



Arvio asetuksen (EU) N:o 575/2013 458 artiklan mukaisesti annetusta Suomen ilmoituksesta, joka koskee asuntoluottoihin sovellettavan tiukemman kansallisen toimenpiteen jatkamista

Johdanto

Suomen finanssivalvontaviranomaisena toimiva Finanssivalvonta ilmoitti 28.6.2019 Euroopan järjestelmäriskikomitealle (EJRK) päättäneensä vakavaraisuusasetuksen¹ 458 artiklan 9 kohdan nojalla jatkaa luottolaitoskohtaisen 15 prosentin alarajan soveltamista asuntoluottokannan keskimääräiseen riskipainoon myös 1.1.2020 jälkeen niiden luottolaitosten kohdalla, joilla on käytössä sisäisten luottoluokitusten menetelmä. Päätöksellään Finanssivalvonta jatkaa 26.6.2017 tekemänsä alkuperäisen päätöksen soveltamisaikaa vuodella. Kansallisen toimenpiteen sisältö pysyy entisellään.

Vakavaraisuusasetuksen 458 artiklan 9 kohdassa viitataan samaisen artiklan 4 kohtaan, jonka 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. Vakavaraisuusasetuksen 458 artiklan nojalla annettavissa lausunnoissa noudatettavat menettelyt on kirjattu päätökseen EJRK/2015/4².

EJRK antoi 19.7.2017 lausuntonsa (EJRK/2017/3) sekä arvion Finanssivalvonnan alkuperäisestä ilmoituksesta. Lausunto ja siihen liitetty kansallisen toimenpiteen arviointiraportti julkaistiin 30.8.2017.³ Lisäksi EJRK:n hallintoneuvosto päätti vakavaraisuusasetuksen 458 artiklan 8 kohdan mukaisesti esitetystä Finanssivalvonnan pyynnöstä sisällyttää Suomen soveltaman tiukemman toimenpiteen niiden makrovakauspoliittisten toimenpiteiden luetteloon, joita olisi suositeltavaa soveltaa vastavuoroisesti EJRK:n suosituksen EJRK/2015/2⁴ mukaisesti.

Tässä EJRK:n arvioissa tarkastellaan pääasiassa kyseisen kansallisen toimenpiteen nettohyötyjä rahoitusvakauden ylläpitämisen kannalta. Siinä nojaututaan vuonna 2017 tehtyyn alkuperäisen

¹ 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 (EUVL L 176, 27.6.2013, s. 1).

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

³ Ks. <https://www.esrb.europa.eu/mppa/opinions/html/index.en.html>.

⁴ Euroopan järjestelmäriskikomitean suositus EJRK/2015/2, annettu 15 päivänä joulukuuta 2015, makrovakauspoliittisten toimenpiteiden rajat ylittävien vaikutusten arvioinnista ja vapaaehtoisesta vastavuoroisuudesta (EUVL C 97, 12.3.2016, s. 9).

toimenpiteen arviointiin. Vuoden 2017 arvio on siis erottamaton osa tätä uudelleenarviointia, ja arvioita tulisikin tarkastella yhdessä. EJRK on arvioinut toimenpiteen perusteluja ja hyötyjä – ja vahvistaa nyt arvionsa – etenkin seuraavien kriteerien pohjalta:

- **Perustelut:** onko järjestelmäriskin intensiteetti muuttunut ja muodostaako se uhan kansalliselle rahoitusvakaudelle? Voitaisiko riskiä hallita riittävästi ja asianmukaisesti vakavaraisuusdirektiivin⁵ ja vakavaraisuusasetuksen tarjoamilla vaihtoehtoisilla toimenpiteillä, kun otetaan huomioon näiden toimenpiteiden suhteellinen vaikutus?
- **Vaikutus:** onko todennäköistä, että toimenpiteellä on haluttu vaikutus?
- **Tehokkuus ja sopivuus:** 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 mahdolliset muihin maihin ulottuvat vaikutukset? EJRK voi tilanteen mukaan ehdottaa muutoksia toimenpiteeseen mahdollisten haitallisten kerrannaisvaikutusten lieventämiseksi.

EJRK nojautuu arviossaan myös Finanssivalvonnalta ja sen henkilöstöltä keskustelujen yhteydessä ja muuten saamiinsa tietoihin.

Osa 1: Toimenpiteen kuvaus ja perustelut

1.1 Toimenpiteen kuvaus

Uudella päätöksellään Finanssivalvonta jatkaa asuntoluottokannan keskimääräisiin riskipainoihin sovellettavan luottolaitoskohtaisen 15 prosentin alarajan soveltamisaikaa niiden luottolaitosten kohdalla, joilla on käytössä sisäisten luottoluokitusten menetelmä (jäljempänä 'sisäinen luottoriskimalli').

