

Finanssiala ry

Valtiovarainministeriö

VMA järjestelmäriskipuskuri - luonnos kevät 2021 - lisälausuntokierros

FA edellyttää, että VMA säädetään talousvaliokunnan mietinnön mukaisesti

- Finanssiala ry (FA) toteaa, että lausunnolla oleva valtiovarainministeriön asetusluonnos ei sellaisenaan täytä niitä vaatimuksia, jotka eduskunnan talousvaliokunta (TaV) kirjasi pankkipakettia koskevaan mietintöönsä. Asetusta tuleekin täydentää rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävää lisäpääomavaatimusta (lisäpääomavaade) koskevien päätösten johdonmukaisuuden sekä päätöksenteon ennakoitavuuden ja tasapuolisuuden varmistamiseksi.
- Valtiovarainministeriön asetuksessa (VMA) on oltava säännös, jonka mukaan viranomaisen tulee avata suorittamansa riskien määrittely ja pääomavaateen laskentatapa toistettavaan muotoon, kuten talousvaliokunta edellyttää.
- FA pääosin toistaa edellisellä lausuntokierroksella joulukuussa 2020 antamansa lausunnon keskeiset viestit. Selvyyden vuoksi FA toteaa, että kyseistä lausuntoa tulee tulkita yleisten kommenttien osalta siten, että järjestelmäpuskurikannan/-kantojen laskentaa ei vaadita etukäteisesti määritettäväksi asetuksessa, vaan riittää, kun se avataan lisäpääomavaatimusta koskevassa päätöksessä.
- FA pitää tarpeellisena, että asetusta tarkennettaisiin myöhemmin erikseen järjestelmäriskiä koskevien mittareiden uudelleenarvioimiseksi. Mittareissa havaittuja selkeitä teknisiä virheitä tulisi kuitenkin korjata jo tässä yhteydessä. Ennen tätä ei pitäisi nyt säädetyn lain mukaisia lisäpääomavaateita asettaa. FA on toimittanut ministeriölle kommenttinsa havaitsemistaan virheistä jo aiemmin pankkipaketin säätämisen yhteydessä.
- FA ei pysty ottamaan tarkempaa kantaa ehdotettuun mittarimuutokseen ilman yksityiskohtaisia tietoja uudesta mittarista, mukaan lukien käytetyistä tietolähteistä. FA pitää kuitenkin välttämättömänä myös tämän mittarin osalta, että laskenta suoritetaan ylimmällä konsolidoidulla tasolla.

1. Talousvaliokunnan lausuntoa tulee kunnioittaa luottolaitoslain soveltamista ohjaavassa valtiovarainministeriön asetuksessa

TaV tasapainotti mietinnössään kahta intressiä: yhtäältä viranomaisten etukäteistä harkintavaltaa lisäpääomavaateen asetannassa ja toisaalta päätöksen saajien oikeutta saada jälkikäteen tietää, miten päätöksiin on päädytty. Viimeksi mainitulla tavoitellaan viranomaispäätösten johdonmukaisuuden sekä päätöksenteon ennakoitavuuden ja tasapuolisuuden varmistamista.

TaV toi nämä kaksi intressiä selkeästi esille ja antoi kummankin osalta kannanoton, jota tulee noudattaa VMA:n laatimisessa. TaV totesi mietinnössään, että viranomaisilla on syytä olla harkintavaltaa järjestelmäriskiläpäätösten asetannassa ja

ettei makrovakaudellisten lisöpääomavaatimusten suuruutta ole tarkoituksenmukaista sitoa mekaanisesti riskimittareiden tuottamiin lukuihin ennalta määrättyjen laskusääntöjen mukaisesti.

Johdonmukaisuus-, ennakoitavuus- ja tasapuolisuusvaatimuksen osalta vuorostaan TaV selkeästi ilmaisi, että se pitää säännösten soveltamisessa välttämättömänä, että järjestelmäriskipuskurin asettamispäätöksessä avataan kattavasti ne riskit, joiden perusteella järjestelmäriskipuskuri asetetaan, tunnistetun riskin suuruus arvioidaan määrällisesti ja pääomavaade johdetaan siitä läpinäkyvästi niin, että järjestelmäriskipuskurin asettamispäätöksen perusteet ovat toistettavissa sääntelyn johdonmukaisuuden ja päätöksenteon ennakoitavuuden ja tasapuolisuuden varmistamiseksi. Nämä vaatimukset on siis asetettu jälkikäteisarvioinnin mahdollistamiseksi.

VMA sääntelee luottolaitostoiminnasta annetun lain (LLL) soveltamista. FA pitää selvänä, että lainsäätäjän tahtoa tulee noudattaa lain tarkemmassa soveltamisessa. Tämän vuoksi FA edellyttää, että lainsäätäjän selkeästi esittämää jälkikäteistä laskennan avaamista tulee asetuksen säätämisessä noudattaa. Toisin sanoen, asetukseen tulee TaV:n esittämällä tavalla säätää seikkoja, joita viranomaisen tulee riskin määrittelyssä, suuruuden arvioinnissa ja pääomavaateen laskennassa noudattaa.

Viranomaisen tulee päätöksenteossaan ottaa huomioon paitsi TaV:n mietinnön sisältämät valiokunnan kannat, myös lain ja direktiivin vaatimukset. Se, miten nämä on päätöksenteossa huomioitu, tulee luonnollisesti näkymään Fivan päätösten perusteluissa hallintolaissa ilmaistun perusteluvelvollisuuden mukaisesti.

2. Yksityiskohtaiset ehdotukset

Säädösehdotukset

FA toistaa joulukuussa 2020 toimittamassaan lausunnossa olleet ehdotukset uudeksi 3 a §:ksi ja 4 §:n muutoksiksi.

Jos näitä ehdotuksia ei hyväksytä, toissijaisesti FA esittää, että asetusehdotuksen 4 §:ään tehdään seuraavat muutokset:

”2) kattavasti ne 3 §:ssä tarkoitetuista riskitekijöistä tai tämän momentin 1 kohdassa tarkoitetuista riskikeskittymistä johtuvat riskit, joiden perusteella järjestelmäriskipuskuri asetetaan, niiden muutokset edellisen päätöksen jälkeen sekä se, millä tavoin riskitekijän tai riskikeskittymän muutoksen on katsottu vaikuttavan järjestelmäriskiä lisäävästi tai vähentävästi;

3) edellä 3 §:ssä säädettyjen perusteiden ja muiden asiaan vaikuttavien seikkojen perusteella tehty määrällinen arvio kustakin riskitekijästä tai riskikeskittymästä johtuvan riskin suuruudesta ja niiden muutokset edellisen päätöksen jälkeen;

4) läpinäkyvästi se, miten pääomavaade on johdettu edellä mainituista seikoista;

5) arvio vakavaraisuuslaskennassa käytetyn menetelmän vaikutuksista asettavaan pääomavaateeseen;”.

23.4.2021

Olli Salmi

Ehdotetut kohdat 2–5 korvaisivat lausunnolla olleen luonnoksen 4 §:n 1 momentin 2 ja 3 kohdat ja liitettäisiin juoksevaan numerointiin sopivaksi. Muiden näiden jälkeen tulevien kohtien numerointi muuttuisi vastaavasti. Lisäksi 1 kohdan lopusta poistetaan teksti "...sekä mihin... perustuu" päällekkäisenä ehdotetun 2 kohdan kanssa.

Ehdotukset asetuksen esittelymuistion perusteluiksi

Asetuksen esittelymuistioon sisältyvissä pykälän perusteluissa tulisi todeta talousvaliokunnan mietinnön mukaisesti, että päätöksen perustelut on laadittava tavalla, joka mahdollistaa niiden toistamisen sääntelyn soveltamisen johdonmukaisuuden sekä päätöksenteon ennakoitavuuden ja tasapuolisuuden varmistamiseksi.

Lisäksi pykälän perusteluissa tulisi todeta 4 §:n 1 momenttiin ehdotettuun uuteen 5 kohtaan liittyen niin ikään talousvaliokunnan mietinnön mukaisesti, että momentissa tarkoitettuja seikkoja arvioitaessa tulisi ottaa huomioon muun ohessa IRBA-mallin ja standardimallin mukaisen vakavaraisuuslaskennan väliset erot tasapuolisten kilpailunedellytysten turvaamiseksi.

FA:n ehdotusten perustelut

Fiva on tehnyt järjestelmäriskipuskuria koskevia päätöksiä jo muutaman vuoden ajan. Muutoksena vanhaan lakiin nähden uudessa laissa on mm. se, että lisäpääomavaade lasketaan kokonaisriskin ja yhden tai useamman riskikeskittymän taikka niiden yhdistelmän perusteella. Lisäksi riskiä vähentävät seikat tulee ottaa huomioon ja samasta riskistä ei voi asettaa useaa vaadetta.

Nyt lainsäätäjä on selkeästi ilmaissut, että riskin määrittely ja laskenta tulee päätöksissä avata niin, että päätöksen kohteena oleva luottolaitos voi toistaa laskennan ja varmistaa sen oikeellisuuden. Järjestelmäriskilisävaateesta tulee esimerkiksi erottaa nk. O-SII -komponentti, jonka viranomaisen on todennut aiemmissa päätöksissä sisältyneen myös järjestelmäriskilisävaateeseen. Edellä mainitut seikat johtavat siihen, että päällekkäisyys on purettava ja järjestelmäriskilisävaade ilmoitettava ilman O-SII -komponenttia. Lisäksi kokonaisriski ja riskikeskittymät on avattava ja eroteltava päätöksessä toisistaan, jotta selkeästi on näkyvissä, että ne eivät ole päällekkäisiä.

VMA ohjaa luottolaitoslakiin kirjattujen pääomavaatimusta koskevien säädösten soveltamista. Jotta soveltaminen olisi päätöksenteon kohteena olevan luottolaitoksen kannalta ennakoitavaa ja läpinäkyvää, FA on joulukuussa 2020 antamassaan lausunnossa ehdottanut asetukseen uutta 3 a §:ää, joka olisi yhdenmukainen edellä mainittujen muutosten ja TaV:n mietinnön kanssa. Mikäli ehdotettua 3 a §:ää ei hyväksytä sellaisenaan, katsoo FA, että minimissään asetukseen tulee tuoda yllä mainittu 4 §:ään esitetty kirjaus, joka on yhdenmukainen TaV:n mietinnössään esittämien soveltamista ja päätöksenteon perusteita koskevien vaatimusten kanssa.

FINANSSIALA RY

Veli-Matti Mattila
Johtaja, pääekonomisti