

## **Arviointi, joka koskee Suomen asetuksen (EU) N:o 575/2013 458 artiklan mukaisesti antamaa ilmoitusta tiukempien kansallisten toimenpiteiden soveltamisesta asuntoluottoihin**

### **Johdanto**

Euroopan järjestelmäriskikomitea (EJRK) sai Finanssivalvonnalta 27.6.2017 vakavaraisuusasetuksen<sup>1</sup> 458 artiklan mukaisen virallisen ilmoituksen Finanssivalvonnan johtokunnan 26.6. tekemästä päätöksestä, joka koskee kansallisen toimenpiteen käyttöönottoa kotimaisiin asuntoluottomarkkinoihin liittyvään kasvaneeseen järjestelmäriskiin puuttumiseksi. Vakavaraisuusasetuksen 458 artiklan mukaan EJRK:n on annettava lausuntonsa Euroopan unionin neuvostolle, Euroopan komissiolle ja Suomelle kuukauden kuluessa ilmoituksen vastaanottamisesta. Lausunnon yhteyteen on liitettävä 458 artiklan 2 kohdassa mainittuihin seikkoihin perustuva arvio kansallisesta toimenpiteestä.

**EJRK on arvioinnissaan keskittynyt tarkastelemaan kansallisen toimenpiteen tuottamaa rahoitusvakautta ylläpitävää nettohyötyä**, ja se on antanut vakavaraisuusasetuksen 458 artiklan mukaisen lausuntonsa noudattaen päätökseen EJRK/2015/4<sup>2</sup> kirjattua menettelyä. EJRK on arvioinut toimenpiteen perusteluja ja hyötyjä etenkin seuraavien kriteerien pohjalta:

- **Perustelut:** ovatko riskit kasvaneet ja muodostavatko ne uhan kansalliselle rahoitusvakaudelle? Voitaisiinko riskejä hallita riittävästi vakavaraisuusdirektiivin<sup>3</sup>/vakavaraisuusasetuksen tarjoamalla vaihtoehtoisilla toimenpiteillä, kun otetaan huomioon näiden toimenpiteiden suhteellinen vaikutus?
- **Vaikutus:** onko todennäköistä, että toimenpiteellä on haluttu vaikutus?
- **Tehokkuus:** saavutetaanko toimenpiteellä haluttu vaikutus kustannustehokkaasti, eli onko toimi valittu ja mitoitettu oikein?
- **Oikeasuhteisuus ja vaikutus sisämarkkinoihin:** ovatko toimenpiteestä aiheutuvat kustannukset sopivassa suhteessa käsiteltävään ongelmaan, kun otetaan huomioon myös mahdolliset muihin maihin ulottuvat vaikutukset? EJRK voi tilanteen mukaan ehdottaa muutoksia toimenpiteeseen mahdollisten haitallisten kerrannaisvaikutusten lieventämiseksi.

**Valittuna toimenpiteenä on, että sisäisten luottoluokitusten menetelmää (internal ratings-based approach, IRB) eli sisäisiä malleja käyttävien luottolaitosten asuntoluottokannan keskimääräiselle riskipainolle asetetaan luottolaitoskohtainen 15 prosentin alaraja.**

<sup>1</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 575/2013, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvaatimuksista ja asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta.

<sup>2</sup> Euroopan järjestelmäriskikomitean päätös, annettu 16 päivänä joulukuuta 2015, asianomaisten viranomaisten päättämien kansallisten makrovakaupoliittisten toimenpiteiden ilmoittamista ja EJRK:n lausuntojen ja suositusten antamista koskevasta koordinoitikehyksestä sekä päätöksen EJRK/2014/2 kumoamisesta.

<sup>3</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/36/EU, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013 oikeudesta harjoittaa luottolaitostoimintaa ja luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvalvonnasta, direktiivin 2002/87/EY muuttamisesta sekä direktiivien 2006/48/EY ja 2006/49/EY kumoamisesta.

Asuntoluotto määritellään Suomen kuluttajansuojalain mukaisesti, ja asuntoluottokannan keskimääräisen riskipainon 15 prosentin alaraja koskee asuntoluottoja, jotka on otettu Suomessa sijaitsevaa asuntoa varten. Keskimääräinen riskipaino on yksittäisten lainojen riskipainojen painotettu keskiarvo, kun lainojen riskipainona käytetään vastuun määrää maksukyvyttömyyshetkellä. Yksittäisen lainan riskipaino voi siis olla alle 15 %. Finanssivalvonta katsoo, että näin pankit pystyvät myöntämään luottoja joustavasti, mutta samalla niiden riskinsietokyky paranee. Toimenpidettä on tarkoitus soveltaa konsolidoidusti 1.1.2018 alkaen, ja siihen sovelletaan neljännesvuosittaista raportointia. Vakavaraisuusasetuksen 458 artiklan d kohdan vi alakohta antaa mahdollisuuden asettaa suurempia riskipainoja, jotka kohdennetaan asuinkiinteistö- ja liikekiinteistösektorien varallisuushintakupliin.

**Valittu toimenpide toteutetaan Finanssivalvonnan päätöksenä.** Toimenpiteen toteuttamiseen riittää Finanssivalvonnan johtokunnan päätös. Päätöstä valmisteltaessa kuultiin asiaankuuluvia osapuolia, kuten pankkeja ja Suomen valtiovarainministeriötä. Finanssivalvonnan johtokunnan 26.6.2017 tekemää makrovakausvälineiden soveltamista koskevaa päätöstä edelsi kaksi valmistelupäätöstä (27.3.2017 ja 14.6.2016<sup>4</sup>), jotka Finanssivalvonta on myös julkaissut.

**EJRK sai Finanssivalvonnalta myös pyynnön suositella muiden EU:n jäsenvaltioiden viranomaisille toimenpiteen vastavuoroista soveltamista suosituksen EJRK/2015/2<sup>5</sup> mukaisesti.** EJRK käsittelee vastavuoroisuuspyynnön vasta ilmoitus- ja hyväksyntämenettelyn päätyttyä ja Suomen viranomaisten pantua päätöksen täytäntöön. Tässä lausunnossa ei siis oteta kantaa mahdolliseen EJRK:n vastavuoroisuussuositukseen, mutta EJRK pitää sitä periaatteessa mahdollisena.

EJRK on nojautunut toimenpiteen arvioinnissa Finanssivalvonnan toimittamiin tietoihin ja keskusteluihin Finanssivalvonnan ja Suomen Pankin asiantuntijoiden kanssa, Euroopan keskuspankin (EKP) näkemyksiin sekä EJRK:n laatimaan arvioon<sup>6</sup>, jonka perusteella se varoitti 22.9.2016 Suomea asuinkiinteistösektorin keskipitkän aikavälin heikkouksista.

## **Osa 1: Rahoitusjärjestelmälle aiheutuvien riskien arviointi**

EJRK piti 22.9.2016 antamassaan varoituksessa<sup>7</sup> tärkeimpinä Suomen asuinkiinteistösektorin keskipitkän aikavälin heikkouksina kotitalouksien suurta ja kasvavaa velkaantuneisuutta. Yli neljäsosa kotitalouksien velasta on kasautunut suhteellisen pienelle joukolle erittäin velkaantuneita kotitalouksia. EJRK totesi lisäksi, että riskien toteutuessa vaikutukset voisivat levitä muihin Pohjoismaihin ja Baltian maihin.

### **1.1 Heikkoudet asuinkiinteistösektorilla**

**Suomessa ei ole merkkejä asuinkiinteistöjen merkittävästä yleisestä ylihinnittelusta.** Asuinkiinteistöjen hintakehitys on pysynyt jokseenkin vakaana vuodesta 2011, eikä merkittävästä yleisestä ylihinnittelusta ole tällä hetkellä selviä merkkejä. Alueelliset erot ovat

<sup>4</sup> Johtokunnan 14.6.2016 tekemässä päätöksessä valmisteltava keskimääräisen riskipainon alaraja oli kuitenkin 10 % eikä 15 %. Finanssivalvonta perustelee alarajan nostamista suhteellisen lyhyen ajan kuluttua tarkemman analyysin tuloksilla ja Suomen talousnäkömyien viimeaikaisella kohentumisella (joka vähentää riskiä, että toimenpiteestä olisi haittaa reaalityaloudelle).

<sup>5</sup> Euroopan järjestelmäriskikomitean suositus, annettu 15 päivänä joulukuuta 2015, makrovakauspoliittisten toimenpiteiden rajat ylittävien vaikutusten arvioinnista ja vapaaehtoisesta vastavuoroisuudesta.

<sup>6</sup> Ks. myös EJRK:n marraskuussa 2016 julkaisema raportti "Vulnerabilities in the EU residential real estate sector".

<sup>7</sup> Warning of the European Systemic Risk Board of 22 September 2016 on medium-term vulnerabilities in the residential real estate sector of Finland.

kuitenkin kasvaneet, ja hintataso on kasvukeskuksissa (kuten pääkaupunkiseudulla) yleensä korkeampi kuin muualla maassa. Yleisesti käytetyt mahdollista ylihinnoittelua mittaavat indikaattorit, kuten hinnan suhde tuloihin tai vuokraan, ovat lähellä pitkän aikavälin keskiarvojaan, vaikka joidenkin EKP:n laskemien indikaattoreiden perusteella hienoista ylihinnoittelua voi esiintyä. Suomen heikkoihin talousnäkyymiin liittyy kuitenkin riski, että asuinkiinteistöjen hinnat lähtevät laskuun esimerkiksi talouden häiriöiden tai pitkien korkojen nousun seurauksena, vaikkei selkeää ylihinnoittelua olekaan havaittavissa.

**Uusissa asuntoluotoissa luototusaste on melko korkea.** Finanssivalvonta toteutti suurimmissa pankeissa vuoden 2016 toisella neljänneksellä otantakyselyn, jonka perusteella omarahoitusosuus oli yli kolmanneksessa uusista asuntoluotoista alle 10 % ja lainan määrä oli monesti ostohintaa suurempi. Korkea luototusaste oli yleisin ensiasunnon ostajilla. Asuinkiinteistöjen hintojen laskusta voisi siis aiheutua ongelmia merkittäväälle osalle uusista laina-asiakkaista. Finanssivalvonnan vuonna 2014 toteuttaman kyselyn yhteydessä kerättyjen tietojen mukaan luototusaste oli tuolloin keskimäärin vain 70 % uusissa kiinteistölainoissa ja 58 % koko asuntoluottokannassa.

**Heinäkuussa 2016 otettiin käyttöön velvoittava 90 prosentin enimmäisluototussuhde (ensiasunnon ostajilla 95 %) uusille asuntoluotoille.** Enimmäisluototussuhdetta eli lainakattoa laskettaessa voidaan ottaa huomioon myös muut lainan vakuudet kuin itse asuinkiinteistö, eli käytännössä rajoitetaan lainan suhdetta vakuuksiin. Keskimäärin 30 % uusien asuntoluottojen vakuuksista on muita omaisuuseriä kuin ostettava asuinkiinteistö.<sup>8</sup> Finanssivalvonta voi lain mukaan kiristää vaatimusta vielä 10 prosenttiyksiköllä tietyissä olosuhteissa. Lisäksi se voi rajoittaa muiden kuin kiinteistövakuuksien ottamista huomioon enimmäisluototusasteen laskennassa.

## 1.2 Heikkoudet kotitaloussektorilla

**Suurin heikkous on kotitalouksien suuri ja kasvava velkaantuneisuus etenkin tietyissä kotitalouksien luokissa.** Velan suhde käytettävissä oleviin tuloihin oli vuoden 2016 viimeisellä neljänneksellä melko korkea (115 %) verrattuna EU:n keskiarvoon (106 %, sisältää vain ne 19 maata, joista tiedot ovat saatavilla). Suhdeluku on kasvanut 1990-luvun lopulta jatkuvasti suhdannekehityksestä riippumatta. Asuntovelkaisten kotitalouksien asuntovelan suhde käytettävissä oleviin tuloihin on kasvanut. Vuonna 2015 se oli 181 %, kun se vielä vuonna 2002 oli 121 %. Myös kotitalouksien velan suhde BKT:hen (68 % vuoden 2016 viimeisellä neljänneksellä) on korkea verrattuna EU:n keskiarvoon (56 %).

**Finanssivalvonnan mukaan kaksi rakenteellista muutosta on vaikuttanut 2000-luvulla asuntovelkojen kasautumiseen.** Ensinnäkin uusien asuntoluottojen keskimääräinen laina-aika on pidentynyt, ja toiseksi lainan keskimääräinen suuruus on kasvanut. Huhtikuussa 2017 uusien lainojen keskimääräinen laina-aika oli 19,4 vuotta, kun vielä vuosina 1997–1998 lainaa otettiin keskimäärin 11 vuodeksi. Vuosien 2002 ja 2015 välillä asuntovelkaisten kotitalouksien keskimääräinen asuntovelka kasvoi 96 000 euroon eli yli kaksinkertaistui.

**Velka jakautuu hyvin epätasaisesti kotitalouksien kesken, eli se on kasautunut suhteellisen pienelle joukolla eniten velkaantuneita kotitalouksia.** Tuoreimpien tietojen mukaan 27 % kaikista asuntoveloista on sellaisilla kotitalouksilla, joiden kokonaisvelka on yli neljä kertaa niin suuri kuin niiden vuositulot (11 % vuonna 2002). Niillä 10 prosentilla kotitalouksista, joilla velan suhde tuloihin on yli 300 %, on jo puolet kaikista asuntoveloista (ja lähes puolet kaikista kotitalouksien veloista).

**Luotonannon kehitys ja velanhoitokustannukset eivät toistaiseksi aiheuta suurempaa huolta.** Asuntoluottokannan vuotuinen kasvu oli 2,1 % toukokuussa 2017 (vuotta aiemmin 2,5 %).

---

<sup>8</sup> Kaikista vakuuksista muiden kuin kiinteistövakuuksien osuus on noin 2 %.

Kotitalouksien velanhoitokustannukset (7,1 % tuloista vuoden 2016 viimeisellä neljänneksellä) ovat eurooppalaisittain matalat, eivätkä ne ole juuri kasvaneet viimeisten kolmen vuoden kuluessa. Myös alhainen korkotaso on tukenut kehitystrendiä. Korkeiden mahdollinen nousu voisi kuitenkin helposti aiheuttaa ongelmia lainanottajille, sillä vaihtuvakorkoisten lainojen osuus niin uusista lainoista kuin koko lainakannastakin on yli 95 %. Korkeiden noustessa riskinä siis on, että velanhoitokustannusten kasvu voisi vaimentaa yksityistä kulutusta ja heikentää suhdanneluontoista elpymistä.

**Asunto-omaisuus on merkittävä osa kotitalouksien kokonaisvarallisuutta.** Suomessa omistusasuminen on yleisempää kuin vuokralla asuminen. Asuntojen hinnat ovat myös nousseet merkittävästi joillakin alueilla (pääkaupunkiseudulla). Asuntojen hintojen laskulla ja/tai korkojen nousulla voisi siis lisäksi olla kerrannaisvaikutuksia talouteen kotitalouksien kulutuksen välityksellä.

**Kotitaloussektorin heikkouksiin on jo pyritty puuttumaan monin keinoin.** Jo mainitun enimmäisluototusasteen asettamisen lisäksi Finanssivalvonta on antanut pankeille vuonna 2010 suosituksia asuntolainanhakijoiden maksuvaran laskemisesta ja luototussuhteiden suuruudesta. Lainanottajien tulisi pystyä maksamaan asuntovelkansa takaisin 6 prosentin korolla ja enintään 25 vuodessa. Asuntoluottojen korot voitiin aiemmin vähentää verotuksessa kokonaan, mutta verovähennyskelpoisuutta kavennetaan vuosien 2011 ja 2019 välisenä aikana asteittain 25 prosenttiin.

### 1.3 Heikkoudet pankkisektorilla

**Suomen pankkisektorille on tyypillistä, että asuinkiinteistösektoriin liittyvät riskit ovat suuria ja keskittyneet samoille pankeille ja pankkien keskinäiset kytkökset ovat tiiviitä.** Vuoden 2016 lopussa 47 % kaikista kotitalouksille ja yrityksille myönnetyistä lainoista oli asuntoluottoja (lähes 10 prosenttiyksikköä enemmän kuin vuoden 2001 alussa), ja asuntoluottojen osuus pankkien taseista oli 25 %. Koko asuntoluottokannasta 80 % oli kolmen suurimman pankin taseissa. Lisäksi yli puolet Suomen pankkisektorin rahoituksesta hankitaan tukkurahoituksena, etenkin asuntolainavakuudellisten joukkolainojen avulla. Vuoden 2017 ensimmäisellä neljänneksellä näiden katettujen joukkolainojen osuus pankkien markkinarahoituksen hankinnasta oli 31 % ja pankkien joukkolainoilla hankkimasta rahoituksesta 41 %. Katettujen joukkolainojen käytön yleisyys on johtanut pankkien varojen vakuussidonnaisuuden kasvuun. Suomen pankkisektorilla on tiiviit kytkökset pohjoismaiseen pankkijärjestelmään omistussuhteiden ja velkapaperiomistusten kautta, mikä kasvattaa riskiä, että ongelmat voisivat levitä muiden Pohjoismaiden asuntomarkkinoilta Suomeen ja päinvastoin.

**Suomen pankkisektori on yleisesti ottaen hyvin vakavarainen.** Vuoden 2017 maaliskuun lopussa Suomen pankkisektorin kokonaisvakavaraisuussuhde oli 22,5 % ja ydinpääoman (CET1) suhde 20 %. Vuoden 2016 maaliskuuhun verrattuna kokonaisvakavaraisuussuhde oli pienentynyt 1,0 % ja ydinpääomasuhde 1,6 % – pääasiassa siksi, että Nordea Pankki Suomi muuttui vuoden 2017 alussa sivuliikkeeksi. Lisäksi järjestämättömien lainojen osuus kotitalouksien pankkilainakannasta on kasvanut: vuoden 2017 ensimmäisellä neljänneksellä järjestämättömien lainojen osuus kotitalouksille myönnettyjen pankkilainojen kannasta oli 2,1 %, kun se vielä vuoden 2014 viimeisellä neljänneksellä oli 1,5 %.

**Asuntoluottojen riskipainot ovat pienemmät kuin muissa EU:n jäsenvaltioissa. Ne ovat myös riskeihin nähden varsin pienet.** Sisäisten luottoluokitusten menetelmää (internal ratings-based approach, IRB) eli sisäisiä malleja käyttävillä pankeilla asuntoluottojen keskimääräinen riskipaino on Suomessa 7 %, Ruotsissa ja Norjassa 25 % (molemmissa maissa lisävaatimukset huomioon ottaen) ja Tanskassa 13 %. Standardimenetelmää sovellettaessa riskipainon alaraja

on 35 %.<sup>9</sup> Sisäisten luottoluokitusten menetelmää käytettäessä sovellettavien riskipainojen pienuus johtuu siitä, että ne mitoitetaan kehittyneitä sisäisten luottoluokitusten menetelmiä koskevien vaatimusten mukaisesti ja niissä käytettävät yksityiskohtaiset lainatiedot on sovitettu vakavan kriisiskenaarion tappioiden mukaan. Järjestelmäriskejä kasautuu asuntomarkkinoilla nyt toisella tavalla kuin vielä 1990-luvulla, joten mallit eivät mukautusten pohjalta välttämättä pysty täysin ottamaan huomioon nykyisiä järjestelmäriskejä.<sup>10</sup> Lisäksi yksittäisten pankkien riskipainoja määritettäessä ei ole otettu huomioon sellaisia järjestelmäriskejä, jotka johtuvat asuntovelkojen kasautumisesta kotitalouksille (ja mahdollisista kotitalouksien kulutuskäyttäytymisen kautta välittyvistä kerrannaisvaikutuksista talouteen).

## Osa 2: Kansallisen toimenpiteen vaikutus ja tehokkuus

### 2.1 Toimenpiteen vaikutus havaittuun riskiin

**Toimenpidettä tulisi tarkastella osana laajempaa useiden vuosien aikana toteutettujen toimien kokonaisuutta, jonka tarkoituksena on puuttua Suomen asuinkiinteistösektorin kehitystä koskeviin huolenaiheisiin (ks. edellä).**

**Toimenpiteellä varaudutaan asuinkiinteistösektorin mahdollisiin varallisuushintakupliin vahvistamalla pankkien riskinsietokykyä.** Vakavaraisuusasetuksen 458 artiklan 2 kohdan d alakohdan vi alakohta antaa mahdollisuuden asettaa suurempia riskipainoja asuinkiinteistö- ja liikekiinteistöalojen varallisuushintakuplien varalta. Vaikka Suomen asuinkiinteistömarkkinoilla ei olekaan nähtävissä merkkejä yleisestä varallisuushintakuplasta, toimenpiteellä pyritään varautumaan mahdolliseen kuplaan jo ennakkoiden.

**Finanssivalvonnan mukaan toimenpiteellä on tarkoitus puuttua myös siihen, että sisäisten luottoluokitusten menetelmää käyttävien pankkien myöntämien asuntoluottojen riskipainot eivät riitä kattamaan rahoitusjärjestelmän vakautta horjuttavan asuinkiinteistösektorin kriisin vaikutuksia.** Finanssivalvonta katsoo, että järjestelmäriskejä ei oteta eikä niitä tulekaan ottaa erikseen huomioon sisäisissä malleissa ja että valitulla makrovakaavuusvälineellä on pystyttävä vaikuttamaan suoraan pankkien riskipainoihin eikä vain pääoman kokonaismäärään.

**Toimenpide on tarkoitettu ennaltaehkäiseväksi.** EJRK:n varoituksen pohjana käytetyt tiedot eivät yleisesti viittaa asuinkiinteistöjen selkeään ylihinnoitteluun Suomessa. Vain jotkin EKP:n asiantuntijoiden laskemat indikaattorit kertovat siitä, että lievää ylihinnoittelua saattaa esiintyä. Finanssivalvonnan mukaan syitä toimenpiteen toteuttamiselle juuri nyt ovat kotitalouksien suuri ja edelleen kasvava velkaantuneisuus, asuntojen alueellinen hintakehitys (joka on pääkaupunkiseudulla muuta maata nopeampaa) sekä riski toimenpiteen vaikutuksen jäämisestä vähäiseksi, jos se toteutetaan liian myöhään.

**Toimenpiteen ensisijainen tarkoitus ei ole puuttua kotitalouksien suuresta ja edelleen kasvavasta velkaantuneisuudesta johtuvaan riskiin.** EJRK:n antamassa varoituksessa riski todettiin merkittävimmäksi Suomen asuinkiinteistösektoriin liittyväksi heikkoudeksi keskipitkällä aikavälillä. Riskiä pyritään lieventämään vain välillisesti parantamalla pankkien

<sup>9</sup> Standardimenetelmää käyttävien pankkien osuus Suomen asuntoluottomarkkinoista on noin 10 %.

<sup>10</sup> Koska Suomessa ei kahteenkymmeneen vuoteen ole ollut vakavaa pankkikriisiä, pankkien käytössä olevat yksityiskohtaiset maksulaiminlyöntitiedot eivät kata 1990-luvun pankkikriisin kaltaisia vakavia tappioskenaarioita. Sen vuoksi suomalaispankit ovat mukauttaneet käyttämiään malleja 1990-luvun kriisin tappioiden pohjalta. Tuota kriisiä edeltävänä aikana kotitalouksien velkaantuneisuusaste (velan suhde käytettävissä oleviin tuloihin) oli kuitenkin noin kolmanneksen alhaisempi (noin 80 %) kuin nykyään (noin 120 %), joten mukautuksista huolimatta mallit eivät välttämättä täysin ota huomioon nykyisiä järjestelmäriskejä.

kykyä selviytyä asuinkiinteistöjen hintojen mahdollisen laskun välittömistä vaikutuksista ja kerrannaisvaikutuksista. Antamansa varoituksen mukaisesti EJRK seuraa edelleen kotitalouksien velkaantuneisuuden kehitystä Suomessa.

**Toimenpide saattaa parantaa kohdepankkien riskinsietokykyä jonkin verran.** Toimenpide vaikuttaisi kuuteen Suomen asuntomarkkinoilla toimivaan pankkiin, joista kaksi on muihin EU:n jäsenvaltioihin sijoittautuneiden pankkien sivuliikkeitä. Jos oletetaan, että täytäntöönpanon vastavuoroisuus toteutuu täysimääräisesti, kyseisten pankkien olisi Finanssivalvonnan mukaan kasvatettava ydinpääomansa (CET1) määrää yhteensä 500 miljoonalla eurolla. Finanssivalvonnan ja Suomen Pankin arvion mukaan toimenpiteen vaikutus vastaa suunnilleen riskipainotetun pääomavaatimuksen yhden prosenttiyksikön korotusta. Arvioitu vaikutus yksittäisten pankkien ydinpääoma- ja vakavaraisuussuhteisiin on pankista ja riskipainojen lähtötasosta riippuen 0–2 prosenttiyksikköä. Keskimääräinen painotettu vaikutus pankkien ydinpääomasuhteisiin on arvion mukaan 1,4 prosenttiyksikköä.

**Toimenpiteen mitoitus perustuu useisiin stressiskenaarioihin.** Skenaariot kuvastavat pääasiassa kansallisia talouskriisejä. Finanssivalvonnan mukaan keskimääräiselle riskipainolle asetettava 15 prosentin alaraja riittää kattamaan stressiskenaarioissa sekä välittömien että kerrannaisvaikutusten aiheuttamat tappiot. Tulos on johdettu erikseen sekä 1990-luvulla koetun pankkikriisin, stressitestin tulosten että makromallisimulaation pohjalta. Niiden kaikkien perusteella saadaan riskipainoille sama suuruusluokka (10–15 %). Tarkin mitoitus, joka myös tarjoaa parhaat perustelut 15 prosentin alarajalle, on saatu Gulanin, Haavion ja Kilposen rakenteellisella vektoriautoregressiivisellä makromallilla. Siinä Suomen talouden ja pankkisektorin nykytilaan sovelletaan 1990-luvun pankkikriisissä esiintyneitä häiriöitä. Implisiittiset riskipainot on mitoitettu kattamaan luottotappiot kumuloiduvasti kolmen vuoden jaksolla. Huomionarvoista mitoituksessa onkin luottotappioiden kertyminen useiden vuosien kuluessa, mikä kuvastaa kriisin koko rahoitusjärjestelmään ulottuvaa vaikutusta. Samaa oletusta on käytetty myös määritettäessä mitoitusta 1990-luvun pankkikriisin ja stressitestin tulosten pohjalta.

**Suomen pankkisektori on kuitenkin jo hyvin vakavarainen.** Toimenpiteen vaikutus riippuu siitä, kattavatko kohdepankit entistä suuremmat pääomavaatimukset hankkimalla uutta pääomaa vai pienentämällä vapaaehtoisia pääomapuskureitaan. Vuoden 2017 maaliskuun lopussa Suomen pankkisektorin kokonaisvakavaraisuussuhde oli 22,5 % ja ydinpääomasuhde 20 %. Yksikään kohdepankeista ei joudu hankkimaan uutta pääomaa vaatimuksen täyttämiseksi. Toimenpiteen vaikutus pankkien riskinsietokykyyn riippuu siis siitä, haluavatko pankit säilyttää nykyiset vapaaehtoiset pääomapuskurinsa, kuten Finanssivalvonta odottaa.

**Finanssivalvonnan arvion mukaan toimenpiteen yleinen vaikutus EU:n sisämarkkinoihin tulee olemaan positiivinen.** Toimenpiteen mahdolliset vaikutukset muissa maissa on arvioitu makrovakaupoliittisten toimenpiteiden rajat ylittävien vaikutusten arvioinnista ja vapaaehtoisesta vastavuoroisuudesta annetun EJRK:n suosituksen EJRK/2015/2 mukaisesti. Arvion mukaan toimenpiteen aiheuttamien kotimaisten kerrannaisvaikutusten todennäköisyys on pieni, sillä riskipainon 15 prosentin alaraja on varsin maltillinen. Koska toimenpidettä sovelletaan ainoastaan Suomessa myönnettäviin asuntoluottoihin, myös ulkoiset kerrannaisvaikutukset jäänevät vähäisiksi.

**EJRK:n yleinen arvio oli, että toimenpiteestä ei aiheudu suhteettomia kielteisiä vaikutuksia EU:n sisämarkkinoihin tai muiden jäsenvaltioiden rahoitusjärjestelmiin.** Toimenpiteen arvioidaan parantavan entisestään suomalaisten pankkien kykyä selvitä asuntomarkkinoiden häiriöistä ja siten ehkäisevän häiriöiden leviämistä Suomesta muihin jäsenvaltioihin. Toimenpiteen myötä suomalaisten asuntoluottojen riskipainoja korotetaan lähemmäs muiden jäsenvaltioiden tasoa, mutta riskipainot pysyvät muihin Pohjoismaihin verrattuna edelleen suhteellisen alhaisina. Siitä ei siis aiheudu suhteettomia kielteisiä vaikutuksia sisämarkkinoihin.

Riskipainojen korottamista lähemmäs muiden Pohjoismaiden tasoa voidaan tiettyyn rajaan asti pitää jopa toimintaedellytysten yhdenvertaistamisena.

## 2.2 Toimenpiteen suhde muihin ratkaisuvaihtoehtoihin

Tässä osassa arvioidaan vakavaraisuusasetuksen 458 artiklan vaatimusten mukaisesti, voitaisiinko lisääntynyttä järjestelmäriskiä lieventää muilla vakavaraisuusasetuksessa ja -direktiivissä määritetyillä makrovakaustoimenpiteillä ja kuinka tehokkaita ne olisivat ehdotettuun toimenpiteeseen verrattuna. Muita toimenpiteitä tulee arvioida, ennen kuin voidaan soveltaa vakavaraisuusasetuksen 458 artiklan mukaisia tiukempia kansallisia toimenpiteitä.

### a) Standardimenetelmää käyttävien pankkien riskipainojen korottaminen (vakavaraisuusasetuksen 124 artikla)

Vakavaraisuusasetuksen ja -direktiivin nojalla toimivaltainen viranomainen voi korottaa standardimenetelmää käyttävien pankkien asuinkiinteistövakuudellisten vastuiden riskipainoja pilarin 1 pääomavaatimusten laskennassa 35 prosentista enimmillään 150 prosenttiin tai käyttää 35 prosentin riskipainon soveltamisessa tiukempia kriteerejä rahoitusjärjestelmän vakauteen liittyvistä syistä.

Suomessa vain 10 prosenttia asuinkiinteistövakuudellisista vastuista on standardimenetelmää käyttävien pankkien hallussa, joten riskipainojen korottaminen vakavaraisuusasetuksen 124 artiklan nojalla ei edistäisi ehdotetun toimenpiteen tavoitteita tehokkaasti. Lisäksi riskipainojen 35 prosentin alaraja katsotaan riittäväksi standardimenetelmää käyttäville pankeille (kun se sisäisten luottoluokitusten menetelmää käyttävillä pankeilla on keskimäärin noin 7 prosenttia). Ehdotettu toimenpide on tähdätty nimenomaisesti asuinkiinteistöriskeille alttiina oleville markkinalohkoille, joilla pääasiassa käytetään sisäisten luottoluokitusten menetelmää. Sisäisten luottoluokitusten menetelmää käytettäessä sovellettavat riskipainot ovat Suomessa tällä hetkellä pieniä, sillä ne on mitoitettu Suomen markkinoiden verrattain vähäisten historiallisten tappioiden pohjalta eikä niissä ole otettu riittävästi huomioon kotitalouksien nykyiseen korkeaan velkaantuneisuusasteeseen liittyviä järjestelmäriskejä. Näissä markkinaolosuhteissa standardimenetelmää käyttävien pankkien riskipainojen korottamisella ei siis olisi olennaista vaikutusta.

### b) Sisäisten luottoluokitusten menetelmää käyttävien pankkien tappio-osuuden (LGD) vähimmäisluvun korottaminen (vakavaraisuusasetuksen 164 artikla)

Vakavaraisuusasetuksen ja -direktiivin nojalla toimivaltainen viranomainen voi korottaa sisäisten luottoluokitusten menetelmää käyttävien pankkien asuinkiinteistövakuudellisten vähittäisvastuiden riskipainotettua keskimääräistä LGD-vähimmäislukua pilarin 1 pääomavaatimusten laskennassa. Tappio-osuus on (mm. maksukyvyttömyyden todennäköisyyden ohella) yksi riskipainon määrittämisessä käytettävistä parametreista. LGD-luvun korottaminen suurentaa välillisesti riskipainoa ja sen myötä pääomavaatimuksia.

Finanssivalvonnan mukaan tarve suurentaa asuntoluottojen riskipainoja ei johdu liian alhaisista LGD-luvuista. Lisäksi LGD-vähimmäisluvun korottamisella olisi suhteettoman suuri vaikutus pankkien riskipainoihin. Yleisemmin Finanssivalvonta katsoo, että järjestelmäriskejä ei oteta eikä niitä tulekaan ottaa erikseen huomioon sisäisissä malleissa. Valtaosalla suomalaispankeista keskimääräinen LGD-luku on lähellä tämänhetkistä 10 prosentin alarajaa, jota Finanssivalvonta pitää asianmukaisena. Finanssivalvonta katsoo, että keskimääräiselle LGD-luvulle asetetun alarajan korottaminen suurentaisi luottolaitosten välisiä eroja riskipainoissa epätarkoituksenmukaisella tavalla. Koska LGD-luku on vakavaraisuussäätelyn mukaisessa riskipainojen laskentatavassa kutakuinkin lineaarisessa

suhteessa riskipainoon, prosenttiyksikköinä mitattu riskipainojen korotus olisi suurin niissä pankeissa, joiden riskipainot ovat keskitasoa tai suuria. Tämän suhteettoman suuren vaikutuksen vuoksi Finanssivalvonta katsoo, että keskimääräisen riskipainon alarajan korottaminen suoraan olisi tehokkaampi ja tasapuolisempi keino puuttua huoleen, että riskipainot ovat liian pienet vallitseviin järjestelmäriskeihin nähden.

#### **c) Järjestelmäriskipuskurivaatimuksen käyttö (vakavaraisuusdirektiivin 133 artikla)**

**Jäsenvaltiot voivat vaatia järjestelmäriskipuskurin ylläpitämistä sellaisten ei-syklisen järjestelmä- tai makrovakausriskien varalta, joita vakavaraisuusasetus ei kata.** Järjestelmäriskipuskurivaatimus voidaan asettaa kaikille pankeille tai osalle niistä.

**Suomen lainsäädännön nojalla ei ole tällä hetkellä mahdollista asettaa järjestelmäriskipuskurivaatimusta.** Vakavaraisuusdirektiivin nojalla jäsenvaltiot voivat vaatia ylläpitämään ydinpääomasta (CET1) koostuvaa järjestelmäriskipuskuria sellaisten ei-syklisen järjestelmä- tai makrovakausriskien estämiseksi tai lieventämiseksi, joita vakavaraisuusasetus ei kata. Suomi ei ole tähän mennessä käyttänyt tätä mahdollisuutta, mutta odotuksena on, että hallitus esittää eduskunnalle lainsäädäntöehdotuksen järjestelmäriskipuskurista melko pian (prosessin aikataulusta ja lopputuloksesta ei ole varmuutta).

**Koska vakavaraisuusasetuksen 458 artiklan nojalla käyttöön otettava toimenpide on luonteeltaan tilapäinen, Suomen viranomaiset harkitsevat riskipainon vähimmäisluvun tarkistamisen yhteydessä vuonna 2019, käytetäänkö järjestelmäriskipuskurivaatimusta.** Viranomaiset ovat kuitenkin esittäneet varauksia sen suhteen, pystyttäisiinkö järjestelmäriskipuskurivaatimuksen avulla puuttumaan asuntoluottojen alhaisten riskipainojen ongelmaan.

#### **d) Vastasyklisiä pääomapuskuria koskevan vaatimuksen käyttö (vakavaraisuusdirektiivin 136 artikla)**

**Vakavaraisuusdirektiivin nojalla pankkeja voidaan vaatia ylläpitämään vastasyklisiä pääomapuskureita rahoitusjärjestelmän suhdanteita vahvistavien vaikutusten lievittämiseksi.** Vastasyklisiä pääomapuskuria koskevaa vaatimusta sovelletaan kotimaisiin vastuisiin. Nimetty viranomainen asettaa puskurikannat neljännesvuosittain, ja tavanomaisesti pankkien on alettava soveltaa niitä vuoden valmistautumisajan jälkeen.

**Vastasyklisen pääomapuskurin kanta koskisi kaikkia kotimaisia vastuita, ei pelkästään asuinkiinteistöluottoja.** Tällaisen laajan välineen etuna olisi, että kaikkiin vastuisiin, myös suoraan maasta toiseen tai sivuliikkeen välityksellä myönnettyihin lainoihin, sovellettaisiin pakollista vastavaroisuutta. Haittapuolena kuitenkin olisi, että puskurivaatimuksella ei pystyttäisi asianmukaisesti puuttumaan Finanssivalvonnan määrittämään erityisriskiin. Lisäksi Finanssivalvonta toteaa, että esimerkiksi luottokannan BKT-suhteen trendipoikkeaman ja täydentävien tietojen perusteella ei toistaiseksi ole ollut merkkejä yleisestä liiallisesta luotonannon kasvusta. Vastasyklisen pääomapuskurin kanta on Suomessa tällä hetkellä 0 %.

#### **e) Pilariin 2 kuuluvien toimenpiteiden käyttö (vakavaraisuusdirektiivin 101, 103, 104 ja 105 artikla)**

**Vakavaraisuusdirektiivin/vakavaraisuusasetuksen pilarin 2 mukaisessa vakavaraisuuden arvioinnissa toimivaltaisten viranomaisten käytössä on monenlaisia valvontatoimenpiteitä, jotta ne voivat puuttua sellaisiin riskeihin (tai niiden osatekijöihin), joita pilarin 1 pääomavaatimukset eivät kata riittävästi, ja luoda pankeille kannustimia riskienhallintansa tehostamiseen (ks. vakavaraisuusdirektiivin 104 artikla).** Lisäksi vakavaraisuusdirektiivi sallii pilariin 2 kuuluvien toimien käytön makrovakaustarkoituksissa (ks. vakavaraisuusdirektiivin 103 artikla). On ainakin yksi ennakkotapaus, jossa pilariin 2 kuuluvilla toimilla on puututtu samankaltaisiin riskeihin, jotka nyt aiheuttavat huolta Finanssivalvonnalle. Vuonna 2013



Ruotsin finanssivalvontaviranomainen (Finansinspektionen) asetti pilariin 2 kuuluvana toimena asuntoluottojen riskipainolle Ruotsissa 15 prosentin alarajan, joka sittemmin nostettiin edelleen 25 prosenttiin. Alarajan asettamista 15 prosenttiin perusteltiin idiosynkraattisilla luottoriskeillä (eli pankkikohtaisilla luottotappioilla) ja nostoa 25 prosenttiin rakenteellisilla koko rahoitusjärjestelmään liittyvillä riskitekijöillä.<sup>11</sup> Valvontaviranomainen ilmoitti toimenpiteestä julkisesti.

**Finanssivalvonta on esittänyt useita perusteita, jotka puoltavat pilarin 1 alaisen toimenpiteen käyttöä pilariin 2 kuuluvien toimenpiteiden sijaan. EJRK pitää perusteluja hyvinä.**

- **Linjaerot pilariin 2 kuuluvissa toimissa** – Finanssivalvonta tuo esiin sen tosiasian, että asuntoluottokanta on jakautunut yhteisöille, jotka ovat useiden eri kansallisten ja eurooppalaisten viranomaisten valvonnassa (ks. 3.2 osa). Eri yhteisöjen valvojina ovat esimerkiksi Suomen Finanssivalvonta, Ruotsin Finansinspektionen, Tanskan Finanstilsynet sekä Euroopan keskuspankki (EKP) osana yhteistä valvontamekanismia (YVM). Kullakin valvontaviranomaisella on omat käytäntönsä pilarin 2 suhteen, joten pilariin 2 kuuluvan toimenpiteen käyttöönotosta voisi seurata epävarmuutta ja epäyhtenäisyyttä. Vakavaraisuusdirektiivi ei myöskään tarjoa pilariin 2 kuuluville toimenpiteille yhtä selkeää oikeusperustaa kuin minkä vakavaraisuusasetuksen 458 artikla luo EJRK:n kehittämälle vapaaehtoiselle vastavuoroisuudelle.<sup>12</sup> Finanssivalvonta myös tulkitsee, että EKP:n pankkivalvonta pyrkii varaamaan pilariin 2 kuuluvat toimenpiteet mikro- eikä makrovakaustarkoituksiin. Lisäksi on todettava, että vaikka eri valvontaviranomaiset noudattavat eri linjaa pilariin 2 kuuluvien toimenpiteiden julkistamisen suhteen, Finanssivalvonta pitää ehdotetun toimenpiteen julkistamisesta koituvaa mahdollista hyötyä epävarmana.
- **Riittämätön perusta vakavaraisuusdirektiivin 101 artiklan soveltamiselle** – Sisäisiä malleja käyttävät pankit noudattavat Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan vakavaraisuusasetuksen vaatimuksia, eikä asetusta ole havaittu rikutun. Finanssivalvonta toteaa myös, että EKP suorittaa parhaillaan sisäisten mallien erityisarviointia yhdessä suomalaisessa pankkiryhmässä. Havaitut alhaiset riskipainot johtuvat siitä, että mallit perustuvat toteutunutta kehitystä koskevaan tilastolliseen tietoon.<sup>13</sup> Lisäksi Baselin pankkivalvontakomitean laatimaan kaavaan perustuva riskipainojen nykyinen laskentamenetelmä ei Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan ota riittävästi huomioon järjestelmäriskejä. Finanssivalvonta pitää riskipainoja nyt mikrovakausriskeihin nähden oikeansuuruisina ja esittää näkemyksensä, että mallien uudelleenkalibrointi ei olisi oikea tapa puuttua makrovakausrisktiin. Ruotsin viranomaisilla tosin oli asiasta eri näkemys, kun riskipainon alaraja asetettiin pilariin 2 kuuluvana toimena 15 prosenttiin vakavaan rahoitusjärjestelmän häiriöskenaarioon perustuvan asuntoluotoista aiheutuvia luottotappioita koskevan kokonaisarvion pohjalta (ja alaraja nostettiin myöhemmin 25 prosenttiin makrovakaussyistä).

#### **f) Suora puuttuminen kotitalouksien velkaantuneisuuteen**

**EJRK:n varoituksessaan ilmaisemien, kotitalouksien suurta ja edelleen kasvavaa velkaantuneisuutta koskevien huolten vuoksi Suomessa voitaisiin harkita aiempaa vahvempia tai uusia toimenpiteitä, joilla puututtaisiin suuremmin tähän**

<sup>11</sup> Ks. Euroopan pankkiviranomaisen raportti makrovakaustoimista: [Report on the range of practices regarding macroprudential policy measures communicated to the EBA – July 2015](#).

<sup>12</sup> Euroopan järjestelmäriskikomitean suositus, annettu 15 päivänä joulukuuta 2015, makrovakaupoliittisten toimenpiteiden rajat ylittävien vaikutusten arvioinnista ja vapaaehtoisesta vastavuoroisuudesta (EJRK/2015/2).

<sup>13</sup> Ks. alaviite 10.

**asuinkiinteistösektorin tärkeimpään keskipitkän aikavälin heikkouteen.** EJRK on tietoinen siitä, että Suomen viranomaisten makrovakausvälineistöön ei tällä hetkellä kuulu tuloperusteisia välineitä kuten ylärajoja lainan, velan tai velanhoitokustannusten suhteelle käytettävissä oleviin tuloihin mutta että niiden sisällyttämisestä välineistöön käydään keskustelua. Tuloperusteiset välineet saattaisivat olla suurempi ja tehokkaampi tapa vaikuttaa vallitseviin heikkouksiin, etenkin yhdessä jo käytössä olevan enimmäisluottotussuhteen kanssa.

Riippuen siitä, minkä viranomaisen tehtäväksi tällaisen välineen käyttö annettaisiin, se voisi osoittautua poliittisesti jokseenkin hankalaksi lyhyen aikavälin tulonsiirtovaikutusten vuoksi, sillä välineen käyttö rajoittaisi tiettyjen väestöryhmien mahdollisuuksia saada lainaa. Lisäksi välineet vaikuttaisivat ainoastaan uusien lainojen myöntämiseen, eikä niillä siis puututtaisi jo olemassa olevan lainakannan riskeihin lainkaan. Tuloperusteisten välineiden ohella kotitalouksien velkaantuneisuuteen voidaan puuttua verotuksen keinoin. Suomen viranomaiset ovat jo päättäneet asuntoluottojen korkovähennysoikeuden kaventamisesta 100 prosentista 25 prosenttiin vuosien 2011 ja 2019 välisenä aikana.

### **Osa 3: Toimenpiteistä aiheutuva nettohyöty**

#### **3.1 Vaikutus rahoitusvakauteen, rahoitusjärjestelmän riskinsietokykyyn ja talouskasvuun**

**Toimenpiteen odotetaan kasvattavan kohdepankkien riskinsietokykyä, joskin vain vähän.** Finanssivalvonnan mukaan kohdepankkien olisi kasvatettava ydinpääomaansa (CET1) kaikkiaan 500 miljoonalla eurolla, jos vastavuoroisuus toteutuisi täysimääräisesti. Finanssivalvonnan ja Suomen Pankin arvion mukaan toimenpiteen vaikutus vastaa suunnilleen riskipainotetun pääomavaatimuksen yhden prosenttiyksikön korotusta. Arvioitu vaikutus yksittäisten pankkien ydinpääoma- ja vakavaraisuussuhteisiin on pankista riippuen 0–2 prosenttiyksikköä. Toimenpiteen vaikutuspiirissä olevien pankkien osuus Suomen koko asuntoluottokannasta olisi noin 75 %.<sup>14</sup> Koska Suomen pankkisektorilla on tiiviit kytkökset erityisesti Pohjoismaiden pankkisektoriin, sen riskinsietokyvyn vahvistaminen edistäisi rahoitusvakautta koko EU:ssa. Lisäksi yksikään EJRK:n hallintoneuvoston jäsen ei tuonut päätöksen EJRK/2015/4 4 artiklan mukaisessa menettelyssä esiin merkittäviä huolenaiheita toimenpiteen kielteisistä rajat ylittävistä heijastusvaikutuksista.

**Suomen viranomaiset odottavat toimenpiteen vaikuttavan pankkien rahoituskustannuksiin ja lainamarginaaleihin sekä talouskasvuun vain lievästi.** Toimenpiteen arvioidaan kasvattavan pankkien rahoituskustannuksia enintään 0,10 prosenttiyksiköllä. Myös lainamarginaalien kasvun odotetaan jäävän vähäiseksi: pankilla, jolla on pienin keskimääräinen riskipaino, asuntoluottojen keskimääräisen marginaalin odotetaan kasvavan enintään 0,10 prosenttiyksikköä loppuvuoteen 2016 verrattuna.

#### **3.2 Vaikutus kotimaiseen ja rajat ylittävään lananantoon**

**Pohjoismaiset pankkiryhmät ovat merkittäviä toimijoita Suomen markkinoilla.** Ruotsalaisilla (Nordea ja Handelsbanken) ja tanskalaisilla (Danske Bank) pankkiryhmittymillä on sivuliikkeiden ja/tai tytäryhtiöiden kautta merkittävä markkinaosuus. Ulkomaisten sivuliikkeiden osuus kotitalouksille ja yrityksille myönnettyjen lainojen kannasta on 18 %. Merkittävimmät kaksi sivuliikettä ovat molemmat ruotsalaispankkien (Nordean ja Handelsbankenin) sivuliikkeitä, ja näistä pankeista Nordea toimii Suomen markkinoilla sekä

---

<sup>14</sup> Toimenpiteen vaikutuspiiriin kuulumattomat pankit ovat sellaisia sisäisten luottoluokitusten menetelmää käyttäviä pankkeja, joiden keskimääräinen riskipaino on yli 15 %, sekä standardimenetelmää käyttäviä pankkeja.

tytäryhtiön että sivuliikkeen kautta. Suomen tavoin myös Ruotsi ja Tanska saivat vuoden 2016 lopulla EJRK:lta varoituksen asuinkiinteistösektorin keskipitkän aikavälin heikkouksista. Lisäksi pohjoismaiset pankkiryhmät omistavat runsaasti toistensa velkapapereita (katettuja joukkolainoja). Näiden ulkomaisten omistussidosten kautta Ruotsin ja Tanskan asuntomarkkinoiden ongelmat voisivat levitä myös Suomen rahoitusjärjestelmään ja päinvastoin.

### 3.3 Vaikutus toimintamalleihin pankkiryhmien sisällä

**Koska pankkien nykyiset pääomapuskurit riittävät kattamaan pääomavaatimusten kasvun, on epätodennäköistä, että liiketoimintapääomaa siirtyisi toimenpiteen vuoksi merkittävästi muihin maihin.**

Toimenpiteeseen mahdollisesti liittyvän vastavuoroisuuden vuoksi EKP:n, Finanssivalvonnan ja EPV:n olisi pidettävä silmällä mahdollisia asuntoluottojen siirtoja suomalaisista tytäryhtiöistä suomalaisiin sivuliikkeisiin ja mahdollisia tytäryhtiöiden muuttamia sivuliikkeiksi. Ilmoittaessaan EJRK:lle toimenpiteestä Finanssivalvonta totesi toivovansa, että EJRK suosittaisi muille jäsenvaltioille toimenpiteen vastavuoroista käyttöönottoa. EJRK pitää tätä periaatteessa mahdollisena, mutta asiaa harkitaan vasta Suomen viranomaisten pantua toimenpiteen täytäntöön.

**Rajatyrittävän (sekä suoraan maasta toiseen että sivuliikkeiden välityksellä tapahtuvan) asuntoluotonannon kehitystä olisi seurattava.** Jos rajatyrittävä asuntoluotonanto lisääntyy pankkiryhmissä merkittävästi, sen kehitystä laitostasolla voitaisiin tutkia lähemmin (erityisesti valvontakollegioissa).

## Johtopäätökset

**Finanssivalvonnan arvion mukaan makrovakaustoimenpiteet ovat tarpeen sen vuoksi, että makrovakaus-/järjestelmäriskin intensiteetti on muuttunut Suomen rahoitusjärjestelmässä ja riskin lähteenä on asuinkiinteistösektori.** Suomen viranomaiset ovat puuttuneet tilanteeseen viime vuosina lukuisin toimin, kuten ottamalla käyttöön enimmäisluototussuhteen, kaventamalla vähitellen asuntoluottojen korkojen verovähennysoikeutta ja suunnittelemalla alarajan asettamista asuntoluottojen keskimääräiselle riskipainolle. Arvio asuinkiinteistömarkkinoiden heikkouksista sai vahvistusta EJRK:n hiljattain antamasta varoituksesta, jonka mukaan kotitalouksien suuri ja edelleen kasvava velkaantuneisuus (etenkin tietyissä kotitalouksien luokissa) on keskipitkällä aikavälillä merkittävin heikkoustehtäjä. EJRK totesi varoituksessaan, että Suomen asuinkiinteistösektorilla havaitut keskipitkän aikavälin heikkoudet muodostavat riskin rahoitusjärjestelmän vakaudelle ja niillä saattaisi olla vakavia haittavaikutuksia reaalitalouteen.

**EJRK on tyytyväinen siihen, että Suomen viranomaiset ovat ryhtyneet toimiin puuttuakseen EJRK:n varoituksessa esiin nostettuihin asuinkiinteistömarkkinoiden heikkouksiin.** EJRK katsoo, että valittu toimenpide voi auttaa parantamaan entisestään Suomen pankkisektorin kykyä selviytyä mahdollisesta hintojen korjausliikkeestä asuntomarkkinoilla, mikä on hyvä asia. Vaikka Suomen asuntomarkkinoilla ei indikaattorien perusteella näy yleistä ylihinnittelua, eräillä alueilla (kuten pääkaupunkiseudulla) hinnat ovat viime vuosina nousseet paljon voimakkaammin kuin muualla maassa. Ilmiö ei tosin käy selvästi esiin asuntomarkkinahintojen yleisestä kehityksestä, mutta ei voida sulkea pois, että aluetasolla havaitut muutokset voisivat levitä laajemmallekin. On siis hyvä, että makrovakaustoiimiin ryhdytään jo varhaisessa vaiheessa. Myös muissa jäsenvaltioissa on havaittu samankaltaisia eroja asuntomarkkinoiden hintakehityksessä, ja osa niistä pyrkii puuttumaan tilanteeseen säätämällä lainanottajaperusteisten välineiden laajuutta tai kalibrointia. Valittu toimenpide parantaisi

Suomen pankkisektorin yleistä kestävyttä kaiken kaikkiaan varsin vähän (kohdepankkien ydinpääoma kasvasi tai kokonaisvakavaraisuussuhde paransi noin 0–2 prosenttiyksikköä).

**Vakavaraisuusasetuksen 458 artiklassa luetellut vaihtoehtoiset makrovakausvälineet, joita on arvioitava ennen tiukempien kansallisten toimenpiteiden käyttöönottoa, joko eivät ole tarkoituksenmukaisia Suomen asuinkiinteistömarkkinoiden riskiin puuttumiseksi tai eivät tällä hetkellä ole Suomen viranomaisten käytettävissä.** Niin vakavaraisuusasetuksen 124 ja 164 artiklassa tarkoitetut toimenpiteet kuin järjestelmäriskipuskuria ja vastasyklisiä pääomapuskuria koskevat vaatimuksetkin olisivat epätarkoituksenmukaisia joko siksi, että niillä luotaisiin vääränlaisia kannustimia, tai siksi, että ne olisivat liian laaja-alaisia tai eivät kohdistuisi oikeaan riski- tai pankkityyppiin tai että Suomen lainsäädäntö ei tunne niitä. Mahdollisista vaihtoehtoisista ratkaisuista tulisivat tarkoituksenmukaisuutensa ja suhteellisen tehokkuutensa puolesta kyseeseen lähinnä pilariin 2 kuuluvat toimet, mutta Suomen erityistapauksessa pilariin 1 kuuluvat toimet ovat suositeltavampia, sillä toimien tarve perustuu makrovakausuoliin sekä avoimuus- ja julkistamisnäkökohtiin. Lisäksi Finanssivalvonta ei yhteisen valvontamekanismin piirissä ole enää merkittävien laitosten suhteen toimivaltainen valvontaviranomainen eikä siis voi asettaa niille pilariin 2 kuuluvia vaatimuksia. EJRK:n arvio oli, että toimenpiteestä ei aiheudu suhteettomia kielteisiä vaikutuksia EU:n sisämarkkinoille tai muiden jäsenvaltioiden rahoitusjärjestelmille.

**EJRK katsoo sen vuoksi, että toimenpiteestä on hyötyä niiden toimien täydennyksenä, joilla jo on puututtu asuinkiinteistösektorin heikkouksiin Suomessa. Tietyt seikat kuitenkin edellyttävät EJRK:n näkemyksen mukaan lähempää seuranta.**

**Ensinnäkin riippuu viime kädessä kohdepankkien reaktiosta, auttaako toimenpide tosiasiallisesti parantamaan pankkisektorin kestävyttä Suomen viranomaisten kaavailemalla tavalla.** Pankit voivat täyttää lisävaatimukset hankkimalla uutta pääomaa tai pienentämällä vapaaehtoisia pääomapuskureitaan. Finanssivalvonta odottaa muualta maailmasta kertyneiden kokemusten ja tutkimusnäytön perusteella pankkien säilyttävän vapaaehtoiset pääomapuskurinsa ennallaan, mutta sitä ei voida pitää itsestäänselvyytenä. Siksi viranomaisten olisi seurattava tarkasti, miten pankit mukauttavat vakavaraisuusasemaansa toimenpiteen johdosta ja erityisesti missä määrin ne alkavat suosia sijoituskohteena asuntoluottojen asemesta muuntotyypisiä omaisuuseriä.

**Toiseksi Finanssivalvonta ei katso olevan viitteitä vastuisiin liittyvien makrovakausriskien aliarvioinnista luottolaitoksissa, joilla on alhaiset keskimääräiset riskipainot. Arvioon on kuitenkin suhtauduttava tietyin varauksin.** Yksi toimenpiteen tavoitteista on suurentaa asuntoluottojen riskipainoja Suomessa. Alkuvuodesta 2016 EKP vaati mikrovakausvalvojan ominaisuudessa erästä suurta suomalaista pankkiryhmittymää suurentamaan vähittäisvastuidensa riskipainoja, sillä EKP oli havainnut puutteita pankkiryhmittymän vakavaraisuuslaskennassa käyttämän sisäisen mallin validointiprosessissa. Suomen ja EU:n viranomaisten olisikin varauduttava mahdollisuuteen, että muillakin merkittäväillä tai vähemmän merkittäväillä (YVM-asetuksen<sup>15</sup> määritelmän mukaan) laitoksilla voi esiintyä mallien käytössä samankaltaisia puutteita, jotka edellyttävät korjaavia toimia. Vaikka koordinoiti useiden kansallisten ja EU:n valvontaviranomaisten kesken on haastavaa, on tärkeää noudattaa johdonmukaista linjaa sen varmistamiseksi, että asuntoluottoihin sovelletaan Suomessa asianmukaisia riskipainoja.

**Kolmanneksi olisi harkittava järjestelmäriskipuskuria koskevan vaatimuksen käyttöönottoa, jos ja kun se tulee Suomen lain nojalla mahdolliseksi.** Finanssivalvonta katsoo, että Suomen

---

<sup>15</sup> Neuvoston asetus (EU) N:o 1024/2013, annettu 15 päivänä lokakuuta 2013, luottolaitosten vakavaraisuusvalvontaan liittyvää politiikkaa koskevien erityistehtävien antamisesta Euroopan keskuspankille.

rahoitusjärjestelmää uhkaava makrovakaas-/järjestelmäriski on tällä hetkellä luonteeltaan pääasiassa rakenteellinen. Järjestelmäriskipuskuria koskeva vaatimus on joustava väline sellaisten ei-syklisten järjestelmä- tai makrovakausriskien varalta, joita vakavaraisuusasetus ei kata. Lisäksi sitä voidaan soveltaa tarpeen mukaan joko kaikkiin vastuisiin tai pelkästään kotimaisiin vastuisiin ja vastaavasti joko kaikkiin luottolaitoksiin tai vain osaan niistä.

**Neljänneksi toimenpiteellä puututaan vain välillisesti kotitalouksien suureen ja edelleen kasvavaan velkaantuneisuuteen,** joka EJRK:n arvion mukaan muodostaa Suomen asuinkiinteistösektorin merkittävimmän keskipitkän aikavälin heikkouden. EJRK:n käsityksenä on, että vaikka Suomen lainsäädännön sallimaan makrovakaasvälineistöön ei tällä hetkellä kuulu tuloperusteisia välineitä kuten ylärajoja lainan, velan tai velanhoitokustannusten suhteelle käytettävissä oleviin tuloihin, niitä saattaa tulla saataville tulevaisuudessa. Jos edellä mainitut heikkoudet eivät korjaannu tai kasva entisestään, voi olla syytä ryhtyä suurempiin, tuloperusteisiin toimiin, kun ne tulevat saataville Suomen lainsäädännön nojalla. Siihen asti voi olla tarpeen antaa suosituksia tai lausuntoja varovaisesta luotonantopolitiikasta. Talousasioiden tuntemuksen parantaminen lainanottajien keskuudessa voisi sekkin auttaa kotitalouksia velkaantuneisuuden hallinnassa ja kannustaa varovaisempaan riskinottoon.

**Viidenneksi viranomaisten olisi ryhdyttävä toimiin voimassa olevan enimmäisluototussuhteen tehostamiseksi.** Viranomaisten mukaan vakavaraisuusasetuksen 458 artiklan nojalla valittu toimenpide voitaisiin katsoa osaksi laajempaa toimenpidepakettia. Jotta toimenpidepaketti olisi tehokas, kaikkien sen osien on kuitenkin tärkeää olla hyvin toimivia. Finanssivalvonta toteaa, että lainanottajat ovat kiertäneet nykyistä enimmäisluototussuhdetta jonkin verran käyttämällä kulutusluottoja ja räätälöityjä luottoriskivakuutuksia, jotka katsotaan luototussuhteen laskennassa hyväksyttäväksi vakuuksiksi. Luototussuhdetta koskevia sääntöjä on siis tärkeää tiukentaa entisestään, jotta niitä ei ole mahdollista kiertää tällä tavalla. Vaikka pankkisektoriin lukeutumattomien toimijoiden osuus Suomen asuntoluottomarkkinoilla on häviävän pieni, räätälöityjen luottoriskivakuutusten lisääntyvää käyttöä on syytä seurata.

**Kuudenneksi toimenpiteen teho riippuu myös siitä, missä määrin se otetaan vastavuoroisesti käyttöön muissa Pohjoismaissa, joiden pankit toimivat Suomen asuntoluottomarkkinoilla.** Pohjoismaisten pankkien sivuliikkeillä on merkittävä osuus Suomen asuntoluottomarkkinoista. Siksi näille pankeille saattaa koitua kilpailuetua, jos samaa tai vastaavaa toimenpidettä ei sovelleta myös niiden asuntoluotonantoon Suomessa. Olisi myös seurattava tiiviisti rajatylittävän (suoraan maasta toiseen tai sivuliikkeen välityksellä tapahtuvan) asuntoluotonannon kehitystä sekä pohjoismaisten pankkiryhmittymien konsernirakenteen muutoksia.