

Talousvaliokunta

Eduskunnan pankkivaltuuston kertomus 2018

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan pankkivaltuuston kertomus 2018 (K 16/2019 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- osastopäällikkö, ylijohtaja Leena Mörttinen, valtiovarainministeriö
- osastopäällikkö Samu Kurri, Finanssivalvonta
- pääjohtaja Olli Rehn, Suomen Pankki
- professori Vesa Vihriälä, Helsingin yliopisto
- professori Antti Ripatti

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Kertomuksen käsittelyn lähtökohdat. Talousvaliokunta katsoo pankkivaltuuston kertomuksen antavan kattavan ja selkeän kuvan Suomen Pankin ja Finanssivalvonnan toiminnasta. Valiokunta on kertomusta käsitellessään kiinnittänyt huomiota kertomusvuoden tapahtumien lisäksi talouden näkyymiin myös eteenpäin katsovasti sekä arvioinut kuulemiensa asiantuntijoiden lausuntojen valossa erityisesti makrovakauseräpolitiikan toimia ja välineiden käyttökelpoisuutta nykyisessä jo melko pitkään jatkuneessa, matalien korkojen ympäristössä.

Valiokunta pitää kertomuksessa käytettyä jäsentämistapaa keskuspankin, Finanssivalvonnan ja ajankohtaisten teemakirjoitusten osioiksi tarkoituksenmukaisena ja selkeänä tapana kuvata toimintaympäristöä ja siinä tapahtuneita muutoksia.

Rahapolitiikka. Kansallinen keskuspankkimme osallistuu Euroopan Keskuspankin rahapolitiikan valmisteluun ja toteuttaa EKP:n neuvoston rahapolitiikkaa sekä edistää maksu- ja rahoitusjärjestelmän vakautta ja tehokkuutta. Lisäksi sen tehtäviin kuuluvat operatiiviset keskuspankki-, tutkimus- ja tilastointitehtävät. Tässä mietinnössä kuvattujen seikkojen valossa talousvaliokunta pitää hyvänä, että keskuspankit, myös EKP, punnitsevat säännöllisesti strategioidensa ajanmukaisuutta. Tällainen punninta on erityisen perusteltua nykyisessä kokonaistaloudellisessa tilanteessa.

Valiokunnan mietintö TaVM 2/2019 vp

Eurojärjestelmän rahapolitiikan päätavoite on hintavakaus: kun inflaatio on keskipitkällä aikavälillä lähellä 2 %, mutta sen alle, rahan arvo säilyy likimain muuttumattomana ja ostovoima vahvana. Vaikka rahapolitiikalla voidaan tukea muitakin EU:n talouspolitiikan tavoitteita, se täytyy tehdä hintavakaustavoitetta vaarantamatta.

Koska finanssikriisin jälkeen lyhyet nimelliskorot laskivat lähes kaikilla merkittäväillä markkinatalousalueilla lähes nolnaan, eivät keskuspankit voi elvyttää taloutta ohjauskorkoja laskemalla enää siten kuin aikaisemmin. Elvytystarpeen on kuitenkin tulkittu olevan edelleen olemassa. Tähän tarpeeseen on vastattu käyttämällä rahapolitiikan epätavanomaisia toimia, kuten laajoja arvopaperiostoja. Osto-ohjelma on koostunut julkisen sektorin velkapapereiden osto-ohjelmasta ja kolmesta yksityisen sektorin osto-ohjelmasta: omaisuusvakuudellisten arvopapereiden, yritysten ja katettujen joukkolainojen osto-ohjelmasta. Suomen Pankin tase on kasvanut epätavanomaisen rahapolitiikan toimien myötä huomattavasti.

Pyrkiessään vähittäin kohti rahapolitiikan normalisointia eurojärjestelmä alkoi kertomusvuoden aikana asteittain vähentää kuukausittain ostettavien arvopaperien määrää. Tammikuussa kuukausittaisia netto-ostoja vähennettiin 60 mrd:sta eurosta 30 mrd:iin euroon ja syyskuussa edelleen 30 mrd. eurosta 15 mrd. euroon. Ostot lopetettiin joulukuussa, mutta osto-ohjelmassa takaisin maksettavan pääoman uudelleensijoitukset jatkuvat edelleen ja täysimääräisenä vielä senkin jälkeen, kun neuvosto alkaa nostaa EKP:n ohjauskorkoa, ja joka tapauksessa niin kauan kuin on tarpeen suotuisan likviditeettitilanteen ja kasvua tukevan rahapolitiikan ylläpitämiseksi.

Rahapoliittisten toimien voidaan arvioida edistäneen yritysten ja kotitalouksien lainansaannin helpottumista ja luotonannon lisääntymistä; yksityisen sektorin lainakanta elpyi ja korot pysyivät vakaina ja hyvin alhaisina. Talusvaliokunta yhtyy kuulemiensa asiantuntijoiden käsitykseen, että rahapoliittisten toimien hyödyt voidaan kuitenkin saavuttaa täysimääräisesti vain, jos myös muilla politiikan aloilla sekä kansallisella että EU:n tasolla tehdään toimia pitkän aikavälin kasvun parantamiseksi ja heikkouksien vähentämiseksi. Rakennemuutoksia on vauhditettava, jotta voidaan parantaa euroalueen talouksien kestokykyä, vähentää rakenteellista työttömyyttä sekä lisätä tuottavuutta ja kasvua. Talusvaliokunta ottaa kantaa näihin teemoihin täsmällisemmin valtioneuvoston kirjelmän U 85/2018 vp käsittelyn yhteydessä.

Rahoitusvakaus. Kansainvälisten rahoitusmarkkinoiden riskit kasvoivat kertomusvuoden kuluessa: osakekurssit olivat laskupainotteiset ja niiden volatilitteetti oli tavallista suurempaa lähes koko kertomusvuoden ajan. Osake- ja korkomarkkinoiden liikkeet heijastelivat epävarmuutta kansainvälisen talouden kasvunäkymistä muun muassa kauppasota- ja tullijännitteiden vuoksi. Erityisesti vuoden loppupuolella suuririskisten arvopapereiden hinnat laskivat merkittävästi kaikilla markkina-alueilla. Suurten pohjoismaisten pankkien liiketoimintojen uudelleenjärjestelyt muovasivat Suomen pankkisektoria, mutta kansallisten finanssimarkkinoidemme vakaus säilyi kuitenkin hyvänä muutostenkin keskellä.

Kertomusvuoden alussa Suomen lainsäädäntöön sisällytettiin pankkijärjestelmän rakenteesta aiheutuvien riskien torjumiseksi vaatimus järjestelmäriskipuskurista (HE 137/2017 vp —TavM 17/2017 vp): sen mukaan luottolaitoksille voidaan asettaa erillinen lisäpääomavaatimus sellaisten pitkäaikaisten suhdanteista riippumattomien järjestelmäriskien tai makrovakaudellisten vakavaraisuusriskien rajoittamiseksi, joita EU:n vakavaraisuusasetus ei kata ja joiden toteutuminen saat-

Valiokunnan mietintö TaVM 2/2019 vp

taisi vaikuttaa huomattavan kielteisesti jäsenmaan rahoitusjärjestelmään ja reaalitalouteen. Talousvaliokunta pitää perusteltuna Finanssivalvonnan johtokunnan kertomusvuonna antamia makrovakauspäätöksiä, joiden mukaisesti kaikille suomalaisille luottolaitoksille asetettiin 1 – 3 %:n suuruinen lisäpääomavaatimus ja enimmäisluototussuhdetta muiden kuin ensiasunnon ostajien osalta alennettiin 5 prosenttiyksiköllä.

Yksityishenkilöiden velkaantuminen. Yhdeksi Suomen makrovakautta uhkaavaksi riskiksi on tunnistettu yksityishenkilöiden voimakas velkaantuminen sekä vakuudellisten että vakuudettomien luottojen kautta. Valtiovarainministeriössä onkin vastikään saatu päätökseen selvitystyö, jonka tarkoituksena on toimia pohjana kansalaisten velkaantumiskehitystä hillitseville lainsäädännön muutoksille. Talousvaliokunta ottaa näihin ehdotuksiin kantaa kyseisen hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä, esittäen kuitenkin jo tässä vaiheessa seuraavia alustavia huomioita.

Talousvaliokunta toteaa, että vaikka asuntojen hintakehitys on ollut maantieteellisessä eriytymisessään ennakoitua voimakkaampaa ja nopeampaa, tämän ilmiön vaikutusta lieventää se, että lainakanta kohdistuu kuitenkin valtaosin niille alueille, joilla kiinteistöjen arvot ovat nousseet, ja huomattavasti vähäisemmässä määrin laskevien hintojen alueille. Muuttovoittoalueiden arvonnousun voinee olettaa perustuvan talouden perustekijöihin. On tärkeää, että kun velkaantumiskehitystä hillitään lainsäädännön keinoin, vaikutusten arviointiin kiinnitetään erityistä huomiota; asumiseen kohdistuvan sääntelyn vaikutukset koskettavat jokaista. Tiukka enimmäisluottovaade voi johtaa asuntomarkkinan dynamiikan muutokseen. Erityisesti tulee välttää sellaista sääntelyä, jota on helppo kiertää tai joka käytännössä tulee luoneeksi tai edistäneeksi ilmiöitä, jotka tekevät sääntelyn pontimena olleen tarkoituksen tyhjäksi; esimerkiksi jäykän enimmäisvelkaantumisrajan velkaantumiskehitystä hillitsevä vaikutus voi liudentua vuokrausluototuksen (leasing) yleistyksen myötä.

Ympäristöriskit ja talouden ekologinen ohjaus. Talousvaliokunta jakaa kuulemiensa asiantuntijoiden käsityksen siitä, että ilmastonmuutokseen liittyy niin vakavia riskejä, että ongelmien ratkaisemisessa tulee tehdä toimia kaikilla toimialoilla; ympäristöseuraamukset ovat merkittävä riski myös talouden vakaudelle ja ennustettavuudelle. Sään ääri-ilmiöt, ilmastopakolaisuus ja hyvinvoinnin polarisoituminen elinympäristöjen luonnonolosuhteiden muuttuessa ovat konkreettisia ja jo nyt talousnäkyymiinkin vaikuttavia tekijöitä. Tässä katsannossa myös rahoitusmarkkinalainsäädännöllä tulee olla rooli ilmastopolitiikassa, vaikka sen ensisijaiset tavoitteet liittyvät rahoitusmarkkinoiden vakauteen, riskien pienentämiseen sekä sijoittajan- ja kuluttajansuojaan. Rahoitusmarkkinoiden lainsäädännöllisten kannustimien ja sanktioiden yhteisvaikutuksen tulee toimia siten, että ne ohjaavat johdonmukaisesti ja yhdensuuntaisesti pääomia sellaisiin toimiin, jotka edistävät ilmastonmuutoksen hillitsemisen tavoitteita. Tarvetta on myös ilmastonmuutoksen taloudellisten riskien järjestelmällisemmälle arvioinnille.

Valiokunta pitää tervetulleena kehityssuuntana sitä, että rahoitusmarkkinoille on tullut enenevässä määrin instrumentteja, joissa huomioidaan kestävyysnäkökohtia. Tässä työssä on tärkeää kehittää sijoittajien päätöksentekoa ohjaavaa taksonomiaa siten, että sillä ei luoda markkinahäiriötä tai epätasapuolisia kilpailun lähtökohtia. Ympäristö- ja yhteiskuntavastuuraportoinnin ja yritysten hallinnointi- ja ohjausjärjestelmien kehittämisessä on tunnistettava, että hallinnolliset velvoitteet voivat olla pienten toimijoiden osalta hallinnollisesti suhteettoman raskaita. Raportointi

Valiokunnan mietintö TaVM 2/2019 vp

tulee voida toteuttaa siten, ettei hallinnollinen taakka muodostu kohtuuttomaksi ja kestävän rahoituksen instrumentteihin osallistuminen on mahdollista myös pienille toimijoille.

Kokoavia huomioita. Talusvaliokunta pitää selvitettyinä, että keskeisimmät haasteet lähitulevaisuudessa tulevat liittymään rahapolitiikan normalisointiin, rahoitusvakauden turvaamiseen ja maksamisen ja pankkitoiminnan digitaaliseen murrokseen. Mikäli esimerkiksi vastapuolipankkeihin kuulumattomat rahoituslaitokset tuottavat tulevaisuudessa merkittävän osan rahoituspalveluista, muutos täytyy ottaa huomioon myös rahapolitiikan toimeenpanokehikossa. Yleisemminkin nopeasti kehittyviin virtuaalivaluuttoihin liittyy sekä merkittäviä mahdollisuuksia että riskejä.

Maksukäyttäytymisen ja -palveluiden muutokset korostavat tärkeyttä varautua tietoturvan ja tietosuojan osalta uudentyyppisiin uhkiin. Jatkossa on kiinnitettävä nykyistä enemmän huomiota järjestelmäriskeihin ja varmistettava, että yksittäinen ongelma ei voi eskaloitua koko järjestelmän toimintaa häiritseväksi. Varautumislainsäädännössä tulee huomioida rahoitusjärjestelmän voimakkaasti kansainvälinen luonne; yksinomaan kansallisella sääntelyllä ei voida saada aikaan kriisitilanteissa toimivaa turvaverkkoa.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa tuotiin esille myös huoli siitä, että eläkevarojen kasvu on viime aikoina perustunut eläkeyhtiöiden sijoitustoiminnan hyvään tuottavuuteen eikä varojen varsinaiseen kertymään. Talusvaliokunta yhtyy tähän huoleen ja arvioi eläkevarojen kestävän kerryttämisen olevan tulevaisuudessa yhä haasteellisempaa väestön ikärakenteen muutoksen myötä, erityisesti jos korkoympäristö jatkuu nykyisellään vielä pitkään ja siten osaltaan vaikuttaen eläkevarallisuuden tuottoon.

Eurooppalainen pankkisektori on kaiken kaikkiaan edelleen hauras finanssi- ja velkakriisien jälkeen. Jäsenvaltioiden toisistaan merkittävästi poikkeavat lähtötilanteet tekevät kuitenkin esimerkiksi yhteisen talletussuojan ennakoedellytyksenä pidetystä pankkien taseiden samatahtisesta kuntoonsaattamisesta varsin vaikean. Pankkien kriisinhallintaa koskevan sääntelyn uudelleenarviointi tulee väistämättä myös uuden komission työlisterille.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Talusvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy kannanoton kertomuksen K 16/2019 vp johdosta.

Valiokunnan kannanottoehdotus

Eduskunnalla ei ole huomautettavaa kertomuksen johdosta.

Valiokunnan mietintö TaVM 2/2019 vp

Helsingissä 5.11.2019

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juhana Vartiainen kok
varapuheenjohtaja Arto Pirttilahti kesk
jäsen Mari Holopainen vihr
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Pia Kauma kok
jäsen Riitta Mäkinen sd
jäsen Sakari Puisto ps
jäsen Minna Reijonen ps
jäsen Kristiina Salonen sd
jäsen Joakim Strand r
jäsen Hussein al-Tae sd
jäsen Veikko Vallin ps
jäsen Tuula Väätäinen sd
jäsen Johannes Yrttiaho vas
varajäsen Heikki Vestman kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller