

27.11.2019

Julkinen

Valtiovarainministeriö

Lausuntopyyntö (VM 119:00/2018) liittyen

Lausunto selvityksestä koskien keinoja ehkäistä kotitalouksien velkaantumista

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoa asettamansa työryhmän mietinnöstä sekä mietintöön liittyvistä lakiehdotusten luonnoksista. Työryhmän tehtävänä oli selvittää toimenpiteitä, joiden avulla voitaisiin nykyistä tehokkaammin rajoittaa yksityishenkilöiden ja kotitalouksien velkaantumisen kasvua. Lisäksi selvityksen tavoitteena oli arvioida kansainvälisten kokemusten perusteella vaihtoehtoja velkaantuneisuutta rajoittavien tehokkaiden välineiden soveltamisalasta ja sisällöstä.

Finanssivalvonta toteaa aluksi, että sen edustaja on osallistunut työryhmän työhön ja sen edustajat kommentoineet luonnosta mietinnöksi sen valmistelun aikana.

Finanssivalvonta esittää lausuntonaan seuraavaa.

1. Yleiset huomiot mietinnöstä

Suomalaisten kotitalouksien velkaantuneisuus on noussut historiallisen korkeaksi. Samalla myös maksuhäiriöt ovat lisääntyneet. Ylivelkaantuminen on yksilötasolla vakava uhka ja voi johtaa syrjäytymiseen. Yleisellä tasolla luotonannon liiallisella kasvulla voi olla merkittäviä vaikutuksia reaalityöelouteen. Velkaantuminen heikentää kotitalouksien ja yritysten kykyä sopeuttaa taloudellista asemaansa mahdollisen kriisin yllättäessä ja saattaa johtaa nopeaan kysynnän supistumiseen voimistaen näin kriisiä.

Poikkeuksellisen matala korkotaso ja pidentyneet laina-ajat ovat mahdollistaneet velkaantuneisuuden kasvun ilman, että asuntovelallisten kuukausittainen velanhoitorasitus on toistaiseksi merkittävästi lisääntynyt. Asuntovelkaantumisen rinnalla kulutusluotot sekä epäsuorien velkaantumisen muodot, kuten taloyhtiölainat, ovat lisääntyneet merkittävästi.

Finanssialalla toimivien yritysten, erityisesti luottolaitosten, viranomaisvalvonta on pääsääntöisesti keskittynyt yksittäisten yritysten vakavaraisuuden valvontaan. Luottojen kysyntään kohdistuvista välineistä Suo-

Julkinen

messa on toistaiseksi käytössä vain asuntolainojen enimmäisluototussuhde (nk. lainakatto), joka suhteuttaa luoton määrän vakuuksien määrään. Kansainvälinen valuuttarahasto (IMF) ja Euroopan järjestelmäriskikomitea (ESRB) ovat todenneet Suomen välinevalikoiman puutteelliseksi.

Työryhmän ehdotukset noudattavatkin suurilta osin ESRB:n suosituksia makrovakaussvälineistön laajentamiseksi. Jatkotyössä olisi kuitenkin vielä aiheellista arvioida, tulisiko lainakaton määritelmää täsmentää ESRB:n suosittelemalla tavalla. Makrovakaussvälineiden määritelmien yhdenmukaistaminen EU-tasolla olisi tärkeätä, jotta välineiden soveltamisen vaikutukset olisivat mahdollisimman vertailukelpoisia eri maiden kesken. Lisäksi on huomioitava, että nykyiset makrovakaussvälineet tai muut Finanssivalvonnan valvonta- ja tarkastusvaltuudet eivät ulotu luottolaitossektorin ulkopuoliseen luotonantoon.

Koska tarve velkaantuneisuuden kasvuun puuttumiseen Suomessa on perusteltu, Finanssivalvonta pitää työryhmän mietinnön johtopäätöksiä oikeina ja sääntelyehdotuksia tervetulleina. Toisaalta on huomioitava, että velkaantuneisuuteen puuttumisella voi olla myös kielteisiä kansantaloudellisia vaikutuksia. Haasteeksi muodostuukin se, miten velkaantuneisuutta rajoitetaan niin, että tällaiset kielteiset vaikutukset kansantalouteen olisivat mahdollisimman vähäiset. Tässä suhteessa työryhmä on ehdotuksissaan pyrkinyt asettamaan ehdotetut rajoitteet neutraaleiksi, ts. nykyisiä lainakäytäntöjä vastaaviksi.

2. Huomiot keskeisistä ehdotuksista

Työryhmä ehdottaa, että kotitalouksien kokonaisvelkaantumisen kasvun hillitsemiseksi, otettaisiin lainsäädäntöön *enimmäisvelkasuhde*, joka huomioi velallisen velat kattavasti riippumatta niiden lähteestä, käyttötarkoituksesta ja muista ominaisuuksista sekä suhteuttaa tämän kokonaisvelan kotitalouden maksukykyyn.

Koska erot enimmäisvelkasuhteen (debt-to-income, DTI) ja enimmäisvelanhoitorasitteen (debt-service-to-income, DSTI) vaikuttavuudessa arvioidaan suhteellisen pieniksi, on työryhmän mielestä perusteltua toteuttaa velkojen ja tulojen suhteen rajoitus mahdollisimman yksinkertaisesti soveltaen enimmäisvelkasuhdetta. Niin kauan kuin positiivista luottotietorekisteriä ei ole käytettävissä, velallisen maksukykyyn arviointi perustuisi pääosin velallisen itsensä ilmoittamiin tietoihin muiden velkojen määristä ja ehdoista.

Työryhmä ehdottaa yksityiskohtaisemmin, että laissa luottolaitostoiminnasta ja laissa eräiden luotonantajien ja vertaislainanvälittäjien rekisteröinnistä tarkoitetut luotonmyöntäjät eivät jatkossa saisi myöntää kuluttajansuojalain 7 ja 7 a luvun soveltamisalaan kuuluvaa kuluttajaluottoa kuin enintään siihen määrään asti, että asiakkaalle aikaisemmin myönnettyjen luottojen, mahdollisten taloyhtiölainaosuuksien ja uuden luoton

Luonnos
27.11.2019

Julkinen

kokonaismäärä suhteessa (brutto)vuosituloihin olisi enintään 450 prosenttia.

Jotta enimmäisvelkasuhteesta ei kuitenkaan muodostuisi liian rajoittavaa estettä normaalille ja hyvän luotonantotavan mukaiselle luototukselle, työryhmä ehdottaa että luotonantaja voisi poiketa vaatimuksesta 15 prosentissa tapauksista. Poikkeusmahdollisuudella luotonantajalle annettaisiin mahdollisuus luottopäätöksissään ottaa huomioon yksittäisen luottoasiakkaan yksilöllinen tilanne sekä muut olosuhteet, kuten esimerkiksi varallisuuden määrä.

Enimmäisvelkasuhde olisi mitoitettu lähelle neutraalia tasoa suhteessa viimeaikaiseen luottomarkkinatilanteeseen. Tällöin välineellä pyritäisiin ehkäisemään velkojen ja tulojen välisen suhteen kasvua, joka kasvat-
taisi kotitalouksien velkaantumisen aiheuttamaa rakenteellista järjestelmäriskiä.

Enimmäisvelkasuhdevaatimus olisi lähtökohtaisesti luonteeltaan rakenteellinen, pysyväisluonteiseksi tarkoitettu makrovakauden valvontaväline. Enimmäisvelkasuhteen mitoitusta voitaisiin kuitenkin perustelluista syistä muuttaa, jos havaitaan, että vaatimus rajoittaa liiallisesti luotonantoa kotitalouksille tai jos toisaalta vaatimuksen mitoitus ei ole riittävä ehkäisemään kotitalouksien velkaantumisen liiallista kasvua. Työryhmän mietinnön mukaan Finanssivalvonnan johtokunta voisi tällöin rahoitusvakauserustein korottaa tai alentaa enimmäisvelkasuhdetta koskevaa rajoitetta 50 prosenttiyksiköllä perustasoltaan.

Koska ehdotettava enimmäisvelkasuhdetta koskeva rajoite olisi monesakin mielessä uudenlainen Suomen lainsäädännössä ja rajoitteen mitoitamiseen liittyy toistaiseksi epävarmuustekijöitä, olisi tarpeen, että sitä voitaisiin tarvittaessa muuttaa suhteellisen nopealla aikataululla.

Finanssivalvonta pitää työryhmän ehdottamaa enimmäisvelkasuhdetta hyvin perusteltuna. Kotitalouksien tuloihin perustuva enimmäisvelkasuhde on järjestelmäriskien torjumisen ja taloudellisen toiminnan näkökulmasta lähtökohtaisesti oikeantyyppinen rajoite, koska se rajoittaa velkaantuneisuuden määrää suhteessa yhteenlaskettuun tulojen määrään.

Nopeimman kotitalouksien velkaantumisen kasvun jaksoihin lähihistoriassa on liittynyt samanaikainen luottosopimusten mukaisten laina-aikojen selvä pidentyminen. Jotta kotitalouksien velkaantuminen ei kasvaisi hitaiden lyhentämisaikataulujen vuoksi, työryhmä ehdottaa mietinnössään muiden välineiden täydentämiseksi lainan enimmäistakaisinmaksuaikaa koskevaa rajoitetta.

Yksityiskohtaisemmin työryhmä ehdottaa asuntoluotoille enimmäistakaisinmaksuaikaa siten, että kuluttajansuojalain 7 a luvun mukaisen asunto-omaisuuteen liittyvän kuluttajaluoton takaisinmaksuaika (enimmäistakaisinmaksuaika) olisi luottoa myönnettäessä enintään 25 vuotta luoton nostamisesta lukien tai, jos luotto nostetaan erissä, viimeisestä

Luonnos
27.11.2019

Julkinen

erästä lukien. Työryhmän arvion mukaan vastaava säännös tulisi ulottaa soveltumaan luottolaitosten ohella myös muihin luotonmyöntäjiin, jotka kuuluvat eräiden luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnistä annetun lain soveltamisalaan. Ehdotuksen mukaan luotonantaja saisi 10 prosentin osuudessa luotonannon volyyymista poiketa enimmäistakaisinmaksuajasta.

Finanssivalvonta pitää myös työryhmän ehdottamaa lainan enimmäistakaisinmaksuaikaa koskevaa rajoitetta hyvin perusteltuna ottaen huomioon velkaantumisen kasvuun ja laina-aikojen pidentymiseen liittyvät riskit. Jos työryhmän ehdottama enimmäisvelkasuhde otettaisiin käyttöön, takaisinmaksuaikaa koskeva rajoite voidaan nähdä sitä täydentävänä välineenä ja siinä tapauksessa, että enimmäisvelkasuhdetta ei otettaisi käyttöön, rajoitteen merkitys korostuisi entisestään.

Työryhmä ehdottaa lisäksi mietinnössään, että maksukyvyttömyysriskien hallintaa koskevaa sääntelyä täsmennetään ja kehitetään lisäämällä luottolaitostoiminnasta annettuun lakiin sekä lakiin eräiden luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnistä nimenomainen säännös näiden riskien hallinnasta kuluttajaluotonannossa.

Säännös olisi tarpeen erityisesti kuluttajaluotonannon luotonmyöntöperiaatteiden ja luotonantotapojen täsmentämiseksi sekä asiakkaansuojan parantamiseksi. Luottomarkkinoilla on havaittu käytäntöjä, joissa luotonmyöntäjät eivät noudata terveitä luotonmyöntökriteerejä myöntäessään luottoja asiakkaille, joiden kohdalla voi olla ilmeistä, ettei luottoa voida maksaa takaisin annettujen tietojen perusteella.

Ehdotuksen mukaan luotonantajalla olisi oltava erityiset menetelmät, joilla se voisi arvioida yksittäisiä maksukyvyttömyysriskejä kunkin luottoasiakkaan tasolla. Arviointimenetelmissä ei tulisi tukeutua yksinomaan tai kaavamaisesti ulkopuoliseen luottoluokitukseen, -pisteytykseen tai tilastollisiin malleihin. Ehdotetun säännöksen mukaan luotonantaja ei saisi myöntää luottoa luotonhakijalle, jonka maksukyvyttömyystodennäköisyys on kohtuuttoman suuri.

Mietinnössä Finanssivalvonnalle ehdotetaan annettavaksi määräyksenantovaltuus koskien maksukyvyttömyysriskin arvioinnissa huomioon otettavia enimmäisraja-arvoja, joita luotonantaja saisi käyttää luotonannossaan. Enimmäisraja-arvon määrittelyssä Finanssivalvonnan tulisi ottaa huomioon sen valvomilta luotonantajilta saadut tiedot luottoasiakkaiden maksukyvyttömyystodennäköisyysarvioista. Kuluttajan luottokelpoisuuden arvioinnissa käytettävistä oletuksista säädettäisiin oikeusministeriön asetuksella.

Finanssivalvonta pitää työryhmän ehdottamaa maksukyvyttömyysriskien hallintaa koskevaa sääntelyä hyvin perusteltuna huomioiden nykyinen kehitys kuluttajaluottomarkkinoilla.

Luonnos
27.11.2019

Julkinen

Enimmäisluototussuhteen (loan-to-collateral, LTC) osalta työryhmä katsoo, että luototussuhdetta koskeva sääntely on tarpeen laajentaa koskemaan luottolaitosten ohella myös muita luotonmyöntäjiä, jotka kuuluvat eräiden luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnistä annetun lain soveltamisalaan. Asuntoluottojen myöntämistä voivat tulevaisuudessa alkaa harjoittaa myös muut toimijat kuin luottolaitokset Suomen asuntolainamarkkinoilla. Finanssivalvontaa pitää työryhmän ehdotusta tältä osin perusteltuna.

Taloyhtiölainojen myöntämiseen ja niitä koskeviin sopimusehtoihin työryhmä ehdottaa kohdistettavaksi lainsäädännöllisiä toimenpiteitä siten, että luottolaitostoiminnasta annetussa laissa sekä laissa eräiden luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnistä säädettäisiin nimenomaisesti asuntoyhteisöille myönnettäviä luottoja koskevasta rajoituksesta.

Työryhmä ehdottaa yksityiskohtaisemmin, että uudisrakentamista varten asuntoyhteisöille myönnettäville lainoille säädettäisiin erityinen enimmäisluotto-osuus, jonka suuruus olisi 60 prosenttia myytävien asunto-osakkeiden velattomasta hinnasta. Lisäksi tällainen luottosopimus ei saisi sisältää sopimusehtoja, joiden mukaan velan pääomaa ei säännöllisesti lyhennetä viiden ensimmäisen vuoden aikana siitä, kun rakennus on otettu käyttöön ja huoneistot luovutettu ostajilleen. Luottosopimukset eivät myöskään saisi sisältää ehtoja, joiden perusteella luoton takaisinmaksuaika muodostuisi pidemmäksi kuin 25 vuotta luoton nostamispäivästä lukien. Luotonantaja saisi kuitenkin 10 prosentin osuudessa luottosopimuksista poiketa enimmäistakaisinmaksuajasta.

Rajoite olisi tarpeen uudisasuntorakentamisessa ilmenneiden luototuskäytänteiden rajoittamiseksi ja taloyhtiölainojen liiallisen kasvun ehkäisemiseksi. Säännöstä ei työryhmän käsityksen mukaan ole tarpeen ulottaa koskemaan niin sanottua korjausrakentamista. Finanssivalvonta yhtyy työryhmän taloyhtiölainoja koskevaan ehdotukseen yllämainituilta osin, joskin Finanssivalvonta näkee, että muuton jälkeen korkeintaan yhden vuoden pituinen lyhennysvapaa uudisrakennushankkeissa voisi olla perusteltu asumisen järjestelyihin liittyvistä syistä.

Työryhmän esitysten lisäksi Finanssivalvonta arvioi, että oikeus vähentää rahoitusvastike vuokratuotosta voi kannustaa lisävelkaantumiseen sijoitusasuntojen osalta. Finanssivalvonta korostaakin, että kannustimia liialliseen velkaantumiseen tulisi tarkastella jatkotyössä huolellisesti myös tästä näkökulmasta.

Viimeinen työryhmän ehdotuksista koskee viranomaisten toimivaltuuksien ja tehtävien jaon selkiyttämistä. Ehdotuksen mukaan toimivaltuuksien ja tehtävien jaon selkiyttämiseksi olisi perusteltua siirtää luotonantaja- ja vertaislainanvälittäjärekisteriin merkittyjen toimijoiden valvontavastuu kokonaisuudessaan Finanssivalvonnalle Etelä-Suomen aluehallintovirastolta. Kyse ei olisi pelkästään siitä, että luotonantajalakiin sisältyvä elinkeino-oikeudellinen valvonta siirtyisi Finanssivalvonnalle. Myös Finanssivalvonnan tehtävät muiden luotonantajien valvonnassa kasvai-

Luonnos
27.11.2019

Julkinen

sivat, koska Finanssivalvonta valvoisi näiden osalta esimerkiksi kuluttajansuojalain 7 luvun säännösten noudattamista kuluttaja-asiamiehen rinnalla samalla tavoin kuin valvonta nykyisin on toteutettu luottolaitosten osalta. Edellä olevan johdosta työryhmä esittää, että lakia eräiden luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnistä sekä lakia Finanssivalvonnasta muutettaisiin.

Rahanpesulaissa säädettyä valvontavastuuta muutettaisiin siten, että jatkossa Finanssivalvonta vastaisi kaikkien rahoituspalveluja tarjoavien yritysten ja sijoituspalvelulain 2 luvun 3 §:n 1 momentin 1–8 kohdassa tarkoitettua palvelua liike- tai ammattitoimintana tarjoavien valvonnasta rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisessä ja torjunnassa.

Finanssivalvonta pitää työryhmän ehdottamaa viranomaisten ja toimivaltuuksien ja tehtävien jaon uudelleenmäärittelyä lähtökohtaisesti perusteltuna, mutta rahanpesulain mukaiseen valvontatoimivaltaan ehdotetut muutokset edellyttävät jatkoselvittämistä. Tämä koskee erityisesti valvottavajoukon asianmukaista määrittelyä. Finanssivalvonta ei näe mahdollisena, että se valvoisi rahanpesun estämistä muiden kuin rekisteröityjen toimijoiden osalta.

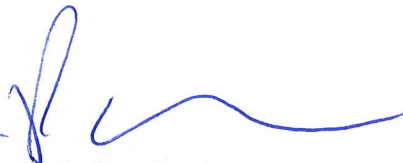
Laki Finanssivalvonnan valvontamaksusta olisi myös tarpeen avata, jotta Finanssivalvonta saisi käyttöönsä riittävät resurssit sille ehdotettujen uusien tehtävien hoitamiseksi. Työryhmän yksityiskohtaisiin ehdotuksiin sisältyy ehdotus Finanssivalvonnan valvontamaksulain muuttamisesta siten, että mainittujen rekisteröintivelvollisten valvontamaksu olisi 15 000 euroa vuodessa. Finanssivalvonta korostaa, että ehdotetun valvontamaksun riittävyys pitää vielä arvioida erikseen.

3. Muita huomioita

Finanssivalvonta katsoo lisäksi, että ehdotetun uuden sääntelyn soveltamisen tehokkuus edellyttää, että sääntelyä sovelletaan myös rajan yli Suomeen luotonantoa tarjoaviin luottolaitoksiin ja muihin luotonantajiin. Jatkovalmistelussa on siten varmistettava, että ehdotettu lainsäädäntö sekä Finanssivalvonnan valvonta- ja sanktiovaltuudet soveltuvat tarvittavilta osin myös rajan yli Suomeen palveluja tarjoaviin luottolaitoksiin ja muihin luotonantajiin.

Finanssivalvonnalla on lisäksi lakiteknisiiä huomioita säädösehdotuksiin, jotka Finanssivalvonta toimittaa erikseen valtiovarainministeriölle.

FINANSSIVALVONTA

Anneli Tuominen
JohtajaPeik Granlund
Johtava makrovakausasiantuntija