

Ekonomiutskottet

Riksdagens bankfullmäktiges berättelse 2017

INLEDNING

Remiss

Riksdagens bankfullmäktiges berättelse 2017 (B 18/2018 rd): Ärendet har remitterats till ekonomiutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- chefdirektör Erkki Liikanen, Finlands Bank
- avdelningschef, överdirektör Leena Mörttinen, finansministeriet
- biträdande direktör Jyri Helenius, Finansinspektionen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Finanssiala ry.

I samband med behandlingen av riksdagens bankfullmäktiges berättelse ordnade ekonomiutskottet också ett samråd med Finlands Banks generaldirektör Erkki Liikanen den 22 maj 2018.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Finlands Bank ska upprätthålla prisstabilitet, medverka i den penningpolitiska beredningen och genomföra den penningpolitik som fastställts av Europeiska centralbankens (ECB) råd, främja ett stabilt och effektivt betalnings- och finanssystem samt skapa förutsättningar för stabil ekonomisk tillväxt och god sysselsättning. I verksamheten ingår också operativa centralbanksuppgifter. I samband med Finlands Bank verkar Finansinspektionen, vars syfte är att se till att kreditinstituten, försäkrings- och pensionsanstalterna och andra lagfästa tillsynsobjekt bedriver en stabil verksamhet, att de försäkrade förmånerna tryggas och att det allmänna förtroendet för finansmarknadens funktionssätt upprätthålls. Ekonomiutskottet anser att traditionen med bankfullmäktiges berättelse och samrådet i samband med det på ett ypperligt sätt tillmötesgår utskottets behov av information om finansmarknadens utveckling och verksamheten inom Finlands Bank och Finansinspektionen. I detta betänkande fokuserar ekonomiutskottet på vissa teman som utskottet bedömer som aktuella och som delvis sträcker sig utanför berättelseåret.

Betänkande EkUB 12/2018 rd

Omvärlden. Världsekonomin och världshandeln ökade 2017 i stor skala och i snabb takt: faktorer som bidrog till tillväxten var återhämtning inom flera centrala ekonomiområden, en expansiv penningpolitik och den finanspolitiska återhämtningen i Förenta staterna.

ECB-rådet meddelade i oktober att de penningpolitiska nettotillgångsköpen av värdepapper fortsätter åtminstone till september 2018, men minskade samtidigt de månatliga nettotillgångsköpen från 60 till 30 miljarder euro. Redan tidigare — i april — hade beloppet för de månatliga nettotillgångsköpen minskats från 80 till 60 miljarder. Finlands Bank deltog i genomförandet av programmet genom att göra nettotillgångsköp för totalt 14 miljarder euro av Eurosystemets totala årliga nettotillgångsköp på 782 miljarder euro. Därmed växte Finlands Banks balansräkning i fråga om värdepappersköpen till över 38 miljarder euro.

Ekonomiutskottet instämmer med flertalet sakkunniga i att ECB:s penningpolitik ser ut att förmedlas rätt väl till realekonomin: tillväxten i euroområdet har stärkts och den underliggande inflationen visar tecken på att accelerera. Ekonomiutskottet välkomnar ECB:s föresats att publicera mer information om köpprogrammet, vilket framgår av bankfullmäktiges berättelse.

Makrotillsyn. Enligt Finlands Banks analys fanns det inga omedelbara hot mot den finansiella stabiliteten i Finland under året. I slutet av året föreskrevs det i den nationella lagen om rätt att bedriva kreditinstitutsverksamhet (610/2014) om en systemriskbuffert (EkUB 17/2017 rd — RP 137/2017 rd). Behovet av en sådan har ekonomiutskottet tagit ställning till i sina tidigare betänkanden om bankfullmäktiges berättelser (EkUB 18/2016 rd — B 16/2016 rd och EkUB 10/2017 rd — B 16/2017 rd). I samband med behandlingen av propositionen ansåg ekonomiutskottet att ett systemriskbuffertkrav enligt propositionen är motiverat och tillstyrkte propositionen med små ändringar.

Ekonomiutskottet upprepar i detta betänkande sin ståndpunkt att det regelbundet bör utvärderas om de larmsignaler som används i riskanalyserna är aktuella och fyller sitt syfte: makrotillsynspolitikerna kommer i fortsättningen att ha en större betydelse, när storleken på Finlands banksektor i relation till samhällsekonomin starkt växer som en följd av omstruktureringen av Nordeas koncernstruktur. Banksektorn kan orsaka eller eskalera systemriskerna om sektorn är stor i relation till samhällsekonomin storlek och om den spelar en stor roll för finansförmedlingen. Om banksektorn dessutom har en koncentrerad struktur eller om riskkoncentrationerna är starka, bidrar strukturella sårbarheter av den här typen till att stärka de chocker som har sitt ursprung utanför sektorn och utökar därför de negativa konsekvenserna av att riskerna realiserar. För att trygga stabiliteten och en välfungerande finansmarknad bör man också framöver fästa uppmärksamhet vid att de finländska myndigheterna har tillgång till en tillräcklig uppsättning verktyg för att minska både cykliska och strukturella risker och upprätthålla stabiliteten i det finansiella systemet.

Bankunionen. Under året fortsatte förberedelserna för bankunionens gemensamma insättningsgarantisystem och resolutionsfondens gemensamma permanenta säkerhetsmekanism. I juli 2017 antog rådet handlingsprogrammet för att minska bankernas oreglerade krediter. Inom ramen för det har kommissionen och EU:s övriga institutioner berett en serie åtgärder vars effekt följs upp genom kommissionens regelbundna rapportering. I oktober kom kommissionen med ett meddelande med förslag till ändringar i planerna för en gemensam insättningsgaranti. Ekonomiutskottet har redan i sina tidigare utlåtanden (bland annat EkUU 54/2017 rd — E 80/2017 rd, E 95/2017 rd)

Betänkande EkUB 12/2018 rd

konstaterat att samtidigt som en gemensam insättningsgaranti ses som en nödvändig del av bankunionen, är en tillräcklig minskning och utjämning av risker ett villkor för att övergå till en sådan, eftersom den stora mängden oreglerade lån trots den positiva ekonomiska utvecklingen fortfarande försvagar vissa aktörers lönsamhet och bidrar till att upprätthålla skillnaderna i kreditgivning mellan euroländerna. Det har gjorts ansatser att förenhetliga regleringen och anvisningarna, men i detta arbete bör man i högre grad beakta att bankerna och medlemsländerna utgår från olika situationer.

Ekonomiutskottet vill påpeka att konsekvensbedömningarna för de tidigare lagstiftningsförslagen från kommissionen (U 27/2018 rd) som gjorts i syfte att åstadkomma korrigeringar inte visar på de bedömda förslagens eventuella konjunkturförstärkande effekter, och de föreslagna ändringarna kommer inte åt problemen med kreditstocken eftersom de gäller förfaranden med nya kreditavtal.

Avsaknaden av ett gemensamt garantisystem bidrar också till att upprätthålla en osund ödesgemenskap mellan bankerna och deras hemstater. Ett sätt att bryta upp detta har ansetts vara att i fråga om statliga risker ändra på reglerna för bankernas kapitaltäckning för att bättre motsvara de faktiska riskerna. Att bedöma riskvikterna för den offentliga skulden är ändå inte enkelt, och vanliga modeller för kreditrisk lämpar sig inte särskilt väl för att bedöma de statliga riskerna. Ekonomiutskottet har diskuterat möjligheterna att uppställa begränsningar baserade på olika grader av incitament för andelarna av statslån i bankens hemland och i andra stater av bankens balansräkning: bankens kapitalkrav ska öka då statslånen andel växer över de uppställda gränserna. Ekonomiutskottet vill påpeka att åtgärder som ökar riskerna med eurostaternas skuld och höjer priset på risken kan försvaga aktörernas skuldållbarhet särskilt om åtgärderna vidtas snabbt och i en situation där skuldnivåerna redan i utgångsläget är höga. Sådana åtgärder som ökar riskerna hos eurostaterna skulle öka behovet av att åstadkomma ett placeringsobjekt som kan klassificeras som riskfritt för euroområdet.

I anslutning till detta har kommissionen lagt fram ett förslag om att utveckla värdepapper med statsobligationer som garanti. Men problemet med syntetiska euroobligationer blir ändå bland annat att de svagaste värdepapperen innebär en kreditrisk och frågan är vem som ska bära denna risk i en stressituation. Ekonomiutskottet tar ställning till utvecklingen av regleringen för värdepapper med statsobligationer som säkerhet i samband behandlingen av statsrådets skrivelse i ärendet (U 61/2018 rd).

Digitaliseringen. Finansieringsmarknaden genomgår förändringar både nationellt och globalt. Som en följd av digitaliseringen och av internationaliseringen av finansieringsmarknaden ökar beroendet mellan aktörerna och de geografiska regionerna vilket medför att det med avseende på finanssystemets stabilitet måste säkerställas att ett enskilt problem inte äventyrar hela systemets funktion. Omvärlden blir mer heterogen med avseende på både de tjänster som tillhandahålls och själva tillhandahållarna. Finlands Banks uppgift är att se till att systemet för betalningar och övrig finansiering är tillförlitligt och effektivt och att aktivt medverka till att utveckla det. Dessa uppgifter kräver också nya tekniska möjligheter när det främjar centralbankens syften. Enligt erhållen utredning utreder Finlands Bank och många andra centralbanker för närvarande om det vid sidan av de kontanter som centralbanken tillhandahåller behöver utvecklas ett digitalt betalningsmedel för allmänheten.

Betänkande EkUB 12/2018 rd

Bland ny teknik är exempelvis tekniken med blockkedjor ett betydande steg för att göra digitala funktioner säkra. Blockkedjor ger möjligheter till ett flertal processer som i dag inte kan genomföras digitalt bland annat på grund av osäkerhet med att bestyrka transaktioners riktighet.

Ekonomiutskottet vill påminna om att nya tekniska metoder kan få till följd att redan existerande fenomen i ljuset av regleringen förefaller nya och således faller utanför tillämpningsområdet trots att de till innehållet inte alltid avviker från motsvarande funktioner som genomförts på traditionella sätt. Regleringen av finansmarknaden bör täcka in antingen den uttryckliga regleringen eller den gällande regleringen på ett utvidgande sätt genom att tolka också nya digitala handlings-sätt. Exempelvis cybervalutor skiljer sig inte ur placerarens synvinkel väsentligt från gräsrotsfi-nansiering eller aktieemission, men att kalla fenomenet valuta kan skapa ett antagande om jäm-ställande med centralbanksvalutor som inte motsvarar cybervalutans faktiska juridiska status. Kryptovalutor kan anses vara ett medel för byte och ett räntebärande värdepapper, men som vär-debevarare eller värdemätare är de inte ett särskilt bra redskap. Deras värde är endast baserat på antagande om en fungerande andrahandsmarknad.

Som det framgår av bankfullmäktiges berättelse fokuserade strategiarbetet vid Finlands Bank på bankens sätt att stärka förmågan att axla sin roll som en öppen och kompetent centralbank i den digitala eran. Det är en mycket bra föresats, menar ekonomiutskottet och bedömer att centralban-ken har goda förutsättningar att nå detta mål.

Myndigheternas roll. Tillsynsmyndigheterna har närmat sig det förändrade aktörsfältet på olika sätt. I flera länder har man initierat olika typer av projekt där företag som uppfyller på förhand uppställda kriterier inkluderas i en accentuerad myndighetsstyrning. Erfarenheterna av dessa så kallade sandbox-projekt varierar också stort: å ena sidan ser man dem som ett modernt sätt att minska den administrativa bördan för nya företag, men å andra sidan väcker projekten frågor om konkurrensneutralitet. Sandbox-projekten ställer valda företag i en mer fördelaktig ställning än konkurrenterna. Minimikravet kan därför anses vara att kriterierna för att antas till projekten med-ger insyn.

Kravet på rättvisa konkurrensvillkor aktualiseras också i finansieringen av projekten: finansin-spektionen är principiellt prissatt enligt kostnadsansvar. Om en myndighet prissätter en rådgiv-ningstjänst enligt de verkliga kostnaderna, avviker verksamheten inte stort från konsulttjänster på den konkurrensutsatta marknaden, vilket aktualiserar frågan om detta ingår i myndighetens bas-uppgifter. Om rådgivningstjänsten är billigare än de faktiska kostnaderna, kvarstår i praktiken budgetfinansiering som kanal för finansiering.

Ekonomiutskottet anser att utnyttjandet av myndighetens betonade styrande roll är ett adekvat sätt att underlätta för nya aktörer att komma in på marknaden och på så sätt öka konkurrensen, men anser det viktigt att myndighetsåtgärderna inte får äventyra rättvisa konkurrensvillkor och att utvecklingsarbetet ska utnyttja erfarenheterna från våra närmaste jämförelseländer.

Bostadsmarknadens inflytande på makrostabiliteten. Förmågan till skuldhantering testas i rätt stor utsträckning av det handlingssätt för bostadslån till hushåll som följer av den nuvarande reg-leringen av kreditinstitutet. Även om det finska finansieringssystemet är tillförlitligt och sanno-likheten för allvarliga störningar i anknytning till kreditförhållandena under den närmaste tiden är

Betänkande EkUB 12/2018 rd

liten, är det finansiella systemet likväl strukturellt sett mer sårbart än tidigare; hushållens skuldsättning har ökat och banksystemet har omstrukturerats.

Ekonomiutskottet fäster uppmärksamhet vid de finansieringsmodeller som på senare år blivit vanligare på bostadsmarknaden i samband med nybyggnationer. Efter att ett nybygge blivit klart får bostadsaktiebolaget överta det lån som förhandlats och tagits ut av byggföretaget. Bostadsaktiernas försäljningspris är exempelvis 30—40 procent av bostadens totala pris. Vidare är det typiskt att de första åren är amorteringsfria. Denna finansieringsmodell som underlättar bostadsköp kan dock i vissa fall fördunkla konsumenternas uppfattning om dess ekonomiska konsekvenser på lång sikt. Eftersom denna finansieringsform blivit allmän först de senaste åren ger statistiken ännu inga långsiktiga erfarenheter av modellen. Utskottet ser det som viktigt att noggrant följa den fortsatta utbredningen och effekterna av den typ av finansieringsarrangemang som beskrivs ovan, och att det i förekommande fall görs ändringar i lagstiftningen.

I fråga om privatpersoners skuldsättning har ekonomiutskottet fäst uppmärksamhet också vid hur konsumtionskrediterna utan säkerhet påverkar medborgarnas förmåga att hantera ekonomin. När lån som amorteras och ges mot säkerhet i form av fastighet har ökat måttligt, har ökningen av konsumtionskrediter som ges utan säkerhet accelererat. Riskerna i anknytning till privatpersoners krediter och skuldbetalningsförmåga antas i framtiden bli skyddade bland annat genom ett positivt kreditregister. För att syftena med registret ska nås är det nödvändigt att det tillämpas symmetriskt och gäller alla aktörer inom branschen.

Avslutningsvis. Att genomföra Finlands Banks penningpolitik och trygga finanssystemets stabilitet och funktion är centralbankens basuppgifter som inkluderar risker. Dem bereder man sig för genom att öka avsättningar och kapital och minska riskerna i de finansiella tillgångarna (marknads-, kredit- och likviditetsrisker). 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.

Ekonomiutskottet ställer sig bakom uppmaningarna till Finansinspektionen i bankfullmäktiges berättelse och konstaterar att Finansinspektionens iakttagelser och åtgärder med anledning av anmärkningarna i samband med 2016 års berättelse och betänkandet om den (EkUB 10/2017 rd — B 16/2017 rd) har varit ändamålsenliga och tillräckliga.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Ekonomiutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner ett ställningstagande med anledning av berättelse B 18/2018 rd.

Utskottets förslag till ställningstagande

Riksdagen har ingenting att anmärka med anledning av berättelsen.

Betänkande EkUB 12/2018 rd

Helsingfors 25.9.2018

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Martti Mölsä blå
vice ordförande Harri Jaskari saml
medlem Harry Harkimo liik
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Lauri Ihalainen sd
medlem Katri Kulmuni cent
medlem Markus Lohi cent
medlem Lea Mäkipää blå
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Arto Pirttilahti cent
medlem Ville Skinnari sd
medlem Joakim Strand sv.

Sekreterare var

utskottsråd Teija Miller.