



RAPORTTI PANKKISÄÄNTELYSTÄ: SÄÄNTELY LISÄÄNTYY EDELLEEN, MUTTA MÄÄRÄ EI KORVAA LAATUA

Raportin on laatinut FA:n asiantuntija Jussi Kettunen

8.6.2022

Sisällysluettelo

| | |
|--|---|
| 1 Johdanto..... | 2 |
| 2 Pankkien sääntely kehittyy jatkuvasti..... | 2 |
| 3 Sääntelyn tavoitteet tulee pitää kirkkaana mielessä..... | 3 |
| 4 Hyvä säädösvalmistelu perustuu vahvaan tietopohjaan | 5 |
| 5 Lainvalmistelun huolellisuus ja kattavat vaikutusarviot ovat tärkeitä..... | 7 |
| 6 Lopuksi | 8 |

1 Johdanto

Pankkien sääntelyllä on perinteisesti pyritty parantamaan pankkien häiriönsietokykyä sekä lisäämään rahoitusvakautta. Pankkien häiriönsietokyvyn parantamisen tavoitteena on ollut pankkikriisien ennaltaehkäiseminen sekä pankkikriisien aiheuttamien negatiivisten ulkoisvaikutusten minimointi. Negatiivisiin ulkoisvaikutuksiin luetaan muun muassa kriisien hoidosta syntyvät kulut sekä vaikutukset talouskasvuun.

Pankkisääntelyn keinot ja tavoitteet kehittyvät ajan kuluessa tutkimustiedon lisääntyessä ja pankkien toimintaympäristön muuttuessa. Eräs uusi pankkien sääntelylle asetettu tavoite on tukea talouden siirtymää kohti ilmastoneutraaliutta. Talouden siirtymä kohti ilmastoneutraalia tilaa vaatii tulevina vuosina merkittäviä investointeja, ja pankeilla on merkittävä rooli tämän siirtymän rahoittajana. Tämä tarkoittaa muun muassa lisääntyvää ESG-aiheista sääntelyä.¹ Uudet säädökset luovat tulevaisuudessa uusia ja yksityiskohtaisempia velvoitteita pankkialalle mutta samalla myös uusia mahdollisuuksia liiketoiminnan kehittämiseksi.

Uutta sääntelyä laadittaessa ja käyttöönottaessa tulee olla tarkkana. Epäonnistuessaan sääntely saattaa aiheuttaa tehottomuutta rahoitussektorille ja laajemmin talouteen ilman, että se onnistuu vähentämään riskejä. Sääntelylle asetetaan usein kunnianhimoisia tavoitteita, joiden toteutuminen edellyttää useiden eri näkökulmien vertailua ja harkittua punnintaa. Tässä yhteydessä on syytä korostaa sidosryhmien roolia laadukkaana lainvalmistelun osana. Osana lainsäädäntöä tulee nähdä kiinteästi myös kattavat vaikutusarviot, joihin sidosryhmillä on paljon annettavaa.

2 Pankkien sääntely kehittyi jatkuvasti

Finanssikriisin jälkeen on luotu paljon uutta rahoitusalaa koskevaa sääntelyä, jolla on pyritty vahvistamaan pankkisektorin häiriönsietokykyä. Uudet vaatimukset koskevat muun muassa pankkien liiallisen velkaantumisen kontrollointia (vähimmäisomavaraisuutta), maksuvalmiutta (pankeilla tulee olla riittävästi likvidejä varoja vastaamaan kasvaneisiin 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 koronapandemian aikana.²

Lisääntyneestä vakauudesta ja toimintavarmuudesta huolimatta pankkien liiketoiminnalle asetetut vaatimukset muuttuvat jatkuvasti, ja erilaisten liiketoimintaa sääntelevien säädösten määrä ja yksityiskohtaisuus uhkaavat entisestään lisääntyä. Yksi esimerkki pankkisektorin

¹ <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12019-Kestava-rahoitus-ymparistoon-yhteiskuntaan-ja-hyvaan-hallintotapaan-liittyvat-kriteerit-vertailuarvot-fi>

² <https://www.finanssivalvonta.fi/tiedotteet-ja-julkaisut/lehdistotiedotteet/2021/eurooppalaiset-pankkien-stressitestit-julkaistu-suomen-pankkisektorin-vakavaraisuus-kestaisi-toimintaympariston-voimakkaan-heikkenemisen/>

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).^{3 4} Samalla EU haluaa jatkossa ohjata vihreän rahoituksen pelisäännöillä rahaa ilmaston kannalta kestäviin hankkeisiin.⁵ Tähän vihreään siirtymään tarvitaan yksityistä sektoria, ja EU pyrkiiin vauhdittamaan kestäväa rahoitusta kehittämällä sääntelyä. Jo olemassa olevan sääntelyn sekä tulevaisuudessa käyttöönotettavien säädösten suuri määrä kertoo pankkisektorin merkityksestä yhteiskunnalle muun muassa kestäväan talouden mahdollistajana.⁶

On olennaista hahmottaa ajatusmaailman muutos uutta sääntelyä käyttöönottaessa. Kun 2010-luvulla keskityttiin rahoitusvakauden lisäämiseen ja pankkisektorin häiriönsietokyvyn parantamiseen, on uudessa sääntelyssä rahoitusvakauden ohella tavoitteeksi nostettu siirtyminen ilmastoneutraaliuteen. Sääntelyssä ei siten keskitytä ainoastaan pankkisektorin häiriönsietokyvyn parantamiseen vaan luomaan myös edellytyksiä kestäväälle talouden kehitykselle.⁷ Rahoitusvakautta ja talouskasvun edistämistä ei ole pidettävä keskenään ristiriitaisina tavoitteina. Jatkossa rahoitusalan on siedettävä paremmin ilmastonmuutoksen ja ympäristön tilan heikkenemisen aiheuttamia riskejä ja myös parannettava panostustaan kestävyuden edistämiseen. Tämä edellyttää kokonaisvaltaista lähestymistapaa, jossa rahoitusalan päätöksentekoprosesseissa otetaan järjestelmällisesti huomioon sekä rahoituksellisesti olennaiset kestävyysriskit (outside-in -näkökulma) että kestävyysvaikutukset (inside-out -näkökulma). On ratkaisevan tärkeää, että molemmat näkökohdat integroidaan prosessiin asianmukaisesti, jotta rahoitusala voi edistää Euroopan vihreän kehityksen ohjelman onnistumista ennakoivasti ja mahdollisimman tehokkaasti.⁸

Uudet säädökset luovat tulevaisuudessa uusia ja yksityiskohtaisempia velvoitteita pankkialalle mutta samalla myös uusia mahdollisuuksia liiketoiminnan kehittämiseksi.

3 Sääntelyn tavoitteet tulee pitää kirkaana mielessä

Pankkien taloudellista asemaa koskevan sääntelyn laatimisessa tulisi aina arvioida, mikä on sen netto/kokonaishyöty yhteiskunnalle. Tämän jälkeen tulisi arvioida, miten pankkitoimintaan luontaisesti sisältyviin riskeihin on tarkoituksenmukaisinta vastata. Toisin sanoen, sääntelyä laadittaessa olisi otettava huomioon vakauden ja kestäväan talouskasvun edellytykset ja arvioitava, päästäänkö tavoitteeseen sääntelemällä luottolaitoskohtaisia riskejä vai laajemmin makrovakautta (mikro/makrotaso).

³ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/sustainable-finance_fi

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0390&from=EN>

⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020R0852&from=EN>

⁶ <https://www.suomenpankki.fi/fi/rahoitusvakaus/>

⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0390&from=EN>

⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0390&from=EN>

Ideaalitulanteessa sääntely tuo vakautta, läpinäkyvyyttä ja luottamusta finanssimarkkinoille sekä ehkäisee tarpeettomia hallinnollisia taakkoja sekä kustannuksia. On huomioitavaa, että finanssisektorin sääntelyn määrä ja yksityiskohtaisuuden taso sekä toimijoille asetettujen erilaisen vaatimusten keskinäiset riippuvuussuhteet ovat saavuttaneet tason, jonka optimaalisuus ei ole enää kiistaton. Sen vuoksi kaikkia uusia sääntelyehdotuksia tulisi arvioida tämänhetkisten olosuhteiden ja muun jo voimassa olevan sääntelyn valossa. Erityisesti tulee tarkastella mikro- ja makrotason sääntelyn kumuloituvia vaikutuksia.

Koronapandemian ja sitä seuranneiden toimenpiteiden sekä uudistustarpeiden lisäksi kestävä kehitys ja ilmastonmuutoksen torjunta ovat nousemassa näkyvästi sääntelyagendalle. Ilmastonmuutokseen liittyvät riskit vaikuttavat pankkeihin sekä suoraan että välillisesti. Pankeille onkin tulossa runsaasti kestävyysasioihin liittyviä raportointivaatimuksia ja sääntelyä.

Sääntelyn kehittämisessä painopisteen olisi Finanssialan mielestä oltava sääntelykehikon johdonmukaistamisessa, yksinkertaistamisessa ja päällekkäisyyksien purkamisessa.⁹ Sääntelyn oikeasuhtaisuuden ja vaikuttavuuden kannalta on välttämätöntä, että siinä huomioidaan jäsenvaltioiden ja niihin sijoittuneiden yritysten erityispiirteet. Lähtökohtana tulisi olla, että uuden sääntelyn aiheuttamat kustannukset ja hallinnollinen taakka pysyvät kohtuullisina.

Pidempää aikaväliä tarkasteltaessa pankkien kannattavuuteen ovat heikentävästi vaikuttaneet yleinen finanssisääntelyn lisääntyminen, omien varojen korkeammat vaateet, digitalisaation vaatimat investoinnit, kiristynyt kilpailu sekä mm. valvonta ja siitä aiheutuvat kustannukset. Pankkisektorin sääntelyä on lisätty merkittävästi niin globaalisti kuin myös EU:ssa finanssikriisin jälkeen. Onkin syytä käydä yleistä keskustelua näiden tekijöiden vaikutuksesta pankkien kannattavuuteen, liiketoimintaan sekä mm. luotonantokykyyn.

Tavoitteet tulisi pitää myös kirkaana mielessä myös parhaillaan EU-pöydissä käsitellyssä olevien Basel III -säästöjen toimeenpanossa. Basel III -uudistuksen viimeisen vaiheen tavoitteena on parantaa pankkien häiriönsietokykyä sekä riskien laskentaa ja lisätä vertailukelpoisuutta pankkien välillä. Lisäksi tavoitteena on talouden rahoituksen turvaaminen koronapandemiasta toivuttaessa. Uudistuksen ei alun perin pitänyt nostaa merkittävästi pääomavaatimuksia, mutta EU:ssa ehdotettu toimeenpanotapa – joka poikkeaa alkuperäisistä Baselin standardien mukaisista pääomavaatimuksista – johtaisi niiden tuntuvaan nousuun. Samalla Baselin standardeista poikkeavalla täytäntöönpanotavalla luodaan kannustimia luopua nykyisestä tarkasta riskilaskennasta. EU:n Baselin standardien suhteen ottama suunta olisi tältä osin päinvastainen kuin oli tarkoitettu.¹⁰ Finanssivalvonnan arvion mukaan Suomessa pääomavaatimusten nousu olisi keskimäärin 15 prosenttia. Finanssialan mukaan uudet säännökset on toimeenpantava tavalla, joka ottaa huomioon EU:n rahoitusmarkkinoiden erityispiirteet. Pääomavaatimusten olisi täten heijastettava aidosti riskejä ja otettava huomioon vähäriskisiksi luokitellut asunto- ja yritysluotot.¹¹

⁹ <https://www.finanssiala.fi/lausunnot/targeted-consultation-on-improving-the-eus-macroprudential-framework-for-the-banking-sector/>

¹⁰ <https://www.finanssiala.fi/uutiset/uusin-pankkien-saantelyuudistus-voi-iskea-erityisesti-asunto-ja-yritysluottoihin/>

¹¹ <https://www.finanssiala.fi/uutiset/finanssiala-odottaa-etta-hallitus-ajaa-basel-neuvotteluissa-aktiivisesti-suomen-erityispiirteiden-huomioon-ottamista/>

Sääntelyn ja valvonnan suuri määrä kertoo osaltaan pankkisektorin merkityksestä yhteiskunnalle. Kotimaisten pankkien kilpailukyvyystä onkin syytä pitää huolta uutta sääntelyä käyttönottaessa. On tärkeää säilyttää pankkien kannustimet harjoittaa kannattavaa liiketoimintaa ja kehittää toimintaansa. Rahoituksen tehokas välittyminen ruokkii talouskasvua ja tuottavuutta. Jatkossa pankeilla pitää olla myös kapasiteettia rahoittaa talouden vihreää siirtymää kannattavasti. Kilpailullisilla markkinoilla sääntelyn noudattamisesta aiheutuvien kustannusten pieneneminen näkyy lopulta asiakkaille alentuneina hintoina.

4 Hyvä säädösvalmistelu perustuu vahvaan tietopohjaan

Lainsäädäntöä laadittaessa sääntelyn tavoitteet tulee pitää mielessä koko prosessin ajan. On tärkeää tunnistaa vaihtoehtoisia sääntelykeinoja ja tehdä kattavaa vertailua niiden välillä, jotta saavutetaan paras lopputulos. Pankkien ja muiden sidosryhmien esille tuomien näkökulmien huomioon ottaminen täydentää valmistelutyön tietopohjaa. Hyvään lainvalmisteluun kuuluu avoimuus sekä sidosryhmien asianmukainen kuuleminen ja käytännön yhteistyö niiden tahojen kanssa, joiden toimeenpantavaksi säädös on tarkoitettu.¹² Lainsäädännön tavoitteena ei pitäisi olla ainoastaan uuden lain laatiminen itsessään vaan paras mahdollinen ratkaisukokonaisuus yhteiskunnan kannalta. Säädösvalmisteluvaiheessa onkin olennaista tehdä ennakkollista vaikutusten arviointia (ex ante) ja vastaavasti lainsäädännön voimaantulon jälkeen säädöksen täytäntöönpanon ja vaikutusten seuranta sekä arviointia (ex post).

Sääntelyllä ohjataan yhteiskunnallista kehitystä, minkä vuoksi sen vaikutukset ovat lakihankkeissa merkittävässä asemassa ja niiden pitäisi ohjata valmistelua. Toisin sanoen lopullista lähestymistapaa ei tulisi lyödä lukkoon ennen riittävää tietopohjaa, ja vaihtoehtojen tunnistamiseen ja arviointiin tulisi varata riittävästi aikaa. Tällä tavoin ymmärretään paremmin paitsi vaikutukset, myös vaikutusmekanismit.

Onkin tärkeää, että vaihtoehtoisia sääntelytapoja selvitetään ja niistä keskustellaan aidosti ja vakavasti sääntelyprosessin kuluessa. Tämä ei koske pelkästään yksittäistä säännöstä vaan myös koko toimialaan kohdistuvia laajempia sääntelykokonaisuuksia. Sidoryhmien kuuleminen on hyvän säädösvalmistelun sekä lainsäädännön vaikutusten arviointia läheisesti tukevaa toimintaa. Tutkijapiireissä keskustelussa nostetaan usein esiin sidoryhmien rooli, toisinaan negatiivisessa mielessä. Sidoryhmät voivat auttaa vaikutusten tunnistamisessa sekä arvioinnissa tuottamalla ajantasaista tietoa vaikutuksista käytännön esimerkkien ja tutkimustiedon pohjalta sekä nostamalla esiin muun muassa soveltamisongelmia sekä sääntelyhankkeen täytäntöönpanoon liittyviä asioita. Lainsäädäntötutkijoiden keskusteluissa puhutaan ilmiöstä ”paremmasta sääntelystä kohti viisaampaa sääntelyä”, jossa sidoryhmien rooli ja yhteistyö (ns. ”as partners -ajattelu”) korostuu.¹³ Sääntelyn kehittämisessä keskeinen tekijä on lainvalmistelun prosessi, joka yhä

¹² <https://www.finanssiala.fi/aiheet/finanssialan-hallitusohjelmatavoitteet/#saantely>

¹³ <https://www.mustread.fi/artikkelit/lainvalmistelu-karsii-koska-poliittiset-linjaukset-muuttuvat-neljan-vuoden-valein/>

enemmän ymmärretään tietoon ja asiantuntemukseen perustuvaksi toiminnaksi.¹⁴ Sidosryhmät pystyvät tuottamaan tietoa muun muassa lainsäädännön vaikutuksista ja soveltamisongelmista, muiden maiden tilanteesta sekä tulevista sääntelyratkaisuksista ja ehdotetun sääntelyhankkeen täytäntöönpanoon liittyvistä asioista.

On olennaista, että eri sidosryhmien kommentit huomioidaan kattavasti sääntelyä laadittaessa eikä niitä sivuuteta. Laaja tietopohja parantaa sääntelyn laatua. Vaikutusarviointeja koskien on toisaalta syytä myös huomata, että esimerkiksi etujärjestöjen kommentointia voi rajoittaa kilpailulainsäädäntö, jolloin viranomaisten vastuu kattavien vaikutusarvioiden laadinnassa korostuu. Finanssiala ei saa esimerkiksi esittää arvioita lakiesitysten mahdollisista vaikutuksista palveluiden maksuihin, palkkioihin tai muihin hintoihin. On tärkeää turvata päättäjien kuten eduskunnan tiedonsaanti ja huomioida useat näkökannat päätöksenteon tueksi.

Sääntelyn lisääntyessä entisestään myös kattavien vaikutusarvioiden merkitys korostuu. Kattavilla vaikutusarviolla voidaan ennaltaehkäistä muun muassa sääntelyn päällekkäisyyksiä. Toisaalta voidaan todeta, että eräissä tapauksissa vaikutusarvioiden laadinta etukäteen on erityisen haastavaa. Tällöin ennakkolisten vaikutusarviointien puuttumista voidaan täydentää arvioimalla vaikutusta tarkemmin jälkiarvioinnin kautta. Tärkeää olisi kuitenkin tietää, miksi jotakin olennaista vaikutusta ei ole voitu arvioida ja miten vaikutusta tästä huolimatta tullaan seuraamaan ja arvioimaan myöhemmässä vaiheessa.¹⁵ Vaikutusarviointien laadinta ei ole helppoa ja osaamisen kehittämiseen tulee panostaa.

Esimerkiksi eduskunnan tarkastusvaliokunta peräänkuuluttaa lainvalmisteluun riittävää resursointia ja realistisia aikatauluja. Lainvalmistelun resursointiin ja aikataulutukseen liittyvät ongelmat korostuvat asiantuntija-arvioissa merkittävimpiä vaikutusarviointien laatuun vaikuttavina tekijöinä. Parannettavaa on edelleen sekä valmistelijoiden osaamisessa, valmistelun resurssoinnissa ja ennen kaikkea valmistelun johtamisessa.¹⁶

Lainsäädännön vaikutusarvioinneista puhuttaessa tulee huomioida myös lainsäädännön jälkiarviointi, jota on tarpeen kehittää. Lainsäädännön arviointineuvosto teki vuonna 2019 aloitteen lainsäädännön jälkiarviointijärjestelmän toteuttamisesta¹⁷. Esitys oli lausuntokierroksella vuoden 2022 aikana¹⁸ ja hanke on edelleen käynnissä.¹⁹

¹⁴ <https://www.edilex.fi/artikkelit/20942.pdf>

¹⁵ <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163899>

¹⁶ <https://www.eduskunta.fi/FI/tiedotteet/Sivut/Tarkastusvaliokunta-per%C3%A4%C3%A4nkuuluttaa-lainvalmisteluun-riitt%C3%A4v%C3%A4%C3%A4-resursointia-.aspx>

¹⁷ <https://vnk.fi/documents/10616/11449843/Aloite+valtioneuvoston+kanslialle+lains%C3%A4%C3%A4d%C3%A4nn%C3%B6n+j%C3%A4lkiarviointij%C3%A4rjestelm%C3%A4n+luomiseksi+muistio/242a5967-fb6f-9c58-13b5-28016c38d995?t=1553671826000>

¹⁸ <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=1e4ab6bf-f1a8-4526-a4e5-f81ff186fed4>

¹⁹ <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM041:00/2021>

Jälkiarviointia tehdessä myös siirtymäsäännöksillä on oma merkityksensä. Siirtymäaikojen yhtenä tarkoituksena viranomaisten näkökulmasta voidaan nähdä riittävän ajan tarjoaminen sen arvioimiseksi, onko pysyvämmälle lainsäädännölle tarvetta. Siirtymäaikojen kuluessa voidaan tehdä erilaisia selvityksiä ja arvioida säädösmuutosten todellisia vaikutuksia sekä mahdollisia kehitystarpeita.

5 Lainvalmistelun huolellisuus ja kattavat vaikutusarviot ovat tärkeitä

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 korostaakin alaan liittyvän sääntelyn huolellisen valmistelun ja viimeistelyn tärkeyttä. Sääntelyn tulee olla perusteltua ja vaikutusarvioiden huolellisesti laadittuja. Vaikutusarvioiden puutteellisuus voi johtaa epäluottamukseen, heikkoon vaikutusmekanismien tuntemiseen sekä seurauksiin, jotka eivät ole sääntelyn alkuperäisten tarkoitusten mukaisia.

Finanssiala on usein toistanut huolensa ylisääntelyn riskeistä ja puutteellisista vaikutusarvioista. Yksi esimerkki on komission lokakuussa 2021 antama esitys lopullisten Basel III -sääntösten toimeenpanosta EU:ssa ja sen vaikutusarviointi. Kuten edellä todettiin, toteutuessaan esitetystä muodosta säädökset nostaisivat monien eurooppalaisten, ml. suomalaisten, pankkien pääomavaatimuksia merkittävästi ja heikentäisivät siten pankkien mahdollisuuksia rahoittaa mm. vihreää siirtymää. Finanssiala on ollut huolissaan siitä, että esitys ei ota riittävästi huomioon pandemian jälkeisen taloudellisen toipumisen ja vihreän siirtymän tarvitsemia yksityisiä investointeja.²⁰ Vaikutusarvioissa tätä näkökulmaa ei Finanssialan näkemyksen mukaan ole huomioitu tarpeeksi vaan näkökulma on painottunut pankkien häiriönsietokyvyn kohentamiseen, joka on valmiiksi jo hyvällä tasolla. Jos pääoma sitoutuu liikaa pankkien vakavaraisuuteen, se ei johda pääoman tehokkaaseen käyttöön vaan tehottomuuteen. Liialliset pankkien omien varojen vaatimukset eivät ole kasvunäkökulmasta siten järkeviä.

Suomessa pankkirahoituksen merkitys on keskeinen ja pankit ovat investointien tärkeitä rahoittajia. Komission esityksen läpimeno voisi vaikeuttaa erityisesti matalariskisten kohteiden rahoittamista, kuten pk-yritys- ja asuntoluottoja. Finanssiala korostaakin, että talouskasvun rahoituksen turvaaminen sekä talouden vihreän siirtymän edistäminen Suomen erityispiirteet huomioiden olisi nostettava tavoitteen asetannassa yhtäläiseen asemaan häiriönsietokyvyn vahvistamisen kanssa.

Sääntelyn vaikutuksista on usein viranomaisten ja toimialan kesken erilaisia näkemyksiä. Nämä voivat heijastaa esimerkiksi lyhyen ja pidemmän aikavälin vaikutusten erilaista painottamista. Toinen esimerkki ovat sääntelyn käyttöönottoon liittyvät siirtymäsäännökset ja niiden käytännön merkitys. Vaikka siirtymäsääntösten tarkoitus on hyvä, voi niistä saatava käytännön hyöty jäädä vähäiseksi. Esimerkiksi Basel-esityksessä komissio on katsonut, että siirtymäsääntösten rooli on merkityksellinen. Sen mukaan siirtymäajat mahdollistavat ehdotettujen muutosten toimeenpanon pitkällä tähtäimellä siten, että lyhyen aikavälin mahdollisia negatiivisia vaikutuksia taloudelle voidaan välttää.

²⁰ <https://www.finanssiala.fi/lausunnot/valtioneuvoston-selvitys-komission-pankkilainsaadantoehdotus-basel-iii-standardin-taytantonpanosta-kestavyyriskien-hallinnasta-ja-pankkivalvonnan-kehittamisesta/>

Finanssiala ei näe aina asiaa samalla tavalla. Sijoittajat ja pankit arvioivat joka tapauksessa tilannetta, jossa siirtymäsäännökset ovat päättyneet, ja pankkien sopeutuminen uuteen sääntelyyn käynnistyy yleensä heti, vaikka siirtymäsäännökset olisivat pitkiä. Tämän vuoksi siirtymäsäännösten rooli voi käytännössä muodostua odotettua vähäisemmäksi.

Eduskunnan suuri valiokunta nostikin Basel III -standardien täytäntöönpanoa koskevassa lausunnossaan esiin vaikutusarvioiden merkittävyyden. Suuren valiokunnan mukaan kaikessa EU-sääntelyssä on varmistettava sen selkeys, oikeasuhtaisuus ja johdonmukaisuus. Tarpeettoman hallinnollisen taakan välttäminen on tärkeää. Kaiken EU-sääntelyn on perustuttava luotettavaan tieteelliseen tietoon sekä perusteellisiin vaikutusarviointeihin.²¹

Rahoitusmarkkinoita koskevissa esityksissä puuttuu toisinaan arvio ehdotusten kokonaisvaikutuksista. Uusi sääntely voi sisältää useita erilaisia elementtejä, joilla kullakin on omat vaikutuksensa. Niiden erillisen tarkastelun lisäksi tarvitaan myös kokonaisnäkemystä siitä, miten eri elementit toimivat ja vaikuttavat yhdessä yrityksiin, kotitalouksiin jne. ja siten talouden toimintaan. Myöskään ehdotusten aiheuttamista kustannuksista pankeille ei ole aina ole tehty arvioita. Usein sääntelyssä näkökulma on korostetusti asiakkaan – esimerkiksi lainansaajan – eikä lainanantajan näkökulmaa oteta huomioon. Lisäksi ongelmaksi voi muodostua eri alueiden erityispiirteiden puutteellinen huomioon ottaminen.

6 Lopuksi

On tärkeää, että sääntelystä muodostuu selkeä kokonaisuus, joka palvelee parhaiten tarkoitustaan. Uuden sääntelyn käyttöönotto on tärkeää tehdä vastuullisesti kokonaisarvioon perustuen siten, että lainvalmistelu hoidetaan laadukkaasti ja eri sidosryhmien kuulemiseen varataan riittävästi aikaa. Kannoissa ei voi korostua liikaa valtion näkökulma, vaan myös yksityisen puolen kilpailuedellytyksistä ja motiiveista kehittää toimintaansa tulee pitää huolta.

Rahoitussektorin rooli mm. talouden vihreän siirtymän rahoittamisessa tulee tulevaisuudessa olemaan merkittävä. Pandemian jälkeinen talouden toipuminen ja vihreä siirtymä tarvitsevat mittavia yksityisiä investointeja. Kuitenkin monet kestävään 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. Suomalainen finanssiala suhtautuu positiivisesti mm. ehdotuksiin taksonomian jatkokehittämisestä ja ESG-läpinäkyvyyden parantamisesta kattavat vaikutusarviot huomioiden.

Finanssiala on usein esittänyt huolensa sääntelyn oikeasuhtaisuudesta, ts. valittujen sääntelykeinojen sopivuudesta niillä saavutettaviin hyötyihin nähden. Uutta sääntelyä laadittaessa ja käyttöönottaessa onkin tärkeää arvioida ja mitata tarkkaan sääntelymuutoksista seuraavia hyötyjä ja kustannuksia yhteiskunnalle ja pankeille sekä vaikutuksia hallinnollisen taakan määrään. Sääntelyksi tulisi hyväksyä vain sellainen kokonaisuus, joka tukee sekä rahoitusvakautta, siirtymistä ilmastoneutraaliuteen, että kestävää talouskasvua. Tällaisen kokonaisuuden etsiminen edellyttää yleensä kompromisseja, jolloin eri sidosryhmiä on syytä kuunnella tarkkaan.

²¹ https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/SuVL_7+2022.pdf

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

