

Talousvaliokunta

Eduskunnan pankkivaltuuston kertomus 2017

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan pankkivaltuuston kertomus 2017 (K 18/2018 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- pääjohtaja Erkki Liikanen, Suomen Pankki
- osastopäällikkö, ylijohtaja Leena Mörttinen, valtiovarainministeriö
- apulaisjohtaja Jyri Helenius, Finanssivalvonta

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Finanssiala ry

Talousvaliokunta järjesti Eduskunnan pankkivaltuuston kertomuksen 2017 käsittelyyn liittyen myös Suomen Pankin pääjohtajan Erkki Liikasen julkisen kuulemisen 22.5.2018.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Suomen Pankin tehtävänä on pitää yllä hintavakautta, osallistua rahapolitiikan valmisteluun ja toteuttaa Euroopan keskuspankin (EKP) neuvoston määrittelemää rahapolitiikkaa, edistää maksu- ja rahoitusjärjestelmän vakautta ja tehokkuutta sekä luoda edellytyksiä vakaalle talouskasvulle ja työllisyydelle. Lisäksi sen tehtäviin kuuluvat operatiiviset keskuspankkitehtävät. Suomen Pankin yhteydessä toimivan Finanssivalvonnan tavoitteena on puolestaan finanssimarkkinoiden vakauden edellyttämä luotto-, vakuutus- ja eläkelaitosten ja muiden valvottaviksi säädettyjen vakaa toiminta, vakuutettujen etujen turvaaminen sekä yleinen luottamus finanssimarkkinoiden toimintaan. Talousvaliokunta katsoo, että pankkivaltuuston kertomus ja sen eduskuntakäsittelyn yhteydessä pidetyn julkisen kuulemisen perinne palvelevat erittäin hyvin valiokunnan tiedontarvetta rahoitusmarkkinoiden kehityksestä sekä Suomen Pankin ja Finanssivalvonnan toiminnasta. Tässä mietinnössään talousvaliokunta keskittyy eräisiin ajankohtaisina pitämiinsä teemoihin ulottuen osin myös kertomusvuoden ulkopuolelle.

Valiokunnan mietintö TaVM 12/2018 vp

Toimintaympäristö. Maailmantalous ja -kauppa kasvoivat vuonna 2017 laaja-alaisesti ja ripeästi; kasvua tukevia tekijöitä olivat usean keskeisen talousalueen elpyminen, kevyt rahapolitiikka sekä Yhdysvaltojen finanssipoliittinen elvytys.

Euroopan keskuspankin neuvosto ilmoitti kertomusvuoden lokakuussa jatkavansa arvopapereiden rahapolitiittisia netto-ostoja vähintään syyskuulle 2018, mutta pienensi samalla kuukausittaiset netto-ostot 60 miljardista 30 miljardiin euroon. Jo tätä ennen — kertomusvuoden huhtikuussa — kuukausittaisten ostojen määrää oli vähennetty 80 miljardista 60 miljardiin. Suomen Pankki osallistui ohjelman toteutukseen suorittamalla yhteensä 14 mrd. euron verran koko eurojärjestelmän vuotuisista 782 mrd. euron suuruisista netto-ostoista. Tämän myötä Suomen Pankin tase kasvoi osto-ohjelmaomistusten osalta yli 38 mrd. euroon.

Talousvaliokunta yhtyy useiden asiantuntijoiden käsitykseen siitä, että EKP:n rahapolitiikka näyttää välittyvän varsin hyvin reaalityönteeseen: euroalueen kasvu on vahvistunut ja pohjainflaatio on nähtävillä kiihtymisen merkkejä. Talousvaliokunta pitää myönteisenä myös pankkivaltuuston kertomuksesta ilmenevää EKP:n neuvoston linjausta lisätä osto-ohjelmasta julkaistavaa informaatiota.

