Talousvaliokunnalle

Valtioneuvoston selvitys eduskunnalle komission tiedonannosta toimenpiteistä järjestämättömien lainojen vähentämiseksi EU:ssa (E 10/2021 vp) - talousvaliokunnan jäsenten kysymykset

Eduskunnan talousvaliokunta on välittänyt kysymyksiä valtioneuvoston selvityksestä komission tiedonannosta toimenpiteistä järjestämättömien lainojen vähentämiseksi EU:ssa asiassa kuulleille asiantuntijoilla. RVV vastaa alla kysymyksiin toimialaansa eli luottolaitosten kriisinratkaisun ja talletussuojan näkökulmasta.

1) Mitkä ovat keskeisimmät syyt sille, että järjestämättömiä luottoja (NPL, non-performing loan) on edelleen pankkien taseissa eurokriisin jäljiltä?

Joillain pankeilla on ollut ja on edelleen niin merkittäviä määriä järjestämättömiä luottoja taseissaan, että niiden taloudellinen liikkumavara tilanteen hoitamiseksi on ollut hyvin hankala ja hidas. Niillä ei ole itsellään ollut riittävästi pääomia kattamaan järjestämättömien luottojen suoran alaskirjaamisen tai luottosalkun markkinahintaan myynnin yhteydessä syntyviä tappioita. Lisäksi joissain ongelmamaissa uutta NPL-kantaa on tullut vanhan päälle, vaikkakin hitaammalla tahdilla kuin eurokriisivuosina. Mikäli ongelmapankki ei pysty vahvistamaan vakavaraisuuttaan kannattavalla liiketoiminnalla tai laskelmalla liikkeeseen uusia omien varojen instrumentteja, voisi järjestämättömien luottojen alaskirjaaminen tai niiden myyminen/siirtäminen pois taseesta johtaa siihen, että pankki rikkoisi vakavaraisuusvaateensa ja ajautuisi konkurssiin tai kriisinratkaisuun. Voidaan sanoa, että tilanteen haastavuus on johtanut osaltaan tilanteen varovaiseen hoitamiseen.

Järjestämättömien luottojen syntyyn ovat vaikuttaneet Euroopan pankkisektorilla myös erot kansallisessa lainsäädännössä. Joissakin eteläisen Euroopan (esim. Italia) maissa on vanhastaan kertynyt paljon hoitamattomia luottoja, koska maassa on niin vahva perustuslaillinen omaisuudensuoja, etteivät pankit ole käytännössä voineet realisoida vakuuksina olevia kiinteistöjä. Vakuuksien realisointi on hyvin hidasta ja kestää jopa yli 10 vuotta. Tämän vuoksi komission hankkeet lainsäädännön harmonisoimiseksi ovat ongelman hoitamiseksi myös tärkeitä, mutta etenevät ja vaikuttavat hitaasti.

Ennen kriisinratkaisukehikon luomista viranomaisilla ei ollut pankin kaatumisen hallittuun hoitamiseen tarkoituksenmukaisia välineitä. Siten taseiden tervehdyttäminen jäi silloin tekemättä luoden ns. ”legacy” ongelmia nykyjärjestelmään. Nykyinen kriisinratkaisukehikko antaa viranomaisille useita välineitä (sisältäen myös omaisuudenhoitoyhtiö-välineen) pankin toiminnan uudelleen järjestämiseen. Kehikon käyttämisestä on toistaiseksi melko vähän kokemusta.

Uuden kriisinratkaisukehikon myötä tilanteessa, jossa pankin omat varat eivät riitä tappioiden kattamiseen, valvoja tai kriisinratkaisuviranomainen tekisi arvion siitä, onko pankki ”kaatumassa tai todennäköisesti kaatumassa”. Jos pankki on rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävä ja sen toimintojen jatkuvuus on monen asiakkaan kannalta kriittinen, on

kriisinratkaisumenettelyn käyttäminen tilanteessa yleisen edun mukaista. Jos näin ei ole, pankki voidaan päättää ajaa alas konkurssimenettelyn kautta.

RVV:n ymmärryksen mukaan olemassa olevia EU-kriisinratkaisukehikon mukaisia välineitä ei ole käytetty järjestämättömiin luottoihin liittyvän ongelman ratkaisemiseksi, vaan järjestelyt on toteutettu kansallisilla erillistoimenpiteillä.

2) Millä keinoilla NPL-luotoista pitäisi päästä eroon, ennen pankkiunionin loppuunsaattamista (ml yhteinen talletussuoja)?

RVV:n näkemyksen mukaan on ensisijaisen tärkeää, että valvojat edellyttävät pankkien tekevän riittävän suuria varauksia uusien järjestämättömien luottojen varalle ja että luottolaitokset kirjaavat mahdollisimman aikaisessa vaiheessa syntyviä tappioita. Tappioita siis pitäisi uskaltaa kirjata alas tai saada myytyä markkinahintaan. Hyvin pääomitetuilla pankeilla pitäisi olla tähän varaa. Jos pankin taloudellinen tila on sen verran heikko, ettei tappioiden kirjaaminen ole mahdollista, on valvojan ja/tai kriisinratkaisuviranomaisen syytä todeta, ettei pankki enää ole elinkelpoinen, vaan ”kaatumassa tai todennäköisesti kaatumassa”. Tämän jälkeen kriisinratkaisuviranomaiset päättävät, onko pankin kriisinratkaisu yleisen edun mukaista vai onko mahdollista ajaa pankki alas konkurssimenettelyn kautta.

Lisäksi RVV:n näkemyksen mukaan järjestämättömien luottojen vähentämiseksi olisi hyödyllistä tukea luottojen vakuuksiksi annettujen varallisuuserien realisoinnin tai ainakin realisointeihin sovellettavien aikataulujen harmonisointia EU-tasolla.

RVV suhtautuu varauksellisesti ehdotuksiin siitä, että luottolaitosten taseiden tervehdyttämisprosessia edesautettaisiin perustamalla kriisinratkaisukehikosta erillisiä kansallisia omaisuudenhoitoyhtiöitä. Kriisinratkaisutilanteen yhteydessä luottolaitoksen velkasijoittajat omistajien lisäksi kantavat vastuun mahdollisista tappioista omaisuudenhoitoyhtiö-välineen käytön yhteydessä, kun taas näin ei ole tilanteessa, jolloin omaisuudenhoitoyhtiö perustetaan ennakoivana toimenpiteenä järjestämättömien luottojen siirtämiseksi luottolaitoksen taseesta. Kriisinratkaisumekanismin uskottavuus kärsisi, mikäli omaisuudenhoitoyhtiötä käytettäisiin ilman sijoittajanvastuun toteuttamista.

3) Jos pankkeja ei saa valtiollisesti tukea ja tuottamattomia luottoja ei saada tuottaviksi, ainoa vaihtoehto on kirjata NPL-luotot alas ja myydä ne markkinahintaan, mikä edellyttäisi pankkien pääomittamista. Kuka ne pankit pääomittaisi ja millä ehdoilla?

Pankin pitäisi pystyä hankkimaan markkinaehtoista varainhankintaa, mukaan lukien laskien liikkeelle omia varoja vakavaraisuuden varmistamiseksi. Mikäli tämä ei ole mahdollista, pankki ei ole elinkelpoinen.

4) Miten pankkeja pitäisi jatkossa säännellä, että NPL-luottoja ei paljon syntyisi?

Kuten kysymyksessä todetaan, tärkeintä on se, ettei järjestämättömiä luottoja syntyisi merkittävää määrää. Pankkitoimintaan liittyy aina riskejä ja ei ole siten mahdollista kokonaan välttyä järjestämättömien luottojen synnystä pankkien taseissa. Tärkeintä on, että tämä tilanne on hallinnassa.

Vakavaraisuuteen, luottotappiovarauksiin ja riskienhallintaan liittyvä sääntely sekä kansallisen vakuusoikeuden toimivuus ovat keskeisessä roolissa NPL-ongelman hoitamisessa. Myös pankkien kannattavuusongelmiin ja liiketoimintamallin menestysedellytyksiin ja terveyteen

liittyvän valvonnan tulisi osaltaan tukea sitä, että pankit pystyisivät jatkossa ylläpitämään toiminnallaan riittävää tappionkantokykyä.

5) Kestävätkö pankit ja talous tiukempaa pankkisääntelyä, ja jos, niin millä edellytyksillä?

Vahva taloudellinen tila, terve liiketoimintamalli, asianomainen riskienhallinta ja tarkoituksenmukaisten varausten tekeminen on edellytys elinkelpoisen ja menestyksekkään liiketoiminnan jatkumiselle. Eli näihin liittyvä sääntely ja valvonta on myös pankkien eduksi.

6) Ongelma esiintyy lähinnä eurokriisimaissa, ja alkaa olla 10 vuotta vanha. Eikö olisi eurooppalaisen ongelman sijaan perustellumpaa puhua eurokriisimaista ja näiden maiden ongelmien hoitamisen keskeneräisyydestä?

On totta, että järjestämättömien luottojen määrä on erityisen suuri joissain euroalueen maissa.

7) Mikäli haluamme saada NPL-luottokannan alas, meidän pitäisi tosiasiallisesti ratkaista sekä eurokriisi että pääomittaa pankit. Onko tavoite realistinen, ja mitä se edellyttäisi?

Eurokriisin ajalta periytyneiden järjestämättömien luottojen määrä on supistunut kiitettävästi vuosien mittaan. RVV:n näkemyksen mukaan ongelmien ratkaisemiseksi olisi rohkeammin voitu hyödyntää myös kriisinratkaisukehikon antamia toimivaltuuksia.

Koronakriisi tuo tilanteeseen uusia haasteita. Erityisesti näkymä yritysten taloudellisesta tilanteesta ja tulevaisuuden näkymistä on edelleen sumuinen, mikä osaltaan luo epävarmuutta pankkien taloudellisesta tilanteesta ja erityisesti luottokannan laadusta. Juuri tässä tilanteessa – ja jotta koronakriisin seurauksena kasvavien NPL-kantojen kohdalla ei päädytä samaan tilanteeseen kuin eurokriisissä – on ehdottoman tärkeää, että pankkien edellytetään tekevän riittävän suuria varauksia järjestämättömien luottojen varalle ja että ne kirjaavat mahdollisimman aikaisessa vaiheessa syntyviä tappioita. Mikäli yksittäisten pankkien tilanteen tarkastelu johtaa siihen, että julkisia tukimekanismeja on välttämätöntä poikkeuksellisesti käyttää, on tärkeää varmistaa erityisesti se, että mahdollisesti myönnettävä julkinen tuki kohdistetaan vain sellaisille pankeille, jotka ovat elinkelpoisia ja joiden järjestämättömien luottojen aiheuttamat ongelmat ovat seurausta koronakriisistä. Tällainen edellyttää tiivistä yhteistyötä kyseisen pankin kanssa ja taseen tarkkaa läpivalaisua (asset quality review, AQR).

Edelleen RVV toistaa perusnäkemyksensä, että valvojien ja kriisinratkaisuviranomaisten tulisi rohkeasti käyttää niille säädettyjä vahvoja valtuuksia ja asettaa laitoksia kriisinratkaisumenettelyyn. Kriisinratkaisussa laitosten omistajat ja sijoittajat kantavat vastuun tappioista (ei veronmaksajat), laitosten kriittisten toimintojen jatkuminen voidaan turvata, tallettajat ovat suojassa eikä tilanteista aiheudu merkittäviä rahoitusvakausvaikutuksia.

8) Onko Suomen etu pysytellä mahdollisimman kaukana tästä kuviosta, vai ottaa kannettavaksemme takauksia ja vastuita, tai peräti lahjoittaa suoraan rahaa pankkien pääomituksiin?

On myös suomalaisten pankkien etu, että pankkisektorit muissa euroalueen maissa ovat vakaat ja tukevat Euroopan talouskasvua ja että viranomaisilla (pankkivalvoja EKP ja yhteinen kriisinratkaisuviranomainen SRB sekä kansalliset valvojat ja kriisinratkaisuviranomaiset) on

parhaimmat edellytykset hoitaa mahdollinen pankin kriisitilanne mahdollisimman tehokkaasti. Kriisinratkaisussa viranomaispäätöksin tehtävien pankin toimintojen uudelleenjärjestämistoimien rahoitus toteutuu ensin sijoittajanvastuun ja toisessa vaiheessa euroalueen pankkien yhdessä rahoittaman yhteisen kriisinratkaisurahaston varojen avulla. Veronmaksajat eivät siis kanna vastuuta pankkien ongelmista. Tästä syystä RVV ei pidä Suomen edun mukaisena sitä, että kasvavaa NPL-ongelmaa lähdetään hoitamaan ensi vaiheessa julkisia varoja hyödyntäen.



Tuija Taos
ylijohtaja



Hanna Westman
pääekonomisti