

Talousvaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: EU-lainsäädäntöön pohjautuvien makrovakausvälineiden uudelleentarkastelu

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: EU-lainsäädäntöön pohjautuvien makrovakausvälineiden uudelleentarkastelu (E 15/2022 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Antti Makkonen, valtiovarainministeriö
- makrovakausasiantuntija Arttu Kiviniemi, Finanssivalvonta
- johtava neuvonantaja Jukka Topi, Suomen Pankki
- Head of Credit Risk Control & Model Validation Jukka Vesala, Nordea
- johtava lakimies Olli Salmi, Finanssiala ry
- pääekonomisti Patrizio Lainá, STTK ry
- professori Antti Ripatti
- valtiotieteen tohtori Peter Nyberg

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- työelämäprofessori Vesa Vihriälä

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA
- Työn ja talouden tutkimus LABORE
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- OP Ryhmä

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Komission julkinen kuuleminen

EU:n vakavaraisuusasetuksen 513 artiklan mukaan komission on 30.6.2022 mennessä ja siitä eteenpäin viiden vuoden välein arvioitava EU:n vakavaraisuusasetukseen ja luottolaitosdirektiiviin sisältyvien makrovakaustavaintusten riittävyyttä järjestelmäriskien vähentämiseksi.

Mainituissa artiklassa on asetettu seitsenkohtainen luettelo teemoista, jotka on vähintään sisällytettävä tarkastelun piiriin. Näitä teemoja ovat a) sääntelyn tehokkuus ja läpinäkyvyys, b) onko sääntely riittävän kattavaa ja onko joiltain osin päällekkäisyyttä, c) miten nykyinen sääntely suhteutuu kansainvälisiin standardeihin, d) tulisiko makrovakaustavahikkoon lisätä uuden tyyppisiä sääntelykeinoja, kuten kysyntäpohjaisia makrovakaustavavälineitä, e) tulisiko vähimmäisomavaraisuusasteen lisävaatimus ulottaa koskevaksi maailmanlaajuisen rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävien luottolaitosten (G-SII) ohella myös muihin rahoitusjärjestelmän kannalta merkittäviin luottolaitoksiin (O-SII), f) tulisiko kansallisten makrovakaustavavälineiden vastavuoroisen tunnistamisen olla joiltain osin pakollista, ja g) kuinka pankkisektorin ulkopuolisten järjestelmäriskien hallintaan liittyviä työkaluja voitaisiin kehittää.

Komission julkaisema kuulemisasiakirja on jaettu neljään eri osioon. Jokainen osio sisältää kysymyksiä sidosryhmille. Ensimmäisessä osassa selvitetään makrovakaustavahikkoon ja makrovakaustavapuskureihin liittyviä yleisiä seikkoja. Toisessa osassa selvitetään makrovakauteen liittyviä sellaisia osa-alueita, joihin liittyviä instrumentteja ei vielä ole, sekä kehikon yksinkertaistamista. Kolmannessa osassa selvitetään sisämarkkinavaikutuksia. Neljännessä osassa pyydetään vastauksia globaaleista ja uuden tyyppisistä järjestelmäriskeistä. Kuuleminen sisältää lopuksi myös yleisen palauteosion.

Huomioita makrovakaustavavälineiden toimivuudesta

Euroopan järjestelmäriskikomitea (EJRK) on julkaissut 17.12.2021 raportin makrovakaustavavälineiden lisäpääomavaatimusten ja muiden pääomavaatimusten keskinäisestä toimivuudesta. Raportissa korostetaan pääomapuskureiden merkitystä makrovakaustavavälineinä. Makrovakaustavavälineiden lisäpääomavaatimusten heikkouksina nostetaan kuitenkin esille, että pankit eivät ole halukkaita alittamaan puskurivaatimuksia siitä seuraavien toimintarajoitusten ja potentiaalisten laajempien viranomaisoimivaltuuksien käytön vuoksi, sekä sen vuoksi, että omavaraisuusastepohjaisten vaatimusten ja MREL-vaatimusten samanaikainen soveltaminen voi johtaa siihen, että nämä viimeksi mainitut tulevat luottolaitosta sitovammiksi pääomavaatimusten madaltamisenkin myötä. Nämä vaikutukset ovat kuitenkin pankkikohtaisia ja vaihtelevat myös jäsenvaltiokohtaisesti. Puskurivaatimusten käyttökelpoisuus on tyypillisesti pienempi sisäisiä riskimalleja hyödyntävillä luottolaitoksilla.

Raportissa esitellään erilaisia toimenpidevaihtoehtoja makrovakaustavavälineistön toimivuuden parantamiseksi. EJRK katsoo, että sisäisiin riskimalleihin (IRB) liittyvää sääntelyä tulisi kehittää paitsi Basel III-pohjaisella kokonaisriskipainolattialla (output floor), mutta riskimalleihin tulisi

Valiokunnan lausunto TaVL 15/2022 vp

kohdistaa myös muita niiden luotettavuuteen tähtääviä toimenpiteitä, joista esimerkkinä EKP:n TRIM-projekti. Muita esiin nostettuja toimenpidevaihtoehtoja ovat muun muassa puskurivaatimusten suhteellinen korottaminen, vaatimusten eriyttäminen tai niiden keskinäisen järjestyksen uudelleenjaottelu, puskurivaatimusten kanssa saman tyyppisen jouston varan lisääminen myös muihin pääomavaatimuksiin sekä pääomien kohdistaminen eri vaatimusten kattamiseen nykyistä suppeammin.

Pääomavaatimuksiin liittyvien seikkojen ulkopuolisena asiana EJRK ehdottaa tiiviimpää viranomaisyhteistyötä ja laajempaa tietojenvaihtoa viranomaisten kesken. Mahdollisena keinona EJRK nostaa esiin myös aktiivisemman viestinnän makrovakaudekellisten lisäpääomavaatimusten luonteesta; näiden vaatimusten alittuminen ei siis johda automaattisesti täysimittaisiin varojenjaon rajoituksiin tai tätä vakavampiin seurauksiin, kuten toimiluvan menettämiseen.

Komissio on kuulemisasiakirjassa tuonut esille, että makrovakaussäilyneinä olevien puskurivaatimusten toimivuutta ei ole tosiasiallisesti vielä testattu koronapandemian aikaan. Komission mukaan tämä johtuu merkittävästä julkisesta tuesta koronapandemiaan liittyen.

Lisäksi on syytä huomioida, että koronapandemian alkuvaiheessa luottolaitosten puskurivaatimuksia madallettiin viranomaispäätöksin, jotta luotonanto myös kriisitilanteissa voidaan varmistaa. Samalla pankkivalvojat ovat antaneet pankeille suosituksia varojenjaosta pidättäytymiselle. Sääntelyä on myös väliaikaisesti muutettu koronapandemian aikana siten, että eräiden lainanhoidojoukkojen (moratoriot) toteuttamisen vaikutusta järjestämättömien luottojen kasvuun tai vakavaraisuutta vähentävästi on paikoin loivennettu.

Erityisesti koronapandemia on johtanut laajempaan keskusteluun siitä, millä tavalla makrovakaussäilyneet voisivat parhaalla tavalla toimia paitsi pankkisektorin vakauden edistäjänä, mutta myös vastasyklisesti siten, että pankkisektori voisi jatkaa luottotamasta talouden laskusuhdanteissa. Komissio on tunnistanut tähän liittyen muun muassa seuraavia näkökulmia:

- Puskurivaatimuksen alittumiseen liittyvät varojenjakorajoitukset turvaavat pankkisektorin pääomitusta, mutta toisaalta pankit saattavat komission mukaan pyrkiä välttämään puskurivaatimuksen alittumista jo etukäteen esimerkiksi vähentämällä luotonantoa.
- Rinnakkain sovellettavat vähimmäisomavaraisuusvaatimukset (leverage ratio) ja omien varojen ja alentamiskelpoisten velkojen vähimmäisvaatimukset (MREL) saattavat johtaa siihen, että puskurivaatimusten alentamisella ei välttämättä ole luotonannon kannalta toivottuja lopputuloksia.
- Puskurivaatimusten madaltaminen taloussyklin perusteella koskee lähinnä vastasyklisiä puskuria, kun taas muut puskurivaatimukset tulisi niihin liittyvän sääntelyn mukaan olla voimassa niin kauan kuin niillä katettava riski on olemassa.
- Pääomavaatimusten laskennan perusteena olevat riskipainot voivat talouden laskusuhdanteissa kasvaa erityisesti sisäisiä riskimalleja käyttävissä pankeissa, mutta myös standardimenetelmää käyttävissä pankeissa riippuen ulkoisten luottoluokitusten hyödyntämisestä. Tämä yleisesti ottaen lisää myötäsyklisyyttä pankkisektorilla. Basel III-standardien mukainen kokonaisriskipainolattia voi osittain vähentää myötäsyklisiä vaikutuksia erityisesti sisäisiä riskimalleja hyödyntävissä luottolaitoksissa.

Valiokunnan lausunto TaVL 15/2022 vp

- Mikäli puskurivaatimuksia madalletaan talouden laskusuhdanteessa tai taloudellisessa shokissa, liian nopea puskurivaatimusten palauttaminen normaalille tasolle voi aiheuttaa luotonannon hidastumista ja talouden elpymistä.

Valtioneuvoston kanta

Suomi katsoo, että nykyinen makrovakaussäätely on yleisellä tasolla osoittautunut tarpeelliseksi, jotta pankkisektori olisi riittävästi pääomitettuna kohtaamaan taloudellisia shokkeja. Tämä on konkretisoitunut erityisesti koronapandemian aikana: pääomapuskureiden kerryttäminen hyvinä aikoina mahdollisti, että pankkisektorin pääomavaatimuksista on ollut mahdollista joustaa kriisin iskiessä talouden elpymisen tukemiseksi. Makrovakaushikojen käytännön soveltamiskokemuksen pohjalta sekä muun pankkisäätelyn kehittymisen myötä makrovakaussäätelyn toimivuuden ja uudistustarpeiden tarkempi arviointi on kuitenkin tullut ajankohtaiseksi.

Makrovakaussäätelyjen ennakoitavissa olevaa joustavuutta on tarpeen harkita lisättäväksi erityisesti odottamattomissa taloudellisissa shokeissa. Joustavuuden lisääminen tulee ensisijaisesti kohdistaa muusta kuin tavanomaisista suhdannevaihteluista johtuvista olosuhdemuutoksista aiheutuviin poikkeuksellisiin tilanteisiin. Makrovakaussäätelyn liikkuvaraa olisi kotimaisten näkökulman ohella perusteltua tarkastella myös laajempien, Euroopan laajuisten kriisien varalta.

Omaperäisyysasteen (leverage ratio) vaatimusten sekä omien varojen ja hyväksyttävien velkojen vähimmäisvaatimusten (MREL) yhteensovittamista makrovakaussäätelyjen tulisi pyrkiä edistämään tarkoituksenmukaisella tavalla. Paitsi pankkisektoriin kohdistuvien vaatimusten, mutta myös pankkien toimintaympäristöön liittyvän kokonaiskuvan muodostamisen kannalta olisi perusteltua lisätä yhteistyötä kriisinhallitusviranomaisten kanssa, samoin kuin purkaa mahdollisia esteitä viranomaisten välisen tietojen vaihdon suhteen.

Makrovakaussäätelyjen kehittämisessä keskeisenä periaatteena tulee olla symmetrisyys. Koska puskurivaatimusten ja pääomituksen liittyvien muiden vaatimusten tarkoituksena on ennakolta vahvistaa pankkisektorin häiriönsietokykyä kohtaamaan tulevia kriisejä, estää rahoitusmarkkina-kriisien syntymistä ja eskaloitumista sekä tasoittaa suhdannevaihteluja, tulee puskurivaatimusten joustavuuden vastapainoksi kehittää myös keinoja, joilla pankkien pääoma-asema suunnitelmallisesti palautetaan normaalille tasolle ja sitä suhdanteen ja kriiseihin varautumisen niin vaatien voidaan säädellä. Tässä suhteessa olisi pyrittävä parantamaan toimenpiteiden oikea-aikaisuutta, ennakoitavuutta ja läpinäkyvyyttä. Mahdollisia keinoja voisivat olla makrovakaussäätelyjen käyttöön liittyvien mittareiden kehittäminen, päätösprosessien virtaviivaistaminen, velvoite ennakoivaan viestintään ja positiivinen neutraali taso vastasykliselle pääomapuskurille. Sekä makrovakaussäätelyä koskevassa sääntelyssä että välineiden käyttämisessä tulee huomioida mahdolliset laajemmat taloudelliset vaikutukset: kuten tähänastiset kokemukset ovat osoittaneet, pankkisektorin pääomia vahvistavien sääntelytoimenpiteiden voimaansaattamisessa avainasioina ovat esimerkiksi suhdanteen vaihe huomioiden asteittainen ja maltillinen voimaantulo, jotta negatiivisia vaikutuksia reaalityouteen voidaan välttää. Makrovakaussäätelyjen käyttäminen ei toisaalta tule määräytyä mekaanisesti eri indikaattoreiden perusteella, vaan soveltamiseen on jätettävä tarkoituksenmukainen harkinnanvaraisuus. Koronakriisi osoitti tässäkin suhteessa harkinnanvaran tarpeellisuuden.

Valiokunnan lausunto TaVL 15/2022 vp

Pankkien taloudellista asemaa koskevan sääntelyn uudistamisessa tulee aina arvioida, miten riskeihin on tarkoituksenmukaisinta vastata luottolaitoskohtaisia riskejä koskevalla sääntelyllä ja miten laajemmin makrovakaussääntelyllä. Varsinaisen makrovakaushikokinnon rinnalla riskipainoihin, erityisesti sisäisiin riskimalleihin, liittyvän sääntelyn kehittäminen valvojakäytäntöjen ohella myös lainsäädäntötoimin on tarpeen. Riskipainojen mahdollinen myötäsyklisyys ja riskimalleihin liittyvät erot pankkiunioniin sijoittautuneiden ja pankkiunionin ulkopuolisten luottolaitosten välillä ovat omiaan aiheuttamaan järjestelmätason riskejä, mutta myös vaikeuttamaan yhdenmukaisten makrovakaussäntelyjen soveltamista ja käyttämistä. Rajanvetoa luottolaitoskohtaisten riskien ja makrovakaussäntelyjen riskien välillä on tärkeää punnita ilmasto- ja muiden kestävyysriskien suhteen, tämän ollessa suhteellisen uusi, mutta yhä merkittävämmäksi nouseva osatekijä riskienhallinnassa. Pankkisektorin ulkopuolisen rahoitustoiminnan merkityksen odotetaan kasvavan, mitä kehitystä vasten myös makrovakaussäntelyjen kohdistamisen mahdollisuutta tarvittaessa myös pankkisektorin ulkopuoliseen rahoitustoimintaan olisi niin ikään perusteltua harkita. Valtiolainojen vakavaraisuuskohtelun uudistaminen on niin ikään tavoiteltavaa pankkisektoria koskevan sääntelyn kehittämisessä kautta linjan, huomioiden kuitenkin, että mittaluokaltaan ja tematiikaltaan tämä uudistus olisi huomattavasti merkittävämpi kuin nyt käsillä oleva makrovakaussäntelyjen uudelleentarkastelu. Vakavaraisuuskohtelun uudistaminen ei saa kuitenkaan lisätä finanssikriisin uhkaa tai vaikeuttaa rahapolitiikan toimeenpanoa euroalueella.

Makrovakaussäntelyjen harmonisoinnin edistäminen EU-tasolla on kannatettavaa. Harmonisointia tulee toteuttaa kehittämällä yhteisiä mittareita, tutkimusyhteistyötä ja muita vastaavia työkaluja. EU-tasojen viranomaisten, esimerkiksi Euroopan järjestelmäriskikomitean, roolia makrovakaussäntelyjen valvonnassa ja koordinoimisessa olisi kannatettavaa jossakin määrin vahvistaa: makrovakaussäntelyjen vajavainen käyttö osassa jäsenvaltioita voi johtaa laajempiin rahoitusvakauksiin ja olla omiaan johtamaan myös epätasaisiin kilpailuedellytyksiin finanssisektorin toimijoiden välillä. Jäsenvaltioille on kuitenkin jätettävä riittävä makrovakaussäntelyllinen liikkumavara samoin kuin säntelyjen soveltaminen tulisi pitää edelleen kansallisella tasolla. Nämä ovat tarpeen euroalueen yhteisen rahapolitiikan vastapainona. Makrovakaussäntelyssä on voitava myös ottaa kansallisesti huomioon jäsenvaltiokohtaiset ja muut paikalliset ominaispiirteet, joiden osalta EU-tasojen makrovakaussäntelyjen soveltaminen ei ole tarkoituksenmukaista. Makrovakaussäntelyjen pakollinen vastavuoroinen tunnustaminen olisi tarkoituksenmukaista tulla kyseeseen, kun asianomaisen makrovakaussäntelyjen soveltaminen perustuu EU-tasolla riittävän yhdenmukaisille kriteereille ja vastavuoroinen tunnustaminen on säntelyjen tehokaan soveltamisen varmistamiseksi perusteltua.

Kysyntäpohjaisten EU-tasojen makrovakaussäntelyjen harmonisointia jäsenvaltioiden kesken on aiheellista selvittää, vaikka Suomi ei näe välitöntä tarvetta sellaisten säntelyjen käyttöön ottamiselle. Nykyisen makrovakaussäntelyjen selkeyttäminen ja yksinkertaistaminen on tavoiteltavaa, sillä voimassa oleva makrovakaussäntely on muodostunut varsin monimutkaiseksi kokonaisuudeksi. Tästä lähtökohdasta uudistuksissa tulisi pyrkiä yhtäältä välttämään päällekkäistä säntelyä, mutta toisaalta varmistamaan se, että rahoitusvakauden kannalta keskeisiä riskejä ei jäisi säntelyjen soveltamisen katvealueeseen. Muissa säntelyuudistuksissa, erityisesti Basel III-standardien täytäntöönpano, omaksuttavat ratkaisut vaikuttavat osaltaan siihen, millä tavalla makrovakaussäntelyä on tarkoituksenmukaista uudistaa, jotta Suomen talouskasvua voidaan osaltaan turvata.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Makrovakausriskipolitiikan tarkoitus. Makrovakausriskivälineiden tarkoituksena on koko rahoitusjärjestelmän vakauden edistäminen. Ne täydentävät yksittäisten laitosten häiriönsietokykyä vahvistavia ja osin myös riskinottoa hillitseviä lainsäädännön vaatimuksia.

Makrovakausriskivälineisiin luetaan vastasyklinen pääomapuskuri, G-SII- ja O-SII-puskurit sekä järjestelmäriskipuskuri. Makrovakausriskivälineenä pidetään myös valvontaviranomaisen oikeutta asettaa vakavaraisuusasetuksen mukaista vaatimusta suurempi pääomavaatimus kiinteistövakuudellisille luotoille sekä pankkien myöntämien asiakasluottojen suuruutta ja ehtoja rajoittavia välineitä, esimerkiksi enimmäisluototussuhteita, lainanhakijoiden tulojen ja velkojen välistä enimmäissuhdetta ja velanhoitomenojen enimmäisosuutta lainanhakijan käytettävissä olevista tuloista.

Makrovakausriskipolitiikalla on tärkeä tehtävä erityisesti euroalueen sisällä eriytyvien vakauriskien hillinnässä; yhtenäinen rahapolitiikka ei voi ottaa huomioon jäsenvaltioiden erityispiirteitä.

Jäsenvaltioiden erityispiirteet ja integraation syventäminen. Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisissa on esitetty useita makrovakausriskivälineiden harmonisoinnin syventämistä puoltavia kantoja. Mikäli yhdistyneillä rahoitusmarkkinoilla on jäsenvaltioiden välillä merkittäviä eroja sääntelyssä, se voi kannustaa toimijoita siirtämään riskejään ja liiketoimintojaan kevyimmän sääntelyn valtioihin tavoilla, jotka voivat olla rahoitusjärjestelmän vakauden kannalta haitallisia. Toisaalta rajatylittävästi toimivat laitokset kokevat kansallisten eroavaisuuksien luovan epätarkoituksenmukaista hallinnollista taakkaa ja oikeudellista epävarmuutta.

Lainsäädännön harmonisoinnin haasteena on kuitenkin sen kohteen heterogeenisyys. Paikoin on vaikeaa löytää tasapaino yhtäältä sääntelyn ja valvonnan yhdenmukaistamisen, ja toisaalta laitosten kohteiden ja osin niiden kotivaltioittainkin korreloivien haavoittuvuuksien ja vahvuuksien huomioimisen välillä. Talousvaliokunta toteaa, että suomalaisten ja useiden pohjoismaisten laitosten suurimmat riskit ovat luonteeltaan haavoittuvuuksia, kun taas toisaalla Euroopassa laitosten riskit ovat osin jo realisoituneet. Koska laitokset ovat lähtökohdiltaan erilaisia, tulee vastaavasti myös häiriönsietokykyä kohentavien toimien olla kohdennettuja. Tämä voi johtaa välineiden käytön eriytymiseen jäsenvaltioissa. Jotta pääomamarkkinoiden yhdistymisen edellytykset eivät tämän johdosta rapautuisi tulee kansallisten makrovakausriskivälineiden päätösharkinnan kriteeristöjen ja päätösten perusteiden olla läpinäkyviä. Tähän liittyvä viranomaisten välisen tietojenvaihdon sujuvuus tulee myös turvata.

Luotonantajien kohdistuva sääntely. Vakavaraisuusvaatimusten tarkoituksenmukaista tasoa arvioitaessa on otettava huomioon, että luottolaitokset haluavat kaikissa olosuhteissa minimoida riskin alittaa pääomavaatimuksensa; pääomavaatimusten täyttyminen on toimilupakysymys. Siksi ne pitävät lakisääteisten vaatimusten lisäksi omaan arvionsa perustuvaa vapaaehtoista pääomapuskuria. Tämän vuoksi yksinomaan lakisääteiset pääomavaatimukset eivät anna kattavaa kuvaa puskurivaateiden vaikutuksista.

Talousvaliokunta huomauttaa lisäksi, että vaikka lainsäädännön mukaiset vaateet ovat luonteeltaan maksimeja ja harkintavaltaa käyttäen tästä maksimista otetaan käyttöön kulloinkin tarkoi-

Valiokunnan lausunto TaVL 15/2022 vp

tuksenmukaisena pidetty määrä, tulee valvottavien laitosten kuitenkin järjestää toimintansa siten, että niillä on tarvittaessa mahdollisuus vastata maksimivaateeseenkin.

Luotonhakijoihin kohdistuva sääntely. EU-säännösten ohella jäsenvaltioissa on käytössä erilaisia kansallisia luotonottajiin kohdistuvia säännöksiä, joilla voidaan asettaa rajoituksia yhtäältä pankin myöntämän lainan suuruudelle suhteessa lainan vakuutena olevan vakuuden arvoon, ja toisaalta lainojen ja niiden hoitomenojen suuruudelle suhteessa lainanottajan tulotasotasoon. Suomessa on toistaiseksi käytössä vain enimmäisluototussuhde.

Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisissa on arvioitu, että enimmäisluototussuhdesäännöksiä luultavasti kierretään monenlaisin takaus- ja vakuusjärjestelyin. Liian kireällä enimmäisluototussuhdesääntelyllä ja samanaikaisella mahdollisuudella ohittaa nämä määräykset, voi olla lainsäädännön oikeutusta rapauttava vaikutus. Saadun selvityksen mukaan liian rajoittavat velan maksimi laina-aikaa, lyhennyspakkoa ja velan määrää suhteessa tuloihin koskeva sääntely voi johtaa myös tilanteeseen, jossa kotitalouden varallisuus on huonosti hajautettu; kotitalouksien varallisuus muodostuu lopulta liian painotetusti asunto-omaisuudesta, koska kaikki säästäminen on rajoitteiden vuoksi pakotettu kohdistumaan juuri asuntoon. Enimmäisluototussuhdesääntely kohdistuu usein suhteellisesti voimakkaammin vähävaraisiin tai työuransa alkuvaiheessa oleviin henkilöihin. Tämän vuoksi on perusteltua, että sääntelyyn luodaan tarkoituksenmukaisia joustoelementtejä.

Talousvaliokunta ottaa tarkemmin kantaa kokonaisvelkaantumista hillitsemään pyrkivään lainsäädäntöön (HE 22/2022 vp) sitä koskevassa mietinnössään.

Talousvaliokunnan kantoja makrovakaussäätelykehittämistyöhön. Finanssikriisi toi korostetusti esille ennakkoinnin merkityksen. Kriisitilanteen ilmettyä on myöhemmin ryhdytty lainsäädäntötoimiin, joilla pyrittiin turvaamaan viranomaisten tietojensaantia tai estämään kriisien eskaloitumista. Yhdentyvillä sisämarkkinoilla rahoitusjärjestelmän riskit ja ongelmat leviävät nopeasti valtioiden rajojen yli. Tämän vuoksi on tärkeää, että viranomaisilla on valtuudet ryhtyä ennakoihin toimiin, kun vakautta uhkaavia tekijöitä alkaa olla näkyvissä.

Monien finanssialan liiketoimintojen toimintaympäristö ja ansaintalogiikka on muuttunut. Toimialan heterogeenistytessä tulevaisuuden rahoitusmarkkinasäätely tulee pystyä kohdentamaan toimintoon siitä riippumatta, mihin juridiseen muotoon toiminnan harjoittaja on toimintansa järjestänyt, jotta toimialan nopean kehityksen myötä syntyviltä sääntelyaukoilta voitaisiin välttyä. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että riskiarvioinnissa käytettävien indikaattoreiden tarkoituksen- ja ajanmukaisuus arvioidaan säännöllisesti.

Makrovakaussäätelyä osa on samankaltaisia ja osin jopa päällekkäisiä vaatimuksia kuin yksittäisten instituutioiden kriisien estämiseksi asetetut pääomavaatimukset. Sääntelykokonaisuus ei ole kaiken kaikkiaan erityisen selkeä. Näin ollen on tärkeää, että sääntelyn jatkokehittämisessä painopiste on sääntelykehikon johdonmukaistamisessa, yksinkertaistamisessa ja päällekkäisyyksien purkamisessa. Ajanmukaistaminen ei voi automaattisesti merkitä sääntelyn ja sen yksityiskohtaisuuden tason lisäämistä. Makrovakaussäätelyyn tulee tehdä nykyistä selkeämpi jako syklisiin ja rakenteellisiin puskurivaatimuksiin.

Valiokunnan lausunto TaVL 15/2022 vp

Tulevassa lainsäädännössä täytyy myös kytkeä nykyistä selkeämmin kukin väline siihen, mitä tarkoitusta se palvelee. Järjestelmäriskipuskuria säädettäessä (TaVM 17/2017 vp – HE 137/2017 vp) painotettiin sitä, että toimintaympäristön muutosten arvaamattomuudesta ja nopeatempoisuudesta johtuen on tarkoituksenmukaista jättää makrovakausriskinvalvonnalle (Finanssivalvonnan johtokunta) harkintavaltaa sen sijaan, että lainsäädännössä asetettaisiin kaavamaiset pakottavat kriteerit vaateiden määräytymiselle. Talousvaliokunta toistaa tuossa yhteydessä esitetyn toteamuksen, että tähän päätöksentekoon liitetyn vahvan harkintavallan vastapainona tulee olla päätöksenteon läpinäkyvyys.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyn huomautuksen valtionneuvoston kantaan.

Helsingissä 15.3.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Sanni Grahn-Laasonen kok
varapuheenjohtaja Hanna Kosonen kesk
jäsen Atte Harjanne vihr
jäsen Eeva Kalli kesk
jäsen Matias Mäkyne sd
jäsen Janne Sankelo kok
jäsen Hussein al-Tae sd
jäsen Veikko Vallin ps
jäsen Johannes Yrttiaho vas
jäsen Kai Mykkänen kok
jäsen Heikki Vestman kok
jäsen Juha Mäenpää ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller