

Finanssivalvonnan johtokunnan päätös makrovakausriskien soveltamisesta

Finanssivalvonnan johtokunta on kokouksessaan 27.6.2022 päättänyt asettaa luottolaitostoiminnasta annetun lain (610/2014) 10 luvun 4 §:ssä mainitun muuttuvan lisäpääomavaatimuksen edelleen 0,0 prosentin suuruiseksi sekä päättänyt jatkaa luottolaitostoiminnasta annetun lain 15 luvun 11 §:n nojalla 28.6.2021 tehdyn enimmäisluototussuhteen alentamispäätöksen voimassaoloa. Päätöksellä alennettiin muiden kuin ensiasunnon hankintaa varten otettujen uusien asuntoluottojen enimmäisluototussuhdetta 5 prosenttiyksiköllä 85 prosenttiin.

Finanssivalvonnan johtokunta on myös päättänyt luottolaitostoiminnasta annetun lain 10 luvun 8 §:n mukaisesti muista rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävistä luottolaitoksista (O-SII) ja niiden konsolidoidulla ydinpääomalla katettavista lisäpääomavaatimuksista seuraavasti:

- Nordea 2,5 % (muutos +0,5 %-yks.)
- OP Ryhmä 1,5 % (muutos +0,5 %-yks.)
- Kuntarahoitus Oyj 0,5 % (ei muutosta).

Muita rahoitusjärjestelmän kannalta merkittäviä luottolaitoksia koskeva päätös tulee voimaan 1.1.2023.

Lisäksi Finanssivalvonnan johtokunta on päättänyt asuntoluotonhakijan luottojen ja rahoitusvastikkeiden enimmäishoitorasitetta koskevasta suosituksesta. Suosituksen mukaan luotonhakijan kuormitettu luotonhoitorasitus saisi olla pääsääntöisesti enintään 60 % luotonhakijan nettotuloista. Kuormitetun luotonhoitorasituksen laskennassa olisi otettava laajasti huomioon luotonhakijan asunto- ja muut luotot sekä rahoitusvastikkeet ja niiden kuormitetut hoitomenot, joita laskettaessa takaisinmaksuaika tulisi olla enintään 25 vuotta ja luottokorko vähintään 6 % (pitkäaikaisesti korkosuojattuja tai kiinteäkorkoisia luottoja lukuun ottamatta). Jos luotonhoitorasituksen suositellusta enimmäisrajasta poiketaan, maksuvara tulisi arvioida erityisen tarkasti asiakkaan kanssa ja luottopäätös tehdä korotetulla päätöstopalla. Suuntaa antavana viitearvona on, että kuormitetulta luotonhoitorasitteeltaan yli 60 prosentin suuruisen uusien asuntoluottojen osuus olisi enintään 15 % luotonantajan myöntämien uusien asuntoluottojen euromäärästä kalenterivuoden aikana. Suositus tulee voimaan 1.1.2023.

Suosistusteksti on tämän päätöksen liitteenä.

Päätöksen perustelut

Muuttuva lisäpääomavaatimus

Venäjän hyökkäyssota sekä vallitseva koronapandemia heikentävät talousnäkymiä sekä Suomessa että maailmalla. Inflaatio kiihtyy ja talouden ennustetaan kasvavan hitaasti. Rahoitusmarkkinat ovat pysyneet

27.6.2022

FIVA/2022/252

Julkinen

toimintakuntoisina, vaikka markkinat reagoivatkin paikoin voimakkaasti sodan alkuun.

Vaikka talouskasvu hidastuu voimakkaasti, ennusteissa ja skenaariolas-kelmissa ei toistaiseksi ole odotettu taantumaa vuositasona. Suomen Pankin kesäkuussa julkistama perusennuste Suomen BKT:n kasvusta vuonna 2022 on 1,7 % ja vuonna 2023 0,5 %. Ennusteen mukaan ta-louskasvuun sisältyy merkittäviä alasuuntaisia riskejä. Kuluttajien luotta-mus Suomen talouden tilaan ja sen näkyisiin heikkeni rajusti maalisi-kuussa. Kuluttajien odotukset oman talouden tilasta heikkenivät lievem-min.

Kokonaisluotonantoon liittyvät riskit ovat edelleen riskimittareiden va- lossa maltilliset. Ensisijainen riskimittari – yksityisen sektorin luottokan- nan ja nimellisen BKT:n suhteen trendipoikkeama – on painunut yhä ne- gatiivisemmaksi, ja sen alustava arvo joulukuun 2021 lopulle oli -13,3 prosenttiyksikköä. Trendipoikkeaman vajoaminen johtuu osin inflaation kiihtymisestä, sillä nimellisen BKT:n nopea kasvu alentaa suhdelukua.

Muutkaan luotonannon kasvuun liittyviä järjestelmäriskejä kuvaavat mit- tarit eivät viittaa riskien merkittävään kasvuun. Kotitalouksien lainojen kasvu on kokonaisuutena jatkunut tasaisena, mutta asuntoyhteisölaino- jen kasvuvauhti on uudelleen kiihtynyt. Yritysten lainakannan kasvu- vauhti kääntyi vuoden 2022 alkupuoliskolla positiiviseksi. Pankkilainojen korkomarginaalit ovat nousussa, ja vaihtotase on ylijäämäinen. Rahoit- ussyklin tilasta kertovan Suomen rahoitusmarkkinoiden indeksin nousu hidastui loppuvuonna 2021, eikä indeksin taso viittaa voimakkaaseen rahoitusyhtiön Suomessa. Markkinoiden stressiä kuvaava indeksi on geopolitiittisen tilanteen takia ollut viime kuukausina koholla, mutta in- dekssi on alemmalla tasolla kuin koronavuosiin pahimmassa vaiheessa. Venäjän ja Ukrainan välinen sota ei vielä näy täysimääräisesti muuttu- van lisäpääomavaatimuksen perusteena käytettävissä mittareissa.

Muuttuvan lisäpääomavaatimuksen asettamisperusteita on arvioitu myös uudistetun, vuoden kolmannella neljänneksellä käyttöön otettavan riskimittariston valossa. Uusi riskimittaristo ei muuttaisi arviota suhdan- nesidonnaisten riskien tämänhetkisestä vakavuudesta Suomessa, sillä yksikään uusista mittareista ei viittaa ylikuumenemiseen.

Ensisijaisen sekä täydentävien riskimittarien ja muiden saatavilla ole- vien indikaattoreiden ja tilastojen perusteella ei ole nähtävissä sellaisia merkkejä luottomarkkinoiden laajasta ylikuumenemisesta, joka edellyt- täisi muuttuvan lisäpääomavaatimuksen korottamista.

Enimmäisluototussuhde

Venäjän hyökkäyssodan alkuvaiheen vaikutukset Suomen asuntomark- kinoihin arvioidaan kokonaisuutena maltillisiksi. Kiinteistönvälitysalan Keskusliiton tietojen mukaan maalisi-toukokuussa välitettiin vähemmän vanhojen asuntojen kauppia kuin vuotta aiemmin, jolloin kauppa oli

27.6.2022

FIVA/2022/252

Julkinen

selvästi vilkkaampaa kuin edellisinä vuosina. Tammi-toukokuun asunto-kauppa jäi vuotta aiemmasta, mutta kauppvoja tehtiin enemmän kuin pandemian alkaessa ja ennen pandemiaa.

Myynnissä olleiden asuntojen määrä oli toukokuussa jokseenkin samansuuruinen kuin vuotta aiemmin ja tyypillinen markkinointiaika oli saman pituinen kuin edellisenä vuonna. Kerrostaloyksioita ja -kaksioita oli kuitenkin myynnissä vuodentakaisista enemmän. Lisäksi vapaita vuokra-asuntoja oli vuoden ensimmäisellä neljänneksellä tarjolla enemmän kuin ennen pandemiaa. Nämä tekijät kertonevat vuokra-asuntojen kysynnän pienentymisestä pandemian aikana.

Tammi-huhtikuussa asuntolainoja nostettiin hieman vähemmän kuin vuotta aiemmin. Huhtikuussa uusien asuntolainojen nostot pienenevät 12 % vuoden takaisesta. Maalis-toukokuussa aiempaa harvempi kuluttaja piti ajankohtaa otollisena lainanottoon, mutta asunnonosto- ja lainanottoaikeet pysyivät edelleen runsaampina kuin vuosina ennen pandemiaa.

Uusien asuntolainojen keskimääräinen marginaali leventyi helmi-huhtikuussa tammikuusta, minkä arvioidaan johtuvan ainakin osittain korkosuojausten yleistymisestä. Keskimääräinen alkuperäinen takaisinmaksuaika pysytteli tammi-huhtikuussa runsaassa 21 vuodessa. Yli 26 vuotta pitkien lainojen osuus uusien asuntolainojen euromäärästä oli huhtikuussa ennätyksellisen suuri 17,8 %, ja yli 30 vuotta pitkien lainojen osuus kasvoi ensimmäistä kertaa yli 12 prosenttiin. Uudet asuntolainat olivat vuoden 2022 ensimmäisellä neljänneksellä keskimäärin suurempia kuin vuotta aiemmin.

Finanssivalvonnan johtokunnan päätös alentaa muiden uusien asuntolainojen kuin ensiasuntolainojen enimmäisluototussuhde 90 prosentista 85 prosenttiin tuli voimaan lokakuun 2021 alussa. Luototussuhteeltaan yli 80 prosentin suuruisten lainojen osuus (euromäärästä) oli vuoden 2021 viimeisellä neljänneksellä ja vuoden 2022 ensimmäisellä neljänneksellä selvästi pienempi kuin ennen enimmäisluototussuhteen kiristämistä. Osuus oli samaa suuruusluokkaa kuin vuoden 2020 alkupuoliskolla ennen kuin enimmäisluototussuhdetta kevennettiin pandemian vuoksi. Luototussuhteeltaan yli 90 prosentin suuruisten ensiasuntolainojen osuus kasvoi vuoden 2022 ensimmäisellä neljänneksellä, mutta osuus on muuten pienentynyt kesän 2020 jälkeen.

Epävarmuus talouden näkymistä on suurta. Asumismenojen ja muiden välttämättömien kulutusmenojen kasvu ja odotukset korkojen asteittaisesta noususta voivat vaimentaa asuntokauppaa ja asuntolainanantoa erittäin vilkkaasta edellisvuodesta. Asuntojen nimellisten hintojen nousun odotetaan hidastuvan vuoden 2021 nopeaan nousuun verrattuna. Nousun odotetaan kuitenkin jatkuvan kasvukeskuksissa, missä asuntojen kysyntä on suurempaa suhteessa tarjontaan kuin muualla Suomessa.

27.6.2022

FIVA/2022/252

Julkinen

Kotitalouksien kokonaisvelat suhteessa käytettävissä oleviin vuosituloihin kasvoivat vuoden 2021 viimeisellä neljänneksellä jälleen ennätyskellisen suuriksi. Velkaantuneisuus kasvoi eniten asuntolainojen vuoksi. Velkaantuneisuus kuitenkin pieneni suhteessa BKT:hen, sillä nimellinen BKT kasvoi ripeästi loppuvuonna. Tämän seurauksena kotitalouksien velkojen ja BKT:n suhde oli aiempaa enemmän pitkän aikavälin trendinsä alapuolella. Velat pienenivät hienoisesti myös suhteessa kotitalouksien rahoitusvarallisuuteen.

Asuntomarkkinoihin ja kotitalouksien velkaantumiseen liittyvät rahoitusvakauteen kohdistuvat riskit ovat kasvaneet sodan alkamisen jälkeen. Kulutus- ja lainanhoitomenojen kasvu voivat kiristää tuloihinsa nähden voimakkaasti velkaantuneiden taloutta. Korkosuojausten käyttö vaihtuvakorkoisissa asuntolainoissa kuitenkin pienentää korkoriskiä etenkin tilanteessa, jossa korot nousisivat odotettua enemmän. Pidemmällä aikavälillä sodan vaikutukset asuntomarkkinoihin riippuvat sen kestosta, laajuudesta ja vaikutuksista Suomen talouteen.

Keskeisiä rahoitusjärjestelmän rakenteellisia haavoittuvuuksia ovat kotitalouksien suuri ja kasvava velkaantuneisuus. Finanssivalvonnan johtokunnan kesäkuussa 2021 tekemä ja lokakuussa voimaan tullut päätös muuttaa muiden kuin ensiasunnon hankintaa varten otettujen uusien asuntolainojen enimmäisluototussuhdetta 85 prosenttiin on edelleen perusteltu vakuuksiin nähden suurten asuntolainojen kasvun rajoittamiseksi. Ensiasunnon ostajien enimmäisluototussuhdetta ei muuteta tässä vaiheessa.

Rakenteelliset lisäpääomavaatimukset

Finanssivalvonnan arvion mukaan luottolaitossektorin makrovakauteen liittyvien lisäpääomavaatimusten riittävä kokonaistaso on keskimääräisessä suhdanneriski ympäristössä lähellä koronapandemiaa edeltänyttä tasoa tai hieman sen yläpuolella. Arvio perustuu luottolaitossektorin stressitestaukseen sekä luottolaitosten pääomavaatimusten riittävää tasoa tarkastelemaan tutkimuskirjallisuuteen.

Suomen Pankin ja Finanssivalvonnan stressitestilaskelmien¹ stressiske-naariossa Suomen luottolaitossektoria koettelee laaja-alainen rahoitusmarkkinahäiriö ja globaali taantuma, joka aiheuttaa vakavan asuntomarkkinapainotteisen kriisin Pohjoismaissa vuosina 2022–24. Stressiske-naarion aiheuttamat tappiot luottolaitoksille aiheutuvat Suomen luottolaitossektorin ulkopuolisista shokeista, joiden vaikutuksia Suomen luottolaitossektorin rakenteelliset haavoittuvuudet voimistavat. Stressitestissä ei arvioida, kuinka suuria tappioita yksittäisten suomalaisten luottolaitosten mahdolliset ongelmat tai häiriötilanteet voisivat aiheuttaa järjestelmälle. Kansallisen luottolaitossektorin ulkopuolisista shokeista aiheutuvien tappioiden riskejä katetaan lähtökohtaisesti rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävällä lisäpääomavaatimuksella (järjestelmäriskipuskuri). Muille rahoitusjärjestelmän

¹ Euro ja talous 1/2022: [Suuret rakenteelliset riskit edellyttävät pankeilta puskureita pahan päivän varalle](#)

kannalta merkittäville (O-SII) luottolaitoksille asetettavilla lisäpääomavaatimuksilla pienennetään puolestaan yksittäisten systeemisesti merkittävien luottolaitosten riskejä. Systeemisessä kriisitilanteessa molemmat riskit voivat realisoitua samanaikaisesti.

Muut rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävät luottolaitokset (O-SII) ja niiden lisäpääomavaatimukset

Luottolaitostoiminnasta annetun lain 10 luvun 8 §:n mukaan muulla rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävällä luottolaitoksella (Other Systemically Important Institution, O-SII) tarkoitetaan luottolaitosta,

- jonka taseen loppusumma on vähintään miljardi euroa ja
- jonka maksukyvyttömyys vaarantaisi Suomen tai Euroopan unionin muun jäsenvaltion rahoitusmarkkinoiden vakauden.

Finanssivalvonnan on vuosittain määriteltävä O-SII-luottolaitosten joukko. Suomalaisten O-SII-luottolaitosten määrittäminen pohjautuu Euroopan pankkiviranomaisen (EBA) antamiin ohjeisiin² kansallisen rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävien luottolaitosten tunnistamisesta. O-SII-luottolaitosten tunnistus perustuu neljään peruskriteeriin ja niitä kuvaaviin tarkempiin indikaattoreihin. Finanssivalvonta julkaisee verkkosivuillaan tarkemmat periaatteet O-SII-luottolaitosten määrittämisestä.³

Vuoden 2021 lopun tietojen perusteella Nordea, OP Ryhmä ja Kuntarahoitus ylittävät edellisvuoden tavoin systeemisen merkittävyyden raja-arvon (2,75 %) ja ne luokitellaan näin ollen automaattisesti O-SII-luottolaitoksiksi (Taulukko 1). Finanssivalvonnan arvion mukaan muita luottolaitoksia ei ole perusteltua määritellä O-SII-luottolaitoksiksi.

Taulukko 1 Suomalaisten luottolaitosten O-SII-pisteet 31.12.2021

Pankkiryhmä	O-SII-pisteet (%)	O-SII-laitos
Nordea	64,11	Kyllä
OP Ryhmä	11,75	Kyllä
Kuntarahoitus	4,09	Kyllä
Säästöpankkiryhmä	0,92	Ei
Aktia	0,85	Ei
S-Pankki	0,71	Ei
Ålandsbanken	0,64	Ei
Danske Kiinnitysluottopankki	0,47	Ei
POP Pankki -ryhmä	0,41	Ei
Oma Säästöpankki	0,37	Ei
Hypoteekkiyhdistys	0,22	Ei
Evli	0,08	Ei

O-SII-luottolaitosten määrittämisen lisäksi Finanssivalvonnan tulee luottolaitostoiminnasta annetun lain mukaan tarkistaa vuosittain O-SII-luottolaitosten lisäpääomavaatimukset. Mikäli pääomavaatimukset muuttuvat, Finanssivalvonnan on tehtävä asiasta päätös.

² [EBA/GL/2014/10](#)

³ Finanssivalvonta (2022) *Periaatteet kansallisen rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävien luottolaitosten (O-SII) määrittämiseksi ja lisäpääomavaatimusten asettamiseksi*

27.6.2022

FIVA/2022/252

Julkinen

Luottolaitostoiminnasta annettuun lakiin uuden luottolaitosdirektiivin⁴ (CRD5) täytäntöönpanemiseksi tehtyjen ja huhtikuussa 2021 voimaan astuneiden muutosten⁵ mukaan Finanssivalvonnan on jaettava O-SII-luottolaitokset seitsemään (aiemmin viiteen) eri luokkaan niiden arvioidun systeemisen merkittävyyden perusteella. Alimpaan luokkaan kuuluvien luottolaitosten (muut kuin O-SII-luottolaitokset) lisäpääomavaatimus on lähtökohtaisesti 0 % kokonaisriskin määrästä. Muihin luokkiin kuuluvien luottolaitosten (O-SII-luottolaitokset) lisäpääomavaatimukset kasvavat 0,5 prosenttiyksikön välein siten, että ylimpään (seitsemänteen) luokkaan kuuluvien luottolaitosten lähtökohtainen lisäpääomavaatimus on 3 %. O-SII-luottolaitoksille asetettu lisäpääomavaatimus tulee kattaa ydinpääomalla.

Käytännössä suomalaisten O-SII-luottolaitosten luokittelu ja lisäpääomavaatimusten mitoitus perustuu O-SII-laitosten systeemiseen merkittävyyteen, jota arvioidaan ensisijaisesti EBAn ohjeiden mukaisilla O-SII-pisteillä. O-SII-lisäpääomavaatimusten asettamista ohjaavat myös Euroopan keskuspankin (EKP) ns. lattiametodologian vaatimukset. EKP:n lattiametodologia antaa kullekin luottolaitokselle O-SII-pisteiden perusteella määräytyvän O-SII-lisäpääomavaatimuksen vähimmäistason, jota vasten kansallisen makrovakausriskin asettamia pääomavaatimuksia arvioidaan SSM-asetuksen⁶ artiklaa 5 sovellettaessa. Jos O-SII-lisäpääomavaatimus alittaa lattiametodologian mukaisen vähimmäistason, EKP voi korottaa kansallisen makrovakausriskin asettamaa vaatimusta.

Suomen pankkisektorin keskimääräistä korkeampi keskittyneisyys ja merkittävimpien luottolaitosten suuri koko talouteen nähden puoltavat EKP:n lattiametodologioiden mukaisia minimitasoja korkeampien O-SII-lisäpääomavaatimusten soveltamista. Systeemiseen merkittävyyteen nähden oikeasuhteiset puskurivaatimukset ja vahva vakavaraisuus tukevat myös luottolaitosten markkinavarainhankintaa.

Finanssivalvonnan soveltamien O-SII-lisäpääomavaatimusten kalibrointimenetelmien⁷ perusteella Nordean O-SII-lisäpääomavaatimusta olisi perusteltua korottaa 1,0 prosenttiyksiköllä 3,0 prosenttiin ja OP Ryhmän O-SII-lisäpääomavaatimusta 0,5–1,0 prosenttiyksiköllä 1,5 tai 2,0 prosenttiin. Kuntarahoituksen tämänhetkinen lisäpääomavaatimus (0,5 %) on sen sijaan linjassa puskurisuositusten kanssa.

Nordean ja OP Ryhmän O-SII-lisäpääomavaatimusten korottaminen 0,5 prosenttiyksiköllä 1,0 prosenttiyksikön sijaan olisi perusteltua puskurivaatimusten kokonaistarkastelun perusteella. O-SII-lisäpääomavaatimusten maltillisempi korotus jättäisi enemmän liikkumavaraa myö-

⁴ EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVI (EU) 2019/878

⁵ Luottolaitostoiminnasta annetun lain muutosten (lainmuutos 233/2021) seurauksena O-SII-lisäpääomavaatimuksen enimmäismäärä nousi 3,0 prosenttiin (aiemmin 2,0 %). O-SII- ja järjestelmäriskipuskureita tulee myös jatkossa soveltaa kumulatiivisesti (aiemmin vain korkeampi puskureista voimassa).

⁶ NEUVOSTON ASETUS (EU) 1024/2013

⁷ Ks. tarkemmin Finanssivalvonta (2022) *Periaatteet kansallisen rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävien luottolaitosten (O-SII) määrittämiseksi ja lisäpääomavaatimusten asettamiseksi*

27.6.2022

FIVA/2022/252

Julkinen

hemmin kasvattaa kriisiaikoina vapautettavaksi tarkoitettuja puskurivaatimuksia (mm. muuttuva lisäpääomavaatimus) puskurivaatimusten riittäväksi arvioidun kokonaistason puitteissa. Vapautettavien puskurien osuutta kasvattamalla voitaisiin puolestaan parantaa makrovakauseräpolitiikan edellytyksiä tukea rahoituksen välittymistä talouden tai rahoitusjärjestelmän vakavissa häiriötilanteissa. Toisaalta O-SII-lisäpääomavaatimusten maltillisempi kiristys ja erityisesti korkeimman sääntelyn salliman puskurivaatimuksen (3,0 %) asettamisesta pidättäytyminen jättäisi myös enemmän liikkumavaraa kasvattaa O-SII-puskureita, mikäli O-SII-luottolaitosten systeeminen merkittävyys kasvaisi. Näin kaikilla suomalaisilla O-SII-laitoksilla säilyisi kannustin välttää systeemisen merkittävyytensä kasvattamista.

Pankkiunionin ensimmäinen pilari, yhteinen valvontamekanismi (Single Supervisory Mechanism, SSM), on tehostanut ja harmonisoinut pankkiunionimaiden valvontakäytäntöjä ja -työkaluja sekä vahvistanut pankkien taseita ja tappionsietokykyä. Yhteinen kriisinratkaisumekanismi (Single Resolution Mechanism, SRM) on puolestaan parantanut pankkiunionimaissa toimivien pankkien tehokkaan ja yhdenmukaisen uudelleenjärjestelyn edellytyksiä kriisitilanteissa. Tehokkaiden ja ripeiden kriisinratkaisutoimien on tutkimuksissa todettu pienentävän finanssikriisien yhteiskunnallisia kustannuksia. Kriisinratkaisusuunnittelun yhteydessä pankeille asetettavat omien varojen ja alentamiskelpoisten velkojen vähimmäisvaatimukset (Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities, MREL) sekä viime kädessä pankeilta kerättävillä vakausmaksuilla kerrytettävä yhteinen kriisinratkaisurahasto (Single Resolution Fund, SRF) edistävät sijoittajavastuun toteutumista ja pienentävät pankkien systeemiseen merkittävyyteen liittyviä moraalikato-ongelmia ("too big to fail"). Yhteinen pankkivalvonta ja kriisinratkaisu pienentävät näin pankkiunionialueella toimivien systeemisesti merkittävien pankkien kaatumisen tai ongelmien todennäköisyyttä sekä niistä aiheutuvia yhteiskunnallisia kustannuksia, mikä osaltaan puoltaa maltillisempien O-SII-lisäpääomavaatimusten asettamista.

O-SII-lisäpääomavaatimusten asettamisessa on myös tärkeää huomioida nykyinen suhdannetilanne sekä pääomavaatimusten korotusten mahdolliset vaikutukset pankkien luotonantokykyyn. Venäjän hyökkäyssota ja tähän liittyvät talouspakotteet ovat heikentäneet sekä globaalin että Suomen talouden näkymiä ja lisänneet epävarmuutta rahoitusmarkkinoilla. Sodan vaikutukset suomalaispankkien luottotappioriskeihin ovat vielä monelta osin epäselvät ja riippuvat ennen kaikkea sodan kestosta ja laajuudesta sekä siitä, kuinka nopeasti taloudet pystyvät sopeutumaan sodan aiheuttamiin muutoksiin esimerkiksi ulkomaankaupassa ja energian käytössä. Jos sodan aiheuttama talousshokki johtaisi merkittäviin luottotappioihin samalla, kun luottolaitosten pääomavaatimuksia korotettaisiin huomattavasti, pankkien luotonmyöntökyky voisi heikentyä olennaisesti. Nykyiseen suhdannetilanteeseen liittyvä huomattava epävarmuus puoltaakin puskurivaatimusten maltillista korottamista.

Nordealle, OP Ryhmälle ja Kuntarahoitusta Oy:lle varattiin hallintolain (434/2003) 34 §:n mukaisesti tilaisuus ennen asian ratkaisemista lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista

27.6.2022

FIVA/2022/252

Julkinen

ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Saadut vastineet on huomioitu asian käsittelyssä.

Yllä mainituista syistä Nordean O-SII-lisäpääomavaatimus on perusteltua asettaa 2,5 prosenttiin, OP Ryhmän 1,5 prosenttiin ja Kuntarahoituksen 0,5 prosenttiin.

Rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävä lisäpääomavaatimus (järjestelmäriskipuskuri)

Järjestelmäriskipuskurin asettamisperusteiden arvioinnin mukaan useat Suomen rahoitusjärjestelmän rakenteelliset riskit ja haavoittuvuudet ovat huomattavia ja suurempia kuin keskimäärin muissa EU-maissa tai kotimaassa pitkällä aikavälillä. Suomen luottolaitossektori on rakenteellisesti haavoittuva erityisesti suuren kokonsa, rahoitusvajeen suuruudella mitatun maiden rajat ylittävän kytkeytyneisyytensä, asunto- ja liikekiinteistöluotonantoon liittyvien suurten riskikeskittymiensä ja keskeisistä asiakasryhmistään erityisesti kotitalouksien runsaan velkaantumisen vuoksi. Lisäksi luottolaitossektorin merkitys yksityiselle sektorille myönetyssä luotonannossa on suuri ja suurempi kuin vertailumaissa keskimäärin. Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan lain asettamat edellytykset järjestelmäriskipuskurin asettamiselle (nollaa suuremmaksi) täyttyvät.

Venäjän aloittama sota Ukrainassa on kuitenkin heikentänyt Suomen ja Euroopan talouden näkymiä ja lisännyt niitä sekä pankkijärjestelmän toimintakykyä koskevaa epävarmuutta ja luottotappioiden riskiä siinä määrin, että järjestelmäriskipuskuria ei toistaiseksi esitetä sovellettavaksi suomalaisiin luottolaitoksiin. Epävarmuuden huomiointi on perusteltua toteuttaa järjestelmäriskipuskurin avulla O-SII-lisäpääomavaatimuksen asemesta, koska jäljemmän soveltamiskriteerit on määriteltävä edellistä tarkemmin sääntelyssä ja kansainvälisissä ohjeistuksissa. Järjestelmäriskipuskurin säilyttäminen 0 %:n tasolla vahvistaa luottolaitosten luotonantokykyä kyseisessä epävarmassa tilanteessa. Järjestelmäriskipuskurin tasoa arvioidaan kuitenkin uudelleen tilanteen salliessa, ja vaatimus pyritään asettamaan järjestelmäriskien ja haavoittuvuuksien edellyttämälle tasolle mahdollisimman pian.

Suositus asuntoluotonhakijan luottojen ja rahoitusvastikkeiden enimmäishoitorasitteesta

Finanssivalvonnan johtokunta antoi osana 30. syyskuuta 2020 tekemäänsä päätöstä makrovakaussäätöjen soveltamisesta suosituksen, jossa luotonantajia kehoitettiin noudattamaan pidättyväisyyttä sellaisten luottojen myöntämisessä, jotka ovat luotonhakijan tuloihin nähden hyvin suuria ja takaisimaksuajaltaan tavanomaista pidempiä. Vastaava suositus on tämän jälkeen annettu vuosineljänneksittäin makrovakauspäätöksenteon yhteydessä.

27.6.2022

FIVA/2022/252

Julkinen

Suosituksella pyrittiin ehkäisemään kotitalouksien velkaantuneisuuden liiallista kasvua tuloihin nähden ja noudattamaan Euroopan järjestelmä-riskikomitean (ESRB) suositusta (2019/8), jonka osana Suomen viranomaisia kehoitetaan luotonottajiin kohdistuviin ei-sitoviin toimenpiteisiin velkaantuneisuuden rajoittamiseksi.

Sittemmin on ilmennyt tarve päivittää Finanssivalvonnan suositusta koska: (i) ESRB:n julkaisemassa väliarviossa Finanssivalvonnan aieman suosituksen arvioidaan olevan vain osittain ESRB:n suosituksen mukainen ja (ii) kotitalouksien velkaantuneisuuden kasvu on jatkunut aiemmista suosituksista huolimatta.

Finanssivalvonnan suositusta on perusteltua päivittää aiemmasta, jotta se yhtäältä ehkäisisi kotitalouksien velkaantuneisuuden liiallista kasvua ja toisaalta vastaisi aiempaa paremmin ESRB:n antamaa suositusta. Vaihtoehdot velkamäärien rajoittamiseksi suosituksen muodossa suhteessa tuloihin ovat kansainvälisten käytäntöjen perusteella enimmäisvelkasuhde sekä enimmäisvelanhoitorasite. Enimmäisvelkasuhteella (engl. debt-to-income, DTI) rajoitetaan kotitalouden kokonaisvelan enimmäismäärää suhteessa tuloihin. Enimmäisvelanhoitorasitteella (engl. debt-service-to-income, DSTI) rajoitetaan kotitalouden velanhoitomenojen enimmäismäärää suhteessa käytettävissä oleviin tuloihin (luotonottohetkellä). Enimmäisvelanhoitorasitetta voidaan soveltaa siten, että se tulee täyttää erikseen määrätyllä enimmäistakaisinmaksuajalla ja stressitilanteessa oletettavasti sovellettavalla, vallitsevaa korkeammalla korolla.

Koska suosituksen tavoitteena on erityisesti rajoittaa niiden kotitalouksien velkaantuneisuuden kasvua, joille syntyisi stressitilanteessa hyvin suuri luotonhoitorasite, on perusteltua toteuttaa suositus stressattuna enimmäisvelanhoitorasitteena. Stressiskenaario noudattaa Finanssivalvonnan vuonna 2010 annettua suositusta (määräykset ja ohjeet 4/2018), jonka mukaan luotonantajien on arvioitava luotonhakijoiden maksukyky huolellisesti myös tilanteessa, jossa korko olisi 6 % ja luoton takaisinmaksuaika 25 vuotta. Korkotaso vastaa euribor-koron historiallista maksimitasoa ja takaisinmaksuaika tavanomaista markkinoilla saatavilla olevaa maksimilaina-aikaa (mediaani). Suositus mahdollistaa rajoitetun poikkeamisen enimmäisvelanhoitorasitteen soveltamisesta määrätyjen edellytysten täytyessä.

Tehtyjen vaikutusanalyysien ja niiden perusteella määritetyn suosituksen mitoituksen lähtökohtana on ollut, että Finanssivalvonnan suosituksen asettamat kriteerit asuntoluotonannon rajoittamiselle mahdollistavat asuntoluottomarkkinoiden toiminnan jatkumisen ennallaan, kun kriteerit tarkastellaan Finanssivalvonnan tuoreimman asuntoluotonantoa koskevan tiedonkeruun valossa. Venäjän hyökkäyssodan vaikutusten luomassa rahoitusjärjestelmän ja talouden epävarmassa tilanteessa korostuu tarve sille, että suosituksessa pitäydytään neutraalissa mitoituksessa eikä sillä merkittävästi kiristetä nykyisiä luotonmyöntökäytäntöjä.

Suosituksen mukaan:

27.6.2022

FIVA/2022/252

Julkinen

1. Asuntoluotonhakijan kuormitetun luotonhoitorasituksen tulisi olla pääsääntöisesti enintään 60 % luotonhakijan nettotuloista. Kuormitetun luotonhoitorasituksen laskennassa tulisi ottaa laajasti huomioon luotonhakijan asuntoluotot, muut luotot ja rahoitusvastikkeet sekä niiden kuormitetut hoitomenot.
2. Kuormitettu maksuvaralaskelma toteutettaisiin niin, että laskelmassa luottojen takaisinmaksuaika olisi enintään 25 vuotta ja luottokorko vähintään 6 %.
3. Siinä tapauksessa, että haettavaan tai maksuvaralaskelmaan sisältyvään muuhun luottoon sisältyisi alle kuuden prosentin suuruinen korkokatto, joka on voimassa vähintään 10 vuotta tai jos haetavassa tai maksuvaralaskelmaan sisältyvässä muussa luotossa olisi kiinteä korko vähintään 10 vuodeksi ja luottoa lyhennettäisiin maksuohjelman mukaan kiinteän koron voimassaoloaikana, laskelmassa sovellettaisiin luoton osalta luottokorkona korkokattoa tai kiinteää korkoa.
4. Maksuvaralaskelmassa tulisi sisällyttää luotonhakijan kuormitettuun luotonhoitorasitukseen luotonhakijan hakeman asuntoluoton ja aiemmin ottamien asuntoluottojen kuormitetut hoitomenot, luotonhakijan vastuulla olevat kuormitetut rahoitusvastikkeet sekä luotonhakijan muiden velkojen kuormitetut hoitomenot.
5. Jos kuormitettu luotonhoitorasitus ylittäisi 60 % luotonhakijan nettotuloista, luottopäätöstä tulisi edeltää erityisen huolellinen luotonhakijan maksukyvyn arviointi yhdessä asiakkaan kanssa ja luotonantajana tulisi tehdä luotonmyöntöpäätös korotetulla päätöstasolla. Suuntaa antavana viitearvona olisi, että kuormitetulta luotonhoitorasitteeltaan yli 60 prosentin suuruisten uusien asuntoluottojen osuus olisi enintään 15 % luotonantajan myöntämien uusien asuntoluottojen euromäärästä kalenterivuoden aikana.

Finanssivalvonta valvoo suosituksen noudattamista, seuraa kuormitetulta luotonhoitorasitteeltaan yli 60 prosentin suuruisten uusien asuntoluottojen osuutta ja syitä kuormitetulta luotonhoitorasitteeltaan yli 60 prosentin suuruisten luottojen myöntämiseen. Finanssivalvonta täsmentää suositusta ja siihen sisältyviä määritelmiä sekä arvioi tarvetta mahdollisille jatkotoimenpiteille saatujen tietojen perusteella.

Suositusluonnoksesta pyydettiin lausunnot luottolaitoksilta, sivuliikkeiltä, Finanssiala ry:ltä sekä kuluttajaviranomaisilta ja -yhdistyksiltä. Lausuntojen pääasialliset kommentit olivat seuraavat:

- Kotitalouksien ylivelkaantumisen ehkäisemiseksi on tällä hetkellä käynnissä useita sääntelyhankkeita, jotka tulisi kokonaisuudessaan huomioida ennen uutta sääntelyä/suosituksia.
- Poliittisella tasolla on linjattu, että Suomessa ei oteta käyttöön tuloihin sidottua velkaantumisrajoitetta. Suosituksen antaminen vastoin poliittisen tason linjausta ei ole perusteltua.
- Suositusluonnoksesta ei ole esitetty vaikutusarviota.
- Uusi suositus luotonhoitorasitteesta on päällekkäinen olemassa olevan vakiintuneen toimintamallin kanssa ja Finanssivalvonnan aieman suosituksen kanssa ja siten tarpeeton.

27.6.2022

FIVA/2022/252

Julkinen

- Prosentuaalinen DSTI-tyyppinen rajoite ei ota riittäväällä tavalla huomioon asiakkaan tosiasiallista maksuvaraa eri tulotasoilla. Olen-
naista on asiakkaalle velanhoitomenojen jälkeen käyttöön jäävä eu-
romäärä.
- On tarpeen lykätä suosituksen voimaantuloa. Näin suositusta nou-
dattaville luotonmyöntäjille taataan riittävä siirtymäaika (mm. IT-
muutosten toteuttamiseksi).

Lausuntoihin sisältyi suosituksen yksityiskohtia koskevia kommentteja, jotka on huomioitu suositusluonnoksessa.

Vaikka useita hankkeita ylivelkaantumisen ehkäisemiseksi on vireillä, kyseinen suositus ei ole päällekkäinen muiden hankkeiden kanssa vaan täydentää niitä. Suosituksella pyritään ehkäisemään kotitalouksien velkaantuneisuuden liiallista kasvua tuloihin nähden ja noudattamaan Euroopan järjestelmäriskikomitean (ESRB) suositusta (2019/8). Suositusluonnoksesta on pyydetty lausunnot Suomen Pankilta, valtiovarainministeriöltä sekä sosiaali- ja terveysministeriöltä. Viranomaisten lausunnoissa ei esitetty muutoksia suositusluonnokseen.

Finanssivalvonnan toiminnan tavoitteena on finanssimarkkinoiden vakauden varmistaminen. Toiminnassaan Finanssivalvonta on riippumaton.

Suositusluonnoksesta on tehty vaikutusarvio. Tehdyn vaikutusarvion ja sen perusteella määritetyn suosituksen mitoituksen lähtökohtana on ollut, että Finanssivalvonnan suosituksen asettamat kriteerit asuntoluotonannon rajoittamiselle mahdollistavat asuntoluottomarkkinoiden toiminnan jatkumisen ennallaan. Vaikutusarvioon perustuvan mitoituksen tarkoituksena on ehkäistä tuloihin suhteutetun kotitalouksien velkaantumisen liiallista kasvua nykyisestä. Suosituksen yksityiskohtaisempia vaikutuksia arvioidaan säännöllisesti, vähintään kerran vuodessa, ja suositusta tarkistetaan tarvittaessa näiden arvioiden perusteella. Suositukseen sisällytettävä poikkeamismahdollisuus antaa luotonantajille joustonvaraa ja lieventää suosituksen tavoitteista poikkeavia sivuvaikutuksia yksittäisten luotonottajien tasolla.

Suositus täydentää Finanssivalvonnan aiempaa maksuvarasuositusta, eikä näin ollen korvaa sitä. Täydentämällä maksuvarasuositusta edistetään finanssimarkkinoiden vakautta.

Vaikka prosentuaalisesti asetettava rajoite ei kaikilta osin voi ottaa huomioon luotonhakijoiden maksuvaraa eri tulotasoilla, sen arvioidaan olevan kokonaisuutena tasapainoisempi verrattuna rajoitteeseen, joka perustuisi asiakkaalle velanhoitomenojen jälkeen käyttöön jäävään euro määrään. Suositukseen sisällytettävä poikkeamismahdollisuus parantaa luotonantajien mahdollisuutta ottaa huomioon luotonhakijoiden maksuvaran ja muut yksittäisiin luotonhakijoihin liittyvät tekijät luotonmyöntöpäätöksissä.

Riittävän siirtymäajan takaamiseksi suositusta noudattaville luotonmyöntäjille (mm. IT-muutosten toteuttamiseksi) suosituksen voimaantuloajankohtaa siirretään siten, että suositus tulee voimaan 1.1.2023.

LIITE: FINANSSIVALVONNAN SUOSITUS ASUNTOLUOTONHAKIJAN LUOTTOJEN JA RAHOITUSVASTIKKEIDEN ENIMMÄISHOITORASITTEESTA

Finanssivalvonta suosittaa, että valvottava tekee kuormitetun maksuvaralaskelman kaikille asuntoluoton hakijoille ja ottaa laskelmat luottopäätöksissä huomioon. Pääsääntöisesti luotonantajan tulee mitoittaa myöntämänsä asuntoluoton koko siten, että luotonsaaja suoriutuu hakemansa asuntoluoton ja muiden velkojensa korkojen ja lyhennysten sekä rahoitusvastikkeidensa hoitamisesta myös kuormitetun maksuvaralaskelman mukaisessa stressitilanteessa.

Laskelmassa asuntoluottojen, rahoitusvastikkeiden ja muiden velkojen kuormitetut korot asetetaan vähintään kuuteen prosenttiin ja takaisinmaksuajat enintään 25 vuoteen. Kuormitetut korot ja luottojen takaisinmaksuajat ovat samat kuin Finanssivalvonnan määräys- ja ohjekokoelmaan sisältyvässä määräyksessä ja ohjeessa 4/2018 luottoriskien hallinnasta ja luottokelpoisuuden arvioinnista rahoitussektorin valvottavissa.

Jos haettavaan luottoon, rahoitusvastikkeisiin tai muihin velkoihin sisältyy alle kuuden prosentin suuruinen korkokatto, joka on voimassa vähintään kymmenen vuotta haettavan luoton myöntöhetkestä ja luoton, rahoitusvastikkeiden tai muiden velkojen maksuohjelma edellyttää, että luottoa, rahoitusvastikkeita tai muita velkoja lyhennetään säännöllisesti korkokaton voimassaoloaikana, luoton, rahoitusvastikkeiden ja muiden velkojen kuormitetuksi koroksi asetetaan korkokaton mukainen korko. Jos haettavana on kiinteäkorkoinen luotto, jonka korko sidotaan kiinteäksi vähintään kymmenen vuoden ajaksi ja luoton maksuohjelma edellyttää, että luottoa lyhennetään säännöllisesti kiinteän koron voimassaoloaikana, luoton kuormitetuksi koroksi asetetaan sopimuksen mukainen kiinteä korko. Jos asuntoluoton hakijalla on muita kiinteäkorkoisia velkoja tai rahoitusvastikkeita, joiden korko haettavan luoton myöntöhetkellä on sidottu kiinteäksi vähintään kymmenen vuoden ajaksi ja velkojen sekä rahoitusvastikkeiden maksuohjelma edellyttää, että velkoja ja rahoitusvastikkeita lyhennetään säännöllisesti kiinteän koron voimassaoloaikana, velkojen ja rahoitusvastikkeiden kuormitetuksi koroksi asetetaan sopimuksen mukainen kiinteä korko.

Finanssivalvonta suosittaa, että luotonhakijalle myönnettävän asuntoluoton ja hakijan kaikkien muiden asuntoluottojen kuukausittaisten kuormitettujen hoitomenojen, hakijan kuormitettujen rahoitusvastikkeiden sekä hakijan muiden velkojen kuukausittaisten kuormitettujen hoitomenojen yhteismäärä (kuormitettu luotonhoitorasite) olisi pääsääntöisesti enintään 60 % luotonsaajan kuukausittaisista nettotuloista.

Jos luotonsaajan kuormitettu luotonhoitorasite on suurempi kuin 60 % nettotuloista, luottopäätöstä tulisi edeltää erityisen huolellinen luotonhakijan maksukyvyn arviointi yhdessä asiakkaan kanssa. Finanssivalvonta suosittaa, että näissä tapauksissa luotonantaja tekee luotonmyöntöpäätöksen korotetulla päätöstasolla. Finanssivalvonta odottaa suuntaa antavana viitearvona, että kuormitetulta luotonhoitorasitteeltaan yli 60 % prosentin suuruisten uusien asuntoluottojen osuus olisi enintään 15 % luotonantajan myöntämien uusien asuntoluottojen euromäärästä kalenterivuoden aikana.

Suosituksen tavoitteena on hillitä kotitalouksien liiallista velkaantumista ja osaltaan ehkäistä epätasapainojen muodostumista asunto- ja asuntoluottomarkkinoilla rajoittamatta asuntoluottojen yleistä saatavuutta. Suosituksella myös vahvistetaan kotitalouksien kykyä kestää korkojen nousua sekä omaan ja kokonaistalouteen kohdistuvia

häiriöitä ja sitä kautta parannetaan koko kansantalouden kriisinsietokykyä. Vaikka kuormitetulla maksuvaralaskelmalla teknisesti arvioidaan luotonhakijan sietokykyä korkojen nousua vastaan, suosituksen laajempänä tavoitteena on vahvistaa luotonsaajien ja kansantalouden varautumista erilaisiin odottamattomiin sokkeihin.

Finanssivalvonta valvoo suosituksen noudattamista, kuormitetulta luotonhoitorasitteeltaan yli 60 prosentin suuruisten luottojen osuutta luotonantajan myöntämistä uusista asuntoluotoista ja syitä kuormitetulta luotonhoitorasitteeltaan yli 60 prosentin suuruisten luottojen myöntämiseen.

Finanssivalvonta täsmentää suositusta ja siihen sisältyviä määritelmiä tarvittaessa.

Tässä suosituksessa

- **Asuntoluotolla** tarkoitetaan kuluttajansuojalaissa tarkoitettuja asunto-omaisuuden hankkimiseksi tai siihen kohdistuvan omistusoikeuden säilyttämiseksi myönnettäviä luottoja. Jos luotonhakija hakee asunnon hankintaa varten useita luottoja, suositus koskee näitä kaikkia. Suositus ei koske:
 - asunnonvaihtotilanteita, joissa uusi asunto ostetaan pääosin tai kokonaan lyhytaikaisella välirahoituksella,
 - asunnon rakentamista tai peruskorjausta varten otettuja lyhytaikaisia välirahoitusluottoja sekä
 - tilanteita, joissa lisäluototuksella estetään tai korjataan merkittävä vakuuden arvon lasku.
- **Asuntoluotonhakijalla** tarkoitetaan asuntoluottoa hakevaa henkilöä tai henkilöitä, jotka hakevat yhteistä asuntoluottoa.
- **Luotonhoitorasitteella** tarkoitetaan luotonhakijalle myönnettävän asuntoluoton ja hakijan kaikkien muiden asuntoluottojen kuukausittaisten hoitomenojen sekä hakijan rahoitusvastikkeiden ja hakijan muiden velkojen kuukausittaisten hoitomenojen yhteismäärää.
- **Kuormitetulla luotonhoitorasitteella** tarkoitetaan asuntoluotonhakijan luotonhoitorasitetta, jonka laskennassa sovelletaan kunkin luotonhakijan luoton kuormitettua korkoa sekä kuormitetussa maksuvaralaskelmassa käytettävää luoton pituutta.
- **Luoton kuormitetuksi koroksi** asetetaan kuormitetussa maksuvaralaskelmassa vähintään 6 % (pl. edellä suosituksessa mainitut korkosuojaatut ja kiinteäkorkoiset luotot) tai vähintään luoton nimellinen korko, jos se on yli 6 %.

- **Luoton pituutena** kuormitetussa maksuvaralaskelmassa käytetään enintään luottosopimuksessa sovittua pituutta, jos se on alle 25 vuotta, ja muussa tapauksessa enintään 25 vuotta.
- **Rahoitusvastikkeella** tarkoitetaan asuntoon kohdistuvan luotonhakijan vastuulle jyvitetyn yhtiölainaosuuden lyhennyksiä ja korkoja, jotka luotonhakija maksaa kuukausittain asunto-osakeyhtiölle.
- **Asuntoluoton hoitomenoilla** tarkoitetaan luoton kuukausittaisia maksueriä, jotka koostuvat luoton lyhennyksistä ja koroista.
- **Nettotuloilla** tarkoitetaan luotonhakijan kuukausittaisia käytettävissä olevia rahatuloja.
- **Muilla veloilla** tarkoitetaan luotonhakijan muita velkoja kuin asuntoluottoja ja luotonhakijan vastuulla olevia rahoitusvastikkeita.