10.3.2022
Olli Salmi

Finanssiala ry

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

Makrovakausvälineiden ennakoitavuutta ja läpinäkyvyyttä lisättävä

- Makrovakausvaatimukset on pidettävä
  - ennakoitavina
  - symmetrisinä
  - läpinäkyvinä
- Yhtä riskiä kohden vain yksi pääomavaade tai muu rajoitus
- Pääomavaateiden kokonaistaso ei saa nousta nykyisestä
- Välineiden käytön perusteet tulee asettaa EU-tasolla yhdenmukaisiksi
- Uusia välineitä tai toimivaltuuksia ei tarvita, vaan vanhoja pitää selkeyttää.

Finanssiala ry (FA) kiittää mahdollisuudesta antaa lausuntonsa E-kirjeestä, erityisesti siinä esitetystä Suomen kannasta FA kannattaa pääpiirteissään suurta osaa esitetyistä kannoista tietyin tarkennuksin, joita esitetään tässä lausunnossa.

1 Valtio ja pankit tukeneet yhdessä Suomen taloutta pandemian aikana

E-kirjeessä tuodaan taustoittavana asiana esille, että koronapandemian alkuvaiheessa luottolaitosten puskurivaatimuksia madallettiin viranomaispäätöksin, jotta luotonanto myös kriisitilanteissa voitaisiin varmistaa. Tilanne osoitti makrovakausvälineisiin liittyvän perusongelman. Niitä ei ollut suunniteltu pandemian kaltaista kriisiä varten. Välineissä ja niiden käytössä näkyi puutteita, joita FA nostaa tässä yhteydessä esille. Nämä puutteet tulisi korjata.

Yhtäältä tulee huomioida, että koronapandemia toi vain epäsuorasti esille makrovakausvälineisiin liittyviä ongelmia, sillä pankkiviranomaisten toimille ei lopulta juurikaan ollut merkittävää käytännön tarvetta ainakaan Suomessa johtuen suurelta osin poliittisista päätöksistä tukea reaalitaloutta sen kohtaamassa kriisissä. Näin ollen kriisi ei levinnyt reaalitaloudesta pankkeihin, eikä pankkeja ollut tarvetta tukea, saati pelastaa Covid-pandemian aiheuttamassa talouskriisissä.

Toisaalta suomalaiset pankit pystyivät tukemaan yhteiskuntaa yhdessä julkisen vallan kanssa myöntämällä erilaisia lainanhoitohelpotuksia ja jatkamalla luottojen myöntämistä asiakkailleen normaaliin tapaan. Sääntely ei kaikilta osin tukenut näitä toimia, mutta yhteisymmärrys toimien tarpeellisuudesta saavutettiin riittävissä määrin viranomaisten kanssa. Kaiken kaikkiaan voidaan sanoa, että Suomen talouden hyvä selviytyminen koronakriisistä oli seurausta eri tahojen yhteisponnistuksesta. Jatkossa sääntelyn tulisi taata, että pankeilla on riittävät edellytykset tukea taloutta erilaisissa talouden tilanteissa, myös vakavissa kriiseissä.

Viranomaispäätösten ennakoitavuutta ja läpinäkyvyyttä tuleekin lisätä säännöksiä selkeyttämällä. Pandemian aikana yksi suurimmista sääntelyn ongelmista pankeille oli useiden eri kansallisten ja EU-viranomaisten laaja harkintavalta ja päätöksenteon

ennakoimattomuus. Tämä on tärkeä ottaa säännöksiä uudistettaessa huomioon, vaikka ongelmat eivät tällä kertaa realisoituneetkaan edellä mainittujen päätösten ansiosta, joilla tuettiin vaikeuksissa ollutta reaalitaloutta.

Selkeimmin ongelmat koskivat puskureiden alentamista ja palauttamista sekä moratorioita (velanhoidon keskeytys). Ne johtuivat päätöksentekokriteerien läpinäkymättömyydestä ja siitä, että erityisesti yleistä, pankkien yhteisesti sopimaa moratoriota ei mm. kilpailuoikeudellisista syistä nähty Suomessa mahdolliseksi käyttää samalla tavalla kuin muualla EU:ssa.

Toinen suuri ongelma oli vakavaraisuussäännösten lukuisa määrä ja monimutkaisuus. Sääntöjä tulisikin yksinkertaistaa ja määrällisesti karsia sekä mahdollistaa pankeille säännöksistä poikkeaminen kriisiaikana.

2 Makrovakauspäätösten ennakoitavuus tärkeää

FA yhtyy E-kirjeeseen kirjattuun Suomen kantaan, jonka mukaan makrovakausvälineiden ennakoitavissa olevaa joustavuutta olisi tarpeen harkita lisättäväksi erityisesti odottamattomissa taloudellisissa shokeissa. Käytännössä joustavuus edellyttää FA:n mielestä, että puskurivaateiksi tarkoitetut lisäpääomavaateet toimivat aidosti puskureina ja että ne olisivat purettavissa kriisitilanteissa. Ennakoitavissa olevuus tarkoittaa, että purkamisedellytysten tulisi olla ennakoitavia eikä ainoastaan viranomaisen vapaasti päätettävissä. Samoin puskureiden uudelleen kerryttämisen tulisi olla säänneltyä siten, että pankki ja pankin sijoittajat tietävät, missä aikataulussa ja mihin määrään puskurit tulee uudelleen kasvattaa.

3 Välineiden käytön oltava symmetristä ja läpinäkyvää

E-kirjeeseen kirjatussa Suomen kannassa esitetään, että makrovakausvälineiden kehittämisessä keskeisenä periaatteena tulee olla symmetrisyys. FA näkee tämän myös tärkeänä: lisäpääomavaateita on voitava muuttaa sekä ylös- että alaspäin sen mukaan, miten niiden perusteena oleva riski muuttuu. Ylipäätään makrovakausvaateilla ja niiden perusteella kerrytetyillä pääomapuskureilla tulisi aina olla selkeä kytkentä siihen riskiin, jonka realisoitumista vastaan niitä kerrytetään. Erilaisten pääomapuskureiden määräytymisperusteiden tulisi siis olla läpinäkyvät. Kehitettäessä riskiä kuvaavia mittareita on olennaisen tärkeää, että mittari mittaa selkeästi määriteltyä riskiä ja sen muutosta.

Puskuripäätökset eivät saisi tulla pankeille yllätyksenä, vaan päätösten ja niiden perustelujen tulisi olla läpinäkyviä ennakoitavuuden, johdonmukaisuuden ja tasapuolisuuden varmistamiseksi. Näin on talousvaliokuntakin linjannut mietinnössään (TaVM 3/2021 vp). Makrovakausvaateita koskien päätösten perusteluiden tulee olla selkeät ja niissä tulee olla maininta riskistä, sen suuruudesta ja yhteydestä makrovakausvaateeseen tai -rajoitteeseen.

4 Erilaisten vaateiden yhteensopivuus ja joustavuus varmistettava

E-kirjeeseen kirjatussa Suomen kannassa esitetään, että omavaraisuusastepohjaisten (*leverage ratio*) vaatimusten sekä omien varojen ja hyväksyttävien velkojen vähimmäisvaatimusten (MREL) yhteensovittamista makrovakausvälineiden kanssa tulisi pyrkiä edistämään tarkoituksenmukaisella tavalla. FA näkee tärkeänä tarkentaa, että tämän tulee pitää sisällään sen, että mikään vaade ei saa käytännössä estää alentamasta toista vaadetta tarvittaessa. Viranomaisilla voi tietyin edellytyksin olla rajattua harkintavaltaa joustavuuden turvaamiseksi.

FA on tyytyväinen siihen, että kirjelmässä nostetaan esille Basel III -uudistus ja tunnistetaan sen yhteys nyt käsiteltävään EU:n makrovakausuudistukseen. Neuvottelutavoitteena tulisi olla, että E-kirjeessä mainittu sisäisten mallien mahdollinen myötäsyklisyys kompensoidaan taantumassa makrovakauspuskurivaatimuksia alentamalla. Mikäli sen sijaan vähennetään laskennan riskiperusteisuutta, kuten nyt Basel III -uudistuksen kokonaisriskipainolattia (output floor) uhkaa tehdä, voi sillä jo itsessään olla systeemistä riskiä lisäävää vaikutusta.

5 Vaateiden yhdenkertaisuus tärkeää – päällekkäisiä vaateita ei saa olla

Komission konsultaatiossa tärkeäksi osa-alueeksi nostetaan makrovakausvälineiden päällekkäisyys. Tämä tuodaan esille myös E-kirjeessä. FA:n mielestä tämä on yksi keskeisimmistä välineitä koskevista uudistustarpeista.

Makrovakausvälineet tulisi uudistaa siten, että niillä selkeästi katetaan vain tiettyä riskiä ja toisaalta mitään riskiä ei kateta enempää kuin yhden kerran. Toisin sanoen, jos jokin tietty määritelty riski on katettu jo jollakin kyseistä pankkia koskevalla pääomavaateella tai rajoitteella, sitä ei tule kattaa enää uudelleen toisella vaateella tai rajoitteella.

6 Vaateiden kokonaistaso pidettävä kohtuullisena

Suomen kannassa todetaan, että pankkien pääoma-asemaa voidaan säädellä suhdanteen ja kriiseihin varautumisen niin vaatiessa. Pääoma-aseman säätelyn tulee FA:n mukaan perustua nykyiseen riskikehikkoon. Esimerkiksi Suomen kannassa mainittu positiivisen neutraalin tason säätäminen vastasykliselle pääomapuskurille on sinällään selvittämisen arvoinen asia, mutta tällöin FA:n mielestä jotain toista puskurivaadetta tulee vastaavasti laskea.

Sinänsä FA pitää hyvänä, että E-kirjeessä on nostettu esille, se että mikäli puskurivaatimuksia madalletaan talouden laskusuhdanteessa tai taloudellisessa shokissa, voi liian nopea puskurivaatimusten palauttaminen ja pääoma-aseman vahvistaminen normaalille tasolleen aiheuttaa luotonannon hidastumista ja siten vaikeuttaa talouden elpymistä. Sama pätee loogisesti myös vaateiden kokonaistasoon, joka tulee pitää kohtuullisena. Tällä tavoin voidaan turvata talouskasvun edellytykset, kuten on ollut tärkeää Basel III -uudistuksessakin, mihin E-kirjeessäkin kiinnitetään huomiota.

7 Päätökset tulee tehdä tai niiden perusteet määritellä EU-tasolla

FA tukee Suomen kantaan kirjattua näkemystä, jonka mukaan makrovakausvälineiden harmonisoinnin edistäminen EU-tasolla on kannatettavaa. Jos makrovakausvälineitä koskeva päätöksenteko halutaan pitää kansallisella tasolla, kuten E-kirjeessä todetaan, on reilujen kilpailuedellytysten varmistamiseksi tärkeää, että vähintäänkin makrovakauspäätösten perusteet määritellään EU-tasolla. Vaateita tulisi myös soveltaa yhdenmukaisesti eri jäsenmaissa samanlaisissa tilanteissa.

8 Uusia vaateita tai toimivaltuuksia ei tarvita vaan vanhoja pitää selkeyttää

Finanssiala yhtyy Suomen kantaan kirjattuun näkemykseen, että rajanvetoa luottolaitoskohtaisten riskien ja makrovakaudellisten riskien välillä on tärkeää punnita ilmasto- ja muiden kestävyysriskien suhteen (ESG-riskit). Kuten Suomen kannassa todetaan, muodostaa makrovakauskehikko yhdistettynä pankkien vakavaraisuus- ja kriisinratkaisusääntelyyn jo nyt aivan liian monimutkaisen kokonaisuuden. Kokonaisuutta on välttämätöntä selkeyttää.

Tämä voidaan toteuttaa esimerkiksi selkeyttämällä, että ESG-riskit eivät muodosta uutta riskialuetta, vaan ne ovat suurelta osin vanhoihin riskialueisiin liittyvä yksi lisätekijä. Uusia riskikategorioita ei näin ollen tule luoda, ellei niihin liittyvä riski ole aidosti uusi ja itsenäisesti tappioita suoraan aiheuttava riski. ESG-riskit tuleekin lähtökohtaisesti ottaa huomioon osana luottoriskikehikkoa eikä omana riskialueenaan, ellei niiden voida kiistatta itsessään osoittaa voivan aiheuttaa pankeille suoria tappioita.

Toisena seikkana on huomattava, että nykyinen sääntelykehikko pitää sisällään sen, että puskureiden rikkominen johtaa automaattiseen voitonjaon rajoittamiseen. Makrovakauspuskurit ovat olemassa tappioiden varalta, eikä sääntelyssä ole tarkoitusta ”säästellä” puskureita. Näistä syistä voitonjaon rajoittaminen viranomaispäätöksin puuttuu aiheettomasti pankkien normaaliin toimintaan ja aiheuttaa tarpeetonta epävarmuutta sijoittajien keskuudessa. Tällainen valtuus on tarpeeton ja siitä on pahimmillaan enemmän haittaa kuin hyötyä. Tästä syystä FA:n mielestä on perusteltua estää viranomaisilta tällaisten valtuuksien käyttö silloin, kun sille ei ole osoitettavissa pankkikohtaista erittäin painavaa ja ennalta määriteltyä syytä.

FINANSSIALA RY

Veli-Matti Mattila

Pääekonomisti, johtaja