

Finanssivalvonnan johtokunnan päätös makrovakaussuhteiden soveltamisesta

Finanssivalvonnan johtokunta on kokouksessaan 19.12.2023 päättänyt asettaa luottolaitostoiminnasta annetun lain (610/2014) 10 luvun 4 §:ssä mainitun muuttuvan lisäpääomavaatimuksen edelleen 0,0 prosentin suuruiseksi sekä päättänyt muuttaa luottolaitostoiminnasta annetun lain 15 luvun 11 §:ssä sekä luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnistä annetun lain 14 §:ssä mainittua enimmäisluototussuhdetta niin, että muita kuin ensiasunnon ostajia koskeva enimmäisluototussuhde palautetaan lakisääteiselle perustasolle 90 %:iin. Päätös tulee voimaan välittömästi. Enimmäisluototussuhdetta koskevalla 28.6.2021 tehdyllä päätöksellä alennettiin enimmäisluototussuhdetta muiden kuin ensiasunnon ostajien osalta 5 prosenttiyksiköllä.

Tämän lisäksi Finanssivalvonnan johtokunta on päättänyt hyväksyä EU:n vakavaraisuusasetuksen (575/2013) artiklan 458 kohdan 5 ja Finanssivalvonnan lain 10 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaisesti Finanssinspektionen (Ruotsi) 14.12.2023 päättämän ja 31.12.2023 voimaan tulevan 25 prosentin alarajan sisäisiä malleja käyttävien luottolaitosten asuntoluottojen keskimääräisille riskipainoille sovellettavaksi Suomessa rekisteröityihin luottolaitoksiin.¹ Alarajaa sovelletaan Finanssinspektionen päätöksen/notifikaation mukaisesti, kun Ruotsiin kohdistuvien asuntoluottojen määrä yksittäisen luottolaitoksen osalta ylittää SEK 5 mrd.² Päätös on voimassa 30.12.2025 asti.

Päätöksen perustelut

Muuttuva lisäpääomavaatimus

Maailmantalous on kehittynyt vaatimattomasti kuluneen vuoden ajan, ja kasvunäkymä on yhä vaisu. Maailmantalouden kehitystä on kuluvana vuonna kannatellut Yhdysvallat, missä hyvä työllisyystilanne on ylläpitänyt talouden kasvua. Eurojärjestelmän asiantuntijoiden arvion mukaan kireät rahoitusolot, alhainen kuluttajien luottamus sekä viennin heikko kehitys hidastavat euroalueen kasvua tänä vuonna. Kasvu pysyy arvion mukaan melko vaatimattomana ensi vuonnakin, kun rahapolitiikan kiristymisen välittyminen talouteen jatkuu.

Suomen Pankin joulukuun ennusteessa Suomen talous supistuu 0,5 % kuluvana vuonna, kun heikko loppuvuosi vetää koko vuoden kasvun negatiiviseksi. Ensi vuonna talous supistuu ennusteen mukaan edelleen 0,2 prosenttia. Talouskasvun arvioidaan elpyvän vuoden 2024 loppupuolelta alkaen ja bruttokansantuotteen ennustetaan kasvavan 1,5 % vuonna 2025. Inflaation ennustetaan pysyvän nopeana vielä tänä vuonna, 4,4 prosentissa, mutta hidastuvan yhteen prosenttiin vuonna

¹ <https://fi.se/en/published/important-memos-and-decisions/2023/fi-extends-the-risk-weight-floor-for-swedish-mortgage-exposures/>

² <https://www.fi.se/en/published/important-memos-and-decisions/2023/fi-notifies-the-eu-regarding-extension-of-the-existing-risk-weight-floor-for-swedish-mortgages/>

19.12.2023

FIVA/2023/1853

Julkinen

2024 pääasiassa energiahintojen laskun vuoksi. Inflaation ennustetaan palaavan lähelle kahta prosenttia vuoteen 2026 mennessä.

Alijäämäistä vaihtotasetta ja velanhoitorasituksen kasvua lukuun ottamatta kaikki finanssisyклиä kuvaavat indikaattorit osoittavat yhä finanssisyklin olevan laskussa. Rahoitusjärjestelmän ylikuumenemisriskit ovat vähäiset. Ensisijainen riskimittari eli luottojen ja BKT:n välisen suhteen trendipoikkeama oli kesäkuun lopussa alustavien tietojen mukaan noin -15 prosenttiyksikköä. Myös suppeammalla luottokannalla laskettu trendipoikkeama on selvästi negatiivinen ja jatkaa alenemistaan, mutta laskuvauhti on hidastunut hieman aikaisempiin neljänneksiin verrattuna.

Täydentävien riskimittarienkaan perusteella luottosyklin ylikuumenemista ei ole havaittavissa. Näin ollen käytettyihin riskimittareihin pohjautuvan kokonaisarvion mukaan perusteita muuttuvan lisäpääomavaatimuksen soveltamiselle ei ole.

Enimmäisluototussuhde

Lainsäädännön mukaan asuntoluottojen enimmäisluototussuhde rajoittaa myönnettävän asuntoluoton määrän enintään 90 prosenttiin (ensiasunnon hankintaa varten enintään 95 prosenttiin) vakuuksien arvosta luottoa myönnettäessä. Finanssivalvonnan johtokunta voi rahoitusvakauteen kohdistuvien riskien poikkeuksellisen kasvun rajoittamiseksi päättää alentaa näitä enimmäismääriä enintään 10 prosenttiyksiköllä. Lisäksi se voi päättää rajoittaa muiden vakuuksien kuin esinevakuuksien huomioon ottamista luototussuhdetta laskettaessa.

HE 39/2014:n mukaan enimmäisluototussuhteen kiristäminen tai vakuuksien rajoittaminen tulee sovellettavaksi tilanteissa, joissa asuntomarkkinat uhkaavat ylikuumentua tavalla, joka vaarantaa rahoitusmarkkinoiden ja kokonaistaloudellisen vakauden. Keskeinen mittari markkinoiden ylikuumenemiselle on asuntojen hintojen nousu suhteessa yleiseen ansiotasokehitykseen. Muita huomioon otettavia perusteita ovat erityisesti asuntolainojen määrän merkittävä kasvu suhteessa kotitalouksien käytettävissä oleviin tuloihin sekä asuntomarkkinoihin vaikuttavat kokonaistalouden kehitykseen kohdistuvat merkittävät uhat.

Finanssivalvonnan johtokunta alensi 28.6.2021 enimmäisluototussuhdetta muiden kuin ensiasunnon ostajien osalta 5 prosenttiyksiköllä kotitalouksien velkaantumisen hillitsemiseksi. Päätöksen perusteluissa todettiin, että pandemian jälkeinen poikkeuksellisen vahva asunto- ja asuntoluottomarkkinoiden kehitys verrattuna talouden muuhun suhdannekehitykseen on omiaan lisäämään markkinoiden rakenteellisia riskejä poikkeuksellisella tavalla varsinkin tilanteessa, jossa kotitalouksien velkaantuneisuus on ennätyskorkealla suhteessa tuloihin ja kasvaa edelleen. Päätös tuli voimaan 1.10.2021 ja on ollut voimassa siitä alkaen.

Muita kuin ensiasunnon ostajia koskevan enimmäisluototussuhteen alentamispäätöksen jatkamista on aiemmillä vuosineljänneksillä perus-

19.12.2023

FIVA/2023/1853

Julkinen

teltu velkaantuneisuuden korkealla tasolla ja asuntomarkkinoiden kehitykseen liittyvällä suurella epävarmuudella. Velkaantuneisuuden korkea taso ja asuntomarkkinoiden kehityksen epävarmuus ovat muodostaneet sellaisen uhan rahoitusvakausriskien poikkeuksellisesta kasvusta, että enimmäisluototussuhteen pitäminen alemmalla tasolla on ollut perusteltua uusien asuntolainanottajien riskinkantokyvyn varmistamiseksi.

Vuoden 2022 jälkipuoliskolla alkanut asuntomarkkinoiden laskusuhdanne jatkui kesän ja syksyn 2023 aikana, mutta marraskuussa asunto-kauppa vilkastui vuotta aiemmasta. Vanhojen asuntojen kauppamäärä oli heinä-marraskuussa kokonaisuutena runsaan viidenneksen (-22 %) pienempi kuin vuosina 2015–2019 keskimäärin ja uusien asuntolainojen euromäärä heinä-lokakuussa vajaan kolmanneksen (-29 %) pienempi. Muutos oli tätäkin jyrkempi tavanomaista vilkkaammista pandemiavuosista.

Vanhojen osakeasuntojen hintojen lasku jatkui vuoden 2023 kolmannella neljänneksellä ja lokakuussa. Pääkaupunkiseudulla hinnat olivat kolmannella vuosineljänneksellä noin 8 % ja koko maassa keskimäärin noin 7 % alhaisemmat kuin edellisvuonna vastaavalla jaksolla. Uusien asuntojen hintojen lasku on ollut maltillisempaa, mutta uusien asuntojen kauppia on tehty poikkeuksellisen vähän.

Asuntokauppojen ja asuntoluotonannon nopeaa palautumista tavanomaiselle tasolle ei ole toistaiseksi ollut näköpiirissä. Uusien asuntolainojen keskikoron nousu tasaantui kesällä. Kuluttajien luottamus talouteen on pysynyt hyvin heikkona. Asuntoja on heikkoon kysyntään verrattuna runsaasti myynnissä ja tarjolla vuokralle.

Kotitalouksien velkaantuneisuus suhteessa käytettävissä oleviin tuloihin pienentyi vuoden 2023 toisella neljänneksellä 126 prosenttiin nyt revisoidun vuoden 2021 lopun korkeimmalta 133 prosentin tasolta. Kotitalouksien velat kasvoivat alkuvuonna aiempaa hitaammin, kun etenkin asuntolainakanta supistui vuotta aiemmasta. Nimelliset tulot sen sijaan kasvoivat aiempaa nopeammin, ja lisäksi vuosien 2021–2022 tulot tarkentuivat alkuvuoden tilastojulkaisuissa aiempaa suuremmiksi.

Kotitaloudet nostivat vuoden 2022 lopulla ja tammi-syyskuussa 2023 aiempaa vähemmän ja keskimäärin aiempaa pienempiä asuntolainoja kuin edellisinä vuosina. Lainojen pienentyminen näkyi myös uusien asuntolainanottajien velkaantuneisuuden laskuna suhteessa käytettävissä oleviin tuloihin. Myös luototussuhteeltaan suurimpien asuntolainojen osuudet pienenevät vuoden 2023 tammi-syyskuussa edellisistä vuosista. Lainakorkojen nousu kuitenkin kasvatti uusien asuntolainanottajien lainanhoitomenoja suhteessa tuloihin.

Viimeaikaiset revisoidut tilastot osoittavat, että kotitalouksien velkaantuneisuuden taso suhteessa tuloihin oli korkeimmillaan vuoden 2021 lopussa. Vuoden 2022 ensimmäisestä vuosineljänneksestä alkaen velkaantuneisuus on laskenut vaimean luotonkysynnän, asuntolainakan-
nan supistumisen sekä kotitalouksien nimellisten tulojen aiempaa ri-

19.12.2023

FIVA/2023/1853

Julkinen

peämmän kasvun myötä. Kotitalouksien velkaantuneisuuden laskun arvioidaan edelleen jatkuvan vaimean asuntolainakysynnän ja korkeampien korkojen seurauksena.

Toteutuneen ja ennakoidun kotitalouksien velkaantuneisuuden laskun vuoksi rahoitusjärjestelmän haavoittuvuuksien arvioidaan osaltaan pienentyneen ja edelleen pienentyvän. Pienentymiseen on myös vaikuttanut Finanssivalvonnan johtokunnan 27.6.2022 antama ja 1.1.2023 voimaanastunut suositus asuntoluotonhakijan luottojen ja rahoitusvastikkeiden enimmäishoitorasitteesta. Lisäksi heinäkuussa 2023 voimaan astuneet asunto- ja taloyhtiölainoja koskevat uudet rajoitteet rajoittavat kotitalouksien suoraa ja epäsuoraa velkaantumista ja pienentävät näin osaltaan kotitalouksien velkaantuneisuuden kasvuun liittyviä rahoitusvausriskejä.³

Luottolaitoksista annetun lain perusteluissa sekä Finanssivalvonnan enimmäisluototussuhteen tiukentamista koskevissa periaatteissa mainittu asuntomarkkinoiden ylikuumeneminen tai kotitalouksien asuntolainakannan kasvu eivät näin ollen tällä hetkellä lisää riskejä rahoitusvaudelle.

Odotetun talouskehityksen ja korkotason oloissa kotitalouksien velanhoidokyvyn odotetaan säilyvän enimmäkseen riittävänä. Asuntoluotonantoon ja kotitalouksien velkaantuneisuuteen liittyvät riskit voisivat toteutua ennakoitua mittavammin etenkin, jos korkotaso yhä nousisi, työttömyys lisääntyisi tuntuvasti ja asuntojen hinnat laskisivat edelleen. Myös ammattimaiseen kiinteistösijoitustoimintaan ja rakennusalaan liittyy riskejä ja niiden kerrannaisvaikutuksia, jotka toteutuessaan voisivat heikentää asuntomarkkinoiden tilannetta yleisesti.

Asunto- ja asuntoluottomarkkinoiden laskusuhdanteen, kotitalouksien velkaantuneisuuden toteutuneen ja ennakoidun alenemisen sekä muiden kotitalouksien velkaantuneisuuden kasvua rajoittavien makro- ja välikäyttökäytönoton seurauksena Finanssivalvonnan johtokunnan kesäkuussa 2021 tekemää ja lokakuussa voimaan tullutta päätöstä sekä Finanssivalvonnan johtokunnan syyskuussa 2023 tekemää muita luotonantajia kuin luottolaitoksia koskevaa päätöstä on perusteltua muuttaa niin, että enimmäisluototussuhde muiden kuin ensiasunnon ostajien osalta palautetaan lakisääteiselle perustasolle 90 %:iin. Ensiasunnon ostajien enimmäisluototussuhdetta ei tässä yhteydessä muuteta.

Finansinspektionenin asettama riskipainojen alaraja

Ruotsin Finansinspektionen päätti vuonna 2018 asettaa EU:n vakavaraisuusasetuksen artiklan 458 nojalla 25 prosentin alarajan sisäisiä malleja käyttävien luottolaitosten Ruotsissa myönnettyjen asuntoluottojen

³ Asunto- ja asuntoyhteisölainojen 30 vuoden enimmäistakaisinmaksuaika sekä uudisrakentamisessa käytettyjen asuntoyhteisölainojen lyhennysvapaakielto ja enimmäismäärän rajaus 60 prosenttiin myytävien asuntojen velattomasta hinnasta

keskimääräisille riskipainoille vuoden 2020 loppuun asti. Lisäksi Finanssinspektionen päätti joulukuussa 2020 pidentää alarajan voimassaoloa vuoden 2021 loppuun saakka ja uudelleen joulukuussa 2021 vuoden 2023 loppuun saakka.

Finanssivalvonnan johtokunta päätti puolestaan joulukuussa 2018 hyväksyä mainitun alarajan soveltamisen niihin suomalaisiin luottolaitoksiin, joiden Ruotsissa myönnettyjen asuntoluottojen määrä ylittää 5 mrd. Ruotsin kruunua. Tämän päätöksen jälkeen Finanssivalvonta teki helmikuussa 2021 ja helmikuussa 2022 päätökset alarajan soveltamisen jatkamisesta suomalaisia luottolaitoksia koskien Finanssinspektionenin päätösten mukaisesti. Alarajan soveltamispäätöksissä noudatettiin Euroopan järjestelmäriskikomitean (ESRB) antamia suosituksia.

Ruotsin Finanssinspektionen teki syyskuussa 2023 alustavan päätöksen pidentää riskipainojen alarajan voimassaoloa edelleen kahdella vuodella vuosiksi 2024–25 ja notifioidi tästä EU-viranomaisia.⁴ Lopullinen päätös asuntoluottojen riskipainojen alarajasta tehtiin 14.12.2023. ESRB totesi 10.10.2023 päivätyssä toimenpidettä koskevassa kannanotossaan EU-komissiolle, että aiempi toimenpiteen hyväksymistä muissa ETA-maissa koskeva suositus ulotetaan koskemaan Finanssinspektionenin uutta päätöstä. EU-komissio päätti 6.11.2023 olla esittämättä neuvostolle toimenpiteen hylkäämistä.

Finanssinspektionenin toimenpide perustuu EU:n vakavaraisuusasetuksen artiklan 458 kohtaan 2(d)(iv), jonka mukaan toimivaltainen viranomainen voi ottaa käyttöön tiukempia kiinteistöalan varallisuushintakupliin kohdennettavia riskipainoja rahoitusjärjestelmän makrovakausriskien ehkäisemiseksi. Notifikaation mukaan Ruotsin rahoitusjärjestelmän vakauden turvaamiseksi on ratkaisevaa, että Ruotsissa toimivilla pankeilla on riittävät pääomat kattamaan asuntoluottoihin liittyviä ja asuntojen hintakehityksestä juontuvia riskejä. Sisäisten luottoriskimallien indikoimat pääomatasot eivät Finanssinspektionenin näkemyksen mukaan ole itsessään riittäviä vallitsevien vakausriskien rajoittamiseksi. Riskien toteutuminen on omiaan vaarantamaan myös talouskasvua. Finanssinspektionenin päätös soveltuu luottolaitoksiin sekä konsolidoidulla että yksittäisen laitoksen tasolla.

EU:n vakavaraisuusasetuksen artiklan 458 kohdan 5 mukaan muut jäsenvaltiot voivat tunnustaa tämän artiklan mukaisesti hyväksytyt toimenpiteet ja soveltaa niitä jäsenvaltiossa toimiluvan saaneisiin laitoksiin, joilla on sivuliikkeitä tai vastuita siinä jäsenvaltiossa, jolla on lupa soveltaa kyseisiä toimenpiteitä. Vaatimuksen soveltamisen jatkaminen varmistaa, että ruotsalaisten asuntoluottojen riskejä vastaan varataan riittävästi pääomia ja tukee tasapuolista kilpailuympäristöä Ruotsin asuntoluottomarkkinoilla. Finanssivalvonta on valmistelussaan vakavaraisuusasetuksen artiklan 458 kohdan 7 mukaisesti ottanut huomioon artiklan kohdassa 4 mainitut seikat notifikaatiossa esitetyllä tavalla.

⁴ <https://www.fi.se/en/published/important-memos-and-decisions/2023/fi-notifies-the-eu-regarding-extension-of-the-existing-risk-weight-floor-for-swedish-mortgages/>

19.12.2023

FIVA/2023/1853

Julkinen

Alarajan hyväksymistä koskeva hallintolain 34 §:n mukainen kuuleminen rajattiin niihin suomalaisiin luottolaitoksiin, joilla on tai joilla tulevaisuudessa voi olla nykyisen luottoriskin IRB-menetelmänsä piiriin sisältyviä ruotsalaisia asuntoluottoja (Nordea Bank Abp). Kuulemisaika loppui 8.12.2023.

Vastineessaan Nordea Bank Abp toteaa, että EKP:n hyväksymät luottoriskimallit varmistavat, että Nordea Bank Abp:hen sovellettavat vakavaraisuusvaatimukset ovat riittävät ja asianmukaiset. Vakavaraisuusasetuksen artiklaan 458 perustuvat toimenpiteet ovat luonteeltaan väliaikaisia, ja alarajaa sovelletaan nyt kolmannen kerran. Lisäksi vakavaraisuusasetukseen tehtävät muutokset (CRR3) asettavat alarajan riskipainoille, jolloin perusteita artiklaan 458 perustuvalle alarajalle ei ole. Alaraja myös lisää sääntelyn kompleksisuutta. Siinä tapauksessa, että alaraja hyväksytään sovellettavaksi, Nordea Bank Abp odottaa, että alaraja poistetaan vaiheittain, kun CRR3 tulee voimaan. Päätöksessään Finanssivalvonnan olisi otettava tähän kantaa.

Nordea Bank Abp:n mukaan sen vakavaraisuusvaatimukset ovat muiden pohjoismaiden pankkien vaatimuksia korkeampia vaikkakin sen riskitaso on matalampi. Makrovakauden pääomavaatimukset rajan yli toimiville pankeille ovat tällä hetkellä monitahoiset ja näitä on hiljattain kirstetty merkittävästi. Pääomavaatimusten ja riskipainojen alarajojen yhteisvaikutuksen ymmärtäminen on tärkeätä oikean pääomatason sekä eri makrovakaussäätelyjärjestelmä- ja myötäsyklisen vaikutusten määrittämiseksi. Nordea Bank Abp toivoo, että viranomaisten toimenpiteet perustuisivat olemassa oleviin riskeihin, eikä mikro- ja makrovakaudellisten välineiden tavoitteisiin ja tässä yhteydessä painottaa EU-tason harmonisoinnin tärkeyttä.

Vastineeseen liittyen, Finanssivalvonta toteaa sääntelyn edellyttävän, että Nordea Bank Abp kaikilta osin täyttää sekä sille asetetut mikrovalvonnalliset, että makrovalvonnalliset pääomavaatimukset. ETA maiden luottolaitoksia koskeva sääntely muodostaa yhtenäisen sääntely- ja valvontaperustan, joka kohtelee eri maiden luottolaitoksia yhteneväisesti. Vakavaraisuusasetukseen sisältyvä kokonaisriskipainolattia (output floor) voi tulevaisuudessa tehdä joistakin mikro- tai makrovakaussäätelytoimenpiteistä asetettavista riskipainolattioista tai muista riskimallien rajoitteista osittain tarpeettomia. Toisaalta kohdennetummat, tiettyihin vastuuryhmiin kohdistuvat riskipainolattiat tai -rajoitteet voivat edelleen olla tarpeen kokonaisriskipainolattian voimaantulon jälkeenkkin, sillä kokonaisriskipainolattia ei kohdistu suoraan tiettyihin riskialueisiin tai vastuuryhmiin eikä vaatimus huomioi esimerkiksi mataliin riskipainoihin mahdollisesti liittyviä järjestelmäriskkejä. Finanssivalvonta tunnistaa tarpeen tarkastella yleisemmin makrovakaussäätelytoimenpiteiden lisäpääomavaatimusten ja riskipainolattioiden asianmukaisuutta tulevan sääntelyn edellyttämällä tavalla, kun kokonaisriskipainolattia astuu voimaan. Finanssivalvonta myös muistuttaa, että kokonaisriskipainolattian voimaantuloon liittyy pisimmillään vuoteen 2032 ulottuvia siirtymäsäännöksiä. Kokonaisriskipainolattian ei arvioida kasvattavan suomalaisten luottolaitosten pääomavaatimuksia nyt hyväksyttävän vakavaraisuusasetuksen artiklaan 458 perustuvan riskipainolattian voimassaoloaikana.

EU:n vakavaraisuusasetuksen artiklan 458 kohdan 6 mukaisesti Finanssivalvonta ilmoittaa päätöksen hyväksymisestä neuvostolle, komissiolle, Euroopan pankkiviranomaiselle (EBA), ESRB:lle ja Finansinspektionenille.