Antti Suhonen LAUSUNTO 7.12.2021

E 125/2021 vp Valtioneuvoston selvitys: Komission pankkilainsäädäntöehdotus Basel III -standardin täytäntöönpanosta, kestävyysriskien hallinnasta ja pankkivalvonnan kehittämisestä

Valtioneuvoston kanta asiassa on mielestäni pääpiirteissään hyvin perusteltu ja kannatettava eräin varauksin joita käsittelen alempana. Nostan lausunnossani esiin seuraavat kaksi ydinkohtaa.

1. Basel III-sääntelyn vaikutukset, heikkoudet ja riskit

Ehdotuksen lähtökohta ja sen perustelut ovat kiistattomat. On selvää, että vakavarainen pankkisektori sekä toimivat pääomamarkkinat ovat välttämätön edellytys talouden kasvulle ja sekä yritysten että kotitalouksien rahoitushuollolle. Toisaalta on myös kannatettavaa pyrkiä minimoimaan mahdollisten pankkikriisien kustannuksia veronmaksajille edellyttämällä pankeilta asianmukaista riskienhallintaa sekä sijoittajavastuun toteutumista.

Vuosien 2007-9 maailmanlaajuisen finanssikriisin jälkeen näihin tavoitteisiin on pyritty lukuisilla ja monimuotoisilla sääntelyhankkeilla, joissa keskiössä on ollut pankkien pääomituksen vahvistamisen ohella varsin yksityiskohtainen pankkien liiketoimintaan ja tase-eriin liittyvä sääntely. Detaljoidun ja määrämuotoisen sääntelyn varjopuolena on sen alati kasvava kompleksisuus, joka aiheuttaa kustannuksia niin finanssi- kuin julkisellekin sektorille sekä koko taloudelle.

Käsittelyssä oleva sääntelykokonaisuus on laaja ja sen lopulliseen sisältöön, liitännäisyyksiin ja toteutusaikatauluun liittyy merkittävää epävarmuutta. Tämän vuoksi arviot ehdotetun sääntelyn lopullisista vaikutuksista pankkien toimintaympäristöön, pankkirahoituksen saatavuuteen ja hintaan, sekä näiden vaikutuksiin kansantalouksille laajemmin ovat varsin summittaisia ja epätarkkoja. Vaikka yksittäisten maiden ja pankkien suhteen vaikutukset tulevat eroamaan suuresti, on kuitenkin ilmeistä, että esityksen kokonaisvaikutus on pankkien pääomavaatimuksia kiristävä[1]. Pohjoismaisesta näkökulmasta sääntely tulee vaikuttamaan erityisesti asuntolainojen sekä suurempien yrityslainojen riskipainoihin[2]. Tämän seurauksena on varsin mahdollista, että näiden lainojen korkokustannukset tulevat kohoamaan ja pankkirahoituksen saatavuus suhteellisesti heikkenee. Parhaimmillaan nämä lainamarkkinan tiukennukset voivat kompensoitua kehittyvän

[1] Esim. *Basel III reforms: Updated impact study* (2020). European Banking Authority
[2] Esim. *Basel 3 reforms – The impact on Nordic banks* (2021). Deloitte.; *Economic impact of the final Basel III output floor* (2021). Copenhagen Economics

pääomamarkkinan (erityisesti yritysten joukkolainamarkkinan) sekä muun pankkien ulkopuolisen luotonannon kautta. On siis erittäin toivottavaa, että EU:n pääomamarkkinaunionin tavoitteiden saavuttamisessa edistytään samalla kun pankkirahoituksen ehtoja kiristetään.

Pitkäaikaiseen luottohistoriaan perustuvien sisäisten riskimallien käyttö pankkitoiminnassa on lähtökohtaisesti järkevä tapa hyödyntää pankkien laajaa sisäistä informaatiota ja erityisosaamista luottoriskin arvioinnissa ja hallinnoinnissa. Parhaimmillaan varovaisuuden periaatteella rakennetut sisäiset mallit voivat antaa varsin luotettavaa tietoa erityisesti hyvin hajautettujen luottosalkkujen (esim. kuluttajarahoitus, asuntolainat tai pk-sektorin lainat) riskeistä. Samalla on selvää, että historiaan perustuviin malleihin liittyy aina oletuksia, epävarmuutta ja myötäsyklisyyttä, mikä voi korostaa mallien altistusta esimerkiksi suurille riskikeskittymille tai velan vipuvaikutukselle.

Basel III-sääntely ja erityisesti standardimallien käyttö ns. kokonaisriskipainolattian yhteydessä on kokonaisvaikutukseltaan pankkien pääomavaatimuksia kiristävä ja sellaisenaan varovaisuuden periaatteen mukainen. Samalla on todettava, että Basel III-standardimallin antamat riskipainot ovat staattisia ja globaaleja, eivätkä ne sellaisenaan edusta pankkien sisäisiä malleja ”oikeampaa” arviota eri omaisuuseriin liittyvistä taloudellisista riskeistä. Standardimallin antamat riskipainot johdetaan useissa yhteyksissä lainanottajan ulkoisesta luottoluokituksesta, ja siten uusi sääntely on omiaan lisäämään rahoitusjärjestelmän riippuvuutta näistä luokituksista. Luottoluokitukset ovat itsessään yhden tahon arvioita lainanottajan luottokelpoisuudesta, eivätkä luokittajatkaan ole historian valossa osoittautuneet erehtymättömiksi. Luokitusprosessin ongelmia yhdistettynä pankkien vakavaraisuuslaskelmien sitomiseen ulkoisiin luokituksiin voidaankin pitää yhtenä vuosien 2007-9 finanssikriisin taustavaikuttajana.

On valitettavaa, että komission ehdotuksesta jäävät puuttumaan konkreettiset toimet pankkien ja valtioiden välisen ”kohtalonyhteyden” katkaisemiseksi. Basel-säännöstö asettaa valtion velalle luottoluokituksiin perustuvat riskipainot, mutta samalla mahdollistaa kansalliset poikkeukset koskien pankkien saatavia kotivaltioltaan. Käytännössä kaikki Basel-komitean jäsenvaltiot hyödyntävät tätä poikkeusta siten, että näiden saatavien riskipaino on nolla riippumatta kotivaltion luottokelpoisuudesta. Basel-komitea esitti vuonna 2017[3] siirtymistä kohti todenmukaisempia riskipainoja sekä valtioiden keskittymäriskien hallintaa, mutta esitykset eivät saaneet poliittista kannatusta. Euroopan komissio puolestaan on asettanut tavoitteekseen pankki- ja pääomamarkkinaunionin viimeistelyn ennen kuin mitään muutoksia valtioiden velan riskipainoihin voidaan tehdä[4]. Formalisoitu yhteisvastuu euroalueen pankkiriskeistä on siis tarkoitus toteuttaa

[3] *The regulatory treatment of sovereign exposures* (2017). Basel Committee for Banking Supervision
[4] *Reflection paper on the deepening of the economic and monetary union* (2017). European Commission

ennen riskikeskittymien purkua. Esimerkkinä todettakoon, että vuoden 2020 lopussa 17% italialaisten pankkien taseista oli sijoitettuna kotivaltion velkaan, ja nämä sijoitukset olivat noin 1,7-kertaiset suhteessa pankkien yhteenlaskettuun omaan pääomaan. Italian valtion luottoluokitus on BBB, mikä Baselin standardimallilla antaisi velan riskipainoksi 50%. Suomessa vastaavat luvut ovat noin 3% ja 0,4[5], ja AA+ -luottoluokituksen tuottama riskipaino standardimallilla on 0%. Uusi Basel-säännöstökään ei siis puutu tähän aivan ilmeiseen systeemiseen rahoitusjärjestelmän riskiin.

2. Kestävyysriskien arvioinnin haasteista

Kestävyysriskien arvioinnin ja hallinnan tulee olla osa yritysten strategiatyötä ja riskienhallintaa hyvien hallintotapojen puitteissa. Yhdyn valtioneuvoston näkemykseen siitä, että kestävyysriskit voivat olla rahoitusalan sääntelyn kohteena silloin kun niihin liittyvä taloudellinen riski on aidosti ja selkeästi tunnistettavissa. Sääntelyn suhteellisuuden näkökulmasta on myös oleellista keskittyä sellaisiin riskeihin, joilla on mahdollinen systeeminen merkitys rahoitussektorille.

Esitys siitä, että ”*luottolaitoksen hallituksen olisi myös laadittava nimenomaiset suunnitelmat ja mitattavissa olevat tavoitteet valvoakseen niitä riskejä, joita voi syntyä sen johdosta, että luottolaitoksen strategia poikkeaa Euroopan unionin politiikkatavoitteiden mukaisesta tai laajemmasta [sic] kestävään talouteen liittyvistä trendeistä*” on enemmän kuin ongelmallinen. Euroopan unionin politiikkatavoitteiden määrittely on ymmärtääkseni kansanvaltainen prosessi, ja siten tavoitteet voivat muuttua voimakkaastikin yli ajan. Poliittisen kehityksen ja muiden yhteiskunnallisten trendien arviointi on jo nyt osa yritysten normaalia strategiatyötä, mutta sen kodifiointi kestävyysriskien osalta ”nimenomaisiksi suunnitelmiksi” ja ”mitattavissa oleviksi tavoitteiksi” on epätarkoituksenmukaista ja nähdäkseni mahdotonta toteuttaa mielekkäällä tavalla.

Keskustelu kestävästä taloudesta ja kestävyysriskeistä on tärkeää, mutta samalla on oleellista ymmärtää lainsäädännön kautta tapahtuvan talouden ohjauksen rajat ja mahdolliset seurannaisvaikutukset. Tällä hetkellä on esimerkiksi epäselvää, mikä on ydinvoiman asema EU:n kestävän kehityksen taksonomiassa, riippumatta sen potentiaalisesta merkityksestä vihreässä siirtymässä. Samoin EU:n tuoreessa sosiaalisen kestävyyden taksonomialuonnoksessa[6] aseteollisuus on rinnastettu ”haitalliseksi” toimialaksi tupakan ja uhkapelin rinnalle. Esitys on varmasti tehty hyvällä tarkoituksella, mutta sen ristiriitaisuus Euroopan itsenäisen puolustuksen tavoitteiden kanssa on hätkähdyttävää. Pankkisääntelyn muutoksilla voi olla nopeita ja radikaaleja vaikutuksia yritysten

[5] *What to do with home sovereign exposure?* (2021). Deutsche Bank Research
[6] *Draft report by subgroup 4: Social taxonomy* (2021). Platform on sustainable finance

rahoituksen saatavuuteen ja toimintaedellytyksiin, ja siksi etenkin yksityiskohtaisten ja aitoihin taloudellisiin riskeihin liittymättömien säännösten kehittelyssä tulisi noudattaa suurta varovaisuutta ja harkintaa.