vanhan ja uuden säästöpankkilain mukaiset tulkinnat johtivat siihen, että säästöpankkien osalta vahingonkorvauskanteet voitiin periaatteessa ulottaa aina vuoteen 1983.[15] Niinpä vastuuvapauden vaikutusta säästöpankkien osalta on arvioitava kahden lain, vanhan ja uuden säästöpankkilain perusteella.

Vuoden 1969 säästöpankkilaissa ei ole lainkaan säännöksiä vastuuvapauspäätöksen oikeusvaikutuksista. Vastuuvapauden myöntämistä koskeva säännös on lain 17 § 2 momentin 8 -kohdassa[16], jonka mukaan

> *säästöpankin isäntien on erityisesti – – päätettävä vastuuvapaudesta hallituksen jäsenille, valtuutetuille ja toimitusjohtajalle.*[17]

Lisäksi säädetään isännän esteellisyydestä ottaa osaa vastuuvapautta koskevan päätöksen käsittelyyn lain 16.4:ssä. Tilintarkastajien velvollisuudesta tehdä muistutus tilintarkastuskertomukseen säädetään lain 23 a §:ssä. Vahingonkorvausvelvollisuuden aineellisista edellytyksistä säädetään lain 113.1:ssa.

Oikeuskirjallisuudessa ei ole käsitelty sitä, minkä lain perusteella säästöpankkien johdolle myönnetyn vastuuvapauden oikeusvaikutuksia tulisi arvioida ennen vuotta 1991: yhteisölainsäädäntöäkö analogisesti soveltaen vaiko vuoden 1931 säästöpankkilaissa mainittua, toimitsijoita koskevaa lainsäädäntöä eli kauppakaaren 18 luvun määräyksiä soveltaen. Ei ole itsestään selvää, mitä yhteisölainsäädäntöä tulisi soveltaa säätiöluonteisiin säästöpankkeihin.

---

[15] Kanneoikeutta koskevien määräaikasäännösten vaikutusta ja tulkintaa on käsitelty tarkemmin kohdassa 8.3.

[16] Sanamuotoa on muutettu 9.7.1982 annetulla lailla 543.

[17] Vuoden 1969 laissa säännös kuului seuraavasti: ”Säästöpankin isäntien on erityisesti – – myönnettävä hallitukselle ja muille tilivelvollisille vastuuvapaus tai päätettävä toimenpiteistä, joihin on ryhdyttävä, jollei vastuuvapautta ole myönnetty.”

Säästöpankkeja koskevan taustalain säännöksen puuttumiseen kiinnitetään huomiota mm. Erma-Kosken teoksessa Pankkilait 1969–1985.[18] Teoksessa ei kuitenkaan oteta kantaa, mikä vaikutus taustalainsäännöksen puuttumisella on.

Vuoden 1931 säästöpankkilaissa pankin johdon vahingonkorvausvastuun aineelliset edellytykset määräytyivät toimitsijoita koskevien lainsäännösten mukaan, millä tarkoitettiin kauppakaaren 18 luvun määräyksiä (KK 18:4–9).

Vaikka oikeuskirjallisuudesta ei löydy viittauksia, mitä muodollisia säännöksiä vanhan säästöpankkilain mukaan määräytyneen vastuuvapauden oikeusvaikutuksiin tulisi soveltaa, vastuuvapauden tosiasiallisia oikeusvaikutuksia näytetään tulkitun pitkälti uuden osakeyhtiölain ja uuden säästöpankkilain säännöksiä vastaavalla tavalla. Esim. Nymanin mukaan[19]

> *meillä vallitsevan oikeuskäsityksen mukaisesti säästöpankin hallitus vapautetaan vastaisuuteen nähden kaikista – – tilinpitoon ja hallintoon kohdistuvista syytöksistä, mikäli isännät ovat näihin asioihin voineet tutustua hallituksen tilinteon ja tilintarkastajan lausunnon perusteella. Jos hallitus sitä vastoin on aiheuttanut säästöpankille vahinkoa hallintotoimenpiteillä, joita ei voida katsoa tilinpäätöksessä alistetun isäntäin tutkittaviksi, ei hallitus näytä tällaisiin toimenpiteisiin nähden vapautuvan vastuusta. Vastuuvapauden myöntäminen ei missään tapauksessa vapauta hallitusta vastaamasta myöhemmin ilmitulevista rikollisista teoista.*

Myöskään oikeuskäytännöstä, jota mm. Kyläkallio arvioi valtion vakuusrahastolle antamassaan asiantuntijalausunnossa, ei riidattomasti käy ilmi, mitä oikeusvaikutuksia vastuuvapaudella on ja mitä esim. yhtiökokouksen on tiedettävä hallituksen yhtiölle vahinkoa tuottaneesta käyttäytymisestä tai vahingon määrästä ennen kuin myönnetty vastuuvapaus sitoo yhtiötä.[20] Samoin on epäselvää, miten tilintarkastajien tietouteen tulee suhtautua. Hallituksen syyllistyessä rikokseen ei vastuuvapaus ole milloinkaan sitonut yhtiötä eikä suojannut hallituksen jäseniä.

Vastuuvapauspäätöksen oikeudellista sitovuutta vanhan ja uuden säästöpankkilain aikana joudutaankin oikeuskirjallisuuden ja oikeuskäytännön puuttuessa arvioimaan vahingonkorvauskanteiden yhteydessä annettujen asiantuntijalausuntojen perusteella.

---

[18] *Erma–Koski* 1985 s. 519 ja 523.

[19] *Nyman* 1962 s. 60.

[20] Kyläkallio on lausunnossaan käsitellyt mm. korkeimman oikeuden vuonna 1932 antamia kahta tuomiota (KKO 1932 II 389 ja KKO 1932 II 146) ja päätynyt siihen, että tuomioissa on toisistaan poikkeava kanta vastuuvapauden oikeusvaikutuksiin. Toisessa tuomiossa (146) KKO katsoi, että vastuuvapauden myöntäminen vapautti vastaajan vastuusta riippumatta siitä, mikä oli yhtiökokouksen tietoisuus. Tuomiossa 389 KKO taas katsoi, että vastuuvapauden myöntäminen ei sellaisenaan riittänyt, vaan lisäedellytyksenä tuli olla yhtiökokouksen tietoisuus. *Kyläkallio* 1994c s. 21–27.

8.2.3 Vastuuvapauden oikeusvaikutukset ja asiantuntijalausunnot

Valtion vakuusrahaston teettämien erityistarkastusten perusteella nostettujen vahingonkorvauskanteiden yhteydessä osapuolet hankkivat juridisia asiantuntijalausuntoja mm. liike- ja säästöpankkeja koskevien vastuuvapaussäännösten tulkinnasta ja vastuuvapauden oikeusvaikutuksista. Tutkimuksessa käsitellään seuraavia asiantuntijalausuntoja:

1) Valtion vakuusrahaston Juhani Kyläkalliolta pyytämät kaksi asiantuntijalausuntoa:
   – lausunto vastuuvapauspäätöksen oikeudellisesta merkityksestä sovellettaessa ns. vanhaa säästöpankkilakia (3.10.1994)
   – lausunto siitä, mitä pankkisalaisuussäännöstö vaikuttaa vastuuvapauden asialliseen ulottuvuuteen (5.9.1994)

2) Kantajatahon pyytämät lausunnot Juhani Kyläkalliolta ja Allan Huttuselta:
   – lausunto osakeyhtiölain 15:5.2:n tulkinnasta mm. siltä osin, mitä edellytyksiä asetetaan olennaisesti oikeille ja täydellisille tiedoille (30.4.1994)
   – vastuuvapauden vaikutus vuoden 1969 ja vuoden 1990 säästöpankkilain mukaan (22.1.1994)
   – lausunto mm. myönnetyn vastuuvapauden vaikutuksesta vuoden 1969 säästöpankkilain mukaan (30.1.1995)

3) Vastaajatahon Raimo Immoselta pyytämä asiantuntijalausunto erään säästöpankin johdolle myönnettyjen vastuuvapauksien merkityksestä arvioitaessa johdon vahingonkorvausvastuuta pankkia kohtaan vuosilta 1988 ja 1989 (24.4.1994).

Lausuntojen perusteella on tutkimuksessa päädytty arvioimaan vastuuvapauden oikeusvaikutuksia seuraavien kysymysten avulla:

1) mitä lainsäädäntöä tulee soveltaa vanhan säästöpankkilain aikana myönnetyn vastuuvapauden oikeusvaikutuksiin
2) mitä edellytyksiä tulee asettaa ”olennaisesti oikeille ja täydellisille tiedoille”
3) miten pankkisalaisuussäännöstö vaikuttaa mahdollisuuteen antaa olennaisesti oikeita ja täydellisiä tietoja

4) miten vanhan ja uuden säästöpankkilain vastuuvapaussäännösten erilaisuus vaikuttaa vastuuvapauden oikeusvaikutusten tulkintaan.

Kysymykset on valittu niin, että voidaan mahdollisimman luotettavasti arvioida, ovatko erot säästöpankkilain ja liikepankkilain säännöksissä myös tosiasiassa johtaneet erilaiseen yhtiöoikeudelliseen vastuuseen. Kysymysten valintaan on lisäksi vaikuttanut tarve arvioida vastuuvapaussäännöstöjen tulkinnan ja liiallisen riskinoton ennaltaehkäisyn välistä yhteyttä. Yhteys liittyy mm. seuraaviin näkökohtiin:

– Informaation epäsymmetria toimii yhtiöoikeudellisessa vastuussa olevien hyväksi ja osakkeenomistajien vahingoksi päämies-agenttiteorian mukaisesti. Tällöin vastuuvapaussäännöstön tulkinnan tulee tasapainottaa, ei ainakaan lisätä, epäsymmetriasta johtuvaa vinoutumaa.
– Pankkisalaisuussäännöstö on tarkoitettu ensisijaisesti asiakkaan suojaksi, kun taas vastuuvapaussäännöstö on tarkoitettu sääntelemään osakkeenomistajien ja pankin johdon välisiä suhteita. Täten pankkisalaisuussäännöstö ei saa lisätä informaation epäsymmetriasta johtuvaa vinoutumaa osakkeenomistajien vahingoksi.

8.2.3.1 Sovellettava lainsäädäntö (1)

Asiantuntijat ovat päätyneet erilaisiin näkemyksiin siitä, mitä lakia tulee soveltaa vanhan säästöpankkilain voimassa ollessa tehtyjen vastuuvapauspäätösten oikeusvaikutuksiin. Näkemykset eroavat niin kantajatahon käyttämien asiantuntijoiden kesken kuin kantaja- ja vastaajatahon käyttämien asiantuntijoiden välillä.

Huttunen lähtee lausunnossaan siitä, että vanhan säästöpankkilain mukaan myönnetyn vastuuvapauden oikeusvaikutukset määräytyvät kunkin aikaisten yleisten yhteisöoikeudellisten periaatteiden mukaisesti, ei kauppakaaren 18:9:n, asiamiestä koskevien säännösten nojalla.[21] Yleisiä yhteisöoikeudellisia periaatteita 1980-luvulla Huttunen katsoi parhaiten kuvastavan vuoden 1980 alusta voimaan tulleen osakeyhtiölain säännösten. Siteet kauppakaaren 18:9:n säännöksiin katkaistiin hänen mukaansa jo vuoden 1969 säästöpankkilaissa, johon ei – toisin kuin 1931 säästöpankkilaissa – otettu mitään mainintaa toimitsijoita koskevien säännösten soveltamisesta. Huttusen mukaan myös useat korkeimman oikeuden ratkaisut osoittavat, että kauppakaaren säännöksiä vuoden ja yhden yön määräajoista ei ole sovellettu yhdessäkään päätöksessä, joka koskee

[21] *Huttunen* 1995b s. 29–54.

myönnetyn vastuuvapauden oikeusvaikutuksia. Sen sijaan evätyn vastuuvapauden osalta Huttunen viittaa Chydeniukseen, Hernbergiin ja Olssoniin, joiden mielestä vanhan osakeyhtiölain mukaan vanhenemisaika määräytyi kauppakaaren säännösten mukaisesti.

Kyläkallio puolestaan päätyy siihen, että vanhan säästöpankkilain aikana myönnetyn vastuuvapauden oikeusvaikutuksia on tulkittava kauppakaaren 18:9:ää lähtökohtaisesti soveltaen.[22] Kyläkallio perustelee kantaansa sillä, että osakeyhtiöihin sovellettiin kauppakaaren säännöksiä myönnetyn vastuuvapauden oikeusvaikutuksista ennen vuoden 1935 lainmuutosta. Kun vanhan osakeyhtiölain säännös (41 §) hallituksen vastuusta vastasi vanhan säästöpankkilain (113 §) säännöstä, katsoi Kyläkallio, että myös säästöpankkien osalta vastuuvapauden oikeusvaikutuksiin tuli soveltaa kauppakaaren säännöksiä. Kauppakaaren säännös ei kuitenkaan anna johtoa siihen, mitä isäntien tietoisuudelta edellytetään, jotta vastuuvapaus sitoisi pankkia. Tulkinnalle onkin Kyläkallion mielestä haettava tarkempaa johtoa yhteisöoikeutta koskevia normeja analogisesti soveltaen. Viimeksi mainittuja normeja Kyläkallio käyttää siis toissijaiseen analogiseen soveltamiseen.

Merkille pantavaa on, että niin Kyläkallio kuin Huttunen päätyvät siihen, että yleisenä yhteisöoikeudellisena lakina tulee kysymykseen osakeyhtiölaki. Pankkitoimintaa harjoittaviin säätiöluonteisiin säästöpankkeihin ei sovelleta säätiölakia arvioitaessa vastuuvapauden oikeusvaikutuksia. Kumpikaan lausunnonantajista ei perustele osakeyhtiölain säännösten analogista soveltamista lähtemällä vuoden 1969 pankkilakien yhdenmukaistamispyrkimyksistä.[23]

Toisin sanoen yleiset yhteisöoikeudelliset periaatteet, mikäli vanhan säästöpankkilain aikana myönnetyn vastuuvapauden oikeusvaikutuksia niiden mukaan tulkitaan, löytyvät vuoden 1980 alusta voimaan tulleesta osakeyhtiölaista, jonka mukaiseksi muutettiin ensin liikepankkeja ja sittemmin myös säästöpankkeja koskeva lainsäädäntö. Huttusen mukaan säännökset ovat ensisijaisesti sovellettavia, Kyläkallion mukaan taas toissijaisesti sovellettavia, kun säännösten tulkinnalle etsitään täsmällisempää sisältöä.

---

[22] *Kyläkallio* 1994c s. 31–39, erityisesti s. 35.

[23] Vuoden 1969 pankkilakiuudistuksen eräänä tavoitteena oli saattaa liike-, säästö- ja osuuspankkien toiminnot yhdenmukaisen lainsäädännön piiriin. Liikepankkien toimintoja koskevia säännöksiä muutettiin vastaamaan osakeyhtiölain muutoksia vuoden 1980 alusta. Vastaavia muutoksia tehtiin myös säästöpankkilakiin, vaikkakin kahden vuoden viiveellä. Jostain syystä – mihin esityöt eivät anna riittävää vastausta – säästöpankkien vastuuvapautta ja kanneaikoja koskevia säännöksiä ei yhdenmukaistettu liikepankkien ja osakeyhtiölain säännösten mukaiseksi ennen kuin vuoden 1991 alusta. Esitöissä viitataan osuuskuntalain tuleviin muutoksiin ja mahdollisesti siinä yhteydessä tehtäviin tarkistuksiin osuus- ja säästöpankkilaeissa. Todennäköisesti oli kuitenkin enemmän kyse epäonnistuneesta lainsäädännöstä kuin siitä, että juuri tässä asiassa lainsäätäjä olisi halunnut tehdä eron liikepankkien ja säästö- ja osuuspankkien välillä.

Myös Immonen lähtee lausunnossaan siitä, että säästöpankeissa myönnetyn vastuuvapauden oikeusvaikutuksia arvioitaessa on tulkinta-apua haettava yleisestä yhteisöoikeudesta, sen yleisistä periaatteista.[24] Erityisen selvänä Immonen pitää asiaa uuden säästöpankkilain aikaan myönnetyissä vastuuvapauksissa. Olihan lainsäätäjän tavoitteena nimenomaan yhdenmukaistaa pankkilakien vahingonkorvausperusteita koskevat periaatteet yhteisöoikeudessa omaksuttujen periaatteiden kanssa. Immonen ei tässä viittaa vuoden 1969 pankkilainsäädännön yhdenmukaistamispyrkimyksiin, vaan 1980-luvun lainsäädäntöuudistuksiin.

Vanhan säästöpankkilain yhteys yhteisölainsäädännön yleisiin periaatteisiin on Immosen mukaan vaikeampaa nähdä sen vuoksi, että ”säästöpankit ovat tuolloin olleet mainitulla tavalla oikeudelliselta luonteeltaan toisenlaisia kuin muissa yhteisömuodoissa toimivat rahalaitokset”. Miten tilanne on myöhemmin muuttunut säästöpankkien yhteisömuodon kannalta, ei käy ilmi lausunnosta. Vanhan säästöpankkilain aikaisten vastuuvapauspäätösten tulkinnassa Immonen ei pidä mahdollisena taustalainsäädäntönä vanhaa osakeyhtiölakia. Vanhan säästöpankkilain valmisteluaineisto antaa hänen mukaansa tukea käsitykselle, että viitenormistona on ollut lähinnä osuuskuntalain sääntely, joka sellaisenaan on ollut osakeyhtiölain 15 luvun 5 §:ää tiukempi.

Immonen näyttää kuitenkin tekevän tulkintaa osakeyhtiöoikeuden ”siivilän” läpi niin, että hän päätyy rajaamaan vanhan säästöpankkilain aikaisen vastuuvapauspäätöksen merkityksen osuuskuntalaista tulkintaa hakien koskemaan vain tietoja, joiden antamisessa johto on harhauttanut isäntiä antamalla tahallisesti tai huolimattomuudesta olennaisesti puutteellisia tai virheellisiä tietoja tai salaamalla oikeat tiedot.

8.2.3.2 Olennaisesti oikeat ja täydelliset tiedot (2) sekä säännösten eroavuuksien vaikutus (4)

Kantaja- ja vastaajatahon lausunnoissa päädytään toisistaan poikkeaviin johtopäätöksiin olennaisesti oikeiden ja täydellisten tietojen perusedellytyksistä.

Kyläkallio korostaa lausunnossaan, että on vaikea antaa riidatonta vastausta, mitä vanhan säästöpankkilain ja samalla kauppakaaren 18:9 mukaan isäntien edellytetään tietävän, jotta myönnetty vastuuvapaus sitoo säästöpankkia.[25] Yksiselitteistä oikeuskäytäntöä asiasta ei ole. Myös oikeuskirjallisuuden tulkintasuositukset ovat osin ristiriitaisia. Erityisen

---

[24] *Immonen* 1994 s. 15.
[25] *Kyläkallio* 1994c s. 36–39, erityisesti s. 38.

ristiriitaisia olivat oikeuskäytäntö ja oikeuskirjallisuuden tulkinnat vuoden 1969 säästöpankkilakia säädettäessä. Myöskään uuden osakeyhtiölain ja uuden säästöpankkilain säännösten tulkinnasta ei olennaisesti oikeiden ja täydellisten tietojen suhteen ole oikeuskirjallisuudesta saatavissa johtoa. Oikeuskäytäntöä sen sijaan on parin tapauksen verran.[26] Kyläkallio päätyy siihen, että myös vanhan säästöpankkilain aikana isännillä on täytynyt olla todellinen tieto kaikista olennaisista vahingonkorvausvelvollisuuden edellytyksistä vastuuvapautta myöntäessään. Vain tällöin vastuuvapaus sitoo pankkia. Tilintarkastajien tietoisuus ei ole isäntien tietoisuutta. Uuden säästöpankkilain ja osakeyhtiölain mukaan määräytyviltä olennaisesti oikeilta ja täydellisiltä tiedoilta edellytetään Kyläkallion mukaan mm. seuraavaa:

a) Yhtiökokouksen tai isäntien kokouksen tulee olla tietoisia kaikista niistä edellytyksistä, jotka vaikuttavat vahingonkorvausvelvollisuuden olemassaoloon eli
   - vahinkoa aiheuttaneesta tapahtumasta
   - hallituksen jäsenten tuottamuksesta vahingon aiheutumiseen
   - vahingon määrästä.[27]

b) Tietoisuus vahingon syntymisestä tulee olla yhtiökokouksen tai isäntien käytettävissä vastuuvapauspäätöstä tehtäessä eli
   - jos vahinko syntyy tai tulee ilmi vasta vastuuvapauspäätöksen jälkeen, tämä jo yksinään riittää estämään päätökseen sinänsä liittyvän vastuusta vapauttavan oikeusvaikutuksen syntymisen.

---

[26] Kyläkallio käsittelee olennaisesti oikeiden ja täydellisten tietojen vaatimusta osakeyhtiölakiin perustuvien oikeustapausten avulla mm. lasunnossaan 30.4.1994. Mm. korkeimman oikeuden tuomiossa KKO 27.2.1991 n:o 647 (S 90/313) katsottiin, että asunto-osakeyhtiön yhtiökokouksen pelkkä tietämättömyys yhtiölle vahinkoa aiheuttaneesta tilanteesta esti vastuuvapauspäätöksen vastuusta vapauttavan vaikutuksen. *Kyläkallio* 1994a s. 26–49.

[27] *Kyläkallio* 1994a s. 34. Johtopäätöksensä Kyläkallio perustaa mm. korkeimman oikeuden ratkaisuun 1978 II 55 ja ratkaisuun 20.6.1978 N:o 2894/7. On huomattava, että ratkaisut annettiin vanhan osakeyhtiölain voimassa ollessa. Kyläkallio toteaa, että ei ole aihetta epäillä, että asiaa tulkittaisiin toisin sovellettaessa uutta osakeyhtiölakia.Tästä todisteena Kyläkallio käsittelee edellisessä alaviitteessä KKO:n ratkaisua vuodelta 1991.

Korkeimman oikeuden päätökset viittaavat siihen, että osakeyhtiöiden ja liikepankkien vastuuvapaussäännösten muuttaminen vuoden 1980 alusta ja säästö- ja osuuspankkien vuoden 1991 alusta ei välttämättä ole muuttanut säännösten tulkintaa, ei ainakaan siitä, minkälaiseksi tulkinta muovautui 1970-luvulla. Muutokset kylläkin selkiyttivät säännösten sisältöä. Johtopäätöstä tukevat myös korkeimman oikeuden 27.2.1991 ratkaisu n:o 647 ja Turun hovioikeuden 27.9.1991 ratkaisu S 89 1315. Kykäkallio tosin toteaa lausunnossaan (1994, 30.4), että uuden osakeyhtiölain vastuuvapauden merkitystä supistettiin siitä, millainen se oikeuskäytännön ja useiden oikeustieteen harjoittajien mielipiteen mukaan oli vanhan osakeyhtiölain nojalla. Kyläkallion oma kanta poikkesi oikeusoppineiden enemmistön kannasta erityisesti tilintarkastajien tietämyksen osalta.

c) Olennaisesti oikean ja täydellisen tiedon puuttumisen syyllä ei ole merkitystä eli
   – hallituksen jäsenen ei ole tarvinnut syyllistyä tahallisuuteen tai tuottamukseen puutteellisten tietojen antamisessa

Huttunen tulee lausunnossaan asiallisesti ottaen samansisältöisiin johtopäätöksiin kuin Kyläkallio huolimatta siitä, että Huttunen katsoo – kuten aiemmin on kuvattu – että vanhan säästöpankkilain aikana myönnetyn vastuuvapauden oikeusvaikutuksia tulee arvioida yleisiä yhteisöoikeudellisia periaatteita vastaan eikä kauppakaaren säännösten pohjalta. Huttunen tiivistää johtopäätökset vastuuvapauden sitovuudesta[28] seuraaviin näkökohtiin:

a) Isäntien kokouksella tulee olla tieto vastuuvelvollisen tuottamuksesta ja vahingosta eli
   – toimenpiteen pelkkä ilmoittaminen isäntien kokoukselle ei ole riittävä.

b) Isäntien kokouksella tiedossa oleva vahingon määrä ei saa olennaisesti poiketa vahingon todellisesta määrästä.

c) Isäntien puheenjohtajan, yksittäisten isäntien tai tilintarkastajien tietoisuudella ei ole merkitystä.

Keskeisin johtopäätös kantajatahon asiantuntijalausunnoista on se, että vastuuvapaussäännösten oikeusvaikutuksia on – ainakin 1970 luvulta lähtien – näytetty tulkitun varsin samansuuntaisesti riippumatta siitä, missä laissa olevasta säännöksestä on kyse, mitä lakia tulkintaan on sovellettu sekä minkälainen on säännöksen sanamuoto.

Vastaajatahon lausunnossa päädyttiin siihen, että vanhan säästöpankkilain aikaan tehty vastuuvapauspäätös sitoo isäntiä, paitsi jos säästöpankin johto on harhauttanut isäntiä

a) antamalla tahallaan tai huolimattomuudesta olennaisesti puutteellisia tai virheellisiä tietoja tai

b) salaamalla oikeat tiedot.

---

[28] Huttuselta ei erityisesti pyydettykään lausuntoa, mitä olennaisesti oikeilta ja täydellisiltä tiedoilta edellytetään, vaan mikä oli myönnetyn vastuuvapauden vaikutus ns. vanhan säästöpankkilain mukaan.

Uuden säästöpankkilain aikana annetun vastuuvapauden oikeudellinen merkitys on Immosen mukaan selvästi rajallisempi: Mikäli isäntien kokoukselle ei ole annettu olennaisesti oikeita tai täydellisiä tietoja, ei vastuuvapauspäätös sido isäntiä. Sillä ei ole merkitystä, mistä syystä tiedot eivät ole oikeita.

Ero uuden ja vanhan säästöpankkilain aikaisen vastuuvapauspäätöksen oikeusvaikutuksissa voidaan Immosen mukaan tiivistää seuraavaan: ”Vaikka isäntien kokouksella ei ole ollut oikeita ja täydellisiä tietoja vastuuvapauden myöntämisen edellytyksistä, korvauskanne vanhaa säästöpankkilakia sovellettaessa voidaan nostaa vain jos tietojen saamatta jääminen on johtunut yhtiön johdon moitittavasta menettelystä niin, että johto on tarkoituksellisesti antanut isännille olennaisesti virheellisiä tai puutteellisia tietoja tai salannut oikeat tiedot.” Keskeinen merkitys Immosen mukaan on sillä, *minkä vuoksi* tiedot ovat jääneet saamatta.

Lausunnossa täsmennetään olennaisesti oikeiden ja täydellisten tietojen edellytyksiä seuraavasti:

a) tilintarkastajien tietoisuus ei ole isäntien tietoisuutta uuden eikä vanhan säästöpankkilain mukaan
b) isäntien puheenjohtajan tietoisuus on ratkaisevaa.

Isäntien kokouksessa isännillä on Immosen mukaan katsottava olleen täydelliset ja oikeat tiedot – vaikka kokouksessa esillä olevasta asiakirja-aineistosta tai kokouksessa esille tuodusta muusta informaatiosta ei asia kävisi esille – jos isäntien puheenjohtajalla on muuta kautta tällainen tieto asiasta. Yksittäisen isännän tietoisuudella ei ole merkitystä. Lausunnossa ei ole yksityiskohtaisesti käsitelty oikeiden ja täydellisten tietojen edellytyksiä, osin siitä syystä, että lausunto päätyy pitämään kriittisenä syytä, minkä takia olennaisesti oikeita ja täydellisiä tietoja ei ole annettu. Viittauksenomaisesti päädytään tiettyihin esimerkkeihin tilanteista, joissa olennaisesti oikeiden ja täydellisten tietojen voidaan katsoa puuttuneen.

Vastaajapuolen lausunnoissa tehdään, toisin kuin kantajapuolella, selvä ero vanhan ja uuden säästöpankkilain aikaisten vastuuvapaussäännösten oikeusvaikutuksille. Niissä on katsottu, että vasta vuoden 1991 alusta voimaan tulleessa säästöpankkilaissa olennaisesti rajattiin vastuuvapauden oikeusvaikutuksia pankin johtoon nähden. Siihen asti vastuuvapauden katsottiin kattaneen kaikki tapaukset lukuun ottamatta pankin johdon tuottamuksesta tai tahallisuudesta johtunutta puutteellisten tietojen antamista tai oikeiden tietojen salaamista.

8.2.3.3 Pankkisalaisuussäännöstö ja mahdollisuus antaa olennaisesti oikeita ja täydellisiä tietoja (3)

Valtion vakuusrahasto pyysi Kyläkalliota erityisesti kiinnittämään huomiota siihen, mitä vaikuttaa säästöpankin hallituksen jäsenelle ja toimitusjohtajalle myönnetyn vastuuvapauden ”asialliseen ulottuvuuteen” näille henkilöille säädetty pankkisalaisuutta koskeva salassapitovelvollisuus. Vakuusrahasto täsmensi kysymystä toteamalla, että ”ongelmana on, estääkö pankkisalaisuus kyseisiä henkilöitä ilmaisemasta isännistön kokoukselle tai yhtiökokoukselle pankkisalaisuuden piiriin kuuluvia tietoja, vaikka tämän seurauksena isännistön kokous/yhtiökokous ei saa kaikilta osapuolilta olennaisesti oikeita ja täydellisiä tietoja vastuuvapauspäätöksen pohjana olevista tapahtumista”. Edelleen lausuntopyynnössä todettiin, että ”mikäli em. kysymykseen vastataan myöntävästi, ongelmaksi muodostuu, kumman, pankin vai yhtiön johtoon kuuluvien henkilöiden, haitaksi tämä koituu, kun arvioidaan vastuuvapauspäätöksen asiallista ulottuvuutta”.

Kyläkallio toteaa lausuntonsa lähtökohtana, että talletuspankkilain 58.1 §:n salassapitoa koskeva säännös ja säästöpankkilain 131.2 §:n/ osakeyhtiölain 15:5.2:n olennaisesti oikeiden ja täydellisten tietojen vaatimus ovat ristiriidassa keskenään. Säästöpankki- ja osakeyhtiölaissa on ilman poikkeusta säädetty, että myönnetty vastuuvapaus ei estä pankkia nostamasta vahingonkorvauskannetta, jos isäntien kokoukselle tai yhtiökokoukselle ei ole annettu olennaisesti oikeita ja täydellisiä tietoja kanteen perusteena olevasta päätöksestä. Toisaalta talletuspankkilain 58.1 § kieltää pankkisalaisuuteen kuuluvien tietojen antamisen isäntien kokoukselle tai yhtiökokoukselle.[29]

Talletuspankkilain 58 §:ssä mainitut poikkeukset pankkisalaisuuden alaisten tietojen ilmaisemiskieltoon eivät liity vastuuvapausasian käsittelyyn yhtiökokouksessa tai isäntien kokouksessa. Lain valmisteluaineistosta ei myöskään saa johtoa pankkisalaisuussäännöstön ja vastuuvapaussäännösten mahdolliseen kytkentään. Myöskään oikeuskirjallisuudessa[30] tai oikeuskäytännössä ei ole otettu kantaa näiden säännösten keskinäiseen yhteyteen. Kyläkallio viittaa Järvi-Laturiin, joka väitöskirjassaan[31] tarkastelee mahdollisuuksia poiketa pankkisalaisuussäännöstön salassapitovelvollisuudesta yksityisoikeudellisen oikeuttamisperusteen nojalla. Järvi-Laturi ei kuitenkaan tarkastele pankkisalaisuusvelvollisuuden piiriin kuuluvan henkilön oikeutta

---

[29] *Kyläkallio* 1994b s. 6.

[30] Kyläkallio viittaa erityisesti Erman ja Kosken teokseen Pankkilait 1969–1985; Liike-, säästö- ja osuuspankit selityksineen, sen sivuihin 375–385.

[31] *Järvi-Laturi* 1981 käsittelee salassapitovelvollisuudesta olemassa olevia poikkeuksia sivuilla 189–315.

oman etunsa perusteella kertoa pankkisalaisuuden piiriin kuuluvista asioista.[32]

Kyläkallio katsookin TPL:n sanamuodon osoittavan, että pankin johto ei saa paljastaa pankkisalaisuutta isännistön kokouksessa tai yhtiökokouksessa edes siinä tarkoituksessa, että mainitun kokouksen osanottajat tulisivat saamaan täydelliset tiedot sellaisista seikoista, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa johtoon kuuluvien henkilöiden vastuuta pankkia kohtaan.[33] Johtopäätöstä tukee hänen mukaansa sekin, että pankkisalaisuudessa – toisin kuin liikesalaisuudessa – on kyse pankin asiakkaan eli kolmannen henkilön suojasta. Kyläkallio päätyy esittämään viisi eri perustetta tulkinnalle, että pankkisalaisuus ei väisty vastuuvapaussäännösten edessä:

1) Vastuuvapaussäännösten tarkoituksena ei ole, että niiden avulla estettäisiin yhtiötä nostamasta korvausvaateita lain tarkoittamissa tilanteissa.

2) Lain tarkoituksena ei voi olla, että pankin johtoon kuuluvat pääsisivät muiden kuin heidän itsensä hyväksi säädetyn pankkisalaisuuden perusteella vahingonkorvausvastuun osalta parempaan asemaan kuin missä ovat toiset vastaavassa asemassa olevat, muun yhteisön kuin talletuspankin johtoon kuuluvat henkilöt.

3) Pankkisalaisuudesta säädettäessä ei ole tarkoitettu antaa pankin johtoon kuuluville henkilöille sellaista suojaa, että pankin johdon vastuu pankin

---

[32] *Järvi-Laturi* 1981 s. 189–214.

[33] Kyläkallion johtopäätöstä tulkita pankkisalaisuussäännöstö ensi sijaiseksi suhteessa vastuuvapautta koskeviin säännöstöihin tukee myös HE liike-, säästö- ja osuuspankkilain muuttamisesta vuodelta 1979 (HE 150/1979). Esityksessä ehdotettiin mm. muutettavaksi liikepankkilain 43 §:ssä säädettävää salassapitovelvollisuutta siten, että ”salassa pidettäviä tietoja ei saa antaa myöskään yhtiökokoukselle eikä osakkeenomistajille”. Hallituksen esityksessä asiaa perusteltiin seuraavasti: ”Osakeyhtiölain 9 luvun 12 §:n mukaan hallituksen ja toimitusjohtajan tulee yhtiökokouksessa osakkeenomistajan pyynnöstä, jos hallitus katsoo sen käyvän päinsä yhtiölle olennaista haittaa tuottamatta, antaa tarkempia tietoja sellaisista seikoista, jotka saattavat vaikuttaa yhtiön tilinpäätöksen ja taloudellisen aseman arviointiin tai muun kokouksessa käsiteltävän asian arviointiin. Osakeyhtiölain 10 luvun 13 §:n 2 momentin mukaan tilintarkastajan tulee vaadittaessa antaa yhtiökokoukselle kaikki yhtiötä koskevat tiedot, jollei siitä aiheudu olennaista haittaa yhtiölle.

Liikepankin yhtiökokoukselle osakeyhtiölain edellä mainittujen säännösten nojalla annettava tieto saattaisi johtaa liikepankkilain 43 §:ssä säädetyn salassapitovelvollisuuden rikkomiseen. Pankkisalaisuuden piiriin kuuluvia tietoja ei tulisi antaa yhtiökokoukselle eikä osakkeenomistajalle, ja sen vuoksi sitä koskeva säännös ehdotetaan lisättäväksi liikepankkilain 43 §:n 1 momenttiin. Samalla momentissa mainittujen vaitiolovelvollisten henkilöiden luetteloon olisi lisättävä toimitusjohtaja.”

Vaikka hallituksen esityksessä ei tietojenantamiskieltoa arvioitu yhtiökokouksen vastuuvapautta koskevaan päätöksentekoon liittyen, näyttäisi siltä, että edes vastuuvapautta käsiteltäessä ei salassapitovelvollisuudesta voisi poiketa. Kyläkallio ei lausunnossaan tukeutunut tässä tarkasteltuun hallituksen esitykseen.

asiakkaiden pankille aiheuttamista vahingoista käytännöllisesti katsoen häviäisi ja pankin johdon vastuu näistä vahingoista olisi olennaisesti toisessa asemassa kuin heidän vastuunsa muista vahingoista.

4) Jo osakeyhtiölakia säädettäessä havaittiin, että OYL 15:5.2:n mukainen säännös johtaa siihen, että myönnetyn vastuuvapauden käytännöllinen merkitys jää vastuusta vapauttamista ajatellen sangen rajoitetuksi. Tämän vastapainoksi yhtiön korvaussaatavan vanhentumisaikaa lyhennettiin radikaalisti.

5) Pankkisalaisuutta ei ole säädetty pankin johdon vaan sen asiakkaiden ja tietyllä tavalla myös yhteiskunnan eduksi, koska pankkisalaisuus, suojatessaan asiakkaiden salaisuuksia laissa säädetyissä puitteissa, edistää samalla yhteiskunnalle tärkeää tai jopa välttämätöntäkin pankkitoimintaa. Tämänkään vuoksi ei ole aiheellista tulkita pankkisalaisuutta siten, että se kääntyisi pankin vahingoksi niissä tapauksissa, joissa kysymys on pankin oman johdon ja pankin välisistä suhteista.

Edellä esitetyt Kyläkallion lausunnon johtopäätökset eivät johda kohtuuttomiin tilanteisiin pankin johdon kannalta. Pankin hallitus voi, kuten Kyläkallio toteaa, asiakkaan nimiä ilmaisematta saattaa yhtiökokouksen tietoon yksittäistäkin asiakasta koskevat riskit mm. mainitsemalla asiakkaalle myönnetyn luoton määrän, vakuuksien määrän ja asiakassuhteesta todennäköisesti aiheutuvien luottotappioiden määrän. Toisaalta on erittäin harvinaista, että pankin johto ylipäänsä oma-aloitteisesti tuo mahdollisen vahingonkorvausvastuunsa siitä päättävän elimen harkittavaksi edes silloin kun asiaan liittyviin seikkoihin ei liity pankki- tai liikesalaisuutta.[34]

Yhteenvetona asiantuntijalausunnoista ja oikeuskirjallisuudesta voidaan todeta, että pankkisalaisuussäännöstön vaikutusta oikeusvaikutuksiltaan tehokkaan vastuuvapauden saamiseksi ei ole juurikaan käsitelty. Lainvalmis-

---

[34] Sen sijaan tilintarkastuskertomukseen, sen vastuuvapautta koskevan esityksen perusteluihin tällainen, asiakkaan nimeä mainitsematon käsittelytapa soveltunee hyvin. Esimerkiksi Suomen Säästöpankin yhtiökokouksessa toukokuussa 1993 käsiteltiin pankin tilintarkastajien esitys, jossa tilintarkastajat ehdottivat vastuuvapautta evättäväksi kahdeksalta Suomen Säästöpankkiin sulautuneen pankin johtajalta (toimitusjohtaja, varatoimitusjohtaja, konttorinjohtaja). Tilintarkastajat viittasivat johtokunnan toimintakertomukseen, jossa johtokunta oli selostanut vastuuvapauteen liittyviä asioita. Vastuuvapauden epäämistä tilintarkastajat perustelivat tapauskohtaisesti, mutta seuraava esimerkki kuvannee perustelutapaa ja sen yksilöimisastetta: ”Emme puolla vastuuvapauden myöntämistä seuraaville henkilöille: (Säästöpankin) toimitusjohtajana 22.6.1992 saakka toimineelle henkilölle toimivaltuuksien ylityksestä pankille aiheutuneen vahingon perusteella.” Lisäksi tilintarkastajat esittivät seuraavaa. ” Edellä mainittujen selvitysten kohteena olevien asioiden lisäksi olemme todenneet (Säästöpankissa) kiinteistö- ja osakekauppoja, joiden lopputulos saattaa olla pankille niin epäedullinen, että yleistä varovaisuutta ja huolellisuutta ei ilmeisesti päätöksiä tehtäessä ole noudatettu.”

teluaineisto ei myöskään anna johtoa asiaan. Pankkisalaisuussäännöstön on kuitenkin katsottu käyvän vastuuvapaussäännöstön edellä eikä pankkisalaisuuden piiriin kuuluvia tietoja voi yhtiökokoukselle tai isäntien kokoukselle kertoa, olivatpa ne miten tärkeitä tahansa mahdollisen vastuuvapauden kannalta. Tämä johtuu siitä, että pankkisalaisuus on säädetty kolmannen suojaksi, ei pankin johdon suojaksi. Samasta syystä pankkisalaisuussäännöstöön ei voi tehokkaasti vedota vastuuvapauden oikeussuojavaikutusten aikaansaamiseksi. On syytä olettaa, että pankkisalaisuussäännöstö on käytännössä vain harvoin todellinen ongelma, sillä olennaisesti oikeat ja täydelliset tiedot voidaan antaa yhtiökokoukselle ilman, että rikotaan pankkisalaisuutta koskevia määräyksiä.

Edellä kuvattu tulkinta pankkisalaisuussäännöstön ja vastuuvapaussäännöstön välisestä yhteydestä toimii päämies-agentti -suhteissa oikeansuuntaisena insentiivinä agentin vastuun lisäämiseksi ja päämiehen valvontamahdollisuuden säilyttämiseksi.

8.2.4 Vastuuvapauden oikeusvaikutukset ja tuomioistuinratkaisut

Seuraavassa tarkastellaan säästöpankkiryhmää koskevien vahingonkorvausoikeudenkäyntien valossa, miten tuomioistuimet ovat tulkinneet vastuuvapauden oikeusvaikutuksia. Tarkastelu painottuu seuraaviin näkökulmiin:

1) mitä edellytyksiä on olennaisesti oikeille ja täydellisille tiedoille asetettu
2) miten pankkisalaisuussäännöstön on katsottu vaikuttavan mahdollisuuteen antaa olennaisesti oikeita ja täydellisiä tietoja ja
3) miten vanhan ja uuden säästöpankkilain vastuuvapaussäännösten erilaisuus on vaikuttanut vastuuvapauden oikeusvaikutusten tulkintaan.

Ennen vastuuvapauden oikeusvaikutusten arviointia sivutaan lyhyesti vastuuvapauskysymyksen asemaa prosessiväitteenä. Koska tutkimus ei miltään osin ole prosessioikeudellinen, kysymyksen tarkastelulla on pelkän kuvauksen luonne.

8.2.4.1 Kysymyksen käsittelyssä noudatetuista menettelytavoista

Liitteessä 2 on tarkasteltu säästöpankkiryhmän vahingonkorvausoikeudenkäynneissä annettuja tuomioita lähtökohtaisesti sen perusteella, mitkä kysymykset on ennen pääasiaan annettua ratkaisua käsitelty joko prosessiväitteinä tai pääasiaan nähden ennakkoluonteisina kysymyksinä.

Liitteestä käy ilmi, että vastuuvapauteen kanneoikeuden puuttumiseen johtavana tekijänä on vedottu kaikissa tapauksissa.[35] Vastaajat, jotka ovat asiaan vedonneet, eivät ole lähtökohtaisesti ottaneet kantaa siihen, onko vastuuvapauskysymystä arvioitava prosessinedellytyksenä vaiko pääasiaratkaisun aineellisia edellytyksiä koskevana kysymyksenä.[36] Tulkintani perustuu siihen, että kannetta on vaadittu joko tutkimatta jätettäväksi tai hylättäväksi. Kyseiset vaatimukset ovat voineet esiintyä vaihtoehtoisina samassakin vaatimuksessa.

Tarkastelussa mukana olevista tuomioista kaikissa on vastuuvapauskysymys käsitelty joko pääasiaratkaisuun annetun tuomion yhteydessä, useimmiten ennakkokysymyksenä, tai välituomiona ennen varsinaista pääasian ratkaisemista. Näyttäisi siltä, että vastuuvapauskysymystä on arvioitu pikemminkin kanteen hylkyperusteena kuin kanteen tutkimatta jättämisperusteena. Yksiselitteistä johtopäätöstä asiasta ei kuitenkaan voida tehdä, koska väitteet on hylätty ilman että tuomioistuimet olisivat ottaneet kantaa, kumpi väite – hylkääminen vai tutkimatta jättäminen – on ollut tarkastelun kohteena.

Siltapankkia koskeva tuomio kuvaa hyvin perusteluita, joiden takia vastuuvapautta koskevan kysymyksen ratkaisu on siirretty pääasian yhteyteen. Siltapankin vahingonkorvauskanteen käsittelyn yhteydessä Helsingin käräjäoikeus antoi kaksi vastuuvapauteen liittyvää välipäätöstä ennen pääasiassa annettua tuomiota.

Ensimmäinen päätös, *menettelyratkaisu*, annettiin 8.2.1994. Vastaajat olivat pyytäneet käräjäoikeutta velvoittamaan, että kantaja Siltapankki Oy perustelee kanneoikeuttaan ja täydentää haastehakemustaan tietyillä asiakirjaselvityksillä, että vastaajille vastauksen antamiseen asetettua määräaikaa pidennetään ja että käräjäoikeus määräisi määräajan alkamaan pyydetyn lisäselvityksen vastaanottamisesta.

Lisäselvityksen tarve liittyi vastaajien mielestä siihen, että kanne oli nostettu huolimatta siitä, että vuosilta 1990 ja 1991 oli vastaajille myönnetty vastuuvapaus. Vastaajien mielestä haastehakemuksesta ei käynyt millään

---

[35] Lukuun ottamatta Kanta-Uudenmaan Säästöpankin entistä toimitusjohtajaa vastaan nostettua kannetta (tuomio S 92/793, 18.4.1991). Tässä tapauksessa toimitusjohtajalta oli evätty vastuuvapaus vuodelta 1991.

[36] Riita-asiassa annetuista ratkaisuista ja niiden luonteesta ks. esim. *Lappalainen* 1994 s. 208–234.

tavoin ilmi, mitä sellaista uutta pankin toiminnasta tai taloudellisesta tilanteesta vuosilta 1990–1991 oli tullut esiin, mikä ei olisi ollut STS-Pankki Oy:n varsinaisen yhtiökokouksen ja/tai tilintarkastajien tiedossa vastuuvapautta myönnettäessä. Haastehakemuksessa oli vastaajien mielestä täysin ohitettu vastuuvapautta koskeva kysymys.

Käräjäoikeus hylkäsi pyynnön Siltapankki Oy:n velvoittamisesta esittämään lisäselvitystä käsittelyn tuossa vaiheessa.

Toinen päätös, *päätös välituomiovaatimukseen*, annettiin 3.10.1994. Vastaajat vaativat, että kanteet oli vuosien 1990 ja 1991 osalta hylättävä sillä perusteella, että vastaajille oli näiltä vuosilta myönnetty vastuuvapaus ja pyysivät, että kysymys ratkaistaisiin välituomiolla.

Käräjäoikeus ei katsonut olevan aihetta antaa välituomiota. Päätöstään käräjäoikeus perusteli mm. siten, että vastuuvapauden myöntämisen perusteella pyydetty välituomio olisi ollut perusteltua antaa lähinnä siinä tapauksessa, että se olisi ollut prosessitaloudellisesti hyödyllistä. Oikeuden mielestä kysymyksessä oli vaikea oikeudellinen tulkintakysymys eikä asiassa esitettävä todistelu olisi vaikeuksitta ollut rajattavissa erilliseksi vastuuvapauskysymykseksi. Oikeus katsoi, että vastuuvapauden merkitys lopputuloksen kannalta voitiin ratkaista varmuudella vasta, kun koko oikeudenkäyntiaineisto oli esitetty.

Näin ollen vastuuvapauden oikeudellinen merkitys ratkaistiin lopullisesti vasta pääasiasta annetun tuomion yhteydessä.

8.2.4.2 Olennaisesti oikeat ja täydelliset tiedot liikepankeissa

Siltapankin ja Säästöpankkien Keskus-Osake-Pankin kanteisiin annetuissa tuomioissa on päädytty varsin samansuuntaisiin näkemyksiin vastuuvapauden oikeusvaikutuksista. Siltapankkia koskeva Helsingin käräjäoikeuden tuomio ei vastuuvapauden oikeusvaikutusten eikä oikeusvaikutuksia koskevilta perusteluiltaan muuttunut kummassakaan valitusasteessa. Tuomiot arvioidaan seuraavassa kuitenkin erikseen, koska taustat vastuuvapauden myöntämiselle olivat toisistaan poikkeavat mainituissa pankeissa.

(a) Siltapankin kanteista annetut tuomiot

Helsingin käräjäoikeus on Siltapankin tuomion yhteydessä linjannut vastuuvapauden oikeusvaikutukset seuraavien lähtökohtien avulla:

1) Yhtiökokouksen tahdolla ei ole merkitystä. Merkitystä ei ole myöskään sillä, mistä syystä vastuuvapauden kannalta oikeita ja täydellisiä tietoja on jätetty antamatta.

2) Yhtiökokouksen osanottajilla täytyy olla todelliset mahdollisuudet saada oikea kuva vastuuvapauden perustavasta tosiseikasta.

3) Vaadittavan tiedon taso on asetettava korkealle.

4) Tiedot on annettava yhtiökokoukselle orgaanina.[37] Yhtiökokouksen tietoisuutta ei ole
   – kaikkien osakkeenomistajien yhtiökokouksen ulkopuolella saama tieto
   – osakkeenomistajien enemmistön tietoisuus
   – yksittäisen osakkeenomistajan muulla tavalla saama tieto
   – tilintarkastajien tietoisuus.

5) Vaikka pankkisalaisuus estää asiakkaita koskevien yksityiskohtaisten tietojen antamisen, pankkisalaisuutta ei ole tarkoitettu suojaamaan pankin vastuullista johtoa, vaan pankin asiakkaita. Pankkisalaisuus pikemminkin vähentää vastuuvapauden myöntämisen merkitystä ja on siitä syystä pankin johtokunnan osalta rajoittuneempi kuin osakeyhtiöissä yleensä.

Käräjäoikeus täsmentää näkökohtia seuraavasti:

Selvää on, että jos yhtiökokous myöntää vastuuvapauden, yhtiö ei enää voi päättää korvauskanteen nostamisesta siltä osin, kuin asianomaisen henkilön vahinkoa

---

[37] Vastaajat olivat vedonneet siihen, että yhtiökokousten enemmistön olivat muodostaneet STS-Säätiö ja Työväen Opintorahasto, joilla oli yksityiskohtaiset tiedot pankin asioista sen takia, että STS-Säätiön hallitus oli lähes sama kuin pankin hallintoneuvosto ja että Työväen Opintorahaston hallitukseen kuului kolme pankin hallintoneuvoston jäsentä, pankin pääjohtaja ja yksi (myöhemmin kaksi) johtokunnan jäsen (jäsentä).

Mikäli käräjäoikeus olisi antanut näille vastaajien väitteille oikeudellista relevanssia, oikeuden olisi tullut ottaa kantaa siihen kantajien esiintuomaan väitteeseen, että tässä mainittujen osakkeenomistajien tietoisuus kanteen pohjana olevista pankin toimista olisi tarkoittanut sitä, että nämä osakkeenomistajat olisivat tietoisesti vastaajia suosimalla menetelleet pankin edun vastaisesti myöntäessään vastaajille vastuuvapauden siitä huolimatta, että pankilla oli ollut oikeus vahingonkorvaukseen vastaajilta. Oikeuden olisi tullut ottaa kantaa, oliko vetoaminen tällaisissa oloissa myönnettyyn vastuuvapauteen kunnianvastaista ja arvotonta ja olisiko myönnetty vastuuvapaus oikeustoimilain 33 §:n nojalla pankkia sitomaton. Kantajat huomauttivat myös, että vastaajat olivat olleet esteellisiä omassa vastuuvapausasiassaan eikä heidän tietoisuuttaan voitu katsoa niiden osakkeenomistajina olleiden yhtiöiden tietoisuudeksi, joiden hallintoelimissä vastaajat olivat olleet jäseninä.

aiheuttanut menettely (toimenpide tai laiminlyönti) ja siitä syntynyt vahinko, on ollut yhtiökokouksen tiedossa.[38]

Olennaisesti oikeat ja täydelliset tiedot vahinkoa aiheuttaneesta menettelystä ja siitä syntyneestä vahingosta tarkoittavat käräjäoikeuden mukaan oikean kuvan antamista paitsi johtokunnan toimenpiteistä myös kanneperusteen muodostavista yksittäisistä toimenpiteistä tai laiminlyönneistä. Toimenpide tai laiminlyönti ja vahingon aiheuttaminen tulee saattaa riittävän selkeästi yhtiökokouksen tietoon.

Käräjäoikeuden ei tarvinnut täsmentää, milloin yhtiökokoukselle olisi syntynyt oikea ja riittävän selkeä kuva kanneperusteen muodostavista yksittäisistä toimenpiteistä ja laiminlyönneistä, sillä oikeus katsoi toteennäytetyksi, että yhtiökokouksissa ei ollut lainkaan käsitelty kanteen kohteena olevia luottopäätöksiä. Toinen kanteen kohteena oleva asiakasryhmä ja erityisesti tähän liittyvät kanteen perusteena olevat yksityiskohdat olivat todistajina kuultujen pankin tilintarkastajan ja sisäisen tarkastuksen kertomusten mukaan tulleet tietoon vasta yhtiökokousten jälkeen.

Korkein oikeus viittasi omissa perusteluissaan yllä mainittuihin perusteluihin eikä muutenkaan tuonut esiin uutta käräjäoikeuden perusteluihin.[39] Ainoastaan pankkisalaisuutta koskevaa näkökohtaa voidaan pitää täsmennyksenä, kun KKO katsoi käräjäoikeuden tavoin, että pankkisalaisuuden tarkoitus ei ole suojata pankin vastuullista johtoa vaan pankin asiakkaita. ”Pankkisalaisuuteen vetoamalla pankin johto ei voi vapautua vastuusta sellaisista päätöksistä tai toimenpiteistä, joista yhtiökokouksella ei ole ollut tietoa, kun vastuuvapaus myönnettiin”.

---

[38] Käräjäoikeus totesi lisäksi, että myönnetty vastuuvapaus ei tuolloinkaan estäisi yhtiön konkurssipesää eikä vähemmistöosakkeenomistajaa nostamasta yhtiön puolesta korvauskannetta. Tulkinnallaan käräjäoikeus on viitannut osakeyhtiölain 15:5.3:iin.

[39] KKO käsitteli pankkisalaisuuden lisäksi seuraavia näkökohtia vastuuvapauden oikeusvaikutuksissa:

– Vastuuvapauspäätöksen vaikutuksen kannalta on keskeistä, ovatko nimenomaan yhtiökokoukselle annetuista tiedoista ilmenneet ne seikat, joihin vahingonkorvauskanne perustuu.
– Yhtiökokouksille esitetyissä
  a) tilinpäätöksissä
  b) tilintarkastuskertomuksissa taikka
  c) hallintoneuvoston tai tilintarkastajien lausunnoissa

  ei ollut yleisemmässäkään muodossa sellaisia tietoja, että yhtiökokouksilla olisi niiden perusteella ollut mahdollisuus saada oikea kuva kanteissa kysymyksessä olevista luotonannosta ja siinä otetuista riskeistä ja
  d) yhtiökokoukselle ei tällaisia tietoja ole annettu muullakaan tavalla
– Joidenkin kokouksiin osallistuneiden osakkeenomistajien tiedoilla ei tässä suhteessa ole merkitystä.

(b) Säästöpankkien Keskus-Osake-Pankin kanteista annettu tuomio

Vastuuvapauden oikeudellisen vaikutuksen arviointi oli Skopin nostamissa vahingonkorvauskanteissa varsin ongelmallinen. Siltapankkiin nähden olennaisin ero oli siinä, että erityisesti vuoden 1991 vastuuvapaudesta päättäneellä yhtiökokouksella oli käytettävissään huomattavan yksityiskohtaista tietoa pankin taloudellisesta tilasta ja sittemmin korvauskanteiden kohteena olevista asioista. Vuoden 1991 vastuuvapaudesta päättämistä oli edeltänyt koko vuoden – osin pitempäänkin – kestänyt keskuspankin ja pankkitarkastusviraston erityistarkkailu, joka oli kulminoitunut vuoden 1991 syksyllä siihen, että keskuspankki otti pankin haltuunsa.

Oikeudenkäyntiaineiston arviointia rajoittaa käräjäoikeuden päätös julistaa oikeudenkäyntiaineisto suurimmalta osin salaiseksi. Näin ollen vastuuvapauden osalta ei voida viitata kantajan ja vastaajien esittämiin yksityiskohtaisiin argumentteihin, vaan arviointi joudutaan pohjaamaan tuomion julkisessa osassa esitettyihin näkökohtiin.

Tuomiossa linjataan vastuuvapauden oikeusvaikutusten arviointiin vaikuttavat tekijät varsin pitkälle yhdenmukaisesti Siltapankin tuomion kanssa.[40] Vastuuvapauden vaikutusten arvioinnissa tulee käräjäoikeuden mukaan ottaa huomioon mm. seuraavia näkökohtia:

1) Yhtiökokouksen tahdolla ei ole merkitystä eikä myöskään sillä, oliko yhtiökokouksella tarkoitus myöntää vastuuvapaus siinäkin tapauksessa, että antamatta jääneet olennaisesti oikeat ja täydelliset tiedot olisi yhtiökokoukselle annettu.

2) Merkitystä ei ole sillä, mistä syystä olennaisesti oikeat ja täydelliset tiedot ovat jääneet antamatta.

3) Merkitystä ei ole sillä, onko tietoja antamatta jätettäessä menetelty oikeudellisesti moitteettomasti vai ei.

4) Merkitystä ei ole sillä, olisiko tietojen antaminen ollut vahingollista yhtiölle.

5) Vastaajat eivät voi tehokkaasti vedota siihen, että pankkisalaisuus on mahdollisesti estänyt tällaisten tietojen antamisen.

---

[40] Käräjäoikeuden puheenjohtajana toimi molemmissa tapauksissa laamanni Kauko Huttunen. Muilta osin oikeuden kokoonpanot poikkesivat toisistaan.

6) Yhtiökokouksen tietoisuutena ei voida pitää tilintarkastajien, hallintoneuvoston jäsenten tai osakkeenomistajien enemmistön tietoisuutta.

7) Vastuuvapauspäätöksen oikeusvaikutusten arvioinnissa merkitystä on ainoastaan sillä, mitä tietoja yhtiökokoukselle on annettu kanteen perusteena olevista päätöksistä tai toimenpiteistä.

8) Olennaisesti oikeilta ja täydellisiltä tiedoilta edellytetään huomattavaa yksityiskohtaisuutta, mikä käräjäoikeuden mukaan edellyttää mm seuraavaa:

   a) Yhtiökokouksen osanottajilla täytyy olla todelliset mahdollisuudet saada oikea kuva vastuuvapauskysymyksen perustavasta tosiseikasta.

   b) Vaadittavan tiedon taso on asetettava varsin korkealle, koska vastuuvapauspäätös merkitsee yhtiön yksipuolista luopumista vahingonkorvausvaateestaan.

   c) Annettavien tietojen tulee antaa olennaisesti oikea ja täydellinen kuva kaikista keskeisistä vastuun edellytyksistä. Tällaisia ovat kanteen perusteena olevat väitetyt tosiseikat ja vahingon aiheuttaminen, jotka tulee riittävän selkeästi saattaa yhtiökokouksen tietoon.

Edellä esitetyissä johtopäätöksissä huomio kiintyy käräjäoikeuden linjaukseen, että vastuuvapauden oikeusvaikutuksen kannalta ei ole merkitystä sillä, mikä oli yhtiökokouksen tahto vastuuvapauden myöntämisen ja korvauskanteesta luopumisen suhteen.

Skopin kohdalla vastuuvapauspäätös erityisesti vuoden 1991 osalta tehtiin poikkeuksellisessa tilanteessa. Keskuspankki oli vuoden 1991 syyskuussa ottanut pankin haltuunsa pankin vakavaraisuuden ja koko pankkijärjestelmän vakauden turvaamiseksi. Haltuunottoa oli edeltänyt yksityiskohtainen ohjelma pankin rahoitus-, sijoitus- ja luottoriskien supistamiseksi. Ohjelma ei toteutunut, ja keskuspankki siirsi erilaisin järjestelyin riskipitoista omaisuutta Skopista keskuspankin omistamiin yhtiöihin noin 13.6 miljardia markkaa ja sijoitti pankkiin osakepääomaa alkuvaiheessa 2 000 miljoonaa markkaa, myöhemmin vielä 1 500 miljoonaa markkaa. Haltuunottojärjestelyissä Skop kirjasi 1 500 miljardia markkaa luottotappioita Tampella-saamisistaan sekä 400 miljoonaa markkaa kiinteistö- ja osakesijoituksistaan.

Vuoden 1991 vastuuvapaudesta päättäneessä yhtiökokouksessa määräävää äänivaltaa käytti keskuspankki tietoisena mm. Skopin kirjaamista ja

haltuunottojärjestelyn yhteydessä realisoituneista tappioista sekä Skopin ja keskuspankin välisen ohjelman asiasisällöstä.

Myöhemmin nostettu kanne kohdistui pääosin haltuunoton yhteydessä käsiteltyihin, osin tehtyihinkin, järjestelyihin. Näin ollen on ymmärrettävää, jos monella taholla on oletettu, että yhtiökokouksen tahto maaliskuussa 1992 oli, että pankin johto ei joudu vahingonkorvausvelvolliseksi haltuunottoon liittyvistä asiakokonaisuuksista aiheutuneista tappioista. On jopa mahdollista, että vuoden 1992 maaliskuun yhtiökokousenemmistö on voinut tarkoittaa vastuuvapauden ulottuvan myös niihin päätöksiin, jotka sittemmin olivat vahingonkorvauskanteen pohjana.

Käräjäoikeuden linjaus niin Skopin kuin Siltapankin tapausten perusteella oli, että yhtiökokouksen tahdolla ei ole merkitystä vastuuvapauden oikeusvaikutusten kannalta. Näin ollen ei myöskään ole merkitystä sillä, mikä olisi voinut olla yhtiökokouksen kanta, jos myöhemmin nostetun kanteen perusteet olisivat olleet sananmukaisesti yhtiökokouksen tiedossa vastuuvapaudesta päätettäessä. Yhtiön johtoa turvaa lyhyt, kolmen vuoden vanhenemisaika sen vastapainoksi, että vastuuvapauden oikeusvaikutukset yhtiön johdon eduksi ovat erittäin rajalliset.

Mitä jäi puuttumaan olennaisesti oikeista ja täydellisistä tiedoista Skopin kanteesta annetun tuomion mukaan? Sitä arvioidaan seuraavassa.

Vastuuvapauden arvioinnissa käräjäoikeus lähti liikkeelle kanneperusteista. Kanne perustui pääasiassa LPL 40 §:n ja TPL 33 §:n säännösten rikkomiseen, Suomen Pankin ja pankkitarkastusviraston määräysten ja ohjeiden vastaiseen menettelyyn, pankin sisäisten määräysten laiminlyöntiin sekä osakeyhtiölain ja liikepankkilain mukaisen, yleisen huolellisuusvelvollisuuden laiminlyöntiin. Voidaan päätellä, että olennaisesti oikeiden ja täydellisten tietojen olisi tullut sisältää ainakin

- tietoja kanteen perusteena olevasta luototuksesta
- tietoja luototuksen väitetystä moitittavuudesta (lain rikkominen, viranomaisohjeiden ja pankin sisäisten määräysten rikkominen) sekä
- tietoja luototuksesta aiheutuneesta vahingosta.

Vuoden 1990 vastuuvapautta käsitelleelle yhtiökokoukselle esitetyistä tiedoista[41] ei käräjäoikeuden mukaan ilmennyt, että mistään kanteessa mukana olleesta asiakaskokonaisuudesta olisi ollut edellä mainittuja tietoja. Näin ollen oikeus katsoi, että yhtiökokoukselle ei ollut annettu sellaisia

[41] Yhtiökokous pidettiin 21.3.1991. Kokouspöytäkirjan mukaan yhtiökokouksessa esiteltiin tilinpäätös vuodelta 1990, mihin sisältyivät tuloslaskelma ja tase liitteineen, konsernituloslaskelma ja -tase liitteineen sekä toimintakertomus. Lisäksi pääjohtaja Wegelius antoi selonteon pankin toiminnasta ja toimitusjohtaja Karppinen esitti toimintakertomusta täydentävän katsauksen.

tietoja vuodesta 1990, että niiden perusteella yhtiökokouksella olisi ollut todelliset mahdollisuudet saada oikea kuva kanteen perusteena olevista päätöksistä ja toimenpiteistä eli väitetyistä vahingon aiheuttamisesta ja vastuun edellytyksistä.

Vuoden 1991 vastuuvapautta käsiteltäessä tilanne oli toinen. Oikeudellisesti relevantti aineisto tämänkin vuoden vastuuvapautta arvioitaessa oli yhtiökokouspöytäkirjoista esiin tuleva aineisto.[42]

Vahingonkorvauskanne jakaantui Tampella-luototuksen osalta kuuteen eri rahoituspäätökseen, joista kolme oli tehty vuoden 1991 puolella. Käräjäoikeus käsittelee yksityiskohtaisesti kahta kanteessa mukana ollutta rahoituspäätöstä, nimittäin Tampellan kantatontin myymiseen liittyvän 205.5 miljoonan markan suuruisen kauppahintasaamisen ostoa Tampellalta Skopille (ns. Exofennica-saaminen) sekä Tolkis-landet kiinteistön siirtymistä Tampellalta Skopille Taminc-nimisen yhtiön osakekaupalla. Muista rahoituspäätöksistä oikeus totesi, että yhtiökokoukselle esitetyistä tiedoista ei ilmene ”kanteen perusteena oleva luototus eikä väitetty moitittavuus eli liike- ja talletuspankkilain, viranomaisten määräysten ja pankin sisäisten määräysten rikkominen ja muu väitetty tuottamus”. Riittävänä tietona käräjäoikeus ei pitänyt sitä, että Tampellan ja Interpolatorin riskikeskittymän purusta Skopille aiheutuneet tappiot oli kerrottu yhtiökokoukselle vuosikertomuksessa, toimitusjohtaja Karppisen katsauksessa sekä tilintarkastuskertomuksessa. Lisäksi yhtiökokous oli saanut tiedon purkuoperaatioon liittyneistä luotto-, osake- ja kiinteistöjärjestelyistä. Olennaista oli, että kanteen pohjana olevista yksittäisistä luottopäätöksistä – jotka olivat osa Tampellan ja Interpolatorin asiakaskokonaisuutta ja jotka sisältyivät haltuunottojärjestelyihin lukuun ottamatta Exofennicaa ja Tamincia – sekä niiden moitittavuudesta ei ollut kerrottu.

Exofennica-saamisen ostosta 205.5 miljoonalla markalla oli mainittu johtokunnan toimintakertomuksessa. Tältä osin kanne perustui siihen, että yhtiökokoukselle ei ollut tässä yhteydessä kerrottu, että Suomen Pankki ja pankkitarkastusvirasto olivat kieltäneet Tampellan lisäluototuksen, että kaupalla kierrettiin viranomaisten määräyksiä ja että johtokunta oli tehnyt päätöksen ostaa saaminen diskontattuun arvoon eikä nimellisarvoon.

Tolkis-landet kiinteistön kauppajärjestelyistä informoitiin yhtiökokousta vielä enemmän kuin Exofennica-kaupasta. Johtokunnan toimintakertomuk-

---

[42] Sen mukaan varsinaisessa yhtiökokouksessa 25.3.1992 esiteltiin tilinpäätös vuodelta 1991, mihin sisältyivät tuloslaskelma ja tase liitteineen, konsernituloslaskelma ja -tase liitteineen sekä toimintakertomus. Lisäksi pääjohtaja Jännäri esitti toimintakertomusta täydentävän katsauksen. Tilinpäätöksen esitteli toimitusjohtaja Karppinen.

sessa kuvattiin kauppa yksityiskohtaisesti ja kerrottiin, että kauppahinta[43] perustui Tampereen Alue-SKV Oy:n antamaan hinta-arvioon, joka poikkesi huomattavasti kaupan jälkeen hankituista kahden muun kiinteistövälittäjän hinta-arvioista. Toimintakertomuksessa ei mainita täsmällisesti, minä ajankohtina kolme hinta-arviota tehtiin. Sen sijaan siinä mainitaan, että myöhemmät arviot oli tehty osittain eri perustein kuin päätöksen pohjana ollut arvio. Toimintakertomuksessa ei kerrota arvioperusteista tarkemmin. Tilintarkastuskertomuksessa todettiin, että kyseistä kauppaa ei kaikilta osin ollut tehty pankin sisäisten ohjeiden mukaisesti. Tilintarkastajat totesivat kuitenkin, että ”kokonaisuutena katsoen, kun otetaan huomioon myös tapahtuneet saatavista luopumiset (tämä on viittaus haltuunottojärjestelyn yhteydessä tehtyihin akordeihin), edellä mainitut puutteet[44] pankin hoidossa eivät ole mielestämme aiheuttaneet pankille sellaista taloudellista menetystä, joka olisi esteenä vastuuvapauden myöntämiselle tilivelvollisille”.

Käräjäoikeuden kannan mukaan yhtiökokoukselle jäi Tolkis-landet järjestelystä kertomatta kanteessa väitetty talletuspankkilain vastainen vakavaraisuuden vaarantaminen ja se, että järjestely tarkoitti Tampellan luotottamista viranomaisten määräysten vastaisesti. Nämä olivat kanteen mukaan keskeisiä vahingonkorvausvastuun edellytyksiä, joista tulee osakeyhtiölain 15:5.2 mukaan antaa olennaisesti oikeat ja täydelliset tiedot yhtiökokoukselle.

Näin ollen Tampellan ja Interpolatorin kokonaisuudesta ja sen kanteessa esitetyistä kuudesta rahoitusjärjestelystä ei käräjäoikeuden mukaan oltu annettu yhtiökokouksille niin täydellisiä tietoja, että niiden perusteella yhtiökokouksella olisi ollut todelliset mahdollisuudet saada olennaisesti oikea ja täydellinen kuva kanteen perusteena olevista asioista.

Helsingin hovioikeus hyväksyi käräjäoikeuden perustelut, mutta selvensi asiaa korostamalla, että ”Skop ei ollut miltään osin yhtiökokouksen Wegeliukselle myöntämän vastuuvapauden sitoma” tilanteessa, jossa

---

[43] Kysymys oli seuraavasta järjestelystä (ote käräjäoikeuden päätöksestä s. 378–379): ”Ennen riskikeskittymien purkua vuoden 1991 kesällä Skop osti Oy Tampella Ab:lta Taminc Oy -nimisen yhtiön 15 000 markan kauppahinnasta. Tämän jälkeen Taminc Oy osti Oy Tampella Ab:lta Tolkis RN:o 20:88 tilasta erotettavan n. 75 hehtaarin suuruisen määräalan 70.0 milj. markan kauppahinnalla. Skop rahoitti kauppahinnan myöntämällä korottoman valuuttaluoton. Devalvaatio korotti luoton markkavasta-arvoa, joka oli tilinpäätöshetkellä 80.3 milj. markkaa. Tilinpäätöksessä luotto palautettiin vastaamaan hankintahetken arvoa tekemällä 10.3 milj. markan kirjaus yhtiövastikkeisiin. Kaupan perustana oli käytetty Tampereen Alue-SKV Oy:n antamaa arviota, joka oli 115 milj. markkaa. Myöhemmin suoritetut arviot, joita olivat laatineet Maanomistajien Arviointikeskus Oy ja Huoneistomarkkinointi Oy, poikkeavat huomattavasti ensimmäisestä arviosta ja päättyivät 10–13 milj. markkaan. Nämä arviot oli tehty osittain eri perustein kuin päätöksen pohjana ollut arvio. Em. järjestelyissä oli poikettu pankin sisäisistä ohjeista.”

[44] Tässä tilintarkastajat viittaavat myös muihin tarkastuksessa tehtyihin havaintoihin.

yhtiökokous oli saanut osin olennaisesti oikeat ja täydelliset ja osin puutteelliset tiedot kanteen perusteena olevista seikoista.

(c) Johtopäätöksiä olennaisesti oikeista ja täydellisistä tiedoista

Helsingin käräjäoikeuden ja hovioikeuden tuomiot vahvistavat, että vastuuvapaus vapauttaa yhtiöoikeudellisessa vastuussa olevat mahdollisilta myöhemmiltä korvauskanteilta käytännössä erittäin rajoitetusti.

Erityisesti Skopin vuoden 1992 yhtiökokouksen päätöksen ja sitä edeltäneiden tapahtumien valossa on Skopin johto voinut pitää kohtuuttomana, jopa virheellisenä tulkintaa, että kannetta ei hylätty vastuuvapauteen liittyvien aineellisten edellytysten puutteen perusteella. Pääosakkeenomistajan tahdolla ja tosiasiallisella tietoisuudella ei tulkinnan mukaan ollut merkitystä arvioitaessa olennaisesti oikeita ja täydellisiä tietoja. Skopin johto on saattanut ajatella, että käräjäoikeuden tulkinta voi ääritilanteessa johtaa siihen, että mikä tahansa kanne voidaan nostaa, sillä yhtiökokoukselle ei luonnollisestikaan esitetä tietoja, jotka eivät ole edes tosia.

Tässä tarkasteltu Helsingin käräjäoikeuden omaksuma tulkinta perustuu säännöksen lähtökohtaan, että se on tarkoitettu kaikkien osakkeenomistajien, ei yksittäisten tai enemmistöosakkeenomistajien, valvontamahdollisuuksien tehokkaaksi toteuttamiseksi. Pankin johtoa suojaa lyhyt vanhentumisaika. Osakkeenomistajilla, erityisesti vähemmistöosakkailla, on pankin johtoa olennaisesti vaikeampaa saada tietoja tapahtumien yksityiskohtaisesta kulusta. Omistajat myöntävät vastuuvapauden toimitusjohtajalle, hallitukselle/johtokunnalle ja hallintoneuvostolle eli niille tahoille, jotka keskeisesti osallistuvat yhtiökokoukselle annettavan aineiston valmisteluun. Vastuuvapauspäätös tosin edellyttää osakkeenomistajien valitsemien tilintarkastajien antamaa lausuntoa, mutta tilintarkastajatkin joutuvat tukeutumaan pankin johdon antamiin tietoihin.

Skopin Tolkis-landetin kiinteistöjärjestely ja Tampellan rahoittaminen järjestelyn kautta osoittaa myös, mitä käytännön ongelmia yhtiökokoukselle annettaviin tietoihin liittyy. Ennen tilintarkastajien lausuntoa järjestelystä keskusteltiin huomattavan paljon useissa eri elimissä niin Skopissa kuin valvontaviranomaisten puolella. Kannanotot vaihtelivat osakeyhtiölain vastaisesta järjestelystä pankin sisäisten ohjeiden vastaiseen järjestelyyn. Kaupan purkamisvaatimus oli eräässä vaiheessa voimakkaasti esillä. Skopin hallintoneuvosto käsitteli tilannetta useassa kokouksessa. Hallintoneuvoston yhdeksästä jäsenestä viisi edusti keskuspankkia ja neljä säästöpankkeja. Voidaan pitää selvänä, että hallintoneuvoston käsittelyn kautta keskuspankilla eli pääosakkeenomistajalla oli kattava käsitys tapahtumien yksityiskohdista. Lopputuloksena asian käsittelyn eri vaiheista oli edellä kuvattu maininta

tilintarkastuskertomukseen, jossa tilintarkastajat katsoivat, että ”kokonaisuutena katsoen edellä mainitut puutteet pankin hoidossa eivät ole aiheuttaneet sellaista taloudellista menetystä, että se antaisi aihetta vastuuvapauden epäämiseen”.

Oikeudella on kahdet kasvot, oikeus normijärjestelmänä ja oikeus yhteiskunnallisena käytäntönä. Jos vastuuvapauden oikeusvaikutuksista säädettyä normikokonaisuutta arvioitaisiin painottaen oikeuden toisia kasvoja, oikeutta yhteiskunnallisena käytäntönä, saattaisi tässä olla vaarana, että alun perin kaikkien osakkeenomistajien valvontakeinoksi säädetty säännös tosiasiassa suojaisikin pankin johtoa ja toimielimiä lähes kaikilta mahdollisilta toimilta, rikollisia toimia tai tahallisia toimien salaamisia kenties lukuun ottamatta.

On tärkeätä muistaa, että pankin johdolla on todellisuudessa keskeinen rooli päätettäessä yhtiökokoukselle esitettävistä tiedoista, myös siltä osin kuin kyse on heidän vastuuvapautensa arviointiin liittyvistä tiedoista. On syytä yhtyä Kyläkallioon, joka on todennut, että käytännössä pankin johto harvoin korostetusti pyrkii esittämään yhtiökokoukselle tietoja tarkoituksenaan erityisesti varmistaa, että myönnettävä vastuuvapaus kattaa mahdollisimman laajalti johdon toimet.

Mikäli pääosakkeenomistajien tietoisuuteen voitaisiin tehokkaasti vedota esimerkiksi sillä perusteella, että näiden edustajat ovat olleet pankin hallintoneuvoston jäseniä, jouduttaisiin oikeudellisesti kestämättömään tilanteeseen: onhan vastuuvapauden oikeusvaikutuksissa kyse juuri myös hallintoneuvostolle annettavasta vastuuvapaudesta.

Vastuuvapauden oikeusvaikutusten tulkinta erittäin rajallisina vastaa lainsäännökselle alun perin (vuoden 1980 osakeyhtiölaissa) asetettua tarkoitusta. Lisäksi se tasapainottaa sitä informaation epäsymmetriaa, joka toimii pankin johdon ja toimielinten eduksi osakkeenomistajia, erityisesti vähemmistöosakkeenomistajia, vastaan. Kun olennaisesti oikeille ja täydellisille tiedoille asetetaan korkea kynnys eli korkea yksityiskohtaisuuden vaatimus sekä irrotetaan tietojen antaminen tuottamuksesta ja tiedonsaajan tahdosta, niin näihin lähtökohtiin perustuva normitulkinta lisää agentin (pankin johdon) sitoutumista päämiehen (omistajien, lainsäätäjän) tavoitteisiin. Samalla tulkinta on oikea kannustin pankin johdon liiallisen riskinoton ennalta ehkäisemiseksi. Tulkinta myös tehostaa päämiehen (omistajien) mahdollisuuksia valvoa agentin toimintaa tilanteessa, jossa agentilla on enemmän tietoa toiminnoistaan kuin päämiehellä.[45]

Vielä on syytä huomauttaa, että vastuuvapauden oikeusvaikutuksen tulkinta tässä kuvatuin tavoin ei sinänsä vaikuta pääasiassa annettavaan ratkaisuun. Se ainoastaan mahdollistaa pääasiaa koskevan asiaerimielisyyden

---

[45] Vrt. *Bono* 1998 s. 118–120.

käsittelemisen tuomioistuimessa. Skopin asiassa annetut tuomiot ovat hyvä esimerkki. Käräjäoikeus ja hovioikeus hylkäsivät Tampellan ja Interpolatorin asiakokonaisuudesta nostetut kanteet huolimatta siitä, että kanteelta ei katsottu puuttuvan vastuuvapauteen liittyviä aineellisia edellytyksiä.

8.2.4.3 Vanha säästöpankkilaki ja sovellettava lainsäädäntö

Säästöpankeissa nostetuissa vahingonkorvauskanteissa oli useimmissa kysymys sekä vuoden 1969 että vuoden 1990 säästöpankkilain aikaisista luottopäätöksistä. Sen sijaan liikepankkien eli Skopin ja entisen STS-Pankin kanteet koskivat kaikki vuonna 1990 tai sen jälkeen tehtyjä luottopäätöksiä. Tämä johtui siitä, että liike- ja säästöpankkien vahingonkorvauskanteiden vanhenemisaikoihin sovellettiin toisistaan poikkeavia lainsäännöksiä vuoteen 1991 saakka. Siirtymäaikasäännösten puuttuminen vuoden 1990 säästöpankkilaista johti siihen, että uuden säästöpankkilain määräaikasäännöksiä sovellettiin myös vanhan säästöpankkilain aikana tehtyihin luottopäätöksiin, mutta vasta vuoden 1991 alusta alkaen. Tulkinta tarkoitti käytännössä sitä, että vuoden 1993 lopussa vanhenivat kaikki vuosina 1983–1990 tehdyt luottopäätökset. Kanteen nostamisen määräaikoja käsitellään tarkemmin kohdassa 8.4.

Vaikka säästöpankkien kanteet olisi voitu vanhentumista koskevien määräaikasäännösten perusteella ulottaa aina vuoteen 1983 saakka, kanteet eivät pääsääntöisesti ulottuneet vuotta 1988 kauemmaksi.[46]

Vanhassa säästöpankkilaissa ei säädetty mitään vastuuvapauden oikeusvaikutuksista. Säästöpankkien vahingonkorvauskanteista annetuissa tuomioissa erottuu erilaisia linjauksia

– oikeusvaikutusten määräytymiseen sovellettavasta lainsäädännöstä ja
– oikeusvaikutusten aineellista sisällöstä.

Sovellettavan lainsäädännön osalta voidaan tuomioissa erottaa varsinaisesti kaksi lähtökohtaa: yleisen yhteisöoikeuden periaatteita analogisesti soveltava

[46] Etelä-Kymen Säästöpankkia koskevissa kahdessa kanteessa oli mukana luotto- ja takauspäätöksiä, jotka oli tehty vuonna 1987.

lähtökohta ja ns. argumentoimattoman tulkinnan lähtökohta.[47] Lähtökohdat eivät kuitenkaan johtaneet toisistaan poikkeaviin tulkintoihin oikeusvaikutusten merkityksestä.

(a) Analogia yleiseen yhteisöoikeuteen

Suurimmassa osassa tuomioita on lähdetty siitä, että vanhan säästöpankkilain aikana myönnetyn vastuuvapauden oikeusvaikutuksia tulee tulkita yleisen

---

[47] Tässä tarkastelussa eivät ole mukana ne tuomiot, jotka koskivat uuden säästöpankkilain aikana tehtyjä luottopäätöksiä, eivätkä ne tuomiot, jotka tulkittiin uuden säästöpankkilain perusteella sen takia, että vastuuvapaus oli myönnetty keväällä 1991, jolloin uusi säästöpankkilaki oli voimassa. Toisaalta, useissa tuomioissa on kysymys useammasta kannekokonaisuudesta niin, että osa koskee vanhan, osa uuden säästöpankkilain aikaisia tapahtumia. Näin ollen sama tuomio esiintyy useissa eri luokitteluissa tai puuttuu jostakin luokittelusta.

Yksinomaan uuden säästöpankkilain aikaisiin tapahtumiin perustuivat kanteet mm. Satakunnan Säästöpankissa (Porin käräjäoikeus), Keski-Pohjan Aluesäästöpankissa (Ylivieskan KO tuomio 1759, 93/104, 18.12.1996) sekä Kanta-Uudenmaan Säästöpankissa (toimitusjohtaja Lehtoruusua vastaan nostettu kanne). Viimeksi mainitussa Hyvinkään käräjäoikeuden ja Helsingin hovioikeuden tuomioissa vastuuvapauden oikeusvaikutuksia ei arvioitu senkään takia, että isännät olivat evänneet toimitusjohtajalta vastuuvapauden tilivuodelta 1991.

Vuoden 1991 keväällä myönnetyn, vuotta 1990 koskeneen vastuuvapauden oikeusvaikutukset tulkittiin uuden säästöpankkilain mukaisesti Rovaniemen KO:n ja HO:n tuomioissa (Koillis-Suomen Sp), Kotkan käräjäoikeuden ja Kouvolan hovioikeuden tuomioissa (Etelä-Kymen Sp) sekä Lahden käräjäoikeuden ja Kouvolan hovioikeuden tuomioissa (Päijät-Hämeen Sp).

Heinolan ja Orimattilan käräjäoikeuksien tuomioista enempää kuin Kouvolan hovioikeuden tuomioista (Heinolan Sp ja Mäntsälän Sp) ei käy ilmi, minkä lain mukaan vuotta 1990 koskevaa vastuuvapauspäätöstä on tulkittava. Vastaavanlainen on tilanne Keski-Uudenmaan Säästöpankkia koskevassa Tuusulan käräjäoikeuden sekä Oriveden Säästöpankkia koskevassa Tampereen käräjäoikeuden välituomiossa.

Itä-Suomen hovioikeus on Pohjois-Karjalan Säästöpankin vahingonkorvauskanteesta antamassaan tuomiossa katsonut, että vuonna 1991 myönnetyn, vuotta 1990 koskeneen vastuuvapauden oikeusvaikutuksia tulee tulkita vanhan säästöpankkilain pohjalta. Samaan tulkintaan ovat päätyneet Saarijärven KO ja Vaasan HO (Kivijärven Sp), Kajaanin KO ja Itä-Suomen HO (Kuhmon Sp) sekä Turun KO (tuomio L 93/610 11.3.1997). Toijalan KO:n (Toijalan Sp) välituomiosta ja osaratkaisusta sekä Kemijärven KO:n välituomiosta (Koillis-Suomen Sp) on myös tehty sama johtopäätös, vaikka asia ei expressis verbis käykään tuomioista ilmi.

Edellä tarkasteltu osoittaa, että tuomioissa on muovautunut kaksi linjaa vastuuvapauteen sovellettavan lainsäädännön osalta ns. ylimenovuotta eli vuotta 1990 koskevassa asiassa. Tarkastelu osoittaa, että tilanteeseen on sovellettu uutta ja vanhaa säästöpankkilakia varsin tasavertaisesti. Ei voida selvästi osoittaa, kumpi laintulkinta olisi vallitsevampi.

Tämän tutkimuksen näkökulmasta ei ole olennaisinta, kumpaa lakia sovelletaan vuotta 1990 koskevaan vastuuvapauteen, koska kysymys on enemmän prosessuaalinen kuin aineellinen. Sen sijaan oikeusvarmuuden kannalta siirtymäsäännösten tulisi olla niin selkeät, että tulkintaa ei jouduttaisi ensisijaisesti hakemaan tuomioistuimista.

yhteisöoikeuden periaatteita analogisesti soveltaen.[48] Tähän ryhmään kuuluvaksi on luettu myös ne tuomiot, joissa linjaus perustuu ”oikeuskäytännön ja oikeustieteellisessä kirjallisuudessa esitettyihin kannanottoihin, ottaen lisäksi huomioon vuoden 1990 säästöpankkilain 131 §:n 2 momentin säännöksen”.

Tuomioissa kuitenkin täsmennetään jossain määrin toisistaan poikkeavalla tavalla, mistä yhteisöoikeuden säännöksistä ja periaatteista on kysymys. Eräiden tuomioiden perusteluissa esiintyy lisäksi tiettyä sisäistä ristiriitaa. Merkille pantavaa on, että missään tuomiossa ei katsota vanhan säästöpankkilain vastuuvapauden oikeusvaikutusten määräytyvän kauppakaaren 18 luvun säännösten perusteella. Yleisen yhteisöoikeuden periaatteisiin viitataan mm. seuraavasti:

1) Johtoa kysymyksen ratkaisuun on haettava muista yhteisöoikeuden normeista ja periaatteista. Osakeyhtiölain 15 luvun 5 §:n 2 momentin säännöstä ei voida suoraan soveltaa säästöpankkiin. Toisaalta säästöpankin isäntien, toisaalta osakeyhtiön yhtiökokouksen tehtävä niiden päättäessä yhteisön johdolle myönnettävästä vastuuvapaudesta on kuitenkin samanlainen. Ei ole perusteltua syytä arvioida vanhankaan säästöpankkilain mukaisesti myönnetyn vastuuvapauden edellytyksiä ja oikeusvaikutuksia merkittävästi eri tavoin säästöpankissa kuin yhteisöoikeudessa yleensä. Sanottua johtopäätöstä tukee myös se seikka, että vuonna 1979 liikepankkilain (540/1969) 90 §:n 5 momenttiin oli otettu korvauskanteen nostamista koskeva, osakeyhtiölain 15 luvun 5–7 §:n säännöksiin viittaava normi (966/1979). (*Vaasan hovioikeus*)

2) Tässä epäselvässä tulkintatilanteessa käräjäoikeus, soveltaen analogisesti muuta yhteisöoikeudellista lainsäädäntöä, kuten vanhan osakeyhtiölain 26a §:n 4 momentin (350/1935), uuden osakeyhtiölain 15 luvun 5 §:n 2 momentin (734/1978) ja osuuskuntalain 97 §:n 3 momentin säännöksiä sekä oikeuskäytäntöä, kuten ratkaisuista KKO 1968 II 97, KKO 1978 II 55, KKO 20.6.1978 nr:o 2894/7 ja KKO 1985 II 82 ilmeneviä

---

[48] Tähän ryhmään on luettu kuuluvaksi Kajaanin käräjäoikeuden (Kuhmon Sp), Saarijärven käräjäoikeuden ja Vaasan hovioikeuden (Kivijärven Sp),Tampereen käräjäoikeuden (Oriveden Sp, välituomio), Orimattilan käräjäoikeuden (Mäntsälän Sp), Kotkan käräjäoikeuden ja Kouvolan hovioikeuden (Etelä-Kymen Sp), Heinolan käräjäoikeuden ja Kouvolan hovioikeuden (Heinolan Sp), Lohjan käräjäoikeuden (Luoteis-Uudenmaan Sp, välituomio), Tuusulan käräjäoikeuden (Keski-Uudenmaan Sp, välituomio), Joensuun käräjäoikeuden ja Itä-Suomen hovioikeuden (Pohjois-Karjalan Sp), Kuopion käräjäoikeuden ja Itä-Suomen hovioikeuden (Pohjois-Savon Sp), Kemijärven käräjäoikeuden (Koillis-Suomen Sp, välituomio), Oulun käräjäoikeuden ja Rovaniemen hovioikeuden (Oulun Aluesp), Ylivieskan käräjäoikeuden ja Vaasan hovioikeuden (Keski-Pohjan Aluesp, kaksi tuomiota) sekä Turun käräjäoikeuden (Turun Työväen Sp) antamat tuomiot.

oikeusohjeita, päätyy ratkaisemaan puheena olevan oikeudellisen kysymyksen siten, että – –. (*Kajaanin käräjäoikeus*)

3) Hovioikeus katsoo, että arvioinnissa on lähdettävä uuden osakeyhtiölain 15 luvun 5 §:n 2 momentissa ilmaistusta yleisestä yhteisöoikeudellisesta periaatteesta, joka ilmenee myös korkeimman oikeuden ratkaisuista KKO 1978 II 55, KKO 20.6.1978 nro 2894/7 ja KKO 1985 II 82. (*Itä-Suomen hovioikeus*)

4) Säästöpankin osalta on kysymys liiketaloudellista toimintaa harjoittavasta yhteisöstä, jossa sovellettaville oikeusperiaatteille on tulkintaohjetta haettava osakeyhtiölain vastaavien säännösten tulkinnasta. (*Tampereen käräjäoikeus*)

Ehkä selkeimpänä on pidettävä edellä mainittua Vaasan hovioikeuden tuomion argumentointia, jossa rinnastettavuus osakeyhtiölain säännöksiin perustellaan avoimesti. Perustelu liikepankkeja koskevien säännösten kautta vastaa pankkilainsäädännön uudistusten lähtökohtia. Olihan eri pankkiryhmiä koskevan lainsäädännön yhdenmukaistaminen tavoitteena jo vuoden 1969 lainuudistuksissa. Vastaavasti pankkilainsäädännössä pyrittiin ottamaan huomioon osakeyhtiölain muutokset, vaikka ne toteutettiin ajallisesti eri aikoina eri pankkiryhmissä.

Argumentoinnin sisäinen ristiriita tulee esiin esimerkiksi yllä siteeratussa Kajaanin käräjäoikeuden tuomiossa, kun käräjäoikeus käyttää osakeyhtiölain ja osuuskuntalain säännöksiä viittauksena yhteisöoikeuden yleisiin periaatteisiin. Osuuskuntalain säännökset suojaavat yhteisöoikeudellisessa vastuussa olevia enemmän kuin vastaavat säännökset osakeyhtiölaissa.[49] Ristiriita ei kuitenkaan ole heijastunut tuomioistuimen johtopäätöksiin yleisistä yhtiöoikeudellisista periaatteista.

(b) Argumentoimaton tulkinta

Argumentoimattomana tulkintana on pidetty sellaisia perusteluita, joista tulkintaperusteet eivät avoimesti tai mitenkään käy ilmi tuomiosta. Erityisesti on kiinnitetty huomiota siihen, jos perusteluista ei käy ilmi, että tulkintaa joudutaan tekemään toisistaan poikkeavista, vanhan ja uuden säästöpankki-

[49] Täten vastuusäännökset eivät ole edelleenkään yhdenmukaiset kaikissa pankkiryhmissä. Vastuuvapaus suojaa osuuspankkien hallitusten jäseniä tehokkaammin kuin liikepankkien ja säästöpankkien vastaavia elimiä. Tilannetta ei voida pitää perusteltuna pankkilainsäädännön yhdenmukaistamisen näkökulmasta eikä myöskään tässä tutkimuksessa tarkastellun liiallisen riskinoton ennalta ehkäisemisen näkökulmasta.

lain säännöksistä. Tähän ryhmään kuuluvia perusteluita on neljässä tuomiossa.[50]

Tyypillinen argumentoimattoman tulkinnan ryhmään kuuluva perustelu on esimerkiksi Mynämäen käräjäoikeuden tuomiossa. Vastuuvapauden oikeusvaikutuksia ei tarkastella erikseen vanhan ja uuden säästöpankkilain osalta, vaan päädytään suoraan kannanottoon vastuuvapauden oikeusvaikutuksista. Käräjäoikeuden kannanotto perustuu *vallitsevaan käsitykseen*, mutta täsmällisemmin määrittelemättä oikeuslähteitä, joihin vallitseva käsitys pohjautuu. Sama pätee esim. Forssan käräjäoikeuden tuomioon.

Vallitsevan käsityksen lisäksi tuomioissa käytetään ilmaisuja *vallitseva tulkinta, käräjäoikeus katsoo.* Kahdessa tuomiossa, Toijalan käräjäoikeuden ja Hyvinkään käräjäoikeuden tuomioissa, johtopäätös vastuuvapauden oikeudellisesta sitomattomuudesta perustuu näyttöön, joka osoitti, että

a) kanteen kohteena ollutta asiakaskokonaisuutta ei ollut käsitelty isäntien kokouksessa (Hyvinkää)

b) vastaajat eivät olleet näyttäneet, että isännistöllä olisi vastuuvapautta myönnettäessä ollut kanteen perustana olevista toimista tai niiden mahdollisesti aiheuttamista riskeistä sellainen tieto, että siitä voitaisiin todeta isännistön tahto vapauttaa vastaajat siitä mahdollisesta vastuusta, mitä nyt kysymyksessä olevassa kanteessa tarkoitetaan (Toijala).

Tuomioissa päädytään kannanottoon vastuuvapauden sitovuudesta, mutta sitovuuden sisällön määrittäviä oikeuslähteitä ei ole tuomioissa referoitu. Toijalan käräjäoikeuden johtopäätös näyttää vastuuvapauden oikeusvaikutusten sisällön suhteen poikkeavan yleisistä yhtiöoikeudellisista lähtökohdista, joiden mukaan olennaista ei ole isännistön tahto, vaan yksinomaan riittävien tietojen olemassaolo. Tätä arvioidaan tarkemmin seuraavassa.

---

[50] Argumentoimattoman tulkinnan ryhmään on luettu seuraavat tuomiot: Forssan käräjäoikeus (Humppilan Sp, välituomio), Mynämäen käräjäoikeus (Laitilan Sp), Toijalan käräjäoikeus (Toijalan Sp, välituomio ja osaratkaisu) ja Hyvinkään käräjäoikeus (Kanta-Uudenmaan Sp). Toijalan käräjäoikeuden osaratkaisussa viitataan vanhan ja uuden säästöpankkilain eroavuuteen, mutta ei tulkita eroja enemmälti. Tämä johtunee osin siitä, että osaratkaisussa oli kyse kanneoikeuden vanhentumissäännöksistä, ei vastuuvapauden aineellisista oikeusvaikutuksista.

8.2.4.4 Vanha ja uusi säästöpankkilaki sekä vastuuvapauden oikeusvaikutukset

Vahingonkorvauskanteista annetuissa tuomioissa on vanhan säästöpankkilain mukaisia oikeusvaikutuksia tulkittu varsin yhdenmukaisesti. Oikeusvaikutusten on katsottu määräytyvän pitkälti, ellei peräti täysin, edellä arvioitujen, Skopin ja entisen STS-Pankin kanteisiin annetuissa tuomioissa omaksuttujen, liikepankkilakiin ja osakeyhtiölakiin pohjautuvien tulkintojen perusteella. Toisin sanoen vanhan ja uuden säästöpankkilain mukaiset vastuuvapauden oikeusvaikutukset on tulkittu varsin samansuuntaisesti.

Tarkempi analyysi osoittaa kuitenkin, että säästöpankkituomioissa voidaan löytää kolme eri linjaa, joista yksi poikkeaa merkittävästi muissa tuomioissa omaksutusta linjasta. Poikkeava näkemys rajoittui yhteen käräjäoikeuteen, sillä hovioikeus muutti tältä osin käräjäoikeuden tuomiota. Vanhan säästöpankkilain aikaisen vastuuvapauden oikeusvaikutukset linjattiin

1) osakeyhtiölain ja uuden säästöpankkilain säännösten mukaisiksi (23 tuomiota)

2) jossain määrin uudesta säästöpankkilaista poikkeaviksi (6 tuomiota).

Lisäksi uuden säästöpankkilain mukaiset vastuuvapauden oikeusvaikutukset linjattiin

3) olennaisesti yleisistä yhteisöoikeuden perusteista poikkeavin perustein arvioitaviksi (yksi tuomio).

(a) Vanhan säästöpankkilain oikeusvaikutukset arvioitava osakeyhtiölain ja uuden säästöpankkilain mukaisesti

Vuoden 1978 osakeyhtiölain ja vuoden 1990 säästöpankkilain mukaiset olennaisesti oikeat ja täydelliset tiedot on katsottu olleen vastuuvapauden oikeudellisen sitovuuden edellytyksenä myös vanhan säästöpankkilain

aikana. Tämä kanta voidaan nähdä 23 tuomiossa.[51] Tuomioista käy ilmi mm. se, että isäntien puheenjohtajan, isäntien enemmistön, hallituksen jäsenten tai tilintarkastajien tietoisuudella ei ole katsottu olleen merkitystä. Näkemykset ovat varsin yhdenmukaiset aiemmin arvioitujen Skopin ja Siltapankin tuomioissa omaksuttujen kannanottojen kanssa. Mm. pankkisalaisuuden merkitys on tulkittu samalla tavalla, samoin kannanotot isäntien tahdon tai hallituksen mahdollisen tuottamuksen merkitykseen. Niin ikään on katsottu, että tilinpäätöksen virheettömyys ei sinänsä ole osoitus siitä, että tiedot olisivat täyttäneet riittävyyden tai oikean ja täydellisen vaatimukset.

Eräissä tuomioissa on vastuuvapauden oikeusvaikutusten edellytyksenä käytetty sanontaa *oikeat ja riittävät tiedot*. Tämän ei tässä tutkimuksessa omaksutun kannan mukaan ole katsottu poikkeavan uuden säästöpankkilain mukaisista olennaisesti *oikeiden ja täydellisten tietojen* edellytyksestä. Myöskään Vaasan hovioikeuden käyttämän sanamuodon, *oikeusvaikutuksia ei ole perusteltua arvioida merkittävästi eri tavoin*, ei ole tulkittu osoittavan poikkeamista olennaisesti oikeiden tietojen vaatimuksesta. Omaksuttu tulkinta perustuu kokonaisarvioon hovioikeuden kannanotoista.

Toijalan käräjäoikeuden tuomio on luettu kuuluvaksi tähän ryhmään huolimatta tuomion perusteluissa esiintyvästä viittauksesta isännistön tahtoon.[52] Tuomiohan kuului sovellettavan lainsäädännön yhteydessä ns. argumentoimattomien tuomioiden joukkoon. Täten tuomion argumentaatio ei anna johtoa laintulkinnalle. Tuomioistuimen kantaa on tulkittu sanamuodon vastaisesti, koska isännistön tahdon merkitykseen ei viitata kantajan tai vastaajan perusteluissa, jotka koskevat vastuuvapauden oikeusvaikutuksia. Mikäli tuomioistuimen perusteluita tulkittaisiin sanamuodon mukaisesti, poikkeaisi käräjäoikeuden kanta vuoden 1978 osakeyhtiölain lähtökohdista olennaisesti. Oikeuskirjallisuudessa on nimenomaisesti katsottu, että

---

[51] Tähän ryhmään on luettu seuraavat tuomiot: Mynämäen KO, Kuhmon KO, Saarijärven KO ja Vaasan HO, Tampereen KO, Orimattilan KO ja Kouvolan HO, Heinolan KO ja Kouvolan HO, Forssan KO, Hyvinkään KO ja Helsingin HO (yksi tuomio), Tuusulan KO, Joensuun KO ja Itä-Suomen HO, Ylivieskan KO ja Vaasan HO (kaksi tuomiota), Oulun KO ja Rovaniemen HO, Lohjan KO, Toijalan KO sekä Turun KO.

Lukumäärään, 23, on siis otettu erillisenä mukaan sekä KO:n että HO:n tuomio, vaikka tuomio olisi säilynyt muuttumattomana valitusasteessa. Tämäkin osoittaa, että lukumääriin sinänsä ei ole syytä kiinnittää suurta huomiota.

[52] Toijalan käräjäoikeus esitti näyttöä koskevassa yhteenvedossaan seuraavaa: tietoa ei ollut annettu siinä tarkoituksessa, että nimenomaan tässä kanteessa kysymyksessä olevista toimista saataisiin vastuuvapaus, joten (isäntien) kyselyoikeuskin tämän kanteen kannalta on jäänyt teoreettiseksi. Oikeudellisina johtopäätöksinä käräjäoikeus esitti: vastaajat eivät ole näyttäneet, että isännistöllä, oikeastaan yli puolella läsnä olleista isännistä, vastuuvapautta myönnettäessä olisi ollut kanteen perusteena olevista toimista tai niiden mahdollisesti aiheuttamista riskeistä sellainen tieto, että siitä voitaisiin todeta isännistön tahto vapauttaa vastaajat siitä mahdollisesta vastuusta, mitä nyt kysymyksessä olevassa kanteessa tarkoitetaan.

yhtiökokouksen tahdolla ei ole ratkaisevaa merkitystä vastuuvapauden oikeusvaikutusten arvioinnissa.

(b) Vanhan säästöpankkilain oikeusvaikutukset arvioitava jossain määrin uudesta säästöpankkilaista poikkeavasti

Kotkan käräjäoikeuden antamat viisi tuomiota on otettu omaksi ryhmäkseen, koska käräjäoikeus nimenomaisesti katsoi, että yleisten yhteisöoikeudellisten periaatteiden mukaan määräytyvä, oikeita ja riittäviä tietoja koskeva vaatimus poikkeaa ”olennaisesti oikeita ja täydellisiä tietoja” koskevasta vaatimuksesta. Käräjäoikeuden mukaan:

> *Tietojen ei ole kuitenkaan tarvinnut olla niin* ***olennaisesti oikeita ja täydellisiä*** *kuin mitä 1.1.1991 voimaan tulleen säästöpankkilain 131 §:n 2 momentissa tarkoitetaan.*

Käräjäoikeus näyttää jossain määrin laajentavan vanhan säästöpankkilain vastuuvapauden oikeusvaikutuksia hallituksen jäsenten eduksi. On kuitenkin vaikea osoittaa, mitä laajennus käytännössä tarkoittaa. Johtoa voi yrittää saada esim. käräjäoikeuden lausumasta:

> *Käräjäoikeus pitää kanteen perusteeksi väitettyjä virheitä ja laiminlyöntejä sekä luototuksesta aiheutuneita vahinkoja sellaisina, että luottopäätökset olisi* ***pääkohdiltaan*** *pitänyt saattaa isännistön tietoon. Näin heillä olisi ollut mahdollisuus harkita vastuuvapauden myöntämistä tapahtuneiden tosiasioiden ja päätöksiin liittyneiden riskitekijöiden pohjalta.*

Muilta osin Kotkan käräjäoikeuden tulkinta vastuuvapauden oikeusvaikutuksista on vuoden 1978 osakeyhtiölain 15 luvusta oikeuskirjallisuudessa esitettyjen lähtökohtien mukainen. Tämä käy ilmi mm. käräjäoikeuden kannasta isäntien puheenjohtajan tietoisuuden, tilintarkastajien tietoisuuden merkityksestä tai sen merkityksestä, että isännillä on ollut mahdollisuus saada tietoja pankin toimielimiltä ja henkilökunnalta, mikäli näitä asioita ei ole kerrottu koko isännistölle.

Käräjäoikeuden tekemä ero, ”tietojen ei tarvitse olla niin olennaisia ja oikeita”, näyttäisikin olevan enintään aste-ero vuoden 1978 osakeyhtiölain säännökseen ”olennaisesti oikeista ja täydellisistä tiedoista”. Tämän tutkimuksen näkökulmasta – liiallisen riskinoton ennalta ehkäisemisen näkökulmasta – erolla ei ole merkitystä.

Kouvolan hovioikeus ei ole muuttanut käräjäoikeuden tuomiota. Ottaen huomioon, että Kouvolan hovioikeus on ratkaissut myös Orimattilan[53] ja Heinolan käräjäoikeuksien tuomioista tehdyt valitukset eikä muuttanut vastuuvapauden oikeusvaikutuksia koskevaa osaa, voidaan entistä suuremmalla syyllä olettaa, että kysymyksessä on enintään aste-ero Kotkan käräjäoikeuden tulkinnan ja ns. pääryhmän tulkinnan välillä. Pääryhmän tulkinta tarkoittaa mainituissa 23 tuomioissa esiintyvää linjausta. Ryhmään on luettu kuuluvaksi myös mm. Orimattilan ja Heinolan käräjäoikeuksien tulkinta.

Tähän ryhmään on luettu kuuluvaksi myös Kemijärven käräjäoikeuden antama välituomio. Vastuuvapauden oikeusvaikutuksia käräjäoikeus perustelee seuraavasti:

> *Isännistön puheenjohtajan on näytetty saaneen asioiden taustasta enemmän tietoa kuin isäntien. Isäntien puheenjohtajan mahdollisella tietoisuudella vahingonkorvauskanteen perusteeksi esitetyistä tosiseikoista ei ole merkitystä, ellei osoiteta* ***kaikkien isäntien saaneen täydelliset ja oikeat tiedot*** *mainitusta tosiseikasta. Isännillä ei myöskään voida katsoa olevan sellaista yksityiskohtiin menevää selonottovelvollisuutta, että sen käyttämättä jättäminen voisi muodostaa esteen vahingonkorvauskanteen nostamiselle.*
>
> *Myöskään tilintarkastajien tietoisuudella kanteen perusteena olevista seikoista ei ole oikeudellista merkitystä, kun tilintarkastajat eivät ole saattaneet mainittua seikastoa isäntien tietoon.*
>
> *Vastaajat eivät ole voineet osoittaa säästöpankin isännistön saaneen olennaisesti oikeita ja täydellisiä tietoja kanteen perusteeksi esitetyistä tosiseikoista.* ***Näin on jäänyt selvittämättä myös isännistön tahto vapauttaa vastaajat kanteessa tarkoitetusta vastuusta.***

Siteerauksen vahvennetut kohdat, kaikkien isäntien (kokouksen ulkopuolella syntyneen) tietoisuuden mahdollinen merkitys ja isäntien tahdon mahdollinen selvittäminen, ovat tulkintoja, jotka poikkeavat vallitsevasta käsityksestä uuden säästöpankkilain mukaisen vastuuvapauden oikeusvaikutuksista.

---

[53] Tosin Orimattilan käräjäoikeuden tuomiosta tehtyyn valitukseen annettu hovioikeuden ratkaisu ei ollut yksimielinen. Hovioikeudenneuvos Setälä katsoo eriävässä mielipiteessään, että lähtökohtaisesti ratkaisevaa ei luottotappioiden synnyn suhteen ole se, kenelle ja millä vakuuksilla luotto on myönnetty vaan se, miten luotonsaajan maksukyky selvitetään, miten luoton takaisinmaksu varmistetaan sekä kuinka suuria liiketaloudellisia riskejä pankki kykenee ottamaan. Setälä katsoi, että Mäntsälän Säästöpankin tapauksessa vastuuvapauden myöntämiseen osallistuneilla on ollut oleellisesti oikeat ja täydelliset tiedot vahingonkorvausvaatimuksen perusteista, jos vaatimus perustuu siihen, että luotot ja takaukset on myönnetty selvittämättä riittävästi luotonsaajan maksukykyä ja luotonsaajan antamien vakuuksien riittävyyttä luoton takaisinmaksun turvaamiseen ja että pankin edustajat ovat ottaneet luottoja ja takauksia myöntäessään liian suuria riskejä. Setälä viittaa siihen, että kanteen perusteina yleisellä tasolla olivat juuri ne seikat, jotka isännistön tai SSP:n yhtiökokouksen tiedossa oli tai ainakin olisi pitänyt olla; olihan erityisesti yhtiökokouksessa käsitelty toteutuneita luottoriskejä ja pankin riskiaseman parantamista.

Oikeuskirjallisuudessa on nimenomaisesti todettu, että isäntien tahdolla ei ole merkitystä. Helsingin käräjäoikeuden antaman, Siltapankin kannetta koskevan tuomion perusteella myöskään kaikkien isäntien tietoisuudella ei olisi merkitystä, jos tiedot olisi annettu isännistön kokouksen ulkopuolella.

(c) Uuden säästöpankkilain oikeusvaikutukset poikkeavat olennaisesti yhteisöoikeuden yleisistä perusteista

Lahden käräjäoikeuden antama, Päijät-Hämeen Säästöpankin kannetta koskeva tuomio poikkeaa merkittävästi edellä esitetyistä, vanhan säästöpankkilain mukaisen vastuuvapauden oikeusvaikutuksia koskevista kannanotoista. Aiemmin on todettu, että käräjäoikeus tulkitsi vuonna 1991 myönnetyn ja vuotta 1990 koskeneen vastuuvapauden oikeusvaikutusten määräytyvän uuden säästöpankkilain perusteella. Samaan lopputulokseen tuli myös Kouvolan hovioikeus.[54]

Lahden käräjäoikeuden peruslähtökohta uuden säästöpankkilain mukaisen vastuuvapauden oikeusvaikutusten arvioimiseksi poikkeaa muiden tuomioistuinten lähtökohdasta. Käräjäoikeus katsoo, että isäntien kokoukselle tulee antaa olennaisesti oikeat ja täydelliset tiedot *tilinpäätöksestä*, jotta vastuuvapauden saanut välttyisi myöhemmältä vahingonkorvauskanteelta. Tämän jälkeen käräjäoikeus keskittyi arvioimaan tilinpäätöksen oikeellisuutta kirjanpitolain, säästöpankkilain sekä pankkitarkastusviraston ohjeiden ja sisäisen tarkastuksen toimien valossa. Lisäksi käräjäoikeus arvioi vastaajien tietoisuutta tilinpäätöksen mahdollisesta puutteellisuudesta; tulihan myöhemmin esiin, että tietyistä luotoista aiheutui aiemmin arvioitua enemmän luottotappioita. Käräjäoikeus käänsi myös todistustaakan kantajalle siitä, että tilinpäätöksessä esiintyneet tiedot eivät olisi olleet olennaisesti oikeat ja täydelliset kanteessa olevasta luotosta.[55] Johtopäätöksenä käräjäoikeus katsoi, että

---

[54] Kouvolan hovioikeus perustelee päätöstään seuraavasti: ”Vuoden 1990 säästöpankkilain 140 §:ssä on säädetty, että laki tulee voimaan 1.1.1991 ja sillä kumotaan aikaisempi säästöpankkilaki. Uudessa laissa ei ole säännöstä, jonka mukaan aikaisempaa lakia olisi sovellettava vielä vuoden 1991 aikana päätettäessä vastuuvapaudesta tilivuodelta 1990. Näin ollen uutta lakia sovelletaan vastuuvapauden myöntämiseen 1.1.1991 jälkeen.”

[55] Vastuuvapauden oikeusvaikutuksiin liittyvää todistustaakkaa on käsitellyt mm. Kyläkallio teoksessaan Osakeyhtiön hallituksen vastuun toteuttaminen. Kyläkallio on antanut asiasta myös lausunnon Siltapankin kanteeseen ja täten osakeyhtiölain 15:5.2:iin liittyvänä. Kyläkallio pitää luonnollisena tulkintaa, jonka mukaan hallituksen jäsenillä ja toimitusjohtajalla on todistustaakka siitä, että yhtiökokoukselle on annettu vastuuvapaudesta päättäessään olennaisesti oikeat ja täydelliset tiedot kanteen kohteena olevasta päätöksestä tai toimenpiteestä. Tämä on hänen mukaansa luonnollinen tulkinta erityisesti tilanteissa, joissa yhtiön kanne perustuu yhtiökokouksen pitämisen jälkeen paljastuneisiin seikkoihin. Hän jatkaa: sen positiivisen seikan toteennäyttäminen, että jollekin on annettu jostain asiasta tieto, on yleensä helpompaa kuin sen negatiivisen seikan näyttäminen, että tietoa ei ole annettu. *Kyläkallio* 1994a s. 71.

isäntien kokoukselle on tilinpäätöksen osalta annettu olennaisesti oikeat ja täydelliset tiedot kanteen perusteena olevasta luotosta. Tilinpäätös on laadittu säästöpankkilain ja kirjanpitolain sekä pankkitarkastusviraston ohjeiden mukaisesti. Siihen on sisältynyt ko. luotto sen hetkisen vastaajien objektiivisen ja vilpittömän käsityksen mukaisesti oikean määräisenä.

Ei ole näytetty, että isäntien kokous olisi ollut ko. luoton osalta virheellisten tai epätäydellisten tietojen varassa.

Tämän vuoksi ei kantajalla ole ollut tähän seikkaan perustuvaa oikeutta kanteen nostamiseen. Myös vastuuvapauden myöntämisperusteella kanne on siten hylättävä.

Lahden käräjäoikeuden tuomiota arvioidaan vain lyhyesti, koska tuomio muuttui Kouvolan hovioikeudessa juuri vastuuvapauden oikeusvaikutuksia koskevalta osaltaan. Tuomioon liittyi myös eriävä mielipide, joka koski mm. vastuuvapauden oikeusvaikutusten tulkintaa. Todettakoon kuitenkin, että oikeuskirjallisuuden ja oikeuskäytännön mukaan olennaista ei ole, ovatko kannetta koskevat tiedot oikeita tilinpäätöshetken näkökulmasta, vaan se, onko tilinpäätöksessä tai muutoin annettu tietoja, jotka muodostavat keskeiset osat myöhemmin nostettavaa kannetta. Kysymyksessä on siis vertailu:

ajankohtana t_1 nostettu kanne – ajankohtana t_0 esitetty tilinpäätös ja siinä olevat kanteeseen liittyvät tiedot

Mikäli edellä mainitut, eri ajankohtina annetut tiedot poikkeavat toisistaan, niin että ajankohtana t_0 annetut tiedot eivät ole olennaisesti oikeat ja täydelliset verrattuna ajankohtana t_1 annettuihin tietoihin, kanneoikeus tällä perusteella säilyy. Kysymyksessä *ei ole* vertailu:

ajankohtana t_0 esitetty tilinpäätös – ajankohtana t_0 tiedossa olleet kannetta koskevat tiedot.[56]

---

[56] Lahden käräjäoikeus pohtii tosin eri ajankohtina tehtyjä päätöksiä (tilinpäätös ja kanne) sekä sitä, mitä on pidettävä riittävän oikeina ja täydellisinä tietoina, jotta vastuuvapaus ulottuisi myös päätöksen jälkeiseen aikaan. Tässä mielessä käräjäoikeus vertaa ajankohtia t_0 ja t_1. Käräjäoikeus kuitenkin pitää keskeisenä, että tiedot sisältyvät tilinpäätökseen senhetkisen objektiivisen tiedon perusteella lainsäädännön edellyttämällä tavalla ja oikeina. Käräjäoikeus ei sinänsä vertaa kanteen perusteena olleita tietoja ja tilinpäätöksessä näistä asioista esitettyjä tietoja. Lisäksi käräjäoikeus katsoo, että virheellisen tiedon tilinpäätöksessä olisi tullut johtua ”jostain objektiivisesti nähtävissä olevasta vastuuvelvollisen toimintaan syy-yhteydessä olevasta seikasta”.

Vastuuvelvollisten tuottamuksella tietojen antamiseen liittyen ei tässä tutkimuksessa tarkasteltujen asiantuntijalausuntojen perusteella ole katsottu olevan mitään merkitystä vastuuvapauden arvioinnissa.

Kouvolan hovioikeus on tuomiossaan 4.6.1997 hylännyt väitteen kanneoikeuden puuttumisesta vastuuvapauden myöntämisen vuoksi. Vastuuvapauden oikeusvaikutukset määräytyvät hovioikeuden mukaan niiden periaatteiden pohjalta, joita tässä tutkimuksessa on tarkasteltu mm. Skopin ja entisen STS-Pankin vahingonkorvauskanteesta annettuja tuomioita arvioitaessa sekä edellä ns. pääryhmän tulkintaa arvioitaessa.

Tämän tutkimuksen näkökulmasta on syytä vielä tuoda esiin Lahden käräjäoikeuden perustelut sille, miksi käräjäoikeuden edellä kuvattu kanta on kohtuullinen ja oikeudenmukainen:

> *Jos edellä mainittujen seikkojen täyttymistä ei katsottaisi riittäväksi, se johtaisi siihen, ettei vastuuvapaudella olisi käytännön merkitystä. Mikä tahansa myöhemmin virhepäätökseksi osoittautunut seikka, jota vastuuvapautta päätettäessä ei ole tiedetty tai jota ei olisi pitänytkään tietää ja jonka osalta ei ole menetelty huolimattomasti, voisi siinä tapauksessa murentaa vastuuvapauspäätöksen ja aiheuttaa vahingonkorvauskanteen. Tämä ei voi olla lainsäädännön ja vakiintuneen vastuuvapaudesta päättämiskäytännön perusteella kohtuullista ja oikeudenmukaista.*

Vastuuvapauspäätös antaa yhtiöoikeudellisessa vastuussa oleville suojaa mahdollisia tulevia vahingonkorvauskanteita vastaan. Suoja ei ole täydellinen, mutta epävarmuuden aika on rajoitettu yhtiön johdon osalta kolmeen vuoteen korvausvelvollisuuden mahdollisesti synnyttävän päätöksen tekemisestä.[57] Ennen vuotta 1991 kyseinen epävarmuuden aika oli säästöpankeilla 10 vuotta.

Kuten aiemmin on todettu, informaation epäsymmetria toimii yhtiön toimivan johdon eduksi osakkeenomistajiin tai isännistöön verrattuna. Samansuuntainen on tilanne myös tilintarkastajiin verrattuna. Informaation epäsymmetriaan liittyvät ongelmat puoltavat vastuuvapauden tarjoaman suojan rajoittamista niin, että asetetaan korkeat vaatimukset oikeusvaikutukset synnyttävälle riittävän tiedon tasolle. Omistajien kontrollimahdollisuus paranee, jos vastuuvapauden oikeusvaikutukset ovat rajalliset. Samalla toimivan johdon kannustimet toimia huolellisesti kasvavat. Ottaen huomioon, että vastuuvapauden oikeusvaikutuksia ei ole edes vanhan osakeyhtiölain aikana tulkittu vuoden 1978 osakeyhtiölain lähtökohdista olennaisesti poikkeavasti aikana, jolloin kanneaika oli kymmenen vuotta, voidaan katsoa, että Lahden käräjäoikeuden näkemyksistä[58] poikkeava tulkinta ei

---

[57] Tarkkaan ottaen kolmeen vuoteen sen tilikauden päättymisestä, jona se päätös tehtiin tai siihen toimenpiteeseen ryhdyttiin, johon kanne perustuu.

[58] Jossain määrin samansuuntaisia näkemyksiä esitti myös Mynämäen käräjäoikeus katsoessaan, että Laitilan Säästöpankin isäntien vuosilta 1988–1991 tehdyt vastuuvapauspäätökset oli tehty siten, että ne kattoivat kanteessa tarkoitetun menettelyn. Lahden käräjäoikeuden tulkintaa sivuavana voidaan pitää Mynämäen käräjäoikeuden seuraavaa kannanottoa: käräjäoikeuden käsityksen mukaan ”myös oikeusvarmuus vastuuvapausjärjestelmässä vaatii, että sitä koskeville ratkaisuille annetaan lähtökohtaisesti vahva arvo ja sisällöllinen merkitys”.

johda kohtuuttomuuteen pankin johdon kannalta. Se päin vastoin lisää

Mynämäen käräjäoikeus oli ensin siirtänyt vastuuvapautta koskevan kysymyksen pääasiassa pidettävän käsittelyn yhteyteen. Pääasiaan liittyvänä ennakkokysymyksenä käräjäoikeus katsoi, että Laitilan Säästöpankin isäntien tekemille vastuuvapauspäätöksille ei ole annettava sellaista merkitystä, että kanne yksinomaan vastuuvapauden myöntämisen perusteella tulisi hylätä, vaan niiden merkitys on arvioitava asiassa esitettävän aineiston perusteella. Tuomion julkisesta yhteenvedosta ei käy ilmi, että käräjäoikeus olisi erikseen arvioinut vanhan säästöpankkilain aikana tehtyjen vastuuvapauspäätösten yhteydessä käytettävissä olleita tietoja. Sen sijaan se arvioi perusteellisesti vuotta 1991 koskenutta vastuuvapauspäätöstä ja päätyi siihen, että isännillä oli riittävät tiedot ainakin yhdestä asiakaskokonaisuudesta ja muutoinkin katsoi, että vastuuvapaus olisi myönnetty, vaikka olisi tiedetty suuremmista tappioista. Vuoden 1992 osalta käräjäoikeus katsoi niin ikään, että SSP:n yhtiökokouksen tekemä vastuuvapauspäätös kyseiseltä tilikaudelta oli kattava ja sitova. Tuomion johtopäätöksissä käräjäoikeus lopuksi katsoi, että kaikki vastuuvapauspäätökset oli tehty siten, että ne kattoivat kanteessa tarkoitetun menettelyn.

Mielenkiintoista Mynämäen käräjäoikeuden ratkaisussa on se, että käräjäoikeus lähtökohtaisesti tulkitsee vastuuvapauden – niin vanhan kuin uuden säästöpankkilain aikaisen – oikeusvaikutukset yhteisöoikeuden yleisten periaatteiden ja uuden säästöpankkilain säännöksistä esim. Kyläkallion esittämän tulkinnan mukaisesti. Silti, arvioidessaan kutakin vastuuvapauspäätöstä yksityiskohtaisesti, käräjäoikeus tekee tulkintoja, jotka poikkeavat aiemmin esitetyistä, kahden liikepankin tuomion yhteydessä käsitellyistä tulkintalähtökohdista. Keskeisinä poikkeamina on pidettävä ainakin sitä, että käräjäoikeus piti vastuuvapauspäätöksen sitovuuden kannalta merkityksellisenä sitä, mikä näytti olleen isännistön tahto sekä sitä, että yhtiökokouksen tietämykseksi katsottiin Suomen Säästöpankin johdon sekä ilmeisesti myös pankin tilintarkastajien käytössä ollut tieto. Isäntien tahtoon käräjäoikeus viittasi seuraavasti:

> *Käräjäoikeuden mielestä tätä käsitystä* (että isännillä oli riittävät tiedot) *tukee myös kokouspöytäkirjaan merkitty lausuma, että vastuuvapaus tulisi myöntää pankin uskottavuuden, asiakkaiden luottamuksen säilyttämisen ja tulevan toiminnan varmistamisen vuoksi, josta on vedettävissä se johtopäätös, että ratkaisua ei ole tehty yksinomaan yksittäisten tapahtumatietojen perusteella ja että vastuuvapaus ilmeisesti kuitenkin tietoisena suuremmastakin luottotappiouhasta olisi myönnetty. Näin ollen käräjäoikeuden käsityksen mukaan ei ole merkitystä sillä, että luottotappioiden määrä sinänsä on noussut arvioitua korkeammaksi, taikka että säästöpankkitoimikunnassa on myöhemmin esitetty mielipiteitä vastuuvapauspäätöksen perusteista.*

Yhtiökokouksen tietoisuudeksi luettu pankin johdon ja mahdollisesti tilintarkastajien tietoisuus käy ilmi seuraavasta käräjäoikeuden näkemyksestä:

> *Jutussa todistajana kuultu Osmo Silvonen on kertonut laatineensa edellä kerrotun Laitilan Säästöpankkia koskevan muistion Suomen Säästöpankki-SSP Oy:n johtokunnalle muistiossa ilmenevässä tarkoituksessa sekä että käsityksensä mukaan pankilla tuolloin oli käytössään muutakin Laitilan Säästöpankkia koskevaa tarkastusmateriaalia, joista tilintarkastajat olivat saaneet tiedon. Tästä on pääteltävissä, että yhtiökokouksella on ollut tieto paitsi Silvosen muistion sisällöstä, myös tässäkin muistiossa viitatusta, edellä kerrotun vuoden 1991 toimitetun tarkastuksen havainnoista. Verrattaessa edellä selostetusta muistiosta ja tarkastuskertomuksesta ilmeneviä tietoja Andersenin erityistarkastuskertomuksen sisältöön, voidaan käräjäoikeuden käsityksen mukaan todeta, ettei viimeksi mainitusta kertomuksesta ilmene mitään oleellista uutta vastaajien väitetyn huolimattoman menettelyn osalta.*

Lisäksi jää epäselväksi, mihin yksityiskohtaisiin tietoihin perustuu käräjäoikeuden johtopäätös vuosia 1988–1990 koskevien vastuuvapauspäätösten oikeudellisesta sitovuudesta.

johdon kannustimia ennakoida riskejä, ja sen lisäksi se tukee osakkeenomistajien mahdollisuuksia vastuuvapauspäätöksen jälkeenkin kontrolloida yhtiön toimivaa johtoa.

8.3 Kanteen nostamista koskevat määräaikasäännökset – yleiskuva

Vahingonkorvauskanteen nostamiselle ei vuoden 1969 säästöpankkilaissa ollut säädetty määräaikaa. Erityislain säännöksen puuttuessa määräaika määräytyi vahingonkorvauslaissa (7 luku 2§) säädetyn kymmenen vuoden vanhentumisajan perusteella.[59]

Säästöpankkilakiin otettiin vasta vuoden 1991 alusta vahingonkorvauskanteen nostamisen määräaikoja koskevat säännökset sen mukaisina kuin ne olivat vuoden 1978 osakeyhtiölaissa ja vuoden 1979 liikepankkilaissa.

Vuoden 1979 liikepankkilain mukaan (21.12.1979/966) vahingonkorvauskanteen nostamista koskeviin määräaikoihin tuli soveltaa osakeyhtiölakia (LPL 90 § 5 momentti). Osakeyhtiölain 15:7:n mukaan:

> *Yhtiön lukuun 1–3 §:n nojalla ajettavaa kannetta ei voida nostaa, ellei kanne perustu rangaistavaan tekoon:*

---

[59] Ks. myös esim. *Erma–Koski* 1985 s. 523. Vastuuvapauden aineellisten oikeusvaikutusten yhteydessä (kohta 8.2.2) on viitattu Kyläkallion lausuntoon (1994c), jossa tämä lähtee siitä, että vanhan säästöpankkilain aikaisen vastuuvapauden oikeusvaikutuksiin tulisi lähtökohtaisesti soveltaa kauppakaaren 18 luvun säännöksiä (KK 18:9), mutta tulkinnalle tulee hakea täsmällistä sisältöä yleisestä yhteisölainsäädännöstä. Jossain määrin epäselvää on, mitä Kyläkallion johtopäätös tarkoittaisi esim. kanneoikeuden määräajoissa.

Kauppakaaren 18:9:ssä säädetään vuoden ja yön määräaika korvauskanteen nostamiselle siitä, kun ”asiamies toimesta erosi ja hän itse taikka, jos hän on kuollut, hänen perillisensä ovat tilin tehneet”.

Lohjan käräjäoikeus on 4.2.1997 antamassaan välituomiossa hylännyt väitteen, jonka mukaan säästöpankin valtuutettua vastaan nostettu kanne vanhenisi KK 18:9:n mukaisessa yhden vuoden määräajassa. Väitteen tueksi oli viitattu mm. KKO:n ratkaisuun 1924 II 24, jossa osakeyhtiön toimitusjohtajaa vastaan nostettu kanne hylättiin KK 18:9:n nojalla liian myöhään vireille pantuna. Muissa tuomioissa ei ole vedottu kauppakaaren säännöksiin, vaan arvioitu, kumpaa määräaikaa, yleistä 10 vuoden vaiko erityistä 3 vuoden vanhentumisaikaa tulee soveltaa vanhan säästöpankkilain aikaisiin tapahtumiin.

Vaikka vanhan säästöpankkilain kanneoikeutta koskevat määräaikasäännökset ovatkin epäselvät, on myös tässä tutkimuksessa lähdetty vallitsevan näkemyksen mukaisesti yleisestä 10 vuoden vanhentumisajasta. Tästä johtuen kauppakaaren 18:9:n säännöstä tulkinnan mahdollisena pohjana ei ole edes käsitelty. Kauppakaareen perustuva lähtökohta olisi ristiriidassa pankkilainsäädännön yhdenmukaistamistavoitteiden kanssa sekä asiaa koskevan yleisen yhtiöoikeudellisen kehityksen kanssa.

1) perustajaa vastaan kolmen vuoden kuluttua siitä, kun perustamiskokouksessa tehtiin päätös yhtiön perustamisesta;
2) hallituksen jäsentä, hallintoneuvoston jäsentä tai toimitusjohtajaa vastaan kolmen vuoden kuluttua sen tilikauden päättymisestä, jona se päätös tehtiin tai siihen toimenpiteeseen ryhdyttiin, johon kanne perustuu;
3) tilintarkastajaa vastaan[60] *kolmen vuoden kuluttua siitä, kun se tilintarkastuskertomus, lausunto tai todistus, johon kanne perustuu, esitettiin; eikä*
4) osakkeenomistajaa vastaan kahden vuoden kuluttua päätöksestä tai toimenpiteestä, johon kanne perustuu.

Jos yhtiön lukuun ajettavan kanteen nostamisen määräaika on kulunut loppuun, ei 5 §:n 3 momentissa tarkoitettua kannetta (konkurssipesän nostama kanne) *voida nostaa sen jälkeen, kun kuukausi on kulunut konkurssissa toimitetusta valvonnasta.*

Vuoden 1990 säästöpankkilain kanneaikaa koskevat säännökset otettiin lain 133 §:ään. Ne kuuluivat seuraavasti:

Säästöpankin lukuun 127–129 §:n nojalla ajateltavaa kannetta ei voida nostaa, ellei kanne perustu rangaistavaan tekoon:
1) perustajaa vastaan kolmen vuoden kuluttua siitä, kun perustamiskokouksessa tehtiin päätös säästöpankin perustamisesta
*2) muuta 127 §:n 1 momentissa (*hallintoneuvoston jäsen, hallituksen jäsen, toimitusjohtaja tai valtuutettu) *tai 129 §:ssä mainittua henkilöä (*isäntä) *vastaan kolmen vuoden kuluttua sen tilikauden päättymisestä, jona se päätös tehtiin tai siihen toimenpiteeseen ryhdyttiin, johon kanne perustuu;*
*3) 128 §:ssä mainittua henkilöä (*tilintarkastaja*) kolmen vuoden kuluttua siitä, kun se tilintarkastuskertomus, lausunto tai todistus, johon kanne perustuu, esitettiin.*

Säästöpankkien johtoa vastaan nostettavien vahingonkorvauskanteiden määräaikoja koskevat säännökset muutettiin täten yleistä yhteisölainsäädäntöä vastaaviksi 11 vuotta myöhemmin kuin liikepankkien vastaavat säännökset. Tämä johti myös siihen, että säästöpankeissa ja liikepankeissa vuoden 1993 lopussa nostetut vahingonkorvauskanteet voitiin ulottaa eri vuosille. Liikepankkien kanteet voitiin kohdistaa vuosiin 1990–1993, kun taas säästöpankeissa jouduttiin ensin ratkaisemaan kanneoikeuden ajallista ulottuvuutta koskeva tulkintaongelma, koska tähän eivät lainsäännökset tai lain esityöt antaneet vastausta.

Tulkintaongelma liittyi erityisesti niihin vanhan säästöpankkilain aikana tehtyihin päätöksiin, joista aiheutuneen korvausvaateen 10 vuoden vanhenemisaika vanhan säästöpankkilain mukaan ei ollut kulunut umpeen uuden lain voimaan tullessa. Kun asiaa ei ollut käsitelty oikeuskirjallisuudes-

---

[60] Osakeyhtiölain 7 §:ää muutettiin 28.10.1994 annetulla lailla (1994/937) niin, että tilintarkastajia vastaan ajettava kanne ei enää perustunut osakeyhtiölain määräyksiin vaan tilintarkastuslain 44 §:n säännökseen. Kanneaika tilintarkastajia vastaan määräytyi edelleen osakeyhtiölain säännösten mukaan, ja säännös muutoinkin säilyi muuttumattomana.

sa eikä lain esitöissä, niin kantaja- kuin vastaajataho pyysivät asiasta oikeudellisia asiantuntijalausuntoja.

Tässä tutkimuksessa tulkintaa arvioidaan pääosin Huttusen ja Klamin asiantuntijalausuntojen pohjalta.[61] Kantajataho omaksui Huttusen lausuntojen perusteella näkemyksen, että uuden säästöpankkilain mukainen kolmen vuoden vanhentumisaika koskee myös vanhan säästöpankkilain aikana syntyneitä korvausvaatimuksia, mutta vasta uuden lain voimaantulosta alkaen. Mikäli uuden lain oikeusvaikutukset halutaan ulottaa myös aiemmin syntyneisiin tapahtumiin, tästä tulisi ottaa erityinen säännös lakiin. Lähtökohta perustuu Huttusen mukaan siihen yleiseen oikeusperiaatteeseen, että vanhentumissäännöksillä on aineellisoikeudellisia vaikutuksia vain niiden voimassaoloaikana syntyneisiin saamisiin.

Huttunen käsittelee myös vuonna 1957 annettua ehdotusta laiksi saamisen vanhentumisesta.[62] Komiteanmietinnössä tarkastellaan, miten lainsäädännön vaikutukset voidaan ulottaa myös saamisiin, jotka olivat syntyneet aiemman lain aikana eivätkä olleet vanhentuneet uuden lain voimaan tullessa. Komitea katsoi, että tämä oli poikkeus yleisestä periaatteesta ja edellytti erityisiä säännöksiä ylimenokaudesta lain voimaantulosäännösten yhteydessä. Ylimenokausi tarvittiin velkojien suojaksi ja ylimenokauden aikana vanhat saamiset eivät vanhentuisi, ellei näin kävisi vanhan lain perusteella. Huttunen tiivistää johtopäätöksensä seuraavasti:

> *Edellä esitetyistä komitean kannanotoista käy ilmi, että ellei uuden lain saamisen vanhentumista koskevaa säännöstä ole säädetty takautuvaksi, se ei koske aiemman lain aikana syntyneitä saamisia siten, että näiden vanhentumisaika määräytyisi saamisen syntymishetkestä luettavan uuden lain mukaisen vanhentumisajan pituisena. Jos taas tällainen järjestely omaksuttaisiin, olisi kuten komiteakin on katsonut, erityinen ylimenokausi kohtuuttomuuksien välttämiseksi tarpeen.*

Huttusen tulkinta tarkoitti käytännössä sitä, että vanhan säästöpankkilain aikana syntynyt vahingonkorvausvaade vanhenee vanhan säästöpankkilain mukaan vuoden 1990 loppuun saakka ja siitä eteenpäin uuden säästöpankkilain mukaan. Näin ollen vuosina 1983–1990 syntyneet tai näihin vuosiin perustuneet korvausvaateet vanhenevat kaikki vuoden 1993 lopussa.

Todettakoon, että vuoden 1978 osakeyhtiölakiin otettiin voimaantulosäännökset, joiden mukaan uutta osakeyhtiölakia sovellettiin myös ennen lain voimaantuloa perustettuihin yhtiöihin. Pääsäännöstä tehdyt poikkeukset kirjattiin omiksi lainkohdikseen osakeyhtiölain voimaanpanolakiin.

---

[61] Huttusen lausunto 18.1.1994 Säästöpankin korvauskanteen vanhentuminen (1994a) sekä lausunto 30.1.1995 (1995b). Hannu Tapani Klamin lausunto heinäkuu 1994.

[62] KM 1957:15.

Hallituksen esityksessä uudeksi osakeyhtiölaiksi on kuitenkin todettu seuraavaa:

> *Pääsäännöstä on kuitenkin poikkeuksia, joista säädetään tämän voimaanpanolain myöhemmissä pykälissä. Lisäksi on eräitä poikkeuksia, jotka johtuvat yleisistä oikeusperiaatteista, joita ei ole katsottu tarpeelliseksi lausua laissa julki. Siten jäävät ennen uuden lain voimaantuloa syntyneet, luonteeltaan yksityisoikeudelliset oikeudet ja velvollisuudet voimaan uuden lain sisällöstä riippumatta. Esimerkkinä voidaan mainita ennen yhtiön rekisteröimistä tehtyyn sopimukseen perustuvat oikeudet, hallituksen jäsenten tai toimitusjohtajan ennen uuden lain voimaantuloa tekemät vahingon syntymiseen johtavat teot sekä ennen uuden lain voimaantuloa tehdyn vastuuvapauspäätöksen vaikutus.*[63]

Voidaanko edellä esitetystä tehdä se johtopäätös, että vanhan osakeyhtiölain aikana tehtyihin luottopäätöksiin perustuva vahingonkorvausvaade yhtiön hallitusta kohtaan vanhenisi vanhan lain säännösten mukaisesti? Kyläkallio on katsonut, että yhtiön korvausvaade hallituksen jäseniä kohtaan ennen OYL:n voimaantuloa 1.1.1980 aiheutuneista vahingoista vanhenee OYL:ssä säädetyn vanhentumisajan sisällä.[64]

Klami on eräälle vastaajien asiamiehelle antamassaan lausunnossa tullut päinvastaiseen lopputulokseen kuin Huttunen. Klami katsoo, että uusi säästöpankkilaki koskee myös ennen lain voimaantuloa tehtyjä päätöksiä ja toimenpiteitä.

Klami perustelee näkemystään monipuolisesti. Klami lähtee tulkinnassaan siitä, että periaate *lex posterior derogat legi priori* johtaa lähtökohtaisesti siihen, että uudella lailla on käytännössä taannehtiva vaikutus. ”Tosiasioita arvioidaan ja päätöksiä tehdään kulloinkin voimassa olevan lainsäädännön perusteella.”

Klami kritisoi Aarnion ja Timosen näkemystä[65], jonka mukaan uusi säästöpankkilaki koskee vain uuden lain aikana syntyneitä vaateita ja jonka mukaan tätä edeltäneisiin vuosiin sovelletaan vahingonkorvauslain yleistä kymmenen vuoden vanhenemisaikaa. Kirjoittajien mukaan vanhentumisai-

---

[63] HE 27/1977 s. 119.

[64] Kyläkallio 1987 s. 363.

[65] Aarnio ja Timonen ovat antaneet Kivijärven Säästöpankin vahingonkorvauskanteeseen liittyvän asiantuntijalausunnon Muistio vahingonkorvausvaatimukseen liittyviä turvaamistoimia koskevassa asiassa 10.3.1994.

kaa ei ylipäänsä voisi takautuvasti lyhentää muuten kuin perustuslain säätämisjärjestyksessä.[66]

Klami myöntää, että asiasta ei voida löytää yhtenäistä lainsäädäntökäytäntöä, mutta katsoo, että taannehtivuuden suhteen on uudemmassa lainsäädäntökäytännössä menty pidemmälle kuin esim. aiemmalla vuosisadalla.

Kaiken kaikkiaan Klami katsoo, että siviilioikeudellisella lainsäädännöllä on taannehtiva vaikutus ainakin nyt tarkasteltavan kaltaisissa vastuukysymyksissä, ellei nimenomaisesti suljeta taannehtivuutta pois.

Tuomioistuinten kannat muodostuivat sittemmin Huttusen näkemysten mukaiseksi, eli vanhan ja uuden säästöpankkilain säännöksiä sovellettiin rinnakkain vuoden 1991 alusta alkaen.[67] Kuten aiemmin on mainittu, tulkinta johti siihen, että vuoden 1993 lopussa vanhenivat vuosina 1983–1990 tehdyt luottopäätökset, tarkemmin sanottuna niistä aiheutuneet vahingot.

Johtopäätöksiä

Jos kanneoikeutta koskevia määräaikasäännöksiä tarkastellaan pankkilainsäädännön yhtenäistämistavoitteiden näkökulmasta, lainsäädännön epäonnistumisena on pidettävä sitä, että säästöpankkeja koskevat yhtiöoikeudellisen vastuun säännökset saatiin liikepankkien ja osakeyhtiöiden mukaisiksi 11 vuoden viiveellä.

Vuoden 1978 osakeyhtiölain lähtökohta kanneaikojen osalta oli, että uusi laki koskee myös tilanteita, jotka ovat syntyneet ennen lain voimaantuloa. Analogisesti tämän kanssa voisi tulkita myös vuoden 1990 säästöpankkilain säännöksiä, mutta tulkinta ei olisi linjassa vakiintuneen periaatteen

---

[66] Klami katsoo, että perustuslain suojaa ei voida edellyttää potentiaaliselta korvausvaateelta, jollainen tässä tarkasteltava mahdollinen vastuu on. Klami pohtii myös, kumpi 10 vuoden vanhentumissäännös, vahingonkorvauslain mukainen vaiko vanhentumisasetuksen mukainen, tulee tarkasteltavassa tapauksessa kysymykseen. Vahingonkorvauslakia vastaan on Klamin mukaan se, että orgaani- ja toimihenkilöiden vastuun perusta on sopimus eikä rikkomus. Mikäli vahingonkorvauslakia kuitenkin sovellettaisiin, ongelmaksi tulee, miten määritellään vanhentumisen alkamisajankohta eli vahingon aiheutumisen ajankohta. Klami päätyy siihen, että aiheutusajankohta ratkaisee, eli kantaa pitänee tulkita niin, että Klamin mukaan olennaista ei ole itse luottotappion syntymisen ajankohta, vaan moitittavan luottopäätöksen tekemisen tai täytäntöönpanemisen ajankohta.

[67] Kanneoikeuden vanhenemista koskeva väite tehtiin lähes kaikissa kanteissa, joihin sovellettiin vanhaa säästöpankkilakia, kuten liitteestä 2 käy ilmi. Vain yhdessä tapauksessa, Luoteis-Uudenmaan Säästöpankin kanteessa, vedottiin kanneoikeuden vanhenemiseen kauppakaaren 18:9 säännösten pohjalta. Muissa kanteissa lähtökohtainen erimielisyys koski sitä, sovelletaanko vanhan säästöpankkilain aikaiseen vanhenemiseen yleistä 10 vuoden vanhentumisaikaa vaiko uuden säästöpankkilain mukaista 3 vuoden vanhentumisaikaa.

kanssa, että siviilioikeudellisilla säännöksillä ei ole takautuvaa vaikutusta, ellei asiasta ole erillistä siirtymäsäännöstä.

Tulkinnan merkitys tämän tutkimuksen kannalta on kuitenkin vähäinen, koska kanneaikoja koskeva säännös itsessään on pikemminkin prosessuaalinen, kuten myös Klami[68] toteaa, vaikka se sääntelee johdon vastuun ajalliset rajat. Säännöksen ”aineellinen” tavoite oli tasapainottaa vastuuvapaussäännöstön oikeusvaikutusten rajallisuutta (yhtiön johdon näkökulmasta). Kun oikeusvaikutuksia on tulkittu vanhan säästöpankkilain voimassa ollessa samansuuntaisesti kuin uuden säästöpankkilain aikana, ainakin 1980-luvusta alkaen, ei tämä tasapainottamisnäkökohtakaan puolla tiettyä tulkintaa kanteen määräajoista.

Jäljelle jää johtopäätös, että omaksuttu tulkinta (lakeja sovelletaan rinnakkain uuden lain voimaan tulosta alkaen) on eniten linjassa yleisten oikeusperiaatteiden kanssa. Sitä voidaan myös perustella sillä, että tulkinta on epäselvässä tilanteessa tasapuolinen niin pankin johdon kuin pankin omistajien näkökulmasta. Toisaalta lainsäätäjän tulisi pyrkiä selkeisiin normimuutoksiin, niin että tässä tarkastellun kaltaista tulkintaongelmaa ei lainkaan syntyisi.

Suurin merkitys tuomioistuinten omaksumalla tulkintalinjalla oli siinä, että se johti siihen, että säästöpankkien vahingonkorvauskanteet saatettiin ulottaa 1980-luvun tapahtumiin, kun taas liikepankkien kanteet saattoivat koskea vain 1990-lukua. Lainsäätäjän tehtävänä olisi ollut estää mainitunlainen lopputulema. Sitä olisi edellyttänyt myös lainsäätäjän hyväksymä tavoite harmonisoida eri pankkiryhmiä koskevat liiketoimintasäännökset. Jälkeenpäin tarkasteltuna liikepankkeja vastaavat säännökset olisi voitu ottaa säästöpankkilakiin vuonna 1982.

---

[68] *Klami* 1994 s. 9.

9 Vakautta turvaavat säännökset ja testiaineisto – analyysin lähtökohdat

9.1 Tarkastelun lähtökohta

Pankkisääntelyn teoreettisessa viitekehyksessä esitetyt näkemykset sääntelyn ja valvonnan tehokkuudesta sekä rationaalisen agentin toimintatavoista siirretään tutkimuksen empiirisessä osassa Suomen pankkivalvontaviranomaisten ja tuomioistuinten toiminnan arvioinnissa käytettäviksi kriteereiksi. Valvontaa ja normitulkintoja tarkastellaan vakautta turvaavien yksittäisten oikeussäännösten valvonnan ja tulkinnan pohjalta. Täten myös aiemmin arvioitu pankkisääntelyn normatiivinen viitekehys saa konkreettisemman sisällön, koska tiettyjen oikeusnormien kehitys kuvataan aiempaa tarkemmin ja lisäksi arvioidaan, miten tehokkaina ja oikeansuuntaisina normeja, niiden valvontaa sekä niiden sisällön tulkintaa on pidettävä liiallisen riskinoton ja moraalikadon ennaltaehkäisyn näkökulmasta.

Tutkimuksessa tarkasteltavat vakautta turvaavat säännökset kuuluvat ennalta ehkäisevään sääntelyyn erotuksena suojaavasta sääntelystä.[1] Testiaineistossa mukana olevat vakautta turvaavat säännökset kuuluvat lähtökohtaisesti lisensiaatintyössä[2] esitettyihin kahteen ryhmään, riskinkantokyvyn sääntelyyn ja riskienhallintakyvyn sääntelyyn. Lisensiaatintyöhön verrattuna ryhmittelyyn on sisällytetty uusia säännöksiä sekä osittain tarkasteltu säännöksistä sellaisia ulottuvuuksia, jotka eivät suoraan käy ilmi lisensiaattityön ryhmittelystä. Säännökset on jaettu

– vakavaraisuuden vaarantamista ehkäisemään tarkoitettuihin normeihin (luku 10)[3] ja

---

[1] Olen lisensiaatintyössäni jakanut pankkijärjestelmän vakauden sääntelyn ennalta ehkäisevään ja suojaavaan sääntelyyn. Ennalta ehkäisevän sääntelyn olen edelleen jakanut riskinkantokyvyn sääntelyyn ja riskienhallintakyvyn sääntelyyn.

Tässä yhteydessä lähemmin tarkasteltavat vakauden turvaamiseen tarkoitetut säännökset kuuluvat sekä riskinkantokyvyn sääntelyyn että riskienhallintakyvyn sääntelyyn.

[2] *Halme* 1997 s. 140.

[3] Vakavaraisuuden vaarantamisen ennalta ehkäisemiseen tarkoitettujen normien valvontaa, normien noudattamista sekä tuomioistuinten omaksumia tulkintalinjoja tarkastellaan luvussa 10 *Vakavaraisuuden vaarantamisen ennaltaehkäisy – normisto ja sen valvonta.*

– vakavaraisuutta, erityisesti omien varojen riittävyyttä sääntelevi in normeihin (luku 11).[4]

Tärkeimmät säästöpankkien vakavaraisuuden vaarantamisen ennalta ehkäisemiseen liittyneet ja valvonnan kohteena 1980-luvulla olleet säännökset olivat

– turvaavia vakuuksia koskevat säännökset SPL 48.1–2 § ja 51.1–2 §
– elinkeinoyhteisöjen omistusrajoitussäännökset SPL 28 § ja 32 §
– kiinteistösijoitusrajoituksia koskevat säännökset SPL 30 § ja 31 §
– väliaikaista omistusta koskevat säännökset SPL 35 §
– takauksien määrää koskevat säännökset SPL 51.3 §
– riskikeskittymäsäännökset SPL 49 §
(– tietojenantoa koskevat säännökset SPL 56.1–2 §)

Tarkastelussa keskitytään turvaavia vakuuksia, riskikeskittymiä sekä takausten antamista koskeviin säännöksiin. Elinkeinoyhteisöjen omistusta koskevien rajoitusten noudattamista, säännösten tulkintaa sekä valvontaa arvioidaan lyhyesti ja erityisesti 1980-luvun lopun tapahtumien valossa. Muita näistä säännöksistä ei tarkastella itsenäisinä kokonaisuuksina.

Vakavaraisuuden sääntelyssä on lähtökohtaisesti kaksi puolta, omiin varoihin luettavat erät sekä omia varoja edellyttäviin saamisiin, sijoituksiin ja vastuusitoumuksiin luettavat erät. Tässä tutkimuksessa keskitytään tarkastelemaan vakavaraisuussäännöstön omia varoja, erityisesti omien varojen todellista määrää mahdollisesti vääristäneitä säännöksiä. Näistä säännöksistä tarkastelussa pitäydytään arvonkorotuksia koskevissa säännöksissä ja niiden valvonnassa.

Arvonkorotuksia lukuun ottamatta on omien varojen tarkastelun ulkopuolelle jätetty muut kirjanpidolliset järjestelyt, joilla on saattanut olla tosiasiallista vakavaraisuutta vääristäviä vaikutuksia, mutta joiden merkitys on vakavaraisuuden kokonaisuuden kannalta ollut arvonkorotuksiin verrattuna vähäisempi. Tällaisista voitaneen esimerkkinä mainita

[4] Luvussa 11 *Tosiasiallisen vakavaraisuuden vääristyminen – normiston ja sen valvonnan keskeiset ongelmat* tarkastellaan niitä omia varoja koskevia säännöksiä ja viranomaisohjeita, joihin liittyi merkittävässä määrin tosiasiallista vakavaraisuutta vääristäviä piirteitä.

– luottotappiovarauskannan (90 %) siirtäminen vararahastoon vuoden 1990 lopussa[5]
– pankin omistamien kiinteistöyhtiöiden indeksi- ja kurssitappioiden aktivointi; epäyhtenäiset kirjausperiaatteet pankkiin verrattuna
– epäyhtenäiset luotto- ja takaustappioiden kirjausperusteet
– väliaikaisen omaisuuden yliarvostus.

Lisäksi voitaisiin tarkastella pankkitarkastusvirastolla ollutta lakisääteistä oikeutta hyväksyä määräajaksi yksittäiselle pankille lakisääteistä alhaisempi vakavaraisuus.[6] Vastuudebentuurien rinnastaminen omaan pääomaan oli myös lain suoma mahdollisuus vakavaraisuuden kasvattamiseksi. Tämä määräys ei kuitenkaan vääristänyt tosiasiallista vakavaraisuutta, koska niin lainsäädäntö kuin valvonta takasivat, että omaan pääomaan rinnastettiin vain

---

[5] Talletuspankkilain säätämisen yhteydessä hyväksyttiin liike- ja paikallispankkilakeihin säännös, jonka mukaan pankit saivat ennen 1.1.1991 tekemistään luottotappiovarauksista siirtää 90 % vararahastoon, josta ne voitiin käyttää tappioiden kattamiseen vapaan oman pääoman jälkeen. Loppuosaa pidettiin omaan pääomaan kelpaamattomana, ns. kohdistettuna luottotappiovarauksena. Säästöpankit siirsivät vararahastoon noin 1.9 mrd. markkaa, ja Skop siirsi noin 650 milj. markkaa.

Tosiasiallisen vakavaraisuuden näkökulmasta siirto saattoi antaa virheellisen kuvan ainakin joidenkin pankkien omista varoista. Menettelyä tosin tuki se, että historiallisesti pankkien luottotappiovarauksen enimmäismäärä määräytyi verolakien perusteella ja toteutunut määrä kunkin vuoden tulostavoitteen perusteella. Luottotappiovaraus oli historiallisesti tuloksenjärjestelyerä eikä sillä ollut paljonkaan tekemistä tosiasiallisten luottotappiouhkien kanssa. Toinen menettelyä puoltava näkökohta oli se, että siirtämättä jätetty 10 % vastasi suuruusluokaltaan esim. säästöpankeissa edellisenä vuonna, 1989, tehtyjä toteutuneita luottotappioita.

Menettelyä ei kuitenkaan voi pitää perusteltuna siitä syystä, että vuoden 1990 lopussa valvontaviranomaisilla oli jo tiedossa mm. Skopin ja säästöpankkien ongelmat, vaikkakaan ei näiden lopullinen suuruus. Mm. Skopin tervehdyttämisohjelmasta oli sovittu kesällä 1990. Kansantalous oli myös kääntynyt laskuun, ja lisäksi osakkeiden ja kiinteistöjen hinnat olivat alkaneet laskea. Odotettavissa oli pankkien velanhoito-ongelmien lisääntyminen. Kun näköpiirissä oli luottotappioiden olennainen kasvaminen, olisi tullut harkita ensisijaiseen omaan pääomaan (vararahastoon) siirrettävää määrää tiukemmin kriteerein. Vaikka siirto ei vähentänyt tappioiden kattamismahdollisuuksia, ei ensisijaisiin omiin varoihin olisi tullut hyväksyä eriä, jotka todennäköisesti voitiin olettaa tarvittavan tulevien tappioiden kattamiseen. Nämä eivät täyttäneet EY:n ”reserve for general banking risks” erälle asetettuja vaatimuksia puhumattakaan siitä, että ne olisivat täyttäneet ensisijaiselle omalle pääomalle asetettavia vaatimuksia.

[6] Mikäli tätä tarkasteltaisiin, painopiste olisi sen selvittämisessä, miten pankkitarkastusvirasto valvoi, että alentamislupa perustui säännöksen taustalla olleisiin tavoitteisiin. Esimerkiksi vuoden 1969 pankkilainsäädännön uudistamista koskevan hallituksen esityksen mukaan alentamistarpeen tuli johtua syistä, jotka eivät sinänsä osoita, että pankin vakavaraisuus olisi vaarassa. Hallituksen esityksessä viitataan mm. varauksiin, jotka eivät lisää näkyvää omaa pääomaa, mutta jotka tosiasiassa osoittavat, että pankki on riittävästi huolehtinut vakavaraisuutensa turvaamisesta.

ne debentuurit, jotka tosiasiassa tasasivat säästöpankkien toiminnan riskejä tai siirsivät riskiä ulkopuolisille tahoille.[7]

Empiirinen aineisto perustuu ensisijaisesti pankkitarkastusviraston valvonta-aineistoon, jota on 1970- ja 1980-luvuilta dokumentoituna viraston arkistosäännön mukaisin rajoituksin. Tarkastelu painottuu 1980-lukuun. Yksittäisiä arvioita esitetään myös 1990-luvulta. Tarkasteluperiodin päättäminen pääsääntöisesti 1990-luvun alkuun johtuu siitä, että tutkimuksen empiirisessä osassa keskitytään arvioimaan viranomaistoimintaa pankkikriisin puhkeamista edeltäneeltä ajalta. Arvioinnin kohteena eivät siis ole akuutin kriisin hoitoon käytetyt menetelmät, vaan tavoitteena on muodostaa käsitys, miten paljon sääntelyllä ja viranomaistoimilla kyettiin estämään kriisin puhkeamista, minimoimaan sen laajuutta sekä miten paljon sääntely ja valvonta mahdollisesti myötävaikuttivat kriisin syntyyn.

Tuomioistuinten omaksumia normitulkintoja arvioidaan säästöpankkiryhmän vahingonkorvausoikeudenkäynneistä annettujen tuomioiden perusteella. Tulkintojen arviointi keskittyy turvaavaa vakuutta ja riskikeskittymiä koskeviin normeihin, erityisesti tulkintojen ja liiallisen riskinoton välisiin yhteyksiin.

Empiirisen tarkastelun tavoitteena on arvioida, miten paljon liialliseen riskinottoon myötävaikuttivat

– lainsäädännön rakenteelliset vääristymät,
– valvontaviranomaisten käyttäytyminen ja
– pankkien käyttäytyminen.

Lainsäädännön ja viranomaisten osalta myötävaikuttamista arvioidaan vastakkaispäätelmällä eli tarkastelemalla, paljonko lainsäännöksin tai valvonnalla kyettiin ennalta ehkäisemään liiallista riskinottoa. Viranomaisten yhteydessä sivutaan myös säästöpankkitarkastuksen ja tilintarkastajien toimintaa lainsäätäjän agenttina, pankkien päämiehenä ja omistajien agenttina.

---

[7] Esimerkiksi pankkitarkastusvirasto kielsi tytäryhtiöiden merkitsemien debentuurien rinnastamisen omaan pääomaan. Tilannetta auttoi myös se, että säästöpankkilaki kielsi säästöpankkeja ottamasta talletusta tai luottoa toiselta säästöpankilta (SPL 44 §). Kielto on edelleen voimassa (SPL 138 §), vaikka ei koskekaan markkinakelpoisia instrumentteja. Huolimatta siitä, että vastuudebentuurit ovat haltijapapereita, ne kuuluvat kieltosäännöksen piiriin. Tämä käy ilmi talletuspankkilain hallituksen esityksestä (HE 242/1989), jonka mukaan säännöksellä halutaan estää se, että saman pankkiryhmän pankit talletuksia tekemällä ja luottoa ottamalla voisivat vastavuoroisesti epäterveellä tavalla lisätä liiketoimintaansa tai pyrkiä keinotekoisesti täyttämään maksuvalmiutta ja vakavaraisuutta koskevat säännökset.

9.2 Säästöpankkien valvonnan puitteet

Ennen kuin siirrytään arvioimaan yksittäisten normien valvontaa ja ottamaan kantaa valvonnan tehokkuuteen riskinoton ennalta ehkäisemisen näkökulmasta, käsitellään lyhyesti kahden keskeisen pankkivalvontaelimen eli pankkitarkastusviraston ja säästöpankkitarkastuksen välistä tehtävänjakoa.

Työnjako pankkitarkastusviraston ja säästöpankkitarkastuksen välillä pohjautui siihen, että käytännön valvontatyö oli säästöpankkitarkastuksen vastuulla, kun taas pankkitarkastusvirastolle jäi valvonnan yleinen ohjaus. Vuoden 1969 hallituksen esityksessä todetaan pankkitarkastusviraston ja säästöpankkitarkastuksen välisestä työnjaosta seuraavaa:

> *Säästö- ja osuuspankkilaeissa säädetyn kummankin pankkiryhmän sisäisen tarkastustoiminnan on oltava niin tehokasta ja luotettavaa, että pankkitarkastusviraston pääasialliseksi ja säännönmukaiseksi tehtäväksi jää, paitsi liike- ja kiinnitysluottopankkien sekä luotto-osakeyhtiöiden välitön tarkastaminen kuten tähänkin saakka, muiden tarkastusryhmien osalta tarkastustoiminnan yleinen ohjaus ja valvonta.*[8]

Seuraavassa kaaviossa (kuva 1) on kuvattu näiden kahden valvontaviranomaisen valvonnan keskeiset yhteydet ja tehtävänjako. Kuvasta käy ilmi, että säästöpankkitarkastuksen toiminnasta ei voinut suoraan valittaa mihinkään, toisin kuin pankkitarkastusviraston toiminnasta. Valitustie kulki pankkitarkastusviraston kautta sikäli, että säästöpankki saattoi alistaa säästöpankkitarkastuksen päätöksen pankkitarkastusviraston ratkaistavaksi, ja tästä ratkaisusta puolestaan voitiin valittaa KHO:een tai valtiovarainministeriöön.[9] Muistettakoon, että vuosina 1954–1969 oli voimassa säännös, jonka mukaan valtioneuvosto saattoi keskeyttää säästöpankkiliiton alaisen säästöpankkitarkastuksen toiminnan ja asettaa tilalle valtiovarainministeriön alaisen säästöpankkitarkastuksen, jos kävi ilmi, että säästöpankkitarkastus ei ollut riittävässä määrin kiinnittänyt valvonnassa huomiota säästöpankkien vakavaraisuuteen ja tallettajien saamisten turvaamiseen, ja jos valvontatoimenpiteitä ei kohtuullisessa ajassa tehostettu. Tätä määräystä ei katsottu tarvittavan sen jälkeen kun pankkitarkastusvirasto vuoden 1970 alusta alkoi valvoa ja ohjata säästöpankkitarkastuksen toimintaa.

---

8 HE 53/1969 s. 40.

9 Keskusteluissa valvontaviranomaisten edustajien kanssa on käynyt ilmi, että alistustietä ei ilmeisesti ole käytetty kertaakaan. Vastaavasti säästöpankkitarkastus ei liene liittänyt päätöksiinsä alistusosoitetta.

Kuva 1. **Säästöpankkitarkastuksen ja pankkitarkastusviraston välinen työnjako 1980-luvulla**

Organisatorinen suhde

Säästöpankkiliitto

- asettaa säästöpankkitarkastuksen (SPL 74.1)
- nimittää henkilökunnan (SPL 75.2)

Valtiovarainministeriö

- PTV:n toiminnan tarkoituksenmukaisuusvalvonta (KHOL 5.1)
- PTV:n johdon riippumattomuuden valvonta (PTVL 5.2)

Korkein hallinto-oikeus

- PTV:n toiminnan laillisuusvalvonta (KHOL 5.2)

Säästöpankkitarkastus

- velvollisuus antaa valvontaa varten tarvittavat tiedot ja selvitykset PTV:lle (SPL 74.3)
- päätökset alistettava PTV:n käsiteltäviksi, mikäli säästöpankki, jota asia koskee, niin vaatii (SPL 77 §)

Pankkitarkastusvirasto

- ohjaa ja valvoo SPT:n toimintaa (SPL 74.2, PTVL 7 § 2 kohta)
- vahvistaa SPT:n tarkastusjohtajan ja tarkastajan valintaa koskevat päätökset (SPL 75.2)
- valvoo SPT:n toimihenkilöiden riippumattomuutta (ilmoitus luotoista valvottavilta, SPL 76.2)
- vahvistaa perusteet valvontamaksulle (SPL 78.1)

Toiminnallinen suhde

Säästöpankkitarkastus

- pääasiallinen vastuu säästöpankkien tarkastamisesta
- lupien myöntäminen:
  - lupa antaa luottoa tai takaus, josta pankin toimielimille olennaista taloudellista etua (SPL 50 §)
- velvollisuus antaa valvontaa varten tarvittavat tiedot ja selvitykset PTV:lle (SPL 74.3)

↓

Käytännössä muotoutui tarkoittamaan seuraavaa:
- SPT antaa PTV:lle lausunnot asioista, erityisesti takausten ylityslupahakemuksista sekä arvonkorotushakemuksista
- SPT toimittaa PTV:lle tiedot tekemistään tarkastuksista sekä tarkastuskertomukset

Pankkitarkastusvirasto

- pankkien tekemien ilmoitusten seuranta:

SPL 56 §:n mukaiset ilmoitukset
- ilmoitus pankin tilasta,
- otto- ja antolainauksen koroista, määristä sekä ehdoista,
- yhteenveto takaus- ja muista sitoumuksista,
- luettelo suurehkoa luottoa nauttivien asiakkaiden vastuista

SPL 13 §:n mukaiset ilmoitukset
- toiminnan aloittamista, sääntöjen muuttamista ym. koskevat ilmoitukset

- pääasiallinen vastuu liike- ja kiinnitysluottopankkien sekä luotto-osakeyhtiöiden välittömästä valvonnasta
- muiden tarkastusryhmien osalta tarkastustoiminnan yleinen ohjaus ja valvonta, tarkastusten suorittaminen vain erityisestä syystä (harvoin)
- lupien myöntäminen:
  - takausten ylitysluvat (SPL 51.3)
  - luotontanto ilman turvaavaa vakuutta (SPL 48.2 ja 51.2)
  - arvonkorotukset, (osa PTV:n kirjanpitoa koskevia ohjeita)
  - sivukonttorin perustaminen ja toiminnan laajuus (SPL 12 §)
  - kiinteistösijoitusten ylitysluvat (SPL 31 §)
  - asuntosäästötoimintaan liittyvät luvat (SPL 34 §)
  - väliaikaisen omistuksen purkamisen lykkäys (SPL 35.2)
  - oman pääoman ja sitoumusten suhteen määräaikainen alentaminen (SPL 58.2)
  - debentuurien määräaikainen rinnastaminen omaan pääomaan (SPL 58.4)
  - luottotappiovakuutuksen (sävy) huomioiminen vakavaraisuudessa (SPL 58.1)
- neuvojen ja ohjeiden antaminen valvottaville (PTVL 7 § 4 kohta)
- toimialojen olosuhteiden seuraaminen ja esitysten tekeminen kehityksen vaatimiksi toimenpiteiksi (PTVL 7 § 3 kohta)

Pankkitarkastusviraston varsinainen valvonta puolestaan oli suurelta osin ns. off-site -valvontaa. Pankkitarkastusvirasto teki tarkastuskäyntejä vuosittain enimmillään runsaaseen pariinkymmeneen säästöpankkiin, mikäli erityisiä syitä ilmeni (taulukko 3). Poikkeuksellinen vuosi oli vuosi 1979, jolloin voimavaroja suunnattiin tarkastusiskuihin ns. tukitalletusten vuoksi.[10] Tarkastusten lukumäärä väheni 1980-luvulla ensin runsaaseen kymmeneen pankkiin vuosittain, kunnes 1980-luvun puolenvälin jälkeen käytännön tarkastustyö jäi lähes kokonaan säästöpankkitarkastuksen tehtäväksi. Keskeinen syy tarkastusten vähäisyyteen oli viraston resurssien vähäisyys ja luonnollisesti se, että paikallispankkien valvonta oli lähtökohtaisesti organisoitu paikallispankkien omien valvontaorganisaatioiden tehtäväksi.

Taulukko 3. **Pankkitarkastusviraston vuosittaiset tarkastukset 1970–1988**
(suluissa tarkastettujen konttoreiden määrä)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Liikepankit	2(16)	4	2(32)	3(18)	5(11)	4(11)	4(30)	3(16)	4(8)	4(11+69)
Osuuspankit	4	15	18	22	29	13	11	20	21	51
Säästöpankit	3(2)	20	21	27	15	30	24	17	23	64

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Liikepankit	3(2)	4(13)	3	6(8)	4(4)	6	4	6	4
Osuuspankit	21	17	9	8	11	–	5	2	3
Säästöpankit	21	14	11	7	17	4	4	4	1
Analysoitu tutkimuksessa	9	9	7	6	14	3	4	1	2

Paikallispankkien siirtyminen pankkitarkastusviraston valvontaan vuoden 1969 lainsäädäntöuudistuksen yhteydessä ei juurikaan vaikuttanut käytännön valvontatyöhön. Pankkitarkastusviraston arvioitavaksi tuli nyt entistä enemmän raportteja sekä tiettyjen liiketoimintaa koskevien lupien myöntä-

[10] Tukitalletukset olivat pankkilakien mukaan kiellettyjä, mutta niihin turvautuivat lukuisat pankit aikana, jolloin antolainauksen kasvattamista rajoitti jälleenrahoituksen rajallinen saatavuus.

mistä. Pankkitarkastusviraston henkilökunnan määrää koskevat oheiset luvut[11] osoittavat, että virastolla ei olisi resurssienkaan puolesta ollut mahdollisuutta merkittävämpään paikan päällä tapahtuvaan tarkastustyöhön. Olettaa voi, että muutaman tarkastajan voimin myös off-site -analyysien tekemisellä yli 250 säästöpankin[12] liiketoiminnasta oli tietyt luonnolliset rajansa.

Edellä esitetty valvonnallinen rakenne on pidettävä mielessä arvioitaessa valvonnan osuutta säästöpankkien riskinoton ennalta ehkäisemisessä.

---

[11] Viraston henkilökunnan määrä on vuodesta 1922 kehittynyt seuraavasti:

Vuodet 1922–1969:	Pankkiylitarkastaja + kaksi pankkitarkastajaa
Vuodet 1970–1975:	Ylijohtaja sekä liike-, säästö- ja osuuspankkiosaston päällikkö + kaksi tarkastajaa kullakin osastolla
Vuodet 1976–1984:	Em. kolme osastoa, säästöpankkiosaston henkilöstö 1 + 3 (+ tilapäisiä tarkastajia)
Vuodet 1985–1987:	Laskenta-, lainopillinen ja luotto-osasto, luotto-osaston henkilöstö 1 + (5–6)
Vuosi 1988:	Laskenta-, lainopillinen ja luotto-osasto, luotto-osaston henkilöstö 1 + (7–9)
Vuosi 1989:	Yleinen osasto (1 + 5–7), laskenta-, oikeudellinen ja arvopaperimarkkinaosasto

[12] Säästöpankkien lukumäärä vuonna 1980 oli 275 ja vuonna 1985 254. Tämän jälkeen lukumäärät ovat kehittyneet seuraavasti:

1986	241
1987	231
1988	211
1989	178
1990	150
1991	86
1992	40
1996	39 + 1

10 Vakavaraisuuden vaarantamisen ennaltaehkäisy – normiston ja sen valvonnan keskeiset ongelmat

10.1 Takausten määrää koskeneet rajoitukset ja niiden valvonta

10.1.1 Kysymyksenasettelusta

Säästöpankkilain 51 §:n 3 momentin säännöstä takausten antamista koskevista rajoituksista[1] arvioidaan liiallisen riskinoton ennalta ehkäisemisen näkökulmasta seuraavien kysymysten avulla:

– Mikä oli säännöksen peruslähtökohta lainsäännöksen sanamuodon ja lain esitöiden perusteella? Oliko säännökseen sisältyvä erityislupa tarkoitettu sellaiseksi myös lain esitöiden perusteella? Miten onnistuneena säännöstä on pidettävä riskinoton ennalta ehkäisemisen näkökulmasta?

– Miten säästöpankit tulkitsivat säännöksen lähtökohtia, ja miksi takaukset olivat haluttuja säästöpankkien kilpaillessa yritysasiakkaista?

– Miten pankkitarkastusvirasto pyrki valvonnallaan varmistamaan, että takausten muodossa otetut riskit ovat säännöksen tavoitteiden ja pankin riskinkantokyvyn puitteissa? Miten onnistuneena valvontaa on pidettävä riskinoton ennalta ehkäisemisen näkökulmasta?

– Mitkä olivat keskeiset syyt, että säännöstö menetti ennalta ehkäisevän luonteensa?

---

[1] Säännös kuului seuraavasti: säästöpankin antamat takaukset eivät saa yhteensä, lukuun ottamatta säästöpankkien keskusrahalaitoksena toimivalle liikepankille annettuja vastatakauksia, ylittää kahtakymmentä prosenttia pankin luotonannosta, jollei pankkitarkastusvirasto erityisestä syystä myönnä lupaa suurempaan määrään (SPL 51.3 §).

10.1.2 Voimassa olleet säännökset

Säästöpankkilainsäädännön 70 ensimmäisen vuoden aikana säästöpankit eivät voineet myöntää takauksia. Tämä liittyi aiemmin mainittuun näkökohtaan turvata säästöpankkien toiminnan riskittömyys yksityiskohtaisin, antolainaus- ja sijoitustoimintaa rajoittavin säännöksin. Tiukat toimintaan liittyvät rajoitukset tarvittiin tasapainottamaan säästöpankkien perinteisesti alhaisia oman pääoman vaatimuksia.

Mahdollisuus takausten antamiseen hyväksyttiin vuoden 1969 lainsäädäntöuudistuksen yhteydessä haluttaessa yhdenmukaistaa eri pankkiryhmien toimintoja. Lainsäätäjä jarrutti kuitenkin takaustenantamismahdollisuutta säätämällä, että säästöpankki sai antaa takauksia vain turvaavaa vakuutta vastaan ja enintään 20 % pankin antolainauksesta.[2] Hallituksen esityksessä perusteltiin rajoitusta sekä takausten riskillä että maksuvalmiusnäkökohdilla seuraavasti:

> *Koska takaukset, niin markkamääräiset kuin määrätyn tehtävän suorittamisen vakuudeksi annetut, rasittavat pankin vakavaraisuutta kuten muutkin sitoumukset, mutta ilman että ne välittömästi sitovat pankin varoja, on hallitus katsonut aiheelliseksi rajoittaa takausten myöntämisoikeuden säästö- ja kiinnitysluottopankeissa sekä myös osuuspankeissa sekä vakuuksien että yhteismäärän suhteen sen lisäksi, että vakavaraisuuspykälissä otetaan huomioon takausten pankin vakavaraisuudelle tuoma uhka.*[3]

Perusteluissa siis kiinnitettiin huomiota siihen, että takaukset eivät välittömästi rasita pankin likviditeettiä, mikä saattaa lisätä pankin halukkuutta myöntää takauksia. Toisaalta, takausten tosiasiallinen luottoriski ei poikkea perinteisen antolainauksen luottoriskistä. Viimeksi mainittu näkökohta hallituksen esityksessä on mielenkiintoinen sikäli, että vuoden 1969 pankkilaeissa lähdettiin siitä, että takaukset luettiin vain 50-prosenttisesti vakavaraisuusvaatimuksen perusteena olleisiin sitoumuksiin.[4]

Paineet takaustoiminnan laajentamiseen, jopa vapauttamiseen, alkoivat kasvaa 1970-luvun lopulla. Vuoden 1978 lakiuudistuksia valmistellut

---

[2] Asiaa valmistellut pankkilakikomitea ehdotti tiukempaa, 10 %:n rajoitusta takausten kokonaismäärälle. KM 1967:A 8 s. 48 ja 99.

[3] HE 53/1969 s. 22.

[4] Vuonna 1978 (31.8.1978/680) vakavaraisuussäännöksiä lievennettiin mm. niin, että julkisen valvonnan alaisessa vakuutuslaitoksessa vakuutetut takaukset sai vähentää säästöpankin sitoumuksista pankkitarkastusviraston hyväksymään osuuteen asti, enintään kuitenkin puolet vakuutusyhtiön vakuutussopimukseen perustuvan vastuun määrästä.

komitea ja komitean mietinnön pohjalta laadittu hallituksen esitys[5] esittivät joustavuutta takausten myöntämiseen niin, että takauksia voitaisiin rajoitetussa määrin myöntää ilman turvaavaa vakuutta[6], itse asiassa ilman mitään vakuutta. Sen sijaan ei esitetty laajennuksia itse takausten määrällisiin rajoihin (20 %).

Lain eduskuntakäsittelyn yhteydessä pankkivaliokunta esitti takausten määrää koskevaa säännöstä muutettavaksi myös siten, että pankkitarkastusvirastolle annettaisiin valtuus *erityisestä syystä* myöntää säästöpankille lupa lain 20 %:n enimmäismäärää suurempaan pankkitakausten yhteismäärään.[7] Valiokunnan kannanottoon vaikutti valiokunnassa kuultavana olleen Suomen Säästöpankkiliiton silloisen toimitusjohtajan Matti Ali-Melkkilän näkemykset tarpeesta olennaisesti lisätä säästöpankkien mahdollisuuksia myöntää takauksia.[8] Kansanedustaja Maijalan ehdotuksesta valiokunta päätti keskustelun jälkeen hyväksyä Ali-Melkkilän esittämän sanamuodon mukaisesti, että takausten määrä ei saa ylittää 20 %:a pankin luotonannosta, ellei pankkitarkastusvirasto erityisestä syystä myönnä lupaa suurempaan määrään.[9] Valiokunta perusteli muutosesitystään seuraavasti:

> *Valiokunnan saamien selvitysten mukaan on sen lisäksi (turvaavaa vakuutta koskevien säännösten väljentämisen lisäksi) tarpeen ja mahdollista lisätä säästöpankkien oikeutta pankkitakauksien antamiseen siten, että pankkitarkastusvirastolle annetaan valtuus erityisestä syystä myöntää säästöpankille lupa voimassa olevan säästöpankkilain 51 §:ssä ja lakiehdotuksen 51 §:n 3 momentissa mainittua maksuvalmiusnäkökohtiin perustuvaa 20 %:n enimmäismäärää suurempaan pankkitakausten yhteismäärään. Vastaavaa muutosta valiokunta ehdottaa osuuspankkilain*

---

5 KM 1976:66, Osa II s. 16–17 ja s. 65–66. HE 32/1978 s. 14 ja s. 55–56. Erikoinen yksityiskohta komiteanmietinnön lakiehdotuksissa oli esittää säästöpankkilain 51.1 § poistettavaksi. Momentissa säädettiin, että säästöpankki sai antaa takauksia vain turvaavaa vakuutta vastaan. Mietinnössä ei kuitenkaan ollut kysymys turvaavaa vakuutta koskevan vaatimuksen poistamisesta kokonaan, vaan sen väljentämisestä vakavaraisten henkilöiden ja eräiden julkisyhteisöjen (kunnat jne.) osalta. Momentin poistamista ei enää esitettykään hallituksen esityksessä.

6 Kysymys oli takauksia koskevien vakuusvaatimusten saattamisesta yhdenmukaiseksi varsinaista antolainausta koskevien säännösten kanssa.

7 PaVM 2/ 1978.

8 Ali-Melkkilä esitti pankkivaliokunnassa seuraavaa: ”Lainkohdassa mainitun 20 %:n rajoituksen pysyttämiselle ei ole enää asiallisia perusteita. Ellei pankkitakausten määrällistä rajoitusta voida kokonaan poistaa, hallituksen esitykseen sisältyvä 51 §:n 3 momentti tulisi kirjoittaa seuraavaan asuun:

’Säästöpankin antamat takaukset eivät saa yhteensä, lukuun ottamatta säästöpankin keskusrahalaitoksena toimivalle liikepankille annettavia vastatakauksia, ylittää kahtakymmentä prosenttia pankin luotonannosta, jollei pankkitarkastusvirasto erityisestä syystä myönnä lupaa suurempaan määrään.’

Mikäli säästöpankille sallittujen pankkitakausten määrän rajoitusta ei voitaisi poistaa tai säätää pankkitarkastusviraston harkinnasta riippuvaksi, olisi 20 %:n rajaa tuntuvasti nostettava ja se voitaisiin vaaratta nostaa 50 %:iin.”

9 Pankkivaliokunnan pöytäkirja.

43 §:ään. Valiokunnan mielestä näin voidaan joustavasti sallia paikallispankin asiakaskunnan tarpeet ja pankin voimavarat huomioon ottaen sellainen pankkitakausten määrä, joka tuntuvastikin ylittää laissa säädetyn yleisen 20 %:n rajan.

Prosenttirajan joustavaa korottamista koskevalle säännökselle näytetään täten eduskunnassa asetetun seuraavia tavoitteita:

– säästöpankkien mahdollisuuksia myöntää takauksia tulee voida olennaisesti lisätä
– takausten määrä voi joustaa asiakaskunnan tarpeiden ja pankin voimavarojen mukaan
– pankkitarkastusvirastolle annetaan harkintavalta myöntää poikkeuksia lain perusrajoitteisiin.

Lain esityöt näyttävät johtavan lainsäännöksen sanamuodosta poikkeavaan johtopäätökseen säännöstön tavoitteista. Itse normi on puettu erityissäännöksen muotoon, jota tulisi lähtökohtaisesti tulkita suppeasti. Myös pankkivaliokunta esitti, että yksittäisen säästöpankin antamien takausten määrä voi - vain ja ainoastaan – pankkitarkastusviraston erityisestä syystä myöntämällä luvalla ylittää lakisääteisen 20 %:n rajan. Esityöt laajemmin tarkasteltuna puoltavat kuitenkin tulkintaa, että säännöksen päätarkoitus oli olennaisesti lisätä yksittäisen säästöpankin mahdollisuuksia myöntää takauksia. Edellytyksenä olivat asiakaskunnan tarpeet ja pankin voimavarat. Poikkeussäännökseksi formuloitu säännös näyttäisi tosiasiassa olleen tarkoitettu pääsäännöksi, mikäli asiakaskunnan tarpeet ja pankin voimavarat tukisivat säännöksen soveltamista. Erityinen syy jouduttaisiin tässä tapauksessa etsimään perusteluksi olla myöntämättä ylityslupa, ei perusteluksi myöntää lupa.

Periaatteessa on mahdollista tulkita erityisluvan muotoon kirjoitettua säännöstä niin, että erityisenä syynä lainsäätäjä piti säästöpankin asiakaskunnan tarpeita ja säästöpankin voimavaroja. Tulkinta olisi tällöin normaali poikkeussäännöstön tulkinta ja edellyttäisi suppeaa tulkintaperiaatetta noudattaen, että lupaa hakeneilla säästöpankeilla olisi tullut olla sellaisia erityisperusteluita, jotka olisivat johtuneet muusta kuin koko säästöpankkiryhmän valitsemasta toimintaperiaatteesta. Niin ikään vakavaraisuudelle olisi tullut asettaa erityisen tiukkoja edellytyksiä.

Mikäli tällainen tulkinta tehdään, on mielenkiintoista arvioida seuraavassa tehtävän analyysin valossa, miten monella säästöpankilla ilmeni erityinen, asiakaskunnan tai yksittäisten asiakkaiden poikkeuksellisiin tarpeisiin pohjautuva tarve saada ylityslupia ja miten monella pankilla voimavarat olivat tiukentava lisäperustelu luvalle. Tämä tulkinta tosin ei esitiedon valossa tunnu uskottavalta.

Pankkitarkastusviraston harkinnan rajoihin eduskunta ei varsinaisesti puuttunut. Ainoa johto harkintaan saadaan asiakaskunnan tarpeista ja pankin voimavaroista.

Säästöpankkilain 51.3 §:n mukainen prosenttirajoitus ja lupamenettely poistettiin lainsäädännöstä talletuspankkilain tultua voimaan vuoden 1991 alusta.

Oikeuskirjallisuudessa ei ole käsitelty lainsäännöksen sanamuodon ja lain esitöiden välistä ristiriitaa arvioitaessa normin sisältämän erityisluvan tosiasiallista tarkoitusta ja merkitystä.[10] Itse asiassa oikeuskirjallisuudessa on lähdetty siitä, että kysymyksessä olisi erityislupa.

10.1.3 Pankkitarkastusviraston harkinnan lähtökohdat

Pankkitarkastusvirasto antoi 4.1.1979 takausten ylityslupaa koskevat ohjeet säästöpankeille (ohje 1/S/K/79) sekä osuuspankeille (ohje 1/O/K/79). Ohjeessa virasto linjasi

(a) luvan hakemisen lähtökohdan,
(b) hakemukseen liitettävät tiedot sekä
(c) periaatteet, joita virasto noudattaa harkitessaan ylitysluvan myöntämistä.

Lähtökohtana (a) luvan hakemiselle virasto piti sitä, että pankin on haettava lupaa hyvissä ajoin ennen arvioitua 20 %:n rajan ylittymistä.

Hakemukseen tuli liittää (b) mm. perustelut ylitysluvan tarpeesta, selvitykset takauskannan rakenteesta, takausten markkamäärästä ja prosentuaalisesta osuudesta sekä arvioidun ylitystarpeen määrästä. Lisäksi tuli antaa tiedot luotoista ja pankkitakauksista aiheutuneista tappioista sekä vakavaraisuusprosentista ja luottotappiovarauksesta. Erityistietoja takausten vastavakuuksista ei edellytetty.

Pankkitarkastusvirasto ilmoitti harkinnassaan (c) kiinnittävänsä erityistä huomiota mm. yksittäisen takauksen ja pankin oman pääoman väliseen suhteeseen. Säästöpankkitarkastuksen lausunnon jälkeen myönnettävä lupa tuli olemaan määräaikainen (käytännössä viisi vuotta), minkä takia virasto painotti toistamiseen, että pankin tuli hyvissä ajoin ennen määräajan päättymistä hakea uusi lupa. Luvan saaneen pankin tuli puolivuosittain antaa valvontaviranomaisille tiedot takauskannasta (markka- ja prosenttimäärät).

Pankkitarkastusvirasto myönsi takauslupia lähes kaksi vuotta yllä kuvatun ohjeen mukaisesti. Elokuussa 1980 ylijohtaja Linnamo asetti sisäisen

---

[10] Takauksia koskevia säännöksiä ovat käsitelleet mm. Erma ja Koski teoksessaan Pankkilait 1969–1985.

työryhmän selvittämään, mihin määrään asti luotonannosta paikallispankit voivat myöntää takauslupia. Tuohon saakka ylityslupia oli myönnetty 21 säästöpankille. Enimmäisprosentti oli 30. Kolme lupaa oli hylätty ilman ilmoitettuja perusteluita. Tosiasiallinen syy hylkäämiseen oli pankkien lakisääteistä tasoa alhaisempi vakavaraisuus.[11] Hylättyjen pankkien vakavaraisuussuhdeluvut olivat 0.69 %, 0.99 % ja 1.06 %. Esimerkin vuoksi todettakoon, että vuonna 1979 oli myönnetty lupia ainakin neljälle pankille, joiden vakavaraisuus oli alle lakisääteisen kahden prosentin. Vuonna 1980 näyttäisi kaikkien luvan saaneiden pankkien vakavaraisuus olleen yli lakisääteisen minimitason, vaikka pankkitarkastusviraston sisäisissä yhteenvedoissa onkin yhdellä pankilla alle kahden prosentin vakavaraisuussuhdeluku.

Työryhmä antoi lausuntonsa 2.10.1980. Seuraavan vuoden huhtikuussa ylijohtaja pyysi aiemmin asetettua työryhmää tutkimaan, miten voitaisiin yhtenäistää käytäntöä pankkitakausten ylityslupia myönnettäessä. Erityisesti työryhmän tuli tutkia tapauksia, joissa pankin vakavaraisuusprosentti oli 2 %:n ja 4 %:n välillä. Työryhmä antoi tähän lausunnon kesäkuussa 1981.

Ensimmäisessä lausunnossaan työryhmä katsoi, että takausluvan lähtökohdaksi tulisi ottaa pankin vakavaraisuus. Mikäli paikallispankin vakavaraisuus täyttää liikepankeille asetetun vähimmäisrajan eli 4 %, ylityslupa tulisi voida myöntää, mikäli seuraavaksi luetellut muut edellytykset täyttyisivät. Työryhmä siis pyrki linjauksessaan siihen, että paikallispankkien ja liikepankkien toimintaoikeudet olisivat niin yhdenmukaiset kuin mahdollista. Liikepankkien takaustenantomahdollisuutta ei ollut lainsäädännössä rajattu. Muina edellytyksinä työryhmä piti seuraavia näkökohtia:

- ettei pankki ole ylittänyt lain sallimaa tai ptv:n sille myöntämää takausmäärää (L)[12]
- pankin asiakaskunnan pankkitakaustarve
- että pankin luotot ja takaukset on vakuutettu luottotappioiden varalta
- että luotoilla ja pankkitakauksilla on lain edellyttämät vakuudet (L)
- takauskannan rakenteesta johtuva riskialttius, jossa otetaan huomioon mm. säästöpankkilain 49 §:n (riskikeskittymäsäännös) ja osuuspankkilain 41 §:n määräykset (L)
- pankin valmius pankkitakausten ja luottojen asianmukaiseen seurantaan
- pankille koituneet luottotappiot ja pankin hoitotaso sekä
- luottotappiovarausten määrä.

Mikäli pankin omien pääomien ja sitoumusten suhde oli alle 4 %, mutta täytti paikallispankeille asetetun kahden prosentin vähimmäismäärän,

---

[11] Tuolloin oli voimassa siirtymäsäännös, jonka mukaan kahden prosentin vakavaraisuus tuli saavuttaa vuoden 1984 alkuun mennessä.

[12] Kirjain L tarkoittaa suoraan säästöpankkilaista johtuvaa edellytystä.

työryhmän mielestä pankille voitaisiin tällöinkin myöntää lupa, mikäli muut edellytykset täyttyisivät. Korotuksen määrä tuli työryhmän mukaan tuolloin harkita erikseen ottamalla huomioon etenkin pankin vakavaraisuus. Työryhmä ei esittänyt tarkempaa suositusta korotuksen määrän ja vakavaraisuuden välisestä riippuvuudesta.

Lisäksi työryhmä totesi, että takausten enimmäismäärä ”tässä vaiheessa” voisi olla 50–60 % luotonannosta. Ehdotonta ylärajaa työryhmä ei halunnut määritellä.

Toisessa lausunnossaan kesäkuussa 1981 työryhmä totesi, että siihen astinen lupakäytäntö oli varsin yhdenmukaista eikä käytännön muuttamiseen näyttänyt olevan aihetta. Käsittelyn yhdenmukaistamiseksi työryhmä piti kuitenkin tarpeellisena, että pankkien tulisi esittää hakemuksissaan tiedot 10 suurimman pankkitakausasiakkaan luottojen ja pankkitakausten määristä sekä turvaavan vakuuden määrästä. Lisäksi työryhmä ehdotti pidettäväksi luetteloa ylitysluvista. Tässä vaiheessa työryhmä linjasi vakavaraisuuden ja takausten määrän välisen yhteyden seuraavasti:

– Jos vakavaraisuus on yli 2 %, mutta alle 3 %, ylityslupa on enintään 30 %.
– Jos vakavaraisuus on vähintään 3 %, mutta alle 4 %, ylityslupa on enintään 40 %.
– Jos vakavaraisuus on yli 4 %, ylityslupa on hakemuksen mukainen, jos muut edellytykset täyttyvät.

Työryhmien mietinnöt eivät johtaneet uusiin pankeille lähetettäviin ylityslupaohjeisiin, mutta työryhmien näkemykset heijastuivat viraston harkinnassa myöntää hakemuksesta ylityslupia. Miten tiukasti nämä otettiin harkinnassa huomioon, siihen etsitään vastausta jäljempänä.

Takausten ylityslupia koskevia ohjeita muutettiin vasta vuonna 1986 (5.04/19.3.1986). Olennaisin muutos ohjeissa liittyi ns. suurista riskikeskittymistä annettaviin tietoihin. Takausta koskevaan hakemukseen tuli liittää selvitys sellaisten asiakkaiden vakuuksien vakuusarvoista sekä niiden yritysasiakkaiden liiketaloudellisesta tilanteesta, joiden kokonaisvastuut ylittivät pankin oman pääoman ja luottotappiovarausten määrän. Erityistä huomiota pankkitarkastusvirasto ilmoitti kiinnittävänsä mm. yksittäisen asiakkaan kokonaisvastuiden ja pankin oman pääoman sekä luottotappiovarausten väliseen suhteeseen.

10.1.3.1 Pankkitarkastusviraston harkintaperiaatteiden arviointia ylityslupaohjeistusten valossa

Pankkitarkastusvirasto näyttää harkinnassaan lähteneen siitä, että erityisluvan muotoon puettu säännös on itse asiassa yleinen toimintalinjaus: takausten myöntäminen tulee olla joustavasti mahdollista. Viraston sisäisten työryhmien kannanotot heijastavat niin ikään valvojan pyrkimystä myötävaikuttaa yhdenmukaisten toimintaedellytysten syntyyn eri pankkiryhmien kesken. Koska liikepankkien takauksenantomahdollisuuksia ei ollut lakisääteisesti rajoitettu, virastossa katsottiin, että liikepankkien vakavaraisuustasolla toimivien paikallispankkien tulisi lähtökohtaisesti saada hakemansa suuruiset ylitysluvat.

Ylityslupien ajateltu maksimimäärä, 50–60 % antolainauksesta, on korkea. Siinäkin heijastunee pyrkimys yhdenmukaistaa toimintaolosuhteet liikepankkien kanssa. Liikepankkien myöntämät pankkitakaukset vaihtelivat runsaasta 30 %:sta 96 %:iin antolainauskannasta.[13] Maksimimäärässä näkyy suoraan myös pankkivaliokunnassa kuullun Säästöpankkiliiton edustajan näkemys säästöpankkien takaustarpeesta ja ”turvallisesta takausten määrästä”.

Pankin voimavarojen ja takauksiin sisältyvän riskin tuli olla sopusoinnussa keskenään. Tämän pankkitarkastusvirasto katsoi voivansa varmistaa asettamalla toisaalta vakavaraisuudesta riippuvan ylärajan takausluville ja toisaalta edellyttämällä tietoja takausten vastavakuuksista ja takauskannan rakenteesta johtuvista riskeistä, lähinnä takausten keskittyneisyydestä. Huomattava kuitenkin on, että turvaavan vakuuden määrästä edellytettiin tietoja vasta vuoden 1986 ohjeistuksessa. Vuosien 1980 ja 1981 työryhmien näkemykset turvaavien vakuuksien tarpeellisuudesta takauslupien edellytyksinä eivät johtaneet kirjallisiin ohjeisiin. Käytännössä vakuuksien riittävyyttä pyrittiin ilmeisesti (ei kuitenkaan systemaattisesti) varmistamaan pyytämällä hakemukseen lisätietoja tai tarkistamalla virastolla olevasta muusta aineistosta (esim. suurten luottojen raporteista), että vakuudet olivat kunnossa.

Olettaa kuitenkin voidaan, että vakuustietojen puuttuminen kirjallisista ylitysluvan hakemista koskevista ohjeista aina vuoteen 1986 saakka heikensi vakuutta koskevien tietojen kattavuutta ja täten vakuusarvioiden luotettavuutta arvioitaessa ja pyrittäessä rajoittamaan ylityslupiin sisältyviä riskejä.

Vuonna 1986 tarkistetuissa ohjeissa painottuu riskikeskittymiin liittyvien riskien arviointi ja niiden suhde pankin riskinkantokykyyn. Takausluvat

---

[13] Pankeittain takauskannat suhteessa antolainaukseen olivat kesäkuun lopussa vuonna 1980: Helsingin Osakepankki 96 %, Kansallis-Osake-Pankki 66 %, Osuuspankkien Keskuspankki 128 %, Peruspankki 32 %, Suomen Yhdyspankki 79 %, Säästöpankkien Keskus-Osake-Pankki 69 % ja Ålandsbanken 41 %.

eivät saaneet vaarantaa pankin vakavaraisuutta. Suuriin riskikeskittymiin liittyviä riskejä arvioitaessa pankkitarkastusvirasto ilmoitti kiinnittävänsä huomiota paitsi asiakasvastuiden ja pankin oman pääoman väliseen suhteeseen myös siihen, minkälaiset vakuudet pankilla oli saamistensa turvana. Täten viimeistään maaliskuusta 1986 pankkitarkastusvirasto on panostanut ns. suurista riskikeskittymistä aiheutuvien riskien valvontaan. Tehostettua valvontaa edellyttävänä riskikeskittymänä näytettiin pidetyn vastuita, jotka ylittivät pankin omat varat ja luottotappiovarauksen. Voidaan myös olettaa, että pankkitarkastusvirasto saattoi hyväksyä tällaisen keskittymän, jos pankilla oli – sinänsä säästöpankkilain edellyttämät – turvaavat vakuudet.

Pankkitarkastusviraston periaatteissa korostui myös laillisuuslähtökohta: takauskannan oli pysyttävä lakisääteisessä tai erityislupien mukaisissa rajoissa. Kehotus hakea korotettu lupa hyvissä ajoin ennen voimassa olevan luvan rajojen ylittymistä korostaa legalismia ja viittaa siihen, että pankkitarkastusvirasto piti ylityslupasäännöstä yleissäännöksenä, joka turvasi säästöpankeille joustavan mahdollisuuden myöntää takauksia pankin tarpeen edellyttämässä laajuudessa.

Yhteenvetona voidaan todeta, että pankkitarkastusvirasto näytti lähteneen siitä, että paikallispankkien tuli voida lain perussäännöksestä riippumatta joustavasti myöntää takauksia, kunhan tämä tapahtui pankin voimavaroihin ja takauksiin liittyviin riskeihin nähden sopusoinnussa. Alun alkaen virasto varautui korkeisiin takauslupiin. Epäyhtenäisyys ja viiveet takausten vastavakuuksia koskevissa tiedoissa ovat saattaneet heikentää viraston mahdollisuutta luotettavasti arvioida takauksiin sisältyviä riskejä.

Arvioitaessa seuraavassa ylityslupien määrää, hyväksymiskäytäntöä ja asiakaskunnan tarpeita kiinnitetään erityistä huomiota siihen, miten takauksiin liittyvä potentiaalinen riski suhteutettiin pankin voimavaroihin. Tarkastelu painottuu tällöin turvaavaa vakuutta koskeviin tietoihin. Huomiota kiinnitetään lisäksi siihen, vaikuttiko takauslupien voimakas kasvu takauksista aiheutuvan potentiaalisen riskin seurantaan.

Asiakaskunnan tarpeita, jotka näyttivät olleen keskeinen syy takausnormiston joustotarpeelle, arvioidaan tarkoituksena varmistaa, kumpi tulkinta normiston tavoitteista on käytännön valossa oikea: oliko ylityslupa tarkoitettu yleissäännöstöksi painottamaan joustavaa takausten myöntämismahdollisuutta vai erityissäännöstöksi painottamaan asiakaskunnasta tai yksittäisestä asiakkaasta johtuvia erityistarpeita. Mikäli ensin mainittu tulkinta on oikea, kysymys on vähintäänkin huonosta lainsäädäntötekniikasta: normi formuloidaan erityisnormiksi, mutta on tosiasiassa tarkoitettu yleissäännöksi varsinaisen normin sijaan.

Mikäli viimeksi mainittu tulkinta olisi oikea, joudutaan ottamaan kantaa, milloin erityissäännöksi (= asiakaskunnan tai yksittäisen asiakkaan erityis-

tarpeista johtuva säännöstö) tarkoitettu lupakäytäntö tosiasiassa muuttui yleissäännöksi. Lisäksi arvioidaan, miten pankkitarkastusvirasto itse piti kiinni asettamistaan vakavaraisuuden ja luvan suuruuden välisistä yhteyksistä. Lopuksi päädytään johtopäätöksiin säännöstön ja sen valvonnan mahdollisista moraalikatoa lisänneistä piirteistä.

10.1.4 Pankkitakausten ylitysluvat vuosina 1979–1990

10.1.4.1 Lupien määrällinen kehitys

Varsin pian lainmuutoksen voimaantulon jälkeen pankkitarkastusvirasto alkoi saada pankkitakausten ylityslupahakemuksia. Taulukossa 4 on kuvattu ylityslupapäätösten kehitystä vuosina 1979–1990. Vuoden 1991 alusta takausten antaminen vapautettiin kokonaan. Taulukossa 5 on tarkasteltu eri vuosina voimassa olleita lupia ja niiden jakaumaa.

Taulukko 4. **Kunakin vuonna myönnetyt pankkitakausten ylitysluvat, 1979–1990**

Enintään, %	**79**	**80**	**81**	**82**	**83**	**84**	**85**	**86**	**87**	**88**	**89**	**90**
25	7	4	3	7	2	5	5	5	1	3	1	5
30	9	9	17	9	16	8	12	7	10	9	10	5
35		1	6	2	1	2	3	5	3	3	3	6
40			1		10	6	4	8	5	7	4	5
45					1		2	5	1	2	1	1
50							1	5	1	4	2	1
55								1				
60									2	3		
65									1			
70										1		
75										1	1	
Yhteensä	16	14	27	18	30	21	27	36	24	33	22	23

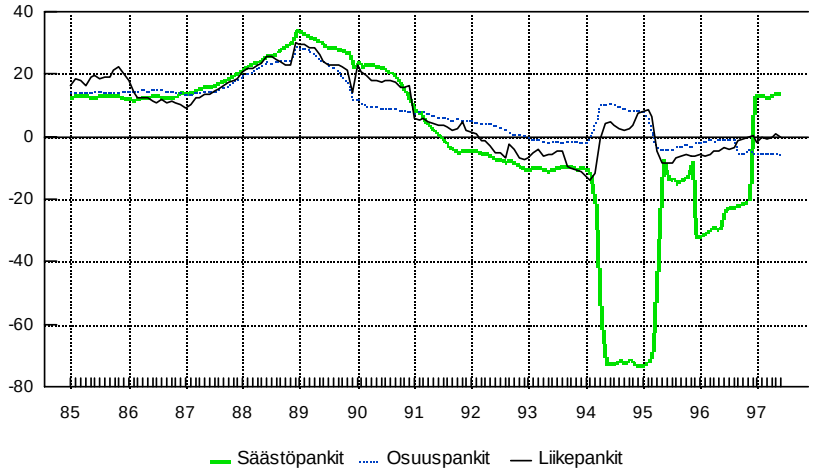
Myönnetyt yhteensä	16	14	27	18	30	21	27	36	24	33	22	23
Hakemus hylätty	3	–	–	2	–	2	1	2	–	3	1	1
Haettuja lupia yhteensä	19	14	27	20	30	23	28	38	24	36	23	24
Lupaa pienennetty hakemuksesta	6	4	6	2	1	5	5	15	5	9	9	11
Lupaa korotettu ennen määräaikaa	1	3	11	4	13	8	13	19	10	13	11	5

Taulukko 5. **Vuosittain voimassa olleet pankkitakausten ylitysluvat pankkikohtaisesti, 1979–1990**

Enintään, %	**79**	**80**	**81**	**82**	**83**	**84**	**85**	**86**	**87**	**88**	**89**	**90**
25	6	9	6	10	8	8	9	12	10	11	6	7
30	9	15	28	35	45	47	47	35	34	28	28	17
35		1	6	6	3	2	5	4	7	9	8	9
40			1	3	13	19	20	24	23	19	18	19
45					1	1	2	4	5	6	7	6
50							1	5	5	7	9	8
55								1				
60									2	4	3	3
65									1	1		
70										1	1	1
75											2	2
Yhteensä	15	25	41	54	70	77	84	85	87	86	82	72

Taulukot osoittavat, että voimassa olevien ylityslupien määrä kasvoi tasaisesti 1980-luvun ensimmäisellä puoliskolla. Lupien määrä vakiintui 1980-luvun lopulla runsaaseen 90:een, mutta säästöpankkifuusiot huomioiden takauslupia saaneiden pankkien määrä väheni tasaisesti 1980-luvun lopulla. Takauslupia uudistettiin kiihtyvään tahtiin ennen edellisen luvan määräajan päättymistä erityisesti vuodesta 1985 lähtien, sillä kilpailu asiakkaista edellytti pankkitakausten prosenttirajan korottamista lyhyinkin välein. Kasvuhakuisuus korostuu entisestään, kun muistetaan, että pankkien – erityisesti säästöpankkien – antolainaus kasvoi voimakkaasti keväästä 1987 alkuvuoteen 1990, kuten kuvio 5 osoittaa.

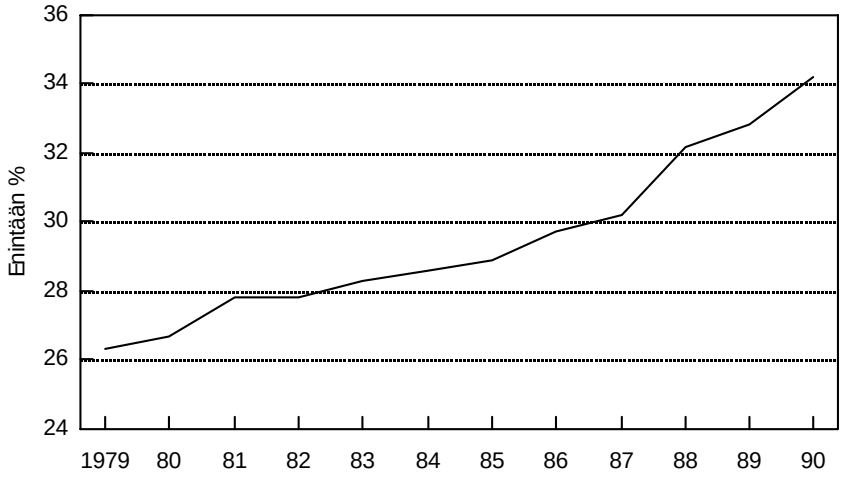
Kuvio 5. **Talletuspankkien antolainauksen kasvu vuosina 1985–1997**



Voimakas antolainauksen kasvu toi sinänsä lisää takaustenmyöntämispelivaraa, mutta tämä ei riittänyt markkinaosuuksien kasvattamiseen panostaville säästöpankeille.

Taulukko 4 osoittaa myös, että vuodesta 1985 lähtien haettiin ja myönnettiin entistä enemmän lupia takausmahdollisuuden lisäämiseksi keskimääräistä, vajaan 30 %:n tasoa ylemmäksi, enimmillään jopa 75 %:iin pankin antolainauksesta. Vuosina 1985–1990 myönnettiin 25 lupaa, joissa takausmahdollisuus oli 50–75 % pankin antolainauksesta. Ennen vuotta 1985 yhdelläkään pankilla ei ollut yli 50 %:n tason ylittävää lupaa. Ylityslupien mediaanien kehitystä kuvaavat kuviot 6 ja 7 osoittavatkin, miten mediaani nousi selvästi 1980-luvun loppupuolella.

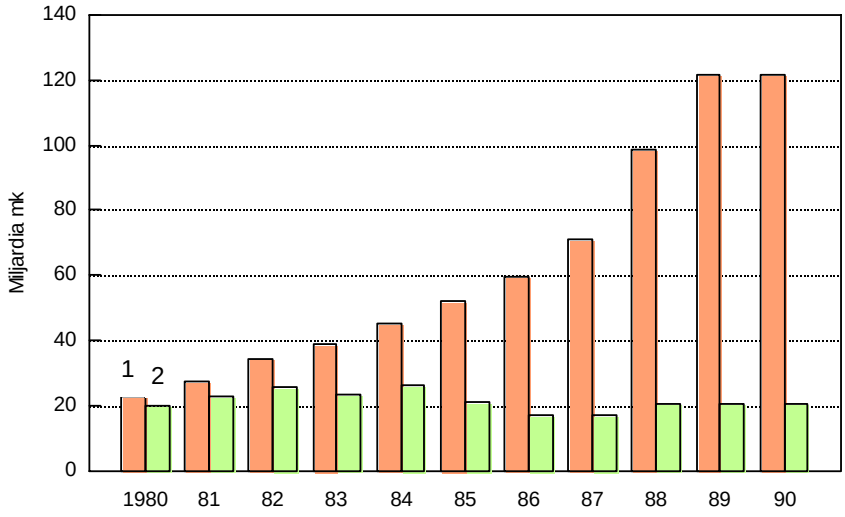
Kuvio 6. **Vuoden lopussa voimassa olleet pankkitakausten ylitysluvat, mediaani, 1979–1990**



Kuvio 7. **Kunakin vuonna myönnetyt pankkitakausten ylitysluvat, mediaani**

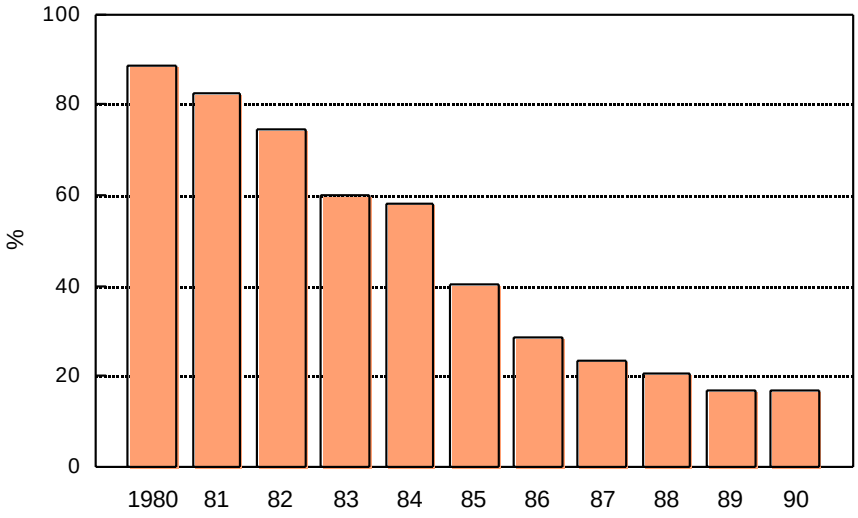
Kuvioissa 8 ja 9 on kuvattu niiden pankkien merkitystä säästöpankkikentässä, joilla ei ollut lainkaan pankkitarkastusviraston myöntämää pankkitakausten ylityslupaa.

Kuvio 8. **Ilman erityislupaa toimineiden säästöpankkien merkitys, taseen loppusumma, mrd. mk, 1980–1990**



1 Kaikkien säästöpankkien taseiden loppusumma
2 Säästöpankkien, joilla ei ylityslupaa, taseiden loppusumma

Kuvio 9. **Ilman erityislupaa toimineiden säästöpankkien merkitys, tase, % koko ryhmästä**



Kuviot osoittavat, että vuoden 1984 lopussa pankkitarkastusviraston erityisluvan saaneiden pankkien taseiden osuus koko säästöpankkiryhmän taseesta oli alle puolet ryhmän kokonaistaseesta, kun jo seuraavana vuonna erityisluvan saaneiden pankkien taseet edustivat 60 %:a koko ryhmän kokonaistaseesta. Lakisääteisellä 20 %:n takausluvalla toimivien pankkien painoarvo väheni voimakkaasti vuosina 1985–1990. Näiden pankkien taseiden osuus

koko säästöpankkiryhmän taseesta laski 20 %:n tuntumaan vuonna 1987 ja oli takaustoiminnan vapautuessa noin 17 %.

Yllä kuvattu analyysi osoittaa, että viimeistään 1980-luvun puolestavälistä alkaen pankkitarkastusviraston erityisluvan hakemisesta oli tullut pääsääntö. Takausten vapautuessa Suomen Pankin harjoittamasta valuutansäännöstelystä vuonna 1986 vain noin neljäsosa säästöpankeista (taseella mitattuna) toimi lakisääteisen 20 %:n enimmäisrajan puitteissa.

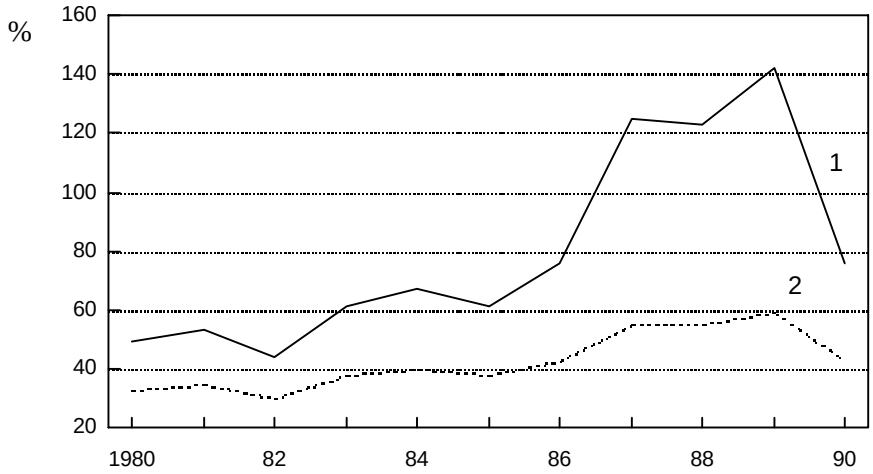
Taulukossa 6 ja kuviossa 10 on kuvattu takauslupien mahdollistamaa potentiaalista riskinoton lisäystä vertaamalla takauslupien markkamääräistä ja suhteellista osuutta lakisääteiseen 20 %:n osuuteen.

Taulukko 6. **Takauslupien mahdollistama riskinoton lisäys vuosina 1980–1990**

Vuosi	Takausluvan mahdollistama riskinoton lisäys, milj. mk	Lakisääteinen riskinoton lisäys, milj. mk	Takausluvan riskinotto-mahdollisuus, % lakisääteisestä	Takausluvan riskinotto-mahdollisuus, % riskinotto-mahdollisuudesta yhteensä
1980	99.3	200.7	49	33
1981	350.2	657.9	53	35
1982	138.4	315.6	44	30
1983	566.9	936.2	61	38
1984	578.4	863.5	67	40
1985	1 323.5	2 181.7	61	38
1986	1 987.0	2 607.2	76	43
1987	2 164.4	1 738.1	125	55
1988	4 712.3	3 821.1	123	55
1989	3 154.3	2 228.8	142	59
1990	2 126.8	2 785.8	76	43

Taulukosta ja kuviosta tehtävät johtopäätökset ovat samansuuntaiset kuin aiemmin esitetyt: vuodesta 1985 alkaen takauksia koskevien erityislupien painoarvo ja merkitys kasvoi huomattavaksi. Pankkitarkastusviraston erityisluvilla säästöpankit saattoivat kasvattaa asiakasvastuitaan ja täten lisätä potentiaalista asiakasriskiään noin 15.5 miljardia markkaa vuosina 1985–1990 eli saman verran kuin tuona ajanjaksona voitiin lain perusnormin mukaan myöntää takauksia. Tosiasiallinen potentiaalinen riskin lisäys oli vieläkin suurempi, sillä luvuissa eivät ole mukana Skopille annetut vastatakaukset, joiden määrää lainsäätäjä ei katsonut aiheelliseksi rajoittaa, koska vastatakausten katsottiin olevan erityisen valvonnan alla keskusrahalaitoksen mukana olon vuoksi.

Kuvio 10. **Takauslupien riskinottomahdollisuuden kehitys vuosina 1980–1990, %**



1 % lakisääteisestä
2 % riskinottomahdollisuudesta yhteensä

Kuvion 10 mukaan ja yksittäisiä vuosia tarkastellen voidaan todeta, että vuoden 1985 jälkeen ja viimeistään vuonna 1987 repesi takausten ylityslupien määrä. Ylityslupien mahdollistama potentiaalinen riskinotto kasvoi vuonna 1987 suuremmaksi kuin perusnormin mukainen riskinotto.

Miten pankkitarkastusvirasto pyrki varmistamaan, että edellä kuvattu riskinoton kasvupotentiaali pysyi kunkin pankin riskinkantokyvyn rajoissa? Mitä olivat pankkien perusteluinaan ilmoittamat asiakaskunnan tarpeet? Viittasivatko perustelut siihen, että asiakaskunnalla tai yksittäisillä asiakkailla oli erityisiä syitä, vai siihen, että takausten myöntäminen liittyi ylipäänsä säästöpankkien kilpailukyvyn ylläpitämiseen ja markkinaosuuksien kasvattamiseen ylikuumenneessa taloustilanteessa? Muun muassa näihin kysymyksiin pyritään vastaamaan seuraavassa, kun arvioidaan pankkien takaushakemusten perusteita ja pankkitarkastusviraston harkintaa.

10.1.4.2 Mihin perustui pankkien tarve lisätä takausvolyymiä?

Takausten ylityslupahakemuksissa esiintyvistä perusteluista voidaan löytää seuraavat yleislinjaukset:

Taulukko 7. **Takausten ylityslupahakemusten perustelut**

Vuodet	Yleispiirre	Perusteluiden painopisteet
1980–1984	Perustelut yleisiä: kysymys strategiavalinnasta panostaa yritysrahoitukseen ja kilpailla liikepankkien kanssa	Yritysten rahoitustarve, legalistiset perustelut
1985–1987	–”–	Perustelut väljentyvät, legalismi korostuu, perustelut markkinarahoituksen eri instrumenttien kautta
1988–1990	–”–	Valuuttaluototus, legalismi, markkinarahoitus

Ylityslupahakemuksia kuvaa yleensäkin perusteluiden yleisyys. Perusteluista käy ilmi säästöpankkiryhmän valitsema strategia panostaa yritysrahoitukseen ja kilpailla liikepankkien kanssa.

Vuonna 1981 käy korostetusti ilmi se, että yritysrahoitukseen panostaminen oli säästöpankkiryhmän yhteinen markkinointistrategia, joka edellytti valmiuksia antaa takauksia. Runsas kolmasosa pankeista viittasi tavalla tai toisella tähän yleisperusteluna takaustarpeelle; yksi pankki jopa sananmukaisesti. Legalistinen perustelu oli neljässä hakemuksessa: lakisääteinen tai aiempi raja ei riittänyt, koska takauskanta kasvoi. Yksityiskohtaisia perusteluita takaustarpeesta oli vuonna 1981 kuitenkin enemmän kuin aiempina tai myöhempinä vuosina. Noin kolmasosassa hakemuksia takaustarve yksilöitiin joko yksittäisiin asiakkaisiin ja/tai näiden toiminnan luonteeseen. Esimerkkinä mainittakoon sahat, jotka tarvitsivat sesonkiluontoisia takauksia metsäkauppoihin sekä rakennusurakoitsijat, joiden työ- ja vastuuaikaiset takaukset olivat yleistyneet. Oman perusteluryhmänsä muodostivat ne kaksi pankkia, jotka eivät kyenneet myöntämään suoria luottoja heikon maksuvalmiuden tai vakavaraisuuden takia. Tällöin takausten antaminen jäi ainoaksi mahdollisuudeksi pysyä mukana kilpailussa.

Vuonna 1981 huomio kiintyy muutamassa hakemuksessa kuvattuun tilanteeseen, että lupaa hakenut pankki oli joutunut turvautumaan erityisjärjestelyihin pysyäkseen lain tai viranomaisluvan rajoissa. Takauspyyntöjä oli jouduttu ohjaamaan naapurikunnan säästöpankkiin tai Skopiin. Olipa Skopiin siirretty jo myönnettyjä takauksia yksinomaan siitä syystä, että lakisääteiset rajat eivät sallineet niin suurta takauskantaa pankin taseessa. Myöhemminkin vastaavaan tilanteeseen viitattiin useissa hakemuksissa. Toisaalta esitettiin myös, että säästöpankit halusivat antaa suoraan takauksia, jotta olisivat saaneet takausprovisiot itselleen Skopin sijasta. Tarkkaa määrää Skopiin siirretyistä takauksista ei ole aineistosta saatavissa.

Vuosina 1982–1984 ei perusteluissa tapahtunut olennaisia muutoksia. Yleispiirteenä voidaan todeta perusteluiden korostettu yleisyys: yritysrahoituksen osuuden kasvu edellytti takausvaltuuksien lisäämistä. Mielenkiintoinen yksityiskohta vuodelta 1983 on erään säästöpankin perustelu, jossa lähdettiin liikkeelle antolainauksen voimakkaasta kasvusta. Tämä sinänsä toi lisää markkamääräisiä takausvaltuuksia. Pankin likviditeetti oli kuitenkin sidottu toimitalon rakentamiseen, joten asiakaskunnan rahoittaminen edellytti takausten käyttämistä.

Vuonna 1985 on havaittavissa entisestään väljentymistä takaushakemusten perusteluissa. Perusteluissa korostui myös legalistinen syy: voimassa oleva takauslupa oli käymässä riittämättömäksi. Ainakin viisi pankkia perusteli ylitystarvettaan yksinomaan vanhan luvan riittämättömyydellä. Yritysasiakkaiden määrän jatkuva kasvu, yritysrahoituksen osuuden lisääntyminen ja tämän rahoituksen painottuminen suoran luotonannon sijaan takauksiin olivat edelleen keskeiset ylitystarpeen perustelut.

Kahdessa hakemuksessa esitetyt perustelut on syytä erityisesti tuoda esiin. Eräs säästöpankki perusteli tarvettaan sillä, että pankki oli laajentamassa toimialuettaan, mikä edellytti mahdollisuutta myöntää yhä enemmän takauksia. Myöhemmin pankin nostamassa vahingonkorvauskanteessa on viitattu aggressiiviseen ja huolimattomaan luotonantoon, johon liittyi pankin johdon halu laajentaa toimintaa pankin toimialueen ulkopuolelle. Huomio kiinnittyy myös hakemukseen, missä todettiin laajentuvan notariaattisijoitustoiminnan sekä ulkomaan rahan määräisen luototuksen välittäminen erään liikepankin tai keskusrahalaitoksen kautta edellyttävän säästöpankin takauksia.

Vuosi 1985 oli siis ensimmäinen vuosi, jona aikana tuli esiin ulkomaanrahoitukseen liittyvä takaustarve. Tämä oli yhteydessä valuuttamääräysten asteittaiseen vapautumiseen. Merkittävästi väljentyi teollisuusyritysten ulkomainen luotonotto tosin vuonna 1986, jolloin yritykset saivat ottaa vähintään viiden vuoden pituista ulkomaista luottoa oman toimintansa rahoittamiseen joko valuuttapankin kautta tai suoraan ulkomaiselta luotonantajalta. Kyseinen säästöpankki näytti ennakoivan valuuttamääräysten vapautumista; myönnettiinhän pankille lupa marraskuussa 1995.

Vuoden 1986 ylityslupahakemuksissa korostui kasvanut markkinarahan ja välitettyjen notariaattilainojen käyttö yritysten rahoitusmuotona: noin kolmasosassa hakemuksia viitattiin markkinarahoituksen merkityksen kasvuun. Vielä useammassa hakemuksessa tyydyttiin yleisesti viittaamaan yritysrahoituksen kasvuun ja tästä johtuvaan takaustarpeeseen. Oman luokkansa perusteluita muodostavat ne, joissa korostettiin takausten merkitystä pankin kannattavuudelle. Provisioiden osuus tuotoista oli voimakkaassa nousussa, ja tason ylläpitämiseksi tarvittiin uusia takauksia. Yksittäisissä hakemuksissa tarvetta perusteltiin tiettyjen asiakkaiden

rahoitustarpeella. Fuusioilla perusteltiin ylitysluvan tarvetta niin ikään muutamassa hakemuksessa. Kolme kertaa samana vuonna ylitysluvan korottamista hakenut säästöpankki perusteli ylitysluvan tarvetta kuten muutkin eli lisääntyneellä markkinarahan ja notariaattilainojen osuudella, mutta katsoi lisäksi, että pankkitarkastusvirasto osaltaan vaikutti siihen, että pankki joutuu hakemaan lupia niin usein. Virastolla oli pankin mukaan linjana myöntää korotettuja lupia 10 prosenttiyksikön erissä, mikä johti siihen, että lupa ei riittänyt pitkäksi aikaa.

Yksi perustelu on syytä erikseen nostaa esiin, koska siihen kulminoituu kaikkien ylityslupahakemusten perimmäiset syyt. Pankki perusteli takaustarvettaan kahdella syyllä, kilpailulla ja rahoitusmuotojen muutoksilla. Pankki katsoi, että

> *koska kilpailijamme käyttävät runsaasti taseen ulkopuolista rahaa, ylitysluvan korotus turvaisi meille lähes samat mahdollisuudet kilpailla yritysasiakkaista ja näin asettaisi meidät tasavertaisempaan asemaan liikepankkien kanssa.*

Rahoitusmuotojen muutokset liittyivät siihen, että erityisesti lyhyen rahan markkinoilla oli entistä enemmän siirrytty käyttämään markkinarahaa vekselirahoituksen asemasta. Pankki kuitenkin katsoi, että takausten kasvusta aiheutuvat riskit olivat pankissa hallinnassa, sillä takaukset olivat hajaantuneet lukuisien asiakkaiden kesken.

Valuuttamääräykset sallivat vuoden 1986 alusta vakuuden antamisen ulkomailla asuvalle Suomessa asuvan puolesta. Yhdessäkään hakemuksessa ei kuitenkaan viitattu ulkomaiseen rahoitukseen liittyviin takaustarpeisiin.

Vuoden 1987 hakemuksissa jatkui yleisluonteinen perustelulinja. Hakemuksissa saatettiin viitata takauskannan kasvuun ilman lisäperusteluita. Useimmiten tähän kuitenkin liitettiin yleisluonteisia mainintoja yritysten rahoitustarpeen tyydyttämisestä, erityisrahoituslähteiden ja markkinarahan lisääntyvästä käytöstä. Hakemusta saatettiin perustella tarpeella toimia liikepankkimaisesti. Legalistinen perustelu oli tavallinen, jopa suuria ylityslupia haettaessa. Vain aniharvassa hakemuksessa tarvetta perusteltiin yksityiskohtaisesti esimerkiksi tiettyjen toimialojen erityistarpeilla. Yllättävänä voidaan pitää myös sitä, että takaustarvetta ei – yhtä hakemusta lukuun ottamatta – perusteltu ulkomaiseen luotonottoon liittyvillä takauksilla.

Vuoden 1988 perusteluissa alkavat sen sijaan näkyä valuuttamääräysten vapautumisesta aiheutuvat tarpeet. Yritysten pitkäaikainen (yli vuoden) ulkomainen luotonotto vapautettiin tuona vuonna. Kun edellisinä vuosina viittaus ulkomaiseen tai ulkomaan rahan määräiseen luotonottoon liittyviin takauksiin oli vain muutamassa hakemuksessa, nyt noin kolmasosassa hakemuksia takaustarvetta perusteltiin yritysten pitkäaikaisen ulkomaisen luotonoton edellyttämillä takauksilla. Muutoinkin perusteluissa nähdään rahoituksen saatavuuden helpottuminen: yritykset saattoivat hoitaa

rahoituksensa kokonaan markkinarahalla (notariaattiluotoilla tai yritystodistuksilla), mikäli rahoitukselle saatiin pankkitakaus. Rahoitusmarkkinoiden ylikuumeneminen näkyi myös perusteluissa: eräässä hakemuksessa (75 %:n lupa) todettiin pankkitoiminnan muuttuneen niin, että yhä suurempi osa vastuista oli takausten muodossa ja vakuusarvojen jatkuvan nousun katsottiin pitävän huolen siitä, että vakuudet ovat turvaavat. Lisäksi oli aikaisempien vuosien tapaan merkille pantavaa, että suurimmat ylityslupahakemukset olivat perusteluiltaan hyvin yleisluonteisia, jopa legalistisia.

Vuoden 1989 perustelut noudattavat aiempien vuosien yleisluontoista linjaa. Valuuttaluotonantoon liittyvä takaustarve oli edelleen keskeinen perustelu. Takausten kysyntä näytti hakemusten perusteella kasvavan jatkuvasti, sillä ”takauksia edellyttää pankkitoiminnan kehittyminen, sen luonteen muuttuminen, yritysrahoituksessa mukanaolo”. Suurimpien ylityslupahakemusten perusteluina oli mm. asiakkaiden luotonkäyttörakenteen muuttuminen, yritysrahoituksen kasvu ja notariaattiluottojen kasvu.

Vuonna 1990 korostuu perusteluissa valuuttaluottoihin liittyvä takaustarve. Muutoin perustelut olivat erittäin ylimalkaiset; olihan tuolloin jo tiedossa, että seuraavan vuoden alusta takauksen antaminen vapautetaan kokonaan.

10.1.4.3 Johtopäätöksiä ylityslupahakemusten perusteluista

Säästöpankkien asiakaskunnan tarpeisiin pohjautuva takaustarve juontaa juurensa säästöpankkiryhmän valitsemasta strategiasta panostaa liike- ja yritysrahoitukseen eli nousta liikepankkien kilpailijoiksi. Tämä edellytti samanlaisia joustavia rahoitusmahdollisuuksia kuin liikepankeilla. Lainsäätäjä teki strategian mahdolliseksi ylityslupasäännöksin. Perusteluiden ”markkinaehtoisuudesta” (perusteluissa viitataan strategiasta johtuviin yleistarpeisiin) on tehtävä se johtopäätös, että ylityslupanormiston tultua voimaan säästöpankkien mahdollisuus antaa takauksia oli tosiasiassa lähes yhtä joustava kuin liikepankkien.[14] Vaikka säännös oli puettu erityisluvan muotoon, kysymys ei ollut erityisluvasta, vaan erityislupamenettelyä muistuttavasta säännöksestä, jota sovellettiin jopa yleisemmin kuin asiaa koskevaa perussäännöstä muutaman vuoden kuluttua säännöksen voimaantulosta. Perusteluiden ylimalkaisuus osoittaa lisäksi, että lupaa myönnettäessä eivät perustelut olleet keskeinen asia. Miksi olisivatkaan olleet; tulihan ylityslupamenettely voimaan juuri siitä syystä, että säästöpankit saisivat tarvitsemaansa joustavuutta takausten antoon.

---

[14] Johtopäätöstä tehtäessä ei oteta huomioon sitä, että takausten vastavakuuksien tuli olla turvaavat vähäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta. Liikepankkien antolainaukselta tai takauksilta ei edellytetty turvaavia vakuuksia.

Säästöpankit saattoivat Suomen Pankin valuuttapankki- ja valuuttatoimintalupien ulkopuolella myöntää valuuttamääräisiin luottoihin takauksia sitä mukaa kuin yleinen valuutansäännöstely salli yritysten ulkomaisen luotonoton. Suomen Pankki rajoitti säästöpankkien ulkomaantoimintamahdollisuuksia myöntämällä näille harkintansa mukaan rajoitettuja oikeuksia välittää valuuttamääräisiä luottoja taseen kautta. Näin keskuspankki pyrki rajoittamaan ja valvomaan ulkomaantoiminnan riskinottoa. Lupa ei kuitenkaan koskenut takausten antamista yrityksen ottamalle valuuttamääräiselle luotolle tai ulkomaiselle luotolle. Vuoden 1985 loppuun saakka takaus voitiin antaa ulkomailla asuvalle Suomessa asuvan puolesta vain Suomen Pankin erityisluvalla. Vuoden 1986 alusta vapautettiin takausten antomahdollisuus Suomessa asuvan puolesta, edellyttäen, että takaus perustui sallittuun valuuttatoimeen. Kun sallitut valuuttatoimet, tässä tapauksessa ulkomainen luotonotto, asteittain vapautui, säästöpankkien tarve antaa ulkomaiselle luotolle takauksia suomalaisten asiakkaidensa puolesta kasvoi. Täten muillakin kuin Suomen Pankin valuuttatoimintaluvan saaneilla säästöpankeilla oli ulkomaiseen rahoitukseen liittyviä riskejä, vaikka keskuspankin lupamenettelyn tavoitteena oli nimenomaisesti saada valvonnan alle pankkien ulkomaantoimintaan liittyvä riskinotto.

10.1.4.4 Miten pankkitarkastusvirasto valvoi takauksiin liittyviä riskejä?

Se johtopäätös, että säännöstö ei tosiasiassa ollutkaan erityislupa, nostaa tärkeään asemaan pankkitarkastusviraston harkinnan, jonka oli määrä ennalta ehkäistä takausten antoon liittyviä riskejä. Miten virasto valvoi takauksiin liittyviä riskejä? Muuttuiko valvonta lupien yleistyessä, määrällisesti suurentuessa sekä lupien liittyessä ulkomaisen luotonoton takaamiseen? Miten virasto valvoi, että takausten vastavakuutena olivat turvaavat vakuudet?

Pankkitarkastusviraston harkinnan lähtökohtien yhteydessä käsiteltiin viraston sisäisten työryhmien kannanottoja, joiden mukaan takauslupaa myönnettäessä tuli ottaa huomioon takauskannan rakenteesta johtuva riskialttius ja edellyttää, että takauskanta oli vakuutettu luottotappioiden varalta sekä että takauksilla oli lain edellyttämät vakuudet. Vakuuserittelyitä hakemusten yhteyteen edellytettiin kuitenkin vasta vuodesta 1986, kun vakuuserittelyt tuli antaa suuriin riskikeskittymiin luettavista luotoista ja takauksista.

Vaikka työryhmän kannanotot hyväksyttiin viraston ohjeistukseen vasta vuonna 1986, tietoja turvaavien vakuuksien määristä on voitu pyytää harkinnan perusteeksi jo vuodesta 1981 lähtien, vaikka ei tosin systemaatti-

sesti.[15] Toisaalta, turvaavat vakuudet olivat lakisääteinen edellytys vuoden 1990 loppuun asti eikä erillinen, viranomaisen harkintaan perustuva edellytys. Tältä osin pankkitarkastusviraston tehtävänä oli lain säännösten noudattamisen valvonta toisin kuin sen määritellessä vakavaraisuudesta riippuvat ylityslupien enimmäisrajat.

Vuosina 1980–1983 takausten vastavakuudet olivat eriteltyinä vain muutamissa hakemuksissa. Erittelyt olivat osin hyvin yleisluonteiset, kuten esimerkiksi ”myönnämme takauksia yleensä vain reaalivakuutta vastaan” tai ”vakuutena talletuksia, osakkeita, kiinnityksiä”. Yksityiskohtaisemmista erittelyistä voitiin nähdä vakuustyyppi ja (kiinnitys)vakuudeksi hyväksytty määrä. Näistäkään ei lähtökohtaisesti voinut arvioida vakuusarvon ja käyvän arvon välisiä suhteita. Hakemuksessa (vuosi 1981), jossa arvio oli nähtävissä, vakuudet olivat lähtökohtaisesti käypien arvojen mukaiset. Näin ei ollut ainoastaan pankkitalletusten vaan myös asunto-osakkeiden ja teollisuusyritysten osakkeiden ja yhden kiinteistökiinnityksen arvon suhteen.

Vuosina 1983 ja 1984 lisääntyi – kuten olettaa sopii – vakuuserittelyjen määrä. Erittelyistä ei kuitenkaan käynyt ilmi vakuusarvojen ja käypien arvojen väliset erot. Eräistä hakemuksista kävi ilmi vakuusarvo eriteltynä vakuuslajeittain, joissakin hakemuksissa esitettiin ainoastaan vakuuksien kokonaismäärä, joissakin pelkästään vakuustyyppi. Kattavaa kuvaa vakuuksien riittävyydestä ei erittelyiden pohjalta voi tehdä. Suuntaa-antavasti voitiin saada käsitys eri vakuustyyppien käytöstä ja pankin arvioista turvaavien vakuuksien määrästä. Eräissä pankeissa suurimpien takausasiakkaiden joukossa oli hallituksen jäseniä yksityishenkilöinä. Lainojen vakuuksina oli näissä tapauksissa kiinnityksiä, mutta myös henkilötakauksia.

Vuosi 1985 on vakuustietojen osalta yllättävä. Vaikka takauslupien määrä kasvoi kuluvana vuonna niin, että ylityslupien mahdollistama potentiaalinen riski nousi yli miljardin markan, puuttuivat takausten vastavakuuksia koskevat tiedot suurimmasta osasta hakemuksia. Vain seitsemässä hakemuksessa oli jonkinlaiset erittelyt, mutta yhdestäkään ei voinut arvioida vakuuksien käypien arvojen ja vakuusarvojen välistä suhdetta. Kuten aiempinakin vuosina, oli mahdollista saada vain yleiskuva vakuuksien luonteesta ja enimmillään vakuuksien markkamääräisistä arvoista vakuuslajeittain.

Tilanne jatkui osittain edellisen vuoden kaltaisena *vuonna 1986*. Huomattavaan osaan hakemuksista ei liitetty vakuusselvityksiä. Noin puolet luvista myönnettiin ilman vakuusselvityksiä. Toisaalta vakuusselvityksistä kävivät ilmi vakuuksien käyvät arvot, tiedot arvioiden laatijoista ja

---

[15] Johtopäätös perustuu keskusteluihin pankkitarkastusviraston edustajien, erityisesti Risto Määttäsen, kanssa.

suurimpien takausasiakkaiden liiketaloudellista asemaa koskevat tiedot. Muistettakoon, että pankkitarkastusvirasto lähetti maaliskuussa 1986 pankeille ohjeet suuria riskikeskittymiä koskevien vakuustietojen ja asiakasyritysten taloudellista tilaa koskevien tietojen ilmoittamisesta ylityslupahakemusten yhteydessä.[16]

Vakuuserittelyiden puuttumisesta suuresta osasta hakemuksia vuonna 1986 voidaan tehdä se tulkinta, että vuodesta 1986 lähtien alkoi ylityslupa-käytännössä painottua vakuuksien seuranta niissä pankeissa, joilla oli yli oman pääoman nousevia riskikeskittymiä. Resurssi- ja valvontaekonomisista syistä virasto alkoi keskittyä suuriin riskikeskittymiin liittyvien vakuustietojen arviointiin.

Ne säästöpankit, joiden hakemuksiin liittyi vakuuserittelyitä, alkoivat *vuonna 1986 ja 1987* entistä yksityiskohtaisemmin eritellä vakuustietoja. Erittelyistä käyvät ilmi mm. käypiä arvoja koskevat tiedot, jopa arviokirjat. Erittelyt alettiin tehdä pankkitarkastusviraston suuria luottoja koskeville lomakkeille. Vuoden 1987 lopusta lähtien voitiin lomakkeelta tarkkailutietoina nähdä mm., olivatko vastuut luottovakuutuksen piirissä, oliko asiakkaalla järjestämättömiä vastuita, oliko asiakas tilinpäätösseurannassa ja oliko asiakkaan vakuuksien arvot tarkistettu viimeksi kuluneen vuoden aikana. Pankkitarkastusviraston vakuusseurannan tarkoituksenmukaisuudesta tehdään lopullisia johtopäätöksiä suurten luottojen valvontaa koskevan arvion yhteydessä.

Yhtenäistä linjaa käyvän arvon ja vakuusarvon välisistä suhteista ei näyttäisi vielä vuonna 1986 ja 1987 olevan. Huomio kiinnittyy myös yrityskiinnitysten korkeisiin vakuusarvoihin eräissä hakemuksissa.

Vuonna 1988, jolloin ylitysluvista aiheutuva potentiaalinen riski oli jo toisena vuotena peräkkäin suurempi kuin takausta koskevasta perusnormista aiheutuva potentiaalinen riski, tapahtui vakuuksia koskevissa tiedoissa olennainen muutos. Säästöpankkitarkastus otti lausunnoissaan kantaa siihen, olivatko lupaa hakevan säästöpankin luotot vakuutettu ja oliko luotonanto liiallisesti keskittynyt. Tämä osoittaa, että viranomaiset alkoivat panostaa riskikeskittymien valvontaan ja niistä mahdollisesti aiheutuvien tappioiden ennalta ehkäisemiseen. Se osoittaa myös, että pankkitarkastusvirasto edellytti aiempaa enemmän informaatiota säästöpankkitarkastukselta, jolla oli päävastuu säästöpankkien on-site -tarkastuksesta ja samalla myös paras tietämys yksittäisten säästöpankkien tilasta.

Vuosina 1989 ja 1990 vakuuserittelyt olivat lähes joka toisessa hakemuksessa. Erittelyiden taso vaihteli huomattavasti yksityiskohtaisista, arviokirjat sisältävistä tiedoista ylimalkaiseen mainintaan vakuuden

---

[16] Saman vuoden lokakuussa pankkitarkastusvirasto lähetti 72 säästöpankille huomautuskirjeet suurten riskikeskittymien vuoksi.

luonteesta (reaalivakuus tai takausvakuus). Säästöpankkitarkastuksen lausunnoista kävi ilmi, olivatko luotot ja takaukset vakuutetut, oliko pankilla ylisuuria riskikeskittymiä ja olivatko näiden vakuudet säästöpankkitarkastuksen mielestä turvaavat. Yrityskiinnityksiä oli vakuuksina useilla pankeilla, muutamissa lainoissa jopa merkittävimpänä vakuutena.

Yhteenvetona vastavakuutena olevien vakuuserittelyiden ylimalkaisuudesta ja vakuustietojen epäyhtenäisyydestä voitaneen päätellä, että ainakaan ylityslupahakemuksiin liitettyjen vakuustietojen perusteella ei ole ollut mahdollista luotettavasti arvioida takausten turvaavuutta. Toisaalta – kuten myöhemmin analysoitavat suuret luotot osoittavat – pankkitarkastusvirastolla on ollut käytettävissään muitakin tietoja säästöpankkien luotonannon riskeistä. Näin ollen lopulliset johtopäätökset siitä, miten luotettavasti virasto pystyi arvioimaan ylityslupia hakeneiden pankkien luotonannon riskejä ja vakuuksia, voidaan tehdä vasta kun on arvioitu, miten virasto valvoi suuria riskikeskittymiä.

Vakuuksien riittävyyden arviointi tehostui vuodesta 1986 lähtien ja erityisesti vuodesta 1988 lähtien, kun säästöpankkitarkastus alkoi lausunnossaan ottaa kantaa vakuuksien turvaavuuteen sekä mahdollisiin riskikeskittymiin liittyviin riskeihin. Riskikeskittymiin lupaprosentin pienentämisperusteena yleensäkin alettiin viitata vasta vuonna 1986.[17] Siihen saakka perustelut, sikäli kun niitä esiintyi, liittyivät vakavaraisuuteen ja yksittäisissä tapauksissa ”pankin kehitykseen”, ”pankin hoitotasoon” tai hakemuksen hylkäämisen yhteydessä ”säästöpankkilain säännösten rikkomiseen”.[18]

---

[17] Niistä 72 pankista, jotka saivat lokakuussa 1986 huomautuksen ylisuurista riskikeskittymistä, seitsemän sai korotetun takausluvan viimeistään huomautusta seuraavana vuotena. Yhden pankin hakemukset (40 % ja 50 %) hyväksyttiin alennetuin prosentein (30 % ja 35 %) vuosina 1986 ja 1989. Perusteluina oli takauskannan rakenne ja luotonannon keskittyneisyys. Pankki oli sama, jonka tarkastuksessa loppuvuodesta 1986 havaittiin takausten antamiseen liittyviä väärinkäytöksiä. Näitä on arvioitu kohdassa 10.1.4.5. Kahden pankin lupaa pienennettiin aiemmin voimassa olleesta luvasta.

Säästöpankkilain 48 §:n 2 momentin ja 51 §:n 2 momentin vastaisesti myönnetyistä suurista luotoista pankkitarkastusvirasto antoi huomautuksen 36 säästöpankille vuonna 1986. Näistä 24 pankilla joko oli voimassa oleva takausten ylityslupa tai pankki sai sen myöhemmin. Edelleen vähintään 40 %:n ylitysluvan joko huomautuksen antamisvuonna tai myöhemmin sai 11 pankkia.

Vuonna 1988 riskikeskittymistä huomautuksen sai 56 säästöpankkia. Näistä 7 pankkia sai aiempia vuosia korkeamman luvan viimeistään huomautusta seuraavana vuonna. Yhden pankin lupaa pienennettiin ensin 40 %:iin, sitten 35 %:iin aiemmasta 45 %:n luvasta peräkkäisinä vuosina. Alennuksen syynä oli luotonannon ja takausten keskittyneisyys.

[18] Keskusteluissa mm. Risto Määttäsen kanssa on käynyt ilmi, että ainakin vuoden 1987 alussa pankkitarkastusviraston sisällä sai kannatusta näkemys, että ne pankit, joilla oli yli omien pääomien nousevia riskikeskittymiä, eivät saisi lainkaan takausten ylityslupia. Edellinen alaviite kuitenkin osoittaa, että tämä tavoite ei aina toteutunut.

10.1.4.5 Vakavaraisuus ja pankkitarkastusviraston harkinta

Aiemmin on käsitelty, miten pankkitarkastusvirasto vuoden 1981 lopulla päätti asettaa oman harkintansa tueksi pankin vakavaraisuudesta riippuvat rajat rajoittamaan ylityslupien suuruutta. Virasto noudatti omia rajojaan varsin tiukasti, jopa niin, että luvan myöntämistä haettua alemmin prosentein perusteltiin lukuisissa tapauksissa vakavaraisuudella, vaikka pankin vakavaraisuus oli riittävä viraston asettamiin rajoihin nähden.[19] Ennen mainitun sisäisen ohjeen voimaantuloa virasto oli tosin myöntänyt ylityslupia jopa pankeille, joiden vakavaraisuus ei täyttänyt lakisääteistä 2 %:n minimirajaa. Tällaisia tapauksia esiintyi kuitenkin vain ensimmäisenä yrityslupavuotena eli vuonna 1979.

Väljempään suuntaan pankkitarkastusvirasto poikkesi päätöksissään kuuden pankin suhteen koko ylityslupakäytännön voimassa olon aikana. Yhtä säästöpankkia[20] lukuun ottamatta kaikilla pankeilla oli kuitenkin arvonkorotushakemus joko sisällä tai käsittelyyn lähetettävänä, joten muodollinen vakavaraisuus siinä vaiheessa, kun uuden ylitysluvan mukainen toiminta käynnistyi, oli viraston asettamien rajojen mukainen.

Seuraavassa taulukossa on esitetty yhteenveto pankkitarkastusviraston harkinnasta. Se osoittaa, että pankkitarkastusvirasto käytti harkintaansa erityisesti 1980-luvun loppupuolella. Harkinta oli tiukempaa kuin säästöpankkitarkastuksen. Pankkitarkastusvirasto hylkäsi tarkastelujaksolla 15 hakemusta, kun taas säästöpankkitarkastus esitti hylkäämistä vain kerran.[21] Hakemusten hylkäämisen jälkeen pankkitarkastusvirasto tosin myönsi luvan viidelle säästöpankille vielä samana vuonna ja kahdelle säästöpankille hylkyä seuraavana vuonna. Harkinnasta huolimatta ylityslupien määrää ja suuruutta ei kyetty riittävästi rajoittamaan.

---

[19] Hakemuksia on ollut mahdollista arvioida tästä näkökulmasta vuoden 1983 lopusta alkaen, jolloin virasto ryhtyi perustelemaan hylkääviä tai haettua alemmin prosentein myönnettyjä lupiaan. Perusteluiden liittäminen päätöksiin liittyi vuoden 1983 alusta voimaan tulleeseen hallintomenettelylakiin. Kaikissa tapauksissa perusteluita ei ole kirjattu näkyviin.

[20] Pankille myönnettiin 40 %:n ylityslupa vuonna 1986, vaikka pankin vakavaraisuus oli 2.82 %.

[21] Pankin hakemus (25 %) hylättiin, sillä säästöpankkitarkastus oli tehnyt pankissa tarkastuksen ja havainnut, että pankille oli tulossa muutama suuri luottotappio. Lisäksi kiinteistösijoituksista oli aiheutumassa rasitteita kannattavuudelle. Huolimatta tarkastushetken kohtuullisesta vakavaraisuudesta oli nähtävissä, että pankin ongelmista aiheutuisi merkittävä uhka pankin vakavaraisuudelle.

Taulukko 8. **Takausten ylitysluvat ja pankkitarkastusviraston harkinta**

Vuosi	Hake-mukset	Hylätyt	Haettua pienempi lupa	Aiempaa lupaa pienempi lupa	PTV hylännyt, SPT puoltanut	PTV alentanut, SPT puoltanut	PTV korotta-nut, SPT esittänyt alennusta
1979	19	3	6	–	.....	.....	.....
1980	14	–	4	–	–	2	–
1981	27	–	6	–	–	3	–
1982	20	2	2	–	2	1	–
1983	30	–	1	–	–	1	1
1984	23	2	5	–	2	2	–
1985	28	1	5	–	1	–	–
1986	38	2	15	1	2	2	–
1987	24	–	5	2	–	1	–
1988	36	3	9	4	3	1	–
1989	23	1	9	3	–	–	–
1990	24	1	11	1	1	4	1

Pankkitarkastusviraston harkinnan yhteydessä on syytä tarkastella valvojien menettelyä erään säästöpankin tarkastuksessa paljastuneiden epäkohtien osalta. Tarkastushavaintoja arvioidaan seuraavassa myös muiden kuin takauksiin liittyvien epäkohtien kannalta.

Säästöpankkitarkastus oli tehnyt tarkastuksen kyseisessä pankissa vuosina 1985 ja 1986. Marraskuussa 1986 tehdyssä tarkastuksessa todettiin mm., että pankin tulos oli useita vuosia ollut heikko ja että tilinpäätös oli saatu voitolliseksi kauppavoittojärjestelyin. Tarkastuksessa havaittiin vasta nyt, että pankilla oli vuodesta 1984 lähtien ollut pankkitakaussitoumuksia, joita ei ollut merkitty pankin takauskirjanpitoon. Takausten tosiasiallinen määrä oli vastaavana ajanjaksona ylittänyt huomattavastikin pankilla olleen 30 %:n ylitysluvan. Takauksia oli myönnetty toisille säästöpankeille, jotka olivat rahoittaneet suoraan tai välillisesti pankkia sen maksuvalmiusongelmissa. Takauksista löydettiin yksilöidyt hallituksen päätökset vain poikkeuksellisesti. Takausten jääminen pöytälaatikkoon oli johtanut siihen, että viranomaisille oli annettu väärää tietoa mm.

– pankin vastuusitoumuksista vuositilinpäätöksissä ja kuukausi-ilmoituksissa
– pankin vakavaraisuudesta vuosina 1984 ja 1985
– pankkitakausten määrästä ylityslupahakemuksessa tammikuussa 1986
– suurehkojen luottojen määrästä vuosi-ilmoituksissa
– pankin kannattavuudesta, sillä provisiot olivat jääneet tulouttamatta pankille

Säästöpankkitarkastus tiedusteli pankin hallitukselle lähettämässään kirjeessä, millä perusteella pankki katsoi kuvatun toiminnan olleen sopusoinnussa säästöpankkilain pykälien 44, 49, 51, 56 sekä kirjanpitolain ja pankkitarkastusviraston kirjanpidosta ja tilinpäätöksestä antamien ohjeiden kanssa.

Tarkastuksessa kiinnitettiin myös huomiota antolainauksen vakuuksia koskeviin puutteisiin. Erityisesti yksi suuri asiakaskokonaisuus oli ollut seurannan kohteena jo vuodesta 1982, jolloin pankin tilintarkastajat olivat tehneet pankin liikerahoitusta koskevan vakavasävyisen muistion. Samaan asiakaskeskittymään oli kiinnitetty huomiota useissa eri yhteyksissä: mm. tilintarkastajien tarkastuspöytäkirjoissa vuodesta 1982 lähtien sekä säästöpankkitarkastuksen kertomuksissa vuosilta 1983 ja 1984 samoin kuin pankkitarkastusviraston tarkastuskertomuksessa vuodelta 1984. Asiakaskokonaisuus oli ollut mukana myös pankkitarkastusviraston lokakuussa 1986 lähettämässä ylisuuria riskikeskittymiä koskevassa kirjeessä.

Tarkastuksessa havaittiin myös muita lainvastaisuuksia, mm. välikäsien kautta järjestettyyn toimintaan liittyviä. Pankin johto ja hallituksen jäsenet muodostivat erään rekisteröidyn yhdistyksen hallituksen. Yhdistys puolestaan omisti erään kiinteistöjen kauppaa ja vuokrausta harjoittavan yhtiön sekä erään pankkiiriliikkeen. Yhtiöiden tilintarkastajina oli kaksi pankin tilintarkastajaa. Välikäsiä oli ilmeisesti käytetty riskinoton siirtämiseksi pankin ulkopuolelle ja mahdollisesti säästöpankkilain sijoitusrajoitussäännösten kiertämiseksi.

Säästöpankkitarkastus lähetti tarkastuskertomuksen paitsi pankin hallitukselle myös pankin tilintarkastajille ja edellytti, että myös tilintarkastajat antavat lausunnon kertomuksessa esitetyistä tiedoista, erityisesti pankkitakauskirjanpidon epäluotettavuuden vaikutuksista sekä sivuyhtiöihin siirretyn toiminnan vaikutuksesta pankin toiminnan tuloksesta ja liiketoiminnan laadusta saatuun kuvaan.[22]

Sekä pankin hallitus että tilintarkastajat antoivat omat lausuntonsa.[23] Myös pankkitarkastusvirasto oli mukana pankin toimintaan liittyvien

---

[22] Tilintarkastajille osoitettu kirje 30.12.1986.
[23] Pankin hallituksen vastine 18.2.1987 ja tilintarkastajien vastine 17.2.1987.

epäselvyyksien käsittelyssä, ja viraston edustajat kävivät pankissa ainakin kaksi kertaa vuoden 1987 alussa.[24]

Vastauksessaan pankin hallitus korosti, että takaukset olivat jääneet epähuomiossa pois pankin takauskirjanpidosta. Takaukset liittyivät notariaattiosaston tekemiin markkinarahaoperaatioihin, jotka uusina asioina ja pankin maksuvalmiuden hoitoon liittyvinä järjestelyinä poikkesivat luotto-osaston hoitamista pankkitakauksista. Hallitus ilmoitti kaikkien takausten käsittelyn siirtyneen luotto-osaston vastuulle ja valvovansa, että virhe ei toistu vastaisuudessa. Hallitus korosti, että takauksista ei ollut aiheutunut pankille riskiä ja että ylimääräinen takauskanta olisi siirretty Skopiin, mikäli virhe olisi havaittu. Näin ollen takausten ylitysluparajaa ei olisi koskaan ylitetty, sillä Skopin kanssa oli tehty sopimus takausten ylittymisen varalta.

Välikäden käyttöön liittyviä epäilyitä hallitus ei pitänyt oikeina. Keskeinen perustelu oli, että yhdistys on itsenäinen ja pankista erillistä toimintaa harjoittava yhdistys eikä täten kuulunut säästöpankkilain alaisuuteen. Pankin ja yhdistyksen hallitus oli ollut sama yhdistyksen perustamisesta alkaen eli vuodesta 1975. Hallitus myönsi, että tilintarkastajat ovat saattaneet olla esteellisiä ”yleisten esteellisyysperusteiden mukaan”, vaikkakaan eivät olleet kenenkään hallituksen jäsenen suoranaisia alaisia. Sen sijaan hallitus ei pitänyt pankin hallituksen jäseniä jääveinä heidän käsitellessään yhdistyksen omistamien yhtiöiden antamia toimeksiantoja pankin puolella. ”Katsomme, ettei jääviyttä ole ollut, koska tällöin kaikki olisivat olleet jäävejä, ja jos näin on, niin silloin käsityksemme mukaan kukaan ei ole ollut jäävi.”

Asiakaskeskittymälle ei hallituksen mukaan ollut myönnetty lisäluottoja kesän 1986 jälkeen (huomautukset vuodesta 1982 alkaen). Vastuut olivat kuitenkin kasvaneet ennen muuta realisoituneiden pankkitakausten kautta. Vakuudet oli annettu SKV:n arvioitavaksi ja Skopilta oli pyydetty ehdotukset toimenpiteiksi riskikeskittymän hallintaan saamiseksi.

Tilintarkastajien lausunnosta käy ilmi, että takauskirjanpidon ulkopuolisia takauksia oli 27.7 milj. markkaa vuonna 1984 ja 104.5 milj. markkaa vuonna 1985. Vuoden 1985 määrä on huomattava, noin 40 % pankin antolainauksesta. Tilinpäätösajankohtina takauksia oli tilintarkastajien arvion mukaan noin 22 ja 12 miljoonaa markkaa. Tilintarkastajat vahvistivat, että virhe oli johtunut markkinarahan hankintaan liittyneistä menettelytapavirheistä. He muistuttivat pankin hallituksen tavoin, että pankkitarkastusviraston luvan mukaista ylärajaa ei olisi ylitetty, jos takaukset olisi havaittu, sillä ylimenevä osa olisi siirretty Skopiin.

---

[24] Muistio neuvottelusta pankkitarkastusvirastossa 18.9.1987 sekä toinen muistio 5.4.1988, jossa kuvataan asioiden kronologinen kulku.

Tilintarkastajat eivät pitäneet tarpeellisena tilintarkastuskertomuksen uusimista, koska virheellinen menettely oli oikaistu eikä menettelystä ollut aiheutunut vahinkoa pankille, sen asiakkaille tai velkojille. Tilintarkastajat katsoivat, että sivuyhtiöiden kautta tapahtuneella toiminnalla ei ollut ”lainsäädäntöön suoranaisesti perustuvaa vaikutusta pankin riskeihin tai toiminnan tuloksen ja vakavaraisuuden arviointiin”, koska voimassa olevia konsernisääntöjä ei voitu soveltaa juridisesti pankin toiminnasta erillään oleviin yhteisöihin. Sivuyhtiöt oli rakennettu rekisteröidyn yhdistyksen omistuksen kautta.

Vaikka tilintarkastajat katsoivat, että kirjanpidon ulkopuoliset takaukset olivat osittain lisänneet pankin riskejä siitä, mitä tilinpäätöksestä oli todettavissa, ei sivuyhtiöiden kautta tapahtuva toiminta ollut sitä tehnyt. Asiakaskokonaisuuden osalta tilintarkastajat totesivat, että vastuut olivat lähes ennallaan ja että tilintarkastajat olivat vuosittain tehneet muistutuksia asiasta.

Pankkitarkastusvirasto piti olennaisimpana tarkastushavaintona välikäsien kautta tapahtuvaa toimintaa. Takauskirjanpidon ulkopuolisiin takauksiin tai suureen riskikeskittymään virasto ei varsinaisesti puuttunut. Virasto edellytti varsin pikaisesti säästöpankkitarkastuksen marraskuisen tarkastuskäynnin jälkeen, että välikäsijärjestely tulee purkaa.

Valvontaviranomaisten toimenpiteitä on pidettävä lievinä, vaikka niitä yksittäistilanteessa voidaan myös puolustaa. Viranomaisille riitti, että selvästi lainvastaiset toimet puretaan. Näin tapahtui niin kirjanpidon ulkopuolisten takausten kuin välikäsitoiminnan osalta. Viranomaisten ja tilintarkastajien suhtautuminen kirjanpidon ulkopuolisiin takauksiin oli erityisen lievää. Vaikka takauksista ei aiheutunut tappioita – mutta kylläkin potentiaalista riskiä – olisi merkitystä pitänyt olla sillä, että kysymys oli useamman vuoden jatkuneesta tapahtumasta, pankin riskienhallintajärjestelmien olennaisista puutteista ja sisäisen valvonnan toimimattomuudesta. Huomio kiinnittyy myös siihen, että myös tilintarkastajat pitivät menettelyn haittoja vähäisinä. Perusteena käytettiin sitä, että Skopin kanssa oli olemassa järjestely, jota käytettäessä muodolliset säännökset (luparajat) olisivat tulleet täytetyiksi. Mikään taho ei puuttunut siihen, miten järjestely itse asiassa mahdollisti lisäriskien ottamisen ilman, että lain tai viranomaisten asettamat rajat tulisivat vastaan. Pankkitarkastusvirasto tosin hyväksyi olennaisesti alennettuna pankin takauslupahakemuksen vuonna 1989, sillä pankki haki 50 %:n ylityslupaa, mutta virasto myönsi 35 %:n luvan.

Tilintarkastajien legalistinen tulkinta korostuu entisestään heidän suhtautumisessaan välikäsien kautta tapahtuneeseen toimintaan. Rekisteröidyn yhdistyksen kautta tapahtunut toiminta ei lain kirjaimen mukaan kuulunut säästöpankin konsernin piiriin. Tämän takia tilintarkastajat katsoivat, että toiminnasta aiheutuneella riskillä ei ollut ”lainsäädäntöön

perustuvaa vaikutusta” pankin riskeihin. Tosiasiallisen riskinoton, säästöpankkilain tarkoituksen ja viranomaisvalvonnan tavoitteiden näkökulmasta tulkintaa ei voi pitää perusteltuna. Erityisesti kun tulkitaan ja arvioidaan välikäden käyttöjärjestelyjen purkamista koskevaa pankkitarkastuslain 10 § määräystä, milloin ylipäänsä on kysymyksessä välikäden kautta tapahtuva toiminta, tulisi legalistisen tulkinnan sijaan painottaa toiminnan ja järjestelyiden tosiasiallista tarkoitusta. Onhan välikäden käyttämisessä lähtökohtaisesti kysymys siitä, että lain kirjaimen mukaisesti järjestellään toiminta, jonka tosiasiallisena tarkoituksena on kiertää lain tavoitteita ja säännösten tarkoitusta. Pankkitarkastusviraston vaatimus purkaa välikäsijärjestely olikin, paitsi pankkitarkastuslain 10 §:n mukainen, myös välttämätön. Lisäsanktioiden käytön harkitseminen olisi – ottaen huomioon muut tarkastuksissa havaitut pankin toimet – saattanut olla perusteltua. Se olisi saattanut vaikuttaa ennalta ehkäisevästi vuosina 1987–1989 tapahtuneeseen liialliseen riskinottoon. Lisäsanktioiden käyttöä vastaan puhuu tosin se, että pankin toimista ei aiheutunut tappioita.

10.1.5 Ylityslupasäännöstö ja valvonta liiallisen riskinoton ennalta ehkäisemisen näkökulmasta

Pankkitakausten ylityslupakäytäntöä on kuvattu tavoitteena arvioida, oliko säästöpankkien liiallinen riskinotto ja aggressiivinen kasvu, joka kulminoitui 1980-luvun loppuvuosiin, yhteydessä ylityslupaa koskevaan säännöstöön ja jos oli, niin missä määrin riskinoton mahdollistivat

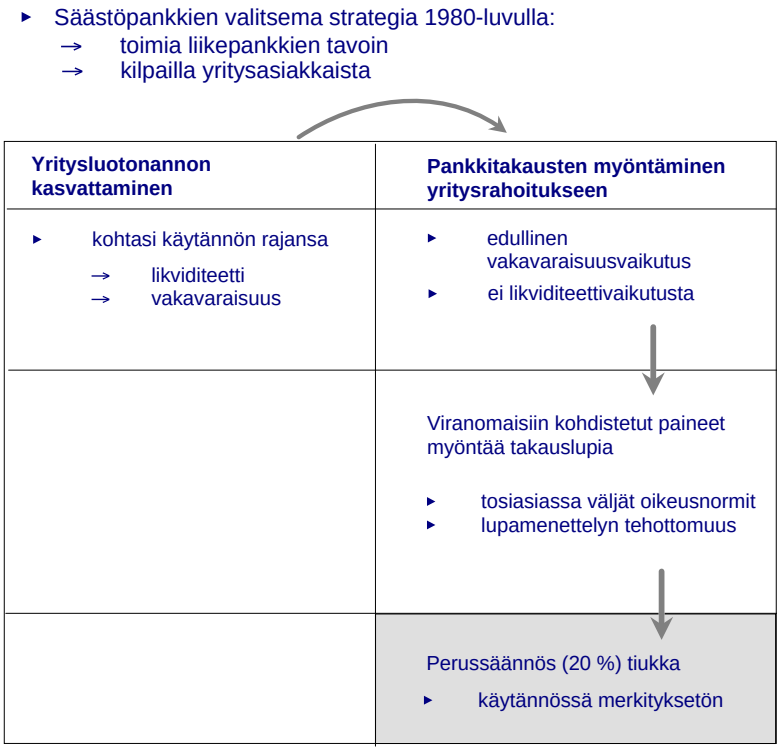
a) lainsäännöksen (lainsäädännön) rakenteelliset vääristymät ja/tai
b) valvojien käyttäytyminen vai

oliko riskinoton ensisijainen syy

c) pankkien käyttäytymisessä.

Kysymyksessä oli rahoitusmarkkinoiden vapautumisen ja talouden ylikuumentumisen myötä kiristynyt kilpailu asiakkaista. Säästöpankkiryhmä valitsi 1980-luvun strategiakseen kilpailla liikepankkien kanssa erityisesti yritysasiakkaista. Yritysten rahoitustarpeen hoitaminen pankkitakauksin tarjosi säästöpankeille houkuttelevan mahdollisuuden kasvattaa markkinaosuuksiaan. Seuraava kuvio kertoo tiivistetysti lainsäädännön, valvonnan ja pankkien käyttäytymisen osuuden takaustoiminnan muodossa tapahtuneessa liiallisessa riskinotossa.

Kuvio 11. **Bad banking – kilpailu markkinaosuuksista**



(a) Lainsäädännön rakenteen vaikutus

Takausten ylityslupaa koskeva säännöstö oli erityisluvan muotoon puettu yleislinjaa kuvaava säännöstö. Lainsäätäjä hyväksyi, säästöpankkien edustajan näkemysten pohjalta, pankkivaliokunnan esityksestä, että paikallispankit saavat joustavan, liikepankkeihin verrattavissa olevan mahdollisuuden takausten antamiseen. Takauslupasäännöstö lisäsi olennaisesti paikallispankkien mahdollisuuksia toimia liikepankkimaisesti, vaikka takauksia koskevan peruslähtökohdan – takaukset 20 % luotonannosta – tarkoituksena oli nimenomaisesti rajoittaa säästöpankkien riskinottoa takausten antamisen muodossa. Ylityslupasäännöstön sanamuodon ja esitöistä johdettavien lähtökohtien välinen ristiriita heikensi säännöksen tehokkuutta riskinoton ennalta rajoittamisessa.

Ylityslupasäännöstö on esimerkki lainsäädännön rakenteellisesta vääristymästä, joka mahdollisti liiallisen riskinoton yhdellä pankkitoiminnan osa-alueella ilman että samanaikaisesti lainsäädännössä tai pankkien hallinnossa olisi ollut riittäviä pidikkeitä vastapainona. Se on myös esimerkki epäonnistuneesta lainsäätämistavasta. Ylityslupasäännökseen liitetty pankkitarkastusviraston tapauskohtaista harkintaa edellyttävä menettely oli riskinoton rajoittamiseksi oikeansuuntainen, mutta käytännössä riittämätön.

Säästöpankkilain 51.3 §:n mukainen säännös menetti tosiasiassa suuren osan sillä alun perin olleesta ja lain sanamuodon mukaan koko voimassaoloaikansa olleesta riskinottoa rajoittavasta ja ennalta ehkäisevästä luonteestaan. Esitöiden perusteella näin saikin käydä. Tämä lähtökohta ei kuitenkaan ollut sopusoinnussa säästöpankkilain lähtökohtien kanssa eikä riskinottoa tasapainottavien vakavaraisuusvaatimusten kanssa.

(b) Pankkien käyttäytymisen vaikutus

Pankkien liiallinen riskinotto ylityslupasäännöstön yhteydessä ilmenee mm. pyrkimyksenä vaikuttaa yksittäisen lainsäännöksen muuttamiseen (banks as law-makers) pankkien tavoitteiden mukaiseksi. Kritiikki liittyy siihen, että kysymyksessä oli yksittäisen säännöksen aikaansaama toimintamahdollisuuksien laajentaminen, mutta myös riskinoton kasvattaminen ilman, että lainsäädäntöä kokonaisuudessaan olisi tasapainotettu riskien kasvua vastaavasti.

Takausten haluttavuus suoran luotonannon ohella, jopa sen sijasta, perustui siihen, että takaukset eivät välittömästi rasittaneet pankin likviditeettiä, sekä siihen, että takaukset rasittivat vakavaraisuutta vähemmän kuin suora luotonanto. Lainanantajan kannustin arvioida pankkitakausasiakkaansa lainahoitokykyä saattoi erityisesti 1980-luvun lopun ylikuumenneissa suhdanteissa olla vähäinen. Olihan luoton myöntäneellä pankilla turvaavaksi katsottu vakuus, pankkitakaus. Säästöpankkien voimakas panostus markkinaosuuksien kasvattamiseen saattoi puolestaan johtaa siihen, että takauksille saatavien vastavakuuksien turvaavuutta ei huolellisesti arvioitu. Tätä tukevat myöhemmin esitettävät näkemykset turvaavaa vakuutta koskevan normin tulkinnasta.

Mahdollisuus siirtää ”ylisuuret” takaukset Skopin taseeseen saattoi sekin vähentää säästöpankkien kannustimia arvioida takaukseen liittyviä riskejä. Keskusrahalaitoksen käyttäminen takausten määrällisten rajojen moitteettomuuden varmistajana oli liiallisen riskinoton ja moraalikadon ennalta ehkäisemisen näkökulmasta ongelma.

Pankit lain tulkitsijoina (banks as law-takers) liittyi takausten yhteydessä siihen, että suurin osa säästöpankeista halusi jatkuvasti lisätä takaustenantomahdollisuuksiaan. Kymmenvuotisen tarkasteluperiodin aikana perusteena oli varsin yleisesti ”panostaminen yritysrahoitukseen”. Lupia haettiin kiihtyvällä vauhdilla, jopa useamman kerran vuodessa. Lupamenettely ei tosiasiassa muodostunut rajoitteeksi, vaikka se säästöpankkien puolella saatettiin sellaiseksi kokea päätellen pankkitarkastusvirastoon kohdistetuista paineista myöntää uusia lupia. Erityisen liiallista oli riskinotto niissä pankeissa, jotka

– vuosittain, jopa useamman kerran vuodessa hakivat luvan korotusta
– perustelivat korostetun ylimalkaisesti, jopa legalistisesti ylitysluvan tarvetta
– antoivat puutteellisesti eriteltyjä vastavakuuksia koskevia tietoja.

(c) Viranomaisen käyttäytymisen vaikutus

Pankkitarkastusviraston harkintaan perustuva lupamenettely johti siihen, että potentiaalinen riskinotto oli pienempää kuin se ilman lupamenettelyä olisi ollut.

Harkinnan merkitys riskinoton rajaamisessa jäi kuitenkin liian vähäiseksi. Syynä tähän oli lähtökohtaisesti se, että ylityslupasäännöstön perustavoite oli tehdä takausten antaminen mahdollisimman joustavaksi ja sallia säästöpankeille mahdollisuus kilpailla asiakkaista liikepankkien kanssa. Harkinnan sopeuttaminen mahdollisimman joustavaksi tarkoitettuun normiin on vaikeaa. Virasto lähti oikeansuuntaisesti liikkeelle riskinoton ennalta ehkäisemisestä ja pyrki tasapainottamaan lisääntyvää riskinottomahdollisuutta kohdistamalla harkinnan takausten vastavakuuksiin sekä pankin riskinkantokykyyn.

Takauksiin liittyvien riskien, erityisesti vastavakuuksien turvaavuuden valvonnassa oli kuitenkin aukkoja. Lupahakemuksiin liitetyt, vakuuksia koskevat tiedot olivat riittämättömiä ja epäyhtenäisiä, jotta turvaavuutta olisi voitu luotettavasti arvioida. Valvonta tehostui vuoden 1986–1987 jälkeen, jolloin suuriin riskikeskittymiin liittyvien vakuustietojen erittelyvaatimusta tarkennettiin ja jolloin säästöpankkitarkastuksen lausunnoissa alkoi esiintyä selviä kannanottoja lupaa hakevan pankin antolainauksen riskeistä.

Kun otetaan huomioon säästöpankkitarkastuksen päävastuu säästöpankkien tosiasiallisena valvojana, voidaan jälkikäteen sanoa, että pankkitarkastusviraston olisi tullut alusta alkaen edellyttää säästöpankkitarkastukselta täsmällisesti perusteltu kanta lupaa hakevan säästöpankin antolainaukseen liittyvistä riskeistä ja vakuuksien riittävyydestä.

Riskikeskittymien valvonnan tehostumisesta huolimatta pankkitarkastusvirasto ei pystynyt jarruttamaan kovaa kasvuvauhtia. Tämä olisi edellyttänyt ylityslupien hyväksymisperusteiden voimakkaampaa uudelleenlinjausta ja selkeitä pelisääntöjä alusta alkaen, viimeistään vuoden 1985 jälkeen. Perusteita tälle olisi löytynyt takauslupien kiihtyvästä kasvusta yhdistettynä antolainauksen kasvuun, joka sinänsä lisäsi pankkien riskinottomahdollisuuksia myös takausten muodossa. Rahoitusmarkkinoiden vapautuessa ja valuuttamääräisen rahoituksen sekä markkinaraharahoituksen lisääntyessä ylityslupiin liittyvää viranomaisharkintaa olisi tullut tiukentaa, jopa asettamalla ehdoton katto ylitysluville. Rakenteellisesti oikeansuuntaisin teko olisi

ollut säästöpankkien vakavaraisuussäännöstön yhdenmukaistaminen liikepankkien kanssa ja pidemmälle vietynä kaikkien pankkien vakavaraisuussäännöstön tarkistaminen kansainvälisten lähtökohtien mukaiseksi.

Jälkikäteen, jolloin tilanteen lopputulemat ovat nähtävissä, voidaan esimerkinomaisesti tuoda esiin ajankohtia, jolloin olisi vielä voitu puuttua kehityskulkuun.[25] Tällaisina ajankohtina voidaan mainita mm. vuoden 1985 loppu, jolloin ylitysluvan saaneiden säästöpankkien painoarvo säästöpankkikentässä ylitti ilman ylityslupaa toimivien säästöpankkien painoarvon. Samasta ajankohdasta muuttuivat valuuttamääräykset niin, että Suomessa asuva saattoi antaa takauksen ulkomailla asuvalle toisen Suomessa asuvan puolesta. Vuoden 1986 aikana valuuttamääräysten vapauttaminen jatkui ja suomalaisten yritysten ulkomainen luotonottomahdollisuus lisääntyi. Tämä tarkoitti sitä, että säästöpankkien takaukset entistä enemmän kohdistuivat valuuttamääräisiin luottoihin. Ylityslupien hyväksymiskäytännössä ei kuitenkaan näkynyt lisääntyneen valuuttamääräisen toiminnan riskien huomioon ottaminen. Takausten valvonta ei kuulunut myöskään Suomen Pankille.

Vuoden 1985 lopussa oli vain yhdellä säästöpankilla 50 %:n ylityslupa. Lupa myönnettiin joulukuussa. Tässä yhteydessä lupien enimmäismäärien uudelleenharkinta yhdistettynä muuttuvista toimintaolosuhteista aiheutuviin, lupamenettelyä koskeviin muutoksiin olisi ehkä tuonut pidikkeitä pankkien liialliselle riskinotolle. Vuonna 1985 kiihtyi myös tahti uusia ylityslupia ennen edellisen luvan määräajan päättymistä. Tämän vaikutusta pankkitarkastusviraston harkintaan olisi ehkä voitu myös arvioida.

Vuoden 1986 lokakuussa lähetetyt huomautukset liiallisista riskikeskittymistä (SPL 49 §) sekä ilman vakuutta annetuista luotoista (SPL 48.2 ja 51.2) olisi voitu tiukemmin kytkeä ylityslupien harkintaan. Erityisesti huomio kiinnittyy siihen, että pankit, jotka olivat myöntäneet liian paljon luottoja yksinomaan velallisen sitoumusta vastaan, saivat ylityslupia huomautusta seuraavina vuosina. Tiukin linjaus olisi ollut, että lainvastaisesti luottoja myöntäneet eivät olisi saaneet uusia ylityslupia lainkaan.

Lopuksi on kuitenkin toistettava, että tässä tarkastellun kaltaisen säännöstön noudattamista on vaikea valvoa. Säännöstön syntyvaiheeseen liittynyt ristiriita säännöstön sanamuodon ja esitöistä ilmenevän tavoitteen välillä ei anna riittävää tukea harkintaa käyttävälle viranomaiselle.

---

[25] Esimerkit on otettu mukaan siitä syystä, että niitä voitaisiin analogisesti hyödyntää tämän päivän ja tulevien ongelmien ennalta ehkäisemisessä. Muussa mielessä ei jälkikäteen konstruoiduilla muutosehdotuksilla ole arvoa.

10.2 Turvaavaa vakuutta ja riskikeskittymiä koskeva säännöstö ja sen valvonta

10.2.1 Kysymyksenasettelusta

Turvaavaa vakuutta ja riskikeskittymiä koskevien normien tarkastelussa on keskitytty sen arvioimiseen, miten tehokkaina säännöksiä ja niiden noudattamisen valvontaa voidaan pitää liiallisen riskinoton ennalta ehkäisemisen näkökulmasta. Johtopäätökset sijoitetaan tässä tutkimuksessa tutuksi käyneen kolmijaon puitteisiin:

– lainsäädännön tai lainsäännösten rakenteelliset vääristymät
– pankkien käyttäytyminen
– viranomaisten käyttäytyminen.

Erityisesti arvioidaan, mikä oli kunkin kolmen tekijän osuus siinä, että turvaavaa vakuutta ja riskikeskittymiä koskeva normisto menetti ennalta ehkäisevän luonteensa. Johtopäätösten tekemiseksi normistoa tarkastellaan ensisijaisesti seuraavien kysymysten valossa:

1) Minkälainen riskinotto oli lähtökohtaisesti mahdollista säästöpankeille, ja miten se poikkesi liikepankeille sallitusta riskinotosta?

2) Mikä oli säästöpankkilain lähtökohta luotonannon vakuuksissa erityisesti ajatellen vakuusriskin ja asiakasriskin välistä suhdetta?

3) Miten valvontaviranomaiset ohjeistivat ja valvonnassaan tulkitsivat turvaavaa vakuutta koskevaa normistoa?

4) Miten säästöpankit tulkitsivat turvaavan vakuuden vaatimusta?

5) Mitkä olivat keskeiset syyt, että säännöstön tulkinta väljeni ja säästöpankkien riskinottomahdollisuuksia alettiin tulkita liikepankkien riskinottoa koskevien normien tapaan huolimatta turvaava vakuutta koskevan normin voimassaolosta?

6) Miten tuomioistuinlaitos on tulkinnut turvaavaa vakuutta koskevaa säännöstä, ja miten tulkintaa voidaan perustella lainsäädännön tavoitteiden ja riskinoton ennalta ehkäisemisen näkökulmasta?

7) Mitkä olivat riskikeskittymäsäännöstön tulkinnan lähtökohdat lainsäätäjän, pankkien, valvojien ja tuomioistuinten osalta?

8) Mikä oli vakavaraisuuden ja vakuuksien rooli säännöstön tulkinnassa?

9) Mitkä olivat keskeiset syyt, että riskikeskittymänormisto menetti ennalta ehkäisevän luonteensa?

Tarkastelun ulkopuolelle jätetään turvaavista vakuuksista mm. eri vakuuslajien ja niiden turvaavuuden yksityiskohtainen arviointi sekä yksittäisten vakuuksien luottopäätöskohtainen tarkastelu. Tarkastelun painopiste on periaatteellisissa linjauksissa, joiden mukaisesti turvaavuus on määritelty. Riskikeskittymänormiston osalta huomiota ei kiinnitetä esim. asiakaskokonaisuuden määrittämiseen, vaan painopiste on vakavaraisuutta vaarantavan tai liiallisen keskittymän arvioinnin lähtökohdissa ja sen arvioinnissa, mikä merkitys vakuuksilla oli keskittymän liiallisuutta arvioitaessa.

10.2.2 Säännöstön keskeiset piirteet

10.2.2.1 Turvaava vakuus

(a) Lainsäännöstö

Lainsäätäjän asennetta säästöpankkien toimintaan on ensimmäisestä säästöpankkiasetuksesta (1895) alkaen leimannut halu rajoittaa – ja samalla turvata – säästöpankkien riskinottoa vastapainona omien pääomien vähäisyydelle. Tästä, liikepankeista poikkeavasta peruspiirteestä, luovuttiin lopullisesti vasta talletuspankkilain voimaantultua vuoden 1991 alusta, vaikka lainsäädäntöä alettiinkin muuttaa tähän suuntaan jo vuoden 1969 pankkilakien yhteydessä.

Turvaavaa vakuutta koskevalla termillä määriteltiin paikallispankkien antolainauksen lähtökohta vuoden 1969 pankkilainsäädännön uudistuksen yhteydessä.[26] Sanamuoto oli voimassa aina talletuspankkilain voimaantuloon saakka. Säännöksen mukaan (SPL 48 § ja 51 §):

---

[26] Turvaavaa vakuutta koskevaa perusvaatimusta lievennettiin vuoden 1969 lainsäädäntöuudistuksen yhteydessä sallimalla vakavaraisille henkilöille ja yhteisöille luoton antaminen ”pelkästään luotonsaajan sitoumusta vastaan”.

Vastaava vakuuslievennys hyväksyttiin säästöpankin antamiin takauksiin vuonna 1978 (31.8.1978/680). Vuonna 1982 (9.7.1982/543) hyväksyttiin säännös, että vakuusvaatimuksia ei sovelleta pankin yli 90-prosenttisesti omistamalle kiinteistöyhtiölle antamien luottojen vakuuksiin.

Säästöpankki saa antaa luottoa ainoastaan turvaavaa vakuutta vastaan (48.1).

Säästöpankki saa kuitenkin antaa vakavaraisille henkilöille ja yhteisöille luottoa pelkästään luoton saajan sitoumusta vastaan yhteensä enintään puolta pankin omasta pääomasta vastaavan määrän. Samalle henkilölle annettu tällainen luotto ei saa ylittää pankkitarkastusviraston pankille vahvistamaa määrää (48.2).

Säästöpankki saa antaa takauksia ainoastaan turvaavaa vakuutta vastaan (51).

Turvaavan vakuuden käsitteen on säädöstasolla sanottu olevan ongelmallinen, ellei suorastaan harhaanjohtava.[27] Käsitettä ei ole täsmällisesti määritelty laissa tai sen esitöissä eikä myöskään pankkitarkastusviraston tai säästöpankkitarkastuksen ohjeissa. Käsitteen tulkitsemiseksi on kiinnitettävä huomiota säännöksen perustana oleviin tavoitteisiin ja itse säännöksen tarkoitukseen sekä siihen, miten säästöpankkilaki oli rakennettu.

Vuoden 1969 pankkilainsäädäntöä valmistelleen komitean mietinnöstä käy ilmi, että säästöpankkien luotonannon vakuusvaatimusten peruslähtökohtia ei ole ollut tarkoitus muuttaa, vaan yksinkertaistaa säännöksiä ja tuoda joustavuutta luotonannossa vaadittavien vakuuksien sisältöön.[28] Mietinnössä todetaan:

Luoton vakuuksia koskevat säännökset on komitean ehdotuksessa otettu SPL:iin ja OPL:iin samansisältöisinä ja ne pohjautuvat vo SPL 27 §:ään. Vo SPL:n säännöksiä on kuitenkin huomattavasti yksinkertaistettu. Pykälän ensimmäisessä momentissa esitetään pääsääntönä, että luottoa annetaan vain vakuutta vastaan. Vakuuden laadusta ehdotetaan määrättäväksi vain, että vakuuden tulee olla turvaava, mikä määräys joustavampana korvaa vo SPL 27.1, 5:n sisältämät vakuuden laatua koskevat pääsäännöt.

Turvaavien vakuuksien käsitteen tulkinnalle kannattaakin hakea viitteitä ennen vuotta 1970 voimassa olleista säännöksistä. Turvaavaa vakuutta koskevat säännökset ennen vuotta 1970 (vuoden 1939 SPL 27 §) oli rakennettu siten, että laissa määriteltiin, minkälaisia vakuuksia vastaan pankki sai myöntää luottoja ja mikä oli enimmäisraja ei-turvaavina pidettyjä vakuuslajeja vastaan annetuilla luotoilla.

Sallittua oli myöntää luottoja vain kiinteistökiinnitystä, käteispanttia tai ominaistakausta vastaan. Irtaimistokiinnitys sai olla vakuutena vain muun turvaavan vakuuden lisänä tai silloin kun oli kyse pankin oikeuden suojelemisesta. Käteispanttia ja ominaistakausta (omavelkainen takaus) sekä vekseliä vastaan myönnettyjen luottojen määrä oli rajoitettu enintään 50 %:iin talletuksista (”säästöönpanijain saamisista”) ellei säästöpankkitarkastus erityisistä syistä myöntänyt poikkeusta. Takausta vastaan myönnetyis-

---

[27] Ongelmallisena käsitettä on pidetty mm. useissa säästöpankkiryhmän vahingonkorvausoikeudenkäynneissä.

[28] KM 1967:A8 s. 47. Ks. myös HE 53/1969 s. 21.

tä luotoista tuli velallisen ohella olla vastuussa vakavarainen yhteisö tai kaksi täysin vakavaraista henkilöä.

Vuoden 1931 säästöpankkilain esitöistä käy ilmi, miksi luotonannon vakuudet määriteltiin nimeämällä hyväksyttävät vakuuslajit[29] ja asettamalla prosenttirajat vakuudettomille luotoille tai ei-turvaavina pidettyjä vakuuksia vastaan myönnetyille luotoille. Säästöpankin omien varojen vähäisyyden takia tallettajien saamiset pyrittiin turvaamaan sillä, että ”säästöpankin varojen sijoituksessa vahingonvaara koetetaan saada mahdollisimman pieneksi ja tätä varten tulisi säästöpankin myöntämän luoton vakuutena niin suuressa määrin kuin mahdollista olla *pätevä reaalivakuus”*. Koska säästöpankit olivat erityisesti maaseudulla myöntäneet luottoja runsaasti takuita vastaan ja vähemmän esim. kiinnitysvakuutta vastaan, lakiin haluttiin ottaa ”säästöönpanijain turvallisuutta silmällä pitäen” sellaiset määräykset, että säästöpankit saatiin sijoittamaan varojaan selkeästi enemmän kiinnitys-lainoihin.

Turvaavilla vakuuksilla, joina pidettiin ensisijaisesti reaalivakuuksia, pyrittiin täten eliminoimaan asiakasriskistä johtuvat mahdolliset luottotappi-ot. Eliminointi katsottiin saavutettavan edellyttämällä, että vakuusriskiä ei lähtökohtaisesti oteta. Niissä tapauksissa, joissa laki salli rajoitetun vakuusriskin oton, tämä rajattiin niin pieneksi, että säästöpankin omat varat – vaikka vähäisetkin – tulisivat riittämään tästä aiheutuvien luottotappioiden kattamiseen. Takauksia ei lähtökohtaisesti voitu pitää turvaavuudeltaan reaalivakuuksien veroisena. Tämä käy ilmi mm. vuoden 1931 ja 1939 säästöpankkilaeista, joiden mukaan omavelkaisten takausten kokonaismäärä oli ensiksikin rajattu ja toiseksi tällaisella lainalla tuli lisäksi olla vakavarai-sen yhteisön tai kahden täysin vakavaraisen henkilön antama erillinen ta-kaus.

Tämän tarkempaa johtoa turvaaviin vakuuksiin ei vanhojenkaan säästöpankkilakien pohjalta saada. Mm. turvamarginaalin suuruuteen ei voida laista tai sen esitöistä saada johtoa, ellei sellaisena pidetä vuoden 1969 lain säännöstä, jonka mukaan siirrettävien, irtisanomattomien kuoletus-lainojen vakuuksiksi hyväksyttiin kiinteistökiinnityksiä enintään 60 % niiden käyvästä arvosta. Johtoa ei saada sen takia, että lainsäätäjän tarkoituksena oli linjata periaatteet, joihin turvaavia vakuuksia koskevalla vakuuspakkonor-milla pyrittiin. Lainsäätäjä ei edes pyrkinyt yksityiskohtaisesti säätämään, miten nämä periaatteet tuli toteuttaa. Säännöksen noudattamisen valvonta ja tarvittaessa myös tulkintaa koskevien ohjeiden antaminen jäi valvontavi-

[29] HE 53/1930 s. 5–6.

ranomaisen tehtäväksi lainsäätäjän ja viranomaisen välisen työnjaon mukaisesti.[30]

Säästöpankkeja koskevassa lainsäädännössä korostuu siis vakuuspakkonormin edellyttämä vakuusriskin eliminointi (SPL 48.1 § ja 51.1 §) tai sen rajaaminen (SPL 48.2 ja 51.2) sekä vakuusriskin lähtökohtainen erottaminen asiakasriskistä. Vakuusriskin eliminointivelvollisuus ei säästöpankeilla ainakaan lähtökohtaisesti riippunut arvioidun asiakasriskin suuruudesta – asiakasriskin vähäisyydestä. Sen sijaan liikepankeille lainsäätäjä jätti mahdollisuuden ottaa huomioon asiakasriskin suuruus liikepankin tehdessä päätöstä kutakin asiakasta koskevasta hyväksyttävästä vakuusriskin määrästä. Huolellisen pankkitoiminnan lähtökohtana on riskinoton pitäminen pankin kantokyvyn (vakavaraisuus, maksuvalmius) rajoissa. Säästöpankkien riskinotto oli kuitenkin rajattu tätä tiukemmin, koska lainsäätäjä halusi tasapainottaa epäsuhtaa, joka johtui säästöpankkien liikepankkeja alhaisemmasta vakavaraisuudesta.

(b) Oikeuskirjallisuus

Myös oikeuskirjallisuudessa on turvaavan vakuuden problematiikkaa käsitelty varsin vähän. Silti käsite täsmentyy oikeuskirjallisuuden avulla.

Nymanin mukaan[31] kaiken säästöpankkiluotonannon periaatteellisena edellytyksenä oli, että niin luoton pääoman kuin koronkin maksamisesta asetetaan täysin turvaava vakuus. Nymanin kommentaariteokset koskivat ennen vuotta 1970 voimassa olleita säästöpankkilakeja. Hänen mukaansa ns.

---

[30] Valvontaviranomaisten velvollisuutta antaa tarkempia ohjeita tilanteessa, jossa lain säännös itsessään on epämääräinen, painotetaan myös komiteanmietinnössä Kreditmarknadens struktur och funktionssätt, Koncentrationsutredning II. SOU 1968:3. Mietinnössä arvioidaan käsitteiden ”betryggande” ja ”fullgod” välisiä eroja. Ruotsin vuoden 1968 pankkilainsäädännössä edellytettiin liikepankkien luotonannossa vakuutta, ”som av bolaget (dvs. banken) prövas betryggande”, kun taas säästöpankkien luotonannolla tuli olla vakuus, joka määriteltiin termillä ”fullgod säkerhet”. Mietinnön mukaan turvaavuudelle ei voi määritelmällisesti antaa sisältöä, koska sitä ei ole määritelty enempää laissa kuin sen esitöissäkään. Kun näin on, tulee pankkitarkastuksen antaa omat ohjeensa siitä, mikä on korkein hyväksyttävä riskitaso. Nämä ohjeet yhdessä tapauskohtaisesti määritettävän riskiarvioinnin kanssa olisivat teoreettinen peruste pankkien liikkumavaralle turvaavan vakuuden riittävyyden (betryggande) määrittämisessä. (s. 197.)

Todettakoon tässä yhteydessä, että Ruotsin tuolloisessa lainsäädännössä liikepankeille asetetun turvaavan vakuuden vaatimuksen ei ole tulkittu tarkoittavan täysin riskitöntä tai lähes riskitöntä luotonantoa. SOU 1968:3 s. 195–197. Tästä ei kuitenkaan voi tehdä sitä johtopäätöstä, etteikö Suomessa olisi säästöpankkien luotonannon turvaavan vakuuden vaatimusta tullut tulkita niin, että se tarkoittaa lähtökohtaisesti asiakasriskistä riippumatonta vakuusriskin eliminointivelvollisuutta. Ruotsin lainsäädännössä omaksutut termit, betryggande ja fullgod, vaikuttavat onnistuneemmilta kuin meillä omaksuttu linja.

[31] *Nyman* 1962 s. 123–128.

avoin luotto, eli luotto, joka annetaan vain päävelallisen velkasitoumusta vastaan ilman muuta vakuutta, kuin mitä hänen henkilönsä varallisuusoikeudellisessa mielessä edustaa, saattoi tulla kysymykseen vain poikkeustapauksessa eli valtiolle, kunnalle ja vastaaville riskittömiksi katsotuille tahoille myönnetyissä luotoissa.

Erma ja Koski taas lähtevät siitä, että lain vaikenemisesta huolimatta turvaavan vakuuden käsite on sellainen, että ”sille käytännön pankkitoimintaa harjoittavien piirissä osataan antaa oikea sisältö”.[32] Kirjoittajat tarkastelevat yksinomaan vakuuksien riittävyyden eli turvaavuuden konkreettisia rajoja ja pelisääntöjä, joita vastaan nämä rajat tulisi määrittää. Kirjoittajien näkemyksistä voidaan tehdä ainakin se johtopäätös, että vakuuden arvossa tulee huomioida arvojen heilahteluista ja muista vastaavista tekijöistä johtuvat riskit. Toisin sanoen, turvaava vakuus edellyttää turvamarginaalia vakuuden käyvän arvon ja vakuusarvon välille – kirjoittajat puhuvat vakuuden ja luoton välisestä marginaalista. Turvamarginaalin suuruuteen kirjoittajat saavat ”eräänlaista johtoa” aiemmin mainitusta, SPL 48.3 §:n mukaisesta 40 %:n turvamarginaalista eräiden kiinnitysvakuuksia vastaan annettujen luottojen suhteen. Kirjoittajat pitävät takausvakuutta turvaavana, jos takaajat ovat vastuukykyisiä. He eivät kuitenkaan määrittele vastuukykyisyyden kriteereitä.

Havansi käsittelee kirjassaan *Luotto-oikeus, yleiset perusteet* pankkitoiminnassa annettujen luottojen vakuuksia.[33] Hän katsoo, että vakuudet ovat luottotappioiden varalta tehtäviä oikeudellisia järjestelyitä, erotuksena taloudellisfaktisista järjestelyistä. Tässä Havansin voidaan katsoa viittaavan aiemmin esitettyyn luottoriskin kahteen ulottuvuuteen, vakuusriskiin ja asiakasriskiin.[34]

Paikallispankkien turvaavaa vakuutta koskeva säännöstö on Havansin mukaan esimerkki lakisääteisestä vakuuspakkojärjestelystä, joka esiintyy erityisesti sellaisissa tilanteissa, ”joissa lainsäätäjä on katsonut luottotappioriskin minimoimisen erityisen tärkeäksi siksi, että luotonantopäätöksen tekijä on tällöin lainaamassa (ei-juridisesti puhuen) ei niinkään omia varojaan kuin muualta tulleita, haltuunsa turvallisesti sijoitettavaksi uskottuja varoja”. Havansin käsityksestä on syytä todeta, että perustelu ei selitä, miksi liikepankeille ei asetettu lakisääteistä vakuuspakkoa. Kysymys onkin ennen kaikkea siitä, että paikallispankkien lakisääteisellä vakuuspakolla ja muilla luotonantoa rajoittavilla säädöksillä on alunperin haluttu tasapainottaa sitä

---

[32] *Erma–Koski* 1985 s. 329.

[33] *Havansi* 1984 s. 289–396.

[34] Taloudellisfaktisiin järjestelyihin Havansi lukee mm. asiakkaan maksukyvyn ja taloudellisen tilanteen arvioimiseen tähtäävät selvitykset, mm. yritystutkimuksen, ennen luottopäätöksen tekemistä.

riskiä, joka johtuu paikallispankkien omien pääomien vähäisyydestä liikepankkien omiin pääomiin verrattuna.

Myös Havansi korostaa vakuuden riittävyyden arvioinnissa eri riskitekijöiden huomioon ottamista. Havansin mukaan pantin arvioinnissa on ”olennaista – paitsi nykyarvon[35] tuntemus – osata riittävällä varovaisuudella ennakoida objektin tulevaa hintakehitystä, silmällä pitäen luoton erääntymisen ajankohtaa eli ajankohtaa, jolloin vakuus ehkä joudutaan realisoimaan eli yleensä panttivakuus myymään (ns. aikariski)”. Riittävää turvamarginaalia edellyttää Havansin mukaan myös realisointiriskin huomioon ottaminen.

”Luottolaitoskäytännöstä saatujen kokemusten perusteella” Havansi esittää ohjeellisina vakuusarvoprosentteina seuraavia vakuusarvoja:

* pankkitalletukset 95–100 %
* pörssiobligaatiot 85–90 %
* asunto-osakkeet 60–80 %
* pörssiosakkeet 60–80 %
* muut osakkeet 50 %
* omakotikiinteistöt 60–80 %
* muut kiinteistöt 60 %
* vuokraoikeus rakennuksineen 60 %
* irtaimistokiinnitys 40 %
* alukset, autot in casu.

Havansi arvioi myös turvaavan vakuuden laiminlyömisen seurauksia:

> *Vakuuspakkonormeista on yleisesti todettavissa, että niissä ei useinkaan ole säännöstä siitä, mitä seuraamuksia on normin rikkomisesta (= luoton antamisesta ilman normin edellyttämää turvaavaa tms. vakuutta). Säännösten vaietessakin on ilmeistä, että vahingonkorvaussanktio luottotappion aiheutuessa kohtaa sitä henkilötahoa, joka rahoituslaitoksen edustajana on tehnyt (tai muuten myötävaikuttanut) norminvastaisen luottopäätöksen, ks. esim. SPL 113.1 §. Itse luottosopimus sen sijaan ei liene mitätön, paitsi nähtävästi tilanteessa, jossa luotonsaaja tiesi tai hänen olisi pitänyt tietää järjestelyn olevan lainvastainen.*

Reaalivakuuden vakuusarvon määrittämisen perusteita on käsitellyt myös Seppo Kylmänen Suomen Lakimiesliiton järjestämällä, rahoitus- ja

---

[35] Nykyarvolla Havansi tarkoittanee pantin arvioitua arvoa arviointihetkellä riippumatta siitä, millä perusteella arvo on määritelty, ja ennen kaikkea riippumatta pantin arvoon liittyvistä tulevaisuuden tuotto-odotuksista. Taloustieteessä nykyarvo tarkoittaa tulevaisuudessa suoritettavien maksujen arvoa tarkasteluhetkellä. Nykyavo lasketaan diskonttaamalla tulevat maksut nykyhetkeen. Diskonttauksessa käytettävä laskentakorko vaikuttaa nykyarvon suuruuteen. Mitä suurempi laskentakorko, sitä pienempi nykyarvo. Taloustiedon Taloussanasto 1989 s. 155–156.

vakuuskysymyksiä käsitelleellä kurssilla vuonna 1976.[36] Kylmänen edusti tilaisuudessa Osuuspankkien Keskuspankkia, joten hänen kannanottojaan suuntaa-antavista vakuusarvoista lienee myös pidettävä Osuuspankkien Keskuspankin näkemyksinä hyvän pankkitavan mukaisista vakuusarvoista. Kylmänen esitti ohjeellisina vakuusarvoina edellä Havansin näkemysten yhteydessä esitettyjä prosenttilukuja.[37] Myös Kylmänen katsoi, että vakuusarvon määrittämisessä tulee ottaa huomioon vakuuden käypä arvo, realisointiriski ja aikariski. Pankkitoiminnalta edellytettävä varovaisuus ei Kylmäsen mukaan oikeuta ottamaan esim. inflaatio-odotukseen perustuvaa hinnannousuarviota huomioon. Kylmänen arvioi takausvakuuden yhteydessä takaajien vastuu- ja maksukyvyn selvittämistä ja toteaa pääsääntönä olevan pidättyväinen suhtautuminen luonnollisten henkilöiden suuriin takausvastuisiin samoin kuin yksityisoikeudellisten oikeushenkilöiden takauksiin. Sen sijaan julkisoikeudellisten oikeushenkiöiden takausta pidetään hänen mukaansa yleensä täysin turvaavana.

Jartelan, Kurkisen ja Petäjistön toimittama teos *Vakuuskäsikirja* vahvistaa sitä kirjallisuudessa esiintyvää kantaa, että turvaavan vakuuden yksityiskohtainen sisältö on jäänyt pitkälti yleisen pankkitavan varaan.[38] Jartelan ym. mukaan täsmällisen sisällön antaminen on mahdotonta jo senkin vuoksi, että eri vakuuslajit eroavat huomattavasti toisistaan. Kuitenkin myös tässä teoksessa lähdetään siitä, että reaalivakuudet on yleensä katsottu turvaavaksi silloin, kun vakuuden ja luoton väliin jää kohtuullinen marginaali, joka toimii puskurina vakuuden arvonalennuksia ja muita riskitekijöitä vastaan. Kirjoittajien mukaan ”keskeistä kaikissa tapauksissa on, että velallisen maksuhäiriötilanteessa turvaavalla vakuudella pystytään kattamaan uhkaava luottotappio”. Tästä lauseesta ei voi tehdä sitä johtopäätöstä, että turvaavaa vakuutta määritettäessä tulisi myös ottaa huomioon maksuhäiriön todennäköisyys.

Simo Kärävä on Matti Ylöstalon Juhlajulkaisuun kirjoittamassaan artikkelissa *Pankkiluottojen vakuuksien kehityspiirteitä; Luottoriskit ja vakuudet* tarkastellut lyhyesti eri pankkiryhmien vakuussäännöksiä.[39] Artikkelissa käsitellään pankkien luotonannon varmuutta, mm. yritystutkimuksen merkitystä yritysten toiminnan kehitysnäkymien arvioinnissa sekä eräiden vakuuksien oikeudellista ja taloudellista turvaavuutta. Artikkeli ei tuo olennaista uutta yllä esitettyyn kirjallisuuskatsaukseen, mutta siitä käy ilmi paikallispankkien ja liikepankkien vakuussäännösten eroavuus. Ennen muuta siitä käy ilmi, miksi liikepankkien antolainauksen vakuuksista ei ollut

---

[36] *Kylmänen* 1976 s. 87–94. Esitelmäartikkeli Vakuuksien arviointi teoksessa Rahoitus- ja vakuuskysymyksiä.

[37] *Kylmänen* 1976 s. 94. Havansi viittasikin esityksessään juuri Kylmäseen.

[38] *Jartela – Kurkinen – Petäjistö* 1982 s. 34.

[39] *Kärävä:* J.J. Ylöstalo 1987 s. 249–258.

erillistä säännöstä. Takausvakuutta ei Käräväkään pidä reaalivakuuden veroisena lukuun ottamatta julkisen vallan antamia takauksia.

Antti Riihimäen toimittamassa kirjassa *Luotot ja vakuudet* on tarkasteltu käytännönläheisesti vakuuksien merkitystä, turvaavan vakuuden käsitettä sekä eri vakuuksien vakuusarvojen määrittämisperusteita.[40] Kirja on toimitettu vuonna 1993, jolloin säästöpankkilaissa ei enää ollut turvaavaa vakuutta koskevaa säännöstä. Vastaava säännös oli ainoastaan kiinnitysluottopankkilaissa. Kirjoittajat toteavat, että vakuutta voidaan pitää turvaavana vain, jos se luotonantotoiminnassa hankitun kokemuksen mukaan määränsä, laatunsa ja muiden ominaisuuksiensa puolesta on omiaan turvaamaan luoton täysimääräisen takaisinmaksun korkoineen ja muine ehtoineen. He täsmentävät turvaavuuden arviointiperiaatteita toteamalla mm. seuraavaa:

– Vakuudeksi tarjottua kiinnitystä paremmalla etuoikeudella muiden velkojien hallussa olevien kiinnitysten pääomiin on ehdottomasti huomattava lisätä niille samalla etuoikeudella suoritettava korko. Arvioinnissa on lisäksi otettava huomioon, että hintataso saattaa vastaisuudessa alentua ja että pakkorealisaatiossa saatava hinta kokemuksen mukaan usein jää kohteen senhetkistä käypää arvoa alhaisemmaksi. Vasta kun tarjotun vakuuden arvo nämä seikat huomioon ottaen on riittävä, voidaan vakuutta pitää turvaavana.

– Turvaavalta vakuudelta onkin eräänä keskeisenä ominaisuutena edellytetty tietynlaista marginaalia, ”varmuusväliä”. Sillä tarkoitetaan vakuuden käyvän arvon ja sitä pienemmän luoton määrän väliin jäävää riittävän suurta riskivaraa, joka toimii puskurina vakuuden arvonalennuksia ja muita luotonantajan asemaa heikentäviä seikkoja vastaan. Vakuusarvostuksen lähtökohtana saa olla enintään vakuuskohteen arviointiajankohdan varovainen käypä arvo, jota alentavina seikkoina on otettava huomioon ainakin aikatekijä ja realisointiriski.

– Aikatekijä on huomioitava siinä mielessä, että ajan kuluminen saattaa vaikuttaa vakuuskohteen arvoa alentavaan suuntaan. Toisaalta on pidettävä periaatteena, että uskottua tai uskoteltua tulevaisuudessa tapahtuvaa vakuuskohteen hinnannousua ei ole terveellistä etukäteen laskea mukaan vakuuskohteen hinta-arvioon. Jos menettelisit näin, siirtäisit samalla luotonantajana itsellesi riskin sopijakumppanisi mahdollisesti hyvinkin keinotteluluonteisen liiketoiminnan epäonnistumisesta.

---

[40] *Riihimäki* 1993 s. 56–114.

– Realisointiriskinä tulee ottaa huomioon tarjotun vakuuden laadusta ja realisointitavasta johtuvat vakuuden arvoa alentavat seikat, kuten kiinteistön kohdalla pakkohuutokauppamenettelyn epäedullisuus.

Kirjoittajat viittaavat lisäksi pankkitarkastusviraston 1990-luvun alussa julkaisemaan tiedotteeseen,[41] joka kirjoittajien mukaan tukee heidän näkemyksiään pantin arvioimisen perusteista. Tiedotteessa pankkitarkastusvirasto oli täsmentänyt, minkälaisin periaattein arvoituja vakuuksia voidaan pitää turvaavina. Mm. kiinteistö- ja laitoskiinnityksen sekä asunto-osakkeiden turvaavana vakuusarvona voidaan pitää 60 %:a niiden käyvästä arvosta. Yrityskiinnitykset voitiin lukea turvaavaksi vakuudeksi vain poikkeustapauksessa.

Tuoretta oikeuskirjallisuutta edustaa Erik Hjeltin lisensiaatintutkimus *Luottotappiovastuusta; Erityisesti säästöpankin johdon henkilökohtaisesta korvausvastuusta pankin luotonannossa*.[42] Hjelt katsoo, että Suomessa ei pankeille ole asetettu lakimääräistä vakuuspakkoa[43] edes vanhan säästöpankkilain voimassa ollessa. Hjelt perustelee kantaansa mm. sillä, että säästöpankkilain 48.1 §:n määritelmä – luottoja voidaan myöntää vain turvaavaa vakuutta vastaan – poikkeaa muissa laeissa olevista vakuutta koskevista määritelmistä. Hän vertaa säännöstä mm. vakuutuslainsäädännön sekä obligaatiolainoja koskeviin säännöksiin. Edelleen hän katsoo, että ”lakimääräinen vakuusvaatimus, niissä tapauksissa, joissa sitä on rajoitetusti käytetty, on Suomen pankkilainsäädännössä ollut poikkeussäännöksen asemassa. Milloin lainsäädännössä on katsottu aliarvostuksen edellyttäminen tarpeelliseksi, on siitä vielä erikseen säädetty.” Hjeltin mukaan säästöpankkilain turvaavaa vakuutta koskeva perussäännös olisi tullut säätää muotoon ”pankin luottotoiminnan tulee olla vakuuksin turvattu”, mikäli säästöpankeille olisi haluttu asettaa esim. eläkesäätiö- ja obligaatiolain mukainen velvollisuus sijoittaa varat turvaavasti.

Tässä tutkimuksessa on omaksuttu Hjeltin kannasta poikkeava kanta lakisääteisen vakuuspakkonormin olemassaolosta säästöpankkilaissa vuoteen 1991 saakka. Hjeltin kanta on ristiriidassa säästöpankkilain perustavoitteiden ja lain rakenteen kanssa. Eläkesäätiölain perusteella tehdyt johtopäätökset turvaavaa vakuutta koskevan säännöksen sanamuodosta eivät selitä, miksi myös kiinnitysluottopankkilain turvaavan vakuuden vaatimus ilmaistiin säästöpankkilain mukaisesti.

Kiinnitysluottopankkilain 39 §:n mukaan kiinnitysluottopankki saa antaa luottoa ainoastaan kiinnitystä tai muuta turvaavaa vakuutta vastaan, paitsi milloin lainanottajana on valtio, kunta, kuntainliitto tai seurakunta.

---

41 Tässä tutkimuksessa on jäänyt avoimeksi, mistä tiedotteesta on kysymys.
42 *Hjelt* 1996.
43 *Hjelt* 1996 s. 107–111.

Pykälän toisessa momentissa rajoitetaan muiden kuin kiinnitysvakuutta vastaan annettavien luottojen määrä ”yleensä enintään 25 %:iin” luotonannosta. Säästöpankkilain ja kiinnityspankkilain mukaiset vakuusvaatimukset eroavat toisistaan siinä, miten paljon vakuuksina voidaan käyttää muita turvaavia vakuuksia kuin kiinnityksiä, sekä siinä, miten paljon voidaan myöntää luottoa ilman mitään vakuutta. Perusvaatimuksessa, vakuusriskin eliminointilähtökohdassa ja vakuuspakkovaatimuksessa ne eivät mielestäni eroa.[44]

Tässä tutkimuksessa on päädytty tulkintaan, jonka mukaan sanamuoto ”säästöpankki saa antaa luottoa ainoastaan turvaavaa vakuutta vastaan” tarkoittaa, että luotolla tulee olla vakuusriskin näkökulmasta turvaavat vakuudet. Se ei tarkoita esimerkiksi asiakasriskin näkökulmasta riittävien vakuuksien vaatimusta. Kiinnitysluottopankkien antolainauksessa on yleisesti noudatettu (täysin) turvaavien vakuuksien lähtökohtaa, kun sen sijaan säästöpankkien käytäntö on erkaantunut vakuusriskin perusteella määritellyistä turvaavista vakuuksista.

Hjeltin kanta vastaa säästöpankeissa yleisesti omaksuttua näkemystä turvaavia vakuuksia koskevan normin tulkinnasta.[45]

(c) Johtopäätökset

Keskeisinä johtopäätöksinä vuoden 1969 säästöpankkilain turvaavaa vakuutta koskevista säännöksistä ja säännöksen tulkinnasta on tässä tutkimuksessa päädytty seuraaviin näkökohtiin:

– Kysymyksessä oli vakuuspakkonormi, jota tuli lähtökohtaisesti noudattaa riippumatta siitä, miten pienenä pidettiin luotonantoon kokonaisuudessaan, esimerkiksi asiakasriskin (asiakkaan maksukyky, vakavaraisuus, kannattavuus) näkökulmasta, liittyvää riskiä.

---

[44] Tosin kiinnitysluottopankkilain mukaan kiinnitysluottopankki määritellään osakeyhtiöksi, jonka tarkoituksena on etupäässä obligaatiolainoina hankituista varoista myöntää pitkäaikaisia kuoletuslainoja *pääasiassa joko kiinnitysvakuutta vastaan tai valtiolle, kunnille, kuntainliitoille ja seurakunnille.*

On mahdollista, että esim. Skopin tiukempi suhtautuminen kiinnitysluottopankkien vakuussäännöksiin on johtunut tästä säännöksestä, jossa linjataan kyseisen rahoituslaitostyypin toiminnan lähtökohdat. Tästä huolimatta on tässä tutkimuksessa katsottu, että kiinnitysluottopankkilain ja säästöpankkilain säädöksiä turvaavasta vakuudesta tulee lähtökohdiltaan tulkita samoin perustein.

Vakavaraisuuden vaarantamisen näkökulmasta on mielenkiintoista myös se, että kiinnitysluottopankeilta edellytettiin liikepankkien tapaan 4 %:n vakavaraisuutta huolimatta turvaavaa vakuutta koskevista säännöksistä, kun säästöpankkien vakavaraisuusvaatimus oli 2 %.

[45] Hjelt toimi pankinjohtajana Oulun Aluesäästöpankissa ennen pankin yhdistymistä Suomen Säästöpankkiin ja sittemmin Omaisuudenhoitoyhtiö Arsenal Oy:n palveluksessa.

– Lainsäätäjä ei halunnut täsmentää turvaavan vakuuden yksiselitteisiä rajoja luotonannon joustavuuden ylläpitämiseksi. Aiemman säästöpankkilain peruslähtökohta turvaavista vakuuksista ei kuitenkaan muuttunut vuoden 1969 säästöpankkilaissa. Mahdollisuuksia myöntää rajoitetusti luottoja ilman turvaavia vakuuksia lisättiin vuoden 1969 säästöpankkilaissa.

– Pankkivalvontaviranomaisten vastuulle jäi turvaavan vakuuden käsitteen täsmentäminen ja lain noudattamisen valvonta. Ensisijainen vastuu vakuuksien riittävyydestä ja lain edellyttämästä turvaavuudesta oli kuitenkin pankin omilla hallintoelimillä. Vastuu tuli kuitenkin kantaa lain säännöksen asettamissa rajoissa, ei sen vastaisesti.

– Turvaavan vakuuden arvioinnissa yksittäistilanteissa oli lähtökohtana pidettävä vakuusriskin ja asiakasriskin erillään pitämistä. Vakuusarvojen turvaavuutta tuli arvioida vakuusriskin, ei asiakasriskin näkökulmasta. Tosin eräiden vakuuslajien, kuten takausvakuuden ja yrityskiinnityksen, arvostamisessa joudutaan ottamaan huomioon asiakasriskiin liittyviä tekijöitä. Vakuusriski tuli arvioida vakuuden hypoteettisessa realisointitilanteessa.

– Yksiselitteistä tulkintaa turvaavalle vakuudelle ei voida antaa. Se voidaan kuitenkin määritellä tietyistä lähtökohdista käsin. Turvaavuuden rajojen määrittämiseen saadaan johtoa oikeuskirjallisuudessa esitetyistä periaatteista, mm. eroista reaalivakuuksien ja henkilö(takaus)vakuuksien turvaavuuden välillä sekä turvamarginaalin huomioon ottamisesta reaalivakuuden turvaavuuden varmistamiseksi.

– Turvaavien vakuuksien tulee ensisijaisesti rakentua turvaavina pidetyille reaalivakuuksille ja pankkitakaukselle tai julkisyhteisöjen takaukselle. Muita takausvakuuksia sekä irtaimisto- ja yrityskiinnityksiä pidetään lähtökohtaisesti ei-turvaavina vakuuksina, ja niitä tulee käyttää ensisijaisesti täytevakuuksina.

– Lainsäätäjän tavoitteiden ja peruslähtökohtien vastainen tulkintalähtökohta eli vakuuspakkovelvollisuuden laiminlyönti sekä turvamarginaalin laiminlyönti osoittavat huolimattomuutta, jota lähtökohtaisesti voidaan pitää indisiona päätökseen osallisten vahingonkorvausvastuusta.

– Mahdollisuus antaa luottoa vakavaraiselle henkilölle pelkästään luotonsaajan sitoumusta vastaan ei ole merkinnyt vakuuspakkovaatimuksesta luopumista, vaan sen lieventämistä laissa mainituissa erityistapauksissa.

Oikeuskirjallisuudesta ei ole saatavissa johtoa vakavaraisen henkilön täsmällisistä kriteereistä. Ei myöskään ole saatavissa selvää kantaa, onko tässä ryhmässä koko luoton oltava ilman vakuutta vai voidaanko vakuusvajeellista osaa katsoa tätä normia vastaan. Säännöksen täsmällisemmälle tulkinnalle on haettava johtoa valvontaviranomaisten kannanotoista.

Johtopäätöksiä on syytä täsmentää sikäli, että turvaavaa vakuutta koskeva säännös ja sen perusteella tehty tulkinta ottaa huomioon turvamarginaali ei tarkoita sitä, että säästöpankkien olisi tullut kyetä varautumaan ennalta arvaamattomiin vakuuden arvoon liittyviin riskeihin. Esimerkkinä voidaan ottaa maatamme 1990-luvulla kohdannut poikkeuksellisen syvä lama, joka johti suuriin ongelmiin kokonaisilla toimialoilla. Lamaan liittyneitä vakuusarvojen romahduksia ja osin tästä seuranneita luottotappioita ei olisi ollut mahdollista kokonaan välttää, mutta lainsäätäjän tavoitteista lähtevällä vakuuspakkonormin tulkinnalla luottotappiot olisivat jääneet pienemmiksi. Myös korkein oikeus on Siltapankin kanteesta antamassaan päätöksessä katsonut, että (liike)pankin tulee luotonannossaan varautua taloudellisissa oloissa tapahtuviin muutoksiin, kuten vakuuksien arvojen alenemiseen ja valuuttakurssien muutokseen. Sen sijaan KKO piti sovitteluperusteena taloudellisen laman keston ja syvyyden ennalta-arvaamattomuutta.

(d) Skopin yritysrahoituksen käsikirja ja turvaavat vakuudet

Skop antoi säästöpankkien keskusrahalaitosominaisuudessaan yritysrahoitusta koskevan ohjeistuksen, jonka tarkoituksena oli toimia säästöpankin yritysasiakkaita hoitavien henkilöiden apuvälineenä rahoituspäätöksiä valmisteltaessa ja niistä neuvoteltaessa. Ohjeistusta käsitellään seuraavassa, ja sitä verrataan edellä esitettyihin johtopäätöksiin turvaavan vakuuden tulkinnasta. Ohjeistus linjasi säästöpankkiryhmän yritysrahoitusta koskevia periaatteita. Sitä käytettiin säästöpankin sisäisissä koulutustilaisuuksissa, yrityskäynneillä ”myyntioppaana” sekä säästöpankin vuosisuunnittelun apuvälineenä.[46] Käsikirja ilmestyi ensimmäisen kerran vuonna 1984, ja sen ylläpidosta vastasi Skopin liikerahoitusosasto.

Skopin päätehtävänä oli palvella säästöpankkeja tarjoamalla keskuspankkipalveluita ja pankkitoiminnan tukipalveluita. Lisäksi Skop harjoitti ”säästöpankkiryhmän intressissä yhdessä säästöpankin kanssa tai yksin asiakkaisiin suuntautuvaa ulkoista pankkitoimintaa”. Rahoitettavan yrityksen tuli lähtökohtaisesti toimia liiketaloudellisesti terveellä pohjalla niin

[46] Skopin yritysrahoituksen käsikirja 15.11.1984, Johdanto s. 1.

liikeidean kuin yrityksen johdon ja informaation tuottamisen osalta. Skop osallistui säästöpankin kokoon ja riskinkantokykyyn nähden merkittävien asiakkaiden rahoitukseen.

Yhteisasiakkaiden suhteen oli pääperiaatteena, että säästöpankki vastasi alueellaan olevista yritysasiakkaista. Skop edellytti, että säästöpankilla oli yrityksen vastuukykyyn ja tilanteeseen nähden riittävät vakuudet.

Käsikirjan mukaan säästöpankkiryhmän kiinnitysluottopankkina toimineelle Suomen Kiinteistöpankki Oy:lle (Skip) oli ehdottomana vaatimuksena vakuuden turvaavuus. Lähtökohta koski säästöpankkien tavoin periaatteita, joita sovellettiin yhteisasiakkaiden hoitoon. Skop piti Skipin kohdalla turvaavana vakuutena kiinteistökiinnityksiä enintään 60 %:iin käyvästä arvosta. Myös pankkitakausta, Kehitysaluerahasto Oy:n takausta ja Valtiontakauslaitoksen takausta pidettiin käsikirjan mukaan turvaavana.[47]

Vakuuksia koskevassa käsikirjan osassa todetaan lähtökohtana, että säästöpankit voivat myöntää luottoja pääsääntöisesti turvaavaa vakuutta vastaan. Turvaava vakuus määriteltiin vakuudeksi, josta ”olosuhteiden muuttuessakin saadaan perittyä vakuusarvo”. Lähtökohta oli säästöpankkilain mukainen ja poikkesi tiukempaan suuntaan aiemmin mainituista yleisistä, yhteisasiakkaiden luototukseen sovellettavista lähtökohdista. Vakuuksia arvostettaessa tuli käsikirjan mukaan ottaa huomioon mahdollisuus realisoida vakuudet, eikä niinkään niiden hankinta-arvo. Skopissa sovellettiin seuraavia prosenttirajoja vakuusarvoihin:

Kiinnitysvakuus
- kiinteistökiinnitys 70 %
- kiinnitys vuokraoikeuteen ja vuokramaalla oleviin rakennuksiin70 %
- kiinnitys rekisteröityyn tontinvuokrasopimukseen 70 %
- irtaimistokiinnitys 50 %
- kiinnitys rekisteröityyn alukseen tai ajoneuvoon 50 %

Irtain pantti
- asunto-osakkeet 80 %
- kiinteistöosakkeet 70 %
- pörssinoteeratut osakkeet 60 %
- pörssissä noteeraamattomat osakkeet 50 %
- puhelinyhdistyksen osuustodistukset 80 %
- obligaatiot 90 %
- talletustodistukset 90 %
- saatavat 80 %

---

[47] Kiinnitysluottopankkilain (29.8.1969/545) mukaan ”kiinnitysluottopankki saa antaa luottoa ainoastaan kiinnitystä tai muuta turvaavaa vakuutta vastaan paitsi milloin luotonottajana on valtio, kunta, kuntainliitto tai seurakunta” (39.1).

Edellä mainituista arvoista sai poiketa, mutta esittelylomakkeeseen ja luottopäätökseen tuli merkitä vakuusomaisuuden arvo, vakuusyläraja, arvostusprosentti ja riskin suuruus.

Käsikirjan mukaan Skopissa noudatettiin yleisesti edellä mainittuja perusteita. Kuitenkaan vakuusmäärittelylle ei voinut käsikirjan mukaan antaa yksiselitteisiä ohjeita. Kysymys oli yrityksen toiminnan terveydestä, yrittäjien ammattitaidosta ja yrityksen kyvystä menestyä markkinoilla. ”Kannattavaa yritystoimintaa jatkuvasti harjoittavan yrityksen osalta vakuuksien realisaatio ei käytännössä tulekaan kysymykseen. Kuinka hyvin vakuuksien arvostuksessa on onnistuttu, osoittautuu viime kädessä konkurssi- tai muussa realisaatiotapauksessa.” Käsikirjassa ei oteta selkeää kantaa yrityskiinnitysten vakuusarvoihin ja turvaavuuteen.[48] Yrityskiinnitys kuului vakuuksiin, jotka edellyttävät irtaimistokiinnityksen tavoin yrityksen taloudellisen aseman tuntemusta ja jatkuvaa seurantaa. Yrityskiinnityksen vakuusarvosta ei voitu vahvistaa luotettavaa laskusääntöä, sillä ”muuttuvien

---

[48] Skopin yrityspankissa oli kuitenkin vuonna 1988 käytössä seuraavat turvaavia vakuuksia koskevat ohjeet. Ohjeet koskivat Skopin omaa yritysluotonantoa. Skop jakoi vakuudet turvaaviin ja täytevakuuksiin.

Turvaavia vakuuksia olivat

a) pankkitakaukset
b) vakuutusyhtiöiden luottovakuutukset
c) valtion ja valtion takauslaitosten takaus sekä vientitakuulaitoksen B-, F- ja R-takuu
d) valtioenemmistöisen osakeyhtiön takaus
e) kunnan, kaupungin ja kuntainliiton takaukset
f) Kehitysaluerahasto Oy:n takaus
g) Vähittäiskaupan Takaus Oy:n, SOK-järjestön Takaus Oy:n, Tukkukauppojen Oy:n, Osuuskunta EKA:n ja EKA-yhtymän takaukset
h) kotimaisen pörssiyhtiön takaus 50 %:iin yhtiön omasta pääomasta
i) kiinteistökiinnitykset 70 %:iin todellisesta markkina-arvosta
j) kiinteistö- ja asunto-osakeyhtiön osakkeet 70 %:iin todellisesta markkinahinnoitellusta substanssiarvosta
k) pörssinoteeratut osakkeet 60 %:iin käyvästä arvosta (eräin lisärajoituksin)
l) talletukset ja obligaatiot 95 %:iin markkinahinnasta tai markkinakorkoon diskontatusta arvosta
m) Skop-rahoituksen factoring- ja osamaksusaatavat 80 %:iin (eräin lisärajoituksin)
n) esinepanttaukset 70 %:iin todellisesta markkina-arvosta.

Luotto käsitellään turvaavilla vakuuksilla myönnetyksi, mikäli joku edellä luetelluista takaajista on määritellyissä rajoissa itse velallisena.

Täytevakuuksia ovat

a) turvaavat rajat ylittävät edellä luetellut vakuudet
b) yrityskiinnitykset
c) muut kuin edellä mainitut takaukset
d) esinepanttaukset
e) saatavan panttaukset
f) negatiiviset panttaukset
g) isännän kirjeet

Täytevakuuden arvo on määriteltävä erikseen tapauskohtaisesti ottamalla huomioon vakuuden todellinen sisältö ja merkitys.

tekijöiden määrä on liian suuri”. Käsikirjan mukaan yrityskiinnityksen arvo voidaan laskea vain luotettavista tilinpäätös- ja taseasiakirjoista. Kuitenkin yrityksissä, joissa irtaimen käyttö- ja vaihto-omaisuuden yhteisarvo on alle miljoona markkaa, yrityskiinnitystä tuli aina pitää ei-turvaavana vakuutena. Käsikirjassa viitataan myös konkurssiyritysten keskimääräisiin 30–60 %:n jako-osuuksiin etuoikeusasetuksen 4a §:n mukaisille ennakonpidätys- ja TEL-saataville. Yrityskiinnitys oli tulossa samaan etuoikeusryhmään, joten markkamääräiset jako-osuudet tulisivat pienenemään. Käsikirjan mukaan yrityskiinnitys ei tulisi paljonkaan parantamaan vakuuspulaa potevien yritysten asemaa.

Skopin vakuuksien arvostuslähtökohdat[49] sopivat liikepankille, jonka antolainaukselta lainsäätäjä ei edellyttänyt turvaavia vakuuksia. Liikepankki saattoi ja sen tulikin ottaa huomioon lainoitettavan yrityksen toimintaedellytykset vakuusharkintaa tehdessään. Säästöpankkien tilanne oli lähtökohtaisesti toinen. Turvaavan vakuuden määrällisiä rajoja harkittaessa yrityksen tuloksentekokyky ei ollut lähtökohtaisesti ratkaiseva. Tuloksentekokyvyn ja yrityksen liiketoimintojen terveyden tuli sen sijaan vaikuttaa asiaan, kun ylipäänsä harkittiin luoton myöntämistä yritykselle. Turvaavien vakuuksien vaatimusta ei siis tullut ymmärtää niin, että elinkelvoton yritys saattoi saada luoton edellyttäen, että säästöpankki sai luotolle turvaavat vakuudet. Terveen luotonannon lähtökohta luonnollisesti oli terveet asiakkaat, mutta tämä ei lainsäätäjän mukaan riittänyt säästöpankeissa.

Yhteenvetona voidaan todeta, että Skopin ohjeistuksessa on piirteitä säästöpankkilakia löysemmästä lähestymistavasta huolimatta siitä, että käsikirjassa esitettyjä vakuusarvojen laskennallisia ohjeita voidaan pitää hyvän pankkitavan mukaisina myös säästöpankkien kohdalla. Tämä kuitenkin kuvastaa omalta osaltaan, miten säästöpankkiryhmässä yleisesti tulkittiin säästöpankkilain turvaavia vakuuksia koskevaa lähtökohtaa. Tulkinta oli erkaantunut lainsäätäjän tarkoittamasta tulkinnasta. Merkille pantavaa on lisäksi Skopin erilainen suhtautuminen kiinnitysluottopankkilain mukaiseen (Skip) turvaavan vakuuden vaatimukseen verrattuna vastaavaan säästöpankkilain säännökseen. Turvaavaa vakuutta koskevat lainkohdat olivat kuitenkin lähtökohdiltaan samanlaiset niin säästöpankeille kuin kiinnitysluottopankeille. Tulkintaeroa ei voi selittää myöskään lain esitöiden perusteella. Myös säästöpankkilain turvaavia vakuuksia koskevaa perussään-

---

[49] Tässä arvioidaan nimenomaan arvostuksen peruslähtökohtia, ei esimerkiksi yksittäisiä vakuusarvoksi hyväksyttäviä prosenttirajoja. Esimerkkinä todettakoon kuitenkin, että esimerkiksi yrityskiinnityksiä ei myöskään kirjallisuudessa ole pidetty turvaavina vakuuksina niihin liittyvien epävarmuustekijöiden johdosta. Ks. esim. *Kontkanen* (toim.) Pankkitoiminnan käsikirja 1991 s. 179.

nöstä (SPL 48.1) olisi tullut tulkita samoista lähtökohdista kuin kiinnitysluottopankkilain vastaavaa (KLPL 39.1) säännöstä.[50]

10.2.2.2 Riskikeskittymäsäännöstö

(a) Säännöstön lähtökohdat

Riskikeskittymäsäännöstön kehitystä on yleispiirteissään tarkasteltu pankkisääntelyn normatiivisen viitekehyksen yhteydessä.[51]

Tässä yhteydessä säännöstöä arvioidaan yksityiskohtaisemmista näkökulmista kuin normatiivisen viitekehyksen yhteydessä sekä referoidaan oikeuskirjallisuuden kannanottoja säännöksestä. Lopuksi esitetään yhteenveto säännöksen keskeisistä piirteistä erityisesti säännöstön liiallista riskinottoa mahdollistavien rakenteellisten vääristymien näkökulmasta.

Vastuiden (luottojen ja takausten) liiallista keskittymistä rajoittava säännös tuli ensimmäisen kerran pankkilakeihin vuoden 1931 säästöpankkilain (235/1931) säätämisen yhteydessä.

> *Säästöpankki älköön samalle lainanottajalle tai olennaisessa taloudellisessa etuyhteydessä toisiinsa oleville lainanottajille myöntäkö luottoa niin suuressa määrässä, että siitä voisi aiheutua vaaraa säästöpankin vakavaraisuudelle (28 §).*

Vuoden 1933 (liike)pankkilaissa (87/1933) vastaava säännös oli seuraavassa muodossa:

> *Pankki on velvollinen huolehtimaan siitä, että asiakkaan sitoumukset pankille ovat kohtuullisessa suhteessa pankin omiin pääomiin ja sen liikkeen laajuuteen* (15.1 §).

Säännöksiä muutettiin vasta vuoden 1969 pankkilainsäädännön uudistamisen yhteydessä. Tuolloin liikepankkilain (540/1969) ja säästöpankkilain (541/1969)[52] sanamuodot vastasivat toisiaan:

> *Liike/Säästöpankki ei saa samalle henkilölle tai olennaisessa taloudellisessa etuyhteydessä oleville henkilöille antaa luottoa eikä takauksia niin suuressa määrin, että siitä voi aiheutua vaaraa pankin vakavaraisuudelle (LPL 40 §, SPL 49 §).*

---

[50] Mainittakoon kuitenkin, että vahingonkorvausoikeudenkäyntien yhteydessä on käynyt ilmi, että Skop lähetti marraskuussa 1989 säästöpankkien toimitusjohtajille kirjeen, jossa se kehotti säästöpankkeja tarkistamaan vakuusarvoja ja kiinnittämään huomiota luottoriskeihin.

[51] Säännöstöä ja siihen liittyviä ongelmia on tarkasteltu esimerkiksi kohdassa 5.5.5.

[52] Vastaavasti muutettiin osuuspankkilakia (OPL 41 §) sekä kiinnitysluottopankkilakia (KLPL 40 §).

Tämän tutkimuksen kannalta keskeisiä ovat vuosina 1970–1990 voimassa olleet riskikeskittymäsäännökset eli vuoden 1969 pankkilakien mukaiset säännökset. Näiden säännösten tulkintaa vaikeuttaa se, että niin lakien esitöissä kuin oikeuskirjallisuudessa on säännöstöä käsitelty hyvin yleisluonteisesti. Aiempien lakien esitöissä painotettiin sen arviointia, miksi riskikeskittymäsäännöstön rakenteeksi valittiin meillä Ruotsin mallin mukainen, mutta Tanskan ja Norjan lainsäädännöstä poikkeava lähtökohta. Toisin sanoen liialliselle keskittymälle ei asetettu omaan pääomaan suhteutettua prosenttirajaa, vaan liiallisuuden arviointi jätettiin pankkivalvontaviranomaisten harkinnan varaan.

Säännöstön tulkinnasta ei tiettävästi ole myöskään oikeuskäytäntöä ennen 1990-luvun vahingonkorvausoikeudenkäyntejä. Tulkinta ei myöskään täsmenny oikeuskirjallisuuden pohjalta.

Luottojen ohella riskikeskittymiin on luettu takaukset. Lainsäännöksestä ei voi yksiselitteisesti päätellä, onko lainsäätäjä todella tarkoittanut rajata riskikeskittymät vain luottoihin ja takauksiin ja jättää keskittymärajoitusten ulkopuolelle muunlaiset saamiset tai sijoitukset – esimerkiksi osakeomistukset – sekä muut taseen ulkopuoliset sitoumukset.

Lakiuudistusta valmistelleen komitean (1967:A8) mietinnön mukaan säännökset pohjautuivat voimassa olleeseen säästöpankkilakiin, mutta säännöstä täydennettiin koskemaan myös takauksia. Tästä ja lain sanamuodosta voisi tehdä sen tulkinnan, että keskittymäsäännöstö koskisi vain luottoja ja takauksia, mutta ei muita sitoumuksia. Myös oikeuskirjallisuudesta[53] voisi tehdä vastaavan tulkinnan.

Tässä tutkimuksessa on kuitenkin päädytty toiseen tulkintaan, koska lain sanamuodon mukaista tulkintaa ei voi pitää perusteltuna säännöksen tavoitteiden näkökulmasta. Kysymys on pikemminkin ollut siitä, että lain säätämisen aikaan esim. taseen ulkopuoliset sitoumukset olivat lähes yksinomaan takausvastuita. Pankkitoiminnan luonne muuttui 1980-luvulla olennaisesti, kun markkinaraha ja taseen ulkopuoliset rahoitus- ja sijoitusinstrumentit tulivat laajaan käyttöön korko- ja valuutansäännöstelyn purkautuessa.

Luottojen ja takausten käsitteestä luovuttiinkin, mutta vasta vuoden 1991 alusta voimaan tulleessa talletuspankkilaissa (1268/1990), jossa säädettiin *saamisten ja vastuusitoumusten* liiallisen keskittämisen kiellosta:

> Talletuspankkilaki 33.2 §: *Talletuspankin ja sen kanssa samaan konserniin kuuluvan rahoituslaitoksen* <u>*saamiset ja vastuusitoumukset*</u> *samalta henkilöltä tai yhteisöltä taikka tällaisen henkilön tai yhteisön kanssa olennaisessa taloudellisessa*

[53] Riskikeskittymäsäännöstöä ovat kommentoineet mm. *Erma* ja *Koski* teoksessa Pankkilait 1969–1985 s. 331–335 sekä *Nyman* teoksessa Säästöpankkilaki selityksin s. 128–129 ja *Kontkanen* teoksessa Talletuspankkilaki s. 93–94.

etuyhteydessä olevalta henkilöltä tai yhteisöltä eivät saa nousta määrään, josta voi aiheutua vaaraa pankin vakavaraisuudelle.

Talletuspankkilain tultua voimaan oli selvää, että myös lain sanamuodon mukaisen tulkinnan perusteella riskikeskittymäsäännöstö kattoi muutkin saamiset kuin luotot sekä vastaavalla tavalla muutkin taseen ulkopuoliset sitoumukset kuin takaukset. Talletuspankkilain voimaantuloon saakka sanamuodon vastainen tulkinta perustuu lainsäännöksen tarkoitukseen.

Tosin myös talletuspankkilain säännöstä voitaisiin tulkita niin, että saamisiin ei luettaisi kuuluvaksi esimerkiksi pankin omistamia elinkeinoyhteisön osakkeita. Mm. Helsingin hovioikeus on tulkinnut säännöstä tämän mukaisesti antaessaan tuomion Skopin kanteesta. Tulkintaan ei tältä osin saa johtoa talletuspankkilain esitöistä (hallituksen esitys), mutta vuoden 1987 pankkilakityöryhmän mietinnössä ehdotettiin riskikeskittymien omiin pääomiin suhteutettavaa 50 %: n ylärajaa sovellettavaksi vain

a) luottoihin ja muihin vastaaviin saamisiin sekä vastuusitoumuksiin, joista ei ole annettu pankkitoiminnassa yleisesti hyväksyttyä vakuutta
b) luotto- ja muihin vastaaviin saamisiin, joiden takaisinmaksu on, epävarmaa
c) sellaisiin saamisiin, joilla on huonompi etuoikeus kuin muilla saamisilla lukuun ottamatta talletuspankin yli 20 %:sti omistamia pankkitoimintaa harjoittavien yhteisöjen osakkeita ja osuuksia.

Luettelo sulkee keskittämiskiellon ulkopuolelle esimerkiksi pankin sijoitus- ja vaihto-omaisuuteen kuuluvat elinkeinoyhteisöjen osakkeet sekä saamiset, joista on annettu pankkitoiminnassa yleisesti hyväksytty vakuus. Aiemmin luvussa 5 on käsitelty, miten talletuspankkilaki hyväksyttiin pankkilakityöryhmän esityksestä poikkeavassa muodossa, ja että tämä johtui ennen kaikkea siitä, että välittömästi pankkilakityöryhmän esityksen jälkeen BIS julkisti esityksestä poikkeavan suosituksensa kansainvälistä toimintaa harjoittavien pankkien vakavaraisuusvaatimukseksi. Pankkilakityöryhmän esitystä ei täten voi käyttää riittävänä perusteena haettaessa tulkintaohjetta talletuspankkilain 33 §:n mukaiselle termille ”saamiset”. Tässä tutkimuksessa on omaksuttu tulkinta, että riskikeskittymäkieltonormin piiriin tuli lukea varsinaisen luotonannon lisäksi myös pankin tekemät sijoitukset elinkeinoyhteisöjen osakkeisiin.

Myös pankkitarkastusvirasto näyttää omaksuneen tämän tulkinnan ainakin vuodesta 1987 alkaen. Jäljempänä kuvataan viraston asiaa koskevaa ohjeistusta, mistä käy ilmi, että virasto muutti vuoden 1987 lopussa kantaansa riskikeskittymiin luettavien erien osalta. Tällöin virasto ilmoitti,

että pankkien tulee ilmoittaa suurehkoina (ja suurina) luottoina[54] paitsi luotot ja takaukset myös pankin omistamat kyseisen asiakasyrityksen osakkeet. Viraston kannan muutos viittaa myös siihen, että säännöstä on perusteltua tulkita sen tarkoituksesta, ei sanamuodosta lähtien.

Oikeuskirjallisuuden perusteella säännöstöä näytetään pidettävän – sen yleisluonteisuudesta huolimatta – keskeisenä luotonantoa sääntelevänä normina.[55] Muun muassa Kaliman mukaan normisto on ”ehkä keskeisin pankin harjoittamaa antolainausta ohjaava säännös”.

(b) Mikä oli liiallinen riskikeskittymä?

Vuoden 1969 lakien esityöt, mutta erityisesti vuoden 1933 pankkilain esityöt, viittaavat siihen, että lainsäätäjä on tarkoituksella halunnut jättää määrittämättä tarkkaa rajaa liialliselle riskikeskittymälle. Tapauskohtainen harkinta (valvonta) jätettiin pankkivalvontaviranomaisille. Talletuspankkilain perusteluissa ja lakia edeltäneissä komiteanmietinnöissä, joita on käsitelty kohdassa 5.5.5, käy ilmi sama lähtökohta. Aiemmin on lisäksi viitattu siihen, että riskikeskittymän rajaamissuunnitelmat prosenttiosuudeksi pankkien omista pääomista herättivät vastustusta erityisesti paikallispankkien taholla 1980-luvun loppupuolella huolimatta päinvastaisesta kansainvälisestä kehityksestä.

Liialliselle riskikeskittymälle asetettiin omaan pääomaan suhteutetut rajat vasta vuoden 1994 alusta voimaan tulleessa luottolaitoslaissa. Tähän saakka harkinta yksittäisen keskittymän liiallisuudesta oli pankkitarkastusvirastolla.

Lisättäköön vielä, että talletuspankkilain esitöissä todetaan säännöksen täydentävän vakavaraisuussäännöstöä, jossa ei erityisesti huomioida

---

[54] *Suurehko luotto* viittaa liikepankkilain 44.2 §:n ja säästöpankkilain 56.2 §:n mukaiseen ilmoitusvelvollisuuteen, kun taas *suuri luotto* viittaa riskikeskittymäsäännöstöjen (LPL 40 § ja SPL 49 §) tarkoittamiin luottoihin. Tässä tutkimuksessa ei myöhemmin tehdä mainitunkaltaista eroa suurten ja suurehkojen luottojen välillä. Termien ero on tärkeä tietää siksi, että pankkitarkastusvirasto seurasi liikepankkien riskikeskittymiä neljännesvuosittain erillisen, suuria luottoja koskevan ilmoituksen avulla, kun taas paikallispankit lähettivät kerran vuodessa ilmoituksen suurehkoista luotoista, joka muodosti myös pohja-aineiston paikallispankkien riskikeskittymien valvonnalle. Liikepankit lähettivät erikseen kerran vuodessa suurehkoa luottoa koskevan ilmoituksen. Käytännössä näiden kahden ilmoituksen välinen ero oli ilmoitettavien luottojen rajoissa: suurehkojen luottojen alarajat määriteltiin liikepankkikohtaisesti, kun taas riskikeskittymätiedot tuli antaa kaikista vähintään 25 % omasta pääomasta olevista asiakasvastuista. Paikallispankkien osalta suurehko luotto määriteltiin suhteessa pankin omaan pääomaan niin, että kuta suurempi oma pääoma, sitä suhteellisesti laskettuna pienempi asiakasvastuu tuli ilmoittaa. Liikepankkien valvonta erityisesti 1970-luvulla ja 1980-luvun alussa oli siis selkeämmin riskikeskittymäpainotteinen kuin paikallispankkien.

[55] Ks. esimerkiksi *Kalima* 1980 s. 250 ja 252 sekä *Huttunen* 1995a s. 79 ja *Huttunen* 1996 s. 11.

luotonannon keskittyneisyyttä.[56] Ennen talletuspankkilakia ei vakavaraisuussäännöstö yleensäkään perustunut antolainauksen riskien ja oman pääoman väliseen suhteeseen, joten sitä suuremmalla syyllä säännöstö oli myös aiemmin vakavaraisuusnormistoa täydentävä.

Tarkempaa johtoa liiallisen riskikeskittymän arviointiperusteisiin ei saa myöskään oikeuskirjallisuudesta. Sekä Erma ja Koski että Nyman viittaavat lainsäännösten tarkoitukseen kiinnittää huomiota vahingonuhan jakamisen periaatteeseen. Ensin mainitut toteavat lisäksi, että lainsäätäjä on halunnut jättää lain noudattamista valvovan viranomaisen eli pankkitarkastusviraston tehtäväksi valvoa, ettei ”pankkien riski yhden asiakkaan kohdalla nouse liian suureksi”.

Oikeuskirjallisuudessa ei juurikaan näytetä käsitellyn, mikä merkitys vakavaraisuudelle tulee antaa arvioitaessa riskikeskittymäsäännöstön vastaista luotonantoa. Voiko norminvastainen keskittymä syntyä, jos pankin vakavaraisuus täyttää lakisääteiset rajat? Huttunen sivuaa kysymystä toteamalla, että riskikeskittymäsäännöstä sovellettaessa ”ei pankin vakavaraisuuden vaarantumista tullut harkita pelkästään oman pääoman määrän kannalta”.[57] Tästä en kuitenkaan osaa päätellä, miten vakavaraisuuden kehitykseen tuli Huttusen mukaan suhtautua tulkittaessa keskittymän lainvastaisuutta. Mikäli keskittymän katsottiin olevan lainmukainen niin kauan kuin pankin vakavaraisuus pysyi lakisääteisen rajan puitteissa, ei keskittymäsäännöstöllä ole ennalta ehkäisevää luonnetta. Tulisihan keskittymän lainvastaisuuden arviointi kysymykseen vasta pankin jouduttua selvitystilaan tai vasta silloin kun selvitystilauhka olisi ilmeinen. Säännöstön tehokkuuden näkökulmasta uhkaa omalle pääomalle tulisi arvioida enemmänkin siitä näkökulmasta, miten suuresta keskittymästä on kysymys suhteessa omaan pääomaan. Mm. Kalima on todennut, että pankkitoiminnan historia osoittaa, miten juuri suuret luotot muodostavat uhkan pankin vakavaraisuudelle.[58]

Oikeuskirjallisuuden kannan puuttuessa vakavaraisuuden merkitystä säännöstön tulkinnassa joudutaan arvioimaan tarkemmin viranomaisohjeiden ja tuomioistuinratkaisujen yhteydessä.

---

[56] Erma ja Koski teoksessaan Pankkilait 1969–1985 käsittelevät pankkien vakavaraisuutta koskevia säännöksiä ja tässä yhteydessä viittaavat teokseen The Regulation of Banks in the Member States of EEC. Sen mukaan eräissä Euroopan maissa, mm. Hollannissa, on vakavaraisuussäännöstössä otettu huomioon myös liian suurten riskikeskittymien vakavaraisuudelle aiheuttama uhka. Hollannissa oli voimassa – ennen EY:n luottolaitoksen omia pääomia ja vakavaraisuussuhdetta koskevien direktiivien voimaantuloa – säännös, jonka mukaan ”for individual large credit, the amount between 15 % and 20 % of own resources is subject to a surcharge of 100 % of the basic solvency requirement; any excess over 20 % is subject to a surcharge of 200 % of the basic requirement”. *IBRO* s. 230.

[57] *Huttunen* 1996 s. 18.

[58] *Kalima* 1980 s. 252.

Mikä merkitys oli saamisista annetuilla vakuuksilla arvioitaessa riskikeskittymän vakavaraisuudelle aiheuttamaa uhkaa ja riskikeskittymän liiallisuutta? Vakuuksien asemaa tässä yhteydessä on tarpeen tarkastella myös siitä näkökulmasta, miten riskikeskittymäsäännös ja säästöpankkilain turvaavia vakuuksia koskeva säännös soveltuivat toisiinsa.

Vakuuksien merkitystä riskikeskittymän liiallisuuden arvioinnissa ei ole käsitelty vuoden 1969 pankkilakien esitöissä. Yksiselitteistä johtoa ei saa myöskään vanhempien lakien esitöistä huolimatta siitä, että vuoden 1933 pankkilakia valmistellut komitea viittasi omaksumaansa Ruotsin lainsäädännön mukaiseen kantaan, jonka mukaan pankki olisi velvollinen huolehtimaan siitä, että asiakkaan sitoumukset pankille, mikäli niissä ei ole annettu täysin pätevää vakuutta, ovat kohtuullisessa suhteessa pankin omin varoihin ja sen liikkeen laajuuteen. Perusteluiden ja hyväksytyn lainsäännöksen välillä ei kuitenkaan ole suoraa yhteyttä sikäli, että komitea esitti myös itse lakiin vakuudet huomioon ottavaa säännöstä. Vakuusosa poistettiin kuitenkin hallituksen esityksestä, ja se jäi pois myös itse lainsäännöksestä.

Seuraavan kerran vakuuksiin otettiin kantaa vasta talletuspankkilain erityisperusteluissa. Niiden mukaan riskien määrään vaikuttaa olennaisesti se, onko saamisesta ja sitoumuksesta annettu vakuutta vai ei. ”Saamisten ja sitoumusten ei yleensä voida katsoa keskittyneen säännöksessä tarkoitetulla tavalla, jos asiakkaalta olevista saamisista tai tämän puolesta annetuista sitoumuksista on annettu turvaava vakuus”[59]. Vakuuksien merkityksen korostaminen talletuspankkilain säätämisen yhteydessä oli sikäli mielenkiintoista, että hallituksen esitystä laadittaessa tiedossa ollut EY:n komission suositus ja sen pohjalta laadittu direktiiviehdotus omaan pääomaan sidotun riskikeskittymärajan tarpeellisuudesta lähtivät molemmat siitä, että vakuuksilla ei ollut merkitystä riskikeskittymän suuruutta arvioitaessa. Niin ikään on aiemmin kohdassa 5.5.5 todettu, että hallituksen esitys poikkesi tässä suhteessa myös lakia valmistelleen komitean ehdotuksesta.[60]

Talletuspankkilain esitöihin otettu maininta vakuuksien huomioon ottamisesta johtui ennen muuta paikallispankkien vaatimuksesta. Maininta on ongelmallinen paitsi siksi, että se poikkesi kansainvälisestä linjauksesta, myös siksi, että merkittävien, säännöstön sisältöön liittyvien näkökohtien tulisi käydä ilmi itse lainsäännöksestä, eikä esitöistä. Jos lakia säädettäessä todella haluttiin, että vakuudet tulee ottaa huomioon riskikeskittymän

---

[59] Riskittömyysnäkökohtaan liittyi myös hallituksen esityksen perusteluissa esiintynyt kanta, että saamisten ja sitoumusten keskittämisen kieltävää säännöstöä ei voitu soveltaa valtiolta eikä kunnilta oleviin saamisiin ja niiden puolesta annettuihin vastuusitoumuksiin. Kontkanen on kirjassaan Talletuspankkilaki todennut (s. 94), että säännöstöä ei olisi voitu soveltaa myöskään julkisen valvonnan alaisilta rahoituslaitoksilta oleviin saamisiin. Tällaista tulkintaa ei esitöiden perusteella voida tehdä.

[60] KM 1987:41: Pankkilakityöryhmän mietintö. Komitea esitti, että yhdelle asiakkaalle tai asiakaskokonaisuudelle annetut luotot rajattaisiin 50 %:iin pankin omista pääomista.

suuruutta arvioitaessa, tästä olisi tullut säätää itse lainsäännöksessä. Lähtökohta on erityisesti oikeuspositivistisen ajattelutavan mukainen, mutta liittyy muutenkin selkeälle lainsäädännölle asetettaviin vaatimuksiin.

Myös oikeuskirjallisuudessa on varsin vähän sivuttu vakuuksia riskikeskittymäsäännöstön yhteydessä. Nyman tosin viittaa vakuuksiin säästöpankkien riskien keskittymistä ja tappionvaaran jakautumista arvioitaessa, mutta jättää asian enemmän tarkastelun.[61] Hän ei myöskään käsittele turvaavaa vakuutta koskevan säännöstön suhdetta riskikeskittymäsäännöstöön.

Huttunen pitää vääränä talletuspankkilakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 242/1989) olevaa kantaa, että saamisten ja sitoumusten ei yleensä voida katsoa keskittyneen säännöksessä tarkoitetulla tavalla, jos asiakkaalta olevista saamisista tai tämän puolesta annetuista sitoumuksista on annettu turvaava vakuus.[62] Hän perustelee näkemystään seuraavasti:

– Koska kyse ei ole täydestä vakuudesta vaan turvaavasta vakuudesta, ei tälle sinänsä voitane antaa ainakaan sellaista merkitystä kuin hallituksen esityksessä.

– Jos turvaavalle vakuudelle tahdottiin antaa merkitystä, siitä olisi tullut ottaa maininta säännökseen.

– Väittämä turvaavan vakuuden merkityksestä on jo siitä syystä väärä, että vuoden 1969 säästöpankkilain 48 §:n 1 mom:n mukaan pankki sai antaa luottoa ainoastaan turvaavaa vakuutta vastaan ja kuitenkin laissa oli luottojen ja takausten keskittämiskielto (49 §).

Kaiken kaikkiaan Huttunen toteaa, että vakuuksille tulee antaa tietty merkitys, vaikkakaan turvaavilla vakuuksilla ei sinänsä ole sitä vaikutusta, että saamiset ja sitoumukset eivät olisi keskittyneet laissa tarkoitetulla tavalla. Huttusen näkemyksestä on kuitenkin vaikea tehdä yksiselitteistä johtopäätöstä, mitä ”tietty merkitys” tarkoittaa talletuspankkilain riskikeskittymäsäännöksessä, tai siitä, miten vakuuksiin tuli Huttusen mukaan suhtautua vanhan säästöpankkilain 49 §:ää tulkittaessa.

Säästöpankkilain riskikeskittymäsäännöksen ja turvaavaa vakuutta koskevan säännöksen välistä yhteyttä onkin syytä tarkastella tarkemmin. Kuten edellä todettiin, Huttunen piti näiden molempien säännösten yhtäaikaista olemassaoloa osoituksena siitä, että riskikeskittymäsäännöksessä ei tule huomioida vakuuksia ainakaan talletuspankkilain esitöissä esitetyin tavoin.

---

[61] *Nyman* 1962 s. 129.
[62] *Huttunen* 1995a s. 85.

Säästöpankkien turvaavaa vakuutta koskevan säännöksen tarkoituksena oli eliminoida tai ainakin minimoida lainanantoon liittyvä vakuusriski, vaikka luottopäätöksen jälkeen osoittautuisi, että asiakasriskiä ei olisikaan onnistuttu eliminoimaan. Ilman vakuutta sai antaa luottoa vain rajoitetusti ja asiakasriskiltään riskittömäksi oletetuille asiakkaille (vakavaraisille henkilöille). Voidaan väittää, että turvaavaa vakuutta koskevan säännöstön olisi pitänyt riittää eliminoimaan tappionvaara niin, että riskikeskittymäsäännöstä ei olisi tarvittu. Mihin tarvittiin molemmat säännöstöt?

Vastausta voidaan lähteä etsimään turvaavan vakuuden tosiasiallisesta turvaavuudesta. Lakisääteisen vakuuspakkonormin tarkoituksena oli eliminoida – mikäli normia noudatettiin – vakuusriski ja tästä aiheutuvat luottotappiot. Käytännössä vakuusriskin täydellinen eliminointi ei ollut mahdollista, sillä huolellisimmatkaan vakuusarviot eivät voineet ennakoida kaikkia vakuuksien arvojen muutoksia. Näin ollen vakuuspakkonormi pystyi minimoimaan vakuusriskistä johtuvat tappiot, ei eliminoimaan niitä kokonaan. On myös muistettava, että säästöpankit saivat antaa rajoitetussa määrin luottoja ilman vakuuksia. Näin ollen riskikeskittymien rajoittamiseen tähtäävä säännöstö oli tarpeen myös säästöpankkien vakavaraisuuden suojana, vaikka sen tosiasiallinen merkitys liikepankkien vakavaraisuuden turvana olikin olennaisempi. Saivathan liikepankit lähtökohtaisesti ottaa suurempia riskejä kuin säästöpankit. Toisaalta, sen esitiedon valossa, mikä tutkimuksen tekijällä on säästöpankkien vakuuspakkonormin tosiasiallisesta noudattamisesta, voidaan todeta, että turvaavaa vakuutta koskevan säännöstön laiminlyömisen takia riskikeskittymäsäännöstöä tarvittiin rajoittamaan myös säästöpankkien antolainaukseen sisältyviä riskejä. Tällä ei tosin voida selittää lainsäätäjän lähtökohtaa.

Edellä esitetty ei vieläkään anna vastausta kysymykseen, tuliko riskikeskittymäsäännöksen tulkinnassa ottaa huomioon vakuudet. Vakuuspakkonormin ollessa olemassa ei suurikaan riskikeskittymä voinut tosiasiassa vaarantaa vakavaraisuutta, mikäli ensin mainittua normia noudatettiin. Huolimatta epäselvyyksistä, jotka liittyivät vakuuksien merkitykseen säännöksen tulkinnassa, lähtivät ainakin pankit siitä, että vakuuksilla oli merkitystä arvioitaessa riskikeskittymän suuruutta myös ennen talletuspankkilain voimaantuloa. Myös pankkitarkastusvirasto on jälkikäteen katsonut, että vakuuksilla on ollut merkitystä arvioitaessa, onko jokin riskikeskittymä vaarantanut vakavaraisuutta.[63] Viraston vuonna 1994 ottama kanta on jossain määrin ristiriidassa viraston tosiasiallisen valvonnan kanssa. Sitä tarkastellaan lähemmin jäljempänä.

---

[63] Mm. pankkitarkastusvirasto on valtion vakuusrahastolle antamassaan lausunnossa säästöpankkilain 49 §:n tulkinnasta todennut, että jos pankin hallussa on ollut objektiivisesti ottaen turvaaviksi katsottavat vakuudet, ei vakavaraisuutta vaarantavaa riskikeskittymää niiden kattamalta määrältä ole ollut olemassa.

Riskikeskittymäsäännöstön tehokkuuden ja ennaltaehkäisykyvyn näkökulmasta vakuuksia ei olisi lähtökohtaisesti tullut ottaa huomioon arvioitaessa keskittymän liiallisuutta. Vakuuksilla oli sen sijaan keskeinen merkitys arvioitaessa lainvastaisesta keskittymästä mahdollisesti syntynyttä vahinkoa.

Huomattakoon lopuksi, että riskikeskittymäsäännöstö koski ainoastaan pankkia itseään, ei sen konsernia aina talletuspankkilain voimaantuloon saakka. Tämä viive oli puute, kun ottaa huomioon pankkien antolainauksen huomattavan kasvun erityisesti vuosina 1987–1989.

(c) Johtopäätökset riskikeskittymäsäännöstöstä

Yhteenvetona vuosina 1970–1990 voimassa olleen riskikeskittymäsäännöstöstön tulkinnasta lainsäädännön, esitöiden ja oikeuskirjallisuuden sekä käytännön kokemukseen perustuvan esitiedon valossa voidaan todeta seuraavaa:

– Säännöstö oli luottolaitoslain voimaantuloon saakka rakennettu sellaiseksi, että käytännössä harkinta yksittäisen riskikeskittymän lainvastaisuudesta oli pankkitarkastusvirastolla.

– Lain esitöistä tai oikeuskirjallisuudesta ei saa yksiselitteistä johtoa keskittymän liiallisuuden kriteereistä. Oikeuskirjallisuus viittaa vakavaraisuuteen ja vakuuksiin tekijöinä, joita vastaan keskittymän liiallisuutta tuli arvioida. Luottolaitoslain voimaan tultua vakuuksilla ei lähtökohtaisesti ollut merkitystä keskittymän prosentuaalista suuruutta laskettaessa.

– Säännöstön suhdetta säästöpankkilain turvaavia vakuuksia koskevaan normiin ei ole oikeuskirjallisuudessa arvioitu. Vakuuksien huomioon ottaminen säännöstön lainvastaisuutta arvioitaessa teki säännöstön tulkinnasta ongelmallisen ja heikensi säännöstön tosiasiallista tehokkuutta.

– Säännöstön rakenteellinen väljyys ja lain esitöiden (sekä oikeuskirjallisuuden) vaikeneminen lainvastaisen keskittymän arviointikriteereistä saattoivat johtaa säännöstön valvonta- ja tulkintaongelmiin.

– Säännöstö oli rakenteellisesti vääristynyt ja viimeistään 1980-luvun puolivälistä ristiriidassa kansainvälisten linjausten kanssa. Vääristymät ja ristiriidat liittyivät seuraaviin näkökohtiin:

  - riskikeskittymän ylärajalle ei asetettu täsmällisiä rajoja
  - kansainväliset vaatimukset ja muuttunut pankkitoiminta huomioitiin säännöksissä pitkällä viiveellä
  - säännös jätti konserniyhtiöiden kautta tapahtuneen luototuksen ulkopuolelle vuoteen 1991 asti.[64]

- Säännöstöä on oikeuskirjallisuudessa pidetty eräänä keskeisenä pankkien toimintaa ohjaavana säännöksenä. Säännöstön väljyys ja epäselvyys liiallisen keskittymän kriteereistä, erityisesti vakavaraisuuden ja vakuuksien merkityksessä keskittymän lainvastaisuutta arvioitaessa, on tehnyt säännöksestä vaikeasti tulkittavan ja sovellettavan.

10.2.3 Valvontaviranomaisten suhtautuminen säännöstöön – ohjeistus ja muut kannanotot

Seuraavassa tarkastellaan valvontaviranomaisten, erityisesti pankkitarkastusviraston, suhtautumista turvaavaa vakuutta ja riskikeskittymiä koskeviin säännöstöihin. Tavoitteena on arvioida, mitkä olivat viranomaisharkinnan lähtökohdat turvaavan vakuuden sekä liiallisen riskikeskittymän rajoja määritettäessä. Johtopäätöksenä esitetään, olivatko viranomaisohjeet riittäviä ja tehokkaita säännösten tavoitteiden eli liiallisen riskinoton estämisen näkökulmasta.

10.2.3.1 Valvontaviranomaisten lähtökohdat säännösten tulkinnassa

Ennen viranomaisohjeistuksen arviointia tuodaan esiin eräitä näkökohtia, jotka valaisevat, miten valvontaviranomaiset suhtautuivat tässä tarkasteltuihin kahteen vakavaraisuuden vaarantumista estämään tarkoitettuun säännökseen.

Turvaavia vakuuksia koskevan säännöstön tarkastelu perustuu säästöpankkitarkastuksen edustajien näkemyksiin, jotka esitettiin vuonna 1971 säästöpankkien tilintarkastajien neuvottelupäivillä[65] sekä vuonna 1990 sisäis-

---

[64] Vaikka itse säännös kattoi konserniyhtiöiden kautta tapahtuneen luototuksen vasta talletuspankkilain tultua voimaan, edellytti pankkitarkastusvirasto vuoden 1984 lopusta liikepankkien suurehkojen (ja suurten) luottojen ilmoituksen yhteydessä myös konsernivastuiden ilmoittamista. Toisin sanoen pankin tuli ilmoittaa asiakkaan pankin muulta konsernilta saamien luottojen ja takausten yhteissumma (ohje 24.10.1984/5.01). Paikallispankkeja tämä ilmoitusvelvollisuus ei koskenut.

[65] Tilintarkastajien neuvottelupäivät Säästöpankkiopistossa 22.–23.11.1971. Lyhennelmä tarkastusjohtaja Kalevi Kauniskankaan esitelmästä Antolainauksen, ottolainauksen ja maksuliikenteen riskeistä.

ten tarkastajien neuvottelupäivillä.[66] Näkemyksiä voitaneen pitää säästöpankkitarkastuksen kannanottoina. Riskikeskittymäsäännöstön tarkastelu perustuu pankkitarkastusviraston valtion vakuusrahastolle antamaan lausuntoon, milloin säästöpankin on voitu katsoa myöntäneen yhdelle asiakkaalle luottoa siinä määrin, että siitä on voinut aiheutua vaaraa pankin vakavaraisuudelle.[67]

Säästöpankkitarkastus ja turvaavat vakuudet

Säästöpankkitarkastuksen edustaja käsitteli säästöpankkien antolainausta niistä näkökulmista, joihin säästöpankkitarkastus halusi tilintarkastajien kiinnittävän huomiota. Näkökulmat olivat

- luotonannon päätöksentekoon liittyvät riskit
- vakuuksiin liittyvät riskit
- yritysrahoituksen luottoasiakirjoille asetettavat vaatimukset
- vekseliluototuksen ongelmat
- pankkitakauksiin liittyvät ongelmat.

Esitelmästä käy ilmi, että säästöpankkien luotonantoon sisältyi piirteitä, joita säästöpankkitarkastus ei hyväksynyt. Eräs tällaisista oli luotonanto vastoin turvaavia vakuuksia, josta todetaan seuraavaa:

> *Kun vanhaan säästöpankkilakiin sisältyneistä vakuuksien laatua ja käytön määrää koskevista yksityiskohtaisista määräyksistä luovuttiin, ei lainsäätäjän tarkoitus ollut, että samalla luovuttaisiin siitä pankkialan ammattimiehelle kuuluvasta huolellisuudesta, joilla luottojen vakuuskysymyksiä on käsiteltävä. Nyt kuitenkin näyttää siltä, että säästöpankin hallituksen ja ammattijohdon käsitykset turvaavasta vakuudesta, jota sentään vielä vaaditaan, yllättävässä määrin poikkeavat säästöpankkitarkastuksen ja perimisjuristien käsityksistä.*
>
> *Eräs kehityssuunta, josta ennustan meille syntyvän vaikeuksia, on takausvakuuksien käytön lisääntyminen. -- Säästöpankkien lainasalkuissa esiintyy kuitenkin sellaisia yhteisöjen ja yritysten suuria lainoja, joiden velkakirja muistuttaa takaajien osalta kansalaisadressia. Niin ikään näyttää yhdessä ja toisessa pitäjässä olevan se hyväntahtoinen mies, joka auttaa lähes kaikkia lähimmäisiään takaamalla heidän lainansa. Edelleen on yleistä, että liikeluottojen takaajina esiintyvät paperiyhtiöt tai sellaiset henkilöt, joiden oma talous on täysin riippuvainen päävelallisen menestyksestä. Ja vihdoin nykyään ovat luottomarkkinoille tulleet tai niille pyrkineet ammattimaiset takaajat. Näillä tarkoitan erityisiä takausyhtiöitä. Vanhastaan säästöpankeissa tällaisiin takaajayhtiöihin on suhtauduttu varovaisesti ja meillä on aiemmilta ajoilta kokemuksia, jotka antavat tähän aiheen. Tällaisen takausyhtiön*

---

[66] Sisäisten tarkastajien neuvottelupäivät 24.–25.10.1990. Säästöpankkitarkastaja Risto Kandellin esitelmä.

[67] Rahoitustarkastuksen lausunto 15.6.1994 dnro 3/410/94.

pyrkiessä takaamaan säästöpankkiluottoa on syytä tiedustella sen takauskelpoisuutta esim. keskuspankin liikerahoitusosastolta tai säästöpankkitarkastuksesta.

-- Pankkitakauksia, joissa taattava sitoumus on jätetty avoimeksi ei saa antaa. Pankkitakauksen vakuuksia on arvosteltava pääsäännön mukaan samojen varovaisten periaatteiden mukaan kuin lainojenkin. Pankkitakausta ei saa antaa nimivakuuden varassa, jolla en tarkoita takausvakuutta. Vain eräissä harvoissa poikkeustapauksissa, joissa ennalta on selvää, ettei takaukseen liity käytännöllisesti katsoen mitään riskiä, voidaan vakuuksissa tinkiä esimerkiksi siten, että hyväksytään suhteellisen suurten summien kysymyksessä ollessa takausvakuus tai yhdenkin takaajan antama vastatakaus. Pankkitakauksiin on jo liittynyt säästöpankeissa riskiä myös siten, että niitä on annettu kirjanpidon ulkopuolella.

Siteeraus osoittaa, että säästöpankkien antolainauksessa oli poikettu säästöpankkilain turvaavia vakuuksia koskevista määräyksistä ja että säästöpankkitarkastus oli tietoinen tilanteesta. Siteerauksesta ei tule tehdä liian pitkälle meneviä johtopäätöksiä mm. siitä, puuttuiko säästöpankkitarkastus riittävästi säästöpankkien vakavaraisuutta vaarantavaan antolainaustoimintaan. Siteerauksesta voinee kuitenkin tehdä sen johtopäätöksen, että turvaavia vakuuksia koskeva viranomaisohjeistus olisi ollut tarpeen. Erityisesti olisi tarvittu ohjeistusta, mitä vakuuksia voitiin pitää turvaavina ja minkälaisia ohjeellisia vakuusarvoja tuli käyttää.

Vuoden 1990 lopulla pidetyillä sisäisten tarkastajien neuvottelupäivillä käsitellystä aineistosta käy ilmi, miten säästöpankkitarkastus tarkastaa säästöpankkien luottoriskiä ja minkälaiseen analyyttiseen lähestymistapaan riskiarviointi perustuu. Säästöpankkitarkastus jakoi luottoriskin kahteen osaan, vakuusriskiin ja asiakasriskiin. Molempien riskien suuruus tuli arvioida erikseen, ja yhteismäärä muodosti luottoriskin.

Turvaavan vakuuden (tietty prosenttiosuus vakuuden markkina-arvosta tai realisointiarvosta, esim. 6 kuukauden kuluttua) arvioimiseksi tuli markkina-arvo määrityttää ulkopuolisella tai pankin omalla asiantuntijalla. Säästöpankkitarkastus katsoi, että turvaavien vakuuksien käsite perustuu pankkikohtaisiin strategioihin ja luotonantopolitiikkaan, millä tarkoitettiin yleisesti ottaen pankin riskinkantokykyä. Pankin hallituksen tuli määritellä vuosittain turvaavat vakuudet. Esimerkkinä vakuusohjeistuksesta säästöpankkitarkastuksen edustaja käytti aiemmin kuvattuja Skopin yrityspankin käyttämiä vakuusarvoja.

Säästöpankkitarkastus piti säästöpankkien antolainaukseen liittyvinä systeemivirheinä mm. luotonantoa nimellisten vakuuksien pohjalta (luottoesittelyssä merkintä: entiset vakuudet). Säästöpankkitarkastus piti tärkeänä, että vakuuden arvoa tuli jatkuvasti seurata ja vakuusriski tunnistaa. Nimelliset vakuudet tuli analysoida kohteittain ja määritellä turvaava vakuusosa. Nimellisten vakuuksien käyttö saattoi tarkastuksen mukaan johtua osin siitä, että osaa vakuuksista ei ehkä ollut alun perinkään tarkoitettu turvaaviksi.

Yllä kuvatut säästöpankkitarkastuksen edustajan näkemykset esitettiin ajankohtana, jolloin talletuspankkilaki oli tulossa noin kuukauden kuluttua voimaan. Lain mukaan säästöpankeilta ei enää edellytetty turvaavia vakuuksia. Tästä syystä kannanotto turvaavan vakuuden käsitteen määrittämisestä pankin riskinkantokyvyn mukaan on ymmärrettävä lainsäädännön muutoshetken kynnyksellä tehtynä ja tulevaa lainsäädäntöä ajatellen. Vuoden 1990 loppuun voimassa olleen säästöpankkilain mukaan turvaavan vakuuden vaatimusta ei voinut määritellä yksittäisen pankin riskinkantokyvyn pohjalta.

Säästöpankkitarkastuksen edustajan kannanotoista käy lisäksi ilmi, että säästöpankkilain mukaista turvaavan vakuuden vaatimusta ei ollut säästöpankeissa noudatettu; luottoesittelyyn merkittiin nimelliset vakuudet (”entiset vakuudet”) mm. sen vuoksi että osaa vakuuksista ei alun perinkään ollut tarkoitettu turvaaviksi. Lainsäädännön ollessa juuri muuttumassa säästöpankkitarkastus ei ilmeisestikään enää pitänyt tarpeellisena puuttua tapahtuneisiin lainrikkomuksiin esimerkiksi uusilla ohjeilla puhumattakaan varsinaisista sanktioista. Ohjeistuksesta on tässä tutkimuksessa todettu, että ne olisi tarvittu merkittävästi aiemmin, eli välittömästi vuoden 1970 alusta.

Tämän tutkimuksen kannalta aineistoa on arvioitu siksi, että se on dokumentaatiota siitä, että säästöpankeissa ei noudatettu säästöpankkilain vakuuspakkonormia.

Pankkitarkastusvirasto ja riskikeskittymäsäännöstö

Pankkitarkastusvirasto on lähtenyt siitä, että säästöpankkilain 49 §:n riskikeskittymäsäännös on ollut vakavaraisuutta täydentävä säännös, jolloin sitä on itsenäisenä säännöksenä tulkittu hyvin suppeasti. Tulkinnan lähtökohtana virastolla on ollut pankin vakavaraisuus. Näin ollen jos vakavaraisuus on ollut hyvä, ei sitä viraston mielestä ole vähäisellä vastuiden keskittämisellä voitu vaarantaa. Vastaavasti huonon vakavaraisuuden vallitessa pienikin keskittymä on saattanut aiheuttaa vaaraa vakavaraisuudelle.

Vakuuksilla ja erityisesti turvaavilla vakuuksilla on ollut merkitystä. Viraston mielestä vakavaraisuuden vaarantavaa riskikeskittymää ei ole ollut, jos pankin hallussa on ollut ”objektiivisesti ottaen turvaaviksi katsottavat vakuudet”. Tässä yhteydessä nousee kysymys, miten virasto tulkitsi säästöpankkilain turvaavia vakuuksia koskevaa säännöstä. Edellyttikö säännös viraston mielestä objektiivisesti ottaen turvaaviksi katsottavia vakuuksia? Mikäli edellytti, voidaan ajatella, että säännös jo yksin esti liiallisen riskikeskittymän syntymisen. Virasto ei lausunnossaan tarkastele riskikeskittymäsäännöstön ja turvaavia vakuuksia koskevan säännöstön keskinäistä yhteyttä.

Virasto on lausunnossaan viitannut selvitystilauhkaan tekijänä, jonka yhteydessä olisi voitu ryhtyä arvioimaan myös vastuiden keskittämisen lainvastaisuutta.

Merkille pantavaa on lausunnossa käsitelty viraston näkemys, että vähäinenkin riskien keskittäminen olisi voitu tulkita vakavaraisuuden vaarantavana toimenpiteenä, mikäli pankki oli samanaikaisesti rikkonut muita säästöpankkilain säännöksiä, mm. vakavaraisuuden astetta, luoton antamista tai takausten antamista koskeneita lain säännöksiä tai viraston ohjeita. Näkemystä voidaan tulkita niin, että esimerkiksi turvaavia vakuuksia koskevien säännösten rikkomista olisi voitu pitää tekijänä, joka olisi voinut indikoida vakavaraisuuden vaarantamista riskikeskittymäsäännöstön yhteydessä.

Riskikeskittymäsäännöksen ”käyttökelpoisuutta” heikensi lausunnon mukaan myös se, että useisiin muihin lainsäännöksiin liittyi pankkitarkastusviraston ohjeiden tai lupien anto-oikeus, mikä saattoi viedä viraston huomiota riskien keskittämistä koskevasta säännöksestä, etenkin kun keskittämissäännökseen ei liittynyt markka- tai prosenttimääräisiä rajoja toisin kuin useisiin muihin säästöpankkien liiketoimintaa rajoittaviin säännöksiin.

Riskikeskittymäsäännöstön jääminen muiden säännösten jalkoihin viittaa siihen, että valvonnan tehokkuuteen vaikuttaa säännöstön selkeys ja tässä tapauksessa: valvonnan tehottomuuteen vaikuttaa säännöstön väljyys.

Ilmeistä kuitenkin on, että tässä tarkastellussa lausunnossa pankkitarkastusviraston kanta suhtautumisessa vakuuksiin ”muuttui takautuvasti”, koska talletuspankkilain esitöihin otettiin maininta vakuuksien vaikutuksesta riskikeskittymän liiallisuuden arvioinnissa. Mm. Rahoitustarkastuksen edustaja on Keski-Uudenmaan Säästöpankin kanteen yhteydessä antamassaan todistajanlausunnossa viitannut tähän.[68] Myös viraston tosiasiallinen valvonta viittaa siihen, että vakuuksilla ei lähtökohtaisesti ole ollut merkitystä keskittymän liiallisuutta arvioitaessa.

Seuraavassa arvioitavan tosiasiallisen valvonnan pohjaksi todettakoon, että virasto tulkitsi käytännössä liiallisen riskikeskittymän voivan syntyä, jos antolainaus yhdelle asiakkaalle ylitti pankin omien pääomien ja luottotappiovarauksen määrän. Toisin sanoen aiemmin mainitut 25 %:n (liikepankit) ja 50 %:n (paikallispankit), suurien luottojen ilmoittamista koskevat rajat

---

[68] Lounatvuori toteaa: ”Kaiken kaikkiaan tähän vakuuteen ehkä siinä mielessä alettiin kiinnittämään huomiota, kun suurista asiakasriskeistä keskusteluissa alkoi tulla esille se, että jos pankki oli antanut samalle taholle meidän mielestämme liikaa luottoa, niin yhtenä puolustuksena pankki esitti sen, että tätä ei voida riskiksi katsoa, koska siitä on annettu vakuus, jonka he väittivät olevan turvaava, ja sitten ruvettiin arvioimaan sitä, että mikä tämän merkitys on. Alkuunsa me oltiin vähän sitä mieltä, että sillä vakuudella ei ole mitään merkitystä suhteessa siihen, että kuinka iso se luotto on, mutta sittemminhän talletuspankkilainsäädännön perusteluihin kirjattiin suoraan se, että tällaista riskikeskittymää arvioitaessa on otettava, tai voidaan ottaa huomioon se vakuuskin ehkä sitä riskiä vähentävänä, jolloin se ei enää tulisi täysillä mukaan.”

eivät sinänsä johtaneet erilaiseen valvontakäytäntöön eri pankkiryhmien välillä. Suuri asiakasvastuukeskittymä, jona virasto siis piti pankin omat pääomat ylittävää luotonantoa, saattoi viraston mielestä periaatteessa aina olla vaaraksi pankin vakavaraisuudelle.

10.2.3.2 Turvaavan vakuuden ohjeistus

Turvaavasta vakuudesta eivät valvontaviranomaiset ole antaneet erillisiä ohjeita ennen vuotta 1989, jolloin pankkitarkastusvirasto antoi ohjeen arvopaperien vakuusarvoista.[69] Tuohon asti ohjeistus liittyi suurehkojen (suurten) luottojen valvontaan ja siihen, miten pankkitarkastusvirasto edellytti vakuudet ilmoitettavan suuria luottoja koskevien ilmoitusten yhteydessä. Vaikka ohjeistus oli luonteeltaan välillinen, voidaan sitä pitää viraston näkemyksenä hyvän pankkitavan mukaisesta vakuuskäytännöstä[70]. Viraston edellyttämiä vakuustietoja suuria luottoja koskevien ilmoitusten eli riskikeskittymien valvontaan liittyvien ilmoitusten yhteydessä arvioidaan kohdassa 10.2.3.3.

Pankkitarkastusvirasto näyttää noudattaneen lähtökohtaa, että luotonannon vakuusvaje ei välttämättä ole ollut osoituksena antolainauksesta vastoin turvaavia vakuuksia (SPL 48.1). Vakuusvajetta virasto on – ainakin suurten vastuiden osalta – tarkastellut säästöpankkilain 48.2 ja 51.2 §:n säännöstä vastaan eli niin, että tämä osa luotosta katsottiin vakavaraiselle henkilölle

---

[69] Pankkitarkastusviraston pysyväisohje 4.1.1989/5.05. Annettu PTL 7 §:n 4 kohdan nojalla. *Varmuusvara (margin requirement) arvopapereita vakuutena käytettäessä.*

[70] Tässä yhteydessä on syytä kommentoida Kotkan käräjäoikeuden Etelä-Kymen Säästöpankin vahingonkorvausoikeudenkäynnin yhteydessä esittämää näkemystä turvaavista vakuuksista.

Käräjäoikeus toteaa perustellusti, että turvaavaa vakuutta ei ole määritelty laissa, sen esitöissä, lain voimassa ollessa pankin viranomaisvalvontaa hoitaneen pankkitarkastusviraston tai Suomen Säästöpankkiliiton säästöpankkitarkastuksen ohjeissa tai oikeuskäytännössä. Oikeuden mukaan myöskään pankkialaa koskevassa kirjallisuudessa käsite ei ole ollut laajaalaisen ja vakavaraisuusvaatimuksen pohjalta tapahtuvan tarkastelun kohteena niin, että kirjallisuudessa esitetyistä kannanotoista voitaisiin tehdä yksiselitteisiä johtopäätöksiä asiasta.

Yllättävällä tavalla käräjäoikeus tulkitsee pankkitarkastusviraston suuria luottoja koskevan ilmoituksen yhteydessä antamaa vakuusarvostusohjetta. Vakuuksien arvostusta koskevassa määräyksessä on oikeuden mielestä ollut kyse vain suuria luottoja koskevien ilmoitusten täyttöohjeista. Seurannalla on oikeuden mukaan pyritty valvomaan säästöpankkien vakavaraisuuden säilyttämistä. Käräjäoikeus jatkaa: ” – – vaikka ilmoitusten laatimisohjeissa on ollut vakuuden laatimisohjeita kantajan esittämin tavoin, ne ovat koskeneet vain ilmoitusten täyttämistä, eivät yksittäistä vakuuksien arvostusta luoton tai takauksen pankissa myöntämisen yhteydessä”.

Kotkan käräjäoikeuden näkemystä arvioidaan yksityiskohtaisemmin tuomioistuinten kannanottojen yhteydessä. Jo nyt on kuitenkin syytä todeta, että yllä mainittu johtopäätös pankkitarkastusviraston vakuuksien arvostusta koskevista ohjeista ei vastaa tässä tutkimuksessa omaksuttua kantaa ja on esimerkki siitä, mihin tiukka pitäytyminen legalistisessa laintulkinnassa voi johtaa.

annetuksi. Näin ollen pankkitarkastusviraston tehtäväksi jäi seurata, oliko vakuusvajeen määrä säästöpankkilain 48.2 §:n tai 51.2 §:n sekä viraston antamien asiakaskohtaisten rajojen puitteissa. Pankkitarkastusvirasto näytti siis oikaisseen säännöstön tulkinnassa, kun se ei erotellut asiakkaita vakavaraisuuden perusteella, vaan seurasi kaikkien suurten vastuiden vastuu- ja vakuustilannetta tässä kuvatuin tavoin. Virasto ei ohjeistanut, mikä oli vakavarainen henkilö.

Viraston tulkinta on ymmärrettävää ottaen huomioon viraston vähäiset resurssit luotonannon asiakaskohtaiseen valvontaan. Mahdollinen ongelma syntyy siitä, että tulkinnan mukaan kaikki suurten vastuiden raportointiin kuuluvat asiakkaat olivat lähtökohtaisesti vakavaraisia. Lainsäännöksen (48.2) tarkoituksena taas lienee ollut sallia luotonanto ilman vakuuksia vain poikkeustilanteissa. Tämä poikkeustilanne sai koskea ainoastaan vakavaraisille henkilöille annettuja luottoja. Toisaalta tulkinta johtaa käytännön näkökulmasta varsin selkeään linjaukseen turvaavan vakuuden lähtökohdista. Samalla se sitoo yhteen SPL 48.1 §:n ja SPL 48.2 §:n.

Täten vakuudellisessa luotonannon osassa (SPL 48.1 §) tuli noudattaa viraston määrittämiä arvostusperiaatteita, jotka oli annettu suurten luottojen ilmoitusohjeissa. Luoton vakuusvajeellista osaa taas rajoitti vakavaraisia henkilöitä koskevat ja viraston määräämät kokonaisrajat (SPL 48.2 §). Jos vielä tarkastusten yhteydessä varmistettiin, voitiinko niitä asiakkaita pitää vakavaraisina, joille annetuissa luotoissa oli vakuusvajetta, voidaan ajatella, että tämä tulkinta ja menettely oli tasapainossa säännöstön tavoitteen kanssa.

Säästöpankkitarkastuksella oli paremmat mahdollisuudet harkita asiakaskohtaisesti, mitä asiakasta voitiin pitää vakavaraisena ja mitä ei. Ongelma tässäkin oli, että kumpikaan valvontaviranomainen ei ollut määritellyt kriteereitä vakavaraisesta henkilöstä. Säästöpankkitarkastuksen tarkastusmanuaalista käy ilmi, että säästöpankkitarkastus tulkitsi vakavaraiselle henkilölle annettuja luottoja koskevaa säännöstä lähtökohtaisesti toisella tavalla kuin pankkitarkastusvirasto. Säästöpankkilain 48.2 ja 51.2 §:n mukaisiksi luotoiksi säästöpankkitarkastus katsoi vain ne luotot, jotka oli myönnetty pelkästään luotonsaajan sitoumusta vastaan. Tästä seuraa analogisesti, että luottoa, jossa oli vakuusvajetta, tuli arvioida turvaavaa

vakuutta koskevan perussäännöksen eli säästöpankkilain 48.1 ja 51.1 § mukaan.[71]

Vuoden 1988 alussa säästöpankkitarkastus lähetti säästöpankeille kirjeen, jossa se väljensi tulkintaansa vakavaraisille henkilöille annettavista luotoista.[72] Säästöpankkitarkastus ilmoitti hyväksyvänsä, että säästöpankit voivat ottaa luottovakuutuksen kattaman osan huomioon vakuudettomien luottojen yhteismäärää laskettaessa. Tulkinta tarkoitti, että säästöpankit saivat vähentää 2/3 alun perin vakuudettomien luottojen määrää laskettaessa, mikäli luotot oli vakuutettu Säästöpankkien Keskinäisessä Vakuutusyhtiössä. Säästöpankkitarkastuksen tulkinta luonnollisesti mahdollisti vakuudettomien luottojen määrän kasvattamisen ja niihin sisältyvän riskin siirtämisen säästöpankkiryhmän yhteisesti vastattavaksi.

Arvopapereiden vakuusarvostusta koskevassa ohjeessaan virasto ilmoitti, että pörssi-, OTC- ja meklarilistalla noteerattujen arvopapereiden ohjeellisena vakuusarvona voidaan pitää enintään 60 %:a markkina- tai muusta käyvästä arvosta, jotta jää riittävä varmuusvara. Noteeraamattomien arvopapereiden vakuusarvon tuli perustua tapauskohtaiseen varovaiseen harkintaan. Arvonmäärittelyn perusteena tuli olla vakuuden mahdollinen myyntihinta pakkorealisaatiossa.

Ohjeistus annettiin pankkien liiallisen riskinoton näkökulmasta varsin myöhään. Puutteena oli pidettävä myös sitä, että ohjeistus koski vain yhtä vakuuslajia. Joka tapauksessa ohjeistus tukee aiemmin esitettyjä johtopäätöksiä turvaavan vakuuden arviointiperusteesta eli vakuuden arvosta

---

[71] Tulkittiinpa vakavaraiselle henkilölle annettua luottoa koskevaa säännöstä kummalla tavalla tahansa, ei kysymys ole ollut merkittävistä riskinottomahdollisuuksista tämän säännöksen puitteissa. Säästöpankkien omat pääomat vuonna 1985–1990 olivat seuraavat:

- 1985 1 089 130 Mmk
- 1986 1 277 915 Mmk
- 1987 1 675 656 Mmk
- 1988 2 890 177 Mmk
- 1989 4 243 854 Mmk
- 1990 7 015 074 Mmk.

Kun vakavaraisille henkilöille voitiin myöntää luottoa enintään puolta omasta pääomasta vastaava määrä, säännöksen puitteissa voitiin myöntää voimakkaimman kasvun aikaan enintään 500 milj. markkaa – 2.1 mrd. markkaa vakuudetonta luottoa. Vuonna 1990 sen sijaan kasvoivat vakuudettoman luoton myöntämismahdollisuudet mm., kun pankit saivat vuoden lopussa siirtää vararahastoon 90 % kertyneistä luottotappiovarauksista. Tämän vaikutus antolainaukseen näkyi kuitenkin vasta vuoden 1991 puolella. Ottaen huomioon säästöpankkien toteutuneet luottotappiot vuosina 1985–1995, noin 28 mrd. markkaa, on liiallinen riskinotto johtunut muusta kuin tämän säännöksen puitteissa tapahtuneesta luotonannosta.

[72] Säästöpankkitarkastuksen kirje säästöpankeille maaliskuussa 1988 *Luotot ja takaukset pelkästään luotonsaajan sitoumusta vastaan.* Ennen kirjeen lähettämistä säästöpankkitarkastus tiedusteli pankkitarkastusviraston kantaa kirjeessä esitettyyn tulkintaan. Virastolla ei ollut huomauttamista asiaan.

hypoteettisessa realisointitilanteessa ja sitä, että arvonmuutoksia vastaan on varauduttava riittävällä varmuusmarginaalilla.[73]

10.2.3.3 Riskikeskittymäsäännöstön ohjeistus

Paikallispankkien riskikeskittymäsäännöstöä valvottiin suurehkoja luottoja koskevien vuosittaisten ilmoitusten pohjalta. Liikepankkien riskikeskittymien valvonta pohjautui pankkien aluksi neljännesvuosittain, sittemmin vuosittain lähettämiin ilmoituksiin, jotka olivat muutoin suurehkoja luottoja koskevien ilmoitusten mukaiset, mutta ilmoitettavan luoton alarajat poikkesivat toisistaan.[74] Ero eri pankkiryhmien ilmoitusten välillä on nostettu esiin siksi, että se viittaa siihen, että liikepankkien riskikeskittymien valvonta oli jo lähtökohtaisesti tehostetumpaa kuin paikallispankkien.

Seuraavassa on arvioitu suurehkoja tai suuria luottoa koskevia ohjeistuksia[75] lähinnä kolmesta näkökulmasta

1) mikä oli suurehko tai suuri luotto ja mikä oli sen yhteys potentiaaliseen riskikeskittymään
2) mitä sisällytettiin käsitteisiin luotot ja takaukset sekä
3) mitä tietoja edellytettiin vakuuksista.

Suurehko tai suuri luotto (1)

Pankkitarkastusvirasto rajasi suurehkon luoton suhteessa säästöpankin omaan pääomaan niin, että suuret pankit joutuivat ilmoittamaan omaan pääomaan suhteutettuina pienemmät luotot kuin pienet pankit. Ensimmäisen ohjeen (1/S/K/71) mukaan omalta pääomaltaan yli 5 miljoonan markan pankki joutui ilmoittamaan kaikki 200 000 markan ja sitä suuremmat luotot (4 %), kun taas alle 50 000 markan omalla pääomalla toimiva pankki joutui ilmoittamaan 25 000 markan suuruiset luotot (50 %). Liikepankeilla suurehko luotto tarkoitti aluksi vähintään 200 000 markan suuruista luottoa.

---

[73] Toisaalta, esim. pankkitarkastusviraston edustaja on todistajanlausunnoissaan (mm. Etelä-Kymen SP:n kanteen yhteydessä) lausunut, että kirjallisuudessa esitetyt arvostusprosentit ovat kirjoittajien mielipiteitä ja että pankkitarkastusviraston vuoden 1989 arvostusohje olisi liittynyt vakavaraisuuden valvontaan, ei turvaavan vakuuden valvontaan.

[74] Liikepankit lähettivät siis vuosittain ilmoituksen suurehkoista luotoista ja neljännesvuosittain (vuodesta 1982 tämäkin muuttui vuosittaiseksi) ilmoituksen suurista luotoista. Termit ”suurehko luotto” ja ”suuri luotto” on selitetty alaviitteessä 54.

[75] Ohjeistusta on tarkasteltu vuodesta 1971 alkaen.

Rajauksesta voidaan tehdä se johtopäätös, että ilmoitusvelvollisuus koski alkuvaiheessa muitakin kuin potentiaalisiksi riskikeskittymiksi arvioitavia luottoja eli ylipäänsä markkamääräisesti suuria luottoja.

Omaan pääomaan suhteutettuja luottorajoja tarkistettiin vuosina 1972, 1976, 1979, 1980, 1987 ja 1989.[76] Vuonna 1981 tuli pankin, jonka oma pääoma luottotappiovarauksineen oli 20–50 milj. markkaa, ilmoittaa kaikki vähintään 1.5 miljoonan markan suuruiset (3 % –7.5 %) asiakaskeskittymät, kun taas 200 000 markan omalla pääomalla toimivan pankin tuli ilmoittaa kaikki vähintään 75 000 markan (37.5 %) suuruiset keskittymät. Vuonna 1987 yli 100 miljoonan markan oman pääoman omaavan pankin tuli ilmoittaa kaikki vähintään 5 miljoonan markan (5 %) suuruiset keskittymät.

Paikallispankkien ilmoitusvelvollisuus muuttui merkittävästi elokuussa 1989. Paikallispankin tuli ilmoittaa asiakkaan vastuut silloin, kun asiakkaan tai asiakaskokonaisuuden luottojen ja takausten sekä muiden vastuiden yhteismäärä pankille oli vähintään 50 % pankin oman pääoman ja luottotappiovarausten yhteismäärästä. Aina oli kuitenkin ilmoitettava vähintään viiden suurimman asiakkaan vastuut. Tämä on ensimmäinen kerta, kun voidaan olettaa, että ilmoitusvelvollisuus pyrittiin rajaamaan potentiaalisiin riskikeskittymiin, joita pankkitarkastusvirasto ilmeisesti katsoi syntyvän, jos luototus ylittää 50 % pankin omista varoista.

Todettakoon, että elokuussa 1989 oli tiedossa EY:n komission suositus rajata liiallinen riskikeskittymä 40 %:iin omista pääomista. Pankkitarkastusviraston valintaan saattoi vaikuttaa vuoden 1987 pankkilakityöryhmän kanta esittää Suomen lainsäädäntöön riskikeskittymän ylärajaksi 50 % pankin omista pääomista.

Jossain määrin hämmennystä aiheuttaa se, että liikepankit olivat vuoden 1972 maaliskuun lopusta lähtien joutuneet ilmoittamaan paitsi pankkikohtaisten, markkamääräisten alarajojen mukaiset ”suurehkoa luottoa” (LPL 44.2 §) nauttivien asiakkaiden vastuut myös ja nimenomaisesti riskikeskittymäsäännöksen valvontaan liittyvät (”suuret luotot”, vastuu- ja vakuuslomake n:o 1/72) sellaiset vastuut, jotka olivat vähintään 25 % pankin omasta pääomasta. Viimeksi mainitut tuli aluksi ilmoittaa neljännesvuosittain, kun taas suurehkoa luottoa koskevat tiedot annettiin kerran vuodessa. Kesäkuusta 1982 lähtien riskikeskittymätiedotkin tuli ilmoittaa vuosittain kesäkuun lopun tilanteen perusteella.

Ero liikepankkien ja paikallispankkien tietojenantovelvollisuudessa viittaa siihen, että pankkitarkastusvirasto panosti liikepankkien riskikeskittymien valvontaan enemmän kuin paikallispankkien. Kun liikepankit olivat vuodesta 1972 tietoisia, mikä oli pankkitarkastusviraston näkemys potentiaa-

---

[76] Liikepankkien suurehkojen luottojen rajoja tarkistettiin vuosina 1972, 1976, 1979, 1982, 1984 ja 1986. Ainakin vuoden 1986 alussa ilmoitetut uudet rajat tulivat voimaan edellisen vuoden lopun tilanteesta lukien.

lisesta riskikeskittymästä (25 %), paikallispankit saattoivat indikoida vastaavaa elokuussa 1989. Ja silloinkin raja näytti kulkevan pikemminkin 50 %:ssa kuin 25 %:ssa.

Miten paljon tämä on tosiasiassa ohjannut eri pankkiryhmiä suhtautumaan eri tavalla riskikeskittymäsäännöstöön, on epävarmaa ennen tosiasiallisen valvonnan arviointia. Lienee mahdollista, että paikallispankeilla oli epämääräisempi käsitys potentiaalisista riskikeskittymistä kuin liikepankeilla. Toisaalta on mahdollista, että paikallispankkien turvaavia vakuuksia koskeva säännöstö vaikutti siihen, että virasto ei pitänyt tarpeellisena erityisesti ohjeistaa paikallispankkien riskikeskittymäsäännöstöön liittyvää tietojenantoa, toisin kuin liikepankkien. Lisäksi on muistettava ja esitiedon valossa on jopa ilmeistä, että ohjeistus on voinut poiketa käytännön valvontatyössä noudatetuista periaatteista. Toisin sanoen – huolimatta ohjeistusten 50 %:n tai 25 %:n ilmoitusrajoista – ylisuurina potentiaalisina riskikeskittyminä on voitu pitää vasta huomattavan paljon suurempia keskittymiä.[77]

Luotto- ja takauskäsitteiden sisällöllinen ulottuvuus (2)

Vuodesta 1971 vuoteen 1987 ilmoitusvelvollisuus koski pankin antamia luottoja, takauksia sekä muita vastuita. Viimeksimainittuihin luettiin mm. luottoasiakkaan vastuut pankille jonkun toisen luottoasiakkaan ko. pankista saamista luotoista tai muista sitoumuksista. Liikepankit joutuivat ilmoittamaan konsernivastuut vuoden 1984 lopusta lukien. Vuoden 1987 lopusta pankit joutuivat ilmoittamaan suurehkoissa luotoissa pankin omistamat osakkeet tai osuudet luottoasiakkaan yhtiössä.

Ohjeistuksen muutokset tukevat tässä tutkimuksessa omaksuttua näkemystä, että riskikeskittymäsäännöstöön voitiin lukea luottojen ja takausten lisäksi myös muita sitoumuksia. Pankkitarkastusviraston muuttuneet ohjeet heijastavat viraston tulkinnan muuttumista. Tulkinnan muutos oli välttämätön liiallisen riskinoton valvonnan tehostamiseksi ja valvontaa varten tarvittavien oikeiden tietojen saamiseksi. Tulkintaa olisi voitu laajentaa myös vastuusitoumusten osalta, sillä pankkitoiminta oli jo

---

[77] Käytännössä pankkitarkastusvirasto puuttui riskikeskittymiin, jos keskittymä oli suurempi kuin pankin oma pääoma.

Todettakoon, että oman pääoman käsite määriteltiin eri aikoina ja eri yhteyksissä toisistaan poikkeavasti. Virasto suhteutti riskikeskittymän oman pääoman ja luottotappiovarauksen yhteismäärään vuodesta 1981 alkaen, kun tätä aiemmin luottotappiovarauksia ei huomioitu lainkaan. Vakavaraisuussäännöstön mukaiseen omaan pääomaan voitiin luottotappiovarauksesta rinnastaa 50 % vuodesta 1978 alkaen.

tuolloin muuttunut niin, että takaukset eivät enää olleet ainoita merkittäviä taseen ulkopuolisia sitoumuksia.

Vakuuksista edellytetyt tiedot (3)

Vuonna 1971 pankkitarkastusvirasto edellytti vakuudet ilmoitettavan niin yleisessä muodossa, että tietojen perusteella ei ollut mahdollista arvioida vakuuksien turvaavuutta. Vakuudet tuli ilmoittaa vakuuden laadun mukaan jaoteltuna seitsemään ryhmään pelkän numerokoodin perusteella.[78]

Vakuuksia koskevat tiedot muuttuivatkin jo seuraavana vuonna niin, että vakuudet tuli paitsi luokitella reaalivakuuksiin (kiinteistökiinnitykset, irtaimistokiinnitykset, arvopaperit, pankkitalletukset, muut reaalivakuudet) ja henkilövakuuksiin (julkisoikeudellisten yhteisöjen takaukset, pankki-/vakuutuslaitoksen takaukset, muut takaukset) myös ilmoittaa arvio eri vakuuslajien markkamääräisestä vakuusarvosta. Pankkitarkastusvirasto linjasi näkemyksensä vakuusarvon ja käyvän arvon välisestä erosta ja ns. turvamarginaalin arvioimisesta seuraavasti:

> *Reaalivakuutta ei saa merkitä korkeampaan arvoon kuin ns. vakuusarvoon. Vakuusarvolla tarkoitetaan sitä rahamäärää, mikä vakuudesta pakkotoimin tai muutoin realisoitaessa saadaan ja mikä rahamäärä voidaan käyttää pankin saatavan suoritukseksi. Vakuusarvon määrityksessä on lähdettävä ns. käyvästä arvosta, jolloin arvoa alentavana tekijänä on otettava huomioon realisointi- ja aikariskit.*

Vakuusarvon lisäksi tuli ottaa huomioon myös vakuuksien etuoikeusjärjestys sekä henkilövakuuksien osalta takaajien varovaisesti arvioitu markkamääräinen vastuunkantokyky. Sen sijaan mitään ohjeellisia vakuusarvoja pankkitarkastusvirasto ei ilmoittanut kuten ei myöskään antanut ohjeita eri vakuuslajien turvaavuudesta. Tarpeellinen olisi ollut esimerkiksi kannanotto takausvakuuksien turvaavuuteen.

Muina tietoina (tarkkailutietoina) ja ikään kuin vakuuksien ohella riskin arvioinnin perustaksi tarvittavina tietoina pankin tuli ilmoittaa

---

[78] Vakuudet tuli ilmoittaa seuraavan koodiston mukaisesti, mutta ilman mainintaa vakuuksien markkamääräisistä jakaumista:

0 = ilman vakuutta
1 = kiinnitys
2 = irtaimistokiinnitys
3 = takaus
4 = talletus
5 = asunto-osake
6 = arvopaperi (ei asunto-osake)
7 = muu vakuus tai muu pantti

– olivatko asiakkaan luotot tai muut vastuut järjestämättöminä (1 = kyllä, 0 = ei)
– oliko asiakkaasta tehty yritystutkimus kahden viimeksi kuluneen vuoden aikana (1 = kyllä, 0 = ei)
– oliko asiakkaan vastuut ja vakuudet tarkistettu ja arvioitu viimeksi kuluneen vuoden aikana (1 = kyllä, 0 = ei)

Seuraavana vuonna (1973) lisättiin tarkkailutietoja niin, että virastolle tuli ilmoittaa, olivatko luotot vakuutettu mahdollisen luottotappion varalta vai ei (K tai E).

Vakuuksia koskevat ohjeet säilyivät edellä mainitun muotoisina lähes koko 20 vuoden tarkastelujakson. Lokakuussa 1987 ohjeita täsmennettiin, mutta muutokset olivat vähäisiä. Reaalivakuudet tuli ilmoittaa yhteissummana, joka saatiin kun eri reaalivakuuksien arvioidut vakuusarvot laskettiin yhteen. Vakuusarvojen arviointi tai tarkistus ei saanut olla vuotta vanhempi, ja pankin tuli se itse tehdä tai teettää. Edelleen tarkkailutietoina koodeilla K ja E tuli ilmoittaa,

– olivatko vastuut vakuutettu mahdollisen luottotappion varalta
– oliko asiakkaalla järjestämättömiä vastuita
– oliko asiakas tilinpäätösseurannassa ja
– oliko asiakkaan vakuuksien vakuusarvot tarkistettu viimeksi kuluneen vuoden aikana.

Liikepankkien tuli kuitenkin ainakin vuoden 1982 kesäkuun lopusta alkaen ilmoittaa vakuustietojen yhteydessä myös pankin varovainen arvio vakuuksien käyvistä arvoista. Tällaista, valvonnan tehokkuutta ajatellen tarpeellista lisätietoa ei edellytetty paikallispankeilta.

Edellä kuvattu ohjeistus mahdollisti riskikeskittymiin liittyvien vakuuksien turvaavuuden arvioinnin edellyttäen, että pankit ilmoittivat vakuustiedot viraston ohjeiden edellyttämällä tavalla. Ohjeistus perustui aiemmin kuvattuihin oikeuskirjallisuuden linjauksiin vakuusarvon ja käyvän arvon väliin jätettävästä turvamarginaalista.

Ohjeistuksen merkittävin heikkous oli se, että pankkitarkastusvirasto ei määritellyt ohjeellisia vakuusarvoja, joista olisi käynyt ilmi viraston näkemys tarpeellisesta vakuusvarasta, turvamarginaalista. Ohjeellisten vakuusarvojen ilmoittaminen olisi taannut yhdenmukaisen käytännön eri pankkien välillä. Ohjeellisia vakuusarvoja olisi tarvittu erityisesti heikompien reaalivakuuksien, kuten esim. yrityskiinnitysten käytön ja aseman yhdenmukaiseksi määrittämiseksi. Ne olisivat lisäksi auttaneet virastoa sen valvomisessa, noudattivatko pankit viraston edellyttämiä periaatteita vakuusarvojen varovaisessa arvostuksessa. Kun paikallispankeilta ei

edellytetty edes erillisiä tietoja käyvistä arvoista, virastolla oli varsin vähän mahdollisuuksia varmistua, arvostivatko pankit luottojen vakuudet säästöpankkilain ja viraston edellyttämien periaatteiden mukaisesti.

Turvaavista vakuuksista olisi tarvittu myös erillistä ohjeistusta. Tämä olisi selkiyttänyt säännöstön tulkintaa ja ennen kaikkea ohjannut säästöpankkien antolainaustoimintaa lainsäätäjän tarkoittamaan suuntaan. Ohjeistusta olisi tarvittu myös siksi, että lainsäännös itsessään oli määritelmällisesti mitäänsanomaton. Aiemmin on lisäksi mainittu, että säästöpankkien antolainauksessa oli säästöpankkitarkastuksen mukaan ei-hyväksyttäviä piirteitä. Tämänkin takia ja vakavaraisuuden vaarantamisen ehkäisemiseksi olisi tarvittu selkeät turvaavia vakuuksia koskevat ohjeet. Viranomaisohjeistuksen puuttumiseen on sittemmin vedottu säästöpankkien vahingonkorvausoikeudenkäynneissä.

10.2.4 Säännöstön tosiasiallinen valvonta

10.2.4.1 Yleiskuva

Turvaavaa vakuutta koskevan perussäännöksen (SPL 48.1 ja 51.1) ja riskikeskittymiä koskevan säännöksen (SPL 49 §) valvonnassa voidaan 1980-luvulta lähtien erottaa seuraavat pääpiirteet:

Taulukko 9. **Valvonnan keskeiset piirteet**

Ajankohta	Valvonnan luonne
Tammikuu 1980 – marraskuu 1983	Yksittäisiä tarkastushuomautuksia
Joulukuu 1983	Valvonnan tehostus ja systematisointi: – yleiskirje säästöpankkilain määräysten noudattamisesta
Tammikuu 1984 – syyskuu 1986	Yksittäisiä tarkastushuomautuksia
Lokakuu 1986 – joulukuu 1986	Valvonnan tehostus ja systematisointi: – vakavaraisuuden vaarantamista koskevat kirjeet 72/36 säästöpankille
Tammikuu 1987 – marraskuu 1988	Yksittäisiä tarkastushuomautuksia
Joulukuu 1988	Valvonnan tehostus ja systematisointi: – vakavaraisuuden vaarantamista koskevat kirjeet 56 säästöpankille
Vuosi 1989	Yksittäisiä tarkastushuomautuksia
Vuosi 1990	Tarkastuksissa (SPT) systemaattisesti huomiota antolainauksen riskeihin. Ei riskikeskittymien alasajo-ohjeistusta.
Vuodet 1991 – 1993	Riskikeskittymien tehostettu valvonta ja suunnitelmat keskittymien pienentämiseksi

Taulukosta käy ilmi, että pankkitarkastusviraston valvontapanostukset ajoittuivat vuosille 1983, 1986 ja 1988. Kuitenkin vasta 1990-luvulla alkoivat valvontaviranomaiset edellyttää aikatauluja riskikeskittymien pienentämiseksi.

Sen sijaan vakavaraiselle henkilölle annettavaa vakuudetonta luottoa koskevan säännöksen (SPL 48.2 ja 51.2) valvonta oli eräällä tavalla järjestelmällisempää kuin turvaavaa vakuutta koskevan perussäännöksen (SPL 48.1). Tämä johtui ilmeisimmin siitä, että niin laissa kuin viraston omissa määräyksissä oli asetettu täsmälliset rajat vakuudettomien luottojen enimmäismäärille. Täsmällisiä rajoja oli helpompi valvoa kuin ohjeistamatonta turvaavan vakuuden noudattamista. Vuodesta 1982 alkaen pankit olivat voineet saada erityisistä syistä asiakaskohtaisen luvan ylittää viraston asettama yleinen asiakaskohtainen (10/5 % pankin omasta pääomasta) raja. Pankkitarkastusvirasto sai tilinpäätöstietojen yhteydessä tiedot näistä ns. vakuudettomista luotoista, joiden kokonaismäärää virasto valvoi vuosittain

näiden ilmoitusten perusteella.[79] Asiakaskohtaista rajaa virasto sen sijaan valvoi suurten luottojen ilmoitusten pohjalta.

10.2.4.2 Joulukuun 1983 yleiskirje

Aineiston perusteella[80] näyttää siltä, että ensimmäinen systemaattinen yritys puuttua säästöpankkien antolainauksen vakuuksiin ja suuriin riskikeskittymiin ajoittui joulukuuhun 1983. Turvaavat vakuudet ja riskikeskittymät eivät ennen tätä ajankohtaa olleet erityisesti valvonnan kohteena. Esimerkiksi tarkastukset olivat kohdistuneet asuntosäästötoimintaan liittyvään kiinteistönvälitykseen, notariaattiluottojen välitykseen ja vuonna 1983 markkinarahan hankintaan. Tarkastusten perusteella oli turvaavien vakuuksien laimin-

---

[79] Vuonna 1982 pankkitarkastusvirasto vahvisti, että luotot ja takaukset pelkästään päävelallisen sitoumusta vastaan voivat olla enintään 10 % pankin omasta pääomasta ja 10 milj. markkaa ylittävältä oman pääoman osalta 5 %. Omaan pääomaan ei luettu siihen rinnastettavia eriä. Erityisistä syistä pankkitarkastusvirasto ilmoitti myöntävänsä pankin hakemuksesta oikeuden yksittäistapauksissa ylittää edellä mainitut enimmäismäärät.

Tätä aikaisemmin pankkitarkastusvirasto oli antanut markkamääräiset rajat niin, että mm. osakepääoman ollessa 5–10 milj. markkaa luotot ja takaukset saivat olla enintään 200 000 markkaa. Vuodesta 1978 alkaen on ollut voimassa mahdollisuus erityisestä syystä ja pankkitarkastusviraston luvalla ylittää rajat.

Ensimmäisessä ohjeistuksessaan (9.6.1970 n:o 78/S/70) pankkitarkastusvirasto edellytti, että pankit – myöntäessään luottoja pelkästään luoton saajan sitoumusta vastaan – kiinnittävät lisäksi huomiota säästöpankkilain 49 §:n säännökseen.

Aiemmin kohdassa 10.2.3.2 on kuvattu, miten pankkitarkastusvirasto ja säästöpankkitarkastus tulkitsivat vakavaraiselle henkilölle annettavia vakuudettomia luottoja koskevaa säännöstä ja mitä ongelmia tulkintoihin liittyi.

[80] Johtopäätös perustuu 31 säästöpankin tarkastusaineistoon vuosilta 1980–1983. Tarkastuksia tehtiin kaiken kaikkiaan 53 säästöpankissa tuona ajanjaksona. Tarkastukset liittyivät yleensä yksittäiseen toiminta-alueeseen, kuten asuntosäästötoimintaan liittyvään asunto-osakkeiden ja kiinteistöjen välitykseen tai notariaattitoimintaan. Myös markkinarahan käyttö antolainauksen rahoituksessa oli tarkastuksen kohteena. Vain neljässä säästöpankissa tehtiin laajempi tarkastus.

lyömisestä annettu huomautus kahdelle pankille vuosina 1981 ja 1983.[81] Tämän lisäksi yksi pankki joutui antamaan selvityksen, mihin toimenpiteisiin pankki oli ryhtynyt saataviensa perimiseksi erään asiakkaan konkurssissa.

Joulukuussa 1983 pankkitarkastusvirasto lähetti kaikille säästöpankeille ylijohtajan allekirjoittaman kirjeen[82], missä kiinnitettiin huomiota säästöpankkien kannattavuusongelmiin, kassavarannon riittävyysongelmiin sekä turvaavia vakuuksia ja riskikeskittymiä koskevien säännösten noudattamisen tärkeyteen.

Kannattavuuden osalta virasto kiinnitti huomiota siihen, että säästöpankit olivat rahoittaneet antolainaustaan yhä enemmän markkinarahalla, mikä oli johtanut kannattavuuden heikkenemiseen. Virasto ilmoitti näkemyksenään, että säästöpankkien tulee välttää markkinarahan käyttöä antolainauksen yleisenä rahoitusmuotona. Kannanotto oli lähinnä suositus.

Kassavarannosta virasto muistutti, että sen tulee aina täyttää säästöpankkilain 57 §:n mukaiset vaatimukset. Virasto ilmoitti joko vaativansa kassavarantolaskelmia normaalia useammin tai ryhtyvänsä muihin säästöpankkilain mukaisiin toimiin, mikäli pankit useampina kuukausina eivät täytä lakisääteistä kassavarantovelvoitetta.

Antolainauksesta virasto totesi käsityksenään, että säästöpankit eivät antolainaus- ja takaustoiminnassaan ole aina noudattaneet turvaavia vakuuksia koskevia lain säännöksiä. Erityisen paljon oli vastuita jätetty luonnollisten henkilöiden takausten varaan. Virasto ilmoitti ryhtyvänsä säästöpankkilain mukaisiin toimenpiteisiin, mikäli säästöpankki ei huomautuksesta huolimatta ole täyttänyt vakuusvajausta. Samassa yhteydessä virasto muistutti riskikeskittymäsäännöstön olemassaolosta.

---

[81] Vuonna 1981 annettu kirjallinen huomautus koski erään säästöpankin myöntämää 150 000 markan luottoa perustettavalle asunto-osakeyhtiölle, ja sen takaajina olivat kyseisen yhtiön perustajaosakkaat. Yhtiötä ei ollut tarkastushetkeen mennessä merkitty kaupparekisteriin, joten perustajaosakkaat olivat henkilökohtaisessa vastuussa lainasta. Takaajien ollessa henkilöitä, jotka samalla olivat velasta vastuussa, ei lainalla ollut pankkitarkastusviraston mukaan säästöpankkilain 48.1 §:n mukaista turvaavaa vakuutta. Kirjeessään pankkitarkastusvirasto edellytti, että säästöpankin hallituksen tulee huolehtia, että lainan vakuuskysymykset saatetaan välittömästi kuntoon. Sama säästöpankki oli lisäksi myöntänyt 100 000 markan vakuudettoman luoton eräälle toiselle asunto-osakeyhtiölle. Pankkitarkastusvirasto edellytti, että luotolle hankitaan viipymättä turvaava vakuus. Lisäksi virasto edellytti, että pankin hallitus hankkii pankin tilintarkastajien lausunnon mm. mainituista luotoista.

Vuonna 1983 annettu kirjallinen huomautus koski erään säästöpankin hallituksen myöntämää 120 000 markan suuruista luottoa pelkästään päävelallisen sitoumusta vastaan. Säästöpankkilain 48.2 §:n mukaan pankkitarkastusvirasto oli määrännyt tällaisen, samalle henkilölle annetun luoton enimmäisrajaksi 10 % pankin omasta pääomasta. Mainittu luotto ylitti pankkitarkastusviraston määräämän enimmäisrajan. Virasto kehotti pankkia saattamaan asian lainmukaiseksi.

[82] Pankkitarkastusviraston kirje 19.12.1983 n:o 1423/3.9/83

Joulukuinen kirje osoittaa, että viraston tiedossa oli jo vuonna 1983 tapauksia lakisääteisen vakuuspakkomääräyksen laiminlyönneistä. Sen sijaan riskikeskittymäsäännöstön noudattamiseen ei vielä tuolloin erityisesti puututtu. Merkille pantavaa on myös, että markkinarahan lisääntyvää käyttöä yritettiin rajoittaa jo vuonna 1983. Kirjeestä käy selvästi ilmi, että pankkitarkastusvirasto tulkitsi säästöpankkilain turvaavan vakuuden vaatimuksen tiukasti: vakuusvajaus on säästöpankkilain vastainen tila ja se on korjattava.

Johtiko joulukuinen kirje tiukentuneeseen antolainaustoiminnan valvontaan ja mahdollisesti tehostettuihin sanktioihin?

10.2.4.3 Yksittäisiä tarkastushavaintoja koskevat välivuodet 1984–1985

Joulukuisen kirjeen pohjalta pankkitarkastusvirasto panosti vuonna 1984 säästöpankkien maksuvalmiuden ja kannattavuuden valvontaan. Usea tarkastuksen kohteena olleista säästöpankeista joutui antamaan kirjallisen selvityksen, mihin toimenpiteisiin pankki aikoi ryhtyä kannattavuutensa parantamiseksi.[83] Antolainauksen kasvuun ja markkinarahan käyttöön luotonannon rahoittamiseksi puututtiin yksittäistapauksissa ja näissäkin erityisesti kannattavuuden ja maksuvalmiuden näkökulmasta.[84]

Sen sijaan turvaaviin vakuuksiin ja antolainauskeskittymiin virasto puuttui vuonna 1984 vain kolmen säästöpankin kohdalla. Suuria luottoja oli

---

[83] Vuonna 1984 teki pankkitarkastusvirasto tarkastuksen 17 säästöpankkiin, ja niistä tutkimuksessa on mukana 14 pankin aineistoa. Vastaavat luvut vuodelta 1985 ovat 4 ja 3 sekä vuodelta 1986 4 ja 4. Selvityksen kannattavuuden parantamistoimenpiteistä joutui antamaan yhdeksän säästöpankkia vuonna 1984.

[84] Antolainauksen kasvuun ja sen rahoittamiseen muulla kuin ottolainauksella (talletuksilla) virasto puuttui kahden säästöpankin tarkastuksessa vuonna 1984. Otto- ja antolainauksen väliseen suhteeseen liittyvät mahdolliset rakenteelliset vinoumat olivat kuitenkin markkamääräisesti vähäisiä. Toisessa pankissa oli kyse 14.9 ja toisessa 4.1 miljoonan markan antolainausenemmyydestä.

Myöhemmin samana vuonna pankkitarkastusvirasto kehotti tarkastuksensa perusteella erästä säästöpankkia rajoittamaan antolainauksen kasvattamista, jotta sen rahoittamiseen otettu markkinaraha sekä Skopista saatu maksuvalmiusluototus eivät liikaa rasittaisi pankin kannattavuutta. Pankki oli hyvästä vakavaraisuudestaan huolimatta ajautumassa maksuvalmius- ja kannattavuuskriisiin mm. siksi, että investointeihin oli menty harkitsemattomasti. Pankilla oli tuolloin 30 %:n ylityslupa pankkitakauksia varten. Lupaa korotettiin 40 %:iin vuonna 1985 ja 45 %:iin vuonna 1986. Ylitysluvat ovat ristiriidassa antolainauksen rajoittamispyrkimyksen kanssa, vaikkakin maksuvalmiuden näkökulmasta perusteltuja. Voitiinhan juuri takausten avulla saada lisää tuottoja ilman välittömiä maksuvalmiusvaikutuksia.

kyllä tarkastettu useissa pankeissa ja mm. todettu puutteellisuuksia vakuustiedoissa[85] samoin kuin yli oman pääoman nousevia riskikeskittymiä. Kirjalliseen huomautukseen asti päädyttiin kuitenkin vain kolmessa tapauksessa. Kysymys oli antolainauksesta ja takauksista pelkästään päävelallisen sitoumusta vastaan (ns. vakuudeton luotonanto). Kyseiset pankit olivat ylittäneet viraston vahvistaman rajan. Virasto kehotti pankkeja hankkimaan ylimenevälle osalle turvaavat vakuudet. Lisäksi pankit olivat myöntäneet luottoa eräille asiakkaille ilman riittäviä vakuuksia. Pankkitarkastusvirasto edellytti selvityksiä, miten pankit aikovat hankkia riittävät vakuudet ja/tai millä perusteella ne katsovat, että lainoilla oli turvaavat vakuudet. Vastauksista todettakoon, että pankit joko

a) ilmoittivat tehneensä vakuusjärjestelyitä, joilla asiakaskohtaiset rajat eivät enää ylittyneet tai
b) pitivät tarkasteltuja omavelkaisia takauksia turvaavina vakuuksina.

Yksi säästöpankki

c) myönsi lainvastaisen tilan ja ilmoitti edellyttäneensä asiakkaalta selvitystä, miten vastuut saadaan vastaamaan vakuuksia niin, että Sävy voi hyväksyä vastuut vakuutuksen piiriin.

Vuonna 1985 tarkastuksia tehtiin 4, joista kolmen aineisto on mukana tutkimuksessa.[86] Lisäksi arvioitavana on ollut säästöpankkitarkastuksen tekemä tarkastus erääseen säästöpankkiin. Mainittuun säästöpankkiin tekivät molemmat valvontaviranomaiset oman tarkastuksen muutaman kuukauden välein. Säästöpankkitarkastuksen tarkastus käsitti pankin koko toiminnan, kun taas pankkitarkastusvirasto keskittyi pankin notariaattitoimintaan.[87]

---

[85] Tarkastusaineistoon liitetyistä suuria luottoja koskevista tiedoista (tiedot pankkitarkastusviraston lomakkeella: Suurehkoa luottoa nauttivien asiakkaiden vastuut) käy ilmi mm. vakuuslaji, jota vastaan luottoja oli myönnetty. Tässä tutkimuksessa ei ole kuitenkaan pyritty arvioimaan yksittäisiä luottoja sen perusteella, olivatko saadut vakuudet tosiasiassa turvaavia. Pääpaino on turvaavien vakuuksien määrittelyn lähtökohtien arvioinnissa, eikä kussakin yksittäisessä tapauksessa hyväksyttyjen vakuuksien tosiasiallisen turvaavuuden arvioinnissa. Huomio kuitenkin kiinnittyy siihen, että tarkastetuissa pankeissa oli yksittäisiä luottoja (kolme suurasiakasta) myönnetty yksinomaan muita takauksia kuin pankkitakauksia tai julkisoikeudellisten yhteisöjen myöntämiä takauksia vastaan. Aineistosta voi päätellä, että mainitut takaukset on erikseen tarkastettu, joten olettaa voidaan, että pankkitarkastusvirasto on pitänyt vakuuksia turvaavina.

[86] Kahden säästöpankin tarkastus johti huomautuskirjeisiin, joissa pankeilta tiedusteltiin toimenpiteitä kannattavuuden parantamiseksi.

[87] Kohdassa 10.3.2 on kommentoitu tarkastushavaintoja, jotka liittyvät pankin elinkeinoyhteisöjen omistuksiin ja säästöpankkilain 28 §:n mukaisiin sijoitusrajoihin.

Säästöpankkitarkastuksen tarkastuspöytäkirjasta käy tarkastajan näkemyksenä ilmi, että pankki oli luotottanut suuria yhteisöjä ”pikemmin yleisen luotettavuuden varassa” kuin turvaavien vakuuksien varassa. Huomautus koski nimenomaisesti luottojen ja pankkitakausten vakuuksia (SPL 48.1 ja 51.1), ei luotonantoa pelkästään luotonsaajan sitoumusta vastaan (SPL 48.2 ja 51.2). Tarkastajan mukaan vakuuksien muodollisuudet olivat kuitenkin kunnossa.

Suuria luottoja koskevien vastuu- ja vakuustietojen tarkempi läpikäyminen vahvistaa tarkastajan näkemyksen, sillä pankilla oli kymmeniä, eri toimialoilla toimiville yrityksille annettuja luottoja, joiden yksinomaisena tai pääasiallisena vakuutena oli joko

a) muu takaus kuin pankkitakaus tai julkisoikeudellisen yhteisön antama takaus tai
b) nimivakuus (luotonsaajan oma sitoumus) tai
c) muu reaalivakuus kuin kiinteistökiinnitys tai arvopaperi.

Säästöpankkitarkastuksen lähettämässä, pankin hallitukselle osoitetussa kirjeessä ei kuitenkaan puututtu luotonannon vakuuksiin. Tarkastuksen perusteella tehty huomautus koski sijoituksia elinkeinoyhteisöjen osakkeisiin, joiden määrä ylitti säästöpankkilain enimmäisrajat. Myöskään pankkitarkastusviraston tarkastuksessa ei kiinnitetty huomiota suurten luottojen vakuuksiin. Lieneekö syynä ollut se, että tarkastuksen kohteena ei ollut antolainaus vaan notariaattitoiminta.

Pankin valvontatilintarkastajat eivät myöskään nähneet huomauttamista antolainauksen vakuuksien osalta. Omassa tilintarkastuspöytäkirjassaan tilintarkastajat ottivat kantaa siihen,

a) olivatko luottojen ja pankkitakausten vakuudet tilintarkastajien käsityksen mukaan turvaavat ja
b) oliko pankki antanut samalle henkilölle tai olennaisessa taloudellisessa etuyhteydessä oleville henkilöille luottoja tai takauksia vain säästöpankkilain 49 §:n rajoissa.

Pöytäkirjamerkinnät kummastakin asiasta (rasti) osoittivat, että tilintarkastajilla ei ollut huomauttamista.

Kyseisen säästöpankin antolainauksen vakuuksia koskevat havainnot ja niistä tehdyt viranomaisten ja tilintarkastajien johtopäätökset tuovat lisätietoa siihen, miten säästöpankkilain turvaavia vakuuksia koskevaa säännöstä käytännössä tulkitsivat niin säästöpankit kuin pankkia valvovat tahot.

Jos merkittävä osa suurasiakkaiden luototuksesta rakentuu nimivakuuksien, mainittujen takausvakuuksien ja ei-turvaavina pidettävien reaalivakuuk-

sien varaan (”yleisen luottamuksen varaan”), eivätkä valvontaviranomaiset tai tilintarkastajat puutu tilanteeseen, viittaa se siihen, että säästöpankkien luotonannossa voitiin tosiasiasiassa noudattaa liikepankkimaisia riskinottolähtökohtia. Säästöpankkilain vakuuspakkonormin käytännön tulkinta ja viranomaisvalvonta poikkesivat täten aiemmin esitetyistä lähtökohdista, jotka perustuvat vakuuksien riittävyyteen hypoteettisessa realisointitilanteessa. Takausvakuuden käyttämisestä turvaavana vakuutena olisi tullut olla valvontaviranomaisen selkeät ohjeet. Lähtökohtana olisi pitänyt olla se, että täysin turvaavina voitiin pitää vain pankin tai julkisyhteisön antamia takauksia. Muu takausvakuus olisi tullut käsittää lähtökohtaisesti täytevakuutena irtaimisto- ja yrityskiinnityksen tavoin. Luotonanto yksinomaan tai suurimmaksi osaksi täytevakuuksina pidettyjä vakuuksia vastaan ei vastaa turvaavaa vakuutta koskevia lähtökohtia. Myös tilintarkastajien olisi pitänyt puuttua asiaan.

10.2.4.4 Suurten luottojen tehostettu valvonta vuonna 1986

Säästöpankkitarkastus tarkasti vuonna 1986 yhteensä 156 säästöpankkia, kun edellisenä vuonna oli tarkastettu 170 säästöpankkia. Pankkitarkastusvirasto teki vain neljä tarkastusta, joista kolmen aineisto on ollut arvioitavana tässä tutkimuksessa.

Pankkitarkastusviraston tarkastukset kohdistuivat notariaattitoimintaan, ja yhdessä pankissa tarkastettiin kannattavuutta. Viraston tarkastuksissa ei puututtu antolainaustoiminnan vakuuksiin tai riskikeskittymiin. Tältä osin valvonta keskitettiin lokakuussa toteutettuihin kirjallisiin kyselyihin.

Pankkitarkastusvirasto lähetti 72 säästöpankille kirjeen, jossa se tiedusteli, katsooko pankki, että pankin vakavaraisuudelle ja kannattavuudelle ei aiheudu vaaraa kirjeessä mainittujen asiakkaiden vastuista ja millä perusteella. Kirjeen tiedot perustuivat suurista luotoista annettuihin ilmoituksiin. Pankkitarkastusvirasto muistutti säästöpankkilain 49 §:n säännöksestä, jonka mukaan yhdelle asiakkaalle ei saanut antaa luottoja tai takauksia niin suuressa määrin, että siitä voi aiheutua vaaraa pankin vakavaraisuudelle.[88]

Ylisuurena potentiaalisena riskikeskittymänä virasto piti luotonantoa, joka ylitti pankin oman pääoman ja luottotappiovarauksen yhteismäärän.

---

[88] Samaan aikaan virasto lähetti toisen kirjeen 36 säästöpankille, jotka olivat ylittäneet säästöpankkilain 48.2 §:ään ja 51.2 §:ään perustuvat antolainauksen ja takausten maksimirajat, jotka koskivat vakavaraisille henkilöille annettuja luottoja tai takauksia yksinomaan päävelallisen sitoumusta vastaan. Virasto tulkitsi lainkohtaa niin, että tällaisina luottoina pidettiin vakuuksien arvon ylittävää osaa antolainauksesta.

Edellä mainituin tavoin laskien ylitykset jäivät markkamääräisesti vähäisiksi, vain 78 miljoonaan markkaan. Kuuden suurimman ylityksen osuus oli 54 miljoonaa markkaa.

Vakuuksilla ei ollut merkitystä potentiaalista riskikeskittymää arvioimaan lähdettäessä. Tällaisia luottoja oli myönnetty viraston käsityksen mukaan 119 asiakkaalle. Viraston linjana oli pyytää pankin oma käsitys asiasta ennen muita toimenpiteitä. Huomautuksen saaneista pankeista yhdeksällä pankilla antolainaus oli enintään kymmenen prosenttia suurempi kuin oma pääoma. Sen sijaan 22 pankilla riskikeskittymä oli vähintään puolitoista-kaksi kertaa oman pääoman suuruinen.

Taulukko 10. **Säästöpankkien suurimmat riskikeskittymät, % omasta pääomasta, 1986**

Riskikeskittymä omasta pääomasta, %	Pankkien lukumäärä	
	Suurin keskittymä	Pienin keskittymä
100–110 %	9	18
111–150 %	24	32
151–200 %	16	13
201–250 %	11	7
251–300 %	6	2
Yli 300 %	6	–
Yhteensä pankkeja	72	72

Kirjeisiin saadut vastaukset eivät johtaneet jatkotoimiin minkään pankin suhteen. Muutamia tarkennuksia pyydettiin, mutta minkään pankin ei edellytetty esimerkiksi ryhtyvän riskikeskittymän pienentämiseen.

Pankit itse katsoivat lähtökohtaisesti, että riskikeskittymistä ei ollut aiheutunut eikä ollut aiheutumassa vaaraa pankin vakavaraisuudelle. Keskeisimpänä syynä vastauksissa pidettiin sitä, että saamisten vakuutena oli ”riittävän turvaavat vakuudet”. Riittävää turvaavuutta perusteltiin ennen kaikkea vakuuksien määrällisellä riittävyydellä, mutta myös yrityksen toiminnan kannattavuudella tai parantuneilla tulevaisuuden näkymillä. Tapauksissa, joissa reaalivakuudet eivät vastanneet vastuiden määrää, turvaavuus oli pankkien mukaan hoidettu takauksilla tai sillä, että muodollinen vakuusvaje ei yrityksen maksuvalmiuden, vakavaraisuuden tai kannattavuuden valossa voinut aiheuttaa vaaraa pankkien vakavaraisuudelle.

Vastausten perusteella sai yleensä käsityksen vakuuksien määrästä ryhmiteltyinä vakuuslajeittain. Myös käsitys vakuuksien käyvistä arvoista oli useimmiten ilmoitettu. Vastausten perusteella näyttää kuitenkin siltä, että varsin usein käypää arvoa pidettiin myös vakuusarvona. Yrityskiinnitysten vakuusarvoja näytettiin pidetyn varsin korkeina, vaikka selkeää linjaa tämän kiinnitystyypin vakuusarvon määrittämisen perusteista ei tietojen valossa voi

tehdä. Eräissä pankeissa yrityskiinnitysten vakuusarvo oli 60 % käyvästä arvosta.

Vastaukset ja niiden käsittely pankkitarkastusvirastossa osoittaa, miten vaikea oli arvioida antolainauksen keskittymän liiallisuutta voimassa olleiden yleisluonteisten säännösten valossa. Lainsäätäjän lähtökohta jättää keskittymän liiallisuuden arviointi yksittäistapauksissa pankkitarkastusviraston harkinnan varaan oli sinänsä perusteltu. Yhdistettynä väljään säännökseen se kuitenkin johti siihen, että hyvin erilaiset perustelut jouduttiin hyväksymään ja että suurikin keskittymä oli ennakkoon erittäin vaikea osoittaa vakavaraisuutta vaarantavaksi. Arviointia olisi olennaisesti helpottanut, jos keskittymälle olisi asetettu yksiselitteinen lakisääteinen (tai viranomaisohjeeseen perustuva) yläraja, kuten vuodesta 1994 on ollut voimassa.

Arvioinnin vaikeutta lisäsi se, että säästöpankkien antolainauksella oli lain mukaan oltava turvaavat vakuudet, mutta turvaavuutta ei ollut viranomaisohjein tarkemmin määritelty. Turvaavuutta perusteltiin hyvin erilaisilla tekijöillä, viime kädessä asiakkaiden taloudellisella tilalla. Vakuuksien huomioon ottaminen riskikeskittymän liiallisuuden arvioinnissa jo sinällään vaikeutti arviointia ja heikensi säännöksen tehokkuutta.

Säästöpankkilain 48.2 §:n ja 51.2 §:n perusteella lähetettiin 32 kirjettä, joiden mukaan pankit olivat myöntäneet 51 asiakkaalle ylisuuria vakuudettomia luottoja. Pankkitarkastusvirasto piti vakuusvajeen osoittamaa määrää kriteerinä, jonka mukaan arvioitiin, oliko pankki myöntänyt vakavaraiselle henkilölle vakuudetonta luottoa yli pankkitarkastusviraston vahvistaman asiakaskohtaisen rajan. Erityistä vakavaraisen henkilön kriteeristöä virasto ei ollut antanut, mistä johtuen kaikki suuret riskikeskittymät käytiin läpi tällä periaatteella.

Vastausten perusteella vain yksi pankki pyysi pankkitarkastusviraston erityislupaa saada ylittää asiakaskohtainen 10 %:n raja. Muut pankit joko ilmoittivat saaneensa tai hakevansa lisää vakuuksia tai tarkistaneensa vakuuksien arvot, minkä jälkeen vakuudettomien luottojen osuus jäi alle 10 %:n rajan. Tarkistettujen vakuusarvojen tai lisävakuuksien arviointiperusteita pankit eivät ilmoittaneet, joten pankkitarkastusvirasto ei voinut kontrolloida, oliko vakuudet arvioitu viraston edellyttämin perustein. Vain yksittäiset pankit ilmoittivat arviointiperusteet.

10.2.4.5 Vuosi 1988 – toinen suurten luottojen tehostetun valvonnan vuosi

Vuonna 1988 säästöpankkitarkastus tarkasti 136 säästöpankkia. Erityispanostus kohdistettiin antolainaustoiminnan tarkastuksiin sekä markkinara-

havarainhankinnan, yrityskiinnitysten, yrityskauppojen ja vakuusjärjestelyiden selvittämiseen. Erityispanostus ilmeni työryhmäselvityksinä ja useina näihin asioihin liittyvinä neuvotteluina.

Pankkitarkastusvirasto teki tarkastuksen vain yhteen säästöpankkiin. Tarkastus johti huomautukseen säästöpankkilain 28 §:n sekä 48 ja 51 §:n rikkomisesta. Virasto katsoi, että pankki oli luotottanut vaikutuspiirissään olevaa rakennuttamis- ja kiinteistönvälitysyritystä käytännöllisesti katsoen ilman turvaavia vakuuksia. Pankin luottojen vakuutena oli yrityskiinnityksiä sekä tytäryhtiönä toimivan tilitoimiston osakkeita. Virasto kehotti pankkia välittömästi hankkimaan vastuilleen lain edellyttämät turvaavat vakuudet.

Joulukuussa 1988 pankkitarkastusvirasto lähetti huomautuskirjeet 56 säästöpankille siitä, että niiden antolainaus yhdelle asiakkaalle oli saattanut nousta säästöpankkilain 49 §:n vastaiselle tasolle. Kirjeissä virasto pyysi pankeilta selvitystä, katsoiko pankki, että annetut luotot ovat oikeassa suhteessa pankin riskinkantokykyyn. Pankin tuli liittää selvitykseensä tiedot yrityksen liiketaloudellisesta tilasta sekä antaa yksityiskohtainen selvitys vakuuksista ja arvioiduista vakuusarvoista.

Menettely noudatti samoja periaatteita kuin aiemmin kuvattu vastaavanlainen tiedustelu vuonna 1986. Kirjeen saaneista pankeista vain kahdella pankilla oli suurin riskikeskittymä alle 10 % suurempi kuin pankin oma pääoma, kun taas 21 pankilla keskittymä oli vähintään kaksi kertaa oman pääoman suuruinen. Suurin keskittymä oli lähes kuusinkertainen omaan pääomaan verrattuna (taulukko 11).

Taulukko 11. **Säästöpankkien suurimmat riskikeskittymät, % omasta pääomasta, 1988**

Riskikeskittymä omasta pääomasta	Pankkien lukumäärä	
	Suurin keskittymä	Pienin keskittymä
Alle 100 % (68 %)	1	1
100–110 %	2	21
111–150 %	19	12
151–200 %	13	12
201–250 %	11	9
251–300 %	3	2
Yli 300 %	7	4
Yhteensä pankkeja	56	56

Seuraavassa esitettävien johtopäätösten pohjaksi palautettakoon mieliin, että kirjeiden lähettämisen aikaan oli jo tiedossa kansainväliset pyrkimykset

rajoittaa asiakaskeskittymät 40 %:iin pankin omista pääomista vakuuksista riippumatta.

Vastauksissa on samoja piirteitä kuin vuoden 1986 vastauksissa. Niistä voi kuitenkin saada aiempaa tarkemman käsityksen mm. käyvän arvon ja vakuusarvon välisistä eroista, vaikkakaan käyvän arvon määrittämisperustetta ei yksityiskohtaisesti tuotu esiin. Joistakin vastauksista saattoi nähdä, että käypä arvo oli kiinteistön pitkälle aikavälille arvioitu myyntihinta ja että kiinteistön tuottoarvo olisi ollut tätä olennaisesti alempi. Yrityskiinnitysten vakuusarvot suhteessa käypään arvoon vaihtelivat, tosin varsin usein on yrityskiinnitys hyväksytty arvioidun käyvän arvon mukaisena.

Vastausten perusteella voi edelleen tehdä sen johtopäätöksen, että kaikilla pankeilla ei ole ollut säästöpankkilain edellyttämiä ja pankkitarkastusviraston välillisesti ohjeistamia turvaavia vakuuksia saamisillaan. Turvaavien vakuuksien puuttuessa useat pankit myönsivät vastauksissaan, että tiedustelun kohteena oleva riskikeskittymä oli suuri suhteessa pankin vastuunkantokykyyn. Vastuita perusteltiin mm sillä, että myös Skop oli luottanut kyseiseen asiakkaaseen rahoittamalla säästöpankin takauksella asiakasta. Skopia esitettiin myös mahdollisena ratkaisuna ongelmaan sikäli, että pankki ilmoitti aloittaneensa neuvottelut Skopin kanssa saamisen mahdolliseksi siirtämiseksi Skopin taseeseen.

On havaittavissa, että vuoden 1988 lopun riskikeskittymät olivat suurempia kuin aiemmin. Niitä myös pidettiin suurempina ongelmina kuin aiemmin. Tiettävästi pankkitarkastusvirasto ei enemmälti puuttunut ylisuuriksi todettuihin riskikeskittymiin. Myöskään vakuusvajeisiin ei enemmälti puututtu. Asiaan puuttuminen tässä vaiheessa – olihan lainmuutos asiasta vireillä – olisikin ollut epäjohdonmukaista, kun siihen ei ollut järjestelmällisesti puututtu aiemmin. Toisaalta tiukennusta olisi voitu odottaa, koska kansainväliset linjaukset riskikeskittymien rajoittamissuunnitelmista olivat olemassa vuodesta 1986 lähtien.

Pankkitarkastusviraston arvioidessa pankkien vastauksia oli säästöpankkitarkastuksen tietoon tullut, että eräs pankki jouduttaisiin asettamaan selvitystilaan, ellei sitä fuusioitaisi, ja että kyseinen pankki oli antanut ohi kirjanpidon takauksia pankin toimitusjohtajan perheen arvopaperikauppojen rahoittamiseksi. Lisäksi pankki oli antanut säästöpankkitarkastukselle vääräksi epäiltyä tietoa erään asiakkaan taloudellisesta tilanteesta. Olihan asiakas varsin pian keskusteluiden jälkeen mennyt konkurssiin. Viranomaiset eivät kuitenkaan päätyneet sanktioimaan pankkia menettelyiden johdosta. Ohi kirjanpidon toimitusjohtajan perheen hyväksi annetuista takauksista ei ollut aiheutunut tappioita, mikä ilmeisesti vaikutti viranomaisten päätökseen olla ryhtymättä enempiin toimiin asiassa.[89]

---

[89] Tutkimuksessa ei ole selvitetty, ryhtyikö säästöpankkitarkastus asiassa erityistoimiin.

Kaiken kaikkiaan suurten riskikeskittymien valvonta on jälkikäteisarvion valossa ollut ongelmallista. Eräs syy siihen on ollut säännöstön yleisluonteisuudesta johtuva valvonnallinen vaikeus. Viranomaisten vastuulle jäi puolestaan se, että riskikeskittymiin ei puututtu edes silloin, kun niiden vakuutena ei ollut lainsäädännössä edellytettyjä turvaavia vakuuksia. Viranomaiset eivät puuttuneet riskikeskittymiin myöskään tilanteessa, jossa pankki oli rikkonut muita säästöpankkilain säännöksiä, kuten esimerkiksi elinkeinoyhteisöjen omistusta koskevia säännöksiä.

Riskikeskittymien valvonta paljastaa myös turvaavien vakuuksien valvonnassa esiintyneet puutteet. Mm. pankkitarkastusviraston ei ollut saamiensa tietojen perusteella tosiasiassa mahdollista kontrolloida, noudattivatko pankit viraston linjaamia periaatteita vakuuksien arvostuksessa. Tapauskohtainen valvonta jäi säästöpankkitarkastuksen vastuulle, mutta yksittäiset havainnot viittaavat siihen, että säästöpankkitarkastus ei riittävästi puuttunut turvaavien vakuuksien laiminlyöntiin. Yksi syy tähän saattoi olla selkeiden viranomaisohjeiden puuttuminen.

10.2.4.6 Yleiskuva valvonnasta vuoden 1988 jälkeen

Vähitellen molemmat valvontaviranomaiset tiukensivat otettaan riskikeskittymien valvonnassa. Säästöpankkitarkastus kiinnitti vuoden 1990 tarkastuksissa erityishuomiota antolainaustoiminnan riskeihin. Suuriksi määriteltyjä eli yli oman pääoman nousevia riskikeskittymiä oli useilla tarkastetuista pankeista. Myös yrityskiinnitysten käyttöön vakuuksina kiinnitettiin huomiota. Säästöpankkitarkastus ei kuitenkaan edellyttänyt systemaattista keskittymien purkuohjelmaa, vaan tarkastuskirjeissään tiedusteli pankeilta, mihin toimiin pankki on ryhtynyt luottoriskien sopeuttamiseksi riskinkantokykyyn. Suunnitelmia ylisuurten keskittymien pienentämisestä edellytettiin vain yksittäisissä (yhdessä) pankeissa. Järjestelmällisemmin alasajoa edellytettiin vuodesta 1991, jolloin voitiin vaikuttaa varsin vähän vuosien 1991–1993 luottotappioiden määrään.

Yrityskiinnityksiä säästöpankkitarkastus totesi useiden pankkien käyttävän vakuutena varsin yleisesti. Yrityskiinnityksistä saattoi puutua vakuusarvolaskelmat ja/tai säännönmukainen yrityksen taloudellisen tilanteen seuranta.

Säästöpankkitarkastus teki laajahkon selvityksen säästöpankkien asiakasriskikeskittymistä helmikuun 1991 lopun tietojen perusteella.[90]

---

[90] Pankkitarkastusvirastolle lähetetty selvitys 18.4.1991 n:o 323/91. Säästöpankkitarkastus keräsi tiedot pankkitarkastusvirastolle lähetetyistä suurten vastuiden ilmoituksista per 28.2.1991. Asiakaskokonaisuuksiin ei laskettu luotonantoa pankin konserniin kuuluville yhtiöille eikä pankin omistamille kiinteistöyhtiöille.

Selvitys lähetettiin pankkitarkastusvirastolle. Selvitys osoitti, että yli 25 %:n omasta pääomasta annettuja luottoja asiakaskokonaisuuksittain laskettuina oli säästöpankeilla 615. Luottojen ylitysosan markkavasta-arvo oli 4.9 miljardia markkaa. Suurten ja keskisuurten säästöpankkien osuus (44 suurinta säästöpankkia) näin määritellyistä ylityksistä oli 3.7 miljardia markkaa eli 75 %. Viidentoista suurimman säästöpankin ylitykset olivat noin 900 miljoonaa markkaa. Näistä kuudella säästöpankilla ei ollut lainkaan yli 25 %:n ylityksiä.

Viranomaisten välisten ja säästöpankkiliiton hallituksessa käytyjen keskusteluiden perusteella päädyttiin myöhemmin samana vuonna siihen, että säästöpankkitarkastus lähettää säästöpankeille kirjeen, jossa todetaan EY:n direktiiviluonnoksen ja Kansainvälisen järjestelypankin suositusten mukaiset suunnitelmat rajoittaa suuria riskikeskittymiä. Lisäksi esitettiin, että liiton hallitus hyväksyisi tarkastuksen näkemyksen, että riskienhallinnan näkökulmasta on perusteltua alkaa purkaa suuria luottokeskittymiä jo ennen uusien säännösten voimaantuloa. Myös ns. ryhmähallitus[91] hyväksyi säästöpankkitarkastuksen esityksestä, että pankkien tulee tietyn aikataulun puitteissa ryhtyä purkamaan ylisuuria keskittymiä ja esittää säästöpankkitarkastukselle purkusuunnitelmat vuoden 1991 aikana.

Pankkitarkastusvirasto lähetti kesäkuussa 1991 säästöpankkitarkastukselle kirjeen[92], jossa se piti tärkeänä, että säästöpankit saattavat keskittymänsä säästöpankkitarkastuksen ja ryhmähallituksen edellyttämiin puitteisiin ja että virastoa pidetään informoituna pankeille lähetettävistä kirjeistä ja pankkien vastauksista niihin. Säästöpankkitarkastus otti viraston näkemykset huomioon ja lähetti asiakasvastuukeskittymiä koskevan kirjeen säästöpankeille 13.6.1991.[93]

Näin käynnistyi systemaattinen riskikeskittymien purkaminen, joka – ollakseen tehokas – olisi tullut aloittaa aikaisemmin. Purkaminen ei ole toteutunut säästöpankkitarkastuksen edellyttämässä aikataulussa. Myös lainsäädännössä on mahdollistettu alkuperäistä säästöpankkitarkastuksen ja säästöpankkiliiton suunnitelmaa pidemmät, aina vuoteen 2006 ulottuvat siirtymäajat.

---

91 Skopin ja Säästöpankkiliiton hallitus yhdessä.

92 Pankkitarkastusviraston kirje 11.6.1991 Dnro 4/224/91 Säästöpankkien asiakasvastuukeskittymät.

93 Säästöpankkitarkastuksen kirje Säästöpankkien asiakasvastuukeskittymät. 13.6.1991.

Riskikeskittymien purkamista pyrki Rahoitustarkastus ohjaamaan vielä myöhemminkin.[94]

10.2.4.7 Liiallisen riskinoton valvonta antolainauksen kasvua valvomalla

Aiemmin on todettu, että pankkitarkastusvirasto kiinnitti huomiota markkinarahan käytön lisääntymiseen ja anto- ja ottolainauksen välisen epäsuhteen kasvuun ohjeistuksessaan vuonna 1983 sekä yksittäisten pankkien tarkastusten yhteydessä vuodesta 1984 lähtien. Vaikutukset jäivät kuitenkin vähäiseksi, kun otetaan huomioon mm. se miten pankkitakausten ylityslupahakemusten yhteydessä entistä useammin viitattiin markkinarahan lisääntyneeseen käyttöön niin pankkien kuin yritysten rahoituksen yhteydessä. Pankkitarkastusviraston valvonta ja yritykset hillitä anto- ja ottolainauksen rakenteellista epätasapainoa jäivät rahamarkkinoiden vapautumisen jalkoihin.

Vuoden 1989 heinäkuussa pankkitarkastusvirasto lähetti 25 säästöpankille kirjeen[95], jossa kiinnitettiin huomiota pankin antolainauksen voimakkaaseen kasvuun edellisen vuoden aikana. Virasto piti kasvua poikkeuksellisen suurena. Kirjeessään virasto kehotti pankkeja antamaan selvityksen antolainauksen kasvuun johtaneista syistä. Selvityksestä tuli käydä myös ilmi pankin antolainauksen rahoitusrakenne sekä se, miten korko- ja maturiteettiriskit on pankissa hoidettu. Kirjeen saivat kaikki paikallispankit, joiden antolainaus oli kasvanut vähintään 40 % vuoden 1988 aikana.

Kirje ei liittynyt huolestumiseen voimakkaan kasvun ja luottoriskin mahdollisista yhteyksistä, vaan sen tarkoituksena oli arvioida antolainauksen kasvun syitä, pankkien rahoitusrakennetta sekä korko- ja rahoitusriskejä. Selvitys ei johtanut erityisiin toimenpiteisiin lukuun ottamatta asiasta laadittua yhteenvetomuistiota.[96]

Kasvuun johtaneina syinä pankit pitivät voimakasta talletusten kasvua, rahamarkkinoiden vapautumista ja verotusta, kotitalouksien luotonkysynnän

---

[94] Rahoitustarkastus lähetti joulukuussa 1993 talletuspankeille ohjeen (dnro 33/224/93) kotimarkkinasektorin ongelma-alojen rahoitukseen liittyvien riskien hallitsemiseksi noudatettavista periaatteista. Ohjeella pyrittiin luomaan periaatteet, joiden mukaan erityisesti eräiden kotimarkkinasektoreiden ylikapasiteettia ja pankin näkökulmasta suuria riskikeskittymiä voitiin hallitusti purkaa ja samalla turvata toimintaedellytyksiltään parhaimpien yritysten velanhoitokyky.

Tässä tutkimuksessa ei arvioida ohjetta eikä muutoinkaan 1990-luvun tapahtumia yksityiskohtaisesti, koska pääpaino on pankkikriisiä edeltäneiden vuosien tapahtumissa.

[95] Pankkitarkastusviraston kirjeet 6.7.1989 n:o 657/2.2./89. Vastaavat kirjeet lähetettiin myös 25 osuuspankille.

[96] Yhteenveto paikallispankkien antolainauksesta v. 1988 29.9.1989 n:o 657/2.2./88.

kasvua sekä eräillä paikkakunnilla vallinnutta korkeaa asunto- ja rakennustuotantoa.

Tämän tutkimuksen kannalta selvityksen perusteella tehdyt johtopäätökset eivät ole keskeisiä. Syntyy vaikutelma, että pankit eivät joko halunneet tai eivät osanneet nähdä kasvuun liittyviä todellisia ongelmia, kuten kasvun ja markkinaosuuskilpailun seurauksia kannattavuuteen ja luottoriskeihin. Selvityksen perusteella ei myöskään näytetä arvioidun esim. sitä, miten kasvu oli painottunut eri luotonsaajaryhmien kesken. Tämä selittynee sillä, että alun alkaenkaan selvityksen tarkoitus ei ollut luottoriskien kartoittaminen.

Näyttää siltä, että pankkitarkastusvirasto oli väljentänyt suhtautumistaan anto- ja ottolainauksen väliseen rakenteelliseen epätasapainoon. Selvityksen mukaan peruskorkosidonnaisten talletusten osuus antolainauksesta oli edelleenkin keskimäärin 70 %, mutta havainto ei johtanut muihin kommentteihin.

Viraston sisäisessä muistiossa tosin epäiltiin, että pankkien vastausten perusteella saattoi saada liian positiivisen kuvan riskienseurannasta ja -hallinnasta. Muistion mukaan pankit ehkä tiedostivat riskit, mutta seurannan ja suojautumisen luotettavuudesta selvitys ei antanut riittävää kuvaa.

10.2.4.8 Näkökohtia liikepankkien riskikeskittymien valvontaan

Havainnot liikepankkien riskikeskittymien valvonnasta tukevat säästöpankkien keskittymien yhteydessä esitettyjä johtopäätöksiä valvontaviranomaisten vaikeuksista puuttua suuriin asiakaskeskittymiin ja arvioida, milloin keskittymä vaarantaa lainvastaisesti vakavaraisuutta.[97]

Koska liikepankkien antolainaukseen ei liittynyt säästöpankkilain mukaista vakuuspakkonormia, luotottivat liikepankit erityisesti suurasiakkaita ilman turvaavia vakuuksia, jopa ilman mitään vakuuksia. Pankkitarkastusvirasto kiinnitti 1980-luvun alkuvuosina tarkastuksissaan huomiota suurasiakkaiden vastuiden, erityisesti ilman vakuutta olevien vastuiden yhteismäärään. Vuodesta 1984 alkaen virasto painotti yksittäiselle asiakkaalle annettujen luottojen, erityisesti ilman vakuutta olevien luottojen määrää suhteessa pankin omaan pääomaan ja edellytti pankilta selvitystä, miten pankki huolehtii siitä, että vastuut eivät aiheuta liikepankkilain 40 §:ssä tarkoitettua vaaraa pankin vakavaraisuudelle.

Virasto edellytti asiakaskohtaisia arvioita luottoriskistä. Arvioiden luottoriskin todennäköisyydestä tuli perustua asiakkaan tilinpäätösanalyyseihin.

---

[97] Havainnot perustuvat pankkitarkastusviraston tekemiin tarkastuksiin eräissä liikepankeissa ja tarkastusten perusteella käytyyn kirjeenvaihtoon pankkien antolainauksen keskittyneisyydestä.

Pankit perustelivatkin asiakaskeskittymien lainmukaisuutta juuri tilinpäätösanalyyseihin pohjautuvilla asiakkaiden kannattavuusnäkymillä ja taloudellisella asemalla. Vakuuksia tärkeämpinä pidettiin yrityksen hyviä toimintaedellytyksiä ja pankin ajan tasalla olevaa tietoutta yrityksen kannattavuudesta ja rahoitustilanteesta. Vakuusvajeita pidettiin normaalin pankkikäytännön mukaisina. Mikäli asiakkaan kannattavuusnäkymät olivat heikot, riskin markkamääräistä suuruutta pidettiin yleensä vähäisenä pankin riskinkantokykyyn nähden. Tapauksissa, joissa luotonantoon liittyvä riski myönnettiin, eivät pankit pitäneet yksittäiselle suurasiakkaalle annettuja luottoja pankin vakavaraisuutta vaarantavana. Tilanne ilmoitettiin hoidettavan lisävakuuksin ja/tai pankin omaa pääomaa vahvistamalla.

Riskikeskittymäsäännöksen perusteella annetut sanktiot jäivätkin varsin vähäisiksi 1980-luvulla. Suurin sanktio, mihin pankkitarkastusvirasto päätyi, oli eräälle liikepankille vuonna 1984 annettu huomautus, jossa virasto kehotti pankkia kiinnittämään vakavaa huomiota liikepankkilain 40 §:n säännöksiin. Pankki onnistuikin omalta osaltaan purkamaan keskittymän.

Eräälle liikepankille merkittäviä ongelmia aiheuttaneeseen riskikeskittymään pankkitarkastusvirasto kiinnitti huomiota ja edellytti selvitystä varsin pian sen jälkeen kun pankista oli tullut yhtiön päärahoittaja ja merkittävä omistaja yhdessä pankin lähipiiriin kuuluvien yhtiöiden kanssa. Pankki itse piti vielä vuonna 1989 pelkästään rationaalisena, että yhtiön rahoituksessa on vakuusvajeita. Olihan kysymyksessä suuri yhtiö, jonka kehitysnäkymät olivat pankin mielestä hyvät. Pankin omistusta yhtiössä pidettiin myös hyvänä. Omistus ei pankin mukaan pelkästään lisännyt riskejä, vaan toi myös lisää tietoa.

Vasta kesäkuussa 1991 pankkitarkastusvirasto lähetti liikepankeille kirjeen, jossa se edellytti aikataulua, jossa pankin suurasiakkaiden vastuut saadaan pienennetyksi 40 %:iin pankin omista varoista. Samassa yhteydessä virasto informoi EY:n juuri tulleesta direktiiviehdotuksesta asettaa yksittäisen suuren asiakaskokonaisuuden vastuun rajaksi 25 % luottolaitoksen omista varoista. Ainakin yksi liikepankki ilmoitti sisällyttäneensä kokonaisvastuisiin myös pankin omistukset luotottamassaan teollisuusyrityksessä.

10.2.5 Turvaavaa vakuutta koskevat säännökset ja tuomioistuinten tulkinta

10.2.5.1 Tarkastelun lähtökohta

Säästöpankkiryhmän vahingonkorvauskanteista annetuista tuomioista on tässä yhteydessä valittu tarkasteltavaksi ne, joissa turvaavaa vakuutta koskevat säännökset (SPL 48 § ja 51 §) olivat tuomion eräänä perusteena.

Liitteessä 1 on luokiteltu tuomiot sovellettujen lainkohtien perusteella. Liitteestä käy myös ilmi, että tuomiot ovat julkisia (vähintään julkinen yhteenveto) lukuun ottamatta Satakunnan Säästöpankin kannetta koskevia Turun käräjäoikeuden ja hovioikeuden tuomioita, Turun Työväen Säästöpankin kanteesta annettua Turun käräjäoikeuden tuomiota sekä välimiesmenettelyssä ratkaistua Etelä-Satakunnan Säästöpankin kannetta koskevaa tuomiota.

Turvaavaa vakuutta koskevan säännöstön arvioinnissa ovat mukana seuraavat tuomiot:

– Etelä-Kymen Säästöpankki	Kotkan KO, Kouvolan HO
– Heinolan Säästöpankki	HeinolanKO, Kouvolan HO
– Humppilan Säästöpankki	Forssan KO
– Kanta-Uudenmaan Säästöpankki	Hyvinkään KO (yksi tuomio), Helsingin HO
– Keski-Uudenmaan Säästöpankki	Tuusulan KO
– Keski-Pohjan Aluesäästöpankki	Ylivieskan KO (kaksi tuomiota), Vaasan HO
– Kivijärven Säästöpankki	Saarijärven KO, Vaasan HO
– Koillis-Suomen Säästöpankki	Kemijärven KO
– Laitilan Säästöpankki	Mynämäen KO
– Luoteis-Uudenmaan Säästöpankki	Lohjan KO
– Mäntsälän Säästöpankki	Orimattilan KO, Kouvolan HO (KKO)
– Oriveden Säästöpankki	Tampereen KO
– Oulun Aluesäästöpankki	Oulun KO, Rovaniemen HO
– Pohjois-Karjalan Säästöpankki	Joensuun KO, Itä-Suomen HO
– Pohjois-Savon Säästöpankki	Kuopion KO, Itä-Suomen HO
– Päijät-Hämeen Säästöpankki	Lahden KO, Kouvolan HO
– Toijalan Säästöpankki	Toijalan KO

Tarkastelussa on pyritty löytämään kriteerit, joiden mukaan tuomioistuimet tulkitsivat turvaavaa vakuutta koskevaa oikeusnormia. Pääpaino on tulkinnan lähtökohdissa, ei yksittäisten luottopäätösten vakuuksien riittävyyden yksityiskohtaisessa tarkastelussa. Lähtökohdissa on erityisesti kiinnitetty huomiota siihen, mikä merkitys on annettu ns. turvamarginaalille sekä turvaavan vakuuden ja vakavaraisuuden väliselle yhteydelle. Johtopäätökset koskevat yksinomaan turvaavaa vakuutta koskevan säännöstön tulkintojen perusteltavuutta riskinoton ja vakavaraisuuden vaarantamisen ennaltaehkäisyn näkökulmasta. Kantaa ei sen sijaan oteta siihen, olivatko lopulliset tuomiot kokonaisuudessaan perusteltuja vai eivät. Yksittäisen normin tulkinnasta ei voida aukottomasti päätellä lopullista tuomiota eikä myöskään

arvioida lopullisen tuomion perusteltavuutta. Tuomioita arvioidaan kolmessa ryhmässä:

– hylätyt tuomiot
– hyväksytyt tuomiot
– tuomiot, jotka käräjäoikeus hyväksyi, mutta hovioikeus hylkäsi.

10.2.5.2 Säännöstön tulkinta hylätyissä tuomioissa

Oulun Aluesäästöpankin, Etelä-Kymen Säästöpankin, Pohjois-Savon Säästöpankin, Päijät-Hämeen Säästöpankin ja Laitilan Säästöpankin kanteet hylättiin kokonaisuudessaan. Lahden käräjäoikeus äänesti tuomiosta. Myös Oulun Aluesäästöpankkia koskevaan Rovaniemen hovioikeuden hylkäävään tuomioon liittyy eriävä mielipide.

Tarkastelussa mukana olevissa viidessä/yhdeksässä (Oulu/Rovaniemi, Kotka/Kouvola, Lahti/Kouvola, Kuopio/Itä-Suomi, Mynämäki) tuomiossa voidaan erottaa neljä lähtökohtaa turvaavaa vakuutta koskevan normin tulkinnassa. Linjausten löytäminen ei ole ollut helppoa, koska osaa tuomioista leimaa tulkintojen yleisluonteisuus ilman selkeitä johtopäätöksiä.

Hallittua riskinottoa (a) korostava tulkinta on Oulun Aluesäästöpankkia ja Etelä-Kymen Säästöpankkia koskevissa tuomioissa. Lahden käräjäoikeuden tuomiossa on nähtävissä linjaus, jonka mukaan normin tulkinta tulee voida sopeuttaa yhteiskunnan kehitykseen (b). Mynämäen käräjäoikeuden tuomiota voitaneen kuvata kokonaisarviointia (c) painottavana normitulkintana. Kuopion käräjäoikeuden ja Itä-Suomen hovioikeuden tuomio luetaan argumentoimattomien tuomioiden (d) joukkoon.

(a) Tulkinnan lähtökohtana hallittu riskinotto vakavaraisuuden puitteissa

Oulun Aluesäästöpankin[98] ja Etelä-Kymen Säästöpankin kanteista annetut

---

[98] Oulun käräjäoikeus keskittyi tarkastelemaan kysymystä, voidaanko luotonantoa ilman vakuuksille laskettua turvamarginaalia pitää norminvastaisena tai huolimattomana. Mikäli näin olisi menetelty, todistustaakka olisi sillä, joka väittää, että kyseisessä yksittäistapauksessa ei turvamarginaalin laiminlyönnistä huolimatta ole menetelty huolimattomasti tai norminvastaisesti. Vaikka käräjäoikeuden lähtökohta oli kysymyksen asettelultaan spesifioitu, tulkintaa ei voida pitää ristiriidassa Rovaniemen hovioikeuden tulkinnan kanssa. Ilman hovioikeuden tuomiota käräjäoikeuden tulkintaa olisi kuitenkin ollut vaikea sijoittaa hallittua riskinottoa korostavaan luokkaan.

Oulun käräjäoikeuden mukaan lain sanamuoto tai lain esityöt eivät anna tukea turvamarginaalille. Käräjäoikeus katsoi lisäksi, että sallituissakaan oikeuslähteissä, erityisesti oikeuskirjallisuudessa, ei asiaa ole käsitelty niin laaja-alaisesti, että niistä voitaisiin tehdä yksiselitteisiä johtopäätöksiä. Todistajankertomukset osoittivat lisäksi, että pankkialan ammattilaisilla ei ole ollut yksiselitteistä käsitystä säännöksen sisällöstä. Oikeus viittaa myös siihen, että säännöksen tulkinnassa on 1980-luvun lopussa tosiasiassa otettu (voitu ottaa) huomioon tulevan säästöpankkilain säännökset, joissa luovuttiin turvaavan vakuuden vaatimuksesta. Tulkinnassa on viitteitä sopeuttavasta tulkinnasta Lahden käräjäoikeuden tapaan.

Yllä kuvatuista syistä Oulun käräjäoikeus tuli siihen johtopäätökseen, että vastaajat eivät olleet menetelleet vahingonkorvausvastuun synnyttävällä norminvastaisella tavalla myöntäessään luottoa 100 %:iin vakuuden käyvästä arvosta.

Vahingonkorvausvastuun synnyttävää huolimattomuuttakaan käräjäoikeuden mielestä ei vakuusmarginaalin laiminlyönti ollut aiheuttanut. Tätä käräjäoikeus perusteli Oulun Aluesäästöpankin omilla luotonmyöntövaltuuksilla, joita ei voitu pitää normina, josta pankin johtoryhmä ei olisi voinut poiketa. Toisena perusteluna käräjäoikeus käytti pankkialan ammattilaisten näkemyksiä siitä, että säästöpankeissa nimenomaan suurissa luototuskohteissa ”painopiste oli siirtynyt vakuuden sijasta hankkeen liiketaloudellisiin perusteisiin sekä tuottoarvo-odotuksiin eli luotonmyöntäjän perusteltuun käsitykseen siitä, pystyykö velallinen hankkeen kassavirroilla suorittamaan velkojen korot, kulut ja lyhennykset”. Täten käräjäoikeuden mukaan pankin hallitus ja johtoryhmä ovat ”vakuuksien riittävyyden arvioinnissa voineet ottaa huomioon myös velallisen kyvyn kassavirrallaan hoitaa velvoitteensa”.

Käräjäoikeus sivusi vakavaraiselle henkilölle (”nimivakuudella”) annettavia luottoja koskevan säännöksen eli säästöpankkilain 48.2 §:n tulkintaa, mutta ei tehnyt asiasta johtopäätöstä, koska kanteen kohteena olleissa luotoissa ei ollut olennaista, mikä merkitys käsitteellä nimivakuus on ollut. Sen sijaan Rovaniemen hovioikeuden tuomioon liittyneessä eriävässä mielipiteessä katsottiin, että vakavaraiselle henkilölle annetuiksi luotoiksi tulee lukea vakuudeton osa eli nimivakuutta vastaan myönnetty osa luotoista. Näin laskettuna pankki oli ylittänyt pankkitarkastusviraston vahvistaman enimmäismäärän vuosina 1989 ja 1990.

Oulun käräjäoikeuden tuomion johtopäätöksistä voidaan todeta, että tuomiossa on argumentoitu avoimesti, mihin johtopäätökset perustuvat. Erikseen on argumentoitu norminvastaisuus ja huolimattomuus. Norminvastaisuuden tulkinta on perustunut lähtökohtaisesti itse lainsäännöksen sisällölliseen epäselvyyteen, mihin on saatu tukea oikeuskirjallisuudesta sekä todistajien lausunnoista. Tässä tutkimuksessa on päädytty oikeuskirjallisuuden ja viranomaisohjeiden perusteella toiseen johtopäätökseen turvamarginaalin käyttämisen merkityksestä vakuuksien varovaista vakuusarvoa määritettäessä.

tuomiot on tulkinnoiltaan sijoitettu vakavaraisuuden rajoissa tapahtuneen hallitun riskinoton luokkaan. Lähtökohta käy selkeimmin ilmi Rovaniemen hovioikeuden ja Kotkan käräjäoikeuden[99] tuomioista. Rovaniemen hovioikeus ja Kotkan käräjäoikeus lähtevät siitä, että säästöpankki saa luotonannossaan ottaa liiketaloudellisesti perustellun riskin, kunhan luotolla ei vaaranneta pankin vakavaraisuutta.

Vakavaraisuuden rajoissa tapahtuvaa riskinottoa tuomioistuimet perustelevat hieman toisistaan poikkeavin tavoin, vaikka molemmat kiinnittävät huomiota lainsäädännön lähtökohtiin. Rovaniemen hovioikeus näkee vuoden 1969 säästöpankkilain vakavaraisuussäännösten kiristämisen ja turvaavaa vakuutta koskevien säännösten lieventämisen välisen yhteyden seuraavasti:

> *Turvaavan vakuuden käsite liittyi kiinteästi säästöpankkien vakavaraisuuden turvaamiseen. Kun vanhaa (1969) säästöpankkilakia edeltäneeseen vuoden 1931 säästöpankkilakiin sisältyneitä, säästöpankkien luotonantoa ja hyväksyttäviä vakuuksia yksityiskohtaisesti rajoittaneita säännöksiä lievennettiin, kiristettiin samalla säästöpankkien vakavaraisuussäännöksiä. Vakavaraisuussäännösten kiristäminen liittyi näin ollen pankkitoimintaan ja siis myös säästöpankkitoimintaan liittyneiden luottoriskien hallintaan.*

Hovioikeus viittaa erityisesti talletuspankkilain 33.1 §:ään[100] ja katsoo, että myös vanhan säästöpankkilain aikainen turvaavan vakuuden käsite liittyi kiinteästi vakavaraisuuden turvaamiseen.

Kotkan käräjäoikeus perusteli säännöksen ja vakavaraisuuden välistä kytkentää seuraavasti:

> *Hallituksen esityksessä on säästöpankin luottojen ja takauksien vakuuksia koskevia säännöksiä huomattavasti lievennetty ja samalla säästöpankeille on annettu oikeus takausten myöntämiseen. Hallitus pitää näiden lievennysten edellytyksenä sitä, että säästöpankkien vakavaraisuus muiden säännösten avulla riittävästi turvataan.*

Lainsäädännön lähtökohtien mukaisesti Rovaniemen hovioikeus katsoi, että

> *vakuus ei ole SPL 48 ja 51 §:n tarkoittamalla tavalla turvaava vain silloin, kun se määränsä, laatunsa ja muiden ominaisuuksien puolesta on turvannut luoton*

Viranomaistodistajien lausunnoissa esiin tulleet erot voidaan – toisin kuin Oulun käräjäoikeuden antamassa tuomiossa on katsottu – nähdä osoituksena puutteista ja epäjohdonmukaisuuksista viranomaisvalvonnassa, jolloin tulee suhtautua pidättyvästi niiden käyttöön perusteltaessa normin tulkintaa. Pankkialan ammattilaisten todistajanlausunnot puolestaan kuvaavat säästöpankkien noudattamaa käytäntöä, eikä siitä välttämättä voida tehdä johtopäätöksiä, miten normia tulee tulkita. Muutoin on olemassa vaara, että virhe kumuloituu.

[99] Kouvolan hovioikeus ei muuttanut Kotkan käräjäoikeuden tuomiota.

[100] Vuoden 1991 alusta voimaan tulleen talletuspankkilain 33.1 §:n mukaan talletuspankki ei saanut toiminnassaan ottaa niin suurta riskiä, että siitä aiheutuu olennaista vaaraa pankin vakavaraisuudelle.

täysimääräisen takaisinmaksun, vaan vakuutta on voitu pitää turvaavana kun pankki on sen avulla turvannut vakavaraisuutensa.

Oulun Aluesäästöpankilla on ollut oikeus liiketaloudellisesti järkeviksi harkituilla perusteilla myöntää luottoa ja antaa takauksia sellaisia vakuuksia vastaan, jotka eivät ole ehdottomasti turvanneet luotoista ja takauksista johtuvien saamisten takaisinmaksua kunhan pankin vakavaraisuutta ei ole vaarannettu.

Vastaavalla tavalla tulkitsi Kotkan käräjäoikeus turvaavan vakuuden käsitteen. Näkemystään käräjäoikeus perusteli myös viranomaiskannanotoilla[101] ja -ohjeilla sekä todistajien lausunnoilla.[102] Lisäksi käräjäoikeus perustelee kantaansa taloustieteestä tunnetulla ”gambling for resurrection” ilmiöön liittyvällä tilanteella. Ilmiöön on viitattu kohdassa 4.6.1 ja se liittyy tilanteeseen, jossa vakavaraisuudeltaan heikko pankki on taipuvainen ottamaan suuria riskejä, koska sen on säilyäkseen hengissä tehtävä tulosta eikä sillä ole kyseisessä tilanteessa mitään menetettävää. Se voi ainoastaan voittaa. Taloustieteilijöiden mukaan juuri tällaisissa tilanteissa on liiallisen riskinoton vaara suuri. Kotkan käräjäoikeus hyväksyy tällaisessa tilanteessa jopa vakuuksien yliarvostuksen, kunhan se tapahtuu vakavaraisuuden puitteissa:

– – Muutospaineet (1980-luvun lopulla) erityisesti säästöpankeissa olivat voimakkaat, koska käytössä olevat oman pääoman hankintakeinot eivät muuttuneissa olosuhteissa riittäneet turvaamaan säästöpankkien toiminnan kehittämismahdollisuuksia. Niillä säätiöluonteisina ei ollut mahdollisuutta hankkia omaa pääomaa

---

[101] Viranomaiskannanotot koskivat Suomen Pankin vuodelta 1989 olevan A-sarjajulkaisun mainintaa pankkilakien riskikeskittymäsäännöksistä sekä Rahoitustarkastuksen vuonna 1994 esittämää kirjallista kannanottoa säästöpankkilain 49 §:stä. Molemmissa aineistoissa viitataan siihen, että myös säästöpankeissa riskien otto on kuulunut pankkitoimintaan pankille säädettyjen vakavaraisuusmääräysten puitteissa.

On kyseenalaista, voidaanko mainituista lähteistä päätyä Kotkan käräjäoikeuden tulkintaan. Kummassakin lähteessä oli kysymys vakavaraisuuden vaarantamisen ehkäisemiseksi säädetystä antolainauksen keskittämisen kiellosta. Koska säännös liittyi nimenomaisesti vakavaraisuuteen, on ymmärrettävää, että kyseisen säännöksen tulkinnassakin korostetaan riskinottoa vakavaraisuuden puitteissa. Siitä ei voi sinänsä tehdä johtopäätöstä turvaavia vakuuksia koskevan säännöksen tulkintaan.

[102] Käräjäoikeuden käyttämien todistajien lausuntoja käräjäoikeus käytti tukemaan omaksumaansa tulkintaa antolainauksen riskinotosta vakavaraisuuden puitteissa. Viranomaistodistajista oikeus tukeutui pankkitarkastusviraston sekä säästöpankkitarkastuksen edustajien näkemyksiin. Näiden lausunnot osoittavat, että vakuusarvostukset höllentyivät 1980-luvun lopulla. Toisaalta pankkitarkastusviraston vuoden 1989 arvopaperien vakuusarvostusta koskevan ohjeen taustalla ei todistaja Lounatvuoren mukaan ollut turvaavan vakuuden käsite, vaan pankkien vakavaraisuusvaatimus, sen vaarantamisen ehkäisy.

Pankkitoiminnassa johtajatasolla työskennelleiden todistajien mukaan turvaavan vakuuden käsitettä on tullut arvostella vakavaraisuuden pohjalta niin, että pankki on voinut vakavaraisuutensa ja kestokykynsä rajoissa ottaa riskejä. Vakuuksien prosentuaaliset arvostusohjeet oli todistajien mukaan tarkoitettu avuksi luottopäätösten teossa henkilöstölle, joka työskenteli luottovaltuutettuina alimmalla tasolla ilman riskinottovaltuuksia.

osakeannin avulla. Niiden piti nostaa vakavaraisuuttaan pankin tuloksen kautta tai sijoittamalla pankin varoja tuottavasti. Tämä johti pankkien välisessä voimakkaassa kilpailussa ja rahan tarjonta- ja kilpailutilanteessa siihen, että vakuuksia alettiin arvostaa niiden käypään arvoon, jopa ylikin, ja riskejä otettiin aikaisempaa enemmän. Riskejä ja luottotappioita vastaan osa pankeista suojautui vakuuttamalla luottokantaa. Siinä määrin kuin säästöpankit ottivat riskejä vakavaraisuuden puitteissa, turvaavan vakuuden vaatimus ei ollut esteenä.

Tässä tarkasteltujen tuomioistuinten johtopäätökset sen sijaan poikkesivat toisistaan siinä, oliko kanteissa tarkastelluilla luotoilla vaarannettu pankin vakavaraisuutta. Kotkan käräjäoikeus katsoi, että Etelä-Kymen Säästöpankin vakavaraisuutta ei ollut vaarannettu eikä sellaista ollut edes väitetty tapahtuneen.

Rovaniemen hovioikeus taas katsoi, että eräistä kanteissa mukana olleista luotoista oli aiheutunut vaaraa pankin vakavaraisuudelle.[103] Miksi hovioikeus ei tästä huolimatta katsonut pankin rikkoneen turvaavaa vakuutta koskevaa normia (eikä myöskään riskikeskittymäkieltonormia)? Hovioikeus ryhtyi tekemään yksittäisten luottopäätösten oikeudellista arviota ja päätyi seuraavaan johtopäätökseen:

Huomioon ottaen, että luottopäätökset on tehty ajankohtana, jolloin vanhan säästöpankkilain 48 ja 51 §:ä tulkittiin väljästi johtuen valmisteilla olleista uusista säästöpankkeja koskevista säännöksistä, pankkitoiminnan sääntelyn purkamisesta ja pankkikilpailun vapautumisesta sekä säästöpankkiryhmässä omaksutusta ja sallituksi katsotusta uudesta, kasvupainotteisesta toimintastrategiasta, hovioikeus katsoo, että vastaajat eivät ole ylittäneet myös säästöpankkitoimintaan tuolloin kuuluneen sallitun riskinoton rajaa.

Edellä olevilla perusteilla hovioikeus katsoo, että vastaajat eivät ole myöntäessään luottoa ja antaessaan takauksia [Yhtiön nimi] sadan prosentin määrään vakuuksien käyvästä arvosta ottamatta niin sanottua turvamarginaalia huomioon, menetelleet vahingonkorvausvastuun synnyttävällä tavalla moitittavasti, vaikka he ovat menettelyllään vaarantaneet pankin vakavaraisuuden.

Rovaniemen hovioikeuden tulkinnan lopputulos oli, että turvaavaa vakuutta koskevan säännöksen rikkominen (sellaisena kuin hovioikeus sen määritteli) ei ollut vahingonkorvausvastuun edellyttämää tuottamusta. Tulkintaa ei voitane pitää vakiintuneen oikeuskirjallisuuden mukaisena tulkintana. Vaikka oikeuskirjallisuudessa kannanotot poikkeavatkin toisistaan mm. siinä, milloin norminvastainen käyttäytyminen on vahingonkorvasvelvollisuuden laukaisevaa tuottamusta, ei ”yleistä käytäntöä” ole pidetty eikä sitä voitane pitää syynä, joka poistaa vahingonkorvausvelvollisuuden. Tämän tutkimuksen näkökulmasta hovioikeuden tulkinta on ristiriidassa säännöksen tavoitteen eli riskinoton ennalta ehkäisemisen näkökulmasta. Säästöpankki-

[103] Tässä hovioikeus tarkastelee asiaa TPL 33.2 §:n eikä TPL 33.1 §:n perusteella.

ryhmässä ja viranomaistenkin keskuudessa omaksuttu väljä normitulkinta olisi tullut ottaa huomioon sovittelun yhteydessä, ei normin oikeudellista sisältöä arvioitaessa.

Mm. edellä mainittuun johtopäätökseen keskittyy hovioikeudenneuvos Heikki Supposen eriävä mielipide, jossa päädytään siihen, että luotonannossa on ylitetty sallitun riskinoton raja ja rikottu pankkilakien säännöksiä (SPL 48.1–2 sekä 51.1–2, TPL 33 §). Eriävän mielipiteen mukaan ”käsitteellä turvaava vakuus tarkoitetaan vakuutta, joka ennalta arvattavissa olosuhteissa kohtuudella turvaa luoton takaisinmaksun”. Eriävän mielipiteen mukaan korvausvelvollisuus koskisi pankin toimivaa johtoa, mutta ei luottamusmiehiä. Supponen katsoi, että korvausvelvollisuutta tulee sovitella niin, että vahingonkorvauksia ei tuomita lainkaan. Sovittelun perusteina Supponen piti mm.

- vastaajien pyrkimystä toimia pankin eduksi
- pankkikäytäntöä, jossa luotonantoa rajoittavia säännöksiä tulkittiin väljästi
- suurimpien luottotappiopankkien jäämistä kanteiden ulkopuolelle
- yksityisille ihmisille tuomittavien vahingonkorvauksien merkityksettömyyttä kantajalle eli Arsenalille).

Koska tämän tutkimuksen tarkoituksena ei ole tarkastella tuomittujen vahingonkorvausten määriä, sovitteluperiaatteita[104] tai toimivan johdon versus luottamusmiesjohdon vastuun eroja, eriävän mielipiteen lopputulemaa ei arvioida. Eriävä mielipide on rakenteellisesti perustellumpi kuin hovioikeuden enemmistön kanta, koska normin sisällölliseen tulkintaan ei vaikuta säästöpankkiryhmässä omaksuttu käytäntö. Mikäli tutkimuksessa olisi arvioitu sovittelukysymystä, olisi tässä yhteydessä tullut arvioida, olivatko mainitut erityisperusteet riittäviä päätyä kohtuullistamisen sijaan totaaliseen sovitteluun. Eriävässä mielipiteessä esitetty tulkinta turvaavasta vakuudesta vastaa tässä tutkimuksessa omaksuttua lähtökohtaa.

(aa) Tulkinnan johtopäätöksistä

Harkittua riskinottoa vakavaraisuuden puitteissa painottava normitulkinta johtaa siihen, että säästöpankit olisivat voineet toimia liikepankkien tapaan jo ennen talletuspankkilain voimaantuloa. Lähtökohtaa voidaan kritisoida,

---

[104] Sovitteluharkinnan lähtökohtia on tarkastellut mm. Hemmo teoksessa Vahingonkorvauksen sovittelu ja moderni korvausoikeus. Juha Pöyhönen on väitöskirjassaan Sopimusoikeuden järjestelmä ja sopimusten sovittelu tarkastellut, miten sopimusten sovittelu ”istuu” sopimusoikeuden järjestelmään.

vaikka näkemys riskinoton rajoittamissäännöstön ja vakavaraisuussäännöstön välisestä yhteydestä onkin sinänsä tärkeä ja perusteltu. Onhan se huolellisen pankkitoiminnan eräs peruslähtökohta. Turvaavan vakuuden vaatimus edellytti säästöpankkien huolellisuudelta kuitenkin enemmän.

Kotkan käräjäoikeuden siteeraama kohta vuoden 1969 pankkilakeja koskevasta hallituksen esityksestä liittyy säästöpankkien vakavaraisuussäännöksen perusteluihin. Vakuuksia koskevista, komiteanmietinnön sekä hallituksen esityksen, erityisperusteluista käy ilmi, että säästöpankkilain vakuuslievennys koski ennen muuta vakavaraiselle henkilölle annettavia luottoja ja takauksia. Varsinaista perussäännöstä, luotonannolta edellytettäviä turvaavia vakuuksia, ei lievennetty vuoden 1969 säästöpankkilaissa. Säännös tuli joustavammaksi, mutta ei muuttunut sisällöltään Kotkan käräjäoikeuden linjaamaan suuntaan. Tosin siteerattu kohta sanamuodon mukaisesti tulkittuna – vakuuksia koskevia säännöksiä on *huomattavasti* lievennetty – voisi johtaa turvaavia vakuuksia koskevassa tulkinnassa väljempää tulkintaa puoltavaan suuntaan.

Vakuussäännöksiä koskevat lain esityöt sekä säästöpankkilain peruslähtökohta eli

– liikepankkeja alhaisempaa vakavaraisuusvaatimusta tasapainottavat tiukemmat riskien ottamista rajoittavat säännökset

osoittavat kuitenkin, että turvaavaa vakuutta koskevaa normia on lähtökohtaisesti tulkittava lakisääteisen vakuuspakon, ei pankin riskinkantokyvyn, näkökulmasta. Juuri tästä syystä myöskään Rovaniemen hovioikeuden argumentaatio ei löydä olennaisinta, eli perustelut eivät selitä, miksi säästöpankeille hyväksyttiin liikepankkeja alhaisempi vakavaraisuusnormisto, jos lainsäätäjä olisi ollut valmis hyväksymään niille liikepankkimaisen riskinoton.

Kotkan käräjäoikeuden hyväksyvää kantaa gambling for resurrection -tilanteessa tapahtuneeseen vakuuksien yliarvostukseen on pidettävä virheellisenä tämän tutkimuksen näkökulmasta: liittyihän käräjäoikeuden kanta siihen, miten määritellään norminvastainen käyttäytyminen, eikä siihen, mitä tekijöitä voidaan pitää sovittelun pohjana arvioitaessa tuottamuksen astetta. Tulkinta omalta osaltaan lisää liiallisen riskinoton vaaraa tilanteissa, joissa moraalikadon uhka taloustieteilijöiden mukaan muutoinkin on suuri.

Kotkan käräjäoikeus piti pankkitarkastusviraston antamaa ohjeistusta suurten vastuiden ilmoittamisesta ja tähän liittyviä vakuuksia koskevia ohjeita vain ilmoituksen täyttämistä koskevina laatimisohjeina. Niitä ei käräjäoikeuden mukaan voitu pitää viranomaisen kannanottona siihen, miten pankin tuli arvostaa vakuudet yksittäisen luoton tai takauksen yhteydessä.

Käräjäoikeuden kantaa pankkitarkastusviraston suuria luottoja koskevista ohjeista joutuu myös kritisoimaan. Aiemmin on kuvattu ohjeistusta yksityiskohtaisesti ja todettu, että ohjeistus liittyi riskikeskittymien valvontaan, vaikka ohjeistus annettiinkin säästöpankkilain 56 §:n eikä 49 §:n perusteella. Ohjeistukseen kuuluneet vakuusarvojen määrittämis- ja ilmoittamisperusteet kuvasivat pankkitarkastusviraston käsitystä vakuuksien määrittämistavasta säästöpankkilain ja hyvän pankkitavan mukaisesti. Pankkitarkastusvirasto käytti ohjeistuksen perusteella annettuja ilmoituksia aineistona, jonka avulla virasto seurasi niin säästöpankkilain 49 §:n kuin 48 §:n ja 51 §:n noudattamista. Ohjeistus ei ole velvoittava määräys hallinto-oikeudellisessa mielessä, mutta mielestäni sitä voitiin pitää viraston linjauksena paitsi riskikeskittymäsäännöstön myös turvaavia vakuuksia koskevan säännöstön tulkinnasta.[105]

Todistajien lausunnot osoittavat mm. sen, miten säästöpankit käytännössä erkanivat lakisääteisestä vakuuspakkovaatimuksesta. Ne myös osoittavat, että valvojat sallivat normin väljän tulkinnan.[106] Tässä tutkimuksessa on pidetty viranomaisten turvaavia vakuuksia koskevia ohjeita osin riittämättöminä ja osin liian myöhään annettuina sekä arvosteltu viranomaisvalvontaa liiallisesta löysyydestä. Esimerkiksi Kotkan käräjäoikeus ei olisi voinut käyttää todistajien kertomuksia osoituksena siitä, miten normia tulee tulkita, vaan enintään sovitteluperusteena arvioitaessa tuottamuksen astetta.

Voidaan sanoa, että käräjäoikeuden tulkinnassa virheet kumuloituivat: Todistajien kertomukset vahvistivat, miten säästöpankit käytännössä erkaantuivat normin edellyttämästä käyttäytymisestä sekä mitä puutteita

---

[105] Kalima on väitöskirjassaan (1980 s. 194–361) käsitellyt monipuolisesti pankkitarkastusviraston toimivaltuuksia, mm. norminantovaltuuksia ja tähän liittyviä määräysten, ohjeiden ja neuvojen antamisvaltuuksia sekä näiden oikeudellista sitovuutta.

Hallinto-oikeudelliset lähtökohdat ohjeiden velvoittavuudesta ovat olennaisia, kun tuomioistuin harkitsee vahingonkorvausvelvollisuuden edellyttämää tuottamusta. Velvoittavan normin (esim. viranomaisen määräyksen) rikkominen on tuottamusharkinnassa eri asemassa kuin ei-sitovan viranomaisohjeen vastainen menettely. Viimeksi mainitussa tapauksessa tuomioistuin joutuu harkitsemaan, voidaanko ohjetta käyttää apuna etsittäessä tulkintasisältöä yksittäiseen lainsäännökseen.

Säästöpankkioikeudenkäyntien yhteydessä on viranomaisohjeiden osalta korostunut näkökulma, miten tulee arvioida epäselviä ohjeita tai ohjeiden puuttumista. Tässä tutkimuksessa kritisoidaan sitä, että tuomioistuimet näyttäisivät pitäneen epäselviä ohjeita tai ohjeiden puuttumista ainakin osittain osoituksena siitä, miten oikeusnormia tulee tulkita. Jos epäselvät viranomaisohjeet tai ohjeiden puuttuminen ovat tosiasiassa osoitus viranomaisten toimintaan liittyvistä puutteista, voidaan tällaista tilannetta mielestäni käyttää ainoastaan sovitteluperusteena, mutta ei sinänsä osoittamaan mitään oikeusnormin tulkinnasta.

[106] Valvontaviranomaistodistajien lausunnoissa on myös nähtävissä tiettyä ristiriitaa viranomaisohjeistuksesta tässä tutkimuksessa tehtyjen tulkintojen kanssa. Esimerkiksi Lounatvuoren todistajanlausunnossa korostuu käräjäoikeuden omaksuma tulkinta, että vakuuksia tulisi arvioida pankin vakavaraisuutta vastaan.

säännöstön valvontaan liittyi, ja käräjäoikeus piti todistajien kertomuksia osoituksena siitä, miten normin sisältöä on tulkittava.

(b) Normin tulkinnan mukauduttava yhteiskunnan muutoksiin

Lahden käräjäoikeuden tuomion perusteluista ei voi tehdä yksiselitteistä johtopäätöstä turvaavaa vakuutta koskevan normin tulkinnasta. Tulkinnan lähtökohdat voidaan kuitenkin löytää, mutta johtopäätöksiä tehtäessä on pidettävä mielessä, että tuomion perustelut liittyivät luottopäätökseen, joka oli tehty maaliskuussa 1990, noin 9 kuukautta ennen talletuspankkilain voimaantuloa.

Käräjäoikeus lähtee liikkeelle säästöpankkien riskinottomahdollisuuksista säästöpankkilain mukaan. Käräjäoikeus hyväksyy vain osittain väitteen, että säästöpankin olisi liiketoiminnassaan oltava erityisen varovainen verrattuna liikepankkiin. Liikepankin korostetun riskinoton käräjäoikeus katsoo johtuvan osakeyhtiömuotoisuudesta, koska osakkeenomistajat vaativat korostetusti tuloksen tekemistä. Käräjäoikeus katsoo, että myös säästöpankit ottivat ja saivat ottaa liiketoiminnassaan riskiä.

> *Se, millainen riskinoton aste oli hyväksyttävää, on taas vaihdellut ja kehittynyt eri aikakausien myötä. Pankkikilpailun kiristymisen ja muuttumisen myötä ovat myös säästöpankit joutuneet ottamaan yhä suurempia riskejä. Tämä on yleensä johtanut luottotappioihin, joita on koitunut sekä normaalista huolellisesta toiminnasta että mitä ilmeisimmin myös huolimattoman toiminnan seurauksena.*

Tässä käräjäoikeus ei näytä viittaavan säästöpankkilain muutoksiin riskinottoa sallivaan suuntaan, vaan myös siihen, että käyttäytyminen saattoi muuttua, vaikka lainsäädäntö ei muuttunut. Käräjäoikeus ei tee selkeää eroa, mikä oli riskinottomahdollisuus vanhan ja uuden säästöpankkilain aikana.

Päätyessään siihen, että hyväksyttävän riskinoton aste on vaihdellut ja kehittynyt eri aikakausien mukana, käräjäoikeus katsoi myös, että turvaavan vakuuden käsite oli ”varsinkin vanhan säästöpankkilain viimeisenä viitenä vuotena selvästi väljentynyt ja saanut sitä kautta uutta sisältöä”[107]. Tässä käräjäoikeus ei viittaa pelkästään siihen, miten käsitettä tulkittiin säästöpankkiryhmässä, vaan myös siihen, miten käsitettä tulisi tuomioistuimen tulkita. Tämä käy ilmi seuraavasta käräjäoikeuden näkemyksestä:

---

[107] Lahden käräjäoikeus perusti näkemyksensä mm. todistajana kuullun säästöpankkitarkastuksen edustajan näkemyksiin siitä, miten rahamarkkinoiden vapautuessa ja kilpailun kiristyessä turvaavan vakuuden sisältö ja sen vaatiminen alkoi säästöpankkitoiminnassa höltyä. Silpiön mukaan mm. Skop ja Säästöpankkiliitto rohkaisivat säästöpankkeja riskinottoon jopa niin, että toimintaa ei pidetty tarpeeksi aktiivisena, ellei luottotappioita syntynyt.

Turvaavan vakuuden käsite on varsinkin vanhan säästöpankkilain viimeisenä viitenä vuotena selvästi väljentynyt ja saanut sitä kautta uutta sisältöä. Kiinteistöjen arvojen pysyvyyteen ja myös arvon nousuun luotettiin. Myös markan arvon uskottiin säilyvän huomioon ottaen, että vielä vuoden 1989 keväällä markka revalvoitiin 4 %:lla. Vakuusarvostelu suoritettiin ja voitiin suorittaa tuolta pohjalta. Pankkikilpailu vaati runsaan rahan tarjonnan aikana vastaavasti myös nopeita luottopäätöksiä. Ne eivät jälkeenpäin tarkastellen ole aina olleet perusteltuja – –.

Pankkitoiminnassa ja yhteiskunnassa vuoden 1990 alkupuolella vallinnut tilanne ja sen jälkeen tapahtunut täysin odottamaton kehitys on otettava huomioon myös ratkaistaessa tätä asiaa. Vaikka oikeusohjeen tai normin sanamuoto ei muutukaan, voi ja pitää sille lain käyttämisessä antaa kulloisenkin yhteiskunnallisen kehityksen mukainen sisältö. Tuomarin on yritettävä asettua luoton myöntäneiden pankinjohtajien silloiseen tilanteeseen ja puntaroitava jälkikäteen annetun ja ilmenneen tiedon valossa oikeudenmukaista ja kohtuullista ratkaisua.

Yksittäisessä luottopäätöksessä käräjäoikeus kuitenkin keskittyi arvioimaan, mitä voitiin pitää vakuusarvon huolellisena määrittämisenä. Kanteen kohteena olevalla luotolla oli vakuudet, joihin sisältyi turvamarginaalia luoton alkuperäiseen arvoon nähden. Täten käräjäoikeuden tehtäväksi jäi arvioida, oliko vakuusarvot määritetty riittävän huolellisesti. Edellä esitettyjä linjauksia ei siis selkeästi näkynyt oikeuden arvioidessa yksittäisestä luottopäätöksestä mahdollisesti aiheutuvaa vahingonkorvausvelvollisuutta.

Lahden käräjäoikeuden tulkintalinjauksissa huomio kiinnittyy kahteen asiaan: yhteiskunnan muutosten huomioon ottamiseen lain tulkinnassa sekä liikepankkien riskinoton perustelemiseen osakkeenomistajien tulosvaatimuksilla.

Käräjäoikeuden viittaus osakkeenomistajien tuloksentekovaatimukseen osakeyhtiömuodon ongelmana herättää kysymyksiä, jos asiaa tarkastellaan taloustieteen näkökulmasta. Osakeyhtiöiden suurempi tuottovaatimus on sijoittajien tai omistajien tietoinen valinta. Jos markkinat toimivat hyvin, riskinoton ja tuottovaatimuksen välinen suhde on optimaalinen. Tasapainotila muuttuu, kun otetaan huomioon esim. informaation epäsymmetria. Tällöin toimivan johdon liiallista riskinottoa voidaan estää mm. tehokkaalla omistajanvalvonnalla. Osa tutkimuksista viittaa siihen, että säästöpankkien liiallinen riskinotto olisi johtunut mm. siitä, että säästöpankeilla ei säätiöluonteisina ollut lainkaan omistajia, jotka olisivat toimintaa valvoneet. Juuri osakeyhtiömuotoinen yhtiömuoto mahdollistaa omistajakontrollin. Osakkeenomistajien velvollisuus on taata yhtiölle riittävät pääomat, minkä voi olettaa toimivan insentiivinä tehostaa omistajan valvontaa. Myös Suomessa liikepankkien suurempia riskinottomahdollisuuksia tasapainotettiin liikepankeilta edellytettävillä, paikallispankkeja suuremmilla, oman pääoman vaatimuksilla.

Oikeusnormin tulkinnan sopeuttaminen vastaamaan yhteiskunnan kehitystä on sinänsä perusteltua. Sopeuttamisen ja tulkinnan muuttamisen on

kuitenkin oltava sopusoinnussa lainsäädännön tavoitteiden ja lähtökohtien kanssa. Vanhan säästöpankkilain voimassa ollessa säästöpankeille hyväksyttiin liikepankkeja alhaisempi lakisääteinen vakavaraisuusvaatimus, mutta säästöpankit eivät voineet ottaa liiketoiminnassaan riskejä liikepankkien tavoin. Eräs riskinottoa rajoittava normi oli turvaavan vakuuden vaatimus erikseen säädettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta. Turvaavaa vakuutta koskevaa normia ei voida tulkita Lahden käräjäoikeuden tavoin ”sopeuttavasti” edes 1980-luvun lopulla.[108] Sopeuttava tulkinta olisi ristiriidassa säästöpankkilain peruslähtökohtien kanssa. Mikäli tämän tyyppisestä tulkinnasta tulisi yleistä oikeuskäytäntöä, se omalta osaltaan lisäisi liiallisen riskinoton vaaraa pankkien liiketoiminnassa. Vaikuttaahan pankkien tulevaan käyttäytymiseen se, miten lain tulkinnasta vastaavat viranomaiset ovat reagoineet aiemmissa tilanteissa (look backward, reason forward). Olosuhteiden muutos ja yleinen pankkikäytäntö tulee ottaa huomioon korvausvastuuta soviteltaessa.

(c) Kokonaisarviointia painottava tulkinta

Mynämäen käräjäoikeus päätyi arvioimaan vahingonkorvausvelvollisuutta vahingonkorvausvastuun yleisten edellytysten näkökulmasta, koska turvaavan vakuuden käsitteelle ei lain, sen esitöiden, oikeuskirjallisuuden, viranomaisohjeistuksen tai todistajankertomusten perusteella löydetty yksiselitteistä tulkintaa, jonka perusteella olisi voitu katsoa, että vastaajat olivat menetelleet vahingonkorvausvelvollisuuden synnyttävällä norminvastaisella tavalla.[109] Tulkinnassa on myös Lahden käräjäoikeuden tavoin sopeuttavan tulkinnan piirteitä. Tutkimuksessa on kuitenkin päädytty sijoittamaan Mynämäen ja Lahden käräjäoikeuksien tuomiot eri ryhmiin, koska painotuserot ovat selkeähköt. Käräjäoikeuden argumentointi etenee seuraavasti:

---

[108] Kuten arvioinnin alussa on mainittu, kyseessä oli luottopäätös, joka oli tehty vajaa vuosi ennen talletuspankkilain voimaantuloa. Tämä erityistilanne on voinut vaikuttaa käräjäoikeuden linjaukseen. Tuomioon liittyi eriävä mielipide, joka koski vastuuvapauden oikeusvaikutuksia ja vastaajien tuottamuksen arviointia.

[109] Arvioidessaan, sisältyykö kanteen kohteena olevaan luototukseen ja vakuusarviointiin muuta vahingonkorvausvastuun synnyttävää menettelyä, käräjäoikeus totesi aluksi, että vastaajat olivat myöntäneet luottoja myönnetyn yli turvaavan vakuuden sekä menetelleensä tältä osin varomattomasti ja taitamattomasti.

Tässä tutkimuksessa ei kuitenkaan arvioida yleisen huolellisuusvelvoitteen vastaisen menettelyn kriteereitä, joten myös Laitilan Säästöpankin kanteesta annetun tuomion arvioinnissa keskitytään turvaavaa vakuutta koskevan säännöksen laiminlyönnin arviointiin.

– Vuoden 1969 säästöpankkilain 48 §:n tulkinnalle ei ole saatavissa yksiselitteistä sisältöä lain sanamuodosta tai sen esitöistä. Vuoden 1991 säästöpankkilaissa ei ole ilmaistu turvaava vakuus -käsitettä.

– Pankkitarkastusviraston, säästöpankkitarkastuksen tai Skopin antamista ohjeista ei saa yksiselitteistä johtoa turvaavan vakuuden käsitteen tulkinnalle. Ohjeistus on pyrkinyt antamaan yleisiä tulkintasuosituksia ja auttamaan tapauskohtaista harkintaa, mutta ohjeistus ei ole ollut sitova. Ohjeistuksella ei ole suljettu pois tapauskohtaista harkintaa.

– Todistajien kuuleminen osoittaa, että näkemykset turvaavan vakuuden käsitteestä ja sen sisällöstä pankkialalla vaihtelivat. Todistajankertomukset osoittavat myös, että 1980-luvun lopussa odotettiin säännöksen poistumista laista, mikä käytännössä saattoi merkitä sitä, että vakuuksien arvostamisessa voitiin ottaa enemmän riskejä, esimerkiksi ottaa vakuutena huomioon reaalivakuuksien lisäksi rahoituskohteen arvioitu tuotto taikka rahoittaa kohde ns. täydestä arvosta (sopeuttavaa tulkintaa).

– 1980-luvun lopussa on kysymyksessä ollut käsitteen sisältöön kohdistunut uudelleenarviointi, mikä ei kuitenkaan tarkoittanut sitä, että luottoa olisi voitu myöntää ilman jollakin tavalla turvaavaksi katsottavaa vakuutta (sopeuttavaa tulkintaa).

– Näyttö tältä osin on ristiriitaista, ja vastaajat ovat kuitenkin saattaneet todennäköiseksi, että vakuuksia on kokonaisuutena arvostellen voitu pitää riittävinä vallinneissa olosuhteissa luototukseen lähdettäessä. Käräjäoikeus päätyy siihen, että vakuuksia kokonaisuudessaan on tuolloin voitu pitää sillä tavoin turvaavina, ettei voida sanoa vastaajien tienneen menettelynsä voivan aiheuttaa vahinkoa taikka edes suhtautuneen välinpitämättömästi sellaiseen mahdollisuuteen (puuttuu tuottamus). Se seikka, että jälkikäteen tarkastellen vakuuksien on todettu olleen riittämättömiä, ei vaikuta selostettuun arviointiin (kokonaistulkinta).

Kokonaisarviointia painottavaa tulkintaa voidaan sinänsä puolustaa. Pyrkiihän se ottamaan huomioon lain sanamuodon sijaan ”kaikki asiaan vaikuttavat tekijät”. Mynämäen käräjäoikeuden kohdalla näyttäisi kuitenkin käyneen niin, että kokonaisarviointi tehtiin lain ja ohjeiden kirjainta painottaen, ei niille säännöstön tarkoituksesta merkitystä hakien.

Tulkinnassa havaitun ns. sopeuttavan tulkinnan tulisi – ollakseen perusteltua – olla sopusoinnussa lainsäännöksen tavoitteiden kanssa.

(d) Argumentoimaton tulkinta

Kuopion käräjäoikeus näyttää lähteneen turvaavan vakuuden arvioinnissa siitä, että ohjeelliset vakuusarvot tai niiden määrittämisperiaatteet määriteltiin riittävän selkeästi Skopin yritysrahoituksen käsikirjassa sekä pankkitarkastusviraston suuria luottoja koskevassa ohjeistuksessa. Lisäksi Pohjois-Savon Säästöpankissa oli käytössä omat luotonanto-ohjeet, jotka edelleen täsmensivät vakuuksia koskevia periaatteita. Käräjäoikeus keskittyi arvioimaan, oliko luottopäätöksissä menetelty näiden ohjeiden mukaisesti. Periaatteellista pohdintaa normin tulkinnan linjoista käräjäoikeus ei käynyt. Tulkinta on luokiteltu argumentoimattomaksi, koska lähtökohtana on ollut mm. pankin sisäisten ohjeiden noudattaminen riippumatta siitä, olivatko ohjeet sinänsä perustellut lainsäännöksen tulkintaa ajatellen. Käräjäoikeuden valitsema lähtökohta johtuu ilmeisesti siitä, että kanne nostettiin yrityspankin johtajaa vastaan, jolloin keskeiseksi muodostui arviointi, olivatko pankin hallituksen hyväksymät ohjeet sitovia ja voitiinko ohjeista poikkeaminen katsoa vahingonkorvausvelvollisuuden synnyttäväksi tuottamukseksi.

Ohjeistuksesta tosin näkyy, että pankissa hyväksyttiin lähtökohdaksi hallittu riskinotto erityisesti yritysasiakkaiden suhteen, jolloin olennaisena pidettiin mm. varmistumista yrityksen omasta vastuukyvystä.

Itä-Suomen hovioikeus ei yleisperusteluissaan käsitellyt turvaavan vakuuden tulkintaa. Tuomion erityisperusteluissa painottuu työntekijän asemassa olevalta vaadittavan huolellisuuden arviointi mm. vakuuksien arvostamisessa.

10.2.5.3 Säännöstön tulkinta hyväksytyissä tuomioissa

Hyväksyttyinä tuomioina on tarkasteltu tuomioita, joissa kanteet hyväksyttiin ainakin osittain. Tällaiset tuomiot annettiin Heinolan, Humppilan, Keski-Pohjan (tarkastelussa kaksi tuomiota), Kivijärven, Kanta-Uudenmaan, Keski-Uudenmaan, Koillis-Suomen, Oriveden, Toijalan ja Luoteis-Uudenmaan Säästöpankin osalta. Heinolan Säästöpankin, Keski-Pohjan Aluesäästöpankin, Kanta-Uudenmaan Säästöpankin sekä Kivijärven Säästöpankin osalta on olemassa myös hovioikeuksien tuomiot.

Turvaavaa vakuutta koskevan säästöpankkilain 48.1 ja 51.1 §:n tulkinnasta on löydettävissä kolme toisistaan poikkeavaa linjaa: vakuusriskin arviointia korostava linja, hallittua riskinottoa korostava linja sekä argumentoimattoman tulkinnan linja.

Vakuusriskin arviointi (a) normin tulkinnan lähtökohtana käy ilmi Vaasan hovioikeuden ja Saarijärven käräjäoikeuden, Tuusulan käräjäoikeuden ja Toijalan käräjäoikeuden tuomioista. Hallittua riskinottoa (b) korostava

tulkintalähtökohta esiintyy Heinolan käräjäoikeuden ja Kouvolan hovioikeuden, Forssan käräjäoikeuden, Ylivieskan käräjäoikeuden ja Vaasan hovioikeuden, Kemijärven käräjäoikeuden ja Tampereen käräjäoikeuden antamissa tuomioissa. Argumentoimattomana (c) on pidettävä Hyvinkään käräjäoikeuden ja Lohjan käräjäoikeuden antamia tuomioita.

(a) Vakuusriskin arviointi normin tulkinnan lähtökohtana

Tuusulan ja Toijalan käräjäoikeuksien perustelut vakuusriskin olennaisuudesta normin tulkinnan lähtökohtana ovat lyhyet, mutta selkeät. Tuusulan käräjäoikeus lähtee siitä, että vakuuksien arvostamisesta annetut ohjeet ja määräykset ovat osaltaan osoittaneet, minkälaista huolellisen menettelyn vakuuksien arvostamisessa tuli olla, ja että turvaavaksi katsottiin vakuus silloin kun vakuuden käyvän arvon ja vakuuden turvaavan osan välillä oli vakuusarvostusprosentin osoittama vakuusmarginaali. Toijalan käräjäoikeus puki saman asian seuraavaan muotoon:

> *Määräys turvaavasta vakuudesta tarkoittaa, kun otetaan huomioon säästöpankin tarkoitus, sitä, että pankilla on saatavistaan oltava vakuus, joka mahdollisessa täytäntöönpanotilanteessa, vain suhteellisen vähäisen liikeriskin rajoissa, turvaa pankin saatavan. Koska on yleisesti tunnettua, ettei pakkotäytäntöönpanossa vakuuksista yleensä saada ns. käypää arvoa, turvaavaksi vakuudeksi pankkikäytännössä on katsottu joku osuus käyvästä arvosta, joka riippuen vakuuskohteesta, on ollut noin 50–80 % käyvästä arvosta.*

Molemmissa yllä siteeratuissa tuomioissa korostuu lainsäännöksen tarkoituksesta johdettavissa oleva tulkinta vakuusarvostusta koskeviin ohjeisiin; toisin kuin niissä tuomioissa, joissa ohjeita tarkastellaan velvoittavuus-/ei-velvoittavuuslähtökohdasta.

Monipuolisesti vakuusriskilähtökohtaa arvioidaan Vaasan hovioikeuden tuomiossa. Hovioikeus lähtee siitä, että säästöpankkilain luotonantoa ja pankkitakausten antamista koskevat säännökset ovat suhteellisen yleisluonteisia. Perussäännös varovaisesta ja huolellisesta pankkitoiminnan harjoittamisesta on hovioikeuden mukaan säästöpankkilain 17 §:ssä.[110] Hovioikeus katsoi, että yleisellä tasolla olevat normit ja Skopin ohjaamat strategialinjaukset ovat vaikuttaneet säästöpankkiryhmän käyttäytymiseen luotonannossa. Tästä huolimatta turvaavaa vakuutta koskeva normi edellytti hovioikeuden mukaan, että myös tällaisessa tilanteessa

---

[110] Säästöpankkilain 17.1 §:n mukaan ”säästöpankin isäntien tehtävänä on valvoa, että pankkia hoidetaan varovaisesti ja huolellisesti lain ja sääntöjen mukaisesti sekä isäntien päätöksiä noudattaen”.

tuli luoton tai takauksen antamisesta päättävän elimen varmistua luotettavalla tavalla vakuuden käyvästä arvosta ja vakuusarvosta ennen luoton tai takauksen antamista.

Turvaavaa vakuutta koskevan säännöksen lähtökohdaksi hovioikeus siis katsoi, että vakuuden käypä arvo tuli luotettavasti selvittää ja vakuusarvo huolellisesti arvioida luotonmyöntämishetkellä. Näyttövelvollisuus siitä, että arvo oli selvitetty ja riittävän huolellisesti arvioitu, oli vastaajalla. Mikäli vakuuden selvittäminen ja arvioiminen oli laiminlyöty, vastaajan tuli kyetä silti näyttämään, että vakuus oli ollut turvaava.

Hovioikeuden mukaan huolellinen vakuuksien arviointi ja turvaavuuden varmistaminen olisi edellyttänyt mm. sitä, että hankitaan selvitys vakuuksien arvoista ja luototettavien yritysten taloudellisesta tilasta. Yrityksen taloudellisen tilanteen selvittämistä ei voitane ymmärtää niin, että hyvää taloudellista tilannetta voitaisiin käyttää perusteena vakuuksien riittävyyttä harkittaessa.[111]

Hovioikeus piti Skopin yritysrahoituksen käsikirjassa esitettyjä periaatteita vakuuksien arvostamisesta pankin huolellisuusvelvollisuuden näkökulmasta riittävinä. Vaikka vakuusarvio myöhemmin osoittautuisi virheelliseksi, ei mainittujen periaatteiden mukaan arvioituun vakuusharkintaan voinut hovioikeuden mukaan kohdistaa tuottamusmoitetta. Aivan konkreettisesti hovioikeus piti oikeina käräjäoikeuden linjauksia turvaavan vakuuden määrittämisperusteista vahingonkorvauksen määrän laskemiseksi ja viittasi muutoinkin Skopin ohjekirjan periaatteisiin vakuuksien aliarvostamisesta.

Sen sijaan vahingonkorvauksen sovitteluperusteina hovioikeus piti 1980-luvun lopun olosuhteita, joiden vallitessa Kivijärven Säästöpankki muiden säästöpankkien tavoin syyllistyi liian löysään luotonantoon. Hovioikeus katsoi sovitteluperusteissaan myös, että ”vailla vastuuta tästä valmistautumattomuudesta uuteen tilanteeseen (rahamarkkinoiden vapautumiseen) eivät olleet valtakunnalliset organisaatiot, viime kädessä Suomen Pankki ja valtio, joka on ottanutkin aiheutetun tilanteen seuraamukset kannettavakseen”. Sovitteluun vaikutti myös se, että säästöpankkitarkastuksen valvonta ei ollut muuttuneiden olosuhteiden tasalla.

---

[111] Tämä käy ilmi mm siitä, miten hovioikeus perustelee laman ja devalvaation mahdollista syy-yhteyttä luottotappioihin:

Jos toisaalta luottoja ja takauksia oli myönnetty ilman turvaavia vakuuksia, oli samalla otettu riski myös vakuuksien arvojen alenemisesta. Jos yritysten taloudellinen tilanne oli laiminlyöty selvittää, oli samoin otettu riski siitä, että joukossa oli saattanut olla laskukauden vaikutuksille erityisen alttiita yrityksiä.

Lisäksi se käy ilmi e contraria -päätelmänä siitä, miten hovioikeus arvioi riskikeskittymäsäännöstön rikkomisen syy-yhteyttä mahdollisiin luottotappioihin.

Edellä mainitut olosuhteet ja puutteet viranomaisvalvonnassa eivät vaikuttaneet hovioikeuden tulkintaan norminvastaisesta ja huolimattomasta käyttäytymisestä, vaan niitä käytettiin ainoastaan sovitteluperusteina.

Saarijärven käräjäoikeus piti hyvän pankkitavan ja säästöpankkilain 48 §:n mukaisena, että vakuudet aliarvostetaan. Käräjäoikeus ei pitänyt hyväksyttävänä käyttää vakuusarvoina vahvistettujen kiinnitysten nimellisarvoja tai sitä, että pääsääntöisinä vakuuksina oli yrityskiinnityksiä. Käräjäoikeuden mukaan yrityskiinnitys ei ole lähtökohtaisesti voinut olla turvaava vakuus. Nämä periaatteet myös hovioikeus hyväksyi.

Vakuuden turvaavuuden määrittämisessä hovioikeus lähtee siis vakuusarvojen huolellisesta arvioinnista, ei yrityksen taloudellisen tilan tai pankin riskinkantokyvyn mukaan määräytyvästä luotonannon riskinotosta. Konkreettiset esimerkit aliarvostuksesta ja ei-huolellisesta arvioinnista mukaan lukien esimerkit ei-turvaavista vakuuksista täsmentävät käsitystä, mitä voidaan pitää huolellisena vakuuden määrittämis- ja arviointitapana.

Mielenkiintoinen yksityiskohta hovioikeuden tuomiossa liittyy turvaavan vakuuden ja riskikeskittymäsäännöstön väliseen yhteyteen. Hovioikeuden mukaan eräille asiakkaille annetuista luotoista aiheutuneet tappiot eivät olleet syy-yhteydessä riskikeskittymäkieltonormin rikkomiseen, vaan siihen, että luottoja turvanneet vakuudet eivät niitä realisoitaessa olleet riittäneet. Mikäli vakuudet olisivat olleet turvaavat, riskikeskittymänormin huomattavakaan rikkominen ei olisi aiheuttanut luottotappiota.[112]

(b) Hallittu riskinotto normin tulkinnan lähtökohtana

Edellä esitettyyn nähden laajentavaan tulkintaan normin sisällöllisistä lähtökohdista ovat päätyneet Heinolan käräjäoikeus ja Kouvolan hovioikeus, Forssan, Kemijärven ja Tampereen käräjäoikeudet sekä Ylivieskan käräjäoikeus[113] (kaksi tuomiota). Tuomioiden mukaan turvaavan vakuuden käsitettä tulee tarkastella liiketaloudellisin perustein harkitun, hallitun riskinoton näkökulmasta. Lähtökohta on samansuuntainen kuin hylättyjen tuomioiden yhteydessä tarkastelluissa Oulun Aluesäästöpankin ja Etelä-Kymen Säästöpankin kanteista annetuissa tuomioissa. Eräissä tuomioissa (Forssa) viitataan suoraan Oulun ja Kotkan käräjäoikeuksien antamissa

---

[112] Näkökohtaa on tarkasteltu varsinaisesti jäljempänä kohdassa 10.2.6.3.

[113] Tuomiosta 18.12.1996 nro 1763 on saatu myös Vaasan hovioikeuden tuomio (23.2.1998, nro 195 S 97/124). Hovioikeuden perusteluista ei voida tehdä yksiselitteistä johtopäätöstä turvaavan vakuuden tulkinnan lähtökohdista. Viitteitä voidaan saada siitä, että hovioikeus painottaa vakuusriskin arviointia ainakin tilanteessa, jossa asiakkaan taloudellinen tila on kriittinen. Näin ollen myös tämä Vaasan hovioikeuden tuomio voitaisiin lukea edelliseen ryhmään a. Tuomiosta on annettu eriävä mielipide, mutta se koskee korvausvelvollisuuden sovittelua.

tuomioissa käytettyihin perusteluihin. Tuomioita ei tässä yhteydessä arvioida yksityiskohtaisesti, koska tarkastelu ei poikkea hylättyjen tuomioiden yhteydessä tehdystä tarkastelusta.

Eräissä tuomioissa (Tampereen KO) korostetaan liiketaloudellisesti järkeväksi harkittujen perusteiden lisäksi pankin riskinkantokykyä ja vakavaraisuutta, jonka pohjalta harkittu riskinotto on ollut mahdollista. Muutamissa tuomioissa (Heinolan KO, Kouvolan HO) käsitettä arvioidaan yksittäisten luottopäätösten yhteydessä. Silti tuomioista tulee esille linjaus liiketoiminnassa tyypillisen ja yleisesti hyväksyttävissä olevan riskin ottamisesta. Tuomioissa on myös viittaus taloudelliseen pakkotilaan, joka poistaa teon oikeudenvastaisuuden.

Eräissä tuomioissa (Forssan KO, Kemijärven KO) viitataan jopa siihen, että säästöpankeilla ja tarkastusviranomaisilla saattoi olla erilainen kanta säännöstön sisällöstä. Näkemys on tässä ymmärretty niin, että käräjäoikeudet ovat hyväksyneet toisistaan poikkeavat kannat. Hyväksymiseen on voinut vaikuttaa se, että tulkinnoissa on lähdetty siitä, että vakuusarvostus on ollut pankin johdon ja hallituksen päätettävissä.

Ylivieskan käräjäoikeus on antanut Keski-Pohjan Aluesäästöpankin kanteisiin kaksi tuomiota[114], joissa on tarkasteltu turvaavan vakuuden käsitettä hieman toisistaan poikkeavin tavoin. Toisessa tuomiossa (18.12.1996/1763) arviointi lähtee vakuusriskin näkökulmasta, mutta yksittäisen luottopäätöksen vakuuksia arvioitaessa käräjäoikeus katsoo, että

> *tässä tapauksessa luottojen ja vakuuksien arvojen välinen ero on suurempi kuin voitaisiin pitää hyväksyttävänä siinä tapauksessa, että määrätynlaista riskinottoa normaalissa luotonannossa muutoin voitaisiin pitää pankkitoimintaan luonnollisesti kuuluvana.*

Toisessa tuomiossa (24.1.1997/84) turvaavan vakuuden käsitettä arvioidaan selkeästi kanteeseen sidottuna, ei niinkään yleisellä tasolla. Käräjäoikeuden johtopäätöksessä painottuu se, että oikeuden mukaan valuuttaluottojen vakuuksissa ei tarvitse huomioida turvamarginaalia kurssimuutosriskien varalta. Johtopäätösten taustalla käsitellystä aineistosta (oikeuskirjallisuus, viranomaiskannanotot, asiantuntijalausunto, henkilötodistajat) oikeus päätyy siihen, että

> *ottaen huomioon ns. business judgement rule -periaatteen voidaan lähtökohtaisesti turvaavaksi vakuudeksi valuuttaluototuksessa hyväksyä samansuuruinen markka-määräinen talletus.*

---

[114] Kaiken kaikkiaan tuomioita on kolme, mutta yhdessä tuomiossa turvaavan vakuuden käsite ei ole ollut esillä.

Huomio kiinnittyy myös tuomioista esiin nousevaan, lain kirjaimen mukaiseen tulkintaan, joka johtaa siihen, että turvamarginaalin käyttöä ei ole katsottu ehdottomasti edellytetyn. Esimerkiksi Forssan käräjäoikeus nimenomaisesti argumentoi tulkintaansa lain sanamuodon mukaiseksi päätyessään siihen, että turvamarginaalin käyttöä ei vaadita.

Tulkintaan liittyvää kritiikkiä on tarkasteltu hylättyjen tuomioiden yhteydessä. Todettakoon kuitenkin, että tässä ryhmässä tarkastelluissa tuomioissa ei kaikissa korostu riskinoton ja pankin vakavaraisuuden välinen yhteys, vaan sinänsä huolelliseen pankkitoimintaan kuuluva hallittu riskinotto.

(c) Argumentoimaton tulkinta

Argumentoimattomana on pidetty Hyvinkään käräjäoikeuden ja Lohjan käräjäoikeuden tulkintoja. Hyvinkään käräjäoikeus katsoi, että vastaajana ollut sektorinjohtaja oli rikkonut vakuuden arvostamista koskevia ohjeita, jotka oli annettu ennen mainittujen luottopäätösten tekemistä. Tuomiossa ei oteta kantaa ohjeiden ”oikeellisuuteen” eikä turvaavan vakuuden käsitteen periaatteelliseen sisältöön. Helsingin hovioikeus ei muuttanut Hyvinkään käräjäoikeuden tuomiota. Vastaavalla tavalla käsite jää arvioimatta Lohjan käräjäoikeuden tuomiossa, joka keskittyi arvioimaan, mitä oli pidettävä luottoesittelijän vastuuseen kuuluvina asioina. Argumentoimattomuus on sikäli ymmärrettävää, että molemmissa tuomioissa oli kysymys organisatorisesti hallituksen tai toimitusjohtajan alapuolella olevia henkilöitä koskevasta korvauskanteesta. Vastaavalla tavalla argumentoimattomuus ilmeni aiemmin käsitellyissä hylätyissä tuomioissa.

10.2.5.4 Normin tulkinta hovioikeusvaiheessa hylätyissä tuomioissa

Seuraavassa on erillisenä tarkasteltu niitä kahta kannetta, jotka hyväksyttiin alioikeusvaiheessa, mutta hylättiin hovioikeuksissa. Tuomiot koskivat Mäntsälän Säästöpankkia ja Pohjois-Karjalan Säästöpankkia. Tuomioita olisi voitu tarkastella em. hylättyjen tuomioiden ryhmässä, mutta ne on otettu omaksi ryhmäkseen ja tarkasteltu neljänä eri tuomiona, jotta voidaan nähdä, miten käräjäoikeuksien ja hovioikeuksien linjaukset eroavat toisistaan.

Tuomioissa on nähtävissä kaksi tulkintatapaa, hallittua riskinottoa korostava tulkintatapa (a) ja kokonaisarviota korostava tulkintatapa (b). Mielenkiintoista on havaita, että hallitun riskinoton lähtökohta on Orimatti-

lan käräjäoikeuden, Kouvolan hovioikeuden[115] ja Joensuun käräjäoikeuden tuomioissa, kun taas Itä-Suomen hovioikeus on omaksunut ”kaikki näkökohdat” huomioon ottavan lähestymistavan.

(a) Tulkinnan lähtökohtana hallittu riskinotto vakavaraisuuden rajoissa

Kaikissa kolmessa tuomiossa lähdetään siitä, että turvaavan vakuuden käsite ei ole ollut yksiselitteinen. Käsitettä on tulkittu väljästi, eikä ole ollut olemassa tarkkaa, yleisesti hyväksyttyä laskentamallia. Mainittakoon, että Orimattilan ja Joensuun käräjäoikeuksien tuomioiden perustelut ovat lähes identtiset.

Tulkinnan lähtökohtaa haetaan tuomioissa vakavaraisuuden puitteissa otettujen hallittujen riskien näkökulmasta:

---

[115] Mäntsälän Säästöpankin kanteesta on annettu myös korkeimman oikeuden tuomio. Tuomiossa painottuu turvaavan vakuuden vaatimuksen määritteleminen luoton perinnän turvaamisen näkökulmasta ja luototukseen liittyvien riskien pohjalta. KKO:n mukaan ”luoton perinnän voivat vaarantaa sekä ennalta arvattavat että ennalta arvaamattomat tekijät. Luotonantajan on vakuuksien arvostuksessa mahdollisuuksien mukaan varauduttava asemaansa heikentäviin tekijöihin. Kun luoton vakuudet toimivat puskurina luotonantajalle epäedullisia muutoksia vastaan, reaalivakuuksien vakuusarvoksi ei ole yleensä voitu katsoa niiden käypiä arvoja, vaan tätä alhaisemmat arvot, joiden määräytymiseen vaikuttavat ennen kaikkea vakuuksien realisointimahdollisuudet ja realisointiin liittyvät riskit eri suhdannetilanteissa. Takaussitoumus on voitu katsoa turvaavaksi vakuudeksi siltä osin kuin takaajaa on voitu pitää vastuukykyisenä”.

Edellä mainitut lähtökohdat voidaan lukea vakuusriskin arviointia painottavaan ryhmään. Todettakoon, että yksittäisten luottopäätösten yhteydessä korkein oikeus täsmentää, miten lähtökohtaa tulee soveltaa ja katsoo, että antolainauksen vakuusvajeellista osaa arvioidaan SPL 48.2 §:ää ja 51.2 §:ää sekä sen perusteella annettuja pankkitarkastusviraston määräyksiä vastaan. Tulkinta lähestyy tässä tutkimuksessa kuvattua pankkitarkastusviraston tulkintatapaa ja on kokonaisuudessaan tasapainossa vakuusvaatimusta koskevan 48.1 §:n ja hallittua riskinottoa koskevan 48.2 §:n lähtökohtien kanssa.

Korkein oikeus näyttää myös omaksuneen kannan, jonka mukaan tuottamusta vaaditaan myös norminrikkomiseen. Tämä käy ilmi mm. seuraavista KKO:n johtopäätöksistä (s. 64–66).

– – Näin ollen yhtiötä ei ole voitu pitää vuoden 1969 säästöpankkilain 48 ja 50 §:n tarkoittamana vakavaraisena yhtiönä. Luotoille ja pankkitakauksille olisi siten tarvittu turvaavat vakuudet.

– – Hallituksen kokouksen pöytäkirjan (12.6.90) mukaan [kokoukseen osallistuneiden nimet] ovat – – esittelystä myöntäneet käräjäoikeuden tuomiossa tarkoitetun 1 350 000 markan pankkitakauksen.

– – Takaukselle ei ole saatu uusia vakuuksia. Vakuusvaje on ennen takauksen myöntämistä ollut ainakin 3 500 000 markkaa. Takaus on siten myönnetty ilman turvaavia vakuuksia.

Kun kesällä 1990 ei ole voitu ennakoida laman syvyyttä ja kestoa, Kirsillä ja hallituksen jäsenillä ei tuolloin ole ollut syytä epäillä, että yhtiöltä puuttuisivat toimintaedellytykset, vaan he ovat voineet luottaa siihen, että yhtiö saa rakentamansa asunnot myydyiksi sekä voi siten jatkaa toimintaansa ja täyttää rakentamisvelvoitteensa kunnalle. – – eivät niin ollen ole huolimattomuudesta aiheuttaneet pankille vahinkoa.

Riskinotto pankkitoiminnassa ei sinänsä ole kiellettyä, mutta riskejä otettaessa on meneteltävä huolellisesti ja riskien on oltava hallittuja suhteessa asiakasyrityksen tilanteeseen sekä pankin omaan vakavaraisuuteen.

Niin kauan kuin liiketaloudellisesti järkevä ja hallittu riskinotto pysyy pankin vakavaraisuuden rajoissa, ei pankki ole rikkonut turvaavaa vakuutta koskevaa säännöstä. Tulkinta on tässä mielessä samansuuntainen niin hyväksyttyjen kuin hylättyjen tuomioiden yhteydessä tarkasteltujen, hallittua riskinottoa painottavan tulkinnan kanssa. Kaikissa kolmessa tuomiossa todetaan sekä Mäntsälän Säästöpankin että Pohjois-Karjalan Säästöpankin vakavaraisuuden vaarantuneen tarkastelun kohteena olleen luotonannon yhteydessä.

Joensuun käräjäoikeuden tuomitsemat vahingonkorvaukset, jotka perustuvat asiakaskokonaisuuksittain tarkasteltuihin luottopäätöksiin, osoittavat kuitenkin, että käräjäoikeus on pitänyt vahingonkorvausvelvollisuuden lähtökohtana sitä, että vakuuksia ei ole aliarvostettu Skopin yritysrahoituskäsikirjan tai pankkitarkastusviraston arvopapereiden vakuusmarginaalia koskevien ohjeiden mukaisesti. Avoimeksi jää kysymys, miten käräjäoikeus olisi edellä esitettyjen periaatteiden pohjalta tulkinnut luotonannon 100 %:iin vakuuksien käyvistä arvoista, jos Pohjois-Karjalan Säästöpankin vakavaraisuus ei olisi ollut luottopäätösten tekohetkellä varsin heikko.

Sen sijaan Orimattilan käräjäoikeuden tuomitsemista vahingonkorvauksista käy ilmi, että yli sadan prosentin luototusta ei voitu pitää varomattomana, kun otettiin huomioon esimerkiksi yhtiön liikeidean tuottavuus ja avoimeksi jääneen riskin vähäisyys rahallisesti.

Joensuun ja Orimattilan käräjäoikeudet täsmensivät normin tulkintaa pankin vakavaraisuuden pohjalta niin, että vakuuksien arvostamista jopa yli käyvän arvon pidettiin perusteltuna tuottojen hankkimiseksi ja vakavaraisuuden nostamiseksi. Näkemys on sama kuin aiemmin mainittu Kotkan käräjäoikeuden antama hyväksyntä taloustieteestä tunnetulle gambling for resurrection -ilmiöön läheisesti liittyvälle käyttäytymiselle. Merkille pantavaa on, että alioikeudet pitivät perusteltuna riskinottamista vakavaraisuuden nostamiseksi eikä tällaista riskinottoa pidetty norminvastaisena käyttäytymisenä huolimatta siihen liittyvästä vakuuksien yliarvostuksesta. Taloustieteen puolella varoitetaan tilanteeseen liittyvästä moraalikadon vaarasta.

Myös Kouvolan hovioikeus tulee siihen johtopäätökseen, että Mäntsälän Säästöpankin vakavaraisuutta oli kanteen kohteena olleilla luotoilla vaarannettu, mutta päätyy tästä huolimatta hylkäämään kanteen. Hovioikeuden tuomiota onkin syytä tarkastella lähemmin.

Vakavaraisuuden ja hallitun riskinoton välistä yhteyttä hovioikeus tarkastelee hieman toisin kuin Orimattilan ja Joensuun käräjäoikeudet. Hovioikeus kytkee toisiinsa vanhan säästöpankkilain turvaavaa vakuutta koskevat säännökset (48 § ja 51 §) sekä talletuspankkilain 33.1 §:n mukaisen

kiellon ottaa niin suurta riskiä, että siitä aiheutuu olennaista vaaraa vakavaraisuudelle. Hovioikeuden mukaan myös turvaavaa vakuutta koskevan säännöstön sisällön arvioinnin tuli perustua luotonannon riskienhallinnan näkökulmaan, kuten talletuspankkilain 33.1 §:ssä oli tehty. Joensuun ja Orimattilan käräjäoikeuden tapaan Kouvolan hovioikeus toteaa:

> *Pankki on voinut liiketaloudellisesti järkeväksi harkituin ja perustelluin päätöksin antaa luottoa ja takauksia ilman sellaista vakuutta, joka ehdottomasti turvaa pankin myöntämästä luotosta tai takauksesta johtuvan saamisen takaisinmaksun. Edellytyksenä on ollut, ettei pankin vakavaraisuutta ole vaarannettu.*

Miksi Kouvolan hovioikeus hylkäsi Mäntsälän Säästöpankin vahingonkorvauskanteen, vaikka katsoi, että kanteessa mainittujen asiakkaiden luototuksessa oli otettu riski, joka luottotappioiden syntyessä vaaransi pankin vakavaraisuuden?

Arvioidessaan eri osapuolten vahingonkorvausvastuuta kokonaisuudessaan hovioikeus tarkasteli asiaa erityisesti kahdesta näkökulmasta, väljän vakuustulkinnan näkökulmasta ja taloudelliseen pakkotilaan rinnastettavasta näkökulmasta.

Osa luottopäätöksistä oli tehty hovioikeuden mielestä taloudelliseen pakkotilaan verrattavissa oloissa[116]. Luoton epääminen olisi johtanut asiakasyrityksen toiminnan lakkaamiseen, mistä olisi aiheutunut vaikeuksia pankin omalle toiminnalle ja tätä kautta pankin muille asiakkaille. Tältä osin hovioikeuden mielestä hallituksen päätöksiä myöntää luottoa – hyväksyä luotto liiketoiminnasta vastaavien esittelystä – oli pidettävä puolustettavina ja siten hyväksyttävinä. Hovioikeus siis edellytti tuottamusta normin rikkomiselta ja katsoi, että esim. mainitun kaltainen peruste poistaa tuottamuksen.

Tämän tutkimuksen kannalta tärkeä on myös hovioikeuden johtopäätös turvaavan vakuuden käsitteen väljästä tulkinnasta, kun siitä tehtyä johtopäätöstä voidaan arvioida liiallisen riskinoton ennalta ehkäisevyyden näkökulmasta. Hovioikeus perusteli päätöksessään, miten säästöpankkiryhmässä oli 1980-luvun lopulla omaksuttu väljä vakuustulkinta, miten tulkinnan väljeneminen liittyi mm. pankkitoiminnan sääntelyn purkamiseen, kilpailun vapautumiseen ja tiedossa olleisiin uusiin vakavaraisuusvaatimuksiin. Hovioikeus myös viittasi pankin toimitusjohtajan käsitykseen, että säästöpankkikeskus ja säästöpankkitarkastus olivat hyväksyneet toimitusjohtajan noudattamat toimintatavat, ja piti käsitystä perusteltuna. Yhteenvetona hovioikeus katsoi, että

---

[116] Harri Vento on Lakimies-lehden artikkelissa (LM 1998 s. 549–551) Kielletty ja sallittu menettely pankkitoiminnassa tarkastellut mm. taloudellisen pakkotilaperusteen käyttöä säästöpankkiryhmän vahingonkorvausoikeudenkäynneissä.

eri vastuuhenkilöiden näkökulmista tarkasteltuna kysymyksessä olevan luotonannon voidaan katsoa mahtuvan säästöpankkiryhmässä omaksutun ja hyväksytyksi sekä sallituksi katsotun menettelyn piiriin. Tällöin tarkastelun lähtökohtana ovat tuohon aikaan vallinneet olosuhteet. Arvioitaessa tämän luotonannon ja siihen liittyvän vakuusmenettelyn tuottamuksellisuutta on se jälkikäteen osoittautunut liian riskipitoiseksi ja siten virheelliseksi. Tarkasteltaessa luottojen myöntämishetken ajankohdasta asiaa luototusta voidaan kuitenkin pitää hyväksyttävänä ja vakuusmenettelyä puolustettavana, huomioon ottaen säästöpankkiryhmässä yleisesti sallituksi koettu tulkinta vakuusvaatimuksen osalta.

Em. tulkinta on osoitus oikeudenkäytön materiaalistumiseen liittyvistä ongelmista, vaikka ongelma välittömästi liittyykin siihen, että vallitseva käytäntö on vaikuttanut jo normin tulkinnan sisältöön (tai tuottamusharkintaan), kun se olisi tullut ottaa huomioon vasta korvausvelvollisuuden kohtuullistamisvaiheessa.

Taloudellisen pakkotilan hyväksyminen teon oikeudenvastaisuuden poistamisen perusteeksi esim. pankkien antolainaustoiminnassa on ongelmallinen. Se voi johtaa seuraamusharkintaan, joka tosiasiassa mahdollistaa riskinoton lisäämisen pankkitoiminnassa.

(b) Kokonaisarvio normin tulkinnan lähtökohtana

Itä-Suomen hovioikeuden tuomion perustelut ovat epäselvät. Argumentointi vaikuttaa avoimelta, mutta ei-systemaattiselta. Eri oikeuslähteiden, viranomaisohjeiden, todistajien kertomusten ja vallitsevien olojen keskinäistä painoarvoa ei ole arvioitu. Syntyy kuva, että normin tulkintaan vaikuttavat eri tekijät on haluttu ottaa huomioon, mutta johtopäätöstä ei loogisesti johdeta näistä tekijöistä. Tulkintaa onkin tästä syystä nimitetty kokonaisarvio-tulkinnaksi, vaikka se tosiasiassa on yhtä informatiivinen kuin aiemmin tarkastellut argumentoimattomat tulkinnat.

Hovioikeus toteaa itsekin, että käsitteelle ei ole ollut eikä ole voinut olla tarkkaa laskentamallia eikä yksiselitteistä tulkintatapaa. Hovioikeuden mukaan pankki on voinut määrätä itsenäisesti luotonantonsa perusteet ja myös siihen liittyvän vakuusarvostuksen. Hovioikeus kuitenkin katsoi, että huolelliseen luotonantoon kuuluu ”kohtuullinen varmistautuminen” siitä, että luoton takaisinmaksu on turvattu.

Enempää ei hovioikeus lausu periaatteista, joiden mukaisesti turvaavaa vakuutta koskevaa säännöstöä tulee tulkita, vaan toteaa päinvastoin, että vakuusarvostukseen pankeissa ovat vaikuttaneet ”kaikki edellä mainitut seikat”. Hovioikeus toisin sanoen tarkasteli yhteiskunnallista ilmapiiriä 1980-luvun lopulla, lain sanamuotoa, oikeuskirjallisuuden kannanottoja, pankkitarkastusviraston arvopapereiden turvamarginaalia koskevaa ohjetta, Skopin yritysrahoituskäsikirjan ohjeita, todistajina kuultujen valvojien sekä

pankkien edustajien näkemyksiä samoin kuin Pohjois-Karjalan Säästöpankin omia antolainausohjeita.

Hovioikeuden mukaan – vastoin Joensuun käräjäoikeuden kantaa – ei voida antaa ratkaisevaa merkitystä Skopin yritysrahoituskäsikirjassa esitetyille vakuusarvostuksille, kun harkitaan pankin vakuusarvostuksen huolellisuutta. Tulkinnan lähtökohtana hovioikeus pitää ”yleisarviointia”, mikä käy ilmi seuraavasta:

> *Luottopäätökset vakuusarvioineen tulee tehdä kaiken sen tiedon perusteella, mikä niiden tekoaikana on ollut saatavilla. Näin ollen, kun tarkastellaan puheena olevana ajanjaksona vallinnutta yleistä taloudellista ja yhteiskunnallista ilmapiiriä sekä taloudellista tilannetta kehitysnäkymineen, olosuhteet ovat olleet sellaiset, että edellä kerrottua johtoryhmätasolla pankin alempaa organisaatiota varten laadittujen ohjeiden mukaista vakuusarvostusta, joka sinänsä ei ole sitonut hallitusta eikä johtoryhmää, ei ole vallinneissa olosuhteissa pidettävä huolimattomana, vaikka se jälkeenpäin arvioituna silloin käytössä olevan tietämyksen perusteella osoittautuisi virheelliseksi. Mikäli vakuusarvostus on ollut mainittujen ohjeiden mukainen, siitä ei synny vahingonkorvausvelvollisuutta.*

Todettakoon, että Pohjois-Karjalan Säästöpankin omat luotonanto-ohjeet mahdollistivat eräiden reaalivakuuksien, mm. omalla paikkakunnalla sijaitsevien asunto-osakkeiden tai luotonsaajan omassa käytössä olevien asunto-osakkeiden vakuusarvoksi 80–100 % käyvästä arvosta. Vastaavasti arvopaperit voitiin arvostaa 60–80 %:iin käyvästä arvosta.

Tuomio oli äänestyspäätös, ja eri mieltä olleen jäsenen näkemyksen mukaan turvaavaa vakuutta koskevan normin lähtökohdaksi ei voida ottaa mitään laskennallisiin aliarvostusprosentteihin perustuvaa ohjetta sellaisenaan, vaan asiaa on tarkasteltava pankin riskienhallinnan kautta ja suhteutettava osaksi siihen. Olennaista on se, miten pankin riskienhallinta on järjestetty pankin vakavaraisuuden, kannattavuuden ja tallettajien aseman sekä maksuvalmiuden turvaamiseksi. Tässä hovioikeudenneuvos Snellman näyttää omaksuneen Joensuun käräjäoikeuden tulkintalähtökohdasta sen, että turvaavaa vakuutta koskevaa oikeusnormia on tarkasteltava pankin riskinkantokyvyn, hallitun riskinoton, näkökulmasta.

Eriävässä mielipiteessä viitataan Siltapankkia koskevaan KKO:n tuomioon (KKO 1997:110), jonka mukaan luotonannossa tulee varautua vakuuksiin liittyvien riskien realisoitumiseen eli vakuuksien arvojen alentumiseen ja valuuttaluottojen osalta myös Suomen markan arvon heikentymiseen. Eriävästä mielipiteestä käy ilmi tekijät, joita Snellman pitää osoituksena antolainaustoiminnan huolimattomuudesta, mutta siitä ei käy selkeästi ilmi, mitkä näistä tekijöistä liittyvät erityisesti turvaavaa vakuutta koskevan normin vastaiseen käyttäytymiseen. Seuraavassa on kuitenkin poimittu näkökohdista ne, joiden on katsottu liittyvän enemmän säästöpank-

kilain 48 §:n vastaiseen käyttäytymiseen kuin säästöpankkilain 113 §:n vastaiseen käyttäytymiseen.

– Vakuuksien turvaavuuden selvittäminen on ollut puutteellista, ja täytevakuuksia on hyväksytty turvaaviksi vakuuksiksi. Reaalivakuuksien käypiä arvoja ei ole asianmukaisesti selvitetty. Yrityskiinnitykset on hyväksytty vakuuksiksi ilman vakuusarvolaskelmia. Henkilötakauksille on annettu ilman riittävää selvitystä turvaavaa vakuusarvoa huomattavia markkamääriä.

– Hyvän pankkikäytännön mukaisia yleisiä ohjeita riskien hallitsemiseksi ei ole noudatettu.

– Sisäisten ohjeiden mukaista lievintä mahdollista reaalivakuuksien aliarvostusta tai käypien arvojen hyväksymistä turvaaviksi vakuuksiksi tai muualla käytössä ollutta väljää vakuuskäytäntöä ei voida ottaa jälkikäteen tapahtuvan vakuusarvioinnin lähtökohdaksi. Tällainen vakuusarvostus ei ole voinut tulla kysymykseen säästöpankissa, jonka vakavaraisuus on ollut verraten heikko ja jonka antolainausta ovat rasittaneet pankin vakavaraisuutta ja tallettajien asemaa vaarantavat edellä kuvatut puutteet. Erityisesti vakuuksien arvostaminen käypään arvoon suurissa luottoissa, jotka ovat pääsääntöisesti olleet pitkäaikaisia valuuttaluottoja, ei ole jättänyt riittävää varmuusvaraa vakuuksiin liittyviä aika-, realisointi- ja suhdanneriskejä sekä devalvaatiota vastaan.

Edellä esitetyin perustein eriävässä mielipiteessä katsotaan, että luotonantoa ei voitu pitää huolellisena, vaikka siihen sisältyviä yksittäisiä luottopäätöksiä erillisenä tarkasteltaessa saatettaisiin pitää vakavaraisessa ja riskienhallinnan muutoin hyvin hoitavassa pankissa puolustettavana.

Kuten aiemmin on todettu, ei eriävässä mielipiteessä tehdä selkeää eroa erityisnormin (SPL 48 §) ja yleisen huolellisuusvelvoitteen (SPL 113 §) vastaisen käyttäytymisen tunnusmerkeistä. Silti linjaukset näyttäisivät löytyvän. Turvaavaa vakuutta koskevan normin vastaista käyttäytymistä arvioidaan vakavaraisuutta, riskinkantokykyä ja riskienhallintaa vastaan. Jos vakavaraisuuden kantokyky on vähäinen, tulee vakuuksien arvostuksessa olla erityisen varovainen ja ottaa huomioon riittävä varmuusvara vakuuksiin liittyviä riskejä vastaan. Johtopäätös ei vastaa tässä tutkimuksessa omaksuttua kantaa säästöpankkilain 48 §:n peruslähtökohdasta, mutta on liiallisen riskinoton ennaltaehkäisyn näkökulmasta perustellumpi kuin hovioikeuden enemmistön kanta.

10.2.6 Tuomioistuimet ja riskikeskittymiä koskeva säännöstö

10.2.6.1 Tarkastelun lähtökohta

Riskikeskittymäsäännöstöä koskevia lainkohtia (SPL 49 §, TPL 33.2 §) on tuomioiden perusteina käytetty viidessätoista säästöpankkituomiossa, kun erillisiksi tuomioiksi luetaan myös hovioikeuksien antamat tuomiot.[117] Säännöstöä on arvioitu Forssan, Kemijärven, Lohjan, Tampereen, Toijalan ja Tuusulan käräjäoikeuden tuomioissa. Lisäksi säännöstöä on käytetty Mynämäen käräjäoikeuden, Saarijärven käräjäoikeuden ja Vaasan hovioikeuden sekä Oulun käräjäoikeuden ja Rovaniemen hovioikeuden tuomioissa. Hyvinkään ja Ylivieskan käräjäoikeudet mainitsevat säästöpankkilain riskikeskittymäsäännöstön yhtenä sovelletuista lainkohdista, mutta tuomioiden perusteluista ei löydy säännöstä koskevaa tulkintaa tai viittausta säännökseen. Myöskään Vaasan ja Helsingin hovioikeuksien tuomioissa ei ole viitattu riskikeskittymäsäännöstöön. Skopin kanteesta annettuja Helsingin käräjäoikeuden ja hovioikeuden tuomioita on arvioitu lyhyesti erikseen.

Tuomioiden säännöstöä koskevat perustelut osoittavat, että säännöstöön liittyy merkittäviä tulkinnallisia ongelmia. Säännöstön epäselvyys ja väljä sanamuoto näyttävät vaikuttaneen siihen, että merkittävä osa tuomioistuinten tulkintayrityksistä ei ole tavoittanut olennaisinta, jona tässä tutkimuksessa pidetään säännöstön toimimista riskinottoa ennalta ehkäisevänä. Tuomioiden perusteluissa käytetyistä viittauksista todistajankertomuksiin käy myös ilmi, mitä ongelmia säännöstön viranomaisvalvontaan on liittynyt. Tuomioissa on nähtävissä neljä erilaista tulkintalinjausta,

- riskikeskittymästä johtuvia seurauksia painottava linjaus (1)
- syy-yhteyden puuttumista painottava linjaus (2)
- riskikeskittymän suhteellista suuruutta painottava linjaus (3) sekä
- säännöstön epäselvyyttä painottava linjaus (4).

---

[117] Korkein oikeus on Mäntsälän Säästöpankin kanteesta antamassaan tuomiossa linjannut myös riskikeskittymäsäännöstön tulkintaperiaatteita, vaikka lainkohtaan ei käräjäoikeuden tuomiossa viitattu. Tulkinta vastaa tässä tutkimuksessa omaksuttua kantaa siltä osin, että riskikeskittymän suuruutta arvoidaan suhteessa omaan pääomaan, ei vakavaraisuuteen.

Riskikeskittymästä johtuneita seurauksia painottava linjaus (1) on nähtävissä erityisesti neljässä tuomiossa, Forssan, Kemijärven, Mynämäen ja Tampereen[118] käräjäoikeuden antamissa tuomioissa. Syy-yhteyden puuttuminen (2) korostuu Vaasan hovioikeuden (tuomio poikkesi Saarijärven käräjäoikeuden kannasta) sekä Tampereen käräjäoikeuden antamissa tuomioissa. Saarijärven, Toijalan, Tuusulan ja Oulun käräjäoikeuden sekä Rovaniemen hovioikeuden antamissa tuomioissa korostuu riskikeskittymän tarkastelu suhteessa pankin omaan pääomaan (3). Sama on lähtökohta myös Skopin kannetta koskevassa tuomiossa. Tosin esim. Oulun käräjäoikeuden perusteluissa on viittauksia myös säännöstön seurauksia painottavaan suuntaan.[119] Lohjan käräjäoikeus taas pitää säännöstä niin epäselvänä (4) , että ei tee minkäänlaista tulkintaa asiassa.

10.2.6.2 Säännöstön tulkinta seurausten näkökulmasta (1)

Riskikeskittymästä johtuvien seurausten nostaminen kriteeriksi arvioitaessa keskittymän lainvastaisuutta liittyy siihen, että tuomioistuimet ovat katsoneet vakavaraisuutta vaarannetun vasta, jos pankki on ajautunut konkurssiin tai maksukyvyttömäksi. Tämän taas tulkittiin johtaneen siihen, että mahdollisella riskikeskittymäsäännöstön rikkomisella ei ole vahingonkorvausmielessä merkitystä, mikäli pankki ei ole ajautunut selvitystilaan, konkurssiin tai maksukyvyttömäksi siten, että pankin oma pääoma tai tallettajien varat ovat lopullisesti hävinneet. Lähtökohta ei välttämättä eroa paljonkaan syy-yhteyden puuttumista korostavasta linjauksesta. Näitä kahta näkökulmaa on kuitenkin tarkasteltu erillisenä, jolloin syy-yhteyden puuttuminen liittyy erityisesti riskikeskittymäsäännöstön ja turvaavaa vakuutta koskevan säännöstön väliseen yhteyteen.

Argumentointi lähtee näkemyksestä, että pankin vakavaraisuus on turvaamassa tallettajien saamisia. Täten on loogista tulkita, että riskikeskittymäsäännös vaarantaa lainvastaisesti vakavaraisuutta vasta, jos tallettajien saamiset ovat tosiasiallisesti uhattuna. Tosiasiallinen uhka puolestaan realisoituu vasta vararikko- tai maksukyvyttömyysvaiheessa. Tulkintalinjaus on johtanut myös siihen, että tuomioistuinten ei ole tarvinnut ottaa täsmällistä kantaa siihen, onko riskikeskittymänormia rikottu jo aiemmin, koska

---

[118] Tampereen käräjäoikeuden tuomio on sijoitettu kahteen ryhmään, seurausargumenttia korostavaan ja syy-yhteyden puuttumista korostavaan ryhmään, koska tuomioissa viitataan molempiin näkökohtiin. Muutoinkin syy-yhteyden puuttumista korostava linjaus voidaan nähdä jatkona seurausargumenttia korostavalle linjalle.

[119] Käräjäoikeus pitää riskikeskittymänormiston vahingonkorvausoikeudellista merkitystä suppeana tilanteessa, jossa pankki ei ole ajautunut konkurssiin tai muuhun vararikkotilaan siten, että sen oma pääoma taikka tallettajien varat ovat lopullisesti hävinneet.

mahdollisella rikkomisella on vahingonkorvausmielessä merkitystä vasta konkurssivaiheessa.

Merkille pantavaa on, että seurausargumenttia korostavat tulkinnat lähtevät kaikki liikkeelle säännöstön tarkoituksesta, mitä sinänsä on tässä tutkimuksessa pidetty tärkeänä lähtökohtana. Kaikissa kolmessa tuomiossa lähdetään siitä, että riskikeskittymänormiston suojeluobjektina ovat tallettajien varat. Kemijärven ja Forssan käräjäoikeudet katsovat lisäksi, että säännöstön rationa olisi ollut antaa pankkitarkastusvirastolle mahdollisuus valvoa suurasiakkaita.

Tallettajien suojaaminen on koko pankkisääntelyn ja valvonnan tarkoitus, mutta sillä ei mielestäni voida tehokkaasti perustella yksittäisen säännöksen tarkoitusta.

Tallettajien suojaamisesta liikkeelle lähtevää seurausargumenttia korostavan tulkinnan merkittävin heikkous on se, että riskikeskittymäsäännös menettää lähes kokonaan ennalta ehkäisevän vaikutuksensa. Ottaen huomioon säännöksen syntyyn liittyvät tapahtumat[120], pohjoismaisen (Norja, Tanska) ja myöhemmin laajemmankin kansainvälisen käytännön sekä pankkitarkastusviraston omaksuman tavan valvoa riskikeskittymiä (suuret asiakasvastuut, huomautuskirjeet) tulkinta ylikorosti lakisääteisen vakavaraisuuden merkitystä. Säännöksen ennaltaehkäisevyys ja täten säännöksen tehokkuus olisi edellyttänyt, että tulkinnassa olisi otettu huomioon riskikeskittymän aiheuttama *potentiaalinen uhka vakavaraisuudelle.* Tällöin olisi pitänyt painottaa riskikeskittymän suuruutta suhteessa pankin markkamääräisiin omiin varoihin, ei prosentuaaliseen vakavaraisuuteen.

Todettakoon, että oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että kyseinen lainkohta oli eräs keskeisiä pankkitoiminnan harjoittamiseen liittyviä säännöksiä.[121] Mm. Huttunen on asiantuntijalausunnossaan todennut, että vakavaraisuuden vaarantumista ei tule harkita pelkästään oman pääoman määrän kannalta. Tulkitsen Huttusta niin, että hänen mukaansa oman pääoman säilyminen lakisääteisellä tasolla ei ole yksinomainen kriteeri määriteltäessä, onko luotonanto tapahtunut riskikeskittymänormin rajoissa.

Seurausnäkökohtaa korostava tulkinta tarkoitti myös sitä, että valvontaviranomaisten huomautuksia suurista vastuista, joihin liittyy olennainen

---

[120] Tapahtumilla tarkoitetaan ennen kaikkea keskusteluja omaan pääomaan suhteutetun prosenttirajan asettamisesta ja pankkien kielteisestä suhtautumisesta kysymykseen.

[121] Ks. esim. *Kalima* 1980 s. 350: ”Ehkä keskeisin pankin harjoittama antolainausta ohjaava säännös sisältyy liikepankkilain 40 §:ään, osuuspankkilain 41 §:ään ja säästöpankkilain 49 §:ään.”

Myös Huttunen on antamissaan lausunnoissa (14.1.1995 ja 1.3.1996) viitannut siihen, että kysymys oli pakottavasta oikeudesta ja pankkitoiminnan keskeisistä säännöksistä. Hänen mukaansa vastuun syntymättä jäämistä riskikeskittymäsäännön vastaisesta menettelystä ei voi perustella sinänsä sillä, että menettely oli pankin edun mukaista. Pankin edusta on huolehdittava lain ja yhtiöjärjestyksen rajoissa eikä niiden vastaisesti.

riski, ei pidetty osoituksena normin rikkomisesta, mikäli pankin vakavaraisuus säilyi lakisääteisellä tasolla.[122] Tosin myös valvontaviranomaiset ovat katsoneet, että riskikeskittymäsäännöksen käyttöalue itsenäisenä normina jäi hyvin suppeaksi.

10.2.6.3 Syy-yhteyden puuttumista korostava normitulkinta

Syy-yhteyden puuttumista korostava tulkinta käy ilmi erityisesti Vaasan hovioikeuden ja Tampereen käräjäoikeuden antamista tuomioista. Viimeksi mainittua tuomiota on arvioitu myös seurausargumenttia painottavassa ryhmässä. Tuomion perusteluissa todetaan seurausargumentin ohella, että mahdollisella normin rikkomisella ei ole itse vahingon aiheutumiseen tosiasiallista syy-yhteyttä, koska syntyneiden luottotappioiden on katsottava johtuneen siitä, että luottoja turvanneet vakuudet eivät ole niitä realisoitaessa riittäneet. Tuomioistuin jatkaa, että syy-yhteyden puuttumisesta on osoituksena se seikka, että jos vakuudet olisivat olleet täysin turvaavat, mainittujen säännösten (vakavaraisuus- ja riskikeskittymänormi) huomattavakaan rikkominen ei olisi aiheuttanut pankille kanteessa tarkoitettuja luottotappioita.

Vastaavalla tavalla argumentoidaan syy-yhteyden puuttuminen Vaasan hovioikeuden tuomiossa. Mainittakoon, että kanta poikkeaa Saarijärven käräjäoikeuden kannasta.

Syy-yhteyden korostaminen johti siihen, että kummastakaan tuomiosta ei voida löytää täsmällisiä kriteereitä siihen, mikä periaatteessa katsottaisiin riskikeskittymänormin rikkomiseksi. Suuntaa-antavina kriteereinä näyttäisi hovioikeus pitävän tilannetta, jossa pankin vastuut ylittävät pankin riskinkantokyvyn (oman pääoman). Hovioikeus katsoi, että tällaisessa

---

[122] Myös muissa tuomioissa, kuten esim. Oulun käräjäoikeuden tuomiossa, on ollut esillä se, onko valvontaviranomaisen antama ohjeistus ollut velvoittava normi, ei-velvoittava ohje, suositus vaiko pelkkä ilmoittamisohje.

Käräjäoikeus katsoi, että viranomaisen puuttuvat ja/tai epäselvät ohjeet olivat indisio siitä, että normia ei ole rikottu. Käräjäoikeuden mukaan viranomaisen olisi tullut selväsanaisesti puuttua ja saattaa asia pankin hallituksen tietoon.

Tulkintaa ei voida pitää perusteltuna, koska se johtaa siihen, että normin tulkintaan vaikuttaa valvonta riippumatta siitä, onko valvonta onnistunutta vai epäonnistunutta. Valvonnan puutteet ja valvojan laiminlyönnit eivät saa vaikuttaa tuomioistuimen tulkintaan norminvastaisesta käyttäytymisestä. Enimmillään niitä voidaan käyttää sovitteluperusteina.

Käräjäoikeuden antama painoarvo valvojien käyttäytymiselle vahvistaa käsitystä, että liiallisen riskinoton ehkäisemiseksi tulee valvontaviranomaisilla olla selkeät, etukäteen määritellyt menettelytavat, tässä tapauksessa ohjeet, miten riskikeskittymänormia tuli tulkita. Vastaavasti viranomaisten tulee puuttua norminvastaiseen käyttäytymiseen. Puuttumattomuus tai vähäinen reagointi lisää pankkien taipumusta jatkaa riskinottoa ja saattaa vaikuttaa vääristävästi myös muiden viranomaisten – tässä tapauksessa tuomioistuimen – tulkintaan normin sisällöstä ja tulkintaan siitä, olivatko viranomaisten reaktiot indisio huolimattomuudesta.

tilanteessa luotonannosta oli aiheutettu vaaraa pankin vakavaraisuudelle. Perustelut ovat kuitenkin hyvin yleisluonteiset.

Luottotappioiden kytkeminen turvaavaa vakuutta koskevan normin rikkomiseen johtaa siihen, että riskikeskittymänormilla ei olisi säästöpankeille ollut juurikaan merkitystä. Mikäli syy-yhteyden puuttumista korostava tulkinta olisi vallitseva, oikeuskirjallisuuden näkemys riskikeskittymäkieltonormin olennaisuudesta ei vaikuttaisi perustellulta säästöpankkien tapauksessa. Tässä tutkimuksessa on aiemmin viitattu ongelmiin, jotka liittyvät näiden kahden normin väliseen yhteyteen, ja päädytty tulkitsemaan kumpaakin normia itsenäisinä.

10.2.6.4 Riskikeskittymän suuruutta painottava tulkinta (3)

Tässä ryhmässä tarkastelluista tuomioista ei voida tehdä yksiselitteisiä johtopäätöksiä, minkäsuuruisen riskikeskittymän on katsottu vaarantavan pankin vakavaraisuutta. Olennaista perusteluissa on se, että lainvastaiseksi keskittymäksi on katsottu keskittymä, joka voi aiheuttaa potentiaalisen uhkan pankin vakavaraisuudelle. Uhkaa on pyritty täsmentämään arvioimalla keskittymän ja oman pääoman välistä suhdetta.[123] Oulun käräjäoikeuden tuomiossa tosin ei korostu potentiaalinen uhka, vaan pikemminkin lakisääteisen vakavaraisuuden merkitys keskittymän liiallisuutta arvioitaessa. Tuomiossa onkin piirteitä, joiden perusteella se voisi kuulua seurauksia painottavien tuomioiden ryhmään.

Potentiaalista uhkaa korostaa erityisesti Toijalan käräjäoikeus, joka tulkitsee säännöstä seuraavasti:

> *Riskikeskittymäkiellolla laki, kun otetaan huomioon säästöpankin tarkoitus, kieltää sellaisen luototuksen, joka, abstraktisesti arvioiden ja vakuuksista riippumatta, voi johtaa vakavaraisuuden vaarantumiseen riskin toteutuessa. Koska kyseessä on abstraktinen vaara, ei sillä seikalla, miten riskin toteutumisen seuraukset mahdollisesti hoidettaisiin, ole merkitystä lainkohdan tulkinnan kannalta.*

Potentiaalinen uhka sisältyy käsitteeseen ”abstrakti vaara”, jolloin vaaran uhka riittää lainvastaisuuteen. Huomattakoon lisäksi, että käräjäoikeus ei ota huomioon vakuuksia keskittymän suuruutta arvioitaessa vanhan säästöpankkilain mukaan.

Oulun käräjäoikeuden ratkaistavaksi jäi ensisijaisesti, pidettiinkö vakavaraisuuden vaarantamisena yhdelle asiakkaalle tai asiakaskokonaisuudelle annettuja luottoja, jos luotonanto ylitti 25 % pankin omista pääomista. Kanteen kohteena oleva luototus oli kanteen mukaan 25–62 % pankin

---

[123] Ks. myös KKO 1999:12 s. 18–19 ja 26.

omista pääomista vuonna 1990. Vuosina 1991–1992 vakuusvajeellinen osuus oli 39 % ja 77 % pankin omista pääomista, kun luotonanto kokonaisuudessaan ylitti pankin omat pääomat.

Käräjäoikeus etsi vastausta riskikeskittymänormin tulkinnalle erityisesti seuraavien kriteerien avulla:

– oliko olemassa normia, joka kielsi yli 25 %:n vastuut yhdelle asiakaskokonaisuudelle
– vakavaraisuuden merkitys normin tulkinnassa
– myöhemmän lainsäädännön merkitys normin tulkinnassa
– turvaavan vakuuden merkitys normin tulkinnassa.

Muina tulkintaan vaikuttavina näkökohtina tarkasteltiin

– valvontaviranomaisten kannanottoja suhteessa väitettyyn normin rikkomiseen
– pankin käyttäytymisen poikkeamista yleisestä pankkikäytännöstä.

Käräjäoikeus katsoi, vastoin kantajan näkemystä, että riskikeskittymänormin rikkomisen arvioimista ei ole kanteen kohteena olleina vuosina voitu perustaa mihinkään tarkkaan prosenttirajaan. Kysymyksessä on ollut harkinnanvarainen raja. Täsmällistä omaan pääomaan sidottua prosenttirajaa ei vuosina 1989–1993 ole ollut löydettävissä laista, sen esitöistä tai oikeuskirjallisuudesta. Käräjäoikeus viittasi talletuspankkilain esitöihin, joissa päinvastoin korostettiin, että lainsäätäjä ei ollut halunnut tällaista rajaa asettaa.[124]

Lain esitöiden ja oikeuskirjallisuuden lisäksi Oulun käräjäoikeus etsi normin tulkinnalle rajoja valvontaviranomaisten ohjeista ja mahdollisista määräyksistä. Oikeus ei pitänyt Säästöpankkiliiton/säästöpankkitarkastuksen vuonna 1991 lähettämää kirjettä normina, jota ei olisi voinut rikkoa.[125] Kirjeessä ilmoitettua 25 %:n omaan pääomaan suhteutettua riskikeskittymärajaa ei käräjäoikeuden mukaan voinut myöskään pitää tulkintaohjeena aiemmille vuosille. Käräjäoikeus piti kirjettä suosituksena, joka ei ole normi, vaikka sillä on ollut ”moraalista vaikutusta”.

---

[124] Asiaa on käsitelty aiemmin kohdissa 5.5.4 ja 5.5.5. Arvioinnissa on kiinnitetty huomiota siihen, miten talletuspankkilaissa päädyttiin jättämään pois lain uudistusta valmistelleen komitean ehdottama 50 %:n raja suhteessa pankin omaan pääomaan.

[125] Kirjettä on käsitelty aiemmin kohdassa 10.2.4.6. Kirje ja sen lähettämistä edeltäneet keskustelut pankkitarkastusviraston kanssa osoittivat, että valvontaviranomaiset yrittivät saada säästöpankkien riskinoton hallintaan. Mm. pankkitarkastusvirasto edellytti, että säästöpankit – vastatessaan säästöpankkitarkastuksen lähettämään kirjeeseen – sisällyttävät vastauksiinsa suunnitelmat keskittymien saattamisesta säästöpankkitarkastuksen edellyttämiin määriin.

Käräjäoikeus ei pitänyt kirjettä myöskään vuosien 1991 ja 1992 osalta sellaisena, että siitä olisi voitu tehdä johtopäätöksiä riskikeskittymän liiallisuudesta. Lisäksi oikeus katsoi, että säästöpankkitarkastuksen tarkastuksissa vuosina 1990 ja 1991 ei myöskään ”ainakaan selväsanaisesti” ollut katsottu, että [yhtiön nimi] luototus olisi vaarantanut pankin vakavaraisuutta. Myöhemmin tehdyissä tarkastuksissa esitettyjä kannanottoja[126] pankin antolainauskeskittymien riskeistä käräjäoikeus ei pitänyt indisiona riskikeskittymäsäännöstön rikkomisesta, koska Oulun Aluesäästöpankin vakavaraisuus oli ollut sekä säästöpankkilain 58 §:n että talletuspankkilain 29 ja 65 §:n mukainen.

Lopuksi käräjäoikeus katsoi, että vakuudet oli tullut huomioida tarkasteltaessa niin säästöpankkilain 49 §:n kuin talletuspankkilain 33 §:n säännöstä. Talletuspankkilain esitöissä asia on sanottu selkeästi, mutta käräjäoikeus laajensi kannanoton koskemaan myös säästöpankkilakia. Vakuuksien huomioiminen johti siihen, että vuonna 1990 vastuut suhteessa omaan pääomaan jäivät vähäisiksi.

Käräjäoikeus ei ole tarkastellut riskikeskittymäsäännöstön ja turvaavaa vakuutta koskevan säännöstön keskinäistä yhteyttä. Näyttää siltä, että käräjäoikeus on kantajan näkemyksen mukaisesti lähtenyt tarkastelussaan siitä, että riskikeskittymäsäännöstö muodostaa itsenäisen vaihtoehtoisen kanneperusteen, tosin vain ilman vakuutta annettujen luottojen suhteen.

Oulun käräjäoikeuden käyttämät perustelut viittaavat siihen, että riskikeskittymän liiallisuuden kriteerinä olisi pidetty pikemminkin vakavaraisuuden (%) kuin oman pääoman (mk) määrää. Myös tässä mielessä tuomiossa on seurauksia painottavan harkinnan piirteitä. Joka tapauksessa argumentointi poikkeaa tässä ryhmässä tarkastelluista muista tuomioista.

Rovaniemen hovioikeus lähtee siitä, että vakuudet tulee ottaa vähennyksenä huomioon lainvastaisen keskittymän suuruutta arvioitaessa. Perusteluista voi tehdä sen johtopäätöksen, että yli 25 %:n suuruinen keskittymä (vuonna 1992) on vaarantanut pankin vakavaraisuuden. Silti hovioikeuden enemmistö ei katsonut vaarantamista – yhdessä muiden normien rikkomisten kanssa – vahingonkorvausvastuuta synnyttäväksi.[127]

Tuusulan käräjäoikeuden tuomiosta ei myöskään ole löydettävissä täsmällistä periaatetta, milloin keskittymä on vaarantanut vakavaraisuuden. Johtopäätökset on tehtävä yksittäisiä luottopäätöksiä tarkastellen. Lainvastaisen keskittymän suuruutta arvioidaan kuitenkin suhteessa pankin omaan

---

[126] Vuoden 1992 tarkastuskertomuksessa sen sijaan todettiin, että kyseisen asiakaskokonaisuuden vastuut olivat erittäin suuret suhteessa pankin omiin pääomiin ja että niihin liittyi kiinteistöalan epävarmuuden takia olennainen riski. Säästöpankkitarkastus edellytti, että pankki laatii realistisen arvion vastuukeskittymien lyhyen aikavälin purkamismahdollisuuksista.

[127] Hovioikeuden hylkäävän päätöksen perusteluita on tarkasteltu yksityiskohtaisemmin turvaavaa vakuutta koskevan säännöstön yhteydessä.

pääomaan, mikä käy ilmi tuomion perusteluissa kuvatuista todistajanlausunnoista sekä välillisesti myös oikeuden johtopäätöksestä: ”kuten jäljempänä asiakaskokonaisuuksia tarkasteltaessa ilmenee, Keski-Uudenmaan Säästöpankilla on ollut useita sellaisia asiakaskokonaisuuksia, jotka vastuiden huomattavan määrän vuoksi ovat muodostaneet pankin vakavaraisuutta vaarantavan riskikeskittymän”.

Ehkä systemaattisimmin tarkastelee Saarijärven käräjäoikeus lainvastaisen riskikeskittymän lähtökohtia. Tosin tämäkään tuomio ei anna täsmällistä vastausta, missä kulkee liian suuren keskittymän raja. Käräjäoikeus etsii liiallisen keskittymän arviointikriteereitä luotonannon menettelyn virheellisyyttä koskevan yleiskuvauksen avulla.

Käräjäoikeus päätyi syy-yhteydestä toiseen johtopäätökseen kuin Vaasan hovioikeus. Se katsoi, että myös riskikeskittymänormin rikkominen, mikä voitiin näyttää toteen, oli yksi vahingonkorvaustuomion peruste. Vahingon määrä luonnollisesti laskettiin vakuuksien realisoinnissa saatujen suoritusten perusteella. Osoituksena riskikeskittymänormin rikkomisesta käräjäoikeus piti mm. seuraavia tosiasioita:

– pankkitarkastusviraston huomautuskirje lokakuussa 1986 lain 49 §:n perusteella
– pankkitarkastusviraston huomautuskirje joulukuussa 1988 lain 49 §:n perusteella[128]
– säästöpankkitarkastuksen tarkastushavainnot kahdessa tarkastuksessa vuonna 1990
– säästöpankkitarkastuksen kirje pankille erityisen asiamiehen asettamiseksi vuonna 1990. Kirjeessä on maininta pankin vastuista, jotka eivät ole oikeissa suhteissa pankin riskinkantokykyyn.

Näiden seikkojen perusteella käräjäoikeus katsoi toteen näytetyksi, että pankin riskinkantokyky oli ylitetty ja että luototuksesta oli aiheutunut vaaraa pankin vakavaraisuudelle. Luototus oli säästöpankkilain, viranomaisten määräysten ja pankin sääntöjen vastaisesti huolimatonta.

Keskeiset kriteerit normin rikkomiseen olivat siis yli omien pääomien nouseva luotonanto ja valvontaviranomaisten toistuvat huomautuskirjeet, vaikka esimerkiksi pankkitarkastusvirasto oli pukenut huomautuksensa kysymyksen muotoon. Muistettakoon, että pankkitarkastusvirasto ei ryhtynyt mainittujen kahden kirjeen perusteella erityisiin toimenpiteisiin. Syy-yhteyden käräjäoikeus katsoi muodostuvan seuraavasti:

---

[128] Mainittuja kirjeitä on arvioitu aiemmin kohdissa 10.2.4.4 ja 10.2.4.5. Kirjeissä pankkitarkastusvirasto pyysi pankkia ilmoittamaan oman näkemyksensä, ovatko mainitut vastuut oikeassa suhteessa pankin riskinkantokykyyn. Vastauksissaan mm. Kivijärven Säästöpankki katsoi, että vakuudet ovat kunnossa eikä todellista luottoriskiä ole.

1) Oikeuskäytännön mukaan lain, viranomaisohjeiden (ja pankin sääntöjen) rikkominen on automaattisesti tuottamusta, josta seuraa vahingonkorvausvelvollisuus, jos vahinko on syy-yhteydessä vastaajien menettelyyn.
2) Tällaisesta menettelystä seuraa automaattisesti vahingonkorvausvelvollisuus eli vahingon ja vastaajien huolimattomuuden välillä oletetaan olevan syy-yhteys. Tietämättömyyteen lain sisällöstä ei voi vedota. Tilintarkastajien ja isäntien mahdolliseen hyväksyntään ei myöskään voi vedota.
3) Turvaavan vakuuden käsitteellä ei ole merkitystä riskikeskittymänormin rikkomisen kannalta, vaan kyse on siitä, että myös tämän säännöksen rikkominen osoittaa huolimattomuutta.

Saarijärven käräjäoikeuden tulkintaa riskikeskittymänormin ja luottotappion syy-yhteydestä on normin ennaltaehkäisevyyden näkökulmasta pidettävä oikeana. Vaikka onkin selvää, että turvaavin vakuuksin annettu suurikaan luotto ei johda tappioon, kysymys ei ole niinkään syy-yhteyden puuttumisesta, vaan siitä, että normin rikkomisesta ei kyseisessä tilanteessa aiheudu vahinkoa. Jos sen sijaan luottotappiota aiheutuu ja antolainaus on Kivijärven Säästöpankin tapauksen tavoin keskittynyt, riskikeskittymänormin rikkomisella ja luottotappiolla on lähtökohtainen syy-yhteys. Tällaisessa tilanteessa on rikottu joko pelkästään riskikeskittymänormia tai riskikeskittymänormin lisäksi myös turvaavaa vakuutta koskevaa normia. Pelkästään riskikeskittymänormin rikkomisesta aiheutunut luottotappio osoittaa mm., että turvaavaa vakuutta koskeva vaatimus ei tarkoita vakuuksien absoluuttista turvaavuutta. Huolellinenkin vakuusharkinta voi johtaa luottotappioon poikkeuksellisten tapahtumien yhteydessä.

Helsingin käräjäoikeuden antamassa, Skopin kannetta koskevassa tuomiossa sen sijaan on selkeästi linjattu lainvastaisen (LPL 40 §, TPL 33.2 §) riskikeskittymän lähtökohdat. Käräjäoikeuden mukaan

> *tilanteessa, jossa yhden asiakaskokonaisuuden vastuut ylittävät pankin varat, pankin vastuut ovat keskittyneet siinä määrin, että ne ovat ainakin voineet aiheuttaa vaaraa pankin vakavaraisuudelle.*

Skopin luotonanto eräälle asiakaskokonaisuudelle oli käräjäoikeuden mukaan ollut koko kanteessa tarkoitetun ajanjakson laissa tarkoitetulla kielletyllä tasolla. Lainvastainen keskittymä oli kuitenkin syntynyt ennen vuotta 1990 eli ajankohtana, jota kanne ei koskenut.

Käräjäoikeus ei kuitenkaan tuominnut vahingonkorvausta vastuiden lainvastaisesta keskittymisestä huolimatta mm., koska

– riski oli otettu kanteen ulkopuolisena aikana
– kanteessa kysymyksessä olevana ajankohtana riskiä oli pyritty hallitsemaan
– kokonaisvastuut olivat vähentyneet
– asiakaskokonaisuuden pankin vakavaraisuudelle aiheuttama suhteellinen riski oli pienentynyt
– rahoituksen lopettamisen seurauksena olisi ollut Skopin vakavaraisuuden romahtaminen.

Käräjäoikeuden tuomion linjaus lainvastaisen keskittymän lähtökohdista on säännöksen ennaltaehkäisevyyden näkökulmasta perusteltu. Kun kriteerinä on keskittymän suuruus suhteessa omiin pääomiin riippumatta vakuuksista ja pankin vakavaraisuudesta, säännöksellä on riskinottoa ennalta ehkäisevää merkitystä, vaikkakaan ei siinä määrin kuin vuoden 1994 alusta voimassa olevassa luottolaitoslain vastaavassa säännöksessä.

Käräjäoikeus näyttää viittaavan eräänlaiseen taloudelliseen pakkotilaan perusteena sille, että sinänsä lainvastainen riskikeskittymä ei johda vahingonkorvausvastuuseen. Myös Helsingin hovioikeus käyttää taloudellista pakkotilaa perusteena korvausvastuusta vapauttamiseen. Pakkotilan ohella molemmat tuomioistuimet päätyvät siihen, että kanteen tarkoittamina vuosina pankki oli pyrkinyt hallitsemaan aiemmin otettua riskiä. Kumpikin tuomioistuin katsoi lisäksi, että Suomen Pankin ja Skopin välinen tervehdyttämisohjelma oli tavoitteellinen sopimus eikä viranomaismääräys, jonka rikkominen johtaisi vahingonkorvausvelvollisuuteen. Käräjäoikeus perustelee johdon vapauttamista vastuusta vielä mm. sillä, että pankkitarkastusvirasto ei ollut antanut kanteen perusteena olleiden päätösten ajankohtana mitään sitovia Tampella/Interpolator-asiakaskokonaisuutta koskevia määräyksiä.

Kouvolan hovioikeuden tuomion yhteydessä (kohdassa 10.2.5.4) on sivuttu ongelmaa, joka liittyy taloudellisen pakkotilan käyttämiseen perusteena poistamaan teon oikeudenvastaisuus. Peruste tarkoittaa ensiksikin sitä, että norminrikkomista ei pidetä riittävänä vahingonkorvauksen perusteena, vaan tuottamusta edellytetään myös itse normin rikkomiselta. Perusteen ongelma on siinä, että sen hyväksyminen ajankohtana t_0 tehdyn rahoituspäätöksen jatkamisen perusteeksi ajankohtana t_1 saattaa tosiasiassa johtaa liiallista riskinottoa tukevaan laintulkintaan. Kuta merkittävämmästä keskittymästä on kysymys sitä todennäköisempää on, että sen purkaminen ei onnistu ilman suuria taloudellisia vahinkoja. Näin ollen, mikäli taloudellinen pakkotila-argumentti poistaa teon oikeudenvastaisuuden, kaikkein merkittävimmät riskikeskittymät eivät juuri koskaan johda vahingonkorvausvastuuseen.

Liiallisen riskinoton ennaltaehkäisyn näkökulmasta suhtaudun erittäin kriittisesti taloudellisen pakkotilan käyttämiseen oikeudenvastaisuuden poistamisperusteena. Toisaalta tähän kysymykseen liittyvät ongelmat osoittavat myös, miten tärkeää on kyetä puuttumaan lainvastaiseen menettelyyn ajoissa.

Koska Skopin kanne ei liikepankkilain vanhentumissäännöksistä johtuen koskenut ajankohtaa ennen vuotta 1990, tuomioiden perusteella ei voida tehdä johtopäätöksiä vahingonkorvausvelvollisuudesta lainvastaisen keskittymän syntymisen yhteydessä. Käräjäoikeuden mukaan

> *ennen vuotta 1990 tehtyjen päätösten mahdollisella moitittavuudella ei siten ole asiassa suoranaista merkitystä. Ennen vuotta 1990 tehdyillä ratkaisuilla on kuitenkin oikeudellista merkitystä harkittaessa vastaajien käytettävissä vuosina 1990 ja 1991 olleita ratkaisuvaihtoehtoja.*

Hovioikeuden tuomiosta käy lisäksi selkeästi ilmi, mitä vaade-eriä hovioikeus katsoo luettavaksi liikepankkilain 40 §:n ja talletuspankkilain 33.2 §:n mukaiseen riskikeskittymään. Hovioikeuden mukaan lakien sanamuodot (”luotot ja takaukset”, ”saamiset ja vastuusitoumukset”) osoittavat, että pankin omistamia, luotottamansa elinkeinoyhteisön osakkeita ei lueta kuuluvaksi riskikeskittymäkäsitteen piiriin. Tulkinta on vastoin tässä tutkimuksessa omaksuttua kantaa eikä se vastaa myöskään kanteen tarkoittamina vuosina voimassa olleita pankkitarkastusviraston asiaa koskevia ohjeita tai kansainvälisiä suosituksia. Hovioikeus katsoo, että omistuksilla on merkitystä ”lopullista asiakasriskiä arvioitaessa”, ja arvioinnin yhteydessä lausuu, että ”omistus toisaalta on omiaan lisäämään liiallisesta keskittymisestä johtuvaa riskiä, mutta toisaalta omistus on antanut pankille mahdollisuuden läheisesti valvoa sanottujen yhtiöiden toimintaa ja tällä tavoin pienentää niitä riskejä, joita yhtiöiden rahoitukseen on liittynyt”. Omistuksen riskiä pienentävä tulkinta on ongelmallinen erityisesti, jos pankki on yrityksen merkittävä omistaja. Kohdassa 10.3 on tarkasteltu, miten pankit kiersivät elinkeinoyhteisöjen omistusta koskevia säännöksiä ja ääritapauksissa mm. hajauttivat omistusta tosiasiallisessa määräysvallassaan oleviin yhtiöihin kuitenkin niin, että pankkitarkastusvirasto ei voinut tulkita omistuksia lain (kirjaimen) vastaiseksi.

10.2.6.5 Normin vaikeaselkoisuus tulkinnan esteenä (4)

Lohjan käräjäoikeudella oli arvioitavana, milloin kysymyksessä oli riskikeskittymäsäännöstön ”tarkoittama olennainen taloudellinen etuyhteys”. Käräjäoikeus viittasi mm. valvontaviranomaistodistajien kertomuksiin ja katsoi, että VSPL 49 §:n säännös on niin epäselvä, että ei voida puhua objektiivisis-

ta kriteereistä. Asiakaskokonaisuuden eli riskikeskittymän käsilläolo oli siis ratkaistava kussakin tapauksessa erikseen. Arsenal ei käräjäoikeuden mukaan ollut osoittanut, että sen tarkoittamat yhtiöt olisivat muodostaneet mainitunlaista asiakaskokonaisuutta. Näin ollen vastaajille (kaksi) ei voinut tuon lainkohdan perusteella syntyä vahingonkorvausvastuuta.

Vakavaraisuutta vaarantaneesta luotonannosta ei puolestaan katsottu aiheutuvan korvausvelvollisuutta, koska hallitus oli tehnyt luottopäätökset tietoisena kyseisen yhtiön kokonaisvastuiden määrästä. Tuomion perusteluissa ei tarkastella tällaisen luotonannon kriteereitä lainkaan.

10.2.6.6 Muita näkökohtia riskikeskittymänormin tulkinnasta

Normin tulkinnan alussa on viitattu siihen, että tuomioista voidaan nähdä, miten ongelmallista myös valvontaviranomaisilla oli muodostaa yksiselitteistä kantaa normin tulkintaan. Asia käy erityisesti ilmi Tuusulan käräjäoikeuden tuomiosta, jonka perusteluihin on otettu mm. säästöpankkitarkastuksen ja pankkitarkastusviraston edustajien käsityksiä normin tulkinnasta.

Käräjäoikeus on pyrkinyt selvittämään mm. sen, tuliko vakuudet ottaa vähennyksenä huomioon ja mistä johtui, että lainsäädännön eri vaiheissa päädyttiin sanamuodoltaan epämääräiseen ilmaisuun omaan pääomaan suhteutetun prosenttirajan sijaan.

Säästöpankkitarkastuksen edustajan mielestä vakuudet tuli ottaa vähennyksenä huomioon, koska

> *ei kukaan voi sanoa, että pankin vakavaraisuus on vaarantunut, jos kiistatta vakuudet kaikissa olosuhteissa pitää, kun ne ovat pankin omia talletuksia esimerkiksi. – – Pankin pitää suhteuttaa nimenomaan sitä riskiä (ei tiettyä prosenttirajaa) omaan pääomaan. Se oli se vakavaraisuutta vaarantava luotonannon normi.*

Käräjäoikeus halusi tämän jälkeen selvittää, mitä lisää SPL:n 49 § antoi luotonantoon, jos joka tapauksessa lähdettiin siitä, että luotolla piti olla turvaavat vakuudet (SPL 48 §). Tähän kysymykseen säästöpankkitarkastuksen edustaja ei vastannut.

Pankkitarkastusviraston edustajan mukaan viraston kanta oli aluksi se, että vakuudella ei ole merkitystä arvioitaessa SPL:n 49 §:ssä tarkoitettua riskikeskittymää. Virasto kuitenkin näyttäisi muuttaneen näkemystään

talletuspankkilain tultua voimaan[129], mikä käy ilmi Lounatvuoren todistajankertomuksesta. Siinä Lounatvuori tuo esiin, että virastossa oltiin aluksi sitä mieltä, että vakuudet voitaisiin jättää huomioon ottamatta eikä vakuuksia siis käytettäisi vastuun vähentämiseen arvioitaessa riskikeskittymän suuruutta. Lounatvuoren mukaan sittemmin talletuspankkilain perusteluihin kirjattiin suoraan se, että riskikeskittymää arvioitaessa on otettava, tai voidaan ottaa huomioon vakuus riskiä vähentävänä.

Edellä tarkasteltu viittaa siihen, että valvontaviranomaisilla oli toisistaan poikkeava kanta vakuuksien merkityksestä. Käräjäoikeus on perustellusti yrittänyt selvittää riskikeskittymänormin ja turvaavaa vakuutta koskevan normin välistä suhdetta, jos kerran vakuuksilla oli merkitystä riskikeskittymän suuruutta arvioitaessa. Pankkitarkastusviraston alkuvaiheen näkemystä on pidettävä riskinoton ennalta ehkäisemisen näkökulmasta perustellumpana kuin säästöpankkitarkastuksen kantaa. Kun otetaan huomioon tässä tutkimuksessa esitetyt havainnot turvaavan vakuuden väljästä tulkinnasta, vakuuksille merkityksen antaminen on entisestään heikentänyt riskikeskittymäsäännöstön valvonnan tehokkuutta.

Tuomioistuintulkintojen yhteydessä on kiinnitetty myös huomiota siihen, että säännöstön ennaltaehkäisevyyden tehostamiseksi valvontaviranomaisilla tulisi olla etukäteen määritellyt ohjeet ja menettelytavat normien tulkinnoista ja noudattamatta jättämiseen puuttumisesta.

Pankkitarkastusviraston edustaja vahvistaa sen tässä tutkimuksessa aiemmin esitetyn näkemyksen, että vakuuksia koskeva maininta otettiin talletuspankkilakiin paikallispankkien vaatimuksesta[130]

10.2.7 Turvaavaa vakuutta ja riskikeskittymiä koskeva säännöstö liiallisen riskinoton ennalta ehkäisemisen näkökulmasta

(a) Lainsäädännön rakenteen vaikutus

Turvaavaa vakuutta koskevilla vakuuspakkonormeilla pyrittiin ennalta ehkäisemään paikallispankkien liiallista riskinottoa ja tätä kautta turvaamaan vakavaraisuuden säilyminen sekä antamaan suojaa tallettajien saamisille.

---

[129] Aiemmin kohdassa 10.2.3.1 on otettu kanta, että pankkitarkastusvirasto muutti ”takautuvasti” näkemystään vakuuksien huomioon ottamisesta, sillä 1980-luvun valvonnassa virasto lähti siitä että vakuuksilla ei periaatteessa ole merkitystä potentiaalisen keskittymän suuruutta arvioitaessa. Eri asia oli, että käytännössä virasto hyväksyi selitykseksi ”riittävät vakuudet”.

[130] Tämä käy ilmi Lounatvuoren vastauksesta, kun häneltä kysyttiin, mitä kautta vakuusmaininta tuli talletuspankkilain perusteluihin. Lounatvuori vahvistaa, että asia oli tärkeä erityisesti paikallispankeille.

Säännöstön piti vähentää epätasapainoa, joka liittyi siihen, että riskinottoa tasapainottamassa olevat omat pääomat olivat paikallispankeilla vähäisemmät kuin liikepankeilla.

Turvaavan vakuuden täsmällistä käsitettä ei ole määritelty laissa eikä sen esitöissä. Säästöpankkilain ja turvaavaa vakuutta koskevan säännöksen lähtökohtien tai tavoitteiden sekä oikeuskirjallisuuden kannanottojen valossa käsite on täsmentynyt eikä sitä voi pitää niin epämääräisenä, että käsitteen määrittämisen ongelmien olisi pitänyt merkittävästi vaikuttaa 1980-luvun loppupuolella tapahtuneeseen antolainauksen kasvuun ja tähän liittyvään riskinottoon.

Sen sijaan riskikeskittymäsäännöstön yleisluonteisuus, oikeuskirjallisuuden vaikeneminen keskeisistä säännöstön tulkinnan lähtökohdista, viranomaisharkinnan varaan rakentuva normiformulaation joustavuus, säännöstön poikkeamat kansainvälisistä kehityslinjoista sekä merkittävät viiveet kansainvälisen kehityksen huomioon ottamisessa vaikuttivat siihen, että säännöstö ei toiminut liiallisen riskinoton ennalta ehkäisemiseksi. Säännöstön suhde turvaavia vakuuksia koskevaan normiin sekä vakavaraisuuden merkitys säännöstön tulkinnassa olisi tullut määritellä, jotta säännöstöllä olisi ollut sille tarkoitettu ennalta ehkäisevä merkitys. Erityisen olennaista tämä olisi ollut säästöpankeissa, joiden lakisääteinen vakavaraisuusvaatimus oli liikepankkeja pienempi ja joiden riskinottoa rajoitti myös turvaavia vakuuksia koskeva vaatimus.

(b) Valvojien ja pankkien käyttäytyminen

Turvaavaa vakuutta koskevan säännöstön tulkinnasta ei ollut valvontaviranomaisten ohjeistusta 1980-luvulla lukuun ottamatta arvopapereiden vakuusmarginaalia koskevaa ohjetta vuodelta 1989. Välillisesti viranomaisten voidaan sanoa ohjeistaneen vakuuksien huomioon ottamista suurten luottojen ilmoitusvelvollisuutta koskevien ohjeiden yhteydessä. Ohjeistusta olisi tarvittu vakuuskäytännön yhdenmukaistamiseen erityisesti heikompien reaalivakuuksien suhteen sekä turvaavuuden periaatteiden selkiyttämiseen. Ohjeistusta olisi tarvittu myös selkiyttämään, miten turvaavan vakuuden vaatimus suhteutuu vakavaraista henkilöä koskevaan vakuudettomaan luotonantoon.

Varsinaisen ohjeistuksen puuttuminen ei kuitenkaan näyttäisi olleen olennaisin syy turvaavia vakuuksia koskevien säännösten laiminlyöntiin. Merkittävimpinä syinä voitaneen pitää paikallispankkien omia päätöksiä, pyrkimystä kilpailla liikepankkien kanssa ja ottaa riskejä liikepankkimaiseen tapaan huolimatta lainsäädännön eroavuuksista. Toinen merkittävä syy oli turvaavaa vakuutta koskevien säännösten valvonnan vähäisyys ja puutteelli-

suus. Tiukempien sanktioiden käyttäminen ja tehokkaampi valvonta olisi ollut perusedellytys normien tosiasialliselle noudattamiselle.

Riskikeskittymäsäännös sellaisena kuin se oli pankkilainsäädännössämme aina vuoteen 1994 saakka teki valvontaviranomaiselle erittäin vaikeaksi puuttua ennakolta pankkien suuriin asiakasvastuisiin. Tulkintaa vaikeutti säännöstön yleisluonteisuus, epäselvyydet suhteessa vakuuksien merkitykseen ja säännöstöön sisäänrakennettu harkinnallinen joustovara, ilman että harkinnan periaatteita olisi lainsäätäjä tai valvoja riittävästi täsmentänyt. Vasta kun luottoriskin uhka oli ilmeinen tai objektiivisesti todettavissa, voitiin käytännössä alkaa arvioida, miten suuren uhkan asiakas aiheutti pankin vakavaraisuudelle. Säännöksen ennaltaehkäisevyyden näkökulmasta tämä oli kuitenkin liian myöhäistä

Säännöksen valvonnasta jää lähes ainoaksi johtopäätökseksi se, että säännös ei rajoittanut pankkien riskinottoa, koska valvontaviranomaisten ohjeistus ja itse valvonta eivät kyenneet löytämään kriteereitä, joita olisi voitu soveltaa ennakkoon. Mekaaniset prosenttirajat olisivat olleet eräs tällainen kriteeri. Pankkitarkastusviraston ja muiden viranomaisten pyrkimykset saada Suomen lainsäädäntöön kansainvälisten linjojen mukaiset prosenttirajat onnistuivat vasta vuonna 1994.

Toisaalta on viitteitä siitä, että viranomaiset (SPT, mutta myös PTV) tulkitsivat säännöstöä tosiasiassa vieläkin suppeammin kuin olisi voinut päätellä säännöstöä koskevasta viranomaisohjeistuksesta ja tulkintaa koskevista lausunnoista. Valvonta-aineistossa ei juurikaan ole viitteitä siitä, että säännöstön tulkinta olisi ollut tiukempaa tilanteessa, jossa pankki oli vaarantanut vakavaraisuuttaan rikkomalla muita säästöpankkilain normeja, kuten esimerkiksi turvaavaa vakuutta, elinkeinoyhteisöjen omistusta tai kiinteistösijoitusrajoja koskevia normeja.

Ymmärtävä valvonta ja sanktioiden vähäisyys ovat voineet myötävaikuttaa pankkien kannustimiin ottaa riskejä sekä mahdollisesti johtaneet siihen, että valvonnalla ei kyetty ennalta ehkäisemään riskinottoa.

Pankkien käyttäytyminen (normien väljä tulkinta, vaikuttaminen lainsäädäntöprosessin eri vaiheissa), josta on saatu todisteita niin lainsäännösten kehityksen yhteydessä kuin oikeusprosessien todistajankertomuksissa, tuo esiin niitä ongelmia, joihin julkisen valinnan teoriassa kiinnitetään huomiota. Pankit ovat vaikuttaneet lainsäännösten sisältöön ja omaksuneet tulkintatapoja, jotka ovat lainsäädännön tavoitteiden vastaisia, mutta jotka on katsottu pankkien etujen mukaisiksi. Tilanteessa näkyy reaalimaailmalle tyypillinen ristiriita yksilörationaalisuuteen perustuvan käyttäytymisen ja yhteiskunnan hyvinvoinnin (lainsäädännön tavoitteiden) välillä.

Jotta lainsäädäntö ja säädösprosessi olisi täyttänyt luonnonoikeudelliset kriteerit, lait olisi tullut säätää ”behind the veil of ignorance” eli a priori -lähtökohdista, jolloin ei olisi kiinnitetty huomiota siihen, kuka joutuu

milläkin tavalla säännösten kohteeksi myöhemmässä vaiheessa. Vastaavalla tavalla pankkien ja viranomaisten olisi tullut tulkita lainsäännöksiä, eli säästöpankkilain turvaavaa vakuutta ja riskikeskittymiä koskevia säännöksiä ei olisi esim. saanut ”taivuttaa” sopimaan kilpailuun liikepankkien kanssa, koska lainsäätäjän peruslähtökohta oli säästöpankkien toimintaa rajoittavin säännöksin tasapainottaa epäsuhtaa, joka oli näiden kahden pankkiryhmän vakavaraisuussäännöksissä. Tässä on myös havaittavissa piirteitä regulatory capture -ilmiöstä eli tilanteesta, jossa valvottavat itse asiassa kontrolloivat valvojan toimia. Pankkien näkemyksiin riskikeskittymäsäännösten uudistusten yhteydessä (ei prosentuaalista sitomista omaan pääomaan, vakuuksien huomioon ottaminen vähennyseränä) ei myöskään luonnonoikeudellisista tai taloustieteen lähtökohdista olisi tullut suostua.

(c) Tuomioistuinten käyttäytyminen

Tuomioistuinten käyttäytymisessä voidaan myös havaita julkisen valinnan teorian esiin nostamia piirteitä sekä ongelmia, joita liittyy oikeuspositivistiseen laintulkintaan. Oikeusnormien tulkinnoissa on osin nähtävissä oikeussubjektien (pankkien) edun ja tosiasiallisen käyttäytymisen huomioon ottamista, vaikka se olisi ristiriidassa lain peruslähtökohtien kanssa. Normien oikeudellista tulkintaa ei tehdä lähtökohtaisesti tietämättömyyden verhon takaa, vaan oikeussubjektin tosiasiallinen käyttäytyminen on vaikuttanut tulkintaan liian aikaisessa vaiheessa eli jo normin oikeudellista sisältöä määriteltäessä eikä vasta sovitteluvaiheessa.

Oikeuspositivismiin kuuluva tapa tulkita oikeussäännöksiä niiden kirjaimesta käsin on johtanut siihen, että tulkinnoilla on kokonaisuuden (säännösten tavoitteiden ja taloudellisten tarkoitusperien) näkökulmasta voinut olla haitallinen vaikutus. Säännösten tulkinta on voinut mahdollistaa lisäriskin ottamista, vaikka tarkastellut säännökset nimenomaan liittyivät riskinoton ja vakavaraisuuden vaarantamisen ennalta ehkäisemiseen. Samalla tulkinnat eivät ole edistäneet moraalikatoon liittyvien haittavaikutusten vähenemistä pankkitoiminnassa eri tasoilla ja erilaisissa päämies-agenttisuhteissa. Tulkinta tukee liiallista riskinottoa yhdessä lainsäädännön rakenteellisten vääristymien sekä valvonnan puutteellisuuden kanssa.

Yksittäisten normien tulkinnassa on merkille pantavaa, että tulkinnat eroavat toisistaan tulkinnan lähtökohdissa. Turvaavaa vakuutta koskevaa normia on aika useissa tuomioissa tulkittu vastoin oikeuskirjallisuudesta, lain esitöistä ja lain tavoitteista johdettavaa tulkintaa. Säästöpankkien riskinottomahdollisuuksia on pidetty samansuuntaisina ellei samanlaisina kuin liikepankeilla. Tätä tulkintaa esiintyy myös tuomioissa, joissa kanteet on hyväksytty.

Riskikeskittymäsäännöksen vahingonkorvausoikeudellinen merkitys on jäänyt varsin suppeaksi, koska säännöstä on useissa tuomioissa tulkittu lähtökohdista, jotka ovat johtaneet siihen, että säännös on menettänyt suuren osan ennalta ehkäisevästä luonteestaan. Tuomioistuinten tulkinnat osoittavat, miten ongelmallista on löytää säännöksen ja lainsäädännön tavoitteiden näkökulmasta oikea tulkinta tilanteessa, jossa säännös itsessään on epäselvä, säännöksen valvonta vaikeaa ja säännöksen noudattaminen puutteellista.

10.3 Elinkeinoyhteisöjen omistusrajoitussäännöstöstä ja sen valvonnasta

10.3.1 Kysymyksenasettelusta

Riskinottoa ennalta ehkäisemään tarkoitetuista muista säännöksistä tarkastellaan seuraavassa elinkeinoyhteisöjen sijoitusrajoituksia koskevia säännöksiä ja niiden valvontaa erityisesti 1980-luvun loppupuolen tapahtumien valossa.[131]

Elinkeinoyhteisöjen sijoitusrajoitussäännösten kehitys kuvataan vain pääpiirteissään. Valvontaa tarkastellaan eräiden suurimpien ylitystapausten valossa. Tarkastelun tavoitteena on kuvata, miten sijoitusrajoitussäännöksiä noudatettiin ja mitä piirteitä liittyi säännöstön mahdolliseen kiertämiseen. Ennen kaikkea pyritään arvioimaan valvojien toiminnan tehokkuutta ja sanktioiden käyttöä säännöstön noudattamisen tehostamisessa.

10.3.2 Säännöstön keskeiset piirteet

Pankkilakien lähtökohtana on ollut, että pankit voivat harjoittaa vain pankkitoimintaan kuuluvaksi tarkoitettua toimintaa. Vuodesta 1978 lähtien pankkilaeissa on määritelty, mitä pankkitoiminnalla tarkoitetaan. Pankeilta kielletty yritystoiminta määriteltiin esimerkinomaisesti aina talletuspankkilain voimaantuloon saakka.

---

[131] Tutkimuksessa jätetään tarkastelun ulkopuolelle lähes kokonaan väliaikaista omistusta koskevat säännökset sekä kiinteistösijoitusrajoituksia koskevat säännökset. Valinta perustuu ensisijaisesti tutkimusekonomisiin syihin.

Pankkilait ovat kuitenkin antaneet pankeille mahdollisuuden omistaa rajoitetussa määrin osakkeita tai osuuksia pankkitoimintaan kuulumattomilla toimialoilla.[132] Vuoden 1969 säästöpankkilain 28.2–3 §:n mukaan säästöpankki sai – yksin tai yhdessä muiden säästöpankkien kanssa – omistaa enintään 20 % tällaisten elinkeinoyhteisöjen osakkeista tai osuuksista, mutta tällaiset omistukset eivät yhteensä saaneet nousta yli 10 %:iin pankin omasta pääomasta.[133] Vastaavat rajoitteet olivat myös liike- ja osuuspankkilaeissa.[134] Vuodesta 1987 lähtien molemmat rajat olivat 10 %. Teollisuusyhtiön osakepääomasta laskettuun 10 %:n rajaan sisällytettiin nyt pankkiin konserninomaisessa suhteessa olevien yhtiöiden omistamat osuudet,[135] kun aikaisem-

---

[132] Omistuksen kokonaan kieltämistä ei pidetty tarkoituksenmukaisena elinkeinoelämän kehittämisen ja rahoitushuollon turvaamisen näkökulmasta, mutta ei myöskään rahoittajien kontrollimahdollisuuksien näkökulmasta.

[133] Säästöpankkilain 28.2 §:ää muutettiin 9.7.1982 annetulla lailla (543) niin, että 20 % laskettiin paitsi yhteisön koko osake- tai osuuspääomasta myös kaikkien osakkeiden ja osuuksien äänimäärästä.

[134] Säästöpankkilain 28 §:n 2 momenttia sekä 32 §:n 2 momenttia vastaavat rajoitukset olivat vuonna 1987 liikepankkilain 22 §:n 2 momentissa sekä 26 §:n 2 momentissa ja osuuspankkilain 19 §:n 2 momentissa sekä 23 §:n 2 momentissa.

[135] 10 %:n suhdelukua laskettaessa luettiin pankkiin kuuluvaksi yhteisö, jonka osake- tai osuuspääomasta pankki omistaa yli puolet tai niin suuren osan, että sillä on yli puolet kaikkien osakkeiden tai osuuksien tuottamista äänistä, tai jossa sillä on muutoin osakkeiden tai osuuksien omistuksen taikka sopimuksen perusteella määräämisvalta, samoin kuin erityinen kassa, säätiö tai muu laitos, jonka pääasiallisena tarkoituksena on eläkkeiden tai avustusten maksaminen säästöpankkien toimihenkilöille tai heidän omaisilleen (27.3.1987/341).

min (SPL 32.1) rajaan oli luettu osakkeet, jotka omistettiin säästöpankin omistaman omistusyhteisön[136] kautta.

Pankin omasta pääomasta laskettuun 10 %:n enimmäisrajaan oli vuodesta 1970 luettu myös omistusyhteisön kautta tapahtuneet sijoitukset. Tältä osin säännös säilyi muuttumattomana vuonna 1987 (SPL 32.2 §). Sijoitusten enimmäismäärää laskettaessa luettiin tällaisen omistusyhteisön tekemä sijoitus pankin sijoitukseksi samassa suhteessa kuin omistusyhteisön lainkohdassa tarkoitettu omaisuus on omistusyhteisön koko omaisuudesta. Pankin antamat luotot omistusyhteisölle rinnastettiin yhteisön osakeomistukseen samassa suhteessa kuin pankin omistamat omistusyhteisön osakkeet ovat omistusyhteisön koko osakepääomasta.

---

[136] Omistusyhteisön kautta tehdyt osakesijoitukset tulivat omistusrajoituksen piiriin vuoden 1969 lainsäädäntöuudistuksen yhteydessä. Tuolloin ei kuitenkaan määritelty, milloin on kysymyksessä omistusyhteisö. Määrittelemättömyys johtui siitä, että aiempi liikepankkilaki (13.2 §) rajoitti pankin mahdollisuutta omistaa teollisuusyhtiön osakkeita sellaisen yhtiön kautta, jonka pääasiallisena omaisuutena oli teollisuusosakkeita. Liikepankit kiersivät lainsäännöstä perustamalla yhtiöitä, joilla teollisuusosakkeet eivät muodostaneet pääosaa yhtiön toiminnasta. Tällaisten yhtiöiden teollisuusomistukset eivät kuuluneet lain 20 %:n rajoituksen piiriin lainkaan. Tässä tilanteessa lainsäätäjä katsoi, että lainkiertomahdollisuus estetään lukemalla kaikkien omistusyhteisöjen omistamat elinkeinoyhteisöjen osakkeet pankin omistukseen kuuluvaksi. Olennaista ei ollut määritellä, mikä omistusosuus teki yhtiöstä lain tarkoittaman omistusyhteisön, koska tuohon aikaan omistusyhteisöt olivat lähtökohtaisesti pankkien 100-prosenttisesti omistamia yhtiöitä. Vasta 1980-luvulla alettiin enenevässä määrin perustaa alle 50-prosenttisesti omistettuja osakkuusyhtiöitä.

Säännöksen synty osoittaa kuitenkin, miten pankit rationaalisina toimijoina ovat tulkinneet lakeja ja itse asiassa kiertäneet säännösten henkeä (banks as law-takers). Se osoittaa myös, että lainsäätäjä on reagoinut tilanteeseen. Tässä tutkimuksessa tarkastellaan, onko reagointia pidettävä riittävänä ja miten valvontaviranomaiset omalla toiminnallaan ovat voineet tukea lainsäätäjän tavoitetta saada pankit noudattamaan myös lain tarkoitusta, ei pelkästään sen kirjainta.

Omistusyhteisö-käsite määriteltiin lakitasolla ensimmäisen kerran luottolaitoslaissa, jossa termi tarkoitti pankin ”yläpuolella” olevaa rahoituslaitosta, jolla itsellään oli tytäryhtiönä luotto- tai rahoituslaitoksia. Huomattakoon, että vuoden 1969 lainsäädännössä omistusyhteisö ei tarkoittanut holdingyhtiötä, joka omisti pankin, vaan pankin itsensä omistamaa holding-yhtiötä. Käsitteet näyttävät joka tapauksessa muuttuneen sisällöllisesti lainsäädännön kehityksen eri vaiheissa.

Pankkitarkastusvirasto määritteli pankkilakien tarkoittaman omistusyhteisön ensimmäisen kerran vuonna 1988 antamassaan pysyväisohjeessa. Tuolloinen määritelmä tarkoitti pankin kokonaan tai osittain omistamia yhtiöitä, joiden tarkoituksena oli omistaa elinkeinoyhteisöjen osakkeita ohjeessa tarkemmin kuvatulla tavalla.

Vuoden 1987 säästöpankkilain mukaiset rajat olivat voimassa aina talletuspankkilain voimaantuloon saakka. Talletuspankkilaissa[137] säilytettiin lähtökohtaisesti aiemmat säännökset, mutta saatettiin samaan asemaan elinkeinoyhteisöjen omistusrajoitukset niin liikepankkien konserneissa kuin paikallispankkiryhmissä (TPL 13.3 §). Lisäksi mahdollistettiin aiempaa (10 %) olennaisesti suurempi sijoitusmäärä suhteessa pankin omaan pääomaan (TPL 15 §). Viimeksi mainitusta säännöksestä on aiemmin todettu, että säännöksen kirjaimen mukainen tulkinta tarkoitti sitä, että tosiasiassa talletuspankkilaissa ei ollut lainkaan pankin omiin pääomiin rinnastettavaa rajaa elinkeinoyhteisöjen omistuksen osalta.[138]

Luottolaitoslaissa luovuttiin elinkeinoyhteisön osakepääomaan liittyvästä 10 %:n enimmäisrajasta ja säädettiin vain 15 %:n ja 60 %:n rajat suhteessa luottolaitoksen tai sen konsolidointiryhmän omaan pääomaan. Samalla päästiin eroon säännösten sisäisestä ristiriitaisuudesta, jota on tarkasteltu pankkisääntelyn normatiivisen viitekehyksen yhteydessä.

Edellä mainitut elinkeinoyhteisöjen osakeomistusta koskevat rajoitukset, erityisesti rajoitukset suhteessa pankin omiin varoihin, liittyvät siihen, että lainsäätäjä on halunnut rajoittaa pankkien riskinottoa tallettajien saamisten sekä pankin vakavaraisuuden turvaamiseksi. Tämä käy ilmi vuoden 1969 pankkilakien hallituksen esityksestä:

---

[137] Elinkeinoyhteisöjen omistuksesta säädetään talletuspankkilain 13, 14 ja 15 §:ssä.

Talletuspankkilain 13 §:n mukaan talletuspankki sai omistaa osakkeita tai osuuksia muuta elinkeinoa kuin 7 §:ssä tarkoitettua toimintaa harjoittavassa yhtiössä (pankkitoimintaa ja siihen liittyvää muuta toimintaa) enintään määrän, joka on kymmenen prosenttia yhteisön koko osake- tai osuuspääomasta tai kaikkien osakkeiden tai osuuksien tuottamista äänistä.

Edellä tarkoitettua suhdelukua laskettaessa luetaan talletuspankkiin kuuluvaksi sellainen yhteisö, jonka osake- tai osuuspääomasta talletuspankki omistaa yli puolet tai niin suuren osan, että sillä on yli puolet kaikkien osakkeiden tai osuuksien tuottamista äänistä, tai jossa sillä on muuten osakkeiden tai osuuksien omistuksen, jäsenyyden taikka sopimuksen johdosta määräämisvalta – –.

Talletuspankit ja 2 momentissa tarkoitetut yhteisöt ja laitokset, jotka ovat sopineet tai yksissä tuumin päättäneet 1 momentissa tarkoitetun yhteisön osakkeiden tai osuuksien hankkimisesta tai niihin liittyvien oikeuksien käyttämisestä, saavat omistaa yhteensä tällaisen yhteisön osakkeista tai osuuksista enintään määrän, joka on kaksikymmentä prosenttia yhteisön koko osake- tai osuuspääomasta tai kaikkien osakkeiden tai osuuksien tuottamista äänistä.

Talletuspankkilain 15 §:n mukaan talletuspankki ja sen kanssa samaan konserniin kuuluvat yhtiöt saavat sijoittaa yhden sellaisen 13 §:n 1 momentissa tarkoitetun yhteisön osakkeisiin ja osuuksiin, jonka osake- tai osuuspääomasta ne omistavat yli kymmenen prosenttia tai niin suuren osan, että niillä on yli kymmenen prosenttia kaikkien osakkeiden ja osuuksien tuottamista äänistä, enintään viisitoista prosenttia pankin ja sen kanssa samaan konserniin kuuluvien yhtiöiden oman pääoman yhteismäärästä. Talletuspankilla ja sen kanssa samaan konserniin kuuluvilla yhtiöillä saa olla tällaisia sijoituksia yhteensä enintään määrä, joka on kuusikymmentä prosenttia pankin ja sen kanssa samaan konserniin kuuluvien yhtiöiden oman pääoman yhteismäärästä. Suhdelukuja laskettaessa ei oteta huomioon osakkeita, jotka talletuspankki on merkinnyt järjestämänsä osakeannin yhteydessä antaman sitoumuksen perusteella.

[138] Kohta 5.5.4.

Osakkeiden ja osuuksien asema konkurssissa tekee niistä erityisen riskinalaisia sijoituksia. Tämän vuoksi on pankkien vakavaraisuutta ja yleisön talletusten turvaa ajatellen perusteltua asettaa kunkin pankin muita elinkeinoja harjoittavien yhteisöjen osakkeisiin ja osuuksiin sijoitettavien varojen yhteismäärälle lakisääteiset rajoitukset. Pankin omat pääomat, jotka viime kädessä turvaavat yleisön talletuksia sijoitustoiminnassa sattuvilta tappioilta, muodostavat tällöin luonnollisen rajoitusperusteen.

10.3.3 Pankkitarkastusviraston ohjeistus

Valvontaviranomaisilla oli erityisesti 1980-luvun lopulla ongelmia saada pankit noudattamaan elinkeinoyhteisöjen omistusta koskevia rajoitussäännöksiä. Ongelmat ilmenivät paitsi suoranaisina lain rajojen ylittämisinä myös säännöksiä koskevina tulkintaerimielisyyksinä.

Pankkitarkastusvirasto katsoi välttämättömäksi antaa elinkeinoyhteisöjen omistusrajoitussäännöstön vaikutusvaltarajoituksia sekä omistusyhteisöä koskevan tulkintaohjeen lokakuussa 1988.[139] Ohjeellaan virasto pyrki estämään pankkien yritykset kiertää sijoitusrajoituksia koskevia määräyksiä ketjuttamalla omistusyhteisöjä ja tulkitsemalla erityisesti arvopaperikauppaa käyvät omistusyhteisöt kuuluvaksi luotto- ja rahoituslaitosryhmään. Lainsäännöksen tarkoitusta, vakavaraisuuden vaarantamisen ehkäisemistä, ei viraston mukaan voitu saavuttaa ilman seuraavassa arvioitua tulkintaohjetta.

Ohjeessaan pankkitarkastusvirasto ilmoitti omaksuneensa eräiden tarkastusten yhteydessä tulkinnan, jonka mukaan

pankin osittain tai kokonaan omistama yhtiö, jonka pääasiallisena toimialana on, tai joka tosiasiallisesti pääasiassa ostaa, myy, omistaa ja/tai välittää osakkeita, osuuksia, arvopapereita jne., rinnastetaan liikepankkilain 26 §:n 2 momentin, osuuspankkilain 23 §:n 2 momentin ja säästöpankkilain 32 §:n 2 momentin tarkoittamaksi omistusyhteisöksi eikä luotto- ja rahoituslaitokseksi. Ko. yhtiön osakkeet ja osuudet sekä pankilta saadut luotot on luettava pankin sijoituksiksi säännöksissä mainituin tavoin. Sama koskee myös arvopapereita omistavia säätiöitä, johon pääoman on luovuttanut pankki tai sen konserniin kuuluva yhtiö, ei kuitenkaan eläkesäätiötä. Suhteutettaessa lasketaan sijoitetun osakepääoman tilalle säätiöön luovutettu pääoma. Sen sijaan ns. kehitysyhtiöt luetaan edelleen elinkeinoyhteisöihin.

Virasto ohjeisti myös, miten se tulkitsee sijoitusrajoitussäännöstön vaikutusvaltasäännöstä. Tämä liittyi, kuten aiemmin on todettu, säästöpankkilain 28.2 §:n säännökseen, jonka mukaan säännöksessä mainittuun 10 %:n

---

[139] Pankkitarkastusviraston pysyväisohje *Pankkien yhteisöt*, annettu PTL 7 §:n 4 kohdan nojalla 26.10.1988/9.01.

enimmäisrajaan luettiin myös pankin tosiasiallisessa määräysvallassa olevien yhtiöiden omistus kyseistä elinkeinoyhteisöstä. Virasto tulkitsi seuraavasti:

> *Tosiasiallinen määräysvalta voi syntyä esimerkiksi omistussuhteiden ketjuuntumisen tai ristikkäisyyden avulla. Mikäli yhteisön johdon enemmistö koostuu pankin, sen konsernin tai pankkia lähellä olevien yhteisöjen edustajista, pankkitarkastusvirasto pitää tätä osoituksena tosiasiallisesta määräysvallasta. Myös huomattava luotonanto mm. silloin, kun pankilla on merkittävä osuus luotonsaajan toiminnan tuloksesta saattaa liittää yhteisön pankkiin vaikutusvaltarajoitusta laskettaessa.*
>
> *Edellä mainittua käsittelytapaa ei muuta se, että yhteisö on juridiselta muodoltaan muu kuin osakeyhtiö.*

Virasto kehotti kaikkia pankkeja laskemaan omistuksensa tämän ohjeen mukaisesti ja saattamaan omistukset lain mukaisiksi vuoden 1988 loppuun mennessä.

Ohjetta eivät pankit olleet valmiita hyväksymään sellaisenaan. Kuukausi ohjeen antamisen jälkeen eräs liikepankki ilmoitti kirjallisesti haluavansa keskustella pankkitarkastusviraston kanssa, missä viraston ja pankin näkemykset sijoitusrajoituksia koskevien säännösten tulkinnasta eroavat toisistaan.[140] Pankki katsoi voivansa näin tehdä, koska oli saanut viraston edustajalta varmistuksen, että yleisohje ei ollut pankkitarkastuslain 16 §:n mukainen viraston päätös, jota olisi tullut noudattaa tai josta olisi – erimielisyyden vallitessa – tullut valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Pankki piti niin sijoitus- kuin vaikutusvaltarajoituksen suhteen ohjetta vakiintunutta tulkintaa tiukempana sekä liikepankkilain ja valmisteilla olleen lainsäädäntöuudistuksen kanssa ristiriidassa olevana.

Pankin tulkinnan mukaan omistusyhteisöksi voidaan lukea viraston mainitsema arvopaperiyhteisö vain, jos se tosiasiallisesti pääasiassa omistaa osakkeita, osuuksia ja muita arvopapereita. Sen sijaan jos yhteisö pääasiallisesti ostaa, myy ja välittää mainittuja arvopapereita, se ei ole omistusyhteisö vaan yhtiö, joka harjoittaa pankkitoimintaan kuuluvaa elinkeinotoimintaa. Tämä yhtiö ei kyseisen liikepankin mukaan kuitenkaan ole luotto- ja rahoituslaitos, kuten pankkitarkastusvirasto oli ohjeessaan indikoinut, vaan pankkitoimintaa harjoittava yhtiö, jonka sijoituksille ei ollut liikepankkilaissa asetettu mitään rajoituksia. Liikepankki perusteli näkemystään vielä sillä, että pankkitoiminnan uusille alueille – arvopaperikauppaan, sijoittamiseen ja johdannaismarkkinoille – on tavanomaista perustaa erillisiä yhtiöitä, joita pankit voivat omistaa rajoituksetta. Vastaavasti nämä yhtiöt voivat rajoituksetta esim. sijoittaa eri yhtiöiden osakkeisiin. Liikepankin mukaan, mikäli viraston tulkinta olisi oikea ja nämä ”arvopaperiyhteisöt” rinnastettai-

---

[140] Erään pankin kirje pankkitarkastusvirastolle 21.11.1988, ja sen sisältämä *asia: PTV:n 26.10.1988 antama pysyväisohje pankkien yhteisöistä.*

siin omistusyhteisöihin, ”pankin toimintamahdollisuudet arvopaperistumisen myötä kasvavalla pankkitoiminta-alueella olisivat olemattomat, kun puolestaan elinkeinoyhteisön mahdollisuudet toimia näissä pankkitoimintaan selkeästi mielletyissä tehtävissä olisivat täysin vapaat ja sääntelemättömät”. Myös viraston tulkintaa vaikutusvaltarajoituksesta pankki piti lainvastaisena. Pankki katsoi, että yhteinen johto ei muodosta lain tarkoittamaa tosiasiallista määräämisvaltaa eikä luotonanto lisää vaikutusvaltaa muun kuin määräämisvallan yhteydessä.

Pankin tulkinnassa erityisesti vaikutusvaltarajoituksesta korostuu positivistinen laintulkinta, joka ei salli laajentavaa, säännöstön tavoitteeseen pohjautuvaa tulkintaa, mikäli laajennusta ei voi johtaa lain tai sen esitöiden kirjaimesta.

Pankkitarkastusvirasto muutti pysyväisohjettaan kesäkuussa 1989.[141] Tulkintaansa vaikutusvaltarajoituksista virasto ei muuttanut, vaan piti edelleenkin tosiasiallisena määräysvaltana mm. tilannetta, jossa yhteisön johdon enemmistö koostuu pankin tai sen kanssa lähellä olevien yhteisöjen edustajista. Sen sijaan virasto täsmensi sijoitusrajoitusten omistusyhteisöä koskevaa tulkintaansa seuraavaan muotoon:

> *Pankkitarkastusvirasto saattaa pankkien tiedoksi, että se omaksumansa kannan mukaisesti soveltaa liikepankkilain 26 §:ssä, säästöpankkilain 32 §:ssä ja osuuspankkilain 23 §:ssä omistusyhteisöstä annettua säännöstä jokaiseen pankin osittainkin omistamaan yhtiöön, jonka pääasiallisena toimialana tai tosiasiallisena päätoimintana on harjoittaa pankille sallittua liiketoimintaa ja joka harjoittaa tätä toimintaa sellaisissa olosuhteissa ja sillä tavalla, että virasto voi kussakin yksittäistapauksessa erikseen esittämillään perusteilla katsoa toimintaa harjoitettavan lakiin kirjattujen sijoitusrajoitusten kiertämistarkoituksessa. Virasto lukee tällaisen yhtiön osakkeet ja osuudet sekä sen pankilta saamat luotot pankin sijoitukseksi tällaiseen yhtiöön siten kuin sanotuissa lainkohdissa omistusyhteisöjen osalta säädetään.*
>
> *Sanottuja lainkohtia virasto soveltaa eläkesäätiöitä lukuun ottamatta myös säätiöön, johon pääoman on luovuttanut pankki tai sen konserniin kuuluva yhtiö edellyttäen, että virasto katsoo säätiön tosiasiallisesti toimivan pankin liiketoiminnan jatkeena. Näin virasto katsoo esimerkiksi silloin, kun säätiö on suoraan rengas ketjussa, jossa jonkun muun renkaan toiminnassa pankilla on oma tai tytäryhtiönsä etu valvottavanaan. Sijoituksia laskettaessa sijoitettuna määränä pidetään säätiöön luovutettua pääomaa.*

Edelleenkin virasto perusteli tulkintaansa sillä, että sijoitusrajoitussäännöstö menettää merkityksensä, jos katsotaan, että pankin omistaman, pankille sallittua liiketoimintaa harjoittavan yhteisön osalta huomiota tulee kiinnittää

---

[141] Pankkitarkastusviraston pysyväisohje *Pankkien yhteisöt*, 14.6.1989/9.01, annettu PTL:n 7 §:n 4 kohdan nojalla.

vain pankin sijoitukseen tähän yhteisöön ja sijoitus kokonaisuudessaan luetaan luotto- ja rahoituslaitosryhmään.

Viraston vuoden 1989 tulkintaohje ei viraston mukaan muuttanut viraston näkemystä sijoitusrajoitussäännöstön tulkinnasta. Ohjeistuksessa painotettiin aiempaa enemmän pankkitarkastusviraston harkintavaltaa, milloin jonkin pankin katsotaan kiertävän lain tarkoitusta. Harkintavaltaa saatiin lisää jättämällä ohjeistuksesta pois yksityiskohtainen kuvaus omistusyhteisöksi luokiteltavan yhtiön liiketoiminnasta ja viittaamalla ”olosuhteisiin”, joiden arvioimiseen virasto otti itselleen oikeuden.

Viraston tulkintaohjetta on pidettävä (onnistuneena) pyrkimyksenä valvoa, että pankit noudattavat lain kirjaimen ohella myös lain tarkoitusta. Tässä tarkastellun liikepankin eriävät näkemykset puolestaan ovat esimerkki pankkien tavasta tulkita lainsäännöksiä. Pankkien tulkinnoissa korostuu, tosin tässä tapauksessa ei kaikilta osin, lain kirjaimen mukainen tulkinta, ei tulkinta, joka lähtee lain tai sen yksittäisen säännöksen tarkoituksesta.[142]

10.3.4 Sijoitusrajoitussäännöstön noudattaminen ja valvonta

Seuraavassa arvioidaan pankkitarkastusviraston tarkastuksissa tehtyjen havaintojen pohjalta sekä pankkitarkastusviraston yksittäisten päätösten pohjalta, miten säästöpankit noudattivat sijoitusrajoitussäännöstöä. Vuoden 1989 arviot perustuvat lisäksi säästöpankkitarkastuksen pankkitarkastusvirastolle lähettämään aineistoon.

Tarkastelu ei ole tyhjentävä kuvaus sijoitusrajoitussäännöstön valvonnasta eikä säästöpankkien käyttäytymisestä. Tarkempaan arviointiin on valittu tapaukset, joissa on selkeimmin rikottu sijoitusrajoitussäännöstöä. Tavoitteena on ollut osin kuvata, miten säännöstön määräyksiä kierrettiin, mutta erityisesti arvioida, miten tehokkaana viranomaisvalvontaa ja valvojien käyttämiä sanktioita voitiin pitää säännöstön noudattamisen näkökulmasta.

Eräiden säästöpankkien toiminta vastoin säästöpankkilain 28 §:n ja 32 §:n määräyksiä ilmeni säännöstön prosenttirajojen ylityksinä, mutta myös yrityksinä kiertää säännöstön määräyksiä

a) pitämällä sijoituksia säästöpankkilain 35 §:n mukaisina, väliaikaiseen omistukseen luettavina sijoituksina

---

[142] Talletuspankkilaissa selkiytettiinkin arvopaperikauppaa harjoittavien, pankin omistamien yhtiöiden asemaa suhteessa sijoitusrajasäännöksiin ottamalla lakiin säännös (TPL 14 §), jonka mukaan pankit ja niiden omistamat yhtiöt saavat omistaa arvopaperikaupan kohteena olevia, vaihto-omaisuuteen kuuluvia osakkeita ja osuuksia ilman rajoituksia, vaikka nämä osakkeet olisivatkin ns. elinkeinoyhteisöjen osakkeita.

b) käyttämällä sijoitusten tekemiseen muuta kuin osakeyhtiömuotoista yhtiötä, esimerkiksi rekisteröityä yhdistystä, ja
c) käyttämällä yhteisiä hallintoelimiä osakeomistuksen sijaan.

Säästöpankkitarkastuksen selvityksen mukaan vuoden 1988 lopussa[143] 41 säästöpankilla oli sijoituksia elinkeinoyhteisöjen osakkeisiin ja osuuksiin yli säästöpankkilain sallima määrään.[144] Ylitykset vaihtelivat 10.26 %:n ja 124.92 %:n välillä seuraavasti:

Taulukko 12. **Säästöpankkien sijoitukset elinkeinoyhteisöjen osakkeisiin, 1988**

	Sijoituksen suuruus (sallittu enimmäismäärä 10 %)					
	10–15 %	**15–20 %**	**20–25 %**	**25–30 %**	**30–35 %**	**yli 35 %**
Pankkien lukumäärä	20	9	6	4	1	1 (124.92 %)

Mainituista säästöpankeista vain kahdella säästöpankilla ylittyi sijoitusraja vielä huhtikuussa 1989 (23.79 % ja 19.22 %). Säästöpankkitarkastus ilmoitti valvovansa, että sijoitukset saatetaan säästöpankkilain edellyttämälle tasolle ensi tilassa.

(a) Säästöpankki pitää sijoitusta elinkeinoyhteisön osakkeisiin väliaikaisena omistuksena

Säästöpankkitarkastuksen tarkastuksen yhteydessä marraskuussa 1988 kävi ilmi, että eräs säästöpankki oli kyseisen vuoden aikana ollut aktiivisesti mukana paikallisen elinkeinoyhteisön osakeomistuksen järjestelyissä. Ennen operaatioiden alkua pankilla oli ollut sijoitusomaisuudessaan runsas yksi prosentti kyseisen yhtiön osakkeista. Yhtiö joutui valtausoperaation kohteeksi, ja paikallinen säästöpankki ryhtyi yhdessä mm. paikallisen

---

[143] 1980-luvun alussa pankkitarkastusvirasto huomautti useita pankkeja säästöpankkilain 28.1 §:n vastaisesta elinkeinotoiminnasta. Kysymyksessä oli useimmiten kiinteistönvälitystoiminta lain ja pankkitarkastusviraston ohjeiden vastaisesti.

Elinkeinoyhteisöjen sijoitusrajoja koskevien säännösten rikkomista alkoi ilmaantua enemmän vasta 1980-luvun puolessavälissä. Tyypillinen sijoitusrajoja koskevien säännösten ylitys liittyi siihen, että pankki ei lukenut elinkeinoyhteisösijoituksiinsa perustamansa, notariaattitoimintaa ja arvopaperikauppaa harjoittavan yhtiön kautta tehtyjä sijoituksia.

[144] Säästöpankkitarkastuksen kirje pankkitarkastusvirastolle 27.4.1989 463/89 *Säästöpankkien osake- ja kiinteistösijoitukset.*

osuuspankin, yhtiön johdon ja alueella toimivan erään toisen yrityksen kanssa toimenpiteisiin valtausyrityksen torjumiseksi. Tässä yhteydessä pankin omistukseen siirtyi ainakin noin 60 % yhtiön osakkeista, mikä vastasi 70–80 % pankin omasta pääomasta. Ilman kyseisen yhtiön osakkeitakin pankin sijoitukset elinkeinoyhteisöjen osakkeisiin olivat tuona vuonna ylittäneet säästöpankkilain mukaiset enimmäisrajat.

Pankin hallitus käsitteli useissa kokouksissa yhtiön osakkeiden hankintaa. Pankin varatoimitusjohtaja oli hallitukselle kertonut, että pankki omistaa yhtiön osakkeita säästöpankkilain 28 §:n vastaiset määrät mutta että tilanteeseen voidaan soveltaa säästöpankkilain väliaikaista omistusta koskevaa 35 §:ää, jolloin suuretkin osakeomistukset ovat tilapäisesti hyväksyttävissä.[145]

Säästöpankkitarkastus sivusi asiaa tarkastuskertomuksessaan[146] varsin varovaisesti. Kertomuksesta ei käynyt ilmi esimerkiksi, miten paljon sijoitukset enimmillään olivat olleet, vaan ainoastaan sijoitusten tarkastushetkellä ollut määrä. Säästöpankkitarkastus kuitenkin edellytti, että pankki saattaa sijoituksensa lain edellyttämälle tasolle kahden kuukauden sisällä eli tammikuun 1989 loppuun mennessä. Lisäksi edellytettiin, että pankki noudattaa säästöpankkilain 28, 29, 32 ja 33 §:n sijoitusrajoituksia koko tilikauden ajan. Lopuksi säästöpankkitarkastus totesi, että pankki ei voi saada säästöpankkilain 28.3 §:n sijoitusrajaan tilapäisen ylittämisen mahdollistavaa poikkeuslupaa.

Pankin tilintarkastajat olivat vuodelta 1988 antamassaan erillisessä kertomuksessa valvontatilintarkastuksesta todenneet, että elinkeinoyhteisöjen osakkeiden omistus ja pankin sijoitusomaisuus oli ylittänyt tilikauden lopussa sallitun 10 %:n omaan pääomaan suhteutetun rajan mutta että ylitys oli oikaistu vuoden 1989 tammikuun aikana. Kertomuksessa ei mainittu, että pankki oli ylittänyt myös yhtiön osakepääomaan suhteutettavan 10 %:n rajan. Varsinaisessa tilintarkastuskertomuksessa ei ole lainkaan mainintaa ylityksestä eli kertomus oli ns. puhdas tilintarkastuskertomus.

Pankkitarkastusvirasto ryhtyi selvittämään tapausta lisää. Virasto lähetti maaliskuussa 1989 pankille kirjeen, missä virasto kertasi edellisen vuoden aikana tapahtuneet yhtiön osakehankintaan liittyvät pankin toimet. Kirjeessään virasto katsoi saamansa selvityksen perusteella, että yhtiön osakkeiden hankinnan perusteeksi ei ollut esitetty sellaisia syitä, että hankintaan olisi

---

[145] Väliaikaista omistusta koskevan säännöksen mukaan ”säästöpankki on oikeutettu 28–34 §:n estämättä hankkimaan väliaikaisesti omistukseensa maksamatta jääneen saamisensa panttina tai vakuutena olevaa omaisuutta, muuttamaan saamisensa osakkeiksi tai osuuksiksi asiakkaan liikettä uudelleen järjestettäessä, vaihtamaan osakkeita tai osuuksia osakeyhtiöitä tai osuuskuntia yhdistettäessä toisiksi osakkeiksi tai osuuksiksi sekä hankkimaan osakkeita tai osuuksia yhteisössä, jossa pankki entuudestaan omistaa niitä, mikäli lisähankinta niiden arvon turvaamiseksi on välttämätön.”

[146] Säästöpankkitarkastuksen tarkastuskertomus 28.12.1988 1450/88.

voitu soveltaa väliaikaista omistusta koskevia säännöksiä. Virasto piti hankintoja tavallisena osakekauppana, vaikkakin normaalista poikkeavassa tilanteessa tehtyinä. Virasto huomautti vakavasti pankkia sen menettelystä ja totesi, että pankin tulee vastaisuudessa liiketoiminnassaan tarkoin noudattaa säästöpankkilain määräyksiä.

Valvontaviranomaiset siis edellyttivät lainvastaisen tilan oikaisemista valtuuksiensa mukaisesti, mutta tyytyivät antamaan huomautuksen tilanteessa, jossa pankki oli olennaisesti rikkonut säästöpankkilain määräyksiä.

Tapauksen perusteella vahvistuu käsitys valvontaviranomaisten valvontalinjasta: sanktioita ei käytetty, jos lainvastainen tila saatiin oikaistuksi. Viranomaisten kantaa tässä yksittäistapauksessa voidaan perustella sillä, että kyseinen toimenpide ei aiheuttanut pankille tappioita. Kritiikki kohdistuu kuitenkin siihen, että menettely viestitti pankille tai pankeille valvontaviranomaisten linjasta, että merkittävistäkään lain säännösten rikkomisista ei seuraa sanktioita. Tämä heikensi valvonnan uskottavuutta sekä vähensi lainsäännösten merkitystä liiallisen riskinoton ennaltaehkäisyssä. Myös tilintarkastajien valvonnan uskottavuus heikkeni, koska tilintarkastajat eivät puuttuneet asiaan. Tilanteeseen olisi mahdollisesti voitu soveltaa säästöpankkilain 117 §:n mukaista sanktiota.[147]

(b) Rekisteröity yhdistys omistamassa elinkeinoyhteisöä

Pankkitarkastusvirasto puuttui vuonna 1989 eräiden säästöpankkien järjestelyihin harjoittaa kiinteistönvälitystä rekisteröidyn yhdistyksen omistaman yhtiön avulla. Yhdistyksen hallitus koostui yleensä pankin hallituksen jäsenistä tai pankin johtavista toimihenkilöistä. Sama kokoonpano oli myös yhdistyksen omistamien elinkeinoyhteisöjen hallituksissa.

Pankkitarkastusvirasto katsoi – antamiensa tulkintaohjeiden mukaisesti - että rekisteröity yhdistys on pankin määräysvallassa oleva yhteisö ja että yhdistyksen omistukset luetaan säästöpankkilain 28 §:n 2 momentin mukaisella tavalla pankin omistuksiksi. Kun pankki ei voi omistaa elinkeinoyhteisön osakkeita yli 10 %:a yhtiön osakepääomasta, ei voi myöskään yhdistys omistaa tämän rajan yli.

Pankkitarkastusvirasto edellytti huomautuskirjeen saaneiden säästöpankkien järjestävän omistuksensa elinkeinoyhteisöissä säästöpankkilain 28 §:n

---

[147] SPL 117 §:n mukaan: ”Jos säästöpankin isäntä, hallituksen jäsen, valtuutettu, toimitusjohtaja, tilintarkastaja, hallituksen valitsema tarkastaja, toimihenkilö tai sivukonttorin valvoja luvattomasti ilmaisee, mitä hän tehtävässään on saanut tietää pankin asiakkaan tai jonkun muun taloudellisesta asemasta tai liike- tai ammattisalaisuudesta, taikka jos joku muuten muulla tavalla kuin 116 §:ssä mainitulla tavalla rikkoo tätä lakia tai sen nojalla annettuja määräyksiä, on hänet tuomittava sakkoon, jollei muualla ole säädetty ankarampaa rangaistusta.”

mukaisiksi lyhyessä määräajassa. Sanktioihin pankkitarkastusvirasto ei ryhtynyt, kun pankit saattoivat sijoituksensa säästöpankkilain mukaisiksi.

10.3.5 Erään liikepankin sijoitukset elinkeinoyhteisöihin

Seuraavassa arvioidaan, miten eräs liikepankki tulkitsi sijoitusrajoitussäännöksiä 1980-luvulla, erityisesti luvun jälkipuolella. Tarkastelu on otettu mukaan tutkimukseen, koska tarkastelu laajentaa käsitystä, miten pankit noudattivat ja tulkitsivat sijoitusrajoitussäännöksiä. Se myös tuo mukaan uusia, säännöstön tulkintaan liittyviä näkökohtia. Ennen kaikkea liikepankin käyttäytyminen on otettu mukaan johtopäätösten tekemiseksi valvontaviranomaisten valvonnan tehokkuudesta ja mahdollisista tehokkuutta heikentäneistä syistä.

Tarkastelu perustuu pankkitarkastusviraston tekemiin tarkastuksiin kyseisessä liikepankissa. Tarkastukset tehtiin vuodesta 1980 lähtien joka toinen vuosi lukuun ottamatta vuosia 1988 ja 1989, jolloin tarkastukset tehtiin perättäisinä vuosina.

Voiko elinkeinoyhteisö olla omistusyhteisö?

Ensimmäiset sijoitusrajoituksiin liittyvät tarkastushavainnot ovat vuodelta 1984. Viraston ja pankin näkemykset sijoitusrajoitusten tulkinnasta erosivat omistusyhteisöksi luettavan yhtiön osalta. Virasto katsoi, että pankin omistukseen eräästä kehitysyhtiöstä on luettava kuuluvaksi myös erään lähipiiriin kuuluvan yhtiön omistamat kyseisen kehitysyhtiön osakkeet. Pankki katsoi, että mainittua lähipiiriin kuuluvaa yhtiötä on itseään pidettävä elinkeinoyhteisönä eikä se täten voi olla omistusyhteisö. Virasto omaksui jo tuolloin lainsäännöksen tarkoituksesta lähtevän tulkinnan, että arvioinnissa on ratkaisevaa omistuksessa vallitseva tosiasiallinen tila, minkä lisäksi tulee ottaa huomioon omistuksen ilmeinen tarkoitus ja muut kokonaistilanteeseen vaikuttavat seikat.

Kirjeenvaihdon lopputuloksena pankki ilmoitti saattaneensa kehitysyhtiöomistuksensa lakisääteisiin rajoihin.

Ovatko merkintäoikeustodistukset liikepankkilain 22 §:ssä tarkoitettuja sijoituksia?

Kahden vuoden (1986) kuluttua tehtävässä tarkastuksessa elinkeinoyhteisöjen omistusrajoitukset olivat jälleen esillä. Tarkastus osoitti, että pankin sijoitukset elinkeinoyhteisöjen osakkeisiin eivät olleet jatkuvasti pysyneet lain edellyttämissä rajoissa. Varsinaisen erimielisyyden kohteeksi nousi kuitenkin tulkinta merkintäoikeustodistuksista sijoitusrajasäännöksen yhteydessä.

Viraston näkemyksen mukaan nämä tuli laskea mukaan sijoitusrajaan kuuluviin sijoituksiin. Näkemystään virasto perusteli mm. sillä, että merkintäoikeustodistusten omistamiseen liittyy samanlainen riski kuin osakkeisiin. Pankki katsoi, että merkintäoikeustodistuksia ei tule lukea liikepankkilain 22 §:ssä tarkoitettuihin sijoituksiin.

Pankki perusteli näkemystään ensiksikin sillä, että merkintäoikeuksia ei ole mainittu lain esitöissä eikä myöskään viraston ohjeissa. Pankin mielestä Suomen oikeuskäytännön mukaan kaikkia laissa tai muissa säädöksissä asetettuja rajoituksia on tulkittava suppeasti. Kantaansa pankki perusteli vielä merkintäoikeustodistusten ja osakkeiden välisillä eroilla, mutta myönsi, että merkintäoikeustodistusten omistamiseen liittyy osakeomistukseen verrattavissa olevia riskejä. Molemmat osapuolet pysyivät kannassaan, ja pankki valitti viraston päätöksestä[148] korkeimpaan hallinto-oikeuteen.[149]

Päätöksessään pankkitarkastusvirasto katsoi, että optiotodistus, merkintäoikeustodistus ja warrantti ovat osakkeisiin ja osuuksiin rinnastettavia sijoituksia, koska niihin sijoittamisesta koituu pankin vakavaraisuudelle ja yleisön talletuksille sellainen erityinen riski, joka pankkilakien perustelujen (HE 53/1969) mukaan liittyy osakeomistukseen. Tätä riskiä rajoittamaan oli viraston mukaan säädetty liikepankkilain 22.3 §:n sijoitusrajoitus.

KHO antoi asiassa ratkaisun 3.7.1990 (4988/1/88). Päätöksen mukaan merkintäoikeustodistuksia ei tule lukea liikepankkilain 22.3 §:n mukaisiin sijoituksiin. Päätökseen liittyi yhden KHO:n jäsenen sekä esittelijän eriävä mielipide.[150]

KHO:n mukaan lainvalmisteluaineistosta ei ole löydettävissä tukea sille, että termille ”osakkeet ja osuudet” olisi tarkoitettu annettavaksi eri (laajempi) sisältö. KHO perusti arvionsa vuoden 1969 hallituksen esitykseen,

---

[148] Pankkitarkastusviraston päätös 26.10.1988 (8/4.1/88); viite: pankkitarkastusviraston tammimaaliskuussa 1988 pankissa toimittaman tarkastuksen perusteella käyty kirjeenvaihto.

[149] KHO 3.7.1990 on antanut vastaavansisältöisen päätöksen erään luotto-osakeyhtiön valittaessa pankkitarkastusviraston päätöksestä rinnastaa optiolainojen optiotodistukset luotto-osakeyhtiölain 8 §:ssä tarkoitettuihin sijoituksiin (KHO 3306/1/88).

[150] KHO:n päätökseen on viitattu myös kohdassa 3.5.

vuoden 1978 osakeyhtiölain uudistukseen sekä talletuspankkilakia koskevaan hallituksen esitykseen.

Etsiessään lakien esitöistä tukea sijoitusten sisällölliselle ulottuvuudelle, korkein hallinto-oikeus ei ole arvioinut asiaa eri instrumenttien tosiasiallisen riskin näkökulmasta, vaan siitä näkökulmasta, mihin eri instrumentteihin esitöissä on ylipäänsä viitattu. Kun niissäkään laeissa, joiden aikana mainittujen instrumenttien käyttöä jo esiintyi, ei ollut viitattu kyseisiin instrumentteihin, ei tulkintaa KHO:n mukaan voinut laajentaa sanamuodon ohi. KHO:n argumentointia leimaa legalistisuus, vaikka sen pyrkimyksenä oli perustella päätöstä lain tarkoituksesta käsin.[151]

KHO:n kantaa voidaan lainsäännöksen tavoitteiden näkökulmasta kritisoida. Päätös kuitenkin osoittaa, mitä ongelmia liittyy tilanteisiin, joissa joudutaan lain sanamuodon vastaista tulkintaa perustelemaan lain tai yksittäisen säännöksen tarkoituksesta käsin.

Milloin on kysymyksessä tosiasiallinen määräämisvalta? (LPL 22 § 2 mom.)

Vuonna 1988 tehdyn tarkastuksen yhteydessä pankin sijoitukset elinkeinoyhteisöjen osakkeisiin olivat edelleen jonkin verran yli sallitun 10 %:n rajan. Merkintäoikeuksia koskevan erimielisyyden ollessa tuolloin vielä ratkaisematta virasto toisti kantansa, että pankin olisi tullut laskea mainittuun rajaan osakkeiden merkintään oikeuttavat todistukset, optiotodistukset ja warrantit.

Tarkastuksessa havaittiin myös, että liikepankkilain 22.2 §:n mukainen 10 %:n omistus yhtiön osakepääomasta oli pankilla ylittynyt erään teollisuusyrityksen osalta. Tuolloin voimassa olleen siirtymäsäännöksen mukaan pankilla oli viisi vuotta aikaa saattaa omistus 10 %:n tasolle, mutta omistus ei saanut siirtymäaikana nousta lain voimaan tullessa olleesta tasosta. Virasto edellytti omistuksen palauttamista lakisääteiselle tasolle kahden kuukauden kuluessa.

Sijoitusrajasäännöksen tulkintaan liittyvä erimielisyys syntyi siitä, että pankkitarkastusvirasto katsoi, laskettaessa liikepankkilain 22.2 §:n mukaista 10 %:n suhdelukua, pankin määräämisvallassa oleviksi ja täten pankkiin kuuluviksi useita yhtiöitä, joiden kautta pankki mm. omisti erään teollisuus-

---

[151] Esimerkiksi BIS:n vakavaraisuussuosituksessa on taseen ulkopuolisten erien vakavaraisuusvaatimuksen laskemisessa viitattu nimeltä mainittujen instrumenttien lisäksi ”muihin vastaaviin instrumentteihin” osoittamaan, että vakavaraisuussäännöstelyn piiriin luettavia eriä ei voida tyhjentävästi nimetä (BIS: International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards s. 15–16).

yrityksen osakkeita. Myös tässä mainittua teollisuusyritystä virasto piti pankin määräämisvallassa olevana yhtiönä.

Pankkitarkastusviraston näkemys pohjusti hieman myöhemmin annettua ja edellä käsiteltyä omistusyhteisöjä ja vaikutusvaltaa koskevaa tulkintaohjetta. Virasto perusteli kantaansa seuraavasti:

> *Yleissääntöä siihen, mitkä tekijät riittävät tosiasialliseen määräämisvaltaan yhtiössä, ei ole olemassa. Asiaan vaikuttavia tekijöitä on useita, omistussuhteiden ketjuuntuminen tai ristikkäisyys, yhtiön johdon kokoonpano, luotonannon suuruus jne.*

Tässä yksittäistapauksessa viraston mielestä määräämisvalta perustui myös siihen, että yhtiöiden hallitukset koostuivat pankin, pankin tytäryhtiöiden ja pankkia lähellä olevien yhteisöjen edustajista. Teollisuusyrityksen kannalta asiaan vaikutti myös yhtiölle annettujen luottojen suuruus. Viraston tulkinnan mukaan pankin omistus elinkeinoyhteisöjen osakkeista ylitti liikepankkilain 22.2 §:n mukaiset sijoitusrajat huomattavasti. Tässä vaiheessa virasto kuitenkin kehotti pankkia antamaan asiasta oman näkemyksensä kahden kuukauden kuluessa.

Osapuolet eivät päässeet tulkinnasta yksimielisyyteen useiden kuukausien keskusteluista ja kirjeenvaihdosta huolimatta. Sen jälkeen kun virasto oli antanut aiemmin käsitellyn tulkintaohjeensa lokakuussa 1988, virasto teki pankin osalta päätöksen.[152] Se katsoi, että laskettaessa liikepankkilain 22.2 §:n mukaista pankin omistusta kuvaavaa suhdelukua, pankkiin kuuluvaksi on luettava kolme elinkeinoyhteisöä. Viraston mielestä pankin määräämisvalta näissä yhtiöissä perustui toisaalta siihen, että kysymyksessä on ketjuuntuminen, ja toisaalta siihen, että näiden yhtiöiden hallitukset koostuivat pankin ja pankkia lähellä olevien yhteisöjen edustajista.

Pankin esittämä keskeinen argumentti oli, että yhtiö, josta pankki voi omistaa enintään 10 % (teollisuusyritys), ei voi olla liikepankkilain 22.2 §:ssä tarkoitettu ”pankkiin kuuluva yhtiö”. Pankin mukaan määräämisvalta syntyy vain osakeomistuksen tai sopimuksen mukaan, ei muutoin. Edelleen pankki katsoi, että määräämisvaltaan perustuva rajoitus koskee vain ketjuuntumista, ei suoraa omistusta. Pankki ei valittanut päätöksestä, vaan ryhtyi tekemään järjestelyitä, jotka muodollisesti etäännyttivät mainitut yhtiöt toisistaan. Olennaisinta järjestelyissä oli omistuksen hajaannuttaminen entistä useampien yhtiöiden kesken sekä yhtiöiden hallitusten miehityksen hajaannuttaminen. Pankin tosiasiallista vaikutusvaltaa kyseisiin yhtiöihin nähden järjestelyt tuskin muuttivat.

---

[152] Pankkitarkastusviraston kirjallinen päätös [pankille]: [Pankin] määräämisvalta eräissä yhtiöissä, 19.5.1989 8/4.1/88.

10.3.6 Sijoitusrajoitussäännöstö liiallisen riskinoton näkökulmasta

Sijoitusrajoitusrajoitussäännöstö oli varsin yksityiskohtainen verrattuna muihin tässä tutkimuksessa käsiteltyihin vakavaraisuuden vaarantamista ehkäiseviin säännöksiin. Viranomaisohjeilla, erityisesti 1980-luvun loppupuolella, pyrittiin varmistamaan paitsi säännöstön kirjaimen myös sen tarkoituksen ja hengen noudattaminen. Tässä tapauksessa viranomaisten itselleen ottama harkintavalta säännöstön tulkinnassa on esimerkkinä oikein käytetystä harkinnasta ja harkinnasta, johon ei liity moraalikadon piirteitä.

Pankkien suhtautumista säännöstön noudattamiseen ja säännöstön tulkintaan voidaan pitää varsin tyypillisenä esimerkkinä rationaalisen agentin toimintatavoista: oikeusnormia tulkitaan ensisijaisesti kirjaimen mukaan. Jossain määrin näyttäisi myös tuomioistuimen tulkinnassa olevan piirteitä lain sanamuodon mukaisesta tulkinnasta, mikä oli omiaan mahdollistamaan lisäriskinottoa lainsäännöksen puitteissa.

Säännöksen valvonnasta voidaan tehdä erilaisia johtopäätöksiä. Ensiksi, viranomaisohjeistusta on pidettävä perusteltuna ja tehokkaana liiallisen riskinoton ennalta ehkäisemisen näkökulmasta. Toiseksi, valvonnan moraalikatopiirteet liittyvät liian ymmärtävään valvontaan ja sanktioiden käytön välttämiseen. Tästä on esimerkkinä säästöpankki, joka kiersi sijoitusrajoitussäännöksiä merkitsemällä erään yhtiön osakkeet väliaikaiseen omistukseen. Sanktiona oli vakava huomautus valvojilta.

Kolmanneksi, huolimatta yksityiskohtaisesta säännöksestä ja huomattavista valvontapanostuksista, säännöksen tarkoitusta kierrettiin ilman, että valvojilla oli juurikaan mahdollisuuksia puuttua tilanteeseen. Esimerkkinä tästä on edellä kuvattu pankkitarkastusviraston yritys rajoittaa erään liikepankin ja sen lähiyhtiöiden omistusta eräässä elinkeinoyhteisössä. Lainsäännöksen tavoitteena oli ennalta ehkäistä liikepankin vakavaraisuuden vaarantumista ja tästä johtuen rajoittaa pankin sijoituksia elinkeinoyhteisöihin. Pankkitarkastusvirasto lain noudattamisen valvojana antoi lainsäännöksen tarkoitusta korostavan tulkintaohjeen siitä, mitä yhtiöitä oli pidettävä liikepankin määräämisvaltaan ja täten liikepankkiin kuuluvina laskettaessa liikepankin sijoituksia elinkeinoyhteisöjen osakkeisiin. Liikepankki ei halunnut pienentää riskiään kyseisessä elinkeinoyhteisössä, vaan järjesti omistuksensa niin, että pankkitarkastusvirastolla ei enää ollut mahdollisuuksia tulkita sijoituksia lainsäännöksen tai viraston ohjeiden vastaisiksi. Todennäköisesti järjestelyissä ei vähentynyt liikepankin ottama riski eikä myöskään liikepankin määräysvalta.

Viimeksi mainittu osoittaa yksittäisen lainsäännöksen rajalliset mahdollisuudet saada aikaan haluttu muutos oikeussubjektin käyttäytymises-

sä. Lainsäännöksen tehokkuutta voidaan lisätä ja säännöksen noudattamiseen liittyvää moraalikatoa puolestaan vähentää, jos

– lainsäätäjän (päämiehen) ja oikeussubjektin (agentin) tavoitteet ovat samansuuntaiset
– agentti vastaa käyttäytymisensä seurauksista
– sanktiot norminvastaisesta käyttäytymisestä ovat riittävän tehokkaat.

Tässä tutkimuksessa tarkastellussa tilanteessa päämiehen ja agentin tavoitteet eivät olleet yhdenmukaiset. Pankkien toimintaa 1980-luvun lopulla leimasi korostunut kilpailu markkinaosuuksista ja toiminnan kasvattamisesta. Tämä tavoite oli tullut varovaisuutta ja riskinoton ennaltaehkäisyä korostavan päätöksenteon rinnalle, joskus jopa sen sijaan. Lainsäädännön rakenne, mukaan lukien omaksuttu tulkinta eräistä lainsäännöksistä, ei tukenut agentin vastuuta. Alhaiset vakavaraisuusvaatimukset, liian kattava talletussuoja sekä selvitystilamenettelyä koskevien säännösten epämääräisyys olivat esimerkkejä lainsäädännön rakenteellisista vääristymistä, jotka mm. siirsivät vastuuta yksittäiseltä pankilta muille pankeille ja viime kädessä yhteiskunnalle. Tosin on vaikea osoittaa, miten paljon kullakin näistä säännöksistä oli merkitystä yksittäisessä päätöksenteossa. Sanktioiden käyttämiseen viranomaiset suhtautuivat pidättyväisesti, mikä sinänsä saattoi kannustaa jatkamaan säännösten vastaista käyttäytymistä pankeissa. Toisaalta on muistettava, että kun kysymyksessä on tulkintaerimielisyydet, ei oikeudellisia sanktioita voi käyttää ennen kuin tulkintaan saadaan oikeudellisesti pätevä kanta. Sanktioilla tarkoitetaan tässä myös muita kuin oikeudellisia sanktiota, esimerkiksi markkinakurin hyväksi käyttämistä mm. julkistamalla viranomaispäätöksiä.

Kaiken kaikkiaan, elinkeinoyhteisöjen omistusta rajoittavissa säännöksissä korostuu sinänsä yksityiskohtaisen lainsäännöksen rajalliset mahdollisuudet saada aikaan haluttu (lain tavoitteiden mukainen muutos) muutos agentin käyttäytymisessä, tässä tapauksessa saada agentti noudattamaan lakia, mikäli agentti katsoo lainsäännöksen olevan vastoin agentin omaa etua.

11 Tosiasiallisen vakavaraisuuden vääristyminen – arvonkorotus-normiston ja sen valvonnan keskeiset ongelmat

11.1 Kysymyksenasettelusta

Arvonkorotusten ja liiallisen riskinoton välinen yhteys syntyy siitä, että arvonkorotuksilla voitiin lisätä omia pääomia, jotka Suomessa voitiin täysimääräisesti käyttää hyväksi vakavaraisuuslaskennan tarkoittamassa omassa pääomassa ilman että näin syntynyt muodollinen vakavaraisuus vastasi tosiasiallista vakavaraisuutta. Syynä tähän oli ennen muuta se, että ”arvonkorotuspääoma” ei ominaisuuksiltaan vastannut kirjanpidon lähtökohtien mukaista varsinaista omaa pääomaa.

Arvonkorotusten ja liiallisen riskinoton välisestä yhteydestä tehtävät johtopäätökset sijoitetaan kolmijakoon

– lainsäädännön rakenteelliset vääristymät
– pankkien käyttäytyminen
– viranomaisten käyttäytyminen

arvioimalla, mikä oli kunkin kolmen tekijän osuus siinä, että arvonkorotukset vääristivät tosiasiallista vakavaraisuutta ja täten mahdollistivat liiallisen riskinoton ilman tosiasiallisia riskipuskureita.

Tutkimuksessa ei pyritä valitsemaan ihanteellista kirjanpitoteoriaa ja tarkastelemaan arvonkorotuksia – sellaisena kuin ne Suomessa on toteutettu – tällaista teoriaa vastaan. Sen sijaan arvonkorotuksia tarkastellaan voimassa olleita kirjanpitoteorioita, kirjanpidon periaatteita ja lainsäädäntöä vastaan sekä arvioidaan, miten onnistunutta arvonkorotuskäytäntö oli tässä viitekehyksessä. Vain jos osoittautuu, että Suomen kirjanpitolain teoreettiset lähtökohdat ovat tehneet mahdolliseksi arvonkorotusten käyttämisen liiallisen riskinoton välineenä, puututaan näihin lähtökohtiin.

Johtopäätösten tekemiseksi arvonkorotuksia tarkastellaan lähinnä seuraavien kysymysten valossa:

1) Mikä oli kirjanpitolain peruslähtökohta käyttöomaisuuden arvonkorotuksiin, ja oliko säästöpankeissa noudatettu käytäntö näiden lähtökohtien

mukainen? Oliko Suomen lainsäädäntö kansainvälisten suositusten ja määräysten lähtökohtien mukainen?

2) Olivatko arvonkorotuksia koskevat säännökset yhdenmukaisia pankkien ja vakuutusyhtiöiden osalta? Oliko säännöstöissä eroja, ja voitiinko eroja pitää liiallista riskinottoa mahdollisesti lisäävinä lainsäädännön rakenteellisina vääristyminä?

3) Noudatettiinko arvonkorotusten tekemisessä kirjanpidon perusperiaatteita, erityisesti luotettavuuden ja varovaisuuden periaatteita? Jos ei noudatettu, oliko keskeinen syy itse säännöstössä, sen valvonnassa/tulkinnassa vai pankkien käyttäytymisessä? Antoiko säästöpankkien tilinpäätös arvonkorotuksista totuudenmukaisen ja riittävän kuvan pankin taloudellisesta asemasta, erityisesti vakavaraisuudesta?

4) Oliko arvonkorotusten vastaerän käsittely omaan pääomaan rinnastettavana eränä kirjanpitolain hengen, kirjanpidon perusperiaatteiden – myös kansainvälisten kirjanpidon lähtökohtien – mukainen? Jos ei ollut, miten ”arvonkorotuspääoma” poikkesi kirjanpitolain mukaisesta varsinaisesta omasta pääomasta?

5) Oliko valvontaviranomaisten toiminta arvonkorotusten ohjeistamisessa, lupahakemusten käsittelyssä sekä lakien ja määräysten tulkinnassa pankkien liiallista riskinottoa rajoittavaa vai riskinoton mahdollistavaa?

6) Oliko tilintarkastajien toiminta arvonkorotusten lainmukaisuuden tai luotettavuuden arvioimisessa riskinottoa rajoittavaa vai sen mahdollistavaa?

Lyhyesti sivutaan myös kysymystä verotuskäytännön mahdollisesta vaikutuksesta arvonkorotusten yleisyyteen säästöpankeissa kysymällä

7) vaikuttiko verotus arvonkorotusten yleisyyteen oman pääoman hankkimismuotona ja oliko verotus yhdenmukainen eri toimialojen arvonkorotusten osalta?

11.2 Arvonkorotukset kirjanpidon periaatteiden ja teorioiden valossa

Arvonkorotuksia koskeva säännöstö pohjautuu alun alkaen kirjanpitolakiin, vaikka edustaakin poikkeusta lain teoreettisista lähtökohdista.

Seuraavassa tarkastellaan lyhyesti Suomen kirjanpitolain teoreettisia perusteita ja kirjanpidon perusperiaatteita sekä verrataan niitä kansainvälisiin kirjanpitoa koskeviin teoreettisiin lähtökohtiin ja konventioihin. Tarkastelussa keskitytään siihen, miten arvonkorotukset soveltuvat eri teoreettisiin lähtökohtiin ja mitä arvonkorotuksilta edellytetään näiden valossa.

11.2.1 Kirjanpitoteoreettisista lähtökohdista

Aikojen kuluessa on laskentatoimessa ja tilinpäätösten laatimisessa painottunut joko omaisuuden ja velkojen esittäminen tai tilikauden tuloksen laskeminen. Jaakko Honko kuvaa kirjassaan *Yrityksen vuositulos*[1], miten 1600-luvun lopulta aina kuluvan vuosisadan alkuun laskentatoimi palveli ennen muuta velkojien intressejä ja miten tästä johtuen korostettiin omaisuuden ja velkojen esittämistä vuosituloksen sijaan. Hongon mukaan, ”mikäli yritys halusi tehdä edullisen vaikutuksen luotonantajiin, se esitti heille tilansa liian huonona kuin hyvänä”. Tästä ajattelutavasta alkoi omaisuuden esittäminen aliarvostettuna.

Tilanne alkoi muuttua 1900-luvun alussa tulostasetta/tuloslaskelmaa painottavaan suuntaan, kun tilinpäätöksiä alkoivat seurata myös muut intressitahot kuin velkojat. Tähän vaikutti myös osakeyhtiömuodon yleistyminen sekä yrityksen johdon ja omistuksen eriytyminen. Myös velkojia alkoi kiinnostaa yrityksen tuloksentekokyky ja toiminnan jatkuminen kannattavana. Tuloverotus oli kuitenkin merkittävin syy siihen, että tulos ja nimenomaan tilikauden tulos, nousi omaisuutta ja velkoja tärkeämpään asemaan. Muina syinä omaisuustaseen merkityksen vähenemiseen Honko tuo esiin rahan arvon alenemisen etenkin ensimmäisen maailmansodan jälkeisinä vuosina. Myös yrityksen sisäisen laskentatoimen kehittyminen, joka on nimenomaisesti korostanut tuottojen ja kustannusten seurantaa, on omalta osaltaan vaikuttanut tuloslaskelman painoarvon lisääntymiseen.

Vaikka 1990-luvun kansainväliset kirjanpitoa ja tilinpäätöstä koskevat suositukset, ohjeet ja määräykset eivät useinkaan pohjaudu yksiselitteiseen kirjanpitoteoriaan, voidaan niissä nähdä tiettyä painopisteen siirtymistä taseen merkitystä korostavaan suuntaan. Näin on tilanne mm. EY:n

---

[1] *Honko* 1969 s. 11–23.

neljännessä (78/660/ETY) ja seitsemännessä (83/349/ETY) tilinpäätösdirektiivissä sekä myös IAS:n tilinpäätöstä koskevassa Framework-suosituksessa. Painopisteen siirtyminen ei kuitenkaan välttämättä merkitse olennaisia eroja tulostasetta painottavaan tai yhtenäiseen kirjanpitoteoriaan pohjautuvaan tilinpäätökseen ja kirjanpitoon nähden. Tämä johtuu siitä, että molemmissa tapauksissa kirjanpidon peruskonventiot ovat varsin samankaltaiset. Lisäksi asiaan vaikuttaa se, että myös tuloksen laskemisen teorioissa otetaan enemmän tai vähemmän huomioon taseen omaisuuserien arvonmuutokset. Arvonkorotuksia ajatellen tämä merkitsee, että ne voidaan lähtökohtaisesti selittää useimmissa niin tuloslaskelmaa kuin tasetta painottavissa lähestymistavoissa, etenkin jos irrottaudutaan teoreettisista perusteista ja siirrytään kirjanpitoa käytännössä ohjaaviin konventioihin.

Viimeaikaiset kirjanpitoteoreettiset tutkimussuuntaukset voidaan luokitella vuoden 1993 kirjanpitolainsäädännön uudistamiskomitean (KLUDI-komitea) mietinnössä esitetyn jaottelun mukaisesti[2] kolmeen pääsuuntaan:

a) oikean tuloksen laskemisen teoriat
b) käyttäytymistieteelliset selitysteoriat
c) päätöksenteko-orientoituneet selitysteoriat.

Kirjanpidollisen tuloksen laskemisen kaksi pääsuuntaa ovat taseyhtälöteorian mukainen lähestymistapa ja meno–tulo-teorian mukainen lähestymistapa. Suomen kirjanpitolaissa siirryttiin vuonna 1973 meno–tulo-teorian mukaisiin lähtökohtiin, kun tuohon saakka laki oli perustunut taseyhtälöteoreettisille oletuksille.

Taseyhtälöteoriassa lähdetään siitä, että kirjanpito on tileihin hajotettu omaisuustase (omaisuustilit, velkatilit ja oman pääoman tilit). Liiketapahtumien sisältämät muutokset varoissa ja veloissa merkitään lisäyksinä tai vähennyksinä kyseisille omaisuustaseen tileille.[3] Kuluiksi kirjataan kaikki menot, jotka eivät ole varoja. Varoilta edellytetään fyysistä olemassaoloa ja luovutuskelpoisuutta. Aineellisten hyödykkeiden lisääntyessä taseyhtälöteoria on osoittautunut puutteelliseksi. Saario mainitsee, että teoria ei alun perinkään soveltunut muihin kuin kauppaliikkeiden kirjanpitoon ja siihenkin epäjohdonmukaisesti.[4] Nimestään huolimatta taseyhtälöteoria on korostaa tuloksen laskemista.

Edellä esitetyssä kahtiajaossa meno–tulo-teorialla ymmärretään Suomessa omaksutun meno–tulo-teorian lisäksi myös muita teorioita, joissa kirjanpidon tärkeimpänä tavoitteena pidetään tuloksen laskemista tuottojen ja niiden synnyttämiseksi uhrattujen menojen erotuksena. Meno–tulo-teo-

---

[2] KM 1990:45 s. 10–15.
[3] *Saario* 1969 s. 8.
[4] *Saario* 1969 s. 9.

reettiset lähestymistavat ovat olleet viime vuosikymmeninä keskeisessä asemassa aivan viime vuosia lukuun ottamatta. Oikean tuloksen laskemisen vaihtoehtoiset ääripäät ovat

a) laskea riidattomasti toteutuneet rahavirrat ja
b) arvioida yrityksen substanssin markkinahintojen muutokset.

Useissa teorioissa on piirteitä molemmista suuntauksista[5], joten omaisuuden arvostuskysymyksiä ei voida sivuuttaa myöskään tuloslaskentaa painottavissa suuntauksissa. Tuloksen laskemisen taustalla ovat talousteoreettiset tulon ja pääoman käsitteet.[6] Menemättä yksityiskohtaisemmin talousteoreettisiin tulokäsitteisiin todettakoon, että ne antavat erilaisen kuvan vuosittaisesta tuloksesta, koska ne mm. jaksottavat sen eri tavalla. Olennaista onkin havaita, että ei ole olemassa yhtä oikeaa tapaa laskea yrityksen vuositulos ja näin ollen ei ole myöskään yhtä oikeaa vuositulosta.

Käyttäytymistieteelliset kirjanpidon selitysteoriat keskittyvät arvioimaan kirjanpidon numeroaineiston vaikutusta ihmisten käyttäytymiseen sekä organisatoristen tekijöiden merkitystä kirjanpidolle.[7] Yhtenäistä tuloslaskennan teoriaa näihin ei sisälly. Tilinpäätösinformaatiolla on merkitystä niin yrityksen sisällä todellisuutta luovana elementtinä kuin yrityksen ulkopuolisille päätöksentekijöille. Tilinpäätösinformaatio on kuitenkin vain osa käytettävissä olevasta kokonaisinformaatiosta.

Päätöksenteko-orientoituneet kirjanpidon selitysteoriat liittyvät läheisesti arvopaperimarkkinoiden teorioihin. Normatiivisia ohjeita, miten kirjanpitoa ohjaavia säännöstöjä tulisi laatia, ei pidetä tarpeellisena. Tutkimustuloksina on esitetty mm. tilinpäätösinformaation ja pörssikurssien välisiä riippuvuuksia sekä konkurssien ennustamista tilinpäätösinformaatiolla. Yritystä pidetään omaa etuaan ajavien ihmisten keskinäisten sopimusten kokonaisuutena. Kirjanpito ja tilinpäätös ovat sopimusten seurannan ja valvonnan väline sekä sitä kautta päätöksenteon väline. Koulukunta pitää kirjanpidon, vuosituloksen ja tilinpäätösinformaation merkitystä päätöksenteossa varsin vähäisenä. Koulukunnan mukaan ”hyvin toimivilla arvopaperimarkkinoilla tiedot hankitaan useimmissa tapauksissa ennen kuin ne julkistetaan osavuosikatsauksissa tai tilinpäätöksissä”.[8] Koulukunta selittää kirjanpidon sääntelyä poliittisena prosessina, jota ohjaavat siihen osallistuvien ryhmien intressit.

---

[5] KM 1990:45 liitteessä III on tarkemmin kuvattu erilaisia meno–tulo-teoreettisia oikean tuloksen laskemismalleja.

[6] Honko kuvaa talousteoreettisia tulokäsitteitä lähtien Fisherin tulokäsitteestä ja päätyen käsitteeseen tulo tuotannon nettoarvona. Väliin jäävät käsitteet tulo pääoma-arvon korkona ja tulo ennakoidun pääoma-arvon korkona ja tarkistuksena (1969 s. 40–72).

[7] KM 1990:45 s. 12–13.

[8] KM 1990:45 s. 13–15.

Näin syntyvästä sääntelystä ei katsota olevan ”yleistä yhteiskunnallista” hyötyä.[9]

Edellä esitetyt kirjanpidon selitysteoriat antavat kuvaa, millaista viitekehystä vasten arvonkorotuksia voidaan tarkastella. Jo tässä vaiheessa voidaan havaita, että vain ne teoriat, joissa jätetään arvostuskysymykset kokonaan huomioimatta, eivät kykene selittämään arvonkorotuksia.

11.2.2 Suomen kirjanpitolainsäädäntö ja meno–tulo-teoria

Suomen kirjanpitolainsäädäntö perustuu Martti Saarion kehittämään tuloslaskentaa painottavaan meno–tulo-teoriaan. Sen keskeiset periaatteet ovat nimensä mukaisesti meno tulon kohdalle -periaate (matching), joka lähtee hankintamenopohjaisesta menojen ja kulujen kirjaamisesta sekä realisointiperiaatteen (realization) mukaisesta tulojen ja tuottojen kirjaamisesta.

Meno–tulo-teorian mukaan kirjanpidon päätehtävänä on menojen, tulojen ja rahojen erilläänpito muiden tulosyksiköiden vastaavista eristä. Tuloslaskennan tehtävänä puolestaan on jakokelpoisen tuloksen laskenta, josta tuloksen arvostelu on pidettävä erillään. Näin päädytään omaisuuserien hankintahintaiseen arvostukseen ja nimellispääoman säilyttämiseen tilinpäätöksessä.[10]

Suppeudestaan huolimatta meno–tulo-teoriaa pidetään laskentatoimen ammattilaisten keskuudessa selkeänä, johdonmukaisena ja peittävänä teoriana.[11] Sen katsotaan olevan kirjanpidon käytännön ratkaisujen kehittämisessä objektiivisempi ja luotettavampi kehittämisperusta kuin teoriat, jotka perustuvat markkinahintaisiin omaisuusarvoihin tai tulevaisuuden arvojen ennustamiseen.

Koska tulos on keskeinen, tase nähdään välikappaleena eri vuosien tulosten yhdistämisessä. Se osa menoista, joista ei enää saada tuloja, kirjataan kuluksi, ja se osa, josta vielä odotetaan tuloa, kirjataan taseen aktiivaksi. Aktivoidut menot kirjataan omaisuuden vaikutusaikana tai tulon tuottamisaikana kuluksi. Taseeseen merkittävät erät ovat teorian mukaan rahaa tai rahasaatavia sekä aktivoituja menoja eli menoja, joita ei ole vielä vähennetty tuloista.[12] Näin määritellyssä taseessa korostuu irrallisuus

---

[9] Koulukunnan näkemys sääntelystä poliittisena prosessina, jota ohjaavat siihen osallistuvien ryhmien intressit, saa tukea myös tässä tutkimuksessa, kun tarkastellaan lainsäädäntöprosessin eri vaiheita ja esim. pankkien toimintaa lakien tulkintaan sekä uuden lainsäädännön sisältöön vaikuttajina. Sen sijaan koulukunnan edustajien näkemyksiin kirjanpidon sääntelystä ”vailla yleistä yhteiskunnallista hyötyä” on vaikea yhtyä. KM 1990:45 s. 14.

[10] *Halme–Launiainen* 1989 s. 13.

[11] Ks. *Järvinen–Prepula–Riistama–Tuokko* 1994 s. 38–41, *Leppiniemi* 1991 s. 35–36.

[12] *Leppiniemi* 1991 s. 36.

omaisuuden arvoista.[13] On ymmärrettävää, että tähän teoreettiseen kehikkoon arvonkorotukset eivät istu. Saario tarkastelee asiaa teoksessaan *Kirjanpidon meno–tulo-teoria*.[14]

Meno–tulo-teorian näkökulmasta arvonkorotukset tuovat kirjanpitoon outoja suureita. Menopuolelle ja/tai omaisuuspuolelle kirjataan eriä, jotka eivät ole menoja tai joista ei ole aiheutunut kuluja. Ne ovat Saarion ajattelutavan mukaan lähinnä ”jos-menoja”. Passiivapuolelle kirjatun vastaerän tulisi osoittaa, paljonko kassassa olisi ollut enemmän rahaa, jos omaisuus olisi ostettu arvonkorotushetkellä, ja mistä lähteestä tämä raha olisi tullut. Rahanlähteen ei Saarion mukaan voida kuvitella olevan tuloa tai velkaa. Alun perin erä kirjattiinkin informaatioeräksi oman ja vieraan pääoman väliin, mutta siitä on kirjanpitolain ulkopuolisin säännöksin syntynyt omaa pääomaa. Saariokin katsoo, että kuvitelluksi rahanlähteeksi jää oma pääoma, sillä muita vaihtoehtoja ei hänen mielestään ole. Meno–tulo-teorian näkökulmasta näin syntynyt oma pääoma on kuitenkin valepääomaa. Valepääoma-termi on sikäli kuvaava, että näin syntyneen oman pääoman taustalla ei ole tulovirtaa.

Meno–tulo-teoria ei kykene lainkaan selittämään arvonkorotuksia[15], sillä niitä ei voida pitää rahan käyttönä eikä lähteenä. Se, että arvonkorotukset ovat kirjanpitolain mukaan mahdollisia, osoittaa, että laki ei ole puhdasoppinen sovellus meno–tulo-teorian periaatteista. Arvonkorotuksia joudutaan näin ollen tarkastelemaan kirjanpitolain taustalla olevien, myös muiden kuin tiukasti meno–tulo-teoreettisten, periaatteiden valossa.

---

[13] *Leppiniemi* 1991 s. 36.

[14] *Saario* 1969 s. 76–79.

[15] Suomen kirjanpitolaissa on tosin muitakin meno–tulo-teorian kanssa ristiriidassa olevia säännöksiä kuten esim. vastaisia menoja ja menetyksiä varten tehtävät varaukset sekä valmistusasteen perusteella syntyvän tulon kirjaaminen tuotoksi. (*Halme–Launiainen* 1989 s. 14 sekä *Järvinen–Prepula–Riistama–Tuokko* 1994 s. 40–41). Tosin voidaan ajatella, että vastaisiin menoihin ja menetyksiin varautumisessa on kysymyksessä ns. laaja matching, jolloin nämäkin voidaan sisällyttää meno tulon kohdalle -periaatteen alle.

11.2.3 Kirjanpidon perusperiaatteista

Kirjanpidon perusperiaatteet on kansainvälisesti dokumentoitu kirjanpitoa koskeviksi määräyksiksi ja suosituksiksi. Myös Suomen kirjanpitolainsäädäntö ja sen perusteella annetut tulkintaohjeet ja suositukset[16] pohjaavat mitä suurimmassa määrin samoihin yleisperiaatteisiin huolimatta siitä, että kirjanpitolain teoreettinen pohja on meillä yksiselitteisempi kuin kansainvälisesti. Meillä ei kuitenkaan ole alan kirjallisuudesta löydettävissä yhtenäistä dokumentaatiota kirjanpidon perusperiaatteista.[17]

International Accounting Standards Committee (IASC) on laskentatoimen ammattilaisten vuonna 1973 perustama järjestö, jonka tehtävänä on kehittää ja yhdenmukaistaa hyvän kirjanpitotavan mukaista kirjanpitokäytäntöä maailmanlaajuisesti julkaisemalla kirjanpitokäytäntöä koskevia suosituksia.[18] IASC:n suositukset – International Accounting Standards (IAS) – kirjanpidon periaatteista eivät perustu yhtenäiseen kirjanpitoteoriaan, niin kuin eivät perustu Yhdysvaltain tilinpäätöskäytäntöä ohjaavan, laskentatoi-

---

[16] Suomen kirjanpitolaki edellyttää, että kirjanpitovelvollinen noudattaa kirjanpidossaan hyvää kirjanpitotapaa. Tämän on katsottu tarkoittavan, että kirjanpidossa noudatetaan paitsi lainsäädäntöä myös kirjanpidon yleisiä periaatteita. Kirjanpidon yleisiin periaatteisiin katsotaan sisältyvän kirjanpitoa koskevat konventiot, säännöt ja menettelytavat, jotka kunakin ajankohtana ja kullakin alueella on hyväksytty yleisesti. Kirjanpidon periaatteita, niiden sopimuksenvaraisuutta ja muuttumista ovat kuvanneet mm. Järvinen, Prepula, Riistama ja Tuokko teoksessa Uudistettu kirjanpitolainsäädäntö s. 36–38.

Suomessa ei ole yhtenäistä ohjeistoa, joka sisältäisi Suomessa hyväksytyt kirjanpidon yleiset periaatteet. Riistama pitää hyvän kirjanpitotavan lähteinä seuraavia:

a) kirjanpidon meno–tulo-teoria
b) kirjanpitolaki ja -asetus
c) eri yhteisölakien kirjanpitoa koskevat säännökset
d) kirjanpitonormistolle tärkeät kauppaoikeudelliset säännökset
e) kirjanpitolautakunnan (Kila) ohjeet ja lausunnot kirjanpitolain soveltamisesta
f) Helsingin Arvopaperipörssin ohjeet ja suositukset pörssi- ja otc-listayhtiöille
g) tilintarkastajajärjestöjen lausunnot ja kannanotot
h) muiden laskentatoimen ammattijärjestöjen kannanotot
i) kirjanpidon yleiset periaatteet erityisesti EY:n 4. ja 7 direktiivin sisältämät periaatteet, joita on mahdollista täydentää IAS-standardien perustana olevilla periaatteilla.

Periaatteiden lähteitä voidaan täydentää tai painottaa yllä esitetystä poiketen. Luokittelu antaa kuitenkin yleiskuvan, miten hyvä kirjanpitokäytäntö ja kirjanpidon periaatteet muodostuvat. Luokittelusta puuttuu oikeuskäytäntö, jonka luonnollisesti tulisi perustaa tulkintansa lain tarkoituksen kanssa yhdenmukaiseksi ja tässä mielessä linjata kirjanpidossa noudatettavia perusperiaatteita. Tämän tutkimuksen näkökulmasta luokitteluun voi lisätä pankkien (ja vakuutusyhtiöiden) tilinpäätöksiä koskevat EY:n direktiivit.

[17] Lehtola on Liiketaloudellisessa Aikakauskirjassa (1970) julkaistuissa kahdessa artikkelissaan Laskentatoimen konventioista II ja *III* tarkastellut monipuolisesti laskentatointa koskevassa kirjallisuudessa esitettyjä laskentatoimen konventioita.

Myös vuoden 1993 kirjanpitolainsäädännön uudistamiskomitean, ns. KLUDI-komitean, mietinnössä on käsitelty Suomessa noudatettavia kirjanpidon perusperiaatteita.

[18] Suomesta järjestöön kuuluu KHT-Yhdistys. Suositukset julkaistaan mm. vuosittain päivitettävänä kirjana International Accounting Standards.

men ammattilaisista koostuvan elimen Financial Accounting Standards Boardin (FASB) suositukset.[19]

EY:n tilinpäätöstä koskevissa direktiiveissä[20] on pyritty harmonisoimaan EY-alueella toimivien yritysten kirjanpitokäytäntöä. Tässä on onnistuttu rajallisesti mm. siitä syystä, että EY:n direktiivit ovat kompromissin tulos ja ne mahdollistavat esim. vaihtoehtoisia arvostusmenetelmiä. Harmonisoinnin vauhdittamiseksi onkin yhteistyötä tiivistetty EY:n komission ja IASC:n välillä. IASC:n suositukset näyttävät nousevan entistä keskeisempään asemaan EY:n tilinpäätös- ja kirjanpitokäytännön yhtenäistämisessä. EY:n komissio onkin tehnyt päätöksen (a new approach in accounting) pitää EY:n direktiivit linjassa kansainvälisten tilinpäätöstä ja kirjanpitoa koskevien lähtökohtien kanssa. Tämä tarkoittaa ennen kaikkea yhteistyötä esim. IASC:n, FASB:n ja IOSCO:n kanssa.[21] Vastikään perustetun yhteistyöelimen *Joint Working Groupin* tavoitteena on, että vuoden 2000 aikana saataisiin aikaan kansainvälisesti yhtenevä suositusluonnos (Exposure draft) ”covering recognition, discontinuing recognition, measurement, income statement presentation and disclosures for financial assets and liabilities”.[22]

IASC on vuonna 1989 julkaissut suosituksen *Framework for the Preparation and Presentation of Financial Statements*, jonka tarkoituksena on linjata kirjanpidon ja tilinpäätöksen laadinnassa noudatettavia periaatteita. Frameworkiin pohjaa myös IAS 1, *Disclosure of Accounting Policies.* Tämä suositus koskee kaikkia liiketoimintaa harjoittavia yrityksiä ja täten myös pankkeja, mistä on erityinen maininta vuoden 1998 heinäkuun alusta voimaan tulleessa, suosituksen tarkistetussa painoksessa. Pankkien tilinpäätösten julkaisemisesta on annettu oma, Frameworkia tarkentava suositus, IAS 30, *Disclosures in the Financial Statements of Banks and Similar Financial Institutions.*

IAS:n Framework lähtee liikkeelle tilinpäätöksen tavoitteista. Sen mukaan tilinpäätöksen tulee antaa sellaista informaatiota yrityksen taloudellisesta tilanteesta, tuloksesta ja taloudellisen tilanteen muutoksista, joka on hyödyllistä laajalle käyttäjäkunnalle taloudellisia päätöksiä tehtäessä. Tilinpäätöksen laadinnan perusoletukset ovat Frameworkin mukaan

---

[19] FASB on tosin julkaissut kirjanpidon perusperiaatteita kuvaavan *Conceptual Frameworkin*, mutta se on pikemminkin laskentatoimen, kirjanpidon ja tilintarkastuksen ammattilaisten näkemyksistä, käytännön esimerkeistä ja ennakkotapauksista muodostunut periaatekokoelma kuin mihinkään kirjanpidon teoriaan perustuva sovellus.

[20] 4. ja 7. neuvoston direktiivi (78/660/ETY, 83/349/ETY), pankkien tilinpäätöstä koskeva neuvoston direktiivi (86/635/ETY) sekä vakuutusyhtiöiden tilinpäätöstä koskeva neuvoston direktiivi (91/674/ETY).

[21] EY:n komissaari Mario Montin puhe Lontoossa 21.4.1997, *The Action Plan and Accounting Priorities.*

[22] IASC Insight, December 1997.

a) suoriteperusteisuus (accrual basis) ja
b) jatkuvuuden periaate (going concern basis).

Vastaavat periaatteet ovat voimassa myös Suomessa. Varsinaiset tilinpäätöksessä sovellettavat laadintaperiaatteet ovat Frameworkin mukaan

a) ymmärrettävyys (understandability)
b) olennaisuus (relevance, materiality)
c) luotettavuus (reliability)
   – totuudenmukaisuus (faithful representation)
   – asia ennen muotoa (substance over form)
   – neutraalisuus (neutrality)
   – varovaisuus (prudence)
   – täydellisyys (completeness)
d) vertailtavuus (comparability)
e) rajoitteiden huomioon ottaminen (constraints on relevant and reliable information)
   – informaation antamisen nopeus (timeliness)
   – informaation tuottamisen taloudellisuus (balance between benefit and cost)
f) oikean ja riittävän kuvan antaminen (true and fair view).[23]

IAS 1 perustuu Frameworkin periaatteille. Sen mukaan tilinpäätöksen tulee perustua jatkuvuuden (going concern), yhdenmukaisuuden (consistency) ja suoriteperusteisuuden (accrual) lähtökohdille. Varsinaisina tilinpäätöksen periaatteina (accounting policies) standardi pitää varovaisuuden (prudence), asiaperusteisuuden (substance over form) ja olennaisuuden (materiality) periaatteita.

[23] Suomen kirjanpitolain mukaan tilinpäätöksen tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot kirjanpitovelvollisen toiminnan tuloksesta ja taloudellisesta asemasta. Talousvaliokunta on lausunnossaan (TaVM 47/1992) todennut, että tilinpäätöksen tulee antaa oikeiden ja riittävien tietojen lisäksi myös oikea ja riittävä kuva kirjanpitovelvollisen toiminnan taloudellisesta tuloksesta ja taloudellisesta asemasta. Tästä johtuen ”säännösten asianmukaisuutta tuleekin seurata, jotta tilinpäätösinformaatio antaa myös oikean kuvan kirjanpitovelvollisen asemasta”. Näin ollen myös true and fair view -periaatteen osalta Suomen kirjanpitolain lähtökohdat ovat yhdenmukaiset kansainvälisten lähtökohtien kanssa.

Edellä luetellut tilinpäätöksen laadintaperiaatteet on hyväksytty myös Suomessa hyvään kirjanpito- ja tilinpäätöstapaan kuuluvina periaatteina.[24] Arvonkorotusten arvioinnissa keskeinen on luotettavuuden periaate ja tässä yhteydessä ennen kaikkea totuudenmukaisuuden ja varovaisuuden periaate. Nämä tarkoittavat, että hyvän kirjanpitotavan mukaan tehtyjen arvonkorotusten määrän tulee perustua totuudenmukaisiin arvioihin korotuksen kohteena olevan omaisuuden käyvistä arvoista. Totuudenmukaisuus liittyy paitsi korotuksen tekemiseen, myös sen peruuttamiseen. Itse korotuksen määrä on arvioitava varovaisesti, mikä tarkoittaa ennen muuta sitä, että käyvän arvon ja arvonkorotuksen väliin tulee jättää riittävä marginaali omaisuuden arvojen heilahteluita (ei-pysyviä) ajatellen, sekä sitä, että omaisuuden arvot on riittävän usein tarkistettava, jotta omaisuus ei ole ylihinnoiteltu taseessa. Varovaisuus liittyy siis siihen, että arvonmääritykset joudutaan tekemään epävarmuuden oloissa ja että on varmistuttava siitä, että omaisuutta ei yliarvosteta eikä velkoja aliarvosteta.[25] Varovaisuus ei kuitenkaan saa johtaa siihen, että omaisuus tarkoituksella aliarvostetaan ja velat yliarvostetaan. Mikäli näin tehtäisiin, luotettavuuden periaatetta ei noudatettaisi[26] eikä myöskään true and fair view -periaatetta.

Framework käsittelee myös omaisuuserien arvostusperiaatteita, joista käytetään nimitystä mittausperusteet (measurement bases). Toistaiseksi IASC ei ole lähtenyt tietyn arvostusperusteen ensisijaisuudesta Frameworkin tasolla, vaan lähinnä kuvannut tilinpäätöksissä käytettäviä vaihtoehtoisia arvostustapoja. Koska arvostuksen tulee palvella tilinpäätöksen tavoitteita ja olla sopusoinnussa tilinpäätöksen yleisten periaatteiden kanssa, ei IASC ole Frameworkin tasolla sitonut kantaansa tiettyihin arvostuksiin. IASC viittaa kuitenkin hankintahintaisen arvostuksen rajoitteisiin toteamalla seuraavaa:[27]

---

[24] Maassamme on aikoinaan keskusteltu myös inflaation huomioon ottamisesta tilinpäätöksissä. Asiaa selvitettiin erityisesti vuosina 1977–1979, kun inflaatiolaskentatoimikunta valmisteli mietintöään (KM 1979:22). Toimikunnan ehdotusta hintojen nousun huomioon ottamisesta inflaatiovarauksen avulla ei kuitenkaan hyväksytty lainsäädäntöön. Toimikunnan lisäksi inflaation huomioon ottamista tilinpäätöksessä on käsitelty myös mm. Yritystutkimusneuvottelukunnassa, joka on julkaissut kirjan Inflaation huomioon ottaminen yritystutkimuksessa 1977.

Myös IASC on hyväksynyt suosituksen poikkeuksellisen suurten hinnannousujen huomioon ottamiseksi tilinpäätöksessä. Tätä koskee IAS 29 *Financial Reporting in Hyperinflationary Economies.* Suositusta voidaan soveltaa, jos kolmen vuoden perättäinen inflaatio ylittää 100 %.

[25] IASC antoi toukokuussa 1997 suositusluonnoksen, Exposure Draft 55, *Impairment of Assets*, jonka tarkoituksena on selkiyttää omaisuuden arvonalennusten huomioon ottamista kirjanpidossa. Suositusluonnos hyväksyttiin suositukseksi kesäkuussa 1998 (*IAS 36: Impairment of Assets).* Suositus tulee voimaan 1.7.1999.

[26] International Accounting Standards 1997 s. 51.

[27] International Accounting Standards 1998 s. 33.

Financial Statements are most commonly prepared in accordance with an accounting model based on recoverable historical cost and the nominal financial capital maintenance concept. Other models and concepts may be more appropriate in order to meet the objective of providing information that is useful for making economic decisions although there is presently no concensus for change. This framework has been developed so that it is applicacable to a range of accounting models and concepts of capital and capital maintenance.

Frameworkissa tuodaan esiin arvostusperusteet, joita tilinpäätöksissä käytetään ”vaihtelevassa määrin ja vaihtelevina kombinaatioina”:[28]

a) alkuperäinen hankintameno (historical cost)
b) käypä arvo, markkina-arvo (current cost)
c) jälleenhankinta-arvo, todennäköinen luovutushinta (realisable, settlement value)
d) nykyarvo (present value).

Frameworkin mukaan tavanomaisimpaan arvostukseen, hankintamenoon pohjautuvaan arvostukseen yhdistetään usein muita arvostusmenetelmiä. Vaihto-omaisuus arvostetaan hankintahintaan tai tätä alhaisempaan jälleenhankintahintaan, markkinakelpoiset arvopaperit markkinahintaan ja eläkevastuut nykyarvoon. IASC on antanut erilliset suositukset vaihto-omaisuuden (IAS 2), investointipapereiden (IAS 25) ja käyttöomaisuuden (IAS 16) arvostuksesta.

Arvonkorotuksiin liittyvänä käyttöomaisuus arvostetaan lähtökohtaisesti hankintahintaan (as benchmark treatment), mutta se voidaan arvostaa myös käypään arvoon. Tämä kuitenkin edellyttää, että arvoja tarkistetaan riittävän usein, jotta omaisuutta ei kirjata yliarvoonsa (varovaisuuden periaate). Poistot on tehtävä korotetusta arvosta. Näin saadaan IAS:n lähtökohdista arvonkorotuksille totuudenmukaisuus- ja varovaisuusperiaatteen lisäksi kolmas arviointikriteeri: lähtökohtaisesti hankintahintainen arvostus, mutta vaihtoehtoisesti käyvän arvon mukainen edellyttäen, että varovaisuuden periaatetta ei loukata.

IAS on antanut pankkien tilinpäätöksiin liittyvän suosituksen IAS 30. Suositus tarkentaa Frameworkin periaatteita, mutta ei ota kantaa, mitkä omaisuuden kirjaus- ja mittausperiaatteet olisivat tavoiteltavimpia, puhumattakaan että antaisi yksiselitteisiä suosituksia. Pankkien tulee kuitenkin noudattaa IAS 1:ssä esitettyjä tilinpäätöksen perusperiaatteita. IAS 30 onkin annettu sen varmistamiseksi, että nämä periaatteet tulevat noudatetuiksi myös rahoituslaitoksen tilinpäätöksessä. IASC myöntää, että toivottavaa olisi

[28] IAS Framework Measurement of the Elements of Financial Statements para 99–101. International Accounting Standards 1997 s. 67–68 (IAS 1998 s. 62–63).

saada aikaan pitemmälle menevää harmonisointia myös pankkien tilinpäätöksen arvostus- ja mittauskysymyksiin. Komitea on panostamassa tilinpäätösperiaatteiden täsmentämiseen ja arvostus- ja mittauskysymyksiin liittyvien vaihtoehtojen karsimiseen yleisemminkin.[29]

Frameworkissa tarkastellaan erilaisia pääomakäsitteitä, joista yleisimmin käytössä todetaan olevan Financial Capital -käsitteen. Toinen tarkasteltava pääomakäsite on Physical Capital. Ensin mainittu on synonyymi yhtiön nettovarallisuuden tai oman pääoman kanssa. Fyysinen pääoma viittaa yrityksen tuotantokapasiteettiin. Frameworkin mukaan pääomakäsitteiden valinta riippuu yrityksen tilinpäätöstä käyttävien tarpeista:[30]

> *The selection of appropriate concept of capital by an enterprise should be based on the needs of the users of its financial statements. Thus,a financial concept of capital should be adopted if the users of financial statements are primarily concerned with the maintenance of nominal invested capital or the purchasing power of invested capital. If, however, the main concern of users is with the operating capability of the enterprise, a physical concept of capital should be used. The concept chosen indicates the goal to be attained in determining profit, even though there may be some measurement difficulties in making concept operational.*

Pääomakäsitteiden välinen olennainen ero on siinä, miten saamisten ja velkojen hinnanmuutokset/arvonmuutokset otetaan huomioon tilinpäätöksessä. Jos yrityksessä halutaan ylläpitää fyysistä pääomaa, on valittava markkinahintainen arvostusperiaate (current cost basis of measurement). Rahoituksellinen pääomakäsite puolestaan ei edellytä mitään tiettyä arvostusperiaatetta.

EY-direktiivien mukaan yritysten (myös pankkien) tulee tilinpäätöksissään noudattaa seuraavia arvostamista koskevia säännöksiä[31] (valuation rules, toinen neuvoston direktiivi art. 31–42 ja pankkien ns. tilinpäätösdirektiivi art. 1):

a) jatkuvuuden periaate (going concern)
b) yhdenmukaisuus, vertailtavuus (consistency)

---

[29] IASC on heinäkuussa 1996 julkaissut luonnoksen tilinpäätöksen laatimiseen liittyvistä yleisistä periaatteista, Exposure Draft 53 Presentation of Financial Statements. Luonnokseen liittyi muutosehdotuksia standardeihin IAS 1, IAS 5, IAS 12, IAS 13, IAS 16, IAS 21 ja IAS 25. Luonnos hyväksyttiin heinäkuussa 1997 standardiksi IAS 1 ja se korvaa aiemmat standardit IAS 1 (Disclosure of Accounting Policies), IAS 5 (Information to be Disclosed in Financial Statements) ja IAS 13 (Presentation of Current Assets and Current Liabilities). Standardi tuli voimaan 1.7.1998. Ainakaan tässä vaiheessa Exposure Draftiin sisältyneitä muutosehdotuksia mm. käyttöomaisuuden arvonkorotuksia koskevaan standardiin (IAS 16) ei ole hyväksytty.

[30] Framework para 102–110. International Accounting Standards 1998 s. 64–66.

[31] Direktiivissä puhutaan arvostusperiaatteista, vaikka useimmat periaatteista liittyvät jaksotuskysymykseen, kuten kirjanpitolainsäädännön uudistamiskomitean mietinnössä (KM 1990:45) todetaan.

c) varovaisuus (prudence)
d) suoriteperusteisuus (accruals)
e) varojen ja velkojen erillinen arvostus
f) avaavan ja päättävän taseen vastaavuus.

Varovaisuuden periaate edellyttää direktiivien mukaan sitä, että vain realisoituneet voitot mutta kaikki näköpiirissä olevat velvoitteet saadaan ottaa huomioon. Lisäksi poistot tulee tehdä tuloksesta riippumatta. Varovaisuuden periaate on arvonkorotuksia ajatellen eräs keskeinen periaate niin IAS:n suositusten kuin EY:n direktiivienkin mukaan. Myös EY sallii ”myöhemmin toteutettavan yhteensovittamiseen saakka” käyttöomaisuuden arvostuksen hankintahintaa korkeampaan käypään arvoon.

Niin EY:n kuin IAS:n hyväksymistä kirjanpidon periaatteista saadaan arvonkorotusten arviointiin ja arvioinnissa käytettäviin kysymyksenasetteluihin seuraavia lähtökohtia:

a) Arvonkorotusten jälkeenkin tilinpäätösten tulee antaa oikea ja riittävä kuva yhtiön taloudellisesta asemasta, siinä tapahtuneista muutoksista ja tuloksesta.

b) Arvonkorotusten tulee olla sopusoinnussa luotettavuuden ja varovaisuuden periaatteen kanssa. Varovaisuus liittyy kieltoon yliarvostaa omaisuus ja luotettavuus omaisuuden arvon huolelliseen määrittämiseen sekä arvonmuutosten seuraamiseen riittävällä huolellisuudella.

Arvonkorotuksen oman pääoman luonteen edellä mainituin edellytyksin IASC hyväksyy. Arvonkorotusrahasto voidaan siirtää kertyneisiin voittovaroihin (retained earnings) vasta kun arvonkorotus realisoituu. Lausunnolla oleva muutosehdotus lähtee siitä, että arvonkorotus kirjataan arvonkorotusrahastoon, joka on luonteeltaan omistajatonta omaa pääomaa (non-owner equity).[32] Tämä korostaa arvonkorotuksen poikkeuksellista luonnetta omana pääomana, minkä perusteella voidaan arvonkorotusten arvioinnin perustaksi liittää kolmas c-kohta:

c) Kirjanpitolaki ja vakavaraisuussääntely ovat erillisiä asioita, mutta kirjanpidon periaatteista saadaan lähtökohtia vakavaraisuuspääoman sisällölle. Kirjanpidon periaatteiden mukaan arvonkorotus on poikkeuk-

[32] Muutosehdotusta ei ainakaan toistaiseksi ole hyväksytty. Kuten alaviitteessä 29 on todettu, muutosehdotus liittyi Exposure Draft 53:een, jonka perusteella IASC on antanut uuden suosituksen (IAS 1, Presentation of Financial Statements), mutta ei tuossa yhteydessä ole muuttanut käyttöomaisuuden arvostusta koskevaa standardia, IAS 16:ta.

sellista ja vain rajoitetuin edellytyksin omaan pääomaan rinnastettavaa rahan lähdettä.

11.3 Arvonkorotussäännöstön keskeiset piirteet

Seuraavassa tarkastellaan, minkälaisia säännöksiä liittyi kirjanpitolakiin pohjautuviin käyttöomaisuuden arvonkorotuksiin. Samalla tarkastelua joudutaan ulottamaan myös muissa omaisuusryhmissä olevien sijoitusten, lähinnä sijoitusomaisuuskiinteistöjen[33], arvonkorotuksia koskeviin säännöksiin. Lainsäädännön kehitystä kuvattaessa nousee keskeisesti esiin seuraavia piirteitä:

– Arvonkorotussäännöstö pohjautuu kirjanpitolakiin, mutta siitä – erityisesti sen käytöstä – on liikepankkeja koskevia säännöksiä osakeyhtiölaissa, osuuspankkeja koskevia osuuskuntalaissa ja säästöpankkeja koskevia – taustalainsäädännön puuttuessa – vain pankkitarkastusviraston ohjeissa.[34] Vakuutusyhtiöitä koskevat säännökset ovat vakuutusyhtiölaissa sekä sosiaali- ja terveysministeriön määräyksissä.

– Kirjanpitolaki ei ohjeista arvonkorotuksen vastaerän käyttöä. Kirjanpitolain mukaan vastaeränä ovat arvostuserät taseen vastattavissa. Arvonkorotusten rinnastamisesta omaan pääomaan tuli yleinen yhtiöoikeudellinen periaate 1980-luvun alussa, kun osakeyhtiö- ja osuuskuntalakiin otettiin sidottuun omaan pääomaan kuuluvaa arvonkorotusrahastoa koskevat määräykset. Periaate pohjautui pankkien arvonkorotuskäytäntöön, johon voimakkaasti vaikutti pankkien tarve korottaa vakavaraisuusvaatimusten edellyttämiä pääomia.

– Eri omaisuuslajien arvonkorotusten verotukselliset seuraamukset eivät ole yhtenevät niiden kirjanpidollisen käsittelyn kanssa.

– Arvonkorotusten kirjanpidollinen ja verotuksellinen käsittely poikkeaa tietyiltä osin pankkien ja vakuutusyhtiöiden välillä.

---

[33] Sijoitusomaisuuden käsite tulee alun alkaen verolainsäädännöstä. Kirjanpitolaki tuntee rahoitus-, vaihto- ja käyttöomaisuuden sekä muut pitkäaikaiset sijoitukset.

[34] Vuoden 1998 alusta voimaan tulleen luottolaitoslain 36 §:ssä säädetään omaisuuden arvostamisesta. Pykälän mukaan KPL 5 luvun 17 §:ssä tarkoitettu arvonkorotus saadaan tehdä vain, jos Rahoitustarkastus myöntää siihen luvan.

– Arvonkorotusta koskevat kirjanpitolain säännökset ovat ristiriidassa kirjanpitolain teoriapohjan eli meno–tulo-teorian perusperiaatteiden kanssa. Säännökset ovat poikenneet myös EY:n tilinpäätösdirektiivien sekä IAS:n säännösten eräistä lähtökohdista.

– Kirjanpitolautakunta (Kila) on antanut lukuisia ohjeita arvonkorotusten tekemisestä. Ohjeissa korostuu arvonkorotusten poikkeusluonteisuus. Kirjanpitolautakunta on antanut ohjeita myös arvonkorotuksen vastaerän käytöstä.

– Pankkien käyttö- ja sijoitusomaisuuden arvonkorotuksia koskeva ohjeistus on perustunut ennen muuta tarkastusviranomaisten antamiin määräyksiin, jotka ovat osin poikenneet tiukempaan, osin väljempään suuntaan kirjanpitolain säännöksistä.

– Oikeuskäytännössä on otettu kantaa lähinnä arvonkorotusten veroseuraamuksiin. Oikeuskäytäntö arvonkorotusten veroseuraamuksista on muuttunut 1970-luvulla.

11.3.1 Arvonkorotusten sääntelyn ensimmäiset viisi vuosikymmentä

Käyttöomaisuuden arvonkorotuksia koskeva säännöstö sai alkunsa vuoden 1925 kirjanpitolaista[35]. Sen 4 § 1 momentin 5 kohdan mukaan:

> *Jos yrityksen pysyvästi käytettäväksi tarkoitetun omaisuuden arvo on noussut yli hankinta- tai valmistusarvon ja arvonnousu näyttää pysyvältä, voidaan arvonlisäys merkitä varoiksi, mutta on tässä tapauksessa vastaavan suuruinen erä otettava velkojen puolelle.*

Lain 4 § tuli voimaan vasta vuoden 1930 tilinpäätöstä tehtäessä, vaikka laki muutoin tuli voimaan 1.3.1925. Näin sai alkunsa linjaus, jonka mukaan käyttöomaisuuden pysyvää arvonnousua vastaan voitiin tehdä arvonkorotuksia. Arvonkorotuksen kohteena olevan käyttöomaisuuden käsitettä ei laissa täsmennetty esimerkiksi niin, että säännöksestä olisi voinut päätellä, oliko

[35] Laki kirjanpitovelvollisuudesta, annettu 14 p. helmik. 1925.

arvonkorotusta mahdollista tehdä pysyvään omistukseen tarkoitetuista *arvopapereista*[36].

Korotuksen vastaerä tuli kirjata velkojen puolelle, joten niillä ei saanut olla tulosvaikutusta. Kirjausohjetta ”velkojen puolelle” pitänee tulkita siten, että laissa haluttiin korostaa vastaerän kirjausta taseeseen eikä tuloslaskelmaan. Päätellen säästöpankkilain perusteella[37] 1940-luvulla annetuista viranomaisohjeista, sen ei voitane tulkita tarkoittavan ehdotonta kieltoa rinnastaa vastaerää omiin pääomiin.[38] Termi ”velat” tuleekin täten ymmärtää olevan toinen osa käsiteparista ”varat ja velat”; määritelmässä velkapuolelle kuuluu sekä oman että vieraan pääoman eriä. Lain sanamuodon mukaista tulkintaa, arvonkorotusten sisällyttämistä velkoihin, ei voida pitää oikeana. Vuoden 1945 kirjanpitolaissa täsmennettiinkin arvonkorotusten vastaerän kirjanpidollista käsittelyä. Vastaerä, arvostuserät, tuli esittää erityisenä vastattavain ryhmänä siirtyviin eriin (siirtoerät) rinnastettavalla tavalla.

Vuoden 1945 kirjanpitolaissa (6.7.1945/701) arvonkorotuksia koskevaa säännöstöä täsmennettiin lähinnä arvonkorotusten tekoedellytysten ja korotuksen vastaerän osalta, mutta myös säätämällä, että käyttöomaisuusarvopaperit eivät voi olla arvonkorotuksen kohteena:

> *13.3 §: Jos on aihetta katsoa käyttöomaisuuden arvon pysyvästi kohonneen yli hankinta- tai valmistusarvon kulkuneuvojen parantumisen, rahanarvon alenemisen, väestön lisääntymisen tai muun sellaisen syyn johdosta, voidaan kirjanpitoarvoa vastaavasti korottaa. Korotusta vastaava määrä on merkittävä arvostuseräksi vastattaviin.*
>
> *15 §: Pysyväiseen omistukseen tarkoitetut arvopaperit arvostettakoon enintään hankinta-arvoonsa. Muu ylimääräinen omaisuus arvostettakoon niin kuin vastaavasta varsinaisesta omaisuudesta 10, 12, 13 ja 14 §:ssä on säädetty.*

---

[36] Sijoitusomaisuuteen kuuluvien obligaatioiden arvostaminen yli hankinta-arvon oli vuoden 1931 säästöpankkilain 50 §:n mukaan mahdollista sen jälkeen kun pykälää muutettiin 31.12.1931 annetulla lailla (131/398). Säännöksen lähtökohtana oli obligaatioiden arvostaminen hankinta-arvoon. Kuitenkin voitiin ”obligaatioiden tiliarvoa tilinpäätöksessä korottaa enintään niiden pörssiarvoon tai käypään arvoon säästöpankin liikkeessä sattuneen tappion korvaamiseksi tai muunlaisten varojen arvon alentamiseksi”.

[37] Vuoden 1931 säästöpankkilain (1931/235) mukaan valtiovarainministeriö antoi tarkemmat määräykset säästöpankkien kirjanpidosta (58 §). Vuoden 1939 säästöpankkilaissa säädettiin, että säästöpankin kirjanpito oli järjestettävä kirjanpitovelvollisuudesta voimassa olevan lain mukaan, mikäli siitä ei jäljempänä laissa toisin säädetty (49 §). Säästöpankkitarkastuksen oikeus antaa kirjanpitolaista poikkeavia ohjeita ei siis ollut mahdollista, ellei ohjeistus perustunut säästöpankkilain kirjanpitoa koskeviin määräyksiin. Vastaava säännös oli voimassa myös 1940-luvulla (SPL 30.6.1947/550, 49 §).

[38] Tässä omaksuttua tulkintaa tukee myös Saarion näkemys valepääomasta kirjassaan Kirjanpidon meno–tulo-teoria, jossa hän tarkastelee vuoden 1945 kirjanpitolain mukaista arvonkorotusten vastaerän luonnetta. Saario katsoo, kuten kohdassa 11.2.2 on todettu, että arvonkorotusten tekemiseen tarvittuna kuviteltuna rahanlähteenä lienee pidettävä omaa pääomaa, vaikka meno–tulo-teorian näkökulmasta arvonkorotusrahasto onkin valepääomaa.

Arvonkorotuksista ei edelleenkään voinut tehdä poistoja. Lakiin otettiin nyt ensimmäistä kertaa määräys käyttöomaisuuden arvonalentamisesta.[39] Käyttöomaisuuden kirjanpitoarvoa tuli alentaa, jos oli aihetta katsoa, että käyttöomaisuuden arvo oli kulkuneuvojen huonontumisen, rahanarvon kohoamisen, uuden keksinnön, väestön vähenemisen tai muun sellaisen syyn takia pysyvästi alentunut (13.4 §). Kysymyksessä ei ollut arvonkorotuksen purkamista koskeva säännös eikä myöskään varsinainen poistoja koskeva säännös, vaan kertaluonteinen, ylimääräinen kulukirjaus omaisuuden arvonalenemisen vuoksi. Analogisesti edellisen momentin (13.3 §) kanssa lienee niin, että säännös oli tarkoitettu sovellettavaksi myös arvonkorotuksen purkamiseen, mikäli omaisuuden arvon aleneminen tapahtui vasta arvonkorotuksen tekemisen jälkeen.

Arvonkorotuksen vastaerä tuli – kuten aiemmin jo todettiin – merkitä taseen vastattaviin arvostuseräksi. Saario on teoksessaan *Kirjanpidon meno–tulo-teoria* pitänyt arvonkorotuksen vastaerää valepääomana.[40] Saario on kannanotoissaan meno–tulo-teorian vanki, mikä näkyy siinä, että hän on joutunut valitsemaan arvonkorotuksille sopivimman rahanlähteen kolmesta huonosta vaihtoehdosta eli veloista, omasta pääomasta ja tulorahoituksesta. Neutraalein vaihtoehto olisi ollut pitää arvonkorotusrahastoa informaatioerä-nä, kuten Saario myöntääkin kirjoittaessaan, että[41]

> *Niin kauan kuin arvonkorotuksen hyvitysmerkintä säilytetään omalla arvonjärjestelytilillään, näyttää vain rakennustili [käyttöomaisuustili] väärin. Mutta jos korotus siirretään omiin pääomiin (esim. vararahastoon tai osakepääomaan), tulevat nämäkin vääriksi.*

---

[39] Ensimmäisessä, vuoden 1925 kirjanpitolaissa ei vastaavaa määräystä ollut. Samansuuntaisena säännöksenä voidaan pitää käyttöomaisuuden – pysyvästi yrityksen käytettäväksi tarkoitetun omaisuuden – poistoja koskevaa säännöstä. Sen mukaan poistojen tuli vastata omaisuuden vähenemistä iän, kulumisen tai muun syyn vuoksi. Vakiintunut tapa on tehdä terminologinen ero poiston, arvonalennuksen ja ylimääräisen kulukirjauksen välillä.

[40] *Saario* 1969 s. 76–79. Saarion näkemyksiä on kommentoitu myös kohdassa 11.2.2 Suomen kirjanpitolainsäädäntö ja meno–tulo-teoria.

[41] *Saario* 1969 s. 77.

Meno–tulo-teoria kuitenkin edellyttää kirjanpitoon kirjattavien erien olevan joko rahan käyttöä tai rahan lähteitä. Siksi informaatioeräkin tulee voida luokitella rahanlähteeksi.[42]

11.3.2 Arvonkorotusten sääntely 1970- ja 1980-luvulla

Vuoden 1973 kirjanpitolain (10.8.1973/655) arvonkorotuksia koskeva säännös sai muodon, jollaisena se säilyi aina vuoteen 1993 asti. Laissa määriteltiin tarkemmin käyttöomaisuusryhmät, jotka saattoivat olla arvonkorotuksen kohteena, samoin kuin täsmennettiin arvonkorotuksen tekoedellytyksiä. Arvonkorotuksen kohteena saattoivat nyt olla myös käyttöomaisuusarvopaperit, mutta eivät esimerkiksi koneet ja kalusto.[43] Lain 18 §:n mukaan:

> *Jos käyttöomaisuuteen kuuluvan maa- tai vesialueen, rakennuksen, arvopaperin tahi muun niihin verrattavan hyödykkeen todennäköinen luovutushinta on tilinpäätöspäivänä pysyvästi hankintamenoa olennaisesti suurempi, voidaan taseeseen merkitä poistamattoman hankintamenon lisäksi enintään todennäköisen luovutushinnan ja poistamattoman hankintamenon erotuksen suuruinen arvonkorotus. Arvonkorotusta vastaava määrä on merkittävä arvostuseräksi vastattaviin.*

Vaikka säännöksessä puhutaan käyttöomaisuuden arvonkorotuksista, on kirjallisuudessa katsottu, että hyväksyttävänä voidaan pitää myös kirjanpitoasetuksen 7 §:n mukaisessa tasekaavassa esitettävien pitkäaikaisten sijoitusten arvonkorotuksia, jos korotuksentekoedellytykset muutoin täyttyvät.[44] Myös Kila on lausunnossaan 3.3.1975/88 hyväksynyt, että säätiöt voivat tehdä arvonkorotuksia myös pitkäaikaisten sijoitusten ryhmään kuuluvista

---

[42] Saarion kannanotto ei kuitenkaan ole riidaton. On mahdollista ajatella muitakin vaihtoehtoja arvonkorotuksen käsittelyyn rahankäyttö- ja lähdelaskelmissa. Kila on vuonna 1983 antamassaan, rahoituslaskelman laatimista koskevassa yleisohjeessaan lähtenyt siitä, että käyttöomaisuuden arvonkorotukset eivät kuulu rahoituslaskelmaan. Tämä on mainittu rahan käyttöön kuuluvien investointien erittelyohjeen yhteydessä. Vaikka rahanlähteiden puolella arvonkorotusrahastosta ei ole erillistä mainintaa, on loogista olettaa, että arvonkorotusten vaikutusta ei oteta huomioon myöskään rahanlähteiden puolella. Sen sijaan sosiaali- ja terveysministeriön antamat, vakuutusyhtiöiden rahoituslaskelmaa koskevat määräykset lähtevät siitä, että sijoitusomaisuuden arvonkorotukset ilmoitetaan rahanlähteissä tulorahoituksen oikaisuerinä. Samassa oikaisuerien yhteydessä ilmoitetaan sijoitusten arvonalennukset ja palautuneet arvonalennukset sekä tuloutetut arvonkorotukset ja niiden oikaisut. Taseeseen kirjatut arvonkorotukset jäävät näissäkin määräyksissä rahoituslaskelman ulkopuolelle.

[43] Asiaan liittyvässä hallituksen esityksessä (HE 120/1972 s. 11) todetaan expressis verbis, että lakiesityksessä tarkoitetun ”muun sellaisen hyödykkeen” tulee laadultaan olla rinnastettavissa käyttöomaisuutena lueteltuihin hyödykkeisiin. Näin ollen esimerkiksi koneiden, laitteiden tms. hyödykkeiden arvonkorotus ei voi tulla kysymykseen.

[44] *Järvinen–Prepula–Riistama–Tuokko* 1994 s. 261.

sijoituksista.[45] Leppiniemi on kuitenkin sitä mieltä, että arvonkorotukset voidaan tehdä vain käyttöomaisuudesta, eikä esim. muista pitkäaikaisista sijoituksista.[46] Saattaa olla, että arvonkorotuksen ulottuvuuden arviointia hankaloittaa osittain se, että kirjanpitolaki ei tunne sijoitusomaisuuden käsitettä. Sijoitusomaisuus liittyy erityislainsäädännön alaisiin rahoitus- ja vakuutuslaitoksiin, ja on pidetty riittävänä, kun elinkeinoverolaissa säädetään näiden sijoitusomaisuuden verotuksellisesta käsittelystä. Tässä tutkimuksessa on omaksuttu kanta, että myös sijoitusomaisuuden (muiden pitkäaikaisten sijoitusten) arvonkorotukset olivat kirjanpitolain hengen mukaisia.

Arvonkorotuksen tekemisen edellytyksenä olevan arvonnousun pysyvyyden ei ole tulkittu tarkoittavan ikuisuutta.[47] Järvinen ym. perustelevat tätä kantaa ”asian luonteella” sekä sillä, että arvonkorotuksia voi kohdistaa myös rakennuksiin. Myös Kila on lausunnossaan 1996/1427 todennut, että arvonnousulta [arvoerolta] ei edellytetä lopullisuutta. Lautakunta viittasi *pysyväisluonteisuuteen* ja perusteli ei-lopullisuutta sillä, että arvonkorotuksia voidaan tehdä rakennuksistakin, joiden teknistaloudellinen käyttöikä on rajallinen. Toisaalta pysyvyyttä pitää arvioida ankarasti, koska arvonkorotus on tarkoitettu poikkeukselliseksi toimenpiteeksi.[48] Pysyvyyden vaatimukseen palataan myöhemmin käsiteltäessä vuoden 1993 kirjanpitolakiin otettua arvonkorotuksen peruuttamissäännöstä.

Toista arvonkorotuksen edellytystä, olennaista arvonnousua, ei ole täsmennetty laissa eikä sen esitöissä. Myöskään kirjanpitolautakunnan lausunnoista tai kirjallisuudesta ei ole löydettävissä asiaan yksiselitteistä vastausta.[49] Järvinen ym. toteavat, että olennaisen arvonnousun on oltava ainakin enemmän kuin 10 % hankintahintaa korkeampi.[50] Liian kireä tulkinta saattaisi Järvisen mukaan johtaa arvonkorotusten määrän aiheettomaan suurentamiseen. Olennaisuuden vähimmäisrajaksi näyttää ainakin pankkien puolella vakiintuneen 20 %, sen jälkeen kun pankkitarkastusvirasto määritti

---

45 Kila hyväksyi lisäksi, että lausuntoa pyytäneet säätiöt voivat merkitä nämä sijoitukset otsikon ”Sijoitukset” alle otsikon ”Muut pitkäaikaiset sijoitukset” sijaan.

46 *Leppiniemi* Liikekirjanpito/WSOY Yritystieto-tietokanta.

47 Mm. *Järvinen–Prepula–Riistama–Tuokko* 1994 s. 259.

48 1990-luvun kirjallisuudessa (mm. Leppiniemi: Liikekirjanpito) on esitetty, että arvonkorotusta ei voisi tehdä, jos on tiedossa tai arvattavissa seikkoja, joiden perusteella voi päätellä, että arvonnousu ei osoittaudu myöhemmin pysyväksi. Kannanotossaan Leppiniemi viittaa hallituksen esitykseen 111/92, jossa todetaan, että todettu arvonnousu voi myöhemmin *ennalta arvaamattomista syistä* osoittautua perusteettomaksi. Tämän perusteella Leppiniemi toteaa: ”Pysyvyyden vaatimuksen takia arvonkorotuksen peruuttamistarve voi ilmaantua ainoastaan ’ennalta arvaamattomasta syystä’.”

49 Ks. Kilan lausunto 1996/1427 14.10.1996, missä olennaisuutta ei täsmennetä.

50 *Järvinen* 1994 s. 259.

asian määräyksessään vuodelta 1991.[51] Myös Kila on hyväksynyt, että ainakin 20 %:n arvonalennus laukaisee käyttöomaisuusosakkeen arvosta tehtävän poistotarpeen arvioitaessa, milloin omaisuuden hankinta-arvo ylittää pysyvästi ja olennaisesti omaisuuteen liittyvät tulonodotukset.[52] Huomattakoon ero pankkitarkastusviraston ja kirjanpitolautakunnan lähtökohdissa siitä, mistä 20 % tulee laskea. Näyttäisi siltä, että pankkitarkastusviraston laskentaperuste poikkeaa kirjanpitolain lähtökohdista väljempään suuntaan.

Huomiota kiinnittää myös se, että todennäköisen luovutushinnan määrittämis- ja arviointiperusteita ei ole täsmennetty laissa tai hallituksen esityksissä.

Kirjallisuudessa ovat luovutushinnan määrittämistä käsitelleet ainakin Järvinen ym. sekä Leppiniemi[53]. Heidän mukaansa todennäköistä luovutushintaa määritettäessä tulee olla varovainen ja ottaa huomioon mahdollisen luovutuksen aiheuttamat erillismenot. Myös luovutuksen mahdollisesti aiheuttama veroseuraamus tulee ottaa huomioon. Sen sijaan kummatkaan eivät ota kantaa erityisen turvamarginaalin tarpeeseen arvonkorotuksen ja tekohetkellä vallitsevan käyvän arvon suhteen. Leppiniemi tosin katsoo, että suositeltavampaa olisi tehdä arvonkorotukset enimmäismäärää pienempänä, jotta todennäköisyys jatkuviin korjauskirjauksiin pienentyisi ja arvonkorotuksen säilyttämisoikeus säilyisi. Vaikka lain sanamuodon mukaan tällaista marginaalia ei tarvittaisikaan, edellyttäisi kirjanpidon perusperiaatteisiin kuuluva varovaisuuden periaate riittävän turvamarginaalin huomioon ottamista.

Arvonkorotuksen enimmäismäärän laskemisesta on 1990-luvulta olemassa täsmennettyä kirjanpitokäytäntöä. Kila on lausunnossaan 1997/1453 ohjeistanut hyvän kirjanpitotavan mukaisia periaatteita arvonkorotuksen enimmäismäärän laskemiseksi. Huomio kiinnittyy siihen, että lausunnon mukaan kiinteistön arvioidusta luovutushinnasta tulee vähentää vain kiinteistöyhtiön lainat ja muu vieras pääoma sekä arvioidut realisointikulut kiinteistön myynnistä. Erityisen turvamarginaalin huomioon ottamista Kila ei edellytä, kuten ei myöskään arvioidun myynnin verovaikutuksia.

---

[51] Pankkitarkastusviraston määräys 3/113/91. Huomattakoon, että pankkitarkastusviraston määräyksessä arvonnousu määritellään kirjanpitoarvon ja käyvän arvon erotuksena. Tämä ei vastaa kirjanpitolain lähtökohtaa, jonka mukaan ratkaisevaa on käyvän arvon ja *alkuperäisen hankintahinnan* välinen ero. Lähtökohtaan on myös Kila viitannut mm. lausunnoissaan 1996/1427 sekä 1997/1453. Asiaa on tarkastellut myös Leppiniemi WSOY:n Yritystieto-tietokannassa ilmestyvässä Liikekirjanpito-teoksessa.

[52] Kilan lausunnosta 1989/1054 ei voi tehdä sitä johtopäätöstä, että vasta 20 %:n arvonalennus olisi olennainen. Lausunto on vastaus kysymykseen, jossa tiedusteltiin, oliko 20 %:n arvonalennusta pidettävä olennaisena. Lausuntoa ei edes pyydetty siitä, mikä olisi olennaisuuden vähimmäisraja.

[53] *Järvinen–Prepula–Riistama–Tuokko* 1994 s. 259–260. *Leppiniemi* Liikekirjanpito/WSOY Yritystieto-tietokanta.

Jo tässä yhteydessä voidaan todeta, että pankkikriisin kokemukset tukevat sitä, että erityisen tärkeää olisi ollut riittävän turvamarginaalin jättäminen kunkin hetken käyvän arvon ja arvonkorotuksen väliin. Etenkin kun kirjanpitolain säännöksiä käyttöomaisuuden arvonkorotusten peruuttamisesta on tulkittu niin, että arvonalennuksia on tehty harvoin ja pitkällä viiveellä. Näkökohtaa arvioidaan tarkemmin käsiteltäessä arvonkorotussäännöstön ja liiallisen riskinoton välisiä yhteyksiä.

Arvonkorotuksen käytöstä ei myöskään vuoden 1973 kirjanpitolaki antanut määräyksiä. Jo aiemmin voimassa olleen säännöksen mukaisesti arvonkorotukset tuli kirjata arvostuseräksi taseen vastattaviin (18 § ja 20 §). Tulosvaikutusta arvonkorotuksilla ei saanut olla, sillä poistot tuli tehdä edelleenkin käyttöomaisuuden hankintahinnasta. Myöskään arvonkorotusten purkamisesta ei ollut säännöksiä, kuten ei enää myöskään käyttöomaisuuden arvonalenemisesta tehtävästä kulukirjauksesta.[54]

Hallituksen esityksessä todettiin, että säännökset arvonkorotusten käytöstä tulisi sijoittaa vastaaviin yhteisölakeihin edellyttäen, että pidetään tarpeellisena käyttöä koskevia määräyksiä.[55] Tuossa vaiheessa, vuonna 1972, pankkien arvonkorotuksia sääntelivät pankkitarkastusviraston ohjeet ja vakuutusyhtiöiden arvonkorotuksia sosiaali- ja terveysministeriön määräykset. Tuossa vaiheessa ei pankkitarkastusviraston ja sosiaali- ja terveysministeriön ohjeistuksissa ollut merkittäviä eroja, vaikka vakuutusyhtiöiden tuli kirjata arvonkorotukset arvostuseräksi kirjanpitolain tapaan. Pankit taas saivat kirjata korotukset suoraan omaan pääomaan kuuluvaan arvonkorotusrahastoon. Täten arvonkorotuksen ja oman pääoman välinen yhteys oli pankeilla alusta pitäen tiukempi kuin vakuutusyhtiöillä ja tiukempi kuin mitä kirjanpitolaki edellytti.

Hallituksen esityksen näkemys arvonkorotuksen käytön sääntelemisestä yhteisölaeissa otettiin huomioon vasta vuoden 1980 alusta voimaan tulleessa osakeyhtiölaissa (734/78), jossa pankeista alkanut tapa käyttää arvonkorotukset oman pääoman kartuttamiseen muuttui yleiseksi yhtiöoikeudelliseksi lainsäädännöksi. Osuuskuntalakiin vastaava muutos tuli vuonna 1981 (29.5.1981/371). Näin lainsäätäjä vahvisti arvonkorotusten ja oman pääoman välisen yhteyden.

Osakeyhtiölain esitöissä ei ole pohdintaa tähän yhteyteen liittyvistä ongelmista esimerkiksi sitä, jos yhtiön oma pääoma on suurimmalta osaltaan poikkeukselliseksi menettelyksi tarkoitetuilla arvonkorotuksilla muodostettua arvonkorotusrahastoa. Esityksen vaikenemisen voi ymmärtää sikäli, että tällainen tilanne ei ollut tyypillinen ns. tavallisille osakeyhtiöille vaan lähinnä pankeille, erityisesti säästöpankeille. Toisaalta esityksessä korostetaan

---

[54] Tästä huolimatta perusperiaate säilyi muuttumattomana eli se, että käyttöomaisuuden kirjanpitoarvon oli vastattava omaisuuden jäljellä olevia tulonodotuksia.

[55] HE 120/1972 s. 10.

arvonkorotusrahaston pysyvyyttä, mikä sinänsä on yleisten kirjanpidon periaatteiden mukainen, omalta pääomalta vaadittava edellytys. Esityksessä käsitellään myös sitä, että arvonkorotusrahastoa ei voida tulouttaa tai kirjata vapaaseen omaan pääomaan, jotta osakkeenomistajille ei jaettaisi näennäisvoittoja ja jotta ei syntyisi vaara loukata velkojien etua. Tämäkin näkemys on kirjanpidon perusperiaatteiden mukainen.

Kila käsitteli 8.6.1979 antamassaan lausunnossa (1979/351) arvonkorotuksen vastaerän käsittelyä kirjanpidossa. Lausuntoa pyydettiin siitä, voidaanko arvonkorotusta vastaavaa arvostuserää tai siitä muodostettua oman pääoman rahastoa käyttää

– kulujen kattamiseen
– taseen tappiojäännöksen kattamiseen
– suoritetun osingonjaon tai osuuspääoman koron kattamiseen.

Kilan lausunto ei tuo tämän tutkimuksen ongelmanasetteluun olennaista uutta. Kila toteaa, että arvonkorotusta ei voi käyttää kulujen tai tappiojäännöksen tai osingonjaon tai osuuspääoman koron kattamiseen. Lausunnon perusteluissa Kila toteaa, että arvonkorotus ei ole realisoitunutta tuloa eikä se näin ollen voi olla rahankäytön lähteenä. Edelleen, arvonkorotusta vastaavan arvostuserän tai, mikäli arvostuserä on siirretty oman pääoman rahastoon, tällaisen rahastoerän tarkoituksena on olla realisoitumattoman arvonkorotuksen vastaeränä taseen vastattavissa niin kauan ja samanmääräisenä kuin arvonkorotus säilyy taseen vastaavissa.

11.3.3 Arvonkorotusten sääntely 1990-luvulla

Edellä kuvattu, arvonkorotuksia koskeva säännöstö säilyi muuttumattomana lähes kaksi vuosikymmentä, vuoteen 1993 asti. Suomen liityttyä Euroopan talousalueesta tehtyyn sopimukseen kirjanpitolaki ei enää voinut poiketa EY:n kirjanpitoa ja tilinpäätöstä koskevista direktiiveistä (EY:n neljäs ja seitsemäs yhtiöoikeudellinen direktiivi[56]). Muutoinkin oli nähtävissä, että suomalainen kirjanpitokäytäntö poikkesi kansainvälisestä käytännöstä mm. tilinpäätöksen laajuutta, arvostusta ja jaksotusta koskevien säännösten osalta. Valtioneuvosto asetti 13.4.1989 komitean valmistelemaan kirjanpitolainsää-

[56] Neljäs neuvoston direktiivi 78/660/ETY ”yhtiömuodoltaan tietynlaisten yhtiöiden tilinpäätöksistä” ja seitsemäs neuvoston direktiivi 83/349/ETY ”konsolidoiduista tilinpäätöksistä”.

dännön uudistamista.[57] Lainmuutokset tulivat voimaan vuoden 1993 alusta (23.12.1992/1572)

Kirjanpitolain muutokset vuonna 1993 ja arvonkorotuksen peruuttaminen

Arvonkorotuksia koskevaa kirjanpitolain 18 §:ää muutettiin säätämällä, että arvonkorotus tulee peruuttaa, mikäli korotus osoittautuu aiheettomaksi. Vastaavasti osakeyhtiölakiin ehdotettiin säännöstä siitä, miten arvonkorotuksen peruutus tuli osakeyhtiöissä kirjata korotuksen vastaerän eli arvonkorotusrahaston yhteydessä.[58] Myös osuuskuntalakiin tehtiin vastaavat muutokset.[59] Todettakoon, että pankkien osalta pankkitarkastusvirasto oli jo yhdeksäntoista vuotta aiemmin, vuonna 1974, edellyttänyt arvonkorotuksen peruuttamista, mikäli korotetun omaisuuden arvo oli pysyvästi alentunut.

---

[57] Komitean tehtävänä oli erityisesti
1) selvittää kirjanpidon teorioiden kansainvälisestä kehityksestä johtuvat muutostarpeet ja laatia muutosehdotukset siten, että suomalaisen tilinpäätöksen laajuus-, arvostus- ja jaksotusmääräykset saadaan vertailukelpoisiksi kansainvälisen tilinpäätöskäytännön kanssa
2) selvittää, kuinka julkisesti noteerattavien yhtiöiden tiedonantovelvoitteet voidaan ottaa huomioon kirjanpitoa ja tilinpäätöstä koskevissa säädöksissä, kuinka eri toimialojen tilinpäätöskäytäntö saadaan normi- ja tietopohjaltaan mahdollisimman yhdenmukaiseksi ja kuinka hallinnollisia normeja ja tulkintoja voitaisiin tältä osin yhdenmukaistaa
3) sisällyttää mietintöön tarkastelu Euroopan yhdentymiskehityksen seurauksena yritysten kirjanpidolle ja tilinpäätökselle asetettavista vaatimuksista ja ottaa mahdollisuuksien mukaan nämä muutostarpeet huomioon
4) tarkastella kirjanpidon ja verotuksen keskinäisiä sidonnaisuuksia ja tehdä esityksiä niiden muuttamisesta
5) ottaa huomioon kirjanpitoa koskevien säännösten yhteydet osakeyhtiö- ja muuhun yhteisölainsäädäntöön ja tehdä myös tähän mahdollisesti tarvittavia muutosesityksiä.

Komitea antoi mietintönsä 29.11.1990 (KM 1990:45). Mietinnön perusteella hallitus antoi esityksensä kirjanpitolain muuttamisesta (HE 111/1992).

[58] Osakeyhtiölain 11:4.1:ssa säädettiin, että arvonkorotusta peruutettaessa on arvonkorotusrahastoon merkittyä pääomaa vähennettävä peruutetulla määrällä. Lisäksi säädettiin menettelystä, jos arvonkorotusrahastoa oli käytetty osakepääoman korottamiseen ennen peruutusta eikä arvonkorotusrahastossa ollut jäljellä peruutuksen edellyttämää määrää. Tällöin arvonkorotusrahastosta puuttuva määrä tuli merkitä vapaan oman pääoman vähennykseksi, mikä saattoi johtaa negatiiviseen vapaaseen omaan pääomaan.

[59] Muutettu osuuskuntalain (79b.1) kohta kuului seuraavasti:
”Arvonkorotusta peruutettaessa on arvonkorotusrahastoon merkittyä pääomaa peruutettavalla määrällä vastaavasti vähennettävä. Mikäli arvonkorotusrahastoa on käytetty vararahaston kartuttamiseen taikka sijoituspääoman suorittamiseen tai korottamiseen, eikä arvonkorotusrahastoon merkittyä pääomaa voida pienentää peruutettavalla määrällä, on vastaava määrä merkittävä vapaan oman pääoman vähennyksenä.”

Peruutuksen edellytyksenä oli siis korotuksen osoittautuminen aiheettomaksi.[60] Hallituksen esityksessä mainitaan tällaisen tilanteen voivan syntyä ennalta arvaamattomasta syystä tai hyödykkeen luovutuksen tai tuhoutumisen yhteydessä. Arvonkorotuksen edellytysten olemassaoloa on kirjanpitovelvollisen seurattava oma-aloitteisesti. Hallituksen esityksessä todetaan, että kirjanpitovelvollisen tulee tilinpäätöstä laatiessaan selvittää, ovatko arvonkorotuksen edellytykset edelleen voimassa. Järvinen ym. eivät pidä hyödykkeen tilapäisiä arvon heilahteluita sellaisena syynä, joka edellyttäisi arvonkorotuksen peruuttamista.[61]

Leppiniemi on kuvannut osuvasti arvonkorotuksen peruuttamisen edellytyksiä ja samalla argumentoinut, mitä tarkoittaa pysyvyys arvonkorotuksen tekemisen edellytyksenä.[62] Kun arvonkorotus voidaan peruuttaa ”ennalta arvaamattomista syistä” tapahtuneen arvonalennuksen johdosta, tämä tarkoittaa Leppiniemen mukaan, että myös arvonkorotuksen tekemisen on oltava poikkeuksellinen toimenpide. Hänkään ei kuitenkaan anna yksiselitteistä vastausta, milloin poikkeuksellisuuden edellytykset täyttyvät. Vastausta tähän haetaan sen kautta, että vain harvat omaisuuslajit hyväksytään korotuksen kohteeksi. Myös hallituksen esityksessä vuoden 1993 kirjanpitolain uudistamiseksi on lähdetty samansuuntaisesta lähtökohdasta.[63]

Arvonkorotuksen peruuttamisen edellytykset Leppiniemi erottaa selkeästi käyttöomaisuuden hankintamenosta tehtävien poistojen tekemisen edellytyksistä. Arvonkorotuksen peruuttaminen liittyy tilinpäätöshetkellä vallitsevan arvioidun luovutushinnan alenemiseen, kun taas poistojen tekeminen liittyy omaisuuden tulonodotusten pienenemiseen. Tämän eron tekeminen on erittäin tärkeää, ja tulkinta vastaa tässä tutkimuksessa omak-

---

[60] Kirjallisuudessa on yksimielisesti katsottu, että tämä tarkoittaa sekä pysyvyyden että olennaisuuden edellytyksen aiheettomaksi osoittautumista. Myös Kila lähtee tästä, mikä käy ilmi mm. lausunnosta 1995/1356. Lausunnossaan Kila toteaa: Jos tehty arvonkorotus osoittautuu aiheettomaksi, se on KPL:n mukaan peruutettava. Arvonkorotus voi osoittautua aiheettomaksi joko siitä syystä, että sen tekemisen edellytykset (pysyvä ja olennainen arvonnousu) lakkaavat olemasta taikka arvonkorotuksen kohteena oleva käyttöomaisuushyödyke myydään tai luovutetaan.

Purkamisvelvollisuutta ei siis ole, jos näköpiirissä oleva pysyvä arvonaleneminen ei ole olennainen.

[61] *Järvinen–Prepula–Riistama–Tuokko* 1994 s. 261–262.

[62] *Leppiniemi* Liikekirjanpito, WSOY Yritystieto-tietokanta.

[63] Hallituksen esityksessä todettiin, että arvonkorotusta koskevat säännökset ovat poikkeus kirjanpitolain hankintamenoon pohjautuvasta peruslinjasta. Juuri tästä syystä – esityksen mukaan – arvonkorotuksen tekemiselle on asetettu tiukat edellytykset. Esityksessä todettiin nimenomaisesti, että vain harvat hyödykkeet täyttävät pitkällä tähtäimellä arvonkorotuksen pysyvyyttä ja olennaisuutta koskevat edellytykset. Tällaisina lueteltiin esityksessä maa-, metsä- ja vesialueet, vesivoimalaitokset, eräät arvonsa pitävät arvopaperit, eräät kaupunkikiinteistöt ja muut vastaavat. Sen sijaan tavallisten tuotantolaitosten arvonnousua, mukaan luettuina niihin kuuluvat rakennukset, ei voitu pääsääntöisesti pitää pysyvinä.

suttua tulkintaa. Näin ollen arvonkorotuksen tekemisen ja sen peruuttamisen edellytyksiä on arvioitava samoista lähtökohdista käsin.

Jäljempänä tarkastellaan pankkien arvonkorotusmenettelyitä ja pankkitarkastusviraston asiaan liittyvää valvontaa. Niiden perusteella näyttää siltä, että arvonkorotuksen purkamiseen on suhtauduttu pidättyvämmin kuin niiden tekemiseen. Kiinteistöjen arvonnousuja pidettiin 1980-luvulla pysyvinä, kun taas niiden arvonalennuksia 1990-luvun alussa pidettiin pitkään tilapäisenä, ja siitä syystä ei katsottu olevan tarvetta arvonkorotusten peruuttamiseen. Pankkien arvonkorotusten purkamisedellytykset on virheellisesti kytketty kuluvan käyttöomaisuuden poistojen tekoedellytyksiin.

Vuoden 1998 kirjanpitolaki ja arvonkorotukset

Vuoden 1993 kirjanpitolakiin jäi poikkeamia EY:n yhtiöoikeudellisten tilinpäätösdirektiivien määräyksiin nähden. Hallituksen esityksessä lähdettiin tiukasti meno–tulo-teorian mukaisesta periaatteesta, että arvonkorotusta ei voida kirjanpidossa tulouttaa miltään osin, koska kysymyksessä ei ole realisoitunut tulo. Tuloutuskiellosta kiinni pitäminen johti myös siihen, että EY:n neljännen direktiivin säännöstä (33 artikla 3 kohta) poistojen tekemisestä arvonkorotuksiin pohjautuvasta arvosta (artiklan mukaan ”kyseistä tilikautta koskevasta arvosta”) ei esitetty kirjanpitolakiin. Samaan perusteeseen liittyi ilmeisesti myös se, että kirjanpitolakiin ei otettu direktiivin velvoitetta (35 artikla 1 c dd) palauttaa aiemmin tehdyt kulukirjaukset, jos arvonkorotusta tehtäessä syntyy tilanne, että aiemmin hankintamenosta tehty poisto osoittautuu aiheettomaksi.

Kauppa- ja teollisuusministeriö asettikin maaliskuussa 1995 työryhmän selvittämään, miten kirjanpitolakia ja sen nojalla annettuja säännöksiä tuli kehittää, jotta kaikki Euroopan yhteisöjen yhtiöoikeudellisten tilinpäätösdirektiivien pakottavat säännökset tulisivat sisällytetyiksi Suomen lainsäädäntöön.[64] Työryhmän työn[65] pohjalta hallitus antoi esityksensä eduskunnalle kirjanpitolain muuttamisesta[66] lokakuussa 1997. Eduskunnan talousvaliokunta on antanut esityksestä mietinnön (27.11.1997). Uusi kirjanpitolaki tuli voimaan 31.12.1997, mutta aiempaa lakia voitiin soveltaa vielä vuonna 1998 päättyviin tilinpäätöksiin.

---

[64] Työryhmän tuli lisäksi tehdä ehdotus myös siitä, miten kirjanpitolainsäädäntöä olisi edelleen kehitettävä tilinpäätösten kansainvälisen vertailukelpoisuuden parantamiseksi. Lisäksi työryhmän tehtävänä oli selvittää mahdolliset muun lainsäädännön kehittämisestä aiheutuvat muutostarpeet sekä tarve selkeyttää kirjanpitolain ja sen nojalla annettujen alemman asteisten säännösten sisäistä ja keskinäistä rakennetta. Työryhmän puheenjohtajana toimi Ilkka Pitkänen.

[65] Kirjanpitolain uudistamistyöryhmän 1995:n raportti Osa I ja Osa II.

[66] HE 173/1997.

Esitykset merkitsevät olennaisia muutoksia arvonkorotusten tekemiseen ja korotusten tulosvaikutuksiin. Mikäli samat muutokset tulisivat koskemaan myös rahoituslaitoksia, näiden arvonkorotusmahdollisuudet vähenisivät tuntuvasti. Lisäksi ne tervehdyttäisivät tämän ns. valepääoman käyttöperiaatteita ja vähentäisivät arvonkorotusten liiallista riskinottoa lisäävää vaikutusta.

Arvonkorotusmahdollisuus rajataan hallituksen esityksessä vain kulumattomaan käyttöomaisuuteen eli maa- ja vesialueisiin ja arvopapereihin, mutta ei sen sijaan käyttöomaisuuteen kuuluviin rakennuksiin.[67] EY:n neljännen direktiivin mukaan tällainen rajaus on mahdollinen, jos jäsenvaltiot haluavat poiketa pääsäännöstä – käyttöomaisuuden hankintahintaisesta arvostamisesta. Tällöin arvostusmenetelmistä, niiden sisällöstä, soveltamisalasta ja -tavasta on annettava erilliset säännökset (33 (1) artikla 2 kappale).

Rakennusten jättäminen arvonkorotusmahdollisuuden ulkopuolelle johtuu puolestaan siitä, että hallitus ei halunnut edellyttää direktiivin mukaista poistojentekovelvollisuutta arvonkorotuksilla korotetuista arvoista. Koska tätä koskeva säännös – 33 (3) artikla – on pakottavaa oikeutta[68], säännös olisi ollut otettava myös uuteen kirjanpitolakiin. Arvonkorotusten kulukirjausvelvollisuudesta aiheutuvien rasitteiden vähentämiseksi päädyttiin siten ehdottamaan, että kuluvasta käyttöomaisuudesta ei voi jatkossa tehdä arvonkorotuksia. Säännöstä ei sovelleta takautuvasti, joten jo tehdyt rakennusten arvonkorotukset jäävät voimaan.

Todettakoon, että KTM:n asiaa valmisteleva työryhmä esitti arvonkorotusmahdollisuuksia edelleenkin myös rakennuksille ja edellytti EY:n neljännen direktiivin mukaisesti, että poistot tulee tehdä hankintamenon ja arvonkorotusten yhteismäärästä.[69] Poistoja ei työryhmän mukaan, kirjanpitolautakunnan suunnitelmanmukaisista poistoista antaman lausunnon mukaisesti, olisi ollut pakko tehdä takautuvasti arvonkorotuksen tekemisestä alkaen,

---

[67] Kirjanpitolaki ei tunne termejä ”kuluva käyttöomaisuus” ja ”kulumaton käyttöomaisuus”. Nämä ovat elinkeinotuloverolaissa esiintyviä käsitteitä. Sananmukaisesti hallituksen esityksessäkin puhutaan ”omaisuudesta, josta ei tehdä poistoja”. Tällä tarkoitetaan ns. kulumatonta käyttöomaisuutta.

[68] Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto katsoo Kirjanpitolain uudistamistyöryhmä 1995:n ehdotuksiin antamassaan lausunnossa (15.7.1996), että artiklan säännös on itsessään optio, mutta sitä on yleisesti pidetty pakottavana säännöksenä.

[69] Keskuskauppakamari vastusti lausunnossaan (27.6.1996) poistojen tekemistä arvonkorotuksista ja katsoi, että arvonkorotusmahdollisuus tulisi rajata hyödykkeisiin, joista ei tehdä lainkaan suunnitelman mukaisia poistoja, mikäli arvonkorotukset eivät ole mahdollisia ilman niistä tehtäviä poistoja. Keskuskauppakamarin lausunto lieneekin vaikuttanut siihen, että laissa päädyttiin sallimaan arvonkorotusmahdollisuus vain kulumattomaan käyttöomaisuuteen.

vaan ensimmäisestä lain voimassaolovuodesta alkaen jaksotettuna rakennuksen jäljellä olevalle pitoajalle.[70]

Kulukirjauksen oikaisuvelvollisuus sen sijaan tuli uuteen kirjanpitolakiin EY:n neljännen direktiivin mukaisesti [35 (1) (3) (dd)]. Näin ollen, jos kulukirjaus, joka on tehty lyhytvaikutteisista vastaavista (rahoitusomaisuuteen kuuluvista arvopapereista, vaihto-omaisuudesta) tai pitkävaikutteisista vastaavista (käyttö- ja sijoitusomaisuus), osoittautuu aiheettomaksi (esimerkiksi arvonkorotuksen yhteydessä), on se merkittävä kulukirjauksen palautuksena tuloslaskelmaan tuotoiksi.[71] Vastaavasti, jos pitkävaikutteisiin aktiivoihin kuuluvan hyödykkeen tai sijoituksen todennäköisesti tulevaisuudessa kerryttämä tulo on pysyvästi poistamatonta hankintamenoa pienempi, on erotus kirjattava arvonalennuksena kuluksi.[72]

Lopuksi on syytä muistuttaa direktiivin 32 ja 33 artiklan säännöksistä hankintamenoon pohjautuvan arvostuksen ensisijaisuudesta ja erityisesti siitä, että arvonkorotusmahdollisuus saatetaan poistaa myöhemmässä vaiheessa. Direktiivin (33 (1) artikla) mukaan nimittäin jäsenvaltiot voivat ilmoittaa komissiolle, että ne pidättävät itselleen, *myöhemmin toteutettavaan yhteensovittamiseen saakka*, oikeuden kaikkien yhtiöiden tai joidenkin yhtiöryhmien osalta sallia tai vaatia esimerkiksi arvonkorotuksia käyttöomaisuu-

---

[70] Mm. Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto katsoi mietintöön antamassaan lausunnossa, että poistojen tulisi koskea vain niitä arvonkorotuksia, jotka tehdään lainmuutoksen voimaantulon jälkeen.

[71] Keskuskauppakamari katsoi lausunnossaan, että rahoitus- ja vaihto-omaisuutta sekä pitkävaikutteisia aktiivoja koskeva arvonalennuskirjauksen peruuttaminen tulisi muotoilla sallivaksi pakottavuuden sijaan. Lausunnon mukaan pakottavuudelle ei löydy perusteluja suomalaisesta laskentakulttuurista ja lisäksi varovaisuuden periaate tekee pakottavasta säännöksestä kyseenalaisen.

Uuteen kirjanpitolakiin säännös otettiin seuraavassa muodossa (KPL 5:16): jos kulukirjaus, joka on tehty rahoitusomaisuudesta 2 §:n, vaihto-omaisuudesta 6 §:n 1 momentin tai taseen pysyvästä vastaavasta 13 §:n perusteella, osoittautuu viimeistään tilikauden päättymispäivänä aiheettomaksi, se on kirjattava kulukirjauksen oikaisuksi.

[72] Työryhmässä ja hallituksen esityksessä katsottiin, että pitkävaikutteisen sijoituksen tulonodotuksia vastaa parhaiten todennäköinen luovutushinta. Käyttöomaisuuden hankintamenoa ei sen sijaan tule vähentää kuluna, vaikka omaisuuden arvo erillisenä myytäessä olisikin poistamatta olevaa hankintamenoa alhaisempi. Riittää, että tulevaisuudessa kertyvät tuotot vastaavat vähintään poistamatta olevaa hankintamenoa.

Työryhmän käyttämät termit, *pitkävaikutteiset aktiivat* (fixed assets) ja *pitkävaikutteisiin sijoituksiin luettavat aktiivat* (financial fixed assets) ovat sittemmin voimaan tulleessa kirjanpitolaissa termeinä *pysyvät vastaavat* ja *pysyviin vastaaviin kuuluvat hyödykkeet tai sijoitukset*. Esimerkiksi arvonalennusta koskeva 13 § kuuluu seuraavasti (KPL 5:13): jos pysyviin vastaaviin kuuluvan hyödykkeen tai sijoituksen todennäköisesti tulevaisuudessa kerryttämä tulo on pysyvästi vielä poistamatonta hankintamenoa pienempi, erotus on kirjattava arvonalennuksena kuluksi.

teen kuuluville aineellisille hyödykkeille.[73] Myöhemmin tapahtuvan yhteensovittamisen sisältöä ei tässä vaiheessa voida ennakoida, vaikka paineet pitää voimassa arvonkorotukset salliva säännöstö ainakin luotto- ja vakuutuslaitoksissa ovat todennäköisesti kovat. Toisaalta EY:n ja IASC:n pyrkimykset käyvän arvon laajamittaisempaan hyväksyntään tilinpäätöserien – niin saamisten kuin velkojen – arvostusperusteeksi tai ainakin julkistettavien liitetietojen arvostusperusteiksi viittaavat siihen, että käypään arvoon pohjautuva lähestymistapa saattaa tulla pääsääntöiseksi arvostusperusteeksi kaikissa omaisuuserissä.

Esimerkiksi vastikään hyväksytty ja 1.7.1999 voimaan tuleva standardi IAS 36, Impairment of Assets, lähtee siitä, että myös käyttöomaisuuden arvoja tulee jatkuvasti seurata ja arvonalennus kirjata, mikäli omaisuuden kirjanpitoarvo on alempi kuin omaisuuden jälleenhankintahinta (recoverable amount of an asset). Viimeksi mainittu määritellään ”as the higher of its net selling price and its value in use”.

11.3.4 Vakuutusyhtiöiden arvonkorotuksia koskevan säännöstön yleispiirteet ja poikkeavuus pankkeja koskevista säännöksistä

Vakuutusyhtiöiden arvonkorotuksia koskeva kirjanpitosäännöstö perustui aina vuoteen 1995 asti ennen muuta sosiaali- ja terveysministeriön antamiin ohjeisiin.

Arvonkorotuksia koskevat lähtökohdat olivat vuoteen 1978 asti[74] osin samansuuntaiset kuin pankkien: arvonkorotuksia voitiin tehdä käyttö- ja sijoitusomaisuuteen eikä niillä lähtökohtaisesti saanut olla tulosvaikutusta. Tulosvaikutteiseksi arvonkorotukset tulivat sikäli, että niitä voitiin käyttää vastuuvelan katteena pienentämään tuloslaskelmaan kuluksi kirjattavaa vakuutusmaksuvastuuta. Myös arvonkorotuksen yhteydessä palautunut, aiemmin tehty poisto tuli merkitä tuloslaskelmaan negatiivisena poistona nimikkeellä ”poiston tuloutus”. Arvonkorotuksen vastaerä tuli kirjata arvostuseräksi taseen vastattaviin, ei suoraan omiin pääomiin luettavaksi arvonkorotusrahastoksi. Arvostuserään kirjatut arvonkorotukset voitiin

---

[73] Tässä mainittuja EY:n neljännen neuvoston direktiivin, ns. tilinpäätösdirektiivin (78/660/ETY) säännöksiä sovelletaan myös pankkeihin, sillä tästä on erityinen säännös pankkien ja muiden luotolaitosten tilinpäätöstä ja konsolidoitua valvontaa koskevassa direktiivissä (86/635/ETY, 1 ja 2 artikla).

[74] Sosiaali- ja terveysministeriön yleiskirje vakuutusyhtiöille 21.9.1976 n:o 869/450/76.

kuitenkin lukea vakuutusyhtiölain mukaiseen toimintapääomaan.[75] Tilintarkastajilla oli velvollisuus vuositilintarkastuksen yhteydessä tarkistaa laskelma arvostuseroista, mikä piti sisällään omaisuuden käypien arvojen ja kirjanpitoarvojen ilmoittamisen.

Vuonna 1978 sosiaali- ja terveysministeriön arvonkorotusohjeistus[76] muuttui olennaisesti, sillä sijoitusomaisuuden arvonkorotukset tulivat nyt tulosvaikutteisesti kirjattaviksi. Käyttöomaisuuden arvonkorotusten käsittely jäi entiselleen eli ne kirjattiin tasevaikutteisesti lukuun ottamatta arvonkorotuksen yhteydessä palautuneita poistoja, jotka tuli kirjata tuloslaskelmaan nimikkeellä ”poiston tuloutus”.

Sijoitusomaisuuden arvonkorotus tuli kirjata tulosvaikutteisesti ja sijoitusomaisuuden poistot tuli tehdä arvonkorotetusta arvostaan. Arvonkorotuksesta ja sen peruutuksesta oli otettava maininta yhtiön hallituksen kertomukseen, ja valvontatarkastajan tuli valvontatarkastuskertomuksessaan esittää ”perusteltu näkemys toimenpiteestä”. Näin ollen vuodesta 1978 lähtien pankkien ja vakuutusyhtiöiden sijoitusomaisuuden arvonkorotuksia koskeva säännöstö poikkesi olennaisesti toisistaan.

Sosiaali- ja terveysministeriö muutti ohjeistustaan sen takia, että saman vuoden (1978) alusta oli muuttunut vakuutusyhtiöiden sijoitusomaisuuden arvonkorotusten verotuskäytäntö niin, että tällainen arvonkorotus katsottiin nyt veronalaiseksi tuloksi. Elinkeinotulon verotusta koskevan lain 5 §:n 6 kohdan mukaan elinkeinotoiminnassa rahana tai rahanarvoisena etuutena saaduiksi tuloiksi katsotaan muun ohessa:

> *kotimaisten vakuutusyhtiöiden, keskinäisten vahinkovakuutusyhdistysten, avustuskassojen ja muiden niihin rinnastettavien vakuutuslaitosten kirjanpidossaan tekemä sijoitusomaisuuden arvonkorotus.*

Vastaavasti säädettiin EVL:ssa, että tällainen arvonkorotus oli vähennyskelpoinen meno (EVL 8 § 1 mom 1 kohta) poisto- ja muiden kulukirjausten muodossa (EVL 29 §). Arvonkorotus tuli kirjata tuloksi tai tuotoksi sinä verovuonna, jona arvonkorotus oli tehty (EVL 21a §), eikä vasta omaisuuden luovutusvuonna.

Lainmuutosta perusteltiin sillä, että vakuutusyhtiöt olivat kattaneet sijoitusomaisuuden arvonkorotuksilla vakuutussopimuksista johtuvaa vakuutusteknillisen vastuuvelan kasvua.[77] Arvonkorotusta vastaava vastuuvelan lisäys oli vähennyskelpoinen meno, mutta arvonkorotus ei ollut verotettavaa

---

[75] Hallituksen esityksen mukaan arvonkorotuksia on vakuutusyhtiöissä voitu käyttää myös mm. vakuutetuille annettavien asiakashyvitysten katteeksi, vakuutustoiminnan tappioiden peittämiseen ja liikkeen laajentumisesta aiheutuvan näkyvän oman pääoman kartuttamisvelvollisuuden täyttämiseen (HE 330/1994 s. 14).

[76] Sosiaali- ja terveysministeriön yleiskirje vakuutusyhtiöille 18.12.1978 n:o 1645/450/78.

[77] HE 142/1977 s. 2.

tuloa hankintamenon ylittävältä osalta. Tämä epäsuhta oli johtanut verotuksessa tappioiden syntymiseen. Sen periaatteen mukaan, että vähennyskelpoista menoa tuli vastata veronalainen tulo, esitettiin, että vakuutusyhtiöiden sijoitusomaisuuden arvonkorotus olisi veronalaista tuloa myös hankintamenon ylittävältä osalta. Näin ollen sijoitusomaisuuden arvonkorotus rinnastettiin vastaavan omaisuuden hankintamenoon omaisuutta luovutettaessa ja menoa jaksotettaessa. Rinnastuksesta seurasi, että arvonkorotus tuli kirjata tuotoksi jo tekovuonna.

Vuonna 1995 vakuutusyhtiöiden arvonkorotuksia koskeva säännöstö otettiin vakuutusyhtiölakiin (17.3.1995/389; VaYL 10:4 §)[78]. Säännöstö ei sinänsä juurikaan muuttunut aiemmin voimassa olleista sosiaali- ja terveysministeriön ohjeista; ohjeistus siirrettiin nyt vain lakitasoiseksi normiksi viranomaismääräyksen sijaan.

> *Jos maa- tai vesialueen, rakennuksen, arvopaperin tai muun niihin verrattavan hyödykkeen käypä arvo on tilikauden päättyessä pysyvästi hankintamenoa olennaisesti suurempi, voidaan taseeseen merkitä hankintamenon lisäksi enintään käyvän arvon ja hankintamenon erotuksen suuruinen arvonkorotus. Jos hyödykkeen arvoa on tilikauden aikana korotettu, on korotusta vastaava määrä merkittävä sijoitusomaisuudeksi katsottavan hyödykkeen osalta tuloslaskelmaan ja käyttöomaisuudeksi katsottavan hyödykkeen osalta taseen vastattaviin arvonkorotusrahastoon (VaYL 10:4.3).*
>
> – –
>
> *Jos arvonkorotus osoittautuu aiheettomaksi, tuloslaskelmaan merkitty arvonkorotus on oikaistava tulosvaikutteisesti ja arvonkorotusrahastoon merkitty arvonkorotus peruutettava (VaYL 10:4.5).*
>
> *Arvonkorotusrahastoa saadaan käyttää ainoastaan osakeyhtiön rahastoantiin, osakeyhtiölain 4 luvun 12 §:n 2 momentissa tarkoitettuun siirtoon osakepääomaan tai keskinäisen vakuutusyhtiön pohjarahaston kartuttamiseen ja tällöinkin vain, jos rahasto on muodostunut käyttöomaisuudeksi katsottavien sijoitusten arvonkorotuksista. Arvonkorotusta peruutettaessa on rahastoon merkittyä pääomaa vähennettävä peruutettavalla määrällä. Jos yhtiön osakepääomaa on kartutettu käyttämällä hyväksi arvonkorotusrahastoa eikä rahastoon merkittyä pääomaa voida pienentää peruutettavalla määrällä, on vastaava määrä merkittävä vapaan oman pääoman vähennykseksi. (VaYL 10:4.6)*
>
> *Taseen liitteenä on ilmoitettava tase-eräkohtaisesti sijoitusten hankintameno ja käypä arvo (VaYL 10:4.7)*
>
> *Sosiaali- ja terveysministeriö antaa tarkemmat määräykset sijoitusten käyvän arvon ja hankintamenon määrittämisestä sekä rakennusten suunnitelman mukaisten poistojen esittämistavasta (VaYL 10:4.8).*

---

[78] Säännöstä muutettiin 19.6.1997 emoyhtiön omistamien tytäryhteisön osakkeiden arvonkorotusten osalta. Muutos vastasi osakeyhtiölain 11:4.2:n mukaista säännöstä, jonka mukaan korotusta tehtäessä pidetään konsernitilinpäätöksen yhteydessä arvottomina tytäryhtiön omistamia emoyhtiön osakkeita.

Sosiaali- ja terveysministeriö on antanut tarkemmat määräykset vakuutusyhtiöiden kirjanpidossa tehtävistä arvonkorotuksista.[79]

Arvonkorotuksia koskevan vakuutusyhtiölain muutos oli osa suurempaa vakuutusyhtiölainsäädännön muuttamista tarkoituksena saada vakuutusyhtiölaki vastaamaan EY:n vakuutusyhtiöiden toimintaa ja tilinpäätöksiä koskevien direktiivien vaatimuksia.[80] Tilinpäätösdirektiivissä on säännökset sijoitusten arvostamisesta ja käypien arvojen määrittämisestä.

Tilinpäätösdirektiiviin sisältyvän tasekaavan mukaiseen pääryhmään ”sijoitukset” kuuluu omaisuuseriä, jotka Suomen käytännön mukaan vastaavat sijoitusomaisuutta, käyttöomaisuusarvopapereita ja -kiinteistöjä, talletuksia sekä jälleenvakuutustalletteita. Sijoitukset voidaan arvostaa taseessa joko hankintahintaan tai käypään arvoon. Arvostus on kuitenkin valittava tase-eräkohtaisesti, jolloin kaikki esim. sijoitusten ryhmään kuuluva omaisuus on arvostettava samalla tavalla, joko hankintahintaan tai käypään arvoon. Tämä olisi hallituksen esityksen mukaan johtanut siihen, että vakuutusyhtiöiden – suomalaisittain ajateltuna – sijoitus- ja käyttöomaisuuskiinteistöt tulisi arvostaa samalla periaatteella. Direktiivin mukaan arvonalennukset tulee esittää rahoituslaitosten tapaan tulosvaikutteisina, mikäli arvonalennus on pysyvä. Tilapäiset arvonalennukset voidaan esittää tulosvaikutteisina, ei kuitenkaan kiinteistöistä. Säännös vastaa rahoituslaitosten tilinpäätösdirektiivin säännöksiä samoin kuin säännös kulukirjausten tulosvaikutteisesta palauttamisesta.

Direktiivin mukaan käyvän arvon ja hankintamenon erotus voidaan kirjata tulosvaikutteisesti joko kokonaan tai osittain. Viimeksi mainitussa tilanteessa loppuosa kirjataan arvonkorotusrahastoon taseen vastattaviin.

Vakuutusyhtiölain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä pidettiin olennaisena, että vakuutusyhtiöt voivat tulouttaa sijoitusomaisuutensa arvonkorotuksia tähänastiseen tapaansa eli arvonkorotuksen yhteydessä ja ennen omaisuuden realisointia. Näkemys liittyy ennen muuta sijoitusomaisuuden käyttämiseen vastuuvelan katteena. Vakuutusyhtiöiden vastuuvelka

---

[79] Sosiaali- ja terveysministeriön määräys- ja ohjekokoelma kotimaisille vakuutusyhtiöille dnro: 58/021/97. Voimassaoloaika on 1.1.1998 – toistaiseksi.

[80] Kysymys oli ennen kaikkea EY:n neuvoston kolmannesta vahinkovakuutusdirektiivistä, kolmannesta henkivakuutusdirektiivistä sekä vakuutusyritysten tilinpäätösdirektiivistä.

on tilinpäätöksissä käyvässä arvossaan vakuutusyhtiölain 10 luvun 2 §:n mukaan.[81] Käypään arvoon lasketun vastuuvelan kate lasketaan myös käypään arvoon vakuutusyhtiölain 10 luvun 3 §:n ja sosiaali- ja terveysministeriön antamien tarkempien määräysten mukaan. Jos vakuutusyhtiöt eivät kirjanpidossaan voisi arvostaa sijoitusomaisuuttaan käypään arvoon, yhtiöt joutuisivat realisoimaan sijoituksiaan saadakseen vastuuvelalle käypäarvo -pohjaisen katteen. Laskennallisista syistä johtuva realisointipakko ei luonnollisesti vaikuta perustellulta, erityisesti kun vakuutusyhtiöiden sijoitustoiminta on kassavirran ylijäämien eli vakuutusmaksutulojen sijoittamista, eikä lainarahalla tehtävää sijoitustoimintaa.[82] Kiinteistöt ovat olleet vakuutusyhtiöille merkittävä sijoituskohde mm. siitä syystä, että pääomamarkkinat ovat maassamme olleet varsin kehittymättömät eikä vaihtoehtoisia pitkäaikaisia sijoituskohteita ole riittävästi tarjolla.

Yllä esitetty yleisluonnehdinta vakuutusyhtiöiden toiminnasta korostaa pankkien ja vakuutusyhtiöiden toimintaan liittyviä eroja, vaikka näillä toimialoilla on paljon yhteisiäkin piirteitä, erityisesti sijoitustoiminnassa. Voidaan myös kysyä, eikö pankkienkin tulisi pyrkiä markkina-arvopohjaiseen velkojen arvostukseen. Sijoitusomaisuuden ja vastuuvelan ”kytköstä” vastaan on ymmärrettävää sijoitusomaisuuden arvonkorotusten tulosvaikutteinen kirjaaminen huolimatta siitä, että lähtökohta on meno–tulo-teorian realisointiperiaatteen vastainen. Erityisen olennainen tulosvaikutteisuus oli vakuutusyhtiöiden verotuksessa, jossa vakuutusyhtiöiden etu oli saada vähennyskelpoiselle vastuuvelalle vastine myös verotettavan tulon puolella.

Vuoden 1995 lainuudistuksessa ei näytetä keskustellun rakennusten jättämisestä arvonkorotusmahdollisuuden ulkopuolelle, mihin vuoden 1998 kirjanpitolain yhteydessä päädyttiin. Poistojen tekeminen arvonkorotetuista arvoista on vakuutusyhtiöille vähäinen rasite verrattuna etuun, joka tulee sijoitusomaisuuteen kuuluvien kiinteistöjen arvonkorotusten tulouttamisesta. Kirjanpidon varovaisuus- ja totuudenmukaisuusperiaatteen sekä vastuuvelan katteeksi käytettävien varojen varmuuden ja tosiasiallisen riittävyyden näkökulmasta on poistojen tekeminen arvonkorotetun arvon perusteella perustellumpaa kuin vaihtoehto, joka on valittu pankeissa ja ns. tavallisissa

---

[81] ”Vakuutusyhtiön vakuutussopimuksista aiheutuva vastuu kirjataan vastuuvelaksi. Sen muodostavat vakuutusmaksuvastuu ja korvausvastuu (VaYL 10:2.1).

Vakuutusmaksuvastuu vastaa voimassa olevissa vakuutussopimuksissa tarkoitetuista tulevista vakuutustapahtumista johtuvien suoritusten ja näistä vakuutuksista aiheutuvien muiden menojen pääoma-arvoa, vähennettyinä tulevien vakuutusmaksujen pääoma-arvolla ja lisättynä kesken sovitun vakuutusajan rauenneista vakuutuksista ehkä aiheutuvan vastuun pääoma-arvolla (VaYL 10:2.2).

Yhtiöllä on oltava turvaavat laskuperusteet vastuuvelan määrittämiseksi – – ” (VaYL 10:2.5).

[82] Vakuutusyhtiöt eivät voi pääsääntöisesti ottaa lainaa lainkaan.

osakeyhtiöissä eli pitäytyminen hankintamenoon pohjautuvissa poistokirjauksissa.

Käyttöomaisuuden arvonkorotusten tulouttamatta jättämistä perusteltiin hallituksen esityksessä sillä, että se johtaisi suomalaisista yleisistä arvostusperiaatteista poikkeavaan menettelyyn. Joka tapauksessa tämä merkitsi samalla, että Suomessa poikettiin EY:n vakuutusyhtiöitä koskevan tilinpäätösdirektiivin määräyksistä. Poikkeaman kuitenkin tulkittiin olevan direktiivin tavoitteiden, vaikkakaan ei sen kirjaimen mukainen.

11.3.5 International Accounting Standards ja arvonkorotukset

International Accounting Standards Committee (IASC) antoi ensimmäisen käyttöomaisuuden arvostusta koskevan suosituksen vuonna 1982.[83] Tällä hetkellä voimassa olevan suosituksen – *Accounting for Property, Plant and Equipment (IAS 16)* – mukaan käyttöomaisuus arvostetaan ensi sijaisesti hankintahintaan. Vaihtoehtoisesti IAS sallii omaisuuden arvoja korotettavan aina käypään hintaan saakka. Käyvät arvot tulee säännöllisin väliajoin tarkistaa, jotta tasearvot eivät olennaisesti poikkea tilinpäätöshetken käyvistä arvoista. Käyvän arvon arvioimiseen tulee käyttää ulkopuolista asiantuntijaa. Mikäli markkina-arvoa ei ole saatavissa, tulee käyttää poistoilla vähennettyä jälleenhankinta-arvoa. Uudelleenarvioinnin tarve riippuu omaisuuden luonteesta. Mikäli omaisuuden arvojen vaihtelu on huomattavaa, uudelleenarviointi tulee tehdä vuosittain. Jos käyvän arvon mukainen arvostus valitaan lähtökohdaksi, samaa perustetta tulee käyttää koko omaisuuslajiin (entire class of property). Tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että kaikki maa-alueet tulee arvostaa käypiin arvoihin, eikä ainoastaan yksi maa-alue.

Arvonkorotus tulee kirjata omaan pääomaan arvonkorotusrahastotilille. Kuitenkin korotus kirjataan tuloslaskelmaan, jos arvonkorotus johtaa siihen, että aiemmin tehdyt arvonalennukset palautuvat ja jos nämä on kirjattu kuluksi. Alennus voidaan kirjata arvonkorotusrahaston vähennykseksi, jos arvonalennus on pienempi kuin aiemmin tehty arvonkorotus. Arvonkorotus voidaan siirtää arvonkorotusrahastosta jakokelpoisiin voittovaroihin (retained earnings) vasta, kun korotuksen kohteena ollut omaisuus realisoidaan. Realisointiin rinnastetaan se, että yritys ottaa omaisuuden käyttöönsä. Tällöin realisoitavana määränä pidetään hankintahinnasta tehtyjen poistojen ja arvonkorotetusta hinnasta tehtyjen poistojen välistä erotusta.

---

[83] E 18: Accounting for Property, Plant and Equipment in the Context of Historical Cost System (elokuu 1980). Standardiksi tämä hyväksyttiin maaliskuussa 1982 nimellä IAS 16: Accounting for Property, Plant and Equipment.

Poistot tulee tehdä omaisuuden suunnitelmanmukaista pitoaikaa vastaavalle ajalle jaksotettuna ja omaisuuden tulontuottamiskyky huomioon ottaen. Poistot tulee tehdä arvonkorotuksella korotetusta arvosta.

Suositus hyväksyy myös muuhun kuin käyttöomaisuuteen kuuluvan omaisuuslajin arvonkorotuksen, mikäli vastaava omaisuuslaji käyttöomaisuuteen kuuluvana esitetään käyvän arvon mukaisena.

IASC on lähettänyt lausunnolle muutosehdotuksen, jonka mukaan arvonkorotus kirjataan oman pääoman muutokseksi, joka johtuu ei-omistajalähtöisistä syistä (statement of non-owner movement in equity). Ennallaan on pysymässä säännös korotuksen siirtämisestä jakokelpoisiin voittovaroihin korotuksen kohteena olevan omaisuuden realisoituessa. Edelleen edellytetään säännönmukaista omaisuuden arvojen seurantaa, jotta tasearvot vastaisivat jatkuvasti omaisuuden todellisia käypiä arvoja. Omaisuuden arvojen alenemisen huomioon ottamista koskeva suositusluonnos, *Impairment of Assets, Exposure Draft 55,* entisestään korostaa IASC:n näkemystä omaisuusarvojen jatkuvan seurannan tarpeellisuudesta ja edellyttää myös käyttöomaisuuden markkina-arvojen jatkuvaa seuraamista. Kuten aiemmin on mainittu, ehdotus on hyväksytty kesäkuussa 1998 standardiksi, joka tulee voimaan 1.7.1999.

Edellä esitetty osoittaa, että IAS:n suositus poikkeaa edelleen Suomessa voimassa olleista säännöksistä siinä, että poistot tulee tehdä korotetuista arvoista eikä hankintahintaisista arvoista. Suosituksessa myös todetaan selkeästi tarve seurata säännönmukaisesti omaisuuden arvoja. IAS hyväksyy arvonkorotukset omaan pääomaan luettaviksi, mutta edellyttää paitsi arvojen säännönmukaista tarkistusta myös kulukirjauksia tietyissä tilanteissa. Lausunnolla oleva muutosesitys viittaa siihen, että arvonkorotuksissa halutaan tehdä ero omistajien varsinaisten pääomasijoitusten ja muiden omaa pääomaa kartuttavien erien välillä. IASC näyttäisi täten korostavan eroa ”aitojen” ja ”epäaitojen” oman pääoman erien välillä.

11.3.6 Arvonkorotus ja verotus

Arvonkorotusten käsittely verotuksessa on osin poikennut realisoitumattoman tulon verotuskieltoperiaatteesta, jota vastaa kirjanpidossa meno–tuloteorian mukainen realisoitumattoman tulon tuloutuskieltoperiaate.

Kilpi on käsitellyt arvonkorotusten verotuksellisia seurauksia.[84] Hän toteaa, että elinkeinotuloverolain säännöksistä ei ole selkeästi löydettävissä kirjanpidon meno–tulo-teorian mukaista säännöstä siitä, että vain toteutuneet voitot tai tulot ovat veronalaisia. Toisaalta hänen mukaansa ei löydy

[84] *Kilpi* DL 1962 s. 63–78. Samoin *Kilpi* LM 1970 s. 965–969.

myöskään nimenomaista säännöstä, johon toteutumattomien voittojen verotus voidaan perustaa.[85] Näin siitäkin huolimatta, että elinkeinotuloverolakia laadittaessa tavoitteena oli perustaa se meno–tulo-teorian pohjalle, ja siitä huolimatta, että kyseinen teoria on selvästi vaikuttanut lain yksittäisiin säännöksiin. Kirjallisuudessa yleensä lähdetään siitä, että EVL perustuu meno–tulo-teorian oletuksiin mm. tulon verottamiseen vasta sen realisoituessa. Mm. Andersson toteaa kirjassaan *Johdatus vero-oikeuteen*, että ”koko laki [EVL] on systemaattisesti laadittu uudemman kotimaisen kirjanpitoteorian pohjalta, ja uuden kirjanpitolain keskeiset käsitteet ovat samat”.[86]

Oikeuskäytännöstä löytyy 50- ja 60-luvuilta esimerkkejä, joissa KHO on katsonut vakuutusyhtiön vaihto-omaisuuden arvonkorotukset verotettavaksi tuloksi jo arvonkorotuksen tekovuonna.[87] KHO:n päätökset 1957 II 515 ja 1959 II 369 ovat ongelmallisia sikäli, että vaihto-omaisuuden arvonkorotus on kirjanpitolain vastainen ja että vaihto-omaisuuden käsitettä ei tunnettu sosiaali- ja terveysministeriön antamissa, vakuutusyhtiöiden tilinpäätöstä ja kirjanpitoa koskevissa määräyksissä.[88]

Kun KHO:n päätöksissä oli kysymys vakuutusyhtiöiden omistamien asunto-osakeyhtiön osakkeiden arvonkorotuksista, oikeampaa lienee tulkita päätöksiä niiden sanamuodon vastaisesti ja todeta, että kysymys lienee ollut sijoitusomaisuudeksi luettavien arvopapereiden arvonkorotuksista. Myös Kilpi viittaa tähän mahdollisuuteen, vaikkakaan ei täysin johdonmukaisesti.[89] Vakuutusyhtiöt itse pyrkivät osoittamaan, että kysymys oli käyttöomaisuuteen kuuluvista arvopapereista. Kilpi on sitä mieltä, että arvonkorotuksen lukeminen veronalaiseksi tuloksi perustuu käytännön syihin, ennen kaikkea kontrollinäkökohtiin. ”Ellei näin meneteltäisi, kontrollimahdollisuus siitä, että luovutuksen todella tapahtuessa verotus suoritettaisiin, katoaisi. Tämä koskee erityisesti rahalaitosten sijoitusomaisuutta, jonka omistusaika usein on varsin pitkä.”

---

85 *Kilpi* LM 1970 s. 968. Kilpi esitti näkemyksensä ennen kuin elinkeinotuloverolakiin otettiin säännökset vakuutusyhtiöiden sijoitusomaisuuden arvonkorotusten veroseuraamuksista.

86 *Andersson* 1997 s. 52.

87 KHO 1957 II 515, KHO 1959 II 369 ja KHO 1963 II B 34. Viimeksi mainittu tapaus liittyi vaihto-omaisuusosakkeiden kurssierojen kirjaamiseen ja niistä johtuviin veroseuraamuksiin.

88 Sosiaali- ja terveysministeriön antama *Kiertokirje kaikille vakuutusyhtiöille* 15.1.1953. Tämän ja myöhempien STM:n määräysten mukaan vakuutusyhtiöiden taseen vastaavaa-puoli jaetaan rahoitus-, sijoitus- ja käyttöomaisuuteen.

89 Vrt. *Kilpi* DL 1962 s. 65–66 ja *Kilpi* LM 1970 s. 965–969.

Oikeuskäytännön kanta arvonkorotusten veroseuraamuksiin selkiintyi – ellei peräti muuttunut – KHO:n vuonna 1970 antamien päätösten jälkeen[90]. Tuolloin vakiintui se periaate, että raha-, vakuutus- ja eläkelaitosten sijoitusomaisuuden arvonkorotukset ovat verotettavaa tuloa hankintamenoon saakka. Tämän yli arvonkorotukset eivät olleet veronalaisia kuten eivät lainkaan käyttöomaisuuden arvonkorotukset. Arvonkorotukset tuli siis tulouttaa siltä osin kuin arvonkorotus vastasi aiemmin hankintamenosta tehtyjä vähennyksiä.[91]

Kilpi on katsonut, että mainitut KHO:n päätökset olivat välittävä kanta meno–tulo-teorian realisointiperiaatteen ja aiemman oikeuskäytännön mukaisen, arvonkorotusten veronalaisuusperiaatteen välillä. Kilpi viittaa Ikkalan, Anderssonin ja Nuorvalan kantana olleen, että mainitut KHO:n päätökset eivät merkitsisi aiemmin tehtyjen kulukirjausten veronalaista palauttamista (ei ainakaan silloisen EVL 29 §:n mukaisen sijoitusomaisuuden epäkuranttiusvähennyksen), eikä siitä Kilvenkään mukaan päätöksissä ole ollut kyse, vaikka ratkaisut viittaavatkin tällaiseen tulkintaan. Ilmeisesti Ikkala ym. ovat myöhemmin muuttaneet kantaansa, koska *Uuden elinkeinoverolainsäädännön* vuoden 1978 ja sitä uudemmissa painoksissa hekin tulkitsevat KHO:n mainittuja päätöksiä niin, että aiemmin hankintamenosta tehdyt sijoitusomaisuuden kulukirjaukset tulee verovaikutuksin palauttaa.[92]

Edellä kohdassa 11.3.4 on todettu, että vakuutusyhtiöiden sijoitusomaisuuden arvonkorotusten verotuskäytäntö muuttui olennaisesti vuoden 1978 alusta, jolloin elinkeinotuloverolain veronalaisia elinkeinotuloja koskevaan 5 §:ään lisättiin uusi 6 kohta. Sen mukaan veronalaista tuloa oli mm. vakuutusyhtiöiden kirjanpidossaan tekemä sijoitusomaisuuden arvonkorotus. Muutoksella haluttiin lisätä vakuutusyhtiöiden verotettavaa tulosta ja yhdenmukaistaa vastuuvelan ja sen katteeksi hyväksyttävien erien verokohtelu. Rahoituslaitosten sijoitusomaisuuden arvonkorotukset jäivät edelleen hankintamenon ylittävältä osalta verovaikutusten ulkopuolelle hankintamenon jaksotusta ja realisoitumatonta tuloa koskevien perusperiaatteiden mukaisesti.

Arvonkorotusten osittain erilainen verosäännöspohja pankeilla ja vakuutusyhtiöillä on ollut molempien toimialojen etujen mukainen.

---

[90] Oikeuskäytännössä on katsottu, että sijoitusomaisuuden arvonkorotukset ovat verotettavaa tuloa vain omaisuuden hankintamenoa vastaavalta osalta, mutta ei sen ylittävältä osalta (KHO 1970/546 ja 547/2.9.1970). Toisin sanoen, ennen arvonkorotusta sijoitusomaisuuden hankintamenosta tehdyt poistot tulee tulouttaa eli kulukirjaus purkaa aiheettomana. Veronalaisuus koskee sijoitusomaisuuden osalta EVL:n 29 §:n 1 ja 2 momentin mukaisen kulukirjauksen palauttamista (EVL 5a § 1 mom. 3 kohta). Ikkala, Andersson ja Nuorvala ovat teoksessaan Uusi elinkeinoverolainsäädäntö käsitelleet asiaa vuonna 1978 voimassa olleen EVL:n pohjalta (s. 62–63).

[91] *Järvinen–Prepula–Riistama–Tuokko* 1994 s. 256–257.

[92] *Ikkala–Andersson–Nuorvala* 1978 s. 62–63. Ks. myös vuoden 1993 painos s. 89–92.

Vakuutusyhtiöillä sijoitusomaisuuden arvonkorotuksen tuloutus verotettavaksi tuloksi on saumattomasti kytköksissä käypään arvoon esitettävän vastuuvelan verovähennyskelpoisuuden kanssa. Verotuksen periaate – vähennyskelpoista menoa vastaa veronalainen tulo – johti siihen, että katteena käytettävän omaisuuden arvonmuutoksista tuli tuloa, jota verotettiin. Pankeilla taas sijoitusomaisuuden arvonkorotuksen ei-tulos tai verovaikutteinen kirjaaminen perustui alun alkaen tarpeeseen saada oman pääoman ehtoista rahoitusta vakavaraisuusvaatimusten täyttämiseksi. Pankkien näkökulmasta oli ymmärrettävää, että ”rahoitus” haluttiin hankkia niin edullisesti kuin mahdollista.

11.3.7 Yhteenveto lainsäädännön kehityksestä

Kirjanpitolain lähtökohta arvonkorotuksiin on tiukka, ja siinä korostuu korotusten tekemisen poikkeuksellisuus. Onhan arvonkorotussäännöstö ristiriidassa maamme kirjanpitolain teoreettisen perusteen oli meno–tuloteorian periaatteiden kanssa. Myös kansainvälinen kirjanpitosäännöstö, vaikka ei useinkaan perustu yksiselitteiseen teoriaan, lähtee käyttö- ja sijoitusomaisuuden arvonkorotusten toissijaisuudesta hankintamenopohjaiseen arvostukseen nähden.

Ristiriita meno–tulo-teorian kanssa ei sinänsä oikeuta kritisoimaan arvonkorotukset sallivaa säännöstöä. Kirjanpitolaissa on muitakin teorian kanssa ristiriitaisia säännöksiä. Tosin hankintahintainen arvostus erityisesti käyttöomaisuuden osalta sekä tulospainotteisuus on ollut eräs kirjanpidon kulmakivi myös kansainvälisesti. Tästä huolimatta erityisesti viime vuosina on ollut havaittavissa painopisteen siirtymistä tuloslaskelmasta taseeseen, ja samalla on korostunut omaisuuden todellisten arvojen esittäminen. Kansainvälistä tilinpäätöskäytäntöä ohjaava ja harmonisoiva elin, International Accounting Standards Committee, on katsonut, että muut kuin hankintahintaiset arvostuslähtökohdat saattavat olla sopivampia, kun tilinpäätöksillä pyritään antamaan tietoa taloudellisen päätöksenteon pohjaksi. Hankintahintaisen arvostuksen etu on sen varmuudessa esim. markkina-arvoihin pyrkivään arvostukseen verrattuna. Vaatimukset velkojen markkina-arvoisuudesta ovat toistaiseksi olleet vähäisiä, vaikka tase-erien arvostuskäytäntöä tulisi tarkastella kokonaisuutena eli niin omaisuuden kuin velkojen osalta.

Arvonkorotuksilta edellytetään kirjanpitolain ja kirjanpidon perusperiaatteiden mukaan luotettavuutta ja varovaisuutta. Arvio omaisuuden arvosta on perustuttava luotettavaan selvitykseen, ja arvojen kehitystä on säännöllisesti seurattava. Luotettavuus liittyy näin ollen paitsi arvonkorotuksen tekemiseen myös sen selvittämiseen, milloin on tarve purkaa tehty arvonko-

rotus. Varovaisuuden periaate liittyy velvollisuuteen ottaa huomioon omaisuusarvojen heilahteluita tarkistusjaksojen välillä, jotta vältyttäisiin omaisuuden esittämisestä yliarvoisena. Jossain määrin on yllättävää, että lain esitöissä tai kirjanpitolautakunnan lausunnoissa ei ole korostettu erityisen turvamarginaalin huomioon ottamista käytännön ohjeena, jolla varmistetaan varovaisuuden periaatteen toteutuminen omaisuusarvoja korotettaessa. Omaisuusarvojen aktiivinen seurantavelvollisuus on niin ikään noussut esiin vasta 1990-luvun puolenvälin tienoilla lainvalmistelussa tai alan kotimaisessa kirjallisuudessa.

Arvonmäärityksen eräs keskeinen lähtökohta on, että korotustarve sekä korotuksen purkamistarve määräytyvät samoin perustein eli sen mukaan, mikä arvioidaan omaisuuden käyväksi arvoksi tilinpäätöshetkellä tai tarkasteluhetkellä. Arvonkorotuksen peruuttamista ei arvioida samoin edellytyksin kuin käyttöomaisuudesta tehtävien poistojen tarpeellisuutta. Tämä periaate ja omaisuusarvojen säännönmukainen seuraaminen ovat myös kansainvälisten kirjanpitosuositusten ja ohjeiden mukaisia.

Omaisuusarvojen pysyvyyden ja arvonkorotusmenettelyn poikkeuksellisuuden varmistamiseksi ei ole yksiselitteisiä kriteereitä. Lain hengen mukainen lopputulos voitaneen parhaiten saavuttaa arvioimalla samoilla perusteilla tarve arvonkorotukseen ja arvonalennukseen sekä aktiivisesti seuraamalla omaisuusarvojen kehitystä.

Arvonkorotusten ulottuvuudesta vallitsee jossain määrin erilaisia mielipiteitä. Vallitseva kanta on, että käyttöomaisuuden lisäksi arvonkorotuksia voidaan tehdä myös sijoitusomaisuuteen. Epäselvyys johtuu osin siitä, että kirjanpitolaki ei tunne sijoitusomaisuuden käsitettä. Pankit ja vakuutusyhtiöt ovat voineet valvontaviranomaisohjein tehdä arvonkorotuksia niin käyttö- kuin sijoitusomaisuuteen. Myös kansainväliset suositukset ja määräykset mahdollistavat molempiin omaisuusryhmiin kuuluvat arvonkorotukset.

Arvonkorotusten ja oman pääoman välistä yhteyttä ei kirjanpitolaki sääntele. Arvonkorotusten hyväksymisestä omaan pääomaan kuuluvaksi tuli Suomessa yleinen yhtiöoikeudellinen periaate 1980-luvun alussa. Periaate siirrettiin yhtiölainsäädäntöön pankkien noudattamasta ja viranomaismääräyksin vahvistetusta käytännöstä. Rinnastettavuus omaan pääomaan asettaa entistä suuremmat vaatimukset arvonkorotusten pysyvyydelle, luotettavuudelle ja varovaisuudelle.

Vakuutusyhtiöiden arvonkorotussäännöstö poikkeaa kirjanpitolain vastaavasta säännöstöstä ennen kaikkea siinä, että vakuutusyhtiöt joutuvat tulouttamaan sijoitusomaisuuden arvonkorotukset. Ne poikkeavat tässä mielessä myös pankkien arvonkorotuksia koskevista viranomaismääräyksistä.

Vakuutusyhtiöiden arvonkorotusten verotusmenettely poikkeaa pankkien vastaavasta menettelystä sijoitusomaisuutta koskevan verotuksen osalta. Vakuutusyhtiöiden sijoitusomaisuuden arvonkorotukset ovat kokonaisuudessaan verotettavaa tuloa arvonkorotuksen tekovuonna, kun pankeilla veronalaisuus ulottuu ainoastaan hankintamenoon saakka hankintamenosta aiemmin tehtyjen poistojen palautuessa arvonkorotuksen yhteydessä.

Verotus on vaikuttanut arvonkorotusten kirjanpitokäytäntöön erityisesti vakuutusyhtiöillä. Toisaalta tämän toimialan arvonkorotusten verotuskäytäntöön on vaikuttanut toimialan erityispiirteistä johtuvat tarpeet. Verotussäännökset näyttävät vakuutusyhtiöillä olleen sopusoinnussa ja jopa tukeneen kirjanpidon perusperiaatteiden – varovaisuuden, luotettavuuden ja totuudenmukaisuuden – toteutumista arvonkorotusten osalta. Myös pankkeihin verotus on vaikuttanut, mutta pikemminkin niin, että arvonkorotusten verovapaus on lisännyt arvonkorotusten käyttöä oman pääoman kasvattamisen muotona.

Suomessa voimassa olleet, arvonkorotuksia koskevat kirjanpitolain säännökset ovat poikenneet kansainvälisistä lähtökohdista (suosituksista ja määräyksistä) ennen muuta siinä, että arvonkorotuksista ei ole edellytetty tehtäväksi poistoja. Tilanne on sama myös voimassa olevassa, vuoden 1998 kirjanpitolaissa, mutta vastapainona on kielto tehdä rakennuksista arvonkorotuksia. Vakuutusyhtiöt ovat tehneet poistot sijoitusomaisuuden arvonkorotetusta arvosta vuodesta 1978 lähtien. Velvollisuutta palauttaa kirjanpitoon aiemmin tehtyjä poistoja ei myöskään ole ollut ennen vuoden 1998 kirjanpitolakia. Velvollisuus tehdä poistot arvonkorotetusta arvosta olisi ollut meno–tulo-teorian periaatteiden vastainen, mutta olisi edistänyt luotettavuuden ja varovaisuuden periaatteiden toteutumista myös käypään arvoon arvostettuja omaisuuseriä käsiteltäessä. Esimerkiksi KLUDI-komitea on mietinnössään viitannut siihen, että arvonkorotuksen tekemisestä on monessa tapauksessa saattanut olla seurauksena omaisuuden yliarvostus, kun laki ei ole vaatinut poistoja tehtäväksi arvonkorotuksesta.[93]

Arvonkorotuksen peruuttamista koskevat säännökset otettiin kirjanpitolakiin vasta vuoden 1993 alusta EY:n tilinpäätösdirektiivien, mutta myös alan ammattilaisten vaatimuksesta. Ilman arvonkorotuksen peruuttamista koskevaa säännöstäkin oli selvää, että omaisuutta ei saanut esittää kirjanpidossa yli käyvän arvon olevassa arvossa. Tämä perustui kirjanpidossa noudatettavaksi edellytettyyn hyvään kirjanpitotapaan, varovaisuuden periaatteeseen sekä hankintahintaan perustuvaan arvostuksen pääsääntöön. Tästä huolimatta on mahdollista, että erillisen arvonkorotuksen peruuttamissäännöstön puuttuessa arvonkorotuksen peruuttamistarvetta arvioitiin käytännössä erilaisin perustein kuin sen tekemistarvetta. Tämä puolestaan

---

[93] KM 45:1990 liite V s. 12.

saattoi johtaa siihen, että arvonkorotukset olivat kirjanpidon varovaisuusperiaatteen vastaisia ja antoivat väärän kuvan kirjanpitovelvollisen taloudellisesta asemasta. Johtopäätöstä tukee pankkien arvonkorotuskäytäntö, jota arvioidaan tarkemmin jäljempänä.

11.4 Arvonkorotusten viranomaisohjeistus

11.4.1 Säästöpankkitarkastuksen suhtautuminen arvonkorotuksiin – ohjeistus ja muut kannanotot

(a) Suhtautuminen arvonkorotuksiin 1940-luvulla

Tiettävästi ensimmäisen kerran arvonkorotukset olivat esillä valvontaviranomaisten periaatekeskusteluissa helmikuussa 1945, kun lisätty säästöpankkitarkastus piti kokoustaan.[94] Tuolloin käsiteltiin kysymystä, voitiinko säästöpankin tappioita peittää kiinteistöjen arvoja korottamalla. Vaikka kysymys liittyi tappioiden kattamiseen[95], lisätty säästöpankkitarkastus linjasi ohjeessaan myös arvonkorotuksen tekemisen edellytyksiä. Kokouksessa päädyttiin seuraavaan kannanottoon:

> *Toistaiseksi, poikkeustapauksissa voidaan arvonkorotus hyväksyä edellyttäen kuitenkin, että kiinteistön tuotto, nykyiset olosuhteet huomioon ottaen, vastaa ainakin säästötilien korkoa.*

Toisaalta saman vuoden syyskuussa lisätty säästöpankkitarkastus epäsi Rauman Maalaiskunnan Säästöpankin hakemuksen kattaa kiinteistöjen arvoja korottamalla pankille erään kirjatun kirjeen katoamisesta[96] johtunut

---

[94] Pöytäkirja lisätyn säästöpankkitarkastuksen kokouksesta 12.2.1945. Kokouksessa olivat läsnä ylitarkastaja V. E. Angervo, apulaisylitarkastaja Arvo Tirinen, tarkastajat V. Kivi ja V. Lampola, pankinjohtaja K. Kiviaho sekä säästöpankinjohtajat J. Laherma, G. Baltscheffsky ja A. Seppä.

Lisätyn säästöpankkitarkastuksen käsiteltäväksi voitiin ottaa mm. asiat, joilla oli yleistä merkitystä säästöpankkien toiminnalle tai jotka säästöpankkitarkastus oli jättänyt tämän elimen käsiteltäväksi (SPL 52.4 §, vuoden 1939 SPL oli voimassa koko 40-luvun).

[95] Termillä *kattaminen* ei tässä yhteydessä tarkoiteta sitä, että arvonkorotus kirjattaisiin tappiotiliä tai jotain muuta kulutiliä hyvittäen, vaan sitä käytetään synonyyminä termille *peittäminen*. Tällöin termi ilmaisee ainoastaan, mikä on se perussyy, miksi arvonkorotus halutaan tehdä. Kantaa ei lainkaan oteta kirjanpitotekniseen tapaan kirjata arvonkorotuksen vastaerä.

[96] Kirje oli lähetetty Skopille, ja se sisälsi 60 600 markan arvoisten obligaatioiden korkolippuja.

tappio. Hakemus hylättiin lainvastaisena.[97] Lainvastaisuus liittyi ilmeisesti siihen, että säästöpankkilain mukaan vain sijoitusomaisuuteen kuuluvat obligaatiot voitiin arvostaa käypään arvoon, mikäli tämä oli välttämätöntä ”liikkeessä sattuneen tappion korvaamiseksi”. Sen sijaan käyttöomaisuuden arvonkorotus tuli kirjata taseen velkapuolelle eikä suoraan tappiotilin pienennykseksi. Vaikka lopputulos oman pääoman kannalta oli sama molemmissa tapauksissa – pankin taseeseen tuli arvonkorotuksen jälkeen lisää omia pääomia – menettelyllä oli useita kirjanpidollisia ja mahdollisesti verotuksellisia eroavuuksia.

Vuoden 1946 maaliskuussa puolestaan hyväksyttiin Kotka Gamla Sparbankin hakemus saada pankin aseman vakauttamiseksi korottaa pankkikiinteistöjen kirjanpitoarvo vuoden 1945 tilinpäätöksessä 2.2 miljoonasta markasta 3 miljoonaan markkaan. Hakemus hyväksyttiin ”ottaen huomioon kiinteistöjen todellinen arvo” ja edellytettiin, että korotusmäärä oli ilmoitettava taseessa pankin varoihin luettavana kiinteistön arvonkorotusrahasto-eränä.

1940-luvulla näytettiin siis omaksutun käytäntö, että viranomaispäätöksin voitiin arvonkorotuksia poikkeustapauksissa hyväksyä säästöpankin oman pääoman kartuttamiseksi. Korotus tuli kirjata erilliseksi eräksi taseen vastattaviin, mistä se voitiin lukea omaan pääomaan, mutta sitä ei saanut suoraan kirjata tappiotilin hyvitykseksi. Arvonkorotuksia oli kuitenkin tehty vain muutamia, joten tuossa vaiheessa ei voitu puhua arvonkorotusten käyttämisen ja liiallisen riskinoton välisestä, todellista vakavaraisuutta vääristävästä yhteydestä.

(b) Suhtautuminen arvonkorotuksiin 1950-luvulla

Arvonkorotusten käyttö alkoi yleistyä 1950-luvulla, sen jälkeen kun säästöpankkitarkastus ollessaan vielä valtiovarainministeriön alainen lähetti säästöpankeille vuonna 1952 kiertokirjeen[98] arvonkorotusten käyttämiseen liitty-

---

[97] Myös vuonna 1952 kielsi säästöpankkitarkastus Liperin Säästöpankkia käyttämästä arvonjärjestelyrahastoa tappioiden kattamiseen. Kielto annettiin puhelimitse 6.5.1952 sen jälkeen kun pankki oli kirjeitse ilmoittanut säästöpankkitarkastukselle, mitä pankin hallitus aikoi isäntien kokoukselle ehdottaa pankin toiminnan turvaamiseksi.

[98] Säästöpankkitarkastuksen kiertokirje n:o 3/1952 *Arvonjärjestelyrahaston muodostaminen.*

vistä tavoitteista sekä arvonkorotuksen tekemisen ja käytön ohjeistamisesta. Kiertokirje ei näytä olleen lisätyn säästöpankkitarkastuksen käsiteltävänä.[99]

Kiertokirjeessään säästöpankkitarkastus linjaa niitä tavoitteita, joiden saavuttamiseksi arvonkorotuksia voidaan käyttää:

> *Koska noin kolmannessa osassa maamme säästöpankeista omien rahastojen ja säästöpankkilain 27 §:n 4. momentissa mainittuja vakuuksia vastaan myönnettyjen luottojen suhde ei ole lainmukainen, säästöpankkitarkastus, helpottaakseen mahdollisuuksiensa mukaan näiden säästöpankkien toimintaa, saattaa säästöpankkien tiedoksi seuraavaa* [arvonkorotusten käytöstä].

Tuohon aikaan säästöpankkien lakisääteinen vakavaraisuusvaatimus liittyi omien rahastojen ja tiettyjä vakuuksia vastaan annettujen luottojen ja sijoitusten väliseen suhteeseen.[100] Kuten kiertokirjeen tavoitteenasetantaosasta käy ilmi, säästöpankkitarkastus viitoitti nyt tietä, miten säästöpankit voisivat täyttää lakisääteiset vakavaraisuusvelvoitteet. Tämä voitiin tehdä kiinteistöjen arvoja korottamalla kiertokirjeessä mainittujen seuraavien periaatteiden mukaisesti:

> *Säästöpankit, joiden kiinteistöjen kirjanpitoarvot ovat alle verotusarvojen, voivat ryhtyä toimenpiteisiin ns. arvonjärjestelyrahaston muodostamiseksi ja on tällöin meneteltävä seuraavalla tavalla: Anomus kiinteistön kirjanpitoarvon korottamisesta*

---

[99] Sen sijaan lisätty säästöpankkitarkastus käsitteli 9.5.1952 pidetyssä istunnossaan valtiovarainministeriön pyytämää lausuntoa siitä, mihin toimenpiteisiin olisi eräiden säästöpankkien osalta ryhdyttävä, koska ne olivat vuoden 1951 tappiollisten tilinpäätösten johdosta menettäneet joko kokonaan omat rahastonsa tai enemmän kuin puolet niistä (pöytäkirja istunnosta 9.5.1952).

Lausuntopyyntö liittyi säästöpankkilain 59 §:n säännöksiin toiminnan keskeyttämisestä. Säännöksen mukaan säästöpankin tuli viipymättä ilmoittaa säästöpankkitarkastukselle, jos pankki on kärsinyt niin suuria tappioita, että omista rahastoista on menetetty puolet tai enemmän. Valtiovarainministeriöllä oli oikeus, ellei pankkia ollut heti asetettava suoritustilaan, mm. määrätä rahojen vastaanottaminen ottolainaustileille keskeytettäväksi enintään neljän kuukauden ajaksi. Yllä mainitussa istunnossaan lisätty säästöpankkitarkastus mm. päätti, että Liperin Säästöpankki ei ollut menettänyt puolta rahastoistaan, koska sillä oli jäljellä arvonjärjestelyrahasto.

Liperin Säästöpankki oli halunnut kattaa tappionsa juuri arvonjärjestelyrahastosta, mutta säästöpankkitarkastus oli puhelimitse ilmoittanut pankille, että tämä ei käynyt päinsä. Lisätty säästöpankkitarkastus tavallaan vahvisti tämän myöntämällä Liperin Säästöpankille kolme kuukautta järjestelyaikaa ongelmien hoitamiseen kanta- ja vararahastoa kartuttamalla.

Kuusjärven Säästöpankin osalta lisätty säästöpankkitarkastus edellytti pankin selvittävän mahdollisuuksia lisärahaston kartuttamiseen, avustuksen saamiseen tai kiinteistön käyvän arvon selvittämiseen arvonjärjestelyrahaston aikaansaamiseksi.

[100] Säästöpankkilain 1947/550 mukaan omien rahastojen tuli olla vähintään 10 % käteispanttia, ominaistakausta ja vekseliä vastaan myönnettyjen luottojen yhteismäärästä. Mikäli käteispanttina oli täysin turvaava määrä kassareservikelpoisia talletuksia tai arvopapereita taikka raha-arvoltaan luottoa vastaava säästöpankin säästökirja, ei tällaisin vakuuksin annettuja luottoja luettu mukaan omien rahastojen vähimmäismäärää laskettaessa (37.1 §). Säästöpankkitarkastus saattoi myöntää poikkeuksia omien rahastojen lakisääteisestä vähimmäismäärästä (37.2 §).

on lähetettävä säästöpankkitarkastukselle, ja on anomukseen liitettävä asianomaisen verolautakunnan puheenjohtajan antama todistus kiinteistön arvosta. Lisäksi on anomukseen liitettävä jäljennös säästöpankin hallituksen asiaa koskevasta päätöksestä.

Tällöin on otettava huomioon, että kiinteistön arvo voidaan korottaa enintään edellä mainittuun määrään ja että p.o. toimenpiteeseen ei tarvita säästöpankin isännistön päätöstä.

Kun arvonjärjestelyrahasto saadaan lukea säästöpankin omiin rahastoihin, voivat useat säästöpankit täten kiinteistön arvon kirjanpitoteknisellä korottamisella saattaa otsikossa mainitun suhteen säästöpankkilain mukaiseksi.

Kiertokirjettä on pidettävä merkittävänä askeleena ohjata säästöpankkeja korottamaan kiinteistöjensä arvoja lakisääteisen vakavaraisuusvaatimuksen ylläpitämiseksi. Kiertokirjeellä linjattiin periaatetta, että arvonkorotuksia käytettäisiin pikemminkin systemaattisesti kuin poikkeuksellisesti ja että arvonkorotusten käyttö liitettäisiin kiinteästi vakavaraisuussäännöstöön ja vakavaraisuuden ylläpitämiseen. Etääntyminen lisätyn säästöpankkitarkastuksen kirjanpitolakiin pohjautuvasta linjasta näyttäisi alkaneen.

Säästöpankkitarkastus nimenomaisesti piti hyväksyttävänä, osin jopa toivottavana, että vakavaraisuusvaatimukset täytetään kirjanpitoteknisillä keinoilla tulokseen pohjautuvan kannattavuuden parantamisen sijaan tai lain mahdollistamien lisärahastojen kartuttamisen sijaan.[101] Tosin kiinteistöjen tasearvot mitä ilmeisimmin olivat alle käypien arvojen 1950-luvun alussa. Olihan inflaatio koko 1940-luvun ollut huomattava (kuvio 12). Inflaatiohistoriaa vastaan säästöpankkitarkastuksen linjausta voidaan pitää perusteltuna, mutta ohjeistuksen olisi tullut olla tilapäinen.

---

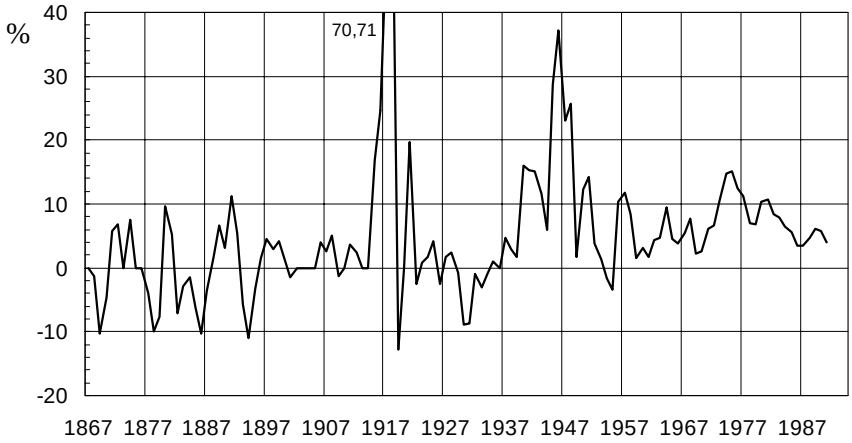
[101] Kuusterä kuvaa kirjassaan Aate ja Raha (s. 427–482) säästöpankkien toimintaympäristön muutosta ja tuloksentekoon liittyviä ongelmia 50- ja 60-luvulla. Hän toteaa, miten kiristyneessä kilpailussa ei ollut enää mahdollista kerätä aiempien vuosikymmenten suuruisia ylijäämiä. Kun ulkopuolista pääomaa säästöpankit eivät vuosikymmeniin olleet saaneet, omien pääomien kasvu riippui yksinomaan nettovoitosta, joka siis uudessa kilpailutilanteessa jäi olennaisesti aiempaa vähäisemmäksi. Toisaalta säästöpankkien omassa keskuudessa ei edes pidetty tarpeellisena vuosisadan alkukymmeninä saavutetun 10 %:n vakavaraisuustason (laskettuna talletuksista) ylläpitämistä. Vuoden 1969 laki edellytti kahden prosentin vakavaraisuutta, ja sen tason kyseisen vuoden lopussa ylitti 51 % säästöpankeista.

Kuusterän mukaan vakavaraisuuden kehitys 1950- ja 1960-luvulla osoittaa, että säästöpankeissa ei enää pidetty omia pääomia välttämättömänä toiminnan turvaajana. Hänen mukaansa turvaajaksi oli noussut Säästöpankkien vakuusrahasto, jonka avulla uskottiin päästävän kriisien yli.

Tässä tutkimuksessa on vuoden 1969 lainsäädäntöä arvioitaessa päädytty Kuusterän näkemysten suuntaisiin havaintoihin Säästöpankkien vakuusrahaston ja yksittäisten säästöpankkien vakavaraisuuden keskinäisistä yhteyksistä.

Omien pääomien merkityksen vähenemisen kanssa on linjassa se, että vakavaraisuuden ylläpitämisessä alkoivat niin valvontaviranomaiset kuin pankit itse korostaa kirjanpitoteknisiä keinoja, ei ulkopuolisista lähteistä saatavan oman pääoman hankintamahdollisuuksien parantamista.

Kuvio 12. **Inflaation kehitys vuosina 1867–1992, %**



Pysyvää arvonnousua harkittaessa pidettiin kriteerinä verotusarvoa, jonka mukaan arvonkorotuksen enimmäismäärä määräytyi. Kiinteistön arvo voitiin korottaa verotusarvoon saakka ilman ns. turvamarginaalia arvojen muutoksia vastaan.[102]

Säästöpankkitarkastus oli muutoinkin pyrkinyt etsimään keinoja – ennen muuta kirjanpidollisia, kirjanpitoteknisiä – joilla voitaisiin parantaa säästöpankkien mahdollisuuksia täyttää lain asettamia vakavaraisuus- ym. tavoitteita. Mm. vuonna 1947 oli annettu ohje[103], jonka mukaan säästöpankkien ei ollut pakko noudattaa kirjanpitolain määräystä käyttöomaisuudesta tehtävistä vuosittaisista poistoista. Säästöpankkitarkastus käytti sille kirjanpitolaissa suotua oikeutta antaa laista poikkeavia määräyksiä.

Vaikka poikkeamamääräys oli oikeudellisesti pätevä, kuten oli myös arvonkorotusten käyttämistä suosittava ohje, ovat tällaiset määräykset ongelmallisia siitä syystä, että ne ovat omalta osaltaan ohjanneet säästöpankkien käyttäytymistä väärään suuntaan, jos ajatellaan tosiasiallisen vakavaraisuuden ja kannattavuuden säilyttämistä. Valvontaviranomaisen tuki kirjanpitoteknisille järjestelyille pitää sisällään kannustimia, joita ei voi perustella

[102] Tutkimuksessa ei ole selvitetty verotusarvojen ja käypien arvojen välisiä yhteyksiä 1940–1950-lukujen Suomessa. Tämän takia ei myöskään ole arvioitu, miten luotettavana kriteerinä verotusarvoja oli pidettävä arvonkorotuksen määrällisiä edellytyksiä harkittaessa. Tässä yhteydessä huomiota on kiinnitetty yksinomaan säästöpankkitarkastuksen näkemykseen suosittaa arvonkorotusten käyttämistä vakavaraisuuden ylläpitämiseksi ja tämän näkemyksen mahdollisia vääristäviä vaikutuksia säästöpankkien tosiasialliseen vakavaraisuuteen.

[103] Säästöpankkitarkastuksen kiertokirje n:o 5/1947 *Poistot käyttöomaisuuden arvosta.*

tämän päivän taloustieteen näkemyksillä. Määräykset saattoivat olla perusteltuja tilapäisinä määräyksinä, millaiseksi sittemmin jäikin poistoja koskeva ohje.[104]

(c) Suhtautuminen arvonkorotuksiin vuonna 1970

Arvonkorotusten käyttöä omien pääomien lisäämiskeinoina säästöpankkitarkastus tuki vielä vuonna 1970. Tämä käy ilmi ohjeesta[105], jonka säästöpankkitarkastus antoi samanaikaisesti kun pankkitarkastusviraston ylijohtajan Linnamon perustama työryhmä selvitti arvonkorotusten käytön ohjeistamista ja jopa harkitsi niiden käytön kieltämistä.

Säästöpankkitarkastus katsoi, että eräs säästöpankkien keskeisimpiä tehtäviä oli pyrkiä saavuttamaan ja turvaamaan juuri voimaan tulleen säästöpankkilain edellyttämä aiempaa tiukempi vakavaraisuus. Millä keinoin tämä voitiin tarkastuksen mielestä tehdä? Kiinteistöjen ja kiinteistöosakeyhtiöiden arvonkorotuksilla. Kiertokirjeen mukaan ”säästöpankkitarkastus pitää edelleen arvonkorotuksia eräänä vakavaraisuuden turvaamista edistävänä keinona”. Tarkastus viittasi KHO:n päätöksiin 546 ja 547/2.9.1970, joissa tämä katsoi, että sijoitusomaisuuden arvonkorotuksia ei ollut pidettävä veronalaisena tulona siltä osin kuin korotus ylitti omaisuuden hankintamenon.[106] KHO:n päätösten perusteella voitiin nyt ennakoida arvonkorotusten vaikutus pankkien verotukseen, joten arvonkorotuksista oli tulossa edullinen tapa ”hankkia” omaa pääomaa.[107]

Kiinteistöjen ja kiinteistöyhtiön osakkeiden arvoa voitiin korottaa enintään käypään arvoon asti. Arvion käyvästä arvosta tuli perustua lausuntoon, jonka oli antanut kunnan rakennusmestari tai muu arviointiin virkavastuulla perehtynyt henkilö. Lisäksi tuli olla verolautakunnan puheenjohtajan antama todistus kiinteistön tai osakkeen verotusarvosta.

---

[104] Säästöpankkitarkastus kumosi poistoja koskevan määräyksen 15.11.1960 ilmoittamalla, että pankkien tuli laatia suunnitelma käyttöomaisuudesta tehtävistä poistoista kirjanpitolain mukaisesti ja pyrkiä jatkuvasti noudattamaan tätä suunnitelmaa. Perusteluissa viitattiin muuttuneisiin olosuhteisiin.

[105] Säästöpankkitarkastuksen kiertokirje 28.10.1970 n:o 6 *Kiinteistöjen ja kiinteistöyhtiön osakkeiden arvonkorotukset*.

[106] KHO: 1970–II–546 ja 1970–II–547.

[107] Ks. myös kohta 11.3.6 *Arvonkorotukset ja verotus*, jossa käsitellään oikeuskäytännön kantaa arvonkorotusten veroseuraamuksiin sekä vuodesta 1978 voimassa olleita EVL:n säännöksiä vakuutusyhtiöiden sijoitusomaisuuden arvonkorotusten verottamisesta. Oikeuskäytäntö ilmeisesti muuttui juuri tässä mainittujen KHO:n päätösten yhteydessä. Ilmeisesti keskusverolautakunta ennakkotietopäätöksissään (KVL 17.11.1969, kaksi päätöstä) sovelsi aiemman oikeuskäytännön mukaista kantaa, jonka mukaan arvonkorotukset olivat myös hankintahinnan ylittävältä osalta veronalaista tuloa.

Poikkeustapauksessa arvion sai tehdä muukin jäävitön asiantuntija. Arvonkorotuksen purkamiseen ei ohjeissa otettu kantaa.

Arvonkorotusohjeissa ei tuotu esiin kirjanpitolain lähtökohtaa arvonkorotusten poikkeuksellisuudesta, vaan niissä korostui arvonkorotusten keskeinen merkitys vakavaraisuuden ylläpitämisessä. 1960-luvun inflaatio oli aiempiin vuosikymmeniin nähden vähäisempi, joten inflaatiohistoria ei aiemmassa määrin puoltanut arvonkorotusten tekemistä.

Arvonkorotusten käyttämisestä keskusteltiin tosin useassa yhteydessä säästöpankkitarkastuksessa. Mm. tilintarkastajien neuvottelupäivillä marraskuussa 1971 käsiteltiin säästöpankkien vakavaraisuutta ja siihen liittyviä verotuskysymyksiä.[108] Arvonkorotukset nähtiin teknisenä järjestelynä, joka ei merkitse materiaalista vakavaraisuuden lisäystä vaan piilovarausten purkamista näkyviin. Arvonkorotuksia ei pidetty jatkuvasti mahdollisena. Neuvottelupäivillä pohdittiin yleensä mahdollisuuksia vakavaraisuuden ylläpitämiseen. Esillä oli mm. ulkopuolisen pääoman hankkiminen, vastuudebentuurien liikkeeseen laskeminen, lakisääteisen vakavaraisuusvaatimuksen alentaminen, vakavaraisuuden parantamiseksi kerätyn voiton verovapaus jne.

Myöhemmin, erityisesti 1980-luvulla, säästöpankkien oman pääoman hankkimiseen liittyvät ongelmat korostuivat uudelleen. Lainsäädännössä tehtiin 1990-luvun alussa mahdolliseksi mm. erilajisten kantarahastosijoitusten, kantarahasto-osuuksien merkitseminen ja voitonjako näille osuuksille.[109] Muutosten tarkoituksena oli edistää säästöpankkien omien pääomien hankintaa. Myös säästöpankin muuttaminen osakeyhtiömuotoiseksi mahdollistettiin. Kun 1970- luvulla pidettiin lisärahastosijoitusmahdollisuutta ongelmallisena sijoituksen alhaisen koron takia, valvontaviranomaisten ja säästöpankkien olisi tullut toteutunutta voimakkaammin pyrkiä lainsäädäntöteitse parantamaan säästöpankkien omien pääomien hankintamahdollisuuksia. Näin olisi voitu estää kirjanpitoteknisten keinojen nouseminen merkittäväksi oman pääoman kartuttamismuodoksi.

---

[108] Osastopäällikkö Kauko Onnelan esitelmä Säästöpankkien verotuksesta Säästöpankkiopistossa 23.11.1971 pidetyillä tilintarkastajien neuvottelupäivillä.

[109] Muutokset otettiin vuoden 1991 alusta voimaan tulleeseen talletuspankkilakiin. Säästöpankin muuttamisen osakeyhtiömuotoiseksi mahdollistava lainsäädäntö tuli voimaan joulukuussa 1992.

11.4.2 Pankkitarkastusviraston suhtautuminen arvonkorotuksiin – ohjeistus ja muut kannanotot

Pankkitarkastusvirasto ryhtyi vuonna 1970 panostamaan arvonkorotusten kirjanpidollisen käsittelyn ohjeistamiseen. Tämä tapahtui välittömästi sen jälkeen, kun paikallispankit olivat tulleet pankkitarkastusviraston yleisvalvontaan.[110]

Viraston mielestä kirjanpitolain arvonkorotusta koskevat säännökset ja ilmeisesti säästöpankkitarkastuksen ohjeet olivat siinä määrin yleiset, että tarkemmat ohjeet asiasta tarvittiin. Viraston käsitys vahvistui, kun virastossa analysoitiin sen valvontaan vuoden 1970 alusta tulleiden säästöpankkien tilinpäätöksiä vuodelta 1969 ja niistä ilmenneitä arvonkorotuksia.[111]

(a) Linnamo asettaa arvonkorotustoimikunnan

Linnamo asetti lokakuussa 1970 pankkitarkastusviraston sisäisen työryhmän selvittämään ”kysymystä arvonkorotuksista ja niistä muodostettujen tai muodostettavien arvonjärjestelyerien käytöstä pankkien kirjanpidossa”.[112]

Pankkitarkastusviraston asettaman toimikunnan kanta arvonkorotuksiin oli lähes päinvastainen kuin säästöpankkitarkastuksen. Toimikunta suhtautui erittäin pidättyvästi arvonkorotuksiin, mitä on tänä päivänä ja 1990-luvun pankkikriisin valossa pidettävä perusteltuna. Toimikunta piti arvonkorotuksia keinotekoisena menetelmänä kartuttaa pankin omia pääomia ja katsoi, että valvontaviranomaisen tulee paitsi suhtautua arvonkorotuksiin erittäin pidättyvästi myös tutkia tapauskohtaisesti, voidaanko kutakin arvonkorotusta pitää hyväksyttävänä. Erityinen valvontavelvollisuus syntyi toimikunnan mielestä myös siksi, että pankkeja pidettiin julkisen valvonnan ja erityislainsäädännön takia yleistä luottamusta nauttivina laitoksina.

Toimikunta katsoi, että pankkitarkastusvirasto voisi jopa kieltää arvonjärjestelyerien – tätä nimitystä toimikunta käytti arvonkorotusten vastaerästä taseen vastattavissa – käyttämisen oman pääoman korottamiseen.

---

[110] Termiä *yleisvalvonta* ei käytetä laissa, mutta sillä halutaan tässä yhteydessä osoittaa, että paikallispankkien ja liikepankkien valvonta poikkesi lainmuutoksesta huolimatta toisistaan. Paikallispankkien käytännön valvonnasta ja tarkastusten tekemisestä vastasivat edelleenkin paikallispankkitarkastukset, kun taas liikepankkien ainoa valvontaviranomainen tässä mielessä oli pankkitarkastusvirasto.

[111] Keskustelu Jussi Linnamon kanssa 8.11.1997. Keskustelussa Linnamo viittasi juuri arvonkorotusten epäyhtenäiseen käsittelyyn säästöpankkien tilinpäätöksissä vuodelta 1969.

[112] Pankkitarkastusviraston sisäinen työryhmämuistio otsikolla ”Ylijohtaja J. Linnamolle” (muistio on päiväämätön ja ilman diaarimerkintöjä). Työryhmä nimitti itseään toimikunnaksi. Siihen kuului puheenjohtajana pankkitarkastaja Santti, jäseninä pankkitarkastajat Mattila ja Hagman sekä sihteerinä pankkitarkastaja Kervinen.

Kieltomahdollisuuden toimikunta perusti silloisen kirjanpitolain 1:2.3§:ään.[113] Yleiskielto olisi toimikunnan mukaan kuitenkin saattanut johtaa kohtuuttomuuksiin mm. inflaation takia. Omaan pääomaan rinnastuskieltoa parempana toimikunta päätyi pitämään sitä, että arvonkorotuksia – arvonjärjestelyerää – voitiin käyttää omiin pääomiin luettavien rahastojen kartuttamiseen määrätyin edellytyksin ja pankkitarkastusviraston yksittäistapauksissa antaman luvan perusteella.

Toimikunta katsoi, että arvonkorotus voi kohdistua vain käyttöomaisuuteen edellyttäen, että omaisuuden arvo on pysyvästi noussut. Pysyvänä voitiin pitää vain kiinteän käyttöomaisuuden arvonnousua, ei irtaimen. Toimikunta ei pohtinut enemmälti pysyvyyden kestoa. Käyttöomaisuuteen toimikunta rinnasti kokonaan myös kiinteistön, josta osa oli pankin toimitilana käyttöomaisuudessa, osa sijoitusomaisuudessa esim. vuokrattuna ulkopuoliselle. Vaikka verotuksessa kyseinen omaisuus jaettiin käyttö- ja sijoitusomaisuuteen, toimikunta katsoi, että tällaisiin tiloihin voidaan arvonkorotus kohdistaa kokonaisuudessaan. Vastaavanlainen menettely oli toimikunnan mielestä hyväksyttävää myös kiinteistöyhtiön tai yhteisön osakkeissa tai osuuksissa, mikäli osakin osakkeista oikeutti käyttöomaisuuteen kuuluvan kiinteistön hallintaan.

Muutoin sijoitusomaisuuteen kuuluvat kiinteistöt eivät toimikunnan mielestä voineet olla arvonkorotuksen kohteena. Huomattava on, että toimikunta katsoi, että pankkien omistamat teollisuusyhtiöiden osakkeet, salkussa olevat obligaatiot ja muut arvopaperit tai omistusyhteisöjen osakkeet tulisi jättää arvonkorotuksen ulkopuolelle.[114]

Toimikunta näytti siis rajaavan käyttöomaisuuden arvonkorotukset vain kiinteistöihin tai kiinteistöyhtiöiden osakkeisiin. Näyttäisi siltä, että paikallispankkien osakeomistukset Skopista ja OKOsta eivät olisi voineet olla arvonkorotuksen kohteena, vaikka tästä ei mitään erikseen mainittukaan. Johtopäätös perustuu analogisesti toimikunnan näkemykseen omistusyhteisöjen osakkeiden ja ylipäänsä muiden kuin kiinteistöyhteisöjen osakkeiden jättämisestä arvonkorotuksen ulkopuolelle.

---

[113] Vuonna 1970 voimassa olleen vuoden 1945 kirjanpitolain (6.7.1945/701) mukaan raha- ja vakuutuslaitosten – – kirjanpidossa tuli noudattaa kirjanpitolain säännöksiä, mikäli ei erikseen ollut toisin säädetty tai asianomainen valtion tarkastusviranomainen ei ollut toisin määrännyt. Vaikka kirjanpitolaissa olisi säädetty arvonkorotusten tarkemmasta käytöstä, esimerkiksi rinnastettavuudesta omaan pääomaan – mitä siinä ei tehty – pankkitarkastusvirasto olisi voinut määrätä niiden käytöstä kirjanpitolaista poikkeavalla tavalla.

[114] Vuoden 1969 lainsäädäntöuudistuksen yhteydessä poistettiin säästöpankkilaista säännös, jonka mukaan sijoitusomaisuuteen kuuluneet obligaatiot voitiin arvostaa hankinta-arvoa korkeampaan käypään arvoon, mikäli tämä oli tarpeen ”säästöpankin liikkeessä sattuneen tappion korvaamiseksi tai muunlaisten varojen arvon alentamiseksi”. Poistettu säännös oli voimassa vuodet 1931–1969.

Arvonkorotuksen määrästä toimikunta ei antanut täsmällistä ohjetta. Viraston tuli kieltää arvonkorotuksen toimeenpano, mikäli korotus vaikutti liian suurelta, ellei virasto halunnut antaa lupaa pienempään korotukseen. Korotuksen suuruuden arvioinnissa tuli ottaa huomioon omaisuuden verotusarvo, käypä arvo ja näiden sekä muiden selvitysten perusteella arvioida korotuksen hyväksyttävä määrä ”kaupallista varovaisuutta noudattaen”. Miten kaupallinen varovaisuus käytännössä määriteltiin, jäi epäselväksi. Toimikunta ei esim. esittänyt käypään arvoon suhteutettuja prosenttirajoja. Ainoat prosenttirajat, joita korotus ei saanut ylittää, olivat pankkilakien kiinteistösijoitusrajoja koskevat määräykset.

Arvonkorotusten yhteydessä tuli esittää mm.

– tilintarkastajien lausunnot korotuksen määrästä, tarpeellisuudesta ja perusteista
– pankin oma selonteko korotettavasta omaisuudesta mukaan lukien omaisuuden kirjanpitoarvo, käyvät arvot ja palovakuutusarvot
– veroviranomaisen lausunto omaisuuden verotusarvoista
– kunnallisen rakennusviranomaisen lausunto kiinteistön – tontin ja rakennuksen – käyvistä arvoista
– säästöpankki- ja osuuspankkitarkastuksen lausunnot

Tarvittaessa tuli esittää muitakin selvityksiä, kuten selvitys kunnan väestöennusteista, elinkeinoelämän kehityksestä jne. Näillä saattoi olla merkitystä kiinteistöjen myyntiarvoihin paikkakunnalla. Samoihin selvityksiin viitattiin myös kirjanpitolaissa mainittaessa perusteita, miksi omaisuuden arvot saattavat olla pysyvästi hankintahetken arvoja korkeammat.

Edellä esitetty viittaa siihen, että toimikunta katsoi arvonkorotusten liittyvän kiinteistöihin, mutta ei esimerkiksi muiden käyttöomaisuudessa olevien yhtiöiden osakkeisiin. Tämän rajoitteen yhdessä tarkkoine, kiinteistökohtaisine selvityksineen omaisuuden arvoista oli määrä eliminoida ne ongelmat, joita toimikunta aavisteli liittyvän kyseiseen keinotekoiseen tapaan hankkia lisää omia pääomia.

Arvonkorotus – taseen vastattaviin kirjattava arvonjärjestelyerä – voitiin toimikunnan mielestä käyttää vain pankin omiin pääomiin luettavien rahastojen kartuttamiseen, mutta ei kululuonteisten menojen peittämiseen. Mikäli korotus säilytettäisiin taseessa arvostuseränä, arvonjärjestelyrahastona, sitä voitaisiin käyttää vain vararahaston tavoin, mikäli pankki halusi lukea erän omiin pääomiin vakavaraisuutta laskettaessa. Korotuksen kohteena olleen omaisuuden arvon myöhemmin alentuessa alennusta vastaava määrä tuli kuitenkin voida kirjata pois arvonjärjestelyrahastosta. Käyttörajoituksia koskevat määräykset tuli toimikunnan mukaan kirjata

pankin yhtiökokouksen, isäntien kokouksen tai osuuskuntakokouksen pöytäkirjaan.

Huomattakoon, että toimikunta edellytti, että poistot tehdään korotetusta arvosta, jotta arvonkorotus ei jää poistamatta ikuisiksi ajoiksi. Tämä näkemys oli vastoin lähtökohtaa, että arvonkorotuksella ei saa olla tulosvaikutusta. Lisäksi se oli vastoin kirjanpitolain hankintahintaan pohjautuvia poistoperiaatteita. Toisaalta näkemys oli johdonmukainen sen kanssa, että arvonkorotus on keinotekoista omaa pääomaa ja voi liittyä omaisuuteen, joka kuluu käytössä. Jälkeenpäin voidaan myös todeta, että arvonkorotuksista tehtävät poistot olisivat omalta osaltaan rajoittaneet pankkien liiallista riskinottoa ja pienentäneet pankkien – erityisesti säästöpankkien – taseisiin kirjattuihin omiin pääomiin sisältyneen yliarvon suuruutta. Arvonkorotuksista tehtävät poistot ovat myös IAS:n suositusten ja EY:n neljännen direktiivin mukainen periaate, mikäli kansallisesti sallitaan muu kuin hankinta-arvo arvostuksen lähtökohdaksi.

Toimikunnan näkemys poistokirjausperusteista otettiin sellaisenaan pankkitarkastusviraston liikepankeille vuonna 1970 antamiin ohjeisiin, mutta poistettiin parin viikon kuluttua uudella ohjeella. Säästö- ja osuuspankeille ohje ei poistojen osalta ehtinyt lähteä tässä muodossa.

(b) Pankkitarkastusvirasto pohtii, missä muodossa ensimmäinen ohjeistus annetaan

Toimikunnan näkemysten mukaisesti pankkitarkastusvirasto antoi ensimmäisen arvonkorotuksia koskevan ohjeistuksena liikepankeille marraskuussa vuonna 1970 (27.11.1970 n:o 194/L/70). Säästö- ja osuuspankeille ohjeistus annettiin saman vuoden joulukuussa (11.12.1970 n:o 197/S/70 ja 562/O/70) eli vajaa kaksi kuukautta säästöpankkitarkastuksen antaman kiertokirjeen jälkeen. Samassa yhteydessä liikepankeille paria viikkoa aiemmin lähetettyä ohjeistusta korjattiin poistojen kirjausperusteita koskevalta osalta (11.12.1970 n:o 194/L/70).[115]

Virastolle aiheutti ongelmia se, missä muodossa viraston tuli ohjeistuksensa antaa. Edellä tarkastellussa toimikunnan työssä ei tähän asiaan

---

[115] Poistoja koskeva korjaus tehtiin sen jälkeen, kun Linnamo oli kehottanut edellä tarkasteltua arvonkorotustoimikuntaa harkitsemaan uudelleen poistoja koskevaa asiaa. Toimikunta oli perustanut aiemman näkemyksensä mm. ”tieteisoppiin, joka yleisesti on pitänyt kirjanpitolain hengen mukaisena, että poistot olisi tehtävä korotetusta arvosta, vaikka verotuksessa hyväksyttäisiinkin vain poistot hankinta-arvosta”. Toimikunta oli valmis muuttamaan kantaansa, mitä perusteltiin nyt sillä, että verotus – ylipoistojen palautuessa verotettavaan tulokseen – muodostuisi erityisesti sijoitusomaisuuden arvonkorotusten takia kohtuuttomaksi.

Toimikunnan näkemys kirjanpitolain hengestä suhteessa poistojen tekemiseen ei vastaa tässä tutkimuksessa omaksuttua käsitystä.

puututtu. Päinvastoin toimikunta katsoi, että viraston oikeudet olisivat ulottuneet jopa kieltämään arvonkorotuksen käyttämisen oman pääoman kartuttamiseen.

Virastossa katsottiin, että pankkilaeissa, pankkitarkastuksesta annetussa laissa ja asetuksessa ei ollut selkeästi säädetty kirjanpitolain 3 §:n antamasta mahdollisuudesta poiketa kirjanpitolain määräyksistä erityislaein tai viranomaisen määräyksin. Virastossa katsottiin – toimikunnan näkemyksiä tiukemmin – että kirjanpitolain sallimasta poikkeamismahdollisuudesta olisi tullut olla valtuuttava säännös joko pankkilaeissa tai pankkitarkastuslaissa. Vasta tämän perusteella virasto olisi ollut oikeutettu antamaan oman määräyksensä. Kun näin ei ollut, virasto päätti käyttää seuraavassa kuvattavaa toista tietä.

Vuoden 1969 pankkitarkastuslain (29.8.1969/548) mukaan pankkitarkastusviraston valvontaan tulivat myös paikallispankit. Käytännössä tämä ilmaistiin niin, että pankkitarkastusviraston tuli ohjata ja valvoa säästö- ja osuuspankkitarkastuksen toimintaa (pankkitarkastuslaki 7.1 2-kohta). Juuri ohjaus- ja valvontavelvollisuuteen perustettiin arvonkorotusta koskeva, säästöpankkitarkastukselle osoitettu ohje, jonka virasto ilmoitti olevan määräys.

Näin ollen pankkitarkastusvirasto antoi arvonkorotusta koskevan ohjeistuksensa säästöpankkitarkastukselle kohdistetun määräyksen muodossa ja viittauksella, että säästöpankkitarkastuksen tästä asiasta lokakuussa 1970 antamat ohjeet (SPT:n kiertokirje n:o 6/28.10.1970) jäävät voimaan, mikäli ne eivät ole ristiriidassa pankkitarkastusviraston ohjeiden kanssa. Ohjeessaan virasto määräsi, että säästöpankkien tulee saada arvonkorotuksiinsa säästöpankkitarkastuksen hyväksyminen. Virasto ohjeisti, millä perustein hyväksyminen tuli tapahtua. Ennen lopullista hyväksymistä hakemukset tuli lähettää pankkitarkastusvirastolle *ennakkotarkastusta* varten. Tarkastettuaan hakemuksen virasto ilmoitti antavansa oman hyväksyntänsä säästöpankkitarkastukselle, ja sen jälkeen säästöpankkitarkastus saattoi antaa lopullisen luvan.

Käytännössä pankkitarkastusvirasto antoi määräyksen, millä perusteilla säästöpankit saattoivat tehdä arvonkorotuksen ja miten korotus tuli käsitellä omassa pääomassa. Vastaavalla tavalla virasto toimi osuuspankkien kanssa. Viraston välittömässä valvonnassa olevat liikepankit saivat suoraan ohjeen niin, että virasto ilmoitti ”katsoneensa aiheelliseksi määrätä, että pankin aikomiin kirjanpitolain 13 §:n 3 momentin tarkoittamiin arvonkorotuksiin on ennalta haettava pankkitarkastusviraston lupa”. Lupa tuli hankkia ennen asian käsittelemistä pankin yhtiökokouksessa. Lupaehdot virasto määritteli lähtökohtaisesti samalla tavalla kuin paikallispankkien lupaehdot.

Näin ollen – huolimatta epäselvyyksistä viraston mahdollisuuksissa antaa kirjanpitoa koskevia määräyksiä – virasto tosiasiassa määräsi, millä

perustein sen valvonnassa olevat talletuspankit saattoivat tehdä kirjanpitolain mukaisia arvonkorotuksia sekä mihin niitä voitiin käyttää.

(c) Ensimmäisen arvonkorotusohjeistuksen sisältö

Ohjeistus noudatti aiemmin kuvattuja toimikunnan näkemyksiä olennaisilta osiltaan. Ohjeistus kuitenkin lähti vallitsevan tilanteen toteamisesta eli siitä, että säästöpankit olivat käyttäneet arvonkorotuksia vakavaraisuutensa pysyttämiseksi lain edellyttämällä tasolla. Tämä luonnollisesti vahvisti arvonkorotusten ja vakavaraisuuden keskinäistä yhteyttä.

Arvonkorotuksen kohteena saattoi olla ainoastaan säästöpankkilain 30 §:n ja liikepankkilain 24 §:n mukainen käyttöomaisuus, eli pankin toimitiloina käytettävä kiinteistö tai tällaisen kiinteistöyhteisön osake tai osuus. Muut kiinteistöt tai kiinteistöyhteisön osakkeet (SPL 31 § ja LPL 25 §) saattoivat olla arvonkorotuksen kohteena vain, jos osa näistä oli pankin toimitilakäytössä. Muunlainen käyttöomaisuus ei voinut olla arvonkorotuksen kohteena.

Lupaa haettaessa tuli esittää yksilöidyt tiedot kiinteistöjen pinta-aloista, hankinta-ajasta ja -hinnasta, rakennusten kuutiotilavuudesta, rakennusaineesta ja -ajasta. Lisäksi tuli esittää kiinteistön kirjanpito- ja verotusarvot sekä palovakuutusmäärät. Kiinteistöyhteisön osalta tuli esittää viimeiset tilinpäätöstaseet. Hakemukseen tuli liittää ote hallituksen kokouksen pöytäkirjasta, tilintarkastajan lausunto arvonkorotuksesta sekä kunnallisen rakennusviranomaisen lausunto kiinteistön käyvästä arvosta.

Yksilöitävät tiedot ja lausunnot vastasivat toimikunnan esittämiä näkemyksiä. Vähäisenä erona voitaneen pitää sitä, että tilintarkastajan lausunnon perusteita ei ohjeistettu mitenkään.

Säästöpankkitarkastuksen tuli lähettää sille saapunut hakemus päätösesityksen kanssa pankkitarkastusvirastoon ennakkotarkastusta varten.

Arvonkorotuksen enimmäismäärää ei täsmennetty esim. suhteessa käypään arvoon. Toimikunta oli esittänyt kauppiaallista varovaisuutta. Virallisissa ohjeissa ainoa rajoite koski sitä, että kiinteistöomistusten määrä ei saanut ylittää säästöpankkilain 30 ja 31 §:ssä (LPL 24 ja 25 §) mainittuja 10 ja 3 %:n rajoja, ellei pankkitarkastusvirasto erityisestä syystä antanut lupaa 30 §:n (LPL 24 §), mutta ei 31 §:n (LPL 25 §) ylittämiseen.

Arvonkorotuksen vastaerän käyttö rajattiin toimikunnan ehdotusten mukaan niin, että sitä sai isäntien – liikepankeissa yhtiökokouksen ja osuuspankeissa osuuskunnan kokouksen – päätöksellä käyttää vain

1) saman omaisuuden tarpeellisiin arvonalennuksiin
2) siirtoon vararahastoon tai
3) siirtoon arvonkorotusrahastoon, jota myöhemmin voitiin käyttää 1) ja 2) kohdassa mainittuihin tarkoituksiin.[116]

Arvonkorotusrahasto voitiin lukea omaan pääomaan säästöpankkilain 58 §:n ja liikepankkilain 46 §:n mukaista vakavaraisuutta laskettaessa.

Ensimmäisessä pankkitarkastusviraston antamassa ohjeistuksessa arvonkorotukset kytkettiin pankkien vakavaraisuuden ylläpitämiseen, eli säästöpankkien noudattama käytäntö sai myös uuden valvontaviranomaisen vahvistuksen. Käytäntöä pyrittiin kuitenkin tiukentamaan ja yhdenmukaistamaan uusilla ohjeilla.

Säästöpankkitarkastus näyttäisi lähettäneen pankkitarkastusviraston ohjeen tiedoksi säästöpankeille vasta vuonna 1972, jolloin pankkitarkastusvirasto ilmoitti yhdenmukaistavansa kaikkien pankkiryhmien lupakäytäntöä ja edellyttävänsä, että myös paikallispankit hakevat arvonkorotuksiinsa luvat pankkitarkastusvirastolta.[117]

(d) Ohjeistuksen muutokset 1970-luvulla

Seuraavan kerran pankkitarkastusvirasto ohjeisti talletuspankkeja arvonkorotuksista vuonna 1974 (26.3.1974 n:ot 5/L, S ja O/K/74 sekä 41/L, S ja O/74). Tässä vaiheessa ei ollut ongelmia, missä muodossa ohjeistus voitiin antaa. Uusi kirjanpitolaki (655/1973) oli tullut voimaan vuoden 1974 alusta, ja pankkitarkastuslakia oli muutettu vuonna 1973 (656/1973). Pankkitarkas-

---

[116] Osuuspankkien osalta virasto antoi luvan käyttää arvonkorotusrahastoa myös tappioiden kattamiseen sen jälkeen kun muut tappion kattamiseen käytettävissä olevat varat oli käytetty osuuspääomaa ja vararahastoa lukuun ottamatta. Säästö- ja liikepankkien tappioita voitiin kattaa ainoastaan siirtämällä arvonkorotusrahasto ensin vararahastoon ja tämän jälkeen käyttää vararahasto tappioiden katteeksi. Väljennys johtui pankkitarkastusviraston mukaan siitä, että vararahaston käyttömahdollisuus oli osuuspankeilla tiukempi kuin liike- ja säästöpankeilla. Tulkintaa on pidettävä vääränä, sillä vararahaston käyttöä säänneltiin samanlaisin säännöksin niin säästö- kuin osuuspankkilaissa (SPL 59 § ja OPL 51 §).

[117] Johtopäätös perustuu säästöpankkitarkastuksen säästöpankkien hallituksille lähettämään kiertokirjeeseen 4.10.1972 n:o 6. Kirjeeseen on liitetty pankkitarkastusviraston vuoden 1970 joulukuussa säästöpankkitarkastukselle lähettämä kirje (ohjeistus). Tämä on ajallisesti ensimmäinen säästöpankkitarkastuksen arkistosta löytynyt asiapaperi, jossa viitataan pankkitarkastusviraston vuoden 1970 ohjeisiin. Todettakoon, että myöskään pankkitarkastusvirasto ei expressis verbis edellyttänyt säästöpankkitarkastusta lähettämään vuoden 1970 ohjetta säästöpankeille. Ainoa edellytys oli, että säästöpankkitarkastuksen aiempi ohje sai jäädä voimaan, ellei se ollut ristiriidassa pankkitarkastusviraston ohjeen kanssa.

tuslain 11 §:n mukaan viraston valvonnassa olevien yhteisöjen oli kirjanpidossaan noudatettava pankkitarkastusviraston antamia ohjeita.[118]

---

[118] Kirjanpitolain muutosten kanssa samanaikaisesti muutettiin myös pankkitarkastuslakia ja vakuutusyhtiölakia. Kirjanpitolain (39 §) mukaan kirjanpitolain säännösten estämättä on kirjanpitovelvollisuudesta ja kirjanpidosta sekä tilinpäätöksen julkistamisesta voimassa, mitä niistä on erikseen muualla laissa säädetty tai mitä asianomainen viranomainen muun lain nojalla on määrännyt. Toisin sanoen kirjanpitolaki yleislakina väistyy erityislakien tieltä.

Vakuutusyhtiölain (VaYL 25 §) mukaan vakuutusyhtiöiden tuli kirjanpidossaan, sen estämättä mitä kirjanpitolaissa oli säädetty, noudattaa sosiaali- ja terveysministeriön antamia määräyksiä. Kila on lausunnossaan 1988/957 ottanut kantaa kirjanpitolautakunnan ja sosiaali- ja terveysministeriön väliseen tehtävänjakoon. Kila totesi, että vakuutusyhtiön tilinpäätöstä koskevassa asiassa lausunnon antamisvaltuus kuuluu sosiaali- ja terveysministeriölle eikä kirjanpitolautakunnalle ja jätti tutkimatta erään vakuutusyhtiön hakemuksen fuusiovoiton ja käyttöomaisuuden arvonkorotuksen esittämisestä tilinpäätöksessä.

Pankkitarkastuslain 11 §:ssä puolestaan säädettiin, että pankkitarkastusviraston valvonnassa olevan yhteisön on kirjanpidossaan noudatettava pankkitarkastusviraston antamia ohjeita.

Huomattakoon ero pankkeja ja vakuutusyhtiöitä koskevien sanamuotojen kohdalla. Vakuutusyhtiöiden osalta säännöksessä todetaan ”sen estämättä mitä kirjanpitolaissa on säädetty”, kun taas vastaavaa expressis verbis ”vapautusta” ei ole pankeille. Käytännössä, ja kirjanpitolain 39 §:n perusteella, on asiaa kuitenkin tulkittu niin, että myös pankkitarkastusvirasto voisi antaa valvonnassaan oleville yhteisöille määräyksiä, jotka poikkeavat kirjanpitolaista. Selkeästi tähän lähtökohtaan on viitattu vuoden 1993 kirjanpitolaista annetussa hallituksen esityksessä (111/1992). Vaikka pankkeja ja vakuutusyhtiöitä ei olekaan suljettu kirjanpitolain soveltamisalan ulkopuolelle, ”voidaan niitä koskevan voimassa olevan ohjeistuksen katsoa olevan varsin autonominen ja riippumaton kirjanpitolain määräyksistä”. Hallituksen esityksessä viitataan lisäksi vallitsevaan tulkintaan, jonka mukaan pankkitarkastusvirasto ja sosiaali- ja terveysministeriö voivat omissa ohjeissaan antaa kirjanpitolaista poikkeavia määräyksiä.

Tilanteen ei voida sanoa muuttuneen kirjanpitolakiin (28.11.1994/1074) otetulla säännöksellä, jonka mukaan *osakeyhtiö*, *osuuskunta*, kommandiittiyhtiö, avoin yhtiö, yhdistys, asumisoikeusyhdistys ja muu sellainen yhteisö sekä *säätiö* ovat kuitenkin aina kirjanpitovelvollisia ja niiden on soveltuvin osin noudatettava tämän lain säännöksiä. Myös hallituksen tuoreimmassa esityksessä (173/1997) uudeksi kirjanpitolaiksi viitataan erityislainsäädännön alaisten kirjanpitovelvollisten tilinpäätösinformaatiovelvoitteisiin.

Vuoden 1998 alusta voimaan tulleina luottolaitoslain muutoksina ovat säännökset pankkien tilinpäätöstä koskevan määräystenantovallan siirtämisestä valtiovarainministeriölle. Lisäksi esitettiin, että luottolaitoslain ja sen nojalla annettujen määräysten samoin kuin kirjanpitolain ja yhtiölakien tilinpäätöstä koskevista säännöksistä, jos niitä muutoin sovelletaan luottolaitoksiin, saadaan poiketa ainoastaan Rahoitustarkastuksen rajoitetuksi ajaksi antamalla luvalla. Lupa on tarpeen oikean ja riittävän kuvan antamiseksi luottolaitoksen toiminnan tuloksesta ja taloudellisesta asemasta. Rahoitustarkastuksen tulee pyytää kirjanpitolautakunnan lausunto, mikäli asia on yleisen kirjanpito- ja yhtiölainsäädännön soveltamisen kannalta merkittävä.

Lausunnon pyytämisvelvollisuus ei poikkea olennaisesti luottolaitoslaissa jo aiemmin olleesta 39 §:n säännöksestä. Sen mukaan Rahoitustarkastuksen oli pyydettävä kirjanpitolautakunnan lausunto ennen luottolaitoslain 4 luvussa tarkoitettujen tilinpäätöstä koskevien määräysten antamista.

Tässä kuvatut muutokset liittyivät vuoden 1998 alusta voimaan tulleeseen kirjanpitolakiin, Rahoitustarkastuksen norminanto-oikeuksien selkiyttämiseen ja määräyksenantovaltuuksien saattamiseen vastaamaan EY:n pankkien tilinpäätöksestä annetun direktiivin (86/635/ETY) säännöksiä sekä lainsäädäntövallan delegointia koskevia yleisiä periaatteita.

Kuten aiemmin on todettu, hyväksymiskäytäntö oli vuonna 1972 yhdenmukaistettu kaikkien pankkien osalta niin, että pankkitarkastusvirasto antoi luvat myös paikallispankkien arvonkorotuksiin, vaikka näiden hakemukset tuli edelleen toimittaa säästö- ja osuuspankkitarkastusten kautta.[119]

Arvonkorotuksen kohde laajeni käsittämään sekä käyttö- että sijoitusomaisuuteen kuuluvat kiinteistöt ja kiinteistöyhteisöjen osakkeet ja osuudet. Aiemmin sijoitusomaisuuskiinteistöt saattoivat olla korotuksen kohteena vain, jos osa kiinteistöstä oli käyttöomaisuuteen kuuluvassa toimitilakäytössä. Yksiselitteistä vastausta siihen, poikkesiko ohje kirjanpitolaista, ei kirjallisuuden tulkintojen perusteella voi antaa. Tässä tutkimuksessa on päädytty siihen, että myös kirjanpitolaki olisi sallinut sijoituksiin tehtävät arvonkorotukset, vaikka kannanotto ei ole ongelmatonta, koska kirjanpitolaki ei lainkaan tunne sijoitusomaisuuden käsitettä.

Poikkeustapauksessa ja erityisestä syystä pankkitarkastusvirasto salli nyt myös käyttöomaisuusarvopapereista ja kirjanpitolain 18 §:ssä mainitusta ”muusta niihin verrattavista hyödykkeestä” tehtävät arvonkorotukset. Täten poikkeustapauksessa arvonkorotuskelpoisena pidettiin mm. käyttöomaisuuteen kirjattuja paikallispankkien keskusrahalaitosten osakkeita.

Arvonkorotuksen määrästä annettiin aiempaa tarkempia ohjeita, mutta ei vieläkään yksiselitteisiä enimmäisrajoja. Ohjeiden mukaan korotusta tehtäessä tuli noudattaa huolellista harkintaa. Ilman erityistä syytä virasto ei hyväksynyt täysimääräisenä kirjanpitolain 18 §:n oikeuttamaa arvonkorotuksen enimmäismäärää. Virasto siis indikoi, että arvonkorotuksen tulee jäädä pienemmäksi kuin käyvän arvon ja kirjanpitoarvon välinen erotus. Tällä virasto halusi varmistaa, että omaan pääomaan rinnastettavilla arvonkorotuksilla olisi reaalinen ja pysyvä peruste myös pitemmällä aikavälillä. Huomiota herätti se, että virasto ei täsmentänyt, mikä oli tavanomaisesti hyväksyttävissä oleva arvonkorotuksen enimmäismäärä, jos täysi määrä hyväksyttiin vain erityisestä syystä. Arvonkorotuksen kirjanpitolain mukaisia edellytyksiä, todennäköisen luovutushinnan pysyvyyttä ja olennaisuutta virasto ei täsmentänyt.

Luovutushinnasta edellytettiin ”mahdollisimman luotettavaa selvitystä, kuten rakennusviranomaisen, rakennusliikkeen, laillistetun kiinteistönvälittäjän tai muun jäävittömän asiantuntijan arviota rakennuskustannuksiin perustuvasta nykyarvosta, vastaavanlaisen omaisuuden viimeisistä luovu-

---

[119] Tosiasiassa jo 1.10.1972 alkaen oli myös paikallispankkien arvonkorotukset ratkaistu pankkitarkastusvirastossa. Asiaa koskevan määräyksen (184/S/72 ja 177/O/72) antamisesta päätettiin istunnossa 27.9.1972. Päätöstä perusteltiin sillä, että oli johdonmukaisempaa ja käsittelyn kannalta yhdenmukaisempaa, että sama viranomainen päättää kaikkien pankkien korotushakemuksista. Erityisperusteena tuotiin esiin se, että säästö- ja osuuspankeilta oli puuttunut mahdollisuus hakea muutosta pankkiryhmiensä tarkastusviranomaisten päätöksiin.

tushinnoista, myyntimahdollisuuksista yms”. Myös tilintarkastajien tuli lausunnossaan ottaa kantaa arvonkorotusten tarkoituksenmukaisuuteen ja määrään.

Huomattakoon edellisestä kappaleesta, että tästä eteenpäin arviolausunnon antajan tuli olla jäävitön asiantuntija. Olettaa sopii, että tällaisena ei pidetty Säästöpankkien Kiinteistövälityksen edustajia. Asiaan palataan käsiteltäessä varsinaisia korotushakemuksia.

Arvonkorotusta ei edelleenkään saanut tulouttaa. Korotuksen vastaerä oli oman pääoman ryhmässä oleva arvonkorotusrahasto, ei enää arvonjärjestelyerä, joka voitiin siirtää arvonkorotusrahastoksi. Liikepankit saivat käyttää arvonkorotusrahastoa rahastoantiin. Muutoin arvonkorotusrahaston käytössä edellytettiin noudatettavan lakimääräisestä vararahastosta voimassa olevia säännöksiä.[120]

Tässä yhteydessä annettiin myös määräykset arvonkorotuksen peruuttamisesta, vaikka kirjanpitolaki tai osakeyhtiölaki eivät vielä näitä määräyksiä tunteneetkaan. Korotus tuli peruuttaa, jos korotuksen kohteena olleen omaisuuden arvo oli alentunut. Tarkemmin ei ohjeistettu, minkälaisesta alentumisesta oli kyse. Analogisesti voitiin olettaa, että alentumisen tuli olla olennaista ja pysyvää tai pysyväisluonteista vastaavalla tavalla kuin arvioitiin perusteita korotusta tehtäessä.[121]

Aiempaan verrattuna arvonkorotuksen käyttöalue laajeni ja korotuksesta tuli entistä selkeämmin omaa pääomaa. Tähän liittyi korotuksen kirjaaminen suoraan arvonkorotusrahastoksi ja mahdollisuus käyttää rahastoa rahastoantiin. Säännökset arvonkorotuksen peruuttamisesta olivat oikeansuuntaiset omaisuuden arvojen luotettavuuden varmistamiseksi. Jälkeenpäin arvioiden ohjeistuksen puutteena oli se, että pankkitarkastusvirasto ei edellyttänyt pankkeja aktiivisesti seuraamaan omaisuuden arvojen kehitystä eikä myöskään vaatinut tilintarkastajien tilinpäätöksen yhteydessä esitettävää lausuntoa arvonkorotettujen omaisuuserien käyvän arvon määritysperusteista. Erityisen tärkeitä nämä edellytykset olisivat olleet 1980-luvulla.

Viikko ohjeiden jälkeen pankkitarkastusvirasto täsmensi korotuksen enimmäismäärää koskevaa lähtökohtaansa. Tämä olikin välttämätöntä, kun ottaa huomioon, että ohjeissa painotettiin tiukkaa suhtautumista todennäköi-

---

[120] Myös osuuspankkien kohdalla luovuttiin aiemmin – virheellisin perustein – myönnetystä väljennyksestä käyttää arvonjärjestelyerää suoraan tappioiden kattamiseen.

[121] Suhtautumisesta peruuttamisen edellytyksiin on tutkimuksessa käytännön evidenssiä 1980-luvun alusta sekä 1989 ja 1990-luvun vaihteesta. Pankkitarkastusvirasto selvitti vuonna 1982 arvonkorotettujen omaisuuserien käypiä arvoja. Selvityksessä ei kyetty osoittamaan, oliko arvonkorotukset tehty käyvistä arvoista poikkeaviin arvoihin. Sen sijaan myöhemmältä ajalta olevat esimerkit viittaavat siihen, että säästöpankit edellyttivät peruutukselta suurempaa arvonalennuksen pysyvyyttä kuin korotusta tehtäessä. Myös pankkitarkastusvirasto näytti hyväksyneen tämän lähtökohdan. Asiaa on käsitelty tarkemmin kohdassa 11.1.5 *Arvonkorotusten viranomaisvalvonta*.

sen luovutushinnan täysimääräiseen hyväksymiseen, mutta ei määritelty, mihin rajaan asti luovutushinta normaalisti hyväksytään. Nyt virasto ilmoitti, että ilman erityisiä syitä ei hyväksytä todennäköiseksi luovutushinnaksi enempää kuin 75–80 % pankin esittämästä luovutushinnasta. Mikäli luovutushinnasta ei ollut riittävän luotettavaa selvitystä, virasto ilmoitti alentavansa prosenttimäärää. Paikallispankkien osalta virasto ilmoitti tukeutuvansa paikallispankkitarkastusten lausuntoon, ja niiden tuli epäselvissä tapauksissa hankkia lisäselvityksiä, kuten paikkakunnan väestön ja elinkeinotoiminnan kasvuennusteita, asemakaavasuunnitelmia tms., jotka voivat olla apuna arvonkorotuksen kohteena olevan omaisuuden markkinointimahdollisuuksia arvioitaessa.

(e) Vuoden 1983 ohjeistus ja sitä edeltäneet toimet

Koko 1970-luku selvittiin edellä kuvatuilla ohjeilla.

Ylijohtaja Linnamo asetti maaliskuussa 1982 sisäisen työryhmän tutkimaan talletuspankkien arvonkorotuksia. Erityisesti tuli varmistaa, että omaisuuserien korotetut arvot eivät ylittäneet omaisuuserien todennäköisiä luovutushintoja. Niin ikään huomiota tuli kiinnittää tapauksiin, joissa saman omaisuushyödykkeen arvoja oli korotettu useita kertoja.

Työryhmän esityksen pohjalta virastossa arvioitiin tarvetta täsmentää arvonkorotusten ohjeistusta. Työryhmä jätti mietintönsä kesäkuussa 1982. Uudet ohjeet annettiin huhtikuussa 1983 (20.4.1983/3.03). Ohjeet perustuivat työryhmän näkemyksiin.[122]

Työryhmässä ei enää – toisin kuin runsas kymmenen vuotta aiemmin – näy pohdintoja arvonkorotuksen hyväksyttävyydestä ja keinotekoisuudesta oman pääoman kartuttamisessa. Arvonkorotuksista ja niiden vastaerän rinnastettavuudesta omaan pääomaan oli vuoden 1980 alusta tullut yleinen yhteisöoikeudellinen säännös, kun tätä koskeva pykälä otettiin uuteen osakeyhtiölakiin (29.9.1978/734; OYL 11:4 ja 11:6) sekä noin vuotta myöhemmin osuuskuntalakiin. Näin ollen säästöpankeista alkanut, alun perin poikkeustapauksissa, sittemmin huomattavin varauksin hyväksytty ja keinotekoisena järjestelynä pidetty, yksittäisiin lupiin perustunut menettely oli vuosikymmenten myötä muuttunut keskeiseksi oman pääoman kartuttamismuodoksi paikallispankeilla, erityisesti säästöpankeilla ja lopuksi laajentunut yleiseksi yhteisöoikeudelliseksi periaatteeksi.

Työryhmä totesi, että arvonkorotusten kohteina olleiden hyödykkeiden todennäköisiä luovutushintoja oli jälkikäteen vaikea luotettavasti selvittää ainakaan indeksilaskelmien avulla. Enimmillään indeksitiedot olivat suuntaa-

---

[122] Vuonna 1982 annetut arvonkorotusohjeet eivät sisältäneet asiallisia muutoksia.

antavia. Työryhmä ei voinut todeta, oliko jonkin arvoltaan korotetun omaisuushyödykkeen todennäköinen luovutushinta tullut arvioiduksi liian korkeaksi vai ei. Työryhmä päätyi toteamaan, että arvonkorotushakemusten käsittelyssä tulisikin pääpaino olla omaisuuden arvoista saatujen asiantuntija-arvioiden luotettavuuden varmistamisessa.

Työryhmä ehdotti arvonkorotusten käsittelyn selkiyttämistä ja esitti tarkennettuja tietoja korotuksen kohteena olevista omaisuushyödykkeistä sekä asiantuntija-arvioiden perusteiden täsmentämistä. Sen sijaan työryhmä ei esittänyt aktiivista omaisuuserien arvojen seurantaa pankkien ja niiden tilintarkastajien velvollisuudeksi.

Pankkitarkastusviraston ohjeissa arvonkorotusten kohde säilyi ennallaan, mutta korotuksen määrää koskevaa ohjeistusta muutettiin tapauskohtaista joustoa ja harkintaa korostavaan suuntaan. Täsmällisistä enimmäisprosentti-rajoista luovuttiin ja siirryttiin painottamaan varovaisuutta ja huolellista harkintaa korotuksen määrää harkittaessa. Niin ikään painotettiin luotettavuutta todennäköisen luovutushinnan arvioimisessa. Arvonkorotettu omaisuus ei kuitenkaan saanut ylittää pankkilakien kiinteistösijoituksia koskevia rajoja. Jos päätellään arvonkorotushakemuksista, pankkitarkastusvirasto kuitenkin käytti ohjeellisena enimmäisrajana 80 % arvioidusta käyvästä arvosta. Kiinteistöjä koskeviin tietoihin ei tullut olennaisia muutoksia, mutta tiedot edellytettiin nyt aiempaa täsmällisemmin luokiteltuina ja eriteltyinä.[123]

Asiantuntijan arvion tuli uusien ohjeiden mukaan perustua varovaiseen arvioon todennäköisestä luovutushinnasta eriteltynä huoneistokohtaisesti (osakkeet, jotka oikeuttivat tietyn huoneiston hallintaan) tai rakennuksesta ja tontista erikseen (kiinteistö). Kiinteistöyhteisöjen osakkeisiin tuli liittää isännöitsijäntodistus sekä tilinpäätöstiedot. Luovutushinnan laskentaperusteet tuli ilmoittaa, esimerkiksi se, miten oli otettu huomioon rakennuksen ikä, kunto, rakennusaine, varusteet, paikkakunnan hintataso, poistot sekä tontin tai kiinteistön asemakaavalliset seikat, kunnallistekniikka ym.

Arvonkorotuksen kirjanpidollinen käsittely ja käyttö säilyi ennallaan. Sitä ei edelleenkään saanut tulouttaa eikä käyttää tappion kattamiseen.

---

[123] Arvonkorotuksen kohteena oleva omaisuus tuli esittää kiinteistöistä kiinteistökohtaisesti ja kiinteistöyhteisöjen osakkeista ja osuuksista huoneistokohtaisesti. Kiinteistöstä tuli esittää seuraavat tiedot:
- kiinteistön todennäköinen luovutushinta (tontti ja rakennus yhdessä)
- tilan/tontin osuus todennäköisestä luovutushinnasta
- tilalla/tontilla olevan rakennuksen osuus todennäköisestä luovutushinnasta.

Edelleen tuli esittää eriteltyjä tietoja erikseen
- tilasta/tontista
- tilalla/tontilla olevasta rakennuksesta
- korotuksen kohteena olevista tiettyyn huoneistoon oikeutetuista osakkeista ja osuuksista
- korotuksen kohteena olevista kiinteistöyhteisöjen osakkeista, jotka eivät oikeuta tietyn huoneiston ja/tai tilan hallintaan.

Korotusta vastaava määrä tuli merkitä arvonkorotusrahastoon. Liikepankkien osalta viitattiin uuden osakeyhtiölain säännökseen arvonkorotusrahaston käytöstä rahastoantiin (OYL 11:4.1) ja osuuspankkien osalta osuuskuntalain 79b.1 §:n määräyksiin. Säästöpankit, joilta puuttui taustalainsäädäntö, saivat edelleen oikeuden käyttää rahastoa vararahaston kartuttamiseen.

Arvonkorotuksen peruuttamista koskevia määräyksiä tarkennettiin. Peruutus tuli tehdä, jos omaisuuden arvo oli alentunut alle sen arvon, joka sille korotusta tehtäessä oli hyväksytty, tai jos omaisuus tai osa siitä oli luovutettu tai tuhoutunut. Vararahastoon siirretyn arvonkorotuksen peruuttamisesta oli etukäteen neuvoteltava pankkitarkastusviraston kanssa. Olennaista alentumista ei edellytetty.

Kaiken kaikkiaan uudet ohjeet korostivat entisestään arvonkorotuksen luotettavan perustan varmistamista ja korotuksen suuruuden huolellista arviointia. Arvonkorotuksen peruuttamissäännöstöä täsmennettiin sen varmistamiseksi, että korotetulla omaisuudella olisi jatkuvasti todellinen käypä arvo. Virasto ei kuitenkaan edellyttänyt tietoja omaisuuden kunkin hetken arvoista eikä esimerkiksi tilintarkastajien lausuntoa asiasta. Tämä olisi saattanut varmistaa, että pankit käytännössäkin menettelisivät viraston ohjeiden mukaisesti.

(f) Ohjeistus 1990-luvulla

Vuoden 1983 ohjeet olivat voimassa vuoden 1991 helmikuuhun saakka, sillä tammikuussa 1991 pankkitarkastusvirasto antoi arvonkorotuksia koskevan määräyksen (dno 3/113/91, voimassa 1.2.1991 alkaen). Olennaisimmat muutokset liittyivät arvonkorotuksen edellytysten täsmentämiseen. Korotuksen tuli perustua varovaiseen arvioon todennäköisestä luovutushinnasta vähennettynä laskennallisen myyntivoiton verolla ja olla olennaisesti ja pysyvästi kirjanpitoarvoa suurempi. Suuremmuuden virasto katsoi olennaiseksi, jos luovutushinta oli vähintään 20 % kirjanpitoarvoa suurempi. Pienempiä muutoksia liittyi lisäksi kiinteistöjä ja osakkeita koskevien tietojen erittelyyn.

Pankkitarkastusvirasto täsmensi olennaisuuden arviointiperustetta vahvistamalla prosenttirajan, mutta samalla myös muutti perustetta, josta olennaisuus arvioidaan. Aiemmin lähtökohtana oli ollut hankintahinta, nyt kirjanpitoarvo. Kirjanpitoarvon käyttäminen arvioinnin vertailupohjana poikkesi kirjanpitolain lähtökohdasta ja johti periaatteessa siihen, että pankit saattoivat tehdä arvonkorotuksen pienemmän arvonnousun perusteella kuin muut kirjanpitovelvolliset.

Uutta oli myös laskennallisen myyntivoittoveron vähentäminen todennäköisestä luovutushinnasta. Sen sijaan erityisen turvamarginaalin käyttöä

luovutushinnan varovaisuuden määrällisenä vastineena virasto ei edellyttänyt.

Arvonkorotuksen peruuttamisen edellytykset säilyivät ennallaan. Edelleenkään omaisuuden arvon alenemisen ei tarvinnut olla olennainen tai pysyvä. Tästä huolimatta määräystä lienee tulkittava niin, että tilapäiset ja vähäiset arvonalennukset eivät laukaisseet peruuttamissäännöstä.

Arvonkorotuksen käytöstä ei enää annettu tarkempia ohjeita lukuun ottamatta sitä, että arvonkorotus tuli kirjata sidottuun omaan pääomaan kuuluvaan arvonkorotusrahastoon. Tämä olikin tarpeetonta, sillä arvonkorotusrahaston käytöstä oli nyt määräykset liikepankeille osakeyhtiölain 11 luvun 4 §:ssä ja osuuspankeille osuuskuntalain 79b §:ssä. Sen sijaan säästöpankit jäivät kokonaan ohjeistamatta, miten arvonkorotusrahastoa tulee käyttää, koska niillä ei ole taustalainsäädäntöä. On syytä olettaa, että määräys on tältä osin virheellinen ja että tarkoitus ei ole ollut muuttaa myöskään säästöpankkien arvonkorotusrahaston käyttösäännöksiä.

Toisen kerran 1990-luvulla on arvonkorotussäännöstöä muutettu vuoden 1995 alusta määräyksellä, joka annettiin jo 14.1.1994 (dno 1/113/1994).[124] Tällä määräyksellä Rahoitustarkastus edellytti – ensimmäistä kertaa koko arvonkorotusohjeistuksen voimassaolon aikana – että pankki seuraa aktiivisesti kunkin arvonkorotuskohteen arvojen kehittymistä. Edelleenkään ei pidetty välttämättömänä kytkeä tilintarkastajia antamaan valvontatilintarkastuksen yhteydessä lausuntoa omaisuuden tilinpäätöshetken käyvistä arvoista. Aktiivinen seurantavelvoite oli sinänsä välttämätön ja vuoden 1993 alusta voimaan tulleen kirjanpitolain expressis verbis -lähtökohdan mukainen. Määräyksestä jää kuitenkin kysymään, miten Rahoitustarkastus aikoi valvoa velvoitteen noudattamista. Tilintarkastajien kytkentä asiaan olisi saattanut auttaa valvontaa.

Vuoden 1998 alusta voimaan astuneen kirjanpitolain säännöksiä vastaavat arvonkorotusmääräykset annettiin kesäkuussa 1998 (määräys nro 106.1 liite III). Kirjanpitolain muutosta vastaavasti arvonkorotuksia ei enää voi tehdä rakennuksista. Tältä osin pankkien ja vakuutusyhtiöiden arvonkorotussäännökset eroavat toisistaan.

11.5 Arvonkorotusten viranomaisvalvonta

Arvonkorotusten valvontaa arvioidaan lähinnä hakemusten hyväksymismenettelyn pohjalta. Arvioinnin tarkoituksena on ottaa kantaa, miten hyvin valvonnalla voitiin estää arvonkorotuksista johtuva tosiasiallisen vakavarai-

---

[124] Muutoksena ei pidetä niitä määräysmuutoksia, jotka liittyivät siihen, että pankkitarkastusviraston nimi muuttui Rahoitustarkastukseksi vuoden 1993 lokakuussa.

suuden vääristyminen ja täten välillisesti estää säästöpankkien liiallista riskinottoa.

Esitettävät johtopäätökset perustuvat vuosilta 1970–1981 pankkitarkastusviraston työryhmän havaintoihin. Varsinaista hakemusaineistoa ei ole käyty läpi siitäkään syystä, että aineisto on hävitetty Rahoitustarkastuksen arkistosäännön mukaisesti.[125]

Vuosien 1982–1989 lukumääriä koskevat yhteenvedot perustuvat pankkitarkastusviraston kollegion päätöksiin. Osin tutkimusekonomisista syistä, osin siitä syystä, että arkistoitua aineistoa on säilytetty vain rajoitetun ajan, on hakemuksia analysoitu yksityiskohtaisemmin vain vuosilta 1988 ja 1989. Säästöpankkien omistamien Skopin K- ja A-sarjan osakkeiden arvonkorotukset analysoidaan erikseen muista arvonkorotuksista.

11.5.1 Kiinteistöihin liittyvät arvonkorotukset

Yleiskuva ajanjaksolta 1970–1989

Pankkitarkastusviraston työryhmän mukaan kiinteistöjen arvoja koskevat asiantuntija-arviot 1970-luvun alkuvuosina vaihtelivat kaikissa pankkiryhmissä eikä arvioiden luotettavuudesta voinut aina vakuuttua. Mm. liikepankkien hakemuksista arviot puuttuivat kokonaan vuosina 1970–1973. Alkuvuosien jälkeen arviot täsmentyivät ja korotusperusteiden esiin tuomiseen kiinnitettiin enemmän huomiota. Työryhmä ei voinut todeta, että 1970-luvulla ja 1980-luvun alussa hyväksytyt arvonkorotukset olisivat ylittäneet 80 % arvioidusta luovutushinnasta.

Asiantuntija-arvioiden tekijöistä 1970-luvun alkuvuosilta ei ole ollut käytettävissä aineistoa. Niinpä Säästöpankkien Kiinteistövälityksen käyttämisestä asiantuntijana ei tältä ajalta voida tehdä johtopäätöksiä. Jäävittömän asiantuntijan vaatimushan tuli vuonna 1974.

Ajanjaksolla 1970–1981 säästöpankeista 43 ei hakenut lainkaan arvonkorotuslupaa (taulukko 13), kun taas vähintään yhden kerran lupaa haki 132 säästöpankkia. Vastaavasti vuosina 1970–1989 vain 12 säästöpankkia ei hakenut lainkaan arvonkorotuslupaa, kun taas vähintään kolme kertaa lupaa haki 104 säästöpankkia.

---

[125] Kymmentä vuotta vanhempi hakemusaineisto on hävitetty arkistosta Rahoitustarkastuksen arkistosäännön mukaisesti.

Taulukko 13. **Säästöpankkien arvonkorotukset vuosina 1970–1989**

Korotus-kertoja	Pankkeja			Pankkeja, joilla sama korotuskohde vuosina
	1970–1981	1982–1989	1970–1989	1970–1981
0	43	82	12	
1	132	130	68	
2	79	45	90	55
3	16	12	63	7
4	3	4	24	–
5	1	–	10	–
6	–	–	7	

Vuoden 1981 lopussa arvonkorotukset muodostivat huomattavan osan erityisesti säästöpankkien omista pääomista, kuten seuraavat taulukot osoittavat. Tiedot perustuvat aiemmin mainittuun pankkitarkastusviraston sisäisen työryhmän analyysiin. Paikallispankkien luvut perustuvat 13 säästöpankin ja 14 osuuspankin muodostamaan otantaan.[126]

Taulukko 14. **Liikepankkien arvonkorotukset, % omasta pääomasta vuonna 1981**

Kansallis-Osake-Pankki	42.5 %	
Suomen Yhdyspankki	36.7 %	
Helsingin Osakepankki	71.8 %	
Säästöpankkien Keskus-Osake-Pankki	13.2 %	(arvonkorotusrahasto käytetty osakeantiin, % ei vrt. kelpoinen)
Osuuspankkien Keskuspankki	13.9 %[1]	

[1] Prosenttiluvun pienuus saattaa tässäkin selittyä osakeannilla.

[126] Säästöpankit on valittu otokseen jaettuna taseen loppusumman perusteella neljään ryhmään. Kustakin ryhmästä valittiin yksi pankki, jolla oli yksi arvonkorotus, yksi pankki, jolla oli kaksi arvonkorotusta, yksi pankki, jolla oli kolme tai neljä arvonkorotusta. Näiden lisäksi otokseen valittiin kolmanneksi suurin säästöpankki. Vastaavalla tavalla on muodostettu otos 14 osuuspankista.

Taulukko 15. **Säästöpankkien arvonkorotukset, % omasta pääomasta vuonna 1981**

Pankki	Korotusten lkm	% oposta
Pälkäneen Säästöpankki	1	71.7 %
Taivassalon Sp	2	67.5 %
Himangan Sp	3	75.4 %
Harjavallan Sp	1	75.0 %
Virtain Sp	2	63.9 %
Sisä-Suomen Sp	2	82.2 %
Mäntyharjun Sp	1	84.8 %
Tuusulan Sp	2	93.2 %
Valkeakosken Sp	4	31.7 %
Rovaniemen Sp	2	88.9 %
Turun Työväen Sp	2	64.1 %
Lahden Sp	4	59.8 %
Helsingfors Sb	5	86.5 %

Arvonkorotukset yhteensä
– % omista pääomista 79.86 %

Taulukko 16. **Osuuspankkien arvonkorotukset, % omasta pääomasta vuonna 1981**

Pankki	Korotusten lkm	% oposta
Alastaron Op	1	9.2 %
Haapajärven Op	2	67.13 %
Iin Op	3	77.76 %
Harjavallan Op	1	42.37 %
Joutsenon Op	2	76.95 %
Elimäen Op	3	50.00 %
Kuusamon Op	1	21.72 %
Iisalmen Op	2	15.23 %
Tornion Op	3	68.81 %
Lahden Seudun Op	1	43.25 %
Rauman Seudun Op	2	32.98 %
Hämeenlinnan Seudun Op	3	76.06 %
Lappeenrannan Seudun Op	4	76.30 %
Turun Seudun Op	3	63.91 %

Arvonkorotukset yhteensä
– % omista pääomista 56.63 %

Taulukot viittaavat siihen, että jo vuoden 1981 lopussa arvonkorotuksista oli muodostunut merkittävä oman pääoman kartuttamismuoto erityisesti säästöpankeissa. Arvonkorotusten osuus otannan kohteena olleiden säästöpankkien omista pääomista oli noin 80 %[127], kun vastaava luku osuuspankeissa oli noin 57 %. Liikepankeilla korotusten merkitys oli olennaisesti vähäisempi, vaikka huomattava niilläkin.

Vuosina 1980–1989 korotusten määrä ja yleisyys lisääntyi entisestään (vrt. taulukko 13). Ajanjaksolta ei ole laskettu arvonkorotusten osuutta omista pääomista mm. siitä syystä, että arvonkorotuksia siirrettiin useina vuosina vararahastoihin, ja niitä purettiin kiinteistöjen yhtiöittämisten yhteydessä erityisesti vuosina 1987–1989. Tilinpäätöstiedoista ilmenevät arvonkorotusrahastot eivät täten antaisi oikeaa kuvaa korotusten merkityksestä. Niiden merkitys erityisesti säästöpankkien omien pääomien ylläpitämisessä kasvoi 1980-luvulla kuitenkin entisestään.

Vuodet 1988 ja 1989 erityisesti

Vuosien 1988 ja 1989 aineistosta voidaan tehdä seuraavia johtopäätöksiä:

Arvonkorotuslupien myöntäminen perustui tarkkaan viranomaisharkintaan. Lupaan edellytettiin yksityiskohtaiset tiedot korotuksen kohteena olevien omaisuuserien arvoista, perustellut asiantuntijoiden lausunnot sekä vähintään kahden tilintarkastajan lausunnot. Tämän lisäksi pankkitarkastusvirasto kävi yksityiskohtaisesti läpi hakemuksissa esitetyt tiedot ja tarkisti pankin esittämät korotusvaralaskelmat. Hakemuksiin edellytettiin myös säästöpankkitarkastuksen lausunto. Useimmissa tapauksissa hakemuksia ei hyväksytty esitetyn suuruisina. Tämä johtui ennen muuta siitä, että pankit olivat esittäneet korotusvaraa suurempaa korotusta. Pankkitarkastusvirasto laski korotusvaran seuraavasti:

Arvonkorotusvara = max. 80 % omaisuuden todennäköisestä luovutushinnasta ./. poistamatonhankintameno kirjanpidossa.

Yksittäisissä tapauksissa pankkitarkastusvirasto hyväksyi yli 80 %:n arvostuksen korotuksen perusteeksi. Yli 80 % käyvästä arvosta saatettiin hyväksyä asunto-osakeyhtiön osakkeiden tai pääkonttorikiinteistöjen arvonkorotuksissa.

Yleislinjasta poikkeava päätös tehtiin kun eräs säästöpankki haki 357 miljoonan markan suuruista arvonkorotusta marraskuussa 1988 kolmeen

---

[127] Kuusterä on kirjassaan Aate ja Raha esittänyt, että vuosien 1970–1984 säästöpankkien omien pääomien kasvusta olisi 90 % saatu aikaan arvonkorotuksilla (*Kuusterä* 1995 s. 586).

kiinteistöön. Arvonkorotusten jälkeen pankki olisi ylittänyt lakisääteiset kiinteistösijoitusten enimmäisrajat, mikäli rajat olisi laskettu – kuten pankkitarkastusvirasto normaalisti laski – hakemusta edeltäneen viimeisen tilinpäätöksen taseen loppusumman perusteella. Virasto kuitenkin hyväksyi rajat laskettavaksi vuoden 1988 lopun arvioidun taseen loppusumman perusteella. Todettakoon, että toinen rajoista (SPL 31 §) olisi ylittynyt myös hakemusta edeltäneen vuosineljänneksen lopun (30.9.1988) taseesta laskettuna. Pankin tilintarkastajat eivät lausunnossaan ottaneet kantaa arvonkorotusten vaikutukseen säästöpankkilain kiinteistösijoitusrajoihin. Pankkitarkastusviraston esittelijä ei jättänyt eriävää mielipidettään kollegion pöytäkirjaan, mutta merkitsi virastolle jääneen päätöskirjekopion reunaan, että päätös oli hyväksytty linjasta poiketen. Korotusvaran perusteena olisi esittelijän merkintöjen mukaan tullut käyttää edellisvuoden tilinpäätöksen taselukuja.

Merkille pantavaa on, että pankkien tilintarkastajat lähes aina puolsivat pankin hakemusta. Tilintarkastajien lausunnoissa viitattiin asiantuntija-arvioon kiinteistöjen käyvistä arvoista sekä yleensä pidettiin hakemusta perusteltuna, tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena vakavaraisuusvaatimusten kannalta. Hakemuksia puollettiin, vaikka haettu määrä olisi ylittänyt tavanomaisena pidetyn 80 % omaisuuden oletetusta luovutushinnasta tai vaikka korotus olisi ylittänyt arvonkorotusvaran. Viimeksi mainitun laskentakaava oli ohjeistettu hakemuksiin liitettävissä lomakkeissa. Todettakoon, että useissa hakemuksissa haettiin arvonkorotusta yli viranomaisen hyväksymäksi ilmoittaman korotusvaran.[128]

Yhden säästöpankin hakemukseen liitetyssä tilintarkastajien lausunnossa esitetään varovaista kritiikkiä haetun arvonkorotuksen suuruudesta. Kritiikki perustui siihen, että tilintarkastajien mukaan arvonkorotuksen jälkeinen kirjanpitoarvo (poistamaton hankintameno + arvonkorotus) nousisi korkeaksi verrattuna asiantuntijoiden arvioon kiinteistön/rakennuksen käyvästä arvosta. Tilintarkastajat pukivat kritiikin seuraavaan muotoon:

> *Käsityksemme mukaan arvonkorotuksen määrä, joka perustuu [asiantuntijoiden nimet] 24.3.1988 päivättyihin kiinteistöarvoihin, on puollettavissa, vaikka pidämmekin rakennukselle näin muodostuvaa kirjanpitoarvoa [mmk] korkeana verrattuna sitä arviossa esitettyihin rakennuksen hintoihin.*

Sen sijaan tilintarkastajat eivät puuttuneet siihen, että pankki haki korotusvaran ylittävää arvonkorotusta (90–92.9 % käyvästä arvosta ./. poistamaton

---

[128] Yhdessä tapauksessa pankki haki arvonkorotuslupaa, joka hyväksyttäessä olisi merkinnyt kiinteistön arvostamista 100 %:iin käyvästä arvosta. Myös tilintarkastajat puolsivat hakemusta. Säästöpankkitarkastus ei puoltanut hakemusta täysimääräisenä. Pankkitarkastusvirasto hyväksyi hakemuksen vielä hieman SPT:n puoltamaa määrää alhaisempana.

hankintahinta). Nämä eivät myöskään puuttuneet siihen, että korotusvaraa laskettaessa käytettiin korotusprosenttina 90 %:a käyvästä arvosta, eikä tavanomaista 80 %:a. Pankkitarkastusvirasto hylkäsi hakemuksen korotusvaran ylittävältä osalta, mutta hyväksyi arvonkorotuksen lähtökohdaksi pankin esittämät 90 % (tontti) ja 92.9 % (tontilla oleva liikekiinteistö) käyvästä arvosta. Alennettuna hyväksyttyä hakemusta virasto ei perustellut sen enempää kuin muillekaan pankeille annettuja lupia, jotka oli hyväksytty haettua määrää pienempinä.[129]

Vuosien 1988 ja 1989 aineistosta käy ilmi, että kiinteistöjen arviointiin käytettiin pääsääntöisesti muita kuin Säästöpankkien Kiinteistövälityksen edustajia, jotka eivät olisi täyttäneet jäävittömyyden edellytystä. Läpikäydyistä 65 hakemuksesta SKV oli arvioinut 14 hakemusta, mutta ei tällöinkään ainoana arvioitsijana.

Mainitut havainnot ja keskustelut pankkitarkastusviraston edustajien kanssa tukevat näkemystä, että säästöpankkien kiinteistöjen arvioinnissa käytettiin jäävittömiä ulkopuolisia asiantuntijoita ainakin vuoden 1974 jälkeen, jolloin tätä koskeva määräys otettiin arvonkorotuksia koskevaan ohjeistukseen. Liikepankeissa vaatimus jäävittömän asiantuntijan käyttämisestä sen sijaan aiheutti vastustusta erityisesti suurten asutuskeskusten kiinteistöjä arvioitaessa.

---

[129] Hallintomenettelylaki olisi edellyttänyt perusteluita tilanteessa, jossa hakemusta ei hyväksytty sellaisenaan, ellei katsottu, että perusteleminen jostain muusta syystä oli tarpeetonta (HMenL 24 § 2 mom. 2 kohta). Haettua korotusmääräää alennettiin yleensä silloin, jos haettu määrä ylitti hakemukseen liitetyn korotusvaralaskelman mukaisen määrän. Myös kiinteistösijoitusrajojen ylittyminen oli usein alentamisen peruste. Näitä perusteita ei kuitenkaan kirjoitettu näkyviin lupapäätökseen. Yksittäisissä tapauksissa haettua määrää alennettiin, jos esim. arvonkorotuskohteena olleelle tontille ei ollut vahvistettu rantakaavaa ja tontin hinta-arvio perustui oletukseen rantakaavan olemassaolosta.

Tutkimuksessa ei ole selvitetty, pitikö pankkitarkastusvirasto edellä mainittuja syitä hallintomenettelylain mukaisina ”muina syinä”, joiden takia päätöksen perusteleminen oli tarpeetonta.

11.5.2 Säästöpankkien omistamien Skopin K- ja A-sarjan osakkeiden arvonkorotukset

(a) 1970-luvun tapahtumat

Vuosina 1975 ja 1978 pankkitarkastusvirasto oli ilmoittanut Skopille, että virastolla ei ole huomauttamista, jos säästöpankit kirjaavat ja merkitsevät Skopin osakeanneissa saamansa A-sarjan[130] ilmaisosakkeet nimellisarvoonsa.[131]

Molemmilla kerroilla Skop – ei Säästöpankkiliitto eikä säästöpankkitarkastus – tiedusteli asiaa säästöpankkien puolesta,[132] koska se katsoi, että olisi työlästä, jos kaikki säästöpankit erikseen hakisivat arvonkorotusluvan. Perusteena osakkeiden kirjaamiseen nimellisarvoonsa Skop esitti vuonna 1975 osakkeiden senhetkistä verotusarvoa, joka oli 16 markkaa osakkeelta. Verotusarvoon viitaten Skop katsoi, että 10 markan arvostus täyttää varovaisuuden vaatimukset.

Skop oli pyytänyt keskusverolautakunnalta ennakkotietoa, katsotaanko ilmaisannissa saatavat osakkeet säästöpankin veronalaiseksi tuloksi ja vaikuttaako asiaan se, että säästöpankki kirjaa osakkeet nimellisarvoonsa. Päätöksessään[133] KVL piti näin hankittuja osakkeita elinkeinotulon verottamisesta annetun lain 12 §:n mukaisesti säästöpankkien käyttöomaisuuteen kuuluvina, koska niitä ei ollut hankittu ”varojen sijoittamiseksi tai sijoitusten turvaamiseksi, vaan pankkitoiminnan turvaamiseksi ja helpottami-

---

[130] Skopin yhtiöjärjestyksen mukaan pankilla oli vuoden 1988 heinäkuuhun saakka A- ja B-sarjan osakkeita, joita saattoivat omistaa vain säästöpankit. 20.7.1988 yhtiöjärjestystä muutettiin niin, että osakkeet jakaantuivat sarjoihin A ja K. K-sarja tuotti kolme ääntä per osake, ja sitä saattoivat omistaa vain säästöpankit. A-sarja tuotti yhden äänen per osake, ja siinä ei ollut omistusrajoitetta. Helmikuussa 1989 yhtiöjärjestystä muutettiin ottamalla mukaan kolmas sarja, F-sarja, joka oli tarkoitettu ulkomaista omistusta varten. K-sarja vapautettiin yleisölle 10.6.1992 tehdyllä yhtiöjärjestyksen muutoksella samalla kun pankin osakesarjoihin lisättiin neljäs sarja, SP-sarja, jolla oli neljä ääntä per osake. Muutos liittyi Skopin haltuunottojärjestelyihin, joiden yhteydessä Suomen Pankista tuli Skopin enemmistöomistaja.

Säästöpankit olivat kirjanneet molempien sarjojen (A ja K) omistukset käyttöomaisuuteen aina vuoden 1991 loppuun asti, jolloin pankkitarkastusvirasto määräsi, että A-sarjan omistus on kirjattava vaihto- tai sijoitusomaisuuteen ja arvostettava tilinpäätöshetken todennäköisiin arvoihin näitä omaisuuslajeja koskevien määräysten mukaisesti. Käyttöomaisuusosakkeiden kirjanpitoarvo oli lähtökohtaisesti niiden hankintahinta käyttöomaisuutta koskevien kirjanpitolain säännösten mukaisesti. Ilmeisesti aina vuoden 1989 alkupuolelle asti hankintahinta säästöpankkien taseissa oli ollut osakkeiden nimellisarvo lukuun ottamatta ilmaisannissa saatuja osakkeita (vrt. säästöpankkiliiton kirje 28.11.1988).

[131] Skopin osakepääoman korotus merkittiin kaupparekisteriin 17.1.1975. Säästöpankit merkitsivät 1.3 miljoonaa kappaletta ilmaisia, 10 markan nimellisarvoisia A-sarjan osakkeita ja lisäksi 1.975 miljoonaa kappaletta maksullisia B-sarjan osakkeita.

[132] Skopin kirjeet pankkitarkastusvirastolle 11.11.1975 ja 6.9.1978.

[133] KVL:n ennakkotietopäätös n:o 475/1975 29.9.1975.

seksi”. Edelleen KVL katsoi, että näin saadut osakkeet eivät olleet EVL 4 §:n mukaisia rahana tai rahanarvoisena etuutena saatuja tuloja, koska säästöpankit olivat saaneet nämä osakkeet aikaisemman osakeomistuksensa perusteella ja maksutta. Myöskään kirjanpidollista arvonkorotusta KVL ei pitänyt veronalaisena tulona, koska toimenpiteestä ei ollut realisoitunut tuloa. Tässä yhteydessä lautakunta viittasi silloisen EVL:n 5.1 §:ään, jonka mukaan veronalaista elinkeinotuloa oli mm. vaihto-, sijoitus- ja käyttöomaisuudesta sekä muista elinkeinossa käytetyistä aineellisista ja aineettomista hyödykkeistä saadut luovutushinnat ja muut vastikkeet 6 §:ssä säädetyin poikkeuksin. Arvonkorotusta ei voitu pitää EVL:n mukaisena luovutushintana tai muuna vastikkeena.

Keskusverolautakunnan kanta arvonkorotuksiin oli aiemmin käsiteltyjen KHO:n vuonna 1970 antamien päätösten mukainen.

Vuoden 1978 osakeannin yhteydessä haettuun lupaan merkitä ilmaisosakkeet nimellisarvoonsa ei enää liitetty erityisiä perusteita. Skop viittasi yksinomaan aiempaan pankkitarkastusviraston päätökseen ja katsoi, että myös tässä osakeannissa on tarkoituksenmukaista menetellä samalla tavalla kuin kolme vuotta aiemmin.[134]

Todettakoon, että kumpaankaan arvonkorotushakemukseen ei liitetty tilintarkastajien lausuntoa arvonkorotuksen perusteista ja tarkoituksenmukaisuudesta, kuten ei myöskään säästöpankkitarkastuksen lausuntoa. Myöskään ulkopuolisen asiantuntijan arvioita arvonkorotuksen kohteena olevan omaisuuden todennäköisestä luovutushinnasta ei esitetty lukuun ottamatta ensimmäisen hakemuksen yhteydessä ilmoitettua osakkeen verotusarvoa. Hakemusmenettely olikin yksinkertaisempi kuin kiinteistöjen arvonkorotusten.

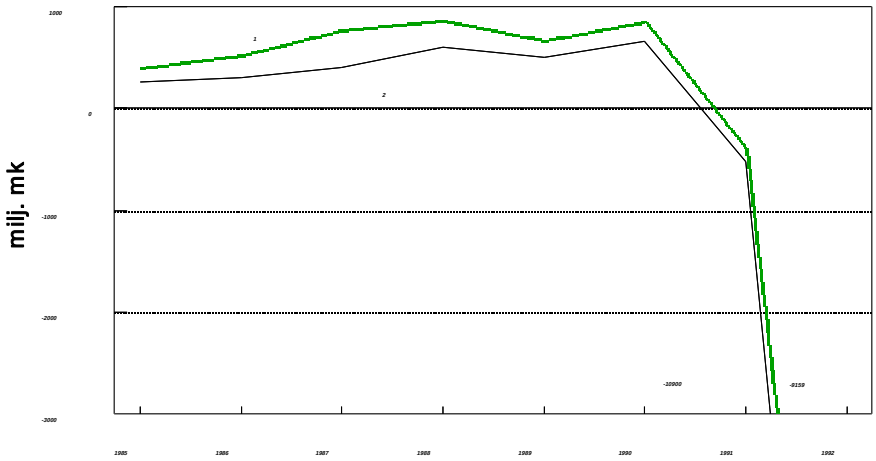
(b) 1980-luvun lopun tapahtumat

Seuraavan kerran säästöpankkien taseissa olevien Skopin osakkeiden arvostukseen palattiin joulukuussa 1988. Säästöpankit tarvitsivat lisää omia pääomia vakavaraisuusvaatimusten täyttämiseksi ja voidakseen jatkaa markkinaosuuksien kasvattamista. Toiminnan tulorahoitus oli hyvä (kuvio 13), mutta se ei riittänyt kattamaan antolainauksen ja taseen ulkopuolisen toiminnan (pankkitakausten) kasvun aiheuttamaa oman pääoman lisätarvetta.

---

[134] Osakepääoman korotus, 52.27 miljoonaa markkaa, merkittiin kaupparekisteriin 11.8.1978. Säästöpankit saivat 1.3 miljoonaa kappaletta A-sarjan osakkeita ilmaisantina ja 3.927 miljoonaa kappaletta B-sarjan osakkeita 10 markan merkintähintaan. Rahastoantiin tarvittavat varat, 13 miljoonaa markkaa, siirrettiin vararahastosta osakepääomaan.

Kuvio 13. **Säästöpankkien tuloskehitys vuosina 1985–1992**



1 Käyttökate
2 Liikevoitto/-tappio

Säästöpankkiliitto lähestyi pankkitarkastusvirastoa ja pyysi virastolta periaatteellista kantaa säästöpankkien omistamien Skopin K-sarjan osakkeiden arvonkorotukseen vuoden 1989 tilinpäätöksessä.[135] Liitto perusteli hakemustaan mm. sillä, että pankkitarkastusvirasto oli jo aiemmin – kaksi kertaa 1970-luvulla – hyväksynyt Skopin osakkeita koskevan arvonkorotuksen. Tässä viitattiin yllä mainittuihin ilmaisannissa saatujen osakkeiden kirjaamiseen nimellisarvoonsa. Viraston arvonkorotusohjeiden mukaan arvopaperit voitiin hyväksyä poikkeustapauksessa ja erityisistä syistä arvonkorotuksen kohteeksi, joten Säästöpankkiliitto katsoi, että Skopin osakkeiden arvonkorotukselle ei pitänyt olla esteitä kirjanpitolain sekä pankkitarkastusviraston ohjeiden ja ennakkopäätösten perusteella.

Muina perusteina hakemuksen tueksi Säästöpankkiliitto esitti seuraavaa:

a) säästöpankkien Skop-omistus pitää sisällään huomattavia piilovarauksia
b) piilovarausten avoin esittäminen antaa luotettavamman kuvan yksittäisen säästöpankin vakavaraisuudesta

[135] Säästöpankkiliiton kirje 28.11.1988 *Säästöpankkien omistamien SKOP:n osakkeiden kirjanpitoarvojen korottaminen* sekä pankkitarkastusviraston päätös 7.12.1988 988/3.1./88 *Ennakkotieto suunnitelluista arvonkorotuksista.*

c) arvonkorotus johtaa tilinpäätöskäytännössä suuntaan, johon pankkitarkastusvirasto ja Suomen Pankki ovat pyrkineet ohjaamaan pankkien tilinpäätöskäytäntöä.[136]

Arvonkorotuksen määräksi säästöpankkiliitto esitti 80 % Skopin A-sarjan osakkeiden kuuden viimeisen kuukauden pörssinoteerausten keskiarvosta. Liitto katsoi, että ”A-sarjan osakkeiden julkinen noteeraus[137] antaa luotettavan tavan arvioida osakkeiden todennäköistä ja oikeaa luovutushintaa”. Tämä edusti liiton mukaan pankkitarkastusviraston edellyttämää varovaisuutta ja huolellista harkintaa arvonkorotuksen määrää arvioitaessa. Tukiaineistona tulisi liiton mielestä käyttää Skopin taseesta laskettuja ja todellisia substanssiarvoja sekä ottaa huomioon K-sarjan osakkeiden äänioikeus, joka oli kolminkertainen A-sarjaan verrattuna.

Pankkitarkastusviraston periaatteellista kantaa Säästöpankkiliitto pyysi ennen vuoden vaihdetta, jotta voitiin välttyä säästöpankkien välisiltä, ”mahdollisesti vireillä olevilta” Skopin K-sarjan osakkeiden kaupoilta. Kauppasuunnitelmat kertoivat, mistä oli kysymys: säästöpankkien pääomantarvetta oli varauduttu hoitamaan ryhmän sisällä. K-osakkeiden kaupoilla olisi voitu tulouttaa hankintahinnan (useimmiten nimellisarvon) ylittävä osa myyntivoittoina ja täten parantaa ongelmallisimpien säästöpankkien tulosta ja vakavaraisuutta.

Virasto antoi päätöksensä 7.12.1988 (988/3.1/88) ja ilmoitti kantanaan, ettei katsonut olevan estettä käyttöomaisuuteen kirjattujen arvopapereiden kirjanpitolain 18 §:n tarkoittamille arvonkorotuksille, mikäli mainitussa lainkohdassa ja pankkitarkastusviraston arvonkorotuksista antamissa ohjeissa esitetyt edellytykset olivat korotushetkellä olemassa. Lisäksi virasto ilmoitti määrittelevänsä aikanaan ja kunkin säästöpankin osalta erikseen hakemusten perusteella arvonkorotusten määrät ja niiden kirjausta koskevat ohjeet samoin kuin asiaan liittyvät muut mahdolliset seikat.

---

[136] Tässä säästöpankkiliitto viittasi erityisesti Suomen Pankin ja pankkitarkastusviraston ns. tilinpäätöstyöryhmän selvitykseen. Työryhmä perustettiin 16.1.1987 selvittämään pankkien ja muun rahoitussektorin tilinpäätöskäytännön uudistamista ja viranomaisraportoinnin yhdenmukaistamista. Työryhmä otti tavoitteekseen a) selvittää suomalaisten pankkien tulos- ja taseseurantaan liittyviä ongelmia ja b) laatia suosituksia mahdollisten epäkohtien poistamiseksi. Ensisijainen lähtökohta oli saada aikaan sellaiset pankkien tuloslaskelmaa ja tasetta koskevat ohjeet, jotka paremmin vastaisivat sekä kotimaisen että kansainvälisen kehityksen edellyttämiä vaatimuksia ja antaisivat sekä yleisölle että viranomaisille nykyistä yhdenmukaisempaa informaatiota. Työryhmän tuli lisäksi tarvittaessa esittää suosituksia lainsäädännön muuttamiseksi.

Työryhmään kuuluivat pankkitarkastusvirastosta Kaija Kilappa ja Erkki Sarsa (31.5.1987 saakka) sekä Suomen Pankista Liisa Halme (pj), Veikko Saarinen ja Paula Launiainen (siht.).

Työryhmän selvityksen pohjalta valmistui tammikuussa 1989 Suomen Pankin A-sarjassa julkaisu *Suomalaisten ja ulkomaisten pankkien tilinpäätöskäytäntö.* Julkaisun toimittivat Liisa Halme ja Paula Launiainen.

[137] Skopin A-osakkeet otettiin Helsingin Arvopaperipörssin listalle marraskuussa 1988.

Säästöpankkiliiton perusteluita voidaan kritisoida. Perusteluissa korostettiin avoimuuden lisääntymistä ja luotettavan kuvan saamista säästöpankkien vakavaraisuudesta. Lisäksi viitattiin vallitsevaan suuntaukseen pyrkiä markkina-arvopohjaiseen arvostukseen. Viimeksi mainittu piti lähtökohtaisesti paikkansa, mutta perusteluissa ei puututtu siihen, mitkä olivat näkemykset markkina-arvopohjaisen arvostuksen tekemisestä, mihin eriin ja millä tavalla markkina-arvoinen arvostus kansainvälisten suuntaviivojen ja Suomen valvontaviranomaisten näkemysten mukaan soveltuu.

Muun muassa Suomen Pankin ja pankkitarkastusviraston työryhmän esityksessä lähdettiin siitä, että markkina-arvoihin tulisi arvostaa ja tulosvaikutteisesti kirjata ennen muuta lyhytvaikutteiset kaupankäyntiarvopaperit. Sijoitustarkoituksessa hankitut kiinteistöt ehdotettiin kirjattavaksi varovaiseen käypään arvoon, ja sen jälkeen poistot tuli tehdä korotetuista arvoista. Käyttöomaisuuskiinteistöjen arvostuksen esitettiin ensisijaisesti perustuvan vallitsevan käytännön mukaiseen hankintahintaiseen arvostukseen.[138]

Vuoden 1988 lopussa oli lisäksi tiedossa BIS:n ehdotus kansainvälistä pankkitoimintaa harjoittavien pankkien vakavaraisuudesta ja täten mm. siitä, että arvonkorotuksia käsiteltiin ehdotuksessa toissijaisena omana pääomana, jonka kokonaismäärää oltiin rajoittamassa enintään ensisijaisen pääoman suuruiseksi. Aiemmin on normatiivisen viitekehyksen yhteydessä mm. käsitelty, miten paikallispankit vastustivat arvonkorotusten siirtämistä toissijaiseen omaan pääomaan. Näitä taustoja vastaan voidaan Säästöpankkiliiton esittämiä, arvonkorotushakemusta tukevia perusteluita pitää jossain määrin tarkoitushakuisina.

Säästöpankkiliiton näkemys K-osakkeiden pysyvän arvon määräytymisestä 80 %:iin julkisen kaupankäynnin kohteena olevien A-osakkeiden kuuden kuukauden keskikurssista synnyttää myös kritiikkiä kahdesta syystä.

Kahdenkymmenen prosentin marginaalia ei voinut pitää riittävänä suojana osakekurssien volatiliteettia vastaan erityisesti, kun osakkeen arvon määrittäminen perustui vastikään listalle hyväksytyn osakkeen julkiseen noteeraukseen. Pankkikäytännössä osakkeiden vakuusarvoksi hyväksyttiin tavanomaisesti 60 % käyvästä arvosta. Myös pankkitarkastusvirasto oli vuoden 1988 lopussa valmistelemassa ohjetta varmuusmarginaalista arvopapereita vakuutena käytettäessä. Ohje annettiin 4.1.1989, ja sen mukaan varmuusvaran tuli olla vähintään 40 % pörssi-, otc- ja meklarilistalla notee-

---

[138] *Halme–Launiainen* 1989 s. 110–115. Työryhmän työn pääpaino ei ollut arvonkorotusten käsittelyssä. Työryhmä pyrki kuitenkin ennakoimaan kansainvälisten vaatimusten huomioonottamista suomalaisten pankkien tilinpäätöksissä. Näihin kuuluivat tietyt poikkeamat meno–tuloteorian periaatteista erityisesti lyhytvaikutteisten sijoitusten osalta. Kansainvälisen käytännön mukaisesti työryhmä ehdotti poistojen ja tase-arvojen välisen kytkennän säilyttämistä riippumatta siitä, mitä arvostusperustetta käytettiin.

rattujen arvopapereiden osalta.[139] Arvopaperimarkkinoilla voimakkaat hintavaihtelut, tai lyhyellä aikavälillä jyrkkä hinnannousu, ovat pikemminkin merkki osakkeeseen sisältyvistä riskeistä kuin pysyvästä arvonnoususta. Tämän takia arvion pysyvyyden varmistamiseksi tulisi turvamarginaalin olla esim. kiinteää omaisuutta suurempi.

Yllä kuvatun periaatepäätöksen perusteella Säästöpankkiliitto haki kesäkuussa 1989 säästöpankkien puolesta pankkitarkastusviraston hyväksyntää K-sarjan osakkeiden kirjanpitoarvon korottamiseen 30 markkaan osakkeelta.[140] Arvo vastasi 80 %:a Skopin A-osakkeen keskimääräisestä pörssikurssista ajalla 11/88–05/89. Virasto ilmoitti hyväksyvänsä arvonkorotuksen ja osakkeiden kirjanpitoarvon korottamisen 22 markkaan osakkeelta, mikä vastasi 60 %:a A-osakkeen keskimääräisestä pörssikurssista edellä mainitun runsaan kuuden kuukauden ajanjaksona. Korotus tuli luvan mukaan peruuttaa, mikäli jokin kirjanpitolain 18 §:n mukaisista arvonkorotuksen edellytyksistä lakkasi olemasta. Korotukset tuli tehdä viimeistään 31.12.1990.[141]

Hakemuksessaan Säästöpankkiliitto esitti samat perusteet kuin periaatelupaa hakiessaan. Liiton mukaan Skopin A-sarjan osakkeen noteerauksen voitiin sanoa vakiintuneen ainakin 37–38 markkaan. Näkemys joutuu outoon valoon, jos tarkastellaan A-osakkeen kurssikehitystä ajalla 22.11.1988–21.6.1989 (kuvio 14).

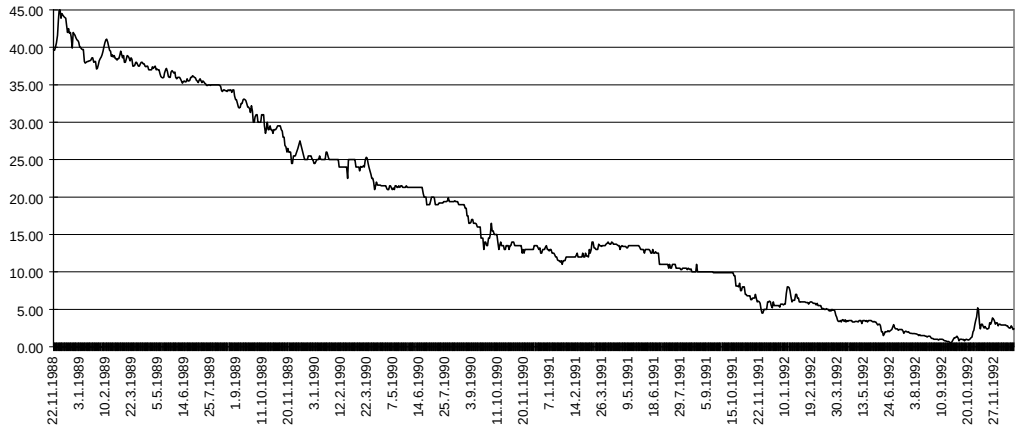
---

[139] Pankkitarkastusviraston ohje 5.05/4.1.1989 *Varmuusvara (margin requirement) arvopapereita vakuutena käytettäessä.*

[140] Säästöpankkiliiton kirje pankkitarkastusvirastolle 9.6.1989 *Säästöpankkien omistamien SKOP:n K-sarjan osakkeiden kirjanpitoarvojen korottaminen.*

[141] Pankkitarkastusviraston päätös kesäkuu 1989, 3.4/89 *Säästöpankkien omistamien SKOP:n K-sarjan osakkeiden arvonkorotus.*

Kuvio 14. **Skopin A-sarjan osakkeen pörssikurssien kehitys 11/88–12/92**



Kuvio osoittaa, että kurssikehitys noudatti laskevaa trendiä. Lasku ei tosin ollut voimakas vielä vuoden 1989 alkupuolella. Säästöpankkiliiton tekemiä johtopäätöksiä lyhyen aikaa noteeratun ja laskevaa trendiä osoittavan osakkeen pysyvästä arvosta voidaan tarkastella osakkeiden hinnanmuodostuksen teoreettisia lähtökohtia vastaan. Osakekurssien tulevan hintakehityksen ennustamisessa lähdetään usein tarkasteluajankohdan arvosta, koska katsotaan, että käytettävissä olevalla historiatiedolla ei voida ennustaa osakkeiden tulevaa tuottoa. Toisaalta tällaisen ennusteen epävarmuus kasvaa, mitä pidempää periodia ennuste koskee. Vaikka historiatiedoista ei voitaisikaan päätellä tulevaa kehitystä, lyhyt noteerausaika tulisi ottaa huomioon ennusteriskiä arvioitaessa. Tässä mielessä säästöpankkiliiton käyttämä lähtökohta, noteerausjakson keskiarvo, on perusteltavissa. Kun kysymys on ”pysyvän arvon” määrittämisestä, olisi pankkitarkastusvirasto voinut edellyttää erillistä osakemarkkinoiden asiantuntijan näkemystä pysyvän arvon määrittämisen lähtökohdista Skopin osakkeen kaltaisessa markkinatilanteessa. Säästöpankkiliitto rinnasti pörssinoteerauksista lasketun keskiarvon arvonkorotusohjeissa mainittuun, ulkopuolisen asiantuntijan esittämään arvioon korotuksen kohteena olevan omaisuuden arvon luotettavasta selvittämisestä. Rinnastus ei vaikuta perustellulta. Missään tapauksessa se ei ole pankkitarkastusviraston ohjeissa edellytetyn ”jäävittömän asiantuntijan” arvio arvonkorotuskohteen arvosta. Hakemukseen ei myöskään liitetty tilintarkastajien lausuntoa eikä säästöpankkitarkastuksen lausuntoa.

Hakemusta tehtäessä Suomen Pankki oli asettanut pankkien luotonannon kasvusta riippuvan korottoman kassavarantovelvoitteen pankkien luotonannon voimakkaan kasvun vuoksi. Eniten ylimääräisiä kassavarantotalletuksia joutuivat tekemään säästöpankit. Tätä taustaa vasten tulee entistä

ymmärrettävämmäksi, miksi säästöpankit tarvitsivat omaan pääomaan rinnastettavia arvonkorotuksia vakavaraisuutensa tukemiseen.

Pankkitarkastusviraston päätös hyväksyä arvonkorotus 60 %:iin vertailuosakkeen arvioidusta käyvästä arvosta vastasi osakkeiden vakuusarvoista pankkikäytännössä noudatettuja linjauksia. Se oli myös viraston omien ohjeiden mukaista. Epävarmalle pohjalle jäi itse käypä arvo.

Pankkitarkastusviraston päätös nosti säästöpankkien sidottuja omia pääomia noin 1 300 miljoonaa markkaa, mikä mahdollisti antolainauksen kasvattamista noin 65 miljardilla markalla.[142] Arvio on laskettu olettaen, että sitoumuksia (velkarahoitusta) kasvatetaan siihen saakka, kunnes 2 %:n vakavaraisuustaso tulee vastaan ja lisäluotonotto käytetään antolainaukseen, jota ei vakuuteta säästöpankkien keskinäisessä vakuutusyhtiössä. Tällöin antolainausta ei miltään osin voi vähentää sitoumusten määrästä laskettaessa lakisääteistä vakavaraisuutta. Tosiasiassa ja juuri vakuutettujen luottojen 50 %:n vähennyskelpoisuuden takia todellinen antolainauksen lisäpotentiaali kasvoi mainittua 65 miljardia suuremmaksi. Toisaalta oman pääoman tuomaa pelivaraa ei enää tuossa vaiheessa voitu ainakaan kokonaan käyttää antolainauksen kasvattamiseen, vaan osa tarvittiin näköpiirissä olleiden tappioiden kattamiseen.

(c) Vuodet 1990–1993

Joulukuussa 1990 pankkitarkastusvirasto hyväksyi, että säästöpankkien ei tarvitse peruuttaa viraston vuotta aiemmin antaman arvonkorotusluvan perusteella tehtyjä arvonkorotuksia. Skopin K-sarjan osakkeet voitiin edelleen arvostaa 22 markkaan (tai tätä korkeampaan hankintahintaan).[143] Päätökseen liittyi esittelijän eriävä mielipide. Se kuului seuraavasti:

> *Ylijohtajan ratkaistua asian edellä esitetyllä tavalla ilmoitan esittelijänä kantanani asiassa olevan, että säästöpankkien omistamien SKOP:n K-sarjan osakkeiden arvonkorotus tulee peruuttaa pankkitarkastusviraston 21.6.1989 antaman luvan nro 552/3.4/89 edellyttämällä tavalla. Luvassa todetaan peruutuksesta seuraavaa: ”Mikäli jokin kirjanpitolain 18 §:ssä sanotuista arvonkorotuksen edellytyksistä*

---

[142] Vuoden 1988 lopussa säästöpankkien yhteenlaskettu sidottu oma pääoma oli 2 453.3 miljoonaa markkaa ja vapaa 1 021 miljoonaa markkaa. K-osakkeen arvostaminen 22 markkaan osakkeelta nosti sidotun oman pääoman 3 751.3 milj. markkaan. Vuonna 1989 voimassa olleiden vakavaraisuusvaatimusten (oma pääoma 2 % sitoumuksista) mukaan tämä mahdollisti noin 65 miljardin lisäluotonannon. Myöhemmin (vuosien 1991 ja 1994 alusta) voimaan tulleiden, kansainvälisten vakavaraisuutta koskevien linjausten mukaisten vakavaraisuussäännösten (oma pääoma 8 % riskipainotetuista saamisista) aikana tämä olisi mahdollistanut noin 16 miljardin markan lisäluotonannon.

[143] Pankkitarkastusviraston päätös 13.12.1990 1345/3.4/90 *Säästöpankkien omistamien SKOP:n K-sarjan osakkeiden arvonkorotus.*

lakkaa olemasta, on arvonkorotus peruutettava." Kirjanpitolain 18 §:n mukaiset arvonkorotuksen edellytykset ovat kohteen käyvän arvon ja kirjanpitoarvon välisen eron olennaisuus ja pysyvyys. Lisäksi viraston antamien arvonkorotusohjeiden mukaan on arvonkorotus vastaavasti peruutettava, jos arvonkorotuksen kohteena olleen omaisuuden arvo on alentunut alle sen arvon, joka sille arvonkorotusta suoritettaessa oli hyväksytty.

Asiaa koskevan hakemuksen teki jälleen Säästöpankkiliitto ilman säästöpankkitarkastuksen lausuntoa ja ilman Skopin tai säästöpankkien tilintarkastajien lausuntoa.[144]

Vuoden 1990 lopulla Skopin A-sarjan noteeraukset olivat laskeneet merkittävästi vuoden takaiselta tasolta. Kurssit liikkuivat 20 markan molemmin puolin. Kuviosta 14 käy ilmi, miten kurssikehityksen trendi oli ollut laskeva noteerauksen aloittamisesta lähtien. Tässä vaiheessa arvonkorotuksen säilyttämistä perusteltiin mm. seuraavasti:

- K-sarjan osakkeita ei voi täysin rinnastaa A-sarjaan mm. äänivaltaeron takia
- säästöpankkien keskinäiset kaupat vuonna 1989 tehtiin pörssiarvoja korkeampaan tasoon
- osakekurssit ovat poikkeuksellisen alhaalla eivätkä kuvaa pysyvää tasoa
- arvon määrittämisen tulisi perustua substanssilaskelmaan ja muihin asiaan vaikuttaviin tekijöihin.

Skopin taloudellinen asema oli kevään ja erityisesti syksyn 1989 jälkeen heikentynyt koko ajan. Suomen Pankissa oli jo joulukuussa 1989 varauduttu toimimaan, mikäli Skop joutuisi markkinahäiriöiden kohteeksi. Kesäkuussa 1990 Suomen Pankki vahvisti kirjallisesti johtokunnan päättämät ja Skopin kanssa alustavasti sovitut tervehdyttämistoimenpiteet. Lisäksi Skopin edellytettiin ryhtyvän toimiin keskeisten riskien sekä kannattavuus- ja vakavaraisuusongelmien ratkaisemiseksi. Pankkitarkastusviraston kanssa aloitettiin keskustelut Skop-ryhmän heikentyneestä taloudellisesta tilanteesta ja todettiin kriisin vaaran olevan ilmeinen. Lokakuussa julkistettiin Skopin tervehdyttämisohjelma, jossa mm. säästöpankit sitoutuivat merkitsemään Skopin (1.9 miljardin markan) osakepääomankorotuksen. Marras-joulukuussa 1990 Suomen Pankissa oli valmiina erilaisia ratkaisumalleja sen tilanteen varalle, että Skopin ongelmat kärjistyisivät akuutiksi kriisiksi.

---

[144] Ongelmatonta ei olisi ollut, kuka tilintarkastaja olisi voinut olla lausunnon antajana pankkitarkastusviraston arvonkorotusohjeiden mukaisesti, Skopin vai säästöpankkien tilintarkastaja. Perusteita olisi löytynyt Skopin tilintarkastajalta edellytettävälle lausunnolle. Olihan keskeistä pystyä arvioimaan korotuksen kohteena olevan omaisuuden – Skopin osakkeiden – pysyvää arvoa.

Edellä kuvatun kaltaisessa tilanteessa pankkitarkastusvirasto käsitteli hakemusta Skop-osakkeiden kirjanpitoarvon pitämisestä vähintään 22 markassa säästöpankkien taseissa.[145] Liitto viittasi hakemuksessaan tervehdyttämisohjelmaan, jonka toteutumista viranomaiset pitivät tärkeänä. Liiton mukaan K-sarjan osakkeiden arvonkorotusten purkaminen olisi vaarantanut ohjelman toteuttamisen.

Ilmeisenä voidaan pitää, että edellytykset arvonkorotusten purkamiselle olivat olemassa vuoden 1990 lopussa. Koska purkamatta jättäminen olisi ollut pankkitarkastusviraston ohjeiden vastaista, joutui Säästöpankkiliitto pyytämään säästöpankkien puolesta pankkitarkastusvirastolta lupaa poiketa viraston ohjeista. Esittelijän eriävä mielipide kuvaa omalta osaltaan purkamisperusteiden olemassaoloa.

Yhtä selvää oli kuitenkin, että joulukuussa 1990 tehtyjä ratkaisuja tai pankkitarkastusviraston päätöstä ei virastossa perusteltu normaaliin valvontaan kuuluvin kriteerein, vaan kriisin hoitoon liittyvin kriteerein. Saattaa olla, että Aranko ei katsonut voivansa ottaa omalletunnolleen sitä, että säästöpankit kaatuvat.

Lain määräyksiä ja viranomaisohjeita alkoivat siis jopa viranomaiset tulkita korostetun joustavasti, kriisin hoitamiseen tarvittavaa aikaa ostaen ja olettaen, että näin voidaan välttää suuremmat ongelmat. Tällaiseen käyttäytymiseen liittyy piirteitä taloustietelijöiden esiin tuomasta, päämiehen puolella esiintyvästä moraalikadosta. Lisäksi tässä on kyse peliteorioiden yhteydessä käsitellystä ns. dynaamisesta epäjohdonmukaisuudesta. Se aiheuttaa viranomaisen käyttäytymiseen uskottavuusongelman, kun viranomainen pitääkin epäoptimaalisena panna täytäntöön normia (arvonkorotuksen peruuttaminen), jolla se on uhannut ennen kuin normia oli rikottu. Menettelyn haitat liittyvät siihen, että tällaisesta viranomaiskäyttäytymisestä voi tulla pankkien tulevaisuuden toimintaa ohjaava ennakkotapaus: koska uskotaan, että viranomainen jatkossakin hyväksyy lipeämisen normin noudattamisessa, normia voidaan rikkoa, jos rikkomisen esimerkiksi katsotaan olevan pankkien lyhyen tähtäyksen edun mukaista. Arvonkorotuksia ei esimerkiksi pureta niiden tekemisedellytysten hävitessä, vaan sen mukaan, miten kunkin pankin tulos ja vakavaraisuus myöten antaa.

K-sarjan osakkeiden arvonkorotuksia ryhdyttiin purkamaan vasta osavuositilinpäätöksessä per 31.8.1992, jolloin pankkitarkastusvirasto edellytti, että K-sarjan osakkeet voidaan arvostaa enintään nimellisarvoon eli 10 markkaan per osake. Tuossa vaiheessa Suomen Pankki oli myynyt

---

[145] Varsin monella säästöpankilla olivat K-osakkeet arvoltaan 22 markkaa korkeammat, koska pankit olivat tehneet keskenään kauppaa osakkeilla. Kirjanpitoarvot vaihtelivat 22 markasta 35 markkaan niin, että osakkeet olivat keskimäärin 22.82 markkaa säästöpankkien taseissa. Vain kolmella säästöpankilla osakkeet olivat alle 20 markan (9.53, 15.60 ja 17.70 markan arvosta per osake).

Skop-omistuksensa valtion vakuusrahastolle ja säästöpankeille oli myönnetty valtion vakuusrahaston tukea 7 200 milj. markkaa. Tuentarpeen arvioinnin perustana oli ollut Skopin K-osakkeiden arvostus nimellisarvoonsa. Tuolloin K-sarjan arvostuksessa ei enää keskusteltu osakkeiden todellisesta, pysyvästä arvosta, vaan siitä, miten pankkituki Skopille ja Suomen Säästöpankille jaksotetaan.

(d) A-sarjan osakeomistuksen arvonalennukset 1990-luvulla

K-sarjan osakkeiden arvonkorotuksen pysyttämispäätöstä vuonna 1990 valmisteltaessa pankkitarkastusvirasto oli saanut säästöpankkitarkastukselta lausuntopyynnön säästöpankkien omistamien A-sarjan osakkeiden hankintamenon arvostamista koskevan säästöpankkitarkastuksen ohjeen vuoksi. Säästöpankkitarkastus tiedusteli, oliko pankkitarkastusvirastolla huomauttamista säästöpankeille lähetettäväksi suunnitellun ohjeen johdosta.[146]

Säästöpankkitarkastus oli antamassa säästöpankeille ohjetta, jonka mukaisesti säästöpankkien olisi tullut kolmen tulevan vuoden aikana kirjata A-sarjan osakkeiden mahdolliset arvonalennukset niin, että tilivuonna 1990 olisi kirjattu noin 1/3 arvonalennuksista. Arvonalennus perustui pankkitarkastusviraston kirjanpitoa koskeviin ohjeisiin, joiden mukaan käyttöomaisuusosakkeet merkitään hankintahintaan tai, mikäli niiden todennäköinen luovutusarvo on tilinpäätöshetkellä alempi kuin hankintahinta, todennäköiseen luovutusarvoon.

Säästöpankkitarkastus katsoi, että käyttöomaisuuteen kuuluvien A-osakkeiden arvonalennustarpeen täsmälliseksi laskemiseksi ja arvonalennuksen kirjaamiseksi ei ole olemassa selkeää määräystä. Selvää vastausta ei voitu sen mukaan johtaa kirjanpitolaista, pankkitarkastusviraston ohjeista eikä kirjanpitolautakunnan lausunnoista. Säästöpankkitarkastus viittasi erityisesti kirjanpitolautakunnan lausuntoon 1054/1989.

Kirjanpitolautakunta oli lausunnossaan määritellyt, millä kriteereillä osakkeet voidaan lukea käyttöomaisuuteen kuuluviksi sekä miten käyttöomaisuuden hankintameno jaksotetaan.

Kilan lausunnon mukaan käyttöomaisuusosakkeilta edellytetään tulontuottamistarkoitusta useampana kuin yhtenä tilikautena sekä sitä, että ne palvelevat yrityksen suoritetuotantoa. Poistojen tekemisessä Kila korosti lähtökohtaa, että hankintameno ei saa johtaa osakkeisiin liittyvät tulonodotukset ylittävään aktivointiin. ”Mikäli käyttöomaisuusosakkeisiin liittyvät

---

[146] Säästöpankkitarkastuksen kirje pankkitarkastusvirastolle 3.12.1990 n:o 967/90 *Skopin A-sarjan osakkeiden hankintamenon kirjaaminen.*

tulonodotukset ovat pysyvästi 20 % pienemmät kuin osakkeiden hankintameno, eroa on yleensä pidettävä olennaisena.”

Kilan lausunnossa todettiin myös, että käyttöomaisuuden hankintamenon jaksottamissäännös (KPL 16 § 4 mom.) ei perustu hyödykekohtaiseen arvottamiseen. Kilan mukaan lainsäännöksessä on otettu huomioon, että yksittäisen käyttöomaisuushyödykkeen tuloa tuottavaa vaikutusta on yleensä vaikea arvioida. Lausunto jatkuu:

> *Esim. käyttöomaisuusosakkeet ovat kirjanpitovelvollisen käyttöomaisuuskokonaisuuden osa, jolta puuttuu monesti itsenäinen selvitettävissä oleva arvo. Siihen liittyvät tulonodotukset sisältyvät koko käyttöomaisuusinvestoinnin tai koko yrityksen arvoon. Eräille käyttöomaisuushyödykkeille, kuten julkisesti noteerattujen yhtiöiden osakkeille, saattaa olla käytettävissä erillisiä markkinahintoja, joiden perusteella hankintamenojen poistamatta olevien osien suuruutta voidaan arvostella. Poistojen tehtävänä ei kuitenkaan tällöin ole huolehtia erityisesti siitä, että käyttöomaisuushyödykkeiden tasearvot eivät ylitä niiden käypiä arvoja. Poistojen tekeminen on KPL:n mukaan ymmärrettävä menettelyksi, jolla käyttöomaisuuden hankintamenot ja yleensä pitkävaikutteiset menot vähennetään kirjanpitovelvollisen tuloista eli tilinpäätöksen tuotoista.*

Kilan lausuntoon pohjaten säästöpankkitarkastus katsoi, että osakkeiden arvonalennusten perusteena eivät voi olla poikkeukselliset, yhden tilikauden arvonmuutokset. Tulonodotusten pysyvyyttä tulee harkita useamman tilikauden aikajänteellä. Säästöpankkitarkastus jatkoi:

> *Käyttöomaisuusosakkeiden arvonalennuksia on jätetty tekemättä, kun käyttöomaisuuden kirjanpitoarvo kokonaisuutena ei johda tulonodotuksiin nähden yliaktivointeihin. Säästöpankeilla on pääsääntöisesti käyttöomaisuuteen kirjatuissa kiinteistösijoituksissa piilovarauksia, jotka määrältään ylittävät SKOP A-sarjan osakkeiden laskennalliset arvonalennukset.*

Pankkitarkastusvirasto muistutti kirjeessään, mitkä olivat käyttöomaisuutta koskevat keskeiset arvostusperiaatteet:

> *Käyttöomaisuuden arvostus perustuu arvioihin hyödykkeen taloudellisesta vaikutusajasta, poistojen jakamisesta eri tilikausille ja muista käsityksistä ja suunnitelmista, kuitenkin siten, että kirjanpitolain 16 § 1 momentin pääsääntöä menon kirjaamisesta kuluksi tulee aina noudattaa, kun on todennäköistä, ettei se kerrytä menojäännöksen suuruista tuloa.*[147]

---

[147] Pankkitarkastusviraston säästöpankkitarkastukselle lähettämä lausuntokirje 21.12.1990 dnro 1398/3.1/90 *Säästöpankkien omistamien SKOP:n A-sarjan osakkeiden hankintamenon kirjaaminen*.

Virasto ei halunnut ottaa kantaa säästöpankkitarkastuksen ohjeluonnoksessa mainittuun Skopin A-sarjan osakkeen markkamääräiseen arvoon (25 mk/osake, tilinpäätöshetken pörssikurssin ja hankintahinnan välisestä erosta otetaan hankintahinnan alennuksena huomioon 1/3), mutta piti ohjeluonnosta kirjanpitolain ja pankkitarkastusviraston antamien ohjeiden mukaisena. Virasto kuitenkin edellytti säästöpankkeja erikseen harkitsemaan, oliko olemassa riittäviä perusteita sanottujen osakkeiden lukemiseksi käyttöomaisuuteen.

Viraston kirje johti siihen, että säästöpankkitarkastus ei antanutkaan säästöpankeille täsmällistä ohjetta, mihin markkamääräiseen arvoon A-sarjan osakkeet tulee arvostaa vuoden 1990 tilinpäätöksessä. Selvän kirjausmääräyksen puuttuessa säästöpankit eivät eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta alentaneet osakkeiden kirjanpitoarvoja lainkaan[148] tai siirtäneet niitä sijoitus- tai vaihto-omaisuuteen. Tilinpäätöksen liitetiedoissa tosin esitettiin laskennallinen arvonalennus.

Säästöpankkitarkastuksen tulkintaa kirjanpitolautakunnan lausunnosta ei voida pitää oikeana. Kilan lausunto tosin puoltaa käyttöomaisuusosakkeen ja siihen liittyvän koko käyttöomaisuusinvestoinnin, jopa koko yrityksen tulonodotusten tarkastelua yhtenä kokonaisuutena. Tarkastelu sopii ennen kaikkea teollisuusyrityksiin. Lausunnosta ei voi tehdä sitä johtopäätöstä, että käyttöomaisuuteen kirjattujen osakkeiden arvoa tulisi tarkastella osana muun käyttöomaisuuden arvoa myös silloin, kun näillä omaisuuserillä ei ole toiminnallista kytkentää keskenään. Toisin sanoen säästöpankkitarkastuksen näkemys kytkeä Skopin A-sarjan osakkeiden arvonmääritys yhteen säästöpankkien omistamien kiinteistöjen kanssa ei ole kirjanpitolain hengen mukainen.[149]

Arviota kiinteistöjen piilovarauksista vuoden 1990 lopussa voidaan myös pitää vähintäänkin yllättävänä, kun ottaa huomioon osake- ja kiinteistömarkkinoiden hintojen lasku vuoden 1989 jälkeen ja kun tiedetään, että säästöpankit kirjasivat kiinteistöjen arvonalennuksia vuodesta 1992 alkaen useilla miljardeilla markoilla.

---

[148] Säästöpankkitarkastuksen pankkitarkastusvirastolle 28.11.1991 lähettämän uuden lausuntopyynnön mukaan arvonalennuksia A-sarjan osakkeista oli vuonna 1990 tehty noin 100 milj. markkaa, kun vuoden 1990 lopun pörssikurssin mukaan laskettuna epäkuranttius olisi ollut noin 350 milj. markkaa. Osakkeista 520 milj. markkaa oli käyttöomaisuudessa ja 50 milj. markkaa vaihto-omaisuudessa.

[149] Kirjanpitolautakunnan vuonna 1993 antama yleisohje suunnitelmanmukaisista poistoista lähteekin hyödykekohtaisesti tehtävästä poistosuunnitelmasta. Poistosuunnitelma voidaan tehdä hyödykeryhmäkohtaisesti (esim. aineettomat hyödykkeet, aineelliset hyödykkeet), mutta tämä ei ole vakiintunut käytäntö. Normaalisti yhtenä hyödykeryhmänä voidaan pitää esim. toimistokalusteita, joiden yksittäiset arvot ovat vähäisiä ja joita kustannus-hyöty-näkökulmasta sekä olennaisuuden periaatteen näkökulmasta on tarkoituksenmukaista tarkastella yhtenä ryhmänä.

Vuoden 1991 lopussa pankkitarkastusvirasto päätti, että säästöpankkien on siirrettävä omistamansa Skopin A-sarjan osakkeet vaihto- tai sijoitusomaisuuteen ja arvostettava ne, kuten näistä omaisuuslajeista on kirjanpitolaissa ja pankkitarkastusviraston ohjeissa säädetty.[150] Skop oli jo tuolloin Suomen Pankin omistuksessa, ja virasto katsoi, että kyseisten osakkeiden omistaminen ei ollut tarpeen säästöpankkien tarvitsemien palveluiden hankkimiseksi.

Vaihto- ja sijoitusomaisuuteen siirtämisestä syntynyt epäkuranttius kirjattiin säästöpankkien tuloslaskelmassa satunnaisiin kuluihin.[151]

Eräs säästöpankki pyysi kuitenkin lupaa saada pitää Skopin A-sarjan osakkeet käyttöomaisuudessaan vuoden 1991 tilinpäätöksessä, mutta ilmoitti tekevänsä niistä pörssiarvon ja kirjanpitoarvon välisen erotuksen suuruisen poiston. Pankki halusi varmistaa, että verottaja ei muuttaisi aiempaa tulkintaansa A-sarjan osakkeista saatujen osinkojen verovapaudesta. Pankkitarkastusvirasto ei suostunut pankin hakemukseen saada poiketa viraston antamista kirjanpitoa koskevista määräyksistä.

Skopin A-sarjan osakkeiden arvostusta on kuvattu tässä yhteydessä, koska se osoittaa, miten ongelmallista oli kajota hankintahinnan alentamiseen tilanteessa, jossa pankkien vakavaraisuus ei välttämättä olisi mahdollistanut täysimääräisiä arvonalennuksia. A-sarjan osalta ei ollut kyseessä arvonkorotuksen peruuttaminen, vaan hankintahinnan alentaminen. Aiemmin on todettu, että näitä koskevat poistosäännökset ovat erilaiset. Tässä esitetyt havainnot osoittavat, että kummassakin tapauksessa (arvonkorotusten peruuttamisessa ja hankintahinnan alentamisessa) poikettiin säännösten lähtökohdista.

K-sarjan arvonkorotusten peruuttamisedellytyksiä ei arvioitu samoin perustein kuin korotuksen tekemisen edellytyksiä, vaikka säännökset tätä edellyttivät. Tämä johti säästöpankkien tosiasiallisen vakavaraisuuden vääristymiseen ja mahdollisti todellista riskinkantokykyä suuremman riskinoton. A-sarjan osakkeissa säästöpankkitarkastus tulkitsi kirjanpitolain käyttöomaisuuden poistoja koskevia lähtökohtia ainakin korostetun joustavasti, ellei jopa osin virheellisesti.

---

[150] Pankkitarkastusviraston lausunto säästöpankkitarkastukselle 5.12.1991 dnro 12/301/91 *SKOP:n A-sarjan osakkeiden arvostaminen.*

[151] Pankkitarkastusvirasto hyväksyi kulukirjaustavan (PTV:n päätös 18.12.1991 dnro 14/301/91), koska ”kirjaus oli suuri ja liiketoiminnasta erilliseksi katsottava tapahtuma”.

11.6 Arvonkorotukset liiallisen riskinoton näkökulmasta

Arvonkorotukset kirjanpitolainsäädännön lähtökohtien ja kirjanpidon periaatteiden mukaisina olisivat edellyttäneet, että korotuksia tehdään poikkeuksellisesti ja että korotusten määrä arvioidaan varovaisesti ja luotettavasti. Korotuksen tekeminen ja sen peruuttaminen olisi tullut arvioida samoista lähtökohdista käsin, jotta tilinpäätös antaisi totuudenmukaisen ja riittävän kuvan. Pankkitarkastusviraston ohjeistus perustui lähtökohdiltaan kirjanpitolakiin, joten myös viraston ohjeistusta noudattamalla ei arvonkorotusten tekemisessä olisi pitänyt olla huomautettavaa. Näin ei kuitenkaan käynyt. Ongelma syntyi siitä, että pankkien arvonkorotusohjeistus oli alun alkaen – jo ennen pankkitarkastusviraston mukaantuloa – perustunut eräältä osaltaan kirjanpitolaista poikkeavaan lähtökohtaan: arvonkorotukset kytkettiin vakavaraisuusvaatimuksiin, sillä arvonkorotuksia alettiin tehdä nimenomaan lakisääteisen vakavaraisuusvaatimuksen täyttämiseksi. Tätä kytkentää ei ainakaan näin korostettuna ollut kirjanpitolaissa, jonka mukaan arvonkorotukset olivat pikemminkin informaatioerä taseen vastattavissa ja liittyivät poikkeustilanteisiin.

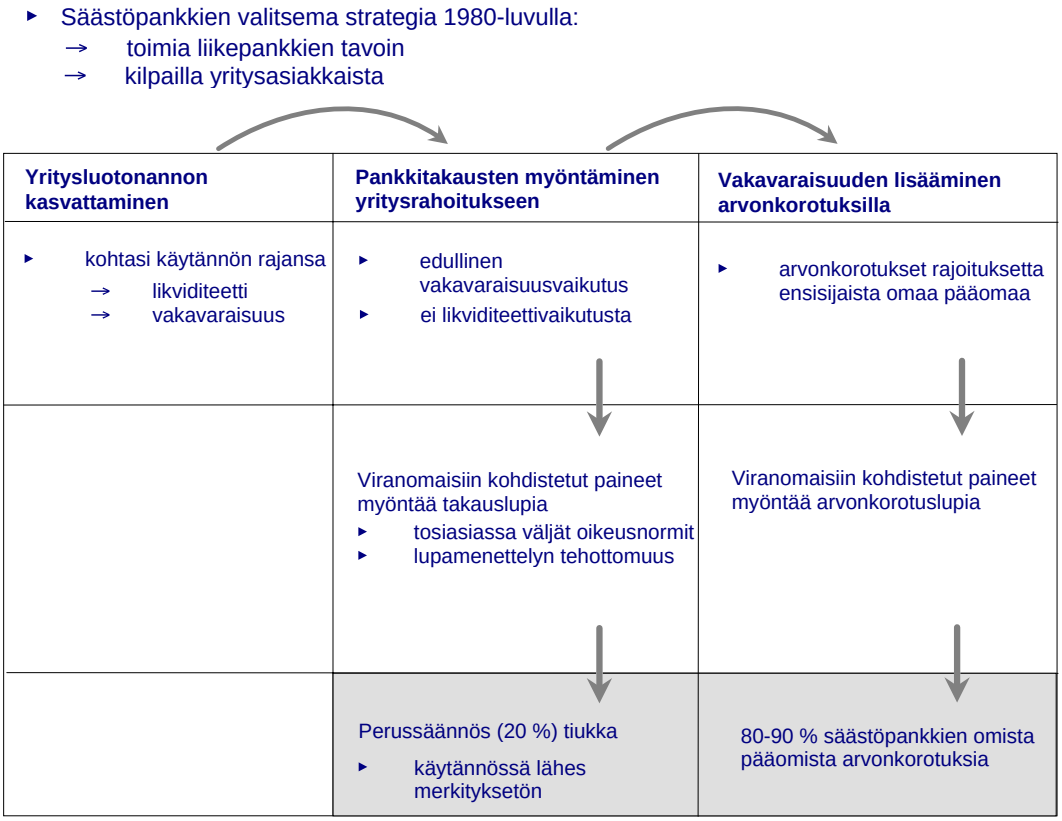
Pankkien arvonkorotuksilla oli täten alun alkaen korostunut oman pääoman kartuttamistavoite. Säästöpankkien omat pääomat olivat historiallisesti pienet, mitä tasapainottivat toimintaa koskevat tiukat rajoitteet. Niin pankit kuin valvontaviranomainen eli säästöpankkitarkastus valitsivat arvonkorotukset keskeiseksi keinoksi kartuttaa omia pääomia, joten poikkeuksellisuuslähtökohta ei alun alkaenkaan voinut toteutua. Pankkitarkastusvirasto näki kytkentään liittyvät ongelmat 1970-luvulla, mutta ei katsonut voivansa kokonaan kieltää kytkentää. Mahdollisten ongelmien eliminoimiseksi virasto valitsi ratkaisuksi arvonkorotusten yksityiskohtaisen hyväksymismenettelyn. Tällä ei kuitenkaan kyetty estämään arvonkorotusten vakavaraisuutta vääristäviä vaikutuksia.

Mikäli poikkeuksellisuus olisi ollut myös viranomaisten – erityisesti säästöpankkitarkastuksen – tavoite, tämän olisi tullut näkyä ohjeistuksessa mm. niin, että ensi sijaisesti olisi edellytetty etsittävän muita keinoja vakavaraisuuden ylläpitämiseksi. Arvonkorotuksille olisi tullut asettaa enimmäisrajat omiin pääomiin nähden. Viranomaisten olisi myös tullut edellyttää lainsäädäntömuutoksia säästöpankkien omien pääomien hankintamahdollisuuksien parantamiseksi ja tilanteen yhdenmukaistamiseksi liikepankkien kanssa.

Arvonkorotukset nousivat entistä keskeisempään asemaan 1980-luvulla pankkien välisen kilpailun kiristyessä ja säästöpankkien valitessa strategiakseen aktiivisen kilpailun liikepankkien kanssa. Tilannetta edisti pitkään

jatkunut talouden korkeasuhdanne sekä pääoma- ja valuuttamarkkinoiden vapautuminen. Rahoituksen saatavuus ei ollut ongelma, joten entisiä pidikkeitä antolainauksen kasvattamiselle ei ollut. Paineet oman pääoman kartuttamiseen kasvoivat antolainauksen kasvattamisen myötä, vaikka osa kasvusta olikin takauskannan kasvua, joka rasitti vakavaraisuutta ja likviditeettiä vähemmän kuin perinteinen antolainaus. Paineet lisätä omaa pääomaa merkitsivät arvonkorotusten entistä suurempaa hyväksikäyttöä ja täten etääntymistä kirjanpitolain poikkeuksellisuuslähtökohdasta. Kuvio 15 valaisee tilannetta. Osa kuviosta on esitetty takausten ylityslupien yhteydessä, mutta siihen on tässä lisätty arvonkorotusten osuus.

Kuvio 15. **Bad banking**



Kuvatussa kehikossa tehtiin pankkien arvonkorotuksia. Kehikon valossa arvioidaan seuraavassa yksityiskohtaisemmin arvonkorotussäännöstön ja liiallisen riskinoton välistä yhteyttä.

Lainsäädännön vääristymät

Arvonkorotusten vakavaraisuutta vääristävät seuraukset eivät varsinaisesti johtuneet kirjanpitolain säännöksistä. Kirjanpitolain varovaisuuden periaatteiden mukaan toteutettuna arvonkorotuksilla ei olisi pitänyt olla tosiasiallista vakavaraisuutta vääristäviä vaikutuksia.

Vääristymä sai alkunsa siitä, että pankkien arvonkorotuksilla oli korostettu omien pääomien kartuttamistavoite. Koska säästöpankkien vakavaraisuus oli alhainen, omat pääomat olivat käytännössä kiinteistöjen arvonkorotuksia. Pankit eivät myöskään riittävästi kiinnittäneet huomiota siihen, että korotuksilla oli jatkuvasti omalta pääomalta edellytettävät ominaisuudet. Näistä olennaisin olisi ollut pysyvästi oikea arvo, jotta korotusta vastaava määrä olisi kokonaisuudessaan ollut käytettävissä tappioiden kattamiseen välittömästi niiden synnyttyä.

Arvonkorotusten kirjaamismenettely ja verotuskäytäntö tukivat niiden haluttavuutta oman pääoman kartuttamismuotona. Tosiasiallisen vakavaraisuuden vääristymisen ennalta ehkäisemiseksi arvonkorotuksista olisi tullut edellyttää tehtäväksi poistot sekä harkita niiden tulosvaikutteista kirjaamista. Arvonkorotusten verovaikutteisuus vakuutusyhtiöiden tapaan olisi omalta osaltaan tukenut riskinoton ennalta ehkäisemistä ja estänyt vakavaraisuuden vääristymistä. Muutoinkin tulisi pohtia, onko perusteita siihen, että pankkien ja vakuutusyhtiöiden sijoitusomaisuuden arvonkorotuksia koskevat säännökset eroavat toisistaan.

Vääristymien estämiseksi lainsäädännössä olisi tullut alun alkaen olla enimmäisrajat arvonkorotusten rinnastettavuudelle omaan pääomaan.

Valvojien käyttäytyminen

Pankkitarkastusvirasto ja säästöpankkitarkastus panostivat huomattavasti arvonkorotusten valvontaan. Valvonnalla varmistettiin arvojen määrittämisen luotettavuutta. Turvamarginaalin vaatiminen varovaisuuden toteutumiseksi oli perusteltua, vaikka esimerkiksi kirjanpitolautakunnan ohjeissa ei tällaista erityisesti edellytetty. Viranomaisohjeissa ei ennen 1990-lukua korostettu omaisuusarvojen jatkuvaa seurantaa eikä edellytetty tilintarkastajien vuosittaista kannanottoa tehtyjen arvonkorotusten perusteltavuuteen. Tämä oli puute, vaikka omaisuusarvojen seurantaa ilman erillistä ohjeistustakin edellytti jo hyvä kirjanpitotapa.

Valvontaan liittyvät ongelmat alkoivat tulla esiin 1980-luvun lopussa, kun arvonkorotusten tekemisen edellytykset alkoivat hävitä ja arvonkorotuksia olisi pitänyt alkaa purkaa. Valvojan ”lipsuminen” omista ohjeistaan ja lähtökohdistaan 1990-luvun vaihteessa oli osoitus valvojan toimiin liitty-

västä moraalikadosta sekä valvojan uskottavuuden heikkenemisestä. Osittain saattoi olla kysymys todellisesta, osittain näennäisestä epäselvyydestä arvonkorotusten purkamisedellytyksissä, kun näitä verrattiin hankintahinnasta tehtävien poistojen tekoedellytyksiin.

Tehokkainkaan valvonta ei kuitenkaan olisi kyennyt estämään arvonkorotusten omia pääomia vääristävää vaikutusta, koska lähtökohta – arvonkorotusten käyttäminen nimenomaisesti vakavaraisuuden ylläpitämiseksi – oli rakenteellisesti väärä. Ilmeisesti ainoa mahdollisuus estää syntynyt tilanne olisi ollut asettaa arvonkorotusten omaan pääomaan rinnastettavuudelle määrälliset rajat, kuten sittemmin onkin tehty EY:n omia varoja koskevassa direktiivissä. Pankkitarkastusviraston näkemykset vuonna 1970 sivusivat tätä ongelmaa, mutta konkreettisten enimmäisrajojen tai täyskiellon sijaan virasto päätyi tapauskohtaiseen lupamenettelyyn.

Lupamenettelyyn panostaminen nähtyine seurauksineen osoittaa, että valvojan tulee yksityiskohtia korostavan, paljon resursseja sitovan valvonnan sijaan suunnata voimavaransa kokonaisuuksien valvontaan, rakenteellisten tekijöiden valvontaan ja ns. systeemiriskin valvontaan.

11.7 Arvonkorotussäännöstö de lege ferenda

Arvonkorotusten vakavaraisuutta vääristävien vaikutusten ennalta ehkäisemiseksi ei ole olemassa yhtä ihanteellista lainsäädäntö- ja valvontamallia. Koska arvonkorotuskäytäntö ei sinänsä ole hyvä tai huono, tässä tutkimuksessa ei ehdoteta arvonkorotusten täydellistä kieltämistä. Todettakoon kuitenkin, että käyttöomaisuuden hankintahintainen arvostus on kansainvälisen tilinpäätöskäytännön mukainen peruslähtökohta. Nopean inflaation vallitessa käyttöomaisuuden arvojen tarkistaminen on perusteltua taseen informaatioarvon parantamiseksi.

Rahoitus- ja vakuutuslaitoksissa aineelliseen käyttöomaisuuteen kuuluvista eristä erityisesti kiinteistöt voivat kuulua myös sijoitusomaisuuteen, jota kirjanpitolaki ei sinänsä tunne. Näiden kiinteistöjen arvostaminen käypiin arvoihin vastannee sijoitusomaisuuden arvostuksen yleisiä lähtökohtia. Suuntaus lienee sama myös käyttöomaisuuden arvostamisessa.

Arvonkorotukset ja vakavaraisuus

Arvonkorotusmenettely tulee selkeästi pitää erillään vakavaraisuutta koskevista säännöksistä. Lähtökohtaisesti arvonkorotusten vastaerä taseen vastattavissa on informaatioerä. Arvonkorotusten vastaerän rinnastettavuus omaan pääomaan tulee määritellä erillisissä vakavaraisuus- ja selvitystilasäännöksis-

sä. Voimassa olevat, EY:n omia varoja koskevan direktiivin lähtökohdat – sekä niitä vastaavat luottolaitoslain säännökset ja rahoitustarkastuksen määräykset – arvonkorotusrahaston rinnastettavuudesta toissijaisiin omiin varoihin ovat perusteltuja sekä arvonkorotusten luonteen että liiallisen riskinoton ennaltaehkäisyn näkökulmasta. Vakavaraisuussäännöksiin ei olekaan syytä edellyttää muutoksia arvonkorotusrahaston määrällisten rajoitusten suhteen.

Osakeyhtiölain mukaisessa jaottelussa sidottuun ja vapaaseen omaan pääomaan tulisi harkita arvonkorotusten poistamista sidotusta pääomasta. Niiden hyväksyminen sidottuun omaan pääomaan antaa virheellisen signaalin arvonkorotusten oman pääoman luonteisuudesta. Perustellumpaa olisi pitää niitä kirjanpitolain lähtökohtien mukaisesti informaatioeränä ja erillään niin sidotusta kuin vapaasta omasta pääomasta.

Arvonkorotusrahaston käyttöä osakepääoman korottamiseen tulisi rajoittaa esimerkiksi niin, että missään vaiheessa sen osuus osakepääomasta ei voisi olla suurempi kuin muulla tavoin muodostettu osakepääoma. Kiinteistöjen tai rakennusten arvonkorotusten käytön kieltämistä osakepääoman korotukseen tulisi vakavasti harkita ellei tähän olisi poikkeuksellisia perusteita.

Arvonkorotusten tekeminen

Arvonkorotusten tulosvaikutuksen kieltäminen on meno–tulo-teorian periaatteiden mukainen. Toisaalta, arvonkorotukset sinänsä ovat vastoin meno–tulo-teorian lähtökohtia. Teorian puhdasoppisuudesta tinkiminen on perusteltua, jos sillä voidaan poistaa teoriaan sinänsä sopimattomiin säännöksiin liittyviä puutteita.

Arvonkorotusten tulosvaikutteista kirjaamista tulisi harkita ainakin sijoitusomaisuuden osalta. Lähtökohtana on tällöin pankkien ja vakuutusyhtiöiden arvonkorotuskäytännön yhdenmukaistaminen. Mikäli rakennusten arvonkorotukset hyväksytään, poistot tulisi edellyttää tehtäväksi arvonkorotetuista arvoista. Vuoden 1998 alusta muutettu kirjanpitolaki ei hyväksy rakennuksista tehtäviä arvonkorotuksia. Säännös oli kompromissi ja mahdollisti sen, että lakiin ei tarvinnut ottaa säännöstä arvonkorotuksista tehtävistä poistoista. Myös pankkien ohjeistusta on muutettu uuden kirjanpitolain mukaiseksi. Ero vakuutusyhtiöiden arvonkorotuksia koskevaan säännöstöön kasvaa entisestään. Muutos on kuitenkin oikeansuuntainen arvonkorotusten vakavaraisuutta vääristävien vaikutusten ennalta ehkäisemisen takia. Sen sijaan rahoitus- ja vakuutuslaitosten säännöstön eroavuuden vuoksi ratkaisu ei ole onnistunut.

Pankkien ja vakuutusyhtiöiden arvonkorotussäännöstön yhdenmukaistamista tulisikin harkita sekä samassa yhteydessä tarkastella uudelleen erityisesti rakennusten arvonkorotusmenettelyä.

Arvonkorotusten valvonta ja viranomaisohjeistus

Viranomaisvalvonta oli onnistunutta siinä mielessä, että ilman arvonkorotusten lupamenettelyä korotuksia olisi todennäköisesti tehty enemmän ja ne olisivat olleet toteutuneita suurempia. Valvonta kuitenkin painottui vääriin asioihin. Yksityiskohtaisten lupahakemusten käsittelyn sijaan valvonnassa olisi tullut keskittyä sen arvioimiseen, mitä vaikutuksia laajamittaisella arvonkorotusten hyväksikäytöllä on järjestelmän vakauteen. Koska arvonkorotusten käyttöön liittyi rakenteellinen vääristymä, mikään yksittäisiä lupia kontrolloiva valvonta sinänsä ei olisi kyennyt estämään korotusten vakavaraisuutta vääristävää vaikutusta niin kauan kuin arvonkorotusten käytölle omissa pääomissa ei asetettu määrällisiä rajoja.

Vaikka valvontaa voidaan pitää tietyssä mielessä onnistuneena, lupamenettelystä tulisi luopua, jos otetaan huomioon siihen sitoutuvat kustannukset ja menettelyn vähäinen hyöty vakauden turvaamiseksi. Samalla voidaan vähentää valvontaviranomaisten käyttöön tulevan yksityisen tiedon määrää. Lupamenettelyn sijaan valvojan tulisi edellyttää

- arvonkorotuksen kohteena olevien omaisuuserien jatkuvaa pankin sisäistä seurantaa
- pankin johdon vuosittain allekirjoittamaa kirjallista lausuntoa omaisuuserien arvoista suhteessa käypiin arvoihin
- tilintarkastajien lausuntoa siitä, onko pankissa noudatettu johdon hyväksymiä käypien arvojen laskentaperiaatteita.

Säästöpankkitarkastuksen organisatorinen asema

Arvonkorotusten yhteydessä on viitteitä siitä, miten etujärjestön alainen valvontaorganisaatio saattaa valvonnassaan omaksua etujärjestön tavoitteita, jotka voivat olla ristiriidassa valvonnan riippumattomuuden ja tosiasiallisen tehokkuuden kanssa. Tässä tilanteessa on nähtävissä regulatory capture -ilmiön piirteitä. Valvonnan riippumattomuuden vahvistamiseksi saattaisi olla perusteltua arvioida uudelleen säästöpankkitarkastuksen organisatorista asemaa.

12 Johtopäätökset

12.1 Lainsäädännön ja valvonnan ongelmista

Tässä tutkimuksessa on pyritty taloustieteen lähtökohtien avulla arvioimaan pankkilainsäädännön ja -valvonnan tehokkuutta. Tarkastelussa on etsitty vastausta, missä määrin pankkien liiallinen riskinotto johtui

– lainsäädännön rakenteellisista vääristymistä
– pankkien käyttäytymisestä
– valvojien käyttäytymisestä.

Vastaavasti tuomioistuinten käyttäytymistä normitulkintojen muodossa on arvioitu liiallisen riskinoton ennalta ehkäisemisen näkökulmasta.

Mainitut kolme tekijää eivät ole toisistaan riippumattomia, mutta tutkimuksessa oletettiin olevan mahdollista, että tietyissä tilanteissa jollakin tekijällä on muita keskeisempi merkitys liiallisen riskinoton näkökulmasta. Tutkimus tuki oletuksen paikkansapitävyyttä. Esimerkiksi lainsäädännön vääristymiä voitiin eräissä tapauksissa pitää liiallisen riskinoton näkökulmasta olennaisempana kuin valvojien käyttäytymistä. Tästä ovat esimerkkinä mm. riskikeskittymäsäännöstö[1] ja väljä vakavaraisuussäännöstö[2]. Sen sijaan esim. elinkeinoyhteisöjen sijoitusrajoitussäännöstöä koskeva analyysi[3] osoittaa, että yksityiskohtaista ja rakenteellisesti perusteltuakin säännöstä saatettiin pyrkiä kiertämään etenkin, jos viranomaiset suhtautuivat pidättyvästi kiertämisen sanktioimiseen. Tässä tilanteessa liiallinen riskinotto liittyi siis enemmänkin pankkien käyttäytymiseen ja valvojien toimintaan kuin lainsäädännön rakenteellisiin vääristymiin.

Pankkilainsäädännön ja -valvonnan tavoitteena on alun alkaen ollut järjestelmän vakauden turvaaminen ja tätä kautta tallettajien suojaaminen, olkoonkin, että lainsäädännön alkuvuosina korostui tallettajien suojaamisen tarve. Säästöpankkien omat pääomat ovat historiallisesti olleet pienemmät kuin liikepankkien. Omien pääomien vähäisyyttä lainsäätäjä tasapainotti liikepankkeja tiukemmilla toimintaa rajoittavilla säännöksillä. Tämä oli keskeinen lähtökohtaero näiden pankkiryhmien toimintaoikeuksissa talletuspankkilain voimaantuloon saakka. Tutkimuksessa onkin tarkasteltu, miten lähtökohta näkyi pankkien, valvontaviranomaisten ja tuomioistuinten käyt-

---

[1] Säännöstöä on tarkasteltu kohdassa 10.2.
[2] Säännöstöä, erityisesti sen eri kehitysvaiheita on tarkasteltu kohdissa 5.3–5.6.
[3] Säännöstöä on tarkasteltu kohdassa 10.3.

täytymisessä sekä siinä, olivatko yksittäiset normit tasapainossa tuon lähtökohdan kanssa.

Tutkimuksessa on pyritty osoittamaan, mitä haitallisia seuraamuksia syntyy, jos yksittäiset oikeusnormit tai niiden valvonta ja tulkinta ovat ristiriidassa lainsäädännön tavoitteiden kanssa. Samoin on pyritty osoittamaan, missä ja minkälaisina olennaiset ristiriidat ovat ilmenneet. Lainsäädäntöprosessin analyysi vahvistaa niitä julkisen valinnan teorian havaintoja, että oikeusnormit eivät aina ole syntyneet tietämättömyyden verhon vallitessa (behind the veil of ignorance) niin, että yksittäinen säännös olisi perusteltu lain peruslähtökohtia vastaan antamatta merkitystä sille, kuka ja millä tavalla voi joutua säännöksen kohteeksi. Tämä, samoin kuin pankkien pyrkimys vaikuttaa säännösten muotoutumiseen omista rationaalisuus- ja hyötylähtökohdista käsin, on vaikuttanut haitallisesti säännösten tehokkuuteen ja riskinoton ennaltaehkäisykykyyn.

Vuoden 1969 lainsäädäntöuudistuksen yhteydessä vakiintui lainsäädännössä se lähtökohta, että pankkiryhmien vakuusrahastoja pidetään pankkien omien pääomien lisäturvana. Juuri vakuusrahaston tuomalla lisäturvalla perusteltiin liikepankkien vakavaraisuusvaatimuksen alentamista, vaikka todennäköisempi syy olikin se, että liikepankit saivat hyvitystä siitä, että lainsäätäjä salli paikallispankkien toimivan liikepankkeja alhaisemman vakavaraisuuden turvin huolimatta siitä, että kaikkien pankkien toimintaoikeuksia pyrittiin lainsäädännössä yhdenmukaistamaan. Lainvalmisteluprosessissa voitiin nähdä julkisen valinnan teorian mukaisia piirteitä siitä, miten sääntelyn kohteet vaikuttavat lain sisältöön. Tämä on ongelma, jos lopputulos on ristiriidassa lainsäädännön tavoitteen, tässä tapauksessa vakauden turvaamisen, kanssa. Yksittäisen pankin vakavaraisuuden ”turvaaminen” vakuusrahastolla ja laajemmin tarkasteltuna erilaisilla turvaverkoilla on taloustieteilijöiden mukaan järjestelmän vakautta heikentävä lähtökohta, joka näkyy myös Suomen lainsäädännössä. Näin on ainakin silloin, jos tilannetta ei tasapainoteta vastaavilla, esim. pankin toimintaa koskevilla rajoituksilla tai sellaisella talletusvakuutuksen hinnoittelulla, joka riippuu pankkien riskinotosta.

Kaiken kaikkiaan Suomen pankkilainsäädännön vakavaraisuusvaatimukset eivät ajallisesti ja sisällöllisesti vastanneet kansainvälisiä vaatimuksia ennen talletuspankkilain/luottolaitoslain voimaantuloa. Tämä lainsäädännön rakenteellinen vääristymä korostui 1980-luvun puolestavälistä alkaen, jolloin pankit saattoivat toimia sääntelystä vapautuvassa toimintaympäristössä liian alhaisen vakavaraisuuden ja todellista riskinottoa riittämättömästi mittaavan vakavaraisuussäännöstön turvin. Riittävä oma pääoma on riskinoton ennalta ehkäisemiseksi olennainen ensiksikin siitä syystä, että se toimii turvapuskurina mahdollisia tappioita vastaan. Toiseksi, pienen oman pääoman tuotto-odotus on vähäinen, jolloin omistajan/sijoittajan kannattaa

suosia riskinottoa lisätuottojen toivossa ilman, että on vaaraa menettää paljon.

Agentin ja päämiehen vastuusuhteiden epäselvyyteen ja osittaiseen sekoittumiseen on kiinnitetty huomiota mm. tarkasteltaessa säästöpankin hallituksen, toimitusjohtajan ja valtuutettujen lakisääteisiä tehtäviä ja vastuuta.[4] Johtopäätöksenä esitettiin, että hallituksen tehtävien delegointi valtuutetuille johti siihen, että päämies (hallitus) saattoi siirtää osan tehtävistään agentille (toimitusjohtajalle ja valtuutetuille), jolloin yksi agenteista (toimitusjohtaja) otti päämiehen roolin (säästöpankin johtoryhmässä). Kun käytännön liiketoiminnasta vastuu siirrettiin toimitusjohtajan vetämälle säästöpankin johtoryhmälle, alkuperäiset vastuusuhteet hämärtyivät ja erityisesti toimitusjohtajan valta kasvoi, ilman että häntä olisi tehokkaasti valvottu.

Seuraavassa esitettäviä näkökohtia vastaan on erityisesti pidettävä mielessä, että säästöpankkien toimintamahdollisuudet oli tiukemmin rajattu kuin liikepankkien. Toiminnan riskinottoa ennalta ehkäisevällä, liikepankke- ja tiukemmalla säännöstöllä katsottiin voitavan tasapainottaa säästöpankkien omien pääomien vähäisyydestä johtuvaa epäsuhtaa.

Tutkimuksen havainnot osoittavat kuitenkin, että pankkien, valvojien ja osin myös tuomioistuinten tulkinnat erkaantuivat eräiltä osin edellä mainitusta lainsäätäjän lähtökohdasta. Toisaalta lainsäädännössä itsessäänkin oli piirteitä siitä, että edellä mainittu lähtökohta ei toteutunut ja että riskinottoa ennalta ehkäisemään tarkoitetut säännöstöt jäivät tehottomiksi.

Takausten ylityslupasäännöstö on esimerkki lainsäädännön rakenteellisesta vääristymästä, joka mahdollisti riskinoton pankkitoiminnan yhdellä osa-alueella, ilman että samanaikaisesti olisi tarkistettu riskinottoa turvaavia vakavaraisuuspuskureita.[5] Se on myös esimerkki epäonnistuneesta lainsäätämistavasta ja siitä, miten sääntelyn kohde voi vaikuttaa ei-toivottavalla (vakautta heikentävällä) tavalla lainsäännöksen sisällön muotoutumiseen.

Riskikeskittymäkieltoa koskevan säännöstön muuttamiseen liittyvät viiveet ja ongelmat osoittavat myös, miten sääntelyn kohteen vaikuttaminen säännöstön sisältöön voi johtaa siihen, että säännöstö jää sisällöltään säännöstön alkuperäisen tavoitteen kanssa ristiriitaiseksi. Lisäksi riskikeskittymäsäännöstön väljyys, lainsäännöksen ja esitöiden vaikeneminen esim. vakuuksien merkityksestä säännöstön tulkinnassa sekä viiveet ja epäyhtenäisyys kansainväliseen kehitykseen nähden ovat tekijöitä, jotka heikensivät säännöstön tosiasiallista tehokkuutta.

Elinkeinoyhteisöjen omistusta rajoittavissa säännöksissä korostuu sinänsä selkeänkin lainsäännöksen rajalliset mahdollisuudet saada aikaan

---

[4] Ks. luku 7.

[5] Säännöstöä on tarkasteltu kohdassa 10.1.

lain tavoitteiden mukainen muutos oikeussubjektin (pankin) käyttäytymisessä, mikäli pankki itse katsoo lainsäätäjän tavoitteen olevan vastoin pankin käsitystä tämän omasta edusta. Tällaisenkin normin noudattamista tulisi tehostaa sanktiosäännöksin, joita myös tulisi soveltaa. Valvojien toimintaan kohdistuva kritiikki liittyy juuri sanktioiden vähäiseen käyttämiseen tässä yhteydessä.

Valvontaviranomaisten tulkintojen erkaantuminen lainsäännöksen tarkoituksesta korostui erityisesti turvaavaa vakuutta koskevan säännöstön yhteydessä.[6] Viranomaisten tulkinnat sopeutuivat pankkien omaksumaan käytäntöön ja johtivat siihen, että säästöpankkien antolainauksen vakuuskäytäntö muistutti yhä enemmän liikepankkien toimintatapaa. Turvaavaa vakuutta koskevan varsinaisen ohjeistuksen puuttuminen myötävaikutti siihen, että viranomaiset eivät joutuneet ennalta sitoutumaan selkeisiin säännöksen tulkintaa koskeviin periaatteisiin.

Riskikeskittymäsäännöstön valvonnan tehottomuus liittyi ennen muuta siihen, että säännöstön väljyys ja eri tahojen toisistaan poikkeavat käsitykset mm. turvaavien vakuuksien merkityksestä säännöstön tulkinnassa tekivät valvojalle vaikeaksi riskinottoa ennalta ehkäisevän tulkinnan. Uskottava johtopäätös liiallisesta riskinotosta voitiin tehdä vasta, kun luottotappiot olivat toteutuneet ja pankki joutui esim. turvautumaan vakuusrahaston apuun omien pääomien lisäämiseksi. Säännöksen ennaltaehkäisevyyden kannalta johtopäätös olisi tullut voida tehdä potentiaalista uhkaa, ei toteutunutta uhkaa vastaan.

Elinkeinoyhteisöjen sijoitusrajoituksia koskevan säännöstön valvonnassa on piirteitä valvonnan onnistumisesta, mutta myös liian ymmärtävästä suhtautumisesta säännöksen noudattamatta jättämiseen. Pankkitarkastusviraston ohjeistusta voitiin pitää tehokkaana liiallisen riskinoton ennalta ehkäisemisen näkökulmasta ja siitä näkökulmasta, että agentti (pankki) saataisiin noudattamaan myös säännöksen tarkoitusta. Eräissä tapauksissa sen sijaan valvojan liian ymmärtävä suhtautuminen säännöksen rikkomiseen ja sanktioiden käytön välttäminen saattoi lisätä pankkien piittaamatonta suhtautumista säännöksen noudattamiseen.

Arvonkorotusten laajamittainen sekä kirjanpitolain että hyvän kirjanpitotavan peruslähtökohtien vastainen käyttö johti siihen, että säästöpankkien tosiasiallinen vakavaraisuus ei vastannut muodollista vakavaraisuutta. Tämä entisestään lisäsi muutoinkin liian alhaisen vakavaraisuusvaatimuksen rakenteellista vääristymää. Arvonkorotussäännöstön valvonta[7] osoittaa, miten vähän yksityiskohtiin keskittyvällä valvonnalla voidaan vaikuttaa vakautta heikentävään käyttäytymiseen. Säännöstön valvonnasta saatu

---

[6] Viranomaistulkintoja on tarkasteltu erityisesti kohdassa 10.2.3, mutta myös riskikeskittymän valvonnan yhteydessä kohdassa 10.2.4.

[7] Säännöstön valvontaa on tarkasteltu kohdassa 11.4 ja 11.5.

evidenssi tukee vahvasti sitä, että yksittäislupiin perustuvaa valvontaa ei voida pitää perusteltuna järjestelmän vakauden kannalta. Se sitoo resursseja, ohjaa niitä vääriin kohteisiin ja kerää tarpeetonta ei-julkista tietoa viranomaisille.

Arvonkorotusten valvonta osoitti myös, miten valvonnan uskottavuus voi heikentyä tilanteessa, jossa valvonnasta huolimatta ongelmat kasvavat riittävän suuriksi. Tällaisessa tilanteessa valvoja tavallisesti hyväksyy omien ohjeiden vastaisen pankkien käyttäytymisen, koska katsoo, että näin voidaan ostaa aikaa ongelman ratkaisemiseen. Tilanteen ennalta ehkäisemiseksi valvonnan olisi tullut kyetä ennakoimaan säännöstön laajamittaiseen käyttöön liittyvät ongelmat ja selkein ennalta kirjatuin pelisäännöin estää tilanteen kehittyminen meillä koetun kaltaiseksi.

Tuomioistuinten tulkinnat niin turvaavan vakuuden kuin riskikeskittymäsäännöstön yhteydessä poikkesivat toisistaan. Turvaavaa vakuutta koskeva tuomioistuinten tulkintojen arviointi osoittaa, miten myös tuomioistuimet erkaantuivat lainsäätäjän lähtökohdasta, jonka mukaan säästöpankkien antolainausta koskevat tiukemmat normit kuin liikepankkien. Tulkinnoissa on viitteitä siitä, mitä ongelmia liittyy oikeuspositivistiseen, lain kirjainta korostavaan, tulkintatapaan. Tämä ilmenee mm. siinä, minkä merkityksen suuri osa tuomioistuimista antoi turvaavaa vakuutta koskevan lainsäännöksen sanamuodon vaikenemiselle vakuusmarginaalin käytöstä sekä säännöstöä koskevien viranomaisohjeiden puuttumiselle. Toisaalta tulkinnoissa on viitteitä siitä, mitä ongelmia liittyy toimintaympäristön huomioon ottamiseen ja laintulkinnan sopeuttamiseen yhteiskunnan muutoksiin. Eräät tuomioistuimet kiinnittivät huomiota – sinänsä perustellusti – niin pankkien kuin valvontaviranomaisten turvaavaa vakuutta koskevien tulkintojen väljenemiseen. Väljentynyt käytäntö vaikutti kuitenkin tuomioistuinten johtopäätöksiin siitä, miten normia tulee oikeudellisesti tulkita, kun tämän olisi tullut vaikuttaa vasta vahingonkorvausvelvollisuutta soviteltaessa. Tuomioistuinten menettely heikentää säännösten uskottavuutta, koska se antaa agentille signaalin, joka entisestään vähentää agentin halukkuutta noudattaa säännöksiä.

Riskikeskittymiä koskevan säännöstön tuomioistuintulkinnoissa on eräiltä osin viitteitä siihen, mitä ongelmia liittyy liian väljän ja esitöiltään epäjohdonmukaisen oikeussäännöksen tulkintaan, vaikka tulkintaa perusteltaisiin lainsäännöksen tavoitteista käsin. Tämä näkyy erityisesti tulkinnoissa, joissa säännöksen tulkintasisältöä etsitään luotonannon toteutuneista seurauksista käsin. Näissä tulkinnoissa on lähdetty koko pankkilainsäädännön tavoitteesta, tallettajien saamisten turvaamisesta ja katsottu, että myös vakavaraisuuden suojaksi tarkoitetun riskikeskittymäsäännöstön (ensisijaisena) tarkoituksena olisi turvata tallettajien saamisia. Tuomioistuinten mukaan tallettajien saamiset eivät ole olleet uhattuina, ellei

pankki ole ajautunut selvitystilaan tai konkurssiin. Potentiaalinen uhka ei näiden tuomioistuinten mielestä ole ollut riittävä peruste lainsäännöksen rikkomiselle vahingonkorvausmielessä. Tulkinnassa on unohdettu, että tarkasteltava säännös on tarkoitettu riskinottoa ja vakavaraisuuden vaarantumista ennalta ehkäiseväksi, jolloin vaarantamisen kriteerin täytyy täyttyä aiemmin kuin vasta vararikko- tai maksukyvyttömyystilanteessa. Lainvastaisen vakavaraisuuden vaarantamisen näkökulmasta onnistuneimpana on pidettävä tulkintoja, joissa riskikeskittymän liiallisuuden kriteerinä on pidetty keskittymän suuruutta suhteessa markkamääräiseen omaan pääomaan. Vaikka tutkimuksessa ei varsinaisesti ole tarkasteltu norminrikkomisen ja vahingonkorvausvastuun välistä yhteyttä, huomiota on kiinnitetty eräisiin tuomioistuintulkintoihin, joissa – norminrikkomisesta huolimatta – teon oikeudenvastaisuuden on katsottu poistuneen, jos luototusta on jouduttu jatkamaan taloudelliseen pakkotilaan verrattavassa tilanteessa. Tällaisen johtopäätöksen ongelma on siinä, että se tosiasiassa saattaa kannustaa liialliseen riskinottoon.

Onnistuneena ja liiallista riskinottoa ennalta ehkäisevänä sen sijaan on pidettävä tuomioistuinten tulkintoja vastuuvapauden oikeusvaikutuksista, joiden on suurimmassa osassa tuomioita katsottu määräytyneen samoin perustein sekä vanhan että uuden säästöpankkilain voimassa ollessa. Vastuuvapauden oikeusvaikutusten tulkitseminen erittäin rajallisina tasapainottaa sitä, että päämies (osakkeenomistajat) on riippuvainen agentilta (yhtiöoikeudellisessa vastuussa olevilta) saamastaan tiedosta (informaatioepäsymmetria) päättäessään agentin vastuuvapaudesta. Tuomioistuinten omaksuma tulkintalinja vahvistaa normin uskottavuutta ja tehokkuutta.

12.2 Tehokkaan lainsäädännön ja valvonnan lähtökohdista

Tutkimuksessa on taloustieteen tutkimustulosten ja oletusten avulla arvioitu positiivisen lainsäädännön toimivuutta sekä justifioitu parempaa lainsäädäntöä.[8] Taloustieteen oletusten perusteella on määritelty ideaalisten markkinoiden kriteerit ja tällaisia markkinoita tukevan lainsäädäntöjärjestelmän lähtökohdat. Tässä tutkimuksessa ideaalijärjestelmä rakentuu uusklassisen taloustieteen ja luonnonoikeuden oletuksiin pohjautuviin järjestelmiin.[9]

Tutkimuksessa on pyritty osoittamaan, että uusklassisen taloustieteen oletus yksilörationaalisuudesta ei ole ristiriidassa oikeudenmukaisuuden

---

[8] Tutkimuksen näkökulmaa on selitetty kohdassa 2.3.

[9] Näitä oletuksia ja lähtökohtia on käsitelty luvussa 3.

kanssa eikä myöskään yhteiskunnan kokonaishyvinvointiin päätyvän tavoitteen kanssa niin kauan kuin toimintaympäristö täyttää uusklassisen taloustieteen oletukset tehokkaista ja täydellisistä markkinoista. Tosiasiallinen toimintaympäristö kuitenkin poikkeaa täydellisistä markkinoista, mistä johtuu, että rationaalinen, yksilön omaan hyvinvointiin tähtäävä käyttäytyminen johtaakin ristiriitoihin yhteiskunnan hyvinvoinnin näkökulmasta. Siinä tilanteessa kyseinen käyttäytyminen ei myöskään ole välttämättä yhdenmukainen oikeudenmukaisuutta korostavien eettisten periaatteiden kanssa. Epätäydellisten markkinoiden ongelmista on tutkimuksessa erityisesti arvioitu informaation epäsymmetriaa ja siihen liittyvää moraalikatoa. Tutkimuksessa on pyritty arvioimaan, minkälaiset kriteerit ideaalisen lainsäädännön ja valvonnan tulee täyttää silloin, kun joudutaan toimimaan tällaisessa epäideaalisessa toimintaympäristössä.

Uusklassisen taloustieteen oikeudellinen vastinpari, luonnonoikeus, lähtee siitä, että oikeusnormit määritellään kuvitteellisesti tilanteessa, jossa kukaan ei tiedä, miten yksilönä joutuu minkäkin normin kohteeksi. Näin varmistetaan oikeudenmukainen, kaikkien hyväksyttävissä oleva, yksilöiden ja yhteiskunnan edun mukainen lainsäädäntö. Pankkilainsäädännössä tätä lähtökohtaa voidaan sanoa vastaavan lähtökohta, että lakien sisältöön ei vaikuttaisi käsitys siitä, kuka joutuu ja millä tavalla säädettävän oikeusnormin kohteeksi. Vastaavasti lainsäädännössä tulisi pyrkiä sellaisiin oikeusnormeihin, jotka ovat sopusoinnussa lainsäädännön tavoitteiden (järjestelmän vakaus ja riskinoton ennaltaehkäisy) kanssa, kun tiedetään, että sääntelyn kohteena olevat käyttäytyvät omalta kannaltaan rationaalisesti. Rationaalisuusoletus edellyttää pankkitoimintaa ja -valvontaa sääntelevilta oikeusnormeilta sitä, että vastuusäännökset ovat selkeitä ja että normien noudattamatta jättäminen sanktioidaan.

Lainsäädäntöprosessin tulisi kaiken kaikkiaan olla sellainen, että se johtaa terveeseen vastuiden jakautumiseen ja terveisiin informaation julkistamissäädöksiin sekä kilpailusäädöksiin. Lainsäädännön sisältöön eivät saisi vaikuttaa sääntelyn kohteena olevien tahojen intressit, ellei niitä voi perustella järjestelmän vakauden näkökulmasta. Vastaavasti valvontaan ja valvojan päätöksiin eivät saisi vaikuttaa pankkien etunäkökohdat, mikäli ne eivät ole sopusoinnussa järjestelmän vakauden kanssa. Tavoitteita painottavan lainsäädännön ja valvonnan yhteydessä korostuu seuraamusharkinta, jonka tulee pysyä alisteisena lain tavoitteille, sillä muihin seuraamuksiin viittaaminen johtaa usein vääristyneeseen laintulkintaan sekä saattaa lisätä oikeussubjektien insentiivejä ottaa lain tavoitteiden vastaisesti riskejä.

Pankkisääntelyn tavoitteet ovat meillä olleet sopusoinnussa taloustieteilijöiden näkemyksen kanssa: lainsäädännön ja valvonnan tulee turvata

rahoitusjärjestelmän vakaus ja tätä kautta tallettajien saamiset.[10] Tämän peruslähtökohdan kanssa tulee yksittäisten oikeusnormien olla sopusoinnussa niin sisällöltään kuin vaikutuksiltaan. Valvontaviranomainen ja tuomioistuin lainsäätäjän agentteina ikään kuin jatkavat lainsäätäjän työtä ja omalta osaltaan vastaavat lainsäädännön tavoitteiden toteutumisesta sekä normien tulkinnasta niin, että agentin vastuu normien noudattamisesta pysyy selkeänä.

12.3 De lege ferenda -suosituksista

12.3.1 Suositusten lähtökohta

Seuraavassa on pyritty hahmottamaan sellaisen sääntely- ja valvontajärjestelmän piirteitä, joka tukisi rahoitusjärjestelmän vakautta, tarjoaisi tehokkaat kannustimet normien noudattamiseen ja lainsäätäjän tavoitteisiin sitoutumiseen sekä korjaisi informaation epäsymmetriasta johtuvia ongelmia.

Ehdotus on puettu kolme kertaa kolme -matriisi[11] muotoon, jossa sääntelyn kohteena olevista oikeussubjekteista tarkastellaan pankkien johtoa, omistajia sekä valvojia (taulukko 17).

Taulukko 17. **Tehokkaan sääntelyn lähtökohdat**

	Sitoutuminen	**Markkinakuri**	**Kontrolli**
Johto	*Vastuu* *Sanktiot*	*Informaation julkistaminen* *Eettiset pelisäännöt*	*Tehokas sisäinen valvonta* *Tehokas omistajavalvonta*
Omistajat	*Vastuu* *Sanktiot*	*Haltuunottouhka* *Tehokas kilpailu*	*Omistuksen oikeudellinen muoto* *Omistusmuodon väärinkäytön valvonta*
Valvojat	*Vastuu* *Sanktiot*	*Informaation julkistaminen* *Tiedonvälitystehtävä*	*Valvonta ≠ norminanto* *Lainsäätäjän valvontavelvollisuus*

[10] Ks. mm. luku 6.

[11] Olen ensimmäisen kerran esittänyt matriisin 9.–12. kesäkuuta 1997 Tukholmassa järjestetyssä seminaarissa The Second International Stockholm Seminar on Risk Behavior and Risk Management.

Pankkivalvonnan tehostamista on käsitellyt myös mm. David Mayes Suomen Pankin keskustelualoitteissa A Market Based Approach to Maintaining Systemic Stability (1997) ja Improving Banking Supervision (1998).

Pankin johto on matriisissa agentin ominaisuudessa, kun taas omistajat ja valvojat ovat sekä päämiehen että agentin ominaisuudessa.

Matriisissa lähdetään siitä, että tehokas sääntely ja valvonta edellyttää toimintaolosuhteita, joissa

- kiinnitetään huomiota niin päämiesten kuin agenttien *sitoutumiseen*[12] (commitment)
- toimii *markkinakuri* (market discipline)
- agenttien toimintaa *kontrolloidaan* (control).

Tällaisen ympäristön katsotaan tukevan moraalikatoon liittyvän liiallisen riskinoton minimoitumista. Huomattakoon, että matriisissa ei luoteta ensisijaisesti kontrolliin, vaan katsotaan, että lainsäädännön ja valvonnan tulee ensisijaisesti perustua sitoutumiseen ja markkinakuriin.

Sitoutuminen tarkoittaa selkeitä vastuusäännöksiä ja normien noudattamatta jättämiseen liittyviä sanktiosäännöksiä. Sitoutuminen liittyy tämän tutkimuksen oikeustaloustieteelliseen näkökulmaan oikeusnormeista insentiiveinä sekä taloustieteen oletukseen yksilön rationaalisesta käyttäytymisestä. Oikeusnormien tulisi tavoitella täydellisten sopimusten ideaalia, jossa agentti kantaa täyden vastuun sopimuksen mukaisen tehtävän suorittamisesta ja jossa sopimuksen rikkomisesta on asetettu tehokas sanktio.

Markkinakuri tarkoittaa ennen muuta informaation julkistamisvelvollisuuksia, mitä kautta tallettajien, sijoittajien ja valvojien, ylipäänsä ns. markkinoiden, on mahdollista luotettavammalta pohjalta arvioida pankin toimintaa ja tätä kautta valvoa esim. pankin johtoa. Markkinakuri liittyy tässä ns. first best -ratkaisuihin, joilla pyritään poistamaan pankkien toimintaan, toimintaa ohjaavaan lainsäädäntöön ja valvontaan liittyvien ongelmien perimmäisiä syitä. Kuta vähemmän erityistä tietoa on eri agenttiryhmillä, sitä vähemmän agentti voi toimia päämiehen tavoitteiden vastaisesti ja sitä vähemmän toimintaan liittyy ei-toivottavaa liiallista riskinottoa. Informaation julkistaminen tuottaa kurin, joka toimii hyvin vain, jos on kilpailua. Muuten tarvitaan myös kontrollia.

Kontrollia tarvitaan tukemaan sitoutumista ja markkinakuria. Kontrollia ei tarvittaisi lainkaan, mikäli tehokkaasti toimivien markkinoiden vaatimus täydellisestä informaatiosta voitaisiin reaalimaailmassa saavuttaa. Koska tavoitetta voidaan vain lähestyä, on agentin toimintoja valvottava. Kontrollin heikkous liittyy kuitenkin samaan syyhyn, minkä takia sitä tarvitaan, eli epätäydelliseen informaatioon. Koska agentti tietää aina enemmän omasta toiminnastaan kuin kontrolloiva päämies tai tämän edustaja, kontrollilla

---

[12] Sitoutuminen-termiä käytetään taloustieteessä tavallisimmin viittaamaan päämiehen velvollisuuksiin. Tässä tutkimuksessa termi viittaa niin agentin kuin päämiehen velvollisuuksiin. Agentin yhteydessä voidaan myös käyttää termiä ”sitouttaminen”.

yksin on varsin rajallisesti mahdollista vähentää moraalikatoa ja liiallista riskinottoa.

Seuraavassa tarkastellaan yksityiskohtaisemmin sitoutumisen, markkinakurin ja kontrollin osuutta pankin johdon, omistajien ja valvojien toimintaan liittyvän liiallisen riskinoton vähentämisessä (taulukko 18). Osin esitetään linjauksia, osin yksityiskohtaisempia muutosehdotuksia, joita kuitenkin tulee pitää enemmän esimerkkeinä kuin lopullisina kannanottoina, koska tämän tutkimuksen tavoitteena ei ole ollut yksityiskohtaisten normisuositusten tekeminen, vaan tehokkaan lainsäädännön ja valvonnan rakenteita koskevien yleislinjojen löytäminen. Lähtökohdat sopivat tehokkaan valvonnan periaatteiksi myös kansainvälisesti.

Taulukko 18. **Tehokkaan sääntelyn lähtökohdat – suositusesimerkkejä**

	Sitoutuminen	**Markkinakuri**	**Kontrolli**
Johto	*Vastuu* * selkeät vastuusäännökset *Sanktiot* * selkeät sanktiosäännökset	*Informaation julkistaminen* * taloudelliset tunnusluvut * riskipositiot * kannustinjärjestelmät *Eettiset pelisäännöt*	*Tehokas sisäinen valvonta* * raportointi riippumattomalle yksikölle *Tehokas omistajavalvonta* * riippumattomat hallituksen jäsenet *tarkastuskomiteat
Omistajat	*Vastuu* * vakavaraisuus * välikäsisäännökset *Sanktiot* * selvitystilasäännökset * osakepääoman menettämisuhka	*Haltuunottouhka* * Omistuksen julkistaminen *Tehokas kilpailu*	*Omistuksen oikeudellinen muoto* *Omistusmuodon väärinkäytön valvonta*
Valvojat	*Vastuu* * harkinnan rajoittaminen * asteittaiset puuttumissäännökset *Sanktiot* * maine	*Informaation julkistaminen* * päätökset * poikkeusluvat * sanktioiden käyttö *Tiedonvälitystehtävä* * yksinomaan valvojan käyttöön tulevan tiedon minimoiminen	*Valvonta ≠ norminanto* *Lainsäätäjän valvontavelvollisuus* * valvojan toimien tarkoituksenmukaisuuden kontrolli

12.3.2 Agenttien ja päämiesten sitoutuminen

Pankin johdon sitouttamista vastuuseen voidaan tehostaa mm. hallituksen ja toimitusjohtajan välisen työnjaon ja vastuusäännösten selkiyttämisellä ja erillään pitämisellä. Tutkimuksessa on lyhyesti käsitelty kysymystä sisäisestä

ja ulkoisesta hallituksesta[13] ja päädytty siihen, että säästöpankkien liialliseen riskinottoon ovat saattaneet vaikuttaa mm. epäselvyydet hallituksen ja toimitusjohtajan välisissä vastuukysymyksissä. Hallitus voi jo voimassa olevien säännösten perusteella delegoida tehtäviään, mutta delegointi ei saa vähentää hallituksen vastuuta. Delegointiin liittyvä päämies-agenttisuhteen hämärtyminen on asia, johon vastuusäännöksissä tulisi kiinnittää huomiota.

Tässä tutkimuksessa pidetään pankin johdon vastuun kannalta keskeisenä mm. vastuuta pankin toimintaa koskevien, viranomaisille toimitettavien tietojen oikeellisuudesta. Erityisen olennaisia ovat valvottavien tilaa, kuten oman pääoman riittävyyttä ja riskinottoa koskevat tilinpäätös- ja osavuosikatsaustiedot sekä muussa yhteydessä viranomaisille toimitettavat tiedot. Koska vastuu näiden tietojen oikeellisuudesta kuuluu pankin johdolle, tulisi vastuun tehostamiseksi harkita lainsäädännön muutoksia virheellisten tietojen antamisen sanktioimisesta.

Voimassa olevassa luottolaitoslaissa (LlL 98 §) säädetään sakkorangaistus tai enintään kuuden kuukauden vankeusrangaistus sille, joka antaa valvovalle viranomaiselle luottolaitosta tai sen asiakasta koskevan harhaanjohtavan tiedon. Lisäksi vuoden 1998 alusta tuli voimaan säännös (LlL 100c §) tahallisesta tai törkeästä huolimattomuudesta tehdystä kirjanpitorikkomuksesta (mm. tilinpäätöksen tai osavuosikatsauksen lain tai viranomaismääräysten vastainen laatiminen). Säännökset eivät kuitenkaan riittävästi korosta pankin johdon (hallituksen ja toimitusjohtajan) vastuuta keskeisten pankin tilaa koskevien tietojen materiaalisesta oikeellisuudesta mm. sen vuoksi, että rikkomus edellyttää tahallisuutta tai törkeää huolimattomuutta.

Osakeyhtiölain 8:6:n säännökset[14] hallituksen vastuusta kirjanpidon ja varainhoidon valvonnan asianmukaisesta järjestämisestä sekä toimitusjohtajan vastuusta kirjanpidon lainmukaisuudesta ja varainhoidon luottavasta järjestämisestä tulisi sisällyttää pankkilakeihin ja edellyttää, että niitä sovelletaan myös luottolaitosten toimitusjohtajaan. Tämän lisäksi tulisi harkita säännöstä, jossa pankin johto vastaa sanktion uhalla siitä, että pankin viranomaisille annettavat tiedot antavat luotettavan ja totuudenmukaisen kuvan pankin taloudellisesta asemasta, erityisesti vakavaraisuudesta ja riskinotosta. Sanktion tulisi koskea myös tuottamuksellista väärän tiedon antamista, ei ainoastaan tahallista tai törkeään huolimattomuuteen perustuvaa väärän tiedon antamista.

Omistajien sitouttaminen vastuuseen tarkoittaa tässä yhteydessä omistajien riskinkantovastuuta. Omistajien valvontavastuuta käsitellään jäljempänä markkinakurin sekä pankin johdon kontrollin yhteydessä. Riskinkantovastuu

---

[13] Ks. luku 7.

[14] Säännöksen mukaan ”hallituksen on huolehdittava siitä, että kirjanpidon ja varainhoidon valvonta on asianmukaisesti järjestetty. Toimitusjohtajan on huolehdittava siitä, että yhtiön kirjanpito on lain mukainen ja varainhoito luotettavalla tavalla järjestetty.”

liittyy omistajilta edellytettävään riittävään vakavaraisuuspanostukseen eli riittäviin lakisääteisiin vakavaraisuusvaatimuksiin. Muodollisen vakavaraisuuden ohella kysymys on terveestä (true and fair) tilinpäätöskäytännöstä, jolla tulee varmistaa, että myös tosiasiallinen vakavaraisuus vastaa muodollista vakavaraisuutta. Riittävä tosiasiallinen ja muodollinen vakavaraisuus on välttämätön liiallisen riskinoton ennalta ehkäisemiseksi, koska se ensiksikin muodostaa tarpeellisen puskurin riskejä vastaan. Toiseksi, riittävä vakavaraisuusvaatimus on oikeansuuntainen kannustin omistajien valvontavastuun tehostamiseksi, koska omistajien riski (merkittävän) sijoituksen menettämisestä kasvaa, jos nämä valvovat pankkia tehottomasti. Riittävä lakisääteinen vakavaraisuus on keskeinen liiallista riskinottoa tasapainottava tekijä myös sen takia, että se vähentää talletussuojan ja muiden turvaverkkojen liiallista riskinottoa lisääviä haitallisia vaikutuksia ja niiden aiheuttamaa uhkaa järjestelmän vakaudelle.

Arvonkorotussäännöstön yhteydessä on tuotu esiin keskeisiä arvonkorotuskäytännön muutostarpeita. Toistettakoon tässä yhteydessä, että arvonkorotusmenettely tulisi selkeästi pitää erillään vakavaraisuutta koskevista säännöksistä. Arvonkorotusten vastaerää taseessa tulisi käsitellä informaatioeränä ja erillään niin sidotusta kuin vapaasta omasta pääomasta. EY:n vakavaraisuutta koskevissa direktiiveissä on asetettu määrälliset rajat arvonkorotusten hyväksymisessä toissijaiseen omaan pääomaan, niinpä siihen ei ole syytä esittää muutoksia. Sen sijaan arvonkorotusrahaston käyttöä osakepääoman korottamiseen tulisi harkita rajoitettavaksi esim. niin, että tämän osuus osakepääomasta ei voisi olla suurempi kuin muulla tavoin muodostettu osakepääoma.

Nyt kun lainsäädännössä on yhdenmukaistettu eri pankkiryhmiä koskevat vakavaraisuusvaatimukset ja säännökset saatettu vastaamaan EY:n direktiivejä omistajien vastuun tehostamiseksi, muutostarpeet liittyvät ennen muuta säännöksiin siitä, että omistaja kantaa riskin sijoituksensa menettämisestä, jos pankki ajautuu konkurssiin tai viranomaisten haltuun.

Tämä edellyttää lainsäädäntömuutosten ohella sellaista valvontaympäristöä, jossa on uskottavasti ratkaistu ns. too large to fail -efektin omistajien valvontainsentiiviä heikentävät vaikutukset. Mikäli rahoitusjärjestelmän vakauden kannalta pidetään välttämättömänä suurten pankkien konkurssien estämistä, pankkeja ei tulisi viranomaistoimin saneerata ilman, että vanhat omistajat menettävät pankkiin sijoittamansa varat, mikäli tappiot ovat tosiasiassa syöneet pankin omat varat.

Erilaisia kannanottoja on esitetty mm. siitä, voidaanko kansallisessa lainsäädännössä oikeuttaa saneeraava viranomainen hallinnollisella päätöksellä nollaamaan saneerattavan pankin osakepääoma ilman pankin

yhtiökokouksen päätöstä ja onko tällainen menettely EY:n ns. pääomadirektiivin (toinen neuvoston direktiivi 77/91/ETY) vastainen.[15]

Valvojien sitoutumisen tehostamiseksi ja valvojien toimintaan liittyvän moraalikadon vähentämiseksi valvojien vapaata harkintavaltaa tulisi rajoittaa. Lisäksi valvojien tulisi etukäteen sitoutua muodollisiin valvontamenettelyihin, mm. asteittain tiukkeneviin toimenpideohjelmiin, joista pankkien tulee olla tietoisia ja joita valvojien tulee soveltaa. Mikäli viranomainen itse ei toimi ohjelman edellyttämällä tavalla, poikkeaminen tulee perustella ja perustelut tarvittaessa julkistaa.

Valvojan löysän harkinnan haittavaikutuksia on tässä tutkimuksessa tarkasteltu. Selkeiden pelisääntöjen olemassaolo olisi saattanut rajoittaa pankkien liiallista riskinottoa niin takausten ylityslupien, turvaavan vakuuden, riskikeskittymien kuin arvonkorotusten valvonnan yhteydessä. Kaikkien näiden normien noudattamisessa oli enemmän tai vähemmän kysymys ennakkoon sovittujen pelisääntöjen puuttumisesta ja niiden tarkistamisesta eri tilanteissa. Yksittäislupiin perustuvalla valvonnalla ei ollut merkitystä kokonaisuuden kannalta eikä sillä kyetty estämään pankkien liiallista riskinottoa, vaikka valvonta sitoi resursseja erittäin runsaasti ja vaikka sitä yksittäisten päätösten näkökulmasta voitiin eräissä tapauksissa (kiinteistöjen arvonkorotushakemusten käsittely) pitää jopa onnistuneena.

Valvojan harkintavallan rajoittamiseen liittyy myös meilläkin viime vuosina käyty keskustelu ja lainsäädännössä jo huomioitu näkökohta eriyttää varsinainen valvonta (supervision) norminanto-oikeuksista (regulation, norm-setting). Eriyttämistä on perusteltu valtiosääntöoikeudellisilla

---

[15] Lainmuutoksen mahdollista EY:n direktiivin vastaisuutta on tarkastellut mm. *Kim Dobrowen* artikkelissaan *Tvungen Kapitalnedsettelse og Nyemisjon i Finansinstitusjoner i Krise – Kommer EOS-Avtalen Aksjonarene til Unnsetning?*

Artikkelissa viitataan EY:n tuomioistuimen 12.3.1996 tekemään ns. Pafitis-päätökseen, jonka mukaan toisen direktiivin 25 artiklan vastaiseksi katsottiin sellaisen kansallisen lainsäädännön soveltaminen, jonka mukaan kriisitilassa olevien pankkien, jotka ovat julkisia osakeyhtiöitä, tervehdyttämisen turvaamiseksi pankkien pääomaa voidaan korottaa hallinnollisessa menettelyssä ottamatta huomioon osakkeenomistajien tahtoa (Asia C-441/93 Panagis Pafitis ym.).

Mm. Norjassa hyväksyttiin laki, joka mahdollisti ongelmiin ajautuvien pankkien osakepääomien nollaamisen siten, että viranomaisella oli oikeus lunastaa pankin vanhat omistajat hintaan, joka vastasi pankissa jäljellä olevan oman pääoman arvoa lunastushetkellä. Kahdessa pankissa, joiden osakkeenomistajat lunastettiin ulos, omat varat katsottiin kokonaan menetetyiksi, joten vanhoille omistajille ei käytännössä maksettu mitään.

Toisaalta EY:ssä on valmisteilla direktiivi pankkien selvitystilaa ja uudelleenjärjestelyitä koskevista säännöksistä (Proposal for the Directive of the European Parliament and of the Council on the reorganization and winding up of credit institutions). Direktiiviluonnoksen mukaan pankkien selvitystilaa ja uudelleenorganisointia koskevat säännökset ovat kansallisen lainsäädännön alaan kuuluvia kysymyksiä, ja direktiivi velvoittaa EU:n jäsenvaltiot tunnustamaan kunkin maan kansallisessa lainsäädännössä olevat, kyseistä asiaa koskevat säännökset sekä säännösten täytäntöönpanoon liittyvät toimivaltaiset viranomaiset.

lähtökohdilla, mutta se on perusteltavissa myös valvonnan tehokkuusnäkökohdilla.

Valvontaviranomaisen organisatorisella asemalla on tietyissä rajoissa merkitystä valvonnan tehokkuuden ja valvojan sitoutumisen kannalta. Tässä tutkimuksessa on päädytty[16] siihen, että valvonnan tehokkuuteen vaikuttavat ennen kaikkea valvonnan sisältöön liittyvät tekijät, joilla tarkoitetaan valvonnan tavoitteita, keinoja sekä käytännön valvontatapaa. Organisatorisella asemalla on merkitystä vain, jos se vaikuttaa valvonnan sisältöön ja tätä kautta valvonnan tehokkuuteen.

Tutkimuksessa on viitteitä siitä, että valvojan sidokset valvottaviin tai näiden etujärjestöön on saattanut lisätä valvojan toimintaan liittyvää moraalikatoa. Tutkimusaineisto liittyy säästöpankkitarkastuksen asemaan säästöpankkien etujärjestön Säästöpankkiliiton alaisuudessa. Saattaisi olla perusteltua harkita säästöpankkien valvontaorganisaation riippumattomuuden turvaamista ja organisatorisen aseman uudelleenjärjestämistä. Vastaavalla tavalla voidaan lähestyä viime aikojen keskustelua Rahoitustarkastuksen organisatorisesta asemasta. Finanssivalvonnan liittämiseen valtioneuvoston tai valtiovarainministeriön yhteyteen liittyy riippumattomuusongelma, sillä valtioneuvosto päättää vakavaraisuustuen myöntämisestä kriisipankeille valtiovarainministeriön esittelystä ja valtiovarainministeriö edustaa valtiota omistamiensa rahoituslaitosten yhtiökokouksissa sekä toimii markkinaosapuolena rahoitusmarkkinoilla. Näistä näkökulmista neutraalein keskusteluissa esillä ollut vaihtoehto valvontaviranomaisen organisatorisessa sijoittamisessa on Suomen Pankki. Rahoitustarkastuksen ja Suomen Pankin läheistä kytkentää puoltavat myös synergiaedut, jotka liittyvät keskuspankin tehtäviin rahoitusjärjestelmän vakaudesta vastaavana elimenä. Sen sijaan selvittämättä on toistaiseksi, miten läheinen kytkentä on Euroopan unionin talous- ja rahaliiton kolmannessa vaiheessa mahdollinen, kun kansalliset keskuspankit ovat osa Euroopan keskuspankkijärjestelmää.[17]

12.3.3 Markkinakuri

Markkinakuri *pankin johdon* toimintojen valvomiseksi liittyy pankin johdon velvollisuuteen julkistaa pankin taloudellista tilaa ja liiketoiminnan riskejä koskevaa tietoa ja täten lisätä informaation avoimuutta ja läpinäkyvyyttä. Kvantitatiivisen informaation ohella keskeistä on myös kvalitatiivinen, mm. riskien hallinta- ja mittaamismenetelmiä koskevien tietojen julkistaminen.

---

[16] Valvontaviranomaisen organisatorisen aseman merkitystä on lyhyesti käsitelty kohdassa 5.10.

[17] Valtiovarainministeriö on vedonnut mm. juuri tähän näkökohtaan kannattaessaan Rahoitustarkastuksen siirtämistä valtioneuvoston tai valtiovarainministeriön alaisuuteen. Samansuuntainen kanta otetaan myös CEPS:n raportissa European Payment Systems and EMU s. 50–52.

Informaation avoimuuden ja luotettavuuden lisäämistä on painottanut myös EU:n komissio suositusluonnoksissaan tilinpäätösten läpinäkyvyyden lisäämiseksi.[18]

Pankkitoiminnan eettisiin pelisääntöihin huomion kiinnittäminen ja niiden julkistaminen lisää myös markkinoiden mahdollisuuksia arvioida pankin johdon toimintaa ja pankin luotettavuutta.

Omistajien toimintaan, ennen muuta omistajien valvontavastuun tehostamiseen liittyvä markkinakuri tarkoittaa kilpailullisilla markkinoilla tapahtuvia yritysostoja. Nämä voidaan nähdä uhkana tai mahdollisuutena, joka tehostaa omistajien panostusta pankin toimintojen valvomiseksi. Yritysostoihin liittyvän markkinakurin kannustinvaikutuksia ovat lisänneet säännökset, jotka velvoittavat ilmoittamaan valvontaviranomaisille merkittävät omistusosuudet (esim. LlL 18 ja 19 §, Rahoitustarkastuksen määräys 101.5 ja 101.6). Omistukset tulisi edellyttää myös julkistettavaksi. Omistusten julkistamisvelvollisuuden tärkeydestä on meillä keskusteltu erityisesti hallintarekisteriin merkittyjen omistusten osalta.

Kaiken kaikkiaan tehokas kilpailu vähentää muutoinkin esim. niitä haitallisia vaikutuksia, jotka liittyvät ns. too large to fail -ilmiön omistajien vastuuta vähentäviin vaikutuksiin.

Valvojien toimintaan liittyvää markkinakuria voidaan myös tarkastella informaation julkistamisen näkökulmasta. Edellä on todettu, että valvojien sitoutumista voidaan tehostaa rajoittamalla valvojien vapaan harkinnan mahdollisuuksia. Tämä liittyy ennen muuta valvojien päämies-roolissa ilmenevän mahdollisen moraalikadon vähentämiseen. Valvojien agentti-roolissa ilmenevän moraalikadon vähentämiseksi olennaista on valvojien toiminnan avoimuuden ja läpinäkyvyyden lisääminen. Valvojien tulisi julkistaa nykyistä enemmän tietoja toiminnastaan, mm. päätöksistään, joissa on puututtu valvottavien menettelyihin, mutta myös havainnoistaan, jotka tukevat valvottavien toimia. Tietoja valvojien soveltamista sanktiosta tulisi myös julkistaa. Kokonaisuutena tarkastellen valvojien tulisi vähentää olennaisesti vain valvojien käyttöön tulevan tiedon määrää, koska tämä tieto lisää informaation epäsymmetriaa ja mahdollistaa tehottoman valvonnan harjoittamista.

---

[18] Komissio on ensimmäisen kerran lokakuussa 1997 julkaissut luottamuksellisen työpaperin *Disclosure of Financial Instruments.* Työpaperi on suositusluonnos erityisesti markkinariskin huomioon ottamiseksi tilinpäätöksissä. Suosituksesta on julkaistu uusin luonnos huhtikuussa 1998, ja komission tarkoitus on lähimmän vuoden sisällä saada aikaan lopullinen suositus asiassa. Komissio on halunnut edetä suositustietä eikä lähteä muuttamaan pankkien tilinpäätöksiä koskevaa direktiiviä (86/635/ETY).

12.3.4 Kontrolli

Pankin johdon valvonnan tehostamiseksi, mutta myös johdon tehtäviin kuuluvan valvonnan apuna on keskeinen merkitys tehokkaalla sisäisellä valvonnalla. Tässä tutkimuksessa ei ole tarkasteltu pankkien sisäiseen valvontaan mahdollisesti liittyneitä puutteita. Niinpä sisäisen valvonnan tehostamisessa tyydytäänkin viittaamaan tuoreisiin tutkimuksiin, mm. ns. Cadburyn raportin suosituksiin tarkastuskomiteoiden (audit committees) perustamisesta hallituksen valvonnan avuksi.[19] Pankin sisäinen tarkastus voisi myös raportoida kyseiselle komitealle.

Sisäisen valvonnan ohella on tärkeää huolehtia siitä, että hallitus hoitaa sille kuuluvat valvontatehtävät tehokkaasti. Tätä on käsitelty edellä pankin johdon sitoutumisen yhteydessä, jolloin korostettiin mm. hallituksen ja toimitusjohtajan välisen työnjaon ja vastuun selkiyttämisen tärkeyttä. Tässä yhteydessä kysymys on siitä, minkälainen hallitus parhaiten kykenee hoitamaan sille kuuluvat valvontatehtävät. Useat viimeaikaiset tutkimukset[20] pitävät tärkeänä, että yrityksen hallituksiin valittaisiin myös riippumattomia, yrityksen ulkopuolisia henkilöitä. Heidän vastuualueensa määräytyisivät tilanteen mukaan.

Yhtiömuodon merkitys *omistajien valvonnan* tehostajana ei ole yksiselitteinen. Asiaan on viitattu myös tässä tutkimuksessa.[21] Säästöpankkien liialliseen riskinottoon on voinut vaikuttaa se, että säästöpankkien omistajavalvonta oli puutteellinen, koska säästöpankkien yhtiömuodossa ei ole varsinaisia omistajia. Toisaalta tutkimukset Yhdysvaltojen savings & loans -pankkien ongelmista viittaavat siihen, että säätiömuotoisina näiden pankkien riskinotto oli vähäisempää kuin yhtiömuotoisina. Suomessa säästöpankkien yhtiömuoto oli osakeyhtiömuotoa epäedullisempi ainakin siinä suhteessa, että säästöpankkien oman pääoman hankintamahdollisuuksia ei pidetty yhtä kilpailukykyisinä kuin osakeyhtiöiden. Tämä omalta osaltaan vaikutti siihen, että säästöpankkien omat pääomat pysyivät pieninä. Ulkopuolisen pääoman hankkimiseksi osakeyhtiömuoto onkin säästöpankkimuotoa tehokkaampi. Tässä yhteydessä on syytä uudelleen korostaa riittävän lakisääteisen vakavaraisuusvaatimuksen merkitystä omistajien valvontainsentiivien tehostajana.

Valvojien toiminnan kontrolloimiseksi on myös Suomessa korostettu järjestelmää, jossa varsinainen valvonta pidetään erillään norminantooikeuksista. Tämä lähtökohta on valtiosääntöoikeuden perusperiaatteiden mukainen, minkä lisäksi sen voidaan katsoa tukevan valvonnan luotettavuut-

---

[19] Ns. Cadbury-työryhmän esittämiä suosituksia ovat tarkastelleet mm. Hirvonen, Niskakangas ja Wahlroos teoksessa Hyvä hallitustyöskentely.

[20] Ks. esim. *Hirvonen–Niskakangas–Wahlroos* 1997 sekä *Parkinson* 1994.

[21] Ks. esim. kohta 4.4.3 ja kohta 7.1.2.

ta. Tämän tutkimuksen näkökulmasta voidaan olettaa, että norminantooikeuden ja valvonnan eriyttäminen edistää varsinkin valvojan sitoutumista, koska se vähentää valvojan vapaata harkintaa ja parantaa säännösten syntyprosessia. Tosin eriyttämiseen liittyy käytännön ongelmia, mm. resurssien käytön mahdollista tehottomuutta.

Valvojan toimien kontrolloimiseksi tulisi normaalin valitusjärjestelmän lisäksi harkita järjestelmää, jolla nykyistä joustavammin voidaan kontrolloida valvojan toiminnan tarkoituksenmukaisuutta. Tämä voidaan hoitaa esim. laajentamalla pankkivaltuuston tehtäviä nykyisistä, Rahoitustarkastuksen hallintoon kuuluvista tehtävistä niin, että pankkivaltuuston tulisi valvonnassaan ottaa kantaa myös Rahoitustarkastuksen valvonnan tehokkuuteen ja tarkoituksenmukaisuuteen.

12.4 Lopuksi

Tämän tutkimuksen keskeisenä motiivina oli vastata kysymykseen, onko lainsäädäntö- ja viranomaistoimin tehtävissä jotain, jotta Suomessa koetun kaltainen pankkikriisi ei toistuisi. Kysymykseen joutuu vastaamaan sekä myöntävästi että kieltävästi.

Kielteinen vastaus liittyy siihen, että epätäydellisessä maailmassa ja epätäydellisillä markkinoilla ei voida saavuttaa ideaalijärjestelmän tasapainotilaa. Tästä johtuu, että kaikista rahoitusjärjestelmän ongelmista ja kriiseistä ei päästä eroon. Voidaan ainoastaan yrittää vähentää kriiseistä johtuvien ongelmien suuruutta ja vaikutuksia. Tässä tutkimuksessa on pyritty sulkemaan yksi ovi, lainsäädännön ja valvonnan tiettyjen rakenteellisten vääristymien ovi, jotta tulevaisuudessa voitaisiin estää tutkimuksessa tarkastellun kaltaisten vääristymien aiheuttamat ongelmat. Todennäköistä kuitenkin on, että toinen ovi aukeaa jostain muualta. Tutkimuksessa ei ole pyritty arvioimaan, mitkä voisivat olla tulevaisuudessa rahoitusjärjestelmän kriisien syyt. Ne voivat liittyä esim. maksujärjestelmien riskienhallinnan pettämiseen järjestelmien elektronisoitumisen ja maksujenvälitykseen liittyvän vastapuoliriskin myötä. Ongelmia voi syntyä myös ns. ylikansallisten pankkien valvonnassa ainakin niin kauan kuin valvontaa ei ole kyetty toimivasti koordinoimaan esim. EU:n tasolla. Euroopan Keskuspankki katsoo tuoreessa raportissaan[22], että talous- ja rahaliitto vaikuttaa pankkien riskeihin mm. niin, että se vähentää alueen sisällä tapahtuvaan toimintaan liittyviä markkina- ja luottoriskejä. Toisaalta EMU voi johtaa pankkien

[22] European Central Bank: Possible Effects of EMU on the EU Banking Systems in the Medium to Long Term.

maariskipositioiden kasvamiseen sekä lisätä lyhyellä tähtäyksellä juridisia ja operationaalisia riskejä.

Myönteinen vastaus liittyy siihen, että riskien realisoitumista kriiseiksi voidaan minimoida ja tietyssä määrin ennalta ehkäistä oikeansuuntaisia insentiivejä tarjoavalla lainsäädännöllä ja valvonnalla. Kun lainsäädäntöä, yksittäisiä oikeusnormeja sekä valvontaa tarkastellaan insentiivinäkökulmasta, lähdetään siitä, että lainsäädännöllä pyritään vaikuttamaan käyttäytymiseen ja että oikeussubjektit eivät ota oikeusnormeja annettuina, vaan noudattavat niitä silmällä pitäen oman hyvinvointinsa maksimointia. Myös lainsäätäjän ja valvojan käyttäytymistä tulee arvioida siitä näkökulmasta, minkälaisia insentiivejä käyttäytyminen pitää sisällään. Samalla saadaan vastauksia, miksi valvojat ja lainsäätäjä toimivat tietyllä tavalla. Tällaisessa tilanteessa keskeistä eivät ole yksittäiset oikeusnormit sinänsä, vaan se, minkälaista käyttäytymisennustetta normit tai valvojan päätökset tukevat tai vahvistavat. Lainsäädännön ja valvonnan rakenteen merkitys korostuu yksittäisten normien kirjaimellisen tulkinnan sijasta sekä yksittäisten valvontapäätösten sijasta.

Oikeuslaitokselle ja oikeustutkimukselle tämä tarkoittaa etäisyyden ottamista perinteiseen positivistiseen laintulkintaan ja tähän perustuvaan lainsuunnitteluun. Miten paljon etäisyyttä otetaan, riippuu tässä tutkimuksessa käsittelemättä jätetyistä tekijöistä. Äärivaihtoehto on luonnonoikeuden lähtökohtiin palaaminen, mutta etäisyyttä voidaan ottaa myös kriittisen positivismin tietä kulkemalla. Joka tapauksessa on perusteltua uskoa, että yksittäisille oikeusnormeille, niiden kirjaimelliselle sisällölle korostetun merkityksen antaminen johtaa ongelmiin, sillä järjestelmien monipuolistuessa päätökset joudutaan pohjaamaan lainsäädännön tarkoitukseen, ei normien autonomiaa korostavaan lain kirjaimelliseen sisältöön. Vastaavasti de lege ferenda -kannanottoja esitettäessä tulee kiinnittää huomiota siihen, minkälaisia kannustinmalleja lainsäädännön muutosesitys tukee. Pankkilainsäädännön ja valvonnan yhteydessä oikeansuuntaiset insentiivit tukevat rahoitusjärjestelmän vakautta ja korostavat yksittäisten toimijoiden vastuuta sen positiivisessa (vastuu-valta) ja negatiivisessa (vastuu-sanktiot) ulottuvuudessa.

13 Summary and conclusions

13.1 Lessons from history

The present study is the final part of a wider research project[1] that evaluates the need for changes in banking regulation and the essential features of efficient and appropriate regulation in the light of Finland's recent banking crisis.

Using the tools of economic science the study has attempted to assess the effectiveness of banking legislation and regulation in Finland and to determine to what extent excessive risk taking by banks was due to:

– structural distortions in legislation
– the behaviour of banks
– the behaviour of regulators

In addition, the study has assessed the role played by the courts in preventing excessive risk taking through their interpretations of legal provisions.

Although the three factors above are not independent of each other, we assume that in some situations one of them may be more important than the others. The study provides support for the validity of this assumption. For example, in some cases distortions in the legal framework can be considered to have been of greater significance for excessive risk taking than the behaviour of regulators; the rules on large credit exposures and the lax rules on capital adequacy are cases in point. By contrast, the analysis of the provisions restricting investment in business undertakings indicates that banks may have endeavoured to evade what was a detailed and structurally justified set of rules, especially if the authorities were wary about sanctioning evasion. Thus in a situation like this excessive risk taking had more to do with banks' behaviour and the action of regulators than with distortions in the legal framework.

---

[1] The project was divided into three parts, the findings of which have provided the basis for the following three publications, in addition to the doctoral thesis: 1) *Pankkisääntelyn teoria ja normit: Oikeudellinen näkökulma* (Banking Regulation: Theory and Norms – A Legal Perspective), Bank of Finland Discussion Paper 27/96; 2) *Pankkisääntelyn teoria ja normit: Oikeudellinen näkökulma* (Banking Regulation: Theory and Norms – A Legal Perspective), Licenciate thesis in civil law; 3) *Banking Crisis and the Challenge for Regulation*, Working Paper 3/97, Research Department, Bank of Finland.

From the outset, the aim of banking legislation and supervision has been to safeguard the stability of the financial system and thereby protect depositors, even though in the initial years of the legislation the emphasis was on the need for depositor protection. Finnish savings banks have traditionally had a smaller capital base than commercial banks. Legislators counterbalanced the lower capital levels of savings banks by imposing stricter limits on the business operations. This basic difference in the scope of the business that these banking groups were allowed to conduct persisted until the entry into force of the Deposit Banks Act. We investigate how this difference was reflected in the behaviour of banks, supervisory authorities and courts and whether individual rules and regulations were consistent with this state of affairs.

One of the aims of this study has been to demonstrate the harmful effects that follow if specific legal rules, their interpretation or supervision of compliance with them are at variance with the objectives of legislation. It has also been attempted to show in what areas major conflicts have occurred and what form they have taken. Analysis of the legislative process bears out the findings of public choice theory that legal rules have not always come into being behind the veil of ignorance in such a way that the introduction of a specific rule would have been justified by basic premises of law and without prior consideration of who could be affected by it and how. This, as too banks' efforts to influence the contents of legislation on the basis of their own rationality and self-interest, has impaired the effectiveness of legal provisions and the ability to prevent excessive risk taking.

In connection with the 1969 legislative reform it became an established premise of law to consider the deposit insurance funds of the various banking groups as additional insurance for banks' equity capital. It was this additional insurance that was used to justify the lowering of the capital adequacy requirement for commercial banks. It is more likely, however, that the real reason for lowering the requirement was to compensate commercial banks for the fact that the legislation allowed savings and cooperative banks to operate with lower capital adequacy levels, in spite of efforts to harmonize legislation governing the business of all banks. Elements of public choice theory were discernible in the legislative process in that the entities subject to regulation influenced the contents of legislation. This can be a problem if the outcome conflicts with the objective of legislation, which in this case is to safeguard stability. According to economists, a legal framework – such as that in Finland – which allows the use of deposit insurance funds and various kinds of safety nets more widely to "safeguard" the solvency of an individual bank can undermine the stability of the entire system. This is true at least if such arrangements are not accompanied by

other measures such as imposition of restrictions on a bank's operations or by pricing deposit insurance so that it takes into account banks' risk taking.

On the whole, the capital adequacy requirements laid down in Finnish legislation did not meet international standards as regards their contents and the timetable for their adoption. The situation did not change until the entry into of force of the Deposit Banks and Credit Institutions Acts. When deregulation got under way in the mid-1980s this structural distortion in the legal framework became more pronounced since banks could operate with levels of capital that were too low and the rules on capital adequacy underestimated the true extent of risk taking. Adequate equity capital is essential for prevention of risk taking in that it provides a cushion against potential losses. Moreover, as the expected return on a small capital base is low, it gives owners and investors an incentive for risk taking in the hope of additional returns without the risk of incurring heavy losses.

In the analysis of the statutory duties and responsibilities of the board, managing director and delegates (authorized representatives) of savings banks the study drew attention to the uncertainty surrounding the division of responsibilities between agents and principals and the partial overlapping of these responsibilities. It was suggested that delegation of the board's duties to delegates led to a situation where the principal (board) could transfer part of his duties to the agent (managing director and delegates) whereupon one of the agents (managing director) assumed the role of principal (in the savings banks' management). In this context, delegation of the responsibility for day-to-day operations to the savings bank's management headed by the managing director obscured the original division of responsibilities. The power of the managing director, in particular, increased, but he was not subject to effective scrutiny and control.

As background to the findings presented below it is particularly worth bearing in mind that the scope of savings banks' business was more strictly defined than that of commercial banks. It was judged that the asymmetry caused by the saving banks' low levels of equity capital could be counterbalanced by provisions on the prevention of risk taking that were stricter than those applicable to commercial banks.

The study nevertheless shows that the interpretations of banks, regulators and to some extent also the courts diverged in some respects from the above basic presumption of the lawmaker. Moreover, some parts of the legislation itself did not accord with this presumption, and the provisions aimed at preventing risk taking proved ineffective.

The rules whereby banks were authorized to exceed their guarantee limits on a case-by-case basis are an example of a structural distortion in the legislation that permitted risk taking in one sub-sector of banking without any accompanying revision in the arrangements for cushioning capital

adequacy against risk taking. It is also an example of the failure of the legislative process and of how parties that were subject to regulation could have an undesirable impact on the contents of legal provisions (by undermining stability).

The delays and problems encountered in amending the rules limiting large credit exposures also show how the possibility for regulated entities to influence the contents of rules can result in the contents being at variance with the original objective. Moreover, the looseness of the rules on large credit exposures, the failure to make any mention of eg the importance to be attached to collateral in interpreting the provisions and the delays and lack of coherence with respect to international developments are all factors which impaired the actual effectiveness of the provisions.

The rules governing holdings in business undertakings highlight the limited scope that exists for even explicit legal provisions to bring about a desired change in the behaviour of a legal entity (bank) in line with the objectives of the law, if the bank considers that the lawmaker's objective is contrary to what the bank believes to be its own best interests. Here, too, compliance needs to be tightened up by means of provisions on sanctions, which should also be applied. Some criticism directed at regulators is based on their sparing use of sanctions in this connection.

The divergence of the supervisory authorities' interpretations from the intent of the law was particularly evident in the case of the rules on collateral. The authorities adapted their interpretations to the practice adopted by the banks with the result that the collateral policy applied by savings banks in their lending increasingly came to resemble that of commercial banks. The absence of proper guidelines on collateral meant that the authorities were not bound *ex ante* to explicit principles concerning the interpretation of the rules.

In the case of the rules on large credit exposures the ineffectiveness of supervision was due mainly to the laxness of the legal provisions and the differing views of the parties concerned as to, for example, the importance to be attached to collateral in interpreting the provisions. This made it difficult for the regulator to make an interpretation that prevented excessive risk taking. It could not be concluded with any certainty that excessive risk taking was involved until loan losses had been booked and the bank concerned had resorted to a deposit insurance fund to top up its equity capital. If the rules were to be effective in preventing excessive risk taking, it should have been possible to draw a conclusion when the threat was still only potential, not after it had materialized.

Supervision of compliance with the rules restricting investment in business enterprises enjoyed some success, but there was also a tendency to take an unduly favourable attitude towards non-compliance. The Bank

Inspectorate's guidelines can be regarded as effective in that they helped to prevent excessive risk taking and may have also induced agents (banks) to comply with the intent of the law. In some cases, however, the regulator's overly sympathetic attitude towards breach of the rules and the failure to use sanctions may have increased banks' indifference with regard to compliance.

The widespread use of revaluation reserves in contravention of both the Accounting Act and good accounting practice led to a situation where savings bank's actual capital adequacy did not correspond to their formal capital adequacy. This exacerbated the structural distortion caused by a capital adequacy requirement that was already too low. Supervision in this area showed just what little impact supervision that focused on details could have on behaviour that undermined the stability of the system. The evidence strongly supports the view that supervision based on case-by-case authorizations cannot be justified from the point of view of system stability. It ties up and misallocates resources and leads to the collection of unnecessary unpublished information for official purposes.

Supervision of the use of revaluation reserves also showed how supervision can lose credibility in a situation where, in spite of supervision, problems become sufficiently serious. In such circumstances regulators sometimes accept bank behaviour which is contrary to their own guidelines because they judge that by so doing they can buy time to solve the problem. To prevent such a situation arising in the first place regulators should have been able to forecast the potential problems that attached to widespread use of revaluation reserves and taken action based on explicit, predetermined rules to remedy the situation before it reached the proportions it did in Finland. They should also make it very clear that they will not use forbearance.

The interpretations of the courts dispersed with regard to the rules on both collateral and large credit exposures. In the case of collateral, analysis of the courts' interpretations shows that they also diverged from the basic premise of the lawmaker, which was that lending by savings banks was subject to stricter rules than lending by commercial banks. The interpretations provide some indication of the problems associated with the legal positivist method of interpretation, which emphasizes the literal interpretation. This is evident, for example, in the importance that many of the courts attribute to the failure of the collateral rules to make any mention of the use of collateral margins and to the lack of official formal guidelines on the rules. They also give some indication of the problems that arise when an attempt is made to take business environment into account and to adapt the interpretation of the law to changes in society. Some courts drew attention – with justification – to the relaxation in the interpretation of

collateral by both banks and the supervisory authorities. However, this lax approach influenced the courts' conclusions as to how the rules should be interpreted legally whereas it should not have had any influence on the court thinking until it came to conciliating compensation for damages. The courts' procedure undermined the credibility of the provisions since the signal it sent to the agent only served to reduce the latter's willingness to comply with the rules in the future.

The courts' interpretations of the rules on large credit exposures provide some clues as to the problems associated with interpreting a legal rule that is too broad and lacks consistency as regards its legal drafting, despite the fact an attempt is made to justify the interpretation in terms of the objectives of the legal rule. This is especially evident in interpretations based on the actual consequences of lending. The point of departure for these interpretations is the objective common to all banking legislation, ie safeguarding depositors' claims, and the view that this is also the (primary) purpose of the rules on large credit exposures, which are intended to protect capital adequacy. According to the courts, depositors' claims have only been at risk if a bank has gone into liquidation or bankruptcy. A potential threat has not been considered to constitute sufficient grounds for breach of law as regards compensation for damages. This interpretation forgets that these rules are intended to prevent excessive risk taking and the endangering of capital adequacy, in which case the criterion for a bank's capital adequacy being endangered must be satisfied before the bank becomes bankrupt or insolvent. Interpretations that can be considered more successful from the point of view of the illegal endangering of capital adequacy are those in which the criterion used has been the ratio of credit exposures to equity capital. Although this study has not actually examined the link between breach of the legal rule and liability for damages, we have drawn attention to a number of interpretations by the courts in which – despite breach of the rules – it has been judged that legal responsibility for the act has ceased to exist if the bank has been forced to continue providing credit under conditions that are comparable to an economic emergency. The problem with this kind of conclusion is that it could, in fact, encourage excessive risk taking.

By contrast, the courts' interpretations of the legal consequences of discharge from liability can be regarded as successful and as having helped to prevent excessive risk taking. In most of these judgements the courts have taken the view that the legal consequences have been determined on the same grounds during the period of validity of both the old and the new Savings Bank Act. The interpretation that the legal consequences of discharge from liability are very limited counterbalances the fact that the principal (shareholders) is dependent on the information (information

asymmetry) he receives from the agent (the body responsible in company law) in deciding on the agent's discharge from liability. The policy adopted by the courts in their interpretations enhances the credibility and effectiveness of the legal rule.

13.2 Essential elements of effective legislation and supervision

Drawing on the assumptions and research results of economics we assess the functioning of positive legislation and argue for better legislation. Applying the assumptions of economics, we define the criteria for ideal markets and the essential features of a legal framework that supports such markets. The ideal system developed is built on the assumptions of neo-classical economic theory and natural law.

The study has shown that the assumption of neo-classical economics on the rationality of the individual is not at odds with justice or with the objective of maximizing social welfare as long as market conditions satisfy the neo-classical assumptions of efficient and perfect markets. However, perfect markets do not exist in the real world and as a consequence rational behaviour aimed at maximizing individual welfare comes into conflict with social welfare. Moreover, in these conditions individual behaviour is not necessarily consistent with ethical principles that stress justice. The study focuses particularly on market imperfections caused by information asymmetry and associated moral hazard. The study has attempted to assess what kind of criteria an ideal legislative and supervisory framework must satisfy given such market imperfections.

Natural law, the legal counterpart of neo-classical economics, assumes that legal rules are defined in a hypothetical situation in which no one knows which individual will be subject to which legal rule. This ensures that legislation is just, acceptable to all members of society and in keeping with the interests of individuals and society. The counterpart to this in banking legislation can be said to be the assumption that the contents of laws should not be influenced by notions of who will be subject to the legal rule being enacted and in what way. Similarly, the aim should be to enact legal rules that are consistent with the overall objectives of banking legislation (stability of the financial system and prevention of excessive risk taking) since it is known that the entities subject to regulation behave rationally from their own viewpoint. The rationality assumption requires that legal provisions governing banking and banking supervision lay down clear-cut rules on responsibility and sanctions in the event of non-compliance.

All in all, the lawmaking process should be such that it leads to the sensible and well-reasoned distribution of responsibilities and sound rules on disclosure of information and competition. The contents of legislation should not be affected by the interests of the parties subject to regulation unless this can be justified on stability grounds. Similarly, considerations related to the interests of banks should not influence supervision or the decisions of regulators if they are not compatible with the stability of the financial system. Material consequences assume importance in connection with legislation and supervision that emphasize objectives. Consequences brought up must always be consistent with the objectives of the law concerned since stressing other consequences often leads to a distorted interpretation of the law and could act as a further incentive for legal entities to take risks that are contrary to the objectives of the law.

The objectives of Finnish banking legislation have accorded with the view of economists that legislation and supervision should safeguard the stability of the financial system and thereby depositors' claims. Individual legal rules must conform to this basic premise both as regards their contents and effects. The supervisory authorities and the court, as agents of the legislator, can be perceived as continuing the work of the legislator. Each of them is responsible for seeing to it that the legal objectives are implemented and the legal rules are interpreted in such a way that the agent's responsibility for compliance with the rules remains clear at all times.

13.3 De lege referenda recommendations

13.3.1 Point of departure

In the following we identify the essential features of a regulatory framework that would underpin the stability of the financial system, provide effective incentives for compliance with legal rules and commitment to the legislator's objectives, and remedy the problems caused by information asymmetry.

The proposal is presented in the form of a three-by-three matrix that examines three legal entities that are subject to regulation – bank management, owners and regulators (Table 19).

Table 19. **Key elements of efficient regulation**

	Commitment	Market discipline	Control
Management	*Responsibility* *Sanctions*	*Obligation to disclose information* *Code of ethics*	*Efficient internal control* *Efficient shareholder control*
Owners	*Responsibility* *Sanctions*	*Take-over threat* *Efficient competition*	*Legal form of ownership* *Control of abuse of legal form*
Regulators	*Responsibility* *Sanctions*	*Obligation to disclose information* *Role as communicator*	*Supervision v. norm-setting* *Control by legislator*

In the matrix bank management acts especially as agent whereas owners and regulators act as both principals and agents.

The point of departure in the matrix is the assumption that the efficient regulation and supervision presupposes conditions where:

– the *commitment* of both principals and agents is taken into account
– there is *market discipline* and
– the actions of agents are subject to *control.*

This kind of framework is considered to minimize the excessive risk taking associated with moral hazard. It should be noted that this framework does not rely primarily on control; rather, it is assumed that legislation and regulation must be based first and foremost on commitment and market discipline.

Commitment refers to the existence of explicit rules concerning responsibility and sanctions in the event of non-compliance. Commitment is linked to the law-and-economics viewpoint of this study that sees legal rules as incentives and the assumption of economic theory regarding the rational behaviour of the individual. Legal rules should pursue the ideal of perfect contracts in which the agent bears full responsibility for performing the task specified in the contract and an effective sanction is imposed for breach of contract.

Market discipline refers mainly to obligations to disclose information, which depositors, investors, regulators and the markets in general can use as

a reliable basis for assessing the activities of a bank and thus overseeing eg bank management. Here market discipline is associated with first-best solutions, by which it is endeavoured to eliminate the underlying causes of problems encountered in banking and banking regulation. The smaller the amount of private information a particular agent has, the less that agent can act in a way that is at variance with the principal's objectives and the less is excessive risk taking. Disclosure of information imposes discipline but it is effective only if there is competition. In the absence of competition there is also a need for control.

Control is needed to support commitment and market discipline. Control would not be needed at all if a state of perfect information, one of the requirements for perfect markets, could be achieved in the real world. As this objective can only be approached, the actions of agents must be supervised. However, control itself suffers from the very shortcoming that it is needed to deal with, namely imperfect information. Since the agent always knows more about his own actions than does the principal or his representative who exercises control, the potential of control alone to reduce moral hazard and excessive risk taking is rather limited.

The analysis below takes a closer look at the role played by commitment, market discipline and control in reducing excessive risk taking in connection with the activities of bank management, shareholders and regulators (Table 20). Both general guidelines and more detailed proposals for changes are presented. They should, however, be seen more as examples than final recommendations since the aim of this study has not been to draw up detailed proposals for legal rules but to identify the general prerequisites for an efficient legislative and regulatory framework.

Table 20. **Key elements of efficient regulation – some recommendations**

	Commitment	Market discipline	Control
Management	*Responsibility* * explicit rules concerning division of responsibilities *Sanctions* * explicit rules on sanctions	*Disclosure of information* * key financial ratios * risk exposures * incentive schemes *Code of ethics*	*Efficient internal control* * reporting to independent units *Efficient shareholder control* * independent directors * audit committees
Owners	*Responsibility* * capital adequacy rules on wrongful intermediation *Sanctions* * liquidation rules * zeroing of share capital	*Take-over threat* * disclosure of ownership *Efficient competition*	*Legal form of ownership* *Control of abuse of legal form*
Regulators	*Responsibility* * limitation of discretion * intervention rules *Sanctions* * reputation	*Disclosure of information* * decisions * exemptions * use of sanctions *Role as communicator* * minimizing amount of information available exclusively to regulators (private information)	*Supervision v. norm-setting* * separated *Control by legislator* * control of appropriateness of regulator's actions

13.3.2 Commitment of agent and principal

Bank management commitment to responsibility can be enhanced, inter alia, by clarification and separation of responsibilities between the board and the managing director. We address the issue of internal and external boards and come to the conclusion that excessive risk taking by savings banks may have

been encouraged eg by obscurity regarding the division of responsibility between board and managing director. On the basis of legislation already in effect, a board can delegate its tasks, but such delegation cannot reduce its own liability. The confusion regarding the principal-agent relationship that derives from delegation is a matter that should be given greater attention in the rules defining responsibility.

In this study responsibility for the accuracy of data on a bank's operations that is submitted to the authorities is considered one of the key responsibilities of bank management. Of particular importance is information that reveals the supervised institution's financial condition, ie information on its capital adequacy, information in its annual and interim reports regarding risk exposures, and other information provided to authorities. Because the responsibility for the accuracy of such information lies with bank management, it is worth considering changing the legislation on sanctions for the submission of erroneous information.

Current legislation on credit institutions (Credit Institutions Act, sec. 98) prescribes a fine or up to six months imprisonment for submitting misleading information on a credit institution or its customer to supervisory authorities. Moreover, a provision (sec. 100c) entered into effect at the start of 1998 on accounting torts involving intentional or gross negligence (inter alia, on drawing up an annual or interim report that contravenes the law or regulations issued by authorities). These provisions do not however adequately emphasize the liability of bank management (board and managing director) for the substantive accuracy of key information on the bank's financial condition, inter alia, because the commission of a crime requires intent or gross negligence.

The rules contained in the Finnish Companies Act (8:6),[2] pertaining to a board's responsibilities as to accounting and proper monitoring of financial management, as well as the managing director's responsibilities as to the legality of accounting and reliability of financial management, should be included in the banking legislation, with the requirement that the rules apply to managing directors of credit institutions as well. Moreover, we should consider enacting legislation that would hold bank management responsible, under threat of sanction, for seeing that information submitted to authorities gives a true and fair view of the bank's financial condition, particularly of its capital base and risk exposures. These sanctions should also be imposed if false information is given because of ordinary negligence, not merely because of intent or gross negligence.

---

[2] According to the rules, "the board is responsible for the proper organization of accounting and financial management. The managing director is charged with seeing to it that the company's accounting satisfies legal requirements and that financial management is organized in a reliable manner."

Owners commitment, in this context, means that owners are put at risk. The responsibility of owners to monitor is discussed below in connection with market discipline and control by bank management. Being put at risk is connected with the need for owners to provide adequate capital, ie with the need for sufficient mandatory capital requirements. Besides the formal capital requirement, this is a question of producing true and fair financial statements, which enable determination of whether the actual capital base corresponds with the officially reported capital. Sufficient actual and reported capital is necessary for preventing excessive risk taking, firstly because this comprises a necessary buffer against risk realizations. Secondly, the sufficient capital requirement gives owners the proper incentive for upgrading their monitoring because this lowers the probability that they will lose substantial amounts of their investments. Sufficient legally mandated capital is an important offset to excessive risk taking also because it balances negative effects of excessive risk taking associated with deposit protection and other safety nets as well as their implied threat to systemic stability.

In connection with the rules on asset revaluations, it has been pointed out that the application of the rules should be changed. It is worth repeating here that the revaluation method should be clearly separated from capital adequacy rules. The offsetting balance sheet entry for an asset revaluation should be treated as an information item and kept separate from both restricted and nonrestricted own funds. The EC capital adequacy directive places quantitative limits on approved revaluations vis-à-vis own funds, and so we would not propose a change in the directive. On the other hand, there is cause to consider limiting the use of revaluation reserves to increase own funds, for instance so that the proportional increase cannot exceed other types of share capital.

Now that the legislation regarding capital adequacy requirements has been made uniform across the different types of banks and the rules made to conform with EC directives in order to clarify owners' liability, the changes still needed are primarily related to rules on owners' risk of investment losses in case of bankruptcy or takeover by authorities.

This requires not only legislative changes but also a credible solution to the question of how much the *too-big-to-fail* effect lessens owners' incentive to monitor. If, from the standpoint of financial stability, it is considered essential to prevent big banks from failing; the authorities should, in the case of a reorganization, see that the "old" owners loose their investments in the bank if the bank's losses have actually wiped out the own funds.

Various views have been expressed, among them as to whether national legislation allows authorities to zero the share capital of a reorganized bank without a decision in the context of an annual shareholders' meeting and

whether this procedure contravenes the EC own funds directive (Second Council Directive, 77/91/EEC).[3]

In order to strengthen *supervisors'* commitment and reduce the associated moral hazard, tree supervisors' discretionary powers should be limited. Moreover, supervisors should be obliged to apply certain formal monitoring procedures, such as step-by-step tightening measures, of which the banks should be informed. If the authority itself fails to apply the appropriate procedures, it should be required to provide (if necessary, publish) its reasons.

The deleterious effects of loose discretion for supervisors have been examined in this study. Clear rules of the game might have limited banks' excessive risk taking by enabling better control over permits to exceed guarantee limits, collateral requirements, risk exposures, and asset revaluations. As regards compliance with all such legal rules, it was more or less a question of a lack of pre-agreed rules of the game or differences in the way of applying the rules in different situations. Supervision based on individual permits was not significant in terms of the overall situation nor did it prevent banks from taking excessive risks even though large amounts of resources were committed to supervision and even though, from the standpoint of individual decisions, one might even consider such supervision to have been successful (applications for revaluation of real estate).

The limiting of supervisors' discretionary powers is also related to recent discussions in Finland and elsewhere and to the viewpoint noted in the legislation to the effect that normal supervision should be separated from regulation and norm-setting. A rationale for this separation has been found

---

[3] Possibilities of amending the EC directive in the future have been examined eg by *Kim Dobrowe* in his article, *Tvungen Kapitalnedsettelse og Nyemislon I Finansinstitusjoner i Kris – Kommer EOS-Avtalen Aksjonarene til Unnsetning?*

The article refers to the EC's court decision of 12 Mar 1996, ie the so-called Pafitis decision, by which a national law contravenes article 25 of the above directive if it allows the share capital of a crisis (public limited company) bank to be increased via an administrative procedure that takes into account the desires of owners in order to ensure the health of the bank (C-441/93 Panagis Pafitis …).

For example, in Norway, legislation was enacted that enabled a problem bank's share capital to be zeroed so that authorities had the right to redeem shares held by pre-reorganization owners at a price corresponding to the value of the bank's capital at the time of redemption. In respect of two banks whose shares were redeemed, own funds were considered worthless and so pre-reorganization owners received virtually nothing.

Presently, the EC is working on a directive concerning the winding up and reorganiziation of banks (Proposal for the Directive of the European Parliament and of the Council on the reorganization and winding up of credit institutions). According to the draft version, rules on winding up and reorganizing banks are matters of national legislation, and the directive obliges EU member states to recognize other such states' legislative provisions regarding such rules as well as the authorities empowered to implement them.

in constitutional law, but it can also be justified on the basis of enhancement of supervision.

The organizational status of supervisory authorities is in certain respects important for the effectiveness of supervision and the commitment of supervisors. This study has found that the effectiveness of supervision is most profoundly affected by factors associated with the content of supervision, ie the goals, methods and practical conduct of supervision. Organizational status is significant only if it affects the content, and hence the effectiveness, of supervision.

The study suggests that close ties between supervisor and supervised entity or its interest group may have increased the moral hazard associated with the supervision process. The data relate to the placement of savings bank supervision under the League of Savings of Banks, which is an interest organization for the savings banks. It might be worth considering how to ensure independence in the organization of savings bank supervision as well as restructuring its organizational status. One can look at recent discussions on the organizational position of the Financial Supervision Authority (FSA) in the same light. Linking Financial Supervision to the Council of State or the Ministry of Finance is related to the independence issue since the Council decides on the granting of capital support to problem banks, based on recommendations by the Ministry, and the Ministry represents the State in annual meetings of State-owned financial institutions and functions as a participant in the financial markets. In this light, the most neutral of the discussed options for locating financial supervision is the Bank of Finland. The close connection between the FSA and the Bank is further justified by synergies associated with the central bank's responsibility for ensuring financial stability. What remains to be clarified is how close the link can be in Stage Three of EMU, since national central banks are part of the European System of Central Banks.[4]

13.3.3 Market discipline

Reliance on market discipline in overseeing *bank management* is related to their obligation to publish information on the financial condition of the bank and the associated business risks and thus to increase the openness and transparency of its external communication. Besides quantitative information, the public needs qualitative information, eg concerning

[4] The Ministry of Finance has promoted this idea by arguing for placement of the FSA under either the Council of State or Ministry of Finance. The same general view is expressed in the CEPS report, European Payment Systems and EMU, p. 50–52.

measurement and management of risks. Increasing the openness and transparency of information has been emphasized by the EU Commission in its recommendation that the transparency of financial statements be increased.[5]

Paying attention to ethical rules and publishing them also makes it easier for market participants to evaluate the management and reliability of a bank.

Reliance on market discipline to enhance the *owners'* role, particularly as regards oversight responsibilities, is connected with company take-overs. These can be seen as either threats or opportunities for enhancing owners' input in the oversight of bank operations. The incentive effects of market discipline in connection with buy-outs have been bolstered by rules that oblige companies to report significant holdings to the supervisory authorities (eg sec. 18 and 19 of the Credit Institutions Act and FSA Regulations 101.5 and 101.6). Publication of company ownership holdings should also be made mandatory. The importance of this has been discussed in Finland, especially in the context of registration of nominees.

Overall, effective competition reduces such deleterious effects as eg those related to the too-big-to-fail idea and its detrimental effect on owners' sense of responsibility.

Market discipline in connection with *supervisors* can also be analysed from the standpoint of disclosure of information. It was shown above that supervisors' commitment can be strengthened by limiting their discretionary powers. This is related mainly to the possibility of reducing the moral hazard inherent in the supervisor's role as principal. In order to reduce the moral hazard associated with the supervisor's role as agent, it is essential to increase the openness and transparency of his function. The supervisor should be required to publish more information about its findings, not only in connection with interventions in supervised entities' procedures but also eg regarding positive findings. Information on applied sanctions should also be published. From an overall viewpoint, the amount of information that is available solely to supervisors should be reduced because this information asymmetry increases the likelihood that supervision will be ineffective.

---

[5] For the first time, in its working paper, Disclosure of Financial Instruments, October 1997. A focal point of the paper is a proposal that market risks be taken into account in financial statements. A new draft of the proposal was published in April 1998, and the Commission plans to finalize it this year. The Commission has preferred making recommendations to changing the directive on financial statements (86/635/EEC).

13.3.4 Control

In the effort to enhance the control activities of *bank management*, but also to aid them in carrying out those duties, an essential role is played by internal control. This study does not examine possible deficiencies related to banks' internal controls. Thus, as regards enhancement of internal control, we merely refer the reader to the latest studies, eg the "Cadbury report", which recommends the establishment of audit committees to aid boards in their control function. Banks' internal auditing units could also report to these committees.

Besides the existence of internal control, it is important to ensure that the board carry out its control tasks in an effective manner. This issue was discussed above in connection with the commitment of bank management, where inter alia the importance of a clear delineation of responsibilities between the board and managing director was emphasized. Here, the issue is what kind of board is best able to handle its assigned control tasks. Many recent studies find that it is important that a company's board include independent outsiders, whose areas of responsibility would depend on the situation.

The significance of organizational form for enhancement of *owners' oversight* cannot be specified simply. This topic is also taken up in this study. Excessive risk taking by savings banks may have been affected by deficiencies in owners' oversight since, in the organizational form of a savings bank, there are no owners per se. On the other hand, studies on the problems of US savings and loan associations suggest that those that were foundations took on less risk than those that resembled limited companies. In Finland the organizational form of savings banks put them at a disadvantage vs limited liability banks, at least in respect to their perceived ability to compete for capital. This had something to do with the fact that savings banks' own funds remained at a low level. In raising capital from external sources, the limited liability form is more effective than the organizational form of the savings banks. In this connection, it is worth re-emphasizing the importance of sufficient legally-mandated capital requirements in increasing owners' incentive to oversee.

As to *control supervisors' activities*, the need has been stressed in Finland for a structure in which actual supervision is separated from the norm-giving right. The point of departure for this accords with the basic principles of constitutional law, which can be considered to enhance the reliability of supervision. From the viewpoint of this study, one can assume that separation of the norm-giving right from supervision promotes in particular the commitment of supervisors, because it reduces their discretionary power and improves the rules-drafting process. To be sure,

there are practical problems associated with such separation, among which is the possible inefficient use of resources.

In order to control the actions of supervisors, the normal complaint system should be supplemented by an arrangement that enables more flexible control over the purposefulness of supervisors activities. This can be achieved eg by expanding the present scope of duties of the Parliamentary Supervisory Council regarding the board of the FSA so that the Council would express an opinion also on the effectiveness and purposefulness of the FSA's supervisory activities.

13.4 Conclusions

The primary motivation for this study is to answer the question: Is there something that can be done regarding the roles of legislation and activities of authorities so as to ensure that Finland can avoid a repetition of the recent banking crisis? We find it necessary to give a ”yes and no” answer.

The ”no” is associated with the fact that, in an imperfect world with imperfect markets we cannot escape all possible financial system problems and crises. We can only try to reduce the magnitude and effects of problems stemming from crises. In this study we have attempted to close one door, the door to certain structural distortions in legislation and supervision, so that in the future it will be possible to prevent the problems caused by the type of distortions examined here. It is however likely that some other door will be opened at some time. We have not attempted to evaluate what might trigger a future crisis. This could relate eg to a breakdown of risk management in payment systems in connection with counterparty risks associated with the electronification and payment transfers. Problems may also arise in the supervision of ”multinational banks”, at least until we are able to co-ordinate supervisory activities eg at the EU level. European Central Bank states in its recent report[6] that EMU is likely to affect the features and magnitude of banking risks. The positive macroeconomic effects of Monetary Union are, on balance, expected to mitigate credit risk in the euro-area. Market risk is set to decrease, whereas legal and operational risks may be relevant in the short term.

The ”yes” refers to the fact that the accumulation of risk realizations to the extent that a crisis ensues can be minimized and to a certain extent crises can be prevented beforehand via legislation and supervision that incorporate the proper incentives. When we look at legislation, individual legal norms

---

[6] European Central Bank: Possible Effects of EMU on the EU Banking Systems in the Medium to Long Term.

and supervision from the standpoint of incentives, we start with the premise that legislation aims at affecting behaviour and that legal entities do not accept legal norms at face value but rather observe them within the context of their own utility-maximizing goal. Also the behaviour of legislators and supervisors should be evaluated in terms of the kinds of incentives that need to be provided. At the same time, we can shed some light on why supervisors and legislators behave in a certain way. In this context, the key is not individual norms themselves but rather the signals that the norms and supervisor's decisions give as to how supervisors will actually behave. The significance of the structure of legislation and supervision is emphasized here, whereas less stress should be placed on individual case-by-case supervisory decisions and literal interpretations of individual norms.

In the context of the judicial system or legal research, this means viewing traditional positive judicial interpretation and the drafting of legislation from a broad perspective. Exactly how broad this perspective should be depends on factors beyond the scope of this study. An extreme alternative is to return to the point of departure of natural law, but one could also follow the path of critical legal positivism. In any case, there is good reason to believe that placing strong emphasis on individual legal norms and their literal content leads to problems, because decisions on diversifying systems must be based on legislative intent rather than literal content of norms, which view underlines the autonomy of norms. Correspondingly, in expressing de lege ferenda opinions, one must take into account what kinds of incentives legislative changes support. In connection with banking legislation and supervision, properly directed incentives promote financial stability and underline the responsibilities of individual agents in both their positive (responsibility-power) and negative (responsibility-sanctions) dimensions.

Oikeustapaukset

Käräjäoikeuksien tuomiot

Forssan KO	20.1.1997	nro 128	93/154 (välituomio 8.11.1994 sisältyy pääasian julkiseen yhteenvetoon)
Heinolan KO	31.7.1995	nro 1396	93/151 ja 152
Helsingin KO	17.1.95	nro 2535	S 93/3257
		nro 2536	S 93/3269
	15.2.96	nro 5325	S 93/3267
Hyvinkään KO	26.6.1995	nro 2512	93/297
	21.5.1996	nro 1631	93/298
	18.4.1997	nro –	S 92/793
Joensuun KO	15.2.1996	nro 907	L 93/564
Kajaanin KO	28.4.1994	nro –	L 93/303
Kemijärven KO	20.6.1996	nro 639	93/64 (välituomio)
	30.1.1998	nro 33	93/64
Kotkan KO	1.6.1995	nro 2011	S 93/149
		nro 2012	S 93/146
		nro 2013	S 93/142
		nro 2014	S 93/140
		nro 2015	S 93/135
Kuopion KO	29.2.1996	nro 1131	L 93/450
Lahden KO	22.6.1994	nro 3176	L 93/516
Lohjan KO	26.8.1996	nro –	L 93/180 (välituomio)
	4.2.1997	nro –	L 93/180 (välituomio)
	30.9.1997	nro 3001	L 93/180
Mynämäen KO	30.8.1995	nro 1676	93/103 (osaratkaisu)
	18.12.1996	nro –	93/103
Orimattilan KO	27.9.1995	nro 1807	93/81 (94/1789)
Oulun KO	29.3.1996	nro 171/95	93/836, 94/13183, 94/13173
Porin KO	3.10.1996	nro 1	S 93/173
Rovaniemen KO	27.10.1995	nro 4600	93/350
Saarijärven KO	30.10.1995	nro 1378	L 93/133
Salon KO	5.2.1996	nro 232	93/143 (välituomio)
Tampereen KO	19.1.1996	nro 1052	93/1000371 (välituomio)
	27.3.1998	nro 3543	93/1000371
Toijalan KO	21.12.1994	nro 1995	93/154 (osaratkaisu)
	6.6.1995	nro 983	93/154 (välituomio)
	19.6.1997	nro 981	93/154

Turun KO	11.3.1997	nro 1824	L 93/610
	28.1.1998	nro 636	L 93/602
Tuusulan KO	16.10.1995	nro 4991	L 93/365 ja L 94/5498 (väli-tuomio)
	15.5.1998	nro 1678	L 93/365 ja L 94/5498
Ylivieskan KO	18.12.1996	nro 1759	93/104
		nro 1763	L 93/105 ja R 94/85
	24.1.1997	nro 84	93/103

Hovioikeuksien tuomiot

Helsingin HO	23.11.1995	nro 6453	S 95/387
		nro 6454	S 95/388
	31.12.1996	nro 6748	S 95/1402
	11.12.1997	nro 4340	S 96/1115
		nro 4341	S 97/864
	23.12.1998	nro 3921	S 96/816
Itä-Suomen HO	27.6.1996	nro 759	S 95/359
	19.12.1996	nro 1560	S 96/245 (välituomio)
	19.2.1998	nro 149	S 96/485
	26.2.1998	nro 184	S 96/245
Kouvolan HO	4.6.1997	nro 630	S 95/494
		nro 631	S 95/495
		nro 635	S 95/496
		nro 636	S 94/507
		nro 643	S 95/498
		nro 644	S 95/497
		nro 646	S 95/499
		nro 647	S 96/115
Rovaniemen HO	28.11.1997	nro 936	S 95/510
	29.5.1998	nro 0373	S 96/438
Turun HO	21.11.1995	nro 4859	S 95/957
	17.12.1997	nro 3478	S 97/162
Vaasan HO	28.2.1997	nro 332	H 95/32 ja S 95/884
	23.2.1998	nro 195	S 97/124

Korkeimman oikeuden ratkaisut

KKO	4.7.1997	nro 2361	S 95/2498
KKO	4.7.1997	nro 2362	S 95/2499
KKO	4.2.1999	nro 237	S 97/1433

Seuraaviin KKO:n ratkaisuihin on viitattu ilman, että ratkaisuja olisi käytetty alkuperäislähteinä:
KKO 1924 II 24
KKO 1931 II 557
KKO 1933 I 73
KKO 1939 II 94
KKO 1932 II 389
KKO 1932 II 146
KKO 1985 II 82
KKO 1988:125
KKO 1989:157
KKO 1992:98

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut

KHO 1957 II 515
KHO 1959 II 369
KHO 1963 II B 34
KHO 1970/546, annettu 2.9.1970
KHO 1970/547, annettu 2.9.1970
KHO 4988/1/88, annettu 3.7.1990
KHO 110/1/90, annettu 15.2.1991
KHO 3306/1/88, annettu 3.7.1990
KHO 4988/1/88, annettu 3.7.1990

Keskusverolautakunnan päätökset

KVL:n päätökset 17.11.1969 (kaksi päätöstä)
KVL:n päätös 475/1975

EY:n tuomioistuimen päätökset

Asia C-441/93 Panagis Pafitis ym. vastaan Trapeza Kentrikis Ellados A.E. ym., 12.3.1996, ECR 1996 I–1347. *Pafitis*.

Oikeustapaukset

Käräjäoikeuksien tuomiot

Forssan KO	20.1.1997	nro 128	93/154 (välituomio 8.11.1994 sisältyy pääasian julkiseen yhteenvetoon)
Heinolan KO	31.7.1995	nro 1396	93/151 ja 152
Helsingin KO	17.1.95	nro 2535	S 93/3257
		nro 2536	S 93/3269
	15.2.96	nro 5325	S 93/3267
Hyvinkään KO	26.6.1995	nro 2512	93/297
	21.5.1996	nro 1631	93/298
	18.4.1997	nro –	S 92/793
Joensuun KO	15.2.1996	nro 907	L 93/564
Kajaanin KO	28.4.1994	nro –	L 93/303
Kemijärven KO	20.6.1996	nro 639	93/64 (välituomio)
	30.1.1998	nro 33	93/64
Kotkan KO	1.6.1995	nro 2011	S 93/149
		nro 2012	S 93/146
		nro 2013	S 93/142
		nro 2014	S 93/140
		nro 2015	S 93/135
Kuopion KO	29.2.1996	nro 1131	L 93/450
Lahden KO	22.6.1994	nro 3176	L 93/516
Lohjan KO	26.8.1996	nro –	L 93/180 (välituomio)
	4.2.1997	nro –	L 93/180 (välituomio)
	30.9.1997	nro 3001	L 93/180
Mynämäen KO	30.8.1995	nro 1676	93/103 (osaratkaisu)
	18.12.1996	nro –	93/103
Orimattilan KO	27.9.1995	nro 1807	93/81 (94/1789)
Oulun KO	29.3.1996	nro 171/95	93/836, 94/13183, 94/13173
Porin KO	3.10.1996	nro 1	S 93/173
Rovaniemen KO	27.10.1995	nro 4600	93/350
Saarijärven KO	30.10.1995	nro 1378	L 93/133
Salon KO	5.2.1996	nro 232	93/143 (välituomio)
Tampereen KO	19.1.1996	nro 1052	93/1000371 (välituomio)
	27.3.1998	nro 3543	93/1000371
Toijalan KO	21.12.1994	nro 1995	93/154 (osaratkaisu)
	6.6.1995	nro 983	93/154 (välituomio)
	19.6.1997	nro 981	93/154

Turun KO	11.3.1997	nro 1824	L 93/610
	28.1.1998	nro 636	L 93/602
Tuusulan KO	16.10.1995	nro 4991	L 93/365 ja L 94/5498 (väli-tuomio)
	15.5.1998	nro 1678	L 93/365 ja L 94/5498
Ylivieskan KO	18.12.1996	nro 1759	93/104
		nro 1763	L 93/105 ja R 94/85
	24.1.1997	nro 84	93/103

Hovioikeuksien tuomiot

Helsingin HO	23.11.1995	nro 6453	S 95/387
		nro 6454	S 95/388
	31.12.1996	nro 6748	S 95/1402
	11.12.1997	nro 4340	S 96/1115
		nro 4341	S 97/864
	23.12.1998	nro 3921	S 96/816
Itä-Suomen HO	27.6.1996	nro 759	S 95/359
	19.12.1996	nro 1560	S 96/245 (välituomio)
	19.2.1998	nro 149	S 96/485
	26.2.1998	nro 184	S 96/245
Kouvolan HO	4.6.1997	nro 630	S 95/494
		nro 631	S 95/495
		nro 635	S 95/496
		nro 636	S 94/507
		nro 643	S 95/498
		nro 644	S 95/497
		nro 646	S 95/499
		nro 647	S 96/115
Rovaniemen HO	28.11.1997	nro 936	S 95/510
	29.5.1998	nro 0373	S 96/438
Turun HO	21.11.1995	nro 4859	S 95/957
	17.12.1997	nro 3478	S 97/162
Vaasan HO	28.2.1997	nro 332	H 95/32 ja S 95/884
	23.2.1998	nro 195	S 97/124

Korkeimman oikeuden ratkaisut

KKO	4.7.1997	nro 2361	S 95/2498
KKO	4.7.1997	nro 2362	S 95/2499
KKO	4.2.1999	nro 237	S 97/1433

Seuraaviin KKO:n ratkaisuihin on viitattu ilman, että ratkaisuja olisi käytetty alkuperäislähteinä:
KKO 1924 II 24
KKO 1931 II 557
KKO 1933 I 73
KKO 1939 II 94
KKO 1932 II 389
KKO 1932 II 146
KKO 1985 II 82
KKO 1988:125
KKO 1989:157
KKO 1992:98

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut

KHO 1957 II 515
KHO 1959 II 369
KHO 1963 II B 34
KHO 1970/546, annettu 2.9.1970
KHO 1970/547, annettu 2.9.1970
KHO 4988/1/88, annettu 3.7.1990
KHO 110/1/90, annettu 15.2.1991
KHO 3306/1/88, annettu 3.7.1990
KHO 4988/1/88, annettu 3.7.1990

Keskusverolautakunnan päätökset

KVL:n päätökset 17.11.1969 (kaksi päätöstä)
KVL:n päätös 475/1975

EY:n tuomioistuimen päätökset

Asia C-441/93 Panagis Pafitis ym. vastaan Trapeza Kentrikis Ellados A.E. ym., 12.3.1996, ECR 1996 I–1347. *Pafitis*.

Asiahakemisto

Adverse selection 79, 81, 82
Agentti 27, 30, 34, 38, 48, 49, 52, 64–66, 69, 71–73, 77–81, 83, 86–88, 104, 105, 143, 174, 191, 195, 218, 229, 252, 403, 404, 494–497, 499–508
Agentuurikustannukset 42, 71, 72
Amerikkalainen realismi 9
Arvonkorotukset 250, 254, 405–491, 495, 496, 503, 504
Arvonkorotusohjeistus 434, 445–465, 478, 486
Arvonkorotustoimikunta 452, 455
Asiakasriski 109, 146, 147, 175, 272, 292, 295–297, 302, 303, 315, 319, 321, 382

Baselin pankkivalvontakomitea 90
BIS 90–92, 131–133, 136, 137, 142, 178, 310, 401, 476

Civil contractarian 62
Common law 22, 23, 37
Constitutional contractarian 62
Contagion effect 95
Corporate governance 103

De lege ferenda 20, 27–29, 34, 43, 57, 489, 499, 509, 517, 528
Dynaaminen epäjohdonmukaisuus 85, 481

Elinkeinoyhteisö 65, 112, 134, 135, 141, 146, 250, 310, 335, 336, 342, 382, 386, 388–404, 492, 494, 495
Epäsymmetrinen informaatio 34, 41, 66, 77–79, 229, 241, 357, 497–500, 506
Epätäydellinen informaatio 2, 51, 72, 77–79, 82, 83, 88, 500
Erityinen huolellisuusvelvollisuus 185, 186, 198
Eroperiaate 61

Etelä-Kymen Säästöpankki 26, 230–232, 322, 325, 347–349, 352, 363
Etelä-Satakunnan Säästöpankki (liite 1 ja 2)
Etiikka, eettinen 27, 48, 51, 55, 56, 58, 62–64, 80, 498–501, 506
EY:n komissio 53, 147, 313, 326, 413

Federal Savings and Loan Insurance Corporation, FSLIC 86
Finaalinen selittäminen ja finalismi 29–32
Finanssitarkastus 169
First best -ratkaisu 40, 42, 105, 500, 519
Flight to quality 95
Free banking 42, 75, 76, 92–97, 100, 108, 153, 154, 172, 175, 178

Gambling for resurrection 86, 101, 351, 354, 367
Generally accepted accounting principles, GAAP 86

Hallintoneuvosto 111, 118–120, 125, 150, 180, 188–192, 196, 244
Hallitus 125–126, 150, 157, 185–199, 202–207, 210, 212, 213, 215–217, 221, 228, 233, 236, 237, 239, 244, 246, 283–285, 333, 336, 343, 349, 350, 354, 360, 364–368, 370, 375, 383, 397, 398, 446, 494, 501, 502, 507
Haltuunotto 2, 162, 224, 225
Heinolan Säästöpankki 231, 232, 347, 360
Hidden action 79–81
Hidden information 79–81
Humppilan Säästöpankki 347, 360
Hyvinvoinnin maksimointi 7, 35, 39, 41, 45–48, 51–55, 57–59, 62, 63, 78, 87, 88, 497–499, 509
Hyvinvoinnin taloustiede 27, 34, 38, 40, 42–44, 46, 53, 66

Hätärahoitus 69, 94–97

Informaatio-ongelmat 7, 41, 71, 77–79, 16, 168
Insentiivi 7, 34, 36, 37, 56, 57, 63, 64, 73, 78, 82, 87, 88, 100, 102–104, 109, 121, 168, 174, 176, 178, 195, 218, 357, 498, 507, 509
Intentionaalinen 23, 30–33, 49
International Accounting Standards 412–418, 438
International Accounting Standards Committee 412, 438, 442
Isännät, isännistö 185–199, 202, 203, 206, 207, 210–216, 218, 231, 232, 234, 236–242, 244, 306, 361, 380, 398, 446, 448, 455, 457

Johtokunta 118–120, 152, 163, 164, 180, 185–199, 200, 204, 217, 221, 222, 226, 228, 242
Julkisen valinnan teoria 56, 65, 386, 387, 493
Justifiointi 14, 20–22, 31–33, 497

Kaldor-Hicks-tehokkuus 45, 56, 57
Kanneoikeus 125, 180, 200, 202, 206, 219, 234, 240, 241, 243, 244, 247
Kanta-Uudenmaan Säästöpankki 219, 231, 234, 347, 360
Keski-Pohjan Aluesäästöpankki 231, 232, 347, 360, 364
Keski-Uudenmaan Säästöpankki 231, 232, 347, 360, 378, 379
Keskusverolautakunta 450, 472, 473
Kiinteistösijoitusrajoitukset 250, 388, 469–471
Kirjanpitolautakunta 412, 420, 424, 425, 431, 443, 459, 482, 484
Kirjanpitoperiaatteet 86, 407–419, 486, 488
Kivijärven Säästöpankki 231, 232, 246, 347, 360, 362, 379, 380
Koillis-Suomen Säästöpankki 231, 232, 347, 360
Kokkolanseudun Säästöpankki (liite 1 ja 2)
Konsolidointiryhmä 138, 146, 148, 150, 391
Kontrolli 14, 21, 28, 31–33, 72, 73, 80, 83, 85, 100, 102, 103, 155, 157, 182, 191, 193, 491, 499–502, 507, 508
Korsnäs Sparbank (liite 1 ja 2)
Kuhmon Säästöpankki 231, 232, 236

Laitilan Säästöpankki 234, 241, 242, 347, 348, 358
Laissez faire 35, 93
Law-maker 64, 65, 87, 107, 142, 174, 289
Law-taker 64, 87, 289, 390
Legalismi 24, 265, 274–276, 322
Lender of last resort 6, 42, 69, 93–95, 100
Lisätty säästöpankkitarkastus 157, 445, 447, 448
Lounais-Suomen Säästöpankki (liite 1 ja 2)
Luonnonoikeus 9–12, 15, 27, 32, 34, 59–65, 83, 386, 387, 497, 498, 509
Luonnontila 60
Luoteis-Uudenmaan Säästöpankki 232, 247, 347, 360
Luottamusmieshallitus 194
Luottolama 3, 148

Maksuvalmius 94, 110, 116, 120, 121, 162, 252, 274, 285, 296, 334, 338, 370
Market failure 71
Markkinakuri 404, 499–502, 505, 506
Markkinariski 49, 91, 92, 506
Maximin-periaate 58, 61
Meno-tulo -teoria 408–412, 420–423, 430, 437, 439–442, 444, 476, 490
Moraali 27, 52–55, 62, 68, 80, 185, 377
Moraalikato 34, 37, 41, 46, 69, 74, 76–78, 80–88, 91, 100, 102, 103, 105, 106, 117, 143, 173, 176, 177, 195, 198, 199, 249, 266, 289, 354, 367, 387, 403, 404, 481, 489, 498, 500, 501, 504–506
Moral contractarian 56, 62
Moral hazard 34, 69, 80, 85, 516, 518, 519, 523–525

Mäntsälän Säästöpankki 26, 199, 231, 232, 238, 347, 365–368, 372
Määrärahat 3, 4, 6, 84

Narrow banking 96, 97–100
Neoinstitutionaalinen taloustiede 41, 42, 51
Non-ideal justice 40
Normatiivinen taloustiede 26, 38–43
Normatiivinen viitekehys 8, 107, 249, 308, 391, 476

Ohjain 7
Oikeudenmukaisuus 47, 52–55, 57, 58, 60–63, 357, 497, 498
Oikeusalamainen 17, 20, 30
Oikeustaloustiede 12, 22, 23, 35–37, 39, 40, 42, 43, 64, 78, 181, 198, 199, 500
Oikeuspoliittinen 12, 16–29, 31, 32, 41–43
Oikeuspositivismi 9, 11–15, 24, 30, 36, 314, 387, 496, 509
Oikeussubjekti 7, 13, 17, 36, 37, 51, 57, 81, 87, 88, 104, 143, 387, 403, 404, 495, 498, 499, 509
Omaisuudenhoitoyhtiö 4, 5, 302
Oriveden Säästöpankki 231, 232, 347, 360
Osittaiskonsolidointi 138, 151
Oulun Aluesäästöpankki 232, 302, 347–349, 351, 363, 378

Pankkikriisi 1–3, 5, 10, 17, 25, 37, 69, 84, 92, 99, 107, 119, 148, 151, 161, 164, 171, 191, 195, 199, 252, 344, 426, 452, 508
Pankkisalaisuus 8, 150, 202, 215–218, 221–223, 236
Pankkitarkastusvirasto 2, 4, 7, 8, 65, 107, 113, 114, 117–119, 124, 130–132, 136–138, 140, 153–155, 157–162, 164–166, 178, 180, 182, 223, 225, 226, 239, 240, 251–266, 270–273, 276, 278–291, 294, 301, 310–312, 315–318, 320–329, 331–337, 339–346, 349, 351, 354, 355, 359, 360, 366, 367, 369, 374, 377, 379, 381–384, 386, 390, 392–403, 419, 424–426, 428, 430, 450, 452, 453, 455–461, 463–467, 469–486, 488, 489, 495
Pankkituki 5, 6, 150, 170, 482
Pankkivalvonta 6, 8, 69, 74, 79, 88, 152–171, 181–183, 492, 499
Paretotehokkuus, pareto-optimi 41, 43, 45, 51, 53–58, 61–63, 78
Paretovertaamaton tila 54
Pohjois-Karjalan Säästöpankki 231, 232, 347, 365, 367, 370
Pohjois-Savon Säästöpankki 232, 347, 348, 360
Positiivinen taloustiede 26, 38, 39, 42, 43
Preferenssit 44–47, 49, 72, 73
Price-maker 58
Price-taker 44, 58
Public choice -teoria 64, 174, 511
Päijät-Hämeen Säästöpankki 231, 239, 347, 348
Päämies 69, 71–73, 77–81, 83, 86–88, 105, 143, 191, 195, 218, 229, 252, 404, 481, 494, 497, 500–508
Pääomaosuusmenetelmä 148, 150

Rahoitustarkastus 8, 98, 146, 147, 149, 150, 162–168, 170, 171, 182, 183, 318, 321, 344, 351, 419, 459, 465, 466, 490, 505, 506, 508
Rationaalinen toimija 7, 37, 41, 52, 55, 57, 63, 64, 88, 173
Rationaalinen agentti 27, 38, 48, 64, 87, 249, 403
Rationaalisuus 10, 14, 31, 34, 41, 46, 48–53, 55, 56, 58–60, 63, 64, 73, 80, 81, 143, 493, 497, 498, 500
Regulatory Accounting Practices, RAP 86
Regulatory Capture 85, 107, 387, 491
Regulatory forbearance 514
Representation hypoteesi 74, 108
Realismi 9, 41, 50, 51, 66
Riskikeskittymä(säännöstö) 132, 139, 140, 198, 226, 227, 250, 252, 262–265, 278, 280, 281, 284–286, 290–292, 308–318, 320–322, 325–335, 337–339, 340–346, 351,

355, 362, 363, 372–384, 385–388, 492, 494–497

Sanktiot 63, 65, 81, 85, 104, 109, 119, 120, 153, 168, 171, 178–180, 320, 334, 341, 346, 386, 388, 395, 398, 399, 403, 404, 492, 495, 498–503, 506, 509
Satakunnan Säästöpankki (liite 1 ja 2)
Second best -ratkaisu 40, 42, 54, 76, 78, 100, 103, 105
Seuraamusargumentti, seuraamus-harkinta 24–26, 106, 368, 369, 373–376, 496–498
Sijoitusrajoitus(säännöstö) 65, 112, 134, 135, 146, 250, 388–404, 492, 494, 495
Sisäinen hallitus 193–195, 501, 502
Siltapankki (STS-Pankki) 2, 199, 205, 219–223, 225, 230, 235, 236, 239, 241, 304, 370
Sitouttaminen 102, 500–505
Sitoutuminen 70, 79, 81, 103, 229, 495, 499–508
Skandinaavinen realismi 9
Skopin K- ja A-sarja 466, 472–475, 477–485
S & L-pankit, savings and loan -pankit 83, 86, 87, 89, 191, 507
Sopimusteoreetikot 56, 621
Suomen Kiinteistöpankki 305, 307
Suomen Pankki 1–6, 8, 80, 85, 90, 94, 109, 113, 117, 128, 130, 132, 137, 148, 157, 162–166, 168–170, 183, 225, 226, 272, 278, 291, 351, 362, 381, 472, 475, 476, 478, 480, 481, 485, 499, 505
Suomen Säästöpankki, SSP 4, 5, 204, 217, 238, 242, 302, 482
Suostumus 58–63
Suppea pankki 97–100, 103
Suuret luotot 264, 280, 281, 311, 312, 317, 321–323, 325, 326, 332, 334–337, 339, 355, 360, 371, 385
Suurehkot luotot 155, 284, 311, 317, 322, 325–327, 335
Syy-yhteys 185, 186, 195–197, 199, 240, 362, 363, 372, 373, 375, 376, 379, 380

Säästöpankkien Keskus-Osake-Pankki (Skop) 2–6, 162, 191, 194, 199, 220, 223–228, 230, 235, 236, 241, 251, 264, 272, 274, 285, 286, 289, 302, 304–308, 310, 319, 334, 340, 341, 343, 356, 359–362, 367, 369, 370, 372, 373, 380–382, 445, 453, 467, 472–475, 478, 480–482, 485
Säästöpankkiliitto 157, 158, 182, 183, 194, 253, 254, 259, 264, 322, 343, 356, 377, 472–481, 505
Säästöpankkitarkastus 7, 8, 118, 157–161, 180, 182, 183, 252–255, 280–284, 286, 290, 294, 317–320, 322–324, 330, 332, 335–337, 339, 341–343, 351, 356, 359, 362, 368, 377–379, 383, 384, 395–397, 421, 445–452, 455–458, 469, 470, 472, 473, 478, 480, 482–486, 488, 491, 505

Takausten ylituslupasäännöstö 257–266, 287, 289, 494
Takausten ylitysluvat 166, 254, 257–291, 334, 494, 504
Talletussuoja 42, 69, 82–85, 89, 90, 95–104, 113, 116, 121, 122, 151, 176, 177, 404, 492, 493, 503
Taloudellinen pakkotila 364, 368, 369, 381, 382, 497
Tietämättömyyden verho 106, 387, 493
Tilintarkastajat 4, 7, 73, 83, 187, 188, 190, 191, 200, 202, 204–207, 212–214, 216, 217, 220–222, 224, 227–229, 236–238, 241, 242, 244, 252, 284–286, 317, 318, 333, 336, 337, 380, 397, 398, 457, 469, 470, 480
Toijalan Säästöpankki 231, 234, 347, 360
Toimitusjohtaja 125, 150, 180, 185–199, 200, 202, 204, 206, 215–217, 219, 225, 226, 228, 231, 239, 243, 244, 246, 259, 308, 341, 365, 368, 398, 494, 501, 502, 507
Too big/large to fail -efekti 82, 84, 98, 106, 117, 177, 503, 506, 522, 525

Tornionlaakson Säästöpankki (liite 1 ja 2)
Transaktiokustannukset 51, 67, 68, 70
Tulonjako 43, 54
Tuottamus 118, 185, 186, 188, 189, 195–197, 199, 205, 212–214, 226, 229, 236, 240, 352, 354, 355, 358, 359, 360, 366, 368, 380, 381, 389, 502
Turun Työväen Säästöpankki 232, 347, 468
Turvaava vakuus 112, 113, 126, 198, 252, 254, 258, 259, 263–265, 277–279, 289, 292–308, 313–315, 317–320, 322–325, 330–340, 346–371, 373, 375–378, 380, 383–387, 495, 496, 504

Ulkoinen hallitus 193, 194, 501, 502, 507
Ulkoisvaikutukset 45
Utiliteetti 45–48
Utility maximization 47, 528
Uusklassinen taloustiede 10, 27, 34, 41, 44–46, 50, 54, 56, 58, 60, 62–64, 68, 71, 497, 498

Vahingonkorvaus 52, 180, 185–199, 200, 353, 362, 367, 380, 381, 497
Vahingonkorvauskanteet 1, 5, 119, 124–126, 161, 180, 198, 199, 200–202, 206–208, 215, 218–243, 244, 246, 248, 275, 346–384
Vakavaraisuus 1, 2, 4, 37, 83, 85, 86, 89–92, 95–97, 100, 104, 105, 109, 110, 112–117, 120–124, 128, 130, 131, 133, 134, 137–139, 141–146, 148, 150, 152, 158, 161, 172, 175, 176, 178, 182, 196, 224, 227, 250–252, 254, 258, 260, 262–266, 274, 279, 281, 282, 284, 286, 289, 293, 296, 302, 308, 310, 312, 313, 315–323, 325, 334, 337, 338, 345, 347, 349, 350–353, 355, 364–368, 370–381, 383–387, 391, 392, 400, 405, 450, 488, 489, 492–496, 501–503, 505
Vakuuspakkonormi 295, 296, 298, 301, 302, 304, 315, 320, 337, 345, 384
Vakuusriski 292, 295–297, 302, 303, 315, 319, 360, 361, 363, 364, 366
Valtiollinen tila 60
Valtion vakuusrahasto 1, 3, 4, 150, 170, 199, 204, 207, 208, 215, 315, 318, 482
Valtuutetut 118, 119, 150, 153, 187–195, 202, 206, 243, 244, 398, 494
Valuuttapankkilupa 132
Valuuttatoimintalupa 278
Vapaaehtoinen valinta 58–63
Varallisuuden maksimointi 45, 47, 48, 54, 55, 58
Vastuuvapaus 125, 200–248, 358, 497
Veil of ignorance 65, 386, 493
Vested interest 83
Väliaikainen omistus 250, 254, 388, 395–398, 403
Välikäsi 65, 160, 161, 284–287, 501

Yhden rivin konsolidointi 150, 151
Yhteiskuntasopimus 60–62
Yleinen huolellisuusvelvollisuus 185–199, 225, 358, 371

Asiahakemisto

Adverse selection 79, 81, 82
Agentti 27, 30, 34, 38, 48, 49, 52, 64–66, 69, 71–73, 77–81, 83, 86–88, 104, 105, 143, 174, 191, 195, 218, 229, 252, 403, 404, 494–497, 499–508
Agentuurikustannukset 42, 71, 72
Amerikkalainen realismi 9
Arvonkorotukset 250, 254, 405–491, 495, 496, 503, 504
Arvonkorotusohjeistus 434, 445–465, 478, 486
Arvonkorotustoimikunta 452, 455
Asiakasriski 109, 146, 147, 175, 272, 292, 295–297, 302, 303, 315, 319, 321, 382

Baselin pankkivalvontakomitea 90
BIS 90–92, 131–133, 136, 137, 142, 178, 310, 401, 476

Civil contractarian 62
Common law 22, 23, 37
Constitutional contractarian 62
Contagion effect 95
Corporate governance 103

De lege ferenda 20, 27–29, 34, 43, 57, 489, 499, 509, 517, 528
Dynaaminen epäjohdonmukaisuus 85, 481

Elinkeinoyhteisö 65, 112, 134, 135, 141, 146, 250, 310, 335, 336, 342, 382, 386, 388–404, 492, 494, 495
Epäsymmetrinen informaatio 34, 41, 66, 77–79, 229, 241, 357, 497–500, 506
Epätäydellinen informaatio 2, 51, 72, 77–79, 82, 83, 88, 500
Erityinen huolellisuusvelvollisuus 185, 186, 198
Eroperiaate 61

Etelä-Kymen Säästöpankki 26, 230–232, 322, 325, 347–349, 352, 363
Etelä-Satakunnan Säästöpankki (liite 1 ja 2)
Etiikka, eettinen 27, 48, 51, 55, 56, 58, 62–64, 80, 498–501, 506
EY:n komissio 53, 147, 313, 326, 413

Federal Savings and Loan Insurance Corporation, FSLIC 86
Finaalinen selittäminen ja finalismi 29–32
Finanssitarkastus 169
First best -ratkaisu 40, 42, 105, 500, 519
Flight to quality 95
Free banking 42, 75, 76, 92–97, 100, 108, 153, 154, 172, 175, 178

Gambling for resurrection 86, 101, 351, 354, 367
Generally accepted accounting principles, GAAP 86

Hallintoneuvosto 111, 118–120, 125, 150, 180, 188–192, 196, 244
Hallitus 125–126, 150, 157, 185–199, 202–207, 210, 212, 213, 215–217, 221, 228, 233, 236, 237, 239, 244, 246, 283–285, 333, 336, 343, 349, 350, 354, 360, 364–368, 370, 375, 383, 397, 398, 446, 494, 501, 502, 507
Haltuunotto 2, 162, 224, 225
Heinolan Säästöpankki 231, 232, 347, 360
Hidden action 79–81
Hidden information 79–81
Humppilan Säästöpankki 347, 360
Hyvinvoinnin maksimointi 7, 35, 39, 41, 45–48, 51–55, 57–59, 62, 63, 78, 87, 88, 497–499, 509
Hyvinvoinnin taloustiede 27, 34, 38, 40, 42–44, 46, 53, 66

Hätärahoitus 69, 94–97

Informaatio-ongelmat 7, 41, 71, 77–79, 16, 168
Insentiivi 7, 34, 36, 37, 56, 57, 63, 64, 73, 78, 82, 87, 88, 100, 102–104, 109, 121, 168, 174, 176, 178, 195, 218, 357, 498, 507, 509
Intentionaalinen 23, 30–33, 49
International Accounting Standards 412–418, 438
International Accounting Standards Committee 412, 438, 442
Isännät, isännistö 185–199, 202, 203, 206, 207, 210–216, 218, 231, 232, 234, 236–242, 244, 306, 361, 380, 398, 446, 448, 455, 457

Johtokunta 118–120, 152, 163, 164, 180, 185–199, 200, 204, 217, 221, 222, 226, 228, 242
Julkisen valinnan teoria 56, 65, 386, 387, 493
Justifiointi 14, 20–22, 31–33, 497

Kaldor-Hicks-tehokkuus 45, 56, 57
Kanneoikeus 125, 180, 200, 202, 206, 219, 234, 240, 241, 243, 244, 247
Kanta-Uudenmaan Säästöpankki 219, 231, 234, 347, 360
Keski-Pohjan Aluesäästöpankki 231, 232, 347, 360, 364
Keski-Uudenmaan Säästöpankki 231, 232, 347, 360, 378, 379
Keskusverolautakunta 450, 472, 473
Kiinteistösijoitusrajoitukset 250, 388, 469–471
Kirjanpitolautakunta 412, 420, 424, 425, 431, 443, 459, 482, 484
Kirjanpitoperiaatteet 86, 407–419, 486, 488
Kivijärven Säästöpankki 231, 232, 246, 347, 360, 362, 379, 380
Koillis-Suomen Säästöpankki 231, 232, 347, 360
Kokkolanseudun Säästöpankki (liite 1 ja 2)
Konsolidointiryhmä 138, 146, 148, 150, 391
Kontrolli 14, 21, 28, 31–33, 72, 73, 80, 83, 85, 100, 102, 103, 155, 157, 182, 191, 193, 491, 499–502, 507, 508
Korsnäs Sparbank (liite 1 ja 2)
Kuhmon Säästöpankki 231, 232, 236

Laitilan Säästöpankki 234, 241, 242, 347, 348, 358
Laissez faire 35, 93
Law-maker 64, 65, 87, 107, 142, 174, 289
Law-taker 64, 87, 289, 390
Legalismi 24, 265, 274–276, 322
Lender of last resort 6, 42, 69, 93–95, 100
Lisätty säästöpankkitarkastus 157, 445, 447, 448
Lounais-Suomen Säästöpankki (liite 1 ja 2)
Luonnonoikeus 9–12, 15, 27, 32, 34, 59–65, 83, 386, 387, 497, 498, 509
Luonnontila 60
Luoteis-Uudenmaan Säästöpankki 232, 247, 347, 360
Luottamusmieshallitus 194
Luottolama 3, 148

Maksuvalmius 94, 110, 116, 120, 121, 162, 252, 274, 285, 296, 334, 338, 370
Market failure 71
Markkinakuri 404, 499–502, 505, 506
Markkinariski 49, 91, 92, 506
Maximin-periaate 58, 61
Meno-tulo -teoria 408–412, 420–423, 430, 437, 439–442, 444, 476, 490
Moraali 27, 52–55, 62, 68, 80, 185, 377
Moraalikato 34, 37, 41, 46, 69, 74, 76–78, 80–88, 91, 100, 102, 103, 105, 106, 117, 143, 173, 176, 177, 195, 198, 199, 249, 266, 289, 354, 367, 387, 403, 404, 481, 489, 498, 500, 501, 504–506
Moral contractarian 56, 62
Moral hazard 34, 69, 80, 85, 516, 518, 519, 523–525

Mäntsälän Säästöpankki 26, 199, 231, 232, 238, 347, 365–368, 372
Määrärahat 3, 4, 6, 84

Narrow banking 96, 97–100
Neoinstitutionaalinen taloustiede 41, 42, 51
Non-ideal justice 40
Normatiivinen taloustiede 26, 38–43
Normatiivinen viitekehys 8, 107, 249, 308, 391, 476

Ohjain 7
Oikeudenmukaisuus 47, 52–55, 57, 58, 60–63, 357, 497, 498
Oikeusalamainen 17, 20, 30
Oikeustaloustiede 12, 22, 23, 35–37, 39, 40, 42, 43, 64, 78, 181, 198, 199, 500
Oikeuspoliittinen 12, 16–29, 31, 32, 41–43
Oikeuspositivismi 9, 11–15, 24, 30, 36, 314, 387, 496, 509
Oikeussubjekti 7, 13, 17, 36, 37, 51, 57, 81, 87, 88, 104, 143, 387, 403, 404, 495, 498, 499, 509
Omaisuudenhoitoyhtiö 4, 5, 302
Oriveden Säästöpankki 231, 232, 347, 360
Osittaiskonsolidointi 138, 151
Oulun Aluesäästöpankki 232, 302, 347–349, 351, 363, 378

Pankkikriisi 1–3, 5, 10, 17, 25, 37, 69, 84, 92, 99, 107, 119, 148, 151, 161, 164, 171, 191, 195, 199, 252, 344, 426, 452, 508
Pankkisalaisuus 8, 150, 202, 215–218, 221–223, 236
Pankkitarkastusvirasto 2, 4, 7, 8, 65, 107, 113, 114, 117–119, 124, 130–132, 136–138, 140, 153–155, 157–162, 164–166, 178, 180, 182, 223, 225, 226, 239, 240, 251–266, 270–273, 276, 278–291, 294, 301, 310–312, 315–318, 320–329, 331–337, 339–346, 349, 351, 354, 355, 359, 360, 366, 367, 369, 374, 377, 379, 381–384, 386, 390, 392–403, 419, 424–426, 428, 430, 450, 452, 453, 455–461, 463–467, 469–486, 488, 489, 495
Pankkituki 5, 6, 150, 170, 482
Pankkivalvonta 6, 8, 69, 74, 79, 88, 152–171, 181–183, 492, 499
Paretotehokkuus, pareto-optimi 41, 43, 45, 51, 53–58, 61–63, 78
Paretovertaamaton tila 54
Pohjois-Karjalan Säästöpankki 231, 232, 347, 365, 367, 370
Pohjois-Savon Säästöpankki 232, 347, 348, 360
Positiivinen taloustiede 26, 38, 39, 42, 43
Preferenssit 44–47, 49, 72, 73
Price-maker 58
Price-taker 44, 58
Public choice -teoria 64, 174, 511
Päijät-Hämeen Säästöpankki 231, 239, 347, 348
Päämies 69, 71–73, 77–81, 83, 86–88, 105, 143, 191, 195, 218, 229, 252, 404, 481, 494, 497, 500–508
Pääomaosuusmenetelmä 148, 150

Rahoitustarkastus 8, 98, 146, 147, 149, 150, 162–168, 170, 171, 182, 183, 318, 321, 344, 351, 419, 459, 465, 466, 490, 505, 506, 508
Rationaalinen toimija 7, 37, 41, 52, 55, 57, 63, 64, 88, 173
Rationaalinen agentti 27, 38, 48, 64, 87, 249, 403
Rationaalisuus 10, 14, 31, 34, 41, 46, 48–53, 55, 56, 58–60, 63, 64, 73, 80, 81, 143, 493, 497, 498, 500
Regulatory Accounting Practices, RAP 86
Regulatory Capture 85, 107, 387, 491
Regulatory forbearance 514
Representation hypoteesi 74, 108
Realismi 9, 41, 50, 51, 66
Riskikeskittymä(säännöstö) 132, 139, 140, 198, 226, 227, 250, 252, 262–265, 278, 280, 281, 284–286, 290–292, 308–318, 320–322, 325–335, 337–339, 340–346, 351,

355, 362, 363, 372–384, 385–388, 492, 494–497

Sanktiot 63, 65, 81, 85, 104, 109, 119, 120, 153, 168, 171, 178–180, 320, 334, 341, 346, 386, 388, 395, 398, 399, 403, 404, 492, 495, 498–503, 506, 509
Satakunnan Säästöpankki (liite 1 ja 2)
Second best -ratkaisu 40, 42, 54, 76, 78, 100, 103, 105
Seuraamusargumentti, seuraamus-harkinta 24–26, 106, 368, 369, 373–376, 496–498
Sijoitusrajoitus(säännöstö) 65, 112, 134, 135, 146, 250, 388–404, 492, 494, 495
Sisäinen hallitus 193–195, 501, 502
Siltapankki (STS-Pankki) 2, 199, 205, 219–223, 225, 230, 235, 236, 239, 241, 304, 370
Sitouttaminen 102, 500–505
Sitoutuminen 70, 79, 81, 103, 229, 495, 499–508
Skandinaavinen realismi 9
Skopin K- ja A-sarja 466, 472–475, 477–485
S & L-pankit, savings and loan -pankit 83, 86, 87, 89, 191, 507
Sopimusteoreetikot 56, 621
Suomen Kiinteistöpankki 305, 307
Suomen Pankki 1–6, 8, 80, 85, 90, 94, 109, 113, 117, 128, 130, 132, 137, 148, 157, 162–166, 168–170, 183, 225, 226, 272, 278, 291, 351, 362, 381, 472, 475, 476, 478, 480, 481, 485, 499, 505
Suomen Säästöpankki, SSP 4, 5, 204, 217, 238, 242, 302, 482
Suostumus 58–63
Suppea pankki 97–100, 103
Suuret luotot 264, 280, 281, 311, 312, 317, 321–323, 325, 326, 332, 334–337, 339, 355, 360, 371, 385
Suurehkot luotot 155, 284, 311, 317, 322, 325–327, 335
Syy-yhteys 185, 186, 195–197, 199, 240, 362, 363, 372, 373, 375, 376, 379, 380

Säästöpankkien Keskus-Osake-Pankki (Skop) 2–6, 162, 191, 194, 199, 220, 223–228, 230, 235, 236, 241, 251, 264, 272, 274, 285, 286, 289, 302, 304–308, 310, 319, 334, 340, 341, 343, 356, 359–362, 367, 369, 370, 372, 373, 380–382, 445, 453, 467, 472–475, 478, 480–482, 485
Säästöpankkiliitto 157, 158, 182, 183, 194, 253, 254, 259, 264, 322, 343, 356, 377, 472–481, 505
Säästöpankkitarkastus 7, 8, 118, 157–161, 180, 182, 183, 252–255, 280–284, 286, 290, 294, 317–320, 322–324, 330, 332, 335–337, 339, 341–343, 351, 356, 359, 362, 368, 377–379, 383, 384, 395–397, 421, 445–452, 455–458, 469, 470, 472, 473, 478, 480, 482–486, 488, 491, 505

Takausten ylituslupasäännöstö 257–266, 287, 289, 494
Takausten ylitysluvat 166, 254, 257–291, 334, 494, 504
Talletussuoja 42, 69, 82–85, 89, 90, 95–104, 113, 116, 121, 122, 151, 176, 177, 404, 492, 493, 503
Taloudellinen pakkotila 364, 368, 369, 381, 382, 497
Tietämättömyyden verho 106, 387, 493
Tilintarkastajat 4, 7, 73, 83, 187, 188, 190, 191, 200, 202, 204–207, 212–214, 216, 217, 220–222, 224, 227–229, 236–238, 241, 242, 244, 252, 284–286, 317, 318, 333, 336, 337, 380, 397, 398, 457, 469, 470, 480
Toijalan Säästöpankki 231, 234, 347, 360
Toimitusjohtaja 125, 150, 180, 185–199, 200, 202, 204, 206, 215–217, 219, 225, 226, 228, 231, 239, 243, 244, 246, 259, 308, 341, 365, 368, 398, 494, 501, 502, 507
Too big/large to fail -efekti 82, 84, 98, 106, 117, 177, 503, 506, 522, 525

Tornionlaakson Säästöpankki (liite 1 ja 2)
Transaktiokustannukset 51, 67, 68, 70
Tulonjako 43, 54
Tuottamus 118, 185, 186, 188, 189, 195–197, 199, 205, 212–214, 226, 229, 236, 240, 352, 354, 355, 358, 359, 360, 366, 368, 380, 381, 389, 502
Turun Työväen Säästöpankki 232, 347, 468
Turvaava vakuus 112, 113, 126, 198, 252, 254, 258, 259, 263–265, 277–279, 289, 292–308, 313–315, 317–320, 322–325, 330–340, 346–371, 373, 375–378, 380, 383–387, 495, 496, 504

Ulkoinen hallitus 193, 194, 501, 502, 507
Ulkoisvaikutukset 45
Utiliteetti 45–48
Utility maximization 47, 528
Uusklassinen taloustiede 10, 27, 34, 41, 44–46, 50, 54, 56, 58, 60, 62–64, 68, 71, 497, 498

Vahingonkorvaus 52, 180, 185–199, 200, 353, 362, 367, 380, 381, 497
Vahingonkorvauskanteet 1, 5, 119, 124–126, 161, 180, 198, 199, 200–202, 206–208, 215, 218–243, 244, 246, 248, 275, 346–384
Vakavaraisuus 1, 2, 4, 37, 83, 85, 86, 89–92, 95–97, 100, 104, 105, 109, 110, 112–117, 120–124, 128, 130, 131, 133, 134, 137–139, 141–146, 148, 150, 152, 158, 161, 172, 175, 176, 178, 182, 196, 224, 227, 250–252, 254, 258, 260, 262–266, 274, 279, 281, 282, 284, 286, 289, 293, 296, 302, 308, 310, 312, 313, 315–323, 325, 334, 337, 338, 345, 347, 349, 350–353, 355, 364–368, 370–381, 383–387, 391, 392, 400, 405, 450, 488, 489, 492–496, 501–503, 505
Vakuuspakkonormi 295, 296, 298, 301, 302, 304, 315, 320, 337, 345, 384
Vakuusriski 292, 295–297, 302, 303, 315, 319, 360, 361, 363, 364, 366
Valtiollinen tila 60
Valtion vakuusrahasto 1, 3, 4, 150, 170, 199, 204, 207, 208, 215, 315, 318, 482
Valtuutetut 118, 119, 150, 153, 187–195, 202, 206, 243, 244, 398, 494
Valuuttapankkilupa 132
Valuuttatoimintalupa 278
Vapaaehtoinen valinta 58–63
Varallisuuden maksimointi 45, 47, 48, 54, 55, 58
Vastuuvapaus 125, 200–248, 358, 497
Veil of ignorance 65, 386, 493
Vested interest 83
Väliaikainen omistus 250, 254, 388, 395–398, 403
Välikäsi 65, 160, 161, 284–287, 501

Yhden rivin konsolidointi 150, 151
Yhteiskuntasopimus 60–62
Yleinen huolellisuusvelvollisuus 185–199, 225, 358, 371

Liite 1

Säästöpankkiryhmän vahingonkorvauskanteita koskevien tuomioiden perustana olevat oikeussäännöt

Luokittelussa on lähtökohtaisesti käytetty käräjäoikeuksien omaa erittelyä sovelletuista lainkohdista. Tuomioissa, joissa sovellettuja lainkohtia ei ole eritelty (kaikki hylätyt tuomiot ja osa hyväksytyistä), säännökset on pääasiallisesti koottu joko käräjäoikeuden tuomiota koskevista perusteluista tai kantajan vaatimusten oikeudellisista perusteista.

Luokittelu jakaantuu kahteen osaan, ns. yleisen huolellisuusvelvoitteen rikkomiseen ja erityisnormien rikkomiseen. Ensin mainittuun on määritelmällisesti luettu kuuluvaksi yhtiöoikeudellisessa vastuussa olevien tahojen lakisääteisiä tehtäviä koskevat säästöpankkilain säännökset. Nämä lainkohdat ovat kuitenkin näkyvissä vain, mikäli käräjäoikeus on sisällyttänyt ne tuomiossa olevaan lainkohtia koskevaan erittelyyn tai perusteluihin muutoin.

1. STS-Pankki Oy	**1) Wayup nro 2535, S 93/3257, 17.1.1995:**		
Helsingin käräjäoikeus	(lainkohdat eritelty)		
Helsingin hovioikeus			
Korkein oikeus	Yleinen huolellisuusvelvoite	VLPL 90 §	LPL 60.1 §
	2) Sandnäs nro 2536, S 93/3269, 17.1.1995:		
	(lainkohdat eritelty)		
	Yleinen huolellisuusvelvoite		LPL 60.1 §
2. SKOP	**Tuomio nro 5325, S 93/3267, 15.2.1996:**		
Helsingin käräjäoikeus	(lainkohdat eritelty)		
Helsingin hovioikeus			
	Yleinen huolellisuusvelvoite	VLPL 90 §	LPL 60.1 §
	Riskikeskittymäkielto	VLPL 40 §	TPL 33.2 §

3. Etelä-Kymen Säästöpankki Kotkan käräjäoikeus Kouvolan hovioikeus	**1) Tuomio nro 2011, S 93/149, 1.6.1995:** Yleinen huolellisuusvelvoite Turvaava vakuus	 VSPL 113 § VSPL 48 § VSPL 51 §	
	2) Tuomio nro 2012, S 93/146, 1.6.1995: Yleinen huolellisuusvelvoite Turvaava vakuus	 VSPL 113 § VSPL 48 §	
	3) Tuomio nro 2013, S 93/142, 1.6.1995: Yleinen huolellisuusvelvoite Turvaava vakuus	 VSPL 113 § VSPL 48 § VSPL 51 §	 SPL 127 §
	4) Tuomio nro 2014, S 93/140, 1.6.1995: Yleinen huolellisuusvelvoite Turvaava vakuus Luototuksen intressiyhteys	 VSPL 113 § VSPL 51 § VSPL 50 §	
	5) Tuomio nro 2015, S 93/135, 1.6.1995: Yleinen huolellisuusvelvoite Turvaava vakuus	 VSPL 113 § VSPL 48 § VSPL 51 §	 SPL 127 §
4. Etelä-Satakunnan Säästöpankki Välimiesmenettely, salainen	Yleinen huolellisuusvelvoite	VSPL 113 §	SPL 127 §
5. Heinolan Säästöpankki Heinolan käräjäoikeus Kouvolan hovioikeus	**Tuomio nro 1396, 93/151 ja 152, 31.7.1995:** (lainkohdat eritelty) Yleinen huolellisuusvelvoite Turvaava vakuus	 VSPL 113 § VSPL 14 § VSPL 19 § VSPL 20a § VSPL 48 § VSPL 51 §	 SPL 127 § SPL 47 § SPL 55 § SPL 60 §

6. Humppilan Säästöpankki Forssan käräjäoikeus	**Tuomio nro 128, 93/154, 20.1.1997:** (lainkohdat eritelty)		
	Yleinen huolellisuusvelvoite	VSPL 113 § VSPL 14 § VSPL 19 § TSL 1 ja 51.3 § VahL 4:1 §	
	Vakavaraisuuden vaarantaminen ja riskikeskittymäkielto	VSPL 58 § VSPL 49 §	
	Turvaava vakuus	VSPL 48 §[1] VSPL 51 §	
	Sijoitusrajoitus	VSPL 28 §	
	Maksuvalmius	VSPL 57 §	
7. Kanta-Uudenmaan Säästö-pankki Hyvinkään käräjäoikeus Helsingin hovioikeus	**1) Tuomio nro 2512, 93/297, 26.6.1995:**[2] (lainkohdat eritelty)		
	Yleinen huolellisuusvelvoite	VSPL 113 § VahL 4:1 §	
	Riskikeskittymäkielto	VSPL 49 §	
	Turvaava vakuus	VSPL 48 § VSPL 51 §	
	Maksuvalmius	VSPL 47 §	
	2) Tuomio nro 1631, 93/298, 21.5.1997:		
	Yleinen huolellisuusvelvoite	TSL 51.3 § VahL 4:1 § VahL 5:1 §	
	3) Tuomio S 92/793, 18.4.1997:		
	Yleinen huolellisuusvelvoite		SPL 127 §

[1] Tuomion lainkohdissa ei ole mainittu 48 §:ää, jota on kuitenkin pääasiallisesti käsitelty tuomion perusteluissa turvaavan vakuuden osalta.

[2] Riskikeskittymäkieltoon ja maksuvalmiuden vaarantamiseen ei tuomion perusteluissa ole viittauksia.

8. Keskipohjan Aluesäästö-pankki Ylivieskan käräjäoikeus Vaasan hovioikeus	**Tuomio nro 84, 93/103, 24.1.1997:** (ei eritelty lainkohtia)		
	Yleinen huolellisuusvelvoite	VSPL 113 § VSPL 17 §	
	Turvaava vakuus	VSPL 48 §	
	Ottolainauksen välityspalkkio	VSPL 41.2 §	
	Kielto ottaa luottoa tai talletusta toiselta säästöpankilta	VSPL 44 §	
	Tuomio nro 1759, 93/104, 18.12.1996:		
	Yleinen huolellisuusvelvoite		SPL 127 §
	Tuomio nro 1763, 93/105 & R 94/85, 18.12.1996: (lainkohdat eritelty)		
	Yleinen huolellisuusvelvoite	VSPL 113 §	SPL 127 §
	Riskikeskittymäkielto	VSPL 49 §	
	Turvaava vakuus	VSPL 48 § VSPL 51 §	
	Luototuksen intressiyhteys ja esteellisyys[3]	VSPL 50 §	SPL 136 § SPL 56 §
9. Keski-Uudenmaan Säästö-pankki Tuusulan käräjäoikeus	**Tuomio nro 1678, L 93/365 ja L 94/5498, 15.5.1998:**		
	Yleinen huolellisuusvelvoite	VSPL 113 § VSPL 19 § VSPL 20 a §	SPL 127 § SPL 55 § SPL 66 § SPL 54 §
	Vakavaraisuuden vaarantaminen ja riskikeskittymäkielto	VSPL 58 § VSPL 49 §	 TPL 33 §
	Turvaava vakuus	VSPL 48 § VSPL 51 §	
	Pankkitoimintaan kuulumattoman elinkeinotoiminnan harjoittaminen	VSPL 28.1 §	
10. Kivijärven Säästöpankki Saarijärven käräjäoikeus Vaasan hovioikeus	**Tuomio nro 1378, L 93/133, 30.10.1995:** (lainkohdat eritelty)		
	Yleinen huolellisuusvelvoite	VSPL 113 §	SPL 127 §
	Riskikeskittymäkielto	VSPL 49 §	
	Turvaava vakuus	VSPL 48 § VSPL 51 §	

[3] Luototuksen intressiyhteys ja esteellisyysnormit eivät ole mukana tuomion lainkohdat-erittelyssä, mutta ovat rikosoikeudellisella perusteella tuomitun vahingonkorvauksen taustanormeja. Ks. myös Ylivieskan käräjäoikeuden tuomio R 94/85, 31.10.1995. Riskikeskittymäkieltoon tuomiossa ei ole viittauksia.

11. Koillis-Suomen Säästö-pankki Rovaniemen käräjäoikeus Rovaniemen hovioikeus Kemijärven käräjäoikeus	**Rovaniemen käräjäoikeuden tuomio nro 4600, 93/350, 27.10.1995:** Yleinen huolellisuusvelvoite	VSPL 113 § VSPL 114 § TSL 51.3 § VahL 4:1 §	SPL 127 §
	Kemijärven käräjäoikeuden tuomio nro 33, 93/64, 30.1.1998: (lainkohdat eritelty) Yleinen huolellisuusvelvoite	VSPL 113 § VSPL 114 § TSL 1 § VahL 4:1 §	SPL 127 § SPL 55 §
	Luototuksen intressiyhteys, esteellisyys		SPL 56 §
	Riskikeskittymäkielto	VSPL 49 §	TPL 33.2 §
	Turvaava vakuus	VSPL 48.1 § VSPL 51 §	
	Kemijärven käräjäoikeuden tuomio nro 512, 93/62, 6.6.1994: Yksipuolinen tuomio nro 512, josta haettu takaisinsaantia Kemijärven käräjäoikeudessa		
12. Kokkolanseudun Säästö-pankki Kokkolan käräjäoikeus, ei tuomiota			
13. Korsnäs Säästöpankki Mustasaaren käräjäoikeus, ei tuomiota			
14. Kuhmon Säästöpankki Kajaanin käräjäoikeus Itä-Suomen hovioikeus	**Tuomio L 93/303, 28.4.1995:** Yleinen huolellisuusvelvoite	VSPL 113 § OYL 15:1 §	
	Esteellisyyssäännös	OYL 8:10 § VahL 2:1 § VahL 5:1 §	
15. Laitilan Säästöpankki Mynämäen käräjäoikeus	**Tuomio 93/103, 18.12.1996:** Yleinen huolellisuusvelvoite	VSPL 113 §	SPL 127 §
	Turvaava vakuus	VSPL 48 §	
	Riskikeskittymäkielto	VSPL 49 §	
16. Lounais-Suomen Säästö-pankki Salon käräjäoikeus, ei tuomiota			

17. Luoteis-Uudenmaan Säästöpankki	**Tuomio nro 3001, L 93/180, 30.9.1997:**		
Lohjan käräjäoikeus	Yleinen huolellisuusvelvoite	VSPL 114 §	
		TSL 51.3 §	
		VahL 4:1 §	
	Riskikeskittymäkielto	VSPL 49 §	
	Turvaava vakuus	VSPL 48 §	
		VSPL 51 §	
	Luototuksen intressiyhteys	VSPL 50 §	
	Takauslimiitti	VSPL 51.3 §	
18. Mäntsälän Säästöpankki	**Tuomio nro 1807, 93/81 (94/1789), 27.9.1995:**		
Orimattilan käräjäoikeus			
Kouvolan hovioikeus	(lainkohdat eritelty)		
Korkein oikeus	Yleinen huolellisuusvelvoite	VSPL 113 §	SPL 127 §
		VSPL 14 §	SPL 47 §
		VSPL 19 §	SPL 55 §
		VSPL 20 a §	SPL 60 §
	Turvaava vakuus	VSPL 48 §	
		VSPL 51 §	
19. Oriveden Säästöpankki	**Tuomio nro 3543, 93/1000371, 27.3.1998:**		
Tampereen käräjäoikeus	(lainkohdat eritelty)		
	Yleinen huolellisuusvelvoite	VSPL 113.1 §	SPL 127 §
			SPL 47 §
			SPL 55 §
			SPL 60 §
	Riskikeskittymäkielto	TPL 33.2 §	
	Turvaava vakuus	VSPL 48.1 §	
		VSPL 51 §	
20. Oulun Aluesäästöpankki	**Tuomio nro 171/95, 93/836, 94/13183 ja 94/13173, 29.3.1996:**		
Oulun käräjäoikeus			
Rovaniemen hovioikeus	Yleinen huolellisuusvelvoite	VSPL 113 §	
	Vakavaraisuuden vaarantaminen ja riskikeskittymäkielto	VSPL 58 §	TPL 29 ja 65 §
		VSPL 49 §	TPL 33 §
	Turvaava vakuus	VSPL 48 §	
		VSPL 51 §	
21. Pohjois-Karjalan Säästöpankki	**Tuomio nro 907, L 93/564, 15.2.1996:**		
Joensuun käräjäoikeus	(lainkohdat eritelty)		
Itä-Suomen hovioikeus	Yleinen huolellisuusvelvoite	VSPL 113 §	SPL 127 §
		VSPL 14 §	SPL 47 §
		VSPL 19 §	SPL 55 §
		VSPL 20 a §	SPL 60 §
			SPL 58 §
	Turvaava vakuus	VSPL 48 §	
		VSPL 51 §	
22. Pohjois-Savon Säästöpankki	**Tuomio nro 1131, L 93/450, 29.2.1996:**		
Kuopion käräjäoikeus	Yleinen huolellisuusvelvoite	TSL 51.3 §	
		VahL 4:1 §	
	Turvaava vakuus	VSPL 48 §	

23. Päijät-Hämeen Säästöpankki Lahden käräjäoikeus Kouvolan hovioikeus	**Tuomio nro 3176, L 93/516, 22.6.1994:** Yleinen huolellisuusvelvoite Turvaava vakuus	 VSPL 113 § VSPL 48 §	 SPL 127 §
24. Satakunnan Säästöpankki Porin käräjäoikeus Turun hovioikeus – molemmat tuomiot salaisia	**Tuomio nro 1, S 93/173, 3.10.1996:** (lainkohdat eritelty) Yleinen huolellisuusvelvoite Esteellisyys	 	 SPL 127 § SPL 56 §
25. Toijalan Säästöpankki Toijalan käräjäoikeus	**Tuomio nro 981, 93/154, 19.6.1997:** (lainkohdat eritelty) Yleinen huolellisuusvelvoite Riskikeskittymäkielto Turvaava vakuus	 VSPL 113 § VSPL 17 § VSPL 49 § VSPL 48 § VSPL 51 §	
26. Tornionlaakson Säästöpankki Tornion käräjäoikeus, ei tuomiota			
27. Turun Työväen Säästöpankki Turun käräjäoikeus	**Tuomio 636, L 93/602, 28.1.1998:** salainen		
	Tuomio 1824, L 93/610, 11.3.1997:[4]	TSL 51.3 § VahL 4:1 §	

[4] Tuomiossa vastaajan vahingonkorvausvelvollisuutta on pohdittu myös VSPL 113 §:n ja SPL 127 §:n säännösten osalta. Vastuuvapauskysymyksessä vastaajan on katsottu toimineen valtuutetun eikä työntekijäin ominaisuudessa. Kanne koski kuitenkin vain vuoden 1990 tapahtumia.

Liite 2

Säästöpankkiryhmän vahingonkorvauskanteita koskevien tuomioiden prosessiväitteet ja ennakkoluonteiset kysymykset

Liitteessä on luokiteltu sellaiset tuomioissa esiintyvät väitteet, jotka on pääsääntöisesti käsitelty prosessiväitteinä tai ennakkoluonteisina kysymyksinä. Puhtaat käsittelyratkaisut on eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta jätetty tarkastelematta.

1. Etelä-Kymen Säästöpankki

Kotkan käräjäoikeuden tuomio nro 2011, S 93/149, 1.6.1995:

1) Vaatimus kanteen tutkimatta jättämiseksi tai hylkäämiseksi kanteen yksilöimättömyyden ja puutteellisuuden vuoksi. Hylätty.
2) Väite yhtiökokouksen kanteen nostoa koskevan päätösvallan puuttumisesta. Hylätty.
3) Väite kanneoikeuden puuttumisesta vastuuvapauden myöntämisen vuoksi. Hylätty.
4) Väite kanneoikeuden vanhentumisesta ja kantajan asiamiehen valtuutuksen puuttumisesta. Hylätty.

Kotkan käräjäoikeuden tuomio nro 2012, S 93/146, 1.6.1995:

1) Väite yhtiökokouksen kanteen nostoa koskevan päätösvallan puuttumisesta. Hylätty.
2) Väite kanneoikeuden puuttumisesta vastuuvapauden myöntämisen vuoksi. Hylätty.
3) Väite kanneoikeuden vanhentumisesta ja kantajan asiamiehen valtuutuksen puuttumisesta. Hylätty.

Kotkan käräjäoikeuden tuomio nro 2013, S 93/142, 1.6.1995:

1) Väite yhtiökokouksen kanteen nostoa koskevan päätösvallan puuttumisesta. Hylätty.
2) Väite kanneoikeuden puuttumisesta vastuuvapauden myöntämisen vuoksi. Hylätty.
3) Väite kanneoikeuden vanhentumisesta ja kantajan asiamiehen valtuutuksen puuttumisesta. Hylätty.

Kotkan käräjäoikeuden tuomio nro 2014, S 93/140, 1.6.1995:

1) Vaatimus kanteen tutkimatta jättämiseksi eräiltä osin, koska käräjäoikeudelta puuttuu toimivalta toimisopimuksessa olevan välityslausekkeen johdosta. Hyväksytty.
2) Vaatimus kanteen tutkimatta jättämiseksi kielletyn kanteen muutoksen johdosta. Hylätty valvontavelvollisuuden laiminlyönnin osalta. Muilta osin KO:n kannanotto on 1 kohdan takia käynyt tarpeettomaksi.
3) Väite yhtiökokouksen kanteen nostoa koskevan päätösvallan puuttumisesta. Hylätty.

4) Väite kanneoikeuden puuttumisesta vastuuvapauden myöntämisen vuoksi. Hylätty.
5) Väite kanneoikeuden vanhentumisesta ja kantajan asiamiehen valtuutuksen puuttumisesta. Hylätty.

Kotkan käräjäoikeuden tuomio nro 2015, S 93/135, 1.6.1995:
1) Väite yhtiökokouksen kanteen nostoa koskevan päätösvallan puuttumisesta. Hylätty.
2) Väite kanneoikeuden puuttumisesta vastuuvapauden myöntämisen vuoksi. Hylätty.
3) Väite kanneoikeuden vanhentumisesta ja kantajan asiamiehen valtuutuksen puuttumisesta. Hylätty.

Kouvolan hovioikeuden tuomiot 4.6.1997 nro 631, S 95/495, nro 635, S 95/496, nro 644, S 95/497, nro 643, S 95/498, nro 646, S 95/499:
Käräjäoikeuden tuomioita ei muuteta.

2. Etelä-Satakunnan Säästöpankki

Välimiesoikeuden tuomio 15.1.1996, salainen. Helsingin käräjäoikeuden tuomiossa 5.9.1997 hylätty välitystuomion kumoamista koskeva kanne.

3. Heinolan Säästöpankki

Heinolan käräjäoikeuden päätös 19.1.1995:
1) Vaatimus kanteen tutkimatta jättämiseksi, koska Suomen Säästöpankki – SSP Oy:n yhtiökokouksella ei ole ollut toimivaltaa päättää vahingonkorvauskanteen nostamisesta. Hylätty.

Heinolan käräjäoikeuden tuomio ja päätös nro 1396, 93/151 ja 152, 31.7.1995:
1) Väite kantajan kanneoikeuden puuttumisesta, koska kantajalle ei liiketoiminnan ja varojen myynnin johdosta ole voinut aiheutua korvattavaa vahinkoa. Hylätty.
2) Väite kanneoikeuden puuttumisesta vastuuvapauden myöntämisen vuoksi. Hylätty.
3) Väite kanneoikeuden vanhentumisen johdosta. Hylätty.

Kouvolan hovioikeuden tuomio nro 630, S 95/494, 4.6.1997:
1) Hovioikeus hyväksyy käräjäoikeuden valmisteluistunnossa 19.1.1995 julistaman yhtiökokouksen toimivaltaa koskevan ratkaisun perusteluineen.
2) Hovioikeus hyväksyy käräjäoikeuden ratkaisun Suomen Säästöpankki – SSP Oy:n kanneoikeuden, vastuuvapauden myöntämisen merkityksen ja vanhentumisen osalta.

4. Humppilan Säästöpankki

Forssan käräjäoikeuden välituomio S 93/154, 8.11.1994:

1) Vaatimus kanteen tutkimatta jättämiseksi tai hylkäämiseksi, koska yhtiökokouksella ei ole ollut oikeutta tehdä päätöstä kanteen nostamisesta. Hylätty.
2) Vaatimus kanteen tutkimatta jättämiseksi tai hylkäämiseksi, koska kanneoikeus puuttuu vastuuvapauden myöntämisen vuoksi. Hylätty.
3) Vaatimus kanteen tutkimatta jättämiseksi tai hylkäämiseksi kanneoikeuden vanhentumisen johdosta. Hylätty.

Forssan käräjäoikeuden tuomio nro 128, 93/154, 20.1.1997:

–

5. Kanta-Uudenmaan Säästöpankki

Hyvinkään käräjäoikeuden tuomio nro 2512, 93/297, 26.6.1995:

1) Vastaaja katsonut, että myönnetty vastuuvapaus tuki vastaajan näkemystä siitä, ettei vastaaja ollut vahingonkorvausvelvollinen pankille. KO: ei merkitystä harkittaessa vastaajan asemassa olleen henkilön vastuuta.

Helsingin hovioikeuden tuomio nro 6748, S 95/1402, 31.12.1996:

1) Käräjäoikeuden tuomion lopputulosta ei muuteta.

Hyvinkään käräjäoikeuden tuomio nro 1631, 93/298, 21.5.1996:

1) Väite siitä, että kantajalta puuttuu kanneoikeus yhtiömuodon muutoksen vuoksi. Hylätty.
2) Väite siitä, että kantajalta puuttuu kanneoikeus, koska kantaja on työsuhteen päättymisen osalta tehdyllä sopimuksella luopunut kaikista vaatimuksistaan vastaajaa kohtaan. Hylätty.
3) Väite siitä, että kantajalta puuttuu kanneoikeus myönnetyn vastuuvapauden perusteella. Hylätty.
4) Väite siitä, että vahingokorvaus tulee perustaa vahingonkorvauslakiin eikä säästöpankkilakiin. Hyväksytty.
5) Vaatimus kanteen tutkimatta jättämiseksi siltä osin kuin kantaja on luopunut vaatimasta enempää kuin 480 385 mk. Hyväksytty.

Helsingin hovioikeuden tuomio nro 4340, S 96/1115, 11.12.1997:

1) Kantajan vaatimus tutkimatta jättämisestä siltä osin kuin vastaaja on vaatinut takavarikon kumoamista, koska vastaaja ei tältä osin ole ilmoittanut tyytymättömyyttä käräjäoikeuden päätökseen. Hyväksytty.

Hyvinkään käräjäoikeuden tuomio S 92/793, 18.4.1997:
”Vastaajan väitteen, että kanne olisi kokonaan jätettävä tutkimatta tai hylättävä vanhentuneena ja kanneoikeuden puuttumisen vuoksi, johdosta käräjäoikeus katsoo, otettuaan kantaa asiaan jo päätöksessään 21.5.1996, edelleen että kanne on ollut riittävästi yksilöity alusta lähtien.”

Helsingin hovioikeuden tuomio nro 4341, S 97/864, 11.12.1997:
”Siltä osin kuin käräjäoikeus on hylännyt vastaajan kanteen tutkimatta jättämistä koskevan vaatimuksen, käräjäoikeuden tuomiota ei muuteta.”

6. Keskipohjan Aluesäästöpankki

Ylivieskan käräjäoikeuden päätös nro 1369, 93/103, 93/104, 93/105, 6.9.1995:
1) Vaatimus kanteen tutkimatta jättämiseksi, koska kanneoikeus ei ole siirtynyt Keskipohjan Sp:n ja Haapajärven Sp:n fuusiossa. Hylätty.
2) Vaatimus kanteen tutkimatta jättämisestä, koska kanneoikeus ei ole siirtynyt Keskipohjan Aluesp:n ja SSP:n fuusiossa. Hylätty.
3) Vaatimus kanteen tutkimatta jättämisestä yhtiökokouksen kanteen nostoa koskevan päätösvallan puuttumisen vuoksi. Hylätty.
4) Vaatimus kanteen tutkimatta jättämisestä yksilöimättömänä. Hylätty.
5) Vaatimus kanteen III tutkimatta jättämisestä ennenaikaisena. Hylätty.

Ylivieskan käräjäoikeuden tuomio nro 1759, 93/104, 18.12.1996:
1) Väite siitä, että myönnetyt vastuuvapaudet estävät korvauskanteen nostamisen. Hylätty.

Ylivieskan käräjäoikeuden tuomio nro 1763, L 93/105 & R 94/85, 18.12.1996:
1) Vaatimus kanteen hylkäämiseksi vaatimuskohtien A1, C2 ja D6 osalta kanneoikeuden vanhentumisen vuoksi. Hylätty.
2) Vaatimus kanteen hylkäämiseksi vastuuvapauden myöntämisen perusteella. Hylätty.

Vaasan hovioikeuden tuomio nro 195, S 97/124, 23.2.1998:
1) Väite kanneoikeuden vanhentumisesta. Hylätty. (Perusteluja lisätty.)
2) Väite siitä, että myönnetyt vastuuvapaudet estävät korvauskanteen nostamisen. Hylätty. (Perusteluja lisätty.)

Ylivieskan käräjäoikeuden tuomio nro 84, 93/103, 24.1.1997:
1) Väite siitä, että myönnetyt vastuuvapaudet estävät korvauskanteen nostamisen. Hylätty.
2) Väite väärästä kantajasta erään kannekohdan osalta. Hylätty.

7. Keski-Uudenmaan Säästöpankki

Tuusulan käräjäoikeuden välituomio nro 4991, L 93/365, L 94/5498, 16.10.1995:

1) Vaatimus kanteen tutkimatta jättämiseksi tai hylkäämiseksi, koska kantajalta puuttuu kanneoikeus yhtiökokouksen kanteen nostoa koskevan päätösvallan puuttumisen vuoksi. Hylätty.
2) Vaatimus kanteen tutkimatta jättämiseksi tai hylkäämiseksi vastuuvapauden myöntämisen vuoksi. Hylätty.
3) Vaatimus kanteen tutkimatta jättämiseksi tai hylkäämiseksi kanneoikeuden vanhentumisen johdosta. Hylätty.

Tuusulan käräjäoikeuden tuomio nro 1678, L 93/365 & L 94/5498, 15.5.1998:

–

8. Kivijärven Säästöpankki

Saarijärven käräjäoikeuden tuomio nro 1378, L 93/133, 30.10.1995:

1) Vaatimus kanteen tutkimatta jättämiseksi, koska kantajalta puutuu kanneoikeus yhtiökokouksen kanteen nostoa koskevan päätösvallan puuttumisen vuoksi. Hylätty.
2) Vaatimus kanteen hylkäämiseksi kanneoikeuden vanhentumisen vuoksi. Hylätty.
3) Vaatimus kanteen hylkäämiseksi myönnetyn vastuuvapauden perusteella. Hylätty.

Vaasan hovioikeuden tuomio nro 332, H 95/32 ja S 95/884, 28.2.1997:

1) Vaatimus valituksen osittaisesta tutkimatta jättämisestä yksilöimättömänä. Hylätty.
2) Väite siitä, että kantajalta puuttuu kanneoikeus, koska vahingonkorvaussaatava ei ole siirtynyt fuusioissa. Hylätty.
3) Vaatimus kanteen tutkimatta jättämisestä yhtiökokouksen kanteen nostoa koskevan päätösvallan puuttumisen vuoksi. Hylätty. (Perusteluja lisätty.)
4) Vaatimus kanteen hylkäämiseksi kanneoikeuden vanhentumisen vuoksi. Hylätty. (Perusteluja lisätty.)
5) Vaatimus kanteen hylkäämiseksi myönnetyn vastuuvapauden perusteella. Hylätty. (Perusteluja lisätty.)

9. Koillis-Suomen Säästöpankki

Rovaniemen käräjäoikeuden päätös 93/350, 19.9.1995:

1) Vaatimus kanteen tutkimatta jättämiseksi yhtiökokouksen kanteen nostoa koskevan päätösvallan puuttumisen vuoksi. Hylätty.

Rovaniemen käräjäoikeuden tuomio nro 4600, 93/350, 27.10.1995:

1) Vaatimus kanteen hylkäämiseksi myönnettyjen vastuuvapauksien perusteella. Hylätty.

Rovaniemen hovioikeuden tuomio nro 936, S 95/510, 28.11.1997:

1) Hovioikeus hyväksyy käräjäoikeuden 19.9.1995 antaman päätöksen perustelut yhtiökokouksen toimivallasta.
2) Hovioikeus hyväksyy käräjäoikeuden perustelut vastuuvapautta koskevilta osin.
3) Vaatimus kanteen tutkimatta jättämiseksi yksilöimättömänä ja kielletyn kanteenmuutoksen johdosta siltä osin kuin kyse on osakepanttien vapauttamisesta aiheutuneisiin vahinkoihin liittyvistä vaatimuksista. Hylätty.

Kemijärven käräjäoikeuden osaratkaisu, päätös nro 28, 93/64 8.1.1996:

1) Vaatimukset kanteen tutkimatta jättämiseksi tai hylkäämiseksi liittyen kanneoikeuteen, vahingonkorvausvaateen syntymiseen ja siirtymiseen sekä kanteen nostamisoikeuteen. Hylätty.

Kemijärven käräjäoikeuden välituomio nro 639, 93/64, 20.6.1996:

2) Vaatimus kanteen hylkäämiseksi myönnettyjen vastuuvapauksien perusteella. Hylätty.

Kemijärven käräjäoikeuden tuomio nro 33, 93/64, 30.1.1998:

1) Vaatimus valmisteluistunnossa esitetyn lisävaatimuksen tutkimatta jättämiseksi kiellettynä kanteen muutoksena ja vanhentuneena. Hyväksytty.
2) Vaatimus tutkimatta jättämisestä hallituksen organisaatio- ja valvontavastuun osalta yksilöimättömänä, kiellettynä kanteen muutoksena ja vanhentuneena. Hylätty.
3) Väitteet kanteen ennenaikaisuudesta ja yksilöimättömyydestä. Hylätty.

Kemijärven käräjäoikeuden yksipuolinen tuomio nro 512, 93/62, 6.6.1994:
–

10. Kokkolanseudun Säästöpankki

Kokkolan käräjäoikeus, ei tuomiota

11. Korsnäs Sparbank

Mustasaaren käräjäoikeuden päätös nro 838, 93/97, 6.6.1995:

1) Vaatimus kanteen tutkimatta jättämiseksi kantajan puuttuvan asiavaltuuden johdosta. Hylätty. Riitaisina seikkoina olivat:
   – Onko Korsnäs Sb:n isännistö tehnyt päätöksen korvauskanteen nostamisesta vastaajaa vastaan? KO: kyllä, mutta jättänyt lopullisen päätöksen hallituksen tai fuusion jälkeen vastaanottavan säästöpankin hallituksen tehtäväksi, kun vahingon suuruus on selvinnyt.
   – Onko päätösvalta vahingonkorvauskanteen nostamisesta siirtynyt fuusiossa kantajapankin yhtiökokoukselle? KO: kyllä.
   – Onko vastaaja LPL 60–61 §:ssä tarkoitettu elin ja onko tällä merkitystä? KO: ei merkitystä.

12. Kuhmon Säästöpankki

Kajaanin käräjäoikeuden väitepäätökset suullisessa valmistelussa 11.10.1994:

1) Väite kanneoikeuden vanhentumisesta. Hylätty.
2) Väite siitä, että vahingonkorvaussaatava ei ole siirtynyt fuusioissa. Hylätty.
3) Vaatimus kanteen tutkimatta jättämiseksi yksilöimättömänä. Hylätty.
4) Väite kielletystä kanteen muutoksesta haastehakemuksen täydennyksessä esitettyjen seikkojen osalta. Hylätty.

Kajaanin käräjäoikeuden tuomio L 93/303, 28.4.1995:

1) Väitteet kielletyistä kanteen muutoksista suullisessa valmistelussa esitettyjen uusien seikkojen osalta. Hylätty.
2) Väite kanteen ennenaikaisuudesta vahingonkorvauslain 4 luvun 1 §:n kanavointisäännökseen viitaten. Hylätty.
3) Väite puuttuvasta asiavaltuudesta siltä osin kuin vaatimukset perustuvat erään osakeyhtiön kanssa tehtyihin kauppoihin. Hylätty.
4) Väite kanneoikeuden vanhentumisesta. Hylätty.
5) Väite kanneoikeuden puuttumisesta vastuuvapauden myöntämisen perusteella. Hylätty.

Itä-Suomen hovioikeuden tuomio nro 759, S 95/359, 27.6.1996:

Käräjäoikeuden 11.10.1994 ja 28.4.1995 julistamia väitepäätöksiä ei muuteta.

13. Laitilan Säästöpankki

Mynämäen käräjäoikeuden päätös nro 1676, osaratkaisu, 93/103, 30.8.1995:

1) Vaatimus kanteen tutkimatta jättämiseksi, koska kanneoikeus puuttuu vastuuvapauden myöntämisen vuoksi, hylätty. Vaatimus kanteen hylkäämiseksi samalla perusteella on siirretty käsiteltäväksi pääasian yhteydessä.
2) Vaatimus kanteen tutkimatta jättämiseksi, koska kantajalta puuttuu kanneoikeus tilivuosien 88 ja 89 osalta, koska yhtiökokous ei ole niiden osalta tehnyt kanteen nostamispäätöstä. Hylätty.
3) Vaatimus kanteen tutkimatta jättämiseksi tai hylkäämiseksi, koska kantajalta puuttuu kanneoikeus siksi, ettei kantajayhtiölle pankkituen johdosta ole aiheutunut vahinkoa. Hylätty.
4) Vaatimus kanteen tutkimatta jättämiseksi tai hylkäämiseksi kanneoikeuden vanhentumisen johdosta. Hylätty.

Mynämäen käräjäoikeuden tuomio 93/103, 18.12.1996:

1) Vaatimus kanteen hylkäämiseksi, koska kanneoikeus puuttuu vastuuvapauden myöntämisen vuoksi. KO todennut, ettei kannetta yksinomaan vastuuvapauden myöntämisen perusteella tule hylätä, vaan vastuuvapauspäätöksien merkitys on arvioitava asiassa esitettävän aineiston perusteella. Lopputuloksena KO katsoo, että tilikauden 1991 vastuuvapauspäätös on kattava ja sitova, ja KO käyttää tätä yhtenä kanteen hylkäämisperusteena.
5) Vaatimus siitä, että kanne tilikautta 1992 koskevalta osalta luopumisen johdosta olisi hylättävä, koska kanteesta luopuminen ei ole peruutettavissa prosessin aikana. Hylätty.

14. Lounais-Suomen Säästöpankki

Salon käräjäoikeuden välituomio nro 232, 93/143, 5.2.1996:

1) Vaatimus kanteen tutkimatta jättämiseksi tai hylkäämiseksi, koska vahingonkorvaussaatava ei ole siirtynyt fuusiossa. Hylätty.
2) Vaatimus kanteen tutkimatta jättämiseksi tai hylkäämiseksi yhtiökokouksen kanteen nostoa koskevan päätösvallan puuttumisen vuoksi. Hylätty.
3) Vaatimus kanteen tutkimatta jättämiseksi tai hylkäämiseksi kanneoikeuden vanhentumisen johdosta. Hylätty.

15. Luoteis-Uusimaan Säästöpankki

Lohjan käräjäoikeuden välituomio L 93/180, 26.8.1996:

1) Vaatimus kanteen tutkimatta jättämiseksi tai hylkäämiseksi vanhenentumisen johdosta. Hylätty.
2) Vaatimus kanteen tutkimatta jättämiseksi tai hylkäämiseksi yhtiökokouksen puuttuvan toimivallan johdosta. Hylätty.

Lohjan käräjäoikeuden välituomio L 93/180, 4.2.1997:

1) Vaatimus kanteen hylkäämiseksi kauppakaaren 18 luvun 9 §:n säännökseen perustuvan vanhentumisen johdosta. Hylätty.

Lohjan käräjäoikeuden tuomio nro 3001, L 93/180, 30.9.1997:

1) Vaatimus kanteen hylkäämiseksi myönnettyjen vastuuvapauksien perusteella. Hylätty.

16. Mäntsälän Säästöpankki

Orimattilan käräjäoikeuden päätös nro 616, 93/81, 14.3.1995:

1) Vaatimus kanteen tutkimatta jättämiseksi kiellettynä kanteen muutoksena, koska asiakaskokonaisuuksien C ja E osalta kanteen peruste on muutettu. Hylätty.

Orimattilan käräjäoikeuden päätös nro 618, 93/81, 14.3.1995:

1) Vaatimus kanteen tutkimatta jättämiseksi, koska kantajalta puuttuu kanneoikeus, koska SSP Oy:n yhtiökokous ei ole voinut pätevästi tehdä päätöstä vahingonkorvauskanteen vireillepanemisesta ja koska yhtiökokous ei sellaista päätöstä ole tehnyt, vaan siirtyänyt päätöksen pankin johtokunnan ja ulkopuolisten päätettäväksi. Hylätty.

Orimattilan käräjäoikeuden päätös nro 617, 93/81, 14.3.1995:

1) Vaatimukset siitä, että kanne tulee välituomiolla hylätä vanhentuneena, ja koska kantajalla ei ole kanneoikeutta asiassa, hylätty. KO: kanneoikeuden puuttumista koskeva väite on jo hylätty prosessiväitteenä tehtynä, ja koska kyseessä on prosessin edellytyksiä koskeva seikka, ei välituomion antaminen ole mahdollista. Vanhentumisväitteen osalta ei välituomion antamiseen ole erityisiä syitä.

Orimattilan käräjäoikeuden tuomio nro 1807, 93/81 (94/1789), 27.9.1995:

1) Väite kanneoikeuden puuttumisesta saatavien siirron vuoksi. Hylätty.
2) Väite siitä, ettei yhtiökokous ei ole tehnyt asianmukaista päätöstä kanteen nostamisesta. Hylätty.
3) Vaatimus kanteen hylkäämiseksi, koska kanneoikeus puuttuu vastuuvapauden myöntämisen vuoksi. Hylätty.
4) Vaatimus kanteen hylkäämiseksi kanneoikeuden vanhentumisen johdosta. Hylätty.
6) Väite kanteen ennenaikaisuudesta. Hylätty.
7) Vaatimus kanteen hylkäämiseksi siksi, että erään vastaajan ja pankin hallituksen välillä solmitun toimisuhteen päättymistä koskevan sopimuksen takia ko. vastaajaan ei enää voi kohdistaa vaatimuksia. Hylätty.

Kouvolan hovioikeuden tuomio nro 647, S 96/115, 4.6.1997:

1) Erään vastaajan välimiesoikeutta koskeva väite hylätty, koska ko. vastaaja on käräjäoikeudessa luopunut vetoamasta välimiessopimukseen.
2) Hovioikeus hyväksyy käräjäoikeuden tuomion perusteluineen kanneoikeutta, vastuuvapauden myöntämistä ja kanteen vanhentumista koskevien väitteiden osalta.

Korkein oikeus nro 237, S 97/1433, 4.2.1999:

1) Korkein oikeus hyväksyy käräjäoikeuden perustelut kanneoikeuden säilymisestä saatavien siirrosta huolimatta. Korkein oikeus hyväksyy hovioikeuden tuomion kanneoikeutta, vastuuvapauden myntämistä ja kanteen vanhentumista koskevien väitteiden osalta. Perusteluita täsmennetty.

18. Oriveden Säästöpankki

Tampereen käräjäoikeuden välituomio nro 1052, 93/1000371, 19.1.1996:

1) Vaatimus kanteen tutkimatta jättämiseksi, koska kantajalta puuttuu kanneoikeus siksi, että yhtiökokouksella ei ole ollut toimivaltaa kanteen nostamiseen. Hylätty.
2) Vaatimus kanteen tutkimatta jättämiseksi tai hylkäämiseksi kanneoikeuden vanhentumisen johdosta. Hylätty.
3) Vaatimus kanteen hylkäämiseksi vastuuvapauden myöntämisen johdosta. Hylätty.

4) Vaatimus kanteen hylkäämiseksi hallituksen varajäseneen kohdistuvana siltä osin, kun varajäsen ei ole toiminut tietyn, poissaolevan varsinaisen jäsenen tilalla. Hylätty.

Tampereen käräjäoikeuden tuomio nro 3543, 93/1000371, 27.3.1998:

1) Vaatimus tutkimatta jättämiseksi siltä osin kuin kantaja on vaatinut vahingonkorvausta yli alkuperäisessä kanteessa mainitsemansa enimmäismäärän. Hylätty.

17. Oulun Aluesäästöpankki

Kanne I:

Oulun käräjäoikeuden päätös nro 9563/94, 93/836, 31.10. 1994:

1) Vaatimus kanteen tutkimatta jättämiseksi, koska kantajalta puuttuu kanneoikeus siksi, että vahingonkorvausvaatimus ei ole siirtynyt fuusiossa SSP Oy:lle. Hylätty.
2) Vaatimus kanteen tutkimatta jättämiseksi, koska kantajalta puuttuu kanneoikeus siksi, että yhtiökokouksella ei ole ollut toimivaltaa päättää kanteen nostamisesta. Hylätty.
4) Vaatimus kanteen tutkimatta jättämiseksi, koska kantajalta puuttuu kanneoikeus siltä osin kuin vaatimukset perustuvat Oulun Säästörakentajat Oy:n lainvastaiseksi väitettyn omistamiseen. Hylätty.
7) Vaatimus kanteen tutkimatta jättämiseksi yksilöimättömänä. Hylätty.

Kanne I & II:

Oulun käräjäoikeuden väitepäätös 16.5.1995:

1) Vaatimus kanteen tutkimatta jättämiseksi, koska suullisessa istunnossa esitetyn valmisteluvastuuseen vetoamisen osalta kyseessä on kielletty kanteen muutos. Täydennyskirjelmässä esitetty tapahtumien kuvausta eikä kanneperusteita, ja lisäksi täydennyskirjelmä on päivätty kanneoikeuden vanhenemisen jälkeen.

Oulun käräjäoikeuden väitepäätös 18.8.1995:

7) Vaatimus kanteen tutkimatta jättämiseksi, koska korvausvaatimuksesta luopumisen johdosta tapahtuvan kanteen hylkäämisen oikeusvoimavaikutus ulottuu sekä hylättyyn vaatimukseen että sen perusteeseen.

Oulun käräjäoikeuden tuomio nro 171/95, 93/836 ja 94/13183, 29.3.1996:

2) Vaatimus kanteen tutkimatta jättämiseksi, koska vaatimus notariaattiluoton osalta on kielletty kanteen muutos. Hylätty.
3) Vaatimus kanteen tutkimatta jättämiseksi, koska saamisoikeuden yksilöinnin edellyttämän perusteen muuttamisen osalta kysessä on kielletty kanteen muutos. Hylätty.
4) Vaatimus kanteen tutkimatta jättämiseksi, koska täytäntöönpanovastuuseen vetoamisen osalta kyseessä on uusi kielletty kanneperuste. Hylätty.
5) Vaatimus kanteen tutkimatta jättämiseksi kantajan asiamiesten puuttuvan prosessivaltuutuksen perusteella siltä osin, kun he esittävät johtokunnan hyväksymästä haastehakemuksesta poikkeavia kanneperusteita. Hylätty.

6) Vaatimus kanteen tutkimatta jättämiseksi, koska vastaajien oikeusturva edellyttää, että uusia perusteita ei näin isossa jutussa voi tuoda enempää kuin yhden kerran, ja koska puheenjohtaja on suullisesti antanut nimenomaisen prekluusiomääräyksen. Hylätty.
8) Vaatimus kanteen tutkimatta jättämiseksi, koska SSP:llä ei ole asialegitimaatiota ajaa kannetta vakavaraisuuden vaarantumisesta, sillä vakavaraisuuden suojeluobjektina ovat pankin tallettajat ja muut velkojat eikä pankki itse. Hylätty.
9) Vaatimus kanteen tutkimatta jättämiseksi, koska eräs vastaajista on vastustamalla fuusiota ja ilmoittamalla asiasta eriävän mielipiteen, vapautunut fuusiopäätösten seuraamuksista. Hylätty.

Kanne III:

Oulun käräjäoikeuden tuomio nro 171/95, 94/13173 29.3.1996:

1) Vaatimus kanteen tutkimatta jättämiseksi, koska Suomen Neule Oy:n luoton myöntöhetkiseen maksukyvyttömyyteen vetoamisen osalta kyseessä on kielletty kanteen muutos. Hylätty.
2) Vaatimus kanteen tutkimatta jättämiseksi, koska täytäntöönpanovastuuseen vetoamisen osalta kyseessä on uusi kielletty kanneperuste. Hylätty.
3) Vaatimus kanteen tutkimatta jättämiseksi, koska kantajalta puuttuu prosessivaltuus Suomen Neule Oy:n maksukyvyttömyysperusteen osalta. Hylätty.
4) Vaatimus kanteen tutkimatta jättämiseksi kielletyn kanteen muutoksen johdosta, koska hallituksen kokouksia eikä velkatarkastuksia ei ole esitetty haastehakemuksessa. Hylätty.

Kanne I–III:

Oulun käräjäoikeuden tuomio nro 171/95, 93/836, 94/13183 ja 94/13173 29.3.1996:

1) Väite siitä, ettei vahingonkorvaussaatava ole siirtynyt fuusiossa (kanne II). Hylätty.
2) Väite kanneoikeuden puuttumisesta yhtiökokouksen puuttuvan toimivallan johdosta (kanne II). Hylätty
3) Vaatimus kanteen tutkimatta jättämiseksi tai hylkäämiseksi myönnettyjen vastuuvapauksien perusteella. Hylätty.
5) Väite kanneoikeuden vanhentumisesta. Hylätty.
6) Väite kanteen ennenaikaisuudesta. Hylätty.
7) Vaatimus kanteen tutkimatta jättämisestä yksilöimättömänä (kanne II). Hylätty.

Rovaniemen hovioikeuden tuomio nro 0373, Dnro S 96/438, 29.5.1998:

1) Turtiaisen vaatimus muutoksenhakemuksen tutkimatta jättämisestä, sikäli kuin Arsenal on vaatinut tuomittujen oikeudenkäyntikulujen alentamista. Hylätty.
2) Härkösen vaatimus oikeudenkäyntikuluja koskevan muutoksenhakemuksen tutkimatta jättämisestä yksilöimättömänä ja koska vaatimusta osittaisesta kuittaamisesta ei voida vaikeudetta tutkia hovioikeudessa sekä muutostenhakemusten tutkimatta jättämisestä siltä osin kuin niissä on vedottu valmistelu- ja täytäntöönpanovastuuseen. Hylätty.
3) Väite yhtiökokouksen puuttuvasta toimivallasta (kanne I–III kohta 2). Hylätty. (Perusteluita lisätty.)

4) Prosessivaluusväitteet (kanne I & II kohta 5 ja kanne III kohta 3). Hylätty. (Perusteluita lisätty.)
5) Muilta osin käräjäoikeuden tuomio jää pysyväksi.

19. Pohjois-Karjalan Säästöpankki

Joensuun käräjäoikeuden päätös 12.7.1995:

1) Vaatimus kanteen tutkimatta jättämiseksi, koska kanne ei täytä oikeudenkäymiskaaren vaatimuksia (OK 5:2.1 2 kohta) oikeudenkäynnin perustaksi. Hylätty.
2) Vaatimus kanteen tutkimatta jättämiseksi, koska kantajalta puuttuu kanneoikeus fuusion, yhteisömuodon muutoksen ja kantajayhtiön päätöksenteon puutteellisuuden vuoksi. Hylätty.

Joensuun käräjäoikeuden tuomio nro 907, L 93/564, 15.2.1996:

1) Vaatimus kanteen hylkäämiseksi fuusion, yhtiömuodon muutoksen tai kantajayhtiön päätöksenteon puutteellisuuden vuoksi. Hylätty.
2) Väite siitä, että 23.2.1994 allekirjoitettu haastehakemuksen täydennys muodostaisi uuden kanteen. Hylätty.
3) Vaatimus kanteen hylkäämiseksi vastuuvapauden myöntämisen perusteella. Hylätty.
4) Vaatimus kanteen hylkäämiseksi vanhentumisen perusteella. Hylätty.

Itä-Suomen hovioikeus päätös ja välituomio nro 1560, S 96/245, 19.12.1996:

”Vastaajien valitukset hylätään kanteen vireillepanoa, kanneoikeuden olemassaoloa ja vanhentumista koskevien väitteiden osalta. Käräjäoikeuden 12.7.1995 julistama päätös ja sanotuilta osin 15.2.1996 antama tuomio jäävät pysyviksi.”

Itä-Suomen hovioikeuden tuomio nro 184, S 96/245, 26.2.1998:

1) Asiakasryhmien 2 ja 3 osalta hovioikeus poistaa käräjäoikeuden lausunnon kantajan vaatimuksen ylittävältä osalta ja kantajan valitus jätetään tutkimatta siltä osin kuin siinä on vaadittu vahingonkorvausta enemmän kuin kanteessa.
2) Asiakasryhmien 2 ja 8 osalta väitteet siitä, että käräjäoikeus katsoessaan vahinkoa aiheutetun tietyillä yksittäisillä luottopäätöksillä on perustanut tuomionsa sellaiseen seikkaan, johon kantaja ei ollut vedonnut. Hylätty.

20. Pohjois-Savon Säästöpankki

Kuopion käräjäoikeuden tuomio nro 1131, L 93/450, 29.2.1996:

1) Vaatimus kanteen hylkäämiseksi, koska kantajayhtiö ei ole tehnyt asianmukaista päätöstä kanteen nostamisesta. Hylätty.
2) Väite kanneoikeuden vanhentumisesta. Hylätty.
3) Väite kanneoikeuden puuttumisesta vastuuvapauden myöntämisen perusteella. Hylätty.

Itä-Suomen hovioikeuden tuomio nro 149, S 96/485, 19.2.1998:
Hovioikeus hyväksyy kanneoikeutta koskevien väitteiden osalta käräjäoikeuden tuomion perustelut.

21. Päijät-Hämeen Säästöpankki

Lahden käräjäoikeuden valmisteluistunto:
1) Vaatimus kanteen tutkimatta jättämiseksi yksilöimättömänä. Hylätty.
2) Vaatimus kanteen tutkimatta jättämiseksi haastehakemuksesta ilmenemättömien perusteiden osalta kiellettynä kanteen muutoksena. Hylätty.

Lahden käräjäoikeuden tuomio nro 3176, L 93/516, 22.6.1994:
1) Vaatimus kanteen tutkimatta jättämiseksi yksilöimättömänä. KO katsoo, ettei ole syytä muuttaa valmisteluistunnossa tehtyä hylkäävää päätöstä.
2) Vaatimus kanteen tutkimatta jättämiseksi haastehakemuksesta ilmenemättömien perusteiden osalta kiellettynä kanteen muutoksena. KO katsoo, ettei ole syytä muuttaa valmisteluistunnossa tehtyä hylkäävää päätöstä.
3) Vaatimus kanteen hylkäämiseksi myönnetyn vastuuvapauden perusteella hyväksytty. KO hylkää kanteen, koska vastaajien ei ole osoitettu yhtäältä olleen huolimattomia ja toisaalta koska heille oli myönnetty vastuuvapaus.

Kouvolan hovioikeuden tuomio nro 636, S 94/507, 4.6.1997:
1) Vaatimus kanteen tutkimatta jättämiseksi kanteen nostoa koskevan päätösvallan puuttumisen vuoksi. Hylätty.
2) Vaatimus kanteen hylkäämiseksi myönnetyn vastuuvapauden perusteella. Hylätty.
3) Muilta osin hovioikeus hyväksyy käräjäoikeuden perustelut.

22. Satakunnan Säästöpankki

Porin käräjäoikeuden ensikäsittely 7.10.1993:
1) Väite kantajan puuttuvasta asialegitimaatiosta.

Porin käräjäoikeuden tuomio nro 1, S 93/173, 3.10.1996:
1) Väite kantajan puuttuvasta asialegitimaatiosta jätetty uudelleen esitettynä tutkimatta.
2) Väite siitä, ettei yhtiökokous ole tehnyt asianmukaista päätöstä kanteen nostamisesta. Hylätty.
3) Väite siitä, että vastuuvapauden myöntäminen estää oikeuden nostaa korvauskanne. Hylätty.

Turun hovioikeuden tuomio 3478, S 97/162, 17.12.1997:
Käräjäoikeuden päätöstä ja tuomiolauselmaa ei muuteta.

23. Toijalan Säästöpankki

Toijalan käräjäoikeuden päätös ja osaratkaisu nro 1995,93/154, 21.12.1994:

1) Vaatimus kanteen tutkimatta jättämiseksi kokonaan tai osittain, koska yhtiökokous ei ole ollut kelpoinen päättämään kanteen nostamisesta. Hylätty.
2) Vaatimus kanteen tutkimatta jättämiseksi kokonaan tai osittain, koska yhtiökokouksen päätöstä kanteen nostamisesta ei ole tehty lain edellyttämässä muodossa ja ajassa. Hylätty.
3) Vaatimus kanteen tutkimatta jättämiseksi kokonaan tai osittain, koska haastehakemusta ei ole tehty laillisessa muodossa. Hylätty.
4) Vaatimus kanteen tutkimatta jättämiseksi kokonaan tai osittain vastuuvapauden myöntämisen perusteella. Hylätty.
5) Vaatimus kanteen tutkimatta jättämiseksi kokonaan tai osittain, koska kanneoikeus on vanhentunut. Hylätty.

Toijalan käräjäoikeuden välituomio nro 983, 93/154, 6.6.1995:

1) Vaatimus kanteen hylkäämiseksi, koska TSp:n sulautuessa TAP:iin oli sovittu, ettei korvauskanteita TSp:n hallitusta tai toimitusjohtajaa vastaan nosteta. Hylätty.
2) Vaatimus kanteen hylkäämiseksi, koska vastaajille myönnetty vastuuvapaus kyseessä olevasta luotonannosta. Hylätty.

Toijalan käräjäoikeuden tuomio 981, 93/154, 19.6.1997:

–

Turun hovioikeuden päätös nro 4859, S 95/957, 21.11.1995:

Käräjäoikeuden muutoksenhakuosoitus, jonka mukaan välituomioon 6.6.1995 saadaan erikseen hakea muutosta, poistetaan, sillä välituomioon, jonka johdosta kanteen ajaminen ei käy tarpeettomaksi, saa hakea muutosta ainoastaan haettaessa muutosta asian lopulliseen ratkaisuun.

24. Tornionlaakson Säästöpankki

Tornion käräjäoikeus, ei tuomiota.

25. Turun Työväen Säästöpankki

Turun käräjäoikeuden tuomio nro 1824, L 93/610, 11.3.1997:

1) Vaatimus kanteen tutkimatta jättämiseksi kantajan puuttuvan asiavaltuuden vuoksi. Hylätty.
2) Vaatimus kanteen hylkäämiseksi vastuuvapauden myöntämisen perusteella. Hylätty.

Turun käräjäoikeuden väitepäätös 28.2.1996:

1) Väite siitä, ettei yhtiökokouksella ole ollut oikeutta tehdä kanteen nostamista koskevaa päätöstä. Hylätty.

Turun käräjäoikeuden tuomio nro 636, L 93/602, 28.1.1998:

1) Vanhentumisväite hylätty.
2) Vastuuvapausväite hylätty.

26. Säästöpankkien Keskus-Osake-Pankki

Helsingin käräjäoikeuden päätös 5.9.1995, 93/3267:

1) Vastaajien vaatimus siitä, että kantajien vaatimukset, joita ei ole esitetty 17.5.1995 annetussa kirjallisessa lausumassa, on hylättävä, koska kantaja on sitovasti luopunut muista vaatimuksista. Hylätty.

Helsingin käräjäoikeuden tuomio nro 5325, S 93/3267, 15.2.1996:

1) Vaatimus kanteen hylkäämiseksi, koska SKOP ei ollut yhtiökokouksessaan yksilöidysti ja yksityiskohtaisesti päättänyt sellaisen kanteen nostamisesta, joka vastaajiin on kohdistettu, vaan OYL:n vastaisesti siirtänyt päätösvallan Valtion vakuusrahaston johtokunnalle ja/tai sen valtuuttamalle. Hylätty.
2) Vaatimus kanteen hylkäämiseksi, koska kantaja on Savolaisen työsuhteen ja johtokunnan jäsenyyden päättymisestä tehdyssä sopimuksessa sitovasti luopunut mahdollisista korvausvaatimuksista. Hylätty.
3) Vaatimus kanteen hylkäämiseksi vastuuvapauden myöntämisen perusteella. Hylätty.
4) Väitteet kielletyistä kanteenmuutoksista. Hylätty.

Helsingin hovioikeuden tuomio nro 3921, S 96/816, 23.12.1998:

Hovioikeus hyväksyi käräjäoikeuden perustelut kanteen nostamispäätöstä, vastuuvapautta ja kiellettyä kanteenmuutosta koskevilta osin, mutta täsmensi perusteluita vastuuvapausväitteen ja kiellettyä kanteenmuutosta koskevan väitteen osalta.

27. STS-Pankki Oy

Wayup:

Helsingin käräjäoikeuden väitepäätös S 93/3257 ja S 93/3269, 3.10.1994:

1) Sunqvistin, Aavin, Degerthin, Wahlroosin, Laaksosen ja Kyhälän vaatimus kanteen tutkimatta jättämiseksi vuoden 1990 osalta, koska kanteennostopäätös oli tehty 1.1.1991 voimaan tulleen liikepankkilain nojalla eikä päätös voinut koskea lain voimaantuloa edeltänyttä aikaa. Hylätty.
2) Aavin, Degerthin ja Wahlroosin vaatimus kanteen tutkimatta jättämiseksi vuoden 1992 luottopäätösten osalta, koska yhtiökokous on rajannut ko. luotot kanteen ulkopuolelle. Hylätty.

3) Himasen ja Laineen vaatimus kanteen tutkimatta jättämiseksi, koska yhtiökokouksessa ei kanteen nostamisesta oltu päätetty siten kuin laissa edellytetään. Hylätty.

Helsingin käräjäoikeuden tuomio nro 2535, S 93/3257, 17.1.1995:

4) Sundqvistin vaatimus kanteen tutkimatta jättämiseksi tai hylkäämiseksi vuoden 1992 luottopäätösten osalta, koska yhtiökokous on rajannut ko. luotot kanteen ulkopuolelle. Hylätty.
5) Väite siitä, että yhtiökokous ei enää omistajavaihdoksen jälkeen ole voinut laillisesti tehdä päätöstä kanteen nostamisesta. Hylätty.
6) Väite siitä, että yhtiökokouksen kanteen nostamista koskeva päätös oli mahdollisesti mitätön, jos äänivaltaa oli käyttänyt muu kuin osakkeiden omistaja. Hylätty.
7) Väite siitä, että kanneoikeus puuttuu, koska KOP ei ole Siltapankki Oy:n osakkeenomistajana voinut kärsiä vahinkoa entisen STS-Pankki Oy:n johtokunnan toimenpiteistä. Hylätty.
8) Vaatimus kanteen hylkäämiseksi vastuuvapauden myöntämisen perusteella. Hylätty.

Helsingin hovioikeuden tuomio nro 6453, S 95/387, 23.11.1995:

1) Hovioikeus hyväksyy kanneoikeutta koskevien väitteiden osalta käräjäoikeuden 3.10.1994 tekemän päätöksen sekä asiavaltuutta koskevien väitteiden osalta käräjäoikeuden tuomiosta ilemenevän ratkaisun.
2) Degerthin ja Wahlroosin väite kielletystä kanteen muuttamisesta 7.5.1992 tehdyn luottopäätöksen osalta hylätty.
3) Degerthin ja Wahlroosin vaatimus kanteen hylkäämiseksi perustuen loukatun hyväksymistä, suostumusta ja vaaran aiheuttamista koskeviin seikkoihin. KO: Valitus näiden seikkojen osalta jätetty huomioon ottamatta vasta hovioikeudessa tehtynä.
4) Sundqvistn ja Kyhälän vaatimus, että hovioikeus pyytää ennakkoratkaisua Euroopan yhteisöjen tuomioistuimelta Rooman sopimuksen artiklan 177 mukaisesti, hylätty.

Korkeimman oikeuden tuomio nro 2361, S 95/2498, 4.7.1997:

1) Sundqvistn ja Kyhälän vaatimus lausunnon pyytämiseksi Euroopan yhteisöjen tuomioistuimelta Rooman sopimuksen artiklan 177 mukaisesti hylätty.
2) Korkein oikeus hyväksyy käräjäoikeuden lausumat perustelut kanneoikeutta koskevien väitteiden osalta ja katsoo, ettei kanteen tutkimatta jättämiselle mainittujen väitteiden johdosta ole perustetta.
3) Korkein oikeus katsoo, ettei ole syytä muuttaa hovioikeuden ratkaisua koskien väitettä kielletystä kanteen muutoksesta.
4) Korkein oikeus hyväksyy käräjäoikeuden lausumat perustelut asiavaltuutta koskevien väitteiden osalta ja katsoo, ettei ratkaisujen muuttamiseen tältä osalta ole syytä.
5) Korkein oikeus katsoo, ettei hovioikeuden olisi pitänyt jättää Degerthin ja Wahlroosin valitusta perustuen loukatun hyväksymistä, suostumusta ja vaaran aiheuttamista koskeviin seikkoihin huomioon ottamatta.
6) Vaatimus kanteen hylkäämiseksi vastuuvapauden myöntämisen perusteella. Hylätty.

Sandnäs:

Helsingin käräjäoikeuden väitepäätös S 93/3257 & S 93/3269, 3.10.1994:

1) Sunqvistin, Aavin, Degerthin, Wahlroosin, Laaksosen ja Kyhälän vaatimus kanteen tutkimatta jättämiseksi vuoden 1990 osalta, koska kanteennostopäätös oli tehty 1.1.1991 voimaan tulleen liikepankkilain nojalla eikä päätös voinut koskea lain voimaantuloa edeltänyttä aikaa. Hylätty.
2) Himasen ja Laineen vaatimus kanteen tutkimatta jättämiseksi, koska yhtiökokouksessa ei kanteen nostamisesta ollut päätetty siten kuin laissa edellytetään. Hylätty.

Helsingin käräjäoikeuden tuomio nro 2536, S 93/3269, 17.1.1995:

1) Väite siitä, että yhtiökokous ei enää omistajavaihdoksen jälkeen ole voinut laillisesti tehdä päätöstä kanteen nostamisesta. Hylätty.
2) Väite siitä, että yhtiökokouksen kanteen nostamista koskeva päätös oli mahdollisesti mitätön, jos äänivaltaa oli käyttänyt muu kuin osakkeiden omistaja. Hylätty.
3) Väite siitä, että kanneoikeus puuttuu, koska KOP ei ole Siltapankki Oy:n osakkeenomistajana voinut kärsiä vahinkoa entisen STS-Pankki Oy:n johtokunnan toimenpiteistä. Hylätty.
4) Vaatimus kanteen hylkäämiseksi vastuuvapauden myöntämisen perusteella hylätty.

Helsingin hovioikeuden tuomio nro 6454, S 95/388, 23.11.1995:

1) Hovioikeus hyväksyy kanneoikeutta koskevien väitteiden osalta käräjäoikeuden 3.10.1994 tekemän päätöksen sekä asiavaltuutta koskevien väitteiden osalta käräjäoikeuden tuomiosta ilemenevän ratkaisun.
2) Degerthin ja Wahlroosin vaatimus kanteen hylkäämiseksi perustuen loukatun hyväksymistä, suostumusta ja vaaran aiheuttamista koskeviin seikkoihin. KO: Valitus näiden seikkojen osalta jätetty huomioon ottamatta vasta hovioikeudessa tehtynä.
3) Sundqvistn ja Kyhälän vaatimus, että hovioikeus pyytää ennakkoratkaisua Euroopan yhteisöjen tuomioistuimlta Rooman sopimuksen artiklan 177 mukaisesti, hylätty.

Korkeimman oikeuden tuomio nro 2362, S 95/2499, 4.7.1997:

1) Sundqvistin ja Kyhälän vaatimus lausunnon pyytämiseksi Euroopan yhteisöjen tuomioistuimelta hylätty.
2) Korkein oikeus hyväksyy käräjäoikeuden tuomioon sisältyvät asiavaltuutta koskevat perustelut ja katsoo, ettei ratkaisujen muuttamiseen tältä osalta ole syytä.
3) Korkein oikeus katsoo, ettei hovioikeuden olisi pitänyt jättää Degerthin ja Wahlroosin valitusta perustuen loukatun hyväksymistä, suostumusta ja vaaran aiheuttamista koskeviin seikkoihin huomioon ottamatta.
4) Vaatimus kanteen hylkäämiseksi vastuuvapauden myöntämisen perusteella hylätty.

Pankkisääntely ja valvonta

Oikeuspoliittinen tutkimus säästöpankkien riskinotosta

SUOMEN PANKKI
PL 160
00101 HELSINKI

Telekopio: (09) 174 872
Sähköposti: publications@bof.fi

Varmistaaksenne Suomen Pankin tutkimusjulkaisujen sarjan E jakelun oikeaan osoitteeseen pyydämme, että ilmoittaisitte meille yhteystietonne muutoksista.

Olkaa hyvä ja palauttakaa myös osoitelipuke, josta virheelliset tiedot näkyvät.

Uudet yhteystiedot:

Yritys: . . . . . .

. . . . . .

Nimi: . . . . . .

Osoite: . . . . . .

. . . . . .

☐ **Uusi tilaus** ☐ **Kpl**