

Talousvaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetusten (EU) N:o 575/2013 ja (EU) 2019/876 muuttamisesta (vakavaraisuusasetuksen muutos COVID-19-pandemiaan vastaamiseksi)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetusten (EU) N:o 575/2013 ja (EU) 2019/876 muuttamisesta (vakavaraisuusasetuksen muutos COVID-19-pandemiaan vastaamiseksi) (U 17/2020 vp): Talousvaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä UJ 13/2020 vp — U 17/2020 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- valtiovarainministeriö
- Finanssivalvonta
- Suomen Pankki
- Finanssiala ry
- Nordea
- työelämäprofessori Vesa Vihriälä
- valtiotieteen tohtori Peter Nyberg

Viitetiedot

Talousvaliokunta on antanut asiasta aiemmin lausunnon TaVL 11/2020 vp.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Sen lisäksi, että komission ehdotus oltaisiin hyväksymässä pitkälti sellaisena kuin se on kuvattu valtioneuvoston selvityksessä (E 51/2020 vp) ja kirjelmässä (U 17/2020 vp), Euroopan parlamentti ja muut jäsenvaltiot ovat esittäneet useita lisämuutoksia ehdotukseen. Neuvoston puheenjohtaja katsoo jäsenvaltioille 2.6. toimitetun asiakirjan mukaan, että neuvoston määränemistön ja Euroopan parlamentin välillä vallitsee jo yhteisymmärrys seuraavista asioista. Yksityis-

Valiokunnan lausunto TaVL 16/2020 vp

kohtaisia ehdotuksia ei kaikilta osin ole vielä tiedossa, joten alla on kuvattu ehdotukset pääpiirteissään:

- 1) Komissio ehdotti, että järjestämättömiä luottoja varten kirjanpidossa tehtäviin oikea-aikaisiin ja riittäviin luottotappiovarauksiin kannustavaa ns. NPL prudential backstop-mekanismia muutettaisiin vain väliaikaisesti. Nyt sitä muutettaisiin kuitenkin pysyvästi siten, että sellaisten luottojen osalta, joilla on julkinen takaus tai vastatakaus, ei olisi tarpeen tehdä mekanismin vaatimia vähennyksiä ydinpääomasta ensimmäisen seitsemän vuoden aikana sen jälkeen, kun luotto on muuttunut järjestämättömäksi. Poikkeus kohdistuisi mahdollisesti vain sellaisiin takaajiin, joille on muualla vakavaraisuussäätelyssä annettu nollariskipaino.
- 2) Komission ehdottamaa IFRS9-tilinpäätösstandardin (Rahoitusinstrumentit) luottolaitoksille vapaaehtoista siirtymäaikaa vakavaraisuuslaskennassa (ns. dynaaminen osa) muutettaisiin siten, että se kohdistuisi myös jo vuosina 2018 ja 2019 kirjattuihin odotettuihin luottotappioihin, jos luottolaitos on ottanut siirtymäajan jo tuolloin käyttöön. Lisäksi pankkien mahdollistettaisiin jatkaa jo käyttämäänsä aiemman siirtymäajan mahdollistamaa riskipainotettavien erien oikaisutapaa.
- 3) Euroalueen ulkopuolisten EU-maiden euromääräisen valtionvelan vakavaraisuuskohtelua kevennettäisiin vuoden 2025 loppuun siten, että valtionvelan riskipaino olisi 0 vuoden 2022 loppuun ja nousisi kasvavalla kertoimella riippuen todellisesta luottoriskistä vuoteen 2025. Vastava siirtymäsäännös otettaisiin käyttöön myös suurten asiakasriskien riskikeskittymäsäännöksissä.

Lisäksi Euroopan parlamentti tulee neuvoston puheenjohtajan mukaan esittämään ainakinseuraavia muutoksia, joista ei myöskään kaikilta osin ole vielä yksityiskohtaisia ehdotuksiasaatavilla:

- 1) Valtionvelan käyvän arvon vaihteluita ei väliaikaisesti otettaisi huomioon luottolaitosten omia varoja laskettaessa (ns. prudential filter) lainkaan vuonna 2020, ja siitä eteenpäin viiden vuoden siirtymäajalla laskevalla muutokertoimella.
- 2) IFRS9-tilinpäätösstandardin siirtymäajan myös ns. staattista osaa pidennettäisiin, jolloin tämä kertaalleen vuoden 2018 alussa laskettu IFRS9-standardin käyttöönottoon liittyvä odotettujen luottotappioiden kasvu palautettaisiin luottolaitoksen ydinpääomaan. Näin ollen myös tämän jo vuoden 2018 alussa lasketun summan palauttamista ydinpääomaan jatkettaisiin vuoden 2024 loppuun saakka laskevalla muutokertoimella.
- 3) Markkinariskipääomavaatimuksien laskennassa valvontaviranomaisille annettaisiin väliaikainen toimivaltuus olla ottamatta huomioon poikkeuksellisissa olosuhteissa tapahtuneita sisäisillä malleilla arvioitujen tappioiden ylityksiä (ns. overshootings), jotka ovat tapahtuneet 1.1.2020 ja 31.12.2021 välillä.
- 4) Vähimmäisomavaraisuusasteen (leverage ratio) eräiden keskuspankkivirantoihin ja nettouttamiseen liittyvien muutosten soveltamispäiviä aikaistettaisiin, jotta kevennysten hyötyjä saataisiin nopeammin käyttöön.
- 5) Lisäksi Euroopan parlamentti mahdollisesti esittää jonkinlaista pakottavaa ja väliaikaista voitonjaon ja muuttuvan palkitsemisen rajoitusta. Tämä muutosehdotus saattaa puheenjohtajan mukaan jäädä myös vain suositusluontoiseksi kirjaukseksi asetuksen johdantolausekkeisiin. Rajoitukset kohdistuisivat mahdollisesti sekä voitonjakoon että oman pääoman lunastuksiin.

Valiokunnan lausunto TaVL 16/2020 vp

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto toteaa, että neuvoston puheenjohtajavaltion esitykseen neuvoston kannaksi koskien vakavaraisuusasetuksen muuttamista sisältyy sellaisia vakavaraisuussäätelyn kevennyksiä, jotka eivät ole tilapäisiä tai joilla ei ole suoraa yhteyttä COVID-19 –pandemian vaikutuksiin. Valtioneuvosto katsoo kuitenkin, että neuvoston enemmistön ja Euroopan parlamentin kannat huomioon ottaen neuvotteluissa ei ole saavutettavissa sellaista lopputulosta, jossa muutokset rajattaisiin neuvoston puheenjohtajavaltion esitystä tiukemmin, eikä esitettyjen muutosten vastustaminen vallitsevissa poikkeuksellisissa olosuhteissa ole tarkoituksenmukaista. Valtioneuvosto toteaa, että näiden muutosten vaikutus tulee ottaa huomioon, kun Euroopan pankkisektorin riskien vähentymistä arvioidaan osana pankkiunionin syventämistä ja kiinnittää huomiota erityisesti seuraaviin asioihin.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotetuilla lisämuutoksilla IFRS9-tilinpäätösstandardin vakavaraisuuslaskennan siirtymäaikaan ei ole suoraa yhteyttä COVID-19-kriisiin, vaan ne liittyvät jo aiemmin kirjattuihin odotettuihin luottotappioihin. Lisäksi valtioneuvosto ei pidä perusteltuna sitä, että järjestämättömiä luottoja koskeviin vakavaraisuussäätöihin tehdään pysyviä muutoksia tässä kiireellisessä menettelyssä. Muutokset yhdistettynä aiempiin joustoihin mahdollistavat pankkeille pienemmät luottotappiovarauksia vastaavat puskurit vakavaraisuuslaskennassa. Samalla kun nämä toimet voivat lisätä pankkien luotonantokykyä, pankkien vakavaraisuuden arvioiminen vaikeutuu, pankkien kyky kattaa mahdollisia tappioita heikkenee ja rahoitusvakauteen liittyvät riskit, mukaan lukien julkiseen talouteen kohdistuvat riskit, kasvavat.

Valtioneuvosto suhtautuu aiempien kantojen mukaisesti yleisesti varauksellisesti muutoksiin, jotka vahvistavat pankkien ja valtioiden välistä kohtalonyhteyttä Euroopassa. Valtioneuvosto pitää ehdotettuja muutoksia ongelmallisina siltä osin kuin ne johtavat siihen, että valtionvelkakirjojen käypä arvo ei vaikuta pankin omiin varoihin, ja siltä osin kuin euroalueen ulkopuolisten jäsenvaltioiden euromääräisten valtionvelkakirjojen nollariskipainokohtelua pankkien vakavaraisuuslaskennassa jatketaan siirtymäajalla. Toisaalta valtioneuvosto tiedostaa, että sääntely kohtelee tällä hetkellä ei-euromaiden euromääräisiä liikkeeseenlaskuja ankarammin kuin euromaiden euromääräisiä liikkeeseenlaskuja, ja sen vuoksi valtionvelan kohtelu luottolaitosten vakavaraisuuslaskennassa tulisi kokonaisuudessaan uudistaa vastaamaan paremmin todellisia riskejä, joita myös sen käyvän arvon heilahtelut heijastavat.

Valtioneuvosto suhtautuu periaatteellisella tasolla myönteisesti väliaikaiseen voitonjako- ja palkitsemisrajoitukseen ja pitää sitä yleisesti perusteltuna, jotta pankit käyttäisivät niille annetut joustot luotonannon jatkamiseen. Valtioneuvosto kuitenkin katsoo, että rajoituksen tulisi ottaa huomioon jo muualla lainsäädännössä olevat valvontaviranomaisen toimivaltuudet sekä toisaalta eri yhtiömuotojen erityispiirteet.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Kirjelmän tausta ja keskeinen sisältö. Käsillä oleva valtioneuvoston kirjelmä on jatkoa aiemmin valiokunnan käsittelyssä olleille kirjelmille, joissa kuvattiin komission tiedonantoa EU:n rahoitusvalvontaviranomaisten ja EKP:n pankkivalvonnan antamien, luottolaitosten vakavarai-

Valiokunnan lausunto TaVL 16/2020 vp

suus- ja tilinpäätössääntelyn soveltamista koskevien tulkintojen vahvistamiseksi (E 51/2020 vp) ja ehdotusta vakavaraisuusasetuksen muutoksiksi (U 17/2020 vp).

Asetusmuutokset ja sääntelyä koskevat tulkinnat koskevat muun muassa Baselin pankkivalvontakomitean antamia aikataulujoustoja Basel III -standardien toimeenpanossa sekä muutoksia ja soveltamisen lykkäyksiä ja aikaistamisia vakavaraisuusasetuksen muutoksiin. Lisäksi muutokset koskevat järjestämättömien luottojen määrittelyä sekä pankkien mahdollisuutta tapauskohtaiseen harkintaan IFRS 9 -tilinpäätössääntelyn edellyttämässä odotettavissa olevien luottotappioiden määrittämisessä.

Nyt käsillä oleva jatkokirjelmä kuvaa, millä tavoin lainsäädäntöprosessin neuvottelut ovat edenneet. Talousvaliokunta pitää neuvottelutilanteen kehitystä huolestuttavana, tässä lausunnossa kerrotuin perustein.

Huojennukset hyväksyttäviä vain poikkeusoloissa. Aiempien kirjelmien käsittelyn yhteydessä talousvaliokunta katsoi (TaVL 11/2020 vp), että vaikka poikkeuksellisten olosuhteiden johdosta ehdotetut huojennukset ovat tässä tilanteessa perusteltuja, sääntelyn tarkoituksen toteutumiseksi ja rahoitusvakauden turvaamiseksi on tärkeää, että väliaikaisiksi tarkoitetut toimet tosiasiallisesti myös jäävät tilapäisiksi ja että kevennyksistä luovutaan suunnitelmallisesti ja toimijoiden ennakoitavissa olevalla tavalla.

Talousvaliokunta on todennut aikaisempien julkistalouden (muun muassa TaVL 15/2020 vp — E 64/2020 vp) että yksityisten rahoitusmarkkinoiden (muun muassa TaVM 17/2017 vp — HE 137/2017 vp) lainsäädäntöehdotusten yhteydessä, että pankkien ja niiden kotivaltioiden välisen kohtalonyhteyden vähentäminen on yksi keskeinen elementti Euroopan taloudellisen vakauden varmistamisessa: pankkisektori voi aiheuttaa tai eskaloida järjestelmäriskejä, jos toimiala on suuri suhteessa kansantalouden kokoon ja jos sen rooli rahoituksen välittäjänä on merkittävä. Edelleen, jos pankkisektori on rakenteeltaan keskittynyt tai sen riskikeskittymät ovat vahvoja, ovat tällaiset rakenteelliset haavoittuvuudet omiaan vahvistamaan toimialan ulkopuolelta tulevia sokkeja ja lisäämään siten riskien toteutumisen kielteisiä vaikutuksia. Koronaviruksen johdosta käynnistyneessä talouden kriisissä on paljon juuri tämänkaltaisia elementtejä.

On kuitenkin selvää, että jo muodostunutta pankkien ja niiden kotivaltioiden välistä kohtalonyhteyttä on vaikea heikentää ainakaan nopealla aikataululla ilman, että toimilla olisi myötäsyklisiä tai muita haitallisiksi koettuja vaikutuksia. Tämän valossa on huolestuttavaa, että nyt käsittelyssä oleva lainsäädäntöehdotus näyttäisi johtavan juuri kohtalonyhteyttä vahvistavaan suuntaan.

Kriisinhallintajärjestelmän viimekätinen varautumisjärjestely. Talousvaliokunta huomauttaa myös, että vaikka lainsäädännössä tai valvontaviranomaisten päätöksissä edellytetyjen pääoma-vaatimusten madaltamisen myötä näyttäisikin, että aiempaa useampi laitos täyttää minimivaatimukset, eivät huojennukset luonnollisestikaan paranna näiden laitosten tosiasiallista tilannetta: tunnuslukujen kohentuminen on tällöin yksinomaan laskennallista. Huomionarvoista on, että jos vaatimuksia lieventämällä hyväksyttävän rajan yläpuolelle pääsevät nekin laitokset, jotka eivät aiemmin siihen ole pystyneet, tulee laitosten todellisen kunnon arvioiminen vaikeutumaan, kun yksi keskeinen parametri vesittyy.

Valiokunnan lausunto TaVL 16/2020 vp

Talousvaliounta huomauttaa, että EVMiin nojaavan, luottolaitosten kriisinratkaisurahaston viimekätisen varautumisjärjestelyn ja rahaston kansallisten osuuksien yhdentymisen aikaistaminen on ehdollistettu sille, että riskiarviointien tuloksena todetaan laitosten taseiden tervehtyneen tavalla, joka mahdollistaa tasapuoliset lähtökohdat kriisinratkaisumekanismin käytön myötä syntyvien vastuiden jakamiselle (TaVL 13/2020 vp — U 15/2020 vp). Vakavaraisuuteen kohdistuvien vaatimusten huojennukset ovat omiaan vaikuttamaan myös tähän riskienvähentämisen tulokseen, antaen mahdollisesti liian optimistisen kuvan laitosten tilasta ja siten mahdollistavan aikaisitetun yhteisvastuun aikataulussa, joka ei olisi ehkä mahdollinen tällä hetkellä voimassaolevien vaatimusten valossa.

Pankkiunionin loppuunsaattaminen. Myös pankkiunionin viimeistelyn pullonkaulana pitkään olleen, yhteisen talletussuojan toteutumisen viipyminen on jäänyt riippumaan siitä, että pankkiunionin alueen laitosten taseet saadaan kestävämmälle tasolle niiden omin tai kotivaltioidensa toimin (TaVM 2/2019 vp — K 16/2019 vp). Tämä on osoittautunut vaikeaksi ja hitaaksi prosessiksi, joskin edistysaskelia on saavutettu.

Baselin pankkivalvontakomitean viimeaikaisilla uudistuksilla on pyritty parantamaan pankkien vakavaraisuuslukujen vertailtavuutta ja läpinäkyvyyttä sekä palauttamaan luottamus riskipainotettujen saamisten laskentatapaan. Niillä pyritään myös pienentämään riskiä perusteettomista eroista vakavaraisuusvaatimuksissa eri pankkien ja eri maiden välillä. Euroopan pankkisektorin lainsäädäntöä onkin kehitetty pankkivalvontakomitean standardien ohjaamana. Valtioneuvoston kirjelmän mukainen sääntelyratkaisu merkitsisi välttämättä taka-askelta tässä kehityksessä. Talousvaliokunta ei pidä suotavana, että nyt käsittelyssä olevien huojennusten johdosta mahdollistuisivat talletussuojan yhteisvastuun alkaminen varhennetusti ja liian heikkotasoisien laitosten mukaantulo tilanteessa, jossa reaalityökalouden kriisi ei voi olla pitkällä tähtäimellä heijastumatta myös luottolaitoksiin.

Koska rahoitusmarkkinoiden eri säädöksillä pyritään viime kädessä samaan päämäärään — markkinoiden ennakoitavaan ja häiriöttömään toimintaan sijoittajansuoja ja -vastuu tasapainoisesti huomioiden — tulee lainsäädäntökehikkoa tarkastella ja kehittää kokonaisuutena ja sen osaluokkien yhteisvaikutukset huomioiden.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin täydennyksin valtioneuvoston kantaan.

Valiokunnan lausunto TaVL 16/2020 vp

Helsingissä 16.6.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juhana Vartiainen kok
varapuheenjohtaja Arto Pirttilahti kesk
jäsen Atte Harjanne vihr
jäsen Mari Holopainen vihr
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Eeva Kalli kesk
jäsen Pia Kauma kok
jäsen Riitta Mäkinen sd (osittain)
jäsen Matias Mäkyne sd
jäsen Minna Reijonen ps
jäsen Hussein al-Tae sd
jäsen Veikko Vallin ps
jäsen Tuula Väätäinen sd
jäsen Johannes Yrttiaho vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller