Pankkivalvonta

Eduskunnan lakivaliokunta

# Lausunto valtioneuvoston kirjelmään eduskunnalle komission ehdotuksista vakavaraisuusasetuksen muuttamisesta järjestämättömiin vastuisiin liittyvien tappioiden kattamiseksi sekä direktiiviksi luotonhallinnoijista, luotonostajista ja vakuuksien realisoimisesta *(järjestämättömien vastuiden kattaminen ja jälkimarkkinat)* - U 27/2018 vp

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt asiantuntijalausuntoa liittyen valtioneuvoston kirjelmään eduskunnalle komission ehdotuksista vakavaraisuusasetuksen muuttamisesta järjestämättömiin vastuisiin liittyvien tappioiden kattamiseksi sekä direktiiviksi luotonhallinnoijista, luotonostajista ja vakuuksien realisoimisesta. Esitämme kunnioittavasti asiantuntijalausuntona seuraavaa.

Käsiteltävät ehdotukset ovat osa laajempaa kokonaisuutta, jonka tarkoituksena on saattaa pankkiunioni valmiiksi. Pankkiunioni koostuu tällä hetkellä yhteisestä sääntökirjasta, yhteisestä valvonnasta ja yhteisestä kriisinratkaisusta. Pankkiunionin merkittävimmät puuttuvat elementit ovat yhteinen talletussuoja ja yhteisen kriisinratkaisurahaston varautumisjärjestely.

Yhteiseen talletussuojaan siirtymistä jarruttaa pankkien erilainen taloudellinen tila ns. järjestämättömien luottojen määrän (non-performing loans, npl) ja vakavaraisuuden suhteen. Joillakin pankeilla on huomattavan paljon järjestämättömiä luottoja. Vaikka niiden määrä on pienentynyt vuoden 2015 jälkeen, se on edelleen joissakin maissa liian korkea. Järjestämättömien luottojen ongelma ei poistu odottamalla edes nyt ripeytyneen talouskasvun oloissa, vaan se vaatii määrätietoisia toimia.

Euroopan komissio julkisti 14.3.2018 esityksen koskien järjestämättömiä luottoja. Taustana komissio tuo esiin, että vaikka yhteisessä valvonnassa olevien pankkien tila on kohentunut (ne ovat vuodesta 2014 alkaen lisänneet omaa pääomaa 234 mrd. eur ja parantaneet likviditeettipuskureita), vähenemisestä huolimatta järjestämättömiä luottoja on koko EU:n pankkijärjestelmässä edelleen huomattavan paljon (910 mrd. eur). Järjestämättömien luottojen vähentämiseksi komissio esittää toimenpiteitä neljälle osa-alueelle: 1) pankkien riittävät varaukset uusien järjestämättömien saamisten kattamiseksi 2) vakuuksien realisoinnin nopeuttaminen 3) jälkimarkkinoiden kehittäminen ja 4) malli kansallisten omaisuudenhoitoyhtiöiden perustamiseksi.

Yhteiset toimintatavat järjestämättömien lainojen vähentämiseksi parantavat riskienhallintaa myös suomalaisissa pankeissa, vaikka järjestämättömien saamisten määrä Suomessa on kohtuullisen pieni (ks. Kuvioliite).

**a) Vakavaraisuusasetuksen muuttaminen järjestämättömiin vastuisiin liittyvien tappioiden kattamiseksi**

Valtioneuvosto pitää ehdotettua asetusmuutosta oikeansuuntaisena kehityksenä järjestämättömien vastuiden kohtelussa. Valtioneuvosto kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että ehdotettu ratkaisu koskee vain ehdotuksen antamisen jälkeen syntyneitä vastuita, eikä siis ratkaise pankkien taseissa jo olevien järjestämättömien luottojen ongelmaa.

Finanssivalvonta yhtyy valtioneuvoston kantaan asetusmuutoksen oikeansuuntaisuudesta. Finanssivalvonta kuitenkin korostaa, että tarvitaan myös tehokkaita välineitä olemassa olevien järjestämättömien luottojen vähentämiseksi, jotta olisimme lähempänä yhteistä talletussuojaa eli pankkiunionin 3. jalkaa.

EKP on julkaissut 20.3.2017 järjestämättömien saamisten käsittelyohjeensa pankeille. Ohjeisiin on kirjattu järjestämättömien saamisten käsittelytoimia ja -menettelyjä sekä parhaita käytäntöjä, jotka pankkien tulee omaksua.

Ohjeissa pankkeja kehotetaan ottamaan käyttöön realistisia mutta samalla kunnianhimoisia strategioita, joiden avulla järjestämättömien saamisten ongelmaan pystytään puuttumaan kokonaisvaltaisesti. Pankkien tulee esimerkiksi määrittää johdon kannustimet siten, että niillä edistetään järjestämättömien saamisten vähentämisstrategioiden toteuttamista, ja ylimpien hallintoelinten tulee seurata toteuttamista tarkasti.

Ohjeita käytetään pankkien kanssa käytävän valvontadialogin perustana. EKP noudattaa valvonnassa suhteellisuusperiaatetta eli mitoittaa toimensa sen mukaan, miten suuren ja vakavan ongelman järjestämättömät saamiset muodostavat pankille.

EKP on täsmentänyt maaliskuussa 2018 järjestämättömien saamisten käsittelyyn odotuksensa varauskäytännöiksi sen varmistamiseksi, että järjestämättömiin saamisiin liittyvät arvonalennukset ja luottotappiot kirjataan riittävän varhaisessa vaiheessa. Pankkien tulee kirjata täydet arvonalennukset uusien järjestämättömien saamisten vakuudettomasta osasta viimeistään kahden vuoden kuluttua ja vakuudellisesta osasta viimeistään seitsemän vuoden kuluttua siitä, kun saaminen on luokiteltu järjestämättömäksi. Jos pankit poikkeavat näistä odotuksista, se tulee perustella valvojille. Valvojat voivat tarpeen mukaan asettaa myös lisäpääomavaatimuksia (Pilari II).

Tarkoituksena on, että näitä odotuksia sovelletaan nimenomaan uusiin järjestämättömiin saamisiin. Ohjeistus koskee saamisia, jotka luokitellaan

1.4.2018 jälkeen järjestämättömiksi. Tarkoituksena on, että tällä lisäohjeistuksella täydennetään uutta EU-lainsäädäntöä.

Finanssivalvonta katsoo, että selkeyden vuoksi pitäisi erien, joita asetus ja EKP:n ohjeistus koskevat, olla yhtenäiset. Komission asetus koskee uusia luottoja, jotka muuttuvat järjestämättömiksi ja EKP:n varauskäytännöt koskevat saamisia, jotka muuttuvat järjestämättömäksi 1.4.2018 jälkeen. Määritelmissä on nyt ratkaiseva ero.

Vanhoista järjestämättömistä saamisista EKP on jo aiemmin vaatinut, että pankit, joilla on runsaasti tällaisia ongelmasaamisia, laativat 2017 puoleenväliin mennessä näitä saamisia koskevan strategian vähentämistavoitteineen. Strategioita on alettu aktiivisesti toteuttaa, ja esimerkiksi järjestämättömien lainojen salkkuja on myyty yksityisille sijoittajille.

EKP:n valvontaneuvosto jatkaa parhaillaan keskusteluja keinoista vähentää nopeammin vanhojen järjestämättömien luottojen määrää.

**b) Uusi direktiivi luotonhallinnoijista, luotonostajista ja vakuuksien realisoimisesta – luotonhallinnoijat ja luotonostajat**

Valtioneuvosto pitää direktiiviehdotukseen sisältyvää luotonhallinnoijia ja luotonostajia koskevaa sääntelyä oikeansuuntaisena kehityksenä järjestämättömien vastuiden jälkimarkkinoiden kehittämisessä. Valtioneuvosto katsoo, että toimilupavelvollisuus ja velvoite järjestää luotonhallinnoijien valvonta ovat velallisen edun ja markkinoiden tasapainon kannalta perusteltuja ehdotuksia.

Finanssivalvonta yhtyy edellä kuvattuun valtioneuvoston kantaan.

**c) Uusi direktiivi luotonhallinnoijista, luotonostajista ja vakuuksien realisoimisesta – vakuuksien realisoiminen**

Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti ehdotettuun vakuuteen kohdistuvan täytäntöönpanon nopeuttamiseen ja harmonisointiin ja katsoo, että lainsäädäntö ei ehdotetussa muodossaan edistä sille asetettuja tavoitteita. Direktiivissä tulisi ottaa tasapainoisesti huomioon velkojien oikeudet sekä yritysten toimintamahdollisuudet ja velallisen oikeussuoja. Lisäksi mainitaan, että Suomessa vakuuksien täytäntöönpanoa voidaan nykyisellään pitää varsin toimivana ja edullisena, minkä vuoksi kansallisen lainsäädännön muuttamisesta ei arvioida olevan välitöntä taloudellista hyötyä luottolaitoksille tai yritystoiminnalle.

Finanssivalvonta nostaa tässä yhteydessä esille sen, että vakuuden arvo voi laskea nopeastikin riippuen vakuudesta. Esimerkiksi koneet, laitteet tai kuljetuskalusto menettävät arvoaan käytössä. Niiden rahoituksen osalta takaisinperintäaste riippuu paljon siitä, kuinka nopeasti vakuus saadaan pois velallisen käytöstä ja realisoitua. Jos ongelma-asiakkaat myös laiminlyövät kyseisten kohteiden ylläpitoa (kuten joskus tapahtuu), nopean realisoinnin tarve korostuu.

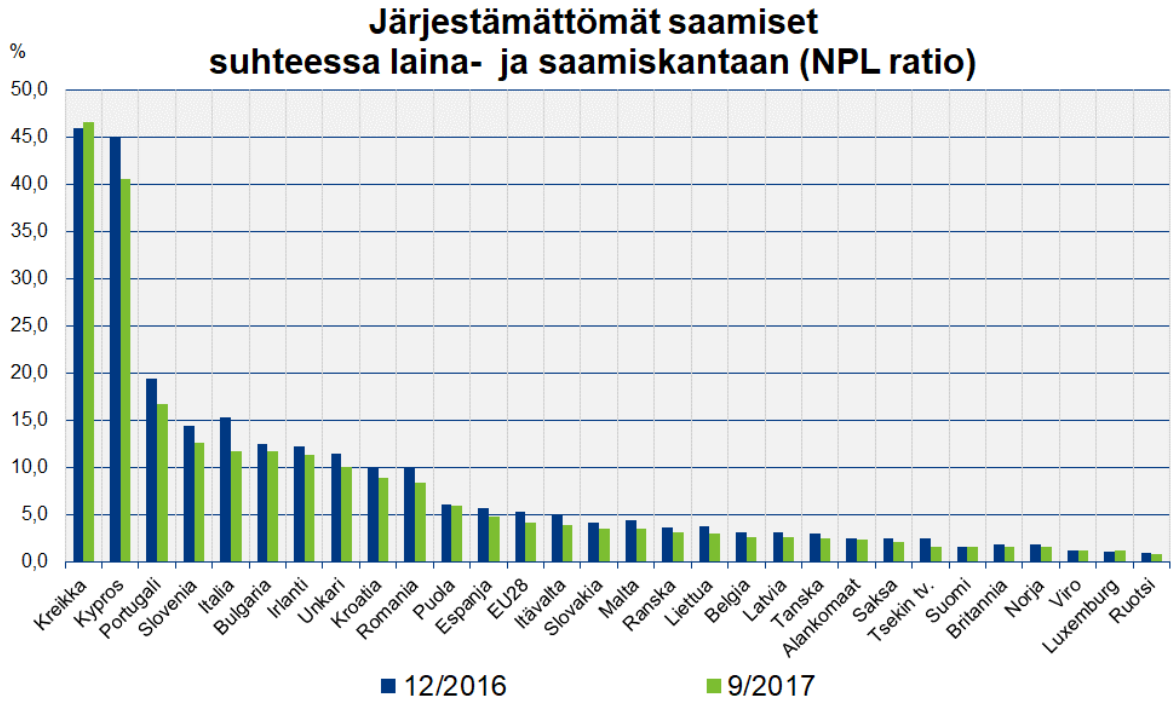
Pankkivalvonta

FINANSSIVALVONTA

Jyri Helenius
apulaisjohtaja

Torsten Groschup
johtava riskiasiantuntija

**Kuvioliite**




*Lähde: EBA, Risk Dashboard Q3/2017, NPL ratio: non performing loans, % of loans and advances, maat järjestyksessä 9/2017 tilanteen mukaan*