

Eduskunnan talousvaliokunta (TaV)

HE 137/2017 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi luottolaitostoiminnasta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

## Viranomaisten harkintavaltaa rajattava järjestelmäriskipuskurin asettamisessa

- EU:n makrovakauskehikko on nyky muodossaan epäyhtenäinen, mikä näkyy myös järjestelmäriskipuskurivaatimuksen toimeenpanossa eri jäsenmaissa. Tämä on EU:n sisämarkkinoiden toiminnan kannalta huono asia.
- Suomen luottolaitossektorin rakenteellisia riskejä on tarkasteltava neutraalisti ja ilman ennakoasenteita. On vältettävä tarkoitushakuisia tai epäselvästi määriteltyjä riskimittareita, joiden merkitystä makrovakaudelle ei pystytä kunnolla arvioimaan.
- Järjestelmäriskipuskurista ja muista lisäpääomavaatimuksista koituu luottolaitoksille kustannuksia, jotka voivat siirtyä asiakkaiden kannettaviksi kilpailun asettamisessa puitteissa. Kustannuspaine kohdistuu ensisijassa uuteen luotonantoon, koska lainakannan marginaaleihin ei Suomessa voi yleensä puuttua jälkikäteen. Tätä seikkaa ei ole otettu huomioon vaikutuslaskelmissa.
- Esitetty päätöksentekomalli antaa Finanssivalvonnalle laajan harkintavallan sen suhteen, millä perustein, miten suurena ja mitä luottolaitoksia koskevana lisäpääomavaatimus asetetaan. Käytännössä yksittäinen luottolaitos ei voi ennakoita, asetetaanko sille lisäpääomavaatimus, ja jos asetetaan, minkä kokoinen se on. Harkintavaltaa tulisi rajata määrittelemällä päätöksentekoperusteet selkeästi VM:n asetuksessa.

Talousvaliokunta on pyytänyt lausuntoa hallituksen esityksestä, joka koskee ns. järjestelmäriskipuskurivaatimuksen sisällyttämistä luottolaitoslakiin. Kyseessä on uusi makrovakausväline, joka asetetaan rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella. Lisäpääomavaatimuksen koko on 1-5 % ja se on täytettävä ydinpääomalla. Vaatimuksen asettamisesta päättää Finanssivalvonnan johtokunta.

### 1 EU:n makrovakauskehikko on epäyhtenäinen

Finanssiala ry (FA) pitää ongelmallisena, että EU:n nykyinen makrovakauskehikko on vain osin harmonisoitu. Jäsenmaiden välillä on suuria eroja siinä, millä perusteilla ne käyttävät eri makrovakausvälineitä ja mihin tarkoituksiin.

Esimerkiksi järjestelmäriskipuskurivaatimusta käytetään eräissä EU-maissa paitsi pankkijärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella, myös korvaamaan luottolaitoskohtaisia makrovakausvälineitä. Pankkiunionin toiminnan ja euroalueen pankkimarkkinoiden näkökulmasta tilanne on epätydyttävä.

Makrovakauseräpolitiikka on suhteellisen uusi talouspolitiikan alue, ja makrovakauserävälineiden käytöstä on toistaiseksi vain melko vähän kokemuksia. Tämä käy ilmi myös hallituksen esityksestä (s. 13), jossa todetaan, 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 esityksessä todetaan (s. 14), ettei rahoitusjärjestelmän rakenteellisista ominaisuuksista aiheutuvien riskien tunnistamiseen ja mittaamiseen sekä niiden mukaisten vakavaraisuusvaatimusten asettamiseen ole vielä olemassa kansainvälisesti yhdenmukaisia ja vakiintuneita menetelmiä.

Edellä mainitut tekijät kehottavat varovaisuuteen, kun uusia makrovakauserävälineitä suunnitellaan ja otetaan käyttöön. Tämä koskee myös järjestelmäriskipuskurivaatimusta. Olisi myös mietittävä huolella, miten kansallisen järjestelmäriskin käsite istuu pankkiunioniajatteluun, jossa pankkien valvonta ja kriisinratkaisu ovat merkittävässä määrin ylikansallisia.

## 2 Luottolaitossektorin rakenteellisia riskejä arvioitava neutraalisti

Kun arvioidaan järjestelmäriskipuskurivaatimuksen tarvetta, on FA:n mielestä tärkeää, että Suomen luottolaitossektorin rakenteellisia riskejä tarkastellaan ajantasaisella ja kansainvälisesti vertailukelpoisella aineistolla. Tarkastelussa on keskityttävä tekijöihin, joihin liittyy todellisia riskejä makrovakauden näkökulmasta, ja on vältettävä epäselvästi määriteltyjä tekijöitä, joiden merkitystä makrovakaudelle ei pystytä kunnolla arvioimaan.

Hallituksen esityksessä todetaan, että suomalaisten pankkien suurimman yksittäisen riskikeskittymän muodostavat asuntolainat ja rakentamista varten myönnettyt lainat. FA 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.

Esityksen 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 maksuvalmiussäätelyn myötä. Luottolaitokset pystyvätkin kattamaan yleisöluotonantonsa talletuksilla ja pitkäaikaisella markkinavarainhankinnalla.

Hallituksen esityksen mukaan Suomessa pankit ovat kytkeytyneempiä toisiinsa kuin EU-maissa keskimäärin, mitä pidetään riskitekijänä tartuntavaikutusten vuoksi. Mittarina on käytetty pankkien välisten (interbank) velkojen osuutta pankkien kaikista veloista. Suuri osa näistä veloista on kuitenkin konsernien sisäisiä, mikä tarkoittaa, että niihin liittyvät pankkien väliset tartuntariskit ovat selvästi pienemmät kuin mittarin lukema antaa ymmärtää.

Esityksessä otetaan myös esille mahdollisina rakenteellisina riskeinä pankkien omistuspohja sekä liiketoimintamallit. Kuten esityksessä todetaan, laajalla ulkomaisella omistuksella voi olla sekä myönteisiä että haitallisia vaikutuksia Suomen pankkijärjestelmän vakaudelle. Esityksessä tuodaan erikseen esille haitallisia vaikutuksia (kuten kriisinratkaisun monimutkaisuus ja ongelmien välittyminen maasta toiseen). Samalla kuitenkin jätetään mainitsematta myönteiset vaikutukset 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.

FA:n mielestä ei siten voi sanoa, että laaja ulkomainen omistus lähtökohtaisesti lisää rakenteellisten riskien määrää pankkijärjestelmässä. Tilanne voi olla juuri päinvastainen. Samoin liiketoimintamallien merkitystä ei pidä arvioida yksipuolisesti. Suomessa yleinen finanssitavaratalojattelu on monessa mielessä 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 rahoitusentarjoajia 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.

Kaiken kaikkiaan FA katsoo, että Suomen pankkijärjestelmän järjestelmäriskkejä on arvioitava ”puhtaalta pöydältä”. Riskien arvioinnissa apuna käytettävien mittareiden valinnassa on toimittava neutraalisti ja vältettävä tarkoitushakuisia valintoja. Riskien mittaamisen ohella tarkasteluun on otettava myös esimerkiksi liiketoimintamalleihin liittyviä tekijöitä, jotka lisäävät luottolaitosten vastustuskykyä järjestelmäriskkejä vastaan. Muutoin tarkastelusta tulee yksipuolinen.

### 3 Lisäpääomavaatimuksen vaikutukset voivat olla arvioitua suuremmat

Hallituksen esitykseen sisältyy arvioita siitä, minkälaisia vaikutuksia mahdollisella järjestelmäriskipuskurivaatimuksen asettamisella olisi pankkien perimiin lainamarginaaleihin ja sitä kautta Suomen kansantalouteen. Lisäpääomavaatimukset nostavat yleensä pankkien rahoituskustannuksia, mikä voi siirtyä eteenpäin asiakkaille kilpailun asettamisissa puitteissa. Esitettyjen laskelmien mukaan vaikutukset ovat melko vähäisiä ja jäävät todennäköisesti pienemmiksi kuin muissa teollisuusmaissa keskimäärin.

Esityksen 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 kohdistuu 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.

Lisäksi FA: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 esityksessä todetaan, vakavaraisuusvaatimusten tiukentuminen on jo luultavasti pienentänyt uusien pankkikriisien todennäköisyyttä. Lisäksi vaatimusten lisätiukentamisesta saatava kansantaloudellinen nettohyöty on todennäköisesti vähenemässä.<sup>1</sup>

Vaikka pankkien omat varat ylittävät nykytilanteessa selvästi pankeille asetetut pääomavaatimukset, uusien vaatimusten asettaminen johtaa suurella todennäköisyydellä omien varojen määrän kasvattamiseen edelleen, sillä pankit haluavat säilyttää riittävän turvamarginaalin vähimmäisvaatimuksiin 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 Finanssivalvonnan harkintavaltaa rajattava edelleen VM:n asetuksella

Koska järjestelmäriskipuskurivaatimuksen asettamisella voidaan kasvattaa merkittävästi<sup>2</sup> luottolaitosten kokonaispääomavaatimuksia, FA pitää tärkeänä, että päätöksentekoperusteet on määritelty selkeästi ja että viranomaisille annettu harkintavalta on linjassa Suomen vallitsevan oikeuskäytännön kanssa. Pankkien tulisi kyetä ennakoimaan, asetetaanko niille puskurivaatimus, ja jos asetetaan, mikä sen suuruusluokka on.

Hallituksen esityksen mukaan Finanssivalvonnan on puskurivaatimusta asettaessaan otettava huomioon luottolaitossektorin erilaiset riskikeskittymät, ulkomaiset kytkennät, koko ja keskittyneisyys sekä luottolaitosten keskinäinen kytkeytyneisyys. Lisäksi on otettava huomioon luottolaitossektorin merkitys rahoituksen välityksessä ja suurimpien asiakasryhmien velkaantuneisuus. Esityksessä todetaan myös, että lisäpääomavaatimuksen on oltava kohtuullinen ja oikeasuhtainen suhteessa rahoitusjärjestelmän rakenteellisista ominaisuuksista aiheutuvaan riskiin. Lisäksi

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

<sup>2</sup> 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 %. Kyse on siis merkittävästä lisäpääomavaatimuksesta. Vaatimus on myös absoluuttisesti suuri, kun sitä verrataan pankkien julkaisemiin tavoitteisiin, jotka koskevat pankin oman ”turvamarginaalin” kokoa suhteessa viranomaisvaatimuksiin.

esitetään annettavaksi valtiovarainministeriölle valtuudet antaa asetuksella tarkempia säännöksiä siitä, millä perusteilla lisäpääomavaatimus voidaan asettaa.

Vaikka hallituksen esityksessä on pyritty rajaamaan Finanssivalvonnan päätösvaltaa, tosiasiallisesti sille jää edelleen laaja harkintavalta sen suhteen, millä perusteella, miten suurena ja mitä luottolaitoksia koskevana lisäpääomavaatimus asetetaan. Käytännössä yksittäinen luottolaitos ei voi ennakoita, asetetaanko sille lisäpääomavaatimus, ja jos asetetaan, minkä suuruisena.

Ennakoinnin vaikeutta kuvaa esimerkiksi se, että ei ole selvää, miten edellä lueteltuja luottolaitossektorin erilaisia ominaisuuksia arvioidaan suhteessa toisiinsa ja miten monen niistä tulee "hälyttää", jotta pääomavaatimus voidaan asettaa. Samoin on epäselvää, minkälaisilla mittareilla eri ominaisuuksia käytännössä mitataan, mihin saatuja mittariarvoja verrataan ja miten mahdolliset hälytysrajat asetetaan. FA katsoo, että näihin kysymyksiin on otettava kantaa valtiovarainministeriön asetuksessa.

FA:n mielestä mittareiden tulee olla sellaisia, joista on saatavissa luotettavaa, yhdenmukaista ja vertailukelpoista tilastotietoa riittävän pitkältä ajalta. Sekä mittareiden että kynnysarvojen pitää olla julkisia ja riittävän vakaita ominaisuuksiltaan. Mittarien valinnan ohella tärkeää on, miten niiden antamia tuloksia tulkitaan. Tuloksista ei ole hyötyä, ellei pystytä kertomaan, minkä suuruista systeemiriskiä ne osoittavat. Tämän vuoksi on tärkeää analysoida huolella, minkälaisia kynnysarvoja pitää käyttää eli milloin mittarit oikeasti "hälyttävät".

Samoin on syytä olla huolellinen käytettävissä määritelmässä. Hallituksen esityksessä käytetään sekä käsitettä "luottolaitossektori" että "kotimaiset luottolaitokset" ilman, että niiden sisältöä on täsmennetty. Epäselväksi jää, luetaanko ensin mainittuun mukaan myös Suomessa toimivat ulkomaiset sivuliikkeet. Samoin on epäselvää, sisältävätkö esityksessä mainitut riskikeskittymät vain luottolaitosten liiketoiminnan Suomessa vai myös muualla. Kaikilla tämän tyyppisillä tekijöillä on suuri käytännön merkitys, kun laaditaan erilaisia mittareita ja tulkitaan niiden antamia tuloksia.

Mittareissa tulee tarkasti määritellä myös se, millä tasolla asioita tarkastellaan (konsolidoitu/luottolaitostaso). Konsernin sisäiset erät tulisi eliminoida laskelmista. Samoin tarkasteltava aikajakso tulee valita siten, että aikaperspektiivi on riittävän pitkä. Lisäksi olisi otettava huomioon se, missä määrin luottolaitosten tase-erät ovat jo muiden maiden puskurivaatimusten piirissä.

Lopuksi FA haluaa korostaa, että järjestelmäriskipuskurivaatimusta koskevan päätöksen tulee perustua huolella laadittuun arvioon siitä, miten suuria luottolaitossektoriin liittyvät pitkäaikaiset, rakenteelliset järjestelmäriskit ovat. Kyse on nimenomaan koko järjestelmätason analyysiin perustuvasta arviosta, ei yksittäisen luottolaitoksen aiheuttamasta riskistä. Viimeksi mainittuihin voidaan tarvittaessa puuttua muilla toimenpiteillä, esimerkiksi systeemisesti merkittävillä luottolaitoksilla asetettavilla lisäpääomavaatimuksilla (ns. G-SII- ja O-SII-puskurit). Samalla perusteella – esim. keskittyneisyys- tai kokoriskillä – ei FA:n mielestä pidä eikä voi perustella usean erilaisen lisäpääomavaatimuksen asettamista.

Koska järjestelmäriskin käsitteelle on erilaisia määritelmiä ja koska sen mittaamiseen liittyy suurta epävarmuutta, tulee lisäpääomavaatimuksen asettamisessa noudattaa suurta varovaisuutta. Asettaminen tulee tehdä vain, jos Suomen rakenteellisia

23.10.2017

Mattila Veli-Matti

järjestelmäriskejä kuvaavat mittarit viittaavat selvästi siihen, että riskit ovat merkittävät ja ylittävät verrokkimaissa vallitsevan tason.

FINANSSIALA RY

Veli-Matti Mattila  
pääekonomisti