

Globaalistumisen haasteet keskuspankkien rahoitustilastoinnille

15.11.2006

Rahapolitiikan päätöksenteko ja rahoitusjärjestelmän vakauden edistäminen edellyttävät keskuspankeilta kattavaa tietopohjaa ja ajantasaista analyysia rahatalouden ja rahoitusmarkkinoiden kehityksestä. Tietoa rahatalouden ja rahoitusmarkkinoiden uusista kehityskuluista on markkinoilla runsaasti tarjolla. Globaalistuvista ja yhä monimuotoisemmiksi muuttuvista markkinoista on kuitenkin vaikea saada analyyttistä kokonaiskuvaa. Lisäksi päätöksenteon taustaksi tarvittava tarpeellinen tieto on hankittava minimoimalla sen hankinnasta aiheutuvat kustannukset.

Tilastoihin koottu tieto on luotettavin mahdollinen pohja arvioitaessa makrotaloutta ja rahoitusmarkkinoita sekä niiden vakauden kehitystä. Makrotaloudellista tietoa tarvitaan rahamäärien, luottojen ja korkojen kehityksestä. Myös säästämisen ja luotonannon kehitys sektoreittain on olennaista taloudellisessa analyysissa. Rahoitusmarkkinoiden kehitystä seurataan muun muassa valuuttamarkkinoiden, rahoitusinstrumenttien ja osakkeiden volyymien ja hintojen avulla. Rahalaitosten tulos- ja tasetiedot ovat puolestaan keskeisiä vakauden ja rahoitusmarkkinoiden systemisen riskin analyysivälineitä.

Näiden omien tarpeittensa ohella kansalliset keskuspankit palvelevat myös koko rahoitussektoria ja suurta

yleisöä julkaisemalla omalta vastuualueeltaan keskeistä tilastotietoa.¹

Kuvaavatko keskuspankkien tilastot globaaleja rahoitusmarkkinoita riittävän kattavasti?

Globaalistuminen kiihdyttää integraatiota sekä maiden ja alueiden, markkinoiden ja taloudellisten toimijoiden keskinäistä riippuvuutta. Sen vaikutukset ilmenevät kansantalouksien kilpailukyvyyn, yritysrakenteiden, pankkien kilpailuasetelmien ja kotitalouksien rahoituskäyttäytymisen muutoksina. Globaalistuminen yhdistyneenä nopeasti muuttuviin rahoitusmarkkinoihin kasvattaaakin päätöksentekijöille välttämätöntä tiedontarvetta. Tiedonpuutteen ongelmat tilastoissa kumuloituvat yleensä kansainvälisiin pääomanliikkeisiin. Kansainväliset rahoitusvirrat kasvavat huomattavasti nopeammin kuin tavaroitten ja palveluiden kauppa.

Globaalistuviin rahoitusmarkkinoihin liittyy riskejä, jotka voivat realisoitua hyvinkin nopeasti. Systemaattisen ja ajantasaisen tiedon puute on noussut esiin muun muassa kymmenen viime vuoden aikana kehittyvien talouksien rahoituskriisien yhteydessä. Ongelmia on esiintynyt myös arvioitaessa säästämisen ja



*Laura Vajanne
neuvonantaja
rahoitusmarkkina- ja
tilasto-osasto*

¹ Euroopan keskuspankki järjesti toukokuussa 2006 konferenssin, jossa käsiteltiin globalistumisen haasteita keskuspankkien rahoitustilastoinnin näkökulmasta. Alustajiksi oli pyydetty tunnettuja akateemisten piirien edustajia, keskuspankkiireja sekä pankkien edustajia. Tämän artikkelin näkemykset perustuvat konferenssissa esiin tulleisiin ajatuksiin. Konferenssin alustukset ovat luettavissa EKP:n verkkosivulta (<http://www.ecb.int/events/conferences/html/eastats3.en.html>).

Keskuspankkien on vaikea seurata rahoitusjärjestelmän vakauden kannalta tärkeitä uusia ilmiöitä, koska niistä ei juuri ole järjestelmällistä ja luotettavaa tietoa saatavilla.

investointien epätasapainoa globaalilla tasolla samoin kuin Aasian maiden keskuspankkien valuuttavarantojen ja öljyntuottajamaiden vaihtotaseyliäämien sijoittamista. Lisäksi perinteisen säätelyn ulkopuolelle jäivät riskirahastot, mutkikkaat rahoitusjohdannaiset ja monet muut monimutkaiset uudet rahoitusinstrumentit kasvattavat rahoitusjärjestelmäkriisien mahdollisuuksia. Konkreettisina esimerkeinä voidaan mainita viime vuosina vahvasti lisääntynyt institutionaalinen sijoittaminen hyödykkeisiin ja ei-lisättuihin osakerahastoihin sekä luottoriskien siirtoinstrumenttien käytön kasvu. Keskuspankkien on vaikea seurata näitä rahoitusjärjestelmän vakauden kannalta tärkeitä ilmiöitä, koska niistä ei juuri ole järjestelmällistä ja luotettavaa tietoa saatavilla. Keskuspankkien on pystyttävä kuitenkin asettamaan tilastosisällöille terveesti rajatut tavoitteet, ettei seuranta aiheuta kohtuuttomia kustannuksia tiedonantajille tai tilastojen laatijoille.

Tilastopohjan parantaminen on vaativa tehtävä

Globalistuminen näyttääkin kasvattavan paineita lisätä uusia ilmiöitä koskevien tietojen keruuta, mutta ei toisaalta anna aiheutta automaattisesti vanhojen tietovaatimusten purkamiseen. Näin ollen uusien ilmiöiden seuranta edellyttää useimmiten lisäresursseja ja aiheuttaa lisäkustannuksia. Vastauksena yleisesti tiukentuneisiin olosuhteisiin keskuspankit pyrkivät

nykyään kustannus-hyötyanalyysin avulla arvioimaan uusien tiedontarpeiden tärkeyttä ennen päätöstä ryhtyä keräämään uutta tietoa markkinoilta.

Kustannus-hyötyanalyysin laatimista hankaloittaa se, että uusista tiedoista saatavia hyötyjä on vaikea mitata. Hyödyn mittaamista mutkistaa ennen kaikkea sen arviointi, kuinka tärkeitä nämä ilmiöt ovat tulevaisuudessa rahapolitiikan päätöksenteon ja/tai rahoitusmarkkinoiden vakauden kannalta. Myös muille toimijoille, kuten itse rahoitustoimialalle, koituvaa hyötyä on vaikea mitata. Yleisesti rahoitussektorilla pidetään tärkeänä esimerkiksi omien tuotteiden markkinaosuuden seuranta, joka puolestaan edellyttää kokonaisnäkemyä markkinoiden koosta. Lisäksi tilastoista – tyypillisesti julkis-hyödykkeenä – on harvoin suoranaista rahallista tuottoa saatavissa, mikä helpottaisi hyödyn arviointia.

Uusissa tilastoissa saavutetaan hyvä kustannus-hyötysuhde, jos tilastojen käyttäjät ja laatijat toimivat riittävän läheisessä yhteistyössä sovitessa uusista tietotarpeista ja tilastojen laatimisesta. Erityisen syvällistä yhteistyötä tarvitaan keskuspankkien ja muun rahoitussektorin välillä. Lisäksi globaalien rahoitustilastojen tapauksessa kansallisista lähtökohdistaan on pystyttävä joustamaan. Kotimaiset käyttötottumukset eivät ratkaise kyseessä olevien ilmiöiden tärkeyttä, ja kansallisvaltioiden asettamat rajat eivät ole merkityksellisiä

pohdittaessa kansainvälisiä rahoitusmarkkinoita. Jos kansallisista tiedoista tingittäisiin, olisi esimerkiksi euroalueen piirissä mahdollista saavuttaa tehokkuushyötyjä. Tällöin otantaa käyttävien tilastojen otoskoot määräytyisivät euroalueen tasolla eivätkä kansallisesti kuten nykyään.

Voitaisiinko rahapolitiikan ja rahoitusjärjestelmän valvonnan tietotarpeita yhdistää?

Euroalueella rahapolitiikka on keskitetty ja siihen liittyvät keskeiset tiedonkeruiden sisällöt on yhdenmukaistettu säädösten tasolla. Varsinaiset tiedonkeruut on kuitenkin hajautettu kansallisille keskuspankeille, joten raportoinnin yksityiskohtainen sisältö vaihtelee melkoisesti euromaiden välillä. Useat keskuspankit keräävät edelleen myös kansallisesti relevantteja tietoja eurojärjestelmän edellyttämien tietojen ohella. Tämä lisää merkittävästi varsinkin monikansallisten pankkien tiedonantorasitetta verrattuna siihen, että kullekin keskuspankille voitaisiin raportoida tiedot yhdenmukaisella tavalla.

Eurojärjestelmän tilastot ovat kehittyneet nopeasti viime vuosien aikana. EKP ja kansalliset keskuspankit vastaavat EKP:n (euromaat ja muut EU-maat) ja Eurostatin (Euroopan yhteistojen tilastotoimisto) välisen työnjaon mukaisesti yhteisön raha- ja pankkitilastoista, rahoitusmarkkinatilastoista sekä kansainvälisen pääomanliikkeiden, suorien sijoitusten ja valuuttavarantojen tilastoin-

nista.² Euroalueen rahoitussektorin tietojen kattavuudessa ja yhdenmukaistuksessa koetaan edelleen olevan puutteita liittyen esimerkiksi vakuutuslaitoksiin ja eläkerahastoihin, sijoitusrahastoihin ja arvopaperistamiseen sekä lainojen vakuuksiin. Paineet lisätä koko euroalueen taloudellisen kehityksen seurantaan näkyvät myös EKP:n kunnianhimoisessa aloitteessa saada aikaan reaali- ja rahoitustilinpidoon yhdistävä sektoritilinpito euroalueen tasolla.

Valvojen keskuudessa yhdenmukaistus on toistaiseksi vielä vähäisempää, ja rahalaitosten raportointi on kansallisen lainsäädännön alasta. Euroopan unionin 25 maan ja lisäksi muiden maiden rahoitusvalvojat kysyvät erilaisia ja eri muodossa toimitettavia tietoja rahoitussektorilta. Tämä on rahoituspalvelujen integraatiota hidastava tekijä. EU:n sisällä on edistytty koordinoinnissa ja yhdenmukaistuksessa, kun pankkien vakavaraisuuslaskenta uudistettiin (Basel II) ja pörssissä noteerattuja yrityksiä koskevia kansainvälisiä tilinpäätösstandardeja (IFRS) yhdenmukaistettiin. Molemmat ovat isoja muutoksia, jotka vaikuttavat rahoitusjärjestelmän vakauden valvonnan lisäksi myös rahoitustilastoihin. Basel II:n soveltaminen alkaa vuonna 2007, ja IFRS-tilinpäätöskäytäntöön siirtyminen on jo käynnissä useissa maissa.

² EU-tasolla tilastovastuut on sovittu päällekkäisen työn välttämiseksi EKP:n ja Eurostatin välisessä yhteistyöpöytäkirjassa, joka on viimeksi päivitetty vuonna 2003. Ks. <http://www.ecb.int/pub/pdf/other/mouecbeurostaten.pdf>.

Euroalueen rahoitussektorin tietojen kattavuudessa ja yhdenmukaistuksessa koetaan edelleen olevan puutteita.

Keskuspankkien haasteena on yhdistää rahapolitiikan ja valvonnan tiedontarpeet ja samalla minimoida tiedonantajille aiheutuvat kustannukset.

Euroopan pankkivalvojen komitea (Committee of European Banking Supervisors, CEBS) on pyrkinyt johdonmukaisesti yhdenmukaistamaan pankkien raportointivaatimuksia. Se on ajanut kahta aloitetta, joista toinen tähtää Basel II -vaatimusten mukaiseen yhteiseen vakavaraisuuden raportointikehikkoon (COREP) ja toinen yhdenmukaiseen IFRS-tilinpäätöksen tekevien luottolaitosten tase- ja tulosraportointikehikkoon (FINREP). Pankkivalvojen komitea on päättänyt myös tukea uuden raportointikielen (XBRL – eXtensible Business Reporting Language) käyttöönottoa molempien raportointikehikkojen yhteydessä.

Näihin aloitteisiin sisältyy monia etuja, kuten pankkien ja muiden rahoitusalan yritysten tasavertainen kilpailuasema koko Euroopassa. Yhteiset kehiöt vähentävät pankkien hallinnollisia kustannuksia ja helpottavat tietojen vaihtoa valvojen välillä. Yhtäläiset tiedonkeruulomakkeet, joissa käytetään XBRL-kieltä, mahdollistavat hajautetun tiedonkeruun, mutta luovat samalla mahdollisuuden käyttää tietoja joustavasti ja ikään kuin keskitetyssä tietokannassa. Tämä lisää valvontatehtävien kustannustehokkuutta.

Keskuspankkien haasteena on, miten yhdistää rahapolitiikan ja valvonnan näkökulmista tulevat tiedontarpeet kokonaisuudeksi, joka minimoisi tiedonantajien tilastoinnista aiheutuvat kustannukset. Tiedonantorasitteen pitäisi myös kohdistua tasa-

puolisesti eri tiedonantajiin riippumatta sijaintipaikasta. Muun muassa Lontoo kilpailee vahvasti euroalueen kanssa pankkien sijaintipaikasta. Ei olisi toivottavaa, että hallinnolliset kulut ratkaisisivat sijoittumisen ja ohjaisivat pankkeja siirtymään esimerkiksi pois euroalueelta.

Tiedonkeruun yhteisten elementtien lisääminen on saavutettavissa tiivistämällä keskuspankkien ja valvojen yhteistyötä. Keskusteluissa on tuotu esiin muun muassa ajatus, että rahoituslaitosten raportoinnissa siirryttäisiin vähitellen kohti yksikkö- ja arvopaperikohtaisia tietoja, koska tällä tasolla näkökulmaeroja rahapolitiikan ja vakauden seurannan välillä ei vielä esiinny. Yleisenä trendinä onkin jo nyt nähtävissä rahoitustilastojen laadinnassa erilaisten rekisteritietojen käytön yleistyminen. Arvopaperikohtaisten rekisterien ohella useassa euromaassa ylläpidetään yksittäisten lainojen tiedot sisältäviä lainarekistereitä. Näistä tiedoista voidaan koota sekä aggregaattitilastoja että tuottaa valvojen käyttöön tarpeellisia instituutiokohtaisia tietoja. Lisäksi raportointivaatimuksia mietittäessä keskuspankit pyrkivät ottamaan huomioon, että tiedot, joita rahoituslaitoksilta pyydetään, vastaavat niitä tietoja, joita pankkien ja muiden instituutioiden oma sisäinen johtamisjärjestelmä käyttää. Näin saavutetaan huomattavia kustannussäästöjä ja turvataan osaltaan tietojen käyttömahdollisuus toimialan riskien seurannassa.

Hyvä hallintotapa keskuspankkien tilastoinnissa

Rahoitussektorin tilastoja laativia tahoja on useita. Keskuspankkien, valvojen ja tilastoviranomaisten ohella useat kansainväliset järjestöt haluavat rahoituslaitoksilta tietoja. Niillä on myös useimmiten oikeus osallistua rahoitustilastojen suunnitteluun ja toteutukseen. Kansainvälinen valuuttarahasto (IMF), Kansainvälinen järjestelypankki (BIS) ja taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö (OECD) keräävät kukin omiin tarkoituksiinsa rahoitussektorin tietoja, yleensä kansallisten keskuspankkien välityksellä.

Kansainvälisellä valuuttarahastolla on merkittävä rooli koordinoitavissa makrotalouden tärkeitä tilastoja koskevia kansainvälisiä tilastollisia standardeja. Se on keskeinen yhteistyön edistäjä kansainvälisten ja kansallisten toimijoiden välillä. IMF tukee myös parhaiden käytäntöjen käyttöönottoa kansallisissa tilastojärjestelmissä. Kansainvälinen järjestelypankki on puolestaan vastuussa pankkien maasta toiseen suorittamien liiketoimien tilastoinnista kuten pankkien maa- ja luottoriskeistä. OECD taas julkaisee muun muassa kansainvälistä likviditeettiasemaa ja kansainvälisiä emissioita koskevia tietoja.

Tietojen saattaminen maittain vertailukelpoisiksi ja aggregoitaviksi johtaa usein tiedonkeruussa lisäpyyntöihin ja aiheuttaa siten lisärasitteita tiedonantajille. Onkin hyvin perustul-

tua kysyä, sisältyykö näin monen toimijan olemassaoloon riski päällekkäisistä päätöksistä ja moninkertaisesta työstä.

Päällekkäisten päätösten välttäminen ja yhteensopivat käsitteet rahoitustilastoissa voidaan turvata noudattamalla hyvää hallintomenettelyä ja koordinoitua yhteistyötä. Tilastoja koskevassa päätöksenteossa viranomaiset pyrkivätkin noudattamaan tiettyjä, yleensä julkituotuja periaatteita. Moni organisaatio on vielä tehostanut omia hallintomenettelyitään julkaisemalla oman sääntökokonaisuuden (Code of Practice), jossa se sitoutuu noudattamaan sovitun menettelytapoja. Yhteisiä periaatteita näissä julkaistuissa menettelytapakuvauksissa ovat mm. tilastojen laadinnan poliittinen riippumattomuus, tilastojen julkisen luonteen korostaminen, niiden selkeys ja ymmärrettävyys sekä kustannustehokkuus.

Erityisen hyvää hallintotapaa vaaditaan niiden tilastojen laadinnalta, joita käytetään hallinnolliseen tai poliittiseen päätöksentekoon. Esi-merkkinä voidaan mainita Maastrichtin sopimuksen lähentymiskriteerit rahaliittoon liittymisestä ja euroalueen liiallisen alijäämän menettelyn edellyttämät tilastot. Tilastoviranomaiset ovat vastuussa näistä tilastoista, mutta voivat selkeästi hyötyä käsitteellisellä tasolla asiantuntemuksesta, jota on saatavissa keskuspankeista.

*Yhteensopivat
käsitteet
rahoitustilastoissa
voidaan turvata
noudattamalla
hyvää hallinto-
menettelyä ja
koordinoitua
yhteistyötä.*

Kansainvälisen yhteistyön ja koordinoinnin tarve korostuu

Keskeinen haaste keskuspankkien tilastoinnille on, miten tulla toimeen globaalien muutospainoiden alla. Eri-laisia uusia tietotarpeita on lukuisia, ja keskuspankkien on ratkaistava, miten laajasti niistä ryhdytään kerää-mään järjestelmällistä tilastoa.

Samoin on pystyttävä ratkaisemaan, riittäisivätkö otosperustainen tietojen saanti ja indikaattorityyppiset tiedot, jolloin välttyttäisiin raskailta kokonaisvaltaisilta tiedonkeruilta.

Toinen keskeinen kysymys on, mille taholle vastuu kansainvälisestä koordinoinnista ja uusien ilmiöiden seurannasta luontevimmin kuuluisi. Laajenevan globaalistumisen haasteisiin voidaan vastata vain lisäämällä kaikkien asianosaisten yhteistyötä ja jatkuvaa vuoropuhelua. EKP:llä voi eurojärjestelmässä olla johtava rooli, mutta läheisessä yhteistyössä kaikkien muiden asianosaisten kanssa.

Kun globaalistuminen on tiivistänyt kilpailua maiden välillä, hallinnollisten kustannusten merkitys on myös korostunut. Tilastojen laatijat pyrkivät tiedonantajien raportointikustannusten minimointiin ja olemassa olevien tietojen hyväksikäytön maksimointiin. Tämä edellyttää, että tilaston laatijoilla on rajoittamaton pääsy kaikkiin tärkeisiin tiedonlähteisiin – tietojen luottamuksellisuus tietysti huomioon ottaen. Tästäkin huolimatta laadukkaat tilastot edellyttävät jonkinasteista hallinnollista kuorimitusta myös liiketoiminnalle.

Asiasanat: globaalistuminen, rahoitustilastot, keskuspankit, valvojat, kansainvälinen yhteistyö ja koordinointi