

Asia: VM119:00/2018

Selvitys keinoista ehkäistä kotitalouksien velkaantumista

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset huomiot mietinnöstä

Valtiovarainministeriö

Kotitalouksien velkaantumista rajoittavat makrovakauden valvontavälineet

Valtiovarainministeriö asetti 31 päivänä elokuuta 2018 työryhmän selvittämään toimenpiteitä, joiden avulla voitaisiin nykyistä tehokkaammin rajoittaa yksityishenkilöiden ja kotitalouksien velkaantumisen kasvua (VM119:00/2018). Työryhmän tehtävänä oli laatia selvitys keinoista, joilla yksityishenkilöiden ja kotitalouksien liiallista velkaantumiskehitystä ja siitä mahdollisesti syntyviä negatiivisia vaikutuksia voitaisiin estää ja vähentää. Lisäksi selvityksen tavoitteena oli arvioida kansainvälisten kokemusten perusteella vaihtoehtoja tehokkaiden välineiden soveltamisalasta ja sisällöstä. Selvityksen tuli sisältää myös tarpeelliset lainsäädäntöehdotukset, joilla edellä mainitut tavoitteet voitaisiin työryhmän käsityksen mukaan saavuttaa.

Esityksellä muutettaisiin luottolaitostoiminnasta annettua lakia ja eräitä siihen liittyviä lakeja yksityishenkilöiden ja kotitalouksien liiallisen velkaantumiskehityksen rajoittamiseksi ottamalla lakiin välineitä, jotka rajoittaisivat asunto- ja muiden kuluttajaluottojen kysyntää eräissä tilanteissa.

Velkaantuminen on kasvava ongelma yksilö- ja makrotasolla

Suomalaisten kotitalouksien velkaantuneisuus on tilastollisesti noussut historiallisen korkeaksi. Samalla myös maksuhäiriöt ovat lisääntyneet. Suomen Asiakastiedon tilastojen mukaan maksuhäiriöisten henkilöiden määrä on jatkanut kasvuaan. Maaliskuun 2019 lopussa 383 500 suomalaisella oli maksuhäiriömerkintöjä Asiakastiedon henkilöluottotietorekisterissä. Joukko on vuodessa kasvanut 7 200 henkilöllä (1,9 %). Tällä hetkellä noin 8,1 prosentilla Suomen aikuisväestöstä on maksuhäiriömerkintöjä.

Ylivelkaantuminen on yksilötasolla vakava uhka. Velkakierre voi johtaa elämänhallinnan menettämiseen ja syrjäytymiseen. Lisäksi ylivelkaantumisella on lähes aina voimakkaita negatiivisia vaikutuksia velkaantuneen perheeseen ja lähipiiriin.

Makrotasolla luotonannon liiallisella kasvulla voi olla merkittäviä vaikutuksia reaalitalouteen. Velkaantuminen heikentää kotitalouksien ja yritysten kykyä sopeuttaa taloudellista asemaansa mahdollisen kriisin yllättäessä ja saattaa johtaa nopeaan kysynnän supistumiseen. Jos usean velallisen maksukyky heikkenee samanaikaisesti, voi seurauksena olla merkittävä kulutuskysynnän romahdus, pankkien luottotappioiden kasvaminen, niiden luotonantokyvyn heikentyminen ja ääritilanteessa pankkikriisi, joka pahimmillaan saattaa johtaa kokonaistuotannon voimakkaaseen supistumiseen. Epäsuotuisa kehityssuunta voi muodostaa uhkatekijän kansantaloudelle, mikäli siihen ei puututa riittävän ajoissa.

