

LUONNOS 3.3.2017

Hallituksen esitys eduskunnalle luottolaitostoiminnasta annetun lain ja Finanssivalvonnasta annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi luottolaitostoiminnasta annettua lakia lisäämällä lakiin säännökset rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävästä lisäpääomavaatimuksesta. Ehdotetulla lailla pantaisiin täytäntöön kansainväliseen pankkisääntelyn kokonaisuudistukseen perustuvaan Euroopan unionin luottolaitoksia koskevaan direktiiviin sisältyvä kansallinen sääntelyoptio.

Lakiin lisättäisiin säännökset erityisestä lisäpääomavaatimuksesta, jolla katettaisiin pitkäaikaisten ja ei-syklisten rahoitusjärjestelmää tai kokonaistaloutta uhkaavien tekijöiden muodostamaa riskiä. Luottolaitoksilla olisi laissa aiemmin säädettyjen pääomavaatimusten lisäksi oltava ydinpääomaa yhdestä viiteen prosenttia niin sanottujen järjestelmäriskien kattamiseksi. Lisäpääomavaatimuksia koskevia säännöksiä sovellettaisiin myös sijoituspalvelu yrityksiin. Ehdotetut vaatimukset eivät kuitenkaan tulisi suoraan lain nojalla sovellettaviksi, vaan lisäpääomavaatimus olisi makrovakauden valvonnasta vastaavan Finanssivalvonnan harkinnan mukaan käyttöön otettavissa laissa säädettyjen edellytysten ollessa olemassa.

Finanssivalvonnasta annettuun lakiin lisättäisiin uuden lisäpääomavaatimuksen asettamisen edellyttämät tarpeelliset säännökset. Lisäpääomavaatimuksen asettamisesta päättäisi Finanssivalvonnan johtokunta.

Luottolaitostoiminnasta annettuun lakiin ehdotetun lisäpääomavaatimuksen asettamisesta annettaisiin tarkempia säännöksiä valtiovarainministeriön asetuksella.

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2017.

Sisällys

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
YLEISPERUSTELUT	3
1 Johdanto	3
2 Nykytila.....	4
2.1 Lainsäädäntö ja EU:n lainsäädäntö	4
2.2 Kansainvälinen kehitys	9
2.3 Nykytilan arviointi	11
3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset	21
3.1 Tavoitteet	21
3.2 Toteuttamisvaihtoehdot.....	22
3.3 Keskeiset ehdotukset.....	23
4 Esityksen vaikutukset.....	24
4.1 Lisäpääomavaatimuksen vaikutus pankkikriisin todennäköisyyteen ja kustannuksiin	24
4.2 Lisäpääomavaatimuksen vaikutukset rahoituksen hintaan ja talouskehitykseen lyhyellä aikavälillä	26
4.2.1 Lisäpääomavaatimuksen noston vaikutus luottolaitosten rahoituskustannuksiin ja luottokorkoihin.....	26
4.2.2 Korkojen nousun välittyminen talouskasvuun	28
4.3 Lisäpääomavaatimuksen arvioidut kustannukset ja kokonaistaloudelliset vaikutukset Suomessa.....	29
4.4 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	30
5 Asian valmistelu.....	31
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	31
1 Lakiehdotusten perustelut	31
1.1 Laki Luottolaitostoiminnasta	31
1.2 Laki Finanssivalvonnasta	35
2 Tarkemmat säännökset.....	36
3 Voimaantulo.....	36
4 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys	36
LAKIEHDOTUKSET.....	38
1. Laki luottolaitostoiminnasta.....	38
2. Laki Finanssivalvonnasta.....	41
LIITE.....	43

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/36/EU oikeudesta harjoittaa luottolaitostoimintaa ja luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvalvonnasta, direktiivin 2002/87/EY muuttamisesta sekä direktiivien 2006/48/EY ja 2006/49/EY kumoamisesta (jäljempänä luottolaitosdirektiivi) sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 575/2013 luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvaatimuksista ja asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta (jäljempänä EU:n vakavaraisuusasetus) tulivat voimaan kesällä 2013 ja niitä on pääosin sovellettu 1 päivästä tammikuuta 2014 lukien. Mainitut unionin säädökset perustuivat osaltaan Baselin pankki-valvontakomitean vuonna 2010 antamiin suosituksiin luottolaitosten vakavaraisuus- ja maksuvalmius uudistuksesta (Basel III). Suomessa luottolaitosdirektiivi pantiin täytäntöön uudella luottolaitostoiminnasta annetulla lailla (610/2014, jäljempänä luottolaitoslaki), joka tuli voimaan 15 päivänä elokuuta 2014.

Vakavaraisuusasetukseen sisältyvät pääosin luottolaitoksia koskevat pääomavaatimukset, joista laissa käytetään käsitettä omat varat. Luottolaitosdirektiiviin sisältyy lisäksi eräitä säännöksiä, jotka niin ikään käsittävät luottolaitoksille asetettavia pääomavaatimuksia. Tällaisia ovat muun muassa säännökset jo nykyisin lakiin sisältyvistä kiinteästä ja muuttuvasta lisäpääomavaatimuksesta sekä säännökset maailmanlaajuisen rahoitusjärjestelmän kannalta merkittäviin luottolaitoksiin ja muihin rahoitusjärjestelmän kannalta merkittäviin luottolaitoksiin sovellettavasta pääomavaatimuksesta.

Luottolaitosten vähimmäispääoma- ja maksuvalmiusvaatimusten ohella sääntelyyn lukeutuu tavanomaisten vähimmäispääomavaatimusten ohella erinäisiä makrovakauden hallintaan kohdistuvia välineitä, joiden ensisijaisena tavoitteena on parantaa koko pankkijärjestelmän riskien- ja tappioiden sietokykyä. Makrovakausvälineistä uuteen luottolaitoslakiin sisällytettiin vuonna 2014 kiinteä lisäpääomavaatimus (pääomaa säilyttävä puskuri), muuttuva lisäpääomavaatimus (vastasyklinen pääomapuskuri), rahoitusjärjestelmän kannalta merkittäviksi luokitelluille pankeille asetettava lisäpääomavaatimus (G-SII- tai O-SII-puskuri) sekä enimmäisluototussuhde eli niin sanottu lainakatto.

Luottolaitoslakiin ei kuitenkaan lakia valmisteltaessa voitu sisällyttää Finanssivalvonnalle mahdollisuutta asettaa erityistä harkinnanvaraista järjestelmäriskipuskuria eli rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella asetettavaa lisäpääomavaatimusta, koska tuolloin ei käytettävissä olleessa ajassa ollut saatavilla riittävän tarkkaa tietoa sen mahdollisista vaikutuksista. Pääomavaatimuksella olisi tarkoitus nimenomaisesti kattaa pankkijärjestelmän rakenteesta johtuvia erityisiä riskejä koko rahoitusjärjestelmän ja siten myös kansantalouden vakaudelle. Rahoitusmarkkinoiden tilanne Suomessa oli tuolloin suhteellisen vakaa sekä luottolaitosten riskipainotettu pääomituskin siedettävällä tasolla.

Hallituksen esityksessä HE 39/2014 vp päätöstä olla ottamatta järjestelmäriskipuskuria lakiin perusteltiin lisäksi maamme finanssimarkkinoiden vakaudella ja suhteellisella koolla, joiden ei katsottu edellyttävän EU-lainsäädännön vähimmäisvaatimuksia tiukempien pääomavaatimusten käyttöönottoa. Huomioon otettiin tällaisesta lisävaatimuksista mahdollisesti koituvat lyhyen aikavälin vaikutukset luottotarjonnalle ja kasvulle.

Hallituksen esitykseen kirjattiin lausuma, jonka mukaan valtiovarainministeriön tuli myöhemmin selvittää tarvetta säätää laissa myös järjestelmäriskipuskuria koskevasta vaatimuksesta. Eduskunnan talousvaliokunta piti mietinnössään (TaVM 6/2014 vp) hallituksen esityksen tavoin perusteltuna,

ettei järjestelmäriskipuskuria koskevaa sääntelyä sisällytetä kansalliseen sääntelyyn. Talousvaliokunta katsoi, että taloudellisten vaikutusarvioiden ja markkinoiden kehityksestä saatavien tietojen täsmentyessä mahdollisen lisäsääntelyn tarvetta on aiheellista arvioida uudestaan.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja EU:n lainsäädäntö

Voimassa oleva luottolaitoslaki ei nykyisin sisällä säännöksiä erityisestä ylimääräisestä lisäpääomavaatimuksesta, joka voitaisiin asettaa rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella.

Makrovakauden valvonta

Finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) mukaan päätökset makrovakauden valvontavälineiden käytöstä tekee Finanssivalvonnan johtokunta. Mainitussa laissa on säädetty, että mitä Finanssivalvonnasta säädetään, ei sovelleta Euroopan keskuspankin (jäljempänä EKP) välittömään valvontaan siirtyneisiin luottolaitoksiin tai ryhmittymiin siltä osin kuin EKP:lle on säädetty valvontatehtäviä. Pääsääntöisesti päätökset makrovakaussvalvontaa koskevissa asioissa tekee Finanssivalvonnan johtokunta siltä osin kuin päätösvalta kuuluu sille edellä mainitut seikat huomioon ottaen. Finanssivalvonnasta annetun lain ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1024/2013 luottolaitosten vakavaraisuusvalvontaan liittyvää politiikkaa koskevien erityistehtävien antamisesta Euroopan keskuspankille, jäljempänä YVM-asetus, mukaisesti myös makrovakaussvalvontaan liittyvä päätösvalta euroalueeseen kuuluvien jäsenvaltioiden ja yhteiseen valvontamekanismiin osallistuvien jäsenvaltioiden suurimpien luottolaitosten ja luottolaitosryhmien osalta kuuluu EKP:lle YVM-asetuksen 6 artiklan mukaisesti.

Tällaisia ovat luottolaitokset, joiden taseen koko ylittää 30 miljardia euroa tai vaihtoehtoisesti on vähintään 20 prosenttia luottolaitoksen sijaintivaltion bruttokansantuotteesta. Niin ikään jos luottolaitos kuuluu kolmen suurimman toimijan joukkoon sijaintivaltiossaan tai jos luottolaitos on saanut suoraa tukea Euroopan vakausmekanismilta, voi luottolaitos kuulua EKP:n suoraan toimivaltaan. Edellä todetun mukaisesti myös makrovakaussvälineisiin kuuluvien lisäpääomavaatimusten asettamisen, muuttamisen tai poistamisen osalta toimivalta mainitussa asiassa on EKP:lla. Suomessa EKP:n välittömään valvontaan kuuluvat OP Ryhmä, Danske Bank Oyj ja Kuntarahoitus Oyj.

EKP:n toimivalta ulottuu luottolaitosdirektiivissä ja EU:n vakavaraisuusasetuksessa sekä rahoitus- ja vakuutusryhmittymien valvontaa koskevassa direktiivissä (2002/87/EY) säädettyjen vaatimusten valvontaan sekä niissä säädettyjen toimivaltuuksien käyttämiseen. Tältä osin on kuitenkin otettava huomioon vakiintunut unionin oikeuden tulkinta, jonka mukaan vaatimusten tai toimivaltuuksien sisältyessä luottolaitosdirektiiviin EKP:n on sovellettava asianomaista kansallista lainsäädäntöä, jolla luottolaitosdirektiivi on pantu täytäntöön. Koska luottolaitoksille rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävää lisäpääomavaatimusta koskeva säännös sisältyy mainittuun direktiiviin seuraa tästä EKP:n toimivallan rajoittuminen vaatimusta asetettaessa luottolaitostoiminnasta annetussa laissa sekä Finanssivalvonnasta annetussa laissa asetettuihin reunaehdoin.

Oikeus asettaa luottolaitoksille jokin direktiivissä säädetyistä muuttuvista lisäpääomavaatimuksista kuuluu YVM-asetuksen 5 artiklan mukaan pääsääntöisesti kansallisille viranomaisille kaikkien luottolaitosten osalta. On kuitenkin huomioitava, että mainitun asetuksen 5 artiklan 2 kohdan mukaisesti

ti EKP voi harkintansa mukaan esimerkiksi korottaa kansallisen viranomaisen asettamaa muuttuvaa lisäpääomavaatimusta kansallisen lainsäädännön asettamissa puitteissa. EKP:lla on näin ollen toimivalta soveltaa tiukempia toimenpiteitä, joilla pyritään kussakin tapauksessa puuttumaan erityisesti systeemiin tai makrovakauteen kohdistuviin riskeihin. Tällöin soveltuu kuitenkin edellä mainittu periaate, jonka mukaan EKP:n on noudatettava EU:n vakavaraisuusasetuksessa ja luottolaitosdirektiivissä säädettyjä menettelyjä sekä kansallista lainsäädäntöä, jolla direktiivin säännökset on pantu täytäntöön.

Taloudellisen aseman valvonta

EU:n vakavaraisuusasetuksen 92 artiklan, luottolaitosdirektiivin 128-133 artiklojen ja luottolaitoslain 10 luvun mukaan luottolaitoksen vakavaraisuusasema määräytyy pääsääntöisesti seuraavasti. Luottolaitoksen riskipainotetun taseen perusteella laskettava minimipääomavaatimus on nykyisin 8 prosenttia. Neljän prosentin ydinpääomaa koskevan vähimmäisvaatimuksen ohella luottolaitosten on täytettävä lisäksi 2,5 prosentin suuruinen kiinteä lisäpääomavaatimus (capital conservation buffer eli pääomaa säilyttävä puskuri) sekä kansantalouden suhdannetilanteesta riippuen 0—2,5 prosentin suuruinen muuttuva lisäpääomavaatimus (counter cyclical buffer eli vastasyklinen puskuri).

Edellä mainittujen lisäksi luottolaitoslaissa tarkoitetuilla maailmanlaajuisen rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävillä luottolaitoksilla tulisi olla 1—3,5 prosentin suuruinen lisäpääomavaatimus (luottolaitosdirektiivin 131 artiklan 4 kohdassa tarkoitettu G-SII -puskuri) ja muilla koko rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävillä luottolaitoksilla vastaavasti enintään 2 prosentin suuruinen lisäpääomavaatimus (luottolaitosdirektiivin 131 artiklan 5 kohdassa tarkoitettu O-SII -puskuri). Edellä mainitut pääomavaatimukset on Suomessa pantu täytäntöön luottolaitoslailla. Näiden lisäksi luottolaitoksille voidaan asettaa laista ilmenevin perustein niin sanottu harkinnanvarainen lisäpääomavaatimuksen (pilari II -vaatimus).

Kaikki mainitut lisäpääomavaatimukset on katettava ydinpääomalla, jolloin ydinpääoman määrää koskevaksi yhteenlasketuksi vähimmäisvaatimukseksi muodostuu Euroopan unionin lainsäädännön nojalla maailmanlaajuisen rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävillä luottolaitoksille 8—13 prosenttia, muille rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävillä luottolaitoksille 7—11,5 prosenttia sekä muille luottolaitoksille 7—9,5 prosenttia luottolaitoksen EU:n vakavaraisuusasetuksen mukaisesti lasketusta kokonaisriskin määrästä. Kokonaisriskillä tarkoitetaan EU-asetuksessa asetuksen mukaisesti riskipainotettujen tase-erien ja taseen ulkopuolisten erien yhteenlaskettua määrää lisättynä asetuksen mukaisesti lasketulla operatiivisen riskin määrällä.

Sijoituspalvelulaki

Lisäpääomavaatimukset tulevat sovellettaviksi, kuten muutkin vakavaraisuusvaatimukset myös sijoituspalveluyrityksiin kuitenkin direktiivissä tarkemmin määritellyjä pieniä ja keskisuuria sijoituspalveluyrityksiä lukuun ottamatta. Tämän johdosta, mitä tässä esityksessä sanotaan luottolaitoksesta, sovelletaan soveltuvien osin sijoituspalveluyrityksiin.

Sijoituspalvelulaissa (747/2012) on säädetty sijoituspalveluyritysten talouden vakaudesta ja valvonnasta. Voimassa olevan lain mukaan sijoituspalveluyrityksen taloudellisiin toimintaedellytyksiin, taloudellisen aseman valvontaan sekä niitä koskevien poikkeuslupien antamiseen sovelletaan luottolaitoslain 9—11 lukua. Luottolaitoslaista poiketen sijoituspalveluyrityksellä on aina oltava omia varoja vähintään sijoituspalvelulain mukainen määrä. Luottolaitoslaissa säädettyjä lisäpääomavaatimuksia koskevia säännöksiä ei sovelleta sijoituspalveluyritykseen, jonka henkilöstön määrä on vä-

hemmän kuin 250 ja taseen loppusumma enintään 43 miljoonaa euroa. Sijoituspalvelulakia ei ole tarpeen muuttaa luottolaitoslakiin ehdotettujen muutosten johdosta.

Luottolaitosdirektiivi

Luottolaitosdirektiivin 133 artiklassa säädetään järjestelmäriskipuskurista eli rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella asetettavasta lisäpääomavaatimuksesta, jota ei edellä todetusti Suomessa pantu täytäntöön luottolaitoslakia uudistettaessa Basel III –uudistuksen johdosta. Direktiivin mukaisesti kyseessä on jäsenvaltio-optio eli jäsenvaltioilla on oikeus asettaa edellä kuvattujen jo voimassa olevien pääomavaatimusten lisäksi järjestelmäriskipuskuri, jonka suuruus on jäsenvaltion itsensä päätettävissä.

Luottolaitosdirektiivin 133 artiklan 1 kohdan mukaan kukin jäsenvaltio voi ottaa käyttöön ydinpääomavaatimuksena järjestelmäriskipuskurin yhdelle tai useammalle luottolaitokselle, jotta estettäisiin ja lievennettäisiin pitkäaikaisia ei-syklisiä järjestelmäriskejä tai makrotason vakavaraisuusriskejä, joita EU:n vakavaraisuusasetus ei kata. Lisäksi 1 kohdan mukaan vaatimus kohdentuisi nimenomaisesti rahoitusjärjestelmään kohdistuvan sellaisen häiriöriskin estämiseksi tai lieventämiseksi, joka saattaa vaikuttaa huomattavan kielteisesti tietyn jäsenvaltion rahoitusjärjestelmään ja reaalitalouteen.

Artiklan 2 kohdan mukaan 1 kohdan soveltamiseksi jäsenvaltion tulee nimetä viranomainen, joka on vastuussa järjestelmäriskipuskurin asettamisesta ja niiden laitosten määrittämisestä, joihin sitä sovelletaan. Kohdan 3 mukaan luottolaitoksilta voidaan edellyttää, että ne ylläpitävät EU:n vakavaraisuusasetuksen 92 artiklassa asetetun omien varojen vaatimuksen täyttämiseksi ylläpidetyn ydinpääoman lisäksi järjestelmäriskipuskuria, joka on vähintään 1 prosentin suuruinen, jos vaatimus otetaan käyttöön. Lisäpääomavaatimus voidaan asettaa luottolaitoksen tasolla tai konsolidoidulla tasolla.

Artiklan 4 kohdan mukaan luottolaitokset eivät saa käyttää tässä tarkoitetun lisäpääomavaatimuksen täyttämiseksi ylläpidettyä ydinpääomaa EU:n vakavaraisuusasetuksen 92 artiklassa asetettujen vaatimusten, eikä luottolaitosdirektiivin 129 ja 130 artiklassa asetettujen vaatimusten, eikä luottolaitosdirektiivin 102 ja 104 artiklassa asetetun vaatimuksen täyttämiseen.

Mainitun kohdan mukaan sellaisen ryhmän osalta, joka on määritetty rahoitusjärjestelmän kannalta merkittäväksi luottolaitokseksi, jonka osalta sovelletaan konsolidoidusti joko 131 artiklan mukaista G-SII- tai O-SII-puskuria, sekä johon sovellettaisiin konsolidoidusti myös järjestelmäriskipuskuria, sovelletaan kuitenkin vain korkeampaa näistä eri puskureista. Jos luottolaitoksen osalta sovelletaan yksilöllisesti tai alakonsolidointiryhmän tasolla 131 artiklan mukaista O-SII-puskuria sekä järjestelmäriskipuskuria, sovelletaan tällöin vain korkeampaa näistä vaatimuksista.

Artiklan 5 kohdan mukaan niissä tilanteissa, joissa järjestelmäriskipuskuria sovelletaan kaikkiin luottolaitoksen vastuisiin, jotka sijaitsevat samassa vaatimuksen asettavassa jäsenvaltiossa, mutta jossa vaatimusta ei sovelleta jäsenvaltion ulkopuolella sijaitseviin vastuisiin, kyseinen järjestelmäriskipuskuri on kumulatiivinen edellä tarkoitettujen O-SII- tai G-SII-puskurivaatimusten kanssa.

Artiklan 6 kohdan mukaan tilanteissa, joissa makrovakausviranomainen soveltaa artiklan 4 kohtaa ja laitos on osa sellaista ryhmää, johon kuuluu G-SII tai O-SII -luottolaitos, ei laitoksen osalta sovelleta yksilöllisesti yhteenlaskettua puskurivaatimusta, joka olisi alempi kuin yleisen pääomapus-

kurin, vastasyklisen pääomapuskurin ja siihen yksilöllisesti sovellettavien O-SII-puskurin ja järjestelmäriskipuskurin, riippuen siitä kumpi on korkeampi, summa.

Samoin tilanteissa, joissa luottolaitos on osa ryhmää, johon kuuluu G-SII tai O-SII -luottolaitos, ei artiklan 7 kohdan mukaan laitoksen osalta sovelleta yksilöllisesti yhteenlaskettua puskurivaatimusta, joka olisi alempi kuin yleisen pääomapuskurin ja vastasyklisen pääomapuskurin summa ja siihen yksilöllisesti sovellettavien O-SII-puskurin ja järjestelmäriskipuskurin summa.

Artiklan 8 kohdan mukaan järjestelmäriskipuskuria voidaan soveltaa vastuisiin, jotka sijaitsevat jäsenvaltiossa, joka asettaa kyseisin lisäpääomavaatimuksen. Lisäksi vaatimusta voidaan soveltaa myös kolmansissa maissa sijaitseviin vastuisiin. Järjestelmäriskipuskuria voidaan soveltaa myös muissa jäsenvaltiossa sijaitseviin vastuisiin.

Artiklan 9 kohdan mukaan lisäpääomavaatimusta on sovellettava kaikkiin laitoksiin tai yhteen tai useampaan näiden laitosten osaan. Vaatimus on asetettava 0,5 prosenttiyksikön tarkkuudella. Luottolaitossektorin eri osiin voidaan soveltaa eri vaatimuksia.

Kohdan 10 mukaan, kun makrovakauden valvonnasta vastaava viranomainen on asettamassa lisäpääomavaatimusta, sen on otettava päätöksenteossaan huomioon, että järjestelmäriskipuskuri ei saa aiheuttaa suhteettomia kielteisiä vaikutuksia muiden jäsenvaltioiden tai koko unionin rahoitusjärjestelmään kokonaisuudessaan tai osittain muodostamalla tai luomalla esteen sisämarkkinoiden toiminnalle. Kohdan mukaan järjestelmäriskipuskuria on arvioitava uudelleen vähintään joka toinen vuosi.

Artiklan 11 kohdan mukaan ennen järjestelmäriskipuskurikannan vahvistamista tai vahvistamista uudelleen enintään 3 prosentiksi toimivaltaisen viranomaisen on ilmoitettava siitä komissiolle, Euroopan järjestelmäriskikomitealle ja Euroopan pankkiviranomaiselle ja asianomaisten jäsenvaltioiden toimivaltaisille ja nimetyille viranomaisille yhtä kuukautta ennen päätöksen julkaisemista. Jos puskuria sovelletaan kolmansissa maissa sijaitseviin vastuisiin, on asiasta ilmoitettava myös kyseisten kolmansien maiden valvontaviranomaisille.

Edellä tarkoitettussa ilmoituksessa on esitettävä yksityiskohtaisesti järjestelmäriski tai makrotason vakavaraisuusriski jäsenvaltiossa. Lisäksi on yksilöitävä ne syyt, miksi järjestelmäriskin tai makrotason vakavaraisuusriskin laajuus aiheuttaa kansallisella tasolla rahoitusjärjestelmän vakaudelle uhkan, jolla voidaan perustella järjestelmäriskipuskurikanta. Kohdan mukaan on ilmoitettava perustelut sille, miksi järjestelmäriskipuskurin katsotaan todennäköisesti olevan tehokas ja oikeasuhtainen riskin lieventämiseksi kyseisessä tilanteessa tai tapauksessa. Ilmoituksessa on esitettävä myös arvio järjestelmäriskipuskurin todennäköisistä myönteisistä ja kielteisistä vaikutuksista sisämarkkinoihin saatavilla olevien tietojen pohjalta. Myös perustelut sille, miksi yksikään luottolaitosdirektiivissä tai EU:n vakavaraisuusasetuksessa säädetty toimenpide, mainitun asetuksen 458 ja 459 artiklaa lukuun ottamatta, ei yksinään tai yhdistettynä muihin riitä poistamaan havaittua makrotason järjestelmäriskiä. Ilmoituksessa on yksilöitävä myös järjestelmäriskipuskurikanta, joka halutaan asettaa.

Artiklan 12 kohdan mukaan ennen kuin asetetaan yli 3 prosentin järjestelmäriskipuskurikanta, on siitä ilmoitettava komissiolle, Euroopan järjestelmäriskikomitealle, Euroopan pankkiviranomaiselle ja asianomaisten jäsenvaltioiden toimivaltaisille ja nimetyille viranomaisille. Jos puskuria sovelletaan kolmansissa maissa sijaitseviin vastuisiin, toimivaltaisen viranomaisen tai nimetyn viranomai-

sen on ilmoitettava asiasta myös kyseisten kolmansien maiden valvontaviranomaisille. Ilmoitus on niin ikään yksilöitävä, kuten edellä.

Kohdan 13 mukaan voidaan asettaa järjestelmäriskipuskuri asianomaisessa jäsenvaltiossa sijaitseviin vastuisiin ja sitä voidaan soveltaa myös kolmansissa maissa sijaitseviin vastuisiin yhteensä viiden prosenttiin saakka noudattaen, mitä artiklan 11 kohdassa säädetään. Jos asetetaan yli viiden prosentin järjestelmäriskipuskuri, on noudatettava artiklan 12 kohdassa säädettyjä menettelyjä.

Kohdan 14 mukaan tilanteissa, joissa asetetaan kolmen ja viiden prosentin välille sijoittuva järjestelmäriskipuskuri, on siitä ilmoitettava aina komissiolle ja odotettava komission lausuntoa ennen kyseisten toimenpiteiden toteuttamista. Jos komissio antaa kielteisen lausunnon, on noudatettava tätä lausuntoa tai perusteltava, miksei niin tehdä.

Kohdan alakohdan mukaan tilanteissa, joissa yksi vaatimuksen soveltamisen kohteista on tytäryritys, jonka emoyritys on sijoittautunut toiseen jäsenvaltioon, on asiasta ilmoitettava kyseisten jäsenvaltioiden viranomaisille, komissiolle ja Euroopan järjestelmäriskikomitealle. Näiden tulee antaa suositus aiotuista toimenpiteistä kuukauden kuluessa ilmoituksesta. Jos viranomaiset ovat eri mieltä, ja jos sekä komissio että Euroopan järjestelmäriskikomitea antavat kielteisen suosituksen, asia voidaan viedä Euroopan pankkiviranomaisen käsiteltäväksi ja pyytää sen apua asetuksen (EU) N:o 1093/2010 19 artiklan mukaisesti. Päätöstä näitä koskevan lisäpääomavaatimuksen asettamisesta lykätään siihen saakka, kunnes asiassa on tehty edellä mainittu päätös.

Järjestelmäriskikomitean on annettava kuukauden kuluessa artiklan 12 kohdassa tarkoitettu ilmoituksesta komissiolle lausunto siitä, katsotaanko järjestelmäriskipuskuri asianmukaiseksi. Euroopan pankkiviranomainen voi myös antaa komissiolle lausuntonsa puskurista asetuksen (EU) N:o 1093/2010 34 artiklan 1 kohdan mukaisesti.

Komissio voi, ottaen huomioon mahdolliset edellä tarkoitettut arviot, ja jos se on todennut, että järjestelmäriskipuskuri ei aiheuta suhteettomia kielteisiä vaikutuksia muiden jäsenvaltioiden tai koko unionin rahoitusjärjestelmään kokonaisuudessaan tai osittain muodostamalla tai luomalla esteen sisämarkkinoiden moitteettomalle toiminnalle, hyväksyä kahden kuukauden kuluessa ilmoituksesta täytäntöönpanosäädöksen, jolla toimivaltainen viranomainen tai nimetty viranomainen valtuutetaan hyväksymään ehdotettu toimenpide.

Artiklan 16 kohdan mukaan kunkin toimivaltaisen viranomaisen tai nimetyn viranomaisen on ilmoitettava järjestelmäriskipuskurin asettamisesta julkaisemalla ilmoitus asianmukaisella verkkosivustolla. Ilmoituksessa on oltava kohdassa tarkemmin mainitut tiedot. Kohdan 17 mukaan sellaiselle luottolaitokselle, joka ei täytä tämän artiklan 1 kohdan mukaista vaatimusta kokonaan, on asetettava luottolaitosdirektiivin 141 artiklan 2 ja 3 kohdassa vahvistettuja voitonjakoja koskevia rajoituksia.

Jos mainittujen voitonjakoa koskevien rajoitusten soveltaminen ei paranna riittävästi laitoksen ydinpääoman tilannetta, toimivaltaiset viranomaiset voivat toteuttaa lisätoimenpiteitä luottolaitosdirektiivin 64 artiklan mukaisesti. Tästä seuraa, että lisäpääomavaatimuksen alittumisesta syntyy velvollisuus laatia viiden päivän, tai toimivaltaisen viranomaisen luvalla 10 päivän, kuluessa alituksen toteutamisesta suunnitelma siitä, miten luottolaitos voi saattaa vakavaraisuuspääomansa vaatimusten mukaiseksi.

Luottolaitosdirektiivin 134 artiklassa säädetään järjestelmäriskipuskurikannan hyväksymistä koskevasta menettelystä. Artiklan 1 kohdan mukaan muut jäsenvaltiot voivat hyväksyä virallisesti asete-

tun järjestelmäriskipuskurikannan ja soveltaa tätä puskurikantaa jäsenvaltiossa toimiluvan saaneiden luottolaitosten niihin vastuisiin, jotka sijaitsevat tämän puskurikannan asettaneessa jäsenvaltiossa. Kohdan 2 mukaan, jos jäsenvaltiot hyväksyvät virallisesti järjestelmäriskipuskurikannan jäsenvaltiossa toimiluvan saaneiden luottolaitosten osalta, niiden on ilmoitettava asiasta komissiolle, Euroopan järjestelmäriskikomitealle ja Euroopan pankkiviranomaiselle. Päättäessään järjestelmäriskipuskurikannan virallisesta hyväksymisestä jäsenvaltion on otettava huomioon tämän puskurikannan asettaneen jäsenvaltion esittämät tiedot 133 artiklan 11, 12 ja 13 kohdan mukaisesti direktiivin mainitun artiklan 3 kohdan mukaisesti. Artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltio, joka asettaa järjestelmäriskipuskurikannan 133 artiklan mukaisesti, voi pyytää järjestelmäriskikomiteaa antamaan suosituksen yhdelle tai useammalle jäsenvaltiolle, jotka voivat hyväksyä virallisesti järjestelmäriskipuskurikannan.

2.2 Kansainvälinen kehitys

Luottolaitosdirektiivin täytäntöönpanon yhteydessä valtaosa jäsenvaltioista otti rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävän lisäpääomavaatimuksen osaksi niiden lainsäädäntöä. Samoin Euroopan talousalueeseen kuuluva Norja on mahdollistanut lainsäädännössään lisäpääomavaatimuksen asettamisen. Tässä yhteydessä on erotettava toisistaan lisäpääomavaatimuksen asettamisen mahdollistaminen laissa ja itse vaatimuksen ottaminen käyttöön sitovana pääomavaatimuksena. Monessa unionin jäsenvaltiossa vaatimusta ei ole käytännössä sovellettu luottolaitoksiin. Toistaiseksi Suomen lisäksi Irlanti, Iso-Britannia sekä Italia eivät ole sisällyttäneet lainsäädäntöönsä mahdollisuutta asettaa esityksessä tarkoitettua lisäpääomavaatimusta.

Selvitysten perusteella on ilmennyt, että osa jäsenvaltioista ei ole sisällyttänyt lainsäädäntöönsä luottolaitosdirektiivin säännöksiä tarkempia soveltamiskriteerejä vaatimuksen käyttöönotolle vaan harkintavalta vaatimuksen tasosta ja edellytyksistä on jätetty sikäläisen toimivaltaiselle viranomaiselle. Pääsääntöisesti vertailumaissa vaatimus voidaan asettaa pysyvästi. Vaatimuksen asettamisen edellytysten olemassa oloa on tästä huolimatta tarkasteltava uudelleen vuosittain. Selvitysten mukaan yksikään jäsenvaltio, jossa vaatimusta on sovellettu, ei ole asettanut sitä yksittäisen luottolaitoksen tasolla. Lähtökohtaisesti vaatimus voidaan asettaa joko yksittäisen luottolaitoksen tasolla tai konsolidointitasolla. Muutamassa jäsenvaltiossa vaatimusta sovelletaan käytännössä vain luottolaitosryhmän ylimmällä konsolidointitasolla.

Itävalta otti vuoden 2016 alusta käyttöön lisäpääomavaatimuksen rakenteellisten riskien hallitsemiseksi luottolaitosdirektiivin 133 artiklan nojalla. Luottolaitoksen kokonaisriskien perusteella määrittyvän vaatimuksen suuruus on 2 prosenttia, joka asetettiin porrastetusti siten, että lisäpääomavaatimus koskee 12 luottolaitosta. Vaatimuksesta 1 prosentti koostuu laitoksen systeemisen merkittävyyden ja toinen prosentti laitosten keskittyneisyyden perusteella.

Bulgariassa on otettu lokakuun 2014 alussa käyttöön kolmen prosentin suuruinen lisäpääomavaatimus, joka lasketaan luottolaitoksen kotimaisten riskien perusteella.

Kroatiassa on otettu toukokuussa 2014 käyttöön kaksi lisäpääomavaatimustasoa, 1,5 prosenttia ja 3 prosenttia, luottolaitoksille, joiden markkinaosuus on joko alle viisi prosenttia tai ylitse viisi prosenttia. Kroatiassa vaatimusta sovelletaan kokonaisriskien perusteella luottolaitoksiin.

Tsekin tasavallassa luottolaitoksiin sovelletaan yhden ja kolmen prosentin välillä olevaa lisäpääomavaatimusta järjestelmäriskien perusteella. Tsekissä, johtuen maan pankkimarkkinan rakenteesta, joka koostuu pääosin ulkomaisten luottolaitosten tytäryhtiöistä, on pääomavaatimus asetettu ylim-

mällä kansallisella konsolidointitasolla. Vaatimukset otettiin käyttöön jo vuonna 2014, mutta niitä on sittemmin muutettu lisäpääomavaatimuksen tason osalta vuonna 2016.

Tanska otti järjestelmäriskejä koskevan lisäpääomavaatimuksen käyttöön vuoden 2015 alusta. Vaatimuksen taso vaihtelee luottolaitoksen systemisen merkittävyyden perusteella 1–3 prosentin välillä. Tanskassa vaatimus otetaan käyttöön vaiheittain siten, että sitä sovelletaan täysimääräisesti vuonna 2019. Vaatimuksen koko arvioidaan kuitenkin uudestaan vuonna 2017. Vaatimusta sovelletaan kaikkiin sekä kotimaisiin että ulkomaisiin tase-eriin.

Tanska soveltaa puskuria kuuteen luottolaitokseen, jotka on arvioitu vuoden 2013 taseen perusteella kansallisesti systemisesti merkittäviksi (O-SII). Nämä luottolaitokset on jaettu viiteen kategoriaan systemisen merkittävyyden perusteella. Systeminen merkittävyys määritellään taseen, lainaustoitminnan koon ja talletusten määrän perusteella.

Virossa rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella asetettava lisäpääomavaatimus on ollut käytössä elokuusta 2014 lähtien. Vaatimuksen tasoksi asetettiin alun perin kaksi prosenttia ja sitä sovelletaan kaikkiin Virossa toimiluvan saaneisiin pankkeihin. Vaatimusta on sittemmin vuonna 2016 alennettu yhteen prosenttiin. Viron keskuspankki on perustellut vaatimuksen asettamista Viron talouden ja finanssisektorin rakenteellisella haavoittuvuudella. Viro on suhteellisen pienenä ja avoimena markkinana alttiimpi talouden heilahteluille kuin muut jäsenvaltiot keskimäärin.

Ruotsi otti 3 prosentin järjestelmäriskipuskurin käyttöön neljälle systemisesti merkittävimmälle pankkiryhmälle vuoden 2015 alusta. Ruotsissa on jätetty laaja harkintavalta finanssivalvontaviranomaiselle (Finansinspektionen) päättää vaatimusta koskevista yksityiskohdista. Ruotsissa lisäpääomavaatimusta sovelletaan vain konsolidointitasolla.

Ruotsissa on niin ikään lisäpääomavaatimuksen asettamisen tarvetta perusteltu useilla tekijöillä. Neljä systemisesti merkittävintä luottolaitosta altistavat Ruotsin finanssijärjestelmän ja lopulta myös reaalityalouden järjestelmäriskeille. Ruotsalaiset luottolaitokset toimivat pohjoismaiseen tapaan keskittyneellä ja kilpaillulla markkinalla, altistuvat samoille riskeille sekä ovat toisiinsa kytkeytyneitä. Finanssikriisin mahdollisuutta ei Ruotsissa pidetä erityisen korkeana, mutta laajamittaisiin kriisin vaikutukset reaalityalouteen voisivat olla merkittäviä.

Unkari otti 2017 alusta käyttöön luottolaitoskohtaisen lisäpääomavaatimuksen, jonka suuruus on enintään kaksi prosenttia riippuen laitoksen riskeistä. Unkarissa vaatimuksen kohdentumista on rajattu kotimaisiin tase-eriin ja taseen ulkopuolisiin sitoumuksiin siten, että se kohdistuu pääasiassa liikekiinteistöluototuksesta johtuviin riskeihin. Unkari on kuitenkin muuttanut vaatimusta joidenkin saatavien osalta. Uusi vaatimus tulee voimaan heinäkuussa 2017.

Alankomaat on asettanut kolmelle suurimmalle luottolaitokselle kolmen prosentin suuruisen lisäpääomavaatimuksen. Vaatimus tulee voimaan asteittain vuosien 2016–2019 välillä. Lisäpääomavaatimus määräytyy luottolaitoksen kokonaisriskien perusteella. Alankomaissa lisäpääomavaatimus asetetaan niille luottolaitoksille, joiden koko ylittää 50 prosenttia bruttokansantuotteesta.

Romaniassa lisäpääomavaatimusta on sovellettu maaliskuusta 2016 lähtien. Vaatimus määräytyy luottolaitoksen kokonaisriskien perusteella ja sitä sovelletaan luottolaitoksiin erinäisin soveltamisalarajauksin siten, että vaatimuksen suuruus on yhden prosentin suuruinen.

Slovakiassa on myös otettu lisäpääomavaatimus käyttöön vuoden 2016 alusta. Lisäpääomavaatimuksen soveltamista ja sen tasoa on kuitenkin muutettu vuoden 2017 alusta lukien siten, että lisäpääomavaatimus lasketaan luottolaitoksen kokonaisriskien perusteella. Lisäksi pääomavaatimuksen tasoa on korotettu joko 1,5 prosentin tai kahden prosentin suuruiseksi riippuen sen luottolaitoksen riskeistä, johon vaatimusta sovelletaan.

Euroopan talousalueeseen kuuluvassa Norjassa on heinäkuusta 2014 alkaen ollut käytössä lakisääteinen kolmen prosentin lisäpääomavaatimus. Vaatimus koskee kaikkia norjalaisia luottolaitoksia sekä yksittäisen luottolaitoksen tasolla että konsolidointitasolla riippumatta siitä, mitä vaatimuksia esimerkiksi laitoksen ulkomaiseen emoyhtiöön sovelletaan. Norjassa ministeriö voi asetuksella asettaa vaatimuksen korkeammaksi tai matalammaksi kuin kolme prosenttia. Lisäpääomavaatimuksen tasosta päättävän ministeriön harkintavaltaa ei ole lainsäädännöllä rajattu.

2.3 Nykytilan arviointi

Luottolaitoksiin EU:n vakavaraisuusasetuksessa säädettyjen minimipääomavaatimusten ohella sovellettavia lisäpääomavaatimuksia koskevat oikeusohjeet sisältyvät voimassa olevaan luottolaitoslakiin. Lain sisältämät luottolaitosten taloudellista asemaa koskevat normit muodostavat kehikon, jonka lähestymistapa pohjautuu useisiin toisiaan täydentäviin taloudellisen aseman valvontaa koskeviin velvoitteisiin. Luottolaitosdirektiivin ja lain säännökset perustuvat Baselin pankkivalvontakomitean Basel III -suosituksiin, jotka niin ikään muodostavat monikerroksisen joukon vakavaraisuus- ja maksuvalmiusvaatimuksia.

Voimassa olevaa lainsäädäntöä valmisteltaessa makrovakauden valvontaa koskevan sääntelyn lähtökohdaksi valittiin EU-lainsäädännön vähimmäisvaatimukset, jota perusteltiin tuolloin pääomavaatimusten korottamisen mahdollisilla lyhyen aikavälin kielteisillä Suomen reaalityönteeseen ulottuvilla vaikutuksilla, jos luottolaitokset päättävät rajoittaa luotonantoaan. EU:n lainsäädännön mukaisten vakavaraisuus- ja likviditeettivaatimusten korotusten tultua voimaan ei kuitenkaan ole ollut saataavissa yksiselitteistä näyttöä edellä kuvatuista kielteisistä vaikutuksista, eikä reaalityönteeseen voida kiistattomasti katsoa kohdistuneen merkittäviä vaikutuksia, jotka nimenomaisesti johtuisivat pääomavaatimusten korottamisesta.

Pääomavaatimusten ja eri makrovakausvälineiden luonteeseen sisältyy lähtökohtaisesti päällekkäisiä tavoitteita sekä elementtejä. Järjestelmäriskien vähentämiseksi on nykyisin olemassa välineitä, jotka olisivat sovellettavissa, jos jonkin luottolaitoksen riskiasemilla voitaisiin arvioida olevan kielteisiä vaikutuksia koko reaalityönteeseen esimerkiksi sen taseen suuresta koosta johtuen. Vastaavasti rahoitusjärjestelmän vakauden kannalta merkittäviksi katsottaville luottolaitoksille asetettava pääomavaatimus voisi olla luonteeltaan sellainen vaatimus, joka myös osaltaan vähentäisi riskien keskittymistä rahoitusjärjestelmään yksittäisen luottolaitoksen tai luottolaitosryhmän tasolla siten vähentäen myös rahoitusjärjestelmän yhteenlaskettua riskiä. Näitä vaatimuksia ei sinällään ole tarkoitettu käytettäväksi rahoitusjärjestelmän rakenteellisista ominaisuuksista johtuvien riskien vähentämiseen ja torjumiseen.

Euroopan järjestelmäriskikomitean suositusten mukaan jäsenvaltioilla olisi oltava sellaiset valtuudet, joilla voidaan uskottavasti toteuttaa vahvistetun makrovakauspolitiikan edellyttämät toimenpiteet, jotta rahoitusjärjestelmän vakautta uhkaavat riskit voitaisiin ennakolta torjua tai niiden riskien realisoituessa, niistä seuraavia vaikutuksia pienentää. Tällaisia valtuuksia tarvitaan muun muassa kotitalouksien ja yritysten liiallisen velkaantumisen ja varallisuushintojen liiallisen nousun estämiseksi tai vähentämiseksi. Tästä näkökulmasta keskeisenä voidaan pitää kansallisessa lainsäädännössä säädettyä asuntolainojen enimmäisluototussuhdetta.

Muuttuva lisäpääomavaatimus sekä G- ja O-SII-lisäpääomavaatimukset luetaan makrovakaussvällineisiin, joiden käytön tavoitteina on pienentää koko rahoitusjärjestelmän ja talouden vakautta uhkaavia järjestelmäriskkejä ja vahvistaa luottolaitosten riskinsietokykyä näiden riskien toteutumista vastaan. Lisäksi makrovakaussvällineenä pidetään myös valvontaviranomaisen oikeutta asettaa tarvittaessa EU:n vakavaraisuusasetuksen mukaista harmonisoitua vaatimusta suurempi pääomavaatimus kiinteistövakuudellisille luotoille. EU:n vakavaraisuusasetuksen 458 artiklan mukaan jäsenvaltion valvontaviranomainen voi myös kansallisin makrovakaussvällisin perustein soveltaa luottolaitoksille harmonisoituja vaatimuksia ankarampia vakavaraisuus- ja maksuvalmiusvaatimuksia sekä eräitä muita vaatimuksia mainitussa artiklassa säädettyiltä osin.

Sen sijaan sellaisten häiriöiden, joiden toteutuminen voisi vaikuttaa huomattavalla tavalla koko rahoitusmarkkinaan ja siten reaalityouteen osalta ei laissa tällä hetkellä ole nimenomaisia keinoja, välineitä tai valtuuksia. Toisaalta tässä yhteydessä on otettava huomioon, ettei tähän mennessä viranomaisilla ole tarpeellisen keinovalikoiman tai niiden kalibroinnin osalta täyttä yhteisymmärrystä ja vakiintunutta näkemystä, eikä käytännön kokemuksia keinojen soveltamisen vaikutuksista ole juurikaan ehtinyt kertyä ei kotimaassa eikä Euroopan unionin jäsenmaissa.

Rahoitusjärjestelmän viimeaikaisen rakennekehityksen sekä Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF) maa-arvioiden ja Euroopan järjestelmäriskikomitean suositusten ja varoitusten johdosta on kuitenkin tarpeen arvioida rahoitusmarkkinoiden makrovakaussvällin valvontaa koskevan lisäsääntelyn tarvetta Suomessa erityisesti luottolaitosdirektiiviin sisältämän toistaiseksi käyttöönottamattoman makrovakaussvällin valvontavälineen eli rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävän lisäpääomavaatimuksen osalta.

Sääntelyä arvioitaessa on otettava huomioon, että Euroopan komission parhaillaan käynnissä olevan makrovakaussvällin uudelleenarvioinnin johdosta käytössä olevien makrovakaussvällin valvontaan tarkoitettujen välineiden käyttöalaan sekä soveltamisalaan on odotettavissa muutoksia, jos nykyistä makrovakaussvällin sääntelykehikkoa Euroopassa täsmennetään.

Rahoitusjärjestelmän rakenteellisista ominaisuuksista johtuva järjestelmäriski

Tässä esityksessä rahoitusjärjestelmän rakenteellisista ominaisuuksista johtuvalla riskillä eli *rakenteellisella järjestelmäriskillä* tarkoitetaan sellaisen häiriön vaaraa rakenteellisesti haavoittuvassa rahoitusjärjestelmässä, jonka toteutumisella olisi suurella todennäköisyydellä vakavia kielteisiä vaikutuksia koko rahoitusjärjestelmän tai sen merkittävän osan toimintakykyyn ja reaalityouteen. Rakenteellisesti haavoittuvalla rahoitusjärjestelmällä puolestaan tarkoitetaan sellaista rahoitusjärjestelmää, johon kohdistuvat suhteellisen pienetkin häiriöt voivat pahimmillaan vakavasti vaurioittaa koko rahoitusjärjestelmän tai sen merkittävän osan luotonanto- tai muuta toimintakykyä ja aiheuttaa suuria haittoja kansantaloudelle.

Rahoitusjärjestelmä voi olla rakenteellisesti haavoittuva, jos esimerkiksi maassa toimivat luottolaitokset ovat voimakkaasti kytkeytyneet joko keskenään tai ulkomaisiin toimijoihin. Tällaisessa rahoitusjärjestelmässä jopa yksittäisen luottolaitoksen maksukyvyttömyys tai muut vakavat ongelmat voivat nopeasti välittyä muihin rahoituslaitoksiin ja heikentää koko järjestelmän toimintakykyä.

Myös esimerkiksi luottolaitosten suuret yhteiset riskikeskittymät luotonannossaan tai varainhankinnassaan voivat muodostaa rakenteellisen järjestelmäriskin, koska suuret luottotappiot yksittäisellä luotonsaajasektorilla tai yksittäisen varainhankinnan lähteen ehtyminen voisivat vaarantaa koko luottolaitossektorin toimintakyvyn ja pahimmillaan johtaa vakaviin rahoitus- ja talouskriiseihin.

Samoin voimakkaasti keskittynyt luottolaitossektori on rakenteellisesti haavoittuva, koska ongelmiin ajautuneen luottolaitoksen asiakkaiden voi olla vaikeaa löytää korvaavia rahoituspalveluita ohuilla markkinoilla.

Reaalitalouden kannalta järjestelmäriskiin liittyvät häiriöt ovat varsin ongelmallisia ja haitallisia, koska tällainen riski tai riskitekijöiden summa voi vahvistua pankkijärjestelmän sisällä. Näin voi esimerkiksi tapahtua, jos pankit tai muut rahoituksen välittäjät häiriöön sopeutuakseen vähentävät luotonantoaan, millä on kielteisiä vaikutuksia talouteen, mikä puolestaan voimistaa luottolaitoksiin kohdistuvia häiriöitä. Lisäksi jos luottolaitokset myyvät erityisesti epälikvidejä tase-eriään, laskevat niiden hinnat, mikä puolestaan voimistaa edelleen luottolaitoksiin kohdistuvaa häiriötä.

Rakenteellisesti haavoittuvan luottolaitossektorin toimintakyvyn varmistaminen vakavissakin häiriötilanteissa voi puoltaa tällaiselta sektorilta tavanomaista vahvempaa vakavaraisuutta. Vahva vakavaraisuus pienentää paitsi yksittäisten luottolaitosten maksukyvyttömyyden riskiä myös riskiä siitä, että luottolaitokset joutuisivat häiriötilanteessa voimakkaasti ja äkillisesti supistamaan luotonantoaan tai myymään omaisuuseriään alenevilla markkinoilla vakavaraisuutensa turvaamiseksi. Empiirisissä tutkimuksissa (esimerkiksi Buch, C.M. ja Prieto, E. (2014)) on havaittu, että vakavaraiset pankit pystyvät kriisitilanteissa ylläpitämään luotonantoaan paremmin kuin vakavaraisuudeltaan heikot pankit. Lisäksi luottolaitoksen riittävän vahva vakavaraisuus vaimentaa niitä negatiivisia vaikutuksia, joita riippuvuus markkinarahoituksesta voi aiheuttaa pankin luotonantoon rahoituskriisin aikana (Kapan, T. ja Minoiu, C. (2013) sekä Cohen ja Scatigna (2014)).

Voimassa olevan lain sisältämien välineiden ja ehdotuksen mukaisen uuden välineen arvioinnin kannalta merkityksellinen kysymys on, voidaanko vakavaraisuusvaatimuksia korottamalla tai alentamalla vaikuttaa rahoitusjärjestelmän rakenteellisista ominaisuuksista johtuviin järjestelmäriskeihin ja toisaalta yksittäisistä luottolaitoksista heijastuviin rakenteellisiin riskeihin erotuksena niin sanotuista tavanomaisista yksittäisten luottolaitosten riskiasemista. Tällaisiksi tavanomaisiksi, liiketoiminnasta johtuviksi riskeiksi voidaan perinteisesti lukea omilla varoilla katettavat EU:n vakavaraisuusasetuksessa ja laissa tarkemmin määritelty luottoriskit, toiminnalliset riskit, valuutta- ja hyödykeriskit sekä arvopapereiden kaupankäyntivarastoon liittyvät riskit sekä operatiiviset riskit muiden riskien ohella.

Rahoitusjärjestelmän rakenteellisista ominaisuuksista aiheutuvien riskien tunnistamiseen ja mittaamiseen sekä niiden mukaisten vakavaraisuusvaatimusten asettamiseen ei ole vielä olemassa kansainvälisesti yhdenmukaisia ja vakiintuneita menetelmiä. Näin ollen rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävän lisäpääomavaatimuksen asettamisessa on syytä jättää riittävästi harkintavaltaa sitä soveltavalle viranomaiselle, jotta liian mekanistisista rajoitteista ei tulisi välineen käyttämisen estettä.

Edellä oleva huomioiden sääntelytarpeen arvioinnissa olennaista on pankkisektorin rakenteellisten riskien ja haavoittuvuuksien ilmeneminen Suomessa. Suomi on myös suhteellisen pieni, avoin talous euroalueen maantieteellisellä reunalla, minkä johdosta niin sanottujen epäsymmetristen riskien todennäköisyys voi olla vastaavasti keskimääräistä suurempi. Järjestelmäriskiä ja siten myös siihen liittyvää lisäpääomatarvetta on yleensä arvioitu ensi sijassa kansallisten pankkimarkkinoiden näkökulmasta, koska markkinoiden vakauden on nähty olevan viime kädessä kunkin maan vastuulla. Pankkiunionin myötä on siirrytty euroalueen jäsenvaltioiden yhteiseen pankkivalvontaan ja kriisintarkaisuun, ja samaan aikaan pohjoismainen pankki-integraatio on syvenemässä. Nämä tekijät lisäävät tarvetta ottaa entistä tarkemmin huomioon se, miten rajat ylittävät järjestelmäriskit ja haavoittuvuudet ilmenevät Suomen markkinoilla. Kansallisilla pankki- ja muilla pankkimarkkinoilla muo-

dostuvan järjestelmäriskin tarkastelua suhteessa yksittäisen jäsenvaltion kansantalouteen ja julkiseen talouteen on kuitenkin edelleen pidettävä perusteltuna lähestymistapana, koska kullakin valtiolla on edelleen kansallisia syitä torjua järjestelmäriskiä.

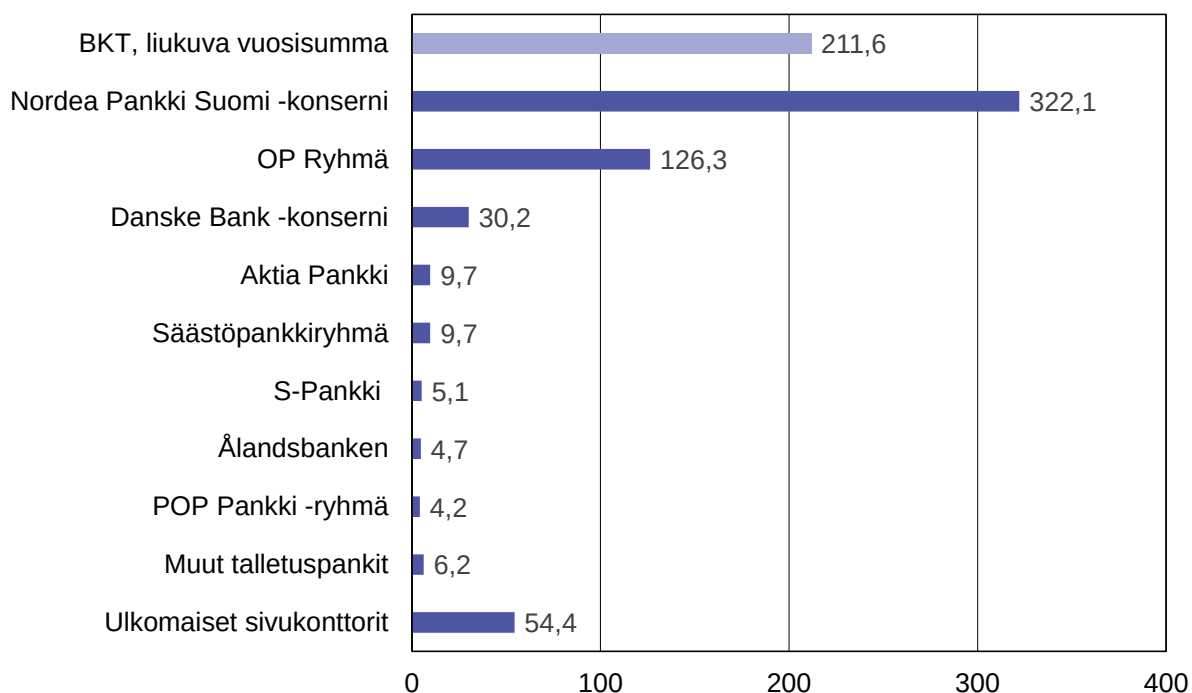
Luottolaitossektori Suomessa

Arvioitaessa rahoitusjärjestelmän rakennetta ja suhdetta lainsäädäntöön on tarpeen tarkastella myös Suomen luottolaitossektoria.

Suomen luottolaitossektorin rakenteen erityispiirre on sen suuri keskittyneisyys. Suomen kaksi suurinta toimijaa ovat OP Ryhmä ja Danske Bank Oyj Nordea Pankki Suomi Oyj:n muuttuttua vuoden 2017 alusta lukien sivuliikkeeksi. Nordea toimii Suomessa lisäksi kiinnitysluottopankkitoimintaa harjoittavan yhtiön kautta. Mainitut kolme toimijaa muodostavat noin 90 prosenttia markkinasta. Vaikka OP Ryhmän ja Dansken taseita sekä laskennallisesti arvioitua Nordean tasetta oikaistaisiin poistamalla niihin sisältyvät pohjoismaisten konsernien sisäiset erät ja vakuutusliiketoiminnan vaikutus, on Suomen luottolaitossektori yksi euroalueen keskittyneimmistä.

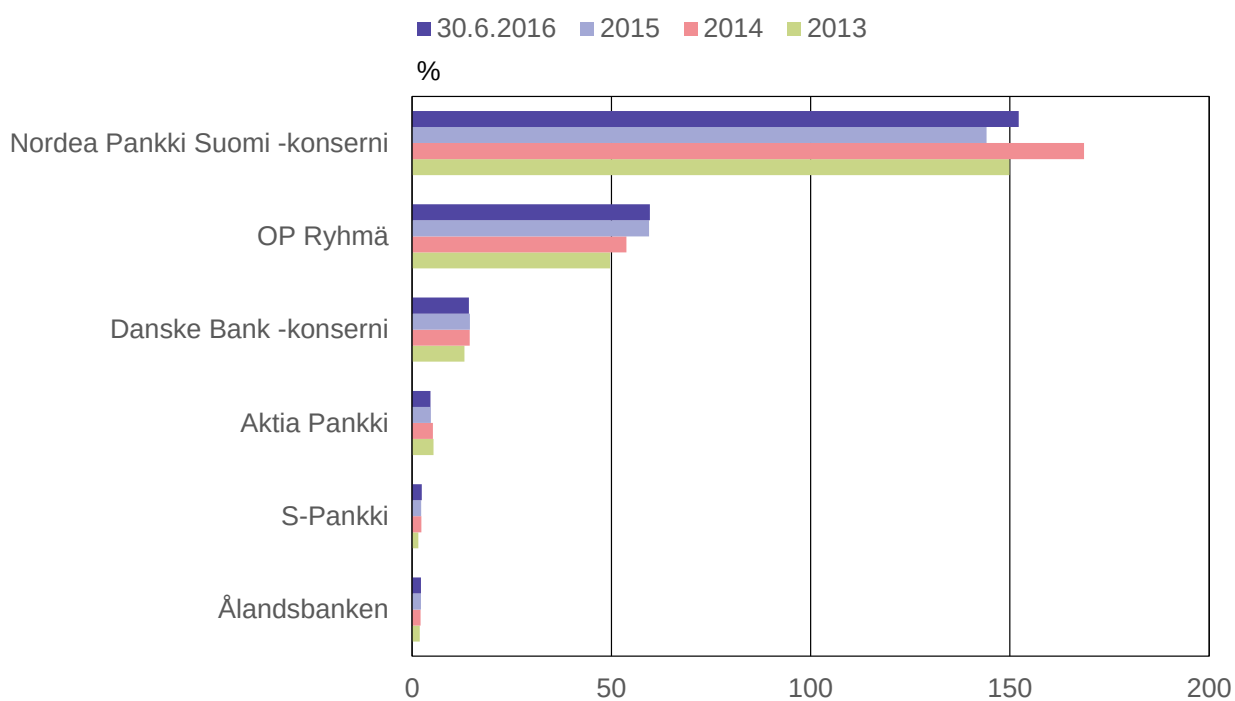
Varsinaisten talletuspankkien lisäksi ulkomaisten pankkikonsernien sivuliikkeet ovat varsin merkittäviä vähittäispankkitoiminnassa. Vuoden 2016 kesäkuussa talletuspankkien taseiden yhteissumma oli noin 518 mrd. euroa, eli noin 245 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Kun tähän lisätään kaikki ulkomaiset sivuliikkeet ja talletuspankkien lisäksi muut luottolaitokset (suurimpana Kuntarahoitus Oyj), oli vuoden 2016 kesäkuussa näin lasketun pankkisektorin yhteenlaskettu tase suuruudeltaan noin 607 miljardia euroa, eli noin 287 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. On huomioitava, että näissä luvuissa edellä mainittu Nordea Pankki Suomi Oyj:n sivuliikkeeksi muuttuminen ei ollut vielä tapahtunut (kuviot 1 ja 2).

Kuvio 1. Suomalaisten talletuspankkien ja ulkomaisten pankkikonsernien sivuliikkeiden taseiden loppusummat sekä nimellinen bruttokansantuote 30.6.2016, miljardia euroa



Lähteet: Finanssivalvonta ja Tilastokeskus.

Kuvio 2. Tase, prosenttia BKT:stä



Lähde: Finanssivalvonta, Tilastokeskus ja Suomen Pankin laskelmat

Kuten edellä on todettu, on Suomen pankkisektorilla meneillään merkittävä rakenteellinen muutos. Nordea Pankki Suomi (NPS) on siirtynyt kuluvaan vuoden alusta toimimaan Suomessa sivuliikkeenä ja näin myös siirtynyt Ruotsin pankkivalvojan (Finansinspektionen) valvontavastuulle. Nordean lisäksi myös Suomessa toimiva Danske Bank on ilmoittanut suunnitelmistaan muuttaa tytäryhtiönsä oikeudellisen muodon sivuliikkeeksi.

Vuoden 2016 alun luvuilla ulkomaisten sivuliikkeiden markkinaosuus luottolaitosten (ml. Kuntarahojen) myöntämistä lainoista ja vastaanottamista talletuksista olisi vuoden 2018 alussa noin 44 prosenttia. Vuoden 2016 alussa vastaava luku oli keskimäärin 4 prosenttia. Danske Bankin suunnitelman toteutuessa Suomessa toimivien suomalaisten luottolaitosten markkinaosuus olisi enää keskimäärin noin 56 prosenttia ja tässä joukossa OP ryhmän osuus nousisi lainoissa 63 prosenttiin ja talletuksissa noin 65 prosenttiin. Ulkomaisten pankkien tytäryhtiöillä ja sivuliikkeillä on merkittävä osuus Suomen pankkimarkkinoista. Siten ulkomaisten pankkien sisäiset liiketoiminnalliset järjestelyt voivat vaikuttaa huomattavasti Suomen pankkisektorin kokoon, rakenteeseen ja sen sisältämiin riskeihin.

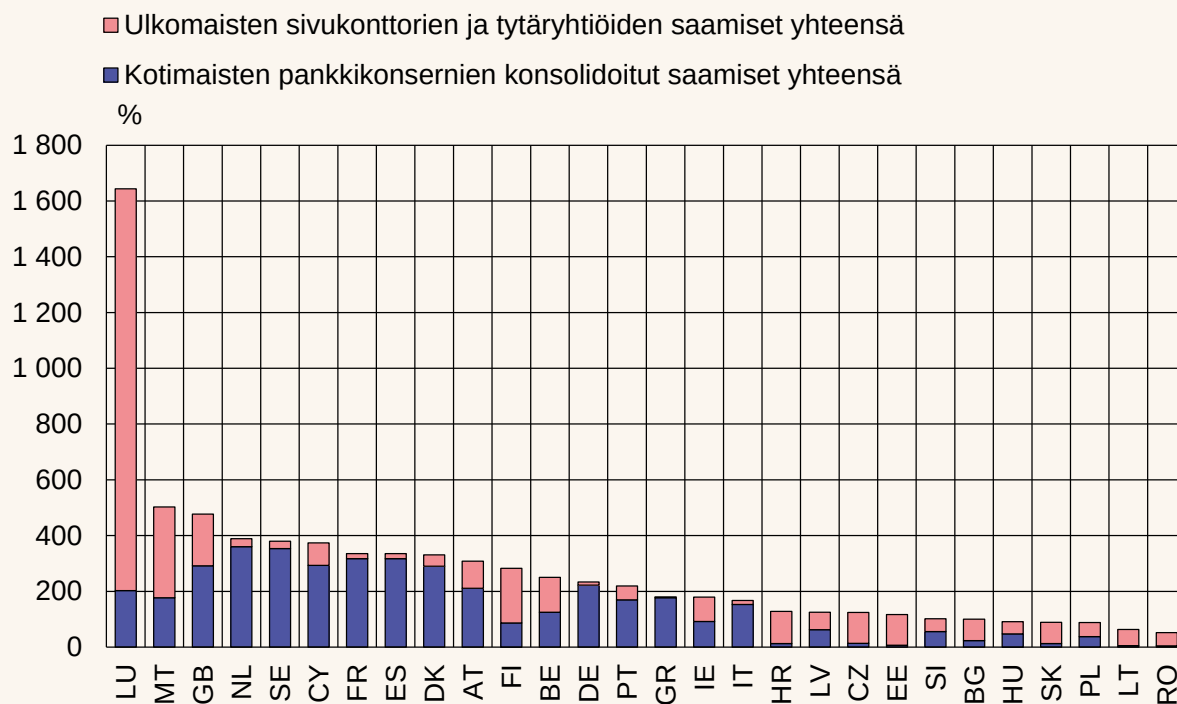
Mikäli rakennemuutokset etenevät suunnitellusti, tulee sen seurauksena suomalainen pankkimaisema näyttämään erilaiselta kuin esimerkiksi vuoden 2014 alussa. Lisäksi on odotettavissa, että eurooppalaisen ja siten myös suomalaisen pankkisektorin muutospainet eivät jää tähän. Perinteisen pankkitoiminnan liiketoimintamallit ovat muutospainet edessä, kun uusien finanssitekniikoiden kehittyminen ja muiden sääntelemättömien toimijoiden kuin perinteisten pankkien mukaantulo markkinoille alkaa näyttää entistä todennäköisemmältä.

Luottolaitosten liiketoimintamallit

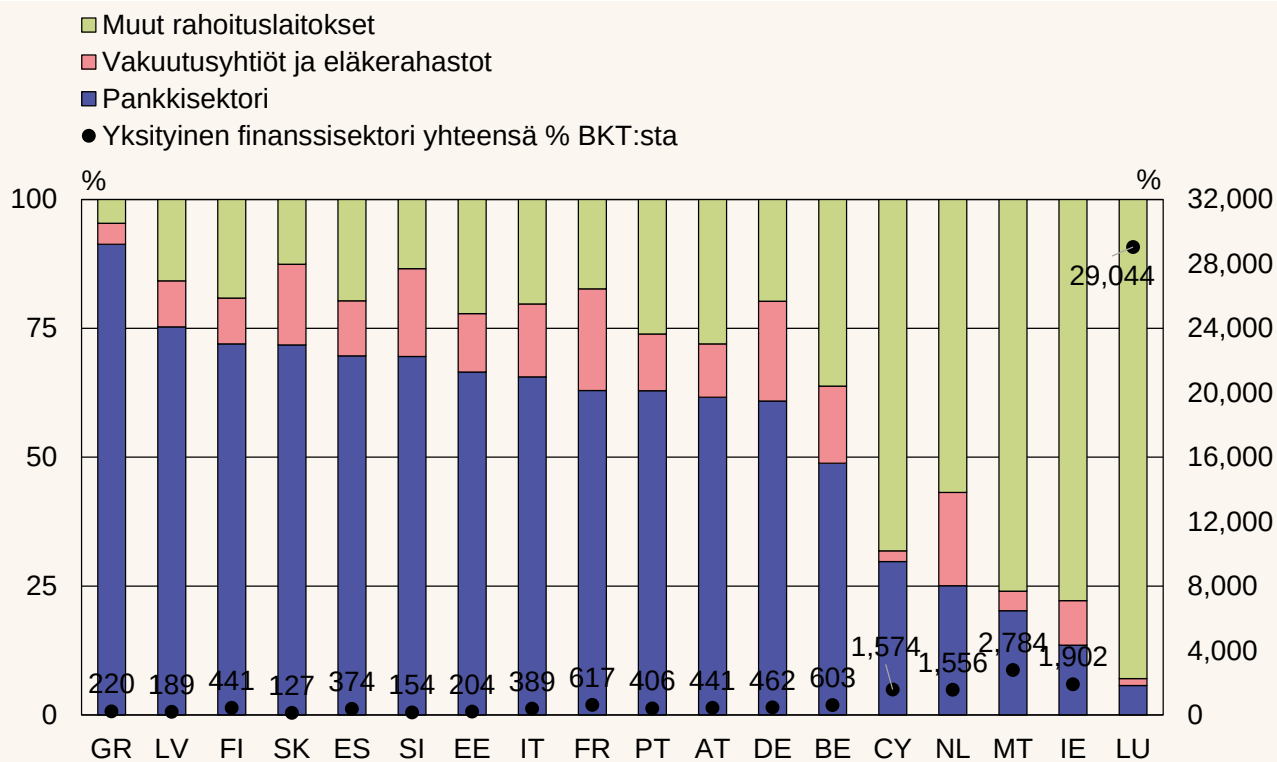
Rakenteellisiin riskeihin liittyy läheisesti se, millainen on suomalaisten pankkien liiketoimintamalli. Suomalaiselle järjestelmälle ominaista on se, että lähes kaikilla toimijoilla on varsin voimakas pohjoismainen omistuksellinen kytkentä. Lisäksi kotimaisessa omistuksessa olevien pankkien kohdalla leimallista on finanssitavarataloajattelu, jonka tavoitteena on kokonaisasiakkuusmalli, jossa asiakkaan pankkisuhteen lisäksi saman konsernin eri yhtiöt pyrkivät huolehtimaan myös asiakkaan vakuutuksista ja varallisuudenhoidosta, puhumattakaan uusista toimialasiirtymistä, joilla ei ole juurikaan tekemistä talletuspankkitoiminnan kanssa.

Suomesta ovat puuttuneet suuret esimerkiksi vain asunto- tai yritysrahoitukseen erikoistuneet rahoituslaitokset. Vuoden 2017 alusta lukien poikkeuksen tästä muodostaa Nordean kiinnitysluottopankki. Näiden sijasta talletuspankit hoitavat kaikkia vähittäispankkitoiminnan lohkoja. Erikoistuneempien luottolaitosten merkitys vähittäispankkitoiminnassa on Suomessa vähäinen. Suomalaisessa pankkitoiminnassa tyypillistä on monien toimintojen keskittäminen. Erityisesti tietotekniset ratkaisut on varsin usein keskitetty, mikä mahdollistaa esimerkiksi skaalaetujen hakemisen sekä monet yhteistyön muodot eri pankkien kesken. Tämän rinnalla pankkitoiminnassa tyypillisiä ovat monet erilaiset omistuspohjat (osakeyhtiöt, osuuskunnat, säästöpankit ja säästöpankkiosakeyhtiöt sekä yhteenliittymät).

Voidaan olettaa, että pankkikriisien vaikutukset reaalitalouteen ovat todennäköisesti sitä suurempia, mitä suurempi ja keskittyneempi pankkisektori on suhteessa kansantalouden kokoon. Suomen pankkisektorin taseen arvolla mitattu koko on lähellä EU-maiden keskiarvoa (kuvio 3).

Kuvio 3. Pankkisektorin tase per BKT eri Euroopan maissa 30.06.2016

Lähde: Euroopan keskuspankki.

Kuvio 4. Rahoituslaitosten osuudet koko finanssisektorin saamisista EU-maissa 2016

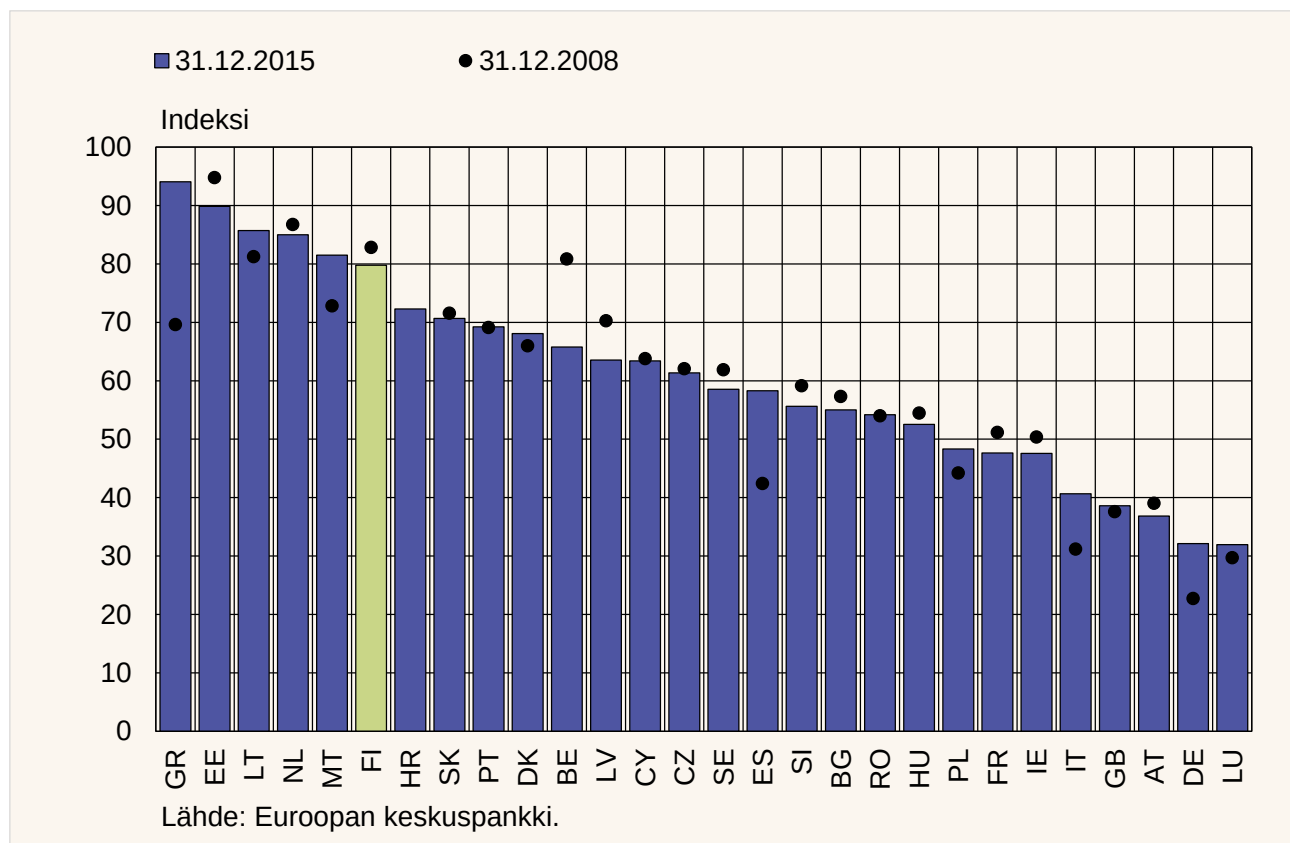
Lähde: Euroopan keskuspankki.

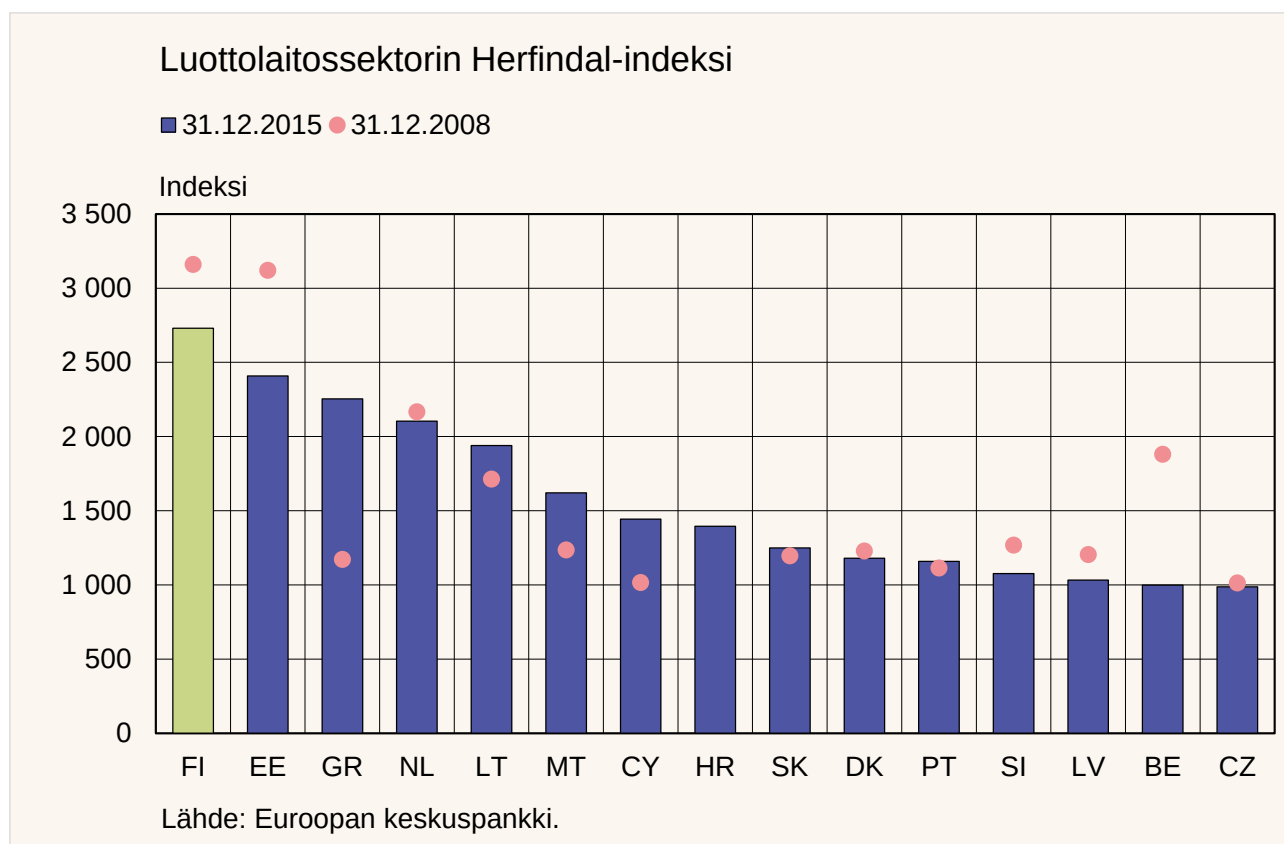
Pankkien asema rahoituspalveluiden tarjoajana on Suomessa keskeinen. Suomessa pankkisektorin yhteenlasketut saamiset suhteessa esimerkiksi vakuutusyhtiöiden, eläkerahastojen ja muiden rahoituslaitosten saamisiin ovat selvästi suuremmat kuin muissa euromaissa keskimäärin (kuvio 4). Pankkien tarjoamien luottojen ja muiden pankkipalveluiden korvattavuus on lukujen perusteella useita muita euromaita huonompi: erityisesti pankkien vähittäisasiakkailla olisi todennäköisesti tarjolla vain niukasti vaihtoehtoisia rahoituspalveluita, jos Suomen pankkisektori ajautuisi vakaviin vaikeuksiin.

Pankkisektorin keskittyneisyys

Suomen luottolaitossektori on poikkeuksellisen keskittynyt mitattuna sekä viiden suurimman toimijan yhteenlaskettujen taseiden osuudella koko sektorin taseesta (kuvio 5) että Herfindahl-indeksillä (kuvio 6). Herfindahl-indeksillä mitaten Suomen pankkisektori on EU-maista keskittynein ja viiden suurimman pankkiryhmän taseiden osuudella mitaten kuudenneksi keskittynein. Herfindahl-indeksin saama suuri arvo ilmentää sitä, että Suomen markkinoilla käytännössä toimivien suurimpien toimijoiden, erityisesti Nordean ja OP Ryhmän, markkinaosuudet ovat hyvin suuria.

Kuvio 5. Viiden suurimman pankin osuus koko pankkisektorin taseesta maittain



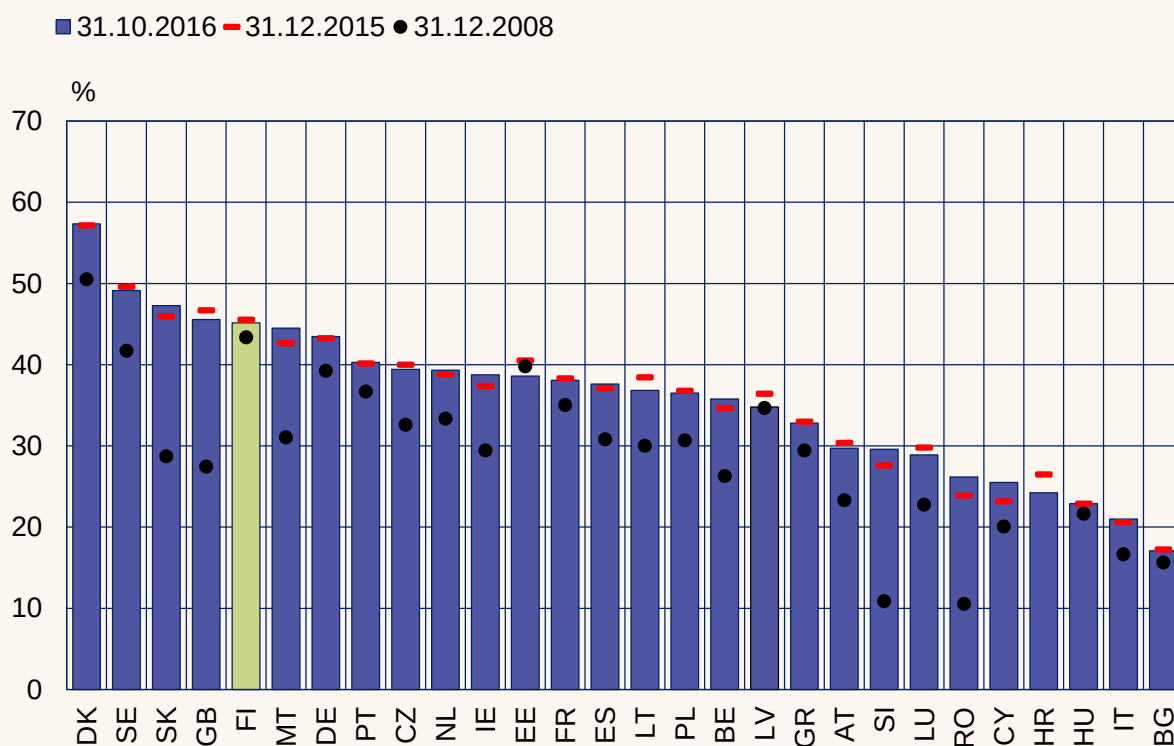
Kuvio 6. Pankkisektorin keskittyneisyyttä kuvaava Herfindahl-indeksi

Pankkisektorin riskikeskittymät

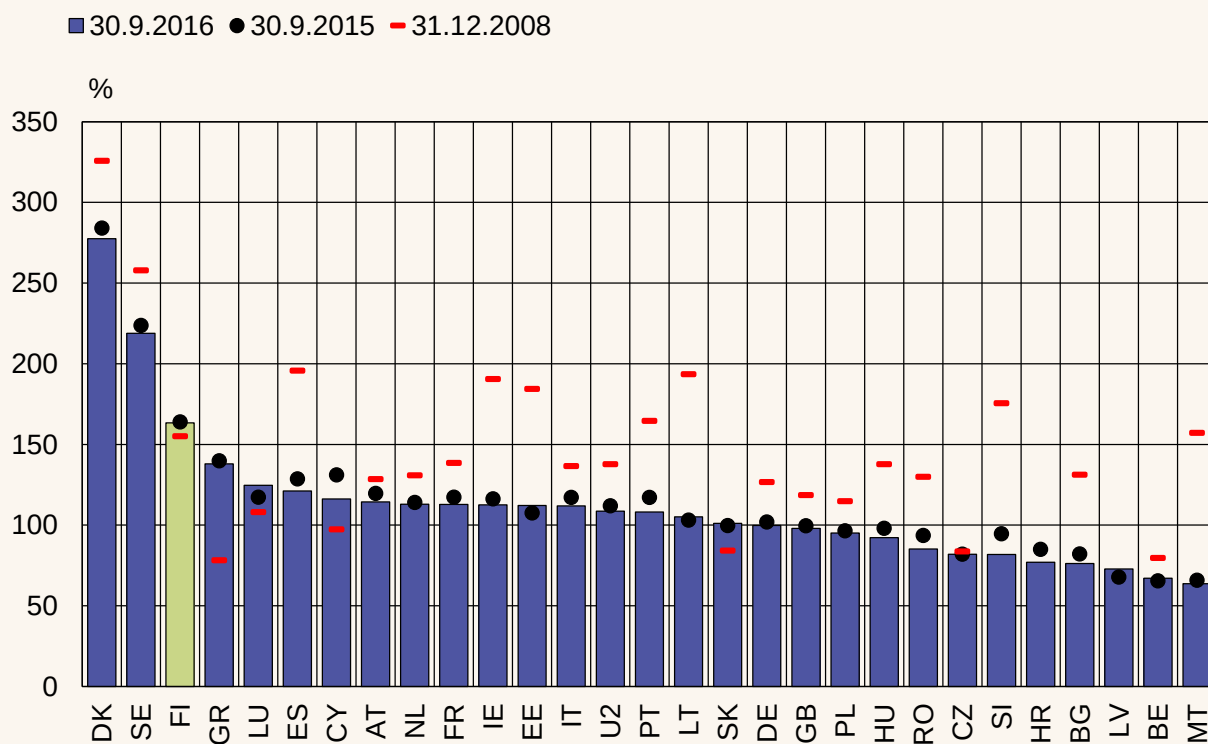
Finanssikriisien todennäköisyyttä ja ongelmien leviämistä pankista toiseen voivat kasvattaa pankkisektorin riskikeskittymät luotonannossa, varainhankinnassa tai muissa liiketoiminnoissa sekä maiden sisäiset ja maiden rajat ylittävät pankkien kytkennät esimerkiksi keskinäisen luotonannon tai maiden rajat ylittävien omistusrakenteiden kautta.

Suomalaisten pankkien luotonannon suurin yksittäinen riskikeskittymä on asuntolainat ja rakentamista varten myönnettyt lainat. Asuntolainojen osuus pankkien luotonannosta on Suomessa yksi Euroopan suurimmista (kuvio 7).

Muita maailmanlaajuisesti tyypillisiä riskikeskittymiä ovat esimerkiksi pankkien suuret sijoitukset valtioiden liikkeeseen laskemiin velkapapereihin. Suomalaisten pankkien valtionlainaomistukset ovat verrattain vähäiset. Varainhankinnan osalta vähittäistalletukset ovat kriisitilanteissa tyypillisesti pankkien vakain varainhankinnan muoto. Kuten maailmanlaajuinen vuonna 2009 alkanut finanssikriisi osoitti, erityisesti lyhytaikainen markkinaehtoinen varainhankinta voi kriisitilanteessa nopeasti tyrehtyä. Suomalaisten pankkien riippuvuus markkinaehtoisesta varainhankinnasta kuuluu EU:n suurimpiin (kuvio 8).

Kuvio 7. Asuntolainojen osuus pankkien luotonannosta Euroopassa

Lähde: Euroopan keskuspankki.

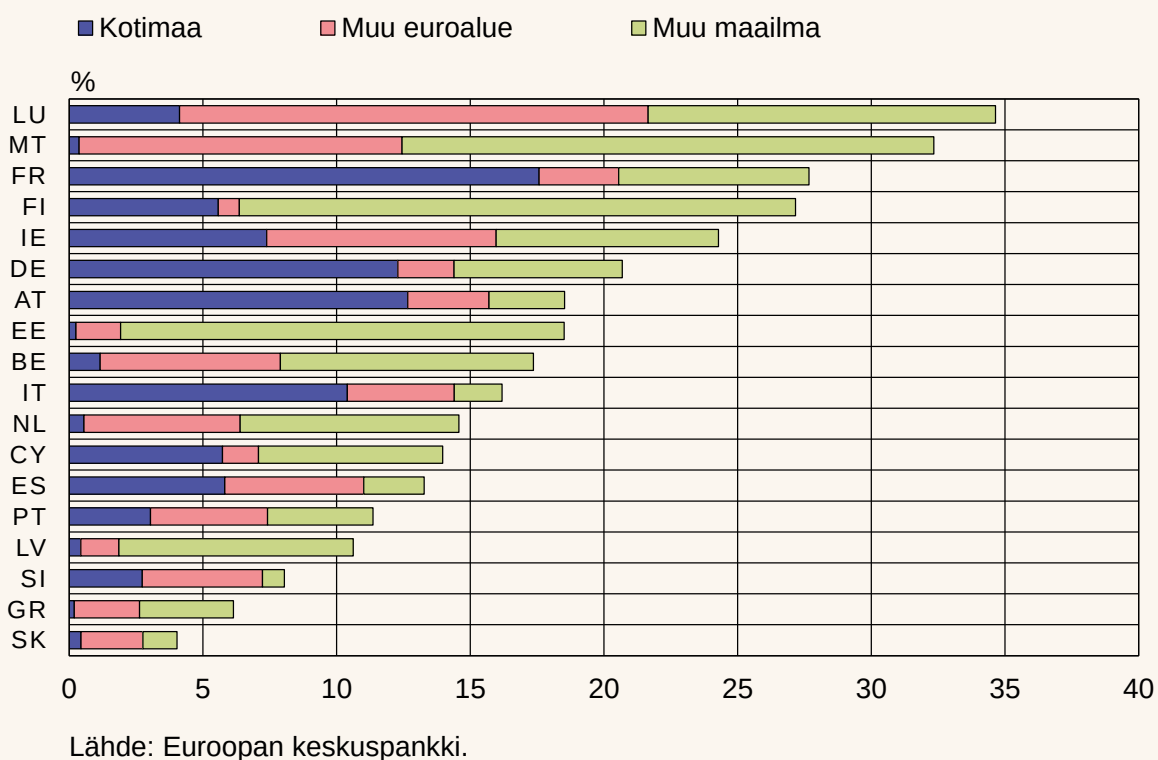
Kuvio 8. Eurooppalaisten pankkien yksityisen sektorin lainojen suhde talletuksiin

Lähde: Euroopan keskuspankki.

Pankkien väliset tartuntariskit (kytkeytyneisyys)

Suomalaisten pankkien kytkeytyneisyys muihin pankkeihin on Suomessa suurempi kuin Euroopan maissa keskimäärin mitattuna pankkien välisten interbank-velkojen osuudella pankkien kaikista veloista (kuvio 9). Suuri osa suomalaisten pankkien interbank-veloista on konsernin sisäisiä. Suomessa toimivat pankit ovat voimakkaasti kytkeytyneitä ulkomaisiin pankkeihin omistuksen kautta. Pankkien laajalla ulkomaisella omistuksella voi olla sekä myönteisiä että haitallisia vaikutuksia kansallisen pankkijärjestelmän vakaudelle. Haitallisia vaikutuksia voi syntyä monissa maissa toimivien pankkiryhmien kriisinratkaisun monimutkaisuudesta ja riskistä, että pankkien mahdolliset vakavat ongelmat muissa maissa horjuttavat myös pankin Suomessa toimivien yksiköiden toimintakykyä.

Kuvio 9. Interbank-velkojen osuus joulukuussa 2016



3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on saattaa voimassa oleva lainsäädäntö vastaamaan tärkeimpien viitemaiden vastaavaa lainsäädäntöä ottamalla kansallisena optiona luottolaitosdirektiivin sisältyvä järjestelmä-riskipuskurivaatimus osaksi käytettävissä olevia makrovakauden valvontavälineitä.

3.2 Toteuttamisvaihtoehdot

Kun huomioidaan rahoitusjärjestelmämme tyyppipiirteet ja rakenteelliset ominaisuudet sekä se, että useimmat EU-maat ovat sisällyttäneet järjestelmäriskipuskurivaatimuksen kansalliseen lainsäädäntönsä, on perusteltua, että vaatimuksen asettamisen mahdollisuus otetaan lainsäädäntöön. Jos vaatimusta ei sisällytetä lainsäädäntöön, voisi tällä olla vaikutusta sijoittajien luottamukseen suomalaisia luottolaitoksia kohtaan sekä niiden luottoluokituksiin yleisemminkin.

Ulkomaisten sijoittajien luottamus suomalaisia pankkeja kohtaan on pysynyt vahvana niin globaalin finanssikriisin aikana kuin sen jälkeenkin. Suomalaisen pankkien markkinoilta hankkiman rahoituksen saatavuus on pysynyt hyvänä ja ehdot edullisina. Rahoituksen hyvää saatavuutta ovat tukenneet pankkien hyvänä pysynyt kannattavuus ja vähäiset luottotappiot.

On todennäköistä, että vastaisuudessaakin markkinaosapuolten luottamukseen vaikuttavat ensisijaisesti pankkikohtaiset tekijät. Sääntelyn ja valvonnan yhdenmukaistuminen Euroopassa parantanee entisestään pankkitoiminnan läpinäkyvyyttä, minkä voi olettaa edelleen kasvattavan pankkikohtaisten tekijöiden merkitystä esimerkiksi varainhankinnan hinnassa.

Mahdollisuutta, että sijoittajien arviot kansallisen sääntelyn ja valvonnan tehokkuudesta vaikuttaisivat myös varainhankinnan hintaan ja saatavuuteen, etenkin poikkeuksellisissa tilanteissa, ei voida kuitenkaan sulkea pois.

Rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävä lisäpääomavaatimus voidaan direktiivin mukaan asettaa kansallisesti joko kaikille pankeille tai vain osalle niistä. Lähtökohtaisesti esityksessä on päädytty valitsemaan harkinnanvaraa jättävä lähestymistapa. Näin Finanssivalvonta voisi harkintansa mukaan päättää soveltaa vaatimusta myös kaikkiin suomalaisiin luottolaitoksiin.

Päätöksen lisäpääomavaatimuksen asettamisesta sekä niiden laitosten määrittämisestä, joihin puskuria sovelletaan, tekee Suomessa Finanssivalvonta. Vaatimuksen taso on lähtökohtaisesti kansallisessa harkinnassa. Jos lisäpääomavaatimus asetetaan, sen on luottolaitosdirektiivin mukaan oltava vähintään 1 prosentti. Vaatimus voidaan asettaa 0,5 prosenttiyksikön välein.

Lisäpääomavaatimuksen tarkoituksenmukaisen tason ja suuruuden arvioiminen ennakolta ei ole perusteltua, koska lainsäätäjällä ei ole, eikä voikaan olla, käytettävissään sellaista yksityiskohtaista tietoa Finanssivalvonnan valvottavien tilasta tai Suomen pankkijärjestelmän rakenteellisista riskeistä ja haavoittuvuuksista, jotka muuttuvat ajan kuluessa. Makrovakauden valvonnasta vastaavalla Finanssivalvonnalla sen sijaan tällainen ajantasainen tieto on tai ainakin tulisi olla saatavilla. Tämä puhuu sen puolesta, että lisäpääomavaatimuksen taso jäisi Finanssivalvonnan johtokunnan harkittavaksi. Viranomaisen harkintavaltaa on kuitenkin perustuslain vakiintuneen tulkinnan mukaan tarpeen rajata siten, että vaatimuksen vähimmäis- ja enimmäismäärät ilmenevät laista. Ehdotuksen mukaan vaatimus voitaisiin asettaa yhden ja viiden prosentin välille.

Mitoituksessa ei ole yksikäsitteistä tai kansainvälisesti yhdenmukaista asteikkoa, koska luottolaitosdirektiivissä ei vaatimukselle aseteta määrättyä ylärajaa. Koska direktiivissä kuitenkin edellytetään, että asetettaessa kotimaisille riskierille yli 5 prosentin vaatimus on noudatettava monimutkaiset ilmoitus- ja koordinaatiomenettelyä, voidaan 5 prosentin rajaa pitää normaalitilanteissa vaatimuksen ylärajana.

Lisäpääomavaatimuksen tavoitteiden kohdistuessa koko rahoitusjärjestelmää uhkaavien riskien ja niiden kustannusten vähentämiseen yksi lähtökohta vaatimusta kohdennettaessa olisi se, että vaatimus kohdentuisi samalla tavoin kaikkiin luottolaitoksiin.

Toisaalta luottolaitossektorin riskikeskittymien osalta vaatimus on puolestaan luontevasti kohdennettavissa niihin luottolaitoksiin tai niiden tase-eriin ja taseen ulkopuolisiin sitoumuksiin, joista keskittymät koostuvat. Samoin sektorin keskittyneisyys liittyy ainoastaan suurimpiin luottolaitoksiin, mikä puoltaa vaatimuksen kohdentamista tarvittaessa vain systeemisesti merkittäviin luottolaitoksiin kaikkien laitosten sijasta, koska lisäpääomavaatimus olisi tällöin omiaan vahvistamaan näiden luottolaitosten taseiden kasvua.

Tase-erien osalta luottolaitosdirektiivi sallii vaatimuksen kohdistamisen vain esimerkiksi kotimaisiin tase-eriin ja taseen ulkopuolisiin sitoumuksiin. Jos vaatimuksella pyritään varmistamaan kotimaisten luottomarkkinoiden toiminta, vaatimuksen kohdistaminen vain kotimaisiin tase-eriin voisi olla perusteltu lähtökohta. Moni jäsenvaltio on kuitenkin päätenyt siihen, että vaatimus lasketaan kokonaisriskin perusteella, olivatpa riskit sitten kotimaisia tai ulkomaisia. Tätä puoltaa se, että tappiot heijastuvat luottolaitosryhmien vakavaraisuuteen riippumatta siitä, missä ne ovat syntyneet. Edellä olevan perusteella on esityksessä päädytty esittämään lainsäädäntöön ehdotettuja muutoksia vastaavasti lähtökohtaisesti mallia, joka mahdollistaa mahdollisimman joustavan lisäpääomavaatimuksen asettamisen. Tämä johtuu järjestelmäriskien monitahoisista ilmenemisvaihtoehdoista ja –tavoista.

Järjestelmäriskipuskurivaatimuksen asettaminen jokaisen konsolidointiryhmään kuuluvan yksittäisen luottolaitoksen tasolla ei vaikuta edellä mainittujen osatekijöiden ja mittareiden perusteella taroituksenmukaiselta. Siten vaatimuksen luonnollinen soveltamistaso vaikuttaisi olevan ylin kansallinen emoyritys. Jos tällainen kansallinen emoyritys on toisessa jäsenvaltiossa olevan emoyrityksen tytäryritys ja emoyritykseen sovelletaan sen kotivaltiossa järjestelmäriskipuskurivaatimusta koko konsolidointiryhmän tasolla, koko konsolidointiryhmää koskevan vaatimuksen voidaan kuitenkin arvioida olevan omiaan lisäämään myös sen kansallisen alakonsolidointiryhmän vakautta.

Arvioinnissa on otettava huomioon myös se, ettei luottolaitosdirektiivi rajoita mahdollisuutta siihen, että puskuri asetetaan eri pankeille erisuuruisena. Ehdotuksessa on omaksuttu lähestymistapa, joka mahdollistaa sen, että vaatimus voitaisiin kohdistaa samanaikaisesti kaikille pankeille tai vain osalle niistä esimerkiksi koon tai tase-erien perusteella, mutta erisuuruisena.

3.3 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi luottolaitoslakia lisäämällä lakiin säännökset rahoitusjärjestelmän rakenteellisten omaisuuksien perusteella määrättävästä lisäpääomavaatimuksesta. Ehdotetulla lailla pantaisiin täytäntöön kansainväliseen pankkisääntelyn kokonaisuudistukseen perustuvaan Euroopan unionin luottolaitosdirektiiviin sisältyvä kansallinen sääntelyoptio.

Lakiin lisättäisiin säännökset erityisestä lisäpääomavaatimuksesta, jolla katettaisiin pitkäaikaisten ja ei-syklisten rahoitusjärjestelmää tai kokonaistaloutta uhkaavien tekijöiden muodostamaa riskiä. Luottolaitoksilla olisi laissa aiemmin säädettyjen pääomavaatimusten lisäksi oltava ydinpääomaa yhdestä viiteen prosenttia niin sanottujen järjestelmäriskien kattamiseksi. Lisäpääomavaatimuksia koskevia säännöksiä sovellettaisiin myös sijoituspalveluyrityksiin. Ehdotetut vaatimukset eivät kuitenkaan tulisi suoraan lain nojalla sovellettaviksi, vaan lisäpääomavaatimus olisi makrovakauden valvonnasta vastaavan Finanssivalvonnan harkinnan mukaan käyttöön otettavissa laissa säädettyjen edellytysten ollessa olemassa.

Finanssivalvonnasta annettuun lakiin lisättäisiin uuden lisäpääomavaatimuksen asettamisen edellyttämät tarpeelliset säännökset. Lisäpääomavaatimuksen asettamisesta päättäisi Finanssivalvonnan johtokunta.

Rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävän lisäpääomavaatimuksen sisällyttäminen lainsäädäntöön perustuu ennen kaikkea Suomen pankkijärjestelmän rakenteeseen liittyvillä sellaisilla erityispiirteillä, joista seuraa keskimääräistä suurempi rakenteellinen järjestelmäriski. Mahdollisuutta vaatimuksen asettamiseen puoltavat erityisesti Suomen pankkisektorin huomattava keskittyneisyys, pankkisektorin suuri merkitys yksityisen sektorin rahoittajana ja sen tarjoamien palveluiden heikko korvattavuus sekä jossain määrin myös ulkomaisen markkinarahoituksen suhteellisen suuri osuus pankkien varainhankinnasta, pankkien yhteiset riskikeskittymät (asuntolainat) ja pankkien voimakas kytkeytyneisyys omistusrakenteiden kautta ulkomaisiin pankkeihin.

Siihen seikkaan, että Suomessa, päinvastoin kuin useimmissa muissa EU:n jäsenvaltioissa, ei toistaiseksi ole otettu käyttöön rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävää lisäpääomavaatimusta, ovat kiinnittäneet huomiota muun muassa Euroopan järjestelmäriskikomitea, IMF sekä OECD. Kansainvälisen luottamuksen säilyminen Suomen rahoitusmarkkinoihin ja kansainvälisesti vertailukelpoisen makrovakausrakenteen rakentaminen näyttäisivät siten edellyttävän, että myös Suomen lainsäädäntöön sisältyy mahdollisuus tällaisen lisäpääomavaatimuksen asettamiseen. Tarvetta korostaa osaltaan se, että pohjoismaisia markkinoita arvioidaan usein yhtenä kokonaisuutena, jolloin Suomen muita Pohjoismaita alemmat vaatimukset kiinnittävät erityistä huomiota.

Järjestelmäriskipuskurivaatimusta koskevat keskeiset säännökset on tarkoituksenmukaista sisällyttää luottolaitoslain 10 lukuun, jossa säädetään muistakin lisäpääomavaatimuksista. Lainsäädäntöön on tarpeen sisällyttää luottolaitosdirektiivin 133 artiklan säännökset ja tarvittavat muut keskeiset säännökset. Lisäksi lakiin lisätään säännös 134 artiklassa tarkoitettua hyväksymismenettelyä.

4 Esityksen vaikutukset

Rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävän lisäpääomavaatimuksen asettamisella pyritään parantamaan rahoitusjärjestelmän rakenteellisten riskien sietokykyä ja siten vähentämään rahoituskriisien todennäköisyyttä sekä pienentämään niiden vahingollisia vaikutuksia. Nämä talouskehityksen kannalta positiiviset vaikutukset näkyvät erityisesti pitkällä aikavälillä. Sen sijaan lyhyellä aikavälillä puskurin asettamisella tai nostamisella voi olla talouskasvun kannalta myös vahingollisia vaikutuksia. Näkemysten taustalla on odotus siitä, että pankkien rahoituskustannukset nousevat, jos osa velkarahoituksesta joudutaan korvaamaan omalla pääomalla. Nämä kasvaneet kustannukset pankit siirtävät ainakin osittain myöntämiensä luottojen hintoihin, mikä hidastaa luottojen määrän kehitystä ja sitä kautta talouskasvua ja investointien kehitystä.

4.1 Lisäpääomavaatimuksen vaikutus pankkikriisin todennäköisyyteen ja kustannuksiin

Luottolaitosten vakavaraisuuden vahvistuminen kasvattaa koko sektorin tappionkanto- ja kriisin sietokykyä sekä pienentää pankkikriisien todennäköisyyttä ja kriisien aiheuttamia tuotannon menetyksiä. Tämä johtuu siitä, että luottolaitokset kattavat mahdollisia tappioitaan omilla varoillaan. Nämä positiiviset vaikutukset tulevat esiin varsinkin pitkällä aikavälillä, mutta niiden määrällinen arviointi on vaikeaa ja perustuu monille oletuksille.

Historiasta tiedetään, että pankkikriiseistä on koitunut kokonaistaloudelle usein erittäin merkittävää vahinkoa. Esimerkiksi Reinhart, C. M. ja Rogoff, K. S. (2009) ovat arvioineet, että systeeminen pankkikriisi on aiheuttanut keskimäärin yhdeksän prosentin suuruisen pudotuksen kokonaistuotannossa. Jos oletetaan, että kriisillä on vain ohimeneviä vaikutuksia, arviot pankkikriisin keskimääräisistä kumulatiivisista kustannuksista jäävät noin 20 prosenttiin BKT:sta. Useat tutkimukset ovat kuitenkin osoittaneet, että merkittävä osa tuotannonpudotuksesta jää pysyväksi ja siten kriisin kumulatiiviset vaikutukset voivat kertyä pitkällä aikavälillä valtaviksi. Arviot tuotannonmenetyksistä voivat vaihdella suuresti. Mediaanitulokset sellaisista tutkimuksista, jotka sallivat kriisien pysyväisvaikutukset, osoittaa keskimääräisten kustannusten olleen peräti 160 prosenttia BKT:sta. Tämä tarkoittaisi siis, että pankkikriiseissä on usein hukattu peräti 1,5 vuoden tuotanto.

Vaikka pankkikriisin välttämisen tai sen kustannusten supistamisen hyödyt talouskehitykseen ovat pitkällä aikavälillä erittäin merkittäviä, päätöksentekijän kannalta on ongelmallista, että hyötyjen kokoluokkaa on vaikeaa täsmällisesti todentaa. Lisäksi laskelmat perustuvat historiaan ja saattavat siten kertoa vain vähän tulevien pankkikriisien dynamiikasta ja todennäköisyydestä.

Lisäksi on hyvä huomioda, että pankkisektorien koko on useimmissa maissa viimeisten vuosikymmenien aikana kasvanut huomattavasti suhteessa talouksien kokoon. Kotitalouksien, yritysten ja valtioiden velkaantuminen samoin kuin rahoitussektorin keskinäiset riippuvuudet ovat lisääntyneet. Tämä on todennäköisesti tehnyt talouksista jopa aiempaa riippuvaisempia pankkien tarjoamasta rahoituksesta ja siten aiempaa haavoittuvampia pankkikriisien suhteen. Joka tapauksessa myös Suomen lähihistoriassa on kaksi ajanjaksoa, jolloin joko kotimainen tai kansainvälinen pankkikriisi on osaltaan johtanut erittäin heikkoon talouskehitykseen.

Kun pankkikriisin välttämisen hyötyjä halutaan arvioida määrällisesti, on kriisin aiheuttamien kustannusten lisäksi pohdittava pankkikriisien yleisyyttä. Historiasta peilaten näyttää siltä, että pankkikriisejä tapahtuu noin 20–25 vuoden välein. Historiassa rahoituskriisin todennäköisyys on siis ollut noin 4–5 prosenttia. On kuitenkin luultavaa, että viimeaikaiset kiristykset pankkien sääntelyssä ovat laskeneet tätä todennäköisyyttä. Pankkikriisin todennäköisyys, kun riskipainotettu pääomavaatimus on 10 prosenttia, on enää 1,4 prosenttia. Jos pääomavaatimusta kasvatetaan tästä 1 prosenttiyksiköllä, pankkikriisin todennäköisyys laskee 1 prosenttiin ja vastaava 3 prosenttiyksikön nosto pääomavaatimuksessa laskee kriisin todennäköisyyden 0,5 prosenttiin.

Yksinkertaistetun laskelman mukaan 1 prosenttiyksikön nosto pankkien pääomissa, jos järjestelmäriskipuskurin oletetaan koskevan lähes koko pankkisektoria, supistaisi pankkikriisien aiheuttamia haittoja kokonaistuotannolle vuosittain vajaat 0,1 prosenttia, mikäli kriisin kustannusten arvioidaan olevan väliaikaisia. Hyöty voi nousta kuitenkin jopa 0,6 prosenttiin BKT:sta, jos kriisin aiheuttamien kustannusten oletetaan olevan huomattavasti korkeammat. Tuloksia tulkittaessa onkin syytä ottaa huomioon suuri epävarmuus, joka laskelmiin liittyy.

Korotetusta pääomavaatimuksesta aiheutuvia lisähyötyjä tulee siitä, että aiempaa vakaampi pankkisektori vähentää kasvuvauhdin heilahteluja, jotka yleensä ovat vahingollisia talouskehitykselle. Luottolaitosten korkea pääoman määrä vähentää myös kriisistä aiheutuvia kustannuksia. Se voi ensinnäkin estää yhtä pankkia koskevan kriisin leviämisen koko pankkijärjestelmää uhkaavaksi kriisiksi ja näin rajata tehokkaasti kustannuksia. Toisaalta luottolaitosten omat puskurit pystyvät kattaamaan kriisin kustannuksista aiempaa suuremman osan ja näin vähentämään yhteiskunnalle mahdollisesti aiheutuvia kustannuksia.

Pääomavaatimuksen korottamisen hyödyt voivat kanavoitua talouteen myös muuta kautta. Ensinnäkin on olemassa näyttöä siitä, että korkea pääoman määrän taso ainakin joissakin olosuhteissa jopa lisää luotonantoa. Lisäksi tutkimukset osoittavat, että suuri pääoman määrä vaimentaa niitä negatiivisia vaikutuksia, joita riippuvuus markkinarahoituksesta voi aiheuttaa luotonantoon rahoituskriisin aikana. Osittain tämä johtunee siitä, että mitä velkaantuneempi luottolaitos on, sitä nopeammin se joutuu myymään varallisuuttaan esimerkiksi hoitamattomien luottojen kompensoimiseksi taseessa.

4.2 Lisäpääomavaatimuksen vaikutukset rahoituksen hintaan ja talouskehitykseen lyhyellä aikavälillä

Yleisesti arvioidaan, että pääomavaatimuksen, kuten järjestelmäriskipuskurin, asettaminen tai sen nosto hidastaa talouskasvua lyhyellä aikavälillä. Tämä negatiivinen vaikutus kumpuaa siitä, että luottolaitosten rahoituskustannukset nousevat pääomavaatimuksen noston myötä ja ne siirtävät nämä nousseet kustannuksensa luottokorkoihin. Tämä taas hidastaa luottojen kehitystä ja talouskasvua. Arviot siitä, kuinka suuri pääomavaatimuksen nostosta seuraava negatiivinen vaikutus on, vaihtelevat kuitenkin huomattavasti.

4.2.1 Lisäpääomavaatimuksen noston vaikutus luottolaitosten rahoituskustannuksiin ja luottokorkoihin

Luottolaitoksen rahoituskustannusten kannalta ei periaatteessa ole merkitystä sillä, miten sen rahoitus jakautuu oman pääoman ja velkarahoituksen välillä (ns. Modigliani-Miller -teoreema). Todellisuudessa on kuitenkin selvää, ettei teoreema täysin toimi useastakaan syystä, sillä velkarahoitus on yleensä omaa pääomaa halvempi rahoitusmuoto. Ensinnäkin talletussuoja laskee talletuksille maksettavaa korkoa. Toiseksi keskuspankkien tarjoama maksuvalmiusrahoitus vaikuttaa pankkien velkarahoituksen hintaan. Velan edullisuus on perinteisesti korostunut, jos luottolaitos on tärkeä yhteiskunnan ja talouden kriittisten toimintojen kannalta, jolloin sen on ainakin ennen kriisinratkaisua käsittelevää lainsäädäntöä katsottu olleen niin sanotusti liian suuri kaatumaan ja siten nauttineen julkisen sektorin implisiittisestä tuesta. Lisäksi velkaa kohdellaan monen maan verotuksessa pääomaa suotuisammin, mikä osaltaan kannustaa pankkeja velkarahoitukseen. Näistä tekijöistä seuraa, että pääoma on todellisuudessa velkarahoitusta kalliimpi rahoitusmuoto, minkä vuoksi luottolaitosten rahoituskustannusten voidaan olettaa nousevan, kun pääoman osuus rahoituksesta kasvaa.

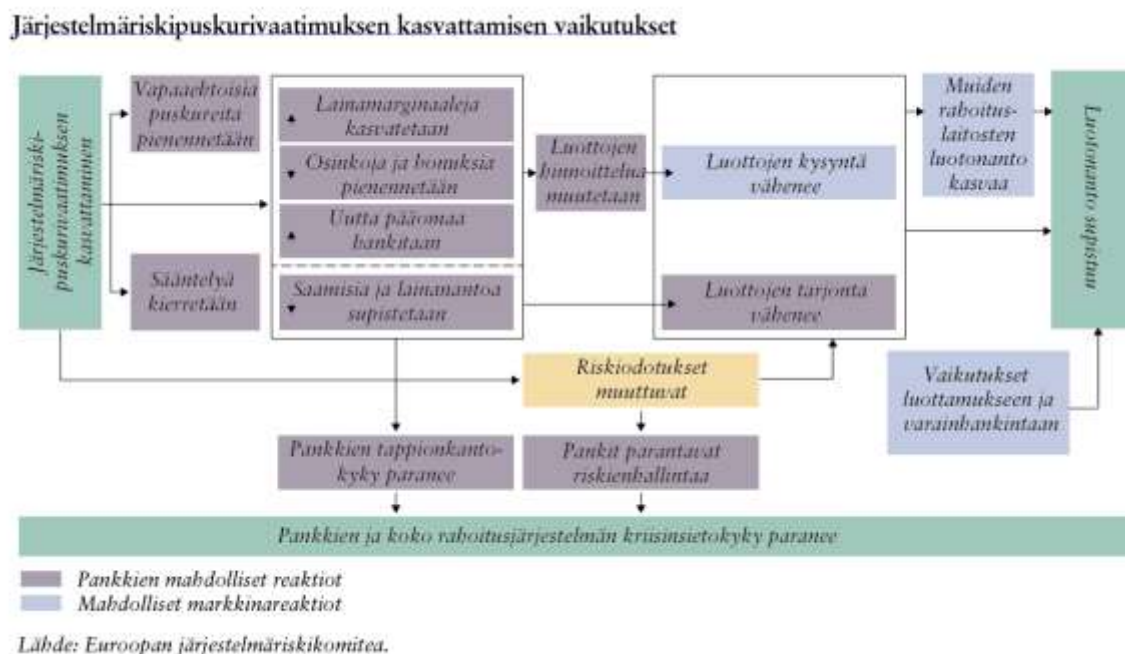
On olemassa myös tilanteita, joissa näin ei tapahdu. Ensinnäkin velkarahoitus on yleensä halvempaa vakavaraiselle luottolaitokselle kuin sellaiselle toimijalle, jonka pääoman määrä on matala. Erityisesti sellaisessa luottolaitoksessa, jossa rahoittajat arvioivat pääoman määrän kestäättömän matalaksi, pääoman lisäys voi itse asiassa laskea varainhankinnan kokonaiskustannuksia. Lisäksi pääomavaatimuksen noston vaikutuksia rahoituskustannuksiin voi vähentää se, että pääomalta vaadittu tuottoaste voi riippua pääoman määrästä. Kasvava pääoman määrä ja sitä kautta lisääntyvä vakaumus voi olla omistajille syy tyytyä aiempaa matalampaan pääoman tuottoasteeseen, mikä puolestaan vähentää kasvaneesta pääoman määrästä syntyviä kustannuksia. Tästä ei kuitenkaan ole näyttöä aiemmissa tutkimuksissa ja osa tutkimuksista viittaa siihen, että pääoman tuotto on ollut jopa korkeampi niissä listatuissa luottolaitoksissa, joissa pääoman määrä on ollut keskimääräistä suurempi. Joka tapauksessa voidaan todeta, ettei rahoituskustannusten nousun ja pääomavaatimuksen noston välinen suhde ole yksiselitteisen lineaarinen.

Pääomavaatimuksen noston vaikutusta luottolaitosten rahoituskustannuksiin ja lopulta luottojen korkoihin on vaikea ennakoida myös siksi, että luottolaitokset voivat reagoida vaatimuksen nostoon monin eri tavoin. Ne voivat täyttää kiristyneet vaatimukset vahvistamalla vakavaraisuuttaan joko hankkimalla uutta pääomaa vanhoilta omistajiltaan tai laskemalla liikkeeseen uusia osakkeita, kar-

tuttamalla omia varojaan voittovaroja pidättämällä tai kasvattamalla voittojaan luottomarginaaleja leventämällä. Luottolaitokset voivat myös vähentää riskipainotettuja saamisiaan, mikä kasvattaa vakavaraisuussuhdelukua (omat varat / riskipainotetut saamiset).

Varsinkin niillä luottolaitoksilla, joiden vakavaraisuus on selvästi ylittänyt vähimmäisvaatimukset, on mahdollisuus reagoida kiristyviin vaatimuksiin myös supistamalla vapaaehtoisesti pitämiään pääomapuskureita. Toisaalta luottolaitokset voivat reagoida nouseviin rahoituskustannuksiin tehostamalla muuten toimintojaan. Sääntelyn kiristyminen voi myös johtaa yrityksiin kiertää ja välttää sääntelyä (sääntelyarbitraasi) eri tavoin, joiden ennakoiminen on usein etukäteen vaikeaa. Luottolaitosten sääntelyn kiristäminen voi muun muassa ohjata luotonantoa – ja siihen liittyviä riskejä – muille, mahdollisesti vähemmän säännellyille, rahoitusalan toimijoille. Monissa maissa toimivilla pankeilla saattaa puolestaan olla kannustin siirtää liiketoimintojaan niihin maihin, joissa sääntely on kevyempää kuin pankin kotimaassa (kuvio 10).

Kuvio 10. Pankkien mahdolliset reaktiot pääomavaatimuksen nostoon



Saatavilla olevien tutkimusten mukaan luottolaitokset käyttävät kaikkia edellä mainittuja tapoja korotetun pääomavaatimuksen täyttämiseksi. Luultavasti riippuu paljon myös suhdanne- ja kilpailutilanteesta, miten luottolaitokset reagoivat vakavaraisuusvaatimusten tiukentamiseen ja missä määrin ne pystyvät ja haluavat siirtää kasvaneita rahoituskustannuksia omille asiakkailleen. Näyttää siltä, että luottolaitokset käyttävät usein ensi vaiheessa ylimääräisiä pääomapuskureitaan korotetun vaatimuksen täyttämiseen, mutta muutaman seuraavan vuoden aikana kasvattavat ylimääräiset puskurit takaisin nostoa edeltäneelle tasolle. Esimerkiksi euroalueella tiukka taloudellinen tilanne samanaikaisesti tehdyn pankkien taseiden kattavan arvioinnin ja stressitestien kanssa vuonna 2014 johtivat pankeissa monenlaisiin sopeutustoimiin. Pankit vastasivat vaatimuksiin paitsi nostamalla uutta pääomaa myös sopeuttamalla taseitaan. Jo aiemmin kriisin aikana sellaiset pankit, joissa pääoman määrä suhteessa omaan tavoitetasoon nähden oli vähäinen, pyrkivät eroon erityisesti kaikkein eniten riskiä sisältävistä tase-eristä.

Viime vuosina on tehty paljon määrällisiä analyyseja siitä, miten pääomavaatimuksen nosto vaikuttaa luottolaitosten toimintaan ja erityisesti luottojen korkoihin. Monet näistä analyyseista perustuvat kirjanpidon näkökulmaan ja melko yksinkertaisiin oletuksiin siitä, miten luottolaitokset täyttävät uudet pääomavaatimukset. Usein nämä laskelmat ottavat annettuna aiempien vuosien pääoman tuottoasteen ja vertaavat sitä keskimääriin velkarahoituksen kustannuksiin. Lisäksi laskelmissa otetaan huomioon riskipainotettujen saatavien määrä suhteessa koko taseeseen sekä velkarahoituksesta mahdollisesti saatavat verohelpotukset. Näillä tiedoilla päädytään arvioon siitä, kuinka paljon pääomavaatimuksen kasvattaminen nostaa luottokorkoja.

Yksi kirjanpitoon perustuvien laskelmien heikkouksista liittyy siihen, että erilaiset oletukset laskelmissa johtavat hyvin erilaisiin lopputulemiin. Esimerkiksi oletuksista riippuen 1 prosenttiyksikön korotus pääomavaatimuksessa johtaa laskelmien mukaan yleensä luottokorkojen nousuun 4–20 korkopisteellä. Suuri vaihteluväli kuvastaa laskelmiin liittyvää suurta epävarmuutta, mutta toisaalta tulos on hyvä suhteuttaa keskuspankkien rahapolitiikkaan, jossa ohjauskorkoa yleensä nostetaan tai lasketaan kerralla vähintään 25 korkopisteellä.

Korkeimmat vaikutusarviot perustuvat konservatiivisiin oletuksiin luottolaitosten ja näiden omistajien käyttäytymisestä. Ensinnäkin ne odottavat pääoman tuoton pysyvän vakiona eikä laskevan lainkaan sen seurauksena, että luottolaitoksista todennäköisesti tulee aiempaa korkeamman pääomataso- ansiosta aiempaa vakaampia ja siten turvallisempia sijoituskohteita. Lisäksi laskelmat perustuvat oletukselle, etteivät luottolaitokset muilla tavoin sopeuta taseitaan tai tehosta toimintojaan pääomavaatimuksen noston vaikutusten kompensoimiseksi. Esimerkiksi Kansainvälisen järjestelypankin laskelmat teollisuusmaiden lähes 7 000 luottolaitoksen tasetietojen pohjalta osoittavat, että jos pääoman tuottovaatimus pidetään pääomavaatimuksen noston jälkeen ennallaan vuosien 1993–2007 keskiarvossa eli noin 15 prosentissa, 1 prosenttiyksikön pääomavaatimuksennosto nostaa luottokorkoja teollisuusmaissa keskimäärin 13 korkopisteellä. Hieman suppeammalla tilastomateriaalilla tuotettu OECD:n vastaava arvio on 14,4 pistettä.

4.2.2 Korkojen nousun välittyminen talouskasvuun

Rahoituskustannusten vaikutuksia talouskehitykseen arvioidaan tyypillisesti käyttämällä apuvälineenä makrotaloudellisia yleisen tasapainon malleja (DSGE-mallit). Mallit kuvantavat talouskehitystä hyvin laajasti ja niillä pystytään arvioimaan talouden eri rakenteiden vuorovaikutussuhteita melko tehokkaasti. Mallien heikkous on kuitenkin luottolaitossektorin yleensä varsin puutteellinen mallintaminen, minkä vuoksi malli joudutaan rakentamaan oletukselle ja aiemmille tutkimustuloksille siitä, minkä verran pääomavaatimuksen nosto korottaa yleistä korkotasoa taloudessa.

Mallien analyysit päättyvät hyvin yleisesti tulokseen, että vaikka maltillinen pääomavaatimuksen nosto hidastaa talouskasvua, nämä negatiiviset vaikutukset yleiseen talouskehitykseen ovat melko pieniä. Tulos vaikuttaa oikeansuuntaiselta, kun sitä verrataan tehtyihin tutkimuksiin siitä, paljonko keskuspankin yksittäinen ohjauskoron nosto tai lasku vaikuttaa talouskehitykseen. Esimerkiksi Kansainvälinen järjestelypankki raportoi keskiarvot tuloksista, jotka on saatu käyttämällä 97 erilaista mallia tai estimointia. Osa malleista on kalibroitu euroalueelle, osa Yhdysvalloille ja muutama malli on kehitetty yksittäiselle eurooppalaiselle maalle. Tulosten mukaan 1 prosenttiyksikön korotus pääomavaatimuksessa, joka johtaa luottokorkojen 13 korkopisteen nousuun, johtaa muutaman vuoden viiveellä noin 0,1–0,2 prosentin laskuun tuotannon tasossa. OECD:n vastaava arvio on keskimäärin noin 0,2 prosenttia. Korkojen nousun seurauksena eniten kärsii investointien kehitys. Todellisuudessa negatiivinen vaikutus saattaa jäädä edellä arvioitua pienemmäksi, mikäli keskuspankki reagoi hidastuneeseen kehitykseen korkojen laskulla. Tätä reaktiota ei ole malleissa otettu huomioon.

On huomattava, että muutamat mallit arvioivat nämä negatiiviset vaikutukset huomattavasti edellä mainittua suuremmiksi ja ylipäättään vaihtelu tutkimustuloksissa on suurta. Esimerkiksi Ruotsin keskuspankin tekemässä tutkimuksessa arvioidaan, että yhden prosenttiyksikön nosto pääomavaatimuksessa nostaa lainamarginaaleja 13 korkopisteellä ja johtaa 0,06–0,16 prosentin laskuun maan kokonaistuotannon tasossa. Sen sijaan Ruotsin valtiovarainministeriö arvioi vaikutuksen kokonaistuotantoon kaksinkertaiseksi, noin 0,3 prosenttiin. Vaikka mallit tuottavat arvokasta tietoa esimerkiksi korkojen nousun vaikutuskanavista taloudessa, tuloksia tulkittaessa on siis välttämätöntä pitää mielessä malleihin liittyvät heikkoudet ja tuloksiin sisältyvä epävarmuus.

4.3 Lisäpääomavaatimuksen arvioidut kustannukset ja kokonaistaloudelliset vaikutukset Suomessa

Valtiovarainministeriön laatiman Suomen talouden yleisen tasapainon mallilla tehdyn analyysin mukaan nousu luottolaitosten rahoituskustannuksissa hidastaa talouskasvua jokseenkin saman verran tai vähemmän kuin muiden maiden vastaavissa tutkimuksissa. Huomioitava on, että tätäkään mallia ei ole rakennettu analysoimaan pankkisektorilta kumpuavia ongelmia, vaan analyysi joudutaan rakentamaan usean oletuksen pohjalta.

Ensinnäkin oletetaan, että luottolaitokset siirtävät kohonneet rahoituskustannuksensa täysimääräisinä luottokorkoihin. Kuten edellä on huomattu, käytännössä näin ei välttämättä tapahdu. Lisäksi oletetaan, ettei luottolaitosten omistajien pääoman tuottovaatimus laske, vaikka korkeampi pääoma periaatteessa laskeekin pankkien riskejä. Luottolaitokset eivät myöskään tehosta toimintojaan pääomavaatimuksen noston seurauksena. Siten laskelmia voidaan pitää konservatiivisina ja pikemmin ne saattavat tästä syystä yliarvioida kuin aliarvioida pääomavaatimuksen aiheuttamia negatiivisia vaikutuksia taloudessa. Sen sijaan oletus siitä, ettei euroalueen rahapolitiikka reagoi Suomessa tehtävän pääomavaatimuksen noston aiheuttamaan talouskasvun hidastumiseen, on huomattavasti relevantimpi kuin tutkittaessa vaikutuksia vaikkapa Yhdysvalloissa tai koko euroalueella.

Käyttämällä tietoja suomalaisten luottolaitosten taseiden rakenteesta sekä yllämainittuja oletuksia arvioidaan, että 1 prosenttiyksikön nosto vakavaraisuusvaatimuksessa tai vastaavan suuruisen järjestelmäriskipuskurin asettaminen pääosalle pankkisektoria nostaisi luottokorkoja 5 korkopistettä ja vastaavasti 3 prosenttiyksikön nosto 15 korkopistettä. Näiden oletusten ja DSGE-mallin tuottamien laskelmien kautta päädytään arvioon, jonka mukaan pääomavaatimuksen noston vaikutukset jäisivät Suomessa kansainvälisesti vertailtuna hyvin pieniksi, sillä 15 korkopisteen nostokin laskee kokonaistuotannon tasoa vain noin 0,1 prosenttia.

Syy kansainvälisesti vertailtuna pieniin negatiivisiin vaikutuksiin liittyy pitkälti suomalaisten luottolaitosten taseen rakenteeseen ja on vertailukelpoinen aiemmin kuvaillun Ruotsille saadun tutkimustuloksen kanssa. Suomessa riskipainotettujen saamisten määrä suhteutettuna riskipainottoman taseen kokoon on ollut pieni muun muassa pankkisektorin voimakkaista pohjoismaisista kytköksistä johtuvista syistä (konsernin sisäiset erät paisuttavat tasetta, mutta eivät vaikuta riskipainotettuihin saamisiin). Tästä seuraa, että riskipainotettuihin saamisiin suhteutetun pääomavaatimuksen nosto ei aiheuta suhteessa niin suurta laskennallista nousua oman pääoman absoluuttisessa määrässä kuin sellaisella pankkisektorilla, jossa saatavien riskipainot ovat huomattavasti korkeammat. Lisäksi laskelmat perustuvat pääoman tuottoasteelle (ROE), joka viimeisten 5 vuoden aikana on ollut pankkisektorilla 8,1 prosenttia eli selvästi matalampi kuin kansainvälisissä tutkimuksissa yleisesti käytetyt arviot 14–15 prosenttia. Matalampi oletus tuottoasteesta pienentää pääoman ja velkarahoituksen kustannuseroa ja laskee siten pääomavaatimuksen vaikutusta rahoituskustannuksiin. Velkarahoituksen koron on laskelmassa arvioitu olleen 1 prosentti.

Edellä saatua tulosta analysoitaessa on syytä ottaa huomioon, että nykyisellään kaikki suuret suomalaiset luottolaitokset pystyisivät täyttämään nykyistä korkeamman pääomavaatimuksen, sillä niiden pääoman määrä suhteessa riskipainotettuihin saataviin on selvästi vähimmäispääomavaatimuksia korkeampi. Jos jopa 3 prosenttiyksikön suuruinen lisäpääomavaatimus asetettaisiin, luottolaitokset saattaisivat hyvinkin täyttää ainakin osan kohonnutta vaatimusta pienentämällä – ainakin hetkellisesti – pääomapuskureitaan, mikä entisestään supistaisi arviota vaatimuksen noston negatiivisista vaikutuksista talouskasvuun. Luultavaa kuitenkin on, että luottolaitokset haluavat säilyttää pääomat ainakin jonkin verran vaatimuksia korkeampina turvatakseen häiriöttömän toiminnan myös tilanteessa, jossa esimerkiksi luottotappiot äkillisesti kasvavat tai omaisuuserien arvo laskee. Tätä tukee myös Herralan (2014) löydös siitä, että suomalaiset luottolaitokset reagoivat tuleviin sääntelymuutoksiin hyvissä ajoin ennen niiden toimeenpanoa. Näin ollen laskelmien oletus siitä, että vaatimuksen korotus siirtyy suoraan pääomien määriin, on Suomessa perusteltu.

Lisäpääomavaatimuksen asettamisen aiheuttamat negatiiviset vaikutukset kasvavat selvästi, jos suomalaisten luottolaitosten ominaispiirteisiin perustuvista oletuksista luovutaan ja oletetaan esimerkiksi, että riskipainotetut saamiset ovat selvästi korkeammat kuin Suomessa ja nostetaan pääoman tuottovaatimus 15 prosenttiin. Tällöin yhden prosenttiyksikön noston pääomavaatimuksessa odotetaan nostavan luottojen korkoja 15 korkopistettä ja 3 prosenttiyksikön noston vastaavasti 45 korkopistettä.

Ensimmäisessä esimerkissä negatiivinen vaikutus kokonaistuotannon tasoon on DSGE-mallilla laskettuna noin 0,1 prosenttia ja 3 prosenttiyksikön nosto pääomavaatimuksessa aiheuttaa kokonaistuotannossa 0,2-0,3 prosentin laskun. Voidaan siis todeta, että kaiken kaikkiaan laskuesimerkit ovat hyvin linjassa muiden maiden empiirisellä aineistolla tai teoreettisilla malleilla laskettujen tulosten kanssa, mutta Suomen pankkisektorin ominaispiirteistä johtuu, että pääomavaatimuksen noston vaikutukset jäävät Suomessa todennäköisesti pienemmiksi kuin muissa teollisuusmaissa keskimäärin.

Kuten muiden maiden talouskehitystä käsittelevissä tutkimuksissa, rahoituskustannusten nousu vaikuttaisi myös Suomessa voimakkaimmin investointeihin, jotka supistuvat huomattavasti suhteessa niin kutsuttuun perusuraan. Kulutus reagoi rahoituskustannusten nousuun huomattavasti maltillisemmin. Viimeisen laskuesimerkin vaikutus myös työllisyyteen on huomattava: työllisten määrä laskisi noin 0,2 prosenttia.

4.4 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Lakiehdotusten tultua voimaan makrovakauden valvonnasta vastaavalla Finanssivalvonnan johtokunnalla olisi toimivaltuus asettaa ehdotuksessa tarkoitettu rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävä lisäpääomavaatimus yhdelle tai useammalle luottolaitokselle niiden kokonaisriskin perusteella. Finanssivalvonta on nykyisin voimassa olevan lain nojalla toimivaltainen asettamaan lain nykyisin mahdollistamat lisäpääomavaatimukset, joiden asettamista koskevat menettelyt ja resursoinnit soveltuvat myös nyt tarkoitettujen uusien valtuuksien käyttämiseen. Esityksellä ei katsota olevan sellaisia erityisiä vaikutuksia Finanssivalvonnan ja sen johtokunnan toimintaan, mikä edellyttäisi erityisiä tästä esityksestä johtuvia lisäresurssitarpeita. Muiltakaan osin esityksellä ei katsota olevan vähäistä suurempia vaikutuksia Finanssivalvonnan tai muiden viranomaisten toimintaan.

5 Asian valmistelu

Rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävän pääomavaatimuksen mahdollistavien säännösten ottamista osaksi lainsäädäntöä on selvitetty virkатыönä jo vuodesta 2014 lähtien uuden luottolaitoslain tultua voimaan. Tämän selvitystyön osana valtiovarainministeriössä laadittiin asiantuntijatyöryhmän selvitys järjestelmäriskipuskurivaatimuksen käyttöönoton tarpeellisuudesta yhteistyössä Suomen Pankin ja Finanssivalvonnan kanssa. Selvitys on julkaistu valtiovarainministeriön julkaisusarjassa (4/2016).

Selvityksessä puollettiin lisäpääomavaatimuksen ottamista lainsäädäntöön johtuen pankkijärjestelmämme rakenteellisista tekijöistä, joiden myötä järjestelmäriskin taso arvioidaan Suomessa keskimääräistä korkeammaksi.

Asiantuntijatyöryhmän selvityksestä järjestettiin julkinen kuulemistilaisuus 5 päivänä helmikuuta 2016. Kuulemistilaisuuden sekä selvityksen johdosta saatu palaute on mahdollisuuksien mukaan huomioitu esityksen jatkovalmistelussa.

Hallituksen esitys on valmisteltu virkатыönä valtiovarainministeriössä. Esitysluonnos laitettiin julkiselle lausuntokierrokselle...

Ehdotuksesta saatiin lausunnot...

Lausuntojen mukaan....

6 Riippuvuus muista esityksistä

-

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Laki Luottolaitostoiminnasta

10 luku. Taloudellista asemaa koskevat vaatimukset

Lisäpääomavaatimukset

3 §. Lisäpääomavaatimusten määrä. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi lisäämällä siihen tarpeelliset säännökset luottolaitosdirektiivin 133 artiklassa tarkoitetusta järjestelmäriskipuskurista, josta laissa käytettäisiin nimitystä rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävä lisäpääomavaatimus (*systemic risk buffer*). Direktiivin 133 artiklassa tarkoitettu makrovakauden valvontavälineenä käytettävä lisäpääomavaatimus on niin sanottu kansallinen optio, jonka käyttöönotto on kunkin jäsenvaltion harkinnassa. Mainitun artiklan säännökset sisältävät erinäisiä vähimmäisvaatimuksia erityisesti lisäpääomavaatimuksen asettamista koskevan menettelyn osalta. Lakiteknisistä syistä pykälä ehdotetaan muutettavaksi kokonaan siten, että osa pykälän sisältämistä momenteista säilyisi muuttumattomina sisällöltään. Ehdotetun uuden lisäpääomavaatimuksen alit-

tumisesta seuraisi, kuten muiden lain 10 luvussa säädettyjen vaatimusten osalta, EU:n vakavaraisuusasetuksen mukaisesta vähimmäispääomavaatimuksesta ja lain 11 luvun 6 §:ssä tarkoitettusta harkinnanvaraisesta pääomavaatimuksesta poiketen ainoastaan lain 10 luvun 10 §:ssä säädetty voitonjakorajoitus. Ehdotettava lisäpääomavaatimus olisi katettava lain 1 luvun 17 §:ssä tarkoitettulla ydinpääomalla. Kuten voimassa olevan lain sisältämiä lisäpääomavaatimuksia, myös ehdotettava lisäpääomavaatimusta sovellettaisiin sekä yksittäisen luottolaitoksen tasolla että konsolidoidulla tasolla. EU:n vakavaraisuusasetuksen säännöksistä seuraa, että lisäpääomavaatimusta sovellettaisiin pääsääntöisesti ylimmän suomalaisen emoyrityksen tasolla.

Pykälän 1 *momentti* ei muuttuisi vaan se säilyisi sisällöltään muuttumattomana.

Pykälän 2 *momenttia* ehdotetaan muutettavaksi lisäämällä maininta rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävästä lisäpääomavaatimuksesta, joka niin ikään tulisi luokitumaan kokonaislisäpääomavaatimukseen.

Pykälän 3 ja 4 *momentti* säilyisivät sisällöltään muuttumattomina.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi *uusi 5 momentti*, jossa todettaisiin, että rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävä lisäpääomavaatimus määrätään noudattaen lain 10 luvun 4 ja 6 a §:ssä säädettyä menettelyä. Ehdotetun momentin mukaisen lisäpääomavaatimuksen olisi oltava suuruudeltaan vähintään 1 prosenttia ja enintään 5 prosenttia luottolaitoksen kokonaisriskin määrästä. Lisäpääomavaatimus voitaisiin asettaa myös tiettyjen yksittäisten tase-erien ja taseen ulkopuolisten sitoumusten sekä vakavaraisuusasetuksen mukaisesti lasketun operatiivisen riskin perusteella, jolloin lisäpääomavaatimus määräytyisi näiden muodostaman kokonaisriskin perusteella. Luottolaitosdirektiivin 133 artiklan nojalla lisäpääomavaatimuksen on oltava suuruudeltaan vähintään 1 prosenttia, mikäli Finanssivalvonta arvioi, että rahoitusjärjestelmässä on sellaisen laissa tarkoitettavan häiriön vaara, jonka toteutuminen saattaisi vaikuttaa huomattavan kielteisesti reaalitalouteen. Luottolaitosdirektiivi ei määritä ylärajaa 133 artiklassa tarkoitettulle makrovakaussäätelylle. Mainitun artiklan mukaan kuitenkin toimivaltaiselta viranomaiselta edellytettävät toimenpiteet poikkeavat toisistaan sen mukaan, minkä suuruiseksi lisäpääomavaatimus oltaisiin asettamassa. Asetettaessa vaatimus vähintään yhden prosentin, mutta alle kolmen prosentin suuruiseksi, poikkeavat esimerkiksi ilmoitusvelvollisuutta koskevat säännökset siitä, jos vaatimus asetetaan vähintään kolmen, mutta alle viiden prosentin suuruiseksi. Mainitun artiklan mukaan myös yli viiden prosentin suuruinen vaatimus olisi mahdollinen. Ehdotetun säännöksen mukaan Finanssivalvonta voisi jatkossa asettaa lisäpääomavaatimuksen kuitenkin enintään 5 prosenttiin kokonaisriskin määrästä.

Luottolaitoksen kotivaltion asettaman järjestelmäriskipuskurin tason laskemisessa voidaan ottaa huomioon myös pankin muissa jäsenvaltioissa olevat riskit. Kun toimivaltainen viranomainen asettaa enintään 3 prosentin puskurin muissa jäsenvaltioissa olevien vastuiden perusteella, vaatimus olisi asetettava samalle tasolle kaikkien unionissa sijaitsevien vastuiden osalta.

Lisäpääomavaatimusta sovelletaan luottolaitosdirektiivin mukaan pääosin vain, jos se olisi korkeampi kuin niin sanotut G- tai O-SII-puskuri. Poikkeuksena tähän olisi tilanne, jossa jäsenvaltio soveltaa vaatimusta ainoastaan kotivaltiossaan sijaitseviin tase-eriin ja taseen ulkopuolisiin sitoumuksiin, mutta ei toisessa jäsenvaltiossa sijaitseviin eriin ja sitoumuksiin. Tällöin vaatimuksia olisi sovellettava kumulatiivisesti.

Lisäpääomavaatimuksen riittävää tasoa arvioitaessa on perusteltua edellyttää, että vaatimus tulisi asettaa vain normaalia suurempien pitkän aikavälin rakenteellisten järjestelmäriskien torjumiseksi.

Muiden, lähinnä suhdanneluonteisten järjestelmäriskien varalle asetettavista pääomavaatimuksista EU-lainsäädännössä soveltuvat muut välineet, kuten muuttuva lisäpääomavaatimus ja mahdollisuus korottaa asunto- ja kiinteistövakuudellisten luottojen riskipainoja vähimmäispääomavaatimusta laskehtaessa.

Koska järjestelmäriskipuskuri kohdistuu pitkäaikaisten rakenteellisten järjestelmäriskien torjuntaan, vaatimuksen suuruuden tulisi perustua arvioon näiden rakenteellisten järjestelmäriskien vakavuudesta. Vaatimuksen asettamisen ei tulisi sen sijaan lähtökohtaisesti perustua yksittäisten luottolaitosten systeemisestä merkittävyydestä aiheutuviin järjestelmäriskeihin. Tämä ei kuitenkaan estä vaatimuksen soveltamista vain yhteen luottolaitokseen, jos se luottolaitoksen riskiprofiili, merkittävyys, kytkettyneisyys ja muut seikat huomioiden on perusteltua ja välttämätöntä.

Pykälän 6 *momentti* vastaisi voimassa olevan pykälän 5 momenttia sisällöltään muuttumattomana.

Pykälän 7 *momentti* vastaisi voimassa olevan pykälän 6 momenttia. Momenttiin lisättäisiin maininta, että EU:n vakavaraisuusasetuksessa säädetty luottolaitoksen velvollisuus täyttää konsolidoitu vähimmäispääomavaatimus koskisi jatkossa myös konsolidoitua rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävää lisäpääomavaatimusta.

4 §. *Muuttuvan ja rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävän lisäpääomavaatimuksen määrittäminen.* Pykälän 1 *momentin* mukaan muuttuvan lisäpääomavaatimuksen ohella Finanssivalvonta määrisi rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävän lisäpääomavaatimuksen.

Pykälän 2 *momentti* vastaisi voimassa olevan pykälän 1 *momentin* loppuosaa sisällöltään muuttumattomana.

Pykälän 3 *momentti* olisi uusi. Finanssivalvonnan olisi 2 momenttia vastaavasti 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 olisi tehtävä kuuden kalenterikuukauden kuluessa kunkin vuoden päättymisestä. Finanssivalvonnan olisi lisäpääomavaatimuksen asettamista arvioidessaan otettava muiden seikkojen ohella huomioon luottolaitosdirektiivistä ilmenevä periaate, jonka mukaan viranomaisen olisi harkittava ensin muiden EU:n vakavaraisuusasetuksessa sekä luottolaitosdirektiivissä tarkoitettujen makrovakauden valvontavälineiden soveltamista ennen kuin rakenteellisten ominaisuuksien perusteella asetettava lisäpääomavaatimus voitaisiin ottaa käyttöön.

Pykälän 4 *momentti* vastaisi voimassa olevan pykälän 2 momenttia sisällöltään pääosin muuttumattomana. Momentin sisältämä pykäläviittaus ehdotetaan kuitenkin tarkistettavaksi.

Pykälän 5 *momentti* vastaisi voimassa olevan pykälän 3 momenttia sen sisältämä pykäläviittaus tarkistettuna. Kuten nykyisinkin, Finanssivalvonnan olisi ennen päätöksen tekemistä kuultava momentissa mainittuja tahoja. Voimassa olevan lain mukaisesti kuuleminen tarkoittaisi näille viranomaisille tehtävää lausuntopyyntöä tai näiden viranomaisten edustajille järjestettävää kuulemistilaisuutta sen lisäksi, että asiasta keskustellaan Finanssivalvonnan johtokunnassa. Lisäksi 2 ja 3 *momentin* mukaisesta yhteistyövelvoitteesta seuraisi, kuten tähänkin asti, että lisäpääomavaatimuksen asettamista tulisi valmistella yhdessä valtiovarainministeriön ja Suomen Pankin kanssa jo ennen muodollista kuulemismenettelyä.

Pykälän 6 *momentti* vastaisi voimassa olevan pykälän 4 *momenttia*. Momentin sisältämää säännöstä ehdotetaan täsmennettäväksi sanamuodoltaan siten, että se soveltuisi jatkossa molempien pykälässä tarkoitettujen vaatimusten osalta. Rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävä lisäpääomavaatimus tulisi niin ikään voimaan kahdentoista kuukauden kuluttua päätöksen tekemisestä pääsäännön mukaan. Säännös on tarpeellinen, jotta laitokset ehtivät varautua riittävästi pääomatasojaan parantamalla. Momenttiin lisättäisiin kuitenkin säännös, jonka mukaan lisäpääomavaatimus voisi tulla sovellettavaksi asteittain nousevana vaatimuksena, jolloin lisäpääomavaatimus nousisi suuruudeltaan 0,5 prosentin prosenttiosuuksin kuuden kuukauden välein sen asettamisesta lukien kunnes Finanssivalvonnan edellyttämä pääomavaatimustaso olisi saavutettu.

Pykälän 7 ja 8 *momentti* vastaisivat voimassa olevan pykälän 5 ja 6 *momenttia* sisällöltään muuttumattomina.

Pykälän 9 *momentti* vastaisi voimassa olevan pykälän 7 *momenttia* pääosin. *Momenttia* tarkistettaisiin lakiteknisesti vastaamaan pykälän muuttunutta sisältöä.

Pykälän 10 *momentti* vastaisi voimassa olevan pykälän 8 *momenttia*.

6 a §. *Rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävän lisäpääomavaatimuksen määrittämisen perusteet.* Lakiin ehdotetaan lisättäväksi pykälä, jonka 1 *momentissa* kuvattaisiin lisäpääomavaatimuksen asettamisen edellyttämät ensisijaiset perusteet sen asettamiselle.

Pykälän 2 *momentissa* todettaisiin siitä ilmeneviä lisäedellytyksiä päätöksenteossa huomioitaviksi seikoiksi.

Pykälän 3 *momentin* mukaan lisäpääomavaatimusta määrättäessä Finanssivalvonnan olisi otettava huomioon Euroopan järjestelmäriskikomitean antamat suositukset ja varoitukset siltä osin kuin ne koskevat Suomen finanssimarkkinoita.

Pykälän 4 *momentti* antaisi valtiovarainministeriölle valtuuden antaa tarkempia säännöksiä lisäpääomavaatimuksen määrittämisen perusteista.

9 §. *Rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävien luottolaitosten ja rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävän lisäpääomavaatimusten yhteensovittaminen.* Pykälää ehdotetaan muutettavaksi lisäämällä siihen nyt ehdotettavan lisäpääomavaatimuksen osalta tarpeelliset säännökset. Pykälän 1 *momentti* vastaisi sisällöltään voimassa olevaa pykälää. Pykälän 2 *momentin* mukaan luottolaitoksen olisi täytettävä *momentissa* mainituista vaatimuksista ainoastaan korkeampi, koska rakenteellisten ominaisuuksien perusteella asetetun lisäpääomavaatimuksen on katettava luottolaitoksen kokonaisriskin mukaisesti muun muassa kaikki tase-erät riippumatta siitä, voidaanko näiden tase-erien katsoa sijaitsevan kotimaassa, ETA-alueella tai kolmansissa valtioissa.

[VAIHTOEHTOINEN MUOTOILU JA SOVELTAMINEN]

Jos luottolaitokseen voitaisiin soveltaa joko 7 tai 8 §:ssä tarkoitettua lisäpääomavaatimusta sekä rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävää lisäpääomavaatimusta, ja jälkimmäinen lisäpääomavaatimus kattaa ainoastaan luottolaitoksen kotimaiset ja kolmannessa maassa olevat tase-erät, luottolaitoksen on täytettävä näistä vaatimuksista molemmat.]

10 §. *Lisäpääomavaatimuksen alittuminen.* Pykälän 4 momenttia tarkistettaisiin vastaamaan ehdotettua lakia. Pykälässä tarkoitettu lisäpääomavaatimus ei momentin mukaan saisi ylittää määrää, johon laskettaisiin myös rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävä lisäpääomavaatimus.

1.2 Laki Finanssivalvonnasta

10 §. *Johtokunnan tehtävät.* Pykälän 1 momentin 6 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi lisäämällä johtokunnan tehtäviin myös 1. lakiehdotusta vastaavasti toimivalta tehdä päätös rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella asetettavan lisäpääomavaatimuksen osalta. Toimivalta koskisi tällaisen lisäpääomavaatimuksen asettamista, muuttamista tai ennallaan pitämistä.

Ryhmävalvontaa koskeva yhteistyö ja muu yhteistyö

62 §:n edellä oleva otsikko ehdotetaan muutettavaksi.

65 d §. *Lisäpääomavaatimuksen määräämistä ja hyväksymistä koskeva yhteistyö.* Pykälä olisi uusi. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin erityisestä 1. lakiehdotuksen säännöksiä vastaavasta ilmoitusvelvollisuudesta. Ehdotetut säännökset perustuvat luottolaitosdirektiivin 133 artiklan 11, 12, 14 ja 15 kohtaan.

Pykälän 2 momentin mukaan Finanssivalvonta ei saisi soveltaa päätöstä 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettussa asiassa ennen kuin luottolaitosdirektiivin 133 artiklan 15 kohdassa tarkoitettu komission täytäntöönpanoasetus on tullut voimaan.

Pykälän 3 momentin mukaan Finanssivalvonta voisi saattaa asian Euroopan pankkiviranomaisen käsiteltäväksi asetuksen (EU) N:o 1093/2010 19 artiklassa säädetyssä järjestyksessä, jos edellä 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetun ilmoituksen saaja vastustaa lisäpääomavaatimuksen asettamista. Momentissa tarkoitettua päätöstä ei saisi soveltaa ennen Euroopan pankkiviranomaisen välipäätöstä asiassa. Säännös perustuu luottolaitosdirektiivin 133 artiklan 14 kohdan 2 alakohtaan.

65 e §. *Rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrätyn lisäpääomavaatimuksen hyväksyminen.* Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 65 e pykälä, jolla pantaisiin täytäntöön luottolaitosdirektiivin 134 artikla. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin mainitussa artiklassa tarkoitettua virallisesta hyväksymismenettelystä, joka koskisi toisen jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen asettamaa järjestelmäriskipuskuria. Finanssivalvonnalla olisi oikeus, mutta ei velvollisuutta soveltaa toisen jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen asettamaa lisäpääomavaatimusta vastaavaa vaatimusta Suomessa toimiluvan saaneen luottolaitoksen tase-erien ja taseen ulkopuolisten sitoumusten perusteella määräytyvään kokonaisriskiin. Päätöstä hyväksymisestä tehdessään Finanssivalvonnan tulisi huomioida luottolaitosdirektiivin 133 artiklan 11, 12 ja 13 kohdissa edellytetyt seikat, minkä ohella päätösharkinnassa tulisi huomioida laissa muuten säädetyt edellytykset. Vastavuoroista hyväksymistä ei pääsääntöisesti voisi tehdä, ellei ilmoitettujen seikkojen ollessa käsillä vastaavaa päätöstä voisi tehdä myös Suomen lain mukaan. Ryhmittymän valvontaa koskevasta yhteistyöstä säädetään lisäksi Finanssivalvonnasta annetun lain 65 a §:ssä.

Pykälän 2 momentin mukaan Finanssivalvonnalla olisi harkintansa mukaan oikeus pyytää Euroopan järjestelmäriskikomiteaa antamaan toiselle jäsenvaltiolle suositus soveltaa Suomessa asetettua lisäpääomavaatimusta.

Pykälän 3 momentin mukaan Finanssivalvonnan olisi ilmoitettava 1 momentissa tarkoitettu päätöksestä komissiolle, Euroopan järjestelmäriskikomitealle, Euroopan pankkiviranomaiselle ja kyseisen lisäpääomavaatimuksen asettaneelle toisen jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle.

2 Tarkemmat säännökset

Ehdotettua lakia luottolaitostoiminnasta on tarpeen täydentää pääosin nykytilaa vastaavasti valtiovarainministeriön asetuksilla, joissa säädettäisiin tarkemmin laissa tarkoitettun rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella asetettavan lisäpääomavaatimuksen määrittämisestä ja sitä koskevaan päätöksen perusteiden tarkemmasta määrittelystä, päätökseen liitettävistä tiedoista ja päätöksen julkistamisesta sekä lisäpääomavaatimuksen käyttöönottamista koskevaan ilmoitukseen liitettävistä tiedoista.

3 Voimaantulo

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2017.

4 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Perustuslain ja säätämisyjärjestuksen kannalta keskeiset ehdotukset koskevat norminantovallan delegointia, Finanssivalvonnan harkintavaltaa ehdotetun lisäpääomavaatimuksen asettamisessa sekä Suomen ja ulkomaan viranomaisten välisen toimivallan jakoa ja Suomen lain alueellista ulottuvuutta.

Esityksen 1. lakiehdotukseen sisältyvään 10 luvun 4 §:n 9 momenttiin ja luvun 6 a §:n 4 momenttiin ehdotetaan valtuutussäännöstä, jonka mukaan lainkohdassa mainituista seikoista voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtiovarainministeriön asetuksella. Asetuksella säädettäisiin lainkohdassa tarkoitettuihin päätöksiin liitettävistä tiedoista, päätösten julkistamisesta sekä eräiden ilmoitusten sisällöstä ja rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella asetettavan lisäpääomavaatimuksen määrittämisen perusteista. Asetuksien säännökset perustuisivat pääasiassa luottolaitosdirektiivin määräyksiin, joiden teknisen luonteen takia niitä ei ole tarkoituksenmukaista sisällyttää lakiin. Toisaalta asetukset ovat tarpeellisia rajaamaan Finanssivalvonnan annettavaa harkintavaltaa. Hallituksen käsityksen mukaan valtuutussäännös ei ole perustuslain kannalta ongelmallinen, koska delegointiin ei sisälly erityistä tai laajaa harkintavaltaa, vaan valtuutus on rajattu tarkasti koskemaan teknisluontoisia seikkoja. Ehdotetut säännökset vastaavat hallituksen käsityksen mukaan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössään edellyttämiä periaatteita.

Esityksen 1. lakiehdotuksen 10 luvun 3, 4 ja 6 a §:ään ehdotetaan säännöksiä, joiden nojalla Finanssivalvonta voisi asettaa luottolaitokselle rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävän lisäpääomavaatimuksen, jonka suuruus vaihtelisi 1-5 prosentin välillä. Lisäpääomavaatimuksen asettaminen ja ohjeellinen edellä mainittu taso perustuvat luottolaitosdirektiivin säännökseen (133 artikla). Ehdotetut säännökset antaisivat Finanssivalvonnan harkintavaltaa asettaa luottolaitokselle korkeamman vakavaraisuusvaatimuksen kuin EU:n vakavaraisuusasetuksen ja luottolaitoslain vähimmäisvaatimuksista seuraa. Direktiivin vaatimusten mukaisesti harkintavalta perustuisi Finanssivalvonnan arvioon rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määräytyvästä riskistä. Ehdotuksen mukaan harkintavallalle asetettaisiin kuitenkin tarkat rajat siten, että vaatimus voisi olla vain 1-5 prosenttia, vaatimus katettaisiin niin sanotulla ydinpääomalla, lisäpääomavaatimuksen asettamisen tulisi perustua ehdotetusta laista ilmenevien perusteiden olemassa oloon sekä etukäteen julkaistuihin perusteita kuvaaviin mittareihin.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin luottolaitostoiminnan sääntelyä arvioidessaan todennut viranomaisvalvonnan sekä siitä johtuvien valtuuksien käyttämisen olevan välttämätöntä luottolaitostoitonnalle ominaisen yleisövarojen laajamittaisen vastaanottamisen vuoksi ja katsonut perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävien, ennen muuta rahoitusmarkkinoiden vakauden turvaamista tarkoittavien ja siten myös asiakkaiden suojaan liittyvien perusteiden puoltavan sääntelyä (PeVL 24/2002 vp ja PeVL 16/2003 vp). Hallitus katsoo, että ottaen erityisesti huomioon direktiivin vaatimukset, jotka edellyttävät suhteellisen laajaa viranomaisen harkintavaltaa, ehdotetut säännökset ovat perusteltuja perustuslain vaatimusten näkökulmasta. Finanssivalvonnan toimivallan käytön edellytyksiä on lain tasolla ohjattu ja rajattu ehdotuksesta ilmenevin tavoin asettamalla lisäpääomavaatimukselle määrälliset rajat sekä säätämällä yksityiskohtaisesti vaatimuksen asettamisen edellytyksistä. Ehdotetut säännökset eivät myöskään poikkea luonteeltaan jo voimassa olevista lisäpääomavaatimuksia koskevista säännöksistä, joihin Finanssivalvonnalla on harkintavaltaa.

Esityksen 2. lakiehdotuksen 10 §:n 1 momentin 6 kohtaan sisältyvän ehdotuksen mukaan lisäpääomavaatimuksen asettamisesta päättäisi Finanssivalvonnan johtokunta. Pääsäännön mukaan lisäpääomavaatimuksista päättäminen kuuluu siten YVM-asetuksen 5 artiklasta ilmenevän oikeusohjeen sekä luottolaitosdirektiivin periaatteiden nojalla Finanssivalvonnan johtokunnalle. Mainitusta artiklasta kuitenkin suoraan velvoittavana oikeutena seuraa myös, että päätöksen lisäpääomavaatimuksen asettamisesta tai muuttamisesta voisi eräissä asetuksesta ilmenevissä tapauksissa tehdä Finanssivalvonnan johtokunnan sijasta EKP.

Suomen ja ulkomaan viranomaisten välistä toimivallan jakoa koskevat mainitut säännösehdoitukset ovat merkityksellisiä perustuslain 1 §:n 1 momentin valtion täysivaltaisuutta koskevien säännösten kannalta. Perustuslain esitöiden mukaan säännöstä Suomen täysivaltaisuudesta on tarkasteltava Suomen kansainvälisten velvoitteiden valossa ja erityisesti ottaen huomioon Suomen jäsenyys Euroopan unionissa (HE 1/1998 vp s. 73). Perustuslakivaliokunta on perustuslain esitöihin viitaten lähtenyt siitä, että sellaiset kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja jotka vain vähäisessä määrin vaikuttavat valtion täysivaltaisuuteen, eivät sellaisenaan ole ristiriidassa täysivaltaisuutta koskevien perustuslain säännösten kanssa (PeVL 43/2004 vp). Valiokunta on todennut Suomen jäsenyyden Euroopan unionissa tärkeäksi ja jo vakiintuneena pidettäväksi kansainväliseen yhteistyöhön osallistumisen muodoksi (PeVL 38/2001 vp, PeVL 6/2004 vp) sekä katsonut sen merkitsevän täysivaltaisuuden rajoituksia julkisen vallan eri lohkoilla (PeVL 6/2004 vp). Ehdotetut säännökset vastaavat hallituksen käsityksen mukaan perustuslakivaliokunnan mainituissa lausunnoissa edellyttämiä periaatteita, ja jo voimassa olevan lain mukaan Suomi lisäksi kuuluu pankkiunioniin osallistuviin jäsenvaltioihin, jotka osallistuvat yhteiseen pankkivalvontamekanismiin. YVM-asetuksesta johtuvat velvoitteet, kuten edellä kuvattu EKP:n suomalaisiin luottolaitoksiin ulottuva toimivalta, on sellainen kansainvälinen velvoite, joka ei ole ristiriidassa täysivaltaisuutta koskevien perustuslain säännösten kanssa.

Hallituksen käsityksen mukaan ehdotetut säännökset vastaavat vakiintuneita nykyisen lain mukaisia periaatteita ja direktiivin velvoitteita, ja että ne ovat tarpeen rahoitusmarkkinoiden vakauden ja asiakkaiden suojan turvaamiseksi.

Edellä esitetyistä syistä lakiehdotukset voidaan hallituksen käsityksen mukaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

LAKIEHDOTUKSET

1. Laki luottolaitostoinnasta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan luottolaitostoinnasta annetun lain (610/2014) 10 luvun 3 §, 9 § ja 10 §:n 4 momentti,
lisätään lakiin uusi 6 a § ja 6 b § seuraavasti:

10 luku

Taloudellista asemaa koskevat vaatimukset

Lisäpääomavaatimukset

3 §

Lisäpääomavaatimusten määrä

Luottolaitoksella on oltava ydinpääomaa ja konsolidoitua ydinpääomaa sen lisäksi, mitä EU:n vakavaraisuusasetuksessa säädetään, määrä, joka kattaa tässä luvussa säädetyt lisäpääomavaatimukset ja konsolidoidut lisäpääomavaatimukset.

Kokonaislisäpääomavaatimus koostuu kiinteästä lisäpääomavaatimuksesta, kokonaistaloudellisten muuttujien perusteella määrättävästä muuttuvasta lisäpääomavaatimuksesta, rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävästä lisäpääomavaatimuksesta sekä rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävän luottolaitoksen lisäpääomavaatimuksesta.

Kiinteä lisäpääomavaatimus on 2,5 prosenttia luottolaitoksen kokonaisriskin määrästä.

Muuttuva lisäpääomavaatimus määrätään noudattaen, mitä 4–6 §:ssä säädetään. Muuttuva lisäpääomavaatimus saa olla enintään 2,5 prosenttia luottolaitoksen kokonaisriskin määrästä.

Rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävä lisäpääomavaatimus määrätään noudattaen, mitä 4 ja 6 a §:ssä säädetään. Tämän momentin mukainen lisäpääomavaatimus on oltava vähintään 1 prosenttia ja enintään 5 prosenttia luottolaitoksen kokonaisriskin määrästä [tai tiettyjen tase-erien ja taseen ulkopuolisten sitoumusten kokonaisriskin määrästä].

Rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävän luottolaitoksen pääomavaatimus määrätään noudattaen, mitä 7–9 §:ssä säädetään. Maailmanlaajuisen rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävän luottolaitoksen lisäpääomavaatimus saa olla enintään 3,5 prosenttia ja muun rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävän luottolaitoksen lisäpääomavaatimus enintään 2,0 prosenttia luottolaitoksen kokonaisriskin määrästä.

Mitä tässä pykälässä säädetään, koskee myös konsolidoitua lisäpääomavaatimusta. Mitä EU:n vakavaraisuusasetuksessa säädetään luottolaitoksen velvollisuudesta täyttää konsolidoitu vähimmäispääomavaatimus, koskee vastaavasti luottolaitosten velvollisuutta täyttää konsolidoitu kiinteä pääomavaatimus, konsolidoitu rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävä lisäpääomavaatimus ja konsolidoitu muuttuva lisäpääomavaatimus sekä 8 §:ssä tarkoitettu

muun rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävän luottolaitoksen konsolidoitu lisäpääomavaatimus. Jäljempänä 7 §:ssä tarkoitetun luottolaitoksen velvollisuudesta täyttää konsolidoitu maailmanlaajuisen rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävän luottolaitoksen lisäpääomavaatimus säädetään mainitussa pykälässä.

4 §

Muuttuvan ja rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävän lisäpääomavaatimuksen määrääminen

Muuttuvan lisäpääomavaatimuksen ja rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävän lisäpääomavaatimuksen määrää Finanssivalvonta.

Finanssivalvonnan on yhteistyössä valtiovarainministeriön ja Suomen Pankin kanssa neljännesvuosittain arvioitava, onko tarpeen asettaa muuttuva lisäpääomavaatimus, muuttaa voimassa olevaa vaatimusta tai pitää se ennallaan. Päätös asiasta on tehtävä kolmen kalenterikuukauden kuluessa kunkin vuosineljänneksen päättymisestä.

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.

Finanssivalvonnan on sen lisäksi, mitä 2 ja 3 momentissa säädetään, otettava viivytyksettä käsiteltäväksi lisäpääomavaatimuksen asettamista tai muuttamista koskeva asia, jos valtiovarainministeriö tai Suomen Pankki vaatii sitä taikka jos Euroopan järjestelmäriskikomitea on antanut Suomen finanssimarkkinoiden kannalta merkittävän suosituksen tai varoituksen.

Finanssivalvonnan on ennen 2 ja 3 momentissa tarkoitetun päätöksen tekemistä kuultava valtiovarainministeriötä, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriötä ja Suomen Pankkia.

Tässä pykälässä tarkoitettu lisäpääomavaatimus tulee voimaan kahdentoista kuukauden kuluttua päätöksen tekemisestä, jollei Finanssivalvonta erityisestä syystä päättää aikaisemmasta voimaantuloajankohdasta. Päätös lisäpääomavaatimuksen alentamisesta tai poistamisesta tulee voimaan välittömästi. Lisäpääomavaatimus voidaan asettaa kuuden kuukauden määrävälein 0,5 prosenttiosuuskseen nousevana, kunnes edellytetty pääomavaatimustaso on saavutettu.

Tässä pykälässä tarkoitettua päätöksestä on käytävä ilmi päätöksen voimassaoloaika, kokonaislisäpääomavaatimuksen määrä ja sen mahdollinen muutos edellisestä päätöksestä, päätöksen perusteet, mahdolliset erityiset syyt muutoksen aikaistetulle voimaantulolle sekä muut tarpeelliset tiedot.

Finanssivalvonnan on julkistettava tässä pykälässä tarkoitettu päätös internetsivustollaan.

Tässä pykälässä tarkoitettuihin päätöksiin liitettävistä tiedoista, päätösten julkistamisesta sekä 6 ja 7 momentissa tarkoitettujen ilmoitusten sisällöstä annetaan tarkempia säännöksiä valtiovarainministeriön asetuksilla.

EKP:n oikeudesta asettaa tämän pykälän mukaisesti määrättyä lisäpääomavaatimusta korkeampi lisäpääomavaatimus säädetään YVM-asetuksessa.

6 a §

Rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävän lisäpääomavaatimuksen määrittämisen perusteet

Rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävän lisäpääomavaatimuksen määrittämisen ensisijaisena perusteena on pitkäaikaisten ja ei-syklisen rahoitusjärjestelmää tai kokonaistaloutta uhkaavien tekijöiden muodostama riski.

Edellä 1 momentissa tarkoitetun perusteen ohella lisäpääomavaatimuksen määrittämisen perusteena ovat pankkisektorin merkitys kokonaistaloudelle, pankkisektorin keskittyneisyys, pankkisektorin riskikeskittymät ja pankkien keskinäinen kytkeytyneisyys.

Sen lisäksi, mitä edellä tässä pykälässä ja sen nojalla annetussa valtiovarainministeriön asetuksessa säädetään, lisäpääomavaatimusta määrättäessä on otettava huomioon Euroopan järjestelmäriskikomitean antamat suositukset ja varoitukset siltä osin kuin ne koskevat Suomen finanssimarkkinoita.

Rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella asetettavan lisäpääomavaatimuksen määrittämisen perusteista annetaan tarkempia säännöksiä valtiovarainministeriön asetuksella.

9 §

Rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävien luottolaitosten ja rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävän lisäpääomavaatimusten yhteensovittaminen

Jos luottolaitokseen voitaisiin soveltaa sekä 7 että 8 §:ssä tarkoitettua lisäpääomavaatimusta, luottolaitoksen on täytettävä näistä vaatimuksista ainoastaan korkeampi.

Jos luottolaitokseen voitaisiin soveltaa joko 7 tai 8 §:ssä tarkoitettua lisäpääomavaatimusta sekä rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävää lisäpääomavaatimusta, ja jälkimmäinen lisäpääomavaatimus kattaa luottolaitoksen kaikki tase-erät, luottolaitoksen on täytettävä näistä vaatimuksista ainoastaan korkeampi.

[VAIHTOEHTOINEN MUOTOILU JA SOVELTAMINEN]

Jos luottolaitokseen voitaisiin soveltaa joko 7 tai 8 §:ssä tarkoitettua lisäpääomavaatimusta sekä rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävää lisäpääomavaatimusta, ja jälkimmäinen lisäpääomavaatimus kattaa ainoastaan luottolaitoksen kotimaiset ja kolmannessa maassa olevat tase-erät, luottolaitoksen on täytettävä näistä vaatimuksista molemmat.]

10 §

Lisäpääomavaatimuksen alittuminen
(muutetaan 4 momenttia)

Jos luottolaitos ei ole määräajassa toimittanut Finanssivalvonnalle suunnitelmaa, Finanssivalvonta voi määrätä luottolaitokselle 11 luvun 6 §:ssä tarkoitetun lisäpääomavaatimuksen. Tässä momentissa tarkoitettu lisäpääomavaatimus ei saa ylittää määrää, jolla luottolaitoksen 1 §:ssä tarkoitetut omat varat alittavat EU:n vakavaraisuusasetuksen mukaisen vähimmäispääomavaatimuksen ja 3 §:ssä tarkoitettujen lisäpääomavaatimusten sekä mahdollisen 11 luvun 6 §:n nojalla aikaisemmin asetetun lisäpääomavaatimuksen yhteenlasketun määrän.

2. Laki Finanssivalvonnasta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan Finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) 10 §:n 1 momentin 6 kohta,
 sellaisena kuin se on laissa 611/2014,
lisätään lakiin uusi 65 d ja 65 e § seuraavasti:

10 §

Johtokunnan tehtävät

Johtokunnalla on seuraavat finanssimarkkinoiden valvontaa koskevat tehtävät:

6) tehdä päätös, joka koskee luottolaitostoiminnasta annetun lain 10 luvun 4, 7 ja 8 §:ssä tarkoitettua lisäpääomavaatimuksen asettamista, muuttamista tai ennallaan pitämistä, 10 luvun 6 b §:ssä tarkoitettua hyväksymistä tai mainitun lain 15 luvun 11 §:n 5 momentissa tarkoitettua enimmäisluototussuhdetta taikka luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvaatimuksista ja asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 575/2013, jäljempänä EU:n vakavaraisuusasetus 124 ja 164 artiklassa tarkoitettujen kiinteistövakuudellisiin luottoihin sovellettavien pääomavaatimusten asettamista asetuksen mukaista vähimmäismäärää korkeammaksi tai tätä koskevan aiemman päätöksen muuttamista tai mainitun asetuksen 458 artiklan soveltamista.

Ryhmävalvontaa koskeva yhteistyö ja muu yhteistyö

(muutetaan väliotsikko 61 a §:n ja 62 §:n välissä)

65 d §

Lisäpääomavaatimuksen määrittämistä ja hyväksymistä koskeva yhteistyö

Sen ohella, mitä edellä 65 a §:ssä säädetään, Finanssivalvonnan on asettaessa, muuttaessa tai poistaessa luottolaitostoiminnasta annetun lain 10 luvun 4 §:n 1 momentissa tarkoitettua rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävän lisäpääomavaatimuksen:

- 1) ilmoitettava Euroopan komissiolle, Euroopan järjestelmäriskikomitealle, Euroopan pankkiviranomaiselle sekä asianomaisille toimivaltaisille viranomaisille ja toimivaltaista viranomaista vastaaville kolmansien maiden valvontaviranomaisille vähintään kalenterikuukautta ennen aiotun päätöksen julkistamista, kun lisäpääomavaatimus asetetaan vähintään 1 prosentin suuruiseksi, mutta pienemmäksi kuin 3 prosenttia;
- 2) ilmoitettava ilman aiheutonta viivytystä Euroopan komissiolle, Euroopan järjestelmäriskikomitealle sekä Euroopan pankkiviranomaiselle, kun lisäpääomavaatimus asetetaan vähintään kolmen prosentin suuruiseksi ja enintään 5 prosentin suuruiseksi;
- 3) ilmoitettava ilman aiheutonta viivytystä asianomaisen jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle, Euroopan komissiolle ja Euroopan järjestelmäriskikomitealle, kun päätöstä sovelletaan luottolaitokseen, jonka omistusyhteisö sijaitsee toisessa jäsenvaltiossa.

Edellä 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua päätöstä ei saa soveltaa ennen kuin toimenpiteen valtuuttava luottolaitosdirektiivin 133 artiklan 15 kohdassa tarkoitettu komission täytäntöönpanoasetus on tullut voimaan.

Jos edellä 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettuun ilmoituksen saaja vastustaa lisäpääomavaatimuksen asettamista, Finanssivalvonta voi saattaa asian Euroopan pankkiviranomaisen käsiteltäväksi asetuksen (EU) N:o 1093/2010 19 artiklassa säädettyssä järjestyksessä. Tässä momentissa tarkoitettua pää-

töstä ei saa soveltaa ennen Euroopan pankkiviranomaisen välipäätöstä asiassa. (133 artiklan 14 kohdan 2 alakohta)

65 e §

Lisäpääomavaatimuksen hyväksyminen

Finanssivalvonta voi tehdä päätöksen toisen jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen asettaman rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrätyn lisäpääomavaatimuksen hyväksymisestä ja soveltaa tätä vastaavaa luottolaitostoiminnasta annetun lain 10 luvun 4 §:ssä tarkoitettua lisäpääomavaatimusta Suomessa toimiluvan saaneiden luottolaitosten tase-eriin ja taseen ulkopuolisiin sitoumuksiin, jotka ovat lisäpääomavaatimuksen asettaneessa jäsenvaltiossa. Päätöksen tekemisestä on voimassa, mitä siitä erikseen on säädetty.

Finanssivalvonta voi pyytää Euroopan järjestelmäriskikomiteaa antamaan toiselle jäsenvaltiolle suosituksen hyväksyä rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella Suomessa asetettu lisäpääomavaatimus.

Finanssivalvonnan on ilmoitettava 1 momentissa tarkoitettusta päätöksestä komissiolle, Euroopan järjestelmäriskikomitealle, Euroopan pankkiviranomaiselle ja kyseisen lisäpääomavaatimuksen asettaneelle toisen jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle.

LIITE

Asetusluonnos

Valtiovarainministeriön asetus luottolaitoksen ja sijoituspalveluyrityksen rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävästä lisäpääomavaatimuksesta

Valtiovarainministeriön päätöksen mukaisesti säädetään luottolaitostoiminnasta annetun lain (610/2014) 10 luvun 4 §:n 12 momentin ja 6 a §:n 4 momentin nojalla:

1 § Soveltamisala

Tässä asetuksessa säädetään luottolaitostoiminnasta annetun lain (610/2014, jäljempänä laki) 10 luvun 4 §:n 1 ja 3 momentissa rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävän lisäpääomavaatimuksen (jäljempänä lisäpääomavaatimus) määrittämisestä ja sitä koskevaan päätöksen lain 10 luvun 6 a §:ssä tarkoitettujen perusteiden tarkemmasta määrittelystä, päätökseen liitettävistä tiedoista ja päätöksen julkistamisesta sekä lisäpääomavaatimuksen käyttöönottamista koskevaan ilmoitukseen liitettävistä tiedoista.

2 § Lisäpääomavaatimuksen määrittämisen perusteet

Finanssivalvonta voi päättäessään lisäpääomavaatimuksen asettamisesta, muuttamisesta ja pitämisestä ennallaan ottaa huomioon seuraavat rahoitusjärjestelmän rakenteellisia haavoittuvuuksia kuvaavat tekijät, joista kullekin Finanssivalvonnan on määriteltävä vähintään yksi mittari:

- 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, keskusvastaapuoliin ja muihin finanssimarkkinoilla toimiviin;
- 4) luottolaitossektorin kytkeytyneisyys Euroopan unionin jäsenvaltioiden ja muiden maiden talouksien ja rahoitusjärjestelmien riskeihin;
- 4) luottolaitossektorin keskittyneisyys niiden taseiden suuruudella mitattuna ja keskittyneisyys luotonannossa sekä vähittäistalutusten vastaanottamisessa.

Finanssivalvonta voi 1 momentissa tarkoitettujen tekijöiden ohella ottaa huomioon seuraavat rahoitusjärjestelmän ja kokonaistalouden välisiä kytkentöjä kuvaavat tekijät, joista kullekin Finanssivalvonnan on määriteltävä vähintään yksi mittari:

- 1) luottolaitossektorin koko suhteessa kansantalouden kokoon;
- 2) luottolaitossektorin merkitys rahoituksen välityksessä kotimaiselle yksityiselle sektorille;
- 3) luottolaitosten suurimpien asiakassektoreiden velkaantuneisuus.

Lisäksi voidaan ottaa huomioon kokonaistuotannon häiriöalttiutta kuvaavia tekijöitä, joille Finanssivalvonnan on määriteltävä vähintään yksi mittari.

Mittarit tulee valita ja määritellä siten, että niiden tuottamat arvot ovat Euroopan Unionin tasolla mahdollisimman vertailukelpoisia. Finanssivalvonnan on verkkosivuillaan pidettävä saatavilla tieto siitä, miten tässä pykälässä tarkoitettuja tekijöitä kuvaavat mittarit on määritelty.

3 § Lisäpääomavaatimusta koskevan päätöksen julkistaminen

Finanssivalvonnan on tehtyään päätöksen lisäpääomavaatimuksen asettamisesta, muuttamisesta tai ennallaan pitämisestä julkistettava siitä seuraavat tiedot:

- 1) lisäpääomavaatimuksen määrä sekä sen mahdollinen muutos voimassa olevasta vaatimuksesta;
- 2) lisäpääomavaatimuksen voimaantuloaika sekä, jos päätös tulee voimaan aikaisemmin kuin 12 kuukauden kuluttua päätöksen tekemisestä, perusteet voimaantulon aikaistamiselle;
- 3) edellä 2 §:ssä tarkoitetut tekijät, joita käytetään päätöksen perusteena;
- 4) kunkin 2 §:ssä tarkoitetun mittarin arvo, muu suure tai määritelmä;
- 5) Euroopan järjestelmäriskikomitean julkiset suositukset, ohjeet tai varoitukset, jotka on otettu huomioon päätöstä tehdessä sekä, siltä osin kuin niitä ei ole otettu huomioon, perusteet huomiotta jättämiselle;
- 6) perustelut, miksi muut makrovakauden valvontaan tarkoitetut välineet mukaan lukien lain 10 luvussa tarkoitetut muut lisäpääomavaatimukset ja EU:n vakavaraisuusasetuksen 124 artiklassa tarkoitetut toimenpiteet yksinään tai yhdessä eivät ole riittäviä rakenteellisten ominaisuuksien perusteella asetettavan lisäpääomavaatimuksen avulla rajoitettavien riskien ehkäisemiseksi.

Finanssivalvonnan on julkistettava lisäpääomavaatimusta koskevasta päätöksestä 1 momentissa mainitut tiedot verkkosivuillaan viimeistään päätöstä seuraavana päivänä.

4 § Tiedonantovelvollisuus

Finanssivalvonnan on viipymättä saatettava 3 §:ssä tarkoitettu päätös tiedoksi Euroopan järjestelmäriskikomitealle.

5 § Ilmoitusvelvollisuus lisäpääomavaatimuksen käyttöönottamisesta

Lain 4 §:n 6-8 momenteissa tarkoitetuista ilmoituksista on ilmentävä edellä 3 §:n 1 momentissa tarkoitetut tiedot sekä seuraavat tiedot:

- 1) makrovakautta tai rahoitusjärjestelmää uhkaavat riskit;
- 2) perustelut, miksi 1 kohdassa tarkoitetun riskin laajuus voi aiheuttaa rahoitusjärjestelmän vakaudelle uhan;
- 3) perustelut, miksi lisäpääomavaatimuksen asettamisen arvioidaan olevan välttämätön, tehokas ja oikeasuhtainen toimenpide;
- 4) arvio lisäpääomavaatimuksen asettamisesta seuraavista myönteisistä ja kielteisistä vaikutuksista EU:n sisämarkkinoiden toiminnalle.

6 § Voimaantulo

Tämä asetus tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä päivänä kuuta 20 .