

## Finanssivalvonnan johtajan esitys makrovakaussäätövälineiden käytöstä

Esitän, että Finanssivalvonnan johtokunta päättää:

- asettaa luottolaitostoiminnasta annetun lain 10 luvun 4 §:ssä mainitun muuttuvan lisäpääomavaatimuksen edelleen 0,0 prosentin suuruiseksi.
- jatkaa luottolaitostoiminnasta annetun lain 15 luvun 11 §:n nojalla 28.6.2021 tehdyn enimmäisluototussuhteen alentamispäätöksen voimassaoloa. Päätöksellä alennettiin muiden kuin ensiasunnon hankintaa varten otettujen uusien asuntoluottojen enimmäisluototussuhdetta 5 prosenttiyksiköllä 85 prosenttiin.
- asettaa luottolaitostoiminnasta annetun lain 10 luvun 4a ja b §:n mukaisesti rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävän ydinpääomalla katettavan lisäpääomavaatimuksen (järjestelmäriskipuskurivaatimus) 0,5 %:n suuruisena (Aktia Bank Abp, Danske Kiinnitysluottopankki Oyj, Evli Pankki Oyj, Kuntarahoitus Oyj, Nordea Bank Oyj, Oma Säästöpankki Oyj, OP Osuuskunta, POP Pankkiliitto osk, S-Pankki Oyj, Suomen Hypoteekkiyhdistys, Säästöpankkiliitto osk sekä Ålandsbanken Abp). Vaatimusta sovelletaan suomalaispankkien ylimmällä konsolidointitasolla. Järjestelmäriskipuskurivaatimusta koskeva päätös tulee voimaan 1.4.2024.

Lisäksi esitän, että Finanssivalvonnan johtokunta päättää:

- soveltaa luottolaitostoiminnasta annetun lain 10 luvun 4d §:n mukaisesti Norjan makrovakaussäätöviranomaisen (Finansdepartementet) asettamaa, Norjaan kohdistuvia vastuita koskevaa, 4,5 %:n järjestelmäriskipuskurivaatimusta suomalaisiin luottolaitoksiin. Vaatimusta sovelletaan sellaisiin luottolaitoksiin, joiden Norjaan kohdistuvat riskipainotetut vastuut ylittävät 5,0 mrd. Norjan kruunua. Päätös tulee voimaan 1.4.2024.
- jatkaa Norjan viranomaisen asettamia, norjalaisten asunto- ja liikekiinteistöluottojen keskimääräisten riskipainojen alarajoja sovellettavaksi Suomessa rekisteröityihin luottolaitoksiin EU:n vakavaraisuusasetuksen (575/2013) artiklan 458 kohdan 5 ja Finanssivalvonnan lain 10 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaisesti. Alarajan suuruus on 20 prosenttia norjalaisille asuntoluotoille ja 35 prosenttia norjalaisille liikekiinteistöluotoille. Alarajoja sovelletaan sellaisiin luottoriskin sisäisiä malleja soveltaviin luottolaitoksiin, joiden norjalaisten asuntoluottojen määrä ylittää 32,3 mrd. Norjan kruunua ja liikekiinteistöluottojen määrä 7,6 mrd. Norjan kruunua. Päätös tulee voimaan välittömästi.

### Muuttuvan lisäpääomavaatimuksen pitäminen 0,0 %:n tasolla

Maailmantalouden suhdanne on jatkanut heikkenemistään syksyn ja talven aikana. Nopea inflaatio, kiristyvät rahoitusolot, kuluttajien ja yritysten heikko luottamus sekä lisääntynyt epävarmuus painavat talouksien näkymiä globaalisti. Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa sekä energia-kriisi heikentävät talouskasvua etenkin Euroopassa. Euroopan keskuspankin (EKP) joulukuun ennusteen mukaan euroalueen talous vajoaa lyhytkestoiseen taantumaan kuluvan talven aikana. Vuositasolla talous kasvaa ennusteen mukaan 0,5 % kuluvana vuonna. Kuluttajahintainflaation ennustetaan pysyvän euroalueella vuonna 2023 edelleen nopeana.

30.1.2023  
SP/FIVA-LUOTTAMUKSELLINEN  
Salassa pidettävä Julkl 24.1 § 15 k

Sodan ja energiakriisin vaikutukset näkyvät myös kotimaassa. Suomen talous supistui hieman vuoden 2022 kolmannella neljänneksellä. Suomen Pankki ennustaa bruttokansantuotteen supistuvan 0,5 % kuluvana vuonna. Taantumaa odotetaan kuitenkin jäävän lyhytaikaiseksi, ja ennusteen mukaan talous kasvaa jälleen vuosina 2024 ja 2025. Kallis energia ylläpitää hintapaineita vielä vuonna 2023, mutta samalla korkojen nousu ja hiipuva kokonaiskysyntä alkavat hidastaa hintojen nousua. Inflaation odotetaan hidastuvan vuodesta 2024 alkaen hieman alle kahdeksan prosenttiin.

Suomen rahoitusjärjestelmän ylikuumenemisriskit ovat käytettävissä olevien mittareiden perusteella vähäiset. Muuttuvan lisäpääomavaatimuksen ensisijainen riskimittari (luottojen ja BKT:n välisen suhteen trendipoikkeama) on edelleen voimakkaasti negatiivinen. Ensisijaisen riskimittarin voimakas lasku on suurelta osin seurausta nopeasta inflaatiosta, joka on kasvattanut nimellistä BKT:tä. Suomen Pankin joulukuun ennusteen mukaan nimellisen BKT:n hintaindeksin nousu hidastuu kuluvana vuonna. Tämän myötä ensisijaisen riskimittarin laskun voi odottaa hidastuvan.

Suurin osa täydentävistä riskimittareistakaan ei viittaa luottosuhdanteen ylikuumenemiseen. Yksityisen sektorin luotonannon kasvu on ollut kokonaisuutena maltillista, vaikka yritysluotonanto onkin viime kuukausina kasvanut voimakkaasti. Keskeinen syy tähän ovat energiajohdannaismarkkinoiden vakuusvaateet, joiden kasvu on lisännyt energiajohdannaisia käyttävien yritysten lyhytaikaisia rahoitustarpeita.

Ainoastaan talouden ulkoisen tasapainon mittarit viittaavat kasvaneisiin riskeihin. Vaihtotaseen alijäämä on syventynyt suurimmilleen sitten 1990-luvun alun laman. Syitä tälle ovat muun muassa tuonnin volyymin kasvu sekä energian hinnan nousu. Suomen Pankki ennustaa vaihtotaseen kääntyvän lievästi ylijäämäiseksi vuonna 2024 viennin vahvistumisen myötä. Näin ollen käytettyihin riskimittareihin pohjautuvan kokonaisarvion mukaan perusteita muuttuvan lisäpääomavaatimuksen soveltamiselle ei ole.

## **Ei muutoksia enimmäisluototussuhteisiin**

Kotitalouksien historiallisen suuri asunto- ja kokonaisvelkaantuneisuus suhteessa käytettävissä olevaan tuloon on jo pitkään tunnistettu yhdeksi rahoitusjärjestelmän keskeisistä rakenteellisista haavoittuvuuksista. Vuonna 2018 enimmäisluototussuhdetta kiristettiin kotitalouksien velkaantumisen suuruuteen ja kasvuun liittyvän järjestelmäriskin pienentämiseksi. Pandemian aikana vuonna 2020 enimmäisluototussuhde palautettiin lakisääteiselle perustasolle. Päätöksellä pyrittiin torjumaan pandemian aiheuttamia ja asuntomarkkinoiden vakaata toimintaa uhkaavia suhdanneluonteisia riskejä. Vuonna 2021 enimmäisluototussuhdetta kiristettiin uudelleen. Vahva asunto- ja asuntoluottomarkkinoiden kehitys verrattuna talouden muuhun suhdannekehitykseen oli omiaan lisäämään rakenteellisia riskejä poikkeuksellisella tavalla tilanteessa,

30.1.2023  
SP/FIVA-LUOTTAMUKSELLINEN  
Salassa pidettävä Julkl 24.1 § 15 k

jossa kotitalouksien velkaantuneisuus oli ennätyskorkealla suhteessa tuloihin ja sen arvioitiin kasvavan edelleen.

Asuntomarkkinoiden ja asuntoluotonannon suhdanne on heikentynyt voimakkaasti kevään 2022 jälkeen. Velkaantumisen riskit ovat jo osin toteutuneet ja toteutumassa, kun euriborsidonnaisten uusien lainojen korot ja vanhojen vaihtuvakorkoisten lainojen korot nousevat. Korkosuojaukset, säästöt ja mahdollisuus lainanhoitojoustoihin kuitenkin pienentävät välitöntä vakausuhkaa.

Lähiajan talousnäkyymiin liittyy suurta epävarmuutta ja talouden riskit painottuvat ennustettua heikomman kehityksen suuntaan. Toteutessaan talouden alasuuntaiset riskit synkettäisivät myös asuntomarkkinoiden näkymiä ja heikentäisivät kotitalouksien lainanhoito- ja kulutuskykyä ennakkoidusta. Erityisesti velkaantuneiden kotitalouksien lainanhoito voisi tässä tilanteessa vaikeutua merkittävästi ja kulutus supistua voimakkaasti, mikä heikentäisi talouden ja asuntomarkkinoiden suhdannetta entisestään.

Yhtäältä asuntomarkkinoiden ja -luotonannon viimeaikainen vaimentuminen osaltaan puoltaisi enimmäisluototussuhteen palauttamista lakisääteiselle perustasolle. Pienempi omarahoitusosuus voisi helpottaa sekä asuntojen ostoa että myyntiä tilanteessa, jossa myös energiakriisin aiheuttama poikkeustilanne syö kotitalouksien säästöjä ja ostovoimaa. Tämä voisi osaltaan tukea rahoituksenvälitystä ja asuntomarkkinoiden toimivuutta äkillisesti muuttuneissa oloissa.

Talouden näkymät eivät kuitenkaan ole olennaisesti muuttuneet viimeksi kuluneen neljännesvuoden aikana. Ennustetussa toimintaympäristössä kotitalouksien lainanhoitokyvyn odotetaan heikentyvän mutta pysyvän pääosin hyvänä. Kotitalouksien velkaantuneisuuden pitkään jatkuneen kasvun odotetaan jatkuvan lähivuosina, jos korot ja talous kehittyvät Suomen Pankin joulukuussa julkaistun ennusteen mukaisesti. Taantumien ja taloudellisen epävarmuuden aikana patoutuva asuntojen tavanomainen kysyntä voi alkaa purkautua nopeastikin, jos taantuma jää lieväksi ja lyhytaikaiseksi ja varovaisuus asuntomarkkinoilla vähenee.

Koska kotitalouksien velkamäärä suhteessa tuloihin on säilynyt ennätyskorkealla ja sen arvioidaan edelleen kasvavan, eivätkä käytettävissä olevat ennusteet toistaiseksi viittaa sellaiseen talous- ja asuntomarkkinakehityksen voimakkaaseen heikentymiseen, joka edellyttäisi markkinoiden tukemista, enimmäisluototussuhteen kiristämistä on syytä jatkaa.

Näin ollen Finanssivalvonnan johtokunnan kesäkuussa 2021 tekemä ja lokakuussa voimaan tullut päätös muuttaa muiden kuin ensiasunnon hankintaa varten otettujen uusien asuntolainojen enimmäisluototussuhdetta 85 prosenttiin on edelleen perusteltu vakuuksiin nähden suurten asuntolainojen kasvun rajoittamiseksi ja uusien lainanottajien riskinkantokyvyn varmistamiseksi. Ensiasunnon ostajien enimmäisluototussuhdetta ei esitetä muutettavaksi.

30.1.2023  
SP/FIVA-LUOTTAMUKSELLINEN  
Salassa pidettävä Julkl 24.1 § 15 k

## Järjestelmäriskipuskurivaatimuksen asettaminen luottolaitoksille 0,5 %:n suuruisena

Soveltamisperusteet sääntelyssä - EU:n luottolaitosdirektiivin artiklan 133 mukaan jäsenvaltio voi ottaa käyttöön järjestelmäriskipuskurivaatimuksen estääkseen ja vähentääkseen sellaisia pitkäaikaisia, ei-syklisiä järjestelmäriskejä tai makrotason vakavaraisuusriskejä, joita vakavaraisuusasetus ja muut makrovakaussäädökset eivät kata ja jotka saattavat vaikuttaa huomattavan kielteisesti tietyn jäsenvaltion rahoitusjärjestelmään ja reaalityöelämään.

Suomen luottolaitostoiminnasta annetun lain 10 luvun 4b § 2 momentin mukaan kyseisen vaatimuksen soveltamisen ehtona on, että pitkäaikaisen ja suhdannevaihteluista riippumattomien rahoitusjärjestelmää tai kokonaistaloutta uhkaavien tekijöiden muodostama riski edellyttää suurempaa pääomatarvetta ja tämä riski uhkaa tai saattaa uhata kansallisella tasolla rahoitusjärjestelmän häiriötöntä toimintaa ja vakautta. Lisäksi ehtona on, että lisäpääomavaatimuksen asettamisella ei ole vähäistä suurempia kielteisiä vaikutuksia muiden maiden rahoitusjärjestelmien toimintaan, eikä kyseisiä riskejä ole jo katettu muilla lisäpääomavaatimuksilla.

Finanssivalvonnan on lisäpääomavaatimuksen määrittämisessä otettava vähintään huomioon

- luottolaitossektorin riskikeskittymät luotonannossa, varainhankinnassa ja muissa keskeisissä pankkitoiminnoissa;
- kotimaisten luottolaitosten keskinäinen kytkeytyneisyys luotonannossa, maksujen välityksessä ja muissa rahoitusvakauden kannalta tärkeissä pankkitoiminnoissa;
- luottolaitossektorin kytkeytyneisyys ulkomaisiin pankki- ja rahoitusjärjestelmiin, keskusvastapuoliin ja muihin finanssimarkkinoilla toimiviin;
- luottolaitossektorin kytkeytyneisyys Euroopan unionin jäsenvaltioiden ja muiden maiden rahoitusjärjestelmien riskeihin;
- luottolaitossektorin koko ja keskittyneisyys luottolaitosten taseiden suuruudella mitattuna sekä keskittyneisyys luotonannossa ja vähittäistalouden vastaanottamisessa;
- luottolaitossektorin merkitys rahoituksen välityksessä kotimaiselle yksityiselle sektorille;
- luottolaitosten suurimpien asiakasryhmien velkaantuneisuus;
- rahoitusjärjestelmän vakavien häiriöiden todennäköisyyttä vähentävät toimenpiteet ja seikat.<sup>1</sup>

Finanssivalvonnan johtokunnan aiemmat linjaukset - Finanssivalvonnan johtokunta teki kesäkuussa 2022 rakenteellisia makrovakaussäädöksiä koskevan päätöksen, jonka mukaisesti Nordean ja OP Ryhmän O-SII-vaatimukset kasvoivat 0,5 prosenttiyksiköllä vuoden 2023

<sup>1</sup> Lisäksi lakia täydentävässä valtiovarainministeriön asetuksessa määritellään 10 riskimittaria lain mukaisten riskitekijöiden mittaamista varten.

30.1.2023  
SP/FIVA-LUOTTAMUKSELLINEN  
Salassa pidettävä Julkl 24.1 § 15 k

alussa. Järjestelmäriskipuskuri päätettiin tällöin säilyttää 0 prosentissa. Päätöksen perusteissa todettiin stressitestien ja tutkimuskirjallisuuden perusteella, että luottolaitossektorin makrovakauspuskurivaatimusten riittävä kokonaistaso on keskimääräisessä suhdanneympäristössä lähellä koronapandemiaa edeltänyttä tasoa tai hieman sen yläpuolella. Perusteissa todettiin myös, että O-SII- ja järjestelmäriskipuskurivaatimuksen asettamiseen on toisistaan poikkeaviin järjestelmäriskeihin ja haavoittuvuuksiin pohjautuvat perusteet.

Järjestelmäriskipuskurivaatimuksen säilyttäminen nollassa ja O-SII-vaatimusten korottaminen maltillisesti kesäkuussa 2022 perustui siihen, että Venäjän hyökkäyssota heikensi talousnäkymiä ja lisäsi niihin sekä pankkijärjestelmän toimintakykyyn liittyntä epävarmuutta. Päätöksen perusteluissa Finanssivalvonnan johtokunta totesi, että järjestelmäriskipuskurivaatimuksen tasoa arvioidaan uudelleen tilanteen salliessa ja vaatimus pyritään asettamaan järjestelmäriskien ja haavoittuvuuksien edellyttämälle tasolle mahdollisimman pian.

Joulukuussa 2022 makrovakauspäätöksen yhteydessä Finanssivalvonnan johtokunta viestitti valmistautuvansa vuoden 2023 ensimmäisellä neljänneksellä päättämään enintään yhden prosentin suuruisen järjestelmäriskipuskurin asettamisesta pankkisektorin riskinkantokyvyn vahvistamiseksi. Päätöksessä todettiin Suomen pankkisektorin rakenteellisten järjestelmäriskien ja haavoittuvuuksien antavan perusteet järjestelmäriskipuskurivaatimuksen asettamiselle ja arvioitiin, että järjestelmäriskipuskurin asettaminen ei heikentäisi merkittävästi pankkisektorin luotonmyöntökykyä, mutta vahvistaisi luottolaitosten riskinkantokykyä. Keväällä 2020 pandemian seurauksena tehdyn puskureiden alentamisen vuoksi Suomen pankkisektorin makrovakauspuskurien kokonaismäärä alittaa stressitestien ja muiden asettamisperusteiden perusteella riittäväksi arvioidun kokonaistason.

Joulukuussa 2022 Finanssivalvonnan johtokunta viestitti myös, että ennen lopullista päätöstä johtokunta arvioi järjestelmäriskipuskurin asettamisen edellytysten täyttymistä sekä vaatimuksen ja ennakoitun talouskehityksen vaikutuksia luottolaitossektoriin ja luotonantoon. Samalla todettiin, että päätöstä voidaan lykätä, jos puskurivaatimuksen arvioidaan vaikuttavan hyvin kielteisesti luottomarkkinoiden toimintaan lyhyellä aikavälillä.

Perustelut asettamiselle - Suomen luottolaitossektoriin liittyy useita merkittäviä rakenteellisia haavoittuvuuksia, joiden vuoksi sektorin ongelmat ja kriisitilanteet voivat muodostua tavanomaista vakavammiksi ja uhata siten koko rahoitusjärjestelmän vakautta. Näiden uhkien muodostamat riskit edellyttävät luottolaitossektorin riittävää pääomitusta, mikä muodostaa keskeisen perusteen järjestelmäriskipuskurivaatimuksen asettamiselle nollassa prosentilla suuremmaksi. Valtiovarainministeriön asetuksessa säädettyjen riskimittareiden päivitetty arvot osoittavat, että Suomen luottolaitossektori on edelleen rakenteellisesti haavoittuvampi kuin EU-maiden luottolaitossektorit keskimäärin. Luottolaitossektori on rakenteellisesti haavoittuva erityisesti suuren kokonsa, maiden rajat ylittävän kytkeytyneisyytensä, asunto- ja kiinteistöluotonantoon liittyvien

30.1.2023  
SP/FIVA-LUOTTAMUKSELLINEN  
Salassa pidettävä Julkl 24.1 § 15 k

suurten riskikeskittymiensä ja keskeisistä asiakasryhmistään erityisesti kotitalouksien runsaan velkaantumisen vuoksi. Lisäksi luottolaitossektorin merkitys yksityiselle sektorille myönnetyssä luotonannossa on suuri samoin kuin vertailumaissa keskimäärin. Kymmenestä riskimittarista seitsemän mittarin arvo on Suomessa suurempi kuin EU-vertailumaa-joukon mediaani.

Riskitekijöiden ja niitä kuvaavien mittareiden muutokset osoittavat, että Suomen luottolaitossektorin rakenteelliseen haavoittuvuuteen liittyvät järjestelmäriskit ovat samansuuruiset kuin vuonna 2020, jolloin järjestelmäriskipuskurivaatimusta edellisen kerran sovellettiin.

Euroopan järjestelmäriskikomitea (ESRB) antoi syyskuussa 2022 yleisen varoituksen rahoitusjärjestelmän riskeistä EU:ssa ja korosti tarvetta ylläpitää ja vahvistaa rahoitusjärjestelmän riskinkantokykyä. EKP:n neuvosto antoi marraskuussa 2022 makrovakauspoltiikkaa koskevan lausunnon, jossa tuetaan ESRB:n varoituksen viestiä ja tähdennetään tarvetta pankkisektorin riskinkantokyvyn varmistamiseen makrovakauspoltiikan toimin. Lisäksi Kansainvälinen valuuttarahasto (IMF) antoi syksyllä 2022 Suomen rahoitusjärjestelmää ja sen riskejä arvioivan Financial Sector Assessment Program -ohjelmansa puitteissa suosituksen, että Suomen järjestelmäriskipuskurivaatimusta tulisi korottaa tilanteen salliessa.

Perusteet järjestelmäriskipuskurivaatimuksen asettamiseksi pitkäaikaisen ja suhdannevaihteluista riippumattomien rahoitusjärjestelmää tai kokonaistaloutta uhkaavien tekijöiden muodostaman riskin rajaamiseksi ovat tehdyn analyysin mukaan olemassa. Riski saattaisi uhata kansallisella tasolla rahoitusjärjestelmän häiriötöntä toimintaa ja vakautta. Lisäpääomavaatimuksen asettamisella ei ole vähäistä suurempia kielteisiä vaikutuksia muiden maiden rahoitusjärjestelmien toimintaan, eikä kyseisiä riskejä ole jo katettu muilla lisäpääomavaatimuksilla.

Vaatimuksen kohdentaminen – Lain mukaan järjestelmäriskipuskurivaatimus voidaan asettaa kokonaisriskin perusteella tai yhden tai useamman riskikeskittymän taikka niiden yhdistelmän perusteella (nk. sektori-kohtainen järjestelmäriskipuskurivaatimus).

Tehtyjen laskelmien mukaan vain kotimaisiin vastuisiin kohdistuva järjestelmäriskipuskurivaatimus kohdentuisi yksittäisiin luottolaitoksiin hyvin eri tavalla kuin kaikkiin vastuisiin kohdistuva yleinen vaatimus. Rahoitusjärjestelmän haavoittuvuuksia ja luottotappioiden historiallista kehitystä koskevien arvioiden perusteella on nähtävissä, että kotitalouksien velkaantuneisuuden merkittävimmät vaikutukset voivat kanavoitua epäsuorasti kulutusvaikutusten kautta myös yritysluottoihin ja muihin luottolaitosten vastuisiin sekä niihin kohdistuviin tappioihin. Näin ollen kokonaisriskiin pohjautuva yleinen järjestelmäriskipuskurivaatimus on perusteltu myös asuntoluottojen ja kotitalouksien velkaantumisen kasvattamien haavoittuvuuksien kannalta.

30.1.2023  
SP/FIVA-LUOTTAMUKSELLINEN  
Salassa pidettävä JulKL 24.1 § 15 k

Järjestelmäriskipuskurivaatimuksen taso ja vaikutus - Finanssivalvonnan analyysin mukaan luottolaitossektorin makrovakauteen liittyvien lisäpääomavaatimusten riittävä kokonaistaso on keskimääräisessä suhdanneriskiympäristössä lähellä koronapandemiaa edeltänyttä tasoa tai hieman sen yläpuolella. Arvio perustuu luottolaitossektorin stressitestaukseen sekä luottolaitosten pääomavaatimusten riittävä tasoa tarkastelevaan tutkimuskirjallisuuteen.

Suomen Pankin ja Finanssivalvonnan stressitestilaskelmien<sup>2</sup> stressiskenaarissa Suomen luottolaitossektoria koettelee laaja-alainen rahoitusmarkkinahäiriö ja globaali taantuma, joka aiheuttaa vakavan asunto-markkinapainotteisen kriisin Pohjoismaissa. Stressiskenaarion aiheuttamat tappiot luottolaitoksille aiheutuvat Suomen luottolaitossektorin ulkopuolisista shokeista, joiden vaikutuksia Suomen luottolaitossektorin rakenteelliset haavoittuvuudet voimistavat. Stressitestissä ei arvioida, kuinka suuria tappioita yksittäisten suomalaisten luottolaitosten mahdolliset ongelmat tai häiriötilanteet voisivat aiheuttaa järjestelmälle. Kansallisen luottolaitossektorin ulkopuolisista shokeista aiheutuvien tappioiden riskejä katetaan lähtökohtaisesti järjestelmäriskipuskurilla. Muille rahoitusjärjestelmän kannalta merkittäville (O-SII) luottolaitoksille asetettavilla lisäpääomavaatimuksilla pienennetään puolestaan yksittäisten systeemisesti merkittävien luottolaitosten riskejä. Systeemisessä kriisitilanteessa molemmat riskit voivat realisoitua samanaikaisesti.

Luottolaitosten toimintaympäristön kehitykseen liittyy kuitenkin tällä hetkellä myös alasuuntaisia riskejä, jotka toteutuessaan voivat vaikuttaa pankkien luottotappioihin, vakavaraisuussuhteisiin, luotonantokykyyn sekä yritysten ja kotitalouksien mahdollisuuksiin saada rahoitusta. Haitallisten, heikkenevää taloussuhdannaetta voimistavien vaikutusten välttämiseksi on perusteltua, että makrovakauspuskurien kasvattamisessa edetään varovaisesti ja asteittain. Toisaalta järjestelmäriskipuskurin maltillinen mitoitus jättää myös enemmän liikkumatilaa kasvattaa kriisiaikoina vapautettavaksi tarkoitettuja puskurivaatimuksia (mm. muuttuva lisäpääomavaatimus) puskurivaatimusten riittäväksi arvioidun kokonaistason puitteissa. Tästä syystä järjestelmäriskipuskurivaatimus on perusteltua asettaa 0,5 prosenttiin suomalaisten luottolaitosten kaikista vastuista. Järjestelmäriskipuskurivaatimus tulisi voimaan vuoden siirtymäajan jälkeen 1.4.2024. Finanssivalvonta arvioi säännöllisesti asetettujen puskurivaatimusten riittävyttä suhteessa puskurivaatimusten riittäväksi arvioituun kokonaistasoon sekä rahoitusjärjestelmän rakenteellisiin riskeihin ja haavoittuvuuksiin sääntelyn edellytykset huomioiden.

Järjestelmäriskipuskurivaatimuksen ei arvioida heikentävän suomalaisten luottolaitosten luotonmyöntökykyä ennustetussa talouskehityksessä. Tehtyjen laskelmien mukaan suomalaiset luottolaitokset pystyvät kattamaan järjestelmäriskipuskurivaatimuksesta ja muista ennakoiduista vaatimusmuutoksista aiheutuvat pääoma- ja MREL-velkapaperien tarpeet nykyisten omien varojen ja MREL-velkapaperien sekä tulevana vuosina kertyvien arvioitujen voittovarojen ja jo suunniteltujen MREL-velkapaperien liikkeeseenlaskujen turvin.

<sup>2</sup> Euro ja talous 1/2022: [Suuret rakenteelliset riskit edellyttävät pankeilta puskureita pahan päivän varalle](#)

30.1.2023  
SP/FIVA-LUOTTAMUKSELLINEN  
Salassa pidettävä JulkL 24.1 § 15 k

Finanssivalvonta seuraa pankkien tilaa ja luotonantokykyä ja päivittää vaikutusarvioitaan, jos talous- tai luottosuhdanne kehittyvät odotuksista poiketen. Arvioinneissa huomioidaan Euroopan Pankkiviranomaisen (EBA) ja Finanssivalvonnan tulevien stressitestien tulokset. Järjestelmäriskipuskuripäätöstä voidaan muuttaa, jos saadun tiedon valossa vaatimus lisäisi luotonannon supistumisen riskiä merkittävästi.

Järjestelmäriskipuskurivaatimusta koskevasta päätöksestä ilmoitetaan EU:n luottolaitosdirektiivin mukaisesti EU-komissiolle, ESRB:lle, EBA:lle sekä niille muiden ETA-maiden viranomaisille, joita asia koskee.

### Norjan makrovakaustoimenpiteiden hyväksyminen

Norjan makrovakausviranomainen, Finansdepartementet, päätti joulukuussa 2020 asettaa 4,5 %:n järjestelmäriskipuskurivaatimuksen luottolaitosten norjalaisille vastuille sekä riskipainolattiat asuntoluotoille (20 %) ja liikekiinteistöluotoille (35 %).

ESRB julkaisi kesäkuussa 2021 suosituksen toimenpiteiden soveltamisesta ETA-maiden luottolaitoksiin niiden Norjassa olevien vastuiden osalta.<sup>3</sup> ESRB suositteli ETA-maille toimenpiteiden hyväksymistä. Suvituksessa todettiin, että ennen kuin Norjan lainsäädäntöä on muutettu EU:n uuden luottolaitosdirektiivin (CRD 5) mukaiseksi, järjestelmäriskipuskurivaatimus voidaan hyväksyä tavalla, joka huomioi päällekkäisyydet tai erot pääomavaatimuksissa Norjassa ja muissa ETA-maissa.

Finanssivalvonnan johtokunta päätti Norjan riskipainolattioiden hyväksymisestä sovellettavaksi suomalaisiin luottolaitoksiin elokuussa 2021. Samalla johtokunta totesi, että päätöstä Norjan järjestelmäriskipuskurivaatimuksen hyväksymisestä ei vielä tehdä, koska Norjassa sovelletaan EU:n luottolaitosdirektiivin aiempaa versiota (CRD 4) ja Suomessa päivitettyä CRD 5-versiota. Ongelmana nähtiin, että järjestelmäriskipuskurivaatimusta perustellaan osittain riskeillä, jotka liittyvät yksittäisten laitosten systeemiseen merkittävyyteen ja joilta tulisi CRD 5:n mukaan suojautua yksinomaan O-SII-lisäpääomavaatimuksilla. Tämän seurauksena Finanssivalvonnan johtokunta teki periaatepäätöksen, jonka mukaan lopullinen päätös järjestelmäriskipuskurivaatimuksen soveltamisesta suomalaisten luottolaitosten norjalaisiin vastuisiin tehdään sen jälkeen, kun käytettävissä on riittävät tiedot EU:n nykyisen luottolaitosdirektiivin (CRD 5) implementoinnista Norjan lainsäädäntöön sekä siitä, miten ko. lainsäädäntömuutokset ja direktiivin edellytykset otetaan huomioon Norjan järjestelmäriskipuskurivaatimuksen ja muiden makrovakausvaatimusten asettamisperusteissa ja mitoituksessa.

---

<sup>3</sup> [https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/recommendations/2030/esrb.recommendation300430\\_amending\\_recommendation\\_esrb20152\\_on\\_the\\_assessment\\_of\\_cross-border\\_effects\\_of\\_and\\_voluntary\\_reciprocity\\_for\\_macroprudential\\_policy\\_measures-76f67e3de0.en.pdf](https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/recommendations/2030/esrb.recommendation300430_amending_recommendation_esrb20152_on_the_assessment_of_cross-border_effects_of_and_voluntary_reciprocity_for_macroprudential_policy_measures-76f67e3de0.en.pdf)



30.1.2023  
SP/FIVA-LUOTTAMUKSELLINEN  
Salassa pidettävä JulKL 24.1 § 15 k

EU:n nykyinen luottolaitosdirektiivi (CRD 5) implementoitiin Norjan lainsäädäntöön vuoden 2022 kesäkuussa. Finansdepartementet päivitti uudistetun lainsäädännön mukaisesti järjestelmäriskipuskurivaatimusta koskevan päätöksensä 16.12.2022 ja notifioi siitä ETA-maiden viranomaisia. Näin ollen Finanssivalvonnan johtokunnan periaatepäätöksen mukaiset ehdot järjestelmäriskipuskurivaatimuksen hyväksymiseksi ovat täyttyneet Norjan uuden lainsäädännön sekä joulukuussa tehdyn vaatimusta koskevan päivitetyn päätöksen seurauksena.

Finanssivalvonnan johtokunta totesi periaatepäätöksessään elokuussa 2021, että Finanssivalvonta noudattaa lähtökohtaisesti ESRB:n suositusta Norjan järjestelmäriskipuskurivaatimuksen vastavuoroisesta tunnustamisesta. Johtokunta katsoi, että vastavuoroinen tunnustaminen on lähtökohtaisesti perusteltua makrovakauseräpolitiikan vaikuttavuuden vahvistamiseksi ja tasapuolisten kilpailuedellytysten edistämiseksi.

Joulukuun 2022 notifikaatiossaan Finansdepartementet perustelee järjestelmäriskipuskurivaatimuksen asettamista erityisesti i) kotitalouksien velkaantuneisuudella, ii) pankkien merkittävillä liikekiinteistövarustoilla ja iii) pankkien likviditeettiriskiä katettujen velkakirjojen kautta. Näitä vaatimuksen keskeisimpiä perusteita voidaan pitää koko luottolaitossektoriin liittyvinä rakenteellisina haavoittuvuuksina. Päätöksessä viitataan lisäksi muun muassa pankkisektorin merkitykseen taloudelle sekä pankkisektorin keskittyneisyyteen. Nämä perusteet ovat samantyyppisiä kuin perusteet O-SII-vaatimusten asettamiselle, mutta eivät kuitenkaan muodosta oleellista perustetta järjestelmäriskivaatimuksen asettamiselle. Finansdepartementet korostaa notifikaatiossaan vaatimuksen painopisteen olevan koko pankkijärjestelmää koskevassa järjestelmäriskissä, kun taas O-SII-vaatimusten arvioinnissa arviointi koskee yksittäisiin pankkeihin liittyviä merkittäviä riskejä ja lisäksi, että norjalaisten O-SII-vaatimusten taso on huomioitu järjestelmäriskipuskurivaatimusta arvioitaessa. Yhteenvedona Finansdepartementet näkee, että yllä mainittujen seikkojen vuoksi järjestelmäriskipuskuri- ja O-SII-vaatimukset eivät ole päällekkäisiä, vaikka molemmat vaatimukset osittain koskevatkin keskittymisriskin elementtejä.

Norjan aiemman järjestelmäriskipuskurivaatimuksen perusteluita on ESRB arvioinut myös Finansdepartementetin syyskuussa 2022 tekemän O-SII pääomavaatimuksia koskevan notifikaation perusteella. Notifikaatio tehtiin koska järjestelmäriskipuskurivaatimuksen ja joidenkin Norjassa toimivien systemisesti merkittävien luottolaitosten O-SII-vaatimusten yhteismäärä ylittää 5,0 %, joka edellyttää CRD 5:n mukaisesti EU/ETA-viranomaisten hyväksyntää. EFTA:n pysyvä komitea antoi joulukuussa 2022 hyväksynnän vaatimusten yli 5,0 %:n yhteismäärälle ESRB:n puoltavaan lausuntoon perustuen.

ESRB arvioi helmikuun 2023 aikana Finansdepartementetin joulukuun 2022 notifikaation perusteella, onko ESRB:n aiempaa suositusta Norjan makrovakauserätoimenpiteiden resiprokoinnista tarpeen päivittää.

30.1.2023  
SP/FIVA-LUOTTAMUKSELLINEN  
Salassa pidettävä Julkl 24.1 § 15 k

Joulukuussa 2022 päivitetty Finansdepartementetin päätös järjestelmäriskipuskurivaatimuksesta notifikaatioineen perustuu CRD 5:n edellyttämällä tavalla keskeisiltä osin muihin riskeihin kuin niihin, joita on käytetty suomalaisten luottolaitosten O-SII-vaatimusten perusteina. Myös edellä esitetyt EU/ETA-tason viranomaisten päätökset ja suositukset vahvistavat puitteita järjestelmäriskipuskurin täysimääräiselle (4,5 %) hyväksymiselle. Järjestelmäriskipuskurivaatimuksen hyväksymispäätös tulee noudattaen johtokunnan aiempaa periaatepäätöstä sovellettavaksi (ja järjestelmäriskipuskurivaatimusta koskevan yleisen 12 kuukauden siirtymäajan mukaisesti) 1.4.2024 alkaen. Järjestelmäriskipuskurivaatimusta sovelletaan Finansdepartementetin päätöksen mukaisesti sellaisiin luottolaitoksiin, joiden norjalaisten riskipainotettujen saamisten määrä ylittää 5 mrd. Norjan kruunua.

Norjan järjestelmäriskipuskurivaatimuksen täysimääräinen resiprokointi kasvattaa Suomen luottolaitossektorin yhteenlaskettua pääomavaatimusta arviolta 0,5 prosenttiyksiköllä riskipainotetuista eristä. Norjan järjestelmäriskipuskurivaatimuksen ja esitetyn Suomen kansallisen järjestelmäriskipuskurivaatimuksen kattamien riskien päällekkäisyyden takia järjestelmäriskipuskurivaatimusten soveltamisessa huomioidaan vaatimuksista vain korkeampi (nettoutus).

Finansdepartementetin norjalaisille asuntoluotoille (20 %) ja liikekiinteistöluotoille (35 %) asettamaa riskipainolattiaa on sovellettu suomalaisiin luottolaitoksiin elokuussa 2021 tehdyn päätöksen mukaisesti 11.9.2021 alkaen. Finansdepartementet on 16.12.2022 annetuissa notifikaatioissaan EU:n vakavaraisuusasetuksen artiklan 458.10 mukaisesti ilmoittanut jatkavansa riskipainolattioiden voimassaoloa. Latioilla varmistetaan, että luottolaitokset varaavat riittävästi pääomia Norjan kiinteistömarkkinoiden mahdollisten häiriötilanteiden aiheuttamien tappioiden varalle. Riskipainolattioita sovelletaan sellaisiin luottoriskin sisäisiä malleja käyttäviin luottolaitoksiin, joiden norjalaisten asuntoluottojen määrä ylittää 32,3 mrd. Norjan kruunua ja liikekiinteistöluottojen määrä 7,6 mrd. Norjan kruunua.

Riskipainolattioiden soveltamista suomalaisiin luottolaitoksiin on perusteltua jatkaa, koska riskit Norjan kiinteistömarkkinoilla ovat säilyneet ennallaan. Riskipainolattioiden resiprokoinnin jatkumisella ei arvioida tällä hetkellä olevan välittömiä vaikutuksia suomalaisten luottolaitosten pääomavaatimukseen, koska voimassa olevat, luottoriskin sisäisiä malleja koskevat valvonnalliset rajoitteet ovat riskipainolattioita tiukempia. Riskipainolattioista voi kuitenkin tulla efektiivisiä, jos luottolaitosten luottoriskimalleja ja niitä koskevia rajoitteita muutetaan.