

## EKONOMIUTSKOTTETS BETÄNKANDE 29/2010 rd

### Riksdagens bankfullmäktiges berättelse 2009

#### INLEDNING

##### **Remiss**

Riksdagen remitterade den 21 juni 2010 Riksdagens bankfullmäktiges berättelse 2009 (B 15/2010 rd) till ekonomiutskottet för beredning.

- professor Vesa Kanninen, Helsingfors universitet
- professor Matti Virén, Åbo universitet
- ekonomie magister Kaarlo Jännäri.

##### **Sakkunniga**

Utskottet har hört

- bankfullmäktige, ordförande Timo Kalli
- bankfullmäktige, vice ordförande Antti Kalliomäki
- direktör Anneli Tuominen och biträdande direktör Jukka Vesala, Finansinspektionen

##### *Offentlig utfrågning*

Ekonomiutskottet arrangerade den 9 september 2010 en offentlig utfrågning för riksdagsledamöter och massmedier. Där hördes chefdirektören för Finlands Bank, Erkki Liikanen. Han inledde med ett anförande om läget i ekonomin och på finansmarknaden i början av hösten.

#### UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

##### **Motivering**

###### *Den ekonomiska utvecklingen*

Finlands bnp började växa under det andra halvåret 2009 efter den djupa ekonomiska recessionen. Den ekonomiska återhämtningen har blivit starkare i år. Enligt Finlands Banks prognos kommer BNP att öka med 2,6 procent i år, 3 procent 2011 och 2,5 procent 2012. En produktionsvolym på samma nivå som före recessionen väntas först 2012. Den ökande exporten stöder återhämtningen. Konsumenterna ser nu med större tillförsikt på sin egen ekonomi och den privata konsumtionen har nått samma nivå som före krisen. Den förbättrade sysselsättningen stärker konsumenternas förtroende. Den offentliga sektorns skulder ökar i snabb takt, eftersom inkom-

sterna sjunker kraftigt. Finlands Bank räknar med att den offentliga skulden kommer att vara uppe i 55 procent av bnp före utgången av 2012.

###### *Läget i bankerna och försäkringsbolagen*

De största europeiska bankerna genomgick stresstester sommaren 2010. Syftet var att ta reda på hur bankernas kapitaltäckning tål ökade kreditförluster och ett sänkt värde på tillgångarna till följd av den internationella recessionen. Där medverkade 91 banker, som sammanlagt täckte in 65 procent av bankernas balansräkning i EU. Även om testkriterierna har kritiserats, kunde man med hjälp av testerna kartlägga de enskilda bankernas risker och höja förtroendet för det europeiska banksystemet. Kapitaltäckningen underskred den utsatta gränsen i en gre-

kisk bank, en tysk bank och fem spanska banker. Ett flertal banker överskred gränsen nätt och jämnt. Statsriskerna i Grekland, Portugal, Irland och Spanien sänkte kapitaltäckningen för de banker som finansierat de här länderna.

De totala kostnaderna för bankkrisen var rekordhöga i Irland, uppskattningsvis ungefär 45 miljarder euro. Kostnaderna för omstruktureringen av banksektorn beräknas stiga till 20 procent av bnp. Irländska staten har garanterat alla insättningar för att förhindra uttagsanstormning.

Enligt Finansinspektionen har läget i finanssektorn i Finland förblivit stabilt under hela finanskrisen. Enligt stresstester som offentliggjordes i juli 2010 har de nordiska bankerna god kapitaltäckning och relativt liten exponering mot skuldsatta stater. De finländska bankernas kapitaltäckning är stark. I genomsnitt var den 14,1 procent (minimum är 8 procent) i slutet av juni 2010. Det primära egna kapitalet exklusive kapitallån (Tier1) som bäst lämpar sig för att täcka förluster utgjorde över 90 procent av banksektorns kapitalbas. I början av året var kreditförlusterna över en tredjedel mindre än ett år tidigare. På årsnivå var de 0,3 procent av utlåningen. Banksektorns sammanlagda förmåga att tåla förluster var 9,1 miljarder euro. Över lag är utsikterna för banksektorn i Finland positiva.

Kapitaltäckningen i försäkringssektorn håller fortsatt god nivå. Arbetspensionsförsäkringsbolagens rörelsekapital var 2,5-faldigt i relation till kapitaltäckningsgränsen med beaktande av marknadsriskerna. Livförsäkringsbolagen hade 4,3 gånger så mycket rörelsekapital som krävs enligt lag. Rörelsekapitalet i skadeförsäkringsbolagen var fyrdubbelt.

De fonder som är avsedda att täcka in det lagfästa arbetspensionsskyddet hade investeringar för 133,8 miljarder euro i slutet av september 2010. Av summan var 58,8 miljarder placerat i aktier, 46,7 miljarder i obligationer, 13,9 miljarder i fastigheter och 9,7 miljarder i lån. Av de sammantagna placeringarna var 44,3 miljarder euro investerat i Finland och 89,5 miljarder utomlands. Andelen investeringar utanför euroområdet var 26,9 miljarder euro av alla utländska investeringar.

### *Bankreglering och åtgärder på EU-nivå*

Bankerna kommer att behöva ha betydligt mer aktiekapital och annat högkvalitativt kapital i framtiden. Dagens bestämmelser om kapitaltäckning i banker ses över genom Basel III-avtalet som godkänts av Baselkommittén för att råda bot på de brister som finanskrisen uppdagade i den internationella regleringen av finanssektorn. De två viktigaste målen för reformen är att förbättra bankernas kapacitet att tåla kriser och att minska systemriskerna. En viktig fråga som också undersöks är om det bör ställas krav på extra kapital eller andra extra krav på banker som är systemiskt betydelsefulla.

EU har vidtagit och håller på att förbereda en rad åtgärder för stabilitet i den privata finanssektorn. I början av nästa år kommer Europeiska rådet för systemrisker att inleda sin verksamhet som går ut på att komma med rekommendationer och varningar till medlemsländerna, tillsynsmyndigheterna och EU-institutionerna i fråga om den samlade stabiliteten på finansmarknaden. Samtidigt får EU tre nya tillsynsmyndigheter som ska samordna de nationella tillsynsmyndigheternas verksamhet, utfärda tekniska föreskrifter om tillämpningen av EU-lagstiftningen och jämka i meningsskiljaktigheter mellan de nationella tillsynsmyndigheterna. EU arbetar på skärpta krav för kapitaltäckning och likviditet i banker för att motverka framtida kriser. EU förbereder dessutom en rad åtgärder för stabilitet i den privata finanssektorn.

För att säkra stabiliteten i de offentliga finanserna i euroområdet finns redan den europeiska finansiella stabiliseringsmekanismen och det europeiska finansiella stabiliseringsinstrumentet. Andra insatser är under beredning.

### *Idéer presenterade vid utfrågningarna*

Professor Matti Virén ansåg vid utfrågning i utskottet att dagens bestämmelser om kapitaltäckning i banker har lett till att det egna kapitalet i många banker håller mycket låg nivå. Skulle det inte vara enklare att bara kräva betydligt större eget kapital i stället för att fokusera kapitalkraven på risker? Banksektorn har varit emot idén för att det blir för dyrt. Enligt Virén skulle det

vara positivt med extra kostnader, eftersom högre kostnader leder till marginellt högre räntor och därmed till lägre skuldsättning. Om bankerna hade högre kapitaltäckning skulle det underlätta för den monetära politiken. Dessutom skulle gränsöverskridande finanskriser undvikas.

En av de viktigaste frågorna är enligt Virén hur man kan undvika att ta för mycket risker. Om staterna garanterar bankerna och spararna är försäkrade om att deras insättningar är säkra, kan det leda till moralisk risk och överdriven risktagning. Regleringen av och tillsynen över finansmarknaden kan inte helt och hållet förhindra detta, om impulserna att ta risker är tillräckligt stora.

I anknytning till utfrågningen om vissa andra frågor noterade professor Timo Korkeamäki att många ekonomiska experter ser ekonomiska kriser som ett oundvikligt utslag av en fri marknadsekonomi. Enligt vissa forskare är det rentav optimalt att sådana förekommer. Bäst går det att motverka djupa kriser och deras konsekvenser för realekonomin om det finns aktuell information om hotande och redan uppkomna kriser och om reaktionerna är tillräckligt snabba.

Finansmarknaden bör enligt Korkeamäki regleras med hänsyn till att en överdriven reglering riskerar den ekonomiska tillväxten och kan leda till att finansmarknaden söker sig till länder med lindrigare reglering. En ytterligare utmaning är att finansmarknaden är innovativ. Marknaden genererar ständigt nya finansiella produkter och konstruktioner där ett av de huvudsakliga målen är att minimera regleringen och beskattningen. Därför bör man i all slags reglering undvika lagstiftning som i allt väsentligt bygger på dagens finansiella produkter och marknaden för dem. Däremot bör siktet vara inställt på adaptiv lagstiftning som reglerar marknadsstrukturerna och processerna. I ett krisläge kan en sträng lagstiftning också begränsa myndigheternas krishantering. Som exempel tog Korkeamäki centralbankschefen Ben Bernankes konstaterande att det inte var möjligt att rädda Lehman Brothers genom de metoder som lagen tillät.

Utskottet menar att det behövs en offentlig debatt om de här synpunkterna och att de bör

tänkas igenom när regleringen av finanssektorn utvecklas.

#### *Utlåning och inlåning*

Enligt preliminära uppgifter från Finlands Bank var totalt drygt 102 miljarder euro utlånat till hushåll i slutet av augusti 2010. Bolånen stod för cirka 75 miljarder euro av detta. Det sammantagna lånebeloppet hade stigit med 5,7 procent på 12 månader och beloppet av bolånen med 6,7 procent. Genomsnittsräntan på bolån var 1,96 procent. Genomsnittsräntan på nya bolån som togs i augusti var 2,08 procent, medan den var 2,03 procent i juli. Räntan på de bolån som lyftes i augusti var oftast 12 månaders Euribor och återbetalningstiden var omkring 20 år.

Utlåningen till företag var 57 miljarder euro i slutet av augusti. Lånebeloppet hade ökat med 1,8 procent på 12 månader. Genomsnittsräntan på företagslån var 2,34 procent.

Andelen bolån med Euriborränta har ökat jämnt sedan början av 2009 och var ungefär 73 procent i slutet av augusti. Andelen lån med primeränta var fortfarande något över 20 procent. Andelen lån med fast ränta och andra räntor har år efter år förblivit nästan oförändrad, kring 6 procent.

Ca 90 procent av alla bolån har någon typ av Euriborränta. Drygt 60 procent av alla bolån med Euriborränta som togs i juni—augusti bands till 6 eller 12 månaders Euribor, knappt 25 procent till 3 månaders Euribor och drygt 10 procent till en månads Euribor. I ett längre perspektiv har utvecklingen visat att hushållen lätt reagerar på ränteförändringar och i regel helst väljer den ränta som är lägst när de ingår avtalet (Finlands Banks finansmarknadsrapport 3/12.10.2010).

Hushållens insättningar stod för 76 miljarder euro i slutet av augusti. Insättningarna hade ökat med 3,9 procent på 12 månader. Genomsnittsräntan var 0,84 procent.

Enligt uppgift av Finansinspektionen är belåningsgraden i bostadsköp hög i Finland jämfört med de andra nordiska länderna. I maj 2010 beviljades ca 28 procent av alla nya bolån med en belåningsgrad på över 90 procent. I Finland är

bolåneräntorna allra lägst jämfört med alla andra länder i euroområdet. De låga räntorna och konsumenternas optimism i fråga om både den egna och hela landets ekonomi håller efterfrågan på bostäder uppe, vilket gör att bostadspri- serna stiger i hela landet och ännu mer än ge- nomsnittligt i huvudstadsregionen. Enligt färsk- a uppgifter från Statistikcentralen steg bostadspri- serna med 13,6 procent i huvudstadsregionen och med 7,0 procent i landet i övrigt på ett år.

De som köper bostad i nuläget exponeras för ränte- och prisrisker. Finansinspektionen har med fog varnat för riskerna i offentligheten och rekommenderat bankerna att vara återhålls- sama med en belåningsgrad på mer än 90 procent av bostadens värde. Bankerna har uppmanats att beräkna kundens betalningsförmåga utifrån en sex procents ränta och 25 års lånetid. Om livssi- tuationen förändras till exempel på grund av ar- betslöshet, sjukdom eller förändringar i familje- förhållandena, kan risken realiseras för dem som har tagit för stora lån i relation till sin betal- ningsförmåga. Hushållens skulder i proportion till den disponibla inkomsten, skuldsättningen, är i nuläget ungefär 113 procent. Skuldsättning- en har vuxit sedan mitten av 1990-talet, då den som lägst var under 60 procent. Trots den höga skuldsättningen har ränteutgifterna de tre senas- te åren sjunkit från omkring 5 procent till unge- fär 2 procent av den disponibla inkomsten.

Utskottet ser det som viktigt att bankerna tar Finansinspektionens rekommendationer på all- var. Räntorna har varit låga en lång tid nu. Un- der en lång lånetid kan räntorna stiga betydligt och då stiger lånekostnaderna och lånetiden för- längs. En hög belåningsgrad är kanske inte ett problem för bankerna, eftersom de beräknar vär- det på realsäkerheten så att det blir lägre än kö- pesumman och kräver ytterligare säkerheter som full täckning för lånet, främst borgen. Om kun- den får betalningssvårigheter tar banken sin an- del, men problemen hopar sig för kunden och an- dra parter som i all välvilja hjälpt honom eller henne.

Finansinspektionen har uppgett att den har undersökt hur bankerna har ändrat sina lånean- visningar efter rekommendationerna och att den

i höst gör en separat stickprovsinspektion av bo- stadsfinansieringen.

Det är påkallat att Finansinspektionen offent- liggör resultaten av sina undersökningar och in- spektioner plus egna slutsatser. Medvetenhet är ett väsentligt element i kontrollen över den egna ekonomin. Utskottet vill varna konsumenterna för förväntningar om att bostädernas värde fort- satt stiger och att räntorna förblir låga. Om störs- ta delen av den disponibla inkomsten går till lå- nekostnader, finns det inte längre pengar över för privata investeringar och konsumtion. I ett bredare perspektiv får det negativa återverkning- ar på aktiviteten i hela samhällsekonomin.

Utskottet anser att Finansinspektionen regel- bundet, gärna kvartalsvis, bör få tillräckligt spe- cificerade uppgifter i maskinläsbar form av fi- nansinstituten, så att Finansinspektionen kan bil- da sig en tillräckligt bred uppfattning om hur skulderna och förmögenheten i Finland är förde- lade i fråga om personer, företag, sammanslut- ningar och så vidare. Materialet bör också möj- liggöra åtkomst till tillräckligt specificerade uppgifter om säkerheter för lån för att läget på säkerhetsfronten ska kunna analyseras övergri- pande.

#### *Kreditvärderingsinstitut*

Kreditvärderingsinstitutet analyserar de aktuel- la kreditriskerna för företag, stater och andra emittenter av finansiella instrument. Kreditvär- deringen ger riskerna ett pris och påverkar priset på de pengar som lånas. Genom en offentlig kre- ditvärdering för allmänheten ger galdenären in- formation inför investeringsbeslut.

Kreditvärderingarna är huvudsakligen kon- centrerade till ett fåtal amerikanska företag på den globala marknaden. Kreditvärderingsinsti- tuten har fått kritik för problem med intressekon- flikter därför att de företag som genomgår kre- ditvärdering betalar för kreditbetygen för de pro- dukter som de emitterat. En intressekonflikt kan påverka kvaliteten på kreditvärderingen. Fel som kreditvärderingsinstitutet begått har setts som en av orsakerna till att finanskrisen bröt ut. I offentligheten har det ansetts att de alltför sena och plötsliga beslut som vissa kreditvärderings-

institut fattade om att sänka kreditbetygen för Grekland, Spanien och Portugal i hög grad bidrog till att krisen i euroområdet tillspetsades.

Europeiska kommissionen har lämnat ett förslag om ändring i förordningen om kreditvärderingsinstitut. Enligt förslaget ska den europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten som kommer att starta sin verksamhet i början av 2011 ha generell behörighet i frågor som gäller registrering och löpande tillsyn av kreditvärderingsinstitut i EU. Den ska också ha omfattande utredningsbefogenheter och behörighet att förelägga effektiva sanktioner mot förseelser.

Ekonomiutskottet har lämnat utlåtande om förslaget till förordning (U 24/2010 rd — EkUU 16/2010 rd). Utskottet omfattade statsrådets ståndpunkt om att den europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten ska ta över tillsynen över kreditvärderingsinstituten med anknytande befogenheter. Det förhöll sig ändå kritiskt till den föreslagna delegeringen av beslutanderätt till kommissionen och tillsynsmyndigheten och vissa omfattande befogenheter för myndigheten.

Statsrådet ställde sig avvaktande till tanken på bestämmelser om en kvalitetsgaranti och till

idén att inrätta ett självständigt europeiskt kreditvärderingsinstitut.

Ekonomiutskottet ställde sig bakom statsrådets ståndpunkter. Utskottet ville också att man skulle finna på råd för att motverka intressekonflikter och säkra en objektiv kreditvärdering. Det är viktigt att bestämmelserna om kreditvärdering ligger på rätt nivå, eftersom finanskrisen visade att självregleringen inom sektorn inte har fungerat.

Utskottet ser det som angeläget att kreditvärderingen blir objektivt tillförlitlig och bidrar till stabilitet på finansmarknaden och motverkar finanskriser och förvärrade kriser.

Internationellt tillförlitlig kreditvärdering har stor betydelse bland annat för de finländska arbetspensionsmedlen, eftersom nästan 90 miljarder euro (ungefär 67 procent) av dem är investerade utomlands och omkring 27 miljarder euro är investerade i euroområdet utanför Finland.

#### *Utskottets förslag till beslut*

Riksdagen

*har ingenting att invända med anledning av berättelsen.*

Helsingfors den 25 november 2010

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Jouko Skinnari /sd  
vordf. Mauri Salo /cent  
medl. Hannu Hoskonen /cent  
Harri Jaskari /kok (osittain)  
Anne Kalmari /cent  
Matti Kangas /vänst  
Toimi Kankaanniemi /kd  
Jouko Laxell /saml

Eero Lehti /saml  
Päivi Lipponen /sd  
Marjo Matikainen-Kallström /saml  
Petteri Orpo /saml  
Sirpa Paatero /sd  
Oras Tynkkynen /gröna  
Markku Uusipaavalniemi /saf  
Ulla-Maj Wideroos /sv.

Sekreterare var

utskottsråd Eelis Roikonen.

## RESERVATION

**Motivering**

Vi föreslog följande text om belöning till arbetspensionsbolagens ledning och personal, men den borgerliga majoriteten i utskottet godkände den inte.

"Kreditinstitutslagen kompletteras nu utifrån kreditinstitutsdirektivet med bestämmelser om principerna för belöning till ledningen och personalen (RP 127/2010 rd: 49 § i kreditinstitutslagen). Enligt de nya bestämmelserna ska kreditinstitut ha principer och förfaranden för belönande av ledningen och personalen som stöder effektiv riskhantering. Genom förordning av statsrådet föreskrivs närmare om principerna och förfarandena.

Arbetspensionsförsäkringsbolagen har till uppgift att genomföra det lagfästa pensionsskyddet och förvalta de medel som bolaget får in för ändamålet så att de förmåner som försäkringarna täcker in kan säkras. Bolagens medel ska placeras produktivt och säkert. Till skillnad från andra försäkringsbolag hör arbetspensionsbolagen inte till tillämpningsområdet för EU-bestämmelserna om försäkringsverksamhet.

Finansinspektionen övervakar ekonomin, förvaltningen och förfarandena i arbetspensionsförsäkringsbolag, pensionsstiftelser och pensionskassor. Tillsynen över Kommunernas pensionsförsäkring, Statens pensionsfond och Kyrkans

pensionsfond som har hand om pensionskyddet för offentligt anställda gäller bara placeringsverksamheten.

Arbetspensionsfonderna har mycket stora tillgångar för att täcka pensionsansvaret. Därför är det viktigt att uppfylla det lagstadgade kravet på investeringar.

Ekonomiutskottet ser det som nödvändigt att löner, belöningssystem och tilläggs pensioner för ledningen och personalen på arbetspensionsförsäkringsbolag som har hand om den lagstadgade pensionen för anställda och företagare och på Kommunernas pensionsförsäkring, Statens pensionsfond och Kyrkans pensionsfond är skäligen med tanke på att de har hand om det lagfästa pensionsskyddet. Belöningen får inte vara ett incitament för överdrivna risker som äventyrar pensionskapitalet. Finansinspektionen bör beakta läget och inbegripa om det behövs. I förekommande fall måste man tänka igenom om försäkringslagstiftningen behöver kompletteras med bestämmelser av samma typ som nu ska tas in i kreditinstitutslagen."

**Förslag**

Vi föreslår

*att motiveringstexten ovan fogas till betänkandet.*

Helsingfors den 25 november 2010

Jouko Skinnari /sd  
Sirpa Paatero /sd

Päivi Lipponen /sd  
Matti Kangas /vänst