



31.8.2018

Kotitalouksien velkaantumista rajoittavat makrovakauden valvontavälineet

Valtiovarainministeriö on tänään asettanut työryhmän, jonka tavoitteena on esittää tarpeellisia toimenpiteitä, joiden avulla voitaisiin nykyistä tehokkaammin rajoittaa yksityishenkilöiden tai kotitalouksien hallitsematonta velkaantumista.

Toimikausi

1.9.2018 – 31.3.2019

Tausta

Luotonannon hallitsemattomalla kasvulla voi olla merkittäviä vaikutuksia reaali-talouteen. Kotitalouksien ja yritysten velkaantumisen kasvaessa velankantokykyä nopeammin, voi seurauksena olla pankkien luotonantokyvyn heikentyminen ja pankkikriisi, joka pahimmillaan saattaa johtaa kokonaistuotannon voimakkaaseen supistumiseen.

Finanssialalla toimivien yritysten, erityisesti luottolaitosten, valvonta on pääsääntöisesti keskittynyt yksittäisten yritysten toiminnan vakauden valvontaan. Luottolaitosten vähimmäispääoma- ja maksuvalmiusvaatimusten ohella sääntelyyn lukeutuu erinäisiä makrovakauden hallintaan kohdistuvia välineitä, joiden ensisijaisena tavoitteena on parantaa koko pankkijärjestelmän riskien ja tappioiden sietokykyä. Makrovakausvälineistä uuteen luottolaitoslakiin sisällytettiin vuonna 2014 kiinteä lisäpääomavaatimus (pääomaa säilyttävä puskuri), muuttuva lisäpääomavaatimus (vastasyklinen pääomapuskuri), rahoitusjärjestelmän kannalta merkittäviksi luokitelluille pankeille asetettava lisäpääomavaatimus (G-SII- tai O-SII-puskuri) sekä enimmäisluototussuhde eli niin sanottu lainakatto. Vuoden 2018 alusta lukien luottolaitoslakiin sisällytettiin Finanssivalvonnalle valtuus asettaa tarvittaessa luottolaitoksia koskeva järjestelmäriskipuskurivaatimus.

Makrovakauden valvonnalla, josta Suomessa vastaa Finanssivalvonnan johtokunta, tarkoitetaan sellaisten rahoitusjärjestelmässä syntyvien tai vahvistuvien riskien minimointia, jotka toteutuessaan aiheuttaisivat merkittäviä kokonaistaloudellisia kustannuksia. Tyypillisiä järjestelmäriskien lähteitä ovat lainanmyöntökäytäntöjen höltyminen noususuhdanteessa, lainanannon liiallinen kasvu, kotitalouksien ja yritysten liiallinen velkaantuminen, varallisuushintojen liiallinen nousu sekä voimakkaat riippuvuudet järjestelmän toimijoiden välillä.

Suomen Pankki, Finanssivalvonta ja valtiovarainministeriö ovat viime vuosina toistuvasti kiinnittäneet huomiota kotitalouksien kasvavaan velkaantumiseen

ja varoittaneet kehityksen epäsuotuisasta suunnasta. Tilastokeskuksen tilastojen mukaan kotitalouksien velkakanta käytettävissä oleviin tuloihin nähden nousi vuoden 2017 lopussa uudelle ennätystasolle yli 128 prosenttiin. Tilastoitujen luottojen ohella kotitalouksien epäsuora velkaantuminen on viime vuosina kasvanut niin sanottujen taloyhtiölainojen kautta. Käytettävissä olevien tietojen mukaan suuret yhtiölainat ovat merkittävästi yleistyneet uusissa rakennettavissa asunnoissa 2010-luvulla. Viime vuonna asuntolainakanta ja arvioitu yhtiölainakanta kasvoivat saman verran, noin 2,1 – 2,2 mrd. euroa. Vuotuisina muutoksina ero oli kuitenkin selvä: asuntolainakanta kasvoi noin 2 prosenttia, mutta yhtiölainakanta yli 13 prosenttia.

Lisäksi muiden kuin perinteisten luottolaitosten tarjoamat luotot ovat lisääntyneet. Viranomaisilla ei ole kattavaa kuvaa kaikista luototuslähteistä. Uusien toimijoiden markkinoille tulo hämärtää kokonaiskuvaa kotitalouksien velkaantumisen kokonaistasosta ja mahdollisesta keskittymisestä tiettyihin kotitalouksiin.

Velkasuhteen noususta ja taloyhtiölainojen määrän kasvusta huolimatta velanhoidon rasite kotitalouksille on toistaiseksi pysynyt maltillisena ennätyskellisen matalien korkojen ja lainojen pidentyneiden takaisinmaksuaikojen seurauksena. Tämä seikka on ollut omiaan hämärtämään kuvaa mahdollisista vakavistakin korkojen nousun tai talouden taantumien ja siitä seuraavan työttömyyden kasvun aiheuttamista riskeistä.

Viranomaiset ovat yhteistyössä pyrkineet hillitsemään velkaantumisen kasvua ja siitä seuraavia riskejä ottamalla käyttöön edellä mainittuja makrovakaavavälineitä. