

TALOUSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 12/2014 vp

Eduskunnan pankkivaltuuston kertomus 2013

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 27 päivänä toukokuuta 2014 lähettänyt talousvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi Eduskunnan pankkivaltuuston kertomuksen 2013 (K 13/2014 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- pankkivaltuuston puheenjohtaja Ben Zyskowiec
- lainsäädäntöneuvos Ilkka Harju, valtiovarainministeriö
- pääjohtaja Erkki Liikanen, Suomen Pankki
- apulaisjohtaja Marja Nykänen, Finanssivalvonta.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— Finanssialan Keskusliitto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Pankkivaltuuston kertomus on tänä vuonna annettu talousvaliokunnan edellisessä kertomusmietinnössä edellyttämällä tavalla siten, että kertomuksen käsittely eduskunnassa voi tapahtua kevätkaudella. Tämä mahdollistaa eduskunnan aiempaa ajantasaisemman informaation saannin ja näin ollen myös eduskunnan nopeamman reagoinnin tapahtuneisiin muutoksiin, mikäli tähän on tarvetta. Talousvaliokunta pitää uutta menettelyä hyvänä, vaikkakin asetetussa aikataulussa pysyminen edellyttää suhteellisen ripeää kertomuksen valmistelua ja toisaalta myös eduskuntakäsittelyä.

Talousvaliokunta antoi edellisen kertomusmietintönsä vuoden 2013 lopussa¹, joten se kat-

toi jo pääosin nyt käsiteltävänä olevan kertomusvuoden tapahtumat. Nyt käsiteltävänä olevassa mietinnössä on pyritty välttämään toistoa jo aiemmin lausuttuun.

Markkinoiden tila ja EKP:n toimet

Talouden näkymät olivat erityisesti kertomusvuoden alkupuolella heikot. Tilanteen epävakautta lisäsivät Italian hallituskriisi ja Kyproksen velkakriisi. Rahoituksen saanti ns. GIIP-Smaissa (Kreikka, Irlanti, Italia, Portugali ja Espanja) toimi edelleen epätydyttävällä tavalla. Toisaalta euroalueen kriisi ei enää syventynyt. Kriisimaiden valtionlainojen korot laskivat, arvopaperimarkkinoiden kehitys oli suotuisaa ja kertomusvuoden loppupuolella oli jo nähtävissä orastavaa elpymistä osassa maita. Tilanne on jossain määrin stabiloitunut, mutta selkeitä merkkejä talouden pysyvämmästä kääntymisestä kasvuun ei ole vielä nähtävissä. EU-alueen julkisen velan kasvu jatkuu, bruttokansantuot-

¹ TaVM (31/2013 vp) annettu 28.11.2013

teen kasvu on lähellä nollaa ja vaikka työttömyysaste ei enää suoranaisesti kasva, on se pysytellyt jo pitkään erittäin korkealla tasolla². Erityisen huolestuttavaa on korkea nuorisotyöttömyys³, jolla saattaa olla jatkuessaan merkittäviä negatiivisia vaikutuksia EU-alueen tulevaan kasvuun pidemmälläkin aikavälillä.

Euroopan keskuspankki (EKP) on pyrkinyt vakauttamaan tilannetta kriisin aikana erittäin moninaisin toimin, joita on kuvattu kertomuksessa⁴ sekä valiokunnan aiemmissa kertomusmietinnöissä. Käytössä on ollut useita, tavanomaisesta poikkeavia instrumentteja, joilla on pyritty korjaamaan osin EU:n puutteellisesta rahoitusmarkkinasääntelystä ja talouspoliittisen sääntelyn tehokkaan toimeenpanon puutteista koituneita ongelmia.

