

Ekonomiutskottet

Riksdagens bankfullmäktiges berättelse 2022

INLEDNING

Remiss

Riksdagens bankfullmäktiges berättelse 2022 (B 18/2023 rd): Ärendet har remitterats till ekonomiutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- bankfullmäktiges ordförande Antti Lindtman
- direktionens vice ordförande Marja Nykänen, Finlands Bank
- direktionsmedlem Tuomas Välimäki, Finlands Bank
- tf. direktionsmedlem Kimmo Virolainen, Finlands Bank
- processchef Essi Eerola, Finlands Bank
- äldre jurist, bankfullmäktiges sekreterare Anne Hedman, Finlands Bank
- gruppchef Iina Lario, Finlands Bank
- avdelningschef Elisa Newby, Finlands Bank
- riskhanteringschef Antti Nurminen, Finlands Bank
- biträdande direktör Jyri Helenius, Finansinspektionen
- regeringsråd Jaakko Weuro, finansministeriet
- chefsjurist Olli Salmi, Finanssiala ry.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- STTK rf.

Inget yttrande av

- Statens revisionsverk
- Näringslivets forskningsinstitut ETLA.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänna synpunkter på omvärlden

Bankfullmäktiges berättelse behandlar på sedvanligt sätt ur ett brett perspektiv verksamheten hos Finlands Bank och Finansinspektionen under det år berättelsen gäller, dvs. 2022. Den ekonomis-

Betänkande EkUB 3/2023 rd

ka tillväxten i euroområdet har varit svagare än väntat 2022 och den ekonomiska omvärlden är förenad med betydande osäkerhetsfaktorer på grund av både det allmänna geopolitiska läget och förändringarna i säkerhetsmiljön till följd av Rysslands anfallskrig.

Ekonomiutskottet anser att bankfullmäktiges berättelse och de bifogade sakkunnigskrivelserna på ett heltäckande sätt beskriver Finlands Banks och Finansinspektionens verksamhet samt de särskilda teman som är centrala med tanke på deras verksamhetsmiljö under 2022.

Inflationsutvecklingen 2022 och därefter samt Europeiska centralbankens penningpolitik

Den ekonomiska återhämtningen efter den kraftiga nedgången till följd av coronapandemin och det anfallskrig som Ryssland inledde i februari 2022 stärkte den internationella efterfrågan, höjde importpriserna särskilt på energi och orsakade störningar i utbudet på marknaden. Dessa fenomen drev upp inflationen globalt och i synnerhet i euroområdet, som är beroende av importerad energi. Det har också bedömts att de penning- och finanspolitiska stimulansåtgärderna till följd av coronapandemin har påverkat inflationsutvecklingen. Även om inflationen har avtagit under 2023 ligger den med tanke på prisstabiliteten fortfarande på en alltför hög nivå i euroområdet.

I och med att inflationen accelererade snabbare och mer långvarigt än väntat höjde Europeiska centralbankens råd mellan juli 2022 och september 2023 styrräntan exceptionellt mycket och i snabb takt. Syftet med ECB:s räntehöjningar och skärpta penningpolitik är att dämpa inflationen på medellång sikt till nära 2 procent, vilket anses vara den inflationsnivå som är optimal med tanke på prisstabiliteten i euroområdet. Räntehöjningarna innebär slutet på en cirka sju år lång period av negativa räntor i euroområdet. Inlåningsräntan är för närvarande 4 procent, räntan i de huvudsakliga refinansieringstransaktionerna, dvs. styrräntan, 4,5 procent och räntan för utlåningsfaciliteten 4,75 procent.

I oktober 2023 upphörde Europeiska centralbanken (ECB) med räntehöjningarna och beslutade att hålla styrräntorna oförändrade tills vidare. ECB-rådet bedömde att styrräntorna ligger på en nivå som, om nivån upprätthålls tillräckligt länge, möjliggör målet om en inflation på cirka 2 procent. Om inflationen inte utvecklas i linje med de nuvarande prognoserna har ECB dock påpekat att de kommande räntebesluten kommer att säkerställa att styrräntorna håller penningpolitiken tillräckligt restriktiv så länge som det är nödvändigt. Enligt Finlands Banks prognoser avtar inflationen i Finland till 5,6 procent före utgången av 2023, medan den eftersträlvade inflationsnivån på cirka 2 procent nås under 2025.

Ekonomiutskottet konstaterar att ECB:s strikta penningpolitiska riktlinjer har varit motiverade och att de överensstämmer med ECB:s mandat att dämpa inflationsutvecklingen. Eftersom effekterna av en höjning av styrräntorna på inflationsnivån slår igenom med fördröjning, har ECB motiverat att räntenivån måste hållas uppe tillräckligt länge för att räntehöjningarna faktiskt ska ge effekt. Utskottet påpekar att den långvariga höga räntenivån oundvikligen påverkar den finansiella stabiliteten hos medlemsländernas centralbanker samt också påverkar de finanspolitiska riktlinjerna och åtgärderna. Korrekt riktade och dimensionerade finanspolitiska åtgärder från medlemsstaternas sida kan i viss mån förebygga och mildra de negativa effekterna av den stigande räntenivån på aktörer inom finanssektorn, icke-finansiella företag och hushåll.

Betänkande EkUB 3/2023 rd

Ekonomiutskottet fäster vidare uppmärksamhet vid det som konstateras i berättelsen från riksdagens bankfullmäktige, nämligen att skillnaderna mellan euroländernas ekonomiska utveckling är en utmaning för euroområdet penningpolitik. Det kan leda till en divergerande utveckling av euroområdets finansmarknader och förhindra en lämplig transmission av ECB:s penningpolitiska hållning till marknads- och låneräntorna. Till exempel i Finland har såväl inflationen som den ekonomiska tillväxten avtagit snabbare än genomsnittet i euroområdet.

Tillväxtutsikterna för Finland och euroområdet

De ekonomiska utsikterna i Finland och Europa överlag har försämrats betydligt av Rysslands angrepp mot Ukraina och de stigande energipriserna som följde på det samt av inflationen och den stigande räntenivån. Enligt ECB:s prognos kan en recession undvikas i euroområdet, men den ekonomiska tillväxten är fortsatt långsam. Den ekonomiska tillväxten uppskattas till i genomsnitt 0,7 procent av bruttonationalprodukten 2023 och 1 procent av bruttonationalprodukten 2024. Finlands ekonomi är inne i en recession 2023 och börjar långsamt växa 2024. För Finlands del gäller oron särskilt det ökande underskottet i de offentliga finanserna, den minskade exporten och det strukturella hållbarhetsunderskottet till följd av den åldrande befolkningen. Utvecklingen av den ekonomiska tillväxten i Finland påverkas dessutom i väsentlig grad av utvecklingen av den europeiska ekonomin och i synnerhet ekonomin i de länder som är viktigast för den finska exportindustrin.

Ekonomiutskottet noterar att i september 2023 var Finlands Banks tillväxtprognos för 2024 0,2 procent, dvs. klart mer måttfull än den tillväxtprognos på 1,2 procent som finansministeriet använde som grund för budgetpropositionen för 2024. Skillnaderna i prognoserna för den ekonomiska tillväxten beror sannolikt till stor del på osäkerhetsfaktorer i samband med den svåra geopolitiska situationen och dessa faktors effekter på den ekonomiska utvecklingen. Utskottet konstaterar att de åtgärder som väljs och dimensioneringen av dem i väsentlig grad beror på vilken tillväxtprognos som ligger till grund för det politiska beslutsfattandet.

Finlands Banks verksamhet och resultat 2022

Bankfullmäktiges berättelse innehåller en heltäckande beskrivning av utvecklingen av Finlands Banks ekonomiska resultat och därtill hörande omständigheter. Finlands Banks omvärld och resultat har under 2022 i väsentlig grad påverkats av att inflationen tilltagit och räntorna stigit till följd av detta. Under de tidigare åren med låga räntenivåer uppkom en stor del av Finlands Banks resultat genom att banken i praktiken inte behövde betala ränta på poster på skuldsidan i balansräkningen, men fick ränteintäkter av utlåningen till affärsbanker. När räntorna var negativa fick Finlands Bank också betydande inkomster av de insättningar som affärsbankerna gjorde på centralbankskontot och på vilka det betalades negativ ränta.

Med den stigande räntenivån har Finlands Bank betalat positiv ränta både på sina skulder och på affärsbankernas depositioner. Förändringen i räntenivån har lett till att Finlands Banks resultat uppvisar underskott för 2022. Om de rådande ränteförväntningarna realiseras kommer resultatet också under de närmaste åren att vara negativt. Enligt bankfullmäktiges berättelse täcker dock de reserveringar som Finlands Bank har gjort under tidigare år förlusterna för 2022 och de följande åren. Ekonomiutskottet fäster allvarlig uppmärksamhet vid Finlands Banks snabbt försämrade re-

Betänkande EkUB 3/2023 rd

sultat, men välkomnar bankfullmäktiges meddelande om att buffertarna är tillräckliga. På grund av att den ekonomiska utvecklingen är svår att förutsäga är det nödvändigt att vid bedömningen av om riskbuffertarna är tillräckliga ännu noggrannare än tidigare beakta att oförutsedda och överraskande utvecklingsförlopp kan uppstå.

Finlands Bank har under de senaste tjugo åren regelbundet överfört i genomsnitt cirka 100 miljoner euro per år av sin vinst till staten. Resultatet för 2022 ger inte längre möjlighet till vinstutdelning. Ekonomiutskottet konstaterar att det finns en logisk motivering till att Finlands Banks resultat har försämrats, men enligt de nuvarande utsikterna möjliggör Finlands Banks resultat inte heller under de närmaste åren någon vinstutdelning till staten.

Finlands Bank har i likhet med många andra centralbanker i EU:s medlemsländer som en del av ECB:s penningpolitiska stimulansåtgärder köpt obligationer, till stor del finska statsobligationer, med låg eller negativ ränta. Enligt bankfullmäktiges rapport värderas dessa värdepapper som förvärvats inom ramen för de penningpolitiska köpprogrammen inte till marknadsvärde utan till upplupen anskaffningsutgift. De hålls då i bankens balansräkning i princip till dess att de förfaller till betalning, och förlusten till följd av en höjning räntenivån realiseras under instrumentets innehavsperiod endast om instrumentet säljs före förfallodagen eller om emittenten av obligationen blir insolvent. Dessa obligationer ökar därför Finlands Banks balansräkning, men prisförändringarna syns i princip inte i dess resultat. Ekonomiutskottet fäster till denna del uppmärksamhet vid det som konstateras i bankfullmäktiges berättelse, nämligen att marknadsvärdet för dessa instrument har sjunkit till klart under bokföringsvärdet när räntorna har stigit. Eftersom upplupen anskaffningsutgift som ovan sagt tillämpas på dem, syns minskningen av marknadsvärdet för närvarande inte i Finlands Banks resultat.

Ekonomiutskottet konstaterar att förändringarna i den globala säkerhetspolitiska miljön också påverkar centralbankernas omvärld och uppgifter. Särskilt framhävs ECB:s och medlemsländernas centralbankers centrala roll när det gäller att upprätthålla den kritiska infrastrukturen på finansmarknaden. Medlemsländernas centralbanker och finansmarknadsmyndigheter har intensifierat samarbetet kring en gemensam lägesbild, konsekvensbedömningar och operativ beredskapsplanering till exempel för att trygga dagliga betalningar i krissituationer. Finlands Bank har här en central roll, och det är ytterst viktigt att Finlands särdrag i anslutning till det geografiska läget och den nationella säkerheten beaktas noggrant vid genomförandet av åtgärder som stärker den kritiska infrastrukturen på finansmarknaden. Ekonomiutskottet anser att Finlands Banks centrala roll i utvecklingen av finansmarknadens beredskap och försörjningsberedskapen är ytterst viktig.

Utsikterna för banksektorn

Enligt bankfullmäktiges berättelse och sakkunnigyttrandena har finanssektorn i Finland fortsatt varit solvent trots de försämrade omvärldsförhållandena. Banksektorns oreglerade fordringar i förhållande till kreditstocken var fortsatt låga, även om en ökning kan ses i fråga om hushållskrediterna. De finländska bankernas likviditet är också fortsatt stabil. Räntestegringen har ökat bankernas ränteintäkter, men enligt Finlands Banks bedömning kommer kreditförlusterna sannolikt att öka något på längre sikt. Särskilt riskerna på fastighetsmarknaden har ökat. Trots den osäkra utvecklingen på placeringsmarknaden har situationen varit stabil också inom försäkringssektorn.

Betänkande EkUB 3/2023 rd

I bankfullmäktiges berättelse och sakkunnigyttrandena framhålls det också att banksektorn i Finland är mycket koncentrerad och har nära kopplingar till de övriga nordiska länderna. Särskilt riskerna på den dämpade fastighetsmarknaden är gemensamma i de nordiska länderna, vilket bör beaktas på behörigt sätt i riskscenarierna och beredskapen inför risker. Utskottet hänvisar till sakkunnigyttrandena och anser att det med tanke på finanssektorn i Finland är mycket positivt att de nordiska bankerna överlag är klart mer solventa än bankerna i EU:s medlemsländer i genomsnitt och att de utifrån stresstesterna förblir solventa också i ett mycket allvarligt scenario.

Finansinspektionen ställde under det första kvartalet 2023 ett systembuffertkrav på 1 procent på kreditinstitut för att stärka deras solvens i den osäkra ekonomiska miljön. På grund av de osäkerhetsfaktorer som för närvarande hänför sig till den ekonomiska omvärlden ser ekonomiutskottet det som ytterst viktigt att ha framsyn och beredskap, så att den finländska banksektorns solvens kan tryggas också i svåra situationer. När beredskapen planeras och genomförs måste man dock se till att åtgärderna inte i onödan begränsar bankernas verksamhet och möjligheter till kreditgivning. Dessutom anser utskottet att det är ytterst viktigt att Finansinspektionen i sina makrotillsynsbeslut noggrant och öppet motiverar de risker som ligger till grund för de krav som ställs på tillsynsobjekten.

Finansinspektionens roll som tillsynsmyndighet för finansmarknaden

Bankfullmäktige har i sin berättelse bedömt den allmänna ändamålsenligheten och effektiviteten i Finansinspektionens verksamhet. Bankfullmäktige har dessutom uppmanat Finansinspektionen att utveckla sin verksamhet och sina framtida prioriteringar. I sin berättelse fäster bankfullmäktige Finansinspektionens särskilda uppmärksamhet vid bland annat hur den stigande räntenivån påverkar hushållens förmåga att sköta sina lån, särskilt i fråga om husbolagslån, samt vid tillsynen över snabbblån, tillsynen över förhindrandet av penningtvätt och övervakningen av sanktioner och tryggheten av grundläggande banktjänster till skäligen kostnad också för de kunder som inte använder digitala tjänster. Ekonomiutskottet instämmer i kommentarerna i bankfullmäktiges berättelse.

Ekonomiutskottet konstaterar att de åtgärder som den förändrade ekonomiska omvärlden förutsätter samt den betydligt ökade regleringen på EU-nivå har gjort det allt svårare för både reglerings- och tillsynsmyndigheterna och tillsynsobjekten att få grepp om finanssektorn i dess helhet. Finansinspektionens viktiga roll i tillsynen av finanssektorn understryks av dess lagstadgade omfattande behörighet att meddela dels föreskrifter för sina tillsynsobjekt, dels anvisningar och rekommendationer om de föreskrifter som den meddelat eller om de lagstadgade kraven. Dessa föreskrifter, anvisningar och rekommendationer bildar en omfattande och delvis svårbegriplig helhet. Utskottet anser därför att det är ytterst viktigt att Finansinspektionens föreskrifter, anvisningar och rekommendationer är så tydliga och begripliga som möjligt och att också deras inbördes förhållanden är tydliga. Dessutom är det viktigt att de risker som ligger till grund för de krav som ställs på tillsynsobjekten lyfts fram så heltäckande och insynsvänligt som möjligt i myndigheternas föreskrifter och beslut. För tillsynsobjekten är det också väsentligt att det i enskilda föreskrifter, anvisningar och rekommendationer tydligt anges vilken lagbestämmelse de grundar sig på och till vilka delar de är förpliktande och bindande för tillsynsobjekten.

Också förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön har påverkat Finansinspektionens uppgifter och fokus i tillsynen. Finansinspektionen har i likhet med Finlands Bank aktivt deltagit i myndig-

Betänkande EkUB 3/2023 rd

hetssamarbetet med anledning av det rådande säkerhetsläget. Dessutom intensifierade Finansinspektionen under året tillsynen över tillsynsobjektens hantering av cyber- och IKT-riskerna samt betalningssystemens funktionssäkerhet. Också de reservarrangemang för dagliga betalningar som Finlands Bank och myndigheterna inom finansbranschen har vidtagit i samarbete har vidareutvecklats. Ekonomiutskottet anser att Finansinspektionens roll är ytterst viktig när det gäller att förebygga ekonomiska kriser och trygga finansförmedlingen under kriser.

Synpunkter som påverkar inriktningen av penning- och finanspolitiken under de kommande åren

Ekonomiutskottet betonar att penningpolitiken och den finanspolitik som medlemsländerna genomför får en allt viktigare betydelse i framtiden, både när det gäller den finansiella stabiliteten och den ekonomiska tillväxten och konkurrenskraften i enskilda EU-länder. Rysslands anfalls- krig mot Ukraina har medfört en utmaning för många centrala ekonomiska parametrar, särskilt i Europa. Samtidigt har också den globala ekonomiska omvärlden förändrats radikalt och på ett oförutsägbart sätt, vilket måste beaktas allt noggrannare i alla åtgärder som syftar till att utveckla finansmarknaden och stärka den finansiella stabiliteten.

Tidigare kriser har visat att det för en effektiv makroekonomisk stabilisering krävs att finanspo- litiken och penningpolitiken kompletterar varandra i kristider. Det är svårt att hitta rätt inriktning av penning- och finanspolitiken, eftersom kriserna är olika, och ibland samtidigt, och kräver oli- ka åtgärder och snabb reaktionsförmåga. Det förutsätter omsorgsfullt uppbyggd beredskap och att den ekonomiska utvecklingen kontinuerligt bevakas och att uppgifterna som fås är tillräckligt ak- tuella och finns öppet tillgängliga. ECB:s och Finlands Banks prognoser bör i stor utsträckning beakta olika risker och scenarier, så att ECB:s penningpolitik — och den kompletterande finans- politiken i Finland — på bästa möjliga sätt kan utnyttja de möjligheter som olika projekt och si- tuationer ger och samtidigt minimera de olägenheter som kan vara förknippade med det. Utöver en fungerande finansmarknad bör man också beakta de samlade åtgärder som vidtagits inom oli- ka politiksektorer. Med tanke på den ekonomiska tillväxten och kampen mot inflationen är det av stor betydelse hur reaktionerna blir inom andra politikområden och vilka åtgärder för ekonomisk tillväxt som vidtas där.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Ekonomiutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner ett ställningstagande med anledning av berättelse B 18/2023 rd.

Utskottets förslag till ställningstagande

Riksdagen har ingenting att anmärka med anledning av berättelsen.

Betänkande EkUB 3/2023 rd

Helsingfors 14.11.2023

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Sakari Puisto saf
medlem Noora Fagerström saml
medlem Kaisa Garedeu saf
medlem Lotta Hamari sd
medlem Antti Kangas saf
medlem Mai Kivelä vänst
medlem Timo Mehtälä cent
medlem Matias Mäkynen sd
medlem Pia Sillanpää saf
medlem Heikki Vestman saml
medlem Juha Viitala sd
ersättare Pauli Aalto-Setälä saml.

Sekreterare var

utskottsråd Johanna Rihto-Kekkonen.