



Periaatteet kansallisen rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävien luottolaitosten määrittämiseksi (O-SII) ja lisäpääomavaatimusten asettamiseksi

1 Tausta

Rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävillä luottolaitoksilla tarkoitetaan sellaisia luottolaitoksia, jotka aiheuttavat niin suuren systeemisen riskin, että se toteutuessaan vaikuttaa hyvin haitallisesti koko rahoitusjärjestelmään ja reaalitalouteen.

Systeemisesti merkittävät luottolaitokset ovat tyypillisesti suuria suhteessa muihin luottolaitoksiin, toiminnaltaan monimuotoisia ja niiden kytkökset suoraan tai välillisesti muuhun rahoitusjärjestelmään sekä talouteen ovat merkittävät. Tämän vuoksi näiden luottolaitosten vakavaraisuus- ja likviditeettiongelmat leviävät helposti muuhun rahoitusjärjestelmään. Systeemistä merkittävyyttä tarkastellaan sääntelyssä globaalisti (G-SIB) ja EU-tasolla sekä kansallisesti (O-SII).

Systeemisesti merkittävien luottolaitosten riskejä koko finanssisektorille ja taloudelle pyritään vaimentamaan vahvistamalla niiden tappionkestokykyä ja pienentämällä siten niiden kaatumistodennäköisyyttä. O-SII-luottolaitoksille asettavien lisäpääomavaatimusten, eli O-SII-puskurien, tavoitteena on ehkäistä rahoitusmarkkinoiden rakenteellisista tekijöistä aiheutuvia makrovakausriskejä.

2 Kansallisen rahoitusjärjestelmän kannalta merkittäviä luottolaitoksia koskeva sääntely

2.1 Luottolaitoslaki (10 luku:8§ ja 23 luku:2§)

Muulla rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävällä luottolaitoksella (O-SII) tarkoitetaan luottolaitosta,

1. jonka taseen loppusumma on vähintään miljardi euroa **ja**
2. jonka maksukyvyttömyys vaarantaisi Suomen tai Euroopan unionin muun jäsenvaltion rahoitusmarkkinoiden vakauden. (LLL 10:8§)

Luottolaitoslain määritelmän mukaan pelkästään se, että luottolaitoksen tase ylittää miljardi euroa, ei tee laitoksesta rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävää, vaan molempien edellytysten (1 ja 2) tulee olla voimassa.

O-SII-luottolaitoksella on oltava konsolidoitua ydinpääomaa, sen lisäksi, mitä muualla laissa säädetään, luottolaitoslain 10 luvun 8 pykälässä säädetty määrä. Finanssivalvonnan on jaettava kansallisen rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävät luottolaitokset viiteen luokkaan, joiden lisäpääomavaatimukset lasketaan seuraavan taulukon mukaisesti prosenttiosuutena luottolaitoksen kokonaisriskin määrästä:



Luokka	Lisäpääomavaatimus
1	0 %
2	0,5 %
3	1,0 %
4	1,5 %
5	2,0 %

Finanssivalvonnan on jaettava 1 momentissa tarkoitetut luottolaitokset yhteen tai useampaan 4 momentissa tarkoitetuista luokista seuraavien perusteiden nojalla:

1. luottolaitoksen koko mitattuna sen vastuiden kokonaismäärällä taikka taseen tai konsolidoidun taseen loppusummalla;
2. luottolaitoksen ja sen konsolidoituun valvontaan sisällytettyjen yritysten vastuut muille luottolaitoksille ja saamiset muilta luottolaitoksilta sekä muut välittömät yhteydet rahoitusjärjestelmään;
3. luottolaitoksen ja sen konsolidoituun valvontaan sisällytettyjen yritysten kriittisten toimintojen korvattavuus yrityksen menetettyä edellytykset jatkaa toimintaansa;
4. luottolaitoksen ja sen konsolidoituun valvontaan kuuluvien yritysten rajat ylittävän toiminnan laajuus ja merkitys Suomessa ja Euroopan talousalueella. (LLL 10:8§)

