



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

# Selvitys järjestelmäriskipuskuri- vaatimuksen käyttöönoton tarpeellisuudesta Suomessa

Asiantuntijatyöryhmän selvitys

Valtiovarainministeriön julkaisu – 4/2016

Rahoitusmarkkinat





VALTIOVARAINMINISTERIÖ

# Selvitys järjestelmäriskipuskuri- vaatimuksen käyttöönoton tarpeellisuudesta Suomessa

Asiantuntijatyöryhmän selvitys



Valtiovarainministeriön julkaisu – 4/2016



4041 0017  
Painotuote

---

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

PL 28 (Snellmaninkatu 1 A) 00023 VALTIONEUVOSTO

Puhelin 0295 16001 (vaihde)

Internet: [www.vm.fi](http://www.vm.fi)

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö/Tietotuki- ja julkaisuyksikkö/Pirkko Ala-Marttila

Helsinki 2016

# Kuvailulehti

<b>Julkaisija ja julkaisu-aika</b>	Valtiovarainministeriö, helmikuu 2016	
<b>Tekijät</b>	Tuuli Koivu, Miki Kuusinen, Erkki Sarsa ja Virva Walo (valtiovarainministeriö) Jouni Timonen, Jukka Topi ja Jukka Vauhkonen (Suomen Pankki) Sampo Alhonsuo ja Juha Savela (Finanssivalvonta)	
<b>Julkaisun nimi</b>	Selvitys järjestelmäriskipuskurivaatimuksen käyttöönoton tarpeellisuudesta Suomessa. Asiantuntijatyöryhmän selvitys	
<b>Asiasanat</b>	Luottolaitokset, pankit, pankkiala, rahoitusjärjestelmät, vakaus	
<b>Julkaisusarjan nimi ja numero</b>	Valtiovarainministeriön julkaisuja 4/2016	
<b>Julkaisun myynti/jakaja</b>	Julkaisu on saatavissa pdf-tiedostona osoitteesta <a href="http://www.vm.fi/julkaisut">www.vm.fi/julkaisut</a> .	
<b>ISBN</b> 978-952-251-751-4 (PDF) <b>ISSN</b> 1797-9714 (PDF)	<b>Sivuja</b> 70	<b>Kieli</b> Suomi
<b>Tiivistelmä</b> <p>Asiantuntijatyöryhmän tehtävänä on ollut laatia selvitys järjestelmäriskipuskurivaatimuksen käyttöönoton tarpeellisuudesta Suomessa. Selvitys on laadittu valtiovarainministeriön rahoitusmarkkinaosaston johdon pyynnöstä.</p> <p>Työryhmä on tarkastellut muun muassa Suomen rahoitusjärjestelmän rakennetta ja rakenteellisten järjestelmäriskien suuruutta erityisesti kansainvälisesti käytettyjen ja suositeltujen tunnuslukujen valossa. Työryhmä on arvioinut seikkoja, jotka tulisi järjestelmäriskipuskuria koskevassa lainsäädännössä ottaa huomioon. Selvityksessä arvioidaan myös järjestelmäriskipuskurin asettamisen vaikutuksia pankkisektorille ja talouteen.</p> <p>Työryhmä katsoo, että mahdollisuutta järjestelmäriskipuskurivaatimuksen asettamiseen puoltavat erityisesti Suomen pankkisektorin huomattava keskittyneisyys sekä pankkisektorin suuri merkitys yksityisen sektorin rahoittajana. Kansallisessa lainsäädännössä tulisi työryhmän mukaan kuitenkin säätää puskurivaatimuksesta EU-lainsäädäntöä yksityiskohtaisemmin.</p> <p>Työryhmä esittää, että valtiovarainministeriössä aloitetaan kevään 2016 aikana hallituksen esityksen valmistelu luottolaitostoiminnasta annetun lain muuttamiseksi ja järjestelmäriskipuskurivaatimuksen asettamisen mahdollistamiseksi. Tarkemmat säännökset asettamisesta annettaisiin valtiovarainministeriön asetuksella, jonka luonnos laadittaisiin hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä.</p>		

# Presentationsblad

<b>Utgivare och datum</b>	Finansministeriet, februari 2016	
<b>Författare</b>	Tuuli Koivu, Miki Kuusinen, Erkki Sarsa och Virva Walo (finansministeriet) Jouni Timonen, Jukka Topi och Jukka Vauhkonen (Finlands Bank) Sampo Alhonsuo och Juha Savela (Finansinspektionen)	
<b>Publikationens titel</b>	Selvitys järjestelmäriskipuskurivaatimuksen käyttöönoton tarpeellisuudesta Suomessa. Asiantuntijatyöryhmän selvitys	
<b>Publikationsserie och nummer</b>	Finansministeriet publikationer 4/2016	
<b>Beställningar/distribution</b>	Publikationen finns på finska i PDF-format på <a href="http://www.vm.fi/julkaisut">www.vm.fi/julkaisut</a> .	
<b>ISBN</b> 978-952-251-752-4 (PDF) <b>ISSN</b> 1797-9714 (PDF)	<b>Sidor</b> 70	<b>Språk</b> Finska
<b>Sammandrag</b> <p>Expertgruppen hade till uppgift att utreda behovet av en kapitalkonserveringsbuffert i Finland. Utredningen har genomförts på begäran från finansministeriets finansmarknadsavdelnings ledning.</p> <p>Arbetsgruppen har bland annat granskat strukturen hos Finlands finansieringssystem och storleken av de strukturella systemriskerna, speciellt i ljuset av internationellt etablerade rekommenderade parametrar. Arbetsgruppen har utvärderat faktorer som borde tas i beaktande i lagstiftningen som gäller kapitalkonserveringsbufferten. Dessutom har man uppskattat den eventuella buffertens konsekvenser för banksektorn och ekonomin.</p> <p>Ibruktagandet av en kapitalkonserveringsbuffert motiveras enligt arbetsgruppens uppfattning framför allt av att den finländska banksektorn är synnerligen koncentrerad, samt av banksektorns stora betydelse för finansieringen av den privata sektorn. Den nationella lagstiftningen borde enligt arbetsgruppens åsikt emellertid innehålla mera detaljerade bestämmelser om buffertkravet än EU-lagstiftningen.</p> <p>Arbetsgruppen föreslår att man vid finansministeriet under våren 2016, i syfte att möjliggöra tillsättandet av ett kapitalkonserveringsbuffertkrav, skulle inleda beredningen av en regeringsproposition om ändring av kreditinstitutslagen. Noggrannare bestämmelser om tillsättandet föreslås bli utfärdade genom finansministeriets förordning, som ska utarbetas i samband med beredningen av den föreslagna regeringspropositionen.</p>		

## Description page

<b>Publisher and date</b>	Ministry of Finance, February 2016	
<b>Author(s)</b>	Tuuli Koivu, Miki Kuusinen, Erkki Sarsa and Virva Walo (Ministry of Finance) Jouni Timonen, Jukka Topi and Jukka Vauhkonen (Bank of Finland) Sampo Alhonsuo and Juha Savela (Financial Supervisory Authority)	
<b>Title of publication</b>	Selvitys järjestelmäriskipuskurivaatimuksen käyttöönoton tarpeellisuudesta Suomessa. Asiantuntijatyöryhmän selvitys	
<b>Publication series and number</b>	Ministry of Finance publications 4/2016	
<b>Distribution and sale</b>	The publication can be accessed in pdf-format in Finnish at <a href="http://www.vm.fi/julkaisut">www.vm.fi/julkaisut</a> .	
<b>ISBN</b> 978-952-251-752-4 (PDF) <b>ISSN</b> 1797-9714 (PDF)	<b>No. of pages</b> 70	<b>Language</b> Finnish
<b>Abstract</b> <p>The expert working group's assignment was to prepare a report on the necessity of introducing a systemic risk buffer requirement in Finland, by request of the Financial Markets Department of the Ministry of Finance.</p> <p>The working group examined, among others, the structure of Finland's financial system and the extent of structural systemic risks, particularly in the light of internationally used and recommended indicators. The working group assessed factors that should be taken into account in legislation concerning a systemic risk buffer. The report also evaluated the effects that the setting of a systemic risk buffer would involve for the banking sector and the economy in general.</p> <p>In the working group's opinion, the considerable centralisation of Finland's banking sector and its key role as a source of funding for the private sector, act particularly in favour of the possibility of introducing a systemic risk buffer requirement. According to the working group, national legislation should, however, include more detailed provisions on the buffer requirement than EU legislation.</p> <p>The working group proposes that during spring 2016, the Ministry of Finance should begin preparing a government proposal on amending the Act on Credit Institutions, and to facilitate the setting of a systemic risk buffer requirement. More detailed provisions on the matter would be provided in a Ministry of Finance decree, which would be drafted as the Government proposal is prepared.</p>		





# Sisältö

<b>1</b>	<b>Johdanto</b> .....	11
<b>2</b>	<b>Nykytila</b> .....	13
2.1	Pankkien vakavaraisuussäätely ja makrovakaussäätely .....	13
2.2	Järjestelmäriskipuskurivaatimus .....	15
2.3	Makrovakaussäätelyä koskeva komission uudelleentarkastelu .....	16
2.4	Järjestelmäriskipuskuri EU-jäsenvaltioissa .....	17
<b>3</b>	<b>Säätelytarpeen arviointi Suomessa</b> .....	19
3.1	Säätelytarpeen arvioinnin lähtökohta - järjestelmäriskin määrittely ja säätelyn yleiset tavoitteet .....	19
3.2	Järjestelmäriskin osatekijöiden mittaaminen ja järjestelmäriskipuskurivaatimuksen tason määrittäminen .....	21
3.2.1	Pankkisektorin merkitys kokonaistaloudelle .....	21
3.2.2	Pankkisektorin keskittyneisyys .....	21
3.2.3	Pankkisektorin riskikeskittymät .....	22
3.2.4	Pankkien väliset tartuntariskit .....	22
3.2.5	Järjestelmäriskipuskurin tason ohjeellisen arvon määrittäminen .....	22
3.3	Suomen pankkisektorin rakenteelliset riskit .....	24
3.3.1	Suomen pankkisektorin rakenne, liiketaloudellinen malli ja taloudellinen asema .....	24
3.3.2	Pankkisektorin merkitys kokonaistaloudelle .....	30
3.3.3	Pankkisektorin keskittyneisyys .....	32
3.3.4	Pankkisektorin riskikeskittymät .....	33
3.3.5	Pankkien väliset tartuntariskit (kytkeytyneisyys) .....	35
3.3.6	Yhteenveto Suomen pankkisektorin piirteistä .....	36

3.4	Säätelytarpeeseen vaikuttavat muut seikat.....	37
3.4.1	Voimassa olevan lainsäädännön riittävyys rakenteellisen järjestelmäriskin rajoittamiseksi.....	37
3.4.2	Säätelyarbitraasi.....	38
3.4.3	Kansainvälisten markkinaosapuolten luottamus Suomen rahoitusjärjestelmään.....	40
3.5	Järjestelmäriskipurivaatimuksen säätelyssä huomioonotettavia seikkoja	40
3.5.1	Järjestelmäriskipurivaatimuksen kohdistaminen .....	40
3.5.2	Järjestelmäriskipurivaatimuksen asettamisen ajoitus .....	41
3.5.3	Toisen valtion asettaman järjestelmäriskipurivaatimuksen tunnustaminen .....	42
<b>4</b>	<b>Järjestelmäriskipurivaatimuksen asettamisen vaikutukset pankkisektorille ja talouteen</b> .....	<b>43</b>
4.1	Järjestelmäriskipurin vaikutus pankkikriisin todennäköisyyteen ja kustannuksiin .....	43
4.2	Järjestelmäriskipurin vaikutukset rahoituksen hintaan ja talouskehitykseen lyhyellä aikavälillä .....	46
4.2.1	Pääomavaatimuksen noston vaikutus pankkien rahoituskustannuksiin ja luottokorkoihin .....	46
4.2.2	Korkojen nousun välittyminen talouskasvuun .....	51
4.3	Järjestelmäriskipurin arvioidut kustannukset Suomessa .....	52
<b>5</b>	<b>Johtopäätökset</b> .....	<b>55</b>
5.1	Järjestelmäriskipurivaatimuksen tarve.....	55
5.2	Järjestelmäriskipurivaatimuksen lainsäädännöllinen toteutus.....	56
5.3	Järjestelmäriskipurivaatimuksen asettamisen vaikutuksista .....	57
5.4	Jatkotyö.....	58
<b>LIITTEET</b>	.....	<b>59</b>
LIITE 1:	Kansainvälinen vertailu.....	59
LIITE 2:	Laskentamenetelmät (malli).....	64
LIITE 3:	Muut mahdolliset välineet järjestelmäriskin osatekijöihin puuttumiseksi.....	67

# 1 Johdanto

Pankkien vakavaraisuus- ja maksuvalmiussäännöksiä on maailmanlaajuisesti kiristetty Baselin pankkivalvontakomitean joulukuussa 2010 julkistaman niin sanotun Basel III -säännösten myötä. Basel III -suositukset pannaan EU:ssa täytäntöön direktiivillä 2013/36/EU (jäljempänä *luottolaitosdirektiivi*) ja asetuksella 575/2013/EU (jäljempänä *EU:n vakavaraisuusasetus*) asteittain vuoteen 2019 mennessä.

Globaalilla tasolla sovittujen pankkien yhdenmukaisten vähimmäispääomavaatimusten lisäksi EU:n vakavaraisuussäntelyssä säädetään muun muassa jäsenvaltion mahdollisuudesta asettaa erityinen harkinnanvarainen lisäpääomavaatimus (jäljempänä *järjestelmäriskipuskuri*) lievittämään kansallisen pankkijärjestelmän suuren koon tai muuten haavoittuvan rakenteen aiheuttamia riskejä rahoitusjärjestelmän ja kansantalouden vakaudelle.

Luottolaitosdirektiivi pantiin kansallisesti täytäntöön säätämällä uusi laki luottolaitostoiminnasta (610/2014, jäljempänä *luottolaitoslaki*). Luottolaitoslakiin ei sisällytetty järjestelmäriskipuskuria koskevia vaatimuksia. Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi luottolaitostoiminnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (39/2014 vp) päätöstä perusteltiin Suomen finanssimarkkinoiden vakaudella ja suhteellisella koolla, joiden ei katsottu edellyttävän EU-lainsäädännön vähimmäisvaatimuksia tiukempien pääomavaatimusten käyttöönottoa ottaen huomioon myös näistä vaatimuksista mahdollisesti seuraavat kielteiset vaikutukset reaali taloudelle. Hallituksen esitykseen kirjattiin kuitenkin lausuma, jonka mukaan valtiovarainministeriö selvittää vuoden 2014 aikana tarvetta säätää laissa myös järjestelmäriskipuskuria koskevasta vaatimuksesta.<sup>1</sup>

Selvityksen tavoitteena on arvioida hallituksen esityksessä 39/2014 vp todetun mukaisesti tarvetta sisällyttää järjestelmäriskipuskuria koskeva vaatimus kansalliseen lainsäädäntöön. Selvityksessä tarkastellaan Suomen rahoitusjärjestelmän rakennetta ja rakenteellisten

<sup>1</sup> Talousvaliokunta piti mietinnössään (TaVM 6/2014 vp) hallituksen esityksen tavoin perusteltuna, ettei järjestelmäriskipuskuria koskevaa säätelyä sisällytetä vielä kansalliseen säätelyyn. Talousvaliokunta toteaa kuitenkin, että säätelyarbitraasin mahdollista syntymistä on tarkoin seurattava ja katsoi, että taloudellisten vaikutusarvioiden ja markkinoiden kehityksestä saatavien tietojen täsmentyessä lisäsäätelyn tarvetta on aiheellista arvioida uudestaan.

Makrovakauden turvaamiseksi tarvittavia keinoja on aiemmin arvioitu valtiovarainministeriön vuonna 2012 asettamassa työryhmässä, jonka tavoitteena oli hallitusohjelman mukaisesti esittää tarpeelliset toimenpiteet tehokkaan kansallisen makrovakauden valvontajärjestelmän luomiseksi. Työryhmä ei pitänyt tuolloin tarpeellisena ehdottaa Suomen lainsäädäntöön järjestelmäriskipuskuria koskevaa vaatimusta muun muassa keskeneräisen EU:n lainsäädännön vuoksi. Ks. raportti Finanssimarkkinoiden makrotaloudellisten vaikutusten säätely ja valvonta, Valtiovarainministeriön julkaisu 32/2012.

järjestelmäriskien<sup>2</sup> suuruutta erityisesti kansainvälisesti käytettyjen ja suositeltujen tunnuslukujen valossa sekä arvioidaan sääntelytarpeeseen vaikuttavia muita tekijöitä samoin kuin keskeisiä järjestelmäriskipuskuria koskevassa lainsäädännössä huomioon otettavia seikkoja. Selvityksessä arvioidaan myös järjestelmäriskipuskurin asettamisen vaikutuksia pankkisektorille ja talouteen.

---

<sup>2</sup> Järjestelmäriskeillä tarkoitetaan rahoitusjärjestelmässä syntyviä tai sen voimistamia riskejä, joiden toteutuminen voi aiheuttaa tai voimistaa finanssikriisejä ja muita rahoitusjärjestelmän vakavia häiriöitä.

## 2 Nykytila

### 2.1 Pankkien vakavaraisuussäätely ja makrovakausvälineet

Pankkien taloudellista asemaa koskevista vakavaraisuusvaatimuksista säädetään jäsenvaltioita suoraan sitovalla EU:n vakavaraisuusasetuksella lukuun ottamatta lisäpääomavaatimuksia, joita koskevat määräykset sisältyvät luottolaitosdirektiiviin ja jotka on kansallisesti saatettu voimaan luottolaitoslailla. Lisäpääomavaatimukset ovat luonteeltaan lähikohtaisesti minimiharmonisointia. Minimiharmonisoinnista seuraa, että jäsenvaltiot voivat kansallisessa lainsäädännössään asettaa lisäpääomavaatimuksen tason direktiivissä säädettyjä prosenttiosuuksia korkeammiksi.<sup>3</sup>

Pankkien pääomavaatimukset koostuvat ensinnäkin 8 prosentin suuruisesta vähimmäispääomavaatimuksesta sekä 2,5 prosentin suuruisesta (ei-harkinnanvaraisesta) kiinteästä pääomapuskurivaatimuksesta (ns. pääomaa säilyttävä puskuri).<sup>4</sup> Vähimmäispääomavaatimuksesta ydinpääomaa<sup>5</sup> on oltava vähintään 4,5 prosenttia pankin riskipainotetuista varoista.

Toiseksi kaikille pankeille voidaan asettaa luotonannon liialliseksi arvioituun kasvuun tai määrään liittyvien järjestelmäriskien torjumiseksi 0–2,5 prosentin suuruinen muuttuva lisäpääomavaatimus (jäljempänä *vastasyklinen pääomapuskuri*). Vastasyklinen pääomapuskuri on ensisijaisesti tarkoitettu välineeksi pankkien tappioiden kantokyvyn parantamiseksi ja toissijaisesti suhdanneluonteisten riskien, kuten asunto- ja kiinteistömarkkinoiden ylikuumenemisen, hillitsemiseksi. Vastasyklisen pääomapuskurin suuruuden määrittelemisestä säädetään Suomessa tarkemmin valtiovarainministeriön asetuksella luottolaitoksen ja sijoituspalveluyrityksen muuttuvasta lisäpääomavaatimuksesta (1029/2014).

Rahoitusjärjestelmän kannalta merkittäviksi luokitelluille pankeille voidaan asettaa edellisten pääomavaatimusten lisäksi erityinen lisäpääomapuskurivaatimus (jäljempänä *G- tai O-SII-puskuri*). Maailmanlaajuisen rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävillä pankeilla G-SII-puskuri on 1–3,5 prosenttia pankin riskipainotetuista saamisista. Kansallisen

<sup>3</sup> Neuvosto voi kuitenkin määräenemmistöpäätöksellä kieltää korkeamman kiinteän lisäpääomavaatimuksen soveltamisen jäsenvaltiossa.

<sup>4</sup> Vähimmäispääomavaatimuksen alittaminen voi viime kädessä johtaa pankin toimiluvan peruuttamiseen. Sen sijaan pääomapuskurivaatimusten alittamisesta seuraa puolestaan rajoituksia vain pankin voitonjolle ja henkilöstön palkinnalle.

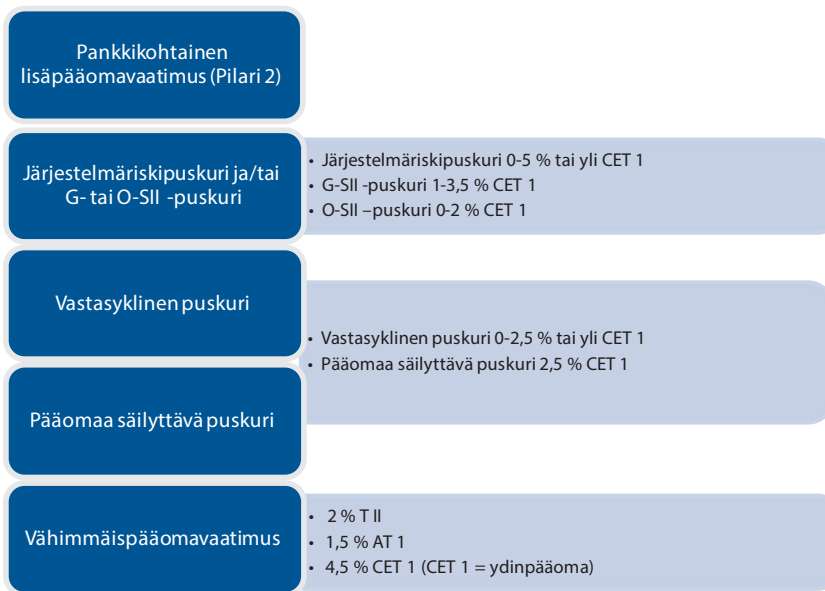
<sup>5</sup> Ydinpääoma määritellään EU:n vakavaraisuusasetuksessa ja se tarkoittaa käytännössä samaa kuin kirjanpidollinen oma pääoma (lähinnä osake- tai osuuspääoma tai kantarahasto, ylikurssirahasto ja jakamattomat voittovarot).

rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävälle pankeille voidaan puolestaan asettaa enintään 2 prosentin suuruinen O-SII-puskuri.<sup>6</sup>

Kaikki edellä mainitut pääomapuskurivaatimukset on täytettävä ydinpääomalla, jolloin ydinpääoman määrää koskevaksi yhteenlasketuksi vähimmäisvaatimukseksi muodostuu EU-lainsäädännön pakottavien säännösten nojalla maailmanlaajuisen rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävälle pankeille 8–13 prosenttia, muille rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävälle pankeille 7–11,5 prosenttia sekä muille pankeille 7–9,5 prosenttia (kuvio 1).<sup>7</sup>

Vähimmäispääomavaatimuksen lisäksi valvontaviranomainen voi asettaa pankkikohtaisen harkinnanvaraisen lisäpääomavaatimuksen (ns. Pilari 2 -vaatimus). Sen suuruutta ei ole rajoitettu, mutta sen tulee perustua valvontaviranomaisen toteamiin puutteisiin esimerkiksi pankin riskienhallintajärjestelmissä tai perusteltuun arvioon siitä, että pankin omien varojen määrä on riittämätön suhteessa otettuihin riskeihin.

### KUVIO 1. Pankkien pääomavaatimukset



<sup>6</sup> Luottolaitosdirektiivin mukaan valvontaviranomaisen on määritettävä erikseen maailmanlaajuisen rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävät ja muut rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävät pankit. Ensiksi mainitut ns. G-SII:t määrättyvät käytännössä Baselin pankkivalvontakomitean laatiman luokituksen mukaisesti. Pohjoismaisista pankeista tähän luokkaan kuuluu Nordea-konserni. Jälkimmäiseen ryhmään (ns. O-SII:t) kuuluvat pankit määrättyvät Suomessa Finanssivalvonnan päättämän luokituksen mukaisesti. Finanssivalvonta määrittä heinäkuussa 2015 neljä luottolaitosta (Nordea Pankki Suomi, OP Ryhmä, Danske Bank ja Kuntarahoitus) O-SII-instituutioksi ja päätti niille asetettavista O-SII-puskurivaatimuksista, jotka tulivat voimaan 7.1.2016.

<sup>7</sup> Kokonaispääomavaatimukset ovat maailmanlaajuisen rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävälle pankeille 11,5–16,5 %, muille rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävälle pankeille 10,5–15 % ja muille pankeille 10,5–13 %.

Vastasyklinen pääomapuskuri, G- ja O-SII-puskurit sekä tässä selvityksessä lähemmän tarkastelun kohteena oleva järjestelmäriskipuskuri luetaan makrovakausvälineisiin, joiden käytön tavoitteina on pienentää koko rahoitusjärjestelmän ja talouden vakautta uhkaavia järjestelmäriskkejä ja vahvistaa pankkien riskinsietokykyä näiden riskien toteutumista vastaan. Lisäksi makrovakausvälineenä 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 makrovakaudellisin perustein soveltaa luottolaitoksille harmonisoituja vaatimuksia ankarampia vakavaraisuus- ja maksuvalmiusvaatimuksia sekä eräitä muita vaatimuksia mainitussa artiklassa säädettyiltä osin.<sup>8</sup> Makrovakausvälineiden käytöstä päättää Suomessa Finanssivalvonta (johtokunta).

Makrovakausvälineiksi luetaan myös pankkien myöntämien asiakasluottojen suuruutta ja ehtoja rajoittavat välineet. Näitä välineitä voidaan ainakin periaatteessa käyttää joko pysyväisluontoisina tai suhdannetilanteesta riippuvina harkinnanvaraisina makrovakausvälineinä. Euroopan järjestelmä-riskikomitean suosituksissa mainitaan tällaisina mahdollisina välineinä asunto- tai muiden luottojen enimmäisluototussuhteet (Loan-to-Value -ratio), lainanhakijoiden tulojen ja velkojen välinen enimmäissuhde (Debt-to-Income -ratio) ja velanhoitomenojen enimmäisosuus lainanhakijan käytettävissä olevista tuloista (Debt-Service-to-Income -ratio). Näitä välineitä ei ole EU:ssa harmonisoitu. Suomen lainsäädäntöön on näistä välineistä toistaiseksi sisällytetty ainoastaan asuntojen enimmäisluototussuhdetta koskeva rajoitus.<sup>9</sup>

## 2.2 Järjestelmäriskipuskurivaatimus

Jäsenvaltioilla on luottolaitosdirektiivin 133 artiklan nojalla mahdollisuus asettaa pankeille muiden pääomavaatimusten lisäksi erillinen lisäpääomavaatimus sellaisten rahoitusjärjestelmän pitkäaikaisten ei-syklisten järjestelmäriskien tai makrotason vakavaraisuusriskien rajoittamiseksi, joita EU:n vakavaraisuusasetus ei kata.

Järjestelmäriskipuskuri voidaan direktiivin mukaan asettaa kansallisesti joko kaikille pankeille tai vain osalle niistä. Vaatimus voidaan myös asettaa sekä yksittäisen pankin tasolla että kansallisella konsolidointitasolla. Vaatimuksen jäädessä täyttymättä pankin on rajoitettava voitonjakoa. Jollei se riitä, toimivaltainen viranomainen voi ryhtyä muihin valvontatoimenpiteisiin, joita direktiivissä ei kuitenkaan tarkemmin yksilöidä.

Päätöksen puskurin asettamisesta sekä niiden laitosten määrittämisestä, joihin puskuria sovelletaan, tekee kansallinen makrovalvontaviranomainen. Vaatimuksen taso on lähtökohtaisesti kansallisessa harkinnassa. Jos puskurivaatimus kuitenkin asetetaan, sen on

<sup>8</sup> Näihin keinoihin kuuluvat muun muassa: vähimmäispääomavaatimuksen ja pääomaa säilyttävän puskurin korottaminen, suuria asiakasriskejä ja muita finanssisektorin keskinäisiä erä koskevien rajoitusten sekä maksuvalmiusvaatimusten kiristäminen.

<sup>9</sup> Ensiasuntoa varten myönnettävän lainan määrä on rajoitettu 95 prosenttiin lainan vakuuksien käyvästä arvosta ja muun asuntolainan määrä vastaavasti 90 prosenttiin. Finanssivalvonta voi lisäksi asuntomarkkinoiden ylikuumentuessa kiristää rajoitusta 85/80 prosenttiin. Rajoituksesta säädetään luottolaitoslain 15 luvun 11 §:ssä, ja se tulee voimaan 1.7.2016 lukien.

luottolaitosdirektiivin mukaan oltava vähintään 1 prosentti. Puskurivaatimus on asetettava asteittain tai nopeutetusti mukauttamalla sitä 0,5 prosenttiyksikön välein. Toimivaltaisen viranomaisen on tarkastettava järjestelmäriskipuskurin suuruutta uudelleen vähintään joka toinen vuosi.

Puskurin asettamisesta on ilmoitettava komissiolle, Euroopan järjestelmäriskikomitealle ja Euroopan pankkiviranomaiselle. Jos järjestelmäriskipuskuri asetetaan yli 5 prosentin suuruiseksi, päätöksestä on ilmoitettava komissiolle ja odotettava komission lausuntoa ennen kyseisten toimenpiteiden toteuttamista. Ilmoituksessa on esitettävä rakenteellisten järjestelmäriskien luonne, perustelut puskurin käyttöönotolle ja sen tehokkuudelle sekä miksi muita luottolaitosdirektiivin tai vakavaraisuusasetuksen välineitä ei voida käyttää järjestelmäriskipuskurivaatimuksen asemesta.

Pankin 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, puskuri on asetettava samalle tasolle kaikkien unionissa sijaitsevien vastuiden osalta.

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

Muut jäsenvaltiot voivat tunnustaa virallisesti toisen jäsenvaltion asettaman järjestelmäriskipuskurin ja soveltaa tätä puskurikantaa jäsenvaltiossa toimiluvan saaneiden laitosten niihin vastuisiin, jotka sijaitsevat tämän puskurikannan asettaneessa jäsenvaltiossa.

## 2.3 Makrovakausvälineitä koskeva komission uudelleentarkastelu

Makrovakausvälineitä tarkasteltaessa on otettava huomioon, että EU:n vakavaraisuusasetuksen 513 artiklan mukaan komission on arvioitava vuoden 2014 loppuun mennessä ja Euroopan järjestelmäriskikomiteaa ja Euroopan pankkiviranomaista kuultuaan, ovatko vakavaraisuusasetukseen ja luottolaitosdirektiiviin sisältyvät makrovakausvälineitä koskevat säännökset riittäviä järjestelmäriskien lieventämiseksi.<sup>10</sup> Komissio ei toistaiseksi ole antanut arviotaan makrovakausvälineitä koskevista säännöksistä.

Euroopan järjestelmäriskikomitea on suhtautunut lausunnossaan<sup>11</sup> kriittisesti erityisesti järjestelmäriskipuskurivaatimusta ja osin myös O-SII-puskurivaatimusta koskeviin luottolaitosdirektiivin säännöksiin. Komitea haluaisi selvittää ja eriyttää mainittujen puskurivaatimusten käyttötapa ja -tarkoitusta.

<sup>10</sup> Arviointi käsittää muun muassa seuraavat seikat: 1) ovatko nykyiset makrotason vakauden välineet tehokkaita, toimivia ja läpinäkyviä, 2) ovatko samanlaisiin riskeihin kohdennettujen erilaisten makrotason vakauden välineiden keskinäinen kattavuus ja mahdolliset päällekkäisyyden asteet tarkoituksenmukaiset, sekä 3) millainen on vuorovaikutus järjestelmän kannalta merkittäviä laitoksia koskevien kansainvälisesti sovittujen standardien ja vakavaraisuusasetuksen ja luottolaitosdirektiivin säännösten välillä.

<sup>11</sup> [www.esrb.europa.eu/pub/pdf/other/140430\\_ESRB\\_response.pdf?83af497b1f7cc3105347853d9dd529e3](http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/other/140430_ESRB_response.pdf?83af497b1f7cc3105347853d9dd529e3)



Euroopan järjestelmäriskikomitea suosittelee O-SII-puskurin enimmäistason poistamista ja sen käytön mahdollistamista sellaisiin useiden pankkien ryhmiin, joilla on samalaiset liiketoimintamallit tai korreloituneet riskit ja jotka voisivat yhdessä aiheuttaa järjestelmäriskejä. Edellyttäen, että tämä suositus toteutetaan, järjestelmäriskipuskurivaatimus tulisi voida kohdistaa vain jäsenvaltion kaikkiin pankkeihin, eikä siis vain osaan pankeista. Tällöin järjestelmäriskipuskurivaatimusta ei voitaisi siis käyttää yksittäisten pankkien systeemisestä merkittävytydestä aiheutuvien järjestelmäriskien pienentämiseen. Toisaalta Euroopan järjestelmäriskikomitean mukaan vaatimus tulisi voida kohdistaa vain määrättyihin osiin pankkien saamisista, mikä mahdollistaisi puuttumisen esimerkiksi tiettyihin talouden sektoreihin liittyviin järjestelmäriskeihin. Komitea katsoo, että jos eri puskurivaatimusten käyttöä muutetaan edellä kuvatulla tavalla, ne tulisi laskea vaatimuksena kumulatiivisesti yhteen eikä soveltaa niistä suurempaa, kuten direktiivi nykyisin edellyttää. Lisäksi komitea katsoo, että järjestelmäriskipuskurivaatimuksen asettamiseen liittyviä menettelyjä tulisi selkeyttää.

## 2.4 Järjestelmäriskipuskuri EU-jäsenvaltioissa

EU-jäsenvaltioista suurin osa sekä Norja ovat mahdollistaneet lainsäädännössään järjestelmäriskipuskurin asettamisen (ks. kansainvälinen vertailu, liite 1). Suurin osa jäsenvaltioista ei ole sisällyttänyt lainsäädäntöönsä luottolaitosdirektiivin säännöksiä tarkempia kriteerejä puskurivaatimuksen käyttöönotolle, vaan asia on jätetty kansallisen toimivaltaisen viranomaisen harkintaan (mm. vaatimuksen tason määrittäminen).

Vuoden 2015 loppuun mennessä Alankomaat, Bulgaria, Kroatia, Itävalta, Ruotsi, Slovakia, Tanska, Tšekki ja Viro sekä Norja ovat ilmoittaneet myös ottavansa puskurin käyttöön. Suurin osa näistä maista soveltaa puskurivaatimusta vain systeemisesti merkittävimpiin pankkeihin. Joissakin näistä maista järjestelmäriskipuskuri otettiin käyttöön ennen vuotta 2016 ainakin osittain korvaamaan tai täydentämään O-SII-puskureita, joiden käyttöönotto mahdollistettiin luottolaitosdirektiivissä vuoden 2016 alusta alkaen.

Ruotsi otti 3 prosentin järjestelmäriskipuskurin käyttöön neljälle systeemisesti merkittävimmälle pankkiryhmälle 1.1.2015 alkaen. Ruotsin toimivaltainen viranomainen, Finansinspektionen, on perustellut puskurin asettamista erityisesti sillä, että Ruotsin pankkisektori on keskittynyt sekä sillä, että pankit ovat toisiinsa kytkeytyneitä, altistuvat samoille riskeille sekä että niiden liiketoimintamallit ja varainhankinnan rakenne ovat hyvin samankaltaisia. Kytkeytyneisyys muodostaa valvojan mukaan järjestelmäriskin lähteen varsinkin, kun otetaan huomioon Ruotsin pankkisektorin koko suhteessa Ruotsin talouteen. Pankkikriisin vaikutukset reaalityalouteen voivat myös olla merkittäviä ja vaikeita. Finansinspektionenin mukaan käytössä ei ole muita välineitä, joilla tilanteesta voitaisiin selvittää ilman veronmaksajiin kohdistuvia kustannuksia ja vaarantamatta myös muiden merkittävien pankkien toimintaa.

Tanska otti järjestelmäriskipuskurin käyttöön 1.1.2015 alkaen kuudelle systeemisesti merkittävälle pankille. Systeeminen merkittävyys määritellään kolmen tekijän perusteella: 1) pankin tase, 2) pankin lainaustoiminnan koko, ja 3) pankissa olevien talletusten määrä.

Puskurivaatimus vaihtelee pankin systeemisen merkittävyyden perusteella 1–3 prosentin välillä. Puskuri otetaan käyttöön vaiheittain siten, että sitä sovelletaan täysimääräisesti vuonna 2019. Tanskan elinkeino- ja kasvuministeriö on perustellut puskurin asettamista sillä, että nämä systeemisesti merkittävät pankit saattavat kaatuessaan aiheuttaa huomattavia ongelmia taloudelle.

Viro otti järjestelmäriskipuskurin käyttöön 1.8.2014 alkaen. Järjestelmäriskipuskurivaatimuksen tasoksi asetettiin 2 prosenttia ja sitä sovelletaan kaikkiin Virossa toimiluvan saaneisiin pankkeihin (sekä solo- että konsolidointitasolla). Viron keskuspankki on perustellut vaatimuksen asettamista Viron talouden ja finanssisektorin rakenteellisella haavoittuvuudella. Viron finanssisektori on erittäin pankkivetoinen ja keskittynyt. Lisäksi luottorahoituksen määrä taloudessa on korkea.

Alankomaiden keskuspankki asettaa kolmelle suurimmalle ja systeemisesti merkittävimmälle pankille 3 prosentin järjestelmäriskipuskurin konsolidointitasolla. Vaatimus tulee voimaan asteittain vuosien 2016–2019 välillä. Alankomaiden keskuspankki on kehittänyt systeemisesti merkittävien pankkien tunnistamiseen metodin, joka perustuu pankin kokoon (tase), kytkeytyneisyyteen (mm. useita laskennallisia sekä laadullisia mittareita, kuten interbank-lainat, maksujenvälitys, talletussuojajärjestelmä, ryhmittymään kuuluminen, omistukset) sekä pankin keskeisten toimintojen korvattavuuteen (mm. markkinaosuus lainauksesta). Lisäksi keskuspankki arvioi mahdollisia pankin purettavuuden esteitä sekä muita laadullisia tekijöitä.

Järjestelmäriskipuskuri asetetaan Alankomaissa niille systeemisesti merkittävillä pankeilla, joiden taseen koko ylittää 50 prosenttia bruttokansantuotteesta. Alankomaiden keskuspankki katsoo, että näiden pankkien kaatuminen aiheuttaisi merkittäviä ongelmia taloudelle. Lisäksi kolme suurinta pankkia hallitsee 75 prosenttia markkinoista ja ne ovat voimakkaasti toisiinsa kytkeytyneitä. Nämä pankit myös tarjoavat valtaosan kotitalouksien ja muiden yritysten lainoista ja niiden toimintoja on vaikea korvata.

## 3 Sääntelytarpeen arviointi Suomessa

### 3.1 Sääntelytarpeen arvioinnin lähtökohta - järjestelmäriskin määritelmä ja sääntelyn yleiset tavoitteet

Järjestelmäriskillä tarkoitetaan sellaisen häiriön vaaraa rahoitusjärjestelmässä, jonka toteutuminen saattaa vaikuttaa huomattavan kielteisesti reaalitalouteen. Usein järjestelmäriskit jaetaan kahteen pääryhmään, suhdanneperusteisiin ja rakenteellisiin. Tyypillisiä suhdanneperusteisten järjestelmäriskien lähteitä ovat esimerkiksi lainanannon liiallinen kasvu, kotitalouksien ja yritysten liiallinen velkaantuminen, likviditeettiriskien liiallinen kumuloituminen rahoitusmarkkinoilla, lainanmyöntökäytäntöjen höltyminen noususuhdanteessa sekä varallisuushintojen liiallinen nousu.

Pankkisektorin rakenteellisilla järjestelmäriskeillä tarkoitetaan puolestaan sellaisia pankkijärjestelmään liittyviä pitkäaikaisia ja pysyväisluonteisia riskejä, jotka kasvattavat joko finanssikriisien todennäköisyyttä tai toteutuvien finanssikriisien haittoja rahoitusjärjestelmälle ja kokonaistaloudelle. Pankkisektorin rakenteelliset järjestelmäriskit voidaan jakaa (i) yksittäisiin pankkeihin liittyviin ja (ii) koko pankkisektorin haavoittuvista rakenteista aiheutuviin järjestelmäriskeihin. Jäljempänä tässä selvityksessä järjestelmäriskillä tarkoitetaan, jollei erikseen toisin mainita, rakenteellista järjestelmäriskiä.

Yksittäisiin pankkeihin liittyvät järjestelmäriskit johtuvat pankin suuresta merkityksestä koko rahoitusjärjestelmän vakaudelle (systeminen merkittävyys). Viranomaisten on tyypillisesti ollut vaikea ratkaista systemisesti merkittävien pankkien kriisitilanteita muilla tavoin kuin turvaamalla niiden liiketoiminnan jatkuminen viime kädessä julkisin varoin (ns. ”*Too big to fail*” -ongelma).

Koko pankkisektori voi puolestaan toiminnallaan joko aiheuttaa tai kasvattaa järjestelmäriskejä, jos sektori on kooltaan suuri ja merkittävä kansantalouden rahoituksen välittäjä, sektori on rakenteeltaan keskittynyt tai pankkisektorin riskikeskittymät taikka muut riippuvuudet ovat vahvoja. Tällaiset rakenteelliset haavoittuvuudet ovat omiaan vahvistamaan pankkisektoriin ulkopuolelta kohdistuvia sokkeja ja lisäämään siten riskien toteutumisen kielteisiä vaikutuksia reaalitalouteen. Yksittäisten pankkien systeminen merkittävyys lisää koko sektorin haavoittuvuutta.

Rakenteelliset ja suhdanneluonteiset järjestelmäriskit ovat usein tiiviisti kytkeytyneitä toisiinsa ja voivat vahvistaa toisiaan. Tyypillisesti rakenteelliset riskitekijät voivat kasvattaa suhdanneluonteisia riskejä ja voimistaa niiden vaikutuksia reaalitalouteen. Tämän vuoksi

erityyppisten riskien erittely toisistaan voi olla vaikeaa. Esimerkiksi pankkisektorin kiinteästi kytkeytynyt rakenne on omiaan lisäämään luotonannon suhdannevaihteluita ja toisaalta luottosuhdanteen liiallisen vaihtelun vaikutukset reaalisalouteen ovat sitä suuremmat, mitä suurempi luottojen merkitys on rahoituksen kanavoinnissa reaalisalouteen.

Rakenteellisten ja suhdanneluonteisten järjestelmäriskien toteutumista ja niiden aiheuttamia haittoja pyritään ehkäisemään makrovakauseräpolitiikalla. Makrovakauseräpolitiikka koostuu makrovakauseräanalyysistä, jonka avulla pyritään tunnistamaan rahoitusjärjestelmän vakautta uhkaavat järjestelmäriskit riittävän hyvissä ajoin sekä makrovakauserävälineiden käytöstä näiden riskien todennäköisyyden ja haittavaikutusten pienentämiseksi. Makrovakauserävälineiden käytön perimmäisenä tavoitteena on rahoitusjärjestelmän vakauden turvaaminen ja sitä kautta pitkän aikavälin talouskasvun edistäminen – ei ensisijaisesti yksittäisten pankkien ja niiden asiakkaiden suojaaminen riskeiltä.<sup>12</sup>

Järjestelmäriskipuskurivaatimuksella pyritään ensisijaisesti vahvistamaan tai ylläpitämään pankkijärjestelmän kykyä kestää suuria tappioita ja ylläpitää luotonantoaan myös vakavissa kriisi- tai muissa ongelmatilanteissa. Vaatimuksen asettaminen voidaan nähdä perusteltuna silloin, kun (i) kansallinen pankkisektori on altis suurille tappioille, (ii) näistä suurista tappioista voi aiheutua vakavia vahinkoja koko kansantaloudelle ja (iii) näiden tappioiden toteutumisen riski on suuri.

Näiden tavoitteiden ja kriteerien valossa järjestelmäriskipuskurivaatimuksen asettamisen tulisi perustua sellaisiin kansallisen rahoitusjärjestelmän *rakenteellisiin* ominaisuuksiin, jotka voivat kasvattaa joko (i) finanssikriisien todennäköisyyttä ja kriisien leviämistä pankkisektorin sisällä tai (ii) finanssikriisien kustannuksia reaalisaloudelle.

Euroopan järjestelmäriskikomitea on makrovakauserävälineiden käyttöä koskevassa raportissaan<sup>13</sup> tunnistanut riskitekijöitä, joiden vallitessa pankkeihin tai kansantalouteen kohdistuvat suhteellisen pienetkin häiriöt (sokit) voivat tuottaa pankkijärjestelmälle ja taloudelle suuria tappioita. Nämä riskitekijät ovat:

- 1) pankkisektorin suuri koko suhteessa kansantalouden kokoon;
- 2) kansallisten pankkien suuri merkitys talouden muille sektoreille;
- 3) pankkisektorin keskittyneisyys;
- 4) pankkisektorin riskikeskittymät;
- 5) pankkien laaja keskinäinen kytkeytyneisyys.

<sup>12</sup> Järjestelmäriskipuskurivaatimusta on joissakin tapauksissa EU-maissa käytetty myös pienentämään suoraan yksittäisiin pankkeihin liittyviä järjestelmäriskkejä. Näiden riskien torjumiseksi on kuitenkin ensisijaisesti käytettävissä G-SII- ja O-SII-puskurivaatimukset.

<sup>13</sup> The ESRB Handbook on Operationalising Macro-prudential Policy in the Banking Sector.

## 3.2 Järjestelmäriskin osatekijöiden mittaaminen ja järjestelmäriskipuskurivaatimuksen tason määrittäminen

Edellä mainittujen riskitekijöiden mahdollisiksi mittareiksi Euroopan järjestelmäriskikomitea on valinnut mittareita neljästä eri ryhmästä: (i) pankkisektorin merkitys kokonaistaloudelle, (ii) pankkisektorin keskittyneisyys, (iii) pankkisektorin riskikeskittymät ja (iv) pankkien väliset tartuntariskit.

### 3.2.1 Pankkisektorin merkitys kokonaistaloudelle

Pankkikriisit voivat johtaa suuriin talouskriiseihin, kuten viime vuosinakin on nähty, kun pankkisektorin vakavat ongelmat johtavat esimerkiksi pankkien luotonannon tai muiden tase-erien äkilliseen supistumiseen (deleveraging). Mitä riippuvaisempi maan yksityinen tai julkinen sektori on kotimaisten pankkien myöntämästä rahoituksesta ja muista palveluista, sitä voimakkaammin pankkien ongelmat välittyvät koko talouteen. Lisäksi pankkikriisien suorat kustannukset julkiselle taloudelle ja epäsuorat kustannukset menetettynä tuotantona ja työllisyytenä ovat keskimäärin sitä suuremmat, mitä suurempi pankkisektori on suhteessa kansantalouden kokoon.

Pankkisektorin merkitystä kokonaistaloudelle voidaan yksinkertaisimmillaan mitata pankkisektorin tai yksittäisen pankin taseen koolla suhteessa reaalitytönteeseen (bruttokansantuotteeseen). Mittarina voidaan käyttää myös esimerkiksi pankkien vastaanottamien vähittäistalletusten määrää suhteessa bruttokansantuotteeseen tai pankkien yksityiselle sektorille myöntämien luottojen osuutta yksityisen sektorin kaikista lainoista. Lisäksi laadullisena mittarina voidaan käyttää muun muassa arvioita pankin purettavuudesta (resoluutio) kriisitilanteessa.

### 3.2.2 Pankkisektorin keskittyneisyys

Jos pankkisektori on erityisen keskittynyt, yksittäisten hyvin suurten pankkien ongelmat voivat johtaa luotonannon ja muiden pankkien tarjoamien palveluiden tarjonnan voimakkaaseen supistumiseen, mikä vaikeuttaa lainansaantia, investointeja ja talouskasvua. Keskittyneisyys voi osaltaan myös voimistaa pankkien kytkeytyneisyyteen ja yhteisiin riskikeskittymiin liittyviä riskejä.

Pankkisektorin keskittyneisyyttä mitataan yleisesti sektorin kolmen tai viiden suurimman pankin yhteenlaskettujen taseiden osuudella koko sektorin taseesta tai näiden pankkien osuudella jostakin tietyistä markkinasta tai liiketoiminnasta. Keskittyneisyyden mittaamiseen voidaan käyttää myös niin sanottua Herfindahlin indeksiä. Herfindahlin indeksin perusajatus on tarkastella markkinoilla toimivien yritysten kokoa suhteessa markkinoiden kokonaisuuteen. Indeksien saama arvo on sitä korkeampi, mitä keskittyneemmät markkinat on kyseessä.<sup>14</sup> Tyypillisesti markkinoita, joiden Herfindahlin-indeksi on yli 1 800, pidetään keskittyneinä.

<sup>14</sup> Indeksien saadaan, kun korotetaan kunkin markkinoilla toimivan yrityksen prosentuaalinen markkinaosuus toiseen potenssiin ja lasketaan näin saadut neliöt yhteen. Näin ollen indeksi voi saada arvoja väliltä 0–10 000. Indeksien saa maksimiarvonsa 10 000 silloin, kun yksi yritys hallitsee koko markkinaa, ts. sen markkinaosuus on 100. Tällöin Herfindahl-indeksien saama arvo on  $100^2 = 10\,000$ . Indeksien saa pieniä arvoja silloin, kun kaikkien yritysten markkinaosuudet ovat pieniä.

### 3.2.3 Pankkisektorin riskikeskittymät

Pankkisektorin riskikeskittymät voivat koskea esimerkiksi pankkien saamisten instrumentti-, toimiala-, valuutta-, vastapuoli- tai aluekohtaista jakautumista tai pankkien markkinaehtoisen varainhankinnan samankaltaista rakennetta. Jos esimerkiksi kotimaisten pankkien yhteenlasketusta luotonannosta hyvin suuri osa suuntautuu jollekin tietylle luotonsaajasektorille, tämän sektorin vaikeudet voivat heijastua koko pankkisektorille.

Pankkisektorin riskikeskittymiä tietyissä varallisuuserissä (kuten asuntolainat, valtionlainat, lainaus ulkomaan valuutassa tai tietyille toimialalle) voidaan mitata joko suhteessa koko taseeseen, luotonantoon tai pääomaan taikka keskittyneisyydellä tiettyyn ryhmään tai maantieteelliselle alueelle (Herfindahlin indeksi). Suuri keskittyneisyys saattaa merkitä suurten tappioiden vaaraa rahoitusjärjestelmässä.

### 3.2.4 Pankkien väliset tartuntariskit

Jos pankit ovat keskenään suoraan kytkeytyneitä esimerkiksi keskinäisen luotonannon kautta, yksittäisen pankin maksukyvyttömyys voi tuottaa muille pankeille luottotappioita tai pahimmillaan johtaa muidenkin pankkien maksukyvyttömyyteen (tartunta). Yksittäisen pankin ongelmat voivat myös vähentää sijoittajien luottamusta koko pankkisektoriin, mikä epäsuorasti vaikeuttaa muidenkin pankkien liiketoimintaa ja varainhankintaa. Ulkomailta peräisin olevat häiriöt voivat puolestaan välittyä kotimaiseen rahoitusjärjestelmään esimerkiksi pankkien omistusrakenteiden tai kansainvälisiltä rahoitusmarkkinoilta hankitun rahoituksen kautta.

Pankkien välisiä tartuntariskejä mitattaessa voidaan käyttää hyväksi sektorikohtaista tasetietoa yleiskuvan saamiseksi ja suorien tartuntakanavien arvioimiseksi. Pankkikohtaiset tiedot mahdollistavat kytkeytyneisyysanalyysit ja tartuntojen simuloinnit. Tartuntariskejä voidaan arvioida esimerkiksi seuraamalla ulkomaisten rahoituslaitosten omistamien tytäryhtiöiden ja sivuliikkeiden osuutta koko pankkisektorista, interbank-velkojen osuutta koko pankkisektorin rahoituksesta tai pankkien riippuvuutta markkinaehtoisesta varainhankinnasta taikka markkinarahoituksen ja talletusten välistä suhdetta.

### 3.2.5 Järjestelmäriskipuskurin tason ohjeellisen arvon määrittäminen

Arvioitaessa järjestelmäriskipuskurin riittävää tasoa on perusteltua edellyttää, että vaatimus tulisi asettaa vain normaalia suurempien pitkän aikavälin rakenteellisten järjestelmäriskien torjumiseksi. Muiden, lähinnä suhdanneluonteisten järjestelmäriskien varalle asetettavista pääomavaatimuksista EU-lainsäädännössä säädetään ensisijaisesti soveltaen muita välineitä (kuten muuttuva lisäpääomavaatimus ja mahdollisuus korottaa asunto- ja kiinteistövakuudellisten luottojen riskipainoja vähimmäispääomavaatimusta laskettaessa).

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 merkittävydestä aiheutuviin järjestelmäriskeihin. Näiden riskien rajoittamiseksi käytettävissä on muita välineitä.

On selvää, ettei järjestelmäriskipuskurivaatimuksen tason asettamiselle ole yksiselitteistä kriteeristöä. Perustellulta lähtökohdalta tason määrittämisessä vaikuttaa yhden maan rahoitusjärjestelmän rakenteellisten järjestelmäriskien ja haavoittuvuuksien suhteuttaminen rahoitusjärjestelmän keskimääräisten rakenteellisten järjestelmäriskien tasoon EU:ssa. Jos arvioidaan, että muu pankkisääntely on mitoitettu sopivaksi turvaamaan keskimääräistä EU:n sisällä toimivaa pankkijärjestelmää rakenteellisilta järjestelmäriskeiltä, järjestelmäriskipuskurivaatimus tulisi asettaa vain, jos maan rahoitusjärjestelmän rakenteellisia järjestelmäriskejä kuvaavat mittarit ylittävät tämän keskimääräisen tason.

Koska järjestelmäriskit voivat kuitenkin kaikissa maissa ajan myötä kasvaa tai supistua, tällainen vertailuun perustuva vaatimuksen tason arviointi soveltuu ensisijaisesti vain vaatimuksen lähtötason määrittelyyn. Vaatimuksen mahdollisen myöhemmän kiristämisen tai keventämisen tulisivin perustua kansallisen rahoitusjärjestelmän rakenteellisten järjestelmäriskien kehitykseen vastaisuudessa.

Järjestelmäriskipuskurivaatimuksen 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 monimutkaista ilmoitus- ja koordinaatiomenettelyä, voidaan 5 prosentin rajaa pitää normaalitilanteissa vaatimuksen implisiittisenä ylärajana.

Tällä perusteella järjestelmäriskipuskurivaatimuksen lähtötasoksi voitaisiin asettaa 0–5 prosenttia niissä jäsenvaltioissa, joissa rakenteelliset järjestelmäriskit ovat keskimääräistä suuremmat. Yksittäiselle maalle sopivan vaatimuksen tarkempi määrittäminen tällä välillä voisi perustua maan pankkijärjestelmän rakenteellisiin järjestelmäriskeihin verrattuna muiden maiden pankkijärjestelmään esimerkiksi seuraavasti:

- Maissa, joissa rakenteellisten järjestelmäriskien mittarit saavat keskimääräisen tai sitä pienemmän arvon, vaatimus olisi ohjeellisesti 0 prosenttia.
- Maassa, jossa rakenteellisten järjestelmäriskien mittarit saavat koko EU:n suurimman arvon, vaatimus olisi ohjeellisesti 5 prosenttia.
- Maissa, joissa rakenteellisten järjestelmäriskien mittarien arvot asettuvat keskimääräisen ja suurimman arvon väliin, vaatimuksen ohjeellinen arvo asettuisi välille 0–5 prosenttia sen mukaan, kuinka suuria arvoja mittarit saavat suhteessa muihin jäsenvaltioihin.

Järjestelmäriskipuskurivaatimuksen ohjearvon laskeminen voitaisiin käytännössä toteuttaa useilla eri laskentamenetelmillä. Liitteessä 2 on esitelty kaksi edellä esitettyyn lähestymistapaan perustuvaa mahdollista laskentatapaa sekä suuntaa-antavat esimerkilaskelmat niiden tuottamista tulevista Suomen ohjeelliseksi järjestelmäriskipuskuriksi käyttäen vain kahta rakenteellisen järjestelmäriskin mittaria. Tarkemmissa laskelmissa olisi syytä kiinnittää huomiota myös muihin potentiaaliin rakenteellisen järjestelmäriskin lähteisiin ja niiden mittareihin.

### 3.3 Suomen pankkisektorin rakenteelliset riskit

Sääntelytarpeen arvioinnissa olennaista on pankkisektorin rakenteellisten riskien ilmeneminen Suomessa.

Järjestelmäriskiä ja siten myös siihen liittyvää lisäpääomatarvetta on tähän asti arvioitu yksinomaan kansallisten markkinoiden näkökulmasta, koska markkinoiden vakauden on nähty olevan viime kädessä kunkin maan vastuulla. Vaikka pankkiunionin myötä ollaan siirtymässä euroalueen jäsenvaltioiden yhteiseen pankkivalvontaan ja kriisinratkaisuun, järjestelmäriskin tarkastelun rajoittamista kansallisiin markkinoihin ja järjestelmäriskin suhteuttamista yksittäisen jäsenvaltion kansantalouteen ja julkiseen talouteen on edelleen pidettävä perusteltuna lähestymistapana, koska mailla on edelleen kansallisia syitä torjua järjestelmäriskiä. Tätä tukee myös se, että vastuu talletussuojasta on vielä toistaiseksi kansallisella tasolla.

Seuraavassa alaluvussa tarkastellaan Suomen pankkisektorin rakennetta yllä kuvattujen riskitekijöiden valossa. Alaluvuissa 3.3.2–3.3.5 vertaillaan Suomen pankkisektorin rakenteellisia järjestelmäriskejä muiden Euroopan maiden vastaaviin riskeihin eri riskimittareiden valossa. Tarkasteluun on valittu sellaisia mittareita, joista on saatavilla riittävän kattavaa, yhdenmukaista ja vertailukelpoista tilastotietoa.

#### 3.3.1 Suomen pankkisektorin rakenne, liiketaloudellinen malli ja taloudellinen asema

##### Pankkisektorin rakenne

Suomen pankkisektorin rakenteen erityispiirre on sen suuri keskittyneisyys. Suomen taseeltaan suurimman pankin eli Nordea Pankki Suomi -konsernin taseen loppusumma on puolitoista kertaa Suomen nimellisen bruttokansantuotteen suuruinen.<sup>15</sup> Kaksi muuta suurta pankkiryhmiä ovat OP Ryhmä<sup>16</sup> ja Danske Bank Oy. Kolmen suurimman talletuspankkitoimintaa harjoittavan pankkikonsernin taseet muodostavat 92 prosenttia kaikista talletuspankkien taseista (kuviot 2 ja 3). Vaikka taseita oikaistaisiin poistamalla niihin sisältyvät pohjoismaisten konsernien sisäiset erät ja vakuutusliiketoiminnan<sup>17</sup> vaikutus, on keskittyminen erittäin suurta.

<sup>15</sup> Nordea-ryhmän sisäiset liiketoiminnalliset ratkaisut ovat viime vuosina voimakkaasti vaikuttaneet Nordea Pankki Suomi -konsernin taseen suuruuteen. Suurelta osin näiden sisäisten ratkaisujen seurauksena Nordea Pankki Suomen tase on joinakin vuosina voimakkaasti kasvanut ja joinakin vuosina voimakkaasti supistunut. Nordea Pankki Suomi -konsernin taseen koko vaikuttaa voimakkaasti myös useiden keskeisten rakenneindikaattoreiden saamiin arvoihin. Tämä tulee lukuja tulkittaessa ottaa huomioon, etenkin koska suuri osa Nordea Pankki Suomen taseeseen sisältyvästä liiketoiminnasta ei ilmeisesti suurlta osin ole suoraan kytköksissä Suomen talouteen ja suomalaisiin asiakkaisiin.

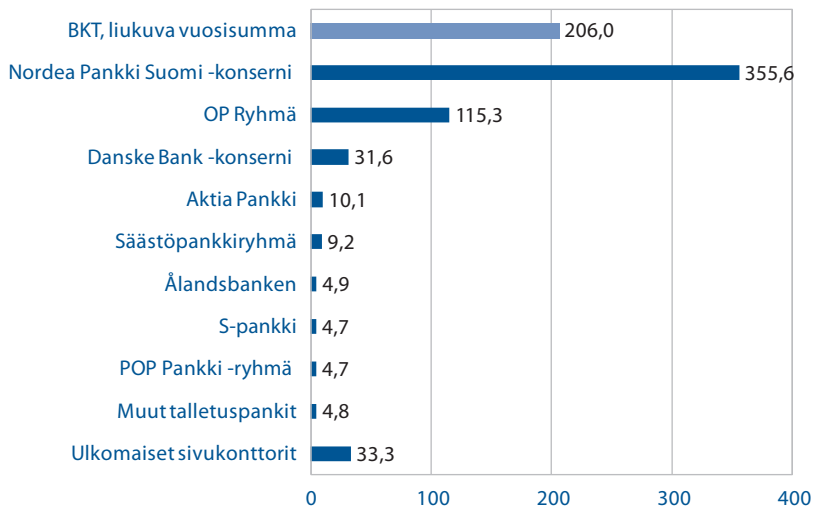
<sup>16</sup> OP Ryhmä tunnettiin 31.12.2014 asti nimellä OP-Pohjola-ryhmä.

<sup>17</sup> OP-Pohjola-ryhmän ja Aktia-ryhmän taseisiin sisältyy myös vakuutusliiketoimintaa.



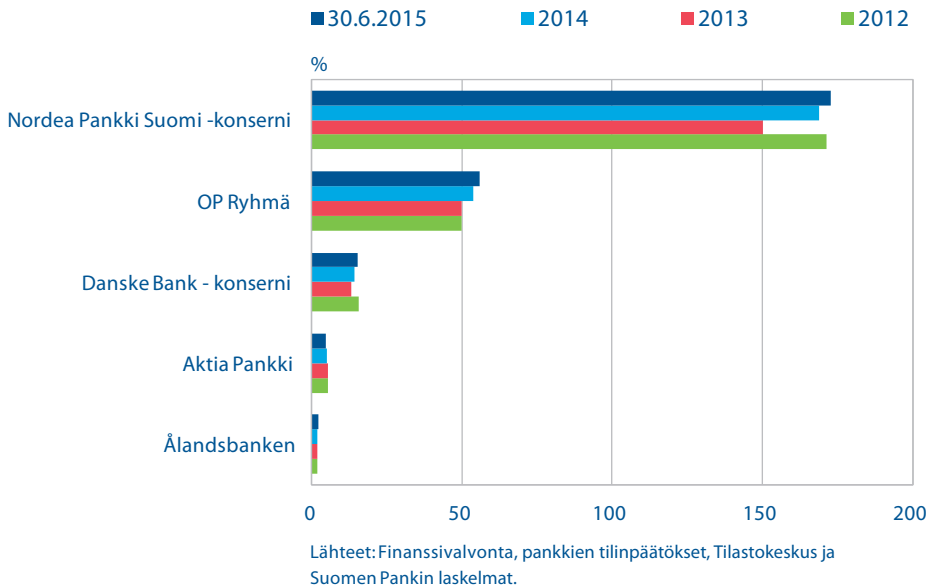
Varsinaisten talletuspankkien lisäksi ulkomaisten pankkikonsernien sivuliikkeet ovat varsin merkittäviä vähittäispankkitoiminnassa. Vuoden 2015 kesäkuussa talletuspankkien taseiden yhteissumma oli noin 541 miljardia euroa, eli noin 260 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Kun tähän lisätään kaikki ulkomaiset sivuliikkeet ja talletuspankkien lisäksi muut luottolaitokset (suurimpana Kuntarahoitus Oyj), oli vuoden 2015 kesäkuussa näin lasketun pankkisektorin yhteenlaskettu tase suuruudeltaan noin 608 miljardia euroa, eli noin 300 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen.<sup>18</sup>

**KUVIO 2. Suomalaisen talletuspankkien ja ulkomaisten pankkikonsernien sivuliikkeiden taseiden loppusummat sekä nimellinen bruttokansantuote 30.6.2015, miljardia euroa**

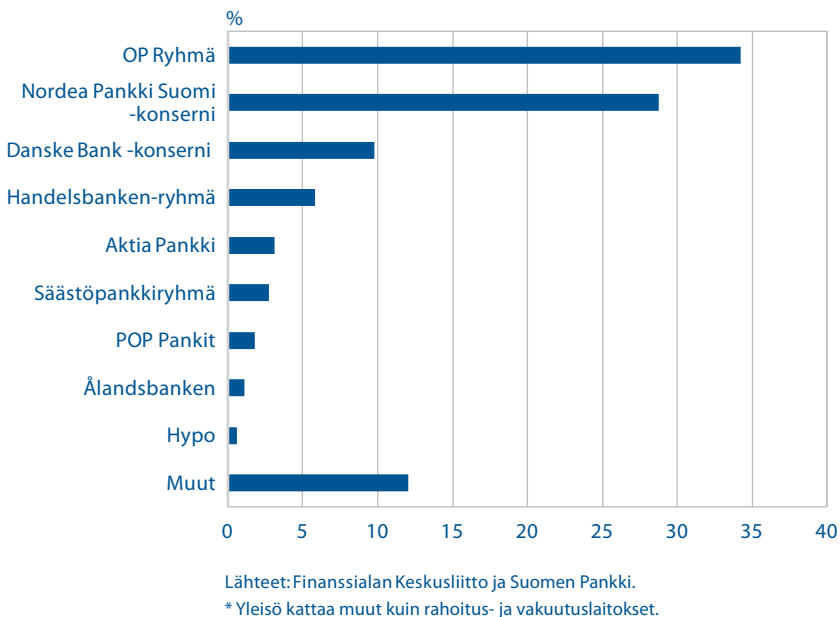


Lähteet: Finanssivalvonta ja Tilastokeskus.

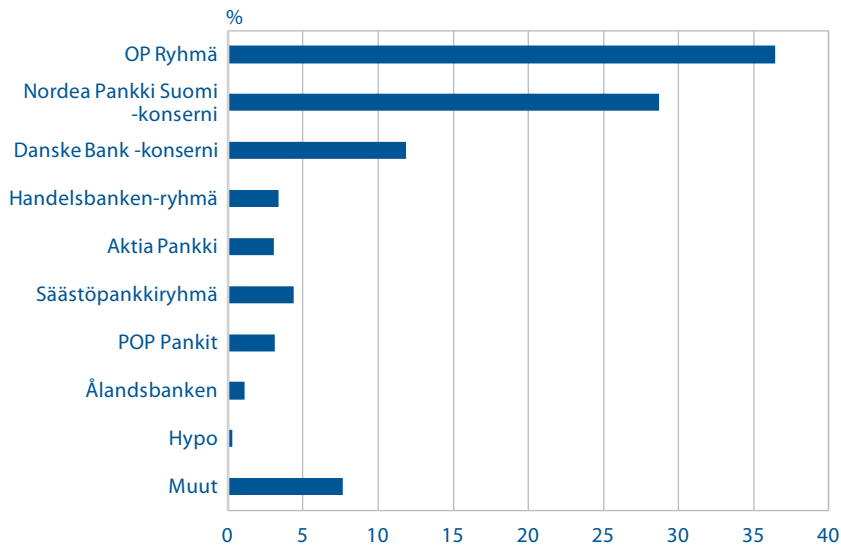
<sup>18</sup> Kuntarahoitus Oyj:n tase oli vuoden 2015 kesäkuussa noin 34 miljardia euroa. Ilman Kuntarahoitus Oyj:tä pankkisektorin yhteenlaskettu tase oli vuoden 2015 kesäkuussa noin 279 % suhteessa bruttokansantuotteeseen.

**KUVIO 3. Tase, % BKT:stä**

Kolmen suurimman pankkiryhmän yhteenlasketut osuudet yleisölle (pois lukien rahalaitokset) myönnetyistä luotoista ja vähittäistalletuksista ovat hyvin suuret, yli 70 prosenttia (kuviot 4 ja 5). OP Ryhmän osuus sekä vähittäisluottokannasta että -talletuksista on yli kolmannes ja Nordea Pankki Suomen osuus lähes kolmannes.

**KUVIO 4. Pankkien markkinaosuudet yleisön\* lainoista vuoden 2014 lopussa**

**KUVIO 5. Pankkien markkinaosuudet yleisön\* talletuksista vuoden 2014 lopussa**

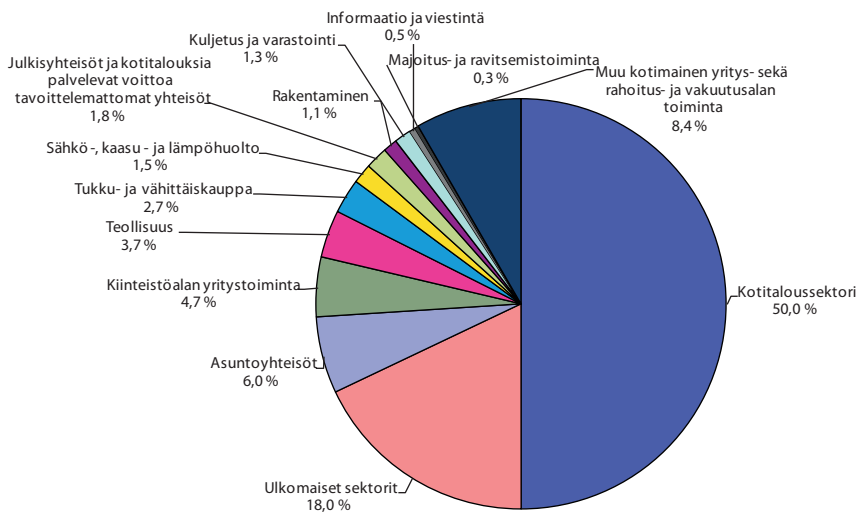


Lähteet: Finanssialan Keskusliitto ja Suomen Pankki.

\* Yleisö kattaa muut kuin rahoitus- ja vakuutuslaitokset.

Riskikeskittymien osalta huomattava osuus pankkien myöntämistä luotoista on asuntoluottoja. Pankkien luotonannosta noin puolet liittyy asuntojen ja kiinteistöjen hankintaan tai rakentamiseen. Yritysluotonannon osalta pankkien luotot ovat hajautuneet laajasti eri toimialoille (kuvio 6).

**KUVIO 6. Suomessa toimivien pankkien lainakanta sektoreittain ja toimialoittain 30.9.2015**



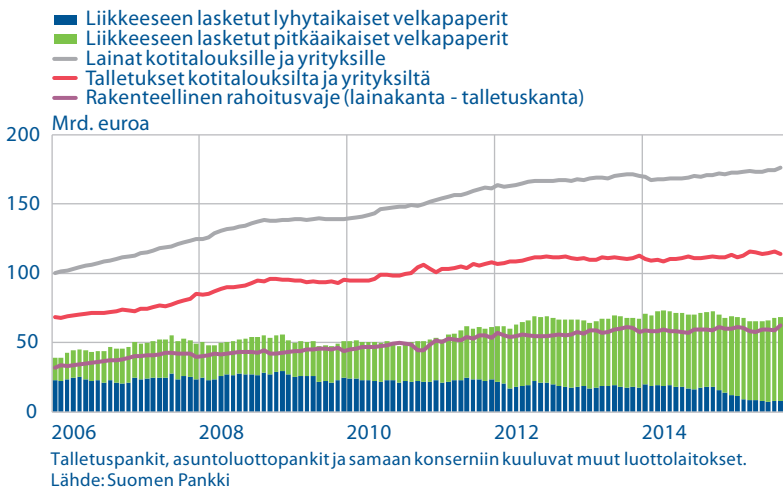
Ml. Suomessa toimivat ulkomaisten pankkien sivukonttorit.

Lainakanta yhteensä 234 mrd. euroa, pl. takaukset ja käyttämättömät luottojärjestelyt.

Lähteet: Finanssivalvonta ja Suomen Pankin laskelmat

Varainhankinnan osalta suomalaisten pankkien riippuvuus rahoitusmarkkinoilta hankittavasta rahoituksesta on kasvanut (kuvio 7). Pankkien yleisöluottojen ja -talletusten välinen erotus, niin sanottu rahoitusvaje, on noin 60 miljardia euroa. Suuri rahoitusvaje voi potentiaalisesti altistaa pankit kriisitilanteissa likviditeettiriskille, koska erityisesti lyhytaikainen markkinoilta hankittava rahoitus voi kriisitilanteessa tyrehtyä nopeasti. Lyhytaikaisen markkinaehtoisen varainhankinnan suhteellinen merkitys on kuitenkin viime vuosina vähentynyt, ja pitkäaikaisen markkinaehtoisen varainhankinnan merkitys puolestaan kasvanut. Tämä kehitys on osaltaan vähentänyt markkinaehtoiseen varainhankintaan liittyviä mahdollisia haavoittuvuuksia.

### KUVIO 7. Suomen pankkitoiminnan riippuvuus tukkuvarainhankinnasta



### Pankkisektorin liiketoimintamallit

Rakenteellisiin riskeihin liittyy läheisesti se, minkälainen on suomalaisten (erityisesti suurten) pankkien liiketoimintamalli. Leimaa-antavia ovat ainakin seuraavat piirteet:

**Voimakas pohjoismainen omistuksellinen kytkentä:** Suomalaisten tytäryritysten toimintaa ohjaavat koko konsernin kattavat yhtenäiset tavoite-, johto- ja ohjausjärjestelmät.

**Finanssikonglomeraatit:** Varsinkin kotimaisessa omistuksessa olevien pankkien kohdalla leimallista on finanssitavaratalojatella. Tavoitteena on kokonaisasiakkuusmalli, jossa asiakkaan pankkisuhteen lisäksi saman konsernin eri yhtiöt pyrkivät huolehtimaan myös asiakkaan vakuutuksista ja varallisuudenhoidosta.

**Vähittäispankkitoiminnan hallitsevuus:** Suomesta puuttuvat suuret esimerkiksi vain asunto- tai yritysrahoitukseen erikoistuneet rahoituslaitokset. Näiden sijasta talletuspankit hoitavat kaikkia vähittäispankkitoiminnan lohkoja. Erikoistuneempien pankkien merkitys on Suomessa vähäinen.

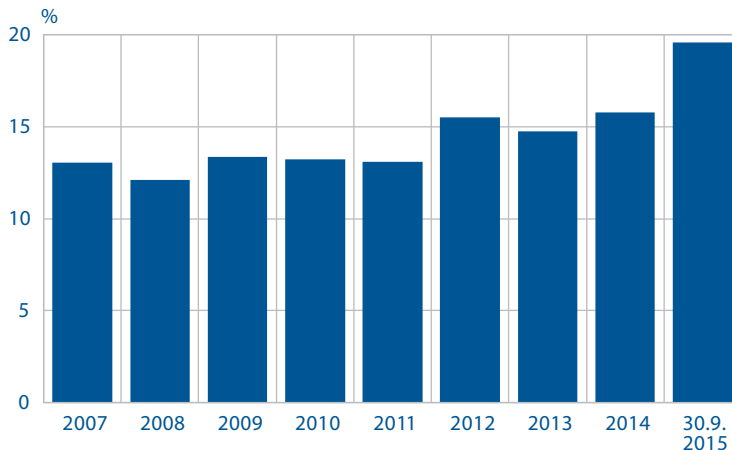
Suomalaisessa pankkitoiminnassa oleellista on myös monien toimintojen keskittäminen. Erityisesti tietotekniset ratkaisut on usein täysin keskitetty ryhmien sisällä, mikä mahdollistaa esimerkiksi skaalaetujen hakemisen ja monet yhteistyön muodot. Tämän rinnalla suomalaisessa pankkitoiminnassa tyypillisiä ovat monet erilaiset omistuspohjat (osakeyhtiöt, osuuskunnat, säästöpankit ja säästöpankkiosakeyhtiöt sekä yhteenliittymät).

### Vakavaraisuus

Suomalaisen pankkisektorin vakavaraisuutta voidaan luonnehtia vahvaksi.<sup>19</sup> Niin sanottu ydinpääomalla laskettu ydinvakavaraisuussuhde oli koko sektorissa kesäkuun 2015 lopussa 19,0 prosenttia (kuvio 8), mikä on yli nelinkertainen suhteessa uuden sääntelyn myötä korotettuun ydinpääoman vähimmäisvaatimukseen (4,5 % kokonaisriskin määrästä). Sektorin alhaisin ydinvakavaraisuussuhde oli 11,1 prosenttia. Suomalaisten pankkien voimakkaiden pohjoismaisten kytkösten vuoksi sekä ydinpääoman että riskipainotettujen erien määrä on viime vuosina välillä vähentynyt.<sup>20</sup> Suomalaisten pankkien maksuvalmiusasema ja varainhankinnan tilanne on säilynyt viime vuosina jatkuvasti hyvänä. Esimerkiksi suomalaisen pankkien katettujen joukkovelkakirjojen riskilisät ovat olleet alhaisempia kuin vastaavissa maturiteeteissa lasketut markkinoiden swap-korot.

Euroopan keskuspankin vuoden 2014 aikana toteuttaman niin sanottuun kattavaan arvioon sisältyneen stressitestin perusteella arvioinnissa mukana olleen kolmen suurimman suomalaisen pankkiryhmän vakavaraisuus kestäisi pankkien toimintaympäristön huomattavankin heikkenemisen.

**KUVIO 8. Suomen pankkisektorin ydinvakavaraisuus**

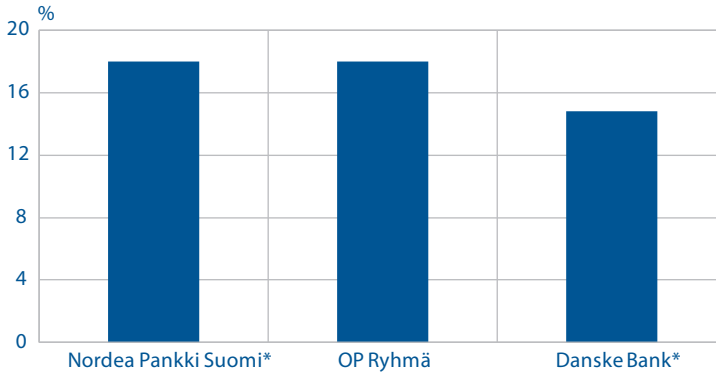


Lähde: Finanssivalvonta.

<sup>19</sup> Ks. Finanssivalvonta 28.9.2015: Valvottavien taloudellinen tila ja riskit -julkaisu, sivut 7–9 ja 24.

<sup>20</sup> Ks. Finanssivalvonta 30.11.2014: Pankki- ja vakuutussektorin vakavaraisuus 30.9.2014, taulukko pankkisektorin vakavaraisuudesta 2011 – 30.9.2014.

### KUVIO 9. Kolmen suurimman pankin ydinvakavaraisuus 30.6.2015



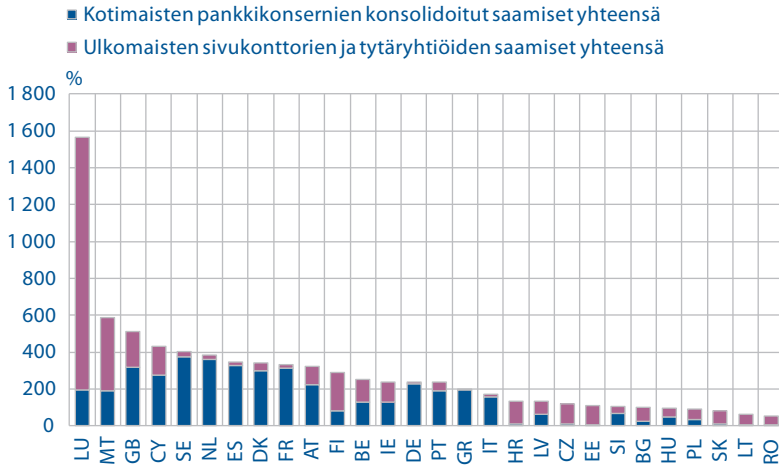
\*Konsernin suomalainen tytäryhtiö.  
Lähde: Finanssivalvonta.

#### 3.3.2 Pankkisektorin merkitys kokonaistaloudelle

Pankkikriisien vaikutukset reaaliatalouteen 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 10).<sup>21</sup>

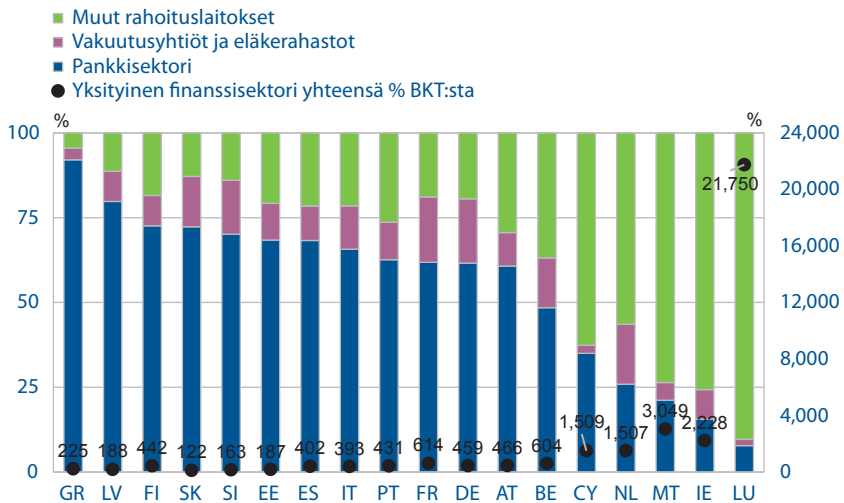
Ulkomaisten pankkien tytäryhtiöillä ja sivuliikkeillä on merkittävä osuus Suomen pankkimarkkinoista. Siten ulkomaisten pankkien sisäiset liiketoiminnalliset järjestelyt voivat vaikuttaa huomattavasti Suomen pankkisektorin kokoon. Osin tällaisten sisäisten järjestelyjen seurauksena Nordea Pankki Suomi -konsernin tase on kasvanut yli 350 miljardin euron (ks. kuvio 3 edellä).

<sup>21</sup> EU-maiden luvut sisältävät kotimaisten pankkien konsernitason tietojen lisäksi kyseisessä maassa olevat ulkomaisten pankkien tytäryhtiöt ja sivukonttorit. Siten esimerkiksi Nordea Pankki Suomen luvut sisältävät sekä Ruotsin että Suomen lukuihin.

**KUVIO 10. Pankkisektorin tase per BKT eri Euroopan maissa 31.12.2013**


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 11). 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.

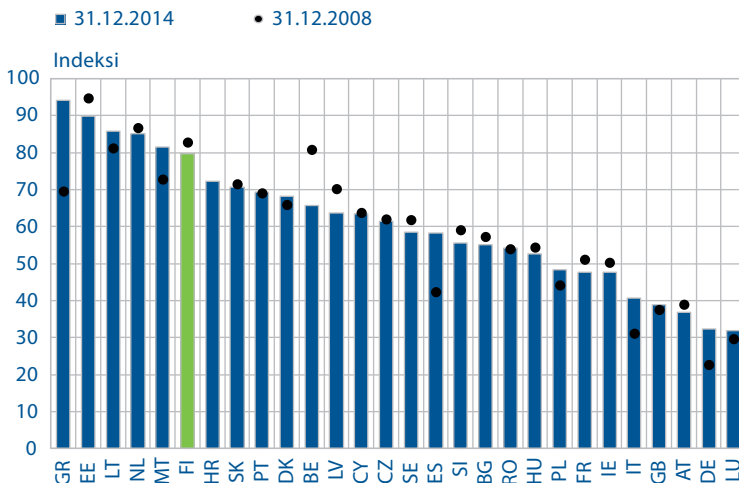
**KUVIO 11. Rahoituslaitosten osuudet koko finanssisektorin saamisista EU-maissa 2014**


Lähde: Euroopan keskuspankki.

### 3.3.3 Pankkisektorin keskittyneisyys

Suomen pankkisektori on poikkeuksellisen keskittynyt mitattuna sekä viiden suurimman pankin yhteenlaskettujen taseiden osuudella koko sektorin taseesta (kuvio 12) että Herfindahl-indeksillä (kuvio 13). Herfindahl-indeksillä mitaten Suomen pankkisektori on EU-maista keskittynein ja viiden suurimman pankkiryhmän taseiden osuudelle mitaten kuudenneksi keskittynein. Herfindahl-indeksin saama suuri arvo ilmentää sitä, että Suomen suurimpien pankkiryhmien, erityisesti Nordea Pankki Suomen ja OP Ryhmän, markkinaosuudet ovat hyvin suuria.<sup>22</sup>

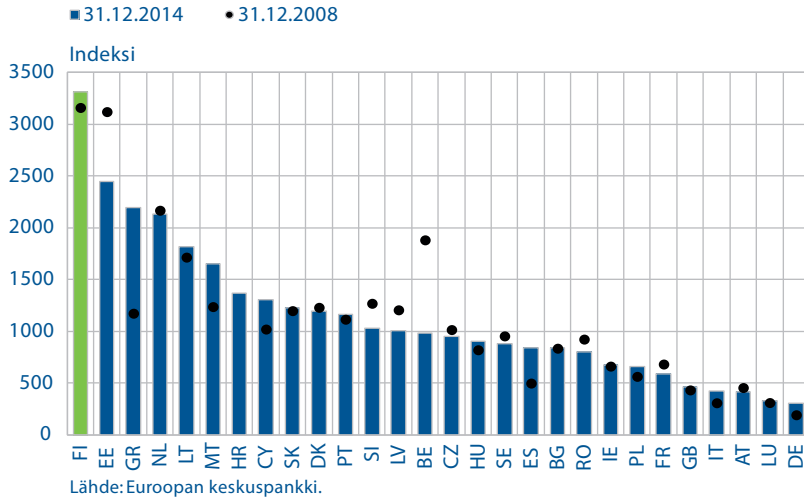
**KUVIO 12. Viiden suurimman pankin osuus koko pankkisektorin taseesta maittain**



Lähde: Euroopan keskuspankki.

<sup>22</sup> Viiden suurimman pankin osuus koko sektorin taseesta ja taselukujen pohjalta laskettu Herfindahl-indeksi eivät yksinään ole ideaalisia tai riittäviä pankkisektorin keskittyneisyyden mittareita. Suomen pankkisektorin yhteenlasketun taseen vuosittaiset muutokset ovat viime vuosina olleet poikkeuksellisen suuria Nordea-ryhmän sisäisten järjestelyjen vuoksi. Nämä vaihtelut ovat vain osin heijastaneet Nordea Pankki Suomen liiketoimintaa Suomessa tai sen tarjoamien pankkipalveluiden määrää suomalaisille asiakkaille. Keskittyneisyyttä tulisi mitata myös esimerkiksi suurimpien pankkien osuuksilla yleisöluotonannosta tai vastaanotetuista vähittäistalutuksista. Valitettavasti näistä ei ole olemassa kattavaa Euroopan laajuisia vertailutietoja.

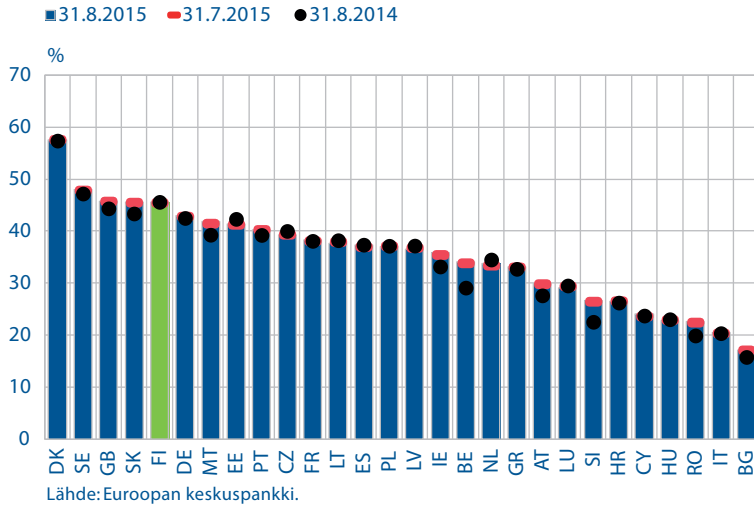


**KUVIO 13. Pankkisektorin keskittyneisyyttä kuvaava Herfindahl-indeksi**

### 3.3.4 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.

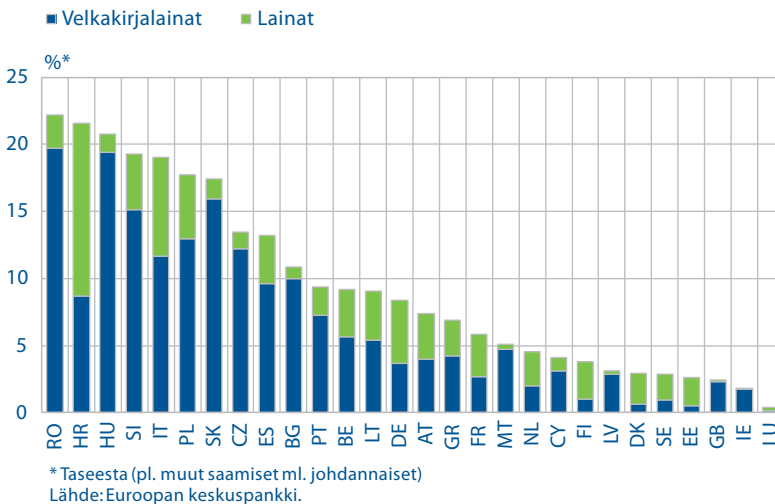
Suomalaisten pankkien luotonannon suurin yksittäinen riskikeskittymä on asuntolainat ja rakentamista varten myönnetyt lainat. Asuntolainojen osuus pankkien luotonannosta on Suomessa yksi Euroopan suurimmista (kuvio 14).

**KUVIO 14. Asuntolainojen osuus pankkien luotonannosta Euroopassa**

Asuntolainoista pankeille aiheutuneet suorat luottotappiot pysyivät Suomessa suhteellisen pieninä 1990-luvun alun syvän pankki- ja talouskriisin yhteydessäkin. Finanssikriiseihin usein liittyvä asuntokaupan ja -investointien supistuminen yhdessä heikon yleisen talouskehityksen kanssa voi kuitenkin välillisesti heikentää pankkien kannattavuutta ja vakavaraisuutta.

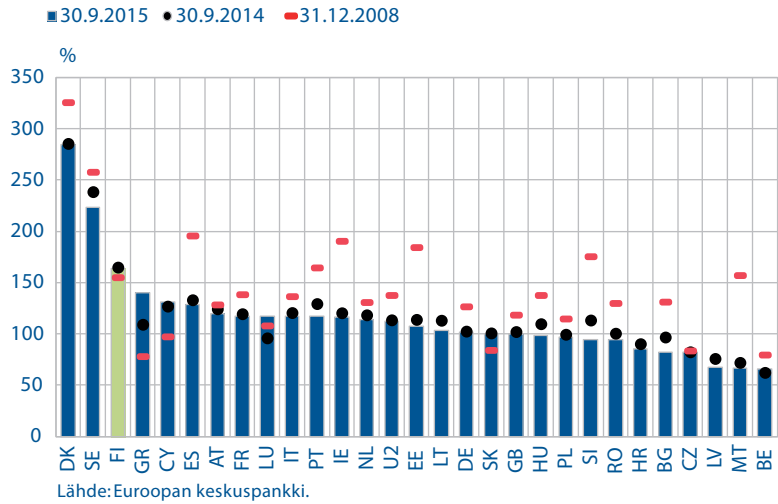
Muita maailmanlaajuisesti tyypillisiä riskikeskittymiä ovat esimerkiksi pankkien suuret sijoitukset valtioiden liikkeeseen laskemiin velkapapereihin. Suomalaisten pankkien valtionlainaomistukset ovat vähäiset (kuvio 15).

**KUVIO 15. Eurooppalaisten pankkien saatavat julkisyhteisöiltä, % taseesta 31.10.2014**



Varainhankinnan osalta vähittäistalletukset ovat kriisitilanteissa tyypillisesti pankkien vakain varainhankinnan muoto. Kuten maailmanlaajuinen finanssikriisi osoitti, erityisesti lyhytaikainen markkinaehtoinen varainhankinta voi kriisitilanteessa nopeasti tyrehtyä. Suomalaisten pankkien riippuvuus markkinaehtoisesta varainhankinnasta kuuluu EU:n suurimpiin (kuvio 16).

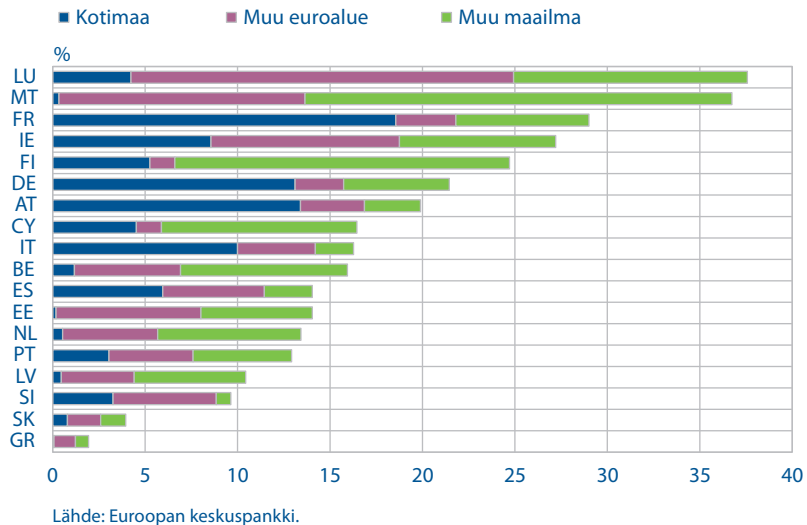
### KUVIO 16. Eurooppalaisten pankkien yksityisen sektorin lainojen suhde talletuksiin



#### 3.3.5 Pankkien väliset tartuntariskit (kytkeytyneisyys)

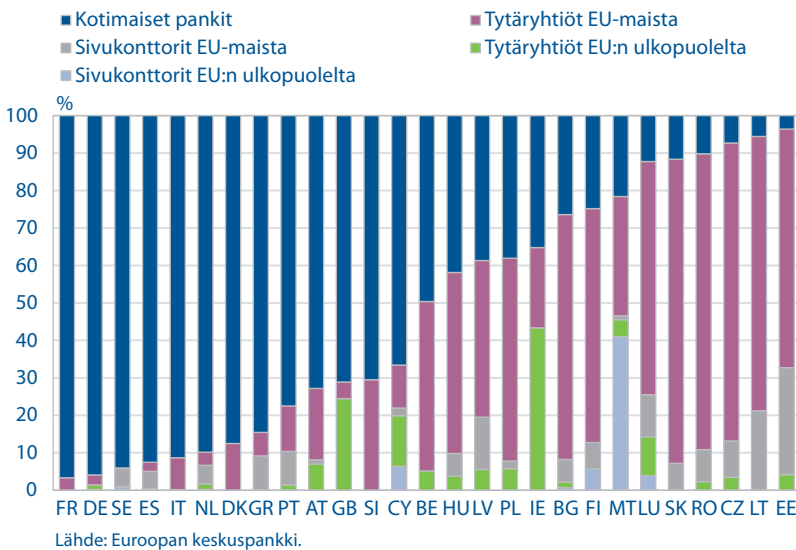
Suomalaisten pankkien kytkeytyneisyys muihin pankkeihin on Suomessa suurempi kuin Euroopan maissa keskimäärin mitattuna pankkien välisten interbank-velkojen osuudella pankkien kaikista veloista (kuvio 17). Suuri osa suomalaisten pankkien interbank-veloista on konsernin sisäisiä.

### KUVIO 17. Interbank-velkojen osuus 30.6.2014



Suomessa toimivat pankit ovat voimakkaasti kytkeytyneitä ulkomaisiin pankkeihin omistuksen kautta. Ulkomaisten rahoituslaitosten omistamien tytäryhtiöiden ja sivuliikkeiden osuus koko pankkisektorin taseesta on Suomessa huomattava (kuvio 18). Pankkien laajalla ulkomaisella omistuksella voi olla sekä myönteisiä että haitallisia vaikutuksia kansallisen pankkijärjestelmän vakaudelle. Haitallisia vaikutuksia voi syntyä monissa maissa toimivien pankkiryhmiä kriisinratkaisun monimutkaisuudesta ja riskistä, että pankkien mahdolliset vakavat ongelmat muissa maissa horjuttavat myös pankin Suomessa toimivien yksiköiden toimintakykyä.

**KUVIO 18. Kotimaisten ja ulkomaisten pankkien suhteellinen osuus koko pankkisektorin taseesta 31.12.2013**



### 3.3.6 Yhteenveto Suomen pankkisektorin piirteistä

Yllä kuvatut suomalaisen pankkisektorin piirteet voidaan tiivistää seuraavasti. Suomalaisen pankkien vakavaraisuus on vahva. Suomalaisen pankkisektorin erityispiirre, joka myös altistaa järjestelmäriskeille, on poikkeuksellinen keskittyneisyys sektorin ollessa yksi EU-maiden keskittyneimmistä. Kolmen suurimman pankkiryhmän taseet muodostavat yli 90 prosenttia kaikista talletuspankkien taseista. Suurten pankkiryhmiä liiketoimintamallit ovat myös samankaltaisia.

Yleisölle myönnettyistä luotoista ja vähittäistalletuksista suurten pankkiryhmiä osuus on Suomessa yli 70 prosenttia. Pankkien rooli rahoituspalvelujen tarjoajana on muutenkin keskeinen, mikä lisää järjestelmäriskiä. Suomalaisen pankkisektorin taseen koko suhteessa bruttokansantuotteeseen on kuitenkin EU-maiden keskiarvoa.

Pankkien väliset tartuntariskit (kytkeytyneisyys) ovat Suomessa eurooppalaisittain korkeat mitattuna interbank-velkojen osuudella sekä omistuksen kautta. Ulkomaisten pankkien tytäryhtiöillä ja sivuliikkeillä on merkittävä osuus Suomen markkinoista. Pohjoismaiset ongelmat voivat siten välittyä konsernien kautta Suomeen. Toisaalta finanssikonglomeraatit mahdollistavat riskien hajauttamisen.

Pankkisektorin riskikeskittymät muodostuvat Suomessa lähinnä asuntoluotoista ja ovat näiltä osin Euroopan mittakaavassa huomattavat. Valtionlainaomistukset ovat puolestaan vähäisiä. Varainhankinnan osalta suomalaisten pankkien riippuvuus rahoitusmarkkinoilta hankittavasta rahoituksesta on viime aikoina kasvanut ja kuuluu Euroopan suurimpiin.

## 3.4 Sääntelytarpeeseen vaikuttavat muut seikat

### 3.4.1 Voimassa olevan lainsäädännön riittävyys rakenteellisen järjestelmäriskin rajoittamiseksi

Järjestelmäriskipuskurivaatimusta käyttämällä pankkien vakavaraisuusvaatimukset voidaan asettaa merkittävästi pankkien pakollisia vähimmäisvakavaraisuusvaatimuksia suuremmiksi. Siten järjestelmäriskipuskurin tarvetta arvioitaessa on keskeistä tarkastella, ovatko EU:n vakavaraisuusasetukseen sisältyvät vähimmäisvakavaraisuusvaatimukset ja luottolaitoslakiin jo sisältyvät makrovakauserälineet riittäviä kansallisen pankkisektorin ja koko rahoitusjärjestelmän vakauden turvaamiseksi.

Arvioitaessa vakavaraisuusvaatimusten optimaalista tasoa koko yhteiskunnan kannalta tulisi verrata keskenään vakavaraisuusvaatimusten *yhteiskunnallisia* (kokonaistaloudellisia) hyötyjä ja kustannuksia. Pankkien vakavaraisuusvaatimusten suurimmat yhteiskunnalliset hyödyt syntyvät, kuten edellä on todettu, finanssikriisien todennäköisyyden ja kriiseistä aiheutuvien tuotannon menetysten pienenemisen kautta. Vakavaraisuusvaatimusten kiristämisen suurimpien yhteiskunnallisten kustannusten arvioidaan puolestaan aiheutuvan pankkien varainhankinnan kallistumisen kautta. Vaikutuksia on arvioitu tarkemmin jäljempänä luvussa 4.

Pankkien vähimmäisvakavaraisuusvaatimukset ovat tiukentuneet huomattavasti vakavaraisuussääntelyn uudistuksen myötä. Silti useimpien, muun muassa kansainvälisten organisaatioiden, keskuspankkien ja taloustutkijoiden tekemien, vaikutusarvioiden mukaan yhteiskunnan kannalta optimaaliset vakavaraisuusvaatimukset olisivat vielä uusia vähimmäisvakavaraisuusvaatimuksiakin suuremmat. Useiden arvioiden mukaan pitkän aikavälin talouskasvun näkökulmasta optimaaliset vakavaraisuusvaatimukset olisivat 10 ja 20 prosentin välillä.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> Baselin pankkivalvontakomitean (2010) laskelmien mukaan useissa maissa optimaalisten vakavaraisuusvaatimusten taso olisi noin 13–15 % (suhteessa riskipainotettuihin saamisiin). Milesin ym. (2013) mukaan Isolle-Britannialle sovelias taso olisi noin 20 %. Ruotsin keskuspankin arvion mukaan ruotsalaisten pankkien vakavaraisuusvaatimusten tulisi olla tasolla 10–17 % (Sveriges Riksbank 2011). Joidenkin tutkijoiden mukaan vakavaraisuusvaatimusten tulisi olla vielä merkittävästi näitä tasoja suuremmat, ks. esim. Admati ja Hellwig (2013).

Toisaalta voi olla tarpeen pyrkiä varmistamaan, että pankeilla on lakisääteisiä vaatimuksia enemmän vakavaraisuuspääomaa. Suomalaisten pankkien ydinvakavaraisuus-suhde (noin 17 %) ylittää merkittävästi lakisääteiset vähimmäisvakavaraisuusvaatimukset. Tällainen marginaali turvaa käytännössä pankkien toiminnan häiriöttömän jatkumisen, koska lakisääteisten vaatimusten täyttäminen on lähtökohtaisesti toimilupaedellytys. Toisaalta lakisääteisten vähimmäisvaatimusten riittävän korkean tason voi yksinäänkin olettaa lisäävän yleistä luottamusta rahoitusjärjestelmään ja siten välillisesti edistävän järjestelmän vakautta ja tehokkuutta. Viime vuosien kokemusten perusteella voidaan myös todeta, että sijoittajat edellyttävät pankeilta vähimmäisvaatimukset ylittävää vakavaraisuuspuskuria.

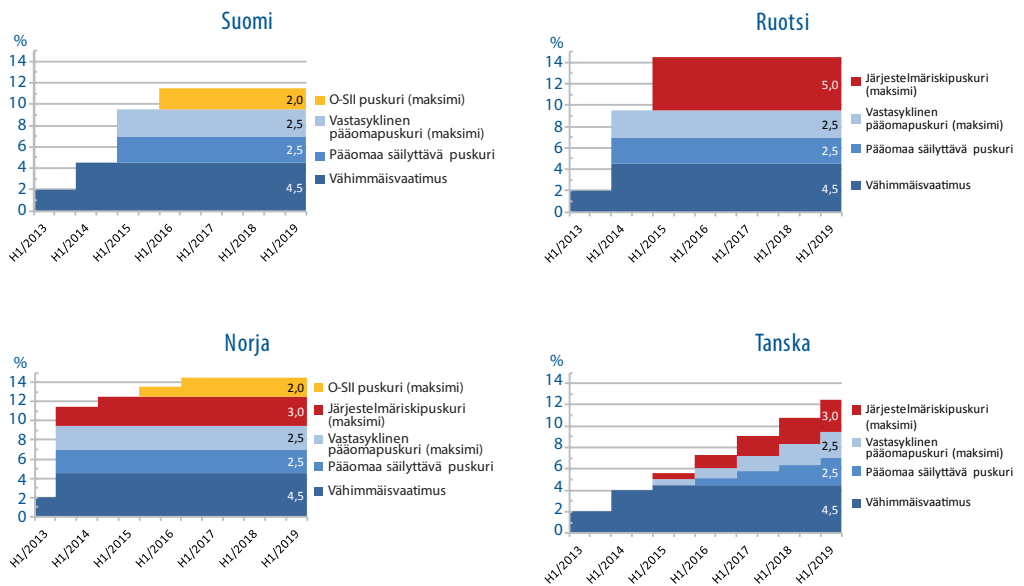
Yllä jaksossa 2.1 on kuvattu luottolaitosdirektiiviin ja EU:n vakavaraisuusasetukseen sisältyvät muut makrovakaavälineet. Vastasyklisiä pääomapuskuria lukuun ottamatta välineitä voidaan käyttää myös yksittäisten rakenteellisten järjestelmäriskien vähentämiseen. Esimerkiksi keskittyneisyyteen saattaa olla joiltakin osin tarkoituksenmukaisempaa puuttua G- tai O-SII-puskurilla. Myös markkinarahoituksen ja interbank-velkojen määrää rajoittavat jo voimassa olevat suuria asiakasriskejä koskevat rajoitukset, joita valvontaviranomainen voi tarvittaessa EU:n vakavaraisuusasetuksen nojalla kiristää. Samansuuntaisesti saattaa osaltaan vaikuttaa pankkien varainhankinnan rakennetta rajoittava pitkäaikaista maksuvalmiutta koskeva pysyvän varainhankinnan vaatimus (ns. *Net Stable Funding Ratio*), jonka käyttöön ottamisesta tehdään EU:n tasolla päätöksiä vuoden 2016 loppuun mennessä. Pankkisektorin riskikeskittymien osalta käytettävissä ovat puolestaan muun muassa vakavaraisuusasetuksen mukainen mahdollisuus asettaa asunto- ja kiinteistövakuudellisille lainoille korkeampia riskikertoimia sekä asunto- ja kiinteistömarkkinoiden osalta luottolaitoslakiin sisältyvä enimmäisluototussuhde. Liitteeseen 3 on koottu taulukko muista mahdollisista välineistä.

Erotuksena järjestelmäriskipuskurista muilla ei-syklisiä riskejä torjuvilla makrovakaavälineillä pyritään kuitenkin puuttumaan pikemmin yksittäiseen pankkiin, tase-erään tai näiden ominaisuuteen liittyvään järjestelmäriskiin kuin arvioimaan koko rahoitussektorin järjestelmäriskiä. Esimerkiksi O-SII- ja järjestelmäriskipuskuri eroavat toisistaan makrovakaavälineinä sekä tavoitteiltaan että asettamis- ja tarkistamissäännoiltään. Puskurien, erityisesti O-SII -puskurin, käyttöä saattaa rajoittaa myös puskurille määritelty enimmäistaso.

### 3.4.2 Sääntelyarbitraasi

Muut Pohjoismaat ovat asettaneet tai asettamassa pankkiensa vakavaraisuusvaatimuksia selvästi EU:n vakavaraisuuskehikon mukaisia vähimmäistasoja suuremmiksi, suurelta osin järjestelmäriskipuskurin kautta (kuvio 19). Vakavaraisuusvaatimukset näyttäisivät lähivuosina jäävän siten Suomessa useita prosenttiyksiköitä pienemmiksi kuin muissa Pohjoismaissa.

### KUVIO 19. Pääomavaatimusten käyttöönoton aikataulu Pohjoismaissa (CET 1 pääomaa, prosenttia riskipainotetuista saamisista)



Lähteet: Finanssivalvonnan keräämät tiedot useasta lähteestä, ks. myös IMF:n julkaisu alaviitteessä 23.

Muun muassa Kansainvälisen valuuttarahaston (*IMF*) julkaiseman arvion mukaan suuret erot sääntelyssä pitkälle yhdentyneillä pohjoismaisilla pankkimarkkinoilla voivat kannustaa pankkeja siirtämään riskejään ja liiketoimintojaan kevyintä sääntelyä harjoittaviin maihin tavoilla, jotka voivat olla näiden maiden rahoitusjärjestelmän vakauden kannalta haitallisia.<sup>24</sup> Vuoden 2015 ns. artikla IV -konsultaatiossaan IMF:n johtokunta viittaa mahdollisuuteen vahvistaa makrovakauskehikkoa mahdollistamalla järjestelmäriskipuskurin käyttöönotto. IMF:n henkilökunnan konsultaation perustaksi tekemässä raportissa todetaan, että järjestelmäriskipuskuri asettaisi Suomen sääntelyn paremmin samalle tasolle maassa toimivien suurten ulkomaisten pankkien kotimaiden sääntelyn kanssa.<sup>25</sup>

On vaikea ennakoida, millaisia muotoja sääntelyarbitraasi voisi esimerkiksi Pohjoismaissa saada, koska pankkien liiketoiminnallisiin päätöksiin vaikuttavat lukuisat muutkin tekijät kuin sääntely. On kuitenkin olemassa empiiristä näyttöä, että vakavaraisuussääntelyn kiristyminen monessa maassa toimivan pankkiryhmän kotimaassa voi lisätä pankkiryhmän riskinottoa ulkomaisissa tytäryrityksissään.<sup>26</sup>

Järjestelmäriskipuskurin osalta sääntelyarbitraasin merkitystä vähentää kuitenkin Suomessa olennaisesti se, että Ruotsissa (ja mahdollisesti myös Tanskassa) järjestelmäriskipuskuria sovelletaan ainoastaan koko konsolidointiryhmän tasolla. Tällöin pankin ei ole

<sup>24</sup> IMF (2013) Nordic Regional Report – Staff Report for the 2013 Cluster Consultation. IMF Country Report No. 13/274.

<sup>25</sup> IMF (2015) IMF Country Report No. 15/311, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr15311.pdf>.

<sup>26</sup> Ongena, Popov & Udell (2013) "When the cat's away the mice will play": Does regulation at home affect bank risk-taking abroad? *Journal of Financial Economics*, Volume 108, Issue 3, June 2013, Pages 727–750.

mahdollista kiertää kotivaltiossa asetettua järjestelmäriskipuskurivaatimusta siirtämällä tasettaan esimerkiksi Suomeen, koska se ei vaikuta sen järjestelmäriskipuskurivaatimukseen. Toisaalta Suomessa sovellettavan sääntelyn alaisuudessa toimivien pankkien vakava-raisuusvaatimukset ovat mainittuihin pankkiryhmiiin sovellettavia vastaavia vaatimuksia pienemmät, mikä sinällään voi vaarantaa kilpailun tasapuolisuuden kotimaisilla luotto-markkinoilla.

### 3.4.3 Kansainvälisten markkinaosapuolten luottamus Suomen rahoitusjärjestelmään

Useimmat EU-maat ovat joko sisällyttäneet tai sisällyttämässä järjestelmäriskipuskurivaatimuksen kansalliseen lainsäädäntöönsä. Jos Suomessa vaatimusta ei sisällytetä lainsäädäntöön, on tarpeen harkita tämän päätöksen yleistä vaikutusta sijoittajien luottamukseen suomalaisia luottolaitoksia kohtaan.

Ulkomaisten sijoittajien luottamus suomalaisia pankkeja kohtaan on pysynyt vahvana niin globaalin finanssikriisin aikana kuin sen jälkeenkin. Suomalaisten pankkien markkinoilta hankkiman rahoituksen saatavuus on pysynyt hyvänä ja ehdot edullisina. Rahoituksen hyvää saatavuutta ovat tukeneet 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 varainhankinnan hintaan ja saatavuuteen, etenkin poikkeuksellisissa tilanteissa, ei voida kuitenkaan sulkea pois. Myös luottoluokituslaitokset kiinnittävät arvioissaan runsaasti huomiota pankkisektorin kansalliseen sääntelyyn.

## 3.5 Järjestelmäriskipuskurivaatimuksen sääntelyssä huomioonotettavia seikkoja

### 3.5.1 Järjestelmäriskipuskurivaatimuksen kohdistaminen

Järjestelmäriskipuskurin tavoitteiden kohdistuessa koko rahoitusjärjestelmää uhkaavien riskien ja niiden kustannusten vähentämiseen luonteva lähtökohta vaatimusta kohdennettaessa on se, että vaatimus kohdentuu samalla tavoin kaikkiin pankkeihin. Myös pankkisektorin kokonaistaloudellisen merkityksen samoin kuin tartuntariskien lähtökohdasta katsoen järjestelmäriskipuskurivaatimus vaikuttaa olevan tarkoituksenmukaisinta kohdistaa kaikkiin pankkeihin.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Kaikilla pankeilla tarkoitetaan pankkeja, joilla on Suomessa kotipaikka. Luottolaitosdirektiivin mukaan kansallinen viranomainen voi kohdistaa toimenpiteitä vain näihin pankkeihin. Sivuliikkeiden osalta jäsenvaltio voi pyytää toista jäsenvaltiota tunnustamaan ko. puskurikannan, ks. kohta 3.5.3.



Pankkisektorin riskikeskittymien osalta järjestelmäriskipuskurivaatimus on puolestaan luontevasti kohdennettavissa niihin pankkeihin tai tase-eriin, joista keskittymät koostuvat. Samoin pankkisektorin keskittyneisyys liittyy ainoastaan pankkisektorin suurimpiin pankkeihin, mikä puoltaa vaatimuksen kohdentamista vain systeemisesti merkittäviin pankkeihin kaikkien pankkien sijasta, koska lisöpääomavaatimus olisi tällöin omiaan rajoittamaan näiden pankkien taseen kasvua. Toisaalta keskittyneisyys mahdollistaa sen, että koko pankkisektorin toimintakyky voi vaarantua systeemisesti merkittävän pankin ongelmien vuoksi, mikä puoltaa vaatimuksen kohdentamista kaikkiin pankkeihin.

Tase-erien osalta luottolaitosdirektiivi sallii puskurin kohdistamisen vain esimerkiksi kotimaisiin tase-eriin. 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 kohdistuu kaikkiin tase-eriin, olivat ne sitten kotimaisia tai ulkomaisia. Tätä puoltaa se, että tappiot heijastuvat pankkiryhmiin vakavaraisuuteen riippumatta siitä, missä ne ovat syntyneet.

Järjestelmäriskipuskurivaatimuksen asettaminen jokaisen konsolidointiryhmään kuuluvan yksittäisen yrityksen solo-tasolla ei vaikuta edellä mainittujen osatekijöiden ja mitareiden perusteella tarkoituksenmukaiselta. 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. Osassa jäsenvaltioita näyttää olevan mahdollista, että kansallinen viranomainen vapauttaa pankin puskurivaatimuksen soveltamisesta alakonsolidointitasolla, jos järjestelmäriskipuskurivaatimusta sovelletaan toisessa jäsenvaltiossa sijaitsevan emoyhtiön tasolla.

Arvioinnissa on otettava huomioon myös se, ettei luottolaitosdirektiivi rajoita mahdollisuutta siihen, että puskuri asetetaan eri pankeille erisuuruisena. Esimerkiksi Tanskassa on päädytty siihen, että tietyille pankeille on asetettu jokaiselle tasoltaan oma järjestelmäriskipuskurivaatimus. Tämä mahdollistaa sen, että vaatimus voitaisiin kohdistaa samanaikaisesti kaikille pankeille tai vain osalle niistä esimerkiksi koon tai tase-erien perusteella mutta erisuuruisena.

### 3.5.2 Järjestelmäriskipuskurivaatimuksen asettamisen ajoitus

Järjestelmäriskipuskurivaatimusta koskevan sääntelytarpeen arvioinnissa on tarkasteltava myös sitä, milloin ja millaisia siirtymäaikoja noudattaen vaatimus tulisi voida ottaa käyttöön. Vaatimuksesta säätäminen lainsäädännössä on kuitenkin erotettava vaatimuksen aktivoinnista sitovana vaatimuksena pankeille.

Vaikka järjestelmäriskipuskurivaatimuksella pyritään torjumaan rakenteellisia, ei-sykliisiä järjestelmäriskejä, sillä voi etenkin sen aktiivisen käyttöönoton vaiheessa olla selviä suhdanneluonteisia vaikutuksia, jotka on aktivointipäätöstä tehtäessä syytä ottaa huomioon. Jotta liialliset järjestelmäriskipuskurivaatimuksen käyttöönoton sopeutumiskustannukset voitaisiin välttää, perusteltua olisi soveltaa vaatimuksen voimaantuloa vasta määrätyn ajan

kuluttua sitä koskevasta päätöksestä. Lisäksi järjestelmäriskipuskurivaatimukseen voidaan soveltaa erityisiä siirtymäsäännöksiä koskien ensimmäistä mahdollista ajankohtaa vaatimuksen voimaantulolle sekä sen tasoa. Luottolaitosdirektiivi myös edellyttää, että vaatimus on asetettava asteittain tai nopeutetusti mukauttamalla sitä 0,5 prosenttiyksikön välein.

Luottolaitosdirektiivin mukaisesti järjestelmäriskipuskurivaatimuksesta päättävän viranomaisen olisi arvioitava asetettua vaatimusta vähintään joka toinen vuosi. Etenkin puskurivaatimuksen pienentäminen tai poistaminen tulisi kuitenkin voida mahdollistaa tarvittaessa nopeasti ilman rajoituksia, jotta puskurin käyttö ongelmatilanteissa luotto-markkinoiden ylläpitämiseksi olisi tarvittaessa mahdollista.

### 3.5.3 Toisen valtion asettaman järjestelmäriskipuskurivaatimuksen tunnustaminen

Järjestelmäriskipuskurivaatimusta ei ole mahdollista asettaa ulkomaisen (ETA-)pankin sivuliikkeelle. Luottolaitosdirektiivin mukaan jäsenvaltio (kotivaltio) voi kuitenkin tunnustaa virallisesti toisen jäsenvaltion (isäntävaltion) asettaman järjestelmäriskipuskurin isäntävaltion pyynnöstä ja soveltaa tätä puskurikantaa kotivaltion pankkien niihin vastuisiin, jotka sijaitsevat tässä isäntävaltiossa. Suomi voisi esimerkiksi tunnustaa Viron asettaman puskurin, jolloin vastaavantasoisista järjestelmäriskipuskurivaatimusta sovellettaisiin suomalaisten pankkien Virossa toimiviin sivuliikkeisiin. Velvollisuutta tällaiseen tunnustamiseen ei kuitenkaan ole, ja Suomessa tunnustaminen edellyttäisi, että asiasta säädetäisiin lailla.

Tunnustamista pyytämällä pyritään takaamaan tasapuoliset kilpailunedellytykset kaikille tietyssä isäntävaltiossa toimiville pankeille. Tällöin isäntävaltiossa toimivan ulkomaisen pankin sivuliikkeen isäntävaltiolle aiheuttama järjestelmäriski tulee myös otetuksi huomioon. Erityisesti tällä on merkitystä, jos sivuliikkeen kotivaltiossa ei ole asetettu järjestelmäriskipuskurivaatimusta lainkaan tai se on kohdistettu vain tässä kotivaltiossa sijaitseviin tase-eriin. Merkittävän sivuliikkeen ajautuessa vakaviin vaikeuksiin rahoituksen riittävä saatavuus kotitalouksille ja yrityksille voi vaarantua tai ongelmat voivat välittyä kansalliseen rahoitusjärjestelmään esimerkiksi maksu- ja selvitysjärjestelmien kautta.

Toisaalta on otettava huomioon se, ettei puskurivaatimuksen vastavuoroista tunnustamista ole harmonisoitu EU-lainsäädännössä. Kotivaltion näkökulmasta ei siten välttämättä ole tarkoituksenmukaista tunnustaa isäntävaltion puskurikantaa, ellei isäntävaltio tunnusta vastaavasti kotivaltion asettamaa puskurikantaa. Koska puskurin asettaminen on suuressa osassa jäsenvaltioita jätetty makrovalvontaviranomaisen harkintaan, maiden lainsäädännössä on siten harvoin tarkempia säännöksiä vaatimuksen tunnustamisesta.

Euroopan järjestelmäriskikomitea on kuitenkin vuoden 2016 alussa julkistanut makrovakaussivuliikkeen tunnustamista koskevan suosituksen, jonka myötä odotukset järjestelmäriskipuskurivaatimuksen vastavuoroisesta tunnustamisesta kasvavat. Jos komitea nimeää jonkin maan asettaman järjestelmäriskipuskurivaatimuksen vastavuoroisesti tunnustettavaksi toimenpiteeksi, on viranomaisten erikseen esitettävä riittävät perusteet, jos ne eivät tunnusta vaatimusta.

## 4 Järjestelmäriskipuskurivaatimuksen asettamisen vaikutukset pankkisektorille ja talouteen

Järjestelmäriskipuskurin asettamisella pyritään parantamaan pankkisektorin rakenteellisten riskien sietokykyä ja siten vähentämään rahoituskriisien todennäköisyyttä sekä pienentämään niiden vahingollisia vaikutuksia. Nämä talouskehityksen kannalta positiiviset vaikutukset näkyvät pitkällä aikavälillä. Sen sijaan lyhyellä aikavälillä puskurin nostamisella on talouskasvun kannalta todennäköisesti myös vahingollisia vaikutuksia. Näkemysten taustalla on odotus siitä, että pankkien rahoituskustannukset nousevat, kun 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 varsinkin investointien kehitystä.

Seuraavassa vedetään yhteen aiempaa kansainvälistä tutkimustyötä ensinnäkin pitkän aikavälin positiivisista vaikutuksista, joita järjestelmäriskipuskurin asettamisella voi talouskehitykseen olla. Sen jälkeen tarkastellaan puskurin asettamisen mahdollisesti aiheuttamia negatiivisia vaikutuksia lyhyellä aikavälillä sekä arvioidaan niiden määrää erityisesti Suomen toimintaympäristössä.

### 4.1 Järjestelmäriskipuskurin vaikutus pankkikriisin todennäköisyyteen ja kustannuksiin

Viimeaikaisessa kirjallisuudessa on pyritty arvioimaan niitä hyötyjä, joita pääomavaatimuksen korotus, kuten järjestelmäriskipuskurin asettaminen, tuo mukanaan. On tietenkin selvää, että pankkien vakavaraisuuden vahvistuminen kasvattaa koko pankkisektorin tappionkanto- ja kriisinsietokykyä sekä pienentää pankkikriisien todennäköisyyttä ja kriisien aiheuttamia tuotannon menetyksiä. Tämä johtuu siitä, että pankit kattavat mahdollisia tappioitaan omilla varoillaan. Nämä positiiviset vaikutukset tulevat esiin varsinkin pitkällä aikavälillä, mutta niiden määrällinen arviointi on erittäin vaikeaa ja perustuu monille oletuksille.

Historiasta tiedetään, että pankkikriiseistä on koitunut kokonaistaloudelle usein erittäin merkittävää vahinkoa. Esimerkiksi Reinhart ja Rogoff<sup>28</sup> ovat arvioineet, että ns. systeeminen pankkikriisi on aiheuttanut keskimäärin 9 prosentin suuruisen pudotuksen kokonaistuotannossa. Jos oletetaan, että kriisillä on vain ohimeneviä vaikutuksia, arviot pankkikriisin keskimääräisistä kumulatiivisista kustannuksista jäävät noin 20 prosenttiin BKT:sta.<sup>29</sup> Useat tutkimukset ovat kuitenkin osoittaneet, että merkittävä osa tuotannonpudotuksesta jää pysyväksi ja siten kriisin kumulatiiviset vaikutukset voivat kertyä pitkällä aikavälillä valtaviksi. Esimerkiksi BIS käy läpi useita tutkimuksia aiheesta ja havainnoi, että arviot tuotannonmenetyksistä voivat vaihdella suuresti. Ns. 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 edellä todetun pohjalta voidaan todeta, että pankkikriisin välttämisen tai sen kustannusten supistamisen hyödyt talouskehitykseen ovat pitkällä aikavälillä erittäin merkittäviä, päätöksentekijän kannalta on ongelmallista, että hyötyjen kokoluokkaa on mahdotonta todentaa. Lisäksi laskelmat perustuvat historiaan ja saattavat siten kertoa vain vähän tulevien pankkikriisien dynamiikasta ja todennäköisyydestä. Nykytilanteessa mahdollisesti tehtävän pääomavaatimuksen korotuksen vaikutuksia arvioitaessa on esimerkiksi otettava huomioon, että EU:n laajuinen rahoitussektorin kriisinratkaisudirektiivi (2014/59/EU) pureutuu osaltaan pankkikriiseistä koituvien kustannusten vähentämiseen. Mikäli direktiivin toimeenpano kriisitilanteessa onnistuu, pankkikriiseistä aiheutuvien kustannusten odotetaan tulevaisuudessa laskevan huomattavasti. Näin ollen edellä mainitut tutkimukset saattavat yliarvioida niitä positiivisia vaikutuksia, joita järjestelmäriskipuskurin asettamisella voi olla. Toisaalta taas on muistettava, että pankkisektorien koko on useimmissa maissa runsaan viime vuosikymmenen 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 ollut ajallisesti hyvin tiiviissä yhteydessä erittäin heikkoon talouskehitykseen. Suomessa on siten omakohtaista kokemusta siitä, että pankkikriisin jäljet voivat olla rajut ja pitkäaikaiset. Siten kriisejä on syytä pyrkiä välttämään, vaikka kriisin ehkäisylläkin olisi omat kustannuksensa.

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. Esimerkiksi BIS:n

<sup>28</sup> Reinhart, C. M. ja Rogoff, K. S. (2009) The aftermath of financial crises, NBER Working Paper 14656.

<sup>29</sup> BCBS (2010) An assessment of the long-term economic impact of stronger capital and liquidity requirements.

tekemän yhteenvedon mukaan 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.

Käyttäen BIS:n arviota 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 vakaa pankkisektori vähentää kasvuvauhdin heilahteluja, jotka yleensä ovat vahingollisia talouskehitykselle. Pankkien 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 pankkien omat puskurit pystyvät kattamaan kriisin kustannuksista aiempaa suuremman osan ja näin vähentämään esimerkiksi veronmaksajille aiheutuvia kustannuksia, kun järjestelmän kannalta kriittisten pankkien toimintoja joudutaan pääomittamaan julkisin varoin. Esimerkiksi Houben ja Kakes<sup>30</sup> ovat arvioineet, että jos makrovakaavälineet olisivat olleet euroalueella käytössä, pankkien pääomavaatimukset esimerkiksi Kreikassa, Irlannissa, Italiassa, Portugalissa ja Espanjassa olisivat todennäköisesti olleet vähintään 4 prosenttiyksikköä nyt nähtyä korkeampia. Tästä suuruinen korotus olisi lisännyt pankkien pääoman määrää näistä maista Italiassa, Portugalissa ja Espanjassa enemmän kuin pankit kokivat tappioita vuosina 2009–2012. Siten on perusteltua ajatella, että pääomavaatimuksen korotus todellakin voi jopa estää kriisin syntymisen tai ainakin vähentää siitä syntyviä kustannuksia.

Pääomatasoisen korottamisen hyödyt voivat kanavoitua talouteen myös muuta kautta. Ensinnäkin on olemassa näyttöä siitä, että korkea pääoman määrän taso ainakin joissakin olosuhteissa jopa lisää pankkien luotonantoa.<sup>31</sup> Lisäksi tutkimukset osoittavat, että pankin suuri pääoman määrä vaimentaa niitä negatiivisia vaikutuksia, joita riippuvuus markkinarahoituksesta voi aiheuttaa pankin luotonantoon rahoituskriisin aikana.<sup>32</sup> Osittain tämä johtunee siitä, että mitä velkaantuneempi pankki on, sitä nopeammin se joutuu myymään varallisuuttaan esimerkiksi hoitamattomien luottojen kompensoimiseksi taseessa. On toki selvää, että edellä mainittujen hyötyjen voidaan olettaa jollakin erittäin korkealla pääoman tasolla taittuvan, mutta ilmiötä on ollut empiirisesti mahdotonta todentaa, kun todelliset pääomatasot pankeissa ovat olleet melko matalia.

<sup>30</sup> Houben, A. ja Kakes, J. (2013) Unity in diversity: Protecting the common market with divergent macroprudential policies, *Vox* 30.7.2013.

<sup>31</sup> Buch, C. M. ja Prieto, E. (2014) Do Better Capitalized Banks Lend Less? Long-Run Panel Evidence from Germany. *International Finance* 17, 1-23.

<sup>32</sup> Kapan, T. ja Minoiu, C. (2013) Balance Sheet Strength and Bank Lending During the Global Financial Crisis, *IMF Working Paper* 13/102; Cohen ja Scatigna (2014) Banks and capital requirements: channels of adjustment, *BIS Working Paper* No. 443.

## 4.2 Järjestelmäriskipuskurin 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 pankkien rahoituskustannukset nousevat pääomavaatimuksen noston myötä ja pankit 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. Seuraavassa tarkastellaan tutkimuksia ensinnäkin pankkien rahoituskustannusten noususta ja niiden vaikutuksista luottokorkoihin sekä myöhemmin talouskasvuun.

### 4.2.1 Pääomavaatimuksen noston vaikutus pankkien rahoituskustannuksiin ja luottokorkoihin

Periaatteessa Modigliani-Miller<sup>33</sup> -teoreeman mukaan pankin rahoituskustannusten kannalta ei ole merkitystä sillä, miten pankin rahoitus jakautuu oman pääoman ja velkarahoituksen välillä. Todellisuudessa on kuitenkin selvää, ettei teoreema täysin toimi useastakaan syystä, sillä velkarahoitus on yleensä pääomaa halvempi rahoitusmuoto.<sup>34</sup> Ensinnäkin talletussuoja laskee talletuksille maksettavaa korkoa. Lisäksi velan edullisuus on perinteisesti korostunut, jos pankki 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 pankkien rahoituskustannusten voidaan olettaa nousevan, kun pääoman osuus pankkien rahoituksesta kasvaa.

On kuitenkin otettava huomioon, että on myös tilanteita, joissa näin ei tapahdu. Ensinnäkin velkarahoitus on yleensä halvempaa vakavaraiselle pankille kuin sellaiselle toimijalle, jonka pääoman määrä on matala. Erityisesti sellaisessa pankissa, jossa rahoittajat arvioivat pääoman määrän kestävämmän matalaksi, pääoman lisäys voi itse asiassa laskea pankin varainhankinnan kokonaiskustannuksia. Lisäksi pääomavaatimuksen noston vaikutuksia pankin rahoituskustannuksiin voi vähentää se, että pääomalta vaadittu tuottoaste voi riippua pääoman määrästä. Kasvava pääoman määrä ja sitä kautta lisääntyvä vakaus voi olla omistajille syy tyytyä aiempaa matalampaan pääoman tuottoasteeseen, mikä puolestaan vähentää kasvaneesta pääoman määrästä syntyviä kustannuksia. Tästä ei kuitenkaan ole näyttöä aiemmissä tutkimuksissa ja osa tutkimuksista viittaa siihen, että pääoman tuotto on ollut jopa korkeampi niissä listatuissa pankeissa, joissa pääoman määrä on ollut kes-

<sup>33</sup> Modigliani, F. ja Miller H. M. (1958) The Cost of Capital, Corporation Finance and the Theory of Investment, The American Economic Review 48, pp. 261-297.

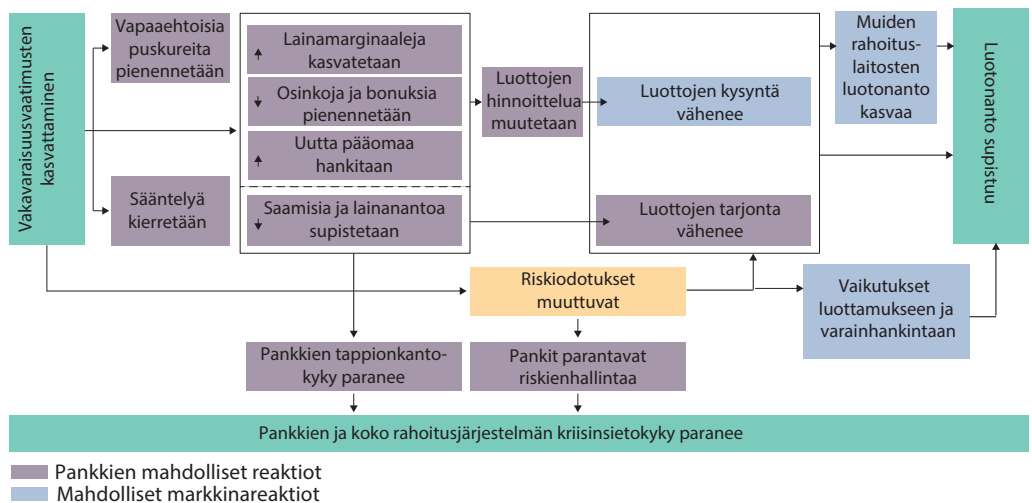
<sup>34</sup> Miles et al. (2012) Optimal Bank Capital, The Economic Journal 123, 1-37.

kimääräistä suurempi.<sup>35</sup> Joka tapauksessa voidaan todeta, ettei pankkien rahoituskustannusten nousun ja pääomavaatimuksen noston välinen suhde ole yksiselitteisen lineaarinen.

Pääomavaatimuksen noston määrällistä vaikutusta pankkien rahoituskustannuksiin ja lopulta luottojen korkoihin on vaikea ennakoida myös siksi, että pankit voivat reagoida vaatimuksen nostoon monin eri tavoin. Ne voivat täyttää kiristyneet vaatimukset vahvistamalla vakavaraisuuttaan joko hankkimalla uutta pääomaa vanhoilta omistajiltaan tai lasquemalla liikkeeseen uusia osakkeita, kartuttamalla omia varojaan voittovaroja pidättämällä tai kasvattamalla voittojaan luottomarginaaleja leventämällä. Pankit voivat myös vähentää riskipainotettuja saamiaan, mikä kasvattaa vakavaraisuussuhdelukua (omat varat / riskipainotetut saamiset). Varsinkin niillä pankeilla, joiden vakavaraisuus on selvästi ylittänyt vähimmäisvaatimukset, on mahdollisuus reagoida kiristymiin vaatimuksiin myös supistamalla vapaaehtoisesti pitämiään pääomapuskureita. Toisaalta pankit voivat reagoida nousuviin rahoituskustannuksiin tehostamalla muuten toimintojaan. Sääntelyn kiristyminen voi myös johtaa yrityksiin kiertää ja välttää sääntelyä (sääntelyarbitraasi) eri tavoin, joiden ennakoiminen on usein etukäteen vaikeaa. Pankkien 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 20).

## KUVIO 20: Pankkien mahdolliset reaktiot pääomavaatimuksen nostoon

Järjestelmäpuskurivaatimuksen kasvattamisen vaikutukset



Lähde: Euroopan järjestelmäriskikomitea.

<sup>35</sup> Baker, M. ja Wurgler, J. (2013) Would Stricter Capital Requirements Raise the Cost of Capital? Bank Capital Regulation and the Low Risk Anomaly, NBER Working Paper No. 19018.

Saatavilla olevien tutkimusten mukaan pankit käyttävät kaikkia edellä mainittuja tapoja korotetun pääomavaatimuksen täyttämiseksi.<sup>36</sup> Luultavasti riippuu paljon myös suhdanne- ja kilpailutilanteesta, miten pankit tilanteessa toimivat ja missä määrin ne pystyvät ja haluavat siirtää kasvaneita rahoituskustannuksia omille asiakkailleen. Näyttää siltä, että mikäli mahdollista, pankit käyttävät usein ensi vaiheessa ylimääräisiä puskureita korotetun vaatimuksen täyttämiseen, mutta muutaman vuoden siirtymäajan jälkeen ne kasvattavat ylimääräiset puskurit 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.<sup>37</sup> Jo aiemmin kriisin aikana sellaiset pankit, joissa pääoman määrä suhteessa omaan tavoitetasoon nähden oli vähäinen, pyrkivät eroon erityisesti kaikkein eniten riskiä sisältävistä tase-eristä.<sup>38</sup>

Viime vuosina on tehty paljon määrällisiä analyyseja siitä, miten pääomavaatimuksen nosto vaikuttaa pankkien toimintaan ja erityisesti luottojen korkoihin. Monet näistä analyyseista perustuvat kirjanpidon näkökulmaan ja melko yksinkertaisiin oletuksiin siitä, miten pankit täyttävät uudet pääomavaatimukset. Usein nämä laskelmat ottavat annettuna pankkien aiempien vuosien pääoman tuottoasteen ja vertaavat sitä keskimääräisiin velkarahoituksen kustannuksiin. Lisäksi laskelmissa otetaan huomioon kunkin pankin riskipainotettujen saatavien määrä suhteessa koko taseeseen sekä velkarahoituksesta mahdollisesti saatavat verohelpotukset. Näillä tiedoilla päädytään arvioon siitä, kuinka paljon pääomavaatimuksen kasvattaminen nostaa luottokorkoja. Näiden sinänsä hyvin selkeiden laskelmien heikkous on, etteivät ne pysty analysoimaan monipuolisesti sitä, missä määrin pankit nostavat uutta pääomaa kohonneen vaatimuksen seurauksena ja missä määrin ne muuten sopeuttavat toimintaansa uuden vaatimuksen täyttämiseksi. Ne eivät myöskään analysoi, missä määrin pankit siirtävät nousseita rahoituskustannuksiaan asiakkaidensa maksettavaksi tai tyytyvätkö pankkien omistajat aiempaa matalampaan pääoman tuottoon.

Yksi näiden 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<sup>39</sup> perustuvat konservatiivisiin oletuksiin pankkien ja näiden omistajien käyttäytymisestä. Ensinnäkin ne odottavat pääoman tuoton pysyvän vakiona eikä laskevan lainkaan sen seurauksena, että pankeista todennäköisesti

<sup>36</sup> Bridges et al. (2014) The impact of capital requirements on bank lending, Bank of England Working Paper No. 486; Cohen ja Scatigna (2014) Banks and capital requirements: channels of adjustment, BIS Working Paper No. 443.

<sup>37</sup> Katso esim. EBA: Risk assessment of the European Banking System, June 2014.

<sup>38</sup> Maurin, L. ja Toivanen, M. (2012) Risk, capital buffer and bank lending: A granular approach to the adjustment of euro area banks, ECB Working Paper No. 1499.

<sup>39</sup> Esim. BCBS (2010) An assessment of the long-term economic impact of stronger capital and liquidity requirements; Slovik, P. ja Cournède, B. (2011) Macroeconomic Impact of Basel III, OECD Economics Department Working Papers No. 844.



tulee aiempaa korkeamman pääomatason ansiosta aiempaa vakaampia ja siten turvallisempia sijoituskohteita. Lisäksi laskelmat perustuvat oletukselle, etteivät pankit muilla tavoin sopeuta taseitaan tai tehosta toimintojaan pääomavaatimuksen noston vaikutusten kompensoimiseksi. Esimerkiksi Kansainvälisen järjestelypankin (BIS)<sup>40</sup> laskelmat teollisuusmaiden lähes 7 000 pankin 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<sup>41</sup> vastaava arvio on 14,4 pistettä.

Mikäli BIS:n ja OECD:n peruslaskelmissa käytetyistä oletuksista osittain luovutaan, päädytään arvioon, että luottokorot nousevat yllämainittua selvästi vähemmän pääomavaatimuksen noston seurauksena. Esimerkiksi BIS:n<sup>42</sup> mukaan luottokorot nousevat vain 7 korkopistettä, jos pääoman tuottovaatimuksen annetaan laskea 10 prosenttiin. Myös Elliott, Salloy ja Oliveira Santos<sup>43</sup> päätyvät matalaan vaikutusarvioon, mikä johtuu osittain melko matalasta oletuksesta pääoman tuotosta. OECD muistuttaa myös, että vaikutus jää alustavaa arviota pienemmäksi myös siinä tapauksessa, että pankit pienentävät vapaaehtoisia puskureitaan uuden pääomavaatimuksen täyttämiseksi. Pankit voivat reagoida rahoituskustannusten nousuun myös esimerkiksi laskemalla talletuskorkoja tai tehostamalla toimintojaan. Tällaiset muutokset oletuksissa laskevat arviota luottokorkojen noususta muutamaa korkopisteisiin.<sup>44</sup>

Kaiken kaikkiaan edellä mainittuja tutkimuksia vertailtaessa on ensinnäkin huomattava, että maakohtaiset erot tuloksissa ovat merkittäviä, mikä johtuu muun muassa pankkien erilaisista pääoman tuottoasteista sekä pankkien taseiden rakenteista. Lisäksi on huomattava, että arviot korkotason noususta koskevat koko luottokannan määrää, kun taas pankit voivat tyypillisesti muuttaa aiemmin tehtyjen luottosopimusten ehtoja vain rajoitetusti ja joissakin tapauksissa ei ollenkaan. Näin ollen pääomavaatimuksen korottaminen voi aiheuttaa edellä arvioitua suuremman nostopaineen uusien luottojen osalta, kunnes muutos on saatu kohdentumaan lähes koko luottokannalle. Toisaalta on todettava, että yleensä pankeille myös annetaan aikaa sopeutua tulossa oleviin pääomavaatimusten korotuksiin, joka osin vähentää painetta uusien luottosopimusten kohtaan.

Edellä esitettyjen, kirjanpidon näkökulmaan perustuvien tutkimusten heikkouksia pyrkivät paikkaamaan tutkimukset, jotka analysoivat pääomavaatimuksen noston vaikutusta pankkien rahoituskustannuksiin ja lainanantoon empiirisen aineiston ja ekonometristen välineiden avulla. Empiiristen tutkimusten heikkous puolestaan on se, että niissä on erit-

<sup>40</sup> Tarkemmat laskelmat on esitelty paperissa King, M. R. (2010) Mapping capital and liquidity requirements to bank lending spreads, BIS Working Papers No 324.

<sup>41</sup> Slovik, P. ja Cournède, B. (2011) Macroeconomic Impact of Basel III, OECD Economics Department Working Papers No. 844.

<sup>42</sup> BCBS (2010) An assessment of the long-term economic impact of stronger capital and liquidity requirements.

<sup>43</sup> Elliott, D., Salloy, S. ja Oliveira Santos, A. (2012) Assessing the Cost of Financial Regulation, IMF Working Paper 12/233.

<sup>44</sup> Esim. Elliott (2009) Quantifying the Effects of Lending of Increased Capital Requirements, Brookings Institution.

täin vaikea erotella sitä vaikutusta, jonka pääomavaatimuksen nosto aiheuttaa pankkien pääoman määrässä ja siten rahoituskustannuksissa. Luultavasti tästä vaikeudesta johtuvat myös suuret erot tutkimustuloksissa.

Empiiristen tutkimusten toinen heikkous on se, että suuri osa tällaisista tutkimuksista käsittelee vain muutamien talouksien, kuten Yhdysvaltojen ja Iso-Britannian, pankkisektoreita. Poikkeuksen muodostavat Cosimanon ja Hakuran<sup>45</sup> sekä Mésonnierin ja Monksin<sup>46</sup> työt, jotka analysoivat pääomavaatimuksen noston vaikutuksia luottokorkoihin ja edelleen lainakannan kasvuun lukuisissa teollisuusmaissa ja euroalueella. Molempien tutkimusten tulokset ovat lähes yhtenevät edellä mainittujen tutkimustulosten kanssa, sillä esimerkiksi Cosimanon ja Hakuran mukaan pääomavaatimuksen nosto 1 prosenttiyksiköllä nostaa luottokorkoja 12 korkopisteellä. Analysoimalla pankin päätöksentekoa Cosimano ja Hakura päätyvät tulokseen, että tämänkaltainen luottokorkojen nousu supistaa lopulta luottojen kasvua 1,3 %. Mésonnier ja Monks päätyvät hyvin samankaltaiseen tulokseen. Cosimanon ja Hakuran maakohtaisissa tuloksissa on kuitenkin suurta vaihtelua ja tulokset ovat hyvin linjassa yksittäisiä maita käsittelevien tutkimusten kanssa. Esimerkiksi Noss ja Toffano<sup>47</sup> sekä Aiyar, Calomaris ja Wieladek<sup>48</sup> päätyvät tulokseen, että pääomavaatimuksen nosto laskee Isossa-Britanniassa pankkiluottojen määrää merkittävästi, kun taas Berrospide ja Edge<sup>49</sup> havaitsevat vaikutuksen olevan Yhdysvalloissa huomattavasti pienemmän. Myöskään Hanson, Kashyap ja Stein<sup>50</sup> eivät löydä tilastollisesti merkittävää yhteyttä pääomavaatimuksen noston ja luottokorkojen välillä, kun he käyttävät yhdysvaltalaisia pankkeja koskevaa aineistoa. Toisaalta ainakin Isossa-Britanniassa pääoman noston aiheuttamat vaikutukset luottojen kasvuun vaihtelevat huomattavasti sektoreittain.<sup>51</sup>

Tämän selvityksen kannalta vertailukelpoinen tutkimustulos koskee Ruotsia, sillä Suomen osalta ei tiettävästi ole tehty vastaavaa tutkimusta. Cosimanon ja Hakuran mukaan pääomavaatimuksen noston aiheuttama luottokorkojen nousu jää Ruotsissa pienemmäksi kuin muissa kehittyneissä talouksissa keskimäärin. Tästä johtuu se, että pääoman noston vaikutus luottojen kasvuun Ruotsissa jää keskimääräistä pienemmäksi, vaikka luottojen kysyntä reagoikin vahvasti korkojen nousuun.

<sup>45</sup> Cosimano, T. F. ja Hakura, D. S. (2011) Bank Behavior in Response to Basel III: A Cross-Country Analysis, IMF Working Paper No. 119.

<sup>46</sup> Mésonnier, J-S. and Monks, A. (2014) Did the EBA Capital Exercise Cause a Credit Crunch in the Euro Area? Banque de France Working Paper No. 491.

<sup>47</sup> Noss, J. ja Toffano, P. (2014) Estimating the impact of changes in aggregate bank capital requirements during an upswing, Bank of England Working Paper No. 494.

<sup>48</sup> Aiyar, S., Calomaris, C. W. and Wieladek, T. (2014) How does credit supply respond to monetary policy and bank minimum capital requirements? Bank of England Working Paper No. 508.

<sup>49</sup> Berrospide, J. M. ja Edge, R. M. (2010) The Effects of Bank Capital on Lending: What Do We Know, and What Does It Mean? International Journal of Central Banking 6, 5-54.

<sup>50</sup> Hanson, S. G., Kashyap, A. K. ja Stein, J. C. (2011) A Macroprudential Approach to Financial Regulation, Journal of Economic Perspectives 25, 3-28.

<sup>51</sup> Bridges et al. (2014) The impact of capital requirements on bank lending, Bank of England Working Paper No. 486.

#### 4.2.2 Korkojen nousun välittyminen talouskasvuun

Edellä läpikäydyistä tutkimuksista voidaan tehdä karkeita arvioita siitä, kuinka paljon pääomavaatimuksen nosto vaikuttaa luottojen korkoihin ja luottojen määrän kasvuun. Seuraavassa pyritään arvioimaan, missä määrin tämä hidastaa talouskasvua.

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

Analyysit päättyvät hyvin yleisesti tulokseen, että vaikka maltillinen pääomavaatimuksen nosto hidastaa talouskasvua, negatiiviset vaikutukset yleiseen talouskehitykseen ovat melko pieniä. Tulos vaikuttaa oikeansuuntaiselta, kun sitä verrataan tehtyihin tutkimuksiin siitä, paljonko keskuspankin yksittäinen ohjauksen nosto tai lasku vaikuttaa talouskehitykseen. Esimerkiksi BIS<sup>52</sup> 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 BIS:n<sup>53</sup> arvion mukaan johtaa luottokorkojen 13 korkopisteen nousuun, johtaa muutaman vuoden viiveellä noin 0,1–0,2 prosentin laskuun tuotannon tasossa. OECD:n<sup>54</sup> 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 ylipäätään 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.<sup>55</sup> Vaikka mallit tuottavat arvokasta tietoa esimerkiksi korkojen nousun vaikutuskanavista taloudessa, tuloksia tulkittaessa on siis välttämätöntä pitää mielessä malleihin liittyvät heikkoudet ja tuloksiin sisältyvä epävarmuus.

<sup>52</sup> BIS Macroeconomic Assessment Group (2010) Assessing the macroeconomic impact of the transition to stronger capital and liquidity requirements, final report.

<sup>53</sup> BCBS (2010) An assessment of the long-term economic impact of stronger capital and liquidity requirements.

<sup>54</sup> Slovik, P. ja Cournède, B. (2011) Macroeconomic Impact of Basel III, OECD Economics Department Working Papers No. 844.

<sup>55</sup> Tutkimusten tulokset on vedetty yhteen raportissa: Finansinspektionen (2014) Capital requirements for Swedish banks.

### 4.3 Järjestelmäriskipuskurin arvioidut kustannukset Suomessa

Valtiovarainministeriön Suomen talouden yleisen tasapainon mallilla tehdyn analyysin mukaan nousu pankkien 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 taustalla on oletus siitä, että pankit siirtävät kohonneet rahoituskustannuksensa täysimääräisinä luottokorkoihin. Kuten edellä on huomattu, käytännössä näin ei välttämättä tapahdu. Lisäksi oletetaan, ettei pankkien omistajien pääoman tuottovaatimus laske, vaikka korkeampi pääoma periaatteessa laskeekin pankkien riskejä. Pankit eivät myöskään tehosta toimintojaan pääomavaatimuksen noston seurauksena. Siten laskelmia voidaan pitää konservatiivisina ja pikemminkin 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 suomalaispankkien taseiden rakenteesta sekä yllämainittuja oletuksia, arvioidaan, että 1 prosenttiyksikön nosto suomalaispankkien vakavaraisuusvaatimuksessa tai vastaavan suuruisen järjestelmäriskipuskurin asettaminen pääosalle pankkisektoria nostaa 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 suomalaispankkien taseen rakenteeseen ja on vertailukelpoinen aiemmin kuvailun Ruotsille saadun tutkimustuloksen kanssa.<sup>56</sup> Suomessa riskipainotettujen saamisten määrä suhteutettuna riskipainottoman taseen kokoon on pieni muun muassa pankkisektorin voimakkaista pohjoismaisista kytköksistä johtuvista syistä (konsernin sisäiset erät paisuttavat tasetta mutta eivät vaikuta riskipainotettuihin saamisiin). Tästä seuraa, että riskipainotettuihin saamisiin suhteutettuna 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 suomalaispankkien 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 pankkien rahoituskustannuksiin. Velkarahoituksen koron on laskelmassa arvioitu olleen 1 prosentti.

<sup>56</sup> Cosimano ja Hakura (2011) Katso alaviite 45.

Edellä saatua tulosta analysoitaessa on syytä ottaa huomioon, että nykyisellään kaikki suuret suomalaispankit pystyisivät täyttämään nykyistä korkeamman pääomavaatimuksen, sillä kolmen suuren pankkiryhmän pääoman määrä suhteessa riskipainotettuihin saaviin on selvästi pääomavaatimuksia korkeampi. Jos jopa 3 prosenttiyksikön suuruinen järjestelmäriskipuskurivaatimus asetettaisiin, pankit saattaisivat hyvinkin täyttää ainakin osan kohonnutta vaatimusta pienentämällä – ainakin hetkellisesti – pääomapuskureitaan, mikä entisestään supistaisi arviota vaatimuksen noston negatiivisista vaikutuksista talouskasvuun. Luultavaa kuitenkin on, että pankit 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 suomalaispankit reagoivat tuleviin sääntelymuutoksiin hyvissä ajoin ennen niiden toimeenpanoa.<sup>57</sup> Näin ollen laskelmien oletus siitä, että vaatimuksen korotus siirtyy suoraan pääomien määriin, on Suomessa perusteltu.

Järjestelmäriskipuskurin aiheuttamat negatiiviset vaikutukset kasvavat selvästi, jos suomalaispankkien 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 ns. perusuraan. Kulutus reagoi rahoituskustannusten nousuun huomattavasti maltillisemmin. Viimeisen laskuesimerkin vaikutus myös työllisyyteen on huomattava: työllisten määrä laskee noin 0,2 prosenttia.

---

<sup>57</sup> Herrala R. (2014) Forward-looking reaction to bank regulation, European Central Bank. Working paper series No. 1645.



## 5 Johtopäätökset

### 5.1 Järjestelmäriskipuskurivaatimuksen tarve

Järjestelmäriskipuskurivaatimuksen sisällyttämistä lainsäädäntöön samoin kuin sen aktiivista on voitava perustella ennen kaikkea Suomen pankkijärjestelmän rakenteeseen liittyvillä sellaisilla erityispiirteillä, joista seuraa keskimääräistä suurempi järjestelmäriski. Mahdollisuutta vaatimuksen asettamiseen puoltavat erityisesti Suomen pankkisektorin huomattava keskittyneisyys, pankkisektorin suuri merkitys yksityisen sektorin rahoittajana sekä jossain määrin myös ulkomaisen markkinarahoituksen suhteellisen suuri osuus pankkien varainhankinnasta, pankkien yhteiset riskikeskittymät (asuntolainat) ja pankkien voimakas kytkytyneisyys omistusrakenteiden kautta ulkomaisiin pankkeihin. Pankkisektorin vastaavanlaiset ominaisuudet ovat johtaneet muissa Pohjoismaissa sekä Alankomaissa siihen, että järjestelmäriskipuskurivaatimus on sisällytetty lainsäädäntöön ja että puskuri on sen myötä myös asetettu tai sitä ollaan asettamassa.

Siihen seikkaan, että Suomessa, päinvastoin kuin useimmissa muissa EU:n jäsenvaltioissa, ei toistaiseksi ole otettu käyttöön järjestelmäriskipuskurivaatimusta, on kiinnittänyt huomiota muun muassa Euroopan järjestelmäriskikomitea, IMF sekä OECD. Kansainvälisen luottamuksen säilyminen Suomen rahoitusmarkkinoihin näyttäisi siten lähtökohdaisesti 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.

Arvioitaessa järjestelmäriskipuskurivaatimuksen tarvetta lainsäädännössä on otettava huomioon myös se, että Euroopan komissio on arvioimassa uudelleen makrovakausvälineitä koskevaa EU-lainsäädäntöä. Tähän liittyen Euroopan järjestelmäriskikomitea on todennut, että puskurin tulisi olla jäsenvaltioille pakollinen makrovakausväline. On siten hyvin todennäköistä, että puskurista tulee EU-lainsäädännössä pakollinen väline ottaen huomioon myös sen, että suurin osa jäsenvaltioista on jo sisällyttänyt vaatimuksen lainsäädäntöönsä. EU-lainsäädännössä järjestelmäriskipuskurivaatimusta koskevien säännösten lisäharmonisointi tapahtunee vasta usean vuoden kuluttua, joten kansallisen sääntelyn aikataulua ei ole kuitenkaan tarkoituksenmukaista kytkeä EU-lainsäädännön mahdolliseen uudistukseen.

## 5.2 Järjestelmäriskipurivaatimuksen lainsäädännöllinen toteutus

Järjestelmäriskipurivaatimusta 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.

Luottolaitosdirektiivissä säädetään jäsenvaltion mahdollisuudesta asettaa vaatimus, vaatimuksen asettamista vastaavasta viranomaisesta, puskurin vähimmäistasosta, jos puskuri asetetaan (1 % ydinpääomasta), siitä, mihin pankkeihin ja millä ryhmärakenteen tasolla vaatimus voidaan asettaa, vaatimuksen yhteensovittamisesta O- ja G-SII-puskurin kanssa, vaatimuksen voimaantulosta, vaatimuksen asettamiseen liittyvistä ilmoitusmenettelyistä ja -velvollisuudesta sekä asetetun vaatimuksen uudelleentarkasteluvelvollisuudesta. EU-lainsäädäntöön ei sitä vastoin sisälly tarkempia säännöksiä järjestelmäriskipurivaatimuksen asettamisen perusteista, määrällisestä tasosta eikä tarkemmasta kohdentamisesta vaan ne on jätetty puskurin asettamisesta vastaavan viranomaisen harkintaan. Näin laajan harkintavallan jättäminen makrovalvontaviranomaiselle voidaan kuitenkin Suomessa nähdä ongelmallisena perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä lainsäädäntövallan delegoimisen ja viranomaisharkinnan laajuuden täsmällisyydelle ja tarkkarajaisuudelle asetettujen vaatimusten pohjalta. Siten järjestelmäriskipurivaatimusta koskevaan kansalliseen lainsäädäntöön tulisi sisällyttää tarkentavia säännöksiä erityisesti siltä osin, millä (määrällisillä ja/tai laadullisilla) perusteilla makrovalvontaviranomainen voi asettaa vaatimuksen tai muuttaa sitä. Käytännössä vaatimusta koskevista tarkemmista säännöksistä vaikuttaa olevan tarkoituksenmukaisinta säätää valtiovarainministeriön asetuksella.

Järjestelmäriskipurivaatimus on tarkoituksenmukaista perustaa Euroopan järjestelmäriskikomitean vakiintuneeseen järjestelmäriskin määrittelmään ja siihen perustuviin rakenteellista järjestelmäriskiä kuvaaviin tekijöihin eli pankkisektorin suureen kokoon suhteessa kansantalouden kokoon, kansallisten pankkien suureen merkitykseen talouden muille sektoreille, pankkien laajaan keskinäiseen kytkeytyneisyyteen sekä pankkisektorin riskikeskittymiin ja keskittyneisyyteen. Näille riskitekijöille on olemassa useita eri mittareita.

Järjestelmäriskin suuruutta on pystyttävä arvioimaan sekä vaatimuksen lähtötason asettamiseksi että sen myöhempien muutosten perustelemiseksi. Tähänastisen selvityksen perusteella näyttää siltä, että järjestelmäriskipururin lähtötason mittaristo rakentuisi todennäköisimmin maiden välisen vertailun pohjalta. Tämän vuoksi järjestelmäriskipurivaatimuksen asettamisen tarkemman määrittelyn kannalta on olennaista, että kansallisessa lainsäädännössä valittavat mittarit ovat sellaisia, joista on saatavissa luotettavaa sekä Euroopan laajuisesti yhdenmukaista ja vertailukelpoista tilastotietoa. Jos mittareiden perusteella pystytään määrittämään vaatimuksen asettamiseksi luotettava metodologia, laskentatapa tulisi pyrkiä sisällyttämään myös lainsäädäntöön. Maiden välinen vertailu rahoitussektorin ominaispiirteistä esimerkiksi EU:n sisällä luo luultavasti riittävän vertailupohjan lähtötasoa asetettaessa, sillä EU-maissa pankkisektorin koko ja ominaispiirteet vaihtelevat huomattavasti maittain.



Järjestelmäriskipuskurivaatimuksen myöhempää muuttamista ei sitä vastoin ole tarkoituksenmukaista sitoa yksinomaan kansainväliseen vertailuun, koska järjestelmäriski voi samanaikaisesti kasvaa kaikissa maissa. Vaatimuksen myöhemmässä arvioinnissa käytettäviä mittareita ei välttämättä ole myöskään tarkoituksenmukaisinta rajata samoihin mittareihin kuin vaatimuksen lähtötasoa asetettaessa, jotta mahdolliset muut tai uudet järjestelmäriskiä kasvattavat tekijät pystytään ottamaan kokonaisarvioissa huomioon. Lisäksi voi olla tarpeen sallia määrällisten mittareiden lisäksi myös laadullisten arviointitekijöiden huomioon ottaminen.

Järjestelmäriskipuskurin käyttämistä on tarpeen harkita myös siltä kannalta, mikä käytettävissä olevista makrovakaussäilyneistä on tehokkain kussakin tilanteessa. Parhaimmillaan järjestelmäriskipuskuria koskeva mittari kykenee ottamaan huomioon muiden makrovakaussäilyneiden käytön.

Järjestelmäriskipuskurivaatimusta koskevassa kansallisessa lainsäädännössä on tarpeen selvittää, mihin pankkeihin vaatimus voidaan kohdistaa. Järjestelmäriskipuskurin tarkoitus puoltaa sitä, että vaatimus kohdentuisi lähtökohtaisesti kaikkiin pankkeihin. Järjestelmäriskin yksittäisten osatekijöiden perusteella vaatimus voitaisiin kuitenkin kohdentaa vain systemaattisesti merkittäviin pankkeihin kaikkien pankkien sijaan taikka vain osaan pankkien tase-eristä. Muissa Pohjoismaissa sekä Alankomaissa on päädytty kohdentamaan vaatimus vain systemaattisesti merkittäviin pankkeihin, mikä tukisi jälkimmäistä lähestymistapaa. Ottaen huomioon, että Euroopan järjestelmäriskikomitea on katsonut, että vaatimusta ei tulisi kohdentaa vain osaan pankeista vaan kaikkiin pankkeihin (taikka osaan näiden tase-eristä), vaatimuksen asettamisen rajoittamista vain systemaattisesti merkittäviin pankkeihin on kuitenkin syytä arvioida vielä huolella. Lisäksi on otettava huomioon, että vaatimus on mahdollista kohdentaa pankkeihin samanaikaisesti, mutta jokaiselle niistä erisuuruisena.

Järjestelmäriskipuskurin tavoitteiden kohdistuessa koko rahoitusjärjestelmää uhkaavien riskien vähentämiseen vaikuttaa perustellulta, että järjestelmäriskipuskurivaatimusta ei lainsäädännössä kohdistettaisi yksittäisiin pankkeihin solo-tasolla vaan vaatimusta sovellettaisiin ainoastaan pankin ylimmällä kansallisella konsolidointitasolla.

Edellä kuvattujen seikkojen lisäksi kansallisessa lainsäädännössä on tarpeen säätää tarkemmin myös puskurivaatimuksen vastavuoroisesta tunnustamisesta sekä vaatimuksen asettamisen ajoittamisesta ja asteittaisuudesta.

### 5.3 Järjestelmäriskipuskurivaatimuksen asettamisen vaikutuksista

Edellä 4 luvussa todettujen seikkojen valossa on ilmeistä, että järjestelmäriskipuskurin asettamisesta aiheutuvia taloudellisia hyötyjä ja haittoja on hyvin vaikea tarkoin arvioida. Korotettu pääomavaatimus kasvattaa pankkisektorin riskien sietokykyä ja paitsi vähentää kriisien todennäköisyyttä myös pienentää kriiseistä aiheutuvia kustannuksia. Aiemmat tutkimukset osoittavat, että pitkällä aikavälillä nämä hyödyt voivat olla talouskehityksen kannalta erittäin merkittävät, mutta niitä on vaikea, jollei mahdotonta toden-

taa edes jälkikäteen. Lisäksi on vaikea arvioida, miten pankkien kriisinratkaisua koskeva uusi lainsäädäntö vaikuttaa tulevien pankkikriisien todennäköisyyteen ja niistä julkiselle taloudelle aiheutuviin kustannuksiin.

Lyhyellä aikavälillä pääomavaatimuksen nosto todennäköisesti hidastaa talouskehitystä. Pääomavaatimuksen nosto lisää pankkien rahoituskustannuksia ja on luultavaa, että pankit siirtävät ainakin osan näistä kasvaneista kustannuksista luottojen hintaan. Tämä hidastaa luottojen kasvua ja varsinkin investointien kehitystä. Makrotaloudelliset mallit osoittavat, että pankkisektorin ominaisuuksista kuitenkin riippuu, miten suuret nämä negatiiviset vaikutukset ovat. Suomalaispankkien kohdalla voidaan olettaa negatiivisten vaikutusten jäävän suhteessa pienemmiksi kuin kansainvälisesti keskimäärin. Laskelmiin liittyy kuitenkin runsaasti epävarmuutta, sillä esimerkiksi pankkien reaktioita pääomavaatimuksen nostoon on vaikea ennakoida. Nykyisellään suomalaisten pankkien vakavaraisuus on varsin vahva ja ne pystyisivät täyttämään nykyistä korkeammat pääomavaatimukset nykyisellä pääoman määrällä. Tutkimustulokset kuitenkin ennakoivat, että luultavasti pankit tulevat kasvattamaan ylimääräiset puskurit aiemmalle tasolleen muutaman vuoden kuluessa pääomavaatimuksen nostosta.

## 5.4 Jatkotyö

Yllä esitetyn selvityksen ja johtopäätösten perusteella ehdotetaan seuraavaa:

- 1) Kevään 2016 aikana käynnistetään valtiovarainministeriössä luottolaitoslain muutosta koskeva hallituksen esityksen valmistelu järjestelmäriskipuskurivaatimuksen asettamisen mahdollistamiseksi vuoden 2017 aikana. Lakiin sisällytetään myös valtuus antaa tarkempia säännöksiä valtiovarainministeriön asetuksella.
- 2) Luottolaitoslakia koskevan hallituksen esityksen yhteydessä valmistellaan luonnos valtiovarainministeriön asetukseksi järjestelmäriskipuskurivaatimusta koskevista tarkemmista säännöksistä.
- 3) Sääntelyn yksityiskohtia, kuten vaatimuksen kohdentamista sekä järjestelmäriskin eri osatekijöiden mittaamista, ja tason määrittelyn metodologiaa, arvioidaan tarkemmin jatkotyön aikana ottaen huomioon tässä selvityksessä esitetyt näkökohdat.

# LIITTEET

## LIITE 1: Kansainvälinen vertailu

### 1. Järjestelmäriskipuskuri EU-jäsenvaltioissa sekä Norjassa

EU-jäsenvaltioista suurin osa sekä Norja ovat mahdollistaneet lainsäädännössään järjestelmäriskipuskurin asettamisen. Monessa jäsenvaltioissa sitä ei ole vielä kuitenkaan otettu käyttöön. Suurin osa jäsenvaltioista ei ole sisällyttänyt lainsäädäntöönsä luottolaitosdirektiivin säännöksiä tarkempia kriteerejä puskurivaatimuksen käyttöönotolle vaan asia on jätetty kansallisen toimivaltaisen viranomaisen harkintaan. Muutamassa jäsenvaltiossa on käytössä kansallisia lausuntoprosesseja, ennen kuin vaatimus voidaan asettaa (Luxemburg, Slovenia).

Suomen lisäksi Irlanti, Iso-Britannia sekä Italia eivät ole sisällyttäneet kansalliseen lainsäädäntöönsä mahdollisuutta asettaa järjestelmäriskipuskurivaatimus.

Suurimmassa osassa jäsenvaltioita järjestelmäriskipuskurivaatimus voidaan asettaa pysyvästi mutta vaatimusta tarkastellaan luottolaitosdirektiivin mukaisesti uudelleen joka toinen vuosi. Yksikään jäsenvaltio, jossa vaatimus on asetettu, ei ole asettanut vaatimusta pelkästään yksittäisen pankin tasolla (solo-taso). Monessa jäsenvaltiossa vaatimus voidaan asettaa joko solo- tai konsolidointitasolla, monessa myös sekä solo- että konsolidointitasolla. Parissa jäsenvaltiossa vaatimusta sovelletaan käytännössä kuitenkin vain konsolidointitasolla. Suuressa osassa jäsenvaltioita näyttää olevan mahdollista, että kansallinen viranomainen voi vapauttaa pankin puskurivaatimuksen soveltamisesta alakonsolidointitasolla, jos järjestelmäriskipuskurivaatimusta sovelletaan toisessa jäsenvaltiossa sijaitsevan emoyhtiön tasolla.

Yksikään jäsenvaltio ei ole rajoittanut järjestelmäriskipuskurivaatimuksen tason määrää lailla vaan taso on jätetty kansallisen toimivaltaisen viranomaisen harkintavaltaan. Puskurivaatimuksesta päättävänä viranomaisena toimii yleensä jäsenvaltion keskuspankki (tästä poikkeuksena Pohjoismaat). Norjassa laissa on asetettu 3 prosentin puskurivaatimus mutta puskurivaatimus voidaan finanssiministeriön asetuksella asettaa korkeammaksi tai matalammaksi. Niissä jäsenvaltioissa, joissa puskurivaatimus on otettu käyttöön tai otetaan lähiaikoina käyttöön (Alankomaat, Bulgaria, Kroatia, Itävalta, Ruotsi, Slovenia, Tanska, Tsekki ja Viro sekä Norja), puskurivaatimuksen taso vaihtelee 0,25–5 prosentin välillä. Suurin osa näistä soveltaa puskurivaatimusta vain systemisesti merkittävimpiin pankkeihin.

Alla on tarkasteltu Pohjoismaiden, Viron ja Alankomaiden järjestelmäriskipuskuria koskevia ratkaisuja tarkemmin. Näiden maiden pankkisektorit ovat monin tavoin samankaltaisia kuin Suomessa ja/tai pankkisektorit sisältävät samankaltaisia piirteitä tai kytkeytyvät Suomeen siten, että niiden tarkempi tarkastelu on vertailun kannalta tarkoituksenmukaista.

## 2. Ruotsi

Ruotsi otti 3 prosentin järjestelmäriskipuskurin käyttöön neljälle systeemisesti merkittävimmälle pankkiryhmälle (Handelsbanken, Nordea, SEB ja Swedbank) 1.1.2015 alkaen. Ruotsissa laissa on jätetty laaja harkintavalta finanssivalvontaviranomaiselle (Finansinspektionen) päättää puskuria koskevista yksityiskohdista. Finansinspektionen on todennut alustavasti soveltavansa puskurivaatimusta vain konsolidointitasolla.

Finansinspektionen perustelee järjestelmäriskipuskurin tarvetta useilla tekijöillä.<sup>58</sup> Neljä systeemisesti merkittävintä pankkia altistavat sen mukaan Ruotsin finanssijärjestelmän ja lopulta myös talouden järjestelmäriskeille. Pankit toimivat keskittyneellä markkinalla, altistuvat samoille riskeille sekä ovat toisiinsa kytkeytyneitä. Kytkeytyneisyys on Finansinspektionenin mukaan sekä suoraa että välillistä. Neljällä systeemisesti merkittävimmällä pankilla on myös hyvin samanlaiset liiketoimintamallit. Niiden varat, altistumat sekä vastapuolet ovat samankaltaisia. Varainhankinnan rakenne on myös hyvin samanlainen esimerkiksi rakenteellisen talletusvajeen, joukkovelkakirjojen määrän ja laajan ulkomaan valuutassa tehdyn lainauksen suhteen.

Neljän merkittävimmän pankin kytkeytyneisyys altistaa Finansinspektionenin mukaan puolestaan maineriskeille ja muodostaa järjestelmäriskin lähteen varsinkin, kun otetaan huomioon Ruotsin pankkisektorin koko suhteessa Ruotsin talouteen. Finanssikriisin mahdollisuutta ei Ruotsissa pidetä erityisen korkeana mutta pankkikriisin vaikutukset reaali-talouteen voivat olla merkittäviä ja vaikeita. Jos luottamus pankkeihin horjuu, sillä on vaikutuksensa Ruotsin valtion luottokelpoisuuteen, mikä nostaisi valtionvelan kustannuksia. Tämä taas vaarantaa rahoituksen saamisen kelvillisilla ehdoilla, millä voi olla pankkikriisin joustavan hoidon kannalta suuri merkitys. Finansinspektionenin mukaan käytössä ei ole myöskään muita välineitä, joilla tilanteesta voitaisiin selvitä ilman veronmaksajiin kohdistuvia kustannuksia ja vaarantamatta myös muiden merkittävien pankkien toimintaa. Finansinspektionen katsoo, että näitä riskejä vastaan pankeissa on oltava enemmän ydin-pääomaa kuin EU-lainsäädäntö minimissään edellyttää.

Järjestelmäriskipuskurin lisäksi näihin systeemisesti merkittäviin pankkeihin sovelletaan Ruotsissa 1 prosentin vastasyklisiä puskuria ja 2 prosentin Pilari II -mukaista harkinnanvaraista pääomavaatimusta (vuodesta 2015). Lisäksi asuntoluottojen riskipainoja nostetaan 15 prosentista 25 prosenttiin. Tämä koskee myös ruotsalaisten pankkien Norjassa myöntämiä asuntolainoja. Ruotsissa sovelletaan Finansinspektionenin suositukseen perustuvaa 85 prosentin asuntolainakattoa.

---

<sup>58</sup> Finansinspektionen, memorandum, Capital requirements for Swedish banks, 8.9.2014.

### 3. Tanska

Tanska otti järjestelmäriskipuskurin käyttöön 1.1.2015 alkaen.<sup>59</sup> Puskurivaatimus vaihtelee pankin systeemisen merkittävyyden perusteella 1–3 prosentin välillä riskipainotetuista varoista. Puskuri otetaan käyttöön vaiheittain siten, että sitä sovelletaan täysimääräisesti vuonna 2019. Puskurivaatimuksen koko arvioidaan kuitenkin uudestaan vuonna 2017. Vaatimusta sovelletaan kaikkiin sekä kotimaisiin että ulkomaisiin tase-eriin. Vaatimusta voidaan soveltaa sekä solo- että konsolidointitasolla.

Tanska soveltaa puskuria kuuteen pankkiin, jotka on arvioitu vuoden 2013 taseen perusteella systeemisesti merkittäviksi (O-SII). Arviointi tehdään uudelleen vuosittain. Nämä pankit on jaettu viiteen kategoriaan pankin systeemisen merkittävyyden perusteella. Systeeminen merkittävyys määritellään kolmen tekijän perusteella: 1) pankin tase, 2) pankin lainaustoiminnan koko ja 3) pankissa olevien talletusten määrä. Tällä perusteella pankkeihin sovelletaan 1 (kaksi pankkia), 1,5 (yksi pankki), 2 (kaksi pankkia; ml. Nordea) ja 3 (yksi pankki; Danske Bank) prosentin puskurivaatimusta.

Tanskassa on päädytty näihin tekijöihin ja pankkeihin pankkisektorin ominaispiirteiden valossa; Tanskassa on vain pari hyvin isoa pankkia mutta joukko keskikokoisia pankkeja, jotka saattavat aiheuttaa huomattavia ongelmia taloudelle kaatuessaan. Mahdolliset vahingot reaalityaloudelle kasvavat Tanskan elinkeino- ja kasvuministeriön mukaan pankin koon myötä. Lainaustoiminnan koon ministeriö on valinnut valintatekijäksi, koska se peilaa toiminnan korvattavuutta; muiden pankkien voi olla vaikeaa ottaa lainaustoimintaa vastuulleen lyhyessä ajassa. Merkittävän pankin joutuessa vaikeuksiin lainarahan saatavuus voi siten vähentyä, mikä saattaa rajoittaa talouskasvua. Talletusten määrällä on ministeriön mukaan merkitystä sitä kautta, että tallettajat saattavat rajoittaa kulutustaan ja sijoituksiin, jos he kärsivät tappioita pankin uudelleenjärjestelyssä. Tämä voi johtaa taloudelliseen epävarmuuteen ja rajoittaa rahoitussektorin mahdollisuuksia tarjota niiltä tarvittavia palveluja ja näin ollen estää myös taloudellista aktiiviteettia.

Tanskassa ei ole vielä aktivoitu vastasyklisiä puskuria, joka voi olla Tanskan lainsäädännön mukaan enintään 0,5 prosenttia vuonna 2015 nousten enintään 2,5 prosenttiin vuoteen 2019 mennessä.

### 4. Norja

Norjassa on heinäkuusta 2014 alkaen ollut käytössä lakisääteinen 3 prosentin järjestelmäriskipuskurivaatimus. Vaatimus koskee kaikkia norjalaisia pankkeja sekä solo- että konsolidointitasolla riippumatta siitä, mitä vaatimuksia ulkomaiseen emoyhtiöön sovelletaan.

Norjan finanssiministeriö voi asetuksella asettaa vaatimuksen korkeammaksi tai matalammaksi kuin 3 prosenttia. Ministeriön harkintavaltaa ei ole lainsäädännöllä rajattu.

<sup>59</sup> Notification of the intended use of a systemic risk buffer (SRB) in Denmark.

## 5. Viro

Viro otti järjestelmäriskipuskurin käyttöön 1.8.2014 alkaen. Järjestelmäriskipuskurivaatimuksen tasoksi asetettiin kaksi prosenttia ja sitä sovelletaan kaikkiin Virossa toimiluvan saaneisiin pankkeihin (sekä solo- että konsolidointitasolla).

Viron keskuspankki on perustellut vaatimuksen asettamista taloutensa ja finanssisektorinsa rakenteellisella haavoittuvuudella.<sup>60</sup> Viro on pienenä ja avoimena markkinana alttiimpi talouden heilahteluille kuin muut EU-jäsenvaltiot yleensä. Talouskehityksen ennustaminen on siten vaikeaa. Luottorahoituksen määrä taloudessa on korkea. Viron kotitalouksilla on myös vähemmän varoja, joilla varautua talouden laskusuhdanteisiin, kuin useassa muussa jäsenvaltiossa.

Viron finanssisektori on erittäin pankkivetonen ja keskittynyt. Pankkisektorin koko suhteessa bruttokansantuotteeseen oli vuoden 2013 lopussa 107 prosenttia. Pankkisektorin Herfindahl-indeksi ylitti 2500 vuoden 2013 lopussa kahden suurimman pankin markkinaosuus ollessa yli 60 prosenttia koko pankkisektorin taseesta. Ulkomaisten sivuliikkeiden osuus oli puolestaan 29 prosenttia. Pankeista yli 90 prosenttia kuuluu pohjoismaisiin pankkikonserneihin, mikä altistaa ne toisten ryhmään kuuluvien yritysten sekä näiden kotivaltioiden riskeille ja talouden epäsuotuisalle kehitykselle.

Viron keskuspankki arvioi kaikkien pankkien täyttävän 2 prosentin puskurivaatimuksen olemassa olevalla vakavaraisuuspääomallaan. Puskurivaatimuksen finanssijärjestelmälle mahdollisesti aiheuttamien haitallisten vaikutusten odotetaan olevan pieniä tai merkityksettömiä.

## 6. Alankomaat<sup>61</sup>

Alankomaiden keskuspankki on asettanut kolmelle suurimmalle pankille (ING Bank, Rabobank ja ABN AMRO Bank) 3 prosentin järjestelmäriskipuskurin konsolidointitasolla. Vaatimus tulee voimaan asteittain vuosien 2016–2019 välillä. Puskuri kohdistuu pankin kaikkiin tase-eriin.

Alankomaiden keskuspankki on kehittänyt systemisesti merkittävien pankkien tunnistamiseen metodin, joka perustuu ensinnäkin pankin kokoon. Kokoa mitataan konsolidoidun taseen (mukaan lukien taseen ulkopuoliset sitoumukset) koolla suhteessa bruttokansantuotteeseen sekä muihin pankkeihin. Toiseksi arvioidaan pankin kytkeytyneisyyttä muiden rahoitusalan instituutioiden kanssa. Tämä arviointi sisältää useita laskennallisia mittareita, kuten pankkien väliset lainat, johdannaissopimukset, takaisinostosopimukset ja maksujenvälitys. Lisäksi arvioidaan kytkeytyneisyyttä talletussuojajärjestelmän kautta. Arvioinnissa otetaan huomioon myös laadullisia tekijöitä käsittäen sen, kuuluuko pankki rahoitus- ja vakuutusryhmittymään tai onko sillä omistuksia toisessa finanssilaitoksessa tai omistaako sen toinen finanssilaitos. Kolmanneksi kriteeriksi on valittu pankin keskeis-

<sup>60</sup> [www.esrb.europa.eu/pub/pdf/other/140521\\_Notification\\_Estonia\\_SRB.pdf?da18117edaef1688146c4682be1f84be](http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/other/140521_Notification_Estonia_SRB.pdf?da18117edaef1688146c4682be1f84be).

<sup>61</sup> [https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/other/140429\\_Notification\\_Dutch-Central-Bank.pdf?94f2233d5cbe1d07ad4cd10dc2563610](https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/other/140429_Notification_Dutch-Central-Bank.pdf?94f2233d5cbe1d07ad4cd10dc2563610).

ten toimintojen korvattavuus, jolla mitataan pankin systeemistä merkittävyyttä Alankomaiden taloudessa. Tässä arvioinnissa otetaan huomioon finanssi-infrastruktuurin hoitoon osallistuminen ja pankin markkinaosuus lainauksesta kotitalouksille sekä pienille ja keskisuurille yrityksille.

Lisäksi keskuspankki arvioi mahdollisia pankin purettavuuden esteitä sekä laadullisia tekijöitä, kuten missä määrin pankin toiminta saattaa aiheuttaa negatiivisia käyttäytymismalleja finanssimarkkinoilla (tiettyä liiketoimintaa harjoittavan pankin kaatuminen saattaa aiheuttaa luottamuksen menetyksen myös muihin vastaavaa liiketoimintaa harjoittaviin pankkeihin) ja mahdollisen konkurssialennusmyynnin (fire sale) vaikutuksia.

Järjestelmäriskipuskuri asetetaan niille pankeille, joiden koko ylittää 50 prosenttia bruttokansantuotteesta. Keskuspankin mukaan Alankomaissa pankkien taseet ylsivät 430 prosenttiin bruttokansantuotteesta vuonna 2013, mikä on huomattavasti enemmän kuin EU:ssa keskimäärin (300 prosenttia). Kolme suurinta pankkia hallitsee 75 prosenttia markkinoista, ne ovat voimakkaasti kytkeytyneitä ja jokaisen tase ylittää 75 prosenttia bruttokansantuotteesta (ING ja Rabobank ylittävät 100 % BKT:sta). Nämä pankit myös tarjoavat valtaosan kotitalouksien ja muiden yritysten lainoista (85 % ja 60 %) ja niiden toimintoja on vaikea korvata.

Alankomaiden keskuspankki katsoo, että koska nämä pankit ovat merkittäviä taloudelle, niiden kaatuminen aiheuttaisi merkittäviä ongelmia. O-SII -puskurin asettaminen ei myöskään yksinään riitä vastaamaan näitä riskejä.

Alankomaiden keskuspankki ei odota puskurin asettamisen vaikutusten olevan merkittäviä, koska puskuria kartutetaan vähitellen ja pankit täyttävät jo vaaditut pääomavaatimukset.

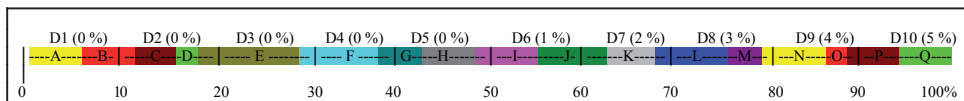
Alankomaissa sovelletaan lisäksi 4 prosentin vähimmäisomavaraisuusvaatimusta (leverage ratio), asuntolainojen enimmäisluototussuhdetta sekä vastasyklisiä pääomapuskuria. Lisäksi neljälle suurimmalle pankille on asetettu O-SII -puskuri (koska järjestelmäriskipuskuri on korkeampi, O-SII -puskuria ei sovelleta kolmeen suurimpaan pankkiin).

## LIITE 2: Laskentamenetelmät (malli)

### Laskentamenetelmä 1.

Yksi mahdollinen laskentamenetelmä järjestelmäriskipuskurin ohjeellisen tason määrittämiseksi perustuu siihen, että EU-maiden pankkisektorit järjestetään EU-pankkisektorin sisällä käytettävän mittarin perusteella suuruusjärjestykseen painottaen niitä kunkin maan pankkisektorin taseen koolla. Tällä tavalla järjestetty ja painotettu EU:n pankkisektorikenttä jaetaan kymmeneen taseen koolla mitattuna yhtä suureen osaan eli ns. desiiliin. Kuhunkin desiiliin sijoittuu siis 10 % EU:n koko pankkisektorin taseesta. Kunkin maan pankkisektori sijoittuu järjestyksensä ja kokonsa perusteella keskipisteeltään yhteen näistä desiileistä (ks. esimerkkikaavio alla).

Esimerkkikaavio. Maiden A–Q pankkisektorit järjestetty käytettävän mittarin perusteella EU:n koko pankkisektorissa, joka on jaettu taseen koon perusteella kymmeneen yhtä suureen osaan eli desiiliin (D1–D10). Aakkostus kuvaa maan pankkisektorin rakenteellisen järjestelmäriskin suhteellista asemaa koko EU:ssa (A:lla vähäisimmät riskit, Q:lla suurimmat riskit). Värit kuvaavat maiden pankkisektorien kokoa.



Mittarin perusteella laskettuihin viiteen alimpaan desiiliin sijoittuvissa maissa järjestelmäriskipuskurivaatimuksen ohjeellinen arvo olisi 0 % ja rakenteelliselta riskiltään suu-remmissa maissa 5 %, ja ohjeellinen järjestelmäriskipuskurivaatimus riippuu tästä desiilistä seuraavasti:

- desiili 6 → ohjeellinen järjestelmäriskipuskurivaatimus 1 %
- desiili 7 → ohjeellinen järjestelmäriskipuskurivaatimus 2 %
- desiili 8 → ohjeellinen järjestelmäriskipuskurivaatimus 3 %
- desiili 9 → ohjeellinen järjestelmäriskipuskurivaatimus 4 %
- desiili 10 (ylin desiili) → ohjeellinen järjestelmäriskipuskurivaatimus 5 %

Tätä laskentatapaa voidaan soveltaa myös käytettäessä useampia rakenteellisten järjestelmäriskien eri ulottuvuuksia kuvaavia mittareita. Esimerkkinä laskettaessa ohjeellinen vaatimus käyttäen kahta mahdollista rakenteellisen järjestelmäriskin mittaria (pankkisektorin tase/BKT ja viiden suurimman pankin osuus pankkisektorin taseesta) vuoden 2013 lopun tiedoilla:

- Pankkisektorin kokoa kuvaavalla tase/BKT -mittarilla arvioituna Suomi sijoittuu desiiliin 4, minkä perusteella mittarin tuottamaksi ohjearvoksi tulee 0 %.



- Pankkisektorin keskittyneisyyttä kuvaavalla viiden suurimman pankin osuuden mittarilla Suomi sijoittuu desiiliin 10, minkä perusteella mittarin tuottamaksi ohjearvoksi tulee 5 %.
- Painottaen kumpaakin mittaria tasaaisesti painolla  $\frac{1}{2}$  Suomea koskevaksi ohjearvo muodostuu  $\frac{1}{2} \cdot 0 \% + \frac{1}{2} \cdot 5 \% = 2,5 \%$ .

## Laskentamenetelmä 2.

Myös toisessa laskentamenetelmässä EU-maat asetetaan käytettävien mittareiden (esimerkissä maan pankkisektorin koko suhteessa BKT:hen ja maan viiden suurimman pankin osuus koko maan pankkisektorin taseesta) perusteella suuruusjärjestykseen. Tarkastellun maan sijoitukset EU-maiden välisessä mittariarvovertailussa ja mittareiden tarkastellussa maassa saamat absoluuttiset arvot suhteessa mittariarvojen mediaaniin ja suurimpiin arvoihin määräävät järjestelmäriskipuskurivaatimuksen ohjeellisen suuruuden.

Järjestelmäriskipuskurivaatimuksen ohjearvoa laskettaessa maalle lasketaan vertailupisteluku kunkin mittarin osalta. Järjestelmäriskipuskurin ohjearvo lasketaan saatujen vertailupisteiden keskiarvona.

Maiden pankkisektorin koko/BKT -mittarista saamat vertailupisteet määräytyvät seuraavasti. Asetetaan maat suuruusjärjestykseen pankkisektorin koko/BKT -suhteiden saamien arvojen perusteella.

”Kilpailussa” keskimmäiseksi tulleen maan (”mediaanimaa”) saama mittarin arvo asetetaan vertailupisteiden laskennassa käytettäväksi ns. alemmaksi kynnysarvoksi. (Ao. esimerkissä tämä kynnysarvo on 251 %). Ne maat, joissa pankkisektorin koko/BKT -suhde on kynnysarvoa pienempi, saavat tämän mittarin osalta vertailupisteekseen arvon 0. Muissa maissa vertailupisteet ovat välillä 1–5.

Mittarin kalibroimiseksi mittarille määritellään vielä ns. ylempi kynnysarvo. Tämä arvo voidaan asettaa esimerkiksi vertailun ylimmän kymmenyksen (desiilin) alarajan kohdalle. Jos vertailussa on mukana esimerkiksi 30 maata, mittarin arvo vertailussa kolmanneksi tullessa maassa asetetaan mittarin yleemmäksi kynnysarvoksi (ao. esimerkissä tämä kynnysarvo on 491,5 %).

Alemmalla kynnysrajalla oleva maa saa mittarin perusteella vertailupisteen 1. Ylemmän kynnysrajan ylittävät maat saavat vertailupisteikseen 5. Muiden vertailupisteiden kynnysrajat määräytyvät lineaarisesti ylimmän ja alimman kynnysrajan välille.

Kynnysrajat voidaan asettaa mittareiden eri maissa saamien arvojen mukaisesti joko kuvatus säännön mukaisesti täsmällisesti tai esimerkiksi pyöristettyinä lähimpään kymmenlukuun.

Vuoden 2013 tilastotietoihin<sup>62</sup> perustuvat pankkisektorin tase/BKT-mittarin mukaiset kynnysrajat olisivat tällä tavalla laskettuna seuraavat:

Täsmälliset rajat:	Pyöristetyt rajat:	Vertailupisteet:
491,5– %	490– %	5
431,4–491,5 %	430–490 %	4
371,3–431,4 %	370–430 %	3
311,1–371,1 %	310–370 %	2
251,0–311,1 %	250–310 %	1

Vastaavalla tavalla määritellyt viiden suurimman pankin osuutta pankkisektorista kuvaavan mittarin mukaiset kynnysrajat olisivat:

Täsmälliset rajat:	Pyöristetyt rajat:	Ohjearvo:
87,1– %	87 %	5 %
81,0–87,1 %	81 %	4 %
74,8–81,0 %	75 %	3 %
68,7–74,8 %	69 %	2 %
62,6–68,7 %	63 %	1 %

Suomen järjestelmäriskipuskurin ohjeellinen suuruus tällä menetelmällä laskettuna määräytyisi seuraavasti (vuoden 2013 lopun luvut):

- Pankkisektorin kokoa kuvaavan tase/BKT -mittarin tuottama ohjearvo Suomelle (mittarin arvo 279,2 %) olisi 1 %.
- Pankkisektorin keskittyneisyyttä kuvaavan viiden suurimman pankin osuuden mittarin tuottama ohjearvo Suomelle (mittarin arvo 84,1 %) olisi 4 %.
- Painottaen kumpaakin mittaria tasaisesti painolla  $\frac{1}{2}$  Suomea koskevaksi ohjearvoksi muodostuisi  $\frac{1}{2} \cdot 1 \% + \frac{1}{2} \cdot 4 \% = 2,5 \%$ .

<sup>62</sup> Luvut perustuvat EKP:n vuosittain keräämiin EU:n pankkisektorin rakennetunnuslukuihin.

### LIITE 3: Muut mahdolliset välineet järjestelmäriskin osatekijöihin puuttumiseksi

Riskitekijä	Muu mahdollinen väline
Sektorin koko	Vastasyklinen pääomapuskuri lähinnä siinä tilanteessa, että koko nopeasti kasvaa
Merkitys reaali taloudelle (korvattavuus)	
Keskittyneisyys	G-SII/O-SII pääomapuskuri
Sektorin riskikeskittymät (tietty tase-erät)	
- asuntoluotot	Korkeammat riskipainot, Loan-To-Value Ratio
- riippuvuus lyhytaikaisesta rahoituksesta	Net Stable Funding Ratio
Pankkien väliset tartuntariskit (kytkeytyneisyys)	Suuria asiakasriskejä koskevat rajoitukset







**VALTIOVARAINMINISTERIÖ**

Snellmaninkatu 1 A

PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO

Puhelin 0295 160 01

Telefaksi 09 160 33123

[www.vm.fi](http://www.vm.fi)

ISSN 1797-9714 (pdf)

ISBN 978-952-251-752-4 (pdf)

Helmi­kuu 2016