

20.3.2025

Julkinen

Finanssivalvonnan johtajan esitys makrovakaussävelinien käyttöä

Esitän, että Finanssivalvonnan johtokunta päättää:

- asettaa luottolaitostoiminnasta annetun lain 10 luvun 4a ja b §:n mukaisesti rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävän ydinpääomalla katettavan lisäpääomavaatimuksen (järjestelmäriskipuskurivaatimus) 1,0 prosentin suuruisena luottolaitoksille (Aktia Bank Abp, Alisa Pankki Oyj, Danske Kiinnitys-luottopankki Oyj, Kuntarahoitus Oyj, Nordea Bank Abp, Oma Säästöpankki Oyj, OP Osuuskunta, POP Pankkikeskus osk, S-Pankki Oyj, Suomen Hypoteekkiyhdistys, Säästöpankkiliitto osk sekä Ålandsbanken Abp). Vaatimusta sovelletaan luottolaitosten ylimmällä konsolidointitasolla. Järjestelmäriskipuskurivaatimusta koskeva päätös tulee voimaan 1.7.2026.
- luottolaitostoiminnasta annetun lain 10 luvun 8 §:n mukaisesti muista rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävistä luottolaitoksista (O-SII) ja niiden konsolidoidulla ydinpääomalla katettavista lisäpääomavaatimuksista niin, että O-SII luottolaitokset ja näiden lisäpääomavaatimukset säilyvät ennallaan.
 - Nordea Bank Abp 2,5 %
 - OP Ryhmä 1,5 %
 - Kuntarahoitus Oyj 0,5 %

Esitän myös, että Finanssivalvonnan johtokunta päättää hyväksyä luottolaitostoiminnasta annetun lain 10 luvun 4d §:n mukaisesti Norjan makrovakaussävelinien (Finansdepartementet) asettaman, Norjassa olevia tase-eriä ja taseen ulkopuolisia sitoumuksia koskevan järjestelmäriskipuskurivaatimuksen sovellettavaksi suomalaisiin luottolaitoksiin 4,5 %:n suuruisena. Järjestelmäriskipuskurivaatimusta sovelletaan sekä konsolidoidusti että instituutiokohtaisesti sellaisiin luottolaitoksiin, joiden Norjaan kohdistuvat riskipainotetut vastuut ylittävät 5,0 mrd. Norjan kruunua. Norjan järjestelmäriskipuskurivaatimuksen ja Suomen kansallisen järjestelmäriskipuskurivaatimuksen kattamien riskien päällekkäisyyden takia (vaatimukset kohdistuvat samoihin vastuisiin) luottolaitoksen on luottolaitoksista annetun lain 10 luvun 9 § 3 momentin mukaan täytettävä vaatimuksista vain korkeampi. Vaatimus tulee voimaan 1.10.2025.

Tämän esityksen liitteenä on 1. Liite Finanssivalvonnan johtokunnan 26.6.2025 tekemään päätökseen: Järjestelmäriskipuskurivaatimuksen määrittämisen perusteet, perusteita koskevien mittareiden arvot sekä päätöksestä annettavat tiedot sekä 2. Periaatteet kansallisen rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävien luottolaitosten (O-SII) määrittämiseksi ja lisäpääomavaatimusten asettamiseksi.

20.3.2025

Julkinen

1 Rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävä lisöpääomavaatimus (järjestelmäriskipuskurivaatimus)

Soveltamisperusteet sääntelyssä - EU:n luottolaitosdirektiivin artiklan 133 mukaan jäsenvaltio voi ottaa käyttöön ydinpääoman (CET1) järjestelmäriskipuskurin rahoitusosalalla tai tämän alan yhdellä tai useammalla osa-alueella koskien kaikkia vastuita tai niiden osa-alueita, jotta estettäisiin ja lievennettäisiin makrotason riskejä tai järjestelmäriskejä, joita vakavaraisuusasetus ja luottolaitosdirektiivin 130 ja 131 artiklat eivät kata, rahoitusjärjestelmään kohdistuvan sellaisen häiriöriskin estämiseksi tai lieventämiseksi, joka saattaa vaikuttaa huomattavan kielteisesti tietyn jäsenvaltion rahoitusjärjestelmään ja reaalityouteen.

Suomen luottolaitostoinnista annetun lain (8.8.2014/610) 10 luvun 4b § 2 momentin mukaan kyseisen vaatimuksen soveltamisen ehtona on, että (i) pitkäaikaisten ja suhdannevaihteluista riippumattomien rahoitusjärjestelmää tai kokonaistaloutta uhkaavien tekijöiden muodostama riski edellyttää suurempaa pääomatarvetta ja (ii) tämä riski uhkaa tai saattaa uhata kansallisella tasolla rahoitusjärjestelmän häiriötöntä toimintaa ja vakautta. Lisäksi ehtona on, että (iii) lisöpääomavaatimuksen asettamisella ei ole vähäistä suurempia kielteisiä vaikutuksia muiden maiden rahoitusjärjestelmien toimintaan, eikä (iv) kyseisiä riskejä ole jo katettu muilla lisöpääomavaatimuksilla.

Finanssivalvonnan on lisöpääomavaatimuksen 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 vähittäistalletusten vastaanottamisessa;
- luottolaitossektorin merkitys rahoituksen välityksessä kotimaiselle yksityiselle sektorille;
- luottolaitosten suurimpien asiakasryhmien velkaantuneisuus;
- rahoitusjärjestelmän vakavien häiriöiden todennäköisyyttä vähentävät toimenpiteet ja seikat.

Valtiovarainministeriön asetuksessa (19.5.2021/409) luottolaitoksen ja sijoituspalveluyrityksen rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävästä lisöpääomavaatimuksesta on määritelty mittarit,

20.3.2025

Julkinen

joiden perusteella lisäpääomavaatimus asetetaan sekä lisäpääomavaatimusta koskevasta päätöksestä annettavat tiedot.

Perustelut asettamiselle – Finanssivalvonnan johtokunta päätti 29.3.2023 asettaa järjestelmäriskipuskurivaatimuksen 1,0 prosentin suuruisena luottolaitoksille. Järjestelmäriskipuskurivaatimusta koskeva päätös tuli voimaan 12 kuukauden siirtymäajan jälkeen 1.4.2024. Luottolaitostoiminnasta annetun lain 10 luvun 4a § 2 momentin mukaan Finanssivalvonnan on yhteistyössä valtiovarainministeriön, Suomen Pankin ja Rahoitusvakausviraston kanssa vähintään joka toinen vuosi arvioitava, onko tarpeen asettaa rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävä lisäpääomavaatimus, muuttaa voimassa olevaa vaatimusta tai pitää se ennallaan. Päätös asiasta on tehtävä kuuden kalenterikuukauden kuluessa kunkin vuoden päättymisestä.

Suomen luottolaitossektoriin liittyy useita merkittäviä rakenteellisia haavoittuvuuksia, joiden vuoksi sektorin ongelma- 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 nollaa prosenttia suuremmaksi.

Valtiovarainministeriön asetuksessa säädettyjen, luottolaitoslain mukaisten riskitekijöiden määrällisessä arvioinnissa käytettävien riskimittareiden päivitetty arvot osoittavat, että Suomen luottolaitossektori on edelleen rakenteellisesti haavoittuvampi kuin EU-maiden luottolaitossektorit keskimäärin. Luottolaitossektori on rakenteellisesti haavoittuva erityisesti

- (i) suuren kokonsa,
- (ii) maiden rajat ylittävän kytkeytyneisyytensä (luottolaitossektorin rahoitusvajeella mitattu Suomen luottolaitossektorin tiivis kytkeytyneisyys ulkomaisiin pankki- ja rahoitusjärjestelmiin),
- (iii) asunto- ja kiinteistöluotonantoon liittyvien suurten riskikeskittymiensä (luottolaitossektorin riskikeskittymät asuntoluotonannossa sekä luotonannossa rakennus- ja kiinteistösijoitusalan yrityksille) ja
- (iv) keskeisistä asiakasryhmistään erityisesti kotitalouksien runsaan velkaantumisen (kotitaloussektorin suuri velkaantuneisuus suhteessa kotitalouksien käytettävissä oleviin tuloihin) vuoksi.

Lisäksi (v) luottolaitossektorin merkitys yksityiselle sektorille myönnetyissä luotonannossa on suuri niin Suomessa kuin vertailumaissakin. Kymmenestä riskimittarista seitsemän mittarin arvo on Suomessa suurempi kuin EU-vertailumaajoukon mediaani (taulukko 1). Viiden mittarin arvo ylittää tällä hetkellä kotimaisen historiallisen keskiarvon.

Riskitekijöiden ja niitä kuvaavien mittareiden muutokset osoittavat, että Suomen luottolaitossektorin rakenteelliseen haavoittuvuuteen liittyvät järjestelmäriskit eivät ole merkittävästi muuttuneet verrattuna vuoteen 2023,

20.3.2025

Julkinen

jolloin järjestelmäriskipuskurivaatimuksen soveltamisesta edellisen kerran päätettiin. Riskimittareiden aikasarjat on esitetty tämän päätöksen liitemuistiossa.

Rakenteellista haavoittuvuutta lisäävät erityisesti seuraavat riskitekijät:

- luottolaitossektorin suuri koko kasvattaa pankkikriisien tai muiden vakavien rahoitusjärjestelmän häiriöiden kustannuksia reaalityaloudelle ja julkiselle taloudelle ja lisää siten järjestelmäriskiä ja ongelmatilanteilta suojaantumisen tarvetta pääomapuskureilla.
- luottolaitossektorin kytkeytyneisyys ulkomaisiin rahoitusjärjestelmiin liittyy osin siihen, että luottolaitokset kattavat suuret rahoitusvajeensa pääosin hankkimalla velkamuotoista rahoitusta kansainvälisiltä rahoitusmarkkinoilta. Kriisitilanteissa ja vakavissa ongelmatilanteissa markkinarahoitus tyypillisesti ehtyy nopeammin kuin talletukset, mikä lisää järjestelmäriskiä. Luottolaitossektorin vahva vakavaraisuus pienentää markkinavarainhankinnan ehtymisen riskiä.
- luottolaitossektorin asunto- ja kiinteistöluotonantoon liittyvät suuret riskikeskittymät altistavat luottolaitokset asuntoluotonantoon sekä rakennus- ja kiinteistöalan yrityksille myönnettyihin luottoihin liittyville luottotappioriskeille sekä kasvattavat siten järjestelmäriskiä. Asuntomarkkinoiden ja asuntoluotonannon voimakkaat vaihtelut ovat olleet useiden finanssikriisien taustalla. Asunto-markkinoiden voimakkaat laskusuhdanteet ovat useissa kriisitilanteissa aiheuttaneet pankeille suuria luottotappioita rakennus- ja kiinteistöalan yrityksille myönnettyistä luotoista. Suuret altistumat näille yrityksille voivat siten vakavissa ongelmatilanteissa heikentää merkittävästi luottolaitosten vakavaraisuutta ja luotonantokykyä.
- Kotitalouksien runsas velkaantuneisuus altistaa luottolaitokset suurille suorille ja epäsuorille, muiden luotonottajasektorien kautta aiheutuville luottotappioriskeille kriisitilanteissa ja muissa vakavissa ongelmatilanteissa sekä kasvattaa siten järjestelmäriskiä pankkikriisien todennäköisyyden ja vaikutusten kasvun kautta.

20.3.2025

Julkinen

Taulukko 1.

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

Mittari	Vertailumaiden mediaani	Suomen havaintojen keskiarvo
1. Kotimaisille kotitalouksille myönnettyjen asuntolainojen osuus luottolaitossektorin yksityiselle sektorille myöntämistä lainoista	Ylittää	Ei ylitä
2. Luottolaitosten saamiset rakennus- ja kiinteistösijoitusalan yrityksiltä suhteessa luottolaitosten kaikkiin saamisiin	Ylittää	Ylittää
3. Luottolaitosten kotimaiset valtiolainasaamiset suhteessa luottolaitosten kaikkiin saamisiin	Ei ylitä	Ei ylitä
4. Kotimaisten rahalaitosten omistuosuus kotimaisten luottolaitosten liikkeeseen laskemista velkakirjalainoista	Ei ylitä	Ei ylitä
5. Luottolaitossektorin rahoitusvaje	Ylittää	Ei ylitä
6. Ulkomaisten pankkien tytäryhtiöiden ja sivuliikkeiden yhteenlaskettu tase suhteessa bruttokansantuotteeseen	Ei ylitä	Ei ylitä
7. Luottolaitossektorin tase suhteessa nimelliseen bruttokansantuotteeseen	Ylittää	Ylittää
8. Kotimaisten luottolaitosten kotitalouksille ja yrityksille myöntämien lainojen suhde kotitalouksien ja yritysten kaikkiin velkoihin	Ylittää	Ylittää
9. Kotitalouksien velkojen suhde kotitalouksien käytettävissä oleviin tuloihin	Ylittää	Ylittää
10. Yritysten velkaantuneisuus suhteessa bruttokansantuotteeseen	Ylittää	Ylittää

Perustuu 21.2.2025 käytettävissä olleisiin tietoihin.

Lähde: Euroopan keskuspankki.

Olemassa olevista makrovakausrakenteista lainanottajiin sovellettavat väli-
neet (enimmäisluototussuhde) vaikuttavat ensisijaisesti uusiin sopimuksiin
(uuteen lainanantoon) eivätkä näin ollen ehkäise tai rajoita rakenteellisia
riskejä. Lisäpääomavaatimuksista muita rahoitusjärjestelmän kannalta mer-
kittäviä luottolaitoksia (O-SII) koskevalla lisäpääomavaatimuksella katetaan
ensisijaisesti riskejä, joita yksittäisen luottolaitoksen sääntelyssä tarkemmin
määritellystä systeemisestä merkittävyydestä aiheutuu rahoitusjärjestel-
mälle. Järjestelmäriskipuskurivaatimuksella katetaan ensisijaisesti riskejä,
joita rahoitusjärjestelmän haavoittuvuuksista aiheutuu yksittäisille luotto-
laitoksille.

Muuttuva lisäpääomavaatimus on tarkoitettu yksityiselle sektorille myönne-
tyn luotonannon voimakkaasta kasvusta ja sen seurausvaikutuksista aiheu-
tuvien suhdannesidonnaisten järjestelmäriskien lievittämiseen, eikä se siten
sovellu pankkijärjestelmän tyypillisesti pitkäaikaisista rakenteellisista haa-
voittuvuuksista aiheutuvien järjestelmäriskien rajoittamiseen.

Enimmäisluototussuhde, EU:n vakavaraisuusasetuksen artiklan 458 mukai-
set asuntoluottojen riskipainolattiat sekä vakavaraisuusasetukseen sisälty-
vät toimenpiteet asuntoluottojen riskipainojen kasvattamiseksi kohdistuvat
ainoastaan luottolaitosten asuntoluotonantoon eivätkä siten riittävästi kata

20.3.2025

Julkinen

Suomen luottolaitossektorin suuresta koosta, kansainvälisesti kytkeytyneisyydestä, keskeisten asiakasryhmien velkaantuneisuudesta ja luottolaitossektorin suuresta merkityksestä aiheutuva lisäpääomatarvetta.

Finanssivalvonnan ja Euroopan keskuspankin (EKP) käytettävissä olevilla valvonnallisilla toimenpiteillä voidaan asettaa luottolaitoksille vaatimuksia muun muassa niiden laitospohtaisen riskien kattamiseksi ja toimintaan liittyvien puutteiden korjaamiseksi (ns. Pilari 2 -vaatimus), mutta ne eivät ole tarkoitettuja rahoitusvakaudellisten järjestelmäriskien rajoittamiseen.

Varsinaisten pääomavaatimusten lisäksi luottolaitoksille voidaan asettaa Pilari 2 -pääomaohjeistus (Pillar 2 Guidance). Pääomaohjeistus on luottolaitospohtainen suositus pääomavaatimukset ylittävien pääomien määrästä, jonka on tarkoitus suojata tappioilta häiriötilanteessa luottolaitoksen riskiprofiili huomioden. Toisin kuin Pilari 2 -vaatimus ja makrovakauspuskurivaatimukset, Pilari 2 -ohjeistus ei ole suoraan luottolaitoksia velvoittava pääomavaatimus. Luottolaitospohtaisiin riskeihin perustuva ja ei-sitova Pilari 2 -pääomaohjeistus ei ole tarkoitettu järjestelmäriskien ehkäisemiseen.¹

Perusteet järjestelmäriskipuskurivaatimuksen asettamiseksi pitkäaikaisten ja suhdannevaihteluista riippumattomien rahoitusjärjestelmää tai kokonaistaloutta uhkaavien tekijöiden muodostaman riskin rajaamiseksi ovat siten olemassa. Riski saattaisi uhata kansallisella tasolla rahoitusjärjestelmän häiriötöntä toimintaa ja vakautta. Lisäpääomavaatimuksen asettamisella ei ole vähäistä suurempia kielteisiä vaikutuksia muiden maiden rahoitusjärjestelmien toimintaan, koska lisäpääomavaatimusta sovelletaan Suomessa rekisteröityihin luottolaitoksiin ja vastaavaa lisäpääomavaatimusta asettaneiden muiden maiden osalta vaatimuksista huomiodaan vain korkeampi. Kyseisiä riskejä ei ole myöskään katettu muilla lisäpääomavaatimuksilla. Stressitestilaskelmien ja tutkimuskirjallisuuden perusteella on määritelty makrovakaalisäpääomavaatimusten kokonaistarve, josta osan kattaa järjestelmäriskipuskurivaatimus (ks. tarkemmin alla).

Vaatimuksen kohdentaminen – Luottolaitostoinnasta annetun lain 10 luvun 4c § 1 momentin mukaan Finanssivalvonta voi määrätä järjestelmäriskipuskurivaatimuksen kokonaisriskin ja yhden tai useamman riskikeskittymän taikka niiden yhdistelmän perusteella (nk. sektorikohtainen järjestelmäriskipuskurivaatimus).

Järjestelmäriskipuskurivaatimus on Suomessa aiemmin kohdistettu luottolaitosten kaikkiin vastuisiin, eikä näin ollen ole rajattu koskemaan vain luottolaitosten kansallisia tase-eriä. Toimialan edustajat ovat nähneet vaati-

¹ Pilari 2 -ohjeistus on epäsuorasti huomioitu järjestelmäriskipuskurivaatimuksen mitoituksessa ottamalla huomioon Pilari 2 -ohjeituksen vaikutus pankkien vakavaraisuusvaatimukset ylittäviin omiin varoihin ja pääomatavoitteisiin luottolaitossektorin makrovakauspuskurivaatimusten kokonaistarvetta arvioitaessa (ks. jäljempänä järjestelmäriskipuskurivaatimuksen mitoituksesta).

20.3.2025

Julkinen

muksen ulottamisen kaikkiin tase-eriin ongelmalliseksi, sillä makrovakausta vaatimusten asettaminen pankkiryhmien tasolla kansallisten markkinoiden tason sijasta johtaa toimialan näkemyksen mukaan päällekkäisyyksiin muissa maissa asetettujen vaatimusten kanssa. Samoin nähdään, että kansallisilla viranomaisilla olisi paras ymmärrys kunkin maan makrovakausriskeistä ja asianmukaisista välineistä niiden kattamiseksi.

Järjestelmäriskipuskurivaatimuksen riskimittareista osalla mitataan suomalaisten luottolaitosten Suomessa tapahtuvaa toimintaa tai suomalaisten talousyksiköiden velkaantuneisuutta. Siten järjestelmäriskipuskurivaatimuksen kohdistamisen vain kotimaisiin vastuisiin olisi toimialan näkemyksen mukaan linjassa riskimittareiden kohdistumisen kanssa. Lisäksi toimiala on katsonut, että koko taseeseen kohdistuvien makrovakausta vaatimuksen asettamisessa ei oteta huomioon kansainvälisestä toiminnasta johtuvaa riskien hajautushyötyä vaatimusta madaltavana perusteena, vaan pelkästään järjestelmäriskiä lisäävänä tekijänä.

Toisaalta monet järjestelmäriskipuskurivaatimuksen asettamisen keskeisistä perusteista, kuten luottolaitossektorin koko, kytkeytyneisyys ja riskikeskittymät, liittyvät luottolaitosten maiden rajat ylittävään toimintaan, eivätkä pelkästään pankkien toimintaan Suomessa. Järjestelmäriskipuskurivaatimuksen kohdistaminen vain kotimaisiin vastuisiin jättäisi kattamatta suuren osan rakenteellisia järjestelmäriskejä. Kotimaiseen luotonantoon kohdistuvan järjestelmäriskipuskurivaatimuksen käyttöönotto pienentäisi pankkisektorin pääomavaatimuksia arviolta noin 0,5 %-yks. riskipainotetuista eristä, jolloin vaatimus myöskään ei kattaisi suomalaisten luottolaitosten ulkomaiseen luotonantoon liittyviä rakenteellisia järjestelmäriskejä.

Vaihtoehtoisesti kotimaisiin vastuisiin kohdistettava järjestelmäriskipuskurivaatimus olisi asetettava suureksi (yli 2 %), jos tavoitteena on saavuttaa yhtä suuret euromääräiset makrovakausta vaatimukset kuin nykyisellä 1 prosentin suuruisella koko taseeseen kohdistuvalla järjestelmäriskipuskurivaatimuksella. Kotimaisen luotonannon järjestelmäriskipuskurivaatimuksen kaksinkertaistaminen makrovakausta vaatimusten tavoitellun kokonaistason saavuttamiseksi, jos kotimaiseen luotonantoon liittyvissä rakenteellisissa haavoittuvuuksissa ei ole tapahtunut olennaisia muutoksia, ei ole tarkoituksenmukaista. Toimenpide voisi myös luoda vääristäviä kannustimia haitallisine sivuvaikutuksineen ja kohdistuisi suhteellisesti voimakkaammin kotimaassa toimiviin, tyypillisesti pieniin luottolaitoksiin, kuin suurempiin, monissa maissa toimiviin luottolaitoksiin.

Rahoitusjärjestelmän haavoittuvuuksia ja luottotappioiden historiallista kehitystä koskevien arvioiden perusteella on nähtävissä, että kotitalouksien ja yritysten velkaantuneisuuden merkittävimmät vaikutukset voivat kanavoitua epäsuorasti kulutusvaikutusten kautta myös muihin luottolaitosten vastuisiin sekä niihin kohdistuviin tappioihin. Näin ollen kokonaisriskiin pohjau-

20.3.2025

Julkinen

tuva yleinen järjestelmäriskipuskurivaatimus verrattuna suppeampaan sektorikohtaiseen vaatimukseen on perusteltu myös kotitalouksien ja yritysten velkaantumisen kasvattamien haavoittuvuuksien kannalta.

Järjestelmäriskipuskurivaatimuksen taso – Suomalaisille luottolaitoksille asetetun yleisen järjestelmäriskipuskurivaatimuksen mitoitus perustuu arviointiin Suomen pankkisektorin makrovakauspuskurivaatimusten riittävästä kokonaistasosta. Sääntelyyn ja puskureita koskeviin EU-tason ohjeisiin kirjatut erityiset vaatimukset ja suositukset asettavat tietyt reunaehdot puskurivaatimusten tavoitetasojen mitoittamiseen. Sääntelyn asettamien reunaehtojen puitteissa puskurivaatimusten kokonaistasoa on arvioitu ensisijaisesti (i) Suomen Pankin ja Finanssivalvonnan stressitestilaskelmien sekä (ii) tutkimuskirjallisuuden ja (iii) kansainvälisten viranomaisten arvioiden pohjalta. Puskurivaatimusten arvioitu kokonaistaso kuvaa, kuinka paljon pankkisektorilla pitäisi olla pääomia, jotta se pystyisi kattamaan talouden tai rahoitusjärjestelmän vakavan häiriön aiheuttamat tappiot niin, että se säilyttäisi tappioiden kattamisen jälkeenkin toimintaedellytyksensä ja pystyisi jatkamaan reaali talouden luotottamista.

Puskureita asettaessa tulee EU:n luottolaitosdirektiivin ja kansallisen luottolaitostoiminnasta annetun lain nojalla myös arvioida, minkälaisia mahdollisia kielteisiä vaikutuksia puskureilla voi olla EU:n sisämarkkinoiden toimintaan. Tämän vuoksi makrovakauspuskurien tasoja on vertailtu muissa maissa sovellettuihin puskurivaatimuksiin. Vertailua on tehty etenkin niihin maihin, joiden rahoitusjärjestelmät ovat järjestelmäriskeiltään samankaltaisia. Vertailussa ei ole ilmennyt, että järjestelmäriskipuskurivaatimuksella tai muilla makrovakaussäilytyksillä olisi kielteisiä vaikutuksia EU:n sisämarkkinoiden toimintaan.

Stressitesteihin perustuvan arvion lähtökohtana ovat Finanssivalvonnan ja Suomen Pankin vuonna 2022 ja 2024 toteuttamien stressitestilaskelmien mukaiset arviot Suomen luottolaitossektorin vakavaraisuuden heikentymisestä talouden ja rahoitusjärjestelmän vakavassa häiriötilanteessa. Suomen Pankin ja Finanssivalvonnan vuoden 2022 stressitestilaskelmien mukaiset tappiot aiheutuvat Suomen luottolaitossektorin ulkopuolisista shokeista, joiden vaikutuksia luottolaitossektorin rakenteelliset haavoittuvuudet voimistavat². Koska Suomen rahoitusjärjestelmän rakenteelliset haavoittuvuudet eivät ole merkittävästi vuodesta 2022 muuttuneet, on testin tulosten soveltaminen puskuritarpeiden arvioinnissa edelleen tarkoituksenmukaista. Vuoden 2024 stressitestilaskelmien skenaariossa ei erikseen huomioitu rakenteellisten haavoittuvuuksien vaikutuksia, mutta stressitestin lähtötilanne oli selvästi vuoden 2022 testiä heikompi, mikä johti vuoden 2022 stressitestiä suurempaan arvioituun vakavaraisuusheikennykseen Suomen luottolaitossektorilla.³ Jos vuoden 2024 testissä olisi huomioitu pohjoismaisten

² Ks. tarkemmin [Suuret rakenteelliset riskit edellyttävät pankeilta puskureita pahan päivän varalle – Euro ja talous ja Finanssivalvonnan johtokunnan päätös makrovakaussäilytyksien soveltamisesta 29.3.2023](#)

³ Ks. tarkemmin [Suomen pankkisektori kestäisi ennustettua rajummankin taantumaa – Euro ja talous](#)

20.3.2025

Julkinen

rahoitusjärjestelmien rakenteellisten haavoittuvuuksien shokkeja välittävät ja voimistavat vaikutukset, olisi skenaario ollut vielä vakavampi ja arvioitu vakavaraisuusvaikutus todennäköisesti suurempi. Tästä syystä myös vuoden 2024 stressitestitulokset on perusteltua ottaa huomioon puskurivaatimusten riittävää kokonaistasoa arvioitaessa.

Vuosien 2022 tai 2024 stressitesteissä ei arvioitu, kuinka suuria tappioita yksittäisten suomalaisten luottolaitosten mahdolliset ongelmat tai häiriötilanteet voisivat aiheuttaa järjestelmälle. Vakavassa rahoitusmarkkinakriisissä luottolaitossektori voisi kokea samanaikaisesti sekä rahoitusjärjestelmän ulkopuolelta tulevan shokin kielteiset vaikutukset että yksittäisten systemisesti merkittävien luottolaitosten ongelmista aiheutuvat riskit. Tämän vuoksi makrovakauspuskurivaatimusten kokonaistasoa arvioitaessa on huomioitava sekä stressitestien mukaiset tappiot että yksittäisten systemisesti merkittävien luottoluottolaisten aiheuttamat riskit, joilta suojaudutaan O-SII-puskurivaatimuksilla. Käytännössä riittävää kokonaistasoa arvioitaessa stressitestien mukaiseen vakavaraisuussuhteiden arvioituun heikentymiseen lisätään suomalaisten luottolaitosten O-SII-puskurivaatimusten keskimääräinen taso (2,0 %).

Stressitestilaskelmiin nojautuvaan makrovakauspuskurien riittävän kokonaistason määrittämiseen liittyy myös useita oletuksia, jotka sekä ali- että yliarvioivat todellisia puskuritarpeita. Ensinnäkin stressitesteihin perustuvan puskuritarpeiden määrittämisen lähtökohtana on, että luottolaitokset pystyisivät stressitestin mukaisten tappioiden kattamisen jälkeenkin jatkamaan reaalitalouden luotottamista. Näin ollen luottolaitoksille tulisi tappioiden kattamisen jälkeen jäädä myös vakavaraisuusvaatimukset ylittäviä omia varoja, jotta luottolaitokset voisivat rahoittaa taloutta ilman vaaraa sitovien minimipääomavaateiden rikkoutumisesta. Todellinen puskuritarve olisi näin ollen stressitestien osoittamaa suurempi. Muiden kuin riskiperusteisten pääoma- ja MREL-vaatimusten⁴ huomiointi kasvattaa myös puskuritarpeita, sillä nämä vaatimukset voivat osittain rajoittaa makrovakauspuskurien tai niiden alentamisesta vapautuvien pääomien tosiasiallista käytävyyttä.⁵

Stressitestilaskelmiin pohjautuva puskurivaatimusten mitoitus perustuu toisaalta oletukseen, että luottolaitokset eivät pidä lainkaan vakavaraisuusvaatimukset ylittäviä vapaaehtoisia pääomapuskureita. Muun muassa mak-

⁴ Vähimmäisomavaraisuusastevaatimus (leverage ratio) sekä omavaraisuusasteen laskennassa käytettäviin riskipainottamattomiin saamisiin perustuvat omien varojen ja vähentämiskelpoisten velkojen vähimmäisvaatimukset (minimum requirement on own funds and eligible liabilities, MREL) ja niitä täydentävät subordinaatiovaatimukset.

⁵ Tämä vaikutus aiheutuu siitä, että luottolaitokset voivat nykysääntelyn mukaan käyttää puskurivaatimusten täyttämiseen varattavia pääomia samanaikaisesti myös ei-riskiperusteisten minimivaatimusten täyttämiseen. Ks. tarkemmin esim. ESRB (2021) [Report of the Analytical Task Force on the overlap between capital buffers and minimum requirements](#) ja Leitner, Dvořák, Giammaria & Zsámboki (2023) [How Usable are Capital Buffers?](#) ECB Occasional Paper No. 2023/329.

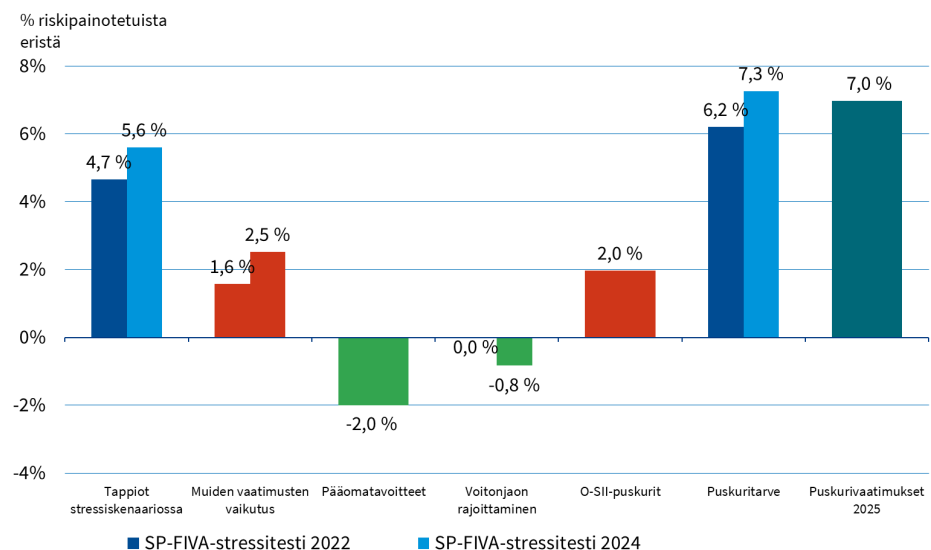
20.3.2025

Julkinen

rovakauspuskurien alittamisesta seuraavien voitonjakorajoitteiden ja yleisen markkinastigman välttämiseksi luottolaitokset kuitenkin pitävät pääomavaatimusten edellyttämien puskurien lisäksi myös omia ylimääräisiä pääomapuskureita, jotka osaltaan vahvistavat luottolaitosten tappionkantokykyä ja alentavat näin tarvittavien makrovakauspuskurien määrää. Laskelemissa tämän omien varojen ylijäämän suuruudeksi on oletettu 2 prosenttia riskipainotetuista eristä, mikä vastaa suomalaisten luottolaitosten laitokohtaisiin mikrovalvonnan stressitesteihin perustuvan Pilari 2 -pääomaohjeistuksen keskimääräistä tasoa lisättynä yhdellä prosenttiyksiköllä.⁶ Stressitestilaskelmia on myös täydennetty niin, että luottolaitosten on oletettu pidättäytyvän voitonjaosta stressitestiperiodin niinä vuosina, jolloin luottolaitoksen tulos olisi voitollinen, mutta omat varat alittaisivat vakavaraisuusvaatimuksen voitonjako huomioiden. Tämä pienentää myös osaltaan stressitestien mukaista vakavaraisuusheikennystä ja näin arvioitua kokonaispuskuritarvetta.

Stressitestilaskelmien tulosten, O-SII-puskurivaatimusten, puskurivaatimusten käytettävyyttä rajoittavien muiden vaatimusten vaikutusten, luottolaitosten pääomatavoitteiden sekä voitonjaon oletetun rajoittamisen vaikutusten perusteella Suomen luottolaitossektorin makrovakauspuskurivaatimusten riittävän kokonaismäärän arvioidaan olevan 6,2–7,3 % riskipainotettujen erien kokonaismäärästä (Kuvio 1).

Kuvio 1. Stressitestilaskelmiin pohjautuva arvio Suomen luottolaitossektorin makrovakauspuskurivaatimusten tarpeesta



Lähde: Finanssivalvonnan ja Suomen Pankin laskelmat

⁶ Oletusta voidaan pitää konservatiivisena, sillä vuoden 2024 lopussa pankkisektorilla oli riskiperusteiset pääomavaatimukset ylittäviä omia varoja keskimäärin 4,8 % riskipainotetuista eristä

20.3.2025

Julkinen

Makrovakauspuskurivaatimusten kokonaistasoa on arvioitu myös tutkimuskirjallisuuden ja kansainvälisten viranomaisten arvioiden pohjalta. Vuoden 2023 järjestelmäriskipuskurin asettamista koskevan makrovakauspäätöksen liitteessä⁷ esitetty arvio optimaalisesta makrovakauspuskureiden tasosta tutkimuskirjallisuuden ja kansainvälisten viranomaisten arvioiden valossa on edelleen ajantasainen. Kokonaisuudessaan tutkimuskirjallisuudesta johdetut keskimääräiset makrovakauspuskuritarpeet ovat suhteellisen lähellä stressitestilaskelmiin pohjautuvaa arviota puskuritarpeista ja asettuvat lähemmäs stressitestilaskelmien mukaisen puskuritarpeiden vaihteluvälin ylärajaa. Tutkimuskirjallisuuden mukaisten puskuritarpeiden mediaani on 7,4 % ja keskiarvo noin 7,7 %, jos jätetään arvioiden ääriarvot (suurin ja pienin) huomioimatta.

Finanssivalvonnan ja Suomen Pankin stressitesti- ja muihin laskelmiin sekä tutkimuskirjallisuuteen perustuvan kokonaisarvion valossa Suomen luottolaitossektorin makrovakauspuskurivaatimusten riittäväksi arvioitu kokonaistaso on pysynyt jokseenkin ennallaan (6-7 prosenttia riskipainotetuista eristä). Tarkentuneet arviot viittaavat siihen, että riittävä kokonaistaso on lähempänä 7 prosenttia kuin 6 prosenttia. Suomalaisten luottolaitosten yhteenlasketut makrovakauspuskurit olivat vuoden 2025 alussa arviolta 7,0 %. Kokonaistasoa koskeva arvio kuvaa luottolaitossektorin keskimääräisiä puskuritarpeita eikä yksittäisten luottolaitosten pääomatarpeita, joihin vaikuttavat myös yksittäisiä vaatimuksia koskevat sääntelyvaatimukset ja asettamisperiaatteet sekä luottolaitoskohtaiset ominaispiirteet. Lisäksi arvio kuvaa puskurivaatimusten tarvetta ns. keskimääräisessä suhdanneriskiympäristössä, jossa suhdanneluonteiset haavoittuvuudet ovat neutraalilla tasolla. Suhdanneluonteisten tai muiden vakausuhkien kasvaessa on perusteltua soveltaa korkeampia puskurivaatimuksia.

Järjestelmäriskipuskurivaatimuksen suuntaa antava ohjearvo voidaan määrittää vähentämällä makrovakauspuskurivaatimusten riittäväksi arvioidusta kokonaistasosta muut asetetut tai ennakoituvat makrovakauspuskurivaatimukset⁸. Näin ollen järjestelmäriskipuskurilla katetaan vain se osa järjestelmäriskeistä, jota muut lisäpääomavaatimukset eivät kata. Tällä tavoin laskettuna järjestelmäriskipuskurivaatimus tulisi asettaa noin 1 prosentin tasolle Suomen luottolaitossektorin riittävän riskinkestävyyden varmistamiseksi (Taulukko 2).⁹

⁷ Liite [Finanssivalvonnan johtokunnan 29.3.2023 tekemään päätökseen: Järjestelmäriskipuskurivaatimuksen määräämisen perusteet, perusteita koskevien mittareiden arvot sekä päätöksestä annettavat tiedot](#)

⁸ Kiinteä lisäpääomavaatimus (2,5 %), muissa Pohjoismaissa asetettujen muuttuvien lisäpääomavaatimusten vaikutus luottolaitoskohtaisiin muuttuviin lisäpääomavaatimuksiin (1,1 %), O-SII-lisäpääomavaatimukset (2,0 %) sekä suomalaisten luottolaitosten norjalaisiin vastuisiin ja tiettyihin tanskalaisiin vastuisiin sovellettavat järjestelmäriskipuskurivaatimukset (yhteensä noin 0,4 %).

⁹ Norjan järjestelmäriskipuskurin soveltaminen esitetyllä tavalla ja nykyisestä poiketen täysimääräisesti suomalaisten luottolaitosten norjalaisiin saamisiin kasvattaisi ulkomaisten järjestelmäriskipuskurivaatimusten keskimääräistä vaikutusta noin 0,1 prosenttiyksiköllä, jolloin kotimaisen järjestelmäriskipuskurivaatimuksen ohjearvoksi tulisi 0,9%.

20.3.2025

Julkinen

Taulukko 2. Järjestelmäriskipuskurivaatimusten ohjearvon määrittäminen

Pääomavaatimus	Mitoitus (% riskipainotetuista eristä)
(1) Riittäväksi arvioitu makrovakaustavaintusten kokonaistaso	Noin 7
(2) Kiinteä lisäpääomavaatimus	2,5
(3) O-SII-lisäpääomavaatimukset (keskimäärin)	2,0
(4) Laitoskohtaiset muuttuvat lisäpääomavaatimukset (keskimäärin)	1,1
(5) Norjan ja Tanskan järjestelmäriskipuskurivaatimukset (vaikutus suomalaispankkeihin keskimäärin)	0,4
(6) Järjestelmäriskipuskurivaatimuksen ohjearvo ((6)= (1)-(2)-(3)-(4)-(5))	Noin 1

Tarkentuneet puskurivaatimusten riittävää kokonaistasoa koskevat arviot huomioiden suomalaisten luottolaitosten tämänhetkistä puskurivaatimusten kokonaismäärää (noin 7,0 % riskipainotetuista eristä) voidaan pitää riittävänä rahoitusjärjestelmän riskinkestävyyden varmistamiseksi. Tämä arvio puoltaa myös järjestelmäriskipuskurivaatimuksen säilyttämistä nykyisellä 1,0 prosentin tasolla, jos muut vaatimukset eivät olennaisesti muutu.

Järjestelmäriskipuskurivaatimuksen asettamisen vaikutukset - Finanssivalvonta on arvioinut yhden prosentin suuruisen järjestelmäriskipuskurivaatimuksen sekä muiden tiedossa olevien pääomavaatimusten muutosten vaikutuksia suomalaisten luottolaitosten luotonantokykyyn analysoimalla, miten vaatimukset vaikuttavat luottolaitosten vakavaraisuusvaatimukset ylittävien omien varojen määrään. Tämä ylijäämä kuvaa, missä määrin luottolaitokset voivat kattaa tappioita, kasvattaa luotonantoaan ja riskinottoaan sekä jakaa voittoja ennen makrovakaustavaintusten alittamista.

Kaikki suomalaiset luottolaitokset täyttävät tällä hetkellä niille asetetut lisäpääomavaatimukset (ml. järjestelmäriskipuskurivaatimus). Finanssivalvonnan vuonna 2023 tekemän järjestelmäriskipuskurivaatimusta koskevan päätöksen jälkeen Suomen luottolaitossektorin kannattavuus on säilynyt hyvänä, mikä on tukenut sektorin pääomien kerryttämiskykyä. Luottolaitossektorin vakavaraisuussuhdeluvut ovat säilyneet vahvoina ja hieman eurooppalaista keskitasoa korkeampina. Luottolaitosten pääomatasot ylittävät tällä hetkellä selvästi laitoksille asetettuja pääomavaatimuksia. Vuoden 2024 lopussa Suomen luottolaitossektorilla oli ylimääräisiä omia varoja riskipainotettuihin pääomavaatimuksiin nähden noin 4,8 prosenttiyksikköä yli riskipainotettujen kokonaisvaatimusten. Jos lisäksi omavaraisuusaste- ja MREL-vaatimukset otetaan huomioon, omien varojen sektoritasoinen ylijäämä suhteessa sitovimpiin pääomavaatimuksiin oli 4,5 prosenttiyksikköä.

20.3.2025

Julkinen

Finanssivalvonnan ja Suomen Pankin asiantuntijoiden arvion perusteella suomalaisten luottolaitosten omien varojen ylijäämän ja siten luotonmyöntökyvyn ennakoidaan pysyvän vahvana tilanteessa, jossa järjestelmäriskipuskurivaatimus säilyy nykyisellä tasollaan ja jossa Suomen ja muiden Pohjoismaiden taloudet kehittyvät viimeaikaisten talousennusteiden mukaisesti. Finanssivalvonta kuitenkin huomioi, että talouden ja toimintaympäristön kehitykseen liittyy alasuuntaisia riskejä, joiden realisoituminen voisi merkittävästi vaikuttaa luottolaitosten pääomien kerryttämiskykyyn, vakavaraisuuteen ja siten myös luotonantokykyyn.

Arvio luottolaitoksen vakavaraisuuslaskennassaan käyttämän menetelmän vaikutuksista pääomavaateeseen –Luottolaitoksen vakavaraisuuslaskennassaan käyttämä menetelmä määrittää luottolaitosten omaisuuserien riskipainot. Vakavaraisuuslaskennan sisäisiä malleja käyttävien suomalaisten luottolaitosten keskimääräiset riskipainot ovat tyypillisesti standardimenetelmää soveltavia luottolaitoksia matalampia. Sovellettavien riskipainojen taso määrittää puolestaan järjestelmäriskipuskurivaatimuksen luottolaitoskohtaisen euromääräisen vaikutuksen. Näin ollen yhtä suuren prosentuaalisen puskurivaatimuksen euromääräinen vaikutus on suurempi niille luottolaitoksille, joilla on korkeammat riskipainot. Toisaalta riskipainot vaikuttavat yleisemmin kaikkien muidenkin riskipainotettuihin eriin suhteutettujen makrovakaudellisten lisäpääomavaatimusten euromääräiseen tasoon.

Yhden prosentin suuruisen järjestelmäriskipuskurivaatimuksen arvioidaan kasvattavan sisäisiä malleja soveltavien luottolaitosten pääomavaatimuksia noin 1,6 mrd. eurolla ja standardimenetelmää soveltavien luottolaitosten noin 0,9 mrd. eurolla. Jos huomioidaan näiden luottolaitostyyppien keskimääräisten riskipainojen erot, järjestelmäriskipuskurivaatimus kasvattaa suhteellisesti hieman enemmän standardimenetelmää soveltavien luottolaitosten euromääräisiä pääomavaatimuksia (ks. Taulukko 3).

Jos huomioidaan myös muut asetetut makrovakauspuskurivaatimukset, sisäisiä malleja soveltavien luottolaitosten on varattava pääomaa makrovakauspuskurivaatimusten täyttämiseksi suhteellisesti enemmän kuin standardimenetelmää soveltavien luottolaitosten. Tämä johtuu siitä, että sisäisiä malleja soveltaville luottolaitoksille asetetut makrovakauspuskurivaatimukset riskipainot huomioiden ovat keskimäärin korkeampia. Käytännössä sisäisiä malleja soveltavien luottolaitosten on varattava pääomia makrovakauspuskurivaatimusten täyttämiseksi keskimäärin noin 2,3 euroa 100 euron suuruista saamista kohden, kun vastaava luku standardimenetelmää soveltavilla luottolaitoksilla on keskimäärin 1,9 euroa.

20.3.2025

Julkinen

Taulukko 3. Vakavaraisuuslaskennassa käytetyn menetelmän vaikutus pääomavaateeseen

Luottolaitostyyppi	1 % järjestelmäriskipuskuri		Makrovakauspuskurivaihtimukset yhteensä	
	MEUR	% riskipainottamattomista saamisista	MEUR	% riskipainottamattomista saamisista
Sisäisiä malleja soveltavat	1 617	0,3 %	12 987	2,3 %
Standardimenetelmää soveltavat	913	0,4 %	4 409	1,9 %
YHTEENSÄ	2 530	0,3 %	17 396	2,2 %

2 Muita rahoitusjärjestelmän kannalta merkittäviä luottolaitoksia koskeva lisäpääomavaatimus (O-SII)

Luottolaitostoiminnasta annetun lain 10 luvun 8 § 1 momentin mukaan muulla rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävällä luottolaitoksella tarkoitetaan muuta kuin maailmanlaajuisen rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävää luottolaitosta, jonka taseen loppusumma on vähintään miljardi euroa ja jonka maksukyvyttömyys vaarantaisi Suomen tai Euroopan unionin muun jäsenvaltion rahoitusmarkkinoiden vakauden.

Lainkohdan 5 momentin mukaan Finanssivalvonnan on jaettava luottolaitokset lisäpääomavaatimusluokkiin seuraavien perusteiden nojalla:

1. luottolaitoksen koko mitattuna sen vastuiden kokonaismäärällä taikka taseen tai konsolidoidun taseen loppusummalla;
2. luottolaitoksen ja sen konsolidoituun valvontaan sisällytettyjen yritysten vastuut muille luottolaitoksille ja saamiset muilta luottolaitoksilta sekä muut välittömät yhteydet rahoitusjärjestelmään;
3. luottolaitoksen ja sen konsolidoituun valvontaan sisällytettyjen yritysten kriittisten toimintojen korvattavuus yrityksen menetettyä edellytykset jatkaa toimintaansa;
4. luottolaitoksen ja sen konsolidoituun valvontaan kuuluvien yritysten rajat ylittävän toiminnan laajuus ja merkitys Suomessa ja Euroopan talousalueella.

Lainkohdan 9 momentin mukaan Finanssivalvonnan on vuosittain tarkistettava kullekin luottolaitokselle laskettu lisäpääomavaatimus. Tehdyn tarkastuksen ja laskettujen vuoden 2024 lopun O-SII pisteiden perusteella O-SII-luottolaitoksiksi luokitellaan edellisvuosien tavoin Nordea Bank Abp (O-SII

20.3.2025

Julkinen

lisäpääomavaatimus 2,5 %), OP Ryhmä (1,5 %) ja Kuntarahoitus Oyj (0,5 %) säilyttäen kaikkien kolmen luottolaitoksen O-SII-lisäpääomavaatimukset nykyisellä tasollaan. Suomalaisten O-SII-luottolaitosten systeeminen merkittävyys ei ole merkittävästi muuttunut vuoden aikana, minkä vuoksi O-SII-lisäpääomavaatimuksia voidaan edelleen pitää oikeasuhteisina systeemiin merkittävyyteen liittyviin järjestelmäriskeihin nähden.

Luokittelussa Finanssivalvonta on hyödyntänyt, (i) määrällisiä luokittelumenetelmiä, (ii) muita luottolaitostoiminnasta annetun lain mukaisten systeemisen merkittävyyden osa-alueiden arviointiin vaikuttavia tekijöitä, (iii) Euroopan pankkiviranomaisen (EBA) O-SII arviointiohjetta sekä iv) Euroopan keskuspankin (EKP) täydennetyn ns. lattiametodologian mukaisia O-SII-vaatimuksen vähimmäistasoja.¹⁰ EKP voi soveltaa näitä tasoja, jos kansallisesti asetettu O-SII-vaatimus on EKP:n laskemia lattiatasoja pienempi.¹¹ Yksityiskohtaiset laskelmat, luokituksineen ja perusteluineen ilmenevät tämän päätöksen liitteestä 2. Periaatteet kansallisen rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävien luottolaitosten (O-SII) määrittämiseksi ja lisäpääomavaatimusten asettamiseksi.

Määrällisten luokittelumenetelmien mukaiset suositukset O-SII-vaatimusten tasoille ovat Nordea Bank Abp:lle 3,0 % (luokka 7), OP Ryhmälle 1,5 % (luokka 4) ja Kuntarahoitus Oyj:lle 0,5 % (luokka 2). Määrällisten pisteytysten perusteella Nordea Bank Abp:n kansallinen systeeminen merkittävyys on hieman kasvanut vuodentakaisesta ja OP Ryhmän sekä Kuntarahoitus Oyj:n pysynyt suurin piirtein ennallaan.

Kaikkiaan muutokset luottolaitosten kansallisen systeemisen merkittävyyden määrällisissä mittareissa ovat pieniä, mikä puoltaa laitoksille asetettavien O-SII-vaatimusten pitämistä ennallaan. EKP arvioi uudistetussa täydennyssä lattiametodologiassaan myös luottolaitosten systeemistä merkittävyyttä koko pankkiunionissa. Valtaosalle pankkiunionin O-SII-laitoksista, ml. suomalaiset laitokset, kansallisin perustein asetetut O-SII-vaatimukset ja EKP:n niille laskemat vähimmäistasot ovat korkeampia kuin pankkiunionin näkökulman huomioon ottavat EKP:n laskemat vähimmäistasot.

O-SII-vaatimusten mitoituksessa on perusteltua ottaa huomioon määrällisten mittareiden lisäksi myös täydentäviä laadullisia tekijöitä. Luottolaitosten systeemisen merkittävyyden arvioinnissa ja siten niiden O-SII-vaatimusten mitoituksessa on syytä ottaa huomioon myös EU:n luottolaitosdirektiivin (CRD) artiklan 131(3) mukaisesti luottolaitoksen merkitys koko EU:n taloudelle, jota käytetyt määrälliset luokittelumenetelmät eivät ota

¹⁰ EBA:n ohjeet kriteereistä direktiivin 2013/36/EU (CRD) 131 artiklan 3 kohdan soveltamisedellytysten määrittämiseen muiden järjestelmän kannalta merkittävien laitosten (O-SII:t) arviointia varten sekä <https://www.ecb.europa.eu/press/govcstatement/pdf/ecb.govcstatement202412~b1f786e5f1.en.pdf>

¹¹ Neuvoston asetetus (EU) N:o 1024/2013, annettu 15 päivänä lokakuuta 2013, luottolaitosten vakavaraisuusvalvontaan liittyvää politiikkaa koskevien erityistehtävien antamisesta Euroopan keskuspankille 5 artikla

20.3.2025

Julkinen

huomioon. Pankkiunionin myötä vahvistuneet valvonta- ja kriisinratkaisutyökalut sekä viranomaisyhteistyö pienentävät jossakin määrin pankkiunionialueella toimivien systeemisesti merkittävien pankkien kaatumisen tai ongelmien todennäköisyyttä sekä niistä aiheutuvia yhteiskunnallisia kustannuksia. Yhteisellä pankkivalvonnalla vähennetään O-SII-vaatimusten taivoin systeemisten laitosten kaatumistodennäköisyyttä, kun taas kriisinratkaisuvaatimuksilla ja -toimilla alennetaan ensisijaisesti kaatumisen yhteiskunnallisia kustannuksia turvaamalla kriittisten toimintojen jatkuvuus, vähentämällä ongelmatilanteen rahoitusvakausvaikutuksia sekä rajoittamalla mahdollista tarvetta käyttää julkisia varoja.

Toimiva kriisinratkaisukehikko voi Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan tasauttaa O-SII-vaatimusten tarvetta. Toimivan kriisinratkaisukehikon perustana on luottolaitoksen kriisinratkaisuvalmius ja viranomaisten kriisinhallinnan voimavarat. Kriisinratkaisukehikon merkitys on huomioitu laadullisena perusteena Finanssivalvonnan aiemmissa O-SII-vaatimusta koskevissa päätöksissä. Myös G-SII-metodologiassa ja sittemmin EKP:n O-SII-lattiametodologiassa on tunnistettu systeemiseen merkittävyyteen liittyvien riskien pienentyminen yhteisen pankkisääntelyn, pankkivalvonnan ja kriisinratkaisun seurauksena. Nämä riskejä pienentävät ja kansainvälisestikin tunnistetut tekijät on edelleen Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan perusteltua huomioida laadullisena perusteena O-SII-vaatimusten mitoituksessa.

Ottaen huomioon yllä mainitun, Finanssivalvonta näkee, että Nordea Bank Abp:n arvioitu systeeminen merkittävyys vastaa luottolaitostoiminnasta annetun lain 8 §:n mukaista luokkaa 6 jossa lisäpääomavaatimus on 2,5 %. OP Ryhmän ja Kuntarahoitus Oyj:n systeeminen merkittävyyden katsotaan vastaavan luokkia 4 (lisäpääomavaatimus 1,5 %) ja 2 (lisäpääomavaatimus 0,5 %).

3 Norjan järjestelmäriskipuskurivaatimuksen hyväksyminen

EU:n luottolaitosdirektiivin artiklan 134 mukaan muut jäsenvaltiot voivat hyväksyä virallisesti toisen jäsenvaltion asettaman järjestelmäriskipuskurikannan ja soveltaa tätä kantaa jäsenvaltiossa toimiluvan saaneiden laitosten niihin vastuisiin, jotka sijaitsevat tämän kannan asettaneessa jäsenvaltiossa. Päättyessään järjestelmäriskipuskurikannan virallisesta hyväksymisestä jäsenvaltion on otettava huomioon tämän kannan asettaneen jäsenvaltion esittämät tiedot 133 artiklan 9 ja 13 kohdan mukaisesti.

Luottolaitostoiminnasta annetun lain 10 luvun 4d § 1 momentin mukaan Finanssivalvonta voi tehdä päätöksen muun ETA-valtion valvontaviranomaisen asettaman järjestelmäriskipuskurivaatimusta vastaavan vaatimuksen soveltamisesta luottolaitoksen siinä valtiossa oleviin tase-eriin ja taseen ulkopuolisiin sitoumuksiin.

Norjan makrovakausviranomaisena toimiva valtiovarainministeriö (Finansdepartementet) päivitti syyskuussa 2024 päätöksensä asettaa 4,5 prosentin

20.3.2025

Julkinen

suuruinen järjestelmäriskipuskurivaatimus luottolaitosten norjalaisille vastuille.¹² Vaatimus tuli voimaan 31.12.2024. Asetetun vaatimuksen suuruus pysyi ennallaan, mutta aiemmasta poiketen uutta vaatimusta sovelletaan sekä konsolidoidusti että instituutiokohtaisesti ja sen asettamisen perusteita on muutettu.

Finansdepartementetin arvion ja Norjan keskuspankin (Norges Bank) analyysin mukaan 4,5 prosentin järjestelmäriskipuskurivaatimus on riittävä ylläkyseisten järjestelmäriskien rajoittamiseen ja torjumiseen. Riskien realisointuminen saattaisi vaikuttaa huomattavan kielteisesti Norjan rahoitusjärjestelmään ja reaalityalouteen.

Ennen syyskuussa 2024 tekemäänsä päätöstä Finansdepartementet oli päättänyt norjalaisiin vastuisiin kohdistuvasta 4,5 prosentin suuruudesta järjestelmäriskipuskurivaatimuksesta joulukuussa 2022. Finanssivalvonnan johtokunta päätti kesäkuussa 2023 Finansdepartementetin joulukuussa 2022 tekemän päätöksen hyväksymisestä. Hyväksymispäätös tuli voimaan heinäkuussa 2024.

Finanssivalvonnan hyväksyntä päätettiin tuolloin toteuttaa vain osittain siten, että sovellettavan järjestelmäriskipuskurivaatimuksen taso on 3,5 %. Finanssivalvonta perusteli hyväksynnän osittaisuutta sillä, että

- ei ollut poissuljettavissa, että joissakin Norjan järjestelmäriskipuskurivaatimuksen ja suomalaisiin luottolaitoksiin sovellettavien O-SII-lisäpääoma-vaatimusten asettamisperusteissa (kytkytyneisyys, keskittyneisyys) olisi osittaista päällekkäisyyttä,
- keskittyneisyyden riskin päällekkäisyyden arviointia suhteessa O-SII-vaatimuksiin ei ollut ulotettu koskemaan Norjassa toimivia ulkomaisia luottolaitoksia, eikä järjestelmäriskipuskurivaatimuksen tason määrittelyssä käytetyssä stressitestissä ollut huomioitu ulkomaisten luottolaitosten sivuliikkeitä, mikä lisäsi epävarmuutta vaatimuksen oikeasuhtaisuudesta suomalaisten luottolaitosten näkökulmasta.

Kesäkuussa 2023 tehdyn Finanssivalvonnan hyväksymispäätöksen mukaan luottolaitosten on täytettävä Norjan järjestelmäriskipuskurivaatimuksesta ja Suomen kansallisesta järjestelmäriskipuskurivaatimuksesta vain suurempi, koska vaatimukset kohdistuvat luottolaitostoiminnasta annetun lain 9 § 3 momentin mukaisesti samoihin vastuisiin.

Finansdepartementet pyysi syyskuussa 2024 lähettämässään päivitettyssä notifiikaatiossaan, että EU/ETA-maiden viranomaiset hyväksyisivät päivitetyn vaatimuksen soveltamista kotimaidensa luottolaitosten norjalaisiin vastuisiin (resiprokointi) ja että Euroopan järjestelmäriskikomitea (ESRB) antaisi asiasta suosituksen. ESRB hyväksyi suosituksensa joulukuussa 2024.¹³

¹² Linkki syyskuun 2024 notifiikaatioon

¹³ https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/recommendations/esrb_recommendation241203~46f83a4c6e.en.pdf?94de8de49f7abc35aaa1c10c4abfe496

20.3.2025

Julkinen

Suositus julkaistiin EU:n virallisessa lehdessä 12.2.2025. EFTA-valtioiden pysyvä komitea ei vastustanut Finansdepartementetin asettamaa järjestelmä-riskipuskurivaatimusta luottolaitosdirektiivin 133 artiklan 10 kohdan ja 131 artiklan 15 kohdan perusteella. EFTA-valtioiden pysyvä komitean kanta oli ESRB:n ja EBA:n puoltavien lausuntojen mukainen.

Finanssivalvonnan johtokunta on aiemmin todennut, että se päätöksenteossaan lähtökohtaisesti noudattaa ESRB:n suosituksia ja että poikkeamiselle tulisi olla aina erityiset syyt. ESRB suositaa tammikuussa 2025 julkaistussa suosituksessaan edelleen, että Norjan järjestelmäriskipuskurivaatimus hyväksytään täysimääräisesti.

Finanssivalvonnan johtokunnan kesäkuussa 2023 tekemä päätös hyväksyä Norjan vaatimus vain osittain johtui edellä kuvatuista erityisistä syistä ja nojautui arvioon, että vaatimuksen asettamispäätöksen perusteet ovat osittain päällekkäiset Suomen O-SII-vaatimusten kanssa. Finansdepartementetin päivitetyn notifikaation muuttuneiden perustelujen myötä, Finanssivalvonta uudelleen arvioi järjestelmäriskipuskurivaatimuksen täysimääräisen soveltamisen edellytyksiä.

Verrattaessa Finansdepartementetin uuden notifikaation perusteluita aiempaan notifikaatioon ja Finanssivalvonnan hyväksymispäätökseen voidaan todeta, että:

- Vaatimuksen ensisijaisia perusteita ovat edelleen kotitalouksien suuri velkaantuneisuus ja pankkien merkittävät liikekiinteistövastuut.
- Pankkien varainhankinnan kytkeytyneisyys on edelleen vaatimuksen perusteena, mutta se ei aiemmasta poiketen muodosta ensisijaista perustetta.
- Aiemmin toissijaisena vaatimuksen perusteena esitettyä pankkisektorin keskittyneisyyttä ei enää esitetä varsinaisena haavoittuvuutena ja vaatimuksen perusteena.
- Uutena vaatimuksen perusteena esitetään pankkien suuret altistumat asiakkaisiin, jotka ovat haavoittuvia ilmastonmuutoksen aiheuttamille siirtymäriskeille.

Yllä mainittujen perusteluiden muutosten seurauksena Norjan järjestelmä-riskipuskurivaatimuksen ja Suomen O-SII-vaatimusten asettamisperusteiden välinen päällekkäisyys on vähentynyt erityisesti, koska pankkisektorin keskittyneisyys ei ole enää Norjan vaatimuksen varsinaisena perusteena. Päällekkäisyyttä vaatimusten asettamisperusteiden välillä on yhä jossain määrin, koska varainhankinnan kytkeytyneisyys on edelleen vaatimuksen perusteena. Päällekkäisyyden suuruudesta tai sen muutoksesta ei voida käytettävissä olevien tietojen perusteella tehdä tarkkaa kvantitatiivista arviota. Varainhankinnan kytkeytyneisyyden painoarvoa on Norjan vaatimuksen perusteluissa kuitenkin pienennetty, eikä Norjan viranomainen esitä sitä enää vaatimuksen yhtenä ensisijaisena perusteena.

20.3.2025

Julkinen

Uutena Norjan vaatimuksen asettamisen perusteena esitetyt pankkien altistumat ilmastonmuutoksen siirtymäriskeille haavoittuvaisiin asiakkaisiin ei Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan aiheuta päällekkäisyyttä suomalaisten luottolaitosten O-SII-vaatimusten tai muiden kvantitatiivisten makrovakaustavainten asettamisperusteiden kanssa.

Finanssivalvonta toteaa, että Finansdepartementetin päivitetyssä notifikaatiossa on luottolaitosdirektiivin artiklan 133.9 mukaisesti yksityiskohtaisesti kuvattu direktiivin edellyttämät perusteet järjestelmäriskipuskurivaatimuksen asettamiselle sekä mainittu direktiivin artikkelissa 133.13 määritellyt seikat, jotka Finanssivalvonta on ottanut huomioon.

Kotitalouksien velkaantuneisuus sekä pankkien merkittävät liikekiinteistövastuut ovat päivitetyn notifikaation mukaisesti ensisijaisia perusteita järjestelmäriskipuskurivaatimuksen asettamiselle. Kotitalouksien velkaantuneisuuden aste on notifikaation mukaisesti aiempaa päätöstä vastaavasti ennätyskorkea ja tekee kotitalouksista haavoittuvaisia tulojen menetyksille, korkojen nousuille sekä asuntojen hintojen laskulle. Jos kotitaloudet vähentävät kulutustaan samanaikaisesti, tämä vaikuttaa päivitetyn notifikaation mukaisesti yritysten tuloksiin ja pankkien yrityssaatavien arvoihin, muodostaen riskin Norjan rahoitusjärjestelmälle sekä taloudelle. Pankkien liikekiinteistövastuut vastaavat notifikaation mukaisesti noin puolta koko yrityssektorin luottokannasta. Aiemmissa kriisitilanteissa merkittävä osa luottolaitosten tappioista on juontunut liikekiinteistövastuista. Liikekiinteistövastuiden osuus norjalaisten luottolaitosten yritysluotoista on pysynyt vakaana viime vuosina.

Järjestelmäriskipuskurivaatimuksen hyväksymisellä niissä ETA-valtioissa (ml. Suomi), joiden luottolaitoksilla on saatavia Norjan markkinoilta, vahvistetaan näiden luottolaitosten kantokykyä Norjan markkinoiden riskeille notifikaation ja ESRB:n suosituksen mukaisesti.

Muiden makrovakaustavainten kuin järjestelmäriskipuskurivaatimuksen sovellettavuudesta järjestelmäriskipuskurivaatimuksen soveltamisalaan kuuluvien rakenteellisten riskien kattamiseksi Finanssivalvonta toteaa, että Norjassa ja Suomessa sovellettavat lainanottajiin kohdistuvat makrovakausten valvontaan tarkoitetut välineet vaikuttavat ensisijaisesti uusiin sopimuksiin (uuteen lainanantoon) eivätkä näin ollen ehkäise tai rajoita rakenteellisia riskejä tai haavoittuvuuksia olemassa olevien sopimusten osalta.

Muuttuva lisäpääomavaatimus on tarkoitettu yksityiselle sektorille myönnetyn luotonannon voimakkaasta kasvusta ja sen seurausvaikutuksista aiheutuvien suhdannesidonnaisten järjestelmäriskien rajoittamiseen, eikä se siten sovellu pankkijärjestelmän tyypillisesti pitkäaikaisista rakenteellisista haavoittuvuuksista aiheutuvien järjestelmäriskien vähentämiseen.

Norjassa sovellettujen asunto- ja liikekiinteistöluottojen riskipainojen alarajojen tarkoitus on estää riskipainojen liiallista alentumista riskeihin näh-

20.3.2025

Julkinen

den, eivätkä alarajat näin ollen vastaa järjestelmäriskipuskurivaatimuksen tavoitetta.

Valvontaviranomaisen käytettävissä olevilla valvonnallisilla toimenpiteillä voidaan asettaa luottolaitoksille vaatimuksia muun muassa niiden laitoskohtaisten riskien kattamiseksi ja toimintaan liittyvien puutteiden korjaamiseksi (ns. Pilari 2 -vaatimus), mutta ne eivät ole ensisijaisesti tarkoitettuja rahoitusvakaudellisten järjestelmäriskien rajoittamiseen. Myöskään käytettävissä olevat likviditeettivaatimukset eivät ole ensisijaisesti tarkoitettuja havaittujen rahoitusvakaudellisten järjestelmäriskien rajoittamiseen.

Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan Norjan järjestelmäriskipuskurivaatimus päivitetyn notifikaation mukaisesti perustuu ylläkuvatulla ja lain edellyttämällä tavalla keskeisiltä osin muihin riskeihin kuin niihin, joita on käytetty suomalaisten luottolaitosten O-SII-vaatimusten perusteina. Finanssivalvonnan asettamat luottolaitostoiminnasta annetun lain 10 luvun 8 §:n mukaiset O-SII-vaatimukset kattavat yksittäisten luottolaitosten systeemisestä merkittävyydestä rahoitusjärjestelmälle aiheutuvat riskit. Norjan notifikaation mukaisesti järjestelmäriskipuskurivaatimuksen asettamisen ensisijaisina perusteina ovat norjalaisten kotitalouksien velkaantuneisuus ja pankkien merkittävät liikekiinteistövastuut, ts. kyse on koko rahoitusjärjestelmän yksittäisille luottolaitoksille aiheuttamista järjestelmäriskeistä.

Yhteenvedona Finanssivalvonta näkee, että Norjan järjestelmäriskipuskurivaatimuksen hyväksyminen estää ja vähentää rahoitusjärjestelmän vakaaseen toimintaan ja reaalityönteeseen vaikuttavia riskejä. Pitkäaikaisten ja suhdannevaihteluista riippumattomien rahoitusjärjestelmää tai kokonaistaloutta uhkaavien tekijöiden muodostama riski edellyttää suurempaa pääomatarvetta Finansdepartementetin päivitettyssä notifikaatiossaan ilmoittamalla tavalla. Finansdepartementetin ilmoittamat riskit vakaudelle ovat myös yksittäisesti arvioituina merkittävät. Riski uhkaa tai saattaa uhata rahoitusjärjestelmän häiriötöntä toimintaa ja vakautta myös Suomessa eikä lisäpääomavaatimuksen hyväksymisellä ole vähäistä suurempia kielteisiä vaikutuksia muiden maiden rahoitusjärjestelmien toimintaan.

Edellä esitettyjen näkökohtien perusteella Finanssivalvonta näkee, että Norjan järjestelmäriskipuskurivaatimuksen ja suomalaisiin luottolaitoksiin kohdistuvien O-SII-vaatimusten asettamisperusteiden päällekkäisyys on siinä määrin aiempaa vähäisempää, etteivät päällekkäisyydet muodosta erityistä syytä hyväksyä Norjan vaatimusta vain osittain. Norjan järjestelmäriskipuskurivaatimuksen hyväksyminen sovellettavaksi konsolidoidusti sekä instituutiokohtaisesti on perusteltua järjestelmäriskien rajoittamiseksi sekä sisämarkkinoiden toiminnan varmistamiseksi. Järjestelmäriskipuskurivaatimusta sovelletaan Finansdepartementetin päätöksen mukaisesti sellaisiin luottolaitoksiin, joiden norjalaisten riskipainotettujen saamisten määrä ylittää 5 mrd. Norjan kruunua.

20.3.2025

Julkinen

ESRB suosittelee, että Norjan järjestelmäriskipuskurivaatimuksen hyväksyntä toteutetaan kolmen kuukauden kuluessa suosituksen julkaisemisesta virallisessa lehdessä. Täysimääräisen hyväksynnän myötä aiheutuva sovellettavan vaatimuksen muutos aiempaan on rajallinen. Tästä riippumatta on syytä varata lyhyehkö siirtymäaika muutoksen toteuttamiseksi. Voimaantuloaika keskellä kuukautta ja raportointikautta voi aiheuttaa luottolaitoksille ylimääräistä hallinnollista taakkaa ja teknisiä haasteita. Näin ollen vaatimuksen on perusteltua tulla voimaan noin kolmen kuukauden kuluttua hyväksymispäätöksestä eli 1.10.2025.

Norjan järjestelmäriskipuskurivaatimuksen ja Suomen kansallisen järjestelmäriskipuskurivaatimuksen kattamien riskien päällekkäisyyden takia (vaatimukset kohdistuvat samoihin vastuisiin) luottolaitoksen on luottolaitoksista annetun lain 10 luvun 9 § 3 momentin mukaan täytettävä vaatimuksista vain korkeampi.

Norjan järjestelmäriskipuskurivaatimuksen aiempi osittainen hyväksyminen (3,5 %) kasvatti suomalaisten luottolaitosten pääomapuskurivaatimuksia vuoden 2024 lopun tietojen valossa arviolta n. 780 milj. euroa (0,3 prosenttiyksikköä riskipainotetuista eristä). Vaatimuksen täysimääräisen hyväksynnän vaikutus on arvioidusti n. 1 090 milj. euroa (0,4 prosenttiyksikköä riskipainotetuista eristä).