24.3.2022
Salmi Olli

Finanssiala ry

UJ 3/2022 vp - U 72/2021 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) N:o 575/2013 muuttamisesta, direktiiviksi direktiivien 2013/36/EU ja 2014/59/EU muuttamisesta ja asetukseksi asetuksen (EU) N:o 575/2013 ja direktiivin 2014/59/EU muuttamisesta (Basel III -standardien täytäntöönpano)

Talousvaliokunnan aiempi lausunto U-kirjelmään on edelleen perusteltu

Finanssiala ry (FA) on tyytyväinen, että talouskasvun rahoituksen turvaaminen Suomen erityispiirteet huomioiden nostetaan tavoitteenasetannassa yhtäläiseen asemaan rahoitusjärjestelmän häiriönsietokyvyn vahvistamisen kanssa. FA on kuitenkin hyvin pettynyt siihen, että talousvaliokunnan joulukuussa antamaa lausuntoa ei ole otettu kattavasti huomioon Suomen kannassa ja sen perusteluissa.

On tärkeää, että siirtymäsäännöksistä tehdään pysyviä, kuten talousvaliokunta lausunnossaan lausui yhtenä vaihtoehtona viime joulukuussa. Tämä tulisi kirjata selkeästi Suomen kantaan.

- FA viittaa tältä osin talousvaliokunnalle joulukuussa antamaansa lausuntoon ja tarkentaa, että asunto- ja yritysluottoja koskevat siirtymäsäännökset on sisällöltään muutettava suoraan lakisääteisiksi ja pysyviksi, jotta turvataan vähäriskisten kohteiden rahoitus.
- Suomen kantaa tulisi muuttaa siten, että siinä todettaisiin selväsanaisesti, että ”Suomi ajaa aktiivisesti vaihtoehtoja, joilla siirtymäsäännöksistä tehdään pysyviä”.

Talousvaliokunnan aiemmassa lausunnossaan esittämät taloudelliset lausumat tulisi toistaa Suomen kannassa. U-jatkokirjeessä taloudellisia vaikutusarvioita – kuten vaikutuksia rahoituksen saatavuuteen – ei ole kirjeen laatimisprosessin aikana avattu eikä niitä ole täydennetty, vaikka toimiala on sitä erityisesti pyytänyt.

- Jatkokirjeessä ei ole esitetty keinoja Suomen talouden erityispiirteiden huomioimiseksi. Valiokunnan aiemmassa kuulemisessa FA:n ja muiden tahojen tekemiä käytännön ehdotuksia tulisi selkeästi nostaa tavoitteiksi, joita Suomi aktiivisesti ajaa.
- Kirjeessä oleva taloudellinen vaikutusarvio ei pidä sisällään skenaarioita, joissa mahdolliset tulevat makrovakaustoimenpiteet otettaisiin huomioon (mm. pandemian alussa tehtyjen lisäpääomavaatimusten peruutus). Näillä on FA:n käsityksen mukaan olennainen vaikutus pääomavaateisiin.

Suomen neuvotteluvaraa ei tuoda kirjeessä esille riittävästi.

FA:n mielestä on erittäin harmillista, että talousvaliokunnan aiempaa lausuntoa ei otettu lähtökohdaksi U-jatkokirjeen laatimisprosessissa. Käytännössä Suomen kannan perustelut ovat U-jatkokirjeessä suurimmaksi osaksi alkuperäisen U-kirjeen ja siihen kirjatun Suomen kannan mukaisia. Perustelut eivät nykymuodossaan tue Suomen erityispiirteiden huomioon ottamista tai talouskasvun turvaamista.

U-jatkokirjeeseen kirjatut Suomen kannan perustelut ovat heijastelleet ajattelua, että uudistuksella ei olisi vaikutuksia rahoituksen saatavuuteen, vaikka pankkien pääomavaateet nousisivatkin tuntuvasti. Varsinaisia analyyttisiä perusteluita tälle

näkemykselle ei ole tarjottu. vaikka pääomavaateiden vaikutus rahoituskapasiteetin määrään on todettu mm. Finanssivalvonnan keväällä 2020 tekemässä makrovakauspuskurivaateiden alentamispäätöksessä.

FA pitää perusteltuna, että talousvaliokunta viittaa uudessa lausunnossaan kokonaisuudessaan alkuperäiseen U-kirjelmään antamaansa lausuntoon. FA:n näkemyksen mukaan talousvaliokunta perusteli lausunnossaan kantansa tasapainoisesti ja monipuolisesti. Lisäksi FA esittää seuraavassa täydentäviä havaintoja, jotka valiokunnan toivotaan ottavan lausunnossaan huomioon.

FA toteaa, että jatkokirjeessä mainitut koti-/isäntävaltio -kysymykset eivät ole Suomen kannalta kovinkaan tärkeitä, mutta ne vievät neuvotteluissa merkittävästi huomiota. Suomen tuleekin huolehtia, että myös sille tärkeät asiat tulevat vastaavalla tavalla otetuksi huomioon EU-neuvotteluissa, jotka ovat edenneet merkittävästi neuvoston työryhmässä valiokunnan edellisen lausunnon jälkeen

Talousvaliokunnan lausunto olisi tullut ottaa kattavasti huomioon

Talousvaliokunnan (TaV) joulukuussa antamana lausunto U-kirjeestä oli hyvin monipuolinen pohdintojensa ja perustelujensa suhteen. FA esittääkin huolensa valtioneuvoston U-jatkokirjeeseen kirjatusta Suomen kannasta ja sen perusteluista, joissa ei ole muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta otettu huomioon TaV:n lausuntoa. Lisäksi jatkokirjelmän perusteluissa on substanssi- ja loogisuusmielessä puutteita.

Eduskunnalle voikin piirtyä jatkokirjeen perustelujen kautta yksipuolinen kuva päätettävästä asiasta. On tärkeää, että eduskunnalla on käytettävissään kattavat tiedot linjaustensa pohjaksi. FA on tähän lausuntoon koonnut asioita, jotka sen mielestä tulisi ottaa huomioon jatkokirjelmää käsiteltäessä.

Basel III -uudistuksen pääomavaikutuksista jatkokirjeessä kerrotaan, että suomalaispankkien yhteenlasketut pääomavaateet nousisivat siirtymäaikojen jälkeen 15 % eli noin 5 mrd. euroa. Tämä on hyvin merkittävä nousu, joka tulisi suhteuttaa siihen, mikä on jo nyt suomalaispankkien vakavaraisuusasema. Kuten EKP:n, Euroopan pankkiviranomaisen ja Finanssivalvonnan tekemät stressitestit osoittavat, Suomen pankkisektori on hyvin pääomitettu ja sen vakavaraisuus kestäisi toimintaympäristön voimakkaankin heikkenemisen. Mitään tarvetta pääomituksen merkittävälle lisävahvistamiselle on siis vaikea nähdä, eikä sellaisia ole myöskään jatkokirjeessä esitetty.

Pääomavaikutusten arvioinnissa mainitaan jatkokirjelmässä huojennuksina seikkoja, kuten pk-yritystukikerroin, joka on jo aiemmin otettu EU-lainsäädäntöön huomioimaan pk-yritysten merkitystä EU-maiden taloudessa. Tämä voidaan nähdä myös EU-lainsäätäjän aikaisemmin tunnistamana puutteena Baselin sääntelykehikossa suhteessa Euroopan markkinoihin. Kyseessä ei siten ole varsinainen ”huojennus”, vaan eurooppalaisen ominaispiirteen asianmukainen huomioiminen edelleen.

Pääomavaikutukset tulisi esittää myös eri pääomavaadeskenaarioilla. Olisi esimerkiksi tärkeää tietää, paljonko pääomavaateiden nousu olisi tilanteessa, jossa eräät koronapandemian aikana alennetut makrovakauspääomavaateet palautetaan

aiemmalle tasolleen. Muutoin jatkokirjelmästä voi jäädä puutteellinen kuva siitä, mihin komission esitys käytännössä voi johtaa.

Jatkokirjeeseen kirjatussa Suomen kannassa todetaan ylimalkaisesti, että ratkaisu ei saa vaarantaa yritys- ja asuntorahoituksen saatavuutta. On sinänsä hyvä, että rahoituksen saatavuuden tärkeyttä korostetaan. Tämän kirjauksen käytännön merkitys jää kuitenkin avoimeksi etenkin, kun jatkokirjeessä tuodaan esille näkemystä, jonka mukaan pääomavaateiden nostolla ei olisi merkittävää vaikutusta lainanantoon ja sen ehtoihin. Perusteluna viitataan vain aikaisempiin lainsäädäntöprosesseihin. Katsantokanta on FA:n mielestä liian suppea. Se tarkastelee lainamarginaaleja ainoastaan antolainauksen osalta jättäen esimerkiksi korkomarginaalin muodostumisen toisen puolen, pankkien ottolainauksen, kokonaan käsittelemättä. Tämä on melko olennainen puute ja voi vääristää loppupäätelmää. Tarkastelussa ei myöskään oteta huomioon sääntelyn kiristymisen myötä myöntämättä jätettyjä lainoja tai luotonannon uudelleensuuntautumista talouden eri sektorien tai Suomen eri osien välillä. Myös nämä näkökulmat tulisi ottaa huomioon, kun arvioidaan lainsäädäntöesityksen vaikutuksia. Samoin tulisi arvioida sitä, joutuuko valtio jatkossa ottamaan kannettavakseen sellaisia riskejä, joita pankit nyt ottavat luottoja myöntäessään. Sitä on käsitelty TaV:n aiemmassa lausunnossa, ja lisäksi asiasta on käyty julkisuudessakin keskustelua[1].

FA katsookin, että Suomen kantaa tulisi edellä esitetyn perusteella tarkentaa ja muuttaa esimerkiksi muotoon: ”Ei saa johtaa pankkirahoituksen saatavuuden kiristymiseen ja sitä kautta veronmaksajien riskien kasvuun”. Tämä vastaisi talousvaliokunnan aiemmin esiin nostamia seikkoja.

Jatkokirjeessä todetaan, että pankit täyttävät Basel III -uudistuksen myötä nousevat pääomavaateet jo nyt. Perustelu väistää olennaisen seikan eli sen, että pankki tarvitsee toimintamarginaalin (markkinapuskurin) lakisääteisten vaateidensa päälle, jotta se voi toimia markkinoilla. Tätä edellyttävät niin sijoittajat, luottoluokittajat kuin pankin omat sisäiset ohjeistukset. Vertailuarvona tulisikin käyttää pankeilla ennen uudistusta olevaa, lakisääteiset pääomavaateet ylittävää toimintamarginaalia. Jos marginaali supistuu uudistuksen myötä, pankit pyrkivät palauttamaan sen aiemmalle tasolleen eri tavoin. Se voi näkyä niin luotonannon ehtojen, määrän kuin kohdentumisenkin muuttumisena. Myös tämä talousvaliokunnankin aiemmassa lausunnossaan esille nostama markkinapuskuria koskeva asia olisi tullut selkeästi tuoda esille perusteluteksteissä.

Jatkokirjeen perusteluissa esitetään, että ennen siirtymäaikojen loppua vuonna 2030 pääomavaateiden nousu olisi 5 %, jos asuntoluottoja koskevaa jäsenvaltio-optiota sovelletaan, ja näin olisi myös sen jälkeen, jos siirtymäsäännökset jäävät pysyviksi. Kirjeestä syntyy käsitys, että tämä nousu on vähäinen ja liian pieni. FA on asiasta vahvasti eri mieltä ja katsoo, että tämän suuruisen nousun tulisi olla yläraja, jonka yli ei pidä mennä, ja tämä tulisi kirjata selkeästi neuvottelutavoitteeksi. Muutoin pääomavaateiden nousua ei voi pitää kohtuullisena ja siten Basel III -uudistukselle nimenomaisesti asetettujen tavoitteiden mukaisena.

[1] Ks. esim. PK-yritysbarometri kevät 2022 s. 31. https://www.yrittajat.fi/wp-content/uploads/2022/02/SY_pk-barometri_kevat2022.pdf

Jatkokirjeen perusteluissa näkyy ajattelu, että kokonaisriskipainolattia uudistuksena vähentäisi malliriskiä. On syytä korostaa, että Basel III:n loppuunsaattamisen tavoite kokonaisriskipainolattiaa koskevan sääntelyn osalta *ei ole* malliriskin[2] vähentäminen. Kokonaisriskipainolattia ei vaikuta mallien parametreihin, vaan se on ulkoinen, malleista riippumaton kaavamainen minimipääomavaade. Basel III -uudistuksessa on erillinen osio, jossa muutetaan sisäisten mallien teknistä sääntelyä ja rajoitetaan mallien käyttöä. Kyseessä on joka tapauksessa eri asia kuin kokonaisriskipainolattia.

