

## Sisällys

❖ Valtiovastuut muodostavat merkittävän riskikeskittymän euroalueen pankeissa .....	2
❖ Vakavaraisuussäntely sivuuttaa monelta osin valtiolainoihin liittyvät riskit .....	4
❖ Valtiovastuiden vakavaraisuuskäsittelyä koskevat muutosehdotukset.....	6
❖ Valtiovastuiden keskittyneisyyteen perustuvien riskipainolisien vakavaraisuusvaikutus jäisi todennäköisesti maltilliseksi.....	9
❖ Yhteenveto.....	11

## Kirjoittaja

❖ Arttu Kiviniemi / arttu.kiviniemi(at)finanssivalvonta.fi

Valtioiden ja pankkien välisen kytkeytyneisyyden vähentäminen on ollut yksi Euroopan pankkiunionin keskeisistä tavoitteista sen perustamisesta lähtien. Valtiovastuut muodostavat kuitenkin edelleen merkittävän riskikeskittymän euroalueen pankeissa, joiden valtiiovastuut ovat keskittyneet erityisesti pankkien kotivaltioihin. Useiden euromaiden korkeana pysytellyt velkaantuneisuus sekä heikentyneet talousnäköymät ovat lisänneet huolta euroalueen velkakestävydestä ja pankkien valtioriskejä vastaan varattujen pääomapuskurien riittävydestä.

Valtiovastuita koskeva nykyinen vakavaraisuussäntely ei käytännössä edellytä euroalueen pankkeja varaamaan kotivaltion tai muiden euromaiden valtiolainojen mahdollisia tappioita vastaan lainkaan pääomaa. Valtioriskien kattamiseksi varattujen pääomapuskurien riittävyden varmistamiseksi sekä erityisesti kotimaisten valtiovastuiden muodostaman riskikeskittymän purkamiseksi valtiovastuiden vakavaraisuuskehikolle on esitetty useita muutosehdotuksia, kuten luottoriskin sisäisten mallien (IRB) käyttömahdollisuuden poistamista, luottoriskin standardimenetelmän muuttamista sekä valtiovastuiden keskittyneisyyttä rajoittavia välineitä.

Valtiovastuiden keskittyneisyyteen perustuvien riskipainolisien keskimääräinen vakavaraisuusvaikutus jäisi todennäköisesti varsin maltilliseksi euroalueen pankkisektorilla. Riskipainolisien arvioidut vakavaraisuusvaikutukset vaihtelevat kuitenkin huomattavasti luottolaitoksittain. Riskipainolisät heikentäisivät erityisesti julkishallinnon rahoittamiseen erikoistuneiden erityisluottolaitosten vakavaraisuussuhteita huomattavasti. Riskipainolisien ei arvioida vaikuttavan merkittävästi Suomen pankkisektorin keskimääräiseen vakavaraisuuteen.

## Valtiovastuut muodostavat merkittävän riskikeskittymän euroalueen pankeissa

Yksityisen ja julkisen sektorin velkakestävyysongelmien kasvu on yksi keskeisistä euroalueen rahoitusjärjestelmän vakautta uhkaavista järjestelmäriskeistä<sup>1</sup>. Julkisen sektorin velkakestävyyteen liittyvät huolet ovat näkyneet esimerkiksi Italian valtiolainojen kohonneina riskilisinä. Italian hallituksen valtion velkaisuutta entisestään kasvattavat valtiontalouden budjettitavoitteet nostivat Italian valtiolainojen korkoja voimakkaasti vuoden 2018 toisella vuosineljänneksellä. Italian budjettiä Euroopan komission kanssa ylläpiti Italian valtiolainamarkkinoiden volatiliteettia myös vuoden 2018 jälkipuoliskolla. Valtiolainojen korkojen nousu heijastui osittain myös italialaisten pankkien rahoituskustannuksiin ja laski pankkien osakekursseja.

Italian valtion velkakestävyyshuolten heijastusvaikutukset muihin euromaihin ovat toistaiseksi olleet rajallisia. Valtiolainamarkkinoiden volatiliteetin kohoamisesta huolimatta euroalueen valtiolainamarkkinoiden stressi-indikaattori (Sovereign composite indicator of systemic stress, SovCISS) on edelleen suhteellisen alhaisella tasolla historiaansa nähden, mikä viestii euroalueen lyhyen aikavälin velkakestävyyshuolien maltillisesta tasosta (Kuvio 1).

**Kuvio 1. Valtiolainamarkkinoiden stressi-indeksi (SovCISS)<sup>2</sup>**



Lähde: EKP

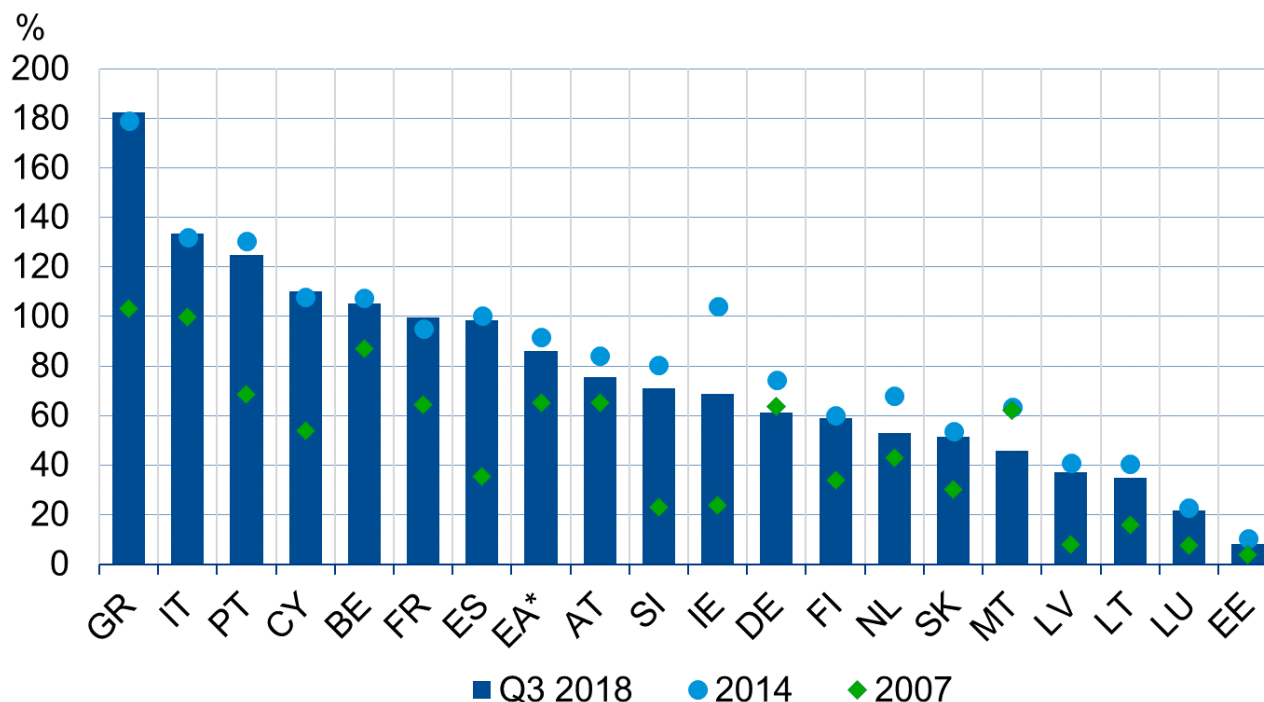
Euroalueen heikentyneiden kasvunäkymien myötä julkisen sektorin pidemmän aikavälin velkakestävyyshuolet ovat kuitenkin korostuneet. Viime vuosien talouskasvusta ja suotuisista rahoitusoloista huolimatta valtioiden velkaantuneisuus ei ole merkittävästi laskenut vuoden 2014 huippuluvuista (Kuvio 2). Valtioiden bruttokansantuotteeseen suhteutettu velkaantuneisuus on edelleen lähes kaikissa euromaissa huomattavasti korkeammalla tasolla kuin ennen finanssikriisiä. Euroalueen valtioilla on kokonaisuudes-

<sup>1</sup> Ks. esim. ECB (2018) [Financial Stability Review, November 2018](#).

<sup>2</sup> Ks. esim. ESRB (2019) [ESRB risk dashboard, March 2019](#).

saan hieman yli 20 prosenttiyksikköä enemmän velkaa kuin ennen finanssikriisiä. Valtioiden korkea velkaantuneisuus heikentää valtioiden liikkumavaraa ja iskunkestävyyttä seuraavan taantuman varalle ja lisää valtioiden haavoittuvuutta korkomarkkinoiden ja markkinatunnelmien äkillisille muutoksille.

**Kuvio 2. Euroalueen valtioiden velka suhteessa bruttokansantuotteeseen**



Lähde: EKP, Eurostat

\*Euroalue, painotettu keskiarvo

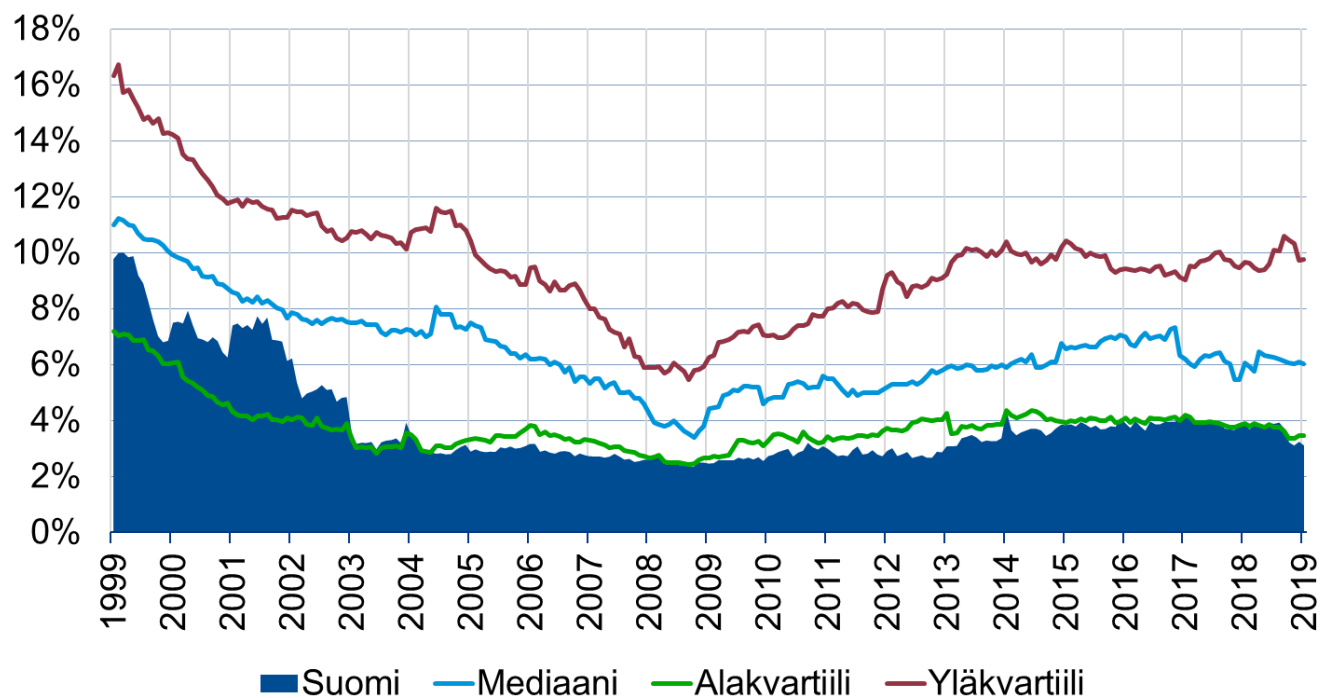
Valtioiden ja pankkien välisen kytkeytyneisyyden vähentäminen on ollut yksi Euroopan pankkiunionin keskeisistä tavoitteista sen perustamisesta lähtien. Valtiovastuut muodostavat kuitenkin edelleen merkittävän riskikeskittymän euroalueen pankeissa, joiden valtiiovastuut ovat keskittyneet erityisesti pankkien kotivaltioihin. Pankkiunionin kehittämistä koskeissa keskusteluissa kotimaisten valtiiovastuiden muodostama riskikeskittymä on ollut järjestämättömien saamisten ohella yksi keskeisimmistä ongelmista, joka tulisi ratkaista ennen kuin yhteisessä eurooppalaisessa talletussuojajärjestelmässä ja pankkiunionin viimeistelyssä on katsottu voitavan käytännössä edetä.

Euromaiden pankkien kotimaisten valtiiovastuiden taso on edelleen huomattava, eikä taso ole merkittävästi laskenut viime vuosina (Kuvio 3). Viime vuosien suotuisasta talouskehityksestä huolimatta pankkien varoja ei näin ollen ole merkittävässä määrin ohjautunut valtiolainoista muihin kohteisiin, kuten kotitalous- ja yritysluottoihin.

Pankkien kannalta valtiiovastuiden keskeisimmät riskit ovat suorat arvostustappiot sekä negatiiviset epäsuorat vaikutukset pankkien rahoituskustannuksiin. Nämä riskit voivat vaikuttaa pankkisektoriin usean eri kanavan kautta sekä erikseen että yhtäaikaisesti. Pankkien taseessa olevat valtionvelkakirjat voivat kärsiä arvostustappioita valtiolainojen riskilisien kohotessa, minkä lisäksi riskilisien kasvu voi laskea sopimusten vakuutena käytettyjen valtiolainojen arvoa ja kiristää pankkien rahoituskustannuksia. Euroopan pankkiviranomaisen (EBA) julkaisemien tietojen perusteella 57 % pankkien valtiolainaomistuksista arvotetaan käypään arvoon. Näiden instrumenttien arvonmuutokset vaikuttavat suoraan pankkien tuloslaskelmaan tai omaan pääomaan. Valtioriskien kasvu voi heijastua pankkeihin myös epäsuorasti, sillä valtion

luottoluokituksen heikentyminen ja valtiolainojen riskilisten leventyminen saattaa heikentää myös kyseisen valtion pankkien luottoluokituksia ja nostaa niiden rahoituskustannuksia, vaikka pankeilla ei olisi lainkaan suoria kotivaltion valtiolainoimistuksia.

**Kuvio 3. Euroalueen rahalaitosten kotimaiset valtiolainasaamiset suhteessa kaikkiin saamisiin<sup>1</sup>**



Lähde: EKP

Valtioriskit voivat heijastua pankkisektoriin myös reaaliselouden kautta. Valtion velkakestävyysongelmien pahentuminen ja luottokelpoisuuden heikentyminen voivat johtaa veronkiristykseen ja menoleikkauksiin, mikä puolestaan voi heikentää talouskasvua sekä pankkien luottokannan laatua ja lisätä näin pankkien luottotappioita. Luottoriskien ja -tappioiden kasvu voi kiristää pankkien luotonantoa, mikä puolestaan voi heikentää reaaliselouden kehitystä ja voimistaa valtioriskejä entisestään. Mitä vahvempi valtioiden ja pankkien välinen kytkeytyneisyys on, sitä helpommin ja voimakkaammin negatiiviset shokit välittyvät sektorien välillä. Euroalueen heikentyneiden talousnäköymien, usean euromaan korkean velkaantuneisuuden sekä euroalueen pankkien merkittävien valtiiovastuiden valossa huoli valtioiden velkakestävyysongelmien pahentumisesta ja valtioriskien kasvun negatiivisista heijastusvaikutuksista reaaliselouteen ja pankkisektoriin on varsin aiheellinen.

## Vakavaraisuussäntely sivuuttaa monelta osin valtiolainoihin liittyvät riskit

Valtiiovastuiden tämänhetkinen käsittely pankkien vakavaraisuussäntelyssä vahvistaa valtioiden ja pankkien noidankehäksi kutsuttua yhteyttä, sillä vakavaraisuussäntelyssä valtiiovastuisiin liittyvä riski on monelta osin sivuutettu kokonaan eikä pankkien tarvitse varata pääomapuskureita valtioriskien kasvusta mahdollisesti aiheutuvia tappioita vastaan. Baselin pankkivalvontakomitea julkaisi joulukuussa 2017 uudistetut Basel III -standardit, joiden tarkoituksena on yhdenmukaistaa pankkien vakavaraisuuslaskentaa

<sup>1</sup> Lähde: [Rahalaitosten tasetilastot \(BSI\)](#). Luvut sisältävät ulkomaisten luottolaitosten tytäryhtiöt ja sivuliikkeet. Luvut eivät ole konsolidoituja.

ja kohentaa vakavaraisuussuhteiden vertailtavuutta sekä riskiperusteisen vakavaraisuuskehikon uskottavuutta. Basel-komitea ei kuitenkaan päässyt yksimielisyyteen valtiovastuiden vakavaraisuuskäsittelyä koskevista uudistusehdotuksista, minkä vuoksi valtiovastuiden erityisasema pankkien vakavaraisuuslaskennassa säilyi toistaiseksi ennallaan.

## Luottoriskin riskipainotetut erät

Pankit voivat laskea valtiovastuidensa pääomavaatimukset joko luottoriskin standardimenetelmän mukaan tai luottoriskin sisäisiä malleja (IRB) hyödyntämällä. Standardimenetelmän mukaiset riskipainot perustuvat ulkoisten luottoluokituslaitosten antamiin valtioiden luottoluokituksiin. Riskipainot ovat sitä korkeammat, mitä heikompi valtion luottoluokitus on. Käytännössä kaikki Basel-komitean jäsenmaat soveltavat kuitenkin 0 prosentin riskipainoa kotimaisiin ja kotivaluutan määräisiin valtiovastuisiin Basel-standardeihin sisällytetyn poikkeussäännön mukaisesti. Basel-standardien mukaan kansallisen valvontaviranomaisen hyväksynnällä pankkien kotivaltioiden kotivaluutan määräisiin ja kotivaluutassa rahoitettuihin valtiovastuisiin voidaan soveltaa matalampia riskipainoja. Matalampia riskipainoja sovellettaessa myös muut kansalliset valvontaviranomaiset voivat sallia vastaavien riskipainojen soveltamisen näihin valtiovastuisiin.

EU-alueen luottolaitoksia koskevan vakavaraisuusasetuksen (CRR) mukaan kaikkien jäsenvaltioiden kotivaluutan määräisiin ja kotivaluutassa rahoitettuihin valtiovastuisiin sovelletaan automaattisesti 0 prosentin riskipainoa. Vakavaraisuusasetus on sallinut väliaikaisesti 0 prosentin riskipainon soveltamisen myös EU-alueen valtiovastuisiin, jotka ovat jonkin toisen jäsenvaltion kotivaluutan määräisiä. Tämä poikkeuskäsittely poistetaan asteittain vuosien 2018–2019 aikana. Vuodesta 2020 lähtien EU-valtioihin kohdistuviin, muun kuin kotivaluutan määräisiin vastuisiin sovelletaan valtion luottoluokitukseen perustuvia riskipainoja.

EU-alueen ulkopuolisiin, ns. kolmansien maiden valtiovastuisiin sovelletaan ekvivalenssimenettelyä. Mikäli EU-alueen ulkopuolisen valtion vakavaraisuussääntelyn katsotaan olevan yhtenevä CRR:n kanssa ja mikäli tämä valtio soveltaa kotimaisiin ja kotivaluutan määräisiin valtiovastuisiin riskipainoa, joka on pienempi kuin CRR:n mukainen, valtion luottoluokitukseen perustuva riskipaino, EU-alueen luottolaitokset voivat soveltaa tähän valtioon kohdistuviin kotivaluutan määräisiin vastuisiin vastaavaa riskipainoa. Muussa tapauksessa sovelletaan luottoluokitukseen perustuvaa riskipainoa. Britannian EU-eron myötä vastaavaa menettelyä sovelletaan myös Britanniaan kohdistuviin valtiovastuisiin ja Britannian pankkien EU-alueelle kohdistuviin valtiovastuisiin. Britannian ja EU-alueen vakavaraisuussääntelyjen ekvivalenssiarvion perusteella määräytyy näin ollen, miten Britannian ja EU-alueen välisiä valtiolainasaamisia käsitellään pankkien vakavaraisuuslaskennassa.

Basel-standardeista poiketen CRR mahdollistaa standardimenetelmän pysyväisluonteisen käytön valtiovastuiden pääomavaateiden laskentaan IRB-menetelmää soveltaville pankeille, mikä tarkoittaa käytännössä, että myös IRB-pankit voivat soveltaa 0 prosentin riskipainoa valtiovastuisiinsa. CRR:n poikkeama Basel-standardien mukaisista IRB-menetelmän osittaisen käytön kriteereistä on yksi keskeisistä syistä siihen, että EU:n vakavaraisuussääntelyn on katsottu poikkeavan olennaisesti Basel-standardeista.

## Likviditeettivaatimukset

Valtiovastuiden tason kehitystä selittää osittain myös finanssikriisin jälkeiset likviditeettivaatimukset, jotka edellyttävät pankkien pitävän taseessaan riittävän määrän likvidejä varoja, kuten valtiolainoja. Basel III -standardeissa pankeille asetettiin kaksi uutta likviditeettivaatimusta: pysyvän varainhankinnan vaatimus (Net Stable Funding Ratio, NSFR) ja maksuvalmiusvaatimus (Liquidity Coverage Ratio, LCR), joista jälkimmäinen on myös sisällytetty tällä hetkellä voimassa olevaan EU-tason vakavaraisuussääntelyyn.

LCR-vaatimus edellyttää, että pankeilla tulee olla riittävästi likvidejä varoja suhteessa lyhytaikaisiin velvoitteisiinsa. LCR-suhteen minimitaso on 100 %, mikä tarkoittaa, että likvidien varojen tulee vähintään kattaa 30 päivän stressiperiodin mukaiset nettoulosvirtaukset.

LCR-vaatimuksen täyttämiseen käytetyistä likvideistä varoista vähintään 60 % tulee olla korkealaatuisia ns. tason 1 varoja, joihin luetaan käytännössä keskuspankkisaamiset, valtiovarat, muut julkisyhteisö-vastuut sekä erittäin korkealaatuiset katetut joukkolainat. Näin ollen LCR-vaatimus ohjaa käytännössä pankkeja pitämään maksuvalmiuspuskureissaan merkittävän määrän valtiovaraita. LCR-vaatimus ei myöskään edellytä pankeilta valtiovaraiden hajauttamista, minkä vuoksi vaatimus voidaan periaatteessa täyttää pelkästään kotimaisilla valtiovarauilla. LCR-vaatimus lisää näin ollen osaltaan pankkien valtiovaraita ja vähentää kannustimia valtiovaraiden hajauttamiselle.

## Suuret asiakasriskit

Suurilla asiakasriskeillä tarkoitetaan yksittäiseen vastapuoleen tai asiakaskokonaisuuteen kohdistuvia vastuita, jotka ylittävät 10 % pankin hyväksyttävistä pääomista. Yksittäiseen vastapuoleen tai asiakaskokonaisuuteen kohdistuva vastuu ei saa ylittää 25 prosenttia hyväksyttävistä pääomista. Euromääräisenä raja-arvona on 150 milj. euroa, mikäli hyväksyttäviin pääomiin suhteutettu raja-arvo on tätä pienempi. Suurten asiakasriskien rajaa ei kuitenkaan sovelleta valtiovarauksiin. Suuria asiakasriskejä koskeva sääntely sivuuttaa näin ollen valtiovaraiden keskittyneisyyteen liittyvän riskin kokonaisuudessaan.

## Valtiovaraiden vakavaraisuuskäsittelyä koskevat muutosehdotukset

Valtiolainoilla on likvidiytensä vuoksi keskeinen merkitys muun muassa pankkien takaisinosto- ja johdannaisopimusten vakuutena, pankkien maksuvalmiuden hallinnassa, rahapolitiikan toteuttamisessa sekä rahoitusinstrumenttien hinnoittelun perustana. Valtiovaraiden erityisasemaa puoltavista perusteista huolimatta valtiovarat eivät kuitenkaan ole riskittömiä, kuten esimerkiksi euroalueen velkakriisi on osoittanut. Valtiovaraiden riskin sivuuttamisen lisäksi valtiovaraiden vakavaraisuussääntely saattaa jopa kannustaa pankkeja ostamaan valtiolainoja stressiperiodien aikana, jolloin valtiolainojen riskilisät ovat koholla ja tuottotaso on parempi. Tällöinkään pankkien ei tarvitse varata lainkaan pääomaa valtiolainojen mahdollisia tappioita vastaan.

Valtioriskien kattamiseksi varattujen pääomapuskurien riittävyden varmistamiseksi sekä erityisesti kotimaisten valtiovaraiden muodostaman riskikeskittymän purkamiseksi valtiovaraiden vakavaraisuussääntelyn muutokset ovat aiheellisia. Valtiovaraita koskevan vakavaraisuuskehikon kehittämiseksi on ehdotettu muun muassa IRB-menetelmän käyttömahdollisuuden poistamista, luottoriskin standardimenetelmän muuttamista sekä valtiovaraiden keskittyneisyyttä rajoittavia välineitä.

## IRB-menetelmän käyttömahdollisuuden poistaminen

Basel III -uudistusten valmistelun yhteydessä Basel-komitea arvioi IRB-menetelmän käytön perusteita ns. matalan maksukyvyttömyystodennäköisyyden portfolioiden (suuryritykset, luottolaitokset, valtiot) osalta. Arviointikriteereinä käytettiin muun muassa IRB-mallien keskeisten parametrien estimoimiseksi tarvittavan datan saatavuutta ja kattavuutta sekä pankkien informaatioetua suhteessa talouden muihin toimijoihin portfolioiden riskejä arvioitaessa. Arvioinnin lopputuloksena IRB-menetelmän käyttöä rajoitettiin suurten yritysten vastuiden sekä luottolaitosvastuiden osalta portfolioiden mallinnettavuuteen liittyvien ongelmien vuoksi. Valtiovaraiden vakavaraisuuskäsittelyä ei kuitenkaan muutettu, vaan IRB-menetelmän käyttömahdollisuus säilyi ennallaan.

IRB-menetelmän käyttömahdollisuuden säilyttämistä valtiovastuiden pääomavaateiden laskennassa voidaan pitää epäohdonmukaisena suhteessa muihin Basel III -uudistuksiin, sillä muihin matalan maksukyvyttömyystodennäköisyyden portfolioihin (suuryritykset, luottolaitokset) liittyvät mallinnettavuusongelmat koskevat vähintään samassa laajuudessa myös valtiovastuita. Basel-komitean ja EBA:n selvitysten mukaan IRB-menetelmää soveltavien pankkien valtiovastuiden riskipainojen ja riskiparametrien välillä esiintyy huomattavaa hajontaa, jota ei voida selittää pelkästään portfolioiden riskiprofiilien eroilla<sup>1</sup>. Valtiovastuita koskevien tappio- ja maksukyvyttömyystapahtumien alhaisen frekvenssin vuoksi IRB-mallin keskeisten riskiparametrien luotettava estimointi on käytännössä mahdotonta. Tämän vuoksi malleihin sisältyy väistämättä merkittävä määrä subjektiivista arviointia, mikä saattaa johtaa harhaisiin estimaatteihin. Oletusta, jonka mukaan pankeilla olisi merkittävä informaatioetu valtiovastuiden riskien arvioinnissa suhteessa talouden muihin toimijoihin, ei voida myöskään pitää mielekkäänä ja perusteltuna. Näistä syistä valtiovastuiden vakavaraisuuskäsittelyn yhdeksi muutosehdotukseksi on esitetty IRB-menetelmän käyttömahdollisuuden poistamista<sup>2</sup>.

## Luottoriskin standardimenetelmän muutokset

Euroalueen velkakriisin valossa on selvää, että nykyinen standardimenetelmän mukainen vakavaraisuuskehikko ei huomioi asianmukaisesti valtiovastuisiin sisältyvää riskiä. Valtiovastuun tosiasiallisesta luottoriskistä riippumattoman 0 prosentin riskipainon laajan käyttömahdollisuuden sekä muiden valtiovastuiden tasoa tai keskittyneisyyttä rajoittavien vaatimusten puutteen vuoksi pankeilla ei käytännössä ole riittäviä kannustimia arvioida ja hallita valtiovastuidensa riskiä tai rajoittaa niiden keskittyneisyyttä. Basel-komitea onkin esittänyt valtiovastuiden standardimenetelmän mukaisten pääomavaateiden laskennan pohjaksi nykyistä riskiperusteisempaa kehikkoa, josta esimerkiksi kansalliseen harkintavaltaan perustuva mahdollisuus soveltaa 0 prosentin riskipainoa kotimaisiin ja kotivaluutan määräisiin valtiovastuisiin olisi poistettu. Basel-komitean alustavassa ehdotuksessa (BCBS, 2017) kaikille valtiovaluutoille keskuspankki-saamisista lukuun ottamatta asetettaisiin esimerkiksi valtion tai julkisyhteisön luottoluokitukseen tai OECD:n Country Risk Classification -luokitukseen pohjautuva nollasta poikkeava riskipaino.

Positiivisten riskipainojen asettamiseen ja kalibrointiin liittyy kuitenkin useita ongelmakohtia. Yksi olennaisimmista kysymyksistä, johon ei toistaiseksi ole esitetty perusteltua vastausta, liittyy siihen, mille tasolle ja mihin perustuen valtiovastuiden riskipainot tulisi asettaa. Riskipainojen asettaminen mekanistisesti ulkoisten luottoluokituslaitosten luokitusten mukaan lisäisi entisestään vakavaraisuuskehikon ja ulkoisten luottoluokittajien välistä riippuvuutta, jota Basel III -uudistukset osaltaan pyrkivät vähentämään. Lisäksi ulkoisten luottoluokituslaitosten luokituksiin perustuvat riskipainot lisäisivät vakavaraisuuskehikon myötäsyklisyyttä entisestään, kun valtoriskin kasvaessa riskipainot kohoaisivat ja pankit myisivät valtiolainojaan, mikä puolestaan kiristäisi valtiolle myönnettävän rahoituksen ehtoja ja heikentäisi valtion luotokelpoisuutta entisestään.

Toisaalta valtiovastuiden riskin mittaaminen on haasteellista jo pelkästään valtoriskin erityisluonteen vuoksi. Enria, Farkas ja Overby (2016)<sup>3</sup> kuvaavat valtiovastuisiin liittyvää riskiä termillä ”white elephant”: valtion maksukyvyttömyyden todennäköisyys on hyvin alhainen, mutta toteutuessaan valtion maksukyvyttömyystapahtuman aiheuttamat kustannukset voivat olla niin suuret, että käytännössä täydellinen suojautuminen valtiovastuiden riskejä vastaan edellyttäisi pankkeja pitämään kestävämmän korkeita pääomapuskureita.

<sup>1</sup>BCBS (2013): [Analysis of risk-weighted assets for credit risk in the banking book](#).

EBA (2017): [Results from the 2017 low default portfolios \(LDP\) exercise](#).

<sup>2</sup>BCBS (2017): [Discussion paper: the regulatory treatment of sovereign exposures](#).

<sup>3</sup>Enria, A. – Frakas, A. – Overby, L.J (2016) [Sovereign Risk: Black Swans and White Elephants](#).

Vaikka valtiovarastoille asetettavat riskipainot saattaisivat kannustaa pankkeja vähentämään valtiovarastuidensa kokonaismäärää, riskipainokehikon muutos ei kuitenkaan välttämättä ohjaisi pankkeja riittävässä määrin hajauttamaan valtiovarastuitaan maantieteellisesti ja vähentämään kotivaltioihin kohdistuvia varastoita, mikä olisi erityisesti euroalueen näkökulmasta toivottavaa.

## Valtiovarastuiden keskittyneisyyden rajoittaminen

Riskipainokehikon muutosten lisäksi valtiovarastuiden vakavaraisuuskäsittelyn muutosvaihtoehdoksi on myös esitetty välineitä, jotka rajoittaisivat suoraan valtiovarastuiden keskittyneisyyttä. Suurille asiakasriskeille asetetun ehdottoman 25 prosentin raja-arvon soveltamista valtiovarastuihin ei voida pitää perusteltuna, sillä se pakottaisi pankit myymään ja uudelleenallokoimaan valtiovarastuitaan huomattavassa määrin, mikä voisi puolestaan johtaa merkittäviin ja epätoivottuihin markkinavaikutuksiin. Pankkien LCR-vaatimuksen rakenne ja valtiovarastuiden keskeinen merkitys pankkien maksuvalmiuden hallinnassa puoltavat myös vaihtoehtoisten välineiden soveltamista. Ehdottomien raja-arvojen sijaan esitettyjen muutos ehdotusten perusajatuksena on asettaa valtiovarastoille pääomavaateet, jotka kasvavat valtiovarastuiden keskittyneisyyden mukaan.

Basel-komitean (BCBS, 2017) alustavassa ehdotuksessa tietyn tason (esimerkiksi 100 % ensisijaisista omista varoista) ylittävälle, yksittäiseen valtioon tai valtioon rinnastettavien julkisyhteisöjen joukkoon kohdistuville valtiovarastoille asetettaisiin riskipaino, joka kasvaisi progressiivisesti vastuun ja pankin ensisijaisen omien varojen (Tier 1 -pääoma) suhteen mukaan. Riskipainotettu valtiovarastuun osa lisättäisiin pankin vakavaraisuuslaskennan riskipainotettuihin eriin, mikä alentaisi pankin vakavaraisuussuhteita.

Basel-komitean ehdottamien globaalien, valtiovarastuiden keskittyneisyyttä rajoittavien välineiden lisäksi esimerkiksi Veron (2017)<sup>1</sup> on ehdottanut keskittyneisyyden mukaan kasvavia riskipainolisä, jotka koskisivat ainoastaan euroalueen pankkeja ja euroalueelle kohdistuvia valtiovarastoita ja jotka näin ollen rajoittaisivat nimenomaan euroalueelle ominaisia kotimaisten valtiovarastuiden muodostamia riskikeskittymiä. Veronin (2017) ehdottama malli vastaa toimintaperiaatteeltaan Basel-komitean ehdotusta, jossa valtiovarastoille kohdistettava riskipainolisä kasvaa progressiivisesti vastuun ja Tier 1 -pääoman suhteen mukaan (Taulukko 1).

**Taulukko 1. Veronin (2017) riskipainolisät**

Luokka	1	2	3	4	5	6	7
Valtiolainasaamiset yksittäiseltä euro-maalta / Tier 1 -pääoma	< 33 %	33–50 %	50–100 %	100–200 %	200–300 %	300–500 %	> 500 %
Riskipainolisä luokan sisällä	-	15 %	30 %	50 %	100 %	200 %	500 %

Veronin (2017) mukaan valtiovarastuiden keskittyneisyyteen perustuvalla kehikolla on useita etuja suhteessa luottoriskin standardimenetelmän mukaisen riskipainokehikon muutosehdotuksiin. Ensinnäkin keskittyneisyyteen perustuvien riskipainolisien avulla voitaisiin välttää valtioriskin mittaamiseen ja arviointiin liittyvät ongelmat, sillä kaikille euromaille sovellettaisiin samoja riskipainolisä niiden riskeistä riippumatta. Keskittyneisyyden perusteella kasvavat pääomavaateet kannustaisivat myös yleisiä riskipainoja tehokkaammin vähentämään kotivaltioihin keskittyneitä valtiovarastoita, mikä vähentäisi pankkien ja valtioiden välistä kytkeytyneisyyttä pankkiunionin tavoitteiden mukaisesti.

<sup>1</sup> Veron, N. (2017) [Sovereign Concentration Charges: A New Regime for Banks' Sovereign Exposures](#).

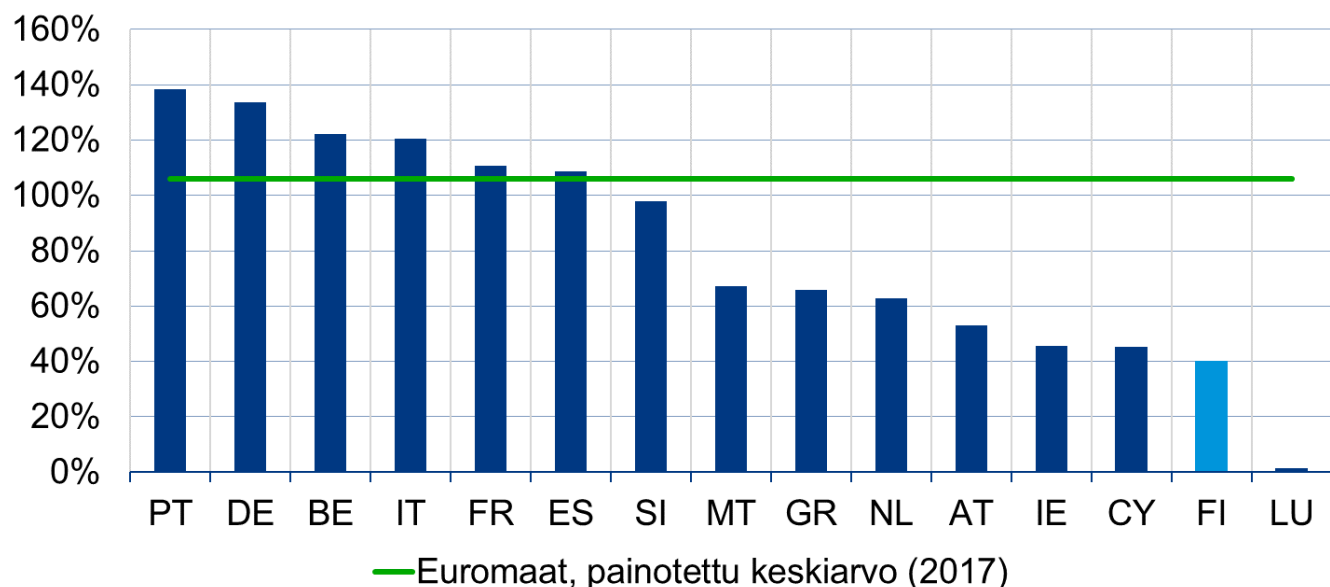


Veron (2017) arvioi myös, ettei riskipainolisilla olisi todennäköisesti merkittävää vaikutusta pankkien euroalueelle kohdistuvien valtiovastuiden kokonaismäärään, sillä riskipainolisat eivät sinänsä aseteta rajoitteita euromaiden valtiolainojen kokonaismäärälle. Näin muutos ei välttämättä vaikuttaisi olennaisesti pankkien maksuvalmiuspuskureihin ja LCR-suhteisiin.

## Valtiovastuiden keskittyneisyyteen perustuvien riskipainolisien vakavaraisuusvaikutus jäisi todennäköisesti maltilliseksi

Euroopan pankkiviranomaisen (EBA) julkaisemien tietojen perusteella euroalueen merkittävimpien pankkien euroalueelle kohdistuvista valtiovastuista<sup>1</sup> keskimäärin 67 % koostui kotimaisista valtiovastuista vuoden 2017 lopussa. Kotimaisten valtiovastuiden merkittävyyttä kuvaava kotimaisten valtiovastuiden ja Tier 1 -pääoman suhde oli euroalueen pankkisektorilla keskimäärin noin 106 % (Kuvio 4). Suomen pankkisektorin valtiovastuiden suhteellinen taso lukeutuu euroalueen alhaisimpiin. Suomen pankkisektorin kotimaisten valtiovastuiden ja Tier 1 -pääoman suhde oli vuoden 2018 lopussa noin 40 %.

Kuvio 4. Euromaiden pankkien kotimaiset valtiovastuut suhteessa ensisijaisiin omiin varoihin<sup>2</sup>



Lähde: EBA Transparency Exercise 2018, Finanssivalvonta

Suomen pankkisektorin vuoden 2018 lopun tietojen sekä EBA:n muiden euromaiden merkittävimmistä pankeista julkaisemien vuoden 2017 lopun tietojen perusteella Veronin (2017) riskipainolisien välitön vakavaraisuusvaikutus jäisi melko maltilliseksi. Euroalueen valtiovastuiden keskittyneisyyteen perustuvat riskipainolisat kasvattaisivat euroalueen pankkisektorin riskipainotettuja eriä yhteensä noin 9,4 prosentilla, mikä vastaisi noin 1,3 prosenttiyksikön heikennystä keskimääräisessä Tier 1 -vakavaraisuussuhteessa.

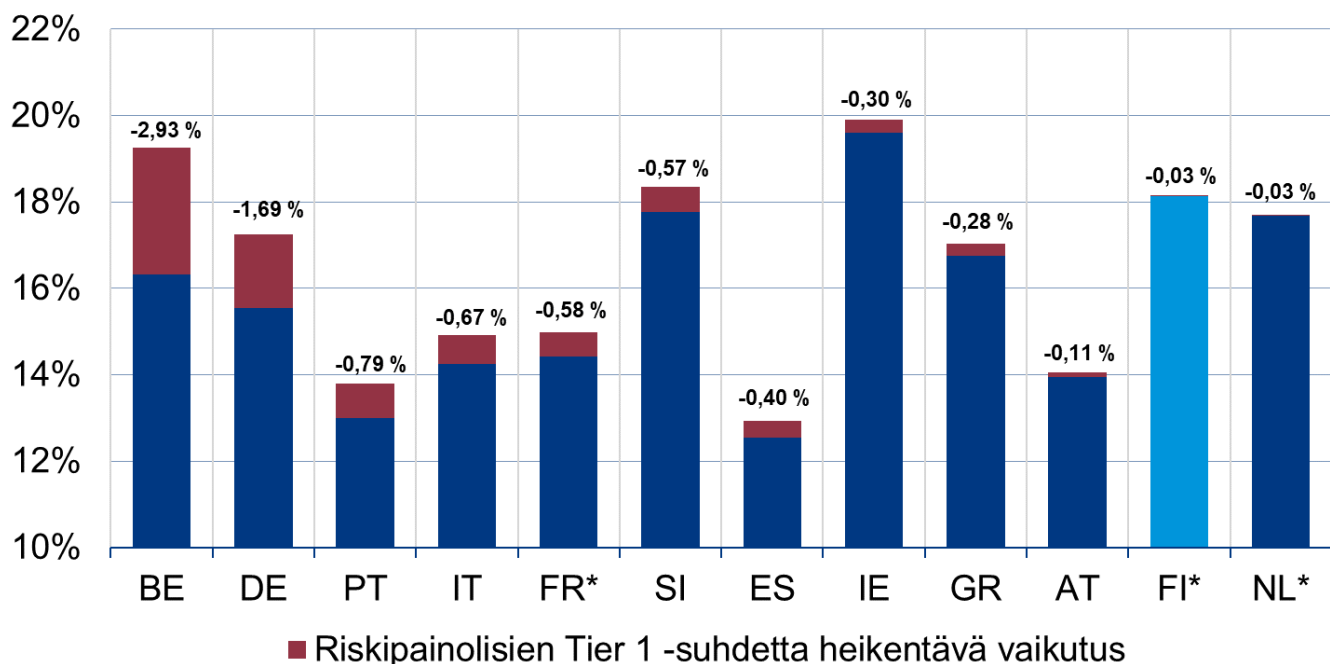
<sup>1</sup> Laina- ja velkakirjasaamiset julkisyhteisöiltä ja julkisoikeudellisilta laitoksilta

<sup>2</sup> Suomen luvut ajankohdalta 31.12.2018, muiden maiden luvut ajankohdalta 31.12.2017

Riskipainolisien pankkikohtaiset vakavaraisuusvaikutukset vaihtelevat kuitenkin merkittävästi, ja erityisesti julkishallinnon rahoittamiseen erikoistuneiden luottolaitosten pääomavaatimukset kasvaisivat riskipainolisien myötä suhteettoman suuriksi. Tulosten valossa on varsin selvää, ettei Veronin (2017) mallin mukaisia riskipainolisia voida suoraan soveltaa tällaisiin erityisluottolaitoksiin. Mikäli Suomen pankkisektoriin ja EBAn julkaisemiin tietoihin sisältyvät erityisluottolaitokset<sup>1</sup> jätetään tarkastelun ulkopuolelle, riskipainolisien keskimääräinen Tier 1 -vakavaraisuussuhdetta heikentävä vaikutus olisi 0,7 prosenttiyksikköä.

Riskipainolisien arvioidut vakavaraisuusvaikutukset vaihtelevat myös eri maiden välillä huomattavasti. Riskipainolisat kasvattaisivat odotetusti pankkien pääomavaatimuksia eniten maissa, joissa kotimaisten valtiovastuiden määrä on huomattava. Yli 90 % riskipainolisien aiheuttamasta arvioidusta pääomavaatimusten kasvusta aiheutuisi pankkien kotimaisista valtiovastuista. Riskipainolisat heikentäisivät pankkien Tier 1 -vakavaraisuussuhteita eniten Belgiassa ja Saksassa (Kuvio 5). Belgian pankkien arvioitua vakavaraisuuden heikentymistä selittävät kahden EBAn otokseen sisältyvän pankin merkittävät ja keskittyneet valtiovastuut. EBAn otokseen sisältyvien saksalaisten pankkien kotimaisten valtiovastuiden korkea taso selittää puolestaan riskipainolisien arvioitua vaikutusta Saksan pankkisektoriin. Mikäli Kuntarahoitus jätetään huomioimatta, riskipainolisien vaikutus Suomen pankkisektorin keskimääräiseen vakavaraisuuteen olisi käytännössä mitätön.

**Kuvio 5. Veronin (2017) riskipainolisien arvioidut vakavaraisuusvaikutukset euromaiden pankkisektoreihin<sup>2</sup>**



Lähde: Finanssivalvonta, EBA Transparency Exercise 2018

\*Pl. julkishallinnon rahoitukseen erikoistuneet luottolaitokset

Arviot riskipainolisien vakavaraisuusvaikutuksista perustuvat oletukseen, etteivät pankit muuttaisi valtiovastuidensa jakaamaa lainkaan. Erityisesti voimakkaimmin valtiovastuidensa osalta keskittyneet pankit

<sup>1</sup> Suomi: Kuntarahoitus Oyj, Ranska: Société de Financement Local (SFIL), Alankomaat: BNG Bank N.V.

<sup>2</sup> Kuviossa esitetty Suomen lisäksi vain maat, joista EBA julkaissut vähintään kolmen pankin tiedot.

todennäköisesti hajauttaisivat valtiovastuitaan muihin euromaihin tai euroalueen ulkopuolelle ainakin josain määrin välttääkseen pääomavaateiden merkittävän kasvun etenkin, jos riskipainolisien voimaan astumiselle asetettaisiin riittävän pitkä siirtymäaika. Näin ollen riskipainolisien todelliset vakavaraisuusvaikutukset olisivat todennäköisesti arvioituja välittömiä vaikutuksia pienemmät.

## Yhteenveto

Euromaiden korkeana pysytelleen velkaantuneisuuden, pankkien merkittävien kotimaisten valtiolainoimistusten sekä heikkenevän talouskasvun sävyttämässä ympäristössä valtioiden ja pankkien välisen kohtalonyhteyden vaimentamisen tarpeellisuus on jälleen korostunut. Käytännössä kotimaisten valtiolainojen muodostaman riskikeskittymän pienentäminen ja valtioriskejä vastaan varattujen pääomapuskurien vahvistaminen edellyttävät muutoksia pankkien vakavaraisuussääntelyyn.

Vakavaraisuussääntelyä tulisi muuttaa niin, että valtiovastuiden pääomavaatimukset olisi mitoitettu kuhunkin valtioon liittyvien riskien mukaisesti. Valtioriskin mittaamiseen liittyvien ongelmien ja pankkien likviditeettivaatimusten vuoksi valtiovastuiden riskipainoja koskevan Basel-säännösten muuttaminen ei ole kuitenkaan kovin todennäköistä lyhyellä tai keskipitkälläkään aikavälillä, minkä vuoksi erityisesti euroalueen pankeille ominaisten valtiolainakeskittymien pienentämistä tulisi ensisijaisesti tavoitella eurooppalaisilla ratkaisuilla.

Pankkeja koskevien likviditeettivaatimusten ja valtiovastuita rajoittavien välineiden arvioitujen kielteisten sivuvaikutusten valossa valtiovastuiden keskittyneisyyttä rajoittavien riskipainolisien käyttöönotto on yksi varteenotettavimmista vaihtoehdoista kotimaisten valtiovastuiden vähentämiseksi. Keskittyneisyyteen perustuvat riskipainolisät ohjaisivat pankkeja todennäköisesti yleisiä riskipainoja tehokkaammin hajauttamaan valtiolainoimistuksiaan. Koska keskittyneisyyteen perustuvat riskipainolisät eivät suoranaisesti rajoita valtiolainojen kokonaismäärää tai pakota pankkeja myymään valtiolainojaan, niiden kielteiset vaikutukset pankkien maksuvalmiussuhteisiin ja valtiolainamarkkinoihin jäisivät luultavasti rajallisiksi. Riskipainolisien vakavaraisuusvaikutuksen arvioidaan myös jäävän maltilliseksi etenkin, jos riskipainolisien voimaan astumiselle asetettaisiin riittävän pitkä siirtymäaika.