

Periaatteet kansallisen rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävien luottolaitosten (O-SII) määrittämiseksi 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 reaalityöelämään.

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 O-SII-luottolaitosten tunnistamisperusteet ja suomalaisten O-SII-luottolaitosten määrittäminen

Luottolaitoslain 10 luvun 8 pykälän mukaan kansallisen 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.

Finanssivalvonnan on vuosittain määriteltävä O-SII-luottolaitosten joukko. Suomalaisten O-SII-luottolaitosten määrittäminen pohjautuu Euroopan pankkiviranomaisen (EBA) antamiin ohjeisiin¹ kansallisen rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävien luottolaitosten tunnistamisesta. O-SII-luottolaitosten tunnistus perustuu neljään peruskriteeriin ja niitä kuvaaviin 10 indikaattoriin (Taulukko 1). Indikaattorit normalisoidaan jakamalla kunkin laitoksen indikaattoriarvo jäsenvaltion kaikkien luottolaitosten (ml. siviiliikkeet) indikaattoriarvojen summalla.

O-SII-luottolaitokset määritellään EBA:n ohjeistuksen mukaisesti kahdessa vaiheessa:

1. Luottolaitokset, joiden indikaattorikohtaisten pisteiden painotettuna keskiarvona lasketut O-SII-pisteet ovat vähintään 3,5 prosenttia, määritellään automaattisesti O-SII-luottolaitoksiksi. Kansallinen makrovakausriskiviranomainen voi muuttaa kynnyksarvoa ottaakseen huomioon kansallisen luottolaitossektorin erityispiirteet ja pisteiden tilastollisen jakauman. Muutoksella pyritään varmistamaan, että O-SII-laitosten ryhmä on homogeeninen laitosten systeemisen merkittävyyden suhteen. Harkintavalta on 0,75 prosenttiyksikköä molempiin suuntiin.

¹ [EBA/GL/2014/10](#)

2. Makrovakausviranomaisten 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.

Finanssivalvonta soveltaa O-SII-määrittämisessä myös luottolaitoslain 10 luvun 8 pykälässä säädettyä 1 miljardin euron taserajaa. Luottolaitosta, jonka O-SII-pisteet ovat enintään 0,045 prosenttia ensimmäisen vaiheen arvioinnissa, ei lueta O-SII-luottolaitoksiin myöskään toisen vaiheen harkinnan perusteella.

Taulukko 1 O-SII-luottolaitosten tunnistamisessa sovellettavat kriteerit ja indikaattorit¹

Kriteerit	Indikaattorit	Paino
Koko	Taseen loppusumma	25 %
Merkittävyys / korvattavuus	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 velkapaperit	8,33 %
Monimutkaisuus	OTC-johdannaiset (nimellis-arvo)	8,33 %
	Rajat ylittävät velat	8,33 %
	Rajat ylittävät saamiset	8,33 %

Nordean kotipaikan siirron myötä muiden luottolaitosten suhteellinen merkittävyys laski voimakkaasti vuonna 2018, vaikka näiden luottolaitosten riskiasema, toiminnan laajuus ja luonne sekä absoluuttinen merkittävyys pysyivät ennallaan. O-SII-luottolaitosten systemisen merkittävyyden johdonmukaisen huomioinnin sekä O-SII-laitosten ryhmän homogeenisuuden varmistamiseksi systemisen merkittävyyden raja-arvoa alennettiin vuoden 2018 O-SII-päätösten yhteydessä 3,5 prosentista 2,75 prosenttiin.

Suomen pankkisektorin rakenteessa ei ole tapahtunut Nordean kotipaikan siirron jälkeen sellaisia rakenteellisia muutoksia, jotka edellyttäisivät systemisen merkittävyyden raja-arvon muuttamista. Näin ollen 2,75 prosentin raja-arvon soveltaminen O-SII-luottolaitosten tunnistamisessa on edelleen perusteltua.

¹ Laskelmien ja indikaattorien tulkinnassa on huomioitava seuraavat seikat:

- Kaikki indikaattorit pohjautuvat FINREP-raportoinnin tietoihin lukuun ottamatta maksuliikeindikaattoria, joka perustuu Target 2 -järjestelmän maksuliiketietoihin
- Laskelmat eivät sisällä vakuutustoiminnan erää
- 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

Vuoden 2020 lopun tietojen perusteella Nordea, OP Ryhmä ja Kuntarahoitus ylittävät edellisvuoden tavoin systeemisen merkittävyyden raja-arvon (2,75 %) ja ne luokitellaan näin ollen automaattisesti O-SII-luottolaitoksiksi (Taulukko 2). Nordea on selvästi merkittävin luottolaitos kaikilla O-SII-kriteereillä mitattuna (Taulukko 3). Nordea ja OP Ryhmä ylittävät systeemisen merkittävyyden raja-arvon kaikkien peruskriteerien osalta, kun taas Kuntarahoitus ylittää raja-arvon kriteereissä ”koko” ja ”kytkeytyneisyys”.

Taulukko 2 Suomalaisen luottolaitosten O-SII-pisteet 31.12.2020

Pankkiryhmä	O-SII-pisteet (%)	O-SII-laitos
Nordea	65,52	Kyllä
OP Ryhmä	11,70	Kyllä
Kuntarahoitus	4,03	Kyllä
Säästöpankkiryhmä	0,97	Ei
Aktia	0,80	Ei
S-Pankki	0,68	Ei
Danske Kiinnitysluottopankki	0,60	Ei
Ålandsbanken	0,59	Ei
POP Pankki -ryhmä	0,41	Ei
Oma Säästöpankki	0,31	Ei
Hypoteekkiyhdistys	0,22	Ei
Evli Pankki	0,11	Ei
Handelsbanken Rahoitus	0,02	Ei

Taulukko 3 Suomalaisen luottolaitosten O-SII-kriteerien erillispisteet 31.12.2020

Pankkiryhmä	Koko	Merkittävyys	Monimutkaisuus	Kytkeytyneisyys
Nordea	59,15	48,42	88,51	66,00
OP Ryhmä	16,49	18,23	3,03	9,05
Kuntarahoitus	5,19	1,10	1,89	7,94
Säästöpankki-ryhmä	1,43	1,77	0,05	0,64
Aktia	1,07	1,17	0,12	0,84
S-Pankki	0,90	1,51	0,05	0,27
Danske Kiinnitysluottopankki	0,70	0,44	0,28	0,97
Ålandsbanken	0,71	0,76	0,39	0,51
POP Pankki -ryhmä	0,60	0,88	0,01	0,16
Oma Säästöpankki	0,52	0,57	0,00	0,17
Hypoteekkiyhdistys	0,38	0,34	0,01	0,17
Evli Pankki	0,09	0,20	0,04	0,12
Handelsbanken Rahoitus	0,05	0,00	0,00	0,05

3 Periaatteet suomalaisten O-SII-luottolaitosten lisäpääomavaatimusten määrittämiseksi

O-SII-luottolaitosten määrittämisen lisäksi Finanssivalvonnan tulee luottolaitoslain mukaan tarkistaa vuosittain O-SII-luottolaitosten lisäpääomavaatimukset. Mikäli pääomavaatimukset muuttuvat, Finanssivalvonnan on tehtävä asiasta päätös.

Luottolaitoslakiin uuden luottolaitosdirektiivin (CRD5)¹ täytäntöönpanemiseksi tehtyjen, makrovakauspuskureita koskevien muutosten² seurauksena O-SII-lisäpääomavaatimuksen enimmäismäärä on jatkossa 3 % (aiemmin 2 %). Finanssivalvonnan on jaettava kansallisen rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävät luottolaitokset seitsemään (aiemmin viiteen) luokkaan, joista alimpaan luokkaan kuuluvien luottolaitosten lisäpääomavaatimus on lähtökohtaisesti 0 % kokonaisriskin määrästä. Muihin luokkiin kuuluvien luottolaitosten lisäpääomavaatimukset kasvavat 0,5 prosenttiyksikön välein siten, että ylimpään (seitsemänteen) luokkaan kuuluvien luottolaitosten lähtökohtainen lisäpääomavaatimus on 3 % (Taulukko 4). Makrovakauspuskureita koskevat luottolaitoslain muutokset tulivat voimaan 1.4.2021.

Taulukko 4 Luottolaitoslain mukaiset O-SII-luokat ja niitä vastaavat lisäpääomavaatimukset

Luokka	Lisäpääomavaatimus
1	0 %
2	0,5 %
3	1,0 %
4	1,5 %
5	2,0 %
6	2,5 %
7	3,0 %

Finanssivalvonnan on luottolaitoslain mukaan sovellettava O-SII-luottolaitosten luokittelussa ja lisäpääomavaatimusten määrittämisessä seuraavia perusteita:

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.

Käytännössä suomalaisten O-SII-luottolaitosten luokittelu ja lisäpääomavaatimusten mitoitus perustuu O-SII-laitosten systeemiseen merkittävyyteen, jota arvioidaan ensisijaisesti EBA:n ohjeiden mukaisilla O-SII-pisteillä. Suomalaisten O-SII-luottolaitosten lisäpääomavaatimusten oikeasuhteisuutta arvioidaan myös vertaamalla lisäpääomavaatimuksia euroalueen muiden systeemiseltä merkittävyydeltään samankaltaisten O-SII-luottolaitosten lisäpääomavaatimuksiin sekä Euroopan keskuspankin (EKP) nk. lattiametodologian vaatimukseen. EKP:n lattiametodologia antaa kullekin luottolaitokselle O-SII-lisäpääomavaatimuksen vähimmäistason, jota vasten kansallisen makrovakausranomaisen asettamia pääomavaatimuksia arvioidaan SSM-asetuksen³ artiklaa 5 sovellettaessa. Jos O-SII-lisäpääomavaatimus alittaa lattiametodologian mukaisen vähimmäistason, EKP voi korottaa kansallisen makrovakausranomaisen asettamaa vaatimusta.

¹ EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVI (EU) 2019/878

² Laki luottolaitostoiminnasta annetun lain muuttamisesta 233/2021

³ NEUVOSTON ASETUS (EU) 1024/2013

28.6.2021

FIVA 2/02.08/2021

Julkinen

Finanssivalvonnan johtokunta päätti 17.3.2020 alentaa suomalaisten luottolaitosten rakenteellisia lisäpääomavaatimuksia yhdellä prosenttiyksiköllä koronapandemian vaikutusten lieventämiseksi. Pääomavaatimusten kevennys toteutettiin poistamalla kaikilta luottolaitoksilta järjestelmäriskipuskurivaatimus sekä alentamalla OP Ryhmän O-SII-lisäpääomavaatimusta yhdellä prosenttiyksiköllä 1,0 prosenttiin¹. Nordean (2,0 %) ja Kuntarahoituksen (0,5 %) O-SII-lisäpääomavaatimuksia ei kokonaisarviointin perusteella koettu tarpeelliseksi muuttaa. Pääomavaatimusten kevennyksen tarkoituksena oli tukea luottolaitossektorin luotonmyöntökykyä ja näin varmistaa, että kotitalous- ja yrityssektorin rahoitus jatkuisi poikkeusoloissakin mahdollisimman häiriöttömästi. Toisaalta tarkoituksena oli myös varmistaa, että yksittäisten laitosten systeemisestä merkittävydestä aiheutuvilta rakenteellisilta järjestelmäriskeiltä suojaudutaan edelleen riittävän suurilla pääomapuskureilla.

Suomalaisten O-SII-luottolaitosten systeeminen merkittävyys ei ole juurikaan muuttanut pandemiaa edeltäneeseen tilanteeseen verrattuna. Suomalaispankkien vakavaraisuus ja luotonmyöntökyky ovat myös pysyneet vahvoina koko koronapandemian ajan. Pandemian rasittaman talouden ja pankkien luottoriskien kehitykseen liittyy kuitenkin edelleen huomattavasti epävarmuutta, minkä vuoksi suomalaispankkien O-SII-lisäpääomavaatimukset on perusteltua pitää ennallaan.

Pankkien luottotappiot realisoituvat ja ongelmaluotot kasvavat tyypillisesti vasta viiveellä talouden shokkien jälkeen. Näin ollen pankkisektorin vakavaraisuussuhteiden merkittäväkin heikkeneminen on edelleen mahdollista, kun ongelmaluottojen määrä alkaa kasvaa ja luottotappiot realisoituvat. Pääomavaatimusten kiristäminen samanaikaisesti voisi heikentää pankkien luotonantokykyä ja sitä kautta hidastaa talouden elpymistä. O-SII-lisäpääomavaatimusten pitäminen ennallaan on myös johdonmukaista Finanssivalvonnan² ja EKP:n pankkivalvonnan³ aiempien, puskurivaatimusten palauttamista koskevien linjausten valossa.

Suomalaisten O-SII-luottolaitosten O-SII-lisäpääomavaatimukset ylittävät nykytasoiltaan lattiametodologioiden mukaiset minimivaatimukset sekä SSM-alueen pankkien keskimääräisen tason. Suomalaisten O-SII-luottolaitosten lisäpääomavaatimukset sekä lattiametodologioiden mukaiset minimivaatimukset on kuvattu taulukossa 5. Keskimääräistä korkeampien O-SII-puskurien soveltaminen on perusteltua, sillä Suomen pankkisektori on hyvin keskittynyt ja merkittävimmät luottolaitokset ovat suuria Suomen talouden kokoon nähden.⁴

Suomalaisten luottolaitosten O-SII-lisäpääomavaatimusten ja muiden makrovakauspuskurien asianmukaista ja tunnistettuihin järjestelmäriskeihin nähden riittävää tasoa on syytä arvioida kokonaisvaltaisesti, kun pandemia on väistynyt ja näkymä pankkien luottoriskeihin selkiytynyt. Uuden luottolaitoslain vaatimusten mukaisesti O-SII-

¹ Vuonna 2020 voimassa olleen sääntelyn mukaan O-SII- ja järjestelmäriskipuskureista vain korkeampi oli voimassa, mikäli järjestelmäriskipuskuria sovelletaan luottolaitoksen kaikkiin vastuisiin. OP Ryhmän aiempi järjestelmäriskipuskuri (2,0 %) vastasi suuruudeltaan OP Ryhmän aiempaa O-SII-lisäpääomavaatimusta, minkä vuoksi OP Ryhmän efektiivisten pääomavaatimusten alentaminen edellytti myös O-SII-lisäpääomavaatimuksen alentamista. Nykyisessä sääntelykehikossa luottolaitosten on täytettävä samanaikaisesti sekä O-SII-lisäpääomavaatimus että järjestelmäriskipuskurivaatimus (ts. vaatimukset ovat kumulatiivisia).

² Ks. Finanssivalvonnan [lehdistötiedote](#) 30.9.2020

³ Ks. EKP:n pankkivalvonnan [lehdistötiedote](#) 28.7.2020

⁴ Ks. esim. [EBA/Rep/2020/38](#)

lisäpääomavaatimuksia on jatkossakin perusteltua soveltaa niin, että niiden tasot heijastavat luottolaitosten systeemisen merkittävyyden eroja.

Taulukko 5 Suomalaisen O-SII-luottolaitosten lisäpääomavaatimusten ja lattiametodologian mukaisten vähimmäisvaatimusten vertailu

Pankkiryhmä	O-SII-lisäpääomavaatimus (aiempi vaatimus)	Lattiametodologioista johdettu vähimmäisvaatimus ¹
Nordea	2,0 % (2,0 %)	1,0 / 1,5 %
OP Ryhmä	1,0 % (1,0 %)	0,5 %
Kuntarahoitus	0,5 % (0,5 %)	0,5 %

¹ EKP:n nykyisen [lattiametodologian](#) perusteella Nordean O-SII-lisäpääomavaatimuksen tulisi olla vähintään 1,0 %. Uudemman, [vaihtoehtoisen lattiametodologian](#) mukaan vähimmäisvaatimus nousee 1,5 prosenttiin. OP Ryhmän lisäpääomavaatimuksen vähimmäistaso on 0,25 % nykyisen lattiametodologian ja 0,5 % uudemman metodologian mukaan. Kuntarahoituksen vähimmäisvaatimus on puolestaan 0,25 % kummallakin metodologialla. Koska luottolaitoslain mukaan O-SII-lisäpääomavaatimukset tulee mitoittaa 0,5 prosenttiyksikön välein ja koska 0 prosentin O-SII-puskurin soveltaminen olisi sääntelyn hengen ja EKP:n lattiametodologian vastaista, voidaan OP Ryhmän ja Kuntarahoituksen O-SII-puskurien vähimmäistasona pitää käytännössä 0,5 prosenttia.