

29.6.2018

FIVA 2/02.08/2018

Offentlig

Principer för fastställande av systemriskbuffertkrav

1 Bakgrund

Med strukturella risker i det finansiella systemet avses risker som kan medföra sådana störningar i systemet eller en del av detta som i sin tur kan ha allvarliga negativa effekter på hela det finansiella systemets eller en betydande del av dess funktion och på realekonomin på grund av finanssystemets sårbara struktur.

Det finansiella systemet kan vara strukturellt sårbart, t.ex. om kreditinstitutssektorn är starkt koncentrerad, kreditinstituten är starkt kopplade till varandra eller till utländska aktörer eller de har gemensamma riskkoncentrationer i kreditgivning eller medelansskaffning.

Säkerställande av verksamhetsförutsättningarna för en strukturellt sårbar kreditinstitutssektor i situationer kännetecknade av allvarliga störningar kan förutsätta högre kapitaltäckningsnivåer för kreditinstituten. Europeiska unionens medlemsstater kan på basis av kreditinstitutsdirektivets artikel 133 fastställa ett separat buffertkrav för att lindra långvariga, icke-cykliska systemrisker eller kapitaltäckningsrisker på makronivå. I den finska kreditinstitutslagen har den 1 januari 2018 intagits regler som möjliggör fastställande av ett sådant buffertkrav (systemriskbuffertkrav). Systemriskbuffertkravet kan enligt direktivet fastställas nationellt för att gälla alla banker eller endast en del av dessa. Beslutet om vilka kreditinstitut som omfattas av systemriskbuffertkravet och nivån på kravet tas i Finland av Finansinspektionen.

2 Regler för systemriskbuffertkrav

2.1 Kreditinstitutslagen (10 kap. 4 §, 6a § och 9 §)

Finansinspektionen ska i samarbete med finansministeriet och Finlands Bank årligen bedöma om det finns anledning att ställa ett systemriskbuffertkrav eller att ändra eller hålla i kraft gällande krav. Beslut om saken ska fattas inom sex kalendermånader efter utgången av varje år.

Finansinspektionen kan fastställa ett systemriskbuffertkrav om:

- 1) den risk som utgörs av långsiktiga faktorer som är oberoende av konjunkturväxlingar eller faktorer som hotar det finansiella systemet eller den totala ekonomin kräver ett större kapitalbehov,
- 2) den risk som avses i 1 punkten hotar eller kan på nationell nivå hota det finansiella systemets störningsfria funktion och stabilitet, och
- 3) andra medel för makrotillsyn, med undantag av de medel som avses i artiklarna 458 och 459 i EU:s kapitalkravsförordning, inte har varit tillräckliga eller annars lämpliga för att täcka kapitalbehovet.

29.6.2018

FIVA 2/02.08/2018

Offentlig

Finansinspektionen ska vid tillämpningen av denna paragraf beakta:

- 1) kreditinstitutssektorns riskkoncentrationer när det gäller utlåning, upplåning och andra centrala bankfunktioner,
- 2) inhemska kreditinstituts inbördes kopplingar när det gäller kreditgivning, betalningsförmedling och andra bankfunktioner som är viktiga med tanke på den finansiella stabiliteten,
- 3) kreditinstitutssektorns kopplingar till utländska banksystem och finansiella system, centrala motparter och andra aktörer på finansmarknaden,
- 4) kreditinstitutssektorns kopplingar till risker i finansiella system i Europeiska unionens medlemsstater och andra länder,
- 5) kreditinstitutssektorns storlek och dess koncentration mätt enligt storleken hos kreditinstitutens balansräkningar samt koncentration när det gäller utlåning och mottagande av insättningar från allmänheten,
- 6) kreditinstitutssektorns betydelse när det gäller förmedling av finansiering till den inhemska privata sektorn,
- 7) skuldsättningsgraden hos kreditinstitutens största kundgrupper.

Buffertkravet ska vara skäligt och proportionerligt i förhållande till den risk som avses. När ett buffertkrav bestäms ska Europeiska systemrisknämndens rekommendationer och varningar beaktas, till den del de berör Finlands finansmarknad.

Systemriskbuffertkravets inverkan på kreditinstitutets kapitaltäckningskrav beror på de andra kapitalbuffertkravens (G-SII/B och O-SII) nivå och sättet på vilket systemriskbuffertkravet ställs. Om kreditinstitutet förutsätts uppfylla systemriskbuffertkravet på basis av dess totala risk, ska kreditinstitutet uppfylla endast det högsta av dessa krav (G-SII/B, O-SII och systemriskbuffertkrav). Om systemriskbuffertkravet omfattar endast kreditinstitutets balansposter och poster utanför balansräkningen i Finland och i tredje länder, ska kreditinstitutet uppfylla båda kraven.

2.2 Finansministeriets förordning 65/2018

Genom finansministeriets förordning har utfärdats närmare bestämmelser om faktorer som anknyter till grunderna för bestämmande av buffertkravet. I förordningen fastställs 11 indikatorer, med stöd av vilka delfaktorerna i de strukturella riskerna i finanssystemet uppskattas.

Systemriskbuffertkravet kan ställas på en nivå mellan 1 och 3 procent, om den strukturella systemrisken på basis av Finansinspektionens helhetsbedömning av de indikatorer som beskriver delfaktorer för en systemrisk och systemriskens storlek är större för finska kreditinstitut än den med samma indikatorer och på samma grunder bedömda uppskattade systemrisken för kreditinstitut i andra EU-länder eller länder i euroområdet

29.6.2018

FIVA 2/02.08/2018

Offentlig

eller om systemrisken på basis av minst tre indikatorer som beskriver Finland är högre än långtidsmedeltalet.

Ett systemriskbuffertkrav på en nivå över 3 och högst 5 procent kan ställas, om den strukturella systemrisken på basis av Finansinspektionens helhetsbedömning av indikatorerna och systemriskens storlek för finska kreditinstitut är klart större än för kreditinstitut i andra EU-länder eller länder i euroområdet eller på basis av minst tre indikatorer klart större än långtidsmedeltalet i Finland.

3 Bedömning av förutsättningarna tillämpning av systemriskbuffertkrav

3.1 Bedömningsram

När man bedömer huruvida systemrisken i Finland utifrån en viss indikator är "större än den på motsvarande sätt bedömda uppskattade systemrisken som i medeltal riktas mot andra EU-länders kreditinstitut eller kreditinstitut i andra länder i euroområdet", är det motiverat att jämföra indikatorns värde i Finland med medianen av motsvarande indikatorers värde i EU-länderna eller länderna i euroområdet, dvs. gruppens mittersta värde. På detta sätt kan man undvika inverkan av enskilda medlemsstaters mycket avvikande talvärden på ländernas medelvärde, vilka kunde leda till felaktiga slutsatser. För att systemrisken i Finland ska vara "klart större" än den systemrisk som i medeltal riktas mot EU-ländernas kreditinstitut eller kreditinstitut i länderna i euroområdet, är det motiverat att förutsätta att indikatorns värde i Finland överskrider värdet för referensgruppens tredje kvartil, dvs. i tre fjärdedelar av referensländerna är indikatorns värde lägre än i Finland.

När man åter bedömer huruvida systemrisken i Finland enligt någon viss indikator är större än långtidsmedelvärdet, jämförs indikatorns senaste värde med medelvärdet för allt material som gäller Finland. För att den nuvarande systemrisken ska vara klart större än långtidsmedeltalet, förutsätts dessutom på ett motsvarande sätt som för alla EU-länder att det senaste värdet är större än värdet för den tredje kvartilen bland de observationer som gäller Finland.

Värdena på de indikatorer som fastställts i finansministeriets förordning framgår av tabell 1. De tidsserier som utnyttjats i beräkningen av indikatorerna har dokumenterats i bilaga <https://www.suomenpankki.fi/sv/statistik/diagrambank/>.

29.6.2018

FIVA 2/02.08/2018

Offentlig

Tabell I. Indikatorvärden

Indikator	Övriga EU-länder	Suomen havaintojen keskiarvo
1. Andelen bostadslån som beviljats inhemska hushåll av lån som kreditinstitutssektorn beviljat den privata sektorn	Överskrider	Överskrider
2. Kreditinstitutens fordringar på företag i byggnads- och fastighets-placeringsbranschen i förhållande till kreditinstitutens alla fordringar	Överskrider	Överskrider
3. Kreditinstitutens inhemska statslånefordringar i förhållande till kreditinstitutens alla fordringar	Överskrider inte	Överskrider inte
4. De inhemska kreditinstitutens interbankinlånings andel av kreditinstitutssektorns alla skulder	Ei ylitä	Överskrider
5. Kreditinstitutssektorns finansieringsunderskott	Överskrider	Överskrider inte
6. Utländska bankers dotterbolags och filialers sammanräknade balansräkning i förhållande till bruttonationalprodukten	Överskrider	Överskrider inte
7. Kreditinstitutssektorns balansräkning i förhållande till den nominella bruttonationalprodukten	Överskrider	Överskrider inte
8. De fem största kreditinstitutens sammanräknade balansräkningar i förhållande till hela kreditinstitutssektorns sammanräknade balansräkning	Överskrider inte	Överskrider inte
9. De lån som de inhemska kreditinstituten beviljat hushåll och företag i förhållande till hushållens och företagens alla skulder	Överskrider	Överskrider
10. Hushållssektorns skulder i förhållande till hushållens disponibla inkomster	Överskrider	Överskrider
11. Företagens skuldsättningsgrad i förhållande till bruttonationalprodukten	Överskrider	Överskrider
Baserar sig på uppgifter som fanns tillgängliga den 15 juni 2018. Källa: Europeiska centralbanken		

Baserat på en jämförelse av indikatorerna är det väl grundat att ställa ett buffertkrav på mellan 1 och 3 procent. Av de i förordningen nämnda elva indikatorerna är värdet på åtta indikatorer högre än medianen av indikatorerna i andra EU-länder och värdet på sex indikatorer högre i relation till Finlands historia. I skenet av de i förordningen nämnda indikatorerna föreligger även grunder för att ställa ett systemriskbuffertkrav som överstiger 3 procent. I en jämförelse med andra EU-länder och i förhållande till Finlands historia, överstiger fyra respektive tre indikatorer klart jämförelsenivån.

29.6.2018

FIVA 2/02.08/2018

Offentlig

I helhetsbedömningen av strukturella systemrisker i Finland har beaktats att de i förordningen som kompletterar kreditinstitutslagen nämnda tillgängliga indikatorerna som EU-länderna rapporterar baserar sig på gemensamt fastställd, men till sin omfattning avvikande statistik, vars tolkning bör ske omsorgsfullt då man jämför strukturella systemrisker i Finland med andra EU-länders motsvarande risker. Finansministeriets förordning som förtydligar förutsättningarna för att fastställa ett systemriskbuffertkrav betonar betydelsen av en helhetsbedömning som komplement till indikatorerna då man beslutar om buffertkraven.

Den risk som de identifierade strukturella riskfaktorerna i Finland ger upphov till omfattar kreditinstitutssektorn i sin helhet. Oberoende av kreditinstitutets storlek är strukturella risker och exponeringen gentemot dessa i stora drag densamma och kopplade till varandra. För att en koncentrerad och vad gäller förmedlingen av finansiering betydande sektor skall kunna fungera också under störningar, bör den i sin helhet vara väl kapitaliserad. Både värdena på indikatorerna och helhetsbedömningen talar för att systemriskbuffertkravet bör sättas på en nivå av minst 1,0 procent för hela kreditinstitutssektorn.

Det är väl motiverat att fastställa systemriskbuffertkravet på en högre nivå än den allmänna nivån för sådana kreditinstitut vars betydelse för uppkomsten av systemrisker är betydligt större än för andra kreditinstitut. En högre nivå bidrar till att förebygga uppkomsten och tillväxten av systemrisker genom dessa centrala kreditinstitut.

Fastställande av systemriskbuffertkravet för Nordea på en nivå av 3,0 %, för OP Gruppen på en nivå av 2,0 % och för Kommunfinans Abp på en nivå av 1,5 % baserar sig på en bedömning av i vilken utsträckning ett enskilt kreditinstitut bidrar till eller ökar systemrisken. Bidraget har beräknats till tillämpliga delar på basen av de indikatorer och principer som fastställts i finansministeriets förordning. Enligt beräkningen bidrar Nordea till systemrisken i Finland med ca 40 %, OP gruppen med ca 30 % och Kommunfinans Abp med ca 10 %.

I helhetsbedömningen av strukturella systemrisker i Finland samt i fastställandet av systemriskbuffertkravens nivå för enskilda kreditinstitut har beaktats att de i förordningen som kompletterar kreditinstitutslagen nämnda tillgängliga indikatorerna som EU-länderna rapporterar baserar sig på gemensamt fastställd, men till sin omfattning avvikande statistik, vars tolkning bör ske omsorgsfullt då man jämför strukturella systemrisker i Finland med andra EU-länders motsvarande risker. Finansministeriets förordning som förtydligar förutsättningarna för att fastställa ett systemriskbuffertkrav betonar betydelsen av en helhetsbedömning som komplement till indikatorerna då man beslutar om buffertkraven.

Enligt kreditinstitutslagen är en förutsättning för tillämpningen a systemriskbuffertkrav att andra medel för makrotillsyn, med undantag av de medel som avses i artiklarna 458 och 459 i EU:s kapitalkravsförordning, inte har varit tillräckliga eller annars lämpliga för att täcka kapitalbehovet. På följande grunder har de andra medlen inte betraktats som tillräckliga eller annars lämpliga för att säkra kreditinstitutens tillräckliga kapitaltäckning:

29.6.2018

FIVA 2/02.08/2018

Offentlig

- Avsikten med ett kontracycliskt buffertkrav är att förebygga konjunkturbaserade systemrisker ävensom effekter av dessa, vilket innebär att detta krav inte lämpar sig för att förebygga strukturella systemrisker.
- Buffertkraven gällande globalt systemviktiga institut och andra systemviktiga institut fastställs för enskilda kreditinstitut eller grupper för att förebygga den institutionella systemrisk dessa ger upphov till baserat på specifika kriterier. Detta krav gäller således inte systemrisker som hänför sig till finanssystemets struktur.
- En åtstramning av riskvikterna för bostadslån med stöd av artiklarna 124 och 164 i EU:s kapitalkravsförordning påverkar kreditinstituten på olika sätt beroende på tidigare riskviktsnivåer och exponering till bostadslån. Följaktligen bidrar ifrågavarande instrument inte i tillräcklig grad till säkrandet av tillräcklig kapitaltäckning för förebyggande av strukturella systemrisker.
- En maximal belåningsgrad för bostadslån ställer inga krav för kreditinstitutens kapitaltäckning eller solvens och lämpar sig därför inte för att säkra kreditinstitutens kapitaltäckning med tanke på strukturella systemrisker.

När det gäller kreditinstitutens kapitaltäckning uppskattas den direkta inverkan av systemriskbuffertkravet som begränsad. Bankerna har inte enligt den gjorda bedömningen ett omedelbart behov av att stärka sin kapitaltäckning för att uppfylla buffertkravet. Trots detta kan man anta, att bankerna med tiden anpassar sin kapitalgrad åtminstone delvis så, att mängden fritt kapital som överstiger kapitalkraven återgår till den nivå som rådde före fastställande av systemriskbuffertkravet. På lång sikt medför buffertkravet således att bankernas kapitaltäkningsgrad ökar och deras resistens gentemot strukturella systemrisker förbättras.

Enligt analysen gjord av den av finansministeriet tillsatta expertgruppen¹ gällande behovet av ett systemriskbuffertkrav medför en introduktion av ett systemriskbuffertkrav på en procent för största delen av banksektorn en höjning av krediträntorna med 5 räntepunkter och en sänkning av helhetsproduktionens nivå med klart under 0,1 procent. Det rekommenderade kravet ökar en enskild banks kapitalkrav från nuvarande nivå med högst en procentenhet, men skulle i praktiken inte höja exempelvis Nordeas kapitalkrav från dess nuvarande nivå. Således skulle den uppskattade inverkan av den rekommenderade åtgärden vara mindre än den av finansministeriet tillsatta arbetsgruppens estimat.

3.2. Tilläggs kapitalkrav

I enlighet med beslutet av Finansinspektionens direktion per den 29.6.2018 gällande beloppet av systemriskbuffertkravet i kärnprimärkapital i förhållande till det konsoliderade totala riskvägda exponeringsbeloppet i det yttersta finländska moderföretaget i den finansiella företagsgruppen eller för sammanslutningen av inlåningsbanker enligt följande:

¹ Finansministeriets publikation 4/2016

29.6.2018

FIVA 2/02.08/2018

Offentlig

- Kommunfinans Abp 1,5 %
- Nordea-gruppen 3,0 %
- OP Gruppen 2,0 %
- övriga kreditinstitut 1,0 % (Aktia Bank Abp, Danske Hypoteksbank Abp, Evli Bank Abp, Handelsbanken Finans Abp, Oma Sparbank Abp, POP Pankkiliitto osk, S-Banken Ab, Finlands Hypoteksförening, Sparbanksförbundet anl., Ålandsbanken Abp)

Beslutet om systemriskbuffertkrav träder i kraft den 1 juli 2019.