

RMO Makkonen Antti(VM), Weuro
Jaakko(VM)

24.02.2022

Asia

EU-lainsäädäntöön pohjautuvien makrovakaussäätelyvälineiden uudelleentarkastelu

Kokous

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

EU:n vakavaraisuusasetuksen ((EU) N:o 575/2013) 513 artikla sisältää uudelleentarkastelulausekkeen, jonka mukaan komission on laadittava kattava arvio voimassa olevasta makrovakaussäätelystä kesäkuun 2022 loppuun mennessä ja tarvittaessa tehtävä neuvostolle ja parlamentille lainsäädäntöaloite vuoden 2022 loppuun mennessä.

Euroopan komissio on käynnistänyt 30.11.2021 julkisen kuulemisen pankkisektorin makrovakaussäätelyvälineiden uudelleentarkastelusta. Julkinen kuuleminen päättyi 18.3.2022.

Suomen kanta

Suomi katsoo, että nykyinen makrovakaussäätely on yleisellä tasolla osoittautunut tarpeelliseksi, jotta pankkisektori olisi riittävästi pääomitettuna kohtaamaan taloudellisia shokkeja. Tämä on konkretisoitunut erityisesti koronapandemian aikana: pääomapuskureiden kerryttäminen hyvinä aikoina mahdollisti, että pankkisektorin pääomavaatimuksista on ollut mahdollista joustaa kriisin iskiessä talouden elpymisen tukemiseksi. Makrovakaussäätelyn käytännön soveltamiskokemuksen pohjalta sekä muun pankkisäätelyn kehittymisen myötä makrovakaussäätelyn toimivuuden ja uudistustarpeiden tarkempi arviointi on kuitenkin tullut ajankohtaiseksi.

Makrovakaussäätelyvälineiden ennakoitavissa olevaa joustavuutta on tarpeen harkita lisättäväksi erityisesti odottamattomissa taloudellisissa shokeissa. Joustavuuden lisääminen tulee ensisijaisesti kohdistaa muusta kuin tavanomaisista suhdannevaihteluista johtuvista olosuhdemuutoksista aiheutuviin poikkeuksellisiin tilanteisiin. Makrovakaussäätelyn liikkuvaraa olisi kotimaisten näkökulman ohella perusteltua tarkastella myös laajempien, Euroopan laajuisten kriisien varalta.

Omavaraisuusaste (leverage ratio) vaatimusten sekä omien varojen ja hyväksyttävien velkojen vähimmäisvaatimusten (MREL) yhteensovittamista makrovakaussäätelyvälineiden tulisi pyrkiä edistämään tarkoituksenmukaisella tavalla. Paitsi pankkisektoriin kohdistuvien vaatimusten, mutta myös pankkien toimintaympäristöön liittyvän kokonaiskuvan muodostamisen kannalta olisi perusteltua lisätä yhteistyötä kriisinratkaisuviranomaisten kanssa, samoin kuin purkaa mahdollisia esteitä viranomaisten välisen tietojen vaihdon suhteen.

Makrovakausrakenteiden kehittämisessä keskeisenä periaatteena tulee olla symmetrisyys. Koska puskurivaatimusten ja pääomituksen liittyvien muiden vaatimusten tarkoituksena on ennakolta vahvistaa pankkisektorin häiriönsietokykyä kohtaamaan tulevia kriisejä, estää rahoitusmarkkinakriisien syntymistä ja eskaloitumista sekä tasoittaa suhdannevaihteluja, tulee puskurivaatimusten joustavuuden vastapainoksi kehittää myös keinoja, joilla pankkien pääoma-asema suunnitelmallisesti palautetaan normaalille tasolle ja sitä suhdanteen ja kriiseihin varautumisen niin vaatiessa voidaan säädellä. Tässä suhteessa olisi pyrittävä parantamaan toimenpiteiden oikea-aikaisuutta, ennakoitavuutta ja läpinäkyvyyttä. Mahdollisia keinoja voisivat olla makrovakausrakenteiden käyttöön liittyvien mittareiden kehittäminen, päätösprosessien virtaviivaistaminen, velvoite ennakoivaan viestintään ja positiivinen neutraali taso vastasykliselle pääomapuskurille. Sekä makrovakausrakenteita koskevassa sääntelyssä että välineiden käyttämisessä tulee huomioida mahdolliset laajemmat taloudelliset vaikutukset: kuten tähänastiset kokemukset ovat osoittaneet, pankkisektorin pääomia vahvistavien sääntelytoimenpiteiden voimaansaattamisessa avainasioina ovat esimerkiksi suhdanteen vaihe huomioiden asteittainen ja maltillinen voimaantulo, jotta negatiivisia vaikutuksia reaalitalouteen voidaan välttää. Makrovakausrakenteiden käyttäminen ei toisaalta tule määräytyä mekaanisesti eri indikaattoreiden perusteella, vaan soveltamiseen on jätettävä tarkoituksenmukainen harkinnanvaraisuus. Koronakriisi osoitti tässäkin suhteessa harkinnanvaran tarpeellisuuden.

Pankkien taloudellista asemaa koskevan sääntelyn uudistamisessa tulee aina arvioida, miten riskeihin on tarkoituksenmukaisesti vastata luottolaitoskohtaisia riskejä koskevalla sääntelyllä ja miten laajemmin makrovakaussääntelyllä. Varsinaisen makrovakausrakenteen rinnalla riskipainoihin, erityisesti sisäisiin riskimalleihin, liittyvän sääntelyn kehittäminen valvojakäytäntöjen ohella myös lainsäädäntötoimin on tarpeen. Riskipainojen mahdollinen myötäsyklisyys ja riskimalleihin liittyvät erot pankkiunioniin sijoittautuneiden ja pankkiunionin ulkopuolisten luottolaitosten välillä ovat omiaan aiheuttamaan järjestelmätason riskejä, mutta myös vaikeuttamaan yhdenmukaisten makrovakausrakenteiden soveltamista ja käyttämistä. Rajanvetoa luottolaitoskohtaisten riskien ja makrovakausrakenteiden riskien välillä on tärkeää punnita ilmasto- ja muiden kestävyysriskien suhteen, tämän ollessa suhteellisen uusi, mutta yhä merkittävämmäksi nouseva osatekijä riskienhallinnassa. Pankkisektorin ulkopuolisen rahoitustoiminnan merkityksen odotetaan kasvavan, mitä kehitystä vasten myös makrovakausrakenteiden kohdistamisen mahdollisuutta tarvittaessa myös pankkisektorin ulkopuoliseen rahoitustoimintaan olisi niin ikään perusteltua harkita. Valtiolainojen vakavaraisuuskohtelun uudistaminen on niin ikään tavoiteltavaa pankkisektoria koskevan sääntelyn kehittämisessä kautta linjan, huomioiden kuitenkin, että mittaluokaltaan ja tematiikaltaan tämä uudistus olisi huomattavasti merkittävämpi kuin nyt käsillä oleva makrovakausrakenteiden uudelleentarkastelu. Vakavaraisuuskohtelun uudistaminen ei saa kuitenkaan lisätä finanssikriisin uhkaa tai vaikeuttaa rahapolitiikan toimeenpanoa euroalueella.

Makrovakausrakenteiden harmonisoinnin edistäminen EU-tasolla on kannatettavaa. Harmonisointia tulee toteuttaa kehittämällä yhteisiä mittareita, tutkimusyhteistyötä ja muita vastaavia työkaluja. EU-tasosten viranomaisien, esimerkiksi Euroopan järjestelmäriskikomitean, roolia makrovakaussääntelyn valvonnassa ja koordinoinnissa olisi kannatettavaa jossakin määrin vahvistaa: makrovakausrakenteiden vajavainen käyttö osassa jäsenvaltioita voi johtaa laajempiin rahoitusvakausuhkiin ja olla omiaan johtamaan myös epätasaisiin kilpailuedellytyksiin finanssisektorin toimijoiden välillä. Jäsenvaltioille on kuitenkin jätettävä riittävä makrovakausrakenteiden poliittinen liikkumavara samoin kuin välineiden soveltaminen tulisi pitää edelleen kansallisella tasolla. Nämä ovat

tarpeen euroalueen yhteisen rahapolitiikan vastapainona. Makrovakauseräpolitiikassa on voitava myös ottaa kansallisesti huomioon jäsenvaltiokohtaiset ja muut paikalliset ominaispiirteet, joiden osalta EU-tasaisen makrovakauserävälineistön soveltaminen ei ole tarkoituksenmukaista. Makrovakauserävälineiden pakollinen vastavuoroinen tunnustaminen olisi tarkoituksenmukaista tulla kyseeseen, kun asianomaisen makrovakauserävälineen soveltaminen perustuu EU-tasolla riittävän yhdenmukaisille kriteereille ja vastavuoroinen tunnustaminen on välineen tehokkaan soveltamisen varmistamiseksi perusteltua.

Kysyntäpohjaisten EU-tasaisen makrovakauserätyökalujen harmonisointia jäsenvaltioiden kesken on aiheellista selvittää, vaikka Suomi ei näe välitöntä tarvetta sellaisten välineiden käyttöön ottamiselle. Nykyisen makrovakauserävälineistön selkeyttäminen ja yksinkertaistaminen on tavoiteltavaa, sillä voimassa oleva makrovakauseräkehikko on muodostunut varsin monimutkaiseksi kokonaisuudeksi. Tästä lähtökohdasta uudistuksissa tulisi pyrkiä yhtäältä välttämään päällekkäistä sääntelyä, mutta toisaalta varmistamaan se, että rahoitusvakauden kannalta keskeisiä riskejä ei jäisi sääntelyn soveltamisen katvealueeseen. Muissa sääntelyuudistuksissa, erityisesti Basel III -standardien täytäntöönpano, omaksuttavat ratkaisut vaikuttavat osaltaan siihen, millä tavalla makrovakauserävälineistöä on tarkoituksenmukaista uudistaa, jotta Suomen talouskasvua voidaan osaltaan turvata.

Pääasiallinen sisältö

Komission julkinen kuuleminen

EU:n vakavaraisuusasetuksen 513 artiklan mukaan komission on 30.6.2022 mennessä ja siitä eteenpäin viiden vuoden välein arvioitava EU:n vakavaraisuusasetukseen ja luottolaitosdirektiiviin sisältyvien makrovakauserävaatimusten riittävyttä järjestelmäriskien vähentämiseksi.

Mainitussa artiklassa on asetettu seitsenkohtainen luettelo teemoista, jotka on vähintään sisällytettävä tarkastelun piiriin. Näitä teemoja ovat a) sääntelyn tehokkuus ja läpinäkyvyys, b) onko sääntely riittävän kattavaa ja onko joiltain osin päällekkäisyyttä, c) miten nykyinen sääntely suhteutuu kansainvälisiin standardeihin, d) tulisiko makrovakauseräkehikkoon lisätä uuden tyyppisiä sääntelykeinoja, kuten kysyntäpohjaisia makrovakauserävälineitä, e) tulisiko vähimmäisomavaraisuusasteen lisävaatimus ulottaa koskeväksi maailmanlaajuisen rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävien luottolaitosten (G-SII) ohella myös muihin rahoitusjärjestelmän kannalta merkittäviin luottolaitoksiin (O-SII), f) tulisiko kansallisten makrovakauserävälineiden vastavuoroisen tunnustamisen olla joiltain osin pakollista, ja g) kuinka pankkisektorin ulkopuolisten järjestelmäriskien hallintaan liittyviä työkaluja voitaisiin kehittää.

Komission julkaisema kuulemisasiakirja on jaettu neljään eri osioon. Jokainen osio sisältää kysymyksiä sidosryhmille. Ensimmäisessä osassa selvitetään makrovakauseräkehikkoon ja makrovakauseräpuskureihin liittyviä yleisiä seikkoja. Toisessa osassa selvitetään makrovakauseräteen liittyviä sellaisia osa-alueita, joihin liittyviä instrumentteja ei vielä ole, sekä kehikon yksinkertaistamista. Kolmannessa osassa selvitetään sisämarkkinavaikutuksia. Neljännessä osassa pyydetään vastauksia globaaleista ja uuden tyyppisistä järjestelmäriskeistä. Kuuleminen sisältää lopuksi myös yleisen palauteosion.

Huomioita makrovakaussäilytöiden toimivuudesta

Euroopan järjestelmäriskikomitea (EJRK) on julkaissut 17.12.2021 raportin makrovakaussäilytöiden lisäpääomavaatimusten ja muiden pääomavaatimusten keskinäisestä toimivuudesta. Raportissa korostetaan pääomapuskureiden merkitystä makrovakaussäilytöinä. Makrovakaussäilytöiden lisäpääomavaatimusten heikkouksina nostetaan kuitenkin esille, että pankit eivät ole halukkaita alittamaan puskurivaatimuksia siitä seuraavien toimintarajoitusten ja potentiaalisten laajempien viranomaisvoimavarojen käytön vuoksi, sekä sen vuoksi, että omavaraisuusaste pohjaisten vaatimusten ja MREL-vaatimusten samanaikainen soveltaminen voi johtaa siihen, että nämä viimeksi mainitut tulevat luottolaitosta sitovammiksi pääomavaatimusten madaltamisenkin myötä. Nämä vaikutukset ovat kuitenkin pankkikohtaisia ja vaihtelevat myös jäsenvaltiokohtaisesti. Puskurivaatimusten käyttökelpoisuus on tyypillisesti pienempi sisäisiä riskimalleja hyödyntävillä luottolaitoksilla.

Raportissa esitellään erilaisia toimenpidevaihtoehtoja makrovakaussäilytöiden toimivuuden parantamiseksi. EJRK katsoo, että sisäisiin riskimalleihin (IRB) liittyvää sääntelyä tulisi kehittää paitsi Basel III-pohjaisella kokonaisriskipainolattialla (output floor), mutta riskimalleihin tulisi kohdistaa myös muita niiden luotettavuuteen tähtääviä toimenpiteitä, joista esimerkkinä EKP:n TRIM-projekti. Muita esiin nostettuja toimenpidevaihtoehtoja ovat muun muassa puskurivaatimusten suhteellinen korottaminen, vaatimusten eriyttäminen tai niiden keskinäisen järjestyksen uudelleenjaottelu, puskurivaatimusten kanssa saman tyyppisen jouston varan lisääminen myös muihin pääomavaatimuksiin sekä pääomien kohdistaminen eri vaatimusten kattamiseen nykyistä suppeammin.

Pääomavaatimuksiin liittyvien seikkojen ulkopuolisena asiana EJRK ehdottaa tiiviimpää viranomaisyhteistyötä ja laajempaa tietojenvaihtoa viranomaisten kesken. Mahdollisena keinona EJRK nostaa esiin myös aktiivisemmän viestinnän makrovakaussäilytöiden lisäpääomavaatimusten luonteesta; näiden vaatimusten alittuminen ei siis johda automaattisesti täysimittaisiin varojenjaon rajoituksiin tai tätä vakavampiin seurauksiin, kuten toimiluvan menettämiseen.

Komissio on kuulemisasiakirjassa tuonut esille, että makrovakaussäilytöinä olevien puskurivaatimusten toimivuutta ei ole tosiasiallisesti vielä testattu koronapandemian aikana. Komission mukaan tämä johtuu merkittävästä julkisesta tuesta koronapandemiaan liittyen.

Lisäksi on syytä huomioda, että koronapandemian alkuvaiheessa luottolaitosten puskurivaatimuksia madallettiin viranomaispäätöksin, jotta luotonanto myös kriisitilanteissa voidaan varmistaa. Samalla pankkivalvojat ovat antaneet pankeille suosituksia varojenjaosta pidättäytymiselle. Sääntelyä on myös väliaikaisesti muutettu koronapandemian aikana siten, että eräiden lainanhoitajajouston (moratoriot) toteuttamisen vaikutusta järjestämättömien luottojen kasvuun tai vakavaraisuutta vähentävästi on paikoin loivennettu.

Erityisesti koronapandemia on johtanut laajempaan keskusteluun siitä, millä tavalla makrovakaussäilytöt voisivat parhaalla tavalla toimia paitsi pankkisektorin vakauden edistämisenä, mutta myös vastasyklisesti siten, että pankkisektori voisi jatkaa luottottamista talouden laskusuhdanteissa. Komissio on tunnistanut tähän liittyen muun muassa seuraavia näkökulmia:

- Puskurivaatimuksen alittumiseen liittyvät varojenjakorajoitukset turvaavat pankkisektorin pääomitus, mutta toisaalta pankit saattavat komission mukaan pyrkiä välttämään puskurivaatimuksen alittumista jo etukäteen esimerkiksi vähentämällä luotonantoa.
- Rinnakkain sovellettavat vähimmäisomavaraisuusvaatimukset (leverage ratio) ja omien varojen ja alentamiskelpoisten velkojen vähimmäisvaatimukset (MREL) saattavat johtaa siihen, että puskurivaatimusten alentamisella ei välttämättä ole luotonannon kannalta toivottuja lopputuloksia.
- Puskurivaatimusten madaltaminen taloussyklin perusteella koskee lähinnä vastasyklistä puskuria, kun taas muut puskurivaatimukset tulisi niihin liittyvän sääntelyn mukaan olla voimassa niin kauan kuin niillä katettava riski on olemassa.
- Pääomavaatimusten laskennan perusteena olevat riskipainot voivat talouden laskusuhdanteissa kasvaa erityisesti sisäisiä riskimalleja käyttävissä pankeissa, mutta myös standardimenetelmää käyttävissä pankeissa riippuen ulkoisten luottoluokitusten hyödyntämisestä. Tämä yleisesti ottaen lisää myötäsyklisyyttä pankkisektorilla. Basel III-standardien mukainen kokonaisriskipainolattia voi osittain vähentää myötäsyklisiä vaikutuksia erityisesti sisäisiä riskimalleja hyödyntävissä luottolaitoksissa.
- Mikäli puskurivaatimuksia madalletaan talouden laskusuhdanteessa tai taloudellisessa shokissa, liian nopea puskurivaatimusten palauttaminen normaalille tasolle voi aiheuttaa luotonannon hidastumista ja talouden elpymistä.

Voimassa oleva kansallinen lainsäädäntö ja Ahvenanmaan asema

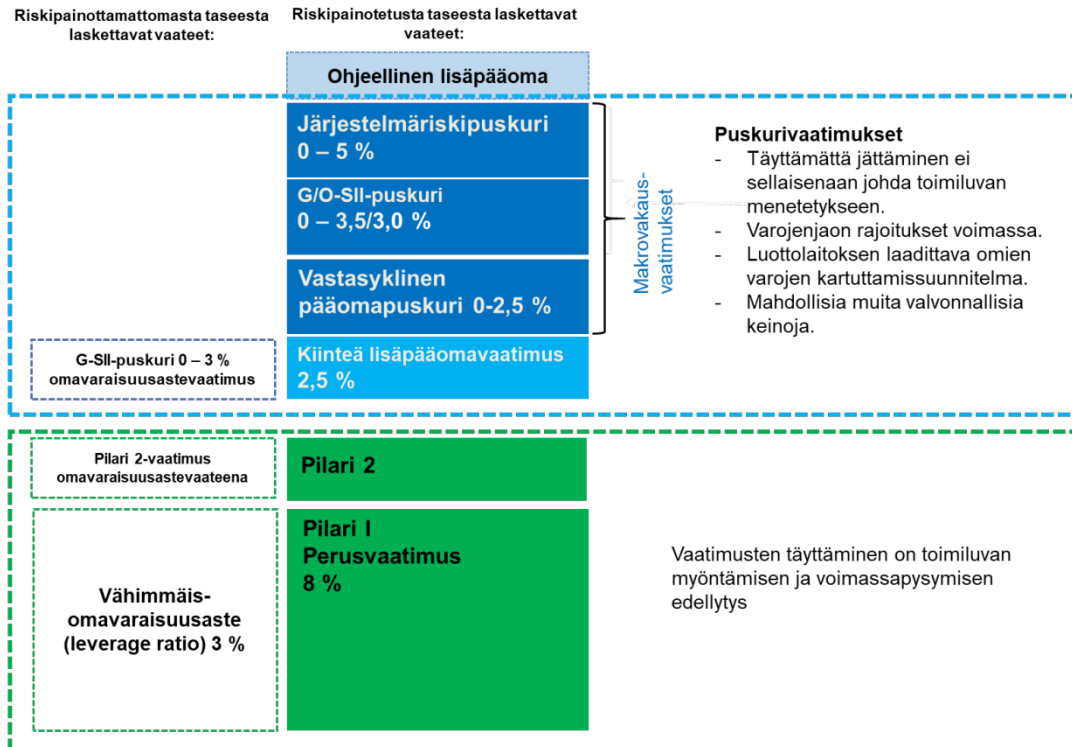
Luottolaitosten pääomavaatimukset

Luottolaitosten omien varojen vaatimukset koostuvat kiinteistä ja muuttuvista vaatimuksista, jotka määritellään prosentteina riskipainotetuista eristä. Perusvaatimus on kahdeksan prosenttia ja kiinteä lisäpääomavaatimus 2,5 prosenttia. Luottolaitoksen valvontaviranomainen voi lisäksi asettaa luottolaitokselle siihen kohdistuvien luottolaitoskohtaisten riskien kattamiseksi harkinnanvaraisen lisäpääomavaatimuksen eli niin sanotun pilari II-vaatimuksen.

Pankkien toiminnasta aiheutuvia ja pankkeihin kohdistuvia muita laajempia järjestelmään kohdistuvia riskejä pyritään kattamaan makrovakausvälineiksi luokiteltavilla lisävaatimuksilla, joita ovat muuttuva lisäpääomavaatimus eli niin sanottu vastasyklinen pääomavaatimus (*counter-cyclical capital buffer*), maailmanlaajuisen rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävien luottolaitosten lisäpääomavaatimus eli niin sanottu G-SII-vaatimus (*global systemically important institution*), muiden rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävien luottolaitosten lisäpääomavaatimus eli niin sanottu O-SII-vaatimus (*other systemically important institution*) ja rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävä lisäpääomavaatimus eli niin sanottu järjestelmäriskipuskuri (*systemic risk buffer*).

Toimiluvan säilyminen edellyttää perusvaatimuksen (8 %) ja pilari II-vaatimuksen täyttämistä. Puolestaan makrovakausvälineiksi luokiteltavat lisävaatimukset ja kiinteä lisäpääomavaatimus ovat luonteeltaan puskurivaatimuksia: mikäli luottolaitos ei näitä vaatimuksia täytä, luottolaitoksen on muun muassa sovellettava vaatimuksen alitukseen suhteutettuja varojenjaon rajoituksia ja laadittava omien varojen kartuttamissuunnitelma.

Riskipainotetuista eristä laskettavien omien varojen vaatimusten rinnalla luottolaitoksiin sovelletaan kolmen prosentin vähimmäisomavaraisuusastetta, joka on perusluonteeltaan taseperusteinen vaatimus. Se lasketaan riskipainottamattomista eristä. Myös harkinnanvarainen lisäpääomavaatimus (pilari II-vaatimus) on mahdollista asettaa omavaraisuusastevaatimuksena. Näiden vaatimusten täyttäminen on toimiluvan säilymisen edellytys. G-SII-laitosten on lisäksi täytettävä tämän lisäksi asetettu omavaraisuusasteen lisävaatimus, joka niin ikään on puskuriluonteinen vaatimus.



Kuvio: Taseperusteiset ja riskiperusteiset pääomavaatimukset havainnollistettuna.

Varsinaisten pääomavaatimusten ohella luottolaitosten on täytettävä omien varojen ja alentamiskelpoisten velkojen vähimmäisvaatimus (*minimum requirement on own funds and eligible liabilities, MREL*).

Makrovakausvälineitä koskevan sääntelyn nykytila

Luottolaitostoimintaan kohdistettavia makrovakausvälineitä on tällä hetkellä kolmea eri tyyppiä: makrovakauserusteiset lisäpääomavaatimukset, riskipainojen muuttamiseen liittyvät viranomaistoimivaltuudet ja kysyntäpohjaiset makrovakauserusteet. Lisäpääomavaatimukset pohjautuvat luottolaitosdirektiiviin (CRD). Direktiivin täytäntöönpanoon liittyvät kansalliset säännökset on sisällytetty luottolaitostoiminnasta annetun lain (*luottolaitoslaki, LLL*) 10 lukuun. Riskipainojen muuttamiseen liittyvät toimivaltuudet ovat suoraan sovellettavaa sääntelyä EU:n vakavaraisuusasetuksen perusteella. EU-lainsäädäntö ei tällä hetkellä sisällä säännöksiä kysyntäpohjaisista makrovakauserusteista. Suomessa tällä hetkellä käytössä oleva kysyntäpohjainen makrovakauseruste on enimmäisluototussuhde eli niin sanottu lainakatto, johon liittyvät säännökset sisältyvät luottolaitoslakiin.

Muuttuvasta lisäpääomavaatimuksesta eli vastasyklisestä pääomavaatimuksesta on säädetty LLL 10 luvun 4 ja 5 §:ssä. Luottolaitosdirektiivin 136 artiklassa asetetaan puitteet muun muassa vaatimuksen tasoille, mutta ei tarkemmin määritellä sitä, millä perusteilla vastasyklinen pääomavaatimus on määrättävä. Kansallisessa lainsäädännössä

vastasyklisen pääomavaatimuksen määrittämisen ensisijaiseksi perusteeksi on asetettu luottokannan ja BKT:n trendipoikkeama (LLL 10:5.1). Tämän lisäksi tai erityisestä syystä sen sijasta muuttuvan lisäpääomavaatimuksen perusteeksi voidaan ottaa yksi tai useampi muu luottolaitostoimialan kehityksen ja kansantalouden tai sen jonkin osan kehityksen väliseen suhteeseen perustuva seikka (LLL 10:5.2). Lisäpääomavaatimuksen määrittämisen perusteista on annettu tarkemmat säännökset valtiovarainministeriön asetuksella (VMA luottolaitoksen ja sijoituspalveluyrityksen muuttuvasta lisäpääomavaatimuksesta 1029/2014). Vastasyklinen pääomavaatimus on direktiiviä vastaavasti määrättävä 0,25 prosenttiyksikön tarkkuudella ja vaatimuksen taso saa olla enintään 2,5 prosenttiyksikköä.

G-SII- ja O-SII-puskurivaatimukset puolestaan määräytyvät luottolaitoksen koon ja muiden luottolaitoksen merkittävyyttä kuvaavien kriteerien perusteella. Vaatimukset pohjautuvat luottolaitosdirektiivin 131 artiklaan, joka on pantu kansallisesti täytäntöön LLL 10 luvun 7 ja 8 §:llä. G-SII-luottolaitosten kategorisointiin sovelletaan komission delegoitua asetusta. Tällä hetkellä Suomessa ei ole yhtään G-SII-laitokseksi kategorisoitua luottolaitosta. Finanssivalvonnan on LLL 10 luvun 8 §:n perusteella jaettava O-SII-kriteerit täyttävät luottolaitokset¹ seitsemään luokkaan, joita vastaavat lisäpääomavaatimukset sisältyvät edellä mainittuun säännökseen.

Rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävä lisäpääomavaatimus eli niin sanottu *järjestelmäriskipuskuri* perustuu luottolaitosdirektiivin 133 artiklaan. Vaatimuksen käyttöönotto on voimassa olevan direktiivin perusteella kansallinen optio. Suomessa järjestelmäriskipuskuri on otettu käyttöön 1.1.2018 voimaan tulleella lainsäädännöllä.² Euroopan komission 27.10.2021 antaman lainsäädäntöehdotuksen (ns. pankkipaketti) mukaan järjestelmäriskipuskuri tulisi pakolliseksi kaikille jäsenvaltioille. Järjestelmäriskipuskuria koskevaa lainsäädäntöä on uudistettu luottolaitosdirektiivin muutosten myötä 1.4.2021 voimaan tulleella lainsäädännöllä. Muutoksilla muun muassa mahdollistettiin järjestelmäriskipuskurin asettaminen myös sektorikohtaisesti (esimerkiksi asuntoluotoille tai kaikille kiinteistövakuudellisille luotoille, tai niiden alueille). Kansalliset säännökset järjestelmäriskipuskurista sisältyvät LLL 10 luvun 4 a–4 c §:iin. Järjestelmäriskipuskurin asettamisen perusteita koskevista mittareista on tarkemmin säädetty valtiovarainministeriön asetuksella (VMA luottolaitoksen ja sijoituspalveluyrityksen rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävästä lisäpääomavaatimuksesta 409/2021). Kansallisen lainsäädännön mukaiset kriteerit järjestelmäriskipuskurin asettamiselle ovat huomattavasti tarkemmat kuin mitä pohjalla olevassa luottolaitosdirektiivin 133 artiklassa on säädetty.

Makrovakaussvälineiden käytöstä päättäminen kuuluu myös EU-lainsäädäntöön pohjautuvien makrovakaussvälineiden osalta kansallisten viranomaisen toimivaltaan YVM-asetuksen 5 artiklan perusteella, vaikka luottolaitos kuuluisikin EKP:n suoraan valvontaan. Makrovakaussvälineiden käyttöön liittyviin päätöksiin, lukuun ottamatta enimmäisluototussuhdetta koskevaa päätöksentekoa, tarvitaan EKP:n lausunto. Lisäksi EKP:llä on tietyin edellytyksin toimivalta korottaa kansallisesti asetettuja vaatimuksia.

¹ Suomalaisista luottolaitoksista O-SII-laitoksia ovat Nordea Bank Oyj, OP Ryhmä ja Kuntarahoitus Oyj.

² Järjestelmäriskipuskuria koskevat säännökset perustuvat neljänteen luottolaitosdirektiiviin (CRD IV), joka on pantu kansallisesti täytäntöön pääosin 1.1.2015 voimaan tulleella luottolaitoslain kokonaisuudistuksella, mutta järjestelmäriskipuskuria ei vielä tässä vaiheessa sisällytetty kansalliseen lainsäädäntöön. Järjestelmäriskipuskurin tarpeellisuutta selvitettiin sittemmin asiantuntijatyöryhmän toimesta ([Valtiovarainministeriö: Selvitys järjestelmäriskipuskurivaatimuksen käyttöönoton tarpeellisuudesta Suomessa](#), Valtiovarainministeriön julkaisu 4/2016.). Selvityksen pohjalta järjestelmäriskipuskuri sisällytettiin kansalliseen lainsäädäntöön erillisessä lainsäädäntöhankkeessa ([HE 137/2017 vp](#)).

Makrovakausriskien käytöstä päättää Finanssivalvonnan johtokunta (Finanssivalvonnasta annetun lain 10 §:n 1 momentin 6 kohta). Vastasykliseen pääomavaatimukseen ja järjestelmäriskipuskuriin liittyvän päätöksenteon valmistelussa Finanssivalvonnan on toimittava yhteistyössä valtiovarainministeriön, Suomen Pankin ja Rahoitusvakausriskien kanssa.

EU:n vakavaraisuusasetuksen 124 ja 164 artikloissa säädetään kiinteistöluotonantoon liittyvistä riskipainomuutoksista. Mainittujen artiklojen perusteella valvontaviranomainen voi päättää riskipainojen korottamisesta kiinteistöluotonantoon liittyvien vakausriskien kohoamisen perusteella. EU:n vakavaraisuusasetuksen 458 artiklassa puolestaan säädetään niistä kattavista keinoista, joita valvontaviranomaisella on käytössään niissä tilanteissa, joissa muut keinot ovat riittämättömiä.

Kansallisena makrovakausriskinä on lisäksi käytössä luottolaitoslain 15 luvun 11 §:n mukainen *enimmäisluototussuhde*. Kansallisena makrovakausriskinä tämä ei sinänsä kuulu komission toteuttaman arvion piiriin, mutta komission tulee ottaa arviossaan mukaan myös kysyntäpohjaisiin välineisiin liittyviä kysymyksiä.

Taulukko: Yhteenveto makrovakausriskien.

Makrovakausriskinä	Lainsäädännöllinen perusta	Päätöksenteon frekvenssi
Muuttuva lisäpääomavaatimus (vastasyklinen puskuri)	CRD 136–137 art. LLL 10:4–5 VMA luottolaitoksen ja sijoituspalveluyrityksen muuttuvasta lisäpääomavaatimuksesta (1029/2014)	Neljännesvuosittain
G-SII-puskuri	CRD 131 art. Komission delegoitu asetus (EU) 2021/539 LLL 10:7	Edellytykset tarkistettava vuosittain. Toistaiseksi Suomessa ei ole G-SII-kategoriaan kuuluvia pankkeja.
O-SII-puskuri	CRD 131 art. LLL 10:8	Edellytykset tarkistettava vuosittain.
Järjestelmäriskipuskuri	CRD 133 art. LLL 10:4a–4c	Vähintään joka toinen vuosi.
Kiinteistövakuudellisten luottojen riskipainojen muutokset	CRR 124 ja 164 art.	Kerran vuodessa
Vakavaraisuusasetukseen perustuvat muut kansalliset makrovakaustoimenpiteet	CRR 458 art.	Vain erityisissä tapauksissa.
Asuntoluottojen enimmäisluototussuhde	LLL 15:11 (ei EU-tason sääntelyä taustalla)	Neljännesvuosittain

Ahvenanmaan asema

Luottolaitoslainsäädäntö kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 29 §:n perusteella valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

Kansallinen valmistelu

Luonnos valtioneuvoston selvitykseksi on ollut lausunnoilla EU-asiain komitean rahoituspalvelut ja pääomanliikkeet -jaoston (jaosto 10) kirjallisessa menettelyssä 27.1.–4.2.2022. Samanaikaisesti luonnos on ollut lausunnolla keskeisillä Suomessa toimivilla luottolaitoksilla.

Asiakirjat

[Targeted consultation on improving the EU's macroprudential framework for the banking sector](#)

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Valtiovarainministeriö, rahoitusmarkkinaosasto:

Lainsäädäntöneuvos Antti Makkonen: antti.makkonen@gov.fi, 02955 30013

Lainsäädäntöneuvos Jaakko Weuro: jaakko.weuro@gov.fi, 02955 30322

Finanssineuvos Markku Puumalainen: markku.puumalainen@gov.fi, 02955 30206

Finanssisihtööri Atte Jantunen: atte.jantunen@gov.fi, 02955 30508

Finanssisihtööri Bella Laiho: bella.laiho@gov.fi, 02955 30448

EUTORI-tunnus**Liitteet****Viite**

Asiasanat
Hoitaa

Tiedoksi
