Eduskunnan talousvaliokunnalle

HE 121/2022 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2022 kolmanneksi lisätalousarvioksi

Eduskunta on pyytänyt Finanssivalvonnalta lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle vuoden 2022 kolmanneksi lisätalousarvioksi (HE 121/2022 vp). Finanssivalvonta esittää lausuntonaan kunnioittavasti seuraavan:

Hallituksen esityksessä ehdotettua määrärahaa saisi käyttää sähkön johdannaismarkkinoilla toimiville suomalaisen yhteiskunnan kannalta kriittisille yhtiöille niiden sähkösopimuksien suojaamisessa käytettävien johdannaissopimusten vakuusvaatimusten edellyttämän likviditeettitarpeen turvaavien lainojen ja takauksien myöntämiseen pääsääntöisesti turvaavin vakuuksin tai poikkeuksellisesti vakuutta tai vastavakuutta vaatimatta.

Finanssivalvontaa ottaa kantaa esitykseen finanssialan sääntelyn näkökulmasta yleisesti, koska sähkön pohjoismaisen johdannaismarkkinan keskeiset toimijat eivät ole Finanssivalvonnan valvottavia. Pohjoismainen sähköjohdannaispörssi Nasdaq Commodities on norjalaisen Nasdaq Oslo ASA:n ylläpitämä kauppapaikka ja sitä valvoo Norjan rahoitusmarkkinaviranomainen, Finanstilsynet. Pörssin sähköjohdannaisten kaupankäynnin selvitys tapahtuu puolestaan Ruotsissa Nasdaq Clearing AB:ssa, jota valvoo Ruotsin rahoitusmarkkinoita valvova viranomainen, Finansinspektionen.

Finanssivalvonta toteaa kannattavansa hallituksen esitystä rahoitusvakaussyistä. Nasdaq Clearing AB on keskusvastapuoli ja asettuu selvitysprosessissa vastapuoleksi pörssissä toteutetun kaupan molemmille osapuolille. Keskusvastapuoliselvityksen tarkoituksena on tehdä markkinoista turvallisemmat markkinaosapuolille pienentämällä kaupankävijöiden vastapuoliriskiä, mikä laajemmasta näkökulmasta edistää rahoitusvakautta.

Jotta keskusvastapuoli voi varmistaa turvallisen riskienhallinnan, sen on otettava vakuuksia osapuolilta, jotka selvittävät johdannaissopimuksiaan keskusvastapuolen kanssa (selvitysosapuolet). Tällä hetkellä sähköjohdannaispörssissä vallitsevat erittäin korkeat hinnat ja suuret hintavaihtelut merkitsevät kuitenkin sitä, että keskusvastapuoleen vakuudeksi asetetut selvitysosapuolten käteisvarat ovat nousseet poikkeuksellisen suureksi. Jos jokin selvitysosapuoli ei pystyisi täyttämään

vakuusvelvoitteitaan keskusvastapuolelle, syntyy tilanne, jossa keskusvastapuolen on pakko ottaa vastattavakseen selvitysosapuolen vastuut muille selvitysosapuolille ja huutokaupattava sen auki olevat johdannaissopimukset.

Ruotsin viranomaisten mukaan markkinoiden nykytilanteessa tällainen kehitys voisi johtaa merkittäviin tappioihin, jotka viime kädessä voisivat uhata myös keskusvastapuolen vakautta[1]. Tämä puolestaan voisi aiheuttaa riskejä laajemmalle rahoitusjärjestelmälle. Finanssivalvonta ei pidä suotavana, että tällainen tilanne pääsisi syntymään esimerkiksi suomalaisen selvitysosapuolen johdosta, ja sen vuoksi kannattaa hallituksen esitystä.

Sähköjohdannaispörssin korkeat hinnat yhdessä keskusvastapuoliselvityksen vakuusvaatimusten kanssa ovat pohjoismaisten finanssialan valvojien mukaan johtaneet myös kehitykseen, jossa kaupankäyntiä sähkön johdannaissopimuksilla on siirtynyt viime aikoina yhä suuremmassa määrin pörssistä kahdenväliseksi ns. OTC-kaupaksi. Tämä vastaa myös Finanssivalvonnan omia havaintoja. Tällainen kehitys ei ole finanssialan sääntelyn näkökulmasta toivottavaa, vaan sääntelyllä on pyritty nimenomaan saamaan johdannaiskauppaa pörssiin ja keskusvastapuoliselvityksen piiriin[2]. Sikäli, kun hallituksen esityksellä pystytään vaikuttamaan sääntelyn tavoitteiden parempaan saavuttamiseen, Finanssivalvonta kannattaa esitystä.

EU:n vakavaraisuusasetus[3], joka sääntelee sitovasti suomalaisten pankkien vakavaraisuusvaatimuksia, rajoittaa yksittäiselle asiakkaalle myönnettyjen vastuiden määrää. Sääntelyn tavoitteena on rajoittaa yksittäisen ison asiakkaan aiheuttamaa riskiä pankin vakavaraisuudelle, mikäli asiakas joutuisi maksuvaikeuksiin. Pankin vastuu, joka liittyy johonkin asiakkaaseen tai asiakaskokonaisuuteen, ei saa ylittää arvoltaan 25:tä prosenttia laitoksen ensisijaisesta pääomasta[4]. Sähkön johdannaismarkkinoilla edellytettävien vakuuksien määrät voivat tämänhetkisessä poikkeustilanteessa nousta yksittäisille energiayhtiöille niin korkeiksi, että edellä kuvattu 25 prosentin raja suuressakin pankissa ylittyy. Tämä estäisi pankkia rahoittamasta energiayhtiöitä vakuustarpeen mukaisesti, vaikka yhtiön takaisinmaksukyky muuten arvioitaisiin riittäväksi. Tosiasiallisista riskienhallinnallisista syistä johtuen pankit yleensä soveltavat huomattavasti matalampia enimmäisvastuurajoja yksittäisiin asiakasriskeihin. Säännöksestä on mahdollista poiketa[5] , jos (Suomen) valtio antaa kyseiselle rahoitukselle vakavaraisuusasetuksen edellytykset täyttävän takauksen, jolloin luottoriskistä vastaa Suomen valtio. Hallituksen esityksessä esitetään, että valtiontakauksia voitaisiin myöntää Suomessa toimiluvan omaavien rahoituslaitosten myöntämille lainoille, joilla rahoitetaan sähkön johdannaismarkkinoiden vakuusvaatimuksia.

[1] Stabilitetsrådet enigt om åtgärder för att värna den finansiella stabiliteten - Regeringen.se
[2] G20 Leaders Statement: The Pittsburgh Summit (utoronto.ca)
[3] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 575/2013 luottolaitosten vakavaraisuusvaatimuksista muutoksineen
[4] Vakavaraisuusasetuksen artikla 395
[5] Vakavaraisuusasetuksen artikla 400

Pankkien tulee rajoittaa myös muita kuin yksittäiseen asiakkaaseen liittyviä keskittymiä. Finanssivalvonnan määräyksen mukaisesti luotonmyöntö ja muu luottoriskiä aiheuttava toiminta valvottavassa tulee olla riittävän hajautettua. Riskien hajauttamiseksi tulee määritellä ne riskienhallinnan kannalta merkittävät saamiset tai saamisryhmät, joille on asetettava limiitit. Limiittejä tulee asettaa ainakin tuotteittain ja eri vastapuolilta, toimialoilta, mailta tai maaryhmiltä oleviin saamisiin. Asetettujen limiittien käyttöastetta tulee seurata jatkuvasti.

Energiakriisi on johtanut myös siihen, että joidenkin energiayhtiöiden luottoriskit ovat kasvaneet. Takaisinmaksukyvyltään heikomman energiayhtiön mahdollisuus saada pankeista rahoitusta kattamaan sähkön johdannaismarkkinoiden vakuusvaatimuksia voi osoittautua haastavaksi ilman hallituksen esityksessä ehdotettua valtiontakausjärjestelmää. Tämä toisaalta johtaa siihen, että valtio kantaa takaamaansa rahoitukseen liittyvän luottoriskin, mikäli vastapuoli laiminlyö lainanhoitovelvoitteensa.

Sähköjohdannaisten selvitystä koskevien vakuusvaatimusten osalta julkisuudessa on ollut esillä myös mahdollisuus EU:n markkinarakennetoimija-asetuksen[6] mukaisten keskusvastapuolen vakuusvaatimusten keventämiseen. Finanssivalvonta toteaa sen osalta, että mahdolliset muutokset keskusvastapuolia koskevaan sääntelyyn edellyttävät huolellista harkintaa ja EU:n lainsäädäntöprosessi vie aikaa, eivätkä sääntelyn muutokset siksi ole riittävän nopea ratkaisu nykyiseen markkinatilanteeseen.

Sähköisesti allekirjoitettu

FINANSSIVALVONTA

Taipale Armi 91237320B

Armi Taipale
osastopäällikkö

Manninen Jyrki
91243158N

Jyrki Manninen
johtava asiantuntija

[6] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 648/2012 OTC-johdannaisista, keskusvastapuolista ja kauppatietorekistereistä (EMIR)