

Pankkilainat käyttöön vakuutena Suomessa

28.10.2005

**Eurojärjestelmä siirtyy uudistet-
tuun vakuuskäytäntöön koko
euroalueella vuoteen 2012 men-
nessä. Suomen kannalta suurin
muutos on pankkilainojen hyväk-
syminen keskuspankkiluoton
vakuudeksi.**

Vakuuspolitiikan pääperiaatteet ja vakuuskäytäntö

Eurojärjestelmän eli euroalueen keskuspankkien ja Euroopan keskuspankin (EKP:n) yhteistä vakuuspolitiikkaa on harjoitettu yhtä kauan kuin yhteistä rahapolitiikkaakin eli vuoden 1999 alusta asti. Vakuuspolitiikan pääperiaatteet on johdettu Euroopan yhteisön perustamissopimuksesta. Keskuspankkien tehtävät, luotonanto mukaan lukien, on kirjattu Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussääntöön. Perussääntöön mukaan ”luottoa annettaessa vakuuksien on oltava riittävät”. Laisa Suomen Pankista säädetään niin ikään, että Suomen Pankilla on oltava luotonannossaan riittävät vakuudet. Vakuusvaatimuksilla ja vakuuksiin sovellettavilla tiukoilla riskienhallintamenetelmillä turvataan eurojärjestelmää saamisiin liittyvältä luottoriskiltä.

Euroalueen keskuspankit myöntävät luottolaitoksille lainaa rahapolitiikan operaatioiden kautta sekä päivänvälisinä luottoina lisätäkseen TARGET-järjestelmän¹ maksuliikkeen

¹ TARGET-järjestelmä on EU15-maiden keskuspankkien reaaliaikainen euromääräisten maksujen bruttomaksujärjestelmä, johon myös uudet EU-maat voivat liittyä.

sujuvuutta. Sama vakuusmateriaali kelpaa kaikäntyyppiin luottoihin.

Eurojärjestelmän vakuuspolitiikassa noudatetaan vapaan kilpailun ja voimavarojen tehokkaan kohdentamisen periaatetta. Tämä tarkoittaa, että kaikille vastapuolipankeille ja vakuusmateriaalin liikkeeseenlaskijoille turvataan yhtäläiset toimintaedellytykset ja tasapuolinen kohtelu. Käytännössä siis kaikilla eurojärjestelmän vastapuolina toimivilla luottolaitoksilla olisi oltava mahdollisuus käyttää samoja euroalueella olevia vakuuspapereita ja kaikki vakuuskelpoiseksi määritellyt omaisuuserät olisi hyväksyttävä vakuusmateriaaliksi kaikista euroalueen maista.

Kun eurojärjestelmän vakuuskäytäntöä alun perin suunniteltiin, korostettiin toiminnan tehokkuutta ja jatkuvuutta. Rahapolitiikan toteuttamisen ja maksujärjestelmien sujuvan toiminnan kannalta vakuusmateriaalin riittävyys on keskeistä. Jotta vakuusmateriaalista ei olisi tullut puutetta ja jotta keskuspankeille ja vastapuolipankeille ei olisi aiheutunut yhtäkkiä suuria kustannuksia, euroalueen keskuspankkien vakuuskäytäntöihin ei haluttu rahaliiton alkuvaiheissa tehdä kouriintuntuvia muutoksia. Yksi seuraus tästä oli, että vakuusmateriaali jaettiin kahteen luokkaan: ykkös- ja kakkoslistan vakuuspapereihin. Ykköslistan vakuuspapereihin sovelletaan koko euroalueella yhteisiä vakuuskelpoisuusehtoja ja kakkoslistan papereihin osin kansallisia vakuuskelpoisuusehtoja.



*Kaarina Huomo
rahoitusekonomisti
pankkitoimintaosasto*



*Marianne Palva
neuvonantaja
rahoitusmarkkina- ja
tilasto-osasto*

*Uudistuksella
varmistetaan
euroalueen
toimijoille
yhtäläiset
edellytykset.*

Yhteen vakuuslistaan siirtyminen

Yhteisen rahapolitiikan alkaessa käyttöön otettuun vakuusmateriaaliin sisällytettiin kansallisilla kakkoslistoilla sellaista materiaalia, jolla oli erityistä merkitystä kansallisten rahoitusmarkkinoiden ja pankkijärjestelmien kannalta. Näin haluttiin varmistaa vakuuksien riittävyys uudessa ympäristössä. Pidemmän aikavälin tavoitteena oli kuitenkin jo tuolloin siirtyä yhtenäiseen vakuuskäytäntöön koko euroalueella. Yhtenäisen vakuuskäytännön katsotaan parantavan euroalueen toimijoiden yhtäläisiä toimintaedellytyksiä ja edistävän vastapuolten ja liikkeeseenlaskijoiden tasavertaista kohtelua sekä lisäävän vakuuskäytännön yleistä avoimuutta.

Selvitettyään perusteellisesti vakuuskäytännön kehittämistä eurojärjestelmä julkaisi kesällä 2003 kannanottopyynnön, jossa se pyysi markkinaosapuolilta kommentteja hahmoteltuun uuteen vakuuskäytäntöön. Uudessa käytännössä oli perusajatuk- sena asteittainen siirtyminen kahdesta listasta yhteen listaan. Kannanotto- pyynnössä hahmoteltiin paitsi silloisilla vakuuslistoilla olevien instrumenttien mahdollista sisällyttämistä yhteislistalle myös uuden erän, nimittäin Euroopan talousalueen ulkopuo- listen G10-maiden liikkeeseenlaskijoi- den euromääräisten velkainstrument- tien sisällyttämistä yhteislistalle. Euroopan talousalueen ulkopuolisia G10-maita ovat Yhdysvallat, Kanada, Japani ja Sveitsi.

Eurojärjestelmä sai markkina- osapuolilta runsaasti tukea yhteisli- staan siirtymiselle ja jatkoi valmistelu- jaan tämän pohjalta. Yhteislistan käyttöönoton ensimmäistä vaihetta koskevista muutoksista tiedotettiin toukokuussa 2004. Muutoksiin sisäl- tyi Euroopan talousalueen ulkopuo- listen G10-maiden yhteisöjen euro- määräisten velkapapereiden hyväksy- minen yhteislistalle. Lisäksi niihin sisältyi eräiden jälkimarkkinakelpoi- sten velkainstrumenttien vakuuskel- poisuusvaatimusten muutoksia, joi- den seurauksena osa kakkoslistoilla olevasta materiaalista menettää vakuuskelpoisuutensa pitkäkhön siir- tymäkauden jälkeen.

Suomalaisten osapuolten näkö- kulmasta keskeinen yhteislistan pape- reille asetettu vaatimus koski luotto- laitosten liikkeeseen laskemien velka- papereiden listausta säännellyillä markkinoilla. Näin ollen huhtikuun 2007 jälkeen ei ole mahdollista käyt- tää vakuutena pankkien sijoitustodis- tuksia, jotka ovat tällä hetkellä Suo- men Pankin kakkoslistalla, ellei niitä tuolloin listata Helsingin pörssissä tai muilla Euroopan talousalueella sijait- sevilla säännellyillä markkinapaikoil- la. Sijoitustodistusten siirtämistä yhteislistalle helpottaa osaltaan tou- kokuussa 2005 voimaan tullut muu- tos, jonka mukaan pankkien vel- kainstrumenteilta ei enää vaadita emissio- tai ohjelmakohtaista luotto- riskiluokitusta vaan liikkeeseenlaski- jakohtainen hyväksyttävä luottoluo- kitus riittää.

Elokuussa 2004 EKP tiedotti yhteiseen vakuuslistaan siirtymisen toisesta vaiheesta. Tällöin todettiin, että yhteislistalle tullaan hyväksymään pankkilainat kaikista euroalueen maista sekä ei-jälkimarkkinakelpoiset kiinteistövuokudelliset velkainstrumentit. Samassa yhteydessä ilmoitettiin, että yhteislistalle ei tulla hyväksymään osakkeita, joita joidenkin maiden kakkoslistoilla on ollut.

Helmikuussa 2005 EKP julkisti aikataulun, jonka mukaisesti pankkilainat hyväksytään yhteislistalle. Sen mukaan pankkilainojen otto yhteislistalle ajoittuu vuoden 2007 alkuun. Samalla otetaan käyttöön eurojärjestelmän yhteinen luottoriskin arviointikäytäntö. Pankkivastapuolet voivat valita, mitä neljästä mahdollisesta arviointilähteestä ne haluavat käyttää pankkilainavelallistensa luottoriskin arvioinnissa. Vuoden 2012 alusta pankkilainoihin sovelletaan täysin yhdenmukaistettua käytäntöä, jossa vakuudeksi hyväksyttävän lainan vähimmäiskoko on 500 000 euroa. Siirtymäkauden aikana (2007–2011) kukin keskuspankki päättää itsenäisesti, mikä on sen vakuudeksi hyväksymän pankkilainan vähimmäiskoko.

Viimeisimmät yhteislistaa koskevat päätöksensä EKP teki heinäkuussa 2005. Tällöin se myös julkisti laajan tiedotteen pankkilainojen ottamisesta yhteislistalle. Tiedotteessa luetaan pankkilainojen vakuuskelpoisuusvaatimuksia, kuvataan eurojärjestelmän vaihtoehtoja arvioida pankkilainavelallisten luottoriskiä ja tuo-

daan esiin pankkilainojen käsittelyyn vaikuttavia seikkoja. Lisäksi todetaan, että kukin keskuspankki päättää itse, periikö se siirtymäkauden aikana pankkilainojen käytöstä maksua. Tässä yhteydessä ilmoitettiin myös, että julkista luottoluokitusta vailla oleviin jälkimarkkinakelpoisiin arvopapereihin tullaan soveltamaan samaa luottoriskin arviointikäytäntöä kuin pankkilainoihin on tarkoitus soveltaa.

Pankkilainojen käyttöönottoon ja yhteislistaan siirtymiseen liittyy edelleen joitain eurojärjestelmän viimeistelyä vaativia kysymyksiä. Varsinaisen valmistelun pääpaino on kuitenkin siirtynyt kansallisiin keskuspankkeihin, joilla tulee olla valmiudet hyväksyä pankkilainat vakuudeksi vuoden 2007 alussa.

Pankkilainojen vakuuskelpoisuus ja käyttö vakuutena

Vakuudeksi kelpaavat pankkilainat ovat luottolaitosten yrityksille ja julkisyhteisöille myöntämiä lainoja. Lainojen vakuuskelpoisuusvaatimukset ovat soveltuvien osin samat kuin jälkimarkkinakelpoisille velkainstrumenteille asetetut vaatimukset, mutta instrumenttien erilaisuuden vuoksi molemmille on myös omia kelpoisuusvaatimuksia. Lainan saaneen velallisen luottokelpoisuuden arviointia varten hyväksytään useita eri vaihtoehtoisia luottoriskin arviointilähteitä.

Vakuuskelpoisten pankkilainojen on oltava euromääräisiä, ja niihin on sovellettava euroalueen maan lakia. Kuten jälkimarkkinakelpoisten

Pankkilainat hyväksytään vakuuksiksi vuoden 2007 alussa.

velkainstrumenttien tapauksessa, etuoikeusasemaltaan muita pankkilainoja tai velkainstrumentteja huomontia lainoja ei hyväksytä vakuusmateriaaliksi.

Pankkilainan saaneen velallisen on oltava euroalueella sijaitseva yritys tai julkisyhteisö. Velallisen luottokelpoisuuden on oltava yhtä hyvä kuin jälkimarkkinakelpoisten vakuuspapereiden liikkeeseenlaskijoilla, eli sen on vastattava vähintään luottoluokitus-tasoa A-/A3. Luottokelpoisuuden arviointia varten eurojärjestelmässä on hyväksytty neljä eri luottoriskin arviointilähdettä, joista pankit voivat valita itselleen sopivimman. Nämä neljä lähdettä ovat julkiset luottoluokituslaitokset, pankkien omat sisäiset luottoluokitusjärjestelmät, hyväksytyt luottoluokitusvälinepalvelut (rating tools)² sekä neljän kansallisen keskuspankin arviointijärjestelmät. Luottoluokituksia tekevät Ranskan, Saksan, Itävallan ja Espanjan keskuspankit. Niissä maissa, joissa keskuspankki ei tee luottoluokituksia, vastapuolet voivat valita sopivimman kolmen muun vaihtoehdon joukosta.

Suomessa pankit, jotka ottavat käyttöönsä Rahoitustarkastuksen hyväksymän sisäisten luottoluokituksen menetelmän, voivat soveltaa sitä pankkilainojen arvioinnissa. Ne pankit taas, joilla ei ole omaa luottoriskinarviointijärjestelmää, voivat hyö-

dyntää julkisten luottoluokituslaitosten arvioita, joskin Suomessa on ollut ongelmana luottoluokitusten puuttuminen monilta yrityksiltä. Kolmas vaihtoehto eli luottoluokitusvälineellä tuotetun arvion ostaminen saattaa olla ratkaisu tähän. Eurojärjestelmä tiedottaa saatavilla olevista luottoluokitusvälineistä myöhemmin.

Pankkilainamuotoisten vakuuksien käsittely eroaa merkittävästi jälkimarkkinakelpoisten vakuuksien käsittelystä, jossa hyödynnetään arvopaperikeskuksien tarjoamia palveluja. Pankkilainojen käsittelyä varten on luotava infrastruktuuri, jossa luottolaitokset toimittavat keskuspankeille tiedot vakuutena käytettävistä pankkilainoista. Eurojärjestelmän päätöksen mukaisesti pankkilainojen käsittely järjestetään hajautevasti ja kukin keskuspankki ottaa huomioon kansallisen lainsäädännön ja toimintaympäristön. Keskuspankien järjestelmille on kuitenkin yhteisesti määritelty vähimmäisvaatimukset, joilla vastapuolipankeille taataan tietty palvelun taso.

Vakuuksien käytön kehitys

Vakuuskäytännön muutosten vaikutuksia suomalaisten pankkien käyttämän vakuusmassan koostumukseen on tässä vaiheessa vaikea arvioida. Tähän saakka toisissa euroalueen maissa sijaitsevien vakuuksien käyttö niin Suomessa kuin muissakin euroalueen maissa on rahaliiton aikana lisääntynyt huomattavasti. Ulkomaisten vakuuksien määrän kas-

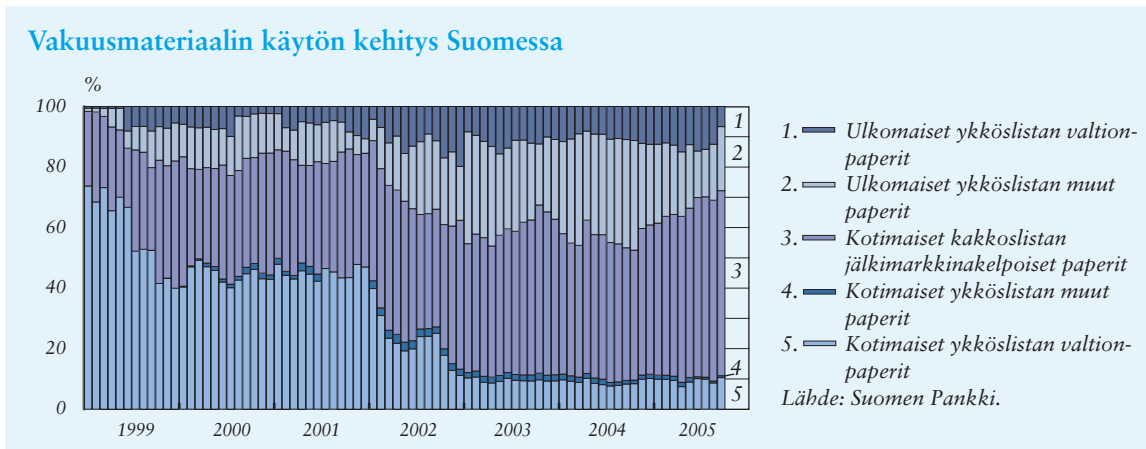
² Luottoluokitusvälineiden avulla arvioidaan yritysten luottokelpoisuutta lähinnä kvantitatiivisin menetelmin yritysten tilinpäätöstietojen perusteella. Luottoluokitusvälineitä ovat tuoneet markkinoille mm. julkiset luottoluokituslaitokset.

vu on osoitus euroalueen rahoitusmarkkinoiden lisääntyneestä integroitumisesta.

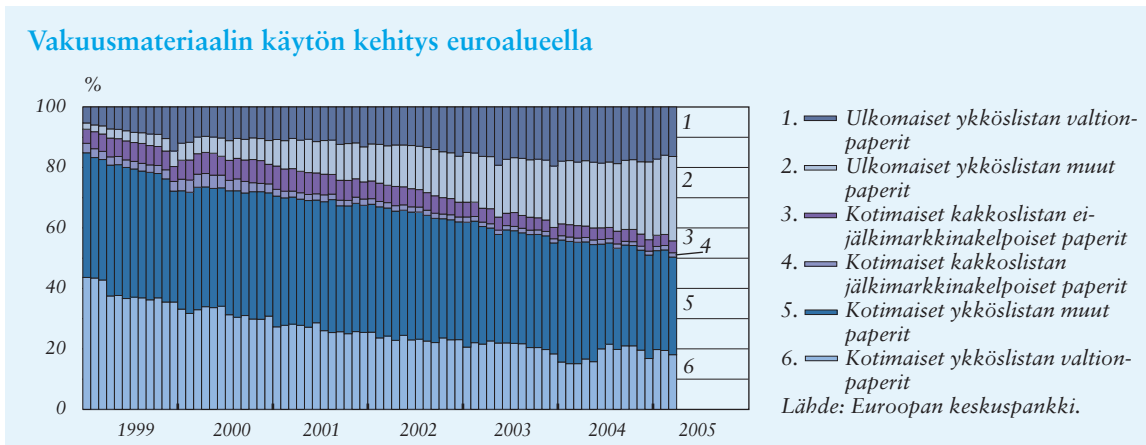
Suomalaisten pankkien keskuspankkiluoton vakuudeksi toimittamien vakuuksien kokonaismäärä on pysynyt vakaasti 8 miljardin euron tuntumassa koko rahaliiton ajan. Koko eurojärjestelmän tasolla käytettyjen vakuuksien yhteismäärä on kasvanut noin 600 miljardista noin 800 miljardiin euroon. Sekä Suomessa

että koko eurojärjestelmän tasolla suurin muutos on muissa euromaissa sijaitsevien vakuuksien käytön huomattava kasvu (kuviot 1 ja 2). Rahaliiton alkaessa näiden ulkomaisten vakuuksien osuus oli vain muutamia prosentteja. Vuoden 2004 lopussa ulkomaisten vakuuksien käytön osuus oli yli 40 % sekä koko eurojärjestelmän tasolla että Suomessa. Ulkomaisten vakuuksien suhteellinen osuus on Suomessa vähentynyt tänä

Kuvio 1.



Kuvio 2.



Ulkomaisia vakuuksia käytetään yhä enemmän niin Suomessa kuin muuallakin euroalueella.

vuonna, mutta eurojärjestelmän tasolla se on edelleen kasvanut.

Suomessa vakuudeksi toimitettavan kotimaisen materiaalin koostumus on myös muuttunut huomattavasti. Pankkien sijoitustodistuksia, jotka ovat ainoita instrumentteja Suomen Pankin kakkoslistalla, on käytetty runsaasti koko rahaliiton ajan. Viime vuosina niiden osuus on ollut kasvussa ja on nyt jo noin 50 % kaikista suomalaispankkien käyttämistä vakuuksista. Alkuvuosina pankit käyttivät runsaasti Suomen valtion velkakirjoja, jotka muodostavat valtaosan ykköslistan suomalaisesta vakuusmateriaalista. Vuoden 2002 aikana Suomen valtion velkakirjojen osuus supistui huomattavasti ja on sen jälkeen pysytellyt noin 10 prosentin tasolla. Vähentäessään Suomen valtion papereiden käyttöä Suomessa toimivat pankit alkoivat käyttää yhä enemmän ulkomaisia vakuuksia. Etenkin muiden kuin valtioiden jälkimarkkinakelpoisten papereiden suhteellinen osuus lisääntyi. Viimeisten 12 kuukauden aikana näiden papereiden osuus on supistunut ja ulkomaisten valtionpapereiden ja kotimaisten sijoitustodistusten käyttö lisääntynyt. Valtaosa ulkomaisista vakuuksista on toimitettu Suomen Pankille käyttäen toista eurojärjestelmän keskuspankkia vakuuksien säilyttäjänä eli hyödyntämällä ns. kirjeenvaihtajakeskuspankkimallia (Correspondent Central Banking Model, CCBM). Vuoden 1999 viimeisellä neljänneksellä ja vuonna 2000 pieni määrä ulkomaisia arvopa-

pereita toimitettiin Suomen Pankille vakuudeksi Suomen Arvopaperikeskukseen (APK) hyödyntäen APK:n ja euroalueen muiden arvopaperikeskusten välisiä linkkejä.

Kotimaisten valtionpapereiden käytön väheneminen ja ulkomaisten vakuuksien määrän lisääntyminen ovat yhteydessä pankkien sijoituspolitiikkaan. Koko tarkasteluperiodin aikana pankkien sijoitukset ulkomaisiin muiden kuin valtioiden liikkeeseen laskemiin jälkimarkkinakelpoiisiin velkapapereihin on lisääntynyt, mikä selittyy niiden paremmalla tuotolla. Tarkasteluperiodin alkuajana pankkien salkuissa olevien Suomen valtionlainojen määrä supistui huomattavasti. Vuodesta 2003 se on pysynyt suhteellisen vakaana. Pankkien hallussa olevien valtionlainojen määrän supistumiseen on osaltaan vaikuttanut myös se, että kaupankäynti Suomen valtionlainoilla käynnistettiin Belgiassa toimivassa MTS Finlandissa keväällä 2002. Tässä yhteydessä valtionlainojen päämarkkinatakaajina toimivien ulkomaisten pankkien lukumäärä kasvoi, mistä syystä suomalaisten pankkien rooli pieneni ja niiden tarve pitää valtionlainoja salkuissaan väheni. Ulkomaisien vakuuksien käytön kasvuun on osaltaan varmasti ollut vaikutusta myös sillä, että kirjeenvaihtajakeskuspankkijärjestelmää on kehitetty ja että pankit ovat oppineet hyödyntämään sitä paremmin.

Koko eurojärjestelmän tasolla on selkeästi havaittavissa ulkomaisten

vakuuksien käytön tasainen lisääntyminen ja kotimaisen ykköslistalla olevan vakuusmateriaalin käytön vähentyminen. Kotimaisten valtion velkapapereiden käyttö koko eurojärjestelmän tasolla on supistunut jonkin verran ja ulkomaisten valtionpapereiden käyttö on kasvanut. Kaiken kaikkiaan valtionpapereiden osuus kaikista käytetyistä ykköslistan vakuuksista oli vuonna 2004 lähes 40 %. Muiden kuin valtion jälkimarkkinakelpoisten ulkomaisten vakuuksien käytön kasvu koko järjestelmän tasolla on ollut tasaisempaa ja vähäisempää kuin Suomessa. Kotimaisten kakkoslistan vakuuksien käyttö on koko eurojärjestelmän tasolla huomattavasti vähäisempää kuin Suomessa, ja myös niiden suhteellinen merkitys on pienentynyt rahaliiton aikana. Kakkoslistan vakuuksia ei Suomessa eikä eurojärjestelmän tasolla ole muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta käytetty yli maiden rajojen. Pankkilainojen suhteellinen osuus kasvaneen yhteislistan käyttöönoton myötä, kun kaikki keskuspankit hyväksyvät pankkilainat vakuudeksi. Tällä hetkellä niitä on vain Ranskan, Saksan, Espanjan ja Itävallan keskuspankin kakkoslistoilla.

Suomessa yhteislistan käyttöönotto tuo muutoksia vakuuksien käyttöön sekä pankkilainojen vakuuskelpoisuuden että pankkien sijoitustodistusten pörssilistausvaatimuksen takia. Pankkilainoista aiheutuu aluksi infrastruktuuri-investointeja, mutta ajan oloon pankkilainojen käyttö keskus-

pankkiluoton vakuutena saattaa vapauttaa jälkimarkkinakelpoisia vakuuksia muuhun käyttöön. Mikäli pankit vastakin haluavat käyttää sijoitustodistuksia vakuutena, ne joutuvat listaamaan sijoitustodistukset pörssissä, mistä aiheutuu pankeille kustannuksia. Erillistä emissio- tai ohjelmakohtaista luottoriskiluokitusta ei kuitenkaan enää tarvita, kuten edellä todettiin. Kaiken kaikkiaan pankkien käyttämän vakuusmateriaalin koostumukseen vaikuttavat tulevaisuudessakin eri vakuuslajien vaihtoehtokustannukset.

Vakuuskäytännön muutoksen vaikutukset Suomessa

Suomen kannalta suurin yhteislistan käyttöönottoon liittyvä muutos on pankkilainojen hyväksyminen vakuutena. Pankkilainojen hyväksyminen yhteiselle listalle vuoden 2007 alusta merkitsee kokonaan uudentyypin vakuusinstrumentin käyttöönottoa Suomessa. Muutoksen valmistelut aloitettiin Suomen Pankissa heti EKP:n neuvoston pankkilainoja koskevan periaatepäätöksen jälkeen. Suomen Pankki on myös järjestänyt pankeille tiedotus- ja keskustelutilaisuuksia, joissa on käyty läpi pankkilainojen vakuuskäyttöön liittyviä kysymyksiä. EKP päätti keväällä 2004, että pankkilainoihin sovelletaan vuoden 2012 alusta täysin yhdenmukaistettua käytäntöä, jossa vakuudeksi hyväksyttävän lainan vähimmäiskoko on 500 000 euroa. Suomen Pankki päätti puoles-

Pankkilainat ovat Suomessa täysin uudentyypinen vakuusinstrumentti.

taan, että se soveltaa tätä vähimmäiskokoa jo alusta lähtien.

Yhteistyö suomalaisten pankkivastapuolten kanssa tiivistyy, kun valmistelut etenevät. Pankkilainojen käyttö vakuutena tulee vaatimaan erilaisia prosesseja kuin tähänastisten kotimaisten vakuuksien käyttö, joka on perustunut APK:n tarjoamiin hyvin pitkälle automatisoituihin prosesseihin. Moniin käytännön kysymyksiin joudutaan löytämään vastaukset nopeassa aikataulussa. Valmiudet käyttää pankkilainoja vakuutena tarvitaan, kun nämä lainat tulevat yhteislistalle vuoden 2007 alussa.

Asiasanat: eurojärjestelmän vakuuspolitiikka, yhteislista, ykköslista, kakkoslista, pankkilainat vakuutena, vakuuksien käyttö