Jatkoaikaa sovelletaan 1.1.2020–31.12.2020. Alkuperäisen toimenpiteen soveltamisaika oli Finanssivalvonnan 26.6.2017 tekemän päätöksen mukaisesti 1.1.2018–31.12.2019.

Jatkoaika 15 prosentin vähimmäisriskipainon soveltamiselle sisäisiä luottoriskimalleja käyttävien luottolaitosten asuntoluottokantaan perustuu Finanssivalvonnan arvioon, että muutokset makrovakausta ja järjestelmäriskien intensiteetissä saattaisivat edelleen haitata vakavasti rahoitusjärjestelmää ja

⁵ 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 (EUVL L 176, 27.6.2013, s. 338).

reaalitaloutta. Samat muutokset olivat havaittavissa jo vuonna 2017. Tuolloin Finanssivalvonta totesi, että niihin voidaan puuttua parhaiten 15 prosentin vähimmäisriskipainolla.

1.2 Toimenpiteen perustelut

Ennen nykyistä 15 prosentin vähimmäisriskipainoa Suomen viranomaiset olivat ottaneet käyttöön jo joukon muita makrovakaustoimenpiteitä. Vuoteen 2016 mennessä oli otettu käyttöön oikeudellisesti sitova lainakatto suhteessa vakuuksiin, alettu asteittain poistaa asuntoluottojen korkovähennysoikeutta verotuksessa ja tehty suunnitelmia asuntoluottovastuisiin sovellettavien vakavaraisuusvaatimusten tiukentamiseksi ja muiden pääomatoimenpiteiden ottamiseksi käyttöön varhaisessa vaiheessa. Suomen viranomaisilla ei kuitenkaan ollut laillisia valtuuksia määrätä asunnon/vakuuksien arvoon suhteutetun lainakaton lisäksi velallisen tuloihin perustuvia enimmäisluototussuhteita (kuten ylärajoja lainamäärän ja tulojen suhteelle, velkamäärän ja tulojen suhteelle tai velanhoitokulujen ja tulojen suhteelle), vaikka ne olisivat tehokkaampia keinoja hillitä kotitalouksien velkaantumista.

Sittemmin Suomen viranomaiset ovat tiukentaneet tai ottaneet käyttöön useita velallislähtöisiä ja pääomaa koskevia toimenpiteitä. Vuonna 2017 päätettyä 15 prosentin vähimmäisriskipainoa alettiin soveltaa vuonna 2018, ja samana vuonna asetettiin useille pankeille 1–3 prosentin järjestelmäriskipuskurivaatimukset. Vakuuksien arvoon suhteutettua lainakattoa madallettiin vuoden 2018 heinäkuussa 85 prosenttiin muiden kuin ensiasunnon ostoon tarkoitettujen asuntoluottojen kohdalla kotitalouksien velkaantuneisuuteen liittyvien heikkouksien vähentämiseksi. Finanssivalvonnan johtokunta on myös hiljattain antanut uusien lainojen myöntökriteerejä koskevia suosituksia, jotka koskevat myös taloyhtiölainoja. Lisäksi asuntoluottojen korkovähennysoikeutta verotuksessa on pienennetty 100 prosentista (vuonna 2011) 25 prosenttiin (vuonna 2019).

Osa 2: Rahoitusjärjestelmälle aiheutuvien riskien arviointi

EJRK pitää Suomen asuinkiinteistösektorin tärkeimpinä heikkouksina 1) kotitalouksien suurta ja kasvavaa velkaantuneisuutta, 2) asuntoluottojen merkittävää osuutta suomalaisten luottolaitosten luottosalkuissa ja taloyhtiölainojen muodossa tapahtuvan kotitalouksien välillisen asuntoluototuksen nopeaa kasvua, 3) uusien lainojen myöntökriteerien lievenemistä sekä 4) tiiviitä kytköksiä muiden Pohjoismaiden pankkijärjestelmiin. Nämä heikkoudet eivät ole pienentyneet vuoden 2017 jälkeen. EJRK suoritti hiljattain Euroopan talousalueen (ETA) laajuisen järjestelmällisen ja ennakoivan kartoituksen, jonka osana

se arvioi myös Suomen asuinkiinteistösektorin heikkouksia.⁶ Arvioinnissa todettiin, että Suomen kotitalouksien velkataakka on nyt suurempi kuin vuonna 2016 ja kasvaa edelleen. Viime aikoina kasvu on johtunut osaksi taloyhtiölainoista, joiden kanta on kasvanut nopeasti (vuosikasvu 10 %) ja joiden takaisinmaksu on käytännössä kotitalouksien ja taloyhtiön muiden osakkaiden harteilla. Lisäksi todettiin, että uusien lainojen myöntökriteerit ovat aiempaa lievempiä ja että Suomen pankkijärjestelmällä on tiiviit kytkökset muiden Pohjoismaiden pankkijärjestelmiin, minkä vuoksi riskit saattavat levitä maasta toiseen.

EJRK on viime vuosina seurannut asuinkiinteistösektoriin liittyviä riskejä kaikissa Euroopan unionin (EU) jäsenvaltioissa, ja vuonna 2016 se teki koko EU:n laajuisen arvioinnin asuinkiinteistösektoriin liittyvistä heikkouksista. Arvioinnissa EJRK havaitsi useissa maissa heikkouksia, joista aiheutuvat järjestelmäriskit voivat vaarantaa rahoitusvakauden keskipitkällä aikavälillä. Se varoitti heikkouksista kahdeksaa maata, myös Suomea. Vuonna 2016 EJRK piti Suomen asuinkiinteistösektorin suurimpana heikkoutena kotitalouksien suurta ja kasvavaa velkaantuneisuutta, jonka vuoksi merkittävä osa kotitalouksista saattaisi kärsiä epäsuotuisasta taloustai rahoitustilanteesta tai asuntomarkkinoiden epäsuotuisasta kehityksestä. Yli neljäsosa kotitalouksien velasta oli kasautunut suhteellisen pienelle joukolle erittäin velkaantuneita kotitalouksia. EJRK totesi lisäksi, että riskien toteutuessa vaikutukset voisivat levitä muihin Pohjoismaihin ja Baltian maihin.

2.1 Asuinkiinteistösektorin heikkoudet

Tällä hetkellä ei ole näyttöä siitä, että asuntojen hinnat olisivat liian korkeat. Alueiden väliset asuntohintaerot ovat kuitenkin kasvaneet kymmenen viime vuoden aikana – erityisesti pääkaupunkiseudun ja muun Suomen välillä. Asuntoluottojen korkovähennysoikeus toimi aiemmin kannustimena asunnonostoon, mutta sitä on viime vuosina pienennetty 100 prosentista (vuonna 2011) 25 prosenttiin (vuonna 2019). Asuntojen hinnat eivät myöskään ole nousseet viime aikoina, joten huolet hintakuplan muodostumisesta ovat tällä hetkellä verrattain lieviä. Finanssivalvonta myös arvioi, että asuntojen reaalihintojen kehitys on vuoden 2010 jälkeen ollut aiempaa maltillisempaa. Se katsoo kuitenkin, että asuntomarkkinoilla vallitsee tällä hetkellä alueellisen ylikuumenemisen riski: asuntojen hintakehitys on kasvukeskuksissa erkaantunut yhä selvemmin muun maan hintakehityksestä, mikä lisää paikallisten hintakuplien riskiä ja mahdollisia haittavaikutuksia.

2.2 Kotitaloussektorin heikkoudet

Finanssivalvonta arvioi EJRK:n tavoin, että asuntoluototuksen ja asuntomarkkinoiden viimeaikainen kehitys on voimistanut järjestelmäriskejä ja niistä rahoitusvakaudelle aiheutuvia uhkia. Finanssivalvonta

⁶ Ks. EJRK:n hallintoneuvoston 34. kokouksen jälkeinen lehdistötiedote osoitteessa <https://www.esrb.europa.eu/news/pr/date/2019/html/esrb.pr190407~7afb3fad6.en.html>.

toteaa erityisesti, että taloyhtiölainakannan nopea kasvu on haurastuttanut kotitalouksien velkarakennetta, sillä taloyhtiölainoihin liittyy vaikeammin havaittavia riskejä kuin perinteisiin asuntoluottoihin. Lisäksi laina-aikojen pitenemisen vuoksi lainoja lyhennetään hitaammin.

Kotitalouksien velkataakka on kansainvälisessä vertailussa suhteellisen suuri (noin 129,3 % suhteessa käytettävissä oleviin tuloihin vuoden 2019 ensimmäisellä neljänneksellä)⁷, ja velkaantuneisuus on kasvanut keskipitkällä aikavälillä. Valtaosa (Finanssivalvonnan mukaan yli 97 %) lainoista on vaihtuvakorkoisia, mikä altistaa velalliset äkillisten korkomuutosten riskille. Asuntoluotot ovat myös jakautuneet erittäin epätasaisesti kotitalouksien kesken: erittäin velkaisten kotitalouksien osuus asuntoluottokannasta on suuri. Riskejä kuitenkin lieventää se, että asuntoluotot ovat Suomessa suhteellisen lyhytaikaisia ja ne maksetaan kokonaisuudessaan takaisin lyhennyksinä.

2.3 Pankkisektorin heikkoudet

Suomen pankkisektori kärsi asuntomarkkinoiden laskusuhdanteesta. Asuntoluottojen osuus Suomen luottolaitosten luotonannosta on merkittävä. Lisäksi yritysluototus keskittyy erittäin vahvasti rakennus- ja kiinteistöaloille (ml. taloyhtiölainat) – osuus on suurempi kuin yhdessäkään toisessa Euroopan maassa. Suurin osa asuntoluotoista myös keskittyy sisäisiä luottoriskimalleja käyttäviin luottolaitoksiin, ja kun suomalaispankit lisäksi nojautuvat varainhankinnassaan paljolti katettuihin joukkolainoihin, joiden vakuutena on niiden itsensä myöntämiä asuntoluottoja, pankit ovat alttiina sijoittajien luottamuksen muutoksille.

Kiinteistöluottoihin liittyvät heikkoudet ovat kasvaneet Suomen pankkisektorilla viime aikoina sitä mukaa kun uusien lainojen myöntökriteerit ovat lieventyneet. Kasvu on ollut nopeaa taloyhtiölainoissa, jotka eivät ole yhtä läpinäkyviä kuin tavanomaiset asuntoluotot. Lisäksi uusien lainojen myöntökriteerit ovat lieventyneet:

- 1) asuntoluottojen keskimaturiteetti on pidentynyt, mikä saattaa kasvattaa pankkien tappio-osuutta (LGD), ja
- 2) uusien asuntoluottojen marginaalit ovat aiempaa pienempiä, mikä heikentää pankkien tappionkattamiskykyä.

Tämänhetkisessä suotuisassa makrotaloustilanteessa myös pankkien luottosalkkujen laatu todennäköisesti paranee, jolloin sisäisillä luottoriskimalleilla lasketut riskipainot niin ikään pienenevät.

Riskipainot voivat olla asianmukaiset mikrovakausriskikokulmasta, mutta niissä ei välttämättä oteta riittävällä tavalla huomioon asuntomarkkinoista, kotitalouksien velkaantuneisuudesta ja asuntoluotonannosta aiheutuvia järjestelmätason heikkouksia. Se voi voimistaa asuntomarkkinoilta lähtöisin olevien häiriöiden ja kriisien vaikutuksia sekä niiden kerrannaisvaikutuksia pankkeihin ja koko talouteen.

Rahoitussektorin haavoittuvuutta lisää sekin, että Pohjoismaissa on suuri ja keskittynyt rahoitusjärjestelmä ja pankeilla on tiiviit kytkökset muiden maiden pankkeihin.

⁷ Lähde: Tilastokeskus, rahoitustilinpito, http://tilastokeskus.fi/til/rtp/2019/01/rtp_2019_01_2019-06-28_tau_002_fi.html

Osa 3: Kansallisen toimenpiteen vaikutus ja tehokkuus

3.1 Toimenpiteen vaikutus havaittuun riskiin

Toimenpiteellä puututaan siihen, että sisäisiä luottoriskimalleja käyttävien luottolaitosten asuntoluottojen riskipainot eivät ole riittävän suuria kattamaan asuinkiinteistömarkkinoiden systeemisen kriisin haittavaikutuksia. Makrovakausunäkökulmasta vähimmäisriskipainolla estetään riskipainojen pieneneminen järjestelmän laajuisesti. Koska asuinkiinteistömarkkinoihin liittyy koko järjestelmän laajuinen riski, toimenpiteellä varmistetaan, että vakavaraisuussuhteet ovat riittävät eli pankeilla on riittävästi lisöpääomaa kattamaan kaikki vakavastakin finanssikriisistä aiheutuvat luottotappiot. Finanssivalvonta toteaa erikseen, että koska havaitut makrovakaas- ja järjestelmäriskit koskevat markkinoita kokonaisuutena, niihin on myös tarkoituksenmukaista puuttua koko markkinoiden laajuisella makrovakaustoimenpiteellä.

Jatkettava toimenpide on osa laajempaa joukkoa pääomaa koskevia tai velallislähtöisiä toimenpiteitä, joita vuoden 2016 jälkeen on otettu käyttöön tai tiukennettu Suomen pankki- ja asuinkiinteistösektorin riskien varalta. Suomen viranomaiset ovat ottaneet käyttöön tai tiukentaneet useita muitakin velallislähtöisiä tai pääomaa koskevia toimenpiteitä kuin sisäisiä luottoriskimalleja käyttävien luottolaitosten myöntämien asuntoluottojen keskimääräiselle riskipainolle asetetun 15 prosentin alarajan (jota on sovellettu tammikuusta 2018 ja jonka soveltamista nyt tarkasteltavalla toimenpiteellä jatketaan). Vuonna 2018 kaikille luottolaitoksille asetettiin 1–3 prosentin järjestelmäriskipuskurivaatimus, ja vakuuksiin suhteutettua lainakattoa madallettiin samana vuonna 85 prosenttiin. Finanssivalvonta antoi vuonna 2018 myös uusien lainojen myöntökriteerejä koskevia suosituksia, jotka koskevat myös taloyhtiölainoja. Lisäksi asuntoluottojen korkovähennysoikeutta verotuksessa on pienennetty 100 prosentista (vuonna 2011) 25 prosenttiin (vuonna 2019).

Kuten jo vuonna 2017, EJRK katsoo arvionsa pohjalta, että toimenpidettä jatkamalla pystytään tehokkaasti saavuttamaan aiottu tavoite eli varautumaan asuinkiinteistösektorin hintakuplan riskiin vahvistamalla pankkisektorin kestävyys. EJRK yhtyy Finanssivalvonnan näkemykseen, että syyt, joiden vuoksi suurentuneet järjestelmäriskit voivat uhata rahoitusvakautta Suomessa, ovat periaatteessa samat kuin jo vuonna 2017, jolloin vähimmäisriskipainosta alun perin päätettiin. Toimenpidettä jatkamalla varmistetaan, että asuntoluotoilla on jatkossakin ainakin vähimmäisriskipaino ja että pankit kestävät siten vastedeskin häiriöitä.

3.2 Toimenpiteen suhde muihin ratkaisuvaihtoehtoihin

a) Standardimenetelmää luottoriskin laskennassa käyttävien pankkien riskipainojen korottaminen (vakavaraisuusasetuksen 124 artikla)

Vuoden 2017 arvionsa mukaisesti EJRK katsoo, että vakavaraisuusasetuksen 124 artiklan mukaisella toimenpiteellä ei saavutettaisi tavoitteita tehokkaasti, sillä tällainen toimenpide ei koskisi sisäisiä luottoriskimalleja käyttäviä luottolaitoksia.

b) Sisäisiä malleja luottoriskin laskennassa käytävien pankkien tappio-osuuden (LGD) vähimmäisluvun korottaminen (vakavaraisuusasetuksen 164 artikla)

Vuoden 2017 arvionsa mukaisesti EJRK katsoo, että 15 prosentin vähimmäisriskipainolla tavoiteltu vaikutus ei toteutuisi riittävällä tavalla vakavaraisuusasetuksen 164 artiklan mukaisella toimenpiteellä, joka koskisi vain LGD-lukua eikä maksukyvyttömyyden todennäköisyyttä (PD). Vakavaraisuusasetuksen ja -direktiivin nojalla toimivaltainen viranomainen voi rahoitusvakauden turvaamiseksi korottaa sisäisiä luottoriskimalleja käytävien pankkien asuinkiinteistövakuudellisten vähittäisvastuiden riskipainotettua keskimääräistä LGD-vähimmäislukua pilarin 1 pääomavaatimusten laskennassa. LGD-luku on (mm. PD-luvun ohella) yksi riskipainon määrittämisessä käytettävistä parametreista. LGD-luvun korottaminen suurentaa väliillisesti riskipainoa ja sen myötä pääomavaatimuksia.

Toimenpiteen makrovakauserustelut eivät liity alhaisiin LGD-lukuihin. Lisäksi LGD-vähimmäisluvun korottaminen vakavaraisuusasetuksen 164 artiklan nojalla suurentaisi Finanssivalvonnan ja Suomen Pankin arvion mukaan riskipainoja (mahdollisesti suhteettomasti) joillakin pankeilla, joiden riskipainot ovat tällä hetkellä keskitasoa tai suuret.

c) Järjestelmäriskipuskurivaatimuksen käyttö (vakavaraisuusdirektiivin 133 artikla)

Riskipainoille asetetun 15 prosentin alarajan soveltamisaikaa jatkamalla pyritään varmistamaan, että sisäisiä luottoriskimalleja käytävillä luottolaitoksilla on riittävästi pääomaa kotimaisista asuntoluotoista aiheutuvien riskien varalta. Vakavaraisuusdirektiivin 133 artiklan mukaisen järjestelmäriskipuskurin soveltamisessa ei nyky säännösten mukaan voitaisi tehdä eroa sektorien välillä, joten toimenpidettä ei olisi mahdollista kohdistaa asuinkiinteistösektorin riskeihin. Jos valittaisiin kaikkia vastuita koskeva toimenpide, vaikutettaisiin myös sellaisiin lohkoihin, jotka eivät ole alttiina erityiselle riskille, esimerkiksi luotonantoon yrityssektorille ja pk-yrityksille. Lisäksi Finanssivalvonta katsoo, että toimenpiteen kohdistaminen pelkästään sisäisiä luottoriskimalleja käytäviin luottolaitoksiin olisi Suomen lain kannalta ongelmallista. Huomionarvoista on, että järjestelmäriskipuskurivaatimus pitäisi Finanssivalvonnan arvion mukaan asettaa korkeammaksi kuin Suomen lain sallimat 3 tai 5 %, jotta sillä saataisiin aikaan sama vaikutus kuin vähimmäisriskipainolla.

Finanssivalvonta myöntää, että nykyistä vähimmäisriskipainoa on tarpeen tarkistaa, kun vakavaraisuusasetukseen ja -direktiiviin tehdyt muutokset ovat tulleet voimaan. Muutosten myötä tulee mahdolliseksi ottaa käyttöön sektori-kohtainen järjestelmäriskipuskurivaatimus, joka koskee asuinkiinteistövakuudellisia saamia luonnollisilta henkilöiltä. Vaikka näin on mahdollista puuttua nimenomaan asuinkiinteistösektorista aiheutuviin riskeihin, on silti syytä arvioida, tarvitaanko puskurivaatimuksen täydennykseksi edelleen riskipainoa, jotta riskipainot eivät mallien optimoinnin myötä pääse pienenemään liikaa. Arvioinnissa on otettava erityisesti huomioon, että kaikki pääoma- ja puskurivaatimukset lasketaan riskipainojen perusteella, minkä vuoksi riskipainojen pienenemisellä on merkittävä vaikutus luottolaitosten pääomatasoon.

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

Vuoden 2017 arvionsa mukaisesti EJRK katsoo, että 15 prosentin vähimmäisriskipainolla tavoiteltu vaikutus ei toteutuisi riittävällä tavalla vastasyklisen pääomapuskurivaatimuksen avulla. Vastasyklisiä pääomapuskuria koskevalla vaatimuksella voidaan puuttua suhdanneriskeihin, mutta Finanssivalvonta pyrkii vähimmäisriskipainon avulla puuttumaan rakenteellisiin riskeihin. Lisäksi puskurivaatimus koskisi kaikkia suomalaisia vastuita, ei pelkästään asuntoluottoja.

e) Pilaariin 2 kuuluvien toimenpiteiden käyttö (vakavaraisuusdirektiivin 101, 103, 104 ja 105 artikla)

Vuoden 2017 arvionsa mukaisesti EJRK katsoo, että 15 prosentin vähimmäisriskipainolla tavoiteltu vaikutus ei toteutuisi riittävällä tavalla pilariin 2 kuuluvien toimenpiteiden avulla. EJRK yhtyy Finanssivalvonnan arvioon, että vaikka käytössä olevat sisäiset luottoriskimallit perustuvat mikrovakautta koskeviin päteviin tilastotietoihin, niissä ei oteta huomioon ylimääräistä järjestelmäriskiä, joka asuntoluotonannon yleisestä runsaudesta aiheutuu varsinkin kotitalouksien raskaan velkataakan ja luotonmyöntökriteerien lievenemisen vuoksi. Yleisesti matalien riskipainojen makrovakausvaikutuksen vuoksi on siis makrovakauden kannalta perusteltua asettaa yleinen vähimmäisriskipaino. Lisäksi EJRK yhtyy Finanssivalvonnan toteamukseen, että pilariin 2 kuuluvien toimien vastavuoroiselle soveltamiselle ei ole samankaltaista yksiselitteistä oikeusperustaa kuin vakavaraisuusasetuksen 458 artiklaan perustuville toimenpiteille, mikä heikentää pilarin 2 toimien yleistä tehokkuutta sidoksisilla markkinoilla.

f) Muiden toimenpiteiden käyttö

Vuoden 2017 arvionsa mukaisesti EJRK korostaa, että koska kotitalouksien suuri ja kasvava velkaantuneisuus on EJRK:n varoituksen mukaan asuinkiinteistösektorin tärkein keskipitkän aikavälin heikkous, on syytä vahvistaa pankkisektoria tai ottaa käyttöön muita toimia, joilla tähän heikkouteen voidaan puuttua suoraan.

Vaikka velallislähtöiset toimet ovat sinänsä tehokkaita, ne koskevat vain uusia lainoja ja vaikuttavat siis vain asuntoluottovirtoihin eivätkä luottokantoihin. Siksi niillä ei voida puuttua asuntoluottosalkuissa jo oleviin vastuisiin liittyvien makrovakausriskien suurenemiseen.

Osa 4: Toimenpiteestä aiheutuva nettohyöty

4.1 Vaikutus rahoitusvakauteen, rahoitusjärjestelmän riskinsietokykyyn ja talouskasvuun

Kuten jo vuoden 2017 arviossa todettiin, ehdotetun toimenpiteen odotetaan edelleen parantavan Suomen pankkijärjestelmän riskinsietokykyä (ja sitä kautta mahdollisesti myös koko talouden kestokykyä), joskin vain vähän. Finanssivalvonnan arvion mukaan vuonna 2018 käyttöön otettu toimenpide ja sen jatkaminen ovat vaikutuksiltaan sopivia, tehokkaita ja oikeasuhteisia. Finanssivalvonta toteaa erityisesti, että toimenpiteen tarkoituksena on vahvistaa pankkisektoria ja parantaa jo varhaisessa vaiheessa sen kykyä selviytyä varallisuushintakuplista. EJRK yhtyy arvioon, etenkin koska makrovakausnäkökulmasta on tarpeen varmistaa,

että pankkisektorilla kokonaisuutena on ainakin vähimmäistason riskinsietokyky. Kaikki pääoma- ja puskurivaatimukset ilmaistaan suhteessa riskipainotettuihin saamisiin, joten on olennaisen tärkeää, että riskipainot lasketaan varovaisella tavalla, joka säilyttää pääoman reaaliarvon. Käytössä oleva vähimmäisriskipaino ja sen jatkaminen palvelevat tätä tarkoitusta.

4.2 Vaikutus kotimaiseen ja valtiorajat ylittävään lainanantoon

Finanssivalvonnan odotusten mukaan toimenpiteen vaikutukset kotimaiseen ja valtiorajat ylittävään lainanantoon jäävät vähäisiksi, eikä myöskään EJRK näe erityisesti nykyisestä 15 prosentin vähimmäisriskipainosta saatujen kokemusten valossa viitteitä siitä, että toimenpiteellä olisi merkittäviä vaikutuksia. Finanssivalvonnan arvion mukaan toimenpide vaikuttaa sisämarkkinoihin kaiken kaikkiaan myönteisesti, sillä se parantaa Suomen pankkisektorin kestävyttä ja vakautta ja edistää siten markkinoiden toimintaa.

4.3 Vaikutus pankkiryhmien sisäisiin toimintamalleihin

Vuoden 2017 arvionsa mukaisesti ja nykyisestä 15 prosentin vähimmäisriskipainosta saatujen kokemusten valossa EJRK ei näe merkkejä siitä, että toimenpiteen jatkamisella olisi merkittäviä vaikutuksia pankkiryhmien sisäisiin toimintamalleihin. Koska vähimmäisriskipaino on jo käytössä, toimenpiteen ei odoteta aiheuttavan merkittäviä toimintojen siirtoja luottolaitosten ryhmärakenteissa.

Johtopäätökset

EJRK vahvistaa vuoden 2017 arvionsa sisäisiä luottoriskimalleja käyttävien luottolaitosten myöntämien asuntoluottojen keskimääräiselle riskipainolle asetettavasta 15 prosentin alarajasta ja kannattaa sen soveltamisen jatkamista vuodelle. EJRK yhtyy Finanssivalvonnan arvioon, että asuntoluototuksen ja asuntomarkkinoiden viimeaikainen kehitys on voimistanut järjestelmäriskkejä ja niistä rahoitusvakaudelle aiheutuvia uhkia. EJRK pitää Suomen asuinkiinteistösektorin tärkeimpinä heikkouksina 1) kotitalouksien suurta ja kasvavaa velkaantuneisuutta, 2) asuntoluottojen merkittävää osuutta suomalaisten luottolaitosten luottosalkuissa ja taloyhtiölainojen muodossa tapahtuvan kotitalouksien välillisen asuntoluototuksen nopeaa kasvua, 3) uusien lainojen myöntökriteerien lievenemistä sekä 4) tiiviitä kytköksiä muiden Pohjoismaiden pankkijärjestelmiin. Makrovakaustoimenpiteitä on perusteltua jatkaa järjestelmäriskin intensiteetin muuttumisen vuoksi.

EJRK on viime vuosina seurannut asuinkiinteistösektoriin liittyviä riskejä kaikissa EU:n jäsenvaltioissa.

Se piti 22.9.2016 antamassaan varoituksessa⁸ tärkeimpänä Suomen asuinkiinteistösektorin keskipitkän aikavälin heikkoutena 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.

EJRK jatkaa seurantaa, ja se tarkasteli hiljattain asuinkiinteistösektorin heikkouksiin liittyviä keskipitkän aikavälin riskejä ETA-maissa. EJRK:n riski- ja politiikka-arvion tarkoituksena oli kartoittaa eri riski-indikaattorien tärkeimpiä kehitystrendejä ETA-maiden asuinkiinteistösektorilla sekä selvittää, mitä makrovakauspoliittisia toimia maissa on toteutettu tai olisi vielä syytä toteuttaa rahoitusvakausriskien vähentämiseksi.

Vuoden 2017 arviossaan EJRK peräänkuulutti jatkotoimia useilla osa-alueilla. Koska jatkotoimet on suureksi osaksi toteutettu, toimenpiteen jatkamiselle ei ole estettä. Alkuperäisessä arviossaan EJRK kehotti ensinnäkin seuraamaan tarkasti kohdepankkien reaktioita sen selvittämiseksi, parantaako toimenpide tosiasiallisesti pankkijärjestelmän riskinsietokykyä vai pienentävätkö pankit mahdollisesti vapaaehtoisia pääomapuskureitaan toimenpiteen seurauksena. Ei-toivottuja reaktioita ei ole havaittu. Toiseksi EJRK toivoi EU:n valvontaviranomaisten koordinoivan toimintaansa. Finanssivalvonta on kertomansa mukaan koordinoitunut toimintaansa EKP:n pankkivalvontaorganisaation kanssa, minkä ansiosta se pystyi hyödyntämään makrovakauspäätöksessään myös jatkuvasta mikrovakauserävalvonnasta saatuja tietoja. Kolmanneksi EJRK totesi, että olisi harkittava järjestelmäriskipuskuria koskevan vaatimuksen käyttöönottoa, kun se tulee Suomen lain nojalla mahdolliseksi. Nyt kun järjestelmäriskipuskuri on otettu käyttöön Suomessa, Finanssivalvonta arvioi sen käyttömahdollisuutta niin kuin pitikin. Se kuitenkin totesi, että makrovakauspoliittista tavoitetta ei voitaisi saavuttaa yhtä hyvin järjestelmäpuskurivaatimuksen avulla (ks. kohdan 3.2 alakohta c). Neljänneksi EJRK totesi, että kotitalouksien suuren ja kasvavan velkataakan hillitsemiseksi olisi harkittava tuloperusteisia välineitä. Toteamus pätee edelleen, ja se olisi otettava huomioon tulevilla toimilla. EJRK kuitenkin yhtyy Finanssivalvonnan näkemykseen, että tällaiset velallislähtöiset toimet kohdistuisivat vain uusiin asuntoluottoihin mutta niillä ei pystyttäisi puuttumaan suuren asuntoluottokannan mukanaan tuomiin riskeihin. Vähimmäisriskipainon soveltamisen jatkaminen on siis edelleen tarkoituksenmukainen tapa vähentää tällaisia lainakantaan liittyviä riskejä. Viidenneksi EJRK kehotti ryhtymään toimiin voimassa olevan enimmäisluototussuhteen tehostamiseksi. Vakuuksien arvoon suhteutettua lainakattoa madallettiinkin 90 prosentista 85 prosenttiin vuonna 2018, mutta se on edelleen määritelty niin, että vakuuksiksi voidaan lukea muitakin varoja kuin kiinteistöjä, jolloin sääntöjä saattaa olla mahdollista kiertää. Kuudenneksi EJRK kehotti seuraamaan, missä määrin toimenpide otetaan vastavaroisesti käyttöön muissa Pohjoismaissa. Finanssivalvonnan mukaan muut Pohjoismaat ovatkin ottaneet vähimmäisriskipainon vastavaroisesti käyttöön.

⁸ Warning of the European Systemic Risk Board of 22 September 2016 on medium-term vulnerabilities in the residential real estate sector of Finland.

EJRK:n yleinen arvio on, että toimenpiteen jatkamisesta ei aiheudu suhteettomia kielteisiä vaikutuksia EU:n sisämarkkinoihin tai muiden maiden rahoitusjärjestelmiin. Toimenpiteen avulla pystytään jatkossakin välttämään sisäisiä luottoriskimalleja käyttävien suomalaisluottolaitosten asuntoluottokantaan soveltamien riskipainojen pieneneminen ja erkaantuminen yhä kauemmaksi muissa EU:n jäsenvaltioissa sovellettavista riskipainoista. Vähimmäisriskipainon pitämisellä muihin jäsenvaltioihin nähden verrattain pienenä ei myöskään odoteta olevan kohtuuttoman suuria haittavaikutuksia sisämarkkinoihin, ja sen voidaan jopa katsoa tasapuolistavan toimintaedellytyksiä jossakin määrin.

Yleisemmällä tasolla on syytä korostaa, että EU:n pankkien sisäisiä malleja on tärkeää valvoa yhtenäisesti – myös EU:n eri maissa ja osissa sovellettavien riskipainojen erojen vuoksi. Epäyhtenäinen valvonta saattaisi aiheuttaa makrovakauden kannalta kahdenlaisia ongelmia, jotka ovat paljon laajempia kuin tässä arviossa tarkasteltavan toimenpiteen taustalla oleva ongelmatilanne. Ensinnäkin jos jossakin maassa sovelletaan muita maita pienempiä keskimääräisiä riskipainoja, vaikka se ei ole mallissa käytettävän salkun riskiprofiilin valossa perusteltua, voi herätä epäilyksiä, ovatko pankit rahoitusjärjestelmän näkökulmasta riittävän hyvin varautuneita tappioihin. Koska kaikki pääomavaatimukset ilmaistaan suhteessa riskipainotettuihin saamisiin, on olennaisen tärkeää, että riskipainot lasketaan varovaisella tavalla, joka säilyttää pääoman reaaliarvon. Toiseksi kaikki makrovakauspohjaiset pääomavaatimukset ovat suoraan sidoksissa riskipainoihin. Liian pieniksi arvioidut riskipainot käytännössä heikentävät makrovakauspuskurien tehoa, ja tiettyjen puskurivaatimusten vastavuoroisella soveltamisella saattaa maiden välisten riskipainoerojen vuoksi olla ei-toivottuja vaikutuksia. Sisäisten mallien valvonnan yhtenäistämisyrittäykset (kuten sisäisten mallien erityisarviointi, jolla vähennetään muista syistä kuin riskeistä johtuvia eroja riskipainotetuissa saamisissa) ovat todennäköisesti hyödyksi myös makrovakausriskinäkökulmasta.