

Ekonomiutskottet

Riksdagens bankfullmäktiges berättelse 2019

INLEDNING

Remiss

Riksdagens bankfullmäktiges berättelse 2019 (B 20/2020 rd): Ärendet har remitterats till ekonomiutskottet för betänkande.

Sakkunniga

I anslutning till behandlingen av Riksdagens bankfullmäktiges berättelse 2019 ordnade ekonomiutskottet den 30 september 2020 en offentlig utfrågning där följande personer hördes:

- chefsdirektör Olli Rehn, Finlands Bank
- arbetslivsprofessor Vesa Vihriälä
- professor Antti Ripatti.

Utskottet har hört

- bankfullmäktiges ordförande Antti Lindtman
- bankfullmäktiges före detta ordförande, finansminister Matti Vanhanen
- direktör Matti Okko, Statens revisionsverk (på distans)
- avdelningschef, överdirektör Leena Mörttinen, finansministeriet (på distans)
- direktör Anneli Tuominen, Finansinspektionen
- direktionsens rådgivare Lauri Kajanoja, Finlands Bank
- expert Antti Suvanto (på distans).

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Den ekonomiska handlingsramen under 2019. År 2019 präglades det ekonomiska klimatet i hög grad av osäkerheten till följd av geopolitiska faktorer och hot om protektionism. Centrala faktorer var hotet om ett handelskrig mellan Förenta staterna och Kina samt Storbritanniens utträde ur EU. Medan dessa efterfrågestörningar och vissa land- och sektorspecifika faktorer ännu i slutet av 2018 betraktades som övergående, började det redan i början av 2019 stå klart att tillväxtutsikterna kommer att försvagas. I euroområdet var inflationen fortsatt dämpad och inflationsförväntningarna låga. ECB-rådet reagerade på det ekonomiska läget genom att vid flera tillfällen lätta upp sin penningpolitik. Rådet underströk behovet av en starkt tillväxtvänlig penningpolitik för att stärka den underliggande inflationen, rensad från fluktuationer i priserna på energi och livsmedel, och stabilisera den totala inflationen nära målet på medellång sikt.

Betänkande EkUB 27/2020 rd

Plötslig förändring av utvecklingstrenden 2020. Under de första månaderna av 2020 råkade världens ekonomier ut för en djup och samtidig recession till följd av coronaviruspandemin. Efterfrågechocken och de begränsningsåtgärder som vidtagits för att begränsa spridningen av viruset ledde till en betydande och samtidig produktionsminskning på global nivå. De begränsningsåtgärder som vidtagits för att förhindra att viruset sprids återspeglas i alla staters offentliga finanser, även om det finns skillnader mellan länderna i fråga om såväl kostnader som funktionsförmåga. Den ekonomiska utvecklingen kan bli svagare än beräknat, om protektionismen stärks eller de internationella leveranskedjorna blir mer permanent lidande av krisen. Också resultatet av brexitförhandlingarna har betydelse för EU:s utveckling. Till följd av den ekonomiska nedgången och det betydande finanspolitiska stödet beräknas i vilket fall det offentliga underskottet i euroområdet öka betydligt i förhållande till bnp.

De senaste uppgifterna tyder på att den ekonomiska verksamheten återhämtade sig efter våren, men den så kallade andra vågen av pandemin hotar återhämtningen: osäkerheten dämpar både konsumtionen och investeringarna. Det låga energipriset och det svaga pristrycket gör att den totala inflationen är långsam, eftersom efterfrågan är svag och det finns outnyttjad kapacitet på arbetsmarknaden. Den framtida utvecklingen beror också på om man lyckas hitta rätt balans mellan de restriktioner som skyddar hälsan och de stimulansåtgärder som möjliggör ekonomisk verksamhet.

Centralbankernas åtgärder. Europeiska centralbanken har reagerat på det ekonomiska läget bland annat genom köpprogram för värdepapper. Pandemiprogrammet, som pågår till utgången av 2020, uppgår till 750 miljarder euro. Finlands Bank beslutade inleda köp av finländska företagscertifikat till ett värde av upp till en miljard euro. I mars 2020 gjordes den tredje serien riktade långfristiga refinansieringstransaktioner förmånligare för företagen än tidigare. De beslut som ECB-rådet fattade i slutet av 2019 och våren 2020 återspeglas i en ökning i Finlands Banks balansräkning, dvs. som en ökning av bankernas centralbanksskuld, en ökning av värdepappersköpen och en ökning av Target-fordringarna. Ekonomiutskottet påminner om att penningpolitiken oundvikligen är förenad med balansrisker som centralbankerna försöker hantera och som kan antas bli realiserade endast under extrema omständigheter. Om man å andra sidan inte tar dessa risker skulle dagens centralbanksverksamhet överhuvudtaget inte kunna bedrivas, vilket skulle innebära att de risker som i stället måste tas skulle vara annorlunda, men inte nödvändigtvis mindre. Ekonomiutskottet konstaterar att de stora medlemsstaternas stora exponering för centralbanksrisker kan ha betydelse för dessa staters förhandlingsposition när det gäller att besluta om den monetära politiken.

Stöd för återhämtning. Under årets gång har det vidtagits ett antal lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder på nationell nivå och EU-nivå som syftar till att stödja företag och hushåll under undantagsförhållandena. Detta har bland annat inneburit tillfälliga lättnader i de solvenskrav som gäller finansmarknadsaktörer (U 17/2020 rd, U 45/2020 rd och U 46/2020 rd), minskning av risken för arbetslöshet med hjälp av ett europeiskt stödinstrument (U 12/2020 rd) och inrättande av en alleuropeisk garantifond i anslutning till Europeiska investeringsbanken (U 9/2020 rd). Ett av syftena med stödåtgärderna är att i alla medlemsstater skapa en ekonomisk marginal som tillåter effektiva åtgärder som svar på de omedelbara effekterna av pandemin. Dessutom är avsikten att minska risken för en konkursvåg eller för att situationen för de offentliga finanserna blir ohållbar i

Betänkande EkUB 27/2020 rd

vissa medlemsstater. För närvarande är det ännu oklart i vilken utsträckning till exempel möjligheterna att sänka kapitalbuffertarna faktiskt har utnyttjats.

Ekonomiutskottet upprepar sin oro (EkUU 13/2020 rd — U 15/2020 rd) över att det till den del man genom flexibilitet och stödmekanismer vill skapa en bro över den kris som viruset orsakar kommer att vara svårt att skilja mellan vilka problem som kan härledas direkt från viruset och när det är fråga om svårigheter som ackumuleras på grund av att de offentliga finanserna är ohållbara på lång sikt. Ekonomiutskottet påminner om att återhämtningsåtgärderna handlar om att genom offentliga projekt mobilisera resurser som annars skulle bli outnyttjade på grund av det ekonomiska läget. Då är ett offentligt finansierat projekt som sysselsätter arbetstagare som annars blir arbetslösa eller utnyttjar produktionsfaktorer som annars är överksamma fördelaktigt för samhället. Projekten måste genomföras just när arbetslöshet och annan resursbrist förekommer för att åtgärderna ska motsvara sina syften. Det är därför viktigt att i samband med stimulansåtgärderna hålla fast vid kriterier och ramvillkor som tillåter att åtgärderna kan införas snabbt och avgränsas tidsmässigt.

Ekonomiutskottet anser att behovet av en totalekonomisk finanspolitisk stimulans — även av gemensamma, europeiska instrument — är uppenbart i den nuvarande situationen med låga räntor. Effekterna av stimulansen i förhållande till den nuvarande penningpolitiken är utifrån en ekonomisk analys goda. Det finns starka totalekonomiska skäl för stimulansåtgärderna. För en liten, öppen och exportbaserad ekonomi som Finland är det till fördel att hela EU återhämtar sig; att recessionen drar ut på tiden och eventuellt fördjupas i andra EU-stater påverkar också Finlands möjligheter att återgå till en tillväxtbana. Om förtroendet för EU:s förmåga att reagera på de gemensamma problemen i regionen börjar rubbas, kan misstroendet dessutom eskalera till att även gälla den finansiella stabiliteten.

Penningpolitiken. Huvudsyftet med euroområdet penningpolitik är att upprätthålla prisstabilitet. Det kan även stödja andra mål för den ekonomiska politiken, men dessa andra mål är underställda prisstabilitetsmålet. Konsumentprisernas årliga tillväxttakt bör på medellång sikt ligga något under två procent. Denna inflationsnivå har ansetts vara tillräckligt hög för att inte medföra risk för deflation, men samtidigt tillräckligt låg för att se till att inflationen inte snedvrider ekonomin.

Finanskrisen och den därpå följande skuldkrisen i vissa länder i euroområdet ledde till att okonventionella penningpolitiska medel infördes i euroområdet. Klimatförändringen, digitaliseringen, globaliseringen och förändringarna i finansieringsstrukturerna har var för sig format den penningpolitiska omvärlden och penningpolitikens effekter på ekonomin. Bland annat den långsammare produktivitetstillväxten, befolkningens stigande medelålder och konsekvenserna av finanskrisen har genom penningpolitiska beslut bidragit till att förlänga den rådande situationen med låga räntor.

En stor utmaning just nu är att kunna bedöma effekterna av dessa faktorer, inklusive hur de påverkar varandra. Dessutom har det räntepolitiska urvalet av metoder i praktiken blivit uttömt när styrräntorna ligger nära eller till och med under noll. Medan det tidigare var hotet om ökad inflation som bestämde strategin, är det efter finanskrisen den låga inflationen och rentav risken för

Betänkande EkUB 27/2020 rd

deflation som väcker oro. Deflation bör undvikas, eftersom redan misstankar om en annalkande deflation fungerar procykliskt och stärker recessionen.

I januari i år beslutade ECB-rådet därför att inleda beredningen av en revidering av den monetära strategin. Reformen anses kunna göra det lättare för euroområdet att lösgöra sig från den så kallade likviditetsfällan, det vill säga en situation med nollräntor och mycket låg inflation. Ekonomiutskottet anser det vara motiverat att centralbankerna regelbundet överväger aktualiteten i sina strategier.

Den finansiella stabiliteten och skuldsättningen. Under den kritiska finanskrisen 2008 visade sig bankernas kapital- och likviditetsreserver vara otillräckliga med hänsyn till den allvarliga störningen i det finansiella systemet. Dessa iakttagelser och de nya kraven från Baselkommittén för banktillsyn har lett till en skärpning av politiken för finansiell stabilitet och en höjning av bankernas kapital- och likviditetskrav. Under de rådande osäkra förhållandena finns det anledning att överväga användningen av hela metodarsenalen för att möjliggöra en störningsfri ekonomisk verksamhet: kreditinstituten kan inte på lång sikt förbli opåverkade av krisen i realekonomin. Det gäller att kontinuerligt utvärdera dimensioneringen av de tillämpliga makrotillsynsverktygen. Ekonomiutskottet tar mer ingående ställning till utvecklingen av makrotillsynsverktygen vid behandlingen av propositionen RP 171/2020 rd.

Ekonomiutskottet påpekar att man vid utarbetandet av bestämmelser som gäller aktörer som bedriver kreditinstitutsverksamhet bör beakta hur exceptionella omständigheter påverkar också bankverksamheten. Av noterna till Finlands Banks resultaträkning framgår det att i bankens resultat antecknades ränteintäkter på 390 miljoner euro från centralbankens inlåning till följd av negativa inlåningsräntor under 2019, medan centralbanken under normala förhållanden betalar bankerna ränta på denna inlåning. Dessa nyckeltal beskriver den låga räntemiljöns inverkan på depositionsbankernas balanshantering.

Den amorteringsfrihet som beviljats företags- och hushållskrediter på grund av coronapandemin kan försämra utsikterna för gäldenärernas förmåga att sköta sina lån. Ekonomiutskottet konstaterar att skuldsättningsutvecklingen för privatpersoner var oroväckande redan före den ekonomiska recession som orsakades av pandemin. Att problemen med ekonomihanteringen var tilltagande framgick redan av vårens statistik över betalningsstörningar (EkUB 12/2020 rd — RP 53/2020 rd). I och med coronabegränsningarna och förändringarna i konsumtionsbeteendet försvagar den minskade efterfrågan företagets kassaflöde och påverkar deras likviditet, vilket innebär att de kan tvingas permittera eller säga upp personal. Således kan den finansiella ställningen för hushållen försämrans precis när de kreditgivare som omfattas av solvensbestämmelserna stramar åt kreditvillkoren till följd av de ökade riskerna.

Ekonomiutskottet anser att det ska samlas in en heltäckande kunskapsbas om konsumentkrediter och överskuldsättning utifrån vilken man kan analysera orsakerna till överskuldsättningen och identifiera ändamålsenliga korrigerande åtgärder, inklusive ändringar i lagstiftningen och myndigheternas befogenheter och uppgifter. Man bör särskilt undvika sådan reglering som är lätt att kringgå eller som i praktiken skapar eller främjar fenomen som omintetgör det syfte som låg till grund för regleringen; till exempel kan den dämpande effekten på skuldsättningen av en fast gräns för maximal skuldsättning utebli i och med att leasingkrediter blir vanligare.

Betänkande EkUB 27/2020 rd

Risker. Berättelsen omfattar också en beskrivning av Finlands Banks risker och buffertar, deras sammansättning och utveckling. Ekonomiutskottet konstaterar att de riskbuffertar som Finlands Bank hade till sitt förfogande under 2019 ökade i förhållande till stora förluster med liten sannolikhet. De uppgifter som lagts fram stöder slutsatsen att Finlands Banks kapitaltäckning räcker till för att banken ska kunna bära de risker som den exponeras för i sin verksamhet.

Banktillsyn. Efter finanskrisen har man genom inrättandet av en bankunion strävat efter att harmonisera banktillsynen och resolutionsförfarandena. Inom banktillsynen hör uppgifterna till Europeiska centralbanken och de nationella behöriga myndigheterna, i Finland till Finansinspektionen. Resolutionsuppgifterna sköts av den gemensamma resolutionsnämnden och de nationella resolutionsmyndigheterna, i Finland av Verket för finansiell stabilitet. Banktillsynen och resolutionsförfaranden har visserligen harmoniserats, men det finns däremot inga arrangemang för banktillsyn eller extern granskning av resolutionsförfarandena.

I rapporten från parallellrevisionen av banktillsynen 2017 (de högsta revisionsmyndigheterna i 7 medlemsstater och Europeiska revisionsrätten) rekommenderades att de nationella regeringarna och parlamenten ska undersöka om deras högsta revisionsorgan har tillräckliga befogenheter i granskningen av banktillsynen och vid behov sträva efter att utvidga befogenheterna. Statens revisionsverk har rekommenderat att finansministeriet utreder möjligheten att utvidga revisionsverkets befogenheter till att omfatta granskning av banktillsynen i syfte att vidga omfattningen av bankunionens externa revision.

För närvarande har Statens revisionsverk rätt att granska Verket för finansiell stabilitet, men behörigheten sträcker sig inte till Finansinspektionen. Enligt 90 § i grundlagen (731/1999) finns för revisionen av statsfinanserna och iakttagandet av statsbudgeten i anknytning till riksdagen statens revisionsverk, som är oavhängigt. Närmare bestämmelser om revisionsverkets ställning och uppgifter utfärdas genom lag. Enligt 91 § står Finlands bank under riksdagens garanti och vård enligt vad som bestäms genom lag. Riksdagen väljer bankfullmäktige för att övervaka Finlands Banks verksamhet. Enligt 2 § i lagen om statens revisionsverk hör det inte till revisionsverkets uppgifter att granska riksdagens ekonomi, de fonder som står under riksdagens garanti, Finlands Bank eller folkpensionsanstalten. Frågan återgår således delvis till tolkningen av 90 och 91 § i grundlagen.

Ekonomiutskottet noterar Finansinspektionens ställning som koncessionsmyndighet och som myndighet med rätt att utfärda bestämmelser, utöva tillsyn och påföra sanktioner: Finansinspektionen har betydande samhällelig makt i anslutning till begränsning och tillåtande av näringsidkande, avgifter för näringsidkare och andra tillsynsåtgärder samt sanktioner. Ekonomiutskottet förordar en utredning av granskningsbefogenheterna.

Slutsatser. Enligt inkomna uppgifter ligger de finländska bankernas solvens på en god nivå. Även om investeringsförlusterna och nedskrivningarna har försämrat banksektorns rörelseresultat, har den grundläggande bankverksamhetens hittills lidit mycket liten skada. För närvarande visar statistiken inte heller på någon betydande ökning av de oreglerade fordringarna. Ekonomiutskottet tar närmare ställning till minskandet av riskerna inom banksektorn i samband med behandlingen av statsrådets skrivelse i det ärendet, men påpekar dock att den undantagslagstiftning som utfärdats som stödåtgärd till följd av coronapandemin höjer tröskeln för att inleda insolvensförfaranden.

Betänkande EkUB 27/2020 rd

den och kan på samma sätt som amorteringsfrihet leda till att ekonomiska svårigheter blir synliga först senare.

Den digitala omvälvningen inom betalningstjänsterna ställer myndigheternas kompetens inför nya slags utmaningar. Användningen av kontanter som betalningsmedel gick tillbaka redan före pandemin, som ytterligare har gynnat olika former av distansbetalning och därmed också cyber-riskerna. I och med att transaktionerna görs elektroniskt och användningen av kontanter minskar accentueras betalningssystemens tekniska sårbarheter. Ekonomiutskottet ser det som en positiv utveckling att de elektroniska funktionerna gör det möjligt att betjäna kunderna inom finansbranschen effektivare och mer kundorienterat, men betonar att samhället inte kan utvecklas enbart på de villkor som gäller för de företag och hushåll som lätt deltar i den tekniska utvecklingen.

Coronapandemins inverkan på banksektorn är tydligast i bankernas kontorstjänster och tillgången till kontanter. Särskilt i ljuset av den demografiska utvecklingen är det viktigt att av minimiservicenivåerna fastställs också med hänsyn till medborgare med olika slag av funktionsnedsättning.

Vissa stora risker har identifierats inom den europeiska finanssektorn, däribland betalningssvårigheter inom den privata sektorn, en allmänt försvårad omvärldsmiljö för finansmarknadsaktörerna, ökande risk i samband statslån och hållbarheten för skuldnivåer samt cyberriskerna inom infrastrukturen. Om dessa risker realiserats punktvis och i liten skala skulle de vara hanterbara med de medel som för närvarande står till buds, men en realisering av dem i stor skala vore mycket skadlig. På grund av finansmarknadernas gränsöverskridande karaktär är det svårt att se att dessa risker skulle kunna minskas avsevärt enbart genom nationella arrangemang. Internationella åtgärder ger bäst genomslag. I detta perspektiv har den gemensamma europeiska regleringen och tillsynen en nyckelroll. Ekonomiutskottet tar under hösten ställning till utvecklandet av kapitalmarknadsunionen i samband med statsrådets skrivelse om den.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Ekonomiutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner ett ställningstagande med anledning av berättelse B 20/2020 rd.

Utskottets förslag till ställningstagande

Riksdagen har ingenting att anmärka med anledning av berättelsen.

Betänkande EkUB 27/2020 rd

Helsingfors 3.11.2020

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Juhana Vartiainen saml
medlem Atte Harjanne gröna
medlem Mari Holopainen gröna
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Eeva Kalli cent
medlem Riitta Mäkinen sd
medlem Matias Mäkynen sd
medlem Sakari Puisto saf
medlem Minna Reijonen saf
medlem Veikko Vallin saf
medlem Tuula Väätäinen sd
medlem Johannes Yrttiaho vänst
ersättare Heikki Vestman saml.

Sekreterare var

utskottsråd Teija Miller.