Rahoitusvakaus- ja tilasto-osasto

Jukka Vauhkonen



Dnro: SP/364/C11.3/2021

7.12.2021
SP/FIVA-EI RAJOITETTU
Julkinen

# Asiantuntijalausunto valtioneuvoston selvityksestä komission pankkilainsäädäntöehdotuksesta Basel III -standardin täytäntöönpanosta, kestävyysriskien hallinnasta ja pankkivalvonnan kehittämisestä (E/25/2021vp)

Asiantuntijalausunto eduskunnan talousvaliokunnalle, 7.12.2021

Kiitän mahdollisuudesta esittää asiantuntijanäkemykseni ja esitän kommentteinani alla olevan.

Ehdotettua valtioneuvoston kantaa voidaan pitää riittävänä kompromissina eri sidosryhmien kantojen välillä ja sitä voidaan tukea.

Baselin pankkivalvontakomitean (Baselin komitea) laatimilla Basel III -uudistuksilla on merkittävästi vahvistettu pankkien tappionkanto- ja luotonmyöntökykyä. Uudistuksilla on myös annettu viranomaisille uusia keinoja ennaltaehkäistä pankki- ja finanssikriisejä järjestelmäriskejä lievittävillä lisäpääomavaatimuksilla. Suurelta osin Basel III:een sisältyneiden uudistusten ja tiukentuneen pankkivalvonnan ansiosta pankit ovat maailmanlaajuisesti selvinneet varsin vähin vaikeuksin koronapandemian aiheuttamasta taloudellisesta sokista ja muista viimeisen vuosikymmenen aikana koetuista maailmantalouden häiriöistä.

Nyt arvioitavana olevat komission ehdotukset koskevat Basel III:een sisältyviä viimeisiä uudistuksia (”Basel III:n viimeistely”), joilla pyritään erityisesti lievittämään Baselin komitean selvityksissään havaitsemia perusteettoman suuria eroja ns. sisäisiä luottoluokitusmenetelmiä käyttävien pankkien saamisten riskipainoissa ja riskipainotetuissa vakavaraisuusvaatimuksissa. Baselin komitean selvitysten perusteella joidenkin pankkien käyttämät riskipainomallit ovat voineet joko tahattomasti tai tarkoituksellisesti aliarvioida pankkien vastuisiin liittyviä riskejä. Basel III:een sisältyvillä uudistuksilla pyritään vähentämään näitä ns. malliriskejä ja siten vahvistamaan luottamusta pankkien raportoimiin vakavaraisuustunnuslukuihin sekä tasapuolistamaan pankkien välisen kilpailun edellytyksiä.

Kansainväliset pankkimarkkinat ovat vahvasti yhdentyneet. Tasapuolisen kilpailun edellytysten takaamiseksi, pankkien vertailukelpoisuuden varmistamiseksi ja rahoitusvakauden turvaamiseksi on välttämätöntä, että pankkitoiminta perustuu mahdollisimman pitkälle maailmanlaajuisesti yhdenmukaisesti sovellettaviin yhteisiin sääntöihin. Tältä osin on myönteistä, että komission ehdotukset noudattavat keskeisiltä osiltaan kohtuullisen tarkasti Baselin komitean suosituksia.

Baselin komitea on pyrkinyt mitoittamaan Basel III:n viimeistelyyn liittyvät suosituksensa siten, etteivät uudistukset kokonaisuutena kasvattaisi pankkien pääomavaatimuksia

nykyisestä maailmanlaajuisesti arvioituna. Uudistukset kuitenkin kasvattavat suurimpien eurooppalaisten pankkien keskimääräisiä vakavaraisuusvaatimuksia arviolta noin 6–8 % vuoteen 2030 mennessä. Vakavaraisuusvaatimusten arvioitua kasvua voidaan kuitenkin pitää varsin maltillisena, etenkin kun otetaan huomioon ehdotukseen sisältyvät pitkät siirtymäajat vaatimusten vaiheittaisessa käyttöönotossa.

Keskeinen Basel III:n viimeistelyyn liittyvä uudistus on sisäisiä riskimalleja käyttäville luottolaitoksille asetettava ns. kokonaisriskipainolattia (output floor). Komission ehdotuksia kokonaisriskipainolattian mitoitukseksi, laskentatavaksi ja soveltamisalaksi voidaan suurimmalta osin pitää kannatettavina. Malliriskien lievittämiseksi sisäisten mallien käytöstä saatavissa olevaa enimmäishyötyä on tarpeen rajoittaa, ja mitoituksessa on syytä noudattaa Baselin komitean suositusta. Komission ehdottama ns. single stack -lähestymistapa lattian laskennassa on kannatettava, koska esimerkiksi järjestelmäriskipuskurivaatimusten sivuuttaminen (keskusteluissa olleen vaihtoehtoisen ns. parallel stack -lähestymistavan mukaisesti) lattian suuruuden laskennassa käytännössä vesittäisi niitä hyötyjä, joita järjestelmäriskipuskurin asettamisella saataisiin pankkisektorin rakenteellisten haavoittuvuuksien lievittämisessä ja rahoitusjärjestelmän vakauden turvaamisessa.

Komission ehdotukseen sisältyy tiettyjä huojennuksia kokonaisriskipainolattian laskentaan lattian voimaantulon siirtymäaikana. Kansainvälisen sääntelyn yhdenmukaisuuden varmistamiseksi huojennusten ei tulisi jäädä pysyviksi.

Ehdotukseen sisältyvä jäsenvaltio-optio asuntoluottojen riskipainoja koskevista huojennuksista kokonaisriskipainolattian laskennassa uudistusten siirtymäaikana on ongelmallinen. Kotitalouksien velkaantumiseen, asuntojen hintakehitykseen ja asuntolainojen ehtojen höltymiseen liittyvät haavoittuvuudet ja järjestelmäriskit ovat koronapandemiankin aikana kasvaneet useissa jäsenmaissa, myös Suomessa. Kokonaisriskipainolattian laskentaan ehdotetut asuntoluottojen riskipainohuojennukset olisivat erityisen epätoivottavia nykyisessä tilanteessa, jossa asuntoluotonannon järjestelmäriskeihin kohdistuva sääntely ja näihin riskeihin kohdistettavissa olevat viranomaisten makrovakausvälineet ovat Suomessa joiltain osin varsin puutteellisia.

Luottolaitosten vakavaraisuusvaatimusten vahvistaminen ei ole ristiriidassa talouskasvun tukemisen kanssa, pikemminkin päinvastoin. Vakavaraisimmat pankit pystyvät parhaiten ylläpitämään luotonantoaan ja muita palveluitaan talouden ja rahoitusjärjestelmän häiriötilanteissa, kuten on tapahtunut vuonna 2020 alkaneen koronapandemian aikana. Pankkien vahva ja vertailukelpoinen vakavaraisuus myös vahvistaa sijoittajien luottamusta pankkisektoria kohtaan ja siten etenkin kriisitilanteissa helpottaa pankkien varainhankintaa.

Vakavaraisuusvaatimusten tiukentuminen voi jossain määrin kasvattaa pankkien varainhankinnan kustannuksia. Pankit pyrkivät viemään varainhankintansa kasvaneet kustannukset asiakaslainojensa marginaaleihin, mikä voi lievästi kasvattaa asiakasluottojen marginaaleja

ja sitä kautta supistaa investointeja ja hidastaa talouskasvua. Aiempien kokemusten ja komission esitykseen sisältyvien vaikutusarvioiden perusteella nämä pääomavaatimusten kasvun negatiiviset vaikutukset ovat enimmilläänkin varsin pieniä etenkin silloin, kun uudistukset otetaan käyttöön pitkillä siirtymäajoilla, kuten nyt ehdotetaan. Uudistuksen vaiheittaisen käyttöönoton ehdotetaan alkavan vasta vuonna 2025, mikä antaa luottolaitoksille aikaa valmistautua uudistuksiin ja talouksille toipumiseen pandemian talousvaikutuksista.

Vakavaraisuusvaatimusten vahvistaminen parantaa pankkien kriisinsietokykyä ja pienentää finanssikriisien riskiä ja syvyyttä, mikä edistää talouden pitkän aikavälin kasvua. Komission ehdotusten toteuttamisesta saatavat pitkän aikavälin hyödyt ovat komission vaikutusarvioiden perusteella selvästi uudistusten lyhytaikaisia kustannuksia suuremmat.

Suomalaiset pankit ovat kannattavia ja voivat kartuttaa vakavaraisuuttaan voittovaroistaan ilman, että niiden täytyisi leikata luotonantoaan vakavaraisuusvaatimukset täyttääkseen. Pankkiluottojen marginaaleihin puolestaan vaikuttavat sääntelyn ohella muun muassa pankkikilpailun voimakkuus ja pankkien oman pääoman tuottotavoitteet. Suomalaisten pankkien myöntämien uusien asuntoluottojen marginaalit ovat kaventuneet selvästi ja uusien yritysluottojen marginaalit jonkin verran viimeisen kymmenen vuoden aikana, samaan aikaan kun globaalin finanssikriisin jälkeen toteutetut sääntelyuudistukset ovat kasvattaneet pankkien vakavaraisuusvaatimuksia. Näiden kokemusten valossa nyt ehdotetuilla – mittaluokaltaan selvästi pienemmillä ja pitkillä siirtymäajoilla toteutettavilla – uudistuksilla on vaikea nähdä olevan merkittäviä vaikutuksia suomalaisten pankkien luotonmyöntökykyyn.

Kunnioittavasti

Jukka Vauhkonen
vanhempi neuvonantaja