

Talousvaliokunta

Valtioneuvoston selvitys:Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle ja Euroopan keskuspankille: Ensimmäinen seurantaraportti järjestämättömien lainojen vähentämisestä Euroopassa

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys:Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle ja Euroopan keskuspankille: Ensimmäinen seurantaraportti järjestämättömien lainojen vähentämisestä Euroopassa (E 12/2018 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- yksikönpäällikkö, finanssineuvos Pauli Kariniemi, valtiovarainministeriö
- pankkitarkastaja Torsten Groschup, Finanssivalvonta
- toimistopäällikkö Mervi Toivanen, Suomen Pankki
- pääekonomisti, kriisinratkaisuasiantuntija Hanna Westman, Rahoitusvakausvirasto
- lakimies Antti Laitila, Finanssiala ry
- toimitusjohtaja Juho Romakkaniemi, Keskuskauppakamari
- ekonomisti Patrizio Lainà, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- professori Seppo Villa

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Seurantaraportissa komissio käsittelee järjestämättömien lainojen osalta saavutettuja parannuksia sekä tulevia toimia, joiden tavoitteena on vähentää järjestämättömiä lainoja entisestään ja ehkäistä ennalta uusien syntyminen. Raportissa järjestämättömillä lainoilla tarkoitetaan yleisemmin pankkien saatavia, jotka ovat olleet hoitamatta vähintään 90 päivää.

Valiokunnan lausunto TaVL 14/2018 vp

Pankkisektorin vakauden kannalta on keskeistä, että ongelmaluottojen varalle olisi tehty riittävästi varauksia ja pankeilla olisi niitä vastaan riittävästi omaa pääomaa tappiopuskurina. Järjestämättömien lainojen suuri määrä on vakausriskien lisäksi ongelma pankkien luotonantokyvyn kannalta ja sitä kautta sen nähdään heikentävän talouden kasvumahdollisuuksia.

Järjestämättömien lainojen (tai saamisten) suuri määrä eräiden jäsenvaltioiden pankeissa aiheuttaa huolta pankkisektorin kunnosta ja eurooppalaisen pelikentän epätasaisuudesta. Suomessa järjestämättömien saamisten osuus kaikista saamisista oli kesäkuun 2017 lopussa 1,5 prosenttia verrattuna EU:n 4,5 prosentin keskiarvoon. Kreikassa ja Kyproksella järjestämättömiä saamisista on yli 35 prosenttia kaikista saamisista, Italiassa ja Portugalissa vastaavat luvut ovat noin 15 prosentin luokkaa.

Komission seurantaraportin viimeisimpien tietojen ja ennusteiden mukaan tilanne olisi kuitenkin parantumassa ja järjestämättömien luottojen huippu näyttäisi olleen vuonna 2015. Kohentunut talouskehitys ja pankkien kannattavuus sekä ongelmaluottojen arvopaperistaminen ja myynti ovat osaltaan edesauttaneet tilanteen paranemista. On huomattava, että joissain jäsenvaltioissa ongelmalainojen määrä on supistunut, vaikka samaan aikaan niiden osuus pankkien luottosalkuissa on kasvanut. Tämä johtuu pankkien edelleen jatkuvasta taseiden sopeutuksesta ja pyrkimyksestä vahvistaa vakavaraisuussuhdelukuaan.

Tapausesimerkkeinä komissio mainitsee raportissaan Espanjan, Portugalin, Kyproksen, Kreikan, Irlannin, Italian ja Slovenian. Esimerkeistä käy hyvin ilmi, miten erilaisia eri jäsenvaltioiden pankkien haasteet, strategiat ja toimintatavat ovat ongelmalainojen osalta.

Espanjassa maan suurimmat pankit Santander ja BBVA ovat ilmoittaneet kiinteistöliiketoimintaan liittyneiden järjestämättömien lainojen salkkujen myynneistä yksityisille sijoittajille yhteensä 43 mrd. euron bruttoarvosta. Lisäksi useita pienempiä transaktioita on valmisteltavana. Myös Italiassa suurimmat vähennykset ongelmalainojen määrissä on saavutettu suorilla lainojen myynneillä sekä lainojen muuntamisella arvopapereiksi ja näiden arvopapereiden myynneillä. Suurin yksittäinen transaktio oli Unicreditin lähes 18 mrd. euron ongelmalainasalkun myynti syyskuussa 2017. Italiassa on myös tehty maksukyvyttömyyslainsäädäntöön muutoksia, joilla pyritään lyhentämään prosessia.

Portugalissa on pyritty kehittämään ongelmalainojen jälkimarkkinoita. Pankit, joilla on runsaasti huonoja saatavia, ovat myös laatineet ja toimittaneet valvojalle viisivuotissuunnitelmat, joissa tavoitteena on ongelmasaatavien vähentäminen lainojen myynneillä, vakuuksien realisoinneilla ja tappioiden kirjauksilla.

Irlannissa ongelmaluotot ovat vähentyneet huipputasoltaan v. 2013 noin 60 % ja enemmän kuin 50 mrd. euroa pitkälti lainojen uudelleenjärjestelyjen ansiosta. Kiinteistöjen hintojen merkittävä nousu vahvistuneessa taloussuhdanteessa on nostanut vakuusarvoja ja tällä hetkellä näyttää siltä, että kansallinen omaisuudenhoito-yhtiö NAMA pystyy tuottamaan 3 mrd. euron voiton vuoteen 2020 mennessä, jolloin yhtiö on tarkoitus lopettaa.

Seurantaraportissa on hahmoteltu neljä osa-aluetta, joista tullaan antamaan ehdotuksia politiikka-toimiksi. Varsinaisia lainsäädäntöehdotuksia ei ole vielä käsiteltävänä. Komissio tulee ilmoituk-

Valiokunnan lausunto TaVL 14/2018 vp

sensa mukaan antamaan niitä keväällä 2018. Osa-alueet ovat: valvontatoimet, uudelleenjärjestely-, maksukyvyttömyys- ja velanperintäpuitteiden uudistaminen, jälkimarkkinoiden kehittäminen ongelmasaataville ja pankkialan uudelleenjärjestelyn tukeminen.

Suunnitelman osa-alueisiin liittyviä toimenpidekokonaisuuksia, joista tullaan antamaan ehdotuksia, ovat puolestaan:

- Uusien ongelmaluottojen varalle komissiota tarkastelee luottolaitoslainsäädäntöä siten, että pankit tekisivät aina tietyn vähimmäismäärän varauksia uusille ongelmalainoille. Varaukset vähennettäisiin omista varoista. Tarkoituksena on varmistaa tietyt vähimmäismäärät järjestämättömien saatavien varalle. Tässä yhteydessä komissio harkitsee myös yhteistä määritelmää järjestämättömille vastuille.
- Komissio valmistelee suunnitelmat ja periaatteellisen toimintamallin kansallisille omaisuushoito-yhtiöille. Yhtiöillä olisivat yhteiset normit koskien siirrettävien ongelmaluottojen kokoa ja hinnoittelua sekä yhtiöiden pääomitusta ja hallintoa. Yhtiöiden tulisi toiminnassaan noudattaa sekä kriisinratkaisusääntelyä että valtiontukea koskevia säännöksiä.
- Komissio yhteistyössä muiden EU-instituutioiden kanssa valmistelee ongelmaluottojen jälkimarkkinoita kehittäviä toimia. Tähän kokonaisuuteen liittyy useita toimenpiteitä koskien luottoja myyviä pankkeja, kaupankäynnin teknistä järjestämistä ja myös oikeudellisia kysymyksiä luottojen siirrettävyydestä. Joissakin jäsenvaltioissa luottojen siirto pankeista ei-pankeille on kielletty.
- Parannetaan vakuusvelkojien suojaa antamalla mahdollisuus käyttää tuomioistuinten ulkopuolista nopeutettua vakuuksien täytäntöönpanoa. Se tarjoaisi tehokkaamman tavan hoitaa lainojen perintä etenkin jäsenvaltioissa, joissa maksukyvyttömyysprosessi on pitkä.
- Euroopan järjestelmäriskineuvosto (ESRB) valmistelee makrovakausriskivälineitä, joilla voitaisiin ehkäistä koko pankkisektorin tasolla ongelmaluottojen syntymistä.

Suunnitelman toteutuksen eteneminen ja ongelmalainojen määrän sekä taseosuuksien lasku ovat myönteisiä kehityspiirteitä. Avoimia kysymyksiä on kuitenkin edelleen useita. Keskustelua ei esimerkiksi ole käyty siitä, onko toimintasuunnitelmalla jokin tietty selkeä tavoite järjestämättömille lainoille joko määrien tai taseosuuksien osalta EU:n tai jäsenvaltioiden tasolla ja miten tavoitteiden saavuttamista arvioitaisiin.

On myös tärkeää huomata, että olemassa olevan ongelmasaatavien kannan tehokas vähentäminen tulee edellyttämään erilaisia toimenpiteitä kuin uusien järjestämättömien lainojen hoitaminen. Uusien järjestämättömien saamisen ehkäisemiseksi ja ratkaisemiseksi on suunnitteilla uusi kehikko, joka sisältää mm. uudet varauskäytännöt ja IFRS 9 -tilinpäätösstandardin käyttöönoton.

Valtioneuvoston kanta

Järjestämättömät luotot ovat paljolti yksittäisten pankkien tai pankkien jäsenvaltioiden ongelma eikä varsinaisen EU-tasoinen ongelma, vaikka niillä voi olla laajempia heijastusvaikutuksia. Viimeisimpien havaintojen mukaan järjestämättömien lainojen kanta on laskussa myös niissä jäsenvaltioissa, joissa se on selkeä ongelma. Myönteisestä kehityksestä huolimatta ongelmalainojen määrät ja osuudet ovat edelleen hyvin korkeita tietyissä jäsenvaltioissa ja erot eri jäsenvaltioiden välillä suuria.

Valiokunnan lausunto TaVL 14/2018 vp

Suomi painottaa, että vastuu järjestämättömien luottojen hoitamisesta ja vakavaraisuusvaatimusten noudattamisesta kuuluu ensisijaisesti asianomaisille pankeille. Suomi korostaa pankkivalvojen roolia sekä toimenpiteitä järjestämättömiin luottoihin liittyvien ongelmien ratkaisemisessa. Valvojen valtuuksia ja työkaluja tulee tarvittaessa vahventaa komission tulkintakannanotoilla ja EU-säätelyn uudelleentarkasteluilla, jotta pankeilta vaaditaan riittävät luottotappiovaraukset ja arvonalennukset.

Suomi katsoo, että järjestämättömien luottojen jälkimarkkinoiden kehittäminen on tärkeää ja tukee ylipäättään kaikkia mahdollisimman pitkälti markkinaehtoisuuteen perustuvia ratkaisumalleja. Kansallisten maksukyvyttömyysmenettelyjen kehittäminen parhaiden käytäntöjen mukaisiksi ja tiedonsaannin sekä avoimuuden parantaminen järjestämättömistä lainoista ovat Suomen mielestä myös kannatettavia.

Pankkien ja kansallisten pankkisektorien rakenteelliset ratkaisut sekä uudistukset ovat tärkeitä EU:n pankkisektorin tervehdyttämiseksi. Ne eivät kuitenkaan saa johtaa elinkelvottomien tai maksukyvyttömiä pankkien tukemiseen eikä pankkisääntelyn ja pankkiunionin periaatteiden vastaisiin ratkaisuihin esimerkiksi kansallisten omaisuudenhoitoyhtiöiden osalta. Kyseisten yhtiöiden osalta Suomi tukee toimintamalleja, jotka eivät perustu julkisten varojen käyttöön.

Suomi pitää edellä esitetyillä varauksilla esitettyjä toimia oikean suuntaisina. Myöhemmin annettavia lainsäädäntö- ja muita ehdotuksia tullaan tarkastelemaan ja arvioimaan erikseen.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Viitekehys. Komission esittelemä toimintasuunnitelma liittyy laajaan pankkisektorin riskien vähentämiseen tähtäävään kokonaisuuteen ja pankkiunionin viimeistelytoimiin. Pankkiunionin loppuunsaattamisen on katsottu edellyttävän yhteistä kriisinratkaisurahaston varautumisjärjestelyä ja yhteistä talletussuojaa. Talousvaliokunta on ottanut näihin kantaa aikaisemmissa lausunnoissaan (TaVL 7/2018 vp — U 5/2018 vp, TaVL 9/2018 vp — E 115/2017 vp ja TaVL 54/2017 vp — E 80/2017 vp, E 95/2017 vp). Yhteiseen talletussuojaan siirtymistä on kuitenkin pitkään jarruttanut pankkisektorin eritahtisuus ongelmallisten tase-erien hoitamisessa. Järjestämättömien luottojen määrä on joissakin jäsenvaltioissa edelleen huomattavan korkea, ja on selvää, ettei tilanne voi parantua ilman suunnitelmallisia korjaustoimia. Komission painopiste on ollut tähän saakka pankkien vakavaraisuussäännöksissä ja yhteisvastuun rajaamisessa aikaisempien ongelmatilanteiden osalta, mutta nyt se on esittänyt toimenpiteitä neljälle osin uudellekin osa-alueelle: pankkien varaukset uusien järjestämättömien saamisten kattamiseksi, vakuuksien realisoinnin nopeuttaminen, jälkimarkkinoiden kehittäminen ja malli kansallisten omaisuudenhoitoyhtiöiden perustamiseksi. Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on arvioitu näiden ehdotusten ennakoituja vaikutuksia sekä Suomen kansallisten intressien että koko talous- ja rahaliiton kehittämisen kannalta.

Ennakointi kirjanpidollisin keinoin. Euroopan keskuspankin (EKP) ohjeistuksessa (20.3.2017) pankkeja on kehoitettu ottamaan käyttöön strategioita, joilla ongelmallisiin tase-eriin pystyttäisiin puuttumaan kokonaisvaltaisesti. Muun muassa johdon kannustinjärjestelmien tulee tukea tä-

Valiokunnan lausunto TaVL 14/2018 vp

män tavoitteen saavuttamista. Ohjetta on sittemmin täsmennetty muun muassa saamisten arvonalennusten kirjaustavan suhteen.

Tämän toimenpide-ehdotuksen alalla keskeistä on uusien tilinpäätösstandardien käyttöönotto: IFRS 9 Rahoitusinstrumentit -standardin keskeisimmät muutokset koskevat rahoitusvarojen luokittelua ja arvostamista, arvonalentumisten määrittämistä sekä suojauslaskentaa ja liitetietovaatimuksia. Uudessa standardissa suojauslaskennan säännösten soveltamisen perustana on yhdenmukaisuus riskienhallintakäytännön kanssa. Keskeistä on vaatimus siitä, että suojattavalla kohteella ja suojausinstrumentilla tulee olla taloudellinen riippuvaisuussuhde, eikä luottoriski saa dominoida arvovaihtelua suojaussuhteessa. Vaikka sekä kriisinratkaisu- että konkurssimenettelysäännökset edellyttävät jo nykyiselläänkin pankin huolehtivan siitä, että sillä on taseessaan riittävästi eriä, joiden arvoa voidaan tarvittaessa alentaa tai jotka voidaan muuntaa omaksi pääomaksi, talousvaliokunta pitää sijoittajan vastuuta korostavaa kehitystä oikeasuuntaisena kiinnittäen kuitenkin huomiota siihen, että jo olemassa olevien ja tulevien ongelmallisten tase-erien suhteen tarvittaneen useammanlaisia välineitä.

Vakuuksien realisointia koskeva sääntely. Komission ehdotuksen mukainen vakuuksien realisoinnin nopeuttaminen lyhentäisi vakuusvelkojan epävarmuusaikaa, mikä puolestaan heijastuisi riskiarvioihin ja siten rahoituksen hintaan. Tätä voidaan pitää vakuusvelkojan kannalta toivottavana kehityssuuntana. Velkojen asemaa merkittävästi muuttavien sääntelyehdotusten arvioinnissa tulisi kuitenkin pitää esillä yleinen maksukyvyttömyyslainsäädäntö ja varmistaa näiden keskinäinen johdonmukaisuus. Talousvaliokunta tarkentaa kantaansa tämän suhteen komission ehdotuksen täsmentyessä.

Jälkimarkkinoiden kehittäminen. Talousvaliokunta toteaa, että vaikka järjestämättömien luottojen jälkimarkkinoiden kehittäminen tukisi näiden ongelmien hoitamista ensisijaisesti markkinaehtoisuuteen nojautuen, liittyy tähän vaara siitä, että ongelma siirtyy luottolaitostoinnasta arvopaperimarkkinoille ja lopulta reaalityöelämään. Positiiviset vaikutukset ilmenisivät todennäköisesti markkinarakenteen monipuolistumisena.

Omaisuuksienhoitoyhtiöt. Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on esitetty ristiriitaisiakin käsityksiä siitä, tulisiko Suomen puoltaa omaisuushoitoyhtiömekanismin kehittämistä. Valtioneuvosto on suhtautunut kriittisesti omaisuushoitoyhtiöjärjestelyihin, erityisesti jos nämä nojaisivat julkiseen rahoitukseen. Valiokunta pitää varauksellisuutta perusteltuna ja toteaa, että tällaisen mekanismin kannatettavuus riippuu olennaisesti siitä, kuinka sen toiminta yksityiskohdissaan järjestetään, muun muassa kilpailuneutraliteetin varmistamisen suhteen.

Kokoavia huomioita. Talousvaliokunta toteaa, että järjestämättömät luotot ovat pääasiallisesti yksittäisten pankkien tai jäsenvaltioiden ongelma, jota luonnehtii vahva polarisoituminen; erot jäsenvaltioiden ja pankkien välillä ovat edelleen varsin suuret. Valtioneuvosto ja talousvaliokunta ovat usein todenneet rahoitusmarkkinoiden yhdentymisen ja yhteisvastuun syventämisen reunaehtona olevan, että pankkisektoreiden taseiden tulee olla valtaosin yhtäläisissä lähtöolosuhteissa ja että lähtötilanteiden erot tulee tasata jäsenvaltioiden ja pankkien omin toimin. Talousvaliokunnan kuulemat asiantuntijat ovat hyvin yhdensuuntaisesti pitäneet tällä hetkellä olennaisena, että pankkiunioni tarvittavine korjausmekanismeineen saataisiin loppuunsaattettua mahdollisimman pikaisesti, jotta se kestäisi talouden syklisiä vaihteluita mahdollisimman hyvin. Tähän ta-

Valiokunnan lausunto TaVL 14/2018 vp

voitteeseen suhteutettuna voimassa olevasta sääntelykokonaisuudesta katsotaan kuitenkin puuttuvaksi olennaisia osia. Tällaisiksi osatekijöiksi on tunnistettu erityisesti pankin kotimaan valtionvelkakirjojen määrän rajoittaminen pankkien taseissa tai riskipainoja koskevan sääntelyn muuttaminen enemmän todellisia riskejä vastaaviksi.

Talousvaliokunta pitää selvitettyinä, että nämä toimet todennäköisesti edistäisivät sääntelyn tavoitteiden saavuttamista varsin tarkoituksenmukaisella tavalla, mutta ilmaisee huolensa tämän tyyppisten toimien mahdollisesta myötäsukulisyydestä. Käytännössä pankin pääomavaatimus kasvaisi, kun valtionlainojen osuus sen taseessa kasvaisi yli asetettujen rajojen. Sikäli kun rahoituksen hinnan halutaan heijastelevan sijoituksen riskillisyyttä, merkitsisi tämä, että vaikeuksien kasvassa myös pankin rahoituksen kustannukset nousevat, mikä voi olla omiaan kiihdyttämään vakavaraisuuden rapautumisen kierrettä. Pankin vaikeudet alkavat eskaloitua usein juuri silloin, kun sen pitäisi kyetä hankkimaan uutta pääomaa sekä tappioidensa kattamiseen että heikentyneen vakavaraisuutensa kohentamiseen.

Talousvaliokunta muistuttaa vielä, että tulevan sääntelyn jatkovalmistelussa tulee pitää esillä myös maksukyvyttömyystilanteiden muuta sääntelykehitystä. Talousvaliokunta on ottanut aikaisemmassa lausunnossaan (TaVL 13/2017 vp — U 13/2017 vp) kantaa niin kutsutun toisen mahdollisuuden direktiiviehdotukseen, jossa se on kiinnittänyt huomiota sektorilainsäädäntöjen johdonmukaisuuteen ja keskinäiseen yhteensopivuuteen.

Talousvaliokunta korostaa, että sääntelyssä tulee huomioida jäsenvaltioiden ja toimijoiden erilaiset lähtötilanteet myös siinä mielessä, että on epätarkoituksenmukaista kohdistaa tehostettua valvontaa ja velvoitteita sellaisiin toimijoihin, joille järjestämättömät luotot eivät ole ongelma. Suomen tulee tukea sellaisia toimintamalleja, jotka eivät perustu julkisten varojen käyttöön.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 5.4.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kaj Turunen sin
varapuheenjohtaja Harri Jaskari kok
jäsen Harry Harkimo kok
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Laura Huhtasaari ps
jäsen Lauri Ihalainen sd
jäsen Katri Kulmuni kesk

Valiokunnan lausunto TaVL 14/2018 vp

jäsen Eero Lehti kok
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Martti Mölsä sin
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Arto Pirttilahti kesk
jäsen Hanna Sarkkinen vas
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Joakim Strand r

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller