

Talousvaliokunta

Eduskunnan pankkivaltuuston kertomus 2015

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan pankkivaltuuston kertomus 2015 (K 16/2016 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Talousvaliokunta järjesti Eduskunnan pankkivaltuuston kertomuksen 2015 käsittelyyn liittyen 24.5.2016 Suomen Pankin pääjohtajan Erkki Liikasen julkisen kuulemisen.

Lisäksi valiokunta on kuullut:

- pankkivaltuuston puheenjohtaja Matti Vanhanen
- yksikönpäällikkö, finanssineuvos Pauli Kariniemi, valtiovarainministeriö
- apulaisjohtaja Marja Nykänen, Finanssivalvonta
- johtokunnan varapuheenjohtaja Pentti Hakkarainen, Suomen Pankki

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Finanssialan Keskusliitto ry

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Talousvaliokunta katsoo, että pankkivaltuuston kertomus antaa kattavan selvityksen rahoitusmarkkinoiden kehityksestä sekä Suomen Pankin ja Finanssivalvonnan toiminnasta kertomusvuonna. Valiokunta pitää kertomuksen esittämistavan uudistusta onnistuneena ja toteaa sen palvelevan varsin hyvin valiokunnan tiedontarvetta. Tässä mietinnössään talousvaliokunta keskittyy eräisiin keskeisimpinä pitämiinsä ja asiantuntijakuulemisessakin esiin nousseisiin teemoihin.

Makrotaloudellinen toimintaympäristö. Maailmantalouden kasvu jatkuu, mutta markkinoita leimaa epävarmuus. Raaka-aineiden hintakehitys, deflaation riski Euroopassa, näkymät talouskasvun hidastumisesta ja yhteiskunnan rakenteelliset muutokset vaikuttavat markkinoiden reaktioihin numeerisesti mitattavin tavoin. Näiden lisäksi markkinoihin vaikuttaa kuitenkin myös tekijöitä, joiden taloudellisten vaikutusten arvioiminen on vaikeaa; ilmastonmuutos, geopoliittiset riskit, yhteiskunnallisen osallistumisen polarisoituminen sekä Euroopassa EU:n yhtenäisyyteen kohdistuvat epäilyt muodostavat toimintaympäristön, jossa ennakkointi on haastavaa.

Valiokunnan mietintö TaVM 18/2016 vp

Euroalueella kertomusvuoden kasvua voidaan luonnehtia vakaaksi, mutta vaimeaksi. Kansainväliset rahoitusmarkkinat ovat edelleen jännittyneet; markkinaturbulenssi on laantunut, mutta epävarmuustekijät ovat ennallaan ja jäsenvaltioiden väliset erot ovat edelleen merkittävät. Finanssisektori on monentyyppisten muutosten keskellä: kuluttajakäyttäytyminen muuttuu muun muassa digitalisaation ja sisämarkkinoiden kehittymisen myötä. Pankkien rinnalla kilpailee uudenlaisia rahoitusalan toimijoita, joiden sääntely ei ole kaikilta osin yhdensuuntainen finanssisektorin vakiintuneisiin toimijoihin nähden. Lisäksi pitkään jatkunut poikkeuksellisen matalien korkojen jakso haastaa pankkitoiminnan vakiintuneita liiketoimintamalleja.

Euroalueen rahapolitiikka. Rahapolitiikan tehtävänä on ylläpitää hintavakautta eli varmistaa, että inflaatio pysyy kahden prosentin tuntumassa keskipitkällä aikavälillä. Euroalueen talouskasvu on ollut laaja-alaista, mutta inflaatio hidasta. Kun ohjauskorko ja sen seurauksena lyhyet markkinakorot on laskettu nolleen, rahapolitiikan haasteet liittyvät korkopolitiikan liikkumavaran kaventumiseen. EKP:n rahapolitiikan toimet ovatkin kertomusvuonna keskittyneet alhaisen korkotason ylläpitämiseen, laajennettuun omaisuuserien osto-ohjelmaan ja kohdennettuihin pidempiaikaisiin rahoitusoperaatioihin. Toimilla on pyritty lisäämään likviditeettiä ja edistämään rahapolitiikan välittymistä reaalityökaluun. Ohjauskorkojen odotetaan pysyvän nykyisillä tasoillaan tai jopa edelleen laskevan omaisuuserien ostojen päätyttyäkin. Ostoja jatketaan ainakin vuoden 2017 ensimmäisen neljänneksen loppuun saakka.

Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan kevyt rahapolitiikka voi joissakin kansantalouksissa johtaa liialliseen luotonannon kasvuun ja varojen suuntautumiseen finanssisijoituksiin tai varallisuusarvojen keinotekoiseenkin nousuun. Makrovakauseräpolitiikalla voidaan kuitenkin vähentää matalien korkojen haitallisina pidettyjä sivuvaikutuksia.

Finanssivalvonta. Pankkiunionin perustaminen on aiheuttanut merkittäviä muutoksia kansalliseen sääntelyyn ja valvontaan. Yhteiset instituutiot ja keskinäinen vastuu kriisinratkaisun kustannusten kattamisesta on otettava huomioon myös Finanssivalvonnan toiminnassa, jonka tavoitteena on finanssimarkkinoiden vakauden edellyttämä luotto-, vakuutus- ja eläkelaitosten ja muiden valvottavien vakaa toiminta, vakuutettujen etujen turvaaminen sekä yleinen luottamus finanssimarkkinoiden toimintaan. Yhteisen valvontamekanismin puitteissa tehtävät ratkaisut määrittävät yhteisen sääntökirjan toimeenpanoa.

Finanssikriisi toi korostetusti esille ennakkoinnin merkityksen. Kriisitilanteen ilmettyä on myöhemmin ryhtyä lainsäädäntötoimiin, joilla pyrittäisiin turvaamaan viranomaisten tietojensaantia tai estämään kriisien eskaloitumista. Kriisinhallinta- ja ratkaisuinstrumenttien on oltava käytössä välittömästi, koska yhdentyvillä sisämarkkinoilla rahoitusjärjestelmän riskit ja ongelmat leviävät nopeasti rajojen yli. Olennaista on, että Suomen finanssialan valvontaviranomaisilla olisi yhteismitallinen välineistö omalta kannaltamme keskeisimpien maiden vastaavien viranomaisten kanssa. Keskeiset haasteet viranomaisten näkökulmasta liittyvät jatkossa ennen kaikkea pankeilta kerättävän tiedon IT-järjestelmiin, elvytys- ja kriisinratkaisun suunnitteluun sekä mahdollisten elvytys- ja kriisinratkaisutilanteiden koordinoituihin. Oman lisänsä haasteisiin tuo jaettu toimivalta EU:n kriisinratkaisuneuvoston ja EKP:n pankkivalvonnan kanssa.

Toimilupavalvottavat. Kansallista markkinaamme leimaa muutaman suuren toimijan merkittävä markkinaosuus, mikä luo näille suuren systeemisen painoarvon. Alhaisen korkotason, muuttu-

Valiokunnan mietintö TaVM 18/2016 vp

van kuluttajakäyttäytymisen ja yhä monikerroksisemman sääntelyn lisäksi rahoitusmarkkinoiden toimijoiden yksittäiset liiketaloudelliset ratkaisut vaikuttavat markkinaan ja valvontaviranomaisen toimintaan. Vuoden 2017 alussa on odotettavissa muutoksia kansalliseen finanssimarkkinaanamme, kun Nordea Pankki on päättänyt muuttaa yhtiörakennettaan Suomen tytäryhtiöstä sivuliikkeeksi ja toiminta Suomessa siirtyy pankkiunionin ja sen yhteisen valvontamekanismin ulkopuolelle. Suomalaisen sivuliikkeen valvojaksi tulee EKP:n sijasta Ruotsin valvontaviranomainen. Suomen Finanssivalvonnan rooli kapenee merkittävästi, mutta sen toimivaltaan jää kuitenkin edelleen muun muassa menettelytapoja ja rahanpesua koskeva valvonta.

Suomessa myönnettyjen luottojen riskien arvioinnissa käytetyn vakavaraisuuslaskennan sisäisten luokitusten mallin mahdolliset muutokset edellyttävät fuusion toteuduttua Ruotsin valvojan hyväksyntää. Nämä mallit vaikuttavat mm. siihen, kuinka paljon omia varoja pankilla on oltava tai kuinka paljon ja millaisin ehdoin se voi tai sen kannattaa luottoja myöntää. Fuusion toteuduttua Suomen päätökset ja säädökset rahoitusmarkkinoiden vakauden turvaamiseksi eivät automaattisesti koske Nordeaa. Jos Suomessa esimerkiksi asetetaan muuttuva lisäpääomavaatimus (vastasyklinen pääomapuskuri), se koskee automaattisesti myös Nordean saamia Suomessa. Sen sijaan esimerkiksi järjestelmäriskipuskurivaatimus, jota ei Suomen lainsäädännössä nykyisellään ole, koskisi ruotsalaisen pankin sivuliikettä Suomessa vain, jos Ruotsin finanssivalvontaviranomainen niin päättää. Talletussuoja määräytyy muutoksen jälkeen Ruotsin lainsäädännön mukaisesti.

Sivuliikemallissa Nordean kriisinratkaisusuunnitelma laaditaan kriisinratkaisukollegiossa. Kollegio on viranomaisten välisen tiiviin yhteistyön kehys, mutta lopulliset päätökset suunnitelmasta tekee kuitenkin Ruotsin kriisinratkaisuviranomainen. Suunnitelma laaditaan Ruotsin lainsäädännön pohjalta, jota ns. BRRD-direktiivi (pankkien elvytys- ja kriisinhallintadirektiivi; 2014/59/EU) ohjaa. Direktiivi edellyttää, että Ruotsin viranomaiset ottavat huomioon vakauteen liittyvät näkökohdat sivuliikkeiden sijaintimaissa sekä kriisinratkaisusuunnitelman laadinnassa että todellisen kriisitilanteen hoidossa. BRRD-direktiivi eroaa tietyiltä osin — pankkiunionin jäsenmaita sitovasta — SRM-asetuksesta. Direktiivi antaa joustoa sijoittajansuojan alaisten erien määrittelyyn ja sallii, että tietyissä tilanteissa voidaan päättää käyttää valtion lisärahoitusta pankkien pääomittamisessa tai tilapäistä julkista omistusta.

Ruotsalaisena pankkina Nordea ei ole mukana pankkiunionin kriisinratkaisumekanismissa, eivätkä kriisinratkaisurahaston varat ole käytettävissä. Konsernin kriisinratkaisu siirtyy yksinomaan Ruotsin vastuulle ja on riippuvainen ruotsalaisen järjestelmän kantokyvystä. Samalla Nordea jää käytännössä kokonaan myös Kriisinratkaisuneuvoston (Single Resolution Board, SRB) ja Suomen Rahoitusvakausviraston suorien toimivaltuuksien ulkopuolelle.

Täten yhden merkittävän toimijan siirtymisellä sivuliikemalliin saattaa olla vaikutusta markkinoidemme kilpailuolosuhteisiin ja myös Finanssivalvonnan toiminnan rahoituspohjaan. Myös pankkivaltuusto on kiinnittänyt huomiota siihen, että Finanssivalvonnan toiminnan tarkoituksenmukainen rahoitus tulee turvata. Talousvaliokunnan saaman selvityksen mukaan valtioneuvostossa on valmisteilla lainsäädäntömuutoksia Finanssivalvonnan valvontamaksulakiin ja Rahoitusvakausviraston hallintomaksulakiin, joissa toimialan rakennemuutos pyritään ottamaan huomioon.

Valiokunnan mietintö TaVM 18/2016 vp

Lopuksi. Viimeaikainen lainsäädäntö on muuttanut merkittävästi lähtökohtia ja aikaisempia käytäntöjä rahoitusmarkkinoiden kriisitilanteiden hallinnassa. Finanssivalvonnalle on jo aikaisemmin osoitettu merkittäviä uusia tehtäviä ja toimivaltuuksia. Toimialan rakennemuutoksen seurauksena saattaa kuitenkin nousta tarve uudelleenarvioida makrovakauseräpolitiikan työvälineitä. Sivilisäikeistymisen seurauksena luoton tarjontaan kohdistuvat välineet saattavat myös menettää merkitystään.

Pankkivaltuusto on pitänyt Finanssivalvonnan strategisia tavoitteita ja valintoja tarkoituksenmukaisina. Lisäksi pankkivaltuusto on kehottanut Finanssivalvontaa kiinnittämään tulevassa työssään huomiota kertomuksessaan erikseen yksilöityihin seikkoihin (s. 32). Talousvaliokunta yhtyy näihin pankkivaltuuston näkemyksiin.

Talousvaliokunta korostaa, että kattavan, EU-tasaisen valvonnan toimivuus ja makrovakauserän säilyttäminen ovat kaikkien EU-maiden ja niissä toimivien luottolaitosten yhteisessä intressissä ja on aiheellista selvittää, tukeeko voimassa oleva sääntely tämän tavoitteen saavuttamista.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Talousvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy kannanoton kertomuksen K 16/2016 vp johdosta.

Valiokunnan kannanottoehdotus

Eduskunnalla ei ole huomautettavaa kertomuksen johdosta.

Valiokunnan mietintö TaVM 18/2016 vp

Helsingissä 9.9.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kaj Turunen ps
varapuheenjohtaja Harri Jaskari kok
jäsen Harry Harkimo kok
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Lauri Ihalainen sd
jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Eero Lehti kok
jäsen Rami Lehto ps
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Martti Mölsä ps
jäsen Arto Pirttilahti kesk
jäsen Hanna Sarkkinen vas
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Antero Vartia vihr
varajäsen Johanna Ojala-Niemelä sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller