

Finanssivalvonnan johtokunnan päätös makrovakaussäätöjen soveltamisesta

Finanssivalvonnan johtokunta on kokouksessaan 28.6.2021 päättänyt asettaa luottolaitostoiminnasta annetun lain (610/2014) 10 luvun 4 §:ssä mainitun muuttuvan lisäpääomavaatimuksen edelleen 0,0 %:n tasolle sekä alentaa luottolaitostoiminnasta annetun lain 15 luvun 11 §:ssä mainitun sitovan enimmäisluototussuhteen muiden kuin ensiasunnon hankintaa varten otettujen luottojen osalta 5 prosenttiyksiköllä 85 prosenttiin.

Lisäksi Finanssivalvonnan johtokunta on luottolaitostoiminnasta annetun lain 10 luvun 8 §:n (lainmuutos 233/2021) mukaisesti päättänyt muista rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävistä luottolaitoksista (O-SII) ja niiden konsolidoidulla ydinpääomalla katettavista lisäpääomavaatimuksista edelleen seuraavasti:

o	Nordea	2,0 %
o	OP Ryhmä	1,0 %
o	Kuntarahoitus Oyj	0,5 %.

Enimmäisluototussuhteen alentamista koskeva päätös tulee voimaan 1.10.2021 ja muita rahoitusjärjestelmän kannalta merkittäviä luottolaitoksia (O-SII) koskeva päätös välittömästi.

Nykyisessä poikkeuksellisessa tilanteessa, johon liittyy myös epävarmuuksia, lainanottajien maksukyvyyn huolellinen arviointi on edelleen ensiarvoisen tärkeää. Lainanantajien on perusteltua noudattaa pidättyväisyyttä lainanhakijan tuloihin nähden hyvin suurten ja takaisinmaksuajaltaan tavanomaista pidempien luottojen myöntämisessä.¹

Päätöksen perustelut

Muuttuva lisäpääomavaatimus

Koronapandemia koettelee edelleen sekä globaalia että Suomen taloutta aiheuttaen epävarmuutta, mutta näköpiirissä on myös myönteisiä merkkejä. Maailmantalouden kasvunäkymiä edistävät muun muassa

¹ Finanssivalvonnan johtokunta päätti kokouksessaan 6.4.2020 luottolaitostoiminnasta annetun lain (610/2014) 10 luvun 4 ja 6a §:n mukaisesti rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävän ydinpääomalla katettavan lisäpääomavaatimuksen (järjestelmäriskipuskuri) poistamisesta luottolaitoksilta pandemian seurauksena. Päätöksen tavoitteena oli varmistaa, että luottolaitosten kyky myöntää luottoja erityisesti yrityssektorille ei heikkenisi puskurivaatimusten luotonantoa rajoittavien vaikutusten vuoksi.

Luottolaitostoiminnasta annetun lain (lainmuutos 233/2021) 10 luvun 4a §:n mukaan Finanssivalvonnan johtokunnan on vähintään joka toinen vuosi arvioitava, onko tarpeen asettaa rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävä lisäpääomavaatimus, muuttaa voimassa olevaa vaatimusta tai pitää se ennallaan. Päätös asiasta on tehtävä kuuden kalenterikuukauden kuluessa kunkin vuoden päätyttyä.

28.6.2021

FIVA 2/02.08/2021

Julkinen

rokotuskattavuuden laajeneminen ja voimakkaasti elvyttävä talouspolitiikka. Suomen Pankin kesäkuun ennusteen mukaan Suomen talous kasvaa tänä vuonna 2,9 prosenttia ja vuonna 2022 3,0 prosenttia.

Muuttuvan lisäpääomavaatimuksen ensisijaisen riskimittarin – yksityisen sektorin luottokannan ja nimellisen BKT:n suhteen trendipoikkeaman – alustava arvo vuoden 2021 ensimmäisen neljänneksen lopulle oli -4,7. Viipeellä käytettävissä olevan ja tilastojen tarkentumiselle vähemmän alttiin, suppealla luottokannalla laskettavan riskimittarin tuorein havainto vuoden 2020 syyskuulta oli lähellä nollaa.

Luottokannan kasvu oli vuoden 2020 aikana melko nopeaa. Koronapandemia kasvatti erityisesti yritysten rahoitustarpeita keväällä 2020. Etenkin yritysten pankkirahoitus kasvoi, mutta vuoden 2020 loppua kohden pankkien yritysluottokannan kasvu hidastui selvästi. Yritysten rahoituksen kasvu on sittemmin painottunut aiempaa enemmän muihin kuin pankkiluottoihin. Asuntolainanannon kasvu on viime vuoden lopulta alkaen ollut talousnäkyymiin liittyvään epävarmuuteen nähden nopeaa.

Täydentävien riskimittarien ja muiden saatavilla olevien indikaattoreiden ja tilastojen perusteella selkeitä merkkejä luottomarkkinoiden ylikuumentumisesta ei kuitenkaan ole. Muuttuvan lisäpääomavaatimuksen pitäminen 0 prosentin suuruisena on edelleen perusteltua.

Enimmäisluototussuhteen kiristäminen

Luottolaitoksista annetun lain mukaan Finanssivalvonnan johtokunta voi "rahoitusvakauteen kohdistuvien riskien poikkeuksellisen kasvun rajoittamiseksi alentaa" enimmäisluototussuhteen mukaisia luoton enimmäismääriä enintään 10 prosenttiyksiköllä. Lisäksi Finanssivalvonnan johtokunta on julkistanut lain edellyttämät periaatteet enimmäisluototussuhteen tiukentamiselle. Näiden periaatteiden mukaan enimmäisluototussuhteen tasoa voidaan alentaa mm., jos havaitaan rahoitusjärjestelmän vakautta vaarantavia tekijöitä liittyen kotitalouksien asuntolainakannan kasvuun (ottaen huomioon myös muu kotitalouksien velkaantuminen) tai kokonaistalouteen liittyvään muuhun kehitykseen, jolla voi olla vaikutusta asuntolaina- ja asuntomarkkinoihin.²

Kotitalouksien velat käytettävissä olevaan tuloon suhteuttava velkaantumisaste oli maaliskuun 2021 lopussa 133,6 prosenttia. Velka-tulosuhde oli 5,1 prosenttiyksikköä suurempi kuin vuotta aiemmin. Kotitalouksien velat kasvoivat myös suhteessa BKT:hen.

Velkaantuneisuuden kasvu kiihtyi viimeksi kuluneen vuoden aikana, sillä tulojen kasvu hidastui selvästi enemmän kuin velkojen kasvu. Velat olivat maaliskuun 2021 lopussa 3,7 % suuremmat kuin vuotta aiemmin, kun vuositulot pienenevät 0,2 %.

² https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/fi/markkinoiden-vakaus/enimmaisluototussuhteen_soveltaminen_26062017.pdf

28.6.2021

FIVA 2/02.08/2021

Julkinen

Asuntolainakannan vuosikasvu kiihtyi vuoden 2021 alussa ja oli huhtikuussa nopeinta sitten kevään 2013. Asuntoyhteisölainojen kasvu on jatkanut hidastumistaan.

Pidempien asuntolainojen yleistyminen kasvatti myös osaltaan velkaantumista. Yli 26 vuoden pituiset uudet asuntolainat ovat yleistyneet edelleen. Niiden osuus uusien asuntolainojen euromäärästä oli vuoden 2021 ensimmäisellä neljänneksellä 13,3 %, ³ kun se oli vuotta aiemmin 8,4 %.

Muiden uusien asuntolainojen kuin ensiasuntolainojen keskimääräinen (mediaani) luototussuhde suureni vuoden 2021 ensimmäisellä neljänneksellä. Luototussuhteeltaan yli 85 prosentin suuruisten lainojen osuus uusien ei-ensiasuntolainojen euromäärästä oli 11,0 %, kun se edellisellä neljänneksellä oli 11,5 %.

Uusissa ensiasuntolainoissa kaikkein suurimpien luototussuhteiden osuus hieman pieneni. Luototussuhteeltaan yli 90 prosentin suuruisten lainojen osuus uusien ensiasuntolainojen euromäärästä oli vuoden 2021 ensimmäisellä neljänneksellä 22,6 %, kun se edellisellä neljänneksellä oli 23,4 %.

Asuntomarkkinoilla keväällä 2020 patoutunut kysyntä on pääosin purkautunut, ja asuntokauppa ja -lainananto ovat vilkastuneet edellisten vuosien tilanteeseen verrattuna. Asuntomarkkinat ovat kesästä 2020 alkaen olleet poikkeuksellisen vilkkaat muun taloudellisen toiminnan tasoon verrattuna. Asuntojen hintojen kehitys on ollut vahvaa pääkaupunkiseudulla ja muissa kasvukeskuksissa mutta eriytynyttä ja maltillista koko Suomen osalta.

Finanssivalvonnan johtokunta päätti 29.6.2020 palauttaa muita kuin ensiasunnon ostajia koskevan enimmäisluototussuhteen 85 prosentista lakimääräiselle perustasolle 90 prosenttiin. Päätöksellä pyrittiin torjumaan koronakriisin aiheuttamia ja asuntomarkkinoiden vakaata toimintaa uhkaavia suhdanneluonteisia riskejä.

Finanssivalvonta on pyytänyt lausuntoa suunnitellusta enimmäisluototussuhteen kirittämisestä Finanssiala ry:ltä (FA ry). Lausunnossaan FA ry toteaa, että enimmäisluototussuhteen alentamisen edellytykset eivät sen arvion mukaan täyty. FA ry:n mukaan Suomessa ei ole merkkejä asuntomarkkinoiden yleisestä ylikuumenemisesta, eikä rahoitusvakauksen kohdistuvissa riskeissä ole tapahtunut viime aikoina sellaista poikkeuksellista kasvua, joka perustelisi enimmäisluototussuhteen alentamista.

Asunto- ja asuntoluottomarkkinat ovat palautuneet koronapandemian alkuvaiheen tasoilta ja toimivat vilkkaasti. Tämän vuoksi makrovälineiden kevennyksiin asuntomarkkinoiden tukemiseksi ei ole enää

³ Merkittyä kohtaa täsmennetty 30.6.2021: oli vuoden 2021 alussa ensimmäistä kertaa yli 13,3 % muutettu muotoon oli vuoden 2021 ensimmäisellä neljänneksellä 13,3 %.

28.6.2021

FIVA 2/02.08/2021

Julkinen

suhdanneluonteisia perusteita. 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. Sitovaa enimmäisluototussuhdetta alennetaan siten muiden kuin ensiasunnon hankintaa varten otettujen luottojen osalta 5 prosenttiyksiköllä pandemiaa edeltävälle tasolle 85 prosenttiin.

Enimmäisluototussuhteen alentaminen on tässä vaiheessa perusteltua kohdistaa pelkästään muihin kuin ensiasunnon ostajien asuntolainoihin. Rajoittamalla ensiasunnon ostajat toimenpiteen ulkopuolelle voidaan vähentää toimenpiteen mahdollisia ei-toivottuja sivuvaikutuksia, jotka liittyvät ensiasunnon ostajien pääsyyn asuntomarkkinoille.

Muiden rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävien luottolaitosten (O-SII) lisäpääomavaatimukset

Rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävillä luottolaitoksilla tarkoitetaan sellaisia luottolaitoksia, jotka aiheuttavat niin suuren systeemisen riskin, että se toteutuessaan vaikuttaa hyvin haitallisesti koko rahoitusjärjestelmään ja reaalitalouteen.

Rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävien luottolaitosten riskejä koko finanssisektorille ja taloudelle pyritään vaimentamaan vahvistamalla niiden tappionkestokykyä ja pienentämällä siten niiden kaatumistodennäköisyyttä. Muille rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävillä (O-SII) luottolaitoksille asetettävien lisäpääomavaatimusten tavoitteena on ehkäistä rahoitusmarkkinoiden rakenteellisista tekijöistä aiheutuvia makro-kausriskejä.

Luottolaitoksista annetun lain 10 luvun 8 pykälän mukaan muulla rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävällä luottolaitoksella 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-luottolaitokset ja näiden pääomavaatimukset. O-SII-luottolaitosten määrittäminen pohjautuu Euroopan pankkiviranomaisen (EBA) antamiin ohjeisiin kansallisen rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävien luottolaitosten tunnistamisesta. O-SII-luottolaitosten tunnistus perustuu neljään peruskriteeriin ja niitä kuvaaviin tarkempiin indikaattoreihin.

Finanssivalvonnan on luottolaitoksista annetun lain mukaan sovellettava O-SII-luottolaitosten luokittelussa ja lisäpääomavaatimusten määrittämisessä seuraavia perusteita:

1) luottolaitoksen koko mitattuna sen vastuiden kokonaismäärällä taikka taseen tai konsolidoidun taseen loppusummalla;

- 2) luottolaitoksen ja sen konsolidoituun valvontaan sisällytettyjen yritysten vastuut muille luottolaitoksille ja saamiset muilta luottolaitoksilta sekä muut välittömät yhteydet rahoitusjärjestelmään;
- 3) luottolaitoksen ja sen konsolidoituun valvontaan sisällytettyjen yritysten kriittisten toimintojen korvattavuus yrityksen menetettyä edellytykset jatkaa toimintaansa;
- 4) luottolaitoksen ja sen konsolidoituun valvontaan kuuluvien yritysten rajat ylittävän toiminnan laajuus ja merkitys Suomessa ja Euroopan talousalueella.

Luottolaitoksista annettuun lakiin uuden luottolaitosdirektiivin (CRD5) täytäntöönpanemiseksi tehtyjen, makrovakauspuskureita koskevien muutosten seurauksena O-SII-lisäpääomavaatimuksen enimmäismäärä on 3,0 % (aiemmin 2,0 %). Finanssivalvonnan on jaettava kansallisen rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävät luottolaitokset seitsemään (aiemmin viiteen) luokkaan, joista alimpaan luokkaan kuuluvien luottolaitosten lisäpääomavaatimus on lähtökohtaisesti 0,0 % kokonaisriskin määrästä. Makrovakauspuskureita koskevat muutokset luottolaitoksista annettuun lakiin tulivat voimaan 1.4.2021 (233/2021).

O-SII-luottolaitosten luokittelu ja lisäpääomavaatimusten mitoitus perustuu O-SII-laitosten systeemiseen merkittävyyteen, jota arvioidaan ensisijaisesti EBA:n ohjeiden mukaisilla O-SII-pisteillä⁴. Suomalaisten O-SII-luottolaitosten lisäpääomavaatimusten oikeasuhteisuutta arvioidaan myös vertaamalla lisäpääomavaatimuksia euroalueen muiden systeemiseltä merkittävyydeltään samankaltaisten O-SII-luottolaitosten lisäpääomavaatimuksiin sekä Euroopan keskuspankin (EKP) nk. lattiametodologian vaatimukseen. EKP:n lattiametodologia antaa kullekin luottolaitokselle O-SII-lisäpääomavaatimuksen vähimmäistason.

Vuoden 2020 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: Suomalaisten luottolaitosten O-SII-pisteet 31.12.2020

Pankkiryhmä	O-SII-pisteet (%)	O-SII-laitos
Nordea	65,52	Kyllä
OP Ryhmä	11,70	Kyllä
Kuntarahoitus	4,03	Kyllä

Finanssivalvonnan johtokunta päätti keväällä 2020 alentaa kaikkien luottolaitosten rakenteellisia makrovakauspuskurivaatimuksia yhdellä prosenttiyksiköllä. Päätöksen tavoitteena oli lieventää koronavirusedemian kielteisiä vaikutuksia finanssimarkkinoiden vakauteen sekä ylläpitää luottolaitosten kykyä rahoittaa taloutta. Järjestelmäriskipuskurivaatimus poistettiin kaikilta luottolaitoksilta, ja OSII-luottolaitosten lisäpää-

⁴ [EBA/GL/2014/10](#)

omavaatimusta alennettiin OP Ryhmän osalta niin, että muutosten jälkeen voimassa ovat Nordean (2,0 %), OP-ryhmän (1,0 %) ja Kuntarahoituksen (0,5 %) O-SII vaatimukset.

Tehdyn riskianalyysin valossa Suomen rahoitusjärjestelmän rakenteelliset riskit ja haavoittuvuudet ovat merkittävät. Suomalaisten O-SII-luottolaitosten systeeminen merkittävyys ei ole olennaisesti muuttunut pandemiaa edeltäneeseen tilanteeseen verrattuna. Ottaen huomioon myös luottolaitosten rakenteellisia lisäpääomavaatimuksia koskevan lainsäädännön muutokset vaatimukset voitaisiin perustellusti asettaa nykyistä suuremmiksi. Pandemian rasittaman talouden ja pankkien luottoriskien kehitykseen liittyy kuitenkin edelleen huomattavasti epävarmuutta, minkä vuoksi on arvioitu, että suomalaispankkien O-SII-lisäpääomavaatimukset on perusteltua pitää tällä erää ennallaan.

Suomalaisten O-SII-luottolaitosten O-SII-lisäpääomavaatimukset ylittävät lattiametodologioiden mukaiset minimivaatimukset sekä SSM-alueen pankkien keskimääräisen tason. Keskimääräistä korkeampien O-SII-puskurien soveltaminen on perusteltua, sillä Suomen pankkisektori on erityisen keskittynyt ja merkittävimmät luottolaitokset ovat suuria Suomen talouden kokoon nähden.⁵

Taulukko: Suomalaisten O-SII-luottolaitosten lisäpääomavaatimusten ja lattiametodologian mukaisten vähimmäisvaatimusten vertailu

Pankkiryhmä	O-SII-lisäpääomavaatimus (aiempi vaatimus)	Lattiametodologioista johdettu vähimmäisvaatimus ⁶
Nordea	2,0 % (2,0 %)	1,0 / 1,5 %
OP Ryhmä	1,0 % (1,0 %)	0,5 %
Kuntarahoitus	0,5 % (0,5 %)	0,5 %

Suomalaisten luottolaitosten O-SII-lisäpääomavaatimusten ja muiden makrovakauspuskurien asianmukaista ja tunnistettuihin järjestelmäriskien nähden riittävää tasoa on syytä arvioida kokonaisvaltaisesti ottaen huomioon sääntelyn muutokset, kun pandemian talousvaikutuksiin liittyvä epävarmuus on vähentynyt ja näkymä pankkien luottoriskeihin selkiytynyt.

⁵ Ks. esim. [EBA/Rep/2020/38](#)

⁶ EKP:n nykyisen [lattiametodologian](#) perusteella Nordean O-SII-lisäpääomavaatimuksen tulisi olla vähintään 1,0 %. Uudemman, [vaihtoehtoisen lattiametodologian](#) mukaan vähimmäisvaatimus nousee 1,5 prosenttiin. OP Ryhmän lisäpääomavaatimuksen vähimmäistaso on 0,25 % nykyisen lattiametodologian ja 0,5 % uudemman metodologian mukaan. Kuntarahoituksen vähimmäisvaatimus on puolestaan 0,25 % kummallakin metodologialla. Koska luottolaitoslain mukaan O-SII-lisäpääomavaatimukset tulee mitoittaa 0,5 prosenttiyksikön välein ja koska 0 prosentin O-SII-puskurin soveltaminen olisi sääntelyn hengen ja EKP:n lattiametodologian vastaista, voidaan OP Ryhmän ja Kuntarahoituksen O-SII-puskurien vähimmäistasona pitää käytännössä 0,5 prosenttia.