

Basel III -uudistus parantaa pankkien riskinkantokykyä

12.10.2010

Baselin pankkivalvontakomitean valmisteleman laajan kokonaisuudistuksen tavoite on korjata finanssikriisin paljastamia vakavia puutteita pankkien sääntelyssä. Pankeilta vaaditaan vastaisuudessa huomattavasti nykyistä enemmän korkealaatuisia omia varoja suojaamaan pankkeja ja veronmaksajia pankkien tappioilta. Pankeille asetetaan myös uusia pääomapuskuri- ja maksuvalmiusvaatimuksia. Pankkien velkaantumista rajoitetaan uudella vaatimuksella vähimmäisomavaraisuusasteesta.

Viime vuosien rahoituskriisi on paljastanut lukuisia, nyt jo hyvin tunnettuja puutteita pankkien vakavaraisuussääntelyssä. Pankeilta vaadittiin aivan liian vähän korkealaatuisimpia omia varoja suojaksi mahdollisia tappioita vastaan. Pankeilla saattoi vähimmillään olla 2 % laadukkaimpia omia varoja, kuten osakepääomaa, suhteessa pankin riskipainotetuihin saamisiin. Kaikkiaan omia varoja tuli olla vähintään 8 % riskipainotetuista saamisista. Omien varojen hyväksymiskriteereitä oli kuitenkin finanssikriisiä edeltäneinä vuosina kevennetty, ja suuri osa näistä muista omista varoista ei aidosti ollut kriisitilanteessa käytettävissä pankkien tappioiden kattamiseen.

Pankkien haavoittuvuutta lisäsivät myös puutteet pankkien riskipainotettujen saamisten laskennassa. Useita riskilajeja vastaan vaadittiin joko niukasti tai ei lainkaan omia

varoja, mikä sai pankit pienentämään vakavaraisuusvaatimuksiaan hyödyntämällä sääntelyn aukkoja ja tekemällä haitallisia finanssi-innovaatioita. Pankit muun muassa siirsivät monimutkaisia ja epälikvidejä rahoitusinstrumentteja luottosalkuistaan (banking book) kaupintasalkkuihinsa (trading book), koska kaupintatarkoitusta varten pidettyjä rahoitusinstrumentteja vastaan vaadittiin vain vähän omia varoja. Suuri osa näistä kaupintasalkuissa pidetyistä saamisista oli strukturoituja arvopaperistettuja rahoitusinstrumentteja. Näihin instrumentteihin liittyneet luotto- ja likviditeettiriskit aliarvioitiin vakavasti.

Pankit myös näennäisesti siirsivät riskejään taseen ulkopuolisiin erilisyyhtiöihin keventääkseen vakavaraisuusvaatimuksiaan, vaikka tosiasiallisesti riskit säilyivät pankeilla. Lisäksi pankit kasvattivat voimakkaasti lyhytaikaista rahoitustaan, mikä altisti pankkijärjestelmän maksuvalmiuskriisille. Maksuvalmiussääntelyn kehittäminen oli jäänyt ennen finanssikriisiä vakavaraisuussääntelyn kehittämisen varjoon, eikä yhdenmukaista kansainvälistä maksuvalmiussääntelyä ollut olemassa.

Vähäisten omien varojen ja aliarvioitujen riskien vuoksi useiden pankkien tappioidenkattamiskyky oli huono, mikä paljastui viimeistään syksyllä 2008. Rahoituskriisin aiheuttamat tappiot uhkasivat romahduttaa koko kansainvälisen pankkijärjestelmän. Useissa maissa onkin jouduttu käyttämään val-



*Jukka Vaubkonen
ekonomisti
rahoitusmarkkina- ja
tilasto-osasto*

tavia määriä julkisia varoja pankkien pelastamiseen ja pääomittamiseen.

Tulevien rahoituskriisien todennäköisyyden pienentämiseksi ja vaikutusten vähentämiseksi G20-maiden valtioiden päämiehet valtuuttivat Baselin pankkivalvontakomitean uudistamaan pankkien nykyistä vakavaraisuussäännöstöä, Basel II:sta. Uudistuksesta on alettu käyttää nimitystä Basel III. Uudistuksella sekä korjataan Basel II -säännösten puutteita että luodaan kokonaan uusia sääntelyinstrumentteja.

Nykyinen Basel II -vakavaraisuussäännöstö

Basel III -uudistusten hahmottamiseksi on hyödyllistä esittää lyhyesti pankkien nykyisen Basel II -vakavaraisuussäännösten keskeinen sisältö ja rakenne.¹

Basel II sisältää kolme toisiaan täydentävää osaa, ns. pilaria: vähimmäispääomavaatimuksen laskenta (pilari 1), omien varojen riittävyyden kokonaisvaltainen arvio (pilari 2) ja julkistamisvaatimukset (pilari 3). Basel III -uudistukset kohdistuvat pääasiassa ensimmäiseen pilariin.

Pilarin 1 säännöksissä määritellään, kuinka paljon pankilla tulee olla

¹ Jokivuolle ja Launiainen käyvät tarkemmin läpi Basel II -kokonaisuuden sisältöä Euro & talous-lehden numerossa 1/2003.

Kaava 1.

Pankin vakavaraisuussuhde \equiv *omat varat / (luottoriskipainotetut saamiset + markkinariskipainotetut saamiset + toimintariskipainotetut saamiset) $\geq 8 \%$.*

omia varoja kattamaan pankin luottoriskit, markkinariskit ja toimintariskit (operatiiviset riskit). Luottoriskiä vastaan vaadittavien omien varojen vähimmäismäärään vaikuttavat pankin luottoriskillisten tase-erien suuruus ja riskipitoisuus sekä pankin käyttämät tekniikat riskien vähentämiseksi: vakuudet, takaukset, luottojohdannaiset ja nettoutus. Tase-erien riskipitoisuuden määrittelemisessä pankki voi käyttää yksinkertaista luottoriskin standardimenetelmää, jossa erityyppisten luottojen riskipaino määräytyy suhteellisen kaavamaisesti. Pankkivalvojan luvalla pankki voi käyttää myös kehittyneempää sisäisten luottoluokitusten menetelmää, jossa pankki käyttää sisäisiä luottoluokituksiaan ja luottohistoria-ainestojaan pääomavaatimuksen laskennassa käytettävien parametrien määrittelemiseen.

Samankaltaisesti määräytyvät myös markkinariskiä ja toimintariskiä vastaan vaadittavat pääomavaatimukset eli näitä riskejä sisältävien tase-erien suuruuden ja riskipitoisuuden perusteella. Pankeilla on näidenkin riskien laskennassa käytettävissä eri laskentamenetelmiä.

Basel II:n vakavaraisuusvaatimus on määritelty kaavassa 1.

Muiden riskilajien pääomavaatimuksille ei ole asetettu numeerisia laskentasääntöjä, mutta valvojan tulee pilarin 2 arviossaan varmistaa, että pankilla on riittävästi omia varoja suhteessa sen todelliseen riskiprofiiliin sekä riskienhallintajärjestelmien ja sisäisen valvonnan tasoon. Pankkien edellytetäänkin ylläpitävän riittävää pääomapuskuria yli pilarissa 1 asetetun vähimmäistason, jolla pankki kattaa pilariin 2 sisältyvät muut pankkitoiminnan riskit ja suhdannevaihteluihin liittyvän makrotaloudellisen riskin. Näin ollen pankin vakavaraisuussuhteen edellytetään käytännössä olevan suurempi kuin mainittu 8 %.

Basel II:n puutteiden korjaaminen

Vakavaraisuussuhteen kaavasta 1 nähdään, että vakavaraisuusvaatimuksia voidaan kiristää kolmella eri tavalla: 1) tiukentamalla omien varojen laatuvaatimuksia (osoittaja), 2) kasvattamalla riskipainotettuja saamisista (nimittäjä) tai 3) korottamalla vähimmäisvakavaraisuussuhteen tasoa (epäyhtälön oikea puoli). Basel III -uudistus kiristää vakavaraisuusvaatimuksia kaikilla näillä tavoilla.

Toinen tapa tarkastella Basel III:een sisältyviä uudistuksia on luokitella ne tavoitteidensa perusteella.

Baselin komitean mukaan Basel III -uudistuksella on kaksi keskeistä tavoitetta: 1) pankkien kriisinsietokyvyn parantaminen ja 2) järjestelmäriskien pienentäminen. Tarkastellaan

Basel III -uudistuksia näiden molempien jaottelujen mukaisesti.

Pankkien kriisinsietokyvyn vahvistaminen

Omien varojen laatuvaatimuksia kiristetään ja vähimmäismäärää lisätään

Basel III -uudistuksen erityinen tavoite on parantaa pankkien kriisinsietokykyä siten, että pankeilta vaaditaan nykyistä enemmän ja laadukkaampia omia varoja ja maksuvalmiuspukureita.

Pankkien omat varat jaetaan Basel III:n mukaisessa vakavaraisuuslaskennassa kolmeen ryhmään: *rajoituksettomiin ensisijaisiin omiin varoihin* (common equity), *rajoituksenalaisiin omiin varoihin* (additional going concern capital) ja *toissijaisiin omiin varoihin* (Tier 2 capital).² Rajoituksenalaiset ensisijaiset omat varat ovat parhaita ja pysyvimpiä omia varoja, ja niiden tulee olla vapaasti ja välittömästi käytettävissä odottamattomien tappioiden kattamiseen. Pankilla on täysi päätäntävalta sen rajoituksettomien ensisijaisten omien varojen takaisinmaksusta tai niille jaettavasta osingosta.³ Näitä parhaita varoja ovat mm. osakepääoma sekä kertyneet rahastot ja voittovarot. Rajoituksettomiin ensisijaisiin omiin varoihin sisäl-

² Basel III -uudistuksella yksinkertaistetaan omien varojen rakennetta poistamalla toissijaisten omien varojen alaluokat ja markkinariskejä vastaan vaadittaviin omiin varoihin sisältyvät kolmassijaiset omat varat (Tier 3).

³ Ks. tarkemmin Finanssivalvonnan standardi 4.3a: Omat varat ja niiden vähimmäismäärä, luku 5.

tyvien pääomainstrumenttien pääomaa ei koskaan makseta takaisin muulloin kuin ehkä pankin konkurssitilanteessa ja silloinkin vain osa siitä.

Rajoituksenalaiset omat varat eivät ole yhtä pysyviä kuin rajoituksettomat ensisijaiset omat varat. Esimerkiksi instrumenttien pääoma voidaan tietyin ehdoin ja pankkivalvojan luvalla maksaa takaisin sijoittajille. Myös näiden omien varojen tulee vastaisuudessa olla jatkuvasti käytettävissä tappioiden kattamiseen. Näin ei ollut ennen finanssikriisiä. Ennen finanssikriisiä pankit laskivat joissakin maissa liikkeeseen runsaasti erilaisia hybridi-instrumentteja kuten pääomalainoja, jotka ovat yhdistelmiä velkamuotoisista ja oman pääoman ehtoista rahoitusinstrumenteista. Luottamus näiden instrumenttien tappioidenkattamiskykyyn

romahti finanssikriisin aikana, minkä vuoksi rajoituksenalaisten omien varojen hyväksymiskriteerejä ollaan nyt kiristämässä.

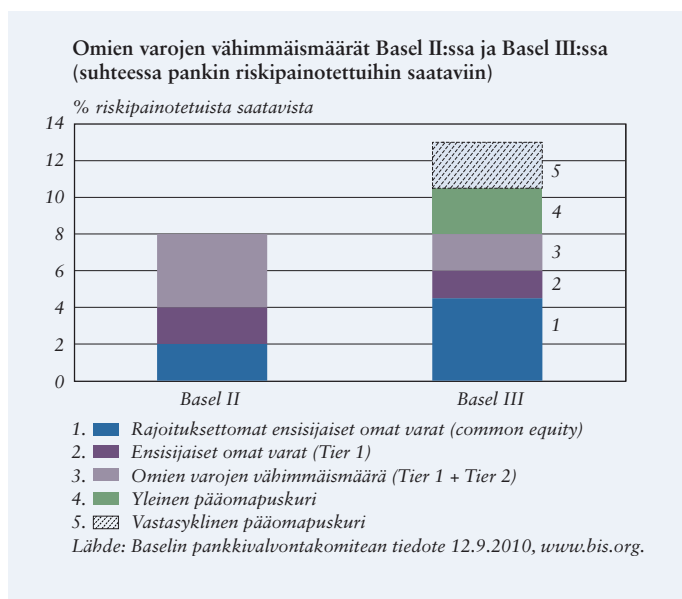
Toissijaiset omat varat ovat pysyvyydeltään ja tappioiden kattamiskyvyltään heikkolaatuisimpia omia varoja. Niiden tehtävänä on kattaa pankin tappioita konkurssitilanteessa. Toissijaisia omia varoja ovat mm. debentuurilainat ja käyvän arvon rahasto.

Pankkien tulee tehdä omista varoistaan myös tiettyjä vähennyksiä, jotka takaavat sen, että omat varat ovat aidosti käytettävissä tappioiden kattamiseen. Vähennettäviä eriä ovat mm. käypään arvoon arvostettavien tase-erien realisoimattomat voitot ja tietyt pankkien omistukset ei-konsolidoiduissa rahoitusyrityksissä.

Basel III -uudistus tulee lisäämään sekä pankkien omien varojen laatuvaatimuksia että niiden vähimmäismäärää. Pankkien rajoituksettomien ensisijaisten omien varojen vähimmäismäärä kasvaa aiemmasta 2 prosentista 4,5 prosenttiin ja kaikkien ensisijaisten omien varojen vähimmäismäärä 4 prosentista 6 prosenttiin. Kaikkien omien varojen ehdoton vähimmäismäärä pysyy ennallaan eli 8 prosentissa (ks. kuvio).

Pankeille asetetaan vähimmäisvaatimusten lisäksi uusi 2,5 prosentin suuruinen yleinen pääomapuskuri-vaatimus (capital conservation buffer), joka pankkien tulee normaaliaikoina täyttää ja jonka tulee koostua rajoituksettomista ensisijaisista omis-

Kuvio.



ta varoista.⁴ Yleinen pääomapuskuri ei ole osa omien varojen ehdotonta vähimmäismäärää, vaan pankit voivat käyttää pääomapuskureita tappioiden kattamiseen. Jos pääomapuskuri kuitenkin alittaa 2,5 prosentin tavoitetason, pankin voitonjakoa ja palkitsemista rajoitetaan siihen saakka, kunnes pankki täyttää puskurivaatimuksen. Finanssikriisin jälkeen useat vakavaraisuudeltaan heikot pankit jakoivat suuria osinkoja ja bonuksia, kun rahoitusjärjestelmän vakauden näkökulmasta niiden olisi ollut tarpeellista vahvistaa vakavaraisuuttaan. Uudella puskurivaatimuksella pyritään rajoittamaan liiallisten osinkojen ja bonusten jakamista kriisitilanteessa.

Pankkien vakavaraisuussäännöksiä kiristävät myös muutokset, jotka koskevat pankkien omien varojen hyväksymiskriteereitä ja omista varoista vaadittavien vähennysten kirjaamista. Useita omiin varoihin nykyisin hyväksyttäviä erä ei vastaisuudessa hyväksytä lainkaan vakavaraisuuslaskennan mukaisiksi omiksi varoiksi. Omista varoista vaadittavat vähennykset tulee vastaisuudessa tehdä lähes kokonaan rajoituksettomista ensisijaisista omista varoista, kun ne aikaisemmin tehtiin suurin piirtein puoliksi

⁴ Vastasyklisiä puskurivaatimuksia tarkastellaan kohdassa Järjestelmäriskien vähentäminen (s. 27).

Kaava 2.

Pankin omat varat \geq max [riskiperusteinen vakavaraisuusvaatimus, vaatimus vähimmäisomavaraisuusasteesta].

ensisijaisista ja toissijaisista omista varoista. Näiden muutosten jälkeen pankkien omien varojen määrä kuvaa pankkien aitoa tappioiden kattamiskykyä selvästi nykyistä paremmin.

Vähimmäisomavaraisuusastevaatimus täydentää riskiperusteisia pääomavaatimuksia

Riskipainotetut pääomavaatimukset antoivat finanssikriisiä edeltäneinä vuosina liian suotuisan kuvan pankkien riskeistä. Vaikka pankeilla näytti olevan varsin paljon omia varoja suhteessa niiden riskipainotettuihin saamiin, useiden pankkien pääomapuskurit olivat hyvin ohuet suhteessa niiden taseiden kokoon. Tällaisen tilanteen välttämiseksi pankeille asetetaan riskiperusteisten pääomavaatimusten rinnalle uusi vaatimus bruttoperusteisesta vähimmäisomavaraisuusasteesta (leverage ratio), joka määrittelee pankkien omien varojen ja riskipainottamattomien saamisten suhteen vähimmäistason. Riskipainottamattomiin saamiin sisällytetään myös pankkien taseen ulkopuolisia erä.

Pankeilla täytyy vastaisuudessa olla riittävästi omia varoja täyttämään sekä riskiperusteinen vakavaraisuusvaatimus että vähimmäisomavaraisuusvaatimus (ks. kaava 2).

Vähimmäisomavaraisuusastetta koskevan vaatimuksen lopullinen taso

Vaativuus vähimmäisomavaraisuudesta voi jäähdyttää ylikuumentunutta rahoitusjärjestelmää.

on tarkoitus asettaa siten, että riskiperusteinen vakavaraisuusvaatimus olisi suurimman osan aikaa ja suurimmalle osalle pankeista näistä kahdesta ehdosta suurempi ja siten sitovampi. Vähimmäisomavaraisuusastetta koskeva vaatimus toimii kuitenkin ”hätäjärjuna” sellaisia tilanteita varten, joissa riskiperusteiset pääomavaatimukset ovat keinotekoisesti pienet. Tällainen tilanne syntyy todennäköisimmin voimakkaassa noususuhdanteessa, kun riskit yleisesti aliarvioidaan. Näin ollen vähimmäisomavaraisuusaste voisi parhaimmillaan toimia rahoitusjärjestelmän ylikuumenemista jäähdyttävänä sääntelykeinona.

Vakavaraisuussäntelyn riskien kattavuutta parannetaan

Pankkien vakavaraisuussuhteen kaavasta 1 nähdään, että pankkien vakavaraisuusvaatimusten kireyteen vaikuttaa myös suhdeluvun nimittäjän eli pankin riskipainotettujen saamisten suuruus. Finanssikriisi paljasti, että useita riskejä vastaan vaadittiin liian vähän omia varoja. Näitä olivat esimerkiksi pankkien kaupankäyntisalkkuun kuuluneisiin rahoitusinstrumentteihin liittyneet markkina- ja likviditeettiriskit sekä vastapuoliriskit, jotka johtuivat pankkien tekemien johdannaissovimusten vastapuolten maksukyvyttömyydestä tai luottokelpoisuuden heikkenemisestä. Pankeilta vaadittiin liian vähän omia varoja myös pankkeihin näennäisen löyhästi kytkeytyneiden erillisyyhtiöiden ottamia riskejä vastaan.

Erityisesti markkinariskejä vastaan vaadittavia omia varoja lisätään huomattavasti. Suurten pankkien markkinariskin pääomavaatimusten arvioidaan uudistuksen myötä keskimäärin kolminkertaistuvan. Myös monimutkaisten paketoitujen rahoitusinstrumenttien vakavaraisuuskohtelu kiristyy. Lisäksi uusissa määrällisissä maksuvalmiusvaatimuksissa puututaan niihin riskeihin, jotka aiheutuvat pankkien myöntämistä limiiteistä taseen ulkopuolisille erillisyyhtiöille.

Määrälliset maksuvalmiusvaatimukset

Basel III -uudistuksen myötä pankeille tulee kaksi uutta, kansainvälisesti yhdenmukaista määrällistä maksuvalmiusvaatimusta. Pankkien maksuvalmiusriskejä (likviditeettiriskejä) voitaisiin periaatteessa säännellä ainakin kolmella eri tavalla. Maksuvalmiusriskeille voitaisiin asettaa samankaltainen vakavaraisuusvaatimus kuin muillekin vakavaraisuussäntelyssä huomioiduille riskityypeille. Toinen vaihtoehto olisi asettaa vero pankkien lyhytaikaiselle velkarahoitukselle. Kolmas, Baselin komitean valitsema vaihtoehto, on asettaa pankkien likvideille varoille ja pankkien varainhankinnan rakenteelle määrälliset rajoitukset.⁵

⁵ Talousteorian valossa ei ole selvää, että Baselin komitean valitsema tie olisi vaihtoehtoista paras. Tuoreen tutkimuksen mukaan likviditeettivero saattaisi olla määrällisiä rajoitteita parempi vaihtoehto. Ks. Perotti ja Suarez (2010) A Pigovian approach to liquidity regulation, <http://www1.fee.uva.nl/pp/bin/1135fulltext.pdf>.

Maksuvalmiusvaatimus (Liquidity Coverage Ratio, LCR) edellyttää pankkien pitävän taseissaan riittävän määrän nopeasti ja pienin kustannuksin käteiseksi muunnettavissa olevia varoja. Näiden likvidien varojen määrän tulee olla riittävä kattamaan pankin lyhytaikaisten velkaerien voimakas ulosvirtaus 30 päivän pituisessa likviditeettikriisitilanteessa. Sellainen koettiin esimerkiksi investointipankki Lehman Brothersin kaatumisen jälkeen syyskuussa 2008.

Tunnusluvun mukaisiksi likvideiksi varoiksi tullaan hyväksymään käteinen, keskuspankkireservit, valtion ja muiden julkisyhteisöjen liikkeeseen laskemat tai takaamat korkealaatuiset arvopaperit ja luokituksiltaan vähintään tasoa AA- olevat katetut joukkolainat ja ei-rahoitusyritysten liikkeeseen laskemat joukko-velkakirjat. Katettujen joukkolainojen ja yritysten joukkovelkakirjojen osuus pankin likvideistä varoista saa olla enintään 40 %. Näitä likvidejä varoja tulee olla sitä enemmän, mitä enemmän pankilla on lyhytaikaisia velkaeriä, jotka pankkien rahoittajat voivat joko vetää pois tai olla uudemman 30 päivän aikana.

Useita rahoituskriisejä edeltää pankkien ja muiden rahoitusyritysten lyhytaikaisen velkarahoituksen liiallinen kasvu. Ns. maturiteetti-transformaatio, eli lyhytaikaisten talletusten ja muun lyhytaikaisen velkarahoituksen muuntaminen pitkäaikaisiksi lainoiksi, on yksi pankkien tärkeimmistä tehtävistä.

Liiallinen ja liian nopeasti kasvava maturiteettitransformaatio voi kuitenkin johtaa liialliseen luotonantoon ja varallisuushintojen kestäättömään nopeaan kasvuun. Tällaisen kehityksen estämiseksi pankeille asetetaan uusi *pysyvän varainhankinnan vaatimus* (Net Stable Funding Ratio, NSFR).

Uudistuksen tavoitteena on saada pankit rahoittamaan pitkäaikainen luotonantonsa keskimäärin riittävän pitkäaikaisella rahoituksella. Mitä vaikeammin pankin varat ovat kriisitilanteessa muunnettavissa käteiseksi tai käytettävissä lyhytaikaisen varainhankinnan vakuutena, ts. mitä epälikvidimmät varat ovat, sitä enemmän pankilta vaaditaan pitkäaikaista pysyvää rahoitusta. Mitä enemmän pankin taseessa on esimerkiksi varsin epälikvidejä kotitalousluottoja, sitä suuremman osan pankin rahoituksesta tulee olla pitkäaikaista, yli vuoden pituista rahoitusta.

Järjestelmäriskien vähentäminen

Basel III -uudistuksen toinen keskeinen tavoite on vähentää mm. luotonannon myötäsyklisyydestä ja pankkien keskinäisistä kytkennöistä aiheutuvia järjestelmäriskkejä (systemisiä riskejä). Myötäsyklisyyden vähentämiseksi Baselin komitea on kehittänyt uuden kansallisen sääntelyinstrumentin, *vastasyklisen pääomapuskurivaatimuksen* (countercyclical capital buffer).

Yksityisen sektorin velkaantumisen nopea kasvu voi kieliiä muhivasta rahoituskriisistä.

Vastasyklinen pääomapuskurivaatimus

Empiiristen tutkimuksen perusteella rahoituskriisejä parhaiten ennakoanut mittari on ollut yksityisen sektorin velkaantumisen poikkeuksellisen nopea kasvu.⁶ Uuden vastasyklisen pääomapuskurivaatimuksen ensisijaisena tavoitteena on suojata kansallisia pankkijärjestelmiä liiallisen kokonaisluotonannon seurauksilta. Liiallinen kokonaisluotonanto voi synnyttää järjestelmäriskejä, joiden toteutuminen voi aiheuttaa pankeille suuria tappioita ja heikentää niiden luotonantokykyä. Vastasyklisillä pääomapuskureilla pyritään varmistamaan, että pankkisektorilla kokonaisuutena on riittävästi pääomia ylläpitämään riittävää luotonantoa yksityiselle sektorille luottokuplan jälkeisessä laskusuhdanteessa.

Kansalliset viranomaiset voivat vastaisuudessa asettaa korkeintaan 2,5 prosentin suuruisen harkinnanvaraisen kansallisen pääomapuskurivaatimuksen, kun ne katsovat kotimaahan suuntautuvan luotonannon olevan liiallista. Puskurivaatimus astuu voimaan 12 kk:n päästä viranomaisten ilmoituksesta, jotta pankeilla on aikaa tarvittaessa hankkia uutta pää-

omaa. Jos pankki ei täytä vastasyklistä puskurivaatimusta, sen voitonjako ja palkitsemista rajoitetaan.

Komitea on kehittänyt liiallisen luotonannon arviointiin kvantitatiivisen mittarin, jota kansallisten viranomaisten odotetaan käyttävän lähtökohtana puskurivaatimuksia asettaessaan. Komitean ehdottama mittari luotonannon liialliselle kasvulle on kuvattu kaavassa 3.⁷

Mitä suurempi ajanhetkellä t laskettu tunnusluku on, sitä todennäköisemmin luotonanto on liiallista ja sitä suurempi vastasyklinen pääomapuskurivaatimus pankeille tulee asettaa. Kansalliset viranomaiset voivat kuitenkin käyttää myös makrotaloudellisia tunnuslukuja, valvontatietoja, markkinainformaatiota ja harkintaa päätöstensä tukena.

Puskurivaatimus kohdistuu yhdenmukaisesti pankkien kaikkeen kotimaiseen luotonantoon riippumatta siitä, onko yksittäinen pankki ”syyllistynyt” liialliseen luotottamiin. Tämä ilmentää puskurivaatimuksen makrovakaudeista luonnetta. Vaatimuksen ensisijaisena tavoitteena on vähentää kokonaisluotonannon liiallisesta kasvusta aiheutuvia riskejä. Sen sijaan luotonannon yli-

⁶ Ks. esim. Drehmann ym. (2010) Countercyclical capital buffers: exploring options. BIS Working Papers, no. 317.

⁷ Trendi lasketaan yksisuuntaisella Hodrick–Prescott-filtterillä tasoitusarvolla 400 000.

Kaava 3.

$$GAP_t \equiv \frac{\text{Yksityisen sektorin luottokanta}_t - \text{Trendi}_t}{\text{Nimellinen BKT}_t}$$

kuumenemisen hillitseminen on Baselin komitean mukaan vasta uudistuksen toissijainen tavoite. Komitea katsoo, että luottosyklilien hillitseminen on pääasiassa raha- ja finanssipolitiikan vastuulla. Vastasyklilisten pääomapuskureiden asettaminen voi kuitenkin osaltaan hillitä liiallista luotonantoa ja siten loiventaa luottosykliä.

Puskurivaatimusta on tarkoitus käyttää vain harvoin. Komitea suosittelee vastasyklilistä pääomapuskurivaatimusta kalibroitavaksi siten, että se olisi voimassa vain harvoin, esimerkiksi kerran 10–20 vuodessa. Muulloin puskurivaatimus olisi 0 %.

Systemisesti merkittävillä pankeilla asetettavat lisävaatimukset

Baselin komitean harkinnassa on vielä lisäpääomavaatimusten ja mahdollisten muiden lisävaatimusten asettaminen suurille, ns. systemisesti merkittävillä pankeilla. Nykyiset Basel II -vakavaraisuusvaatimukset ovat suosineet suuria pankkeja, koska niiden omien varojen laskennassa käyttämät kehittyneet menetelmät ovat tuottaneet keskimääräisiä pienemmät vakavaraisuusvaatimukset. Nykyisin vallitsevan näkemyksen mukaan suurten pankkien vakavaraisuusvaatimusten tulisi kuitenkin olla suuremmat kuin pienten pankkien, koska isojen pankkien aiheuttama järjestelmäriski on suurempi. Tätä ajattelutapaa ilmentää mm. Sveitsin viranomaisten ehdotus asettaa Sveitsin suurille pankeille 8,5 prosentin yleinen pääomapuskurivaatimus Baselin komitean ehdotta-

man 2,5 prosentin vaatimuksen sijasta.⁸

Uudistusten voimaantulo

Basel III -kokonaisuus tulee vaiheittain voimaan vuosien 2013 ja 2018 välillä (ks. taulukko s. 30). Samanaikaisesti Baselin komitean uudistusten kanssa valmistellaan EU:n vakavaraisuusdirektiivejä, joiden sisällön on tarkoitus olla mahdollisimman yhdenmukainen Baselin sääntelykehikon kanssa.

Lopuksi

Basel III on laaja-alainen pankkisääntelyn uudistuskokonaisuus, joka vaikuttaa rahoitusjärjestelmän vakautteen, pankkien varainhankintaan ja liiketoimintaan sekä reaalityönteeseen. Näkemykset uudistuksen mahdollisista vaikutuksista vaihtelevat. Baselin komitean omien arvioiden mukaan sääntelyn kiristyminen vaikuttaa pankkien asiakasluottojen hintaan ja saatavuuteen varsin vähän. Sen sijaan uudistus voi merkittävästi voimistaa maailmantalouden pitkän aikavälin kasvua, jos se tavoitteidensa mukaisesti onnistuu vähentämään tulevien rahoituskriisien todennäköisyyttä ja kustannuksia.

Viime aikoina on kuitenkin virinnyt keskustelu siitä, ovatko esitetyt Basel III -uudistukset riittäviä. Jotkut tunnetut asiantuntijat katsovat,

⁸ Central Banking.com 4.10.2010 Swiss to make UBS and Credit Suisse pay for systemic status, <http://www.centralbanking.com/central-banking/news/1740451/swiss-ubs-credit-suisse-pay-systemic-status>.

ettei riskiperusteisten pääomavaatimusten kiristäminen ole oikea tapa vaan niistä tulisi luopua kokonaan ja palata takaisin Basel I -kehikon tapaiseen yksinkertaisempaan vakavaraisuussäätelyyn⁹. Täten jo vuosikym-

meniä kestänyt keskustelu vakavaraisuussäätelyn oikeasta suunnasta jatkuu edelleen.

Asiasanat: vakavaraisuussäätely, maksuvalmiussäätely, pääomapuskurit, vähimmäisomavaraisuusaste, rahoituskriisit

⁹ Ks. erityisesti Martin Hellwig (2010) Capital regulation after the crisis: business as usual? Preprints of the Max Planck Institute for Research on Collective Goods, Bonn 2010/31. Ks. myös Martin Wolf (2010): Basel: the mouse that did not roar. Financial Times, 14.9.2010.

Taulukko.

Basel III:n siirtymävaihe (siirtymävuodet varjostettuina)									
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	1.1.2019
Vähimmäisomavaraisuus	Tiedonkeruun kehittäminen		Vertailujakso 1.1.2013–1.1.2017 Julkistaminen alkaa					Pilariin 1	
Raj. ensisij. omat varat, %			3,5	4,0	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5
Yleinen pääomapuskuri, %						0,625	1,25	1,875	2,50
Raj. ensisij. omat varat + yleinen pääomapuskuri, %			3,5	4,0	4,5	5,125	5,75	6,375	7,0
Vähennykset raj. ensisij. omista varoista, %				20	40	60	80	100	100
Ensisijaiset omat varat, %			4,5	5,5	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0
Kokonaispääoma, %			8,0	8,0	8,0	8,0	8,0	8,0	8,0
Kokonaispääoma + yleinen pääomapuskuri, %			8,0	8,0	8,0	8,625	9,25	9,875	10,5
Tier 1:een ja Tier 2:een kelpaamattomat omat varat			Poistuvat käytöstä 10:ssä vuodessa alkaen 2013						
Maksuvalmiusvaatimus	Tarkkailujakso alkaa				Vähimmäisvaatimus käyttöön				
Pysyvän varainhankinnan vaatimus		Tarkkailujakso alkaa						Vähimmäisvaatimus käyttöön	

Lähde: Baselin pankkivalvontakomitean tiedote 12.9.2010.