

Talousvaliokunta

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)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

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) (U 72/2021 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

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) (U 72/2021 vp): Talousvaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä UJ 3/2022 vp - U 72/2021 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos, yksikön päällikkö Jaakko Weuro, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Antti Makkonen, valtiovarainministeriö
- johtava lakimies Virva Walo, Finanssivalvonta
- makrovakaasiantuntija Arttu Kiviniemi, Finanssivalvonta
- vanhempi neuvonantaja Jukka Vauhkonen, Suomen Pankki
- kriisinratkaisuasiantuntija Riku Thilman, Rahoitusvakausvirasto
- Head of Credit Risk Control & Model Validation Jukka Vesala, Nordea
- Regulatory Manager Anna-Liina Harju, Suomen Hypoteekkiyhdistys
- johtava lakimies Olli Salmi, Finanssiala ry
- pääekonomisti Jouni Vihmo, Rakennusteollisuus RT ry
- ekonomisti Petri Malinen, Suomen Yrittäjät ry
- väitöskirjatutkija Antti Ronkainen, Helsingin yliopisto

Valiokunnan lausunto TaVL 18/2022 vp

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- professori Antti Suhonen

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT
- OP Ryhmä

Viitetiedot

Talousvaliokunnan lausunto TaVL 55/2021 vp — U 72/2021 vp.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Neuvottelutilanne

Neuvoston puheenjohtajavaltio Ranska järjesti ensimmäisen neuvoston työryhmäkokouksen 27. tammikuuta. Ehdotuksen käsittely jatkuu ehdotuksen eri osioiden ensimmäisellä tarkastelulla. Puheenjohtajavaltio on ilmoittanut arvioivansa maaliskuussa neuvottelujen jatkoedellytyksiä ja mahdollisia jatkoaskeleita neuvoston yhteisymmärryksen saavuttamisen suhteen.

Komission ehdotuksen eri osioiden ensimmäinen tarkastelukierros neuvoston työryhmässä on edelleen kesken. Jäsenvaltioiden kannanmuodostus on osalla jäsenvaltioista Suomen tavoin edelleen käynnissä ja ne ovat korostaneet tässä vaiheessa esittävänsä alustavia näkemyksiä.

Tähänastisten keskusteluiden perusteella voidaan arvioida, että erityisen keskeiseksi kysymykseksi on muodostumassa kokonaisriskipainolattian soveltamistapa rajat ylittävissä pankkiryhmittymissä. Erityisesti pankkiryhmien kotivaltiot (”pääkonttorivaltiot”) ovat kannattaneet komission ehdotusta siitä, että riskipainolattiaan sovellettaisiin koko konsolidoidusti, koko pankkikonsernin tasolla. Tämä mahdollistaisi pankeille pääomien tehokkaamman hyödyntämisen ja pienentäisi riskipainolattian asettamisen pääomavaatimuksia korottavia vaikutuksia. Komission esitys riskipainolattian soveltamisesta lähtökohtaisesti konsolidoidulla tasolla on valtioneuvoston kannassa omaksutun tavoitteen suuntainen.

Sen sijaan erityisesti jäsenvaltiot, joiden pankkisektori koostuu merkittävässä osin rajat ylittävien pankkien tytäryhtiöistä (”isäntävaltiot”), ovat suhtautuneet ehdotukseen kriittisesti. Näiden jäsenvaltioiden mukaan kokonaisriskipainolattiaa tulisi soveltaa kaikilla tasoilla, eli sen tulisi ulottua konsernin kaikkiin pankkiyksikköihin erillisesti. Tämä säilyttäisi näiden jäsenvaltioiden mukaan vallitsevan tasapainon pääkonttori- ja isäntävaltioiden välillä ja huomioisi paremmin kunkin yksittäisen jäsenvaltion rahoitusvakauden.

Valiokunnan lausunto TaVL 18/2022 vp

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto täsmentää kirjelmässä U72/2021 vp esitettyä kantaa ehdotukseen seuraavasti:

Valtioneuvosto korostaa, että vakavarainen pankkisektori sekä hyvin toimivat pääomamarkkinat ovat välttämätön edellytys talouden kestäväälle kasvulle yli suhdannesykliä. Vakavaraiset pankit pystyvät ylläpitämään luotonantoaan myös talouden laskusuhdanteessa ja rahoitusjärjestelmän häiriötilanteissa. Talouskasvun rahoituksen turvaaminen Suomen erityispiirteet huomioiden on nostettava tavoitteenasetannassa yhtäläiseen asemaan häiriönsietokyvyn vahvistamisen kanssa. Tämän mukaisesti valtioneuvosto korostaa erityisesti, että hyväksyttävän sääntelykokonaisuuden tulee tukea sekä rahoitusvakautta, että talouskasvua.

Valtioneuvosto pitää selvänä, että pandemian jälkeinen talouden toipuminen ja vihreä siirtymä tarvitsevat mittavia yksityisiä investointeja. Ehdotuksessa on pyritty muun muassa siirtymäaikojen avulla ottamaan huomioon se, että luottolaitoksia tarvitaan talouskasvun ja vihreän siirtymän eteenpäin viemiseksi. Tästä näkökulmasta siirtymäajat näyttävät kuitenkin lyhyiltä. Valtioneuvosto katsoo, että esitettyjen siirtymäaikojen pituutta voidaan neuvottelun kuluessa vielä arvioida. Valtioneuvosto katsoo lisäksi, että ratkaisu ei saa vaarantaa yritys- ja asuntorahoituksen saatavuutta. Valtioneuvosto korostaa komission ehdottaman tarkastelulausekkeen tärkeyttä, jonka perusteella komissio arvioi ennen siirtymäaikojen päättymistä mahdollisten lisäehdotusten tai muutosten tarvetta.

Lisäksi valtioneuvosto toteaa, että komission nykyinen esitys ei puutu valtioriskien kohteluun pankkien vakavaraisuuslaskennassa. Tämä on keskeinen tekijä pankkien ja valtioiden kohtalon-yhteyden taustalla, jonka ratkaisemisessa ei olla tehty edistysaskeleita. Tähän ongelmaan on jatkossa puututtava. Ylivelkaantuneiden jäsenvaltioiden ja pankkien ongelmia on kyettävä hoitamaan ilman merkittäviä kielteisiä seurausvaikutuksia EU:n rahoitus- ja pääomamarkkinoille. Lisäksi toimenpiteet eivät saa lisätä uuden finanssikriisin riskiä euroalueella tai heikentää Euroopan keskuspankin (EKP) kykyä turvata euroalueen vakautta.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Tausta. Valtioneuvoston kirjelmän tarkoitus on täydentää ja täsmentää aikaisemmin annettua kirjelmää Basel III -standardien täytäntöönpanosta U 72/2021 vp ja siinä esitettyä valtioneuvoston kantaa, jota talousvaliokunta on käsitellyt joulukuussa 2021 (TaVL 55/2021 vp), joskin pankkien vakavaraisuussääntely on ollut esillä myös muun muassa makrovakaussäntelyä koskevan valtioneuvoston kirjelmän yhteydessä (TaVL 15/2022 vp — E 15/2022 vp).

Talousvaliokunta viittaa näihin lausuntoihinsa todeten, että niissä esitetyt valiokunnan huomiot ovat *edelleen kaikilta osin voimassa*, ja täydentää näitä kannanottojaan seuraavasti:

Valiokunta katsoo, että sen aiempaa lausuntoa TaVL 55/2021 vp ei ole otettu täysimääräisesti lähtökohdaksi jatkoneuvotteluihin tähtäävässä jatkokirjelmän laatimisessa. U-jatkokirjeen mukainen Suomen kanta näyttää olevan pääosin alkuperäisen valtioneuvoston kirjelmän mukainen.

Valiokunnan lausunto TaVL 18/2022 vp

Talousvaliokunta toteaa, että kantojen (TaVL 55/2021 vp) alustavuus merkitsee sitä, että valiokunta on varannut mahdollisuuden täydentää kantojaan. Talousvaliokunta on kuitenkin tämän huomautuksen ohella selkeästi ilmaissut käsityksensä siitä, mihin seikkoihin jatkoneuvotteluissa tulee kiinnittää huomiota (kappale ”Kokoavia huomioita jatkoneuvotteluihin”).

Talousvaliokunta katsoo, että valtioneuvoston kanta ei jatkokirjelmän mukaisessa muodossaan riittävästi tue Suomen erityispiirteiden huomioon ottamista tai talouskasvun turvaamista.

Nyt käsitellyssä oleva lainsäädäntöehdotus on viimeiseksi tarkoitettu osio finanssikriisin vuoksi tiukennetussa vakavaraisuussäntelykokonaisuudessa; rahoitusmarkkinasäntelyä on kiristetty sisällöllisesti ja lisätty määrällisesti yhdenmukaistaen samalla jäsenvaltioiden lainsäädäntöjä. Edelleen jatkuvalla harmonisointityöllä tavoitellaan koko pankkiunionin alueen toimijoiden kohtelun yhdenmukaisuutta, vertailun yhteismitallisuutta sekä kilpailun tasapuolisia lähtökohtia ja sijoittajansuojan ja -vastuun vahvistamista.

Talousvaliokunta on lukuisissa kannanotoissaan muistuttanut, että finanssisektorin sääntelyn määrä ja yksityiskohtaisuuden taso sekä keskinäiset riippuvuussuhteet ovat saavuttaneet tason, jonka optimaalisuus ei ole enää täysin kiistaton. Sen vuoksi kaikkia uusia sääntelyehdotuksia tulisi arvioida tämänhetkisten olosuhteiden ja muun jo voimassa olevan sääntelyn valossa. Erityisesti tulee tarkastella makro- ja rahoitusvakausvälineinen kumuloituvia vaikutuksia. Talousvaliokunta viittaa lausunnossaan TaVL 15/2022 vp esittämäänsä huomautukseen, jonka mukaan sääntelyn kehittämisessä painopisteen on oltava sääntelykehikon johdonmukaistamisessa, yksinkertaistamisessa ja päällekkäisyyksien purkamisessa.

Vaikutusarviot. Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on esitetty erilaisia käsityksiä ehdotetun sääntelyn vaikutuksista.

Valtioneuvoston kirjelmän mukaan pääomavaatimusten kasvu painottuisi niihin suuriin pankkeihin, jotka käyttävät sisäisiä riskimalleja vakavaraisuuslaskennassaan, ja että uudistuksilla ei ole pääomavaateita kohottavaa vaikutusta standardimenetelmää käyttäville pankeille.

Ottaen huomioon, että suomalainen rahoitusmarkkina on varsin pankkikeskeinen ja että Suomen pankkisektorin markkinaosuuksista on valtaosa sellaisilla toimijoilla, jotka käyttävät juuri sisäisiä malleja, ei ehdotettujen muutosten merkitystä voida pitää Suomelle vähäisenä.

Talousvaliokunta toteaa, että moni asiantuntijataho on katsonut, ettei suomalainen pankkisektori itse kohtaa erityisen suuria vaikeuksia täyttää nyt ehdotettuja vaatimuksia. Huolet kohdistuvatkin ensisijaisesti siihen, kuinka laitokset pystyvät kanavoimaan rahoitusta talouteen. On odotettavissa, että lähitulevaisuudessa sekä julkinen että yksityinen sektori tulee kohtaamaan mittavia rahoitustarpeita muun muassa vihreän siirtymän ja energiamurroksen investointitarpeiden vuoksi. Näiden tavoitteiden toteutumisen edellytyksenä ovat vakaat, hyvin toimivat ja läpinäkyvät rahoitusmarkkinat. Laitoksilla on myös oltava selkeä näkymä siitä, millä edellytyksillä ja missä olosuhteissa vakausviranomaiset asettavat valvottaville vaatimuksia (myös TaVL 15/2022 vp).

Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on tuotu esille ehdotuksen mukaisten siirtymäaikojen pituus ja korostettu, että vaateiden tulee olla täysimääräisesti täytettyinä vasta siirtymäajan lo-

Valiokunnan lausunto TaVL 18/2022 vp

pussa. Talousvaliokunta huomauttaa, että vaikka siirtymäajat ovat yleisesti lainsäädännössä käytettyihin siirtymäaikoihin nähden varsin pitkiä, niin laitosten näkökulmasta olennaista on se, että erityisesti asumiseen liittyvien lainojen juoksuajat ovat vielä tätä huomattavasti pidempiä, jopa 20—25 vuotta.

Lainsäädännön keinovalikoiman tarkoituksenmukaisuus. Finanssimarkkinoiden normiohjauksessa ja viranomaisille annetuilla valtuuksilla on pyritty turvaamaan se, että valvontatoiminnassa pystyttäisiin tunnistamaan ja huomioimaan varsin heterogeenisen toimialan vaihtelevat olosuhteet tarkoituksenmukaisella tavalla. Koska laitokset ovat lähtökohdiltaan erilaisia, tulee vastavasti myös häiriönsietokykyä kohentavien toimien olla näihin sovitettuja. Koko toimialaan kohdistuvaa sääntelyä ei tule kiristää sillä perusteella, että valvottavien joukossa on toimijoita, jotka eivät pysty tervehtyttämään toimintaansa.

Talousvaliokunnan kannat jatkoneuvotteluihin. Talousvaliokunta toistaa valtioneuvoston kirjelmän U 72/2021 vp ensimmäisen käsittelyn yhteydessä tekemänsä huomautuksen, jonka mukaan sääntelyn oikeasuhtaisuuden ja vaikuttavuuden kannalta on välttämätöntä, että jatkoneuvotteluissa huomioidaan jäsenvaltioiden ja niihin sijoittuneiden laitosten erityispiirteet. Talousvaliokunta pitää välttämättömänä, että jatkoneuvotteluissa Suomi kiinnittää huomiota siihen, että sinänsä kannatettavien päämäärien tavoittelussa valittu sääntelyratkaisu näyttää johtavan siihen, että vakavaraiset laitokset kohtaavat edelleen kiristyviä pääomavaatimuksia, kun samanaikaisesti näillä kiristyksillä ei kuitenkaan pystytä kohentamaan heikkokuntoisten laitosten häiriönsietokykyä.

Valtioiden ja pankkien välisen kytkeytyneisyyden vähentäminen on ollut yksi pankkiunionin keskeisistä tavoitteista sen perustamisesta lähtien. Valtiovastuut muodostavat kuitenkin edelleen merkittävän riskin sellaisissa pankeissa, joiden valtiiovastuut ovat keskittyneet niiden omiin kotivaltioihin.

Talousvaliokunta korostaa jatkoneuvotteluissa olevan tärkeää, että samalla kun epätarkoituksenmukaisia ehdotuksia tulee pyrkiä torjumaan, yhtä tärkeää on, että vastustamisen yhteydessä Suomi toisi neuvotteluihin omia, parempina pitämiään ratkaisuja yhteisesti sovittujen päämäärien saavuttamiseksi.

Edellä sanottu huomioiden, talousvaliokunta pitää tärkeänä, että jatkoneuvotteluissa Suomi pitää esillä sitä, että vakavaraisuussääntelyn on perustuttava todellisiin taloudellisiin riskeihin, jotta puskurit voisivat toimia tarkoituksensa mukaisesti riskien realisoituessa. Tämä tulee ulottaa myös valtionlainojen kohteluun riskipainoja määriteltäessä.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

että se pitää välttämättömänä edellä esitettyjen huojennusten pysyvyyden ja kansallisten erityispiirteiden huomioon ottamisen edistämistä jatkoneuvotteluissa ja yhtyy asiassa muilta osin valtioneuvoston kantaan.

Valiokunnan lausunto TaVL 18/2022 vp

Helsingissä 29.3.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Sanni Grahn-Laasonen kok

jäsen Atte Harjanne vihr

jäsen Hannu Hoskonen kesk

jäsen Eeva Kalli kesk

jäsen Pia Kauma kok (osittain)

jäsen Matias Mäkyne sd

jäsen Sakari Puisto ps

jäsen Minna Reijonen ps

jäsen Janne Sankelo kok (osittain)

jäsen Joakim Strand r

jäsen Veikko Vallin ps

jäsen Johannes Yrttiaho vas (osittain)

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller