Rahoitusmarkkinaosasto
Jaakko Weuro

20.10.2023

Eduskunnan talousvaliokunnalle

Eduskunnan pankkivaltuuston kertomus 2022 (K 18/2023 vp)

1. Pankkivaltuuston kertomuksesta ja toiminnasta

Eduskunnan pankkivaltuusto on antanut Suomen Pankista annetun lain (214/1998) 11 § 1 momentin 4 kohdassa tarkoitetun vuosittaisen kertomuksen eduskunnalle. Pankkivaltuuston kertomus eduskunnalle vuodelta 2022 sisältää erilliset osat Suomen Pankin toiminnasta ja hallinnosta (osa 1) sekä Finanssivalvonnan toiminnasta ja hallinnosta (osa 2) kertomusvuoden kuluessa. Kertomuksen kolmas osa sisältää neljä erityisteemoihin keskittyvää Suomen Pankin asiantuntijoiden valmistelemaa kirjoitusta.

Pankkivaltuuston kertomus antaa kattavan ja perusteellisen kuvauksen Suomen Pankin ja Finanssivalvonnan toiminnasta kertomusvuonna. Kertomuksen liitteenä olevat asiantuntijakirjoitukset käsittelevät keskeisiä ja Suomen Pankin sekä Finanssivalvonnan toimintaympäristön näkökulmasta ajankohtaisia erityisteemoja.

Pankkivaltuuston kertomus kuvaa selkeästi pankkivaltuuston toimintaa ja sen käsittelemiä teemoja Suomen Pankin toiminnan osalta. Kertomuksessa voitaisiin kuitenkin kuvata selkeämmin ja yksityiskohtaisemmin, mitä Finanssivalvonnan toimintaa koskevia sisällöllisiä teemoja pankkivaltuusto on käsitellyt Finanssivalvonnasta annetun lain mukaisten lakisääteisten asioiden ohella.

Pankkivaltuuston kertomus viittaa myös eduskunnan tilintarkastajien tekemiin Suomen Pankin ja Finanssivalvonnan toimintaa koskeviin sisällöllisiin huomioihin. Kyseessä on vakiintunut käytäntö. Jossain määrin epäselvää on, missä määrin näissä havainnoissa varsinaisesti kysymys Suomen Pankista annetun lain 23 §:ssä tarkoitetuista muistutuksista, ja mikä niiden oikeudellinen asema on Suomen Pankin ja Finanssivalvonnan toiminnan ulkoisessa tarkastuksessa.

Joka tapauksessa on hyödyllistä, että tilintarkastajien toiminnan kautta eduskunnan pankkivaltuusto saa osaltaan ulkopuolisen arviointia Suomen Pankin ja Finanssivalvonnan toiminnasta. Kertomuksen perusteella eduskunnan pankkivaltuustolla on lisäksi neuvonantajana yksi Suomen Pankista ja Finanssivalvonnasta riippumaton asiantuntija. Pankkivaltuuston sihteereinä toimivat oman viran ohella Suomen Pankin virkahenkilöt.

Vertailun vuoksi todettakoon, että Euroopan tilintarkastustuomioistuin on laatinut useampia yksityiskohtaisia teema-arvioita Euroopan rahoitusvalvontaviranomaisten ja EKP:n pankkivalvonnan toiminnasta. Näissä riippumattomissa ja ulkopuolisissa arvioissa on käsitelty laajasti valvontaviranomaisten toimintaa ja esitetty yksityiskohtaisia toimenpidesuosituksia jäsenvaltioiden, EU:n neuvoston, Euroopan parlamentin ja komission harkittaviksi.

Euroopan tilintarkastustuomioistuin julkaisi esimerkiksi toukokuussa 2023 tarkastusraportin pankkien EKP:n toteuttamasta valvonnasta koskien pankkien luottoriskien hallintaa.[1] Tarkastajien mukaan EKP:n arviot pankkien luottoriskistä ja valvonnasta olivat joistakin puutteista huolimatta yleisesti ottaen laadukkaita, mutta EKP ei kuitenkaan käyttänyt välineitään ja valvontavaltuuksiaan tehokkaasti varmistaakseen, että tunnistetut riskit katetaan täysimääräisesti lisäpääomalla. Tarkastajat tekivät myös esimerkiksi yksityiskohtaisia havaintoja lakisääteiseen valvontaohjelmaan perustavan valvontasyklin pituudesta, joka saattaa johtaa siihen, että esitettävät arvioinnit ovat jo valmiiksi vanhentuneita. Ei ole poissuljettua, että vastaavan tyyppisiä havaintoja voitaisiin tehdä myös Finanssivalvonnan toiminnasta. Tämä kuitenkin edellyttäisi, että pankkivaltuustoa avustaisi jokin riippumaton asiantuntijataho, joka pystyisi perehtymään yksityiskohtaisesti valittuihin tarkastusteemoihin.

Suomen Pankilla ja Finanssivalvonnalla merkittävä yhteiskunnallinen asema ja niiden valvontaa ja vastuunalaisuutta koskevat muusta valtionhallinnosta poikkeavat järjestelyt. Tähän liittyen pankkivaltuuston ja sen myötä eduskunnan valvontatehtävää voisi tukea, jos pankkivaltuusto hyödyntäisi toiminnassaan myös laajemmin myös Suomen Pankista ja Finanssivalvonnasta riippumattomia asiantuntijoita. Edellä todettu koskee myös Suomen Pankin tilintarkastajia.

2. Suomen Pankin toiminta kertomusvuonna

2.1. Suomen Pankin toimintaympäristöstä ja taloudesta

Suomen Pankin toimintaympäristöön kertomusvuonna keskeisesti vaikuttanut kehitys on ollut inflaation kiihtyminen ja sen myötä toteutettu pitkään jatkuneen poikkeuksellisen rahapolitiikan normalisoituminen koronnostoineen. Korkojen nousu vaikuttaa myös Suomen Pankin tulokseen.

Kuten eduskunnan pankkivaltuuston kertomuksessa todetaan, normaalioloissa Suomen Pankin tuloksesta suuri osa seuraa siitä, että Suomen Pankki ei maksa taseensa velkapuolella olevalle setelistölle korkoa, mutta saa korkotuottoja antolainauksesta liikepankeille. Negatiivisten korkojen aikana Suomen Pankki on myös saanut merkittävän määrän tuloja liikepankkien keskuspankkitilille tekemistä talletuksista, joille on maksettu negatiivista korkoa. Korkotason muuttuessa positiiviseksi näille liikepankkien talletuksille maksetaan positiivista korkoa, joka pienentää Suomen Pankin tulosta.

Osana Euroopan keskuspankin rahapoliittisia elvytystoimia Suomen Pankki on ostanut taseeseensa merkittävän määrän Suomen valtion velkakirjoja, joiden korko on lähellä nollaa tai negatiivinen. Tämän vuoksi Suomen Pankin tulos tulee vallitsevien korko-odotusten valossa lähivuosinakin olemaan ennen varausten muutoksia negatiivinen. Pankkivaltuuston kertomuksen mukaan Suomen Pankin aikaisempina vuosina tekemät varaukset kuitenkin kattavat tappiot siten, että pääomitustarvetta ei nykyisten korkoskenaarioiden toteutuessa ole.

[1] Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus 12/2023 (https://www.eca.europa.eu/fi/publications/SR-2023-12)

Pankkivaltuuston kertomuksen teema-artikkelissa kuvataan kattavasti Suomen Pankin taloudellisen tuloksen kehitystä ja siihen liittyviä seikkoja. Suomen Pankki on siirtänyt valtiolle vuosina 2000–2021 yhteensä 3 208 milj. euroa. Vaikka tuloksessa on ollut vaihtelua, vakiintunut tasepolitiikka on mahdollistanut keskimäärin yli 100 milj. euron vuotuisen voitonjaon euroaikana. Pitkään jatkuneeseen voitonjakoon on nyt tullut keskeytys. Esitetyn arvion mukaan tämänhetkisten tulosnäkyminen perusteella Suomen Pankin tulos ei mahdollista voitonjakoa valtiolle myöskään lähivuosien aikana.

2.2. Huomioita Suomen Pankin toimintaan liittyen

Rahapolitiikan ohella Suomen Pankin johtokunnan vuosille 2023-2025 määrittelemiä strategisia painopisteitä ovat varautuminen ja huoltovarmuus, eurooppalaisen maksamisen tulevaisuus, makrovakauspolitiikan EU:n laajuinen revisio, kotimainen talouspoliittinen vaikuttaminen ja kestävän talouskasvun ja ilmastotavoitteiden edistäminen EU:ssa.

Koko euroaluetta koskevan inflaatiokehityksen ja tähän vastanneen rahapolitiikan normalisoitumisen rinnalla merkittävä toimintaympäristöön vaikuttanut tekijä oli Venäjän laiton hyökkäys Ukrainaan ja sen myötä muuttunut eurooppalainen ja osin globaali turvallisuusympäristö. Turvallisuusympäristön muutos vaikuttaa erityisellä tavalla Venäjän naapurimaa Suomeen. EKP:llä ja Suomen Pankilla on rahapolitiikan ohella merkittäviä tehtäviä rahoitusmarkkinoiden kriittisen infrastruktuurin ylläpitäjänä. Onkin erittäin tärkeää, että Suomen maantieteelliseen asemaan ja kansalliseen turvallisuuteen liittyvät erityispiirteet huomioidaan täysimääräisesti näiden EKP:n ja Suomen Pankin tehtävien toimeenpanossa.

Rahoitusmarkkinaviranomaiset ovat Venäjän hyökkäyssodan myötä tiivistäneet merkittävästi yhteistyötään yhteisen tilannekuvan muodostamisessa, vaikutusarvioinneissa ja operatiivisessa valmiussuunnittelussa. Yhteistyötä on toteutettu erityisesti vuoden 2021 lopulla Rahoitusmarkkinoiden kriisinhallinnan yhteistyöasiakirjan puitteissa ja yhteistyöasiakirjan mukainen rahoitusmarkkinoiden kriisinhallinnan johtoryhmä on kokoontunut tilanteen johdosta säännöllisesti. Suomen Pankilla on ollut merkittävä rooli tässä yhteistyössä. Osana viranomaisten operatiivista valmiussuunnittelua toteutetun päivittäismaksamisen turvaamisen valmiussuunnitelman toimeenpanoa Suomen Pankki toimeenpani pankkien välisen maksuliikkeen mahdollistavat varajärjestelyt, jotka ovat edellytys Rahoitusvakausviraston ylläpitämän huoltovarmuustilijärjestelmän toiminnalle.

Valtiovarainministeriö pitää Suomen Pankin roolia rahoitusmarkkinoiden varautumisen ja huoltovarmuuden kehittämisessä jatkossakin erittäin tärkeänä. Kaikkia viranomaisia, mukaan lukien valmiuslain Suomen Pankkia, koskeva valmiuslain 12 §:n mukainen varautumisvelvollisuus muodostaa selkeän ja EU-lainsäädännön kanssa yhteensopivan oikeusperustan tälle yhteistyölle. Suomen Pankista annetun lain 26 § säännökset oikeudesta luovuttaa myös salassa pidettäviä tietoja muille viranomaisille, jotka tarvitsevat niitä lakisääteisten tehtäviensä hoitamiseksi, mahdollistavat yhteisen valmiussuunnittelun ja sujuvan tietojen vaihtamisen yhteisen tilannekuvan muodostamiseksi.

Eurooppalaisen maksamisen tulevaisuuteen liittyen EU:ssa on vireillä useita keskeisiä säädösehdotuksia, kuten pikatilisiirtoja, maksupalveluita, asiakkaiden oikeutta hallita omia rahoitustietojaan, eurokäteisen asemaa ja mahdollisen tulevan digitaalisen euron lainsäädännöllistä kehystä koskevat komission esitykset. Näiden kaikkien hankkeiden yhtenä keskeisenä tavoitteena on varmistaa tällä hetkellä pitkälti kahden globaalin korttijärjestelmän varaan rakentuvan maksamisen markkinan monipuolisuus ja kilpailullisuus myös jatkossa.

Vaikka nykytila palveleekin varsin hyvin palveluiden tuottajia, kuten liikepankkeja, ja suurta osaa kuluttaja-asiakkaista, on markkinoiden tulevan kehityksen, innovaatioiden hyödyntämisen ja eri käyttäjäryhmien, kuten kauppiaiden ja henkilöiden, joilla on vaikeuksia käyttää tavanomaisia digipalveluja, vuoksi tärkeä varmistaa eri maksutapojen monipuolisuus. *Kilpailullisuuden lisääminen hyvin keskittyneessä markkinatilanteessa vaatii valmiutta myös nykytoimijoita haastaviin ja ennakkoluulottomiin ratkaisuihin julkisen vallan, mukaan lukien Suomen Pankin toimesta.*

Maaliskuussa 2022 Suomen Pankki teki lainsäädäntöaloitteen käteispalvelujen riittävän tason turvaamiseksi. Pankkivaltuuston kertomuksen mukaan Suomen Pankin mukaan on tarkoituksenmukaista käynnistää sääntelyhanke, joka määrittelee käteispalveluiden tason, käteisen saatavuuden ja tallettamisen sekä hyväksymisen maksuvälineenä. Aloitteessa ei ollut tarkemmin yksilöity Suomen Pankin toiveena olevaa sääntelyratkaisua. Aloitteen tarkoittamat kysymykset ovat parhaillaan valtiovarainministeriössä arvioitavana osana keväällä 2023 käynnistynyttä luottolaitoslainsäädännön, peruspankkipalveluiden ja käteisen sääntelyn arviointihanketta. Hankkeessa laadittava arvio sääntelytarpeista julkaistaan arviomuistiona vuoden 2023 loppuun mennessä. Arviomuistiosta saatavan lausuntopalautteen perusteella valtiovarainministeriössä tehdään päätös varsinaisen lainvalmistelutyön käynnistämisestä. Lisäksi EU:n komissio on antanut kesäkuussa 2023 asetusehdotuksen eurokäteisen roolista laillisena maksuvälineenä. Asetusehdotuksen käsittely EU:n neuvostossa on juuri käynnistynyt.

3. Finanssivalvonnan toiminta kertomusvuonna

3.1. Pankkivaltuuston arvio Finanssivalvonnan toiminnasta

Finanssivalvonnan johtokunta on antanut kertomuksensa Finanssivalvonnan toiminnasta vuodelta 2022 pankkivaltuustolle. Kertomuksessa kuvataan finanssimarkkinoiden tilaa sekä Finanssivalvonnan strategiaa ja vuoden 2022 tavoitteiden toteutumista. Lisäksi kerrotaan finanssimarkkinoilla toimivien vuotuisesta kuulemisesta ja siitä, kuinka Finanssivalvonta on toiminnassaan ottanut huomioon pankkivaltuuston vuoden 2021 kertomuksessa esittämät kehotukset. Kertomuksen lopussa esitetään arvio valvonnan muutoksista ja valvontamaksuista vuonna 2023.

Pankkivaltuusto on kertomuksessaan arvioinut Finanssivalvonnan toiminnan yleinen tarkoituksenmukaisuutta ja tehokkuutta. Valtiovarainvarainministeriöllä ei ole huomautettavaa pankkivaltuuston esittämään arvioon. Pankkivaltuusto on lisäksi antanut kehotuksia Finanssivalvonnan toiminnan kehittämiseen ja tuleviin painopisteisiin. Valtiovarainministeriö pitää näitä kehotuksia perusteltuina.

Vaikka Suomen rahoitusmarkkinoiden ja Finanssivalvonnan valvottavien taloudellinen tila on tällä hetkellä vakaa ja esimerkiksi pankeilla on vahva vakavaraisuus suhteessa lainsäädännön ja pankkivalvojien asettamiin viranomaisvaatimuksiin, ei rahoitusmarkkinoiden vakautta nopeastikin uhkaavia kehityskulkuja voida poissulkea. Talouden kehitykseen liittyy useita epävarmuustekijöitä, joita kertomuksessakin on kattavasti kuvattu. Suomen pankkisektori on maamme kokoon nähden suuri ja keskittynyt, sekä poikkeuksellisen riippuvainen markkinarahoituksesta. Suomen pankkisektori on myös voimakkaasti kytkeytynyt muihin pohjoismaihin ja onkin tärkeää, että pankkisektoriin liittyviä riskejä tarkastellaan aina Suomen ohella myös laajemmasta pohjoismaisesta näkökulmasta.

Pankkivaltuusto toteaa, että Finanssivalvonnalla on taloudellisten kriisien ennaltaehkäisyssä ja hoidossa tärkeä rooli, johon liittyy sekä pankkien riittävän vakavaraisuuden varmistaminen ennen kriisin syntymistä, että rahoituksen välityksen turvaaminen kriisin aikana. *Valtiovarainministeriö yhtyy tähän näkemykseen ja pitää tärkeänä, että Finanssivalvonta panostaa jatkossakin kattavasti erilaisiin kriisitilanteisiin varautumiseen. Tässä suhteessa esimerkiksi lainsäädännön edellyttämien pankkien elvytyssuunnitelmien kypsyyden, kattavuuden ja toteutettavuuden valvonta on keskeistä. Lisäksi on tärkeää, että Finanssivalvonta jatkaa tiivistä yhteistyötä lainsäädäntöön perustuvien kriisinhallintamenettelyjen käytännön toimeenpanokyvyn varmistamisessa.*

3.2. Huomioita Finanssivalvonnan toiminnasta ja eräistä pankkivaltuuston kannanotoista

Taloudellisen toimintaympäristön epävarmuuden ohella turvallisuusympäristön muutokset vaikuttavat myös Finanssivalvonnan valvottaviin. Finanssivalvonta on kertomusvuonna toteuttanut teema-arvioita valvottavien kyber- ja ICT-riskien hallintaan. Selvityksissä ei havaittu merkittäviä puutteita valvottavasektorien varautumisessa kyberriskeihin. Vaikka varautumisen taso vaihteli valvottavan koon mukaan, Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan valvottavien suojaukset ovat kohtuullisen hyvin ajan tasalla.

Valtiovarainministeriö korostaa, että heikentyneen turvallisuustilanteen vuoksi Finanssivalvonnan on perusteltua kiinnittää jatkossa huomiota myös valvottavien teknisen tietoturvan ohella niiden valmiuksiin jatkaa toimintaansa tilanteissa, jossa suojaustoimenpiteistä huolimatta kyber- tai muut operatiiviset riskit toteutuvat. Lisäksi valvontatoimenpiteissä tulisi huomioida myös laajamittaiset, yhteiskunnan kriittistä infrastruktuuria koskevan häiriötilanteiden vaikutukset, joita valvottavat ovat tähän saakka saattaneet arvioida epätodennäköisiksi ja niiden oman liiketoiminnan näkökulmasta epärelevanteiksi ”häntäriskeiksi”. Tältä osin valtiovarainministeriö viittaa myös eduskunnan puolustusvaliokunnan valmiuslain keväällä 2022 säädettyjen muutosten johdosta toteamiin huomioihin (erityisesti PuVM 2/2022, kohdat 80-82).

Finanssivalvonta on Suomen Pankin tavoin osallistunut merkittävällä tavalla ajankohtaiseen turvallisuustilanteeseen liittyvään viranomaisyhteistyöhön. Finanssivalvonnalla on keskeinen rooli valvottaviinsa kohdistuvia häiriötilanteita koskevan luotettavan ensitiedon välittäjänä muille viranomaisille. Finanssivalvonnan rooli rahoitussektorin operatiivisen resilienssin varmistamisessa korostuu entisessään EU:n DORA-asetuksen ja osaltaan myös kriittisen infrastruktuurin suojaamista koskevan CER-direktiivin myötä. Eurooppalaisen lainsäätäjän

tarkoituksena on merkittävästi vahvistaa rahoitusmarkkinatoimijoiden digitaalista ja operatiivista resilienssiä eli kykyä hallita, torjua, sietää erilaisten teknologien käyttöön liittyviä riskejä, ylläpitää toimintaansa häiriöiden toteutuessa ja niistä elpymistä. Tämä edellyttää merkittävää panostusta myös Finanssivalvonnalta sekä asiantuntemuksen että toimintatapojen osalta.

Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämisen valvonnan sekä pakotteiden noudattamisen valvonnan osalta valtiovarainministeriö pitää tärkeänä, että Finanssivalvonta panostaa jatkossakin merkittävästi näihin teemoihin. Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estäminen on merkittävä osa vakavan ja järjestäytyneen rikoksen torjuntaa. Pakotteiden noudattamisen merkitys tulee säilymään lähivuosina erittäin keskeisenä Suomen, EU:n ja liittolaismaiden ulko- ja turvallisuuspolitiikan vaikuttavuuden kannalta. Finanssivalvonnan valvontatyöllä, tiiviillä osallistumisella kotimaiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön (mm. FATF:n maatutkintojen puitteissa) sekä perustettavan EU:n rahanpesuvalvontaviranomaisen toiminnan käynnistämiseen on merkittävä rooli rahoitusjärjestelmän laittoman käytön estämisessä.

Pankkivaltuuston kertomuksessa viitataan kiireelliseen tarpeeseen toteuttaa lainsäädäntömuutokset, jotka kansainvälinen rahanpesun estämisen vastainen toimintaryhmä FATF on todennut tarpeelliseksi havaitsemiensa puutteiden korjaamiseksi. Valtiovarainministeriö toteaa, että nämä lainmuutokset, mukaan lukien Finanssivalvonnan pakotteiden valvontaa koskevat toimivaltuudet tulivat voimaan 23.3.2023.

Pankkivaltuusto viittaa lisäksi aiempaan kehotukseensa varmistaa, että sanktioprosessit käynnistetään vanhentumisaikojen puitteissa. Tähän liittyen valtiovarainministeriö toteaa, että vanhentumisaikasäännösten muuttamista koskevat esitykset sisältyivät eduskunnalle annettuun täydentävään hallituksen esitykseen HE 323/2022 vp. Ehdotuksessa, että hallinnollisen seuraamusmaksun määräämisoikeuden vanhentumisaikoja yhtenäistettäisiin jatkuvan rikkomuksen tai laiminlyönnin ja kertaluonteisen rikkomuksen tai laiminlyönnin osalta siten, että jatkossa kymmenen vuoden vanhentumisaika molemmissa teoissa. Ehdotetut säännökset eivät kuitenkaan sisältyneet talousvaliokunnan mietinnön TaVM 45/2022 vp johdosta säädettyyn lakiin. Valtiovarainministeriössä on vuoden 2023 aikana valmisteltu valiokunnan mietinnössä esitettyjen kannanottojen mukaiset uudet säännösehdotukset, jotka on tarkoitus liittää osaksi seuraavaa tarkoituksenmukaista rahanpesusääntelyyn tai Finanssivalvonnan toimivaltuuksiin liittyvää hallituksen esitystä.

Eduskunnan pankkivaltuusto ja Suomen Pankin tilintarkastajat ovat lisäksi esittäneet huomioita Finanssivalvonnan rahoituksen riittävyyden turvaamiseksi. Finanssivalvonnan toiminnan rahoituksen perusteista säädetään Finanssivalvonnan valvontamaksusta annetussa laissa. Finanssivalvonta teki valtiovarainministeriölle vuonna 2022 lainsäädäntöaloitteen sanotun lainsäädännön muuttamisesta. Muutokset on valmisteltu valtiovarainministeriössä vuoden 2023 aikana ja lainsäädännön tarkistamista koskeva hallituksen esitys (HE 65/2023 vp) annettiin eduskunnalle 12.10.2023.