

Tarkastusvaliokunta

Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2020

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2020 (K 21/2020 vp): Asia on saapunut tarkastusvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- pääjohtajan sijainen, johtaja Matti Okko, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- johtava finanssipolitiikan tarkastaja Mika Sainio, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- johtava erityisasiantuntija Olli Kärkkäinen, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Samuli Pietiläinen, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Niina Suutarinen, valtiovarainministeriö
- toimistopäällikkö Berndt Hertsberg, Finanssivalvonta
- vanhempi ekonomisti Jarkko Kivistö, Suomen Pankki
- pääsihteeri Seppo Orjasniemi, Talouspolitiikan arviointineuvosto
- tutkimusjohtaja Tero Kuusi, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA
- ennustepäällikkö Janne Huovari, Pellervon taloustutkimus PTT
- johtaja Elina Pylkkänen, Palkansaajien tutkimuslaitos
- toimitusjohtaja Mikko Ayub , Aktia Pankki Oyj
- verkställande direktör Peter Wiklöf, Ålandsbanken Abp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Tarkastusviraston kertomus

Joulukuussa 2020 eduskunnalle annettu finanssipolitiikan valvonnan raportti sisältää tarkastusviraston arvion hallituksen talous- ja finanssipolitiikalle asettamista tavoitteista vaalikaudelle 2019—2023. Raportti sisältää myös viraston arvion vuoden 2021 talousarvion perustana olevan valtiovarainministeriön ennusteen luotettavuudesta. Tarkastusviraston pääasialliset havainnot ovat seuraavat.

Valiokunnan mietintö TrVM 3/2021 vp

Koronakriisi käänsi kansantalouden ja julkisen talouden jyrkkään pudotukseen alkuvuonna 2020. Tarkastusviraston mukaan hallituksen toimet koronakriisin hoitamiseksi ovat olleet oikeansuuntaisia ajoitukseltaan ja mittakaavaltaan. Hallituksen päätös luopua menokehyyksen noudattamisesta vuodeksi 2020 oli viraston mukaan perusteltu ratkaisu poikkeuksellisessa tilanteessa. Talousarvioesityksessä 2021 menotasoon on tehty muutoksia, joissa on hyödynnetty kehysääntöön kuuluvaa joustavuutta, mutta kehyyteen on haettu joustavuutta myös poikkeuksilla kehysäännöstä. Onnistunut paluu kehysäännön noudattamiseen vuodesta 2021 eteenpäin on tarkastusviraston mukaan tärkeää, jotta kehysäännön uskottavuus valtiontalouden monivuotisen suunnitellun välineenä säilyy.

Viraston mukaan on myös tärkeää, että julkinen talous saadaan ohjattua julkisen talouden vakautustavoitteen mukaiselle kehitysuralle kriisin jälkeen. Tämä edellyttää suunnitelmallisuutta ja sitoutumista keskipitkän aikavälin taloussuunnitteluun.

Suomen julkisen velan suhde bruttokansantuotteeseen nousee koronakriisin takia huomattavasti, mutta eurooppalaisessa vertailussa tyypillistä vauhtia. Julkisen velan suhde bruttokansantuotteeseen tulisi vakauttaa hallituksen tavoitteen mukaisesti, koska tulevaisuudessa erääntyvien velkojen uudelleenrahoituskustannuksiin liittyy riski eikä julkisen talouden hoidon tule siten nojautua oletukseen pysyvästi matalana pysyvistä korkotasosta. Myös väestön ikääntymisestä johtuva menojen pitkään jatkuva kasvupaine on peruste velkasuhteen vakauttamiseksi. Matala korkotaso kuitenkin tukee julkisen talouden kykyä huolehtia kasvavasta velasta, ja Suomen valtio on ottanut suuret lainansa vuonna 2020 käytännössä nolllakorolla. Uuden velan korko on pysynyt hyvin matalana myös alkuvuonna 2021.

Hallituksen vuonna 2020 käyttöön ottama kestävyystiekartta tarjoaa lähtökohtia julkisen talouden vakauttamiselle ja pitkän aikavälin kestävyysparantamiselle. Tiekarttaa tulee kuitenkin viraston mukaan tarkentaa. Siinä tulisi myös varautua velkaskenaarioiden sisältämään epävarmuuteen.

Syksyllä 2020 hallitus asetti alkuperäistä suuremman mutta aikataulultaan väljemmän työllisyystavoitteen. Viraston mukaan on hyvä, että työllisyyden parantamisen tavoittelusta ei luovuttu koronakriisin takia. Syksyn 2020 budjettiriihessä määritellyt työllisyystoimet ja kestävyystiekartta eivät kuitenkaan viraston mielestä muodosta yhtenäistä kokonaisuutta. Vaalikauden aikana vuoden 2020 loppuun mennessä tehtyjen työllisyyspäätösten julkistaloutta vahvistavat vaikutukset ovat tarkastusviraston arvion mukaan vaatimattomia. On riski, että edes kestävyystiekartassa kuvatulla työllisyyden lisäyksellä ei tulisi saavuttamaan tavoiteltuja julkistaloudellisia vaikutuksia.

Tarkastusviraston arvion mukaan vuoden 2021 talousarvion perustana oleva valtiovarainministeriön taloudellinen ennuste oli realistinen, kun otetaan huomioon ennusteen laatimisen ajankohta. Tarkastusviraston kertomus ja siitä eduskunnassa käytävä keskustelu tukevat valiokunnan näkemyksen mukaan vastuullisen sekä kasvua tukevan finanssipolitiikan harjoittamista Suomessa. Valiokunta kiinnittää huomiota erityisesti seuraaviin seikkoihin.

Valiokunnan mietintö TrVM 3/2021 vp

Finanssipolitiikan toteutus koronapandemian aikana

Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan Valtiontalouden tarkastusviraston finanssipolitiikan valvonnan raportti vuodelta 2020 käsittelee perusteellisesti vuonna 2020 harjoitettua finanssipolitiikkaa ja sitä ohjaavien sääntöjen ja tavoitteiden asettamista ja toteutumista. Asiantuntijat ovat myös pääosin samaa mieltä tarkastusviraston raportin suosituksista.

Asiantuntijoiden mukaan hallituksen talouspoliittiset toimet koronakriisin aikana ovat olleet oikeansuuntaisia sekä ajoitukseltaan että mitoitukseltaan. Finanssipolitiikka on asiantuntijoiden mielestä kuitenkin syytä jatkossa mitoittaa suhdannetilanteeseen sopivaksi. Lisäksi normaaliin julkisen talouden monivuotiseen suunnitteluun tulisi valiokunnan maaliskuussa 2021 kuulemien asiantuntijoiden mielestä palata mahdollisimman nopeasti.

Julkisen talouden monivuotisen suunnittelun perustana olevien EU:n finanssipolitiikan sääntöjen poikkeuslausekkeet ovat syksyllä 2021 edelleen voimassa, ja ne poistuvat arvion mukaan vuodesta 2023 alkaen. Suomi ylitti vuonna 2020 EU:n perussopimuksen alijäämäviitearvon, joka on 3 % suhteessa BKT:hen. Liiallisen alijäämän menettelyn käynnistäminen on mahdollista myös yleisen poikkeuslausekkeen voimassa ollessa. Hallituksen finanssipolitiikan tavoitteena onkin saada nimellinen alijäämä 3 %:n viitearvon alle vuonna 2022 ja näin mahdollisuuksien mukaan välttää liiallisen alijäämän menettely (EDP). Kun poikkeuslausekkeen voimassaolo ja sen sallimat poikkeukset tavoitteenasettelussa päättyvät, tavoitteenasettelu palautetaan keskipitkän aikavälin tavoitteen (MTO) saavuttamiseen. Vakaus- ja kasvusopimuksen sekä kotimaisen lainsäädännön mukaan rakenteellista jäämää tulisi parantaa 0,5 prosenttiyksikköä suhteessa BKT:hen vuonna 2023. Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan finanssipolitiikan ankkuriksi tarvitaan kunnianhimoisen keskipitkän aikavälin alijäämätavoite, jonka saavuttaminen luo edellytykset velkasuhteen tasaiselle laskulle.

Kansallinen kehysjärjestelmä rajoittaa valtion talousarvioissa budjetoitavien menojen määrää. Kehysmenettely asettaa enimmäismäärän noin 80 prosentille valtion talousarviomenoista. Vaalikauden kehuksesta vuosille 2020—2023 päätettiin osana hallituksen ensimmäistä julkisen talouden suunnitelmaa 7.10.2019. Hallitusohjelman mukaiseen kehysääntöön sisältyvä poikkeusolojen mekanismi on keväällä 2020 tehtyjen päätösten myötä käytössä vuosina 2021 ja 2022 mahdollistaen 500 miljoonaa euroa kertaluonteisiin menoihin kumpanakin vuonna. Lisäksi koronatilanteen epävarmuuden vuoksi vuodelle 2021 on varattu ylimääräinen 500 miljoonaa euroa käytettäväksi kertaluonteisiin koronavirustilanteesta aiheutuviin menotarpeisiin. Valtiovarainministeriön valiokunnalle maaliskuussa 2021 antaman lausunnon mukaan vuoden 2021 poikkeusten määrän ja mittakaavan takia paluu vaalikauden kehukseen ei vaikuttanut täysin onnistuneelta.

Koronakriisin myötä Suomen talouden ja finanssipoliittisten tarpeiden kokonaiskuva poikkeaa merkittävästi siitä, mikä tilanne oli syksyllä 2019 vaalikauden kehystä asetettaessa. Tämän johdosta osana kevään 2021 puoliväliriihen ratkaisuja hallitus on päättänyt korottaa vaalikauden kehystä vuosille 2022—2023. Päätöksen mukaan kehystä korotetaan 900 miljoonaa euroa vuodelle 2022 ja 500 miljoonaa euroa vuodelle 2023. Vuoden 2023 kehyskorotustarvetta pienentää kevään julkisen talouden suunnitelman mukaan se, että kehysmenoja uudelleenkohdennetaan pysyvästi 370 miljoonaa eurolla vuodesta 2023 alkaen.

Valiokunnan mietintö TrVM 3/2021 vp

Kevään 2020 julkisen talouden suunnitelman yhteydessä kehyksen ulkopuolelle luokiteltiin kaksi koronapandemian vaikutusten hillitsemiseksi päätettyä menokokonaisuutta. Finnvera Oyj:n kotimaan rahoitusvaltuuksia nostettiin 12 miljardiin euroon. Lisäksi pk-yritysten tukien myöntämisvaltuuksia korotettiin vuoden 2020 lisätalousarvioissa. Valtuuksien nostoon liittyvä osuus menoista päätettiin luokitella kehyksen ulkopuoliseksi poikkeuksena hallituksen kehysäännöstä keväällä 2020 vallinneen epävarmuuden ja poikkeusolojen johdosta. Valtiovarainministeriö on valiokunnalle antamassaan lausunnossa samaa mieltä tarkastusviraston kanssa siitä, että kehysäännön uskottavuus voi kärsiä tilanteessa, jossa säännöstöä muutetaan kesken hallituskauden poliittisella päätöksellä ja sen ulkopuolelle lisätään menoja hallituskauden aikana. Ministeriön mielestä tarkasti rajattujen ja perusteltujen menokokonaisuuksien määräaikainen luokittelu kehyksen ulkopuolelle voi kuitenkin olla valtiontalouden kannalta parempi ratkaisu kuin se, että kehysrajoitetta ei olisi ollenkaan.

Valiokunta pitää hyvänä hallituksen toimia koronapandemian aiheuttamien negatiivisten talous- ja työllisyysvaikutusten hillitsemiseksi. Valiokunta katsoo myös, että finanssipolitiikka tulee mitoittaa suhdannetilanteen mukaisesti ja että julkisen talouden monivuotiseen suunnitteluun tulee palata, jotta luodaan edellytykset velkasuhteen vakauttamiselle.

