

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 likvideettiongelmat 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 asetettavien 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 kynnysarvoa 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 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 kynnsarvon ylittävien luottolaitosten erät

Vuoden 2019 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 31.12.2019

Pankkiryhmä	O-SII-pisteet (%)	O-SII-laitos
Nordea	67,87	Kyllä
OP Ryhmä	11,40	Kyllä
Kuntarahoitus	3,66	Kyllä
Säästöpankkiryhmä	0,96	Ei
Aktia	0,77	Ei
S-Pankki	0,65	Ei
Ålandsbanken	0,58	Ei
Danske Kiinnitysluottopankki	0,51	Ei
POP Pankki -ryhmä	0,40	Ei
Oma Säästöpankki	0,27	Ei
Hypoteekkiyhdistys	0,23	Ei
Evli Pankki	0,13	Ei
Handelsbanken Rahoitus	0,02	Ei

Taulukko 3 Suomalaisen luottolaitosten O-SII-kriteerien erillispisteet 31.12.2019

Pankkiryhmä	Koko	Merkittävyys	Monimutkaisuus	Kytkeytyneisyys
Nordea	62,29	48,85	90,12	70,23
OP Ryhmä	15,55	18,33	3,03	8,69
Kuntarahoitus	4,76	1,06	1,75	7,06
Säästöpankki-ryhmä	1,36	1,82	0,06	0,59
Aktia	1,03	1,20	0,12	0,75
S-Pankki	0,81	1,47	0,05	0,28
Ålandsbanken	0,69	0,78	0,33	0,54
Danske Kiinnitysluottopankki	0,65	0,41	0,20	0,77
POP Pankki -ryhmä	0,55	0,90	0,01	0,13
Oma Säästöpankki	0,42	0,54	0,00	0,11
Hypoteekkiyhdistys	0,40	0,37	0,01	0,15
Evli Pankki	0,11	0,20	0,04	0,16
Handelsbanken Rahoitus	0,06	0,03	0,00	0,00

3 Periaatteet suomalaisten O-SII-luottolaitosten lisäpääomavaatimusten määrittämiseksi

Finanssivalvonnan on jaettava kansallisen rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävät luottolaitokset 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 (viidenteen) luokkaan kuuluvien luottolaitosten lähtökohtainen li-

6.4.2020

FIVA 2/02.08/2020

Julkinen

säpääomavaatimus on 2 %. Finanssivalvonnan tulee luottolaitoslain mukaan tarkistaa vuosittain O-SII-luottolaitosten lisäpääomavaatimukset. Mikäli pääomavaatimukset muuttuvat, on Finanssivalvonnan tehtävä asiasta päätös.

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 kalibrointi perustuu O-SII-laitosten systeemiseen merkittävyyteen, jota arvioidaan ensisijaisesti EBA:n ohjeiden mukaisilla O-SII-pisteillä. Suomalaisten O-SII-luottolaitosten lisäpääomavaatimusten oikeasuhteisuutta on arvioitu myös vertaamalla lisäpääomavaatimuksia euroalueen muiden systeemiseltä merkittävyydeltään samankaltaisten O-SII-luottolaitosten lisäpääomavaatimuksiin sekä Euroopan keskuspankin (EKP) nk. lattiametodologian vaatimuksiin. EKP:n lattiametodologia antaa kullekin luottolaitokselle O-SII-lisäpääomavaatimuksen vähimmäistason, jota vasten kansallisen makrovakauseräviranomaisen asettamia pääomavaatimuksia arvioidaan SSM-asetuksen¹ artiklaa 5 sovellettaessa. Jos O-SII-lisäpääomavaatimus alittaa lattiametodologian mukaisen vähimmäistason, EKP voi korottaa kansallisen makrovakauseräviranomaisen asettamaa vaatimusta.

Vuoden 2020 alkupuolella levinnyt koronaviruspandemia on synkettänyt merkittävästi maailmantalouden näkymiä ja heikentänyt rahoitussektorin toimintaedellytyksiä. Nykytilanteessa makrovakauseräpolitiikalla voidaan helpottaa yritysten rahoitusoloja muuttamalla luottolaitosten rakenteellisia makrovakauserävaatimuksia eli ns. järjestelmäriskipuskurivaatimusta (JRP) ja/tai O-SII-lisäpääomavaatimuksia. Muut makrovakauserävälineet ovat joko laissa kiinteästi määriteltäviä, eivät ole käytössä eivätkä näin alennettavissa (muuttuva lisäpääomavaatimus) tai kohdistuvat pelkästään luottolaitosten asuntoluotonantoon (enimmäisluotonantosuhte, asuntolainojen riskipainolattia).

Nykyisessä poikkeuksellisessa tilanteessa makrovakauserävaatimusta on perusteltua alentaa, jotta luottolaitosten kyky myöntää luottoja erityisesti yrityssectorille ei heikeneisi puskurivaatimusten luotonantoa rajoittavien vaikutusten vuoksi. Finanssivalvonnan johtokunta päätti 6.4.2020 alentaa suomalaisten luottolaitosten rakenteellisia lisäpääomavaatimuksia yhdellä prosenttiyksiköllä. Pääomavaatimusten kevennys toteutetaan poistamalla kaikilta luottolaitoksilta järjestelmäriskipuskurivaatimus sekä alentamalla OP Ryhmän O-SII-lisäpääomavaatimusta yhdellä prosenttiyksiköllä 1,0 prosenttiin. Nordean (2,0 %) ja Kuntarahoituksen (0,5 %) O-SII-

¹ NEUVOSTON ASETUS (EU) 1024/2013

lisäpääomavaatimuksia ei ole kokonaisarviointin perusteella tarpeen muuttaa. Suomalaisen luottolaitosten rakenteellisten lisäpääomavaatimusten muutokset on esitetty alla taulukossa 4.

Taulukko 4 Suomalaisen O-SII-luottolaitosten rakenteelliset lisäpääomavaatimukset

O-SII-luottolaitos	Rakenteellisten puskurivaatimusten kokonaismäärä ennen muutoksia (sitovin vaatimus suluissa)	Rakenteellisten puskurivaatimusten kokonaismäärä muutosten jälkeen (sitovin vaatimus suluissa)	Muutos
Nordea	3,0 % (JRP)	2,0 % (O-SII)	-1,0 %-yks.
OP Ryhmä	2,0 % (JRP/OSII)	1,0 % (O-SII)	-1,0 %-yks.
Kuntarahoitus	1,5 % (JRP)	0,5 % (O-SII)	-1,0 %-yks.

Pääomavaatimusten kevennyksen tarkoituksena on tukea luottolaitossektorin luotonmyöntökykyä ja näin varmistaa, että kotitalous- ja yrityssektorin rahoitus jatkuisi poikkeusoloissakin mahdollisimman häiriöttömästi. Toisaalta tarkoituksena on myös varmistaa, että yksittäisten laitosten systeemisestä merkittävydestä aiheutuvilta rakenteellisilta järjestelmäriskeiltä suojaudutaan edelleen riittävän suurilla pääomapuskureilla.

Pääomavaatimusten kevennys vapauttaa suomalaispankkien pääomia noin 2,3 mrd. eurolla. Vuoden 2019 lopun keskimääräisillä riskipainotasoilla pääomavaatimusten kevennys vastaa arviolta noin 52 mrd. euron kasvua suomalaisten luottolaitosten laskennallisessa luotonmyöntökapasiteetissa. Päätösten todelliset vaikutukset riippuvat kuitenkin luottolaitosten omista toimenpiteistä.

Vaikka suomalaisten O-SII-luottolaitosten systeemisessä merkittävydessä ei ole tapahtunut olennaisia muutoksia viime vuoteen nähden, on OP Ryhmän O-SII-lisäpääomavaatimuksen alentaminen perusteltua myös tasapuolisten kilpailuedellytysten turvaamiseksi. Järjestelmäriskipuskurin poistamisen myötä Nordean ja Kuntarahoituksen rakenteellisten puskurivaatimusten kokonaismäärä laskee yhdellä prosenttiyksiköllä, mutta OP Ryhmän efektiivisiin pääomavaatimuksiin järjestelmäriskipuskurin poistamisella ei kuitenkaan ole vaikutusta¹. Koska suomalaisten O-SII-luottolaitosten systeemisestä merkittävyyden erot eivät ole olennaisesti muuttuneet, on O-SII-puskureita tarpeen muuttaa järjestelmäriskipuskurin poistamisen myötä niin, että O-SII-puskurit heijastavat eroja luottolaitosten systeemisessä merkittävydessä.

Järjestelmäriskipuskurin poistamista ja O-SII-puskurien tarkistamista koskeva päätös edistää myös siirtymistä uuden luottolaitosdirektiivin (CRD5)² mukaiseen sääntelykehikkoon, jossa yksittäisten luottolaitosten systeemisestä merkittävydestä aiheutuvat riskit on katettava yksinomaan O-SII-lisäpääomavaatimuksilla. Näin ollen on perusteltua, että O-SII-puskurivaatimukset heijastavat luottolaitosten systeemisestä merkittävyyden eroja.

¹ Nykyisessä sääntelykehikossa O-SII- ja järjestelmäriskipuskureista vain korkeampi on voimassa, mikäli järjestelmäriskipuskuria sovelletaan luottolaitoksen kaikkiin vastuisiin. OP Ryhmän aiempi järjestelmäriskipuskuri (2,0 %) vastasi suuruudeltaan OP Ryhmän aiempaa O-SII-lisäpääomavaatimusta.

² EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVI (EU) 2019/878

Suomalaisten O-SII-luottolaitosten O-SII-lisäpääomavaatimukset ylittävät EKP:n nykyisen¹ ja tulevan, vuodesta 2022 lähtien sovellettavan lattiametodologian mukaiset minimivaatimukset. Minimitasoa korkeampien O-SII lisäpääomavaatimusten säilyttämistä puoltaa mm. se, että Suomen luottolaitossektorin koko talouteen nähden on suuri ja sektorin keskittyneisyys sekä riippuvuus markkinavarainhankinnasta ovat euroalueen keskimääräistä tasoa korkeampia.

Suomalaisten O-SII-luottolaitosten ja euroalueen O-SII-luottolaitosten keskimääräisiä lisäpääomavaatimuksia sekä EKP:n uuden lattiametodologian mukaisia minimivaatimuksia on vertailtu taulukossa 5.

Taulukko 5 Suomalaisten O-SII-luottolaitosten, euroalueen O-SII-luottolaitosten keskimääräisten ja EKP:n uuden lattiametodologian mukaisten lisäpääomavaatimusten vertailu

Luokat EKP:n uudessa lattiametodologiassa	Pisteväli (O-SII-pisteet)	Suomalaiset O-SII-luottolaitokset	Suomalaisten O-SII-luottolaitosten lisäpääomavaatimukset	Euroalueen O-SII-luottolaitosten lisäpääomavaatimusten luokkakohtaiset keskiarvot (lähde: ESRB)	Lattiametodologian mukainen minimivaatimus
1	0–749	Kuntarahoitus	0,5 %	0,6 %	0,25 %
2	750–1299	OP Ryhmä	1,0 %	0,7 %	0,5 %
3	1300–1949	-		1,2 %	0,75 %
4	1950–2699	-		1,4 %	1,0 %
5	2700–4449	-		1,6 %	1,25 %
6	4450–	Nordea	2,0 %	2,0 %	1,5 %

¹ ECB (2017) [ECB floor methodology for setting the capital buffer for an identified Other Systemically Important Institution \(O-SII\)](#)