

# Suomessa luotava valmiudet asettaa pankeille systeemisiä lisäpääomavaatimuksia

2.5.2013

Suomen pankkijärjestelmän rakenne on haavoittuva pankkijärjestelmän kasvaneen koon, suuren keskittyneisyyden, pankkien kansallisen ja pohjoismaisen voimakkaan kytkeytyneisyyden ja joidenkin pankkiryhmiä systeemisen merkittävyyden vuoksi. Suomessa tulee olla valmius asettaa joko kaikille pankeille tai osalle pankeista EU:n vakavaraisuusdirektiivin sallimia lisäpääomavaatimuksia.

Yksi vuonna 2007 alkaneen maailmanlaajuisen finanssikriisin keskeisistä syistä ja voimistajista oli pankkien jälkikäteen arvioituna liian heikko vakavaraisuus. Vakavaraisuussäätely kannusti pankkeja liialliseen riskinottoon ja salli niiden pitää taseissaan riskeihin suhteutettuna hyvin vähän laadukkaimpia omia varoja tappioiden kattamiseksi (ks. kehikko 6). Pankkien riittämätön vakavaraisuus heikensi osaltaan luottamusta pankkijärjestelmään ja pakotti useat maat käyttämään paljon julkisia varoja pankkijärjestelmän pelastamiseksi ja tärkeiden pankkipalveluiden saataisuuden turvaamiseksi.

Pankkien vakavaraisuussäätelyä on finanssikriisin myötä alettu vahvistaa maailmanlaajuisesti. Tavoiteaika- taulun mukaan kesäkuun 2013 loppuun mennessä julkistettava pankkien uusi vakavaraisuusdirektiivi ja -asetus tulevat edellyttämään EU-maiden pankeilta muun muassa nykyistä enemmän ja entistä laadukkaampia omia varoja. Lisäksi ns. maailmanlaajuisesti systeemisesti merkittävälle pankeille tullaan asettamaan ylimääräinen lisäpääomavaatimus.

Uusien vakavaraisuusvaatimusten vähimmäistaso ei kuitenkaan välttämät-

tä riitä turvaamaan pankkijärjestelmän vakautta kaikissa maissa. Vähimmäisvaatimuksia vahvempia keinoja voidaan tarvita erityisesti niissä maissa, joissa kansallisia pankkimarkkinoita hallitsevat suuret, kotimaisella tasolla systeemisesti merkittävät pankit tai joissa pankkijärjestelmä on keskittynyt ja hyvin suuri suhteessa kansantalouden kokoon.

EU:n vakavaraisuusdirektiivi tulee antamaan kansallisille viranomaisille oikeuden asettaa kotimaisella tasolla systeemisesti merkittävälle pankeille lisäpääomavaatimuksia. Lisäksi maan kaikille pankeille taikka osalle pankeista voidaan makrovakaudellisista syistä – kuten pankkisektorin suuri koko tai muu senkaltainen peruste – asettaa ylimääräinen ns. järjestelmäriskipuskurivaatimus.

Tässä artikkelissa arvioidaan tarvetta ottaa nämä kansallisesti harkittavissa olevat keinot käyttöön myös Suomessa. Lisäksi tarkastellaan Norjan, Ruotsin ja Tanskan suunnitelmia vakavaraisuussäätelyn kiristämiseksi. Koska suurimmilla pohjoismaisilla pankkikonserneilla on tytäryhtiö- tai sivukonttoritoimintaa useassa Pohjoismaassa – Suomi mukaan luettuna – Suomessa on perusteltua ottaa tarkasti huomioon muiden Pohjoismaiden suunnitelmat tiukentaa pankkien vakavaraisuussäätelyä.

## Systeemisesti merkittävien pankkien aiheuttamat järjestelmäriskit

Systeemisesti merkittävä pankki voidaan määritellä pankiksi, jonka maksukyvyttömyys, pitkittynyt konkurssi-



*Jukka Vauhkonen  
ekonomisti  
rahoitusmarkkina-  
ja tilasto-osasto*



*Hanna Westman  
ekonomisti  
rahoitusmarkkina-  
ja tilasto-osasto*

*Julkisten varojen käyttö pankkien pelastamiseksi on useissa maissa merkittävästi kasvattanut valtion velkataakkaa ja voimistanut valtion kytköksiä ongelm pankkeihin.*

menettely tai muut vakavat ongelmat voivat vakavasti vaurioittaa muuta pankki- ja rahoitusjärjestelmää ja sitä kautta koko kansantaloutta.<sup>1</sup> Mitä merkittävämpi pankki tässä mielessä on, sitä vaikeampaa sen tarjoamia palveluita on korvata, sitä vaikeampaa ja kalliimpaa sen ongelmia on ratkaista ja sitä herkemmin sen ongelmat leviävät muuhun pankkijärjestelmään.

Systeemisesti merkittävät pankit on kriisitilanteissa pelastettu usein julkisilla varoilla, koska ne on tulkittu ”liian suuriksi kaatumaan”. Julkisten varojen käyttö pankkien pelastamiseksi on useissa maissa merkittävästi kasvattanut valtion velkataakkaa ja voimistanut valtion kytköksiä ongelm pankkeihin. Aiempaa suurempi altistuminen pankkisektorin riskeille on joissakin maissa myös vaikeuttanut valtion omaa lainanottoa.

Viime vuosien tapahtumat ovat lisäksi osoittaneet, että suurimmat pankit ovat monissa maissa kasvaneet julkisen talouden resursseihin nähden niin, että ne ovat ”liian suuria pelastettaviksi”. Tämä on erityisen suuri ongelma Euroopassa, missä pankit toimivat maiden rajat ylittävillä markkinoilla, mutta ensisijainen vastuu pankin valvonnasta ja kriisinratkaisusta on edelleen kansallinen. Rakenteilla olevan pankkiunionin tavoitteena on osaltaan helpottaa tätä epäsuhtaa (ks. luku Rahoitusjärjestelmäpolitiikka tässä lehdessä).

Pankin systeemisellä merkittävyydellä voi lisäksi olla rahoitusjärjestelmän

<sup>1</sup> Myös muut rahoituslaitokset kuin pankit voivat olla systeemisesti merkittäviä. Tässä artikkelissa tarkastellaan ainoastaan systeemisesti merkittävien pankkien sääntelyä ja näiden pankkien aiheuttamia järjestelmäriskejä.

vakauden kannalta haitallisia epäsuoria vaikutuksia sekä pankin johdon ja omistajien että pankin rahoittajien käyttäytymiseen. Oletus, että systeemisesti merkittävän pankin rahoittajat pelastetaan julkisin varoin (ns. implisiittinen tai epäsuora julkinen takaus) alentaa pankin varainhankinnan hintaa ja heikentää markkinakurin tehokkuutta. Keinotekoisien edullisten varainhankintaa voi kannustaa pankkeja kasvattamaan liiallisesti taseitaan, riskinottoaan ja velkaantuneisuuttaan, kuten viimeisimmän finanssikriisin yhteydessä havaittiin.

Epäsuoran julkisen takauksen merkittävyyttä voidaan arvioida pankille eri kriteerein annettujen luottoluokitusten avulla. Luottoluokituslaitokset antavat suurimmille pankeille kaksi toisistaan eroavaa luottoluokitusta: toisessa otetaan huomioon oletus julkisesta (tai pankkiryhmän sisäisestä) tuesta ongelmatilanteessa (ns. tuettu luottoluokitus, support rating) ja toisessa oletetaan, että pankin on tultava ongelmatilanteessa toimeen itsenäisesti (ns. itsenäinen luottoluokitus, stand alone rating) (kuvio 1). Mitä parempi pankin saama tuettu luottoluokitus on, sitä edullisemmin se saa hankittua rahoitusta markkinoilta.

Vertailun perusteella eurooppalaisten suurten pankkien nauttima epäsuora julkinen takaus on edelleen merkittävä (kuvio 1).<sup>2</sup> Euroalueen kriisimaita koskeneet ennako-odotukset pankkien pelastamisesta ovat osin toteutuneet.

<sup>2</sup> Joissain maissa tuetun ja itsenäisen luottoluokituksen ero on viime aikoina voinut supistua maiden julkisen talouden heikkenemisen myötä, kun valtion oletettu kyky tukea pankkejaan julkisin varoin on huonontunut. Luottoluokitusten ero on supistunut myös niissä maissa, joissa viranomaisille on annettu vahvat välineet pankin hallittuun uudelleenjärjestelyyn tai alasajoon, kuten Tanskassa.

## Talouden haavoittuvuus pankkikriiseissä

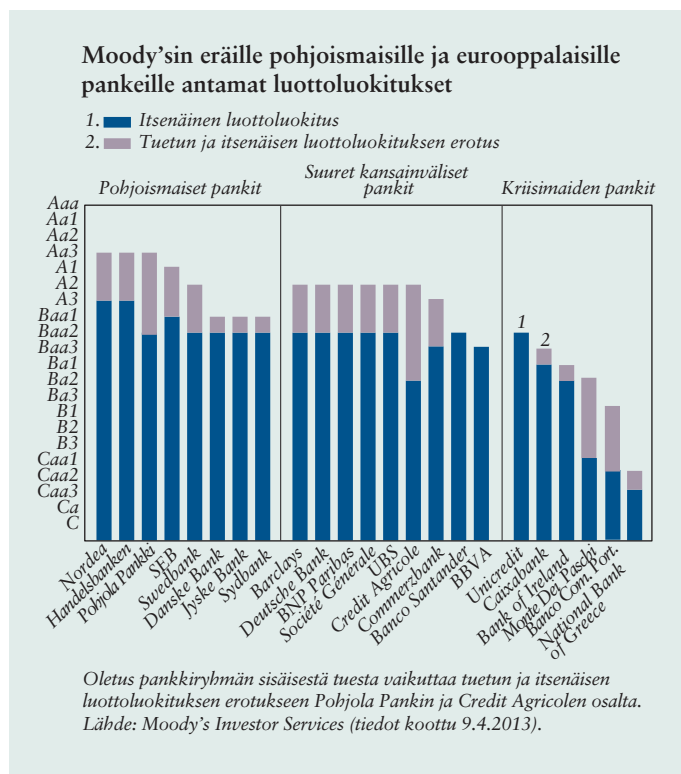
Pankkien uudet kansainväliset vähimmäisvakavaraisuusvaatimukset voivat olla riittämättömät maissa, joissa pankkisektori on voimakkaasti keskittynyt, laajasti kansainvälistynyt ja suuri kansantalouden kokoon nähden. Pankkisektorin suuri koko tyypillisesti lisää pankkikriisistä aiheutuvia tuotantotappioita ja kustannuksia veronmaksajille. Pankkisektorin voimakas keskittyneisyys puolestaan lisää riskiä, että ongelmat tarttuvat yksittäisestä pankista toiseen erityisesti pankkien keskinäisen lainanannon kautta. Pankkien laaja ulkomainen liiketoiminta vaikeuttaa kriisinratkaisua, koska kriisinratkaisuun liittyy monia osapuolia ja erilaista lainsäädäntöä eri maissa.<sup>3</sup>

Jotkin Euroopan maat, kuten Sveitsi, Iso-Britannia ja Ruotsi ovat asettamassa osalle pankeistaan Baselin pankkivalvontakomitean säännöstöä ja EU:n vähimmäisvaatimuksia kireämmät vakavaraisuusvaatimukset pitkälti näiden rakenteellisten (makrovakaudellisten) syiden nojalla. Näissä kolmessa maassa pankkisektori on suhteellisesti kooltaan Euroopan suurimpia (kuvio 2). Myös muissa Pohjoismaissa pankkisektori on suhteellisen suuri, samoin kuin pankkikriisistä viime vuosina kärsineissä Espanjassa, Irlannissa ja Kyproksessa.