Nykyiset välineet velkaantumisen hillintään eivät riitä

Luottojen kysyntään kohdistuvista välineistä Suomessa on toistaiseksi käytössä vain asunto lainojen enimmäisluototussuhde (ns. lainakatto), joka suhteuttaa luoton määrän vakuuksien määrään. Vaikka tätä välinettä on pyritty aktiivisesti hyödyntämään velkaantumisen hillinnässä, muun muassa Kansainvälinen valuuttarahasto (IMF) ja Euroopan järjestelmäriskikomitean (ESRB) ovat pitäneet Suomen välinevalikoimaa puutteellisena. Toinen erityinen ongelma on myös se, etteivät nykyiset makrovakausvälineet tai muut Finanssivalvonnan valvonta- ja tarkastusvaltuudet ulotu luottolaitossektorin ulkopuoliseen luoton antoon. Lisäksi Suomen makrovakausvälineet kohdistuvat tällä hetkellä vain pankkisektorin vakauteen. Välineitä, joilla voitaisiin puuttua muiden kuluttajaluottoja myöntävien yritysten luotonmyöntökäytäntöihin ja luottojen enimmäismääriin, ei tällä hetkellä ole käytettävissä.

SAK:n näkemys

SAK yhtyy työryhmän näkemykseen liiallisen velkaantumisen vaaroista. Ylivelkaantuminen on sekä yksilötasolla että makrotasolla kansantaloudelle vakava uhka. Kotitalouksien kokonaisvelkaantumista tulee säädellä, mutta makrovakaussäädösten kokonaisvaikutuksista tulee saada kattavampi kuva. Lisäksi SAK yhtyy Finanssialan päätelmään siitä, että suurimmat riskit, joihin makrovakaussäädöksiä tulisi kohdistaa ovat taloyhtiölainoissa sekä pikavippihaitoksissa, joissa lainojen määrä on kasvanut. Asuntolainojen määrä on pysynyt viime aikoina tasaisena ja asuntomarkkinoiden velkaantumista tulisikin hillitä niin, että lainananto pysyy neutraalina eikä kasva.

SAK pitää tärkeänä, että välineet vaikuttavat ensisijaisesti kokonaistasolla ja ovat yksittäisen kotitalouden kohdalla joustavia. Tärkeää on, että vastuu vakauttavista toimituksista jakautuu oikeudenmukaisesti niin, että pienituloisimmat eivät joudu näistä kärsimään eniten. Työryhmä onkin vastuullisesti ottanut huomioon tuloerot ja asunnon ensiostajan ja asuntosijoittajan eriarvoisen aseman.

Huomiot keskeisistä ehdotuksista

Takaisinmaksuajan rajoitteella voi hillitä asuntolainojen kokoa, mutta tähän liittyy ongelmia

Takaisinmaksuajan rajoitteella asetettaisiin enimmäisaika esimerkiksi asuntolainan takaisinmaksulle. Estäessään määrättyä pidemmät asuntolainat rajoite voisi hillitä asuntolainojen kokoa edellyttäen, että lainanantajan tai -ottajan preferenssit tai esimerkiksi lainanhoitomenoille asetetut rajoitteet varmistavat lainanhoitomenojen kohtuullisuuden. Takaisinmaksuajan rajoite voisi toisaalta kasvattaa kotitalouksien velanhoitorasitetta, jos nämä ottaisivat takaisinmaksuajaa verrattuna suurilla asuntolainoilla.

Pientämällä myönnettävien asuntolainojen kokoa takaisinmaksuajan rajoite vähentäisi kotitalouksien velkaantuneisuutta sekä hidastaisi asuntoluotonannon kasvua.

Takaisinmaksuajan rajoitteen ongelmia voitaisiin vähentää esimerkiksi edellyttämällä asuntolainasopimukseen lyhennyssuunnitelmaa, jonka mukaisesti asuntolainaa tulee pääsääntöisesti lyhentää.

Takaisinmaksuajan lyhentäminen SAK:n näkökulmasta voisi toimia, jos sen väärinkäytön riskit pystytään minimoimaan. Lisäksi tulee selvittää toimitusko takaisinmaksuajarakojen paremmin esimerkiksi tulosisällön velkakaton kanssa tai asuntolainalyhennyssuunnitelman kanssa välineyhdistelmänä.

Tulosidonnainen velkakaton vaikutuksia on arvioitava tarkemmin

Tulosidonnaiseen velkakattoon liittyy herkkyyksiä. Tulosidonnainen velkakatto voi olla toimiva osa kokonaisuutta, mutta ennen sen asettamista makrovälineiden kokonaisvaikutuksista on saatavampi kattavampi ja selkeämpi kuva. Erityisesti on varmistettava, ettei tulosidonnainen velkakatto muodostu esteeksi ensiasunnon ostamiselle.

Niin kauan kuin positiivista luottotietorekisteriä ei ole käytettävissä, velallisen maksukyvyyn arviointi perustuu pääosin velallisen itsensä ilmoittamiin tietoihin muiden velkojen määristä ja ehdoista. Tulosidonnaisen velkakaton toimivuuden kannalta olisi tärkeää, että luotonantajille mahdollistetaan kansallisen tulorekisterin tietojen hyödyntäminen.

Suomen Pankissa tehdyt laskelmat viittaavat siihen, että neutraaliin mitoitukseen käytössä olleen aineiston perusteella päästään, jos DTI-yläraja on välillä 450–500 %, ja lainavolyymista 15 prosentissa voidaan poiketa rajoitteesta. Ehdotettu kalibrointi (450 % ja 15 prosentin poikkeusosuus) on siis viimeaikaisiin pankkien toimittamiin tietoihin nähden lievästi kiristävä. Tarkasteltaessa mahdollisen enimmäisvelkasuhteen vaikuttavuutta voidaan todeta että, tasolle 450–500 % asetetulla enimmäisvelkasuhteella olisi rajoittavampi vaikutus muihin lainaa hakeviin kuin ensiasunnonostajiin. Tämä siksi, että suuremmalla osuudella muista lainanhakijoista velkasuhde on korkeampi kuin ensiasunnonostajilla. Tulosidonnainen velkakatto ei ole täysin neutraali väline, koska se kiristää Suomen Pankin kalibroinnin mukaan asuntosijoittamista. SAK kuitenkin tukee välineitä, jotka ensisijaisesti tukevat ensiasunnon ostoa asuntosijoittamisen sijaan. Asuntosijoittajien toiminta asuntomarkkinoilla on vaihtelevampaa kuin asunto-omistajilla ja näin vaikuttaa asuntojen hintoihin herkemmin. Tulosidonnaisen velkakaton vaikutuksetkin tulee arvioida jo toimeenpantujen makrovälineiden kokonaisuutena.

Taloyhtiölainakatto ja pikavippilaitosten sääntely ovat tärkeitä keinoja

SAK näkee, että nykytiedoilla helpoiten hyväksyttävämpiä makrovälineitä ovat taloyhtiölainakatto ja pikavippilaitosten sääntelyn kiristäminen. Nämä ehdotukset puuttuvat niihin ongelmiin, joihin viime aikoina on kiinnitetty eri tahoilla huomiota.

Toimenpidekokonaisuutta pitää arvioida vielä tarkemmin

Velkaantuminen on kasvava ja potentiaalisesta vakava uhka niin yksilöiden kuin koko kansantalouden näkökulmasta. Nykyisellään Suomen velkaantumisen hillitsemiseen liittyvä välinevalikoima on riittämätön, ja tätä vasten työryhmän ehdotukset ovat oikean suuntaisia. Erityisesti pikavippeihin ja taloyhtiölainoihin liittyvät toimenpiteet ovat tärkeitä. Työryhmän ehdotukset nykyisellään ovat laaja ja heikosti hahmotettava kokonaisuus, josta ennen hyväksymistä kokonaisvaikutuksista tulisi saada tarkempi kuva. Kokonaisuutta pitää arvioida erityisesti siitä

näkökulmasta, etteivät toimenpiteet perusteettomasti vaikeuta ensiasunnon ostamista ja omistusasumista.

1. Laki luottolaitostoinnasta annetun lain muuttamisesta

-

2. Laki Finanssivalvonnasta annetun lain muuttamisesta

-

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

-

4. Laki eräiden luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnistä

-

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

-

Marttinen Anni
SAK ry - Kasvu ja vaikuttaminen-osasto/ekonomisti Anni Marttinen