

Talousvaliokunta

Eduskunnan pankkivaltuuston kertomus 2014

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan pankkivaltuuston kertomus 2014 (K 14/2015 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- eduskunnan pankkivaltuuston puheenjohtaja Ben Zyskowicz
- pääjohtaja Erkki Liikanen, Suomen Pankki
- johtaja Anneli Tuominen, Finanssivalvonta

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Talousvaliokunta katsoo, että pankkivaltuuston kertomus antaa kattavan selvityksen rahoitusmarkkinoiden kehityksestä sekä Suomen Pankin ja Finanssivalvonnan toiminnasta kertomusvuonna. Kertomuksen rakenteessa on otettu tarkoituksenmukaisella tavalla huomioon valiokunnan edellisessä kertomusmietinnössään esittämät näkemykset.

Valiokunta ottaa jäljempänä esille kertomusvuoden keskeisimpinä pitämiään seikkoja sekä kiinnittää osin huomiota myös sen jälkeiseen kehitykseen.

Toimintaympäristö

Talous. Euroalueen talouden tilassa ei tapahtunut kertomusvuonna merkittävää kohentumista alkuvuoden jossain määrin optimisista näkymistä huolimatta. Euroalue jäi vuoden 2014 kuluessa enenevässä määrin jälkeen maailmantalouden ja USA:n kasvuluvuista. Suomen osalta bruttokansantuotteen vuonna 2013 alkanut kasvu pysähtyi ja vaihtotase jäi vuositasolla alijäämäiseksi. Työttömyys jatkoi kasvua, eivätkä yksityiset investoinnit osoittaneet elpymisen merkkejä.

Merkittävää nykyisen taloustrendin muutosta ei ole vielä nähtävissä. Suomen Pankki on syyskuussa (24.9.2015) julkaisemassaan ennusteessa arvioinut maailmantalouden ja kaupan kasvun nopeutuvan jonkin verran vuosien 2015—2017 aikana, vaikkakin aiemmin ennustettua hitaammin. Euroalueen kasvu on valtaosin kotimaisen kysynnän varassa. Suomen osalta näkymät

Valiokunnan mietintö TaVM 5/2015 vp

ovat vielä heikommalla. Suomen Pankin kesäkuisessa (10.6.2015) ennusteessa arvioidaan maamme talouskasvun jäävän yhä kauemmaksi euroalueen kasvusta.

Rahoitussektorin tila. Euroalueen rahoitussektorilla ei esiintynyt kertomusvuonna suuria markkinahäiriöitä. Tästä huolimatta markkinoilla koettiin ajoittaista epävarmuutta. Maakohtaiset erot ovat edelleen merkittävät. Uutena piirteenä markkinoilla on nähtävissä, että suurempien yritysten rahoitus on osin siirtynyt pankkisektorilta joukkovelkakirjamarkkinoille ja että pankkien rinnalla toimii — ja kilpailee — yhä enemmän uusia rahoitusalan toimijoita.

Rahapolitiikka. Euroopan keskuspankin (EKP) rahapolitiikan ensisijaisena tavoitteena on ylläpitää hintavakautta, jolla tarkoitetaan inflaation pitämistä lähellä kahta prosenttia keskipitkällä aikavälillä. Kertomusvuonna inflaatio oli — ja on edelleen — merkittävästi tavoitetasoa alempana. Tilannetta on pyritty korjaamaan jatkamalla rahapolitiikkaa keventäneitä toimia. Ohjauskorot laskettiin niiden tekniselle alarajalle¹, minkä lisäksi EKP päätti vuoden 2014 aikana myös useista ns. epätavanomaisista rahapoliittisista toimenpiteistä². Toimilla on pyritty lisäämään likviditeettiä ja edistämään rahapolitiikan välittymistä reaalityökaluteen. Uudet toimet kasvattavat EKP:n tasetta, joka onkin lähtenyt jyrkkään nousuun kuluvaan vuonna (9.3.2015) käynnistetyn OMT-ohjelman (Outright Monetary Transactions) jälkeen. EKP on lisäksi tehostanut toimiaan rauhoittamalla markkinoita ns. ennakkoivalla viestinnällä. Viestinnän keskeisenä sisältönä oli EKP:n ilmoitus valmiudesta jatkaa mandaattinsa puitteissa epätavanomaisten toimien käyttöä, mikäli inflaatiotavoitetta ei saavuteta.

Valiokunta toteaa, että EKP on ilmoittanut jatkavansa OMT-ohjelman mukaisia ostojaan ainakin vuoden 2016 syyskuun loppuun asti. Mikäli kuukausiostot toteutetaan kuluvaan vuonna toteutuneeseen tapaan täysimääräisinä (60 miljardia euroa/kk), ohjelman myötä markkinoille tulee yhteensä vähintään 1 140 miljardia euroa uutta likviditeettiä. Viimeisimmät EKP:n päätökset (3.9.2015) antavat viitteitä siitä, ettei kevennetylle rahapolitiikalle nähdä vielä loppua. Suomea ajatellen EKP:n toimien kestolla saattaa olla merkittävä vaikutus. Valiokunta kiinnittää vakavaa huomiota siihen, että Suomen talouskehitys jää yhä kauemmaksi euroalueen kasvusta. On vältettävä tilanne, jossa muun euroalueen kasvun myötä rahapolitiikkaa ryhdytään kiristämään ilman, että Suomi on saanut taloutensa nostettua kilpailukykyiseen kuntoon.

Pankkiunioni. Sekä Suomen Pankin että Finanssivalvonnan toimintaan vaikuttaa enenevässä määrin EU:n pankkiunionin kehittyminen. Pankkiunioni syveni merkittävästi kertomusvuonna. Marraskuussa käynnistyi yhteinen valvontamekanismi (SSM, Single Supervisory Mechanism), jota edelsi pankkien kattava arviointi. Systemaattisesti merkittävät pankit³ siirtyivät uuden järjestelyn myötä EKP:n suoraan valvontaan. Käytännössä tosin kansalliset valvojat vastaavat näiltäkin osin pääosasta käytännön valvontatyötä.

1 perusrahoitusoperaatioiden korko 0,05 prosenttiin, maksuvalmiusluoton korko 0,30 prosenttiin ja talletuskorko -0,20 prosenttiin

2 kohdennetut pitkäaikaiset rahoitusoperaatiot, omaisuusvakuudelliset osto-ohjelmat ja rahoitusmarkkinoiden likviditeettiä lisäävät toimenpiteet

3 yhteensä 130 pankkia, joiden joukossa ovat myös Nordea Pankki Suomi -konserni, OP-Pohjola-ryhmä ja Danske Bank -konserni

Valiokunnan mietintö TaVM 5/2015 vp

Myös pankkien kriisinratkaisua koskeva järjestely eteni. Elokuussa 2014 tuli voimaan yhteistä kriisinratkaisumekanismia (SRM, Single Resolution Mechanism) koskeva asetetus. Mekanismin aloittaa toimintansa täydessä laajuudessaan vuoden 2016 alusta. Tähän järjestelyyn liittyen Suomeen on kuluvana vuonna perustettu uusi virasto (Rahoitusvakausturvavirasto), joka vastaa luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten kriisinratkaisusta ja hallinnoi uutta rahoitusvakausturvavirastoa.

Talousvaliokunta toteaa, että pankkiunioniin liittyvä, asteittain voimaan tuleva sääntely tuo mukanaan joukon uusia välineitä, joilla viranomaiset voivat varmistaa markkinoiden vakautta sekä makro- että mikrotasolla. Kertomuksesta ilmenee, että uuden sääntelyn voimaantuloon on varauduttu ja kehitetty viranomaisten välistä yhteistyötä. Nämä toimet samoin kuin tehtävien riskiperusteinen priorisointi ovat välttämättömiä, jotta tehtävistä kyetään selviytymään niukkenevin resurssein.

Suomen Pankki

Epätavanomaisen rahoitusmarkkinatilanteen vuoksi talousvaliokunta on viime vuosina keskittynyt seuraamaan erityisesti keskuspankin riskien kehitystä. Näiltä osin suuntaus on jatkunut laskennallisten lukujen valossa riskien osalta alenevana ja riskipuskureiden osalta nousevana.

Taseen kokonaisriskit ilman kultaa olivat vuoden 2014 lopussa noin 2 miljardia euroa (kulta mukaan lukien n. 2,4 mrd. euroa) ja niitä turvaavaa omaa pääomaa oli noin 8,4 miljardia euroa. Suomen Pankin laskennallinen osuus euroalueen rahapoliittisista toimista jatkoi edellisvuotiseen tapaan laskua ja oli vuoden 2014 lopussa 14,9 miljardia euroa⁴. Laskusuunnassa ovat olleet myös Suomen Pankin saamiset eurojärjestelmän sisäisiä velkoja ja saamisia kuvaavassa TARGET2-järjestelmässä. Saamiset olivat vuoden 2014 lopussa 19,7 miljardia euroa, kun ne vastaavana ajankohtana vuonna 2013 olivat 24 miljardia euroa.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että muutoksena aiempaan sijoitustoimintaansa Suomen Pankki on kertomusvuoden lopussa ryhtynyt sijoittamaan varallisuuttaan myös osakkeisiin⁵. Näin on tarkoitus tehdä keskuspankkitehtävien sallimissa rajoissa ja varovaisuutta noudattaen. Osakesijoituksilla tavoitellaan varallisuudelle parempaa tuottoa ja samalla hajautetaan riskejä.

Pankin taseen loppusumma vuodelta 2014 oli 47,7 miljardia euroa ja voitto 150,1 miljoonaa euroa. Voitto oli 89 miljoonaa euroa edellisvuotta pienempi. Pankkivaltuusto on päättänyt (20.3.2015), että voitosta käytetään 12,6 miljoonaa euroa vararahaston kartuttamiseen ja 137,5 miljoonaa euroa siirretään valtion tarpeisiin.

Pankkivaltuusto ja Suomen Pankin tilintarkastajat eivät ole havainneet huomautettavaa pankin toiminnassa tai tilinpidossa. Saadun selvityksen perusteella talousvaliokunta yhtyy näihin arvioihin.

⁴ Vuoden 2013 lopussa vastaava osuus oli 17,3 miljardia euroa.

⁵ Sijoitukset osakerahastoihin on aloitettu marraskuussa 2014.

Valiokunnan mietintö TaVM 5/2015 vp

Finanssivalvonta

Kertomuksen mukaan Suomen pankkisektori on säilynyt kannattavana ja vakavaraisena ja myös vakuutus- ja työeläkesektorin riskiperusteinen vakavaraisuus on hyvä. Henki- ja vahinkovakuutusyhtiöt joutuvat sopeuttamaan toimintaansa vuoden 2016 alussa voimaan tulevan ns. Solvenssi II -sääntelyn edellyttämällä tavalla. Osa yhtiöistä on turvautumassa siirtymäaikoihin täyttääkseen uudet vakavaraisuusvaatimukset. Finanssisektorin toimijoiden riskinkantokykyä tullaan arvioimaan stressitesteillä kattavammin vuonna 2016.

Kotitalouksien velkaantuminen on jatkunut, vaikkakin aiempaa hitaampana. Velkaantumisaste on tällä hetkellä 123 prosenttia. Merkille pantavaa on kulutusluottojen kasvun nopeutuminen. Viimeisten tietojen⁶ mukaan maksuhäiriöisten henkilöiden kokonaismäärä on kuluvin vuoden syys-lokakuun vaihteessa noussut tähän mennessä korkeimmalle tasolle ja ylittänyt 370 000 henkilön rajan. Erityisen riskialttiita maksuhäiriöille ovat tilastotietojen perusteella 25—34-vuotiaat miehet, jossa ikäryhmässä maksuhäiriöisten osuus on jo lähes 16 prosenttia. Valiokunta pitää tärkeänä, että ylivelkaantumiskehitystä seurataan tarkoin.

Suomen pankkisektorilla on käynnissä rakennemuutos. Talousvaliokunta toteaa, että erilaisten jo toteutuneiden ja vireillä olevien fuusiohankkeiden ohella suunnitteilla on Suomen rahoitusmarkkinoiden kannalta merkittävä muutos, mikäli Nordea Pankki Suomi muuttuu tytäryhtiöstä sivuliikkeeksi⁷. Kyseessä on paitsi Suomen myös koko EU:n markkinoita ajatellen merkittävä luotolaitos, jonka toiminnalla voi olla huomattava vaikutus markkinoiden vakauteen. Sivuliikerkenteessä Nordean Suomen toiminnot eivät olisi pankkiunionia koskevan valvonta- ja sääntelyregiimin alaisuudessa, mikä vaikuttaisi kansallisten viranomaistemme toimivaltuuksia ja tiedon saantia rajoittavasti. EU-sääntely mahdollistaa sivuliikkeidenkin osalta viranomaisyhteistyön erilaisten kollegioiden muodossa, mutta kokonaisvaltaisen tiedon saanti rajoittuisi. Samalla edellytykset erityisesti kattavaan makrovakaussuunnitteluun heikkenisivät Suomessa varsinkin rakenteellisia järjestelmäriskkejä torjuvien makrovakaussäätöjen osalta. Näiden välineiden käyttö olisi nyky sääntelyn mukaisesti yksinomaan Ruotsin viranomaisten toimivallassa. Koko Nordea-konsernin kriisinratkaisu siirtyisi yksinomaan Ruotsin vastuulle ja olisi riippuvainen ruotsalaisen järjestelmän kantokyvystä⁸. Samalla Nordea jäisi käytännössä kokonaan myös Kriisinratkaisuneuvoston (Single Resolution Board, SRB) ja Suomen Rahoitusvakaussuunnittelun suorien toimivaltuuksien ulkopuolelle⁹. Sivuliikemallilla saattaa olla vaikutusta kansallisten markkinoidemme

6 Suomen Asiakastieto Oy; 13.10.2015

7 Nordea Pankki Suomen tase (346 mrd. euroa) muodostaa 52 % koko Nordea-konsernin taseesta (669 mrd. euroa) ja 66 % Suomen koko pankkisektorin taseesta (523 mrd. euroa). Suomen liiketoiminnan osuus Nordea Pankki Suomen taseesta on arviolta noin 100—150 mrd. euroa. Nordean markkinaosuus eri asiakassegmenteissä ja pankkituotteissa on noin 30 %.

8 Ruotsin kriisinratkaisulainsäädäntö on vasta valmisteilla. Esitysluonnoksen mukaan tarkoituksena on, että tuleva kansallinen kriisinratkaisurahasto kattaa 3 prosenttia korvattavista talletuksista (pankkiunionissa 1 prosentti).

9 Sivuliikemallissa Nordean kriisinratkaisusuunnitelma laaditaan viranomaisyhteistyössä Ruotsin kriisinratkaisuviranomaisen johdolla kriisinratkaisukollegiossa. Kollegio on viranomaisten välisen tiiviin yhteistyön kehys, mutta lopulliset päätökset suunnitelmasta tekee kuitenkin yksin Ruotsin kriisinratkaisuviranomainen. Suunnitelma laaditaan Ruotsin lainsäädännön pohjalta, jota ns. BRRD-direktiivi (pankkien elvytys- ja kriisinhallintadirektiivi; 2014/59/EU) ohjaa. Direktiivi edellyttää, että Ruotsin viranomaiset ottavat huomioon vakauteen liittyvät näkökohdat sivuliikkeiden sijaintimaissa sekä kriisinratkaisusuunnitelman laadinnassa että todellisen kriisitilanteen hoidossa. BRRD-direktiivi eroaa tietyiltä osin (esim. 44 artiklan 8 kohta ja 56—58 artikla) pankkiunionin jäsenmaita sitovasta SRM-asetuksesta antaessaan joustoa sijoittajansuojan alaisen erien määrittelyyn ja salliessaan, että tietyissä tilanteissa voidaan päättää käyttää valtion lisärahoitusta pankkien pääomittamisessa tai tilapäistä julkista omistusta.

Valiokunnan mietintö TaVM 5/2015 vp

kilpailuolosuhteisiin ja myös Finanssivalvonnan toiminnan rahoituspohjaan. Edellä oleviin alustaviin vaikutusarvioihin viitaten talousvaliokunta pitää tärkeänä, että se pidetään hyvin informoituna tulevasta kehityksestä ja tarkentuvasta vaikutusarvioinnista. Valiokunta painottaa, että kattavan EU-tason valvonnan toimivuus ja makrovakauden säilyttäminen ovat kaikkien EU-maiden ja niissä toimivien luottolaitosten yhteisessä intressissä. On aiheellista selvittää, tukeeko nykyinen sääntely riittävästi tämän tavoitteen saavuttamista.

Pankkivaltuusto on pitänyt Finanssivalvonnan itselleen asettamia strategisia tavoitteita ja valintoja tarkoituksenmukaisina. Lisäksi pankkivaltuusto on kehottanut Finanssivalvontaa kiinnittämään tulevassa työssään huomiota erikseen yksilöityihin seikkoihin (sivu 43). Talousvaliokunta yhtyy pankkivaltuuston näkemyksiin.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Talousvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy kannanoton kertomuksen K 14/2015 vp johdosta.

Valiokunnan kannanottoehdotus

Eduskunnalla ei ole huomautettavaa kertomuksen johdosta.

Helsingissä 3.11.2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kaj Turunen ps
varapuheenjohtaja Harri Jaskari kok
jäsen Harry Harkimo kok
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Lauri Ihalainen sd
jäsen Eero Lehti kok
jäsen Rami Lehto ps
jäsen Martti Mölsä ps
jäsen Kristiina Salonen sd
jäsen Hanna Sarkkinen vas
jäsen Joakim Strand r
varajäsen Juhana Vartiainen kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuula Kulovesi