

Asia: VM089:00/2019

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

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta eduskunnalle luottolaitos- sekä elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivien täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi

Finanssivalvonta kiittää mahdollisuudesta lausua otsikossa mainitusta hallituksen esitysluonnoksesta, johon sisältyvillä lakiehdotuksilla täytäntöönpantaisiin

luottolaitos- sekä elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivien muutosdirektiivit (ns. pankkipaketti) kansallisesti.

Finanssimarkkinoiden vakauden ja makrovakausvälineiden tehokkaan soveltamisen näkökulmasta Finanssivalvonta näkee, että työryhmän ehdotus luottolaitosdirektiivin implementoimiseksi kokonaisuutena arvioituna on hyvin perusteltu. Finanssivalvonta pitää pankkipakettiin sisältyvien muutosten kansallista täytäntöönpanoa erittäin tärkeänä luottolaitosten vakavaraisuuden ja kriisinratkaisuedellytysten vahvistamisen näkökulmasta. Ehdotetut muutokset tukevat kaiken kaikkiaan niitä edellytyksiä, joilla luottolaitokset pystyvät ottamaan vastaan taloudellisia shokkeja, kuten nyt Covid-19 -pandemian kohdalla, ilman, että niiden vakavaraisuus ja siten kyky rahoittaa yrityksiä ja kotitalouksia merkittävästi heikkenee.

Merkittävimmät direktiiveistä juontuvat muutostarpeet kansalliseen lainsäädäntöön koskevat: tiettyjen omistusyhteisöjen uutta lupavaatimusta; palkitsemista; muuttuvan lisäpääomavaatimuksen, O-SII-puskurin ja järjestelmäriskipuskurin kohdentamista eri järjestelmäriskeihin; luottolaitosten

velvollisuutta samanaikaisesti täyttää sekä O-SII- ja järjestelmäriskipuskurivaatimukset; OSII-puskurivaatimuksen enimmäissuuruuden kasvattamista

kahdesta kolmeen prosenttiin; järjestelmäriskipuskurin soveltamista myös kohdistetusti sektorikohtaisena; varojenjaon rajoituksia; ns. Pilari 2 -vaatimusta; sekä omien varojen ja hyväksyttävien velkojen vähimmäisvaatimusta koskevan sääntelyn täsmenämistä.

Muutokset luottolaitos- ja kriisinratkaisulainsäädäntöön

Finanssivalvonta pitää työryhmän esitystä siitä, ettei tietyille omistusyhteisölle asetettua uutta lupavaatimusta uloteta talletuspankkien yhteenliittymien

keskusyhteisöihin, perusteltuna hallinnollisen taakan välttämiseksi. Lupavaatimuksen ulottaminen näihin jo toimiluvallisiin toimijoihin ei olisi tarkoituksenmukaista myöskään riskiperusteisen valvonnan kannalta eikä lupavaatimuksen taustalla olevien tavoitteiden saavuttamiseksi.

Luottolaitosdirektiivillä muutetaan ja täsmennetään harkinnanvaraisen lisöpääomavaatimuksen eli ns. Pilari 2 -vaatimuksen asettamisperusteita. Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan työryhmän esittämät muutokset luottolaitoslain 11 lukuun ovat näiltä osin selkeitä ja kattavat direktiivin olennaisimman sisällön siten, että Finanssivalvonta voi jatkossa ottaa omassa valvontatyössään huomioon myös asiaa koskevan eurooppalaisen

ohjeistuksen kehittymisen.

Finanssivalvonta pitää kriisinratkaisulainsäädäntöön esitettyjä muutosehdotuksia asianmukaisina ja tukee muun muassa Rahoitusvakausvirastolle esitettyä toimivaltuutta hakea luottolaitosta konkurssiin tai asettaa luottolaitos selvitystilaan niissä tapauksissa, joissa laitosta ei aseteta kriisihallintoon. Vaikka talletuspankkien toiminnan väliaikaisesta keskeyttämisestä annetun lain kumoaminen on tarkoituksenmukaista lain ollessa käytännössä käyttökelvoton nykyisen kriisinratkaisukehikon näkökulmasta Finanssivalvonta korostaa kuitenkin, että viranomaisilla on hyvin rajalliset mahdollisuudet puuttua luottolaitoksen erittäin nopeasti ja merkittävästi heikkenevään likviditeettitilanteeseen esimerkiksi talletuspaon alkaessa. Olisikin tärkeää, että kansallisesti pidettäisiin vielä avoinna mahdollisuus säätää kumottavan lain tilalle tätä tilannetta koskevaa lainsäädäntöä.

Lisäksi Finanssivalvonta kiinnittää huomiota talletuspankkien yhteenliittymien käsittelyyn kriisinratkaisussa. Tilanteessa, jossa yhteenliittymä olisi kaatumassa tai todennäköisesti kaatumassa yhteenliittymiin kuuluvien luottolaitosten keskinäisen vastuun ja riippuvuuksien vuoksi on tarkoituksenmukaisinta, että tilanteessa tehtävät arviot ja päätökset tehdään nimenomaisesti yhteenliittymätasolla kokonaisuutena. Finanssivalvonta

jättää harkittavaksi, voisiko tämän lähtökohdan toteutumista jotenkin vielä edistää kansallisessa lainsäädännössä.

Muutokset lisäpääomavaatimukseen (LLL 10 luku)

Luottolaitosdirektiivin tavoite kohdentaa muuttuva lisäpääomavaatimus, O-SII-puskuri sekä järjestelmäriskipuskuri erityyppisiin järjestelmäriskeihin

ja samalla edellyttää luottolaitoksilta sekä O-SII- että järjestelmäriskipuskurin samanaikaista täyttämistä on Finanssivalvonnan näkemyksen

mukaan tarkoituksenmukainen. Nykyisen lainsäädännön mukaan luottolaitoksen on täytettävä O-SII-vaatimuksesta ja järjestelmäriskipuskurista

vain korkeampi. Näin ollen yhdellä makrovakaussäilytyksellä on käytännössä katettu kahta järjestelmäriskiä: luottolaitoksen systematisoituihin riskitekijöihin

liittyvää järjestelmäriskiä ja rahoitusjärjestelmän rakenteellisista haavoittuvuuksista aiheutuvaa järjestelmäriskiä. Nykyinen sääntelytilanne on tuonut lisähaasteita makrovakaussäilytyksien soveltamiseen sekä vaikeuttanut viestintää välineiden soveltamisen perusteista julkisuuteen.

Finanssivalvonta myös kannattaa O-SII-vaatimuksen enimmäissuuruuden korottamista kahdesta kolmeen prosenttiin suhteessa luottolaitoksen

riskipainotettuihin saamisiin. Ehdotettu yläraja antaa Finanssivalvonnan nykykäsityksen mukaan Finanssivalvonnalle riittävästi liikkumatilaa rahoitusjärjestelmän vakauden turvaamisessa ja samalla rajaa asianmukaisesti viranomaisen harkintavaltaa. Tilanteessa jossa järjestelmäriskipuskurin

soveltamisen edellytyksiä yhdenmukaistetaan, on tärkeää, että O-SII-puskuri-vaatimuksella voidaan tehokkaasti torjua niitä vakausuhkia, jotka liittyvät yksittäisten suurten luottolaitosten merkittävyyteen. Lisäksi Finanssivalvonta näkee muuttuvan lisäpääomavaatimuksen, G-SII-vaatimuksen ja järjestelmäriskipuskurin enimmäissuuruuksien säilyttämisen työryhmän ehdotuksen mukaisesti nykyisillä tasoillaan 2,5, 3,5 ja 5 prosentissa perusteltuna. Koska työryhmän ehdotuksessa esitetään OSII- vaatimuksen enimmäissuuruutta kasvatettavaksi 3 prosenttiin, ehdotettua luottolaitoslain 10:8 §:ää tulee muuttaa vastaavasti.

Uuden luottolaitosdirektiivin ja työryhmän ehdotuksen mukaan Finanssivalvonta makrovakaussäilytyksenä voi vastaisuudessa tarvittaessa kohdistaa järjestelmäriskipuskurivaatimuksen luottolaitosten kaikkien vastuiden lisäksi erikseen asuntoluotoille, liikekiinteistöluotoille, muille kotitalousluotoille kuin asuntoluotoille, muille yritysluotoille kuin liikekiinteistöluotoille ja kaikkien näiden aluerille. Finanssivalvonta pitää tältä osin työryhmän ehdotusta perusteltuna mutta ehdottaa, että luottolaitossektorin riskikeskittymään tai keskittymiin kohdistettavan järjestelmäriskipuskurin enimmäissuuruuden rajaamisen 10 prosenttiin suhteessa kyseessä oleviin vastuisiin vaikutuksia finanssimarkkinoiden vakauden varmistamisen näkökulmasta vielä arvioitaisiin seikkaperäisesti.

Työryhmän ehdotus myös rajoittaa niiden riskitekijöiden määrää, jotka Finanssivalvonnan johtokunta voi ottaa huomioon järjestelmäriskipuskurista

päätöksessään. Vallitsevasta sääntelystä poiketen ehdotuksessa todetaan, että vastaisuudessa lista tekijöistä olisi tyhjentävä. Finanssivalvonta 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. Sääntelyä olisi näin ollen muutettava niin, että myös ennakoimattomat, vakauteen vaikuttavat seikat voitaisiin ottaa huomioon järjestelmäriskipuskuria asetettaessa.

Enimmäisluototussuhdetta koskevan ehdotuksen lainkohdassa on viittaus päätösmenettelyn osalta muuttuvan lisäpääomavaatimuksen päätösmenettelyyn.

Enimmäisluototussuhdetta koskeva sääntely ei perustu direktiiviin, eikä nykyinen päätösmenettely kaikilta osin vastaa muuttuvan lisäpääomavaatimuksen päätösmenettelyä.

Finanssivalvonta kiinnittää vielä huomiota siihen, että luottolaitoslain siirtymäsäännösten mukaan ehdotetut järjestelmäriskipuskuria koskevat muutokset tulisivat sovellettavaksi vasta 1.7.2021 lukien. Ehdotusta ei ole perusteltu. Luottolaitosdirektiivissä edellytetään direktiivin kansallista soveltamista

yksiselitteisesti 29.12.2020 alkaen muutamaa poikkeusta, joihin lisäpääomavaatimuksia koskevat muutokset eivät kuulu, lukuun ottamatta.

Muut lainsäädäntöön ehdotetut muutokset

Hallituksen esitys sisältäisi myös useita, suurelta osin teknisluontoisia täsmennyksiä luottolaitos- ja kriisinratkaisulainsäädäntöön. Finanssivalvonta näkee näiden lähinnä kansallisista muutostarpeista syntyvien korjausten sisällyttämistä hallituksen esitykseen yleisesti perusteltuna. Osa täsmennyksistä pohjautuu käytännön valvontatyössä tehtyihin havaintoihin ja tunnistettuihin tarpeisiin, kuten toimilupasäännöksiin liittyvät muutokset. Osa muutoksista taas liittyy EU-lainsäädännön täytäntöönpanon täsmenämiseen. Luottolaitosten yhdenmukaisen valvonnan kannalta on olennaista, että Finanssivalvonnan toimivaltuudet ovat EU-lainsäädännön ja siten EKP:n toimivaltuuksien kanssa yhdenmukaisia ja selkeitä eikä kansallinen sääntely poikkea tarpeettomasti EU-tason sääntelystä. Näitä koskevat muutosehdotukset esimerkiksi varojenjaon rajoittamiseen ja toimivaltuuksiin liittyen luottolaitoslain 10 ja 11 luvussa ovat

Finanssivalvonnan näkökulmasta siten välttämättömiä.

Finanssivalvonta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että luottolaitoslain 5 luvun 2 §:n 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että myös luottoyhteisön sallittaisiin muun muassa tarjota samaan konserniin tai talletuspankkien yhteenliittymään kuuluvalle yritykselle sen hallintoon liittyviä

palveluja. On kuitenkin otettava huomioon, että kiinnitysluottopankeille, jotka ovat luottoyhteisöjä, sallitusta liiketoiminnasta on säädetty erikseen ja rajoittavasti kiinnitysluottopankkitoiminnasta annetussa laissa eikä ehdotettu muutos siten laajenna kiinnitysluottopankille sallitun liiketoiminnan

alaa. Finanssivalvonta ei näe toisaalta myöskään tarpeelliseksi laajentaa kiinnitysluottopankeille sallittua liiketoimintaa.

Finanssivalvonta korostaa lopuksi, että työryhmässä ja hallituksen esityksessä on rajallisen ajan ja resurssien takia pystytty ottamaan huomioon vain osa lainsäädännössä havaituista korjaustarpeista. Finanssivalvonta pitää tärkeänä, että esimerkiksi talletuspankkien yhteenliittymistä annetun lain, säästöpankkilain ja rahoitus- ja vakuutusryhmittymien valvonnasta annetun lain ajantasaisuutta ja toimivuutta tarkasteltaisiin myöhemmin erillisinä kokonaisuuksina.

FINANSSIVALVONTA

Jyri Helenius

Apulaisjohtaja, osastopäällikkö

Berndt Hertsberg

Toimistopäällikkö

Helenius Jyri
Finanssivalvonta

Walo Virva
Finanssivalvonta