Matala korkotaso ja velkakestävyys

Tarkastusvirasto kiinnittää raportissaan huomiota julkisen velan kasvuun sekä velkaantumiseen liittyviin riskeihin. Raportin mukaan pitkän aikavälin velkakestävyyttä ei voi perustaa nykyisen korkotason varaan, vaikka julkisen velan korkokulut ovat laskeneet jo pitkään. Toisaalta virasto arvioi, ettei velkasuhteen voimakaskaan kasvu automaattisesti merkitse sitä, että velan taso nousisi kestävämmäksi, koska velan kustannukset eivät ole lähivuosina kasvamassa kohtuuttomiksi.

Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan on kuitenkin syytä huomata, että vaikka velan nykyinen alhainen korko tekee alijäämärahoituksesta houkuttelevaa, velka on rahoitettava uudelleen erääntymispäivänä vallitsevalla korolla. Julkinen velka suhteessa bruttokansantuotteeseen kasvaa valtiovarainministeriön kevään 2021 ennusteen ja siihen perustuvan pitkän aikavälin arvon mukaan koko 2020-luvun ajan. Laskelmien mukaan velkasuhdetta kasvattavat erityisesti valtion ja paikallishallinnon perusalijäämät sekä 2020-luvun loppupuolella vähitellen kasvavat velanhoitokustannukset.

Valiokunnan kuulemat asiantuntijat korostavat myös sitä, että entistä suurempi velkasuhde jättää vähemmän finanssipoliittista liikkumavaraa seuraavassa kriisissä. Koronakriisin vaikutuksesta julkinen velka nousee asiantuntija-arvioiden mukaan uudelle tasolle samalla, kun vanhat ongelmat heikosta tuottavuuskasvusta ja julkisen talouden kestävyysvajeesta jatkuvat. Suomen julkisen talouden suurin haaste on edelleen väestön ikääntymisen aiheuttama kestävyysvaje. Ilman merkittävää julkisten menojen supistamista tai tulojen kasvattamista nykytilanteeseen verrattuna julkinen velka suhteessa bruttokansantuotteeseen on ennusteiden valossa pitkällä aikavälillä pysyvästi kasvussa.

Hallituksen kestävyystiekartan tavoitteena on vakauttaa velka suhteessa talouden kokoon vuosikymmenen loppuun mennessä. Kestävän kasvun tiekartta on kuitenkin sekä tarkastusviraston että

Valiokunnan mietintö TrVM 3/2021 vp

valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan liian yleisellä tasolla, jotta se olisi toimiva väline velkasuhteen vakauttamisessa. Talouskasvun kestävää nopeutumista ei voida asiantuntijoiden mukaan saavuttaa, ellei olla valmiita tekemään konkreettisia toimia talouskasvun edistämiseksi. Velkasuhteen vakauttamiseksi joudutaan ottamaan käyttöön sopeutustoimet, ellei konkreettisiin talouskasvua kiihdyttäviin, työllisyyttä parantaviin ja julkisen talouden tuottavuutta nostaviin rakenteellisiin uudistuksiin päästä. Koronakriisi on asiantuntijoiden mukaan hyvä osoitus tarpeesta laskea velka-astetta hyvinä aikoina. Kriisin koittaessa on helpompi velkaantua, kun velkataso ei valmiiksi ole korkea. Valiokunta pitää tärkeänä kestävyystiekartan täsmentämistä ja kehittämistä. Valiokunnan mielestä kestävyystiekartan tulee olla konkreettinen ja hallituksella tulee myös olla selkeä suunnitelma tulevien kriisien varalle.

Maaliskuussa 2021 valiokunnan kuulemat asiantuntijat arvioivat, että koronarokotteen myötä yleisen epävarmuuden hälveneminen vapauttaa kotitalouksien korona-aikana kertyneet säästöt. Globaalisti tämä yhdessä elvyttävän rahapolitiikan kanssa voi saada talouden erittäin nopeaan kasvuun tämän vuoden loppupuolella. Alkusyksyn talousennusteiden mukaan vuoden 2021 talouskasvu onkin ollut ennakoitua voimakkaampaa ja myös työllisyys on kehittynyt erittäin myönteisesti. Esimerkiksi Suomen Pankin elokuun 2021 talouskatsauksen mukaan Suomen talous kasvaa ja työllisyys on vahvistunut tuntuvasti. Kasvun ennakoidaan kuitenkin hidastuvan jälleen vuonna 2023.

Talouden odotettu toipuminen rokotteen myötä ja Yhdysvaltojen suunnitelmat uudesta elvytyspaketista keväällä 2021 nostivat nopeasti esiin huolen inflaation kiihtymisestä. Inflaatiopelkojen nousu näkyi voimakkaasti myös valtionvelkajamarkkinoilla. Erityisesti Yhdysvaltojen valtionlainakorot ovat nousseet. Vaikka pidemmän aikavälin näkymät koroista eivät ole oleellisesti muuttuneet, on korkojen nousu asiantuntijoiden mukaan hyvä muistutus siitä, että alhaiset korot eivät ole ikuisia. Euroopan keskuspankin ennakoidaan kuitenkin pitävän ohjauskoron nollassa ainakin vuoteen 2023 asti.

Julkisen talouden merkittävimmät riskit liittyvät edelleen yleiseen talouskehitykseen pandemian vielä jatkuessa. Valiokunta pitää tärkeänä, että talous- ja finanssipolitiikan suunnittelussa otetaan huomioon talouskehityksen epävarmuuteen liittyvät tekijät sekä tulevaan korkokehitykseen liittyvät riskit. Valiokunta katsoo, että erityisesti pitkän aikavälin suunnitteluun tulee kiinnittää huomiota. Suuret ongelmat, kuten ilmastonmuutoksen aktiivinen torjunta ja väestön ikääntymisen aiheuttama kestävyysvaje, vaativat yli vaalikausien ulottuvia parlamentaarisia ratkaisuja.

Finanssipolitiikan valvontatehtävä

Tarkastusviraston raporttia pidetään asiantuntijoiden keskuudessa yleisesti ottaen kattavana ja huolellisesti laadittuna. Asiantuntijoiden näkemykset eroavat kuitenkin jossain määrin sen suhteen, mitä finanssipolitiikan valvontaraportissa olisi tärkeä käsitellä. Sekä kansallisista että EU:n finanssipolitiikan säännöistä luovuttiin vuonna 2020 väliaikaisesti koronapandemian aiheuttaman kriisin vuoksi, jotta taloutta oli mahdollista tukea sääntöjen sitä estämättä. Tämän vuoksi virasto ei arvioi säännösten noudattamista vuoden 2020 raportissa. Osa asiantuntijoista piti valittua lähestymistapaa ja yleiseen talous- ja työllisyyspolitiikkaan keskittymistä hyvänä ja osa puolestaan kritisoi viraston valitsemaa lähestymistapaa. Kriittisten näkemysten mukaan raportin tulisi

Valiokunnan mietintö TrVM 3/2021 vp

nimenomaan sisältää julkista taloutta ohjaavan lainsäädännön ja siihen perustuvien tunnuslukujen ja tavoitteiden analyysiä eikä yleistä talouspolitiikan arviointia.

Valiokunnan mielestä on perusteltua, että tarkastusvirasto arvioi myös finanssi- ja talouspolitiikan toteutusta. Tehtyjen päätösten ja toimenpiteiden arviointi on tärkeää, jotta voidaan nähdä, onko finanssipolitiikalle asetetut tavoitteet ylipäätään mahdollista saavuttaa.

Asiantuntijalausunnoissa tuodaan myös esiin näkökohtia, jotka jäävät viraston analyysissä huomiotta. Asiantuntijat nostavat esiin esimerkiksi automaattisten vakauttajien toiminnan ja niiden tehostamistarpeen. Automaattiset vakauttajat toimivat suhdannekäänteissä nimensä mukaisesti automaattisesti. Suomessa automaattiset vakauttajat, kuten työttömyysturvamenot, ovat menokehityksen ulkopuolella, joten kehyssäntö mahdollistaa automaattisten vakauttajien toiminnan. Menot voivat laskusuhdanteessa kasvaa kehyksen sitä estämättä. Myös progressiivinen verotus toimii automaattisena vakauttajana. Laskusuhdanteessa kotitalouksien kulutusvoimaa tuetaan, kun työttömyysturvamenot kasvavat ja verotus kevenee. Vastaavasti noususuhdanteessa muodostuu puskuria julkiseen talouteen menojen supistuessa ja verotuksen kiristyessä progression myötä.

Asiantuntijalausunnoissa esitetään myös joitakin eriäviä kantoja viraston suosituksiin, vaikka raportin pääasiallisista johtopäätöksistä asiantuntijat ovatkin samaa mieltä tarkastusviraston kanssa. Esimerkiksi viraston suositus finanssipolitiikan säännösten kehittämistä siten, että niissä huomioitaisiin mahdolliset poikkeusolot nykyistä paremmin, ei saa asiantuntijoiden keskuudessa kannatusta. Asiantuntijoiden mukaan poikkeustilanteista tuskin tarvitaan nykyistä selkeämpiä sääntöjä, sillä nykyinenkin kehikko on mahdollistanut poikkeamat. Säännöstä poikkeamiseen ei asiantuntijoiden mukaan tarvita sääntöjä, vaan riittää, että poikkeaman pystyy perustelemaan uskottavasti.

Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota myös siihen, että Suomi on pieni maa, jossa toimii kaksi hallituksen finanssi- ja talouspolitiikkaa arvioivaa riippumatonta tahoa. Valtiontalouden tarkastusvirastolla on ollut vuodesta 2013 lähtien Euroopan talouspolitiikan koordinaation tiivistymisen myötä lakisäätelinen valvontatehtävä finanssipoliittisen lain (869/2012) nojalla. Talouspolitiikan arviointineuvosto puolestaan perustettiin valtioneuvoston asetuksella (61/2014) vuonna 2014 talouspolitiikan tavoitteiden ja keinojen riippumatonta arviointia varten. Talouspolitiikan arviointineuvosto on arvostettu ja tunnettu toimija talousasiantuntijoiden sekä akateemisten taloustieteilijöiden keskuudessa, kun taas tarkastusviraston tunnettuus on tältä osin vähäisempää. Tarkastusviraston finanssipolitiikan valvontatoiminnon vähäinen näkyvyys nousee esiin myös OECD:n tekemässä arviossa viraston finanssipolitiikan valvonnasta (OECD Review of Finland's Independent Fiscal Institution, 2021). Raportin mukaan OECD-maiden keskuudessa on hyvin harvinaista, että riippumattoman finanssipoliittisen instituution tehtävä on osoitettu ylimmälle valtionalouden tarkastusviranomaiselle. Esimerkiksi EU:ssa vastaava järjestely on käytössä ainoastaan Ranskassa ja Liettuassa. Tarkastusviraston lakisäätelinen finanssipolitiikan valvontatehtävä on rajatumpi kuin Talouspolitiikan arviointineuvoston riippumaton talouspolitiikan arviointitehtävä. Tehtävät ovat kuitenkin osittain päällekkäiset, joten valiokunta kiinnittää huomiota asiantuntijaresurssien tarkoituksenmukaiseen käyttöön Suomen kaltaisessa pienessä maassa.

Valiokunnan mietintö TrVM 3/2021 vp

Pankkien vakavaraisuussäntely

Asian käsittelyn yhteydessä on noussut esiin pankkien vakavaraisuussäntely ja erityisesti Euroopan keskuspankin (EKP) vuoden 2020 aikana antamat suositukset. EKP antoi ensimmäisen luottolaitoksia koskevan voitonjakosuosituksensa maaliskuussa 2020 ja suositti siinä valvomiaan luottolaitoksia pidättäytymään voitonjaosta 1. lokakuuta 2020 saakka. Suositusta perusteltiin tarpeella vahvistaa pankkien tappionsietokykyä ja mahdollistaa reaalitalouden tukeminen koronapandemiassa. Heinäkuussa 2020 EKP pidensi suosituksen voimassaoloaikaa 1.1.2021 saakka. Finanssivalvonta on antanut vastaavat suositukset suorassa valvonnassaan oleville luottolaitoksille maaliskuussa ja heinäkuussa 2020.

EKP päätti joulukuussa 2020 edelleen suosittaa valvomilleen pankeille äärimmäistä varovaisuutta suhteessa voitonjakoon. Suositus on voimassa syyskuun 2021 loppuun saakka, ja siinä EKP suosittaa valvomiaan pankkeja noudattamaan tiukkoja määrällisiä rajoja, mikäli ne päättävät jakaa voittoa. Finanssivalvonta on antanut tätä vastaavan suosituksen suorassa valvonnassaan oleville luottolaitoksille. Heinäkuussa 2021 Euroopan keskuspankki päätti olla jatkamatta suositusta luottolaitosten voitonjaon rajoittamisesta 30.9.2021 jälkeen ja on näin ollen palannut normaaleihin käytäntöihin suhteessa pankkien voitonjakoon. EKP:n päätös perustuu siihen, että taloudellinen tilanne on parantunut ja epävarmuus on siten pienentynyt. Näin ollen Finanssivalvonta ei enää jatka luottolaitoksia koskevaa voitonjakosuositustaan 30.9.2021 jälkeen.

Tässä yhteydessä on huomattava, että pankeilla on erillisten suositusten antamisesta riippumattakin velvollisuus varata riittävä määrä omia varoja kattamaan niihin kohdistuvat riskit siten kuin kotimaisessa ja eurooppalaisessa sääntelyssä edellytetään. Suomessa pankkisektori on varsin suuri suhteessa talouden kokoon. Suomalaisten luottolaitosten yhteenlasketut omat varat ovat noin 50 miljardia euroa, joista Nordean omat varat muodostavat noin 32 miljardia euroa, OP:n omat varat noin 13 miljardia euroa ja Kuntarahoituksen omat varat noin 1,6 miljardia euroa.

Valiokunta pyrki selvittämään, mikä on EKP:n voitonjakosuosituksen merkitys suomalaispankkien vakavaraisuudelle. Valiokunta selvitti myös, kuinka kyseistä ohjeistusta on noudatettu Suomessa. Finanssivalvonnan arvion mukaan voitonjakosuositusten noudattaminen on luonut pankeille ja yleisemmin koko rahoitusjärjestelmälle lisäpuskuria kriisitilanteen varalle. Kaikki suomalaiset EKP:n suorassa valvonnassa olevat pankit (SI-pankit eli Significant Institutions, näitä ovat Nordea, OP ja Kuntarahoitus) ovat noudattaneet EKP:n antamia suosituksia. Pankit ovat noudattaneet sekä täyttä voitonjaosta pidättäytymistä suosittavia suosituksia maaliskuulta 2020 että äärimmäiseen varovaisuuteen kehottavaa joulukuun 2020 suositusta ja jakaneet voittoa niiden määrittämässä rajoissa.

Myös pienemmät, Finanssivalvonnan suorassa valvonnassa olevat suomalaiset pankit (LSI-pankit eli Less Significant Institutions) noudattivat täysimääräisesti Finanssivalvonnan ensimmäisiä, voitonjaosta pidättäytymistä koskevia suosituksia. Viimeisintä joulukuussa 2020 annettua ja äärimmäiseen varovaisuuteen voitonjaossa kehottavaa suositusta noudattivat kaikki suomalaiset LSI-pankit lukuun ottamatta Aktiaa ja Ålandsbanken.

Finanssivalvonta päätti oman harkintansa jälkeen olla poikkeamatta EKP:n linjasta antaessaan suosituksen valvonnassaan oleville luottolaitoksille. Mahdollisuutta pankkikohtaiseen harkin-

Valiokunnan mietintö TrVM 3/2021 vp

taan, jossa pankin vakavaraisuus tulisi otetuksi huomioon suositusta annettaessa, ei näin ollen käytetty. Euroopan keskuspankki on mahdollistanut kansallisen valvontaviranomaisen harkinnan ohjeistuksen soveltamisessa pankkijärjestelmän kannalta vähemmän merkittäviin pankkeihin. Kaikki Suomen pankit, kahta suurinta lukuun ottamatta, on luokiteltu tällaisiksi vähemmän merkittäviksi LSI-pankeiksi. Tämä tarkoittaa sitä, että mahdollisessa kriisitilanteessa tähän luokkaan kuuluvien pankkien ei odoteta tulevan pelastetuiksi valtion taholta.

Valiokunta on kuullut sekä Ålandsbankenin että Aktian edustajia niiden päätöksestä olla noudattamatta EKP:n joulukuussa 2020 antamaa suositusta. Merkittävänä tekijänä päätöksen taustalla on se, että kummallekin pankille on tärkeää olla luotettava osingonmaksaja ja kiinnostava sijoituskohde myös tulevaisuudessa. Molemmat pankit ovat vakavaraisia ja ovat tehneet huolelliset uudelleenarviot ja riskiarviot ennen päätöstä osingonjaosta vuodelta 2020.

Ålandsbankenin ja Aktian mukaan viranomaisten suositukset ovat haasteellisia osakkeenomistajien näkökulmasta. Pankeille on erittäin tärkeää, että niillä on pitkäaikaisia omistajia. Esimerkiksi Aktian lausunnossa tuodaan esiin se, että pankin omistajissa on suuri joukko säätiöitä, jotka tukevat yleishyödyllisiä tarkoituksia ja toimijoita, joiden toiminta on riippuvaista niiden saamista säännöllisistä osinkovirroista. Tällaisilla omistajilla ei usein ole mahdollisuutta kompensoida osingonjaon rajoituksia esimerkiksi hankkimalla likvidejä varoja myymällä omistustaan. Ålandsbankenin lausunnossa puolestaan korostetaan sitä, että suurin osan pankin osakkeenomistajista on ahvenanmaalaisia ja siten pankilla on suuri merkitys Ahvenanmaan talousalueelle.

Valiokunta pitää periaatteellisesta näkökulmasta ongelmallisena ja valvontajärjestelmän uskottavuutta heikentävänä, mikäli valvontaviranomaisen antamaa suositusta ei noudateta. Kuvatun kaltainen tilanne saattaa valiokunnan mielestä luoda myös epätoivottavan kannustimen suuremmalle joukolle toimijoita tulevaisuudessa poiketa suosituksista ja madaltaa kynnystä toimia näin. Valvontajärjestelmän toimivuutta ja periaatteita tuleekin tarkastella huolellisesti. Valiokunnan mielestä tulee selvittää, pitäisikö annettujen suositusten olla sitovia ja missä määrin pankkikohtaista harkintaa, jossa huomioidaan pankin vakavaraisuus, voitaisiin ottaa huomioon suositusten antamisessa.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Tarkastusvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy kannanoton kertomuksen K 21/2020 vp johdosta.

Valiokunnan kannanottoehdotus

Eduskunnalla ei ole huomautettavaa kertomuksen johdosta.

Valiokunnan mietintö TrVM 3/2021 vp

Helsingissä 15.9.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Outi Alanko-Kahiluoto vihr
varapuheenjohtaja Merja Mäkisalo-Ropponen sd
jäsen Marko Kilpi kok
jäsen Pauli Kiuru kok
jäsen Esko Kiviranta kesk
jäsen Veijo Niemi ps
jäsen Sebastian Tynkkynen ps
jäsen Pia Viitanen sd
jäsen Johannes Yrttiaho vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Heidi Silvennoinen