



Periaatteet rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävän lisäpääomavaatimuksen (järjestelmäpuskurin) asettamisesta

1 Tausta

Rahoitusjärjestelmän rakenteellisista ominaisuuksista johtuva riski tarkoittaa, että rahoitusjärjestelmään tai sen osaan kohdistuvat häiriöt voivat aiheuttaa erityisen vakavia kielteisiä vaikutuksia koko rahoitusjärjestelmän tai sen merkittävän osan toimintakykyyn ja reaali-talouteen rahoitusjärjestelmän haavoittuvan rakenteen takia.

Rahoitusjärjestelmä voi olla rakenteellisesti haavoittuva, jos luottolaitossektori on esimerkiksi voimakkaasti keskittynyt, luottolaitokset ovat voimakkaasti kytkeytyneet joko keskenään tai ulkomaisiin toimijoihin, tai niillä on suuria yhteisiä riskikeskittymiä luotonannossa tai varainhankinnassa.

Rakenteellisesti haavoittuvan luottolaitossektorin toimintakyvyn varmistaminen vakavisakin häiriötilanteissa voi puoltaa tavanomaista vahvempaa vakavaraisuutta. Euroopan unionin jäsenvaltioilla on luottolaitosdirektiivin 133 artiklan nojalla mahdollisuus asettaa pankeille erillinen lisäpääomavaatimus rahoitusjärjestelmän pitkäaikaisten ei-syklisten järjestelmäriskien tai makrotason vakavaraisuusriskien rajoittamiseksi. Suomen luottolaitoslakia on täydennetty 1. tammikuuta 2018 alkaen tämän lisäpääomavaatimuksen (järjestelmäriskipuskurin) asettamisen mahdollistavilla säännöksillä. Rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävä lisäpääomavaatimus voidaan direktiivin mukaan asettaa kansallisesti joko kaikille pankeille tai vain osalle niistä. Päätöksen lisäpääomavaatimuksen asettamisesta sekä niiden laitosten määrittämisestä, joihin puskuria sovelletaan, tekee Suomessa Finanssivalvonta.

2 Järjestelmäriskipuskuria koskeva sääntely

2.1 Luottolaitoslaki (10 luku 4§, 6a§ ja 9§)

Finanssivalvonnan on yhteistyössä valtiovarainministeriön ja Suomen Pankin kanssa vuosittain arvioitava, onko tarpeen asettaa rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävä lisäpääomavaatimus, muuttaa voimassa olevaa vaatimusta tai pitää se ennallaan. Päätös asiasta on tehtävä kuuden kalenterikuukauden kuluessa kunkin vuoden päättymisestä.

Finanssivalvonta voi määrätä rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävän lisäpääomavaatimuksen, jos:

- 1) pitkäaikaisten ja suhdannevaihteluista riippumattomien rahoitusjärjestelmää tai kokonaistaloutta uhkaavien tekijöiden muodostama riski edellyttää suurempaa pääomatarvetta;
- 2) edellä 1 kohdassa tarkoitettu riski uhkaa tai saattaa uhata kansallisella tasolla rahoitusjärjestelmän häiriötöntä toimintaa ja vakautta; ja



3) muut makrovakauden valvontaan tarkoitetut välineet, lukuun ottamatta EU:n vakavaraisuusasetuksen 458 ja 459 artiklassa tarkoitettuja välineitä, eivät ole olleet riittäviä tai muuten soveltuvia pääomatarpeen kattamiseksi.

Finanssivalvonnan on tätä pykälää soveltaessaan otettava huomioon:

- 1) luottolaitossektorin riskikeskittymät luotonannossa, varainhankinnassa ja muissa keskeisissä pankkitoiminnoissa;
- 2) kotimaisten luottolaitosten keskinäinen kytkeytyneisyys luotonannossa, maksujen välityksessä ja muissa rahoitusvakauden kannalta tärkeissä pankkitoiminnoissa;
- 3) luottolaitossektorin kytkeytyneisyys ulkomaisiin pankki- ja rahoitusjärjestelmiin, keskusvastapuoliin ja muihin finanssimarkkinoilla toimiviin;
- 4) luottolaitossektorin kytkeytyneisyys Euroopan unionin jäsenvaltioiden ja muiden maiden rahoitusjärjestelmien riskeihin;
- 5) luottolaitossektorin koko ja keskittyneisyys luottolaitosten taseiden suuruudella mitattuna sekä keskittyneisyys luotonannossa ja vähittäistalutusten vastaanottamisessa;
- 6) luottolaitossektorin merkitys rahoituksen välityksessä kotimaiselle yksityiselle sektorille;
- 7) luottolaitosten suurimpien asiakasryhmien velkaantuneisuus.

Lisäpääomavaatimuksen on oltava kohtuullinen ja oikeasuhtainen tarkoitettuun riskiin nähden. Lisäpääomavaatimusta määrittäessä on lisäksi otettava huomioon Euroopan järjestelmäriskikomitean antamat suositukset ja varoitukset siltä osin kuin ne koskevat Suomen finanssimarkkinoita.

Järjestelmäriskipuskurin vaikutus luottolaitoksen pääomavaatimukseen riippuu muiden lisäpääomavaatimusten (G-SII/B ja O-SII) tasosta ja tavasta, jolla järjestelmäriskipuskuri asetetaan. Jos järjestelmäriskipuskurin mukainen lisäpääomavaatimus määräytyy luottolaitoksen kokonaisriskin perusteella, luottolaitoksen on täytettävä näistä vaatimuksista (G-SII/B, O-SII ja järjestelmäriskipuskuri) ainoastaan korkein. Jos järjestelmäriskipuskurin mukainen lisäpääomavaatimus kattaa ainoastaan luottolaitoksen kotimaiset ja kolmannessa maassa olevat tase-erät ja taseen ulkopuoliset erät, luottolaitoksen on täytettävä molemmat lisäpääomavaatimukset.

2.2 Valtiovarainministeriön asetus 65/2018

Lisäpääomavaatimuksen määrittämisen perusteita koskevista tekijöistä annetaan tarkempia säännöksiä valtiovarainministeriön asetuksella. Asetuksessa määritellään 11 mittaria, joiden avulla rahoitusjärjestelmän rakenteellisista ominaisuuksista johtuvan riskin osatekijöitä arvioidaan.



Lisöpääomavaatimus voidaan asettaa 1-3 prosentin suuruisena, jos järjestelmäriskin osatekijöitä kuvaavien mittareiden ja järjestelmäriskin suuruutta koskevan kokonaisarvioinnin perusteella Finanssivalvonta voi arvioida, että suomalaisiin luottolaitoksiin kohdistuva rakenteellinen järjestelmäriski on suurempi kuin keskimäärin muiden EU-maiden tai muiden euroalueen maiden luottolaitoksiin kohdistuva vastaavalla tavalla arvioitu järjestelmäriski taikka jos vähintään kolmen Suomea kuvaavan mittarin perusteella järjestelmäriski on pitkäaikaista keskiarvoa korkeampi.

Lisöpääomavaatimus voidaan asettaa yli 3 prosentin ja korkeintaan 5 prosentin suuruisena, jos järjestelmäriskin osatekijöitä kuvaavien mittareiden ja järjestelmäriskin suuruutta koskevan kokonaisarvioinnin perusteella Finanssivalvonta voi arvioida, että suomalaisiin luottolaitoksiin kohdistuva rakenteellinen järjestelmäriski on selvästi suurempi kuin keskimäärin muiden EU-maiden tai muiden euroalueen maiden luottolaitoksiin kohdistuva vastaavalla tavalla arvioitu järjestelmäriski taikka jos vähintään kolmen Suomea kuvaavan mittarin perusteella järjestelmäriski on selvästi pitkäaikaista keskiarvoa korkeampi.

3 Järjestelmäriskipuskurin asettamisedellytysten arviointi ja lisöpääomavaatimukset

3.1 Arviointikehikko

Kun arvioidaan, onko Suomen järjestelmäriski yksittäisen mittarin perusteella "suurempi kuin keskimäärin EU-maiden tai euroalueen maiden luottolaitoksiin kohdistuva vastaavalla tavalla arvioitu järjestelmäriski", verrataan mittarin arvoa Suomessa EU:n tai euroalueen maiden vastaavien mittareiden arvojen mediaaniin eli joukon keskimmaiseen havaintoarvoon. Mediaanin soveltamisella voidaan välttää esimerkiksi yksittäisten jäsenvaltioiden hyvin poikkeuksellisten mittariarvojen vaikutukset maiden keskiarvoon, jotka voisivat johtaa vääristyneisiin johtopäätöksiin. Jotta Suomen järjestelmäriski olisi "selvästi suurempi kuin keskimäärin EU-maiden tai euroalueen maiden luottolaitoksiin kohdistuva vastaavalla tavalla arvioitu järjestelmäriski", voidaan yhtenä edellytyksenä pitää sitä, että mittarin arvo Suomessa ylittää vertailujoukon 3. kvartiilin arvon, eli kolmessa neljäsosassa vertailumaista tarkasteltavan mittarin arvo jää Suomen mittarin arvoa pienemmäksi.

Kun taas arvioidaan, onko järjestelmäriski tietyn mittarin perusteella Suomen pitkäaikaista keskiarvoa suurempi, vertaillaan mittarin tuoreinta arvoa mittarin Suomea koskevan koko havaintoaineiston keskiarvoon. Jotta nykyinen järjestelmäriski olisi pitkäaikaista keskiarvoa selvästi suurempi, voidaan vastaavasti kuin kaikkien EU-maiden kohdalla yhtenä edellytyksenä pitää sitä, että tuorein arvo on Suomea koskevien havaintojen joukon 3. kvartiilin arvoa suurempi.

Valtiovarainministeriön asetuksessa määriteltyjen mittareiden saamat arvot on esitetty kuviossa 1. Mittarien laskennassa käytettävät aikasarjat on dokumentoitu Suomen Pankin verkkopalvelussa

<https://www.suomenpankki.fi/fi/Tilastot/kuviopankki>



Taulukko 1: Riskitekijät, mittarit sekä vertailu muihin EU-maihin ja Suomen omaan historiaan

<i>Riskitekijät, 7 kpl</i>	<i>Mittarit, 11 kpl</i>	<i>EU-vertailu</i>	<i>Suomen historia</i>
<i>Luottolaitossektorin riskikeskittymät luotonannossa, varainhankinnassa ja muissa keskeisissä pankkitoiminnoissa</i>	<i>Kotimaisille kotitalouksille myönnettyjen asuntolainojen osuus luottolaitossektorin kaikista yksityiselle sektorille myönnetyistä lainoista</i>	<i>Ylittää</i>	<i>Ylittää</i>
	<i>Luottolaitosten saamiset rakennus- ja kiinteistösiirtotusalan yrityksiltä suhteessa luottolaitosten kaikkiin saamisiin</i>	<i>Ylittää</i>	<i>Ylittää</i>
	<i>Luottolaitosten kotimaiset valtiolainasaamiset suhteessa luottolaitosten kaikkiin saamisiin</i>	<i>Ei ylitä</i>	<i>Ei ylitä</i>
<i>Kotimaisten luottolaitosten keskinäinen kytkeytyneisyys luotonannossa, maksujen välityksessä ja muissa rahoitusvakan kauden kannalta tärkeissä pankkitoiminnoissa</i>	<i>Kotimaisten luottolaitosten interbank-velkojen osuus luottolaitossektorin kaikista veloista</i>	<i>Ei ylitä</i>	<i>Ylittää</i>
<i>Luottolaitossektorin kytkeytyneisyys ulkomaisiin pankki- ja rahoitusjärjestelmiin, keskusvastapuoliin ja muihin finanssimarkkinoilla toimiviin</i>	<i>Luottolaitossektorin rahoitusvaje</i>	<i>Ylittää</i>	<i>Ei ylitä</i>
<i>Luottolaitossektorin kytkeytyneisyys Euroopan unionin jäsenvaltioiden ja muiden maiden rahoitusjärjestelmien riskeihin</i>	<i>Ulkomaisten pankkien tytäryhtiöiden ja sivuliikkeiden yhteenlaskettu tase suhteessa bruttokansantuotteeseen</i>	<i>Ylittää</i>	<i>Ei ylitä</i>
<i>Luottolaitossektorin koko ja keskittyneisyys luottolaitosten taseiden suuruudella mitattuna sekä keskittyneisyys luotonannossa ja vähittäistalustusten vastaanottamisessa</i>	<i>Luottolaitossektorin tase suhteessa nimelliseen bruttokansantuotteeseen</i>	<i>Ylittää</i>	<i>Ei ylitä</i>
	<i>Viiden suurimman luottolaitoksen yhteenlaskettujen taseiden suhde koko luottolaitossektorin yhteenlaskettuun taseeseen</i>	<i>Ei ylitä</i>	<i>Ei ylitä</i>
<i>Luottolaitossektorin merkitys rahoituksen välityksessä kotimaiselle yksityiselle sektorille</i>	<i>Kotimaisten luottolaitosten kotitalouksille ja yrityksille myöntämien lainojen suhde kotitalouksien ja yritysten kaikkiin velkoihin</i>	<i>Ylittää</i>	<i>Ylittää</i>
<i>Luottolaitosten suurimpien asiakasryhmien velkaantuneisuus</i>	<i>Kotitaloussektorin velkojen suhde kotitalouksien käytettävissä oleviin tuloihin</i>	<i>Ylittää</i>	<i>Ylittää</i>
	<i>Yritysten velkaantuneisuus suhteessa bruttokansantuotteeseen</i>	<i>Ylittää</i>	<i>Ylittää</i>

Lähde: Suomen Pankin laskelmat

Mittareihin perustuvan vertailun nojalla on vahvat perusteet asettaa 1–3 prosentin suuruinen vaatimus. Asetuksen mukaisista yhdestätoista mittarista kahdeksan arvo on Suomessa suurempi kuin muiden EU-maiden mittarien arvon mediaani ja kuuden mittarin arvo suurempi kuin Suomen oma historia. Asetuksen mukaisten mittareiden valossa voidaan esittää perusteluja myös yli 3 prosentin järjestelmäriskipuskurin asettamiselle. EU-maiden vertailussa neljä ja Suomen omaan historiaan verrattaessa kolme mittaria yhdestätoista ylittää selvästi vertailutason.

Suomen rakenteellisia järjestelmäriskkejä koskevassa kokonaisarviossa on otettu huomioon, että käytettävissä olevat, EU-maista raportoitavat luottolaitoslakia täydentävän asetuksen mukaiset riskimittarit perustuvat yhteisesti määriteltäviin, mutta kattavuudeltaan vaihteleviin tilastotietoihin, joiden tulokinnassa tulee noudattaa erityistä huolellisuutta vertailtaessa rakenteellisia järjestelmäriskkejä Suomessa muiden EU-maiden vastaaviin riskeihin. Järjestelmäriskipuskurin määrittämisestä tarkentava valtiovainministeriön asetus painottaakin mittareiden ohella Finanssivalvonnan kokonaisarvion merkitystä vaatimuksista päätettäessä.



Tunnistettujen Suomen rahoitusjärjestelmän rakenteellisten riskitekijöiden muodostama riski kohdistuu yleisesti koko luottolaitossektoriin. Rakenteelliset riskit ja altistumat niille ovat laajalti samat ja toisiinsa kytkeytyneet luottolaitoksen koosta riippumatta. Jotta keskittynyt ja rahoituksen välityksen kannalta merkittävä sektori kykenee toimimaan myös häiriötilanteissa, sen on tärkeää olla kokonaisuudessaan hyvin pääomitettu. Sekä mittarien arvot että kokonaisharkinta puoltavat järjestelmäriskipuskurin asettamista vähintään yhden prosentin suuruisena koko luottolaitossektorille.

Järjestelmäriskipuskuri voidaan perustellusti asettaa yleistä tasoa korkeampana luottolaitoksille, joiden vaikutus järjestelmäriskin syntyyn on huomattavasti muiden luottolaitosten vaikutuksia suurempi. Korkeampi taso auttaa osaltaan ehkäisemään järjestelmäriskin syntymistä ja laajenemista näiden keskeisten luottolaitosten kautta.

Järjestelmäriskipuskurin asettaminen Nordealle 3,0 %:n, OP Ryhmälle 2,0 %:n ja Kuntarahoitus Oyj:lle 1,5 %:n suuruisena perustuu arvioon siitä, missä määrin yksittäinen luottolaitos kontribuoi eli vaikuttaa järjestelmäriskin kasvattavasti. Kontribuutio on laskettu soveltuvien osin valtiovarainministeriön asetuksessa määriteltyjen mittareiden ja periaatteiden mukaisesti. Laskelman mukaan Nordean kontribuutio Suomen järjestelmäriskin on noin 40 %, OP Ryhmän noin 30 % ja Kuntarahoitus Oyj:n noin 10 %.

Suomen rakenteellisia järjestelmäriskejä koskevassa kokonaisarviossa ja yksittäisiä luottolaitoksia koskevien pääomavaatimusten kohdistamisessa on otettu huomioon, että käytettävissä olevat, EU-maista raportoittavat luottolaitoslakia täydentävän asetuksen mukaiset riskimittarit perustuvat tilastotietoihin, joiden tulkinnessa tulee noudattaa erityistä huolellisuutta arvioitaessa Suomen ja muiden EU-maiden rakenteellisia järjestelmäriskejä. Järjestelmäriskipuskurin määrittämisestä tarkentava valtiovarainministeriön asetus painottaakin mittareiden ohella Finanssivalvonnan kokonaisarvion merkitystä vaatimuksista päätettäessä.

Luottolaitoslain mukaan järjestelmäriskipuskurin käytön ehtona on, että muut makrovaikautuksen valvontaan tarkoitetut välineet (lukuun ottamatta EU:n vakavaraisuusasetuksen 458 ja 459 artiklassa tarkoitettuja välineitä) eivät ole olleet riittäviä tai muuten soveltuvia pääomatarpeen kattamiseksi. Seuraavien näkökohtien mukaisesti muut käytettävissä olevat makrovakaust välineet eivät ole riittäviä tai soveltuvia varmistamaan luottolaitosten riittävää pääomitusta:

- Muuttuvan lisäpääomavaatimuksen tarkoituksena on torjua suhdanneluonteisia järjestelmäriskejä ja niiden vaikutuksia, eikä se siten sovellu käytettäväksi rakenteellisten järjestelmäriskien varalle.
- Maailmanlaajuisen rahoitusjärjestelmän kannalta tai muita rahoitusjärjestelmän kannalta merkittäviä luottolaitoksia koskeva lisäpääomavaatimus asetetaan yksittäisille luottolaitoksille tai ryhmille niiden rahoitusjärjestelmälle muodostamien instituutiokohtaisten järjestelmäriskien torjumiseksi erityisten kriteerien mukaisesti. Vaatimus ei siis kohdistu koko rahoitusjärjestelmän rakenteeseen liittyviin järjestelmäriskeihin.
- Luottolaitosten kiinteistövakuudellisten luottojen riskipainoihin vaikuttaminen EU:n vakavaraisuusasetuksen artiklojen 124 ja 164 nojalla kohdentuisi luottolaitoksiin riippuen luottolaitosten nykyisistä kiinteistövakuudellisten luottojen riskipainoista sekä niiden altistumista näihin luottoihin. Näin ollen kyseinen väline ei



kohdennu luottolaitosten vakavaraisuusvaatimuksiin riittävän laajasti varmistukseen niiden riittävän pääomituksen rakenteellisten järjestelmäriskien varalle.

- Asuntoluottojen enimmäisluototussuhde ei aseta vaatimuksia luottolaitosten vakavaraisuudelle tai omavaraisuudelle eikä siten sovellu varmistamaan luottolaitosten riittävää pääomitusta rakenteellisten järjestelmäriskien varalle.

Asetettavan järjestelmäriskipuskurivaatimuksen välittömät vaikutukset suomalaisten luottolaitosten pääomatarpeisiin arvioidaan vähäisiksi. Pankkeilla ei ole arvion mukaan tarvetta välittömästi kasvattaa vakavaraisuussuhdettaan vaatimuksen täyttämiseksi. Voidaan kuitenkin olettaa, että pankit sopeuttavat vakavaraisuusastettaan ainakin osittain siten, että niiden vapaaehtoisten pääomapuskurien koko palautuisi vähitellen kohti vaatimuksen asettamista edeltävää tasoa. Pitkällä aikavälillä toimenpide siis kasvattaisi pankkien vakavaraisuutta ja siten niiden riskinsietokykyä rakenteellisten järjestelmäriskien varalle.

Järjestelmäriskipuskuria arvioineen VM:n asiantuntijatyöryhmän¹ analyysin mukaan yhden prosentin vaatimuksen asettaminen pääosalle pankkisektoria nostaisi luottokorkoja 5 korkopistettä ja laskisi kokonaistuotannon tasoa selvästi alle 0,1 prosenttia. Suositeltu vaatimus suurentaisi yksittäisen pankin pääomavaatimusta nykytasolta enintään yhden prosenttiyksikön, mutta ei käytännössä kasvattaisi esimerkiksi Nordean vaatimusta nykytasolta. Näin ollen suositellun toimenpiteen arvioidut vaikutukset jäisivät VM:n työryhmän arviota pienemmiksi.

3.2 Lisäpääomavaatimukset

Finanssivalvonnan johtokunnan 29.6.2018 tekemän päätöksen mukaan rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävä ydinpääomalla katettava lisäpääomavaatimus (järjestelmäriskipuskuri) suhteessa konsolidointiryhmän ylimmän suomalaisen emoyrityksen tai talletuspankkien yhteenliittymän konsolidoituun kokonaisriskiin on:

- Nordea-ryhmä 3,0 %
- OP Ryhmä 2,0 %
- Kuntarahoitus Oyj 1,5 %
- muut luottolaitokset 1,0 % (Aktia Bank Abp, Danske Kiinnitysluottopankki Oyj, Evli Pankki Oyj, Handelsbanken Rahoitus Oyj, Oma Säästöpankki Oyj, POP Pankkiliitto osk, S-Pankki Oy, Suomen Hypoteekkiyhdistys, Säästöpankkiliitto osk, Ålandsbanken Abp).

Päätöksen mukaisia järjestelmäriskipuskurivaatimuksia sovelletaan 1.7.2019 alkaen.

¹ Valtiovarainministeriön julkaisu 4/2016

<https://vm.fi/documents/10623/2033991/Selvitys+j%C3%A4rjestelm%C3%A4riskipuskurivaatimuksen+k%C3%A4ytt%C3%B6%C3%B6noton+tarpeellisuudesta+Suomessa/9eb3e30a-5b23-4f51-9177-aa419d07c4c8/Selvitys+j%C3%A4rjestelm%C3%A4riskipuskurivaatimuksen+k%C3%A4ytt%C3%B6%C3%B6noton+tarpeellisuudesta+Suomessa.pdf>