Rahoitusvakaus- ja tilasto-osasto

Jukka Vauhkonen

15.11.2021
SP/FIVA-EI RAJOITETTU
Julkinen

Dnro: SP/326//C11.3/2021

Asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle katettuja joukkolainoja koskevan lainsäädännön uudistamisesta (HE 203/2021 vp)

Asiantuntijalausunto eduskunnan talousvaliokunnalle, 15.11.2021

1 Yleiset huomiot hallituksen esityksestä

Kiitän mahdollisuudesta lausua ja esitän lausuntonani alla olevan. Lausunto perustuu suurelta osin Suomen Pankin valtiovarainministeriölle antamaan aiempaan lausuntoon samaa asiaa koskevasta luonnoksesta hallituksen esitykseksi (VN13467/2019).

Katetut joukkolainat ovat olleet luotettava ja vakaa varainhankinnan lähde suomalaisille ja pohjoismaisille kiinnitysluottopankeille sekä kiinnitysluottopankkitoimintaa harjoittaville talletuspankeille ja muille luottolaitoksille (jäljempänä pankit). Suomalaisten pankkien liikkeeseen laskemat katetut joukkolainat ovat nauttineet sijoittajien luottamusta niin taloudellisesti vakaina aikoina kuin vakavissa kriisitilanteissakin, kuten globaalin finanssikriisin ja koronapandemian aikana.

Hallituksen esityksen mukaisella uudella lailla kiinnitysluottopankeista ja katetuista joukkolainoista pantaisiin täytäntöön katettuja joukkolainoja koskeva direktiivi[1] kotimaiseen lainsäädäntöön. Katettuja joukkolainoja koskeva direktiivi yhdenmukaistaa katettuja joukkolainoja koskevaa lainsäädäntöä EU-maissa. Lisäksi se osaltaan tukee pääomamarkkinaunionin tavoitetta syvistä, yhtenäisistä ja avoimista eurooppalaisista arvopaperimarkkinoista, jotka ovat liikkeeseenlaskijoille ennakoitavat ja sijoittajille turvalliset ja likvidit.

Esitetyillä lakimuutoksilla täytettäisiin myös muut kuin direktiiviin sisältyvät kotimaisen sääntelyn uudistustarpeet. Muutosesityksillä muun muassa pyrittäisiin turvaamaan suomalaisten luottolaitosten tasapuolisia kilpailuedellytyksiä katettujen joukkolainojen liikkeeseen laskussa erityisesti muiden pohjoismaisten pankkien kanssa.

Esitettyjä muutoksia voidaan kokonaisuutena pitää perusteltuina ja kannatettavina. Jotkin esitetyistä muutoksista voivat kuitenkin olla omiaan kasvattamaan suomalaisten luottolaitosten jo ennestään suuria altistumia Suomen ja muiden Pohjoismaiden asuntomarkkinoiden riskeille. Näistä mainittakoon erityisesti esitys katetun joukkolainan katepooliin sisältyvien asuntolainojen vakuusarvon korottamisesta 70 prosentista 80 prosenttiin.

[1] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/2162 katettujen joukkolainojen liikkeeseenlaskusta ja katettujen joukkolainojen julkisesta valvonnasta sekä direktiivien 2009/65/EY ja 2014/59/EU muuttamisesta.

2 Direktiivin täytäntöönpano ja direktiiviin sisältyvät kansalliset optiot

Katettujen joukkolainojen liikkeeseenlasku on tähän saakka perustunut Euroopan unionissa kansallisiin säännöksiin ja itsesääntelyyn, eikä unionin tasoista lainsäädännöllistä viitekehystä ole ollut. Suomessa katettuihin joukkolainoihin liittyvät kansalliset säännökset ovat sisältyneet suurelta osin kiinnitysluottopankkitoiminnasta annettuun lakiin (688/2010, kiinnitysluottopankkilaki), jota uudistettiin merkittävästi vuonna 2010.

Katettuja joukkolainoja koskeva direktiivi annettiin vuonna 2019 osana toimenpideohjelmaa pääomamarkkinaunionin syventämiseksi. Direktiivissä säädetään muun muassa katetun joukkolainan haltijan rinnakkaisesta vaadeoikeudesta (dual recourse), katepooliin hyväksyttävistä luottosaatavista ja muista vakuuksista, katetun joukkolainan ominaisuuksia ja katepoolin sisältöä koskevista lainan liikkeeseenlaskijan tiedonjulkistamisvelvollisuuksista, katettujen joukkolainojen liikkeeseenlaskijalle asetettavasta erillisestä katepoolin maksuvalmiusvaatimuksesta, kansallisesta optiosta sallia katetun joukkolainan sopimusehtoihin mahdollisuus tarvittaessa siirtää lainan eräpäivää myöhemmäksi (ns. soft bullet -optio), liikkeeseenlaskua koskevasta valvonnasta ja lupamenettelyistä, liikkeeseenlaskijan oikeudesta käyttää katetusta joukkolainasta nimiä *eurooppalainen katettu joukkolaina* tai *eurooppalainen katettu joukkolaina (premium)* sekä direktiivin voimaantulosta ja siirtymäsäännöksistä.

Hallituksen esityksen arvion mukaisesti Suomen nykyinen lainsäädäntö jo pitkälti kattaa direktiivin keskeisimmät sisällölliset vaatimukset, vaikka direktiivin täytäntöönpano vaatiikin runsaasti pääosin pieniä muutoksia nykyisin voimassa oleviin säännöksiin. Suurimmat direktiivistä johtuvat muutostarpeet Suomen lainsäädäntöön liittyvät uuteen katepoolin maksuvalmiusvaatimukseen ja katetun joukkolainan eräpäivän siirtoa koskeviin edellytyksiin, katettuja joukkolainaohjelmia koskevaan lupamenettelyyn sekä johdannaisista aiheutuvien velvoitteiden lukeutumisesta katepoolin kattavuuden piiriin ja johdannaisista aiheutuvien saatavien kuulumisesta katevaroihin. Muilta osin direktiivin edellyttämät muutokset ovat lähinnä tarkentavia.

Alla esitettävät direktiivin täytäntöönpanoa koskevat huomiot liittyvät ns. soft bullet -option ehdotettuun käyttöönottoon ja käsittelyyn katetun joukkolainan maksuvalmiusvaatimuksen määrittelyssä.

Direktiivin mukaan jäsenvaltiot voivat kansallisessa lainsäädännössään mahdollistaa sopimusehdot, joiden mukaisesti liikkeeseenlaskijalla on tietyissä tilanteissa oikeus lykätä katetun joukkolainan erääntymistä (ns. soft bullet). Direktiivin mukaan kansallisessa lainsäädännössä on määriteltävä eräpäivän siirtoa koskevat edellytykset, joiden täyttymisen on oltava objektiivisesti todennettavissa eikä liikkeeseenlaskijan vapaan harkinnan vallassa. Lisäksi direktiivi edellyttää, että eräpäivän siirtoa koskevat ehdot on sisällytettävä katetun joukkolainan sopimusehtoihin, sijoittajille on annettava eräpäivän siirtoa koskevat tiedot katettuun joukkolainaan liittyvien riskien arvioimiseksi ja joukkolainalla on oltava viimeinen ehdoton

takaisinmaksupäivä, jota ei voida enää siirtää. Eräpäivän siirto ei myöskään saa vaikuttaa joukkolainaan liittyvään etuoikeusjärjestykseen. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että soft bullet -rakenne sisällytetään kotimaiseen lainsäädäntöön.

Lisäksi direktiivi edellyttää, että katetun joukkolainan liikkeeseenlaskijalla tulee vastaisuudessa olla riittävästi likvidejä varoja kattamaan katetusta joukkolainasta aiheutuvat nettoulosvirtaukset seuraavan 180 päivän aikana (katepoolin maksuvalmiuspuskuri). Vaatimus koskee myös katettujen joukkolainojen pääoman takaisinmaksua sen erääntyessä. Voimassa oleva kiinnitysluottopankkilaki ei sisällä säännöksiä erillisestä katettuihin joukkolainoihin liittyvästä maksuvalmiusvaatimuksesta, vaan liikkeeseenlaskijat ovat tähän saakka olleet velvollisia noudattamaan ainoastaan luottolaitostoimintaa koskevia yleisiä maksuvalmiusvaatimuksia (LCR).

Mikäli lainan sopimusehtoihin sisältyy edellä mainittu eräpäivän siirtämistä koskeva ehto (soft bullet), direktiivi antaa jäsenvaltiokohtaisen option määrittää 180 päivän ulosvirtaukset kattava maksuvalmiuspuskuri joko perustuen katetun joukkolainan alkuperäisen erääntymisajankohdan tai soft bullet -option määrittämän jatketun viimeisen ehdottoman eräpäivän mukaisesti. Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan maksuvalmiusvaatimuksen pohjautumista aina soft bullet -option viimeiseen ehdottomaan eräpäivään riippumatta siitä, käytetäänkö soft bullet -pidennysoptiota vai ei.

Soft bullet -rakenne on nykyisin vakiintunut piirre katettujen joukkolainojen markkinoilla, ja siksi sen sisällyttäminen myös suomalaiseen lainsäädäntöön on suotavaa. Katepoolin maksuvalmiuspuskuriin liittyen Suomen Pankki esittää huomionaan, että vaikka soft-bullet -option sisältävissä katetuissa joukkolainoissa maksuvalmiusvaatimuksen perustaminen viimeiseen jatkettuun ehdottomaan eräpäivään on direktiiviin sisältyvän kansallisen liikkumavaran mukaista, tämän salliminen voisi osaltaan heikentää suomalaisen katetun joukkolainan laatumielikuvaa sijoittajien ja luottoluokittajien silmissä, erityisesti verrattuna sellaisiin katettuihin joukkolainoihin, joissa katepoolin maksuvalmiuspuskuri määräytyy alkuperäisen eräpäivän mukaan.

Ainakin Saksa omassa lainsäädännössään ja Ruotsi lakiesityksessään ovat valinneet Suomesta poikkeavan soveltamistavan, jossa 180 päivän maksuvalmiuspuskuri määritetään alkuperäisen, ei soft bulletin mahdollistaman jatketun eräpäivän mukaisesti. Ainoastaan siinä harvinaisessa tapauksessa, että maturiteetin pidentämisen ehdot täyttyvät ja soft bullet -optio käytetään, vaatimus voidaan laskea option mahdollistamasta viimeisestä ehdottomasta eräpäivästä.

Kaikkiaan olisi tärkeää pyrkiä katettujen joukkolainojen maksuvalmiussääntelyn mahdollisimman yhdenmukaiseen täytäntöönpanoon Pohjoismaissa tasapuolisten kilpailuedellytysten varmistamiseksi ja sijoittajien luottamuksen ylläpitämiseksi.

3 Kansallisten muutostarpeiden täyttäminen

3.1 Asuntoluottojen vakuusarvon korotus katepoolissa

Hallituksen esityksessä esitetään katetun joukkolainan katepooliin sisältyvän asuntoluoton vakuusarvon korottamista 70 prosentista 80 prosenttiin. Muutoksen seurauksena asuntoluotosta voitaisiin laskea katepooliin vastaisuudessa enintään 80 % lainan vakuuksien arvosta. Muutosesitystä perustellaan tasapuolisten kilpailuedellytysten ja yhdenmukaisen sääntelyn edistämisellä, sillä Suomen naapurimaista Ruotsi on tämänhetkisten tietojen perusteella nostamassa vakuusarvon myös 80 prosenttiin direktiivin kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä, ja myös Tanskassa vakuusarvon suuruus on pääsääntöisesti 80 %.

Suomalaisten luottolaitosten liikkeeseen laskemien katettujen joukkolainojen vakuutena olevien vakuudellisten luottosaatavien luoton suhde vakuuteen on ollut keskimäärin noin 50 prosentin luokkaa. Lisäksi luottoluokittajat ja sijoittajat ovat suosineet sellaisia katettuja joukkolainoja, joiden vakuuspoolien keskimääräiset luototussuhteet ovat matalia. Näiden syiden vuoksi esityksessä ehdotetun vakuusarvon korotuksen arvioidaan vaikuttavan katettujen joukkolainojen liikkeeseenlaskuun vain vähän.

Pohjoismaiset pankkimarkkinat ovat pitkälle yhdentyneet ja tiiviisti kytkeytyneet. Lähtökohtaisesti olisi toivottavaa, että tiiviisti yhdentyneillä markkinoilla luottolaitosten sääntely olisi olennaisilta osiltaan mahdollisimman samankaltaista. Tämä lähtökohta puoltaisi vakuusarvon korottamista esityksen mukaisesti.

Vakuusarvon esitetyn korottamisen seurauksena luototussuhteeltaan suurista (yli 70 %) luotoista aiempaa suurempi osuus voitaisiin laskea katepooliin. Katepoolien kokojen kasvu puolestaan mahdollistaisi aiempaa suurempien katettujen joukkolainojen myöntämisen ja lisäisi katettujen joukkolainojen houkuttelevuutta pankkien varainhankinnan lähteenä. Siten uudistus saattaisi entisestää kannustaa luottolaitoksia kasvattamaan katettujen joukkolainojen suhteellista osuutta varainhankinnassaan.

Vaikka katetut joukkolainat ovat olleet suomalaisille luottolaitoksille edullinen ja luotettava rahoituksen lähde, katettujen joukkolainojen suhteellisen merkityksen kasvu muun muassa vakuusarvon korotuksen myötä voi lisätä pankkien taseiden sitoutuneisuutta ja pankkien jo ennestään suuria altistumia Suomen ja Pohjoismaiden asunto- ja kiinteistömarkkinoiden riskeille. Tällaisen kehityksen toteutuminen puoltaisi entistäkin vahvemmin valtiovarainministeriön asettaman työryhmän (nk. Mörttisen työryhmän) selvityksessään ehdottamien keinojen käyttöönottoa kotitalouksien kasvavaan velkaantumiseen sekä asunto- ja taloyhtiölainojen ehtojen höltymiseen liittyvien järjestelmäriskien torjumiseksi.

3.2 Katettuja joukkolainoja koskevan keskijuoksuaikarajoitteen purkaminen

Yksi globaalin finanssikriisin jälkeisten pankkisääntelyn maailmanlaajuisten uudistusten tavoitteista on ollut pienentää pankkien maturiteettitransformaatioon liittyviä likviditeettiriskejä, jotka ovat aiheutuneet siitä, että pankit ovat usein rahoittaneet pitkäaikaisia saamisiaan pituudeltaan selvästi lyhytaikaisemmalla markkinaehtoisella rahoituksella. Keskijuoksurajoitteen purkaminen hallituksen esityksen mukaisesti sallisi nykyistä pidempien katettujen joukkolainojen liikkeeseenlaskun. Siten ehdotus olisi yhdenmukainen pankkisääntelyn viimeaikaisten uudistusten laajempien tavoitteiden kanssa.

3.3 Muut direktiivin ulkopuoliset muutosesitykset

Ehdotukset väliluottomallin rajoittamisesta konsolidointiryhmän tai talletuspankkien yhteenliittymän sisäiseksi rahoitusjärjestelyksi ja luottolaitoksille ehdotettu velvoite arvioida liikkeeseen laskemiensa katettujen joukkolainojen vaikutusta laitosten taseiden sitoutuneisuuteen ovat kannatettavia.

4 Muita huomioita

Taloyhtiöille ja muille asuntoyhteisöille myönnettyjen luottojen määrä ja osuus suomalaisten pankkien luotonannosta ovat kasvaneet voimakkaasti viimeisen vajaan kymmenen vuoden aikana. Taloyhtiölainoja ja niiden suurta merkitystä voidaankin pitää yhtenä Suomen luottomarkkinoiden erityispiirteistä. Sen vuoksi on tärkeää, että Suomen Pankin ehdotuksen mukaisesti hallituksen esityksessä velvoitettaisiin katettujen joukkolainojen liikkeeseenlaskijat raportoimaan asuntoyhteisöille (ml. taloyhtiöille) myönnettyjen luottojen osuudet katepooliin sisältyvistä luotoista ja muut näihin luottoihin liittyvät tarpeelliset tiedot katettuja joukkolainoja koskevassa neljännesvuosittaisessa raportoinnissaan.

Kunnioittavasti

Jukka Vauhkonen
vanhempi neuvonantaja