Antti Suhonen 15.4.2021

Talousvaliokunnan kysymykset asiantuntijoille asiassa E 10/2021

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

Yhtenä 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.

Toinen selkeä este taseiden puhdistamiselle järjestämättömistä lainoista 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. 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.

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

Rakenteellisesti tulisi puuttua kohdassa 1 mainittuihin tekijöihin jotka hidastavat ongelmaluottojen jälkimarkkinoiden kehittymistä. Pankkisektorin kannattavuusongelmiin ei ole olemassa nopeaa ratkaisua, joskin yleisellä tasolla toimet jotka edistävät tervettä talouskasvua tukisivat myös pankkien toimintaedellytyksiä. On luultavaa, että ongelma jää pitkäaikaiseksi ja sitä joudutaan ratkomaan myös julkista tukea käyttäen. Tällöin olisi oikeudenmukaisuusperiaatteen näkökulmasta olennaista, että julkisista varoista annettava pankkituki toteutettaisiin mahdollisimman pitkälti kansallisella tasolla ennen pankkiunionin loppuunsaaattamista.

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?

Arvioni on, että käytännössä prosessissa tarvitaan osin veronmaksajien tukea niiltä osin kuin pankkien kohentuvan tuloskehityksen myötä rakennetut sisäiset pääomapuskurit tai sijoittajavastuuseen perustuvat ratkaisut (oman pääoman kasvattaminen osakeannein tai ”bail-in” -menettelyllä) eivät ole riittäviä tai toteutuskelpoisia. Kysymys on siitä, kuka tuen antaa – kansalliset tahot vai EU-maat yhteisvastuullisesti.

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

Pankit ovat viime kädessä parhaita luottoriskin arvioijia, enkä usko, että sektorin nykyistäkin tiukemmalla sääntelyllä pystyttäisiin tulevaisuuden ongelmaluottoja välttämään. On olennaista ymmärtää, että pankkitoiminta on liiketoimintaa johon liittyy aina riski. Mitä tiukemmin tämä riski pyritään toiminnasta poistamaan, sitä vaikeammiksi muodostuvat pankkien toimintaedellytykset ja kyky luotottaa talouksia mikä ei taas ole kansantalouden näkökulmasta edullista. Talouden taantumia nähdään kuitenkin jatkossakin ja tappioita tulee tällöin väistämättä syntymään, jolloin kysymys onkin enemmän siitä, kuinka voidaan jatkossa välttää pankkisektorin ongelmien kasautuminen veronmaksajien kannettaviksi. Mielestäni entistäkin tiukempaa ja määrämuotoista sääntelyä parempi keino olisi pankkien pääomien vahvistaminen yksinkertaisilla ja selkeillä instrumenteilla kuten osakepääomalla.

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

Ks. kohta 4. Mielestäni pankkisääntelyn osalta ollaan tultu tilanteeseen, jossa lisäsääntelyn kokonaisvaikutus talouteen on todennäköisesti negatiivinen.

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?

Tämä pitää paikkansa historiallisten ongelmaluottojen suhteen. Ongelmaa vaikeuttavat kuitenkin sekä pankkien maiden rajat ylittävät kytkökset että pankkien ja valtioiden välinen kohtalonyhteys jotka tekevät ongelmasta Euroopan laajuisen. Tätä painetta lisäävät osaltaan esitykset entistäkin yhteisvastuullisemmasta taakanjaosta. Koronakriisin lopullinen vaikutus tulevaisuuden ongelmaluottoihin on myös yhä avoin kysymys, ja on varsin todennäköistä, että nykyisten tukitoimien päätyttyä NPL:t kasvavat huomattavasti erityisesti koronasta pahimmin kärsineissä maissa.

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

Tavoite voi olla realistinen yksittäisten maiden tasolla, ja tästä on lupaavia esimerkkejä jos tarkastellaan kehityskulkuja ennen koronakriisiä. Tavoitteen saavuttamista nopeuttaisivat sekä talouksien että nimenomaisesti NPL-kysymykseen liittyvien kansallisten jäykkyyksien rakenteelliset uudistukset, nopeampi talouskasvu ja sen myötä korkotason kohoaminen selkeästi nykytasosta. Tällainen kehitys loisi edellytykset sekä sektorin pääomien vahvistumiselle pankkien tuloskunnon että markkinaehtoisen (yksityisen sektorin) pääomituksen kautta. Pidän kuitenkin todennäköisenä, että pääomittaminen tulee vaatimaan myös veronmaksajien tukea jossain muodossa ainakin joidenkin maiden ja pankkien osalta.

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

Taloudellisesta näkökulmasta ei voi olla Suomen edun mukaista ottaa kannettavaksi lisää yhteisvastuullisia riskejä ennen kuin Euroopan pankkien taseiden kunto on objektiivisesti mitattuna huomattavasti tasalaatuisempaa kuin nykyisellään. Sama pätee myös pankkien kriisinratkaisurahaston vakausmaksuihin, joita kerätään EU:n pankkisektorilta yhteisvastuuperiaatteella.