Lausunto:
HE 22/2026 vp Hallituksen esitys eduskunnalle luottolaitosdirektiivin täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi

Antti Ripatti, taloustieteen professori, Helsingin yliopisto
Talousvaliokunta
20.5.2026

Tiivistelmä

Lausuntonani esitän, että hallituksen esitys voidaan järjestelmäriskipuskuria koskevilta osin hyväksyä. Esitykseen liittyvät muutokset olemassa olevaan lainsäädäntöön verrattuna eivät itsessään kiristä luotonantoa, vaan laajentavat kehikkoa, jonka puitteissa Finanssivalvonta voi tulevaisuudessa asettaa järjestelmäriskipuskurin.

Järjestelmäriskipuskuri on perusteltu makrovakausväline, mutta sen käyttöön liittyy aito taloudellinen valintatilanne. Puskuri vahvistaa pankkijärjestelmän kykyä kantaa tappioita kriisissä, mutta voi nostaa luotonannon kustannusta ja muuttaa luotonannon kohdentumista. Puskuri voi siis olla positiivinen, mutta sen tulee olla maltillinen, ennakoitava ja tarkasti perusteltu.

Keskeistä on kolme asiaa. Järjestelmäriskipuskuria tulee käyttää vain rakenteellisiin makrovakausriskeihin. Tästä seuraa se, että puskuria ei voi muuttaa usein, ellei jostain syystä pankkijärjestelmässä tapahdu äkkinäisiä muutoksia. Sama riski ei saa kasvattaa vaatimuksia kahdesti eri nimikkeillä. Vaikutuksia ei tule mitata vain luotonannon kokonaismäärällä, vaan myös sillä, keille pankit lainaavat ja millaisin ehdoin.

Lainsäädännöllä tulisi myös taata se, että niin järjestelmäriskipuskurin kuin muiden sääntelytoimien vaikutuksia voitaisiin arvioida tarkemmin, laajemmin ja systemaattisemmin kuin mitä tämänhetkinen aineistopohja mahdollistaa ja siten parantaa sääntelyn kohdentumista ja siten rajoittaa sen haittoja. Nykyisen lainsäädännön mukaan talletus- ja luottotietoja ei voida luovuttaa tutkimuskäyttöön kuin vasta 60 vuoden jälkeen. Käytännössä se tarkoittaa sitä, että lainsäädännön keinoin pitäisi taata, että kotitalous- ja yrityskohtaisia talletus- ja luottotietoja voidaan luovuttaa osaksi Tilastokeskukseen tutkimusaineistoja.

Järjestelmäriskipuskuri on rakenteellinen riskivakuutus

Järjestelmäriskipuskuri on rakenteellisten järjestelmäriskien vuoksi asetettava lisäpääomavaatimus. Sen tarkoituksena on kattaa riskejä, joita muut pääomavaatimukset eivät riittävästi kata.

Väline tulee erottaa suhdannepohjaisista puskureista. Vastasyklinen pääomapuskuri reagoi luottosuhdanteeseen; järjestelmäriskipuskuri kohdistuu pysyvämpiin haavoittuvuuksiin, kuten pankkisektorin kokoon, keskittyneisyyteen, kytkeytyneisyyteen, luottokannan keskittymiin ja suurimpien asiakasryhmien velkaantuneisuuteen.

Pankkien oman pääoman tehtävä

Pankkien oma pääoma ei ole pelkkä tase-erä tappioiden varalle. Se muuttaa pankin käyttäytymistä jo ennen kuin tappioita syntyy. Kun pankin omistajilla (pankilla) on omaa pääomaa kiinni luotonannossa, heillä on aidosti oma raha pelissä. Pankilla on silloin vahvempi kannustin valita velalliset huolellisesti, hinnoitella riski oikein, vaatia vakuuksia ja seurata velallisen toimintaa lainasuhteen aikana. Tämä on pankin yhteiskunnallinen ydintehtävä: pankki ei vain välitä rahaa säästäjiltä investoijille, vaan seuloo ja valvoo hankkeita, joista ulkopuolisilla rahoittajilla on vähemmän tietoa.

Jos omaa pääomaa on liian vähän, tämä kannustin heikkenee. Pankin omistajat saavat suuren osan riskinoton myönteisestä tuotosta, mutta tappioista osa siirtyy velkojille ja talletussuojan kautta laajemmin rahoitusjärjestelmälle. Tällöin pankki voi houkutella liian riskinen luotonanto tai velallisten liian löysä seuranta. Ilman riittävää omaa panosta pankki ei täysin sisäistä riskinoton kustannuksia. Tällöin myös pankin oman varainhankinnan (talletukset, pankin liikkeeseen laskemat joukkolainat) hinta nousee tai se vaikeutuu.

Oma pääoma toimii myös kriisien vaimentajana. Kun luottotappiot kasvavat, tappiot syövät ensin pankin omaa pääomaa. Jos puskuria on riittävästi, pankki voi jatkaa luotonantoa ilman, että sen on nopeasti supistettava tasettaan. Jos puskuri on ohut, sama sokki muuttuu helposti luottokanavan sokiksi: pankki alkaa pienentää riskipainotettuja saamisiaan, kiristää lainaehtoja ja jättää myös kannattavia hankkeita rahoittamatta. Sen oma varainhankinta vaikeutuu ja sen kapasiteetti myöntää luottoja heikkenee. Silloin pankin yksityinen taseongelma muuttuu investointien ja kulutuksen laskuksi.

Olennainen mekanismi on pankin kannustin tehdä työnsä kunnolla. Pankki pystyy rahoittamaan hankkeita siksi, että se käyttää omaa pääomaansa ja monitorointityötään tehdäkseen velallisten tulevista kassavirroista uskottavammin rahoitettavia. Oma pääoma antaa pankille syyn käyttää resursseja tähän työhön: se ei vain välitä rahoitusta, vaan tuottaa informaatiota ja valvoo velallista. Kun pankkipääoma on niukkaa, yhdenkin lisäluoton vaihtoehtoiskustannus kasvaa. Siksi puskuri on arvokas myös kannustinmielessä: se säilyttää pankin kykyä ja halua tehdä monitorointiin perustuvaa luotonantoa silloin, kun sitä eniten tarvitaan.

Tästä ei kuitenkaan seuraa, että pääomavaatimuksia pitäisi nostaa rajatta. Pankkien oma pääoma on niukkaa ja pankeille kalliimpaa kuin talletukset tai markkinavelka. Mitä enemmän omaa pääomaa sitoutuu luotonantoon, sitä korkeammaksi pankki hinnoittelee pääomaa kuluttavat lainat. Optimaalinen järjestelmäriskipuskuri on siksi kompromissi: riittävän suuri ylläpitämään pankkien monitorointikannustimia ja kriisinkestävyyttä, mutta ei niin suuri, että se alkaa tarpeettomasti syrjäyttää tuottavaa luotonantoa.

Mitä empiirinen tutkimus kertoo pääomapuskureista?

Suoraa, vertaisarvioitua näyttöä nimenomaan EU:n järjestelmäriskipuskurista on vähän. Väline on ollut käytössä suhteellisen lyhyen ajan, sen käyttö vaihtelee maittain, ja puskureita asetetaan usein juuri silloin, kun viranomaiset havaitsevat riskien muuttuneen. Siksi yksinkertainen ennen-jälkeen-vertailu sekoittaa helposti puskurin vaikutuksen niihin oloihin, joiden vuoksi puskuri asetettiin.

Lähin näyttö tulee sektorikohtaisista ja rakenteellisista lisäpääomavaatimuksista sekä vastasyklisistä pääomapuskureista. Sveitsin asuntoluottoihin kohdistettua pääomapuskuria koskevat tutkimukset löytävät, että vaatimus nosti erityisesti altistuneiden pankkien asuntolainojen hintoja, vähensi riskipitoisimpien asuntoluottojen osuutta ja hidasti joidenkin pankkien asuntoluottokannan kasvua. Auerin, Matyuninan ja Ongenan tulos on erityisen kiinnostava: puskuri muutti pankkien portfoliovalintaa myös kohdesektorin ulkopuolella, kun osa luotonannosta siirtyi yrityksille, myös pienemmille ja riskisemmille yrityksille, korkeammalla hinnalla.

Rakenteellisten puskureiden vaikutuksia voidaan arvioida G-SIB-, O-SII- ja stressitestipuskureita koskevasta tutkimuksesta. Korkeammat lisäpääomavaatimukset vähentävät usein niiden pankkien luotonantoa, joihin vaatimus sitoo, ja ohjaavat luottoa vähemmän riskisiin lainansaajiin. Vastasyklisillä pääomapuskureilla näyttää olevan negatiivinen vaikutus pienten ja keskisuurten yritysten luotonsaantiin. Yritysten kokonaisrahoitus tai investoinnit eivät aina vähene, koska osa asiakkaista korvaa pankkirahoituksen muilla pankeilla, joukkolainoilla tai muulla rahoituksella. Tämä korvaavuus on kuitenkin institutionaalinen kysymys: se toimii paremmin suurille yrityksille kuin pk-yrityksille ja paremmin syvillä rahoitusmarkkinoilla kuin pankkikeskeisessä järjestelmässä.

Kokonaisuutena tutkimusnäyttö on varovaisen myönteinen mutta ei niin vahva kuin viranomaisarvioista usein voisi päätellä. Pääomapuskureilla näyttää olevan kyky vahvistaa pankkien riskinkantokykyä ja pienentää riskinottoa, mutta vaikutus luotonantoon ei ole nolla. Tutkimusnäyttö tulee pääosin muista, samankaltaisista sääntelyvälineistä. Keskuspankeissa ja valvontaviranomaisissa tehty tutkimus on tärkeää hyvien aineistojen vuoksi, mutta sitä on syytä lukea varovasti: instituutioilla on oma politiikkamandaatti, ja tutkimusasetelmat ja valikoituminen painottavat usein välineiden onnistumista.

Tutkimuskirjallisuuden vähäisyys heijastaa aineistojen puutetta. Suomen taloutta koskevan tiedon osalta tämä suorastaa huutaa poissaolollaan. Syynä on se, ettei pankkien talletus- ja luottotietoja saa luovuttaa tutkimustarkoituksiin kuin vasta 60 vuoden jälkeen eli lainsäädännön mukaan nyt päästäisiin tutkimaan 1960-luvun sääntelytoimien vaikutuksia. Aineistoa ei siltä ajalta ole tietenkään olemassa. Käsillä olevaan lainsäädäntöön pitäisikin saada pankeille mahdollisuus – kenties jopa velvollisuus - luovuttaa sopivalla tavalla anonymisoituja ja aggregoituja kotitalous- ja yrityskohtaisia talletus- ja luottotietoja analyysi- ja tutkimuskäyttöön esimerkiksi Tilastokeskuksen tutkimuspalveluiden kautta. Tämä on olennaisen tärkeää, jotta sääntelyvälineiden – kuten järjestelmäriskipuskureiden – käyttö voidaan mitoittaa oikeasuhtaisesti. Tämä myös parantaa sääntelyn motivointia, sen kommunikointia ja yhteiskunnallista hyväksyttävyyttä. Vastaava tutkimusaineistoja koskeva järjestelmä on olemassa sensitiivisille sosiaali- ja terveysaineistoille.

HE 22/2026:n arviointi

Hallituksen esityksen järjestelmäriskipuskuria koskevat muutokset ovat pääosin toimivaltakehikon täsmennyksiä. Esitys onkin hyväksyttävissä. Sääntelykehikon laajentaminen ei kuitenkaan saa muuttua oletukseksi korkeammista puskuritasoista.

Kansallisen enimmäisrajan poistaminen on direktiivin täytäntöönpanon näkökulmasta ymmärrettävää, mutta korkeita puskuritasoja tulee pitää poikkeuksellisina. Mitä korkeampi puskuri, sitä vahvempi näyttö tarvitaan siitä, että riski on rakenteellinen, olennainen ja muilla välineillä riittämättömästi katettu. Sama

riski ei saa myöskään kasvattaa pääomavaatimuksia usean eri sääntelykanavan kautta. Lisäksi riskipuskureiden koon asettamisessa pitää ottaa huomioon siihen liittyvä valintatilanne.

Ilmastoriskit voidaan ottaa huomioon vain rahoitusvakauden näkökulmasta. Järjestelmäriskipuskuri ei ole yleinen ilmastopolitiikan väline, vaan sitä voidaan käyttää ilmastoriskien perusteella vain, jos riski kohdistuu pankkijärjestelmän tappionkantokykyyn tai luotonannon jatkuvuuteen.

Johtopäätökset

Järjestelmäriskipuskuri on tarpeellinen osa Suomen makrovakauspolitiikkaa, koska se vahvistaa pankkijärjestelmän tappionkantokykyä ja vähentää riskiä, että kriisi muuttuu luottokanavan äkilliseksi supistumiseksi.

Puskurin käytössä on kuitenkin huomioitava valintatilanne: Pankkeja ei tule tehdä mahdollisimman vahvoiksi pääomavaatimuksia jatkuvasti nostamalla. Tavoitteena on riittävä, ei maksimaalinen, pääomataso suhteessa rahoitusjärjestelmän todellisiin rakenteellisiin riskeihin. Vaikutuksia on arvioitava paitsi luottojen kokonaismäärän myös luotonannon kohdentumisen näkökulmasta.

Keskeiset lähteet

HE 22/2026 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle luottolaitosdirektiivin täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi.

Haavio, Markus, Antti Ripatti ja Tuomas Takalo, Public Funding of Banks and Firms in a Time of Crisis, International Journal of Central Banking, 2025.

Haavio, Markus, Antti Ripatti ja Tuomas Takalo, VoxEU-kirjoitus samasta tutkimuksesta, 18.12.2025.

Holmström, Bengt ja Jean Tirole, Financial Intermediation, Loanable Funds, and the Real Sector, Quarterly Journal of Economics, 1997.

Basten, Christoph, Higher Bank Capital Requirements and Mortgage Pricing: Evidence from the Counter-Cyclical Capital Buffer, Review of Finance, 2020.

Behncke, Stefanie, Effects of Macroprudential Policies on Bank Lending and Credit Risks, Journal of Financial Services Research, 2023.

Auer, Raphael, Alexandra Matyunina ja Steven Ongena, The Countercyclical Capital Buffer and the Composition of Bank Lending, Journal of Financial Intermediation, 2022.

Favara, Giovanni, Ivan Ivanov ja Marcelo Rezende, GSIB Surcharges and Bank Lending: Evidence from US Corporate Loan Data, Journal of Financial Economics, 2021.

Cappelletti, Giuseppe, Aurea Ponte Marques ja Paolo Varraso, Impact of Higher Capital Buffers on Banks' Lending and Risk-Taking in the Short- and Medium-Term: Evidence from the Euro Area Experiments, Journal of Financial Stability, 2024.

Berrospide, Jose M., Rochelle M. Edge, Simon Firestone ja muut, Bank Capital Buffers and Lending, Firm Financing and Spending: What Can We Learn from Five Years of Stress Test Results?, Journal of Financial Intermediation, 2024.