

Finanssivalvonnan johtokunnan päätös rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävästä lisöpääomavaatimuksesta (järjestelmäriskipuskuri)

Finanssivalvonnan johtokunta on kokouksessaan 28.6.2019 päättänyt:

- pitää ennallaan luottolaitostoiminnasta annetun lain 10 luvun 4 ja 6a §:ssä mainitun rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävän ydinpääomalla katettavan lisöpääomavaatimuksen (järjestelmäriskipuskuri) laskettuna konsolidointiryhmän ylimmän suomalaisen emoyrityksen tai talletuspankkien yhteenliittymän kokonaisriskin määrästä seuraavasti:

- 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). Järjestelmäriskipuskuria koskeva päätös tulee voimaan 1.7.2020.
- arvioida järjestelmäriskipuskurin asettamista koskevan päätöksensä viimeistään vuoden 2020 kuuden ensimmäisen kuukauden aikana.

Päätöksen perustelut

Finanssivalvonnan johtokunta katsoo tehtyyn analyysiin pohjautuen, että rakenteelliset järjestelmäriskit ovat Suomen rahoitusjärjestelmässä tällä hetkellä niin suuret, että kaikille luottolaitoksille 29.6.2018 asetettu järjestelmäriskipuskuri on perusteltua pitää ennallaan. Vaatimus säilyy siten muille luottolaitoksille 1,0 prosentin suuruisena, ja Nordea-ryhmälle 3,0 prosentin, OP Ryhmälle 2,0 prosentin ja Kuntarahoitus Oyj:lle 1,5 prosentin suuruisena niiden muita suuremman merkittävyyden vuoksi.

1. Lainsäädännössä asetetut edellytykset järjestelmäriskipuskurin käytölle

EU:n luottolaitosdirektiivin artiklan 133 mukaan jäsenvaltio voi ottaa käyttöön järjestelmäriskipuskurin rahoitusallalla tai tämän alan yhdellä tai useammalla osa-alueella muiden pääomavaatimusten lisäksi. Järjestelmäriskipuskurin tavoitteena on estää ja lieventää pitkäaikaisia, ei-sykliisiä järjestelmäriskejä tai makrotason vakavaraisuusriskejä, joita vakavaraisuusasetus ei kata ja jotka saattavat vaikuttaa huomattavan kielteisesti tietyn jäsenvaltion rahoitusjärjestelmään ja reaalityouteen.

Suomen luottolaitostoiminnasta annetun lain 10 luvun 6a §:ssä vaatimuksen soveltamisen ehtona on, että

- a) pitkäaikaisten ja suhdannevaihteluista riippumattomien rahoitusjärjestelmää tai kokonaistaloutta uhkaavien tekijöiden muodostama riski edellyttää suurempaa pääomatarvetta,

28.6.2019

FIVA 3/02.08/2019

Julkinen

b) tämä riski uhkaa tai saattaa uhata kansallisella tasolla rahoitusjärjestelmän häiriötöntä toimintaa ja vakautta sekä

c) 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.

Luottolaitostoiminnasta annetun lain mukaan järjestelmäriskipuskuri asetetaan konsolidointiryhmän ylimmän suomalaisen emoyrityksen tai talletuspankkien yhteenliittymän tasolle.

Luottolaitostoiminnasta annetussa laissa säädetään seitsemästä riskitekijästä, jotka on huomioitava järjestelmäriskipuskurista päätettäessä:

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 vähittäistalletusten vastaanottamisessa;
6. Luottolaitossektorin merkitys rahoituksen välityksessä kotimaiselle yksityiselle sektorille;
7. Luottolaitosten suurimpien asiakasryhmien velkaantuneisuus.

Lakia täydentävässä valtiovarainministeriön asetuksessa määritellään 11 riskimittaria lain mukaisten riskitekijöiden mittaamista varten.¹

Järjestelmäriskipuskurin soveltamisen perusteena olevat riskit

Asetuksen mukaan järjestelmäriskipuskuri voidaan asettaa enintään 3 prosentin suuruiseksi, jos suomalaisiin luottolaitoksiin kohdistuva rakenteellinen järjestelmäriski on mittareiden ja kokonaisarvion mukaan suurempi kuin muissa EU-/euroalueen maissa keskimäärin tai järjestelmäriski on vähintään kolmen mittarin perusteella Suomessa pitkäaikaista keskiarvoa korkeampi sekä yli 3 ja enintään 5 prosentin suuruiseksi, jos em. vertailuissa järjestelmäriski on *selvästi* muiden EU-/euroalueen maiden keskimääräistä tai pitkäaikaista keskiarvoa korkeampi.

Suomen rahoitusjärjestelmässä havaitut rakenteelliset järjestelmäriskit ovat pysyneet pääosin ennallaan edellisen järjestelmäriskipuskuria koskeneen päätöksen jälkeen. Kesäkuussa 2018 tehdyssä ehdollisessa päätöksessä huomioitu Nordean kotipaikan siirtyminen Suomeen toteu-

¹ Valtiovarainministeriön asetus (65/2018) luottolaitoksen ja sijoituspalveluyrityksen rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävästä lisäpääomavaatimuksesta

tui suunnitellusti. Nordean muutto lisäsi merkittävästi Suomen pankkijärjestelmään liittyviä järjestelmäriskejä sekä institutionaalisesta näkökulmasta että vahvistaessaan yhteyksiä pohjoismaisiin pankkimarkkinoihin.

Suomen rahoitusjärjestelmä on nykyrakenteeltaan haavoittuvainen ja rakenteelliset järjestelmäriskit puoltavat järjestelmäriskipuskurin asettamista. On perusteltua, että rakenteellisiin, pitkäaikaisiin riskeihin perustuva järjestelmäriskipuskuri asetetaan siten, että päätöksenteossa korostuvat rakenteellisia järjestelmäriskejä varten asetettujen ja asetettavien vaatimusten jatkuvuus, johdonmukaisuus ja ennakoitavuus.

Keskeiset perusteet järjestelmäriskipuskurin asettamiselle Suomessa ovat:

- Suomen luottolaitossektori on keskittynyt ja lisäksi erittäin suuri talouden kokoon verrattuna sekä vahvasti kytkeytynyt muiden pohjoismaiden rahoitusjärjestelmiin,
- Luottolaitosten asema rahoituspalveluiden tarjoajana on keskeinen.
- Suomalaisilla luottolaitoksilla on yhteisiä riskikeskittymiä, joita ovat etenkin asuntolainat sekä saamiset rakennus- ja kiinteistöalan yrityksiltä.
- Suomalaiset luottolaitokset ovat riippuvaisia rahoitusmarkkinoilta hankittavasta rahoituksesta, sillä yleisöluottojen ja -talletusten välinen erotus (rahoitusvaje) on suuri.
- Suurimpien luotonottajasektorien, erityisesti kotitalouksien, velkaantuneisuus on suurta.

Suomen luottolaitossektorin kytkeytyneisyys interbank-talletusten kautta on vahvistunut merkittävästi Nordean muuton myötä, mutta on edelleen lähellä EU:n keskimääräistä tasoa. Luottolaitossektorin riskikeskittymät kotimaisiin valtionlainasaamisiin eivät edelleenkään muodosta suurta rakenteellista uhkatekijää.

Valtiovarainministeriön asetuksen mukaisiin mittareihin perustuvan Suomen ja muiden EU-maiden järjestelmäriskien vertailun nojalla perusteet asettaa 1–3 prosentin suuruinen järjestelmäriskiä koskeva vaatimus ovat vahvat. Määrällistä kokonaisarviota siitä, että Suomen luottolaitossektorin rakenteelliset järjestelmäriskit ovat suuremmat kuin muissa EU-maissa keskimäärin, perustelee ensisijaisesti se, että asetuksen mukaisista yhdestätoista mittarista kahdeksan arvo on Suomessa suurempi kuin muiden EU-maiden mittarien arvon mediaani. Lisäksi seitsemän mittarin arvo on Suomessa suurempi kuin muiden EU-maiden mittarien keskiarvo, mikä myös puoltaa tehtyä kokonaisarviota.

Suomen rakenteellisia järjestelmäriskejä koskevassa kokonaisarviossa on otettu huomioon, että käytettävissä olevat, EU-maista raportoitavat luottolaitoslakia täydentävän asetuksen mukaiset riskimittarit perustuvat tilastotietoihin, joiden tulkinnassa tulee noudattaa erityistä huolellisuutta arvioitaessa Suomen ja muiden EU-maiden rakenteellisia järjestelmärisk-

28.6.2019

FIVA 3/02.08/2019

Julkinen

kejä. Järjestelmäriskipuskurin määräämisedellytyksiä tarkentava valtiovarainministeriön asetus painottaakin Finanssivalvonnan kokonaisarvion merkitystä vaatimuksista päätettäessä.

Riskien mahdolliset vaikutukset rahoitusjärjestelmän häiriöttömään toimintaan ja vakauteen

Mainitut rakenteelliset riskit uhkaavat tai saattavat uhata kansallisella tasolla rahoitusjärjestelmän häiriötöntä toimintaa ja vakautta. Tähän viittaavat erityisesti seuraavat näkökohdat:

- Koska luottolaitossektorin merkitys rahoituspalveluiden tarjoajana on hyvin suuri, luottolaitosten vakavat ongelmat voisivat merkittävästi heikentää rahoituksen välitystä ja vaikuttaa siten huomattavan kielteisesti reaalitalouteen.
- Koska luottolaitossektori on keskittynyt, suurimpien yksittäistenkin luottolaitosten ongelmat aiheuttaisivat merkittäviä heikennyksiä rahoituspalvelujen tarjontaan ja palvelujen korvaaminen edellyttäisi merkittävää pääoma- ja muuta kapasiteettia muilta luottolaitoksilta.
- Luottolaitossektorin huomattaviin riskikeskittymiin (asuntolainoihin sekä rakennus- ja kiinteistösijoitusalan yrityksille myönnettyihin lainoihin) kohdistuvat vakavat häiriöt voisivat uhata suoraan tai välillisesti useiden luottolaitosten toimintakykyä. Asuntolainoihin kohdistuvan riskikeskittymän merkitystä lisää kotitalouksien suuri velkaantuneisuus.
- Luottolaitossektorin riippuvuus markkinarahoituksesta lisää luottolaitosten alttiutta rahoitushäiriöille ongelmatilanteissa.

Muiden makrovakaussävelineiden riittävyys ja soveltuvuus riskien edellyttämän pääomatarpeen kattamiseen

Luottolaitoslain mukainen järjestelmäriskipuskurin käytön ehto on, että 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. Seuraavien näkökohtien mukaisesti on arvioitu, että muut käytettävissä olevat makrovakaussävelineet eivät ole riittäviä tai soveltuvia varmistamaan luottolaitosten riittävää pääomitusta, eivätkä siten poista tarvetta järjestelmäriskipuskuria koskevan vaatimuksen asettamiseen:

- Muuttuvan lisäpääomavaatimuksen tarkoituksena on torjua suhdanneluonteisia järjestelmäriskkejä 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 jär-

jestelmäriskeihin. Lisäksi muille rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävälle luottolaitoksille asetettava lisöpääomavaatimus (ns. O-SII-vaatimus) voidaan nykyisin asettaa enintään 2 prosentin tasolle, joka ei kaikkien luottolaitosten osalta ole välttämättä riittävä niihin liittyvien instituutioista aiheutuvien rakenteellisten riskien kattamiseksi.

- 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 varmistaakseen 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.

2. Järjestelmäriskipuskurin kohdennuksen ja mitoituksen perustelut

Järjestelmäriskipuskuria koskevalla vaatimuksella on lähtökohtaisesti tarkoitus varmistaa, että luottolaitoksilla on riittävät pääomavaatimukset rakenteellisten järjestelmäriskien varalle. Vaatimus on nykytilanteessa perusteltua asettaa luottolaitosten kokonaisriskille, ottaen huomioon yksittäisten luottolaitosten muissa ETA-maissa sijaitsevat riskierät.

Järjestelmäriskipuskuri on mahdollista asettaa koko luottolaitossektorille saman suuruisena. Vaatimus on lisäksi mahdollista kohdentaa luottolaitoksiin, joille tunnistetut järjestelmäriskit aiheuttavat pääomatarpeita. Vaatimus voidaan asettaa erisuuruisena sektorin eri osille.

Perustelut järjestelmäriskipuskurivaatimuksen kohdentamiselle koko luottolaitossektorille vähintään 1,0 prosentin suuruisena

Järjestelmäriskipuskurin asettaminen 1,0 prosentin suuruisena koko luottolaitossektorille perustuu laajaan kokonaisharkintaan. Päätöksen perustelut ovat pitkälti samat kuin Finanssivalvonnan johtokunnan 29.6.2018 tekemässä päätöksessä järjestelmäriskipuskurin asettamisesta. 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.

Järjestelmäriskipuskurin kohdentamisessa on otettu huomioon myös se, että kolmen suurimman luottolaitoksen ohella muiden luottolaitosten merkitys on Suomen luottomarkkinoiden toiminnan näkökulmasta suurempi kuin tasetarkasteluun perustuen. Suomen Pankin internetsivustollaan julkaiseman markkinaosuustilaston mukaan lainanannossa Nordea-ryhmän, OP Ryhmän ja Kuntarahoituksen markkinaosuus on (vuoden 2018 lopussa) yhteensä runsaat 70 %, osittain sivuliikkeiden kautta toimivien Danske Bankin ja Svenska Handelsbankenin noin 15 % ja muiden luottolaitosten yhteensä hieman alle 15 %. Asuntolainoissa muiden luottolaitosten osuus on yli 15 %.

Lain mukaan lisäpääomavaatimuksen on oltava kohtuullinen ja oikeasuhtainen riskiin nähden. Lisäpääomavaatimusten suuruutta arvioitaessa on perusteltua korostaa koko sektorin altistumista järjestelmäriskille.

Koko luottolaitossektorille asetettavan järjestelmäriskipuskuria koskeva vaatimus on katsottu perustelluksi asettaa edelleen aiemmin asetetulle, alimmalle mahdolliselle lainsäädännön mahdollistamalle positiiviselle tasolle. Näin vaatimuksen taso ei rajoittaisi merkittävästi luotonantoa lyhyellä aikavälillä eikä muodostuisi esteeksi talouskasvun jatkumiselle.

Perustelut järjestelmäriskipuskurivaatimuksen asettamiselle 1,0 prosenttia korkeammaksi erikseen nimetyille luottolaitoksille

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.

Järjestelmäriskipuskuria koskevan vaatimuksen asettaminen yleistä tasoa korkeampana määrätyille luottolaitoksille perustuu laajaan kokonaisharkintaan, jossa otetaan laajasti huomioon järjestelmäriskipuskuria koskevan vaatimuksen asettamisen edellytykset ja tavoitteet sekä vaatimuksen vaikutukset. Vaatimukset eivät näin ollen voi perustua esimerkiksi yksittäisten indikaattorihavaintojen mekanistiseen tulkintaan. Yksittäisten luottolaitosten yleistä tasoa korkeamman järjestelmäriskipuskurin tulee täyttää lainsäädännön vaatimuksen mitoitukselle asettamat edellytykset.

Keskeisinä perusteina yleistä vaatimusta korkeampien järjestelmäriskipuskuria koskevien vaatimusten asettamisessa ja mitoittamisessa on otettu huomioon seuraavat tekijät.

1. Ensimmäinen tekijä luottolaitoskohtaisen järjestelmäriskipuskurin asettamisessa ja mitoittamisessa on kunkin *luottolaitoksen vaikutus rakenteellisten riskien muodostumiseen Suomen rahoitusjärjestelmässä*. Koska vaikutusten muodostumiseen ei ole yksiselitteistä mittaria, luottolaitoskohtaisia vaikutuksia on perusteltua arvioida eri näkökulmista:

a) Yksi perusteltu näkökulma on arvioida, miten kukin luottolaitos on vaikuttanut rakenteellisten järjestelmäriskien syntyyn niiden mittareiden osalta, joiden perusteella syntyvät lainsäädännön edellyttämät perusteet järjestelmäriskipuskuria koskevan vaatimukset asettamiseen. Tällainen vaikutuslaskelma viittaa kolmen luottolaitoksen vaikuttavan muita selvästi enemmän tarkasteltujen mittareiden mukaisiin rakenteellisiin riskeihin (kontribuutioarvio Nordea n. 41 %, OP-ryhmä n. 28 % ja Kuntarahoitus n. 9 %, muut yksittäiset luottolaitokset enintään 3 %).

b) Toinen perusteltu näkökulma on arvioida luottolaitosten rahoitusjärjestelmälle ja sen toimivuudelle aiheuttamia rakenteellisia järjestelmäriskkejä mitaten niitä lainsäädännön ja muun sääntelyn mukaisella rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävien luottolaitosten määrittelyyn sovellettavilla pisteytysmenetelmillä (ns. O-SII-pisteet). O-SII-pisteytys viittaa vielä edellä mainittuja suurempiin eroihin vaikutuksessa rakenteellisiin riskeihin (O-SII-pisteet Nordea n. 69 %, OP-ryhmä n. 11 %, Kuntarahoitus n. 3 %, muut luottolaitokset alle 1 %).

c) Edellä mainittujen määrällisten mittareiden ohella järjestelmäriskipuskureiden kokonaistarkastelussa on otettu huomioon luottolaitosten muu vaikutus kotimaisen rahoitusjärjestelmän rakenteellisiin riskeihin. Tässä tarkastelussa on kiinnitetty huomiota muun muassa riittävän pääomituksen varmistamisen vaikutuksiin luottolaitosten toimintaedellytysten varmistamisessa (ml. riittävän pääomituksen rahoituksen riskejä pienentävä vaikutus). Lisäksi on otettu huomioon merkittävimpien luottolaitosten toimintakyvyn varmistamisen tarve kriisitilanteissa, joita ei voida kokonaisvaltaisesti arvioida tilastotietojen perusteella.

2. Suomen rahoitusjärjestelmään aiheutuvien rakenteellisten riskien lisäksi on otettu huomioon, *millainen luottolaitosten vaikutus rakenteellisiin riskeihin muissa rahoitusjärjestelmissä on ja miten luottolaitokset vaikuttavat riskien välittymiseen Suomen ja muiden rahoitusjärjestelmien välillä.*

3. Yleistä vaatimusta korkeampien järjestelmäriskipuskuria koskevien vaatimusten asettamisen kokonaisharkinnassa on otettu huomioon periaatteina myös *jatkuvuus, johdonmukaisuus sekä ennakoitavuus.*

Jatkuvuuden osalta on otettu huomioon Finanssivalvonnan johtokunnan 29.6.2018 tekemä järjestelmäriskipuskuria koskeva päätös. Jatkuvuuden ja ennakoitavuuden varmistamiseksi on perusteltua, ettei pitkäaikaisten, suhdannevaihteluista riippumattomien riskien varalle asetettava järjestelmäriskipuskuria koskevien vaatimusten tasoa muuteta ilman vahvoja perusteita.

Rakenteellisten järjestelmäriskien varalle asetettavien vaatimusten jatkuvuuden näkökulmasta huomioon on otettu Nordea-ryhmän osalta myös ryhmälle asetetut vaatimukset ennen sen muuttoa Suomeen.

Johdonmukaisuuden näkökulmasta on otettu huomioon Suomessa asetettavien järjestelmäriskipuskuria koskevien vaatimusten vertailu vastaa-

viin vaatimuksiin muissa EU-maissa. Erityisesti on tarkasteltu rakenteellista järjestelmäriskiä kattamaan asetettuja vaatimuksia muissa EU:n pankkiunionin alueen maissa sekä muissa Pohjoismaissa.

Pankkiunioniin ja etenkin sen yhteiseen valvontaan ja kriisinratkaisuun liittyvät hyödyt on otettu huomioon merkittävimpien luottolaitosten kohdalla järjestelmäriskipuskurin tarvetta pienentävänä tekijänä. Järjestelmäriskipuskurin taso on pankkiunionissa nykyisellään suurimmillaan 3 %, vaikka jotkin pankkiunionissa toimivat luottolaitokset ovat kokonaisuutena suurempia ja koko pankkiunionin rahoitusvakauden näkökulmasta Nordeaa merkittävämpiä. Toisaalta kotivaltion kansantalouteen suhteutettuna Nordea on pankkiunionimaiden suurin.

Merkittävistä suomalaisista luottolaitoksista erityisesti Nordea-ryhmä harjoittaa laajaa pankkitoimintaa useassa eri Pohjoismaassa. Kilpailun tasapuolisuuden varmistamiseksi on tästä syystä kiinnitetty huomiota järjestelmäriskipuskuria koskeviin tai vastaaviin vaatimukset (ml. pilari 2 -vaatimukset) niissä Pohjoismaissa, joissa ryhmän toiminta on merkittävää (Ruotsi, Norja, Tanska). Näissä maissa systemaattisesti merkittävimpien pankkien järjestelmäriskipuskuri ja muut vastaavat vaatimukset ovat vähintään 3 %.

Sen sijaan muuttuvan lisäpääomavaatimuksen suuruutta eri EU-maissa ei ole tässä tarkastelussa ollut syytä ottaa huomioon. Ensinnäkin kyseisen vaatimuksen asettaminen perustuu suhdanneluonteisiin järjestelmäriskeihin toisin kuin rakenteellisiin järjestelmäriskeihin perustuvan järjestelmäriskipuskuria koskevan vaatimuksen asettaminen. Toiseksi muuttuvan lisäpääomavaatimuksen taso ei riipu luottolaitoksen sijoittautumismaasta vaan maasta, johon luotto on myönnetty.

3. Järjestelmäriskipuskurin vaikutusarvio

Järjestelmäriskipuskurivaatimusten laskennallinen vaikutus ydinpääomavaatimukseen on 6,2 mrd. euroa ajankohdan 31.3.2019 lukujen perusteella. Järjestelmäriskipuskurit kasvattavat Suomen luottolaitossektorin yhteenlaskettuja efektiivisiä ydinpääomavaatimuksia n. 1,5 mrd. eurolla, joka vastaa vajaat 40 prosenttia Suomen luottolaitossektorin yhteenlasketusta tilikauden voitosta vuonna 2018.

4. Muita näkökohtia

Pankkiunionin yhteisen valvontamekanismin puitteissa Euroopan keskuspankki (EKP) tarkastelee sille tehtävän ilmoituksen valossa asetettavan järjestelmäriskipuskurin tason riittävyyttä. EKP:llä on mahdollisuus reagoida tehtävään päätökseen ja myös myöhemmässä vaiheessa asettaa järjestelmäriskipuskuria koskeva vaatimus kansallisen viranomaisen päättämää korkeammalle tasolle, jos päätetty taso katsotaan riittämättömäksi.

Finanssivalvonta on hallintolain 34 §:n mukaisesti kuullut niitä luottolaitoksia joita järjestelmäriskipuskuria koskeva päätös koskee.

28.6.2019

FIVA 3/02.08/2019

Julkinen

Vastineissaan luottolaitokset kyseenalaistivat järjestelmäriskipuskurin soveltamista kaikkiin, erityisesti pieniin luottolaitoksiin. Pienet luottolaitokset soveltavat luottoriskin standardimallia jonka seurauksena järjestelmäriskipuskurin pääomavaikutus korostuu. Tärkeätä olisi lausunnonantajien mielestä myös järjestelmäriskipuskurivaatimusta määrittäessä huomioida muut asetetut pääomavaatimukset sekä pankkiunionin tuomat hyödyt vakaudelle. Ongelmallista on kuultavien mukaan lisäksi se, että nykyisellään eri maiden asettamat pääomavaatimukset voivat joissakin tapauksissa olla päällekkäisiä. Tärkeätä olisi näin ollen arvioida kokonaisvaltaisesti pääomavaatimusten yhteiskunnallisia hyötyjä ja kustannuksia.

Luottolaitokset myös painottivat, että suurimmat kustannukset luottolaitoksille lisäpääomavaatimuksista syntyvät elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin nk. MREL-vaatimusten perusteella. Finanssivalvonnan kuuluisi luottolaitosten mielestä analysoida kulujen kasvun vaikutusta luotonantoon ja reaalityouteen kuten myös rahoitus- ja vakuutusryhmittymiä koskevan sääntelyn seurauksena syntyviä lisävaikutuksia. Uusi sääntely CRD5/CRR2 edellyttää puskureiden uudelleen arviointia jotta vaikutus ei olisi kohtuuton. Vastineiden mukaan järjestelmäriskipuskurin mittareissa on myös epäkohtia ja tulkinnanvaraisuutta: Lisäksi luottolaitokset toivoivat enemmän informaatiota yksittäisistä kontribuutioista järjestelmäriskiin sekä siitä miten nämä muuntuvat pääomavaateiksi.

Tavoite järjestelmäriskipuskurin ulottamisesta luottolaitoksiin laajemmin ilmenee lainsäädännöstä. Suomen finanssimarkkinat ovat eurooppalaisessa vertailussa keskittyneet, joka käytännössä merkitsee, että kytkökset toimijoiden välillä ovat vahvat. Kaikki luottolaitokset kontribuivat finanssimarkkinoiden järjestelmäriskiin, niiden toiminnan laajuuden perusteella. Järjestelmäriskipuskurin pääomavaikutus määräytyy osaltaan niiden soveltamien riskipainojen perusteella. Tällöin sisäisiä malleja soveltavien luottolaitosten pääomavaatimukset voivat suhteellisesti katsoen olla muita luottolaitoksia matalampia. Finanssivalvonta huomioi myös yhdistettyjen pääomavaatimusten hyötyjä ja kustannuksia sekä pankkiunionin edistymistä vaikutusarvioinneissaan. Kansainvälisessä pankkitoiminnassa voi syntyä tilanteita, joissa eri maiden asettamat pääomavaatimukset koskevat samoja varallisuuseriä. Pääomavaatimusten tavoitteet ovat näissä tapauksissa kuitenkin erilaiset.

Elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivi määrää nk. MREL-vaatimustason, joka voidaan täyttää muunneltavilla jälleenrahoituksen instrumenteilla. Pääomavaatimukset korottavat tätä tasoa ja vaikuttavat epäsuoranaisesti markkinarahoituksen kustannuksiin. Finanssivalvonta arvioi kulujen kasvun vaikutuksia luotonantoon ja reaalityouteen kuten myös rahoitus- ja vakuutusryhmittymiä koskevan sääntelyn seurauksena syntyviä lisävaikutuksia. Uuden CRD5/CRR2-sääntelyn voimaantulon seurauksena Finanssivalvonta tulee arvioimaan pääomavaatimuksia uudelleen sekä siinä yhteydessä myös tarkemmin järjestelmäriskipuskurin yksityiskohtaisia soveltamisedellytyksiä (ml. indikaattoreiden ja mittarien asianmukaisuutta).

Osana kuulemismenettelyä Finanssivalvonta tarjosi luottolaitoksille mahdollisuutta kahdenvälisiin keskustelutilaisuuksiin, joissa päätösten taustoja ja perusteita selvennettiin. Finanssivalvonta huomioi saamansa palautteen mm. ilmoittamalla arvioivansa järjestelmäriskin asettamista koskevan päätöksen viimeistään vuoden 2020 kuuden ensimmäisen kuukauden aikana ja toimittamalla päätösinformaation yhteydessä lisätietoa sitä pyytäneille luottolaitoksille. Finanssivalvonta arvioi järjestelmäriskipuskurin tasoa vuosittain yhteistyössä valtiovarainministeriön ja Suomen Pankin kanssa luottolaitoslain edellyttämällä tavalla.

Järjestelmäriskipuskuria koskevasta päätöksestä ilmoitetaan EU:n luottolaitosdirektiivin mukaisesti EU-komissiolle, Euroopan järjestelmäriskikomitealle (ESRB), Euroopan Pankkiviranomaiselle (EBA) sekä niille muiden ETA-maiden viranomaisille, joita asia koskee.