

Valtiovarainvaliokunta

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): Valtiovarainvaliokuntaan 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
- vanhempi neuvonantaja Jukka Vauhkonen, Suomen Pankki
- kriisinratkaisuyksikön päällikkö Reima Letto, Rahoitusvakausvirasto
- makrovakaasiantuntija Arttu Kiviniemi, Finanssivalvonta
- johtava lakimies Virva Walo, Finanssivalvonta

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ UJ 3/2022 vp

Ehdotus

Ehdotuksen sisältö on kuvattu valtioneuvoston kirjelmässä U 72/2021 vp. Neuvoston puheenjohtajavaltio Ranska järjesti ensimmäisen neuvoston työryhmäkokouksen 27. tammikuuta ja ehdotuksen käsittely jatkuu ehdotuksen eri osioiden ensimmäisellä tarkastelulla. Jäsenvaltioiden kannanmuodostus on osalla jäsenvaltioista Suomen tavoin edelleen käynnissä ja ne ovat korostaneet tässä vaiheessa esittävänsä alustavia näkemyksiä.

Valiokunnan lausunto VaVL 6/2022 vp

Tähänastisten keskusteluiden perusteella voidaan arvioida, että erityisen keskeiseksi kysymykseksi on muodostumassa kokonaisriskipainolattian soveltamistapa rajat ylittävissä pankkiryhmitymissä. 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.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto täsmentää kirjelmässä U 72/2021 vp esitettyä kantaa ehdotukseen seuraavasti:

Valtioneuvosto korostaa, että vakavarainen pankkisektori sekä hyvin toimivat pääomamarkkinat ovat välttämätön edellytys talouden kestäväälle kasvulle yli suhdannesykleiden. 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 siirtymäaika-ajan avulla ottamaan huomioon se, että luottolaitoksia tarvitaan talouskasvun ja vihreän siirtymän eteenpäin viemiseksi. Tästä näkökulmasta siirtymäajat näyttävät kuitenkin lyhyiltä. Valtioneuvosto katsoo, että esitettyjen siirtymäaika-ajan 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 siirtymäaika-ajan 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

Ehdotus ja sen vaikutuksista

Vuosien 2007—2009 maailmanlaajuinen finanssikriisi aiheutti merkittävää vahinkoa rahoitusjärjestelmälle sekä reaalityaloudelle. Kriisin taustalla oli mm. monien pankkien korkea velkaantuneisuus sekä riittämätön pääomitus ja likviditeetti. Myös riskienhallintajärjestelmissä, hallinto- ja ohjausjärjestelmissä sekä kannustinrakenteissa oli merkittäviä puutteita. Finanssikriisin jälkeen pankkisääntelyä on uudistettu merkittävästi ja pankkien vakavaraisuutta vahvistettu. Muutoksista suurin osa on perustunut Baselin pankkivalvontakomitean antamiin Basel III -sääntelystandardeihin, joista ensimmäiset annettiin jo vuonna 2010. Uudistuksen viimeisestä vaiheesta sovittiin joulukuussa 2017, ja nyt käsiteltävänä olevilla, komission viime lokakuussa antamilla lainsäädäntöehdotuksilla on tarkoitus saattaa voimaan Basel III -sääntelystandardien viimeisin vaihe EU:ssa.

Ehdotuksen merkittävimmät vaikutukset liittyvät ns. kokonaisriskipainolattiaan, jolla rajoitetaan sisäisiä riskimalleja käyttävien luottolaitosten vakavaraisuushyötyjä. Ehdotuksen mukaan vakavaraisuuslaskennassa sovellettavien riskipainotettujen erien yhteismäärä ei saa alittaa määrää, joka vastaa 72,5 prosenttia standardimenetelmällä määritettävien erien kokonaisriskistä. Ehdotetun kokonaisriskipainolattian voimaantulon jälkeen pankeille jäisi edelleen merkittävä hyötypotentiaali sisäisten riskimallien hyödyntämiseen, sillä riskipainojen olisi mahdollista olla jopa 27,5 prosenttia matalammat kuin vertailun kohteena olevassa standardimenetelmässä.

Finanssivalvonnan alustavien arvioiden mukaan Suomen pankkisektorin yhteenlasketut pääomavaatimukset voivat kasvaa nykytilanteesta uudistukseen sisältyvien siirtymäaikojen päätyttyä arviolta viidellä miljardilla eurolla tarkoittaen noin 15 prosentin kasvua euromääräisissä vakavaraisuusvaatimuksissa. Koska laskelmissa ei ole voitu ottaa huomioon kaikkia komission ehdotukseen sisältyviä EU-spesifejä ehdotuksia (ml. huojennukset), arvioitua 15 prosentin kasvua on pidettävä vaikutusten ylärajana.

Finanssivalvonnan laskelmien mukaan suomalaiset pankit täyttäisivät tämänhetkisillä omilla varoillaan kaikki uudet Basel III -uudistusten voimaantulon jälkeiset vaatimukset myös siirtymäaikojen päättymisen jälkeen. Vaikka vaikutukset nousisivat Finanssivalvonnan laskelmien ylärajalle, pankeilla ei olisi tarvetta kerätä lisää omia varoja näiden vaatimusten täyttämiseksi. Pääomavaatimusten kasvu painottuisi niihin suuriin pankkeihin, jotka käyttävät sisäisiä riskimalleja vakavaraisuuslaskennassaan. Standardimenetelmää käyttäville pankeille uudistuksella ei ole Finanssivalvonnan arvion mukaan pääomavaateita kohottavaa vaikutusta, vaan vaikutus olisi pikemminkin päinvastainen.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa ehdotusta on kannatettu ja nähty tärkeänä, että kansainvälisesti toimivien pankkien sääntely perustuu mahdollisimman laajasti yhdenmukaisiin sääntöihin. Pankkien vakavaraisuusvaatimusten vahvistamisen komission ehdottamalla tavalla ei ole arvioitu vaikeuttavan vaan päinvastoin tukevan pankkien kykyä luotottaa kotitalouksia, yrityksiä ja vihreää siirtymää, etenkin kun uudistukset ehdotetaan otettaviksi käyttöön huomattavan pitkällä siirtymäajoilla. Myöskään Finanssivalvonnan laskelmat eivät tue väitteitä, että uudistuksella olisi merkittäviä vaikutuksia pk-yritysten lainoitukseen tai asuntorahoitukseen.

Valiokunnan lausunto VaVL 6/2022 vp

Vaikutus valtion vastuisiin ja julkiseen talouteen

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on arvioitu, että ehdotuksella ei ole suoria vaikutuksia valtion vastuisiin. On myös pidetty epätodennäköisenä, että vaatimusten lievä ja pitkällä siirtymäajoilla toteutuva kasvu ohjaisi pankkeja vähentämään rooliaan yritysluotonannossa tai muissa keskeisissä pankkitoiminnoissa. Vaikuttaa siten epätodennäköiseltä, että valtio joutuisi uudistuksen seurauksena ottamaan uusia riskejä kannettavakseen yritysluotonannossa tai muissa pankkien tarjoamissa rahoituspalveluissa esimerkiksi Finnveran takausvastuiden lisääntymisenä. Alustavien arvioiden mukaan Basel III -uudistuksen vaikutukset nostavat vain vähäisessä määrin yritysluottojen pääomavaatimuksia.

Julkisen talouden kestävyysnäkökulmasta uudistus on merkityksellinen, sillä luottolaitosten vakavaraisuuden ja häiriönsietokyvyn vahvistuminen ennaltaehkäisevät pankkikriisien syntymistä. Ne vähentävät samalla tarvetta kriisinratkaisumenettelyn käyttämiseen tai tarvetta turvautua yhteisvastuullisiin riskinjakomekanismeihin, kuten yhteiseen kriisinratkaisurahastoon tai EVM:n yhteiseen varautumisjärjestelyyn. Pankkien vakavaraisuuden vahvistaminen tukee myös talouden pitkän aikavälin kasvua, sillä vakavaraiset pankit pystyvät ylläpitämään luotonantoaan ja tukemaan taloutta paremmin myös kriisiaikoina, mikä loiventaa talouden taantumien syvyyttä.

Pankkisektorin häiriöt leviävät helposti rajojen yli ja johtavat pahimmillaan globaaleihin kriiseihin, joiden aiheuttamat taloudelliset ja inhimilliset kustannukset voivat olla erittäin suuria. Vaikka vakavaraisuussäntelyllä ei voida ratkaista pankkien akuutteja ongelmia, pankkisektorin häiriönsietokyvyn pitkäjänteinen vahvistaminen on erityisen tärkeää nykytilanteessa, jossa talousnäkymien epävarmuus ja kasvanut velkaantuminen korostavat sekä kotimaisen että eurooppalaisen pankkisektorin vahvan vakavaraisuuden merkitystä. Valiokunta pitää siksi tärkeänä, että kokonaisriskipainolattiaa koskeva säntely saatetaan voimaan, millä viimeistellään edellisen finanssikriisin jälkeen vuonna 2010 käynnistetty luottolaitosten vakavaraisuussäntelyä koskeva kokonaisuudistus.

Valtioneuvoston tavoin valiokunta pitää valitettavana, ettei komission esitys puutu valtoriskien kohteluun pankkien vakavaraisuuslaskennassa eikä sisällä säntelyä, joka vähentäisi valtioiden ja pankkien välistä kohtalonyhteyttä. Pankkien ja niiden kotivaltioiden välisen kohtalonyhteyden vähentäminen on ollut eräs pankkiunionin keskeinen tavoite sen perustamisesta lähtien, mutta kohtalonyhteys ei ole vielä kukaan katkenut, joskin etenkin kytkökset pankeista valtioihin ovat finanssikriisin jälkeen tehtyjen toimien myötä heikentyneet. Valiokunta painottaa, että ylivelkaantuneiden jäsenvaltioiden ja pankkien ongelmia tulee hoitaa niin, etteivät ne lisää finanssikriisin riskiä euroalueella ja ettei niistä aiheudu merkittäviä kielteisiä seurauksia EU:n rahoitus- ja pääomamarkkinoille.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Valtiovarainvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Valiokunnan lausunto VaVL 6/2022 vp

Helsingissä 8.4.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johannes Koskinen sd
varapuheenjohtaja Arto Pirttilahti kesk
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Timo Heinonen kok
jäsen Vilhelm Junnila ps
jäsen Esko Kiviranta kesk
jäsen Jari Koskela ps
jäsen Hanna Kosonen kesk
jäsen Pia Lohikoski vas
jäsen Matias Marttinen kok
jäsen Sari Multala kok
jäsen Riitta Mäkinen sd
jäsen Raimo Piirainen sd
jäsen Sari Sarkomaa kok
jäsen Sami Savio ps
jäsen Iris Suomela vihr
jäsen Pia Viitanen sd
jäsen Ville Vähämäki ps
varajäsen Anne Kalmari kesk
varajäsen Merja Kyllönen vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Hellevi Ikävalko