

Rahoituslaitosten systeeminen merkittävyys

14.1.2008

Systeemisesti merkittävän rahoituslaitoksen toiminnan keskeytyminen häittäisi todennäköisesti vakavasti rahoitusjärjestelmää ja koko kansantaloutta. Viranomaiset pyrkivät tunnistamaan systeemisesti merkittävät rahoituslaitokset jo normaaleina aikoina ennen kriisitilanteiden syntymistä. Rahoitusmarkkinoiden integraation myötä yksittäisen rahoituslaitoksen ongelmilla on aiempaa todennäköisemmin vakavia kerannaisvaikutuksia usean maan rahoitusjärjestelmiin ja talouksiin. Maidenvälisen kriisinhallintayhteistyön kehittämiseksi on tärkeää kyetä muodostamaan yhteinen näkemys rahoituslaitoksen systeemisestä merkittävydestä eri maissa.

Rahoitusala on yksi säännellyimmistä ja valvotuimmista toimialoista. Sääntelyllä ja valvonnalla yritetään erityisesti ehkäistä pankkikriisejä, jotka voivat aiheuttaa kansantalouksille hyvin suuria kustannuksia. Tutkimusten mukaan pankkikriisien kumulatiiviset kustannukset voivat olla jopa kymmeniä prosentteja maan vuotuisesta BKT:stä. Suomen 1990-luvun alun talous- ja pankkikriisin kustannuksiksi arvioidaan tunnetussa tutkimuksessa 22–45 % BKT:stä, kun kustannuksia mitataan kriisin vuoksi menetetyt tuotannon arvolla.¹

¹ Hoggart – Reis – Saporta (2002) Costs of banking system instability: some empirical evidence. Journal of Banking and Finance. Vol. 26, s. 825–855.

Pankki- ja rahoituskriisien potentiaalisesti suurten yhteiskunnallisten kustannusten ja kriisinhallintavalmiuksien kehittämisen vuoksi on tärkeää pyrkiä tunnistamaan ns. systeemisesti merkittävät rahoituslaitokset. Systeemisesti merkittävälle rahoituslaitokselle ei ole vakiintunutta määritelmää. Tässä artikkelissa sillä tarkoitetaan rahoituslaitosta, jonka toiminnan keskeytyminen aiheuttaisi suurella todennäköisyydellä vakavia ongelmia rahoitusjärjestelmälle ja koko kansantaloudelle. Systeemisesti merkittävät rahoituslaitokset ovat useimmiten pankkeja tai pankkiryhmiä. On kuitenkin mahdollista, että esimerkiksi vakuutusyhtiöiden tai hedgerahastojen ongelmat voisivat ääritilanteissa käynnistää koko talouden kannalta vakavan ns. systeemisen rahoituskriisin.

Kriisiin ajautuneen pankin pelastaminen on ensisijaisesti pankin omistajien vastuulla. Rahoitusjärjestelmien vakaudesta vastaavat viranomaiset, erityisesti keskuspankit, rahoitusvalvojat ja valtiovarainministeriöt, joutuvat kuitenkin varautumaan myös sellaisiin pankkijärjestelmän kriisitilanteisiin, joihin ei löydy ensisijaista ns. yksityisen sektorin ratkaisua. Ecofin-neuvosto hyväksyi lokakuussa 2007 yhteiset toimintaperiaatteet EU-maiden rajat ylittävien rahoituskriisien hallitsemiseksi.² Niiden mukaan julkisten varojen käyttämistä rahoituskriisien ratkaisemisessa ei voida

² Ecofin-neuvoston lehdistötiedote 9.10.2007.