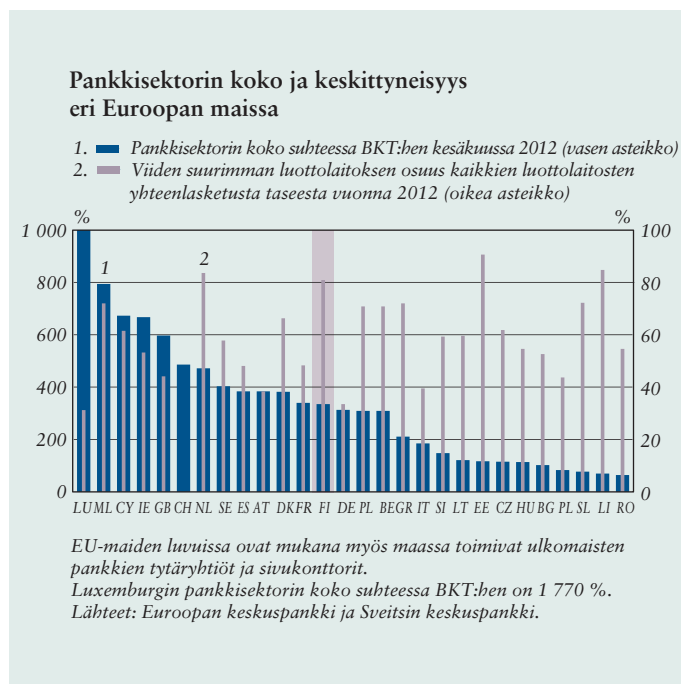
Suomen pankkisektori on suuruudeltaan Euroopan keskitasoa, mutta keskittyneisyydeltään (kuvio 2) ja ulkomaiselta omistajuudeltaan Euroopan kärkipäässä.

<sup>3</sup> Monissa maissa toimivien pankkien kriisinratkaisu tulee helpottumaan, kun EU-maiden kriisinhallintavälineitä yhdenmukaistava kriisinratkaisudirektiivi tulee voimaan (ks. luku Rahoitusjärjestelmäpolitiikka).

Kuvio 1.



Kuvio 2.



## Systemisesti merkittävien pankkien tunnistamista ja vakavaraisuusvaatimuksia koskevaa sääntelyä kiristetään

Pankkien vakavaraisuussäntelyn käynnissä olevan maailmanlaajuisen kokonaisuudistuksen keskeinen osa on Baselin pankkivalvontakomitean joulukuussa 2010 julkistama ns. Basel III -säännöstö. Basel III -säännöstö toimeenpannaan Euroopassa pankkien vakavaraisuusdirektiivin ja -asetuksen (jäljempänä vakavaraisuusdirektiivi)<sup>4</sup> kautta. Vakavaraisuusdirektiivi määrittelee pankkien vähimmäisvakavarai-

<sup>4</sup> Capital Requirements Directive / Capital Requirements Regulation (CRD IV/CRR).

suusvaatimukset ja koskee kaikkia eurooppalaisia pankkeja, myös systemisesti merkittäviä. Direktiivi tulee voimaan aikaisintaan 1.1.2014.

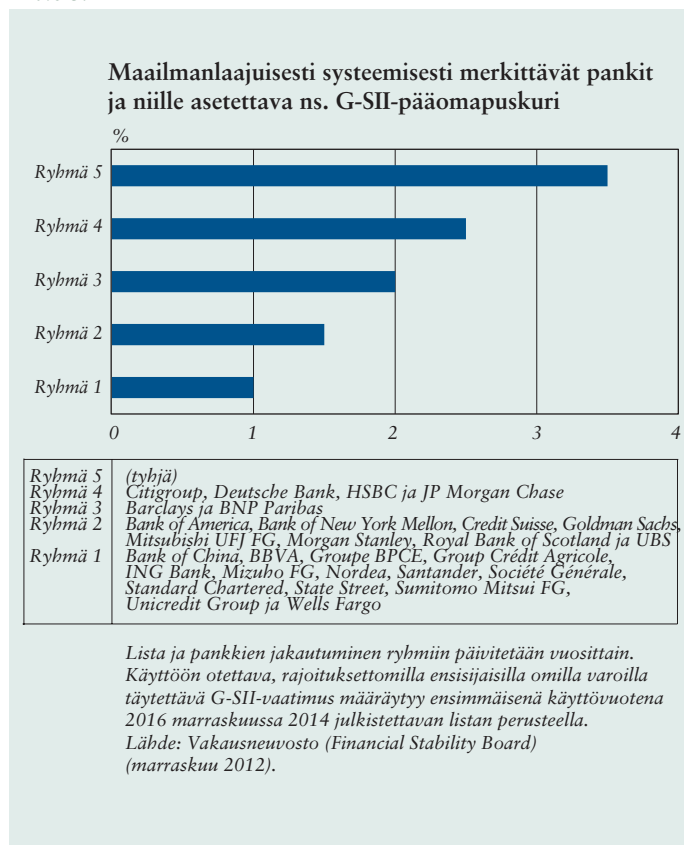
Maailmanlaajuisella tasolla systemisesti merkittävillä pankeilla asetetaan EU:n lainsäädännössä lisäksi pakollinen lisäpääomavaatimus, ns. G-SII-vaatimus.<sup>5</sup> Baselin pankkivalvontakomitea on määritellyt mittarit, joiden avulla yksittäisen pankin maailmanlaajuisista systemistä merkittävyyttä mitataan ja joiden perusteella pankin lisäpääomavaatimuksen suuruus määräytyy. Mittarit koskevat pankin kokoa, liiketoiminta- ja juridisen rakenteen monimutkaisuutta, maiden rajat ylittävän toiminnan laajuutta, linkittyneisyyttä muihin pankkeihin sekä pankin tarjoamien tiettyjen palveluiden korvattavuutta.

Vakausneuvosto (Financial Stability Board) tunnistaa maailmanlaajuisesti systemisesti merkittävät pankit Baselin pankkivalvontakomitean asettamien kriteereiden perusteella. Marraskuussa 2012 julkistetulla listalla oli 28 pankkia, joille asetettaisiin 1–2,5 prosentin suuruinen lisäpääomavaatimus, jos sääntely olisi jo nyt voimassa (kuvio 3). Vaatimus tulee täyttää parhaimman laatusella pääomalla, rajoituksettomilla ensisijaisilla omilla varoilla ("ydinpääomalla"). Pohjoismaisista pankkiryhmistä ainoastaan Nordea-konserni luetaan tällä hetkellä maailmanlaajuisesti systemisesti merkittäväksi pankiksi.

Maailmanlaajuisesti systemisesti merkittävillä pankeilla asetettavan pakollisen lisäpääomavaatimuksen

<sup>5</sup> EU:n lainsäädännössä käytetään kansainvälisen Global Systemically Important Bank -termin (G-SIB) sijasta laajempaa käsitettä Global Systemically Important Institution (G-SII).

Kuvio 3.



ohella vakavaraisuusdirektiivi antaa EU-maiden kansallisten viranomaisten käyttöön kaksi harkinnanvaraista lisäpääomavaatimusta kansallisesti systemisesti merkittävien pankkien aiheuttamien järjestelmäriskien torjumiseksi. Kukin jäsenmaa voi asettaa koko rahoitussektorilleen tai osalle sektoria ns. *järjestelmäriskipuskurivaatimuksen* (systemic risk buffer requirement) pitkäaikaisten rakenteellisten tai makrovakaudellisten riskien torjumiseksi. Muun muassa pankkisektorin suuresta koosta tai keskittyneisyydestä aiheutuvat järjestelmäriskit voidaan lukea näihin riskeihin. Järjestelmäriskipuskurivaatimuksen enimmäissuuruus on lähtökohtaisesti 5 %, mutta poikkeustilanteissa se voi olla tätäkin suurempi.<sup>6</sup>

Lisäksi kansallisesti systemisesti merkittävälle pankeille voidaan asettaa vuodesta 2016 alkaen korkeintaan 2 prosentin suuruinen kansallinen lisäpääomavaatimus.<sup>7</sup> Pankin kansallisen systemisen merkittävyyden arvioinnissa käytettäviä mahdollisia kriteereitä ovat pankin koko, merkitys EU:n tai kansallisen rahoitusjärjestelmän kannalta, maiden rajat ylittävien liiketoimien merkitys ja kytkeytyneisyys muihin rahoitusjärjestelmään.<sup>8</sup> Direktiivi velvoittaa Euroopan pankkiviranomai-

<sup>6</sup> Järjestelmäriskipuskurin asettamisen EU-tasoiset hyväksymis- ja raportointimenettelyt riippuvat puskurin suuruudesta ja asettamisen ajankohdasta direktiivin käyttöönoton siirtymäaikana. Komission välityksellä järjestelmäriskipuskurivaatimus voidaan asettaa suuremmaksi kuin 5 %. Ks. Euroopan komissio (2013) CRD IV/CRR – Frequently Asked Questions, 21.3.2013.

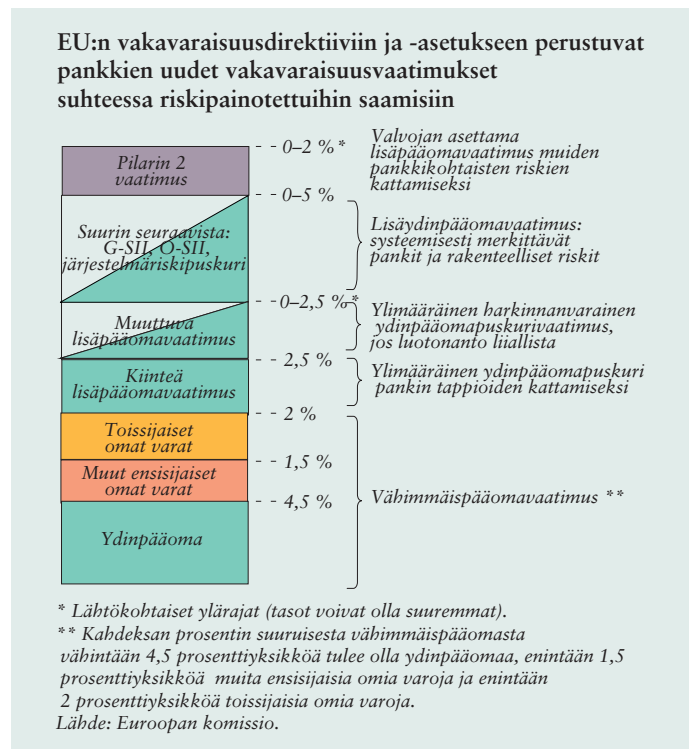
<sup>7</sup> Ns. O-SII-vaatimus (Other Systemically Important Institutions, O-SII).

<sup>8</sup> Arviointikriteerit pohjautuvat Baselin pankkivalvontakomitean lokakuussa 2012 julkistamaan suositukseen.

sen (EBA) antamaan tarkemman ohjeistuksen kansallisesti systemisesti merkittävien pankkien tunnistamiskriteereistä 1.1.2015 mennessä.

Maailemanlaajuiseen tai kansalliseen systemiseen merkittävyyteen perustuvia pääomavaatimuksia ja järjestelmäriskipuskurivaatimuksia ei lasketa yhteen yksittäisen systemisesti merkittävän pankin lisäpääomavaatimusta asetettaessa, vaan näistä vaatimuksista sovelletaan suurinta (kuvio 4). Siten pankille sen systemisen merkittävyyden ja rakenteellisten syiden perusteella asetettavat lisäpääomavaatimukset voivat EU-lainsäädännön mukaan olla lähtökohtaisesti enintään 5 % suhteessa riskipainotettuihin saamisiin.

Kuvio 4.



## Systeemisesti merkittävien pankkien vakavaraisuusvaatimukset Ruotsissa, Tanskassa ja Norjassa

EU:n vakavaraisuusdirektiivi tulee antamaan jäsenmaille varsin paljon harkinnanvaraakaan systeemisesti merkittävien pankkien vakavaraisuusvaatimusten asettamisessa. Suomen kannalta on erityisen tärkeää seurata, millaista vakavaraisuussääntelyä ja muuta sääntelyä muut Pohjoismaat alkavat harjoittaa.

**Ruotsissa** rahoitusjärjestelmän vakaudesta vastaavat viranomaiset ovat arvioineet maan pankkisektorin suuren koon, keskittyneisyyden, maiden rajat ylittävän liiketoiminnan laajuuden ja pankkisektorin riippuvuuden ulkomaanvaluutan määräisestä varainhankinnasta synnyttävän riskejä, jotka vaativat systeemisesti merkittävien pankkien vakavaraisuusvaatimusten kiristämistä.<sup>9</sup> Ruotsin viranomaisten alkuperäisen suunnitelman mukaan maan neljän suurimman pankin ydinpääoman määrällä mitatun vakavaraisuuden olisi pitänyt olla vähintään 10 % riskipainotetuista saamisista tammikuusta 2013 alkaen.

EU:n vakavaraisuus uudistuksen viivästymisen vuoksi suunnitelmaa kuitenkin lykättiin. Vuoden 2015 alusta voimaan tulevasta 12 prosentin ydinpääomavaatimuksesta ollaan kuitenkin pitämässä kiinni. Vaatimus ylittää 5 prosenttiyksikön verran vakavaraisuusdirektiivissä asetettavan vähimmäisvaatimuksen (ns. kiinteä lisäpääomavaatimus mukaan lukien) ydinpääoman määrälle.

<sup>9</sup> Sveriges Riksbank (2011) Nya kapitalkrav på svenska banker. Pressmeddelande 25.11.2011.

**Tanskassa** korkean tason viranomaistyöryhmä on ehdottanut 1–3,5 prosentin suuruisen lisäpääomavaatimusten asettamista systeemisesti merkittävälle tanskalaisille rahoituslaitoksille.<sup>10</sup> Lisäpääomavaatimus tulee täyttää ydinpääomaa käyttäen viimeistään vuoden 2019 loppuun mennessä. Lisäksi pankeilta ehdotetaan vaadittavaksi 5 prosentin suuruisia ns. kriisinhallintapuskuria, joka pankin tulee täyttää joko ydinpääomalla, muilla ensisijaisilla omilla varoilla (kuten ns. hybrideillä) tai toissijaisilla omilla varoilla (kuten pääomalainoilla). Kriisinhallintapuskuri muunnettaisiin omaksi pääomaksi, jos pankin vakavaraisuus alittaisi määritellyn kriittisen rajan ja pankki joutuisi uudelleenjärjestelyn kohteeksi.

Työryhmä ehdottaa, että pankin systeemistä merkittävyyttä arvioitaisiin ainakin kolmella mittarilla: pankin koko suhteessa bruttokansantuotteen, osuus yleisölle myönnettyistä lainoista ja osuus yleisöltä vastaanotetuista talletuksista. Pankki määritteliään systeemisesti merkittäväksi, jos sen koko suhteessa bruttokansantuotteen on yli 10 % tai sen osuus laina- tai talletuskannasta on yli 5 %. Näistä yhdenkin kriteerin täytyminen riittää siihen, että pankki luokitellaan systeemisesti merkittäväksi. Mittareiden perusteella Tanskassa olisi arviointihetkellä ollut vähintään kuusi systeemisesti merkittävää pankkia.

**Norjassa** julkistettiin uusi pankkien vakavaraisuusvaatimuksia koskeva

<sup>10</sup> The Danish Ministry of Business and Growth (2013) SIFI-Committee recommends additional requirements for the largest Danish banks. News 14.3.2013.

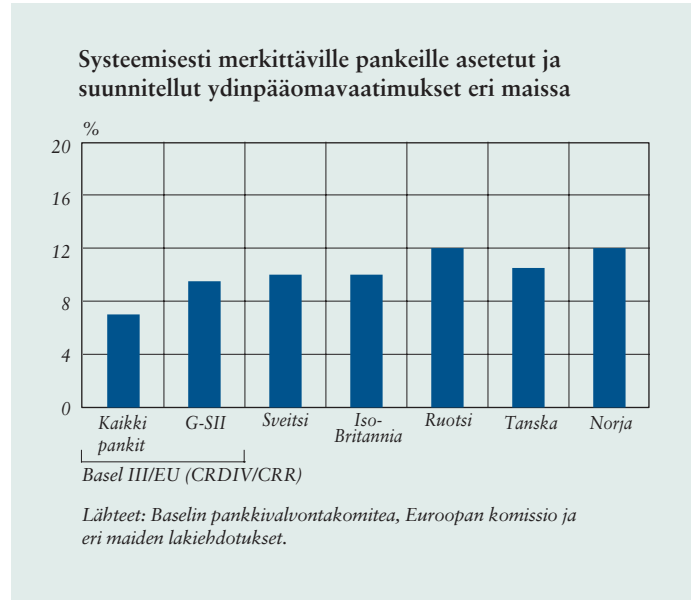
laki maaliskuussa 2013.<sup>11</sup> Euroopan talousalueeseen kuuluvana maana Norja sovittaa lain avulla EU:n vakavaraisuusdirektiivin omaan lainsäädäntöönsä. Norjassa otetaan vaiheittain käyttöön EU:n vakavaraisuusdirektiivin mahdollistama 3 prosentin suuruinen järjestelmäriskipuskuri. Kaikkia pankkeja koskevan järjestelmäriskipuskurin lisäksi systeemisesti merkittävillä pankeille asetetaan erillinen 2 prosentin suuruinen lisäpääomavaatimus.

Muissa Pohjoismaissa ollaan siten asettamassa systeemisesti merkittävillä pankeille EU:n vähimmäisvaatimuksia tiukemmat vakavaraisuusvaatimukset, samoin kuin joissakin muissa Euroopan maissa (kuvio 5). Ydinpääomaa koskevat muiden Pohjoismaiden vaatimukset ovat esimerkiksi Sveitsin ja Ison-Britannian vaatimuksia tiukempia. Sveitsi ja Iso-Britannia ovat sen sijaan asettamassa systeemisesti merkittävillä pankeilleen suuremmat kokonaisvakavaraisuusvaatimukset kuin Pohjoismaat (kuvio 6). Pankit voivat osin täyttää nämä vaatimukset liikkeeseen laskemillaan osakepääomaksi tarvittaessa muunnettavilla velkapaperimuotoisilla rahoitusinstrumenteilla.

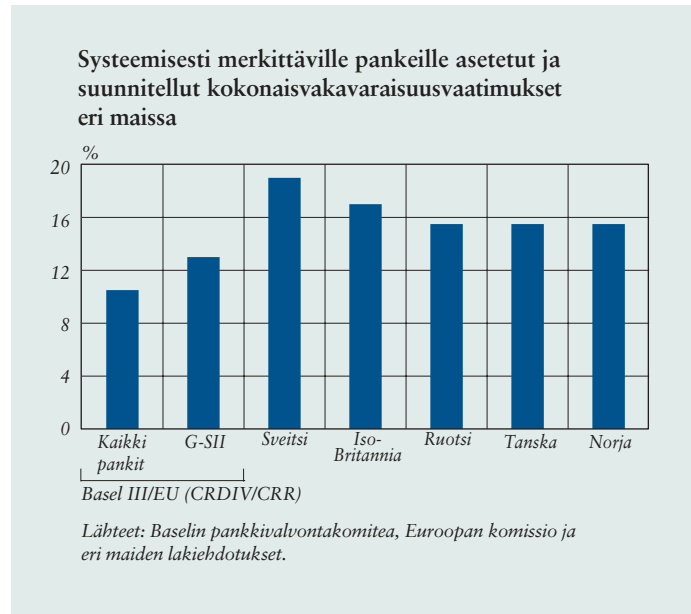
### Suomalaisten pankkien systeeminen merkittävyys ja Suomen talouden haavoittuvuus pankkikriiseissä

Suomen viranomaisten tulee arvioida, riittävätkö EU:n vakavaraisuusdirektiivin mukaiset pankkien vähimmäisvakavaraisuusvaatimukset turvaamaan Suomen pankkijärjestelmän vakauden vai tulisiko

Kuvio 5.



Kuvio 6.



<sup>11</sup> The Norwegian Ministry of Finance (2013) New legislation on capital requirements for credit institutions. Press Release 22.3.2013.

*Useimpien eurooppalaisten arvioiden perusteella vakavaraisuusvaatimukset tulisi asettaa merkittävästi tulevia vähimmäisvaatimuksia suuremmiksi.*

Suomessakin asettaa joillekin tai kaikille pankeille direktiivin sallimia ja edellä kuvatun kaltaisia lisäpääomavaatimuksia. Useissa Euroopan maissa on viime vuosina tehty laajoja selvityksiä, viranomaisarviointeja ja akateemisia tutkimuksia pankkien vakavaraisuusvaatimusten kiristämisen yhteiskunnallisista hyödyistä ja haitoista.<sup>12</sup> Näissä selvityksissä on muun muassa arvioitu, mikä olisi pankkien vakavaraisuusvaatimusten optimaalinen taso rahoitusjärjestelmän vakauden näkökulmasta. Arvioissa on verrattu erityisesti pankkikriisien vähenemisestä saatavia kokonaistaloudellisia hyötyjä pankkien myöntämän rahoituksen mahdollisesta kallistumisesta aiheutuviin kokonaistaloudellisiin haittoihin. Useimpien arvioiden perusteella vakavaraisuusvaatimukset tulisi asettaa merkittävästi tulevia vähimmäisvaatimuksia suuremmiksi.

Suomessa ei ole tehty laajaa viranomaisarviota suomalaisten pankkien vakavaraisuusvaatimusten optimaalisesta tasosta.<sup>13</sup> Suomalaisten pankkien systeemistä merkittävyttä ja vakavaraisuusvaatimusten kiristämisen tarvetta voidaan kuitenkin arvioida kansainvälisiin suosituksiin ja tulevaan vakavaraisuusdirektiiviin sisältyvien kriteereiden ja muiden maiden arvioissaan käyttämien mittareiden valossa.

Suomen talous voi yleisesti käytettyjen mittareiden perusteella kärsiä

<sup>12</sup> Ks. esim. Independent Commission on Banking Final Report (syyskuu 2011) ja Riksbanken (2011) Appropriate capital ratio in major Swedish banks – an economic analysis.

<sup>13</sup> Ministeri Antti Tanskanen johtama viranomaistyöryhmä antoi marraskuussa 2012 ehdotuksensa Suomen makrovakauserävalvonnan järjestämisestä ja viranomaisten tarvitsemista makrovakauserävalvonnasta. Työryhmä ei arvioinut tarvetta asettaa suomalaisille pankeille lisäpääomavaatimuksia, koska direktiivin sisällöstä O-SII- ja järjestelmäriskipuskurin osalta ei tuolloin ollut vielä varmuutta. Työryhmän loppuraportissa todettiin, että kysymys tulee arvioitavaksi lainsäädännön valmistelun yhteydessä.

pankkikriiseistä enemmän kuin jotkin muut taloudet. Voimakkaan keskittyneisyytensä ja suhteellisen suuren kokonsa (kuvio 2) lisäksi Suomen pankkisektori on voimakkaasti kytkeytynyt sekä maan sisällä että yli maan rajojen. Yleisesti käytettyjen mittareiden perusteella vaikuttaisi lisäksi ilmeiseltä, että ainakin Suomen kolme suurinta pankkiryhmää voitaisiin arvioida kansallisesti systeemisesti merkittäviksi.

Pankin *kokoa* mittaavan tase/BKT-suhdeluvun avulla voidaan arvioida, ovatko suuret pankit ”liian suuria pelastettaviksi” julkisen talouden kanto-kykyyn nähden. Nordea Pankki Suomi -konsernin vuoden 2011 tietoihin perustuva suhdeluku oli yli 200 % eli merkittävästi muiden pankkien suhdelukua suurempi (kuvio 7). Suuri suhdeluku selittyy osin sillä, että Nordea on keskittänyt koko konsernia palvelevaa pääomamarkkinatoimintaa Suomeen. Vaikka vuoden 2012 tietoihin perustuva vastaava suhdeluku pienentyi 176 prosenttiin<sup>14</sup>, on suhdeluku kuitenkin yhä melko suuri.

Pankkien tarjoamien keskeisten pankkipalveluiden *korvattavuutta* voidaan mitata esimerkiksi pankkien markkinaosuuksilla yksityiselle sektorille myönnettävistä lainoista ja yksityiseltä sektorilta vastaanotettavista talletuksista. Tanskan viranomaistyöryhmän ehdottamien ja edellä tarkasteltujen kriteereiden mukaan tanskalainen pankki määrittellään systeemisesti merkittäväksi, jos sen osuus yleisön lainakannasta tai talletuskannasta on yli 5 %. Näillä

<sup>14</sup> Nordea Pankki Suomen tase supistui 14 % vuoden 2012 aikana. Taseen pienenemiseen vaikutti etenkin johdannaisopimusten tasearvojen lasku keskusvasta puoliselvityksen käytön lisääntymisen vuoksi.



arviointikriteereillä OP-Pohjola-ryhmä, Nordea Pankki Suomi ja Danske Bank Oyj olisivat systeemistä merkittäviä pankkeja Suomessa (kuvio 8). Jos vähintään 5 prosentin osuutta asuntoluotonannosta käytettäisiin systeemisen merkittävyyden kriteerinä, myös Aktia-konserni voitaisiin luokitella systeemisesti merkittäväksi.

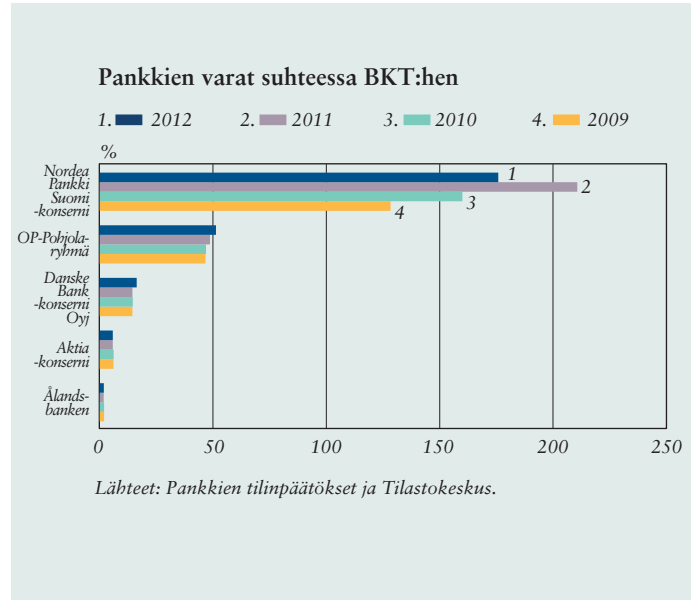
Suomalaiset pankit ovat voimakkaasti *kytköksissä* toisiin kotimaisiin pankkeihin ja omistusjärjestelyjen kautta myös suuriin pohjoismaisiin pankkiryhmiin.<sup>15</sup> Suomen Pankissa tehtyjen selvitysten perusteella Suomen pankkijärjestelmän sisäiset tartuntariskit ovat merkittäviä. Erityisesti Nordea Pankki Suomen ja Danske Bank Oyj:n systeemistä merkittävyyttä arvioitaessa on otettava huomioon niiden suorat pohjoismaiset kytkennät.

Pankin *monimutkaisuutta* on usein mitattu pankin arvopaperikaupankäynnin ja sijoitustoiminnan osuudella sen kokonaistuotoista tai taseesta. Vuonna 2012 yli 40 % Nordea Pankki Suomen tuotoista oli peräisin kaupankäynnistä ja sijoitustoiminnasta. Muissa pankeissa osuus oli merkittävästi pienempi (kuvio 9). Ålandsbankenissa vastaava osuus on kuitenkin lähellä viidennestä.

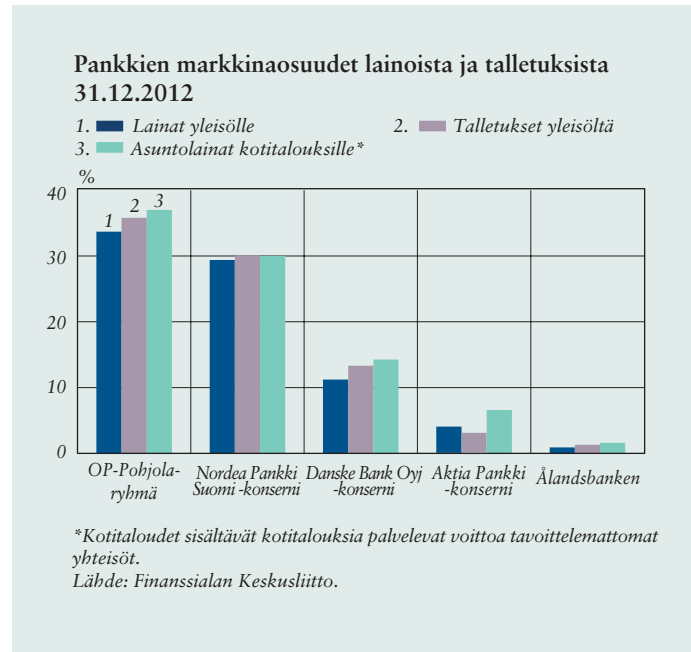
Myös peruspankkitoimintaa ja vakuutustoimintaa yhdistävä liiketoimintamalli lisää finanssiryhmän monimutkaisuutta ja siten systeemistä merkittävyyttä. Suomessa OP-Pohjola-ryhmä ja Aktia edustavat tällaista liiketoimintamallia.

<sup>15</sup> Nordea Pankki Suomi ja Danske Bank Oyj ovat merkittävimmät Suomessa toimivat tytäryritykset ja Handelsbanken on merkittävin sivukonttori.

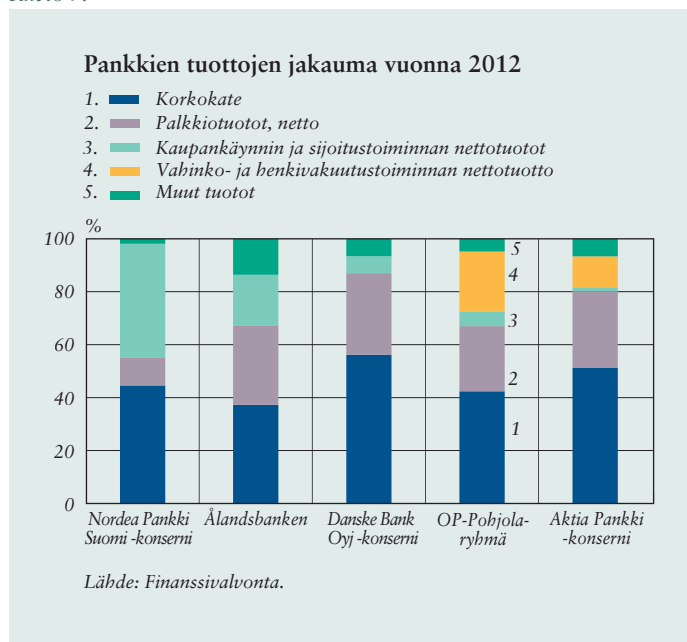
Kuvio 7.



Kuvio 8.



Kuvio 9.



Tässä tarkasteltujen valikoitujen tunnuslukujen ja laajemman taustanalyysin perusteella Suomen pankkisektori näyttäisi jakautuvan kotimaisen systeemisen merkittävyyden kannalta kolmeen ryhmään. Ensimmäiseen ryhmään kuuluu Nordea Pankki Suomi, joka on systeemisesti merkittävä useiden kriteereiden perusteella. Toiseen ryhmään kuuluvat OP-Pohjola-ryhmä ja Danske Bank Oyj, jotka ovat suhteellisen suuria ja keskeisiltä markkinaosuuksiltaan merkittäviä. Kolmanteen ryhmään kuuluvat muut pankit, joiden systeeminen merkittävyys näyttäisi selvästi edellä mainittuja pankkeja pienemmältä.

Pankin systeemistä merkittävyyttä arvioitaessa on syytä ottaa huomioon myös ne kriteerit, joiden perusteella valitaan Euroopan pankkiunionin yhteisen valvontamekanismin (SSM) keskitetyn

suoran valvonnan piiriin tulevat suuret pankit.<sup>16</sup> Suomalaisista pankkiryhmistä Nordea Pankki Suomi, OP-Pohjola-ryhmä ja Danske Bank Oyj täyttävät nämä kriteerit.

### Suomen pankkijärjestelmän rakenteellinen haavoittuvuus puoltaa vakavaraisuusvaatimusten kiristämistä

Muut Pohjoismaat ovat merkittävästi kiristämässä pankkiensa vakavaraisuusvaatimuksia. Myös Suomessa tulisi kansallisessa lainsäädännössä mahdollistaa lisäpääomavaatimusten asettaminen joko kaikille Suomen pankeille tai osalle niistä.

Suomen pankkijärjestelmän rakenne on haavoittuva. Pankkijärjestelmän koko, suuri keskittyneisyys, pankkien voimakas kytkeytyneisyys toisiinsa ja joidenkin pankkien systeeminen merkittävyys puoltavat vakavaraisuusvaatimusten kiristämistä yli EU-tason vähimmäisvaatimusten. Erot pankkien vakavaraisuusvaatimuksissa eri Pohjoismaiden välillä voivat kannustaa pankkeja siirtämään liiketoimintojaan ja riskejään kevyintä sääntelyä harjoittaviin maihin. Tämän sääntelyarbitraasin seuraukset voisivat olla vaikeasti ennustettavissa ja Suomen rahoitusjärjestelmän vakauden kannalta haitallisia.

Sääntelyn kiristämistarvetta arvioitaessa tulee ottaa huomioon muun muassa pankkien suuresta koosta, liike-

<sup>16</sup> Pankki tulee EKP:n yhteydessä toimivan valvontaneuvoston suoraan valvontaan, jos sen 1) taseen loppusumma ylittää 30 mrd. euroa, 2) tase suhteessa bruttokansantuotteeseen on suurempi kuin 20 % ja taseen loppusumma on vähintään 5 mrd. euroa tai jos 3) se saa suoraa julkista tukea Euroopan rahoitusvakausvälineestä (ERVV) tai Euroopan vakausmekanismista (EVM).

toimintojen laajuudesta ja maantieteellisestä levinneisyydestä saatavat hyödyt. Suuret, monipuolisia palveluita tarjoavat ja monissa maissa toimivat pankki-ryhmät pystyvät tarjoamaan isojen asiakkaiden tarvitsemia vaativia pankki-palveluita. Suuret pankit pystyvät myös hajauttamaan riskinsä pieniä pankkeja paremmin. Pankkitoimintaan näyttäisi liittyvän myös suurtuotannon etuja, ainakin tiettyyn rajaan asti. Sääntelytarvetta arvioitaessa tulee verrata tämänkaltaisia tekijöitä ja lisäsääntelyn aiheuttamia yhteiskunnallisia kustannuksia sääntelyllä tavoiteltaviin yhteiskunnallisiin hyötyihin.

Samoin on syytä ottaa huomioon, että pankkien monimutkaisuudesta aiheutuvia riskejä on ehdotettu vähentäväksi pankkien rakenteisiin puuttavalla sääntelyllä (kehikko 5).<sup>17</sup> Suorat

<sup>17</sup> EU-alueen pankkisektorin rakenteita pohtineen korkean tason työryhmän loppuraportti (2.10.2012). Ks. [http://ec.europa.eu/internal\\_market/bank/docs/high-level\\_expert\\_group/report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/high-level_expert_group/report_en.pdf).

rajoitukset voivat olla vakavaraisuusvaatimuksia tehokkaampia esimerkiksi pankkien kaupankäyntiin liittyvien riskien vähentämisessä, koska tällaisten toimintojen riski on hankalasti mitattavissa ja riskiprofiili nopeasti muutettavissa.

Suomalaisten pankkien rakenteisiin puuttuvan sääntelyn tarkoituksenmukaisuutta tulee arvioida ottaen huomioon sääntelyn kansainvälinen eteneminen. Samoin tulee ottaa huomioon muiden valmisteilla olevien sääntely- ja finanssiarkkitehtuurihankkeiden, kuten pankkien kriisintarkkailudirektiivin ja EU:n pankkiunionin, vaikutukset systemaattisesti merkittävien pankkien aiheuttamiin järjestelmäriskeihin ja niiden lievittämiseen.

*Asiasanat: pohjoismaiset pankit, vakavaraisuusvaatimukset, järjestelmäriskit, systeeminen merkittävyys, epäsuora julkinen takaus*

