HELSINKI GRADUATE SCHOOL OF ECONOMICS

Järjestelmäriskipuskuri

Hallituksen esitys eduskunnalle luottolaitosdirektiivin täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 22/2026)

Talousvaliokunta, 21.5.2026

Antti Ripatti, Helsingin yliopisto ja Helsinki GSE

UNIVERSITY OF HELSINKI Aalto University HANKEN

Järjestelmäriskipuskuri: rakenteellinen riskivakuutus pankkijärjestelmälle

- Lisäpääomavaatimus rakenteellisten tekijöiden vuoksi.
- Voidaan asettaa kaikille pankeille, pankkiryhmille tai vain tiettyihin vastuisiin
- Tarkoituksena kattaa riskejä, joita muut pääomavaatimukset eivät riittävästi kata.
- HUOMAA ero suhdannepuskureihin.
- Rakenteellisia tekijöitä:
  - Riskikeskittymät (esim asuntolainat)
  - Luottolaitosten keskinäinen kytkeytyneisyys (keskinäiset velkakirjaomistukset)
  - Kytkeytyneisyys muihin pankki- ja rahoitusjärjestelmiin (talletukset/luotot)
  - Luottolaitossektorin koko ja merkitys (lainojen osuus kotitalouksien ja yritysten veloista)
  - Suurimpien asiakasryhmien velkaantuneisuus.

  ➔ Nämä tekijät eivät tyypillisesti muutu suhdanteiden myötä.

Pankkien oman pääoman tehtävä

- **Ennakoiva rooli:** kun pankeilla on paljon omaa pääomaa kiinni toiminnassaan, on niillä myös *oma etu ajettavanaan* eli eivät toimi vain asiakkaiden rahoilla (talletuksilla)
  - Pankkien toimet vastuullisia ja monitoroivat myöntämiään luottoja.
  - Pankkien rahoittajat (tallettajat tai pankkien liikkeeseen laskemien velkakirjojen haltijat) luottavat pankin toimintaan

  ➔ Pankkien saama rahoitus on halvempaa
- **Jälkikäteisrooli:** oma pääoma tarjoaa *puskurin* tappioiden varalle.
  - Tappiot syövät omia pääomia ja siten pankkien kykyä rahoittaa luotonantoa. Vipuvaikutuksen vuoksi tämän kanava on merkittävä.
  - Puskurit ylläpitävät kykyä rahoittaa.
  - Suuremmat puskurit pienentävät mahdollista julkisen vallan suorittamaa pääomittamista kriisiaikoina.

Pankkien pääoma on kallista (niukkaa)

Yhtäältä

- Pankkien pääoma on kalliimpaa kuin niiden velkarahoitus (talletukset, pankkien liikkeesen laskemat joukkolainat)
- Pääoman liiallinen lisääminen voi johtaa
  - Niukempaan luotonantoon yrityksille (yritysten investoinneille)
  - Korkeampiin lainamarginaaleihin

  ➔Alhaisempiin investointeihin.

toisaalta

- Turvaa pankkien kyvyn rahoittaa investointeja myös taantumassa tai kriisissä.
- Suojelee pankkia konkurssilta.

Valintatilanne (trade-off)

- Tasapainotetaan:
  - Kustannusta: lisäpääomavaatimus nostaa luotonannon kustannusta
  - ja hyötyä: lisäpääomavaatimus vähentää pankkien pääomittamisen tarvetta kriisissä.
- Johtopäätös:
  - Järjestelmäriskipuskuri voi olla positiivinen, mutta maltillinen.
  - Se ei tue ajatusta, että pankit pitäisi tehdä mahdollisimman vahvoiksi pääomavaatimuksia jatkuvasti nostamalla.

Empiirisiä tuloksia järjestelmäriskipuskurin vaikutuksista

- Empiiristä tutkimusta vähän (ja tuskin lainkaan keskuspankkien ulkopuolella)
- Sektorikohtaiset puskurivaatimukset ovat supistaneet kohdesektorin luottojen osuutta luottosalkuissa. Esim. asuntoluotot (Sveitsin aineisto).
- Vastaava tulos koskee myös niitä pankkeja, joille puskureita on asetettu: siirsivät luotonantoa kotitalouksilta vähäriskisiin yritysluottoihin. Luottojen kokonaismäärä ei supistunut, lisäksi pankkiluotot korvaantuvat muulla rahoituksella.
- Suhdannepuskurit ovat vähentäneet pienten ja keskisuurten yritysten saamia luottoja (Saksan aineisto)

Suomessa ei yksilökohtaisia aineistoja: lainsäädännön tulisi mahdollistaa analyysin tarvitsemat aineistot

- Suomen lainsäädäntö ei mahdollista pankkien aineistojen luovuttamista tutkimuskäyttöön kuin vasta 60 vuoden jälkeen.
- Sääntelyvälineiden vaikutuksen selvittäminen ei ole siten mahdollista.
- Tämä heikentää sääntelyn mitoittamista oikeasuhtaiseksi.
- Lainsäädännön tulisi mahdollistaa kotitalous- ja yrityskohtaisten anonymisoitujen (pseudonymisoitujen) aineistojen käyttö analyysiin ja tutkimukseen.
- Vrt. Findata ja terveyteen liittyvät tutkimusaineistot.

Johtopäätökset

- Järjestelmäriskipuskurit on tarpeellinen osa Suomen makrovakauspolitiikan välineistöä.
- Puskureiden käytössä huomioitava valintatilanne.

➔HE mukainen sääntelykehikon laajentaminen ja ylärajan poisto ei saa muuttua oletukseksi korkeammista puskuritasoista.

- Ilmastoriskit huomioitava vain rahoitusvakauden näkökulmasta.
- Lainsäädännön tulisi huomioida myös sääntelytoimien analyysin ja tutkimukseen tarpeet.

HE 22/2026:n muutokset nykytilaan

Teema	Nykytila	Ehdotettu muutos	Merkitys
Enimmäistaso	Kansallinen enimmäisraja käytännössä 5 %.	10:3:sta poistetaan SyRB:n enimmäismäärää koskevat virkkeet.	Kansallinen katto poistuu; yli 5 % vaatisi komission hyväksynnän.
Asettamisperuste	Pitkäaikaiset, suhdanteista riippumattomat rakenteelliset riskit.	Sanamuoto laajenee: makrovakaudellinen riski tai järjestelmäriski; myös ilmastoriskit mainitaan.	Perustepohja yhdenmukaistuu CRD:n kanssa ja laajenee.
Päällekkäisyys	Riski ei saa olla jo katettu muilla lisäpääomavaatimuksilla.	Huomioon myös CRR-keinot ja kokonaisriskipainolattia; uusi arviointi, kun lattia sitoo.	Vähentää samojen riskien kaksinkertaista pääomittamista.
Päätösrytmi	Fivan arviointi vähintään joka toinen vuosi; päätös 6 kk:ssa vuoden päättymisestä.	Kuuden kuukauden määräaika poistetaan; kahden vuoden arviointivelvoite säilyy.	Vähemmän mekaaninen aikataulu, mutta jatkuva arviointi jää.
EU-menettely	Ilmoitus- ja kuulemismenettelyt; kansallinen raja rajoittaa.	Yli 3–5 %: komission/ESRB:n rooli korostuu; yli 5 %: komission hyväksyntä.	Mitä korkeampi puskuri, sitä vahvempi EU-tason kontrolli.
Ulkomaiset SyRB:t	Fiva voi tunnustaa muiden ETA-valtioiden vaatimuksia Suomen pankkien vastuisiin.	Jos ulkomainen ja kotimainen vaatimus kattavat saman riskin, sovelletaan korkeampaa / rajataan päällekkäisyys.	Selkeyttää vastavuoroisuutta ja estää kaksoislaskentaa.

Lähde: HE 22/2026 vp, luottolaitoslain järjestelmäriskipuskuria koskevat muutosehdotukset.