

EKONOMIUTSKOTTETS BETÄNKANDE 10/2012 rd

Riksdagens bankfullmäktiges berättelse 2011

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 6 september 2012 Riksdagens bankfullmäktiges berättelse 2011 (B 15/2012 rd) till ekonomiutskottet för beredning.

Sakkunniga

Ekonomiutskottet ordnade en offentlig utfrågning av Finlands Bank den 21 september 2012. Där hördes chefdirektör Erkki Liikanen, Finlands Bank.

Dessutom har utskottet hört

- ordförande för bankfullmäktige Ben Zyskowicz
- ordförande för bankfullmäktige t.o.m. 30.6.2011 Timo Kalli
- vice ordförande för bankfullmäktige Pirkko Ruohonen-Lerner
- direktör Anneli Tuominen och biträdande direktör Jukka Vesala, Finansinspektionen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt. Berättelsen ger en heltäckande beskrivning av den omvärld där Finlands Bank och Finansinspektionen är verksamma. Under året ökade osäkerheten på finansmarknaden till följd av finanskrisen. Berättelsen lägger därför fokus på att beskriva orsakerna till den inte helt konventionella penningpolitiken och de rådande riskerna. Riskerna med europeiska centralbankssystemet (ECBS) har fått stor synlighet också i bankfullmäktige.

Finlands Bank. Osäkerheten i ekonomin och på finansmarknaden ger tydligt utslag i stigande balansräkningar i Finlands Bank och de övriga centralbankerna. På markanden uppfattas Finlands Bank allmänt som tillförlitlig och balansräkningen har tredubblats sedan början av 2009¹. En betydande del av ökningen i balansräkningen har att göra med betalningssystemet Target 2.

Tack vare att Europeiska centralbanken har erbjudit kreditinstituten så kallad full tilldelning har en likvid marknad kunnat säkerställas. Men förtroendet mellan bankerna har inte återskapats. Till följd av misstroendet har kreditinstituten i allt större omfattning lånat in sina medel till centralbankerna, och det i sin tur har ökat värdet på Target-systemet. Finlands Banks Target-saldo² visar fordringarna i ECP. Enligt Finlands Bank är Target-fordringarna inte förknippade med några kreditrisker. I artikel 33.2 i stadgan för Europeiska centralbankssystemet ingår procedurbestämmelser för det fall att ECB går med förlust. Enligt stadgan ska ECB besluta om en eventuell förlust ska avräknas mot bankens allmänna reservfond och om det behövs mot de mo-

¹ I september 2012 var värdet i balansräkningen 103,4 miljarder euro.

² 70,4 miljarder euro (september 2012)

netära inkomsterna. De monetära inkomsterna för det ifrågavarande räkenskapsåret fördelade på de nationella centralbankerna är den övre gränsen för deras skyldighet att ersätta en förlust för ECB. I teorin kan alltså en förlust för ECB leda till att bankens eget kapital minskar.

Bland ECB:s åtgärder för att stabilisera finansmarknaden är den penningpolitiska refinansieringen av bankerna störst³. Den här typen av lån ger ECB bankerna bara mot säkerheter. Säkerheterna värderas dagligen enligt en riskkvot för varje typ av säkerheter till det verkliga värdet och låntagarna måste komplettera sina säkerheter om det behövs. Riskerna kan främst komma att realiseras om ett kreditinstitut avvecklas.

Däremot har de köp av statliga lånepapper på andrahandsmarknaden som ECB startade i maj 2010 inom ramen för programmet för värdepappersmarknaden (Securities Markets Programme; SMP) inga säkerheter. Det var en fortsättning på programmet från 2009 för köp av obligationer med säkerhet (CBPP1 och CBPP2)⁴. Värdet av köpen inom SMP-programmet uppgick till cirka 209,5 miljarder euro i oktober i år. Den 6 september uppgav ECB att den fortsätter köpa statliga lånepapper utan någon övergräns för beloppet. SMP-programmet ska enligt planerna läggas ner. I stället inrättas ett program för köp av statliga lånepapper med kortare löptid (1–3 år). Ett villkor är dock bland annat att mållandet först ska ha begärt hjälp från EU:s krisfond (EFSF/ESM). Precis som i dagsläget kommer ECB att neutralisera köpen genom att dra bort lika mycket pengar från marknaden som köpen kostar. För att öka öppenheten kommer ECB i fortsättningen att en gång i månaden i efterskott uppge målländerna.

Finlands Bank svarar för riskerna i eurosystemets penningpolitiska refinansieringstransaktioner och de penningpolitiska programmen enligt sin proportionella kapitalandel på 1,8 procent. Utöver riskerna med ECBS har Finlands Bank normala risker av sin investeringsverksamhet

(finansiella tillgångar cirka 18,5 miljarder euro i slutet av 2011) som banken bevakar och avrapporterar dagligen. I investeringsverksamheten har valutarisken reducerats och spridningen ändrats i mer konservativ riktning. Investeringarna genererade 650 miljoner euro i vinst 2011.

I berättelsen framhåller bankfullmäktige att Finlands Bank bevakar riskerna med hjälp av en rad scenarier. Dessutom har banken garderat sig mot risker genom att öka reserverna i balansräkningen och höja det egna kapitalet. Bankens soliditet är för tillfället tillräckligt stark för att täcka in riskerna med bankens uppgifter.

Finansinspektionen. I avsnittet om Finansinspektionen beskrivs framför allt läget på finansmarknaden och hur målen för Finansinspektionen uppfylldes 2011.

Trots det svåra läget på finansmarknaden fungerade finansförmedlingen effektivare i Finland än i andra länder. De finländska bankernas kapitaltäckning var stabil genom hela finanskrisen. För närvarande verkar de finländska bankerna ha undgått skuldskrisen, säger bankfullmäktige. Däremot gjorde arbetspensionsförsäkringsanstalterna stora förluster på sina investeringar och deras verksamhetskapital minskade med sammanlagt 4,7 miljarder euro. Det finns dock stora skillnader mellan arbetspensionsförsäkringsanstalterna i solvens och intäkter från investeringsverksamhet. För att minska riskerna drog arbetspensionsförsäkringsanstalterna drastiskt ner på sina investeringar i krisländernas statspapper. Försäkringssektorn har lyckats behålla sin solvens trots att investeringsverksamheten också där påverkats negativt av skuldskrisen.

Bankfullmäktige ska bevaka att verksamheten vid Finansinspektionen allmänt taget är ändamålsenlig och effektiv. I berättelsen framhåller bankfullmäktige att Finansinspektionen har lyckats väl i sitt tillsynsarbete och samtidigt förmått främja det allmänna förtroendet för finansmarknaden. I tillsynen utgick Finansinspektionen från riskaspekten och lade tonvikten på proaktiv tillsyn. Bankfullmäktige påpekar vissa enskilda frågor som Finansinspektionen i fortsätt-

³ Totalt 1 149 miljarder euro (23.10.2012)

⁴ Totalt 70 miljarder euro (23.10.2012)

ningen bör fästa mer avseende vid. De gäller bland annat att vidareutveckla den proaktiva tillsynen, bedöma om solvensen är fullgod och förbättra krishanteringsberedskapen. Enligt uppgifter till utskottet har Finansinspektionen vidtagit nödvändiga åtgärder för att utveckla verksamheten.

Avslutningsvis. Både Finlands Bank och Finansinspektionen verkar i en omvärld stadd i stor förändring. Omvärldsfaktorerna består inte bara av den ekonomiska utvecklingen och de anknytande, delvis okonventionella penningpolitiska åtgärderna. Omvärlden påverkas också av de pågående stora lagstiftningsprojekten och EU:s planerade strukturella förändringar, bland annat bankunionen. I dagens läge är det mer angeläget än vanligt att det förs en omfattande debatt kring de penningpolitiska frågorna, menar ekonomiutskottet. I detta sammanhang har utskottet försökt medverka till större öppenhet genom att ordna en offentlig utfrågning av chefsdirektören för Finlands Bank. Utskottet välkomnar också åtgärder för att öka insynen i ECB:s beslut. Länderna har gett ECB ett stort mått självständig beslutanderätt och i gengäld bör banken klart och tydligt kunna motivera sina beslut och därmed bana väg för närmare granskning av besluten.

Det hör till bankfullmäktige att administrativt sett utöva tillsyn över Finlands Bank och över den allmänna verksamheten i Finansinspektionen som är knuten till banken⁵. Däremot kan

bankfullmäktige inte ingripa i till exempel beslut från ECB. I bankfullmäktiges befogenheter och skyldigheter visavi Finlands Bank ingår dels administrativa befogenheter och befogenheter som gäller vinstutdelning, dels bland annat också möjligheten att komma med en årlig berättelse och i förekommande fall med berättelser om hur den monetära politiken har verkställts och om bankens övriga verksamhet (11 § 1 mom. 5 punkten). När lagen om Finlands Bank kom till framhöll ekonomiutskottet i sitt betänkande (EkUB 3/1998 rd) vikten av en bred penningpolitisk debatt och lyfte särskilt fram den möjlighet till att informera riksdagen som lagrummet medger och därmed backa upp den penningpolitiska debatten i riksdagen. I en snabbt föränderlig omvärld kan det hända att också bankfullmäktige måste visa extra stor aktivitet för att initiera debatt.

I den nuvarande organisationen för att övervaka och utveckla finanssystemet representeras Finland av Finlands Bank och Finansinspektionen. På makronivå består den av systemrisknämnden och på mikronivå av fristående myndigheter som övervakar och reglerar värdepappers-, bank- och försäkringsmarknaden. Systemet för tillsyn på makro- och mikronivå inledde verksamheten 2011. I fortsättningen bör berättelsen innehålla avsnitt om den viktigaste verksamheten i dessa för finansmarknaden så viktiga EU-organ.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

har ingenting att invända mot berättelsen.

⁵ Lag om Finlands Bank (214/1998) och Lag om Finansinspektionen (878/2008)

EkUB 10/2012 rd — B 15/2012 rd

Helsingfors den 25 oktober 2012

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Mauri Pekkarinen /cent
vordf. Marjo Matikainen-Kallström /saml
medl. Lars Erik Gästgivers /sv
Teuvo Hakkarainen /saf
Harri Jaskari /saml
Pia Kauma /saml
Miapetra Kumpula-Natri /sd

Jukka Kärnä /sd
Paula Lehtomäki /cent
Päivi Lipponen /sd
Jari Myllykoski /vänst
Arto Pirttilahti /cent
Kaj Turunen /saf.

Sekreterare var

utskottsråd Tuula Kulovesi.