

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**

Suomen Pankin lausunto luonnoksesta luottolaitoksen ja sijoituspalveluyrityksen rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävästä lisäpääomavaatimuksesta annettavaksi valtiovarainministeriön asetukseksi (VN/23273/2020)

Suomen Pankin lausunto valtiovarainministeriölle, 11.12.2020

Suomen Pankki kiittää mahdollisuudesta lausua ja esittää lausuntonaan seuraavan.

#### 1 Yleiset huomiot asetusluonnoksesta

Suomen Pankki kannattaa valtiovarainministeriön ehdotusta kumota valtiovarainministeriön asetus 65/2018 ja korvata se lausuttavana olevalla uudella samanimisellä tarkennetulla asetuksella.

Lausuttavana oleva asetusluonnos liittyy eduskunnan käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen eduskunnalle luottolaitos- sekä elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivien täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 171/2020 vp). Hallituksen luottolaitoslakiesitykseen sisältyvän lakiehdotuksen mukaan asetuksella annettaisiin tarkempia säännöksiä luottolaitoksen ja sijoituspalveluyritysten rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävän lisäpääomavaatimuksen (jäljempänä järjestelmäriskipuskuri) laskemisesta, määräämisperusteina huomioon otettavista määrällisistä mittareista (jäljempänä riskimittarit) ja järjestelmäriskipuskuria koskevissa päätöksissä annettavista tiedoista.

Suurimmat erot asetusluonnoksen ja kumottavaksi ehdotettavan nykyisen asetuksen välillä liittyvät järjestelmäriskipuskuria koskeissa päätöksissä annettaviin tietoihin, joita ehdotetaan laajennettavan nykyisestä. Suomen Pankki tukee päätösten perusteluvaatimusten laajentamista ja katsoo, että laajennukset osaltaan parantaisivat makrovakauspoliitikan läpinäkyvyyttä ja ennakoitavuutta.

Toinen merkittävä muutosehdotus liittyy järjestelmäriskipuskurin sallitun suuruuden ja riskimittareiden saamien arvojen väliseen kytkentään. Finanssivalvonnan johtokunnalle (jäljempänä Finanssivalvonta) sallittu liikkumatila järjestelmäriskipuskurin suuruuden asettamisessa kytketään voimassa olevassa asetuksessa riskimittareiden tuoreimpiin arvoihin Suomessa ja muissa EU- tai euromaissa sekä mittareiden pitkäaikaisiin keskiarvoihin Suomessa. Asetusluonnoksesta tämä suora kytkentä on poistettu. Suomen Pankki kannattaa ehdotusta. Järjestelmäriskipuskurin suuruuden sitominen riskimittareiden arvoihin olisi tarpeettoman monimutkaista uudessa sääntelykehikossa, jossa järjestelmäriskipuskuri voidaan hallituksen luottolaitoslakiesityksen mukaisesti vastaisuudessa tarvittaessa kohdistaa luottolaitosten kaikkien vastuiden sijasta tai ohella erikseen myös asuntoluotoille, liikekiinteistöluotoille, muille kotitalousluotoille kuin asuntoluotoille, muille yritysluotoille kuin liikekiinteistöluotoille ja kaikkien näiden aluerille.

## 2 Riskimittareiden valinta

Riskimittareiden osalta valtiovarainministeriö ehdottaa, että voimassa olevaan asetukseen sisältyvistä 11 riskimittarista kymmenen mittaria sisällytetään myös tarkennettavaan asetukseen ja yhdestä nykyisestä mittarista luovutaan. Suomen Pankki kannattaa mittariston pitämistä asetusesityksen mukaisesti pääosin nykyisellään, mutta esittää harkittavaksi yhden mittarin korvaamista uudella mittarilla (ks. liite, mittari 4).

Luottolaitoslakiesityksessä ehdotetaan säädettäväksi voimassa olevan luottolaitoslain mukaisesti, että Finanssivalvonnan on järjestelmäriskipuskurin määrittämisessä arvioitava seitsemän pankkikriiseille potentiaalisesti altistavan riskitekijän vakavuutta Suomen pankki- ja rahoitusjärjestelmässä. Näiden riskitekijöiden vakavuuden arvioinnissa Finanssivalvonnan tulee ottaa huomioon asetuksessa nimettyjen ja määriteltyjen riskitekijöitä kuvaavien määrällisten mittareiden arvot Suomessa ja vertailumaissa. Lisäksi uutena huomioitavana tekijänä Finanssivalvonnan tulee ottaa huomioon ”rahoitusjärjestelmän vakavien häiriöiden todennäköisyyttä vähentävät toimenpiteet ja seikat”.

Asetusluonnoksen mukaan mittareiden tulee voimassa olevan asetusten vaatimusten mukaisesti perustua Euroopan keskuspankin, Euroopan järjestelmäriskikomitean, Eurostatin tai muiden vastaavien kansainvälisten organisaatioiden keräämiin EU-maiden tai euromaiden välillä vertailukelpoisiin ja yhdenmukaisesti laskettuihin lukuihin tai tilastoihin. Mittareiden tulee perustua luottolaitossektoria, luotonantoa, velkaantuneisuutta tai muita taloudellisia ilmiöitä koskeviin ja kuvaaviin aggregoituihin tilastotietoihin. Finanssivalvonnan on verkkosivuillaan pidettävä saatavilla tieto siitä, miten mittarit ja niitä koskevat muut tiedot on tarkemmin määritelty.

Suomen Pankki pitää perusteltuina ehdotettuja vaatimuksia mittareiden laskennalle ja tilastolähteille. Riskimittareilla on tarkoitus mitata Suomen koko luottolaitossektorin – ei yksittäisten luottolaitosten – haavoittuvuutta pankkikriiseille ja niiden leviämiseksi pankkijärjestelmän sisällä. Sen vuoksi on perusteltua edellyttää mittareiden perustuvan luottolaitosten yhteenlaskettuihin tilastotietoihin. Mittareiden laskeminen kansainvälisten organisaatioiden tuottamista julkisista tilastotiedoista puolestaan varmistaa mittareiden läpinäkyvyyden, vertailtavuuden ja tarkistettavuuden.

Aggregoituihin lukuihin perustuvien riskimittareiden käyttö vähentää mittareiden mahdollista päällekkäisyyttä rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävien luottolaitosten (ns. O-SII-luottolaitosten) tunnistamisessa käytettävien, luottolaitoskohtaisista luvuista laskettujen riskimittareiden kanssa. Aggregoitujen mittareiden käyttöä puoltaa myös se, että järjestelmäriskipuskuri tulisi luottolaitoslakiesityksen mukaisesti lähtökohtaisesti asettaa samoin perustein kaikille luottolaitoksille. Sen vuoksi on loogista edellyttää, että riskimittarit ovat kaikille luottolaitoksille yhteisiä, koko luottolaitossektoria koskevia aggregaatteja tai muita aggregaattitunnuslukuja.

Asetusluonnoksessa esitetään, että seitsemää pankkikriiseille altistavaa riskitekijää arvioitaisiin kymmenellä määrällisellä riskimittarilla siten, että kullekin riskitekijälle olisi mittaristossa vähintään yksi riskimittari. Riskitekijää ”Luottolaitosten riskikeskittymät luotonannossa, varainhankinnassa ja muissa keskeisissä pankkitoiminnoissa” ehdotetaan kuitenkin arvioitavaksi kolmella riskimittarilla ja riskitekijää ”Luottolaitosten suurimpien asiakasryhmien velkaantuneisuus” kahdella riskimittarilla. Mittariston koostumuksen painottamista riskikeskittymämittareihin puoltaa osaltaan se, että järjestelmäriskipuskuri voidaan jatkossa kohdistaa myös luottolaitossektorin riskikeskittymiin. Yksityisen ja julkisen velkaantumisen ja niihin liittyvien rahoitusvakaudellisten riskien mahdollisesti pitkäaikainen kasvu koronapandemian seurauksena puolestaan korostaa velkaantuneisuuteen liittyvien riskimittareiden tärkeyttä.

Edellä todetusti Finanssivalvonnan tulisi järjestelmäriskipuskuria koskevissa päätöksissään vastaisuudessa ottaa huomioon myös rahoitusjärjestelmän vakavien häiriöiden vakavuutta vähentävät toimenpiteet ja seikat. Asetusluonnoksessa ei esitetä erillistä riskimittaria tälle tekijälle. Ehdotusta voidaan pitää perusteltuna, koska riskejä potentiaalisesti vähentävien toimenpiteiden ja seikkojen joukko on hyvin laaja ja hankalasti mitattavissa etukäteen nimettävillä määrällisillä mittareilla. Asetusluonnoksen mukaisesti Finanssivalvonnan tulisi kuitenkin puskuria koskevien päätösten yhteydessä raportoida, millä tavoin se on ottanut nämä seikat huomioon päätöksissään.

Jotta riskimittaristo ohjaisi järjestelmäriskipuskuria koskevaa päätöksentekoa ja edistäisi puskureita koskevien päätösten ennakoitavuutta, mittareiden lukumäärä on tarkoituksenmukaista pitää valtiovarainministeriön ehdotuksen mukaisesti kohtuullisen pienenä. Suomen Pankki pitää ehdotettua kymmenen mittarin määrää riittävänä ja ehdotettuja mittareita hyvin valittuina. Aiempien finanssikriisien ja käynnissä olevan koronakriisin kokemusten valossa mittareilla voidaan

tunnistaa sellaisia pankki- ja rahoitusjärjestelmän rakenteellisia haavoittuvuuksia, jotka varoittavat mahdollisesti kohonneesta pankkikriisien todennäköisyydestä tai pankkien ongelmien suurista tartuntariskeistä pankkijärjestelmän sisällä.

### 3 Finanssivalvonnalle ehdotettu liikkumavara järjestelmäriskipuskurin käytössä

Järjestelmäriskipuskurin suuruutta ei asetusluonnoksen mukaisesti ole tarkoituksenmukaista eikä mahdollista mekaanisesti sitoa järjestelmäriskien vakavuutta kuvaavien riskimittareiden saamiin arvoihin ennalta määrättyjen laskusääntöjen mukaisesti, koska järjestelmäriskien mittaaminen poikkeaa suurella määrällä pankkitoimintaan liittyvien perinteisten riskien, kuten luotto-, likviditeetti-, markkina- ja operatiivisten riskien, mittaamisesta.

Järjestelmäriskit ovat sellaisia talouden tai rahoitusjärjestelmän toimintaan liittyviä uhkia tai haavoittuvuuksia, joiden toteutuminen voi pahimmillaan johtaa pankki- ja finanssikriiseihin tai voimistaa näitä kriisejä. Suuria pankkikriisejä tapahtuu yksittäisissä maissa suhteellisen harvoin. Kriisit ja niihin johtaneet kehityskulut myös poikkeavat toisistaan. Kriisien harvinaisuuden ja rahoitusjärjestelmän jatkuvan muuttumisen vuoksi on vaikeaa esittää mekaanisten laskukaavojen avulla, kuinka suuri järjestelmäriskipuskurin tulisi olla suojatakseen rahoitusjärjestelmiä ja talouksia riittävässä määrin kriiseiltä ja niiden leviämiseltä. Vielä vaikeampaa on täsmällisesti arvioida, kuinka paljon rahoitusjärjestelmien haavoittuvuutta kuvaavien yksittäisten riskimittareiden muutokset vaikuttavat kriisien todennäköisyyteen ja kriiseiltä suojaavien vakavaraisuuspuskureiden riittävään suuruuteen.

Järjestelmäriskien erityisluonteen vuoksi on tarpeen, että makrovakaudellisten lisäpääomavaatimusten asettamisesta päättävälle Finanssivalvonnalle annetaan jossain määrin harkintavaltaa ja liikkumatilaa järjestelmäriskipuskurin asettamisessa, kuten nykyisinkin. Liikkumatilaa ja asiantuntijoiden osaamista tarvitaan myös riskimittareiden arvojen tulkinnassa ja kansainvälisessä vertailussa, koska mittareiden poikkeuksellisten arvojen taustalla on usein kansallisia erityistekijöitä.

Kaikkiaan hallituksen luottolaitoslakiesityksen ja lausunnolla olevan asetusluonnoksen sisältyvien säädösehdotusten voidaan arvioida olevan tasapainossa makrovakauspäätösten riittävän ennakoitavuuden ja makrovakaupolitiikassa tarvittavan joustavuuden suhteen. Viranomaiselle annettava riittävä liikkumavara mahdollistaa myös sen, että lisäpääomavaatimuksia voidaan keventää taloustilanteen niin vaatiessa.

Kunnioittavasti,

Katja Taipalus            Jukka Vauhkonen  
osastopäällikkö        vanhempi neuvonantaja

LIITE: Arviot asetusluonnoksessa ehdotetuista riskimittareista ja mittareita koskevat muutosehdotukset

LIITE: Arviot asetusluonnoksessa ehdotetuista riskimittareista ja mittareita koskevat muutosehdotukset

Mittari 1. Kotimaisille kotitalouksille myönnettyjen asuntolainojen osuus luottolaitossektorin kaikista yksityiselle sektorille myönnettyistä lainoista

Mittari on perusteltu. Asuntomarkkinoiden ja -luotonannon voimakkaat vaihtelut ovat olleet useiden finanssikriisien taustalla. Asuntolainojen suuri määrä luottolaitosten taseissa altistaa laitokset asuntoluotonantoon liittyville luottotappioriskeille. Asuntoluotot on yksi niistä saamisluokista, joihin riskikeskittymiin kohdistettava järjestelmäriskipuskuri (ns. sektorikohtainen järjestelmäriskipuskuri) voidaan vastaisuudessa kohdistaa. Euroopan järjestelmäriskikomitea on antanut monille maille (ml. Suomi) asuntoluotonantoon ja kotitalouksien velkaantumiseen liittyviä varoituksia ja suosituksia, mikä osaltaan puoltaa mittarin käyttöä järjestelmäriskipuskurin asettamisessa huomioitavana mittarina.

Mittari 2. Luottolaitosten saamiset rakennus- ja liikekiinteistöalan yrityksiltä suhteessa luottolaitosten kaikkiin saamisiin

Mittari on perusteltu. Asuntomarkkinoiden voimakkaat laskusuhdanteet ovat useissa kriisitilanteissa aiheuttaneet pankeille suuria luottotappioita rakennus- ja kiinteistöalan yrityksille myönnettyistä luotoista. Siten luotonannon keskittyminen näille yrityksille voi kriisitilanteissa pahimmillaan heikentää merkittävästi luottolaitosten vakavaraisuutta ja luotonantokykyä. Liikekiinteistö- ja kiinteistösijoitusmarkkinoilla on käynnissä digitalisaatioon, kuluttajakäyttäytymisen muutokseen ja etätöiden yleistymiseen liittyvä murros, jota koronapandemia ainakin tilapäisesti voimistaa. Rakenteelliset muutokset voivat myös synnyttää rahoitusvakautta uhkaavia riskejä. Sektorikohtainen

järjestelmäriskipuskuri voidaan vastaisuudessa kohdistaa luottolaitosten liikekiinteistöluottoihin, mikä osaltaan puoltaa mittarin käyttöä järjestelmäriskipuskurin asettamisen perusteena.

Mittari 3. Luottolaitosten kotimaiset valtionlainasaamiset suhteessa luottolaitosten kaikkiin saamisiin

Mittari on perusteltu. Luottolaitosten suuret kotimaiset valtiolainasaamiset altistavat luottolaitokset luottotappio- ja tartuntariskeille sekä varainhankinnan vaikeutumiselle tilanteissa, joissa valtion luottokelpoisuus ja velanhoidokyky ovat merkittävästi heikentyneet. Koronapandemian seurauksena julkinen velka on maailmanlaajuisesti kasvanut, mikä on omiaan kasvattamaan valtiolainasaamisten aiheuttamia riskejä kansallisten luottolaitossektoreiden tappionkanto- ja luotonmyöntökyvyille.

Mittari 4. Kotimaisten luottolaitosten interbank-talletusten osuus luottolaitossektorin kaikista veloista

Mittarin korvaamista toisella mittarilla ehdotetaan harkittavaksi. Uudet likviditeettivaatimukset maksuvalmiusvaatimus ja pysyvän varainhankinnan vaatimus ovat osaltaan lievittäneet pankkien lyhytaikaiseen markkinaehtoiseen rahoitukseen liittyviä järjestelmäriskejä, mikä puoltasi mittarista luopumista. Suomen Pankki ehdottaa korvaavaksi mittariksi mittaria ”Kotimaisten rahalaitosten keskinäiset velkakirjaomistukset” ja mittarin määrittelyksi ”Kotimaisten rahalaitosten (ml. rahamarkkinarahastot) omistusosuus kotimaisten luottolaitosten liikkeeseen laskemista velkakirjalainoista”. Yksittäisten luottolaitosten ongelmat voivat altistaa koko luottolaitossektorin maksuvalmiusongelmille, jos kotimaisilla luottolaitoksilla on taseissaan runsaasti kotimaisten luottolaitosten liikkeeseen laskemia velkakirjalainoja.

Riskimittari 5: Luottolaitosten rahoitusvaje eri maissa

Mittari on perusteltu. Rahoitusvajeella tarkoitetaan luottolaitossektorin myöntämien luottojen ja vastaanottamien talletusten välistä erotusta. Luottolaitokset kattavat rahoitusvajeen pääosin hankkimalla velkamuotoista rahoitusta kansainvälisiltä rahoitusmarkkinoilta. Kriisitilanteissa markkinarahoitus tyypillisesti ehtyy nopeammin kuin talletukset. Luottolaitossektorin vahva vakavaraisuus pienentää markkinavarainhankinnan ehtymisen riskiä. Mittarin saamia arvoja tulkittaessa on kuitenkin syytä huomioida, että rahoitusvaje voidaan rahoittaa eri tavoin, jotka poikkeavat riskeiltään. Samoin on syytä huomioida, että luottolaitossektorin monipuolinen rahoitusrakenne osaltaan suojaa sektoria rahoituskriiseiltä.

Riskimittari 6: Ulkomaisten pankkien tytäryhtiöiden ja sivuliikkeiden yhteenlaskettu tase suhteessa bruttokansantuotteeseen eri maissa

Mittari on perusteltu. Muiden maiden pankki- ja finanssikriisit voivat välittyä kotimaahan maassa toimivien ulkomaisten pankkien tytäryhtiöiden ja sivukonttoreiden välityksellä. Havaintojen perusteella monissa maissa toimivat pankkiryhmät ovat kriisitilanteissa usein supistaneet luotonantoaan voimakkaimmin ulkomailla toimivissa yksiköissään. Siten ulkomaisten pankkien tytäryhtiöiden ja sivukonttoreiden suuri markkinaosuus puoltaa luottolaitossektorin vahvaa vakavaraisuutta sektorin luotonantokyvyn varmistamiseksi kriisitilanteissa.

Riskimittari 7: Luottolaitossektorin tase suhteessa nimelliseen bruttokansantuotteeseen

Mittari on perusteltu. Pankkisektorin suuri koko voi kasvattaa pankkikriisien kustannuksia reaalityaloudelle ja julkiselle taloudelle, vaikka pankkien kriisintarkaisun vahvistaminen onkin lieventänyt näitä riskejä. Pankkikriiseiltä suojautuminen vahvoilla pääomapuskureilla on siten erityisen perusteltua maissa, joissa pankkisektori on suuri. Riskimittarissa on samankaltaisuutta rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävien luottolaitosten (O-SII-luottolaitosten) tunnistamisessa ja niiden lisäpääomavaatimusten asettamisessa käytettävän luottolaitoksen tase/BKT -mittarin kanssa. Olennaisena erona on se, että järjestelmäriskipuskurimittarilla mitataan koko sektorin suuresta koosta aiheutuvia järjestelmäriskejä, kun ns. O-SII-riskimittarit mittaavat yksittäisen luottolaitoksen systeemiseen merkittävyyteen liittyviä järjestelmäriskejä. Lisäksi tässä yhteydessä on huomioitava, että valtiovarainministeriön ehdotus poistaa riskimittaristosta mittari ”Viiden suurimman luottolaitoksen yhteenlaskettujen taseiden suhde koko luottolaitossektorin yhteenlaskettuun taseeseen” jo muutenkin lievittää järjestelmäriskipuskurimittareiden ja O-SII-riskimittareiden samankaltaisuuteen liittyviä päällekkäisyyksiä.

Mittari 8. Kotimaisten luottolaitosten kotitalouksille ja yrityksille myöntämien lainojen suhde kotitalouksien ja yritysten kaikkiin velkoihin

Mittari on perusteltu. Mitä riippuvaisempia luotonottajat ovat luottolaitoksista ja mitä vähemmän heille on tarjolla vaihtoehtoisia rahoituskanavia, sitä tärkeämpää on varmistaa luottolaitossektorin riittävä tappionkanto- ja luotonantokyky.

Mittari 9: Kotitaloussektorin velkojen suhde kotitalouksien käytettävissä oleviin tuloihin

Mittari on perusteltu. Kotitalouksien suuri velkaantuneisuus altistaa luottolaitokset suurille suorille ja epäsuorille luottotappioriskeille kriisitilanteissa ja kasvattaa pankkikriisien todennäköisyyttä ja vaikutuksia. Koronapandemia on osaltaan kasvattanut kotitalouksien velkaantumista kautta Euroopan.

## Mittari 10: Yritysten velkaantuneisuus suhteessa bruttokansantuotteeseen

Mittari on perusteltu. Yritysten suuri velkaantuneisuus altistaa luottolaitokset suurille suorille ja epäsuorille luottotappioriskeille kriisitilanteissa ja kasvattaa pankkikriisien todennäköisyyttä ja vaikutuksia. Koronapandemia on osaltaan kasvattanut yritysten velkaantumista kautta Euroopan.

Vauhkonen Jukka  
Suomen Pankki