Nykyisessä tilanteessa, jossa EU:ta uhkaa pikemminkin deflaatio kuin inflaation merkittävä nousu, EKP on viimeisimpinä toiminaan 5.6.2014 päättänyt laskea ohjauskoron historiallisen matalalle (0,15 %) ja ottanut ensimmäisenä keskuspankkina käyttöön negatiivisen talletuskoron (-0,1 %), jonka avulla pankkien antolainausta pyritään lisäämään. EKP on todennut korkojen voivan pysyä tavanomaista matalammalla tasolla oletettua pidemmän ajan. Lisäksi otetaan käyttöön toimia, joilla edistetään seuraavien kahden vuoden ajan edullisten lainaehtojen avulla pankkien lainanantoa yrityksille ja kotitalouksille (lukuun ottamatta asuntolainoja) ja tuetaan näin reaalityöelämän elpymistä. EKP:n mukaan se on myös tarvittaessa valmis aloittamaan vakuudellisten arvopaperien osto-ohjelman. Jos inflaatio pysyy liian alhaisena pidemmän aikaa, EKP saattaa ryhtyä ostamaan myös valtioiden joukkolainoja. Merkittävä muutos aiempaan menettelytapaan on EKP:n ilmoitus lisätä markkinoilla olevan rahan määrää lopettamalla joukkolainojen osto-ohjelman likviditeet-

tivaikutuksen neutralointi. EKP ei näin ollen tule nykyiseen tapaan poistamaan markkinoilta joukkolainastojaan vastaavaa määrää likvidiä. Tavoitteena on heikentää euron arvoa ja lisätä pankkien lainanantoa siinä määrin, että talouden kasvu pääsee kunnolla käyntiin.

EKP:lla on ollut kriisin ajan erittäin aktiivinen ja keskeinen rooli markkinoiden vakauttajana. Julkisessa keskustelussa on tähän liittyen noussut esille myös näkemyksiä, että EKP toimii jo mandaattinsa⁵ rajoilla tai jopa sen ulkopuolella. Esimerkiksi Saksan perustuslakituomioistuin on helmikuussa 2014 pyytänyt Euroopan unionin tuomioistuimelta ennakkoratkaisua siitä, onko EKP ylittänyt toimivaltansa päättäessään 6.9.2012 ns. suorista rahapoliittisista operaatioista (Outright Monetary Transactions; OMT). Samoin on keskusteltu siitä, tuleeko hintavakauden turvaamisen olla nykyiseen tapaan EKP:n keskeisin tehtävä vai rinnakkainen talouskasvun ja työllisyyden turvaamisen kanssa. Valiokunta pitää laajaa yhteiskunnallista keskustelua tältä osin aiheellisena EKP:n selkeästi kasvaneen roolin ja toisaalta pankin riippumattoman, suoran demokraattisen kontrollin ulkopuolella olevan päätöksenteon vuoksi. Valiokunta tulee käsittelemään mandaattiin liittyviä kysymyksiä ottaessaan myöhemmin syksyllä kantaa valtioneuvoston asiaa koskevaan selvitykseen (E 74/2014 vp).

Pankkiunioni

EKP:n rahapoliittisten toimien ohella keskeisiä kertomusvuoden asioita ovat olleet pankkiunionin eteneminen yhteisen pankkivalvonnan ja pankkien kriisiratkaisumenetelmien osalta. Yhteistä valvontamekanismia koskeva EU:n neuvoston asetus⁶ tuli voimaan marraskuussa 2013, ja EKP ryhtyy hoitamaan pankkivalvontaan liittyviä tehtäviään marraskuussa 2014. Suurimmat

² euro-maat noin 12 % ja kaikki EU-maat noin 11 % (huhtikuussa 2014: euro-maat 11,7 % ja kaikki EU-maat 10,4 %) (Eurostat 3.6.2014)

³ alle 25-vuotiaat: euro-maat 23,5 % ja kaikki EU-maat 23,5 % (huhtikuu 2014, Eurostat 3.6.2014)

⁴ s. 12 ja 13

⁵ SEUT 127 ja 3 artikla sekä SEUT 4. pöytäkirjan 2, 3 ja 18 artikla

⁶ Neuvoston asetus (EU) N:o 1024/2013, annettu 15 päivänä lokakuuta 2013, luottolaitosten vakavaraisuusvalvontaan liittyvää politiikkaa koskevien erityistehtävien antamisesta Euroopan keskuspankille

pankit (noin 130) siirtyvät suoraan EKP:n valvontaan, ja muita pankkeja (noin 5 700) EKP valvoo yhteistyössä kansallisten valvojien kanssa. Taseiden loppusummasta laskien EKP:n suoran valvonnan piiriin tulee noin 85 % pankkitoiminnasta. Suomessa EKP:n suoraan valvontaan siirtyvät Nordea Pankki Suomi Oyj, OP-Pohjola-ryhmä ja Danske Bank Oyj. Taseella mitattuna nämä pankit muodostavat noin 90 % Suomen pankkisektorista. Parhaillaan valmistellaan valvontamekanismin yksityiskohtia. Tältä osin valiokunta tähdentää tarvetta kehittää tehokas järjestelmä, joka on omiaan yhdenmukaistamaan eri maissa noudatetut valvontaperiaatteet ja näin tehostamaan valvontaa ja varmistamaan sen kattavuuden. Erityisen tärkeää on varmistaa, että EKP:n rahapoliittinen toiminta pidetään erillään pankin valvontatehtävistä. Talousvaliokunta toteaa, että pankkiunionin eteneminen on tähän mennessä näkynyt lähinnä sääntelyn kasvuna. Toivottavaa on, että pian realisoituvat myös pankkiunionin hyödyt eli aiempaa vakaammat markkinat ja kaikkia toimijoita hyödyttävien yhtenäisten menettelytapojen tuomat synergiaedut erityisesti rajat ylittävässä toiminnassa. Saadun selvityksen mukaan mikrovalvonnan osalta on jo nähtävissä positiivista kehitystä. Riskien arviointi on tehostunut ja viranomaisten välinen tietojenvaihto parantunut.

Valvontavastuun siirtymistä valmistellaan pankkien taloudellista tilaa koskevin perusteellisin selvityksin. Talousvaliokunta pitää taseiden tarkkaa ja yhdenmukaista läpivalaisua sekä tehokasta stressitestausta välttämättöminä vaiheina ennen siirtymistä yhteiseen valvontaa ja yhteisten kriisintarkkailuvälineiden käyttöönottoon. Todettakoon, että pankit ovat varautuneet aiempaa paremmin testeihin ja nostaneet pääomiaan viime syyskuun jälkeen noin 50 miljardin euron edestä ja jo aiemmin, Euroopan pankkiviranomaisen (EBA) kehotuksesta noin 250 miljardilla eurolla. Talousvaliokunta painottaa, että se tulee pitää tarkoin informoituna selvityksissä esille tulevista seikoista. Kuten valiokunta on aiemmissakin kannanotoissaan todennut, lähtökohtana on oltava, että mahdolliset ongelmat hoidetaan muutoin kuin turvautumalla yhteis-

vastuun lisäämistä edellyttäviin toimiin. Tämä edellyttää, että mahdollinen pankkien tarvitsema lisäpääoma on ensisijaisesti hankittava yksityiseltä sektorilta ja toissijaisesti pankin kotivaltion on osallistuttava pääomittamiseen uusien valtioneuvoston suositusten mukaisesti.

Suomen Pankki

Kertomuksen Suomen Pankin tilaa koskeva osuus vastaa suurelta osin valiokunnan aiemmassa kertomusmietinnössä jo läpikäymää. Yhteenvetona todettakoon, että pankin riskit ovat saadun selvityksen mukaan hyvin hallinnassa ja jonkin verran jopa pienentyneet aiempaan kertomusvuoteen verrattuna. Taseen riskit (ilman kultaa) olivat kertomusvuoden lopussa 2,2 miljardia euroa, ja riskien mahdollista realisoitumista turvaavia oman pääoman erä oli puolestaan 7,3 miljardin euron arvosta. Suomen Pankin laskennallinen osuus euroalueen rahapoliittisista toimista oli alentunut edelliseen vuoteen verrattuna ja oli vuoden 2013 lopussa yhteensä noin 17,3 miljardia euroa⁷ (vuonna 2012 vastaava yhteismäärä oli 24,8 miljardia euroa). Sama laskeva suuntaus on nähtävissä myös Suomen Pankin ns. Target2-saamisissa, joiden kehitystä valiokunta on seurannut aiemmissakin kertomusmietinnöissään. Saamiset olivat vuoden lopussa 24 miljardia euroa, kun ne vastaavana ajankohtana vuonna 2012 olivat 60,7 miljardia euroa. Lasku on edelleen jatkunut kuluvana vuonna siten, että toukokuun lopussa Target2-saamia oli 17,7 miljardia euroa.

Pankin taseen loppusumma vuodelta 2013 oli 49,8 miljardia euroa ja tilikauden voitto 239 miljoonaa euroa. Voitto on lähes 100 miljoonaa euroa edellistä vuotta pienempi. Pankkivaltuusto on päättänyt (21.3.2014), että voitosta käytetään 58,8 miljoonaa euroa vararahaston kartuttamiseen ja 180 miljoonaa euroa siirretään valtion tarpeisiin.

⁷ rahapoliittiset jälleenrahoitusoperaatiot 13,5 miljardia euroa, katettujen joukkovelkakirjojen osto-ohjelmat 0,9 miljardia euroa ja arvopaperimarkkinoita koskeva ohjelma 2,9 miljardia euroa

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

Finanssivalvonta

Poikkeuksellinen markkinatilanne ja EU:n uusi rahoitusmarkkinasääntely pankkivalvontamekanismeineen ovat kertomusvuonna edelleen merkittävästi työllistäneet Finanssivalvontaa.

Suomen pankkisektori säilyi kannattavana ja vakavaraisena⁸ reaalityalouden heikosta kehityksestä ja korkotason mataluudesta huolimatta. Finanssivalvonta ja Suomen Pankki järjestivät keväällä pankkisektorille stressitestin, jonka tulokset osoittivat, että sektorin vakavaraisuus kestää erittäin heikon toimintaympäristön. Toisaalta testi toi esille, että erot yksittäisten toimijoiden välillä olivat huomattavia. Sekä kotitalous- että yritysluottojen kysyntä hiipui loppuvuotta kohti mentäessä ja pankkien kokonaismarginaali säilyi kapeana. Nämä osaltaan vaikuttivat siihen, että pankkisektorin yhteenlaskettu liiketulos heikkeni vuoteen 2012 verrattuna. Vakuutusyhtiöiden tulos ja vakavaraisuus kohenivat osake-markkinoiden elpymisen myötä.

Kertomuksessa on kattavasti kuvattu Finanssivalvonnan toimia sekä strategiansa painopisteiksi valituilla neljällä osa-alueella⁹ että EU:n finanssivalvonnan kehittämistyössä. Pankkivaltuuston arvioiden ja valiokunnan saamien asiantuntijalausuntojen perusteella voi todeta, että Finanssivalvonta on suoriutunut tehtävistään hyvin.

Yksi keskeisistä Finanssivalvonnan tuleviin toimintaedellytyksiin liittyvä asia on viraston rahoituksen järjestäminen uuden EU:n pankkivalvontajärjestelmän puitteissa. Luottolaitoksiin

ovat kohdistumassa sekä EKP:n valvontamaksut¹⁰ että kansalliset valvontamaksut¹¹. Tilanteen tekee vaikeaksi se, että EKP:n puitteissa harjoitettavan valvonnan kotimaista valvontaa vähentävä vaikutus tulee näkymään vasta pidemmällä aikavälillä. Valvontajärjestelmää nyt vasta luotaessa Finanssivalvonnan työ määrä pikemminkin lisääntyy. Valiokunta pitää tärkeänä, että pankkivaltuusto on kiinnittänyt tilanteeseen huomiota ja Finanssivalvonnan pidemmän aikavälin toimintasuunnitelmassa on otettu huomioon valvontatehtävien siirtymän mahdollistama henkilöresurssien pienentäminen ja sitä vastaava rahoitustarpeen keventyminen.

Muuta

Valiokunta on kiinnittänyt edellisessä kertomusmietinnössään huomiota EKP:n makro- ja mikrovalvonnan puitteissa tapahtuvaan päätöksentekoon. Kuluvan vuoden aikana valiokuntaa on informoitu myös EKP:n antamista säännöksistä (TaVL 16/2014 vp; E 32/2014 vp ja E 78/2014 vp).

Kyse on teknisluonteisesta sääntelystä ja ohjeistuksesta, jolla saattaa kuitenkin tapauskohtaisesti olla merkittäväkin vaikutus kansallisiin toimijoihimme (kuten EKP:n valvontamaksut; E 78/2014 vp). Ilmeistä on, että tämän normaalin EU-valmistelun ulkopuolella tapahtuvan sääntelyn määrä tulee tulevina vuosina lisääntymään merkittävästi. Jotta ajantasainen tiedonkulkua kyettäin turvaamaan niin eduskunnan, ministeriöiden kuin toimialankin osalta, talousvaliokunta painottaa edelleen tarvetta kehittää kansallisia menettelytapoja niin, että normien ja ohjeiden valmistelu voidaan toteuttaa pakottavan salassapitosääntelyn puitteissa mahdollisimman läpinäkyvästi ja oikea-aikaisesti. Valiokunta kehottaa pankkivaltuustoa varmistamaan, että tarkoitusta varten luodaan toimivat hallinnolliset

⁸ vuoden 2013 lopussa: vakavaraisuussuhde 16,0 % ja ydinvakavaraisuussuhde 14,8 %

⁹ vuoden 2013 tavoitteet: 1) riskiperusteisesti kohdennettu ja tehokas valvonta, 2) valvottavien vahva riskienkantokyky ja korkealaatuinen hallinto, 3) korkealuokkainen asiakkaan- ja sijoittajansuoja sekä 4) tuloksellinen valvojen välinen yhteistyö

¹⁰ EKP:n suorassa valvonnassa olevien pankkien valvontamaksujen arvioidaan vaihtelevan välillä 150 000—15 miljoonaa euroa ja välillisessä valvonnassa olevien välillä 2 000—200 000 euroa (E 78/2014 vp)

¹¹ Pankkien valvontamaksut ovat tällä hetkellä yhteensä 12,3 miljoonaa euroa.

menettelyt niin Suomen Pankin kuin Finanssi-
valvonnankin osalta.

Jotta kertomus palvelisi myös tältä osin informaatiokanavana, valiokunta pitää aiheellisena harkita, että kertomuksen rakennetta kehitetään edelleen siten, että siinä tuodaan vielä nykyistä selkeämmin esille EKP:n erilaiset roolit toisaalta rahapolitiikan toimijana mutta myös valvojana ja sääntelijänä.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella talousvaliokunta ehdottaa eduskunnan hyväksyttäväksi kannanoton,

että eduskunnalla ei ole huomautettavaa kertomuksen johdosta.

Helsingissä 10 päivänä kesäkuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Mauri Pekkarinen /kesk	Jukka Kärnä /sd
vpj.	Marjo Matikainen-Kallström /kok	Eero Lehti /kok
jäs.	Lars Erik Gästgövars /r	Jari Myllykoski /vas
	Teuvo Hakkarainen /ps	Martti Mölsä /ps
	Antti Kaikkonen /kesk	Sirpa Paatero /sd
	Johanna Karimäki /vihr	Kaj Turunen /ps.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuula Kulovesi.