

Periaatteet rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävän lisäpääomavaatimuksen (järjestelmäriskipuskurin) asettamiseksi

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 reaalityouteen 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 vakavissakin häiriötilanteissa voi puoltaa tavanomaista vahvempaa vakavaraisuutta. Euroopan unionin jäsenvaltioilla on luottolaitosdirektiivin 133 artiklan nojalla mahdollisuus asettaa pankeille erillinen lisäpääomavaatimus rahoitusjärjestelmän pitkäaikaisen ei-syklisen 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 tarkoitettut 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 vähittäistalletusten vastaanottamisessa;
- 6) luottolaitossektorin merkitys rahoituksen välityksessä kotimaiselle yksityiselle sektorille;
- 7) luottolaitosten suurimpien asiakasryhmien velkaantuneisuus.

Lisäpääomavaatimuksen on oltava kohtuullinen ja oikeasuhtainen tarkoitettuun riskiin nähden. Lisäpääomavaatimusta määrättäessä 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 määräämisen perusteita koskevista tekijöistä annetaan tarkempia säännöksiä valtiovarainministeriön asetuksella. Asetuksessa määritellään 11 mittaria, joiden avulla rahoitusjärjestelmän rakenteellisista ominaisuuksista johtuvan riskin osatekijöitä arvioidaan.

Lisäpääomavaatimus 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.

Lisäpääomavaatimus 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 luottolai-

toksiin kohdistuva vastaavalla tavalla arvioitu järjestelmäriski taikka jos vähintään kolmen Suomea kuvaavan mittarin perusteella järjestelmäriski on selvästi pitkäaikaista keskiarvoa korkeampi.

3 Järjestelmäriskipuskurin asettamisedellytysten arviointi ja lisäpääomavaatimukset

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 keskimäiseen 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, tulee mittarin tuorein arvo Suomessa olla yli 5 prosenttia suurempi kuin mittariarvojen historian keskiarvo.

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: Rakennemittarien Suomen havaintojen vertailu muiden EU-maiden mediaaniin ja Suomen havaintojen keskiarvoon

Mittari	Muiden EU-maiden	Suomen havaintojen keskiarvo
1. Kotimaisille kotitalouksille myönnettyjen asuntolainojen osuus luottolaitossektorin yksityiselle sektorille myöntämistä lainoista	Ylittää	Ylittää
2. Luottolaitosten saamiset rakennus- ja kiinteistösjoitusalalan yrityksiltä suhteessa luottolaitosten kaikkiin saamisiin	Ylittää	Ei ylitä
3. Luottolaitosten kotimaiset valtiolainasaamiset suhteessa luottolaitosten kaikkiin saamisiin	Ei ylitä	Ei ylitä
4. Kotimaisten luottolaitosten interbank-talletusten osuus luottolaitossektorin kaikista veloista	Ylittää	Ylittää
5. Luottolaitossektorin rahoitusvaje	Ylittää	Ylittää
6. Ulkomaisten pankkien tytäryhtiöiden ja sivuliikkeiden yhteenlaskettu tase suhteessa bruttokansantuotteeseen	Ei ylitä	Ei ylitä
7. Luottolaitossektorin tase suhteessa nimelliseen bruttokansantuotteeseen	Ylittää	Ylittää
8. Viiden suurimman luottolaitoksen yhteenlaskettujen taseiden suhde koko luottolaitossektorin yhteenlaskettuun taseeseen	Ei ylitä	Ei ylitä
9. Kotimaisten luottolaitosten kotitalouksille ja yrityksille myöntämien lainojen suhde kotitalouksien ja yritysten kaikkiin velkoihin	Ylittää	Ylittää
10. Kotitaloussektorin velkojen suhde kotitalouksien käytettävissä oleviin tuloihin	Ylittää	Ylittää
11. Yritysten velkaantuneisuus suhteessa bruttokansantuotteeseen	Ylittää	Ylittää

Perustuu 9.4.2019 käytettävissä olleisiin tietoihin.

Lähteet: Euroopan keskuspankki ja Suomen Pankin laskelmat.

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

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 kiinteistösjoitusalalan 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.

Yllämainitut riskit edellyttävät luottolaitoksilta suurempaa pääomatarvetta, koska riskit saattavat uhata kansallisella tasolla rahoitusjärjestelmän häiriötöntä toimintaa ja vakautta ja vaikuttaa reaalitalouden kehitykseen.

Mittareihin perustuvan Suomen ja muiden EU-maiden järjestelmäriskien vertailun nojalla perusteet asettaa 1–3 prosentin suuruinen 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 raportoivat luottolaitoslakia täydentävän asetuksen mukaiset riskimittarit perustuvat tilastotietoihin, joiden tulkinnessa tulee noudattaa erityistä huolellisuutta arvioitaessa Suomen ja muiden EU-maiden rakenteellisia järjestelmäriskejä. Järjestelmäriskipuskurin määräämisedellytyksiä tarkentava valtiovarainministeriön asetus painottaakin Finanssivalvonnan kokonaisarvion merkitystä vaatimuksista päätettäessä.

Lisäksi luottolaitoslain mukainen 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 makrovakausvälineet eivät ole riittäviä tai soveltuvia varmistamaan luottolaitosten riittävää pääomitusta, eivätkä siten poista tarvetta järjestelmäriskipuskuria koskevan vaatimuksen asettamiseen:

- Muuttuvan lisöpääomavaatimuksen tarkoituksena on torjua suhdanne-luonteisia järjestelmäriskejä ja niiden vaikutuksia, eikä se siten sovellu käytettäväksi rakenteellisten järjestelmäriskien varalle
- Maailmanlaajuisen rahoitusjärjestelmän kannalta tai muita rahoitusjärjestelmän kannalta merkittäviä luottolaitoksia koskeva lisöpääomavaatimus asetetaan yksittäisille luottolaitoksille tai ryhmille niiden rahoitusjärjestelmälle muodostamien instituutiokohtaisten järjestelmäriskien torjumiseksi erityisten kriteerien mukaisesti. Vaatimus ei siis kohdistu koko rahoitusjärjestelmän rakenteeseen liittyviin järjestelmäriskeihin. Lisäksi muille rahoitusjärjestelmän kannalta merkittäville 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 varmistaa 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.

Järjestelmäriskipuskurin pitäminen aiemmin päätetyillä tasoilla merkitsee sitä, että päätöksen voimaantullessa 1.7.2020 luottolaitosten vaatimukset eivät päätöksen myötä muutu. Järjestelmäriskipuskuria koskevan vaatimusten pitäminen ennallaan on tehokas ja oikeasuhtainen keino varmistaa luottolaitossektorin riskinsietokykyä ja siten lieventää rakenteellisten järjestelmäriskien vaikutusta ja parantaa rahoitusvaikutta verrattuna vaatimuksen muuttamiseen tai poistamiseen.

Järjestelmäriskipuskuria koskevan vaatimuksen asettamisen voidaan arvioida parantavan myönteisten rahoitusvakauserävaikutusten kautta sisämarkkinoiden toimivuutta sekä vaikuttavan myönteisesti myös muiden jäsenvaltioiden, erityisesti niiden, joissa suomalaisilla luottolaitoksilla on toimintaa, sekä koko Euroopan unionin rahoitusjärjestelmän vakauteen. Muut vaikutukset sisämarkkinoihin tai ulkomaisiin rahoitusjärjestelmiin on arvioitu vähäisiksi.

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.

Perusteet järjestelmäriskipuskurin asettamiselle koko luottolaitossektorille 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 luotto-markkinoiden 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 luotto-laitosten 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 rajoitaisi merkittävästi luotonantoa lyhyellä aikavälillä eikä muodostuisi esteeksi talouskasvun jatkumiselle.

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 järjestelmäriskejä 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 kokonaihasharkinnassa on otettu huomioon periaatteina myös *jatkuvuus, johdonmukaisuus sekä ennakoitavuus*.

Jatkuvuuden osalta on otettu huomioon Finanssivalvonnan johtokunnan 29.6.2018 päätös järjestelmäriskipuskuria koskeva päätös. Jatkuvuuden ja ennakoitavuuden varmistamiseksi on perusteltua, ettei pitkäaikaisten, suhdannevaihteluista riippumattomien riskien varalle asetettavaa 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 vastaaviin 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 sijoitautumisesta vaan maasta, johon luotto on myönnetty.

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.

Näin ollen järjestelmäriskipuskuri esitetään kokonaisharkinnan perusteella pidettävän ennallaan Nordea-ryhmälle 3,0 prosentin suuruisena ja OP Ryhmälle 2,0 prosentin suuruisena. Lisäksi Kuntarahoitus Oyj:lle järjestelmäriskipuskuri esitetään pidettävän ennallaan 1,5 prosentin suuruisena (kontribuutio järjestelmäriskisiin n. 9 prosenttia) sekä muille luottolaitoksille 1,0 prosentin suuruisena, mikä on järjestelmäriskipuskurin alaraja.

Pidettäessä järjestelmäriskipuskuria koskevat vaatimukset ennallaan 1.7.2020 luottolaitosten vakavaraisuusvaatimukset eivät muutu päätöksen tullessa voimaan. Näin ollen asetettavilla vaatimuksilla ei ole suoraa vaikutusta luottolaitosten toimintaan tai pääomatarpeisiin.

Järjestelmäriskipuskurivaatimusten laskennallinen vaikutus ydinpääomavaatimukseen on 6,2 mrd. euroa ajankohdan 31.3.2019 lukujen perusteella. Verrattuna tilanteeseen, jossa järjestelmäriskipuskurit eivät olisi lainkaan käytössä ja muut pääomavaatimukset (ml. O-SII-vaatimukset) olisivat nykyisillä tasoillaan, ehdotetut järjestelmäriskipuskurit kasvattavat Suomen luottolaitossektorin yhteenlaskettuja efektiivisiä ydinpääomavaatimuksia n. 1,5 mrd. eurolla, joka vastaa vajaat 40 prosenttia Suomen luottolaitossektorin yhteenlasketusta tilikauden voitosta vuonna 2018.

3.2 Lisäpääomavaatimukset

Finanssivalvonnan johtokunnan 28.6.2019 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 1.7.2020 alkaen.