

I

(Päätöslauselmat, suositukset ja lausunnot)

SUOSITUKSET

EUROOPAN JÄRJESTELMÄRISKIKOMITEA

EUROOPAN JÄRJESTELMÄRISKIKOMITEAN SUOSITUS,

annettu 21 päivänä syyskuuta 2011,

valuuttamääräisestä luotonannosta

(EJRK/2011/1)

(2011/C 342/01)

EUROOPAN JÄRJESTELMÄRISKIKOMITEAN HALLINTONEUVOSTO, joka

ottaa huomioon finanssijärjestelmän makrotason vakauden valvonnasta Euroopan unionissa ja Euroopan järjestelmäriskikomitean perustamisesta 24 päivänä marraskuuta 2010 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1092/2010 ⁽¹⁾ ja erityisesti sen 3 artiklan 2 kohdan b, d ja f alakohdan sekä 16 ja 18 artiklan,

ottaa huomioon Euroopan järjestelmäriskikomitean työjärjestyksen hyväksymisestä 20 päivänä tammikuuta 2011 tehdyn Euroopan järjestelmäriskikomitean päätöksen EJRK/2011/1 ⁽²⁾ ja erityisesti sen 15 artiklan 3 kohdan e alakohdan sekä 18, 19 ja 20 artiklan,

ottaa huomioon yksityisen sektorin sidosryhmien kannanotot,

sekä katsoo seuraavaa:

- (1) Valuuttamääräinen luotonanto suojauksettomille lainantottajille on lisääntynyt muutamissa unionin jäsenvaltioissa.
- (2) Liiallinen valuuttamääräinen luotonanto voi aiheuttaa huomattavia systeemiriskejä kyseisille jäsenvaltioille ja luoda olosuhteet negatiivisten, rajojen yli ulottuvien heijastusvaikutusten syntyemiselle.
- (3) Jäsenvaltioissa on vuodesta 2000 alkaen otettu käyttöön toimenpiteitä valuuttamääräisen luotonannon liiallisesta kasvusta aiheutuvien riskien hillitsemiseksi, mutta monet näistä toimituksista ovat jääneet tehottomiksi pääasiassa sääntelyerojen hyväksikäytön vuoksi.

- (4) On perusteltua ryhtyä valuuttamääräistä luotonantoa koskeviin toimenpiteisiin, joilla on tarkoitus i) rajoittaa luotto- ja markkinariskialttiutta ja lisätä siten rahoitusjärjestelmän kestävyttä; ii) valvoa valuuttamääräisen luotonannon liiallista kasvua ja välttää varallisuushintakuplia; iii) rajoittaa rahoitus- ja likviditeettiriskejä ja siten ehkäistä ongelmien leviämistä tämän kanavan kautta; iv) luoda kannustimia valuuttamääräiseen luotonantoon liittyvän riskihinnoittelun parantamiseksi; ja v) estää sääntelyeroja hyödyntämällä tapahtuva kansallisten toimenpiteiden kiertäminen.
- (5) Puuttamalla informaation epäsymmetriaan lainantottajien ja lainantajien välillä sekä siten parantamalla lainantottajan riskitietoisuutta ja edistämällä vastuullista lainantantoa voidaan pienentää rahoitusjärjestelmien vakauteen liittyvää huolta.
- (6) Olisi parannettava rahoitusjärjestelmän kykyä selviytyä negatiivisesta valuuttakurssikehityksestä, joka vaikuttaa lainantottajien kykyyn hoitaa valuuttamääräisiä velkojaan, keinona myös lainantottajan luottokelpoisuuden osoittaminen ennen valuuttalainojen myöntämistä ja sen tarkistaminen koko lainan keston ajan.
- (7) Olisi tarpeen hyväksyä toimenpiteitä, joilla vaikutetaan suhdanteen vastaisesti korkeasuhdanteiden aikana, varsinkin jos valuuttamääräisen luotonannon kasvu edistää merkittävästi luotonannon yleistä lisääntymistä kokonaisuutena tarkasteltuna, jotta voidaan pienentää varallisuushintakuplan syntymisriskiä ja kuplan puhkeamisriskiä.
- (8) Finanssilaitoksille olisi luotava kannustimia, jotta ne tunnustaisivat paremmin valuuttaluottoihin liittyvät piilevät ja ääritapausriskit ja jotta ne ottaisivat niihin liittyvät kustannukset huomioon hinnoittelussaan.

⁽¹⁾ EUVL L 331, 15.12.2010, s. 1.

⁽²⁾ EUVL C 58, 24.2.2011, s. 4.

- (9) Kansallisten valvontaviranomaisten olisi kannustettava finanssilaitoksia muuttamaan valuuttamääräisten luottojen hinnoittelu siten, että näihin luottoihin liittyvät riskit otettaisiin huomioon hinnoissa riittävien pääomapuskurien kautta, mikä myös merkitsisi tappionsietokyvyn paranemista ja sitä kautta rahoitusjärjestelmän parempaa kykyä sietää negatiivisia sokkeja.
- (10) Moraalikoitoilmiön johdosta likviditeettitukiodotukset ylläpitävät kestäättömiä rahoitusrakenteita, joihin olisi puuttettava valvomalla sekä tarpeen mukaan rajoittamalla rahoitus- ja likviditeettiriskejä, joille laitokset saattavat altistaa valuuttamääräisen luotonannon yhteydessä.
- (11) Valuuttamääräistä luotonantoa koskevien kansallisten toimenpiteiden kiertämisen riskin torjumiseksi olisi varmistettava, että finanssilaitoksen myöntäessä rajat ylittävänä palveluna taikka sivukonttorin välityksellä valuuttamääräistä luottoa lainanottajalle, jonka kotipaikka on vastaanottavassa jäsenvaltiossa, tällaisiin luottoihin sovellettavat toimenpiteet ovat vähintään yhtä tiukkoja kuin vastaanottavassa jäsenvaltiossa valuuttamääräiseen luotonantoon sovellettavat toimenpiteet.
- (12) Tämän suosituksen liitteessä analysoidaan liialliseen valuuttaluotonantoon liittyviä EU:n rahoitusjärjestelmän vakauteen kohdistuvia vakavia systeemiriskejä.
- (13) Tämän suosituksen ei tulisi vaikuttaa unionin keskuspankkien toimivaltaan rahapolitiikan alalla eikä Euroopan järjestelmäriskikomitealle (EJRK) annettuihin tehtäviin.
- (14) EJRK:n suositukset julkaistaan sen jälkeen, kun Euroopan unionin neuvostolle on ilmoitettu hallituneuvoston aiikeesta julkaista lausunto sekä annettu mahdollisuus toimia,

ON ANTANUT TÄMÄN SUOSITUKSEN:

OSA 1

SUOSITUKSET

Suositus A – Lainanottajien riskitietoisuus

Kansallisten valvontaviranomaisten ja jäsenvaltioiden suositetaan

1. vaativan, että finanssilaitokset antavat lainanottajille riittävät tiedot valuuttamääräisiin luottoihin liittyvistä riskeistä. Tietojen tulisi olla riittävät, jotta lainanottajat voivat tehdä niiden pohjalta perusteltuja ja harkittuja päätöksiä, ja niihin tulisi sisältyä ainakin tiedot siitä, miten lainanottajan kotijäsenvaltion rahayksikön arvon merkittävä aleneminen sekä ulkomaisen koron nousu vaikuttaisivat lyhennyksiin;

2. kannustavan finanssilaitoksia tarjoamaan asiakkailleen kotimaan rahayksikön määräisiä luottoja samoihin tarkoituksiin kuin valuuttamääräisiä luottoja sekä rahoitusinstrumentteja valuuttariskeiltä suojautumiseksi.

Suositus B – Lainanottajien luottokelpoisuus

Kansallisten valvontaviranomaisten suositetaan

1. valvovan valuuttamääräisen luotonannon määrää sekä yksityisen ei-rahoitussektorin taseiden valuuttaepätasapainon suuruutta ja ottavan käyttöön tarvittavat toimenpiteet valuuttamääräisen luotonannon rajoittamiseksi;
2. sallivan valuuttamääräisten luottojen myöntämisen ainoastaan lainanottajille, jotka osoittavat luottokelpoisuutensa, kun luottokelpoisuuden arvioinnissa otetaan huomioon lainan takaisinmaksurakenne sekä lainanottajan kyky kestää vakavia valuuttakurssisokkeja ja ulkomaisia korkosokkeja;
3. harkitsevan luotonantokriteerejä koskevia tiukempia vaatimuksia, kuten ylärajoja velanhoitokuluille tuloihin nähden ja luototusasteelle.

Suositus C – Luottojen kokonaismäärän kasvu valuuttamääräisen luotonannon johdosta

Kansallisten valvontaviranomaisten suositetaan seuraavan, jotta valuuttamääräinen luotonanto luottokannan liialliseen kokonaiskasvuun ja, mikäli näin tapahtuu, ottavan käyttöön uusia sääntöjä tai suosituksessa B vahvistettuja sääntöjä tiukempia sääntöjä.

Suositus D – Sisäinen riskienhallinta

Kansallisten valvontaviranomaisten suositetaan antavan finanssilaitoksille ohjeita valuuttamääräisen luotonannon riskien ottamiseksi paremmin huomioon sisäisissä riskienhallintajärjestelmissä. Tällaisissa ohjeissa tulisi käsitellä vähintään riskien sisäistä hinnoittelua sekä pääoman sisäistä kohdentamista. Finanssilaitosten olisi sovellettava näitä ohjeita tavalla, joka on oikeassa suhteessa niiden kokoon ja rakenteeseen.

Suositus E – Pääomavaatimukset

1. Kansallisten valvontaviranomaisten suositetaan panevan täytäntöön uuden Basel II -säännösten⁽¹⁾ toisen pilarin mukaisia konkreettisia toimenpiteitä, ja erityisesti edellyttävän finanssilaitoksilta riittäviä pääomapuskureita valuuttamääräiseen luotonantoon liittyvien riskien, etenkin luottoriskien ja markkinariskien epälineaarista suhteesta johtuvien riskien, varalta. Tätä koskeva arviointi olisi tehtävä luottolaitosten liiketoiminnan aloittamisesta ja harjoittamisesta 14 päivänä kesäkuuta 2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/48/EY⁽²⁾ 124 artiklassa tarkoitetun

⁽¹⁾ Pilarit on määritelty Basel II -sopimuksessa, ks. Baselin pankkivalvontakomitea: International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards, kesäkuu 2006, saatavilla Kansainvälisen järjestelypankin verkkosivuilla www.bis.org.

⁽²⁾ EUVL L 177, 30.6.2006, s. 1.

tarkastelu- ja arviointimenettelyn taikka sellaisen vastaavan tulevaisuudessa annettavan unionin lainsäädännön mukaisesti, jossa määritellään luottolaitosten pääomavaatimukset. Suositetaan, että kyseisestä luottolaitoksesta vastuussa oleva viranomaisen ryhtyy ensin sääntelytoimiin; mikäli konsolidoidusta valvonnasta vastaava viranomaisen katsoo tällaisten toimien olevan riittämättömiä valuuttamääräiseen luotonantoon liittyvien riskien torjumiseksi, se voi ryhtyä asianmukaisesti toimiin havaittujen riskien torjumiseksi erityisesti asettamalla lisäpääomavaatimuksia unionissa sijaitsevalle emoluottolaitokselle.

2. Euroopan pankkiviranomaisen (EPV) suositetaan osoittavan kansallisille valvontaviranomaisille 1 kohdassa tarkoitettuja pääomavaatimuksia koskevia ohjeita.

Suositus F – Likviditeetti ja rahoitus

Kansallisten valvontaviranomaisten suositetaan seuraavan tarkasti valuuttamääräiseen luotonantoon liittyviä finanssilaitosten rahoitus- ja likviditeettiriskejä sekä niiden kokonaislikviditeetti-asetmaa. Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä riskeihin, jotka liittyvät

- a) varojen ja velkojen välisen juoksuaika- ja valuuttaepätasapainon lisääntymiseen;
- b) riippuvuuteen ulkomaisista valuutanvaihtosopimusten (myös koron- ja valuutanvaihtosopimusten) markkinoista;
- c) rahoituslähteiden keskittymiseen.

Kansallisten valvontaviranomaisten suositetaan harkitsevan tällaisten riskien rajoittamista, ennen kuin ne pääsevät kasvamaan liian suuriksi, kuitenkin siten etteivät olemassa olevat rahoitusrakenteet purkaudu hallitsemattomasti.

Suositus G – Vastavuoroisuus

1. Asianomaisten finanssilaitosten kotijäsenvaltion kansallisten valvontaviranomaisten suositetaan soveltavan valuuttamääräistä luotonantoa koskevia toimenpiteitä, jotka ovat vähintään yhtä tiukat kuin siinä vastaanottavassa jäsenvaltiossa, jossa kyseiset finanssilaitokset toimivat tarjoamalla rajat ylittäviä palveluja taikka sivukonttoreiden kautta. Tätä suositusta sovelletaan ainoastaan sellaisille lainanottajille myönnettyihin valuuttamääräisiin lainoihin, joilla on kotipaikka vastaanottavassa jäsenvaltiossa. Tarpeen mukaan näitä toimenpiteitä olisi sovellettava finanssilaitos-, alakonsolidointiryhmä- ja konsolidointiryhmätasolla.
2. Finanssilaitosten kotijäsenvaltion valvontaviranomaisten suositetaan julkaisevan verkkosivuillaan vastaanottavan jäsenvaltion valvontaviranomaisen suorittamat toimenpiteet ja vastaanottavan jäsenvaltion suositetaan ilmoittavan kaikista

nykyisistä ja uusista valuuttamääräistä luotonantoa koskevista toimenpiteistä kaikille asianomaisille kotijäsenvaltioiden valvontaviranomaisille sekä EJRK:lle ja EPV:lle.

OSA 2

SOVELTAMINEN

1. Tulkinta

1. Tässä suosituksessa tarkoitetaan

'finanssilaitoksella' asetuksessa (EU) N:o 1092/2010 määritellyä finanssilaitosta;

'valuutalla' mitä tahansa muuta rahayksikköä kuin sen jäsenvaltion rahayksikköä, jossa lainanottajalla on kotipaikka;

'kansallisella valvontaviranomaisella' asetuksen (EU) N:o 1092/2010 1 artiklan 3 kohdan f alakohdassa tarkoitettua toimivaltaista viranomaista tai sääntelyviranomaista;

'suojauksettomilla lainanottajilla' lainanottajia, joilla ei ole luonnollista suojaa eikä rahoitussuoja. Luonnollinen suoja kattaa erityisesti tapaukset joissa lainanottajalla on valuuttamääräisiä tuloja (esim. rahalahetykset/vientitulot). Rahoitussuoja edellyttää pääsääntöisesti sopimusta finanssilaitoksen kanssa.

2. Liite on tämä suosituksen erottamaton osa. Mikäli suosituksen varsinainen teksti ja liite ovat ristiriidassa keskenään, sovelletaan ensisijaisesti suosituksen varisnaista tekstiä.

2. Soveltamiskriteerit

1. Tätä suositusta sovellettaessa noudatetaan seuraavia kriteerejä:

- a) Suosituksia A–G sovelletaan ainoastaan valuuttamääräiseen luotonantoon suojauksettomille lainanottajille; poikkeuksena tästä on suositus F, jota sovelletaan myös lainanottajiin, joilla on suojaus-

- b) Sääntelyerojen hyväksikäyttöä olisi vältettävä;

- c) Koska valuuttamääräisen luotonannon merkitys järjestelmäriskin kannalta vaihtelee eri jäsenvaltioissa, suhteellisuusperiaate otetaan asianmukaisesti huomioon suosituksia A–B sovellettaessa; samoin huomioidaan kunkin suosituksen tavoite ja sisältö;

- d) Liitteessä on vahvistettu suositusten A–G soveltamista koskevat erityiset edellytykset.

2. Suosituksen kohteita pyydetään raportoimaan EJRK:lle ja neuvostolle toimenpiteistä, joihin ne ovat ryhtyneet tämän suosituksen johdosta, taikka perusteltava asianmukaisesti miksi toimiin ei ole ryhdytty. Raportteihin on sisällyttävä vähintään

- a) tiedot toimenpiteiden sisällöstä ja ajoituksesta;
- b) arvio toimenpiteiden toimivuudesta tämän suosituksen tavoitteisiin nähden;
- c) yksityiskohtaiset perustelut toimimatta jättämiselle taikka tästä suosituksesta poikkeamiselle, viivästymiset mukaan luettuina.

3. Seurannan aikarajat

1. Jollei seuraavista kohdista muuta johdu, suosituksen kohteita pyydetään ilmoittamaan EJRK:lle ja neuvostolle viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2012, toimista joihin ne ovat ryhtyneet tämän suosituksen johdosta, taikka perustelemaan asianmukaisesti, miksi toimiin ei ole ryhdytty.
2. Seuraavissa tapauksissa seurantaan sovelletaan erityisiä määraaikoja:

Suositus A – kansallisia valvontaviranomaisia sekä jäsenvaltioita pyydetään raportoimaan kahdessa vaiheessa:

- a) viimeistään 30 päivänä kesäkuuta 2012 kansalliset valvontaviranomaiset sekä jäsenvaltiot raportoivat siitä, ovatko ne ennen tämän suosituksen antamista antaneet ohjeita siinä käsitellyistä asioista. Lisäksi ne ilmoittavat arvionsa tällaisten ohjeiden muutostarpeista;
- b) Viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2012 kansalliset valvontaviranomaiset sekä jäsenvaltiot ilmoittavat mahdollisista muista suosituksen A mukaisista ohjeista sekä toimittavat arvionsa finanssilaitosten tarjoamien valuuttamääräisiä lainoja vastaavien kotimaan rahayksikön määräraisten lainojen saatavuudesta.

Jäsenvaltiot voivat raportoida kansallisten valvontaviranomaisten välityksellä.

Suositus D – kansallisia valvontaviranomaisia pyydetään raportoimaan kahdessa vaiheessa

- a) ensimmäinen seurantakertomus viimeistään 30 päivänä kesäkuuta 2012; ja
- b) toinen seurantakertomus viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2012.

Suositus E, 2 kohta – EPV:tä pyydetään toimimaan kahdessa vaiheessa

- a) viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2012 EPV raportoi toimista, joihin se on ryhtynyt tässä suosituksessa tarkoitettujen ohjeiden antamiseksi;
- b) viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2013 EPV antaa ohjeet.

3. Hallintoneuvosto voi pidentää 1 ja 2 kohdassa tarkoitettuja määräaikoja, mikäli jäsenvaltioissa tarvitaan lakialoitteita yhden tai useamman suosituksen noudattamiseksi.

4. Valvonta ja arviointi

1. EJRK:n sihteeristö

- a) tukee suosituksen kohteita, esim. edistämällä koordinoitua raportointia, tarjoamalla asianmukaisia asiakirjamalleja sekä tarvittaessa täsmentämällä seurannan käytännön järjestelyjä sekä aikarajoja;
- b) verifioi tämän suosituksen kohteiden toteuttaman seurannan ja pyynnöstä avustaa niitä siinä sekä raportoi hallintoneuvostolle ohjauskomitean välityksellä kahden kuukauden kuluessa seurannan määräaikojen umpeutumisesta.

2. Hallintoneuvosto arvioi suosituksen kohteiden raportoimat toimenpiteet ja perustelut sekä tarvittaessa päättää, ovatko tämän suosituksen kohteet jättäneet noudattamatta näitä suosituksia perustelematta asianmukaisesti, miksi ne eivät ole ryhtyneet toimiin.

Tehty Frankfurt am Mainissa 21 päivänä syyskuuta 2011.

EJRK:n puheenjohtaja
Jean-Claude TRICHET

LIITE

EJRK:n SUOSITUKSET VALUUTTAMÄÄRÄISESTÄ LUOTONANNOSTA

SISÄLLYS

	Sivu
Tiivistelmä	8
I. Yleiskatsaus valuuttamääräiseen luotonantoon unionissa	8
I.1. Valuuttamääräinen luotonanto unionissa	8
I.2. Valuuttamääräisen luotonannon lisääntymiseen vaikuttaneet tekijät	11
I.2.1. Tarjontapuolen tekijät	11
I.2.1.1. Ulkomainen ja kotimainen rahoitus	11
I.2.1.2. Ulkomaiset finanssiryhmittymät yhä voimakkaammin KIE-maiden markkinoille	12
I.2.1.3. Kilpailupaineet	13
I.2.2. Kysyntäpuolen tekijät	13
I.2.2.1. Korkoerot	13
I.2.2.2. Käsitys valuuttakurssiriskistä ja odotukset euron käyttöönotosta	15
II. Valuuttamääräisen luotonannon riskit	15
II.1. Valuuttakurssimuutosten ja ulkomaisten korkomuutosten vaikutus luottoriskiä	16
II.2. Rahoitus- ja likviditeettiriskit	17
II.3. Ylenmääräinen luotonannon kasvu, riskien väärinhinnoittelu ja hintakuplien mahdollisuus	17
II.4. Keskittyminen ja vaikutusten leviäminen maasta toiseen uhkina EU:n rahoitusvakaudelle	20
II.4.1. Häiriöiden leviäminen maasta toiseen Itävallassa ja Ruotsissa	23
II.5. Vakavaraisuussuhteiden heilahtelu lisääntyi valuuttakurssimuutosten vuoksi	24
II.6. Häiriöitä rahapolitiikan välittymismekanismin toiminnassa	24
II.7. Riskien toteutumisen todennäköisyys ja edellytykset	27
III. Kansalliset toimet	28
III.1. Toimet eri maissa	28
III.2. Kansallisten toimien tehon arviointi	30
IV. EJRK:n suositukset	31
Tavoitteet	31
Suositusten toteutusperiaatteita	31
Yhteiset seurantatoimet	32
Luotto- ja markkinariskit	32
IV.1. Suositus A – Lainanottajien riskitietoisuus	32
IV.1.1. Taloudelliset perusteet	33
IV.1.2. Arvio eduista ja haitoista	33
IV.1.3. Seurantatoimet	33
IV.1.3.1. Määräajat	33
IV.1.3.2. Noudattamiskriteerit	33
IV.1.3.3. Seurantatoimista raportointi	34
IV.1.4. Yhteys EU:n lainsäädäntöön	35

	Sivu
IV.2. Suositus B – Lainanottajien luottokelpoisuus	35
IV.2.1. Taloudelliset perusteet	35
IV.2.2. Arvio eduista ja haitoista	35
IV.2.3. Seurantatoimet	36
IV.2.3.1. Määräajat	36
IV.2.3.2. Noudattamiskriteerit	36
IV.2.3.3. Seurantatoimista raportointi	37
IV.2.4. Yhteys EU:n lainsäädäntöön	38
Luotonannon kasvu	38
IV.3. Suositus C – Luottojen kokonaismäärän kasvu valuuttamääräisen luotonannon johdosta	38
IV.3.1. Taloudelliset perusteet	38
IV.3.2. Arvio eduista ja haitoista	38
IV.3.3. Seurantatoimet	38
IV.3.3.1. Määräajat	38
IV.3.3.2. Noudattamiskriteerit	38
IV.3.3.3. Seurantatoimista raportointi	39
IV.3.4. Yhteys EU:n lainsäädäntöön	39
Riskien väärinhinnoittelu ja riskinsietokyky	39
IV.4. Suositus D – Sisäinen riskienhallinta	39
IV.4.1. Taloudelliset perusteet	39
IV.4.2. Arvio eduista ja haitoista	39
IV.4.3. Seurantatoimet	40
IV.4.3.1. Määräajat	40
IV.4.3.2. Noudattamiskriteerit	40
IV.4.3.3. Seurantatoimista raportointi	40
IV.4.4. Yhteys EU:n lainsäädäntöön	41
IV.5. Suositus E – Pääomavaatimukset	41
IV.5.1. Taloudelliset perusteet	42
IV.5.2. Arvio eduista ja haitoista	42
IV.5.3. Seurantatoimet	42
IV.5.3.1. Määräajat	42
IV.5.3.2. Noudattamiskriteerit	42
IV.5.3.3. Seurantatoimista raportointi	43
IV.5.4. Yhteys EU:n lainsäädäntöön	43
Likviditeetti- ja rahoitusriski	43
IV.6. Suositus F – Likviditeetti ja rahoitus	43
IV.6.1. Taloudelliset perusteet	44
IV.6.2. Arvio eduista ja haitoista	44
IV.6.3. Seurantatoimet	45
IV.6.3.1. Määräajat	45

	Sivu
IV.6.3.2. Noudattamiskriteerit	45
IV.6.3.3. Seurantatoimista raportointi	45
IV.6.4. Yhteys EU:n lainsäädäntöön	45
Koordinointi EU:ssa ja sen laajuus	46
IV.7. Suositus G – Vastavuoroisuus	46
IV.7.1. Taloudelliset perusteet	46
IV.7.2. Arvio eduista ja haitoista	46
IV.7.3. Seurantatoimet	47
IV.7.3.1. Määräajat	47
IV.7.3.2. Noudattamiskriteerit	47
IV.7.3.3. Seurantatoimista raportointi	47
Yleinen arvio toimenpiteistä	47

TIIVISTELMÄ

Eräissä Euroopan unionin jäsenvaltioissa on myönnetty hyvin runsaasti valuuttaluottoja. Viime vuosina on usealla taholla keskusteltu riskeistä, joita näiden luottojen runsaus aiheuttaa rahoitusjärjestelmän vakaudelle.

EU:ssa valuuttamääräinen luotonanto yksityiselle ei-rahoitussektorille on keskittynyt Keski- ja Itä-Eurooppaan (KIE-maat), missä monien maiden yksityisen sektorin taseeseen on tämän vuoksi syntynyt merkittävä valuuttaepätasapaino. Valuuttaluottojen yleisyys johtuu sekä kysyntä- että tarjontapuolen tekijöistä, kuten korkoeroista ja emopankkien tarjoamasta rahoituksesta.

Valuuttamääräisen luotonannon runsaudesta aiheutuvat systeemiset haittavaikutukset voivat myös levitä maasta toiseen. Joissakin tapauksissa ylenmääräinen valuuttaluotonanto on vahvistanut luottosykliä mahdollisen varallisuushintavaikutuksensa vuoksi. Koska valuuttaluottojen maksuerät ovat riippuvaisia valuuttakurssivaihtelusta, niiden luottoriski sisältyy markkinariski, sillä suojauksettomilla lainanottajilla on taipumus reagoida epäsuotuisaan kurssikehitykseen samanaikaisesti samalla tavoin. Riippuvuus emopankkien tarjoamasta rahoituksesta ja joskus myös valuuttaswapmarkkinoista kasvattaa kriisiaikoina lisäksi likviditeetti- ja jälleerahoitusriskiä. Myös pitkälle edennyt finanssiryhmittymien yhdentyminen helpottaa haittavaikutusten leviämistä maasta toiseen valuuttaluottoihin liittyvien riskien toteutuessa.

Koska häiriöt voivat levitä maasta toiseen ja kansallisia toimenpiteitä on mahdollista kiertää, jos ne toteutetaan yksipuolisesti eivätkä muut jäsenvaltiot osallistu niihin, EJRK on laatinut joukon suosituksia.

EJRK:n suositusten tavoitteet on mitoitettu havaittujen riskien mukaan. Tavoitteena on 1) parantaa rahoitusjärjestelmän häiriönsietokykyä vähentämällä altistumista luotto- ja markkinariskeille, 2) hillitä (valuuttamääräisen) luotonannon erittäin nopeaa kasvua ja ehkäistä varallisuushintakuplia, 3) pienentää rahoitus- ja likviditeettiriskejä sekä 4) parantaa riskien hinnoittelua. Suositukset koskevat valuuttaluottoja eli muun rahayksikön kuin maan laillisena maksuvälineenä käytettävän rahayksikön määräästä luotonantoa. Osa suosituksista koskee vain niitä lainanottajia, joiden positioilla ei ole luonnollista tai rahoitusuojaa ja jotka siis ovat alttiina valuuttaepätasapainosta aiheutuille riskeille.

Suosituksia luottoriskin pienentämiseksi: 1) Lainanottajien tietoisuutta valuuttaluottojen riskeistä olisi lisättävä varmistamalla riittävä tiedonsaanti. 2) On varmistettava, että uusia valuuttaluottoja myönnetään ainoastaan luottokelpoisille lainanottajille, jotka kestävät vakavatkin valuuttakurssisokit. Arviointiperusteeksi ehdotetaan velanhoidokulujen suhdetta tuloihin sekä luotusastetta (lainan määrän ja kohde-etuuden markkina-arvon suhde). Jos valuuttaluotot vauhdittavat luotonannon kokonaiskasvua liiaksi, on harkittava tiukempaa valuuttamääräisen luotonannon sääntelyä taikka uusia sääntelytoimia.

Suosituksia valuuttaluottoihin liittyvien riskien hinnoittelun korjaamiseksi: Viranomaisten on vaadittava, että 1) nämä riskit otetaan paremmin huomioon laitosten sisäisessä riskien hinnoittelussa ja pääomien kohdentamisessa ja että 2) laitosten pääoma riittää vakavaraisuusudistuksen toisen pilarin mukaisesti kattamaan valuuttamääräiseen luotonantoon liittyvät riskit, kun otetaan huomioon, että luotto- ja markkinariskin yhteys ei ole selkeä (epälineaarinen suhde).

Viranomaisten tulisi seurata tarkasti valuuttamääräisen luotonannon rahoitus- ja likviditeettiriskejä ja harkintansa mukaan rajoittaa niille altistumista. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää rahoituslähteiden keskittymiseen sekä saamisten ja velkojen valuutta- ja juoksuajakajakauman eroihin, jotka aiheuttavat riippuvuutta valuuttaswapmarkkinoista.

Suosituksia tulisi soveltaa soveltuvin osin niin yksittäisten finanssilaitosten, alakonsernien kuin konsernienkin tasolla. Jäsenvaltioiden tulisi noudattaa vastavuoroisuusperiaatetta, kun jollakin maalla on jo käytössä sääntelytoimia valuuttamääräiseen luotonantoon liittyvien riskien rajoittamiseksi, ja ehkäistä siten sääntelyerojen hyväksikäyttöä. Valvontatoimia voidaan tarkastella myös valvontaviranomaisten kollegioissa.

I. YLEISKATSAUS VALUUTTAMÄÄRÄISEEN LUOTONANTOON UNIONISSA

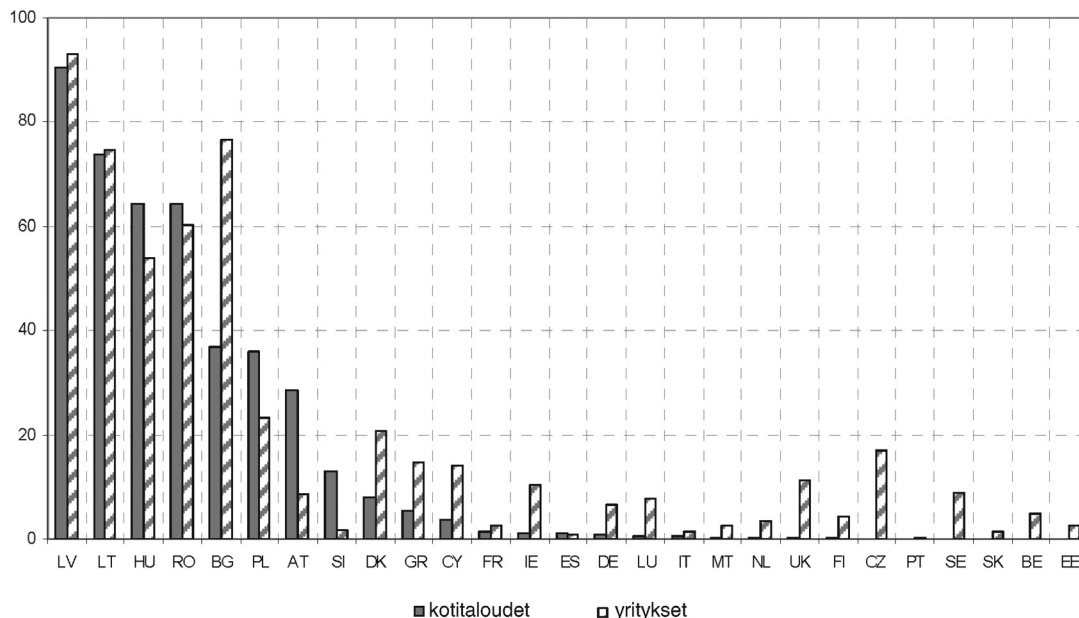
I.1. Valuuttamääräinen luotonanto unionissa

Valuuttamääräisen luotonannon yleisyys vaihtelee suuresti Euroopan unionissa. Valtaosassa Länsi-Euroopan maista valuuttaluottoja on myönnetty suhteellisesti vähän, mutta Keski- ja Itä-Euroopan maissa (KIE-maat) ⁽¹⁾ sekä Itävallassa valuuttaluottojen osuus luottokannasta on suhteellisen suuri (ks. **kuvio 1**).

⁽¹⁾ KIE-maita ovat Bulgaria, Tšekki, Viro, Latvia, Liettua, Unkari, Puola, Romania, Slovenia ja Slovakia sekä Euroopan unioniin kuulumattomista maista mm. Kroatia ja Serbia.

Kuvio 1.

Kotitalouksien ja yritysten valuuttaluotot EU-maissa



Lähteet: Euroopan keskuspankin (EKP) tasetilastot ja omat laskelmat.

Huom. Rahalaitosten kotimaisille vastapuolille myöntämienvuuttaluottojen prosenttiosuus koko lainakannasta (huhtikuu 2011). Kotitaloussektori sisältää kotitalouksia palvelevat voittoa tavoittelemattomat yhteisöt.

Maissa, joissa valuuttaluottoja myönnetään paljon, ne muodostavat suuren osan niin kotitalouksien kuin yritystenkin lainakannasta. Maissa, joissa valuuttaluotot muodostavat suhteellisen pienen osan kaikista lainoista, yritykset ottavat yleensä kotitalouksia enemmän valuuttaluottoja. Syynä saattavat olla yritysten suuntautuminen vientimarkkinoille ja ulkomaankaupan yleinen avoimuus.

Rahoitusjärjestelmän vakauteen kohdistuvat riskit ovat erityisen suuria maissa, joissa valuuttaluottoja on myönnetty runsaasti suojauksettomille lainanottajille. Varsinkin kotitalouksilla ja kotimaan markkinoilla toimivilla pienillä ja keskisuurilla yrityksillä on yleensä suojaamaton positio (eli ne ovat alttiita valuuttaepätasapainosta aiheutuville riskeille), sillä ne saavat tuloja tavallisesti paikallisessa rahayksikössä.

Vientirytykset kestävät mahdollisesti paremmin valuuttakurssien heilahteluita, sillä niillä on paremmat mahdollisuudet suojautua valuuttariskiltä ⁽²⁾. Analyysissa keskitytäänkin jatkossa maihin, joissa valuuttamääräinen luotonanto kotitalouksille on runsasta. ⁽³⁾

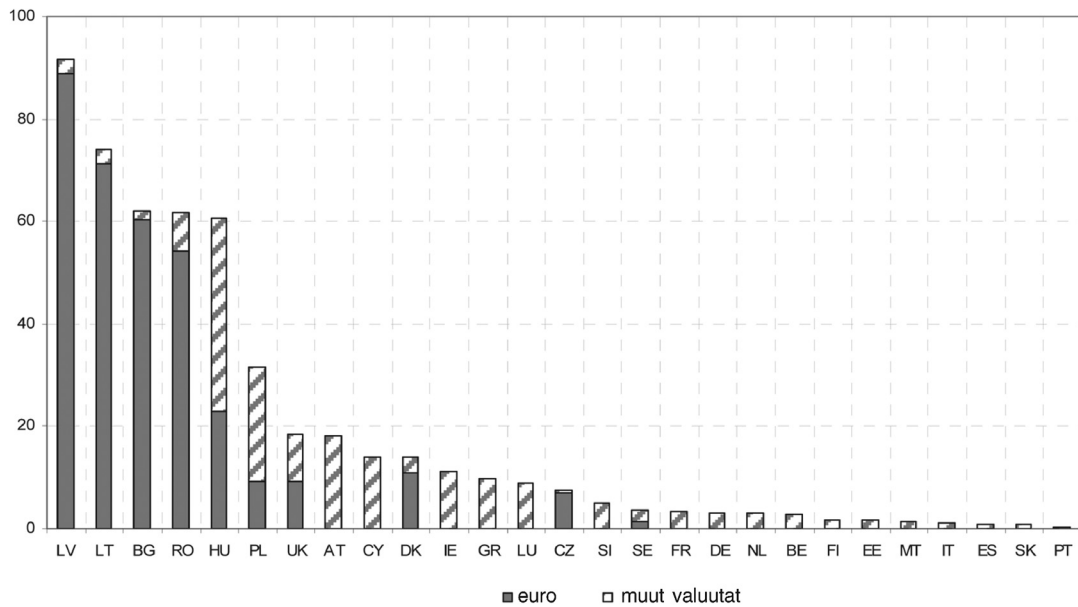
Myös valuuttaluottojen valuuttajakauma vaihtelee EU:ssa (ks. **kuvio 2**). Suurimmassa osassa tarkastelluista maista (Bulgariassa, Latviassa, Liettuassa ja Romaniassa) valuuttaluotot ovat olleet enimmäkseen euromääräisiä, mikä tuntuu olleen luonnollinen valinta EU-jäsenyyden ja euroon sidotun valuuttakurssin vuoksi. Kuitenkin eräissä maissa (esim. Unkarissa, Itävallassa ja Puolassa) pääasiallinen luottovaluutta on ollut muu kuin euro – useimmiten Sveitsin frangi.

⁽²⁾ Valuuttariskeiltä voi suojautua monin tavoin. Jos yrityksellä/kotitaloudella on valuuttamääräisiä tuloja (esim. rahalähetykset/vientitulot), sillä on luonnollinen suoja valuuttariskejä vastaan. Rahoitusuoja taas perustuu rahoitusinstrumenttien käyttöön (sopimus finanssilaitoksen kanssa). Rahoitusuojan järjestäminen saattaa suhteellisen korkeiden kustannustensa vuoksi olla kotitalouksien ja pienten ja keskisuurten yritysten kannalta mahdotonta.

⁽³⁾ Bulgaria, Latvia, Liettua, Unkari, Itävalta, Puola ja Romania.

Kuvio 2.

Valuuttaluotot yksityiselle ei-rahalaivossektorille (*) EU:ssa (pl. julkisyhteisöt)



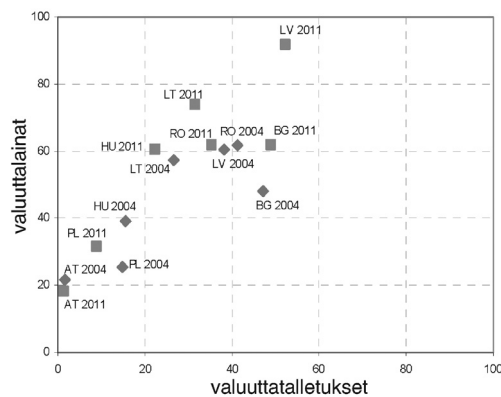
Lähteet: EKP:n tasetilastot ja omat laskelmat.

Huom. Rahalaitosten kotimaisille vastapuolille myöntämät valuuttaluotot rahayksiköittäin, prosenttiosuus koko lainakannasta (huhtikuun 2011).

Maissa, joissa suojauksettomilla lainanottajilla (tässä tapauksessa kotitalouksilla) on suhteellisesti paljon valuuttaluottoja, voidaan havaita useita samankaltaisuuksia. **Valuuttaluottojen osuus lainakannasta on kasvanut joulukuun 2004 jälkeen** lähes kaikissa maissa (Itävaltaa lukuun ottamatta, ks. kuvio 3). Yksityisen ei-rahoitussektorin valuuttatalletukset taas ovat hieman kasvaneet tai joissakin maissa jopa supistuneet (poikkeuksena Latvia, jossa valuuttatalletuskanta on kasvanut selvästi). Tämä valuuttaluottojen suosion epäsymmetrinen kasvu voi olla merkki taseiden valuuttaepätasapainon pahenemisesta yksityisellä ei-rahoitussektorilla. Lisäksi se kertoo epäsuorasti siitä, että EU:n jäsenvaltioissa on valuuttamääräistä luotonantoa edistäviä kannustimia. Myös maailmanlaajuisen finanssi- ja talouskriisin leviäminen EU:n jäsenvaltioihin kasvatti joissakin maissa valuuttaluottojen osuutta yksityisen ei-yrityssektorin luottokannasta. Toisissa maissa osuus pysyi lähes muuttumattomana. Useissa tapauksissa valuuttaluottojen osuus on kasvanut, kun luottojen kysyntä on muuten laskenut.

Kuvio 3

Valuuttalainojen ja valuuttatalletusten osuus eräissä EU-maissa



Lähteet: EKP:n tasetilastot ja omat laskelmat.

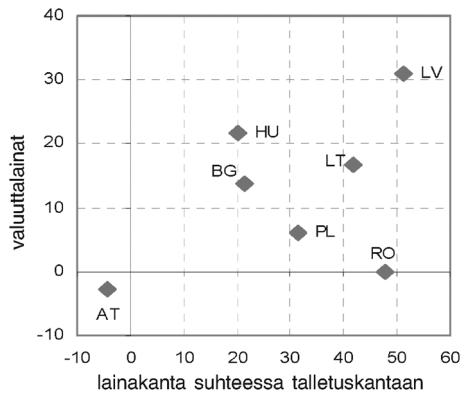
Huom. Kotimaisen ei-rahalaivossektorin (pl. julkisyhteisöt) valuuttalainojen ja valuuttatalletusten prosentuaaliset osuudet koko laina-/talletuskannasta. Muutokset joulukuusta 2004 huhtikuuhun 2011.

(*) Yksityinen ei-rahalaivossektori (pl. julkisyhteisöt) kattaa seuraavat sektorit: yritykset, rahoituksen ja vakuutuksen välitystä avustavat laitokset, muut rahoituksen välittäjät, vakuutuslaitokset ja eläkerahastot, kotitaloukset ja kotitalouksia palvelevat voittoa tavoittelemattomat yhteisöt).

Kun analysoidaan luotonannon kasvuun vaikuttaneita rahoituslähteitä näissä maissa, lainakannan suhde talletuskantaan antaa alustavan kuvan siitä, paljonko rahoitusta kotimaisista lähteistä on ollut saatavilla. Suhteen voimakas kasvu on merkki siitä, että lainoja on rahoitettu paljolti ulkomaisen pääoman turvin (ks. **kuvio 4**). Eräissä KIE-maissa luottoa myöntävät finanssilaitokset ⁽⁵⁾ hankkivat ulkomaista pääomaa ensisijaisesti lainaamalla sitä emoyhtiöltään. Lisäksi turvautttiin ulkomaisiin tukkurahamarkkinoihin.

Kuvio 4.

Valuuttalainojen osuuden sekä laina- ja talletuskannan suhdeluvun kehitys eräissä EU-maissa



Lähteet: EKP:n tasetilastot ja omat laskelmat.

Huom. Osuuksien muutokset prosenttiyksikköinä. Laina- ja talletuskannan suhdeluku sisältää kaikki valuutat yhteensä. Lainojen ja talletusten vastapuolisektori on aina kotimainen ei-rahalaitektori (pl. julkisyhteisöt). Muutokset joulukuusta 2004 huhtikuuhun 2011.

1.2. Valuuttamääräisen luotonannon lisääntymiseen vaikuttaneet tekijät

Sekä tarjonta- että kysyntäpuolella on useita seikkoja, jotka edistävät valuuttamääräistä luotonantoa. Tarjontapuolella valuuttaluottojen nopeaa kasvua KIE-maissa vauhditti suurelta osin tukkurahoituksen helppo saatavuus, jota edesauttoivat suotuisa likviditeettitilanne maailmalla ja ulkomaisilta emoyhtiöiltä saatu rahoitus. Kysyntäpuolella korkoeroilla näyttää olleen merkittävä vaikutus. Vaikka maiden välillä on yhtäläisyyksiä, eri tekijöiden suhteellinen merkitys luultavasti vaihtelee maittain.

Taustalla siis vaikutti monenlaisia yksittäisiä kysyntä- ja tarjontapuolen tekijöitä, mutta valuuttamääräisen luotonannon kasvu näissä KIE-maissa oli myös osa laajempaa ilmiötä: kysyntää rahoitettiin ulkomailta ja/tai varallisuushinnat nousivat nopeasti. Lisäksi valuuttaluottojen osuus luottokannasta oli useimmin suuri sellaisissa jäsenvaltioissa, joiden taloudet lähentyivät euroalueen taloutta ja joilla oli yleensä merkittävä lähentymispotentiaali. Maiden reaalin lähentymisprosessi nojautui suurelta osin ulkomaisen pääoman tuontiin, koska kotimaiset säästöt olivat riittämättömiä.

1.2.1. Tarjontapuolen tekijät

1.2.1.1. Ulkomainen ja kotimainen rahoitus

Tarkastelluissa KIE-maissa valuuttaluottojen rahoituksessa on enimmäkseen turvauttu luottojärjestelyihin toisissa EU-maissa toimivien emoyhtiöiden kanssa. Luottolaitokset, joilla oli käytettävissään runsaasti talletuksia kotimaan rahayksikössä, hankkivat ulkomaanvaluuttaa valuuttaswapmarkkinoilta.

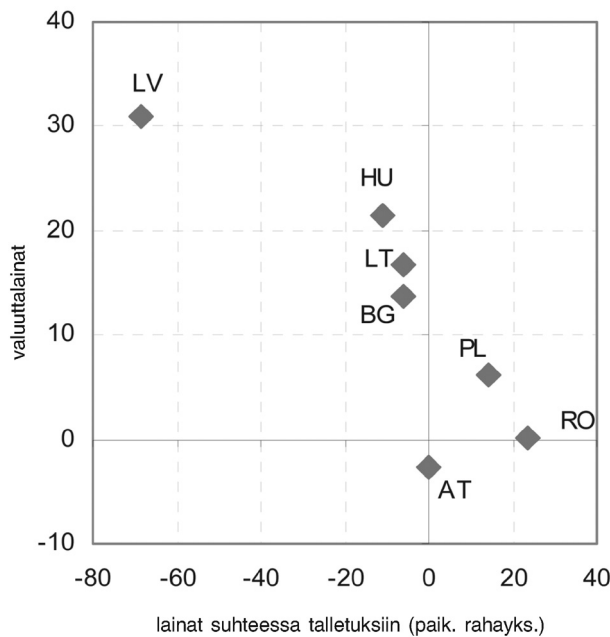
Kotimaisten rahoituslähteiden puuttuessa finanssilaitokset turvautuivat ulkomaiseen rahoitukseen ⁽⁶⁾ (ks. **kuvio 5**). Osa-syynä saattoi olla myös se, että KIE-maiden kotimaiset pääomamarkkinat eivät vielä ole yhtä kehittyneet kuin alkuperäisissä euroalueen maissa. Erityisesti kotimaan rahayksikön määräisten pitkien velkainstrumenttien (joita olisi voitu käyttää hinnoittelun vertailukohtina ja keinona hankkia pitkäaikaista rahoitusta) harvinaisuus saattoi vähentää finanssilaitosten halukkuutta myöntää kotimaan rahayksikön määräisiä pitkäkestoisia lainoja. Myös kotimaan rahayksikön määräisten instrumenttien arvopaperistamisen korkeat kustannukset vaikuttivat siihen, että pankit hankkivat kiinteistolainojen rahoituksen ulkomaanvaluutassa.

⁽⁵⁾ Luottoa myöntäviä finanssilaitoksia ovat pääasiassa pankit, mutta niihin luetaan myös kaikki muut luottoa myöntävät laitokset.

⁽⁶⁾ Unkarissa ja Romaniassa emoyhtiöiltä saadun rahoituksen osuus oli noin 50–70 % pankkisektorin kaikista ulkomaisista veloista. Lisätietoja ks. Z. Walko, "The refinancing structure of banks in selected CESEE countries", Financial Stability Report, nro 16, Oesterreichische Nationalbank, marraskuu 2008.

Kuvio 5.

Valuuttalainojen sekä kotimaan rahayksikön määräisen laina- ja talletuskannan suhdeluvun kehitys eräissä EU-maissa



Lähteet: EKP:n tasetilastot ja omat laskelmat.

Huom. Osuuksien muutos prosenttisyksikkönä (joulukuusta 2004 huhtikuuhun 2011).

Lisäksi kansainvälisten finanssiryhmittymien sisäinen rahoitus oli suhteellisen edullista verrattuna sellaiseen rahoitukseen, jota oli ryhmittymiin kuulumattomien paikallisten pankkien saatavilla, mikä entisestään kasvatti korkoeroja ja voittomarginaaleja sekä muita valuuttamääräistä luotonantoa edistäviä tekijöitä.

Koska ulkomaista rahoitusta on ollut saatavilla ja valuuttakurssiriski on siirretty lainanottajille, finanssilaitokset ovat pystyneet tarjoamaan lainatuotteita, joiden korot ovat huomattavasti alhaisemmat kuin kotimaan rahayksikön määräisten lainojen. Eräissä maissa (kuten Bulgariassa ja Latviassa), joissa valuuttatalletusten osuus talletuskannasta on suuri, finanssilaitokset olivat mahdollisesti halukkaita myöntämään valuuttaluottoja siksi, että niillä oli käytössään suuri ja vakaa kotimainen valuuttamääräinen rahoituspohja (lähinnä euroina). Lisäksi valuuttakurssisuojaukseen liittyvät kustannukset poistuivat, kun valuuttakurssi oli kiinteä tai sidottu (7).

I.2.1.2. Ulkomaiset finanssiryhmittymät yhä voimakkaammin KIE-maiden markkinoille

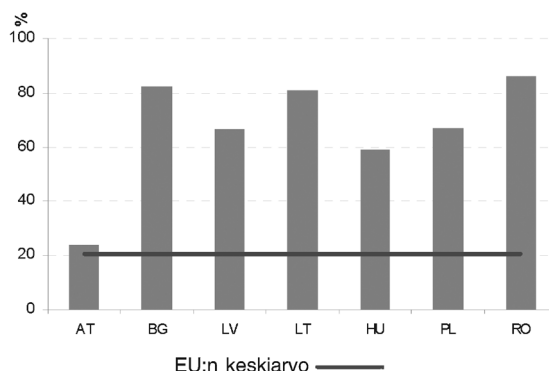
Luotonannon kasvua edisti Euroopan rahoitusmarkkinoiden yhdentyminen, joka näkyi muun muassa uusien ulkomaisten laitosten ilmaantumisenä näiden talouksien rahoitusjärjestelmiin ja siellä jo toimivien ulkomaisten laitosten toiminnan voimistumisena.

Ulkomaisten pankkien saamisen osuus pankkisektorin kokonaissaamisista on tässä liitteessä analysoiduissa maissa (Itä-valtaa lukuun ottamatta) pienimmilläänkin lähes 60 % (ks. **kuvio 6**). Emoyhtiöt ovat tarjonneet valuuttarahoitusta näissä maissa toimiville tytäryhtiöilleen suureksi osaksi sen vuoksi, että lähentymisprosessin aikana luotonanto on ollut hyvin tuottavaa. Lisäksi tavoitteena on ollut suurempi markkinaosuus näissä talouksissa. Ulkomaisessa omistuksessa olevien pankkien suuren markkinaosuuden myötä KIE-maiden rahoitussektorille on näin syntynyt uusi pääoman tuontikanava, joka ruokkii lähinnä luottomarkkinoita.

(7) Bulgariassa, Latviassa ja Liettuaissa, joilla on valuuttakatejärjestelmä tai euroon sidottu valuutta.

Kuvio 6.

Ulkomaisten pankkien tytäryhtiöiden ja sivukonttorien saamisten prosenttiosuus pankkisektorin kokonaissaamisista



Lähteet: Pankkisektoria koskevat konsolidoidut tiedot (EKP) kesäkuulta 2010.

I.2.1.3. Kilpailupaineet

Ulkomaisessa omistuksessa olevien pankkien suuri markkinaosuus ja huomattava kasvupotentiaali KIE-maiden rahoitussektoreilla edistivät kilpailupaineiden muodostumista luottomarkkinoilla. Paineet keskittyivät enimmäkseen asuntolainamarkkinoille⁽⁸⁾. Lisääntyneen kilpailun vuoksi finanssilaitokset ryhtyivät tarjoamaan myös valuuttamääräisiä kiinteistölainoja, jolloin ne pystyivät tarjoamaan kotitalouksille halvempaa lainaa. Myös Sveitsin frangin määräisen lainanannon kasvu eräissä KIE-maissa ja Itävallassa johtui osaksi siitä, että pankit pyrkivät tarjoamaan tuotteita alhaisemmalla korolla. Sveitsin frangin ja Japanin jenin määräisiä lainoja tarjoavat pankit pystyivät kilpailemaan markkinaosuuksista tarjoamalla halvempia velanhoidokustannuksia kuin euromääräisiä lainoja tarjoavat pankit.

Kilpailupaine vaikutti kahdella tavalla. Kilpailutilanteessa perinteisempien finanssilaitosten oli lähes pakko lähteä valuuttaluottomarkkinoille säilyttääkseen markkina-asemansa. Samalla tingittiin mahdollisesti myös luottokelpoisuusvaatimuksista. Toisaalta finanssilaitokset pystyivät suurten korkoerojen vuoksi pitämään valuuttaluottojen marginaalit ja palvelumaksut suurempina kuin kotimaan rahayksikön määräisten luottojen. Näin pankit pystyivät parantamaan tulostaan, mikä aiheutti kilpailupaineita niille pankeille, jotka eivät tarjonneet valuuttaluottoja. Valuuttakurssiin sidottuja indeksilainoja tarjoavat finanssilaitokset saivat korkoerojen ansiosta lisävoittoja muuntaessaan lainanlyhennykset kotimaan/ulkomaan rahayksikön määräisiksi.

I.2.2. Kysyntäpuolen tekijät

I.2.2.1. Korkoerot

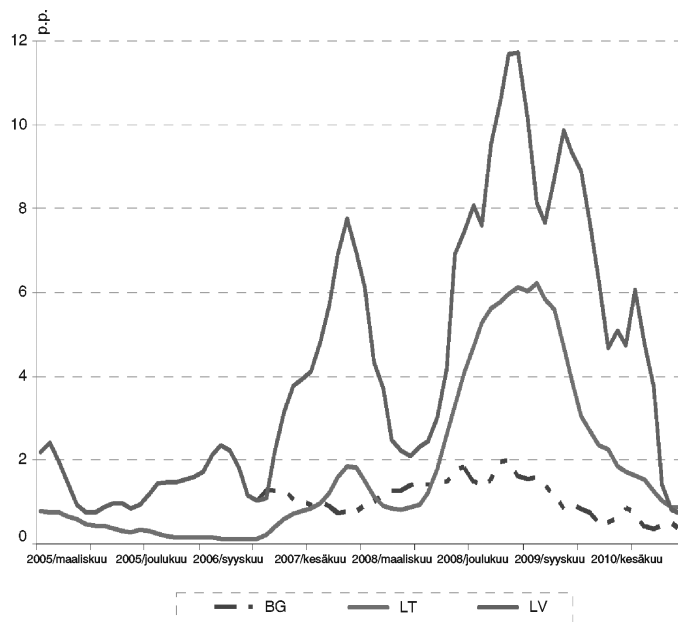
Korkoerot tarkasteltujen maiden ja Euroopan tärkeimpien kehittyneiden talouksien välillä olivat suurin syy valuuttaluottojen voimakkaaseen kysyntään KIE-maissa (ks. **kuvio 7**, **kuvio 8** ja **kuvio 9**). Valuuttaluotoista tuli houkuttelevia etenkin pitkissä maturiteeteissa, sillä korkoeron vaikutus alkuperäiseen kuukausittaiseen lyhennyserään on pitkissä lainoissa (esimerkiksi kiinteistölainoissa) suurempi kuin lyhyemmissä lainoissa. Kiinteän kurssin valuuttakurssijärjestelmissä valuuttaluotoista tekivät edullisia esimerkiksi pienemmät luotto- ja likviditeettiriskipreemiot.

⁽⁸⁾ Asuntolainojen myöntämisen kustannukset ovat suhteellisen pienet, lainanottajan kanssa muodostuu pitkäaikainen asiakassuhde (ja sen myötä ristiinmyyntimahdollisuuksia), asuntolainat ovat tyypillisesti suuria ja niillä on pitkä takaisinmaksuaika, joten niiden avulla on helppo kasvattaa nopeasti pankin saamia. Lisäksi rahoituslaitokset myönsivät mielellään asuntolainoja, koska vakuuksien ansiosta niitä pidettiin muita lainatyyppejä riskittömämpinä.

Kotitalouksille myönnettyjen kotimaan rahayksikön ja euron määräisten lainojen korkoerot (prosenttiyksikköinä)

Kuvio 7.

Sidotun/kiinteän valuuttakurssin maat

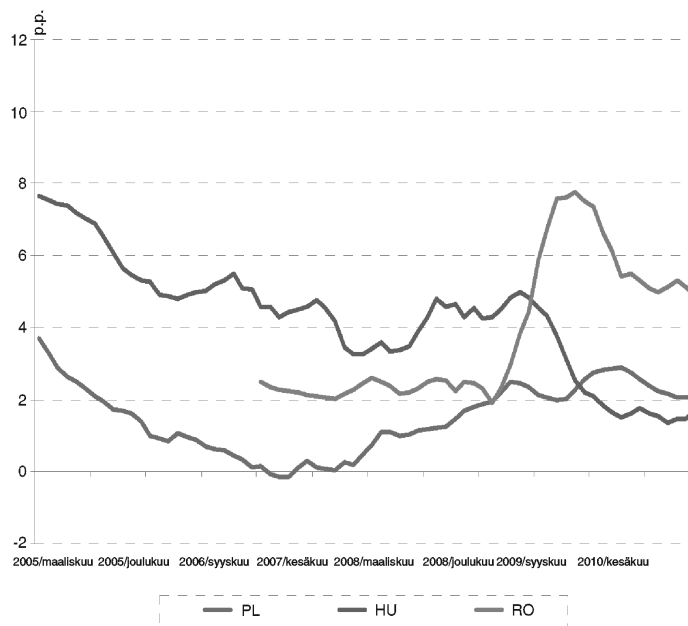


Lähteet: EKP ja omat laskelmat.

Huom. Vaihtuvakorkoisten, koroltaan enintään vuodeksi sidottujen uusien asuntolainojen sopimuskorot vuositasolla (pl. valmiusluotot, sekkiluotot sekä luottokorttien maksuaikaluoat ja pidennetyt luottokorttiluotot).

Kuvio 8.

Kelluvan valuuttakurssin maat

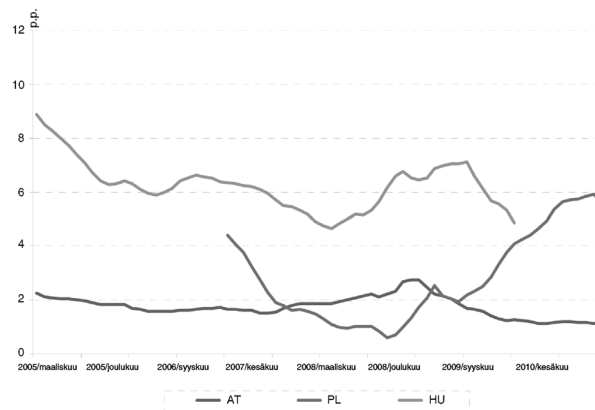


Lähteet: EKP ja omat laskelmat.

Huom. Vaihtuvakorkoisten, koroltaan enintään vuodeksi sidottujen uusien asuntolainojen sopimuskorot vuositasolla (pl. valmiusluotot, sekkiluotot sekä luottokorttien maksuaikaluoat ja pidennetyt luottokorttiluotot).

Kuvio 9.

Kotimaan rahayksikön ja Sveitsin frangin määraisten lainojen korkoerot Unkarissa, Itävallassa ja Puolassa (prosenttiyksikköinä)



Lähteet: EKP, kansalliset keskuspankit ja omat laskelmat.

Huom. Unkarin tiedot maaliskuuhun 2010 saakka, koska Sveitsin frangin määräisiä rahoitustuotteita ei enää ollut tämän jälkeen saatavilla.. Puolan tiedot tammikuusta 2007 alkaen.

Unkarissa vaihtuvakorkoisten, koroltaan enintään vuodeksi sidottujen Sveitsin frangin määräisten kulutusluottojen ja asuntolainojen kuukausittainen keskimääräinen sovittu korko painotettuna uusien lainojen määrällä. Itävallassa kotitalouksille ja yrityksille myönnettyjen uusien Sveitsin frangin määräisten lainojen sopimuskorko vuositasolla. Puolassa uusien asuntolainojen keskimääräinen korko.

1.2.2.2. Käsitys valuuttakurssiriskistä ja odotukset euron käyttöönnotosta

Euromääräisiä luottoja myönnettiin eniten maissa, joilla oli käytössä kiinteän kurssin valuuttakurssijärjestelmä. Muun muassa euromääräisten velkainstrumenttien pienemmät likviditeetti-premiot ja pienemmäksi katsottu valuuttakurssiriski lisäsivät mahdollisesti euromääräisten lainojen kysyntää kyseisissä maissa. Osa lainanottajista ei välttämättä ymmärtänyt valuuttaluottoihin liittyviä riskejä. Niilläkin lainanottajilla, jotka tunsivat riskit, saattoi olla suojaamattomia valuuttapositiona sillä oletuksella, että maan valuuttakurssijärjestelmä takaisi niiden turvallisuuden. Jossakin määrin näin on käynytkin viimeaikaisen kriisin aikana – erityisesti niissä KIE-talouksissa, joissa on valuuttakatejärjestelmä tai sidottujen valuuttakurssien järjestelmä ja joiden rahayksikkö ei siksi heikentynyt. Latvia tosin ei olisi kyennyt ylläpitämään valuuttasidosta ilman EU:n / Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF) tukiohjelmia. Syynä olivat pääasiassa maan suhdanteita myötäilevä finanssipolitiikka ja likviditeetin kuivuminen maailman rahoitusmarkkinoilla.

Valuuttakurssikehitys on saattanut lisätä valuuttaluottojen kysyntää osassa kelluvan valuuttakurssijärjestelmän maista.⁽⁹⁾ Itävallassa valuuttakurssiriskiä pidettiin pienenä, sillä euron ja Sveitsin frangin keskinäisen kurssin volatiliiteetti on perinteisesti ollut vähäinen. Niissä KIE-maissa, joiden rahayksiköt kelluvat, valuuttaluotot houkuttelivat lainanottajia sen vuoksi, että nimelliset valuuttakurssit olivat vahvistuneet pitkään ja vahvistumisen odotettiin jatkuvan. Lainanottajien odotukset nimellisen valuuttakurssin vahvistumisesta olivat jossakin määrin itseään toteuttavia.⁽¹⁰⁾ Vahvistuminen pahensi kotimaisen kysynnän vahvan kasvun synnyttämiä ulkoisia tasapainottomuuksia.

Osassa maista odotukset euron käyttöönnotosta jo lähiaikoina vaikuttivat todennäköisesti siihen, millaisiksi euromääräisten lainojen riskit (lainanantajalle ja -ottajalle) katsottiin. Siten kiinteiden/sidottujen valuuttakurssien maissa valuuttakurssiriski oletettiin olemattomaksi ja kelluvan valuuttakurssin maissa nimellisen valuuttakurssin vahvistumisen oletettiin jatkuvan.

II. VALUUTTAMÄÄRÄISEN LUOTONANNON RISKIT

Tässä osassa tarkastellaan lähinnä valuuttamääräiseen luotonantoon liittyviä riskejä. Rahoitusjärjestelmän yhdentymisestä ja kestävässä rajoissa pysyvistä valuuttaluottojen myöntämisestä koituu kuitenkin myös hyötyä.

II.1. Valuuttakurssimuutosten ja ulkomaisten korkomuutosten vaikutus luottorisktiin

Valuuttaluottoja myöntävät pankit altistuvat välillisesti valuuttakurssiriskille (osana luottoriskiä), jos niiden laina-asiakkaiden saamisten ja velkojen valuuttajakauma on epätasapainossa. Kun kotimaan rahayksikkö heikkenee merkittävästi, jäljellä olevan velan arvo kotimaan rahayksikössä nousee (myös suhteessa vakuuksien arvoon), ja samalla kasvavat myös velanhoidokustannukset. Tällöin suojauksettomien kotimaisten lainanottajien velanhoidokyky heikkenee ja yksityisen sektorin

⁽⁹⁾ Useat valuuttalainoista koskevat tutkimukset osoittavat, että valuuttakurssien vaihtelun ohella tärkeimmät valuuttamääräiseen luotonantoon vaikuttavat tekijät ovat valuuttatalletukset sekä reaalisin valuuttakurssin ja inflaatiovauhdin suhteellinen vaihtelu. Ks. M. Haken esitys "Determinants of foreign currency loans in CESEE countries: a meta-analysis", Itävallan keskuspankin 69. East Jour Fixe -tapahtuma, kesäkuu 2011.

⁽¹⁰⁾ Lainat olivat pääasiassa valuuttamääräisiä (tai ne oli indeksoitu ulkomaanvaluuttaan), ja rahoitus oli valuuttamääräistä (tai muunnettiin valuuttamääräiseksi), mutta lainanottajat saivat lainansa paikallisessa valuutassa. Rahoituslaitokset siis käytännössä myivät emoyhtiöltä tai tukkumarkkinoilta tai swapsopimuksin hankkimaansa valuuttarahoitusta avistamarkkinoilla, mikä vahvisti niiden kotimaan rahayksikköä.

taloudellinen tilanne huononee merkittävästi. Lainanottajien velanhoidokyvyn heikkeneminen⁽¹¹⁾ ja lainojen takaisinmaksuasteen lasku heikentävät pankkien lainasalkkuja, kasvattavat niiden luottotappioita, lisäävät tuottopaineita ja rasittavat pääomapuskureita. Euroopan pankkiviranomainen korosti EU:n laajuisia stressitestejä koskevassa raportissaan (vaikka valuuttaluottoja ei sinänsä ollut sisällytetty testiskenaarioon), että joissakin jäsenvaltioissa merkittävimmät riskit saattavat aiheutua epäsuotuisasta valuuttakurssikehityksestä ja sen vaikutuksesta valuuttamääräisiin lainoihin.⁽¹²⁾

Valuuttalainoihin liittyvää valuuttakurssi- ja korkorisikiä on vaikea määrittää täsmällisesti. Perinteisissä riskinlaskentamenetelmissä ei oteta huomioon, että suojauksettomille lainanottajille myönnettyissä valuuttalainoissa markkina- ja luottoriski yhdistyvät hyvin epälineaarisesti.⁽¹³⁾ Akateemisen kirjallisuuden mukaan tavanomaiset riskienhallintamenetelmät, joissa riskejä käsitellään erillisinä, voivat johtaa huomattavaan kokonaisriskin aliarviointiin. Jos erikseen määritetyt valuuttakurssi- ja maksukyvyttömyysriski lasketaan yksinkertaisesti yhteen, todellisen riskin määrä arvioidaan monin verroin liian pieneksi.

Lisäksi valuuttalainojen korkoriski on erilainen kuin kotimaan rahayksikön määraisten lainojen ja voi heikentää valuuttalainan luokitusta, jos lainavaluutan käyttöalueen korkosykli poikkeaa kotimaan korkosyklistä. Eri valuuttapareissa valuuttakurssiriski ja ulkomainen korkoriski ovat kuitenkin hyvin erilaiset. Riskeihin vaikuttavat myös kulloisenkin maan hinnoittelukäytännöt.

Kiinteän tai sidotun kurssin maissa valuuttalainojen valuuttakurssiriski ei realisoitunut kriisin aikana, sillä kotimaan rahayksikkö pysyi sidottuna euroon eikä heikentynyt. Valuuttalainojen ottajat eivät siis kärsineet rahayksikön heikkeneemisestä vaan pikemminkin hyötyivät euroalueen koronlaskusta.

Maissa, joiden rahayksikkö kelluu, kotimaan rahayksikön heikkenemisen vaikutus riippui pitkälti pankkien soveltamista hinnoittelukäytännöistä. Osassa maista (kuten Itävallassa, Puolassa ja Romaniassa) valuuttamääraisten kiinteistölainojen korot on yksiselitteisesti sidottu markkinakorkoihin, eli korkojen lasku euron ja Sveitsin frangin määrällisillä markkinoilla kompensoi kotimaan rahayksikön heikkenemisen lähes kokonaan. On kuitenkin syytä korostaa, että kuvattu kotimaan rahayksikön ja ulkomaisten korkojen kehitys liittyi kehittyneissä talouksissa ja kansainvälisillä rahoitusmarkkinoilla valinneeseen tilanteeseen kriisin aikana. Jos kotimaan rahayksikkö olisi heikentynyt ja ulkomaiset korot olisivat samalla nousseet, lainanottajien maksukyvyttömyysriski olisi kasvanut kelluvan valuuttakurssin maissa riippumatta luottojen hinnoittelukäytännöistä.

Unkarissa valuuttalainojen korkojen nousu kärjisti valuuttakurssiriskin toteutumisen vaikutusta (samanaikaiset valuuttakurssi- ja korkosokit). Unkarilaiset pankit pystyvät asettamaan tavallisten laina-asiakkaidensa korot yksipuolisesti riippumatta ulkomaisten korkojen kehityksestä. Valuuttalainoja ottaneiden korkorasitus onkin kasvanut Unkarissa viimeisten 2–3 vuoden aikana, mikä on pahentanut forintin merkittävän heikkenemisen (suhteessa Sveitsin frangiin) epäsuotuisaa vaikutusta.

Joissakin maissa (kuten Unkarissa ja Romaniassa) valuuttalainojen joukossa on enemmän hoitamattomia tai uudelleenjärjestelyn kohteena olevia lainoja kuin muiden lainojen joukossa. Lainanottoajankohdalla on merkitystä: maksukyvyttömyystapaukset ovat tyypillisimpiä sellaisissa valuuttamääräisissä kiinteistölainoissa, jotka on otettu kotimaan rahayksikön kurssin ollessa vahva. Tämä tukee näkemystä, että kaikki valuuttalainan ottajat eivät todennäköisesti ole ymmärtäneet lainaansa liittyviä riskejä.

Esimerkiksi Puolassa taas valuuttalainoissa on tilastojen perusteella yleisesti ottaen vähemmän maksuhäiriöitä kuin kotimaan rahayksikön määräisissä lainoissa. Selityksenä ei kuitenkaan voida pitää pelkästään sitä, että valuuttalainan ottajien taloudellinen tilanne olisi parempi. Syyinä on ennemminkin pankkien tapa muuntaa valuuttalainat kotimaan rahayksikön määräisiksi, jos vaikuttaa todennäköiseltä, että niissä muuten ilmenee maksuhäiriöitä tai niitä on järjesteltävä uudelleen. Vaikutusta on ollut myös viranomaisten toimilla, joiden myötä valuuttalainat ovat olleet vain luottokelpoisuudeltaan parhaiten lainanottajien saatavilla.

Myös lainatyyppi vaikuttaa luottojen riskitasoon. Kulutusluottoihin liittyy yleensä suurempia riskejä kuin kiinteistölainoihin (tai muihin vakuudellisiin lainoihin).

⁽¹¹⁾ Kotimaan rahayksikön heikkeneminen saattaa jopa vähentää lainanottajan takaisinmaksuhalukkuutta, sillä lainan arvo nousee vakuuksien arvoa suuremmaksi. Ilmiö on kuitenkin yleisempi sellaisilla markkinoilla (esim. Yhdysvaltain asuntolainamarkkinoilla), joilla pankit tyytyvät saamista perinnässä ottamaan haltuunsa vakuudet mutta eivät ulota perimistömiä lainanottajan muihin varoihin ja tuloihin.

⁽¹²⁾ Ks. 2011 "EU-wide stress test aggregate report", Euroopan pankkiviranomainen, 15.7.2011, s. 28.

⁽¹³⁾ Riskien yhdistymistä on tarkasteltu Oesterreichische Nationalbankin johdolla toteutetussa Baselin pankkivalvontakomitean tutkimusryhmän tutkimuksessa. Ks. T. Breuer, M. Jandacka, K. Rheinberger ja M. Summer, "Does adding up of economic capital for market- and credit risk amount to conservative risk assessment?", *Journal of Banking and Finance*, Vol. 34(4), 2010, s. 703–712.

Kaiken kaikkiaan on näyttöä siitä, että luottoriski on todella toteutunut varsinkin viimeisten kahden vuoden aikana, joskin maiden välillä on eroja. On kuitenkin hankalaa määrittää tarkasti, miten suuri vaikutus yhtäältä kotimaan rahayksikön kurssin ja toisaalta ulkomaisten korkojen kehityksellä on ollut luottojen riskitasoon. Syynä on mm. se, että 1) riskitasoon vaikuttavat myös luottosalkun aikarakenne sekä muut taloudelliset tekijät (kuten työttömyysaste), 2) valtaosassa maista on toteutettu toimia ilmiön korjaamiseksi, mikä on vaikuttanut valuuttalainojen luonteeseen, ja 3) tietoja on rajallisesti saatavilla.

II.2. Rahoitus- ja likviditeettiriskit

Eräissä KIE-maissa pankkien antolainaustoimintaan liittyy valuuttalainojen yleisyyden vuoksi tavanomaista suurempi rahoitus- ja likviditeettiriski. Rahoitusriskin kasvu johtui siitä, että pankit tukeutuivat rahoituksen hankinnassa yhä useammin tukkumarkkinoihin ja emoyhtiönsä eivätkä talletuskantaansa, mikä lisäsi merkittävästi pankkien riippuvuutta ulkomaisesta rahoituksesta sekä maiden altistumista ulkomaisille riskeille. Pankkien turvautuminen finanssiryhmittymän sisäiseen rahoitukseen voi aiheuttaa huomattavia riskejä, jos emopankin kotimaan julkinen talous on jatkuvasti haavoittuvainen. Kun emoyhtiöt tarjoavat rahoitusta KIE-maissa sijaitseville tytäryhtiöilleen ja sivukonttoreilleen, rahoitus ja sen kustannukset saattavat toimia kotivaltion luottoriskin leviämiskanavana. Huolellinen suunnittelu (esim. rahoitussuunnitelma) on siis tarpeen, jotta riskit eivät pääse leviämään maasta toiseen.

Viimeisten 2–3 vuoden aikana rahoitusriskit eivät kuitenkaan ole toteutuneet ja emoyhtiöt ovat edelleen tarjonneet tytäryhtiöilleen näiden tarvitsemaa rahoitusta ja uusineet sitä. Euroopan viranomaisten ja emoyhtiöiden yhteistyö auttoi niin ikään estämään rahoitusriskien toteutumista (ks. **kehikko 3** Wienin aloitteesta). Näitä riskejä esiintyy silti yhä mm. rahoituslähteiden keskittymisen vuoksi. Lisäksi rahoituskustannukset voivat vaihdella sen mukaan, miten suuriksi riskit kulloinkin arvioidaan. Niiden luottolaitosten kohdalla, joilla ei ole emoyhtiötä, rahoituslähteiden keskittymisen riski on vähäisempi, mutta muut tukkurahoitukseen liittyvät riskit ovat niillä vastaavasti suurempia.

Eräissä maissa (eritoten Unkarissa ja Puolassa) on ilmaantunut uudenlainen rahoituslikviditeettiä kokevan riskin lähde, kun pankit ovat alkaneet turvautua kotimaan rahayksikön määräiseen talletuskantaansa rahoittaakseen valuuttamääräistä lainanantoaan swapmarkkinoiden kautta. Pankit pyrkivät välttämään avoimia valuuttapositiona vaihtamalla kotimaan rahayksikön määräisiä talletuksiaan valuuttamääräisiin varoihin – useassa tapauksessa lyhyeksi ajaksi. Näin ne altistuivat jälleenrahoitusriskille. Rahoitusmarkkinoiden epävakauden levittyä joukkolaina- ja swapmarkkinoille ja näiden markkinoiden likviditeetin kuivettua pankeilla oli vaikeuksia uusia lyhyitä valuuttaswapsopimuksiaan. Kotimaan rahayksikön heikentessä pankeilta myös vaadittiin lisätalletuksia marginaalitulille swapsopimustensa vakuudeksi, mikä kasvatti niiden valuuttamääräisen likviditeetin tarvetta. Keskuspankit lievittivät swapmarkkinoille osallistumisesta johtuvaa likviditeettiriskiä ottamalla käyttöön swap- ja lainajärjestelyjä, joiden avulla ne pystyivät tarjoamaan maansa pankeille hätätilassa valuuttamääräistä likviditeettiä. Niin ikään emopankit tarjosivat tytäryhtiöilleen valuuttaswapjärjestelyjä. Eräissä tapauksissa keskuspankit tarvitsivat toimien tueksi IMF:n, EKP:n ja Sveitsin keskuspankin myöntämiä lainoja sekä luotto- ja swapjärjestelyjä.

On kuitenkin syytä korostaa, että tilanne vaihteli maittain, sillä eri maissa käytettiin eri rahoituslähteitä. Niissä talouksissa, joissa valuuttatalletuksia on suhteellisesti paljon ja valuuttalainojen suhde valuuttatalletuksiin on pieni, laaja vakaa valuuttamääräinen rahoituspohja kotimaassa on saattanut vähentää rahoitusriskejä.

II.3. Ylenmääräinen luotonannon kasvu, riskien väärinhinnoittelu ja hintakuplien mahdollisuus

Valuuttamääräinen luotonanto voi nopeuttaa luotonannon kasvua ylikuumenemiseen saakka⁽¹⁴⁾ ja siten aiheuttaa merkittäviä riskejä.

Liiallisesta luotonannon kasvusta aiheutuu usein varallisuushintakuplia, jotka saattavat horjuttaa rahoitusjärjestelmän vakautta ja yleistä talouskehitystä. Eritoten ylenmääräisistä valuuttaluotoista johtuva epätasapaino suojauksettomien yksityisen ei-rahoitussektorin lainanottajien taseissa voi lisätä altistumista ulkoisille rahoitussokeille ja reaalityöiden sokeille. Riskialttius on erityisen suuri, jos luotonannon kasvu keskittyy asuinkiinteistösektorille ja edesauttaa siten hintakuplan syntymistä. Kysynnän kasvu nostaa asuinkiinteistöjen hintoja, jolloin vakuuksien arvo nousee ja mahdollistaa luotonannon lisääntymisen entisestään. Myös luottojen kysyntä lisääntyy, kun varallisuushintojen odotetaan entisestään nousevan. Jos lainananto rahoitetaan ulkomaisella pääomalla, velkaantuminen ulkomaille lisääntyy, kun taas maan tuotantopotentiaali ei

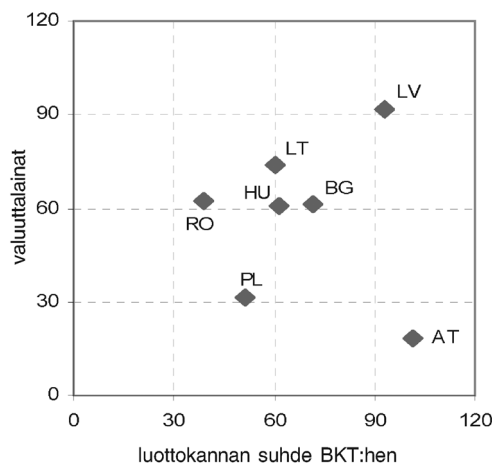
⁽¹⁴⁾ IMF:n mukaan luotonannon ylikuumenemisestä voidaan puhua, kun luotonannon kasvu on tarkasteltavassa maassa 1,75-kertainen luotonannon kehityksen keskihajontaan nähden. Ks. IMF, "Are credit booms in emerging markets a concern?", World Economic Outlook, huhtikuu 2004, s. 151. Perusteluna on, että jos luotonannon kasvua koskevat havainnot poimitaisiin normaalijakaumasta, ne ylittäisivät keskihajonnan yli 1,75-kertaisesti vain 5 prosenttiin todennäköisyydellä. Ks. myös Boissay ym., "Is lending in central and eastern Europe developing too fast?", alustava raporttiluonnos, 31.10.2005. IMF:n määritelmän mukaan luotonannon vahvan kasvun kaudella tarkoitetaan kolmen vuoden jaksoa, jona luotonannon keskimääräinen reaalin kasvu on nopeampaa kuin 17 %.

juuri kasva. Tuoreen finanssikriisin aikana mm. Irlannista, Espanjasta ja Baltian maista saadut kokemukset osoittavat, että tällaisen omalla painollaan voimistuvan kierteen pysähtyminen ja purkautuminen voi horjuttaa vakavasti makrotalouden ja rahoitusjärjestelmän vakautta.

Valuuttaluottojen nopea kasvu vaikuttaisi olevan yhteydessä luotonannon nopeaan kasvuun nk. uusissa jäsenvaltioissa ⁽¹⁵⁾ – erityisesti maissa, joissa yksityinen ei-rahoitussektori on velkaantunut hyvin nopeasti viime vuosina, kuten Rosenberg ja Tirpak ⁽¹⁶⁾ ovat todenneet. Tutkimuksessa tullaan siihen tulokseen, että vaikka luottokannan oletettaisiin kasvavan trendinomaisesti suhteessa BKT:hen rahoitusmarkkinoiden syvenyessä, monessa uudessa jäsenvaltiossa luottokanta on kasvanut ylenmääräisesti eli nopeammin kuin makrotalouden muuttujien kehityksestä olisi voinut päätellä. Maissa, joissa luotonannon ylikuumeneminen ennen maailmanlaajuista finanssikriisiä oli erityisen selvää, myös valuuttalainojen osuus lainakannasta oli yleensä suuri (ks. **kuvio 10**). Tilastoista nähdään, että valuuttalainakannan kasvulla saattoi olla yhteys ulkomaisen pääoman tuonnilla rahoitettuun luotonannon ylikuumenemiseen uusissa jäsenvaltioissa, ja yksityisen ei-rahoitussektorin luottokannan nopealla kasvulla oli mahdollisesti yhteys valuuttaluottojen lisääntymiseen (ks. **kuvio 11**). Korrelointi ei vielä merkitse syy-seuraussuhdetta valuuttaluottojen ja luotonannon ylikuumenemisen välillä, mutta yhteneväinen kehitys on huomionarvoista.

Kuvio 10.

Valuuttalainojen osuus lainakannasta ja luottokannan suhde BKT:hen eräissä EU-maissa (prosentteina)

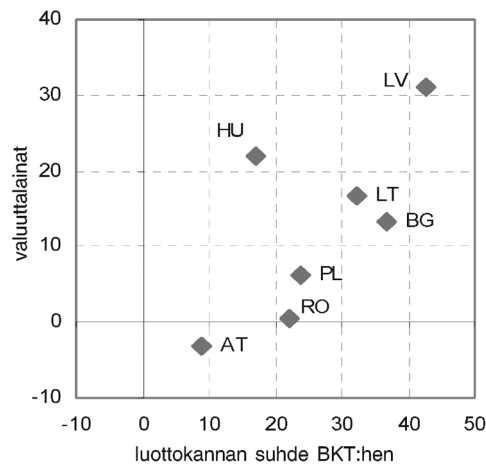


Lähteet: Kansalliset keskuspankit ja tilastolaitokset.

Huom. Valuuttalainojen ja -luottojen vastapuolisektori on kotimainen ei-rahallaissektori, pl. julkisyhteisöt. Maaliskuun 2011 tietoja.

Kuvio 11.

Valuuttalainojen osuus lainakannasta ja luottokannan suhde BKT:hen eräissä EU-maissa (muutos prosenttiyksikköinä)



Lähteet: EKP:n tasetilastot ja omat laskelmat.

Huom. Valuuttalainojen ja -luottojen vastapuolisektori on kotimainen ei-rahallaissektori, pl. julkisyhteisöt. Muutos joulukuusta 2004 maaliskuuhun 2011.

⁽¹⁵⁾ Bulgaria, Tšekki, Viro, Kypros, Latvia, Liettua, Unkari, Malta, Puola, Romania, Slovenia ja Slovakia.

⁽¹⁶⁾ Ks. C. Rosenberg ja M. Tirpak, "Determinants of foreign currency borrowing in the new Member States of the EU", IMF Working Paper No 8/173, heinäkuu 2008.

Yksi valuuttamääräisen lainanannon kasvuun vaikuttanut tekijä on saattanut olla se, että ennen kriisiä finanssiryhmittymien sisäisen (eli emoyhtiön ja tytäryhtiön/sivukonttorin välisen) valuuttamääräisen lainanannon kustannuksiin ei sisällynyt asianmukaista riskipreemiota (valuuttakurssi-, maa- ja rahoitusriskien varalle). Koska osaa näistä riskeistä on hankala arvioida riittävän tarkasti, valuuttaluottojen hinnoittelu on vaikeaa. Valuuttamääräisen luotonannon kehitys saattoi olla oireena riskinoton lisääntymisestä.

Ylikuumenemiskausille on tyypillistä, että tarjontapuolella tehdään virheitä riskien hinnoittelussa. Kasvunäkymiä ja maa-riskiä koskevista liian myönteisistä odotuksista johtuva riskipreemioiden pieneneminen saattaa edistää valuuttalainojen nimelliskorkojen laskua. Korkojen lasku ja luotonantokriteerien keventyminen vaikuttavat voimakkaasti varallisuushintoihin ja eritoten asuntojen hintoihin. Tällöin resurssien jakautuminen saattaa vääristyä ja synnyttää varallisuushintakuplia. Kun asuinkiinteistöjen hinnat nousivat samalla kun luotonantokriteereitä kevennettiin ja keinotteluun ja velkavivun käyttöön oli tarjolla kannustimia, seurauksena oli monissa maissa asuntojen hintojen voimakas nousu.

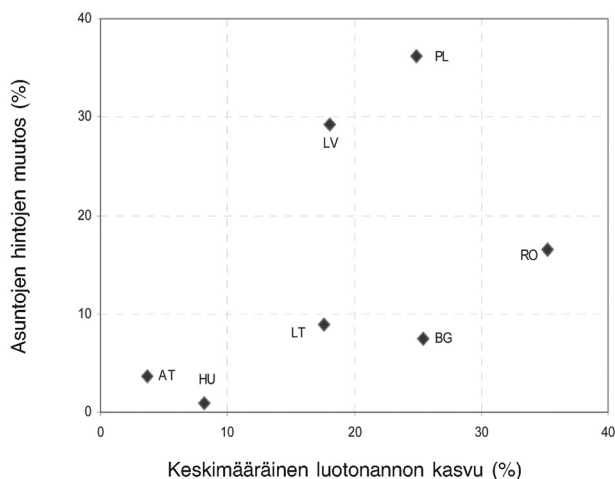
Valuuttalainojen korot ovat yleensä alhaisemmat kuin kotimaan rahayksikön määraisten lainojen korot, mikä vaikuttaa lainanottajien käsitykseen reaalikorosta. Nostaessaan valuuttalainan kuluttajat käyttävät usein ulkomaisen nimelliskoron deflaattorina odotettua kotimaista kuluttajahintainflaatiota tai kotimaisten palkkojen nousuvauhtia, varsinkin jos valuuttakurssiriski katsotaan mitättömän pieneksi. Osasyynä valuuttalainoihin liittyvän valuuttakurssiriskin aliarvioimiseen voi olla kiinteä tai säännelty valuuttakurssi tai kotimaan rahayksikön jatkuva selvä vahvistuminen.

Seurauksena reaalikorko voidaan kuvitella äärimmäisen alhaiseksi ja monesti jopa selvästi negatiiviseksi, mikä lisää vahvasti luottojen kokonaisuusyntää ja mahdollisesti myös vauhdittaa varallisuushintojen kehityksen ylikuumenemista.

Näiden tekijöiden yhteisvaikutuksesta moniin KIE-maihin suuntautui kriisiä edeltävänä aikana pääomantuontia, kun luotonanto – etenkin valuuttamääräinen luotonanto – kasvoi nopeasti. Varat sijoitettiin enimmäkseen asuinkiinteistöihin ja rakentamiseen, mikä lisäsi kulutusta ja ruokki varallisuushintakuplia. Lisäksi kotitalouksien määrä kasvoi ja yleinen elintaso nousi huomattavasti näissä maissa. Kehitys edisti vahvasti luottojen kokonaisuusyntää ja hintakehityksen kuumenemista, ja etenkin asuinkiinteistöjen hinnat nousivat nopeasti (ks. **kuvio 12**).

Kuvio 12.

Asuntojen hinnannousu ja luotonannon kasvu eräissä EU-maissa (prosentteina)



Lähteet: Eurostat, EKP ja omat laskelmat.

Huom. Keskimääräinen luotonannon vuotuinen kasvu ja asuntojen hintojen vuotuinen muutos vuosina 2006–2010. Puolan ja Romanian kohdalla on saatavuussyistä käytetty vuoden 2009 tietoja.

Varallisuushintakuplat ja runsas valuuttamääräinen luotonanto suojauksettomille yksityisen sektorin lainanottajille pahentavat yleensä altistumista ulkoisille riskeille.

Koska lainananto ulkomailta edistää ulkomaisen kokonaisvelan kasvua, maa saattaa sen vuoksi jäädä alttiimmaksi äkilliselle luottamuspulalle tai kriisien vaikutusten leviämiseksi muista maista, joiden katsotaan altistuneen samankaltaisille riskeille. Tällöin markkinoiden epäilykset suuren ulkomaisen velkakannan kestävydestä tai valuuttakurssia heikentävät ulkoiset sokit voivat saada kertyneet tasapainottomuudet purkautumaan hallitsemattomasti.

Osassa II.1 kuvatut yksityisen ei-rahoitussektorin taseeseen kohdistuvat riskit saattavat toteutua, mikäli reaalin valuuttakurssi heikkenee jyrkästi. Samanaikainen suuri omaisuuserien hintojen korjausliike voi vielä pahentaa vaikutusta. Ei myöskään voida sulkea pois mahdollisuutta, että jonkin maan sisäinen sokki puhkaisee hintakuplan ja saa aikaan luottamuspulaa, jos taseissa on suuria ongelmia.

Lyhyellä aikavälillä ei näyttäisi olevan riskiä, että varallisuushintojen ja luotonannon kehitys ylikuumenisi valuuttamääräisen luotonannon seurauksena uudelleen, sillä velkaantumisen vähentäminen on yhä käynnissä useissa jäsenvaltioissa. Vahvan kehityksen uusiutumista ei kuitenkaan voida sulkea pois keskipitkällä aikavälillä, kun taloustilanne on täysin normalisoitunut ja kansainväliset hitaamman kehityksen riskit ovat väistyneet. Valuuttamääräinen luotonanto on tähän mennessä piristynyt vain hienokseltaan, mutta tarjonta- ja kysyntäpuolen kannustimet sekä markkinarakenteet vaikuttavat olevan pitkälti entisellään. Maailmanlaajuisen finanssikriisin kokemukset eivät näytä herättäneen kuluttajia arvioimaan valuuttaluottoihin liittyviä riskejä uudelleen. Joissakin tapauksissa valuuttaluottojen nostaminen on korkoerojen vuoksi käynyt jopa entistä houkuttelevammaksi, kun korot ovat pysyneet poikkeuksellisen alhaisina euroalueella ja Sveitsissä. Lisäksi rahoitusmarkkinoiden syveneminen jatkuu uusissa jäsenvaltioissa todennäköisesti vielä jonkin aikaa, vaikka luottokannan suhde BKT:hen kasvoi jo merkittävästi finanssikriisin edellä. Kotimaan rahayksikön määräistä rahoitusta on niin ikään edelleen rajallisesti saatavilla huolimatta pankkien pyrkimyksistä laajentaa talletuspohjaansa, sillä kotimaan markkinat eivät ole kyllin syvät ja likvidit.

On muistettava, että Basel III -säännösten yhteydessä kansallisille viranomaisille on ehdotettu uusia välineitä, joilla voitaisiin mahdollisesti ehkäistä luotonannon uutta ylikuumenemista. Vastasyklisen pääomapuskurin⁽¹⁷⁾ ensisijaisena ajatuksena on, että pankkijärjestelmän on hyvinä aikoina luotava riittävän suuri puskuri selviytyäkseen paremmin luotonannon ylikuumenemisen jälkeisistä tappioista. Tiukempien pääomavaatimusten suotuisana sivuvaikutuksena saattaisi kuitenkin olla myös luotonannon kasvun hidastuminen. Uusissa jäsenvaltioissa ylenmääräisen luotonannon kasvun arviointi puskurin kvantifioinnin pohjaksi voi kuitenkin osoittautua hankalaksi aikasarjojen lyhyiden ja lähentymisprosessin vuoksi.⁽¹⁸⁾

II.4. Keskittyminen ja vaikutusten leviäminen maasta toiseen uhkina EU:n rahoitusvakaudelle

Valuuttakurssivaihtelut vaikuttavat samanaikaisesti useiden suojauskeinojen valuuttalainantajien luottokelpoisuuteen. Tällainen keskittymisriski voi ilmetä sekä yksittäisessä maassa/finanssilaitoksessa että useissa EU-maissa. Vaikutus on vielä huomattavasti suurempi, jos valuuttakurssiheilahtelut ovat poikkeuksellisen voimakkaita. Valuuttamääräisen luotonannon yhteydessä esiintyy muitakin, etenkin rahoitukseen ja vakuuksiin liittyviä keskittymisriskejä. Rahoituslähteiden keskittyminen saattaa valuuttaluottotoiminnan hyvin alttiiksi emoyhtiöön ja/tai valuuttaswapmarkkinoihin kohdistuville sokeille. Myös vakuudet ovat keskittyneet, sillä valuuttaluotoissa kyse on enimmäkseen kiinteistölainoista, joissa kiinnityksen kohteena on pääasiassa asuin- ja liikekiinteistöjä. Valuuttakurssikehityksen heiketessä kiinteistöjen arvo laskee, mikä vaikuttaa luototasteeseen sekä lainojen takaisinmaksuasteeseen.

Runsa valuuttamääräinen luotonanto voi edistää häiriöiden leviämistä.

Valuuttaluottoja myöntävien finanssilaitosten ja niiden emoyhtiöiden välillä on tiivis yhteys. Negatiivisen sokin seurauksena tytäryhtiöiden pääoma- ja/tai likviditeettitarpeet todennäköisesti kehittyvät yhteneväisesti useissa maissa, sillä niiden heikkoudet ovat samankaltaisia. Näin emoryhmittymän resurssiin kohdistuu paineita, ja konsernin sisäiset positiivit sitovat emopankin ja sen tytäryhtiöt entistä tiiviimmin yhteen. Mitä suurempi lainaposition, sitä todennäköisempää on emopankin tuki hankalassa tilanteessa. Vaikka emopankin todennäköistä tukea voidaan pitää myönteisenä tytäryhtiön toimintamaan kannalta, on olemassa vaara, että ongelmat leviävät kyseisen maan rahoitusjärjestelmästä emoyhtiön kotimaan rahoitusjärjestelmään ja että valuuttamääräiseen luotonantoon liittyvä luottoriski vaikuttaa myös emoyhtiön kotimaassa (ks. ruotsalaispankkeja koskeva **kehikko 2**).

⁽¹⁷⁾ Ks. Baselin pankkivalvontakomitean ohjeistus "Guidance for national authorities operating the countercyclical buffer", joulukuun 2010. Vastasyklisen puskurin mahdollisuutta luotonannon aiemman liiallisen kasvun ja hintakuplien yhteydessä Pohjoismaissa on tarkasteltu Ruotsin keskuspankin rahoitusvakausraportissa Financial Stability Report nro 1/2011, s. 52.

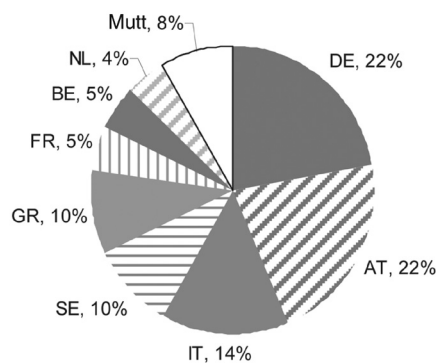
⁽¹⁸⁾ A. Gerslän ja J. Seidler ovat tarkastelleet ongelmia, joita liittyy KIE-maiden luotonannon ylenmääräisen kasvun arviointiin Hordick-Preccott-suotimen avulla, sekä vaihtoehtoisia menetelmiä, artikkelissaan "Excessive credit growth as an indicator of financial (in)stability and its use in macroprudential policy", Financial Stability Report nro 2010/2011, Tšekin keskuspankki, s. 112.

Monesti emopankki toimii vain rahoituksenvälittäjänä ulkomaisten sijoittajien ja tytäryhtiön välillä. Jos emopankki laskee kansainvälisillä pääomamarkkinoilla liikkeeseen velkapapereita, joiden juoksuaika on lyhyempi kuin sen tytäryhtiöiden lainakannan, ja välittää näin saadun rahoituksen suoraan tytäryhtiöilleen, se altistuu paitsi vastapuoliriskille tytäryhtiöiden suhteen myös jälleenrahoitusriskille. Rahoitusstrategiasta aiheutuvan riskin vuoksi emoyhtiön kotimaan keskuspankki saattaa joutua varaamaan viime käden luotonantoon normaalia enemmän varoja, jolloin kyseisen maan veronmaksajat voivat päätyä kantamaan tytäryhtiön valuuttamääräisestä luotonannosta aiheutuvan riskin.

BIS:n tilastoja pankkien kansainvälisistä saamisista voidaan käyttää kuvaamaan kotimaan pankkien saamia ulkomaisten tytäryhtiöiden toimintamaista.⁽¹⁹⁾ Kun tietoja tarkastellaan alkuperäisen vastapuolen sijaintimaan mukaan (immediate borrower basis)⁽²⁰⁾, tällaisia saamia oli vuoden 2010 lopussa lähes 339 miljardin Yhdysvaltain dollarin verran eli noin 0,7 % kotimaan pankkien saamisista. **Kuviosta 13** kuitenkin käy ilmi, että yli 75 % saamisista keskittyy viiden maan pankeille: Saksaan, Kreikkaan, Italiaan, Itävaltaan ja Ruotsiin. Yksittäisten maiden pankkisektorien positiot tytäryhtiöiden toimintamaihinkin nähden voivat siis olla huomattaviaakin (esim. noin 6 % Itävallan pankkisektorin saamisista).

Kuvio 13.

Saamiset tytäryhtiöiden toimintamaiden pankkijärjestelmiltä eriteltyinä kotimaan mukaan (vuoden 2010 lopussa)

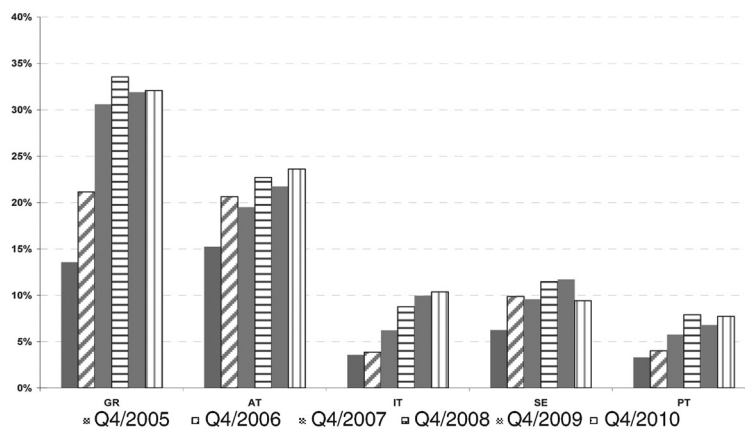


Lähteet: Kansainvälinen järjestelypankki, omat laskelmat.

Keskittyminen näkyy myös **kuviossa 14**. Siinä eritellään, miten pankkien ulkomaiset saamiset ovat jakautuneet valikoituissa maissa, joissa tytäryhtiöiden toimintamaiden pankkijärjestelmille myönnetyn rahoituksen osuus pankkien ulkomaisista saamisista on suuri.

Kuvio 14.

Pankkien saamiset tytäryhtiöiden toimintamaista – osuus pankkien kaikista ulkomaisista saamisista



Lähteet: Kansainvälinen järjestelypankki, omat laskelmat.

Huom. Kuviosta käy ilmi, kuinka suuren osan kotimaan pankkijärjestelmän saamiset tytäryhtiöiden toimintamaista muodostavat kotimaan pankkijärjestelmän kaikista ulkomaisista saamisista. Mukana ovat ne maat, joiden pankeilla on eniten saamia tytäryhtiöiden toimintamaista.

⁽¹⁹⁾ Emoyhtiöiden kotimaat: Alankomaat, Belgia, Espanja, Iso-Britannia, Italia, Itävalta, Kreikka, Portugali, Ranska, Ruotsi, Saksa, Sveitsi ja Tanska. Tytäryhtiöiden toimintamaat: Bulgaria, Latvia, Liettua, Puola, Romania, Tšekki ja Unkari.

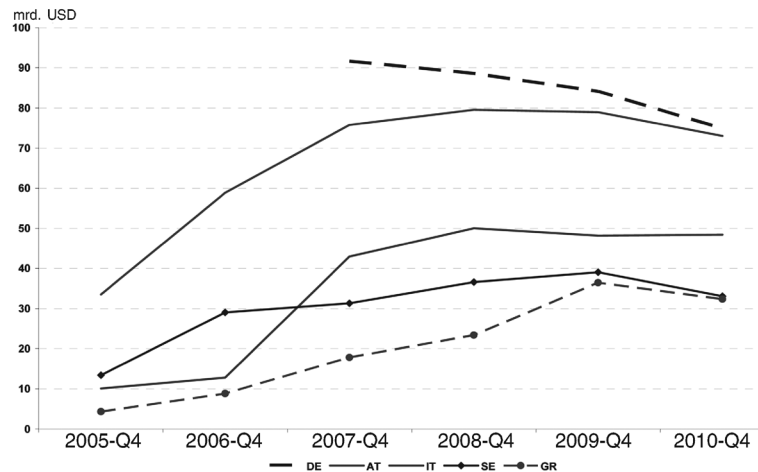
⁽²⁰⁾ Pankkien konsolidoidut kansainväliset saamiset alkuperäisen vastapuolen sijaintimaan mukaan. Maassa A sijaitsevien pankkien ulkomaisiin saamiin maassa B sijaitsevilta pankeilta luetaan maan A pankkien kaikkien, missä päin maailmaa tahansa sijaitsevien konttorien ulkomaiset, minkä tahansa valuutan määräiset pankkisaamiset maassa B sijaitsevilta pankeilta sekä maan A pankkien maassa B sijaitsevien tytäryritysten valuuttamääräiset saamiset maassa B sijaitsevilta samaan ryhmittymään kuulumattomilta pankeilta.

Näissä maissa kotimaan pankkijärjestelmän alttius ulkomaisia tytäryhtiöitä koetteleville sokeille kasvoi entisestään, kun KIE-maiden osuus pankkien ulkomaisista saamisista kasvoi merkittävästi vuosina 2005–2010.

Positioiden kasvu näkyy myös **kuvioista 15**, joka kuvaa pankkien ulkomaisia saamia tytäryhtiöiden toimintamaista.

Kuvio 15.

Kotimaan pankkien saamiset tytäryhtiöiden toimintamaista vuoden 2010 lopussa (mrd. Yhdysvaltain dollaria)



Lähde: Kansainvälinen järjestelypankki.

Riskit eivät leviä yksinomaan tytäryhtiöiden toimintamaan pankkijärjestelmästä emopankin kotimaan pankkijärjestelmään, vaan ne voivat levitä myös vastakkaiseen suuntaan. Emoyhtiön pääoma- ja/tai likvideettiongelmat saattavat vaikuttaa myös saman konsernin tytäryhtiöiden tai sivukonttorien toimintamaassa.

Lisäksi emoyhtiön strategiamuutoksilla (kuten velkaantumisen vähentämisellä, luottokriteerien tiukentamisella ja pakko-myyneillä) voi olla makrotaloudellisia vaikutuksia.

Jos luotto- ja rahoitusriskit toteutuvat maissa, joissa valuuttamääräinen luotonanto on runsasta, on todellinen vaara, että häiriöt leviävät muihin EU:n jäsenvaltioihin. Vaikka valuuttaluottoja myönnetään eniten KIE-maissa, sokkien leviäminen yhteisen lainanantajan ⁽²⁾ välityksellä voi aiheuttaa paineita koko EU:n rahoitusvakaudelle.

Riskien levitessä yhteisen lainanantajan välityksellä eri maat ovat kutakuinkin yhtä alttiita alueellisille sokeille, sillä samoista EU-maista kotoisin olevat ulkomaiset pankkiryhmittymät hallitsevat KIE-maiden pankkisektoreita. Voimakkain vaikutus KIE-maiden kehitykseen saattaisi kuitenkin olla riskien toteutumisella esim. Tšekin tai Puolan pankkisektorilla. Yksittäisten maiden alttius alueellisille sokeille ja yksittäisten maiden merkitys koko alueen kannalta on hieman pienentynyt jaksolla vuoden 2009 lopusta vuoden 2010 loppuun.

Häiriöt voivat levitä myös markkinoiden välityksellä, sillä sijoittajat ovat taipuvaisia laumakäyttäytymiseen. Ilmiön voi aiheuttaa tai sitä voi pahentaa se, että eri maat ovat alttiina samankaltaisille valuuttaluottoista johtuville riskeille, vaikka lainanottajien ja finanssilaitosten tilanteet vaihtelevat maittain. Valuuttaluottoihin liittyvien riskien toteutuminen yhdessä maassa voi sijoittajien tunnelmien välityksellä vaikuttaa muihin maihin, joissa valuuttamääräinen luotonanto on runsasta. Tällöin valuuttakurssiheilahtelut ja markkinoiden likvideetin kuivuminen voivat välittyä maasta toiseen.

⁽²⁾ Ks. M. Fratzscher, "On currency crises and contagion", EKP:n Working Paper -sarjan julkaisu nro 139, huhtikuu 2002. Julkaisussa esitellään menetelmä, jolla voidaan arvioida yhteisen lainanantajaan perustuvan leviämiskanavan merkitystä kahden maan välillä, kun otetaan huomioon vain pankkilainakanava ja oletetaan sokkien välittyvän tasaisesti.

II.4.1. Häiriöiden leviäminen maasta toiseen Itävallassa ja Ruotsissa

KEHIKKO 1: Itävaltalaispankkien valuuttamääräinen luotonanto KIE-maissa ja IVY-maissa

Itävaltalaispankkien positiot KIE-maihin ja Itsenäisten valtioiden yhteisön (IVY) maihin nähden ovat viimeaikaisen kriisin aikana osoittautuneet yleisesti ottaen kestäviksi ja tukeneet vastapuolitalouksia lähentymisprosessissa. Positioihin kuitenkin liittyy Itävallan rahoitussektorin ja Itävallan valtion kannalta ongelmien leviämisen riskejä, joista osa johtuu valuuttamääräisestä luotonannosta. Vuoden 2010 puolivälin jälkeen kuuden suuren itävaltalaispankin ⁽²⁾ KIE-maissa ja IVY-maissa sijaitsevien tytäryhtiöiden valuuttamääräinen luotonanto on (valuuttakurssivaihtelusta puhdistettuna) marginaalisesti vähentynyt. Vuoden 2010 lopulla valuuttaluottokanta oli noin 80 miljardia euroa. Valuuttaluottojen osuus KIE-maissa ja IVY-maissa sijaitsevien tytäryhtiöiden myöntämien uusien lainojen kokonaismäärästä oli siten keskimäärin 47,5 %. Kuten edelliselläkin raportointijaksolla, valuuttaluottojen laatu oli heikompi kuin sijaintimaan rahayksikön määräisten lainojen. KIE-maissa ja IVY-maissa keskimäärin 15,9 % valuuttaluotoista oli hoitamattomia, mikä on 2,5 prosenttiyksikköä enemmän kuin hoitamattomien lainojen osuus koko lainakannasta. Vakuuksia oli saatavilla merkittävästi, mutta valuuttaluotot otettiin huomioon myös riskivaruuksissa (tosin heikommin).

Valuuttamääräiseen luotonantoon liittyy riskejä myös siksi, että se edellyttää valuuttamääräisen rahoituksen hankkimista. Euromääräisten lainojen rahoitus pohja on suhteellisen vakaa, sillä lainojen rahoitukseen käytetään joko pankkisektorien euromääräistä talletuskantaa tai finanssiryhmittymän sisäisiä likviditeetin siirtoja, mutta valuuttamääräisten (eritoten Sveitsin frangin määräisten) lainojen rahoitus on hankittava epävakammista lähteistä kuten raha- ja valuuttaswapmarkkinoilta. Kriisin ollessa pahimmillaan Itävallan pankkiryhmittymät joutuivatkin turvautumaan Sveitsin keskuspankin tarjoamiin EUR/CHF-valuuttaswapjärjestelyihin. Niin ikään likviditeetin kanavointi itävaltalaisien pankkiryhmittymien sisällä KIE-maissa ja IVY-maissa sijaitseville tytäryhtiöille oli merkittävää (vuoden 2010 lopussa kaikkiaan 44 miljardia euroa), mikä näkyi myös siinä, että KIE- ja IVY-maissa luottokannan suhde talletuskantaan oli keskimäärin 108,1 %, joskin alueelliset erot olivat suuria. Näin ollen ongelmat voivat kriisiaikoina levitä myös pankkiryhmittymien sisäisen rahoituksen välityksellä, jos keskuspankit eivät kykene tarjoamaan tehostettua likviditeettitukea kuten tuoreimman kriisin aikana.

Valuuttamääräinen luotonanto KIE- ja IVY-maissa muodostaa siis häiriöiden leviämiskanavan, sillä luottoriski on suuri ja luotonanto edellyttää riittävää valuuttamääräistä rahoitusta. Riskit eivät kuitenkaan leviä pelkästään suoria kanavia pitkin, vaan myös informaatiokanavilla on merkitystä. Esimerkiksi vuoden 2009 alkupuoliskolla itävaltalaispankkien viiden vuoden luottoriskinvaihtosopimusten ja Itävallan valtionvelkaan sidottujen viiden vuoden luottoriskinvaihtosopimusten tuottoerot Saksan valtion joukkolainojen tuottoihin nähden suurentivat selvästi (pankkien kohdalla yli 450 peruspistettä ja valtionvelan kohdalla yli 250 peruspistettä), kun itävaltalaispankkien riskipositioista KIE- ja IVY-maissa ei ollut varmuutta. Kun sijoittajat olivat saaneet kattavamman käsityksen tilanteesta ja Wienin aloitteen ansiosta oli onnistuttu välttämään EU-maiden pankkien positioiden koordinoimaton purkaminen KIE- ja IVY-maissa, luottoriskinvaihtosopimusten tuottoerot supistuivat nopeasti.

Itävallan viranomaiset pyrkivät ehkäisemään häiriöiden leviämistä antamalla keväällä 2010 valuuttamääräistä luotonantoa koskevat ohjeet, jotka koskevat itävaltalaispankkien KIE- ja IVY-maissa toimivia tytäryhtiöitä. Pankkeja on ennen kaikkea kehoitettu pidättäytymään myöntämästä hyvin riskipitoisia valuuttalainoja. Lisäksi on tehty kansainvälisiä aloitteita, joiden tarkoituksena on vahvistaa sijaintimaan rahayksikön määräisiä markkinoita ja välttää valuuttamääräisen luotonannon uusi nopea kasvu KIE-maissa.

Riskejä lieventää myös se, että tytäryhtiöiden pääomatilanne on ajan mittaan jatkuvasti kohentunut. Pääoman määrä ylittää joka maassa ja alueella lakisääteiset vähimmäismäärät, paikoin huomattavastikin.

KEHIKKO 2: Ruotsalaispankkien valuuttamääräinen luotonanto Baltian maissa

Finanssikriisiin levittyä Baltian maihin vuonna 2008 SEB- ja Swedbank-pankit, joilla ruotsalaispankeista oli suurimmat positiot Baltian maissa, muodostivat uhan rahoitusjärjestelmän vakaudelle Ruotsissa. Pääasiallisena syynä oli, että Baltian maissa valtaosa luotonannosta oli euromääräistä ja monet markkinaosapuolet uskoivat Baltian maiden joutuvan devalvoimaan rahayksikkönsä. Varsinkin hallitsemattomalla devalvaatiolla olisi tuolloin ollut tuhoisa vaikutus ruotsalaispankkien saamiin Baltian maissa. Ruotsin keskuspankki arvioi, että pankit kärsisivät suuria tappioita mutta selviytyisivät niistä. Tappiot saattaisivat kuitenkin heikentää pankkien mahdollisuuksia hankkia rahoitusta markkinoilta.

⁽²⁾ Ne kuusi itävaltalaisista pankkiryhmittymää, joilla on suurimmat positiot (eniten ulkomaisia saamia) KIE-maihin ja IVY-maihin nähden.

Kun kriisi kärjistyi Latviassa joulukuussa 2008 ja maasta virtasi pois paljon pääomaa, Ruotsin ja Tanskan keskuspankit solmivat Latvian keskuspankin kanssa pikaisesti swapjärjestelyn. Järjestelyn arvo oli 500 miljoonaa euroa, mutta tästä määrästä nostettiin vain osa. Järjestelyllä pyrittiin ensisijaisesti tukemaan Latvian valuuttavarantoa, kunnes IMF:n ja EU:n rahoitustukea alettaisiin maksaa.

Ruotsin keskuspankki tuki myös Viroa. Helmikuussa 2009 se sopi Viron keskuspankin kanssa lyhytaikaista valuuttatukea koskevasta varmuusjärjestelystä. Järjestelyä ei kuitenkaan aktivoitu. Järjestelyn turvin Viron keskuspankin oli tarkoitus pystyä tarjoamaan ruotsalaispankkien tytäryhtiöille likviditeettiä valuuttakatejärjestelmästä huolimatta.

Valuuttamääräisen luotonannon osapuolet Baltian maissa selvästi aliarvioivat valuuttakurssiriskin. Kriisin aikana kaikki kolme maata osallistuivat ERM II:een osana valmistautumista euron käyttöönottoon ja kunkin maan rahayksikkö oli yksipuolisesti sidottu euroon joko suoran kiinnityksen (Latvia) tai valuuttakatejärjestelmän (Viro ja Liettua) kautta. Lisäksi maiden aikomukset ottaa euro käyttöön ja niiden viranomaisten sitoutuminen rahayksikön arvon pitämiseen eurokeskuskurssissaan loivat käsityksen, että valuuttalainoihin ei liittynyt valuuttakurssiriskiä.

Suora kiinnitys ja valuuttakurssijärjestelmä lopulta kestivät Baltian maissa, mutta devalvaatio olisi merkinnyt huomattavaa riskiä emopankkien kotimaalle Ruotsille. Ruotsalaispankkien valuuttamääräinen luotonanto Baltian maissa perustui pitkälti emopankilta saatuun rahoitukseen. Kun emopankit laskivat kansainvälisillä pääomamarkkinoilla liikkeeseen velkapapereita, joiden juoksuaika oli lyhyempi kuin tytäryhtiöiden lainakannan, ja välittivät näin saadut varat tytäryhtiöilleen, emopankit altistuivat paitsi vastapuoliriskille Baltian maissa toimivien tytäryhtiöidensä suhteen myös jälleenrahoitus- ja rahoitusriskille.

Yksityissijoittajien huolet ruotsalaispankkien mahdollisista tappioista Baltian maissa ja niiden vaikutuksesta Ruotsin pankkijärjestelmään olivat pääsyyinä siihen, että ruotsalaisten pankkiryhmittymien tukkurahoitus hankaloitui kriisin aikana selvästi – muutenkin kuin Baltian maihin liittyvän rahoituksen suhteen. Varsinkin pankkien valuuttamääräisen rahoituksen hankinnassa oli ongelmia, mikä osaltaan kasvatti Ruotsin julkisen sektorin vastuusitoumuksia. Vaikka pankeilta perittiin maksu, jos ne laskivat liikkeeseen Ruotsin valtiokonttorin takaamia velkapapereita, Ruotsin valtio päätyi lopulta takaamaan suuren osan Swedbankin veloista (Swedbankilla oli suurimmat riskipositiot Baltian maissa). Lisäksi ruotsalaiset pankkiryhmittymät korvasivat osan tavanomaisesta valuuttamääräisestä tukkurahoituksesta Ruotsin keskuspankin ja muiden keskuspankkien tarjoamilla Yhdysvaltain dollarin määräisillä lainoilla. Ruotsin keskuspankin poikkeuksellisten lainojen tarkoituksena oli tukea pankkien muun rahayksikön kuin Ruotsin kruunun määräistä luotonantoa. Enimmillään eli vuoden 2009 alussa valtiokonttorin takaamia valuuttamääräisiä lainoja ja keskuspankin vastapuolilleen (eli valtaosalle Ruotsissa toimivista pankeista) tarjoamia Yhdysvaltain dollarin määräisiä lainoja oli erääntymättä 430 miljardin Ruotsin kruunun arvosta, mikä vastaa noin 15:tä prosenttia Ruotsin BKT:stä. Siten valuuttamääräisestä luotonannosta Baltian maissa aiheutunut luottoriski muuttui rahoitusriskiksi ja viime kädessä Ruotsin veronmaksajiin kohdistuvaksi riskiksi.

II.5. Vakavaraisuussuhteiden heilahtelu lisääntyi valuuttakurssimuutosten vuoksi

Valuuttakurssimuutokset saavat aikaan vaihtelua valuuttamääräisten saamisten arvossa – ja siten myös pääomavaatimusten määrittämisessä käytettävissä riskipainotetuissa saamisissa. Pankkien pääoma on paikallisen rahayksikön määräinen, vaikka emoyhtiöltä saatu rahoitus olisikin valuuttamääräistä. Valuuttakurssivaihtelut saavat siis aikaan muutoksia pankkien pääomatarpeissa, eli niiden vakavaraisuusaste laskee kotimaan rahayksikön heiketessä ja vastaavasti nousee kotimaan rahayksikön vahvistuessa, vaikka pääoman määrä ei sinänsä muutu.

Kiinteän kurssin valuuttakurssijärjestelmässä tätä uhkaa ei ole (kunhan järjestelmä on kestävä). Maissa, joiden rahayksikkö kelluu, pankit ovat kyenneet hallitsemaan tämäntyyppisiä riskejä, sillä pääomapuskurit ovat olleet riittäviä ja rahayksikkö on heikentynyt rajusti lähinnä suhteessa Sveitsin frangiin, jota on käytetty paljon kiinteistölainojen rahayksikkönä. Pienen riskipainon vuoksi näiden lainojen osuus pääomavaatimuksista on pieni, joten pankit ovat pystyneet kattamaan ylimääräiset pääomatarpeensa pääomapuskurien avulla.

II.6. Häiriötä rahapolitiikan välittymismekanismin toiminnassa

Valuuttamääräinen luotonanto voi haitata rahapolitiikan välittymismekanismin toimintaa usealla tavalla; valuuttamääräinen lainananto ja kertynyt valuuttalainakanta voivat vaikuttaa niin korko- kuin valuuttakurssikanavaankin.

Tutkimukset ovat osoittaneet, että valuuttamääräisten ja kotimaan rahayksikön määräisten lainojen keskinäinen vaihdettavuus voi häiritä rahapolitiikan välittymisen korkokanavaa.⁽²³⁾ Jos rahapolitiikkaa kiristetään nostamalla kotimaisia korkoja, kotimaan rahayksikön määräisten lainojen ottamisesta tulee aiempaa kalliimpaa. Tällöin valuuttamääräisten

⁽²³⁾ Ks. M. Brzoza-Brzezina, T. Chmielewski ja J. Niedźwiedzińska, "Substitution between domestic and foreign currency loans in central Europe. Do central banks matter?", EKP:n Working Paper -sarjan julkaisu nro 1187, huhtikuu 2010.

lainojen suhteellinen houkuttelevuus kuitenkin lisääntyy alhaisempien korkojen vuoksi, joten vaikka kotimaan rahayksikön määräisen lainakannan kasvu hidastuu, valuuttamääräistä lainaa otetaan aiempaa enemmän. Rahapolitiikan välittymismekanismin korkokanava ei siis toimi kunnolla.

Myös kertynyt valuuttaluottokanta voi haitata korkokanavan toimintaa. Jos lainat ovat kotimaan rahayksikön määräisiä ja vaihtuvakorkoisia, rahapolitiikan kiristäminen vähentää lainanottajien käytettävissä olevia tuloja ja kotimaista kysyntää. Jos taas suuri osa lainoista on valuuttamääräisiä, vaikutus on vähäisempi.

Valuuttamääräinen luotonanto vaikuttaa myös rahapolitiikan välittymismekanismin valuuttakurssikanavaan, joskin kanavan tehokkuutta saattaa vähentää maailmanmarkkinoiden tunnelmien voimakas vaikutus valuuttakurssimuutoksiin. Pankit muuntavat valuuttamääräistä rahoitusta valuuttalainoiksi, jotka usein toimitetaan asiakkaalle kotimaan rahayksikössä.⁽²⁴⁾ Valuuttamääräisen luotonannon nopeasta kasvusta voi siis aiheutua kotimaan rahayksikön vahvistumispaineita. Rahapolitiikan kiristyessä valuuttamääräisen luotonannon kasvu tukee rahapolitiikan välittymismekanismin valuuttakurssikanavaa, sillä se edistää kotimaan rahayksikön vahvistumista pääomanliikkeiden reagoimassa koronnostoon. Lisäksi kotimaan rahayksikön vahvistuminen saattaa alkaa vauhdittua omalla painollaan, kun lainanottajat odottavat vahvistumisen jatkuvan. Näin voi syntyä uusi kannustin valuuttalainan nostamiseen.

Rahapolitiikkaa kevennettäessä sitä vastoin nostetaan yleensä kotimaan rahayksikön määräisiä lainoja. Tällöin kotimaan rahayksikön vahvistumispaineet hellittävät, mutta heikkenemispaineita ei pitäisi ilmetä, sillä kotimaan rahayksikön määräinen lainananto ei vaikuta valuuttamarkkinoihin. Valuuttamääräisen lainanannon vaikutus rahapolitiikan välittymismekanismiin on siis mahdollisesti epäsymmetrinen, mikä lisää sen monimutkaisuutta.

Myös suuri valuuttalainakanta haittaa rahapolitiikan välittymismekanismin toimintaa, sillä kielteiset tasevaikutukset osittain kumoavat rahayksikön heikkenemisestä koituvan kilpailukyyn paranemisen. Ääritapauksissa – varsinkin kehittyvien markkinoiden maissa – rahayksikön heikkeneminen voi valuuttamääräisen luotonannon runsauden vuoksi heikentää talouskehitystä.⁽²⁵⁾ Niissä maissa, joissa valuuttamääräinen luotonanto on runsasta, politiikalla ei kriisin aikana yleensä tuetakaan kasvua vaan sillä koetetaan vakauttaa valuuttakurssia, jotta vältyttäisiin rahoitusvakautta uhkaavilta tasevaikutuksilta. Akateemisessa kirjallisuudessa tällaisesta reaktiosta rahayksikön heikkenemispaineisiin käytetään joskus nimitystä ”kelluttamisen pelko”⁽²⁶⁾. On huomattava, että tällainen politiikka voi jälkikäteen tarkasteltuna osoittautua jopa optimaaliseksi, sillä kielteisten tasevaikutusten välttämisen myönteinen vaikutus saattaa olla voimakkaampi kuin rahapolitiikan kiristämisen talouskehitystä heikentävä vaikutus. Jos talouden toimijat kuitenkin ennakoivat tämentyyppistä politiikkaa, se edistää valuuttaepätasapainon syntymistä.⁽²⁷⁾

Tämä näkemys saa tukea, kun tarkastellaan kriisin aikaista kehitystä yhteensä 22 EU-maassa ja kehittyvien markkinoiden maassa⁽²⁸⁾, joista on saatavilla tietoja valuuttamääräisestä luotonannosta. Yleisesti ottaen vaikuttaa siltä, että runsaan valuuttamääräisen luotonannon maissa kriisiin jouduttiin reagoimaan raha- ja valuuttakurssipolitiikan keinoin jokseenkin varovaisesti. Näissä maissa kotimaan rahayksikön nimellinen kurssi heikkeni vähemmän kuin muualla. Osasyynä olivat maiden valuuttakurssijärjestelmät (ks. **kuvi** 16). Useimpien maiden rahayksiköihin kohdistui tänä ajanjaksona heikkenemispaineita, joten maiden keskuspankit joutuivat käyttämään valuuttavarantojaan puolustaakseen maansa rahayksikköä. Niissä maissa, joissa valuuttamääräinen lainananto oli runsasta, keskuspankilta kului huomattavasti enemmän varantoja kuin sellaisissa maissa, joissa tällaista valuuttaepätasapainoa ei ollut (ks. **kuvi** 17). On kuitenkin syytä mainita, että maat, joilla on valuuttakatejärjestelmä, eivät harjoita omaa rahapolitiikkaa (eli niissä korkoja, valuuttavarantoja ja rahan tarjontaa ei voida käyttää ohjausvälineinä). Korrelaatio rahayksikön heikkenemisen sekä valuuttavarantojen kulumisen ja taseen valuuttaepätasapainon välillä voisi kuitenkin olla vielä voimakkaampi, jos analyysiin otettaisiin mukaan ulkomaiset positiot⁽²⁹⁾.

⁽²⁴⁾ Siinäkin tapauksessa, että lainat toimitetaan asiakkaalle alun perin ulkomaan valuutassa, raha on lopulta muunnettava kotimaan rahayksikön määräiseksi, kun lopullinen maksunsaaja (kuten kiinteistön myyjä) haluaa ostaa hyödykkeitä ja palveluja.

⁽²⁵⁾ Ks. A. Galindo, U. Panizza ja F. Schiantarelli, ”Debt composition and balance sheet effects of currency depreciation: a summary of the micro evidence”, *Emerging Markets Review*, Vol. 4, nro 4, 2010, s. 330–339.

⁽²⁶⁾ Ks. esim. R. Hausmann, U. Panizza ja E. Stein, ”Why do countries float the way they float?”, *Journal of Development Economics*, Vol. 66, nro 2, 2001, s. 387–414.

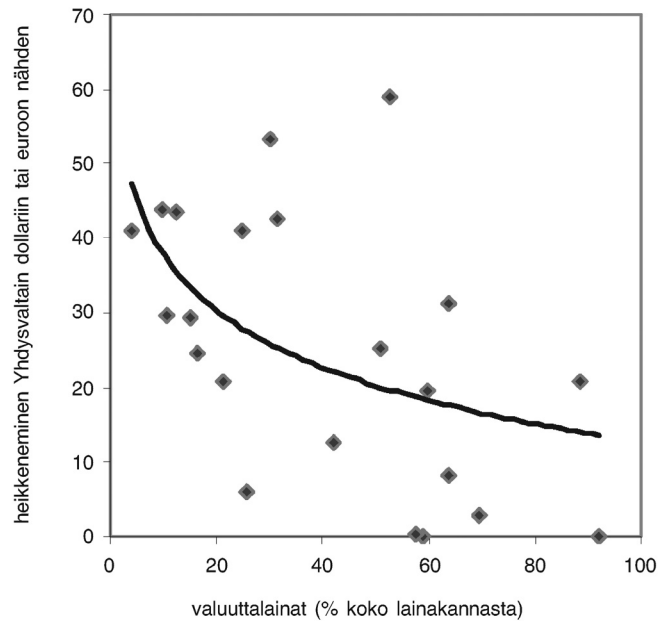
⁽²⁷⁾ See Caballero, R., and Krishnamurthy, A., ”Inflation targeting and sudden stops”, in Bernanke, B., and Woodford, M., (editors), *The Inflation Targeting Debate*, National Bureau of Economic Research, Chicago, 2005.

⁽²⁸⁾ Albania, Bulgaria, Chile, Egypti, Etelä-Korea, Indonesia, Israel, Kazakstan, Kolumbia, Kroatia, Latvia, Makedonia, Meksiko, Puola, Romania, Serbia, Singapore, Tšekki, Turkki, Ukraina, Unkari ja Venäjä.

⁽²⁹⁾ Esimerkiksi Venäjä menetti noin 40 % valuuttavarannoistaan kriisin aikana. Siellä pääasiallisena huolenaiheena oli pankkien valuuttamääräinen lainanotto ulkomailta, kun taas kotimaisen valuuttamääräisen lainanannon osuus oli varsin maltillinen.

Kuvio 16.

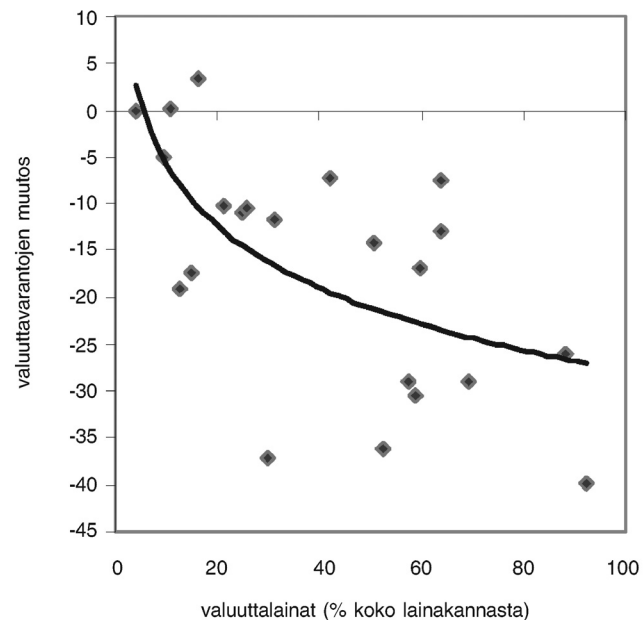
Valuuttalainat ja valuuttakurssin muutos (prosenttimuutos enimmillään heinäkuusta 2008 kesäkuuhun 2009)



Lähteet: EKP:n laskelmat, Haver Analytics, IMF ja kansalliset lähteet.

Kuvio 17.

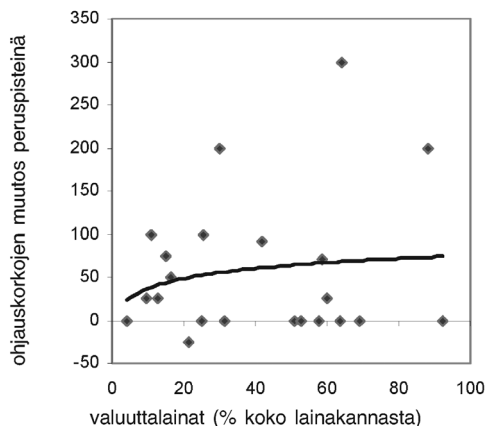
Valuuttalainat ja valuuttavarantojen kuluminen (prosenttimuutos vähimmillään heinäkuusta 2008 kesäkuuhun 2009)



Lähteet: EKP:n laskelmat, Haver Analytics, IMF ja kansalliset lähteet.

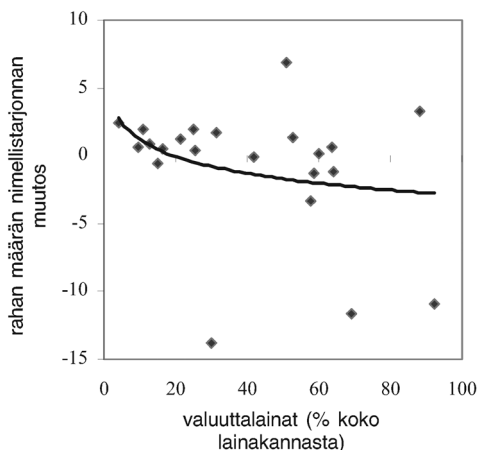
Kriisin aikana keskuspankkien täytyi eräissä maissa – etenkin niissä, joissa valuuttamääräinen luotonanto oli runsasta – turvautua valuuttainterventioiden ohella myös koronnostoihin maan valuuttakurssin puolustamiseksi (ks. **kuvio 18**). Sekä koronnostot että valuuttavarantojen myynnit heikentävät rahan määrän kasvua. Maissa, joissa valuuttamääräinen luotonanto oli runsasta, rahan määrän kasvu yleensä hidastuikin tai rahan määrä jopa supistui (ks. **kuvio 19**).

Kuvio 18.

Valuuttalainat ja korot (enimmäismuutos peruspisteinä heinäkuusta 2008 kesäkuuhun 2009)

Lähteet: EKP:n laskelmat, Haver Analytics, IMF ja kansalliset lähteet.

Kuvio 19.

Valuuttalainat ja rahan tarjonta (prosenttimuutos vähimmillään heinäkuusta 2008 kesäkuuhun 2009)

Lähteet: EKP:n laskelmat, Haver Analytics, IMF ja kansalliset lähteet.

II.7. Riskien toteutumisen todennäköisyys ja edellytykset

Valuuttamääräisen luotonannon riskit voisivat toteutua esim. äkkipysähdysskenaariossa, jossa kehittyvien talouksien (sekä eräiden EU-maiden, joissa valuuttamääräinen luotonanto on merkittävää) rahayksiköt heikkenisivät ja pääomavirrat suuntautuisivat ulkomaille. Kehitys johtaisi valuuttalainoihin liittyvien luottoriskien ja kenties myös pankkien rahoitusriskien toteutumiseen. Tällaisen äkkipysähdyksen saattaisi aiheuttaa esim. varallisuushintojen romahtaminen tai rahoitusjärjestelmää horjuttava pankkikriisi jossakin keskeisessä kehittyvässä taloudessa, kasvunäkymien muuttuminen, odottamaton ohjauksen nosto jossakin suuressa kehittyneessä taloudessa tai sijoittajien riskinottohaluttomuuden lisääntyminen.

Valuuttamääräisen luotonannon riskien toteutuminen ajoittuisi todennäköisesti **keskipitkälle aikavälille**, joskin varsinkin Sveitsin frangin viimeaikainen vahvistuminen on pahentanut luottoriskiä sellaisissa maissa, jossa frangimääräisiä lainoja on myönnetty runsaasti.

Valuuttamääräiseen luotonantoon liittyviä riskejä voi voimistaa luotonannon uusi kasvu KIE- maissa, kun talous elpyy ja odotukset tulevasta talouskehityksestä kohenevat. Bijsterboschin ja Dahlhausin ⁽³⁰⁾ tutkimuksessa on kartoitettu sellaisen elpymiskehityksen taustatekijöitä, jonka yhteydessä luotonanto ei kasva (sen paremmin kysyntä- kuin tarjontapuolenkaan tekijöiden vuoksi), sekä arvioitu sen todennäköisyyttä. Tutkimuksen perusteella voidaan odottaa, että KIE-maiden

⁽³⁰⁾ M. Bijsterbosch ja T. Dahlhaus, "Determinants of credit-less recoveries", EKP:n Working Paper -sarjan julkaisu nro 1358, kesäkuu 2011.

talouskehityksen piristyessä myös luotonanto kasvaa alueella lukuun ottamatta Baltian maita, joissa talous elpynee ilman luotonannon tukea. Luotonannon kasvun tämänhetkinen vaimeus monissa KIE-maissa ei siis jääne pysyväksi, vaan liiallisen valuuttamääräisen luotonannon riski on otettava lähitulevaisuudessa huomioon.

On korostettava, että valuuttamääräisen luotonannon riskien toteutumiseen voivat johtaa muutkin syyt, sillä arvio voi muuttua tulevina neljänneksinä esim. maailmantalouden elpymisvauhdin muuttuessa. Vaikka valuuttamääräiseen luotonantoon liittyvien riskien uusiutumisen todennäköisyys vaihtelee maittain, riskien toteutumista edistäviä seikkoja on useita. Viimeaikaisesta kriisistä huolimatta pankkien liiketoimintamallit ja kehittyvien talouksien peruspiirteet eivät ole pohjimmiltaan muuttuneet, ja ne voivat edistää valuuttamääräisen luotonannon kasvua tulevaisuudessa.

Riskien toteutumiseen vaikuttaa myös maan valuuttakurssijärjestelmä. Kelluvan valuuttakurssin järjestelmissä valuuttakurssien heilahtelu markkinoilla vaikuttaa välittömästi lainanottajien luottokelpoisuuteen. Kelluvan kurssin järjestelmissä kurssiheilahtelujen riski on jatkuva, kun taas valuuttakatejärjestelmissä ja sidotun valuuttakurssin järjestelmissä (kun laina on otettu ankkurivaluutassa) riskinä on, että maan rahayksikkö devalvoidaan ja sillä on suuri vaikutus. Jotkut katsovat myös kiinteän valuuttakurssin järjestelmiin liittyvän riskejä. Tällöin korostetaan, että arvioissa olisi otettava huomioon myös järjestelmän murtumisen tai rahayksikön selvän heikkenemisen mahdollisuus sekä pidettävä mielessä kokemukset tilanteista, joissa näin on tapahtunut ja rahoitusvakaus on vaarantunut. Riskien toteutumisen todennäköisyys riippuu valuuttakatejärjestelmän tai sidotun valuuttakurssin maissa myös valuuttakurssijärjestelyn vakaudesta, finanssipolitiikan johdonmukaisuudesta ja valvonnan tiukkuudesta.

III. KANSALLISET TOIMET

III.1. Toimet eri maissa

EU:n jäsenvaltioiden viranomaiset ovat alkuvuodesta 2000 lähtien toteuttaneet toimia hillitäkseen valuuttamääräisen luotonannon liiallista kasvua. Valtaosa toimista on kuitenkin toteutettu vuosina 2007–2008 ja sitä myöhemmin. Vuodesta 2010 lähtien useissa maissa on otettu käyttöön ja/tai tiukennettu toimia kuten hallinnollisia, rahapolittisia tai toiminnan vakauteen liittyviä varoituksia, velvoittavia sääntöjä ja suosituksia. Useimmiten otettiin käyttöön toimenpidepaketteja eikä niinkään yksittäisiä toimia.

Jotakin yleislinjoja on havaittavissa. Kiinteiden valuuttakurssien maissa liialliseen valuuttamääräiseen luotonantoon joko ei ole puututtu ollenkaan tai siihen on puututtu osana yleisempiä toimia luotonannon ylikuumenemisen hillitsemiseksi. Näissä maissa valuuttaluotot ovat pääosin olleet ankkurivaluutan määräisiä. Valuuttamääräistä luotonantoa hillitsevät toimet saattaisivat nostattaa markkinoilla epäilyksiä maan kyvystä ylläpitää sidosta, mikä saattaisi todella vaikeuttaa sidoksen ylläpitämistä. Kelluvan valuuttakurssin maissa on toteutettu lukuisia toimia liiallisen valuuttamääräisen luotonannon ehkäisemiseksi.

Toimilla on puututtu sekä valuuttaluottojen kysyntään että niiden tarjontaan. Kysyntäpuolella on lähinnä asetettu rajoja luototusasteelle sekä velanhoitokulujen ja tulojen suhteelle sekä kelpoisuuskriteerejä lainanottajille. Toimilla on pääasiassa pyritty varmistamaan lainanottajien luottokelpoisuus. Osa kysyntäpuolen toimista koskee yksinomaan suojauksettomia lainanottajia. Tarjontapuolella on pyritty pääasiassa varmistamaan luottolaitosten tappionsietokyky esim. ylimääräisten pääomapuskurien avulla. Useimmiten pankkien taseissa ei ollut suurta valuuttaepätasapainoa valuuttamääräisen luotonannon vuoksi, sillä pankit myös saivat valuuttamääräistä rahoitusta tai suojasivat positionsa swapsopimuksin. Kahdessa maassa kuitenkin otettiin käyttöön avoimiin valuuttapositioniin liittyviä rajoituksia ja/tai pääomavaatimuksia. Unkarissa valuuttamääräinen luotonanto kiellettiin kokonaan vuonna 2010. ⁽³¹⁾ **Taulukossa 1** luodaan yleiskatsaus toimiin.

Taulukko 1.

Toimet liiallisen valuuttamääräisen luotonannon hillitsemiseksi

Toteutetut toimet	Maat (vuosi) ⁽¹⁾
Varoituksia valuuttaluottoihin liittyvistä riskeistä	Latvia (2007), Unkari (2004–2008), Itävalta (2001)
Avoimuus-/tiedonantovaatimuksia	Latvia (2007 ja 2011), Itävalta (2006), Puola (2006)
Kysyntäpuolen toimet	
Lainanottajien kelpoisuusehdot: suojaus tai luottokelpoisuus ⁽²⁾	Itävalta (2008 ja 2010), Puola (2006)
Valuuttalainoille tiukemmat luototusastetta ja velanhoitokulujen ja tulojen suhdetta koskevat rajoitukset (kuin kotimaan rahayksikön määräisille lainoille) ⁽²⁾	Unkari (2010), Puola (2010 ja 2012), Romania (2008)

⁽³¹⁾ Komission jäsen Barnier totesi 3.12.2010 vastauksessaan Euroopan parlamentin esittämään kysymykseen (E-8389/2010), että täydellisen valuuttamääräisen lainanannon kieltö ei näytä olevan suhteellisuuskriteerin mukainen.

Toteutetut toimet	Maat (vuosi) (1)
Tarjontapuolen toimet	
Suuremmat riskipainot tai tiukemmat pääomavaatimukset	Latvia (2009), Unkari (2008) (3), Puola (2008 ja 2012), Romania (2010) (4)
Vähimmäisvaatimusten asettaminen valuuttamääräisille kertamaksulainoille, joihin liittyy sijoitusjärjestelyjä, pankkien riskienhallintajärjestelmien tehostamiseksi	Itävalta (2003)
Suurempi riskikerroin suojauksettomien lainanottajien kohdalla	Romania (2008)
Suojauksettomille lainanottajille myönnettyjen valuuttalainojen enimmäismääräksi 300 % suhteessa luottolaitoksen omiin varoihin	Romania (2005-2007)
Rajoituksia tai pääomavaatimuksia avoimille valuuttaposiitioille	Latvia (1995), Liettua (2007), Romania (2001)
Eriytettyjä vähimmäisvarantovaatimuksia	Romania (2004)
Kaikkien luotonannon nopeaa kasvua hillitsevien toimien ulottaminen koskemaan myös muita finanssilaitoksia kuin pankkeja	Romania (2006)
Muita toimia	
Ei valuuttamääräisiä kiinteistölainoja suojauksettomille lainanottajille (5)	Unkari (2010)
Emoyhtiön kotimaan valvontaviranomaisten toimet sääntelyerojen hyväksikäytön ehkäisemiseksi	Italy (2007 ja 2010), Itävalta (2010)

Lähteet: kansalliset keskuspankit ja valvontaviranomaiset.

(1) Vuosi, jona toimenpide otettiin käyttöön ensimmäistä kertaa. Useampia vuosilukuja mainitaan, jos toimia on myöhemmin tiukennettu.

(2) Mukana ovat paitsi varsinaiset lainsäädäntötoimet myös suositukset.

(3) Unkarissa toimenpide julkistettiin mutta sitä ei pantu täytäntöön, ja se koski ainoastaan Japanin jenin määräisiä lainoja.

(4) Romaniassa tiukemmat pääomavaatimukset koskivat luottolaitoksia, joiden valuuttalainoihin liittyvät riskiposiitiot olivat huomattavasti suurempia kuin alalla keskimäärin.

(5) Unkarissa kumottiin heinäkuussa 2011 laki (6), joka kielsi valuuttamääräisten kiinteistölainojen myöntämisen. Samalla kuitenkin annettiin asetus (7), jonka nojalla valuuttamääräisiä kiinteistölainoja voidaan myöntää vain, jos lainanottaja pystyy todistamaan saavansa lainavaluutassa kuukausittaisia tuloja, jotka ylittävät vähimmäispalkan 15-kertaisesti. Toimilla poistettiin valuuttamääräisten kiinteistölainojen täyskielto, mutta vaatimukset ovat niin tiukat, että 99 % unkarilaisista ei pysty ottamaan tällaisia lainoja.

(6) Vuoden 2010 laki XC tiettyjen talous- ja rahoitusasioita koskevien lakien laatimisesta ja muuttamisesta.

(7) Hallituksen asetus nro 110/2011 varovaisen antolainaus toiminnan ja luottokelpoisuuden tarkastamisen ehtoista annetun hallituksen asetuksen nro 361/2009 muuttamisesta.

KEHIKKO 3: Wienin aloite ja yhteistyö emopankin kotimaan ja vastaanottavan maan viranomaisten välillä

Eurooppalainen pankkialan koordinoitua aloite eli ns. Wienin aloite syntyi finanssikriisin seurauksena tammikuussa 2009. Julkisen ja yksityisen sektorin aloitteen tarkoituksena oli auttaa Euroopan kehittyviä talouksia selviytymään levottomuuksista. Mukana on kansainvälisiä rahoituslaitoksia (Kansainvälinen valuuttarahasto, Euroopan jälleensrakennus- ja kehitys pankki, Euroopan investointipankki ja Maailmanpankki), EU:n toimielimiä (Euroopan komissio, EKP tarkkailijajäsenenä), emoyhtiöiden kotimaiden ja vastaanottavien maiden keskuspankkeja ja sääntelyviranomaisia sekä joukko suurimpia Euroopan kehittyvissä talouksissa toimivia länsimaiden pankkiryhmittymiä.

Wienin aloitteella on kuluneiden kahden vuoden aikana ennen kaikkea autettu varmistamaan, että ulkomaiset emopankit täyttävät sitoumuksensa mukaan edelleen itäeurooppalaisten tytäryhtiöidensä rahoitustarpeita ja että länsimaissa käyttöön otetuilla valtion tukipaketeilla autettiin myös Itä-Euroopassa sijaitsevia tytäryhtiöitä.

Keskipitkällä aikavälillä Wienin aloitteen tavoitteena on kehittää Itä-Euroopan maissa paikallisen rahayksikön määrästä talletuskantaa ja markkinaympäristöä sekä etsiä siten ratkaisua valuuttamääräiseen luotonantoon liittyviin kysymyksiin. Tätä varten maaliskuussa 2010 perustettiin paikallista rahayksikköä ja pääomamarkkinoiden kehittämistä käsittelevä

julkisen ja yksityisen sektorin työryhmä. Työryhmä on hiljattain esittänyt useita suosituksia ja todennut, että toimenpiteissä tulisi **ottaa huomioon maakohtaiset erityistekijät ja varmistaa tiivis yhteistyö emopankkien kotimaiden ja vastaanottavien maiden viranomaisten välillä, jotta voidaan ehkäistä sääntelyerojen hyväksikäyttöä ja pyrkimyksiä kiertää toimenpiteitä lainanannolla toisiin maihin.**

Wienin aloite oli jo edistänyt koordinoitua, kun Itävallan viranomaiset toteuttivat kaksi hanketta, joilla pyrittiin hillitsemään valuuttamääräistä lainanantoa Itävallassa sekä Itä-Euroopan maissa ja IVY-maissa.

Ensimmäisessä hankkeessa pyrittiin pienentämään valuuttalainojen (joista valtaosa Sveitsin frangin määräisiä) suurta osuutta lainakannasta Itävallassa. Maaliskuussa 2010 Itävallan rahoitusmarkkinaviranomainen otti käyttöön vähimmäisvaatimuksia, jotka koskivat valuuttaluottojen ja lainojen, joihin liittyy sijoitusjärjestelyjä, myöntämistä suojauksettomille kotitalouksille (kuluttajille) ja niiden hallinnointia.

Italian keskuspankki tuki hanketta valuuttamääräisen luotonannon hillitsemiseksi Itävallassa. Hyväksyessään (joitakin vuosia ennen rahoitusmarkkinaviranomaisen vähimmäisvaatimuksia) erään Itävallassa toimivan italialaisen pankkiryhmittymän sisäisten luottoluokitusten menetelmän se nimenomaisesti kehotti luotonvälittäjää ehkäisemään sellaista sääntelyerojen hyväksikäyttöä, jossa emopankin taseeseen kirjataan itävaltalaisia positioita tai lainoja myönnetään suoraan toiseen maahan. Säännös osoittautui hyödylliseksi myös pyrittäessä ehkäisemään rahoitusmarkkinaviranomaisen uusien, valuuttamääräistä luotonantoa Itävallassa koskevien vaatimusten kiertämistä.

Toisessa hankkeessa Itävallan keskuspankki ja rahoitusmarkkinaviranomainen asettivat peruseriaatteita, joilla pyrittiin vähentämään itävaltalaispankkien tytäryhtiöiden luottoriskejä Itä-Euroopan maissa ja IVY-maissa. Pakottavimpien ongelmien ratkaisemiseksi periaatteissa edellytetään, että näissä maissa toimivat itävaltalaispankit eivät myönnä uusia muun kuin euron määräisiä valuuttalainoja suojauksettomille kotitalouksille ja pk-yrityksille (euromääräisiäkin kulutusluottoja myönnetään vain parhaan luottokelpoisuuden omaaville lainanottajille). Seuraavassa vaiheessa aiotaan myös hillitä minkä tahansa ulkomaanvaluutan määräisten kiinteistölainojen myöntämistä kotitalouksille ja vailla suojausta oleville pk-yrityksille. Tarkoitus on edetä maakohtaisesti ja yhteistoiminnassa kulloisenkin vastaanottavan maan valvontaviranomaisten kanssa.

Hankkeessa valuuttamääräisen luotonannon hillitsemiseksi Itä-Euroopan maissa ja IVY-maissa Itävallan viranomaiset pyysivät Belgian, Kreikan, Ranskan ja Italian viranomaisia (eli suurimpien Itä-Euroopassa ja IVY-maissa toimivien pankkien kotimaan valvontaviranomaisia) muotoilemaan yhteisen kannan.

Italian keskuspankki kannattaa hanketta ja on korostanut, että hankkeen onnistuminen edellyttää myös vastaanottavan maan viranomaisten suostumusta, kun otetaan huomioon niiden rooli valuuttamääräisen luotonannon laajuuden ja riskien arvioinnissa omassa maassaan.

Kun erään Itä-Euroopassa ja IVY-maissa toimivan italialaisen pankkiryhmittymän sisäisten luottoluokitusten menetelmä otettiin käyttöön vuonna 2011, Italian keskuspankki kuitenkin kehotti luotonvälittäjää ulottamaan paikallisten positioiden kohdentamista emoyhtiölle koskevan kiellon myös näissä maissa sijaitseviin tytäryhtiöihin.

III.2. Kansallisten toimien tehon arviointi

Toimenpiteiden teho riippuu pääasiassa 1) valuuttamääräisen luotonannon taustatekijöistä ja 2) mahdollisuuksista kiertää toimenpiteitä.

Riskivaroituksilla, joita usein käytetään ensimmäisenä keinona, ei vaikuttaisi olleen tehoa liiallisen valuuttamääräisen lainanannon hillitsemisessä. Syynä ovat todennäköisesti kannustinloukut, joskin taustalla saattaa olla myös riskien väärinarviointi (talouden toimijat arvioivat riskit toisin kuin viranomaiset). Moraaliskadon vaara on todellinen, kun finanssilaitokset odottavat saavansa julkista tukea lähdettyään mukaan toimintaan, joka on niin laajaa ja johon liittyy niin paljon riskejä, että tuen epäminen saattaisi haitata rahoitusvakautta ja reaalitaloutta. Lisäksi yksittäisten toimijoiden voi jopa olla perusteltua olla mukana tällaisessa toiminnassa riskeistä huolimatta. Yhdessä tällaiset yksittäisten toimijoiden kannalta rationaaliset toimet saattavat kuitenkin edistää kokonaisriskin kasvua, minkä vuoksi viranomaisten toimenpiteet ovat tarpeen.

Suosituksot eivät nekään periaatteessa ole kovin tehoavia kannustimia. Kansalliset viranomaiset kuitenkin katsovat, että suosituksilla on pystytty jonkin verran hillitsemään liiallista valuuttamääräistä luotonantoa tai ainakin kohentamaan lainanottajien luottokelpoisuutta – kunhan maiden välisiä sääntelyeroja ei käytetä hyväksi.

Vaikuttaa siltä, että kysyntäpuolen toimilla (kuten asettamalla rajoituksia luototusasteelle ja velanhoitokulujen ja tulojen suhteelle) on pystytty tehokkaammin hillitsemään liiallista valuuttamääräistä luotonantoa ja siihen liittyviä riskejä. ⁽³²⁾ Niitä voidaan soveltaa myös kuluttajansuojatoimina (ja siten myös sivukonttoreihin), jolloin niiden avulla voidaan rajoittaa sääntelyerojen hyväksikäyttöä. Maasta toiseen tapahtuva suora lainananto jää kuitenkin aina kansallisten toimien ulottumattomiin. Koska tärkein valuuttamääräiseen luotonantoon vaikuttava tekijä ovat korkoerot (kysyntäpuolen tekijä), kysyntään vaikuttavilla toimilla päästään yleensä parhaiten toivottuun tulokseen.

⁽³²⁾ Unkaria, Hongkongia ja Etelä-Koreaa koskevien tapaustutkimusten analyysi tukee tätä näkemystä.

Tarjontapuoleen keskittyvien toimien tehoa on hankalampi arvioida, sillä on vaikea määrittää, missä määrin esim. pääomavaatimusten korottamisella voidaan vähentää valuuttamääräistä luotonantoa.

Toimenpiteiden teho on tähän mennessä ollut kaiken kaikkiaan suhteellisen vaatimaton ja hiipunut ajan mittaan etenkin siksi, että niitä on pystytty kiertämään. Valuuttamääräisen luotonannon kehitystrendi on jatkunut.

IV. EJRK:n SUOSITUKSET

TAVOITTEET

Valuuttamääräistä luotonantoa koskevien EJRK:n suositusten tavoitteet perustuvat havaittuihin rahoitusvakautta uhkaaviin riskeihin. Huomionarvoisia riskejä, jotka voisivat horjuttaa koko rahoitusjärjestelmää, ovat luottoriski ja siihen tiiviisti liittyvä markkinariski, rahoitus- ja likvideettirisikit sekä ylenmääräiseen luotonantoon liittyvät riskit. Suosituksilla pyritään siis

- (i) rajoittamaan altistumista luotto- ja markkinariskeille ja parantamaan siten rahoitusjärjestelmän häiriönsietokykyä
- (ii) hillitsemään liiallista (valuuttamääräisen) luotonannon kasvua ja välttämään varallisuushintakuplia
- (iii) rajoittamaan rahoitus- ja likvideettiriskejä ja ehkäisemään siten ongelmien leviämistä niiden välityksellä.

Riskien väärinhinnoittelu oli yksi syy siihen, että valuuttamääräinen luotonanto kasvoi huolestuttaviin mittoihin, joten tavoitteena on myös luoda kannustimia valuuttaluottoihin liittyvien riskien hinnoittelun parantamiseen.

Lisäksi tähänastisia kansallisia toimenpiteitä on pystytty kiertämään käyttämällä hyväksi sääntelyeroja, joten EU:n tasolla annettavien suositusten perustana tulisi olla unionin laajuinen koordinointi.

SUOSITUSTEN TOTEUTUSPERIAATTEITA

Suosituksina esitettävät toimenpiteet tulee toteuttaa soveltuvin osin. Suosituksissa asetetaan yleisiä joskin konkreettisia periaatteita, sillä eri maissa saatetaan tarvita eri toimia liiallisen valuuttamääräisen luotonannon hillitsemiseksi. Suosituksissa ei esimerkiksi määritellä, milloin valuuttamääräinen luotonanto on liiallista, sillä tilanne saattaa vaihdella maittain.

Suosituksot koskevat kaikkia jäsenvaltioita. Koska valuuttamääräisen luotonannon suhteellinen runsaus ja merkitys järjestelmäriskin kannalta kuitenkin vaihtelevat eri EU-maissa, EJRK ottaa suositusten B–F toteuttamista arvioidessaan huomioon suhteellisuusperiaatteen sekä kunkin suosituksen sisällön ja tavoitteen. EJRK nojautuu arviossaan eritoten asianosaisten toimittamiin tietoihin. Tietojen toimittamisessa voidaan hyödyntää kohdassa IV.2.3.2 lueteltuja indikaattoreita. Suhteellisuusperiaatteen soveltaminen ei vaikuta valuuttamääräisen luotonannon säännölliseen seurantaan.

Suositusten ei myöskään pitäisi vaikuttaa kansallisten keskuspankkien toimivaltaan harjoittaa rahapolitiikkaa.

Osa toimenpiteistä on suunnattu vain niille lainanottajille, joilla ei ole luonnollista tai rahoitussuojaa. Jos yrityksellä/kotitaloudella on valuuttamääräisiä tuloja (esim. rahalahetykset/vientitulot), sillä on luonnollinen suoja valuuttakurssiriskejä vastaan. Rahoitussuoja perustuu rahoitusinstrumenttien käyttöön (sopimus finanssilaitoksen kanssa). Esimerkiksi likvideettiä ja rahoitusta koskevat suositukset kuitenkin liittyvät sellaisiin riskeihin, joihin mahdollinen suojaus ei vaikuta.

Näissä suosituksissa valuuttaluotoiksi katsotaan kaikki muun rahayksikön kuin lainanottajan kotimaan virallisen rahayksikön määräinen luotonanto.

Tässä osassa esitetään EJRK:n suositukset sekä

1. niiden taloudelliset perusteet
2. arvio niiden eduista ja haitoista
3. niiden seurantatoimet
4. tarvittaessa niiden yhteys lainsäädäntöön.

Liialliseen valuuttamääräiseen luotonantoon voi liittyä järjestelmäriskejä, mutta makrovakausvälineistö ei sisällä valmiita toimia, joilla niitä voitaisiin hillitä. Suosituksissa kehoitetaan siis lieventämään makrovakautta uhkaavia riskejä jo käytössä olevilla keinoilla, joilla voidaan puuttua joko liiallisen valuuttaluotonannon taustatekijöihin tai ongelman osatekijöihin.

YHTEISET SEURANTATOIMET

Suosituksien kohteiden tulisi kaikkien suositusten kohdalla

- luetella ja kuvailla kaikki toteutetut toimet (ml. aikataulut ja olennainen sisältö)
- eritellä, miten toimenpiteet ovat vastanneet tarkoitustaan (ottaen huomioon noudattamiskriteerit)
- tarvittaessa perustella tarkasti, miksi suositeltuihin toimiin ei ole ryhdytty tai suosituksista on poikettu.

Asetuksen (EU) N:o 1092/2010 ⁽³³⁾ 17 artiklan 1 kohdan mukaisesti vastaukset on osoitettava EJRK:lle ja Euroopan unionin neuvostolle. EJRK toimittaa kansallisten valvontaviranomaisten vastaukset tiedoksi myös Euroopan pankkiviranomaiselle (salassapitosääntöjä noudattaen).

LUOTTO- JA MARKKINARISKIT

IV.1. Suositus A – Lainanottajien riskitietoisuus

Kansallisten valvontaviranomaisten ja jäsenvaltioiden suositetaan

1. vaativan, että finanssilaitokset antavat lainanottajille riittävät tiedot valuuttamääräisiin luottoihin liittyvistä riskeistä. Tietojen tulisi olla riittävät, jotta lainanottajat voivat tehdä niiden pohjalta perusteltuja ja harkittuja päätöksiä, ja niihin tulisi sisältyä ainakin tiedot siitä, miten lainanottajan kotijäsenvaltion rahayksikön arvon merkittävä aleneminen sekä ulkomaisen koron nousu vaikuttaisivat lyhennyksiin;
2. kannustavan finanssilaitoksia tarjoamaan asiakkailleen kotimaan rahayksikön määräisiä luottoja samoihin tarkoituksiin kuin valuuttamääräisiä luottoja sekä rahoitusinstrumentteja valuuttariskeiltä suojautumiseksi.

⁽³³⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1092/2010, annettu 24 päivänä marraskuuta 2010, finanssijärjestelmän makrotason vakauden valvonnasta Euroopan unionissa ja Euroopan järjestelmäriskikomitean perustamisesta, EUVL L 331, 15.12.2010, s. 1.

IV.1.1. *Taloudelliset perusteet*

Suosituksen taustalla on useita syitä. Toiminnan vakauden edistämisen näkökulmasta lainanottajien ja lainanantajien tiedonsaannin yhdenvertaistaminen voisi lieventää rahoitusvakauteen kohdistuvia epäilyksiä. Kun lainatuotteiden ominaisuuksista annetaan asianmukaista tietoa, ehkäistään samalla haitallisia valintoja ja luottoriskiä, sillä tällöin on epätodennäköisempää, että riskialttiit lainanottajat nostavat tietämättömyytään valuuttalainoja. Rahapolitiikan kannalta on olennaista, että riittävä tiedonsaanti lieventää markkinoiden jännitteitä, jotka haittaavat sekä pankkien lainanantokanavan että lavean luottokanavan toimintaa. Kuluttajansuojan näkökulmasta on tärkeää varmistaa kattava ja tasapuolinen tiedonsaanti ja yhdenmukaiset normit, jotta kuluttajat voivat tehdä harkittuja päätöksiä.

IV.1.2. *Arvio eduista ja haitoista*

Suosituksesta koituu seuraavia **etuja**:

- a. **Riskit tiedostetaan paremmin.** Kun tietoa on saatavilla riittävästi, suojauksettomat lainanottajat ymmärtävät paremmin, että valuuttaluottoihin liittyy riskejä (esim. valuutariski ja rahapolitiikan kiristäminen lainavaluutan käyttömaassa).⁽³⁴⁾
- b. Kun lainanottajat ovat paremmin tietoisia valuuttalainojen riskeistä ja ottavat ne huomioon, he saattavat sen vuoksi 1) kuluttaa vähemmän kuin kotimaan rahayksikön kurssin ollessa vahva tai 2) ottaa kotimaan rahayksikön määräisiä lainoja. Viime kädessä tämä voi auttaa **pitämään lainanottajien tulot tasaisempina eri aikoina** sekä vähentämään maksuhäiriöitä ja siten myös tappioita.
- c. **Riskejä voidaan lieventää.** Jos lainanottajat saadaan tiedostamaan riskit, he saattavat välttää liiallista velanottoa tai suojautua hankkimalla vakuutuksen, joka kattaa valuuttakurssiriskin ja esim. työttömyysriskin. Vakuutuksen ottamisesta kuitenkin aiheutuu kuluja.
- d. **Harhaanjohtamista voidaan vähentää ja lainojen vastaavuutta lisätä.** Lainamyynnin kuluttajaystävällisyys paranee, kun pankin lainaneuvottelijan täytyy selittää valuuttalainoihin liittyvät riskit. Näin aggressiivinen lainamarkkinointi käy hankalammaksi. Kun finanssilaitosten edellytetään tarjoavan samaan tarkoitukseen kotimaan rahayksikön määräisiä lainoja, (ulkomaan ja kotimaan rahayksikön määräisten) lainojen keskinäinen vastaavuus paranee, jolloin kilpailu lisääntyy ja lainanottajat hyötyvät.

Suosituksella on kuitenkin myös **haittapuolia**.

- e. Jos **kaikkia valuuttalainoja ei ole mahdollista korvata** kotimaan rahayksikön määräisillä lainoilla (esim. rahoituksen puutteen vuoksi) tai valuuttalainojen korot ovat alhaisemmat ja vakaammat kuin kotimaan rahayksikön määräisten lainojen korot suhdannekierron eri vaiheissa, talouskehitys⁽³⁵⁾ saattaa kärsiä.
- f. Noudattamisesta aiheutuu finanssilaitoksille **kuluja**, esim. ajanmenoa niiden valmistellessa tarvittavia asiakirjoja ja selittäessä lainanottajille lainoihin liittyviä riskejä. Myös kansallisille valvontaviranomaisille aiheutuu kuluja, kun ne laativat ja tarkistavat ohjeita.

IV.1.3. *Seurantatoimet*IV.1.3.1. *M ä ä r ä j ä t*

Suosituksen kohteita pyydetään raportoimaan EJRK:lle suosituksen toteuttamisesta ensin 30.6.2012 mennessä ja uudelleen 31.12.2012 mennessä.

IV.1.3.2. *Noudattamiskriteerit*

Suosituksen A noudattamiselle on määritetty seuraavat kriteerit.

⁽³⁴⁾ Suojauksettomat lainanottajat (valtaosin kotitalouksia) eivät yleensä ymmärrä valuuttaluottoihin liittyviä riskejä. Heitä saattaa houkuttaa valuuttalainan alhaisempi nimelliskorko kotimaan rahayksikön määräisten lainojen korkoihin nähden, ja he usein vähättelevät kotimaan rahayksikön heikkenemisen riskiä tai eivät ymmärrä, miten heikkeneminen vaikuttaa velanhoitokustannuksiin ja velan määrään.

⁽³⁵⁾ Kaikkien suositusten odotetaan aiheuttavan muutoksia talouskehitykseen suhdannekierron eri vaiheissa. Toistuvuudesta huolimatta seikka mainitaan kunkin suosituksen kohdalla, sillä eri suositukset voivat vaikuttaa talouskehitykseen eri tavoin. Näin lukijankaan ei tarvitse lukea kaikkia arviointiosioita.

- Ne suosituksen kohteet, jotka ovat jo antaneet ohjeita suosituksessa käsitellyistä seikoista:
 - a. Tulee arvioida, tarvitseeko annettuja ohjeita tarkistaa. Arviossa otetaan huomioon, mitä edellytetään niiltä suosituksen kohteilta, jotka eivät vielä ole antaneet ohjeita.
 - b. Jos ohjeet katsotaan riittämättömiksi (suosituksen A noudattamista ajatellen), niitä tulee tarkistaa niin, että ne täyttävät kaikki noudattamiskriteerit.
- Ne suosituksen kohteet, jotka eivät vielä ole antaneet ohjeita:
 - c. Tulee antaa ohjeet ja julkaista ne.
 - d. Ohjeissa tulee vähintään todeta, että
 - (i) finanssilaitoksilla on velvollisuus osoittaa, miten paikallisen rahayksikön voimakas heikkeneminen vaikuttaa lyhennyseriin
 - (ii) finanssilaitoksilla on velvollisuus osoittaa, miten rahayksikön voimakas heikkeneminen ja samanaikainen ulkomaisten korkojen nousu vaikuttavat lyhennyseriin.
- Kaikki suosituksen kohteet:
 - e. Tulee arvioida, onko finanssilaitosten tarjoamien valuuttalainojen vastineeksi saatavilla vastaavia kotimaan rahayksikön määräisiä lainoja.

IV.1.3.3. Seurantatoimista raportointi

Seurantatoimista raportoitessa tulee käydä läpi kaikki noudattamiskriteerit. Kansalliset valvontaviranomaiset voivat raportoida valtion puolesta.

Ensimmäisen raportin (toimitettava viimeistään 30.6.2012) tulee sisältää seuraavat tiedot.

- Ne suosituksen kohteet, jotka ovat jo antaneet ohjeita:
 - a. aiemmat ohjeet
 - b. noudattamiskriteereihin perustuva arvio tarpeesta tarkistaa aiempia ohjeita.

— Ne suosituksen kohteet, jotka eivät vielä ole antaneet ohjeita:

- c. ei tarvitse toimittaa tietoja.

Toisen raportin (toimitettava viimeistään 31.12.2012) tulee sisältää seuraavat tiedot.

- Ne suosituksen kohteet, jotka ovat jo antaneet ohjeita:
 - d. tarkistetut ohjeet (mikäli arviossa katsottiin, että aiempia ohjeita oli tarpeen tarkistaa).
- Ne suosituksen kohteet, jotka eivät vielä ole antaneet ohjeita:
 - e. tämän suosituksen perusteella annetut ohjeet.

— Kaikki suosituksen kohteet:

- f. arvio siitä, onko finanssilaitosten tarjoamien valuuttalainojen vastineeksi saatavilla samankaltaisia kotimaan rahayksikön määräisiä lainoja; tässä olisi apua esim. tarkastuskäyntiraporteista, joissa vahvistetaan vastaavien lainojen saatavuus.

IV.1.4. Yhteys EU:n lainsäädäntöön

EJRK pitää myönteisenä ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi⁽³⁶⁾ asunto-omaisuutta koskevista luottosopimuksista. Direktiiviehdotuksessa on säännöksiä, jotka koskevat nimenomaisesti valuuttamääräistä luotonantoa ja kuluttajansuojaa. Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioilla olisi direktiivin voimaantulon jälkeen kaksi vuotta aikaa saattaa se osaksi kansallista lainsäädäntöä. Direktiiviehdotusta koskevassa Euroopan parlamentin mietintöluonnoksessa⁽³⁷⁾ on muitakin viittauksia valuuttamääräiseen luotonantoon (mahdollisuus muuntaa valuuttalainoja kotimaan rahayksikön määräisiksi).

EJRK:n suositukset ovat silti tarpeen, sillä ne ovat paitsi kattavammat (suositukset eivät koske pelkkää asunto-omaisuutta) myös tiukemmat (niissä mainitaan nimenomaisesti lainanottajan kotijäsenvaltion rahayksikön arvon **merkittävän** alenemisen sekä ulkomaisten korkomuutosten vaikutus lyhennyseriin ja edellytetään, että saatavilla on valuuttalainoja vastaavia kotimaan rahayksikön määräisiä lainoja).

IV.2. Suositus B – Lainanottajien luottokelpoisuus

Kansallisten valvontaviranomaisten suositetaan

1. valvovan valuuttamääräisen luotonannon määrää sekä yksityisen ei-rahoitussektorin taseiden valuuttaepätasapainon suuruutta ja ottavan käyttöön tarvittavat toimenpiteet valuuttamääräisen luotonannon rajoittamiseksi;
2. sallivan valuuttamääräisten luottojen myöntämisen ainoastaan lainanottajille, jotka osoittavat luottokelpoisuutensa, kun luottokelpoisuuden arvioinnissa otetaan huomioon lainan takaisinmaksurakenne sekä lainanottajan kyky kestää vakavia valuuttakurssiosokeja ja ulkomaisia korkosokeja;
3. harkitsevan luotonantokriteerejä koskevia tiukempia vaatimuksia, kuten ylärajoja velanhoitokuluille tuloihin nähden ja luototusasteelle.

IV.2.1. Taloudelliset perusteet

Suosituksella pyritään lisäämään rahoitusjärjestelmän kykyä selviytyä epäsuotuisasta valuuttakurssikehityksestä, joka heikentää lainanottajien velanhoitokykyä. Siinä edellytetään, että lainanottajan luottokelpoisuus on näytettävä toteen lainasopimusta solmittaessa ja sitä on arvioitava lainasopimuksen loppuun saakka. Näin pyritään rajoittamaan valuuttamääräistä luotonantoa ja valuuttalainojen volyymia.

Lisäksi lainanottajia voidaan jaotella luokkiin sen mukaan, mikä on luototusaste ja velanhoitokulujen ja tulojen suhde, ja lainanantajat voivat tämän perusteella rajoittaa lainamäärää, vaikka lainanottaja olisi valmis maksamaan pyydetyn koron.

IV.2.2. Arvio eduista ja haitoista

Suosituksista koituu seuraavia **etuja**:

- a. Näin voidaan odotettavasti **kaikkein tehokkaimmin** vähentää liiallista valuuttamääräistä luotonantoa tavoitteen mukaisesti.
- b. Noususuhdanteessa ja vahvan valuuttakurssin aikoina finanssilaitokset tekevät vähemmän voittoa, sillä ne voivat sääntelytoimien vuoksi harjoittaa yhä vähemmän riskialtista toimintaa. Suhdannekierron muissa vaiheissa vaikutus saattaisi kuitenkin olla päinvastainen, jolloin **luottosykli voisi tasoittua**.⁽³⁸⁾ Luototusasteen rajoittamisella suojellaan pankkeja liialliselta riskinotolta, sillä ylärajojen ansiosta **tappio-osuus jää pienemmäksi**, jos lainanottaja ajautuu maksukyvyttömäksi.⁽³⁹⁾ Rajoittamalla velanhoitokustannusten ja tulojen suhdelukua suojellaan lainanottajia ylivelkaantumiselta sekä transaktiokuluilta, joita aiheutuu vastuuttomasta lainasopimuksen solmimisesta/päättämisestä (eli **maksukyvyttömyystapaukset vähenevät**).

⁽³⁶⁾ KOM(2011) 0142 lopullinen. Ks. ehdotuksen 9 artiklan 1 kohdan f alakohta sekä 11 artikla.

⁽³⁷⁾ Mietintöluonnos ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi asunto-omaisuutta koskevista luottosopimuksista (2011/0062/COD, 18.7.2011). Ks. tarkistusehdotukset nro 32, 140, 152, 153 ja 154.

⁽³⁸⁾ Yksi viimeaikaisen kriisin tärkeimmistä opetuksista on, että velkarahalla rahoitettu talouskasvu on haurasta ja että tavoitteena pitäisi olla keskipitkän ja pitkän aikavälin talouskasvu.

⁽³⁹⁾ Tällöin lainanottaja saattaa menettää kohde-etuuden. Jos luototusaste on korkea, lainanottajalle muodostuu helposti negatiivinen positio niissä maissa, joissa hän ei voi lopettaa kiinteistölainan takaisinmaksua ja vastata jäljellä olevasta lainamäärästä vain vakuuksien arvoon asti.

- c. Asettamalla tuloille ja vakuuksille lakisääteiset vähimmäismäärät pienennettäisiin finanssilaitosten luottoriskejä (sillä lainaa myönnettäisiin vain parhaan luottokelpoisuuden omaaville lainanhakijoille). Näin osa **pääomasta**, jolla muuten katettaisiin valuuttaluottoihin liittyviä odottamattomia tappioita, voidaan käyttää kannattavaan liiketoimintaan.
- d. Taseen valuuttaepätasapainon riski kohdistuu vain niihin yksityisen ei-rahoitussektorin lainanottajiin, joilla on parhaat valmiudet selviytyä valuuttakurssien epäsuotuisasta kehityksestä, ja lainanottajien luottokelpoisuusvaatimusten kiristämisen pitäisi pienentää epäsuotuisan valuuttakurssikehityksen haitallisia vaikutuksia pankkien lainasalkkuihin.
- e. Nimenomaisten ylärajojen käyttöönotto luototusasteelle sekä velanhoitokulujen ja tulojen suhdeluville on helposti seurattava keino parantaa lainanottajien luottokelpoisuutta, ja se koskee yhdenmukaisesti kaikkia lainanottajia samalla lainkäyttöalueella. Tällöin otetaan myös huomioon kaksi lainanottajan luottokelpoisuuden määrittämisen kannalta keskeistä tekijää: lainanottajan tarjoamat vakuudet sekä kyky selviytyä takaisinmaksuvelvoitteista.

Suosituksella on kuitenkin myös **haittapuolia**.

- f. **Suositus saattaa haitata kannattavaa liiketoimintaa.** Parhaan luottokelpoisuuden määrittely käytännössä sovellettavaksi (eli tarkoituksenmukaisten viitearvojen asettaminen luototusasteelle sekä velanhoitokulujen ja tulojen suhdeluville) on haasteellista. Jos luottokelpoisuusvaatimus asetetaan varovaisesti, on todennäköistä, että osalle muuten luottokelpoisiksi katsotuista lainanhakijoista ei lakisääteisten vähimmäisvaatimusten vuoksi myönnetä valuuttalainaa. Pitkällä aikavälillä luottosyöklän tasaantumisen aiheuttavat hyödyt kuitenkin nousevat näitä lyhyen aikavälin menetyksiä suuremmiksi.
- g. Finanssilaitokset tekevät noususuhdanteen ja vahvan valuuttakurssin aikoina aiempaa vähemmän voittoa, joten niillä saattaa olla houkutus kompensoida menetettyjä voittoja ottamalla riskejä muussa toiminnassaan.
- h. Haasteita aiheuttavat myös (epä)likvidien ja kiinteiden vakuuksien arvostaminen määritettäessä luototusastetta ja tulojen määrittely laskettaessa velanhoitokulujen ja tulojen suhdetta, sekä suhdanteita vahvistavat vaikutukset, joita saattaa aiheuttaa, jos suhdelukulujen ylärajoja ei tarkisteta ajan mittaan. **Muuttuvien ylärajojen määrittäminen luototusasteelle sekä velanhoitokulujen ja tulojen suhdeluville** on kuitenkin haaste jo sinänsä. Viranomaisten olisi paitsi määritettävä talouden suhdannekierron ja luottosyöklän vaihe myös tiukennettava sääntöjä silloin, kun taloudessa vallitsee yltiöpäinen optimismi. Jos lainsäädäntöä on pantava täytäntöön ja/tai muuttuvia ylärajoja on tarkistettava, haasteena on lisäksi prosessin ajallinen viive.
- i. Suosituksia noudattaville finanssilaitoksille aiheutuu **kuluja**, sillä niiden on seurattava lainanottajien luottokelpoisuutta. Kulut arvioidaan kuitenkin pieniksi, sillä finanssilaitosten odotetaan muutenkin seuraavan luottokelpoisuutta. Kuluja aiheutuu myös valvontaviranomaisille, joiden on seurattava, noudattavatko finanssilaitokset suositusta.

IV.2.3. Seurantatoimet

IV.2.3.1. M ä ä r ä j ä t

Suosituksen kohteita pyydetään raportoimaan EJRK:lle suosituksen toteuttamisesta 31.12.2012 mennessä.

IV.2.3.2. Noudattamiskriteerit

Suosituksen B noudattamiselle on määritetty seuraavat kriteerit.

- a. Valuuttamääräisen luotonannon määrää ja yksityisen ei-rahoitussektorin taseiden valuuttaepätasapainoa tulee seurata vähintään seuraavien indikaattorien avulla:

— Maassa toimivien rahalaitosten lainananto

Kantatiedot

- (i) kotitalouksien muun kuin paikallisen rahayksikön määräisten lainojen yhteenlaskettu kanta / kotitalouksien yhteenlaskettu lainakanta
- (ii) yritysten muun kuin paikallisen rahayksikön määräisten lainojen yhteenlaskettu kanta / yritysten yhteenlaskettu lainakanta

- (iii) kotitalouksien muun kuin paikallisen rahayksikön määräisten lainojen yhteenlaskettu kanta / viimeisten neljän vuosineljänneksen kumulatiivinen BKT (nimellishinnoin)
- (iv) kotitalouksien muun kuin paikallisen rahayksikön määräisten talletusten yhteenlaskettu kanta / viimeisten neljän vuosineljänneksen kumulatiivinen BKT (nimellishinnoin)
- (v) yritysten muun kuin paikallisen rahayksikön määräisten lainojen yhteenlaskettu kanta / viimeisten neljän vuosineljänneksen kumulatiivinen BKT (nimellishinnoin)
- (vi) yritysten muun kuin paikallisen rahayksikön määräisten talletusten yhteenlaskettu kanta / viimeisten neljän vuosineljänneksen kumulatiivinen BKT (nimellishinnoin)

Virtatiedot

- (vii) muun kuin paikallisen rahayksikön määräisten uusien tai uudelleen neuvoteltujen lainojen bruttomääräiset virtatiedot eriteltynä tarvittaessa rahayksiköittäin (euro, Sveitsin frangi, Japanin jeni)
- Muiden kuin rahalaitosten (esim. leasingyritysten, kulutusluottoja myöntävien rahoitusalan toimijoiden ja luotto-korttityhtiöiden) lainananto
- (viii) muiden kuin rahalaitosten yhteenlasketut valuuttalainat kotitalouksille / muiden kuin rahalaitosten yhteenlasketut lainat kotitalouksille
- (ix) muiden kuin rahalaitosten yhteenlasketut valuuttalainat yrityksille / muiden kuin rahalaitosten yhteenlasketut lainat yrityksille

b. Tulee kerätä tietoa lainanottajien luottokelpoisuudesta uusien valuuttalainojen yhteydessä.

c. Tulee varmistaa, että valuuttalainoja myönnetään vain sellaisille lainanottajille, jotka pystyvät näyttämään toteen luottokelpoisuutensa ja kykynsä selviytyä vakavista valuuttakurssiin ja ulkomaisiin korkoihin liittyvistä sokeista.

d. Tarvittaessa tulee määrittää kansalliset vähimmäisarvot, joilla varmistetaan lainanottajien luottokelpoisuus ja/tai vakuuksien riittävyys (esim. velanhoitokulujen ja tulojen suhdeluvun ja luototusasteen ylärajat).

IV.2.3.3. Seurantatoimista raportointi

Seurantatoimista raportoitaessa tulee käydä läpi kaikki noudattamiskriteerit. Raportin tulee sisältää seuraavat tiedot:

a. Edellä mainitut indikaattorit i–ix aikasarjoina, joiden tulee kattaa vähintään yksi vuosi suosituksen antamisen jälkeen. Indikaattoreista i ja ii tulee toimittaa vähintään kuukausittaiset tiedot, muista indikaattoreista vähintään neljännesvuosittaiset tiedot. Lisäksi viranomaisten tulee toimittaa kunkin suhdeluvun kohdalla aikasarjat, jotta tietoja voidaan hyödyntää laajemmin (mm. kasvuvauhdin määrittämiseksi). Myös suosituksen antamista edeltäneiden kolmen vuoden tilastot tulee toimittaa, jos ne ovat saatavilla. Tilastot, jotka on kerätty rahalaitossektorin taseesta 19 päivänä joulukuuta 2008 annetun asetuksen EKP/2008/32 (uudelleen laadittu toisinto)⁽⁴⁰⁾ mukaisesti, ovat etusijalla vakioimattomista tietolähteistä kerättyihin tietoihin nähden. Tiedot muiden kuin rahalaitosten myöntämistä valuuttalainoista (indikaattorit viii ja ix) tulee toimittaa parhaan kyvyn mukaan.⁽⁴¹⁾

b. Arvio uusien lainojen ottajien luottokelpoisuudesta sekä saatavilla olevat tilastot luottokelpoisuudesta. Jos tietoja on saatavilla, tiedot velanhoitokulujen ja tulojen suhdeluvusta sekä luototusasteesta uusien lainojen kohdalla.

⁽⁴⁰⁾ EUVL L 15, 20.1.2009, s. 14.

⁽⁴¹⁾ Maiden, jotka eivät pysty toimittamaan tietoja muiden kuin rahalaitosten sekä ulkomaiden luottolaitosten myöntämistä valuuttalainoista, tulisi painottaa varovaisuutta valuttamääräisen luotonannon riskien käsittelyssä. Niitä myös kehoitetaan keräämään jatkossa näitä tietoja. Mitä kattavampia tietoja toimitetaan (ml. valuuttalainoista muilta kuin rahalaitoksilta), sitä suuremmaksi saattaa nousta myös valuuttalainojen suhteellinen osuus. Tämä kuitenkin otetaan huomioon, eikä maita, jotka toimittavat kattavia tietoja, arvioida epäedullisemmin kuin maita, jotka eivät pysty toimittamaan niitä.

IV.2.4. Yhteys EU:n lainsäädäntöön

Edellä mainitun asunto-omaisuutta koskevista luottosopimuksista annetun direktiiviehdotuksen ⁽⁴²⁾ mukaan jäsenvaltioiden olisi "varmistettava, että kuluttajat antavat luotonantajille ja tapauksen mukaan luotonvälittäjille täydelliset ja paik-kansapitävät tiedot taloudellisesta ja henkilökohtaisista tilanteestaan luotonhakuprosessin yhteydessä" ⁽⁴³⁾. Säännös on yleisluonteinen eikä koske erityisesti valuuttamääräistä luotonantoa, mutta siinä veloitetaan jäsenvaltiot varmistamaan, että kuluttajat antavat nämä tiedot. EJRK:n suosituksessa mennään direktiiviehdotuksen vaatimusta pidemmälle, sillä sen mukaan luotonantajan on arvioitava lainanottajan luottokelpoisuus ja uusia lainoja voidaan myöntää vain luottokelpoisille lainanottajille.

LUOTONANNON KASVU

IV.3. Suositus C – Luottojen kokonaismäärän kasvu valuuttamääräisen luotonannon johdosta

Kansallisten valvontaviranomaisten suositetaan seuraavan, johtaako valuuttamääräinen luotonanto luottokannan liialliseen kokonaiskasvuun ja, mikäli näin tapahtuu, ottavan käyttöön uusia sääntöjä tai suosituksessa B vahvistettuja sääntöjä tiukempia sääntöjä.

IV.3.1. Taloudelliset perusteet

Suhdannevaihtelujen tasaaminen luotonantoa tasapainottamalla voi auttaa pitämään talouskehityksen notkahdukset eri aikoina mahdollisimman pieninä ja vähentämään varallisuushintakuplien todennäköisyyttä ja vakavuutta. Suosituksen mukaisilla säännöillä vaikutetaan vastasyklisesti ylikuumenemiskausien aikana, jolloin sekä kotimaan että ulkomaan rahayksikön määräistä luotonantoa voi olla toivottavaa hillitä.

IV.3.2. Arvio eduista ja haitoista

a. Suosituksen tärkeimpänä **etuna** on, että sillä pystytään **tasoittamaan** valuuttamääräisen luotonannon voimistamaa **luottosykliä**. Lisäksi sen avulla voidaan vähentää ylilyöntejä ja lieventää inflaatiopaineita. Siten pienennetään kuplan syntymisen ja puhkeamisen riskiä. Luotonannon voidaan odottaa pysyvän tasaisempana ja (esim. vakuuksien) arvonnemetysten pienenevän koko syklin aikana. Suosituksen mukaiset toimet hidastavat talouskasvua lyhyellä aikavälillä, joten valvontaviranomaisten kannattaa kiristää otetta silloin, kun poliittiset päättäjät ja muut markkinaosapuolet ovat ylenmääräisen optimistisiä ja halukkaita riskinottoon. Lisäksi valvontaviranomaiset pystyvät toimimaan joustavasti, kun valuuttalainojen ottajien luottokelpoisuutta koskevia sääntöjä on tarpeen kiristää.

b. Suosituksen tärkein **haittapuoli** ovat **noudattamisesta aiheutuvat kustannukset**. Niiden kuitenkin odotetaan jäävän vähäisiksi, jos viranomaiset ovat jo toteuttaneet toimia lainanottajien luottokelpoisuuden varmistamiseksi.

IV.3.3. Seurantatoimet

IV.3.3.1. Määräajat

Suosituksen kohteita pyydetään raportoimaan EJRK:lle suosituksen toteuttamisesta 31.12.2012 mennessä.

IV.3.3.2. Noudattamiskriteerit

Suosituksen C noudattamiselle on määritetty seuraavat kriteerit.

a. Tulee seurata, mikä vaikutus luotonannon kokonaiskasvuun on kotimaisten ja ulkomaisten finanssilaitosten myöntämällä valuuttalainoilla (valuuttakohtaisesti) sekä yksityisen ei-rahoitussektorin (eriteltynä kotitalous- ja yrityssektoreihin) taseiden valuuttaepätasapainolla. Seurannassa voidaan käyttää kohdassa **IV.2.3.2** mainittuja indikaattoreita.

b. Tulee määritellä kansallisesti, milloin valuuttamääräisen luotonannon katsotaan edistävän liiallista luotonannon kasvua.

c. Jos viranomaiset katsovat, että vain tietyntyyppinen valuuttamääräinen luotonanto yksityiselle ei-rahoitussektorille edistää luotonannon kasvua, näkemys tulee perustella.

⁽⁴²⁾ Ks. alaviite 36.

⁽⁴³⁾ Ks. direktiiviehdotuksen 15 artiklan 1 kohta.

- d. Jos valuuttamääräisen luotonannon katsotaan edistävän liiallista luotonannon kasvua, tulee ottaa käyttöön uusia tai entistä tiukempia toimia valuuttamääräisen luotonannon hillitsemiseksi, esim. ylärajoja luototusasteelle tai velanhoitokulujen ja tulojen suhdeluvulle.

IV.3.3.3. Seurantatoimista raportointi

Seurantatoimista raportoidaessa tulee käydä läpi kaikki noudattamiskriteerit. Raportin tulee sisältää seuraavat tiedot:

- a. valuuttamääräisen luotonannon kasvu suhteessa luotonannon kokonaiskasvuun
- b. määritelmä siitä, milloin valuuttamääräisen luotonannon katsotaan edistävän liiallista luotonannon kasvua
- c. perustelu, miksi viranomaiset katsovat, että vain tiettytyyppinen valuuttamääräinen luotonanto yksityiselle ei-rahoitussektorille edistää luotonannon kasvua
- d. selvitys toteutetuista toimista, jos valuuttamääräisen luotonannon katsottiin edistäneen luotonannon liiallista kasvua, ja tarvittaessa selvitys aiempien toimien tiukentamisesta
- e. toimien tueksi annetut säädökset/säännökset.

IV.3.4. Yhteys EU:n lainsäädäntöön

Ehdotetussa vakavaraisuusvaatimuksia koskevassa asetuksessa⁽⁴⁴⁾ vastasyklinen pääomapuskuri on ainoa toiminnan vakautta lisäävä toimi, joka saattaa muun ohella hidastaa luotonannon ylenmääräistä kasvua. Suosituksella sen sijaan pyritään nimenomaisesti hillitsemään valuuttamääräisen luotonannon vauhdittamaa luotonannon kokonaiskasvua.

RISKIEN VÄÄRINHINNOITTELU JA RISKINSIETOKYKY

IV.4. Suositus D – Sisäinen riskienhallinta

Kansallisten valvontaviranomaisten suositetaan antavan finanssilaitoksille ohjeita valuuttamääräisen luotonannon riskien ottamiseksi paremmin huomioon sisäisissä riskienhallintajärjestelmissä. Tällaisissa ohjeissa tulisi käsitellä vähintään riskien sisäistä hinnoittelua sekä pääoman sisäistä kohdentamista. Finanssilaitosten olisi sovellettava näitä ohjeita tavalla, joka on oikeassa suhteessa niiden kokoon ja rakenteeseen.

IV.4.1. Taloudelliset perusteet

Näin finanssilaitoksia kannustetaan tunnistamaan piilevät riskit ja ääritapahtumien riskit paremmin ja ottamaan niiden kustannukset huomioon riskienhallinnassa. Jos valuuttamääräisen luotonannon riskit on otettu kansallisissa luottolaitoksissa huomioon eri tavoin, suosituksella myös edistetään yhdenmukaisempaa otetta riskien hinnoittelussa.

IV.4.2. Arvio eduista ja haitoista

Suosituksesta koituu seuraavia **etuja**:

- a. Antamalla ohjeita viranomaiset tekisivät selväksi, että valuuttamääräinen luotonanto on syytä ottaa asianmukaisesti huomioon finanssilaitosten sisäisessä riskienhallinnassa. Siten viestittäisiin myös, että valuuttamääräisen luotonannon katsotaan olevan riskialttiimpaa kuin kotimaan rahayksikön määräinen luotonanto. Olettaen, että ohjeet kattavat vähintään sisäisen riskien hinnoittelun ja pääomien kohdentamisen, näin kannustettaisiin **riskipainotettuun hinnoitteluun**. Samalla viranomaiset pystyisivät ottamaan huomioon kulloisenkin rahoitussektorin riskienhallinnan erityispiirteet.
- b. Finanssilaitokset **varautuisivat** paremmin valuuttamääräisen luotonannon riskeihin, jos niiden **kustannukset** otettaisiin huomioon laitosten sisäisessä riskienhallinnassa. Mitä paremmin kustannukset on huomioitu, sitä vähemmän ulkoisista tekijöistä aiheutuvia kustannuksia jää muiden talouden toimijoiden kannettavaksi.

⁽⁴⁴⁾ Ks. ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvaatimuksista (KOM(2011)452 lopullinen, 20.7.2011). Ehdotukseen sisältyy Basel III -säännöstöön kuuluvia maailmanlaajuisena yhteistyönä laadittuja ja sovittuja luottolaitosten pääoma- ja likvideettivaatimuksia.

- c. Keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä voidaan odottaa, että kun riskit arvioidaan paremmin, ryhdytään harvempiin kannattamattomiin liiketoimiin. Riskien toteutuessa siis koituu vähemmän tappioita finanssilaitoksille ja pienempiä tulomenetyksiä lainanottajille (jotka saattaisivat menettää vakuudet, kun eivät pystyisi maksamaan lainojaan takaisin).

Suosituksella on kuitenkin myös **haittapuolia**.

- d. Suosituksessa kehoitetaan laatimaan ohjeita, jotka siis **eivät ole oikeudellisesti velvoittavia**. Näin ollen ohjeiden noudattaminen riippuu siitä, miten tehokasta viranomaisten kannustus on. Noudattamisaste siis todennäköisesti vaihtelee pankkisektorin sisällä ja maittain.

- e. Finanssilaitoksille ja valvontaviranomaisille aiheutuu **kustannuksia**, kun ohjeistus otetaan osaksi sisäistä riskienhallintaa ja arvioidaan riskienhallinnan riittävyys. Lisäkustannusten odotetaan jäävän varsin pieniksi, sillä kyse on vain pienestä osasta finanssilaitosten riskienhallintaa, jonka odotetaan olevan jo käytössä ja valvontaviranomaisten tarkkailussa (ks. yhteys EU-lainsäädäntöön kohdassa **IV.4.4**).

IV.4.3. Seurantatoimet

IV.4.3.1. M ä ä r ä j ä t

Suosituksien kohteita pyydetään raportoimaan EJRK:lle suositusten toteuttamisesta ensin 30.6.2012 mennessä ja uudelleen 31.12.2012 mennessä.

IV.4.3.2. N o u d a t t a m i s k r i t e e r i t

Suosituksen D noudattamiselle on määritetty seuraavat kriteerit.

— Viranomaiset, jotka ovat jo antaneet ohjeita suosituksessa käsitellyistä seikoista:

- a. Tulee arvioida, tarvitseeko annettuja ohjeita tarkistaa. Arviossa otetaan huomioon, mitä edellytetään niiltä viranomaisilta, jotka eivät vielä ole antaneet ohjeita.
- b. Jos ohjeet katsotaan riittämättömiksi (suosituksen D noudattamista ajatellen), viranomaisten tulee tarkistaa niitä niin, että kaikki noudattamiskriteerit täyttyvät.

— Viranomaiset, jotka eivät vielä ole antaneet ohjeita:

- c. Tulee antaa ohjeet ja julkaista ne.
- d. Ohjeissa tulee vähintään todeta, että
 - (i) finanssilaitosten, jotka myöntävät valuuttaluottoja suojauksettomille lainanottajille, on otettava sisäisessä riskienhallinnassaan huomioon tähän toimintaan liittyvät erityisriskit
 - (ii) finanssilaitosten on otettava valuuttamääräisen luotonannon riskit huomioon sekä sisäisessä riskien hinnoittelussa että pääomien kohdentamisessa.

IV.4.3.3. Seurantatoimista raportointi

Seurantatoimista raportoitaessa tulee käydä läpi kaikki noudattamiskriteerit.

Ensimmäisen raportin (toimitettava viimeistään 30.6.2012) tulee sisältää seuraavat tiedot.

— Viranomaiset, jotka ovat jo antaneet ohjeita:

- a. aiemmat ohjeet
- b. noudattamiskriteereihin perustuva arvio tarpeesta tarkistaa aiempia ohjeita.

— Viranomaiset, jotka eivät vielä ole antaneet ohjeita:

- c. ei tarvitse vielä toimittaa tietoja.

Toisen raportin tulee sisältää seuraavat tiedot.

— Viranomaiset, jotka ovat jo antaneet ohjeita:

- d. tarkistetut ohjeet (mikäli arvioissa katsottiin, että aiempia ohjeita oli tarpeen tarkistaa).

— Viranomaiset, jotka eivät vielä ole antaneet ohjeita:

- e. tämän suosituksen perusteella annetut ohjeet.

IV.4.4. Yhteys EU:n lainsäädäntöön

Sisäistä riskienhallintaa on käsitelty useissa Euroopan pankkivalvojen komitean ja Euroopan pankkiviranomaisen raporteissa. Lisäksi asiasta säädetään vakavaraisuusdirektiivissä⁽⁴⁵⁾ ja omien varojen riittävyttä koskevassa direktiivissä⁽⁴⁶⁾. Euroopan komissio on myös laatinut rahoituslaitosten hallinto- ja ohjauksjärjestelmiä sekä palkka- ja palkkiokäytäntöjä koskevan vihreän kirjan⁽⁴⁷⁾, joka kuitenkin on yleisluonteinen eikä sisällä konkreettisia ehdotuksia.

Euroopan pankkivalvojen komitean ja Euroopan pankkiviranomaisen julkaisuissa on viitattu sisäiseen riskienhallintaan mutta ei nimenomaisesti valuuttamääräiseen luotonantoon, joten EJRK:n suosituksen voidaan katsoa täydentävän näitä julkaisuja.

IV.5. Suositus E – Pääomavaatimukset

1. Kansallisten valvontaviranomaisten suositetaan panevan täytäntöön uuden Basel II -säännösten⁽⁴⁸⁾ toisen pilarin mukaisia konkreettisia toimenpiteitä, ja erityisesti edellyttävän finanssilaitoksilta riittäviä pääomapuskureita valuuttamääräiseen luotonantoon liittyvien riskien, etenkin luottoriskien ja markkinariskien epälineaarista suhteesta johtuvien riskien, varalta. Tätä koskeva arviointi olisi tehtävä luottolaitosten liiketoiminnan aloittamisesta ja harjoittamisesta 14 päivänä kesäkuuta 2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/48/EY⁽⁴⁹⁾ 124 artiklassa tarkoitetun tarkastelu- ja arviointimenettelyn taikka sellaisen vastaavan tulevaisuudessa annettavan unionin lainsäädännön mukaisesti, jossa määritellään luottolaitosten pääomavaatimukset. Suositetaan, että kyseisestä luottolaitoksesta vastuussa oleva viranomainen ryhtyy ensin sääntelytoimiin; mikäli konsolidoidusta valvonnasta vastaava viranomainen katsoo tällaisten toimien olevan riittämättömiä valuuttamääräiseen luotonantoon liittyvien riskien torjumiseksi, se voi ryhtyä asianmukaisiin toimiin havaittujen riskien torjumiseksi erityisesti asettamalla lisäpääomavaatimuksia unionissa sijaitsevalle emoluottolaitokselle.
2. Euroopan pankkiviranomaisen (EPV) suositetaan osoittavan kansallisille valvontaviranomaisille 1 kohdassa tarkoitettuja pääomavaatimuksia koskevia ohjeita.

EJRK hyödyntää kansallisten valvontaviranomaisten toimittamia tietoja arvioidessaan suositeltujen toimien tehoa. Arvionsa perusteella EJRK tarkastelee luotto- ja markkinariskien epälineaariseen suhteeseen liittyviä kysymyksiä uudelleen vuoden 2014 loppuun mennessä.

⁽⁴⁵⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/48/EY, annettu 14 päivänä kesäkuuta 2006, luottolaitosten liiketoiminnan aloittamisesta ja harjoittamisesta (uudelleenlaadittu teksti), EUVL L 177, 30.6.2006, s. 1.

⁽⁴⁶⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/49/EY, annettu 14 päivänä kesäkuuta 2006, sijoituspalveluyritysten ja luottolaitosten omien varojen riittävydestä (uudelleenlaadittu teksti), EUVL L 177, 30.6.2006, s. 201.

⁽⁴⁷⁾ KOM(2010) 284 lopullinen.

⁽⁴⁸⁾ Pilarit on määritelty Basel II -sopimuksessa, ks. Baselin pankkivalvontakomitea: International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards, kesäkuu 2006, saatavilla Kansainvälisen järjestelypankin verkkosivuilla www.bis.org.

⁽⁴⁹⁾ EUVL L 177, 30.6.2006, s. 1.

IV.5.1. Taloudelliset perusteet

Tavoitteena on mukauttaa valuuttaluottojen hinnoittelua huomioimalla riskienhallinnassa valuuttaluottojen riskit. Suuremmat pääomapuskurit parantavat myös rahoitusjärjestelmän häiriön- ja tappionsietokykyä.

IV.5.2. Arvio eduista ja haitoista

Suosituksesta koituu seuraavia **etuja**:

- a. Jos finanssilaitokset kasvattavat pääomapuskureitaan, niiden tappionsietokyky paranee ja ne **selviytyvät** paremmin epäsuotuisasta valuuttakurssikehityksestä. Näin mahdollistetaan myös luotonannon kehityksen pysyminen vakaampana eri suhdannevaiheissa.
- b. Tiukentamalla pääomavaatimuksia kannustetaan **riskipainotettuun hinnoitteluun** ja pystytään (jos muut tekijät eivät muutu) hillitsemään valuuttamääräistä luotonantoa. Suurempien pääomapuskureiden vaikutus hinnoitteluun riippuu kuitenkin kysynnän ja tarjonnan joustavuudesta, pääoman niukkuudesta ja kilpailusta. Jos kilpailua on liikaa, pääomaa on runsaasti saatavilla ja tarjonta mukautuu liian helposti, voi olla, että vain rajulla pääomavaatimusten tiukentamisella olisi vaikutusta hinnoitteluun.
- c. Mitä paremmin riskikustannukset huomioidaan riskienhallinnassa, sitä vähemmän ulkoisista tekijöistä aiheutuvia kustannuksia jää muiden talouden toimijoiden kannettavaksi. Finanssilaitokset saattavat siirtää nämä kustannukset kuluttajille. Jos kustannukset siirretään siihenastisille lainanottajille, he joutuvat paitsi kantamaan valuuttakurssiriskin myös maksamaan korkeampaa korkoa, jolloin heidän takaisinmaksukykynsä heikkenee. Kustannusten siirtäminen kuluttajien kannettavaksi vähentää myös uusien nostettavien lainojen määrää tai volyyymia. Mikäli kustannuksia ei siirretä lainanottajille, finanssilaitokset tekevät noususuhdanteessa vähemmän voittoa. Vaikutusta on kuitenkin vaikea määrittää tarkasti eri suhdannevaiheissa, ja kokonaisvaikutus voi olla myönteinenkin.

Suosituksella on kuitenkin myös **haittapuolia**.

- d. Jos suositus todella vaikuttaa rajoittavasti, finanssilaitosten kustannukset voivat ainakin alkuvaiheessa nousta, kun lisäpääoman kustannusten ja uusien velkakustannusten ero kasvaa (uudet velkakustannukset saattavat kuitenkin pienentyä laitosten riskinsietokyvyn parantuessa).
- e. Suosituksen mukaisesta arvioinnista aiheutuu valvontaviranomaisille kustannuksia.
- f. Jos finanssilaitosten edellytetään yksiselitteisesti kasvattavan pääomapuskureitaan valuuttamääräisen luotonannon riskien varalta, laitosten on kiistatta otettava huomioon epäsuotuisasta valuuttakurssikehityksestä aiheutuvat kustannukset. Suurempien pääomapuskureiden rajoittava vaikutus ei kuitenkaan välttämättä ole suuri sellaisille finanssilaitoksille, joiden pääomapuskurit ovat huomattavasti vaadittua suuremmat. Siksi suositukset D ja E tulisi toteuttaa yhdessä.

IV.5.3. Seurantatoimet

IV.5.3.1. M ä ä r ä ä j ä t

Kansallisia viranomaisia pyydetään raportoimaan EJRK:lle suositusten toteuttamisesta 31.12.2012 mennessä. Euroopan pankkiviranomaista pyydetään raportoimaan ensin 31.12.2012 mennessä ja uudelleen 31.12.2013 mennessä.

IV.5.3.2. Noudattamiskriteerit

Suosituksen E noudattamiselle on määritetty seuraavat kriteerit.

Suosituksen kansalliset kohteet:

- a. Viranomaisten tulisi koko arviointiprosessin ajan arvioida, riittääkö valuuttaluottoja myöntävien finanssilaitosten pääoma kattamaan valuuttaluottotoiminnasta aiheutuvat riskit.
- b. Jos finanssilaitoksen pääoman ei katsota riittävän kattamaan riskejä, viranomaisten tulisi vaatia laitosta kasvattamaan pääomapuskuriaan riskien varalle.

Euroopan pankkiviranomainen:

c. EPV:n tulisi antaa ja julkaista ohjeet.

IV.5.3.3. Seurantatoimista raportointi

Seurantatoimista raportoitaessa tulee käydä läpi kaikki noudattamiskriteerit.

Kansallisten viranomaisten raportin tulee sisältää seuraavat tiedot:

- a. selvitys valvontaviranomaisen toteuttamasta sellaisten finanssilaitosten arvioinnista, jotka myöntävät suhteellisesti paljon valuuttaluottoja (suojausettomille lainanottajille)
- b. selvitys siitä, miten valvontaviranomaiset arvioivat Basel II -säännösten toisen pilarin näkökulmasta sellaisten finanssilaitosten pääomavajeen, jotka myöntävät valuuttaluottoja suojausettomille lainanottajille
- c. selvitys koko kansallisen rahoitusjärjestelmän yhteenlasketun pääomavajeen suuruudesta (pääomavaatimukset valvontaviranomaisten arvioinnin jälkeen miinus pääomapuskurit ennen arviointia).

Euroopan pankkiviranomaisen raportin tulee sisältää seuraavat tiedot.

- d. toimet ohjeiden antamiseksi 31.12.2012 mennessä
- e. ohjeet (31.12.2013 mennessä).

IV.5.4. Yhteys EU:n lainsäädäntöön

Pääomavaatimuksista säädetään vakavaraisuusdirektiivissä ja omien varojen riittävyyttä koskevassa direktiivissä. Tulevaisuudessa niistä säädetään vakavaraisuusasetuksessa⁽⁵⁰⁾. Suosituksessa hyödynnetään olemassa (joskin tarkistettavana) olevan säännösten tarjoamia keinoja valuuttamääräisen luotonannon riskien lieventämiseksi. Vakavaraisuusasetuksen valmistelu on edennyt pitkälle. Jos valuuttamääräisiä lainoja myönnetään suojausettomille lainanottajille, jäsenvaltioiden tulisi kuitenkin voida säilyttää tai ottaa käyttöön kansallisia säännöksiä, joilla puututaan lainanottajien valuuttakurssiriskeihin samalla tavalla kuin muihinkin luottoriskeihin, kunhan kansalliset säännökset eivät ole ristiriidassa unionin lainsäädännön kanssa.

LIKVIDITEETTI- JA RAHOITUSRISKI

IV.6. Suositus F – Likviditeetti ja rahoitus

Kansallisten valvontaviranomaisten suositetaan seuraavan tarkasti valuuttamääräiseen luotonantoon liittyviä finanssilaitosten rahoitus- ja likviditeettiriskejä sekä niiden kokonaislikviditeettiasemaa. Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä riskeihin, jotka liittyvät

- a) varojen ja velkojen välisen juoksuaika- ja valuuttaepätasapainon lisääntymiseen;
- b) riippuvuuteen ulkomaisista valuutanvaihtosopimusten (myös koron- ja valuutanvaihtosopimusten) markkinoista;
- c) rahoituslähteiden keskittymiseen.

Kansallisten valvontaviranomaisten suositetaan harkitsevan tällaisten riskien rajoittamista, ennen kuin ne pääsevät kasvamaan liian suuriksi, kuitenkin siten etteivät olemassa olevat rahoitusrakenteet purkaudu hallitsemattomasti.

⁽⁵⁰⁾ Ks. ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvaatimuksista (KOM(2011) 452 lopullinen, 20.7.2011). Ehdotukseen sisältyy Basel III -säännöstöön kuuluvia maailmanlaajuisena yhteistyönä laadittuja ja sovittuja luottolaitosten pääoma- ja likviditeettivaatimuksia.

EJRK hyödyntää kansallisten valvontaviranomaisten toimittamia tietoja arvioidessaan suositeltujen toimien tehoa. Arvionsa pohjalta EJRK tarkastelee asiaa uudelleen ennen vuoden 2014 loppua.

Euroopan pankkiviranomainen kerää vakavaraisuusvaatimuksia koskevien komission säädösehdotusten⁽⁵¹⁾ mukaisesti tietoa EU:n laajuisten likviditeettisääntöjen toteuttamisesta (ml. maksuvalmiusvaatimukset ja pysyvän varainhankinnan vaatimus⁽⁵²⁾). Euroopan pankkiviranomainen ottaa huomioon suosituksessa ilmaistut huolenaiheet ja laatii harkintansa mukaan ohjeita ennen asetuksen muodollista täytäntöönpanoa.

IV.6.1. Taloudelliset perusteet

Koska lyhytaikainen rahoitus on halvempaa kuin pitkäaikainen, finanssilaitokset saattavat hankkia lyhytaikaista rahoitusta yli tarpeen. Tämä on oire moraalikato-ongelmasta, joka syntyy finanssilaitosten odottaessa julkisen vallan ja erityisesti keskuspankkien⁽⁵³⁾ tarjoavan valuuttamääräistä rahoitusta, kun markkinat eivät toimi normaalisti. Näin syntyy vääristymiä, sillä finanssilaitokset eivät usko joutuvansa kantamaan itse kaikkia riskejä. Suosituksella pyritään ehkäisemään tällaista markkinoiden toimimattomuutta rajoittamalla jälleerahoitus- ja keskittymisriskejä. Näin pyritään saamaan taseiden juoksuajakaudat paremmin tasapainoon ja laitokset selviytymään paremmin rahoitusmarkkinoiden epäsuotuisasta kehityksestä. Suosituksella pyritään myös estämään häiriöiden leviäminen likviditeettikanavan välityksellä.

IV.6.2. Arvio eduista ja haitoista

Suosituksella koituu seuraavia **etuja**:

- a. Sillä pienennetään **moraalikadon riskiä** asettamalla rajoja finanssilaitosten rahoitus- ja likviditeettiriskeille.
 - b. Pienentämällä jälleerahoitus- ja keskittymisriskiä sekä taseiden juoksuajakausien epätasapainoa parannetaan kykyä **selviytyä rahoitusmarkkinoiden epävakaudesta**. Markkinakriisien aikana siis i) finanssilaitosten rahoituskustannukset eivät nouse niin paljon, sillä laitokset eivät joudu hankkimaan jälleerahoitusta niin usein tai niin epäedullisin ehdoin, ja ii) finanssilaitokset pystyvät jatkamaan toimintaansa pidempään turvautumatta rankempiin keinoihin kuten varallisuuden myyntiin tai luotonannon tyrehdyttämiseen.
- Suosituksella odotetaan olevan seuraavia **haittapuolia**.
- c. Kun halpaa rahoitusta on saatavilla runsaasti, **rahoituskustannukset nousevat** (esim. velan juoksuajan pidentyessä) verrattuna entisiin rahoituskustannuksiin (ilman sääntelytoimien vaikutusta).
 - d. Rahoituskustannusten nousu voisi saada kuluttajien **luottojen hinnat** nousemaan. Tätä voidaan pitää haittavaikutuksena, mutta se voi myös auttaa korjaamaan lainojen hinnoittelun vääristymiä.
 - e. **Ei ole varmuutta**, onko valuuttamarkkinoilla **tarjolla riittävästi** pitkäaikaista rahoitusta.
 - f. Riskille altistumisen seurannasta ja arvioinnista aiheutuu **kustannuksia** valvontaviranomaisille.

IV.6.3. Seurantatoimet

IV.6.3.1. M ä ä r ä j a t

Suosituksen kohteita pyydetään raportoimaan EJRK:lle suosituksen toteuttamisesta 31.12.2012 mennessä.

⁽⁵¹⁾ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvaatimuksista (KOM(2011) 452 lopullinen) sekä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi oikeudesta harjoittaa luottolaitostoimintaa sekä luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvalvonnasta ja finanssiryhmittymään kuuluvien luottolaitosten, vakuutusyritysten ja sijoituspalveluyritysten lisävalvonnasta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/87/EY muuttamisesta (KOM(2011) 453 lopullinen).

⁽⁵²⁾ Ks. a) Baselin pankkivalvontakomitean asiakirja "Basel III: International framework for liquidity risk measurement, standards and monitoring", joulukuu 2010, osat II.1 ja II.2 (saatavilla osoitteessa <http://www.bis.org/publ/bcbs188.pdf>), sekä b) ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvaatimuksista (KOM(2011) 452 lopullinen, 6 osa, 9 osan 444 artikla sekä 10 osan II osaston 481 artikla).

⁽⁵³⁾ Odotukset saattavat vaihdella kulloisenkin keskuspankin tehtävien mukaan.

IV.6.3.2. Noudattamiskriteerit

Suosituksen F noudattamiselle on määritetty seuraavat kriteerit.

a. Tulee seurata finanssilaitosten rahoitus- ja likviditeettitilannetta mm. seuraavien indikaattorien ⁽⁵⁴⁾ avulla:

(i) rahoitusvelat kullekin merkittävälle vastapuolelle / kokonaissaamiset ⁽⁵⁵⁾

(ii) valuutanvaihtosopimukset (brutto) / kokonaisvelat, rahayksiköittäin eriteltyinä

(iii) valuuttamääräisten saamisten ja valuuttamääräisten velkojen juoksuaikojen epätasapaino (eriteltyinä tärkeimpien rahayksikköjen mukaan) sekä kotimaisten saamisten ja kotimaisten velkojen juoksuaikojen epätasapaino (eriteltyinä tärkeimpien aikaluokkien ⁽⁵⁶⁾ mukaan) ⁽⁵⁷⁾

(iv) saamisten ja velkojen valuuttaepätasapaino

b. Jos kansalliset valvontaviranomaiset toteavat likviditeetti- ja rahoitusriskit liian suuriksi, niille altistumista tulee rajoittaa.

IV.6.3.3. Seurantatoimista raportointi

Seurantatoimista raportoidessa tulee käydä läpi kaikki noudattamiskriteerit. Suosituksen kohteiden raportin tulee sisältää seuraavat tiedot:

a. selvitys rahoitusjärjestelmän likviditeetti- ja rahoitustilanteesta sekä valuuttamääräisen luotonannon vaikutuksesta niihin

b. kohdassa **IV.6.3.2** luetellut indikaattorit

c. mahdolliset rahoitus- ja likviditeettiriskeille asetetut rajat

d. jäljennös mahdollisesta säädöksestä tai virallisesta päätöksestä, jolla rajoja on asetettu.

IV.6.4. Yhteys EU:n lainsäädäntöön

Aiemmin ei ole ollut likviditeettiä ja rahoitusta koskevia EU:n säädöksiä. Kun Basel III -säännöstö ⁽⁵⁸⁾ on saatettu osaksi EU:n lainsäädäntöä, finanssilaitosten edellytetään pitävän niin paljon likvidejä omaisuuseriä, että ne selviytyvät kuukauden kestävästä epäsuotuisasta likviditeettitilanteesta. Käyttöön tulee uusia seurantavälineitä (pysyvää rahoitusta koskeva raportointi), jotka liittyvät selvemmin suosituksessa käsiteltyihin rakenteellisiin seikkoihin (kuten juoksuaikojen epätasapainoon). Näitä välineitä käytetään kuitenkin toistaiseksi vain tarkkailuun. Viranomaisten odotetaan käyttävän EU:n säädöksissä asetettuja seurantavälineitä, kunhan ne saadaan käyttöön. Seurannassa tulisi kuitenkin mennä pidemmälle ja ottaa huomioon kaikki muutkin suosituksen näkökohdat (jotka koskevat esim. yli vuoden jaksoja). Lisäksi toteutuksen ajoituksessa on eroja.

Euroopan pankkivalvojen komitean asiakirjassa "Guidelines on Liquidity Buffers and Survival Periods" todetaan likviditeettipuskureista, että kun likviditeettihallinnasta vastaavalla toimijalla on hallussaan runsaasti ulkomaanvaluuttaa, se altistuu näiden valuuttamääräisten varojen suhteen huomattavalle likviditeettiriskille ja sillä tulisi olla riittävä puskuri riskin varalle. ⁽⁵⁹⁾ EJRK:n suosituksessa asiaa tarkastellaan rakenteellisemmasta näkökulmasta.

⁽⁵⁴⁾ Indikaattorit i) ja iii) vastaavat indikaattoreita, joita käytetään Basel III -seurantavälineinä, ks. asiakirja "Basel III: International framework for liquidity risk measurement, standards and monitoring", joulukuu 2010 (saatavilla osoitteessa <http://www.bis.org/publ/bcbs188.pdf>).

⁽⁵⁵⁾ Indikaattori vastaa Basel III -seurantavälinettä III.2.2.A (rahoituksen keskittyminen), ks. asiakirja "Basel III: International framework for liquidity risk measurement, standards and monitoring", joulukuu 2010, s. 33-34.

⁽⁵⁶⁾ Kansalliset viranomaiset määrittävät maansa aikaluokat.

⁽⁵⁷⁾ Indikaattori vastaa Basel III -seurantavälinettä III.1 (sopimusten juoksuaikojen epätasapaino), ks. asiakirja "Basel III: International framework for liquidity risk measurement, standards and monitoring", joulukuu 2010, s. 32-33.

⁽⁵⁸⁾ Ks. alaviite 54.

⁽⁵⁹⁾ Ks. asiakirjan kohta 75 (<http://www.eba.europa.eu/documents/Publications/Standards—Guidelines/2009/Liquidity-Buffers/Guidelines-on-Liquidity-Buffers.aspx>).

KOORDINOINTI EU:SSA JA SEN LAAJUUS

IV.7. Suositus G – Vastavuoroisuus

1. Asianomaisten finanssilaitosten kotijäsenvaltion kansallisten valvontaviranomaisten suositetaan soveltavan valuuttamääräistä luotonantoa koskevia toimenpiteitä, jotka ovat vähintään yhtä tiukat kuin siinä vastaanottavassa jäsenvaltiossa, jossa kyseiset finanssilaitokset toimivat tarjoamalla rajat ylittäviä palveluja taikka sivukonttoreiden kautta. Tätä suositusta sovelletaan ainoastaan sellaisille lainanottajille myönnettyihin valuuttamääräisiin lainoihin, joilla on kotipaikka vastaanottavassa jäsenvaltiossa. Tarpeen mukaan näitä toimenpiteitä olisi sovellettava finanssilaitos-, alakonsolidointiryhmä- ja konsolidointiryhmätasolla.
2. Finanssilaitosten kotijäsenvaltion valvontaviranomaisten suositetaan julkaisevan verkkosivuillaan vastaanottavan jäsenvaltion valvontaviranomaisen suorittamat toimenpiteet ja vastaanottavan jäsenvaltion suositetaan ilmoittavan kaikista nykyisistä ja uusista valuuttamääräistä luotonantoa koskevista toimenpiteistä kaikille asianomaisille kotijäsenvaltioiden valvontaviranomaisille sekä EJRK:lle ja EPV:lle.

IV.7.1. Taloudelliset perusteet

EU:n rahoitussektorin pitkälle viety yhdentymisen on heikentänyt kansallisten viranomaisten toimenpiteiden tehoa. Sääntelyllä voidaan saavuttaa EU:n tason rahoitusvakaustavoite vain, jos sääntöjä sovelletaan kaikissa maissa samalla tavalla eikä puutteita esiinny.

Huomioita

Tällöin tarvitaan kattavaa EU:n (tai jopa laajemmin kansainvälistä) otetta. Finanssilaitosten kotimaan viranomaisten tulisi noudattaa kansallisesti päätettyjä toimia, ja niiden ja vastaanottavien maiden viranomaisten tulisi pyrkiä nykyistä tiiviimpään yhteistyöhön. Valvontatoimista voidaan keskustella valvontakollegioissa, jotta edistetään toimien vastavuoroista toteuttamista ja jotta niitä voidaan koordinoita asianmukaisesti.

Seuraavilla täsmennyksillä ja esimerkeillä pyritään edistämään vastavuoroisuusperiaatteen selkeää toteuttamista.

Suosituksella pyritään siihen, että kun EU-maa A toteuttaa makrovakaustoimia valuuttamääräisen luotonannon riskien lieventämiseksi, kaikkien muiden EU-maiden viranomaiset edellyttävät valvomiltaan finanssilaitoksilta, että nämäkin noudattavat kyseisiä toimia myöntäessään valuuttamääräisiä luottoja maassa A oleville lainanottajille – myös silloin kun lainananto tapahtuu sivukonttorin kautta tai suoraan maasta toiseen. Emoyhtiön kotimaan valvontaviranomaisella säilyvät kuitenkin valtuudet konsolidoituun valvontaan.

Vaikka kaikki toimet edellytetään toteuttavan sekä yksittäisten pankkien, alakonsernien että konsernien tasolla, useassa maassa toimivien pankkikonsernien tapauksessa emoyhtiön kotimaan lainanottajiin sovellettavia toimia ei kuitenkaan välttämättä tarvitse ulottaa koskemaan lainanottajia kaikissa niissä maissa, joissa pankkiryhmällä on toimintaa (ja joissa harjoitettava toiminta kirjataan pankkikonsernin konsolidoituun taseeseen). Jos siis maa *sininen* on asettanut valuuttamääräisten kiinteistöluottojen luototusasteelle muita tiukemmat ylärajat, näitä rajoja ei sovelleta valuuttamääräisiin kiinteistöluottoihin muissa maissa, joissa maan *sininen* pankeilla on toimintaa. Sitä vastoin vastavuoroisuusperiaate edellyttää, että maassa *sininen* (sivukonttorien välityksellä tai suoraan pääkonttorista käsin) toimivat muiden maiden pankit soveltavat näitä tiukempia ylärajoja kaikessa valuuttamääräisessä luotonannossaan maassa *sininen*.

Esimerkki: Maassa *sininen* havaitaan valuuttamääräisestä luotonannosta aiheutuvia järjestelmäriskkejä ja tiukennetaan kotimaisille lainanottajille myönnettäviin valuuttamääräisiin kiinteistöluottoihin sovellettavia luototusasteen ylärajoja. Maiden *valkoinen*, *oranssi* ja *violetti* finanssilaitokset myöntävät valuuttamääräisiä lainoja maassa *sininen* (tytäryhtiöiden tai sivukonttorien välityksellä tai suoraan pääkonttorista käsin). Vahvistettuaan ylärajojen tiukentamisen maan *sininen* viranomaiset ilmoittavat toimenpiteestä ja sen voimaantulopäivästä etukäteen maiden *valkoinen*, *oranssi* ja *violetti* viranomaisille. Maiden *valkoinen*, *oranssi* ja *violetti* viranomaiset edellyttävät sopivaksi katsomallaan tavalla valvonnassaan olevilta finanssilaitoksilta, joilla on valuuttamääräistä lainanantotoimintaa maassa *sininen*, että nämä soveltavat tiukennettuja luototusasteen ylärajoja kaikessa maassa *sininen* tapahtuvassa luotonannossaan. Siten tiukennettuja rajoja sovelletaan maassa *sininen* poikkeuksesta riippumatta lainanantajapankin kotimaasta (kunhan se on EU-maa).

IV.7.2. Arvio eduista ja haitoista

Suosituksesta koituu seuraavia *etuja*:

- a. Näin voidaan minimoida maiden sääntelyerojen hyväksikäytön mahdollisuus ja siten **tehostaa** kansallisten viranomaisten **toimia** valuuttamääräisen luotonannon hillitsemiseksi. Maiden välisestä koordinoinnista saadaan kokemusta edellyttämällä, että asianosaisten maiden valvontaviranomaiset on pidettävä ajan tasalla.

- b. Kun suosituksia tulee soveltaa sekä yksittäisten pankkien, alakonsernien että konsernien tasolla, riskit otetaan huomioon ja niitä käsitellään samalla tavalla riippumatta siitä, missä osassa finanssiryhmittymää ne sijaitsevat.

Suosituksista aiheutuu myös seuraavia **haittavaikutuksia ja kustannuksia**:

- c. Suositusta noudattaville valvontaviranomaisille aiheutuu **kustannuksia**: kun (vastaanottavassa) maassa on hyväksytty valuuttamääräisen luotonannon riskejä hillitseviä uusia makrovakaustoimia, maan viranomaisten tulisi olla yhteydessä finanssilaitosten kotimaiden viranomaisiin, jotta nämä edellyttäisivät valvonnassaan olevilta finanssilaitoksilta toimet hyväksyneen maan vaatimusten noudattamista. Haasteena on toimia ajoissa ja pitää finanssilaitosten kotimaiden viranomaiset ajan tasalla suunnitelluista toimista.

IV.7.3. Seurantatoimet

IV.7.3.1. M ä ä r ä j a t

Suosituksen kohteita pyydetään raportoimaan EJRK:lle suosituksen toteuttamisesta 31.12.2012 mennessä.

IV.7.3.2. N o u d a t t a m i s k r i t e e r i t

Suosituksen G noudattamiselle on määritetty seuraavat kriteerit.

- a. Sääntelyerojen hyväksikäyttö tulee estää.
- b. Muissa maissa toimivilta finanssilaitoksilta tulee edellyttää vastavuoroisuusperiaatteen noudattamista yhteisymmärryspöytäkirjoin, valvontakollegiossa tehdyin sopimuksin, virallisin päätöksin tai muin riittävän velvoittavin asiakirjoin.
- c. Tulee toimittaa tiedot suoraan maasta toiseen tapahtuvasta lainanannosta, jossa lainavaluutta on muu kuin lainanottajan sijaintimaan paikallinen rahayksikkö (finanssilaitoksen kotimaan viranomaiset toimittavat tarvittavat tiedot).
- d. Suosituksia A–F tulee soveltaa sekä yksittäisten pankkien, alakonsernien että konsernien tasolla.

IV.7.3.3. S e u r a n t a t o i m i s t a r a p o r t o i n t i

Seurantatoimista raportoitaessa tulee käydä läpi kaikki noudattamiskriteerit.

Raportin tulee sisältää seuraavat tiedot:

- a. jäljennös asiakirjasta, josta käy ilmi vastavuoroisuusperiaatteen noudattaminen
- b. lyhyt arvio vastavuoroisuusperiaatteen tehosta.

Suosituksia A–F koskevista raporteista on käytävä ilmi, millä tasoilla toimia on toteutettu.

YLEINEN ARVIO TOIMENPITEISTÄ

Kaikissa suosituksissa hyödyt ovat suuremmat kuin kustannukset.

Toimenpiteillä pyritään ensisijaisesti lieventämään järjestelmäriskiä puuttamalla sen taustalla oleviin ongelmiin.

Tärkeimpiä odotettuja hyötyjä on **moraalikadon vähentäminen** joko korjaamalla kannustimia (esim. tehostamalla sisäistä riskienhallintaa ja pääomavaatimuksia) tai muuten rajoittamalla riskinottoa (esim. lainanottajan luottokelpoisuutta koskevin vaatimuksin). Ongelmana on ollut, että koska riskien toteutumisella olisi laajamittainen vaikutus, finanssilaitokset kenties odottavat saavansa tällöin tukea viranomaisilta ja voivat siksi jättää laskuista pahimmat mahdolliset skenaariorit.

Toisena keskeisenä etuna on, että rahoitusjärjestelmän **riskinsietokyky** paranee ja luotonantoa voidaan hillitä yltiöpäisen optimismin aikoina. Tämän odotetaan vaikuttavan **eri ajankohtina** suotuisasti, kun esimerkiksi hintakuplien puhjetessa arvonnemetykset jäävät pienemmiksi. Lisäksi viranomaiset voivat tehostaa muuta talouspolitiikkaansa.

Haittavaikutuksena on finanssilaitosten **pääoma- ja rahoituskustannusten** nousu. Lisäksi kunnollisia korvaavia tuotteita ei välttämättä ole enää riittävästi suojauksettomien lainanottajien saatavilla, jos valuuttaluottojen myöntäminen ei enää ole mahdollista. Tällöin luotonanto saattaa olla suhteellisesti vaimeampaa tietyissä suhdannevaiheissa, mikä voi hidastaa talouskasvua lyhyellä aikavälillä. Keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä toimenpiteiden pitäisi kuitenkin hyödyttää talouskasvua.

Suositusten noudattamisesta aiheutuu **kustannuksia** sekä finanssilaitoksille että valvontaviranomaisille.