Rahoitusvakaus- ja tilasto-osasto
Choose an item.

Jukka Vauhkonen

17.3.2022
SP/FIVA-EI RAJOITETTU
Julkinen

Asiantuntijalausunto valtioneuvoston jatkokirjelmästä eduskunnalle pankkilainsäädäntöehdotuksesta Basel III -standardin täytäntöönpanosta (UJ 3/2022 vp - U72/2021 vp)

Asiantuntijalausunto eduskunnan talousvaliokunnalle ja valtiovarainvaliokunnalle, 17.3.2022

Kiitän mahdollisuudesta esittää asiantuntijanäkemykseni ja esitän kommentteinani alla olevan.

1 Suomen kanta

Valtioneuvosto esittää, että talouskasvun rahoituksen turvaaminen Suomen erityispiirteet huomioiden tulisi nostaa Suomen neuvottelutavoitteena yhtäläiseen asemaan pankkisektorin häiriönsietokyvyn vahvistamisen kanssa Basel III -standardin täytäntöönpanoon liittyvissä jatkoneuvotteluissa. Tämä ei vaikuta tarpeelliselta, koska koko Basel III -uudistuksen pohjimmaisena ja julkilausuttuna tavoitteena on pienentää finanssikriisien todennäköisyyttä ja syvyyttä ja sitä kautta edistää talouden pitkän aikavälin kasvua. On ylipäänsä epäselvää, mitä talouskasvun rahoituksen turvaaminen neuvottelutavoitteena tässä yhteydessä konkreettisesti tarkoittaisi.

Pankkisektorin riittävän häiriönsietokyvyn varmistaminen nimenomaisesti turvaa talouskasvun rahoitusta, sillä vakavaraisimmat pankit pystyvät parhaiten ylläpitämään luotonantoaan etenkin talouden ja rahoitusjärjestelmän häiriötilanteissa, kuten on tapahtunut koronapandemian aikana. Pankkien vahva ja vertailukelpoinen vakavaraisuus myös lujittaa sijoittajien luottamusta pankkisektoria kohtaan ja siten varsinkin kriisitilanteissa helpottaa pankkien varainhankintaa.

Kuten valtioneuvoston ehdotetussa kannassa todetaan, pandemian jälkeinen talouden toipuminen ja vihreä siirtymä vaativat mittavia investointeja. Niistä osa rahoitetaan pankkirahoituksella. Energian hintojen nousu ja vallitseva geopoliittinen tilanne ovat vielä omiaan vauhdittamaan vihreä siirtymää.

Pankkien merkitystä vihreän siirtymän rahoituksessa ei tule kuitenkaan ylikorostaa, sillä merkittävä osuus vihreistä investoinneista rahoitetaan muulla rahoituksella kuin pankkilainoilla. Suurin tarve vihreille investoinneille on energian tuotannossa, jossa investoinnit rahoitetaan suurelta osin joukkolainoilla. Joukkolainat ovat keskeinen rahoitusmuoto myös isoille teollisuusyrityksille, jotka vastaavat suuresta osasta teollisuuden vihreistä investoinneista. Myös valtio ja kunnat rahoittavat vihreitä investointejaan pääsääntöisesti muulla rahoituksella kuin

pankkilainoilla. Lisäksi suuri osa vihreistä investoinneista korvaa ruskeita investointeja, eikä siten kasvata tarvittavien investointien nettomäärää.

Kaikkiaan pankkien vakavaraisuusvaatimusten vahvistaminen komission ehdottamalla tavalla ei vaikeuta vaan tukee pankkien kykyä luotottaa kotitalouksia, yrityksiä ja vihreää siirtymää, etenkin kun uudistukset ehdotetaan otettaviksi käyttöön huomattavan pitkillä siirtymäajoilla.

Kansainvälisen pankkisääntelyn yhdenmukaisuuden varmistamiseksi komission esitykseen sisältyvien määräaikaisten huojennusten ei tulisi jäädä pysyviksi. Kuten jatkokirjelmässä arvioidaan, huojennusten säätäminen pysyviksi vähentäisi uudistuksella tavoiteltuja hyötyjä, jotka liittyvät pankkien vakavaraisuusvaatimusten ja -suhteiden vertailukelpoisuuden parantamiseen, ns. malliriskien pienentämiseen ja riskipainotettujen vakavaraisuusvaatimusten osin liialliseen myötäsyklisyyteen.

2 Taloudelliset vaikutukset

Jatkokirjelmässä tehtyihin arvioihin uudistuksen taloudellisista vaikutuksista voidaan yhtyä ja täydentää niitä seuraavilla huomioilla.

Eduskunnan valiokunnille annetuissa lausunnoissa ja valiokuntien kuulemisissa on kiinnitetty huomiota siihen, että komission esitys Basel III:n viimeistelyn täytäntöönpanosta on osin tiukempi kuin Baselin komitean alkuperäiset ehdotukset. Kokonaisuutena komission esitys on kuitenkin selvästi Baselin komitean standardeja löysempi, sillä Euroopan rahoitusjärjestelmän erityispiirteiden huomioon ottamiseksi esitys sisältää lukuisia merkittäviä pysyviä kevennyksiä tai tilapäisiä huojennuksia verrattuna Baselin komitean standardeihin.

Pysyvät kevennykset koskevat muun muassa pankkien pk-yritysluotonantoon, infrastruktuuri- ja projektirahoitukseen, strategisiin osakeomistuksiin, johdannaisliiketoimintaan sekä markkina- ja operatiivisiin riskeihin liittyviä pääomavaatimuksia. Komission arvion mukaan näiden kevennysten ansiosta EU-maiden pankkien vakavaraisuusvaatimusten keskimääräinen kasvu jää alle puoleen siitä mitä se olisi ollut, jos komission ehdotus olisi täysin vastannut Baselin komitean suosituksia. Lisäksi uudistuksen siirtymäaikoina voimassa olevien huojennusten ansiosta suuri osa vakavaraisuusvaatimusten kasvusta toteutuu vasta uudistuksen siirtymäajan loppupuolella lähes kymmenen vuoden kuluttua.

Eduskunnan talousvaliokunta kiinnitti lausunnossaan TaVL 55/2021 vp huomiota siihen, että arviot sääntelyn vaikutuksista pankkien toimintaympäristöön, rahoituksen saatavuuteen ja hintaan sekä yleisesti kansantalouksiin ovat osin epätarkkoja. On selvää, että suurten sääntelyhankkeiden vaikutusten arviointiin liittyy epävarmuutta. On kuitenkin syytä korostaa, että komission lainsäädäntöehdotuksen oheismateriaaliin sisältyy hyvin laaja-alaiset ja

huolellisesti dokumentoidut arviot uudistuksen vaikutuksista muun muassa talouskasvuun, pankkien keskimääräisiin vakavaraisuusvaatimuksiin, vaikutusten kohdistumiseen eri kokoisiin ja eri liiketoimintamalleilla toimiviin pankkeihin, eurooppalaisten pankkien kilpailukykyyn, pankkien pk-yritysluototukseen ja uudistusten toteuttamisesta aiheutuviin hallinnollisiin kustannuksiin. Lisäksi vaikutusarviot sisältävät sääntelyvaihtoehtojen kustannus-hyötyvertailut ja perustelut tehdyille sääntelyehdotuksille.

Talousvaliokunta toteaa lausunnossaan saaneensa osin riskiriitaista asiantuntijapalautetta siitä, miten tehokkaasti komission ehdotukset vaikuttaisivat häiriönsietokyvyn vahvistamiseen eri puolella pankkiunionia. Lausunnon mukaan tavoite EU-alueen yhdenmukaisesta pankkisääntelystä ei näyttäydy oikeudenmukaisena, jos sääntelyn vaikuttavuus ja sen johdosta koituvat hallinnolliset ja taloudelliset vaikeudet realisoituvat epäsymmetrisesti maiden välillä.

Komission ehdotuksen keskimääräiset alueelliset vaikutukset eivät riipu tarkasteltavan maan pankkien taseiden kunnosta, vaan pankkien käyttämistä riskimalleista (standardimalit vai sisäiset mallit), taseiden rakenteista ja liiketoimintamalleista. Uudistukset eivät myöskään kohdistu systemaattisesti lievemmin taseiltaan heikkoihin kuin vahvoihin pankkeihin. Uudistuksella varaudutaan pankkijärjestelmän tuleviin kriiseihin ja häiriöihin, eikä se ole ratkaisu hauraimpien eurooppalaisten pankkien nykyisiin ns. legacy-ongelmiin, joihin tulee puuttua muilla keinoilla.

3 Ehdotuksen suorat ja välilliset vaikutukset valtion vastuisiin

Valtiovarainvaliokunnan kuulemistilaisuuden teemana on erityisesti arvio komission esityksen suorista ja välillisistä vaikutuksista valtion vastuisiin. Suomen Pankki yhtyy komission arvioon, että uudistuksella ei ole näihin merkittäviä vaikutuksia.

Finanssivalvonnan arvioiden mukaan komission esitys kasvattaisi suomalaisten pankkien yritysluotonantoon ja pk-yritysluotonantoon laskennallisesti kohdistuvia pääomavaatimuksia keskimäärin vain vähän. On epätodennäköistä, että vaatimusten lievä ja pitkillä siirtymäajoilla toteutuva kasvu ohjaisi pankkeja vähentämään rooliaan yritysluotonannossa tai muissa keskeisissä pankkitoiminnoissa. Siten vaikuttaa epätodennäköiseltä, että valtio joutuisi uudistuksen seurauksena ottamaan uusia riskejä kannettavakseen yritysluotonannossa tai muissa pankkien tarjoamissa rahoituspalveluissa.

Yksi globaalin finanssikriisin ja euroalueen valtioiden velkakriisin jälkeen toteutettujen sääntely- ja institutionaalisten uudistusten keskeisistä tavoitteista on ollut sälyttää kriisipankkien hoidon kustannukset veronmaksajien sijasta pankkien omistajille ja suojaamattomille velkojille. EU:n yhteisen kriisinratkaisumekanismin käyttöönotto on merkittävästi pienentänyt riskiä, että kriiseihin ajautuvia pankkeja jouduttaisiin tukemaan julkisin varoin.

Rahoitusvakaus- ja tilasto-osasto Choose an item.

Jukka Vauhkonen

17.3.2022
SP/FIVA-EI RAJOITETTU
Julkinen

Kriisinratkaisun välineillä ja talletussuojalla pystytään lievittämään toteutuneiden kriisien vaikutuksia ja rajoittamaan niiden leviämistä. Pankkien vakavaraisuussääntelyn tavoitteena on sen sijaan ennaltaehkäistä finanssikriisien syntymistä. Siltä osin kuin nyt valmisteilla olevilla uudistuksilla onnistutaan entisestään pienentämään tulevien finanssikriisien todennäköisyyttä ja syvyyttä, uudistukset pienentävät finanssikriisien julkiselle taloudelle aiheuttamia suoria ja epäsuoria kustannuksia, jotka taloushistorian kokemusten valossa voivat olla hyvin suuria.

Kunnioittavasti,

Jukka Vauhkonen
vanhempi neuvonantaja