

Finanssivalvonnan johtokunnan päätös makrovakausriskien soveltamisesta

Finanssivalvonnan johtokunta on kokouksessaan 29.3.2023 päättänyt asettaa luottolaitostoiminnasta annetun lain (610/2014) 10 luvun 4 §:ssä mainitun muuttuvan lisäpääomavaatimuksen edelleen 0,0 prosentin suuruiseksi sekä päättänyt jatkaa luottolaitostoiminnasta annetun lain 15 luvun 11 §:n nojalla 28.6.2021 tehdyn enimmäisluototussuhteen alentamispäätöksen voimassaoloa. Päätöksellä alennettiin muiden kuin ensiasunnon hankintaa varten otettujen uusien asuntoluottojen enimmäisluototussuhdetta 5 prosenttiyksiköllä 85 prosenttiin.

Finanssivalvonnan johtokunta on myös päättänyt asettaa luottolaitostoiminnasta annetun lain 10 luvun 4a ja b §:n mukaisesti rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävän ydinpääomalla katettavan lisäpääomavaatimuksen (järjestelmäriskipuskurivaatimus) 1,0 prosentin suuruiseksi (Aktia Bank Abp, Danske Kiinnitysluottopankki Oyj, Fellow Pankki Oyj, Kuntarahoitus Oyj, Nordea Bank Abp, Oma Säästöpankki Oyj, OP Osuuskunta, POP Pankkikeskus osk, S-Pankki Oyj, Suomen Hypoteekkiyhdistys, Säästöpankkiliitto osk sekä Ålandsbanken Abp). Vaatimusta sovelletaan suomalaispankkien ylimmällä konsolidointitasolla. Järjestelmäriskipuskurivaatimusta koskeva päätös tulee voimaan 1.4.2024.

Finanssivalvonnan johtokunta käsittelee Norjan makrovakausriskien (Finansdepartementet) 16.12.2022 päättämän järjestelmäriskipuskurivaatimuksen hyväksymistä sovellettavaksi suomalaisiin luottolaitoksiin sen jälkeen kun Euroopan Järjestelmäriskikomitea (ESRB) on julkaissut päivitetyn suosituksen koskien vaatimuksen hyväksymistä. Luottolaitoksia, joita vaatimus koskee, kuullaan suunnitellusta päätöksestä hallintolain 34 §:n mukaisesti.

Päätöksen perustelut

Muuttuva lisäpääomavaatimus

Maailmantalouden suhdanne on jatkanut heikkenemistään syksyn ja talven aikana. Nopea inflaatio, kiristyvät rahoitusolot, kuluttajien ja yritysten heikko luottamus sekä lisääntynyt epävarmuus painavat talouksien näkymiä globaalisti. Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa sekä sen vaikutukset energiamarkkinoihin heikentävät talouskasvua etenkin Euroopassa. Euroopan keskuspankin (EKP) asiantuntijoiden maaliskuun arvion mukaan euroalueen talous kasvaa 1,0 % kuluvana vuonna. Kuluttajahintainflaation ennustetaan pysyvän euroalueella vuonna 2023 edelleen nopeana.

Sodan ja energiakriisin vaikutukset näkyvät myös kotimaassa. Suomen talous supistui hieman vuoden 2022 kolmannella neljänneksellä. Suomen Pankin maaliskuun 2023 väliennusteen mukaan bruttokansantuote supistuu 0,2 % kuluvana vuonna. Taantuman odotetaan kuitenkin jäävän lyhytaikaiseksi, ja ennusteen mukaan talous kasvaa jälleen vuosina

29.3.2023

FIVA/2023/102

Julkinen

2024 ja 2025. Kallis energia pitää yllä hintapaineita vielä vuonna 2023, mutta samalla korkojen nousu ja hiipuva kokonaiskysyntä alkavat hidastaa hintojen nousua. Inflaation odotetaan hidastuvan vuodesta 2024 alkaen hieman alle kahteen prosenttiin.

Suomen rahoitusjärjestelmän ylikuumenemisriskit ovat käytettävissä olevien mittareiden perusteella vähäiset. Muuttuvan lisäpääomavaatimuksen ensisijainen riskimittari (luottojen ja BKT:n välisen suhteen trendipoikkeama) on edelleen voimakkaan negatiivinen. Ensisijaisen riskimittarin voimakas lasku on suurelta osin seurausta nopeasta inflaatiosta, joka on kasvattanut nimellistä BKT:tä.

Suurin osa täydentävistä riskimittareista ei myöskään viittaa luottosuhtanteen ylikuumenemiseen. Yksityisen sektorin luotonannon kasvu on ollut kokonaisuutena maltillista, vaikka yritysluotonanto kasvoikin loppuvuonna 2022 voimakkaasti. Keskeinen syy tähän oli energiaojohtamismarkkinoiden vakuusvaateet, joiden kasvu lisäsi energiaojohtamismarkkinoiden vakuusvaateita, joiden kasvu lisäsi energiaojohtamismarkkinoiden vakuusvaateita, joiden kasvu lisäsi energiaojohtamismarkkinoiden vakuusvaateita.

Ainoastaan talouden ulkoisen tasapainon mittarit viittaavat kasvaneisiin riskeihin. Vaihtotaseen alijäämä on syventynyt suurimmilleen sitten 1990-luvun alun laman. Tämä johtuu muun muassa tuonnin volyymin kasvusta sekä energian hinnan noususta. Suomen Pankki ennustaa vaihtotaseen kääntyvän lievästi ylijäämäiseksi vuonna 2024 viennin vahvistumisen myötä. Riskimittareihin pohjautuvan kokonaisarvion mukaan perusteita muuttuvan lisäpääomavaatimuksen soveltamiselle ei ole.

Enimmäisluototussuhde

Kotitalouksien historiallisen suuri asunto- ja kokonaisvelkaantuneisuus suhteessa käytettävissä olevaan tuloon on jo pitkään tunnistettu yhdeksi rahoitusjärjestelmän keskeisistä rakenteellisista haavoittuvuuksista. Vuonna 2018 enimmäisluototussuhdetta kiristettiin kotitalouksien velkaantumisen korkeaan tasoon ja sen kasvuun liittyvän järjestelmäriskin pienentämiseksi. Pandemian aikana vuonna 2020 enimmäisluototussuhde palautettiin lakisääteiselle perustasolleen. Päätöksellä pyrittiin torjumaan pandemian aiheuttamia ja asuntomarkkinoiden vakaata toimintaa uhkaavia suhdanneluonteisia riskejä. Vuonna 2021 enimmäisluototussuhdetta kiristettiin uudelleen. Vahva asunto- ja asuntoluottomarkkinoiden kehitys verrattuna talouden muuhun suhdannekehitykseen oli omiaan lisäämään rakenteellisia riskejä poikkeuksellisella tavalla tilanteessa, jossa kotitalouksien velkaantuneisuus oli ennätyskorkealla suhteessa tuloihin ja sen arvioitiin kasvavan edelleen.

Asuntomarkkinoiden ja asuntoluotonannon suhdanne on heikentynyt voimakkaasti kevään 2022 jälkeen. Velkaantumisen riskit ovat jo osin toteutuneet ja toteutumassa, kun euriborsidonnaisten uusien lainojen korot ja vanhojen vaihtuvakorkoisten lainojen korot ovat nousseet. Korkosuojauskset, kotitalouksien säästöt ja mahdollisuus lainanhoitojoustoihin pienentävät osaltaan välitöntä vakausuhkaa.

Asuntomarkkinoiden ja -luotonannon viimeaikainen vaimentuminen voisi puoltaa enimmäisluototussuhteen palauttamista lakisääteiselle perustasolle. Pienempi omarahoitusosuus voisi vähäisessä määrin helpottaa sekä asuntojen ostoa että myyntiä. Tämä voisi osaltaan tukea rahoitussenvälitystä ja asuntomarkkinoiden toimivuutta.

Talouden näkymät eivät kuitenkaan ole olennaisesti muuttuneet viimeksi kuluneen neljännesvuoden aikana. Ennustetussa toimintaympäristössä kotitalouksien lainanhoitokyvyn odotetaan heikentyvän mutta pysyvän pääosin hyvänä. Kotitalouksien velkaantuneisuuden pitkään jatkunut kasvu voi jatkua lähivuosina. Taantuman ja taloudellisen epävarmuuden aikana patoutuva asuntojen tavanomainen kysyntä voi alkaa purkautua nopeasti, jos taantuma jää lieväksi ja lyhytaikaiseksi ja varovaisuus asuntomarkkinoilla vähenee.

Koska kotitalouksien velkamäärä suhteessa tuloihin on säilynyt hyvin suurena ja voi edelleen kasvaa, on enimmäisluototussuhteen mitoituksella yhä tärkeää pyrkiä siihen, että asuntolainanottajilla on riittävä taloudellinen kestäkyky lainanhoitorasituksen ja muiden elinkustannusten kasvun ja vakuusarvojen laskun varalle. On syytä ottaa huomioon myös talouden ja etenkin asuntomarkkinoiden näkymiin liittyvät epävarmuudet. Ennakoitua huonompi kehitys heikentäisi kotitalouksien lainanhoito- ja kulutuskykyä. Erityisesti voimakkaasti velkaantuneiden kotitalouksien lainahoito voisi tällöin vaikeutua ja kulutus supistua voimakkaasti, mikä heikentäisi talouden ja asuntomarkkinoiden suhdannetta.

Näin ollen Finanssivalvonnan johtokunnan kesäkuussa 2021 tekemä ja lokakuussa voimaan tullut päätös muuttaa muiden kuin ensiasunnon hankintaa varten otettujen uusien asuntolainojen enimmäisluototussuhdetta 85 prosenttiin on edelleen perusteltu vakuuksiin nähden suurten asuntolainojen kasvun rajoittamiseksi ja uusien lainanottajien riskintokyvyn varmistamiseksi. Ensiasunnon ostajien enimmäisluototussuhdetta ei muuteta.

Rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävä lisäpääomavaatimus (järjestelmäriskipuskurivaatimus)

Soveltamisperusteet sääntelyssä - EU:n luottolaitosdirektiivin artiklan 133 mukaan jäsenvaltio voi ottaa käyttöön järjestelmäriskipuskurivaatimuksen estääkseen ja vähentääkseen sellaisia pitkäaikaisia, ei-syklisiä järjestelmäriskejä tai makrotason vakavaraisuusriskejä, joita vakavaraisuusasetus ja muut makrovakaustavallineet eivät kata ja jotka saattavat vaikuttaa huomattavan kielteisesti tietyn jäsenvaltion rahoitusjärjestelmään ja reaalityouteen.

Suomen luottolaitostoiminnasta annetun lain 10 luvun 4b § 2 momentin mukaan kyseisen vaatimuksen soveltamisen ehtona on, että pitkäaikaisen ja suhdannevaihteluista riippumattomien rahoitusjärjestelmää tai kokonaistaloutta uhkaavien tekijöiden muodostama riski edellyttää suurempaa pääomatarvetta ja tämä riski uhkaa tai saattaa uhata kansalli-

sella tasolla rahoitusjärjestelmän häiriötöntä toimintaa ja vakautta. Lisäksi ehtona on, että lisäpääomavaatimuksen asettamisella ei ole vähäistä suurempia kielteisiä vaikutuksia muiden maiden rahoitusjärjestelmien toimintaan, eikä kyseisiä riskejä ole jo katettu muilla lisäpääomavaatimuksilla.

Finanssivalvonnan on lisäpääomavaatimuksen määrittämisessä otettava vähintään huomioon

- luottolaitossektorin riskikeskittymät luotonannossa, varainhankinnassa ja muissa keskeisissä pankkitoiminnoissa;
- kotimaisten luottolaitosten keskinäinen kytkeytyneisyys luotonannossa, maksujen välityksessä ja muissa rahoitusvakauden kannalta tärkeissä pankkitoiminnoissa;
- luottolaitossektorin kytkeytyneisyys ulkomaisiin pankki- ja rahoitusjärjestelmiin, keskusvastapuoliin ja muihin finanssimarkkinoilla toimiviin;
- luottolaitossektorin kytkeytyneisyys Euroopan unionin jäsenvaltioiden ja muiden maiden rahoitusjärjestelmien riskeihin;
- luottolaitossektorin koko ja keskittyneisyys luottolaitosten taseiden suuruudella mitattuna sekä keskittyneisyys luotonannossa ja vähittäistalutusten vastaanottamisessa;
- luottolaitossektorin merkitys rahoituksen välityksessä kotimaiselle yksityiselle sektorille;
- luottolaitosten suurimpien asiakasryhmien velkaantuneisuus;
- rahoitusjärjestelmän vakavien häiriöiden todennäköisyyttä vähentävät toimenpiteet ja seikat.¹

Finanssivalvonnan johtokunnan aiemmat linjaukset - Finanssivalvonnan johtokunta teki kesäkuussa 2022 rakenteellisia makrovakauspuskurivaatimuksia koskevan päätöksen, jonka mukaisesti Nordean ja OP Ryhmän O-SII-vaatimukset kasvoivat 0,5 prosenttiyksiköllä vuoden 2023 alussa. Järjestelmäriskipuskurivaatimus päätettiin tuolloin säilyttää 0 prosentissa. Päätöksen perusteissa todettiin stressitestien ja tutkimuskirjallisuuden perusteella, että luottolaitossektorin makrovakauspuskurivaatimusten riittävä kokonaistaso on keskimääräisessä suhdanneympäristössä lähellä koronapandemiaa edeltänyttä tasoa tai hieman sen yläpuolella. Perusteissa todettiin myös, että O-SII- ja järjestelmäriskipuskurivaatimuksen asettamiseen on toisistaan poikkeaviin järjestelmäriskihin ja haavoittuvuuksiin pohjautuvat perusteet.

Järjestelmäriskipuskurivaatimuksen säilyttäminen nollassa ja O-SII-vaatimusten korottaminen maltillisesti kesäkuussa 2022 perustui siihen, että Venäjän hyökkäyssota heikensi talousnäkymiä ja lisäsi niihin sekä pankkijärjestelmän toimintakykyyn liittyntä epävarmuutta. Päätöksen perusteluissa Finanssivalvonnan johtokunta totesi, että järjestelmäriskipuskurivaatimuksen tasoa arvioidaan uudelleen tilanteen salliessa ja vaatimus pyritään asettamaan järjestelmäriskien ja haavoittuvuuksien edellyttämälle tasolle mahdollisimman pian.

¹ Lisäksi lakia täydentävässä valtiovarainministeriön asetuksessa määritellään 10 riskimittaria lain mukaisten riskitekijöiden mittaamista varten.

Joulukuussa 2022 makrovakauspäätöksen yhteydessä Finanssivalvonnan johtokunta kertoi valmistautuvansa vuoden 2023 ensimmäisellä neljänneksellä päättämään enintään yhden prosentin suuruisen järjestelmäriskipuskurivaatimuksen asettamisesta pankkisektorin riskinkantokyvyn vahvistamiseksi. Päätöksessä todettiin Suomen pankkisektorin rakenteellisten järjestelmäriskien ja haavoittuvuuksien antavan perusteet järjestelmäriskipuskurivaatimuksen asettamiselle ja arvioitiin, että järjestelmäriskipuskurivaatimuksen asettaminen ei heikentäisi merkittävästi pankkisektorin luotonmyöntökykyä, mutta vahvistaisi luottolaitosten riskinkantokykyä. Keväällä 2020 pandemian seurauksena tehdyn puskurien alentamisen vuoksi Suomen pankkisektorin makrovakauspuskurien kokonaismäärä alittaa stressitestien ja muiden asettamisperusteiden perusteella riittäväksi arvioidun kokonaistason.

Joulukuussa 2022 Finanssivalvonnan johtokunta viestitti myös, että ennen lopullista päätöstä johtokunta arvioi järjestelmäriskipuskurivaatimuksen asettamisen edellytysten täyttymistä sekä vaatimuksen ja ennakoidun talouskehityksen vaikutuksia luottolaitossektoriin ja luotonantoon. Samalla todettiin, että päätöstä voidaan lykätä, jos puskurivaatimuksen arvioidaan vaikuttavan hyvin kielteisesti luottomarkkinoiden toimintaan lyhyellä aikavälillä.

Perustelut asettamiselle - Suomen luottolaitossektoriin liittyy useita merkittäviä rakenteellisia haavoittuvuuksia, joiden vuoksi sektorin ongelmat ja kriisitilanteet voivat muodostua tavanomaista vakavammiksi ja uhata siten koko rahoitusjärjestelmän vakautta. Näiden uhkien muodostamat riskit edellyttävät luottolaitossektorin riittävää pääomitusta, mikä muodostaa keskeisen perusteen järjestelmäriskipuskurivaatimuksen asettamiselle nollaa prosenttia suuremmaksi. Valtiovarainministeriön asetuksessa säädettyjen, luottolaitoslain mukaisten riskitekijöiden määrällisessä arvioinnissa käytettävien riskimittareiden päivitetty arvot osoittavat, että Suomen luottolaitossektori on edelleen rakenteellisesti haavoituvampi kuin EU-maiden luottolaitossektorit keskimäärin. Luottolaitossektori on rakenteellisesti haavoittuva erityisesti

- suuren kokonsa,
- maiden rajat ylittävän kytkeytyneisyytensä,
- asunto- ja kiinteistöluotonantoon liittyvien suurten riskikeskittymiensä ja
- keskeisistä asiakasryhmistään erityisesti kotitalouksien runsaan velkaantumisen vuoksi.

Lisäksi luottolaitossektorin merkitys yksityiselle sektorille myönnettyssä luotonannossa on suuri sekä Suomessa että vertailumaissa keskimäärin. Kymmenestä riskimittarista kuuden mittarin arvo on Suomessa suurempi kuin EU-vertailumaajoukon mediaani. Rakenteellisten riskimittareiden vertailu muiden EU-maiden mediaaniin ja Suomen havaintojen keskiarvoon on esitetty seuraavassa taulukossa.

Taulukko. Suomen järjestelmäriskipuskurin riskimittareiden vertailu muihin EU-maihin ja omaan historiaan

Rakennemittarien Suomen havaintojen vertailu muiden EU-maiden mediaaniin ja Suomen havaintojen keskiarvoon

Mittari	Vertailumaiden mediaani	Suomen havaintojen keskiarvo
1. Kotimaisille kotitalouksille myönnettyjen asuntolainojen osuus luottolaitossektorin yksityiselle sektorille myöntämistä lainoista	Ylittää	Ei ylitä
2. Luottolaitosten saamiset rakennus- ja kiinteistösijoitusalan yrityksiltä suhteessa luottolaitosten kaikkiin saamisiin	Ylittää	Ei ylitä
3. Luottolaitosten kotimaiset valtiolainasaamiset suhteessa luottolaitosten kaikkiin saamisiin	Ei ylitä	Ei ylitä
4. Kotimaisten rahalaitosten omistusosuus kotimaisten luottolaitosten liikkeeseen laskemista velkakirjalainoista	Ei ylitä	Ei ylitä
5. Luottolaitossektorin rahoitusvaje	Ylittää	Ei ylitä
6. Ulkomaisten pankkien tytäryhtiöiden ja sivuliikkeiden yhteenlaskettu tase suhteessa bruttokansantuotteeseen	Ei ylitä	Ei ylitä
7. Luottolaitossektorin tase suhteessa nimelliseen bruttokansantuotteeseen	Ylittää	Ylittää
8. Kotimaisten luottolaitosten kotitalouksille ja yrityksille myöntämien lainojen suhde kotitalouksien ja yritysten kaikkiin velkoihin	Ei ylitä	Ylittää
9. Kotitalouksien velkojen suhde kotitalouksien käytettävissä oleviin tuloihin	Ylittää	Ylittää
10. Yritysten velkaantuneisuus suhteessa bruttokansantuotteeseen	Ylittää	Ylittää

Perustuu 2.3.2023 käytettävissä olleisiin tietoihin.

Lähde: Euroopan keskuspankki.

Riskitekijöiden ja niitä kuvaavien mittareiden muutokset osoittavat, että Suomen luottolaitossektorin rakenteelliseen haavoittuvuuteen liittyvät järjestelmäriskit ovat vähintään samansuuruiset kuin vuonna 2020, jolloin järjestelmäriskipuskurivaatimusta edellisen kerran sovellettiin. Mittareiden aikasarjat on esitetty tämän päätöksen liitemuistiossa.

Rakenteellista haavoittuvuutta erityisesti lisäävistä riskitekijöistä

- *luottolaitossektorin suuri koko* kasvattaa pankkikriisien tai muiden vakavien rahoitusjärjestelmän häiriöiden kustannuksia reaalitaloudelle ja julkiselle taloudelle ja lisää siten järjestelmäriskiä ja ongelmatilanteilta suojautumisen tarvetta pääomapuskureilla.
- *luottolaitossektorin kytkeytyneisyys ulkomaisiin* rahoitusjärjestelmiin liittyy osin siihen, että luottolaitokset kattavat suuret rahoitusvajeensa pääosin hankkimalla velkamuotoista rahoitusta kansainvälisiltä rahoitusmarkkinoilta. Kriisitilanteissa ja vakavissa ongelmatilanteissa markkinarahoitus tyypillisesti ehtyy nopeammin kuin talletukset, mikä lisää järjestelmäriskiä. Luottolaitossektorin vahva vakavaraisuus pienentää markkinavarainhankinnan ehtymisen riskiä.

29.3.2023

FIVA/2023/102

Julkinen

- *luottolaitossektorin asunto- ja kiinteistöluotonantoon liittyvät suuret riskikeskittymät* altistavat luottolaitokset asuntoluotonantoon sekä rakennus- ja kiinteistöalan yrityksille myönnettyihin luottoihin liittyville luottotappioriskeille sekä kasvattavat siten järjestelmäriskiä. Asuntomarkkinoiden ja asuntoluotonannon voimakkaat vaihtelut ovat olleet useiden finanssikriisien taustalla. Asuntomarkkinoiden voimakkaat laskusuhdanteet ovat useissa kriisitilanteissa aiheuttaneet pankeille suuria luottotappioita rakennus- ja kiinteistöalan yrityksille myönnettyistä luotoista. Suuret altistumat näille yrityksille voivat siten vakavissa ongelmatilanteissa heikentää merkittävästi luottolaitosten vakavaraisuutta ja luotonantokykyä.
- *Kotitalouksien runsas velkaantuneisuus* altistaa luottolaitokset suurille suorille ja epäsuorille, muiden luotonottajasektorien kautta aiheutuville luottotappioriskeille kriisitilanteissa ja muissa vakavissa ongelmatilanteissa sekä kasvattaa siten järjestelmäriskiä pankkikriisien todennäköisyyden ja vaikutusten kasvun kautta.

Euroopan järjestelmäriskikomitea (ESRB) antoi syyskuussa 2022 yleisen varoituksen rahoitusjärjestelmän riskeistä EU:ssa ja korosti tarvetta pitää yllä ja vahvistaa rahoitusjärjestelmän riskinkantokykyä. EKP:n neuvosto antoi marraskuussa 2022 makrovakauseräpolitiikkaa koskevan lausunnon, jossa tuetaan ESRB:n varoituksen viestiä ja tähdennetään tarvetta pankkisektorin riskinkantokyvyn varmistamiseen makrovakauseräpolitiikan toimin. Lisäksi Kansainvälinen valuuttarahasto (IMF) antoi syksyllä 2022 Suomen rahoitusjärjestelmää ja sen riskejä arvioivan Financial Sector Assessment Program -ohjelmansa puitteissa suosituksen, jonka mukaan Suomen järjestelmäriskipuskurivaatimusta tulisi korottaa tilanteen salliessa. Luottolaitostoiminnasta annetun lain 10 luvun 4 c § 5 momentin mukaan lisäpääomavaatimusta määrättäessä on otettava huomioon Euroopan järjestelmäriskikomitean antamat suositukset ja varoitukset siltä osin kuin ne koskevat Suomen finanssimarkkinoita.

Perusteet järjestelmäriskipuskurivaatimuksen asettamiseksi pitkäaikaisen ja suhdannevaihteluista riippumattomien rahoitusjärjestelmää tai kokonaistaloutta uhkaavien tekijöiden muodostaman riskin rajaamiseksi ovat olemassa. Riski saattaisi uhata kansallisella tasolla rahoitusjärjestelmän häiriötöntä toimintaa ja vakautta. Lisäpääomavaatimuksen asettamisella ei ole vähäistä suurempia kielteisiä vaikutuksia muiden maiden rahoitusjärjestelmien toimintaan, koska lisäpääomavaatimusta sovelletaan Suomessa rekisteröityihin luottolaitoksiin ja vastaavaa lisäpääomavaatimusta asettaneiden muiden maiden osalta vaatimuksista huomioidaan vain korkeampi. Kyseisiä riskejä ei ole myöskään katettu muilla lisäpääomavaatimuksilla. Stressitestilaskelmien ja tutkimuskirjallisuuden perusteella on määritelty makrovakauseräpääomavaatimusten kokonaistarve, josta osan kattaa järjestelmäriskipuskurivaatimus (ks. tarkemmin ”Järjestelmäriskipuskurivaatimuksen taso”).

Vaatimuksen kohdentaminen – Lain mukaan järjestelmäriskipuskurivaatimus voidaan asettaa kokonaisriskin perusteella tai yhden tai useamman riskikeskittymän taikka niiden yhdistelmän perusteella (nk. sektori-kohtainen järjestelmäriskipuskurivaatimus).

Vain kotimaisiin vastuisiin kohdistuva järjestelmäriskipuskurivaatimus kohdentuisi yksittäisiin luottolaitoksiin hyvin eri tavalla kuin kaikkiin vastuisiin kohdistuva yleinen vaatimus. Järjestelmäriskipuskurivaatimuksen perusteena olevat riskitekijät ovat vahvasti kytköksissä myös luottolaitosten ulkomaisiin vastuisiin, mikä puoltaa vaatimuksen kohdentamista myös niihin. Rahoitusjärjestelmän haavoittuvuuksia ja luottotappioiden historiallista kehitystä koskevien arvioiden perusteella on nähtävissä, että kotitalouksien velkaantuneisuuden merkittävimmät vaikutukset voivat kanavoitua epäsuorasti kulutusvaikutusten kautta myös yritysluottoihin ja muihin luottolaitosten vastuisiin sekä niihin kohdistuviin tappioihin. Näin ollen kokonaisriskiin pohjautuva yleinen järjestelmäriskipuskurivaatimus on perusteltu myös asuntoluottojen ja kotitalouksien velkaantumisen kasvattamien haavoittuvuuksien kannalta.

Järjestelmäriskipuskurivaatimuksen taso - Riskitekijöitä ja riskimittareita koskevan kokonaisarvion perusteella finanssikriisit voivat olla Suomessa muita maita vakavampia, mikä puoltaa järjestelmäriskipuskurivaatimuksen asettamista. Järjestelmäriskipuskurivaatimuksen mitoituksen lähtökohtana on arvio makrovakauspuskurivaatimusten riittävästä kokonaistasosta. Finanssivalvonnan analyysin mukaan luottolaitossektorin makrovakauserustein asetettujen lisäpääomavaatimusten riittävä kokonaistaso on keskimääräisessä suhdanneriskiymppäristössä lähellä koronapandemiaa edeltänyttä tasoa tai hieman sen yläpuolella (6–7 % riskipainotetuista eristä). Arvio makrovakauspuskurivaatimusten riittävästä kokonaistasosta perustuu Suomen Pankin ja Finanssivalvonnan stressitestilaskelmiin sekä luottolaitosten pääomavaatimusten riittävää tasoa tarkastelemaan tutkimuskirjallisuuteen. Kansainvälinen valuuttarahasto (IMF) on tammikuussa 2023 julkaistussa, Suomen rahoitussektoria koskevassa arvioissaan (Financial Sector Assessment Program) päätenyt samansuuntaiseen arvioon.² Kokonaistaso kuvaa, kuinka paljon luottolaitossektorilla pitäisi olla pääomia, jotta se pystyisi kattamaan talouden tai rahoitusjärjestelmän vakavan häiriön aiheuttamat tappiot niin, että se säilyttäisi tappioiden kattamisen jälkeenkin toimintaedellytyksensä ja pystyisi jatkamaan reaalitalouden luotottamista.

Suomen Pankin ja Finanssivalvonnan stressitestilaskelmien stressiskenaarissa Suomen luottolaitossektoria koettelee laaja-alainen rahoitusmarkkinahäiriö ja globaali taantuma, joka aiheuttaa vakavan asuntomarkkinapainotteisen kriisin Pohjoismaissa.³ Stressiskenario perustuu Euroopan pankkiviranomaisen (EBA) stressitestien heikon kehityksen skenaarioon. Koska EBA:n alkuperäinen skenario ei huomioi Pohjoismaiden välisiä rahoitusmarkkinoiden kytköksiä ja niiden luomia välitty-

² IMF (2023) [Finland: Financial Sector Assessment Program-Technical Note on Macroprudential Policy Framework and Tools](#)

³ Euro ja talous 1/2022: [Suuret rakenteelliset riskit edellyttävät pankeilta puskureita pahan päivän varalle](#)

miskanavia kriiseille, skenaariota on muokattu niin, että se huomioi paremmin Suomen ja muiden Pohjoismaiden talouksien ja rahoitusjärjestelmien voimakkaan kytkeytyneisyyden sekä muut rakenteelliset haavoittuvuudet (erityisesti kotitalouksien velkaantuneisuus). Käytännössä Suomen, Tanskan ja Norjan BKT:n alkuperäisen skenaarion mukaista kehityskulkua on heikennetty vastaamaan paremmin Ruotsin talouden kehitystä stressiskenaariorissa. Pohjoismaisilla kotitalouksilla on keskimäärin paljon velkaa suhteessa tuloihin, minkä lisäksi velkaantuminen on kasvanut ripeästi. Kotitalouksien velkaantumisen nopean kasvun on havaittu ennakoivan talouskriisien syntymistä.⁴ Lisäksi kotitalouksien velkaantumisen ja muiden rahoitusvakaudeen haavoittuvuuksien kasvu muissa Pohjoismaissa kasvattaa Suomen Pankin analyysin mukaan tavanomaista syvempien taantumien riskiä myös Suomessa.⁵ Skenaariomuutoksilla on pyritty huomioimaan paremmin nämä shokkien vaikutuksia voimistavat ja välittävät haavoittuvuudet ja kanavat. Talousmuuttujien lisäksi pohjoismaisten valtionlainojen ja yritysten markkina-arainhankinnan riskilisiä on kasvatettu alkuperäiseen skenaarioon nähdessä. Näin on pyritty huomioimaan skenaarion mukainen oletus, että asuntomarkkinakriisi ja syvä talouden taantuma kaikissa Pohjoismaissa johtaa myös kansainvälisten sijoittajien luottamuksen heikentymiseen ja Pohjoismaiden turvasatamastatuksen kyseenalaistamiseen.

Stressitestilaskelmien perusteella suomalaisten pankkien ydinvakavaraisuussuhteen arvioidaan heikkenevän enintään 4,7 prosenttiyksiköllä epäsuotuisan skenaarion aikana. Stressitestin tulokset riippuvat luottotappioiden mallinnuksessa tehdyistä oletuksista, jotka liittyvät käytettyyn aineistoon ja sen pituuteen sekä siihen, miten pankkien oletetaan kirjavan luottotappioita järjestämättömistä saamisista. Kotitalouksien ja yritysten luottotappioiden huomattava kasvu sekä saamisten riskipainojen nousu selittävät suurimman osan vakavaraisuuden arvioidusta heikkenemisestä. Pankkien vakavaraisuutta supistavat myös markkinariskien realisoituminen (esim. osakekurssien lasku ja joukkolainojen korkoerojen leveneminen), supistuvat tuotot sekä ennakoitu voitonjako.

Stressiskenaarion aiheuttamat tappiot luottolaitoksille aiheutuvat Suomen luottolaitossektorin ulkopuolisista shokeista, joiden vaikutuksia Suomen luottolaitossektorin rakenteelliset haavoittuvuudet voimistavat. Stressitestissä ei arvioida, kuinka suuria tappioita yksittäisten suomalaisten luottolaitosten mahdolliset ongelmat tai häiriötilanteet voisivat aiheuttaa järjestelmälle. Vakavassa rahoitusmarkkinakriisissä nämä molemmat riskit voivat toteutua samanaikaisesti. Tämän vuoksi makrovaikauspuskurivaatimusten kokonaistasoa arvioitaessa on huomioitava sekä stressitestien mukaiset tappiot että yksittäisten systeemisesti merkittävien luottolaitosten aiheuttamat riskit, joilta suojaudutaan muille rahoitusjärjestelmän kannalta merkittäville (O-SII) luottolaitoksille ase-

⁴ Ks. esim. Nyholm & Voutilainen (2021) [Quantiles of growth – household debt and growth vulnerabilities in Finland](#)

⁵ Euro ja talous 1/2022: [Pohjoismaiset asuntomarkkinariskit voivat heijastua Suomen talouteen](#)

tettavilla lisäpääomavaatimuksilla. O-SII-lisäpääomavaatimukset on mitoitettu Finanssivalvonnan julkaisemien periaatteiden mukaisesti.⁶ Nordean O-SII-lisäpääomavaatimus on vuoden 2023 alusta lähtien 2,5 %, OP Ryhmän 1,5 % ja Kuntarahoituksen 0,5 %. Käytännössä puskurivaatimuksen riittäväksi arvioitu kokonaistaso on saatu lisäämällä stressitestien mukaiseen vakavaraisuussuhteen arvioituun heikentymiseen (enintään 4,7 prosenttiyksikköä) pankkisektorin keskimääräinen O-SII-lisäpääomavaatimusten taso (noin 2,0 %).

Stressitestilaskelmien lisäksi makrovakauspuskurivaatimusten riittävää kokonaistasoa on arvioitu pääomavaatimusten riittävää tasoa tarkastelevan tutkimuskirjallisuuden pohjalta. Tutkimuspapereissa esitetyistä riittävistä kokonaispääomavaatimuksista on johdettu arvio makrovakauspuskurien tarpeesta vähentämällä arvioitujen pääomavaateiden määristä Pilari 1 -minimivaatimukset sekä suomalaispankkien Pilari 2 -vaatimusten keskimääräinen taso. Tutkimuspapereiden tuloksista johdetut arvot makrovakauspuskurien tarpeesta on esitetty seuraavassa taulukossa. Eri tutkimuspapereiden tuloksia vertailtaessa on huomioitava, että ne perustuvat osittain erilaisiin sääntelykehikoihin, menetelmiin ja oletuksiin, minkä vuoksi tulokset eivät välttämättä ole suoraan vertailukelpoisia keskenään.

Tutkimuspapere ⁷	Pääomatarve ⁸ (pääoman laatu)	Johdettu arvio puskurivaatimusten tarpeesta
Miles et. al. (2013)	18 % (ydinpääoma)	12,5 %
BoE (2015)	12 % (ensisijainen pääoma)	4,6 %
BIS (2016)	10,5 % (ydinpääoma)	5,0 %
IMF (2016)	19 % (omat varat yhteensä)	9,2 %
FED (2017)	19 % (ensisijainen pääoma)	11,6 %
EKP (2020)	15 % (omat varat yhteensä)	5,2 %
IMF (2023)	-	7,4 %

Stressitestilaskelmien ja tutkimuskirjallisuuden tuloksiin perustuvan kokonaisarvion valossa Suomen pankkisektorin makrovakauspuskurien

⁶ Finanssivalvonta (2022) [Periaatteet kansallisen rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävien luottolaitosten \(O-SII\) määrittämiseksi ja lisäpääomavaatimusten asettamiseksi](#)

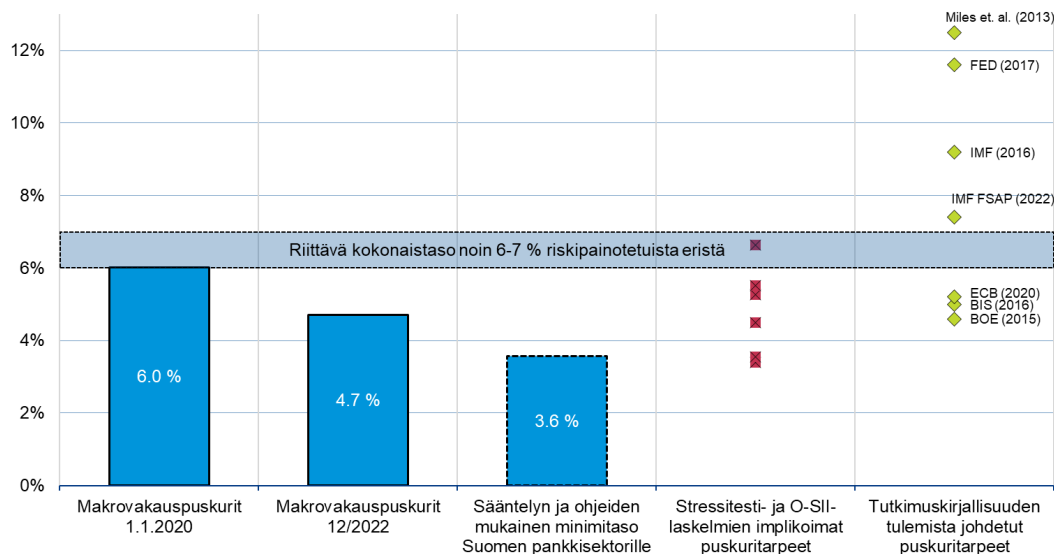
⁷ Miles, Yang & Marcheggiano (2013) [Optimal bank capital](#); Bank of England (2015) [Measuring the macroeconomic costs and benefits of higher UK bank capital requirements](#); BIS (2016) [Adding it all up: the macroeconomic impact of Basel III and outstanding reform issues](#); IMF (2016) [Benefits and costs of Bank Capital](#); FED (2017) [An Empirical Economic Assessment of the Costs and Benefits of Bank Capital in the US](#); ECB (2020) [Twin default crises](#); IMF (2023) [Finland: Financial Sector Assessment Program-Technical Note on Macprudential Policy Framework and Tools](#)

⁸ Mikäli pääomatarve on esitetty tutkimuspapereissa vaihteluvälinä, taulukossa on esitetty vaihteluvälin keski-kohta.

riittävä kokonaismäärä on noin 6–7 % riskipainotetuista eristä keskimääräisessä suhdanneriski ympäristössä. Laskelmissa sovellettujen menetelmällisten erojen ja laskelmiin sisältyvän epävarmuuden vuoksi riittäväksi arvioitu kokonaistaso on tarkoituksenmukaisempaa määrittää vaihteluvälinä kuin yksittäisenä piste-estimaattina. Taso vastaa Suomen Pankin ja Finanssivalvonnan stressitestilaskelmien ja O-SII-lisäpääomavaatimusten osoittamaa pääomatarvetta sekä suunnilleen tutkimuskirjallisuudesta johdettujen puskuritarpeiden keskimääräistä tasoa.⁹ Suhdanneluonteisten tai muiden vakausuhkien kasvaessa voisi olla perusteltua soveltaa korkeampia puskurivaatimuksia.

Yhteenveto puskurivaatimusten tasosta sekä stressitestilaskelmien ja tutkimuskirjallisuuden mukaisista puskuritarpeista on esitetty seuraavassa kuviossa. Kuviossa on esitetty myös sääntelyn ja EU-tason ohjeiden mukainen vähimmäistaso Suomen pankkisektorin keskimääräisille makrovakauspuskurivaatimuksille. Vähimmäistaso on laskettu kiinteän lisäpääomavaatimuksen (2,5 %) ja EKP:n O-SII-puskureita koskevan lattiametodologian mukaisten O-SII-lisäpääomavaatimusten keskimääräisen tason summana.¹⁰

Suomalaispankkien makrovakauspuskurit sekä stressitestilaskelmien ja tutkimuskirjallisuuden implikoimat puskuritarpeet



Lähde: Suomen Pankin ja Finanssivalvonnan laskelmat, BoE, EKP, IMF, BIS, FED

⁹ Tutkimuskirjallisuuden mukaisten puskuritarpeiden mediaani on 7,4 % ja keskiarvo noin 7,7 %, jos jätetään arvioiden ääriarvot (suurin ja pienin) huomioimatta.

¹⁰ EKP:n lattiametodologia antaa kullekin luottolaitokselle O-SII-pisteiden perusteella määräytyvän O-SII-lisäpääomavaatimuksen vähimmäistason, jota vasten kansallisen makrovakausräätönnä asettamia pääomavaatimuksia arvioidaan SSM-asetuksen artiklaa 5 sovellettaessa. Jos O-SII-lisäpääomavaatimus alittaa lattiametodologian mukaisen vähimmäistason, EKP voi korottaa kansallisen makrovakausräätönnä asettamaa vaatimusta. Suomalaisen O-SII-luottolaitosten lattiametodologian mukaiset vähimmäistasot ovat Nordealle 1,5 % sekä OP Ryhmälle ja Kuntarahoitukselle 0,5 %. Näistä minimivaatimuksista laskettu keskimääräinen taso Suomen pankkisektorille on noin 1,1 %.

Finanssivalvonta on määrittänyt järjestelmäriskipuskurin ohjearvon vähentämällä makrovakauspuskurivaatimusten riittäväksi arvioidusta kokonaistasosta muut asetetut tai ennakoitavat makrovakauspuskurivaatimukset, sillä näillä puskurivaatimuksilla voidaan myös kattaa talouden tai rahoitusjärjestelmän vakavien häiriöiden aiheuttamia tappioita järjestelmäriskipuskurivaatimuksen lisäksi.¹¹ Näin ollen järjestelmäriskipuskurilla katetaan vain se osa järjestelmäriskeistä, jota muut lisäpääomavaatimukset eivät kata. Alla olevassa taulukossa esitetyn laskelman perusteella järjestelmäriskipuskurivaatimus tulisi Suomen pankkisektorin riittävän häiriönsietokyvyn varmistamiseksi asettaa 0,2–1,2 prosenttiin riskipainotetuista eristä. Ottaen huomioon, että Suomen rahoitusjärjestelmän merkittävät rakenteelliset haavoittuvuudet perustelevat nollaa suuremman järjestelmäriskipuskurivaatimuksen asettamista ja järjestelmäriskipuskurivaatimus voidaan luottolaitoslain mukaan asettaa 0,5 prosenttiyksikön tarkkuudella, voidaan järjestelmäriskipuskurivaatimuksen ohje-arvona käytännössä pitää 0,5–1,5 % riskipainotetuista eristä. Järjestelmäriskipuskurin mitoitus 1,0 prosenttiin vastaa näin ollen järjestelmäriskipuskurin ohje-arvoja kuvaavan vaihteluvälin puoliväliä. Laskelmassa on otettu huomioon myös Norjan järjestelmäriskipuskurivaatimuksen hyväksymisen mahdollinen vaikutus suomalaispankkeihin keskimäärin, vaikka vaatimuksen hyväksymisestä tehdään päätös vasta myöhemmin.

Pääomavaatimus	Mitoitus (% riskipainotetuista eristä)
(1) Riittäväksi arvioitu kokonaistaso	6–7
(2) Kiinteä lisäpääomavaatimus	2,5
(3) O-SII-lisäpääomavaatimukset (keskimäärin)	2,0
(4) Laitoskohtaiset muuttuvat lisäpääomavaatimukset (keskimäärin)	0,9
(5) Norjan järjestelmäriskipuskurivaatimus (vaikutus suomalaispankkeihin keskimäärin) ¹²	0,4
(6) Järjestelmäriskipuskurivaatimuksen ohjearvo ((6)=(1)-(2)-(3)-(4)-(5)))	0,2–1,2

Pitkäaikaiset, ei-sykliset järjestelmäriskit voivat vaikuttaa huomattavan kielteisesti Suomen rahoitusjärjestelmään ja reaalityöelouteen lähitulevaisuudessa. Rahoitusjärjestelmää tai kokonaistaloutta uhkaavien tekijöiden muodostama riski on stressitestitulosten ja valtiovarainministeriön asetuksessa mainittujen mittareiden arvojen perusteella niin suuri, että

¹¹ Kiinteä lisäpääomavaatimus, muissa Pohjoismaissa asetettujen muuttuvien lisäpääomavaatimusten vaikutus luottolaitoskohtaisiin muuttuviin lisäpääomavaatimuksiin, vuoden 2023 alussa voimaantuneet O-SII-lisäpääomavaatimukset sekä suomalaispankkien norjalaisiin vastuisiin sovellettava järjestelmäriskipuskurivaatimus.

¹² Norjan järjestelmäriskipuskurivaatimuksen (4,5 % norjalaisista vastuista) ja Suomen kansallisen järjestelmäriskipuskurivaatimuksen (1,0 % kaikista vastuista) kattamien riskien päällekkäisyyden vuoksi järjestelmäriskipuskurivaatimusten soveltamisessa huomioidaan vaatimuksista vain korkeampi. Näin ollen Norjan järjestelmäriskipuskurivaatimus kasvattaa suomalaispankkien norjalaisten vastuiden pääomavaatimuksia 3,5 prosenttiyksiköllä 4,5 prosenttiyksikön sijaan. Tämä kasvu vastaa riskipainotettujen erien kokonaismäärään suhteutettuna noin 0,4 prosenttia.

järjestelmäriskipuskurivaatimus on perusteltua asettaa Finanssivalvonnan johtajan esittämästä 0,5 prosentista poiketen 1,0 prosenttiin. Suomen luottolaitossektorin koko kansantalouteen nähden on yksi EU-maiden suurimmista. Yksittäisten suomalaisten kansainvälisten luottolaitosten rajat ylittävät kytkennät ovat merkittävät. Luottolaitosten riskikeskittymät kohdistuvat erityisesti asunto- ja kiinteistöluotonantoon tilanteessa, jossa kotitalouksien velkaantuminen on historiallisesti ennätyskorkealla. Luottolaitoksista annetun lain mukaisesti järjestelmäriskipuskurivaatimus saa olla enintään 5 prosenttia luottolaitoksen konsolidointiryhmän ylimmän suomalaisen emoyrityksen tai talletuspankkien yhteenliittymän konsolidoidusta kokonaisriskin määrästä.

Järjestelmäriskipuskurivaatimuksen mitoitusta 1,0 prosentin tasolle 0,5 prosentin sijaan puoltaa myös se, että Suomen Pankin ja Finanssivalvonnan stressitestilaskelmien mukainen konservatiivisin arvio pankkisektorin pääomatarpeesta sekä tutkimuskirjallisuudesta johdettu keskimääräinen arvio puskurivaatimusten riittävästä kokonaistasosta ovat lähempänä 7 prosenttia kuin 6 prosenttia. Yhden prosentin suuruisen järjestelmäriskipuskurivaatimuksen soveltamista perustelee toisaalta myös se, että Suomen luottolaitossektorin rakenteelliseen haavoittuvuuteen liittyvät järjestelmäriskit ovat vähintään samansuuruiset kuin vuonna 2020 ennen pandemiaa, jolloin muille kuin suurimmille luottolaitoksille sovellettiin 1,0 prosentin suuruisia järjestelmäriskipuskurivaatimusta. Yhden prosentin suuruisen järjestelmäriskipuskurivaatimuksen arvioidaan nostavan Suomen pankkisektorin makrovakauspuskurivaatimusten kokonaistason noin 6,8 prosenttiin.

Lisäpääomavaatimuksen suhde muihin makrovakaussävelineisiin ja -toimenpiteisiin - Lainanottajiin sovellettavat makrovakauden valvontaan tarkoitetut välineet (enimmäisluototussuhde) vaikuttavat ensisijaisesti uusiin sopimuksiin (uuteen lainanantoon) eivätkä näin ollen ehkäise tai rajoita rakenteellista riskiä. Lisäpääomavaatimuksista muita rahoitusjärjestelmän kannalta merkittäviä luottolaitoksia (O-SII) koskevalla lisäpääomavaatimuksella katetaan ensisijaisesti riskejä, joita yksittäisen luottolaitoksen systeemisestä merkittävydestä aiheutuu rahoitusjärjestelmälle. Järjestelmäriskipuskurivaatimuksella katetaan ensisijaisesti riskejä, joita rahoitusjärjestelmän haavoittuvuuksista aiheutuu yksittäisille luottolaitoksille.

Muuttuva lisäpääomavaatimus on tarkoitettu yksityiselle sektorille myönnetyn luotonannon voimakkaasta kasvusta ja sen seurausvaikutuksista aiheutuvien suhdannesidonnaisten järjestelmäriskien lievittämiseen, eikä se siten sovellu pankkijärjestelmän tyypillisesti pitkäaikaisista rakenteellisista haavoittuvuuksista aiheutuvien järjestelmäriskien vähentämiseen.

Enimmäisluototussuhde, EU:n vakavaraisuusasetuksen artiklan 458 mukaiset asuntoluottojen riskipainolattiat sekä luottolaitosdirektiiviin sisältyvät toimenpiteet asuntoluottojen riskipainojen kasvattamiseksi kohdistuvat ainoastaan luottolaitosten asuntoluotonantoon eivätkä siten riittävästi kata Suomen luottolaitossektorin suuresta koosta, kansainväli-

sesti kytkeytyneisyydestä, keskeisten asiakasryhmien velkaantuneisuudesta ja luottolaitossektorin suuresta merkityksestä aiheutuvaa lisäpääomatarvetta.

Finanssivalvonnan ja EKP:n käytettävissä olevilla valvonnallisilla toimenpiteillä voidaan asettaa luottolaitoksille vaatimuksia muun muassa niiden laitoskohtaisten riskien kattamiseksi ja toimintaan liittyvien puutteiden korjaamiseksi (ns. Pilari 2 -vaatimus), mutta ne eivät ole tarkoitettuja rahoitusvakaudellisten järjestelmäriskien rajoittamiseen.

Varsinaisten pääomavaatimusten lisäksi luottolaitoksille voidaan asettaa Pilari 2 -pääomaohjeistus (Pillar 2 Guidance). Pääomaohjeistus on luottolaitoskohtainen suositus pääomavaatimukset ylittävien pääomien määrästä, jonka on tarkoitus suojata tappioilta häiriötilanteessa luottolaitoksen riskiprofiili huomioiden. Toisin kuin Pilari 2 -vaatimus ja makrovakauspuskurivaatimukset, Pilari 2 -ohjeistus ei ole suoraan luottolaitoksia velvoittava pääomavaatimus. Pilari 2 -ohjeistuksen mitoitus pohjautuu EU-laajuisten ja Finanssivalvonnan toteuttamien stressitestien luottolaitoskohtaisiin tuloksiin ja siinä huomioidaan näin ollen erityisesti luottolaitoskohtaiset riskitekijät ja -profiilit. Makrovakauspuskurien mitoituksessa sovellettavissa, Finanssivalvonnan ja Suomen Pankin stressitestilaskelmissa luottolaitosten tappionsietokykyä ja riittävien puskurien määrää arvioidaan koko järjestelmän tasolla. Stressitestikehikossa on huomioitu koko rahoitusjärjestelmää koskevat haavoittuvuudet (erityisesti kotitalouksien velkaantuneisuus ja rahoitussektorin kytkeytyneisyys muihin Pohjoismaihin), jotka voivat voimistaa talouden ja rahoitusjärjestelmän häiriöitä. Luottolaitoskohtaisiin riskeihin perustuva ja ei-sitova Pilari 2 -pääomaohjeistus ei suojaa tällaisilta rahoitusjärjestelmän vakautta uhkaavilta riskeiltä. Järjestelmäriskipuskurivaatimusta ja Pilari 2 -pääomaohjeistusta ei näin ollen voida pitää samoja riskejä kattavina, päällekkäisinä vaatimuksina.

Järjestelmäriskipuskurivaatimuksen asettamisen vaikutukset - Finanssivalvonta on arvioinut yhden prosentin suuruisen järjestelmäriskipuskurivaatimuksen sekä muiden tiedossa olevien pääomavaatimusten muutosten¹³ vaikutuksia suomalaisten luottolaitosten luotonantokykyyn vuosien 2023–2024 aikana analysoimalla, miten vaatimukset vaikuttavat luottolaitosten vakavaraisuusvaatimukset ylittävien omien varojen määrään. Tämä ylijäämä kuvaa, missä määrin luottolaitokset voivat kattaa tappioita, kasvattaa luotonantoaan ja riskinottoaan sekä jakaa voittoja ennen makrovakauspuskurivaatimusten alittamista. Vaatimusmuutosten lisäksi Finanssivalvonta on arvioinut luottolaitossektorin ennakoitujen tulos- ja vakavaraisuuskehityksen vaikutuksia omien varojen ylijäämään talouden ja finanssimarkkinoiden perusskenaariossa. Arvio luottolaitosten tulos- ja vakavaraisuuskehityksestä on laadittu Suomen Pankin ja Finanssivalvonnan stressitestikehikon avulla ja se perustuu Euroopan

¹³ Muiden Pohjoismaiden muuttuvien lisäpääomavaatimusten kasvu jo tehtyjen makrovakauspäätösten mukaisesti (Ruotsi 2,0 %; Tanska 2,5 %; Norja 2,5 %), Nordean ja OP Ryhmän O-SII-puskurien 0,5 prosenttiyksikön kasvu vuoden 2023 alussa, norjalaisiin vastuisiin kohdistuvan järjestelmäriskipuskurivaatimuksen soveltaminen suomalaisiin luottolaitoksiin.

29.3.2023

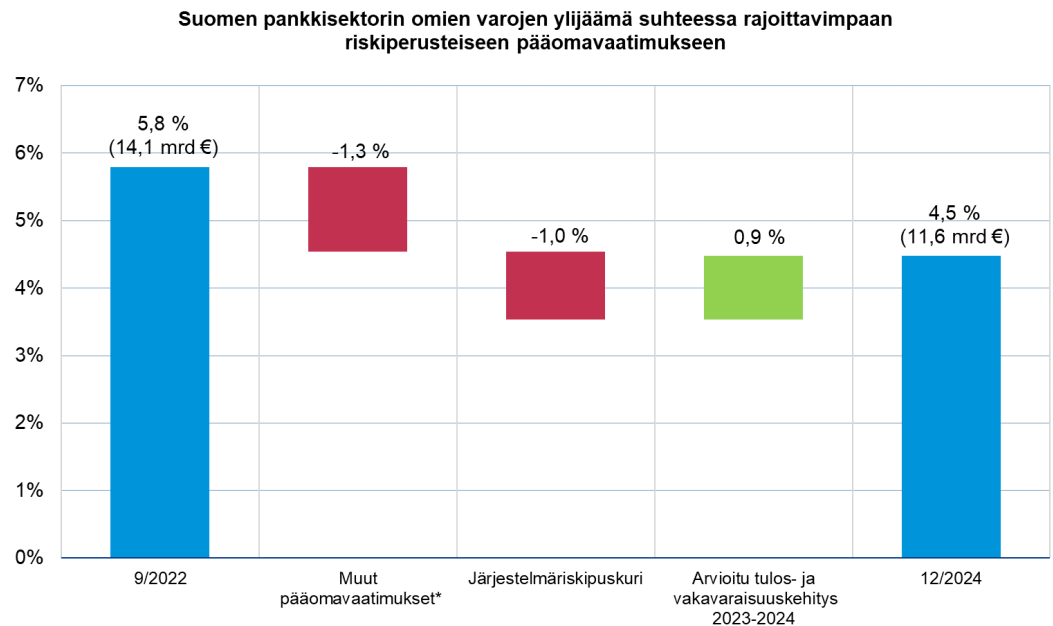
FIVA/2023/102

Julkinen

pankkiviranomaisen (EBA) vuoden 2023 stressitestien perusskenaarioon.

Suomen pankkisektorin keskimääräisen, riskipainotettuihin eriin suhteutetun omien varojen ylijäämän arvioidaan supistuvan noin 1,3 prosenttiyksiköllä 4,5 prosenttiin ennakoitujen ja tiedossa olevien vaatimusmuutosten sekä arvioidun tulos- ja vakavaraisuuskehityksen seurauksena vuoden 2024 loppuun mennessä. Vuoden 2023 alussa voimaan astuneet O-SII-lisäpääomavaatimuksen kiristykset, vuoden 2023 aikana nousevat, muiden Pohjoismaiden asettamat muuttuvat lisäpääomavaatimukset sekä Norjan järjestelmäriskipuskurivaatimuksen täysimääräinen soveltaminen suomalaispankkeihin laskevat pankkisektorin omien varojen ylijäämää yhteensä noin 1,3 prosenttiyksiköllä. Laskelmassa on otettu huomioon myös Norjan järjestelmäriskipuskurivaatimuksen hyväksymisen mahdollinen vaikutus suomalaispankkeihin, vaikka vaatimuksen hyväksymisestä tehdään päätös vasta myöhemmin. Ilman Norjan järjestelmäriskipuskurivaatimuksen hyväksymisen vaikutusta edellä mainittujen vaatimusmuutosten yhteisvaikutus on laskelmassa arvioitua pienempi (0,4 prosenttiyksikköä). Suomalaispankkien tulos- ja vakavaraisuuskehityksen arvioidaan vahvistavan omien varojen ylijäämää vajalla prosenttiyksiköllä tarkastelujakson aikana. Arvio pankkisektorin omien varojen ylijäämän kehityksestä on esitetty alla olevassa kuviossa.

Kaikkien suomalaispankkien tämänhetkiset omat varat (9/2022) riittäisivät kattamaan arvioidut korkeammat pääomavaatimukset. Nousevan ja aiempia vuosia korkeamman korkotason arvioidaan kasvattavan suomalaispankkien korkokatetta selvästi vuosina 2023–2024, minkä lisäksi Suomeen myönnettyjen luottojen luottotappioiden arvioidaan jäävän maltillisiksi. Tästä syystä suomalaispankkien vakavaraisuuden arvioidaan pääsääntöisesti vahvistuvan vuosina 2023–2024, mikä kompensoi pääomavaatimusten kasvun vaikutusta ja suurella osalla pankeista vahvistaa omien varojen ylijäämää myös nykytilanteeseen verrattuna.



Lähde: Finanssivalvonta, Suomen Pankki

* O-SII-lisäpääomavaatimukset, muiden Pohjoismaiden muuttuvat lisäpääomavaatimukset, Norjan järjestelmäriskipuskurivaatimus

Joillekin suomalaispankeille vähimmäisomavaraisuusaste- tai MREL-vaatimukset ovat riskiperusteisia pääomavaatimuksia sitovampia. Näin ollen pankkien liikkumavara suhteessa valvonnallisia toimenpiteitä aiheuttaviin viranomaisrajojen alituksiin voi olla pienempi kuin mitä riskiperusteisiin pääomavaatimuksiin suhteutettujen ylimääräisten pääomapuskurien perusteella voisi päätellä. Tämän vuoksi vaikutusarviolaskelmissa on huomioitu puskurivaatimusten ja arvioidun vakavaraisuuskehityksen vaikutus myös vähimmäisomavaraisuusasteeseen sekä MREL- ja subordinaatiovaatimuksiin suhteutettuun ylijäämään.

Mikäli riskiperusteisten pääomavaatimusten lisäksi huomioidaan myös suomalaispankkien liikkumavara vähimmäisomavaraisuusasteeseen sekä MREL- ja subordinaatiovaatimuksiin, pankkisektorin keskimääräinen ylijäämä sitovimpaan pääoma- tai MREL-vaatimukseen nähden kasvaisi 3,5 prosentista noin 4,2 prosenttiin riskipainotetuista eristä vuoden 2024 loppuun mennessä. Arvio pankkisektorin rajoittavimpaan pääoma- tai MREL-vaatimukseen suhteutetun ylijäämän kehityksestä on esitetty alla olevassa kuviossa.

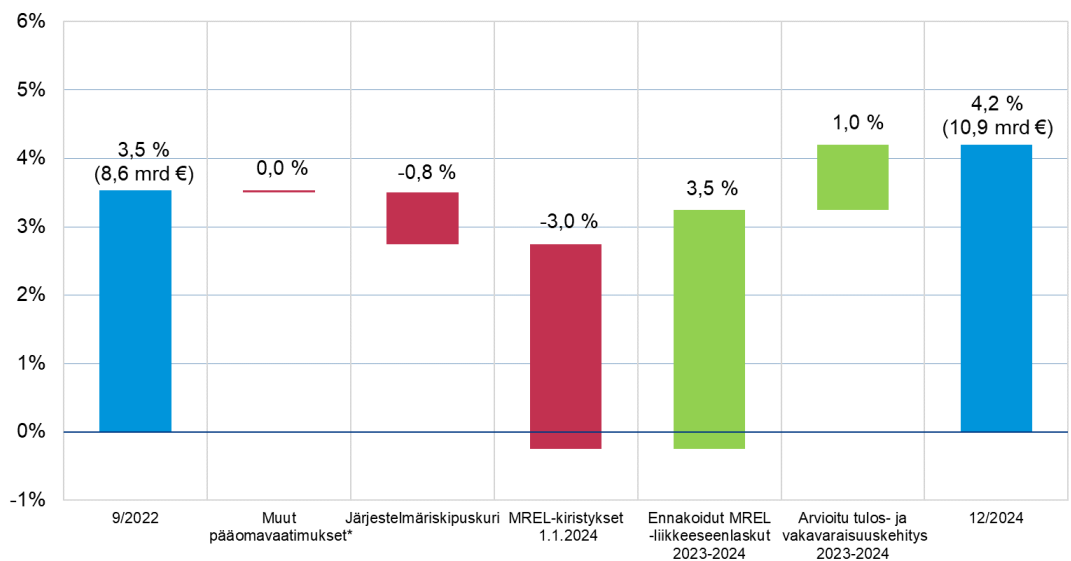
Muiden jo tiedossa olevien tai ennakoitujen puskurivaatimusten kuin järjestelmäriskipuskurivaatimuksen kiristykset eivät juurikaan vaikuta pankkisektorin sitovimpaan pääoma- tai MREL-vaatimukseen suhteutettuun liikkumavaraan. Myös tässä laskelmassa on otettu huomioon myös Norjan järjestelmäriskipuskurivaatimuksen hyväksymisen mahdollinen vaikutus suomalaispankkeihin, vaikka vaatimuksen hyväksymisestä tehdään päätös vasta myöhemmin. Tämä perustuu siihen, että lähtötilanteessa joillekin pankeille riskipainottamattomiin vastuisiin perustuva vähimmäisomavaraisuusastevaatimus tai riskipainottamattomien vastuiden perusteella mitoitettu MREL- tai subordinaatiovaatimus on riskiperusteisia vaatimuksia sitovampi. Puskurivaatimusten muutokset eivät

vaikuta näihin ei-riskiperusteisiin vaatimuksiin. Kun puskurivaatimukset kasvavat riittävän paljon, riskiperusteisista vaatimuksista tulee ei-riskiperusteisia vaatimuksia sitovampia. Tästä syystä suomalaispankkien keskimääräinen ylijäämä suhteessa pääoma- tai MREL-vaatimuksiin supistuu vasta järjestelmäriskipuskurivaatimuksen seurauksena.

Järjestelmäriskipuskurivaatimuksen lisäksi jo tiedossa olevat, vuoden 2024 alussa voimaan astuvat MREL-vaatimusten kiristykset supistavat suomalaispankkien keskimääräistä ylijäämää sitovimpaan vaatimukseen nähden. Kiristyvien vaatimusten vaikutusta kompensoivat pankkien MREL- ja subordinaatiokelpoisten velkapaperien arvioidut liikkeeseenlaskut vuosina 2023–2024. Pääomia kerryttävät voittovarot vahvistavat myös pankkien ylijäämää vaatimuksiin nähden.

Kaikkien pankkiryhmien tämänhetkiset omat varat ja MREL-kelpoiset velkapaperit sekä vuosien 2023–2024 arvioidut liikkeeseenlaskut ja kertyvät voittovarot riittäisivät kattamaan arvioidut korkeammat vaatimukset.

Suomen pankkisektorin ylijäämä rajoittavimpaan pääoma- tai MREL-vaatimukseen nähden



Lähde: Finanssivalvonta, Suomen Pankki, RVV, pankkien julkaisut

* O-SII-lisäpääomavaatimukset, muiden Pohjoismaiden muuttuvat lisäpääomavaatimukset, Norjan järjestelmäriskipuskurivaatimus

Vaikutusarviolaskelmien perusteella yhden prosentin suuruisen järjestelmäriskipuskurivaatimuksen ei arvioida merkittävästi heikentävän suomalaisten luottolaitosten luotonmyöntökykyä ennustetussa talouskehityksessä. Tehtyjen laskelmien mukaan suomalaiset luottolaitokset pystyvät kattamaan järjestelmäriskipuskurivaatimuksesta ja muista ennakoiduista vaatimusmuutoksista aiheutuvat pääoma- ja MREL-velkapaperien tarpeet nykyisten omien varojen ja MREL-velkapaperien sekä tulevana vuosina kertyvien arvioitujen voittovarojen ja jo suunniteltujen MREL-velkapaperien liikkeeseenlaskujen turvin. Aiempia vuosia selvästi korkeampien ja nousevien korkojen arvioidaan kasvattavan

suomalaisten luottolaitosten korkokatteita tuntuvasti lähivuosina, mikä tukee luottolaitosten kannattavuutta ja pääomien kerryttämiskykyä.

Finanssivalvonta kuitenkin huomioi, että talouden ja toimintaympäristön kehitykseen liittyy edelleen merkittäviä alasuuntaisia riskejä, joiden realisoituminen voisi kasvattaa suomalaispankkien luottotappioita merkittävästi arvioitua enemmän. Tällaisessa tilanteessa järjestelmäriskipuskurivaatimuksen asettamisella voisi olla kielteisiä vaikutuksia luottolaitosten luotonmyöntökykyyn ja rahoituksen välittymiseen lyhyellä aikavälillä. Finanssivalvonta seuraa pankkien tilaa ja luotonantokykyä ja päivittää vaikutusarvioitaan, jos talous- tai luottosuhdanne kehittyy odotuksista poiketen. Arvioinneissa huomioidaan Euroopan pankkiviranomaisen (EBA) ja Finanssivalvonnan tulevien stressitestien tulokset. Järjestelmäriskipuskurivaatimuspäätöstä voidaan muuttaa, jos saadun tiedon valossa vaatimus lisäisi luotonannon supistumisen riskiä merkittävästi.

Arvio luottolaitoksen vakavaraisuuslaskennassaan käyttämän menetelmän vaikutuksista pääomavaateeseen - Luottolaitoksen vakavaraisuuslaskennassaan käyttämä menetelmä määrittää luottolaitosten omaisuuserien riskipainot. Vakavaraisuuslaskennan sisäisiä malleja käyttävien suomalaisten luottolaitosten keskimääräiset riskipainot ovat tyypillisesti standardimenetelmää soveltavia luottolaitoksia matalampia. Soveltavien riskipainojen taso määrittää puolestaan järjestelmäriskipuskurivaatimuksen luottolaitoskohtaisen euromääräisen vaikutuksen. Näin ollen yhtä suuren prosentuaalisen puskurivaatimuksen euromääräinen vaikutus on suurempi niille luottolaitoksille, joilla on korkeammat riskipainot. Toisaalta riskipainot vaikuttavat yleisemmin kaikkien muidenkin riskipainotettuihin eriin suhteutettujen makrovakaudekellisten lisäpääomavaatimusten euromääräiseen tasoon.

Yhden prosentin suuruisen järjestelmäriskipuskurivaatimuksen arvioidaan kasvattavan sisäisiä malleja soveltavien luottolaitosten pääomavaatimuksia noin 1,5 mrd. eurolla ja standardimenetelmää soveltavien luottolaitosten noin 0,9 mrd. eurolla. Jos huomioidaan näiden luottolaitostyyppien keskimääräisten riskipainojen erot, järjestelmäriskipuskurivaatimus kasvattaa suhteellisesti hieman enemmän standardimenetelmää soveltavien luottolaitosten euromääräisiä pääomavaatimuksia (ks. taulukko).

Jos huomioidaan myös muut asetetut tai ennakoidut makrovakauspuskurivaatimukset, sisäisiä malleja soveltavien luottolaitosten on varattava pääomaa makrovakauspuskurivaatimusten täyttämiseksi suhteellisesti enemmän kuin standardimenetelmää soveltavien luottolaitosten. Tämä johtuu siitä, että sisäisiä malleja soveltaville luottolaitoksille asetetut makrovakauspuskurivaatimukset ovat keskimäärin korkeampia. Käytännössä sisäisiä malleja soveltavien luottolaitosten on varattava pääomia makrovakauspuskurivaatimusten täyttämiseksi keskimäärin noin 2,2 euroa 100 euron suuruista saamista kohden, kun vastaava luku standardimenetelmää soveltavilla luottolaitoksilla on 1,8 euroa.

Luottolaitos- tyyppi	1 % järjestelmäriskipuskuri		Makrovakauspuskurivaati- mukset yhteensä	
	MEUR	% riskipai- nottamatto- mista saami- sista	MEUR	% riskipai- nottamatto- mista saami- sista
Sisäisiä malleja soveltavat	1 509	0,3 %	11 982	2,2 %
Standardimene- telmää sovelta- vat	896	0,4 %	4 269	1,8 %
YHTEENSÄ	2 405	0,4 %	16 251	2,1 %

Osana tätä päätöstä on liitemuistio, jossa esitetään yksityiskohtaisesti järjestelmäriskipuskurivaatimuksen määrittämisen perusteet, perusteita koskevat mittareiden arvot sekä valtiovarainministeriön asetuksen (409/2021) mukaisesti päätöksestä annettavat tiedot.

Hallintolain 34 §:n kuulemisen vastineet - Finanssivalvonnan johtokunta ilmoitti 28.2.2023 harkitsevansa luottolaitoksista annetun lain 10 luvun 4a §:ssä tarkoitetun järjestelmäriskipuskurivaatimuksen asettamista luottolaitoksille lähetetyssä hallintolain 34 §:n mukaisessa kuulemiskirjeessä. Ydinpääomalla katettava järjestelmäriskipuskuri vastaisi ilmoitetun mukaan 1,0 % konsolidointiryhmän ylimmän suomalaisen emoyrityksen tai talletuspankkien yhteenliittymän kokonaisriskin konsolidoidusta määrästä. Järjestelmäpuskurivaatimusta koskeva johtokunnan päätös tulisi voimaan 1.4.2024. Finanssivalvonta vastaanotti kirjalliset vastineet Nordea Bank Abp:ltä, Aktia Bank Abp:ltä sekä Danske Kiinnitysluottopankki Oyj:ltä.

Nordea Bank Abp:n mukaan kuulemisessa esitetty analyysi ja esitetyt perustelut järjestelmäriskipuskurivaatimuksen asettamisesta eivät täytä lain vaatimuksia vaatimuksen asettamiselle. Kaikki Nordea Bank Abp:n riskit on riittävästi katettu Pohjoismaiden markkinoilla sovellettavilla pääomavaatimuksilla. Lisäksi suunniteltu päätös on prosyklinen ja vaikuttaisi luotonantotoimintaan muissa maissa.

Nordea Bank Abp:n mukaan ESRB:n varoitus, johon kuulemiskirjeessä viitataan, on yleinen ja suunnattu EU-maille, eikä erityisesti koske Suomea luottolaitosten hyvän vakavaraisuuden takia. Päätöksessä huomioidavien valtiovarainministeriön asetuksessa määriteltyjen indikaattoreiden osalta vain kolme indikaattoria kymmenestä ylittää selvemmin EU:n keskiarvon. Tarkempia perusteluja järjestelmäriskipuskurivaatimuksen asettamiselle 1,0 %:iin ei ole kuulemisessa esitetty. Käytetyt indikaattorit ovat myös osittain päällekkäisiä O-SII-indikaattoreiden kanssa. Riskien päällekkäisyyttä osoittaa se, että myös Pilari 2 Guidance asetetaan stressitestien perusteella kuten järjestelmäriskipuskurivaatimus.

Esitettyihin seikkoihin liittyen Finanssivalvonta toteaa, että suunnitellun järjestelmäriskipuskurivaatimuksen osalta kuulemiskirjeessä on esitetty lain edellyttämät perustelut vaatimuksen asettamiselle. Perusteluja on

29.3.2023

FIVA/2023/102

Julkinen

esitetty päätöksessä tarkemmin. Finanssivalvonnan käsityksen mukaan Nordean kaikki riskit eivät ole riittävästi katettu olemassa olevilla pääomavaatimuksilla. Tämä ilmenee päätöksen perusteluista.

Talouden ennusteiden mukaan ei ole nähtävissä, että talouskehitys heikkenisi merkittävästi. ESRB:n varoitus koskee myös Suomea osana EU:ta. Finanssivalvonnan analyysin mukaan riskimittareista kuusi ylittää EU-maiden mediaanin, ja näistä neljä ylittää mediaanin selvästi. Neljästä EU-mediaanin alittavasta mittarista kolme on lähellä mediaania.

Tarkemmat perustelut järjestelmäriskipuskurivaatimuksen asettamiselle 1,0 %:iin ilmenevät päätöksestä. O-SII pääomavaatimuksilla katetaan riski, jonka luottolaitos aiheuttaa järjestelmälle, kun taas järjestelmäriskipuskurivaatimuksella katetaan riski, jonka järjestelmä aiheuttaa luottolaitoksille. Pilari 2 Guidance on suositusluonteinen pääomavaatimus, joka kattaa yksittäisen luottolaitoksen riskejä.

Aktia Bank Abp:n mukaan kuulemiskirjeessä esitetyt perusteet järjestelmäriskipuskurivaatimuksen korottamiselle ovat suppeasti läpikäytyt. Aktia Bank Abp näkee myös, että olisi esitettävä tarkemmat perustelut sille, miksi on päädytty 1,0 %:n järjestelmäriskipuskurivaatimukseen. Perustelut sille miksi makrovakauden riskit ovat samaa tasoa tai vähän suurempia kuin keväällä 2020 eivät Aktia Bank Abp:n vastineen mukaan ilmene kuulemiskirjeestä eikä riskitasojen vertailua ole kvantifioitu. Kuulemiskirjeessä ei myöskään ole perusteluja sille, että kysesisiä riskejä ei olisi katettu muilla makrovakaussvähineillä.

Aktia Bank Abp:n esittämiin seikkoihin liittyen Finanssivalvonta toteaa, että suunnitellun järjestelmäriskipuskurivaatimuksen osalta kuulemiskirjeessä on esitetty lain edellyttämät perustelut vaatimuksen asettamiselle. Perusteluita on esitetty päätöksessä tarkemmin. Tarkemmat perustelut järjestelmäriskipuskurivaatimuksen asettamiselle 1,0 %:iin ilmenevät myös päätöksestä.

Danske Kiinnitysluottopankki Oyj:n vastineessa todetaan, että pääomavaatimuksia asetettaessa viranomaisen tulee ottaa huomioon sääntelyn kokonaisvaikutukset. Danske Kiinnitysluottopankki Oyj:n näkökulmasta järjestelmäriskipuskurivaatimus vaikuttaa tarpeettomalta, kun lainakanan luottoriskiiin on varauduttu hyvin. Lisäksi Rahoitusvakaussvirasto on asettanut pankille sisäisen MREL-vaatimuksen, joka edellyttää, että pankilla on pääomaksi muuntokelpoisia saamisia kattamaan pääomavaade. Finanssivalvonnan johtokunnan päätöksessä tulisi perustella miksi vaatimus asetetaan, ja mitä sellaista riskiä se kattaa, jota jo muutoin ei ole katettu.

Esitetyn osalta Finanssivalvonta toteaa, että suunnitellun järjestelmäriskipuskurivaatimuksen osalta kuulemiskirjeessä on esitetty lain edellyttämät perustelut vaatimuksen asettamiselle. Perusteluita on esitetty päätöksessä tarkemmin.