

EKONOMIUTSKOTTETS BETÄNKANDE 12/2014 rd

Riksdagens bankfullmäktiges berättelse 2013

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 27 maj 2014 riksdagens bankfullmäktiges berättelse 2013 (B 13/2014 rd) till ekonomiutskottet för beredning.

- bankfullmäktiges ordförande Ben Zyskowicz
- lagstiftningsråd Ilkka Harju, finansministeriet
- generaldirektör Erkki Liikanen, Finlands Bank
- biträdande direktör Marja Nykänen, Finansinspektionen.

Sakkunniga

Utskottet har hört

Dessutom har ett skriftligt yttrande lämnats av
— Finansbranschens Centralförbund.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

I år lämnades bankfullmäktiges berättelse till ekonomiutskottet på det sätt som utskottet förutsatte i fjolårsbetänkandet, dvs. så att berättelsen kan behandlas under vårsessionen. Då blir det möjligt att ge riksdagen mer aktuell information och därmed kan riksdagen vid behov reagera snabbare på förändringar. Det nya förfarandet är välkommet även om tidsplanen kräver att berättelsen tas fram relativt snabbt och även att riksdagsbehandlingen sker tämligen snabbt.

Det förra berättelsebetänkandet lämnade utskottet i slutet av 2013¹, vilket innebär att det huvudsakligen täckte in det nu berörda redogörelseårets händelser. Utskottet har i detta betänkande försökt undvika upprepning av vad det sagt tidigare.

Marknadsläget och ECB:s åtgärder

De ekonomiska utsikterna var svaga i synnerhet i början av 2013. Till detta bidrog regeringskrisen i Italien och Cyperns skuldkris. Läget var fortsatt otillfredsställande när det gällde att få finansiering i de s.k. GIIPS-länderna (Grekland, Irland, Italien, Portugal och Spanien). Men samtidigt förvärrades krisen i euroområdet inte längre. Räntorna på statsobligationerna sjönk i krisländerna, utvecklingen på värdepappersmarknaden var gynnsam och i slutet av året fanns redan tecken på en begynnande återhämtning i vissa av länderna. Läget har stabiliserats i viss utsträckning, men några tydliga tecken på en mer permanent tillväxt i ekonomin syns ännu inte. Den offentliga skuldsättningen inom EU fortsätter, bruttonationalprodukten ligger nära nolltillväxt och även om arbetslösheten inte direkt ökar har den redan länge legat på en mycket hög nivå². Särskild oroande är den höga ungdomsarbetslösheten³, som kan ha kännbara ne-

¹ EkUB 31/2013 rd, lämnat 28.11.2013.

gativa effekter på den framtida tillväxten i EU även på längre sikt, om den håller i sig länge.

Europeiska centralbanken (ECB) har under krisens gång försökt stabilisera läget med en stor mångfald av åtgärder. Dessa beskrivs i berättelsen⁴ och i utskottets betänkanden om tidigare berättelser. Ett flertal exceptionella instrument har använts för att komma till rätta med problem som följt av EU:s delvis bristfälliga reglering av penningmarknaden och brister i verkställighet av den ekonomisk-politiska regleringen.

I dagsläget hotas EU snarare av deflation än av en kraftigt stigande inflation, och därför beslutade ECB som en av sina senaste åtgärder den 5 juni 2014 att sänka styrräntan till en historiskt låg nivå (0,15 %) och införde som första centralbank en negativ inlåningsränta (-0,1 %) i ett försök att öka bankernas utlåning. ECB slog fast att räntorna kan komma att hålla sig på en lägre nivå än normalt längre än väntat. Dessutom kommer instrument att införas för att med hjälp av förmånliga lånevillkor under de följande två åren främja bankernas långivning till företag och hushåll (bostadslånen undantagna) och därmed stödja återhämtningen i den reala ekonomin. ECB är enligt egen utsago också berett att starta ett köpprogram för säkerställda värdepapper med säkerhet. Om inflationen fortsätter att vara för låg en längre tid kan ECB komma att börja köpa också statsobligationer. ECB:s frångick tidigare praxis betydligt när banken utannonserade att den ska öka penningmängden på marknaden genom att sluta neutralisera likviditetseffekterna av programmet för köp av obligationer. Centralbanken kommer således inte som tidigare att dra tillbaka likviditet från marknaden motsvarande sina obligationsköp. Målet är att försvaga euron och öka bankernas utlåning i sådan omfattning att den ekonomiska tillväxten startar ordentligt.

Europeiska centralbanken har under krisen spelat en mycket aktiv och central roll för att stabilisera marknaden. I den offentliga debatten har det också framförts att ECB redan nu nått och jämt agerar inom sitt mandat eller till och med utanför det⁵. Exempelvis bad den tyska författningsdomstolen i februari 2014 Europeiska unionens domstol om ett förhandsavgörande om huruvida centralbanken hade överskridit sina befogenheter när den den 6 september 2012 beslutade om direkta monetära transaktioner (Outright Monetary Transactions, OMT). Det har också diskuterats om prisstabiliteten liksom nu ska vara ECB:s viktigaste uppgift eller om banken parallellt med prisstabilitet också ska säkerställa ekonomisk tillväxt och sysselsättning. En omfattande samhällsdebatt är i detta avseende befogad, menar utskottet, eftersom ECB fått en klart större roll och kan fatta självständiga beslut som ligger utanför direkt demokratisk kontroll. Utskottet kommer att ta upp frågor som gäller bankens mandat när den senare i höst tar ställning till statsrådets utredning i frågan (E 74/2014 rd).

Bankunionen

Till de viktigaste frågorna 2013 utöver Europeiska centralbankens penningpolitiska åtgärder hörde hur bankunionen framskrider i fråga om den gemensamma banktillsynen och metoderna för rekonstruktion av banker. Rådets förordning om en gemensam tillsynsmekanism⁶ trädde i kraft i november 2013 och ECB börjar sköta sina banktillsynsuppgifter i november 2014. De största bankerna (omkring 130 banker) kommer att övervakas direkt av ECB och andra banker (omkring 5 700 banker) kommer ECB att övervaka i samarbete med de nationella tillsynsorganen. Räknar man utifrån balansomslutningen kommer ca 85 % av bankverksamheten att övervakas direkt av ECB. I Finland kommer ECB att

² Euroländerna ca 12 % och alla EU-länder ca 11 % (april 2014: euroländerna 11,7 % och alla EU-länder 10,4 %) (Eurostat 3.6.2014).

³ Personer under 25 år: euroländerna 23,5 % och alla EU-länder 23,5 % (april 2014, Eurostat 3.6.2014).

⁴ s. 12 och 13.

⁵ Artiklarna 127 och 3 i EUF-fördraget och artiklarna 2, 3 och 18 i protokoll nr 4 till EUF-fördraget.

⁶ Rådets förordning (EU) nr 1024/2013 av den 15 oktober 2013 om tilldelning av särskilda uppgifter till Europeiska centralbanken i fråga om politiken för tillsyn över kreditinstitut.

ha direkt tillsyn över Nordea Bank Finland Abp, OP-Pohjola-gruppen och Danske Bank Abp. Ser man på balansräkningen utgör dessa banker ca 90 % av den finländska banksektorn. Arbete med att ta fram detaljerna i tillsynsmekanismen pågår. I detta avseende poängterar utskottet att det behövs ett effektivt system som kan göra tillsynsprinciperna i olika länder enhetliga och på så sätt effektivisera tillsynen och se till att den är heltäckande. Det är särskilt viktigt att se till att ECB:s penningpolitik hålls åtskild från dess tillsynsuppgifter. Hittills har bankunionen förts framåt främst i form av ökad reglering, påpekar utskottet. Det är önskvärt att också nyttan med bankunionen snart realiseras, dvs. att marknaden blir mer stabil och vi får samverkans effekter av de enhetliga och för alla aktörer gynnsamma förfarandena, särskilt inom den gränsöverskridande verksamheten. Enligt uppgift finns det redan tecken på positiv utveckling i fråga om mikrotillsynen. Riskanalysen är effektivare och myndigheternas informationsutbyte har blivit bättre.

Överföringen av tillsynsansvaret förbereds genom grundliga utredningar av bankernas ekonomiska situation. Det är nödvändigt att noggrant och enhetligt genomlys balansräkningarna och att genomföra effektiva stresstester som ett steg mot övergången till gemensam tillsyn och gemensamma rekonstruktionsmetoder. Det bör konstateras att bankerna är bättre förberedda på testerna, och de har sedan september höjt sitt kapital med ca 50 miljarder euro, utöver de 250 miljarder euro som de sköt till på Europeiska bankmyndighetens (EBA) uppmaning. Utskottet understryker att det måste hållas noga under rättat om det som framgår av utredningarna. I likhet med vad utskottet sagt i tidigare ställningstaganden måste utgångspunkten vara att eventuella problem sköts på annat sätt än genom åtgärder som kräver att det solidariska ansvaret ökar. Detta förutsätter att det eventuella tilläggs kapital som bankerna behöver i första hand ska skaffas inom den privata sektorn och att bankens hemstat i andra hand ska delta i rekaptaliseringen i enlighet med de nya reglerna för statligt stöd.

Finlands Bank

Berättelsens avdelning om Finlands Bank motsvarar i stor utsträckning det som redan har behandlats i utskottets tidigare berättelsebetänkande. Sammanfattningsvis kan konstateras att bankens risker enligt erhållen utredning är väl kontrollerade och att de rentav har reducerats något jämfört med föregående berättelseår. Riskerna, (exklusive värde regleringskontot för guld), i anslutning till balansräkningen var i slutet på året 2,2 miljarder euro och de poster i eget kapital som ska utgöra täckning för riskerna uppgick till ett värde på 7,3 miljarder euro. Finlands Banks beräknade andel av euroområdet penningpolitiska åtgärder sjönk jämfört med föregående år och uppgick i slutet av 2013 till sammanlagt ca 17,3 miljarder euro⁷ (2012 var motsvarande totalsumma 24,8 miljarder euro). Samma sjunkande trend är också skönjbar i Finlands Banks s.k. Target2-fordringar; utskottet har följt upp deras utveckling också i sina tidigare berättelsebetänkanden. Fordringarna uppgick vid årsslutet till 24 miljarder euro mot 60,7 miljarder euro vid motsvarande tid 2012. Nedgången har fortgått under innevarande år: i slutet av maj uppgick Target2-fordringarna till 17,7 miljarder euro.

Bankens balansomslutning för 2013 var 49,8 miljarder euro och räkenskapsårets vinst var 239 miljoner euro. Vinsten är nästan 100 miljoner euro mindre än föregående år. Bankfullmäktige beslutade den 21 mars 2014 att 58,8 miljoner euro används för att utöka reservfonden och 180 miljoner euro överförs för statens behov.

Bankfullmäktige och Finlands Banks revisorer har inte funnit något att anmärka på i bankens verksamhet eller räkenskaper. På grundval av erhållen utredning instämmer också ekonomisk utskottet i dessa bedömningar.

Finansinspektionen

Det exceptionellt marknadsläget och EU:s nya finansmarknadsbestämmelser jämte banktill-

⁷ Penningpolitiska refinansieringstransaktioner 13,5 miljarder euro, köpprogrammen för säkerställda obligationer 0,9 miljarder euro och värdepappersmarknadsprogrammet 2,9 miljarder euro.

synsmekanismen har under året fortsättningsvis sysselsatt Finansinspektionen betydligt.

Banksektorn i Finland var fortsatt lönsam och solid⁸ trots den låga räntenivån och den svaga utvecklingen i realekonomin. Finansinspektionen och Finlands Bank ordnade på våren ett stresstest för banksektorn. Resultaten visade att banksektorns kapitaltäckning skulle tåla ett mycket svagt ekonomiskt klimat. Samtidigt visade testet på betydande skillnader mellan enskilda aktörer. Efterfrågan på både hushålls- och företagskrediter avtog mot slutet av året och bankernas totalmarginal förblev smal. Det bidrog till att banksektorns sammanlagda rörelseresultat sjönk jämfört med 2012. Försäkringsbolagens resultat och kapitaltäckning steg till följd av återhämtningen inom aktiemarknaden.

Berättelsen ger en heltäckande beskrivning av Finansinspektionens åtgärder såväl i fråga om de fyra delområden som valts till strategiska fokusområden⁹ och i fråga om arbetet på att utveckla EU:s finansinspektion. På grundval av bankfullmäktiges bedömningar och de sakkunnigyttrandena som utskottet tagit del av kan det konstateras att Finansinspektionen har klarat sin uppgift väl.

En central fråga som gäller Finansinspektionens kommande verksamhetsvillkor är anordnandet av verkets finansiering inom ramen för EU:s nya system för bankspektion. Kreditinstitutet blir föremål för både ECB:s inspektionsavgifter¹⁰ och nationella inspektionsavgifter¹¹. Situationen försvåras av att den inspektion som sker inom ramen för ECB visserligen verkar minskande på inhemsk inspektion, men denna minskning syns först på längre sikt. Nu när in-

spektionssystemet är under konstruktion är det snarare så att Finansinspektionens arbetsmängd ökar. Utskottet anser det angeläget att bankfullmäktige beaktar situationen och att det i Finansinspektionens verksamhetsplan på längre sikt beaktas att överföringen av inspektionsuppgifter ger möjlighet att minska på personalresurserna och analogt lätta på finansieringsbehovet.

Övrigt

Utskottet noterade i sitt föregående berättelsebetänkande det beslutsfattande som sker inom ramen för ECB:s makro- och mikrotillsyn. Under innevarande år har utskottet också informerats om bestämmelser utfärdade av ECB (EkUU 16/2014 rd, E 32/2014 rd och E 78/2014 rd).

Det handlar om reglering av teknisk karaktär och anvisningar som dock i förekommande fall kan ha betydande verkningar på våra nationella aktörer (såsom ECB:s tillsynsavgifter; E 78/2014 rd). Det är uppenbart att mängden reglering utanför denna normala EU-beredning under de kommande åren kommer att öka betydligt. För att en tidsenlig informationsgång ska kunna tryggas såväl i fråga om riksdagen, ministerierna som sektorn vill ekonomiutskottet fortsättningsvis betona behovet av att utveckla nationella förfaranden så att normer och anvisningar inom ramen för de tvingande sekretessbestämmelserna kan beredas med största möjliga insyn och i rätt tid. Utskottet uppmanar bankfullmäktige att säkerställa att det för ändamålet skapas välfungerande förvaltningsförfaranden såväl för Finlands Bank som för Finansinspektionen.

För att berättelsen också i detta avseende ska tjäna som informationskanal anser utskottet att det bör övervägas om berättelsens struktur kunde utvecklas därhän att den tydligare än nu visar på ECB:s olika roller, dels som finanspolitisk aktör men också som tillsynsmyndighet och normgivare.

⁸ I slutet av 2013 var kapitaltäckningen 16,0 % och kärnkaptaltäckningen 14,8 %.

⁹ Prioriteringar under 2013 var 1) riskbaserad och effektiv tillsyn, 2) god riskhanteringsförmåga och intern styrning i tillsynsobjekten, 3) högklassigt kund- och investerarskydd och 4) resultatnriktat samarbete mellan tillsynsmyndigheterna.

¹⁰ Avgifterna för de banker som står under direkt tillsyn av ECB uppskattas ligga mellan 150 000 och 15 miljoner euro och för de indirekta tillsynsobjekten mellan 2 000 och 200 000 euro (E 78/2014 rd).

¹¹ Bankernas inspektionsavgifter uppgår i dagens läge till totalt 12,3 miljoner euro.

***Utskottets förslag till riksdagens ställnings-
tagande***

Riksdagen

har ingenting att anmärka med anledning av berättelsen.

Helsingfors den 10 juni 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Mauri Pekkarinen /cent
vordf. Marjo Matikainen-Kallström /saml
medl. Lars Erik Gästgivers /sv
Teuvo Hakkarainen /saf
Antti Kaikkonen /cent
Johanna Karimäki /gröna

Jukka Kärnä /sd
Eero Lehti /saml
Jari Myllykoski /vänst
Martti Mölsä /saf
Sirpa Paatero /sd
Kaj Turunen /saf.

Sekreterare var

utskottsråd Tuula Kulovesi.