Edellä mainituista syistä FA edelleen tähdentää, että finanssivalvojien suorittama valvontatyö on pääväline malliriskin vähentämiseen. EKP on jo raportoidusti suorittanut malliriskien vähentämistä koskeneen TRIM-projektinsa, ja pankkiunionin ulkopuolella Ruotsin ja Tanskan valvojat käyvät valvomiensa pankkien mallit läpi Euroopan pankkiviranomaisen ohjeissaan määrittelemillä tavoilla. Näin ollen FA:n näkemyksen mukaan ei voida sanoa, että kokonaisriskipainolattia pienentäisi malliriskiä.

Edellä mainitut seikat liittyvät talousvaliokunnan aiemmassa lausunnossaan asianmukaisesti esille nostamaan näkökulmaan, jonka mukaan:

”Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että jatkoneuvotteluissa Suomi kyseenalaistaa sen, kuinka sinänsä kannatettavien päämäärien tavoittelussa valittu sääntelyratkaisu näyttää johtavan siihen, että vakavaraiset laitokset, joiden taseet ovat hyväkuntoisia, kohtaavat edelleen lisääntyviä pääomavaatimuksia, kun samanaikaisesti näillä kiristyksillä ei kuitenkaan pystytä kohentamaan heikkotaseisten laitosten häiriönsietokykyä.”

Asia on edelleen hyvä ottaa huomioon talousvaliokunnan käsitellessä jatkokirjelmään kirjattua Suomen kantaa.

Tarkemmat ehdotukset koskien Suomen erityispiirteiden huomioon ottamista

Jatkokirjelmään kirjatussa Suomen kannassa todetaan, että talouskasvun rahoituksen turvaaminen Suomen erityispiirteet huomioiden on nostettava tavoitteenasetannassa yhtäläiseen asemaan häiriönsietokyvyn vahvistamisen kanssa. Talouskasvun turvaamista tai Suomen erityispiirteitä ei kuitenkaan ole avattu U-jatkokirjeessä. FA pitää epäselvänä sitä, miten näitä seikkoja tullaan neuvotteluissa Suomen edustajien toimesta huomioimaan, mikäli niistä ei ole erityistä mainintaa Suomen kannassa. Tästäkin syystä TaV:n aikaisemman lausunnon uusiminen olisi tärkeää.

FA näkisi positiivisena lähestymistavan, jossa Suomi pyrkii aktiivisesti etsimään sellaisia neuvotteluratkaisuja, joilla komission esityksen negatiiviset vaikutukset Suomen taloudelle voidaan ratkaista riskiherkillä ja Suomen erityispiirteet huomioon ottavilla tavoilla. Tämä on tärkeää myös sen varalta, että siirtymäsäännöksiä koskeva kanta ei menesty EU-neuvotteluissa. Tällöin talouskasvun turvaaminen voisi tapahtua ainakin näiden muiden keinojen kautta. On huomattava, että ne koskevat

[2] Malliriski yleisesti ottaen tarkoittaa sitä mahdollisuutta, että pankki kohtaa tappioita sellaisista päätöksistä, jotka tehtiin mallin kehittämisen, käyttöönoton tai käytön perusteella. Virheellinen päätös johtuu virheestä mallissa tai sen epätarkoituksenmukaisesta käytöstä.
Ks. malliriskin määrittelystä tarkemmin ehdotettu vakavaraisuusasetus CRR3 artikla 4 kohta 52b.
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021PC0664

standardimenetelmää ja siten hyödyttävät myös sitä käyttäviä pankkeja. Toisaalta siirtymäsäännösten pysyviksi tekeminen ja nämä muut vaihtoehdot eivät sulje toisiaan pois.

FA on esittänyt erittäin laajaan Basel III - lainsäädäntöpakettiin liittyen useita Suomen markkinoiden erityispiirteet huomioivia, taloudellisesti ja juridisesti merkittäviä keinoja turvata talouskasvu riskiperusteisella tavalla. Näistä olisi edelleen hyvä lausua talousvaliokunnan lausunnossa, sillä vielä tällä hetkellä ne puuttuvat Suomen kannoista. Oheiset vakavaraisuussääntelyä koskevat huomiot olisi siten hyvä lisätä Suomen kantaan. Nämä ovat toimialan asiantuntijatyön tuloksena syntyneitä ehdotuksia, jotka on kehitetty, jotta Suomen talouskasvulle tärkeät tavoitteet voitaisiin saavuttaa. Näiden voidaan nähdä liittyvän tavoitteisiin, joihin myös talousvaliokunta viittasi aiemmassa lausunnossaan:

- On varmistettava, että Suomen kansalliset asumisen ja rakentamisen rahoituksen erityispiirteet otetaan sääntelyssä huomioon. Erityisesti tulee huolehtia siitä, että asunto-osakeyhtiöille ja RS-kohteille myönnettyjen luottojen vakavaraisuuskohtelu ei kiristy nykyisestä, mihin talousvaliokuntakin kiinnitti jo aiemmin huomiota.
    - RS-kohteiden ei tulisi kuulua nk. ADC-luokkaan (land acquisition, development and construction exposures) missään vaiheessa, johtuen niiden vähäriskisestä luonteesta. Näiden kohteiden riskipainokohtelun tulisi olla sama kuin se nykyisessä sääntelyssä on.
    - Jos edellä esitettyä ei ole mahdollista saavuttaa EU-neuvotteluissa, tulee toissijaisesti huolehtia, että RS-kohteet kuuluvat ADC-luokassa 100 %:n riskipainoluokkaan.
- Sekä asunto- että liikekiinteistöluotonannon osalta tulee lisäksi ottaa huomioon, että suomalainen kiinteistöluotonanto on pääasiallisesti vähäriskistä. Näihin luottoihin tulisi siksi voida tarvittaessa soveltaa alempia riskipainoja kuin komission esityksen mukaan on mahdollista.
    - Tämä voidaan toteuttaa lisäämällä standardimenetelmän laskentaan uusia riskipainoluokkia seuraavasti: lainoille, joiden luototusaste (LTV, loan-to-value) on korkeintaan 40 %, riskipaino olisi 15 %, ja lainoille, joiden LTV on korkeintaan 30 %, riskipaino olisi korkeintaan 10 %.
    - Edellä mainittu uudistus on teknisesti helppo toteuttaa, riskiherkkä ja Baselin sääntelykehikon tavoitteiden mukainen. Riskipainolievennys perustuisi todelliseen vähäriskisyyteen ja se parantaisi vertailukelpoisuutta eri riskimenetelmiä käyttävien pankkien välillä.
- Talousvaliokunnan aiemmassa lausunnossaan esittämällä tavalla on myös varmistettava, että tällä hetkellä komission esitykseen sisältyvä pienten ja keskisuurten yritysten luottoja koskeva ns. pk-tukikerroin säilyy ja soveltuu myös asunto-osakeyhtiölainoihin, kuten nykysääntelyssä.
- Lainojen vakuusarvojen käsittely tulisi pitää mahdollisimman lähellä nykyistä, vähintään komission ehdotuksen mukaisena.

Muina komission esitystä koskevina kommentteina FA pyytää huomioimaan Suomen kannassa seuraavat suomalaisille pankeille tärkeät seikat:

- Pankkien strategisiin omistuksiin, mukaan lukien vakuutusyhtiöomistuksiin, tulisi komission esittämällä tavalla jatkossakin voida soveltaa nykyisen standardimenetelmän mukaisia riskipainoja – tämän mahdollisuuden tulisi kuitenkin koskea sekä standardimenetelmää että sisäisiä malleja käyttäviä pankkeja.

- Tasapuoliset kilpailuedellytykset kansainvälisen kaupan rahoittamisessa tulisi säilyttää. Komission esitys nykyisellään heikentäisi huomattavasti pankkien kilpailukykyä verrattuna vakuutusyhtiöihin.
- Komission esityksessä oleva epäjohdonmukaisuus maksukyvyttömyysriskin (markkinariski, DRC) pääomavaatimusten laskemisessa sisäisen mallin ja standardimallin välillä tulisi poistaa (eli poistaa todennäköisyyden alaraja 0,03 prosenttia).
- Lisäksi katetut joukkovelkakirjat tulisi erottaa omaksi riskiluokakseen, jotta niiden riskien erityispiirteet voitaisiin paremmin ottaa huomioon.

FINANSSIALA RY

Veli-Matti Mattila

johtaja, pääekonomisti