



Rahoitusmarkkinaraportti

2 • 2012

- Rahoituksen välittymisessä suuria maakohtaisia eroja
- Matalat markkinakorot haitaksi suomalaisten pankkien korkokatteelle
- Korkean tason työryhmä ehdottaa toimintojen eriyttämistä pankkikonsernin sisällä
- Target2-Securities-hanke etenee aikataulussa



Suomen Pankki

Rahoitusmarkkina- ja tilasto-osasto

13.11.2012

Sisällys

1	Rahoituksen välitys	4
1.1	Luottamuksen puute on lisännyt pääomanliikkeitä Italiassa ja Espanjassa	4
1.2	Euroalueen asuntomarkkinoilla monta suuntaa	7
1.3	Rahoituskriisien taustalla usein talouden liiallinen velkaantuminen	9
2	Pankit ja vakuutuslaitokset	11
2.1	Kotimaisen pankkisektorin vakavaraisuus vahva ja kannattavuus kohentunut	11
2.2	Pankkien vakuudettomien velkakirjojen haltijoiden asema heikentynyt	13
2.3	Pankkien tiukemmat vakavaraisuusvaatimukset tukevat talouskasvua	15
3	Infrastruktuuri	18
3.1	TARGET2-Securities-hanke etenee aikataulussa	18
3.2	Euroopan keskuspankki selvitti maksamisen kustannuksia	20
3.3	Innovaatioita elektronisissa vaihdon välineissä	21
4	Sääntelyn ja valvonnan keskeisiä hankkeita	23
4.1	Korkean tason työryhmä ehdottaa toimintojen eriyttämistä pankkikonsernin sisällä	23
4.2	Pankkiunioni	27
4.3	Työryhmä ehdottaa Finanssivalvonnalle oikeutta rajoittaa asuntoluottojen enimmäiskokoa	28
4.4	Kansallisella tasolla systemisesti merkittäville pankeille suositellaan lisäpääomavaatimuksia	30

Kuvioluettelo

Kuvio 1. Yksityisen sektorin velkaantuminen kasvoi Espanjassa, kun taas Italiaa rasitti velkaantunut julkinen sektori	4
Kuvio 2. Espanjassa yksityisen sektorin talletuskanta supistunut, Italiassa ei	5
Kuvio 3. Valtion velkapapereita on siirtynyt ulkomaisilta sijoittajilta kotimaisille pankeille	5
Kuvio 4. Luottamuskriisi johti pääomapakoon, mutta ulosvirtaus on tahtunut Italiassa keväällä ja kääntynyt Espanjassa syyskuun aikana	6
Kuvio 5. Kotitalouksien lainat euroalueella	7
Kuvio 6. Asuntojen hinnat euroalueella	7
Kuvio 7. Uusien asuntolainojen korot euroalueella	8

Projektiryhmä

Hanna Putkuri
Nina Björklund
Jonna Elonen-Kulmala
Jyrki Haajanen
Kristiina Karjanlahti
Kari Kemppainen
Risto Koponen
Kimmo Koskinen
Jarmo Pesola
Pertti Pyykkönen
Eero Savolainen
Eero Töölö
Jukka Vauhkonen
Hanna Westman

Ohjaus

Kimmo Virolainen
Päivi Heikkinen
Katja Taipalus
Jouni Timonen

ISSN

1796-9301

Kuvio 8. Asuntolainat ja asuntojen hinnat Suomessa	8
Kuvio 9. Lainakannan trendipoikkeama	10
Kuvio 10. Pankkien kannattavuus ja vakavaraisuus Suomessa	11
Kuvio 11. 12 kuukauden euriborin muutos vuoden- takaisesta	12
Kuvio 12. Suomen pankkitoiminnan kannattavuus	12
Kuvio 13. Suomalaisen pankkikonsernien katetut joukkolainat	14

1 Rahoituksen välitys

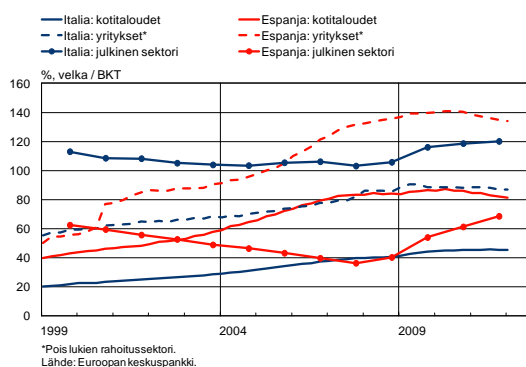
1.1 Luottamuksen puute on lisännyt pääomanliikkeitä Italiassa ja Espanjassa

Kristiina Karjanlahti ja Kimmo Koskinen

Vuoden 2011 lopun jälkeen Espanjasta ja Italiasta on lähtenyt ulkomaista pääomaa, mikä on vaikeuttanut pankkien varainhankintaa etenkin Espanjassa. Italiassa pääomapako tasoittui jo kevään 2012 aikana. Syyskuun tiedot viittaavat siihen, että myös Espanjan tilanne on kohentunut.

Yksityinen sektori velkaantui Espanjassa voimakkaasti luottamuskriisiä edeltäneen nousukauden aikana (Kuvio 1). Globaali finanssikriisi ja asuntokuplan puhkeaminen romahduttivat talouden kasvun ja jättivät jälkeensä velkaisen yksityisen sektorin, vakavaraisuusongelmista kärsivän pankkisektorin sekä nopeasti velkaantuvan julkisen sektorin.

Kuvio 1. Yksityisen sektorin velkaantuminen kasvoi Espanjassa, kun taas Italiaa rasitti velkaantunut julkinen sektori



Italiassa kriisin taustalla ovat pitkään jatkunut kasvun heikkous, suhteellisen kilpailukyvyyn menetys sekä valtion huomattava velkaantuminen (Kuvio 1). Euro-kriisin syventymisen myötä markkinoiden luottamus Italian talouden kasvunäkymiin ja sitä kautta julkisen sektorin maksukykyyn alkoi heikentyä. Luottamuskriisiä seuranneet jännitteet valtion velkamarkkinoilla ovat kiristäneet rahoitusoloja kriisimaissa ja johtaneet maakohtaisiin eroihin rahoituksen välityksessä euro-alueella.

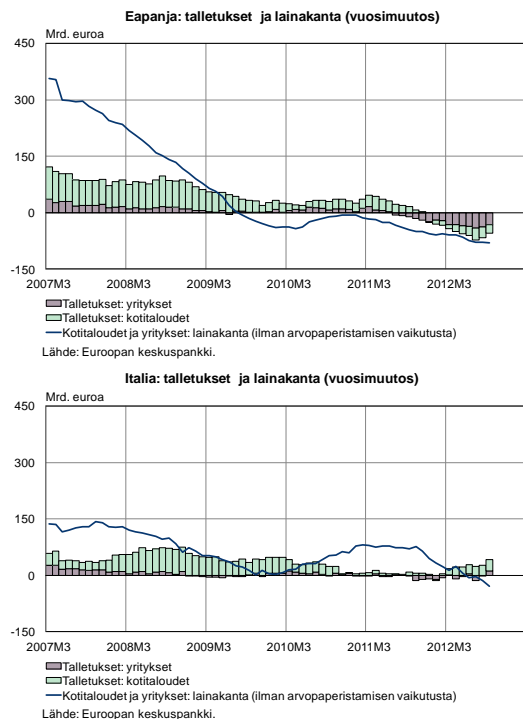
Keskuspankkirahoituksen osuus pankkien taseesta on kasvanut

Vähittäistalletukset ovat pankkien perusrahoituskanaava. Talletusten kehitys on yleensä vakaata myös taloudellisen epävarmuuden aikana, sillä talletukset on useimmissa maissa ainakin osittain taattu erilaisten talletussuojajärjestelmien avulla. Ennen finanssikriisiä talletusten kasvu suhteessa pankkien lainanantoon oli Espanjassa huomattavasti voimakkaampaa kuin Italiassa. Vaikka vähittäistalletukset ovat suuri erä espanjalaisen pankkien taseissa, ne eivät riittäneet kattamaan pankkien luotonannon kasvua taloudellisen nousukauden aikana (Kuvio 2). Pankit rahoittivat luotonantoaan merkittävästi myös markkinaehtoisella varainhankinnalla, josta Espanjassa suuri osa tuli arvopaperistamisesta ja katettujen velkakirjalainojen (cédulas hipotecarias) liikkeeseenlaskuista. Italiassa taas pankkeja rahoitettiin talletusten lisäksi suurelta osin pankkien välisillä lyhytaikaisilla rahamarkkinapapereilla ja velkakirjaemissioilla.

Myös kriisin jälkeen talletus- ja lainakannan kehityksessä on ollut eroja (Kuvio 2). Espanjassa pankkien yksityiselle sektorille myöntämien lainojen kanta on

supistunut vuodesta 2009 alkaen ja talletuskanta vuodesta 2011 lähtien. Talletusten supistumisen lisäksi markkinaehtoisen rahoituksen saatavuus on vaikeutunut, kun luottamus pankkeihin on romahtanut. Espanjalaiset pankit ovat pyrkineet korvaamaan näitä rahoituslähteitä lisäämällä keskuspankkirahoitusta. Se on kasvanut 12 prosenttiin pankkisektorin taseesta, joskin kasvu on taittunut kesän aikana. Myös talletusten kehityksessä Espanjassa on syyskuun aikana nähty käänne, kun kotitalouksien talletukset kasvoivat elokuun tilanteeseen verrattuna.

Kuvio 2. Espanjassa yksityisen sektorin talletuskanta supistunut, Italiassa ei



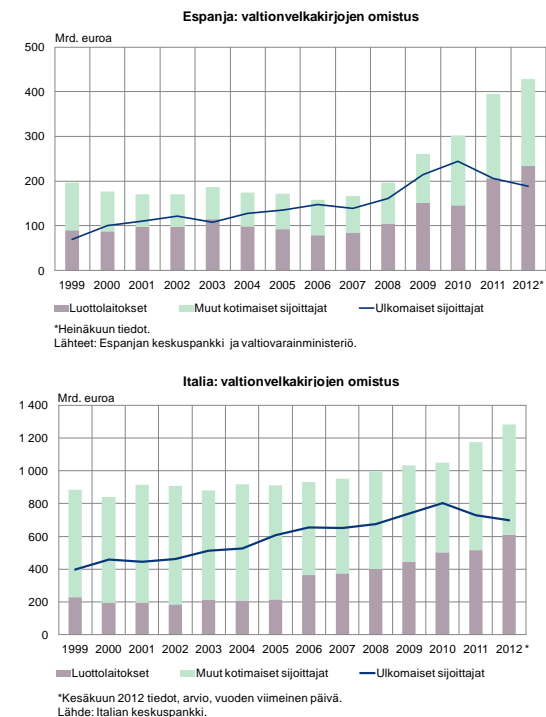
Toisin kuin Espanjassa Italiassa kotimaisten tallettajien luottamus pankkisektoriin on säilynyt. Tämä näkyy yksityisen sektorin talletusten kasvuna viimeisen vuoden aikana. Lainakannan vuosikasvu on muuttunut negatiiviseksi vasta viime kuukausina (Kuvio 2). Italian pankkien rahoituksesta tukumarkkinarahoitus sekä euroalueen ulkopuoliset talletukset ovat luottamuskriisin myötä vähentyneet, minkä takia myös Italian pan-

kit ovat joutuneet turvautumaan keskuspankkirahoitukseen. Keskuspankkirahoituksen määrä on kuitenkin supistunut elo- ja syyskuun aikana. Sen osuus Italian pankkien taseesta oli syyskuussa 6,6 %, mikä on huomattavasti pienempi kuin Espanjassa.

Ulkomaiset sijoittajat ovat irtautuneet valtionvelkakirjojen omistuksista

Ulkomaisten sijoittajien luottamus Italian ja Espanjan valtioiden maksukykyyn heikkeni vuoden 2011 aikana. Ulkomaiset sijoittajat myivät vuodessa¹ jopa 100 mrd. euron arvosta Italian ja yli 40 mrd. euron arvosta Espanjan valtionlainoja (Kuvio 3). Tosin Italiassa ulkomaiset sijoittajat ovat huhtikuun jälkeen jälleen lisänneet Italian valtionvelkakirjojen omistuksiaan, ja myös Espanjassa on nähtävissä tasaantumisen merkkejä.

Kuvio 3. Valtion velkapapereita on siirtynyt ulkomaisilta sijoittajilta kotimaisille pankeille



¹ Kesäkuusta 2011 kesäkuuhun 2012.

Molemmissa maissa kotimaiset pankit ovat eurojärjestelmän toimien tukemana korvanneet ulkomaisia sijoituksia ostamalla valtion papereita. Tämä on kasvattanut kotimaisten pankkien osuutta julkisesta velasta ja samalla sitonut näiden sektoreiden riskejä voimakkaammin toisiinsa.

Pääomien virta ulkomaille on pysähtynyt

Italian ja Espanjan maksutaseen kehitys havainnollistaa luottamuskriisin erilaisia taustoja (Kuvio 4). Ennen kriisiä Espanjan vaihtotaseen alijäämä oli suuri ja maahan virtasi paljon ulkomaista pääomaa, jolla rahoitettiin kulutuksen ja asuntomarkkinoiden ylikuumentumiseen perustunutta kasvua. Samalla espanjalaisten pankkien toimintamallit muuttuivat perinteisestä, vähittäistalletuksiin perustuvasta pankkitoiminnasta kohti globaaleihin pääomamarkkinoihin vahvasti nojaavaa toimintamallia. Tämä näkyy maksutaseessa arvopaperivelkojen kasvuna. Suuri osa tästä kasvusta liittyi asuntovakuudellisiin strukturoituihin instrumentteihin. Italian pääomavirrat olivat ennen kriisiä tasapainoisempia, lähinnä interbank- ja tukkumarkkinoihin liittyviä virtoja. Taustalla olivat kuitenkin myös vaihtotaseen alijäämä, velkaantunut julkinen sektori ja rakenteelliset kasvuhaasteet.

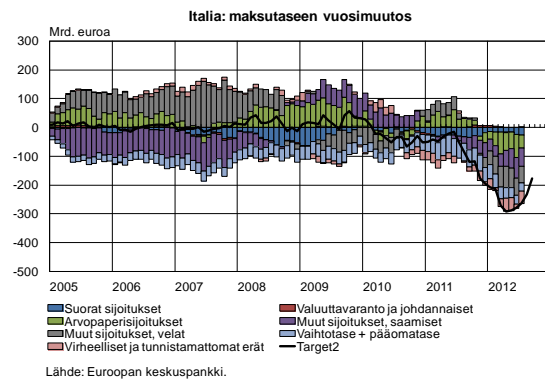
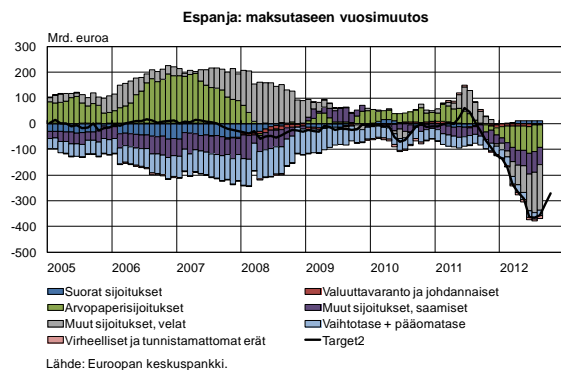
Molemmissa maissa luottamuspula johti valtionlainojen korkojen nousuun ja pääomien pakoön vuoden 2011 loppupuolella. Markkinarahoituksen tyrehtyttyä espanjalaiset ja italialaiset pankit ovat joutuneet yhä enemmän turvautumaan eurojärjestelmän luotonantoon, mikä näkyy siinä, että ns. Target2-saldojen epätasapaino euroalueen maiden välillä on kasvanut. Ulkomaisen pääoman virtaus ulos maasta oli voimakainta vuoden 2012 alkupuoliskolla.

Italiassa pääomavirrat olivat ennen kriisiä pienempiä ja pääoman ulosvirtaus näyttää pysähtyneen keväällä ja pääoman ulosvirtaus näyttää pysähtyneen keväällä ja pääoman ulosvirtaus näyttää pysähtyneen keväällä ja pääoman ulosvirtaus näyttää pysähtyneen keväällä

kentynyt kriisiin myötä mutta pysynyt vahvempuna kuin Espanjassa. Julkisen sektorin velkaantuneisuus sekä yrityssektorin hauraus voivat kuitenkin horjuttaa pankkien vakavaraisuutta etenkin, jos talouden kasvupohjaa ei saada kuntoon eikä luottamus palaudu.

Espanjassa kriisi käynnisti voimakkaamman epätasapainojen sopeutuksen ja ulkomaisen pääoman ulosvirtauksen, mikä lisäsi merkittävästi pankkien riippuvuutta keskuspankkirahoituksesta. Syys- ja lokakuussa on havaittavissa positiivisia merkkejä luottamuksen palautumisesta. Vaihtotaseen alijäämä on supistunut, ja ulkomaiset pääomavirrat ovat kääntyneet, mikä näkyy myös kumulatiivisten Target2-velkojen pienenemisenä. Luottamuksen palautumista ovat tukeneet ilmoitus EKP:n uusista toimista sekä pankkisektoriin liittyvien uudistusten eteneminen.

Kuvio 4. Luottamuskriisi johti pääomapakoon, mutta ulosvirtaus on taittunut Italiassa keväällä ja kääntynyt Espanjassa syyskuun aikana



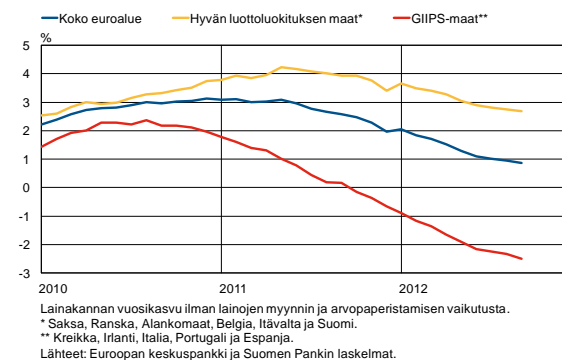
1.2 Euroalueen asuntomarkkinoilla monta suuntaa

Hanna Putkuri

Talousoikeuden ja rahoitusolojen eriytyminen euroalueen sisällä näkyy merkittävinä maiden välisinä eroina myös euroalueen vähittäislaina- ja asuntomarkkinoilla. Kriisimaissa luotonanto kotitalouksille supistuu, asuntojen hinnat laskevat ja uusien asuntolainojen korot ovat korkeammat kuin euroalueella keskimäärin.

Euroalueen rahalaitosten kotitalouksille myöntämien lainojen vuotuinen kasvuvauhti² pysytteli syyskuussa vajaassa 1 prosentissa (Kuvio 5). Euroalueen sisällä maiden väliset erot ovat kuitenkin suuret. Viimeisen 12 kuukauden aikana luotonanto on supistunut velkakriisin keskiössä olevissa ns. GIIPS-maissa³, kun taas hyvän luottoluokituksen maissa⁴ kotitalouksien lainakanta on jatkanut kasvamistaan, joskin aiempaa hitaammin.

Kuvio 5. Kotitalouksien lainat euroalueella



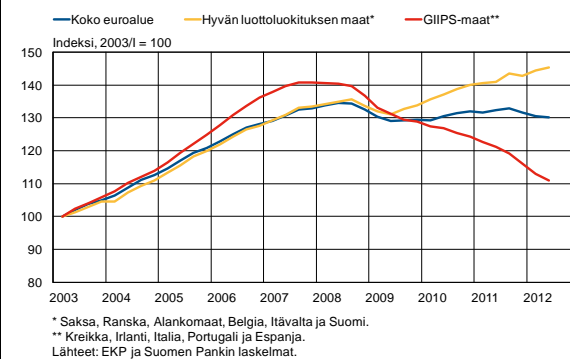
² Ilman lainojen myynnin ja arvopaperistamisen vaikutusta.

³ Kreikka, Irlanti, Italia, Portugali ja Espanja.

⁴ Saksa, Ranska, Alankomaat, Belgia, Itävalta ja Suomi.

Ennen kriisiä yksityinen sektori velkaantui huomattavasti voimakkaammin GIIPS-maissa kuin monissa muissa euroalueen maissa.⁵ Myös asuntojen hinnat nousivat GIIPS-maissa nopeammin kuin euroalueella keskimäärin (Kuvio 6). Viimeisimpien tietojen mukaan asuntojen hinnat ovat hyvän luottoluokituksen maissa yhä vaimeassa nousussa, kun taas GIIPS-maissa kriisin käynnistämä hintojen lasku on jatkunut jyrkkänä.

Kuvio 6. Asuntojen hinnat euroalueella



Velkakriisin pitkittyminen ja epävarmuuden lisääntyminen euroalueen taloudessa ovat vaikuttaneet pankkien halukkuuteen ja kykyyn myöntää uusia lainoja. Euroopan keskuspankin tuoreimpien luotonantokyselyiden⁶ mukaan euroalueen pankit ovat tiukentaneet asuntolainanhakijoiden luottokelpoisuusvaatimuksia ja lainaehtoja kuluvan vuoden aikana. Pääasiallisina syinä tiukentamiseen ovat olleet pankkien rahoituskustannusten kasvu, taserajoitteiden kiristymisen sekä yleistä talousoikeutusta ja asuntomarkkinoita koskevien odotusten heikkeneminen. Asuntolainojen ehtoja pankit ovat kiristäneet lähinnä leventämällä uusien lainojen marginaaleja.

Kriisin myötä myös lainojen kysyntä on vähentynyt. Luotonantokyselyiden mukaan asuntolainojen

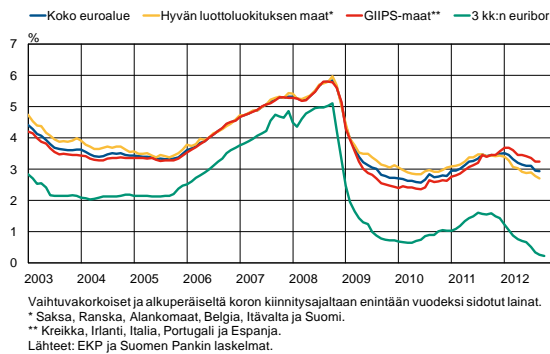
⁵ Ks. esim. Suomen Pankin Euro & talous -lehden (4/2012) artikkelit ”Rahapolitiikka ja kansainvälinen talous” sekä ”Asuntojen hintakuplan puhkeaminen ja Espanjan talouspoliittiset haasteet”.

⁶ Euro area bank lending survey.

kysyntä on supistunut erityisesti asuntomarkkinanäkymien ja kuluttajien luottamuksen heikentymisen vuoksi. Kysyntä- ja tarjontalähtöisten tekijöiden suhteellista merkitystä on kuitenkin vaikea arvioida.

Myös vähittäiskorkojen kehityksessä ja tasossa on merkittäviä maakohtaisia eroja. Uusien vaihtuvakoroisten asuntolainojen korot ovat laskeneet kaikissa maissa⁷, mutta samalla lainojen marginaalit ovat leventyneet. Rahoitusolot ovat kiristyneet erityisesti GIIPS-maissa, joissa pankkisektorin tila on heikentynyt ja pankkien rahoituskustannukset kasvaneet kriisin vuoksi (Kuvio 7).

Kuvio 7. Uusien asuntolainojen korot euroalueella



Suomessa maltillista kehitystä – korkotaso poikkeuksellisen matala

Suomessa asuntojen hintojen nousuvauhdissa on ollut hidastumisen merkkejä. Asuntojen nimelliset hinnat olivat heinä-syyskuussa 1,8 % korkeammat kuin vuotta aiemmin (Kuvio 8).⁸ Reaalisesti asuntojen hinnat olivat 2,0 % halvemmat kuin kalleimmillaan syksyllä 2010.

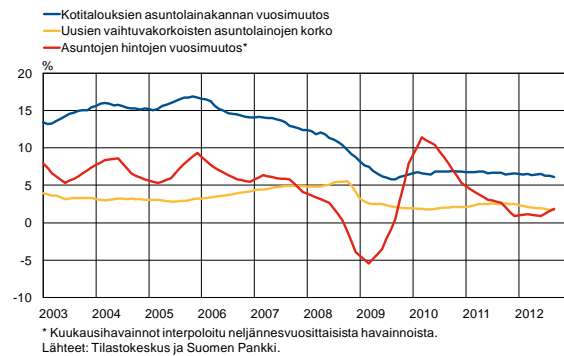
Kotitalouksille myönnettyjen asuntolainojen vuotuinen kasvuvauhti on pysytellyt viime vuodet runsaassa 6 prosentissa. Uusien vaihtuvakoroisten asun-

⁷ Näiden korkojen merkitys vaihtelee maittain, sillä joissakin maissa valtaosa uusista asuntolainoista on kiinteäkorkoisia (alkuperäiseltä koron kiinnitysajaltaan yli vuodeksi sidottuja).

⁸ Tilastokeskuksen ennakkotiedot.

tolainojen keskikorko oli syyskuussa 1,70 % ja siten selvästi matalin koko euroalueella. Matalan korkotason vaikutuksia kotimaisten pankkien toimintaan käsitellään tarkemmin tämän raportin artikkelissa 2.1.

Kuvio 8. Asuntolainat ja asuntojen hinnat Suomessa



1.3 Rahoituskriisien taustalla usein talouden liiallinen velkaantuminen

Eero Savolainen⁹

Rahoituskriiseistä aiheutuu suuria kustannuksia yhteiskunnalle. Kustannukset menetetyistä tuotannosta osoittautuvat usein rahoituslaitoksille myönnettyä tukea suuremmiksi. Rahoitusmarkkinoiden vakauden turvaamiseksi on tärkeätä tunnistaa riittävän ajoissa riskitekijät, jotka toteutuessaan voivat johtaa rahoituskriisiin. Historia osoittaa, että rahoituskriisejä on usein edeltänyt pitkään jatkunut velkaantuneisuuden kasvu. Tämä korostaa liiallista velkaantuneisuutta ennakoivien indikaattorien tärkeyttä.

Keskuspankit ovat viime vuosina kehittäneet rahoitusmarkkinoiden vakauden turvaamiseen tähtäväää vakausanalyysia, jonka perimmäisenä tavoitteena on säilyttää rahoitusmarkkinoiden toimintakyky kaikissa olosuhteissa. Tähän päätavoitteeseen pyritään välitavoitteiden kautta esimerkiksi hyödyntämällä velkaantuneisuuden arvioinnissa erilaisia indikaattoreita.

Liiallista velkaantumista tai velkaantumisen voimakasta kasvua pidetään yleisesti uhkana rahoitusjärjestelmälle. Pitkään jatkunut velkaantuminen voi johtaa tilanteeseen, jossa omaisuuserien hinnat erkanevat talouden perustekijöiden mukaiselta tasoltaan. Tällaisten hintakuplien hallitsematon puhkeaminen aiheuttaa

⁹ Artikkelin perustuu suurelta osin Patrizio Lainän Suomen Pankissa vuonna 2012 tekemään selvitykseen Liiallisen velkaantumisen ehkäiseminen: ennakoivat indikaattorit ja vastasyklinen pääomapuskuri Suomessa. Siinä selvitetään, mitkä indikaattorit ennakoivat Suomessa parhaiten liiallista velkaantumista vuosina 1900–2011.

suuria taloudellisia menetyksiä esimerkiksi omaisuuserien pakkomyyntien ja taloudellisen toiminnan vähenemisen kautta.

Rahoituskriisejä voidaan määrittellä eri lähteiden perusteella useilla eri tavoilla. Perustellusti voidaan katsoa, että Suomessa rahoituskriisejä on ollut vuosina 1900, 1921, 1931, 1939, 1991–1994 ja 2008–2009. Viimeisin kriisi näyttäytyi Suomessa voimakkaimmin viennin supistumisena ja kansainvälisen rahoituksen tyrehtymisenä, mikä vaikutti myös kotimaiseen rahoituksenvälitykseen. Kotimaisten pankkien vakavaraisuus säilyi kuitenkin vahvana ja kannattavuus hyvänä toimintaympäristön kehitykseen nähden.

Liiallista velkaantumista ennakoivat indikaattorit

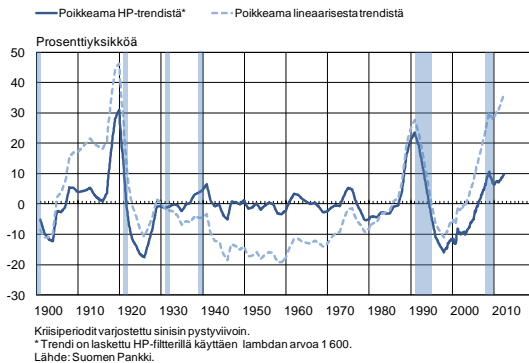
Velkaantumista mittaavat suureet suhteutetaan pääasiassa saman ajankohdan bruttokansantuotteeseen. Kotitalouksien velkaantumisen mittaamisessa käytetään yleisesti myös käytettävissä olevia tuloja. Suomessa velkatason arviointi kannattaa suhteuttaa bruttokansantuotteen viiden vuoden liukuvaan keskiarvoon.¹⁰ Liukuvan keskiarvon käyttö tasoittaa Suomen kaltaiselle pienelle avoimelle taloudelle ominaisia kokonaistuetannon tilapäisiä, paikoin huomattavan suuria vaihteluita. Näin lasketut velkasuhteet kuvaavat velkaantumista paremmin.

Suomessa pankkien muille sektoreille – eli yleisölle – myöntämien lainojen suhde tasoitettuun bruttokansantuotteeseen osoittautuu hyödylliseksi velkaantumisen indikaattoriksi. Tämän suhdeluvun trendipoikkeamat¹¹ ennakoivat rahoituskriisejä hyvin (Kuvio 9). Nämä trendipoikkeamat ilmenevät noin 2–3 vuotta ennen kriisiä.

¹⁰ Karlo Kauko (2012) Triggers for countercyclical capital buffers. BoF Online 7/2012.

¹¹ Hodrick-Prescott-suodatettu ja lineaarinen trendi.

Kuvio 9. Lainakannan trendipoikkeama



Myös lainakanta laajempi luottokanta¹² on hyvä yleisöluottojen indikaattori, kun tarkastellaan luottokannan BKT-suhteen poikkeamaa trendistä. Tämän suhdelluvun trendipoikkeamat ennakoivat esimerkiksi 1990-luvun kriisiä kolme vuotta aikaisemmin. Myös kotitalouksien luottokanta suhteessa käytettävissä oleviin tuloihin ilmaisee rahoituskriisejä noin kolme vuotta aikaisemmin. Yritysten velkaantuminen ei sitä vastoin näytä olevan Suomessa kovinkaan hyödyllinen rahoituskriisejä ennakoiva indikaattori.

Trendipoikkeamiin perustuvien velkamittarien lisäksi on syytä kiinnittää huomiota myös velkaantumisen tasoon. Rahoituskriisit esiintyvät yleensä yhdessä korkean velkaantumisasteen kanssa. Varallisuuserien hintakuplien puhkeamiset saattavat johtaa rahoituskriisiin, jos kuplan puhjetessa velkaantuminen on huomattavaa. Tyypillinen esimerkki on asuntojen hintakuplan puhkeamisesta johtuva vakuusarvojen romahtaminen, joka johtaa asuntojen pakkomyynteihin ja sitä kautta realisoituihin luottotappioihin.

Tulevaisuudessa talouden liiallinen velkaantuminen voi edellyttää pankeilta lisäpääomia

Basel III -sääntelyn keskeinen makrovakaustyökalu on ns. vastasyklinen pääomapuskuri (muuttuva lisäpää-

¹² Luottokanta kattaa pankkien lisäksi muut rahoituslaitokset sekä julkisyhteisöt. Luottokanta sisältää lainojen ohella myös luototuksen jälkimarkkinakelpoisilla velkapapereilla.

omavaatimus)¹³, jonka tavoitteena on ehkäistä pankkien luotontarjonnan suhdanteita vahvistavaa ominaisuutta sekä vahvistaa pankkien kykyä kantaa tappioita. Tätä instrumenttia käyttämällä makrovakaudesta vastaava viranomais voi tarvittaessa harkinnanvaraisesti kasvattaa pankeilta vaadittavaa vakavaraisuutta. Baselin pankkivalvontakomitea suosittelee, että mahdollinen lisäpuskurin asettamista koskeva analyysi perustuu mahdollisimman laajaan velkaantumisindekaattoriin.

¹³ Ks. myös tämän raportin luku 4.3.

2 Pankit ja vakuutuslaitokset

2.1 Kotimaisen pankkisektorin vakavaraisuus vahva ja kannattavuus kohentunut

Eero Savolainen

Suomen pankkisektorin vakavaraisuus on säilynyt vahvana. Pankkisektori paransi kannattavuuttaan alkuvuonna 2012 aiempaa suurempien kaupankäynnin ja sijoitustoiminnan nettotuottojen ansiosta. Matalan korkotason pitkittyminen on näkynyt korkokatteen vaisuna kehityksenä.

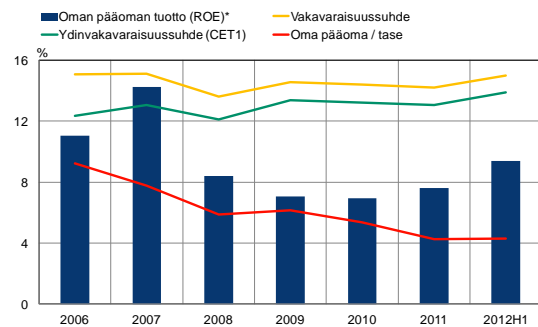
Suomen pankkisektorin vakavaraisuussuhdeluku oli kesäkuun 2012 lopussa 15,0 % (Kuvio 10). Tämä ylittää selvästi nykyisin voimassa olevan 8 prosentin vähimmäisvaatimuksen. Omat varat ovat lisäksi pääosin parasta mahdollista laatua eli mahdollisten tappioiden kattamiseen parhaiten soveltuvia rajoituksettomia ensisijaisia omia varoja (Core Tier 1). Näistä varoista laskettu keskimääräinen ydinvakavaraisuussuhdeluku (13,9 %) ylittää selvästi 9 prosentin rajan, jonka Euroopan pankkiviranomainen (EBA) asetti suurille eurooppalaisille pankeille kesäkuussa 2012 päättyneessä pääomittamishankkeessa. Oman pääoman ja riskipainottamattoman taseen suhdeluvun pitkään jatkunut pieneneminen taittui, kun pankkien yhteenlaskettu tase pysytteli alkuvuonna samalla tasolla kuin vuodenvaihteessa.

Tammi-kesäkuussa pankkien yhteenlaskettu liikevoitto, 1,5 mrd. euroa, oli 18 % suurempi kuin vuotta aiemmin. Kannattavuuden paraneminen näkyi myös oman pääoman tuotossa, joka suureni alkuvuonna 9,4

prosenttiin. Oman pääoman tuotto oli tätä parempi vuositasolla viimeksi vuonna 2007.¹⁴

Suotuisa kannattavuuskehitys oli alkuvuonna 2012 kolmen suurimman pankkiryhmittymän¹⁵ varassa, sillä muiden kotimaisten pankkien yhteenlaskettu liikevoitto supistui 2 %. Kaupankäynnin ja sijoitustoiminnan tuotot muodostavat tyypillisesti merkittävän osan suurimpien pankkien tuotoista, ja alkuvuonna nämä tuotot olivat selvässä kasvussa suotuisan markkinakehityksen ansiosta. Muiden pankkien tuottorakenteessa korostuu enemmän pankkitoiminnan perinteisen kivijalan, korkokatteen, merkitys.

Kuvio 10. Pankkien kannattavuus ja vakavaraisuus Suomessa



* Vuosien 2006–2007 tuottoihin vaikuttavat erät pankkisektorin uudelleenjärjestelystä johtuvat kertaluonteiset tuotot.
Lähde: Finanssivalvonta.

Matalat markkinakorot haitaksi korkokatteelle

Markkinakorkotaso on pysytellyt poikkeuksellisen matalana usean vuoden ajan, mikä on pitänyt korkokatteen kehityksen vaisuna. Suomen pankkisektorille on ominaista vaihtuvakorkoisten lainojen suuri osuus,

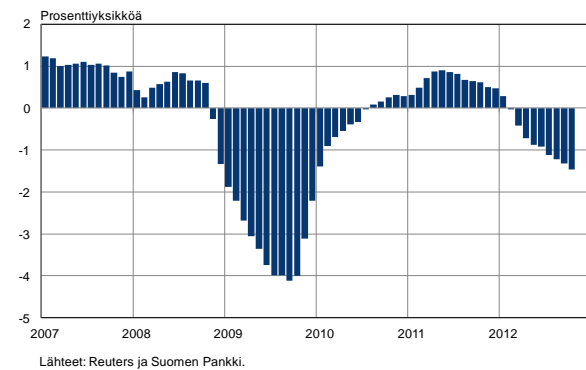
¹⁴ Vuonna 2007 tuottoja kasvattivat erät kertaluonteiset erät, joista merkittävimpiä olivat Sampo Pankin saamat rakennemuutoksiin liittyneet myyntivoitot.

¹⁵ Nordea Pankki Suomi -konserni, OP-Pohjola-ryhmä ja Sampo Pankki -konserni.

minkä vuoksi markkinakorkojen muutokset välittyvät varsin nopeasti asiakaskorkoihin.

Vuoden 2012 aikana markkinakorot ovat laskeneet edelleen historiallisen matalalle. Esimerkiksi 12 kuukauden euriborkorko oli syyskuussa 2012 keskimäärin 1,3 prosenttiyksikköä matalampi kuin vuotta aiemmin (Kuvio 11). Vastaavasti 12 kuukauden euriboriin si-
dottujen lainojen korko laski keskimäärin 1,3 prosenttiyksikköä, jos korontarkistusjakso osui syyskuuhun. Matalan korkotason vallitessa talletuskorot laskevat lainakorkoja vähemmän, sillä talletuskoron alaraja tulee vastaan nollassa prosentissa, jonka alle ainakaan vähittäistalletusten korot eivät ole laskeneet.

Kuvio 11. 12 kuukauden euriborin muutos vuoden-takaisesta

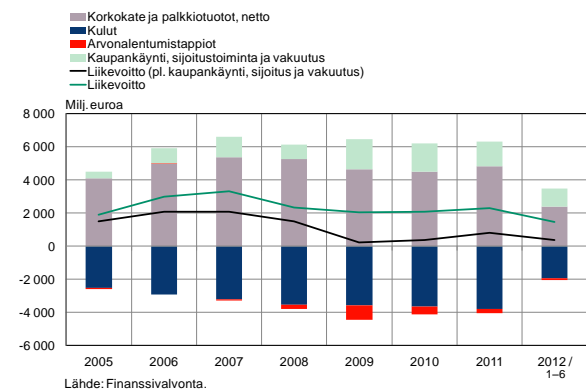


Peruspankkitoiminnan tuottorakenne

Pankkien tuotot voidaan karkeasti jakaa yhtäältä peruspankkitoimintaan liittyviin tuottoihin ja toisaalta sijoitus- ja vakuutustoiminnan tuottoihin. Lainojen ja talletusten kysynnän lisäksi pankkisektorin tärkeimpään tuottoerään, korkokatteeseen, vaikuttaa kokonaismarginaali, joka muodostuu laina- ja talletuskorkojen välisestä erotuksesta. Palkkiotuotot seuraavat pankkipalvelujen kysyntää. Kaupankäynnin ja sijoitustoiminnan nettotuottoihin vaikuttaa puolestaan lähinnä sijoitusmarkkinoiden tilanne, ja luonteeltaan nämä tuotot ovat epävakaisempia kuin peruspankkitoiminnan tuotot.

Suomessa pankkisektorin kokonaistuotot ovat kehittyneet viime vuosina verraten tasaisesti, ja vuoden 2012 alkupuoliskolla kokonaistuotot kasvoivat suurimmilleen tarkasteluajanjaksolla kaupankäynnin ja sijoitustoiminnan nettotuottojen ansiosta (Kuvio 12). Korkokate on sitä vastoin supistunut pienemmäksi kuin vuosina 2006–2008.

Kuvio 12. Suomen pankkitoiminnan kannattavuus



Liikevoiton lisäksi on mielenkiintoista tarkastella laskennallista peruspankkitoiminnan liikevoittoa, joka saadaan vähentämällä korkokatteesta ja nettopalkkiotutoista kulut ja arvon alentumistappiot. Siinä missä koko toiminnan liikevoitto on kehittynyt verraten tasaisesti vuotta 2007 lukuun ottamatta, peruspankkitoiminnan kannattavuus on jäänyt selvästi heikommaksi. Tulokannassa on kuitenkin pantava merkille, että peruspankkitoiminnan liikevoitto aliarvioi toiminnan kannattavuutta, sillä siinä otetaan huomioon osittain myös kaupankäynnin sekä sijoitus- ja vakuutustoiminnan hallintokulut.

2.2 Pankkien vakuudettomien velkakirjojen haltijoiden asema heikentynyt

Pertti Pyllkkönen

Eurooppalaisten pankkien varainhankinnan rakenne on muuttunut ja vakuuksiin sidottujen tase-erien osuus kasvanut ripeästi etenkin kriisimaissa. Tämä heikentää vakuudettomien velkakirjojen haltijoiden asemaa, jos pankki ajautuu selvitystilaan.

Eurooppalaisten pankkien lyhytaikaisen markkinaehtoisen varainhankinnan eli käytännössä pankkien välisen rahamarkkinapapereiden osuus taseista on supistunut, ja useat pankit ovat ongelmiansa vuoksi ajautuneet pankkien välisen rahamarkkinoiden ulkopuolelle. Pankkien lyhytaikainen varainhankinta on paitsi supistunut myös muuttunut rakenteeltaan. Vakuudelliset pankkien välisen markkinat (repomarkkinat) ovat säilyttäneet asemansa, kun taas vakuudettomat markkinat ovat supistuneet merkittävästi.¹⁶

Kriisi on muuttanut myös pankkien pitkäaikaisen varainhankinnan rakenteita useassa maassa. Ongelmiin ajautuneiden pankkien vakuudeton varainhankinta on tyrehtynyt lähes kokonaan. Ainoana pitkäaikaisen markkinarahoituksen lähteenä on käytännössä ollut asunto- ja kiinteistövakuudellinen varainhankinta. Vakuudellisen varainhankinnan ytimen ovat muodostaneet katetut joukkolainat (covered bonds). Katettujen joukkolainojen osuuksien kasvun myötä useiden pankkien taseiden sitoutuneisuus (encumbrance) on lisääntynyt kriisin aikana merkittävästi.

Repomarkkinoiden ja vakuudellisten joukkolainojen kasvun ohella pankkien taseiden sitoutuneisuutta

¹⁶ Euroopan keskuspankki (syyskuu 2012) Money Market Survey.

on lisännyt keskusvastapuolien käytön lisääntyminen johdannaismarkkinoilla. OTC-johdannaisten sääntelyn muuttuminen¹⁷ lisää keskusvastapuolien käyttöä johdannaiskaupoissa edelleen, ja pankkien varojen sitoutuminen keskusvastapuolien vaatimiin vakuuksiin kasvaa.

Myös keskuspankkirahoituksen merkitys on lisääntynyt huomattavasti euroalueen kriisimaiden pankkisektorilla. Eurojärjestelmän pitkäaikaiset rahoitusoperaatiot ovat korvanneet ongelmapankkien sekä luottoluokitukseltaan heikkojen pankkien pitkäaikaista markkinaehtoista varainhankintaa. Tämä on osaltaan lisännyt uusien vakuuksiksi kelpaavien tase-erien tarvetta kriisipankeissa.

Pankkien sääntelyyn valmistellaan uudistuksia (Basel III), jotka myös osaltaan suuntaavat pankkeja entistä enemmän kohti vakuudellista varainhankintaa.¹⁸ Toisaalta vakuutusyhtiöiden sijoitustoiminnan sääntelyn muutokset (solvenssi II) lisäävät vakuudellisten velkakirjojen kysyntää.

Taseiden sitoutuneisuuden kasvu heikentää pankkien talletussuojan ulkopuolisten tallettajien sekä vakuudettomien velkakirjojen haltijoiden asemaa, jos pankki ajautuu maksukyvyttömäksi. Tämän vuoksi pankin tase-erien sitoutuneisuuden lisääntyessä pankin vakuudettomien velkakirjojen kustannukset kasvavat.

Sitoutuneiden varojen laadun heikentyminen kasvattaa vakuustarvetta niin repomarkkinoilla, katettujen joukkolainojen markkinoilla kuin johdannaismarkkinoillakin. Esimerkiksi kiinteistöluottojen laadun heikentyessä luottoluokituslaitokset vaativat katettujen joukkolainojen vakuussammioon täydennystä, jotta lainat säilyttäisivät luottoluokituksensa. Pankin luotto-

¹⁷ European Market Infrastructure Regulation, eli ns. EMIR-asetus, tuli voimaan heinäkuussa 2012.

¹⁸ Euroopan keskuspankki (huhtikuu 2012) Changes in bank financing patterns.

luokituksen mahdollinen heikkeneminen vauhdittaa sitoutuneisuuden negatiivista kierrettä ja vaikeuttaa paluuta vakuudettomille markkinoille varainhankinnan kustannusten kasvun vuoksi.

Pitkäaikainen vakuudellinen varainhankinta eräissä maissa

Katettujen joukkolainojen liikkeeseen laskettu globaali määrä oli vuoden 2011 lopussa vajaat 2 700 mrd. euroa, josta euroalueen maiden osuus oli lähes 1 700 mrd. euroa¹⁹. Eniten katettuja joukkolainoja on laskettu liikkeeseen Saksassa, jossa perinteet ulottuvat 1700-luvun loppupuolelle, jolloin Preussissa astui voimaan ensimmäinen kiinnitysluotto-obligaatioita sääntelevä laki. Saksalaisten pankkien liikkeeseen laskemien katettujen joukkolainojen määrä on kuitenkin ollut voimakkaasti vähenemässä, kun julkisen sektorin takaamien emissioiden määrä on romahtanut kiinnitysluottopankkien kriisin seurauksena. Saksalaisten katettujen JVK-lainojen osuus on kuitenkin edelleen kolmannes kaikista euroalueella liikkeeseen lasketuista katetuista lainoista.

Espanjan 2000-luvun kiinteistömarkkinoiden ylikuumentuminen rahoitettiin pitkälti pankkien liikkeeseen laskemilla katetuilla joukkolainoilla. Näiden lainojen määrä on edelleen kasvanut, koska espanjalaiset pankit eivät ole säästöpankeista (cajas) käynnistyneen kriisin aikana juuri kyenneet hankkimaan pitkäaikaista vakuudetonta markkinarahoitusta. Espanjalaisien pankkien katettujen lainojen osuus on noin neljännes euroalueella liikkeeseen lasketuista katetuista lainoista. Finanssikriisin myötä katettujen joukkolainojen osuus on kasvanut ripeästi myös ranskalaisten pankkien varainhankinnassa.

Espanjalaisten pankkien ohella myös muiden euroalueen kriisimaiden pankit ovat viime vuosina olleet

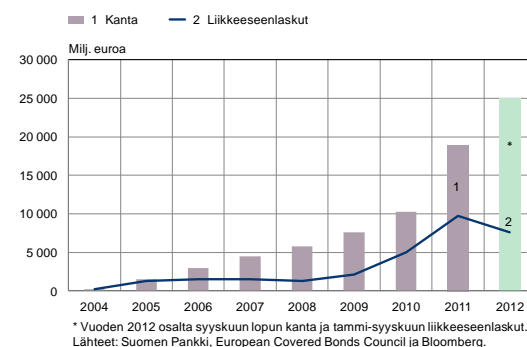
¹⁹ European Covered Bond Council (2012) Fact Book 2012.

entistä riippuvaisempia vakuudellisesta varainhankinnasta vakuudettoman varainhankinnan ajautuessa vaikeuksiin ja talletusten määrän supistuesssa.

Kriisimaiden ulkopuolisissa maissa vakuudellisen varainhankinnan osuus taseista on kasvanut melko hitaasti, ja pankit ovat kyenneet rahoittamaan toimintojaan myös vakuudettomilla joukkolainoilla. Lisäksi useassa maassa talletukset ovat kasvaneet varsin ripeästi, kun niitä on siirtynyt kriisimaista hyvän luottoluokituksen maihin.

Suomessa katettujen joukkolainojen kasvu on ollut poikkeuksellisen nopeaa (Kuvio 13). Markkinat olivat kuitenkin aikaisemmin varsin suppeat, ja katettuja joukkovelkakirjalainoja saivat laskea liikkeeseen ainoastaan kiinnitysluottopankit. Lain mukaan talletuspankit ja Kuntarahoitus saivat oikeuden katettujen joukkolainojen liikkeeseenlaskuun vasta vuonna 2010. Nopeasta kasvusta huolimatta katettujen joukkolainojen osuus suomalaisten rahalaitosten taseesta oli vuoden 2011 lopussa euromaiden pienimpiä, vain noin 3 %. Suomessa on tällä hetkellä viisi katettujen joukkolainojen liikkeeseenlaskijaa ja liikkeessä olevien lainojen määrä oli lokakuun lopussa noin 25 mrd. euroa.²⁰

Kuvio 13. Suomalaisen pankkikonsernien katetut joukkolainat



²⁰ Nordea Pankki Suomen osuus vajaat 12 mrd. euroa, OP-Asuntoluottopankin osuus vajaat 6 mrd. euroa, Sampo Pankin 4 mrd. euroa ja Aktian runsaat 3 mrd. euroa sekä Ålandsbankenin 0,3 mrd. euroa.

2.3 Pankkien tiukemmat vakavaraisuusvaatimukset tukevat talouskasvua

Jarmo Pesola

Basel III -pankkisääntelyuudistuksesta tehdyt vaikutusarviot osoittavat yleisesti, että uudistus vaikuttaa positiivisesti taloudelliseen kasvuun. Arviot ovat kuitenkin karkeita niihin sisältyvien oletusten epävarmuuden takia.

Basel III -nimiseen käynnissä olevaan laajaan sääntelyuudistukseen kuuluu yhtenä keskeisenä osana pankkien vakavaraisuusvaatimusten tiukentaminen. Basel III -uudistuksessa pääomien määrää lisätään ja laatu parannetaan nykyiseen sääntelyyn (Basel II) verrattuna.²¹ Basel III -säännöstö tulee voimaan asteittain suhteellisen pitkän, vuoteen 2019 saakka ulottuvan siirtymäkauden kuluessa.

Uudistuksen pitkän aikavälin makrotaloudelliset vaikutukset voidaan jakaa kahteen ryhmään. Yhtäältä oma pääoma koetaan yleisesti rahoituskustannuksiltaan vierasta pääomaa kalliimmaksi. Tämän seurauksena vakavaraisuusvaatimusten kiristämisen arvioidaan nostavan pankkien antolainauksen korkoja, vähentävän investointeja ja hidastavan taloudellista kasvua. Toisaalta vakavaraisuusvaatimusten tiukentaminen pienentää pankkikriisien ja niiden aiheuttamien taantumien todennäköisyyttä, mikä puolestaan tukee talouden pitkän aikavälin kasvua.

Uudistuksesta aiheutuvia hyötyjä ja kustannuksia on analysoitu useissa selvityksissä joko erikseen tai

²¹ Lähemmin esim. artikkelissa Baselin pankkivalvontakomitea kiristää tuntuvasti pankkien vakavaraisuusvaatimuksia. Rahoitusmarkkinaraportti 3/2010.

kustannus-hyötyanalyysin näkökulmasta. Jälkimmäiseen ryhmään voidaan sisällyttää myös tutkimukset optimaalisen pankkipääoman määrittämiseksi. Seuraavassa esitellään muutamia keskeisiä sekä julkisten että akateemisten tahojen selvityksiä pitkän aikavälin makrotaloudellisista vaikutuksista (pl. siirtymävaiheen kustannukset).

Pitkän aikavälin hyödyt ja kustannukset

Baselin pankkivalvontakomitean (BCBS) raportissa²² on analysoitu uudistuksen pitkän aikavälin hyötyjä ja kustannuksia. Tiukentuvan sääntelyn hyötyjä on tutkittu kuuden eri kokonaistaloudellisen mallin avulla. Mallien mukaan pankkikriisin todennäköisyys pienenee 4,6 prosentin historiallisesta keskiarvostaan 3 prosenttiin, kun pankkien keskimääräinen riskipainotettu pääomasuhde suurenee 7 prosentista 8 prosenttiin.

Kustannuksia raportissa arvioidaan vastaavasti kolmentoista eri mallin avulla. Suhteellisen konservatiivisiin oletuksiin perustuvien mallitulosten mukaan jokainen pääomasuhteen prosenttiyksikön lisäys nostaa lainakorkoja 0,13 prosenttiyksikköä. Mallien mukainen bruttokansantuotetta vähentävä vaikutus vaihtelee välillä 0,02–0,35 % (mediaani 0,09 %) yhtä pääomasuhteen prosenttiyksikön lisäystä kohti.

Baselin pankkivalvontakomitean raportissa arvioidaan, että sääntelyuudistuksella saavutetaan pitkällä aikavälillä huomattava nettohyöty. Hyvin varovainen arvio osoittaa nettohyödyksi 0,33 prosentin suuruisen vuosittaisen lisäyksen bruttokansantuotteeseen, kun pääomasuhde olisi 10 %. Tämä arvio perustuu oletukseen, että pankkikriiseistä ei koidu pysyviä menetyk-

²² Basel Committee on Banking Supervision (elokuu 2010) An assessment of the long-term economic impact of stronger capital and liquidity requirements. Komitean raportti on eräänlainen perustutkimus, jota yleisesti referoidaan muissa vastaavissa selvityksissä ja jonka metodeita sekä lähestymistapoja myös muut soveltavat.

siä. Realistisempi arvio, jonka mukaan pankkikriiseillä on myös pysyviä negatiivisia vaikutuksia tuotantoon, osoittaisi lähes 2 prosentin vastaavia nettohyötyjä.

Tämä toteutuisi, kun pääomasuhde olisi 13 %.

Kanadan keskuspankissa on tehty vastaavanlainen laajahko selvitys.²³ Kanada on avoin talous, ja pankit ovat suhteellisen hyvässä kunnossa, joten sääntelyuudistuksen hyödyt saadaan voittopuolisesti ulkomaisten pankkikriisien vähenemisestä. Esimerkiksi yleismaailmallinen 2 prosentin suuruinen pääomasuhteen kasvattaminen tuottaisi Kanadalle nettohyötynä noin 1 prosentin suuruisen lisäyksen vuotuisen bruttokansantuotteeseen. Suomen Pankissa tehdyn vastaavan karkean arvion mukaan sääntelyuudistus lisäisi Suomen bruttokansantuotteen odotusarvoa 1,1 %.²⁴ Suurin hyöty tulee Suomen verraten suuren suhdanneherkkyyden pienenemisestä.

Äskettäin on myös tehty pelkästään kustannuksiin paneutuva selvitys Kansainvälisessä valuuttarahastossa.²⁵ Taseperusteisessa lähestymistavassa käytetään pankkien lainojen hinnoittelukaavaa, jossa luottojen koron on katettava pääoma- ja muut rahoituskustannukset, todennäköiset luottotappiot ja hallintokulut. Selvityksessä oletetaan, että pääomasuhteen kasvattamisen kustannusvaikutus siirtyy vain 50-prosenttisesti pankin antolainauskorkoihin. Perusteluna on, että sijoittajat tinkivät tuottovaatimuksistaan turvallisemmaksi koetun pääomarakenteen vuoksi. Pankkien oletetaan karsivan myös hallintokulujaan. Pääomasuhteen suurenemisen pitkän aikavälin vaikutukseksi

²³ Bank of Canada (elokuu 2010) Strengthening International Capital and Liquidity Standards: A Macroeconomic Impact Assessment for Canada.

²⁴ Euro & talous -lehden (joulukuun 2010) erikoisnumero Rahoitusjärjestelmän vakaus, kehikko 4, Sääntelyuudistusten pitkän aikavälin vaikutukset Suomessa todennäköisesti positiivisia.

²⁵ Oliveira Santos, A. – Douglas, E. (syyskuu 2012) Estimating the Costs of Financial Regulation. IMF staff discussion note SDN/12/11.

lainakorkoihin saadaan eurooppalaisten pankkien tapauksessa vajaat 0,1 prosenttiyksikköä. Vastaava yhdysvaltalaisia pankkeja koskeva luku on 0,2 prosenttiyksikköä.

Optimaalinen pääoman määrä

Englannin keskuspankissa analyysia on viety hieman pidemmälle ja pitkän aikavälin hyötyjen ja kustannusten lisäksi on pyritty hahmottelemaan optimaalista pankkipääoman määrää.²⁶ Optimaalisen pääoman tasolla rajahyödyt ja -kustannukset asettuvat yhtä suuriksi. Tuloksena saatu optimaalinen pääoma olisi 10–15 % riskipainotetuista saamisista, mikä olisi selvästi Basel III -vaatimusta suurempi. Tulos voidaan tulkita epäsuoraksi tueksi sille, että uudistuksesta on kokonaisuutena nettopositiivista nettohyötyä.

Miles, Marcheggiano ja Yang ovat tehneet akateemisen tutkimuksen optimaalisen pankkipääoman määräytymisestä.²⁷ Tutkimuksessa testataan vaihtoehtoisia pääomarakenteen muutoksista johtuvia kustannusten siirtymiä antolainauskorkoihin ja BKT:n kasvuun. Vaikutukset osoittautuvat vähäisiksi. Esimerkiksi pääoman kaksinkertaistaminen nostaisi lainakorkoja alle 0,5 prosenttiyksikköä. Niitä pankkikriiseistä aiheutuvia kustannuksia, jotka haittaavat taloudellista kasvua, on tässä tutkimuksessa selvitetty useita maita käsittävän ja pitkälle historiaan ulottuvan aineiston avulla. Tutkimuksessa päädytään lopputulokseen, että kasvua maksimoivan pankkipääoman määrä olisi 16–20 % riskipainotetuista saamisista.

Arvioihin sisältyy epävarmuutta

Kaiken kaikkiaan tehdyistä tutkimuksista voi yleisesti sanoa, että pitkän aikavälin tarkastelussa pankkien

²⁶ Bank of England (kesäkuu 2010) Financial Stability Report. Box 7, The long-term economic impact of higher capital levels.

²⁷ Miles, D. K. – Marcheggiano, G. – Yang, J. (2011) Optimal Bank Capital. CEPR DP no. 8333.

pääomasuhteen kasvattaminen edistää taloudellista kasvua. Estimoidut kustannukset ovat yleensä suhteellisen vähäisiä, kun taas pankkikriisien vähenemisestä saatavat hyödyt ovat paljon suurempia. Optimaalista pankkipääomaa koskevat tulokset viittaavat samaan suuntaan. Laskelmien tulokset näyttävät myös kestäväen suhteellisen suuria vaihteluita oletuksissa esim. kriisien vaikutusten laajuudesta.

Tutkimustuloksia tarkastellessa on muistettava, että siirtymäkauden kustannuksia ei ole niissä lainkaan käsitelty. Investointilaskelmista tutun ongelman mukaisesti pääosa kustannuksista kertyy lähes heti, kun taas hyödyt tulevat myöhemmin epävarmassa tulevaisuudessa. Pankkien hallintokulujen lisääntymisen ohella pankkien pääomien äkillinen kasvattaminen saattaa suurentaa pankkiosakkeiden tuottovaatimuksia. Jos taas pankit sopeutuvat uusiin säännöksiin vähentämällä antolainastaan, sillä olisi todennäköisesti tuotannon kasvua vähentäviä vaikutuksia. Basel III -uudistukseen kuuluvia tiukentuvia likviditeettivaatimuksia ei myöskään ole tässä käsitelty. Myös näiden on yleisesti arvioitu tuottavan kokonaistaloudellista nettohyötyä.

Kaiken kaikkiaan vaikutuslaskelmat perustuvat osittain olettamuksiin, jotka on tehty menneen kehityksen perusteella. Näiden pitävyys tulevassa talousympäristössä jää nähtäväksi, joten vaikutusanalyysit ovat parhaimmillaankin karkeita arvioita.

3 Infrastruktuuri

3.1 TARGET2-Securities- hanke etenee aikataulussa

Risto Koponen

TARGET2-Securities (T2S) on euroalueen keskuspankkien tarjoama yhteinen arvopaperien toimituksen laitealusta. T2S-alusta otetaan Euroopassa laajalti käyttöön, sillä suurin osa EU-alueen arvopaperikeskuksista – Suomen kansallinen arvopaperikeskus mukaan lukien – on sitoutunut siihen. Euroclear Finland on ottamassa T2S-laitealustan käyttöön vuoden 2016 jälkipuoliskolla kerroksellista tilimallia soveltaen.

T2S-hankkeen perusajatus on, että kansalliset arvopaperikeskukset ulkoistavat arvopaperitilinsä arvopaperien toimitusta varten T2S-alustalle, jossa sijaitsevat myös arvopaperikeskusten osapuolten rahatilit. Tämä mahdollistaa toimitus maksua vastaan -periaatteen toteutumisen keskuspankkirahalla. T2S-alustan toiminta on aluksi euromääräistä, mutta siihen voidaan liittää myös muita valuuttoja.

Lyhyellä aikavälillä yhteisen teknisen alustan käytöllä tavoitellaan skaalaetujen myötä aiempaa pienempiä selvityskustannuksia arvopaperitoimituksessa maasta toiseen ja pitkällä aikavälillä myös kansallisessa arvopaperitoimituksessa. Muita potentiaalisia yhteisen laitealustan etuja ovat mm. vakuuksien ja likviditeetin säästö arvopaperikeskuksen osapuolille, markkinakäytäntöjen ja teknisten standardien yhdenmukaistus

sekä kilpailun kiristyminen arvopaperikeskusten ja niiden osapuolten välillä.

T2S:n on suunniteltu aloittavan toimintansa kesällä 2015. Hanke on hyvin aikataulussa. Suurimpana riskinä aikataulussa pysymisen kannalta pidetään tällä hetkellä yhteisen laitealustan toiminnan aloittamiselle välttämättömiä markkinoilta tulleita muutospyyntöjä. Aikataulussa pysymiseksi tällaisten muutospyyntöjen lukumäärä pyritään minimoimaan. Tavoitteena on ensisijaisesti löytää kiertoteitä muutospyyntöjen mukaisten toiminnallisuuksien toteuttamiseksi. T2S-alustan käyttöönoton kannalta ei-kriittiset muutospyynnöt siirtyvät käyttöönoton jälkeiseen aikaan.

T2S-laitealusta tullaan ottamaan käyttöön varsin laajasti, sillä 23 kansallista arvopaperikeskusta on allekirjoittanut hankkeen oikeudellisen puitesopimuksen (T2S Framework Agreement) kevään ja kesän 2012 aikana. Myös Suomen kansallinen arvopaperikeskus Euroclear Finland on allekirjoittanut puitesopimuksen ja siten sitoutunut T2S:n käyttöönottoon. Lisäksi Tanskan keskuspankki on allekirjoittanut sopimuksen Tanskan kruunun osallistumisesta T2S:ään (Currency Participation Agreement). Tanskan kruunu otetaan euron rinnalle arvopaperien toimitusvaluutaksi vuonna 2018. Nyt T2S:n ulkopuolelle jättäytyneet arvopaperikeskukset voivat halutessaan liittyä mukaan myöhemmin.

Kansallisten arvopaperikeskusten on tarkoitus siirtyä T2S-alustan käyttöön vaiheittain kesän 2015 ja vuoden 2016 lopun välillä. Kevääksi 2017 on suunniteltu vielä ylimääräinen siirtymisjakso, jota käytetään, mikäli T2S:n käyttöönotossa aikataulun mukaisesti ilmenee ongelmia. Tarkemmat suunnitelmat siirtymisjaksoista ja niihin kuuluvista arvopaperikeskuksista

tehdään syksyn 2012 aikana. Nykyisten tietojen valossa Suomi liittyisi T2S-alustan käyttöön vuoden 2016 jälkimmäisellä puoliskolla.

Puitesopimuksen myötä T2S:ssä on siirrytty hallintorakenteeseen, jota käytetään sekä hankkeen valmistelun että T2S:n toiminnan aikana. Hallinnossa ovat mukana vain sopimuksen allekirjoittaneet arvopaperikeskukset ja niiden markkinat toimijoinen. Suomella on varsin hyvä edustus T2S:n hallinnon kaikilla tasoilla. Suomessa hankkeen kansallinen hallinto puolestaan perustuu relevanttien tahojen²⁸ läheiseen yhteistyöhön.

Viime aikoina merkittävimpana kansallisena politiikkakysymyksenä on ollut nk. tilimallin valinta suoran (kaikki tilit T2S:ään) ja kerroksellisen (kaupintatilit T2S:ään, sijoittajakohtaiset tilit arvopaperikeskuksen järjestelmissä) mallin välillä. Euroclear Finland on arvioinut eri tilimallien hyötyjä ja haittoja sekä markkinoiden antamaa suoraa tilimallia suosittavaa neuvoa ja on päätyvässä kerrokselliseen tilimalliin. Asiasta on keskusteltu yhdessä markkinoiden kanssa, jotta kaikki osapuolet ymmärtävät toistensa valinnan perustelut. Tämän politiikkakysymyksen tultua ratkaistuksi Suomessa siirrytään T2S:n varsinaiseen toimeenpanovaiheeseen.

²⁸ Euroclear Finland, T2S:n kansallinen käyttäjäryhmä FIN NUG, EFin neuvoa-antava komitea MAC, FK:n alainen markkinastandardeja käsittelevä ryhmä MIG sekä keskuspankin operatiivinen käyttäjäryhmä.

3.2 Euroopan keskuspankki selvitti maksamisen kustannuksia

Kari Kemppainen

Vähittäismaksamisen maittain eroavat kustannukset ovat yhtenäisen euromaksualueen edetessä nousseet julkisen keskustelun aiheiksi. Euroopan keskuspankki pyrkii lisäämään näihin kustannuksiin liittyvää tietoutta toteuttamalla yhteiseurooppalaisen kustannus selvityksen, jonka tulokset julkaistiin lokakuun alussa.²⁹

Euroopan keskuspankin johdolla toteutettuun laajamittaiseen vähittäismaksamisen kustannus selvitykseen osallistui 13 EU-maata³⁰. Selvityksen keskeisenä tuloksena havaittiin, että vähittäismaksamisen yhteiskunnalliset kustannukset ovat merkittävät: selvitykseen osallistuneissa maissa yhteensä noin 45 mrd. euroa vuodessa, mikä vastaa noin 1:tä prosenttia näiden maiden BKT:stä. Selvityksessä tulokset laajennettiin laskennallisesti kattamaan myös koko EU27-alue, jolloin vähittäismaksamisen yhteiskunnallisiksi kustannuksiksi saatiin 130 mrd. euroa.

Selvityksen mukaan käteisellä maksaminen aiheuttaa miltei puolet vähittäismaksamisen kokonaiskustannuksista, mutta maksutapahtumakohtainen kustannus käteistä käytettäessä on yhteiskunnan kannalta kaikin pienin (0,42 euroa). Debitkortti on yhteiskunnan

kannalta toiseksi edullisin maksutapa (0,70 euroa), ja kaikkein kalleimmaksi osoittautui sekillä maksaminen (3,35 euroa / maksutapahtuma).

Selvityksessä korostettiin kuitenkin, että maittaiset erot maksuvälineiden edullisuudessa ovat huomattavat: viidessä maassa (ml. Suomi³¹) yhteiskunnan kannalta halvimmaksi maksuvälineeksi osoittautui debitkortti. Suuriakin eroja eri maiden välillä selittävät mm. maksujärjestelmien eroavaisuudet, markkinoiden koko ja kehittyneisyys sekä historian saatossa vakiintuneet kuluttajien kansalliset maksutapa valinnat.

Lisäksi selvityksessä määriteltiin eroja yksityisluonteisten kustannusten (private cost) ja yhteiskunnallisten kustannusten (social cost) välillä. Yksityisluonteiset kustannukset ovat maksuketjun yksittäisille osapuolille maksamisesta aiheutuneita kustannuksia. Yhteiskunnalliset kustannukset mitaavat puolestaan kustannuksia koko yhteiskunnan tasolla (pois lukien mm. osapuolten toisilleen maksamat palkkiot ja palvelumaksut). Selvityksessä todettiin, että yhteiskunnallisista kustannuksista noin puolet koituu pankkien ja maksujärjestelmäinfrastruktuurien kannettavaksi ja vähittäiskaupparektorin maksettavaksi tulee noin 46 % kustannuksista.

Selvityksen julkistamisen yhteydessä Euroopan keskuspankin johtokunnan jäsen Benoît Cœuré painotti tehdyn yhteiseurooppalaisen kustannus selvityksen tärkeyttä: ”Tulokset korostavat selkeästi vähittäismaksupalvelujen merkitystä eurooppalaisille talouksille. Lisäksi ne antavat taustaa keskustelussa, kuinka eurooppalaisia vähittäismaksamisen markkinoita tulisi tulevaisuudessa kehittää edistämällä kustannustehokkaita maksutapoja.”

²⁹ EKP:n lehdistötiedote 1.10.2012, ks.

<http://www.ecb.int/press/pr/date/2012/html/pr121001.en.html>, sekä EKP (syyskuu 2012) Occasional Papers No 137, ks. <http://www.ecb.int/pub/pdf/scpops/ecbocp137.pdf?c277dfa30424b3dbf69bccdb4c62bee6>.

³⁰ Alankomaat, Espanja, Irlanti, Italia, Kreikka, Latvia, Portugali, Romania, Ruotsi, Suomi, Tanska, Unkari ja Viro.

³¹ Suomen tulokset vähittäismaksamisen kustannuksista pankeille käyvät ilmi Eveliina Nyandoton BoF Online -sarjan julkaisusta 7/2011, ks. http://www.suomenpankki.fi/fi/julkaisut/selvitykset_ja_raportit/bof_online/Pages/BOF_ONL_07_2011.aspx.

3.3 Innovaatioita elektronisissa vaihdon välineissä

Eero Tölö

Internetin osakulttuureissa yleistyy bitcoin-niminen innovatiivinen elektroninen vaihdantaväline. Bitcoinia ei voi väärentää, ja sen liikkeeseenlasku on automaattista. Kokonaisuudessaan bitcoin-markkinat ovat kuitenkin rajalliset, sillä vain harvat internetpalvelut hyväksyvät bitcoinin maksutapana.

Vuonna 2009 luotu elektroninen vaihdantaväline bitcoin on viime aikoina ollut näkyvästi esillä mediassa sekä Suomessa että ulkomailla. Kiinnostavan bitcoinista tekee siihen sisäänrakennettu salaustekniikka, jonka ansiosta bitcoin on käytännössä mahdoton väärentää ja joka toisaalta mahdollistaa bitcoinin käytön valuutan kaltaisena elektronisena vaihdantavälineenä ilman erityistä liikkeeseenlaskijaa kuten keskuspankkia. Lainsäädännöllisesti bitcoin ei ole valuutta tai maksuväline, joten sitä kutsutaan vaihdon välineeksi.

Bitcoinin käyttöä voi verrata sähköpostin lähettämiseen. Vastaavalla tavalla kuin sähköpostiviestejä voi lähettää mistä tahansa internetiin kytketystä laitteesta sähköpostiosoitteisiin minne vain maailmassa, bitcoineja voi yhtä helposti lähettää haluamaansa bitcoin-lompakkoon internetin välityksellä. Sähköpostitilin tavoin bitcoin-tili koostuu sähköpostiosoitetta vastaavasta merkkijonosta ja salasanasta, joka tarvitaan siirrettäessä rahaa bitcoin-lompakosta. Bitcoinin käyttö on periaatteessa anonyymiä, koska henkilötietoja ei kysytä missään vaiheessa.

Lokakuuhun 2012 mennessä liikkeeseen laskettujen noin 10 miljoonan bitcoinin yhteenlaskettu markkina-arvo on vajaat 100 milj. euroa ja käyttäjiä on

maailmanlaajuisesti arviolta kymmeniätuhansia. Bitcoineja voi käyttää ostosten maksamiseen joissakin nettikaupoissa sekä anonyyminä vaihdon välineenä keskustelupalstoilla tai lahjoituksia tehdessä. Esimerkiksi WikiLeaks-järjestö on ottanut vastaan bitcoin-lahjoituksia, kun eräät perinteiset maksunvälittäjät ovat kieltäytyneet välittämästä sille lahjoituksia. Vaikka bitcoin on rahoitusmarkkinoiden kokoon suhteutettuna markkina-arvoltaan ja vaihtovolyymitään pieni ilmiö, siihen liittyvät salausominaisuudet, anonyymisyys ja riippumattomuus liikkeeseenlaskijasta ovat herättäneet ja pitäneet yllä ainakin pienen internetin osakulttuurin innostusta.

Teknisesti bitcoin perustuu – keskuspankin sijasta – hajautettuun vertaisverkkoon, jossa jokainen verkkoon kytketty tietokone toimii bitcoin-maksujärjestelmän osana. Vertaisverkko tallettaa koko maksujärjestelmän transaktiohistorian, joka on avoimesti kaikkien saatavilla. Nähtävillä ovat siis kunkin bitcoin-maksun osapuolen julkiset anonyymit bitcoin-osoitteet, maksumäärät, ajankohdat ja muut maksunvälitykseen liittyvät tiedot. Bitcoinien väärentämättömyys perustuu transaktiohistorian yksikäsitteisyyteen, jonka takaa vertaisverkon tehointensiiviseen laskentaan pohjautuva varmennusprosessi (nk. proof-of-work).

Varmennusongelman ensimmäisenä ratkaiseva vertaisverkon käyttäjä saa varmennukseen käytetystä laskentatehosta palkkioksi bitcoin-lompakkoonsa mahdolliset transaktion läpimenoa nopeuttavat vapaaehtoiset transaktiokulut sekä pienen määrän uusia bitcoineja. Tämä on myös ainut tapa, jolla uusia bitcoineja luodaan. Bitcoin on ohjelmoitu vähentämään automaattisesti liikkeeseen laskettavien bitcoinien määrää tasaisesti siten, että enimmillään päästään vajaaseen 21 miljoonaan yksikköön.

Käyttäjä voi valita, luovuttaako laskentatehojaan verkoston käyttämään varmennuslaskentaan. Käytännössä bitcoinit on joka tapauksessa hankittava vaihtopalveluista tai muulla tavoin niiltä, joilla jo on bitcoineja, sillä peruskäyttäjän ei ole pelkällä varmennuslaskennalla mahdollista saada merkittävää määrää bitcoineja.

Lähinnä internetissä toimivissa pörssin kaltaisissa mutta sääntelemättömissä vaihtopalveluissa eri valuuttoja voi vaihtaa bitcoineiksi ja vastaavasti bitcoineja eri valuutoiksi. Vaihtokurssi määräytyy kysynnän ja tarjonnan mukaan ja riippuu kulloisestakin luottamuksesta bitcoinin tulevaisuuteen. Bitcoinin vaihtokurssi on kolmen vuoden historiansa aikana ollut vahvimmillaan noin 30 dollaria (nyt noin 12 dollaria). Kurssisokkeja ja uutisotsikoita on aiheutunut muun muassa lukuisista onnistuneista verkkohyökkäyksistä vaihtopalveluihin, joista on viety suuria summia bitcoineja.

Euroopan keskuspankki julkaisi hiljattain laajan artikkelin ”Virtual Currency Schemes”³², jonka tarkoituksena on alustaa keskustelua virtuaalisista vaihdantavälineistä viranomaisnäkökulmasta. Yhteenvetona todettiin, että nykyisessä laajuudessa virtuaalisiin vaihdantavälineisiin liittyvä epävakaus ja muut mahdolliset haitat rajautuvat vain niiden pieneen käyttäjäkuntaan. Tarjoamansa anonymiteetin, vähäisten transaktiokulujen ja nopean maksuselvityksen ansiosta virtuaalisten vaihdantavälineiden merkityksen ennakoidaan kuitenkin kasvavan sähköisen kaupankäynnin ja digitaalisten hyödykkeiden yleistyessä.

³² EKP (lokakuu 2012) Virtual Currency Schemes, ks. <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/virtualcurrencyschemes201210en.pdf>.

4 Sääntelyn ja valvonnan keskeisiä hankkeita

4.1 Korkean tason työryhmä ehdottaa toimintojen eriyttämistä pankkikonsernin sisällä

Hanna Westman

Komissaari Michel Barnierin asettama, pääjohtaja Erkki Liikasen johtama EU:n pankkisektorin rakenteiden uudistamista pohtinut korkean tason työryhmä jätti loppuraporttinsa lokakuun 2012 alussa.³³ Työryhmän suositus koostuu viidestä ehdotuksesta, joista merkittävin on toimintojen eriyttäminen pankkikonsernin sisällä.

EU:n sisämarkkinoista ja palveluista vastaava komissaari Michel Barnier nimitti tammikuussa 2012 Suomen Pankin pääjohtajan Erkki Liikasen korkean tason työryhmän puheenjohtajaksi. Komissaari Barnier ja pääjohtaja Liikainen valitsivat yhdessä työryhmän muut jäsenet, jotka edustivat laajasti vähittäis- ja investointipankkitoimintaa, teollisuutta, kuluttajansuojaa ja akateemista tutkimusta.

Työryhmän tehtävänä oli arvioida, vahvistaisivatko pankkien rakenteelliset uudistukset rahoitusmarkkinoiden vakautta ja parantaisivatko ne pankkien edellytyksiä täyttää tehtävänsä kansalaisten ja Euroopan

³³High-level Expert Group on reforming the structure of the EU banking sector (2.10.2012) Final Report. Ks. http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/high-level_expert_group/report_en.pdf.

kasvun ja yhteismarkkinoiden hyväksi. Haastavaksi toimeksiannon tekivät pankkisektorin kirjavuus 27 jäsenmaassa ja sektorissa ilmenneiden ongelmien vakavuus ja heterogeenisuus.

Arviossaan työryhmän tuli ottaa huomioon kaikki käynnissä olevat merkittävät sääntelyuudistukset. Loppuraportti sisältää työryhmän arviot EU-tason hankkeista, mutta keskeisimmiksi uudistuksiksi nostettiin 1) Basel III -säännösten mukaiset vakavaraisuus- ja maksuvalmiusvaatimukset, jotka ollaan toteuttamassa EU:ssa asetuksen ja direktiivin kautta, ja 2) komission kesällä 2012 ehdottamat elvytys- ja kriisinratkaisutoimet. Nämä sääntelyuudistukset pureutuvat EU:n pankkisektorin ongelmiin vahvistamalla pankkien tappionkantokykyä, vähentämällä kannustimia liialliseen riskin- ja velanottoon, helpottamalla ongelm pankkien selvittämistä sekä pienentämällä kaatumisesta aiheutuvia yhteiskunnallisia kustannuksia.

Ehdotus toiminnan eriyttämisestä

Työryhmän mukaan jo tehdyt ja käynnissä olevat sääntelyuudistukset eivät riitä poistamaan finanssikriisin esiintuomia pankkitoiminnan ongelmia. Pankkien rakenteita on muutettava, jotta helpotetaan pankkien johtamista, tervehdytetään niiden riskinottokulttuuria, suojataan peruspankkitoimintaa sekä tehdään pankkien elvytys ja kriisinratkaisu aiempaa helpommaksi. Työryhmän ehdotusten tarkoituksena on myös hillitä pankkien liiallista riskinottoa esimerkiksi rajoittamalla halvan talletusrahoituksen käyttöä kaupankäynnissä sekä pienentää epäsuoraa valtiontakausta (oletusta julkisesta tuesta ongelmatilanteessa). Tämä osaltaan

lisää markkinakuria ja rahoituskustannusten riskiherkkyyttä. Työryhmän ehdotukset hillitsevät välillisesti myös pankin liiallista kasvua.

Ehdotuksessa pankki velvoitetaan eriyttämään omaan lukuun hoidettava ja muu suuririskinen kaupankäynti talletuksilla rahoitettavasta peruspankkitoiminnasta ryhmän sisällä. Pankkiryhmän sisällä olisi siis erillinen ”talletuspankki” ja ”kaupankäyntiyksikkö”. Pankkiryhmän tulee siirtää kaupankäyntiyksikköön 1) kaupankäynti omaan lukuun, 2) markkinatakaustoiminta ja 3) lainojen, lainasitoumusten tai vakuudettomien luottojen myöntäminen mm. riskirahastoille ja taseen ulkopuolisille rahoituksenvälitysyhtiöille. Kaupankäyntiyksikkö ei saa rahoittaa toimintaansa talletussuojan piirissä olevilla talletuksilla eikä tarjota maksupalveluja vähittäisasiakkaille. Muuten pankkiryhmä voi siirtää toimintoja kaupankäyntiyksikköön, jos se näkee sen tarkoituksenmukaiseksi esimerkiksi tehokkuuden tai asiakaspalvelun toimivuuden kannalta. Myös talletuspankki voisi toimia suhteellisen laajasti asiakkaiden hyväksi. Talletuspankki voi esimerkiksi järjestää arvopaperiemissioita ja toimia asiakaslähtöisessä kaupankäynnissä, kunhan positiot ovat suojattuja.

Jotta talletuspankki olisi riittävän suojattu kaupankäynnin riskeiltä ja jotta talletukset ja niihin liittyvät suorat ja epäsuorat valtiontakaukset eivät tukisi suoraan riskipitoista kaupankäyntiä, työryhmä esitti rahoitukseen ja pääomavaatimuksiin liittyviä rajoituksia. Pankkiryhmän molempien yksiköiden tulee täyttää vakavaraisuus- ja maksuvalmiusvaatimukset itsenäisesti. Ryhmän sisäisillä siirroilla tulee olla samat rajoitukset kuin ns. suurten vastapuoliriskien sääntelyssä. Yksiköt voivat maksaa osinkoja, mikäli pääomavaatimukset sen sallivat.

Yllä mainittujen kaupankäyntitoimintojen pitäminen erillään olisi pakollista, jos näiden toimintojen

osuus pankin liiketoiminnasta on huomattava. Koska tieto siirrettävien kaupankäyntitoimintojen laajuudesta ei ole julkisesti saatavilla, työryhmä ehdotti kaksivaiheista prosessia sen arvioimiseksi. Ensimmäisessä vaiheessa arvioidaan, ylittääkö kaupankäyntitarkoituksessa pidettävien ja myytävissä olevien rahoitusvarojen osuus taseesta 15–25 prosentin rajan tai onko näiden varojen yhteismäärä vähintään 100 mrd. euroa. Tarkailuvaiheessa valvoja arvioi ei-julkisten tietojen perusteella, onko erillään pidettävien liiketoimintojen osuus pankin toiminnasta merkittävä. Työryhmä ehdotti, että komissio tarkentaisi kynnysarvot.

Työryhmän ehdotus ei kohdistu tiettyyn liiketoimintamalliin, koska mikään yksittäinen liiketoimintamalli ei selviytynyt erityisen huonosti, eikä erityisen hyvin, finanssikriisistä. Sen sijaan työryhmä näkee liiketoimintamallien kirjon EU:ssa rikkautena ja voimavarana. Ehdotuksen toteutuessa perinteinen yleispankkimalli palvelisi asiakkaita edelleen hyvin, tai jopa entistä paremmin, ja varmistaisi rahoituksen välityksen pankkikeskeisessä Euroopassa.

Kolme ehdotusta pankkirakenteiden muuttamiseksi – lähellä vai kaukana toisistaan?

Yksi tapa tarkastella työryhmän ehdotusta pankkirakenteiden muuttamiseksi on verrata sitä aiemmin Yhdysvalloissa ja Isossa-Britanniassa tehtyihin vastaaviin ehdotuksiin. Tarkastelussa on kaksi ulottuvuutta: rakennemuutoksen kohdistuminen pankin eri liiketoimintoja kuvaavalla asteikolla vähäriskisestä peruspankkitoiminnasta riskipitoiseen kaupankäyntiin sekä vaadittavan rakennemuutoksen ”syvyys”.

Yhdysvalloissa ns. Volckerin sääntö kieltää pankkeja käymästä arvopaperikauppaa omaan lukuunsa, mutta sallii mm. kaupankäynnin yhdysvaltalaisilla valtionvelkakirjalainoilla sekä liikkeeseenlaskuun, markkinatakaustoimintaan ja tietyiltä osin riskienhallintaan liittyvän kaupankäynnin. Volckerin sääntö

rajoittaa myös pankkien sijoituksia riski- ja pääomasi-joitusrahastoihin.

Isossa-Britanniassa Sir John Vickersin johtama riippumaton komissio (Independent Commission on Banking, ICB) esitti syyskuussa 2011, että suhteellisen kapeasti määritelty vähittäispankkitoiminta tulisi pitää juridisesti, taloudellisesti ja operatiivisesti erillään muusta pankkitoiminnasta ”suoja-aidalla” (ring-fence) ja että suoja-aidalla erotetun toiminnan vakavaraisuusvaatimuksia tulisi kiristää. Hallitus (HM Treasury) on antanut tukensa ehdotukselle, mutta esittää, että suoja-aidalla erotetulla pankilla pitää olla mahdollisuus tarjota yksinkertaisia riskienhallintapalveluja asiakkailleen.

Pääjohtaja Liikasen vetämä työryhmä ehdottaa, että niin kaupankäynti omaan lukuun kuin markkinatakaus- toimintakin eriytetään pankkiryhmittymän sisällä ”kaupankäyntiyksikköön”, koska näitä toimintoja on haastavaa erottaa toisistaan.³⁴ Tämän takia talletuspankit muodostuvat ehdotuksessa hieman kapea- alaisemmiksi kuin ns. Volckerin säännön mukaan. Toinen merkittävä ero liittyy eriyttämisen ”syvyyteen”. Ehdotettu toimintojen pakollinen eriyttäminen EU:ssa voi toteutua pankkikonsernin sisällä, kun taas Volckerin sääntö kieltää kaupankäynnin omaan lukuun koko pankkikonsernilta.

Liikasen työryhmän ehdotus on eriyttämisen syvyydeltään samankaltainen kuin Ison-Britannian ICB-raportissa esitetty, eli se mahdollistaa eriyttämisen pankkiryhmän sisällä. Liikasen työryhmä ehdottaa, että talletuspankeille sallitaan arvopaperiemissiot ja asiakaslähtöinen kaupankäynti, kunhan positiot ovat suojattuja. Tämä johtaisi todennäköisesti hieman laajemmin toimiviin talletuspankkeihin kuin Ison-Britannian ICB-suositusten mukaisesti toimivat pankit.

³⁴ Ks. esim. Duffie (2012) Market making under the proposed Volcker Rule.

Työryhmän neljä muuta ehdotusta

Työryhmän suositus sisältää toimintojen eriyttämisen lisäksi neljä muuta ehdotusta. Näistä kaksi liittyy komission kesäkuussa julkistettuun kriisinhallintadirektiiviehdotukseen. Ensinnäkin työryhmän mukaan komission kriisinhallintadirektiiviehdotuksessa määritetyt elvytys- ja kriisinhallintasuunnitelmat ovat välttämättömiä ns. liian suuri kaatumaan -ongelman ratkaisemiseksi. Laajempi toimintojen eriyttäminen voi olla tarpeen suunnitelmien uskottavuuden kannalta.

Toiseksi työryhmä antaa täyden tuen ehdotukselle, että pankkien omistajien lisäksi myös sen muut rahoittajat kantavat vastuuta tappioista pankin uudelleenjärjestelyvaiheessa (bail-in). Työryhmä suositteli myös erityisten velkainstrumenttien käyttöönottoa sijoittajanvastuun toteuttamiseksi. Näiden instrumenttien etuoikeusasema pankin velkasitoumusten hierarkiassa tulisi määritellä selkeästi etukäteen. Sijoittajanvastuun toteuttavat velkainstrumentit parantavat pankkien tappionkantokykyä ja riskien hinnoittelua sekä vähentävät riskinoton kannustimia. Tartuntariskin pienentämiseksi työryhmä ehdottaa, että tällaiset instrumentit eivät saisi olla pankkisektorin omistuksessa.

Kolmanneksi työryhmä antaa tukensa Baselin pankkivalvontakomitealle käynnissä olevassa kaupankäyntivarojen pääomavaatimusten uudelleenarvioinnissa ja kannustaa Euroopan komissiota arvioimaan mahdollisten muutosehdotusten riittävyttä EU:n pankkisektorin riskien kattamiseksi. Pääomavaatimusten kiristämistä voidaan myös käyttää rakennemuutosten toteuttamiseen, koska siten voidaan luoda pankeille kannustimet vetäytyä tietyistä toiminnoista. Komission tulisi arvioida uudelleen myös kiinteistölainojen pääomavaatimuksia. Neljänneksi työryhmä toivoo pankkien hallintokulttuurin ja sisäisen valvonnan vahvistamista.

Työ jatkuu komissiossa

Komissaari Michel Barnier avasi lehdistötilaisuudessa (2.10.) kuusi viikkoa kestäväns konsultaation työryhmän loppuraportista³⁵. Komissio on myös aloittanut työn kynnysarvojen kalibroimiseksi ja vaikutusarvion laatimiseksi. Mahdollisesta lakiesityksestä ilmoitetaan vasta konsultaatiotulosten ja vaikutusarvion valmistuttua.

³⁵ Consultation on the recommendations of the High-level Expert Group on Reforming the structure of the EU banking sector, ks. http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2012/hleg-banking_en.htm.

4.2 Pankkiunioni

Jyrki Haajanen

Pankkiunioni on yksi merkittävimmistä ja kiireellisimmistä EU-hankkeista. Pankkivalvonnan, pankkien kriisinratkaisujärjestelmän sekä talletussuojan kehittämisen tavoitteena on parantaa rahoitusmarkkinoiden vakautta sekä mahdollistaa nykyistä laajempi sijoittajanvastuun toteutumisen.

Euroopan komission syyskuussa 2012 julkistaman pankkiunionisuunnitelman tavoitteena on nostaa kolme rahoitusmarkkinoiden vakauden kannalta tärkeää osa-aluetta kansalliselta tasolta EU:n tasolle: pankkivalvonta, pankkien kriisinratkaisu- eli ns. resoluutiojärjestelmä sekä talletussuojajärjestelmä. Tällä hetkellä kaikki toiminnot hoidetaan kansallisesti, mikä aiheuttaa vaikeuksia erityisesti suurten, yli maiden rajojen toimivien pankkien valvonnassa sekä ongelmatilanteiden selvittelyssä.

Komission tavoitteena on rakentaa pankkiunioni siten, että ensin pystytetään yhteinen pankkivalvonta Euroopan keskuspankin yhteyteen, minkä jälkeen huomio kohdistetaan kriisinratkaisu- ja talletussuojajärjestelmiin. Komission alkuperäisenä tavoitteena oli saada yhteinen pankkivalvonta toimintavalmiiksi jo vuoden 2013 alusta. EU:n huippukokouksessa loka-kuussa päätettiin kuitenkin tarkentaa aikataulua siten, että vuoden 2012 loppuun mennessä päätetään juridisesta kehikosta ja vuoden 2013 aikana toteutetaan käytännön valmistelut. Pankkivalvonnan piiriin tulisi tämänhetkisen arvion mukaan n. 6 000 pankkia. Valvontaviranomaisena toimii Euroopan keskuspankki, mutta siten, että valvonta eriytetään rahapolitiikasta.

Pankkiunioni on kokonaisuus, joka ei voi toimia tehokkaasti ilman kriisinratkaisu- ja talletussuojajärjestelmien uudelleenorganisointia. Varsinkin kriisinratkaisuprosessin kehittäminen on tärkeää. Komissio antoi kesäkuussa 2012 direktiiviesityksen uudesta kriisinratkaisumekanismista³⁶, ja esitys on tällä hetkellä Euroopan parlamentin käsittelyssä. Direktiivi pitää sisällään pitkälle yhdenmukaistetun kansallisen tason kriisinratkaisujärjestelmän, joka toimisi hyvänä pohjana myös pankkiunionia rakennettaessa.

Uusi kriisinratkaisujärjestelmä on varsin mullistava, sillä siinä hyväksytään se tosiasia, että pankkien ongelmia ei voida ratkaista samalla tavoin kuin muiden yritysten. Kriisinratkaisudirektiivi antaisi toteutuksessaan viranomaisille laajat valtuudet puuttua pankkien ongelmiin ennen kuin se on liian myöhäistä. Lisäksi direktiivi sisältää joukon merkittäviä uudistuksia, joiden avulla velkojien vastuuta voidaan lisätä(?). Tavoitteena on, että myös suuret pankit voidaan ajaa alas ilman, että siitä aiheutuu merkittäviä häiriöitä rahoitusmarkkinoiden vakaudelle tai kustannuksia veronmaksajille.

Talletussuojajärjestelmien kehittämisen tavoitteena on lisätä tallettajien luottamusta järjestelmän toimivuuteen myös laajemmissa kriiseissä. Kansallista tasoa kattavammalla talletussuojalla kyetään vähentämään entistä tehokkaammin vaikeassa taloustilanteessa olevien jäsenmaiden pankkisektoriin ja talouteen kohdistuvia paineita.

³⁶ Direktiivi luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten elvytys- ja kriisinratkaisukehyksestä.

4.3 Työryhmä ehdottaa Finanssivalvonnalle oikeutta rajoittaa asuntoluottojen enimmäiskokoa

Jukka Vauhkonen

**Suomessa ollaan ottamassa käyttöön uusia keinoja rahoituskriisien torjumiseksi. Sitova enimmäisluototussuhde hillitsee liiallista asuntoluotonantoa ja kotitalouksien velkaantumista. Muuttuva lisäpääomavä-
timus lievittää rahoituskriiseistä aiheutuvia luottolamoja.**

Valtiovarainministeriön asettama ministeri Antti Tanskasen johtama viranomaistyöryhmä jätti marraskuun alussa ehdotuksensa Suomen viranomaisille annettavista uusista keinoista ns. järjestelmäriskien torjumiseksi.³⁷ Järjestelmäriskeillä tarkoitetaan rahoitusjärjestelmän sisällä syntyviä tai järjestelmän voimistamia kollektiivisia riskejä, jotka toteutuessaan aiheuttaisivat vakavia vaurioita koko rahoitusjärjestelmälle ja kansantaloudelle.

Työryhmä ehdottaa, että Finanssivalvonta voisi rajoittaa uusien asuntoluottojen enimmäiskokoa suhteessa lainalla hankittavan ja lainan vakuutena käytettävän asunnon arvoon. Finanssivalvonta saisi määrätä uusien asuntoluottojen enimmäisluototussuhteen pienimmillään 80 prosentin suuruisiksi tai jättää sen kokonaan asettamatta. Finanssivalvonnan johtokunta päättäisi enimmäisluototussuhteen asettamisesta ja tasosta neljännesvuosittain mm. suhdannetilanteen mukaan.

Finanssivalvonnalla on tällä hetkellä oikeus antaa luottolaitoksille asuntoluottojen luototussuhteita kos-

kevia ei-sitovia suosituksia. Finanssivalvonta on kevästä 2010 alkaen suositellut suomalaisille pankeille, että ne suhtautuisivat pidättyvästi yli 90 prosentin luototussuhteisiin asuntoluotonannossa. Lisäksi Finanssivalvonta on suositellut pankeille, että ne arvioisivat, pystyisivätkö lainanhakijat suoriutumaan lainoistaan tilanteessa, jossa lainakorot nousisivat 6 prosenttiin ja lainan takaisinmaksuaika olisi enintään 25 vuotta.

Työryhmän mukaan asuntoluotonannon liiallinen kasvu ja siihen liittyvä kotitalouksien velkaantumisen kasvu voivat pahimmillaan muodostaa vakavan järjestelmäriskin, johon viranomaisten tulee pystyä puuttumaan suositusta järeämmällä välineellä. Suositukset eivät välttämättä riitä varsinkaan noususuhdanteissa ja kovan pankkikilpailun vallitessa. Asuntoluotonannon voimakas kasvu on ollut myös yhteydessä eri maissa viime vuosinakin koettuihin asunto- ja kiinteistömarkkinoiden ylikuumenemisiin ja romahtamisiin. Näiden syiden vuoksi työryhmä arvioi, että sitovan enimmäisluototussuhteen asettaminen tulee tehdä mahdolliseksi myös Suomessa.

Joissakin maissa asuntoluottojen kokoa rajoitetaan enimmäisluototussuhteen sijasta tai sen ohella sitomalla uusien asuntoluottojen enimmäiskoko luotonantajan käytettävissä oleviin tuloihin (loan-to-income ratio, LTI). Työryhmä ei kuitenkaan ehdottanut asiakkaan tuloihin sidottuja lakisääteisiä luotonannon rajoituksia. Työryhmä katsoi, että asiakkaiden luotonmaksukyvyyn kriittinen arviointi on nykyisinkin keskeinen osa pankkien luotonmyöntöprosessia ja että pankeilla on siihen riittävät sisäiset kannustimet etenkin, jos enimmäisluototussuhteesta säädetään työryhmän ehdottamalla tavalla.

³⁷Ks. http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/07_rahoytmarkkinat/20121106Finans/Finanssimarkkinoiden.pdf.

Finanssivalvonnalle myös oikeus asettaa pääomapuskurivaatimus pankkien luotonantokyvyn turvaamiseksi

Työryhmän yksi keskeisistä tehtävistä oli saattaa Suomessa voimaan EU:n vakavaraisuusdirektiivin edellyttämät muuttuvat lisäpääomavaatimukset (”vastasykliset pääomapuskurit”). Muuttuva lisäpääomavaatimus sisältyy Baselin pankkivalvontakomitean valmistelemaan pankkien vakavaraisuussääntelyn kansainväliseen uudistukseen ja tullaan siten ottamaan laajasti käyttöön eri maissa ympäri maailman.

Muuttuvan lisäpääomavaatimuksen kehittämisen ponttimena on ollut laaja havaintoaineisto, jonka mukaan rahoitus- ja talouskriisit ovat vakavimpia silloin, kun kriisejä on edeltänyt luotonannon hyvin voimakas kasvu. Muuttuvan lisäpääomavaatimuksen tavoitteena on saada pankit vahvistamaan tai ylläpitämään vakavaraisuuttaan jo ns. hyvinä aikoina, kun luotonanto kasvaa voimakkaasti. Tavoitteena on pyrkiä varmistamaan, että pankeilla on riittävästi omia varoja kattamaan laskusuhdanteessa syntyvät mahdolliset tappiot ilman, että niiden täytyisi voimakkaasti supistaa luotonantoaan vakavaraisuutensa turvaamiseksi.

Työryhmä ehdottaa, että Finanssivalvonta voisi asettaa luottolaitoksille harkintansa mukaan 0–2,5 prosentin suuruisen ylimääräisen muuttuvan lisäpääomavaatimuksen suhteessa luottolaitoksen riskipainotettujen saamisten määrään. Vaatimuksen asettamisen ensisijainen peruste olisi direktiiviehdotuksen mukaisesti luottokannan ja bruttokansantuotteen välisen suhteen merkittävä positiivinen poikkeama pitkäaikaisesta kehityksestään. Finanssivalvonta voisi käyttää myös muita luotonannon liiallisesta kasvusta varoittavia tunnuslukuja päätöksensä perusteina.

Työryhmän muut ehdotukset ja suositukset

Sekä enimmäisluototusaste että muuttuva lisäpääomavaatimus ovat luonteeltaan ns. harkinnanvaraisesti käytettäviä makrovakaussäätövälineitä, joiden käytön tavoitteena on suojata koko rahoitusjärjestelmän vakautta, ei pelkästään yksittäisiä rahoituslaitoksia tai niiden asiakkaita. Siten näiden välineiden asettamista ja purkamista koskevien päätösten valmistelu voidaan työryhmän mukaan järjestää Finanssivalvonnan muusta päätöksenteosta poikkeavalla tavalla.

Työryhmä ehdottaakin, että niin sitovan enimmäisluototussuhteen kuin muuttuvan lisäpääomavaatimuksen asettamisesta tai muuttamisesta päättäisi Finanssivalvonnan operatiivisen johdon sijasta Finanssivalvonnan johtokunta, jossa Suomen rahoitusjärjestelmän vakaudesta vastaavat muut viranomaiset – Suomen Pankki, valtiovarainministeriö sekä sosiaali- ja terveysministeriö – ovat edustettuina. Lisäksi työryhmä ehdottaa, että Finanssivalvonnan on kuultava näitä viranomaisia ennen enimmäisluototussuhdetta ja muuttuvaa lisäpääomavaatimusta koskevien päätösten tekemistä.

Työryhmä ehdottaa niin ikään, että Finanssivalvonnan johtokunta voisi asettaa sitovan enimmäisluototussuhteen myös luottolaitosten arvopaperivaikudelliselle luotonannolle. Tämä vaatimus saisi olla pienimmillään 60 %. Lisäksi työryhmä katsoo, että Suomessa tulee myöhemmin arvioida tarvetta asettaa systeemisesti merkittävälle rahoituslaitoksille ylimääräinen ns. järjestelmäriskipuskurivaatimus. Työryhmällä ei ollut aikataulunsa puolesta mahdollisuutta tehdä ehdotusta tästä EU:n tulevaan vakavaraisuusdirektiiviin mahdollisesti sisältyvästä vaatimuksesta.

4.4 Kansallisella tasolla systemisesti merkittävälle pankeille suositellaan lisäpääomavaatimuksia

Jukka Vauhkonen

Baselin pankkivalvontakomitean suositukset antavat viranomaisille paljon harkintavaltaa kansallisella tasolla systemisesti merkittävien pankkien tunnistamisessa ja niiltä vaadittavien pääomapuskureiden asettamisessa.

Baselin pankkivalvontakomitea julkisti lokakuussa 2012 suosituksensa kansallisella tasolla systemisesti merkittävien pankkien (domestic systemically important banks, D-SIB) vakavaraisuusvaatimusten kiristämisestä.³⁸ Systemisesti merkittävät pankit ovat pankkeja, joiden maksukyvyttömyys tai muut suuret ongelmat voisivat vakavasti vaurioittaa koko kansantaloutta. Tämän riskin pienentämiseksi Baselin komitea suosittelee, että systemisesti merkittävien pankkien tappionsietokykyä vahvistetaan asettamalla niille kiireämmät pääomavaatimukset kuin muille pankeille. Pankkien tulee kattaa nämä vaatimukset osakepääomalla tai sitä vastaavilla pääomaerillä. Vaatimusten on määrä tulla vaiheittain käyttöön vuosina 2016–2019.

Suosituksen mukaan kansallisten viranomaisten tulee kehittää menetelmä pankkien kansallisen systeemismerkittävyyden mittaamiseksi. Pankkikohtaisen lisäpääomavaatimuksen (ns. D-SIB-vaatimuksen) suuruuden tulee määräytyä pankin arvioidun systeemismerkittävyyden mukaan.

³⁸ Ks. <http://www.bis.org/publ/bcbs233.pdf>.

Baselin komitean tuore suositus on osa pankkien vakavaraisuussäätelyn maailmanlaajuisesta kokonaisuudistusta. Baselin komitea antoi jo aiemmin suosituksensa kaikkia pankkeja koskevien vakavaraisuus- ja maksuvalmiussäännösten kiristämisestä (ns. Basel III -uudistus)³⁹ ja globaalilla tasolla systemisesti merkittävälle pankeille asetettavista lisäpääomavaatimuksista (ns. G-SIB-vaatimukset)⁴⁰.

Baselin komitean periaatepohjaiset D-SIB-suositukset antavat viranomaisille paljon harkintavaltaa kansallisella tasolla systemisesti merkittävien pankkien tunnistamisessa ja lisäpääomavaatimusten suuruuden määrittelemisessä. D-SIB-vaatimukset poikkeavat siten varsin paljon tarkkoihin laskentaseäntöihin perustuvista G-SIB-vaatimuksista. Jää kuitenkin myöhemmin ratkaistavaksi, millä tavoin D-SIB-suositukset lopulta toimeenpannaan EU:n pankkilainsäädännössä ja Suomen kansallisessa lainsäädännössä.

D-SIB-suositukset koskevat kahta kokonaisuutta: 1) kansallisella tasolla systemisesti merkittävien pankkien tunnistamista ja 2) näiltä pankeilta vaadittavien lisäpääomavaatimusten määräytymistä.

Kuinka systemisesti merkittävät pankit tunnistetaan?

Pankin systeemismerkittävyyden voidaan tulkita olevan sitä suurempi, mitä mittavampia haitallisia ulkoisvaikutuksia pankin maksukyvyttömyydestä aiheutuisi maan rahoitusjärjestelmälle ja kansantaloudelle.⁴¹ Baselin komitean mukaan näiden ulkoisvaikutusten suuruutta arvioitaessa tulee ottaa huomioon ainakin pankin 1) koko, 2) monimutkaisuus ja 3) kyt-

³⁹ Lähemmin artikkelissa Basel III -uudistus parantaa pankkien riskinkantokykyä, Euro & talous 3/2010.

⁴⁰ Lähemmin artikkelissa Systemisesti merkittävälle pankeille tiukat vaatimukset, Rahoitusmarkkinraportti 2/2011.

⁴¹ Käsitteellisesti tämä menetelmä voidaan tulkita kansantalouden ehdollisten tappioiden (loss-given-default, LGD) suuruuden arvioinniksi tilanteessa, jossa pankki on ajautunut maksukyvyttömäksi.

keytyneisyys muuhun kotimaiseen pankki- ja rahoitusjärjestelmään sekä 4) pankin tarjoamien palveluiden korvattavuus. Näiden pankkikohtaisten muuttujien lisäksi viranomaiset voivat ottaa huomioon esimerkiksi maan pankkisektorin rakennetta kuvaavia muuttujia, kuten pankkisektorin keskittyneisyys tai pankkisektorin koko suhteessa maan talouden kokoon.

Viranomaiset voivat kansallisesti päättää, kuinka eri tekijöitä painotetaan pankkien systeemistä merkittävyyttä arvioitaessa. Viranomaisten tulee julkistaa arvioinnissaan käyttämänsä menetelmä. Pankkien systeemistä merkittävyyttä on arvioitava säännöllisesti ja erityisesti silloin, kun pankkijärjestelmän rakenne muuttuu esimerkiksi pankkien fuusioiden seurauksena. Baselin komitea tulee tekemään vertaisarvioita eri maiden käyttämistä menetelmistä.

Monessa maassa toimivan pankkiryhmän kotimaan viranomaiset arvioivat koko pankkiryhmän systeemistä merkittävyyttä ja asettavat koko ryhmää koskevan D-SIB-vaatimuksen. Pankin ulkomaisten tytäryhtiöiden systeemisen merkittävyyden arviointi ja tytäryhtiöitä koskevan D-SIB-vaatimuksen asettaminen ovat puolestaan tytäryhtiön sijaintimaan (ns. isäntämaan) viranomaisten vastuulla.

Systeemisesti merkittävien pankkien tappion-sietokykyä parannetaan

Baselin komitean ohjeistus D-SIB-pääomavaatimusten suuruudesta on hyvin yleisluonteinen: komitea ei esimerkiksi anna suositusta lisäpääomavaatimuksen vaihteluvälistä.⁴² Lisäpääomavaatimuksen suuruuden tulisi kuitenkin kuvastaa pankin arvioitua systeemistä merkittävyyttä ja perustua läpinäkyvään analyttiseen laskennalliseen menetelmään. Viranomaiset voivat käyttää myös harkintaa päätöstensä tukena.

⁴² G-SIB-vaatimusten suuruus on 0–3,5 % pankin riskipainotetuista saamisista.

D-SIB-vaatimukset tulee laskea myös niitä pankkeja varten, jotka Baselin komitea on tunnistanut globaalilla tasolla systeemisesti merkittäviksi pankeiksi, ja niiden tytäryhtiöille. Jos pankin ryhmätasolla lasketut G-SIB- ja D-SIB-vaatimukset poikkeavat toisistaan, näistä noudatetaan suurempaa. Pankkiryhmälle asetettu G-SIB-vaatimus ei rajoita tytäryhtiön isäntämaan viranomaisten oikeutta asettaa D-SIB-vaatimusta tytäryhtiöille. Isäntämaan viranomaisten tulee kuitenkin olla yhteistyössä pankin kotimaan viranomaisten kanssa tytäryhtiön D-SIB-vaatimuksia määriteltäessä.

Pankkien vakavaraisuusvaatimukset tulevat vastaisuudessa koostumaan kahdesta pääelementistä: sitovasta vähimmäispääomavaatimuksesta ja sitä täydentävistä pääomapuskurivaatimuksista. Sitovan vähimmäispääomavaatimuksen alittaminen on pankeilta toimiluvan menetyksen uhalla kiellettyä. Pankit voivat sen sijaan tietyin rajoituksin käyttää kerryttämiään vähimmäispääomavaatimuksen ylittäviä pääomapuskureita tappioidensa kattamiseen. D-SIB-vaatimukset tulevat olemaan yksi osa pankeilta vastaisuudessa vaadittavista pääomapuskurivaatimuksista.