Antti Suhonen LAUSUNTO 15.3.2021

Komission tiedonanto toimenpiteistä järjestämättömien lainojen vähentämiseksi EU:ssa

EU:n pankkien järjestämättömät lainat ovat vähentyneet viime vuoteen saakka vuoden 2014 huipputasosta (6,7%), muodostaen 2,8% kaikista lainoista syyskuussa 2020 (EBA). Koronaviruspandemian jatkuessa on todennäköistä, että tämä osuus tulee kasvamaan voimakkaasti erityisesti tilapäisten lainanhoidon lykkäysten päättyessä. Positiivista on, että Euroopan pankkien vakavaraisuus on selvästi parantunut finanssikriisin jälkeen; ydinvakavaraisuus (CET1) on noussut 9%:sta (2010) 15%:iin (2020). Alueen pankkisektori on kuitenkin kärsinyt pitkään jatkuneista kannattavuusongelmista, mikä osaltaan hidastaa talouksien elpymistä etenkin, kun pankkien rooli velkarahoituksessa on Euroopassa erittäin merkittävä. Pankkien välillä on myös edelleen varsin huomattavia maa- ja pankkikohtaisia eroja.

Lyhyen tähtäimen toimenpiteet

Komission tiedonannossa korostetaan markkinaehtoisten ratkaisujen ensisijaisuutta järjestämättömien lainojen hoidossa. Samaan aikaan komissio toteaa, että käynnissä oleva koronapandemia on aiheuttanut sellaisen vakavan talouden häiriötilan, joka mahdollistaa pankkisektorin ennakoivat julkiset tukitoimet.

Suomen kanta asiassa on nähdäkseni hyvin perusteltu: mahdollisen julkisen tuen tulisi olla luonteeltaan tilapäistä, eikä se saisi johtaa elinkelvottomien pankkien tukemiseen. Epäilen kuitenkin, että käytännössä rajanveto asiassa tulee olemaan vaikeaa. Siten katson, että Suomen ja suomalaisen veronmaksajan näkökulmasta on oleellista, että mahdollinen julkinen tuki toteutetaan kansallisella tasolla myös koronakriisin ja sen jälkihoidon pitkittyessä eikä sitä siirretä osaksi EU:n kasvavaa yhteisvastuullista taakanjakoa. Ongelmallista kansallisissakin tukimuodoissa on se, että ne siirtävät tavoitteen eurooppalaisten valtioiden ja pankkien välisen kohtalonyhteyden katkaisemisesta yhä kauemmas tulevaisuuteen.

Komission ilmoitukseen sen aikomuksesta tutkia mahdollisten omaisuudenhoitoyhtiöihin siirrettävien lainojen arvostusmenettelyn ”yksinkertaistamista” liittyy riski siitä, että tämä johtaa käytännössä lainojen siirtohintojen poikkeamiin (ylöspäin) sekä lainojen tosiallisista saavutettavista markkinahinnoista että niiden riippumattomasti arvioidusta ”todellisesta taloudellisesta arvosta” (”REV”). Komission toisaalla erittäin aiheellisesti peräänkuuluttaman laadukkaan markkinatiedon näkökulmasta olisi oleellista, että omaisuuseriä siirrettäessä markkinaehtoista hinnoittelumekanismia ei vääristellä, vaan mahdolliset tukitoimet ja julkinen subventio toteutetaan läpinäkyvästi ja erillään lainojen hinnoitteluprosessista.

Rakenteelliset uudistukset

Vuoden 2015 jälkeen eurooppalaiset pankit ovat myyneet tai muutoin siirtäneet taseistaan noin 600 miljardia euroa järjestämättömiä luottoja[1], mikä vastaa noin puolta näiden lainojen kokonaismäärästä huippuvuonna 2014. Vuonna 2019 näiden transaktioiden yhteissumma oli noin 100 miljardia euroa. Ongelmaluottojen vähennykset ennen koronapandemiaa eivät siten ole olleet

[1] Debtwire. https://events.debtwire.com/decade-ends-with-lowest-npl-levels-on-european-bank-balance-sheets-since-2010

lainkaan merkityksettömiä, mutta on silti tärkeää ymmärtää, mitkä tekijät ovat estäneet pankkeja vähentämään ongelmaluottoja vieläkin enemmän.

Yleisimpänä hidasteena ongelmaluottojen tehokkaalle järjestelylle sekä laajamittaisemmille jälkimarkkinoille EU:n tasolla lienevät kansallisten lakien, perintäprosessien, velkojien ja velallisten oikeuksien ja velkajärjestelyjen erot. On selvää, että maat joissa nämä lait, asetukset ja niihin liittyvät prosessit ovat selkeitä, nopeita ja ennakoitavia ovat ulkopuolisen velkasijoittajan näkökulmasta houkuttelevampia kuin ne, joissa esimerkiksi velkojen takaisinperintään tai vakuuksien realisointiprosessiin sekä niiden ajoitukseen liittyy huomattavaa epävarmuutta. Totean kuitenkin VM:n muistion tapaan, että en näe tätä perusteluna kansallisten maksukyvyttömyysprosessien ja -lainsäädännön harmonisoinnille EU:n tasolla. Sen sijaan niiden maiden, joissa nämä elementit ovat selvästi unionin parhaita käytäntöjä jäljessä, tulisi pyrkiä uudistamaan lainsäädäntöään kansallisella tasolla.

Toinen selkeä este järjestämättömien lainojen laajamittaisemmalle jälkimarkkinakaupalle tai arvopaperistamiselle ovat ongelmaluottoja myöntäneiden pankkien heikko kannattavuus ja rajalliset pääomapuskurit, jotka eivät välttämättä kestä tase-erien myynnistä seuraavia tappiokirjauksia. Laajempana kysymyksenä taustalla on eurooppalaisen pankkisektorin yleisesti heikko kannattavuus – sektorin oman pääoman tuotto on ollut systemaattisesti alle oman pääoman kustannuksen vuosien 2008-9 finanssikriisistä lähtien[2]. Heikkoon kannattavuuteen ovat vaikuttaneet järjestelemättömien luottojen ohella osaltaan mm. hidas talouskasvu ja sen myötä vaisu luottokysyntä, ennätysmatalan korkotason tuomat haasteet, pankkisektorin ylikapasiteetti eräissä jäsenmaissa, sekä myös finanssikriisin jälkeen ratkaisevasti lisääntynyt finanssisektorin määrämuotoinen sääntely ja valvonta.

Lainojen jälkimarkkina-aktiviteettia rajoittaa myös talousteoriassa yleisesti tunnettu asymmetrisen informaation ongelma. Lainan myyjällä voidaan lähtökohtaisesti olettaa olevan paremmat tiedot esimerkiksi lainanottajasta ja lainan mahdollisista vakuuksista kuin ulkopuolisella sijoittajalla. Edellä mainitut kansalliset juridiset prosessit ja käytännöt voivat myös osaltaan kohottaa erityisesti ulkomaisen sijoittajan arviota lainaan sisältyvästä riskistä. Rationaalinen sijoittaja reagoi epävarmuuteen alentamalla lainasta tarjoamaansa hintaa, mikä voi johtaa siihen, että ostajan ja myyjän näkemykset lainan todellisesta arvosta eivät kohtaa. Tästä näkökulmasta komission esiintuomat pyrkimykset parantaa lainainformaation laatua ja vertailukelpoisuutta ovat tavoitteena ymmärrettäviä. Käytännön tasolla on kuitenkin vaikea nähdä, että esimerkiksi standardoidulla lomakemallilla (”template”) pystyttäisiin aidosti kiteyttämään hyvin monimuotoisten lainojen avaintiedot siten, että harjoitus tuottaisi ammattimaiselle sijoittajalle aitoa lisäarvoa. Todennäköisemmin lomake vain lisäisi jälkimarkkinaprosessin kustannuksia ja byrokratiaa.

Samalla on todettava, että systemaattinen tietojenkeruu toteutuneista lainatransaktioista loisi kiistatta hyödyllistä materiaalia markkinan kehityksen arviointiin esimerkiksi viranomaisten tai akateemisen tutkimuksen toimesta. Näiden hyötyjen vastapainona tulee ottaa huomioon markkinaosapuolien mahdollinen vastahakoisuus omalta kannaltaan sensitiivisen taloustiedon jakamiseen laajoihin tietokantoihin.

Ongelmaluottojen jälkimarkkinoiden kehitystyössä olisi järkevää perehtyä tarkoin esimerkkeihin maista, joissa tätä prosessia on onnistuneesti toteutettu. Esimerkiksi Espanja onnistui alentamaan järjestämättömien lainojen osuutta koko lainakannasta 12,5%:sta (2014) 4,8%:iin (2019)[3]. Kehitystä

[2] Risk assessment of the European banking system, December 2020. European Banking Authority
[3] Post-Programme Surveillance Report, Spain, Spring 2020. European Commission

ovat osaltaan tukeneet mm. maan pankkisektorin uudelleenjärjestelyt ja -pääomitus vuosina 2010-2012, lainojen vakuuksien toimiva arvonmääritys ja realisointiprosessit, pankkien tehokas takaisinperintä sekä kansallisten omaisuudenhoitoyhtiöiden ja ulkopuolisten velkasijoittajien kyky ja halukkuus suurikokoisiinkin transaktioihin[4].

Laajemmassa katsannossa Euroopan rahoitushuollon rakenteellisena haasteena on edelleen järjestelmän pankkikeskeisyys, joka muodostuu ongelmaksi etenkin edellä mainitun pankkien alhaisen kannattavuuden johdosta. Pankkisektori vastaa noin 80% eurooppalaisesta yritysten velkarahoituksesta[5]. Yhdysvalloissa pankkien vastaava osuus on 19%, ja valtaosa lainarahasta välittyy joukkolainamarkkinoilta sekä pankkien ulkopuolisilta velkasijoittajilta.

Tästä näkökulmasta Euroopan pääomamarkkinaunionin kehityspyrkimykset ovat nähdäkseni välttämättömiä, tervetulleita ja kannatettavia. Pääomamarkkinoiden ja muiden rahoituskanavien kehitystyössä tulisi varmistaa myös se, ettei näitä panostuksia toisaalla vesitetä tarpeettoman markkinoiden ja markkinaosapuolten sääntelyn ja rajoitusten kautta. Yhtenä lähiajan haasteena tulevat todennäköisesti olemaan keskustelut finanssipalvelujen tulevaisuudesta EU:n ja Britannian välillä Brexitin jälkeen. Euroopan pääomamarkkinoiden näkökulmasta kyseessä ei ole nollasummapeli jossa Britannian tappio on Euroopan finanssikeskusten voitto, vaan Lontoon finanssikeskuksen laajan rahoitusekosysteemin sulkeminen EU:n markkinoilta tulisi vaikuttamaan hidastavasti etenkin EU:n pyrkimyksiin laajempien pääomamarkkinoiden sekä esimerkiksi ongelmaluottojen jälkimarkkinoiden kehittämisestä.

[4] Non-performing loans in Europe. What are the solutions? KPMG, 2018
[5] Global Financial Stability Report, October 2019. IMF