



OULUN YLIOPISTO
UNIVERSITY of OULU

OULUN YLIOPISTON KAUPPAKORKEAKOULU

Riku Karppinen

BASEL III -SÄÄNTELYMUUTOSTEN VAIKUTUKSET PANKKISEKTORILLA

Kandidaatintutkielma

Kauppätieteet

Toukokuu 2017

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	4
2	PANKKITOIMINTA JA SÄÄNTELY	6
	2.1 PANKKIEN PERUSTEHTÄVÄT	6
	2.2 PANKKITOIMINNAN KESKEISET RISKIT	8
	2.2.1 Luottoriski	8
	2.2.2 Markkinariski	9
	2.2.3 Operationaalinen riski	10
	2.2.4 Muut riskit	10
3	BASEL-SÄÄNNÖKSET	11
	3.1 BASELIN KOMITEA	11
	3.2 BASEL I	11
	3.3 BASEL II	13
	3.3.1 Finanssikriisin paljastamat Basel II:n heikkoudet	15
	3.4 BASEL III	16
4	BASEL III –SÄÄNNÖSTEN VAIKUTUKSET PANKKITOIMINTAAN JA TALOUTEEN	21
	4.1 ARVIOITA VAIKUTUKSISTA	21
	4.2 BASEL III JA SYSTEEMINEN RISKI	23
5	JOHTOPÄÄTÖKSET	27
	LÄHTEET	29

KUVIOT

Kuvio 1. Pankin yksinkertaistettu taserakenne (Mukaillen Jokivuolle luentosarja ”Pankit ja rahoitusmarkkinoiden sääntely.....7

Kuvio 2. Omien pääomien määrät Basel II:ssa ja Basel III:ssa (suhteessa riskipainotettuihin saataviin). (Mukaillen Baselin pankkivalvontakomitean tiedote 12.09.2010).....17

Kuvio 3. Systeemiseen riskiin vaikuttavat tekijät (Mukaillen (Schwerter 2011: 4).....24

1 JOHDANTO

Vuonna 2007 Yhdysvaltojen lainamarkkinoilta käynnistyneen globaalien finanssikriisin seurauksena pankkien vakavaraisuuden tärkeys on korostunut entisestään. Ennen finanssikriisiä pankkien pääomatasot olivat yleisesti selkeästi liian alhaiset jatkuvuuden periaatteen (eng. *going concern*) kannalta ja kriisin jälkeen pankkeja onkin jouduttu pääomittamaan julkisin varoin. (Jokivuolle & Vauhkonen 2010)

Finanssikriisin jälkeen pankkien pääomiin ja vakavaraisuuteen eniten vaikuttanut sääntelymuutos on vuonna 2013 aloitettu Basel III –kehikon toimeenpano. Käytän tutkielmassani suurimmaksi osaksi suomennoksia *kehikko ja säännös*, vaikka joissain yhteyksissä käytetään myös termiä *Baselin sopimus*.

Basel III on määrä toimeenpanna asteittain kuuden vuoden aikana vuoteen 2019 mennessä, joten aihe on edelleen hyvin tuore ja ajankohtainen. (Vousinas 2015)

Luottamus pankkitoimintaa kohtaan on laskenut finanssikriisin seurauksena. Luottamuspulaa on lisännyt paradoksaalinen tilanne, jossa pankeille on rakennettu turvaverkkoja pitkälti julkisin varoin, ja tämän turvaverkon olemassaolo on mahdollistanut yhä pankkien ylisuuret velkaantumistasot ja muut riskinotot.

Suurimmilla pankeilla joiden systeeminen merkitys on luonnollisesti suurin, on tutkimusten mukaan yleisesti suurempi luottoluokitus ja alhaisempi vieraan pääoman hinta. Tämä on seurausta markkinoiden oletuksesta, että systeemisesti merkittävimmät pankit ovat ”liian suuria kaatumaan” (eng. *too big to fail*). Talletusten ja velkarahoituksen halpa hinta johtaa siten suurten pankkien velkavoittoiseen pääomarakenteeseen, kun vastaavasti oman pääoman hankkiminen osakeanneilla tai vähentämällä osingonmaksua nähdään suhteellisen kalliina rahoitusmuotona.

Tutkielmani tavoitteena on selvittää erityisesti Basel III –kehikon vaikutuksia pankkitoimintaan ja koko yhteiskuntaan, sekä missä määrin sääntelyuudistuksen tuomat kiristykset pankkien pääomarakenteisiin pystyvät palauttamaan

uskottavuuden koko pankkisektoriin. Pankkien osalta keskityn perinteisiin talletuspankkeihin ja Basel-viitekehikon vaikutuksiin niiden liiketoimintaan. Eniten huomiota kiinnitän kuitenkin ”suureen kuvaan” ja Basel III –sääntelyn makrovaikutuksiin. Erityiseen tarkasteluun otan myös systeemisen riskin, sillä siihen on alettu kriisien jälkeen kiinnittämään aiheellisesti suurempaa huomiota. Tutkielman neljännessä osassa käsittelenkin sitä, miten Basel III –säännökset pystyvät vastaamaan aiempien sääntelykehikoiden puutteisiin systeemisen riskin osalta.

Keskeistä tutkielman kannalta Basel-säännösten sisällössä ovat erityisesti vakavaraisuusvaatimukset. Vakavaraisuus vaikuttaa pankin kykyyn ensinnäkin suojata velkojien, tallettajien ja veronmaksajien saamiset, sekä toiseksi pankin käyttäytymiseen, esimerkiksi luotonantoon ja sitä kautta koko yhteiskuntaan. (Jokivuolle & Vauhkonen 2010) Basel III –kehikon myötä erityisesti pankkien niin sanotut ydinpääomavaatimukset ovat kasvaneet. (Vousinas 2015)

Päätin kirjoittaa kandidaatintutkielmani tästä aiheesta, koska se on kuten yllä todettua yhä erittäin ajankohtainen Basel III –kehikon toimeenpanoprosessin ollessa vielä osittain kesken. Olen myös yleisesti kiinnostunut pankkien roolista yhteiskunnallisesti merkittävänä instituutioina. Tavoitteenani tutkielmaprosessissa on oppia ymmärtämään paremmin pankkitoiminnan riskejä ja sääntelyn vaikutusta pankkien toimintaan.

Tutkimuskysymykset joihin pyrin tutkielmassani vastaamaan ovat:

Miksi pankkien vakavaraisuutta säädellään ja miten tämä sääntely vaikuttaa niiden toimintaan nyt ja tulevaisuudessa?

Miten Basel-sääntely on kehittynyt ja miten uusimmat muutokset vaikuttavat koko talouteen?

2 PANKKITOIMINTA JA SÄÄNTELY

2.1 Pankkien perustehtävät

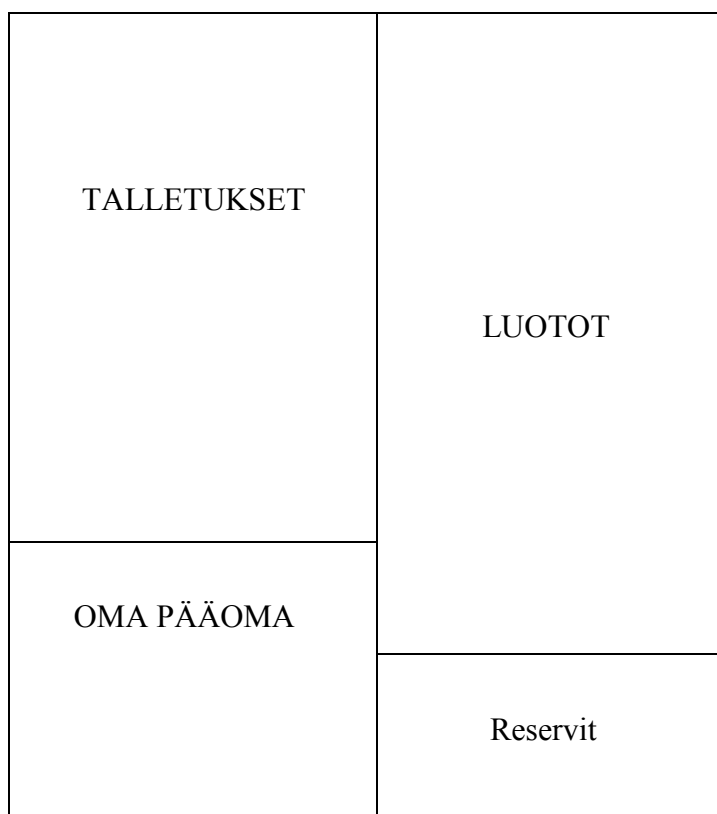
Pankkien perustoimintaa on erityisesti tallettajien ja lainaajien välinen luotonvälitysprosessi ja siten vahva pankkisysteemi on keskeistä kestäväälle taloudelliselle kasvulle. Pankit tarjoavat lisäksi tärkeitä palveluita kuluttajille, yrityksille ja valtioille, joiden toimintaan epävakaudet pankkisektorilla heijastuvat nopeasti. (Keefe & Pflaiderer 2012)

Pankit tarjoavat asiakkailleen helpon ja luotettavan säilytyspaikan asiakkaidensa rahoille, joille on myös mahdollista saada lisätuottoa esimerkiksi talletuskoroilla, koska asiakas on valinnut talletuspaikakseen juuri kyseisen pankin. Pankit hoitavat myös maksuliikennettä mahdollistaen yksinkertaiset rahansiirrot pankkitilien välillä, mikä helpottaa luonnollisesti kuluttajien maksutapahtumia. (Freixas & Rochet 2008: 21)

Epäsuora rahoitus ja varojen muuntokyky kuuluu myös pankin perustehtäviin. Perinteiset talletuspankit vastaanottavat yleisesti suhteellisen pieniä yksityisasiakkaiden talletuksia, joita pankit lainaavat eteenpäin rahoitusta tarvitseville tahoille. Pienien talletusten yhteismäärällä pankit pystyvät rahoittamaan suuriakin hankkeita ja samalla riskit siirtyvät pankille eikä yksittäisille tallettajille. Epäsuorassa rahoituksessa tapahtuu siten myös niin sanottua maturiteettitransformaatiota, jossa pankki muuttaa lainanannollaan lyhytaikaisia talletuksia pitkäaikaisiksi lainoiksi. (Freixas & Rochet 2008: 23)

Pankin yksinkertaistettu tasekaava on kuvattu alla olevassa kuviossa 1. Siinä kuvion vasemman puolen talletukset ja oma pääoma ovat pankin taseen vastattavia varoja ja oikean puolen luotot saatavia. Saatavaa-puolelle on merkitty myös pankin reservit, joita ne pitävät tarvittavan määrän asiakkaidensa rahojen nostoja varten. Reservin koko on selkeästi pienempi kuin talletusten kokonaismäärä, mikä aiheuttaa luonnollisesti riskejä mahdollisten talletuspakojen uhatessa. Talletuspaolla tarkoitetaan tilannetta, jossa lähes kaikki tallettajat haluavat esimerkiksi kriisitilanteessa tai huhujen levitessä nostaa rahansa pankista samanaikaisesti. Silloin

pankin täytyy yrittää likvidoida mahdollisimman paljon omaisuuseriään tallettajien rahojen nostokysynnästä selviytyäkseen. Nykyään useissa maissa on käytössä talletussuoja, joka suojaa tallettajien varat tiettyyn summaan asti. Tämä valtion takaus luo vakautta pankkitoimintaan ja estää talletuspakojen syntymisen.



Kuvio 1. Pankin yksinkertaistettu taserakenne (Mukaiillen Jokivuolle, luentosarja ”Pankit ja rahoitusmarkkinoiden sääntely”)

Oma pääoma on yksi pankkitoiminnan peruskäsitteistä. Vaikka oma pääoma on käsitteenä hyvin tuttu monella talouden alalla, ei pankkitoiminnan ja ”normaalin elämän” oman pääoman käsitteillä ole täysin selvää analogiaa. Yksinkertaisimmillaan oma pääoma on se osa pankkien varoista, joille ei ole takaisinmaksuvelvoitetta. Ne toimivat siten puskureina, jos pankin varojen arvo laskee tai sen velat kasvavat. Esimerkiksi jos pankilla on erääntyviä lainoja 100 dollarin arvosta, josta 92 dollaria on rahoitettu tallettajien varoilla ja 8 dollaria pankin omistajien osakepääomalla, 8 dollarin osuus suojaa tässä tilanteessa

tallettajien varoja. Jos lainasta jää maksamatta 7 dollaria, riittää osakepääoma silti suojaamaan tallettajien varat. Osakkeenomistajat kokevat tässä tilanteessa merkittäviä tappioita, mutta pankit pyrkivät luonnollisesti viimeiseen asti välttämään maksuvaikeuksia, jotka kohdistuvat erityisesti tallettajien varoihin. (Elliott 2010)

Omalla pääomalla on kaksi tärkeää tehtävää. Ensinnäkin, pankki kattaa mahdolliset tappionsa ensimmäisenä omalla pääomalla. Tämä tarkoittaa siten, että vakavaraisen pankin lainarahoituksen riskit vähenevät. Toiseksi, korkea oman pääoman määrä on kannuste hyvään riskinhallintaan. Jos pankilla on paljon omaa pääomaa suhteessa kaikkiin sen varoihin ja pankin johdon palkkaus on sidoksissa osakkeenomistajien tuottoihin, johdolla on suuret kannusteet hallita riskiä asianmukaisesti. (Aiyar ym. 2015)

Tutkielman kannalta tärkeä käsite on pankin vakavaraisuus. Tavallisesti pankin vakavaraisuudesta puhuttaessa tarkastellaan yksinkertaisesti pankin pääomarakennetta eli oman ja vieraan pääoman suhdetta. Vakavaraisuuden tunnuslukuna voidaan käyttää erityisesti omavaraisuusastetta. Siinä oman pääoman määrä suhteutetaan taseen loppusummaan ja siitä vähennettäviin ennakkoihin. Pankkien omavaraisuusasteita ei ole kuitenkaan järkevää verrata muihin toimialoihin, sillä pankkitoiminnan erityisen luonteen takia rahoitus on hyvin velkavoittoista ja siten omavaraisuusaste hyvin matala. Pankkien vakavaraisuutta tarkasteltaessa vertaillaankin yleensä ennemmin niiden kokonaisvakavaraisuussuhdetta. Sillä tarkoitetaan pankin omien varojen suhdetta taseen kokonaisriskin määrään. (lähde?)

2.2 Pankkitoiminnan keskeiset riskit

2.2.1 Luottoriski

Luottoriskillä tarkoitetaan sitä, että vastapuoli ei todennäköisesti täytä sopimuksen mukaisia velvoitteitaan. Luotot ovat luottoriskin suurin lähde, mutta luottoriskiä voi syntyä myös muunlaisista saamisista, esimerkiksi joukkovelkakirjalainoista, lyhytaikaisista saamistodistuksista ja johdannaisopimuksista. Luottoriski on Finanssivalvonnan (2004) mukaan pankkitoimintaa harjoittavien yritysten merkittävin riski.

Pankin luottoriskit toteutuvat, jos luotonsaaja ei pysty suoriutumaan velkakirjan mukaisista velvoitteistaan, eikä myöskään vakuudet riitä kattamaan luottolaitoksen saatavia. Suurin osa tavanomaisten talletuspankkien luottoriskeistä syntyy luotonannosta yrityksille ja yksityisille henkilöasiakkaille, mutta luottoriskiä liittyy myös muuhunkin pankin toimintaan. Tyypillistä on esimerkiksi johdannaissopimukseen liittyvä luottoriski, joka realisoituu sopimuksen vastapuolen tullessa maksukyvyttömäksi, samalla kun sopimuksen markkina-arvo on pankille positiivinen. (Kontkanen & Kontkanen 2011)

2.2.2 Markkinariski

Kontkanen (2011) määrittelee markkinariskin markkinatilanteen muutoksista aiheutuvaksi arvon muutokseksi. Markkinariski realisoituu, kun markkinahinnat muuttuvat riskiä kantavan rahoituslaitoksen kannalta epäedulliseen suuntaan. Markkinariski vaikuttaa kaikkiin pankin instrumentteihin eri nopeudella ja voimakkuudella. Esimerkiksi valuuttakurssien ja korkotasojen muutokset näkyvät näihin läheisesti liittyvien instrumenttien hinnoissa välittömästi, kun taas esimerkiksi kiinteistömarkkinoiden hintataso on jäykempää ja muuttuu hitaammin.

Markkinalikviditeettiriski on markkinariskin osa-alue, joka syntyy markkinoiden huonosta likviditeetistä joidenkin varallisuuserien osalta. Näiden eri varallisuuserien realisointi on hankalaa ja hidasta, mikä luonnollisesti kasvattaa riskiä. Likviditeetillä tarkoitetaan tässä sitä, kuinka helposti ja nopeasti tietty omaisuuserä on muutettavissa käteiseksi. Likviditeettiriskiä syntyy esimerkiksi kaupankäyntierän ollessa niin suuri, että potentiaalisten sijoittajien määrä laskee pieneksi. Markkinoiden likviditeettiriskin realisoituessa pankin perustehtävän eli rahoitusvälityksen toteuttaminen häiriintyy, kun markkinoilta ei ole tilapäisen markkinahäiriön vuoksi saatavissa tarpeeksi varoja kattamaan pankin rahoitustarpeita tai se ei pysty realisoimaan likviditeettireserviään. Likviditeettiriskin realisoituminen on ollut historiallisesti isossa roolissa finanssikriisien synnyissä ja leviämisisä, ja Basel III -kehikon myötä likviditeettiriskin sääntelyä ollaankin kiristämässä. (Kontkanen & Kontkanen 2011)

2.2.3 Operationaalinen riski

Operationaalinen riski on luotto- ja markkinariskin lisäksi pankkitoiminnan yksi keskeisistä riskeistä ja se liittyy monilta osin läheisesti myös Basel –kehikkoihin ja pankkien konkursseihin. Baselin komitean riskienhallintaryhmän (Risk Management Group of Basel Committee) ja muiden merkittävien tahojen yleisesti hyväksymä määritelmä operationaaliselle riskille on ”tappioriski, joka aiheutuu puutteellisten tai epäonnistuneiden sisäisten prosessien, ihmisten ja systeemien, tai ulkopuolisten tapahtumien seurauksena.” (Moscadelli 2004)

Operationaaliseksi eli toimintariskeiksi voidaan lukea muun muassa yrityksen omiin järjestelmiin ja infrastruktuuriin liittyvät riskit, yrityksen henkilöstön ja johdon ammattitaito sekä luvussa 2.2.4 käsiteltävät maineriski ja juridinen eli laillinen riski. (Kontkanen & Kontkanen 2011: 89)

2.2.4 Muut riskit

Pankkitoiminnan muista riskeistä maineriski liittyy läheisesti myös yllä mainittuun operationaaliseen riskiin. Maineriskillä tarkoitetaan sitä, että jonkin ulkoisen tai yrityksen sisäisen tapahtuman seurauksena yritykseen liitetään negatiivisia mielikuvia, jotka mahdollisesti vaikuttavat heikentävästi yrityksen liiketoimintaan. (Bebbington ym. 2008)

Laillinen riski liittyy myös tiiviisti operationaaliseen riskiin ja Basel-säännöksiin. Se luokiteltiin Basel II –säännöksissä yhdeksi operationaalisen riskin osatekijäksi, mutta yhtä ”standardimääritelmää” lailliselle riskille ei ole. Kuitenkin se voidaan määritellä riskiksi tappiolle, joka aiheutuu siitä ettei pankki ota tarpeeksi huomioon kuinka laki ja sääntely vaikuttavat niiden toimintaan, suhteisiin, tuotteisiin ja palveluihin. (Basel Committee 2010)

3 BASEL-SÄÄNNÖKSET

3.1 Baselin komitea

Baselin komitea (The Basel Committee on Banking Supervision) perustettiin vuonna 1974 niin sanottujen G-10-maiden keskuspankkien yhteistoiminnalla (Belgia, Kanada, Ranska, Italia, Japani, Alankomaat, Iso-Britannia, Yhdysvallat, Saksa ja Ruotsi). Komitean toimijat ovat perustajamaiden ja 2001 vuodesta alkaen myös Espanjan, Sveitsin ja Luxemburgin keskuspankkien edustajia ja muita pankkivalvonnan asiantuntijoita. Lisäksi Euroopan keskuspankki ja Euroopan komissio toimivat tarkkailijoina kokouksissa, joita järjestetään vuosittain noin 4-5 kertaa. Komitea toimii Kansainvälisen järjestelypankin (Bank for International Settlements) alaisuudessa. (Vousinas 2015)

Komitean päätehtävä on vahvistaa systeeminlaajuisesti pankkitoimintaa ja pyrkiä varmistamaan kansainvälisen pankkijärjestelmän vakaa toiminta. Tärkeimpiä työkaluja tavoitteiden saavuttamiseksi ovat pankkivalvonnan rajat ylittävä yhteistyö ja erityisesti pankkien riskien arviointi ja hallitseminen sääntelyn ja valvonnan keinoin. Baselin komitea ei ole pankkivalvonnan ylikansallinen auktoriteetti, jonka säännökset ja standardit olisivat lainvoimaisia, vaan sopimusten täytäntöönpano riippuu aina loppukädessä kansallisista laeista. Nykyisin kuitenkin esimerkiksi EU asettaa pankkivalvontadirektiivinsä täysin Baselin komitean säännöksiä mukaileviksi. Komitea aloitti Basel –säännösten valmistelun tavoitteenaan kansainväliset kaikkia pankkeja koskevat yhdenmukaiset standardit ja julkisti ensimmäisen Basel I –kehikon vuonna 1988. (Vousinas)

3.2 Basel I

Tärkein osa vuonna 1993 voimaan tullessa Basel I –kehikossa oli vaatimus vähintään kahdeksan prosentin omasta pääomasta taseen riskipainotettujen saatavien arvosta. Kahdeksan prosentin vakavaraisuusvaatimuksen oli tarkoitus estää kansainvälisten pankkien altistuminen luottoriskeille. Basel I –sopimuksessa esiteltiin ensimmäistä kertaa riskipainotettujen erien konsepti, jota on sen jälkeen käytetty laajasti rahoituslaitosten pääomavaatimusten arviointiin sekä pääomien ja

riskien vertaamiseen. Riskipainotuksella tarkoitetaan sitä, että vakavaraisuuslaskennassa omaisuuserien riskit arvioidaan ja niille asetetaan painotukset tämän riskin perusteella. (Vousinas 2015)

Basel I:n myötä alettiin puhumaan enemmän systeemisistä riskeistä. Vousinasin (2015) mukaan systeminen riski voidaan määritellä riskinä tai todennäköisyytenä äärimmäisen merkittävillä maailmanlaajuisille ongelmille ja häiriöille, jotka yksittäinen rahoituslaitos tai tietty rahoitussysteemin osa voi aiheuttaa.

Vaikka ensimmäisessä Basel-kehikossa tarkasteltiin omaa pääomaa riskipainotettuna ja tarkasteltiin systemaattisia riskejä kuten yllä mainittu, uudet säännökset sisälsivät ja osittain myös aiheuttivat yhä ongelmia. Ensinnäkin, Basel I ei sisältänyt tarpeeksi lainanottajien ja rahoitusinstrumenttien luokittelua, mikä johti yhä pankkien lainaportfolioiden korkeaan riskisyyteen. Lisäksi Basel I ei säännellyt rahoituslaitosten mahdollisuutta kehittää omia modernimpia menetelmiä pääomien riskisyyden arviointiin, mikä taas mahdollisti todellisen luottoriskin pimittämisen ja Basel I:n riskipainotettujen vaatimusten kiertämisen. Pimittämistä liittyi myös paljon kirjanpitoon, kun rahoituslaitoksilla oli erilaisia tapoja salata sen todellinen taloudellinen tilanne niin sanotun luovan kirjanpidon keinoin. (Vousinas 2015)

Basel I –säännöksissä vakavaraisuus lasketaan oman pääoman suhteena riskipainotettujen varojen määrään. Basel I:ssa määriteltiin kaksi pääomien tasoa (eng. *tier*). Tier 1 sisältää pankin taseen vahvimmat pääomat. Se koostuu erityisesti kantaosakepääomasta (*common stock*) ja niistä etuoikeusosakepääomista (*preferred stock*), jotka ovat muodoltaan lähellä kantaosakkeita. Tier 2 –pääomaan taas kuuluu riskisemmät pääoman muodot, joilla on enemmän velan ominaisuuksia. Pääomien tasoluokat on luotu varmistamaan, että pankeilla on tarpeeksi vakavaraisuutta selviämään epätavallisistakin tapahtumista ja että pankeilla olisi valtaosa Tier 1 –pääomaa. Kuitenkin tilanne on ollut yleisesti se, että pankeilla on enemmän Tier 2 –varoja. Valvonnassa onkin keskitytty siihen, että Tier 1 –pääomaa on tarpeeksi mahdollisia pankkikohtaisia sekä myös systeemisiä rahoituskriisitilanteita varten. (Elliott 2010)

3.3 BASEL II

Yllä mainitut ongelmat ja kansainvälisen rahoitussektorin kehitys johtivat lukuisten akateemisten tutkimusten ja empiiristen havaintojen jälkeen uuden sääntelykehikon, Basel II:n julkaisemiseen vuonna 2004. Basel II:n myötä alettiin kiinnittämään yhä suurempaa huomiota pankkien operationaalisiin riskeihin, joita varten kehitettiin kolme toisiinsa liittyvää ja toisiaan vahvistavaa niin sanottua pilaria. Basel I:ssä pankkien saamisten riskipainoja arvioitaessa otettiin huomioon vain luotto- ja markkinariskit, mutta nyt mukaan otettiin myös operationaaliset eli toiminnalliset riskit.

Pilari 1 – Pääomavaatimukset (*Capital requirements*)

Pilari 2 – Vakavaraisuuden ja pääomasuunnittelun kokonaisarviointi (*Supervisory review process*)

Pilari 3 - Markkinakuri ja raportointi (*Market discipline*)

Ensimmäinen pilari on viitekehys, joka sisältää laskentatavat kaikille pankkitoiminnan merkittävimmille riskeille. Näiksi luetaan pilarin sisällössä luottoriski, markkinariski sekä operationaalinen riski. Tavoitteena Basel II:ssa oli varmistaa, että nämä kolme merkittävintä riskiä pystyttäisiin määrittämään mahdollisimman tarkasti datan ja kaavojen avulla. Basel II:n seurauksena pankeille annettiin myös mahdollisuus käyttää omia asiakasluokittelujaan ja arvioida itse näille asiakasluokille todennäköisyydet maksuhäiriöille. (Danielsson ym. 2001)

Ensimmäisen pilarin mukaisesti Basel II –säännösten mukainen vakavaraisuusvaatimus voidaan esittää muodossa:

$$\frac{\textit{Omat varat}}{\textit{Riskipainotetut saamiset}} \geq 8 \%$$

Vakavaraisuusvaatimus pysyy yhä kahdeksassa prosentissa, mutta Basel II:n mukaisessa vakavaraisuusvaatimuksessa riskipainotettuihin saamisiin otetaan mukaan myös operationaalisella riskillä painotetut saamiset.

Muiden riskilajien pääomavaatimuksille ei ole Basel II –kehikossa määritelty erityisiä numeerisia laskentasääntöjä, mutta valvojan tulee pilarin 2 mukaisesti arvioida, että pankilla on tarpeeksi omaa pääomaa muihinkin sen toimintaan vaikuttaviin riskeihin nähden. Näin pankeilta edellytetäänkin pilarin 1 sisältämän riskipainotetun vakavaraisuusvaatimuksen lisäksi puskuria, joka kattaa pilarin 2 sisältämät muut pankkitoiminnan riskit sekä laajemman suhdannevaihteluihin liittyvän makrotaloudellisen riskin. Tätä kautta pankkien vakavaraisuussuhteen tulee Basel II –säännösten mukaan olla käytännössä suurempi kuin 8 prosenttia. (Vauhkonen 2010)

Kuten yllä mainittu, toinen pilari tarjoaa valvojille kehikon myös muiden kuin ensimmäisen pilarin riskien arviointiin. Näitä riskejä ovat esimerkiksi systeeminen riski, strateginen riski, maineriski, likviditeettiriski sekä laillinen riski. Kolmannen pilarin tavoitteena taas on parantaa markkinakuria lisäämällä julkisen informaation ja raportointivaatimusten määrää. Julkista raportointia ei vaadita Basel II:ssa enää pelkästään pankeilta, vaan myös muilta rahoitusalan laitoksilta kuten esimerkiksi suurilta sijoittajilta, analyytikoilta ja luottoluokittajilta. (Voussin 2015)

Jokivuollen ja Vauhkonen (2010) mukaan Basel II:n ydin on yhä enemmän pankkien pääomavaatimusten määrittelyssä pankkikohtaisten riskien perusteella. Tämä mahdollistaa myös pankkien itse kehittämien modernien mittaustekniikoiden käyttämisen. Kuitenkaan Basel II ei pyri mittaamaan järjestelmäriskijä kokonaisuutena ja yksittäisten pankkien merkitystä niiden syntymisessä. Sen sijaan on ajateltu, että suurten instituutioiden riskien mittaaminen erikseen ja näiden yksittäisten rahoituslaitosten pääomien sääntely riskien mukaan on paras tapa hallita myös systeimiriskiä. (Jokivuolle & Vauhkonen 2010)

3.3.1 Finanssikriisin paljastamat Basel II:n heikkoudet

Basel II säännökset eivät onnistuneet kunnolla viemään pankeilta kannusteita erinäisiin pääomavaatimusten kiertämisiin. Pankit alkoivat käyttämään yhä enemmän niin sanottua lainojen arvopaperistamista (eng. securitization), jonka avulla ne saivat korkeariskiset, jopa niin sanotut roskalainat, siirrettyä pois omasta taseestaan ja näin alenettua valvojen mittareilla varojensa riskipainoa. (Vousinas 2015) Riskien vähentyminen arvopaperistamisella oli kuitenkin usein liioiteltua, sillä suuri osa riskistä jäi pankkien taseisiin. Suurin kannustin tämänkaltaiseen toimintaan olikin Basel II:n mukaisten pääomavaatimusten pienentäminen. Jokivuolle & Vauhkonen (2010) käyttävät tämän tyyppisestä riskien ulkoistamisesta suomenkielistä termiä ”luo ja siirrä” –malli. Pankit vähentävät luo ja siirrä –pankkitoiminnallaan pankkijärjestelmän kokonaisriskiä siirtämällä lainojensa riskit pois taseestaan pankkijärjestelmän ulkopuolisille loppusijoittajille. Myös Jokivuolle & Vauhkonen korostavat, että pankit selvästi kuitenkin pyrkivät arvopaperistamisella erityisesti pääomavaatimusten kiertämiseen.

Finanssikriisin tapahtumat vahvistivat teoriaa pääomavaatimusten myötäsyklisistä vaikutuksista. Kun talous kasvaa, instrumenttien hinnat nousevat ja siten pankkien vastapuoliriskit ja maariskit vähentyvät. Tämä puolestaan johtaa pääomavaatimusten pienenemiseen. Talouden tai yksittäisen sektorin kohdatessa shokin tai lopulta laman, vaikutus on päinvastainen. Pankit kohtaavat shokin seurauksena luottotappioita ja niiden pääomavaatimuksia kasvatetaan. Tilanteeseen pankin täytyy usein sopeutua vähentämällä luotonantoa, koska ulkopuolista rahoitusta on kriisitilanteessa vaikea saada tai sen saaminen on hidasta. Basel –säännösten pääomavaatimusten riskiperusteisuus vahvistaa osaltaan myötäsyklisyyttä. Lyhyemmissä shokkitilanteissa ja niitä seuraavissa pidemmissä taantumissa pankkien saamisten riskisyys yleisesti kasvaa, mikä nostaa pankkien pääomavaatimuksia mittareiden perustuessa vahvasti saamisten riskisyyteen. Jokivuolle & Vauhkonen kuitenkin kirjoittavat, että tähän mennessä on ollut vaikea löytää empiirisiä havaintoja siitä, että Basel II –säännökset olisivat pahentaneet luottolamaa finanssikriisin aikana. Erityisen vaikeaa on erotella, miten luoton kysyntä on vaikuttanut laman kehittymiseen verrattuna luoton tarjontaan. (Jokivuolle & Vauhkonen 2010)

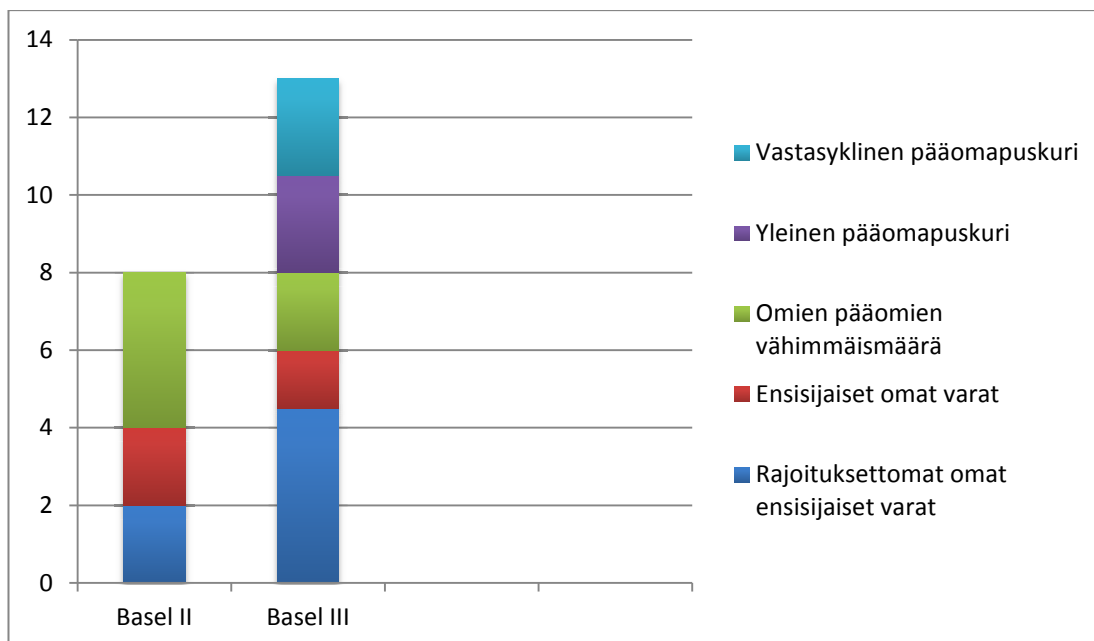
3.4 BASEL III

Baselin komitea esitti uudelle Basel III –sääntelykehikolle kaksi keskeistä tavoitetta, jotka olivat pankkien kriisinsietokyvyn parantaminen ja järjestelmäriskien pienentäminen. (Basel Committee 2010) Näihin tavoitteisiin säännöksissä pyritään parantamalla omien varojen määrää ja laatua, sekä lisäämällä sääntelykehikkoon uusia maksuvalmius- ja pääomapuskurivaatimuksia.

Omat varat jaetaan Basel III:n mukaisessa laskennassa kolmeen ryhmään:

- Rajoituksettomat ensisijaiset omat varat
- Rajoituksenalaiset omat varat
- Toissijaiset omat varat (Tier 2 pääoma)

Rajoituksettomien ensisijaisten omien varojen takaisinmaksusta tai niille maksettavista osingoista pankilla on täysi päätäntävalta. Näihin pankin ”parhaisiin varoihin” kuuluvat erityisesti osakepääoma sekä lisäksi muun muassa kertyneet rahastot ja voittovarot. Rajoituksettomiin ensisijaisiin varoihin sisältyvien pääomainstrumenttien pääomaa ei voida maksaa takaisin kuin enintään pankin konkurssitilanteessa ja silloinkin vain osa siitä. Myös rajoituksenalaiset omat varat täytyy Basel III –luokittelun mukaan olla jatkuvasti käytettävissä tappioiden kattamiseen, mikä on merkittävä parannus pankkien riskinsietokykyyn. Rajoituksettomat ja rajoituksenalaiset omat varat muodostavat yhdessä Basel III:n pääomaluokittelussa Tier 1 –tason. Toissijaiset omat varat ovat heikkolaatuisempia omia varoja, jotka eivät täytä Tier 1 –omien varojen vaatimuksia. Niiden tarkoitus ei ole olla jatkuvasti käytettävissä, vaan ne kattavat tappioita pankin mahdollisessa konkurssitilanteessa. (Vauhkonen 2010) Toissijaisiin omiin varoihin kuuluvia pankin varoja ovat esimerkiksi arvonkorotusrahasto ja käyvän arvon rahasto. Toissijaisia omia varoja saa olla yhteensä enintään yhtä paljon kuin ensisijaisia omia varoja, joista on jo vähennetty ensisijaisista omista varoista vähennettävät erät. (Finanssivalvonta 2011)



Kuvio 2. Omien pääomien määrät Basel II:ssa ja Basel III:ssa (suhteessa riskipainotettuihin saataviin). (Mukaiillen Baselin pankkivalvontakomitean tiedote 12.09.2010)

Basel III –uudistuksen myötä sekä pankkien omien varojen laatuvaatimuksia että niiden määrää kasvatetaan. Pankkien rajoituksettomien omien varojen vähimmäismäärää nostetaan aiemmasta 2 prosentista 4,5 prosenttiin ja kaikkien ensisijaisten varojen yhteismäärän vaatimus kasvaa Basel II:n 4 prosentista 6 prosenttiin. Omien pääomien vähimmäismäärään ei tule muutosta, vaan se pysyy edelleen 8 prosentissa. (KUVIO 2)

Omien pääomien vähimmäismäärän lisäksi pankeille asetetaan Basel III:ssa 2,5 prosentin yleinen pääomapuskurivaatimus (*capital conservation buffer*). Tämän puskurin tulee koostua rajoituksettomista omista pääomista ja sitä käytetään erityisesti tappioiden kattamiseen. Finanssikriisin jälkeen pankit jakoivat yhä liian suuria osinkoja ja bonuksia, joita niiden olisi täytynyt käyttää ennemmin oman vakavaraisuutensa parantamiseen. Puskurivaatimusten avulla pyritään estämään myös tämänkaltaista toimintaa, sillä jos pankki ei täytä 2,5 prosentin puskurivaatimusta rajoituksettomilla omilla pääomilla, sen voitonjakoa ja palkitsemista rajoitetaan siihen asti, että pankki täyttää puskurivaatimukset. (Vauhkonen 2010)

Riskipainotettujen pääomavaatimusten rinnalle Basel III –sopimukseen on sisällytetty vaatimuksia myös riskipainottamattomien varojen osalta. Vauhkosen (2010) mukaan finanssikriisi osoitti, että pelkät riskipainotetut pääomavaatimukset antoivat liian suotuisan kuvan pankkien riskiprofiileista. Pankeilla näytti olevan riittävästi omia varoja suhteessa riskipainotettuihin saataviin, mutta liian usein pankeilta puuttui pääomapuskureita selviämään riskeistä niiden realisoituessa. Basel III pyrkii estämään tällaisten tilanteiden syntymisen asettamalla uuden vaatimuksen bruttoperusteisesta vähimmäisomavaraisuusasteesta (*leverage ratio*). Baselin komitean (2010) mukaan juuri pankkien velkavivun kasvattaminen taseen ulkopuolisilla erillä, samalla kun riskipainotetut pääomasuhteet on kuitenkin pidetty kestävinä, on ollut yksi suurimmista syistä viime finanssikriisien synnyssä. Baselin komitea on asettanut vähimmäisomavaraisuusasteelle tavoitteeksi:

- rajoittaa kasvanutta velkaisuutta pankkisektorilla ja helpottamaan pankkien mahdollista velkavivun purkamista, jolla saattaisi olla merkittävän laajoja vaikutuksia rahoitussektorilla
- vahvistaa riskipainotettuja pääomavaatimuksia lisäämällä puskuriksi yksinkertaisemman riskipainottamattomat erät huomioon ottavan mittarin

Vauhkosen (2010) mukaan riskipainotettu pääomavaatimus on näistä kahdesta yhä pankeille merkittävämpi ja sitovampi vaatimusmittari, mutta vähimmäisomavaraisuusastevaatimus toimii pankeille ”häätävarana” tilanteissa, joissa pankin riskipainotetut pääomavaatimukset ovat liian pienet esimerkiksi noususuhdanteen aikana, jolloin pankkien riskit usein aliarvioidaan. Vauhkonen uskookin, että vähimmäisomavaraisuusaste voi näin toimia hyvin rahoitusmarkkinoiden ylikuumenemista ja sitä kautta uusia kriisejä ehkäisevänä sääntelykeinona.

Pääomavaatimusten lisäksi Basel III –säännöksiin on sisällytetty määrällisiä maksuvalmiusvaatimuksia. Maksuvalmiutta voitaisiin periaatteessa säädellä kolmella eri tavalla, joiden paremmuusjärjestyksestä ei talousteorian perusteella ole selvyyttä. Yksi mahdollisuus olisi säännellä maksuvalmiusriskiä asettamalla vastaavat vakavaraisuusvaatimukset likviditeettiriskille kuin muillekin pankkitoiminnan

riskityypeille. Toinen vaihtoehto olisi asettaa vero pankkien lyhytaikaiselle velkarahoitukselle. Baselin komitea on päättänyt käyttämään maksuvalmiusriskin sääntelykeinonaan pankkien likvideille varoille ja varainhankinnan rakenteelle määrällisiä rajoituksia. (Vauhkonen 2010)

Finanssikriisin perusteella pankeilla oli paljon puutteita likviditeettiriskin hallinnassa, ja kaikki viimeisimmät pankkikriisit ovat osoittaneet hyvän maksuvalmiuden suuren merkityksen ylipäätään rahoitusmarkkinoille ja pankkisektorille. Maksuvalmiusvaatimuksilla on Baselin komitean mukaan kaksi erillistä mutta toisiaan täydentävää tavoitetta. Ensimmäinen tavoite on tukea pankkien lyhytaikaista sietokykyä niiden maksuvalmiusriskiprofiilissa varmistamalla, että pankeilla on tarpeeksi korkealaatuista pääomaa lyhyissä, 30 päivän pituisissa likviditeettikriisitilanteissa. Korkealaatuisuudella tarkoitetaan tässä sitä, että varat ovat tarpeeksi nopeasti ja matalin kustannuksin muutettavissa käteiseksi. Tätä tavoitetta varten Baselin komitea kehitti maksuvalmiusvaatimuksen (*Liquidity Coverage Ratio, LCR*). (Vauhkonen 2010) Toinen tavoite on parantaa pankkien pidemmän aikavälin sietokykyä lisäämällä pankeille kannusteita pitkäaikaisen luotonantonsa rahoittamiseen riittävän pitkäaikaisella rahoituksella. (Basel Committee 2010) Toisen tavoitteen saavuttamiseksi Basel III –kehikossa on määritelty pankeille uusi pysyvän varainhankinnan vaatimus (*Net Stable Funding Ratio, NSFR*). (Basel Committee 2010) Rahoituskriisejä edeltää usein juuri pankkien lyhytaikaisen velkarahoituksen liiallinen kasvu. Mitä vaikeammin pankin varoja voidaan kriisitilanteessa muuttaa käteiseksi tai muuten käytettävissä olevaksi lyhytaikaisen varainhankinnan vakuudeksi, eli mitä epälikvidimpiä varoja pankilla on, sitä enemmän pankilta vaaditaan pitkäaikaista rahoitusta. (Vauhkonen 2010)

Likviditeettiriskien lisäksi Basel III keskittyy yhä enemmän järjestelmäriskien eli systeemisten riskien huomioon ottamiseen. Systeemisiä riskejä varten Baselin komitea on kehittänyt vastasyklisen pääomapuskurivaatimuksen (*counter-cyclical capital buffer*). Vastasyklisellä puskurilla pyritään varmistamaan, että pankkisektorin pääomavaatimukset ottavat huomioon myös koko makroympäristön, jossa pankit toimivat. Puskurin on tarkoitus suojata kansallisia pankkijärjestelmiä tilanteissa, joissa kokonaisluotonanto on liiallista tai sen nähdään kehittyvän liialliseksi. Liiallinen kokonaisluotonanto johtaa usein systeemilaajuisten riskien toteutumiseen,

mikä taas aiheuttaa pankeille tappioita ja heikentää niiden luotonantokykyä. Puskurivaatimuksen suuruus on enintään 2,5 prosenttia, ja se astuu voimaan 12 kuukauden päästä kansallisten viranomaisten ilmoituksesta, jotta pankit ehtivät kunnolla suoriutumaan pääomarakenteen tarvittavista muutoksista. Vastasyklisen pääomavaatimuksen käyttö koostuu kolmesta osasta:

- kansalliset valvontaelimet seuraavat kokonaisluotonannon kasvua ja systeemisten riskien kasvaessa suuriksi liiallisen luotonannon seurauksena, asettavat he näissä olosuhteissa vastasyklisen pääomapuskurin kansallisille pankeille
- kansainvälisesti toimivien pankkien osalta otetaan huomioon pankkikohtaisessa puskurivaatimuksessa yksityisen sektorin luottoriskin maantieteellinen sijainti, puskurivaatimus on painotettu keskiarvo puskurivaatimuksista niillä maantieteellisillä alueilla, joilla pankilla on luottoriskiä
- vastasyklinen pääomapuskurivaatimus laajentaa yleistä pääomapuskuria ja jos pankki ei täytä vaatimuksia, sen voitonjakoa ja palkitsemista voidaan rajoittaa

(Basel Committee 2010)

Vauhkosen (2010) mukaan vastasyklistä puskurivaatimusta on tarkoitus käyttää vain harvoin. Baselin komitean tavoitteena on, että puskurivaatimus olisi voimassa vain kerran noin 10-20 vuodessa. Muulloin puskurivaatimus olisi 0%.

4 BASEL III –SÄÄNNÖSTEN VAIKUTUKSET PANKKITOIMINTAAN JA TALOUTEEN

4.1 Arvioita vaikutuksista

Lähes kaikki tahot joita Basel-säännökset koskevat ovat yhtä mieltä siitä, että talous ja erityisesti pankkisektori ovat turvallisemmilla raiteilla Basel III -uudistusten jälkeen. Kun turvallisemman tilanteen hintana on kuitenkin todennäköisesti taloudellisen kasvun hidastuminen ainakin jossain määrin, eivät kaikki talouden toimijat ole ottaneet uudistuksia niin hyvin vastaan. Institute of International Finance (IIF) on ennustanut, että suurten talousmaiden kasvu olisi Basel III -säännösten seurauksena kolme prosenttia pienempi kuin ilman uudistuksia. Ranskan pankkijärjestö on ollut vielä pessimistisempi ja ennustanut Basel III:n aiheuttavat kuuden prosentin iskun Ranskan taloudelle. (Slovik & Cournède 2011)

Elliott (2010) uskoo, että jos vaikutukset olisivat todella näin suuria, Baselin komitea alkaisi pohtimaan uutta sääntelykehikkoa löyhemmillä vaatimuksilla. Suurin talouskasvun hidastumiseen vaikuttava tekijä Basel III –säännösten myötä on sen vaikutus lainakorkoihin. Kun pankkien vakavaraisuusvaatimuksia kasvatetaan, sen täytyy hinnoitella lainat kalliimmiksi. Elliottin omien laskelmien mukaan pääomavaatimusten kasvattaminen Yhdysvalloissa kasvattaisi lainojen korkoja noin 0,2 prosenttiyksikköä. Tämän suuruinen korkojen nousu ei aiheuttaisi kuin minimaalisia vaikutuksia talouskasvuun. Elliott käyttää vertauksena Yhdysvaltain keskuspankin minimikoronnostoa, 0,25 prosenttiyksikköä, joka myös saa aikaan taloudessa vain pieniä muutoksia. (Elliott 2010)

Luottoluokittaja Moody's on tutkinut Basel III sääntelykehikon mahdollisia negatiivisia vaikutuksia pankkisektorille. Ensinnäkin, korkeiden pääomavaatimusten noudattamisen kustannukset johtavat mahdollisesti pääoman tuottojen alenemiseen. Lisäksi pankit saattavat yrittää sopeutua uusiin sääntelytoimiin yhä pimittämällä rahoitustilannettaan, ja siten niiden riskiprofiilit olisivat heikkoja ja piilotettuja. Moody's arvioi myös, että toimeenpanon eroavaisuudet eri alueilla saattaavat aiheuttaa epäreilun tilanteen globaalisti kilpaillulle pankkisektorille. Tämän ehkäisemiseksi on tärkeää, että G20-maat tekevät yhteistoimintaa Basel III:n

toimeenpanossa ja pyrkivät siihen, että säännökset toimeenpannaan mahdollisimman samoin vaatimuksin ja yhtäläisellä aikataululla. Epävarmuus pankkisektorin ja sen sääntelyn tulevaisuudesta jatkuu pitkään, sillä Basel III:n toimeenpano on vielä kesken ja pankit eivät tiedä miten esimerkiksi likviditeettivaatimukset muuttuvat lähitulevaisuudessa. (Keefe & Pfliderer 2012)

Vousinasin (2015) mukaan uudesta sääntelykehikosta voidaan erottaa kolme selkeästi toteutuvaa elementtiä. Näitä ovat hieman korkeammat pääomasuhteet, pääoman laadukkuuden parantuminen ja tiukemmat likviditeettivaatimukset. Pääomavaatimusten korkea kasvu erityisesti nopean talouskasvun tilanteessa yhdistettynä likviditeettisääntelyn muutoksiin aiheuttaa väistämättä joillekin pankeille niiden koko liiketoimintamallien uudelleenmäärittämistä. On selvää, että pankkien tuotot tulevat laskemaan samoin kuin niiden oman pääoman tuotot. Pankit joutuvat mahdollisesti sopeutumaan sääntelyn aiheuttamiin kustannuksiin esimerkiksi nostamalla muiden palveluidensa marginaaleja ja leikkaamaan sisäisten toimintojensa kustannuksia.

Sääntelymuutokset vaikuttavat laajemmin erityisesti rahoituksen välitykseen, joka on pankkitoiminnan keskeisin tehtävä. Uudet säännökset saattavat vähentää pankkien luotontarjontaa, millä olisi luonnollisesti negatiivisia vaikutuksia reaalitalouteen ja talouskasvuun. Lisäksi kun pankit joutuvat muuttamaan pääomarakennettaan yhä vahvemmiksi, ne hankkivat pääomaa ennen kaikkea uusilla osakeanneilla. Kun pankkien oman pääoman tuotto-odotus on muutoksien seurauksena aikaisempaa matalampi, aiheutuu tilanteesta pankeille kilpailuedun laskua muihin toimialoihin nähden, joiden pääoman tuotto-odotukset ovat säilyneet ennallaan tai kasvaneet. (Vousinas 2015)

Vousinasin (2015) mukaan on tärkeä kiinnittää valvonnassa erityistä huomioita niihin pankkeihin, jotka eivät pysty suoriutumaan pääomavaatimuksista hankkimalla tarvittavia pääomia normaalilla tavalla markkinoiden kautta. Tällaisten pankkien täytyy sopeutua uuteen sääntely-ympäristöön eri tavoilla, esimerkiksi;

- Velkavivun purkamisella, joka tässä tapauksessa tarkoittaa luotonannon vähentämistä

- Rakennemuutoksilla, joiden toimivuutta on vielä vaikea ennustaa
- Uudenlaisilla sääntelyn pimentämiskeinoilla, kuten varjopankkitoiminnan laajentamisella tai toiminnan siirtämisellä alueille, joissa sääntely ei ole yhtä tiukkaa tai tarkasti valvottua
- Uusilla rahoitusinnovaatioilla, joiden riskit ovat vaikeammin tunnistettavia

