



Finanssivalvonnan johtajan esitys rakenteellisiin järjestelmäriskeihin kohdistettavien makrovakaussäätöjen käytöstä (luonnos)

Esitän, että Finanssivalvonnan johtokunta ehdollisesti päättää:

- *Finanssivalvonnasta annetun lain 10 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaisesti määritellä Nordean Vakaussäätövaliokunnan (Financial Stability Board, FSB) suositusta noudattaen maailmanlaajuisen rahoitusjärjestelmän kannalta merkittäväksi luottolaitokseksi (G-SII/B) ja asettaa Nordealle 1,0 %:n ydinpääomalla katettavan lisäpääomavaatimuksen konsolidointiryhmän kokonaisriskin määrästä¹*
- *luottolaitostoiminnasta annetun lain 10 luvun 8 §:n mukaisesti rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävistä luottolaitoksista (O-SII) ja niiden konsolidoidulla ydinpääomalla katettavista lisäpääomavaatimuksista seuraavasti:*
 - Nordea 2,0 %
 - OP Ryhmä 2,0 %
 - Kuntarahoitus Oyj 0,5 %
- *luottolaitostoiminnasta annetun lain 10 luvun 6a §:n mukaisesti rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävän ydinpääomalla katettavan lisäpääomavaatimuksen (järjestelmäriskipuskuri) konsolidointiryhmän ylimmän suomalaisen emoyrityksen tai talletuspankkien yhteenliittymän konsolidoidusta kokonaisriskin määrästä seuraavasti:*
 - Nordea 4,0 %
 - OP Ryhmä 3,0 %
 - Kuntarahoitus Oyj 1,0 %.

Päätöksen voimaantulon edellytyksenä maailmanlaajuisen rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävän luottolaitoksen määrittämisen, rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävien luottolaitosten määrittämisen sekä rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävän lisäpääomavaatimuksen soveltamisesta Nordeaan on, että Ruotsin toimivaltainen viranomainen ei vastusta Nordea Bank AB:n sulautumista Nordea Holding Oyj:hin.

Nordean määrittäminen maailmanlaajuisen rahoitusjärjestelmän kannalta merkittäväksi luottolaitokseksi (G-SII/B) lisäpääomavaatimuksineen tulisi voimaan 1.1.2020. Rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävien luottolaitosten määrittäminen lisäpääomavaatimuksi-

¹ Nordealla tarkoitetaan Nordea-konsernia. Nordea Bank Ab:n (Ruotsi) yhtiökokous päätti 15.3.2018 Nordea Bank AB:n sulautumisesta Nordea Holding Oyj:hin ja kotipaikan siirrosta Suomeen.



19.3.2018

Salassa pidettävä
(HUOM: julkinen
Fivan johtokunnan
päättöksen
julkistamisen
yhteydessä)

JulkL 24.1 § 12 k

neen tulisi voimaan 1.1.2019 ja rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävä lisäpääomavaatimus suomalaisten luottolaitosten kokonaisriskille 1.7.2019 alkaen.²

Maailmanlaajuisen rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävän luottolaitoksen (G-SII/B) määrittely ja lisäpääomavaatimus

Nordean kotipaikkamuutoksen seurauksena Finanssivalvonnan on päätettävä Nordean määrittämisestä maailmanlaajuisen rahoitusjärjestelmän kannalta merkittäväksi luottolaitokseksi sekä siihen sovellettavasta lisäpääomavaatimuksesta EU:n vakavaraisuusdirektiivin artiklan 131 ja luottolaitostoiminnasta annetun lain 10 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaisesti ottaen huomioon Vakausneuvoston (FSB) ja Baselin pankkivalvontakomitean (BCBS) ohjeistuksen.

FSB:n 21.11.2017 tekemän päätöksen mukaisesti Nordealle asetettava lisäpääomavaatimus säilyy 1,0 prosentissa.³ Nordean määrittäminen G-SII/B:ksi ja määrittely ensimmäiseen luokkaan, jossa lisäpääomavaatimus on 1,0 prosentti, perustuvat vuoden 2016 lopun raportoituihin tietoihin.

Perusteita poiketa FSB:n ja BCBS:n suosituksesta asiassa ei ole Finanssivalvonnan tiedossa. Nordean määrittäminen maailmanlaajuisen rahoitusjärjestelmän kannalta merkittäväksi luottolaitokseksi lisäpääomavaatimuksineen edistävät Suomen finanssimarkkinoiden vakautta. Lisäpääomavaatimus tulisi EU-komission asetuksen mukaisesti voimaan 1.1.2020.⁴

Kansallisen rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävien luottolaitosten (O-SII) määrittely lisäpääomavaatimuksineen

O-SII-luottolaitosten nykyinen arviointi- ja laskentakehikko perustuu laitosten suhteelliseen merkittävyyteen. Metodologia voi johtaa huo-

² Kyseisiä lisäpääomavaatimuksia sovellettaessa vaatimusten efektiivinen vaikutus määräytyy sen mukaan, kumuloituvatko vaatimukset toisiinsa nähden. Voimassa olevien säännösten mukaisesti G-SII/B ja O-SII lisäpääomavaatimukset eivät kumuloidu. Pääsääntöisesti järjestelmäriskipuskurivaatimus ei kumuloidu G-SII/B ja O-SII-lisäpääomavaatimusten kanssa, jolloin järjestelmäriskipuskurivaatimukselle asetettu 1-5 prosentin taso muodostaa efektiivisen kokonaistason sovellettaville rakenteellisille lisäpääomavaatimuksille.

³ <http://www.fsb.org/wp-content/uploads/P211117-1.pdf>

⁴ KOMISSION DELEGOITU ASETUS (EU) N:o 1222/2014, annettu 8 päivänä lokakuuta 2014, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/36/EU täydentämisestä teknisillä sääntelystandardeilla, joilla täsmennetään menetelmä maailmanlaajuisen järjestelmän kannalta merkittävien laitosten määrittämiseksi ja maailmanlaajuisen järjestelmän kannalta merkittävien laitosten alaluokkien määrittämiseksi.



19.3.2018

Salassa pidettävä Julkl 24.1 § 12 k
(HUOM: julkinen
Fivan johtokunnan
päättöksen
julkistamisen
yhteydessä)

mattaviin muutoksiin laitosten O-SII-luokittelussa pankkisektorin rakenteen muuttuessa merkittävästi, vaikka toimijoiden absoluuttinen merkittävyys ja riskiasema eivät muuttuisi. Nordean kotipaikkamuutos vähentäisi nykyisellä laskentatavalla muiden luottolaitosten systeemistä merkittävyyttä ja niiden O-SII-lisäpääomavaatimuksia, vaikka näiden luottolaitosten riskiasema ei muutu.

Jotta voidaan asianmukaisesti huomioida kansallisen luottolaitos-sektorin erityispiirteet ja O-SII-pisteiden tilastollinen jakauma sekä varmistaa, että eri O-SII-luottolaitosten systeeminen merkittävyys tulee otettua johdonmukaisesti huomioon lisäpääomavaatimusta asettaessa Nordean Suomeen muuton seurauksena, on perusteltua muuttaa voimassa olevaa O-SII laskentakehikkoa EBA:n ohjeiden mahdollistamalla tavalla.⁵

Nordean kotipaikkamuutoksen toteutuessa, O-SII-laskentakehikkoa muutetaan niin, että määrittämisen osalta systeemisen merkittävyyden alaraja ja luokkavälit alennetaan 0,75 prosentilla (alaraja 2,75 prosenttia). Lisäksi lisäpääomavaateen määrittämisessä otetaan huomioon luottolaitoksen tase/BKT-suhteeseen perustuva lisäindikaattori.⁶

O-SII-luottolaitoksiksi luokiteltujen laitosten lisäpääomavaateet määritetään lisäindikaattorin huomioivan kokonaispisteityksen sekä uudistetun asteikon perusteella seuraavasti:

O-SII-laitosten luokat ja lisäpääomavaateet					
Luottolaitos (konsolidoitu)	Kokonaispisteet (EBA:n 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 %

Uudistetun laskentakehikon mukaan O-SII-lisäpääomavaatimus Nordealle olisi 2,0 prosenttia, OP Ryhmälle 2,0 prosenttia sekä

⁵ EBA/GL/2014/10 Guidelines on the criteria to determine the conditions of application of Article 131(3) of Directive 2013/36/EU (CRD) in relation to the assessment of other systemically important institutions (O-SIIs)

⁶ Luottolaitostoiminnasta annetun lain 10 luvun 8 §:ssä määritetään neljä perustetta lisäpääomavaatimuksen asettamiselle. Lainkohtaan liittyvässä hallituksen esityksessä (HE 39/2014) todetaan, että lainkohta on tarkoitettu sovellettavaksi Euroopan pankkiviranomaisen antamien tarkempien ohjeiden mukaisesti.



19.3.2018

Salassa pidettävä
(HUOM: julkinen
Fivan johtokunnan
päätyksen
julkistamisen
yhteydessä)

JulKL 24.1 § 12 k

Kuntarahoitus Oyj:lle 0,5 prosenttia. Laskelmat perustuvat ajankohdan 31.12.2017 tietoihin. Jos Ruotsin toimivaltainen viranomaisen vastustaa Nordea Bank AB:n sulautumista Nordea Holding Oyj:hin, O-SII-laskentakehikon uudistamisesta ja uusista määrittelyistä sekä lisäpääomavaatimuksista päättäminen ei ole tarpeen.

Rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävä lisäpääomavaatimus (järjestelmäriskipuskuri)

EU:n luottolaitosdirektiivin artiklan 133 mukaan jäsenvaltio voi ottaa käyttöön ydinpääoman järjestelmäriskipuskurin rahoitusallalla tai tämän alan yhdellä tai useammalla osa-alueella, jotta estettäisiin ja lievennettäisiin pitkäaikaisia, ei-syklisiä järjestelmäriskejä tai makrotason vakavaraisuusriskejä, joita vakavaraisuusasetus ei kata, rahoitusjärjestelmään kohdistuvan sellaisen häiriöriskin estämiseksi tai lieventämiseksi, joka saattaa vaikuttaa huomattavan kielteisesti tietyn jäsenvaltion rahoitusjärjestelmään ja reaali-talouteen.⁷

Suomen luottolaitostoiminnasta annetun lain 10 luvun 6a §:ssa vaatimuksen soveltamisen ehtona on, että pitkäaikaisten ja suhdannevaihteluista riippumattomien rahoitusjärjestelmää tai kokonaistaloutta uhkaavien tekijöiden muodostama riski edellyttää suurempaa pääomatarvetta ja tämä riski uhkaa tai saattaa uhata kansallisella tasolla rahoitusjärjestelmän häiriötöntä toimintaa ja vakautta. Lisäksi ehtona on, että muut makrovakauden valvontaan tarkoitetut välineet (lukuun ottamatta EU:n vakavaraisuusasetuksen 458 ja 459 artiklassa tarkoitettuja välineitä) eivät ole olleet riittäviä tai muiden soveltuvia pääomatarpeen kattamiseksi.

Luottolaitostoiminnasta annetussa laissa säädetään seitsemästä riskitekijästä, jotka on huomioitava järjestelmäriskipuskurista päätettäessä. Lisäksi lakia täydentävässä valtiovarainministeriön asetuksessa määritellään mittarit lain mukaisten riskitekijöiden mittaamista varten.⁸

⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/36/EU, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, oikeudesta harjoittaa luottolaitostoimintaa ja luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvalvonnasta, direktiivin 2002/87/EY muuttamisesta sekä direktiivien 2006/48/EY ja 2006/49/EY kumoamisesta, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 575/2013, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvaatimuksista ja asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta

⁸ Valtiovarainministeriön asetus (65/2018) luottolaitoksen ja sijoituspalveluyrityksen rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävästä lisäpääomavaatimuksesta



19.3.2018

Salassa pidettävä
(HUOM: julkinen
Fivan johtokunnan
päätyksen
julkistamisen
yhteydessä)

JulkL 24.1 § 12 k

Asetuksen mukaan järjestelmäriskipuskuri voidaan asettaa enintään 3 prosentin suuruisena, 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 suuruisena, jos em. vertailuissa järjestelmäriski on selvästi muiden EU-/euroalueen maiden keskimääräistä tai pitkäaikaista keskiarvoa korkeampi.

Suomen rahoitusjärjestelmä on rakenteeltaan haavoittuvainen ja rakenteelliset järjestelmäriskit puoltavat järjestelmäriskipuskurin asettamista. Keskeiset perusteet järjestelmäriskipuskurin käytölle ovat seuraavat rakenteelliset riskit:

- Suomen luottolaitossektori on keskittynyt ja erittäin suuri talouden kokoon verrattuna Nordean kotipaikkamuutoksen jälkeen,
- pankkien asema rahoituspalveluiden tarjoajana on keskeinen,
- suomalaispankeilla on yhteisiä riskikeskittymiä, joita ovat etenkin asuntolainat sekä saamiset rakennus- ja kiinteistöalan yrityksiltä,
- suomalaispankit ovat riippuvaisia rahoitusmarkkinoilta hankittavasta rahoituksesta, sillä yleisöluottojen ja -talletusten välinen erotus (rahoitusvaje) on suuri ja
- pankkien suurimpien luotonottajasektorien, erityisesti kotitalouksien, velkaantuneisuus on suurta.

Sen sijaan Suomen luottolaitossektorin kytkeytyneisyys interbank-talletusten kautta tai sen riskikeskittymät kotimaisiin valtionlainasäämisiin eivät tehdyn analyysin perusteella muodosta suuria rakenteellisia uhkatekijöitä.

Yllämainitut riskit edellyttävät luottolaitoksilta suurempaa pääomatarvetta ja riskit uhkaavat tai saattavat uhata kansallisella tasolla rahoitusjärjestelmän häiriötöntä toimintaa ja vakautta. Muut käytettävissä olevat makrovakaussäilyneet eivät ole riittäviä tai soveltuvia varmistamaan luottolaitosten riittävää pääomitusta eivätkä siten poista tarvetta järjestelmäriskipuskuria koskevan vaatimuksen asettamiseen. Vaatimus on nykytilanteessa perusteltua asettaa luottolaitosten kokonaisriskille, etenkin ottaen huomioon Nordean kotipaikkamuutoksen myötä muissa EU-maissa sijaitsevien riskierien kasvava merkitys.

Järjestelmäriskipuskuria koskevalla vaatimuksella on lähtökohtaisesti tarkoitus varmistaa, että luottolaitoksilla on riittävät pääoma-



19.3.2018

Salassa pidettävä
(HUOM: julkinen
Fivan johtokunnan
päätöksen
julkistamisen
yhteydessä)

JulKL 24.1 § 12 k

vaatimukset rakenteellisten järjestelmäriskien varalle. Järjestelmäriskipuskuri on mahdollista asettaa koko luottolaitossectorille saman suuruisena. Vaatimus on lisäksi mahdollista kohdentaa luottolaitoksiin, joille tunnistetut järjestelmäriskit aiheuttavat pääomatarpeita.

Tunnistettujen Suomen rahoitusjärjestelmän rakenteellisten riskitekkijöiden muodostama riski kohdistuu tehtyjen laskelmien mukaisesti koko luottolaitossectoriin. Laskelmien mukaan Nordean kontribuutio rakenteelliseen järjestelmäriskiin Suomessa on kotipaikkamuutoksen jälkeisessä tilanteessa luottolaitoksista suurin. OP Ryhmän kontribuutio on toiseksi suurin ja myös selvästi muita luottolaitoksia suurempi.

Yhtäältä järjestelmäriskipuskurin asettamista koko luottolaitossectorille puoltaa se, että sektori kokonaisuudessaan valtiovarainministeriön asetuksessa määriteltyjä indikaattoreita soveltaen kontribuoi järjestelmäriskiin siinä määrin, että sectorille olisi perusteltua asettaa 1,0 prosentin suuruinen järjestelmäriskipuskuri. Myös järjestelmäriskipuskuria koskevassa sääntelyssä lähtökohta on puskurin soveltaminen koko sectoriin. Lisäksi riskikeskittymien ja rahoitusvaheen vuoksi Suomen luottolaitossectorilla on merkittäviä rakenteellisia järjestelmäriskejä myös ilman Nordean ja OP Ryhmän vaikutusta.

Toisaalta valtiovarainministeriön asetuksessa määriteltyihin indikaattoreihin pohjautuvien laskelmien mukaisesti erityisten pienempien luottolaitosten yksittäinen kontribuutio järjestelmäriskiin on pieni suuriin luottolaitoksiin nähden. Poikkeuksena tästä on Kuntarahoitus Oyj, joka laskelmien mukaan kontribuoi järjestelmäriskiin noin 10 prosentin osuudella.

Koska Nordean ja OP Ryhmän laskennallinen kontribuutio järjestelmäriskipuskurin perusteena tarkasteltaviin mittareihin on merkittävä (Nordealla n. 40 prosenttia ja OP Ryhmällä n. 30 prosenttia) ja näiden merkitys järjestelmäriskille on muita selvästi suurempi, järjestelmäriskipuskuri on perusteltua asettaa Nordealle ja OP Ryhmälle muita selvästi suurempana tavalla joka huomioi Nordean ja OP Ryhmän välisen suhteellisen eron kontribuutiossa tarkasteltaviin mittareihin. Näin ollen, järjestelmäriskipuskuri esitetään asetettavaksi Nordealle kotipaikkamuutoksen jälkeisessä tilanteessa 4,0 prosentin suuruisena ja OP Ryhmälle 3,0 prosentin suuruisena. Lisäksi Kuntarahoitus Oyj:lle järjestelmäriskipuskuri esitetään asetettavaksi 1,0 prosentin (alaraja) suuruisena.



19.3.2018

Salassa pidettävä
(HUOM: julkinen
Fivan johtokunnan
päätyöksen
julkistamisen
yhteydessä)

JulkL 24.1 § 12 k

Järjestelmäriskipuskurin asettaminen edellä esitetyn mukaisesti tar-
koittaa Suomen pankkisektorille noin 6,5 mrd. euron lisäpääoma-
vaatimusta

Sun-
teessa Suomen bruttokansantuotteeseen lisäpääomavaatimus vas-
taa 2,9 prosenttia.

Ennen kuin järjestelmäriskipuskuri asetetaan yli 3 prosentin tasolle,
Finanssivalvonnan on ilmoitettava tästä EU-komissiolle, Euroopan
järjestelmäriskikomitealle (ESRB), Euroopan pankkiviranomaiselle
(EBA) komissiolle sekä asianomaisten jäsenvaltioiden toimivaltai-
sille ja nimetyille viranomaisille. Finanssivalvonnan on odotettava
komission lausuntoa ennen kyseisen toimenpiteen toteuttamista.
Jos komissio antaa kielteisen lausunnon, Finanssivalvonnan on
noudatettava lausuntoa tai perusteltava lausunnosta poikkeaminen.

Tilanteessa, jossa Ruotsin toimivaltainen viranomainen vastustaa
Nordea Bank AB:n sulautumista ja kotipaikan muutos ei toteudu, on
perusteltua asettaa OP Ryhmälle ja Kuntarahoitus Oyj:lle järjestel-
märiskipuskurivaatimus edellä esitetyn mukaisesti. Tällaisessa EU-
/euroalueen vertailussa rakenteelliset järjestelmäriskit ovat yhdek-
sän mittarin perusteella Suomessa muita maita suuremmat ja neljän
mittarin perusteella selvästi suuremmat.

