

Asia

Komission tiedonanto toimenpiteistä järjestämättömien lainojen vähentämiseksi EU:ssa

Kokous

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio julkaisi 16. joulukuuta 2020 tiedonannon (COM(2020) 822 final, (*Järjestämättömien lainojen käsittely Covid-19-pandemian jälkeen*)) toimista, joilla pyritään hallitsemaan järjestämättömien lainojen kasvua EU-alueen pankeissa koronaviruspandemian seurauksena ja vähentämään järjestämättömiä lainoja myös keskipitkällä aikavälillä pankkien taseissa.

Komission tiedonanto on jatkoa neuvoston heinäkuussa 2017 hyväksymälle toimintaohjelmalle järjestämättömien lainojen vähentämiseksi EU:ssa ja komission maaliskuussa 2018 sen täytäntöön panemiseksi julkistamaan toimenpidekokonaisuuteen.

Valtiovarainministerit keskustelivat komission tiedonannosta epävirallisessa videokokouksessaan 19. tammikuuta 2021.

Suomen kanta

Suomi katsoo, että vastuu järjestämättömien lainojen hoitamisesta ja vakavaraisuusvaatimusten noudattamisesta sekä asianmukaisesta riskienhallinnasta kuuluu asianomaisille pankeille myös koronaviruskriisin olosuhteissa. Suomi korostaa tehokkaan ja ennakoivan valvonnan roolia pankkien omien toimenpiteiden rinnalla.

Suomi katsoo, että erityisesti järjestämättömien lainojen jälkimarkkinoiden kehittäminen on tärkeää ja tukee kaikkia mahdollisimman pitkälti markkinaehtoisuuteen perustuvia ratkaisumalleja. Mahdollinen kansallinen julkinen tuki esimerkiksi omaisuudenhoitoyhtiöiden kautta tai ennakollisena pääomatukena ei saa johtaa elinkelvottomien tai maksukyvyttömiä pankkien tukemiseen. Suomi painottaa, että pankkien kriisiratkaisu- ja valtioneuvoston päätösten poikkeusmenettelyjen soveltamisesta tulee luopua heti, kun Covid-19-pandemiatilanne sen sallii.

Kansallisten maksukyvyttömyyslainsäädäntöjen ja -järjestelmien toimivuudella ja tehokkuudella on merkitystä myös järjestämättömien lainojen hallinnan kannalta. Suomi ei kuitenkaan pidä maksukyvyttömyyslainsäädännön lisäharmonisointia tehokkaana keinona vastata koronapandemian myötä kasvavaan järjestämättömien luottojen määrään. Kansallisten maksukyvyttömyyslainsäädäntöjen toimivuutta ja

tehokkuutta tulee kehittää EU:ssa ensisijaisesti ei-lainsäädännöllisten toimenpiteiden, kuten suositusten ja vertaisarvioinnin avulla.

Pääasiallinen sisältö

Pankkisektorin tilanne ja näkymiä

Vuoden 2020 keväällä Eurooppaan levinnyt koronaviruspandemia johti EU:n jäsenvaltioissa eriasteisiin rajoitustoimiin ja taloudellisen aktiviteetin jyrkkään supistumiseen etenkin vuoden toisella neljänneksellä. Kesällä ja alkusyksyllä pandemiatilanne parani, mutta vuoden loppua kohti alkoi jälleen heiketä. Rokotusten alkamisesta huolimatta talousnäkyminen on koko vuoden 2021 osalta edelleen epävarma.

Komission syysennusteessa¹ arvioidaan, että EU:n talous kasvaisi tänä vuonna noin 4 prosenttia viime vuonna tapahtuneen yli 7 prosentin supistumisen jälkeen. Ennusteisiin liittyy nyt kuitenkin komission arvion mukaan poikkeuksellisen paljon epävarmuutta. Elpymisen tahti ja voimakkuus tulevat lisäksi vaihtelevaan selvästi jäsenvaltioiden välillä.

Tyypillisesti lainasalkkujen ongelmat, pankkien tulokset ja kannattavuus seuraavat talouden käännteitä viiveellä. Nyt tilanne on poikkeuksellinen, koska jäsenvaltiot ovat tukeneet pankkeja erilaisin toimin varsin merkittävästi kevästä 2020 lähtien. Toimenpiteet ovat kuitenkin määräaikaista ja päättyvät todennäköisesti pääosiltaan tämän vuoden alkupuoliskon aikana, jollei niitä päätetä uudelleen jatkaa taloustilanteen mahdollisesti odotettua heikomman kehityksen vuoksi.

Vuoden 2020 alkupuoliskon aikana pankkien luotonanto etenkin pk-yrityksille kasvoi ripeästi yritysten varautuessa koronakriisiin osittain valtioiden antamien lainatakausten tuella. Altistumiset sektoreille, jotka ovat erityisen haavoittuvia koronakriisille vaihtelevat kuitenkin pankeittain ja maittain.

Eurooppalaisten pankkien² tilanne ei vielä syyskuussa 2020 osoittanut hälyttäviä merkkejä. Pankkien keskimääräinen ydinvakavaraisuussuhde (CET1) oli 15,1 prosenttia, maksuvalmiustilanne oli keskimäärin erittäin hyvä ja järjestämättömien lainojen osuus kaikista lainoista laskenut kesäkuusta aavistuksen 2,8 prosenttiin. Pankkien kannattavuudessa tapahtui myös kohentumista kesäkuun ja syyskuun välillä, joskin pääoman tuottoaste (*Return on Equity, ROE*) oli syyskuussa edelleen vaatimattomalla vain 2,5 prosentin tasolla.

Pankit olivat myös alkuvuoden aikana lisänneet odotettuihin luottotappioihin kohdistettuja varauksiaan. Pankkien välillä on kuitenkin edelleen merkittäviä eroja vakavaraisuudessa ja kannattavuudessa sekä koronakriisin vaikutuksissa taseiden laatuun, mikä osaltaan on johtanut siihen, että varauksien määrissä on merkittäviä eroja. Alkuvuonna 2020 tehdyt lisävaraukset odotetuille tappioille koronaviruspandemian takia johtivat toisaalta myös useiden pankkien kohdalla tuloksen merkittävään heikkenemiseen.

¹ European Economic Forecast, Autumn 2020, European Commission

² Selvityksessä käytetään pankkeja koskevien lukujen lähteenä EBA:n (European Banking Authority, Euroopan pankkiviranomainen) raportteja Risk Assessment Report (RAR), joulukuu 2020 ja Risk Dashboard (Q3 Data, julkaistu 13.1.2021).

Eurooppalaisen pankkiviranomaisen (*European Banking Authority*, EBA) riskiarvion mukaan pankkien luottoriskit kasvavat ja taseiden laatu tulee heikkenemään julkisten tukitoimien päättyessä. Miten suuria vaikutukset tulevat olemaan ja mihin ne kohdistuvat ovat kysymyksiä, joiden arviointi on hyvin vaikeaa ennen kuin tarkempi kuva pankkien tilasta hahmottuu esimerkiksi viime vuoden tilinpäätösinformaation avulla.

Järjestämättömät lainat

EU-alueen pankkien järjestämättömät lainat ovat viime vuosina vähentyneet sekä euroissa että osuutena kaikista luotoista. EBA:n tilastojen mukaan järjestämättömien lainojen osuus kaikista lainoista oli vuoden 2014 lopussa 6,7 prosenttia ja syyskuussa 2020 2,8 prosenttia kaikista lainoista.

Jäsenvaltioiden välillä on kuitenkin edelleen merkittäviä eroja järjestämättömien lainojen osuuksissa pankkien kokonaisluotonannosta, vaikka pankit Kreikassa, Kyproksella ja Italiassa ovat tehneet toimia, joilla suhdeluku on laskenut selvästi. EU:n jäsenvaltioista korkein osuus oli syyskuussa Kreikassa (29 prosenttia) ja matalin Ruotsissa (0,5 prosenttia). Italiassa järjestämättömien lainojen osuus oli 5,4 prosenttia, Suomessa 1,6 prosenttia ja Saksassa 1,2 prosenttia. Vuoden 2019 lopusta Kreikan suhdeluku oli alentunut 6,4 prosenttiyksikköä ja Italian 1,3 prosenttiyksikköä.

Pandemia todennäköisesti kääntää kehitystä heikompaan suuntaan ja kasvattaa edelleen jäsenvaltioiden välisiä eroja järjestämättömissä lainoissa ja pankkisektorin riskeissä. EBA on kehottanut kansallisia valvojia seuraamaan tehostetusti pankkien luottoriskien kehitystä. EBA:n omien havaintojen mukaan pankkien järjestämättömät luotot eivät vielä alkuvuonna ole kasvaneet osin lainahoidon lykkäysten ansiosta. Muita merkkejä lainasalkkujen laadun heikkenemisestä on kuitenkin ollut nähtävissä esimerkiksi siirtymänä korkeampiin riskiluokkiin IFRS-tilinpäätösstandardien mukaisessa saatavien kirjanpitoikäisyydessä.

Lainanhoidon lykkäykset (moratoriot)

Pankit ovat pyrkineet hallitsemaan taantumien myötä kasvavia luottoriskejä myöntämällä viime vuoden keväällä yrityksille ja kotitalouksille 6–12 kuukauden lykkäyksiä lainanhoidossa joko vain pääomalle tai sekä pääomalle että koroille. EBA antoi huhtikuussa 2020 yleisen ohjeen moratoriosta³ aluksi kolmeksi kuukaudeksi, mutta sittemmin sitä jatkettiin syyskuun loppuun, jolloin se raukesi.

Joulukuussa 2020 EBA otti moratorio-ohjeen kuitenkin uudelleen käyttöön pandemiatilanteen ja talouskehityksen heikennyttyä. Päätöksen mukaan määräaika lainanhoidon lykkäysten toteuttamiselle pidennettiin tietyin ehdoin jatkaa maaliskuun 2021 loppuun. Sen jälkeen ne tulevat vaiheittain päätökseen eri aikoihin eri jäsenvaltioissa, jollei ohjetta jälleen jatketa uudelleen.

Jäsenvaltiot ovat soveltaneet EBA:n yleistä ohjeistusta hyvin eri tavoin. Moratorio voi olla kirjattuna lakiin tai sen soveltaminen on jätetty pankeille vapaaehtoisesti päätettäväksi ja sovellettavaksi, kuten Suomessa. Joissain jäsenvaltioissa lykkäykset koskevat pääoman lyhennyksiä ja korkojen maksua, toisissa vain pääomia. Esimerkiksi

³ Guidelines on legislative and non-legislative moratoria on loan repayments applied in the light of the COVID-19 crisis, April 2020

Italia on raportoinut EBA:lle seitsemän eri tavalla kohdentuvaa moratoriota, joista kaksi on kirjattu lakiin.

Viimeisimmät saatavilla olevat luvut moratorioiden alaisista lainoista EU-alueen pankeissa ovat syyskuulta 2020⁴. Tällöin EBA:n kokoamien tietojen mukaan lainanhoitoa oli lykätty noin 587 miljardin euron lainamäärästä. Tämä on 7,5 prosenttia kaikista lainoista. Vaihtelu on tässäkin suhteessa merkittävää jäsenvaltioiden välillä. Esimerkiksi Suomessa, Ruotsissa ja Hollannissa pankkien myöntämistä lainoista lykkäyksiä oli myönnetty alle 5 prosentille lainamäärästä, mutta Kyproksella vastaava suhdeluku on lähes 50 prosenttia ja Portugalissa yli 20 prosenttia. Kreikassa ja Italiassa se oli 12–15 prosenttia ja Espanjassa noin 10 prosenttia.

Jäsenvaltioiden sisällä on vaihtelua myös pankkien välillä liiketoimintamallista riippuen. Arvioiden mukaan kovin taloudellinen isku pandemiasta on kohdistunut eurooppalaiseen pieneen ja keskisuureen yritystoimintaan, jonka rahoitus on hyvin pitkälti pankkirahoitusta. Näin ollen etenkin pankit, jotka toimivat paikallisesti ja ovat liiketoimintamallissaan keskittyneet pääasiassa pk-sektorin rahoitukseen, tulevat kohtaamaan suurimpia haasteita lykkäysten päättyessä etenkin, jos talouden taantuma pitkittyy.

Valtion takaukset

Moratorioiden ohella jäsenvaltiot ovat tukeneet pankkeja myöntämällä niiden asiakkaiden luotoille takauksia, jolloin luottoriski siirtyy pois pankin taseesta valtiolle ja näin parantaa vakavaraisuutta mittaavia suhdelukuja. Valtion antamat takaukset pankeille niiden asiakkaiden puolesta vahvistavat toisaalta pankkien ja valtioiden kohtalonyhteyttä, jota pankkiunionin perustamisella on yritetty purkaa.

EBA:n kokoamien tietojen mukaan valtiantakauksia oli myönnetty syyskuun 2020 loppuun mennessä 289 miljardia euroa ja ne kohdistuvat lähes kokonaan lainoihin, jotka oli myönnetty vuoden 2020 ensimmäisten kolmen vuosineljänneksen aikana. Suhteutettuna kaikkiin eurooppalaisten pankkien myöntämiin lainoihin kotitalouksille ja yrityksille (11 860 mrd. euroa) takaukset olivat 2,4 prosenttia. Uusista lainoista takausten osuus on kuitenkin ollut merkittävä. Tammi-syyskuun aikana myönnettyistä lainoista lähes 70 prosentilla oli valtion takaus. Eniten takauksia ovat antaneet Ranska, Espanja ja Italia, joiden osuus myönnettyistä lainatakauksista oli noin 91 prosenttia.

Valtiantakauksilla on keskimäärin pidempi voimassaoloaika kuin lainanhoidon lykkäyksillä. Syyskuussa 2020 tilanne oli se, että takauksista noin 36 prosenttia (104 mrd. euroa) päättyy viimeistään syyskuussa 2021 ja loput myöhemmin. Vaihtelu jäsenvaltioiden välillä on merkittävää tässäkin suhteessa.

Komission tiedonanto

Komissio valmisteli tiedonantoa järjestämällä pyöreän pöydän keskustelun toimialan ja muiden sidosryhmien kanssa syyskuussa 2020 sekä erikseen vielä jäsenvaltioiden asiantuntijoiden kanssa lokakuussa. Järjestämättömien lainojen tilanteesta keskusteltiin ennen tiedonannon julkistamista myös talous- ja rahoituskomiteassa ja valtiovarainministereiden epävirallisessa kokouksessa marraskuussa.

⁴ Risk Dashboard (Q3 Data)

Keskeinen huoli, johon tiedonanto pyrkii vastaamaan, on että pankkien myöntämien lainanhoidon lykkäysten ja muiden tukitoimien päättyessä järjestämättömät luotot lähtevät voimakkaaseen kasvuun. Tämä voisi komission arvion mukaan johtaa mahdollisiin vakausongelmiin rahoitussektorissa ja riskiin talouden elpymisen pysähtymisestä rahoituksen puutteessa.

Komissio esittelee tiedonannossa toimenpiteitä, joilla yhtäältä pyritään hallitsemaan pandemiarajoitusten talousvaikutuksista seuraavaa järjestämättömien lainojen kasvua lyhyellä tähtämellä ja toisaalta jatkamaan vuoden 2017 neuvoston päätelmien mukaisten rakenteellisten toimien täytäntöönpanoa. Tiedonannossa esitetyt toimet ovat monilta osiltaan toisiaan täydentäviä. EBA:n yleinen ohjeistus moratorion jatkamisesta kolmella kuukaudella ei kuulu tämän tiedonannon piiriin.

Lyhyen tähtäimen toimenpiteet

Komissio korostaa, että markkinaehtoiset ratkaisut, joita tuetaan rakenteellisilla toimilla, ovat ensisijaisia järjestämättömien lainojen hoidossa. Jos ne kuitenkin osoittautuvat riittämättömiksi, niin kriisinratkaisu- ja valtiontukisääntely mahdollistaa ennakkollisen julkisen tuen antamisen poikkeuksellisissa olosuhteissa. Komissio vahvistaa todenneensa keväällä antamassaan koronaviruspandemiaa koskeneessa tiedonannossa⁵ sellaisen vakavan häiriötilan (*serious disturbance*) vallitsevan Euroopan unionin taloudessa, joka mahdollistaa vuonna 2013 annetun ns. pankkitiedonannon⁶ soveltamisen pankkien tukitoimissa.

Tähän viitaten komissio vahvistaa, että kriisinratkaisudirektiivissä olevaa ennakkollista julkista tukea koskevaa poikkeusartiklaa (BRRD, 32(4)(d)(iii) artikla) voidaan soveltaa, mikä mahdollistaisi direktiivin mukaiset julkiset tukitoimet ongelmassa olevien pankkien omien varojen tilapäiseksi lisäämiseksi.

Ennakkollista julkista tukea koskeva säännös on poikkeus siitä kriisinratkaisudirektiivin sijoittajanvastuuta painottavasta lähtökohdasta, jonka mukaan valtiontukea tarvitseva pankki katsotaan olevan kaatumassa ja kriisinratkaisuviranomaisen on arvioitava, tuleeko pankki asettaa kriisihallintoon tai voidaanko sen toiminta ajaa hallitusti alas normaalissa maksukyvyttömyysmenettelyssä tai selvitystilassa.

Poikkeussäännöksen mukaan on mahdollista myöntää pääomatukea kansallisten tai EU:n laajuisten stressitestien, taseiden erityistarkastusten tai vastaavien tarkastelujen perusteella arvioitaviin tuleviin tappioihin varautumiseksi. Komissio toteaa, että Euroopan keskuspankin kesällä 2020 toteuttama haavoittuvuusanalyysi tai Euroopan pankkiviranomaisen vuoden 2021 aikana toteuttamat stressitestit täyttäisivät poikkeussäännöksen vaatimukset tältä osin.

Komissio mainitsee myös mahdollisina muina keinoina järjestämättömien lainojen siirron kansalliseen julkisesti rahoitettuun omaisuudenhoidoyhtiöön ja valtion takauksen pankin tase-erille edellyttäen, että ne täyttävät ehdot, jotka on esitetty komission vuonna 2009 antamassa tiedonannossa⁷. Näiden toimien yhteydessä pankille myönnettävä julkinen tuki tulee komission mukaan arvioitavaksi kriisinratkaisudirektiivin poikkeussäännöksen tarkoittamana ennakkollisena pääomatukena.

⁵ Temporary framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak, C(2020) 1863 final

⁶ Komission tiedonanto valtiontukisääntöjen soveltamisesta finanssikriisin yhteydessä pankkien hyväksi toteutettaviin tukitoimenpiteisiin 1 päivästä elokuuta 2013, 2013/C 216/01

⁷ Komission tiedonanto arvoltaan alentuneiden omaisuserien käsittelystä yhteisön pankkisektorilla, 2009/C 72/01

Koronaviruspandemiaan liittyvää poikkeusmenettelyä ei lainojen siirron osalta esitetä, mutta komissio ilmoittaa tutkivansa, voidaanko niissä käytettyä lainojen arvostusmäärittelyä (*REV, real economic value*) yksinkertaistaa. Tiedonannon mukaan järjestämättömän lainan siirtohinta pankista omaisuudenhoitoyhtiöön voi olla korkeampi kuin markkinahinta, mutta ei saa ylittää REV:n mukaan määritettyä hintaa. Ylittyminen olisi kiellettyä valtiontukea. Haasteena on, miten REV määritellään ja lähtökohtaisesti sen tekee ulkopuolinen riippumaton taho. Miksi komissio nyt haluaa yksinkertaistaa todellisen taloudellisen arvon määrittelyä ja miten se sen tekisi, on epäselvää.

Rakenteelliset uudistukset

Rakenteellisten uudistusten osalta komissio on hahmotellut kolme toimenpidekokonaisuutta: järjestämättömien luottojen jälkimarkkinoiden kehittäminen, kansalliset omaisuudenhoitoyhtiöt ja niiden vapaaehtoinen verkosto sekä maksukyvyttömyys- ja velkojen perintäkehikon uudistaminen.

Komissio antoi maaliskuussa 2018 edellä mainittuihin kokonaisuuksiin liittyviä direktiiviehdotuksia ja omaisuudenhoitoyhtiöistä eräänlaisen käsikirjan (*Asset Management Company Blueprint, AMC Blueprint*), johon oli koottu yhteen yhtiön muotoon, perustamiseen ja toimintaan liittyvä relevantti sääntely ja sen lisäksi melko yksityiskohtaista ohjeistusta mm. yhtiön hallinnon järjestämisestä sekä valtiontukisääntelyn aiheuttamista rajoitteista.

Hyvin toimivat **jälkimarkkinat** nähdään tehokkaana keinona vähentää järjestämättömiä lainoja pankkien taseista. Markkinoille pääsyn tulisi olla kitkatonta etenkin pienemmille toimijoille lainojen myyjinä ja ostajina. Markkinaosapuolten suuri lukumäärä varmistaisi myös kilpailullisen hinnanmuodostuksen, joka puolestaan houkuttelisi markkinoille uusia järjestämättömien lainojen myyjiä ja ostajia.

Jälkimarkkinoiden kehittämiseksi komissio antoi luotonhallinnoijia, luotonostajia ja vakuuksien realisointia koskeva direktiiviesityksen (COM/2018/0135 final - 2018/063 (COD)). Jäsenvaltiot ovat päässeet esityksestä neuvottelutulokseen, mutta sen käsittely on ollut pitkään pysähtyneenä Euroopan parlamentissa. Vasta tammikuun 2021 toisella viikolla esitys lähti etenemään parlamentissa. Neuvoston puheenjohtajamaa Portugali on ilmoittanut pyrkivänsä poliittiseen sopuun ehdotuksesta parlamentin kanssa kaudellaan. Esityksessä kiinnitetään huomiota myös velallisten oikeusturvaan lainojen siirtyessä myyjiltä ostajille.

Jäsenvaltiot ja Euroopan parlamentti hyväksyivät joulukuussa komission esityksen liittyen järjestämättömien saatavien arvopaperistamiseen (COM(2020) 282 final ja COM(2020) 283 final). Komissio näkee saavutetun sovun merkittävänä edistymisenä.

Osana jälkimarkkinoiden kehittämistä ja kaupankäynnin helpottamiseksi komissio ja EBA ovat kehittäneet järjestämättömien lainojen tietolomakkeita (*templates*), joiden avulla sijoittajat saisivat olennaiset tiedot lainoista vertailukelpoisesti ja luotettavasti. Pankeille lomakkeiden käyttö on ollut vapaaehtoista, mutta tiedonannossa komissio pohtii, josko uusien järjestämättömien luottojen osalta lomakkeiden käyttö olisi tietyiltä osin pakollista. Taustalla on havainto, että toistaiseksi lomakkeiden käyttö on ollut vähäistä.

Jälkimarkkinoiden infrastruktuurin kehittämiseksi komissio on hahmotellut järjestämättömien lainojen keskitettyä tietovarantoa (*central data hub*), josta lainojen myyjät, ostajat ja luottojen hallinnoijat saisivat ajantasaista mutta anonymisoitua tietoa markkinatilanteesta. Tietojen keräämiseen voidaan mahdollisesti käyttää edellä mainittuja EBA:n tietolomakkeita.

Komissio arvioi, että tietovaranto voisi lisätä markkinaosapuolten käytössä olevaa läpinäkyvää, luotettavaa ja vertailukelpoista informaatiota markkinatilanteesta ja näin tehostaisi hintamekanismin toimintaa. Komissiolla on tarkoitus järjestää tietovarannosta julkinen kuuleminen kuluvan vuoden alkupuoliskon aikana.

Komissio esittää tiedonannossa, että **omaisuudenhoitoyhtiöillä** voisi olla useita etuja järjestämättömien lainojen hallinnoinnissa ja niiden kasvun hallinnassa etenkin liikekiinteistö- ja suurten yritysten luottojen kohdalla. Yhtiön toimintamalli, jota on kuvattu mm. edellä mainitussa AMC Blueprintissä, voi olla hyvin joustava. Se voi olla täysin yksityisen sektorin rahoittama ja omistama, jolloin ei synny kysymystä valtiontuesta.

Jos julkisia varoja käytetään edes osittain yhtiön toiminnan rahoittamiseen, yhtiön tulee toimia EU:n valtiotukisääntelyn asettamien rajoitteiden mukaan ja komissio viime kädessä hyväksyy annettavan tuen. Yhtiö voi olla kansallisesti keskitetty tai jopa pankkikohtaisesti hajautettu. Omaisuußenhoitoyhtiöiden osalta on lisäksi huomioitava, että niiden perustaminen olisi mahdollista myös kriisinratkaisulainsäädännön puitteissa. Pankkien tase-erien siirtämisestä omaisuußenhoitoyhtiöön päättäisi tällöin toimivaltainen kriisinratkaisuviranomainen ja omaisuußenhoitoyhtiön pääomitus voitaisiin toteuttaa soveltamalla kriisinratkaisulainsäädännön mukaisia viranomaisvaltuuksia, kuten muuntamalla pankin velkasitoumuksia pääomaksi. Tiedonannossa ei kuitenkaan mainita kriisinratkaisuviranomaisten toimivaltuuksista, ja siten jää myös epäselväksi, miten nämä, mahdollisesti eri sääntelykehysten alla pystytetyt omaisuußenhoitoyhtiöt suhtautuisivat toisiinsa.

Komissio hahmottelee tiedonannossaan kansallisten omaisuußenhoitoyhtiöiden verkostoa, jossa yhtiöt voisivat jakaa tietoa ja parhaita käytäntöjään keskenään. Verkostoon voitaisiin myös kytkeä edellä kuvattu keskitetty tietovaranto jonkinlaisena koordinaatiopisteenä. Verkoston rakentuminen kattavaksi edellyttäisi, että osallistuvia kansallisia yhtiöitä olisi riittävästi ja että ne olisivat keskenään samankaltaisia. Tällä hetkellä muutamalla EU:n jäsenvaltioista on viime finanssikriisin seurauksena omaisuußenhoitoyhtiö tai vastaava järjestely ja ne ovat keskenään varsin erilaisia. Komissio rohkaiseekin jäsenvaltioita soveltamaan AMC Blueprint -käsikirjaa yhtiön perustamisessa ja tarjoaa siihen teknistä tukea.

Maksukyvyttömyysmenettelyjen osalta komissio on tehnyt benchmarking-arvioita jäsenvaltioiden tilanteesta ja myös perintätoimen tehokkuutta on arvioitu vastaavasti. Molemmista on havaittu voimakasta vaihtelua jäsenvaltioiden välillä. Komissio viittaa tältä osin pääomamarkkinaunionia koskevaan toimintasuunnitelmansa (*Capital Market Union Action Plan 2020*) ja siinä esiteltyihin toimenpiteisiin maksukyvyttömyysmenettelyjen tehostamisesta. Nämä ehdotukset on käsitelty valtioneuvoston aiemmassa selvityksessä eduskunnalle (E 141/2020 vp).

Järjestämättömiin lainoihin liittyen komissio antoi vuonna 2018 osana neuvoston toimintasuunnitelman toteuttamisen toimenpidekokonaisuutta direktiiviesityksen järjestämättömien luottojen jälkimarkkinoiden kehittämisestä ja vapaaehtoisesta tuomioistuimen ulkopuolisesta yrityslainojen vakuuksien realisoinnista (U 27/2018 vp).

Jälkimarkkinoita ja vakuuksien realisointia koskevat ehdotukset on neuvoston ja Euroopan parlamentin käsittelyssä erotettu toisistaan. Jäsenvaltiot ovat löytäneet yhteisymmärryksen kummastakin kokonaisuudesta, mutta vakuuksien realisointia koskevan Euroopan parlamentin kannan käsittely on edelleen kesken. Direktiivillä pyritään nopeuttamaan keskimäärinkin varsin hitaita realisointiprosesseja, mikä komission arvion mukaan lisäisi sijoittajien kiinnostusta järjestämättömiin lainoihin. Euroopan parlamentti sai muodostettua oman kantansa jälkimarkkina direktiiviehdotukseen tammikuussa 2021 ja sitä koskevat kolmikantaneuvottelut käynnistyvät helmikuun aikana.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

-

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

Valtiovarainministeriö
EU-asioiden komitean jaosto 10 (rahoituspalvelut ja pääomaliikkeet) kirjallinen
menettely 28.1.-4.2.2021
EU-ministerivaliokunta 12.2.2021

Eduskuntakäsittely

Suuri valiokunta

Eduskunta on käsitellyt järjestämättömiin luottoihin liittyviä toimia aiemmin valtioneuvoston selvityksen E 12/2018 vp ja jatkoselvitysten EJ 11/2018 vp, EJ 30/2018 vp ja EJ 13/2019 vp yhteydessä.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

Taloudelliset vaikutukset

Komissio esittelee tiedonannossaan toimia, joiden avulla pyritään hallitsemaan järjestämättömien lainojen kasvua koronaviruspandemian talousvaikutusten seurauksena ja pidemmällä aikavälillä tukea markkinaehtoisia keinoja vähentää näiden lainojen määriä pankkien taseissa kestäväällä tavalla.

EU-alueen pankkien taloudellinen tilanne on asteittain vahvistunut finanssikriisin jälkeisinä vuosina. Taseiden laadun parantuminen on näkynyt mm. järjestämättömien lainojen supistumisena euromäärinä ja osuuksina kokonaisluotonannosta. EU-alueen pankkisektoria on kuitenkin finanssikriisistä lähtien vaivannut heikohko kannattavuus, jonka yhdeksi syyksi on nähty pankkien taseissa olevien järjestämättömien lainojen suuri määrä. Tämä oli myös neuvoston vuonna 2017 tekemien päätelmien taustalla. Haluttiin saada lisää vauhtia taseiden laadun parantamiseen ja tätä kautta pankkien peruskannattavuuden kohentamiseen ja kykyyn myöntää luottoja.

Komissio antoi neuvoston päätelmien toteuttamiseksi toimenpidepaketin vuonna 2018, mutta sen vaikutusta järjestämättömien lainojen vähentymiseen pankkien taseissa on vaikea nähdä, koska merkittävä osa toimista on vielä toteuttamatta. Suurempi vaikutus järjestämättömien lainojen vähentymisessä on ollut pankkien omilla toimilla ja melko suotuisalla toimintaympäristöllä, joka on tukenut sijoittajien kiinnostusta ostaa lainoja pankeilta. Valtiot ovat myös komission hyväksynnällä tukeneet takauksilla lainojen arvopaperistamisjärjestelyjä ja myyntejä Italiassa ja Kreikassa⁸.

Koronaviruspandemia ja sen hallitsemiseksi asetetut rajoitteet muuttavat kuitenkin tilanteen ja näkymät. EU:n rahoitusmarkkinaviranomaiset ja komissio näkevät varteenotettavana riskinä, että järjestämättömät lainat lähtevät voimakkaaseen kasvuun lainanhoitolykkäysten päätyttyä. Tilannekuva on kuitenkin vielä varsin epäselvä talousnäköymän epävarmuuden ja moratorioiden takia⁹. On kuitenkin todennäköistä, että suurimmat vaikeudet pankeilla tulevat olemaan jäsenvaltioissa, joita koronaviruspandemia on koetellut eniten. Joissakin näistä jäsenvaltioista pankkien tilanne oli vaikea jo ennen koronakriisiä finanssikriisin perintönä.

Finanssikriisin jälkeinen aika on osoittanut, että järjestämättömien lainojen vähentäminen on hidas prosessi. Niiden suuri määrä pankkien taseissa on myös nähty yhtenä keskeisenä syynä eurooppalaisten pankkien kannattavuusvaikeuksille. Tässä mielessä komission esittämät toimet jälkimarkkinoiden tehostamiseksi ovat kannatettavia, mutta ne eivät ole nopeasti vaikuttavia. Toimivilla järjestämättömien lainojen jälkimarkkinoilla voi arvioida olevan keskeinen rooli pankkien taseiden puhdistamisessa, mutta se myös vaatii pankeilta riittäviä varauksia kestää lainoista mahdollisesti kirjattavia tappioita¹⁰.

Koronaviruspandemian vaikutukset osuvat todennäköisesti raskaimmin pieniin ja keskisuuriin pankkeihin, jotka rahoittavat pientä ja keskisuurta yritystoimintaa. Euroopan keskuspankin (EKP) valvonnassa olevilla isoilla pankeilla on tyypillisesti hajautuneempi liiketoimintamalli ja tulovirta. Tällä hetkellä on kuitenkin vielä hyvin vaikea arvioida, miten paljon järjestämättömät lainat tulevat kasvamaan, miten niiden kasvu jakautuu ajassa sekä jäsenvaltioiden ja niiden pankkien kesken¹¹. Myös epävarmaa on, miten koronaviruspandemia kehittyy, miten sitä pyritään rajoittamaan ja miten paljon valtiot tukevat yrityksiä ja pankkeja. Tämän vuoksi tarvittavan ja annettavan tuen määrä on tällä hetkellä avoin kysymys.

Komission tiedonannossaan esittämät toimet eivät sisällä suoranaisia muutoksia voimassa olevaan pankkien kriisintarkkailu- tai valtiontukisääntelyyn. Komission nyt

⁸ Italiassa ns. GACS-järjestely (*Garanzia sulla Cartolarizzazione delle Sofferenzeis*) perustettiin vuonna 2016 tukemaan järjestämättömien lainojen myyntejä. Siinä pankit ostavat valtiolta takauksen tietyille osalle arvopaperistetulle lainasalkulle. Komission kilpailupääosasto on hyväksynyt järjestelyn ja sen on määrä päättyä toukokuussa 2021. Kreikassa on käytössä samankaltainen järjestely nimeltään Hercules.

⁹ EKP esitteli marraskuussa 2020 ilmestyneessä vakauskatsauksessaan kaksi skenaariota, joista perusurassa euroalueen talous kasvoi 5 % vuonna 2021 ja 3,2 % v. 2022. Heikommassa skenaariossa pandemia jatkuu pidempään ja talous supistuu tänä vuonna ja kasvu jää nollan tuntumaan v. 2022. Jälkimmäisessä tapauksessa pankkien CET1-pääoma supistuu 5,5 %-yksikköä v. 2022 loppuun mennessä ja 28 % otoksen noin 90 pankista (tasesummasta) alittaa pääomapuskurivaatimukset. Heikompien pankkien tilanne olisi tässä skenaariossa ilmeisen vakava.

¹⁰ Kyseessä on negatiivinen kierre, jossa pankkien pääomat eivät kasva kehnon kannattavuuden takia ja ongelmalainoja ei voida kirjata alas tai myydä, koska ei ole riittäviä pääomapuskureita tai voittoja kirjata niistä tulevia tappioita. Lainat siis pysyvät taseissa ja syövät kannattavuutta, mikä taas puolestaan hidastaa pääomien kasvua ja luotonantoa ja estää taseiden tervehdyttämisen. Kannattavuuteen vaikuttavat luonnollisesti myös muut tekijät kuten nollakorkoympäristö, hitaasta talouskasvusta johtuva heikko luotonkysyntä ja pankkien ylitarjonta.

¹¹ EKP:n pankkivalvonnan johtaja Andrea Enria esitti lokakuussa 2020 arvion, jonka mukaan EKP:n skenaarioharjoituksessa euroalueen pankkien järjestämättömät lainat voivat pahimmillaan hyvin heikon talouskehityksen skenaariossa nousta jopa 1 400 mrd. euroon, joka olisi yli 10 % suhteessa nykyiseen luottokantaan (pl. valtiot ja rahoituslaitokset).

esittämällä kannanotoilla saattaa kuitenkin olla vaikutusta sääntelyn soveltamiskäytäntöihin. Komissio on jo vuodesta 2013 voimassa olleen ns. pankkitiedonannon perusteella arvioinut, että finanssikriisin jälkeen säädetystä pankkien kriisinratkaisulainsäädännöstä ja sen mukanaan tuomista uusista viranomaisten toimivaltuuksista huolimatta EU:n pankkisektorin olevan rakenteellisesti niin hauras, että julkisen pankkituen myöntäminen voi olla hyväksyttävissä jäsenvaltioiden taloudessa olevien vakavien häiriöiden korjaamiseksi. Useat jäsenvaltiot ovatkin myöntäneet julkista pankkitukea viime vuosina vaikeuksiin ajautuneille pankeille tällä perusteella, kriisinratkaisudirektiivin poikkeussäännösten puitteissa. Koronapandemian johdosta keväällä 2020 antamassaan tilapäisessä valtioneuvoston päätöksessä komissio ilmoitti lisäjoustoista myös pankeille myönnettävän julkisen tuen osalta.¹²

Komissio korostaa tiedonannossaan, että järjestämättömien lainojen aiheuttamien vaikeuksien vuoksi myönnettävä julkinen tuki tulisi kohdistaa vain sellaisille pankeille, jotka ovat elinkelpoisia ja joiden järjestämättömien lainojen aiheuttamat ongelmat ovat seurausta koronaviruspandemiasta. Komissio toteaa, että muista syistä vakavissa vaikeuksissa olevien pankkien tilanteeseen tulisi puuttua kriisinratkaisulainsäädännön tarjoamin keinoin.

Tällaisen erottelun toteuttaminen voi olla käytännössä hyvin vaikeaa, varsinkin kun kynnys julkisen pankkituen myöntämiseen on säilynyt kriisinratkaisulainsäädännöstä huolimatta varsin matalana. Komission tiedonannossa omaksutut toimenpidesuositukset ja tulkinnat saattavat madaltaa tätä kynnystä entisestään. Nähtäväksi jää, miten paljon jäsenvaltiot tätä mahdollisuutta käyttävät. Useissa jäsenvaltioissa talouspoliittista liikkumatilaa myös pankkien tukemisessa rajoittaa jo kohonnut velkaantumisaste.

Komissio näkee omaisuudenhoitoyhtiöillä useita etuja järjestämättömien lainojen hoitamisessa. Yhtiöitä on käytetty usein finanssikriiseissä vapauttamaan pankkien taseista tilaa uudelle luotonannolle ja tukemaan pankkien vakavaraisuutta.

Julkisin varoin tuettujen omaisuudenhoitoyhtiöiden käyttöön, kuten muuhun julkiseen pankkitukeen, liittyy useita haasteita, jotka tulee arvioida huolellisesti. Julkisia varoja sitoutuu yhtiöön osakepääomana ja sen markkinarahoitukselle annettuina takauksina. Jos talouden yleinen kehitys on vaikeaa, on mahdollista, että yhtiön varallisuuden arvo ei nouse riittävästi kattamaan rahoitus- ja muita kuluja ja yhtiö voi alkaa tuottaa tappioita, jotka vaativat valtiolta lisäsijoituksia pääomaan. Yhtiö voi myös juuttua pitkäkestoisiin oikeusprosesseihin, jotka liittyvät sen hallinnassa olevaan varallisuuteen.

Komissio arvioi tiedonannossa, että varoja voidaan tarvita merkittäviä määriä, jotta omaisuudenhoitoyhtiön toiminnalla olisi vaikuttavuutta. Jos julkisen talouden liikkumatila on rajattu, voi omaisuudenhoitoyhtiöstä tulla taloudellinen ja poliittinen ongelma etenkin, jos sen toiminta on tappiollista.

¹² Tilapäisen valtioneuvoston päätöksen mukaan pankeille koronapandemian aiheuttamiin suoriin tappioihin myönnettävä tuki voisi olla hyväksyttävissä myös luonnonmullistuksia koskevan SEUT 107(2) artiklan perusteella. Tällaista tukea ei pidettäisi kriisinratkaisulainsäädännön tarkoittamana poikkeuksellisenä julkisena tukena, eikä tulisi siten ylipäättään arvioitavaksi kriisinratkaisulainsäädännön asettamien vaatimusten puitteissa. Lisäksi komissio ilmoitti, että koronapandemian vaikutuksiin vastaamiseksi pankeille myöskään SEUT 107(3) perusteella hyväksyttäväksi katsottavaa tukeen ei tietyissä tilanteissa sovellettaisi vuoden 2013 pankkitiedonannon vaatimuksia pankkien omistajien ja sijoittajien vastuusta.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

[Järjestämättömien lainojen käsittely Covid-19-pandemian jälkeen, komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle ja Euroopan keskuspankille \(COM\(2020\) 822 final\)](#)

[Hantering av nödlidande lån efter covid-19-pandemin, meddelande från kommission till Europaparlamentet, Europeiska rådet, rådet och Europeiska centralbanken \(COM\(2020\) 822 final\)](#)

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

VM/RMO, finanssineuvos Markku Puumalainen, 02955 30206
VM/RMO, lainsäädäntöneuvos Jaakko Weuro, 0295 530 322
etunimi.sukunimi@vm.fi

EUTORI-tunnus

EU/2020/1787

Liitteet**Viite**

Asiasanat
Hoitaa

Tiedoksi
