



Eduskunnan talousvaliokunta (TaV)

Lausuntopyyntö: Valtioneuvoston kirjelmät U 16/2017 vp ja U 17/2017 vp (Pankkien häiriönsietokyvyn parantaminen I ja II)

FK kannattaa monia komission ehdotuksia mutta näkee niissä myös ongelmia

- U-kirjelmiin kirjattu valtioneuvoston kanta on luonteeltaan periaatteellinen ja tarkastelee komission ehdotuksia ensisijaisesti koko pankkiunionin toimivuuden ja pankkien riskien vähentämisen näkökulmasta. Vaikka FK kannattaa monelta osin tätä lähestymistapaa, se katsoo, että Suomen kantoja muodostettaessa on syytä pitää silmällä myös kansallisia erityispiirteitä ja etuja. FK pitääkin tärkeänä arvioida komission ehdotusten yhteisvaikutuksia myös Suomen finanssialan ja kansantalouden näkökulmasta.
- FK kannattaa ehdotettua suhteellisuusperiaatteen käytön laajentamista. Olisi hyvä selvittää, voisiko sen käyttöalaa ja kohdejoukkoa edelleen laajentaa.
- FK pitää hyvänä, että komissio ehdottaa lievennyksiä viennin rahoituksen kohteluun vakavaraisuus- ja maksuvalmiussäätelyssä. Viime vuosina viennin rahoitus on siirtynyt Suomessa ja monissa muissa maissa yhä enemmän julkisten vienninrahoituslaitosten vastuulle. Samalla veronmaksajien takausvastuut ovat kasvaneet. Komission ehdotukset voisivat toteutuessaan lisätä pankkien osallistumista viennin rahoittamiseen.
- FK pitää myös kannatettavana ehdotusta pk-yritysten riskipainolievennyksen jatkamisesta ja laajentamisesta. Se tukisi osaltaan pk-yritysten rahoituksensaantia.
- FK on huolissaan pankkien kaupankäyntisalkkujen vakavaraisuusvaatimuksiin ehdotettujen muutosten vaikutuksista. Vaikka yleisellä tasolla ehdotukset ovat oikeasuuntaisia, FK katsoo, että nykymuodossaan ne johtaisivat riskien yliarvioimiseen ja sitä kautta pääomavaatimusten liialliseen nousuun. Tämä rankaisisi epäoikeudenmukaisesti mm. katettujen joukkolainojen markkinoita, jotka ovat tärkeitä Pohjoismaiden pankeille ja kansantalouksille.
- FK kannattaa uuden takasijaisen vakuudettomien velkojen luokan luomista, mutta katsoo, että komission ehdottama aikataulu on aivan liian kireä. Lisäksi FK:n mielestä olisi säädettävä saavutettujen etuuksien säilyttämislausekkeesta, jolla taataan nykyisten etuoikeutettujen velkojen kelpoisuus tappionsietokykyvaatimuksen täyttämiseksi.



Finanssialan Keskusliitto (FK) toteaa yleisenä kantanaan, että komission uusien sääntelyehdotusten vaikutukset pankkien toimintaan ovat kokonaisuutena kattavia. Komission tekemistä vaikutusanalyseista ilmenee, että kysymys on merkittävistä muutoksista, jotka perustuvat pääosin kansainvälisiin standardeihin. Sääntelyä uudistettaessa on syytä kiinnittää huomiota siihen, etteivät uudistukset johda sääntelykehikon monimutkaistumiseen entisestään tai hallinnollisen taakan lisäkasvuun.

FK:n mielestä olisi tärkeää arvioida sääntelyehdotusten vaikutuksia huolella myös Suomen näkökulmasta. Olisi tärkeää, että lyhyen ja pitkän aikavälin vaikutukset esimerkiksi rahoitusjärjestelmän vakauteen, sopeutumiskustannuksiin, varainhankinnan hintaan, taserakenteisiin, pankkien luotonannon ehtoihin ja markkina-aktiiviteettiin selvitetään Suomen pankkisektorin osalta.

FK haluaa myös kiinnittää huomiota siihen, että pienille luottolaitoksille erittäin tärkeänä pidettävä ehdotus suhteellisuusperiaatteen käytön laajentamisesta on rajattu koskemaan vain hyvin pieniä toimijoita (tase alle 1,5 miljardia euroa). Rajan nostamista olisi syytä harkita, jotta suhteellisuusperiaatteen käytön laajentaminen toisi aidosti helpotusta pienemmille toimijoille.

Seuraavassa on käyty asiakohdittain läpi komission ehdotuksia ja FK:n kommentteja niihin. Kommentit kattavat molemmat U-kirjelmät (Pankkien häiriönsietokyvyn parantaminen I ja II).