*Jukka Vaubkonen
ekonomisti
rahoitusmarkkina- ja
tilasto-osasto*

Veronmaksajien rahojen käyttö kriisinhoitoon tulee kysymykseen vain hyvin poikkeuksellisissa tilanteissa.

missään tilanteessa pitää itsestäänselvyytenä. Veronmaksajien rahojen käyttö kriisinhoitoon on mahdollista vain, jos yksityistä ratkaisua ei löydy ja jos kriisi uhkaa vakavasti horjuttaa koko kansantaloutta. Etukäteen ei kuitenkaan voida määritellä, missä olosuhteissa ja missä kriisin vaiheessa julkisia varoja käytetään kriisinhoitoon, mutta se tulee kysymykseen vain hyvin poikkeuksellisissa tilanteissa.³

Pankkien maiden rajat ylittävien yritysjärjestelyjen tuloksena ulkomaisten pankkien tytäryritykset ja sivukonttorit ovat saavuttaneet merkittävän aseman useiden maiden pankkimarkkinoilla. Esimerkiksi kaksi kolmesta suuresta Suomessa toimivasta pankkiryhmästä, Nordea Pankki Suomi ja Sampo Pankki, ovat ulkomaisten pankkien omistamia. Näiden pankkien tai niiden ulkomaisten emopankkien ajautuminen kriisiin olisi vakava uhka Suomen rahoitusjärjestelmän vakaudelle.

Maiden rajat ylittävien pankki- ja rahoituskriisien hoito edellyttää yhteistyötä kaikkien kriisissä osallisina olevien maiden viranomaisten välillä. Kuitenkaan maiden rajat ylittävien rahoituskriisien hallintaa koskevaa EU-tason lainsäädäntöä ei juuri ole. Tilanne on ongelmallinen erityisesti niille maille, joissa ulkomaisten

³ Julkisten varojen liian avokätinen käyttö rahoituskriisien hoidossa voi johtaa ns. moraalikato-ongelmaan: rahoituslaitokset voivat liiketoiminnassaan ottaa ylisuuria riskejä, jos laitosten johto ja omistajat keräävät muhkeat palkkiot onnistumisista ja samalla uskovat veronmaksajien kattavan epäonnistuneen riskinoton kustannukset.

pankkien tytäryritykset tai sivukonttorit ovat systeemisesti merkittäviä. Suomen Pankki on esittänyt, että pankkien systeemisesti merkittävien ulkomaisten tytäryritysten ja sivukonttorien sijaintimaan, ns. isäntämaan, viranomaisten asemaa EU:n rahoituskriisien hallintaa koskevassa lainsäädännössä vahvistettaisiin.⁴ EU-tason lainsäädännön kehittäminen edellyttää systeemisesti merkittävien rahoituslaitosten määrittelemistä. Maiden välistä yhteistyötä kriisinhallinnassa helpottaa, jos viranomaisilla on jo etukäteen yhteinen näkemys pankkiryhmän tai sen osien systeemisestä merkittävydestä.

Seuraavassa tarkastellaan ensin viime vuosina kehiteltyjä menetelmiä sellaisten pankkiryhmien tunnistamiseksi, joiden kaatuminen aiheuttaisi vakavia haittoja koko Euroopan rahoitusjärjestelmälle. Sen jälkeen tarkastellaan, minkä kanavien kautta systeemisesti merkittävien pankkien kaatuminen vaikuttaa muuhun rahoitusjärjestelmään ja reaalityöelämään. Lopuksi esitellään EU-maiden uutta yhteistä analyysikehikkoa maiden rajat ylittävien rahoituskriisien systemisten vaikutusten arvioimiseksi.

Suuret ja monimutkaiset pankkiryhmät

Euroopan pankkitoimiala on keskittynyt nopeasti erityisesti viimeisen noin kymmenen vuoden aikana. Keskitymistä ilmentää esimerkiksi se,

⁴ Euron & talouden erikoisnumero Rahoitusjärjestelmän vakaus 2007, s. 55–56.

että EU-maiden kansallisesti suurimpien luottolaitosten taseet ovat kasvaneet nopeammin kuin luottolaitosten taseet keskimäärin (kuvio 1).

Suuren monessa maassa toimivan pankkiryhmän toiminnan keskeytyminen olisi merkittävä uhka usean maan rahoitusjärjestelmien vakaudelle. Sen vuoksi tarvitaan menetelmiä niiden pankkiryhmien tunnistamiseksi, joiden toiminnan keskeytymisen todennäköiset haittavaikutukset olisivat kaikkein suurimmat.

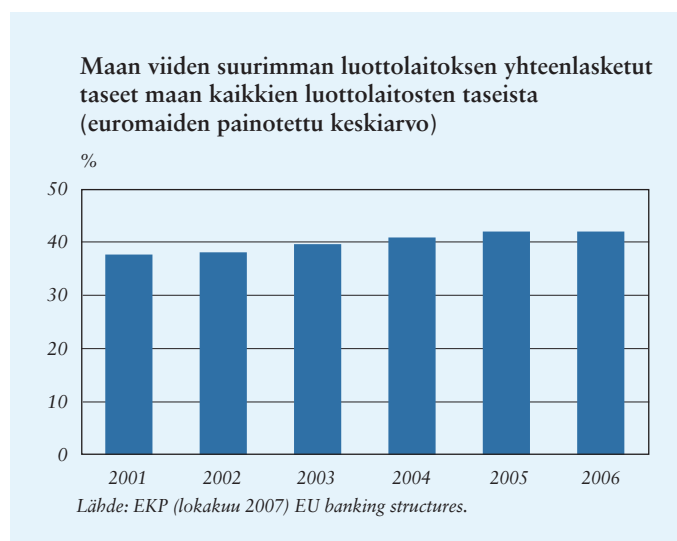
Useimmin käytetty pankkiryhmän suuruuden mittari on taseen koko. Se on kuitenkin varsin epätäydellinen mittari pankkiryhmän systeemistä merkittävyyttä arvioitaessa. Pankkiryhmä voi esimerkiksi olla tärkeässä asemassa vähittäispankkitoiminnassa. Jos sillä on kuitenkin vähän kytkentöjä muuhun rahoitusjärjestelmään, sen systeeminen merkittävyys voi olla rajallinen. Sen sijaan taseeltaan pienempi pankkiryhmä voi olla systeemisesti merkittävämpi, jos sillä on paljon kytkentöjä muihin pankkeihin. Lisäksi kasvava osuus pankkien tuloista on peräisin esimerkiksi johdannaisiin liittyvästä taseen ulkopuolisesta liiketoiminnasta. Systeemisesti merkittäviä pankkiryhmiä tunnistettaessa tulisivat taseen lisäksi käyttäviä muita tunnuslukuja, jotka mittaavat pankkiryhmien merkitystä eri liiketoiminnoissa.

Euroopan keskuspankissa on kehitetty menetelmä euroalueella toimivien ns. suurten ja monimutkaisten

pankkiryhmien (Large and Complex Banking Groups, LCBG) tunnistamiseksi, jotta niihin voidaan kiinnittää erityistä huomiota EKP:n pankkiseurannassa.⁵ EKP käyttää tällaisten pankkiryhmien tunnistamiseen 19:ää julkiseen informaatioon perustuvaa ja yhdenmukaisesti määriteltyä tunnuslukua. Ne kuvaavat varsin kattavasti pankkiryhmien toiminnan laajuutta vähittäispankki- ja arvopaperimarkkinasidonnaisissa toiminnoissa sekä pankkien välisillä laina- ja talletusmarkkinoilla. Kehittyneen tilastotieteellisen menetelmän avulla EKP tunnistaa 36 suurta ja monimutkaista euroalueella toimivaa pankkiryhmää. Näistä 21 pankkiryhmän kotimaa on jokin euroalueen maa. Muut 15 tunnistettua pankkiryhmää ovat euro-

⁵ EKP (joulukuu 2006) Financial Stability Review, Identifying large and complex banking groups for financial system stability.

Kuio 1.



alueen ulkopuolelta, pääasiassa Yhdysvalloista ja Isosta-Britanniasta.

EKP:n kokoamalle listalle mahtuu vain hyvin pieni osa euroalueen yli 6 000 rahoituslaitoksesta. Pohjoismaiden ja Suomen rahoitusjärjestelmän kannalta systeemisesti merkittävien pankkien ja pankkiryhmien tunnistamisessa huomio tuleekin kohdistaa näiden maiden suurimpiin pankkiryhmiin.

Pankkiryhmän toiminnan keskeytymisen seuraukset

Suomessa ja useassa muussa Euroopan maassa kansallinen pankkijärjestelmä on varsin keskittynyt. Kolmen suurimman Suomessa toimivan pankkiryhmän (Nordea Pankki Suomi, OP-Pohjola-ryhmä ja Sampo Pankki) yhteenlasketut markkinaosuudet esimerkiksi vähittäistalletuksissa ja -luotonannossa ovat lähellä 80:tä prosenttia.

Markkinaosuudeltaan suuren pankin toiminnan keskeytyminen haittaisi todennäköisesti vakavasti pankin vähittäisasiakkaita. Kyselyn perusteella esimerkiksi lähes 70 % suomalaisista alle kymmenen työntekijän mikroyrityksistä ja noin 45 % 10–49 työntekijän pienistä yrityksistä käyttää merkittävästi vain yhden pankin palveluita.⁶ On todennäköistä, että näistä yrityksistä suuren osan olisi lyhyellä aikavälillä vaikea löytää

rahoittajaa, jos niiden pääasiallisesti käyttämä pankki keskeyttäisi toimintansa. Yksittäisen pankin maksujenvälityksen keskeytyminen puolestaan vaikeuttaisi kuluttajien päivittäisten ostosten ja palveluiden maksamista, mikäli he eivät voisi käyttää pankkikorttejaan ja käteisautomaatteja. Lisäksi pankin toiminnan lakkaamisen seurauksena tappioita kärsisivät pankin velkojat ja ne tallettajat, joilla on talletussuojajärjestelmän piiriin kuulumattomia talletuksia. Myös ne tallettajat, joiden talletukset kuuluvat talletussuojajärjestelmän piiriin, kärsisivät todennäköisesti pankin toiminnan keskeytymisestä, koska pankin selvitystilaan asettamisen ja talletusten takaisinmaksun välillä voi olla varsin pitkä viive. Suomen lainsäädännön mukaan Talletussuojarahaston on maksettava talletussuojan piiriin kuuluvat tallettajien saamiset kolmen kuukauden kuluessa pankin asettamisesta selvitystilaan.⁷

Yksittäisen rahoituslaitoksen toiminnan keskeytymisen kokonaistaloudelliset haitat ovat suurimmat silloin, kun keskeytyminen johtaa myös muiden rahoituslaitosten toiminnan keskeytymiseen tai joko niiden vaka-
varaisuuden tai maksuvalmiuden huomattavaan heikkenemiseen. Systeemisesti merkittäviä rahoituslaitoksia tunnistettaessa olennaista onkin tarkastella instituutioiden välisiä yhteyksiä erityisesti pankkien välisillä lainamarkkinoilla (interbankmarkki-

Markkinaosuudeltaan suuren pankin toiminnan keskeytyminen haittaisi todennäköisesti vakavasti pankin vähittäisasiakkaita.

⁶ Elinkeinoelämän keskusliiton, kauppa- ja teollisuusministeriön sekä Suomen Pankin raportti Yritysten rahoituskysely 2007, www.suomenpankki.fi/fi/julkaisut/selvitykset_ja_raportit/rahoituskyselyt/index.htm.

⁷ Lähemmin Jyrki Haajasen artikkelissa tässä lehdessä.

noilla) ja maksujärjestelmissä. Lisäksi systeemistä merkittävyyttä tarkasteltaessa tulisi ideaalisesti pyrkiä arvioimaan rahoituslaitoksen toiminnan keskeytymisestä suoraan ja välillisesti syntyviä reaalityaloudellisia vaikutuksia mm. tuotantoon, työllisyyteen ja valtiontalouteen.

Eri maissa on viimeisen noin kymmenen vuoden aikana tehty lukuisia empiirisiä tutkimuksia pankkien ongelmien välittymisestä toisiin pankkeihin eli ns. tartunnasta. Tartunnat luokitellaan tutkimuksissa kahteen ryhmään. Suora tartunta aiheutuu esimerkiksi siitä, ettei ongelmiin joutunut pankki pysty maksamaan toisilta pankeilta ottamiaan lainoja. Suora tartunta voi levitä pankkien välillä myös maksu- ja selvitysjärjestelmien kautta. Tartunta on epäsuora, jos yhden pankin ongelmat saavat sijoittajat ja tallettajat epäilemään myös muiden pankkien kärsivän samanlaisista ongelmista, ja vetämään sijoituksiaan ja talletuksiaan näistä pankeista.

Valtaosassa tämän aihepiirin tutkimuksista tarkastellaan tartunnan suoraa välittymistä pankkien välisten lainamarkkinoiden kautta. Ongelmat voivat levitä herkästi näiden markkinoiden kautta, koska pankkien väliset lainat ovat usein suuria ja vakuudettomia. Tutkimukset perustuvat joko todelliseen tai simuloituun aineistoon maan pankkien kahdenvälisistä interbankvastuista. Tutkimuksissa tarkastellaan tyypillisesti tilannetta, jossa yksittäinen pankkiryhmä

äkillisesti keskeyttää toimintansa.

Tällöin sille lainoja myöntäneet pankit kärsivät luottotappiota tai pahimmassa tapauksessa kaatuvat. Pankin systeemisen merkittävyyden voidaan tulkita olevan sitä suurempi, mitä suurempi osuus maan pankkijärjestelmästä kaatuu tartunnan seurauksena.

On varsin harvinaista, että pankkiryhmän toiminnan keskeytyminen tulisi muille pankeille yllätyksenä. Poikkeuksiakin tosin on, tunnetuimpana esimerkkinä britannialaisen Barings-pankin konkurssi vuonna 1995. Useimmissa kriisitilanteissa vaikeuksiin ajautuneen pankkiryhmän ongelmat paljastuvat vähitellen, jolloin muut pankit pystyvät vähentämään ongelmapankin vastuisiin liittyviä riskejään. Tutkimustuloksiin tulee suhtautua tietyllä varauksella myös siksi, koska pankkien välisiä lainamarkkinoita koskeva aineisto on usein varsin puutteellista. Silti tutkimukset lienevät ainakin suuntaa antavia. Tutkimusten perusteella yksittäisen pankkiryhmän kaatumisen aiheuttama tartunta kaataa muita pankeja vain harvoissa tutkituissa skenaarioissa. Toteutuessaan tartunta voi kuitenkin ainakin joissain maissa olla hyvin haitallinen maan rahoitusjärjestelmän vakaudelle.⁸ Suomen Pankin sisäisessä selvityksessä on tarkasteltu pankkien välisen tartunnan riskiä koti-

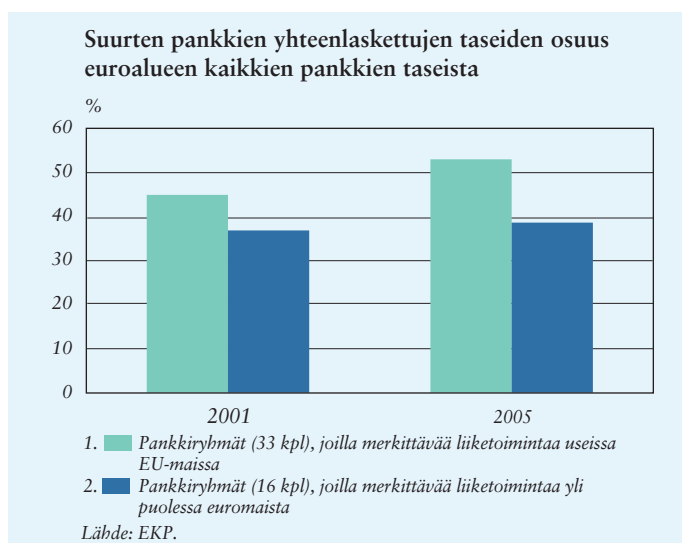
⁸ Yhteenveto ja kriittinen arvio pankkien välisten lainamarkkinoiden tartuntaa koskevien tutkimusten tuloksista löytyvät artikkelista Christian Upper (elokuu 2007) Using counterfactual simulations to assess the danger of contagion in interbank markets. BIS Working Papers, No. 234.

Pankkien välisten lainamarkkinoiden viimeaikaisten vakavien häiriöiden valossa epäsuoran tartunnan riski voi olla suuri.

maisten maksujärjestelmien (POPS ja PMJ) kautta. Alustavan arvion perusteella riski, että tartunta välittyisi näiden kanavien kautta, näyttäisi pieneltä.

Tartuntaa koskevat tutkimukset saattavat aliarvioida pankkien välisen suoran tartunnan todellista riskiä ja siten pankkien systeemistä merkittävyyttä, koska niissä tyypillisesti tutkitaan vain yhtä tartuntakanavaa kerrallaan. Markkinoiden epäluottamuksesta aiheutuvan epäsuoran tartunnan riskiä on puolestaan hyvin vaikea mitata. Pankkien välisten lainamarkkinoiden viimeaikaisten vakavien häiriöiden valossa epäsuoran tartunnan riski voi olla suuri. Lisäksi taloushistorian perusteella useimmat pankkikriisit ovat aiheutuneet makrotaloudellisista sokeista. Makrotaloudellisissa kriiseissä useat pankit voivat samanaikaisesti ajautua vakaviin ongelmiin, mikä lisää tartunnan riskiä.

Kuvio 2.



Maiden rajat ylittävien pankkikriisien vaikutusten arviointikehikko

Tulevaisuuden pankkikriisit koskettavat aikaisempaa todennäköisemmin samanaikaisesti useita Euroopan maita, koska maiden rajat ylittävien suurten finanssiryhmien lukumäärä ja koko kasvavat jatkuvasti. Voidaan identifioida ainakin 33 suurta pankkiryhmää, joilla on merkittävää liiketoimintaa useassa EU-maassa.⁹ Näistä 16:lla on merkittävää liiketoimintaa useammassa kuin joka toisessa euro-maassa. Näiden pankkien yhteenlaskettujen taseiden osuus euroalueen kaikkien pankkien taseista on kasvanut nopeasti (kuvio 2), minkä vuoksi viranomaisten varautuminen maiden rajat ylittävien pankkikriisien hallintaan on tullut entistä tärkeämmäksi.

Nopeasti etenevän kriisin hoito voi vaatia viranomaisilta ripeitä toimenpiteitä. Tällaisissa tilanteissa on tärkeää, että viranomaisten arvio kriisin mahdollisista seurauksista eri maiden rahoitusjärjestelmien ja kansantalouksien kannalta on mahdollisimman oikea ja että viranomaiset puhuvat ”yhteistä kieltä” siitä, mitkä ovat kriisin arvioidut systeemiset vaikutukset eri maissa.

EU-maiden keskuspankkien ja pankkivalvojen yhteistyöelimet ovat valmistelleet yhteisen analyysikehikon EU-maiden rajat ylittävien rahoituskriisien systeemisten vaikutusten

⁹ EKP (maaliskuu 2007) Financial integration in Europe.

arvioimiseksi. Ecofin-neuvosto on asettanut EU:n jäsenmaiden keskuspankkien, pankkivalvojen ja valtiovarainministeriöiden tavoitteeksi, että kehikko otetaan kansallisesti käyttöön vuoden 2008 loppuun mennessä. Kehikossa esitetään mm. rahoituskriisien mahdollisia vaikutuskanavia ja tunnuslukuja, joista eri maiden viranomaisten odotetaan keskustelevan ja vaihtavan tietoa rahoituskriisin vaikutuksia arvioidessaan. Yhteinen kehikko jäsentää viranomaisten välistä keskustelua ja helpottaa eri viranomaisten tekemien vaikutusarvioiden vertailua. Systemaattinen arviointikehikko toimii myös muistilistana, jonka avulla viranomaiset ottavat ainakin suurimman osan kriisin mahdollisista vaikutuksista ja vaikutuskanavista huomioon arvioissaan. Kattavat vaikutusarviot mahdollistavat aiempaa paremman kriisin hoidon ja siitä yhteiskunnalle aiheutuvien kustannusten minimoinnin.

Kehikossa esitetään myös lukuisia kriteerejä, joita voidaan käyttää systemisesti merkittävien pankkien tunnistamiseen. Niiden perusteella ei voida laatia lopullista listaa kaikissa kriisitilanteissa systemisesti merkittävistä pankeista, koska kriisien vakavuus riippuu mm. makrotaloudellisesta tilanteesta. Kuitenkin kriteerien perusteella voidaan tunnistaa ne pankit, joiden vakavilla ongelmilla olisi suurella todennäköisyydellä systemisiä vaikutuksia. Kriteerit ja niitä täydentävät tunnusluvut koskevat mm. pankin kokoa ja markkinaosuuksia

eri markkinoilla, pankin vähittäisasiakkailla tarjoamien palveluiden korvattavuutta, pankin kytkentöjä muihin rahoitusyrityksiin erityisesti pankkien välisten lainamarkkinoiden kautta ja pankin tärkeyttä tiettyjen rahoitusmarkkinoiden osa-alueiden ja infrastruktuurien toiminnan kannalta.

Yhteenveto

Suurimmat Suomessa toimivat pankkiryhmät ovat todennäköisesti systemisesti merkittäviä suurten markkinaosuuksiensa vuoksi. Niiden toiminnan keskeytyminen vaikuttaisi välittömästi hyvin haitallisesti vähittäisasiakkaisiin ja sitä kautta koko kansantalouteen.

On tärkeätä tiedostaa, että ensisijainen vastuu kriisiin ajautuneen pankin pelastamisesta on pankin omistajilla. Julkisia varoja käytetään kriisinhoitoon vain silloin, jos kriisiin ei löydy ns. yksityisen sektorin ratkaisua ja jos kriisin todennäköiset kokonaistaloudelliset kustannukset ovat hyvin suuret. Julkisten varojen käytön tarkoituksena ei ole ensisijaisesti estää pankkia kaatumasta vaan minimoida kriisistä yhteiskunnalle aiheutuvat kustannukset.

Viime vuosina on kehitetty menetelmiä systemisesti merkittävien rahoituslaitosten tunnistamiseksi ja rahoituskriisien systemisten vaikutusten arvioimiseksi sekä julkaistu lukuisia tutkimuksia pankkien kaatumisen aiheuttamista tartuntavaikutuksista. Uusia menetelmiä ja tutkimusta voidaan hyödyntää mm. stres-

Suurimmat Suomessa toimivat pankkiryhmät ovat todennäköisesti systemisesti merkittäviä suurten markkinaosuuksiensa vuoksi.

sitestauksessa, rajallisten valvonta-resurssien kohdentamisessa ja maidentvälisen kriisinhallinnan yhteistyön kehittämässä. Rahoituskriisien vaikutusten arviointimenetelmissä on kuitenkin vielä paljon kehitettävää. Lisää tutkimusta tarvitaan erityisesti sellaisten menetelmien kehittämiseksi, joiden avulla viranomaiset pystyisivät aiempaa luotettavammin arvioimaan kriisitilanteiden potentiaalisia reaali-taloudellisia vaikutuksia.

Asiasanat: pankkikriisit, suuret ja monimutkaiset pankkiryhmät, tartunta, kriisinhallinta