Talousvaliokunnan lisäkysymykset asiantuntijoille E 10/2021 vp

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

- Finanssi- ja eurokriisin aikana syntyneiden järjestämättömien luottojen määrä on karkeasti puoliintunut v. 2016 lopusta euroalueen isojen pankkien taseissa. Ongelma on lähinnä se, että NPL:t keskittyvät tiettyjen jäsenvaltioiden pankkeihin. Viime vuosien aikana tosin niissäkin on tapahtunut positiivista kehitystä. Koronapandemian talousvaikutukset uhkaavat nyt kääntää kehitystä taaksepäin.

- Juurisyy sille, että järjestämättömiä luottoja on edelleen liikaa pankkien taseissa, on pankkien heikko kannattavuus. Luotoille ei ole voitu tehdä kattavia varauksia tai alaskirjauksia, jotta niitä olisi voitu kirjata alas tai myydä sijoittajille markkina-arvoon, ilman, että pankit olisivat joutuneet vahvistamaan omaa pääomapohjaansa. Tuottamattomat (mutta rahoitettavat) NPL:t puolestaan rasittavat pankkien kannattavuutta ja rajoittavat niiden luotonantokykyä.

- Jälkimarkkinoiden toiminnassa on myös ollut puutteita ja maksukyvyttömyysprosessit ovat liian hitaita etenkin niissä jäsenvaltioissa, joiden pankeilla on suhteellisesti enemmän järjestämättömiä lainoja. Tähän usein liittyy myös ylipäätään tehottomasti toimiva oikeusjärjestelmä (tuomioistuimet, perintämenettelyt jne.). Hidas ja luottojen arvostusten kannalta epävarma prosessi ei houkuttele sijoittajia ostamaan lainoja muutoin kuin erityisjärjestelyin.

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

- Kannattavuusongelmaan ei saada pandemia-aikana ratkaisua ja ilmeinen riski on, että pankkien tilanne heikkenee ennen kuin se talouden elpymisen myötä jälleen asteittain paranee. Julkiset tukitoimet (moratoriot, valtion takaukset) hämärtävät näkymää lyhyellä tähtäimellä. Jo pitkään on yleisesti arvioitu, että EU-alueella on liikaa pankkeja ja niistä merkittävän osan kannattavuus tulee olemaan heikkoa myös lähivuosina koronapandemiastakin riippumatta. Tämä on vaikea ongelma niille pankeille, joilla on runsaasti järjestämättömiä luottoja taseessaan ja joiden asiakkaisiin koronakriisi osuu pahiten.

- Pankkitoimintaan kuuluu myös riskien toteutuminen mm. ongelmaluottojen muodossa. Ei ole realistinen tavoite pyrkiä kaikista NPL:stä eroon, mutta niiden osuus taseissa pitää saada sellaiselle tasolle, joka ei rasita pankin kannattavuutta pidemmällä aikavälillä. Tavoite lienee saavutettavissa useimmille pankeille, mutta on todennäköistä, että osalle ei ja valvojalla on keskeinen rooli yhdessä pankin kanssa laatia suunnitelma tavoitteeseen pääsemiseksi. Pankit joutuvat uudistetun sääntelyn (asetus) myötä tekemään pakollisia varauksia uusille NPL:lle aikaisemmassa vaiheessa kuin aiemmin, mikä vahvistaa niiden kykyä hallita uusia järjestämättömiä luottoja.

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?

- Pankeilla on mahdollisuus hankkia uutta pääomaa yksityisiltä sijoittajilta markkinaehtoisesti. Kyvyttömyys hankkia uutta pääomaa pankin taloudellisen aseman näkökulmasta kohtuulliseen hintaan voi

olla oire sijoittajien epäluottamuksesta pankin elinkelpoisuuteen. Uuden pääoman hankintaa voi vaikeuttaa myös nykyisten omistajien haluttomuus hajauttaa pankin omistusrakennetta.
- Vakavissa taloudellisissa vaikeuksissa olevien ja elinkelvottomien pankkien tilanteeseen olisi mahdollista puuttua myös pankkivalvojille ja kriisinratkaisuviranomaisilla lainsäädännössä osoitetuin toimivaltuuksin.

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

- Pankkisääntelyä on kehitetty tältä osin jo viime vuosina. Keskeisiä muutoksia tältä osin on vakavaraisuusasetuksen muutos varausten pakollisesta tekemisestä (NPL Prudential Backstops, keväällä 2019 voimaan) ja IFRS9 tilinpäätössääntelyn soveltaminen pankkeihin. Nämä muutokset edellyttävät pankeilta aiempaa etupainotteisempaa varautumista mahdollisiin luottotappioihin. Sääntelyn soveltamiseen liittyy kuitenkin siirtymäaikoja, joita pidennettiin kesällä 2020 pandemiatilanteen johdosta tehdyillä väliaikaisilla muutoksilla vakavaraisuusasetukseen

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

- Vahvemmat pääomavaatimukset lisäävät pankkien häiriönsietokykyä. Vahvat pääomapuskurit mahdollistavat pankkien luotonannon jatkuvuuden erilaisissa talouden häiriötilanteissa. Lukuisien tutkimusartikkeleiden perusteella nykyistä pankkien vakavaraisuussääntelyä voitaisiin edelleen vahvistaa ilman merkittäviä, haitallisia kokonaisvaikutuksia kansantalouksiin ja julkisiin talouksiin.
- Liian vähäinen ongelmalainojen alaskirjaus liittyy kuitenkin myös ennen muuta kysymykseen laadukkaasta tilintarkastuksesta ja toisaalta kysymykseen lainsäädännön oikeasta toimeenpanosta.

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

- Ns. eurokriisimaissa (esimerkiksi Kreikka ja Kypros) pankit ovat onnistuneet vähentämään järjestämättömiä lainoja taseistaan useilla miljardeilla, mutta niiden osuus kaikista lainoista on edelleen hyvin korkea. Tuoreiden EBA:n tietojen mukaan NPL-osuus euroalueen suurissa pankeissa oli viime vuoden lopussa keskimäärin 2,6 %, mutta Kreikassa se oli edelleen 25,5 %. Suunta on ollut oikea, mutta erittäin korkeista lähtötasoista (v. 2017 lopussa noin 48 %) johtuen prosessi on vielä kesken.
- Rahoitus- ja pankkimarkkinat kytkeytyneet vahvasti toisiinsa EU:n sisämarkkinoilla ja tilanteen kärjistymisellä pankkikriisiksi jossain jäsenvaltiossa voi olla heijastusvaikutuksia yli rajojen. Tähän on pyritty puuttumaan mm. keskittämällä pankkien valvontaa ja kriisinratkaisua eurooppalaiselle tasolle pankkiunionin puitteissa.

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

- Ks. edellä vastaus mahdollisista toimenpiteistä pankkien ja laajemmin pankkisektorin toiminnan tervehdyttämiseksi.

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

- Suomi ei ole ottanut pandemiatilanteen myötä kannettavakseen uusia takauksia ja vastuita koskien pankkisektoria. Suomen näkemyksen mukaan pankkien riskitasot mahdollistavat tällä hetkellä vain rajatut edellytykset pankkiunionin syventämiselle (E138/2020 vp). Suomen lähtökohtia pankkiunionin syventämiseen on käsitelty tarkemmin valtioneuvoston selvityksessä E34/2021 vp.