Eduskunnan talousvaliokunta

E-kirje 15/2022 vp "Valtioneuvoston selvitys: EU-lainsäädäntöön pohjautuvien makrovakausvälineiden uudelleentarkastelu"

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt Finanssivalvonnalta asiantuntijalausuntoa otsikossa mainitusta E-kirjeestä. Finanssivalvonta lausuu asiassa kunnioittavasti seuraavaa:

Finanssivalvonta katsoo E-kirjeen mukaisesti, että EU-tason makrovakaussääntely on yleisesti parantanut pankkien tappionsietokykyä EU-alueella. Makrovakauspuskurivaatimusten sekä muiden finanssikriisin jälkeisten sääntely- ja valvontauudistusten ansiosta EU-alueen pankkisektori kohtasi koronapandemian aiheuttaman taloudellisen shokin vakavaraisena. Koronapandemian aikana on kuitenkin saatu viitteitä siitä, että pankit ovat haluttomia alittamaan makrovakauspuskurivaatimuksiaan alituksesta seuraavien voitonjakorajoitteiden ja yleisen markkinastigman vuoksi. Riskinä on, että talouden tai rahoitusjärjestelmän vakavissa häiriötilanteissa pankit supistaisivat luotonantoaan puskurivaatimusten alituksen välttämiseksi. Laaja-alainen järjestelmätason luotonannon supistuminen ja rahoituksen välittymisen tyrehtyminen voisi puolestaan pahentaa talouden taantumaa ja heikentää pankkien vakavaraisuussuhteita entisestään.

Finanssivalvonta katsoo ylläesitetyistä syistä johtuen tarpeelliseksi parantaa makrovakauspolitiikan toimintakykyä rahoitusjärjestelmän vakautta uhkaavissa kriisitilanteissa kasvattamalla kriisiaikoina vapautettavaksi tarkoitettujen puskurivaatimusten osuutta. Puskurivaatimuksia vapauttamalla voitaisiin tukea pankkien luotoantokykyä vakavissa talouden tai rahoitusjärjestelmän häiriötilanteissa. Puskurivaatimusten vapauttaminen kriisiaikoina edellyttää kuitenkin, että puskureita kerrytetään hyvinä aikoina. Pandemian aikana joidenkin maiden makrovakausviranomaiset (ml. Finanssivalvonta) laskivat pankkien rakenteellisia makrovakauspuskurivaatimuksia pankkien luotonantokapasiteetin tukemiseksi, koska kriisiaikoina vapautettavaksi tarkoitettua muuttuvaa lisäpääomavaatimusta ei ollut monessa maassa asetettu. Rakenteellisia makrovakauspuskureita ei ole kuitenkaan lähtökohtaisesti tarkoitettu vapautettavaksi, minkä vuoksi pankit voivat olla haluttomia käyttämään vapautuneita pääomia luotonantoon ja tappioiden kattamiseen esimerkiksi vapautuksen kestoon liittyvän epävarmuuden vuoksi.

Puskurikehikon selkeyttämiseksi ja makrovakauspolitiikan ennakoitavuuden parantamiseksi EU-tason makrovakaussääntelyyn olisi tarpeen tehdä nykyistä selkeämpi jako kriisiaikoina vapautettaviin puskureihin ja muihin, rakenteellisiin puskurivaatimuksiin. Finanssivalvonta katsoo,

että EU-tason sääntelyyn tulisi lisätä mahdollisuus asettaa muuttuva lisäpääomavaatimus positiiviselle tasolle, vaikka luottomarkkinoiden ylikuumenemiseen liittyvät suhdanneluonteiset riskit eivät olisi koholla (ns. positiivinen neutraalitaso). Näin varmistettaisiin, että makrovakauspolitiikalla voitaisiin tukea pankkisektorin luotonmyöntökykyä ennakoitavalla ja yhdenmukaisella tavalla tulevissa kriiseissä. Finanssivalvonta katsoo E-kirjeen ja Euroopan keskuspankin ehdotusten mukaisesti, että makrovakauspolitiikan toimintakykyä olisi kotimaisten shokkien ohella perusteltua tarkastella myös laajempien, Euroopan laajuisten kriisien varalta.

Finanssivalvonta katsoo E-kirjeen mukaisesti, että makrovakausvälineitä koskeva päätöksenteko tulisi edelleen pitää kansallisella tasolla euroalueen yhteisen rahapolitiikan vastapainona. Finanssivalvonta kuitenkin huomauttaa, että eri EU-maiden makrovakausvälineiden soveltamiskäytännöissä ja -tasoissa (esim. O-SII- ja järjestelmäriskipuskurivaatimukset) on huomattavia eroja, joita ei voida yksinomaan selittää järjestelmäriskien eroilla. Finanssivalvonta pitääkin tarpeellisena lisätä EU-tason ohjeistusta välineiden käytöstä ja vahvistaa EU-tason koordinaatiota kansallisten makrovakaustoimenpiteiden arvioinnissa ja valvonnassa. Näin voitaisiin varmistaa aiempaa paremmin, että välineiden asettamisperusteet ja soveltamiskäytännöt ovat yhdenmukaisia eri maissa, sovelletut välineet ovat tunnistettuihin järjestelmäriskeihin nähden oikeasuhteisia ja välineet eivät ole päällekkäisiä muiden välineiden kanssa (muut makrovakausvaatimukset, mikrovalvonnan vaatimukset). Finanssivalvonta katsoo myös, että eri EU-maissa sovellettuja makrovakaustoimia tulisi arvioida yksittäisten välineiden lisäksi kokonaisuutena huomioiden laaja-alaisesti myös muut rahoitusjärjestelmän vakautta tukevat välineet ja vaatimukset (esim. mikrovalvonnalliset vaatimukset, MREL-vaatimukset). Finanssivalvonta pitää E-kirjeen mukaisesti tarpeellisena edistää mikro- ja makrovakausvalvonnasta vastaavien viranomaisten sekä kriisinratkaisuviranomaisten välistä yhteistyötä esimerkiksi purkamalla mahdollisia esteitä viranomaisten väliselle tietojen vaihdolle.

Finanssivalvonta korostaa, että luotonottajiin kohdistuvat makrovakausvälineet ehkäisevät huomattavasti pääomapuskureita tehokkaammin esimerkiksi asunto- tai asuntoluottomarkkinoiden haavoittuvuuksien kasvua. Asuntoluotonantoon kohdistuvat pääomapuskurit vahvistavat luottolaitosten tappionsietokykyä mahdollisten asuntomarkkinalähtöisten kriisien varalle, mutta ne eivät välttämättä ehkäise kovin tehokkaasti näiden kriisien syntymistä. Luotonottajiin kohdistuvilla välineillä voidaan sen sijaan rajoittaa suoraan järjestelmäriskien kasvua edistävien luottojen myöntämistä ja näin ehkäistä rahoitusjärjestelmän vakautta uhkaavien kriisien syntymistä. Eri EU-maissa käytettävissä olevat, luotonottajiin kohdistuvat välineet poikkeavat kuitenkin huomattavasti toisistaan sekä laajuudeltaan että määritelmiltään. Puutteellisten välineiden vuoksi asuntoluottomarkkinoiden haavoittuvuuksien kasvua ei välttämättä kyetä hillitsemään riittävällä tavalla, mikä voi kohottaa rahoitusvakausuhkia myös muissa EU-maissa. Merkittävät määritelmäerot vaikeuttavat puolestaan järjestelmäriskien yhdenmukaista analysointia ja

vertailua. Finanssivalvonta katsookin tarpeelliseksi sisällyttää keskeisimmät luotonottajiin kohdistuvat makrovakausvälineet EU-sääntelyyn kuitenkin niin, että päätöksenteko välineiden aktivoinnista ja kalibroinnista pysyisi kansallisilla makrovakausviranomaisilla.

Finanssivalvonta toimittaa tässä lausunnossa esitettyjen näkemysten mukaisen konsultaatiovastauksen myös suoraan Euroopan komissiolle julkisen kuulemisen päättymispäivään 18.3.2022 mennessä.

FINANSSIVALVONTA

Samu Kurri
osastopäällikkö

Arttu Kiviniemi
makrovakausasiantuntija