

Eduskunnan talousvaliokunnalle

HE 101/2022 vp

Hallituksen esitys kotitalouksien velkaantumista rajoittavaksi lainsäädännöksi

Päällekkäistä tai ristiriitaista sääntelyä tulee välttää

- Finanssiala ry (FA) pitää osaa lakiesitykseen sisältyvistä ehdotuksista kannatettavina. Näitä ovat mm. asuntoyhteisöluottojen lainakatto, sääntelyn ulottaminen koskemaan laaja-alaisesti erilaisia luotonantajia sekä pienlainayhtiöiden tuominen Finanssivalvonnan valvonnan piiriin.
- Osa ehdotuksista on kuitenkin ongelmallisia. Erityisesti tämä koskee Finanssivalvonnalle ehdotettua valtuutta antaa luottolaitoksille määräyksiä maksukyvyttömyysriskin arviointiin liittyvistä raja-arvoista ja jakaumista. Käytännössä kyse on vakavaraisuusvalvonnasta, joka on täysharmonisoitua EU:ssa. Ehdotus on siten päällekkäistä tai ristiriidassa muun luottolaitossääntelyn kanssa, ja se tulisi poistaa.

1 Yleiset huomiot lakiesityksestä

FA pitää tärkeänä, että yksityishenkilöiden ja kotitalouksien liialliseen velkaantumiseen kiinnitetään huomiota. Huolta herättää etenkin erilaisten kulutusluottojen, ml. pienlainojen ("pikavippien"), sekä asuntoyhteisölainojen ("taloyhtiölainojen") määrän kasvu.

FA:n mielestä osa lakiesitykseen sisältyvistä ehdotuksista on hyviä ja kannatettavia. Esimerkiksi asuntoyhteisöille myönnettäviä lainoja koskevan lainakaton käyttöönotto ja pienlainayhtiöiden saattaminen Finanssivalvonnan valvottaviksi ovat tarpeellisia toimia. Nämä ehdotukset puuttuvat juuri niihin ongelmiin, joihin viime vuosina on kiinnitetty eri tahoilla huomiota. Samoin FA pitää hyvänä, että sääntely ulotetaan luottolaitosten lisäksi myös muihin kuluttaja- ja asuntoyhteisöluottojen tarjoajiin sekä vertaislainojen välittäjiin. Tämä tukee reilua kilpailua luottomarkkinoilla.

Sen sijaan erityisesti maksukyvyttömyysriskin hallintaa kuluttajaluotoissa koskeva ehdotus on FA:n mielestä ongelmallinen. Sen sisältöä tulisi vielä uudelleenarvioida luottolaitosten osalta, jotta sääntely olisi johdonmukaista ja yksiselitteistä eikä se sisältäisi päällekkäisyyksiä mm. luottolaitosten vakavaraisuussääntelyn kanssa.

Vaikutusarvioissa puutteita

Lakiesityksessä on esitetty arvioita asuntoluottojen enimmäistakaisinmaksuajan sekä asuntoyhteisöluotoille ehdotettujen rajoitteiden vaikutuksista luotonottajille ja laajemmin talouteen. Sen sijaan esityksessä ei ole arviota siitä, miten maksukyvyttömyysriskien hallintaa koskeva ehdotus vaikuttaisi asunto- ja muiden luottojen saatavuuteen. Lisäksi epäselväksi jää, mitkä eri ehdotusten yhteisvaikutukset olisivat kotitalouksien velkaantumiseen ja kansantalouden

kehitykseen. Velkaantumista hillitsevät toimet vaikuttavat työvoiman liikkuvuuteen, vuokra-asuntomarkkinoihin, asuntojen hintoihin ja mm. nuorten mahdollisuuksiin hankkia ensimmäinen omistusasunto. Näistä vaikutuksista olisi syytä saada lisätietoa.

Asuntoyhteisöluotoille ehdotetut rajoitteet todennäköisesti vähentäisivät uudisrakentamista etenkin kasvukeskuksissa ja samalla muuttaisivat kotitalouksien velkarakennetta pois taloyhtiölainoista kohti asuntolainoja. Rakentamisen väheneminen voisi lisätä asuntohintojen nousupaineita. Samaan aikaan asuntolainojen enimmäistakaisinmaksuaika rajaisi kotitalouksien mahdollisuuksia ottaa suurempia asuntolainoja ja siten vaikeuttaisi muuttamista haja-asutusalueilta kasvukeskuksiin. Myös maksukyvyttömyysriskien hallintaa koskeva sääntely voisi vaikuttaa luotonsaatavuuteen. Mitkä ovat näiden eri suuntaan vievien tekijöiden yhteisvaikutukset?

Lakiesityksessä ei myöskään ole arviota siitä, minkälaisia kustannuksia ehdotusten toteuttamisesta koituisi luotonantajille. Ehdotetut toimenpiteet edellyttäisivät luotonantajilta erilaisia tietojärjestelmäinvestointeja, hallinnollisia muutoksia sekä uutta viranomaisraportointia. Näiden kustannuksista tarvittaisiin arvioita, jotta voitaisiin täysipainoisesti punnita ehdotusten hyötyjä ja haittoja keskenään.

Varallisuus ja muut velkaantumista hillitsevät toimet otettava myös huomioon

Vaikutusarvioita tehtäessä ja velkaantumisen riskejä arvioitaessa olisi velkojen ohella otettava huomioon myös kotitalouksien rahoitus- ja muun varallisuuden määrä sekä sen jakautuminen kotitalouksien kesken. Vain tällä tavoin saadaan oikea käsitys erilaisten riskien vakavuudesta. Suomessa kotitaloussektorin rahoitusvarallisuus on tätä nykyä huomattavasti suurempi kuin velkojen yhteismäärä.

Kun arvioidaan kotitalouksien liiallista velkaantumista hillitsevien toimenpiteiden ja välineiden tarpeellisuutta, on otettava huomioon myös olemassa olevat makrovakausvälineet (kuten asuntolainojen enimmäisluototussuhde eli lainakatto), Finanssivalvonnan suositukset asuntolainanhakijoiden stressitestauksesta sekä enimmäisvelanhoitorasitteesta (voimaan 1.1.2023), positiivisen luottotietorekisterin käyttöönotto, EU-tasolla käynnissä oleva selvitystyö makrovakausvälineistön uudistamisesta sekä uudet kansalliset kuluttajaluotonantoon kohdistuvat sääntelytoimet, joita valmistellaan oikeusministeriössä. Viimeksi mainittuihin sisältyy mm. korkokaton tiukentaminen. Toimet puuttuvat osin samoihin ongelmiin kuin lakiesityksen ehdotukset. Tämä osaltaan kehottaa varovaisuuteen uusien toimenpiteiden ja välineiden käyttöönotossa. Olisi myös selvennettävä, miten ehdotettujen ja olemassa olevien välineiden käyttöä koordinoidaan.

2 Huomiot keskeisistä ehdotuksista

- **Laki luottolaitostoinnasta annetun lain muuttamisesta**

- a) Maksukyvyttömyysriskien hallinta kuluttajaluotoissa (15 luku 11 b §)

Luottolaitosten riskienhallinnan sääntelyä ehdotetaan täydennettäväksi uusilla säännöksillä asiakkaan maksukyvyttömyysriskin hallinnasta. Näihin sisältyy

ehdotus, jonka mukaan Finanssivalvonta saa antaa tarkempia määräyksiä maksukyvyttömyysriskin arvioinnin kannalta tarpeellisista raja-arvoista ja jakaumista.

FA pitää ehdotetun pykälän 1 ja 2 momentteja kannatettavina. On tärkeää, että luottolaitosten kuluttajaluotonanto perustuu terveisiin perusteisiin, jotka eivät vaaranna kuluttajien maksukykyä. Lisäksi on perusteltua, että luottolaitokset seuraavat ja arvioivat kuluttajaluotonantonsa liittyviä maksukyvyttömyysriskejä erilaisten luokittelujen avulla. Luottolaitoksille on jätettävä riittävä harkintavalta näiden luokittelujen valinnassa ja käytössä. Erityisesti on varmistettava, että vakavaraisuuslaskennan standardimenetelmää käyttäville pankeille ei tule tätä kautta velvoitetta ottaa käyttöön maksukyvyttömyystodennäköisyyksiä soveltavia malleja.

Ehdotetun pykälän 3 ja 4 momentit ovat FA:n mielestä sen sijaan hyvin ongelmallisia, ja FA esittääkin niiden poistamista. Luottolaitoksille 3 momentissa ehdotetut raportointivelvoitteet samoin kuin Finanssivalvonnalle 4 momentissa ehdotettu määräksenantovaltuus ovat FA:n mielestä ristiriidassa tai päällekkäin muun sääntelyn kanssa. Käytännössä näiden momenttien sisältö on vakavaraisuusvalvontaa, joka EU:ssa on luottolaitosten osalta täysharmonisoitua. Niitä ei voi sisällyttää asiakasliiketoiminnan menettelytapoja koskevaan luottolaitoslain lukuun.

EU:n vakavaraisuusasetus (mm. artikla 178 maksukyvyttömyyden määritelmästä) sekä Euroopan pankkiviranomaisen ohjeistus maksukyvyttömyyden arvioinnista ja järjestämättömien saamisten ja lainanhoitojoustosaamisten käsittelystä sääntelevät jo nyt tarkoin pankkien riskienhallintaa. Lisäksi Finanssivalvonnan Määräykset ja ohjeet 4/2018 (Luottoriskien hallinta ja luottokelpoisuuden arviointi rahoitussektorin valvottavissa) täydentää EU-tason sääntelyä ja antaa määräyksiä riskiluokitusjärjestelmän käytöstä. Olemassa oleva sääntely edellyttää jo nyt, että luottolaitoksilla on velvoite tunnistaa ja todeta ne asiakkaat, joiden takaisinmaksukyky on epävarma (unlikely-to-pay), käyttäen menetelmiä, jotka eivät saa olla kaavamaisia ja joissa tulee ottaa huomioon useita eri tekijöitä asiakkaan maksukyvyn arvioimiseksi. FA:n mielestä kuluttajaluottoihin liittyvän riskienhallinnan kansalliselle lisäsääntelylle ei siten ole luottolaitosten osalta perustetta.

Finanssivalvonnalla on jo nykyisellään valtuudet soveltaa ja valvoa yllä mainittujen ohjeiden noudattamista luottolaitoksissa ja tulkita sitä, soveltaako luottolaitos maksukyvyttömyyden määritelmää asianmukaisesti. Se voi myös vaikuttaa merkittävien ETA-sivuliikkeiden osalta asiaan valvontakollegioissa. Tilanne on siten luottolaitoksissa hyvin erilainen verrattuna muihin luotonantajiin, joiden riskienhallintaa ei ole tähän asti vastaavalla tavalla säännelty.

On epäselvää, miten Finanssivalvonnalle ehdotettu uusi valtuus ja raportointivelvoitteet suhteutuisivat Euroopan keskuspankin ja Suomessa toimivien ulkomaisten luottolaitosten sivuliikkeiden emoyhtiöiden valvojien toimintaan. EU:n yhteisestä pankkivalvontamekanismista annetun sääntelyn näkökulmasta toimivalta ns. merkittävien luottolaitosten riskienhallinnan osalta kuuluu EKP:lle ja ulkomaisten luottolaitosten sivuliikkeiden osalta niiden emoyhtiöiden valvojille. Jos saman valtuuden käyttäjiä on useita, ei ole selvää,

miten taataan toimijoiden yhdenmukainen kohtelu ja ratkaistaan rinnakkaisesta sääntelystä ja valvonnasta johtuvat toimivaltaristiriidat.

Lakiesityksessä ehdotettu erillinen tietojenantovelvollisuus on FA:n mielestä tarpeeton luottolaitosten osalta ja johtaisi osittain päällekkäiseen raportointiin. Luottolaitokset raportoivat valvontaviranomaiselle jo nykyisin järjestämättömät saamisensa, ja lisäksi Finanssivalvonta voi tarvittaessa antaa Finanssivalvonnasta annetun lain 18 §:n 2 momentin nojalla määräyksiä mm. valvottavan riskienhallintaa koskevien tietojen säännöllisestä toimittamisesta ja toimittamistavasta Finanssivalvonnalle. Erillinen kansallinen lakitasoinen lisäsääntely yhtä riskialuetta koskevasta tietojenantovelvollisuudesta ei myöskään ole johdonmukainen muun luottolaitosten tietojenantovelvollisuutta koskevan sääntelyn kanssa, ja se olisi erityisen ongelmallinen EU:n yhteisen valvontamekanismin piirissä oleville luottolaitoksille, joiden riskienhallinta ja siihen liittyvä tietojenantovelvollisuuden sääntely kuuluvat Euroopan keskuspankin toimivaltaan.

b) Asuntoyhteisöluottoja koskevat rajoitukset (15 luku 11 a §)

Lakiesityksen mukaan luottolaitos saisi myöntää asunto-osakeyhtiöille ja muille asuntoyhteisöille luottoa rakentamisvaiheessa enintään määrän, joka vastaa 60 prosenttia myytäväksi tarjottavien asunto-osakkeiden/yhteisöosuuksien velattomasta hinnasta.

FA haluaa huomauttaa, että ehdotettu enimmäismäärä merkitsisi käytännössä jonkinasteista kiristystä nykytilanteeseen verrattuna. Tämä voisi johtaa uudisrakentamisen vähentymiseen ja sitä kautta synnyttää alueellisia ongelmia asuntomarkkinoilla, etenkin kasvukeskuksissa.

Lakiesitys sisältää lisäksi rajoituksia sille, miten paljon luotonantaja voi myöntää lyhennysvapaata asuntoyhteisöluottoihin 5 ensimmäisen vuoden aikana rakentamisvaiheen päättymisestä. FA pitää hyvänä, että rajoituksiin on sisällytetty joustovaraa sekä välittömästi rakentamisvaiheen päättymisen jälkeiseen aikaan että myös myöhemmin, jos lainansaajan maksuvalmiuden turvaaminen sitä edellyttää. Tämänäyttöinen joustomahdollisuus on tarpeellinen paitsi asunto-osakeyhtiön tai muun asuntoyhteisön myös sen osakkaiden sekä rakennusliikkeen näkökulmasta.

- **Laki Finanssivalvonnasta annetun lain muuttamisesta**

Ei lausuttavaa.

- **Laki Finanssivalvonnan valvontamaksusta annetun lain 1 ja 6 §:n muuttamisesta**

Ei lausuttavaa.

- **Laki eräiden luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnistä**

FA toteaa, että sen edellä luottolaitoslain 15 luvun 11 a §:ään esittämät kommentit pätevät myös lakiesityksen ehdotukseen, joka koskee eräiden luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnistä annetun lain 15 §:ää.

- **Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain muuttamisesta**

FA pitää tärkeänä, että eri palveluntarjoajien toimintaa ja mm. rahanpesun torjuntaa arvioidaan yhtäläisin kriteerein, ja kannattaa rahanpesuvalvonnan vastuun siirtämistä ESAVI:ltä Finanssivalvonnalle.

- **Laki kuluttajansuojalain muuttamisesta**

Lakiesityksessä ehdotetaan, että luotonantaja ei saisi käyttää asuntoluottosopimuksessa ehtoja, joiden perusteella luoton takaisinmaksuaika luoton myöntöhetkellä muodostuu pidemmäksi kuin 30 vuotta luoton nostamispäivästä lukien (enimmäistakaisinmaksuaika). Luotonantaja saa kuitenkin poiketa enimmäistakaisinmaksuajasta 10 prosentin osuudessa asuntoluotonannon kokonaismäärästä kullakin vuosineljännesjaksolla.

FA pitää takaisinmaksuaikaa koskevaa rajoitetta sinällään tarpeettomana. Suomessa uusien asuntoluottojen takaisinmaksuajat ovat tyypillisesti 20–25 vuotta. Yli 30 vuoden mittaisia luottoja on vain pieni osa kaikista uusista luotoista. Käytännössä laina-ajat ovat selvästi tätä lyhyempiä, koska luotto yleensä maksetaan pois asunnonvaihdon yhteydessä ja korvataan tarvittaessa uudella.

Tavanomaista pidempi laina-aika mahdollistaa monissa tapauksissa samanaikaisen säästämisen, jolloin pitkän asuntovelan vastapainoksi asiakkaalle kertyy erilaista rahoitusvarallisuutta. Tämä on merkittävä asia kansantalouden ja suomalaisten vaurastumisen näkökulmasta, sillä pohjoismaisessa vertailussa suomalaiset ovat jääneet naapureistaan jälkeen rahasto- ja muussa säästämässä.

Mikäli asuntoluottojen pituutta rajoitetaan esitetyllä tavalla, on mahdollista, että markkinoille tulee uudenlaisia luottotuotteita, jotka vesittävät sääntelyn tehoa. Esimerkiksi luoton viimeinen takaisinmaksuerä voi olla muita suurempi (ns. balloon-luotto). Tällaisia käytetään yleisesti autokaupassa. Balloon-luottojen yleistyminen pitäisi näennäisesti laina-ajat rajoituksen mukaisina, mutta käytännössä se lisäisi kuluttajien riskejä, koska laina-ajan loppuun tulisi suuri kertaluonteinen suoritus, jonka hoitaminen voisi muodostua asiakkaalle vaikeaksi.

FINANSSIALA RY

Veli-Matti Mattila
johtaja, pääekonomisti