

Finanssiala ry

VN/23273/2020

Lausuntopyyntö luonnoksesta luottolaitoksen ja sijoituspalveluyrityksen rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävästä lisäpääomavaatimuksesta annettavaksi valtiovarainministeriön asetukseksi

Ehdotus sisältää monia hyviä elementtejä, mutta myös olennaisia puutteita

- Viranomaispäätöksissä annettavia tarvittavia tietoja tuotu hyvin esille
- Mittariston huolellinen määrittely tarpeen: käytettävien mittareiden tulee ilmetä asetuksesta
- Mittariston taustadatan tulee olla ajantasaista ja julkista
- Luonnokseen tulee lisätä lisäpääomavaateen laskemista koskevat säännökset
- Mittarien laskenta tulee rakentaa siten, että mitataan vain Suomessa sijaitsevaa riskiä; lisäksi mittareille tulee määrittää ”nollakohta”

Järjestelmäriskimittareiden sisällöstä

Finanssiala (FA) kiittää mahdollisuudesta lausua asetusluonnokseen ja toteaa, että asetuksessa on hyvin tuotu esille muun muassa niitä tarvittavia tietoja, joita päätöksissä on esitettävä. Nämä ovat päätöksen saajien näkökulmasta olennaisen tärkeitä.

FA pitää tärkeänä rahoitusjärjestelmän rakenteellisia ominaisuuksia (jäljempänä ”järjestelmäriski”) mittaavien mittareiden huolellista määrittelyä. Mittareilla on jo lakiehdotuksenkin perusteella merkittävä rooli lisäpääomavaateen asetannassa. Mittarit ja niiden osoittamat arvot toimivat lähtökohtana määritettäessä järjestelmäriskiä ja sen suuruutta. On huomattava, että eräiden nykyisten mittarien kaavat ja aineistot mittaavat myös Suomen ulkopuolella olevia eriä, mikä ei ole tarkoituksenmukaista järjestelmäriskivaateen asettamisen näkökulmasta.

FA:n käsitys on, että sekä viranomaiset että toimiala eivät pidä osaa olemassa olevista mittareista onnistuneina ja että ne eivät mittaa sellaisia asioita, jotka kuvastaisivat mahdollista järjestelmäriskiä. Lainsäädännön voimaantulon lykkäytyminen antaisi nyt mahdollisuuden katsoa mittareita uudestaan ja muuttaa niitä. Mittareiden tulisi mitata ilmiöitä, jotka oikeasti voivat aiheuttaa järjestelmäriskiä Suomessa.

Järjestelmäriskilisäpääomavaatimuksen pohjana toimivien mittareiden ajantasaisuuteen tulee kiinnittää huomiota. Mittariston taustadatan ja laskentakaavat tulee päivittää, korjata niihin sisältyvät virheet ja huolehtia siitä, että laskenta perustuu julkiseen aineistoon.

11.12.2020

Olli Salmi

Kaikki käytettävät mittarit tulee määrittää valtiovarainministeriön asetuksessa delegoidun lainsäädäntövallan mukaisesti. Laissa asetukseen delegoitua lain olennaista sisältöä koskevaa valtaa ei siis voi edelleen delegoida soveltavan viranomaisen päätettäväksi. Näin on kuitenkin ehdotettu asetusluonnoksen 3 §:n 3 momentissa. FA toteaa, että lainsäädäntöperiaatteiden mukaisesti em. asetuskohta tulee poistaa. Asetusta tulee tarvittaessa päivittää vastaamaan mahdollisesti muuttunutta tilannetta.

Järjestelmäriskilisäpääomavaateen laskentaa koskevat säädökset on puutteellisesti ilmaistu. Pääomavaateen laskentaa koskeva periaate on sinällään tuotu asetukseen direktiivin mukaisesti. Sen sijaan lisäpääomapuskurikantaa kuvaavien suureiden rT ja r_i osalta ei ole kuvattu, miten ne määräytyvät mittareiden arvojen tai muutosten perusteella.

Edellä mainittujen puutteiden vuoksi järjestelmäriskin määrän laskentaa ja eri riskien suhteellista vaikutusta asetettavan pääomavaateen suuruuteen ei ole määritelty esityksessä. Tästä syystä asetukseen tulee lisätä pääomavaadetta koskeva laskenta, sen ollessa juuri se komponentti, joka määrittää vaateen suuruuden. Laskennan tulee pitää sisällään riskin suuruuden määrittelyn ja laskennan sekä sen esittämisen, millä tavoin pääomavaade johdetaan edellä mainituista. Luonnollisena edellytyksenä riskin suuruuden laskennalle on ensi vaiheessa sen riskin määrittely, jota ollaan laskemassa.

O-SII-lisäpääomavaateen tulisi näkyä järjestelmäriskisävaateen määrässä, sillä sen perustana olevat riskit ovat aiemmin sisältyneet ainakin osittain järjestelmäriskisävaateeseen. Mittareiden tulisi siis mitata O-SII-riskillä vähennettyä ja siten vastaavalla määrällä alhaisemman tasoista järjestelmäriskiä. Lisäksi järjestelmäriskisävaateeseen on sisältynyt interbank-talletusten osuutta kuvaava riskimittari. Koska pankkien LCR- ja NSFR-vaateet ovat lieventäneet merkittävästi tähän liittyvää riskiä, tulisi tämän selkeästi näkyä myös järjestelmäriskisävaadetta vähentävänä seikkana. Interbank-talletusten osuutta kuvaavaa riskimittaria ei voi näin ollen vain korvata sellaisella uudella mittarilla, joka hypoteettisesti osoittaisi kasvanutta järjestelmäriskiä ja siten johtaisi yhtä korkeaan lopputulokseen kuin oli ennen maksuvalmiutta vähentäviä uusia säännöksiä. Tämä olisi päällekkäistä sääntelyä ja direktiivin tarkoituksen vastainen lopputulos. Tämäkin seikka alleviivaa sen tarvetta, että viranomainen määrittelee järjestelmäriskisävaateen asetannan perusteena olevan riskin ja sen suuruuden sekä arvioi riskiä vähentäviä seikkoja. Vaikka viranomainen käyttäisikin arvion tekemisessä harkintavaltaa, tulee sen silti kertoa avoimesti, mihin asetettava lisävaade perustuu.

Lakiehdotuksen 10 luvun 4 b §:n 3 momentissa viitataan riskitekijöihin, joiden muutosta rahoitusjärjestelmän rakenteellisista ominaisuuksista johtuvan riskin osatekijöinä arvioitaisiin asetuksessa ilmenevien mittareiden perusteella. Lausuntopyynnöllä olevassa asetuksessa ei määritellä tarkemmin lisäpääomavaatimuksen tason asettamiseen liittyviä kysymyksiä, kuten muutoksen suuruuden yhteyttä vaatimukseen, mittariston *nollakohtaa*, josta muutos mitataan, tai kuinka pitkää aikasarjaa on käytettävä mittarin arvioinnissa. Lisäksi asetuksessa riskitekijöiden lukumäärä vaihtelee siten, että esim. riskikeskittymiä luotonannossa mittaa kolme erilaista mittaria, kun taas luottolaitossektorin merkitystä rahoituksen

välityksessä mittaa vain yksi mittari. Näiden mittareiden keskinäinen suhde ja mahdollinen painotus pitäisi avata asetuksessa.

Jos vertailua muihin maihin tehdään, tulisi mittareita ja niiden arvoja verrata muihin pankkiunionimaihin ja vaade asettaa yhdenmukaisesti niiden arvojen kanssa, jotka ovat pankkiunionimaissa johtaneet järjestelmäriskilisäpääomavaateen käyttöön.

Mittareiden muuttaminen pitäisi tehdä ennen seuraavaa Finanssivalvonnan järjestelmäriskilisäpääomavaadetta koskevaa päätöstä ja yhteistyössä alan kanssa.

Näiden huomioiden lisäksi FA esittää seuraavia pykäläkohtaisia muutosehdotuksia.

Pykäläkohtaiset muutosehdotukset

Ehdotamme, että asetukseen lisätään uusi 3 a§:

”3 a § Lisäpääomapuskurikannan määrittäminen

Viranomaisen tulee määrittää riski, jota 3 §:ssä mukaisen mittarin arvo osoittaa, ja kuinka suuri vaikutus riskillä on 2 §:ssä tarkoitetun kokonaisriskin tai riskin osa-alueen lisäpääomapuskurikantaan. Viranomaisen on lisäksi määritettävä käytetyn mittarin ja siitä saatavan arvon muutoksen sekä lisäpääomapuskurikannan muutoksen välinen suhde.

Viranomaisen on määriteltävä:

- 1) lisäpääomapuskurikannan kokonaismäärä sekä, jos lisäpääomapuskurikanta on asetettu 2 §:ssä tarkoitetun yhden tai useamman vastuiden osa-alueiden perusteella, kuhunkin osaan perustuvan lisäpääomapuskurikannan määrä, sekä niiden mahdollinen muutos edellisestä päätöksestä;
- 2) lisäpääomapuskurikannan laadulliset ja määrälliset perusteet, mukaan lukien
 - a) kunkin 2 §:ssä tarkoitetun, päätöksen perusteena olevan vastuiden osa-alueen riskin kuvaus ja sen merkittävyyttä koskeva arvio;
 - b) se, miltä osin lisäpääomapuskurikanta määräytyy kunkin edellä a-kohdassa tarkoitetun vastuiden osa-alueen riskin perusteella;
 - c) edellä a-kohdassa tarkoitettuja vastuiden osa-alueiden riskejä koskeva vertailu muihin pankkiunionimaihin;
- 3) miten lisäpääomapuskurikanta määräytyy kokonaisriskin tai, jos lisäpääomapuskurikanta määräytyy yhden tai useamman 2 §:ssä tarkoitetun kokonaisriskin osan perusteella, kokonaisriskin kunkin osan perusteella.

Finanssivalvonnan tulee ottaa rahoitusjärjestelmän rakenteellisia ominaisuuksia koskevien mittareiden tulosten arvioinnissa huomioon kansalliset ja kansainväliset riskejä vähentävät ominaispiirteet ja järjestelyt. Finanssivalvonnan on lisäksi arvioitava, miten paljon järjestelmäriskipuskuria koskeva päätös vaikuttaa luotonantokapasiteettiin ja millainen vaikutus tällä on talouden toimintaan.”

Ehdotamme myös lisättäväksi 4 §:n 1 momentin 3 kohtaan (lisäys lainausmerkeissä):

11.12.2020

Olli Salmi

3) edellä 1 kohdassa tarkoitetun riskikeskittymän osalta kuvaus ja merkittävyyttä koskeva arvio ”sekä tiedot mittarin osoittaman riskin määrittelystä ja kuinka mittarin osoittama riskin suuruus on määritetty”

ja 4 §:n 1 momentin jälkeen uudeksi lisämomentiksi (jolloin nyt ehdotettu 2 momentti siirtyisi 3 momentiksi):

”Annettavien tietojen tulee olla riittävän tarkat ja yksityiskohtaiset, jotta päätöksen kohteet voivat arvioida, onko lisäpääomavaatimusta koskeva päätös oikein tehty ja onko järjestelmäriskipurivaatimuksella katettava riski tullut jo katetuksi muulla pääomavaatimuksella tai rajoitteella.”

Muuta

Olemme aiemmin toimittaneet kattavat muutos- ja lisäysehdotuksemme asetustekstiin ja havainnot mittareiden laskentaan liittyvistä virheistä sekä niihin liittyviä muita huomioita. Pyydämme kunnioittavasti huomioimaan myös nämä kommentit.

Lopuksi, koska lakia ei ole vielä käsitelty eduskunnassa, voi sen sisältöön tulla muutoksia tällä asetukselle varatun kuulemisajan jälkeen. Tästä syystä pyydämme mahdollisuutta täydentää tarvittaessa lausuntoamme vielä lausuntoajan jälkeen.

FINANSSIALA RY

Veli-Matti Mattila

Johtaja