

Pankkien vakavaraisuussäntelyn uudistus loppusuoralla

19.5.2016 – Euro & talous 2/2016 – Rahoitusvakaus



Tuulia Asplund
Vanhempi ekonomisti

Pankkien vakavaraisuussäntelyä uudistettiin vastikään, jotta rahoitusjärjestelmän iskunkestävyys paranisi. Jäljellä ovat vielä uudistusten loppuunvienti ja toimeenpanon täsmentäminen. Säätelyn kokonaisvaikutusten arviointi ja seuranta ovat tärkeitä, jotta varmistetaan pankkien tasapuoliset kilpailuedellytykset sekä rahoitusjärjestelmän kyky tukea kestäväää talouskasvua.



Pankeilla ja muilla luottolaitoksilla on oltava riittävä määrä omia varoja kattamaan toimintaansa kohdistuvat riskit sekä mahdolliset tappiot kriisitilanteissa.

Vakavaraisuussäntely määrittää pankeilta vaadittavien pääomien^[1] laatua ja vähimmäismäärää suhteessa niiden taseiden kokonaisriskiin^[2]. Vuonna 2008 puhjennut globaali finanssikriisi paljasti pääomavaatimusten olleen liian pienet riskeihin nähden ja laadultaan riittämättömät tappioiden kattamiseen.

1. Pankkien pääomat eli rahoituksen lähteet jaetaan vieraaseen ja omaan pääomaan. Omat pääomat koostuvat laadultaan erilaisista omista varoista, kuten esimerkiksi sijoitetusta osake- tai osuuspääomasta sekä jakamattomista voittovaroista. Pankkien vierasta pääomaa eli velkaa ovat mm. yleisön talletukset sekä pankkien liikkeeseen laskemat lyhyt- ja pitkäaikaiset arvopaperit.

2. Kokonaisriski eli riskipainotetut saamiset lasketaan pankin saamisten tasearvojen painotettuna summana käyttäen painoina kertoimia, ns. riskipainoja, jotka perustuvat saamisten arvioituun riskipitoisuuteen.

Puutteita pankkien kansainvälisessä vakavaraisuussäätelyssä ryhdyttiin korjaamaan välittömästi finanssikriisin jälkeen, ja Baselin pankkivalvontakomitea esitteli sääntelyn kokonaisuudistuksen vuonna 2010. Uusien (ns. Basel III-) säännösten soveltaminen alkoi Euroopan unionissa asteittain vuoden 2014 alusta. Basel III -suositukset pannaan EU:ssa täytäntöön luottolaitosdirektiivillä^[3] ja EU:n vakavaraisuusasetuksella asteittain vuoteen 2019 mennessä. Sääntelyn uudistamisen sekä aiempaa tehokkaamman ja yhdenmukaisemman pankkivalvonnan tarkoitus on vakauttaa pankkijärjestelmää ja ehkäistä siihen kohdistuvia kriisejä.

Vähimmäisvaatimuksia täydennetään puskurein

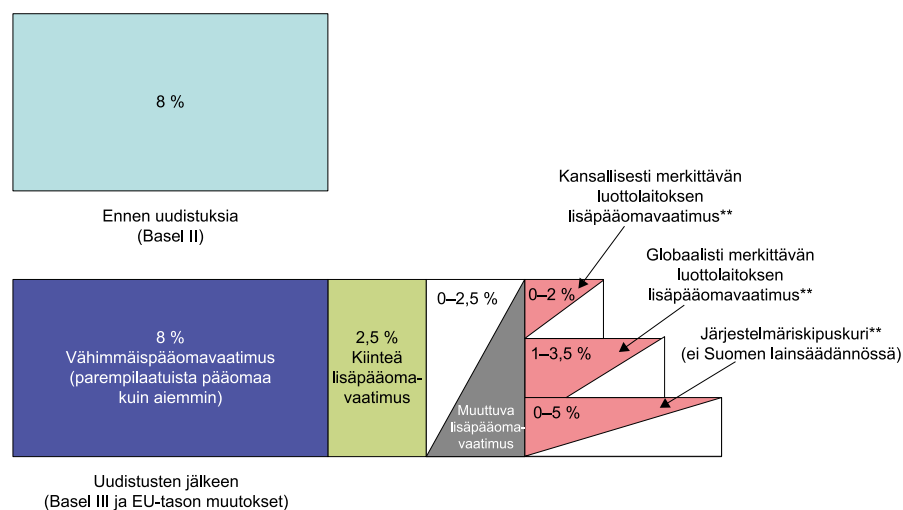
Uuden sääntelyn myötä pankeilta edellytetään aiempaa enemmän korkealaatuisia omia varoja. Kokonaisriskiin suhteutettu 8 prosentin vähimmäispääomavaatimus tuli voimaan vuonna 2015. Luottolaitosten on täytettävä myös 2,5 prosentin suuruinen pysyvä yleinen lisäpääomavaatimus (capital conservation buffer). Lisäksi pankeille voidaan asettaa muuttuva lisäpääomavaatimus (countercyclical capital buffer) järjestelmäriskien torjumiseksi, jos luotonannon kasvu tai määrä antaa siihen aihetta. Globaalisti tai kansallisen rahoitusjärjestelmän kannalta systeemisesti merkittäviksi nimetyille luottolaitoksille voidaan asettaa erikseen lisäpääomavaatimuksia. Yhteensä nämä vaatimukset asettavat pankkien kokonaispääomavaatimukset 10,5–16,5 prosenttiin suhteessa riskipainotettuihin saamisiin.

Kansainvälisesti yhdenmukaisten vähimmäispääomavaatimusten ja -puskureiden lisäksi EU-maat voivat mahdollistaa harkinnanvaraisen lisäpääomavaatimuksen (järjestelmäriskipuskurin). Jos vaatimus on sisällytetty kansalliseen lainsäädäntöön, se voidaan asettaa kattamaan esimerkiksi pankkijärjestelmän suuren koon tai haavoittuvan rakenteen aiheuttamia riskejä.

Kuvio

3. Suomessa luottolaitosdirektiivi pantiin täytäntöön säätämällä uusi laki luottolaitostoiminnasta.

Pankkien vanhat ja uudet pääomavaatimukset*



* Suhteessa riskipainotettuihin saamiin. Pääomavaatimuksiin vaikuttavat lisäksi myös omavaraisuusvaatimus ja ns. pilari 2-vaatimus.

** Vaatimuksista lähtökohtaisesti suurin on voimassa.

Lähteet: Euroopan komissio ja Suomen Pankin laskelmat.

28.4.2016
eurojatalous.fi

Valvova viranomainen tekee pankkeja koskevia arvioita, joissa se tarkastelee yhdenmukaisin menetelmin pankkien riskialtistumia sekä pääomien ja likviditeetin riittävyyttä (supervisory review and evaluation process, SREP). Arvioissa huomioidaan myös pankeille tehtävät stressitestit, ja niiden perusteella valvontaviranomainen voi asettaa pankkikohtaisen harkinnanvaraisen lisäpääomavaatimuksen (ns. pilari 2 -vaatimuksen).

Vakavaraisuusvaatimusten korotus ja sääntelyn lisääntymisen edellyttämät toimenpiteet kasvattavat pankkien kustannuksia. Kansainvälisten tutkimusten mukaan^[4] kokonaisuhyödyt pääomavaatimusten kasvusta ylittävät kuitenkin niistä koituvat kustannukset.

Basel III -sääntelyä kutsutaan joskus sääntelyaallosi. Nyt Basel III -uudistukset ovat toimeenpanovaiheessa eli aallon viimeiset laineet ovat lyömässä rantaan. Vakavaraisuussääntelyn uudistus on siis loppusuoralla, eikä uutta sääntelyaaltoa ole tällä erää näköpiirissä. Jäljellä on vielä uudistusten loppuunsaattaminen ja toimeenpanon täsmentäminen.

Baselin pankkivalvontakomitea tekee vuoden 2016 aikana vaikutusarvion Basel III -uudistuksista. Komitea on myös sitoutunut saattamaan Basel III -sääntelyyn liittyvät uudistukset ja täsmennykset loppuun vuoden 2016 aikana. Tavoitteena on, etteivät pankkien pääomavaatimukset enää merkittävästi kiristyisi täsmennysten myötä.

4. Esimerkiksi Dagher, J. – Dell’Ariccia, G. – Laeven, L. – Ratnovski, L. – Tong, H. (2016) Benefits and Costs of Bank Capital. IMF Staff Discussion Note 16/04.

Täsmennyksiä kaivataan vielä

Euroopan komission ja euromaiden yhteisen valvontamekanismin (SSM) työ vakavaraisuussääntöjen soveltamisessa käytettävien kansallisten vaihtoehtojen ja harkintavallan yhdenmukaistamiseksi on meneillään. Myös Basel III -sääntelyyn kuuluvan vähimmäisomavaraisuusasteen (leverage ratio) kalibrointi on vielä kesken.^[5] Vaatimus täydentää riskiperusteisia pääomavaatimuksia rajoittamalla pankkien velkaantumista niin, että niillä tulee olla ensisijaisia omia varoja vähintään 3 prosenttia suhteessa riskipainottamattomaan taseen kokoon. Lisäksi harkitaan lisävaatimusta maailmanlaajuisen rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävillä pankeilla. Omavaraisuusvaatimuksen tarkoituksena on ehkäistä liiallisen velkavivun käyttöä.

Riskipainojen tason määrittämisessä ja pankkien niiden laskemiseen käyttämissä malleissa on eroja, jotka heikentävät riskipainotettujen varojen vertailukelpoisuutta. Pankin valitsemalla riskipainojen laskentamenetelmällä voi olla merkittäviä vaikutuksia pääomavaatimuksiin. Sekä Baselin komitea että Euroopan komissio^[6] ovatkin äskettäin tuoneet esiin aikeen yhdenmukaistaa riskipainojen laskentamenetelmiä. Riskipainolaskennan yhtenäistäminen tukisi pankkien tasavertaista kilpailua. Lisäksi Baselin komitea on täsmentämässä pankkien ottamaan markkinariskiä liittyviä pääomavaatimuksia. Myös valtionvelkaan liittyvien riskien vakavaraisuuskohtelua arvioidaan parhaillaan kansainvälisellä tasolla.

Jos pankki ajautuu vaikeuksiin ja joutuu kriisiratkaisumenettelyyn, sillä tulee olla riittävä määrä varoja sijoittajavastuun^[7] toteuttamiseen. Rahoitusmarkkinoiden vakausneuvosto^[8] on tehnyt tappioiden kokonaissietokyvystä (total loss absorbing capacity, TLAC) oman esityksensä, joka koskee globaalin rahoitusjärjestelmän kannalta merkittäviä pankeja ja täydentää niiden vakavaraisuus- ja omavaraisuusastevaatimuksia. EU:n pankkien elvytys- ja kriisiratkaisudirektiivissä (BRRD) on puolestaan jo määritelty kaikille pankeille alentamiskelpoisia velkoja koskeva vähimmäisvaatimus (minimum requirement for own funds and eligible liabilities, MREL). Tappioiden kokonaissietokyky (TLAC) muistuttaa paljon eurooppalaista MREL-vaatimusta, mutta menee kuitenkin pidemmälle ja on vaativampi. Tavoitteena on yhtenäistää nämä vaatimukset EU-lainsäädäntöön.

Rahoitusjärjestelmän iskunkestävyyttä tulee vaalia

Laadukas pankkisektorin vakavaraisuussääntely on johdonmukaista ja antaa samankaltaisille pankeille tasapuoliset kilpailulähtökohdat. Rahoitusjärjestelmän toimijoilla – niin pankeilla kuin sijoittajillakin - tulee myös olla selvyys tulevista sääntelymuutoksista.

5. Esimerkiksi Baselin pankkivalvontakomitean konsultaatioasiakirja Revisions to the Basel III leverage ratio framework. Ks. <http://www.bis.org/bcbs/publ/d365.pdf>.

6. Euroopan komission tiedonanto Pankkiunionin toteuttaminen. Ks. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0587&from=EN>.

7. Sijoittajavastuulla (bail-in) tarkoitetaan pankin omistajien ja velkojien ensisijaista vastuuta pankin tappioista.

8. G20-ryhmän alainen Financial Stability Board, FSB.

Pankkien vakavaraisuutta koskevan sääntelyn perusta on nyt suurelta osin paikoillaan, vaikka joitain tärkeitä yksityiskohtia vielä hiotaan. Sääntelyaalto laantuu, mutta globaalit rahoitusmarkkinat muuttuvat jatkuvasti. Pankkien vakavaraisuuden koheneminen on muiden sääntely- ja valvontauudistusten ohella lisännyt rahoitusjärjestelmän vastustuskykyä, mutta ihmeläike kaikkien pankkijärjestelmän riskien poistamiseksi se ei ole.

Rahoitusjärjestelmän vakausuhkia ja riskejä tulee jatkossakin valppaasti tarkkailla ja analysoida. Kansainvälisesti yhdenmukaisen sääntelyn lisäksi tarvitaan kansallista makrovakauseräpolitiikkaa, jolla vastataan maakohtaisiin järjestelmäriskeihin ja haavoittuvuuksiin. Viranomaisten tulee sekä makrovakauserätoimenpitein että lainsäädännön avulla reagoida, jos politiikan mitoitukset tai sääntely eivät vastaa rahoitusmarkkinoiden muuttuneita olosuhteita tai rakenteita.

Sääntelyn kokonaisvaikutusten arviointi ja seuranta on tärkeää. Jos sääntelyssä paljastuu puutteita tai ylilyöntejä, ne tulee korjata, jotta varmistetaan rahoitusjärjestelmän kyky tukea kestävää talouskasvua.

Historiassa sääntelyaaltoa on usein seurannut sääntelyn purkamisvaihe. Rahoitusjärjestelmän iskunkestävyyden parantamiseksi tehtyä valtavaa työtä ei tule vesittää antamalla historian toistaa itseään.

Avainsanat

[sääntely](#), [vakavaraisuus](#), [pankit](#)