

Talousvaliokunta

Eduskunnan pankkivaltuuston kertomus 2016

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan pankkivaltuuston kertomus 2016 (K 16/2017 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- pankkivaltuuston puheenjohtaja Matti Vanhanen
- yksikönpäällikkö, finanssineuvos Pauli Kariniemi, valtiovarainministeriö
- pääjohtaja Erkki Liikanen, Suomen Pankki
- johtaja Anneli Tuominen, Finanssivalvonta

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Finanssiala ry

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Suomen Pankki toimii Euroopan yhteisön perustamissopimuksessa sekä Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussäännössä määrätyllä tavalla osana Euroopan keskuspankkijärjestelmää. Kansallisesti sen asemasta on säännelty perustuslaissa ja laissa Suomen Pankista (214/1998). Hoitaessaan Euroopan keskuspankkijärjestelmän tehtäviä Suomen Pankki toimii Euroopan keskuspankin suuntaviivojen ja ohjeiden mukaisesti.

Talousvaliokunta katsoo, että pankkivaltuuston kertomus on valiokunnan tiedontarvetta hyvin palveleva selvitys rahoitusmarkkinoiden kehityksestä sekä Suomen Pankin ja Finanssivalvonnan toiminnasta kertomusvuonna. Tässä mietinnössään talousvaliokunta keskittyy eräisiin keskeisimpinä pitämiinsä ja asiantuntijakuulemisessa esiin nousseisiin teemoihin.

Toimintaympäristö. Makrotalouden toimintaympäristössä tapahtui kertomusvuoden aikana muutoksia, joiden pitkän aikavälin vaikutuksia on vielä vaikea arvioida. Kansainvälisen finanssikriisin ja sitä seuranneen pitkittyneen hitaan inflaation aikana useat keskuspankit ovat alentaneet ohjauksensa nollan tuntumaan ja jopa sen alle. Mahdollisuus tukea talouskasvua ja nopeuttaa inflaatiota korkopolitiikan avulla on pienentynyt oleellisesti lyhyiden nimelliskorkojen voimak-

Valiokunnan mietintö TaVM 10/2017 vp

kaan laskun myötä. Keskuspankkien rahapolitiikan instrumenttivalikoimaa on laajennettu siten, että se kattaa laajat arvopaperien osto-ohjelmat ja pankkien pitempikestoisen rahoituksen.

Alkuvuonna 2016 euroalueen maltillinen elpyminen jatkui, mutta odotettua hitaammin. EKP päätti maaliskuussa laskea perusrahoitusoperaatioiden sekä maksuvalmiusluoton korkoa sekä talletuskorkoa. Maaliskuussa päätettiin myös laajennetun omaisuuserien osto-ohjelman kasvattamisesta 60 miljardista 80 miljardiin euroon. Samalla osto-ohjelman kattavuutta laajennettiin hyväksymällä sen piiriin euroalueen yritysten liikkeeseen laskemat euromääräiset investointiluokan joukkolainat. Lisäksi EKP:n neuvosto päätti yhteensä neljästä uudesta, kohdennetusta pitkäaikaisesta rahoitusoperaatiosta. Pankit hakivat näissä operaatioissa rahoitusta yhteensä 506,5 miljardia euroa. Kevään kuluessa voitiin arvioida rahapolitiikan välittymisen yrityksille kohentuneen.

Ison-Britannian ero EU:sta alkoi konkretisoitua kesäkuussa, kun kansanäänestyksessä voitti eroa puoltanut kanta. Päätöksen lyhytaikaiset vaikutukset jäivät maltillisiksi, mutta pitkäaikaisia on vaikea ennakoida. Tällä hetkellä on epävarmaa, kuinka markkinat tulevat reagoimaan eroon ja siihen valmistautumiseen. Loppukesän ja alkusyksyn arviot talouskasvusta korjattiin ylöspäin aiempiin arvioihin verrattuna inflaatioennusteiden säilyessä ennallaan. Kasvu- ja inflaatioennusteet säilyivätkin pääpiirteissään muuttumattomina vuoden loppuun saakka.

Maailmantalouden kehityksen trendi näyttäisi kääntyneen nousuun: kasvuennusteita on toistamiseen korjattu ylöspäin myös kuluvan kevään aikana. Talousvaliokunnan saaman selvityksen mukaan kasvu on myös laajapohjaista, eikä ainoastaan harvojen toimijoiden tai toimialojen varassa. Epävarmuutta lisää kuitenkin suurten talouksien (USA, Kiina) vaikeasti ennakoitavat talous- ja kauppapolitiikan ratkaisut. Myös muutokset ulko- ja turvallisuuspolitiikan dynamiikassa heijastuvat talouteen.

Pankkiunioni. Pankkiunionin pääelementteihin kuuluvat tällä hetkellä yhteinen sääntökirja, yhteinen valvontamekanismi, yhteinen kriisinratkaisumekanismi ja yhteinen kriisinratkaisurahasto sekä EVM:n viimekätinen mahdollisuus pankkien suoraan pääomittamiseen. Näiden elementtien rinnalle komissio on esittänyt myös pankkiunionin jäsenvaltioiden yhteisen talletussuojajärjestelmän luomista sekä yhteistä julkista varautumisjärjestelyä (common backstop) kriisinratkaisurahastolle. Talousvaliokunta katsoo riskinjaon kasvattamisen edellyttävän, että jäsenvaltioiden pankkisektoreiden riskejä vähennetään ennen näiden instrumenttien käyttöönottoa.

Pankkiunionin kehittämiseen liittyviä neuvotteluja hankaloittavat ongelmaluottojen määrä ja pankkisektorin heikko kannattavuus eräissä jäsenvaltioissa. Tämä lähtökohta on konkreettinen testi yhteisen sääntökirjan ja viranomaisvaltuuksien soveltamiselle. Keskeinen kysymys liittyy siihen, kuinka vaikeuksiin ajautuneiden pankkien ongelmat hoidetaan — sijoittajavastuun avulla vai julkisella pääomituksella. Huomionarvoista kuitenkin on, että rakenteellisista ongelmista huolimatta euroalueen pankkien luotonantokyky parani kertomusvuoden aikana.

Finanssimarkkina Suomessa. Suomen pankkisektorin omat varat ylittivät yhteenlasketun yleisen 10,5 prosentin vaatimuksen 14,6 miljardilla eurolla; vahva vakavaraisuus toimi kertomusvuonna puskurina kannattavuusnäkömien heikentymiselle. Matalana jatkunut korkotaso ja toisaalta asuntolainakilpailun alentamat marginaalit pienensivät korkokatetta. Korkokatteen laskun vaikutuksia pienensi kuitenkin varainhankinnan kustannusten aleneminen ja lainakannan kasvu.

Valiokunnan mietintö TaVM 10/2017 vp

Vakuutus- ja työeläkesektorien vakavaraisuus säilyi hyvällä tasolla toimintaympäristön haasteista huolimatta. Vaimea talouskasvu heikensi etenkin henkivakuutusyhtiöiden maksutuloa. Vahinkovakuutusyhtiöiden maksutulon kasvu pysähtyi kannattavuuden ollessa silti ennätystasolla. Työeläkeyhtiöiden maksutulo kasvoi hieman palkkasumman kasvun myötä. Henki- ja vakuutusvahinkoyhtiöiden Solvenssi II -vakavaraisuus säilyi hyvällä tasolla.

Finanssivalvonta. Pankkiunionin yhteiset instituutiot ja keskinäinen vastuu kriisinratkaisun kustannusten kattamisesta on otettava huomioon myös Finanssivalvonnan toiminnassa, jonka tavoitteena on finanssimarkkinoiden vakauden edellyttämä luotto-, vakuutus- ja eläkelaitosten ja muiden valvottavien vakaa toiminta, vakuutettujen etujen turvaaminen sekä yleinen luottamus finanssimarkkinoiden toimintaan. Finanssivalvonta toimii hallinnollisesti Suomen Pankin yhteydessä, mutta on päätöksenteossaan siitä riippumaton. Vuoden 2017 alusta on tullut voimaan eräitä Finanssivalvonnan rahoitukseen liittyviä muutoksia, joiden tavoitteena on varmistaa, että lain perusteella kerättävät valvontamaksut riittävät kattamaan Finanssivalvonnan lakisääteisten tehtävien toimeenpanon kustannukset myös toimialan rakenteiden muuttuessa ja että valvontamaksujen jakautuminen eri valvottavaryhmien kesken vastaa pääpiirteissään niitä koskevien valvontatehtävien laajuutta.

Euroopan finanssivalvontaviranomaisten merkitys finanssialan sääntelyssä on kasvanut voimakkaasti viime vuosina. Yhä suurempi osa uudesta sääntelystä on valvontaviranomaisten antamia ohjeita, suosituksia sekä täydennyksiä direktiiveihin ja asetuksiin. Valvojista on muodostunut merkittäviä sääntelijöitä. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että tämä sääntely on läpinäkyvää ja jäsenvaltioiden eri viranomaisten käytännöt yhdenmukaisia ja yhteensopivia ja että kansallinen valvontaviranomaisemme on tiiviisti mukana Suomen kannalta keskeisten säännösten valmistelussa, jotta sääntelyssä otetaan huomioon finanssimarkkinoidemme erityispiirteet ja jotta alan toimijoita pystytään informoimaan tulevista muutoksista riittävän aikaisessa vaiheessa.

Pankkivaltuusto on kertomuksessaan kehottanut Finanssivalvontaa kiinnittämään huomiota kertomuksessa tarkemmin selvitettyihin seikkoihin (s. 35)¹. Talousvaliokunta yhtyy näihin näkemyksiin todeten, että osa kehotuksista on luontevaa jatkumoa edellisen vuoden kertomuksen mukaisiin kehotuksiin ja myös niitä edelleen täsmentäviä. Erityisesti valiokunta haluaa korostaa pankkivaltuuston edellisvuoden kertomuksen mukaista kehotusta kiinnittää huomiota peruspankkipalveluiden saatavuuden varmistamiseen myös toimialan rakenteiden ja toimintamallien muu-

1 Pankkivaltuusto kehottaa Finanssivalvontaa kiinnittämään huomiota seuraaviin seikkoihin: Arvioimaan ja ottamaan toiminnassaan huomioon sen, kuinka rahoitussektorilla käynnissä oleva sivukonttoristuminen vaikuttaa Finanssivalvonnan toimintaan. Varmistamaan, että pankkien ja vakuutusyhtiöiden sivuliikkeiden ja erityisesti niiden systemaattisesti merkittävien sivuliikkeiden valvonta mitoitetaan vastaamaan niiden merkitystä Suomen finanssimarkkinoiden vakauden kannalta. Varmistamaan osaltaan, että finanssivalvontaan on käytettävissä voimavarat, joita uskottava valvonta edellyttää. Seuraamaan ja myötävaikuttamaan asuntoluottomarkkinoiden toimivuuden ja asuntoluototukseen liittyvien riskien suotuisaan kehitykseen sekä kansallisesti että alueellisesti. Myötävaikuttamaan siihen, että Suomessa on käytössä tarkoituksenmukaiset makrovakausrakenteet. Seuraamaan ja osaltaan varmistamaan, että peruspankkipalveluiden saatavuus ei vaaranna pankkisektorin rakennemuutosten, digitalisaation ja toimintamallien kehityksen myötä. Varmistamaan osaltaan, että suomalaisen finanssisektorin ja sen toimijoiden erityispiirteet tunnistetaan EKP:n johdolla toteutettavassa pankkivalvonnassa ja tuodaan esille eurooppalaisessa sääntelyn valmistelussa. Jatkamaan raportointijärjestelmien kehittämistä, sanktioiden käsittelyaikojen lyhentämistä sekä EU:n sääntely- ja valvontakokousten valmisteluaineistojen laadukkuuden kehittämistä päätöksenteon näkökulmasta.

Valiokunnan mietintö TaVM 10/2017 vp

toksessa. Finanssivalvonta onkin kertomusvuonna 2016 kiinnittänyt palveluntarjoajien huomiota muun muassa verkkopankkipalveluiden ja maksukorttiasioinnin selkeyteen, asiakkaalle tarkoituksenmukaisten palveluiden valintaan ja toimintarajoitteisten henkilöiden mahdollisuuksiin käyttää verkko- ja mobiiliasiointia. Talousvaliokunta pitää näitä toimia erittäin tervetulleina ja korostaa, että perusmaksutilejä koskevan sääntelyn (TaVM 23/2016 vp — HE 123/2016 vp) vaikutuksia on seurattava tarkasti.

Finanssisektori on kaiken kaikkiaan monentyyppisten haasteiden edessä. Kuluttajakäyttäytymisen muuttuu toimialan heterogeenistymisen myötä. Pitkään jatkunut matalien korkojen jakso haastaa toimialan vakiintuneita liiketoimintamalleja, minkä lisäksi pankkien rinnalle on tullut uudenlaisia rahoitusalan toimijoita, joiden sääntely ei ole kaikilta osin yhdensuuntainen tai johdonmukainen finanssisektorin vakiintuneisiin toimijoihin nähden. Kansallista markkinaamme leimaa kuitenkin edelleen muutaman suuren toimijan merkittävä markkinaosuus, mikä luo näille suuren systeemisen painoarvon.

Sivuliikkeistyminen. Nordea muutti vuoden alusta juridista rakennettaan tytäryhtiömallista sivuliikemalliin. Nordean lisäksi myös toinen merkittävä toimija Danske Bank on ilmoittanut vastaavanlaisista suunnitelmistaan. Tämä merkitsisi, että Suomessa toimivista kolmesta suurimmasta luottolaitoksesta jatkossa kaksi olisi pohjoismaisten viranomaisten ja kolmas eurooppalaisten viranomaisten kontrollissa. Kansallisten viranomaisten suorassa valvonnassa olisi vain keskikokoisia ja pieniä suomalaisia luottolaitoksia.

Sivuliike on erottamaton, epäitsenäinen osa pankkia. Sillä ei ole erillistä omaa pääomaa, eikä sen toimintaan kohdistu samanlaisia yksilöllisiä rajoituksia tai vaatimuksia kuin tytäryhtiöön. Sivuliikkeen vastaanottamat asiakkaiden talletukset kuuluvat sen valtion talletussuojajärjestelmään, jossa pankkilaitoksen kotipaikka on. Sivukonttoreiden valvojilla on direktiivissä annettujen valtuuksien mukaisesti rajalliset valvontavaltuudet pankin kotivaltion valvojaan verrattuna. Isäntävaltioiden (sivukonttorien sijaintimaiden) valvojien toimivalta kohdistuu lähinnä menettelytapojen, yleisen hyvän ja taloudellisen vakauden valvontaan, eikä sivukonttorin isäntävaltion valvojalla ole esimerkiksi vakavaraisuusvalvontaan liittyviä oikeuksia tai velvollisuuksia. Sivukonttorin valvojalla on myös rajallinen mahdollisuus kerätä tietoja suoraan sivukonttorilta tilastointia ja edellä mainittujen asioiden valvontaa varten. Laajempi tiedonsaanti ja vaikutusmahdollisuudet riippuvat kotivaltion valvojan kanssa sovituista yhteistyömenettelyistä. Pohjoismaiden rahoitusmarkkinaviranomaiset ovatkin sopineet uudenlaisista yhteistoimintamenettelyistä merkittävien sivuliikkeiden toiminnan rajat ylittävän valvonnan tehostamiseksi. Talousvaliokunta on käsitellyt sivuliikkeistymisen vaikutuksia vuoden 2015 pankkivaltuuston kertomusta koskeneessa mietinnössään (TaVM 18/2016 vp — K 16/2016 vp).

Sivuliikkeen määrittelemisen merkittäväksi parantaa isäntävaltion valvojan asemaa jonkin verran, kun kotivaltion valvoja veloitetaan ilmoittamaan sille riskiarviointien tulokset sekä kuulemaan tietyistä operatiivisista toimista, jos näillä on merkitystä jäsenvaltion valuutan määräisiin likvideihin varoihin liittyvien riskien kannalta. Yhteistyössä on erityisesti otettava huomioon kotivaltiossa toteutetun toimenpiteen vaikutus isäntävaltion rahoitusjärjestelmän vakauteen sekä muihin velvoitteisiin.

Valiokunnan mietintö TaVM 10/2017 vp

Nordea Suomen sivukonttori tultaneen luokittelemaan merkittäväksi sivukonttoriksi luottolaitosdirektiivin mukaisesti, koska sen vastaanottamien talletusten markkinaosuus Suomessa ylittää 2 % talletusten kokonaismäärästä ja koska toiminnan keskeyttämisellä tai lopettamisella olisi systeeminen vaikutus maksukykyisyyteen sekä maksu- ja selvitysjärjestelmiin. Myös asiakasmäärillä mitattuna sivukonttoria on pidettävä merkittävänä.

Makrovakausriskipolitiikka. Makrovakausriskivälineillä tarkoitetaan toimia ja keinoja, joilla viranomaiset pyrkivät vaikuttamaan rahoitusjärjestelmän vakautta kokonaisuutena uhkaaviin riskeihin. Niillä täydennetään yksittäisten luottolaitosten vakavaraisuutta ja maksuvalmiutta koskevaa sääntelyä ja valvontaa. Suomessa makrovakausriskipäätöksiä tekee Finanssivalvonnan johtokunta neljännesvuosittain.

Pankkivaltuusto on viime vuosina kehottanut Finanssivalvontaa kehittämään makrovakausriskivalvontaa yhteistyössä Suomen Pankin ja valtiovarainministeriön kanssa ja myötävaikuttamaan siihen, että Suomessa on käytössä tarkoituksenmukaiset makrovakausriskivälineet. Tällä hetkellä makrovakausriskivälineitä on Suomessa sisällytetty lainsäädäntöön lähinnä luoton tarjontaan liittyen. Vaimen suhdannetilanne kertomusvuonna ei antanut aiheutta käyttää luottolaitoksiin kohdistuvaa muuttuvaa lisäpääomavaatimusta. Talousvaliokunta toistaa edellisvuoden pankkivaltuuston kertomusta koskeneessa mietinnössään (TaVM 18/2016 vp — K 16/2016 vp) keinovalikoiman laajentamista koskevan huomautuksensa: makrovakausriskivälineistä puuttuu nykyisellään pankkijärjestelmän rakenteista aiheutuvia riskejä torjuva järjestelmäriskipuskurivaatimus.

Keskuspankkitoiminta. Rahapolitiikan toteuttaminen sekä rahoitusjärjestelmän vakauden ja toimivuuden turvaaminen ovat keskuspankin ydintehtäviä, joista voi aiheutua myös tappioita. Riskeihin varaudutaan pitämällä huoli taseen vahvuudesta kartuttamalla varauksia ja omia pääomia ja tarvittaessa vähentämällä rahoitusvarallisuuden riskejä. Kertomusvuonna Suomen Pankin rahoitusvarallisuuden koostumusta yksinkertaistettiin yhdistämällä likvidivarallisuus korkosijoitusvarallisuuteen. Rahoitusvarallisuuden likvidiys varmistetaan Yhdysvaltojen ja Saksan valtionlainojen vähimmäismäärillä. Valuuttariski pysyi kertomusvuonna, aiempien vuosien tapaan, sijoitustoiminnan riskeistä merkittävimpana. Valuuttakursseista johtuva arvonmuutos oli kuitenkin 55 miljoonaa euroa positiivinen. Yhdysvaltojen dollarin ja japanin jenin vahvistuminen kompensoi Englannin punnan heikkenemisestä aiheutuneet arvonmuutokset. Likvidiysriskiä pyritään hallitsemaan pitämällä merkittävä osa varallisuudesta sijoitettuna instrumentteihin, jotka ovat myytävissä lyhyessä ajassa ja matalin kustannuksin, rajoittamalla sijoitusosuutta yksittäisten liikkeeseenlaskujen tai -laskijoiden velan kokonaismäärän suhteen sekä rajoittamalla arvopapereiden lainausta ja lyhyeksimyyntiä.

Kertomusvuoden lopussa Suomen Pankin koko oman pääoman määrä oli 9,4 miljardia euroa. Tästä kanta- ja vararahaston osuus oli 2,6 miljardia euroa, varausten osuus ilman eläkevarausta 3,9 miljardia euroa ja arvonmuutostilien osuus 3,0 miljardia euroa. Riskipuskurit vahvistuivat vuoden 2016 aikana. Talousvaliokunta pitää selvitettyinä, että Suomen Pankin vakavaraisuus on riittävä kattamaan sen tehtävien hoitamisesta aiheutuvat riskit.

Valiokunnan mietintö TaVM 10/2017 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Talousvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy kannanoton kertomuksen K 16/2017 vp johdosta.

Valiokunnan kannanottoehdotus

Eduskunnalla ei ole huomautettavaa kertomuksen johdosta.

Helsingissä 8.6.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kaj Turunen ps
jäsen Harry Harkimo kok
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Lauri Ihalainen sd
jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Eero Lehti kok
jäsen Rami Lehto ps
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Martti Mölsä ps
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Hanna Sarkkinen vas
jäsen Antero Vartia vihr

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller