

TALOUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 46/2012 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väliaikaisesta pankkiverosta sekä laeiksi elinkeinotulon verottamisesta annetun lain 16 §:n ja verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 18 ja 20 §:n muuttamisesta

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 27 päivänä marraskuuta 2012 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi väliaikaisesta pankkiverosta sekä laeiksi elinkeinotulon verottamisesta annetun lain 16 §:n ja verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 18 ja 20 §:n muuttamisesta (HE 167/2012 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi valtiovarainvaliokuntaan samalla määrännyt, että talousvaliokunnan on annettava asiasta lausunto valtiovarainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Tuija Taos ja erityisasiantuntija Tarja Järvinen, valtiovarainministeriö
- johdon sihteeristön päällikkö Erkki Kontkanen, Finanssivalvonta
- lakiasiaintohtaja Heikki Alanen, Nordea Pankki Suomi Oyj
- talousjohtaja Harri Luhtala, OP-Pohjola osk
- pääekonomisti Veli-Matti Mattila, Finanssialan Keskusliitto.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä. Talousvaliokunta puoltaa näkemystä, jonka mukaisesti sekä kansallisin että ylikansallisin toimin tulee varautua rahoitussektorin riskien realisoitumiseen, myös niiltä osin kuin toimiala on nykyisellään terveellä pohjalla. Parhaillaan on selvittävänä ja valmisteltavana useita Euroopan taseisia säädöksiä, joilla on toteutuessaan merkittäviä ja pysyviä vaikutuksia

rahoitusmarkkinoiden toimintaympäristöön. Näitä ovat muun muassa rahoitusmarkkinavero, Basel III, pankkiunionia koskevat säädökset ja kriisienhallintadirektiivi. Lisäksi koko rahoitussektorin rakenteita koskevia periaatteita arvioidaan uudelleen. Näiden suunniteltujen säädösten tarkat kokonaisvaikutukset eivät ole vielä selvillä, koska niiden sisällöistäkin vasta neuvotellaan. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että

lainsäädäntövaltaa käytettäessä otetaan huomioon kansallisen ja kansainvälisen sääntelyn yhteisvaikutukset.

Hallituksen esityksessä varaudutaan siihen, että Euroopan tasolla tullaan säätämään rahoitintivelvoitteesta ja että tätä koskeva direktiivi¹ tulisi voimaan vuoden 2015 alusta lukien. Talousvaliokunta pitää hyvänä, että tähän varaudutaan kansallisesti. Pankkiverolla on tarkoitus kerätä varoja etukäteen mahdollisten uusien rahoitusmarkkinaongelmien varalta. Tällä halutaan rajata veronmaksajien vastuita mahdollisissa tulevaisissa pankkikriiseissä. Lähtökohta on, että pankkiveron tuotto siirretään myöhemmin kotimaisiin kriisintarkoituksiin. Talousvaliokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan esityksen mukaisella mallilla pyritään rahoitintia vastaavaan järjestelyyn. Budjettiteknisillä valinnoilla tulee turvata se, että uudella verolla kerättävät varat ohjautuvat tosiasiallisesti lisäämään pankkien vakautta.

Vaikutukset yritystoimintaan. Uuden veron yritysvaikutuksia arvioitaessa tulee huomioida, että pankitkin ovat liiketaloudellisin perustein toimivia yrityksiä ja myös merkittäviä yhteisöveron maksajia. Koska veron peruste olisi pankin myöntämien luottojen sisältämä riski, uusi vero kannustaisi pankkia vähentämään riskipitoista antolainausta. Kokonaislainakannassa korkean riskin luotot ovat tyypillisesti sellaisia, jotka kohdistuvat yritystoimintaan. Talousvaliokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan tämä yhtälö johtaa väistämättä siihen, että pankille aiheutuu tarve nostaa yritysrahoituksen hintaa ja harjoittaa nykyistä tiukempaa lainapolitiikkaa. Rahoituksen kallistuminen ja saatavuuden heikentyminen ovat omiaan heikentämään suomalaisten yritysten toimintaedellytyksiä. Rahoitus-

vaikeudet vaikuttavat etenkin pienten ja keski suurten yritysten investointeihin ja sitä kautta heijastuvat koko kansantalouden taantumasta toipumiseen.

Suomalaiset pankit ovat selvinneet vuonna 2008 alkaneesta finanssikriisistä varsin hyvin. Kriisin pitkittyessä pankkien liiketoiminnan riskit ovat kuitenkin kasvaneet samalla, kun makrotalouden heikko kehitys ja matala korkotasot ovat heikentäneet pankkien kannattavuutta. Asiantuntijakuulemisissa on tuotu esille, että viimeaikaiset rahoitussektoriin kohdistuneet uudet säännökset, muun muassa vakavaraisuussäännökset, ovat kasvattaneet rahoituslaitosten paineita määrätyntasoisien tuloksen aikaansaamiseen. Tämä puolestaan heijastuu siihen, miten pankit voivat toiminnassaan allokoita uusia kustannuksia asiakashintoihin tai rasittamaan omaa tulostaan.

Suomessa yritysten riippuvuus pankkirahoituksesta on keskimäärin suurempaa kuin muissa Euroopan maissa. Suomalaisten yritysten kilpailukykyyn kannalta on olennaista, että omat rahoitusmarkkinamme ovat kilpailukykyiset. Useissa Euroopan maissa, kuten Ruotsissa, on voimassa jonkinlainen pankkiveroa vastaava säännöstö. Euroopan kansallisten rahoitusmarkkinoiden vertailua kuitenkin vaikeuttaa järjestelmien perustavanlaatuiset systeemiset erot.

Veron peruste. Veron suuruus perustuisi talletuspankin vakavaraisuuslaskennan mukaisten riskipainotettujen erien määrään edellisen kalenterivuoden lopussa. Talousvaliokunta pitää veron perustetta sinänsä oikeana, koska se huomioi verovelvollisen toiminnan riskipitoisuuden. Asiantuntijakuulemisissa on kuitenkin tullut esille, että esityksen mukainen veron perusteen määritelmä on jossain määrin epäselvä. Pankeissa on käytössä erilaisia riskipainotettujen erien laskentaan liittyviä menetelmiä, mikä on sinänsä hyväksyttävää. Pankkiveron tavoitteiden kannalta ei voida kuitenkaan pitää tarkoituksenmukaisena, että kirjanpidolliset, tekniset valinnat vaikuttavat siihen, kuinka riskipitoisena pankin luotustoimintaa pidetään.

¹ Komissio antoi 6 päivänä kesäkuuta 2012 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi luotolaitosten ja sijoituspalveluyritysten elvytys- ja kriisintarkoituksellisuudesta sekä neuvoston direktiivien 77/91/ETY ja 82/891/ETY, direktiivien 2001/24/EY, 2002/47/EY, 2004/25/EY, 2005/56/EY, 2007/36/EY ja 2011/35/EU ja asetuksen (EU) n:o 1093/2010 muuttamisesta (KOM(2012) 280 lopullinen).

Veron määräytymisperuste ei myöskään huomioi tasapuolisella tavalla Suomessa toimivien talletuspankkien konsernirakenteiden eroavaisuuksia. Verovelvollisiksi määritellyillä toimijoilla voi olla nykyisellään eri valtioihin sijoitettuna täysin laillisesti siirrettäviä tase-eriä, jotka pankkiveron määräytymisen kannalta muodostuvat merkittäviksi. Kansallinen sääntely ei saa johtaa siihen, että tase-eriä, joilla puolestaan on merkitystä yhteisöveron määräytymisen kannalta, siirtyy pois Suomesta pankkiveron kustannusten minimoimiseksi.

Lain valmistelu. Elinkeinoelämän toimijoiden kannalta on erittäin suuri merkitys sillä, että lainsäädännöllinen viitekehys, jossa ne toimivat, on ennakoitavissa. Talousvaliokunta on useissa yhteyksissä korostanut lainvalmistelun pitkäjänteisyyden ja huolellisen taloudellisten vaikutusten arvioinnin tärkeyttä. Käsillä oleva hallituksen esitys on laadittu huomattavan nopealla aikataululla. Esitykseen sisältyvä taloudellisten vaikutusten arvio on erittäin suppea; tosiasiallista vaikutusten analysointia ei ole tehty. Myös kansainvälinen vertailu jää esityksessä erittäin ohueksi, eikä käytännössä mahdollista järjestelmien vertailua. Kattava vertailu edellyttäisi yksittäistä veroa huomattavasti laajempaa rahoitusmarkkinoiden sääntely-ympäristön avaamista, jotta järjestelmien erot tulisivat esille oikeassa valossa. Koska Suomen ja Ruotsin taloudet ja rahoitusmarkkinat ovat kuitenkin erityisessä yhteydessä toisiinsa, voisi Ruotsissa käytössä olevan järjestelmän analysointi olla hyödyllistä. Talousvaliokunta pitää välttämättömänä, että lähimarkkinoidemme lainsäädännöis-

tä tehdään riittävän kattavia analyysejä, jotta vertailu olisi mahdollista.

Uuden veron eri elementtien (esimerkiksi puheena olevan veron vähennyskelvottomuus elinkeinoverotuksessa) valintaperusteet eivät käy esityksestä ilmi. Talousvaliokunta pitää edellä mainittuja lain valmisteluun liittyviä puutteita erittäin huolestuttavina, etenkin ottaen huomioon, että lainvalmistelun kehittämiseen on valtioneuvostossa viime vuosina erityisesti panostettu.

Lopuksi. Esityksen mukaiset veron laskentaperusteet asettavat Suomessa toimivat talletuspankit erilaiseen asemaan riippuen siitä, onko verovelvollisella rajat ylittävää toimintaa vaiko ei ja mikä on verovelvollisen asema omassa konsernissaan. Erilaisten konsernirakenteiden vaikutus pankkiveron laskentapohjaan voi vääristää kilpailua tavalla, joka on ristiriidassa hallituksen esityksen tavoitteiden kanssa. Mahdollisimman yhdenmukainen sääntely esimerkiksi muiden Pohjoismaiden kesken poistaisi pankkien insentiivin tase-erien siirtämiseen valtiosta toiseen edullisemmän verokohtelun perässä.

Lakiehdotusten käsittelyn yhteydessä on tullut esille varsin kriittisiäkin kantoja edellä kuvatuista syistä johtuen, minkä vuoksi talousvaliokunta pitää tärkeänä, että esityksen vaikutuksia markkinoihin seurataan.

Lausunto

Lausuntonaan talousvaliokunta esittää,

että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

TaVL 46/2012 vp — HE 167/2012 vp

Helsingissä 4 päivänä joulukuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Mauri Pekkarinen /kesk	Jukka Kärnä /sd
vpj.	Marjo Matikainen-Kallström /kok	Paula Lehtomäki /kesk
jäs.	Lars Erik Gästgivers /r	Päivi Lipponen /sd
	Teuvo Hakkarainen /ps	Jari Myllykoski /vas
	James Hirvisaari /ps	Sirpa Paatero /sd
	Harri Jaskari /kok	Arto Pirttilahti /kesk
	Johanna Karimäki /vihr	Kaj Turunen /ps.
	Pia Kauma /kok	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller.

ERIÄVÄ MIELIPIDE 1***Perustelut***

Talousvaliokunnan lausunto analysoi hyvin pankkiverosta tehdyn lakiesityksen kriittisiä tekijöitä suhteessa rahoitusmarkkinoiden toimintaympäristöön.

Suomessa pitkään säilynyt matala korkotaso ja pienet korkomarginaalit ovat jo kaventaneet pankkien tuloksellista toimintaa. Euroopan finanssikriisistä johtuen on pankeille tulossa tämän lakiesityksen lisäksi uutta sääntelyä ja erilaisia lisämaksuja. Myös pankkien oma varainhankinta on kallistunut. Nämä aiheuttavat nousupaineita pankkien asiakkailta perimiin maksuihin ja korkomarginaaleihin jo ilman tätä lakiesitystä.

Suomen talous on tällä hetkellä taantumassa; vienti ei vedä ja vaihtotase on alijäämäinen. Kotimainen teollisuuden investointitaso on alhainen, eikä kovin helposti saada houkutelua ulkomaisia merkittäviä uusinvestointeja Suomeen. Pankkiveron seurauksena pankkiluottojen kallistuminen heikentää investointeja ja talouden kasvua sekä verokertymiä. Pankkivero tulee heikentämään Suomen kilpailukykyä.

Koska unionitasolla ei ole vielä päästy ratkaisuun vakausrahastosta eikä kriisinhallintadirektiivistä, hallitus ei tarkkaan osoita, mihin pankkiveron tuotto käytettäisiin.

Lakiesitys ei tule lisäämään pankkien välistä neutraalisuutta Pohjoismaiden välillä, perus-

tuen jo maiden välisiin valuuttaeroihin ja pankeilta perittävien maksujen erilaisuuteen. Vertaaminen Ruotsin pankkien toimintaan ei ole relevanttia, koska Suomen pankeille on tulossa muita rasitteita eurosta johtuen.

Eurosta johtuvina lisärasitteina Suomen pankeille ovat tulossa ainakin Basel III, kriisinhallintarahasto sekä pankkiunioniin liittyvät valvonta- ja muut hankkeet. Vaikka hallitus ei vielä lähtenyt mukaan transaktioveroon, hallituksen piirissä on hyväksyntää myöhemmin tulevalle laajemmalle eurooppalaiselle veropäätökselle. Lisäksi on tulossa pankkien rakenteita koskevia uudistuksia.

Lakiesityksessä jää epäselväksi Suomessa toimivien ulkomaisten pankkipalveluiden tarjoajien pankkiverollisuus.

Jos pankkivero tulee voimaan, se tulisi tarkkaan rahastoida kotimaisia pankkikriisien ratkaisuja varten sekä pankkivero tulisi olla pankeille vähennyskelpoinen tuloverotuksessa.

Mielipide

Keskustan talousvaliokuntaryhmä ei pidä perusteltuna ottaa käyttöön lakiesityksen mukaista pankkiveroa ja esittää,

että lakiesitys hylätään.

Helsingissä 4 päivänä joulukuuta 2012

Mauri Pekkarinen /kesk
Paula Lehtomäki /kesk
Arto Pirttilahti /kesk

ERIÄVÄ MIELIPIDE 2

Perustelut

Perussuomalaiset kannattavat pankkiveroa, mutta emme voi kannattaa sitä nykyisessä taloustilanteessa emmekä hallituksen esittämässä muodossa. On syytä ottaa huomioon, että EU-tasolla valmistellaan parhaillaan ns. kriisinratkaisudirektiiviä, jossa otetaan todennäköisesti kantaa myös siihen, miten ns. kriisinratkaisurahastoon on varoja syytä kerryttää. Näin ollen pidämme parhaimpana vaihtoehtona palata asiaan sen jälkeen, kun tiedämme tarkasti direktiivin sisällön.

Veron perusteena käytetty riskipainotettujen erien määrä tarkoittaa käytännössä sitä, että pankit tulevat veron seurauksena vähentämään riskipitoisempien lainojen antoa. Pankkien lainasalkun riskipitoisemmat lainat ovat pääasiassa yrityslainoja, joten pankkiveron takia pankit joutuvat vähentämään yrityslainoituksen antoa sekä nostamaan lainoituksen hintaa. Pankkivero tulee siis vaikeuttamaan erityisesti pk-yritysten

lainansaantia tilanteessa, jossa eurokriisin seurauksena pk-yritysten lainansaanti on jo hankalaa. Yritysrahoituksen heikkeneminen vaikeuttaa merkittävästi niiden investointimahdollisuuksia, ja siten se heikentää myös Suomen kilpailukykyä.

Perussuomalaiset haluavat kiinnittää huomiota siihen, että lakiesitys on laadittu erittäin nopealla aikataululla. Tämä on johtanut siihen, että lain taloudellisten vaikutusten perusteellista arviointia ei ole tehty. Myös kansainvälinen vertailu on lakiesityksessä suppea, mikä on erittäin ongelmallista, kun ottaa huomioon rahoitusmarkkinoiden kansainvälisen luonteen.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että lakiehdotus hylätään.

Helsingissä 4 päivänä joulukuuta 2012

Kaj Turunen /ps
Teuvo Hakkarainen /ps
James Hirvisaari /ps