Rahoitusvakaus- ja tilasto-osasto

Mervi Toivanen

15.4.2021 SP/103/C11.2/2021
SP/FIVA-EI RAJOITETTU
Julkinen

Talousvaliokunta

Asiantuntijalausuntopyyntönne E10/2021 vp

Talousvaliokunnan kirjalliset kysymykset liittyen asiaan E10/2021 vp / Suomen Pankin vastaukset

Kiitän Suomen Pankille lähetetyistä kirjallisista kysymyksistä. Alla löytyvät vastaukset kuhunkin yksittäiseen kysymykseen.

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

Maailmanlaajuinen finanssikriisi oli sekä syvyydeltään että laajuudeltaan poikkeuksellinen pankki- ja rahoituskriisi. Finanssikriisi ja erityisesti sen jälkeinen talouden syvä taantuma kosketti erityisen ankarasti joitain maita ja näiden maiden pieniä ja keskisuuria yrityksiä. Samalla pankkisektorin tappiot ja järjestämättömät saamiset (eli NPL:t) kasvoivat. Finanssikriisin jälkeen maiden taloudet toipuivat eri tahtiin - osa maista toipui kriisistä nopeammin kuin toiset. Talouden toipumisvauhti selittää pitkälti myös NPL-kannan kehitystä, sillä talouden toipuessa osa lainanottajista kykenee jälleen lyhentämään lainojaan ja pankkien järjestämättömien saamisten kanta pienenee. Samalla pankkien uusluotonanto käynnistyy ja luottokanta uusiutuu. Joidenkin talouksien toipuminen on kuitenkin ollut hidasta, mikä vaikeuttaa ja hankaloittaa myös pankkisektorin NPL-ongelmien purkua.

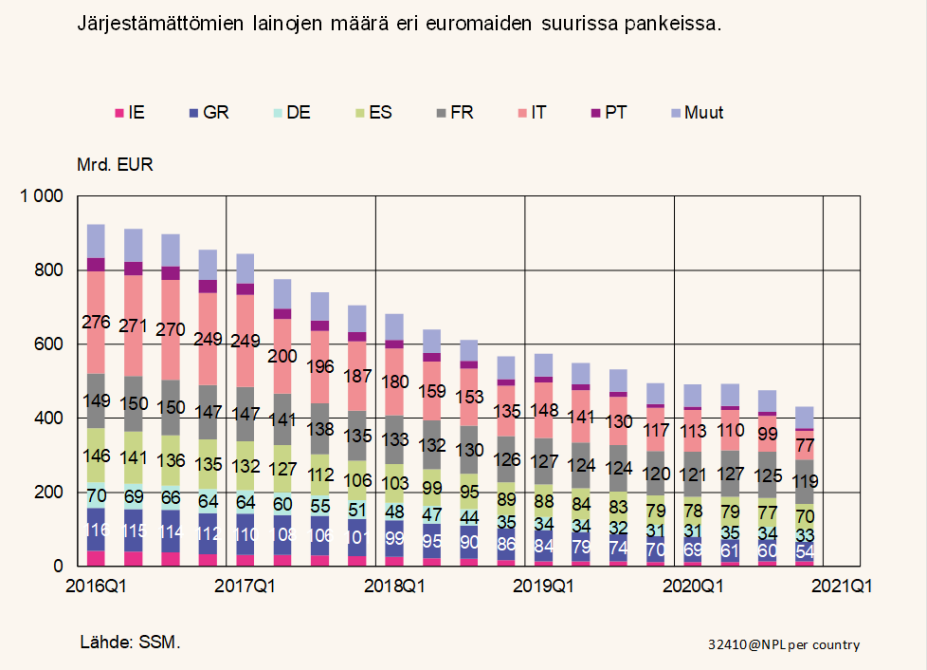
Järjestämättömiä saamisia syntyi lyhyessä ajassa todella paljon, minkä lisäksi mm. pankkien NPL:ien hoitamisessa tarvitsema resurssit ja toimintamallit sekä tuomioistuinten kapasiteetti hoitaa syntyneitä tapauksia olivat puutteellisia. Myös lainsäädännön luomat esteet sekä perintä- ja ulosottoprosessien pituus hidastivat ongelman hoitamista. NPL-ongelman purkamiseksi on kuitenkin tehty paljon työtä. Joissain maissa (esim. Irlannissa ja Espanjassa) on pankkisektoria saneerattu

Rahoitusvakaus- ja tilasto-osasto

Mervi Toivanen

15.4.2021 SP/103/C11.2/2021
SP/FIVA-EI RAJOITETTU
Julkinen

voimakkaasti, minkä lisäksi esim. konkurssilainsäädäntöä on uudistettu NPL-ongelmien ratkaisun helpottamiseksi. Järjestämättömien saamisten taso laskikin lähes puolella ennen koronapandemian alkua (kts kuvio).



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

NPL-ongelmien hoitamiseksi ja ehkäisemiseksi tulisi huolehtia siitä, että kehikko ja toimintatavat NPL:ien vähentämiseksi ovat mahdollisimman toimivia. Koska järjestämättömiin saamisiin ja niiden vähentämiseen liittyvät ongelmat ovat monimuotoisia, suoraan järjestämättömiin saamisiin (JS:t) kohdistuvien toimenpiteiden lisäksi edistystä tulisi tapahtua myös ongelmanratkaisua tukevilla alueilla.

Markkinaehtoisten ratkaisujen tulisi olla ensisijaisia. Finanssikriisin jälkeen kansalliset varallisuudenhoitoyhtiöt (AMC:t) ovat myös olleet keskeisimpiä tahoja, jotka ovat myyneet hoitamattomia lainoja yksityisillä markkinoilla.

NPL-ongelmien ratkaisemista ei tulisi tarpeettomasti vaikeuttaa rajoittamalla järjestämättömien saamisten hoitamiseen käytössä olevia keinoja. JS:ien tehokas vähentäminen ja markkinaehtoisten ratkaisujen tukeminen edellyttävät, että komission pankkikommunikaation mahdollistamasta valtionavusta ei tulisi lyhyellä aikavälillä luopua. Poikkeussäännöt voivat mahdollistaa järjestämättömien saatavien arvon alaskirjauksen tasolle, jolla markkinatoimijat ovat valmiit sijoittamaan niihin. Ne myös mahdollistavat kansalliset ratkaisut finanssikriisin ja Covid-19 -pandemian aikana syntyneiden järjestämättömien saamisten tason laskemiseksi. Pidemmän aikavälin tavoitteena on poikkeussäännöstä luopuminen, mutta riittävää siirtymäaikaa noudattaen.

Kansallisten maksukyvyttömyyslainsäädäntöjen kehittämisen ja toimivuuden varmistamiseksi tulisi myös harkita mahdollisimman tehokkaita toimenpiteitä. Lainsäädäntöön ja juridisiin prosesseihin liittyvä hitaus ja kalleus hidastavat paikoin merkittävästi hoitamattomiin lainoihin liittyvien ongelmien ratkaisemista. Velkojen ulosoton ja vakuuksien likvidoinnin hitaus ja kalleus eri oikeusistuimissa on omiaan vähentämään sijoittajien kiinnostusta pitkäaikaisiin ja epävarmoihin omaisuuseriin. Tuomioistuinten ulkopuolisten sovitteluratkaisujen mahdollistaminen tukisi markkinapohjaisia ratkaisuja järjestämättömien saamisten vähentämiseksi.

Lisäksi jälkimarkkinoiden yleinen kehittäminen ja NPL:stä (ostajille) saatavissa olevan tiedon parantaminen edistäisivät markkinaehtoisten ratkaisujen toteutumista.

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?

Kuten nykyisessä lainsäädännössäkin on säädetty, sijoittajavastuu on ensisijainen kulmakivi pankin vakavaraisuuden korjaamiseksi. Toisin sanoen pankkien resoluution ja kriisinratkaisun kustannuksista vastaavat ensisijaisesti pankkien omistajat ja sijoittajat. Omistajien ja sijoittajien tulee ensisijaisesti kantaa päävastuu pankin riskien kattamisesta ja

pääomittamisesta myös sellaisissa tilanteissa, joissa pankin tilanne ei vielä ole kriisiytynyt.

Mikäli lainsäädännössä säädetyt ehdot toteutuvat ja pankin poikkeuksellinen pääomitustarve voidaan todentaa säädetyllä tavalla, pankkien ennakollinen pääomittaminen valtion toimesta on myös mahdollista. Ennakollisella pääomittamisella katetaan pankkien epätodennäköisiä ja poikkeuksellisen tilanteen (kuten koronapandemian) aiheuttamia tappioita lainsäädännön ja säädösten mukaisella tavalla. Jos pankin vakavaraisuutta ei muuten kyetä korjaamaan, tulisi pääomituksen vaihtoehtoina harkita myös pankin alasajoa/fuusiota tai kriisitilanteessa resoluutiota tai konkurssia.

Tulee huomata, että eurooppalaisen pankkisektorin ongelma on tällä hetkellä myös heikko kannattavuus, mikä aiheutuu NPL-ongelman lisäksi mm. pankkien raskaasta kustannusrakenteesta ja alhaisista koroista. Heikosti tuottavien pankkien suurin taloudelle aiheuttama ongelma on, että ne eivät kykene välittämään rahoitusta/lainoja niitä tarvitseville ja pankkien oma kriisinkestävyys on heikentynyt. Koko euroalueen ja yksittäisten euroalueen maiden talouksien näkökulmasta olisi etu, että pankit saadaan välittämään rahoitusta ja tukemaan talouden kasvua. Euroalueen talouskasvu tukisi myös Suomen taloutta ja vientiä.

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

Finanssikriisin jälkeen luotu uusi sääntely- ja valvontakehikko on merkittävä edistysaskel. Yksittäisiä uudistuksia ovat esimerkiksi yhteisen pankkivalvojan (SSM) luominen, makrovakauspolitiikan käyttöönotto ja IFRS 9 -kirjanpitostandardin uudistaminen. Pankit kohtasivatkin koronapandemian aiheuttaman sokin paljon vakavaraisempina ja maksukykyisimpänä kuin globaalin finanssikriisin.

Euroalueen yhteinen pankkivalvoja (SSM) on myös tehnyt toimenpiteitä ja antanut ohjeistusta, jotta uusien järjestämättömien saamisten synty estettäisiin ja olemassa olevia NPL:iä saataisiin vähennettyä. Osana jatkuvaa valvontatyötä pankkivalvojat seuraavat pankkien riskienhallintaa ja NPL:ien määrää, vaativat toimenpiteitä NPL:ien

vähentämiseksi sekä tekevät stressitestejä selvittääkseen pankkien mahdollisia altistumia talouden epäedullisille kehityskuluille.

Koronapandemia on ensimmäinen testi uudelle valvonta- ja sääntelykehikolle. Keskeneräisten sääntelyhankkeiden loppuunsaattamisen lisäksi on kuitenkin tällä hetkellä vielä liian aikaista täsmällisesti sanoa, miten valvontaa ja sääntelyä tulisi jatkossa parantaa. Huomiota tulisi kuitenkin kiinnittää ainakin riskien mallintamiseen, käytettyjen aineistojen parantamiseen sekä datalähteiden ja markkinaraportoinnin kehittämiseen. Myös kansallisten lainsäädäntöjen ja käytänteiden (esim. maksukyvyttömyyslainsäädäntö, pankkilainojen myynti kolmansille osapuolille) uudistamiseen tulisi kiinnittää huomiota. Mikäli kehikosta löytyy korjattavaa, tulisi korjausta vaativiin kohteisiin puuttua määrätietoisesti.

Pankkitoimintaan ja luotonantoon kuuluu olennaisena osana riskinotto. Tämän vuoksi NPL:t kuuluvat olennaisena osana pankkien normaaliin liiketoimintaan. Koko pankkijärjestelmälle ja taloudelle NPL:t muodostuvat ongelmaksi siinä tapauksessa, että niitä tulee kerralla huomattava määrä. Koska kyse on enemmänkin NPL:ien kokonaismäärästä, tulisi erityisesti huolehtia pankkien riskienhallinnasta sekä pankkien kyvystä kantaa luottoriskejä eli pankkien riittävistä pääomapuskureista.

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

Yleisesti ottaen pankkisääntelyn tulee olla tehokasta ja oikein kohdentuvaa. Tehokas ja oikein kohdennettu pankkisääntely on koko talouden ja rahoitusvakauden lisäksi myös pankkien itsensä etu, kun järjestelmätason riskien realisoitumisen todennäköisyyttä saadaan pienennettyä. Sääntelyn osalta on tärkeää huolehtia siitä, että pankeilla on sijainnista huolimatta samat toimintaedellytykset ja -vaatimukset kuin samaa liiketoimintaa harjoittavilla kilpailijoillaan (esim. muut rahoituslaitokset ja pankkisektorin ulkopuoliset toimijat). Myös pankkien kansainvälisestä kilpailukyvystä huolehtiminen globaalilla tasolla on tärkeä näkökulma.

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?

Maailmanlaajuinen finanssikriisi koski useita maita kuten esimerkiksi Saksaa, Benelux-maita, Iso-Britanniaa, Irlantia ja Kreikkaa. Osassa maita taloudet toipuivat syvästä talouskriisistä nopeammin kuin toisaalla ja tietyillä mailla oli myös enemmän taloudellista liikkumavaraa ongelmien ratkaisuun. Hitaasti toipunut taloustilanne heikensi myös pankkisektorin toipumista, minkä seurauksena NPL-ongelma on tietyissä maissa suurempi kuin toisissa. Yksittäisten pankkien tilanteessa on kuitenkin merkittävää vaihtelua ja vaikeuksiin ajautuneita pankkeja on ollut useassa maassa. Kriisin selkeä opetus onkin ollut, että mitä pidempään NPL:t ovat pankkien taseissa, sitä vaikeampi ja hitaampi toipuminen kriisistä on. Finanssikriisi toi selkeästi esille linkit talouden ja heikosti toimivan rahoituksen välityksen kesken.

Lisäksi euroalueen taloudet ja markkinat ovat pitkälti integroituneet, minkä seurauksena talousongelmat leviävät koskemaan koko aluetta. Euroalueen talouskasvu tukisi myös Suomen taloutta ja vientiä.

(Tämän kysymyksen osalta viittaan myös kysymyksen 1 vastaukseen.)

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

Kuten kysymyksen 1 vastauksessa ja siihen sisältyvästä kuviosta käy ilmi, NPL:ien tasot ovat tulleet jo alas merkittävästi finanssikriisin jälkeen. NPL-tilanne kehittyi siis ennen koronapandemian puhkeamista erittäin hyvään suuntaan. Paljon on jo tehty sekä kansallisella että euroalueen tasolla. Tässä suhteessa ei enää voida puhua eurokriisistä ja välittömästä pankkien pääomitustarpeesta.

Koronapandemia on kuitenkin katkaissut NPL:ien hyvän kehityksen ja nähtäväksi jää miten tilanne kehittyy jatkossa. Paljon riippuu liikkumis- ja muiden rajoitusten jatkosta ja taloustilanteen kehittymisestä.

Huomioitava kuitenkin on, että taloustilanne on tähän mennessä kehittynyt paremmin kuin mitä EKP:n tekemän herkkyystestin perusskenaariossa oli oletettu.

Järjestämättömien saamisten käsittely on ensisijaisesti pankkien vastuulla. Myös valvojalla on rooli pankin tilanteen (ml. NPL:ien käsittelyn) näkökulmasta. Esimerkiksi euroalueen yhteinen pankkivalvoja (SSM) on vaatinut pankeilta suunnitelmia NPL-tilanteen ratkaisemiseksi ja seuraa suunnitelmien toteutumista. Valvoja on myös julkaissut ohjeita (NPL guidelines), joiden avulla luodaan parhaita käytänteitä NPL:ien käsittelyyn.

Euroopan pankkijärjestelmä kärsii heikosta kannattavuudesta. Pääomittamisesta vastaavat ensisijaisesti pankin osakkeenomistajat ja sijoittajat. Pankkien kannattavuuden ja tehokkuuden parantamisessa auttaisivat myös pankkisektorin konsolidaatio ja toiminnan tehostaminen. Talouskasvu tukisi parhaiten myös NPL-ongelmien ratkaisua.

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

Koko euroalueen ja yksittäisten euroalueen maiden talouksien näkökulmasta olisi etu, että pankit omaavat tarpeeksi pääomia ja pystyvät välittämään rahoitusta/lainoja niitä tarvitseville ja siten osaltaan tukevat talouden kasvua. Euroalueen talouskasvu tukisi myös Suomen taloutta ja vientiä.

Pankkien pääomittamisesta vastaavat ensisijaisesti pankin omistajat ja sijoittajat (nk. sijoittajanvastuu). Nykylainsäädännön mukaisesti pääsääntö myös on, että valtiontukea ei voida pankeille myöntää. Vain tiettyjen lainsäädännössä ennalta määrättyjen ehtojen täyttyessä voidaan turvautua pankkien ennakolliseen pääomittamiseen.

Myös yhteinen kriisinratkaisukehikko rakentuu ajatukselle, että pankkien kriisinratkaisun kustannuksista vastaavat ensisijaisesti pankkien omistajat ja sijoittajat. Vasta sijoittajavastuun toteutumisen jälkeen turvaudutaan pankkien maksuilla kerrytettyyn kriisinratkaisurahastoon.