

## Talousvaliokunta

### Eduskunnan pankkivaltuuston kertomus vuodelta 2019

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunnan pankkivaltuuston kertomus vuodelta 2019 (K 20/2020 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

##### *Asiantuntijat*

Talousvaliokunta järjesti Eduskunnan pankkivaltuuston kertomuksen 2019 käsittelyyn liittyen 30.9.2020 julkisen kuulemisen, jossa kuultavina olivat:

- pääjohtaja Olli Rehn, Suomen Pankki
- työelämäprofessori Vesa Vihriälä
- professori Antti Ripatti

Lisäksi valiokunta on kuullut:

- pankkivaltuuston puheenjohtaja Antti Lindtman
- pankkivaltuuston aiempi puheenjohtaja, valtiovarainministeri Matti Vanhanen
- johtaja Matti Okko, Valtiontalouden tarkastusvirasto (etäkuuleminen)
- osastopäällikkö, ylijohtaja Leena Mörttinen, valtiovarainministeriö (etäkuuleminen)
- johtaja Anneli Tuominen, Finanssivalvonta
- johtokunnan neuvonantaja Lauri Kajanoja, Suomen Pankki
- asiantuntija Antti Suvanto (etäkuuleminen)

#### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

*Talouden toimintaympäristö kertomusvuonna.* Vuonna 2019 talouden ilmapiiriä leimasi vahvasti geopolitiikkaan ja protektionismin uhkaan liittyvä epävarmuus. Keskeisiä tekijöitä olivat uhka Yhdysvaltojen ja Kiinan välisestä kauppasodasta sekä Ison-Britannian EU-eroprosessi. Vielä loppuvuodesta 2018 näiden kysyntähäiriöiden sekä joidenkin maa- ja sektorikohtaisten tekijöiden uskottiin olevan tilapäisiä, mutta jo kertomusvuoden alussa alkoi kuitenkin olla selvää, että kasvunäkymät heikentyvät. Euroalueen inflaatio pysyi vaisuna ja inflaatio-odotukset alhaisina. EKP:n neuvosto reagoi taloustilanteeseen keventämällä rahapolitiikkaansa useaan otteeseen painottaen, että vahvasti kasvua tukevaa rahapolitiikkaa tarvitaan, jotta energian ja ruoan hinnoista puhdistettu pohjainflaatio voi vahvistua ja kokonaisinflaatio vakiintua lähelle tavoitetta keskipitkällä aikavälillä.

## Valiokunnan mietintö TaVM 27/2020 vp

*Kehityskulun äkillinen muutos 2020.* Vuoden 2020 ensimmäisinä kuukausina maailman taloudet joutuivat syvään ja samanaikaiseen taantumaan koronaviruspandemian seurauksena. Kysyntäshokki ja viruksen leviämisen hillitsemiseksi tehdyt rajoitustoimenpiteet aiheuttivat merkittävän ja yhtäaikaisen maailmanlaajuisen tuotannon supistumisen. Viruksen leviämisen estämiseksi tehdyt rajoitustoimet näkyvät kaikkien valtioiden julkistaloudessa, joskin maiden välillä on eroja niin aiheutuneissa kustannuksissa kuin toimintakyvyssäkin. Talouskehitys voi jäädä arvioitua heikommaksi, jos protektionismi vahvistuu tai kansainväliset toimitusketjut kärsivät kriisistä pysyvämmiin. Myös brexit-neuvottelutuloksella on merkitystä EU:n kehityksen suuntaan. Joka tapauksessa talouden laskusuhdanteen ja huomattavan finanssipoliittisen tuen seurauksena euroalueen BKT:hen suhteutetun julkisen talouden alijäämän arvioidaan kasvavan merkittävästi.

Tuoreimmat tiedot viittaavat siihen, että taloudellinen toiminta toipui kevään jälkeen, mutta viruksen leviämisen nk. toinen aalto uhkaa palautumista: epävarmuus vaimentaa sekä kulutusta että investointeja. Energian matala hinta ja hintapaineiden heikkous pitävät kokonaisinflaation hitaana, kun kysyntä on vaimeaa ja työmarkkinoilla on käyttämätöntä kapasiteettia. Tuleva kehitys riippuu myös rajoitus- ja elvytystoimien oikeasta tasapainosta terveyden suojelun ja taloudellisen toiminnan mahdollistamisen välillä.

*Keskuspankkien toimet.* Euroopan keskuspankki on vastannut taloustilanteeseen muun muassa arvopapereiden osto-ohjelmilla. Vuoden 2020 loppuun kestävä pandemiohjelman koko on 750 miljardia euroa. Suomen Pankki päätti omana toimenpiteenään aloittaa suomalaisten yritystodistusten ostot miljardiin euroon saakka. Maaliskuussa 2020 tehtiin kohdennettujen pidempiaikaisten rahoitusoperaatioiden kolmannesta sarjasta yrityksille aikaisempaa edullisempi. EKP:n neuvoston vuoden 2019 loppupuolella ja keväällä 2020 tekemät päätökset ovat näkyneet Suomen Pankin taseen kasvuna: pankkien keskuspankkivelan nousuna, arvopaperiostojen lisääntymisenä ja TARGET-saamisten kasvuna. Talousvaliokunta muistuttaa, että rahapolitiikan harjoittamiseen liittyy väistämättä taseriskejä, joita keskuspankit pyrkivät hallitsemaan ja joiden voidaan arvioida toteutuvan vain äärimmäisissä olosuhteissa. Toisaalta jos näitä riskejä ei otettaisi, nykyisenkaltaista keskuspankkitoimintaa ei voisi harjoittaa, jolloin kannettavaksi tulevat riskit olisivat toisenlaisia mutta eivät välttämättä vähäisempiä. Talousvaliokunta toteaa, että suurten jäsenvaltioiden suurilla keskuspankkiriskialtistuksilla voi olla merkitystä näiden valtioiden neuvottelupositioihin rahapolitiikan toimintalinjoista päätettäessä.

*Elpymisen tuki.* Vuoden edetessä on tehty joukko kansallisia ja EU-tason lainsäädäntö- ja muita toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on tukea yrityksiä ja kotitalouksia poikkeustilan aikana ja sen yli. Tämä on tarkoittanut muun muassa tilapäisiä lievennyksiä finanssialan toimijoita koskeviin vakavaraisuusvaatimuksiin (U 17/2020 vp, U 45/2020 vp ja U 46/2020 vp), työttömyysriskien vähentämistä eurooppalaisen tuen välineellä (U 12/2020 vp) ja yleiseurooppalaisen takuurahaston perustamista Euroopan investointipankin yhteyteen (U 9/2020 vp). Tukitoimien yhtenä tavoitteena on mahdollistaa se, että talouden liikkumavara riittää tehokkaiisiin pandemian välittömiin vaikutuksiin vastaaviin toimiin kaikissa jäsenvaltioissa. Lisäksi tarkoituksena on pienentää riskiä konkurssiaallosta tai siitä, että julkinen talous ajautuu osassa jäsenvaltioista kestäättömään tilaan. Tällä hetkellä on vielä epäselvää, kuinka laajalti esimerkiksi vakavaraisuuspuskureiden alentamismahdollisuuksia on tosiasiallisesti käytetty.

## Valiokunnan mietintö TaVM 27/2020 vp

Talousvaliokunta toistaa jo aiemmin ilmaisemansa (TaVL 13/2020 vp — U 15/2020 vp) huolen siitä, että siltä osin kuin joustoissa ja tukimekanismeissa halutaan luoda siltaa viruksen aiheuttaman kriisin yli, tulee olemaan vaikeaa erottaa, mitkä ongelmat ovat johdettavissa suoraan viruksesta ja milloin on kysymys pitkällä tähtäimellä kestävämmän julkistalouden pidon johdosta kumuloituvista vaikeuksista. Talousvaliokunta muistuttaa, että elvytyksessä on kysymys siitä, että julkisten hankkeiden avulla otetaan käyttöön voimavaroja, jotka muuten jäisivät taloustilanteen vuoksi käyttämättä. Tällöin julkisesti rahoitettu hanke, joka työllistää muuten työttömäksi jääviä työntekijöitä tai hyödyntää muuten toimeettomana olevia tuotannontekijöitä, on yhteiskunnalle edullinen; hankkeet on toteutettava juuri silloin, kun työttömyyttä ja muuta voimavarojen vajauksikäyttöä esiintyy, jotta toimet voivat toteuttaa tarkoituksensa. Elvytystoimissa onkin tärkeää pitää kiinni sellaisista kriteereistä ja reunaehdoista, jotka määrittelevät toimenpiteet nopeasti käyttöön otettaviksi ja ajallisesti rajatuiksi.

Talousvaliokunta katsoo, että tarve kokonaistaloudelliselle finanssipoliittiselle elvytykselle — myös yhteisille, Euroopan laajuisille välineille — on nykyisessä matalien korkojen ympäristössä ilmeinen ja sen vaikuttavuus suhteessa nyt harjoitettuun rahapolitiikkaan on taloustieteellisen analyysin valossa hyvä. Elvytystoimilla on vankat kokonaistaloudelliset perustelut. Suomen kaltaisen pienen, avoimen ja vientiin tukeutuvan talouden etuna on koko EU:n elpyminen; taantumien pitkittyminen ja mahdollinen syventyminen muissa EU-valtioissa vaikuttavat myös Suomen mahdollisuuksiin palata kasvu-uralle. Lisäksi, jos luottamus EU:n kykyyn vastata alueen yhteisiin ongelmiin alkaa horjua, voi epäluottamus eskaloitua myös rahoitusvakautta koskevaksi.

*Rahapolitiikka.* Euroalueen rahapolitiikan päätavoitteena on hintavakauden ylläpitäminen: sillä voidaan tukea myös muita talouspolitiikan tavoitteita, mutta ne ovat alisteisia hintavakaustavoitteelle. Kuluttajahintojen vuotuisen kasvuvauhdin pitäisi olla keskipitkällä aikavälillä lähellä kahden prosenttia, mutta hieman sen alle. Tämän inflaatiotason on katsottu olevan riittävän kaukana deflaatiouhasta, mutta samanaikaisesti riittävän matala pitämään loitolla huolen inflaation taloudenpitoa vääristävistä vaikutuksista.

Finanssikriisi ja sitä seurannut joidenkin euroalueen valtioiden velkakriisi johtivat siihen, että euroalueella otettiin käyttöön epätavanomaisia rahapolitiittisia keinoja. Ilmastonmuutos, digitalisoituminen, globalisaatio sekä rahoitusrakenteiden muutos ovat kukin osaltaan muokanneet rahapolitiikan toimintaympäristöä ja välittymistä talouteen. Muun muassa tuottavuuskasvun hidastuminen, väestön ikääntyminen ja finanssikriisin jälkiseuraukset ovat rahapolitiikan päätösten kautta myötävaikuttaneet alhaisten korkojen ympäristön pitkittymiseen.

Tämän hetken merkittävänä haasteena on kyetä arvioimaan näiden tekijöiden vaikutuksia myös toisiinsa. Lisäksi korkopoliittinen keinovalikoima on tullut käytännössä loppuun käytetyksi, kun ohjauskorot ovat siirtyneet lähelle nolaa tai jopa sen alapuolelle. Kun aiemmin strategiaa määritteli uhka inflaation kiihtymisestä, finanssikriisin jälkeen huoli on ollut inflaation hitaus ja jopa deflaation uhka. Näistä jälkimmäistä tulisi välttää, koska jo odotus deflaatiosta toimisi myötäsyklisesti, taantumaa vahvistavasti.

Kuluvan vuoden tammikuussa EKP:n neuvosto päättikin aloittaa rahapolitiikan strategian uudistuksen valmistelun. Uudistamisella nähdään voitavan helpottaa euroalueen irtautumista nollakor-

## Valiokunnan mietintö TaVM 27/2020 vp

kojen ja hyvin alhaisen inflaation muodostamasta nk. likviditeettiloukusta. Talousvaliokunta pitää perusteltuna, että keskuspankit punnitsevat säännöllisesti strategioidensa ajanmukaisuutta.

*Rahoitusvakaus ja velkaantumiskehitys.* Vuonna 2008 kärjistyneessä finanssikriisissä pankkien pääoma- ja likviditeettivarannot osoittautuivat riittämättömiksi rahoitusjärjestelmän vakavan häiriön edessä. Nämä havainnot ja Baselin pankkivalvontakomitean uudet vaatimukset ovat johtaneet rahoitusvakauspolitiikan terävöittämiseen ja pankkien pääoma- ja likviditeettivaatimusten kohottamiseen. Vallitsevissa epävarmoissa oloissa on syytä punnita koko keinovalikoiman käyttöä talouden häiriöttömän toiminnan mahdollistamiseksi: reaalityalouden kriisi ei voi olla pitkällä tähtäimellä heijastumatta myös luottolaitoksiin. Sovellettavien makrovakaussäätöjen tarkoituksenmukaista mitoitusta on arvioitava jatkuvasti. Talousvaliokunta ottaa täsmällisemmin kantaa makrovakaussäätöjen kehittämiseen hallituksen esityksen HE 171/2020 vp käsittelyn yhteydessä.

Talousvaliokunta huomauttaa, että luottolaitostoimintaa harjoittaviin toimijoihin kohdistuvaa sääntelyä laadittaessa on huomioitava poikkeuksellisten olosuhteiden vaikutus myös pankkitoimintaan. Suomen Pankin tuloslaskelman liitetiedoista käy ilmi, että sen tulokseen kirjattiin kertomusvuodelta 390 miljoonan euron negatiivisista talletuskoroista johtuvat korkotuotot pankkien keskuspankkitalletuksista, kun normaalioloissa keskuspankki maksaa pankeille korkoa näistä. Nämä tunnusluvut kuvaavat matalan korkoympäristön vaikutuksia talletuspankkien taseenhallintaan.

Koronapandemian johdosta myönnettyt yritys- ja kotitalousluottojen lyhennysvapaat voivat heikentää näkymää velallisten lainanhoitokykyyn. Talousvaliokunta toteaa, että yksityishenkilöiden velkaantumiskehitys oli huolta herättävällä tasolla jo ennen pandemian aiheuttamaa talouden taantumaa. Maksuhäiriömerkintöjen tilastoista oli nähtävillä jo keväällä (TaVM 12/2020 vp — HE 53/2020 vp) talouden hallinnan ongelmien nouseva trendi. Koronarajoitusten ja kulutuskäyttäytymisen muutosten myötä kysynnän supistuminen heikentää yritysten kassavirtaa vaikuttaen niiden maksuvalmiuteen, jolloin yritykset voivat joutua lomauttamaan tai irtisanomaan henkilöstöään. Siten kotitalouksien rahoitusasema saattaa heiketä juuri samanaikaisesti, kun vakavaraisuussäätelyn soveltamisalaan kuuluvat luotonantajat kiristävät luotonantamisen ehtoja riskillisyyden lisääntymisen myötä.

Talousvaliokunta katsoo, että kuluttajaluotoista ja ylivelkaantumisesta tulee kerätä kattava tietopohja, jonka perusteella pystytään tekemään analyysi ylivelkaantumisen juurisyistä ja tunnistamaan tarkoituksenmukaiset korjaustoimet mukaan lukien muutokset lainsäädäntöön ja viranomaisten toimivaltuuksiin ja tehtäviin. Erityisesti tulee välttää sellaista sääntelyä, jota on helppo kiertää tai joka käytännössä tulee luoneeksi tai edistäneeksi ilmiöitä, jotka tekevät sääntelyn ponnitsemisena olleen tarkoituksen tyhjäksi; esimerkiksi jäykän enimmäisvelkaantumisrajan velkaantumiskehitystä hillitsevä vaikutus voi liudentua vuokrausluotonantamisen (leasing) yleistymisen myötä.

