

Asia: VM089:00/2019

Lausuntopyyntö hallituksen esitysluonnoksesta luottolaitos- sekä elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivien täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Suomen Pankin lausunto hallituksen esitysluonnokseen luottolaitos- sekä elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivien täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi (VM089:00/2019)

Suomen Pankin lausunto valtiovarainministeriölle, 18.8.2020

Suomen Pankki kiittää mahdollisuudesta lausua ja esittää lausuntonaan seuraavan.

1 Yleiset huomiot esitysluonnoksesta

Suomen Pankki katsoo, että esitysluonnoksen mukaisilla lakiehdotuksilla luottolaitos- sekä elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivien muutosdirektiivit pantaisiin täytäntöön pääsääntöisesti tarkoituksenmukaisesti kotimaiseen lainsäädäntöön. Lisäksi Suomen Pankki yhtyy valtiovarainministeriön asettaman työryhmän arvioon luottolaitos- ja kriisinratkaisulainsäädäntöön ja joihinkin muihin lakeihin liittyvistä kansallisista muutostarpeista ja pitää perusteltuina esitysluonnokseen sisältyviä ehdotuksia näiden tarpeiden täyttämiseksi.

Vakavaraisuusasetuksen muutosasetus, vakavaraisuusdirektiivin muutosdirektiivi, elvytys- ja kriisinratkaisuasetuksen muutosasetus sekä elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin muutosdirektiivi muodostavat yhdessä ns. EU:n pankkipaketin. Pankkipaketti on osa globaalin finanssikriisin ja euroalueen valtioiden velkakriisin jälkeen aloitettua laajaa rahoitussääntelyn kokonaisuudistusta,

jolla on pyritty pienentämään finanssikriisien riskiä, vahvistamaan rahoituslaitosten ja rahoitusinfrastruktuurien kriisinsietokykyä ja parantamaan rahoitusjärjestelmän vakaudesta vastaavien viranomaisten kykyä ehkäistä ja lievittää kriisejä.

Osaltaan rahoitussääntelyn ja -valvonnan tiukentamisen ansiosta Euroopan rahoitusjärjestelmä on toistaiseksi selviytynyt suhteellisen vähäisin vaurioin koronaviruspandemian ja siihen liittyvien rajoitustoimien aiheuttamasta taloudellisesta sokista. Useiden EU-maiden, ml. Suomi, viranomaiset asettivat lisäksi luottolaitoksille rahoitusvakaudellisin perustein ns. makrovakaudellisia lisäpääomavaatimuksia pandemiaa edeltäneinä vuosina. Pandemian kärjistyttyä Suomi ja monet muut jäsenmaat ovat osin purkaneet näitä vaatimuksia luottolaitossektorin luotonmyöntökäyvyn ja siten reaalityökalouden tukemiseksi.

Tähänastiset pandemian aikaiset kokemukset osoittavat makrovakaudellisten lisäpääomavaatimusten ja luottolaitosten riittävien pääomapuskureiden tärkeyden rahoitusjärjestelmän vakauden turvaamisessa. Pankkipaketin täytäntöönpano työryhmän esittämällä tavalla ei juuri muuttaisi makrovakaudellisten lisäpääomavaatimusten enimmäissuuruutta nykyisestä, mutta lakiesitykset selventäisivät vaatimusten käytön tavoitteita ja mahdollistaisivat vaatimusten käytön nykyistä kohdennetummin. Suomen Pankki katsoo, että kaikkiaan lakiesitys joustavoittaisi Suomen viranomaisten käytettävissä olevaa makrovakausvälineistöä ja parantaisi viranomaisten edellytyksiä turvata Suomen rahoitusjärjestelmän vakautta.

Suomen Pankin alla esittämät huomiot liittyvät pääosin edellä viitattuihin makrovakaudellisiin lisäpääomavaatimuksiin kohdistuviin lakiehdotuksiin, erityisesti siltä osin kuin direktiivin täytäntöönpano sisältää kansallista harkintaa.

2 Huomiot makrovakaudellisin perustein asetettavia lisäpääomavaatimuksia koskeviin lakiehdotuksiin

Makrovakaudellisilla lisäpääomavaatimuksilla tarkoitetaan tässä lausunnossa luottolaitoslakiesityksen lukuun 10 sisältyvää neljää lisäpääomavaatimusta: rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävä lisäpääomavaatimus (jäljempänä järjestelmäriskipuskuri), maailmanlaajuisen tai muun rahoitusjärjestelmän kannalta merkittäviä luottolaitoksia koskevat lisäpääomavaatimukset (jäljempänä G-SII- ja O-SII-vaatimukset) sekä muuttuva lisäpääomavaatimus. Nämä ns. makrovakausvälineisiin luettavat harkinnanvaraisesti asetettavat lisäpääomavaatimukset täydentävät kaikille luottolaitoksille yhteisiä vähimmäispääomavaatimuksia (ns. Pilari 1 -vaatimukset) ja rahoitusvalvontaviranomaisen asettamia luottolaitoskohtaisia harkinnanvaraisia lisäpääomavaatimuksia (ns. Pilari 2 -vaatimukset).

Makrovakaudellisten lisäpääomavaatimusten asettamisesta ja suuruudesta päättää lain antamissa puitteissa Finanssivalvonnan johtokunta. Näiden vaatimusten käytön viimekätisenä tavoitteena on

pienentää finanssikriisien ja muiden rahoitusjärjestelmän vakavien häiriöiden todennäköisyyttä ja tarvittaessa vahvistaa ns. systeemisesti merkittävien luottolaitosten tai koko luottolaitossektorin kykyä kestää luottotappioita ja ylläpitää luotonantoa ja muita tärkeitä rahoituspalveluja vakavissakin kriisitilanteissa.

Suomen makrovakauseräpolitiikan näkökulmasta merkittävimmät pankkipaketin makrovakauseräollisia lisäpääomavaatimuksia koskevat muutokset ovat seuraavat:

(i) Muuttuvaa lisäpääomavaatimusta, O-SII-puskureita ja järjestelmäriskipuskuria ei voi kohdistaa vastaisuudessa enää samoihin järjestelmäriskeihin.

(ii) Vastaisuudessa luottolaitosten tulee samanaikaisesti täyttää sekä O-SII- että järjestelmäriskipuskurivaatimukset, eikä pelkästään vaatimuksista suurempaa, kuten nykyisin.

(iii) O-SII-puskurivaatimuksen enimmäissuuruutta kasvatetaan nykyisestä 2:sta 3 prosenttiin (suhteessa luottolaitoksen riskipainotettuihin saamisiin).

(iv) Makrovakauserävälineiden käytöstä päättävä viranomaisena voi vastaisuudessa tarvittaessa kohdistaa järjestelmäriskipuskurivaatimuksen aiempaa kohdennetummin: vaatimus voidaan luottolaitosten kaikkien vastuiden sijasta tai ohella asettaa erikseen asuntoluotoille, liikekiinteistöluotoille, muille kotitalousluotoille kuin asuntoluotoille, muille yritysluotoille kuin liikekiinteistöluotoille ja kaikkien näiden aluerille.

Suomen Pankki katsoo, että hallituksen esitys panee tarkoituksenmukaisella tavalla täytäntöön nämä ja muut makrovakauseräollisia lisäpääomavaatimuksia koskevat direktiivimuutokset.

Luottolaitosdirektiivi jättää makrovakauseräollisten lisäpääomavaatimusten täytäntöönpanon osalta kansallista harkinnanvaraa erityisesti lisäpääomavaatimusten enimmäissuuruuksien ja vaatimusten tarkempien asettamisperusteiden osalta. Näiden osalta Suomen Pankki kommentoi seuraavaa.

Suomen Pankki kannattaa muuttuvan lisäpääomavaatimuksen, G-SII-vaatimuksen ja järjestelmäriskipuskurin enimmäissuuruuksien pitämistä lakiesitysluonnoksen mukaisesti nykyisillä tasoillaan 2,5, 3,5 ja 5 prosentissa ja O-SII-vaatimuksen enimmäissuuruuden korottamista 2:sta 3 prosenttiin suhteessa luottolaitoksen riskipainotettuihin saamisiin (kokonaisriskiin). Suomen Pankki katsoo, että ehdotetut rajat vastaavat eurooppalaisia käytäntöjä, antavat Finanssivalvonnan johtokunnalle riittävästi liikkumatilaa rahoitusjärjestelmän vakauden turvaamisessa ja samalla rajaavat asianmukaisesti vi-ranomaisen harkintavaltaa. Samoin Suomen Pankki kannattaa luottolaitossektorin riskikeskittymään tai -keskittymiin kohdistettavan järjestelmäriskipuskurin enimmäissuuruuden asettamista 10 prosenttiin suhteessa kyseessä oleviin saamisiin.

Samoin Suomen Pankki katsoo lakiesitysluonnoksen mukaisesti, ettei O-SII-vaatimuksen ja järjestelmäriskipuskurin yhteismäärää ole vastaisuudessa enää tarpeen rajoittaa, toisin kuin

voimassa oleva luottolaitoslaki edellyttää. Nykyisen lain mukaan luottolaitoksen on pääsääntöisesti täytettävä näistä vaatimuksista ainoastaan nimellisesti suurempi. Rajoite on tosiasiallisesti tarkoittanut sitä, että yhdellä makrovakausvälineellä (vaatimuksista suuremmalla) on jouduttu kattamaan kahta järjestelmäriskiä: luottolaitoksen systeemisen merkittävyyteen liittyvää järjestelmäriskiä ja rahoitusjärjestelmän rakenteellisista haavoittuvuuksista (kuten pankkisektorin suuresta koosta, keskittyneisyydestä ja kytkeytyneisyydestä) aiheutuvaa järjestelmäriskiä. Koska lakiehdotus edellyttää O-SII- ja järjestelmäriskipuskurivaatimusten kohdistamista eri riskeihin, vaatimusten yhteismäärää ei ole vastaisuudessa tarpeen rajoittaa enempää kuin kullekin lisäpääomavaatimukselle asetetut erillisrajoitukset sitä rajoittavat.

Makrovakaudellisten lisäpääomavaatimusten asettamisperusteiden osalta Suomen Pankki kannattaa lakiesitysluonnokseen sisältyviä ehdotuksia, pois lukien neljää luottolaitoslain kohtaa, jotka Suomen Pankki ehdottaa muutettavaksi seuraavasti:

1) Hallituksen esityksessä ehdotetaan Finanssivalvonnan johtokunnan vastaisuudessa voivan ottaa huomioon vain laissa luetellut riskitekijät järjestelmäriskipuskurista päättäessään. Luottolaitoslain mukaan Finanssivalvonnan tulee nykyisin ottaa päätöksissään huomioon seitsemän laissa lueteltua riskitekijää. Listaus on ei-tyhjentävä, eli Finanssivalvonta voi ottaa huomioon muitakin riskitekijöitä laissa lueteltujen lisäksi. Luonnoksessa hallituksen esitykseksi ehdotetaan, että vastaisuudessa listaus olisi tyhjentävä, eikä listan ulkopuolisia tekijöitä voisi päätöksen teossa ottaa huomioon (ks. luonnoksen pykäläkohtaiset perustelut).

Suomen Pankki katsoo, 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 vaikeaa tai mahdotonta tyhjentävästi ennakoida. Siksi lakiesitysluonnoksen muotoilu rajoittaa tarpeettoman voimakkaasti Finanssivalvonnan johtokunnan mahdollisuuksia käyttää järjestelmäriskipuskuria finanssikriisien torjumiseen erityisesti sellaisissa tilanteissa, joissa rahoitusjärjestelmän rakenne muuttuu merkittävästi. Näiden näkökohtien nojalla Suomen Pankki ehdottaa luottolaitoslain 10 luvun 4b §:n kolmannen momentin johdantolauseeseen lisättäväksi sanan ”vähintään” seuraavasti: ”Finanssivalvonnan on lisäpääomavaatimuksen määräämisessä otettava vähintään huomioon:...” ja pykäläkohtaisten perustelujen muuttamista vastaamaan ehdotettua uutta muotoilua.

2) Siltä osin kuin järjestelmäriskipuskuri asetettaisiin vastaisuudessa riskikeskittymän tai riskikeskittymien perusteella, lakiesitysluonnoksen 10 luvun 4c §:n kolmannessa momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että ”Riskikeskittymien perusteella määrättävä lisäpääomavaatimus määrätään samoin perustein sellaisille luottolaitoksille, joilla on samankaltainen riskirakenne”. Suomen Pankki katsoo, että riskikeskittymien perusteella asetettavan järjestelmäriskipuskurin (”sektorikohtaisen järjestelmäriskipuskurin”) kohdistaminen vain riskirakenteeltaan samankaltaisiin luottolaitoksiin on suhteellisuusperiaatteenkin näkökulmasta tarpeetonta; vaatimus kohdistuu joka tapauksessa suhteellisesti lievimmän niihin luottolaitoksiin, joilla on suhteellisesti pienimmät vastuut siinä vastuuluokassa, johon riskikeskittymän perusteella asetettava lisäpääomavaatimus kohdistetaan. Lisäksi ei ole yksiselitteistä, kuinka riskirakenteiden samankaltaisuutta tulisi mitata.

Näiden syiden vuoksi Suomen Pankki ehdottaa, että riskikeskittymien perusteella määrättävä lisäpääomavaatimus tulisi kohdistaa samalla tavoin kaikkiin luottolaitoksiin ja siten edellä esitetyn lauseen muuttamista muotoon ”Riskikeskittymien perusteella määrättävä lisäpää-omavaatimus määrätään samoin perustein kaikille luottolaitoksille.”

3) Voimassa olevan luottolaitoslain 10 luvun 8 §:n mukaan Finanssivalvonnan on jaettava luottolaitokset niiden arvioidun systeemisen merkittävyyden perusteella viiteen luokkaan siten, että alimpaan luokkaan kuuluvien luottolaitosten O-SII-vaatimus asetetaan 0 prosenttiin. Sitä ylempiin luokkiin kuuluvien luottolaitosten lisäpääomavaatimukset kasvavat puolen prosenttiyksikön välein siten, että ylimpään viidenteen luokkaan kuuluvien luottolaitosten O-SII-vaatimus on 2 % (suhteessa luottolaitoksen riskipainotettuihin saamisiin). Koska lakiesitysluonnoksessa ehdotetaan O-SII-vaatimuksen enimmäissuuruutta kasvatettavaksi 3 prosenttiin, 8 §:ää tulee muuttaa siten, että Finanssivalvonnan tulee vastaisuudessa jakaa luottolaitokset niiden arvioidun systeemisen merkittävyyden perusteella seitsemään luokkaan siten, että uudet luokat 6 ja 7 vastaavat 2,5 ja 3 prosentin suuruisia O-SII-vaatimuksia.

4) Esityksen mukaan järjestelmäriskipuskuria koskevat lakimuutokset tulisivat sovellettaviksi 1.7.2021 alkaen. Suomen Pankki katsoo, että puskuria koskevien muutoksien tulisi tulla sovellettaviksi muiden muutosten tapaan jo 1.1.2021 alkaen.

Kunnioittavasti,

Marja Nykänen

johtokunnan varapuheenjohtaja

Katja Taipalus

osastopäällikkö

Vauhkonen Jukka
Suomen Pankki