1 Pankkien häiriönsietokyvyn parantaminen I

- *Sitova vähimmäisomavaraisuusastetta koskeva vaatimus*

FK pitää ehdotettua 3 %:n sitovaa vähimmäisomavaraisuusvaatimusta sekä G-SII-laitoksille että LSI-laitoksille perusteltuna. Kolmen prosentin vaatimus perustuu Baselin komitean sopimaan lukuun ja EBA:n suositukseen. Tästä syystä FK ei näe perusteita eikä yhdy valtioneuvoston kantaan, että vähimmäisomavaraisuudelle ehdotettu kolmen prosentin vaatimus olisi liian alhainen vähentääkseen merkittävästi luottolaitossektorin riskejä. On huomattava, että liiallinen sääntely voi haitata pankkisektorin kykyä rahoittaa talouden toimintaa. Lisäksi kansainvälisestä standardista poikkeava taso vaarantaisi reilun kilpailun eri maiden pankkien välillä.

Valtioneuvosto suhtautuu varauksella vähimmäisomavaraisuusvaatimukseen ehdotettuihin poikkeuksiin muun muassa vientiluottotoiminnan osalta. FK haluaa huomauttaa, että uuden pankkisääntelyn myötä pidempiaikainen viennin rahoitus on viime vuosien aikana siirtynyt suurelta osin kansallisten vienninrahoituslaitosten – Suomessa Finnveran – vastuulle, kun pankit ovat vetäytyneet pois toiminnasta. Tämä kehitys on ollut monelta osin ei-toivottavaa, sillä se on lisännyt veronmaksajien riskejä valtion myöntämien takausten kasvettua voimakkaasti. FK katsoo, että komission ehdottama poikkeus julkisesti taattujen vientiluottojen osalta on kannatettava ja edesauttaa pankkien osallistumista viennin rahoittamiseen jatkossa.

- *Sitova pysyvän varainhankinnan vaatimus*

Vakavaraisuusasetukseen ehdotetaan sitovaa pysyvän varainhankinnan vaatimusta, jonka mukaan pitkäaikaisen varainhankinnan tulee kattaa vähintään 100 prosenttia



pysyvän rahoituksen tarpeesta vuoden aikana (*NSFR-vaatimus*). Vaatimuksella on tarkoitus puuttua luottolaitosten liialliseen riippuvuuteen lyhytaikaisesta tukkurahoituksesta sekä täydentää maksuvalmiutta koskevaa vaatimusta (LCR). Pysyvän varainhankinnan vaatimus vähentää luottolaitosten maksuvalmiuteen liittyviä riskejä kannustamalla pitkäaikaiseen varainhankintaan.

Euroopan pankkiyhdistyksen piirissä tehty laskelma osoittaa, että ehdotettu NSFR-vaatimus liioittelee likviditeettitarvetta. Vaatimuksella voikin olla ei-toivottuja vaikutuksia pankkien varainhankinnan kustannusten kannalta, mikä voi heijastua edelleen pankkien kykyyn rahoittaa kasvua ja työllisyyttä EU-maissa. Tästä syystä FK suhtautuu varauksella NSFR-ehdotuksiin ja kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että komission ehdotuksen mukaan 100 %:n vaatimus tulisi heti voimaan ilman vaiheittaista käyttöönottoa. Tämä osaltaan lisää uuden vaatimuksen tuomia kustannuksia pankeille. Olisikin perusteltua, että käyttöönotto tapahtuisi samalla tavoin porrastettuna kuin aiemmin maksuvalmiusvaatimuksen yhteydessä.

- *Kaupankäyntisalkun markkinariskin laskennan uudistus*

Säätelyehdotuksissa erotetaan kaupankäyntisalkun markkinariskin laskennassa selkeämmin banking book ja trading book. U-kirjelmässä todetaan, että suurin osa suomalaisista luottolaitoksista ei tällä hetkellä laske varsinaista kaupankäyntisalkun markkinariskiä, vaan ne laskevat markkinariskin pääomavaatimuksen luottoriskin perusteella. Pienimmät luottolaitokset voisivat jatkossakin laskea markkinariskin pääomavaatimuksen luottoriskin perusteella. Muut voisivat käyttää yksinkertaistettua standardimenetelmää.

U-kirjelmässä arvioidaan myös, että markkinariskin laskentaan esitetyt muutokset nostaisivat keskimääräisiä pääomavaatimuksia mutta niiden vaikutus vaihtelisi luottolaitoksittain. Vaikka FK periaatteessa pitää komission ehdotuksia oikeansuuntaisina, se katsoo, että ehdotuksia pitäisi vielä harkita osin uudelleen. FK:n mielestä nykymuodossaan ehdotusten tulema olisi riskin yliarvioiminen ja pääomavaatimusten liiallinen lisääminen, mikä rankaisisi epäoikeudenmukaisesti etenkin pohjoismaisia markkinoita. FK haluaa kiinnittää huomiota siihen, että markkinatakaajat ovat keskeisessä asemassa likviditeetin tarjonnassa Pohjoismaisilla markkinoilla, joten on erityisen tärkeää tarkastella ehdotusten vaikutuksia niiden näkökulmasta.

Lisäksi FK haluaa korostaa, että ehdotukset iskisivät voimakkaasti etenkin katettujen joukkolainojen ja hyvälaatuisten valtionpapereiden markkinoihin, mikä heijastuisi myös ympäröivän talouden ja rahoitusmarkkinoiden toimintaan. Pohjoismaisilla markkinoilla toimivien pankkien vakavaraisuus on jo nyt korkealla tasolla. FK katsoo, että ehdotettuun malliin liittyvät epävarmuudet yhdessä odotettavissa olevan pääomavaatimusten nousun kanssa edellyttävät komissiolta mm. riittäviä siirtymäsäännöksiä ja voimaantulon vaiheistamista.

- *Rahoitustaseen korkoriskeille uusi standardimalli*

Direktiivin ja asetuksen artikloja ehdotetaan muutettavaksi siten, että pankkitoiminnan korkoriskien (IRRBB) laskentaan luodaan uusi standardimalli, joka vastaa Baselin standardia. Luottolaitokset voivat käyttää uutta standardimallia tai valvontaviranomainen voi määrätä luottolaitoksen noudattamaan sitä, jos luottolaitoksen oma sisäinen malli ei täytä vaatimuksia. Ehdotusten mukaan EBA:lla



olisi valtuus antaa teknisiä sääntelystandardeja korkoriskin laskennan tarkemmista yksityiskohdista.

FK pitää ehdotusta kannatettavana ja tukee erityisesti ehdotusta antaa EBAlle valtuudet päättää standardin sisällöstä.

- *Vastapuoliriskin standardimallin muutokset*

Vastapuoliriskilaskennan nykyisiä standardimalleja ehdotetaan päivitettäväksi johdannaisvastuiden vastuuarvon laskentaan liittyen Baselin standardin pohjalta. Käyvän arvon menetelmä ja standardimalli korvattaisiin niin sanotulla SA-CCR-menetelmällä. Uuden SA-CCR-mallin päätarkoitus on hyödyntää paremmin vakuuksien tunnistamista, joka kuvastaa nettoutuksen todellisia lakisääteisiä vaikutuksia.

FK pitää Baseliin standardiin perustuvaa ehdotettua uutta vastapuoliriskilaskennan standardimallia kannatettavana.

- *Muutokset suuria asiakasriskejä koskeviin säännöksiin*

Asetusehdotuksen mukaan suurten asiakasriskirajojen laskennassa ei voisi enää ottaa huomioon toissijaista pääomaa, Tier 2, vaan hyväksyttäväksi pääomaksi kävisi ainoastaan ensisijainen, Tier 1 -pääoma. Lisäksi ehdotuksen mukaan G-SII -luottolaitosten keskinäiset altistumat eivät saisi ylittää 15 prosentin rajaa hyväksyttävästä pääomasta. Asetuksen mukaan luottolaitosten olisi käytettävä standardoitua SA-CCR-mallia OTC-johdannaistransaktioihin liittyvien vastuidensa määrittämisessä.

FK suhtautuu kriittisesti toissijaisen pääoman poisjättämiseen suurten asiakasriskirajojen laskemisesta ja G-SII-luottolaitosten keskinäisten altistumien rajoittamiseen ilman kunnollista kvantitatiivista vaikutusanalyysia näiden muutosten seurauksista. FK viittaa CRR-asetusehdotukseen, jossa komissio itse toteaa, ettei sillä ole ollut mahdollisuuksia kerätä tarpeeksi tietoja suurista asiakasriskejä koskevista vapautuksista luopumisen vaikutuksista ja että Euroopan pankkiviranomaisen tulisi seurata ja raportoida komissiolle vapautusten käytöstä jäsenvaltioissa sekä arvioida niistä luopumisen tai niiden rajoittamisen kvantitatiivisia vaikutuksia.

Tällä hetkellä FK ei yhdy valtioneuvoston kantaan, että suurista asiakasriskejä koskevan sääntelyn muuttaminen tukee tavoitetta vahvistaa eurooppalaista luottolaitossektoria ja vähentää pankkijärjestelmän riskejä. Tästä kaivataan lisäselvityksiä, myös Suomen osalta. FK korostaa, että taloudellisen riippuvuuden kriteerien laajempi soveltaminen vaatisi selkeät ohjeet ja määritelmät, jotta niiden soveltaminen pysyisi toiminnallisesti hallittavissa.

- *Pilari 2:n mukaisiin pääomavaatimuksiin liittyvät muutokset*

U-kirjelmän mukaan valtioneuvosto kannattaa Pilari 2 -vaatimuksen selkeyttämistä. Se toteaa kuitenkin, että Pilari 2 -vaatimuksen perustana olevan valvontaviranomaisen tekemän kokonaisarvioinnin kattavuuden ei tulisi supistua siten, että valvontaviranomaisen harkintavalta kaventuisi asiassa merkittävästi. Valtioneuvosto katsoo, ettei valvontaviranomaisen tietojensaantioikeutta tule tarpeettomasti rajoittaa vaan valvontaviranomaisella on oltava oikeus saada kaikki



valvontatehtävänsä kannalta tarpeelliset tiedot. Valtioneuvosto katsoo asianmukaiseksi, että valvontaviranomainen toimii yhteistyössä kriisinratkaisuviranomaisen kanssa Pilari 2 -vaatimusta asettaessaan tai pääomaohjausta antaessaan.

FK pitää valtioneuvoston tavoin kannatettavana, että Pilari 2-vaatimusta selkeytetään, ja pitää hyvänä ehdotusta Pilari 2 -ohjeistuksen laatimiseksi sekä ehdotusta siitä, että Pilari 2 -vaatimusta ei voisi enää jatkossa asettaa makrovakaussyistä. EU:n makrovakaushetki on tällä hetkellä epäselvä, eikä makrovakausvälineiden käyttö ole kunnolla harmonisoitua. FK kiinnittää myös huomiota siihen, että valvontaviranomaisen ja kriisinratkaisuviranomaisen velvollisuudet ja vastuut on tärkeää määritellä selkeästi.

- *Muutokset raportointiin ja tietojen julkistamiseen*

U-kirjelmässä todetaan, että Euroopan finanssimarkkinoilla toimii paljon pieniä paikallispankkeja. Finanssimarkkinoiden rakenteen huomioiden Baselin standardeista poikkeamista voidaan pitää perusteltuna pienten, usein paikallisten luottolaitosten kohdalla. Valtioneuvosto pitää tervetulleena ehdotusten tavoitetta suhteellisuusperiaatteen lisäämisestä. Suhteellisuusperiaatetta on ehdotuksissa konkretisoitu eri sääntelyalueilla. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että neuvoston työryhmässä selvitetään, voisiko julkistamisvelvoitteiden ja raportoinnin suhteellisuutta lisätä vielä enemmän.

FK yhtyy valtioneuvoston kantaan suhteellisuusperiaatteen noudattamisesta Euroopan finanssimarkkinoilla ja katsoo, että suhteellisuusperiaatteen käyttöä on kehitettävä kokonaisuutena. Ehdotuksessa kevennettäisiin vaatimuksia sellaisten pienten, rakenteeltaan yksinkertaisten luottolaitosten osalta, joille osa nykyisistä julkistamis- ja raportointivaatimuksista on ollut tarpeettoman raskaita. Asetuksen 430a artiklan edellytykset täyttävien pienten luottolaitosten kohdalla (joiden tase on alle 1,5 miljardia euroa) siirryttäisiin puolivuositaisesta tai useammin tapahtuvasta raportoinnista monin paikoin vuosittaiseen raportointiin koskien hallintoa, palkitsemista, riskienhallintaa ja avainlukuja (omia varoja, omien varojen vaatimusta ja vähimmäisomavaraisuusastetta).

Komission ehdottaman kokorajan perusteella suhteellisuusperiaatteen käytön laajentaminen koskisi ainoastaan hyvin pieniä luottolaitoksia. FK pitääkin tärkeänä selvittää, onko taseen loppusummaa koskeva kynnysarvo asetettu oikealle tasolle. Tämän lisäksi FK kehottaa selvittämään, onko muita kriteereitä, esimerkiksi luottolaitosten riskipositiot, jotka olisi huomioitava suhteellisuusperiaatteen soveltamisen määrittelyssä.

FK yhtyy myös valtioneuvoston kantaan, että olisi selvitettävä, voisiko julkistamisvelvoitteiden ja raportoinnin suhteellisuutta lisätä vielä enemmän.

- *PK-yritysten ja infrastruktuurihankkeiden tukeminen*

Voimassa oleva CRD4/CRR-sääntely on vaikuttanut pk-yritysten ja infrastruktuurihankkeiden rahoittamiseen negatiivisesti. Tästä syystä komission muutosehdotuksiin on sisällytetty erityisiä toimenpiteitä, joilla parannetaan luottolaitosten kykyä luotottaa pk-yrityksiä ja infrastruktuurihankkeita. Pk-yritysten riskipainolievennyistä ehdotetaan jatkettavaksi ja laajennettavaksi. Pk-yritysvastuita



koskeviin pääomavaatimuksiin voitaisiin soveltaa edullisempia kertoimia myös voimassa olevan 1,5 miljoonan euron vastuurajan ylittäviltä osin.

FK pitää pk-yritysten riskipainolievennyksen jatkamista ja laajentamista kannatettavana ja katsoo, että se edesauttaa pk-yritysten rahoituksen saantia.

Komission ehdotuksen mukaan turvallisiin ja vakaisiin infrastruktuurihankkeisiin liittyviin vastuisiin voitaisiin soveltaa kevennettyjä luottoriskiä koskevia vaatimuksia.

FK pitää ehdotusta kannatettavana toimenpiteenä infrastruktuurihankkeiden rahoittamisessa, ja katsoo, että infrastruktuurihankkeet poikkeavat perinteisistä yrityslainoista niiden alhaisemman riskin takia, minkä tulisi näkyä vakavaraisuusvaatimuksissa.

- *IFRS9-standardin siirtymäaika*

Komission ehdottaa CRR-asetukseen lisättäväksi uutta 473a artiklaa, jonka mukaan luottolaitokset voisivat laskea Tier 1 -pääomaansa odottavissa olevia luottotappioita vastaan IFRS 9 -standardin mukaisesti pidettävän pääoman laskevalla muutokertoimella vaiheittaisen siirtymäajan ajan (1.1.2019–31.12.2023).

IFRS 9 -standardin voimaantulopäivä on 1.1.2018 ja on epätodennäköistä, että CRRII on hyväksytty ja saatettu voimaan ennen standardin voimaantulopäivää. Tästä syystä FK katsoo, että artiklaa 473a tulisi muuttaa siten, että 1. tammikuusta 2018 lähtien 31. joulukuuhun 2019 asti pankkien tulisi sisällyttää CET 1 -pääomaan 100 %:sti korjattu määrä (kerroin 1). Vaikutusten lieventäminen pääomassa on toivottavaa ainakin, kunnes kirjanpito- ja pääomavaatimusten vuorovaikutukset on selvitetty.

- *Luottolaitosten saamiset jäsenvaltioilta*

U-kirjelmän mukaan valtioneuvosto pitää ongelmallisena sitä, että komission ehdotuksessa luottolaitosten saamiset jäsenvaltioilta säilyvät edelleen nollariskipainoisina. Valtioneuvosto katsoo, että asiassa tulisi sopia aikataulusta, jonka puitteissa tästä poikkeuksesta luovutaan ja jäsenvaltioiden velkaan aletaan kohdistaa sen tosiasiallisen riskin mukainen riskipaino.

FK katsoo, että valtiovastuiden kohtelua EU:n pankkisääntelyssä on tarpeen selvittää tarkemmin. Yhteisvastuuta ei voida pankkiunionissa lisätä ilman, että samalla pankkien valtiovastuiden riskejä vähennetään olennaisesti.

2 Pankkien häiriönsietokyvyn parantaminen II

FK yhtyy perusteluihin, jotka komissio on esittänyt lähtökohdaksi kriisinratkaisuvälineiden soveltamisedellysten vahvistamiseksi. FK kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että ehdotuksiin liittyy kysymyksiä, jotka vaativat jatkoselvittelyä.

Komission ehdotukset pankkien tappionsietokykyä koskevien vaatimusten muuttamisesta liittyvät keskeisesti pankkiunionin toimintaan. FK katsoo, että valvonnan ja kriisinratkaisukehikon osalta pankkiunioni on kokonaisuudessaan kehittynyt myönteiseen suuntaan, mutta jäsenmaiden pankkijärjestelmien kunnoissa ja riskeissä on edelleen liian suuria eroja.



ratkaisua toimivana vaan esittää, että näistä seuraamuksista tulisi säätää keskusvastapuolten elvytystä ja kriisinratkaisua koskevassa asetuksessa.

FINANSSIALAN KESKUSLIITTO

Veli-Matti Mattila

Pääekonomisti