*Riskit.* Kertomus kattaa myös kuvauksen Suomen Pankin riskeistä ja puskureista, näiden koostumuksesta ja kehityksestä. Talousvaliokunta toteaa, että kertomusvuonna Suomen Pankin käytettävissä olevat riskipuskurit kasvoivat suhteessa pienellä todennäköisyydellä toteutuviin suuriin

## Valiokunnan mietintö TaVM 27/2020 vp

tappioihin. Esitetyt tiedot tukevat johtopäätöstä, jonka mukaan Suomen Pankin vakavaraisuus riittää kattamaan sen tehtävien hoitamisesta aiheutuvat riskit.

*Pankkivalvonta.* Finanssikriisin jälkeen pankkiunionin perustamisella on pyritty yhdenmukaistamaan pankkivalvontaa ja kriisinratkaisumenettelyjä. Pankkivalvonnassa tehtävät kuuluvat Euroopan keskuspankille ja kansallisille toimivaltaisille viranomaisille, Suomessa Finanssivalvonnalle. Kriisinratkaisun tehtäviä hoitavat Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto ja kansalliset kriisinratkaisuviranomaiset, Suomessa Rahoitusvakausvirasto. Vaikka pankkivalvontaa ja kriisinratkaisumenettelyjä on yhdenmukaistettu, pankkivalvonnan ja kriisinratkaisumenettelyjen ulkoisen tarkastuksen järjestelyjä sitä vastoin ei ole.

Vuonna 2017 julkistetun pankkivalvonnan rinnakkaistarkastuksen (seitsemän jäsenvaltion ylimmät tarkastusviranomaiset ja Euroopan tilintarkastustuomioistuin) raportissa suositeltiin, että kansallisten hallitusten ja parlamenttien tulisi tarkastella, onko niiden ylimmille tarkastuselimille annettu riittävä mandaatti tarkastaa pankkivalvontaa, ja tarvittaessa pyrkiä laajentamaan sitä. Valtiontalouden tarkastusvirasto on suosittanut, että valtiovarainministeriö selvittää pankkiunionin ulkoisen tarkastuksen kattavuuden parantamiseksi mahdollisuutta laajentaa tarkastusviraston valtuudet kattamaan pankkivalvonnan tarkastaminen.

Nykyisellään Valtiontalouden tarkastusvirastolla on tarkastusoikeus Rahoitusvakausvirastoon, mutta toimivalta ei ulotu Finanssivalvontaan. Perustuslain (731/1999) 90 §:n mukaan valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista varten eduskunnan yhteydessä on riippumaton Valtiontalouden tarkastusvirasto. Tarkastusviraston asemasta ja tehtävistä säädetään tarkemmin lailla. PL 91 §:n mukaan Suomen Pankki toimii eduskunnan takuulla ja hoidossa sen mukaan kuin lailla säädetään. Eduskunta valitsee pankkivaltuutetut valvomaan Suomen Pankin toimintaa. VTV-lain 2 §:n mukaan tarkastusviraston tehtäviin ei kuulu tarkastaa eduskunnan taloudenhoitoa, eduskunnan vastattavana olevia rahastoja, Suomen Pankkia eikä Kansaneläkelaitosta. Kysymys palautuu siten osin PL:n 90 ja 91 §:n tulkintaan.

Talousvaliokunta kiinnittää huomiota Finanssivalvonnan asemaan toimilupaviranomaisena, säännöksiä antavana tahona, valvojana ja sanktioiden määräämiseen oikeutettuna viranomaisena: Finanssivalvonnalla on merkittävää yhteiskunnallista valtaa, joka liittyy elinkeinonharjoittamisen rajoittamiseen ja sallimiseen, elinkeinonharjoittajiin kohdistettuihin maksuihin ja muihin valvontatoimiin sekä sanktioihin. Talousvaliokunta puoltaa tarkastusmandaatin selvittämistä.

*Päätelmiä.* Talousvaliokunnan saaman selvityksen mukaan suomalaispankkien vakavaraisuus on hyvällä tasolla. Vaikka sijoitustappiot ja arvonalennukset ovat heikentäneet pankkisektorin liike-tulosta, peruspankkitoiminta on kärsinyt toistaiseksi hyvin vähän. Tällä hetkellä myöskään järjestämättömien saamisten tilastoissa ei näytä olevan merkittävää kasvua. Talousvaliokunta ottaa kantaa pankkisektorin riskien vähentämiseen täsmällisemmin sitä koskevan valtioneuvoston kirjelmän käsittelyn yhteydessä huomauttaen kuitenkin, että koronatukitoimena annettu poikkeuslainsäädäntö, joka nostaa kynnyistä insolvenssimenettelyjen käynnistämiseksi, voi toimia lyhenysvapaiden tavoin viivykkeenä taloudellisten vaikeuksien ilmenemiselle.

Maksamisen digitaalinen murros asettaa viranomaisten osaamisen uudenlaisten haasteiden eteen. Käteisen käyttö maksuvälineenä oli laskusuunnassa jo ennen pandemiaa, joka on edelleen kiih-

## **Valiokunnan mietintö TaVM 27/2020 vp**

dyttänyt etämaksamisen muotoja ja siten myös kyberriskejä; transaktioiden sähköistyessä ja käteisen käytön vähentyessä maksujärjestelmän teknisten haavoittuvuuksien merkitys korostuu. Talousvaliokunta pitää hyvänä kehitystä, jossa toimintojen sähköistymisen johdosta voidaan finanssialan asiakkaita palvella tehokkaammin ja asiakaslähtöisemmin, mutta tähdentää, että yhteiskuntaa ei voi kehittää ainoastaan teknologian kehityksessä helposti mukana pysyvien yritysten ja kotitalouksien ehdoilla.

Koronapandemian vaikutus pankkisektoriin on ilmennyt eniten pankkien konttoripalveluissa ja käteisen rahan saatavuudessa. Erityisesti demografisen kehityksen valossa on tärkeää, että minimipalvelutasoja määriteltäessä otetaan huomioon myös eri tavoin toimintarajoitteiset kansalaiset.

Euroopan finanssisektorin suuriksi riskeiksi on tunnistettu yksityisen sektorin maksuvaikkeudet, finanssimarkkinatoimijoiden vaikeutunut toimintaympäristö yleisesti, valtionlainariskin ja velka-kestävyysongelmien kärjistymisen ja infrastruktuurin kyberriskit. Näiden riskien realisoituminen pistemäisesti ja pienimuotoisena olisi nykyisin käytettävissä olevin keinoin hallittavissa, mutta laaja-alaisena erittäin vahingollista. Finanssimarkkinoiden ylikansallisen luonteen vuoksi on vaikea nähdä, että yksinomaan kansallisin järjestelyin näitä riskejä voitaisiin merkittävästi vähentää; paras vaikuttavuus saataneen kansainvälisin toimin. Tässä katsannossa yhteiseurooppalainen sääntely ja valvonta ovat avainasemassa. Talousvaliokunta ottaa kantaa pääomamarkkinaunionin kehittämiseen sitä koskevan valtioneuvoston kirjelmän yhteydessä vielä kuluvan syksyn aikana.

### **VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS**

Talousvaliokunnan päätösehdotus:

*Eduskunta hyväksyy kannanoton kertomuksen K 20/2020 vp johdosta.*

### **Valiokunnan kannanottoehdotus**

*Eduskunnalla ei ole huomautettavaa kertomuksen johdosta.*

## **Valiokunnan mietintö TaVM 27/2020 vp**

Helsingissä 3.11.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juhana Vartiainen kok

jäsen Atte Harjanne vihr

jäsen Mari Holopainen vihr

jäsen Hannu Hoskonen kesk

jäsen Eeva Kalli kesk

jäsen Riitta Mäkinen sd

jäsen Matias Mäkyne sd

jäsen Sakari Puisto ps

jäsen Minna Reijonen ps

jäsen Veikko Vallin ps

jäsen Tuula Väätäinen sd

jäsen Johannes Yrttiaho vas

varajäsen Heikki Vestman kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller