

Pankkitoiminnan harkinnanvaraiset pääomavaateet

Samu Peura

Pankkien pääomavaateet ovat kaavoja, mutta kaavoissa muuttujina toimivien riskiparametrien estimointi tekee pääomavaateista hämmästyttävän harkinnanvaraisia. Harkinnanvaraisuus on luonut eurooppalaistenkin pankkien pääomavaateiden välille merkittäviä eroja, joita ei kyetä selittämään havaittavilla eroilla pankin varojen rakenteessa. Harkinnanvaraisuus johtaa pankkien ja pankkivalvojen väliseen "neuvottelupeliin", joka työllistää epätarkoituksenmukaisesti kumpaakin osapuolta. Harkinnanvarainen sääntely luo myös kilpailubaitan pienille ja aloittaville pankeille. Kirjoituksessa esitetään ei-harkinnanvarainen, vastasyklinen malli riskisensitiiviselle vakavaraisuussäätelylle. Tällainen malli voisi toimia pohjana Basel 4 kehikolle 2020-luvulla, omavaraisuusastevaatimuksen sijaan.

Esa Jokivuolle (2013) referoi *Kansantaloudellisen aikakauskirjan* numerossa 3/2013 Anat Admatin ja Martin Hellwigin (2012) ajatuksia pankkien pääomavaatimusten kehittämiseksi. Admatin ja Hellwigin keskeinen suositus on 20–30 % omavaraisuusastevaatimus. Tällaisessa ratkaisussa menetetään riskisensitiivisyys eli pääomavaatimuksen riippuvuus pankin varojen riskistä, mikä on vielä lähimenneisydessä ollut vakavaraisuussäätelyn keskeisin tavoite. Esitän tässä kirjoituksessa yksinkertaista riskisensitiivisyyden säilyttävää ratkaisua pankkien pääomasäätelyn kehittämiseksi. Aloitan kiinnittämällä huomion nykysäätelyn harkinnanvaraisuuteen ja monimutkaisuuteen.

1. Basel 2 pääomavaade on liian harkinnanvarainen

Basel 2 vakavaraisuussäätely¹ on riskiteoriaan perustuva äärimmäisen tekninen lainsäädäntö. Lainsäädäntö olettaa, että jokaisella merkittäväällä pankilla ja jokaisella kansallisella finanssivalvojalla on palveluksessaan joukko tilastotieteen tohtoreita, joilla taas on käytössään nykyaikainen tiedonhallinnan infrastruktuuri ja dataa pitkän toimintahistorian ajalta. Kertyneeseen dataan perustuen tilastotieteilijöiden tulee ennustaa pankin saamisten luottoriski.

¹ Basel 2 oli 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen suuri pankkien vakavaraisuussäätelyuudistus. Baselin komitean suositus julkaistiin vuonna 2004 ja EU-direktiivit vuonna 2006. Käyttöönotto alkoi 2007. EU-direktiivit ovat lähellä Baselin komitean suositusta.

Lainsäädännön edellyttämä tilastollinen työ tekee Basel 2 pääomavaateista hämmästyttävän harkinnanvaraisia.

Luottoriskin riskiparametreihin sisältyvä harkinta

Luottoriskin pääomavaade lasketaan joukolla kaavoja. Pääomavaade on kuitenkin kaukana kaavamaisesta, koska kaavoihin syötettävien riskiparametrien, erityisesti velallisen maksukyvyttömyyden todennäköisyys (PD *Probability of Default*) ja tappio-osuus (LGD *Loss Given Default*), estimoinnissa joudutaan tekemään lukuisia harkinnanvaraisia valintoja. Karkeasti ottaen kyse on tilastollisesta analyysistä, jossa lähtöaineisto on ajallisesti voimakkaasti auto-korreloitunutta ja estimaatit siksi konvergoituvat hitaasti. Estimointia vaikeuttaa lisäksi epävarmuus käyttäytymisen rakenteellisesta muutoksesta.

Riskiparametrien harkinnanvaraisuus on luonut eurooppalaistenkin pankkien pääomavaateiden välille merkittäviä eroja, joita ei kyetä selittämään havaittavilla eroilla pankin varojen rakenteessa. Tuore tutkimustieto vahvistaa, että erot harkinnassa voivat karkeasti ottaen puolittaa tai tuplata pankin PD-estimaatit (European Banking Authority 2013; Basel Committee on Banking Supervision 2013). "Opportunistisen" pankin estimoima PD voi olla puolet "konservatiivisen" pankin estimoimasta PD:sta. Muut tekijät vakioiden, opportunistisen pankin riskipainotetut saamiset (RWA *Risk-Weighted Assets*) voivat olla 2/3 konservatiivisen pankin RWA:sta.

Riskiparametreihin liittyvä harkinta on johtanut pankkien ja valvojien väliseen neuvottelupeliin, jossa vakavaraisuuslaskennassa sovellettavista riskiparametreista sovitaan iteratiivi-

sessä neuvotteluprosessissa. Prosessi on työläs sekä pankkien että valvojien kannalta. Prosessin hyödyt pankkiasiakkaalle ovat kovin epäselviä. Kansallisten finanssivalvojen haasteena on ollut myös tulkintojensa keskinäinen koordinaatio. Yhtenäisen linjan puuttuessa maiden välillä riskipainojen arvo riskin mittarina on heikko². Erityisesti sääntely luo kilpailuhaitan pienille ja aloittaville pankeille, mikä kääntyy pankkiasiakkaiden haitaksi muutenkin keskityneellä ja strategisesti kilpaillulla alalla.

Pääomavaateet ovat monimutkaisia

Monimutkaisuus on seurausta kahdesta vakavaraisuusvaatimusten ominaisuudesta. Ensinnäkin vakavaraisuuslaskenta ei linkity tilinpäätöstietoihin. Pankit ovat siksi joutuneet rakentamaan erillisen vakavaraisuuslaskennan tiedonjalostusputken ja -logiikan. Toisaalta vakavaraisuusvaatimukset ovat monilta osin erittäin detaljirikkaita. Tämä pätee mm. erilaisten vakuuksien hyväksymisedellytyksiin.

Monimutkaisuus heijastuu vakavaraisuuslaskennan toteutuksen kustannuksissa pankeissa. Karkean arvioni mukaan suomalaiset pankit (ml. Nordea Pankki Suomen ja Danske Bank Suomen osuus) ovat sijoittaneet noin 30 miljoonaa euroa Basel 2 vakavaraisuuslaskennan ja -raportoinnin sovelluskehitykseen. Tämä ei pidä sisällään yllä kuvattua riskiparametrien estimointityötä eikä tätä palvelevia tietovarastoja. Summa on enemmän kuin Finanssivalvonnan vuotuiset toimintakulut (25M euroa) tai yli kaksi kertaa Finanssialan Keskusliiton vuotuiset toimintakulut (13M euroa). Toisin kuin investoinnit vaikkapa luottoreskontraan tai verk-

² *Le Lesle ja Avramova (2013) sisältää yhteenvetdon ongelmista, joita harkinnanvaraiset riskipainot aiheuttavat.*

kopankkiin, vakavaraisuuslaskennan investoinnit ovat hallintoa. Suurimpina hyötyjinä em. kulupotista ovat olleet pohjoisamerikkalaiset ohjelmisto- ja tietopalveluyhtiöt.

Pääomavaateista puuttuu balanssi

Pääomavaateista puuttuu järkevä tasapaino yksityiskohtaisuuden ja harkinnan välillä. Monien yksityiskohtien erotteleva ohjeistaminen valuu hukkaan harkinnanvaraisten riskiparametrien dominoidessa lopputulosta. Tilanteeseen sopii luonnontieteen opettajan esimerkki siitä, miten kertolaskun lopputuloksen tarkkuus ei voi olla parempi kuin heikoimmin tunnetun lähtötiedon tarkkuus.

Pilari 2 on puhdasta harkintaa

Pilari 2 tarkoittaa pankin ja valvojan vuoropuhelua pankin kokonaisriskiasemasta ja pääomatarpeesta. Tämä vuoropuhelu on kokonaisvaltaisempaa kuin edellä kuvattu riskiparametreihin liittyvä neuvottelu. Pilari 2:ta on perusteltu sillä, että varsinainen pääomavaade eli Pilari 1 ei monimutkaisuudestaan huolimatta huomioi kaikkia pankin riskejä ja tekee riskiteoreettisesti yksinkertaistavia oletuksia. Pilari 2:n analyseissa myös ennustetaan pankin vakavaraisuus- aseman kehitystä jopa 5 vuotta eteenpäin.

Pilari 2:n laskentamenetelmiä tai laskennassa käytettäviä oletuksia ei ole vakioitu pankkien välillä. Ohjeistus nojaa suhteellisuuden periaatteeseen, jonka mukaan menetelmien tulee olla riittäviä toiminnan luonteeseen nähden. Tämä lähestymistapa tarkoittaa käytännössä laajaa haitaria erilaisia laskentamenetelmiä, joihin finanssivalvojat joutuvat perehtymään ja joiden tuloksia he yrittävät yhteismitallistaa.

Basel 2 perustuu voimallisesti uskomukseen, että pankin valta valita omat riskinmittausmenetelmänsä johtaa objektiiviseen riskinmittaukseen. Basel 2 kehikko ei kuitenkaan tarjoa konkreettisia porkkanoita sellaisille pankeille, jotka pystyvät ajan kanssa todistamaan olleensa riskin mittauksessa harhattomia.

Autoilijan Basel 2 analogia

Liian paljon harkintaa sisältävät järjestelmät ovat raskaita soveltaa. Tieliiikenteen ajonopeuksia olisi periaatteessa mahdollista valvoa seuraavalla järjestelmällä:

"Autoilijaa pyydetään perustelevaan omalle paikallispoliisilleen enimmäisnopeus, tukeutuen auton tyyppiin, kuntoon ja ajotaitoonsa, mitä nopeammin autoilija ei saa ajaa. Enimmäisnopeuden rikkomisesta paikallispoliisilla on oikeus ottaa autoilijan auto poliisin hallintaan. Paikallispoliisi arvioi autoilijan perustelun ja hyväksyy hänen enimmäisnopeutensa. Toisessa vaiheessa autoilijaa pyydetään perustelevaan ym. seikkoihin vedoten turvanopeus, jota autoilija voi keskimäärin ajaa, välttääkseen enimmäisnopeuden hetkelliset ylitykset. Jälleen paikallispoliisi arvioi ja hyväksyy autoilijan perustelut. Tämän jälkeen paikallispoliisilla on oikeus reagoida käytännössä vain enimmäisnopeuden ylittymiseen."

Esimerkistä voi tehdä seuraavia nostoja:

- paikallispoliisia työllistää liikennevalvonnan lisäksi autoilijoiden perustelujen arviointi;
- autoilijalle on annettu mahdollisuus soveltaa harkintaa oman enimmäisnopeutensa arviointiin, mutta hänelle ei ole luotu motiiveja toimia harkinnassaan objektiivisesti;
- toisen vaiheen arviointi on kovin epämääräinen, sillä autoilijaa pyydetään

arvioimaan turvanopeus, jonka rikkomiseen ei kuitenkaan liity konkreettisia sanktioita;

- järjestelmän mahdottomuus liittyy harkinnanvaraisuuteen ja tästä paikallispoliisille ja autoilijoille aiheutuvaan työtaakkaan;
- järjestelmän työläys luo paikallispoliisille motiivin rajoittaa autoilijoiden määrää; parhaimmillaankin autoilijat joutuvat jonottamaan hakemustensa käsitteilyä;
- kaksi paikallispoliisia voi arvioida saman autoilijan eri tavalla; jos tämä halutaan estää, pitää paikallispoliisien välille luoda koordinaatiojärjestelmä.

Harkinnanvaraisuus ja kilpailuneutraliteetti

Harkinnanvaraisuus on uhka pankkien kilpailuneutraliteetille. Kun pääomavaade on merkittävässä määrin valvojan harkinnan tulos, mikä takaa että kaikki pankit saavat saman kohtelun? Mikä takaa, että isot pankit eivät saa merkittävää kilpailuetua suhteessa pieniin? Mikä takaa, että ruotsalaiset pankit arvioidaan samoilla periaatteilla kuin suomalaiset? Toistaiseksi ei mikään, kuten pankkien riskipainovertailut melko vakuuttavasti todistavat.

Pääomasääntelyyn sisältyvä harkinta suosii suuria pankkeja, koska vain näillä on varaa luoda isoja asiaan erikoistuneita kustannuspaikkoja. Toiseksi kilpailuetua näyttävät saavan sellaisten kotivaltioiden pankit, joiden kansallinen valvoja on ollut linjassaan löysä. Kärkiesimerkki tästä lienee Tanska, jossa Danske Bankin ja paikallisen valvojan välillä on käynnissä viihdyttävä julkinen mielipiteenvaihto (Newton 2013).

2. Basel 3 rajaa mutta ei poista harkinnanvaraisuutta

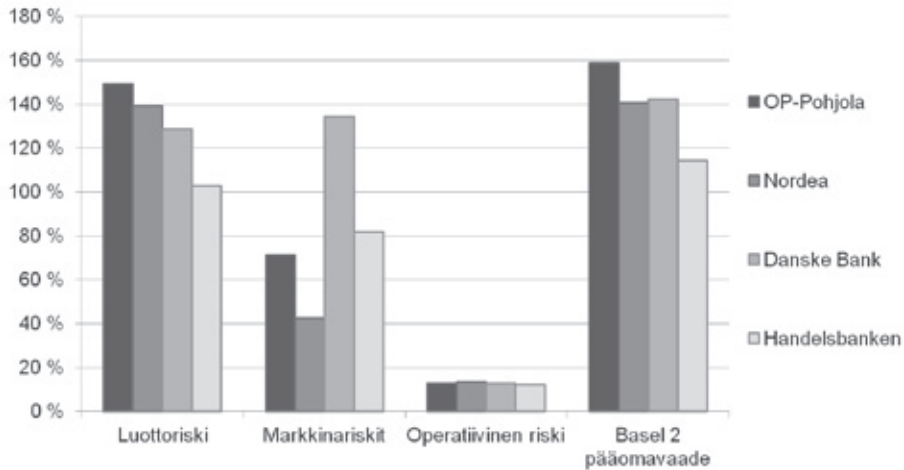
Basel 2:n puutteita pyritään korjaamaan Basel 3 sääntelykokonaisuudella. Tämä perustuu Baselin komitean suositukseen vuodelta 2011. EU:n direktiivi ja asetus on hyväksytty vuonna 2013 ja voimaantulo tapahtuu 2014–2019.

Basel 3 täydentää Basel 2 kehikkoa tiukentamalla pääomaksi luettavien erien vaatimuksia, nostamalla vaadittua vakavaraisuussuhdetta eksaktien puskurivaatimusten kautta ja hienosäätämällä riskipainokaavoja. Pankkisääntelyn uutena ulottuvuutena Basel 3 sisältää likvideettisääntelyn, joka tarkoittaa käytännössä lisärajoituksia pankin varojen ja velkojen koostumukselle. Mikään em. muutoksista ei vähennä harkinnanvaraisuuden roolia pääomavaateen määrääytymisessä. Itse asiassa riskiparametreihin sisältyvän harkinnan vaikutus euro-määräisesti kasvaa vakavaraisuussuhdetta nostettaessa.

Ainoa Basel 3:en sisältyvä harkinnanvaraisuutta rajaava muutos on 3 %:n omavaraisuusastevaatimus. Tämä rajoite muodostuu sitovaksi sellaisilla vähittäispankeilla, joiden luottosalikun keskimääräinen riskipaino on alle 30 %. Omavaraisuusaste on ei-riskisensitiivinen ratkaisu. Pyrkimys riskisensitiivisyyteen ei kuitenkaan ole ollut Basel 2 kehikon ongelma.

Jos vaadittu omavaraisuusaste nostettaisiin Admatin ja Hellwigin esittämälle tasolle, jäisi riskipainolaskennalle oletettavasti vain informatiivinen rooli. Valvojen intressi harmonisoida riskiparametrien estimointia häviäisi, pankkien opportunistinen harkinta villiintyisi ja riskipainot menettäisivät loputkin merkityksensä riskin mittarina. Tällä argumentoinnilla nykyisen kaltaista riskipainolaskentaa ja korkeaa omavaraisuusastevaatimusta ei ole järkeä

Kuvio 1. Pohjoismaisten pankkien Basel 2 pääomavaade, prosentteina tuotoista



ylläpitää rinnakkain. Kolmen prosentin omavaraisuusaste luo tilanteen, jossa riskipainoilla on aitoa merkitystä muille paitsi tyylipuhtaimmille vähittäispankeille.

3. Riskisensitiivinen, ei-harkinnanvarainen vakavaraisuussäätely

Riskisensitiivisen vakavaraisuusvaateen toteuttamiseksi on olemassa nykyistä yksinkertaisempia vaihtoehtoja, joissa harkinnan rooli on vähäisempi. Oma suosikkini on operatiivisen riskin standardimenetelmän pääomavaateen laajennus kaikkiin riskilajeihin:

$$\text{pääomavaade} = X * \text{tuotot},$$

missä pääomavaateen suhde tuottoihin, X, voidaan porrastaa karkealla tavalla liiketoimintaluon mukaan.

Kuviossa 1 on laskettu implisiittiset kertoimet X neljälle merkittävälle Pohjoismaiselle pankille perustuen pankkien julkistamiin tuotto- ja vakavaraisuustietoihin vuodelta 2012. Luottoriskin kerroin on laskettu jakamalla luottoriskin Basel 2 pääomavaade (8 % riskipainotetuista saamisista) korkokatteen, palkkiotuottojen, sijoitustoiminnan tuottojen sekä muiden tuottojen summalla. Tuotoista on poistettu pankkikonsernien vakuutustoiminnan tuotot. Markkinariskin kerroin on laskettu jakamalla markkinariskin pääomavaade kaupankäyntituotoilla. Operatiivisen riskin kerroin on laskettu jakamalla operatiivisen riskin pääomavaade kokonaistuotoilla.

Kuviossa 1 luottoriskin kertoimet ovat haarukassa 100–150 %, markkinariskin kertoimet ovat haarukassa 40–140 % ja operatiivisen riskin kertoimet ovat melko tasan 13 % kaikilla pankeilla. Danske Bankilla markkinariskin kerroin on selkeästi muita korkeampi, mikä johtuu

Danske Bankin suhteellisen heikosta kaupan käynnin tuloksesta vuonna 2012. Luottoriskin kertoimet ovat korkeimmat OP-Pohjolalla ja Nordealla, johtuen pääosin korkeammista luottoriskin riskiparametrien arvoista.

Kuvio houkuttaa ehdottamaan seuraavaa riskisensitiivistä pääomavaateen kaavaa:

Basel 4 pääomavaade = 150 % * tuotot.

Kerroin 150 % pitää sisällään luottoriskin keskimääräisen kertoimen Kuviossa 1 (130 %) sekä operatiivisen riskin kertoimen (13 %). Lopputulos on pyöristetty ylöspäin tasalukuun. 150 %:n kerroin nostaa markkinariskin pääomavaadetta nykyisestä, mikä on Basel 3 linjasten mukaista. Käytännössä tällainen pääomavaade toteutettaisiin laskemalla tuotoista vaikkapa kolmen vuoden keskiarvo, mikä laskee olennaisesti pääomavaateen volatiliteettia. Tuottooperusteinen pääomavaade voidaan kalibroida muuhunkin tasoon kuin 8 % Basel 2:n mukaisista riskipainotetuista saamisista.

Tuottooperusteinen pääomavaade on samalla riskisensitiivinen, mikäli finanssialan perusoppi "*tuotto ja riski kulkevat käsi kädessä*" pätee. Muita mallin vahvuuksia ovat:

- tuottolaskenta perustuu IFRS-tilinpäätökseen, jolloin tilintarkastus varmistaa samalla vakavaraisuuslaskennan oikeellisuuden;
- malli on edullinen toteuttaa, se voi olla pääkirjanpito-ohjelman tuottama raportti;
- malli on erittäin kattava, koska monikaan pankki ei kanna riskejä ilman josain muodossa saatavaa tuottoa;
- mallissa on juuri sen verran harkintaa kuin kirjanpito sallii pankeille, liittyen esim. tuottojen ajalliseen jaksotukseen;

- harkinnan vaikutus on olennaisesti pienempi kuin nykyisissä riskiparametrimalleissa;
- malli ei ole myötäsyklinen, vaan se on vastasyklinen.

Tämän mallin rinnalla voisi hyvin säilyä Basel 3:ssa esitetyn mukainen likviditeettisääntely.

4. Suomalaiset intressit vakavaraisuussäätelyssä

Lähivuosina EU:n pankkivalvontamekanismin resursseilla tullaan tekemään suuri "harmonisointiharjoitus". Tällä pyritään löytämään EU:n laajuinen yksi linja riskiparametrien estimointiin. Harjoituksella saadaan rajattua pääomavaateiden variaatiota pankkien välillä nykyisestä. Pankkien ja valvojen motiivit riskiparametrien suhteen ovat kuitenkin pysyvästi erisuuntaiset. Mitä heikompi on pankin vakavaraisuusasema, sitä suurempi on sen motiivi toimia opportunistisesti harkinnanvaraisissa valinnoissa. Syntymäisillään olevan kriisinratkaisumekanismin ja harkinnanvaraisen riskipainokehikon yhteensopivuus on iso kysymys. Kriisinratkaisuvaltuuksien tulisi olla yksiselitteisiä ja läpinäkyviä. Miten tämä on mahdollista, kun vakavaraisuusaseman määrittelevät riskipainot ovat erittäin harkinnanvaraisia?

EU:n pankkivalvontamekanismin resursointiin ja kustannuksiin kohdistuu kasvupaineita. Harkinnanvarainen ja monimutkainen riskipainokehikko työllistää merkittävän määrän virkamiehiä. On perusteltua epäillä, että nämä resurssit olisivat konkreettisemmin hyödyksi operatiivisessa pankkivalvonnassa, vaikkapa meneillään olevassa pankkien taseiden läpivalaisussa tai kriisinratkaisumekanismin palveluksessa. Pankeissa moni tilastomatemaatikko kehittäisi mieluusti asiakasvalintaa, mo-

nimutkaisten riskipainojen aiheuttaman RWA-optimoinnin sijaan.

Suomalaisen pankkiasiakkaan intressissä on:

- sääntelyn yksinkertaisuus: monimutkainen sääntely aiheuttaa kiinteitä kustannuksia ja suosii kaikkein suurimpia pankkeja
- pääomavaateiden riskisensitiivisyyden säilyttäminen: suomalaiset pankit ovat luottosalkuiltaan terveitä peruspankkeja, korkea omavaraisuusastevaatimus rankaisee niitä suhteettomasti
- liiallisen harkinnan purku sääntelystä: eteläeurooppalainen harkinta on eri asia kuin pohjoismainen harkinta; "harkintaepävarmuus" tulee säilymään huolimatta siitä, että sääntelyn soveltamista johdetaan jatkossa Euroopan Keskuspankista.

Ennustan, että Basel 2:n riskipainorakenne tullaan purkamaan Basel 4 kehikossa 2020-luvulla ja korvaamaan yksinkertaisemmalla ratkaisulla. □

Kirjallisuus

- Admati, A. ja Hellwig, M. (2012), *The Bankers' New Clothes: What's Wrong with Banking and What to Do about It*, Princeton University Press, Princeton.
- Basel Committee on Banking Supervision (2013), *Regulatory Consistency Assessment Programme (RCAP): Analysis of risk-weighted assets for credit risk in the banking book*, Bank for International Settlements, July.
- European Banking Authority (2013), "Interim results update of the EBA review of the consistency of risk-weighted assets", 5th August.
- Jokivuolle, E. (2013), "Tervettä järkeä pankkien pääomarakenteeseen", *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 109: 220–422.
- Le Lesle, V. ja Avramova, S. (2013), "Revisiting Risk-Weighted Assets", IMF Working Paper WP/12/90.
- Newton, T. (2013), "Danske Bank RWA spat worries modelling experts", RISK.net, July 25th.