

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): Talousvaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä UJ 25/2022 vp - U 72/2021 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- finanssisihteeri Bella Laiho, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Antti Makkonen, valtiovarainministeriö
- toimistopäällikkö Arttu Kiviniemi, Finanssivalvonta
- vanhempi neuvonantaja Jukka Vauhkonen, Suomen Pankki
- kriisinratkaisuasiantuntija Riku Thilman, Rahoitusvakausvirasto
- väitöskirjatutkija Antti Ronkainen, Helsingin yliopisto
- johtava lakimies Olli Salmi, Finanssiala ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Nordea
- OP Ryhmä
- Suomen Hypoteekkiyhdistys
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Rakennusteollisuus RT ry
- Suomen Yrittäjät ry
- professori Antti Suhonen

Valiokunnan lausunto TaVL 47/2022 vp

Viitetiedot

Talousvaliokunta on antanut asiassa lausunnot TaVL 55/2021 vp ja TaVL 18/2022 vp.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Neuvotteluissa esillä olevan alustavan kompromissinäkemyskeskeiset elementit Suomen kannan näkökulmasta ovat seuraavat:

Kokonaisriskipainolattian soveltamistaso. Komission ehdotuksesta poiketen kokonaisriskipainolattia (output floor) sisäisiä riskimalleja käyttäville luottolaitoksille laskettaisiin yksittäisten luottolaitosten tasolla (ns. solo-tasolla), mutta jäsenvaltiot voisivat kuitenkin hyödyntää optiota, jonka mukaisesti kyseisessä jäsenvaltiossa toimivassa konsernissa tai ryhmittymässä kokonaisriskipainolattia voitaisiin laskea konsolidoidulla tasolla tämän jäsenvaltion sisällä olevien luottolaitosten osalta. Ratkaisu on kompromissi pankkiryhmittymien kotivaltioiden (home) ja isäntävaltioiden (host) näkemysten välillä. Asunto- ja yritysluottoja koskevat siirtymäajat kokonaisriskipainolattiaan liittyen ovat komission ehdottaman mukaiset.

Operatiiviset riskit. Operatiivisiin riskeihin liittyvän pääomavaateen määrittämisessä ei huomioitaisi tappiohistoriaa. Luottolaitosten tulee kuitenkin tietyin edellytyksin seurata operatiivisten riskien realisoitumista ja julkaista tappioihin liittyviä tietoja. Alustavassa kompromissinäkemyksessä omaksuttu lähestymistapa vastaa komission alkuperäistä ehdotusta.

Valtionlainojen vakavaraisuuskohtelu. Suomi on korostanut valtiolainojen riskipainokohtelun merkitystä erityisesti pankkiunionineuvotteluissa. Valtiolainoihin liittyvien riskien sääntelyn näkökulmasta on nähtävissä, että nyt puheena olevissa pankkilainsäädäntöneuvotteluissa valtiolainojen riskipainokohtelun merkittävämpi uudistaminen ei saa jäsenvaltioiden kannatusta. Yleisesti ottaen valtiolainojen riskipainokohtelu säilyisi kompromissinäkemyskeskeisen suhteellisen ennallaan vähäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta. Komission ehdotuksen mukaan luottolaitosten olisi mahdollista valita luottoriskeihin liittyvässä vakavaraisuuslaskennassa nykyistä joustavammin joko sisäisiin riskimalleihin perustuva menetelmä (IRB) tai standardimenetelmä (SA). Neuvotteluiden kuluessa säännöstä on kompromissinäkemyksessä sikäli kavennettu alkuperäiseen komission ehdotukseen verrattuna, että julkissektorivastuisiin liittyen menetelmän vaihto tarvitsee aina valvojan etukäteisluvan ja että riskin tulee luonteeltaan vastata valtioriskiä. Kavennusta standardimenetelmän hyödyntämiseksi voidaan pitää myönteisenä askeleena komission ehdotukseen verrattuna, koska standardimenetelmä mahdollistaa nollariskipainojen käyttämisen. Alustavan kompromissinäkemyskeskeisen ratkaisun mukainen ratkaisu olisi julkissektorivastuiden osalta siten voimassa olevan sääntelyn kaltainen. Markkinariskin määrittämisessä käytettävä voimassa oleva 0,03 %:n suuruinen maksukyvyttömyystodennäköisyyden vähimmäisarvo kuitenkin pienenesi 0,01 %:iin. Muutos madaltaisi markkinariskin riskipainoja matalan luottoriskin valtionlainoissa, mutta ei madalla korkeariskisten valtionlainojen riskipainoja. Suomi on johdonmukaisuuden vuoksi kannattanut alkuperäisen vähimmäisarvon (0,03 %) pysyttämistä, joka olisi myös Baselin standardien mukainen ratkaisu. Euroalueen ulkopuolisten EU-maiden euromääräisen valtionvelan

Valiokunnan lausunto TaVL 47/2022 vp

vakavaraisuuskohtelua kevennettiin nollariskipainoon määräaikaaisesti covid-19-pandemian vuoksi.¹ Poikkeuksen mukaan toisen EU-jäsenvaltion valuutassa liikkeeseen lasketun julkisen velan riskipaino on 0 prosenttia vuoden 2024 loppuun saakka. Riskipaino nousee asteittain vuodesta 2022 vuoteen 2024. Neuvotteluissa on ehdotettu, että poikkeusta jatkettaisiin kahdella vuodella, eli vuoden 2026 loppuun asti. Neuvostossa selkeä enemmistö on alustavasti ilmaissut tuensa ehdotukselle. Suomi on ilmaissut suhtautuvansa ehdotukseen varauksellisesti.

Valvontaviranomaisen riippumattomuuden varmistaminen. Valvontaviranomaisen riippumattomuutta koskevista ehdotuksista keskeinen osa on valvontatyöhön osallistuvien virkahenkilöiden ja valvontaviranomaisen ylimmän johdon karenssiajat niissä tapauksissa, kun valvojan palveluksessa oleva henkilö siirtyy valvottavan yhteisön palvelukseen. Ehdotuksen mukaisia karenssiaikoja on alustavassa kompromissinäkemyksessä selkeästi lyhennetty ja lisätty kansallista harkintaa tilanteissa, joissa karenssiaikojen lyhentäminen olisi tarpeen kansallisten työmarkkinoiden koko huomioiden. Suomi on korostanut neuvotteluissa, että jäsenvaltioille tulisi jättää karenssiaikoja koskevassa sääntelyssä riittävästi liikkumavaraa, jotta kansalliset perusoikeusnäkökohdat ja erityispiirteet muun muassa työvoiman saatavuudesta johtuen voidaan ottaa huomioon, samoin kuin säilyttää karenssin tapauskohtainen arviointi voimassa olevaa kansallista lainsäädäntöä vastaavalla tavalla.

Kolmansien maiden luottolaitosten sivuliikkeiden sääntely, johdon luotettavuuden ja sopivuuden arviointimenettelyt sekä tiettyjen yritysjärjestelyjen valvontaprosessit. Eräitä komission ehdotukseen sisältyviä osia on alustavassa kompromissinäkemyksessä poistettu tai olennaisilta osin karistettu erityisesti sen vuoksi, että jäsenvaltioiden kannat ovat kyseisissä kysymyksissä hyvin jakautuneet. Näihin liittyvät näkemyserot voivat muutoin todennäköisesti jarruttaa lainsäädäntöpaketin keskeisimmän osan, eli Basel III -standardien täytäntöönpanoon liittyvien ehdotusten, käsittelyä. Näitä teemoja ovat kolmansien maiden luottolaitosten sivuliikkeiden sääntely, luottolaitoksen johdon ja avainhenkilöiden luotettavuuden ja sopivuuden arviointimenettelyn harmonisointi sekä tiettyjen luottolaitosliitännäisten yritysjärjestelyjen valvontaprosessit.

Neuvottelutilanteen arviointia. Alustava kompromissinäkemys sisältää poikkeuksia Basel III -standardeista useissa yksityiskohdissa. Suomi on neuvotteluissa pyrkinyt lähtökohtaisesti kaventamaan poikkeusten lukumäärää, koska pankkitoiminnan kytkeytyneisyyden ja kansainvälisyyden vuoksi yhteiset pelisäännöt edesauttavat rahoitusmarkkinoiden vakautta. Suomi on kuitenkin puolustanut kokonaisriskipainolattian täytäntöönpanon kannalta tarpeellisiksi katsottuja asunto- ja yritysluottoja koskevia erillisiä siirtymäaikoja. Baselin standardeja koskeville poikkeuksille vaikuttaisi olevan varsin laaja kannatus ja poikkeukset ovat tärkeitä kompromissin aikaansaamiseksi EU-tasolla. Suomen neuvottelutavoitteiden kannalta keskeiset asunto- ja yritysluottoja koskevat siirtymäajat kokonaisriskipainolattiaan liittyen säilyisivät komission ehdottaman mukaisina. Myös kokonaisriskipainolattian soveltamistasoa koskeva kompromissiesitys huomioi osaltaan myös Suomen neuvottelutavoitteet ja kotimaisten pankkiryhmittymien erityispiirteet. Edellä esiteltyä näkemystä kompromissin aikaansaamiseksi on kokonaisuutena pidettävä Suomen keskeisten neuvottelutavoitteiden mukaisena talouskasvun edistämisen ja rahoitusvakauden tasapainon näkökulmasta. Tätä arviota tukevat osaltaan myös neuvottelujen aikana täsmentyneet arviot ehdotusten vaikutuksista.

¹ Ks. U 17/2020 vp sekä UJ 13/2020 vp.

Valiokunnan lausunto TaVL 47/2022 vp

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvoston kanta on ilmaistu valtioneuvoston kirjelmässä U 72/2021 vp ja valtioneuvoston jatkokirjelmässä UJ 3/2022 vp.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Tausta

Valtioneuvoston kirjelmän tarkoituksena on informoida eduskuntaa neuvottelutilanteesta, päivittää aiemmin tehtyä arviointia esityksen taloudellisista vaikutuksista suomalaisille pankeille sekä täydentää aikaisemmin annettuja valtioneuvoston kirjelmiä Basel III -standardien täytäntöönpanosta U 72/2021 vp ja UJ 3/2022 vp, joista talousvaliokunta on antanut lausuntonsa TaVL 55/2021 vp ja TaVL 18/2022 vp.

Talousvaliokunta viittaa näihin lausuntoihinsa ja toteaa, että niissä esitetyt valiokunnan huomiot ovat edelleen voimassa. Valiokunta on aiemmissa lausunnoissaan erityisesti korostanut talouskasvun turvaamisen ja Suomen erityispiirteiden huomioon ottamisen tärkeyttä ja katsoo, että sen aiempia lausuntoja TaVL 55/2021 vp ja TaVL 18/2022 vp ei ole otettu täysimääräiseksi lähtökohdaksi neuvotteluissa.

Talousvaliokunta pitää valitettavana, että valtioneuvoston kirjelmien myöhäisen ajoituksen vuoksi, sillä on ollut vain hyvin vähän aikaa kannanmuodostukseen. Valiokunta viittaa aiempaan asiaa koskevaan lausuntoonsa TaVL 55/2021 vp ja huomauttaa, että erityisesti sellaisissa valtiopäiväasioissa, joiden pohjana on pitkäkestoinen kansainvälinen valmistelu- ja neuvottelutyö, ei ole perusteita ajoittaa eduskuntakäsittelyä siten, etteivät vastinemenettely tai lisäkuulemiset ole mahdollisia.

Päivitetty arviointi Basel III -uudistuksen taloudellisista vaikutuksista

Finanssivalvonta päivitti elokuussa 2022 laskelmiaan Basel III -uudistuksen vaikutuksista. Uuden arvion mukaan uudistusten toteuttaminen kasvattaisi suomalaispankkien pääomavaatimuksia huomattavasti aiemmin ilmoitettua vähemmän, ja lyhyellä aikavälillä pääomavaatimukset kevenisivät koko sektorin tasolla. Siirtymäaikojen jälkeen vuonna 2023 vakavaraisuusvaatimukset asettuisivat lähelle nykyistä tasoa. Finanssivalvonnan arviossa todetaan, että erityisesti asunto- ja pk-yrityksille myönnettäviä luottoja koskevat pääomavaatimukset kevenisivät. Saadun selvityksen mukaan uudet laskelmat perustuvat suomalaisten pankkien omiin tarkentuneisiin arvioihin sekä aiempaa ajantasaisempaan dataan ja riskipositioihin. Valtioneuvoston kirjelmässä todetaan myös, että suomalaispankkien yhteenlasketut omat varat riittäisivät kattamaan uudet vaatimukset jo tällä hetkellä, eikä uudistus vaaranna niiden luotonantokykyä. Arvioidut vaikutukset kuitenkin vaihtelevat eri pankkien välillä huomattavasti.

Talousvaliokunta toteaa, että eri tahot ovat esittäneet asiantuntijakuulemisessa osittain ristiriitaisia näkemyksiä ehdotuksen vaikutuksista. Asiantuntijalausunnoissa on muun muassa viitattu Euroopan Pankkiviranomaisen (EBA) tuoreeseen arvioon, jonka mukaan pääomavaatimusten odo-

Valiokunnan lausunto TaVL 47/2022 vp

tetaan kasvavan huomattavasti enemmän kuin mitä Finanssivalvonta on arvioinut. Lisäksi on korostettu sitä seikkaa, että pankit ovat jo joutuneet sopeuttamaan toimintaansa valvontavaateiden ja tulevan sääntelyn vuoksi. Talousvaliokunta toteaa, että näiden osittain ristiriitaisten näkemysten vuoksi uudistuksen vaikutuksista ei voi tehdä yksiselitteisiä johtopäätöksiä.

Keskeisten ehdotusten arviointia tämänhetkisen neuvottelutilanteen valossa

Talousvaliokunnan näkemyksen mukaan finanssipolitiikan tulee rahoitusvakauden ohella turvata ja vahvistaa talouskasvua ja tasapuolisia kilpailuedellytyksiä sekä finanssimarkkinoilla että markkinoilla yleensä. Tämänhetkinen neuvottelutilanne ja neuvottelujen pohjana olevat kompromissiehdotukset eivät ainakaan kaikin osin riittävästi tue näitä tavoitteita. Valiokunta toteaa, että neuvotteluiden tässä vaiheessa tulee priorisoida seuraavia Suomen kannalta kaikkein tärkeimpiä asiakokonaisuuksia ja niitä koskevia neuvottelutavoitteita:

Luottolaitosten pääomavaatimukset. Talousvaliokunta pitää kaikkein keskeisimpänä neuvottelutavoitteena sitä, että lainojen ehdot heijastavat lainan todellista riskipitoisuutta ja vakavaraisuusvaateet määritellään todellisen riskin mukaan. Erityisesti matalariskisten asunto- ja yritysluottojen vakavaraisuusvaatimukset tulee saada pysyvästi alemmalle tasolle, jotta lainojen ehdot ja kustannukset vastaavat todellista riskiä. Valiokunta toteaa, että sen huoli pääomavaatimusten mahdollisesta kasvusta kohdistuu ensisijaisesti siihen, kuinka ja millä ehdoilla laitokset pystyvät jatkossa kanavoimaan rahoitusta talouteen ja tukemaan toiminnallaan yksityisiä investointeja ja talouskasvua. Lisäksi talousvaliokunta korostaa, että valittu sääntelyratkaisu ei saa johtaa siihen, että vakavaraisille laitoksille asetetaan edelleen kiristyviä pääomavaatimuksia, kun samanaikaisesti näillä kiristyksillä ei kuitenkaan pystytä parantamaan heikkokuntoisten laitosten häiriönsietokykyä.

Jäsenvaltioiden ja niiden laitosten erityispiirteet. EU:n sisämarkkinoiden toiminnan kannalta on keskeistä, että toimijoille taataan tasapuoliset kilpailuolosuhteet. EU:n luottolaitossektori on kuitenkin heterogeeninen ja toimintaympäristö eri jäsenmaissa niin erilainen, että tasapuolista toimintaympäristöä on hyvin vaikea rakentaa pelkästään harmonisoinnin keinoin.

Talousvaliokunta pitää olennaisena, että Suomelle tyypilliset asumisen ja rakentamisen erityispiirteet tulevat sääntelyssä huomioiduiksi niin, ettei niiden rahoituksen saatavuus vaikeudu. Näitä erityispiirteitä ovat erityisesti suomalainen asunto-osaakeyhtiömalli sekä RS-rakentaminen. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että matalariskiseen asuntorahoitukseen tai yritysluottoihin heijastuvat muutokset eivät merkitse luoton kirstymistä niitä koskevien erityisten siirtymäaikojen päätyttyäkään. Asian merkitys on viime kuukausina korostunut entisestään esimerkiksi nopeasti nousevien korko-, energia- ja rakentamiskustannusten vuoksi. Talousvaliokunnan näkemyksen mukaan jatkoneuvotteluissa on erityisesti priorisoitava neuvottelutavoitetta, joka turvaa kohtuulliset lainaehdot matalariskisille asunto- ja yrityslainoille. Matalariskisten lainojen osalta tulee myös huomioida lainapääoman pienenemisestä seuraava riskitason aleneminen niin, että riskipainot vastaisivat paremmin lainan todellista riskiä myös lainan juoksuajan loppupuolella. Lisäksi neuvotteluissa on pyrittävä siihen, että RS-rakentamista ei pidetä spekulatiivisena kiinteistösijoituksena.

Valiokunnan lausunto TaVL 47/2022 vp

Valtiolainojen vakavaraisuuskohtelu. Valtionvastuut muodostavat merkittävän riskin sellaisissa pankeissa, joiden valtionvastuut ovat keskittyneet niiden omiin kotivaltioihin. EU:n vakavaraisuussääntelyä tulisikin kehittää niin, että se ottaisi paremmin huomioon todellisia maakohtaisia riskejä. Ehdotus ei sisällä sääntelyä, joka vähentäisi valtioiden ja pankkien välisiä kytköksiä. Tätä on pidettävä merkittävänä puutteena, varsinkin kun luottolaitosten ja niiden kotivaltioiden kytkösten heikentäminen on ollut yksi pankkiunionin keskeisistä tavoitteista. Valtioneuvoston kirjelmässä todetaan, että meneillään olevissa neuvotteluissa valtiolainojen riskipainokohtelun merkittävämpi uudistaminen ei saa jäsenvaltioiden kannatusta. Talousvaliokunta pitää tätä erittäin valitettavana sekä rahoitusvakauden että talouskasvun edellytysten näkökulmasta. Valiokunta suhtautuu kielteisesti ehdotuksiin, jotka syventävät luottolaitosten ja valtioiden välistä kohtalon-yhteyttä. Neuvotteluissa tulee myös suhtautua erittäin varauksellisesti mahdollisiin kompromissiehdotuksiin, jotka merkitsevät yhteisvastuuta pankkien riskeistä.

Operatiiviset riskit. Suomi on neuvotteluissa kannattanut sitä, että operatiivisiin riskeihin liittyvän pääomavaateen määrittelyssä huomioitaisiin luottolaitoksen tappiohistoria. Komission alkuperäisen ehdotukseen ja sen perusteella annettuihin kompromissiehdotuksiin tätä vaatimusta ei kuitenkaan sisälly. Talousvaliokunta yhtyy tältä osin valtioneuvoston kantaan ja toteaa, että tappiohistoria tulisi huomioida operatiivisten riskien osalta.

Kokoavia huomioita

Talousvaliokunta viittaa lausuntoonsa TaVL 18/2022 vp ja toteaa, että vakavaraisuussääntelyn uudistamisessa erityistä huomiota on kiinnitettävä siihen, että sääntelykehikko on johdonmukainen, läpinäkyvä ja mahdollisimman yksinkertainen. Päällekkäistä sääntelyä ja eri sääntelyjen kumuloituvia vaikutuksia pitää välttää. Näin voidaan parantaa toimintaympäristön ennakoitavuutta ja sitä kautta yritysten mahdollisuuksia ja halua sitoutua esimerkiksi meneillään olevan energiamurroksen ja vihreän siirtymän edellyttämiin massiivisiin ja pitkäaikaisiin investointeihin.

EU:n talouskasvun ja kilpailukyvyyn vahvistaminen nykyisessä haasteellisessa geopoliittisessa toimintaympäristössä sekä vihreän ja digitaalisen siirtymän toteuttaminen edellyttävät mittavia yksityisiä investointeja. Talouden kasvu Euroopassa ei voi perustua pelkästään tai edes pääosin julkiseen rahoitukseen vaan toimintaympäristön pitää olla avoin ja houkutteleva yksityisille investoinneille. Vihreää siirtymää toteuttavien innovaatioiden markkinoille tuominen ja niiden skaalaaminen vaativat paljon pääomaa. Riskit ovat suuria ja investointisyklit pitkiä. Nyt neuvoteltavan ratkaisukokonaisuuden tuleekin vakavaraisuuden ohella vahvasti ja aidosti tukea talouskasvun edellytyksiä ja luoda mahdollisuuksia yksityisille investoinneille.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

että se pitää välttämättömänä edellä esitettyjen näkökohtien ja kansallisten erityispiirteiden huomioon ottamista jatkoneuvotteluissa ja yhtyy asiassa muilta osin valtioneuvoston kantaan.

Valiokunnan lausunto TaVL 47/2022 vp

Helsingissä 21.10.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Sanni Grahn-Laasonen kok

varapuheenjohtaja Katri Kulmuni kesk

jäsen Atte Harjanne vihr

jäsen Hannu Hoskonen kesk

jäsen Eeva Kalli kesk

jäsen Pia Kauma kok

jäsen Matias Mäkyne sd

jäsen Minna Reijonen ps

jäsen Joakim Strand r

jäsen Hussein al-Tae sd

jäsen Veikko Vallin ps

jäsen Johannes Yrttiaho vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Johanna Rihto-Kekkonen