



PANKKIEN VAKAVARAISUUSSÄÄNTELYLLÄ KESKEINEN ROOLI VIHREÄSSÄ SIIRTYMÄSSÄ

Sisällysluettelo

1	Pankkien sääntely kehittyy jatkuvasti	2
2	Konkreettisia toimia sääntelyn vahvistamiseksi - EU:n kestävän rahoituksen taksonomiassa on paljon kannatettavia piirteitä.....	3
3	Pankkien vakavaraisuussäntelyn uudistuksessa ESG-tekijöillä on keskeinen asema	4
4	Lainvalmistelun huolellisuus ja kattavat vaikutusarviot ovat tärkeitä	5
5	Vakavaraisuussäntelyn riskiperusteisuus turvattava myös vihreässä siirtymässä– vakavaraisuuslaskennan tulee kuvata todellisia riskejä.....	5
6	Lainsäädäntötausta	6
6.1	Aloitteita - hyvä seurata:	7

1 Pankkien sääntely kehittyä jatkuvasti

Finanssikriisin jälkeen on luotu paljon uutta rahoitusala koskevaa sääntelyä, jolla on pyritty vahvistamaan pankkisektorin häiriönsietokykyä. Uudet vaatimukset koskevat muun muassa pankin liiallisen velkaantumisen kontrollointia eli vähimmäisomavaraisuutta, pankin maksuvalmiutta eli vaadetta, jonka mukaan pankilla tulee olla riittävästi likvidejä varoja vastaamaan kohonneisiin varojen nostopyyntöihin sekä muihin varojen ulosvirtauksiin talouden häiriötilanteissa, sekä varainhankinnan pysyvyyttä, jolla taataan, että pankeilla on riittävästi vakaita rahoituslähteitä. Lisäksi pankkien omien varojen määrää ja laatua koskevia vaatimuksia on tiukennettu. Finanssikriisin jälkeisellä 2010-luvulla luotujen säädösten pääpainopiste on ollut pankkisektorin häiriönsietokyvyn vahvistamisessa ja uusien vaateiden seurauksena sektorin häiriönsietokyky on etenkin Euroopassa parantunut merkittävästi. Tämän osoittavat valvojen tekemät stressitestit sekä sektorin toimintakyvyn säilyminen hyvänä käynnissä olevan koronapandemian aikana.¹

Lisääntyneestä vakaudesta ja toimintavarmuudesta huolimatta pankkien liiketoiminnalle asetetut vaatimukset muuttuvat jatkuvasti ja erilaisten liiketoimintaa sääntelevien säädösten määrä ja yksityiskohtaisuus tulee entisestään lisääntymään. Yksi esimerkki pankkisektorin uusista vaatimuksista on alati kasvava kestäväan rahoitukseen liittyvä sääntely. Euroopan Komission kestäväan rahoituksen strategian keskeisenä osa-alueena on vahvistaa pankkialan kykyä sietää ympäristöön, yhteiskuntaan ja hallintotapaan liittyviä riskejä (ESG-riiskejä).^{2 3} EU haluaa jatkossa ohjata vihreän rahoituksen pelisäännöillä rahaa ilmaston kannalta kestäviin hankkeisiin.⁴ Tähän vihreään siirtymään tarvitaan yksityistä sektoria, ja EU pyrkiikin vauhdittamaan kestäväan rahoitusta kehittämällä sääntelyä. Jo olemassa olevan sääntelyn sekä tulevaisuudessa käyttöön otettavien säädösten suuri määrä kertoo pankkisektorin merkityksestä yhteiskunnalle muun muassa vakaan talouskasvun mahdollistajana.

Onkin olennaista hahmottaa ajatusmaailman muutos uutta sääntelyä käyttöönottaessa – kun 2010-luvulla keskityttiin rahoitusvakauden lisäämiseen ja pankkisektorin häiriönsietokyvyn parantamiseen, on uudessa sääntelyssä rahoitusvakaus ja kestäväan talouskasvun sekä talouden siirtyminen ilmastoneutraaliuteen asetettu tavoitteina samalle viivalle. Sääntelyssä ei siten keskitytä ainoastaan pankkisektorin häiriönsietokyvyn parantamiseen vaan luomaan myös edellytyksiä kestäväälle talouskasvulle. Mukautuakseen Euroopan vihreän kehityksen ohjelmaan rahoitusalan itsensä on siedettävä paremmin ilmastonmuutoksen ja ympäristön tilan heikkenemisen aiheuttamia riskejä ja myös parannettava panostustaan kestävyden edistämiseen. Tämä edellyttää kokonaisvaltaista lähestymistapaa, jossa rahoitusalan päätöksentekoprosesseissa otetaan järjestelmällisesti huomioon sekä rahoituksellisesti olennaiset kestävyysriskit (outside-in-näkökulma) että kestävyysvaikutukset (inside-outnäkökulma). On ratkaisevan tärkeää, että molemmat olennaisuusperiaatteen näkökohdat

¹ <https://www.finanssivalvonta.fi/tiedotteet-ja-julkaisut/lehdistotiedotteet/2021/eurooppalaiset-pankkien-stressitestit-julkaistu-suomen-pankkisektorin-vakavaraisuus-kestaisi-toimintaympariston-voimakkaan-heikkenemisen/>

² https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/sustainable-finance_fi

³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0390&from=EN>

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020R0852&from=EN>

integroidaan prosessiin asianmukaisesti, jotta rahoitusala voi edistää Euroopan vihreän kehityksen ohjelman onnistumista ennakoivasti ja mahdollisimman tehokkaasti. Uudet säädökset luovat tulevaisuudessa uusia ja yksityiskohtaisempia veloitteita pankkialalle mutta luo samalla myös uusia mahdollisuuksia liiketoiminnan kehittämiseksi.

2 Konkreettisia toimia sääntelyn vahvistamiseksi - EU:n kestävän rahoituksen taksonomiassa on paljon kannatettavia piirteitä

Yksi EU:n keskeisistä toimista kestävän rahoituksen tueksi on kestävyuden luokittelujärjestelmä, joka luo ympäristön kannalta kestäville taloudelliselle toiminnalle yhteisen tutkimustietoon perustuvan teknisen kriteeristön.⁵ Taksonomia-asetus, joka määrittää kuusi keskeistä ympäristötavoitetta, tuli voimaan 2020⁶. Siihen liittyvät tarkemmat tekniset kriteerit kahdelle tavoitteesta (ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen) sekä yritysten raportointiveloitteet tulivat voimaan vuoden 2022 alusta. Tekniset kriteerit tarkentavat, mitä pidetään tavoitteita merkittävästi edistävinä toimina ja miten varmistetaan, että se ei samalla aiheuta merkittävää haittaa muille ympäristötavoitteille. Tulevaisuudessa taksonomia tarkentuu entisestään.

EU-taksonomian tarkoitus on lisätä yritystoiminnan ympäristövaikutusten läpinäkyvyyttä, vähentää viherpesun riskiä sekä mahdollistaa aiempaa suurempaa yksityiset ja julkiset rahavirrat vihreisiin investointikohteisiin. Taksonomian tarkoitus on helpottaa rahoittajaa, kuten pankkia, tunnistamaan kestäviä sijoituskohteita. Luokitusjärjestelmän ulkopuolelle jääminen ei kuitenkaan tarkoita sitä, että yrityksen toiminta olisi automaattisesti kiellettyä ja saastuttavaa. Onkin epätodennäköistä, että taksonomian ulkopuolelle jääminen tulisi ainakaan alkuvaiheessa merkittävästi rajoittamaan rahoituksen saatavuutta tai nostamaan sen hintaa.

Rahoitusmarkkinoilla on ollut tarvetta yhdenmukaisille, tieteeseen ja tutkimustietoon perustuville kriteereille. On huomioitavaa, että pankeilla on jo olemassa omat luokittelut sekä viitekehykset, jotka määrittelevät hankkeiden kestävyuden. Erilaiset luokittelut ja viitekehykset ovat kuitenkin jossain määrin luoneet hajontaa eri toimijoiden välillä. Esimerkiksi syndikoiduissa luotoissa on voinut ilmetä, että yhden pankin mielestä kohde on vihreä ja toisen mielestä taas ei. Jatkossa taksonomiaa käytetään tuotteiden määrittelyä varten enenevässä määrin, jolloin tulkinnanvaraisuus vähenee.

Rahoitusmarkkinoilla kestäville sijoituskohteille on suurta kysyntää, ja taksonomiaa hyödyntämällä yritykset voivat erottua edukseen. Huomioitavaa on, että taksonomia ei kiellä mitään taloudellista toimintaa. Taksonomia tulee olemaan elävä työkalu, joka kehittyy vuosien mittaan. Taksonomian merkittävin hyöty tällä hetkellä lieneekin kestävä rahoitusta koskevan keskustelun konkretisoiminen. Finanssiala ry (FA) pitää tärkeänä taksonomian kehittämistä EU:n finanssimarkkinoille ja määrittelyjen yhdenmukaistamista.⁷ Keskustelu aiheen ympärillä tulee varmasti jatkumaan tulevaisuudessa.

⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R2139&from=EN>

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R0852&from=EN>

⁷ <https://www.finanssiala.fi/uutiset/taksonomia-luo-perustan-kestavalle-rahoitukselle-eu-saadost-ilmastovaikutuksista-tulee-voimaan-vuoden-2022-alussa/>

On huomioitavaa, että Finanssialan rooli ei ole kommentoida eri toimialoja koskevien teknisten arviointikriteerien yksityiskohtia, joista ilmastoa koskeva delegoitu säädös koostuu. Kriteerien arviointi vaatii syvällistä asiantuntemusta eri toimialoilta. FA keskittyy taksonomian käytettävyyteen finanssituotteiden ja rahoituspäätösten perustana.⁸

3 Pankkien vakavaraisuussäätelyn uudistuksessa ESG-tekijöillä on keskeinen asema

Kestävän rahoituksen taksonomian lisäksi käydään parhaillaan keskustelua ns. lopullisten Basel III -standardien toimeenpanosta EU:ssa. Komission lokakuussa antama lainsäädäntöesitys sisältää uusia säännöksiä siitä, millä tavalla luottolaitoksen tulee ottaa huomioon kestävyysriskejä toiminnassaan. Tämä tarkoittaa käytännössä muun muassa sitä, että EU:n vakavaraisuusasetukseen (CRR) ehdotetaan lisättäväksi erityyppisten kestävyysriskien määritelmät: ESG-riski, ympäristöriski, fyysinen riski, siirtymäriski, sosiaalinen riski ja hallintojärjestelmään liittyvä riski.

Kestävyysriskit ovat olennainen osa kokonaisriskienhallintaa ja ala onkin saanut paljon asiaan liittyvää ohjeistusta valvojilta viime vuosina. Finanssiala katsoo, että kestävyysriskien hallinta tulisi ensisijaisesti kytkeä vakiintuneisiin luottolaitosten riskienhallinnan osa-alueisiin, kuten luottoriskiin, keskittymäriskihin sekä operatiiviseen riskiin. Pankeille ilmasto- ja ympäristöriskien suurimmat vaikutukset kohdistuvat niiden luottoriskeihin. Luottoriskin osalta pankkien odotetaan arvioivan ilmasto- ja ympäristöriskejä luotonmyönnössä sekä tunnistavan portfolioissaan olevia riskejä. Pankit ovatkin valmistautuneet muutoksiin hyvin ja sisällyttäneet kestävyysriskit osaksi riskienhallintakäytäntöjään hyvissä ajoin.

Ehdotuksiin sisältyy myös valvojan näkökulmasta uusia valtuuksia. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että toimivaltaisen viranomaisen olisi valvottava, että pankilla on säätelyn edellyttämät strategiat ja prosessit kestävyysriskien tunnistamiselle ja hallinnalle. Riskejä on ehdotuksen mukaan arvioitava lyhyellä, keskipitkällä ja pitkällä (vähintään 10 vuoden) aikajänteellä. Kestävyysriskien arviointi tulee suhteuttaa ottaen huomioon pankkiin kohdistuvien kestävyysriskien mittaluokka, luonne ja monimutkaisuus. Valvontaviranomaisten on varmistettava, että pankit mittaavat niiden kykyä sopeutua kestävyteen liittyvistä tekijöistä aiheutuviin negatiivisiin vaikutuksiin perusskenaariolla ja vaihtoehtoisilla skenaarioilla. Vähintäänkin on arvioitava ilmastonmuutoksesta aiheutuvia vaikutuksia. Osana luotettavaa hallintojärjestelmää pankilla on siis oltava tehokkaat menettelytavat myös kestävyysriskien hallintaan, tunnistamiseen ja raportointiin. Ilmastonäkökulma ulottuu tulevaisuudessa luonnollisesti myös erilaisten stressitestien metodologiaan enenevässä määrin.

Säätelyssä on paljon kannatettavia piirteitä, mutta on syytä muistaa, että Komission esittämät toimet aiheuttavat toteutuessaan kustannuksia sekä pankeille että valvojille, koska riskienhallintajärjestelmiä ja prosesseja sekä tiedon keräämistä on mukautettava. Tämän lisäksi hallinnollinen taakka tulee kasvamaan, kun raportointi muuttuu tulevaisuudessa entistä laajemmaksi sekä yksityiskohtaisemmaksi.⁹ Haasteena on myös uuden säätelyn standardoiminen ja käyttöönotto siten, että eri alueiden erityispiirteet otetaan huomioon.

⁸ https://www.finanssiala.fi/wp-content/uploads/2021/11/FA_lausunto_22112021_MmV_TaV_ja_YmV_Valtioneuvoston_selvitys_EUn_kestavan_rahituksen_taksonomia_Ilmastoa_koskeva_delegoitu_saados.pdf

⁹ <https://www.eba.europa.eu/eba-advises-commission-kpis-transparency-institutions%E2%80%99-environmentally-sustainable-activities>

Finanssiala toistaa usein esille nostamansa huolen sääntelyn oikeasuhtaisuudesta sillä saavutettaviin hyötyihin nähden. Uutta sääntelyä laadittaessa ja käyttöönottaessa onkin tärkeää arvioida ja mitata tarkkaan sääntelymuutoksista seuraavia hyötyjä ja kustannuksia pankeille sekä vaikutuksia hallinnollisen taakan määrälle. Sääntelyksi hyväksytään sellainen kokonaisuus, joka tukee sekä rahoitusvakautta että talouskasvua.

4 Lainvalmistelun huolellisuus ja kattavat vaikutusarviot ovat tärkeitä

Lainsäädännön muuttuessa entistä yksityiskohtaisemmaksi on syytä painottaa lainvalmistelutyön huolellisuutta ja kattavia vaikutusarvioita. Lainsäädäntövalmistelu on viime vuosina ollut erittäin kiireistä, mikä on johtanut siihen, ettei kaikkien ratkaisujen vaikutuksia ole ehditty miettiä loppuun saakka. Lisäksi valmistelun aikataulut on useasti asetettu niin tiukaksi, ettei niitä ole pystytty pitämään.

Finanssiala onkin huolissaan ylisääntelyn riskeistä ja puutteellisista vaikutusarvioista. Yksi esimerkki on komission Basel III -esitys ja sen vaikutusarviointi.¹⁰ Toteutuessaan esitetystä muodosta säädökset nostaisivat monien eurooppalaisten, ml. suomalaisten, pankkien pääomavaatimuksia merkittävästi ja heikentäisivät siten pankkien mahdollisuuksia rahoittaa vihreää siirtymää. Finanssiala on huolissaan siitä, että esitys ei ota riittävästi huomioon pandemian jälkeisen taloudellisen toipumisen ja vihreän siirtymän tarvitsemia yksityisiä investointeja.¹¹ Suomessa pankit ovat näiden investointien tärkeitä rahoittajia. Komission esityksen läpimeno voisi vaikeuttaa kohtuuttomasti erityisesti matalariskisten kohteiden rahoittamista, kuten pk-yritys- ja asuntoluottoja. Finanssiala korostaakin, että uudessa sääntelyssä talouskasvun rahoituksen turvaaminen sekä talouden vihreän siirtymän edistäminen Suomen erityispiirteet huomioiden on nostettava tavoitteen asetannassa yhtäläiseen asemaan häiriönsietokyvyn vahvistamisen kanssa. Uuden sääntelyn käyttöönotto täytyykin tehdä vastuullisesti kokonaisarvioon perustuen siten, että lainvalmistelu hoidetaan laadukkaasti ja eri sidosryhmien kuulemiseen varataan riittävästi aikaa.

5 Vakavaraisuussäntelyn riskiperusteisuus turvattava myös vihreässä siirtymässä – vakavaraisuuslaskennan tulee kuvata todellisia riskejä

Yleisesti ottaen Finanssiala tukee kestävän kehityksen näkökulmien sisällyttämistä finanssialan sääntelyyn. On kuitenkin tärkeää erottaa, milloin sääntely on kannustavaa, ja milloin siitä puolestaan tulee yrityksien toimintaa tarpeettomasti rajoittavaa tai hallinnollista taakkaa kohtuuttomasti lisäävää. Lisääntyvä kestäväan rahoitukseen liittyvä sääntely tuleeikin valmistella ja viimeistellä huolella. Ala haluaa muistuttaa ylisääntelyn vaarasta, joka varjostaa kestävän ja vihreän rahoituksen kehittymistä. Finanssiala huomauttaa, että edellisen kestävän rahoituksen toimintasuunnitelman toteutus on osoittautunut paljon

¹⁰ <https://www.finanssiala.fi/uutiset/komission-esitys-pankkien-vakavaraisuutta-saantelevasta-basel-iiiista-jaa-puolitiehen/>

¹¹ <https://www.finanssiala.fi/lausunnot/valtioneuvoston-selvitys-komission-pankkilainsaadantoehdotus-basel-iii-standardin-taytantonpanosta-kestavyyriskien-hallinnasta-ja-pankkivalvonnan-kehittamisesta/>

laajamittaisemmaksi kuin sen julkaisuvaiheessa osattiin ennakoida, joten on syytä varata riittävästi aikaa ja harkintaa uusien lakihankkeiden valmistelulle.¹²

Finanssiala pitää perusteltuna lähtökohtaa, jonka mukaan kestävyysriskit voivat olla rahoitusmarkkinasäntelyn kohteena silloin kun ne ovat taloudellisia ja mitattavia.¹³ Vakavaraisuussäntely määrittää koko finanssisektorin vakautta, ja sillä on suuri vaikutus myös pankkien mahdollisuuksiin rahoittaa yrityksiä. Kestävyysriskit ovat olennainen osa kokonaisriskienhallintaa ja onkin tärkeää säilyttää vakavaraisuussäntelyn riskiperusteisuus, jotta riskejä ei hinnoitella väärin poliittisten tavoitteiden vuoksi, tai heikennetä tarpeettomasti rahoittajien mahdollisuuksia palvella yrityksiä.¹⁴ Finanssiala pitää tärkeänä, että kestävyysriskit huomioidaan säntelyssä siten, että ne luotettavasti heijastavat luottolaitoksen kannettavaksi tulevia taloudellisia riskejä. Vaatimuksiin ei siten tule sisällyttää riskiperusteiselle laskennalle vieraita elementtejä. Riskiperusteisuuden tulee jatkossakin perustua riskien kattavaan arviointiin sekä riskien oikeasuhtaiselle hinnoittelulle. Pankit toimivat investointien mahdollistajina ja uutta säntelyä käyttöönottaessa on siten ensiarvoisen tärkeää säilyttää pankkien motiivit kehittää omaa toimintaansa sekä riskienhallintamenetelmiään eikä ylisäntelyllä tukahduttaa tällä saralla tapahtuvaa kehitystä.

Suomalainen finanssiala suhtautuu positiivisesti mm. ehdotuksiin taksonomian jatkokehittämisestä ja ESG- läpinäkyvyyden parantamisesta. Selvää on, että rahoitussektorin rooli talouden vihreän siirtymän rahoittamisessa tulee tulevaisuudessa olemaan merkittävä. Monet kestäväan rahoitukseen liittyvät ehdotukset on kirjattu tässä vaiheessa niin yleisellä tasolla, että niihin on mahdotonta vielä muodostaa lopullisia kantoja. Jokainen lainsäädäntöesitys täytyy arvioida erikseen, kun toimet alkavat konkretisoitua. Finanssiala korostaakin lisääntyvän kestäväan rahoitukseen liittyvän säntelyn huolellisen valmistelun ja viimeistelyn tärkeyttä. Säntelyn tulee olla perusteltua ja vaikutusarvioiden huolellisesti laadittuja – tämä mahdollistaa vihreän siirtymän. Tämä lisää myös selkeyttä ja läpinäkyvyyttä säntelykokonaisuuksia käyttöönottaessa. Onkin ensiarvoisen tärkeää, että säntelyaloitteista muodostuu selkeä kokonaisuus, joka palvelee parhaiten tarkoitustaan.

6 Lainsäädäntötausta

[Euroopan neuvoston ja parlamentin asetus 2019/876 \(ns. CRR2\)](#)

[KOMISSION DELEGOITU ASETUS \(EU\) 2021/2139 \(Kestävän rahoituksen tekniset arviointikriteerit\)](#)

[EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS \(EU\) 2019/2088 - kestävyteen liittyvien tietojen antamisesta rahoituspalvelusektorilla](#)

[EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS \(EU\) 2020/852 - kestävää sijoittamista helpottavasta kehiksestä ja asetuksen \(EU\) 2019/2088 muuttamisesta](#)

¹² <https://www.finanssiala.fi/lausunnot/valtioneuvoston-selvitys-kestavan-rahoituksen-strategia-2/>

¹³ <https://www.finanssiala.fi/lausunnot/valtioneuvoston-selvitys-komission-pankkilainsaadantoehdotus-basel-iii-standardin-taytantonpanosta-kestavyysriskien-hallinnasta-ja-pankkivalvonnan-kehittamisesta/>

¹⁴ https://www.finanssiala.fi/wp-content/uploads/2021/10/FA_lausunto_19102021_YmV_E_102_2021_vp_Valtioneuvoston_selvitys_Kestavan_rah_oituksen_strategia.pdf

6.1 Aloitteita - hyvä seurata:

Kestävän rahoituksen ja sääntelyn saralla tulee lähivuosina tapahtumaan paljon kehitystä. Ohessa on hyödyllisiä lähteitä, joista saa lisätietoa tulevien hankkeiden tavoitteista, laajuudesta ja sisällöstä.

[Euroopan komission EU:n pankkisääntöjen muutosehdotukset, jotka koskevat vakavaraisuusasetusta ja vakavaraisuusdirektiiviä ns. CRR 3 & CRD 6](#)

[Baselin pankkivalvontakomitean alainen Task Force on Climate-related Financial Risks \(TCFR\)](#)

[EKP:n ilmastostressitestit](#)

[Eurooppalaiset vihreät joukkolainat¹⁵](#)

[EKP:n raportti koskien pankkien ympäristöriskien hallinta -ja valvontamentelmiä - The state of climate and environmental risk management in the banking sector](#)

[Suomen Ilmastopaneeli – Ilmastomuutokseen sopeutumisen ohjauskeinot, kustannukset ja alueelliset ulottuvuudet](#)

¹⁵ <https://www.finanssiala.fi/lausunnot/valtioneuvoston-kirjelma-eduskunnalle-komission-ehdotuksesta-euroopan-parlamentin-ja-neuvoston-asetukseksi-eurooppalaisista-vihreista-joukkolainoista-eurooppalaiset-vihreat-joukkolainat/>

Finanssiala ry
Itämerenkatu 11-13
00180 Helsinki
www.finanssiala.fi