Makrovakausta. Suomen Pankin analyysin mukaan Suomen rahoitusjärjestelmän vakauteen ei kohdistunut kertomusvuonna välittömiä uhkia. Kertomusvuoden loppupuolella säädettiin kansalliseen lakiin luottolaitostoiminnasta (610/2014) järjestelmäriskipuskuri (TaVM 17/2017 vp — HE 137/2017 vp), jonka tarpeeseen talousvaliokunta on ottanut kantaa aikaisempia pankkivaltuuston kertomuksia koskeneissa mietinnöissään (TaVM 18/2016 vp — K 16/2016 vp ja TaVM 10/2017 vp — K 16/2017 vp). Talousvaliokunta katsoi hallituksen esitystä käsitellessään, että rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävä lisäpääomavaatimus on perusteltu, ja puolsi hallituksen esitystä hyväksyttäväksi vähäisin muutoksin.

Talousvaliokunta toistaa mietinnössään lausumansa, jonka mukaan riskiarvioinnissa käytettävien hälytysindikaattoreiden tarkoituksen- ja ajanmukaisuus tulee arvioida säännöllisesti: makrovakaussuhteissa tulee olemaan jatkossa nykyistä suurempi merkitys, kun Suomen pankkisektorin koko suhteessa kansantalouteen kasvaa voimakkaasti Nordean konsernirakenteen uudelleenjärjestelyjen seurauksena. Pankkisektori voi aiheuttaa tai eskaloida järjestelmäriskejä, jos toimiala on suuri suhteessa kansantalouden kokoon ja jos sen rooli rahoituksen välittäjänä on merkittävä. Edelleen, jos pankkisektori on rakenteeltaan keskittynyt tai sen riskikeskittymät ovat vahvoja, ovat tällaiset rakenteelliset haavoittuvuudet omiaan vahvistamaan toimialan ulkopuolelta lähtöisin olevia sokkeja ja lisäämään siten riskien toteutumisen kielteisiä vaikutuksia. Vakauden ja häiriöttömän toiminnan turvaamiseksi tulisi jatkossakin kiinnittää huomiota siihen, että viranomaisilla on käytettävissään riittävä määrä välineitä, joilla voidaan pienentää sekä suhdanneluonteisia että rakenteellisia riskejä ja ylläpitää rahoitusjärjestelmän vakautta.

Pankkiunioni. Kertomusvuonna jatkettiin valmisteluja pankkiunionin yhteisen talletussuojajärjestelmän ja kriisinratkaisurahaston pysyvän yhteisen varautumisjärjestelyn osalta. Heinäkuussa 2017 neuvosto hyväksyi pankkien järjestämättömien luottojen vähentämisen toimintaohjelman, jonka puitteissa komissio ja muut EU:n instituutiot ovat valmistelleet joukon toimenpiteitä, joiden vaikutusta seurataan säännöllisillä komission raporteilla. Kertomusvuoden lokakuussa komissio antoi tiedonannon, jossa se ehdotti muutoksia yhteistä talletussuojaa koskeviin suunnitel-

Valiokunnan mietintö TaVM 12/2018 vp

miin. Talousvaliokunta on todennut jo aikaisemmissa lausunnoissaan (muun muassa TaVL 54/2017 vp — E 80/2017 vp, E 95/2017 vp), että samalla, kun yhteinen talletussuoja nähdään välttämättömänä pankkiunionin osana, on riittävä riskien vähentyminen ja tasaantuminen ennakkotedellytys siihen siirtymiselle, koska myönteisestä talouskehityksestä huolimatta järjestämättömien lainojen suuret määrät heikentävät edelleen joidenkin toimijoiden kannattavuutta ylläpitäen osaltaan euromaiden välistä luotonannon eriytyneisyyttä. Sääntelyä ja ohjeistusta on pyritty yhdenmukaistamaan, mutta tässä työssä tulisi nykyistä korostetummin huomioida pankkien ja jäsenmaiden erilaiset lähtötilanteet.

Talousvaliokunta huomauttaa, että korjaamistoimiin pyrkivien komission taannoisten lainsäädäntöehdotusten (U 27/2018 vp) vaikutusarvioissa ei näytetä arvioitujen ehdotusten mahdollisia myötäsyklisiä vaikutuksia, eikä ehdotetuilla muutoksilla pystytä puuttumaan olemassa olevan luottokannan ongelmiin, koska ne kohdistuvat menettelyihin, joiden kohteena ovat uudet luottosopimukset.

Yhteisen suojajärjestelmän puuttuminen pitää osaltaan yllä myös pankkien ja niiden kotivaltioiden välistä epätervettä kohtalonyhteyttä. Eräänä keinona tämän katkaisemiseksi on nähty pankkien vakavaraisuussääntelyn muuttaminen valtoriskien osalta paremmin todellisia riskejä vastaaviksi. Riskipainojen arvioiminen julkiselle velalle ei ole kuitenkaan yksinkertaista, ja tavanomaiset luottoriskimallit eivät sovellu erityisen hyvin valtoriskien arviointiin. Talousvaliokunnassa on keskusteltu mahdollisuudesta eriasteisiin kannustimiin pohjautuvien rajoitteiden asettamisesta pankin koti- ja muiden valtioiden valtionlainojen osuuksille pankin taseessa: pankin pääomavaatimus kasvaisi, kun valtionlainojen osuus kasvaisi yli asetettujen rajojen. Talousvaliokunta huomauttaa, että toimet, jotka kasvattavat eurovaltioiden velan riskillisyyttä ja nostavat riskin hintaa, saattavat heikentää toimijoiden velkakestävyyttä erityisesti, jos toimet toteutetaan nopealla aikataululla ja tilanteessa, jossa velkatasot ovat jo lähtökohtaisesti korkeita. Tällaiset eurovaltioiden riskillisyyttä lisäävät toimet kasvattaisivat tarvetta aikaansaada riskitömäksi luokiteltava sijoituskohde euroalueelle.

Tähän liittyen komissio on tehnyt esityksen valtionvelkakirjavakuudellisten arvopapereiden kehittämiseksi. Synteettisten eurobondien ongelmaksi muodostuisi kuitenkin muun muassa arvopapereiden heikoimpaan erään liittyvä luottoriski ja kysymys tämän riskin kantamisesta stressitilanteessa. Talousvaliokunta ottaa kantaa valtionvelkakirjavakuudellisten arvopapereiden sääntelyn kehittämiseen asiaa koskevan valtioneuvoston kirjelmän (U 61/2018 vp) käsittelyn yhteydessä.

Digitalisaatio. Rahoituksen markkinat ovat muutostilassa niin kansallisesti kuin maailmanlaajuisestikin. Rahoitusmarkkinoiden kansainvälistymisen ja digitalisaation seurauksena riippuvuudet toimijoiden ja maantieteellisten alueiden välillä kasvavat, minkä vuoksi rahoitusjärjestelmän vakauden näkökulmasta on varmistettava, että yksittäinen ongelma ei vaaranna koko järjestelmän toimintaa. Toimintaympäristö on muuttumassa aikaisempaa heterogeenisemmäksi sekä tarjottujen palveluiden että niiden tarjoajien suhteen. Suomen Pankin tehtävänä on huolehtia maksu- ja muun rahoitusjärjestelmän luotettavuudesta ja tehokkuudesta ja osallistua aktiivisesti sen kehittämiseen. Nämä tehtävät vaativat myös uuden teknologian tarjoamien mahdollisuuksien käyttöönottoa silloin, kun se edistää keskuspankin tavoitteita. Saadun selvityksen mukaan Suomen Pankki ja monet muut keskuspankit selvittävät parhaillaan, onko keskuspankin tarjoaman käteisen rinnalle tarvetta kehittää käteistä muistuttava digitaalinen maksuväline yleisön käytettäväksi.

Valiokunnan mietintö TaVM 12/2018 vp

Uusista teknologioista esimerkiksi lohkoketjuteknologia on merkittävä askel digitaalisten toimintojen turvallisuuden varmistamisessa. Lohkoketjuteknologialla on mahdollisuuksia luoda edellytykset monille sellaisille prosesseille, joita nykyisellään ei ole mahdollista toteuttaa digitaalisesti muun muassa transaktioiden oikeellisuuden varmistamiseen liittyvien epävarmuuksien vuoksi.

Talousvaliokunta muistuttaa, että uudet tekniset toteutustavat voivat saada jo olemassa olevat ilmiöt näyttämään sääntelyn valossa uusilta ja siten soveltamisalaan kuulumattomilta, vaikka sisällöllisesti ne eivät aina eroa perinteisin keinoin toteutetuista vastaavista toimista. Rahoitusmarkkinoiden sääntelyn tulisi kattaa joko nimenomaisen sääntelyn tai voimassa olevaa sääntelyä laaventavasti tulkitsemalla myös uudet digitaaliset toimintamuodot. Esimerkiksi kybervaluutat eivät sijoittajan näkökulmasta olennaisesti eroa joukkorahoituksesta tai osakeannista, mutta ilmiön nimeäminen valuutaksi voi luoda oletettaman rinnastuksesta keskuspankkivaluuttoihin tavalla, joka ei vastaa kybervaluutan todellista oikeudellista statusta. Kryptovaroja voidaan pitää yhtenä vaihdannan välineenä ja sijoitusinstrumenttina, mutta arvon säilyttäjänä tai arvon mittana ne eivät ole erityisen hyvä väline. Niiden arvo perustuu vain olettamalle toimivista jälkimarkkinoista.

Pankkivaltuuston kertomuksesta ilmenevällä tavalla Suomen Pankin kertomusvuoden strategia-työ keskittyi keinoihin, joilla vahvistetaan kykyä toimia avoimena ja osaavana digitaalisen ajan keskuspankkina. Talousvaliokunta pitää tätä erittäin hyvänä linjauksena ja arvioi keskuspankilla olevan hyvät edellytykset tämän tavoitteen saavuttamiseksi.

Viranomaisten rooli. Valvontaviranomaiset ovat lähestyneet muuttunutta toimijakenttää eri tavoin. Useissa maissa on käynnistetty erityyppisiä hankkeita, joihin otetaan ennakolta määritellyt kriteerit täyttäviä yrityksiä korostetun viranomaisohjauksen piiriin. Näistä niin kutsutuista sandbox-hankkeista on kertynyt myös hyvin erilaisia kokemuksia: yhtäältä ne nähdään modernina keinona vähentää aloittavan yrityksen alkuvaiheen hallinnollista taakkaa, mutta toisaalta hankkeet herättävät kysymyksiä kilpailuneutraliteetistä. Sandbox-hankkeeseen pääsyllä asetetaan siihen valitut yritykset kilpailijoitaan edullisempaan asemaan, minkä valossa vähimmäisvaatimuksena voitaneen pitää hankkeisiin valikoitumisen kriteeristön läpinäkyvyyttä.

Tasapuolisten kilpailunedellytysten lähtökohta tulee esille myös hankkeiden rahoituksessa: finanssivalvonta on lähtökohtaisesti kustannusvastaavasti hinnoiteltu. Jos viranomaisen hinnoittelee neuvontapalvelun todellisia kustannuksia vastaavaksi, tämä toiminta ei enää merkittävästi eroaisi kilpailuilla markkinoilla tarjottavista konsulttipalveluista, jolloin herää kysymys, kuuluuko tämä viranomaisen perustehtäviin. Jos neuvontapalvelu on hinnoiteltu todellisia kustannuksia alhaisemmaksi, rahoituksen väyläksi jäänee käytännössä budjettirahoitus.

Talousvaliokunta pitää viranomaisen korostetun ohjausroolin hyödyntämistä vartenotettavana keinona helpottaa aloittavien toimijoiden markkinoillepääsyä ja siten lisätä kilpailua, mutta pitää tärkeänä, että viranomaistoimilla ei tulla vaarantaneeksi kilpailun tasapuolisia edellytyksiä ja että kehittämistyössä hyödynnetään lähimpien verrokkimaidemme kokemuksia.

Asuntomarkkinoiden vaikutus makrovakauteen. Luottolaitosten nykysääntelyn mukainen toimintatapa kotitalouksien asuntoluotonannossa testaa velanhoitokykyä varsin laajasti. Vaikka Suomen rahoitusjärjestelmä toimii luotettavasti ja talous- ja luottosuhdanteisiin liittyvien vakavien häiriöiden todennäköisyys on lähiaikoina pieni, rahoitusjärjestelmä on kuitenkin rakenteel-

Valiokunnan mietintö TaVM 12/2018 vp

lisesti aiempaa haavoittuvampi; kotitalouksien velkaantuneisuus on kasvanut ja pankkijärjestelmän rakenne muuttumassa.

Talousvaliokunta kiinnittää huomiota asuntomarkkinoilla viime vuosina yleistyneisiin uudisrakennuskohteiden rahoitusmalleihin. Uudisrakennushankkeen valmistuttua rakennusyhtiön neuvottelema ja nostama laina jää asunto-osakeyhtiölle. Asunto-osakkeiden myyntihinta on esimerkiksi 30—40 % asunnon kokonaishinnasta. Lisäksi on tyypillistä, että ensimmäiset vuodet ovat lyhennysvapaita. Tämä asunnon ostoa helpottava rahoitusmalli on kuitenkin joissakin tapauksissa omiaan hämärtämään kuluttajien käsitystä sen taloudellisista vaikutuksista pitkällä aikavälillä. Koska edellä kuvattu rahoitusmalli on yleistynyt vasta viime vuosina, ei pitkän aikavälin kokemuksia voida vielä nähdä tilastoista. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että edellä kuvatun kaltaisten rahoitusjärjestelyjen yleistymistä ja vaikutuksia seurataan tiiviisti ja tarvittaessa tehdään lain-säädännöllisiä muutoksia.

Yksityishenkilöiden velkaantumisen suhteen talousvaliokunnassa on kiinnitetty huomiota myös vakuudettomien kulutusluottojen vaikutukseen kansalaisten taloudenhallintaan. Kun lyhennettävien, kiinteistövakuudellisten lainojen määrä on kasvanut maltillisesti, on vakuudettomien kulutusluottojen kasvu kiihtynyt. Yksityishenkilön luottoihin ja velanhoitokykyyn liittyvää riskiä suojattaneen tulevaisuudessa muun muassa positiivisen luottorekisterin avulla. Rekisterin tavoitteiden saavuttamiseksi on välttämätöntä, että sen käyttö on symmetristä ja koskee kaikkia alan toimijoita.

Lopuksi. Suomen Pankin rahapolitiikan toteuttaminen sekä rahoitusjärjestelmän vakauden ja toimivuuden turvaaminen ovat keskuspankin perustehtäviä, joihin sisältyy riskejä. Niihin on varauduttu kartuttamalla varauksia ja omia pääomia sekä vähentämällä rahoitusvarallisuuden riskejä (markkina-, luotto- ja likviditeettiriskit). Talousvaliokunta pitää selvitettyinä, että Suomen Pankin vakavaraisuus riittää kattamaan sen tehtävien hoitamisesta aiheutuvat riskit.

Talousvaliokunta yhtyy pankkivaltuuston kertomuksen mukaisiin kehotuksiin Finanssivalvonnalle todeten, että Finanssivalvonnan havainnot ja toimet vuoden 2016 kertomuksen ja siitä laaditun mietinnön (TaVM 10/2017 vp — K 16/2017 vp) yhteydessä esitettyihin huomautuksiin ovat olleet tarkoituksenmukaisia ja riittäviä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Talousvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy kannanoton kertomuksen K 18/2018 vp johdosta.

Valiokunnan kannanottoehdotus

Eduskunnalla ei ole huomautettavaa kertomuksen johdosta.

Valiokunnan mietintö TaVM 12/2018 vp

Helsingissä 25.9.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Martti Mölsä sin
varapuheenjohtaja Harri Jaskari kok
jäsen Harry Harkimo liik
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Lauri Ihalainen sd
jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Lea Mäkipää sin
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Arto Pirttilahti kesk
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Joakim Strand r

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller