



VM - valtiovarainministeriö

VM095:00/2016

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle luottolaitoslaista annetun lain ja Finanssivalvonnasta annetun lain muuttamisesta (rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävä lisäpääomavaatimus)

Suomen ei pidä kiirehtiä järjestelmäriskipuskurin käyttöönottoa

- On syytä odottaa komission esityksiä EU:n makrovakauskehikon harmonisoimiseksi ennen kuin Suomessa otetaan käyttöön järjestelmäriskipuskuria koskeva lainsäädäntö.
- HE-luonnoksessa esitetty analyysi Suomen pankkimarkkinoiden tilasta kaipaa ajantasaistamista ja syventämistä. Vasta sen jälkeen voidaan arvioida, minkälaisia rakenteellisia riskejä Suomen luottolaitossektoriin aidosti liittyy.
- Järjestelmäriskipuskurista ja muista lisäpääomavaatimuksista koituu pankeille kustannuksia, jotka voivat siirtyä asiakkaiden kannettaviksi kilpailun asettamisissa puitteissa. Kustannuspaine kohdentuu ensisijassa uuteen luotonantoon, koska lainakannan marginaaleihin ei Suomessa voi pääsääntöisesti puuttua jälkikäteen.
- Esitetty päätöksentekomalli antaa Finanssivalvonnalle erittäin laajan harkintavallan ja on lainkäytön kohteena olevien luottolaitosten kannalta läpinäkymätön. Tämän vuoksi järjestelmäriskipuskuria koskevat päätökset olisivat hyvin vaikeasti ennakoitavissa. Harkintavaltaa tulisi rajata määrittelemällä päätöksentekoperusteet selkeästi laissa ja VM:n asetuksessa. Lisäksi ne tulisi kalibroida siten, että nykytilanteesta ei seuraisi lisäpääomavaatimusta.

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoa HE-luonnoksesta, joka koskee ns. järjestelmäriskipuskurivaatimuksen sisällyttämistä luottolaitoslakiin. Kyseessä olisi uusi makrovakausväline, joka asetettaisiin rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella. Lisäpääomavaatimuksen koko olisi 1-5 % ja se olisi täytettävä ydinpääomalla. Vaatimuksen asettamisesta päättäisi Finanssivalvonnan johtokunta.

1 Komissio on parhaillaan arvioimassa EU:n makrovakauskehikkoa

Finanssialan Keskusliitto (FK) katsoo, että Suomen ei tule kiirehtiä järjestelmäriskipuskuria koskevan lainsäädännön käyttöönottoa. Komissio on parhaillaan arvioimassa, millä tavoin EU:n makrovakauskehikkoa pitäisi uudistaa. Nykyinen kehikko on vain osin harmonisoitu, ja jäsenmaiden välillä on suuria eroja siinä, millä perusteella ne käyttävät eri välineitä ja mihin tarkoituksiin. Esimerkiksi järjestelmäriskipuskurivaatimusta käytetään paitsi pankkijärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella, myös korvaamaan luottolaitoskohtaisia makrovakausvälineitä.



Pankkiunionin toiminnan ja euroalueen pankkimarkkinoiden näkökulmasta tilanne on hyvin epätydyttävä. Tässä tilanteessa Suomen tulisi odottaa komission esityksiä sen sijaan, että se omilla ratkaisullaan lisää sääntelyn kirjavuutta. Komissio tulee todennäköisesti esittämään täsmennyksiä sekä eri makrovakausvälineiden käyttötarkoituksiin että -perusteisiin.

Myös HE-luonnoksessa todetaan (s. 12), ettei viranomaisille ole tähän mennessä muodostunut täyttä yhteisymmärrystä ja vakiintunutta näkemystä tarpeellisesta keinovalikoimasta tai keinojen kalibroinnista, eikä käytännön kokemuksia keinojen soveltamisen vaikutuksista ole juurikaan ehtinyt kertyä kotimaassa tai muissa EU-maissa. Samoin HE-luonnoksessa todetaan (s. 13), että rahoitusjärjestelmän rakenteellisista ominaisuuksista aiheutuvien riskien tunnistamiseen ja mittaamiseen sekä niiden mukaisten vakavaraisuusvaatimusten asettamiseen ei vielä ole olemassa kansainvälisesti yhdenmukaisia ja vakiintuneita menetelmiä. Tämäkin seikka kehottaa odottamaan EU-tason ratkaisuja sääntelyn harmonisoimiseksi.

Jos hallitus kaikesta huolimatta aikoo edetä kansallisen lainsäädännön laatimisessa ennen komission esityksiä, FK haluaa nostaa esille seuraavat seikat.

2 Pankkisektorin ja sen rakenteellisten riskien analyysi kaipaa syventämistä

HE-luonnoksessa esitetty analyysi Suomen pankkimarkkinoiden tilasta ei ole FK:n mielestä kaikilta osin ajantasainen. Markkinoiden analyysissa ja kansainvälisissä vertailuissa tulisi ottaa täysimittaisesti huomioon Nordean Suomen-toimintojen siirtyminen osaksi ruotsalaista emoyritystä (pl. kiinteistöluottopankkitoiminta, joka jatkuu uuden tytäryhtiön muodossa). Tämä pienentää tuntuvasti Suomen luottolaitossektorin tasetta ja siten heijastuu myös eri indikaattoreihin ja Suomen sijoittumiseen kansainvälisissä vertailuissa, esimerkiksi pankkisektorin keskittyneisyyden osalta. Samoin Danske Bank Oyj:n suunnitteilla oleva muutos sivuliikkeeksi olisi syytä noteerata kattavasti analyysissa.

Vasta kun markkinoiden analyysi ja kansainväliset vertailut on tehty ajantasaisella aineistolla, voidaan arvioida, minkälaisia rakenteellisia riskejä Suomen luottolaitossektoriin liittyy ja onko niiden vuoksi tarvetta ottaa järjestelmäriskipuskurivaatimus osaksi kotimaista luottolaitoslainsäädäntöä. Arvioinnissa olisi keskityttävä tekijöihin, joihin liittyy todellisia riskejä makrovakauden näkökulmasta, ja vältettävä epäselvästi määriteltyjä tekijöitä, joiden merkitystä makrovakaudelle ei pystytä kunnolla kvantifioimaan. Riskejä arvioitaessa on myös syytä huomata, että esimerkiksi Ruotsin ja Tanskan asettamat järjestelmäriskipuskurivaatimukset kattavat jo nyt vaatimusten piirissä olevien luottolaitosten saamiset Suomessa.

HE-luonnoksessa todetaan, että suomalaisten pankkien suurimman yksittäisen riskikeskittymän muodostavat asuntolainat ja rakentamista varten myönnettyt lainat. FK haluaa korostaa, että riskikeskittymien käytännön merkitystä ja riskien suuruutta arvioitaessa on otettava huomioon se, että konkurssilainsäädäntömme antaa merkittävästi turvaa velanantajalle. Lisäksi Suomessa vakuuksien realisointimenettely on moniin muihin maihin nähden tehokas ja nopea. Nämä tekijät – yhdessä pankkien vakuuskäytäntöjen kanssa – vähentävät osaltaan asuntoluottokantaan liittyviä riskejä. On myös huomattava, että suomalainen erikoisuus, asunto-osakeyhtiö, merkitsee



käytännössä sitä, että yhtiön osakkaat ovat yhteisvastuussa niistä luotoista, joita yhtiö ottaa. Myös tämä osaltaan vähentää pankkien asuntoluotonantoon sisältyviä riskejä.

HE-luonnoksen mukaan suomalaisten pankkien riippuvuus markkinaehtoisesta varainhankinnasta on EU:n suurimpia ja siten myös riskitekijä. Suomen sijoittumiseen kansainvälisissä vertailuissa vaikuttaa kuitenkin se, että Suomen luottolaitossektoria kuvaaviin tilastoihin sisältyy yleensä Kuntarahoitus, jonka varainhankinta perustuu markkinarahoitukseen. Tämä nostaa Suomen sijoitusta. On myös huomattava, että luottolaitosten riippuvuus lyhytaikaisesta markkinavarainhankinnasta on vähentynyt selvästi mm. uuden maksuvalmiussääntelyn myötä. Luottolaitokset pystyvätkin kattamaan yleisöluotonantonsa talletuksilla ja pitkäaikaisella markkinavarainhankinnalla.

HE-luonnoksen mukaan Suomessa pankit ovat kytkeytyneempiä toisiinsa kuin EU-maissa keskimäärin. Mittarina on käytetty pankkien välisten interbank-velkojen osuutta pankkien kaikista veloista. Kuten luonnoksessa todetaan, suuri osa näistä veloista on konsernien sisäisiä, mikä tarkoittaa, että niihin liittyvät pankkien väliset tartuntariskit ovat selvästi pienemmät kuin mittarin lukema antaa ymmärtää. Lisäksi on ilmeistä, että kyseisen mittarin antama kuva Suomen tilanteesta näyttää tällä hetkellä hyvin toisenlaiselta Nordean muututtua vuodenvaihteessa sivuliikkeeksi.

HE-luonnoksessa otetaan myös esille mahdollisina rakenteellisina riskeinä pankkien omistuspohja sekä liiketoimintamallit. Kuten luonnoksessa todetaan, laajalla ulkomaisella omistuksella voi olla sekä myönteisiä että haitallisia vaikutuksia Suomen pankkijärjestelmän vakaudelle. Luonnoksessa tuodaan erikseen esille haitallisia vaikutuksia (kuten kriisinratkaisun monimutkaisuus ja ongelmien välittyminen maasta toiseen). Samalla kuitenkin jätetään mainitsematta myönteisiä vaikutuksia kuten se, että monessa maassa toimivan pankin riskit ovat lähtökohtaisesti hajautuneet paremmin kuin vain yhdessä maassa toimivan pankin. Tämä vakauttaa pankin kokonaistulovirtaa ja lisää vastustuskykyä yhden markkina-alueen ongelmia vastaan.

FK:n mielestä ei siten voi sanoa, että laaja ulkomainen omistus lähtökohtaisesti lisää rakenteellisten riskien määrää Suomen pankkijärjestelmässä. Tilanne voi olla juuri päinvastainen. Samoin liiketoimintamallien merkitystä ei pidä arvioida yksipuolisesti. Suomessa yleinen finanssitavaratalojattelu on nähtävä vahvuutena, sillä liiketoiminnan monipuolisuus ja tulolähteiden runsaus hajauttavat riskejä ja tasaavat tulovirtaa.

Pankkimarkkinat ovat parhaillaan muutostilassa niin Suomessa kuin globaalisti, ja uusia toimijoita on tulossa mm. maksujenvälitykseen. Samalla rahoituksen tarjonta on monipuolistumassa, kun pääomamarkkinat syvenevät ja syntyy uusia rahoituksentarjoajia ja rahoitusmuotoja (kuten joukkorahoitus). Tämä on syytä ottaa huomioon, kun arvioidaan pankkien asemaa rahoituspalvelujen tarjoajana ja siihen mahdollisesti liittyviä rakenteellisia riskejä. Samalla on katsottava sen perään, että uudet palveluntarjoajat eivät tuo mukanaan uusia riskejä, jotka jäävät makrovakauserävalvonnan ja sen välineistön ulkopuolelle. Tämä on tärkeää myös reilun kilpailutilanteen säilyttämiseksi uusien ja vanhojen toimijoiden välillä.



3 Lisäpääomavaatimuksen vaikutusten arviointi puutteellista

HE-luonnoksessa on esitetty arvioita siitä, minkälaisia vaikutuksia mahdollisella järjestelmäriskipuskurin asettamisella olisi pankkien perimiin lainamarginaaleihin ja sitä kautta Suomen kansantalouteen. Lisäpääomavaatimukset nostavat yleensä pankkien rahoituskustannuksia, mikä voi siirtyä eteenpäin asiakkaille kilpailun asettamisessa puiteissa. Luonnoksessa esitettyjen laskelmien mukaan vaikutukset ovat melko vähäisiä ja jäävät todennäköisesti pienemmiksi kuin muissa teollisuusmaissa keskimäärin.

HE-luonnoksen laskelmissa – jotka on dokumentoitu valitettavan niukasti – on kaikesta päätellen oletettu, että pankit voivat siirtää nousseet kustannuksensa koko olemassa olevan lainakannan kannettavaksi. Tämä ei ole realistinen oletus. Käytännössä kustannuspaine kohdentuu uuteen luotonantoon, koska lainakannan marginaaleihin ei Suomessa voi pääsääntöisesti puuttua jälkikäteen. Onkin mahdollista, että uusien luottojen hintataso nousee laskelmissa esitettyä enemmän ja sitä kautta voimistaa kielteisiä vaikutuksia talouteen. FK katsookin, että vaikutuslaskelmia olisi syytä täsmentää.

Lisäksi FK:n mielestä laskelmissa olisi arvioitava vaikutuksia yhdessä jo asetettujen ja parhaillaan valmisteltavana olevien uusien pääomavaatimusten kanssa. Suomen pankkisektorin vakavaraisuusvaatimus nousi efektiivisesti noin 4 prosenttiyksiköllä vuosina 2015-16. Kuten HE-luonnoksessa todetaan, vakavaraisuusvaatimusten tiukentuminen on jo pienentänyt uusien pankkikriisien todennäköisyyttä. Lisäksi vaatimusten lisätiukentamisesta saatava kansantaloudellinen nettohyöty on todennäköisesti vähenemässä.¹

Vaikka pankkien omat varat ylittävät nykytilanteessa selvästi pankeille asetetut pääomavaatimukset, uusien vaatimusten asettaminen johtaisi todennäköisesti omien varojen määrän kasvattamiseen edelleen, sillä pankit haluavat säilyttää riittävän turvamarginaalin vähimmäisvaatimukseen nähden. On myös huomattava, että jo pelkkä järjestelmäriskipuskurin sisällyttäminen luottolaitoslakiin voi vaikuttaa pankkien luotonannon ehtoihin, koska ne joutuvat luottopäätöksiä tehdessään ottamaan huomioon mahdollisuuden, että puskurivaatimus asetetaan jossain vaiheessa laina-ajan kuluessa.

4 HE-luonnos antaa liikaa harkintavaltaa Finanssivalvonnalle

HE-luonnoksessa esitetään annettavaksi Finanssivalvonnalle laaja harkintavalta sen suhteen, millä perusteella, miten suurena ja mitä luottolaitoksia koskevana lisäpääomavaatimus asetetaan. Lisäksi valtiovainministeriölle esitetään annettavaksi valtuudet antaa asetuksella tarkempia säännöksiä siitä, millä perusteilla lisäpääomavaatimus voidaan asettaa. HE-luonnoksen liitteenä olevassa asetusluonnoksessa luetellaan useita erilaisia tekijöitä, joista kullekin Finanssivalvonnan on määriteltävä vähintään yksi mittari.

¹ Ks. esim. Basel Committee on Banking Supervision (2010): "An assessment of the long-term economic impact of stronger capital and liquidity requirements".



10.4.2017

Mattila Veli-Matti

Koska järjestelmäriskipuskurivaatimuksen asettamisella voidaan kasvattaa erittäin merkittävästi luottolaitosten kokonaispääomavaatimuksia², esitetyn laajuisen harkintavallan antaminen Finanssivalvonnalle ei ole FK:n mielestä hyvän lainsäädännön periaatteiden mukaista.

On myös epäselvää, mikä on asetusluonnoksessa lueteltujen lukuisten eri tekijöiden keskinäinen prioriteettijärjestys, miten mittarien antamia mahdollisia ristiriitaisia tulemia arvioidaan keskenään sekä minkälaisia kynnyksarvoja on tarkoitus käyttää päätöksenteon tukena.

FK:n mielestä Finanssivalvonnan harkintavaltaa tulisi rajata määrittelemällä päätöksentekoperusteet selkeästi ja yksityiskohtaisesti laissa sekä asetuksessa. Päätösten tulisi aina perustua todellisiin riskeihin. Perusteet ja kynnyksarvot tulisi lisäksi kalibroida siten, että nykytilanteesta ei seuraisi lisäpääomavaatimusta.

Kaiken kaikkiaan HE-luonnoksessa esitetty päätöksentekomalli on lainkäytön kohteena olevien luottolaitosten kannalta hyvin läpinäkymätön. Niiden olisi hyvin vaikea ennakoida, minkälaisia päätöksiä Finanssivalvonta tulee tekemään ja millä perusteilla. Samoin olisi vaikea taata, että päätöksenteon perusteet pysyvät samoina vuodesta toiseen.

FINANSSIALAN KESKUSLIITTO

Veli-Matti Mattila

pääekonomisti

² Suhteutettuna ydinpääomaa koskeviin nykyisiin kokonaisvaatimuksiin (jotka ovat 7-13 % kokonaisriskin määrästä riippuen luottolaitoksen systeemisestä merkittävydestä ja muuttuvan lisäpääomavaatimuksen koosta) järjestelmäriskipuskurivaatimus voi enimmillään kasvattaa pääomavaatimuksia yli 70 %.