



Bryssel 12.6.2019
COM(2019) 278 final

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, EUROOPPA-
NEUVOSTOLLE, NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN KESKUSPANKILLE**

**Neljäs edistymiskertomus järjestämättömien lainojen vähentämisestä ja riskin
vähentämiseksi toteutettavista lisätoimenpiteistä pankkiunionissa**

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, EUROOPPA-NEUVOSTOLLE, NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN KESKUSPANKILLE

Neljäs edistymiskertomus järjestämättömien lainojen vähentämisestä ja riskin vähentämiseksi toteutettavista lisätoimenpiteistä pankkiunionissa

JOHDANTO

Täysimittainen pankkiunioni on ensiarvoisen tärkeä, jotta talous- ja rahaliitto selviää aiempaa paremmin tulevista taloudellisista häiriöistä, kun riskejä voidaan nykyistä enemmän jakaa rajojen yli. Kuten tiedonannossa ”Euroopan talous- ja rahaliiton syventäminen: Tilannekatsaus neljän vuoden kuluttua viiden puheenjohtajan kertomuksesta” on todettu, pankkiunionin toteuttaminen lisäisi merkittävästi luottamusta pankkialaan ja laajemmin talous- ja rahaliittoon.

Jotta tämä kehitys saataisiin liikkeelle, unioni ja sen jäsenvaltiot ovat toteuttaneet mittavia toimia riskien vähentämiseksi. Kuten jäljempänä tässä edistymiskertomuksessa kuvataan, tämä on tuottanut tulosta. Tässä edistymiskertomuksessa kuvataan niitä määrätietoisia toimia, joita viime vuosina on toteutettu järjestämättömiin lainoihin liittyviin haasteisiin vastaamiseksi. Tämä on yksi keskeisistä riskien vähentämiseen liittyvistä osa-alueista Euroopan pankkialalla. Erilaisista syistä, joita ovat esimerkiksi finanssikriisi ja sitä seuranneet taantumat, mutta myös varmaton luotonanto ja epäasianmukainen luottokelpoisuuden arviointi, monet lainanottajat (sekä yksityishenkilöt että yritykset) etenkin niissä jäsenvaltioissa, joissa taantuma oli pitkä tai syvä, eivät pystyneet maksamaan lainojaan takaisin ja tekivät jopa konkurseja. Tämän seurauksena monien pankkien taseeseen kertyi järjestämättömiä lainoja.

Viime vuosina toteutetut toimet ja niistä saadut tulokset (joita saadaan edelleen) perustuvat kattavaan toimenpidepakettiin, joka on esitetty ECOFIN-neuvoston järjestämättömiä lainojen käsittelyä koskevassa EU:n toimintasuunnitelmassa¹. Tämä toimintasuunnitelma on pantu jo miltei kokonaan täytäntöön. Tämän toimintasuunnitelman johdosta ja neuvoston laatiman vuoden 2016 etenemissuunnitelman jatkotoimena komissio esitti asiaa koskevan ja kattavan toimenpidepaketin maaliskuussa 2018, jotta järjestämättömiä lainoja voitaisiin edelleen vähentää. Lisäksi neuvosto ilmoitti palaavansa järjestämättömiä lainoja koskevan kysymyksen pariin säännöllisesti ja arvioivansa saavutettua edistystä komission kartoituksen perusteella. Tämä tiedonanto on komission neljäs edistymiskertomus tästä asiasta. Tämä asiakirja on tarkoitettu kesäkuussa kokoontuvalle Eurooppa-neuvostolle, joka käsittelee EU:n vuosien 2019–2024 strategista ohjelmaa ja myös talous- ja rahaliittoa.

Järjestämättömien lainojen nykyisen määrän vähentämisessä ja niiden tulevan kertymisen ehkäisemisessä on edistytty suurin harppauksin. Vaikka joissakin jäsenvaltioissa on vielä paljon järjestämättömiä lainoja, on syytä korostaa, että niiden käsittelyssä on kuitenkin

¹ <https://www.consilium.europa.eu/press/press-releases/2017/07/11/conclusions-non-performing-loans/>.

edistytty. On ratkaisevan tärkeää, että kaikki asianomaiset sidosryhmät jatkavat näitä ponnisteluja, jotta saamme ratkaistua tämän ongelman lopullisesti.

1. LAAJEMPI YHTEYS: RISKIEN VÄHENTÄMINEN UNIONISSA

Kymmenen viime vuoden aikana unioni ja sen jäsenvaltiot ovat toteuttaneet merkittäviä toimia pankkialan riskien vähentämiseksi.² Finanssikriisistä lähtien toteutetut monenlaiset toimenpiteet ovat 1) vahvistaneet pankkien vakavaraisuus-, vipu- ja maksuvalmiusasemaa merkittäväillä ja käytännöllisillä tavoilla, 2) parantaneet merkittävästi sisäistä pankkialan ohjausta ja valvontaa sekä 3) pankkien purkamismahdollisuutta. Yhteisen valvontamekanismin valvonnan alaisten euroalueen pankkien ensisijaisen pääoman keskiarvo³ on pysynyt vakaana: vuoden 2018 viimeisellä vuosineljänneksellä se oli 15,54 prosenttia, kun vuoden 2017 viimeisellä vuosineljänneksellä se oli 15,63 prosenttia⁴. Nämä vahvistuneet pääomapositiot näkyvät myös korkeampina vähimmäisomavaraisuusasteina. Vähimmäisomavaraisuusasteen keskiarvo⁵ on edelleen selvästi yli kolmen prosentin vaatimuksen: vuoden 2018 viimeisellä vuosineljänneksellä se oli 5,28 prosenttia ja vuoden 2017 viimeisellä vuosineljänneksellä 5,41 prosenttia. Myös euroalueen pankkien likviditeettihäiriöiden sietokyky säilyi hyvänä, sillä maksuvalmiusvaatimus pysyi korkeana vuoden 2018 viimeisellä vuosineljänneksellä 145,61 prosentissa, kun se oli vuoden 2017 viimeisellä vuosineljänneksellä 143,56 prosenttia. Tämä kaikki osoittaa, että riskien vähentämiseksi on toteutettu määrätietoisia toimia eri puolilla euroaluetta.

Kuten vuoden 2017 pankkiunionia koskevassa tiedonannossa⁶ todetaan ja järjestämättömien lainojen vähentämistä koskevassa toisessa ja kolmannessa edistymiskertomuksessa⁷ vahvistetaan, komissio on esittänyt merkittäviä ja täydentäviä lisätoimenpiteitä, joiden tavoitteena on vähentää riskiä ja parantaa Euroopan pankkialan häiriönsietokykyä. Niiden järjestämättömiä lainoja koskevien erityistoimenpiteiden lisäksi, joita kuvataan tarkemmin jäljempänä, viime kuukausina on saavutettu muutamia merkittäviä välietappeja, jotka kuuluvat komission suunnittelemiin toimiin:

- Ensinnäkin Euroopan parlamentti ja neuvosto ovat hyväksyneet pankkialaa koskevan paketin, jolla otetaan käyttöön aiempaa vankempi kehys pankkien sääntelyyn ja valvontaan.⁸ Tämä on merkittävä välietappi kansainvälisten standardien täytäntöönpanossa ja kriisinjälkeisen sääntelysuunnitelman

² Ks. myös: ”Monitoring report on risk reduction indicators”: https://www.consilium.europa.eu/media/37029/joint-risk-reduction-monitoring-report-to-eg_november-2018.pdf.

³ Ensisijainen pääoma (T1) tarkoittaa pankin T1-pääoman – eli sen omien varojen ja kertyneiden rahastojen – suhdetta sen riskipainotettujen omaisuuserien kokonaismäärään.

⁴ Tässä kohdassa esitetyt tiedot ovat peräisin EKP:n valvonnan pankkitilastoista.

⁵ Toisin sanoen täysimääräisten vaatimusten mukainen vähimmäisomavaraisuusaste (jossa ensisijainen pääoma jaetaan pankin kokonaisvaroilla), joka lasketaan tiukemmin ehdoin ja esitellään ennen vuotta 2019, jolloin siirtymäaika päättyy. Siirtymäkauden pehmentävää vaikutusta ei oteta huomioon.

⁶ COM(2017) 592, 11. lokakuuta 2017.

⁷ COM(2018) 133, 14. maaliskuuta 2018.

⁸ Komissio teki marraskuussa 2016 ehdotuksen merkittävästä lainsäädäntöpaketista, jolla tarkistetaan pankkien elvytys- ja kriisintarkaisudirektiiviä, yhteistä kriisintarkaisumekanismia koskevaa asetusta, neljättä vakavaraisuusdirektiiviä ja vakavaraisuusasetusta, jotta pankkisektorin jäljellä olevia riskejä voidaan vähentää edelleen. Ks. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3731_fi.htm.

toteuttamisessa. Se vahvistaa EU:n pankkien häiriönsietokykyä ja parantaa niiden lainanantokykyä, mikä tukee EU:n reaalitaloutta.

- Toiseksi lainsäätäjät hyväksyivät direktiivin ennalta ehkäiseviä uudelleenjärjestelyjä koskevista puitteista, uudesta mahdollisuudesta ja toimenpiteistä uudelleenjärjestelyä, maksukyvyttömyyttä ja veloista vapauttamista koskevien menettelyjen tehostamiseksi⁹. Nämä järjestelyt pohjautuvat jäsenvaltioissa jo hyvin toimiviin järjestelmiin. Direktiivi kannustaa elinkelpoisia yrityksiä ryhtymään uudelleenjärjestelytoimiin ajoissa, jotta niiden arvo säilyisi ja työpaikkoja säästyisi enemmän. Direktiivillä annetaan rehellisille yrittäjille myös toinen mahdollisuus perustaa uusi yritys sen sijaan, että heitä rangaistaisiin liiketoiminnan epäonnistumisesta. Tämä on suuri askel eteenpäin, koska tehokkaat uudelleenjärjestelyä ja maksukyvyttömyyttä koskevat säännöt ovat hyvin tärkeitä järjestämättömien lainojen ehkäisemisessä ja vähentämisessä.

Komissio on tyytyväinen siihen, että kumpikin ehdotus on hyväksytty, ja kehottaa panemaan ne nopeasti täytäntöön.

2. JÄRJESTÄMÄTTÖMIEN LAINOJEN VIIMEAIKAINEN KEHITYS

Järjestämättömien lainojen osuus jatkoi pienenemistään vuoden 2018 kolmannella vuosineljänneksellä. Uusimmat luvut osoittavat, että unionin pankkien järjestämättömien lainojen kokonaisosuus pieneni 3,3 prosenttiin (vuoden 2018 kolmas vuosineljännes) noin 1,1 prosenttiyksikön vuosivauhdilla (ks. kuva 1). Tämä jatkoi ja vahvisti yleistä laskusuuntausta, joka alkoi vuoden 2014 viimeisellä vuosineljänneksellä. Järjestämättömien lainojen osuuden keskiarvo EU:ssa lähenee siis kriisiä edeltävää tasoa (ks. kuva 2). Myös rahoitusaste¹⁰ on parantunut edelleen ja noussut 59,4 prosenttiin (vuoden 2018 kolmannella vuosineljänneksellä).

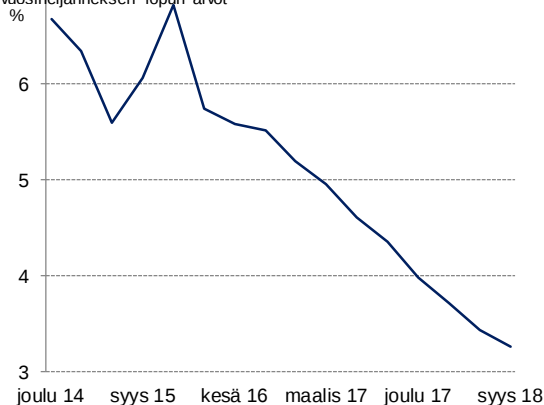
⁹ COM/2016/0723 – 2016/0359 (COD).

¹⁰ Tämä luku tarkoittaa sitä osuutta varoista, jonka pankki on jättänyt sivuun luottotappioiden kattamista varten. Lähde: Euroopan keskuspankki. Koska tietoja lainoihin liittyvistä luottotappiovarauksista ei ollut saatavilla, luottotappiovarausten suhde ongelmaluottojen bruttomäärään EU:n tasolla on laskettu käyttämällä tietoja, jotka koskevat kaikkiin velkainstrumentteihin (lainat ja velkapaperit) liittyviä arvonalentumisia ja järjestämättömiä lainoja.

Kuvat 1 ja 2: Järjestämättömien lainojen osuus unionissa

Järjestämättömien lainojen ja ennakoiden kokonaisbruttomäärä EU:ssa,

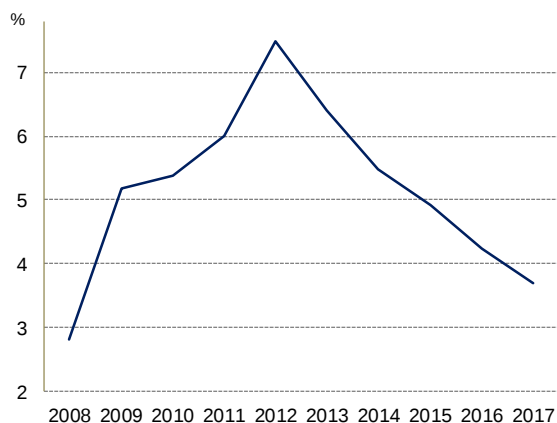
prosenttiosuutena lainojen ja ennakoiden kokonaisbruttomäärästä, vuosineljänneksen lopun arvot



Lähde: Euroopan keskuspankki

Järjestämättömien lainojen kokonaismäärä EU:ssa,

prosenttiosuutena lainojen kokonaismäärästä, vuoden lopun arvot



Lähde: Maailmanpankki – maailman kehitysindikaattorit

Viimeisimmät neljännesvuosiluvut osoittavat, että järjestämättömien lainojen osuus on edelleen pienentynyt miltei kaikissa jäsenvaltioissa. Tilanne kuitenkin vaihtelee hyvin paljon eri jäsenvaltioiden välillä (ks. taulukko 2). Vuoden 2018 kolmannen vuosineljänneksen lopussa järjestämättömien lainojen osuus 14 jäsenvaltion pankeissa oli varsin pieni eli alle 3 prosenttia, kun taas joissakin muissa jäsenvaltioissa tämä luku oli huomattavasti suurempi – kolmella jäsenvaltiolla yli 10 prosenttia¹¹. Jopa niissä jäsenvaltioissa, joissa järjestämättömien lainojen osuus on suhteellisen suuri, tilanne on kehittynyt useimmissa tapauksissa rohkaisevasti ja jatkuvasti, mikä on toimenpiteiden ja talouskasvun ansiota.

¹¹ Portugalissa järjestämättömien lainojen osuuden odotetaan pienenevän alle 10 prosenttiin vuoden 2018 viimeisen vuosineljänneksen loppuun mennessä. Näiden kaikkien jäsenvaltioiden vuosineljänneksen lopun tietojen validointi EKP:ssä on kuitenkin vielä kesken.

Taulukko 2: Järjestämättömät lainat ja varaukset jäsenvaltioittain¹²

	Järjestämättömien lainojen ja ennakoiden bruttomäärä (prosenttiosuutena lainojen ja ennakoiden kokonaisbruttomäärästä)		Yksityisen sektorin järjestämättömät lainat* (prosenttiosuutena yksityisen sektorin lainoista)		Kokonaistappio varauksista (lainoista)** (prosenttiosuutena epävarmojen saamisten ja järjestämättömien lainojen kokonaismäärästä)	
	2018Q3	2017Q3	2018Q3	2017Q3	2018Q3	2017Q3
Belgia	2,2	2,7	3,0	3,9	54,6	50,1
Bulgaria	8,6	11,5	13,6	18,6	64,3	56,6
Tšekki	2,1	2,6	4,0	5,0	65,2	54,2
Tanska	2,3	2,7	2,8	3,0	36,7	39,6
Saksa	1,6	2,1	2,6	4,0	85,5	42,6
Viro	1,7	2,0	2,2	2,7	41,0	42,9
Irlanti	7,8	11,2	10,9	15,4	37,2	37,2
Kreikka	43,5	46,7	47,3	50,4	51,0	49,1
Espanja	4,0	4,7	5,1	-	63,0	-
Ranska	2,8	3,2	3,9	4,5	65,3	60,3
Kroatia	7,9	10,8	12,3	15,8	74,2	69,0
Italia	9,5	12,1	12,4	15,7	59,3	53,6
Kypros	21,8	32,1	37,4	51,3	52,3	47,3
Latvia	6,0	6,0	8,1	9,0	39,2	44,1
Liettua	2,9	3,7	3,7	4,9	35,7	34,4
Luxemburg	0,9	0,7	2,1	1,7	43,6	52,4
Unkari	6,1	9,6	8,1	14,1	78,1	67,1
Malta	2,9	3,4	-	5,7	51,8	44,7
Alankomaat	1,9	2,2	2,6	2,9	35,1	37,2
Itävalta	2,8	3,8	3,8	5,3	66,8	63,8
Puola	6,5	6,6	7,1	7,2	68,0	57,9
Portugali	11,3	14,6	12,6	15,6	58,8	50,2
Romania	5,7	8,1	7,4	10,3	77,4	70,1
Slovenia	6,9	10,8	9,1	13,9	70,1	70,9
Slovakia	3,6	4,1	3,9	4,6	86,0	70,4
Suomi	1,1	1,2	1,9	2,1	33,5	31,8
Ruotsi	1,2	1,2	1,5	1,4	35,6	34,5
Yhd. kuningaskunta	1,2	1,6	2,1	-	50,1	41,2
Euroopan unioni	3,3	4,4	-	-	59,4	50,7

Lähde: Euroopan keskuspankki, pankkisektorin konsolidoidut tiedot. Komission yksiköiden laskelmat (rahoitusvakauden, rahoituspalvelujen ja pääomamarkkinaunionin pääosasto).

¹² *Huom.:* Luvut vastaavat kotimaisten luottolaitosten ja ulkomaisten pankkien tytäryhtiöiden ja sivukonttoreiden tietoja.

* Sektorikohtaisia tietoja EU:n, Maltaan (ts. vuoden 2018 kolmas neljännes) ja Espanjan (ts. vuoden 2017 kolmas neljännes) osalta ei ole saatavilla. Sektorikohtaiset tiedot (kotitalouksien ja finanssialan ulkopuolisten yritysten kokonaisvastuut) Bulgarian, Saksan ja Unkarin osalta ovat saatavissa ainoastaan kirjanpitoarvoina.

** Tietoja lainoihin liittyvistä luottotappiovarauksista ei ole saatavilla Bulgarian, Saksan, Espanjan (paitsi vuoden 2018 kolmannelta neljännekseltä), Unkarin ja koko EU:n osalta. Näissä tapauksissa luvut perustuvat tietoihin, jotka koskevat kaikkiin velkainstrumentteihin (ts. lainat ja velkapaperit) liittyviä arvonalentumisia.

Pankkien ja päättäjien määrätietoiset toimet etenkin niissä jäsenvaltioissa, joissa järjestämättömien lainojen määrä on melko suuri, ovat edistäneet järjestämättömien lainojen määrän ja osuuden vähentämistä. Lisäksi komissio on pyrkinyt yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa mahdollistamaan pankkikohtaiset ratkaisut valtiontukea ja pankkitoimintaa koskevien EU-sääntöjen puitteissa. Tavoitteena on ollut rajoittaa veronmaksajille koituvia kustannuksia ja varmistaa samalla, että tallettajat ovat aina täysin suojattuja. Tämä mahdollisti transaktiot, joilla on kolmen viime vuoden aikana poistettu pankkien taseista bruttomääräisesti noin 112 miljardia euroa järjestämättömiä lainoja (Italiassa noin 82 miljardia euroa, Portugalissa noin 24 miljardia euroa ja Kyproksessa noin 6 miljardia euroa).

Unioni ja sen jäsenvaltiot eivät kuitenkaan saa lopettaa näitä ponnisteluja. Meidän on pidettävä mielessä, millaisia vaikutuksia talousympäristön laskusuhdanteella saattaa olla. Viime vuosina järjestämättömiä lainoja koskevia toimenpiteitä on vauhdittanut erittäin suotuista suhdanne. Yhteisiä ponnisteluja jatkamalla järjestämättömiin lainoihin voidaan puuttua mahdollisimman määrätietoisesti. Näin voidaan vahvistaa myös EU:n sietokykyä mahdollisten tulevien häiriöiden varalta.

Järjestämättömien lainojen osuuden vaihtelu jäsenvaltioissa kuvastaa finanssikriisin pysyvää epäsymmetristä vaikutusta. Vaikka kehitys on ollut kaiken kaikkiaan rohkaisevaa, järjestämättömät lainat ovat edelleen riski (vaikkakin pienenevä) niiden pankkien, joissa niitä on eniten, elinkelpoisuudelle ja joidenkin jäsenvaltioiden talouskasvulle ja rahoitusvakaudelle. Kun järjestämättömien lainojen määrää vähennetään entisestään, voidaan odottaa, että jäsenvaltioiden tilanteet lähenevät toisiaan. Järjestämättömien lainojen kokonaismäärä unionissa on nyt 786 miljardia euroa.¹³ Jatkuvaa huomiota on kiinnitettävä lainojen uudelleenjärjestelyihin sekä maksukyvyttömyyteen ja velkojen perintään koskeviin järjestelyihin, sillä monissa tapauksissa lisä uudistuksista voi olla hyötyä myös niille. Tehokkaat ja ennakoitavat valvonta- ja maksukyvyttömyysmenettelyt ovat keskeisiä keinoja, jotka auttavat pankkeja käsittelemään järjestämättömien lainojen määrää ja välttämään niiden kertymistä tulevaisuudessa. Se, että tähän tärkeään ongelmakohtaan puututaan tehokkaasti, edistää tuntuvasti järjestämättömien lainojen määrän vähentämistä. Lainsäädännön yhdenmukaistaminen tällä saralla on haastavaa, kun otetaan huomioon läheiset kytkökset sellaisiin lainsäädännön osa-alueisiin, jotka kuuluvat kansalliseen toimivaltaan, ja poliittisiin valintoihin, jotka eivät rajoitu vain järjestämättömiin lainoihin.

Yhtä tärkeä tekijä on myös järjestämättömien lainojen jälkimarkkinoiden jatkuva kasvu. Jäsenvaltioiden ja EU:n viranomaisten yhteisissä ponnisteluissa ei pidä unohtaa hyvin toimivilla jälkimarkkinoilla piilevää hyödyntämätöntä potentiaalia. Sillä on merkitystä järjestämättömien lainojen nykyisten määrän käsittelyn lisäksi myös siinä, että se toimii myös tulevien lainavirtojen kanavana ja siten osaltaan ehkäisee ratkaisevasti järjestämättömien lainojen kertymistä pankkien taseeseen. Asianmukaisia poliittisia toimia (ks. myös jäljempänä) tulisi jatkuvasti ohjata jälkimarkkinoiden kehittämiseen, jotta nykyistä kehitystä voidaan vauhdittaa ja ylläpitää useissa jäsenvaltioissa.

¹³ Lähde: Euroopan keskuspankki.

3. EDISTYMINEN NEUVOSTON TOIMINTASUUNNITELMAN TOTEUTTAMISESSA

Toimintasuunnitelmassaan neuvosto päätti palata järjestämättömiä lainoja koskevaan kysymykseen säännöllisesti kartoittaakseen niiden kehitystä unionissa ja arvioidakseen edistymistä toimintasuunnitelman toteuttamisessa komission kartoituksen perusteella. Taulukko 3 osoittaa, että merkittävää edistystä on tapahtunut kohti toimintasuunnitelman täysimääräistä täytäntöönpanoa.

Taulukko 3: Edistyminen toimintasuunnitelman toteuttamisessa

Nro	Toimintasuunnitelman aloite	Nro	Toimintasuunnitelman aloite
1	Järjestämättömien lainojen luottotappiovarauksia koskevien nykyisten valvontavaltuuksien tulkinta EU-lainsäädännössä	8	Pankeilta edellytettävien lainaa koskevien tietojen parantaminen
2	Mahdollisten riittämättömien tappiovarausten vähentäminen automaattisten ja aikaan sidottujen varausten avulla	9	Järjestämättömiä lainoja koskevan datainfrastruktuurin vahvistaminen ja järjestämättömille lainoille tarkoitettujen transaktioalustojen kehittäminen
3	Yhteisen valvontamekanismin järjestämättömiä lainoja koskevien suuntaviivojen ulottaminen pieniin pankkeihin	10	Kansallisten omaisuudenhoitoyhtiöiden toteuttamista koskevan suunnitelman laatiminen
4	Järjestämättömiä saamia koskevien EU:n laajuisten suuntaviivojen hyväksyminen	11	Järjestämättömien lainojen jälkimarkkinoiden kehittäminen
5	Uudet suuntaviivat pankkien lainanantoon ja -valvontaan sekä sisäiseen hallintaan	12	Kansallisten lainojen perintäjärjestelyjen ja maksukyvyyttömyysmenettelyjen vertailu
6	Makrovakautta koskevien lähestymistapojen kehittäminen järjestämättömien lainojen kertymisen estämiseksi tulevaisuudessa	13	Maksukyvyyttömyyteen liittyvien ongelmien painottaminen eurooppalaisen ohjausjakson aikana
7	Parannetut omaisuuserien laatua ja järjestämättömiä lainoja koskevat julkistamisvaatimukset	14	Vakuusvelkojien suojan parantaminen

	Tehty
	Valmistumassa
	Meneillään

3.1. PANKKIEN RIITTÄVÄ LUOTTOTAPPIOVARAUS TULEVIEN JÄRJESTÄMÄTTÖMIEN LAINOJEN VARALLE

Komissio teki osana maaliskuussa 2018 esitettyä, järjestämättömiä lainoja koskevaa ehdotuspakettiaan ehdotuksen vakavaraisuusasetuksen¹⁴ muutosasetuksesta. Sen myötä otettaisiin käyttöön lakisääteiset varautumisjärjestelyt, joiden tarkoituksena on poistaa riski

¹⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 575/2013, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvaatimuksista ja asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta.

siitä, että tulevien järjestämättömien lainojen luottotappiovaraukset eivät ole riittäviä. Asetus hyväksyttiin huhtikuussa 2019.¹⁵

Asetuksessa edellytetään, että pankeilla on riittävä luottotappiovaraus (tappioiden kattamiseen sovellettava vähimmäistaso) äskettäin myönnettyille lainoille siltä varalta, että niistä tulee järjestämättömiä saamisia. Jos pankki ei saavuta tappioiden kattamiseen sovellettavaa vähimmäistasoa, sen on vähennettävä puuttuva osuus omista varoistaan.

Varautumisjärjestelyjen yhteydessä sovellettava vähimmäisvaatimus määräytyy kahden keskeisen muuttujan perusteella:

- se, liittyykö järjestämättömän saamisen osaan tai koko saamiseen hyväksyttävä luottosuoja (vakavaraisuusasetuksessa määritetyn mukaisesti) ja
- jakso, jonka ajaksi saaminen on luokiteltu järjestämättömäksi.

Pankkien varausvaatimukset kasvavat progressiivisesti 100 prosenttiin kolmen vuoden kuluttua vakuudettomien järjestämättömien saamisten osalta, yhdeksän vuoden kuluttua kiinteistövakuudellisten järjestämättömien saamisten osalta ja seitsemän vuoden kuluttua niiden järjestämättömien saamisten osalta, joiden vakuutena on muu hyväksyttävä luottosuoja. Tämä toimintatapa kuvastaa kasvanutta riskiä, joka johtuu ”vanhenneista” järjestämättömistä saamisista, vaikka ne olisivat vakuudellisia: mitä kauemmin pankkien taseissa on järjestämättömiä saamisia, sitä huonommin pankit yleensä pystyvät perimään saataviaan takaisin. Toimenpiteen tarkoituksena on kannustaa pankkeja hallinnoimaan järjestämättömiä saamisia ennakoivasti ja oikea-aikaisesti. Tämä on tärkeää, koska takaisinperinnän ja lainanhoitojoustotoimien toteuttaminen onnistuu yleensä ensimmäisinä vuosina sen jälkeen, kun saaminen on luokiteltu järjestämättömäksi.

Jotta oikeusvarmuus ja johdonmukaisuus vakavaraisuuskehyksen soveltamisessa varmistuisi, asetuksessa otetaan käyttöön myös järjestämättömien saamisten yleinen määritelmä, joka vastaa valvontaan liittyvässä raportoinnissa jo käytössä olevaa määritelmää.

Varautumisjärjestelyllä vähennetään siis rahoitusvakauteen kohdistuvia riskejä, jotka aiheutuvat riittämättömin varauksin katettujen järjestämättömien saamisten suurista määristä, estämällä tällaisten saamisten kertyminen tai niiden määrän lisääntyminen, millä voisi olla potentiaalisia heijastusvaikutuksia markkinoiden stressitilanteissa. Lisäksi sillä varmistetaan, että laitoksilla on riittävästi varoja järjestämättömistä saamisista aiheutuvien tappioiden kattamiseen, jotta ne voivat suojata kannattavuuttaan ja pääomaansa ja hillitä rahoituskustannuksiaan stressikausien aikana. Tämä puolestaan vaikuttaa siihen, että kotitalouksille ja yrityksille voidaan tarjota vakaata ja vähemmän myötäsyklistä rahoitusta.

¹⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2019/630, annettu 17 päivänä huhtikuuta 2019, asetuksen (EU) N:o 575/2013 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse järjestämättömiin vastuisiin liittyvien tappioiden kattamisen vähimmäisvaatimuksista.

3.2. DIREKTIIVI LUOTON HALLINNOIJISTA, LUOTON OSTAJISTA JA VAKUUKSIEN REALISOIMISESTA

Ehdotetun direktiivin¹⁶ myötä pankit voisivat käsitellä tehokkaammin lainoja, joista tulee järjestämättömiä, parantamalla edellytyksiä, joilla joko 1) myydään luotto kolmansille osapuolille jälkimarkkinoilla tai 2) pannaan luoton vakuudet täytäntöön.

Yksi ehdotuksen keskeisistä tavoitteista on edistää sellaisten jälkimarkkinoiden kehittymistä, joilla pankit voivat myydä järjestämättömiä lainoja sekä kansallisesti että muissa jäsenvaltioissa ja säilyttää samalla luotonottajan korkean suojan. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi direktiivissä säädetään yhtenäistetystä ja aiempaa vähemmän rajoittavasta järjestelmästä luotonostajille ja -hallinnoijille ja poistetaan kohtuuttomat esteet rajatylittävän toiminnan tieltä. Tämä edistäisi jälkimarkkinoiden myöhempää kehitystä hyvin toimiviksi ja vaikuttaisi siten merkittävästi järjestämättömien lainojen nykyisen määrän vähenemiseen.

Toisen keskeisen tavoitteen saavuttamiseksi komissio ehdotti yhteistä tuomioistuinten ulkopuolista mekanismia, joka täydentää nopeutettua vakuuksien täytäntöönpanomenettelyä. Mekanismin avulla pankit ja luotonottajayritykset (eivät kuluttajat) voisivat sopia etukäteen menetelmästä, jolla luotonantaja voisi realisoida vakuuden, jos lainanottajasta tulisi maksukyvytön. Tämä mekanismi parantaisi vakuusvelkojen mahdollisuuksia periä arvo nopeasti takaisin, ja sen tarkoituksena on auttaa välttämään järjestämättömien lainojen kertyminen tulevaisuudessa.

Nämä kaksi pankeille¹⁷ tarkoitettua tämän direktiivin mukaista toimintamahdollisuutta käsitellä järjestämättömiä lainoja vahvistaisivat toisiaan. Lyhemmät käsittelyajat ja suuremmat realisointiarvot kasvattavat järjestämättömien lainojen arvoa sekä mahdollisten järjestämättömien lainojen koskevien liiketoimien tarjoushintoja. Vakuudelliselle järjestämättömälle lainalle olisi helpompi määrittää hinta jälkimarkkinoilla kuin vakuudettomalle järjestämättömälle lainalle, koska järjestämättömän lainan vähimmäisarvo määräytyy vakuuden arvon perusteella. Tämä voisi olla myös luotonostajille syy suosia järjestämättömiä lainoja, joihin liittyy tuomioistuinten ulkopuolinen nopeutettu täytäntöönpanomenettely. Tämä puolestaan antaa luottolaitoksille lisäkannustimen tämän ominaisuuden käyttämiseen uusia lainoja myönnettäessä. Tuomioistuinten ulkopuolisen nopeutetun täytäntöönpanon avulla saavutettava yhdenmukaistaminen edistäisi lisäksi yleiseurooppalaisten järjestämättömiin lainoihin erikoistuneen sijoittajakunnan muodostumista, mikä parantaisi edelleen markkinoiden likviditeettiä.

Vaikka neuvosto on hyväksynyt jälkimarkkinoita koskevan osittaisen yleisnäkemyksen, neuvottelut vakuuksien realisoimisesta ovat yhä käynnissä. Kumpaakin näkökohtaa koskevat keskustelut tulisi käynnistää Euroopan parlamentissa heti, kun uusi parlamentti on aloittanut toimintansa. Tästä asiasta, joka on osa neuvoston toimintasuunnitelmaa, tulisi tehdä päätös pikaisesti, sillä se vaikuttaa merkittävästi EU:n yritysten mahdollisuuksiin käsitellä järjestämättömiin lainoihin liittyviä ongelmia tuloksellisesti koko Euroopassa. Näin ollen komissio kehottaa lainsäätäjiä pääsemään pian sopimukseen tästä tärkeästä ehdotuksesta.

¹⁶ COM/2018/0135 final – 2018/063 (COD).

¹⁷ Pankkien lisäksi myös ehdotuksen luotonostajiin ja -hallinnoijiin sovellettavat näkökohdat vahvistaisivat toisiaan.

3.3. KANSALLISTEN MAKSUKYVYTTÖMYYSJÄRJESTELYJEN ARVIOINTI

Tehokkaammat ja paremmin ennustettavissa olevat lainojen perintäjärjestelyt ja maksukyvyttömyysmenettelyt helpottaisivat järjestämättömien lainojen hallinnointia. Siksi komission yksiköt tekevät kansallisia lainojen perintäjärjestelyjä koskevaa vertailuanalyysia, joka kattaa sekä yksittäiset perintäjärjestelyt että kollektiiviset perintäjärjestelyt tai maksukyvyttömyysmenettelyt. Tavoitteena on saada luotettava kuva niistä viivästyksistä ja varojen takaisinmaksuasteista, joita pankit kohtaavat luotonottajien maksulaiminlyöntien yhteydessä. Jäsenvaltioiden oikeuslaitoksen valmiudet vaikuttavat näihin tuloksiin hyvin paljon. Vertailuanalyysin edistymistä on esitelty ja siitä on keskusteltu jäsenvaltioiden kanssa monissa kokouksissa, viimeksi 13. helmikuuta ja 10. huhtikuuta 2019. Kokouksissa on keskusteltu muun muassa merkityksellisen tiedon saatavuutta koskevasta ongelmasta. Komission yksiköt tekivät tammikuussa 2019 Euroopan pankkiviranomaiselle lausuntopyynnön, joka koski tietojen keräämistä pankeilta takaisinperinnästä ja sen nopeudesta eri lainkäyttöalueilla ja näiden tietojen analysointia. Tässä on hyödynnettävä myös kansallisten perintä- ja maksukyvyttömyysmenettelyjen keskeisiä piirteitä koskevia laadullisia tietoja. Komission yksiköt ovat pyytäneet jäsenvaltioita toimittamaan laadullisia tietoja.

3.4. KANSALLISTEN OMAISUUDENHOITOYHTIÖIDEN PERUSTAMISTA KOSKEVA TEKNINEN SUUNNITELMA

Osana järjestämättömien lainojen vähentämistä koskevaa pakettiaan komissio toimitti jäsenvaltioille kansallisten omaisuudenhoitoyhtiöiden perustamista koskevan suunnitelman. Kyseisessä asiakirjassa, joka ei ole sitova, annetaan käytännön ohjeita siitä, miten jäsenvaltiot voivat halutessaan perustaa kansallisia omaisuudenhoitoyhtiöitä EU:n lainsäädäntöä täysimääräisesti noudattaen. Ohjeet perustuvat jäsenvaltioiden aikaisemmista kokemuksista johdettuihin parhaisiin käytäntöihin siinä määrin kuin niitä voidaan soveltaa. Suunnitelmassa kuvataan muutamia perusperiaatteita, joita ovat mm. omaisuuseräjoukon rajaaminen, osallistujajoukon rajaaminen, omaisuuserien koon raja-arvon harkitseminen, omaisuuserien arvostussäännöt, asianmukainen pääomarakenne sekä omaisuudenhoitoyhtiön hallinto ja toiminta. On selvää, että joitakin suunnitelman ehdotuksista voi olla tarpeen mukauttaa maakohtaisiin olosuhteisiin.

Komissio toteaa, että suunnitelman julkaisemisen jälkeen yksikään jäsenvaltio ei ole vielä perustanut omaisuudenhoitoyhtiötä suunnitelmassa kuvattujen periaatteiden mukaisesti. Joidenkin jäsenvaltioiden kanssa käydyissä epävirallisissa keskusteluissa on kuitenkin käynyt ilmi, että näiden yhtiöiden perustamista harkitaan tarkasti. Joka tapauksessa on hyvin tärkeää muistaa, että omaisuudenhoitoyhtiö voi menestyä vain, jos sitä tuetaan 1) sopivalla lainsäädännöllisellä ja hallinnollisella kehyksellä, jolla esimerkiksi mahdollistetaan velkojen perintä ja vakuuksien täytäntöönpano, ja 2) vakaalla makrotaloudellisilla toimintapolitiikalla, joka edistää talouden elpymistä. Lisäksi on tärkeää toistaa, että suunnitelmassa selvennetään, millainen rakenne omaisuudenhoitoyhtiöillä saa olla, jos niihin liittyy valtiontukea (jota on pidettävä poikkeuksellisen ratkaisuna¹⁸), jotta ne olisivat

¹⁸ Omaisuudenhoitoyhtiöt voivat olla yksityisiä tai (osittain) julkisesti tuettuja ilman valtiontuen tarvetta, jos voidaan katsoa, että asianomainen jäsenvaltio toimii samalla tavalla kuin muut taloudelliset toimijat. Omaisuudenhoitoyhtiön mahdollisuutta saada valtiontukea ei tulisi pitää oletusratkaisuna. Tältä osin

täysimääräisesti EU:n säädöskehiksen, etenkin pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin, yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen ja valtioneuvoston päätösten, mukaisia.

3.5. UNIONIN LAAJUISET JÄRJESTÄMÄTTÖMILLE LAINOILLE TARKOITETUT KAUPANKÄYNTIALUSTAT

Neuvoston toimintasuunnitelmassa kehoitettiin Euroopan keskuspankkia, Euroopan pankkiviranomaista ja komissiota myös harkitsemaan järjestämättömille lainoille tarkoitettujen kaupankäyntialustojen perustamista, jotta voidaan edistää kehitystä jälkimarkkinoilla. Marraskuun 2018 lopussa julkaistiin tällaisten alustojen mahdollista perustamista koskeva valmisteluasiakirja, jonka olivat laatineet Euroopan keskuspankin ja Euroopan pankkiviranomaisen yksiköt yhdessä. Siinä kuvataan, miten tällainen väline voisi toimia käytännössä.

Unionin laajuiset järjestämättömille lainoille tarkoitettut kaupankäyntialustat olisivat sähköisiä kauppapaikkoja, joissa järjestämättömien lainojen haltijat – pankit ja muut velkojat – ja kiinnostuneet sijoittajat voivat vaihtaa tietoja ja käydä kauppaa järjestämättömien lainojen salkuilla¹⁹. Tällaisilla alustoilla voitaisiin puuttua useisiin markkinahäiriöiden nykyisiin lähteisiin järjestämättömien lainojen jälkimarkkinoilla, myös tiedon epäsymmetrisyyteen myyjien ja ostajien välillä sekä suuriin transaktiokustannuksiin. Niillä voitaisiin myös auttaa sijoittajia pääsemään järjestämättömien lainojen markkinoille ja pankkeja lisäämään järjestämättömien lainojen myyntiä. Siten pankit pääsisivät eroon näistä lainoista ja voisivat puhdistaa taseitaan nopeammin. Myös myyntihinnat voisivat olla korkeammat kuin nyt on mahdollista. Tällaiset alustat voisivat auttaa nykyisen järjestämättömien lainojen määrän hallinnoinnissa ja tarjota kanavan selvittää järjestämättömiä lainoja tulevaisuudessa silloin, kun niitä syntyy. Tässä mielessä ne voisivat olla merkittävä mutta edullinen investointi sellaiseen infrastruktuuriin, jolla ehkäistään järjestämättömien lainojen suurten määrien kerääntyminen luottolaitosten taseisiin tulevaisuudessa.

Komissio piti valmisteluasiakirjan perusteella 15. tammikuuta toimialan sidosryhmien, Euroopan pankkiviranomaisen ja Euroopan keskuspankin kanssa asiantuntijakokouksen, jonka tarkoituksena oli aloittaa unionin laajuisen järjestämättömille lainoille tarkoitettujen alustojen kehittämiseen tähtäävä työ. Tämä kokous oli hyödyllinen mahdollisuus vaihtaa tietoa ja näkemyksiä sidosryhmien kanssa ja niiden kesken. Jotta näiden alustojen kehittämisessä edistytään, yksityisten sidosryhmien olisi sovittava unionin laajuisia järjestämättömille lainoille tarkoitettuja alustoja koskevien standardien laatimisen ja vahvistamisen konkreettisista muodoista. Tämän tavoitteen mukaisesti komissiolla, Euroopan keskuspankilla ja Euroopan pankkiviranomaisella on edelleen keskeinen rooli siinä, että ne ovat konkreettisesti edistämässä unionin laajuisen järjestämättömille lainoille tarkoitettujen alustojen perustamista. Seuraavaksi komissio järjestää toisen asiantuntijakokouksen sidosryhmien kanssa.

suunnitelmassa kuvataan eräitä vaihtoehtoisia arvonalentamismenetelmiä, jotka eivät ole valtiontukea, kuten markkinaehtoiset valtion takaukset, jotka mahdollistavat vakuuksien saamisen järjestämättömille lainoille.

¹⁹ Jos alustoilla käsitellään henkilötietoja, niissä on noudatettava yleistä tietosuojaa-asetusta täysimääräisesti. Varsinkin alustojen rakennetta ja toimintaa on kuvattava tarkasti, jotta varmistetaan, että ne ovat yleisen tietosuojaa-asetuksen mukaisia.

4. PÄÄTELMÄT

Kuten tästä edistymiskertomuksesta käy selvästi ilmi, riskien vähentäminen EU:n pankkisektorilla jatkuu samaa vauhtia kuin viime vuosina. Riskeihin on puututtu unionissa tarmokkaasti ja aiempaa huomattavasti tasapuolisemmin, mitä ovat edistäneet talouden kasvu ja asianmukaiset poliittiset toimet. Tämä edistymiskertomus on tärkeä asiakirja kesäkuussa kokoontuvalle Eurooppa-neuvostolle.

Kuten tässä kertomuksessa on todettu, järjestämättömien lainojen määrä unionissa jatkaa vähentymistään. Tämän vankan laskusuuntauksen tulisi kannustaa unionia ja sen jäsenvaltioita jatkamaan yhteisiä ponnistelujaan, jotta jäljellä olevien järjestämättömien lainojen määrää voitaisiin edelleen vähentää vakuuttavasti ja ehkäistä niiden kertyminen tulevaisuudessa. Etenkin tietyissä jäsenvaltioissa järjestämättömien lainojen osuus on yhä haaste, joka vaatii jatkuvaa huomiota.

Kaikki neuvoston heinäkuussa 2017 hyväksymän toimintasuunnitelman osat on joko toteutettu tai niitä toteutetaan parhaillaan. Komissio kehottaa kaikkia sidosryhmiä sekä kansallisella että EU:n tasolla viemään meneillään olevat toimet päätökseen viipymättä.

Erityisesti komissio kehottaa Euroopan parlamenttia ja neuvostoa hyväksymään nopeasti maaliskuussa 2018 ehdotetun, järjestämättömiä lainoja koskevan kattavan lainsäädäntötoimien paketin kaikki osat. Tämä paketti sekä järjestämättömien lainojen vähentymisessä aikaan saatu merkittävä edistyminen, yhteistyössä Euroopan pankkiviranomaisen, Euroopan keskuspankin ja Euroopan järjestelmäriskikomitean kanssa, ovat välttämättömiä käynnissä olevien yhteisten pyrkimysten tukemiseksi, jotta voidaan vähentää jäljellä olevia riskejä Euroopan pankkisektorilla ja etenkin edistää pankkiunionin toteutumista.