

Asia: VN/23273/2020

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

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Finanssivalvonnalta asiantuntijalausuntoa otsikossa mainitusta asetusluonnoksesta. Finanssivalvonta lausuu asetusluonnoksesta seuraavaa:

Yleistä

Finanssivalvonta tukee yleisellä tasolla asetusluonnosta ja katsoo, että järjestelmäriskipuskuria asetettaessa huomioitavien riskimittarien sekä järjestelmäriskipuskuria koskevan päätöksen yhteydessä julkistettavien tietojen määrittely lisää makrovakauseräpolitiikan läpinäkyvyyttä ja ennakoitavuutta. Finanssivalvonta kuitenkin näkee, että finanssikriisien vaikeasti ennakoitavan luonteen ja rahoitusjärjestelmän jatkuvasti muuttuvan rakenteen vuoksi kaikkia finanssikriisien todennäköisyyteen ja syvyyteen sekä rahoitusjärjestelmän haavoittuvuuteen vaikuttavia tekijöitä ja riskejä on hyvin vaikea ennakoida. Tästä syystä Finanssivalvonta pitää perusteltuna, että rahoitusjärjestelmän rakenteellisista ominaisuuksista johtuvan riskin osatekijöiden arvioinnissa voidaan asetusluonnoksen mukaisesti tarpeen mukaan huomioida myös muita kuin asetusluonnoksen 3 §:n 1 momentissa määritellyjä riskimittareita.

Edellä mainituista syistä Finanssivalvonta pitää perusteltuna, ettei järjestelmäriskipuskurivaatimuksen tasoa ole mekaanisesti sidottu järjestelmäriskipuskurin asettamisperusteiden arvioinnissa sovellettujen riskimittarien arvoihin. Vaatimusten mitoitusta yksinomaan mekaanisen riskimittariston perusteella ei käytännössä mahdollistaisi luottolaitosten lisäpääomavaatimusten tarpeen kokonaisvaltaista arviointia eikä vaatimusten joustavaa ja oikeasuhtaista mitoitusta esimerkiksi tilanteissa, joissa järjestelmäriskit ja rahoitusjärjestelmän rakenne muuttuvat äkillisesti ja ennakoimattomasti. Finanssivalvonta huomauttaa, että luottolaitoslain muutoksia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 171/2020) edellytetään, että

Finanssivalvonta huomioi järjestelmäriskipuskuria määrätessään myös rahoitusjärjestelmän vakavien häiriöiden todennäköisyyttä vähentävät toimenpiteet ja seikat. Tämä vaatimus korostaa jo itsessään viranomaisen holistisen, eri vaatimusten kokonaisvaikutuksia koskevan arviointin merkitystä järjestelmäriskipuskurivaatimusta asetettaessa. Asetusluonnoksessa edellytetään myös, että Finanssivalvonta julkaisee päätöksessään, miten nämä toimenpiteet ja seikat on muiden laadullisten ja määrällisten perusteiden ohella huomioitu järjestelmäriskipuskuria määrätessä, mikä lisää viranomaisen harkintavallan läpinäkyvyyttä.

Ottaen huomioon, että järjestelmäriskipuskurivaatimus asetetaan samoin perustein kaikille luottolaitoksille, Finanssivalvonta pitää perusteltuna, että järjestelmäriskipuskuria asetettaessa huomioitavat riskimittarit perustuvat aggregoituihin, koko rahoitussektoria koskeviin tilastotietoihin. Finanssivalvonta huomauttaa kuitenkin, että erityisesti yleisen, kokonaisriskeihin kohdistetun järjestelmäriskipuskurin tarpeen arvioinnissa tulisi myös tarkastella, kuinka laaja-alaisesti tunnistetut järjestelmäriskit koskettavat eri luottolaitoksia. Esimerkiksi joissain tapauksissa aggregoidut riskikeskittymiä kuvaavat mittarit voivat saada korkeita arvoja yksinomaan yksittäisen tai yksittäisten luottolaitosten korkeiden riskikeskittymien vuoksi. Tällöin näiden riskimittarien korkeilla arvoilla ei voida vielä perustella yleisen, kaikkien luottolaitosten kokonaisriskeihin kohdistetun järjestelmäriskipuskurivaatimuksen asettamista. Käytännössä tämäkin esimerkki korostaa viranomaisen tapauskohtaisen asiantuntija-arvion merkitystä järjestelmäriskien tunnistamisessa ja riskimittarien arvojen tulkinnassa.

Mittarikohtaiset huomiot

Finanssivalvonta pitää riskikeskittymien (riskitekijä 1) arvioinnissa sovellettuja riskimittareita perusteltuina. Aiempien finanssikriisien taustatekijöiden ja realisoituneiden tappioiden valossa asunto- ja liikekiinteistömarkkinoiden haavoittuvuudet ovat keskeisiä rahoitusjärjestelmän vakautta uhkaavia riskitekijöitä. Nämä riskit ovat myös eurooppalaisten viranomaisten erityisseurannassa. Euroopan järjestelmäriskikomitea onkin viime vuosina antanut useille maille asunto- ja asuntoluottomarkkinoihin liittyviä varoituksia ja suosituksia.

Finanssivalvonta pitää perusteltuna, että rahoitusjärjestelmän rakenteellisista ominaisuuksista johtuvien riskien arvioinnissa kiinnitetään huomiota myös luottolaitosten väliseen kytkeytyneisyyteen ja varainhankinnan haavoittuvuuksiin. Finanssivalvonta kuitenkin huomauttaa, että luottolaitossektorin luottojen ja talletusten suhde (rahoitusvaje) mittaa ainoastaan markkinaehtoisesta rahoituksen merkitystä pankkien varainhankinnassa. Kriisitilanteissa mahdollisesti realisoituvaa varainhankintariskiä vaikuttavat markkinavarainhankinnan suuren määrän lisäksi keskeisesti myös varainhankintalähteiden ja -kanavien hajautuneisuus (sekä instrumenttityypeittäin että maittain), varainhankinnan maturiteettiprofiili sekä varojen vakuussidonnaisuus. Nämä varainhankintariskin muut osatekijät tulisi huomioida rahoitusvajemittarin arvoja tulkittaessa ja arvioitaessa.

Finanssivalvonta huomauttaa myös, että EU-tason vakavaraisuus- ja maksuvalmiussäätelyyn viime vuosina lisätyt sitovat likviditeettivaatimukset suojaavat myös osaltaan luottolaitossektoria markkinarahoituksen riskeiltä. Maksuvalmiusvaatimus (LCR) vahvistaa luottolaitosten lyhytaikaista maksuvalmiutta edellyttämällä luottolaitoksia pitämään riittävästi likvidejä varoja 30 päivän hypoteettisen stressiperiodin estimoituja ulosvirtauksia vastaan. Pysyvän varainhankinnan vaatimus (NSFR) puolestaan rajoittaa luottolaitosten varojen ja velkojen välistä maturiteettieroja ja näin myös liiallista riippuvuutta lyhytaikaisesta markkinavarainhankinnasta. Näiden luottolaitosten lyhytaikaista maksuvalmiutta ja varainhankinnan pysyvyyttä vahvistavien vaatimusten vuoksi luottolaitosten lyhytaikaisten ja tyyppillisesti pysyvyydeltään heikompien interbank-talletusten osuutta kuvaava riskimittari lienee ainakin osittain tarpeeton. Finanssivalvonta kehottaakin harkitsemaan joko mittarin poistamista tai korvaamista jollakin toisella luottolaitosten keskinäistä kytketyneisyyttä kuvaavalla riskimittarilla.

Finanssivalvonta pitää perusteltuna, että viiden suurimman luottolaitoksen yhteenlaskettuja markkinaosuuksia kuvaava riskimittari on poistettu mittaristosta. Mittari kuvaa pankkisektorin keskittyneisyyttä ja saa suuria arvoja, mikäli luottolaitossektorilla on muutama hyvin suuri luottolaitos. Yksittäisten luottolaitosten systeemiseen merkittävyyteen ja näin myös pankkisektorin keskittyneisyyteen liittyviä riskejä mitataan jo ns. O-SII-luottolaitoksia tunnistettaessa. Näiltä riskeiltä suojaudutaan O-SII-luottolaitoksille asetettavilla O-SII-lisäpääomavaatimuksilla. Koska uuden luottolaitosdirektiivin ja luottolaitoslain muutoksia koskevan hallituksen esityksen mukaan järjestelmäriski- ja O-SII-puskureilla ei enää saa kattaa samoja riskejä, pankkisektorin keskittyneisyyttä kuvaavien mittarien soveltaminen järjestelmäriskipuskurin perusteita arvioitaessa ei ole enää perusteltua.

Finanssivalvonta katsoo, että pankkisektorin suuri koko voi kasvattaa pankkikriisien kustannuksia reaalitaloudelle ja julkisille taloudelle. Finanssivalvonta kuitenkin huomauttaa, että luottolaitossektorin suurta kokoa (esim. asetusluonnoksen tase/BKT-mittarilla mitattuna) olisi järjestelmäriskipuskurin asettamisen yhteydessä syytä tarkastella samanaikaisesti pankkisektorin keskittyneisyyttä kuvaavien mittarien kanssa, jotta välttyttäisiin käyttämästä samoja järjestelmäriskejä usean eri lisäpääomavaatimuksen perusteina. Mikäli luottolaitossektori on hyvin keskittynyt ja sen suuri koko johtuu pääasiassa muutamista systeemisesti merkittävistä laitoksista, ei järjestelmäriskipuskurin asettamiselle välttämättä ole perusteita, sillä luottolaitossektorin keskittyneisyyteen liittyvät riskit tulisi ensisijaisesti kattaa O-SII-lisäpääomavaatimuksilla. Finanssivalvonta katsookin, että pankkisektorin korkea keskittyneisyys tulisi huomioida pankkisektorin kokoa kuvaavan mittarin merkitystä vähentävänä tekijänä. Finanssivalvonta ei kuitenkaan katso tarpeelliseksi poistaa luottolaitos-sektorin kokoa kuvaavaa riskimittaria, vaan korostaa lähinnä mittarien tulkintoihin liittyvän asiantuntija-arvion ja pankkien vaatimuskehikon kokonais-valtaisen arvioinnin merkitystä järjestelmäriskipuskurivaatimusta asetettaessa.

FINANSSIVALVONTA

Samu Kurri, osastopäällikkö

Arttu Kiviniemi, makrovakausiasiantuntija

Walo Virva
Finanssivalvonta