VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

EU:n pankkipaketti 2021:
Basel III-standardien täytäntöönpano, kestävyysriskien hallinta ja pankkivalvonnan kehittäminen

Eduskunnan talousvaliokunta 8.12.2021

Lainsäädäntöneuvos Antti Makkonen
Valtiovarainministeriö, Rahoitusmarkkinaosasto

Uuden pankkipaketin elementit

- **Basel III-standardien täytäntöönpano EU:ssa**
  - Paketin **keskeinen** sisältö niin vaikutuksiltaan kuin säännösten määrältään
- **Kestävyysriskien (ESG) laadullinen arviointi mukaan pankkisääntelyyn**
  - Uusia velvoitteita luottolaitoksille ja uusia tehtäviä pankkivalvojille
  - Temaattisesti uusi asia CRR/CRD-tasolla, sääntelyllisesti vain hyvin pieni osa pankkipakettia
  - Pitääkö kestävyystekijät huomioida vakavaraisuusvaatimuksissa – ja jos kyllä, niin miten? Konkreettiset lainsäädäntötoimet jäävät vielä nähtäväksi ja odottamaan EBA:n selvitystä.
- **Pankkivalvonnan kehittäminen**
  - Päähuomiona kolmansien maiden sivuliikkeet ja tytärluottolaitokset.
  - Pankkiliitännäiset fintech-yritykset kattavammin pankkivalvonnan piiriin.
- **Eräitä täsmennyksiä ja tarkennuksia kriisinratkaisusääntelyyn** (Daisy Chain-vähennysjärjestelmän käyttöönotto)

Finanssikriisin jälkeinen sääntelyuudistus: Basel III

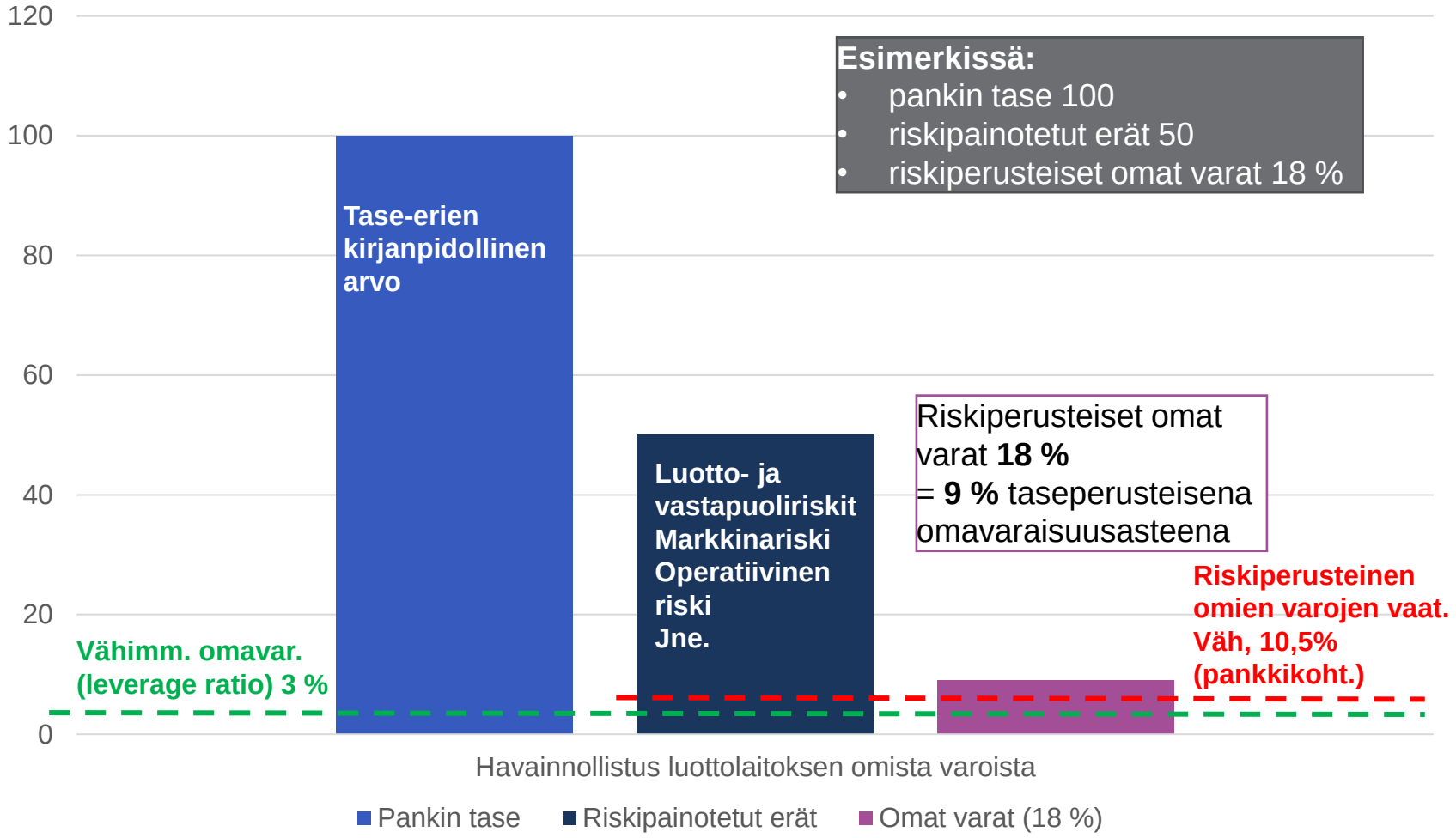
- Basel III-standardi keskeisenä työkaluna finanssikriisiin johtaneiden epäkohtien korjaamisessa
  - Baselin komitea toimii kansainvälisen järjestelypankin (Bank for International Settlements) yhteydessä
  - Standardien valmistelu keskuspankki- ja valvojavetoisesti
  - G20-maiden myötävaikutus
- Laaja kokonaisuus; uudistusta tehty asteittain 2010 alkaen. Basel III:n viimeisestä vaiheesta sovittiin kansainvälisesti joulukuussa 2017.
- Basel III-standardien täytäntöönpanon takaraja 1.1.2023; siirtymäaikaa tietyin osin vuoden 1.1.2028 saakka.

Basel III-uudistusten viimeistely EU:ssa: keskeiset nostot

- Kokonaisriskipainolattia ns. sisäisiä mallinnusmenetelmiä käyttäville pankeille
  - Luottamuksen kohentaminen vakavaraisuusvaatimuksia ja –tunnuslukuja kohtaan
  - Vertailukelpoisuuden edistäminen
- Standardimenetelmän muuttaminen hienojakoisemmaksi (useampia riskipainokoreja)
- Markkinariskin ja operatiivisen riskin kehikon uudistukset

Mistä kokonaisriskipainolattian asettamisessa on kysymys?

Riskiperusteiset ja taseperusteiset pääomavaatimukset



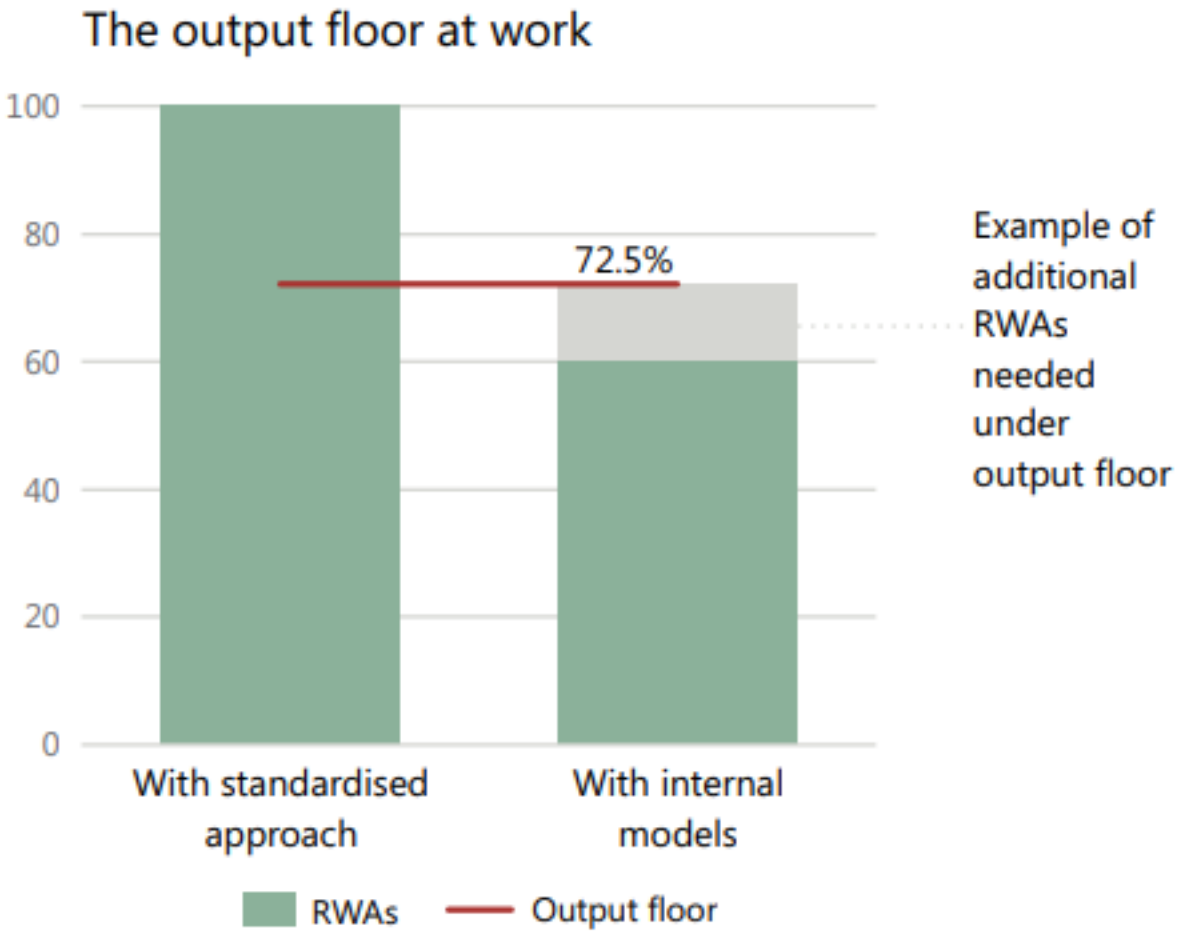
- Pankkitoimintaan kuuluu olennaisesti **korkea vivutusaste** (operointi 90-95-prosenttisesti velkarahalla)
- Riskiperusteinen pääomavaatimus on eri asia kuin taseperusteinen.
- Pankkitoiminnan yksityiskohtainen sääntelytarve perustuu korkeaan vivutusasteeseen (ts. matalaan omavaraisuuteen)

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Riskipainotettujen erien / kokonaisriskin määräytyminen

- Standardimenetelmä
  - Riskipainokorit luoton ja vakuuden kategorian mukaan suoraan lainsäädännössä
- Sisäiset riskimallit (IRB)
  - Luottolaitos laatii mallinnusmenetelmät; perustuvat laajalti omaan luottosalkkuun liittyviin tilastollisiin todennäköisyyksiin.
  - Reunaehtoja EU:n vakavaraisuusasetuksessa.
  - Pankkivalvoja myöntää luvan. Edellyttää panostuksia laajalti riskienhallintaan ja tietojärjestelmiin.
  - Lainsäädännössä ei määritellä tarkkoja alarajoja; eri pankkivalvojat asettaneet lattia-arvoja erityisesti asuntoluotoille

Kokonaisriskipainolattia (output floor)



- Leikkaa IRB-menetelmien pääomahyödyn kärkeä riskipainotettujen erien loppusummatasolla
- Lattia 72,5 % **standardimenetelmällä laskettavasta** riskipainosta.

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

IRB-menetelmässä havaittuja haasteita

- Pankkivalvojat (erit. EKP ja liitännäiset kansalliset valvojat) viime vuosina suunnanneet valvontaa IRB-menetelmiin
  - EKP:n TRIM-projekti 2016-21: riskipainotetut erät +275 mrd EUR (+12 %)
- Osaamista EKP:llä pankkiunioniin kuuluvien maiden kansallisilla valvojilla; miten pankkiunionin ulkopuolella?
- Malleihin tehdyt korjaukset herättävät huolta: miten luotettavasti loppujen lopuksi kattavat riskejä?
- Miten IRB-menetelmät huomioivat harvoin toteutuvat riskit?
- Valvonta on erittäin resurssi-intensiivistä.
- Pankeilla kannuste kehittää malleja siihen suuntaan, että ne tuottavat mahdollisimman matalia riskipainoja.

Muut ehdotukset

Kestävyysriskien hallinta laadullisena elementtinä

- Ehdotuksen mukaan luottolaitokset olisivat velvoitettuja integroimaan kestävyysriskien huomioinnin riskienhallintaprosesseihinsa (ts. laadullinen riskienhallinta).
  - Sisäisen pääoman riittävyys sekä strategiat ja prosessit.
  - Suunnitelmat ja mitattavissa olevat tavoitteet.
- Kestävyysriskien arviointi lyhyellä, keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä.
- Raportointi- ja julkistamisvaatimukset.
- Pankkivalvojalle vastaavasti uusia tehtäviä.
- Euroopan pankkiviranomaisen selvitys kestävyysriskien mahdollisesta huomioinnista vakavaraisuussääntelyssä: määräajan aikaistus kesäkuuhun 2023.

Pankkivalvonnan kehittäminen

- Kolmansien maiden sivuliikkeiden valvonnan tehostaminen
- Pankkiryhmittymiin kuuluvien fintech-yritysten (jne.) saattaminen kattavammin pankkivalvonnan piiriin
- Luottolaitostoimintaan liittyville yritys- ja rakennejärjestelyille tarkemmat lupaprosessit.
- Täsmennyksiä luotettavuuden ja pätevyyden (fit & proper) arviointimenettelyihin.
- Pankkivalvonnan riippumattomuus ja integriteetti
  - Organisatoriset riippumattomuusvaatimukset
  - Karenssiajat?

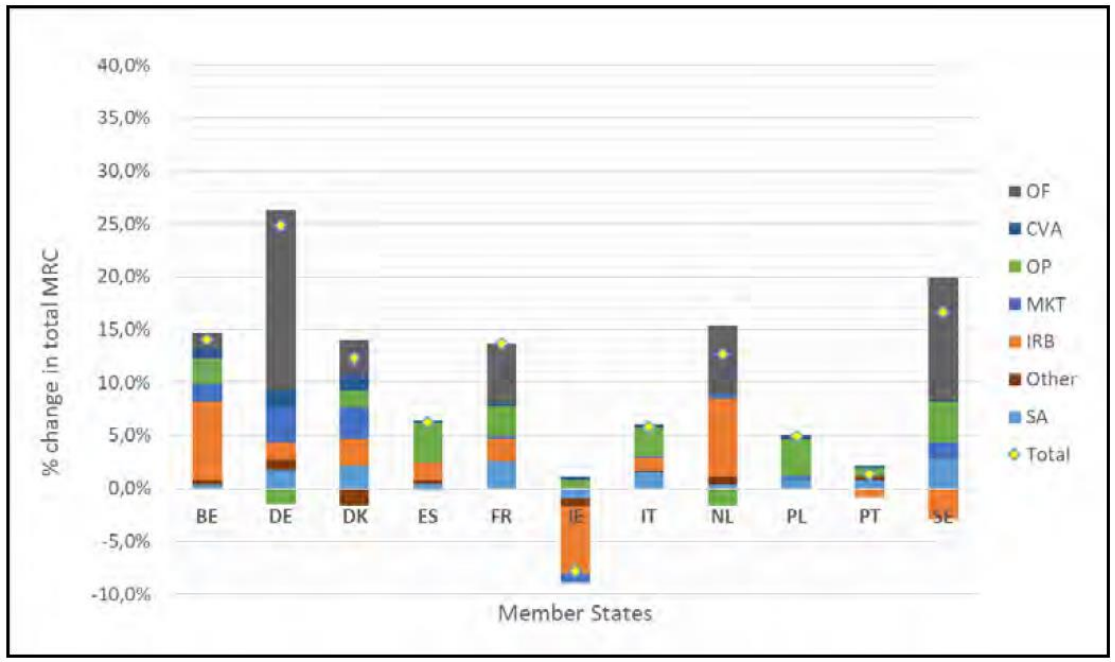
Vaikutuksista EU:ssa ja Suomessa

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Vaikutuksista

- Kokonaisriskipainolattia rakenteellisena uudistuksena parantaa vakavaraisuustunnuslukujen vertailtavuutta ja vakavaraisuusvaatimusten luotettavuutta.
- Kokonaisriskipainolattia voi johtaa riskipainotettujen erien ja sitä kautta pääomavaatimusten nousuun useilla IRB-pankeilla
  - Vaikutukset vaihtelevat pankeittain
- Standardimenetelmää käyttävillä pankeilla kokonaisriski tyypillisesti madaltuu (koska vähäriskisille erille uusia matalampia riskipainokoreja)
- Suomalaispankit jo tällä hetkellä täyttävät uudet vaatimukset, vaikka voimaantulossa pitkät siirtymäajat (2030, jatkuen jopa 2032:een)
- Suomalaiseen pankkisektoriin kohdistuva pääomavaatimusten nousu alustavien laskelmien mukaan ei olennaisesti poikkea eurooppalaisista keskiarvoista.

Vaikutuksia pääomavaatimuksiin sektoritasolla



Vaikutusarvioita voidaan kuitenkin pitää tällä hetkellä suuntaa-antavina, eikä niissä ole voitu ottaa huomioon esim. asuntoluottoja koskevia siirtymäsäännöksiä.

Euroopan taso (KOM/EBA)

- Siirtymäajan alussa + 0,7 – 2,7 %
- 6,4 – 8,4 % kasvu vuoteen 2030
- Siirtymäaikojen jälkeen +7,9 – 9,9 % (karkeampi arvio +16,4 %)

Vaikutukset Suomeen (VM/Fiva)

- Siirtymäajan alussa + 4 %
- Noin 9 % kasvua vuoteen 2030
- Siirtymäaikojen jälkeen kasvua noin +15 %

Kokonaistaloudelliset vaikutukset

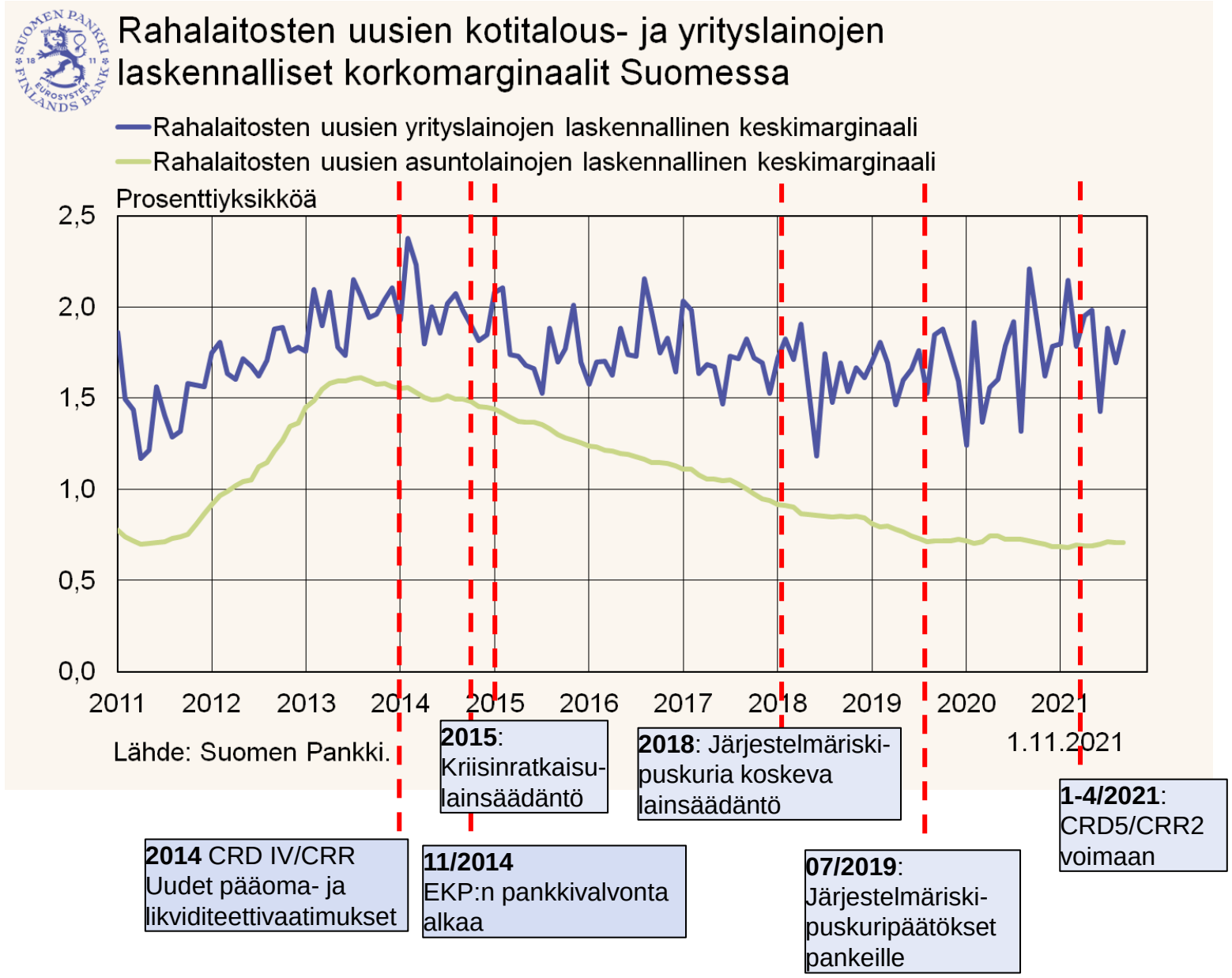
- Lyhyen aikavälin vaikutukset talouteen pitkien siirtymäaikojen vuoksi maltilliset
  - Suomessa pankkisektori täyttää jo nyt uudet vaatimukset
- Paketin kokonaistaloudelliset vaikutukset pitkällä aikavälillä positiiviset
  - Suurin hyöty vakavaraisemman pankkisektorin vahvistuneesta kyvystä luotottaa taloutta laskusuhdanteissa
  - Talouden palautuminen laskusuhdanteista myös nopeutuu merkittävästi vahvempien puskurien myötä

Suomen pankkisektorin rakenteelliset erityispiirteet

- Rakenteellisia huomioita
  - Pankkisektorin koko suhteessa BKT:hen
  - Toiminnan keskittyneisyys
  - Asunto- ja kiinteistömarkkinoihin liittyvä riskikeskittymä
  - Pohjoismainen kytkeytyneisyys
  - Rahoitusvaje (l. riippuvuus markkinavarainhankinnasta)
- Tilannekuva tällä hetkellä
  - Stressitestit kertovat kotimaisen pankkisektorin hyvästä tilanteesta
  - IMF:n huomiot (11/2021) kuitenkin kriittisemmät

Pääomavaatimusten muutosten vaikutuksesta

- Keinoja sopeutua pääomavaatimusten muutoksiin
  - Vapaaehtoisten puskureiden hyödyntäminen
  - Toiminnan tehokkuuden parantaminen
  - Voittovarojen kartuttaminen
  - Luotonannon sopeuttaminen: volyymit ja hinnoittelu
- Pankeilta edellytettävä vakavaraisuusvaatimus kokonaisuutena koostuu myös viranomaisen asettamista lisäpääomavaatimuksista, joita tarkastellaan aika ajoin. → **Nyt ehdotettavilla rakenteellisilla uudistuksilla ei ratkaista pankkien pääomavaateiden lopullista tasoa**



Aiemmat kokemukset pankkisektorin sääntelyuudistuksista eivät tue esitettyjä huolia vaikutuksista luotonantoon

Valtioneuvoston kanta

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Yleiset nostot valtioneuvoston kannasta

- Valtioneuvosto tukee tavoitetta pankkisektorin häiriönsietokyvyn vahvistamisesta: tarve kriisinratkaisumenettelyille tai riskinjakomekanismien käyttämiselle vähenee.
- Kansainvälisten Basel III -standardien huolellinen voimaansaattaminen tärkeää laajemmasta rahoitusvakausnäkökulmasta ja pankkien tasapuolisten kilpailuedellytysten vuoksi.
- Ehdotettuihin siirtymäaikoihin suhtautuminen lähtökohtaisesti myönteinen: mahdollistavat uudistusten toimeenpanon välttämällä mahdollisia lyhyen aikavälin negatiivisia vaikutuksia.
- Rahoitusvakaus ja talouskasvun turvaaminen eivät ole keskenään ristiriitaisia tavoitteita.
- Kriittinen suhtautuminen delegoitujen norminantovaltuuksien laajuuteen.

Yksityiskohtaisempia nostoja kantaosiosta (1)

- Kokonaisriskipainolattiaa koskeva ehdotus kannatettava
  - Vähentää sisäisiin riskimalleihin liittyviä epävarmuustekijöitä, parantaa vakavaraisuustunnuslukujen ja –vaatimusten vertailtavuutta sekä EU:n sisämarkkinoilla että globaalisti.
  - Konsolidoitu taso (ryhmittymätaso) lähtökohtaisesti perusteltua; erilliset kiinnitysluottopankit tärkeää huomioida.
- Asunto- ja yritysluottoihin liittyvät ehdotukset
  - Myönteinen suhtautuminen esitettyihin siirtymäaikoihin.
  - Yritysluotonantoon liittyvien markkinarakenteiden kehittymistä seurattava.
  - Myönteinen suhtautuminen uudelleentarkastelulausekkeisiin; kiinnitettävä huomiota erityisesti siihen, ovatko riskit myös muilla osa-alueilla riittävästi katettuina. Riskiperusteisuuden huomiointia ei tulisi heikentää.
- Taloyhtiölainat tulee rinnastaa lähtökohtaisesti asuntoluotoiksi
  - Pk-yritysten tukikertoimen soveltamiseen kuitenkin kiinnitettävä huomiota.

Yksityiskohtaisempia nostoja kantaosiosta (2)

- Erityistä huomiota kaipaavat riskialueet
  - Vastuun arvonoikaisuriskiin (CVA) liittyviä poikkeuksia perusteltua vähentää.
  - Operatiivisten riskien määrittämisessä tärkeää huomioida myös tappiohistoria tarkoituksenmukaisella tavalla.
- Kestävyysriskien hallinnan kehittäminen osana laadullisen riskienhallinnan kehikkoa kannatettavaa.
  - Heijastettava luotettavasti taloudellisia riskejä.
  - Sääntelyn kytkeminen yleisiin politiikkatavoitteisiin kuitenkin ongelmallista; riskienhallinta tulisi ensisijaisesti kytkeä luottolaitostoiminnan vakiintuneisiin riskienhallinnan osa-alueisiin.
- Pankkivalvonnan kehittäminen: kolmansien maiden luottolaitosten sivuliikkeiden valvonnan tehostaminen perusteltua toiminnan merkittävyyden kasvun myötä.
- Täsmennykset kriisinratkaisulainsäädäntöön perusteltuja.