Analyysi

Järjestelmäriskipuskurilla voidaan suojata pankkisektorin toimintakykyä vaikeissa oloissa

Rahoitusvakaus | 16.05.2018 | Jukka Topi

KIRJOITTAJA



Jukka Topi
Johtava neuvonantaja

Järjestelmäriskipuskuri tuli Suomessa käytettäväksi vuoden 2018 alussa. Järjestelmäriskipuskuri on lisäpääomavaatimus, joka voidaan määrätä luottolaitoksille rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella. Puskuri voidaan asettaa enintään viiden prosentin suuruisena. Sen tarkoituksena on vahvistaa luottolaitossektorin vakavaraisuutta rahoitusjärjestelmän rakenteellisten riskien ja haavoittuvuuksien varalle. Riittävä pääomitus parantaa luottolaitosten edellytyksiä toimia ja välittää rahoitusta myös vaikeissa olosuhteissa. Alustavan arvion mukaan Suomen rahoitusjärjestelmässä on suurempia rakenteellisia riskejä kuin muissa EU-maissa, mikä on lainsäädännön asettama edellytys järjestelmäriskipuskurin määräämiseen.



Suomessa tuli vuoden 2018 alussa käytettäväksi uusi makrovakausväline, jota kutsutaan järjestelmäriskipuskuriksi. Järjestelmäriskipuskuri on luottolaitoksille rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävä lisäpääomavaatimus.

Järjestelmäriskipuskurin tarkoitus on varmistaa, että luottolaitosten pääomat ovat riittävät suhteessa rahoitusjärjestelmässä esiintyviin rakenteellisiin riskeihin ja haavoittuvuuksiin. Riittävä pääomitus auttaa varmistamaan, että luottolaitosten toimintakyky säilyy vaikeissakin olosuhteissa. Luottolaitosten heikko pääomitus voimistaisi pankkikriisejä ja muita vakavia rahoitusvakauteen kohdistuvia ongelmia.

Järjestelmäriskipuskuria on perusteltua käyttää, jos rahoitusjärjestelmän rakenne kasvattaa luottolaitossektorin toimintaan ja sitä kautta talouteen kohdistuvien häiriöiden uhkaa. Yksi esimerkki rakenteellisesta riskistä on, jos pankit myöntävät luottoja erityisen paljon yksittäiselle talouden sektorille (esimerkiksi rakennus- ja kiinteistöalalle). Jos sektori joutuu ongelmiin, voi tällainen riskikeskittymä koetella pankkien ja siten koko järjestelmän toimintakykyä.

Toinen peruste varmistaa luottolaitosten vakavaraisuus järjestelmäriskipuskurilla on se, että luottolaitossektorilla on suuri merkitys rahoituksen välittymisessä taloudessa. Pankkien ja muiden luottolaitosten vakavat ongelmat voisivat häiritä rahoituksen välittymistä erityisen paljon, kun muita, pankkirahoitusta korvaavia, rahoitusmuotoja on tarjolla suhteellisen vähän. Rahoituksen korvattavuutta vaikeuttaisi edelleen, jos luottolaitossektori on hyvin keskittynyt. Tällöin jopa yksittäisen luottolaitoksen tarjoaman rahoituksen korvaaminen olisi vaikeaa. Jos keskittynyt luottolaitossektori olisi erityisen merkittävä yksityisen sektorin rahoitukselle, sen olisi syytä olla vahvasti pääomitettu, jotta se kykenisi jatkamaan toimintaansa häiriöittä yksittäisten pankkien ongelmista huolimatta.

Miten järjestelmäriskipuskuri asetetaan?

Mahdollisuudesta asettaa järjestelmäriskipuskuri säädetään Euroopan unionin luottolaitosdirektiivissä[1], johon perustuvat säädökset puskurista päätettiin vuoden 2017 lopulla sisällyttää Suomen luottolaitoslakiin[2]. Direktiivissä ei aseteta järjestelmäriskipuskurille enimmäiskokoa, mutta Suomessa se saa olla enintään viisi prosenttia luottolaitosten kokonaisriskin määrästä. Lakimuutokseen sisältyy siirtymäsäännös, jonka mukaisesti luottolaitoksen on täytettävä yhden prosentin suuruinen puskurivaatimus aikaisintaan vuoden 2019 alussa ja tätä suurempi vaatimus aikaisintaan vuoden 2019 heinäkuun alussa.

Puskuri voidaan asettaa kaikille luottolaitoksille tai vain osalle luottolaitoksista. Puskuri ei välttämättä ole kaikille luottolaitoksille samansuuruinen. Jos luottolaitokselle on asetettu sekä järjestelmäriskipuskurivaatimus että rahoitusjärjestelmän kannalta merkittäville luottolaitoksille asetettava lisäpääomavaatimus, näistä vaatimuksista sovelletaan vain suurinta. Poikkeuksena on tilanne, jossa järjestelmäriskipuskuri kohdistetaan vain luottolaitosten kotimaisiin (tai kolmansissa maissa sijaitseviin) vastuisiin. Tällöin luottolaitoksen on täytettävä sekä järjestelmäriskipuskuri että siihen sovellettava muu lisäpääomavaatimus.

Järjestelmäriskipuskurin asettamisesta päättää Suomessa Finanssivalvonnan johtokunta. Päätös tehdään vuosittain kesäkuun loppuun mennessä. Finanssivalvonnan on yhdessä Suomen Pankin ja valtiovarainministeriön kanssa arvioitava tarve puskurin asettamiselle. Finanssivalvonnan on myös pyydettävä lausunto Suomen Pankin ja valtiovarainministeriön lisäksi sosiaali- ja terveysministeriöltä. Puskuria koskeva vaatimus tulee pääsääntöisesti voimaan 12 kuukauden kuluttua päätöksestä.

Luottolaitoslain mukaan järjestelmäriskipuskuri voidaan määrätä, jos pitkäaikaisten ja suhdannevaihteluista riippumattomien rahoitusjärjestelmää tai kokonaistaloutta uhkaavien tekijöiden muodostama riski edellyttää tavanomaista suurempaa pääomantarvetta. Edellytyksenä on, että mainittu riski saattaa uhata kansallisella tasolla rahoitusjärjestelmän häiriötöntä toimintaa ja vakautta. Puskuri voidaan asettaa vain, jos muut makrovakausvälineet eivät ole olleet riittäviä tai muuten soveltuvia luottolaitosten pääomantarpeen kattamiseen. Perustellumpi makrovakausväline torjua esimerkiksi suhdannesidonnaisen luotonannon voimakkaan kasvun aiheuttama riski on muuttuva lisäpääomavaatimus.

Suomessa makrovakausviranomaisen harkintavaltaa on rajattu lainsäädännöllä. Luottolaitoslaissa säädetään riskitekijöistä, jotka tulee ottaa huomioon järjestelmäriskipuskurista päätettäessä. Huomioon otettavia riskitekijöitä ovat muun muassa luottolaitosten riskikeskittymät ja kytkeytyneisyys, luottolaitossektorin koko, keskittyneisyys ja merkitys rahoituksen välityksessä

sekä luottolaitosten suurimpien asiakasryhmien velkaantuneisuus.

Harkintavaltaa puskurin asettamisessa rajaa myös luottolaitoslakia täydentävä valtiovarainministeriön asetus[3], jossa määritetään mittarit riskitekijöiden arvioimiseksi. Asetuksessa annetaan myös ehtoja, joiden täyttyessä järjestelmäriskipuskuri voidaan luottolaitoksille määrätä.

Järjestelmäriskipuskuri voidaan asettaa enintään kolmen prosentin suuruiseksi, jos suomalaisiin luottolaitoksiin kohdistuva järjestelmäriski on suurempi kuin muissa EU- tai euroalueen maissa. Samoin voidaan tehdä, jos vähintään kolmen mittarin perusteella arvioidaan, että järjestelmäriski on Suomessa pitkäaikaista keskiarvoa suurempi.

Yli kolmen ja enintään viiden prosentin järjestelmäriskipuskuri voidaan määrätä, jos järjestelmäriski havaitaan Suomessa selvästi suuremmaksi kuin muissa EU- tai euroalueen maissa tai selvästi suuremmaksi kuin pitkäaikainen kotimainen keskiarvo.

Finanssivalvonnan on ilmoitettava järjestelmäriskipuskurin asettamisesta etukäteen Euroopan komissiolle ja määrätyille muille viranomaisille. Puskurin asettaminen yli kolmen prosentin suuruiseksi edellyttää lisäksi komission antamaa valtuutusta. Aikeesta järjestelmäriskipuskurin asettamiseen on ilmoitettava etukäteen myös Euroopan keskuspankille, jonka näkemys on otettava huomioon lopullisessa päätöksessä. Euroopan keskuspankki voi myös tarvittaessa asettaa järjestelmäriskipuskurin Finanssivalvonnan johtokunnan päättämää suuremmaksi.

Suomen rahoitusjärjestelmän rakenteessa on useita piirteitä, jotka viittaavat merkittäviin rakenteellisiin järjestelmäriskeihin. Etenkin asuntomarkkinat ovat Suomessa luottolaitoksille merkittävä riskikeskittymä, jonka merkitystä korostaa kotitalouksien suuri velkaantuneisuus. Suomen luottolaitossektori on rahoituksen välittymisen kannalta merkittävä, kooltaan suuri ja keskittynyt sekä riippuvainen kansainvälisestä markkinarahoituksesta.

Viitteet

1. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/36/EU oikeudesta harjoittaa luottolaitostoimintaa ja luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvalvonnasta, direktiivin 2002/87/EY muuttamisesta sekä direktiivien 2006/48/EY ja 2006/49EY kumoamisesta. ↑
2. Laki luottolaitostoiminnasta 610/2014. ↑
3. Valtiovarainministeriön asetus 65/2018. ↑

Asiasanat

järjestelmäriskipuskuri, makrovakauspolitiikka, rakenteelliset riskit