VTT Peter Nyberg Helsinki 10.3.2022

Asiantuntijalausunto TaV:n kokoukseen koskien EU-lainsäädäntöön pohjautuvien makrovakausvälineiden uudelleentarkastelua (E 15/2022 vp)

Aluksi

EU-komissio on julkaissut kuulemisasiakirjan jonka mukaisesti halukkaat voivat esittää käsityksensä unionin vakavaraisuusasetuksen ja luottolaitosdirektiivin tarkoituksenmukaisuudesta ja tehokkuudesta. Niihin sisältyvällä nk. makrovakauspolitiikalla välineineen on tarkoitus ylläpitää koko finanssimarkkinoiden vakautta ja täydentää etenkin valvontaviranomaisten harjoittamaa yksittäisten instituutioiden valvontaa.

Makrovakauspolitiikan käsite synnytettiin finanssikriisin alussa vuonna 2008 ja säädökset ovat olleet voimassa vuodesta 2014. Koronakriisin aikana olisi periaatteessa aktiivisesti voitu soveltaa näitä jo olemassa olevia välineitä. Tämä jäi kuitenkin tekemättä johtuen jäsenvaltioiden runsaasta pankkien epäsuorasta tukemisesta niiden asiakkaiden kautta. Komission (ja muidenkin) arvio uudistusehdotuksineen esitetään sen takia ilman varsinaista näyttöä tai käytännön kokemusta makrovakauspolitiikan tarpeesta ja toiminnasta.

Makrovakauspolitiikan välineet ovat ensisijaisesti oman pääoman puskureita eli lisävaatimuksia joita on viisi. Näistä neljä perustuu Baselin sopimukseen ja ovat voimassa maailmanlaajuisesti; yksi on voimassa vain EU:ssa (puskuri järjestelmäriskiä vastaan). Kaksi koskee vain järjestelmän kannalta tärkeitä laitoksia. Pankille, jonka kokonaispuskurin määrä alittaa sille asetetun rajan, asetetaan viranomaisten toimesta rajoituksia omien varojen käytölle (osingot, erityispalkkiot, omien osakkeidensa ostot jne.).

Ajatuksia pankin omista varoista

Pankki, jolta puuttuu rahoittajiensa mielestä riittävästi omaa pääomaa, on vaarassa nopeasti joutua likviditeettivaikeuksiin ja selvitystilaan. Puskureiden tarkoitus on kattaa riskisaatavista johtuvia tappioita niin, ettei oman pääoman määrä laskee ”liiaksi”. Niiden olemassaolo kertoo tappioita sietävästä eli turvallisesta pankista, tietenkin lukuisten muiden ja vähemmän tasekeskeisten huomioiden kanssa. Niiden merkittävä käyttö voi siten myös johtaa pankkikohtaisen markkinarahoituksen heikentymiseen. Puskureiden pankkikohtainen vaihtelu kuuluu niiden luonteeseen ja tarkoitukseen.

Puskureiden käyttö merkitsee sitä, että jo tehtyjen luottopäätösten tuottamat tappiot tulevat kirjatuiksi. Uusi luotto taas myönnetään useimmiten toisille asiakkaille ja toisin perustein kuin alaskirjattu luotto. Suoraa yhteyttä näiden välillä ei siis yleensä ole, mutta pienemmäksi muuttunut puskuri saatetaan haluta pitää entisen suuruisena eikä sallia vähentyvän suhteessa annettujen luottojen määrään. Tämä voi siten epäsuorasti rajoittaa uusien luottojen myöntämishalua. Samalla se voi tukea pankin luottokelpoisuutta ja vakautta.

Puskureiden suhteellisen tason ylläpidosta koituu pankille siten sekä kustannuksia että hyötyjä. Häiriön sattuessa on pankki periaatteessa valmis käyttämään puskuriaan siihen saakka, että suuremman taseen tuotto kattaa pienemmän puskurin tuottaman kustannuslisän. Tämä viittaa siihen, että puskuria ei haluta vähentää/lisäluottoa ei haluta myöntää rahoitusriskin kasvaessa esim. laskusuhdanteen, sattuneen häiriön tai pankin odottaman mainehaitan takia. Puskureiden vähentäminen tällaisissa tilanteissa voisi johtaa pankin uskottavuuden heikentymiseen.

Komission huolet

Komissiolla näyttää olevan varsin epämääräisiä huolia.

Komission kuulemisasiakirjassa esitetyt kysymykset perusteluineen ovat käytännön kokemusten puuttuessa varsin teoreettisia ja osittain yleisluontoisiakin. Painopiste on sääntelyn muutostarpeiden arvionnissa eikä valitettavasti makrovakauden ennakoinnin tai pankkien riskienhallinnan parantamisessa. Voi perustellusti epäillä, onko yksityiskohtaiseen sääntelytoimintaan perustuvasta makrovakausjärjestelmästä tulevaisuudessakaan käytännön hyötyä kriiseissä, jotka usein ovat eri jäsenmaissa hyvin erilaisia ja tunnetusti melkein aina hyvin vaikeasti ennakoitavia.

Komissio kantaa huolta siitä, etteivät pankit näytä haluavan käyttää puskureitaan vaan tarvittaessa pikemminkin rajoittavat luotonantoaan. Tämä nähdään mahdollisena kriisiä syventävänä ongelmana. Huolen pitäisi ehkä kuitenkin olla vähäisempi koska vaarana kriisissä ovat nimenomaan nopeasti kasvavat luottoriskit. Kun kriisin aikana on hyvin vaikeaa arvioida sen tulevaa kestoa ja syvyyttä on ymmärrettävää ja hyväksyttävääkin, jos pankit luottoriskien kasvettua päättävät jopa vähentää luotonantoaan väliaikaisesti. Suhdannetyyppisten häiriöiden tasaaminen on finanssi- eikä vakauspolitiikan tehtävä.

Komissio näkee pulmaa myös siinä, että hallinnollisesti rajatut ja käytettävät puskurit eivät aina ole yhteensopivia muiden hallinnollisten taserajoitusten tai reaalimaailman asetettamien vaatimusten kanssa. Samalla komissio on huolissaan vakausvälineiden ja niiden käytön monimutkaisuudesta. Vaikuttaa periaatteessa mahdolliselta, että toimiva tapa estää olemassa olevia säädöksiä häiritsemästä toisiaan olisi niiden lukumäärän vähentäminen ja käyttöehtojen löysentäminen mahdollisuuksien mukaan (Basel).

Puskureiden vakaudesta

Perusmuistiossa esitetty epäily pankkipuskurien käyttökelpoisuudesta suhdannevaihtelujen vaimentamiseksi on perusteltua kuten edellä jo mainittiin. Pankkien puskurien tason ylläpitäminen talouskasvun vähetessä ei välttämättä ole epäterve ilmiö. Matalsuhdanteessa heikkojen asiakkaiden luotot tuottavat tappioita ja uusien asiakkaiden näkymät ovat edelleen tavallistakin epävarmemmat. Jos kyseessä on suoranainen talouskriisi pankki tarvitsee kaikki käytössään olevat resurssit itse. Puskurien ylläpito talousriskien ollessa koholla osoittaa pankin keskittyvän selviytymiseensä, maineeseensa ja maksukykyynsä.

Vakavaraisella ja hyvin hoidetulla pankilla on parhaat edellytykset sallia puskurinsa vaihtelua. Puskurin vähentämisen hyödyt kasvavat jos mm. uusien luottojen laatu on korkea, pankin maine riskien hallinnassa on hyvä ja omia varoja on paljon. Kustannukset alenevat mm. jos markkinoilla luotetaan pankin maksuvalmiuteen ja omien varojen riittävyyteen yli ajan. Pitkään vakavaraisena toimivalla ja vähän ongelmaluottoja tuottavalla pankilla, varsinkin jos sen omat varat ovat mittavia, on muita paremmat edellytykset sallia puskuriensa vaihtelua. Tällöin vaihtelu hyödyttää suoraan etenkin tilapäisissä rahoitusvaikeuksissa olevia vähäriskisiä asiakkaita, niin kuin pitääkin. Puskurien vapaaehtoista käyttöä suhdanteita tasaavasti voidaan pyrkiä epäsuorasti edistämään pankkien laatua ylläpitämällä.

Yllättävien kriisien sattuessa on oleellista, että pankkien puskurit ovat riittävän suuria ja käyttöoikeuksiltaan joustavia. Olisi ehkä jopa harkittava puskurien lukumäärän vähentämistä, niiden yhteenlasketun koon merkittävää kasvattamista ja niiden sallittavan vaihteluvälin lisäämistä. Pankeille syntyisi näin järjestelmä, joka pakottaisi ne normaalitilanteissakin pitämään enemmän omia varoja kuin nyt, mutta sallisi näiden varojen merkittävän ja nykyistä turvallisemman osittaisen

alasajon tarpeen vaatiessa.

Suomen kanta

Suomen kannan mukaan makrovakaussääntely on tarpeen ja periaatteessa toimiva: pääomapuskurit kasvatettiin ennen koronakriisiä jona aikana ne oli mahdollista käyttää. Arvio on selvästi perusteltu kuitenkin vain omien varojen kasvattamisen osalta. Olisi lisäksi hyvä arvioida ja mainita, mikä muu makrovakaudellinen sääntely oli oleelliseksi eduksi pankkijärjestelmän tilanteen vakauttamisessa.

Suomi katsoo myös että välineiden joustavuutta on lisättävä jotta odottamattomia häiriöitä voitaisiin tehokkaasti kohdata. Tämä on kannatettavaa useasta jo mainituista syistä. Tämän toteuttamiseksi olisi kuitenkin harkittava pankeilta vaadittavien normaalitilanteessakin ylläpidettävien puskureiden merkittävää kasvua. Tämä voisi tietenkin toteutua vasta vähitellen, mutta vaatisi jo aluksi selkeän päätöksen tulevasta tasosta.

Kannassa esitetään huomattavan monimutkaiselta vaikuttavaa prosessia puskurien palauttamiselle normaaliin tasoon käytön jälkeen. Saattaa olla, että eri eturyhmien väliset kompromissit viime kädessä eivät salli yksinkertaisempia ratkaisuja. Suomen kannassa voisi silti alkajaisiksi esittää mahdollisimman yksinkertaisen ratkaisumallin. Pankille voisi esim. määritellä normaalin, nykyistä korkeamman puskureiden tason jonka pankin olisi tarkoitus muuttaa vain kriisitilanteessa. Sen lisäksi tarvittaisiin harvoin muutettava sääntö, joka säätelisi kuinka nopeasti tason alitukset pitää poistaa. Viranomaiset voisivat soveltaa sovittuja sääntöjä rajoitetun joustavasti pankeittain. Pankit jotka eivät pystyisi kasvattamaan omia varojaan riittävästi joutuisivat tässä mallissa viranomaistoimien kohteeksi. Paine ylläpitää ainakin osittain globaalisti sovitut standardit asettavat tietenkin tällaisille ehdotuksille omat rajansa.

Suomen kannassa esitetään perusteltu huoli makro- ja mikrovakaussääntelyn sekoittumisesta kuitenkaan ehdottamatta siihen ratkaisuperiaatteita. Luonnollinen ratkaisu voisi esim. olla rajoittaa makrovakaussääntelyä koskemaan pelkästään puskureiden kokoa, vaihteluväliä ja palauttamista sekä muiden viranomaisten neuvomista kehittymässä olevista kokonaistaloudellisista ja sektorikohtaisista riskeistä. Suhdannepolitiikka ml. reagointi rahapolitiikan erilaisiin kansallisiin vaikutuksiin jätettäisiin suosiolla edelleen finanssipolitiikan vastuulle, jottei silläkin taholla syntyisi uutta sekoittumisen vaaraa.