HELSINGIN YLIOPISTO
OIKEUSTIETEELLINEN TIEDEKUNTA

Väitöskirjatutkija Antti Ronkainen

Helsinki, 17.10.2022

Asia: 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)

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle 18.10.2022

Kiitän valtiovarainvaliokuntaa mahdollisuudesta antaa lausunto liittyen valtioneuvoston kirjelmään koskien uutta kompromissiesitystä EU:n luottolaitoslainsäädännön muutospaketista. Lainsäädäntöehdotuksen keskeinen sisältö on kansainvälisten Basel III -pankkivalvontaa koskevien standardien täytäntöönpano Euroopassa. Esitys pyrkii integroimaan Euroopan unionin pankkisektorin valvontaa vähentämällä pankkien vakavaraisuusvaatimusten vaihtelua ja lisäämään niiden vertailukelpoisuutta.

Tällä hetkellä lainsäädäntöesitys on edennyt hitaasti, koska jäsenmailla on ollut erimielisyyksiä liittyen pankkivalvontaan. Neuvotteluita käydään tällä hetkellä Ranskan kesäkuussa jättämän kompromissiesityksen pohjalta ja EU:n nykyinen puheenjohtajamaa Tšekki on ilmoittanut jättävänsä uuden kompromissiehdotuksen yhteisen kannan muodostamiseksi Eurooppa-neuvostossa vielä tämän vuoden lopulla. **Kirjelmän perusteella vaikuttaa, että kompromissin aikaansaamiseksi pankkivalvonnan kunnianhimosta joudutaan tinkimään.**

Tällä hetkellä neuvotteluita käydään pääasiassa i) kokonaisriskipainolattian soveltamistasosta, ii) operatiivisista riskeistä, iii) valtionlainojen vakavaraisuuskohtelusta, iv) valvontaviranomaisten riippumattomuudesta sekä v) kolmansien maiden luottolaitosten sivuliikkeiden sääntelystä. Suomi on neuvotteluissa pyrkinyt vähentämään tällaisten poikkeusten lukumäärää, mutta samalla korostanut asunto- ja yritysluotoja koskevien

erillisten siirtymäaikojen tärkeyttä. **Kirjelmän perusteella vaikuttaa, että kompromissin aikaansaaminen edellyttää nykyisen Ranskan tekemän kompromissiesityksen löysäämistä entisestään, joka jo valmiiksi sisälsi lukuisia poikkeuksia Basel III -standardeihin.**

i) Kokonaisriskipainolattian taustalla on huoli, että pankit, jotka käyttävät omia sisäisiä vakavaraisuusmalleja pääomavaatimusten määrittämiseen, saattavat aliarvioida tarvittavia pääomavaatimuksia. Asian edellisessä käsittelyssä kävi ilmi, että kokonaisriskipainolattian voimaantulon jälkeenkin sisäisiä riskimalleja käyttävien pankkien riskipainot olisivat jopa 27,5 % matalammat kuin standardimenetelmää käyttävillä pankeilla. Komission alkuperäisen esityksen perusteella riskipainolattiaa oli tarkoitus soveltaa ylikansallisiin pankkeihin koko pankkikonsernin tasolla, eikä jokaiseen tytäryhtiöön erikseen. Esitystä ovat kritisoineet äänekkäimmin sellaiset maat, joissa toimii pääasiassa ulkomaisia pankkeja. Heidän argumenttinsa on ollut, että komission esitys mahdollistaa kansainvälisille pankkikonserneille mahdollisesti korkeampien pääomavaatimusten siirtämisen tytäryhtiöihin, eikä uudistus siten lisää Euroopan pankkien vakavaraisuutta tarkoituksenmukaisella tavalla. Nyt käsillä olevan kompromissiesityksen perusteella sisäisiä riskimalleja käyttäville pankeille laskettaisiin kokonaisriskipainolattia yksittäisten luottolaitosten tasolla. Kyseessä on kompromissi pankkiryhmittymien kotivaltioiden ja isäntävaltioiden näkemysten välillä. Jo aiemmassa kuulemisessa on esitetty, että kokonaisriskipainolattialla saattaa olla lopulta vähäinen vaikutus niiden pankkien häiriönsietokyvyn paranemiseen, joilla on jo valmiiksi ongelmia nykyisten vakavaraisuusvaatimusten täyttämisessä.

ii) Operatiivisiin riskeihin liittyvän pääomavaateen määrittämisessä ei tulla huomioimaan tappiohistoriaa, joskin pankkien tulee “tietyin edellytyksin seurata operatiivisten riskien realisoitumista ja julkaista tappioihin liittyvää tietoa”.

iii) Neuvotteluiden perusteella on käynyt ilmi, että valtionlainojen riskipainokohtelun “merkittävämpi uudistaminen ei saa jäsenvaltioiden kannatusta”, mistä johtuen valtionlainojen riskipainokohtelu säilyisi ennallaan vähäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta ja alustavan kompromissin mukaan ratkaisu olisi julkissektorivastuiden osalta voimassa olevan sääntelyn kaltainen. Lisäksi nykyisessä kompromissiehdotuksessa pienennetään maksukyvyttömyystodennäköisyyden vähimmäisarvo 0,01 prosenttiin, joka on Basel III -standardeja löysempi ratkaisu. Koronapandemian alettua toisen EU-jäsenvaltion valuutassa liikkeellelasketun julkisvelan riskipaino päätettiin pudottaa 0 prosenttiin vuoteen 2024 saakka. Riskipainon on tarkoitus nousta astettain 2022-2024, joskin neuvotteluissa on ehdotettu, että poikkeusta jatkettaisiin vuoden 2026 loppuun saakka.

iv) Valvontaviranomaisen riippumattomuuden varmistamisen suhteen nykyisessä kompromissiesityksessä karenssiaikoja lyhennetään niissä tapauksissa, kun valvojan palveluksessa oleva henkilö siirtyy valvottavan yhteisön palvelukseen. Lisäksi kansallista harkintaa lisätään tilanteissa, joissa karenssiaikojen lyhentäminen olisi tarpeen kansallisten työmarkkinoiden koko huomioiden.

v) Viimeiseksi kirjeessä mainitaan, että jäsenmaiden näkemyserot liittyen kolmansien maiden luottolaitosten sivuliikkeiden sääntelyyn, johdon luotettavuuden ja sopivuuden arviointimenettelyihin sekä tiettyjen yritysjärjestelyiden valvontaprosesseihin osalta kirjelmässä ovat niin merkittäviä, että ne uhkaavat jarruttaa koko lainsäädäntöpaketin ja Basel III -standardien täytäntöönpanoa. Tämän vuoksi komission alkuperäiseen ehdotukseen sisältyneitä osia koskien kolmansien maiden luottolaitosten sivuliikkeiden sääntelyä, johdon

luotettavuuden ja sopivuuden arviointimenettelyä sekä tiettyjen yritysjärjestelyiden valvontaprosesseja on joko poistettu tai olennaisilta osin karsittu.

Finanssivalvonnan elokuussa tekemä uusi vaikutusarvio puoltaa tulkintaa, että Basel III -standardien lukuisat poikkeukset ja siirtymäajat vähentävät pankkivalvonnan kunnianhimoa. **Arvion mukaan vaikutukset suomalaisille luottolaitoksille olisivat jäämässä huomattavasti aiemmin ilmoitettua vähäisemmiksi ja lyhyellä aikavälillä keventävän pääomavaatimuksia koko sektorin tasolla.** Jos yritysluottoja koskeva siirtymäaika olisi voimassa nykyisessä ehdotetussa muodossaan ja lisäksi hyödynnettäisiin kansallisesti asuntoluottoja koskevaa siirtymäaikaa, suomalaispankkien vakavaraisuusvaatimukset koko sektorin tasolla kevenisivät. Suomalaisen pankkisektorin vakavaraisuusvaatimukset voivat laskea vuoteen 2029 asti jopa 10 prosentilla ja vuoteen 2032 asti noin 8 prosentilla. Siirtymäaikojen jälkeen vuonna 2033 vakavaraisuusvaatimukset asettuisivat kirjelmän perusteelle takaisin nykyiselle tasolleen. Uudistuksen myötä asuntoluottojen pääomavaatimukset laskevat suomalaispankeilla 8 prosenttia, kulutusluottojen ja muiden vähittäisvastuiden pääomavaatimukset nousevat 25 prosenttia, pk-yritysten yritysluottojen pääomavaatimukset laskevat 16 prosenttia ja muiden yritysluottojen pääomavaatimusten kasvu olisi 3 prosenttia.

Euroopan pankkisektorin akuutteihin ongelmiin lainsäädäntöpaketti ei tarjoa ratkaisua. Keskeisiä toimia ovat valvojien ja kriisinratkaisuviranomaisten aktiivinen toiminta sekä valtioiden ja pankkien välisen kohtalonyhteyden vähentäminen, jonka edistämiseksi valtioneuvosto on esittänyt valtion velkoihin liittyvien riskien huomioimista paremmin vakavaraisuuslaskennassa. Kohtalonyhteyden ja yleisemmin Euroopan pankkijärjestelmän integraation ja kriisinkestokyvyn lisäämiseksi keskeistä olisi panostaa Euroopan pankkiunionin viimeistelyyn, pääomamarkkinaunionin kehittämiseen ja Euroopan vakausmekansimin kehittämiseen entistä toimintakykyisemmäksi instituutioksi, jotka eivät kuitenkaan tällä hetkellä ole kaikkein korkeimmalla EU:n tehtävälistalla Ukrainan sodan, energia- ja elinkustannuskriisien sekä kasvaneiden taantumanäkymien vuoksi.