

## Talousvaliokunta

### Eduskunnan pankkivaltuuston kertomus 2022

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunnan pankkivaltuuston kertomus 2022 (K 18/2023 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- pankkivaltuuston puheenjohtaja Antti Lindtman
- johtokunnan varapuheenjohtaja Marja Nykänen, Suomen Pankki
- johtokunnan jäsen Tuomas Välimäki, Suomen Pankki
- vs. johtokunnan jäsen Kimmo Virolainen, Suomen Pankki
- prosessipäällikkö Essi Eerola, Suomen Pankki
- vanhempi juristi, pankkivaltuuston sihteeri Anne Hedman, Suomen Pankki
- ryhmäpäällikkö Iina Lario, Suomen Pankki
- osastopäällikkö Elisa Newby, Suomen Pankki
- riskienhallintapäällikkö Antti Nurminen, Suomen Pankki
- apulaisjohtaja Jyri Helenius, Finanssivalvonta
- hallitusneuvos Jaakko Weuro, valtiovarainministeriö
- johtava lakimies Olli Salmi, Finanssiala ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- STTK ry

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Valtiontalouden tarkastusvirasto
- Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA

#### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

##### *Yleisiä huomioita toimintaympäristöstä*

Pankkivaltuuston kertomus käsittelee vakiintuneeseen tapaan laajasti Suomen Pankin ja Finanssivalvonnan toimintaa kertomusvuonna. Euroalueen talouskasvu on ollut vuonna 2022 odotettua

## Valiokunnan mietintö TaVM 3/2023 vp

heikompa ja taloudelliseen toimintaympäristöön liittyy huomattavasti epävarmuuksia sekä yleisen geopoliittisen tilanteen että Venäjän hyökkäyssotaan liittyvien turvallisuusympäristössä tapahtuneiden muutosten vuoksi.

Talousvaliokunta katsoo, että pankkivaltuuston kertomus ja sen liitteenä olevat asiantuntijakirjoitukset kuvaavat kattavasti Suomen Pankin ja Finanssivalvonnan toimintaa sekä niiden toimintaympäristön näkökulmasta keskeisiä erityisteemoja kertomusvuonna.

### ***Inflaatiokehitys vuonna 2022 ja sen jälkeen sekä Euroopan keskuspankin rahapolitiikka***

Talouden toipuminen koronapandemian aiheuttamasta jyrkästä supistumisesta ja helmikuussa 2022 alkanut Venäjän hyökkäyssota vahvistivat kansainvälistä kysyntää, nostivat tuontihintoja, erityisesti energian hintaa, sekä aiheuttivat tarjontahäiriöitä markkinoilla. Nämä ilmiöt kiihdyttivät inflaatiota globaalisti ja tuontienergiasta riippuvaisella euroalueella erityisesti. On myös arvioitu, että koronapandemiaa seuranneet raha- ja finanssipoliittiset elvytystoimet ovat vaikuttaneet inflaatiokehitykseen. Vaikka inflaatio on hidastunut vuoden 2023 aikana, se on yhä hintavakauden näkökulmasta liian korkealla tasolla euroalueella.

Inflaation kiihdyttyä odotettua nopeammin ja pidempään Euroopan keskuspankin neuvosto nosti heinäkuun 2022 ja syyskuun 2023 välisenä aikana ohjauskorkoa poikkeuksellisen paljon ja nopeassa tahdissa. EKP:n koronnostojen ja tiukentuneen rahapolitiikan tavoitteena on inflaation hidastaminen keskipitkällä aikavälillä 2 prosentin tuntumaan, mitä pidetään euroalueen hintavakauden näkökulmasta optimaalisena inflaatiotasona. Koronnostot päättivät noin seitsemän vuotta jatkuneen negatiivisten korkojen ajanjakson euroalueella. Talletuskorko on tällä hetkellä 4 prosenttia, perusrahoitusoperaatioiden korko eli ohjauskorko 4,5 prosenttia ja maksuvalmiusluoton korko 4,75 prosenttia.

Lokakuussa 2023 EKP lopetti koronnostot ja päätti pitää ohjauskorot toistaiseksi ennallaan. Tällöin EKP:n neuvosto arvioi ohjauskorkojen olevan tasolla, jota riittävän pitkään ylläpitämällä saavutetaan tavoitteena oleva noin 2 prosentin inflaatiotasoa. Jos inflaatiokehitys ei kuitenkaan noudata tämänhetkisiä ennusteita, EKP on ilmaissut, että tulevilla korkopäätöksillä varmistetaan, että ohjauskorot pitävät rahapolitiikan riittävän rajoittavana niin kauan kuin on tarpeen. Suomen Pankin ennusteiden mukaan inflaatio hidastuu Suomessa 5,6 prosenttiin vuoden 2023 loppuun mennessä ja tavoiteltuun noin 2 prosentin inflaatiotasoon päästään vuoden 2025 aikana.

Talousvaliokunta toteaa, että EKP:n tiukat rahapolitiikkaa koskevat linjaukset ovat olleet perusteltuja ja EKP:n mandaatin mukaisia inflaatiokehityksen hillitsemiseksi. Koska ohjauskorkojen nostamisen vaikutukset inflaatiotasoon näkyvät viiveellä, EKP on perustellut, että korkotaso on pidettävä ylhäällä riittävän pitkään, jotta koronnostoilla tavoitellut vaikutukset toteutuvat. Valiokunta huomauttaa, että pitkään jatkuva korkea korkotaso vaikuttaa väistämättä jäsenmaiden keskuspankkien rahoitusvakauteen sekä tarvittaviin finanssipoliittisiin linjauksiin ja toimenpiteisiin. Jäsenvaltioiden oikein kohdennetuilla ja mitoitetuilla finanssipoliittisilla toimenpiteillä voidaan jossain määrin ehkäistä ja lieventää nousseen korkotason haitallisia vaikutuksia, jotka kohdistuvat finanssisektorin toimijoihin, finanssisektorin ulkopuolisiin yrityksiin ja kotitalouksiin.

## **Valiokunnan mietintö TaVM 3/2023 vp**

Talousvaliokunta kiinnittää vielä huomiota eduskunnan pankkivaltuuston kertomuksessa todettuun seikkaan, jonka mukaan euroalueen rahapolitiikan haasteena on euroalueen maiden talouskehityksen erilaisuus. Tilanne voi merkitä euroalueen rahoitusmarkkinoiden eriytymistä ja estää EKP:n rahapolitiikan virityksen välittymisen markkina- ja lainakorkoihin tavoitellulla tavalla. Esimerkiksi Suomessa sekä inflaatio että talouskasvu ovat hidastuneet euroalueen keskiarvoa nopeammin.

### ***Suomen ja euroalueen kasvunäkymät***

Venäjän hyökkäys Ukrainaan ja sitä seurannut energian hintojen nousu, korkea inflaatio ja kohoava korkotasoa ovat selkeästi heikentäneet talouden näkymiä ja hidastaneet euroalueen talouskasvua. EKP:n ennusteen mukaan euroalueella pystytään välttämään taantuma, mutta talouden kasvu on edelleen hidasta niin, että vuonna 2023 talouskasvu on keskimäärin 0,7 prosenttia bruttokansantuotteesta ja vuonna 2024 yhden prosentin bruttokansantuotteesta. Suomen talous on vuonna 2023 taantumassa ja alkaa kasvaa hitaasti vuonna 2024. Suomen osalta huolia kohdistuu erityisesti julkisen talouden kasvavaan alijäämään, viennin vähenemiseen sekä väestön ikääntymisestä johtuvaan rakenteelliseen kestävyysvajeeseen. Lisäksi Suomen talouskasvun kehitykseen vaikuttaa olennaisesti se, miten Euroopan talous ja erityisesti suomalaisen vientiteollisuuden kannalta tärkeimpien kohdemaiden taloudet kehittyvät.

Talousvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että Suomen Pankin syyskuun 2023 ennusteessa Suomen talouden kasvuennuste vuodelle 2024 on 0,2 prosenttia eli selvästi maltillisempi kuin valtiovarainministeriön vuoden 2024 talousarvioesityksen pohjana käyttämä 1,2 prosentin kasvuennuste. Erot talouskasvua koskevissa ennusteissa johtuvat todennäköisesti suurelta osin haastavaan geopoliittiseen tilanteeseen liittyvistä epävarmuustekijöistä ja niiden mahdollisista vaikutuksista talouden kehitykseen. Valiokunta toteaa, että valittavat toimenpiteet ja niiden mitoitus riippuvat olennaisesti siitä, mitä kasvuennustetta poliittisen päätöksenteon pohjana käytetään.

### ***Suomen Pankin toiminta ja tulos vuonna 2022***

Pankkivaltuuston kertomuksessa kuvataan kattavasti Suomen Pankin taloudellisen tuloksen kehitystä ja siihen liittyviä seikkoja. Suomen Pankin toimintaympäristöön ja tulokseen on kertomusvuonna olennaisesti vaikuttanut inflaation kiihtyminen ja sitä seurannut korkojen nousu. Aiempien vuosien pitkään jatkuneiden alhaisten korkotasojen aikana suuri osa Suomen Pankin tuloksesta on syntynyt siitä, että Suomen Pankki ei ole käytännössä joutunut maksamaan taseensa velkapuolella oleville erille korkoa, mutta on saanut korkotuottoja antolainauksesta liikepankeille. Negatiivisten korkojen aikana se on myös saanut merkittävästi tuloja liikepankkien keskuspankille tekemistä talletuksista, joille on maksettu negatiivista korkoa.

Korkotason noustua Suomen Pankki maksaa positiivista korkoa sekä veloistaan että liikepankkien tekemille talletuksille. Korkotason muutos on aiheuttanut sen, että Suomen Pankin tulos on kertomusvuonna alijäämäinen ja tulee vallitsevien korko-odotusten toteutuessa myös lähivuosina olemaan negatiivinen. Pankkivaltuuston kertomuksen mukaan Suomen Pankin aiempina vuosina tekemät varaukset kuitenkin kattavat vuoden 2022 ja sitä seuraavien vuosien tappiot. Talousvaliokunta kiinnittää vakavaa huomiota Suomen Pankin nopeasti heikentyneeseen tulokseen, mutta pitää positiivisena Pankkivaltuuston ilmoitusta puskurien riittävydestä. Talouden kehi-

## Valiokunnan mietintö TaVM 3/2023 vp

tyksen vaikean ennustettavuuden vuoksi valiokunta pitää välttämättömänä, että tulevaisuudessa riskipuskureiden riittävyyttä arvioitaessa huolehditaan entistäkin tarkemmin siitä, että huomioidaan riittävällä tavalla myös ennakoimattomien ja yllätyksellisten kehityskulkujen mahdollisuus.

Suomen Pankki on viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana säännönmukaisesti siirtänyt voitollisista tuloksistaan valtiolle keskimäärin noin 100 miljoonaa euroa vuosittain. Vuoden 2022 tulos ei anna enää mahdollisuutta voitonjakoon. Talousvaliokunta toteaa, että Suomen Pankin tuloksen heikkenemiseen on loogiset perustelut, mutta tämänhetkisten tulostilanteiden perusteella Suomen Pankin tulos ei mahdollista voitonjakoa valtiolle myöskään lähivuosina.

Suomen Pankki on monen muun EU:n jäsenmaan keskuspankin tavoin osana EKP:n rahapoliittisia elvytystoimia ostanut matalakorkoisia tai negatiivisiin korkoihin pohjautuvia joukkovelkakirjoja, jotka ovat suurelta osin Suomen valtion velkakirjoja. Pankkivaltuuston kertomuksen mukaan näitä rahapoliittisten osto-ohjelmien nojalla ostettuja velkakirjoja ei arvosteta markkina-arvon perusteella, vaan niihin sovelletaan jaksotetun hankintamenon menetelmää. Tällöin velkakirjat pidetään pankin taseessa lähtökohtaisesti niiden erääntymiseen saakka ja korkotason nousun aiheuttama tappio realisoituu instrumentin pitoperiodin aikana vain, jos velkakirja myydään ennen sen erääntymistä tai velkakirjan liikkeellelaskija ajautuu maksukyvyttömyyteen. Näin ollen nämä velkakirjat kasvattavat Suomen Pankin tasetta, mutta niiden hintamuutokset eivät lähtökohtaisesti näy sen tuloksessa. Talousvaliokunta kiinnittää tältä osin huomiota pankkivaltuuston kertomuksessa todettuun seikkaan, jonka mukaan korkojen nousua näiden instrumenttien markkina-arvot ovat laskeneet huomattavasti niiden kirjanpitoarvoa pienemmiksi. Koska niihin kuitenkin sovelletaan yllä kuvattua jaksotetun hankintamenon menetelmää, markkina-arvon aleneminen ei tällä hetkellä näy Suomen Pankin tuloksessa.

Talousvaliokunta toteaa, että globaalin turvallisuusympäristön muutos vaikuttaa myös keskuspankkien toimintaympäristöön ja tehtäviin. Erityisesti korostuu EKP:n ja jäsenmaiden keskuspankkien keskeinen merkitys rahoitusmarkkinoiden kriittisen infrastruktuurin ylläpitäjänä. Jäsenmaiden keskuspankit ja rahoitusmarkkinaviranomaiset ovat tiivistäneet yhteistyötään yhteisen tilannekuvan muodostamisessa, vaikutusarvioinneissa ja operatiivisissa valmiussuunnitelmissa esimerkiksi päivittäismaksamisen turvaamiseksi kriisitilanteissa. Suomen Pankin rooli on tässä työssä keskeinen, ja on erittäin tärkeää, että Suomen maantieteelliseen asemaan ja kansalliseen turvallisuuteen liittyvät erityispiirteet huomioidaan tarkoin rahoitusmarkkinoiden kriittistä infrastruktuuria vahvistavien toimien toimeenpanossa. Talousvaliokunta pitää erittäin tärkeänä Suomen Pankin keskeistä roolia rahoitusmarkkinoiden varautumisen ja huoltovarmuuden kehittämisessä.

### ***Pankkisektorin näkymät***

Pankkivaltuuston kertomuksen ja asiantuntijalausuntojen mukaan Suomen finanssisektori on säilynyt vakavaraisena toimintaympäristön heikkenemisestä huolimatta. Pankkisektorin järjestämättömät saamiset suhteessa luottokantaan pysyivät alhaisella tasolla, joskin kotitalousluottojen osalta on nähtävissä kasvua. Suomalaisten pankkien likviditeettitilanne on myös edelleen vakaa. Korkojen nousu on kasvattanut pankkien korkotuottoja, mutta Suomen Pankin arvion mukaan luottotappiot todennäköisesti kuitenkin kasvavat jonkin verran pidemmällä aikavälillä. Erityises-

## Valiokunnan mietintö TaVM 3/2023 vp

ti kiinteistömarkkinoiden riskit ovat lisääntyneet. Sijoitusmarkkinoiden epävarmasta kehityksestä huolimatta tilanne on pysynyt vakaana myös vakuutussektorilla.

Pankkivaltuuston kertomuksessa ja asiantuntijalausunnoissa kiinnitetään huomiota myös siihen, että Suomen pankkisektori on hyvin keskittynyt ja vahvasti kytkeytynyt muihin Pohjoismaihin. Erityisesti vaimentuneiden kiinteistösijoitusmarkkinoiden riskit ovat Pohjoismaissa yhteiset, mikä pitää asianmukaisesti huomioida riskiskenaarioissa ja niihin varautumisessa. Valiokunta viittaa asiantuntijalausuntoihin ja pitää Suomen finanssisektorin näkökulmasta erittäin positiivisena asiana sitä, että pohjoismaiset pankit ylipäätään ovat selvästi vakavaraisempia kuin EU:n jäsenmaiden pankit keskimäärin ja pysyvät niille tehtyjen stressitestien perusteella vakavaraisina hyvin vakavassakin skenaariossa.

Finanssivalvonta asetti luottolaitoksille 1 prosentin suuruisen järjestelmäpuskurivaatimuksen vuoden 2023 ensimmäisellä neljänneksellä niiden vakavaraisuuden vahvistamiseksi epävarmassa talousympäristössä. Talouden toimintaympäristöön tällä hetkellä liittyvien epävarmuuksien vuoksi talousvaliokunta pitää olennaisen tärkeänä ennakointia ja varautumista, jotta Suomen pankkisektorin vakavaraisuus voidaan turvata vaikeissakin tilanteissa. Näitä toimenpiteitä suunniteltaessa ja toteutettaessa on kuitenkin huolehdittava siitä, etteivät ne tarpeettomasti rajoita pankkien toimintaa ja luotonantomahdollisuuksia. Lisäksi valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että Finanssivalvonta tuo esiin ja perustelee makrovakauspäätöksissään tarkasti ja läpinäkyvästi ne riskit, joiden perusteella vaatimukset valvottaville asetetaan.

### *Finanssivalvonnan roolista finanssimarkkinoiden valvojana*

Pankkivaltuusto on kertomuksessaan arvioinut Finanssivalvonnan toiminnan yleistä tarkoituksemukaisuutta ja tehokkuutta. Pankkivaltuusto on lisäksi antanut kehotuksia Finanssivalvonnan toiminnan kehittämiseen ja tuleviin painopisteisiin. Pankkivaltuuston kertomuksessa kehoitetaan Finanssivalvontaa kiinnittämään erityistä huomiota muun muassa korkotason nousun vaikutuksiin kotitalouksien velkaantumiseen erityisesti taloyhtiölainojen osalta, pikaluottojen valvontaan, rahanpesun estämisen ja pakotteiden valvontaan sekä peruspankkipalvelujen turvaamiseen kohtuullisin kustannuksin myös niille asiakkaille, jotka eivät käytä digitaalisia palveluja. Talousvaliokunta yhtyy pankkivaltuuston kertomuksessa esitettyihin huomioihin.

Talousvaliokunta toteaa, että muuttuneen taloudellisen toimintaympäristön edellyttämät toimenpiteet sekä merkittävästi lisääntynyt EU:n tason sääntely ovat tehneet finanssialan kokonaisuuden hahmottamisen entistä haastavammaksi sekä sääntely- ja valvontaviranomaisille että valvottaville. Finanssivalvonnan merkittävää roolia finanssisektorin valvojana korostaa sen lakiin perustuva laaja toimivalta antaa valvottavilleen määräyksiä sekä antamiinsa määräyksiin tai lain mukaisesti vaatimukseen liittyviä ohjeita ja suosituksia. Nämä määräykset, ohjeet ja suositukset muodostavat laajan ja osin vaikeaselkoisen kokonaisuuden. Valiokunta pitääkin erittäin tärkeänä, että Finanssivalvonnan määräykset, ohjeet ja suositukset ovat mahdollisimman selkeitä ja ymmärrettäviä ja myös niiden suhde toisiinsa on selkeä. Lisäksi on keskeistä, että riskit, joiden perusteella vaatimukset valvottaville asetetaan, tuodaan mahdollisimman kattavasti ja läpinäkyvästi esiin viranomaismääräyksissä ja päätöksissä. Valvottavien kannalta on myös olennaisen tärkeää, että yksittäisiä määräyksiä, ohjeita ja suosituksia annettaessa selkeästi todetaan, mihin lain säännökseen ne perustuvat ja miltä osin ne ovat velvoittavia ja sitovat valvottavia.

## Valiokunnan mietintö TaVM 3/2023 vp

Myös muutokset turvallisuusympäristössä ovat vaikuttaneet Finanssivalvonnan tehtäviin ja sen valvonnan painopisteisiin. Finanssivalvonta on Suomen Pankin tavoin osallistunut aktiivisesti ajankohtaiseen turvallisuustilanteeseen liittyvään viranomaisyhteistyöhön. Lisäksi se on kertomusvuonna seurannut tehostetusti valvottaviensa kyber- ja ICT-riskien hallintaa sekä maksujärjestelmien toimintavarmuutta. Myös Suomen Pankin ja finanssialan viranomaisten yhteistyönä toteutettuja päivittäismaksamisen varajärjestelyjä on kehitetty edelleen. Talousvaliokunta pitää Finanssivalvonnan roolia erittäin merkittävänä taloudellisten kriisien ennaltaehkäisyssä sekä rahoituksen välittämisen turvaajana mahdollisten kriisien aikana.

### *Seuraavien vuosien raha- ja finanssipolitiikan viritykseen vaikuttavia näkökulmia*

Talousvaliokunta korostaa, että rahapolitiikalla ja jäsenmaiden toteuttamalla finanssipolitiikalla on tulevaisuudessa yhä keskeisempi merkitys sekä rahoitusvakauden että EU:n ja yksittäisten jäsenmaiden talouksien kasvun ja kilpailukyvyn näkökulmasta. Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan on haastanut monia talouden keskeisiä parametrejä erityisesti Euroopassa, mutta myös globaalien talouden toimintaympäristön olennainen muuttuminen ja ennakoimattomuus on huomioitava entistä tarkemmin finanssimarkkinoiden kehittämistä ja rahoitusvakauden parantamista koskevissa toimissa.

Aiemmat kriisit ovat osoittaneet, että tehokas makrotalouden vakauttaminen edellyttää finanssipolitiikan ja rahapolitiikan täydentävän toisiaan kriisiaikoina. Oikean raha- ja finanssipolitiikan virityksen löytäminen on haasteellista, koska kriisit ovat erilaisia, tai jopa päällekkäisiä, ja vaativat erilaisia toimenpiteitä ja kykyä reagoida nopeasti. Tämä edellyttää huolellista varautumista ja talouden kehityksen jatkuvaa seurantaakin niin, että seurannan tulokset ovat riittävän reaaliaikaisia ja avoimesti saatavilla. EKP:n ja Suomen Pankin ennusteissa tulee ottaa huomioon laajasti erilaisia riskejä ja skenaarioita, jotta EKP:n rahapolitiikalla ja sitä täydentävällä Suomen finanssipolitiikalla voidaan parhaalla mahdollisella tavalla hyödyntää erilaisiin hankkeisiin ja tilanteisiin liittyvät mahdollisuudet ja samalla minimoida niihin mahdollisesti liittyvät haitat. Finanssimarkkinoiden toimivuuden ohella tulee myös huomioida eri politiikkasektoreilla toteutettujen toimenpiteiden kokonaisuus. Talouskasvun ja inflaation taittumisen näkökulmasta on tärkeää, miten muilla politiikan alueilla reagoidaan ja millaisia talouden kasvua edistäviä toimenpiteitä niillä toteutetaan.

## VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Talousvaliokunnan päätösehdotus:

*Eduskunta hyväksyy kannanoton kertomuksen K 18/2023 vp johdosta.*

### *Valiokunnan kannanottoehdotus*

*Eduskunnalla ei ole huomautettavaa kertomuksen johdosta.*

## **Valiokunnan mietintö TaVM 3/2023 vp**

Helsingissä 14.11.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Sakari Puisto ps

jäsen Noora Fagerström kok

jäsen Kaisa Garedeu ps

jäsen Lotta Hamari sd

jäsen Antti Kangas ps

jäsen Mai Kivelä vas

jäsen Timo Mehtälä kesk

jäsen Matias Mäkynen sd

jäsen Pia Sillanpää ps

jäsen Heikki Vestman kok

jäsen Juha Viitala sd

varajäsen Pauli Aalto-Setälä kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Johanna Rihto-Kekkonen