

Lama, laki ja luottamus: Suomen pankkisääntelyn muutokset 1920- ja 1930-luvuilla

OT00BD45, Oikeus historiassa

Pro gradu -Tutkielma

Laatija:

Antti-Pekka Alaperä

14.6.2026

Pro gradu -Tutkielma

Oppiaine: Oikeus historiassa

Tekijä: Antti-Pekka Alaperä

Otsikko: Lama, laki ja luottamus: Suomen pankkisääntelyn muutokset 1920- ja 1930-luvuilla

Ohjaaja: Mia Korpiola

Sivumäärä: XII + 68 sivua

Päivämäärä: 14.6.2026

Tutkielmassa tarkastellaan 1920- ja 1930-luvun laman vaikutuksia Suomen pankkisektoriin ja pankkisääntelyn uudistamiseen oikeushistoriallisesta näkökulmasta. Tutkimuksen kohteena ovat pankkisääntelyn muutokset, niiden taustatekijät sekä yhteiskunnallinen keskustelu pankeista lama-aikana. Tutkielma pyrkii vastaamaan siihen, millaista yhteiskunnallista keskustelua pankeista käytiin, miksi pankkisääntelyä uudistettiin ja mitä tavoitteita sääntelyllä oli.

Tutkimusmetodi on oikeushistoriallinen ja siinä hyödynnetään oikeusvertailevaa näkökulmaa tarkastelemalla Suomen sääntelykehitystä suhteessa Ruotsiin ja Yhdysvaltoihin. Lähdeaineisto koostuu virallislähteistä, lainvalmisteluasiakirjoista, aikalaislähteistä sekä oikeustieteellisestä ja taloustieteellisestä kirjallisuudesta. Tutkimuksessa hyödynnetään myös aikakauden sanomalehtiä, joiden avulla valotetaan lama-ajan yhteiskunnallista keskustelua pankeista.

Tutkielman keskeisenä havaintona on, että 1930-luvun pankkilainsäädäntö ei ollut pelkkä kriisireaktio, vaan osa pidempää rakennemuutosta. Pankkitoiminta institutionalisoitui ja luottamuksen merkitys kasvoi. Vuoden 1933 pankkilain säätämisen taustalla vaikuttivat samanaikaisesti kehitys, aiemmat väärinkäytökset ja valvonnan puutteet sekä lama-ajan ilmiöt ja pankkikriisi. Sääntelyn keskeisiksi tavoitteiksi nousivat tallettajien suojaaminen, rahoitusmarkkinoiden vakaus ja maksujärjestelmän toimivuuden turvaaminen. Uusi pankkilaki vastasi näihin tavoitteisiin aiempaa konkreettisemmin. Etenkin liikepankkien kilpailua rajoittanut sääntely osoittautui tehokkaaksi. Liikepankkien määrä supistui noin 25:stä yhdeksään vuosien 1920 ja 1935 välillä.

Lehdistökritiikki pankeja kohtaan ei ollut yksinomaan lama-ajan ilmiö, vaan osa pidempää jatkumoa. Sen juuret ulottuvat ainakin jo 1800-luvun lopulle. Lama kärjisti keskustelua merkittävästi. Kritiikki oli osittain perustelua, mutta myös poliittisesti värittyä. Lehdistöllä oli ajoittain myös konkreettinen vaikutus lainsäädäntöhankkeisiin. Tutkimuksen vertaileva näkökulma osoittaa, että pankkikriisit johtivat sääntelyn tiukentumiseen kaikissa tarkastelluissa maissa, mutta tavat ja lähtökohdat erosivat toisistaan merkittävästi.

Tutkielman aineistosta nousee esiin kolme toisiinsa liittyvää teemaa: lama, laki ja luottamus. Lama loi paineen uudistuksille, laki pyrki vastaamaan kriisiin asettamalla monenlaisia uusia vaatimuksia ja edellytyksiä pankkitoiminnalle ja luottamus oli kaiken perimmäinen tavoite. Näiden kolmen tekijän vuorovaikutus ei ole ainoastaan 1930-luvun ilmiö, vaan samat teemat näyttäisivät toistuvan myös myöhempinä aikoina.

Avainsanat: pankkisääntely, 1930-luvun lama, oikeushistoria, pankkikriisi, luottamus, pankkilaki, pankkivalvonta, väärinkäytökset

Sisällys

Lama, laki ja luottamus: Suomen pankkisääntelyn muutokset 1920- ja 1930-luvuilla.....	I
Lähteet.....	V
Lyhenteet.....	XIII
1 Johdanto.....	1
1.1 Tausta	1
1.2 Aiheen rajausta.....	3
1.3 Tutkimuskysymykset ja aikaisempi tutkimus	5
1.4 Tutkimusmenetelmät ja lähteet	7
1.5 Käsitteet ja rakenne	9
2 Pankkitoiminnan historiaa	11
2.1 Pankkien historia Suomessa.....	11
2.2 Suomen ensimmäinen pankkiasetus vuonna 1866.....	13
2.3 Vuoden 1886 pankkilaki – ensimmäinen pankkilain uudistus	14
2.3.1 Valvonnan puutteet johtavat väärinkäytösten sarjaan	17
2.3.2 Luottamus ja pankkivalvonta sanomalehdistössä	20
3 1920-luvun käänne.....	22
3.1 Laki pankkiyhtiön toiminnan valvonnasta – pankkitarkastusviraston perustaminen 1922.....	22
3.2 Uusia pankkeja, fuusioita ja kaatumisia	24
3.3 Suomen taloudellinen nousu	26
3.3.1 Maaseudun vaikeudet.....	28
3.4 Wall Streetin pörssiromahdus ja suuren laman alku.....	29
4 Lama ja pankkikriisit.....	33
4.1 Maatalouden kriisi ja valtion reaktiot lama-aikana.....	33
4.2 Kansantaloudelliset vaikutukset ja valtion talouspoliittiset vastaukset	37
4.3 Suomen pankkikriisi ja luottamuspula	39
4.3.1 Kriisin lievittäjät: Suomen Pankki, Pankkitarkastusvirasto ja suurpankit	42

4.4	Pankkikriisit Yhdysvalloissa	45
4.5	Ruotsin pankkikriisi	47
5	Pankkisääntelyn muutokset.....	50
5.1	Ruotsin pankkilainsäädännön muutokset 1920- ja 1930-luvuilla.....	50
5.2	Säästöpankkilain uudistus 1931 – kohti pankkilakipakettia?	52
5.3	Vuoden 1933 pankkilaki	54
5.3.1	Uuden pankkilain keskeisistä muutoksista	55
5.3.2	Pankkilain säätämisen perusteluista	57
5.4	Kiinnitysluottolaitosten sääntelyn uudistaminen osana pankkilakipakettia	59
5.5	Pankkitarkastuslain uudistus 1933 – muuttuiko mikään?	62
6	Johtopäätökset	67

Lähteet

Aikalaislähteet

- Idmanin juttu. Viranomaisten laatimat tutkintopöytäkirjat. Tampere, Akseli Kivialho Oy, 1913.
- Korpisaari, Paavo, Talletuspankkien likviditeettiperiaate, pankkiteoreettinen tutkimus. K.F. Puromiehen Kirjapaino Oy, 1915.
- Korpisaari, Paavo, Raha ja pankit. Porvoo, WSOY, 1930.
- Korpisaari, Paavo, Keskuspankin luotonantopolitiikka. Kansantaloudellinen aikakauskirja - 35. vsk. -1/1939, osa 2.
- Nadler, Marcus – Bogen, Jules I., The Banking Crisis: The End of an Epoch. Routledge, 1933.
- Tudeer, A.E., Suomen Pankki 1912-1936. Suomen Pankki, 1939.
- Voionmaa, Väinö, Tampereen kaupungin historia. IV osa, Tampereen uusin historia. Tampereen kaupunki, 1935.

Kirjallisuus

- Anttila, Tapio, Pankit, riskit ja sääntely: oikeustieteellinen tutkimus mahdollisuuksista sääntelyllä hallita pankin riskejä. Helsingin yliopisto, Lakimiesliiton kustannus, 1996.
- Autio, Jaakko, Ikonen, Vappu, Elonen U. Elonen, Liikepankkien vaikeudet ja Suomen Pankin tukitoimet 1928-1934. Suomen Pankki, 1991.
- Autio, Jaakko, Pankkikriisi 1930-luvun Suomessa: Rakennemuutos tulevaisuuteen. Teoksessa Autio, Jaakko, Hjerpe, Riitta (toim.): Raha ja rahakriisit. Atena, 1996.
- Blomstedt, Yrjö, Kansallis-Osake-Pankin historia 1, 1889–1939. Helsinki, Kansallis-Osake-Pankki, 1989.
- Dale, Richard, International banking regulation: the great banking experiment. Blackwell, 1992.
- Friedman, Milton – Schwartz, Anna Jacobsen, A monetary history of the United States, 1867-1960. Princeton University Press, 1993.
- Halme, Liisa, Pankkisääntelyn teoria ja normit: oikeudellinen näkökulma. Helsingin yliopisto, 1997.

Halme, Liisa. Pankkisääntely ja valvonta: oikeuspoliittinen tutkimus säästöpankkien riskinotosta. Suomen Pankki, 1999.

Hannikainen, Matti, Pula-aika: 1930-luvun lama Suomessa. Teoksessa Eloranta, Jari, Uusitalo, Roope (toim.): Ankarat ajat: suomalaisten talouskriisien pitkä historia. Gaudeamus, 2024.

Hjerppe, Riitta – Ikonen, Vappu – Valkama, Päivi, 1930-luvun lama ja Suomen velkaantuminen. Kansantaloudellinen aikakauskirja - 89. vsk. -1/1993
Valtiovarainministeriö, 1993.

Hjerppe, Riitta, Suomen talous 1860–1985 – Kasvu ja rakennemuutos. Suomen Pankki, 1988.

Ikonen, Vappu – Autio, Jaakko – Elonen, Heikki – Suomen Pankki ja 1930-luvun lama. Suomen Pankki, 1992.

Kalima, Kai, Pankkien valvonnasta: hallinto-oikeudellinen tutkimus pankkitarkastusorganien toimivallasta. Helsinki, Suomalainen lakimiesyhdistys: Akateeminen kirjakauppa jakaja, 1980.

Kalela, Jorma, Pulapolitiikkaa: valtion talous- ja sosiaalipolitiikka Suomessa lamavuosina 1929–1933. Työväen taloudellinen tutkimuslaitos, 1987.

Kangas Urpo, Minun metodini. Teoksessa Häyhä Juha (toim.): Minun metodini. Werner Söderström lakitieto, 1997.

Kari, Markus, Suomen rahoitusmarkkinoiden murros 1980-luvulla: Oikeushistoriallinen tutkimus. Into Kustannus Oy, 2016.

Kekkonen, Jukka, Merkantilismista liberalismiin: Oikeushistoriallinen tutkimus elinkeinovapauden syntytaustasta Suomessa vuosina 1855–1879. Suomalainen lakimiesyhdistys, 1987.

Kekkonen, Jukka, Oikeudellisen muutoksen tutkimuksesta – Minun metodini. Teoksessa Häyhä Juha (toim.): Minun metodini. Werner Söderström lakitieto, 1997.

Kindleberger, Charles P., A Financial History of Western Europe, Second Edition. Oxford University Press, 1993.

Klinge, Renne, ”Pankkiboomi”, vuosina 1916–1920 perustetut liikepankit ja niiden kohtalot. Suomen Pankin tutkimusosaston työpaperi 5/1993.

Kuusterä, Antti, Aate ja raha: säästöpankit suomalaisessa yhteiskunnassa 1822–1994. Otava, 1995.

- Kuusterä, Antti, 1920–30-lukujen korkopolitiikka ja säästöpankit. Kansantaloudellinen aikakauskirja – 91.vsk – 1/1995, s. 29–38.
- Kuusterä, Antti, Osuuskassatoiminnan alkuvaiheet Suomessa. Kansantaloudellinen aikakauskirja – 95 vsk. – 3/1999.
- Kuusterä, Antti – Tarkka, Juha, Suomen Pankki 200 vuotta. II, Parlamentin pankki. Otava, 2012.
- Larsson, Mats, Public Control of Commercial Banks and their Activities – the Swedish Example 1910-1970. Teoksessa Fritz, Sven, Larsson, Mats, Kastner, W. (toim.): Banking and bank legislation in Europe 1880-1970, three studies. Ekonomisk-historiska institutionen, 1989.
- Larsson, Mats, Aktörer, marknader och regleringar – Sveriges finansiella system under 1900-talet. Report No 1, Department of Economic History, Uppsala, 1993.
- Lundström, Ragnhild, Continuity and change in Swedish banking. Teoksessa Teichova, Alice, Gourvish, Terry, Pogány, Agnes (toim.): Universal Banking in the Twentieth Century. Edward Elgar, 1994.
- Macey, Jonathan R., Carnell, Miller, Geoffrey P., Carnell, Richard Scott, Banking law and regulation. Gaithersburg, Aspen Law & Business, 2001.
- Maijala, Juha, Maaseutuyhteisön kriisi: 1930-luvun pula ja pakkohuutokaupat paikallisena ilmiönä Kalajokilaaksossa. Jyväskylän yliopisto, 2005.
- Malmström Rognes, Åsa, The evolution of capital adequacy rules – the contrasting cases of Sweden and Britain. Scandinavian Economic History Review 2020, vol 70, no. 1, s. 19-32.
- Murto, Risto, Kuinka elää talletussuojan kanssa. Kansantaloudellinen aikakauskirja – 89. vsk. – 4/1993.
- Peltola, Jarmo, 1930-luvun lama teollisuuskaupungissa. 2, Lama, pula ja työttömyys: tamperelaisperheiden toimeentulo 1928–1938. Tampere University Press, 2008.
- Petersson, Tom, Philanthropy by name, banking by business. The saving banks in Sweden, 1820–2008. Uppsala Centre for Business History, Uppsala University 2008.
- Pipping, Hugo, Sata vuotta pankkitoimintaa: Suomen Yhdys-Pankki 1862-1919, Pohjoismaiden Osakepankki kauppaa ja teollisuutta varten 1872-1919, Pohjoismaiden Yhdyspankki 1919-1962. Helsinki, 1962.

- Rasila, Viljo, Kauppa ja rahaliikenne. Teoksessa Ahvenainen, Jorma, Pihkala, Erkki, Rasila, Viljo (toim.): Suomen Taloushistoria 2, Teollistuva Suomi. Tammi, 1982.
- Reinhart, Carmen M. – Rogoff, Kenneth S., This Time Is Different. Eight Centuries of Financial Folly. Princeton University press, 2009.
- Roikonen, Petri, Suomen tuloerot aikavälillä 1865–2013: Tulojakauman, Gini-kertoimen ja ylimpien tulo-osuuksien kehitys. Helsingin yliopisto, 2015.
- Romer, C. D., The great crash and the onset of the great depression. The Quarterly Journal of Economics, 105(3), 597–624, 1990.
- Ruuskanen, Osmo, Pankkikriisi ja rahoitusmarkkinoiden sääntely. Joensuun yliopisto 2009.
- Sjögren, Hans – Iversen, Martin Jes, The state as the investor of last resort: a comparative study of banking crises in Denmark and Sweden. Scandinavian Economic History Review 2019, vol. 67, no. 2, s. 171–189.
- Tamminen, Mikko, Suomen kaupunkien asuntotuotannon vaihtelut ja niiden syyt itsenäisyyden aikana. Suomen Pankki, 1945.
- Tosh, John, The Pursuit of History: Aims, Methods and New Directions in the Study of History. Taylos & Francis group, 2015.
- Valkama, Päivi, Suomen talous ja talouspolitiikka 1920–1938 – Empiirinen tutkimus. Suomen Pankki, 1989.
- Vattula, Kaarina, Suomen taloushistoria 3, Historiallinen tilasto. Tammi, 1983.
- Vauhkonen, Jukka, Rahoitusjärjestelmän vakaus, epävakaous ja pankkikilpailu. Kansantaloudellinen aikakauskirja – 104. vsk. – 2/2008.
- White, Eugene N., A reinterpretation of the Banking Crisis of 1930. The Journal of Economic History, Cambridge University Press, 1984.
- White, Eugene N., The stock market boom and crash of 1929 revisited. Journal of Economic perspectives, 1990.
- Ögren, Anders, The causes and Consequences of Banking Regulation: The case of Sweden. Geneva Graduate Institute, 2011.

Virallislähteet

HE 29/1921 vp. Hallituksen esitys no. 29 laiksi pankkiyhtiön toiminnan tarkastuksesta.

- HE 59/1931 vp. Hallituksen esitys no. 59 laiksi valtion osanotosta *Osakeyhtiö Maakiinteistöpankki* nimisen pankkiyhtiön toiminnan laajentamiseen *maatalouden velkain vakauttamista varten* sekä tästä aiheutuvasta lisäyksestä vuoden 1931 tulo- ja menoarvioon.
- HE 61/1931 vp. Hallituksen esitys no. 61 Eduskunnalle laiksi ulosottolain väliaikaisesta muuttamisesta.
- HE 53/1930 vp II. Hallituksen esitys no. 53 Eduskunnalle säästöpankkilaiksi sekä laiksi osaston perustamisesta pankkitarkastusvirastoon säästöpankkien tarkastusta varten.
- HE 80/1932 vp. Hallituksen esitys no. 80 Eduskunnalle pankkeja ja kiinnitysluottolaitoksia koskevaksi lainsäädännöksi.
- HE 53/1969 vp. Hallituksen esitys no. 53 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.
- Keisarillisen Majesteetin armollinen esitys no. 32 Suomen Valtiosäädylle pankkiliikkeestä, jota yhtiö saa harjoittaa, 32/1885 vp.
- Keisarillisen Majesteetin armollinen asetus pankkiliikkeestä, jota yhtiö harjoittaa, 10.5.1885/13.
- KM 1931:14 Valtioneuvostolle Pankkilakikomitealta.
- PaVM 4/1921 vp. Pankkivaliokunnan mietintö no. 4 hallituksen esityksen johdosta laiksi pankkiyhtiön toiminnan tarkastuksesta.
- PaVM 1/1930 vp. Pankkivaliokunnan mietintö no. 1 hallituksen esityksen johdosta säästöpankkilaiksi sekä laiksi osaston perustamisesta pankkitarkastusvirastoon säästöpankkien tarkastusta varten sekä samaa asiaa koskevasta lakialoitteesta.
- PaVM 5/1932 vp. Pankkivaliokunnan mietintö no. 5 hallituksen esityksen johdosta pankkeja ja kiinnitysluottolaitoksia koskevaksi lainsäädännöksi.
- SOU 1927:11. 1924 års bankkomitté – Betänkande med förslag till lag om ändring i visa delar av lagen 22 juni 1911 (nr 74) om bankrörelse.
- SOU 1932:30. 1932 års bankkomitté - Betänkande med förslag till lag om ändring i visa delar av lagen 22 juni 1911 (nr 74) om bankrörelse.

Sanoma- ja aikakauslehdet

Aamulehti 19.7.1893 no. 164.

Etelä-Suomen Sanomat

31.10.1931 no. 124.

7.3.1933 no. 27.

Hangö 20.7.1893 no. 87.

Helsingin Sanomat

26.11.1913 no. 276.

28.11.1913 no. 278.

3.12.1913 no. 282.

27.10.1929 no. 291.

21.10.1931 no. 285.

6.3.1933 no. 63.

8.3.1933 no. 65.

Hufvudstadsbladet

17.7.1893 no. 188.

27.11.1913 no. 324.

Kaiku

1.11.1929 no. 255.

25.10.1931 no. 245.

Litteraturblad för allmän medborgerlig bildning 1.9.1855 no. 9.

Länsi-Suomi

1.11.1931 no. 251.

Pohjan Voima

11.06.1929 no. 131.

Satakunnan Kansa

23.10.1931 no. 244.

Sisä-Suomi

21.10.1931 no. 241.

Suomen Kuvalehti

9.4.1932 no. 15.

Talonpojan Sanomat

25.2.1927 no. 8.

25.3.1927 no. 12.

Turun Sanomat

23.10.1929 no. 290.

1.11.1929 no. 299.

Internet-lähteet

Finanssiala ry, ”Pankkisääntelyn lopputulos vakaa, mutta tarpeettoman monimutkainen” – Olli Rehn ja Arno Ahosniemi yhtä mieltä yksinkertaistamisesta, eri mieltä pääomavaatimuksista”. 2026. Saatavilla

<https://www.finanssiala.fi/uutiset/pankkisaantelyn-lopputulos-vakaa-mutta-tarpeettoman-monimutkainen/> (vierailtu 12.6.2026)

Hyvä pankkitapa. Finanssiala ry 2015. Saatavilla

https://www.finanssiala.fi/wp-content/uploads/2015/12/Hyva_pankkitapa.pdf

(Vierailtu 12.6.2026).

Sampo, Historia. Saatavilla

<https://www.sampo.com/fi/konserni/historia/1930/> (Vierailtu 12.6.2026).

Suomen Pankki, Vakaa rahoitusjärjestelmä. Saatavilla

<https://www.suomenpankki.fi/fi/rahoitusvakaus/vakaa-rahoytysjarjestelma/#:~:text=Rahoitusj%C3%A4rjestelm%C3%A4%20on%20vaka%C3%A4%20k%C3%A4%20se,j%C3%A4%20voimista%20niit%C3%A4%20muualla%20yhteiskunnassa> (Vierailtu 12.6.2026).

Talletussuoja. Finanssiala ry 2025. Saatavilla

<https://www.finanssiala.fi/aiheet/talletussuoja/> (vierailtu 12.6.2026).

Lyhenteet

Edistyspuolue Kansallinen edistyspuolue

HBL Hufvudstadsbladet

HE hallituksen esitys

HS Helsingin Sanomat

KM Komiteanmietintö

Kokoomus Kansallinen Kokoomus

PaVM Pankkivaliokunnan mietintö

RKP Suomen ruotsalainen kansanpuolue

SDP Suomen Sosiaalidemokraattinen puolue

SOU Statens offentliga utredningar

1 Johdanto

1.1 Tausta

”Paniikkia pankin konttoreissa”, uutisoi Helsingin Sanomat 21.10.1931, kun tallettajat kiiruhtivat nostamaan säästönsä sukanvarteen. Tunnelma oli hermostunut tallettajien keskuudessa uuden pankkiromahduksen myötä.¹

1930-luvun lama on yksi modernin historian syvimmistä talouskriiseistä. Se vaikutti talouksiin kaikkialla maailmassa. Laman seurauksena tuotanto laski merkittävästi, ja taloudellinen ahdinko vaikutti suoraan myös pankkisektoriin. Pankkien vaikeudet paljastivat selkeitä puutteita sekä sääntelyssä että valvonnassa. Yrityksiä meni lama-aikana konkurssiin ja Suomen pankkijärjestelmä ajautui kriisiin. Liike- ja säästöpankit kärsivät erityisesti reaalityalouden ongelmista ja konkurseista, jotka johtivat luottotappioihin myös aiemmin vakaina pidetyistä sijoituskohteista.² Pankkien vaikeudet johtuivatkin pitkälti yritysten ja maataloustuotannon ongelmista.³

Talouden kriisi heijastui suoraan myös ihmisten arkeen, kun ihmiset kamppailivat työttömyyden ja heikentyneen toimeentulon kanssa. Vaikka yleinen hintataso laski laman aikana, joidenkin alojen palkat ja tulot romahtivat vielä voimakkaammin.⁴ Lama koetteli erityisesti työväestöä. Esimerkiksi virkamiehet ja valtion sekä kuntien vakituisesti palkatut jäivät suhteellisen koskemattomiksi.⁵ Laman aiheuttama työpaikkojen puute pakotti kuluttajat turvautumaan säästöihinsä. Vielä 1920-luvun alussa säästämään tottunut työväestö joutui nopeasti nostamaan säästömarkkiansakin pankkitileiltään laman myötä.⁶ Vaikka työväestö joutui nostamaan talletuksiaan pankkitileiltään, ei lama-aikana ollut kuitenkaan merkkejä laajoista talletuspaoista.⁷ Todennäköisesti yksilön ja perheen sosiaalinen ja ammatillinen asema vaikuttivat siihen, kuinka voimakkaasti lama vaikutti heidän elämäänsä. Joillakin oli varaa säästää ja tallettaa rahaa edelleen.⁸ Muutamat pienet pankit ajautuivat laman aikana

¹ HS 21.10.1931 no. 285, s. 5.

² Hjerpe ym., 1993, s. 6, 17.

³ Autio 1996, s. 90.

⁴ *Ibid.*

⁵ Peltola 2008, s. 25.

⁶ *Ibid.*, s. 69.

⁷ Murto 1993, s. 468.

⁸ Peltola 2008, s. 25.

konkurssiin, mutta vain harvat tallettajat kärsivät niistä tappioita.⁹ Tallettajien hermostuneisuus oli siitä huolimatta ymmärrettävää, sillä pankkeja kuitenkin meni konkurssiin, eikä esimerkiksi talletussuojajärjestelmää¹⁰ ollut vielä kehitetty. Pankkien konkurssseja oli lopulta vähän, mutta ne paljastivat pankkijärjestelmän haavoittuvuuden ja pankkilakien heikkoudet.

Pankkilainsäädäntö, joka oli pääosin peräisin vuodelta 1886 osoittautui puutteelliseksi. Pankkisääntely ei sisältänyt esimerkiksi selkeitä vakavaraisuusvaatimuksia¹¹ tai tehokkaita valvontakeinoja pankkikriisien ennaltaehkäisemiseksi.¹² Pankkitoiminnan merkityksen kasvaminen 1900-luvun ensimmäisten vuosikymmenien aikana oli myös tärkeä syy tarkastella lainsäädäntöä. Suomessa oli vuonna 1884 vain kolme pankkia, joilla oli 42 sivukonttoria. Vuonna 1931 pankkeja oli jo 14 ja niillä oli yhteensä 566 sivukonttoria.¹³

Vuonna 1886 vahvistetun pankkilain aikaan talletuspankkien toimintaa säätelevää lainsäädäntöä oli Euroopassa kuitenkin voimassa ainoastaan Venäjällä ja Ruotsissa. Vuoteen 1932 mennessä talletuspankkien toimintaa koskeva lainsäädäntö oli kehittynyt huomattavasti useissa Euroopan maissa sekä Yhdysvalloissa. Hallituksen esityksessä pankkeja koskevaksi lainsäädännöksi todettiin, että muun muassa Ruotsissa, Tanskassa ja Norjassa oli jo käytössä yksityiskohtaisempia ja kattavampia pankkilakeja kuin Suomessa. Esityksessä tunnustettiin näin ollen, että Suomi oli jäänyt kansainvälisestä kehityksestä jälkeen.¹⁴

1930-luvulla tehtiin huomattava kokonaisuudistus pankkilakeihin. Parin vuoden aikana säädettiin muun muassa säästöpankkilaki (235/1931), pankkilaki (87/1933), laki kiinnitysluottopankeista (88/1933) sekä pankkitarkastuslaki (89/1933). Pankkisääntelyn merkitys onkin yleisesti korostunut 1930-luvulta alkaen.¹⁵ Pankkien tarkastusta ja valvontaa pyrittiin kuitenkin kehittämään aktiivisesti koko sotien välisen ajan. 1930-luvun pankkikriisi vauhditti joka tapauksessa jo vuonna 1926 käynnistetyn pankkilain uudistuksen valmiiksi saattamista.

⁹ Murto 1993, s. 468.

¹⁰ Talletussuojalla tarkoitetaan pankin asiakkaiden talletusten turvaamista pankin maksukyvyttömyyden varalta. Ks. esim. <https://www.finanssiala.fi/aiheet/talletussuoja/>

¹¹ HE 80/1932, s. 4.

¹² Hjerpe ym., 1993, s. 17–18.

¹³ HE 80/1932, s. 1.

¹⁴ *Ibid.*, s. 1–2.

¹⁵ Halme 1999, s. 109.

1.2 Aiheen rajaus

Tutkielma keskittyy pankkijärjestelmään ja edellä mainittuihin lakeihin kohdistuneisiin muutoksiin 1920- ja 1930-luvulla. Tarkasteluni ulkopuolelle jäävät muihin rahoitusjärjestelmän instituutioihin kohdistuneet sääntelymuutokset 1930-luvulla.¹⁶

Tutkielmassa tarkastelu on rajattu pääasiassa liikepankkeihin. Vuoden 1931 säästöpankkilakia käsitellään kuitenkin siltä osin, kuin se liittyy pankkikriisiin ja lamaan. Lisäksi tarkastelen, esiintyikö lain perusteluissa ja tavoitteissa yhtymäkohtia vuoden 1933 pankkilakipaketin kanssa. Säästöpankit ja osuuskassat olivat osa 1920–1930-lukujen pankkijärjestelmää, mutta niiden merkitys talletuskannan kokonaisuudessa oli huomattavasti pienempi. Vuonna 1930 liikepankkien osuus koko talletuskannasta oli noin 59 prosenttia, kun taas säästöpankkien osuus oli 32 prosenttia ja osuuskassojen ainoastaan noin 4 prosenttia.¹⁷ Tutkimuksen painopisteenä on 1920- ja 1930-lukujen lama ja siihen liittynyt yleisön luottamuksen heikkeneminen. Tästä näkökulmasta liikepankkien rooli nousee keskeiseksi, sillä kriisin aikana tallettajien epäluottamus kohdistui ennen kaikkea niihin.¹⁸ Tämä näkyy myös tutkimuksen tarkastelussa olevassa aikakauden sanomalehtikirjoittelussa, jossa liikepankkeihin kohdistunut kritiikki oli huomattavasti näkyvämpää ja jyrkempää. Tästä kertoo osuvasti esimerkiksi Etelä-Suomen Sanomien kirjoitus 31.10.1931: *"Tällöin on vain katsottava, että rahalaitos, jota käytetään on vakavarainen suurpankki, valtion vastuulla toimiva postisäästöpankki tai jokin muu vakava rahalaitos, kuten säästöpankki, osuuskassa tms., eikä mikään keinottelu- tai huijauslaitos, jonkalaisiksi pari pikkupankkia meillä äskettäin on paljastunut.!"*¹⁹

Pankkijärjestelmän vakaus on keskeinen osa talouden toimivuutta. Rahoitusjärjestelmän ongelmat voivat vaikuttaa haitallisesti reaalitalouteen ja luotonantoon. Pankkien yhteiskunnallinen rooli ja niiden taloudellinen merkitys ovatkin myös heijastuneet lainsäädäntöön.²⁰ Jo kuitenkin 1930-luvun pankkilakeja koskevissa hallituksen esityksissä todettiin, ettei mikään pankkilaki voi täysin turvata pankkeja häiriöiltä. Pankkien toiminta ei

¹⁶ Muista sääntelymuutoksista mainittakoon vuonna 1932 säädetty vakuutusopimuslaki (132/1933). Vuotta 1933 on pidetty suomalaisen vakuutuslainsäädännön merkivuotena (Sampo).
<https://www.sampo.com/fi/konserni/historia/1930/>

¹⁷ Vattula 1983, s. 330–331, Blomstedt 1987, s. 169.

¹⁸ Säästöpankkien ja osuuskassojen tallettajat eivät muun muassa kärsineet menetyksiä pankkikriisin aikana, ks. esim. Kuusterä 1/1995, s. 30.

¹⁹ Etelä-Suomen Sanomat 31.10.1931 no. 124, s. 1.

²⁰ Halme 1996, s. 29, Vauhkonen 2008, s. 175.

riipu ainoastaan siitä, miten niitä hoidetaan,²¹ vaan myös niitä ympäröivästä yhteiskunnasta ja taloudesta. Lait eivät synny tyhjiössä. Taloustekijöiden merkitys korostuu etenkin tilanteessa, jossa on ajauduttu lamaan.²² Suomessa pankkitoiminnan kehitys onkin ollut selkeä osa yhteiskunnan taloudellista kehitystä. Samat pankkisääntelyn peruskysymykset sääntelyn laajuudesta, pääomavaatimuksista ja valvonnan rajoista ovat toistuneet läpi historian ja ovat ajankohtaisia vielä tänäänkin.²³ Juuri tämän vuoksi on mielenkiintoista tarkastella, miten niihin vastattiin erityisesti 1930-luvun laman olosuhteissa.

Pankkien vakaus ja luotettavuus rakentuvat pitkälti yleiseen luottamukseen, joka on sen toiminnan perusedellytys. Tämä luottamus vahvistuu pitkäaikaisissa asiakassuhteissa, joissa molemminpuolinen rehellisyys on keskeisessä asemassa.²⁴ Luottamuksen horjussa pankkijärjestelmän toiminta häiriintyy, joka pahimmassa tapauksessa johtaa pankkikriisiin.²⁵ Luottamus pankkeihin nousikin usein keskustelunaiheeksi 1920-luvun ja lamakauden aikana. Pankeista ja ”pankkiherroista” käytiin laajasti julkista keskustelua. Aiemmat väärinkäytökset olivat yhä tuoreessa muistissa, ja joidenkin pienten pankkien kyseenalaiset toimet heikensivät luottamusta koko pankkisektoriin.²⁶ Jälkikäteen tarkasteltuna ihmisten epäluottamus ja lehdistön kritiikki osoittautuivat perustelluiksi. Pienten liikepankkien konkurssit johtuivat muutamassa tapauksessa suoranaista väärinkäytöksistä ja huonosta johtamisesta. Lehdistössä esitettiin värikkäitä ja kriittisiä näkemyksiä. Kuvaava kirjoitus ”pankkiherroihin” kohdistuneesta arvostelusta on mielestäni Pohjan Voima -lehdestä 11.6.1929: *”Pankkiherrat tietävät myös tilanteen ja laskevat: parempi on lehmä lypsää, kuin tappaa. He haluavat urkkia viimeisenkin hiki- ja veripisaran talonpojan luiden ympäriltä.”*²⁷ Tämänkaltaiset kirjoitukset heijastavat hyvin lama-ajan kritiikkiä sekä luottamuspulaa pankkeja kohtaan.

Tutkielman tarkastelussa olevat lama-ajan sanomalehtikirjoitukset valottavat sen ajan yhteiskunnallista keskustelua. Näkökulma on erityisen tärkeä myös oikeushistoriallisen tutkimuksen kannalta. Lehdistö vaikuttaakin havainneen jo varhaisessa vaiheessa kaikki ne

²¹ HE 80/1932, s. 3.

²² Ruuskanen 2009, s. 69.

²³ Ks. esim. Suomen Pankin pääjohtaja Olli Rehnin puheenvuoro Finanssiala ry:n järjestämässä Finanssi-illassa 26.2.2026, jossa käsiteltiin pankkisääntelyn yksinkertaistamista ja pääomavaatimuksia. Rehnin mukaan kriisien keskellä rakennettu sääntely on päätynyt vakaaseen, mutta tarpeettoman monimutkaiseen lopputulokseen. <https://www.finanssiala.fi/uutiset/pankkisaantelyn-lopputulokses-vakaa-mutta-tarpeettoman-monimutkainen/>

²⁴ Hyvä pankkitapa 2015, s. 2.

²⁵ Reinhart – Kenneth 2009, s. 144–145.

²⁶ Autio 1996, s. 105.

²⁷ Pohjan Voima 11.6.1929 no. 131, s. 4.

ongelmat, jotka lopulta johtivat pankkien vaikeuksiin.²⁸ Lehtien poliittisten tarkoituksien tarkastelu avaa myös yhteiskunnassa vallinnutta poliittista tilannetta.

1.3 Tutkimuskysymykset ja aikaisempi tutkimus

Tutkimus keskittyy tarkastelemaan 1920–1930-luvun laman vaikutuksia pankkialaan ja pankkisääntelyn uudistamiseen oikeushistoriallisesta näkökulmasta. Vaikka lama ja sen taustat ovat olleet taloustieteellisen tutkimuksen kohteena laajasti, tämä tutkielma ei pyri analysoimaan laman syitä sinänsä. Sen huomio kohdistuu siihen, millä tavoin lama vaikutti pankkisektoriin ja synnytti tarpeen sääntelyn uudistukselle.

Tutkimuskysymykseni ovat:

1. Minkälaista yhteiskunnallista keskustelua käytiin vuosien 1928–1933 laman aikana pankeista, ja mitkä olivat tämän keskustelun keskeiset taustatekijät ja siihen vaikuttaneet ilmiöt?
2. Miksi pankkisääntelyä uudistettiin 1920- ja 1930-luvulla?
3. Miten pankkeja uudistettiin ja mitä tavoitteita sääntelyllä oli 1920- ja 1930-luvulla?

Pankkilakien tavoitteista sekä sääntelyn mahdollisuuksista käytiin vilkasta keskustelua 1900-luvun alussa, mutta selkeää yhteistä linjaa ei vielä ollut. Sääntelyä perusteltiin alusta alkaen taloustieteellisillä näkemyksillä. Erityisesti 1930-luvulle asti tallettajien suojaaminen näytti myös olevan korostuneessa asemassa.²⁹ Pankkitoiminnan sääntelyuudistuksen tarkastelua ei voida tehdä kuitenkaan irrallaan ympäröivästä yhteiskunnasta pelkkien taloustieteellisten näkemysten pohjalta. Toiseen tutkimuskysymykseen vastaaminen vaatiikin oikeushistoriallisen tutkimuksen mukaisesti perehtymistä myös ympäröivään yhteiskuntaan ja muihin tekijöihin.

Sääntelyn taustatekijöiden selvittämisen lisäksi historian tutkimuksessa on aiheellista pohtia, miksi jonkin oikeudellisen instituution kehitys on mahdollisesti viivästynyt. Tutkimuksen tarkoituksena onkin selvittää, miksi juuri 1930-luvulla uudistettiin pankkisääntely. Lisäksi tutkimuksessa selvitetään mistä vaikutteet tulivat pankkisääntelyn uudistukseen. 1930-luvun

²⁸ Autio, 1996, s. 105.

²⁹ Halme 1999, s. 108.

sääntelyuudistus oli merkittävä ja siten tutkimuksen keskiössä on myös itse sääntelymuutokset ja niiden tavoitteet.

Maaailmanlaajuisesti 1920- ja 1930-luvulla oli useita suuria pankkikriisejä niin Euroopassa kuin Yhdysvalloissa. Erityisesti näiden tapahtumien uutisoinnin tarkastelu on tutkimuskysymysten kannalta mielenkiintoinen. Mielenkiintoinen alakysymys yhteiskunnalliseen keskusteluun on, että lisäsivätkö esimerkiksi huhut ja uutisointi muiden maiden pankkikriiseistä suomalaisten epäluottamusta ja pelkoa suomalaisen pankkijärjestelmän vakaudesta. Jo 1800-luvun lopussa ja 1900-luvun alussa huomiota kiinnitettiin muun ohella myös pankkeihin kohdistuvaan valvontaan, jolla voidaan puolestaan ylläpitää luottamusta. Pankkitarkastuslaki on myös yksi tutkimuksen kohteena olevista pankkilaeista. Näin ollen pidän perusteltuna tarkastella myös pankeista käytyä yhteiskunnallista keskustelua osana laajempaa kokonaisuutta.

Tutkimuksen taustaksi on perehdytty aikaisempaan tutkimukseen. Yleisesti pankkeja koskevasta sääntelystä on kirjoitettu jonkin verran ja artikkeleita sekä tutkielmia löytyy tietokannoista hyvin. Oikeushistoriallisella otteella aiheesta on kirjoittanut muun muassa Kai Kalima, joka väitöskirjansa ensimmäisessä osassa käsittelee pankkivalvontajärjestelmän syntyä. Kalima tarkastelee valvontajärjestelmää keskittyen myös taloudellisiin, yhteiskunnallisiin ja aatteellisiin tekijöihin.³⁰ 1930-luvun pankkilakeja tarkastellaan väitöskirjassa kuitenkin vain yleisellä tasolla osana pankkivalvontajärjestelmän kehittymistä.³¹

Liisa Halme on tutkinut pankkilainsäädännön kehitystä sekä lisensiaatintutkimuksessaan että väitöskirjassaan. Lisensiaatintutkimuksessa hän tarkastelee pankkisääntelyn taustatekijöitä, taloustieteen vaikutusta sääntelyyn sekä 1930-luvun säästöpankkilakia ja pankkitarkastuslakia.³² Halme keskittyy tarkastelussaan lainvalmisteluaineistoon, eikä tutkimus kohdistu esimerkiksi muihin yhteiskunnallisiin tekijöihin. Väitöskirjassaan hän arvioi puolestaan ideaalisen pankkilainsäädännön ja -valvonnan kriteerejä sekä 1980-luvun lopun säästöpankkikriisin taustasyitä. Väitöskirjassa käsitellään myös sääntelyn tavoitteita ja keinoja, mutta hyvin tiivistetysti ennen vuoden 1969 pankkilakiuudistusta.³³

³⁰ Kalima 1980, s. 15.

³¹ Ks. Kalima 1980, s. 126–135.

³² Ks. Halme 1996 kpl. 1.7 ja 2.6.1.

³³ Ks. Halme 1999, s. 108–109.

Tutkimuksessa hyödynnetään filosofian tohtori ja taloustieteilijä Paavo Korpisaaren (1886–1950) tutkimusta relevantein osin. Korpisaari on kirjoittanut useita teoksia pankeista, niiden toiminnasta ja käsitellyt myös niitä koskevaa lainsäädäntöä. Korpisaari toimi myös vuoden 1933 pankkilakia varten perustetun komitean sihteerinä. Tätä ennen Korpisaari toimi myös Kokoomuksen kansanedustajana 1930–1932.³⁴ Lisäksi tutkimuksessa hyödynnetään Suomen Pankin tutkimuksia ja historiikkeja.

1930-luvun lamasta Suomessa on puolestaan kirjoittanut esimerkiksi Jarmo Peltola väitöskirjassaan ”Lama, pula ja työttömyys”.³⁵ Maaseudun tilanteesta laman aikana erityisesti on kirjoittanut esimerkiksi Juha Maijala väitöskirjassaan ”Maaseutuyhteisön kriisi: 1930-luvun pula ja pakkohuutokaupat paikallisena ilmiönä Kalajokilaaksossa”. Taloustieteen näkökulmasta pankkikriisejä sekä 1930-luvun lamaa on tutkittu paljon. Pankkikriiseistä ja sääntelystä talous- ja oikeustaloustieteen näkökulmasta on kirjoittanut muun muassa Ossi Ruuskanen. Lainsäädännön kehitystä käsitellään väitöskirjassa kuitenkin ensisijaisesti 1970–1980-lukujen osalta.³⁶

1930-luvun sääntelyn kokonaisuudistusta ei ole tutkittu paljoa, eikä aiheesta ole tehty oikeushistoriallista pro gradu -tutkielmaa. Tutkielman tarkoituksena on valottaa lama-aikaa ja sen taustoja enemmän kuin aikaisemmassa tutkimuksessa pankkisääntelystä ja siten tuoda 1930-luvun yhteiskunnallinen konteksti sääntelyn takana esiin. Esimerkiksi lehtikirjoitusten analysointi tässä yhteydessä tuo uuden ulottuvuuden jo olemassa olevaan tutkimukseen.

1.4 Tutkimusmenetelmät ja lähteet

Tutkimusmenetelmäni on oikeushistoriallinen. Oikeushistoria keskittyy olennaisesti oikeudellisten muutosten tarkasteluun ja analysointiin. Oikeushistoriallisen tutkimuksen ytimessä ovat erityisesti oikeusnormit, oikeudelliset instituutiot sekä oikeudelliset käytännöt. Metodissa korostuvat erityisesti miksi-kysymykset, joilla selitetään oikeudellisen muutoksen syitä. Tämä selittäminen edellyttää vahvaa yhteiskunnallista kontekstia, sillä oikeudelliset muutokset on aina jollain tavalla kytkettävä niiden historialliseen ja yhteiskunnalliseen taustaan.³⁷ Tutkimukseni lähtökohta onkin, että pankkisääntelyn muutokset kytkeytyivät

³⁴ KM 1931:14, s. 1–2, Korpisaaren merkittäviä teoksia ovat tämän tutkimuksen osalta muun muassa ”Talletuspankkien likviditeettiperiaate” vuodelta 1915 sekä ”Raha ja pankit” vuodelta 1930.

³⁵ Peltola 2009, s. 14.

³⁶ Ks. Ruuskanen 2009, kpl. 3.2.

³⁷ Kekkonen 1997, s. 131–137.

osaksi laajempaa yhteiskunnallista muutosta. Tarkastelen 1930-luvun pankkilakien taustalla olevaa yhteiskunnallista ympäristöä ja oikeusjärjestelmää.

Kuten todettu, oikeus ei synny tyhjiössä, vaan se heijastaa yhteiskunnan arvoja ja normeja.³⁸ Oikeuden muutoksen syiden ymmärtäminen edellyttää sen tarkastelua laajemmassa yhteiskunnallisessa viitekehyksessä. Etenkin pankkisääntelyn osalta taloudelliset ja poliittiset olosuhteet ovat keskeisessä roolissa. Markus Kari, joka on tutkinut rahoitusmarkkinoiden murrosta 1980-luvulla oikeushistoriallisessa väitöskirjassaan, toteaaakin osuvasti: ”talouden suhde oikeuteen on kiinteä”.³⁹ Pankkitoiminnan heikkoudet esitetään 1930-luvun laman ja sen aikaisen poliittisen ilmapiirin kontekstissa.

Tutkielmassa tarkastellaan myös lyhyesti Ruotsin pankkisääntelyn muutoksia 1920- ja 1930-luvulla. Ennen vuoden 1933 pankkilain säätämistä, sääntely perustui pitkälti Ruotsin aikaiseen aikaan, joka on tarkastelun kohteena. Sääntelyn taustatekijöiden selvittäminen vaatii sääntelyn vaikutteiden tarkastelua: miksi päädyttiin juuri siihen lakipakettiin, joka säädettiin? Oliko sääntelyn taustalla jonkun toisen valtion malli? Tutkielmassa selvitetäänkin, mitä muutoksia tehtiin samaan aikaan muun muassa Ruotsissa. Näin ollen tutkielmassa on myös oikeusvertaileva näkökulma. Oikeusvertailu tarkastelee, miten eri oikeusjärjestelmät lähestyvät samaa oikeudellista kysymystä. Sen tavoitteena on tunnistaa ratkaisuihin ilmeneviä samankaltaisuuksia ja eroja.⁴⁰ Myös vertailevan oikeushistorian keskeisimpiä peruskysymyksiä ovat miksi-kysymykset.⁴¹

Tutkimuksen lähdeaineisto koostuu virallisista lähteistä ja aikalaislähteistä sekä oikeustieteellisestä ja taloustieteellisestä kirjallisuudesta, kuten väitöskirjoista ja oikeustieteellisistä aikakausjulkaisuista. Virallislähteisiin sisältyvät lainsäädäntö, lakien esityöt ja hyödynnän myös pankkivaliokunnan sekä suuren valiokunnan mietintöjä. Näillä tuodaan esiin lainsäädännön tavoitteet sekä perustelut. Oikeustieteellisten ja taloustieteellisten aikakausjulkaisujen artikkeleita käytetään kuvaamaan muun muassa taloustieteen ja pankkioikeuden asiantuntijoiden näkemyksiä sääntelyn ongelmista ja kehitystarpeista.

Tutkimuksessa hyödynnetään ajan sanomalehtiä, joiden pohjalta pyritään vastaamaan yhteen tutkimuskysymykseen ja saamaan käsitys siitä, millaista yhteiskunnallista keskustelua laman

³⁸ Kangas 1997, s. 92.

³⁹ Kari 2016, s. 31.

⁴⁰ Husa 2016, s. 155.

⁴¹ Kekkonen 2013, s. 19.

aikana ja sitä ennen käytiin pankeista. Sanomalehdistö onkin yksi historian tutkijan tärkeimpiä primäärilähteitä. Niissä on usein esitetty ajan merkittävimmät poliittiset ja yhteiskunnalliset näkemykset.⁴² Lehtien ja kirjoittajien poliittisten tarkoituksien tutkiminen avaa myös yhteiskunnallista tilannetta. Kekkonen mukaan oikeudellisen muutoksen analysointi edellyttääkin myös mukana olleiden toimijoiden taustojen ja eri sidonnaisuuksien selvittämistä.⁴³

Pienet oppositiolehdet näyttivät olevan kriittisimpiä perinteisen uutisoinnin rinnalla. Ne julkaisivat avoimesti kärjekkäitä mielipidekirjoituksia, jotka muistuttivat yleisönosastokirjoituksia. Kirjoituksissa mainittiin etenkin ylelliset konttorirakennukset, tiheä haarakonttoriverkosto sekä pankkiherrojen poskettomat palkat. Pankinjohtajia vaadittiin kirjoituksissa vastuuseen osakkaille ja tallettajille aiheutuneista tappioista.⁴⁴

1.5 Käsitteet ja rakenne

Tutkimuksessa käytetään selkeyden vuoksi pankki-termiä yleiskäsitteenä, jolla viitataan sellaisiin luottolaitoksiin, joiden toiminta perustuu varojen vastaanottamiseen yleisöltä ja niiden edelleen lainaamiseen. Määritelmäni nojaa tarkasteltavan aikakauden lainsäädäntöön ja yleiseen käsitykseen pankkitoiminnasta.⁴⁵ Ellei toisin mainita, pankki viittaa tutkimuksessa rajauksen mukaisesti liikepankkeihin. Osuuskassoista, säästöpankeista ja kiinnitysluottopankeista käytetään niille vakiintuneita termejä.

Pankkikriisi käsitteenä on hankalasti määriteltävä. Ilmiö voi saada eri muotoja sen mukaan, millaisia käsitteitä, kuten ”ongelma”, ”vakava ongelma” tai ”kriisi” määrittelijä käyttää.⁴⁶ Yleisesti tässä tutkimuksessa pankkikriisillä tarkoitetaan tilannetta, jossa iso osa pankkisektorista on ajautunut maksuvaikeuksiin huomattavien sijoitus- ja luottotappioiden sekä jonkinasteisen talletuspaon vuoksi.⁴⁷ Aution mukaan ”pankkikriisi” ei välttämättä ole sopiva kuvaamaan 1930-luvun tilannetta. Hänen mukaansa on osuvampaa puhua pankkien vaikeuksista, koska maatalousvaltainen Suomi ei ajautunut ongelmiin pankkien vuoksi. Pankkien ongelmat pystyttiin rajaamaan pankkisektorin sisäiseksi ilmiöksi.⁴⁸ Pankkikriisiä

⁴² Tosh 2015, s. 78.

⁴³ Kekkonen 1997, s. 142–143.

⁴⁴ Autio 1996, s. 105.

⁴⁵ Ks. esim. pankkilain (87/1933) 1 § sekä Keisarikunnan Majesteetin armollinen asetus pankkiliikkeestä, jota yhtiö harjoittaa 13/1886, 1 §.

⁴⁶ Ruuskanen 2009, s. 7–8.

⁴⁷ Reinhart – Rogoff 2009, s. 144.

⁴⁸ Autio 1996, s. 94.

käytetään tutkielmassa kuvaamaan pankkien vaikeuksia. Pankkijärjestelmän haasteet eivät kuitenkaan rajoittuneet yksittäisiin pankkeihin, vaan olivat osa laajempaa kansantaloudellista kriisiä. Mielestäni termi tuo paremmin esiin ilmiön laajan ja yhteiskunnallisesti merkittävän luonteen. Tutkielmassa käsitellään myös osittain kansainvälistä 1930-luvun suurta lamaa, jossa pankkikriisit olivat keskeisiä tapahtumia monissa muissa maissa.

Pankkisääntelyn tarkempi määrittely avautuu tutkielman edetessä, kun sen historiallista kehitystä, taustatekijöitä ja vaikutuksia avataan yksityiskohtaisesti. Yleisesti pankkisääntelyä voidaan pitää tämän tutkielman näkökulmasta lainsäädäntönä, jolla pyritään turvaamaan rahoitusjärjestelmän vakaus, suojaamaan tallettajia ja ehkäisemään pankkikriisejä.

Tutkielma jakautuu kuuteen päälukuun, joissa edetään kronologisesti 1800-luvun lopulta 1930-luvulle. Toisessa luvussa tarkastelen pankkitoiminnan historiaa Suomessa ja sääntelyn varhaista kehitystä. Käsittelen erityisesti vuoden 1866 ensimmäistä pankkiasetusta sekä vuoden 1886 pankkilakia, jonka valvonnan puutteet johtivat väärinkäytöksiin jo ennen itse pankkikriisiä. Kolmannessa luvussa siirryn 1920-luvun käännekohtiin. Käsittelen vuonna 1922 perustetun pankkitarkastusviraston merkitystä pankkivalvonnalle sekä pankkien vaikeuksia. Samalla analysoin Suomen taloudellista nousua, maaseudun ongelmia sekä vuoden 1929 Wall Streetin pörssiromahdusta. Neljännessä luvussa käsittelen 1930-luvun lamaa ja sen seurauksia Suomen pankkijärjestelmälle. Analysoin pankkikriisejä, Suomen Pankin ja suurpankkien toimia sekä pankkikriisien heijastuksia lehdistössä. Luvussa vertaillaan myös tilannetta Ruotsin ja Yhdysvaltojen pankkikriiseihin. Viidennessä luvussa keskityn 1930-luvun pankkisääntelyn uudistuksiin ja vertailen Suomen ja Ruotsin sääntelykehitystä. Viimeisessä luvussa esitän tutkimuksen keskeiset johtopäätökset.

2 Pankkitoiminnan historiaa

2.1 Pankkien historia Suomessa

Suomen pankkijärjestelmän kehitys juontaa juurensa Ruotsin vallan aikaan. Suomen Pankin toiminnan ja organisaation varhaisimmat piirteet ovat peräisin Ruotsin Valtakunnanpankista, joka sai alkunsa vuonna 1656 perustetusta Stockholms Bancosta. Tämä pankki ei ollut ainoastaan Ruotsin ensimmäinen pankki, vaan myös Euroopan ensimmäinen seteleitä liikkeelle laskenut rahalaitos. Pankin perusti Johan Palmstruch, minkä vuoksi sitä kutsutaan usein myös Palmstruchin pankiksi. Tukholmaan perustettu Stockholms Banco sai inspiraationsa Amsterdamin ja Hampurin pankkien toiminnasta. Stockholms Banco pyrki laajentamaan toimintaansa myös Ruotsin valtakunnan muihin osiin ja avasi kesällä 1663 haarakonttorin Turkuun. Tämä oli ensimmäinen yritys pankkitoiminnan harjoittamiseen Suomessa. Hanke jäi kuitenkin lyhytaikaiseksi, sillä koko Stockholms Bancon toiminta päättyi jo seuraavana vuonna 1664. Turun konttori suljettiin siis nopeasti ja sen jälkeen Suomessa ei tiedettävästi ollut varsinaista pankkitoimintaa yli sataan vuoteen.⁴⁹

Ennen 1860-lukua Suomen Pankki oli käytännössä maan ainoa pankkilaitos, sillä yksityisiä liikepankkeja ei ollut ja olemassa olevat säästöpankit olivat enemmän yleishyödyllisiä kuin ammattimaisesti hallinnoituja rahoituslaitoksia.⁵⁰ Säästöpankkien toimintaa ei myöskään säännelty lailla ennen vuotta 1896.⁵¹ Yksityisten pankkien perustamista pohdittiin kuitenkin jo aiemmin. Vuonna 1832 Helsingfors Tidningar -lehdessä Johan Jacob Julin, joka oli mukana perustamassa Suomen ensimmäistä säästöpankkia lähes kymmen vuotta aiemmin, esitti ajatuksen yksityispankin perustamisesta.⁵²

Yksityisten pankkien syntyä hidasti sekä Ruotsin valtakunnan että autonomisen Suomen harjoittama merkantilistinen talouspolitiikka⁵³, joka ei vielä 1850-luvun puoliväliin mennessä ollut sallinut yksityistä pankkitoimintaa. Merkantilistinen sääntelyjärjestelmä alkoikin jarruttaa talouden kehitystä 1800-luvun puoliväliin mennessä. Suomen vientiteollisuuden

⁴⁹ Kuusterä – Tarkka 2012, s. 41–46, Kalima 1980, s. 26–32.

⁵⁰ Kuusterä – Tarkka 2012, s. 141.

⁵¹ Halme 1996, s. 55.

⁵² Kalima 1980, s. 50.

⁵³ Merkantilismilla tarkoitetaan tässä talouspoliittista suuntausta, joka vahvisti kuninkaan ja keskusvallan roolia taloudessa ja keskitti elinkeinotoiminnan sääntelyä 1850-luvulle asti. Sen keskeiset periaatteet Ruotsin valtakunnassa ja myöhemmin autonomisessa Suomessa olivat muun muassa porvariston yksinoikeus kaupankäyntiin sekä teollisuuslaitosten perustamisen luvanvaraisuus, ks. esim. Kekkonen 1984, s. 10–15.

mahdollisuudet kasvoivat erityisesti sahateollisuuden osalta, kun Englanti liberalisoi tullipolitiikkansa 1850-luvulla. Kansainvälisen kysynnän kasvu ja kapitalismin vaikutus vauhdittivat siirtymää kohti rahataloutta ja teollistumista. Murros johti vaatimuksiin sääntelyn purkamisesta ja elinkeinovapauden lisäämisestä.⁵⁴

Tilanne alkoi muuttua ja erityisesti J.V. Snellmanin vuonna 1855 Litteraturbladissa julkaisema kirjoitus ”Om privatbanker”⁵⁵ vaikutti merkittävästi asenteisiin. Snellmanin mukaan lainsäätäjän ei tulisi rajoittaa pankkien toimintaa ja niiden tulisi olla yksityisiä yrityksiä. Niiden toiminta tulisi perustua yleiseen luottamukseen ja markkinoiden vapauttamiseen. Hänen mukaansa tuolloin Suomessa toimineet säästöpankit eivät täyttäneet yksityispankkien vaatimuksia, vaan ne olivat enemmän yleishyödyllisiä laitoksia. Vuonna 1857 Senaatin Talousosasto asetti komitean selvittämään yksityispankkien perustamisen mahdollisuuksia. Komitea koostui pääasiassa elinkeinonharjoittajista ja se valmisti nopeasti mietinnön, jossa suositeltiin yksityispankkien perustamista Helsinkiin, Turkuun, Ouluun, Vaasaan ja Viipuriin. Komitean sihteeri Henrik Borgström totesi, että mietintöön oli saatu paljon vaikutteita Ruotsin pankkilainsäädännöstä ja yksityispankkijärjestelmästä. Seuraava merkittävä askel kohti yksityistä pankkitoimintaa otettiin 1859, kun Erik Julin ja joukko muita turkulaisia kauppiaita jätti keisari ruhtinaalle anomuksen yksityispankin perustamisesta Turkuun.⁵⁶

Lopulta Suomen ensimmäinen yksityinen liikepankki, Suomen Yhdys-Pankki, sai toimiluvan 1862.⁵⁷ Suomen Yhdys-Pankin toimilupahakemus jätettiin Senaatin Talousosastolle 1861. Hakemuksessa perusteltiin uuden pankin tarpeellisuutta ja korostettiin pankin toimivan yleisön luottamuksen varassa.⁵⁸ Myönnetty toimilupa loikin myöhemmin pohjan vuonna 1866 voimaan tulleelle ensimmäiselle liikepankkilaille, joka asetti raamit Suomen yksityiselle liikepankkitoiminnalle.⁵⁹

Suomen pankkijärjestelmä kehittyi Ruotsin mallin mukaisesti, mutta yksityinen pankkitoiminta alkoi täällä selvästi myöhemmin. Jo varhaisista vaiheista lähtien pankkien

⁵⁴ Kekkonen 1987, s. 41–42.

⁵⁵ J.V. Snellmanin kirjoitukset nostivat elinkeinolainsäädännön ongelmat julkiseen keskusteluun 1840- ja 1850-luvuilla. Nämä vaikuttivat merkittävästi elinkeinovapauden edistämiseen. Snellman puolusti markkinoiden vapautta ja arvosteli merkantilismin rajoituksia erityisesti Litteraturbladetissa sekä Saima-lehdessä, ks. Kekkonen 1987, s. 31–34.

⁵⁶ Litteraturblad för allmän medborgerlig bildning 1.9.1855 no. 9, s. 258–260 sekä Kalima 1980, s. 52–56.

⁵⁷ Kuusterä – Tarkka 2012, s. 343.

⁵⁸ Kalima 1980, s. 58.

⁵⁹ Kuusterä – Tarkka 2012, s. 343.

toiminnan ydin nähtiin yleisön luottamuksessa. Tämä periaate säilyi myös myöhemmissä pankkisääntelyn uudistuksissa.

2.2 Suomen ensimmäinen pankkiasetus vuonna 1866

Pankkien toimintaa on kautta historian säännelty tiukasti. Niiden valvonta on eronnut merkittävästi saman yhtiömuodon omaavista yrityksistä, jotka eivät harjoita rahoitustoimintaa. Pankkitoiminnan kansainvälistyminen ja monipuolistuminen ovat muokanneet sääntelyn painopisteitä, mutta sen peruseriaatteet ovat säilyneet ennallaan. Suomessa pankkilainsäädäntö ei kuitenkaan kehittynyt täysin itsenäisesti, vaan se sai alusta alkaen vaikutteita Ruotsista, jonka säännökset loivat perustan ensimmäiselle pankkilaille.⁶⁰

Pankkisääntelyn alku Suomessa oli hidas ja epäselvä. Se alkoi varsinaisesti kehittyä vasta 1800-luvun jälkipuolella. Ensimmäinen merkittävä vaihe pankkitoiminnan sääntelyssä tapahtui 1860-luvulla, jolloin ensimmäinen liikepankki sai toimiluvan ja pankkitoimintaa alettiin säädellä lailla. Suomen Yhdys-Pankin perustaminen vuonna 1862 oli käännekohta. Se oli ensimmäinen liikepankki, joka ehti toimia ilman erityistä lainsäädäntöä.⁶¹ Ensimmäinen pankkilaki astui voimaan 1866 ja yhtenä sen tarkoituksena olikin Yhdys-Pankin oikeus setelien liikkeellelaskuun.⁶²

Ensimmäisen pankkilain kenties tärkeämpänä tarkoituksena oli kuitenkin luoda perusta yksityisten pankkien toiminnalle ja varmistaa sekä tallettajien että yleisen luottamuksen säilyminen. Tavoitteisiin pyrittiin säätämällä pankkien perustamiselle ja toiminnalle reunaehdot. Laki edellytti toimiluvan hakemista ja yhtiöjärjestyksen hyväksymistä Senaatin Talousosastolta. Tämän lisäksi laki rajoitti pankkien riskinottoa esimerkiksi peruspääoman vähimmäisvaatimuksilla ja määräsi pankkien tilaa koskevien tietojen julkistamista. Liikepankkien perustamiselle laissa asetettu 1,5 miljoonan markan pääomavaatimus oli tuon ajan mittapuulla varsin korkea.⁶³

Valtion asiamiehelle annettiin pankkilaissa oikeus valvoa pankkien toimintaa. Rikkeisiin reagoitiin asteittain oikaisumääräyksistä toimiluvan peruuttamiseen ja pankki oli asetettava

⁶⁰ Korpisaari 1930, s. 430.

⁶¹ Halme 1996, s. 55.

⁶² Pipping 1962, s. 107.

⁶³ Kuusterä – Tarkka 2012, s. 343, Kalima 1980, s. 62–64. Tilastokeskuksen rahanarvonmuunninta hyödyntäen 1,5 miljoonaa markkaa vastaava rahamäärä vuonna 2024 oli noin 8,4 miljoonaa euroa. Kuvaavampi verrokkiluku voisi olla kenties vuoden 1865 keskimääräinen tulo, joka oli 411,52 markkaa vuodessa, ks. Roikonen 2015 liite 2.

suoritustilaan, jos sen peruspääoma laski alle 90 prosentin. Pankkilaki edellytti myös osakeyhtiölain noudattamista. Tämä toi mukanaan lisävaatimuksia pankkien hallintoon.⁶⁴

Ensimmäinen pankkilaki perustui pitkälti Ruotsin lainsäädäntöön, mutta siinä ei asetettu kovin tiukkoja ehtoja pankkien toiminnalle. Käytännössä pankkien toimintaa ohjasivat ainoastaan pankkilaki, osakeyhtiölaki ja yhtiöjärjestykset. Lainsäädäntö ei sisältänyt tiukkoja määräyksiä vakavaraisuudesta tai maksukyvystä, vaan se perustui pitkälti luottamukseen pankkien hallintoon. Valvonta oli loppujen lopuksi kevyttä ja esimerkiksi julkisen asiamiehen tarkastusoikeus jäi pitkälti muodolliseksi. Ensimmäisen pankkilain kehittämistarpeet alkoivat nousta esiin kuitenkin vasta yli kymmenen vuoden kuluttua sen säätämisestä.⁶⁵

2.3 Vuoden 1886 pankkilaki – ensimmäinen pankkilain uudistus

Suomen taloudessa koettiin 1800-luvun loppupuolella merkittäviä nousu- ja laskusuhdanteita. Ensimmäinen voimakas nousukausi ajoittui 1870-luvulle ja näkyi erityisesti puunjalostusteollisuuden kasvuna. Sahateollisuus kehittyi nopeasti, ja samanaikaisesti myös puumassa- ja paperiteollisuus laajentuivat. Muun muassa paperin viennin nelinkertainen kasvu johti talouden elpymiseen ja samalla edisti myös muiden elinkeinoalojen kehitystä. Pankkisektorilla tämä näkyi uusien liikepankkien perustamisena. Suomen toinen liikepankki, Pohjoismaainen Osakepankki kaupaa ja teollisuutta varten, perustettiin vuonna 1873.⁶⁶

Vuonna 1883 Keisarillinen Senaatti perusti komitean, jonka tehtävänä oli valmistella ehdotus uudeksi pankkilaiksi. Komiteassa pohdittiin, pitäisikö pankkitoimintaa valvoa ja säännellä tiukemmin kuin muita elinkeinoja. Lopulta päädyttiin säilyttämään ensimmäisessä pankkilaissa omaksuttu periaate, jonka mukaan valtio voi asettaa rajoituksia pankkien toiminnalle. Samalla kuitenkin katsottiin, että sääntelyn tulisi olla mahdollisimman löysää.⁶⁷

Komitea piti pankkisääntelyn keskeisenä tavoitteena tallettajien aseman turvaamista sekä maksujärjestelmän vakauden varmistamista. Pankkien omistajien etujen suojaamista ei pidetty ensisijaisena päämääränä, vaan huomio keskittyi nimenomaan tallettajiin. Tämän linjauksen mukaisesti pankkitoiminta sallittiin osakeyhtiömuodon lisäksi myös avoimena yhtiönä.⁶⁸

⁶⁴ Halme 1996, s. 56–57.

⁶⁵ Halme 1996, s. 57.

⁶⁶ Rasila 1982, s. 105–106, 155–160, Kalima 1980, s. 66–67.

⁶⁷ Kalima 1980, s. 70, Halme 1996, s. 58.

⁶⁸ Kalima 1980, s. 77, Halme 1996, s. 58.

Vuoden 1886 pankkilain 2 §:n mukaan ”*pankin perustakoon niin hyvin avoin yhtiö ... kuin myös osakeyhtiö*”.⁶⁹

Komitea esitti, että sääntelyn tavoitteet saavutettaisiin säilyttämällä pankkien perustamisen luvanvaraisuus, mutta samalla poistamalla Senaatin talousosaston harkintavalta ja toimiluvan määräaikaisuus. Pankkilain 3 §:n mukaan ”*jos pankille tehty yhtiöjärjestys soveltuu yhteen tämän asetuksen kanssa ja sen kanssa, mitä laki muuten säättää, sekä syytä hylkäykseen muutoin ei ole, niin annetaan suostumus hakemukseen, kuitenkin sillä lausutulla ehdolla, että yhtiö on velvollinen antautumaan tässä asetuksessa vasta ehkä tapahtuvain muutosten alaiseksi*”.⁷⁰ Näin ollen toimilupa piti myöntää, mikäli hakemus täytti lain vaatimukset eikä luvan hylkäämiseen ollut muita perusteita.⁷¹

Yksi vuoden 1886 pankkilain keskeisistä muutoksista oli peruspääoman vähimmäismäärän poistaminen. Muut pankkitoimintaa koskevat rajoitukset säilyivät ennallaan. Vähimmäisperuspääoman poistamista perusteltiin sillä, että se mahdollistaisi niin sanottujen kansanpankkien perustamisen pienellä pääomalla.⁷² Heti lain voimaantulon jälkeen perustettiin useita pieniä pankkeja.⁷³ Pienpankkien haavoittuvuus aiheuttikin myöhemmin merkittäviä ongelmia pankkikriisin aikana.

Pankkien ”vakavaraisuuden” turvaamiseksi luotiin uusia keinoja. Esimerkiksi pankin yli 10 prosentin osakepääoman menetyksestä oli ilmoitettava julkiselle asiamiehelle ja ylimääräinen yhtiökokous kutsuttava koolle. Mikäli varat laskisivat edelleen ja alittaisivat 75 prosenttia osakepääomasta, julkisen asiamiehen velvollisuutena oli ryhtyä toimiin pankin sulkemiseksi. Ilmoitusvelvollisuus syntyi kuitenkin vain, jos sekä varojen vähimmäismäärä että pankin oma pääoma alittivat niille asetut rajat.⁷⁴

Pankkilain rikkomuksista alettiin määrätä aiempaa ankarampia seuraamuksia.

Oikaisuvaatimuksen ja toimiluvan menettämisen lisäksi lakiin lisättiin säännökset pankin johdon ja hallintoelinten vastuusta sekä mahdollisista rangaistuksista. Pankkilain 17 §:n mukaan väärin tilatietojen antamisesta, sääntöjenvastaisesta seteliliikkeestä ja velkakirjojen

⁶⁹ Keisarillisen Majesteetin armollinen asetus pankkiliikkeestä, jota yhtiö harjoittaa 13/1886, 2 §.

⁷⁰ Keisarillisen Majesteetin armollinen asetus pankkiliikkeestä, jota yhtiö harjoittaa 13/1886, 3 §.

⁷¹ Kalima 1980, s. 77, Halme 1996, s. 59.

⁷² Keisarillisen Majesteetin armollinen esitys no. 32 Suomen Valtiosäädylle pankkiliikkeestä, jota yhtiö harjoittaa 32/1885 vp., s. 1–3.

⁷³ KM 1931:14, s. 34.

⁷⁴ Halme 1996, s. 59.

antamisesta sekä laiminlyönnistä ilmoittaa näistä rikkomuksista julkiselle asiamiehelle tai syyttäjälle voitiin rangaista sakolla, vankeudella tai jopa kuritushuonetuomiolla.⁷⁵

Voidaan mielestäni kysyä, vaikuttiko edellä mainittu sääntelyuudistus myös siihen, että pankkitoiminnan läpinäkyvyyteen alettiin kiinnittää enemmän huomiota julkisessa keskustelussa. Erityisesti johdon vastuukysymysten korostaminen saattoi nostaa esiin odotuksia pankkien tilivelvollisuudesta ja tarjota tietyllä tavalla oikeudellisen perustan kriittiselle lehtikirjoittelulle tai poliittisille kannanotoille. Pankkijohdon henkilökohtainen vastuu saattoi tehdä johtajista aiempaa näkyvämpiä ja samalla herkempiä myös arvosteluun tai epäluottamukseen lehtikirjoittelussa ja julkisessa keskustelussa.⁷⁶

1800-luvun loppupuolen nousukauden jälkeen taloustilanne muuttui, kun Turkin sodan päätyttyä muun muassa sahatavaran vienti ja hinnat alkoivat heikentyä. Vuonna 1886, kun pankkilaki säädettiin, elettiin jo selvää laskusuhdannetta. Talouden heikkeneminen vaikutti muutenkin lainsäädäntöön, kun tällöin lama-ajan oloissa pyrittiin tukemaan elinkeinotoiminnan edellytyksiä. Tämä selittää osittain sen, miksi vuonna 1886 annetussa pankkilaissa ei enää ollut aiemmin voimassa ollutta osakepääoman vähimmäismäärää koskevaa säännöstä.⁷⁷ Lainsäädäntömuutoksen tavoitteena voidaankin pitää liikepankkien perustamisen helpottamista osittain. Pian lain voimaantulon jälkeen Helsinkiin perustettiin kolme uutta pankkia.⁷⁸

Uusi pankkilaki sisälsi yleisesti joitakin säännöksiä tallettajien suojaamiseksi, mutta kokonaisuutena se vaikutti enemmän pankkitoiminnan vapauttamiseen ja liiketoiminnan edellytysten parantamiseen kuin tiukkaan sääntelyyn. Lisäksi lain tulkinta pysyi väljänä, mikä osoittaa, että lainsäätäjät ja viranomaiset painottivat käytännössä eri tavoitteita kuin komitea, joka oli valmistellut lakiehdotuksen.⁷⁹ Edellä mainittujen säännösten lisäksi merkittävimmät muutokset koskivat setelinanto-oikeutta, joka siirrettiin yksinomaan Suomen Pankille, jolloin

⁷⁵ Keisarillisen Majesteetin armollinen asetus pankkiliikkeestä, jota yhtiö harjoittaa 13/1886, 17 §.

⁷⁶ Esimerkiksi Kansallis-Osake-Pankki (KOP) joutui perustamisestaan lähtien paitsi epäilyihin myös todellisiin vaikeuksiin. KOP:n kohtaamat kriisit saivat tosin osittain kohtuutonta huomiota, sillä ne liittyivät 1800- ja 1900-luvun vaihteen kiivaaseen kielitaisteluun. Ongelmat henkilöityvät kuitenkin aina pankin silloiseen pääjohtajaan, jonka oli tapana väistyä tilanteen kärjistyessä, ks. Ikonen ym. 1992, s. 46.

⁷⁷ Kalima 1980, s. 66–68.

⁷⁸ Keisarillisen Majesteetin armollinen esitys no. 32 Suomen Valtiosäädylle pankkiliikkeestä, jota jokin yhtiö harjoittaa, 32/1885 vp. s. 1–2. Kalima 1980, s. 68.

⁷⁹ Halme 1996, s. 60.

pankkien ei enää ollut sallittua laskea liikkeelle seteleitä.⁸⁰ Pankin valvontaa koskeviin säännöksiin tehtiin kuitenkin vain vähäisiä muutoksia edelliseen lakiin verrattuna.⁸¹

Vuoden 1886 pankkilaki säädettiin aikana, jolloin taloudessa ja esimerkiksi puuteollisuudessa esiintyi jo suhdannevaihteluja. Tästä huolimatta lainsäädäntö jäi varsin löyhäksi, eikä siinä luotu tosiasiallista valvontajärjestelmää. Lopullinen laki sisälsi vain 20 pykälää, eikä siinä varauduttu siihen, millaisia vaikutuksia voimakkailla laskusuhdanteilla voisi tulevaisuudessa olla pankkisektorin vakauteen. Tulevan laman laajuutta ja merkitystä ei tietenkään voitu ennakoida, mutta pankkisääntelyn keveys asetti joka tapauksessa pankeille omat riskinsä, kuten 1930-luvun lama myöhemmin osoitti. Monilla etenkin pienistä pankeista ei ollutkaan tosiasiallista mahdollisuutta selviytyä tulevasta pankkikriisistä.⁸²

2.3.1 Valvonnan puutteet johtavat väärinkäytösten sarjaan

Vuoden 1886 pankkilaki ei tuonut muutoksia pankkien valvontaan, vaikka jo vuoden 1884 pankkilakikomitea oli ehdottanut erillisen pankkitarkastajan nimittämistä. Valvonnan puutteellisuuteen kiinnitettiin kuitenkin jo tällöin huomiota ja vuonna 1889 perustettiin uusi komitea, jonka tehtävänä oli kehittää pankkivalvontaa. Komitea laati ehdotuksen pankkien julkisten asiamiesten toimintaohjeiksi sekä valvontaraporteista, jotka vahvistettiin vuonna 1891. Tästä huolimatta valvonta pysyi lähinnä muodollisena, sillä julkisiksi asiamiehiksi nimitettiin valtion virkamiehiä, joille pankkien tarkastaminen oli vain sivutoimi. Heiltä puuttui sekä riittävä asiantuntemus että aika perusteelliseen valvontaan.⁸³

Pankkilain valvonnan tehottomuus oli kiistaton ongelma jo ennen Suomen itsenäistymistä. Pankkilaissa ei säädetty keskitettyä valvontajärjestelmää, vaan liikepankeilla oli ainoastaan julkinen asiamies, jolla oli oikeus olla läsnä pankin hallinnon kokouksissa ja kirjata ylös mahdollisia muistutuksia yhtiökokouksen pöytäkirjaan. Suoranaisista valtuuksista puuttua pankkien toimintaan ei kuitenkaan ollut kyse. Liikepankkisektorilla luotettiin vahvasti liberalistisiin taloudellisiin aatteisiin. Siten valvonnan uskottiin toimivan omistajien ja asiakkaiden kautta.⁸⁴

⁸⁰ Kuusterä – Tarkka 2012, s. 344.

⁸¹ Kalima 1980, s. 78.

⁸² Ikonen ym. 1992, s. 47.

⁸³ Korpisaari 1930, s. 431.

⁸⁴ Kuusterä – Tarkka 2012, s. 355.

Käytännössä valvonnan heikkous näkyi konkreettisesti useammassa tapauksessa, joissa pankkien toiminnassa ilmeni väärinkäytöksiä. Yksi näistä tapauksista oli Helsingin Kansanpankissa tapahtunut ”pankkikitirehtööri” Berndt Emil Lindrothin (1859–1906) kavallus, joka johti hänen pakenemiseensa ulkomaille väännetyn passin turvin. Hänet saatiin kuitenkin myöhemmin kiinni ja tapausta käsiteltiin hovioikeudessa asti ja lopulta Lindrothin lisäksi asiassa tuomion sai myös konttoristi Tilgmann. Hovioikeus katsoi, että Lindroth oli oikeudettomasti ottanut haltuunsa pankille kuuluvia varoja yli 100 000 markan edestä.⁸⁵

Korpisaaren mukaan Helsingin Kansanpankissa tapahtuneet väärinkäytökset johtivat vuonna 1896 uuden komitean perustamiseen pankkilain uudistamista varten. Komitean arvioinnin keskiössä oli erityisesti pankkitarkastuksen puutteellisuus. Komitea esitti pankkitarkastajan viran perustamista, mutta ehdotus kaatui vuonna 1897 säätyjen vastustukseen.⁸⁶

Helsingin Kansanpankin tapaus ei kuitenkaan jäänyt ainoaksi esimerkiksi pankkivalvonnan puitteista ennen ensimmäisen pankkitarkastuslain säätämistä. Suomen Maanviljelys- ja Teollisuuspankin yhtiökokous nosti vuonna 1901 kanteen pankin johtokuntaa ja valvojia vastaan epäiltyjen väärinkäytösten vuoksi. Myös julkisen asiamiehen syytteen asettamista harkittiin, mutta siitä lopulta luovuttiin, vaikka hän ei ollut huomannut asiakirjojen, kuten taseiden väärentämistä tai muita merkittäviä väärinkäytöksiä. Pankki jouduttiin lopulta tapauksen myötä asettamaan konkurssiin vuonna 1902.⁸⁷

Kansanpankin tapaus ei aiheuttanut muutoksia pankkivalvontaan tai laajemmin pankkisääntelyyn, vaan sääntelykehitys eteni edelleen varsin hitaasti. Vuonna 1901 pankkilakiin tehtiin muutamia teknisluonteisia tarkennuksia, jotka liittyivät osakepääoman menetyksen käsittelyyn, tilailmoitusten julkaisuun sekä obligaatioiden liikkeellelaskuun.⁸⁸ Muutokset eivät kuitenkaan vahvistaneet pankkivalvontaa tai puuttuneet aiemmin ilmenneisiin väärinkäytöksiin. Tämän jälkeen pankkilakiin ei seuraavaan kymmeneen vuoteen tehty muutoksia, eikä sen uudistamista juurikaan edes harkittu.⁸⁹

⁸⁵ Erityisesti oikeudenkäynnistä ja sen lopputuloksesta kirjoitettiin sanomalehdissä, ks. esim. HBL 17.7.1893 no. 188, s. 2–3, Aamulehti 19.7.1893 no. 164, s. 3, Hangö 20.7.1893 no. 87, s. 3.

⁸⁶ Korpisaari 1930, s. 431.

⁸⁷ Kalima 1980, s. 97.

⁸⁸ Korpisaari 1930, s. 432.

⁸⁹ Poikkeuksena tästä oli vuosina 1909–1911 käyty keskustelu ulkomaisten pankkien sivukonttoreiden sallimisesta Suomessa, mutta tämäkin muutosesitys raukesi. Vuonna 1909 tuli kuitenkin voimaan määräyksiä pankkien tilailmoituksista, jonka vuoksi Suomessa alettiin julkaista pankkitilastoa kuukausittain ja vuosittain.

Pankkivalvonnan kehittämisen tarve nousi kuitenkin esiin jälleen vuonna 1912, kun Suomen Yhdys-Pankin Tampereen konttorissa paljastui laajamittainen kavallus. Pankinjohtaja Nils Idmanin (1858–1944) kavallusta voidaan pitää Suomen taloushistorian yhtenä suurimmista pankin sisäisistä väärinkäytöksistä. Kuten Pipping kuvaa, Idmanin tapauksen mittasuhteet olivat poikkeuksellisen laajat ja siihen kytkeytyi sekä pankkitoiminnan kannalta merkittäviä että myös ”*sielullisestikin kiintoisia piirteitä*”.⁹⁰ Tapaus eteni hovioikeuteen asti ja sai laajaa huomiota myös sanomalehdistössä, mikä ei ole yllättävää, sillä Idman aiheutti lopulta 10,4 miljoonan markan tappion pankille. Julkisen paineen seurauksena myös Yhdyspankin silloinen pääjohtaja Alfred Norrmén joutui eroamaan tehtävästään maaliskuussa 1913.⁹¹

Saman vuoden syksyllä levisi huhuja Uudenkaarlepyyn Osakepankin huonosta taloudellisesta tilanteesta tallettajien keskuudessa. Pankin julkinen asiamies puuttui tilanteeseen ja kiisti julkisuudessa esitetyt väitteet pankin vaikeuksista. Asiamies vakuutti lopulta pankin olevan vakavarainen. Kuitenkin, kuten aiemmissakin tapauksissa, pankin taloudenhoito oli ollut välinpitämätöntä, eikä julkinen asiamies ollut pystynyt valvomaan pankin tilannetta riittävällä tarkkuudella. Pankin taloudelliset ongelmat perustuivat kevyeen luotonantoon, mutta pankin tarkastuksessa paljastui myös vakavia kirjanpidollisia puutteita. Esimerkiksi osa tilinpäätöksistä oli väärennettyjä. Pankki ajautuikin lopulta konkurssiin. Pankin taloudellinen tarkastus osoitti jälleen, että asiamiehen olisi pitänyt olla tietoinen pankin heikosta taloudellisesta tilanteesta jo aiemmin.⁹²

Väärinkäytöksillä oli selkeä vaikutus siihen, että vuoden 1914 valtiopäivillä tehtiin jälleen aloite pankkitarkastajan asettamisesta, mutta ehdotus ei edennyt edelleenkään.⁹³ Edellä käsitellyt tapaukset osoittavat mielestäni kuitenkin sen, että ankarampi valvonta ja tarkempi määräysten noudattaminen olisivat voineet ehkäistä väärinkäytöksiä tai ainakin rajoittaa niiden mittasuhteita. Tapahtumat herättivät kuitenkin laajaa keskustelua pankkivalvonnan ja luottamuksen merkityksestä, mikä puolestaan nostatti uusia kysymyksiä sääntelyn ja

Pankkitoiminnan sääntelyssä ei tapahtunut kuitenkaan merkittäviä uudistuksia ennen pankkitarkastuslain säätämistä, ks. esim. Korpisaari 1930, s. 431–433.

⁹⁰ Pipping 1962, s. 136.

⁹¹ Aiheesta on kirjoitettu runsaasti tähän päivään asti. Pankkitoiminnan näkökulmasta ks. esim. Pipping 1962, s. 138–152. Viranomaisten tutkinnan asiakirjoista on koostettu myös kirja, ks. *Idmanin juttu. Viranomaisten laatimat tutkintopöytäkirjat* 1913. Tampereen historiikissa, ks. Voionmaa 1935.

⁹² Kalima 1980, s. 99–102.

⁹³ Korpisaari 1930, s. 432.

valvonnan riittävydestä. Samankaltaisia piirteitä on havaittavissa myös 1920- ja 1930-luvun pankkikriisien yhteydessä.

2.3.2 Luottamus ja pankkivalvonta sanomalehdistössä

Etenkin Suomen Yhdys-Pankin Tampereen konttorin sekä Uudenkaarlepyyn Osakepankin vaikeudet herättivät vilkasta keskustelua lehdistössä, jossa pohdittiin pankkihäiriöiden vaikutuksia yleisön luottamukseen sekä pankkivalvontajärjestelmän uudistamisen tarvetta. Korpisaari käsitteli aihetta laajasti ja julkaisi vuonna 1913 Helsingin Sanomissa kolme artikkelia, joissa hän analysoi väärinkäytösten seurauksia ja pankkivalvonnan puutteita. Artikkeleille oli myös konkreettinen merkitys. Niiden perustelut näkyivät suoraan seuraavan pankkivalvontaa koskevan lakialoitteen perusteluissa.⁹⁴ Mielestäni tämä osoittaa hyvin sen, ettei lehdistökeskustelu jäänyt pelkäksi kritiikiksi. Sillä oli myös konkreettinen vaikutus valvontajärjestelmän uudistamiseen.

Korpisaari nosti kirjoituksissaan esiin väärinkäytökset, jotka olivat horjuttaneet tallettajien luottamusta. Vaikka Yhdys-Pankin tappiot Idmanin kavallusten seurauksena eivät vielä johtaneet paniikkiin, ne herättivät huolta erityisesti maaseudun tallettajien keskuudessa. Pian tämän jälkeen Uudenkaarlepyyn Osakepankin vaikeudet syvensivät epävarmuutta entisestään. Tilanne johti siihen, että tallettajat pelkäsivät oikeasti suuria tappioita. Korpisaaren mukaan kriisit osoittivat, että pankkien valtiollinen tarkastus ei ollut niin tehokas kuin yleisö oli kuvitellut. Vaikka tarkastajat olivat rehellisiä, itse järjestelmä oli puutteellinen.⁹⁵

Kirjoituksissa painotettiin myös pankkivalvonnan ensisijaista tehtävää eli sen varmistamista, että pankit noudattavat lakeja. Korpisaari kuitenkin muistutti jo tuolloin siitä, ettei pankkivalvonta voi täysin estää pankkikriisejä. Viesti oli siis selkeä: pankkivalvontaa oli kehitettävä huomattavasti tehokkaammaksi ja sen uudistaminen nähtiin tärkeänä keinona vahvistaa yleistä luottamusta pankkeja kohtaan.⁹⁶

Jopa eduskunnan silloisena pankkivaliokunnan puheenjohtajana toiminut RKP:n E. Schybergson reagoi Korpisaaren kirjoituksiin Hufvudstadsbladetissa. Hän kyseenalaisti Korpisaaren vaatimuksen koko valvontajärjestelmän uudistamisesta ja korosti, että valvontavastuun tulisi ensisijaisesti kuulua pankin osakkaille ja tallettajille eikä

⁹⁴ Ks. esim. Kalima 1980, s. 107.

⁹⁵ HS 26.11.1913 no. 276, s. 2–3.

⁹⁶ HS 26.11.1913 no. 276, s. 2–3, HS 28.11.1913 no. 278, s. 2.

valtiovallalle.⁹⁷ Korpisaari ja Schybergson määrittelivätkin keskustelun suuntaviivat pankkivalvonnan tehostamista koskevassa väittelyssä kirjoituksillaan.⁹⁸ Keskustelussa voidaan nähdä heijastuvan myös erilaiset talouspoliittiset näkemykset. Korpisaari korosti valtion aktiivista roolia ja valvontavastuun vahvistamista, kun taas Schybergson painotti enemmän yksityistä vastuuta. Näitä vastakkaisia näkemyksiä voidaan ainakin osittain liittää merkantilismista liberalismiin suuntautuvaan kehitykseen.

Yhteenvedona voidaan todeta, että Suomen pankkijärjestelmä oli monin tavoin puutteellinen vielä ennen 1920-luvulla alkaneita kriisejä. Ne osaltaan ilmensivät aikaisempien vuosikymmenten valvontakäytänteiden ja pankkitoiminnan heikkouksia. Pankkivalvonnan puutteet ja väärinkäytökset herättivät paitsi tallettajien huolta myös laajaa julkista keskustelua, jossa lehdistöllä oli merkittävä rooli. Kirjoitukset eivät rajoittuneet pelkästään kriittisiin mielipiteisiin, vaan niiden kautta voitiin nähdä, kuinka pankkien luottamus oli laajasti horjunut aikaisemminkin. Lehdistöllä oli siis myös konkreettisia vaikutuksia lainsäädäntöhankkeisiin. Pankkijärjestelmä oli siis kohdannut vaikeuksia jo kauan ennen 1930-luvun kriisiä. Sen lisäksi on todettava, ettei 1920- ja 1930-luvulla pankkikriisin myötä syntynyt keskustelu ollut uusi ilmiö, vaan sillä oli juurensa jo aiempien vuosikymmenten pankkien vaikeuksissa.

⁹⁷ HBL 27.11.1913 no. 324, s. 5. Korpisaaren kolmas kirjoitus oli vastaus puolestaan Schybergsonille Helsingin Sanomissa 3.12.1913 no. 282, s. 6.

⁹⁸ Ks. esim. Kalima 1980, s. 106.

3 1920-luvun käänteet

3.1 Laki pankkiyhtiön toiminnan valvonnasta – pankkitarkastusviraston perustaminen 1922

Edellä käsitellyt väärinkäytökset ja konkurssit loivat jatkuvaa painetta pankkijärjestelmän kehittämiseksi. Lopulta nämä tapahtumat johtivat siihen, että laki pankkiyhtiön toiminnan valvonnasta (26/1922, jäljempänä pankkivalvontalaki) hyväksyttiin eduskunnassa vuonna 1922. Lain myötä asiamiesten valvontaan perustuneesta järjestelmästä luovuttiin ja perustettiin uusi valvontaviranomainen, pankkitarkastusvirasto. Viraston perustaminen oli osa lainsäätäjän pyrkimystä jälleen suojata tallettajien etuja.⁹⁹ Virasto oli valtiovarainministeriön alaisuudessa ja sijaitsi Helsingissä. Organisaation kuului pankkiylitarkastaja puheenjohtajana sekä kaksi pankkitarkastajaa jäsenenä.¹⁰⁰

Kun tarkastelee aiemmin käsiteltyjä väärinkäytöksiä ja pankkivalvonnan puutteita, on syytä kysyä, miksi pankkivalvontalaki lopulta säädettiin sen sisältöisenä kuin vuonna 1922 säädettiin. Tämä on erityisen mielenkiintoista myös siksi, että myöskään myöhemmin laman jälkeen, vuoden 1933 pankkitarkastuslain uudistuksen yhteydessä, siihen ei tehty merkittäviä muutoksia. Huolimatta räikeistäkin väärinkäytöksistä ja niiden synnyttämästä keskustelusta, on aiheellista pohtia, opittiinko menneistä epäonnistumisista todella mitään. Toisaalta jo tätä ennen sekä pankkivaliokunnassa että Korpisaari väitöskirjassaan totesivat, ettei valvonta voi täysin estää pankkihäiriöitä ja väärinkäytöksiä.¹⁰¹

Huomionarvoista onkin pankkivaliokunnan mietinnön vastalauseissa esitetty kanta, jonka mukaan tallettajien luottamuksen ylläpitäminen pitäisi yhä nähdä pankin johdon, eikä valtion tehtävänä. Tämä heijastaa edelleen vallinnutta epävarmuutta pankkivalvontaa kohtaan keinona suojata tallettajien varoja.¹⁰² Uudessa laissa pankkitarkastusvirastolle säädettiin joka tapauksessa paljon laajemmat valtuudet valvontaan verrattuna aikaisempiin julkisiin asiamiehiin. Seuraavaksi lain keskeisistä säännöksistä, joista mielestäni käy hyvin ilmi, miten pankkien toimintaan päätöksentekoon ja hallintoon voitiin käytännössä puuttua.

⁹⁹ HE 29/1921, s. 2.

¹⁰⁰ Ks. valtioneuvoston päätös, joka sisältää tarkemmat määräykset pankkitarkastusviraston järjestysmuodosta ja toiminnasta (27/1922) 1 § ja 3 §.

¹⁰¹ PaVM 4/1921 vp, s. 1, Korpisaari 1915, s. 297–298.

¹⁰² Ks. PaVM 4/1921 vp, s. 5–7 J.E. Hästbackan vastalause.

Pankkivalvontalain 2 §:n mukaan valtiovarainministeriö saattoi erityisistä syistä määrätä erityisen asiamiehen suorittamaan tarkastusta pankissa, sen haarakonttorissa tai asioimistossa siltä osin kuin tarkastus kuului pankkitarkastuksen tehtäviin. Lain 4 § antoi pankkitarkastusvirastolle oikeuden kutsua koolle pankin hallituksen, jos se katsoi sen tarpeelliseksi. Lisäksi virasto saattoi vaatia ylimääräisen yhtiökokouksen koollekutsumista ja, jos pankin hallitus ei siihen suostunut, virasto sai kutsua kokouksen itse koolle.

Valvontaa vahvistettiin myös 5 §:ssä, jonka mukaan pankkitarkastusviraston edustajalla ja valtiovarainministeriön määräämällä erityisellä asiamiehellä oli oikeus milloin tahansa tarkastaa pankin kassa, varat, kirjanpito ja melkein kaikki pankin asiakirjat. Näin ollen virastolla oli käytännössä rajoittamaton pääsy pankin toimintaan ja taloudellisiin tietoihin. Myös viraston puuttumismahdollisuuksia pankin päätöksentekoon laajennettiin. Lain 7 §:ssä säädettiin, että mikäli pankin hallitus tai yhtiökokous teki päätöksen, joka oli ristiriidassa lain tai yhtiöjärjestyksen kanssa, pankkitarkastusvirasto pystyi kieltämään sen toimeenpanon. Jos päätös oli jo toteutettu, virasto pystyi velvoittamaan hallituksen ryhtymään toimiin sen oikaisemiseksi. Mikäli kyse oli huomattavasta poikkeamasta lain tai yhtiöjärjestyksen määräyksistä, valtioneuvosto pystyi ”kuulusteltuaan” pankin hallitusta päättää, oliko pankkitoimilupa katsottava menetetyksi.

Pankeille säädettiin kuitenkin pankkivalvontalain 8 §:ssä oikeus valittaa pankkitarkastusviraston päätöksistä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Päätökset pysyivät kuitenkin voimassa, ellei valtiovarainministeriö nimenomaisesti toisin määrännyt. Lain keskeisistä säännöksistä mainittakoon vielä lain 9 §, jossa säädettiin tarkastuksen roolista pankin ajautuessa suoritustilaan tai konkurssiin. Tällöin valtiovarainministeriö määräsi viraston ehdotuksesta asiamiehen valvomaan selvitystä ja konkurssipesän ”rahaksimuuttoa”. Tämän asiamiehen oli oltava läsnä selvitysmiesten ja ”konkurssihoitokunnan” kokouksissa. Asiamiehellä samoin kuin pankkitarkastusvirastolla oli myös näissä tilanteissa oikeus milloin tahansa tarkastaa pankin kassa ja muut asiakirjat sekä saada haluamansa tiedot pankin tilasta.

Pankkitarkastusviraston ydintehtäväksi määrittyi pankkitoiminnan valvominen sen oikeudellisessa viitekehyksessä. Tähän kuului sen varmistaminen, että pankit toimivat lainsäädännön, asetusten sekä pankille annettujen sääntöjen mukaisesti. Valvonnan ohella virasto toimi neuvoa-antavana elimenä ja tarjosi pankeille ohjeistusta asioissa, jotka kuuluivat

sen toimivallan piiriin. Lisäksi viraston tehtäviin kuului antaa pyynnöstä lausuntoja valtioneuvostolle ja valtiovarainministeriölle sekä laatia ja julkaista viralliset pankkitilastot.¹⁰³

Pankkitarkastusviraston käynnistämä valvontatoiminta oli selvästi tehokkaampaa kuin aiempien julkisten asiamiesten harjoittama kontrolli. Kaliman mukaan uuden pankkivalvontalain soveltaminen merkitsi selkeää siirtymää asiallisempaan ja järjestelmällisempään julkiseen pankkivalvontaan.¹⁰⁴ Vaikka säännöksillä onnistuttiin tehostamaan pankkitoiminnan valvontaa, ne eivät riittäneet kuitenkaan estämään tulevia taloudellisia vaikeuksia, pankkikriisiä tai väärinkäytöksiä.

3.2 Uusia pankkeja, fuusioita ja kaatumisia

Ensimmäisen maailmansodan aikana ja sen jälkeen, vuosina 1913–1924, Suomeen perustettiin monista eri syistä yhteensä 19 uutta liikepankkia. Samalla kuitenkin yhteensä 12 pankkia joko kaatui konkurssiin tai sulautui osaksi suurempia toimijoita. Suomen pankkijärjestelmä oli kohdannut vaikeuksia jo ennen varsinaista pankkikriisiä etenkin valvonnan puutteellisuuden vuoksi. Erityisesti 1920-luvun alkupuolella useampi ajautui kuitenkin myös muista syistä vaikeuksiin. Yksittäiset liikepankit kohtasivat ongelmia esimerkiksi liiallisen riskinoton seurauksena. Tämä johti niiden toiminnan lakkauttamiseen tai fuusioitumiseen toisiin pankkeihin.¹⁰⁵

Vuonna 1920 kolme taloudellisesti heikkoa ruotsinkielistä pankkia Vaasan Osake-Pankki, Turun Osakepankki ja Landtmannabanken yhdistyivät muodostaen Suomen Liittopankki Oy:n. Fuusiot eivät kuitenkaan olleet ainoa keino pankkisektorin vakauttamiseen, vaan suuremmat ja vakiintuneemmat pankit joutuivat toistuvasti tukemaan taloudellisiin vaikeuksiin ajautuneita pankkeja estääkseen niiden kaatumisen. Kansallis-Osakepankilta (KOP), Pohjoismaiden Yhdyspankilta ja Helsingin Osakepankilta haettiin rahoitusapua useasti jo 1920-luvun alussa.¹⁰⁶

Suomen Pankin rooli pienten pankkien pelastamisessa ei kuitenkaan muuttunut, vaan se piti kiinni linjastaan, eikä ryhtynyt pelastamaan pieniä pankkeja, joiden kaatumisella ei katsottu

¹⁰³ Valtioneuvoston päätös, joka sisältää tarkemmat määräykset pankkitarkastusviraston järjestysmuodosta ja toiminnasta (27/1922) 1 § ja 2 §, ks. myös Kalima 1980, s. 113–114.

¹⁰⁴ Kalima 1980, s. 119–120.

¹⁰⁵ Myös Norjassa pankit kokivat 1920-luvulla merkittäviä ongelmia, jotka olivat jopa vakavampia kuin 1930-luvun pankkikriisi, ks. Ikonen ym. 1992, s. 45–46.

¹⁰⁶ Blomstedt 1989, s. 290.

olevan merkittävää vaikutus koko järjestelmään. Tästä syystä sen toimenpiteet jäivät myös 1920-luvun alkupuolella vain harvojen pankkien tukemiseen. Suomen Pankki saikin Pankkitarkastusviraston toiminnan myötä helpommin ajantasaisen ja luotettavan kuvan pankkien taloudellisesta tilanteesta verrattuna aiempiin vuosikymmeniin.¹⁰⁷

Pankkien vaikeudet kärjistyivät entisestään vuonna 1921. Ensimmäinen merkittävä konkurssi tapahtui syyskuussa, kun Helsingin Diskonttopankki Oy kaatui nousevien valuuttakurssien seurauksena. Pankki aiheutti lopulta 12 miljoonan markan tappiot. Samankaltaiset ongelmat koettelivat myös Privatbankenia, Suomen Kauppanpankki Oy:tä sekä Luotto-Pankki Oy:tä.¹⁰⁸

Kriisit jatkuivat vuonna 1922, jolloin Savo-Karjalan Osake-Pankki pyysi toistamiseen taloudellista apua suuremmilta pankeilta. KOP myönsi pankille uuden tukiluoton. Vuonna 1923 Osakepankki Ulkomaankauppaa varten joutui hakemaan rahoitusta Pohjoismaiden Yhdyspankilta huolimattoman liiketoiminnan seurauksena. Rahoitusta ei kuitenkaan myönnetty ja pankki asetettiin lopulta suoritustilaan vuonna 1924.¹⁰⁹

Samoihin aikoihin Suomen Pankki arvioi Suomen Liittopankin tilanteen kriittiseksi. Helsingin Osakepankki ehdotti fuusiota tietyin ehdoin, mutta Liittopankki kieltäytyi, minkä seurauksena neuvotteluihin liittyi myös Pohjoismaiden Yhdyspankki. Lopulta sen aikainen valtiovarainministeri Risto Ryti (1889–1956), joka edusti Edistyspuoluetta ja toimi Suomen Pankin pääjohtajana, kutsui edellä mainittujen pankkien edustajat koolle etsimään ratkaisua. Liittopankki saatiin lopulta vuonna 1924 pelastettua näiden pankkien yhteistyöllä ja sen tilalle perustettiin uusi Liittopankki Osakeyhtiö. Samana vuonna myös Suomen Maatalous-Osake-Pankki pelastettiin lopulta Suomen Pankin, Helsingin Osakepankin ja Pohjoismaiden yhteisrahoituksella. Lisäksi Helsingin Osakepankki otti hoitaakseen kaatumassa olleen Suomen Kauppanpankki Oy:n ja sulautti sen osaksi omaa toimintaansa. Vuonna 1924 myös vaikeuksissa ollut Turkulainen Liikepankki Oy yhdistyi hypoteekkilaitoksena toimineen Suomen Vakuus Oy:n kanssa ja fuusion myötä syntyi uusi Turunmaan Pankki Oy.¹¹⁰

Pankkien vaikeudet 1920-luvun alussa eivät johtuneet pelkästään pankkien omista virheistä, vaan myös laajemmista taloudellisista muutoksista. Sodan jälkeinen sopeutuminen, inflaatio ja markan arvon lasku loivat taloudellista epävakautta, joka vaikutti pankkien toimintaan.

¹⁰⁷ Kuusterä – Tarkka 2012, s. 549.

¹⁰⁸ Blomstedt 1989, s. 290–291.

¹⁰⁹ Blomstedt 1989, s. 291, Kuusterä – Tarkka 2012, s. 549.

¹¹⁰ Blomstedt 1989, s. 291.

Merkittävä tekijä oli myös korkokaton poistaminen, joka nosti pankkien otto- ja antolainauskorot huomattavan korkeiksi. Vaikka pankkifuusioita ja konkursseja tapahtui, suuri osa pankeista selvisi ja jäi markkinoille.¹¹¹ Pankkijärjestelmässä alkoi kuitenkin näkyä merkkejä keskittymisestä suurempiin toimijoihin. Tämä kehitys eteni hitaasti ja vasta laman myötä pankkisektorin rakenne muuttui merkittävästi, kun pienet pankit väistyivät suurten tieltä.¹¹²

Vaikeuksien jälkeen 1920-luvun puoliväliin mennessä liikepankkisektori pysyikin vakaana ilman suuria muutoksia. Vakautuminen liittyy suurelta osin Suomen taloudelliseen nousuun. Vuosina 1925–1927 liikepankkien määrä pysyi samana eli 19:ssä. Vuodesta 1928 lähtien lama alkoi näkyä kuitenkin myös pankeissa.¹¹³

3.3 Suomen taloudellinen nousu

Ennen vuonna 1928 Suomessa alkaneen laman käsittelyä, on syytä tarkastella sitä edeltävää taloudellista noususuhdannetta, joka sai alkunsa 1920-luvun alkupuolella. Monet myöhemmin alkaneen laman ilmiöt voidaankin jäljittää tähän noususuhdanteeseen.¹¹⁴ Suomen taloudellinen tilanne oli 1920-luvun alussa epävakaa sisällissodan jäljiltä. Vuonna 1920 alkanut kansainvälinen talouskasvu käynnisti kuitenkin itsenäisen Suomen ensimmäisen nousukauden.¹¹⁵ Bruttokansantuote kasvoi vuosina 1922–1928 keskimäärin noin 6,4 prosenttia vuodessa. Kasvua selitti osittain matala lähtötaso, mutta talouden kasvu vaikutti kuitenkin merkittävästi koko yhteiskuntaan.¹¹⁶ Voimakas talouskasvu hyödytti myös aiemmin vaikeuksissa olleita pankeja, jotka olivat sinnitelleet haastavien aikojen yli.¹¹⁷

Suomen talouspolitiikan keskeinen tavoite 1920-luvulla oli valuutan ulkoisen arvon vakaana pitäminen. Usko vapaisiin markkinoihin oli vahva ja sääntelyä oli hyvin vähän. Esimerkiksi markkinakorot määräytyivät vapaasti, eikä ulkomaalaisia pääomavirtoja rajoitettu. Kansainvälisesti kultakantaan palaaminen oli yleinen tavoite ja Suomi liittyi siihen vuonna 1926.¹¹⁸

¹¹¹ Ikonen ym. 1992, s. 47.

¹¹² Kuusterä – Tarkka 2012, s. 549.

¹¹³ Blomstedt 1989, s. 291.

¹¹⁴ Oksanen 1973, s. 1.

¹¹⁵ Valkama, s. 11.

¹¹⁶ Autio 1996, s. 88, Hjerpe 1988, s. 45.

¹¹⁷ Ikonen ym. 1992, s. 47.

¹¹⁸ Hjerpe ym. 1993, s. 6–7.

Ensimmäisen maailmansodan jälkeen Yhdysvallat nousi keskeisimmäksi kansainväliseksi lainanantajaksi ja rahoituslähteeksi. 1920-luvulla dollaripohjaisia lainoja oli saatavilla helposti ja edullisesti. Vapaa ja matalakorkoinen ulkomainen luotto ja optimismi talouden kehityksestä johti velanoton merkittävään kasvuun. 1920-luvun puolivälissä ulkomainen velka oli jo noin neljännes Suomen bruttokansantuotteesta. Velan kasvu kiihtyi entisestään vuonna 1928, kun talous ylikuumeni ja kauppatase muuttui merkittävästi alijäämäiseksi.¹¹⁹

Valtio ja kunnat käyttivät ulkomaisia lainoja erityisesti investointeihin. Suomi hankki lainoja pääasiassa Yhdysvalloista ja Pohjoismaista ja niillä rahoitettiin merkittäviä hankkeita. Näihin kuuluivat muun muassa Outokummun kaivoksen käyttöönotto, laajat tie- ja rautatiehankkeet, Imatran voimalaitoksen ja sähköjakeluverkon rakentaminen sekä Veitsiluodon sahan ja selluloosatehtaan perustaminen. Vaikka hankkeet olivat merkittävät, muodostui suuri velka kuitenkin myöhemmin suureksi rasitteeksi laman ja markan devalvoitumisen myötä.¹²⁰

Suomen talous nojasi 1920-luvulla vahvasti alkutuotantoon, minkä vuoksi sen kehitys vaikutti olennaisesti koko maan taloudelliseen tilanteeseen. Noin puolet työvoimasta työskenteli alkutuotannon parissa.¹²¹ Sodan aiheuttama tuotannon lasku saatiin korjattua vuonna 1922.¹²² Sen jälkeen maatalouden tuotantomäärät pysyivät kuitenkin pitkälti ennallaan. Teollisuuden tuotanto sen sijaan kasvoi voimakkaasti ja kaksinkertaistui vuosina 1920–1929.¹²³ Teollisuudessa koettiin myöhemmin hurja määrä konkurssseja.

Ulkomaankauppa suuntautui lähes täysin länsimaihin, sillä Suomen kauppa Neuvostoliiton kanssa oli käytännössä olematonta 1920-luvulla. Englanti ja Irlanti olivat Suomen tärkeimpiä vientimaita. Näiden osuus koko Suomen viennistä oli noin 40 % ja 85 % siitä oli puutavaraa. Länsimarkkinoille vietiin yleisesti paljon puuta eri jalosteina. Suomi olikin joinakin vuosina 1920-luvulla maailman johtava sahatavaran ja vanerin viejä. Viennin arvo nousi reilusti 1920-luvun talouskasvun aikana, mutta vuonna 1928 nousu katkesi, kun Neuvostoliitto laski puutavaran hintoja myymällä suuria määriä edullisesti kansainvälisille markkinoille.¹²⁴ Hintojen lasku oli näkyvissä kuitenkin jo vuonna 1927, kun viennin arvo kasvoi merkittävästi, mutta vielä nopeammin kasvoi vientimäärä.¹²⁵ Suomen onneksi tärkeimmän vientimaan,

¹¹⁹ Hjerpe ym. 1993, s. 7 ja 12.

¹²⁰ *Ibid.*, s. 13.

¹²¹ Hjerpe 1988, s. 59.

¹²² Valkama 1989, s. 11.

¹²³ Hjerpe ym. 1993, s. 14–15.

¹²⁴ Valkama 1989, s. 15–16.

¹²⁵ Oksanen 1973, s. 21.

Britannian, tuotanto supistui tulevina lamavuosina vain noin 5 %, kun taas muualla maailmassa ulkomaankauppa ja hinta laskivat merkittävästi enemmän.¹²⁶

Yleisesti 1920-luvun alkupuoli oli Suomen talouskasvun ja jälleenrakentamisen aikaa. Vahva kasvu, ulkomainen rahoitus ja vähäinen sääntely loivat vaurautta. Teollisuus kasvoi, mutta Suomi nojasi edelleen vahvasti alkutuotantoon ja oli riippuvainen länsimarkkinoista. Vuoteen 1928 mennessä velkaantuminen ja viennin haasteet osoittivat jo merkkejä tulevasta lamasta.

3.3.1 Maaseudun vaikeudet

Vuosina 1922–1928 yhä useammat muuttivat maaseudulta kaupunkeihin ja tämä muuttoliike vauhditti kaupungistumista. Asuntopulasta muodostui ongelma kaupungeissa maailmansodan jälkeen, sillä sota oli pitkään hidastanut rakennustoimintaa. Suomessa syntyi kova asuinrakentamisen tarve.¹²⁷ 1920-luvun alussa valtio ja kunnat edistivät hitaasti käynnistynyttä asuinrakentamista tukemalla sitä taloudellisesti. Merkittävä osa uusista asunnoista rakennettiin kunnallisten toimijoiden tai yleishyödyllisten yhtymien toimesta ja valtion myöntämällä lainalla.¹²⁸

Valtion suora asuntolainoitus oli 1920-luvun alussa huipussaan. Vuonna 1927 perustettiin Suomen Asuntohypoteekkipankki, joka sai valtion takaamia merkittäviä lainoja ulkomailta asuntotuotannon rahoittamiseksi. Merkittävä velanotto vaikutti osaltaan siihen, että asuntorakentaminen siirtyi yhä enemmän yksityiselle sektorille 1920-luvun puolivälissä. Spekulaatiivinen tonttien ostaminen ja asuinrakentaminen nostivat hintoja. Rakentaminen kiihtyi nopeasti, kun markkinat alkoivat pyöriä täysillä. Vuonna 1928 asuntomarkkinat kokivat ylikuumenemisen, kun asuinrakentaminen kasvoi jopa kaksinkertaiseksi.¹²⁹

Maaseudun ongelmaksi ei muodostunut kuitenkaan muuttoliike kaupunkeihin, vaan aiemmin mainitun puutavarateollisuuden vaikeudet ja velkaantuminen, jotka heijastuivat suoraan maaseudun väestön elämään.¹³⁰ 1920-luvulla maatalouden omavaraisuuden vahvistaminen ja uusien tilojen perustaminen johtivat maanviljelijöiden velkaantumiseen. Vaikka valtio tarjosi tukea uudisraivaukseen ja peltojen parantamiseen, monet joutuivat tukeutumaan lainoihin

¹²⁶ Hjerpppe ym. 1993, s. 6.

¹²⁷ *Ibid.*, s. 17.

¹²⁸ Tamminen 1945, s. 221–222.

¹²⁹ Hjerpppe ym. 1993, s. 17.

¹³⁰ Ks. esim. Ahvenainen – Kuusterä 1982, s. 234–235 ja Kuusterä, 1995, s. 239.

kattaakseen loput kustannukset.¹³¹ Velkaantuminen johti lopulta viljelystilojen pakkohuutokauppoihin, jotka yleistyivät myöhemmin laman alkaessa ja muuttuivat monille maanviljelijöille karuksi arkipäiväksi. Korkeat lainakorot olivat myös jatkuva keskustelunaihe. Pitkääikaisten luottojen korkotaso pysyi korkealla, mikä aiheutti suuria taloudellisia paineita erityisesti jo valmiiksi velkaantuneille pienviljelijöille, mutta myös muille maanviljelijöille.¹³² Vaikka osuuskassat on pääosin rajattu tämän tutkimuksen ulkopuolelle, on tässä yhteydessä kuitenkin aiheellista todeta niiden suuri rooli maaseudulla 1920-luvulla ja laman alkaessa. Osuuskassat helpottivat erityisesti pienviljelijöitä ja tilallisia tarjoamalla niille rahoitusta ja vaihtoehtoon liikepankkien lainoille.¹³³

Lehdistö ei kaihtanut ottaa kantaa muun muassa korkokysymykseen jo tuolloin ja erityisesti pienviljelijöiden keskuudessa liikepankkien toiminta herätti suuttumusta. Asiasta kirjoitettiin muun muassa Talonpojan Sanomissa, joka ei yllättäen käsitellyt aihetta silkkihansikkain. Lehti kuvasi maatalouden olevan ”*vaikeassa pulakaudessa*”, jossa erityisesti pientalopoikien ja talonpoikaiston asema oli ”*melkeinpä toivoton*”. Taloudellisen ahdingon katsottiin pääosin johtuvan korkojen kiskomisesta. Pankkeja ja niiden johtajia syytettiin häikäilemättömästä voitontavoittelusta viljelijöiden kustannuksella. Kritiikki kohdistui erityisesti maaseutukonttoreihin, joiden kerrottiin perivän kovempia korkoja juuri pienviljelijöiltä, sekä pankkiherrojen suuriin palkkoihin, jotka nähtiin epäoikeudenmukaisina ahdinkoon verrattuna.¹³⁴

Vaikka kotimaiset taloudelliset vaikeudet kärjistyivät jo ennen 1920-luvun loppua, seuraava merkittävä käänne oli kansainvälinen. Vuoden 1929 Wall Streetin pörssiromahduksen seuraukset levisivät nopeasti myös Suomeen.

3.4 Wall Streetin pörssiromahdus ja suuren laman alku

Wall Streetin pörssiromahdus oli tyypillinen esimerkki talouskriisistä, jota edelsi voimakas talouskasvun kausi Yhdysvalloissa ja sen synnyttämä talouskupla.¹³⁵ Ensimmäisen

¹³¹ Hjerpe ym. 1993, s. 15.

¹³² Blomstedt 1989, s. 287.

¹³³ Lue lisää esim. Blomstedt 1978, s. 169–187 sekä Kuusterä 1999, s. 508–519.

¹³⁴ Talonpojan Sanomat 25.2.1927 no. 8, s. 1. Ks. myös esim. Talonpojan Sanomat 25.3.1927 no. 12, s. 1.

¹³⁵ White 1990, s. 68–69.

maailmansodan optimismi johti suuriin investointeihin, joiden kestättömyys paljastui 1920-luvun lopulla talouskriisin ja romahduksen myötä.¹³⁶

Vuosina 1922–1929 Yhdysvaltojen bruttokansantuote kasvoi vuositasolla 4,7 prosentin nopeudella. Kasvun taustalla oli osittain uusien kaupallisten ja teollisten yritysten synty. Näiden uusien yritysten rahoitustarpeet puolestaan vaikuttivat merkittävästi Yhdysvaltojen pääomamarkkinoiden luonteeseen. 1800-luvun liikepankkien tiukka sääntely esti niitä antamasta suuria ja pitkäaikaisia lainoja nopeasti kasvaville yrityksille. Siksi yritykset rahoittivat investointejaan omista voitoistaan sekä laskemalla liikkeelle velkakirjoja ja osakkeita. Tästä syystä teollisuusyritysten osakemarkkinat kasvoivat merkittävästi. Pankkisääntely esti liikepankkeja myös ostamasta tai välittämästä osakkeita, joten tätä kiertääkseen ne perustivat tytäryhtiöitä ja pääsivät näin mukaan arvopaperimarkkinoille. Näistä tytäryhtiöistä tuli merkittäviä toimijoita ja ne vastasivat vuoteen 1930 mennessä noin puolesta joukkovelkakirjojen liikkeeseenlaskuista.¹³⁷

1920-luvulla Yhdysvalloissa pankit lisäsivät voimakkaasti toimintaansa osakemarkkinoilla, toimien yhä enemmän välittäjinä säästäjien ja teollisuusyritysten välillä. Pankit tunsivat hyvin rahoitusta hakevat yritykset, mutta suuri osa heidän asiakkaistaan oli kokemattomia sijoittajia, jotka eivät osanneet arvioida yritysten taloudellista tilannetta kunnolla. Tämä epäsuhta loi olosuhteet osakemarkkinakuplan synnylle. Osakekurssit nousivat jyrkästi erityisesti yleishyödyllisten palveluyhtiöiden ja teknologia-alan yritysten osakkeiden vuoksi.¹³⁸

1920-luvun nousumarkkinalle ja kuplan syntymiselle on esitetty useita eri selityksiä. Tämän tutkielman kannalta ei ole tarkoituksenmukaista mennä kuitenkaan yksityiskohtiin. Mainittakoon kuitenkin, että vaikka talous kasvoi ja modernit liiketoimintamallit yleistyivät, White argumentoi, ettei kurssinousua voida selittää yksin reaalitalouden kehityksellä. Yhtiöt eivät lisänneet esimerkiksi osinkojaan samassa suhteessa osakehintojen nousun kanssa. Osassa yrityksissä jopa yritysjohtajat varoittivat osakkeiden olevan ylihinnoiteltuja, mutta tämä ei hidastanut sijoittajien innostusta.¹³⁹ Tunnetut Yhdysvaltaiset taloustieteilijät Charles Kindleberger (1910–2003) ja John Kenneth Galbraith (1908–2006) väittävät puolestaan, että osakemarkkinat olivat jo lähtökohtaisesti niin epävakait, että mikä tahansa olisi voinut

¹³⁶ Ks. esim. Blomstedt 1989, s. 288.

¹³⁷ White 1990, s. 69.

¹³⁸ *Ibid.*, s. 70–71.

¹³⁹ *Ibid.*, s. 73.

murentaa sijoittajien luottamuksen.¹⁴⁰ Todennäköistä on kuitenkin se, ettei pörssiromahduksen taustalla ollut mikään yksittäinen ratkaiseva tekijä, vaan yleisesti suhdanteiden heikkeneminen sekä kiristynyt rahapolitiikka.¹⁴¹

Pörssiromahduksessa oli yleisestään kyse siitä, että sijoittajat ostivat hurjan määrän osakkeita ja rahoittivat tätä toimintaa useasti ottamalla lainaa. Tämä lisäsi markkinoiden riskiä merkittävästi. Pörssi jatkoi jyrkkää nousuaan ja markkinat ajautuivat lopulta kestäättömään tilaan. Lopulta talouden hidastuminen ja tuotannon supistumisen merkit alkoivat näkyä selvästi vuoden 1929 puolivälistä lähtien. Sijoittajien optimismi hiipui nopeasti ja lokakuussa alkanut osakekurssien lasku johti paniikkimyyntiin. Markkinat romahtivat eli pörssiromahdus tapahtui erityisen voimakkaasti lokakuun 24. ja 29. päivien välillä. Nämä päivät ovat jääneet historiaan nimillä ”musta torstai” ja ”musta tiistai”.¹⁴²

Pörssiromahdus herätti keskustelua myös suomalaisessa lehdistössä. HS uutisoi 27.10.1929: ”*Taloudellisten piirien katseet koko maailmassa – myöskin täällä Suomessa – ovat viime päivinä suuntautuneet New Yorkin pörssiin*”. Alkuvaiheessa uutisointi keskittyi lähinnä Yhdysvaltoihin ja sijoittajien tappioihin, eikä romahduksen katsottu vielä vaikuttavan Suomen tuolloin pienimuotoiseen pörssiin.¹⁴³ Tilanteen syventyessä uutisointi sai kuitenkin vakavampia sävyjä ja mahdolliset seuraukset niin Euroopassa kuin Suomessakin¹⁴⁴ alkoivat nousta esiin. Esimerkiksi myös Tukholman pörssissä koettiin ”musta päivä” 30.10.1929.¹⁴⁵

Vaikka alkuvaiheen kirjoittelu painottuikin ulkomaisiin tapahtumiin, ajoittui romahdus myös ajallisesti lähelle Suomen omaa pankkikriisiä. Tämä ei voinut olla vaikuttamatta yleiseen luottamukseen pankkijärjestelmää kohtaan. On todennäköistä, että usean samanaikaisen finanssikriisin ajallinen yhteys heikensi laajemminkin luottamusta pankkijärjestelmään ja taloudelliseen vakauteen. Näkisin, että tällä ajallisella yhteydellä saattoi olla vaikutusta myös siihen, millä tavoin pankeista ja niiden vastuusta keskusteltiin Suomessa pankkikriisin aikana myöhemmin.

¹⁴⁰ Ks. esim. Kindleberg 1993, s. 355.

¹⁴¹ Ks. White 1990, s.74–81.

¹⁴² Ks. lisää esim. White 1990, s. 80–81.

¹⁴³ HS 27.10.1929 no. 291, s. 19.

¹⁴⁴ Suomessa nähtiin pörssiromahduksen vaikutuksia muun muassa vuotamarkkinoilla: ”Ankara lasku vuotien markkinoilla” liitettiin yhdysvaltalaisen ostajien vetäytymiseen, mikä johti vuotien hintojen noin 20 prosentin laskuun, ks. Turun Sanomat 1.11.1929, nro 299, s. 1.

¹⁴⁵ Kaiku 1.11.1929 no. 255, s. 1.

Pörssiromahduksen eivät seuraukset rajoittuneet vain sijoittajien tappioihin. Se heijastui laajemmin koko talouselämään ja synnytti kansainvälisesti epävarmuutta.¹⁴⁶ Oma kysymyksensä on se, millä tavalla pörssiromahdus vaikutti suuren ja kansainvälisen laman¹⁴⁷ syntyyn. Usein ihmiset yhdistävät suuren laman ja pörssiromahduksen samaksi tapahtumaksi, vaikka näin ei käytännössä ole.

Useat taloustieteilijät katsovat, että suuri lama ja pörssiromahdus liittyvät toisiinsa vain etäisesti. Yleinen mielipide vaikuttaa olevan se, ettei pörssiromahdus voinut yksinään käynnistää suurta lamaa, koska reaalityöntanto alkoi laskea Yhdysvalloissa jo ennen osakekurssien romahdusta. Suurimmat tuotannon pudotukset tapahtuivatkin vasta lähes kaksi vuotta myöhemmin vuoden 1931 pankkikriisin jälkeen. Yhdysvaltalaisen taloustieteen professori Christina Romerin mukaan on kuitenkin selvää, että reaalityöntannon lasku kiihtyi merkittävästi romahtamisen jälkeen. Tämän seurauksena kuluttajat kokivat epävarmuutta tulevista tuloistaan, joka johti siihen, että he välttivät pitkäaikaishyödykkeiden ostamista odottaessaan lisätietoa talouskehityksen suunnasta. Kulutuksen vähenemisen hän katsoo johtaneen puolestaan kokonaistulojen laskuun.¹⁴⁸

Euroopan talous ajautui samoihin aikoihin Wall Streetin pörssiromahduksen kanssa vaikeuksiin. Laman käynnistymisen ei voida kuitenkaan katsoa johtuneen pelkästään pörssiromahduksesta. Vaikka pörssiromahduksen tapahtumat usein liitetään Euroopan lamaan, niiden roolia on toisinaan korostettu liikaa. Kyse oli monimutkaisemmasta kokonaisuudesta, jossa eri maiden talousongelmat kytkeytyivät toisiinsa ja kriisit levisivät nopeasti valtioiden välillä rahoitusmarkkinoiden kautta.¹⁴⁹ Vaikkei pörssiromahdusta voida rinnastaa suoraan suureen lamaan, oli vuosi 1929 joka tapauksessa merkittävä käännekohta maailman taloudessa. Suomessa jo alkanut talouskriisi paheni entisestään kansainvälisen laman seurauksena.¹⁵⁰ Maailmantalouden lama heijastui myös Suomen liikepankkien toimintaan, kun lisääntyneet luottotappiot ajoivat ne vaikeuksiin.¹⁵¹

¹⁴⁶ Ks. esim. Kindleberg 1993, s. 358–360.

¹⁴⁷ Englanniksi tunnetummin ”the Great Depression”.

¹⁴⁸ Romer 1990, s. 597–598.

¹⁴⁹ Ikonen ym. 1992, s. 92.

¹⁵⁰ Ks. esim. Autio 1996, s. 89.

¹⁵¹ Ks. esim. Kalima 1980, s. 121–122, Hannikainen 2024, s. 135.

4 Lama ja pankkikriisit

”Toiveikas 20-luku päättyi lähes kaiken tulevaisuudenuskon lamauttavaan pulakauteen”.¹⁵²

Lama vaikutti monen tavallisen ihmisen jokapäiväiseen elämään, toisilla raskaammin kuin toisilla. Peltolan mukaan Suomessa vuonna 1928 alkanut lama, sen laajuus ja vaikutukset ovat kuitenkin jääneet usein vähälle huomiolle historian yleisesityksissä.¹⁵³ Tämän tutkielman kannalta ei ole kuitenkaan tarkoituksenmukaista tarkastella laman vaikutuksia esimerkiksi yksittäisten ihmisten arkeen, vaan keskittyä laajemmin yhteiskunnallisiin seurauksiin sekä erityisesti niihin tekijöihin, jotka näkyivät myöhemmin pankkisääntelyä koskevien uudistusten esitöissä ja perusteluissa.

1930-luvun lamaa ei kutsuttu niinkään lamaksi vaan ”pula-ajaksi”. Termi ”pula” ei kuitenkaan ensisijaisesti viitannut aineelliseen puutteeseen, vaan se kuvasi koko talouselämän ajautumista vaikeuksiin. Tuolloin puhuttiin niin kutsutusta ”liikepulasta”, jolla tarkoitettiin taloudellista häiriötilaa tai äkillistä markkinakriisiä. Laajemmin tarkasteltuna kansainvälisestä tilanteesta käytettiin nimitystä ”maailmanpula”, joka kuvasi koko globaalin talouden ajautumista kriisiin.¹⁵⁴ Selkeyden ja ymmärrettävyyden vuoksi käytän tässä tutkielmassa kuitenkin johdonmukaisesti termiä lama, vaikka aikakaudella puhuttiinkin monesti pulasta.

4.1 Maatalouden kriisi ja valtion reaktiot lama-aikana

Suomessa lama iski jo vuonna 1928, eli aikaisemmin kuin useimmissa muissa maissa. Taustalla oli useita tekijöitä, joista osa on käsitelty aiemmissa kappaleissa. Erityisen merkittäväksi syyksi nousi viennin heikkeneminen, kun sahateollisuus ajautui vaikeuksiin Neuvostoliiton kasvaneen tarjonnan ja alhaisen hintatason seurauksena. Muita keskeisiä syitä olivat edellisvuoden huono satovuosi sekä rakennusalan ylikuumeneminen, jolla oli laaja-alaisia vaikutuksia talouteen. Rakennustoiminnan ylikuumeneminen heijastui erityisen voimakkaasti puolestaan pankkisektoriin.¹⁵⁵

Loppuvuodesta 1928 Maalaisliittoa edustanut kauppa- ja teollisuusministeri Pekka Heikkinen (1883–1959) järjestikin neuvottelun, jossa käsiteltiin talouden synkkenevää tilannetta.

Paikalle oli kutsuttu muun muassa pankki- ja teollisuusvaikuttajia. Kokouksessa oli paikalla

¹⁵² Blomstedt 1989, s. 289.

¹⁵³ Peltola 2008, s. 14.

¹⁵⁴ Hannikainen 2024, s. 110.

¹⁵⁵ Ks. esim. Ikonen ym. 1991, s. 6–10, Kuusterä 1995, s. 238–239, Hjerpe ym. 1993, s. 14–17, Valkama 1989, s. 14.

muun muassa silloinen Kansallis-Osake-Pankin pääjohtaja J.K. Paasikivi (1870–1956), joka oli tällöin myös Kokoomuksen jäsen. Oikeustieteen tohtori sekä filosofian kandidaatti Paasikivi ilmaisi huolensa suorasanaisesti toteamalla olevansa huolestunut vallitsevasta tilanteesta. Jo tuolloin kiinnitettiin huomiota siihen, että valtion ja kuntien investointien rahoittamista kotimaisilta lainamarkkinoilta tulisi välttää. Syynä tälle oli se, ettei rahalaitosten talletuspohjan vakaus heikentyisi.¹⁵⁶

Suomessa lama iski erityisen ankarasti maatalouteen, joka joutui kärsimään paitsi yleisestä talouslamasta myös kansainvälisen maataloustuotannon rakennemuutosten seurauksista. Näiden tekijöiden yhteisvaikutuksena maataloustuotteiden hinnat Suomessa laskivat suhteellisesti enemmän kuin muiden hyödykkeiden hinnat. Maaseudun väestö, erityisesti tilalliset, koki talouslaman vaikutukset monin tavoin. Metsäteollisuuden kysynnän hiipuesssa sahat ja muut puunjalostusyritykset vähensivät metsäostojaan, mikä puolestaan kavensi maaseudun tulonlähteitä. Kantorahojen pienentyminen sekä metsätöiden väheneminen merkitsi monille tuntuvaa tulon menetystä juuri silloin, kun muu toimeentulo oli muutenkin heikkenemässä.¹⁵⁷

Monet maanviljelijät, joilla oli huomattava velkataakka, ajautuivat vakaviin vaikeuksiin. Vaikka maatilojen tulot supistuivat huomattavasti, lainojen korko- ja lyhennysmaksut pysyivät ennallaan tai jopa kasvoivat. Monilla viljelijöillä ei yksinkertaisesti ollut enää keinoja selviytyä taloudellisesti. Tämä johti loppujen lopuksi maatilojen pakkohuutokauppoihin. Pahimmillaan tilanne oli vuonna 1933, jolloin pakkohuutokaupattiin peräti 4267 maatilaa.¹⁵⁸ Pohjoismaiden maaseudulla koetut taloudelliset vaikeudet 1930-luvulla synnyttivät erilaisia pulaliikkeitä. Liikkeiden taustalla vaikutti pettymys sekä valtion toimintaan että silloin toimineiden maatalousjärjestöjen kyvyttömyyteen hädässä. Useissa Pohjoismaissa, kuten Suomessa liikkeiden takia ryhdyttiin valmistelemaan erityislainsäädäntöä, jolla pyrittiin lievittämään kriisin vaikutuksia maatalouteen.¹⁵⁹

Valtion toimenpiteet eivät rajoittuneet kuitenkaan vain maaseudun ongelmien ratkaisemiseen. Laajeneva talouskriisi pakotti tarkastelemaan koko yhteiskunnan tilannetta. 1930-luvun alkupuolella perustettiin useita toimikuntia ja asiantuntijalautakuntia selvittämään, miten

¹⁵⁶ Blomstedt 1989, s. 313. Hannikainen 2024, s. 129–130.

¹⁵⁷ HE 59/1931, s. 1. Tudeer 1939, s. 309–310, Hannikainen 2024, s. 110, Maijala 2005, s. 50.

¹⁵⁸ Tudeer 1939, s. 309–310.

¹⁵⁹ Maijala 2005, s. 13, 54.

valtion ja kuntien olisi mahdollista lievittää pulaa ja kasvavaa työttömyyttä. Vuosina 1930–1932 valtioneuvosto asetti yhteensä kuusi tällaista komiteaa ja lautakuntaa.¹⁶⁰ Näillä ei aina kuitenkaan saatu etenäkään maanviljelijöiden ja pulaliikkeiden toivomaa tulosta.

Pulaliikkeet vaativat valtiolta välittömiä toimia, jotka parantaisivat viljelijöiden taloudellista asemaa. Reaktiona tähän paineeseen päättäjät ryhtyivät säätämään erilaisia tukitoimia ja lainsäädäntöä, jotka tunnettiin myös pulalakeina. Näiden lakien vaikutuksista oli jo aikakauden keskusteluissa eri näkemyksiä ja myöhempi arviointi on usein ollut kriittistä. Pulapolitiikassa näkyi vahvasti maalaisliiton asema. Puolue oli keskeinen toimija erityisesti siksi, että sen kannattajina olivat juuri ne ryhmät, jotka kärsivät eniten talouskriisistä. Samalla Maalaisliitto joutui tasapainottelemaan kannattajiensa painostuksen ja kansantaloudellisten reaali-teettien välillä.¹⁶¹

Erityisen kipeäksi kysymykseksi nousi rahapolitiikka. Korkeista lainakoroista syytettiin Suomen Pankkia ja kritiikki henkilöityi etenkin sen aikaiseen pääjohtaja Risto Rytiin. Klassisen talousteorian vallitseva asema vaikutti merkittävästi päätöksentekoon 1930-luvulla. Tuolloin uskottiin markkinoiden itsesäätelyyn ja rahapolitiikassa painotettiin kultakannan ylläpitoa sekä inflaation torjuntaa. Risto Ryti nautti laajaa luottamusta kuitenkin talouspoliittisissa piireissä ja tämä vaikutti politiikan linjaan.¹⁶²

Pulapolitiikan toteutus jäi pääosin Maalaisliittoa edustaneen J.E. Sunilan (1875–1936) toisen hallituksen vastuulle. Maaliskuussa 1931 muodostetussa hallituksessa Maalaisliitto oli vahvasti edustettuna, vaikka varsinainen enemmistö saavutettiin vasta seuraavana vuonna. Hallitusyhteistyötä koettelivat muun muassa talouspoliittiset ristiriidat etenkin korkopolitiikan osalta. Maalaisliiton näkemykset törmäsivät muun muassa kokoomuksen ja RKP:n vastustukseen, mikä johti lopulta hallituksen kaatumiseen joulukuussa 1932.¹⁶³ Tätä ennen ehdittiin kuitenkin aloittaa lainsäädäntöhankkeet, jonka seurauksena säädettiin lopulta useita lakeja maaseudun taloudellisen tilanteen helpottamiseksi. Näitä olivat muun muassa laki valtion osanotosta Osakeyhtiö Maakiinteistöpankki nimisen pankkiyhtiön toiminnan laajentamiseen maatalouden velkain vakuuttamista varten (271/1931) sekä laki eräiden maatalouden velkain vakauttamisesta (79/1932).

¹⁶⁰ Ahvenainen – Vartiainen 1982, s. 188, Maijala 2005, s. 54.

¹⁶¹ Maijala 2005, s. 55–56.

¹⁶² *Ibid.*, s. 54–56.

¹⁶³ *Ibid.*, s. 56.

Edellä mainittujen lakien perusteluissa todettiin toistamiseen, että taloudellinen lama oli erityisen voimakkaasti koetellut maataloussektoria. Viljelijät olivat edeltävinä vuosina velkaantuneet merkittävästi muun muassa tilanostojen ja rakennusinvestointien vuoksi. Lisäksi mainittiin, että lainavaroja oli sijoitettu myös liikeyrityksiin, joiden heikko kannattavuus oli pahentanut tilannetta. Talousvaikeuksien seurauksista mainittiin myös pakkohuutokauppojen lisääntyminen. Erityiseksi ongelmaksi nostettiin lyhytaikaisten ja korkeakorkoisten lainojen yleisyys. Tämän vuoksi hallitus ehdottikin toimenpiteitä, joilla viljelijöiden velat vakautettaisiin. Ratkaisuna oli, että valtion obligaatioiden avulla muutettaisiin lyhytaikaiset lainat pitkäaikaisiksi ja kiinteäkorkoisiksi lainoiksi.¹⁶⁴

Viljelijöiden paine ei kohdistunut ainoastaan velkajärjestelyihin, vaan ulottui myös vaatimukseen välittömistä helpotuksista. Erityisesti edellytettiin lakimuutosta, jolla voitaisiin keskeyttää ulosotot ja estää pakkohuutokaupat. Näihin vaatimuksiin vastattiin lopulta säätämällä laki ulosottolain väliaikaisesta muuttamisesta (269/1931).¹⁶⁵

Pakkohuutokaupat olivat yleisesti merkittävä osa Suomen 1930-luvun lamaa. Ne puhututtivat maaseudun väestöä ymmärrettävästi paljon ja nousivat esiin myös aikakauden lainsäädännön perusteluissa. Mielenkiintoisella tavalla Maijala tarkastelee myös väitöskirjassaan erityisesti Kalajokilaakson alueella tapahtuneita pakkohuutokauppoja ja niihin liittyviä aikalaisten kokemuksia. Pulaliikkeen kannattajien puheissa yksi ankarimmin kritisoiduista ryhmistä olivat pankinjohtajat, joihin liitettiin mielikuva kylmästä voitontavoittelusta ja piittaamattomuudesta vaikeuksiin joutuneita talonpoikia kohtaan.¹⁶⁶ Suomen Pankki, liikepankit ja niiden johto joutuivatkin ankan julkisen arvostelun kohteeksi laman aikana. Kuten aiemmin on tuotu ilmi, kritiikki kumpusi paitsi korkeina pysyneistä koroista myös siitä kokemuksesta, että pankkisektori suhtautui viljelijöiden ahdinkoon välinpitämättömästi.

Pankkeja kohtaan esitetty kritiikki kärjistyi erityisesti pulaliikkeiden keskuudessa. Liikkeen ideologit kansantaloustieteen professori Yrjö Jahnsson (1877–1936), kansantaloustieteen dosentti V.F. Johansson (1893–1948) sekä Pienviljelijäin liiton puheenjohtaja Eino Yliruusu

¹⁶⁴ HE 59/1931, s. 1–4. Ensimmäinen laki (laki valtion osanotosta Osakeyhtiö Maakiinteistöpankki nimisen pankkiyhtiön toiminnan laajentamiseen maatalouden velkain vakuuttamista varten) jäi osin tehottomaksi, mikä johti vuonna 1932 lisätoimiin velkojen uudelleenjärjestelystä ja kiinnityslainojen myöntämisestä Maakiinteistöpankki Oy:n kautta. Toimenpiteet eivät kuitenkaan ratkaisseet maatalouden velkakriisiä, ks. lisää toimenpiteiden riittämättömyydestä HE 82/1932, Kalela 1987, s. 102, Maijala 2005, s. 59–61.

¹⁶⁵ Lain perusteluissa toistui vielä samat asiat kuin velkojen vakauttamista koskevien lakien esitöissä. Ulosottolain väliaikaisella muuttamisella oli myös lopulta sama kohtalo kuin muilla esitetyillä pulalaeilla, ne jäivät riittämättömäksi, ks. lisää Maijala 2005, s. 61–63 sekä HE 61/1931, s. 1–2.

¹⁶⁶ Maijala 2005, s. 81, 126.

(1899–1974) esittivät räikeitäkin syytöksiä pankkeja kohtaan. He pitivät pankkeja keskeisinä syyllisinä maaseudun kurjistumiseen. Pankit olivat heidän mukaansa yksin vastuussa korkeasta korkotasosta, joka johtui pankkien ylisuurista kuluista ja liian suuresta organisaatorakenteesta. Kritiikki kohdistui erityisesti konttoriverkostoihin ja pankinjohtajiin, joita kuvattiin ”yhteiskunnalle tarpeettomiksi loiseläjiksi”. Johtajille maksettuja korkeita palkkoja ja suuria bonuksia pidettiin moraalisesti kyseenalaisina. Arvostelu oli toisinaan kärjistettyä, eikä se aina perustunut totuuteen.¹⁶⁷

Mielestäni maatalouden kriisillä olikin näin ollen keskeinen rooli siinä, minkälaista keskustelua käytiin laman aikana pankeista. Nähdäkseni pulaliikkeet osaltaan kärjistikin tätä keskustelua keulahahmojensa näkyvän pankkikritiikin kautta. Taustalla vaikuttivat ennen kaikkea kuitenkin laajemmat yhteiskunnalliset olosuhteet: maaseudun ahdinko, työttömyys, hintojen ja tulojen lasku sekä yleinen epävarmuus. Elettiin myös sisällissodan jälkeistä aikaa, jossa yhteiskunnalliset jännitteet olivat edelleen läsnä. Tällaisessa ilmapiirissä pankkeihin kohdistunut arvostelu saattoi saada laajaa vastakaikua eri väestöryhmissä.

4.2 Kansantaloudelliset vaikutukset ja valtion talouspoliittiset vastaukset

Yksi laman keskeisimmistä kansantaloudellisista vaikutuksista oli merkittävä deflaatio. Se näkyy myös selkeästi tilastoissa: tukkuhintaindeksi laski Suomessa 23 prosenttia vuosina 1928–1931 ja elinkustannusindeksi saman verran kuudessa vuodessa 1928–1934. Hintojen lasku heijastui myös bruttokansantuotteeseen, joka supistui käypähintaisena 22 prosenttia. Todellinen kiinteähintaisesti mitattu lasku oli kuitenkin noin neljä prosenttia. Hintojen lasku oli joka tapauksessa merkittävä. Deflaation seuraukset näkyivät erityisesti investoinneissa, joita oli tehty edeltäneen nousukauden aikana. Kun tuotot hupenivat ja lainanhoitokulut jäivät entiselleen, monista hankkeista tuli taloudellisesti kestäättömiä. Tämä johtikin maksuvaikeuksiin ja lopulta myös lukuisiin konkurssisiin.¹⁶⁸ Konkurssit olivatkin merkittävä osa laman ongelmia.

Laman vaikutukset näkyivät erityisen voimakkaasti myös viennissä, teollisuudessa ja investoinneissa. Teollisuustuotanto laski Suomessa selvästi enemmän kuin bruttokansantuote keskimäärin. Erityisesti vientiteollisuus, kuten metsäteollisuus, kärsi kansainvälisen kysynnän romahtamisesta. Rakennusalan ylikuumeneminen 1920-luvun lopulla sekä vientinäkömien

¹⁶⁷ Blomstedt 1989, s. 322.

¹⁶⁸ Hannikainen 2024, s. 111–112.

heikentyminen johtivat puolestaan investointien vähenemiseen. Samaan aikaan yksityinen kulutus laski huomattavasti muun muassa työttömyyden kasvun ja hintatason alentumisen myötä.¹⁶⁹ Työttömyys lisääntyikin laman aikana merkittävästi. Tarkkojen lukujen esittäminen on kuitenkin vaikeaa, koska tilastointi oli puutteellista ja työttömyyden käsite on myös sidottu tarkasteltavan ajankohdan yhteiskuntarakenteeseen.¹⁷⁰ Hjerppen mukaan työttömyys oli pahimmillaan kuitenkin noin 10 prosentin luokkaa vuosina 1928–1931.¹⁷¹ Talonrakentamisen määrä puolittui laman aikana ja erityisesti kaupunkialueilla uusien asuntojen rakentaminen supistui murto-osaan aikaisemmasta tasosta.¹⁷²

Yritystoiminnan supistuminen puolestaan heijastui suoraan myös pankkisektoriin, kun lainan kysyntä väheni ja pankit muuttuivat varovaisemmiksi antolainauksessaan. Tämä edelleen vahvisti laskusuhdannetta. Valtio ja kunnat pyrkivät lieventämään laman vaikutuksia, mutta kultakannassa pysyminen rajoitti niiden mahdollisuuksia. Julkinen kulutus kuitenkin nousi laman aikana poikkeuksellisesti, mikä ei ollut tyypillistä aikakauden hallitsevaan klassiseen talousteoriana nähden. Valtion talousarvion yleisperusteluissa korostettiin kuitenkin säästäväisyyttä ja vallitseva mielipide oli, ettei köyhässä maassa ollut mahdollisuuksia tehokkaaseen laman lieventämiseen. Käytännössä suurin osa valtion menoista kohdistui paikallistason köyhänhoitoon ja työttömyyden torjuntaan.¹⁷³

Talouspolitiikan liikkumavara oli rajallinen, sillä kultakannan ylläpitäminen asetti ulkoiset rajoitteet. Uusien talouspoliittisten toimenpiteiden tekeminen tuotti päättäjille haasteita. Kultakannan ylläpitämistä perusteltiin erityisesti maan luottokelpoisuuden turvaamisella. Risto Ryti piti ulkomaista luottoa välttämättömänä tuotantorakenteen kehittämiseksi ja vakavaraisena pysynyt pankkisektori nähtiin keskeisenä ehtona luottamuksen säilymiselle. Keski-Euroopan pankkikriisin seuraukset ja Suomen pankkikriisi johtivat kuitenkin siihen, että Ryti lopulta luopui kultakannasta syksyllä 1931.¹⁷⁴

Käännöksen laman kulussa tapahtui vuoden 1932 aikana, kun vienti alkoi elpyä. Devalvaation myötä kilpailukyky parani ja markkinoiden vilkastuminen alkoi erityisesti metsäteollisuudessa.¹⁷⁵ Metsien puunkysynnän kasvu toi maaseudulle uutta elinvoimaa ja

¹⁶⁹ Autio ym. 1991, s. 7, Ikonen ym. 1992, s. 48–49.

¹⁷⁰ Ikonen ym. 1992, s. 49, Hannikainen 2024, s. 128–1931.

¹⁷¹ Hjerppe 1988, s. 91.

¹⁷² Hannikainen 2024, s. 116.

¹⁷³ Ahvenainen – Vartiainen 1982, s. 188, Ikonen ym. 1992, s. 47–49.

¹⁷⁴ Autio 1991, s. 102–103.

¹⁷⁵ Tudeer 1939, s. 308–309, Ikonen ym. 1992, s. 50.

työmahdollisuuksia.¹⁷⁶ Vuodet 1934–1937 olivat jo selkeää korkeasuhdanteen aikaa. Suomen lama oli kansainvälisesti verrattuna lyhyt ja lievä. Nopeaa elpymistä selittää muun muassa yhteiskuntarakenteen erityispiirteet. Suomi nojasi vielä 1920-luvun lopulla voimakkaasti alkutuotantoon, mikä osaltaan suojasi maata laman pahimmilta vaikutuksilta.¹⁷⁷

Kuten todettu, laman aiheuttamat vaikeudet ulottuivat myös pankkeihin, jotka kärsivät myös kansainvälisen rahoituskriisin seurauksena. Pankit olivat riippuvaisia keskuspankista, jonka politiikka korosti ennen syksyä 1932 kultakannan ylläpitämistä. Pankkikriisi ehtikin alkaa ennen kultakannasta luopumista, ja lopulta pankit painostivat Suomen Pankkia tekemään päätöksen. Kultakannasta luopuminen aiheutti monille liikepankeille valuuttakurssitappioita, mutta samalla se mahdollisti talouden elpymisen.¹⁷⁸ Joka tapauksessa liikepankkien vaikeudet olivat keskeisessä roolissa, ja näitä ongelmia käsitellään seuraavaksi tarkemmin.

4.3 Suomen pankkikriisi ja luottamuspula

Suomen pankkisektorin vaikeudet 1920- ja 1930-luvuilla voidaan jäsentää sekä rakenteellisten tekijöiden että luottamuksen muutosten kautta. Ikosen ym. mukaan ”pankkien joutuminen vaikeuksiin johtui sekä reaalityalouden ongelmista että rahoitusmarkkinoiden sisäisestä epävakaudesta”.¹⁷⁹ Pankkien suurimmat ongelmat liittyivät kasvaneisiin luottotappioihin, jotka aiheuttivat konkurssiaaltoja ja fuusioita vuosina 1928–1933. Luottotappiot huipentuivat vuosina 1931 ja 1933, kun tappiolliset saatavat merkittiin pois konkurssien päättyessä.¹⁸⁰

Pankkisektorin epävakaisuutta lisäsi etenkin pienten pankkien määrä. Kuten aiemmin on kuvattu, 1910-luvun loppupuolella ja 1920-luvun alussa Suomessa syntyi lähes kaksikymmentä uutta liikepankkia, jotka perustettiin joko itsenäisesti tai yhdistymisen kautta. Vuonna 1920 maassa toimi samanaikaisesti noin 25 liikepankkia, joista suurin osa oli pieniä ja pääomiltaan niukkoja. Näiden pankkien toiminta perustui osittain myös spekulatiivisiin tavoitteisiin. Useimmat pienemmät pankit joutuivatkin lopulta sulautumaan suurempiin pankkeihin tai menivät konkurssiin. Tämä johtui muun muassa liiallisesta riskinotosta,

¹⁷⁶ Maijala 2005, s. 55.

¹⁷⁷ Hannikainen 2024, s. 112–113, Ikonen ym. 1992, s. 52, Ahvenainen – Vartiainen 1982, s. 187.

¹⁷⁸ Autio 1991, s. 103–105.

¹⁷⁹ Ikonen ym. 1992, s. 52.

¹⁸⁰ *Ibid.*, s. 55.

pääomien ja lainojen epäsuhdasta, raskaasta organisaatiorakenteesta sekä johtamisen puutteesta ja väärinkäytöksistä.¹⁸¹

Sisäisten rakenteellisten ongelmien lisäksi myös kansainvälisillä taloussuhdanteilla oli vaikutus pankkien vaikeuksiin. Pankkeja rasittivat valuuttakurssispekulaatiot ja valuuttapaot, jotka kiihtyivät erityisesti kultakannasta luopumisen yhteydessä. Korkojen vaihtelut heikensivät edelleen luottamusta pankkijärjestelmään.¹⁸² Rahamarkkinoiden tiukentuminen vuonna 1931 johtui pitkälti kansainvälisestä epävarmuudesta ja inflaatiopelosta. Laman pitkittyminen sekä aikalaisten turvautuminen säästöihinsä vähensivät esimerkiksi uusien lainojen kysyntää. Tämä puolestaan vaikeutti pankkien toimintaa entisestään.¹⁸³

Tudeerin mukaan pankkien tappiot ja sulautumiset herättivät pelkoa ja epäluottamusta, mikä puolestaan johti talletusten nostamiseen ja pahensi pankkien tilannetta entisestään.¹⁸⁴ Kriisi ei kuitenkaan johtanut Suomessa merkittävään talletuspakoon, kuten monissa muissa maissa.¹⁸⁵

Luottamuspulla näkyi myös aikakauden sanomalehdistössä. Pankkijärjestelmä oli muutenkin alttiina voimakkaalle lehdistökritiikille, ja pankkien vaikeuksia pidettiin monesti jopa osittain ansaittuna. Lehtien mukaan korkea korkotaso 1920-luvulla oli osasyynä lamalle. Pankkien ylellisyyttä ilmensivät muun muassa näyttävät niin kutsutut ”pankkipalatsit”, joiden rakentaminen ja pankkien tuhlailevana pidetty rahankäyttö herättivät närkästystä.¹⁸⁶ Näitä rakennuksia voidaan toisaalta tulkita myös yrityksenä viestiä luotettavuutta ja vakautta eli osana pankkien sen aikaista markkinointia.

Luottamuksesta uutisoi esimerkiksi Sisä-Suomi 21.10.1931 Etelä-Pohjanmaan pankin kaatumisen yhteydessä toteamalla, että ”pankin perikatoon syynä luottamuksen puute tallettajain keskuudessa”.¹⁸⁷ Satakunnan Kansa puolestaan kirjoitti 23.10.1931, että romahduksen taustalla oli ennen kaikkea ”lama ja luottamuksen puute”, jota lehti piti jopa koko ”nykyisen maailmanpulan” ydinongelmana.¹⁸⁸ Lehdistö nosti esiin myös huhujen ja virheellisten käsityksen vaikutuksen. Länsi-Suomi kuvasi, miten pelko esimerkiksi rahan arvon laskun vaikutuksista pankkitalletuksiin oli johtanut ennenaikaisiin varojen nostoihin.

¹⁸¹ Autio ym. 1991, s. 11.

¹⁸² Ikonen ym. 1992, s. 78.

¹⁸³ Tudeer 1939, s. 313.

¹⁸⁴ *Ibid.*

¹⁸⁵ Ks. esim. Halme 1996, s. 63.

¹⁸⁶ Ks. esim. Autio 1996, s. 105, Ikonen ym. 1992, s. 76, ks. esim. Turun Sanomat 23.10.1919 no. 290, s. 6.

¹⁸⁷ Sisä-Suomi 21.10.1931 no. 241, s. 1.

¹⁸⁸ Satakunnan Kansa 23.10.1931 no. 244, s. 4.

Tällaiset väärät käsitykset voisivat pahimmillaan ajaa maksukykyisenkin pankin vararikkoon.¹⁸⁹

Täydellinen luottamuksen romahtaminen jäi nähdäkseni silti tapahtumatta. Esimerkiksi Satakunnan Kansa rauhoitteli lukijoitaan korostaen, ettei pankkikriisejä tulisi yleistää, eikä niissä ollut kyse suomalaisen pankkijärjestelmän laajasta epäonnistumisesta.¹⁹⁰ Tallettajat eivät siis menettäneet luottamustaan pankkeihin siinä määrin, että olisivat vetäneet talletukset joukolla pois. Tallettajat joutuivat kuitenkin kärsimään laman aikana edellä mainitun Etelä-Pohjanmaan Pankki Oy:n sekä esimerkiksi Suomen Vienti-Pankki Oy:n konkurssista.¹⁹¹

Erityisesti pienlehdet olivat kuitenkin kriittisiä ja jopa radikaaleja pankkien toimia kohtaan. Ne vaativat vastuuseen pankkien romahduksista vastuussa olevia henkilöitä, kuten Vienti-Pankin, Etelä-Pohjanmaan Pankin ja jopa Maakuntain Pankin johtajia. Näiden lehtien mukaan pankkien omistajat eivät voineet välttyä vastuulta tallettajille ja osakkaille aiheuttamistaan menetyksistä. Etenkin Suomen Pienviljelijä -lehti, joka edusti pulaliikettä, oli erityisen kriittinen. Maaseudulla pankkien maine kärsikin erityisesti silloin, kun ne joutuivat toteuttamaan pakkohuutokauppoja tallettajiensa omaisuudesta.¹⁹² Pankkeja kuvailtiin monissa pienlehdissä jopa ”huijarilaitoksina” ja ”rahavallan kotkankynsinä”. Pankkien vaikeuksia ja kumoonmenoja kutsuttiin usein ”katastrofimaaisiksi”.¹⁹³

Konkreettinen esimerkki sekä rakenteellisista ongelmista että luottamuspulan aiheuttamisesta on Etelä-Pohjanmaan Pankki, joka asetettiin konkurssiin syksyllä 1931 vain kolme vuotta perustamisensa jälkeen. Pankki oli jo lyhyen toimintansa aikana ajautunut Pankkitarkastusviraston syyniin saamalla huomautuksia puutteellisesta ja virheellisestä toiminnasta. Tapaus osoittautui kokonaisuudessaan monin tavoin ongelmalliseksi ja sekavaksi. Pankkitarkastusvirasto puuttui muun muassa ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönteihin sekä epäselvyyksiin osakkeiden merkinnässä. Syksyllä 1931 toimitetussa tarkastuksessa havaittiin, että aiemmin todetut epäkohdat olivat jääneet korjaamatta. Tämän perusteella virasto esitti valtioneuvostolle pankin toimiluvan peruuttamista. Helsingin konttorin myöntämät luotot todettiin epämääräisiksi. Pankin katsottiin tuottavan ilmeistä yleistä vaaraa, ja toimilupa peruutettiin viikon kuluessa viraston esityksestä. Pankin erityinen

¹⁸⁹ Länsi-Suomi 1.11.1931 no. 251, s. 1.

¹⁹⁰ Satakunnan Kansa 23.10.1931 no. 244, s. 4.

¹⁹¹ HE 80/1932, s. 2–3, Kalima 1980, s. 122.

¹⁹² Ks. esim. Pipping 1962, s. 238, Klinge 1993, s. 44.

¹⁹³ Ks. esim. Suomen Pienviljelijä 22.6.1933 no. 69, s. 6 ja no. 37, s. 4.

ongelmallisuus kytkeytyi pankin sisäiseen valvonnan puutteeseen. Helsingin konttoria oli hoitanut lähes itsenäisesti suurosakas Hugo Hertzberg (1864–1947), jolla oli taustallaan koronkiskontasyytteitä aiemmasta pankista. Silmiinpistävää oli, että pankin toimitusjohtaja ei ollut kertaakaan tarkastanut kyseisen konttorin toimintaa, vaikka se myönsi puolet kaikista pankin lainoista. Näistä lainoista huomattava osa oli ohjattu yhtiölle, jossa Hertzberg oli itse merkittävänä osakkaana. Tallettajat menettivät lopulta neljänneksen saatavistaan, yhteensä 4,6 miljoonaa markkaa.¹⁹⁴ Eturistiriidat, valvonnan laiminlyönti, johtamisen puute ja väärinkäytökset kuvastavat juuri niitä rakenteellisia heikkouksia, jotka tekivät pienistä pankeista haavoittuvaisia huonon taloustilanteen lisäksi. Yksittäisten pankkien ongelmat uhkasivat kuitenkin koko rahoitusjärjestelmän vakautta, mikä nosti esiin kysymyksen siitä, kenen vastuulla kriisin hallinta viime kädessä oli.

4.3.1 Kriisin lievittäjät: Suomen Pankki, Pankkitarkastusvirasto ja suurpankit

Jo 1890-luvulta alkaen Suomen Pankki toimi pankkien pankkina ja auttoi liikepankkeja niiden joutuessa vaikeuksiin, esimerkiksi maksuvalmiusongelmien vuoksi.¹⁹⁵ Suomen Pankilla olikin merkittävä rooli myös pankkikriisin aikana. Myös suuremmat liikepankit olivat pankkikriisin aikana yhtä mieltä Suomen Pankin kanssa siitä, että rahamarkkinoiden vakaus oli elintärkeää. Pankkikonkurssien pelättiin romahduttavan luottamuksen kokonaan. Näin ollen suuret liikepankit ryhtyivät myös omatoimisesti tukemaan vaikeuksiin joutuneita pankkeja ja tekivät tiivistä yhteistyötä Suomen Pankin kanssa kriisin aikana.¹⁹⁶

Suomen Pankin suhtautuminen eri pankkeihin jakautui kolmeen päälinjaan: joillekin tarjottiin erityistä tukea, toiset saivat ainoastaan tavallista keskuspankkirahoitusta ja osalle ei apua annettu lainkaan. Tukitoimiin vaikutti ennen kaikkea pankin koko eli se, kuinka vakavia taloudellisia seurauksia sen kaatumisella arvioitiin olevan koko kansantaloudelle.¹⁹⁷ Myös suurpankkien resurssit olivat rajalliset, joten kaikkien avunpyytäjien pelastaminen ei ollut mahdollista. Osa tukitoimista vaatiikin suurpankeilta suuria pääomia.¹⁹⁸

¹⁹⁴ Klinge 1993, s. 53–55, Kalima 1980, s. 123–126.

¹⁹⁵ Korpisaari 1939, s. 51–52.

¹⁹⁶ Klinge 1993, s. 68.

¹⁹⁷ Ikonen ym. 1991, s. 21.

¹⁹⁸ Klinge 1993, s. 68.

Atlas Pankki Oy oli ensimmäinen pankki, joka lähestyi Suomen Pankkia pankkikriisin aikana pyytämällä lisäystä ennestään huomattavaan rediskonttauskiintiöönsä.¹⁹⁹ Suomen Pankki myönsi pankin pyynnön. Tästä huolimatta talouden yleinen heikkeneminen johti siihen, että pankin tilanne huononi nopeasti. Lopulta pankin toimintaa ei enää voitu jatkaa ja ainoaksi vaihtoehdoksi jäi sen lakkauttaminen. Pankin varat ja velat siirrettiin Helsingin Osakepankin hallinnoitavaksi.²⁰⁰ Tallettajat eivät kärsineet lakkauttamisesta, mutta osakkaille jäi vain viisi prosenttia sijoituksistaan.²⁰¹

Suomen Pankin näkökulmasta mittavimmat pelastustoimet liittyivät Maakuntain Pankki Oy:hyn, joka oli perustettu vuonna 1929 useiden maakuntapankkien yhdistyessä. Pankin ongelmat eivät kuitenkaan tulleet yllätyksenä, sillä jo ennen kriisiä sen varainhankinta perustui lyhytaikaisiin talletuksiin. Sen antolainaus oli puolestaan sidottu pitkäaikaisiin kiinteistöluottoihin. Tämä johti luonnollisesti likviditeettikriisiin. Suomen Pankki pyrki aluksi helpottamaan korottamalla pankin rediskonttausoikeutta. Fuusioneuvotteluiden tuloksena syntyi Maakuntain Pankki Oy, joka ei kuitenkaan onnistunut tervehtyttämään toimintaansa. Uusi pankki peri Länsi-Suomen Osakepankilta riskipitoisen luottokannan ja hoitamattomien luottojen määrä kasvoi vuosi vuodelta. Vuonna 1931 pankki oli Suomen Pankille merkittävä päänsaaja. Ratkaisua haettiin pankin yhdistämisestä KOP:iin. Neuvotteluja käytiin kesästä 1931 alkaen Suomen Pankin pääjohtaja Rytin ja KOP:n pääjohtaja Paasikiven välillä. Fuusio ei ollut yksinkertainen, eikä KOP ollut valmis ottamaan pankkia haltuunsa ilman merkittävää tukea. Lopulta Suomen Pankki sekä KOP merkitsivät kumpikin 30 miljoonan markan edestä Maakuntain Pankin etuoikeutettuja osakkeita. Lisäksi Suomen Pankki myönsi KOP:lle 200 miljoonan markan rediskonttausluoton markkinakorkoa alemmalla tasolla. Ratkaisu saatiin päätökseen vuoden 1932 lopulla. Maakuntain Pankin osakkaat kärsivät lopulta noin 90 % sijoitustappiot.²⁰²

Maakuntain Pankin pelastustoimet eivät jääneet vaille kritiikkiä. Pankkivaltuutettu ja RKP:n edustaja Eric von Frenckell (1887–1977) ei kannattanut fuusiota, sillä hänen mukaansa pankin vaikeudet johtuivat pankin huonosta hoitamisesta, eikä esimerkiksi lamasta. Hänen mukaansa

¹⁹⁹ Rediskonttauksella tarkoitetaan menettelyä, jossa liikepankki myy keskuspankille hallussaan olevia lyhytaikaisia vekseleitä käteistä vastaan. Menettely oli tärkeä keino turvata pankkien maksuvalmius erityisesti silloin, kun niiden talletuskanta oli heikentynyt. Rediskonttauksesta tuli 1800-luvun lopulla keskuspankkien keskeinen tapa tukea pankkijärjestelmän vakautta, ks. Kuusterä – Tarkka 2012, s. 350–351.

²⁰⁰ Kuusterä – Tarkka 2012, s. 550.

²⁰¹ Ikonen ym. 1991, s. 21–22.

²⁰² Kuusterä – Tarkka 2012, s. 550–551, Klinge 1993, s. 68.

tällöin keskuspankin tuki ei ollut perusteltua.²⁰³ Vaikka Frenckellin näkemys ei saanut juurikaan kannatusta, kuvastaa se hyvin myös sitä periaatteellista jännitettä, joka Suomen Pankin tukipolitiikkaan liittyi. Missä kulki raja julkisen tuen ja yksittäisen pankin oman vastuun välillä?

Maakuntain Pankin tapauksen rinnalla toteutettiin myös pienempiä järjestelyjä. Liittopankki Oy yhdistettiin Helsingin Osakepankkiin. Tähän ei liittynyt kuitenkaan Suomen Pankin erikoistukea, sillä Liittopankin taloudellinen tila oli kohtuullinen. Liittopankin osakkaat kärsivät kuitenkin noin 16 % sijoitustappiot. Edellä mainittu Etelä-Pohjanmaan Pankki ei puolestaan saanut ollenkaan rediskonttausluottoa. Tämä johtui siitä, että sen maine oli niin huono, ettei tukea edes harkittu. Osa pienistä pankeista myös selvisi lamasta kuitenkin itsenäisesti tai vähäisellä tuella. Suomen Maatalous-Pankki selviytyi suurpankkien avustuksella, kun taas Suomen Käsityöläis-Osakepankki ja Ålands Aktiebank olivat suhtautuneet luotonantoon pidättyväisemmin hyvinä vuosina ja selviytyivät siksi omin voimin.²⁰⁴

Yhteenvedona voidaan todeta, että Suomen Pankilla oli iso rooli pankkikriisin aikana, vaikkei se sitoutunutkaan yleiseen pelastuslinjaan. Suomen Pankki arvioi tukitoimia pankkikohtaisesti. Apua ei näin ollen annettu automaattisesti kaikille ongelmien joutuneille pankeille, vaan erityisesti pienemmät ja toiminnaltaan kyseenalaiset pankit jätettiin tuen ulkopuolelle. Joissakin tapauksissa apu evättiin tietoisesti, koska keskuspankki ei pitänyt tiettyjen pankkien pelastamista omana vastuunaan.²⁰⁵ Tässä mielessä Suomen Pankki toimi osittain samoin perustein kuin Yhdysvaltojen keskuspankki Federal Reserve. On kuitenkin todettava, että Suomen Pankin toiminta ei juuri näkynyt aikalaissanomalehdistössä eikä herättänyt merkittävää julkista keskustelua. Nykytutkimuksessa Suomen Pankin linja on esitetty lähes ainoana oikeana vaihtoehtona, mutta on syytä muistaa, että kyse oli viime kädessä poliittisesta valinnasta.

Kriisin hallinnassa roolinsa oli myös Pankkitarkastusvirastolla, joka myös aktiivisesti edisti pienempien pankkien fuusiointia suurempiin liikepankkeihin. Koko järjestelmä ei myöskään ajautunut hallitsemattomaan kriisiin, mikä oli osittain seurausta pankkivalvonnan

²⁰³ Kuusterä – Tarkka 2012, s. 551

²⁰⁴ Kuusterä – Tarkka 2012, s. 551, Klinge 1993, s. 66–70

²⁰⁵ Ikonen ym. 1991, s. 31.

tiukentumisesta.²⁰⁶ Vuoden 1934 loppuun mennessä liikepankkeja oli enää yhdeksän, kun pienet pankit olivat joko sulautuneet tai ajautuneet konkurssiin. Samankaltaisia haasteita kohdattiin samanaikaisesti myös Yhdysvalloissa, missä keskuspankin rooli muodostui niin ikään keskeiseksi kysymykseksi.

4.4 Pankkikriisit Yhdysvalloissa

Pankkikriisit yleistyivät Yhdysvalloissa Wall Streetin pörssiromahduksen jälkeen. Epäluottamus pankkeja kohtaan ja pelko tallettajien keskuudessa alkoivat kasvaa erityisesti maaseutualueilla, jotka olivat jo 1920-luvulla kärsineet pahiten pankkien konkurssien seurauksista.²⁰⁷ Ensimmäisen maailmansodan jälkeinen talouskasvu johti siihen, että erityisesti maaseudun pankit hallinnoivat varoja, joiden tuotto-odotukset heikkenivät ajan myötä. Pienet pankit sopeutuivat talouden muutoksiin hitaasti ja monet niistä sinnittelivät vain niukasti kannattavina.²⁰⁸

Kriisin akuutti vaihe alkoi lokakuussa vuonna 1930, kun pienet maaseutupankit joutuivat vaikeuksiin. Marraskuussa 1930 kaatui 256 pankkia, joiden hallussa oli yhteensä 180 miljoonan dollarin talletukset. Konkurssiaalto jatkui ja joulukuussa kaatui vielä 352 pankkia, joiden hallussa oli yli 370 miljoonan dollarin talletukset. Merkittävimpänä näistä oli vaikeuksiin ajautunut Bank of United States, jonka pelastamisessa pankkivalvontaviranomaiset epäonnistuivat.²⁰⁹ Pankkikonkurssit lisääntyivät edelleen vuonna 1931. Yhdysvaltojen pankkikriisin huippu koettiin vuonna 1933, jonka alkupuolella yleisö menetti lopunkin luottamuksensa pankkijärjestelmään. Tätä ajanjaksoa onkin kuvattu Yhdysvaltojen pankkijärjestelmän romahduksena.²¹⁰

Tilanne kärjistyi 6. maaliskuuta 1933, kun presidentti Roosevelt määräsi koko maan kattavan ”pankkivapaapäivän”²¹¹, jonka myötä kaikki pankit suljettiin tilapäisesti. Toiminta sai jatkua vasta viikon kuluttua vain niissä pankeissa, jotka olivat saaneet viranomaisilta vahvistuksen vakavaraisuudestaan.²¹² Vuosien 1929–1933 aikana Yhdysvalloissa romahti noin viidennes pankeista, ja niiden hallussa olleet talletukset vastasivat noin kymmentä prosenttia kaikista

²⁰⁶ Kalima 1980, s. 122.

²⁰⁷ 1920-luvulla Yhdysvalloissa kaatui yhteensä 5 642 pankkia. Niiden hallussa olleet talletukset olivat yhteensä noin 1,7 miljardia dollaria, Nadler – Bogen 1933, s. 24.

²⁰⁸ White 1984, s. 137–138.

²⁰⁹ Friedman – Schwartz 1996, s. 308.

²¹⁰ Macey ym. 1992, s. 21.

²¹¹ Englanniksi tunnetummin ”bank holiday”.

²¹² Macey ym 1992, s. 21–22.

talletuksista. Vaikka kokonaistappiot vaikuttavat suhteellisen vähäisiltä, pankkien kaatumiset aiheuttivat monille tallettajille huomattavia henkilökohtaisia menetyksiä – osa menetti konkurssien seurauksena suuren osan säästöistään.²¹³ Whiten mukaan Yhdysvaltojen vuoden 1930 pankkikriisin merkitystä on suuren laman historiassa kuitenkin liioiteltu. Vaikka pankkikonkurssien määrä kasvoi, ilmiö ei ollut poikkeuksellinen verrattuna 1920-luvun tilanteeseen. Kriisin kohteeksi joutuneet pankit olivat rakenteeltaan ja toiminnaltaan samankaltaisia kuin aiemmin kaatuneet pankit.²¹⁴ Maaseutupankit joutuivat erityisen vaikeaan asemaan, kun niiden asiakkaiden liiketoiminta kärsi. Maataloustuotteiden hintojen lasku heikensi koko maataloussektorin tuloja merkittävästi.²¹⁵

Monet uskoivat, että keskuspankkijärjestelmä Federal Reserve vakauttaisi rahoitusmarkkinoita ja hillitsisi tallettajien huolia. Kriisin edetessä sen toiminta joutui kuitenkin arvostelun kohteeksi, sillä sen katsottiin pahentaneen lamaa ja syventäneen pankkikriisiä jättämällä maksuvalmiuden turvaamisen liian vähälle huomiolle. Federal Reserve ei puuttunut pankkien kaatumiseen, koska se ei pitänyt sitä omana vastuunaan.²¹⁶

Yhtenäistä ja kaiken kattavaa selitystä lamalle ja pankkikriiseille Yhdysvalloissa ei ole löydetty ja taloustieteilijöidenkin näkemykset niiden perimmäisistä syistä vaihtelevat. Yhdysvaltojen pankkikriisin taustalla vaikuttaneita tekijöitä ei ole siis pystytty täysin selittämään.²¹⁷ Aikalaiset syyttivät kriisistä ymmärrettävästi Wall Streetin keinottelua.²¹⁸ Pankkien heikentynyt varallisuustilanne ja kireä rahapolitiikka loivat yhdessä olosuhteet, joissa hauraimmat pankit eivät selvinneet. Yhdysvaltojen pankkijärjestelmä oli haavoittuvainen rakenteellisten ongelmien vuoksi, mutta konkurssit eivät olleet myöskään täysin väistämättömiä. Tiukka sääntely esti pankkien laajentamisen, minkä seurauksena useimmat pankit toimivat vain yhdestä toimipisteestä käsin. Tämä teki niistä erityisen alttiita talouden vaihteluille. Vaikka talouspolitiikan virhearvioinnit ja suhdannevaihtelut laukaisivat kriisin, pankkisektorin kyvyttömyys selviytyä kriisistä johtui pitkälti sen toimintaa

²¹³ Dale 1992, s. 1–3, Anttila 1996, s. 64.

²¹⁴ White 1984, s. 137–138.

²¹⁵ Anttila 1996, s. 64. Tarkemmin pankkijärjestelmän rakenteellisista ongelmista pankkikriisin aikana Nadler – Bogen 1933, s. 25–35.

²¹⁶ Friedman – Schwartz 1996, s. 357–359, White 1984, s. 136–137.

²¹⁷ Kaksi merkittävintä teosta, jotka ovat muovanneet lamaa koskevaa keskustelua ovat Schwartzin *A Monetary History of the United States, 1867–1960* sekä Teminin *Did Monetary Forces Cause the Great Depression?* Friedman ja Schwartz väittävät, että pankkien konkurssiaalto johtui luottamuksen menetyksestä pankkijärjestelmään, kun taas Temin uskoo, että sekä pankkikriisi että lama saivat alkunsa reaalityökalouden taantumasta, ks. White 1984, s. 119–120.

²¹⁸ Macey ym. 1992, s. 21.

rajoittaneesta sääntelystä.²¹⁹ Yhdysvalloissa toteutettiin pankkikriisin jälkeen useita sääntelymuutoksia, joilla pyrittiin estämään vastaavanlaisen romahduksen toistuminen. Pankkikriisi syrjäytti poliittisen vastustuksen, joka oli aiemmin estänyt pankkisääntelyn uudistamisen. Keskeisiä muutoksia olivat muun muassa talletuskorkojen sääntely, investointipankkitoiminnan erottaminen muusta pankkitoiminnasta sekä talletustakuujärjestelmän luominen. Nämä uudistukset vahvistettiin vuoden 1933 Banking Actilla, joka tunnetaan myös nimellä Glass-Steagall Act.²²⁰

Vaikka Yhdysvaltojen ja Suomen pankkikriiseissä oli eroja, niillä oli myös yhtäläisyyksiä. Molempia edelsi talouskasvun kausi, jota seurasi 1920-luvun pankkikonkurssit. Molemmissa tapauksissa myös pankkisääntelyyn liittyi ongelmia. Kuten Suomessa, kriisin seurauksena säädetty pankkilaki säilyi pitkään voimassa ja muodosti Yhdysvaltojen pankkisääntelyn perustan.²²¹ Toisin kuin Yhdysvalloissa, Suomessa keskuspankilla oli keskeinen rooli pankkikriisin hillitsemisessä. Yhdysvaltojen pankkikriisistä on esitetty erilaisia tulkintoja, mutta se oli kiistatta merkittävä tapahtuma, joka johti pitkäaikaisiin talouspoliittisiin muutoksiin. Pankkikriisi herätti keskustelua myös Suomessa, missä sen vaikutuksia seurattiin tarkasti etenkin vuonna 1933.²²² Esimerkiksi Etelä-Suomen sanomat uutisoi 7.3.1933: ”Yhdysvaltojen pankkikriisi on aiheuttanut luonnollisesti levottomuutta kaikkialla”. Lehtikirjoittelusta voi päätellä, ettei Suomessa oltu kuitenkaan liian huolissaan tilanteesta, sillä Suomen pankkikriisin huippu oli jo selätetty.²²³

4.5 Ruotsin pankkikriisi

Yleisesti voidaan todeta, että Wall Streetin pörssiromahduksella ja kansainvälisen laman alkamisella vuonna 1929 oli laajamittaisia vaikutuksia Euroopan pörssikursseihin. Kurssien lasku puolestaan heikensi koko Euroopan pankkisektorin vakautta.²²⁴

Ruotsissa pankkikriisi sai alkunsa kuitenkin jo 1920-luvun alussa, kun pankkien luottotappiot kasvoivat merkittävästi. Monet pankit pyrkivät turvaamaan asemansa hankkimalla omistuosuuksia teollisuusyrityksissä. 1920-luvun deflaatio vaikutti pankkeihin voimakkaasti, mutta 1930-luvun kriisi osoittautui sitä lievemmäksi. Vakavimmat ongelmat Ruotsissa

²¹⁹ White 1984, s. 137–138.

²²⁰ Ks. esim. Phillips 1995, s. 54–62, Macey ym. 2001, s. 22–23.

²²¹ Macey ym. 2001, s. 22.

²²² Ks. esim. HS 6.3.1933 no. 63, s. 8 ja HS 8.3.1933 no. 65, s. 2.

²²³ Etelä-Suomen Sanomat 7.3.1933 no. 27, s. 1.

²²⁴ Ks. esim. Kindleberger 1993, s. 358–360.

liittyivät Kreuger-konsernin²²⁵ romahdukseen vuonna 1932. Kreuger-konsernin likvidointi ajoi erityisesti Skandinaviska Bankenin, joka oli Kreugerin päärahoittaja, vaikeuksiin. Skandinaviska Banken oli jo tuolloin yksi Ruotsin suurimmista liikepankeista ja sen kaatumisen estämiseksi Ruotsin valtio ryhtyikin tukitoimiin Riksgäldskontoretin kautta.²²⁶

Pankit kärsivät myös Ruotsissa vakavaraisuusongelmista, jotka johtivat useisiin pankkifuusioihin,²²⁷ kuten Suomessa. Liikepankkien määrä väheni merkittävästi, kun kriisin aikana heikommat pankit yhdistettiin vahvempiin toimijoihin. Vuonna 1920 Ruotsissa toimi 41 liikepankkia, mutta vuoteen 1935 mennessä määrä oli laskenut 28:aan.²²⁸ Yhteistä sekä 1920-luvun että 1930-luvun kriiseille Ruotsissa oli se, että ne olivat ennen kaikkea vakavaraisuuskriisejä. Tästä huolimatta ne eivät johtaneet laajempaan pankkipaniikkiin, kuten Norjassa ja Yhdysvalloissa. Yleisön luottamus pankkijärjestelmään säilyi hyvänä. Tämä johtui siitä, että vaikka pankkeja kaatui ja niitä yhdistettiin isompiin pankkeihin, harvat tallettajat menettivät lopulta rahojaan. Larssonin mukaan kriisin laajuutta vähensi liikepankkien tuntema yhteinen vastuu pankkijärjestelmän vakauden turvaamisesta. Valtion toimenpiteet olivat myös keskeisessä roolissa Ruotsin pankkikriisissä.²²⁹ Isompien pankkien rooli oli myös Suomen pankkikriisissä samankaltainen.

Kreuger-konsernin lisäksi Ruotsin 1920-luvun ja osittain myös 1930-luvun pankkikriisien taustalla oli se, että lainoja myönnettiin usein liian heikoilla vakuuksilla. Käytännössä siis liian riskialtis luotonanto. Myös ulkomaiset sijoitukset aiheuttivat merkittäviä tappioita Ruotsissa.²³⁰ Kuten Suomessa, kriisit johtivat myös Ruotsissa pankkisääntelyn kiristymiseen. Sjögren ja Iversen kuvaavat artikkelissaan 1930-luvun jälkeistä pankkisääntelyä tiukan sääntelyn ajaksi, joka jatkui aina 1970-luvun loppuun asti. Heidän mukaansa tälle ajanjaksolle oli ominaista rahoitusmarkkinoiden vakaus ja pankkikonkurssien vähyys.²³¹ Erityisen mielenkiintoista on, että tiukan sääntelyn aika näyttäytyy samanaikaisesti vakauden ja

²²⁵ Kreuger-konserni oli ruotsalaisen liikemiehen Ivar Kreugerin (1880–1932) rakentama kansainvälinen yritysimperium. Sen keskiössä oli tulitikkuteollisuuden lähes maailmanlaajuinen monopoli. Kreuger laajeni myös pankkitoimintaan ja myönsi lainoja useille Euroopan valtioille. Laman myötä konsernin kirjanpidon paljastuttua pääosin tekaistuksi Kreuger teki itsemurhan Pariisissa maaliskuussa 1932. Ks. tarkemmin esim. The Economist 22.12.2007, Suomen Kuvalehti 9.4.1932 no. 15, s. 22–24.

²²⁶ Larsson 1993, s. 16–17.

²²⁷ Lundström 1994, s. 10.

²²⁸ Samalla konttorien lukumäärä laski 1410:stä 1053:een, ks. Petersson 2008, s. 28.

²²⁹ Larsson 1993, s. 16.

²³⁰ Ks. lisää pankkikriisin tarkemmista syistä Larsson 1993, s. 16–20.

²³¹ Sjögren – Iversen 2019, s. 173.

pankkikriisien poikkeuksellisen vähyyden kautena Ruotsissa. Sääntelyn kehitystä Ruotsissa käsitellään tarkemmin seuraavassa kappaleessa.

Yhteenvedona voidaan todeta, että vaikka Ruotsin pankit kärsivät tappioita muun muassa ulkomaisista sijoituksista ja Kreugerin konkurssin aiheuttamista ongelmista, ne selvisivät 1930-luvun kriisistä suhteellisen hyvin. Tähän vaikutti osaltaan pankkien vakauttaminen jo 1920-luvun kriisin jälkeen sekä myös talouden nopea elpyminen Ruotsin kotimarkkinoiden kasvun myötä, mikä osaltaan lievensi laman kokonaisvaikutuksia.²³²

²³² Larsson 1993, s. 20.

5 Pankkisääntelyn muutokset

5.1 Ruotsin pankkilainsäädännön muutokset 1920- ja 1930-luvuilla

Kuten aiemmin on tuotu ilmi, Suomen pankkilainsäädäntöön on alusta asti vaikuttanut Ruotsin sääntely. Ensimmäinen pankkilaki noudatteli suurelta osin Ruotsissa silloin voimassa olleita määräyksiä. Myös 1880-luvulla, kun ensimmäistä pankkilakia ryhdyttiin tarkastelemaan, sama prosessi oli käynnissä yhtä aikaa Ruotsissa.²³³ Samankaltaista kehitystä nähtiin myös myöhemmin, mutta millä tavoin Ruotsissa uudistettiin pankkilainsäädäntöä 1920- ja 1930-lukujen pankkikriisien ja laman aikana?

Ruotsin vuoden 1911 pankkilaki muodosti sääntelypohjan ennen muutoksia. Lainsäädännön tavoitteena oli jo tuolloin tallettajien suojan vahvistaminen sekä pankkien vakavaraisuuden turvaaminen yleisön luottamuksen säilyttämiseksi. Lain mukaan pankkien liiketoimintaa sääntelevät ohjesäännöt koskivat myös osakeyhtiömuotoisia pankkeja. Talletusten määrää oli puolestaan rajoitettu suhteessa omaan pääomaan. Paikallispankkien vähimmäispääomavaatimus oli nostettu yhdestä viidesosasta puoleen yleisestä vaatimuksesta. Pankeilta vaadittiin kassavarantoja maksuvalmiuden turvaamiseksi: niillä tuli olla varoja vähintään 20 % talletuksista sekä käteiskassaa vähintään 25 %. Jos pankilla oli kuusinkertainen määrä vaadittuun pääomaan nähden, se sai käydä osakekauppaa.²³⁴ Vuoden 1911 laki kielsi myös pankkien peruspääoman alentamisen. Lisäksi laissa oli jo määrätty uusien pankkien perustaminen riippuvaiseksi hallituksen luvasta. Tämä sekä pääomavaatimukset johtivat pankkisektorin rakennemuutokseen. Pienet pankit joko fuusioituivat suurempiin tai kasvattivat pääomiaan.²³⁵

Ottaen huomioon vuoden 1911 lain, Ruotsin sääntelykehikko ennen uudistuksia erosi jo merkittävästi Suomen tilanteesta, jossa pieniä pankkeja perustettiin huomattavasti 1910- ja 1920-luvulla. Lisäksi vakavaraisuutta koskeva sääntely oli Suomessa vähemmän kehittyntä.

Ensimmäisen maailmansodan aiheuttaman inflaation vuoksi edellä mainittuja pääomavaatimuksia kuitenkin höllennettiin 1917–1920 Ruotsissa suurilta pankeilta, jotka eivät kyenneet enää noudattamaan alkuperäisiä rajoja.²³⁶ Pankkien osakeomistusta alettiin

²³³ Korpisaari 1930, s. 430–431.

²³⁴ Larsson 1989, s. 23, Ögren 2011, s. 14.

²³⁵ Larsson 1989, s. 21–22.

²³⁶ Malmström 2020, s. 23, Ögren 2011, s. 15.

puolestaan rajoittaa vaihteittain. Vuonna 1921 pankeilta kiellettiin osakekauppaan keskittyvien yhtiöiden omistaminen ja vuonna 1924 perustettu pankkikomitea ehdotti osakeomistuksen lähes kokonaista kieltoa.²³⁷ Tämän taustalla olivat huomiot siitä, että pankkien tappiot osakesidonnaisista luotoista olivat huomattavia ja että ne altistivat myös tallettajien varat suurille riskeille. Vuonna 1924 asetetun komitean tehtävänä oli tarkastella pankkijärjestelmän ongelmia laajemminkin luotonantoon liittyvien riskien vähentämiseksi. Lisäksi komitea käsitteli valvontaviranomaisen asemaa ja tehtäviä, etenkin tarvetta tasapainoilla pankkien vapauksien ja valvonnan välillä. Tässä korostui tärkeä huomio siitä, ettei pankkien johdon vastuu saisi siirtyä liikaa viranomaiselle.²³⁸

Vaikka pankkikomitean mietinnössä nostettiin samankaltaisia tärkeitä ongelmia, kuten myöhemmin Suomessa, eivät vuoden 1924 komitean pankkilain muutosehdotukset johtaneet konkreettisiin lainsäädäntötoimiin. 1930-luvun alkupuolen tapahtumat lisäsivät kuitenkin painetta arvioida uudestaan sääntelyä erityisesti maksuvalmiusongelmien ja osakesidonnaisiin luottoihin liittyneiden riskien osalta. Vuonna 1932 valtiovarainministeriö käynnistikin uuden selvityksen, jota varten perustettiin jälleen uusi pankkilakikomitea, joka kannatti pitkälti vuoden 1924 komitean ehdotuksia.²³⁹

Kreuger-kriisin seurauksena vuonna 1933 pankkien oikeus omistaa osakkeita poistettiin kokonaan.²⁴⁰ Samalla pankkien luotonantoa koskevaa sääntelyä tiukennettiin, erityisesti vakuusvaatimusten osalta. Pankkien tuli varmistaa, että luotot perustuivat riittäviin ja realistisesti arvioituihin vakuuksiin.²⁴¹

Vuonna 1934 toteutettiin merkittävä muutos, kun pankkien, joilla oli rajoittamaton vastuu, tuli muuttaa yhtiömuotonsa osakeyhtiöpankeiksi. Samalla myös vahvistettiin yleisesti pankkivalvontaa ja lisättiin raportointivelvollisuuksia sekä tarkennettiin pankkitarkastusviraston tehtäviä.²⁴² Yleisesti voidaan todeta, että näiden muutosten seurauksena pankkisektorin keskittyminen jatkui ja suurimpien pankkien osuus markkinoista kasvoi merkittävästi.²⁴³

²³⁷ Korpisaari 1930, s. 429, Larsson 1993, s. 26.

²³⁸ Larsson 1993, s. 56–57, SOU 1932:30, s. 37.

²³⁹ Larsson 1989, s. 58, SOU 1932:30, s. 29, 38.

²⁴⁰ Larsson 1993, s. 24–26.

²⁴¹ SOU 1932:30, s. 44–79.

²⁴² Larsson 1989, s. 60–61, SOU 1932:30, s. 53–55.

²⁴³ Malmström 2020, s. 23, Larsson 1993, s. 48–49.

Larssonin ja Korpisaaren tulkintojen mukaan Ruotsin pankkilainsäädäntö säilyi kokonaisuutena tarkastellen vuodesta 1911 varsin muuttumattomana vuoteen 1955 saakka.²⁴⁴ Ruotsin pankkijärjestelmää ei uudistettu yhden uuden tai useamman pankkilain kautta, vaan muutokset toteutettiin vuoden 1932 selvitysten pohjalta, jotka hyväksyttiin pienin muutoksin 1933 ja saatettiin voimaan vuonna 1934. Kehitystä voisi luonnehtia enemmän asteittaiseksi. Muutokset olivat kuitenkin osittain sisällöllisesti myös merkittäviä ja heijastivat 1930-luvun kriisiä.

Laajemmassa Pohjoismaisessa vertailussa Ruotsin kehitys oli osittain poikkeava. Esimerkiksi Norjassa ja Tanskassa säädettiin 1910–1930-luvuilla uusia pankkilakeja.²⁴⁵ Suomessa kehitys muistutti tässä suhteessa enemmän muita Pohjoismaita kuin Ruotsia.

5.2 Säästöpankkilain uudistus 1931 – kohti pankkilakipakettia?

Säästöpankkilain uudistamisen tarve oli tunnistettu jo 1920-luvun alkupuolella. Valtioneuvosto asettikin vuonna 1924 komitean selvittämään vuoden 1918 säästöpankkilain²⁴⁶ toimivuutta. Komiteanmietintö toimi pohjana hallituksen esitykselle uudeksi laiksi säästöpankista vuoden 1930 ensimmäisillä valtiopäivillä. Sen käsittely jäi kuitenkin kesken ja uusi esitys annettiin saman vuoden toisilla valtiopäivillä. Sekä hallituksen esityksessä että eduskunnan pankkivaliokunnan mietinnössä painotettiin voimakkaasti tarvetta turvata tallettajien etuja. Lainsäätäjän tehtäväksi määriteltiin ohjata säästöpankkien toimintaa siten, että tallettajien varat säilyisivät mahdollisimman turvattuina.²⁴⁷ Luottamuksen vahvistaminen säästöpankkijärjestelmään nähtiin siis keskeisenä tavoitteena, mikä kytkeytyy mielestäni laajemmin myös epäluottamuksen ilmapiiriin, jonka lama ja pankkikriisi olivat synnyttäneet.²⁴⁸

Säästöpankkitoiminta oli kasvanut merkittävästi 1920-luvulla. Pankkien määrä oli noussut 34 säästöpankilla vuosien 1918–1929 aikana.²⁴⁹ Samana aikana talletuskanta oli lähes viisinkertaistunut 772,2 miljoonasta markasta 3 811,3 miljoonaan markkaan.²⁵⁰ Esitöissä mainittiin myös, että vaikka säästöpankkien luottotappiot olivat aiemmin olleet vähäisiä tai

²⁴⁴ Larsson 1989, s. 58–61, Korpisaari 1930, s. 429–432.

²⁴⁵ Ks esim. Korpisaari 1930, s. 432–433.

²⁴⁶ Ks. tarkemmin vuoden 1918 säästöpankkilain säätämisestä esim. Kuusterä 1995, s. 221–227.

²⁴⁷ HE 53/1930 II vp., s. 5–6, PaVM 1/1930 vp, s. 1, ks. myös Halme 1996, s. 60.

²⁴⁸ Ks. PaVM 1/1930 vp., s. 1.

²⁴⁹ Vuoden 1918 päättymisen 443:sta vuoden 1929 loppuun mennessä 477:ään, Vattula 1983, s. 330.

²⁵⁰ *Ibid.*

jopa olemattomia, laman myötä niiden määrä oli kasvanut. Tappiot olivat yhä pienempiä kuin liikepankkisektorilla, mutta muutos itsessään herätti huolta.²⁵¹ Säästöpankkijärjestelmän ongelmia pyrittiin korjaamaan useilla sääntelyratkaisuilla. Erityisesti painotettiin riittävän vakavaraisuuden merkitystä niissä tapauksissa, joissa säästöpankit halusivat laajentaa toimintaansa esimerkiksi shekkililiikkeeseen tai vekselisijoituksiin. Esityksessä ehdotettiin, että pankin olisi hallittava vähintään miljoonaa markan suuruiset omat rahastot ennen tällaisen toiminnan aloittamista. Sääntö tuli kuitenkin voimaan siirtymäajan jälkeen.²⁵²

Keskeisenä järjestelynä pidettiin myös pienten säästöpankkien yhdistymistä joko suuremmiksi pankeiksi tai isompien sivukonttoreiksi. Hallituksen esityksen mukaan: ”Näin järjestämällä useiden heikkojen ja puutteellisesti hoidettujen pikkulaitosten sijaan vakavaraisia ja pätevässä hoidossa olevia suurempia laitoksia, lisättäisiin tallettajain luottamusta sekä eri paikkakunnilla toimiviin säästöpankkeihin että maan säästöpankkilaitosta kohtaan kokonaisuudessaan.”²⁵³

Tämä linjaus osoittaa, kuinka lama-aika oli paljastanut paitsi yksittäisen pankkien haavoittuvuuden myös laajemman tarpeen vahvistaa koko järjestelmän kestävyyttä myös säästöpankkien osalta. Samat pyrkimykset näkyivät myös kaksi vuotta myöhemmin säädetyssä pankkilakipaketissa. Lama-ajan kokemukset näkyivät myös esitöissä säästöpankkien oikeudesta hakea tilapäistä luottoa maksuvalmiuden turvaamiseksi. Myös sijoitustoiminnassa tuli noudattaa erityisen tiukkaa varovaisuutta. Tämä näkyi muun muassa sijoitusmuotojen ja laina-aikojen rajoittamisessa sekä vakuusvaatimusten tiukentamisessa. Yksittäiseen asiakkaaseen liittyvää riskiä rajoitettiin siten, että luoton ei tullut olla niin suuri, että se voisi uhata pankin vakavaraisuutta. Tämä noudatti linjaltaan pankkilain sääntelyä. Kassavarojen ja maksuvalmiuden suojaamiseksi tiukennettiin sääntöjä niin sanotusta kassareservistä.²⁵⁴

Vakavaraisuuden suojaamiseksi säädettiin säästöpankkien kuulumisesta vakuusrahastoon, jonka tehtävänä oli tukea vaikeuksiin joutuneita, mutta perusolemukseltaan elinkelpoisia pankeja. Tällä pyrittiin estämään pankkikaatumisia, kuten pankkilaissa pari vuotta myöhemmin. Sama teema toistui myös säännöksissä säästöpankkien toiminnan keskeyttämisestä. Uudessa laissa valtiovarainministeriölle annettiin harkintavalta päättää toiminnan keskeyttämisestä, mikäli pankin omista rahastoista oli menetetty puolet. Tämä

²⁵¹ HE 53/1930 II vp., s. 1.

²⁵² *Ibid.*, s. 3–4.

²⁵³ *Ibid.*, s. 4.

²⁵⁴ Halme 1996, s. 69.

poikkese vanhasta säännöstä, jonka mukaan kolme neljäsosaa oli menetettävä ennen toimenpiteitä. Taustalla oli pyrkimys siirtyä ennakoivampaan kriisinhallintaan eli suojella tallettajia ja ehkäistä pankkijärjestelmän luottamuksen romahdus.²⁵⁵ Myös valvonnan tehostamista pidettiin välttämättömänä ja säästöpankkitarkastajien toimivaltuuksia lisättiin merkittävästi. Tarkastajalle annettiin muun muassa oikeus kutsua pankin hallitus koolle, olla läsnä kokouksissa ja tarvittaessa keskeyttää lainvastaisia päätöksiä. Valvonnan osalta esitöissä korostui myös vertaukset muiden maiden säästöpankkivalvontaan. Vanha säästöpankkilaki koettiin varsin puutteelliseksi verrattuna muiden maiden säästöpankkilakeihin.²⁵⁶

Yhteenvedona voidaan todeta, että vuoden 1931 säästöpankkilain uudistus heijasti selvästi laman ja siihen liittyneen epäluottamuksen vaikutuksia lainsäädäntöön. Samalla se muodosti osaltaan pohjan liikepankkisääntelyn uudistukselle, joka johti vuoden 1933 pankkilakipaketin säätämiseen. Myöhemmässä sääntelyssä toistuivat samat keskeiset tavoitteet, kuten pankkien konkurssien ehkäisy sekä maksuvalmiuden ja vakavaraisuuden vahvistaminen.

5.3 Vuoden 1933 pankkilaki

Vuonna 1926 valtioneuvosto asetti komitean, jonka tehtävänä oli valmistella ehdotus uudeksi pankkilaiksi. Komitean puheenjohtajana toimi Kokoomusta edustanut Keskuskauppakamarin yliasiamies Yrjö Pulkkinen (1875–1945) ja sen jäseninä olivat Suomen Pankin johtokunnan puheenjohtaja ja Edistyspuolueen edustaja Risto Ryti (1889–1956), ”lakitiedettentohtori” ja RKP:ta edustanut Alexander Frey (1877–1945), säästöpankinjohtaja ja entinen SDP:n edustaja Jonas Laherma (1888–1977) sekä Maalaisliiton kansanedustaja August Raatikainen (1874–1937). Sihteerinä toimi filosofian tohtori Kokoomuksen Paavo Korpisaari (1886–1950). Komitea sai valmiiksi mietintönsä viiden vuoden työskentelyn jälkeen 14.10.1931.²⁵⁷ Komitean mietintöön perustunut hallituksen esitys käsiteltiin pankkivaliokunnassa, perustuslakivaliokunnassa ja suuressa valiokunnassa. Laki hyväksyttiin kolmannessa käsittelyssä 24.2.1933, ja se tuli voimaan 17.3.1933. Esitykseen tehtiin eduskuntakäsittelyn aikana vain vähäisiä muutoksia.²⁵⁸

²⁵⁵ *Ibid.*, s. 70.

²⁵⁶ HE 53/1930 II vp., s. 9, Kalima 1980, s. 138, säästöpankkilain (235/1931) 54 § ja 55 §.

²⁵⁷ KM 1931:14, s. 1–2.

²⁵⁸ Ks. vuoden 1932 valtiopäivien pöytäkirjat III, ensimmäinen käsittely s. 2472–2476, toinen käsittely s. 2545–2564, kolmas käsittely s. 2579–2601.

5.3.1 Uuden pankkilain keskeisistä muutoksista

Pankkikriisi ja 1920-luvulla alkanut lama näkyivät selvästi vuoden 1933 pankkilaissa. Jo vuoden 1886 lain valmistelussa sääntelyn keskeisinä tavoitteina pidettiin tallettajien aseman turvaamista sekä maksujärjestelmän vakauden varmistamista. Nämä tavoitteet heijastuivat edelleen myös vuoden 1933 pankkilakiin, mutta niiden toteuttamistapa muuttui aiempaa konkreettisemmaksi. Toisin kuin aikaisemmassa sääntelyssä, uudessa pankkilaissa pyrittiin nimenomaisesti rajoittamaan pankkikilpailua sekä kiristämään pankkitoiminnan harjoittamisen edellytyksiä. Taustalla vaikuttivat erityisesti pelot talletuspaoista sekä tarve vahvistaa luottamusta pankkijärjestelmään. Näistä lähtökohdista osakepääoman vähimmäismäärää koskevaa sääntelyä voidaan pitää keskeisenä ja käytännössä välttämättömänä uudistuksena. Lakiin sisältyi myös muita uudistuksia, joita tarkastellaan seuraavaksi pankkilain järjestyksen mukaisesti.

Uuden pankkilain (87/1933) 1 §:n mukaan yleisöltä vastaanotettujen talletusten kerääminen tavanomaisille pankkitileille rajattiin pääasiassa liikepankkien toimialaksi. Säästöpankkien ja osuuskassojen talletustoiminta jäi kuitenkin tämän yleissääntelyn ulkopuolelle ja perustui niitä koskevaan erityissääntelyyn. Lain 2 § sisälsi myös pankkinimityksen käyttöä koskevan rajoituksen, jonka mukaan ainoastaan lain mukaiset luottolaitokset sekä erikseen mainitut instituutiot, kuten Suomen Pankki, saivat käyttää toiminimessään tai liiketoiminnassaan pankki-nimitystä.

Uudessa pankkilaissa säilytettiin vaatimus, jonka mukaan pankin perustaminen edellytti valtioneuvoston lupaa. Sääntelyä kuitenkin kiristettiin, sillä lain 4 §:n mukaan toimiluvan myöntäminen sidottiin siihen, että valtioneuvosto katsoi pankin perustamisen olevan yleisen edun mukaista. Harkinta ei rajoittunut pelkästään lainmukaisuuden arviointiin, vaan siihen sisältyi myös muuta harkintaa, kuten pankin kehittymisedellytysten arviointi. Uudessa laissa myös sivukonttorien perustaminen toiselle paikkakunnalle kuin pankin kotipaikkaan säädettiin luvanvaraiseksi.²⁵⁹

Keskeisenä muutoksena voidaan pitää sitä, että liikepankin vähimmäisosakepääomaksi säädettiin kymmenen miljoonaa markkaa, millä pyrittiin rajoittamaan liian pienten pankkien

²⁵⁹ Ks. tarkemmin KM 1931:14, s. 31.

perustamista. Vararahastojen kartuttamisvelvollisuutta tiukennettiin. Osakepääoman ja vararahastojen yhteismäärälle asetettiin vähimmäistaso suhteessa pankin sitoumuksiin.²⁶⁰

Pankin hallinnon osalta säädettiin, että hallintoon kuuluivat sekä hallintoneuvosto että johtokunta. Lakiin sisällytettiin myös tarkempi luettelo hallintoneuvoston tehtävistä sekä yhtiöjärjestyksessä määrättävistä asioista. Lisäksi osakkeenomistajien äänivaltaa rajoitettiin siten, ettei yksittäinen osakas voinut käyttää kokouksessa enemmistöä vastaavaa äänivaltaa. Sisäisen valvonnan vahvistamiseksi säädettiin myös, että pankilla tuli olla useita tilintarkastajia.²⁶¹

Luotonantoon liittyviin riskeihin puututtiin puolestaan säätämällä, että pankin tuli huolehtia luottojen riittävästä hajauttamisesta. Yksittäisen asiakkaan sitoumusten tuli pysyä kohtuullisessa suhteessa pankin omaan pääomaan ja toiminnan laajuuteen.²⁶² Pankkien maksuvalmiuden turvaamiseksi asetettiin myös vaatimus riittävästä ”kassareservistä” suhteessa lyhytaikaisiin sitoumuksiin.²⁶³

Merkittävä muutos oli myös pankkien toiminnan keskeyttämistä ja uudelleenjärjestelyjä koskevat säännökset. Pankkilain 20 §:n tarkoituksena oli estää välittömän konkurssimenettelyn aloittaminen. Tämän tarkoituksena oli ehkäistä tallettajille aiheutuvia tappioita, joita aiheutui herkemmin nopeissa konkurseissa. Näin ollen säädettiin myös, että pankin toiminta voitiin keskeyttää väliaikaisesti. Lain 21 §:ssä säädettiin, ettei tuomioistuimelta saanut hakea velkaa maksettavaksi, sen omaisuutta ulosmitattavaksi, tai myymis- tai hukkaamiskiellon alaiseksi. Pankkia ei saanut hakea myöskään keskeytyksen aikana konkurssiin tai suoritustilaan.²⁶⁴

Lisäksi pankin johtoa ja muuta henkilöstöä koskevia rikosoikeudellisia vastuusäännöksiä uudistettiin. Rangaistavaksi säädettiin pankkilain 31 §:n mukaisesti luvaton pankkitoiminnan harjoittaminen, viranomaisille annettavat väärät tiedot sekä laiminlyönnit tilanteissa, joissa pankin johto ei ollut ryhtynyt lain edellyttämiin toimenpiteisiin pankin taloudellisen tilan heikentyessä. Vastuu ulotettiin myös tilintarkastajiin ja muihin toimihenkilöihin, mikäli nämä antoivat tahallisesti virheellisiä tietoja tai jättivät ilmoittamatta havaitsemistaan

²⁶⁰ Ks. tarkemmin pankkilain (87/1933) 5 §, 6 § ja 7 §.

²⁶¹ Pankkilain 8 §, 9 §, 10 § ja 11 §.

²⁶² Pankkilain 15 §.

²⁶³ ”Kassareservin” tuli olla vähintään kaksikymmentä prosenttia, ks. tarkemmin pankkilain 18 §.

²⁶⁴ KM 1931:14, s. 44, ks. myös säännösten tarkoituksesta Kalima 1980, s. 131.

väärinkäytöksistä. Pankkilain yhteydessä myös rikoslain 39 luvun 7 §:ä muutettiin siten, että pankin toiminnassa tapahtuneet konkurssirikokset voitiin saattaa virallisen syytteen alaisiksi myös silloin, kun kyse oli epärehellisen velallisen menettelystä.

Kokonaisuutena vuoden 1933 pankkilaki merkitsi siirtymää aiempaa tiukempaan ja yksityiskohtaisempaan pankkisääntelyyn.

5.3.2 Pankkilain säätämisen perusteluista

Pankkilain uudistaminen ajoittui 1920- ja 1930-luvuilla ajankohtaan, jolloin Suomen pankkisektori oli joutunut vakavien vaikeuksien keskellä. Vuonna 1926 työnsä aloittanut pankkilakikomitea joutuikin työnsä aikana ottamaan huomioon paitsi oikeudelliset ja tekniset seikat myös laman myötä kärjistyneet ongelmat pankkijärjestelmässä. Komitean työtä sävytti toisaalta sihteeri Paavo Korpisaaren tarkkuuden tavoittelu ja toisaalta tarve vastata lamakauden ilmiöihin. Komitean esityksessä ja myöhemmin hallituksen esityksessä näkyikin aikakauden ilmapiiri. Niissä pyrittiin vastaamaan sekä pankkikriisin syihin että pankkeihin kohdistettuun kritiikkiin.²⁶⁵

Jo vuoden 1886 pankkilain valmistelussa korostettiin, että tallettajilla ei useinkaan ollut halua tai kykyä arvioida pankkien tilaa, kuten vakavaraisuutta tai niiden tarjoamien sitoumusten luotettavuutta. Tämän vuoksi valtion tuli suojata tallettajia sääntelyn avulla. Tämä perustelu säilyi ajankohtaisena myös vuoden 1926 pankkilakikomitean mietinnössä, etenkin pankkien merkityksen kasvettua kansantaloudessa. Talouselämän todettiin perustuvan yhä enemmän luotonantoon, minkä vuoksi pankkien toiminnassa tapahtuvilla häiriöillä saattoi olla laajakantoisia vaikutuksia koko talousjärjestelmään. Samalla korostettiin yleisen luottamuksen ylläpitämistä. Yksittäisen pankin kaatuminen saattoi synnyttää epäluottamusta koko pankkijärjestelmää kohtaan ja johtaa talletuspakoon, mikä voisi puolestaan vaarantaa koko valtion luottorakenteen vakauden. Esitöissä kiinnitettiin huomiota myös pankkien rooliin maksujärjestelmässä shekkien ja vekselien käytön lisääntyessä. Nähtiin, että pankkien häiriöt voisivat heijastua myös maksuliikenteeseen. Näin ollen pankkikriisit hahmotettiin paitsi yksittäisten pankkien ongelmina myös laajempina koko järjestelmään vaikuttavina riskeinä.²⁶⁶

²⁶⁵ Blomstedt 1989, s. 331–332.

²⁶⁶ KM 1931:14, s. 24–25

Luottamuksen ylläpitämisen tai sen palauttamisen näkökulmasta uuden pankkilain 1 §:n ja 2 §:n perusteluissa korostuu pyrkimys myös selkeyttää pankkitoiminnan, etenkin talletustoiminnan rajoja. Esitöissä todetaan, että ennen lain säätämistä myöskin jotkin pankkiiriliikkeet harjoittivat talletusluonteista varainhankintaa. Tämä tietyllä tavalla hämärsi rajan pankkien ja näiden toimijoiden välillä ja vaikeutti entisestään yleisön mahdollisuuksia arvioida niiden luotettavuutta. Samalla komitean mietinnöstä on tulkittavissa, että pankkinimen katsottiin nauttivan erityistä luottamusta ainakin sillä perusteella, että se kuului uuden lain myötä vahvemmin valtion valvonnan sekä erityissääntelyn piiriin. Näin ollen sen käytöstä oli tarpeen säännellä.²⁶⁷ Luottamuksen ylläpitäminen sekä muutenkin yleinen etu tuotiin lain esitöissä usein esiin. Tämä näkyi esimerkiksi konkurssirikoksia koskevien säännösten perusteluissa, joiden mukaan pankin toiminnassa tehdyt konkurssirikokset aiheuttavat usein vahinkoa ”laajoille kansankerroksille sekä loukkaavat yleistä etua”.²⁶⁸ Samoin yleistä etua korostettiin lisäksi pankin toimiluvan myöntämiseen liittyvissä perusteluissa.

Esitöissä tuotiin esiin myös pankkisääntelyn rajallisuus, eli se, ettei mikään lainsäädäntö voi täysin estää pankkikriisejä, sillä pankkien menestys riippui myös esimerkiksi niiden johdosta ja muusta toiminnasta.²⁶⁹ Tämä näkemys asetti sääntelylle tietynlaisen kehikon. Tästä huolimatta esitöissä viitattiin kuitenkin myös kansainväliseen kehitykseen ja siihen, että Suomen sääntely oli monin paikoin jäänyt jälkeen.

Ei ole yllättävää, että pankkien vakavaraisuuteen ja maksuvalmiuteen kiinnitettiin erityisen paljon huomiota. Tätä perusteltiin jälleen tallettajien suojalla. Lain esitöissä todettiin kuitenkin, että Suomessa on harvoin tapahtunut pankkikriisejä ja tallettajat ovat joutuneet kärsimään vain Suomen Maanviljelys ja Teollisuuspankki Oy:n vuonna 1901 tapahtuneessa ja Uudenkaarlepyyn Osakepankin vuoden 1913 konkurssissa.²⁷⁰ Esitöissä oli havaittavissa tämän suhteen tietty epä johdonmukaisuutta. Suomen pankkikriisin vakavuus osittain tiedostettiin, mutta talletuspakoihin viitattiin silti vain muualla tapahtuneina ilmiöinä. Tätä toki selittää se, ettei Suomessa pankkien konkurssit johtaneet samalla tavalla talletuspakoon kuin muualla. Tallettajat kuitenkin nostivat säästöjään myös Suomessa laman aikana. Viittaukset yleisellä tasolla neljän pankin ajautumisesta vaikeuksiin sekä pankkien

²⁶⁷ KM 1931:14, s. 29.

²⁶⁸ HE 80/1932 vp., s. 7.

²⁶⁹ *Ibid.*, s. 26.

²⁷⁰ *Ibid.*, s. 25

keskinäiseen tukemiseen osoittivat kuitenkin, että ongelmat olivat todellisia. Maksuvalmiuden osalta esitöissä korostettiin ”kassareservien” merkitystä ja haluttiin vähentää pankkien riippuvuutta Suomen Pankin rahoituksesta. Kuten todettu, Suomen Pankilla oli merkittävä rooli pankkikriisin aikana ja täten esitöissä viitattiin myös käsillä olleeseen tilanteeseen.²⁷¹

Lain valmistelussa oli nähtävissä yleinen pankkikriisien hallinta monella tapaa. Ennen vuoden 1933 pankkilain säätämistä pankin ajautuminen vaikeuksiin johti herkästi konkurssiin, mutta uuden lain perusteluissa korostettiin mahdollisuutta myös keskeyttää pankin toiminta tilapäisesti ja pyrkiä järjestämään sen toiminnan jatkaminen esimerkiksi yhdistämällä se toiseen pankkiin. Pankkivaliokunnan mietinnössä ja siihen liitetyissä vastalauseissa tuli esiin myös kriittisiä näkemyksiä tämän suhteen. Osa arvioi hallituksen esityksen heijastavan liialti lama-ajan olosuhteita ja yksittäisiä väärinkäytöksiä. Tämän lisäksi asian käsittelyn kiire heijastui pankkivaliokunnan mietinnössä.²⁷²

Kokonaisuutena tarkastellen pankkilainsäädännön uudistaminen ja sen perustelut heijastivat selvästi 1930-luvun laman ilmiöitä. Esitöissä on kuitenkin havaittavissa tietynlainen jännite kahden näkökulman välillä. Tärkeimpänä oli korostaa pankkijärjestelmän vakautta ja tallettajien suojaa, mutta toisaalta tunnistettiin lainsäädännön rajallisuus sekä tarve välttää liian pitkälle menevää puuttumista pankkien toimintaan.²⁷³ Yhteenvedona voidaan todeta, että lain muutokset vastasivat varsin johdonmukaisesti sääntelylle asetettuja tavoitteita, vaikka perusteluissa esiintyi myös jännitteitä.

5.4 Kiinnitysluottolaitosten sääntelyn uudistaminen osana pankkilakipakettia

Pankkilain uudistamisen yhteydessä säädettiin myös uusi laki kiinnitysluottopankeista (88/1933, jäljempänä myös kiinnitysluottopankkilaki). Vuoden 1926 pankkilakikomitea katsoi tarpeelliseksi säätää erillinen laki kiinnitysluottopankeista. Syynä uuden lain säätämiseen oli, että vuoden 1886 pankkilain määräysten mukaisesti pankit olivat valtioneuvoston luvalla olleet oikeutettuja ottamaan joukkovelkakirjalainaa. Tämä johti siihen, että useat pankit olivat tätä varten perustaneet erityisiä hypoteekkiosastoja. Koska kiinnitysluoton tarjoaminen voitiin jatkossa hoitaa erikoistuneiden luottolaitosten kautta, ei

²⁷¹ HE 80/1932 vp., s. 2–3.

²⁷² PaVM 5/1932 vp., s. 26.

²⁷³ Jännite näkyi erityisesti pankkivaliokunnan mietintöön jätetyissä vastalauseissa, etenkin pankkitarkastuksen osalta, ks. kpl. 5.5. Samankaltainen jännite ilmenee vielä selkeämmin vuoden 1969 liikepankkilain esitöissä, ks. esim. HE 50/1969 vp., s. 2–6,

nähty tarvetta kehittää talletuspankkien hypoteekkiosastoja edelleen. Komitea piti tarpeellisenä säätää erillinen laki kiinnitysluottopankeista, jotka olivat tähän asti kuuluneet pankkilain soveltamisalaan.²⁷⁴

Lakiehdotus perustui pitkälti samoihin periaatteisiin kuin hypoteekkiyhdistyksistä ja asuntophoteekkiyhdistyksistä annettu lainsäädäntö. Ehdotuksessa annettiin valtioneuvostolle valtuudet antaa yhtiöjärjestyksiä vahvistaessaan erityissääntöjä kiinnitysluottopankkien toiminnasta. Lisäksi laki nojautui vakiintuneisiin käytäntöihin.²⁷⁵

Pankkilakikomitean mietinnössä tuotiin esiin, että itsenäisiä kiinnitysluottolaitoksia oli Suomessa seitsemän ja tilastoissa niitä kutsuttiin hypoteekkilaitoksiksi. Näistä Suomen Asuntophoteekkipankki noudatti asuntophoteekkiyhdistyksistä annettua lakia (1/1927), Suomen Hypoteekkiyhdistys puolestaan hypoteekkiyhdistyksiä koskevaa lakia (130/1925). Muita olivat esimerkiksi Suomen Teollisuushypoteekkipankki Oy, Suomen Kiinteistöpankki Oy, Maakiinteistöpankki, Suomen kaupunki- ja maakuntain keskuslain Oy sekä Brandö-Hertonäs Fastighetsbank Ab, jotka kaikki toimivat vuoden 1886 pankkilain mukaisesti. Näiden luottolaitosten toiminnan keskeiset määräykset löytyivät kuitenkin ennen kaikkea niiden yhtiöjärjestyksistä. Koska uudesta pankkilaista poistettiin kiinnitysluottopankkeja koskevat säännökset ja komitea katsoi sääntelyn tarvitsevan yhtenäisyyttä, oli tarpeen säätää erillinen laki. Komitea otti huomioon pankkilain periaatteet sekä hypoteekki- ja asuntophoteekkiyhdistyksiä koskevan lainsäädännön. Kiinnitysluottopankkien erilaisuuden vuoksi lain yksityiskohtaiset säännökset jätettiin valtioneuvoston toimiluvan yhteydessä annettaviin erityismääräyksiin.²⁷⁶

Lain ensimmäisen luvun säännökset muistuttivat pitkälti pankkilain vastaavia määräyksiä esimerkiksi perustamisen, osakepääoman, voitoista vuosittain vararahastoon siirrettävän osuuden ja pankin hallituksen osalta.²⁷⁷ Laki myös jakautui neljään lukuun, kuten uusi pankkilakikin. Hallituksen esityksen mukaan kiinnitysluottopankin toimilupa tuli hakea valtioneuvostolta ja yhtiöjärjestyksen vahvistaa valtiovarainministeriö. Pankkivaliokunta ei kiinnittänyt mielestäni lakiesitykseen juurikaan huomiota, mutta piti kuitenkin tärkeänä, että valtioneuvosto, joka myöntää toimiluvan, vahvistaa myös yhtiöjärjestyksen.²⁷⁸ Lopullisessa

²⁷⁴ KM 1931:14, s. 27.

²⁷⁵ *Ibid.*, s. 28.

²⁷⁶ *Ibid.*, s. 46.

²⁷⁷ Ks. tarkemmin laki kiinnitysluottopankeista (88/1933) 2 §, 3 §, 4 § ja 5 §.

²⁷⁸ PaVM 5/1932 vp., s. 1, 4.

laissa yhtiöjärjestyksen ja siihen tehtävät muutokset alistettiin valtioneuvoston vahvistettaviksi.²⁷⁹

Laissa asetettiin, kuten uudessa pankkilaissa, vaatimus vähimmäisosakepääomasta. Lain mukaan kiinnitysluottopankin osakepääoman tuli olla vähintään kaksikymmentä miljoonaa markkaa. Pääomasta tuli maksaa puolet ennen toiminnan aloittamista ja loput kuuden kuukauden kuluessa pankin perustamisesta.²⁸⁰ Hallituksen esityksessä tätä perusteltiin sillä, että kiinnitysluottopankkien toiminta perustuu pitkälti siihen, että ne rahoittavat luotonantoon laskemalla liikkeelle joukkovelkakirjoja. Tällainen rahoitusmuoto, etenkin jos se suuntautuu kansainvälisille markkinoille, vaatii merkittävää omaa pääomaa. Tästä syystä katsottiin asettaa osakepääomalle korkeampi vähimmäisraja kuin pankkilaissa. Lisäksi nähtiin tarkoituksenmukaiseksi edellyttää nopeampaa aikataulua pääoman maksamiselle kuin mitä oli ehdotettu talletuspankeille.²⁸¹

Vähimmäisosakepääoman sääntelemisen perustelujen taustalla voidaan nähdä laman vaikutuksia. Nähdäkseni perusteluissa korostui se, kuinka ongelmalliseksi ulkomaisen lainarahan käyttö oli osoittautunut aiemmin. Korkealla pääomavaatimuksella pyrittiin parantamaan näiden laitosten taloudellista vakautta ja varmistamaan, että niillä olisi paremmat edellytykset selvitä tulevista mahdollisista taloudellisista laskusuhdanteista. Myös liikepankit olivat huolestuneita lama-aikana kiinnitysluottolaitosten ottamien ulkomaisten lainojen hoitamisesta. Huoli ei koskenut ainoastaan Suomen luotettavuuden lainanottajana, vaan myös pankkien omaa taloudellista asemaa. Monet liikepankit olivatkin itse sijoittaneet merkittäviä summia kiinnitysluottolaitosten liikkeeseen laskemiin joukkovelkakirjalainoihin.

Samat syyt, jotka johtivat pankkilain ja kiinnitysluottopankkilain toiminnan lopettamista koskevien säännösten säätämiseen, koskivat myös hypoteekki- ja asuntophoteekkiyhdistyksiä. Näin ollen samassa yhteydessä laadittiin myös ehdotus laiksi hypoteekkiyhdistyksen ja asuntophoteekkiyhdistyksen suoritusilasta ja konkurssista.²⁸² Laki (90/1933) vahvistettiin samassa yhteydessä pankkilakipaketin kanssa. Kuten aiemmin todettu, vain yksi kiinnitysluottolaitos sulautettiin laman aikana toiseen pankkiin.²⁸³ Tästä huolimatta

²⁷⁹ Ks. laki kiinnitysluottopankeista (88/1932), 3 §.

²⁸⁰ Ks. laki kiinnitysluottopankeista (88/1932), 4 §.

²⁸¹ HE 80/1932 vp., s. 5.

²⁸² *Ibid.*

²⁸³ Brandö-Hertonäs Fastighetsbank Ab -pankin sulautuminen Liittopankki Oy:öön tapahtui nähtävästi komiteanmietinnön valmistumisen jälkeen vuonna 1931, ks. Blomstedt 1989, s. 331.

myös muut laitokset joutuivat kokemaan taloudellisia tappioita laman aikana. Nähdäkseni tämän vuoksi lain esitöissä nähtiin tarpeelliseksi varautua tilanteisiin, joissa kiinnitysluottolaitos ajautuisi vakaviin vaikeuksiin. Hallituksen esityksessä korostettiin, että mahdollisuuksien mukaan tuli välttää ajautumista konkurssiin ja pyrkiä järjestämään ongelmat muuten hallitusti.²⁸⁴

Edellä mainittujen lakien perustelut osoittavat, että lama-aika oli taustalla vaikuttava tekijä myös kiinnitysluottolaitoksia, hypoteekkiyhdistyksiä ja asuntopankkiyhdistyksiä säänneltäessä. Myös näiden laitosten toiminnan keskeyttämistä ja lopettamista koskevat säännökset pohjautuivat soveltuvin osin pankkilain vastaaviin määräyksiin. Vaikka näiden laitosten taloudellisia vaikeuksia ei lain esitöissä käsitelty suoraan, lakien laatiminen samanaikaisesti pankkilain laajemman uudistuksen kanssa viittaa mielestäni pyrkimykseen varautua tuleviin mahdollisiin pankkikriiseihin. Kokonaisuutena edellä mainitut lait olivat myös tärkeä osa pankkilakipakettia, joka edusti merkittävää uudistusta.

5.5 Pankkitarkastuslain uudistus 1933 – muuttuiko mikään?

”Yhtenä syynä siihen, ettei pankkivalvonta ole aioissa voinut ehkäistä romahduksia, lienee juuri riittävän tehokkaan pankkilainsäädännön puute.”, uutisoi oululainen sanomalehti Kaiku 25.10.1931.²⁸⁵ Vuoden 1933 pankkilainsäädännön uudistuksen yhteydessä säädettiin myös uusi pankkitarkastuslaki (89/1933). Vuonna 1926 asetettu pankkilakikomitea arvioi kuitenkin, ettei vuoden 1922 pankkivalvontalain pääasiallinen sisältö vaatinut suuria muutoksia. Komitean mukaan pankkitarkastusvirasto selviytyi tehtävistään riittävästi silloisessa organisaatiossaan, vaikka sen tehtävät olivatkin laajentuneet.²⁸⁶ Tästä huolimatta komitea esitti joitain tarkennuksia ja muutoksia pankkitarkastuslakiin.

Uudistuksessa kiinnitysluottolaitokset sisällytettiin pankkitarkastusviraston valvonnan piiriin. Tämä tarkoitti virastolle uusia tehtäviä. Uuden pankkitarkastuslain 1 § määritteli, että sellaisten luottolaitosten toimintaa, jotka harjoittavat liikettään kiinnitysluottopankeista annetun lain nojalla, valvoo pankkitarkastusvirasto. Yksi komitean ehdottamista sisällöllisistä muutoksista oli vuoden 1922 pankkivalvontalain 2 §:n poistaminen tarpeettomana. Säännös oli aiemmin antanut valtiovarainministeriölle oikeuden määrätä erityinen asiamies

²⁸⁴ HE 80/1932, s. 6–7.

²⁸⁵ Kaiku 25.10.1931, no. 245. s. 2.

²⁸⁶ KM 1931:14, s. 46–47.

tarkastamaan tietty pankki, mutta komitean mukaan tällaiselle menettelylle ei enää ollut käytännön tarvetta.²⁸⁷ Erityisestä asiamiehestä ei siten lopullisessa vuoden 1933 pankkitarkastuslaissa enää säädetty. Kaliman mukaan tämä osoitti, että pankkitarkastusvirastolla oli jo tuohon aikaan riittävästi henkilöstöä, että se kykeni suorittamaan valvontaa ja tarkastuksia itsenäisesti ja riittävän tehokkaasti.²⁸⁸

Komitea ehdotti myös uusia rajoituksia pankkitarkastusviraston henkilöstölle. Viraston virkamiehet ja toimihenkilöt eivät saisi olla luottosuhteessa niihin pankkeihin, joita virasto valvoi.²⁸⁹ Ehdotus sisällytettiin uuden lain 2 §:än, jossa kiellettiin myös viraston henkilöstöä toimimasta valvottavien pankkien hallintoelimissä tai palveluksessa. Lisäksi pykälä sisälsi kahden vuoden karenssiajan, joka esti entisiä tarkastajia siirtymästä viraston valvonnan alaisten luottolaitosten palvelukseen heti virkasuhteen päätyttyä. Mielestäni sääntelyn taustalla oli pyrkimys valvonnan riippumattomuuden vahvistamiseen. Kaliman mukaan karenssisäännöksen lisäämiseen vaikutti tarve ehkäistä liikepankkien välistä kilpailua vääristäviä tilanteita, jonka johdosta se lisättiin lopulta eduskunnan suuren valiokunnan käsittelyssä.²⁹⁰

Pankkilakikomitean mukaan uuden pankkitarkastuslain 4 §:ää tuli laajentaa vastaamaan pankkilakiehdotuksen mukaisia kasvaneita valvontatehtäviä. Lisäksi 5 §:ään ehdotettiin sääntelyä, joka mahdollisti valtioneuvostolle oikeuden pankkitarkastusviraston esityksestä estää pankkeja jakamasta osinkoa tai rajoittaa sen määrää, jos pankki ei ollut tehnyt riittäviä poistoja ja varauksia vuositilinpäätöksessään. Samassa yhteydessä ehdotettiin myös säännöstä, jolla valtioneuvoston toimivaltaa pankin toimiluvan peruuttamiseen laajennettaisiin.²⁹¹ Eräs keskeisimmistä muutoksista vuoden 1933 pankkitarkastuslaissa olikin juuri edellä mainittu. Toimiluvan peruuttamisen edellytyksiä kevennettiin aiempaan sääntelyyn verrattuna. Muutoksen taustalla vaikuttivat myös Kaliman mukaan edellä käsitellyt Suomen Vienti-Pankki Osakeyhtiön ja Etelä-Pohjanmaan Pankki Oy:n toiminnassa havaitut ongelmat, erityisesti liittyen oman pääoman riittävyteen ja sen arviointiin.²⁹²

²⁸⁷ *Ibid.*, s. 47.

²⁸⁸ Kalima 1980, s. 133.

²⁸⁹ KM 1931:14, s. 47.

²⁹⁰ Kalima 1980, s. 134.

²⁹¹ KM 1931:14, s. 47.

²⁹² Kalima 1980, s. 131–132.

Lopullisen pankkitarkastuslain 5.3 §:n mukaan, mikäli pankin toiminnassa ilmeni vakavia epäkohtia tai toiminnassa poikettiin merkittävästi lain tai yhtiöjärjestyksen määräyksistä, ja ”on syytä varoa pankin toiminnan voivan vahingoittaa yleistä etua”, valtioneuvosto saattoi valtiovarainministeriön esityksestä ja pankin hallitukselta saadun selvityksen jälkeen päättää toimiluvan peruuttamisesta. Kyseistä säännöstä koskeva hallituksen esitys ei kuitenkaan saanut eduskunnan pankkivaliokunnassa yksimielistä tukea. Pankkivaliokunnan mietintöön hallituksen esityksestä liitettiin RKP:n edustaja Vilhelm Westmanin (1878-1955) vastalause, jossa hän suhtautui kriittisesti valtioneuvostolle esitettyyn harkintavaltaan pankkilupien peruuttamisessa sekä myös myöntämisessä.²⁹³ Westmanin mukaan ”lienee suuressa määrin kysymyksenalaista, voivatko valtion elimet paremmin kuin talouselämän käytännölliset miehet arvostella perustettavaksi aiotun pankin toimintaedellytyksiä sekä sen mahdollisuuksia hyödyttää oikeutettuja taloudellisia tarpeita”, minkä vuoksi hän suhtautui epäillen siihen, että valtioneuvostolle annetaan oikeus arvioida uuden pankin perustamisen yleinen hyödyllisyys. Vielä voimakkaammin hän vastusti 5 § 3 momenttiin sisältyvää määräystä. Westman piti sanamuotoa ”on syytä varoa pankin toiminnan voivan vahingoittaa yleistä etua” hyvin ”epämääräisenä ja venyvänä”. Hän katsoi sen mahdollistavan väärinkäytöksiä, erityisesti puoluepoliittisista lähtökohdista. Toisin sanoen, Westman pelkäsi, että näin lakea sanamuoto antaisi valtioneuvostolle käytännössä vapaat kädet tulkita ”yleistä etua” kulloisenkin poliittisen tilanteen mukaan. Hänen mukaansa näin tulkinnanvarainen säännös ei ollut hyväksyttävissä lakiin, jonka vaikutukset ulottuivat laajasti kansantalouteen.²⁹⁴

SDP:n edustajat Hugo Aattela (1887–1959), Emil Sallila (1883–1936), Mikko Suokas (1893–1934) ja Johan Helo (1889–1966) jättivät myös vastalauseen pankkivaliokunnan mietintöön. He korostivat pankkien keskeistä roolia yhteiskunnassa ja katsoivat, että valtiovallan tulisi vahvistaa valvontaansa, minkä voi olettaa olevan linjassa puolueen talouspoliittisen ajattelun kanssa. Erityisesti Vientipankin kaatumisen yhteydessä paljastuneet väärinkäytökset osoittivat heidän mukaansa tarpeen tehostaa pankkien julkista kontrollia. Vastalauseessa kritisoitiin pankkitarkastusviraston riittämättömiä resursseja ja kykyä valvoa tehokkaasti pankkien toimintaa. Analyysini pohjalta voidaan todeta, että kannanotto heijasteli laajempaa poliittista jännitettä. Vasemmisto suhtautui pankkisektoriin epäluuloisesti. Laman oloissa tyytymättömyys ja epäluottamus, johon myös pulaliikkeetkin antoivat äänen lisäsi paineita tehokkaammalle julkiselle valvonnalle. Huomionarvoista on kuitenkin se, että eriävä

²⁹³ PaVM 5/1932, s. 28, ks. myös Kalima 1980, s. 133.

²⁹⁴ Westmanin vastalauseeseen yhtyivät myös kokoomuksen edustajat Sahlstein, Korpisaari ja Leivo, *Ibid*.

mielipide ei kohdistunut varsinaiseen pankkitarkastuslakiin, vaan ainoastaan pankkilain 8 §:ään liittyvään hallintoneuvoston kokoonpanoon.²⁹⁵

Pankkivaliokunta ei mielestäni pankkitarkastuslain osalta sen mietinnössään käsitellyt juurikaan lain taustalla vaikuttaneita periaatteellisia kysymyksiä samalla tavalla kuin pankkilain yhteydessä. Taloudelliset väärinkäytökset ja niiden ehkäisy olivat toki jo aiemmin vuoden 1922 pankkivalvontalain perusteluissa vahvasti esillä. Valiokunta keskittyi osittain joihinkin yksittäisiin käytännön seikkoihin. Se piti esimerkiksi tarpeellisena rajoittaa pankkien tilastointivelvollisuuksia siten, ettei niiltä vaadittaisi selvityksiä useammin kuin mitä käytännön tarve edellytti. Konkreettisesti ehdotettiin, että tilastotiedot toimitettaisiin pankkitarkastusvirastolle vain kerran vuodessa. Lisäksi pankkivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että pankkitarkastuslakiehdotus sisälsi lähinnä pankeille asetettuja velvollisuuksia, mutta jätti viraston organisaation ja toiminnan vähälle huomiolle. Tältä osin valiokunta katsoi, että mahdolliset tarkemmat määräykset virastosta päättäisi valtioneuvosto, ei valtiovarainministeriö.²⁹⁶ Halmen mukaan viraston velvollisuuksia koskeva huomio heijasti lainsäätäjän pyrkimystä tehostaa valvontaa ja varmistaa, ettei pankkitarkastusviraston toiminta jää tehottomaksi tai puutteellisen kontrollin alaiseksi.²⁹⁷ Pankkitarkastuslain 11 §:n mukaisesti olikin valtioneuvoston tehtävänä antaa tarkemmat säännökset pankkitarkastusviraston järjestysmuodosta ja toiminnasta. Lain voimaantulon jälkeen valtioneuvosto antoi päätöksen, joka täsmensi lain soveltamista ja toimeenpanoa.²⁹⁸ Päätöksessä määriteltiin tarkemmin pankkitarkastusviraston organisaatio ja toiminta, kuten oli tehty myös edellisen pankkivalvontalain yhteydessä.

Vuoden 1933 laki ei tuonut merkittäviä muutoksia viraston valtuuksiin, vaan valvontajärjestelmä säilyi pääosin ennallaan. Tarvetta lisätoimivaltuuksille ei katsottu olevan, sillä pankkisektorin kilpailu ei näyttänyt kiihtyvän pankkikriisin jälkeen. Moni pankki oli jo lopettanut toimintansa vuoteen 1933 mennessä. Kaliman mukaan virasto ei myöskään ollut aiemmin joutunut käyttämään kuin osan sille annetuista valvontakeinoista.²⁹⁹

Huomionarvoista on, että saman vuoden uusi pankkilaki rajoitti myös pienpankkien markkinoille tuloa. Juuri pienpankit olivatkin keskeisessä asemassa pankkikriisin ongelmissa.

²⁹⁵ PaVM 5/1931, s. 25.

²⁹⁶ *Ibid.*, s. 4.

²⁹⁷ Halme 1996, s. 107–108.

²⁹⁸ Valtioneuvoston päätös, joka sisältää tarkemmat määräykset pankkitarkastusviraston järjestysmuodoista ja toiminnasta (254/1933).

²⁹⁹ Kalima 1980, s. 135.

Tämä saattoi osaltaan selittää sen, miksi pankkitarkastuslain perustelut jäivät selvästi vähäisemmiksi.

Näkemykseni mukaan ero lain esitöissä johtui kuitenkin ensisijaisesti siitä, että pankkilain uudistamistarve oli huomattavasti kiireellisempi. Vakavimmat ongelmat liittyivät nimenomaan vanhentuneeseen vuoden 1886 pankkilakiin, eivät niinkään vuoden 1922 pankkivalvontalakiin. Kaiku-lehden kirjoituksessa esitetty näkemys onkin mielestäni osuva, sillä valvonnalla ei ollut mahdollisuuksia puuttua sellaisiin ongelmiin, joiden juurisyyt olivat pankkilainsäädännössä, tarkemmin vuoden 1886 pankkilaissa.

Analyysini pohjalta voidaan todeta, että lainvalmisteluprosessi ja siihen liittynyt keskustelu tekivät näkyväksi 1930-luvun keskeisiä poliittisia jakolinjoja. Kyse ei ollut pelkästään teknisestä pankkisääntelystä, vaan myös perustavanlaatuisesta kysymyksestä valtion roolista talouselämässä. Vasemmisto painotti julkisen valvonnan vahvistamista, kun taas oikeisto vastusti liiallista valtiollista puuttumista. Kyse oli tietyllä tavalla kuitenkin kompromissiratkaisusta.

6 Johtopäätökset

Jo 1900-luvun alun suomalaisessa taloustieteellisessä kirjallisuudessa on pankkisääntelyn tavoitteissa korostettu likviditeettisääntelyä, joka turvaisi tallettajien suojan sekä vakauden. Tallettajien luottamus ei ole historiallisesti perustunut kuitenkaan pankin omiin varoihin vaan ennen kaikkea pankinjohtajan henkilökohtaiseen luotettavuuteen.³⁰⁰ Tämä taloustieteellinen näkemys selittää mielestäni hyvin sitä, miksi yleisesti pankinjohtajat joutuivat varsinkin laman aikana huomattavan lehtikirjoittelun kohteeksi. Lehtikirjoittelu ja etenkin väärinkäytösten esilletuominen ei kuitenkaan ollut pelkästään tuon ajan ilmiö, vaan niiden juuret ulottuvat jo aiemmille vuosikymmenille.

Tutkielman ensimmäinen tutkimuskysymys koski yhteiskunnallista keskustelua pankeista lama-aikana ja sen keskeisistä taustatekijöistä. Aineiston perusteella voidaan todeta, että lama-ajan lehdistökritiikki ei tosiaan ollut uusi ilmiö. Jo 1800-luvun lopun ja 1900-luvun alun väärinkäytökset, kuten Helsingin Kansanpankin kavallus, Idmanin tapaus ja Uudenkaarlepyyn Osakepankin konkurssi, herättivät laajaa julkista keskustelua. Lehdistöllä oli tässä aktiivinen rooli. Lama kärjisti tätä keskustelua merkittävästi, mutta ei synnyttänyt sitä tyhjästä.

Lehdistökritiikki oli ajoittain perusteltua. Lehdistö havaitsi pankkien rakenteellisia ongelmia – liiallisen riskinoton, johtamisen puutteet ja väärinkäytökset – usein ennen kuin viranomaiset reagoivat niihin. Kritiikki oli kuitenkin osittain myös poliittisesti värittyä. Arvostelu heijasti mielestäni laajempaa yhteiskunnallista tyytymättömyyttä laman oloissa. Etenkin pulaliikettä edustavat pienlehdet esittivät yksinkertaistettuja syytöksiä, joissa pankinjohtajat henkilöityivät koko talouskriisin syyllisiksi. Pulaliikkeet eivät ainoastaan heijastaneet lama-ajan tyytymättömyyttä, vaan aktiivisesti kärjistikivät pankkeihin kohdistuvaa kritiikkiä ja loivat sille myös väylää. Tätä havaintoa ei ole nähdäkseni aiemmassa tutkimuksessa erityisesti korostettu. Lehdistön suora vaikutus oli kuitenkin selkein vuonna 1913. Silloin Korpisaaren Helsingin Sanomissa julkaisemat artikkelit vaikuttivat konkreettisesti seuraavaan pankkivalvontaa koskevaan lakialoitteeseen. Sen perusteluissa näkyivät myös suoraan lehdistössä esitetyt näkökulmat. Näkisin, että lehdistökritiikki muokkasi ilmapiiriä, jossa sääntelyn uudistaminen oli mahdollista ja legitiimiä. Esimerkiksi pankkivaliokunnassa esitetyt vastalauseet viittasivat nimenomaan konkreettisiin väärinkäytöstopauksiin, jotka olivat

³⁰⁰ Ks. Korpisaari 1915, s. 23–24.

nousseet esiin juuri lehdistön kautta. Lehdistön voi katsoa toimia ikään kuin uudistuksen mahdollistajana, mutta ei sen suorana ajajana.

Tämän tutkielman keskeisenä havaintona voidaan todeta, että 1930-luvun pankkilainsäädäntö ei ollut pelkkä kriisireaktio. Se oli myös osa pidempää rakennemuutosta. Pankkitoiminta institutionalisoitui, valtion rooli kasvoi ja luottamus alettiin nähdä systeemisenä kysymyksenä. Tämäkään muutos ei tapahtunut kerralla, vaan se kytkeytyi pidempään kehityskulkuun. Tutkimuskysymyksiin vastattaessa voidaan todeta, että pankkisääntelyä uudistettiin 1920- ja 1930-luvulla useasta syystä samanaikaisesti. Pankkilain säätämisen taustalla vaikutti sekä pitkäaikainen kehitys että pankkisääntelyn perustavoitteet sekä lama-ajan ilmiöt ja pankkikriisi. Itse sääntelyn tavoitteista käy selvästi ilmi, että tallettajien suojaaminen, rahoitusmarkkinoiden vakauden ja maksujärjestelmän toimivuuden turvaaminen olivat keskeisiä päämääriä. Taustalla vaikutti myös yleisesti pankkien merkityksen kasvaminen kansantaloudessa. Halmen johtopäätös on tässä osuva: uusi pankkilaki vastasi aiempaa paremmin sille asetettuja tavoitteita. Maksuvalmiuden sääntely, johdon vastuukysymykset ja tilinpäätöstietojen läpinäkyvyys näkyivät selvästi uudessa pankkilaissa.³⁰¹

Eräs tutkimuksen keskeisistä havainnoista liittyy pankkisääntelyn vaikuttavuuteen. Etenkin liikepankkien kilpailua rajoittanut sääntely osoittautui tehokkaaksi ja vastasi hyvin lama-ajan ilmiöihin. Vuonna 1920 Suomessa toimi noin 25 liikepankkia, vuoden 1930 lopussa enää 17 ja vuoteen 1935 mennessä yhdeksän. Kehitys johtui osittain sulautumisista ja konkurseista, mutta uusi pankkilaki myös esti uusien pienpankkien markkinoille tulon tiukentuneiden pääomavaatimusten kautta. Tämä pankkisektorin keskittyminen tapahtui siten sekä kriisin että lainsäädännön ohjaamana. Vertailun vuoksi myös Ruotsissa kehitys oli samansuuntaista keskittymisen osalta. Suomi ei kuitenkaan lähtenyt sääntelyn uudistamisessa samalta viivalta kuin Ruotsi. Ruotsissa sääntely oli jo kehittyneempää ennen kuin Suomessa alettiin valmistelevaan uutta pankkilakipakettia. Tämä selittää osaltaan erilaista kehityskulkua.

Tutkimuksen vertaileva näkökulma osoittaa myös, että kriisien ja sääntelyn välinen yhteys ei ole yksiselitteinen. Suomessa, Ruotsissa ja Yhdysvalloissa pankkikriisit johtivat kaikissa tapauksissa sääntelyn tiukentumiseen, mutta tavat ja lähtökohdat erosivat toisistaan. Yhdysvalloissa Glass-Steagall Act syntyi järjestelmän romahduksen seurauksena. Ruotsissa

³⁰¹ Halme 1997, s. 65.

muutokset olivat puolestaan asteisempia. Suomessa uudistus oli ollut valmisteilla jo vuodesta 1926. Lama ja pankkikriisi kuitenkin vauhdittivat muutoksia kaikissa tapauksissa.

Lain esitöissä tunnustettiin tärkeä tosiasia. Mikään lainsäädäntö ei voi täysin estää pankkikriisejä. Pankkien menestys riippuu sääntelyn lisäksi aina esimerkiksi niiden omasta toiminnasta, taloudellisesta ympäristöstä sekä yleisestä luottamuksesta. Tämä havainto ei mielestäni ole menettänyt ajankohtaisuuttaan. Osuuspankkien Keskuspankki Oy:n kriisiä 1960-luvulla voidaan pitää ”oppikirjaesimerkkinä puutteellisen lainsäädännön vaikutuksista”.³⁰² Toisin sanoen siitä, kuinka 1930-luvun pankkisääntely ei enää kyennyt vastaamaan muuttuneisiin olosuhteisiin. 1930-luvun pankkisääntelyn muutokset olivat silti merkittävä askel eteenpäin. Puutteellinen sääntely voi kuitenkin jälleen luoda olosuhteet kriisille. On kuitenkin syytä huomata, että 1930-luvun pankkisääntely syntyi itsenäisen Suomen erityisessä poliittisessa ilmapiirissä.

Kokonaisuutena tarkastellen tämän tutkielman aineistosta on havaittavissa kolme toisiinsa liittyvää teemaa, jotka kulkevat läpi koko tarkasteltavan ajanjakson: lama, laki ja luottamus. Lama loi paineen uudistuksille, laki pyrki vastaamaan kriisiin asettamalla monenlaisia uusia vaatimuksia ja edellytyksiä pankkitoiminnalle ja luottamus oli kaiken perimmäinen tavoite. Näiden kolmen tekijän vuorovaikutus ei ole ainoastaan 1930-luvun ilmiö, vaan samat teemat näyttäisivät toistuvan myös myöhempinä aikoina.

Tutkielma rajautuu 1930-luvun lainsäädäntöuudistukseen. Luonteva jatkotutkimuskysymys olisi tarkastella, millä tavoin 1930-luvun pankkilainsäädäntö vaikutti myöhempään kehitykseen. Miksi se säilyi pitkälti muuttumattomana 1960-luvulle asti, ja mitä seurauksia tällä oli? Hedelmällistä olisi myös syventyä siihen, mitä aikalaiset todella sanoivat 1960-luvulla sekä julkisessa keskustelussa että lainsäädäntöprosessissa. Toisin sanoen, mitä jätettiin sanomatta ja miksi.

³⁰² Kuusterä – Tarkka 2012, s. 278.