

13.2.2026

Julkinen

FIVA/2026/296

Eduskunnan talousvaliokunta

Talousvaliokunnan 5.2.2026 päivätty HE 190/2025 vp asiantuntijapyyntö

Lausunto hallituksen esityksestä (HE 190/2025) luottolaitostoiminnasta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Esityksen tavoitteena on edistää säästämistä ja sijoittamista, tukea asuntokauppaa ja rakentamista, helpottaa asunnon vaihtamista sekä joustavoittaa asuntorahoitusta koskevaa sääntelyä.

Esityksellä muutettaisiin säännöksiä asuntoluoton enimmäisluototussuhteesta ja enimmäistakaisinmaksuajasta sekä asuntoyhteisöluottoja koskevista rajoituksista. Ehdotetut muutokset perustuvat pääministeri Petteri Orpon hallituksen 23.4.2025 tekemiin linjauksiin puoliväliriihen kasvutoimista.

Linjausten mukaan asuntolainojen enimmäiskesto nostetaan 30 vuodesta 35 vuoteen. Finanssivalvonnalle sallitaan enimmäisluototussuhteen asettaminen enimmillään 95 prosenttiin nykyisen 90 prosentin sijasta. Lisäksi rakentamisvaiheen taloyhtiölainojen osalta linjattiin uudesta asetuksesta, jolla olisi mahdollista muuttaa suhdannetilanteen mukaan taloyhtiöiden enimmäisluottoosuutta 60–70 prosentin välillä, lyhennysvapaan kesto 1–2 vuoden välillä ja enimmäislaina-aikaa 30–35 vuoden välillä. Muutoin taloyhtiölainojen osalta on tarkoitus pitää voimassa nykysääntely. Lait ja asetus on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.4.2026.

Talousvaliokunta on pyytänyt lausuntoa yllä mainitusta esityksestä sekä siihen liittyvistä lakiehdotusten luonnoksista. Finanssivalvonta esittää lausuntonaan seuraavaa.

1. Asuntolainojen enimmäiskeston nostaminen 30 vuodesta 35 vuoteen

Kuluttajansuojalain 7a luku, 14a § mukaan luotonantaja ei saa käyttää asuntoluottosopimuksessa ehtoja, joiden perusteella luoton takaisinmaksuaika luoton myöntöhetkellä muodostuu pidemmäksi kuin 30 vuotta luoton nostamispäivästä lukien. Luotonantaja saa kuitenkin 10 prosentin osuudessa asuntoluottojen luotonannon kokonaismäärästä kullakin vuosineljännesjaksolla poiketa enimmäistakaisinmaksuajasta. Kyseinen enimmäistakaisinmaksuaika on ollut voimassa heinäkuun 1. päivästä 2023 ja sitä sovelletaan luottolaitosten lisäksi kaikkiin asuntoluottoja myöntäviin tahoihin. Sääntelyn tavoite on ensisijaisesti rahoitusvakaudellinen, ts. finanssijärjestelmän makrovakautta edistävä, joskin

Julkinen

rajoitteella on myös yksittäisiä kotitalouksia suojaava vaikutus. Historiallisesti katsottuna asuntolainakannan maturiteettipidennykset sekä korkotason alen-
tukset parhaiten selittävät suomalaisten kotitalouksien velkaantuneisuuden
tason kasvua. Mahdollisuuden enimmäistakaisinmaksuajasta poikkeamiseen 10
prosentissa luotonmyöntötapauksissa tavoitteena on luotonantajan harkinta-
vallan säilyttäminen erityistapauksissa, vaarantamatta kuitenkaan liiaksi rajoit-
teen järjestelmäriskejä vähentävää vaikutusta. Tehdyn poikkeuksen mitoitus
myös myötäili vallitsevia markkinaolosuhteita, mahdollistaen status quo -tilan-
teen säilymisen.

Hallituksen esityksen mukaan asuntolainojen enimmäiskesto 30 vuodesta 35
vuoteen nostamalla parannetaan työvoiman liikkuvuutta ja kehitetään asunto-
markkinoiden toimivuutta tukemaan säästämistä ja sijoittamista. Taustalla ole-
vana ajatuksena on, että kotitalouksien pienemmät kuukausittaiset lainanhoito-
kulut vahvistavat kotitalouksien lainanottokykyä sekä mahdollisen ylijäämän
käyttämistä säästämiseen ja sijoittamiseen. Sääntelymuutoksen talouskasvu-
vaikutuksia kotitalouksien säästämiseen ja sijoittamiseen on arvioitu kyseisen
olettan perusteella. Toisaalta takaisinmaksuajan pidentäminen mahdollistaa
myös aiempaa suurempien asuntolainojen nostamisen, kun lainanhoitokulut
jaksottuvat pidemmälle aikavälille. Historiallisesti tarkasteltuna asuntoluotto-
jen takaisinmaksuajan ja koon välillä onkin ollut positiivinen yhteys, ts. pitkät
asuntolainat ovat tyypillisesti suurempia. Aiempaa suuremmat asuntolainat voi-
vat osaltaan johtaa asuntohintojen nousuun ja kasvattaa kotitalouksien jo en-
nestään korkeaa velkaantuneisuutta ja näin ollen myös kotitalouksien velkaan-
tuneisuuden rahoitusvakaudelle synnyttämiä riskejä. Finanssivalvonnan käsi-
tyksen mukaan ehdotettu sääntelymuutos on siten omiaan heikentämään ra-
hoitusvakautta tilanteessa, jossa ehdotetun sääntelymuutoksen hyödyt ovat
epävarmat.

2. Finanssivalvonnan valtuus asettaa enimmäisluototussuhde enimmillään 95 prosenttiin kaikille asunnonostajille

Voimassa oleva enimmäisluototussuhdetta koskeva sääntely (luottolaitoslaki 15
luku 11 §) rajoittaa asuntoluoton enintään 90 prosenttiin vakuuksien käyvästä
arvosta luottoa myönnettäessä. Ensiasunnon hankintaa varten otetun luoton
määrä saa olla kuitenkin enintään 95 prosenttia vakuuksien käyvästä arvosta
luottoa myönnettäessä. Vakuutena ei pidetä henkilötakausta. Finanssivalvonta
voi rahoitusvakauteen kohdistuvien riskien poikkeuksellisen kasvun rajoitta-
miseksi päättää alentaa säädettyjä luoton enimmäismääriä enintään 10 pro-
senttiyksiköllä. Finanssivalvonta voi myös rajoittaa muiden vakuuksien kuin esi-
nevakuuksien huomioon ottamista luototussuhdetta laskettaessa, jos se on tar-
peen riskien hallitsemiseksi. Lisäksi Finanssivalvonnan on internetsivustollaan
julkistettava periaatteet, joita se noudattaa näiden soveltamisedellytysten arvi-
oinnissa. Finanssivalvonnan periaatteet enimmäisluototussuhteen soveltami-
selle julkaistiin 26.6.2017.

Enimmäisluototussuhdetta koskevan HE 39/2014:n mukaan enimmäisluototussuhteen kiristäminen tai vakuuksien rajoittaminen tulisi sovellettavaksi tilanteissa, joissa asuntomarkkinat uhkaavat ylikuumentua tavalla, joka vaarantaa rahoitusmarkkinoiden ja kokonaistaloudellisen vakauden. Keskeinen mittari markkinoiden ylikuumentumiselle 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 periaatteiden mukaan kotitalouksien velkaantuneisuuden arvioimisessa kotitalouksien velka suhteutetaan kotitalouksien käytettävissä oleviin tuloihin sekä kokonaistalouden kehitykseen. Huomiota kiinnitetään asuntoluotonannon merkitykseen kotitalouksien velkaantumisessa, vallitsevaan ja odotettuun korkotasoon sekä lainojen takaisinmaksuaikoihin ja muihin luotonantokäytäntöihin. Arviossa asuntomarkkinoiden ylikuumentumisesta huomioidaan erityisesti asuntojen hintakehitys suhteessa ansiotasoon ja kokonaistaloudelliseen kehitykseen sekä asuntojen hintakehityksen merkittävimmät alueelliset erot.

Enimmäisluototussuhteen tiukentaminen voi olla perusteltua esimerkiksi tilanteessa, jossa kokonaistalouden suhdannenousun yhteydessä asuntoluotonanto sekä asuntojen hinnat alkavat kasvaa voimakkaasti. Tällöin luotonanto ja hintojen kehitys voivat vahvistaa toisiaan johtaen asuntomarkkinoiden ja asuntoluotomarkkinoiden ylikuumentumiseen. Enimmäisluototussuhteen tiukentamisen tavoitteena on tässä tapauksessa jarruttaa uusien asuntolainojen koon kasvua ja osaltaan pienentää niiden kotitalouksien määrää, jotka ottavat luototussuhteeltaan suuria asuntolainoja ja jotka voisivat ajautua maksukyvyttömiksi tai supistaa voimakkaasti kulutustaan talouden heikentyessä tai asuntojen halventuessa. Enimmäisluototussuhteen mahdollisen tiukentamisen ja luototussuhdetta laskettaessa käytettävien vakuuksien rajoittamisen arvioinnin tukena ovat tilastotiedot luottomäärien kehityksestä luototussuhteittain.

Ehdotetun uuden sääntelyn mukaan sallittaisiin Finanssivalvonnalle enimmäisluototussuhteen asettaminen enimmillään 95 prosenttiin muille kuin ensiasunnon ostajille nykyisen 90 prosentin sijaan asuntomarkkinoiden laskusuhdanteen rajoittamiseksi. Finanssivalvonta voisi edelleen rahoitusvakauteen kohdistuvien riskien poikkeuksellisen kasvun rajoittamiseksi päättää alentaa säädettyjä luoton enimmäismääriä enintään 10 prosenttiyksiköllä. Finanssivalvonta voisi myös rajoittaa muiden vakuuksien kuin esinevakuuksien huomioon ottamista luototussuhdetta laskettaessa.

Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan enimmäisluototussuhteen nostaminen muiden kuin ensiasunnon ostajien osalta asuntomarkkinoiden laskusuhdanteen rajoittamiseksi olisi omiaan kasvattamaan riskejä vakaudelle/kotitalouksien velkamääriä sekä suhteessa vakuuksiin, että suhteessa kotitalouksien tuloihin. Fi-

nanssivalvonnassa tehtyjen analyysien mukaan enimmäisluototussuhteen tason tiukentamisen markkinavaikutukset ovat merkitsevät. Mahdollinen enimmäisluototussuhteen kiristys ohjaa osaa luotonottajia joko luopumaan asunnon hankinnasta vaihtoehtoisesti valitsemaan halvemman asunnon. Suhteen löysäminen ohjaisi enimmäistakaisinmaksuaikojen pidennysten ohella luotonottajia kasvattamaan velkamääriä edellyttäen, että kysyntää luotoille on, korotuksen samalla asuntokannan keskihintoja ja rajoittaen toimenpiteen vaikutuksia esim. työvoiman liikkuvuuteen. Ehdotettu enimmäisluototussuhteen nostaminen asuntomarkkinoiden laskusuhdanteissa altistaisi täten kotitalouksia ja rahoitusmarkkinoita vielä suuremmille riskeille tilanteessa, jossa kotitalouksia ja yhteiskuntaa koettelee heikko suhdannetilanne.

Enimmäisluototussuhteen perustaso on ensiasunnon hankinnan helpottamiseksi asetettu ensiasunnon ostajille 95 prosenttiin ja näin ollen korkeammalle tasolle kuin muille asunnon ostajille (90 %). Nyt käsiteltävänä olevan HE 190/2025:n ensimmäisessä lausuntokierroksella olleessa luonnosversiossa (30.6.2025) todettiin enimmäisluototussuhteen nostamisesta seuraavaa:

”Enimmäisluototussuhteen tason nostaminen olisi mahdollista asuntomarkkinoiden *poikkeuksellisen* laskusuhdanteen rajoittamiseksi... Keskeistä olisi myös arvioida *nostovaran käyttöä myös suhteessa rahoitusvakausriskeihin*, kuten luotonannon liialliseen kasvuun, riskien keskittymiseen ja eri toimijoiden kannustimiin. Nostovaraa olisi mahdollista hyödyntää vain, jos noston ei arvioitaisi todennäköisesti johtavan rahoitusvakauteen kohdistuvien riskien merkittävään kasvuun...Päätökseen enimmäisluototussuhteen *nostamisesta sovellettaisiin soveltuvien osin vastaavia säännöksiä ja periaatteita kuin päätökseen enimmäisluototussuhteen alentamisesta.*”

Rahoitusvakauden tukemiseksi Finanssivalvonta näkee, että enimmäisluototussuhteen nostaminen olisi hallituksen esityksen ensimmäisen luonnosversion mukaisesti mahdollista ainoastaan asuntomarkkinoiden *poikkeuksellisen* laskusuhdanteen rajoittamiseksi. Lisäksi Finanssivalvonta näkee, että kriteerien enimmäisluototussuhteen alentamiselle ja nostamiselle olisi perusteltua olla symmetrisiä. Voimassa oleva laki edellyttää tällä hetkellä, että enimmäisluototussuhdetta voidaan alentaa ainoastaan rahoitusvakauteen kohdistuvien riskien *poikkeuksellisen* kasvun rajoittamiseksi. Lisäksi enimmäisluototussuhteen nostamisen yhteydessä olisi Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan tärkeää arvioida mahdollisen nostamisen vaikutuksia rahoitusjärjestelmän pidemmän aikavälin haavoittuvuuksiin.

3. Taloyhtiölainoja koskevat sääntelymuutokset

Luottolaitoslain 15 luvun 11a §:n mukaan luottolaitos saa myöntää asunto-osakeyhtiölle luottoa rakentamisvaiheessa enintään määrän, joka vastaa 60 prosenttia myytäväksi tarjottavien asunto-osakkeiden velattomasta hinnasta. Li-

säksi luottoa koskeva sopimus ei saa sisältää ehtoja, joiden mukaan velan pääomaa ei lyhennetä säännöllisesti viiden ensimmäisen vuoden aikana siitä, kun rakentamisvaihe on päättynyt. Luottosopimuksessa saadaan kuitenkin sopia: i) lyhennysvapaasta tai velan pääoman säännöllistä lyhennystä pienemmistä maksueristä rakentamisvaiheen päättymisestä lukien enintään vuoden ajan sekä ii) tilapäisistä maksujärjestelyistä, jotka ovat välttämättömiä asunto-osa-
keyhtiön maksuvalmiuden turvaamiseksi. Kyseisen luoton takaisinmaksuaika saa olla enintään 30 vuotta luoton nostamispäivästä tai, jos luotto nostetaan erissä, viimeisestä erästä, kuitenkin viimeistään rakentamisvaiheen päättymisestä lukien. Luottolaitos saa kuitenkin 10 prosentin osuudessa asuntoyhteisöluottojen luotonannon kokonaismäärästä kullakin vuosineljännesjaksolla poiketa enimmäistakaisinmaksuajasta.

Kyseisten säännösten tavoitteena oli HE 101/2022:n mukaan tehdä tarvittavat lainsäädäntöuudistukset kotitalouksien liiallisen velkaantumisen rajoittamiseksi ja rahoitusvakauden turvaamiseksi. Tavoitteiden saavuttamiseksi huomionarvoista oli se, että esityksen rajoitteita kohdistetaan sekä asuntolainanantoon, asuntoyhteisölainanantoon että muuhun luotonantoon. Oleellista oli, etteivät luottolaitokset ja kotitaloudet voisi merkittävästi kiertää asuntolainanantoon kohdistuvia välineitä korvaamalla tai täydentämällä asuntoluottoja esimerkiksi taloyhtiölainoilla. HE:n sääntelyn taustalla oli myös Euroopan järjestelmäriskikomitean (ESRB) Suomea koskeneen varoituksensa jälkeen vuonna 2019 julkaiseman suosituksen ehdottamat toimenpiteet asuntoluotonantoon liittyvien riskien vähentämiseksi.

Valmisteilla olevan hallituksen esityksen sääntelyehdotusten mukaan taloyhtiölainojen osalta pidettäisiin voimassa nykysääntely, mutta mahdollistettaisiin valtioneuvoston asetuksella muuttaa suhdannetilanteen mukaan enimmäisluotto-osuutta (60–70 %), lyhennysvapaan kesto (1–2 vuotta) sekä enimmäislaina-aikaa (30–35 vuotta). Valtuus suhdannetilanteen mukaisesti muutoksiin olisi valtioneuvostolla makrovakausviranomaisen sijaan. Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan sääntelymuutos lisäisi riskejä rahoitusmarkkinoiden vakaukselle sekä tekisi taloyhtiölainasääntelystä aiempaa suhdanneperusteisempaa edellyttäen valtioneuvostolta erityistä valppautta talouden ja finanssisykliin muutosten ennakkoinnissa. Myös ehdotettujen muutosten oletetut myönteiset vaikutukset ovat Finanssivalvonnan käsityksen mukaan epävarmat tilanteessa, jossa rakennusyhtiöitä koettelee taloudellinen epävarmuus ja asuntomarkkinoita heikko kysyntä. Enimmäislaina-ajan muuttaminen olisi lisäksi tehdyn esityksen mukaan mahdollista taloyhtiölainojen osalta, muttei asuntolainojen osalta.

Finanssivalvonta tiedostaa, että asuntoyhteisöluotot ovat tärkeä uudistuotantovaiheen rahoitusväline erityisesti pienemmille rakennusyhtiöille, joilla ei useinkaan ole riittävästi muita vakuuksia luoton nostamista varten. Rakentaminen on hyvin suhdanneherkkää ja suurella velkavivulla tapahtuvaa toimintaa. Siten on mahdollista, että lainaehtojen ehdotettu keventäminen ei juuri vaikuttaisi pankkien haluun lisätä rahoitustaan sektorille huonoina aikoina. Pankit arvioivat

viime kädessä aina itse luottoriskinsä: kenelle ja millä hinnalla ne haluavat luottoa tarjota.

Finanssivalvonta pitää tärkeänä, että myös lain eikä vain lain esitöiden tasolla todettaisiin, että asetuksen muodossa tehtävät muutokset taloyhtiölainojen myöntämisedellytyksiin voidaan toteuttaa vain poikkeuksellisissa suhdannetilanteissa. Kun Finanssivalvonta valmistelee makrovakauspäätöksiään, sen on lain mukaan pyydettävä päätösesityksistään lausunto valtiovarainministeriöltä, Suomen Pankilta, ja sosiaali- ja terveysministeriöltä. Finanssivalvonta ehdottaa, että myös valtioneuvoston asetusta annettaessa tai muutettaessa päätösluonnoksesta pyydetäisiin makrovakausrakenteelta lausunto päätöksen vaikutuksesta rahoitusvakauteen. Valtioneuvosto olisi Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan myös lain tasolla velvoitettava arvioimaan säännöllisesti tekemänsä päätösten vaikutuksia sekä tarvetta palauttaa rajoitteet lakimääräiselle perustasolleen suhdanteiden muuttuessa.

Yhteenvedona ehdotettujen toimenpiteiden arvioidaan kasvattavan kotitalouksien velkaantuneisuuden astetta. Kasvava kotitalouksien velkaantuneisuus on omiaan lisäämään kansallisen finanssijärjestelmän vakautta uhkaavia rakenteellisia riskejä. Talouskasvua ja asuntomarkkinoiden toimintaa edistävien vaikutusten olettamana ja edellytyksenä on, että lisääntynyt kotitalouksien velkaantuneisuus ohjautuisi tuotantoon, tätä vahvistaen. Vaihtoehtoisena skenaariona on, että velkaantuneisuus allokoituisi jo olemassa olevan asuntokannan hintoihin ja vain osittain tukisi tuotannollisia rakenteita.

Ehdotetut taloyhtiölainoja koskevat sääntelymuutokset lisäisivät myös makrovakaussääntelyn ja -politiikan suhdanneperusteisuutta entisestään. Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan makrovakaussäntelyn käytön ja lainojen ehtoja koskevien lainsäädännöllisten rajoitusten tulisi vastaisuudessaakin lähtökohtaisesti perustua rahoitusvakauteen, ei suhdannepoliittisiin perusteluihin. Rahoitusmarkkinoiden vakauksessa olevat viranomaiset ovat perinteisesti arvioineet asuntoluotonantoon kohdistuvien rajoitusten ja makrovakaussäntelyn toimivan paremmin ns. rakenteellisina kuin suhdannetilanteen perusteella käytettävänä makrovakaussäntelynä tai säännöksiä. Rakenteellisten välineiden tai säännösten kireyttä pyritään muuttamaan, erityisesti keventämään, vain hyvin poikkeuksellisissa taloudellisissa tilanteissa. Pahimmillaan välineiden käyttöä koskevien joustomahdollisuuksien laajentaminen ja käyttäminen voisi johtaa talous- ja rahoitussuhdanteita voimistavaan talouspolitiikkaan, jossa luotonantoa vauhditettaisiin noususuhdanteissa ja tiukennettaisiin laskusuhdanteissa.

Taloyhtiölainoja koskeva valtioneuvoston asetuksenantovaltuus jakaa käytännössä makrovakaussäntelyn päätösvaltaa ja vastuun kahden viranomaisen välille sekä vakauriskien arvioinnin että makrovakaussäntelyn päätöksenteon osalta. Makrovakaussäntely on Suomessa, riippumattomuuden varmistamiseksi, allokoitu Finanssivalvonnalle, joka toimii Suomen Pankin yhteydessä,

Julkinen

eduskunnan ja pankkivaltuuston alaisuudessa. Valtioneuvoston roolin kasvattaminen makrovakausriskikomiteassa heikentäisi politiikan riippumattomuutta ja olisi vastoin Euroopan järjestelmäriskikomitean (ESRB) ja kansainvälisen valuuttarahaston (IMF) suosituksia. Päätöksenteon riippumattomuus on ollut tärkeänä tekijänä, kun 1990-luvulta alkaen tiettyjä tarkasti rajattuja mandaatteja on delegoitu poliittisesta päätöksenteosta ulkopuolisten itsenäisten julkisten viranomaisten hoidettavaksi. Syynä tähän on ollut päätöksenteon johdonmukaisuuden ja pitkäjänteisyyden vahvistaminen. Tällaisia kokonaisuuksia ovat olleet mm. hintavakautta turvaava rahapolitiikka ja finanssimarkkinoiden vakautta turvaava valvonta.

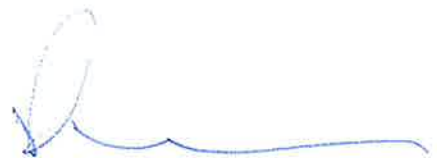
Päätöksenteon ja vakausriskien arvioinnin eriyttäminen asunto- ja taloyhtiölainojen osalta lisää myös makrovakausriskikomitean monimutkaisuutta ja voi heikentää päätösten ennakoitavuutta. Sekä enimmäisluototussuhteen keventäminen 95 prosenttiin että taloyhtiölainarajoitteiden kevennykset ovat molemmat tarkoitettu asuntomarkkinoiden ja -rakentamisen poikkeuksellisissa matalasuhdanteissa käytettäväksi keinoiksi. Näitä välineitä koskevan päätöksenteon jakaminen kahdelle eri viranomaiselle voi johtaa epä johdonmukaisuuteen, jos päätöksiä ei tehdä yhdenmukaisten kriteerien ja riskiarvioiden perusteella.

Nyt muutettavaksi tarkoitetut sääntelyrajoitukset asuntolainoihin sekä asuntoyhteisölainoihin ovat olleet voimassa vasta lyhyen aikaa, vuoden 2023 heinäkuusta alkaen. Muutostarpeita olisi perustellumpaa harkita vasta kun rajoitusten vaikutuksista on saatu enemmän kokemuksia.

4. EU:n vertailuarvoasetusta koskeva ehdotus

Finanssivalvonta näkee perustelluksi muuttaa Finanssivalvonnasta annetun lain 40 §:n 2 momentin 6 kohtaa esityksessä esitetyn mukaisesti.

FINANSSIVALVONTA

Samu Kurri
OsastopäällikköPeik Granlund
Joht. makrovakausingenieur