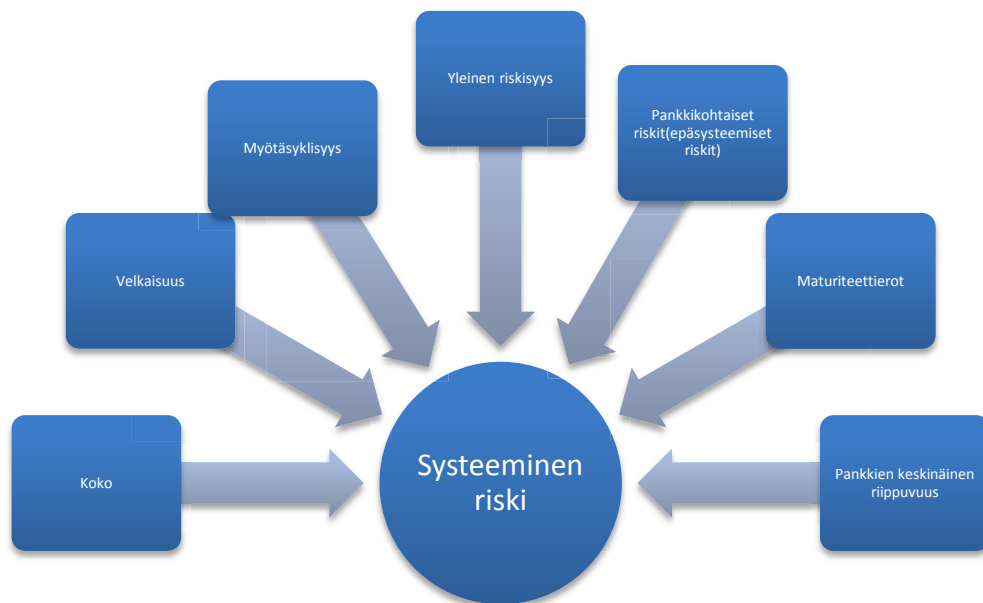
Slovik ja Cournede (2011) ovat tutkineet Basel III –säännösten makrotaloudellisia vaikutuksia. He ennustavat paperissaan sääntelymuutosten vaikutuksia bruttokansantuotteeseen ja pääomasuhteisiin keskipitkällä aikavälillä suurilla OECD-talousalueilla (Yhdysvallat, Japani ja Euroalue). Bruttokansantuotteen kasvuun Slovik ja Cournede ennustavat sääntelymuutoksilla olevan -0,05 - (-)0,15 prosenttiyksikön vaikutus keskipitkällä aikavälillä. Saavuttaakseen Basel III –säännösten mukaiset pääomasuhteet vuoteen 2019 mennessä, pankkien täytyy Slovikin ja Courneden ennusteen mukaan kasvattaa Tier 1 –pääomasuhdettaan keskimäärin 3 prosenttiyksikköä. Laskelmissa on otettu huomioon, että pankit aloittivat pääomasuhteiden vahvistamisen yleisesti markkinoiden paineen takia jo heti finanssikriisin jälkeen, vaikka silloin mikään sääntelykehikko ei niitä vielä siihen velvoittanut.

4.2 Basel III ja systeeminen riski

Systeemiseen riskiin on kriisien seurauksena ja pankkisektorin muututtua yhä laajemmaksi ja globaalimmaksi alettu kiinnittämään suurempaa huomioita. Systeeminen riski (tai systeimiriski) on rahoitusjärjestelmän laajuinen riski, joka aiheutuu epätasapainosta tai häiriöistä jossain rahoitussektorin tärkeässä toimijassa. Riski voi realisoitua joko yhden suuren tai muutaman pienemmän toimijan häiriöistä, mutta tilanteesta riippumatta systeemisen riskin realisoidumisella on vakavia negatiivisia seurauksia koko reaali- ja finanssitaloudelle. (Schwerter 2011)

Schwerter (2011) tarkastelee paperissaan systeemistä riskiä ja erityisesti Basel III –säännösten kykyä lievittää sitä. Hän erittelee tekijöitä, joilla on suurin merkitys systeemisen riskin muodostumisessa pankkisektorilla. Näistä suurin merkitys on

pankkien koolla (mitä suurempi pankki, sitä suuremmat systeemiset riskit) ja keskinäisellä riippuvuudella. Tekijät on esitetty alla olevassa kuviossa:



Kuvio 3. Systeemiseen riskiin vaikuttavat tekijät (Mukaiillen (Schwerter 2011: 4)

Schwerterin (2011) mukaan sääntelyn on erityisen tärkeää olla sellaista, että pankeilla ei ole kannusteita kiertää sitä. Toisaalta pankit ovat suurelta osin aina uusia sääntelyn muotoja edellä muun muassa uusien rahoitusnovaatioiden kehittelyllä, joiden avulla he pystyvät usein kiertämään uusia sääntelytiukennuksia. Ihannetapa olisikin suunnitella sääntely sellaiseksi, että pankkien kannusteet siirtää toimintaa sääntelyn ulkopuolisille sektoreille olisivat niin pieniä, että sääntelyn ulkopuolinen pankkitoiminta pysyisi systeemisesti merkityksettömänä.

Basel III:n tuomia muutoksia voidaan tarkastella myös juuri kannusteiden (insenttiivit, eng. *incentives*) kautta. Ensinnäkin kaksi sääntelykehikon tärkeää elementtiä, vahvempi pääomapohja ja riskien suojaaminen tuovat pankeille kannusteita arvioida luottoportfolioitaan ja sijoituspäätöksiään huolellisemmin ja kokonaisvaltaisemmin. Tätä lisää myös pankeilta vaadittava avoimempi tietojen julkistaminen toiminnastaan. Yhdessä nämä tekijät lisäävät pankkitoiminnan läpinäkyvyyttä ja parantavat markkinakuria. Huonoja kannusteita puolestaan tuo ainakin riskipainottoman vähimmäisomavaraisuusaste (*leverage ratio*). Se on

yksinkertainen ja avoimuutta lisäävä mittari, mutta riskipainottamattomana se luo pankeille kannusteita omaisuuserien monimutkaisiin muutoksiin ja riskisempiin sijoituksiin. Lisäksi Basel III –säännökset mahdollistavat kansallisten sääntelystä vastaavien viranomaisten asettaa omia lisäpuskurivaatimuksia kansallisille pankeille. Esimerkiksi vastasyklisen pääomavaatimuksen (*countercyclical capital buffer*) määrä voi olla pankin maantieteellisestä sijainnista riippuen 0-2,5 prosenttia. Tämä voi kannustaa pankkeja sijoittamaan ja siirtämään toimintaansa maihin, joissa lisäpuskurivaatimukset ovat pienempiä, mikä puolestaan aiheuttaa poliittista painetta kansallisille viranomaisille pitämään lisäpääomapuskurit matalina ja sitä kautta kilpailuetunsa kunnossa. (Schwerter 2011)

Basel II:n selkeimpiä puutteita oli systeemisen riskin liian vähäinen huomioon ottaminen. Epäkohtia systeemisen riskin kannalta Basel II:n sisältyi Schwerterin (2011) mukaan erityisesti makrovakaudellisissa toimissa, kansainvälisessä yhteistoiminnassa, systeemisen likviditeettiriskin hallinnassa, myötäsyklisyydessä sekä läpinäkyvydessä. Makrovakautta Basel III pyrkii parantamaan pääomapuskureilla, joita ovat yleinen pääomapuskurivaatimus sekä myötäsyklinen pääomapuskuri. Kansainvälisen yhteistyön puuttumiseen Baselin komitea on onnistunut vastaamaan, sillä vähintään 27 komitean jäsentä toimeenpanevat Basel III –sääntelykehikon. Tämä on iso parannus, sillä esimerkiksi Yhdysvalloissa Basel II –kehikkoa ei ehditty toimeenpanna kunnolla, koska maa ei sitoutunut täysin aikatauluihin sen käyttöön ottamisessa. Systeemisiin likviditeettiriskeihin Basel III vastaa uusilla likviditeettivaatimuksilla ja myötäsyklisyyteen lisäpääomapuskureilla ja liiallisen luotonannon rajoittamisella. Läpinäkyvyyttä puolestaan parannetaan erityisesti tehostetuilla pääomasuhteiden ja likviditeetin julkistamisvaatimuksilla. (Schwerter 2011)

Schwerterin mukaan Basel III ratkaisee osan systeemiseen riskiin liittyvistä ongelmista hyvin. Ensinnäkin Basel III parantaa selkeästi rahoitussektorin yleistä vakautta, vaikka se keskittyy yhä liikaa makrotason ratkaisuihin, eli yksittäisten pankkien tai pienten kokonaisuuksien vakauteen, joilla ei systeemisen riskin kannalta ole niin suurta merkitystä. Toiseksi yleinen pääomapuskurivaatimus toimii Basel III:ssa hyvin siinä mielessä, että se luo pankeille joustavuutta ja lisäkannusteen parantaa pääomarakenteitaan välttääkseen lisäpääomavaatimuksia. Kolmanneksi

kansalliset vastasyklipuskurit toimivat mahdollisesti hyvin, jos kansalliset viranomaiset asettavat puskureita myös niille pankeille, jotka pyrkivät siirtämään toimintaansa alhaisempien puskurivaatimusten alueille. Siten myös matalien puskurivaatimusten alueille syntyisi luultavasti paineita pitää vaatimukset korkeammalla ”oikealla” tasolla. Vastasyklistä pääomapuskurivaatimusta ei olla vielä käytetty niin usein, että sen luonteesta olisi riittävästi empiiristä tutkimustietoa.

Systeemisen riskin osalta Basel III:ssa on silti yhä paljon parannettavaa. (Schwerter 2011) Ensinnäkin riskipainottamaton vähimmäispääomavaatimus on ristiriitainen uudistus. Se helpottaa yksikertaisuudellaan vertailtavuutta ja parantaa sitä kautta pankkisektorin läpinäkyvyyttä, mutta toisaalta se murtaa Basel II:n osittain onnistuneena pidetyn riskipainotuskonseptin. Se lisää pankkien kilpailussa ympäristössä paineita riskisempään toimintaan, kun riskipainottamaton mittari mahdollistaa pankkien myyvän matalariskisiä varoja ja pitämään korkeariskisiä, koska niiden vaikutus riskipainottamattomassa pääomavaatimuksessa on sama. Puutteita liittyy paljon yhä myös myötäsyyklisyyden hillitsemiseen ja uuden pysyvän varainhankinnan vaatimuksen (*Net Stable Funding Ratio*, NSFR) toimeenpanoon. NSFR:n myötä myös sellaiset pankit, joiden liiketoiminta on vakaata korkeasta lyhytaikaisen rahoituksen määrästä huolimatta, joutuvat tekemään radikaaleja muutoksia saadakseen varojen likviditeetin vastaamaan pysyvän varainhankinnan vaatimuksia. Suurin ongelma liittyy kuitenkin Schwerterin (2011) mukaan siihen, ettei uusinkaan sääntelykokonaisuus hinnoittele systeemiriskiä. Hinnoittelu voitaisiin toteuttaa esimerkiksi rahoituslaitoksille asetettavan veron muodossa. Systeemiriskin verotukseen liittyisi toisaalta myös ongelmia, sillä verotuksen pohjana jouduttaisiin käyttämään hyvin monimutkaisia tilastollisia menetelmiä, mikä vähentäisi toivottua pankkisektorin selkeyttä ja läpinäkyvyyttä.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Pankkien sääntelyä on kiristetty erityisesti finanssikriisin ja aiempien sääntelykokonaisuuksien paljastamien puutteiden seurauksena. Basel III –säännökset pyrkivät parantamaan erityisesti pankkien kriisinsietokykyä. Tavoitteen saavuttamiseksi pankkien pääomien laatuvaatimuksia on kiristetty sekä pyritty vastaamaan finanssikriiseille tyypillisiin likviditeettishokkeihin asettamalla pankeille uusia likviditeettivaatimuksia. Omien varojen vähimmäismäärä ei Basel III:n myötä kasva, mutta käytännössä uudet sääntelykehikon osat, yleinen pääomapuskuri ja vastasyklinen pääomapuskuri, pakottavat pankit myös lisäämään omien varojen määrää niiden laatuun panostamisen lisäksi.

Yleisesti Basel III:n tuomat muutokset parantavat rahoitussektorin vakautta ja pankkien pääomarakenteita, mutta luonnollisesti se ei poista mahdollisuuksia uusiin kriiseihin. Pankkitoiminta on kilpailullinen ja globaali ala, jonka monimutkaiseen toimintaympäristöön sääntelyn raju kiristäminen ei sovi hyvin. Pankit ovat olleet tunnettuja siitä, että ne pysyvät ”sääntelyä edellä” omilla kehittyneemmillä mittareilla ja uusilla rahoitusinnovaatioilla sekä erityisesti varjopankkitoiminnalla. On vaikea uskoa, etteivät pankkien kannusteet ja kyvyt kiertää sääntelyä olisi loppuneet, vaikka pankkisektorin läpinäkyvyyttä ja myös sääntelyn yhteneväisyyttä eri maiden välillä ollaankin parannettu.

Merkittävä muutos sääntelyssä on yhä suurempi systeemisen riskin huomioon ottaminen. Systeemisen riskin sietämistä ja yleisemmin pankkien kriisinsietokykyä parantavat ainakin jossain määrin kaikki Basel III:n muutokset. Erityisesti yleistä pääomapuskurivaatimusta ja vastasyklisiä lisäpuskuria on pidetty hyvinä uudistuksina systeemisen riskin kannalta. Toisaalta systeemiriskin huomioon ottamiseen liittyy edelleen paljon puutteita. Epäkohtia on edelleen paljon esimerkiksi siinä, miten pankkeja luokitellaan systeemisen riskin perusteella ja miten systeeminen riski pitäisi hinnoitella rahoituslaitoksille. Mahdollista on joko käyttää monimutkaisia systeemiriskin laskentatapoja tai pitää luokittelu yksinkertaisena ja asettaa systeemiriskin sääntelyä esimerkiksi vain pankin koon perusteella.

Basel III:n toimeenpano on edelleen kesken ja sääntelykehikon on määrä astua voimaan kokonaisuudessaan vuoteen 2019 mennessä. Basel III –säännösten vaikutuksista pankkien toimintaan ja koko talouteen on jo jonkin verran empiiristä tutkimusta, mutta tässä tutkielmassa ne on jätetty sivuhuomioon. Koska toimeenpano on eri vaiheessa eri talouksissa, tutkielmassa on keskitytty kuvaamaan sääntelykehikon sisältöä ja arvioita sen tulevista vaikutuksista. Lisäksi nykyinen hyvin poikkeuksellinen pitkään jatkunut matalien korkojen aika on vaikuttanut pankkien koko toimintamalleihin ja tuotonhankintatapoihin, minkä takia mielestäni sääntelykokonaisuuden toimivuus testataan kunnolla vasta korkotilanteen palaututtua lähemmäksi normaalia. Siten aihe jättää myös paljon mahdollisuuksia myöhemmälle tutkimukselle. Esimerkiksi 2-4 vuoden päästä aiheesta olisi varmasti vielä enemmän ajankohtaista tutkimustietoa, jolloin mahdollisessa gradu-tutkielmassa voisi päästä aiheesta paremmin pintaa syvemmälle ja sisällyttää tutkielmaan empiiristä tutkimustietoa.

LÄHTEET

- Aiyar, S., Calomiris, C. W. & Wieladek, T. (2015). Bank capital regulation: Theory, empirics, and policy. *IMF Economic Review* 63(4), 955-983.
- Basel Committee. (2010). Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems. *Basel Committee on Banking Supervision, Basel*
- Bebbington, J., Larrinaga, C. & Moneva, J. M. (2008). Corporate social reporting and reputation risk management. *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 21(3), 337-361.
- Danielsson, J., Embrechts, P., Goodhart, C., Keating, C., Muennich, F., Renault, O. & Shin, H. S. (2001). An academic response to basel II. *Special Paper-LSE Financial Markets Group*
- Elliott, D. J. (2010). *Basel III, the banks, and the economy*. Brookings Institutions.
- Finanssivalvonta (2004). Luottoriskien hallinta. Saatavilla:
<http://www.finanssivalvonta.fi/fi/Saantely/Maarayskokoelma/Uusi/Documents/4.4a.std1.pdf>
- Finanssivalvonta (2011). Omat varat ja niiden vähimmäismäärä. Saatavilla:
http://www.finanssivalvonta.fi/fi/Saantely/Maarayskokoelma/Uusi/Kumotut/Documents/kumotut_rahoytussektorin_standardit_maaraykset_ohjeet/4.3a.std2.pdf
- Freixas, X. & Rochet, J. (2008). *Microeconomics of banking*. MIT press.
- Jokivuolle, E. (2014). Pankit ja rahoitusmarkkinoiden sääntely (luentosarja). Saatavilla: <http://blogs.helsinki.fi/hponka/files/2013/12/Jokivuolle.pdf>
- Jokivuolle, E. & Vauhkonen, J. (2010). Paineita pankkien vakavaraisuussäätelyyn muuttamiseen.
- Keefe, B. & Pfleiderer, A. (2012). Basel III: What it means for the global banking system. *Banking & Finance Law Review* 27(3), 407-426.
- Kontkanen, E. & Kontkanen, E. (2011). *Pankkitoiminnan käsikirja*. (3. uud. p. painos). Helsinki: Finanssi- ja vakuutus kustannus Finva.
- Moscadelli, M. (2004). The modelling of operational risk: Experience with the analysis of the data collected by the basel committee.
- Schwerter, S. (2011). Basel III's ability to mitigate systemic risk. *Journal of Financial Regulation and Compliance* 19(4), 337-354.
- Slovik, P. & Cournède, B. (2011). Macroeconomic impact of basel III.

Vauhkonen, J. (2010). Basel III-uudistus parantaa pankkien riskinkantokykyä. *Euro & talous* 3 21-31.

Vousinas, G. L. (2015). Supervision of financial institutions. *Journal of Financial Regulation and Compliance* 23(4), 383-n/a.