

Valtiovarainministeriölle

Jaostokonsultaatio 19/2021

U-kirjelmäluonnos: Komission ehdotus vakavaraisuusasetuksen (EU N:o 575/2013), luottolaitosdirektiivin (2013/36/EU) ja elvytys- ja kriisintarkaisudirektiivin (2014/59/EU) muuttamisesta (Basel III-standardien täytäntöönpano)

Valtioneuvoston U-kirjelmäluonnos ei ota talouskasvua huomioon

FA:n mielestä valtioneuvoston kantaan pitäisi kirjata U-kirjelmässä seuraavat tavoitteet:

- Lopullisten Basel III -säännösten toimeenpanossa on pankkien häiriönsietokyvyn vahvistamisen ohella turvattava myös talouskasvun ja vihreän siirtymän rahoitus
- Suomalaisten pankkien vakavaraisuusvaateiden nousun tulee pysyä mahdollisimman pienenä
- Vakavaraisuuslaskennan riskiperusteisuutta ei saa vaarantaa. Riskien tunteminen ja hallinta eivät saa heikentyä nykyisestä.
- Pankkien sisäisten riskimallien toimivuuteen ja käyttöön tulee vaikuttaa EU:ssa ensisijaisesti valvonnan kautta, ei asettamalla niille sääntelyn kautta tarpeettomasti vaatimuksia
- Hallintoa koskevan sääntelyn tulee seurata Suomen yhtiöoikeuden keskeisiä yleisiä periaatteita
- Viranomaisten toimivaltuuksien ja harkintavallan tulee olla tarkkarajaisia ja päätösten sisällöltään sellaisia, että ne mahdollistavat tehokkaiden oikeussuojakeinojen käytön.

Keinoina turvata em. tavoitteiden saavuttamista valtioneuvoston kantaan tulisi kirjata seuraavaa:

- Asuntoluototuksen sääntelyssä on otettava huomioon suomalaisen asuntorahoituksen erityispiirteet ja huolehdittava siitä, että asunto-osakeyhtiöiden ja RS-rahoituksen vakavaraisuuskohtelu ei kiristy nykyisestä. Sääntelyratkaisujen on oltava pysyviä, ei väliaikaisia.
- Vähäriskiset yrityslainat tulee voida pysyvästi luottoluokitella pankin sisäisellä mallinnuksella, jos ulkoiset luottoluokitukset eivät yleisty
- Lainojen vakuusarvojen käsittelyä tulisi edelleen hallinnollisesti helpottaa
- ESG-riskien hallinta ja siihen liittyvät valvojan valtuudet tulee sovittaa nykyiseen vakavaraisuuskehikkoon
- Samasta riskistä ei saa johtaa useita päällekkäisiä vaatimuksia.

FA:n mielestä U-kirjelmäluonnokseen kirjatun valtioneuvoston kannan tulee olla sellainen, että se mahdollistaa myöhemmin tarkempien säädösehdotusten

tekemisen kannassa määriteltävien periaatteiden puitteissa. FA esittää ehdotuksiaan näistä periaatteista tässä lausunnossa.

1 Talouskasvun tukeminen ei saa U-kirjelmäluonnoksessa huomiota

FA korostaa, että lopullisten Basel III -säännösten toimeenpano EU:ssa tulisi tehdä huolellisesti ja ottaen taloudelliset vaikutukset huomioon. Pandemian jälkeinen taloudellinen toipuminen ja vihreä siirtymä tarvitsevat runsaasti yksityisiä investointeja. Euroopassa ja erityisesti Suomessa pankit ovat näiden investointien tärkeitä rahoittajia. Toteutuessaan komission esitys kuitenkin vaikeuttaisi kohtuuttomasti tätä rahoittamista erityisesti matalariskisten kohteiden osalta. Näitä ovat esimerkiksi monet pk-yritys- ja asuntoluotot sekä muut asumisen rahoittamiseen myönnetyt luotot.

Pankkien kyky rahoittaa yhteiskuntaa on pitkälti riippuvainen niihin kohdistuvan sääntelyn sisällöstä. Monissa paikoin taloudessa rahoituksen saatavuus on heikentynyt finanssikriisin jälkeen pankkien jouduttua sopeuttamaan toimintaansa sääntelyn kiristymisen myötä. Valtio on tällöin joutunut astumaan pankkien rooliin ja ottamaan riskiä kannettavakseen. Tällainen kohde on esimerkiksi pitkäaikaisen viennin rahoitus, jossa Finnveran vastuut ovat nykyään huomattavia.

Myöntäessään luottoja pankit hallitsevat niihin liittyviä riskejä sääntelyn ja omien sisäisten ohjeistuksiansa mukaisesti ja varautuvat tappioihin yksityisellä pääomalla. Valtio sen sijaan ottaa rahoittajana vastuuta suoraan itselleen eli viime kädessä veronmaksajien riskillä. Tästä syystä on tärkeää harkita tarkkaan, johtaako uusi sääntely - ja halutaanko sen johtavan – siihen, että valtio enenevässä määrin astuu pankkien rooliin.

Järkevintä olisi, että uuden sääntelyn toimeenpanossa turvattaisiin mahdollisimman laaja-alaisesti pankkien edellytykset rahoittaa taloutta. Komission esityksessä tätä tavoitetta on yritetty otettu huomioon, joskin tavalla, joka ei FA:n mielestä ole riittävä tavoitteen saavuttamiseksi. Sen sijaan valtioneuvoston U-kirjelmäluonnoksessa tämä tavoite on sivuutettu lähes kokonaan. Tätä on vaikea ymmärtää, kun ottaa huomioon, että Finanssivalvonnan laskelmien mukaan komission esittämä toimeenpanotapa nostaisi suomalaisten pankkien pääomavaatimuksia yli 15 % siirtymäaikaisten pääomien päättymisen jälkeen. FA pitääkin tärkeänä, että kirjelmäluonnokseen kirjattua valtioneuvoston kantaa muutetaan siten, että talouskasvun rahoituksen turvaaminen nostetaan tavoitteenasettelussa tasaveroiseen asemaan pankkien häiriönsietokyvyn vahvistamisen kanssa.

2 Tärkeää turvata sääntelyn riskiperusteisuus

Lopullisten Basel III -säännösten keskeisimpiä elementtejä on ns. kokonaisriskipainolattian (output floor) käyttöönotto. Lattian ei tulisi antaa

uhata tai haitata riskiperusteista vakavaraisuuslaskentaa. Komission ehdottama kokonaisriskipainolattian täytäntöönpanotapa kuitenkin poikkeaa Baselin komitean sopimasta uudistuksesta tiukempaan suuntaan ja uhkaa vakavaraisuuslaskennan riskiperusteisuutta.

Baselin komitean neuvotteluiden aikana sisäisten riskimallien käyttöön myönteisesti suhtautuvat maat tavoittelivat 50–60 %:n kokonaisriskipainolattiaa. Tähän verrattuna voidaan Baselin säännöksiin kirjattua lopullista kompromissia (72,5 %) pitää korkeana.

Lattiasäännön avulla laskettu riskipainotettujen erien määrä oli Baselin uudistuksessa tarkoitus kertoa Basel III -standardeissa nimenomaisesti luetelluilla pääomavaateilla. EU-komissio kuitenkin on poikennut esityksessään näistä pääomavaateista tuoden mukaan lisäksi Basel-standardeihin kuulumattomia pääomavaateita.

Suomessa *Finanssivalvonta* ei ole nähnyt tätä perusteltuna vaan on todennut, että:

”--Vakavaraisuusvaatimukset ylittävän omien varojen puskurin määrä alenisi merkittävästi, jos alarajaa sovellettaisiin kaikkiin EU-lainsäädännön mukaisiin pääomavaatimuksiin. *Tällöin vakavaraisuuskehikon riskiperusteisuus heikkenisi*, koska sisäisten mallien vaikutus pankin vakavaraisuustilanteeseen pienenisi.

Alarajan soveltaminen kaikkiin EU-lainsäädännön pääomavaatimuksiin *ei olisi yhdenmukaista* Baselin pankkivalvontakomitean standardien kanssa.—” (kursivointi lisätty)¹

Komission päätös sisällyttää kokonaisriskipainolattian laskentaan myös muita kuin Baselin säännöksissä mainittuja pääomavaateita nostaa kokonaisvakavaraisuusvaateita korkeammiksi kuin ne olisivat, jos pitäydyttäisiin vain Baselin säännöksissä. Komission esittämä täytäntöönpanotapa onkin yksi keskeinen syy eurooppalaisten pankkien pääomavaateiden merkittävään nousuun uudistuksen myötä.

On huomattava, että U-kirjelmäluonnoksessa mainittu mallihyötyjen rajaaminen ei sinällään ole ollut Basel III -säännösten viimeistelyn tavoitteena. Tavoite sen sijaan on ollut lisätä mallien luotettavuutta ja vertailukelpoisuutta. On olennaista huomata, että tästä on pankkiunionissa jo huolehdittu muulla regulaatiovälineellä, nimittäin tehokkaan yhteisen valvonnan kautta.

¹ <https://www.finanssivalvonta.fi/tiedotteet-ja-julkaisut/toimintakertomukset/toimintakertomus-2019/teemat/euroopan-unionin-pankkisaantely-baselin-suositusten-loppuunsaattamiseksi-valmisteilla/>

Kuten U-kirjelmäluonnoksessa todetaan, EKP on tutkinut pankkien sisäisten mallien toimivuutta hyvin laajalla ja yksityiskohtaisella tarkastuksella, joka päättyi vuonna 2021. Tarkastus vei viisi vuotta alkaen huolellisesta metodien kehittämisestä ja päättyen pankeille esitettyihin korjaaviin toimenpidevaatimuksiin. Loppuraportissaan EKP nimenomaan toteaa, että pankit täyttävät malleihin liittyvät vaatimukset ja että hyvät sisäiset mallit auttavat riskien mittaamisessa asianmukaisesti ja siten auttavat pankkeja valmistautumaan taloudellisiin shokkeihin, kuten Covid-19 pandemiaan.²

FA:n mielestä U-kirjelmässä tulisikin todeta, että sisäisiin malleihin pitää vaikuttaa koko EU:ssa yhdenmukaisella valvonnalla, eikä suomalaisia pankkeja tulisi rangaista siitä, mikäli valvonnassa on mahdollisia puutteita pankkiunionin ulkopuolisissa maissa. On erittäin tärkeää säilyttää pankkien tietoisuus niiden riskeistä korkealla tasolla.

Kokonaisriskipainolattian esitetty laskentatapa vähentää pankkien kannusteita mallintaa riskejä. Tästä kärsivät erityisesti vähäriskiset lainoituskohdeet. Riskilaskennan tarkkuuden säilyttäminen on tärkeää monesta syystä, mutta jatkossa sille antaa erityistä painoa tarve mallintaa huolella ns. ESG-riskejä. Jos kokonaisriskipainolattian myötä vähäriskisten kohteiden riskipainot nousevat lähellä standardimenetelmän riskipainoja, ei riskimallinnusta ole järkevää kehittää siihen liittyvien korkeiden datankeruu-, ja mallinkehittämis- ja valvontakulujen vuoksi.

Kokonaisriskipainolattian kautta tulevaa vakavaraisuusvaatimusten nousua voidaan rajoittaa kahdella tavalla: *joko* täytäntöönpanossa noudatetaan sellaisenaan Baselin säännöksissä lueteltuja vaateita (ilman EU-lisävaateita) *tai* täytäntöönpanossa otetaan kattavasti huomioon eurooppalaisen pankkimarkkinan erityispiirteet erityisesti, kun nämä ovat perusteltavissa riskiperusteisuudella.

Jälkimmäinen tapa tarkoittaa, että riskipainojen lievennykset kohdistuvat sellaisiin eriin, jotka ovat vähäriskisiä, ts. riskipainoissa otetaan huomioon kohteen sisältämä alhainen riski. Tämä on perusteltua, sillä muutoin uudistus rankaisee alhaisen riskin lainotusta eikä sisällä lainoja ottaville tahoille kannustinta muuttua vähäriskisemmiksi lainanantajan silmissä (esim. lisäämällä omaa vakavaraisuuttaan).

² EKP:n TRIM loppuraportti s. 9: "Finally, TRIM substantially contributed to ensure that institutions are compliant with the applicable regulatory requirements on internal models, meaning for instance that the key parameters of credit risk models are estimated by also taking into account downturn conditions. This feature of the risk estimates, accompanied by appropriate rating assignment dynamics, should allow models to perform adequately under different economic conditions and at different points in the business cycle. Thus, good internal models help to measure risk appropriately, thereby better preparing banks to react and answer to economic shocks like the COVID-19 pandemic."

https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.trim_project_report~aa49bb624c.en.pdf

Edellä esitetyn kaltaisia lievennyksiä olisivat esimerkiksi seuraavat:

- Asunto- ja yritysluottoja koskevat siirtymäsäännökset on sisällöltään muutettava suoraan lakisääteiksi ja pysyviksi, jotta turvataan vähäriskisten kohteiden rahoitus
- On varmistettava, että Suomen kansalliset asumisen ja rakentamisen rahoituksen erityispiirteet otetaan sääntelyssä huomioon. Erityisesti tulee huolehtia siitä, että asunto-osakeyhtiöille ja RS-kohteille myönnettyjen luottojen vakavaraisuuskohtelu ei kiristy nykyisestä. Viimeksi mainitun osalta RS-kohteista tehdyt sitovat kaupat pitäisi rinnastaa sääntelyssä sitoviin ennakkomyynteihin.
- Sekä asunto- että liikekiinteistöluotonannon osalta tulee lisäksi ottaa huomioon, että suomalainen kiinteistöluotonanto on pääasiallisesti vähäriskistä. Näihin luottoihin tulisi siksi voida soveltaa alempia riskipainoja kuin komission esityksen mukaan on mahdollista. Komission esittämä siirtymäsäännös vähäriskisille asuntolainoille ei ole ratkaisuna riittävä, vaan niille ja muille vähäriskisille kiinteistölainoille tulisi löytää pysyvä ratkaisu.
- On myös varmistettava, että pienten ja keskisuurten yritysten luottoja koskeva SME-tukikerroin säilyy ja soveltuu myös asunto-osakeyhtiölainoihin.
- Lainojen vakuusarvojen käsittely tulisi pitää mahdollisimman lähellä nykyistä, vähintään komission ehdotuksen mukaisina.
- ESG-riskit ja niihin liittyvät valvojan valtuudet tulee sovittaa nykyiseen riskiherkkään vakavaraisuuskehikkoon ja hyödyntää viranomaisten tekemää selvitystyötä.

3 Sääntelyllä ei saa heikentää pankkien kannattavuutta ja siten kriisinsietokykyä

Pankkien oman pääoman tuotto on laskenut niin EU:ssa yleisesti kuin Suomessakin muihin toimialoihin verrattuna melko alhaiselle tasolle pääomavaateiden kiristymisen ja sääntelyn aiheuttamien kustannusten nousun seurauksena. Tämä heikentää pankkien kriisinsietoa ja -ratkaisukykyä toisin kuin U-kirjelmäluonnoksessa todetaan. EU:n kriisiratkaisukehikko (BRRD/SRMR) lähtee liikkeelle siitä, että ensin kriisipankki yritetään elvyttää, ja mikäli tässä epäonnistutaan, kriisipankki pääomitetaan uudelleen markkinoilta saatavin pääomasijoituksin. Epävarmuus kriisiratkaisun onnistumisesta voi kuitenkin aiheuttaa sen, että sijoittaja odottaa saavansa suhteellisen korkeaa tuottoa sijoitukselleen. Rahan kerääminen ennen tai jälkeen pankin kaatumista voi näin ollen osoittautua hankalaksi, jos pankin liiketoiminta tuottaa heikosti ja riski pääoman menettämisestä on yhtä aikaa olemassa. Toisaalta myös liiketoiminnoille voi olla vaikea löytää ostajaa, jos pääomavaatimukset oston seurauksena kiristyvät huomattavasti ja ostettavan kohteen tuotto-/riski -suhde heikkenee liikaa.³

³ Tämä mahdollisuus on jo todettu muissa pankkien sääntelyhankkeissa erityisesti pohdittaessa kriisiratkaisuun liittyviä likviditeettikysymyksiä.

U-kirjelmäluonnoksessa todetaan, että pankkien korkeampi vakavaraisuus johtaa rahoituskustannusten alenemiseen ja on siten kannattavaa pankeille. FA:n mielestä argumentti ei vastaa käytännön kokemusta. Jos näin todella olisi, eivätkö pankit liikeyrityksinä liikkuisi tähän suuntaan ilman sääntelyäkin?

4 Hallintoa koskevien uudistusten oltava oikeasuhtaisia ja noudatettava Suomen hallinto-oikeusperinnettä

Siltä osin kuin komission direktiiviehdotuksessa ehdotetaan luottolaitosten hallintoelimiä koskevaa lisäsääntelyä, tulee varmistaa, että ehdotettu sääntely ei hämää Suomen yhtiöoikeuden keskeisiä periaatteita, kuten yhtiön hallituksen kollektiivista vastuuta eikä hallintoneuvostojen tosiasiallista roolia suomalaisissa luottolaitoksissa. Ehdotetun sääntelyn tulee olla oikeasuhtaista.

Lisäksi tulee huolehtia Suomen rahoitusmarkkinoilla keskeisen talletuspankkien yhteenliittymämallin toimintaedellytyksistä luottolaitosten hallintoelinten sääntelyn kiristyessä, erityisesti varmistamalla yhteenliittymien paikallisjäsenpankkien hallinnolle asetettävien vaatimusten oikeasuhtaisuus ja joustavuus ottaen huomioon yhteenliittymän keskusyhteisön vahva rooli paikallispankkien jäsenluottolaitosten ohjaamisessa.

Yhtiön johdon luotettavuuden, sopivuuden ja ammattitaidon arviointia (ns. fit&proper) koskevassa sääntelyssä on vältettävä tarpeetonta hallinnollista taakkaa. Yhtiön johtoon kohdistuva ehdotettu etukäteinen valvojan fit&proper -arvio tuo mukanaan myös henkilön oikeusturvaan liittyviä huolia. Miten varmennetaan se, että tehtävään valittavalla henkilöllä on riittävät oikeussuojakeinot valvojan päätöksiin suhteen? Mitkä ovat riittävän selkeät ja objektiiviset oikeudelliset edellytykset selkeästi hylätä/hyväksyä hakija, kuinka nämä todetaan ja miten varmistetaan hakijan tehokkaat muutoksenhakukeinot tuomioistuimesta? Entä mikä on valvojan viranomaisen vastuu ja korvausvelvollisuus aiheettomaksi todetun hylkäämisen johdosta?

Komission esityksessä viranomaisille ehdotetaan merkittäviä toimivaltuuksia ja laajaa harkintavaltaa. Osa näistä on ollut olemassa jo aiemmassa lainsäädännössä, mutta se ei sääntelyratkaisuna ole ollut ongelmaton. Lainsäädännön laadun parantamiseksi yleisenä neuvottelutavoitteena tulisikin olla Suomen hallinto-oikeusperinteen mukainen viranomaisten harkintavallan tarkkarajaisuuden periaate ja päätösten riittävä perusteleminen oikeusturvakeinojen tehokkaaksi käyttämiseksi tarvittaessa.

Komission direktiiviehdotuksen jatkoneuvotteluissa on kiinnitettävä erityistä huomioita seuraamuksia koskevan sääntelyn oikeasuhtaisuuteen. Kielletystä tai moitittavasta menettelystä luottolaitokselle aiheutuvan seuraamuksen tulee olla oikeassa suhteessa itse teon moitittavuuteen. Neuvotteluissa tulee lisäksi pyrkiä luopumaan toistuvaa seuraamusmaksua koskevien säännösten sisällyttämisestä luottolaitosten hallinnollisia seuraamuksia koskevaan

18.11.2021

Olli Salmi

sääntelyyn, koska tällainen seuraamus voitaisiin asettaa tilanteessa, jossa luottolaitoksella ei ole riittäviä henkilö- tai taloudellisia resursseja siirtyä määräajassa noudattamaan uutta sääntelyä, ja hallinnollisten seurausten kumuloituminen vaikeuttaisi entisestään siirtymistä noudattamaan uutta sääntelyä.

FINANSSIALA RY

Veli-Matti Mattila

johtaja, pääekonomisti