

7.12.2017

Veli-Matti Mattila,  
Elina Salminen

VM - valtiovarainministeriö

Valtiovarainministeriön asetuseräluonnos luottolaitoksen ja sijoituspalveluyrityksen rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävästä lisäpääomavaatimuksesta

## Asetuseräluonnoksen riskimittareissa merkittäviä puutteita

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoa asetuseräluonnoksesta, jolla säädetään ns. järjestelmäriskipurivaatimuksen (HE 137/2017 vp) asettamisen tarkemmista perusteista. Asetuksessa mm. määritellään ne mittarit, joiden perusteella rahoitusjärjestelmän rakenteellisista ominaisuuksista johtuvia riskejä tulee ensisijaisesti arvioida.

### 1 Asetuseräluonnoksen tulokulma tarkoitushakuinen

Koska järjestelmäriskipurivaatimuksen asettamisella voidaan kasvattaa merkittävästi luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten kokonaispääomavaatimuksia, FA pitää tärkeänä, että päätöksentekoperusteet on määritelty selkeästi ja ymmärrettävästi. Lisäksi ennen päätöksentekoa rahoitusjärjestelmän rakenteellisia riskejä on tarkasteltava neutraalisti ja ilman ennakkosenteita, siis ”puhtaalta pöydältä”. Tämä koskee sekä riskimittarien valintaa ja määrittelyä että mittarien antamien tulosten tulkintaa.

Valitettavasti asetuseräluonnos ei FA:n mielestä noudata edellä kuvattuja periaatteita. Siitä syntyy vaikutelma, että mittarit määritelmien on valittu tarkoitushakuisesti etsien sellaisia, joiden mukaan Suomen rahoitusjärjestelmän rakenteelliset riskit ovat poikkeuksellisen merkittäviä. Samalla on jätetty pois sellaisia ESRB:n käsikirjassa mainittuja mittareita, jotka osoittavat järjestelmäriskien olevan Suomessa vähäisiä. Näistä lähtökohdista tasapainoisen kokonaisarvion muodostaminen on vaikeaa.

FA pitää tärkeänä, että mittareiden määrä pidetään pienenä. Lisäksi mittareiden ja makrovakauden välillä on oltava ilmeinen yhteys. Mittareiden tulee myös mitata sellaisia rakenteellisia riskejä, joita muu sääntely ei kata – tietyn riskin perusteella ei tule asettaa useita päällekkäisiä pääomavaatimuksia. Esimerkiksi IRBA-malleja käyttäville pankeille on jo tulossa asuntolainasalkkuja koskeva riskipainolattia, joka kasvattaa pääomavaatimuksia. Lattian asettamisen perustelut ovat hyvin lähellä niitä, joita on esitetty järjestelmäriskipurivaatimuksenkin kohdalla.

FA katsoo lisäksi, että asetuseräluonnoksessa tulisi antaa päätöksentekijöille ohjeistusta siitä, miten eri mittareita painotetaan keskenään, kun päätetään mahdollisen purivaatimuksen asettamisesta ja suuruudesta. Myös mittareiden tulkintaohjeet tulisi kirjoittaa auki – nyt oletusarvona täytyy pitää sitä, että suurempi mittariarvo merkitsee automaattisesti suurempaa riskiä. Kuten jäljempänä esitetyistä yksityiskohtaisista kommentteista ilmenee, asia ei käytännössä ole näin yksinkertainen.

7.12.2017

Mattila Veli-Matti,  
Elina Salminen

FA huomauttaa myös, että asetusluonnoksessa ei oteta kantaa siihen, missä tapauksissa ja millä perustein lisäpääomavaatimus voidaan asettaa vain osalle luottolaitoksia ja milloin vaatimuksen suuruus voi poiketa luottolaitoksesta toiseen. Kuitenkin järjestelmäriskipuskuria koskevassa hallituksen lakiesityksessä (s. 23) todetaan, että "...vaatimus voidaan kohdistaa samanaikaisesti kaikille luottolaitoksille tai vain osalle niistä esimerkiksi koon tai tase-erien perusteella, mutta erisuuruisena".

Asetuksessa jätetään Finanssivalvonnan arvioinnin varaan se, onko Suomen pankkisektorin rakenteellinen järjestelmäriski suurempi tai merkittävästi suurempi kuin keskimäärin muiden EU-maiden luottolaitoksiin kohdistuva vastaavalla tavalla arvioitu järjestelmäriski. Läpinäkyvyyden ja ennakoitavuuden lisäämiseksi on FA:n mielestä tarpeellista, että asetuksessa otetaan selvästi kantaa siihen, milloin riski on "suurempi" ja milloin "merkittävästi suurempi".

Edellä mainittujen käsitteiden välinen ero on tärkeä paitsi luottolaitoksille, myös viranomaisille, koska niihin liittyvät päätösprosessit ovat vaativuudeltaan erilaisia. Ei liene sattumaa, että järjestelmäriskipuskurivaatimuksen aktivoineissa maissa se on asetettu kevyemmän menettelyn mukaisen rajan (3 %) alapuolelle tai enintään sen tasolle. Suomessa ei pidä joutua tilanteeseen, jossa tarkoitushakuisesti valittu mittaristo käytännössä pakottaa asettamaan vaatimuksen ko. raja-arvon yläpuolelle.

## 2 Mittareiden määrittelyt herättävät monia kysymyksiä

Seuraavaan on koottu FA:n kommentit asetusluonnoksessa esitettyihin mittareihin ja niiden määrittelyihin. Eräissä mittareissa käytetyt määrittelyt ovat kaikesta päätellen seurausta käytettävissä olevan datan aiheuttamista rajoitteista. Tästä huolimatta FA katsoo, että määrittelyissä on myös epätarkkuutta sekä tarkoitushakuisia valintoja, joiden perusteet voidaan kyseenalaistaa.

Jotta luottolaitokset ja muut tahot voivat ennakoida järjestelmäriskipuskuria koskevia päätöksiä, on tärkeää, että mittareiden laskennassa käytettävät datat määritellään selkeästi jokaisen mittarin kohdalla ja lisäksi datojen yksilöintitiedot (esim. EKP:n aikasarjatunnukset) ovat saatavilla Finanssivalvonnan nettisivuilla. Samoin tulee antaa informaatiota siitä, miltä aikaväleiltä käytetyt tilastotiedot ovat. Tietojen tulee olla mahdollisimman vertailukelpoisia maiden välillä ja kattaa riittävän pitkä aikaväli.

### a) Asuntolainojen osuus luottolaitossektorin kaikista yksityiselle sektorille myönnetyistä lainoista

FA pitää erikoisena, että riskikeskittymiä tarkastellaan pelkästään kotitalouksien asuntolainojen osalta. Miksi muita luottolaitosten saamiseriä – valtionpaperit, pk-yritysluotot, liikekiinteistöluotot, kulutusluotot ym. – ei tarkastella ollenkaan? Onko implisiittisenä oletuksena, että niihin ei voi liittyä järjestelmäriskin lähteitä? Näin tuskin on käytännössä. Yhden saamiserän nostaminen "tikun nokkaan" on FA:n mielestä tarkoitushakuista ja antaa vääristyneen kuvan suomalaisten luottolaitosten taseiden järjestelmäriskeistä suhteessa muihin maihin.

FA katsookin, että riskikeskittymiä tulisi mitata hajontaluvulla (esim. entropia), joka perustuisi eri saamiserien suhteelliseen osuuteen sektorin yhteenlasketuista saamisista. Mittari hälyttäisi, jos hajonta olisi poikkeuksellisen pientä (eli käytännössä

7.12.2017

Mattila Veli-Matti,  
Elina Salminen

silloin, jos jokin saamiserä olisi merkittävästi muita suurempi). Hälytys olisi siis riippumaton siitä, mitkä saamiset ovat kyseessä. Näin se kohtelisi eri saamiseriä tasapuolisesti.

FA haluaa myös huomauttaa, että luonnoksessa esitetyn mittarin tulosten suoraviivainen vertaaminen muihin EU-maihin sivuuttaa olennaisia asioita. Ensinnäkin, asuntolainoihin liittyvät mahdolliset järjestelmäriskit riippuvat keskeisesti kansallisesta konkurssi- ja perintälainsäädännöstä sekä muista vastaavista kansallisista erityispiirteistä. Nämä olisi otettava huomioon, kun arvioidaan mittarin tuloksia.

Toiseksi, eräissä EU-maissa on tyypillistä, että asuntolainoja arvopaperistetaan ja siirretään pois luottolaitosten taseista. Tämä vaikuttaa maiden sijoittumiseen kv-vertailuissa. Asetusluonnoksessa tehty mittarivalinta kannustaa periaatteessa myös suomalaisia luottolaitoksia arvopaperistamaan saamisiaan ja tällä tavoin pienentämään mittarin antamia tuloksia.

Mittaria koskevassa määritelmässä ei selvästi sanota, kattavatko nimittäjään luettavat erät ainoastaan kotimaiset saamiset vai luottolaitosten eri maissa olevat saamiset. Lisäksi sektorien määrittely herättää kysymyksen siitä, kattavatko kotitaloudet myös kotitalouksia palvelevat voittoa tavoittelemattomat yhteisöt ja yrityslainat myös asuntoyhteisöt.

Jos kyseinen mittari sisällytetään edellä esitetystä kommentista huolimatta lopulliseen asetukseen, FA:n mielestä mittarin nimittäjässä tulisi käyttää eri maissa olevien saamisten summaa, koska se antaa oikeamman kuvan osoittajassa olevien saamiserien käytännön merkityksestä ja niihin liittyvien keskittymisriskien suhteellisesta suuruudesta.

b) Luottolaitosten välisten interbank-velkojen osuus luottolaitossektorin kaikista veloista

Asetusluonnoksen mukaan interbank-velkoja mitataan ei-konsolidoidulla tasolla. FA:n mielestä tähän ei ole perusteita, vaan mittaus tulisi ehdottomasti tehdä konsolidoidulla tasolla, jolloin konsernien ja yhteenliittymien sisäiset erät eliminoiduisivat (ml. kotimaisen emon ja ulkomaisten tytäryhtiöiden/sivuliikkeiden väliset erät). Muutoin mittari antaa hyvin harhaisen kuvan interbank-velkojen määrästä ja niihin liittyvistä luottolaitosten *välisistä* tartuntariskeistä.

Mittarin tulosta tulkittaessa on lisäksi huomattava, että luottolaitosten suuria asiakasriskejä koskevat rajoitukset kattavat myös interbank-velat. Siten sääntelyssä on jo kiinnitetty asiaan huomiota – samaa riskiä ei tule käyttää perusteena erilaisille vaatimuksille.

Mittarin määritelmässä mainitun erän ”muut velat” sisältö on syytä täsmentää asetuksessa.

c) Luottolaitossektorin rahoitusvaje

Asetusluonnoksen mukaan mittarilla pyritään kuvaamaan riskiä, joka liittyy luottolaitossektorin kytkeytyneisyyteen ulkomaisiin pankki- ja rahoitusjärjestelmiin, keskusvastapuoliin ja muihin finanssialan toimijoihin.

7.12.2017

Mattila Veli-Matti,  
Elina Salminen

FA ei pidä mittaria hyvänä, koska se tarkastelee liian ylimalkaisesti ulkomaisiin ym. kytkentöihin liittyviä riskejä. Käytännössä suurimmat riskit liittyvät lyhytaikaiseen, yleensä alle vuoden mittaiseen markkinavarainhankintaan, koska se altistaa eniten jälleenrahoitusriskille ja voi toimia nopeana häiriöiden välittymiskanavana luottolaitoksesta toiseen. Tämän vuoksi rahoitusvajetta kuvaava mittari tulisivin korvata sellaisella, joka mittaa lyhytaikaisen markkinavarainhankinnan osuutta koko varainhankinnasta. Jotta mittarin laskenta ei tuottaisi uutta raportointivelvoitetta, sen tulisi nojata luottolaitosten nykyiseen raportointiin. Vaihtoehtoisesti voitaisiin harkita pysyvän varainhankinnan vaatimuksen (NSFR) tai maksuvalmiuspuskurivaatimuksen (LCR) tietoihin perustuvaa mittaria.

FA haluaa muistuttaa, että Suomen osalta mittarin arvoon vaikuttaa Kuntarahoitus Oyj, jolla ei ole talletusvarainhankintaa ja jonka luotonanto on keskittynyt julkiseen sektoriin ja sen omistamiin yrityksiin ja yhteisöihin. Lisäksi Kuntarahoitus toimii kuntien eli käytännössä veronmaksajien antamalla takauksella. Olisikin perusteltua, että luottolaitosten sijaan mittarissa tarkasteltaisiin pelkästään talletuspankkeja.

d) Luottolaitosten ulkomaisten saamisten suhde niiden kaikista saamisista

Asetusluonnoksen mukaan tämän mittarin tarkoituksena on kuvata luottolaitossektorin kytkeytyneisyyttä EU:n jäsenvaltioiden ja muiden maiden rahoitusjärjestelmien riskeihin.

FA pitää mittarin tulkintaa ongelmallisena, sillä suuri mittariarvo ei välttämättä viittaa suureen riskitasoon vaan voi pikemminkin kuvata sitä, että luottolaitossektori on tehokkaasti hajauttanut saamisiaan ja sitä kautta omia riskejään eri maihin ja/tai valuuttoihin. Nykymuodossaan mittarin esitystapa implisiittisesti olettaa, että kytkeytyneisyys tarkoittaa ainoastaan riskien siirtymistä ulkomailta kotimaahan, ei toiseen suuntaan.

Mittari ei myöskään ota huomioon sitä, onko ulkomaisten vastuiden perusteella asetettu jo jossain toisessa maassa lisäpääomavaatimus. Uhkana onkin, että samojen vastuiden perusteella asetetaan useampi vaatimus.

FA haluaa lisäksi huomauttaa, että mittarin määrittelyteksti on vajavainen, koska siinä ei täsmennetä, mistä lainoista ja arvopaperiomistuksista on kyse – ilmeisesti osoittajasta puuttuu sana ”ulkomaille”. Lisäksi on epäselvää, onko saamistiedot konsolidoitu. Myös erän ”muut saamiset” määrittely puuttuu.

e) Luottolaitossektorin tase suhteessa nimelliseen bruttokansantuotteeseen

FA haluaa kiinnittää huomiota mittarin määrittelytekstiin, joka on hyvin tulkinnanvarainen. Nykymuodossaan määrittely ei ole selkeä.

Ilmeisesti ”konsolidoiduilla saamisilla” viitataan tietojen raportointitasoon, eli Suomessa toimivan emoyrityksen ulkomaiset tytäryritykset ja sivukonttorit sisältyvät lukuihin ja konsernin/ryhmän sisäiset erät on konsolidoitu. Asia olisi syytä täsmentää.

Lisäksi ilmaisu ”maassa toimivien luottolaitosten ulkomaisten sivukonttorien ja tytäryhtiöiden saamiset” herättää kysymyksen siitä, poikkeako käsite ”maassa toimiva luottolaitos” virkkeen alkuosassa olevasta käsitteestä ”kotimainen luottolaitos”.

7.12.2017

Mattila Veli-Matti,  
Elina Salminen

Määrittelyissä tulee myös varoa tilannetta, jossa kv-vertailuissa ulkomaisten tytäryritysten ja sivukonttoreiden erät lasketaan mukaan kahteen kertaan, sekä home- että host-maan lukuihin.

f) Viiden suurimman luottolaitoksen luotonannon suhde koko luottolaitossektorin luotonantoon

Mittarin määrittelytekstin mukaan laskennassa huomioidaan ainoastaan kotimaiset luottolaitokset. Tämä ei ole FA:n mielestä johdonmukaista, koska mittarin tarkoituksena on mitata koko luottolaitossektorin keskittyneisyyttä, johon myös ulkomaiset sivuliikkeet ja niiden tarjoamat palvelut oleellisesti kuuluvat. Ulkomaisten sivuliikkeiden lainananto on siten syytä sisällyttää mukaan sekä mittarin osoittajaan että nimittäjään.

Lisäksi pitäisi täsmentää, tarkoitetaanko mittarissa luotonantoa (sisältäen velkapaperimuotoisen luotonannon) vai lainanantoa – nyt tekstissä käytetään molempia. FA:n mielestä mukaan tulisi lukea muulle kuin rahoitussektorille myönnetty luotot/lainat, koska muutoin interbank-erät vääristävät mittaria.

g) Luottolaitosten kotitalouksille ja yrityksille myöntämien lainojen suhde kotitalouksien ja yritysten kaikkiin velkoihin

Tämän mittarin osalta FA haluaa muistuttaa nimittäjän määrittelyyn liittyvästä ongelmasta, joka on havaittu mm. muuttuvaa lisäpääomavaatimusta koskevassa päätöksenteossa. Rahoitustilinpidoissa merkittävä osa yrityssektorin veloista on konsernien sisäisiä velkoja, joita koskevat tiedot revisoituvat toistuvasti jälkikäteen. Lisäksi revisiot voivat olla kooltaan hyvin suuria, mikä heikentää mittarin luotettavuutta selvästi.

Myös mittarin tulkinta herättää kysymyksiä. Erityisesti kotitalousluottojen mutta myös pk-yritysluottojen osalta ei ole selvää, onko ns. varjopankkisektorin kasvava osuus luotonannossa järjestelmäriskkejä pienentävä vai kasvattava tekijä. Luottolaitoksia säännellään ja valvotaan tiukasti moniin muihin rahoituksentarjoajiin nähden. Siten mittarin tulkinta ei ole järjestelmäriskien näkökulmasta yksiselitteinen.

h) Kotitaloussektorin velkojen suhde kotitalouksien käytettävissä oleviin tuloihin

FA pitää mittaria puutteellisena, koska se ei ota huomioon kotitalouksien rahoitus- ja muuta varallisuutta. Kotitalouksien velkaantuneisuuteen liittyvien riskien huolellinen arviointi edellyttää velkojen ohella myös varallisuuden sisällyttämistä tarkasteluun. Siten mittarin osoittajassa olisi parempi käyttää nettovarallisuutta kuvaavaa muuttujaa, joka sisältää ainakin kotitalouksien rahoitusvarat.

Mikäli mittari kuitenkin pidetään asetusluonnoksessa esitetyn mukaisena, FA:n mielestä se pitäisi rajoittaa koskemaan nimensä mukaisesti vain kotitalouksia. Kotitaloussektorin velkoihin ei ole perusteltua laskea mukaan kotitalouksia palvelevien voittoja tavoittelemattomien yhteisöjen lainoja.

Asetusluonnoksessa olevasta määrittelystä ei käy ilmi, luetaanko kotitalouksien velkaan mukaan myös niiden arvioitu osuus asuntoyhteisöjen velasta. Jos osuus on tarkoitus sisällyttää velkaan, on FA:n mielestä syytä arvioida huolella, onko asuntoyhteisöjen velka jaettu tilastoissa oikeassa suhteessa kotitalouksille ja

7.12.2017

Mattila Veli-Matti,  
Elina Salminen

yrittäjille. FA:n käsityksen mukaan nyt käytössä oleva jakotapa ei ota riittävästi huomioon asuntosijoitusrahastojen ja asuntosijoituksia tekevien yritysten merkityksen kasvua viime vuosina. Tämän seurauksena kotitalouksien velkojen kokonaismäärä ja sen kasvuvauhti voivat näyttäytyä tilastoissa liian suurina. Mikäli tilastointiin on tulossa lähiaikoina muutoksia, tulisi harkita tämän velkaerän jättämistä toistaiseksi kokonaan pois kotitalouksien velkaantuneisuutta kuvaavasta mittarista.

Toinen tilastojen sisältöön liittyvä huomautus koskee maatalousyrittäjille ja toiminimen alla toimiville elinkeinonharjoittajille myönnettyjä luottoja. Suomessa nämä luetaan Suomen Pankin tilastoissa kotitalouksien muihin lainoihin, vaikka niiden voitaisiin ajatella luonteensa perusteella kuuluvan pk-yrityslainoihin. Pankkien vakavaraisuuslaskennassa kyseiset saamiset luokitellaan useimmiten pk-yrityssalkkuun. FA:n mielestä pitäisi selvittää, onko Suomen tilastointikäytäntö täysin samanlainen kuin vertailumaissa. Jos eroja on, se heikentää velkaantuneisuuslukujen vertailukelpoisuutta EU-maiden kesken.

FINANSSIALA RY

Veli-Matti Mattila  
pääekonomisti