

## Ekonomiutskottet

### Riksdagens bankfullmäktiges berättelse 2016

#### INLEDNING

##### *Remiss*

Riksdagens bankfullmäktiges berättelse 2016 (B 16/2017 rd): Ärendet har remitterats till ekonomiutskottet för betänkande.

##### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- bankfullmäktiges ordförande Matti Vanhanen
- enhetschef, finansråd Pauli Kariniemi, finansministeriet
- chefdirektör Erkki Liikanen, Finlands Bank
- direktör Anneli Tuominen, Finansinspektionen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Finanssiala ry.

#### UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Finlands Bank är en del av Europeiska centralbankssystemet, som det föreskrivs i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och i stadgan för Europeiska centralbankssystemet och Europeiska centralbanken. På nationell nivå finns det bestämmelser om Finlands Bank i grundlagen och i lagen om Finlands Bank (214/1998). När Finlands Bank sköter Europeiska centralbankssystemets uppgifter ska den handla i överensstämmelse med Europeiska centralbankens riktlinjer och instruktioner.

Ekonomiutskottet anser att bankfullmäktiges berättelse ger en bred utredning av hur finansmarknaden utvecklats och av verksamheten vid Finlands Bank och Finansinspektionen 2016. I betänkandet fokuserar ekonomiutskottet på vissa teman som bedöms som centrala och som aktualiseras vid utfrågningen av sakkunniga.

*Omvärlden.* Under året skedde det en del förändringar i den makroekonomiska omvärlden, men det är än så länge svårt att uttala sig om vilka långsiktiga konsekvenser de kommer att ha. Under den internationella finanskrisen och den anknyttande utdragna perioden med långsam inflation har flera centralbanker sänkt sin styrränta till nära noll eller ännu mer. Möjligheten att stödja den eko-

## Betänkande EkUB 10/2017 rd

nomiska tillväxten och snabba upp inflationen med hjälp av räntepolitiken har minskat väsentligt i och med den starka nedgången för de kortfristiga nominella räntorna. Därför har centralbankerna fått tillgång till ett större urval penningpolitiska instrument så att instrumenten täcker in de utvidgade programmen för köp av värdepapper och mer långfristig finansiering av bankerna.

Den moderata återhämtningen fortsatte i euroområdet, men i långsammare takt än förväntat. I mars sänkte ECB referäntan, räntan på utlåningsfaciliteter och inlåningsräntan. Samma månad ökade banken det utökade köpprogrammet för värdepapper från 60 till 80 miljarder euro. Köpprogrammets täckning utökades genom att det i programmet togs upp obligationer i euro med högre kreditbetyg (investment grade) utgivna av företag i euroområdet. Dessutom beslutade ECB-rådet genomföra en serie på fyra nya riktade långfristiga refinansieringstransaktioner. I transaktionerna anhöll bankerna om tilldelning av totalt 506,5 miljarder euro. Under vårens lopp bedömde rådet att penningpolitiken hade fått starkare genomslag på företagen.

Storbritanniens EU-utträde antog mer konkreta former i juni när förespråkarna för ett utträde vann i folkomröstningen. De kortsiktiga effekterna av beslutet var inte särskilt stora, men det är svårt att förutse de långsiktiga konsekvenserna. I dagsläget är det osäkert hur marknaden kommer att reagera på utträdet och förberedelserna inför nyordningen. Prognoserna för den ekonomiska tillväxten för sensommaren och början av hösten har justerats uppåt och inflationsprognoserna är oförändrade. Tillväxt- och inflationsprognoserna kommer alltså i stort sett att vara oförändrade fram till årets slut.

Trenden inom världsekonomin förefaller att vara uppåtgående, vilket tar sig uttryck i att tillväxtprognoserna upprepade gånger har justerats uppåt också i vår. Enligt uppgifter till utskottet vilar tillväxten dessutom på en bred bas och är inte hänvisad till bara ett fåtal aktörer eller branscher. Osäkerheten ökar dock av det är svårt att förutse vilka beslut de stora ekonomierna (USA, Kina) går in för i sin politik för ekonomi och handel. Också förändringarna i den utrikes- och säkerhetspolitiska dynamiken gör avtryck i ekonomin.

*Bankunionen.* I de viktigaste elementen i bankunionen ingår i dag en gemensam regelbok, en gemensam tillsynsmekanism, en gemensam resolutionsmekanism och en gemensam resolutionsfond. Dessutom ingår ESM:s möjlighet i sista hand att direkt rekapitalisera bankerna. Vid sidan av dessa element har kommissionen också föreslagit att medlemmarna i bankunionen upprättar ett gemensamt insättningsgarantisystem och en offentlig säkerhetsmekanism (common back-stop) för den gemensamma resolutionsfonden. Ekonomiutskottet anser att en ökad riskfördelning kräver att riskerna för banksektorn i medlemsstaterna reduceras innan instrumenten införs.

Förhandlingarna om vidareutveckling av bankunionen försvåras av det stora antalet problemkrediter och banksektorns låga lönsamhet i vissa av medlemsstaterna. Det är ett konkret test av hur den gemensamma regelboken och myndigheternas befogenheter ska tillämpas. En avgörande fråga är hur problemen i banker som har svårigheter ska angripas – med investeransvar eller med offentlig rekapitalisering? Det bör dock noteras att trots problemen förbättrades bankernas utlåningskapacitet i euroområdet 2016.

*Finansmarknaden i Finland.* Kapitalbasen i banksektorn översteg det allmänna sammantagna kravet på 10,5 procent med 14,6 miljarder euro och den starka kapitaltäckningen tjänade som en

## Betänkande EkUB 10/2017 rd

buffert mot försämrade lönsamhetsperspektiv. Räntenettet sjönk till följd av dels den fortsatt låga räntenivån, dels de sjunkande marginalerna på grund av bolånekonkurrensen. Effekterna av det sänkta räntenettet minskade emellertid av att kostnaderna för upplåning sjönk och lånen ökade.

Kapitaltäckningen höll god nivå också inom försäkringssektorn och arbetspensionssektorn trots en del utmaningar. Framför allt livförsäkringsbolagens premieintäkter minskade till följd av den svaga ekonomiska tillväxten. Ökningen i skadeförsäkringsbolagens premieintäkter stannade upp men lönsamheten var trots det rekordhög. Arbetspensionsbolagens premieintäkter ökade något när lönesumman växte. I livförsäkrings- och skadeförsäkringsbolagen låg solvensen enligt Solvens II på god nivå.

*Finansinspektionen.* Bankunionens gemensamma institutioner och ett ömsesidigt ansvar för att finansiera resolutionsmekanismen måste också beaktas i Finansinspektionens verksamhet, som avser att se till att kreditinstitut, försäkrings- och pensionsanstalter och andra tillsynsobjekt bedriver en stabil verksamhet som är en förutsättning för finansmarknadens stabilitet, att trygga de försäkrade förmånerna och att upprätthålla det allmänna förtroendet för finansmarknadens funktion. Administrativt sett är Finansinspektionen knuten till Finlands Bank, men den är oberoende i sina beslut. I början av 2017 trädde en del ändringar i kraft som gäller finansieringen av Finansinspektionen. Målet är att säkerställa att de lagstadgade tillsynsavgifterna räcker till för att täcka kostnaderna för myndighetens lagstadgade uppgifter också när branschen omstruktureras. Ett annat mål är att fördelningen av avgifterna mellan olika grupper av tillsynsobjekt i stort sett ska motsvara omfattningen på tillsynen.

På senare år har de europeiska finansinspektionerna fått en betydligt större roll för regleringen av finansbranschen. En allt större del av det nya regelverket består av anvisningar och rekommendationer från tillsynsmyndigheten och kompletteringar av direktiv och förordningar. Tillsynssektorn har alltså blivit en regleringsinstitution att räkna med. Det är viktigt att regleringen tillåter insyn och att myndigheterna i medlemsstaterna har samordnad och överensstämmande praxis och att vår nationella tillsynsmyndighet håller sig framme när viktiga bestämmelser förbereds. Detta för att regelverken ska ta hänsyn till särdragen i vår finansmarknad och för att aktörerna inom branschen ska kunna informeras om kommande ändringar i god tid.

I berättelsen uppmanar bankfullmäktige Finansinspektionen fokusera på vissa omständigheter (s. 35)<sup>1</sup>. Ekonomiutskottet ställer sig bakom uppmaningarna och framhåller att en del av dem är en

---

1 Bankfullmäktige uppmanar Finansinspektionen att bedöma och i sin verksamhet beakta hur det påverkar Finansinspektionens verksamhet att det inom finanssektorn pågår en förvandling till filialer, se till att tillsynen över filialer till banker och försäkringsbolag, i synnerhet systemviktiga filialer, dimensioneras så att den står i proportion till filialernas betydelse för stabiliteten på den finländska finansmarknaden, bidra till att säkerställa att det för finansiell tillsyn finns de resurser tillgängliga som behövs för att tillsynen ska vara trovärdig, bevaka och bidra till en positiv utveckling dels på bolänemarknaden, dels i fråga om risker med anknytning till bostadskrediter, både nationellt och regionalt, bidra till att det finns tillbörliga makrotillsynsverktyg att använda i Finland, följa upp och bidra till att säkerställa att tillgången till grundläggande banktjänster inte riskeras till följd av omstruktureringen i banksektorn, digitaliseringen och utvecklingen av handlingsmodellerna, bidra till att säkerställa att de särskilda egenskaperna hos den finländska finanssektorn och dess aktörer identifieras i banktillsynen under ECB:s ledning och lyfts fram vid beredningen av europeisk lagstiftning, fortsätta utveckla rapporteringssystemen och korta ner handläggningstiderna för sanktioner och förbättra kvaliteten på det material som finns till underlag för EU:s reglerings- och tillsynsmöten med avseende på beslutsprocessen.

## Betänkande EkUB 10/2017 rd

naturlig fortsättning på uppmaningarna från i fjol i något kompletterad form. Vidare vill utskottet särskilt understryka att bankfullmäktige i berättelsen för 2015 uppmanade Finansinspektionen att säkerställa att tillgången till grundläggande banktjänster inte riskeras till följd av omstrukturen i banksektorn och utvecklingen av handlingsmodellerna. Under 2016 informerade Finansinspektionen därför tjänsteleverantörerna bland annat om att nätbankstjänster och betalkortskontakter måste vara klara och tydliga, att relevanta tjänster ska väljas för kunderna och att personer med funktionsnedsättning måste ha möjligheter att använda webb- och mobiltjänster. Ekonomiutskottet välkomnar detta och påpekar att effekterna av bestämmelserna om betalkonton med grundläggande funktioner (EkUB 23/2016 rd — RP 123/2016 rd) måste följas noga.

Överlag står finanssektorn inför många olika frågor och utmaningar. Konsumentbeteendet förändras i takt med att branschen blir mer heterogen. Den utdragna perioden med låg ränta ställer nya krav på etablerade affärsmodeller inom branschen. Dessutom har bankerna fått sällskap av nya branschaktörer och regleringen av dem är inte till alla delar synkroniserad eller konsekvent om man ser till de etablerade branschaktörerna. Typiskt för vår nationella marknad är fortfarande att några stora aktörer innehar en betydande marknadsandel och därmed stor systemrelevans.

*Filialisering.* I början av året ändrade Nordea sin juridiska struktur från dotterbolag till filialstruktur. Också en annan stor bank, nämligen Danske Bank, har informerat om liknande planer. Det betyder att två av de tre största kreditinstituten i Finland kommer att kontrolleras av nordiska myndigheter och ett av europeiska myndigheter. Bara medelstora och små finländska kreditinstitut kommer att direkt kontrolleras av nationella myndigheter.

En filial är en oskiljaktig, osjälvständig del av en bank. Filialer har inget separat eget kapital, och verksamheten är inte föremål för likadana individuella restriktioner eller krav som verksamheten i ett dotterbolag. Insättningar från kunderna ingår i insättningsgarantin i den stat där banken i fråga har sitt säte. De myndigheter som övervakar filialer har i enlighet med det berörda direktivet mer inskränkt tillsynsbehörighet än tillsynsmyndigheten i bankens hemland. Tillsynsmyndigheterna i värdländerna (de länder där filialerna finns) ska främst övervaka procedurer, allmänintresse och ekonomisk stabilitet, och tillsynsmyndigheten i en filials värdland har inga rättigheter eller skyldigheter beträffande exempelvis makrotillsyn. Tillsynsmyndigheten för ett filialkontor har dessutom begränsade möjligheter att samla in information direkt hos filialen för statistik och tillsyn i dessa frågor. För mer information och större inflytande krävs det överenskommelse med tillsynsmyndigheten i hemlandet om samarbetsformer. De nordiska finansmarknadsmyndigheterna har kommit överens om nya samverkansformer för att effektivisera den gränsöverskridande tillsynen över betydande filialer. Ekonomiutskottet behandlade konsekvenserna av filialiseringen i sitt betänkande om bankfullmäktiges berättelse för 2015 (EkUB 18/2016 rd — B 16/2016 rd).

Att klassa en filial som betydande förbättrar i viss mån situationen för tillsynsmyndigheten i värdlandet, när tillsynsmyndigheten i hemlandet åläggs att underrätta värdlandsmyndigheten om resultaten av riskbedömningar och att ta del av vissa operativa åtgärder om de är relevanta med avseende på risker beträffande likvida medel i medlemsstatens valuta. Samarbetet ska särskilt beakta vilken effekt en åtgärd som vidtas i hemlandet har på stabiliteten i värdlandets finansieringssystem och på andra åtaganden.

## Betänkande EkUB 10/2017 rd

Nordeas filial i Finland antas bli klassificerad som betydande filial i enlighet med kreditinstitutsdirektivet eftersom marknadsandelen för de insättningar som den tar emot i Finland överstiger 2 procent av insättningarnas totala belopp och eftersom det skulle ha en systemisk effekt på betalningsförmågan och på betalnings- och avvecklingssystemen om verksamheten avbryts eller avslutas. Också med antalet kunder som måttstock måste filialen betraktas som betydande.

*Makrostabilitetspolitik.* Med makrotillsynsverktyg avses åtgärder och metoder som myndigheterna använder för att försöka påverka riskerna för stabiliteten i finanssystemet som helhet. Verktygen kompletterar den ordinarie regleringen och tillsynen av kapitaltäckning och likviditet på kreditinstitutsnivå. I Finland fattas makrostabilitetsbeslut av Finansinspektionens direktion en gång i kvartalet.

De senaste åren har bankfullmäktige uppmanat Finansinspektionen att utveckla makrotillsynen i samråd med Finlands Bank och finansministeriet och medverka till att Finland får tillgång till relevanta makrotillsynsverktyg. I dagsläget ingår makrotillsynsverktyg främst i lagstiftningen om tillhandahållande av krediter. Det tröga konjunkturläget 2016 gav ingen anledning att tillämpa det kontracykliska buffertkravet på kreditinstituten. Ekonomiutskottet upprepar här det som sades om en utökad verktygsuppsättning i betänkandet om bankfullmäktiges berättelse för 2015 (EkUB 18/2016 rd — B 16/2016 rd), nämligen att det i makrotillsynsverktyg saknas ett krav på systemriskbuffert som motverkar risker som beror på strukturen i banksystemet.

*Centralbanksverksamhet.* Åtgärder för att genomföra penningpolitiken och trygga stabiliteten och funktionen i det finansiella systemet hör till centralbankens kärnuppgifter, och de kan ge upphov till förluster. Banken upprätthåller riskberedskapen genom att sörja för en stark balansräkning, det vill säga genom att öka avsättningar och andelen eget kapital och i förekommande fall sänka riskerna i de finansiella tillgångarna. Den redovisade sammansättningen av de finansiella tillgångarna förenklades 2016 genom att likviditetsportföljen slogs samman med portföljen av räntebärande värdepapper. De finansiella tillgångarnas likviditet garanteras genom minimibelopp för amerikanska och tyska statsobligationer. Precis som tidigare år var valutarisken den största risken i investeringsverksamheten. Värderegleringen till följd av valutakurserna var dock 55 miljoner euro på plus. Den amerikanska dollarn och den japanska yenen stärktes, och det kompenenserade för värderingarna till följd av försvagningen av det brittiska pundet. Man försöker få kontroll över likviditetsrisker genom att ha en betydande del av tillgångarna investerade i instrument som kan säljas på en kort tid och till låga kostnader, genom att begränsa bankens andel av enskilda emissioner eller en emittents totala skulder och genom att begränsa värdepapperslån och blankning.

I slutet av 2016 var beloppet av eget kapital i Finlands Bank totalt 9,4 miljarder euro. Av detta uppgick grund- och reservfonden till 2,6 miljarder euro, avsättningarna exklusive pensionsavsättningen till 3,9 miljarder euro och värderingskontona till 3,0 miljarder euro. Riskbuffertarna stärktes under 2016. Ekonomiutskottet anser det vara utrett att Finlands Banks kapitaltäckning räcker till för att banken ska kunna bära de risker som den exponeras för i sin verksamhet.

## Betänkande EkUB 10/2017 rd

### FÖRSLAG TILL BESLUT

Ekonomiutskottets förslag till beslut:

*Riksdagen godkänner ett ställningstagande med anledning av berättelse B 16/2017 rd.*

### *Utskottets förslag till ställningstagande*

*Riksdagen har ingenting att anmärka med anledning av berättelsen.*

Helsingfors 8.6.2017

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Kaj Turunen saf  
medlem Harry Harkimo saml  
medlem Hannu Hoskonen cent  
medlem Lauri Ihalainen sd  
medlem Katri Kulmuni cent  
medlem Eero Lehti saml  
medlem Rami Lehto saf  
medlem Markus Lohi cent  
medlem Martti Mölsä saf  
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd  
medlem Hanna Sarkkinen vänst  
medlem Antero Vartia gröna.

Sekreterare var

utskottsråd Teija Miller.