

Talousvaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: Kestävän kasvun rahoitusta koskeva toimintasuunnitelma, tiedonanto

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: Kestävän kasvun rahoitusta koskeva toimintasuunnitelma, tiedonanto (E 26/2018 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- finanssisihteeri Milla Kouri, valtiovarainministeriö
- neuvonantaja Karlo Kauko, Suomen Pankki
- johtaja Matias Kaila, Suomen Teollisuussijoitus Oy
- Senior Economist Ville Mälkönen, Pohjoismaiden Investointipankki (NIB)
- Senior Environmental Analyst Tiina Salonen, Pohjoismaiden Investointipankki (NIB)
- asiantuntija Santeri Suominen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- varatoimitusjohtaja Esko Kivisaari, Finanssiala ry
- toiminnanjohtaja Mikko Routti, Finnish Business & Society ry (FIBS)
- toiminnanjohtaja Sonja Vartiala, Finnwatch ry
- professori Markku Kaustia, Aalto-yliopisto

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Toimintasuunnitelman tavoitteena on 1) uudelleenohjata pääomavirtoja kestäviin investointeihin kestävyiden ja kasvun tukemiseksi; 2) hallita ilmastonmuutoksesta, resurssien ehtymisestä, ympäristön pilaantumisesta ja sosiaalisista tekijöistä aiheutuvia rahoitusmarkkinariskejä; sekä 3) lisätä läpinäkyvyyttä ja pitkäjänteisyyttä rahoitusmarkkinoiden ja muun talouden aktiivisuudessa. Komissio esittelee toimintasuunnitelmassaan kymmenen toimea näiden kolmen tavoitteen saavuttamiseksi.

Valiokunnan lausunto TaVL 25/2018 vp

Valtioneuvoston kanta

Komissio on tehnyt kunnianhimoisen ja kattavan toimintasuunnitelman, jota Suomi pitää tärkeänä avauksena Pariisin ilmastopöytäkirjan ja Agenda2030:n tavoitteiden saavuttamisen kannalta. Suomi on ollut edelläkävijä Agenda2030:n toimeenpanossa kansainvälisesti. Suomi on sitoutunut täysimääräisesti täytäntöönpanemaan osaltaan sekä Pariisin ilmastopöytäkirjan että Agenda2030:n toimintaohjelman. Komission toimintasuunnitelma ehdottaa monin paikoin tarvittavia toimia standardoinnin ja harmonisoinnin osalta, sekä toteutuessaan toimintasuunnitelma lisäksi myös rahoitusmarkkinoiden läpinäkyvyyttä.

EU:n rahoitusmarkkinalainsäädäntö on luotu pitkälti joko tukemaan rahoitusmarkkinoiden vakautta tai parantamaan sijoittajansuojaa. Lisäksi vakuutusmarkkinalainsäädännön keskeisinä periaatteina on edellisten lisäksi riittävää turvaavuutta ylläpitävien vakavaraisuuspääomien ylläpitäminen ja vakuutettujen etujen suojaaminen. Toimintasuunnitelmassa esitetyt keinot muuttaisivat tätä rakennetta.

Halu edistää kestävästä kehityksestä ja talouskasvusta on kasvanut sekä kansainvälisesti että EU-tasolla. Euroopan investointipankki on ollut edelläkävijä vihreiden joukkovelkakirjojen suhteen, ja se on esimerkiksi sitoutunut sijoittamaan vähintään yhden neljänneksen sijoituksistaan ilmastomuutoksen ehkäisemiseen liittyvään toimintaan. Suomi näkee kansainvälisillä rahoituslaitoksilla tärkeän roolin kestävästä rahoituksesta edistämiseksi. Suomessa halu tukea kestävästä kehityksestä näkyy muun muassa rahoitusmarkkinoilla toimivien ja muiden yritysten lisääntyneenä vapaaehtoisena raportointina ympäristöön, yhteiskuntaan ja hallintoon liittyvien asioiden osalta. Suomi ja muut Pohjoismaat ovatkin monella eri tavoin edelläkävijöitä kestävästä rahoituksesta suhteen. Esimerkiksi kestävyystien liittyvä raportointi on nähty kilpailutekijänä, sillä se lisää yhtiön toiminnan läpinäkyvyyttä.

Suomi tukee tavoitetta kehittää kokonaisvaltaista EU-tason tulokulmaa kestävästä rahoituksesta. Kuitenkin rahoitusmarkkinoiden kansainvälisen luonteen ja pääoman vapaan liikkuvuuden takia olisi tärkeää ensisijaisesti pyrkiä etsimään kansainvälisiä ratkaisuja. Lisäksi pelkästään yhtä talousaluetta koskevilla ratkaisuilla voidaan muuttaa sen alueella sijaitsevien yritysten kilpailuasemia kansainvälisillä markkinoilla. EU:n yritysten kilpailukyky kansainvälisillä markkinoilla on pitkällä aikavälillä tärkeää myös yhteiskuntien toimivuuden ja siten myös kestävästä kehityksestä kannalta. On mahdollista, että ilman kansainvälisiä ratkaisuja tavoitteet jäävät saavuttamatta, mikä olisi valitettavaa ottaen huomioon asian tärkeyden.

Toimintasuunnitelma ja sen toimet on pitkälti rakennettu toimintasuunnitelman ensimmäisessä toimesta esitetyn EU:n tulevan kestävyysluokitusjärjestelmän päälle. Vaikka komission tavoite kestävästä kehityksestä tukeviin sijoituksiin ohjaavasta luokitusjärjestelmästä on tärkeä ja kannatettava, joustavan ja käytännöllisen kestävyysluokitusjärjestelmän luominen voi olla vaikeaa. Uhkana on, ettei luokitusjärjestelmästä tule alkuperäisten tavoitteiden mukaista ja sen puutteellisuudet leviävät toimintasuunnitelman muihin toimiin. Suomi pitää tärkeänä, että EU:n luokitusjärjestelmä toteutuessaan on tarkoituksensa mukainen. Toimiakseen kestävyysluokitusjärjestelmän tulisi olla teknologianeutraali ja sen tulisi mukautua nopeasti, joustavasti ja ennakoitavasti kestävästä kehityksestä koskevan tutkimustiedon karttumisen, markkinoiden kehityksen ja poliittisen päätöksenteon tavoitteiden mukaisesti.

Valiokunnan lausunto TaVL 25/2018 vp

Rahoitusmarkkinoiden ensisijainen tehtävä on pääomien tehokas kohdistaminen ja riskien oikeanlainen hinnoittelu poikki suhdannevaihteluiden ja pitkällä aikavälillä. Komission toimintasuunnitelman tavoitteena on muuttaa rahoitus- ja vakuutusmarkkinoita siten, että riskien hinnoittelussa huomioitaisiin taloudellisten riskien lisäksi ympäristöön mukaan lukien ilmastonmuutokseen, yhteiskuntavastuuseen ja hallintoon liittyvät riskit. Kestävyyssymyksiin liittyvien riskien tehokas hallinta pitkällä aikavälillä on yhteiskunnallisesti suuri haaste. Tällaisten riskien numeerinen arviointi ja hinnoittelu voi olla haasteellista, minkä takia niiden huomioon ottaminen rahoitusmarkkinoilla lainsäädännön kautta voi aiheuttaa odottamattomia vaikutuksia. Markkinamekanismin toimivuutta muuttavalla sääntelyllä voidaan aiheuttaa markkinoilla väärin hinnoittelua, mikä voi pahimmillaan johtaa markkinakuplaan. Olisi syytä arvioida, missä määrin lainsäädännön sijaan parhaiden käytänteiden levittäminen ja rahoitusmarkkinoiden läpinäkyvyyden tehostaminen olisivat vaikutuksiltaan riittäviä keinoja suhteessa haittavaikutuksiin ja asian edistämiseen.

Kestävien näkökulmien tuominen vakavaraisuuskehikoon poikkeaa jossain määrin aikaisemmasta riski- ja tietoperusteisesta lähestymistavasta, minkä takia on tarpeen arvioida tarkkaan hankkeeseen liittyvien mahdollisten lainsäädäntöehdotusten vaikutukset myös rahoitusvakauksen. Rahoitusvakauden tulisi olla yksi kestävän rahoituksen perusedellytyksistä. Suomi pitää tärkeänä, että riskiperusteisesta ajattelutavasta ei lähtökohtaisesti poikettaisi muiden tavoitteiden hyväksi vakavaraisuusvaatimuksia kehitettäessä ja kalibroitaessa.

Kestävään rahoitukseen liittyvän raportoinnin tulisi olla tarkoituksenmukaista ja mahdollista toteuttaa luotettavasti ilman kohtuuttomia kustannuksia. Toimintasuunnitelmassa ehdotetaan institutionaalisille sijoittajille ja omaisuudenhoitajille velvoitteita kestävien näkökulmien huomioonottamiseksi. Jotta edellä mainitut sijoittajat selviäisivät tällaisista velvoitteista, tulisi kohdeyhtiöistä olla saatavilla kestävyystietoja. Osa yhtiöistä raportoi jo kestävyystietoja vapaaehtoisesti. Kasvavan raportoinnin suhteen tulisi pitää huolta, ettei etenkin pienten yritysten osalta raportoinnista aiheutuva hallinnollinen taakka kasvaisi kohtuuttoman suureksi. Kestävyystietojen raportoinnin suhteen pitäisi harkita raportoinnin kokonaisuutta ja toimivuutta. Lisäksi raportointivaatimusten ja velvollisuuksien tulisi olla suhteellisuusperiaatteen mukaisia.

Toimintasuunnitelmassa ehdotetaan myös toimia ohjaamaan yrityksiä toimimaan pitkäjänteisemmin, mikä on yrityssektorin kokonaisuuden kannalta kannatettavaa. Toteutettavien toimien ei kuitenkaan tulisi rajoittaa yritystoiminnan harjoittamista erilaisilla riskiprofiileilla, rahoitusrakteilla ja elinkaariodotuksilla, kunhan yritystoimintaa harjoitetaan hyväksytyjen kestävän kehityksen tavoitteiden ja sääntelyn mukaisesti.

Suomi kiinnittää huomiota komission kunnianhimoiseen aikatauluun ja ehdotettujen toimien moninaisuuteen ja määrään. Suomi pitää tärkeänä, että toteuttaessaan toimintasuunnitelmaansa komissio pitää huolen, että sen ehdottamat ja mahdollisesti toteuttamat toimet muodostavat yhdessä eheän ja toimivan kokonaisuuden. Ottaen huomioon nykyisen komission toimikauden pituuden tulisi komission antaa mahdolliset lainsäädäntöehdotukset hyvin valmisteltuina ja sisältäen syvälliset vaikutusarviot. Lisäksi olisi tärkeää, että vaikutusarviot kattaisivat arviot toimialojen ja elinkeinorakenteen sopeutumisesta ja edellä mainittujen merkityksen myös sosiaalisten vaikutusten näkökulmasta. Suomen kannat mahdollisiin lainsäädäntöehdotuksiin muodostetaan erikseen.

Valiokunnan lausunto TaVL 25/2018 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Viitekehys. Komission kestävän rahoituksen toimintasuunnitelma tähtää yksityisen pääoman ohjaamiseen ilmastonmuutosta torjuviin kohteisiin. Talousvaliokunta jakaa käsityksen siitä, että ilmastonmuutokseen liittyy niin vakavia riskejä, että ongelman ratkaisemisessa tulee tehdä toimia kaikilla sektoreilla. Komission toimintasuunnitelma on tervetullut, sillä rahoitusmarkkinat eivät todennäköisesti hinnoitele riittävästi ilmastonmuutoksen aiheuttamia riskejä pitkällä aikavälillä. Tässä katsannossa myös rahoitusmarkkinalainsäädännöllä voi olla rooli ilmastopolitiikassa. Kuitenkin rahoitusmarkkinalainsäädännön ensisijaiset tavoitteet liittyvät rahoitusmarkkinoiden vakauteen, rahoitusmarkkinoiden riskien pienentämiseen sekä sijoittajan- ja kuluttajansuojaan. Ympäristönäkökulma voi olla osa rahoitusmarkkinasääntelyn tavoitteita, mutta ne eivät voi syrjäyttää edellä mainittuja primääritavoitteita.

Talousvaliokunta toteaa, että tarkoituksenmukaisin tapa ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi ja päästöjen vähentämiseksi olisi tehdä haitan aiheuttamisesta kallista: ilmastonmuutosta jouduttavien toimien hinnan pitäisi heijastella kaikkia tällaisesta toiminnasta aiheutuvia kustannuksia. Kannustimien ja sanktioiden yhteisvaikutuksen tulisi toimia siten, että ne ohjaisivat johdonmukaisesti ja yhdensuuntaisesti pääomia sellaisiin toimiin, jotka edistävät ilmastonmuutoksen hillitsemisen tavoitteita.

Sijoituskohteiden määrittely ja luokitus. Komissio ehdottaa sijoittajien käytettävissä olevan informaation lisäämiseksi ja ympäristötietouden edistämiseksi luokitusjärjestelmää ympäristöllisesti ja sosiaalisesti kestäväälle toiminnalle, muun muassa luomalla standardeja rahoitustuotteille, neuvontaa ja teknistä apua, kestävyuden vertailuarvojen kehittämistä, kestävyuden sisällyttämistä luottoluokituksiin ja markkinaselvityksiin sekä kestävyystietojen vaatimista tilinpäätösnormeissa. Keskeisenä haasteena tässä on tunnistettu yhteismitallisen ja tarkoituksenmukaisen luokittelun (taksonomian) kehittäminen sijoituskohteille. Lisäksi, jos muiden toimien on tarkoitus rakentua luokittelun pohjalle, kohdistuu luokittelun oikeudenmukaisuuteen huomattavia vaatimuksia, koska muiden toimien tehokkuus ja oikeudenmukaisuus jäävät siten viime kädessä riippumaan siitä, kuinka hyvin taksonomia onnistuu. Talousvaliokunta pitää läpinäkyvyyden lisäämistä sinänsä hyvänä, mutta suhtautuu alustavan varauksellisesti komission esittämään alustavaan malliin, jossa luokituksen pohjalle rakennettaisiin mekaanisia seurauksia esimerkiksi verokohtelun tai valvonnan alalla. Talousvaliokunnan kannanmuodostus edellyttäisi täsmällisempiä tietoja taksonomiasta.

Tase-erien riskipainot kannustimena. Komission toimintasuunnitelma sisältää myös aloitteen tase-erien riskipainojen muuttamisesta siten, että kasvihuonekaasupäästöjä alentaviin kohteisiin myönnettävien luottojen riskejä alennettaisiin vakavaraisuuslaskelmissa. Talousvaliokunta muistuttaa, että vakavaraisuusvaatimusten tarkoitus on, että pankin varat ovat velkoja suuremmat vielä riskien mahdollisesti toteutuessakin. Laskelmissa verrataan laskennallisia riskejä ja pankin omia varoja, esimerkiksi osakepääomaa. Näiden vaatimusten viimeaikaisten korotusten taustalla on ollut finanssikriisin yhteydessä tehty havainto, että pankeilla oli riittämättömästi omia pääomia. Riskipainojen alentaminen ympäristösyistä merkitsisi irtaantumista näiden vaatimusten säätämisen alkuperäisistä perusteista.

Valiokunnan lausunto TaVL 25/2018 vp

Talousvaliokunta toteaa, että vaikka ilmastonmuutos voi aiheuttaa pankeille merkittäviäkin tapioita, syy-yhteyden ympäristötavoitteiden ja riskien realisoitumisen välillä voidaan katsoa olevan olemassa. Arvioitaessa riskipainojen käyttöä ehdotetulla tavalla tulee kuitenkin huomioida, että vakavaraisuuslaskentaa ei ole suunniteltu ympäristöongelmia, vaan taloudellisilta riskeiltä suojautumista silmällä pitäen.

Lopuksi. Talousvaliokunta katsoo, että vakavaraisuuskehikon ja riskipainojen keventäminen siinä hyvien päämäärien tavoittelemiseksi ei ole kokonaisuutena arvioiden kannatettavaa komission nyt ehdottamassa muodossa. Nykyisiä vakavaraisuusvaatimuksia laadittaessa ei kiinnitetty huomiota erityisesti ilmastonmuutoksen aiheuttamiin luottoriskeihin, minkä johdosta riskianalyytit eivät ole optimaalisia tai edes oikeudenmukaisia näiden riskien arviointiin. Jos ympäristöriskit otetaan laskennassa huomioon, pääomavaatimuksia pitäisikin käyttää komission ehdotukseen nähden vastakkaiseen suuntaan: vaatimuksia tulisi korottaa ilmastollisesti haitallisten toimijoiden osalta. Korotetut riskipainot pitäisi asettaa niille velallisille ja sijoituskohteille, joille ilmastonmuutos aiheuttaa potentiaalisesti eniten vahinkoa. Riskipainoihin liittyvää mekanismia yksinkertaisempi ja siten myös tasapuolisempi ja oikeusvarmuudeltaan parempi ratkaisu olisi kuitenkin päästökauppajärjestelmän tehostaminen tai muutoin yksinkertaisesti verifioitaviin seikkoihin perustuva verokohtelun korreloiminen kunkin toiminnon ympäristövaikutusten kanssa.

Sikäli kun sijoituskohteiden luokitukset voidaan laatia yhteismitallisiksi ja kriteeristöistä luodaan tarkoituksenmukaisia, talousvaliokunta voi puoltaa tällaisten järjestelmien käyttöönottoa. Tällä hetkellä ympäristöystävällisyyden käsitettä käytetään varsin vaihteleviin parametreihin tukeutuen ja tavalla, joka ei kaikissa tapauksissa edistä sijoituskohteiden vertailtavuutta.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin huomautuksin valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 29.5.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Martti Mölsä sin
varapuheenjohtaja Harri Jaskari kok
jäsen Harry Harkimo liik
jäsen Laura Huhtasaari ps
jäsen Lauri Ihalainen sd
jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Eero Lehti kok
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Arto Pirttilahti kesk

Valiokunnan lausunto TaVL 25/2018 vp

jäsen Hanna Sarkkinen vas
jäsen Antero Vartia vihr
varajäsen Lasse Hautala kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller

**Valiokunnan lausunto TaVL 25/2018 vp
Eriävä mielipide**

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Toimintasuunnitelman tavoitteena on "hallita ilmastonmuutoksesta, resurssien ehtymisestä, ympäristön pilaantumisesta ja sosiaalisista tekijöistä aiheutuvia rahoitusmarkkinariskejä".

Ilmastopolitiikasta ei tule tehdä dogmaa. Ympäristönäkökulma voi olla osa rahoitusmarkkina-sääntelyn toissijaisia tavoitteita, mutta se ei voi olla rahoitusmarkkinalainsäädännön ensisijaisia tavoitteita.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitän,

että suuri valiokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 29.5.2018

Laura Huhtasaari ps