

Asia: VM119:00/2018

Selvitys keinoista ehkäistä kotitalouksien velkaantumista

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset huomiot mietinnöstä

Työryhmä on selvittänyt keinoja, joilla voitaisiin hillitä kotitalouksien liiallista velkaantumista. Tarve tähän on kiistaton. Muun muassa tietotekninen murros on muuttanut luottojen tarjontaa ja luottojen ottamisprosessia tavalla, joka on osaltaan lisännyt kotitalouksen velkaantumista. Luotonottajien liiallisen velkaantumisen ehkäisemisen kannalta on olennaisen tärkeää, että luotonantajat noudattavat luotonmyöntöprosessissa riittävän tiukkoja luottokelpoisuuden arviointiin ja luottoriskien hallintaan liittyviä vaatimuksia. Luottomarkkinoiden muutosten ja erityisesti luottomarkkinoilla tapahtuneiden luotonmaksukyvyyn arvioinnissa ilmenneiden laiminlyöntien vuoksi pelkkä luotonantajien oman riskien hallinnan painottaminen ei ole kuitenkaan enää riittävää.

Kotitalouksien velkaantumisen hillitsemistä koskevien keinojen ja niiden vaikutusten arvioinnissa tulee ottaa huomioon toimenpiteiden vaikutukset paitsi kansantalouden tasolla myös yksilötasolla. Makrovakautta koskeva sääntely vaikuttaa esimerkiksi yksittäisiin luottosuhteisiin ja yksittäisen luotonottajan asemaan. Makrovakaustoimet muodostuvatkin mikrotason vaikutuksista.

Kehitettäessä mahdollisia uusia keinoja ehkäistä kotitalouksien liiallista velkaantumista on olennaisen tärkeää, että toimet kohdistuvat asetettujen tavoitteiden kannalta oikein ja että niillä on mahdollisimman vähän sellaisia oheisvaikutuksia, jotka esimerkiksi vaikeuttavat perusteettomasti yksittäisten kuluttajien luotonsaantia ja kiristävät luottoehtoja. Toimien kehittämisessä on otettava huomioon myös muun muassa asuntoluototuksen ja lyhytaikaisen kulutusluototuksen sisällölliset erot samoin kuin yleiset yhteiskunnalliset, esimerkiksi alueelliset, vaikutukset. Esimerkiksi asuntomarkkinat ovat viime aikoina voimakkaasti eriytyneet maan eri osissa. Toimenpiteitä, jotka tahattomasti entisestään voimistaisivat tätä kehitystä, tulee pyrkiä välttämään.

Työryhmä esittää useita numeraalisia velkaantumisen rajoittamiseen tähtääviä rajoja. Jotta sääntelyn toimivuus voitaisiin varmistaa ja estää sen mahdolliset haitalliset oheisvaikutukset, käytettävissä tulisi olla mahdollisimman kattava luottomarkkinoita koskeva tietopohja. Tietopohja

on nyt osin huomattavan puutteellinen. Tarvittavan tietopohjan varmistamiseksi tulisi – kuten työryhmäkin esittää - ottaa käyttöön ns. positiivinen luottotietorekisteri. Ennen kuin positiivinen luottotietorekisteri on käytössä, voisi olla perusteltua osin harkita mahdollisuutta tukeutua suoraan velvoittavan sääntelyn sijasta ohjeellisiin normeihin. Tämän menettelytavan vaikuttavuutta on omiaan parantamaan se, jos kaikki luotonantajat ovat työryhmän ehdotuksen mukaisesti Finanssivalvonnan valvonnassa. Lainsäädäntöä on myös mahdollista täydentää, kun käytössä on nykyistä kattavampi tietopohja.

Huomiot keskeisistä ehdotuksista

Työryhmän ehdotus kuluttajaluottovalvonnan siirtämisestä Finanssivalvonnalle on luotonannossa olevien epäkohtien korjaamiseksi ehdottoman välttämätön toteuttaa. Nykyinen hajautunut valvontajärjestelmä on valvonnan tehokkuuden ja yhdenmukaisuuden näkökulmasta ongelmallinen. Yhtenäisempi valvonta mahdollistaisi sen, että havaittuihin luotontarjonnan epäkohtiin voitaisiin puuttua nykyistä tehokkaammin yhdenmukaisin perustein riippumatta siitä, onko luotontarjoaja nykyisen rahoitusmarkkinoita koskevan valvonnan piirissä vai sen ulkopuolella. Kuluttajille luottoja tarjoavien luotonantajien yhdenmukainen valvonta, siihen yhdistetyt tehokkaat hallinnolliset valvonnan välineet sekä lainsäädäntöä alemman asteinen sääntely ja ohjeistus voisivat tarjota mahdollisuuden puuttua lainsäädäntöä täydentäen nykyistä joustavammin luottomarkkinoilla havaittuihin epäkohtiin. Kuluttajien suojan ei lähtökohtaisesti tulisi olla riippuvainen siitä, minkä väylän kautta luottoa tarjotaan kuluttajalle.

1. Laki luottolaitostoiminnasta annetun lain muuttamisesta

Maksukyvyttömyysriskien hallinta kuluttajaluotoissa (Luottolaitostoiminnasta annetun lain 9:22a § ja eräiden luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnistä annetun lain 11a §)

Ehdotuksen mukaan laissa tarkoitettut luotonantajat eivät muun muassa saisi myöntää luottoa luotonhakijalle, jonka ”maksukyvyttömyystodennäköisyys on kohtuuttoman suuri”. Käsite ei ole vakiintunut ja sen sisältö jää epäselväksi. Käsitettä tulisikin pyrkiä täsmentämään perusteluiden lisäksi myös itse säännöksessä. Säännöksen mukaan Finanssivalvonta antaa ”...määräyksiä ja ohjeita enimmäisraja-arvosta, jota luottolaitos saa tällöin käyttää.” Säännöksen sanamuodon mukaan Finanssivalvonta ilmeisesti määrittäisi enimmäisraja-arvojen kautta, milloin maksukyvyttömyystodennäköisyys on säännöksessä tarkoitettulla tavalla kohtuuttoman suuri. Käsitteen sitominen jäykkiin säädösten määrittäviin enimmäisraja-arvoihin voisi olla omiaan perusteettomasti jäykistämään luotonantoa ja siirtämään luotonantoon liittyvää harkintavaltaa ja -vastuuta luotonantajalta viranomaiselle. Tältä osin tulisikin harkita raja-arvojen määrittämistä tarvittaessa ohjeistuksessa. Ohjeistuksessa olisi mahdollista lainsäädäntöä joustavammin ottaa huomioon erityyppiset maksukyvyttömyystodennäköisyyteen vaikuttavat tekijät.

Enimmäisluototussuhde (luottolaitostoiminnasta annetun lain 15:11 § ja eräiden luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnistä annetun lain 11 b §)

Ehdotettujen säännösten mukaan yksittäiselle asiakkaalle myönnettyjen kuluttajasuojalain 7 ja 7a §:ssä tarkoitettujen kuluttajaluottojen enimmäismäärä ei saisi lähtökohtaisesti ylittää 450 prosenttia asiakkaan vuosituloista. Raja-arvosta on säädetty joitain poikkeuksia. Erityisesti luottosopimusten kokonaismäärään sidottu poikkeusmahdollisuus on luotonannon riittävän joustavuuden varmistamiseksi tarpeen. Pykälän 4 momentin 2) kohdan rajoituksia ei sovellettaisi, jos kyse on asunto-omaisuuden hankintaan myönnettävästä enintään vuoden pituisena väliaikaisratkaisuna myönnettävästä luotosta. Vuoden määräaika saattaa yksittäistapauksissa osoittautua liian lyhyeksi.

Harkinnanvarainen enimmäisluottosuhteen nostaminen

Luottolaitostoiminnasta annetun lain 11 a §:n 6 momentin mukaan Finanssivalvonta voisi rahoitusvakauteen kohdistuvien riskien rajoittamiseksi ja asuntoluottomarkkinoiden toimintaa koskevien häiriöiden estämiseksi päättää alentaa tai nostaa luoton enimmäisvelkasuhdetta enintään 50 prosenttiyksiköllä. Pykälän 9 momentin mukaan päätös tulee voimaan aikaisintaan vuoden kuluttua päätöksen tekemisestä.

Säännöstä, jolla annettaisiin Finanssivalvonnalle mahdollisuus harkinnanvaraisesti muuttaa enimmäisvelkasuhdetta koskevaa rajaa, voidaan sinällään perustella rahoitusvakautta ja asuntomarkkinoiden riskien rajoittamista koskevilla tavoitteilla. Ehdotus on kuitenkin perustuslain lainsäädäntövallan delegointia koskevien lähtökohtien näkökulmasta huomattavan ongelmallinen. Perustuslain 80 §:ssä on säädetty asetuksen antamisesta ja säädösvallan delegoimisesta. Tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lisäksi myös muu viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeus-sääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan ministeriöille voidaan osoittaa asetuksenantovaltaa vain lähinnä teknisluonteisissa sekä yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään melko vähäisissä asioissa (PeVL 27/2004, s. 3, PeVL 33/2004 s. 3 ja PeVL 7/2005 s. 11). Ministeriöiden varsin tiukasti rajoitettu alemman asteisten normien antovalta on omiaan korostamaan sitä, että muiden viranomaisten norminantovalta on perustuslain näkökulmasta lähtökohtaisesti poikkeuksellista (PeVL 10/1998 s. 23). Perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä on mainittu esimerkkinä muun viranomaisen norminantovallasta tekninen ja vähäisiä yksityiskohtia koskeva sääntely, johon ei liity merkittävää harkintavallan käyttöä (HE 1/1998 s. 133).

Finanssivalvonnalle mahdollisesti annettavien valtuuksien osalta on huomattava, että Finanssivalvonnan enimmäisvelkasuhdetta koskevilla päätöksillä voisi olla yleisten makrovakaudellisten vaikutusten lisäksi merkittäviä vaikutuksia paitsi yksittäisten kuluttajien sekä luotonantajien taloudelliseen ja oikeudelliseen asemaan myös yleisiä yhteiskunnallisia, esimerkiksi asuntomarkkinoiden kautta alueellisia vaikutuksia. Kyse ei siten ole teknisestä ja vähäisiä

yksityiskohtia koskevasta sääntelystä. Onkin ilmeistä, että ehdotus ei olisi ehdotetussa muodossaan sopusoinnussa perustuslain lainsäädäntövallan delegointia koskevien rajoitusten kanssa. Siinä siirrettäisiin eduskunnalle kuuluvaa lainsäädäntövaltaa viranomaiselle. Tältä osin on syytä huomata myös, että työryhmän ehdotuksissa ei ole suoraan kyse EU-säädösten täytäntöönpanosta. Mahdollisten ehdotusten perustuslainmukaisuus tulee lakiehdotusten jatkovalmistelussa erikseen selvittää.

Lakiehdotuksen 11 a §:n 9 momentin mukaan Finanssivalvonnan päätös tulisi voimaan aikaisintaan vuoden kuluessa päätöksen tekemisestä. Sinänsä tarpeellinen viive päätöksen tekemisen ja voimaantulon välillä on niin pitkä, että asetettujen rahoitusvakautta ja asuntomarkkinoiden häiriöiden estämistä koskevien tavoitteiden saavuttaminen voisi tänä väliaikana olla markkinoilla tapahtuvien muutosten vuoksi usein olla huomattavan vaikeaa. Tältä osin on huomattava, että lainsäädännössä luovuttiin 1990-luvulla suhdannevaihteluiden tasoittamiseen tarkoitetusta investointivarausjärjestelmästä päätöksentekoon liittyneiden muun muassa toimenpiteiden ajoitusta koskeneiden ongelmien vuoksi. Markkinoiden ja suhdanteiden arvioinnin voidaan nähdä muun muassa globalisaation ja tietoteknisen kehityksen vuoksi tämän jälkeen selvästi vielä entisestään vaikeutuneen.

Asuntoyhteisöluottoja koskevat rajoitukset (luottolaitostoiminnasta annetun lain 11b § ja eräiden luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnistä annetun lain 11 b §)

Työryhmä ehdottaa rajoituksia asuntoyhteisöluottoihin. Ns. taloyhtiölainojen käyttö hankittavan asunnon rahoituskeinona on viime vuosina voimakkaasti lisääntynyt. Laajamittaiseen taloyhtiölainojen käyttöön liittyy kotitalouksien velkaantumiseen ja asuntomarkkinoiden toimintaan liittyviä riskejä, jotka on perusteltua ottaa huomioon arvioitaessa keinoja hillitä kotitalouksien velkaantumista. Työryhmä ehdottaa lakiehdotuksen 11 b §:ssä, että asuntoyhtiölle voitaisiin myöntää rakentamisvaiheessa luottoa enintään määrä, joka vastaa 60 prosenttia myytävien asunto-osakkeiden velattomasta hinnasta. Myös luoton takaisinmaksuajalle ehdotetaan asetettavaksi enimmäisluottoajat. Luoton määrän ja luottoaikojen rajoittaminen on lähtökohtaisesti perusteltua. Työryhmä ehdottaa myös, että luottosopimus ei saisi sisältää sopimusehtoja, joiden mukaan velan pääomaa ei lyhennetä säännöllisesti viiden ensimmäisen vuoden aikana siitä, kun rakennus on hyväksytty käyttöön otettavaksi. Myös sopimusehtojen rajoittamista voidaan pitää sinällään perusteltuna. Ehdotetussa muodossaan rajoitus voi kuitenkin osoittautua käytännössä tarpeettoman jäykäksi.

2. Laki Finanssivalvonnasta annetun lain muuttamisesta

Finanssivalvonnasta annettuun lakiin ehdotetut muutokset ovat perusteltuja.

3. Laki Finanssivalvonnan valvontamaksusta annetun lain 6 §:n muuttamisesta

-

4. Laki eräiden luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnistä

Työryhmän ehdottamat muutokset lakiin eräiden luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnistä ovat lähtökohtaisesti tarpeellisia. Ks. edellä lausunto luottolaitoslaitostoiminnasta annetun lain osalta.

5. Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain 5 luvun 1 §:n ja 7 luvun 1 §:n muuttamisesta

-

6. Laki kuluttajansuojalain muuttamisesta

-

Oikeusministeriön asetus kuluttajan luottokelpoisuuden arvioinnissa käytettävistä oletuksista

Tarvetta säädellä asetustasoisesti kuluttajan luottokelpoisuuden arvioinnissa käytettäviä oletuksia tulisi vielä harkita. Asetus on ehdotetussa muodossaan vaikeaselkoinen.

Erkki Kontkanen
professori Itä-Suomen yliopisto