Luottolaitoslaissa ei ole tarkempia säädöksiä siitä, miten luottolaitokset jaetaan määrittelyperusteiden avulla eri luokkiin. Vakavaraisuusdirektiivin (2013/36/EU, artikla 131:5) perusteella mahdollisen puskurin asettamisessa tulee kuitenkin ottaa huomioon luottolaitoksen merkittävyys rahoitusjärjestelmän kannalta. Luottolaitoslain lainkohtaan liittyvässä hallituksen esityksessä (HE 39/2014) todetaan, että lainkohta on tarkoitettu sovellettavaksi Euroopan pankkiviranomaisen (EBA) antamien tarkempien ohjeiden mukaisesti. Merkittävyyden arvioinnissa ja lisäpääomavaatimuksen tason kalibroinnissa sovelletaan EBA:n ohjeita O-SII-luottolaitosten määrittämisestä. (EBA/GL/2014/10)

2.2 EBA:n ohjeet O-SII-luottolaitosten määrittämisestä

EBA on julkistanut 1.1.2015 vakavaraisuusdirektiivin¹ mukaisesti ohjeet kriteereistä, joiden mukaan direktiivissä annettuja O-SII-laitosten määrittämisen perusteita sovelletaan. O-SII-määrittelyssä käytetään 4 perustetta (kriteeriä) ja niitä kuvaavaa 10 indikaattoria.

¹ 2013/36/EU Artikla 131:3.



Taulukko 1: O-SII-tunnistamisperusteet ja indikaattorit²

Perusteet	Indikaattorit	Paino
Koko	Kokonaisvarat (taseen loppusumma)	25,00 %
Merkittävyys (sisältäen korvattuuden/rahoitusjärjestelmän infrastruktuuriin)	Kansallisten maksutapahtumien arvo	8,33 %
	Yksityisen sektorin talletukset EU:n sisällä	8,33 %
	Yksityisen sektorin lainat vastaanottajille EU:n sisällä	8,33 %
Kytkeytyneisyys	Rahoitusjärjestelmän sisäiset velat	8,33 %
	Rahoitusjärjestelmän sisäiset saamiset	8,33 %
	Liikkeessä olevat velka-arvopaperit	8,33 %
Monimutkaisuus/rajat ylittävä toiminta	OTC-johdannaisten arvo (nimellisarvo)	8,33 %
	Rajat ylittävät velat	8,33 %
	Rajat ylittävät saamiset	8,33 %

EBAn ohjeen mukaan O-SII-luottolaitokset määritetään kahdessa vaiheessa:

1. Luottolaitokset, joiden O-SII-pisteet ovat tunnusluvuilla laskettuna vähintään 3,5 prosenttia, määritellään automaattisesti O-SII-luottolaitoksiksi. Kansallinen makrovakausrviranomais voi muuttaa kynnysarvoa ottaakseen huomioon kansallisen luottolaitossektorin erityispiirteet ja pisteiden tilastollisen jakauman. Muutoksella pyritään varmistamaan, että O-SII-laitosten ryhmä on homogeeninen laitosten systemisen merkittävyyden suhteen. Harkintavalta on 0,75 prosenttiyksikköä molempiin suuntiin. Harkintavaiheessa tehty muutos on perusteltava.
2. Makrovakausrviranomaisten on arvioitava, tulisiko muita kuin ensimmäisessä vaiheessa tunnistettuja luottolaitoksia lukea O-SII-ryhmään. Arvioinnissa tulee käyttää EBAn pakollisia tai vaihtoehtoisia indikaattoreita, jotka on määritelty EBAn ohjeen liitteissä.

EBAn ohjeen mukaan arvioinnin tulee kattaa kaikki luottolaitokset, joiden taseen osuus sektorin yhteenlasketuista taseista on yli 0,02 prosenttia. Finanssivalvonta soveltaa O-SII-määrittämisessä myös luottolaitoslain 10 luvun 8 pykälässä säädettyä 1 miljardin

² Laskelmien ja indikaattoreiden tulkinnassa on huomioitava seuraavat asiat:

- Laskelmat eivät sisällä vakuutustoiminnan eriä.
- Yksityisen sektorin talletukset EU:n sisällä: luottolaitokset, joilla ulkomaisten velkojen osuus taseen veloista on alle 10 % eivät raportoi erikseen talletuksia EU:n sisällä. Näiden luottolaitosten osalta luku sisältää kaikki talletukset.
- Yksityisen sektorin lainat vastaanottajille EU:n sisällä: luottolaitokset, joilla ulkomaisten saamisten osuus taseen varoista on alle 10 % eivät raportoi erikseen luottoja EU:n sisällä. Näiden luottolaitosten osalta luku sisältää kaikki luotot.
- Rajat ylittävät saamiset ja velat: aineisto sisältää ainoastaan 10 %:n kynnysarvon ylittävien luottolaitosten erät.



euron taserajaa. Luottolaitosta, jonka O-SII-pisteet ovat enintään 0,045 prosenttia ensimmäisen vaiheen arvioinnissa, ei lueta merkittäviin luottolaitoksiin myöskään toisen vaiheen harkinnan perusteella.

3 Suomalaisten O-SII-luottolaitosten määrittäminen ja lisäpääomavaateiden kalibrointi

3.1 Arviointikehikkoa ja lisäpääomavaateiden kalibrointia koskevat muutokset

Finanssivalvonta arvioi vuosittain, onko O-SII-luottolaitosten määrittämisessä ja lisäpääomavaatimusten kalibroinnissa sovellettua metodologiaa tarvetta tarkistaa esimerkiksi rahoitussektorin rakennemuutosten takia. Koska O-SII-luottolaitosten arviointi- ja laskentakehikko perustuu lähtökohtaisesti laitosten suhteelliseen merkittävyyteen, luottolaitossektorin merkittävät rakennemuutokset voivat johtaa huomattaviin muutoksiin O-SII-luokittelussa ja lisäpääomavaatimuksissa, vaikka luottolaitosten absoluuttinen merkittävyys ei muuttuisi.

Nordean pääkonttorin siirto Suomeen muuttaa Suomen luottolaitossektorin rakennetta merkittävästi. Nordean kotipaikkamuutos vähentää voimassa olevalla metodologialla muiden luottolaitosten suhteellista merkittävyyttä ja lisäpääomavaatimuksia huomattavasti, vaikka näiden luottolaitosten riskiasema, toiminnan laajuus ja luonne sekä absoluuttinen merkittävyys pysyvät ennallaan.

Jotta voidaan asianmukaisesti huomioida kansallisen luottolaitossektorin erityispiirteet ja O-SII-pisteiden tilastollinen jakauma sekä varmistaa, että luottolaitosten systeeminen merkittävyys otetaan Nordean kotipaikkamuutoksen jälkeen johdonmukaisesti huomioon lisäpääomavaatimuksia asetettaessa, on perusteltua muuttaa voimassa olevaa O-SII-metodologiaa EBAn ohjeiden mahdollistamalla tavalla.

Nordean kotipaikkamuutoksen toteutuessa O-SII-luottolaitosten määrittämisperiaatteita muutetaan niin, että systeemisen merkittävyyden raja-arvoa alennetaan EBAn ohjeen mahdollistamalla tavalla 0,75 prosenttiyksiköllä 2,75 prosenttiin. Näin ollen luottolaitokset, joiden taseen loppusumma ylittää luottolaitoslain 10 luvun 8 pykälässä säädetyn 1 miljardin euron rajan ja joiden EBAn ohjeen mukaiset O-SII-pisteet ovat vähintään 2,75 prosenttia, määritellään automaattisesti O-SII-luottolaitoksiksi. O-SII-luottolaitosten lisäpääomavaateiden kalibroinnissa sovelletun viisiportaisen luokitteluasteikon luokkavälejä kavennetaan vastaavasti 0,75 prosenttiyksiköllä 2,75 prosenttiin. Systeemisen merkittävyyden raja-arvoa ja luokitteluasteikkoa koskevilla muutoksilla pyritään varmistamaan, että O-SII-luottolaitosten ryhmä on homogeeninen laitosten systeemisen merkittävyyden suhteen ja että kukin O-SII-luokka koostuu luottolaitoksista, joiden tosiasiallinen systeeminen merkittävyys on samassa suuruusluokassa.

O-SII-luottolaitosten lisäpääomavaateiden kalibrointimetodologiaa muutetaan myös niin, että lisäpääomavaatimuksia asetettaessa sovelletaan EBAn ohjeiden mukaan laskettujen O-SII-pisteiden lisäksi tase/BKT-suhteeseen perustuvaa lisäindikaattoria, joka sisältyi alun perin myös Euroopan keskuspankin (EKP) ehdottamaan, O-SII-puskurien alarajojen määrittämisessä sovellettavaan metodologiaan³. Tase/BKT-suhde on myös yksi EBAn ohjeissa mainituista vaihtoehtoisista indikaattoreista. Tase/BKT-suhde kuvaa laitoksen maksukyvyttömyydestä mahdollisesti aiheutuvia negatiivisia ulkoisvaikutuksia

³ European Central Bank (2017) Macroprudential Bulletin, Issue 3. June 2017.



reaalitaloudelle. Koska nykyinen O-SII-kehikko ei sisällä indikaattoria, joka kuvaisi rahoitusjärjestelmän ja reaalitalouden välistä yhteyttä ja koska Suomen pankkisektorin koko suhteessa reaalitalouteen tulee Nordean muuton myötä kasvamaan huomattavan suureksi, tase/BKT-suhteen soveltamista O-SII-puskurien kalibroinnissa voidaan pitää perusteltuna.

Lisäindikaattori määrittää luottolaitoksen tase/BKT-suhteen ja kaikkien SSM-alueen maiden luottolaitosten tase/BKT-suhteiden maksimiarvon osamääränä. Indikaattorin myötäsyklisyyden vähentämiseksi laskennassa sovelletaan viiden edeltävän vuoden keskimääristä BKT:tä.

Uudistetussa kehikossa kullekin O-SII-luottolaitokselle lasketaan uudet, mukautetut kokonaispisteet siten, että EBAn ohjeiden mukaisten O-SII-pisteiden painona on 80 prosenttia ja tase/BKT-suhteeseen perustuvan lisäindikaattorin painona 20 prosenttia. O-SII-pisteiden ja lisäindikaattorin painot perustuvat EKP:n alkuperäiseen O-SII-metodologiaan. O-SII-luottolaitosten lisäpääomavaateet määritetään mukautettujen kokonaispisteiden ja uudistetun luokitteluasteikon (taulukko 1) perusteella.

Taulukko 2. O-SII-luottolaitosten luokitteluasteikko

Kokonaispisteet	Luokka	Lisäpääomavaatimus
$O-SII \% < 2,75$	1	0,00 %
$2,75 \leq O-SII \% < 5,50$	2	0,50 %
$5,50 \leq O-SII \% < 8,25$	3	1,00 %
$8,25 \leq O-SII \% < 11,00$	4	1,50 %
$11,00 \leq O-SII \%$	5	2,00 %

3.2 Suomalaisen luottolaitosten O-SII-pisteet ja lisäpääomavaatimukset

Finanssivalvonnan on vuosittain määritettävä O-SII-luottolaitoksien joukko sekä tarkistettava O-SII-luottolaitosten lisäpääomavaatimukset. Jos tarkistuksen yhteydessä lisäpääomavaatimukset muuttuvat, Finanssivalvonnan on tehtävä asiasta päätös.

Suomalaisten O-SII-luottolaitosten tunnistamiseksi Finanssivalvonta on laskenut O-SII-pisteet luottolaitosten konsolidointiryhmille ja yksittäisille luottolaitoksille, jotka eivät kuulu konsolidointiryhmiin. Nordea-konsernin tiedot huomioitiin ennakoivasti arviointiprosessissa. O-SII-pisteiden laskennan pakolliset indikaattorit (EBAn ohjeen liite 1) perustuvat ajankohdan 31.12.2017 FINREP-raportoinnin tietoihin lukuun ottamatta maksuliikeindikaattoria, jonka osalta laskelmat perustuvat Target 2 -järjestelmästä poimittuihin vuoden 2017 maksuliiketietoihin. Nordea-konsernin osalta maksuliikedata perustuu ajankohdalta 31.12.2016 julkaistuihin G-SII-indikaattoreihin.

Laskennan perusteella O-SII-luottolaitoksiksi luokitellaan Nordea-konserni, OP Yhteisliittymä ja Kuntarahoitus Oyj, sillä niiden EBAn ohjeiden mukaiset O-SII-pisteet ylittävät systeemisen merkittävyyden raja-arvon (2,75 %). Kunkin luottolaitoksen EBAn ohjeiden mukaiset O-SII-pisteet sekä eri kriteerien pisteet on esitetty taulukossa 2.

O-SII-luottolaitosten mukautettuihin kokonaispisteisiin sekä uudistettuun luokitteluasteikkoon perustuvat luokat ja lisäpääomavaatimukset on esitetty taulukossa 3. Ottaen



huomioon Suomen rahoitussektorin keskittyneen rakenteen, mekanististen laskelmien tuloksia voidaan pitää loogisina ja oikeasuhteisina.

Finanssivalvonnan johtokunnan 29.6.2018 tekemän päätöksen⁴ mukaisia O-SII-lisäpääomavaatimuksia sovelletaan 1.1.2019 alkaen. Samasta ajankohdasta lukien sovelletaan myös muita O-SII-luottolaitoksia koskevia erityisiä luottolaitoslain säännöksiä. Luottolaitoslain 7 luvun 3 pykälän ja 8 luvun 5 pykälän mukaisesti O-SII-luottolaitoksella on oltava hallituksen jäsenistä koostuva nimitys- ja palkitsemisvaliokunta. Konsolidointiryhmään tai talletuspankkien yhteenliittymään kuuluvien luottolaitosten osalta riittää, että konsolidointiryhmän emoyrityksellä tai talletuspankkien yhteenliittymän keskusyhteisöllä on kyseiset valiokunnat.

Taulukko 3. EBAn ohjeiden mukaiset O-SII-pisteet ajankohdalta 31.12.2017

Luottolaitos (konsolidoitu)	Koko (tase)	Merkittävyys	Monimutkaisuus	Kytkeytyneisyys	Kokonaispisteet (EBAn ohjeen mukaisesti)
Aktia Pankki Oyj	1,00 %	1,05 %	0,13 %	0,86 %	0,76 %
Danske Kiinnitysluottopankki Oyj	0,68 %	0,45 %	0,06 %	0,88 %	0,52 %
Evli Pankki Oyj	0,12 %	0,03 %	0,03 %	0,20 %	0,09 %
Suomen Hypoteekkiyhdistys	0,34 %	0,32 %	0,00 %	0,13 %	0,20 %
Oma Säästöpankki Oyj	0,33 %	0,42 %	0,00 %	0,10 %	0,21 %
POP Pankki-yhteenliittymä	0,52 %	0,80 %	0,01 %	0,11 %	0,36 %
S-Pankki Oy	0,69 %	1,01 %	0,03 %	0,34 %	0,52 %
Ålandsbanken Oyj	0,65 %	0,68 %	0,23 %	0,55 %	0,53 %
Handelsbanken Rahoitus Oyj	0,06 %	0,03 %	0,00 %	0,06 %	0,04 %
Kuntarahoitus Oyj	4,22 %	1,47 %	1,34 %	5,90 %	3,23 %
OP Yhteenliittymä	14,29 %	14,48 %	2,52 %	8,15 %	9,86 %
Säästöpankkien yhteenliittymä	1,27 %	1,51 %	0,05 %	0,69 %	0,88 %
Nordea-konserni	65,04 %	69,75 %	93,19 %	72,77 %	75,19 %

Taulukko 4. O-SII-luottolaitosten luokat ja lisäpääomavaatimukset

Luottolaitos (konsolidoitu)	Kokonaispisteet (EBAn ohjeen mukaisesti)	Lisäindikaattori	Kokonaispisteet lisäpääomavaateen kalibroinnissa	Luokka	Lisäpääoma
Kuntarahoitus Oyj	3,23 %	6,49 %	3,88 %	2	0,5 %
OP Yhteenliittymä	9,86 %	21,97 %	12,28 %	5	2,0 %
Nordea (konserni)	75,19 %	100,00 %	80,15 %	5	2,0 %

⁴ Päätös on tehty ehdollisena ja sen voimaantulo edellyttää, että Ruotsin toimivaltainen viranomainen ei vastusta Nordea Bank AB:n sulautumista Nordea Holding Oyj:hin.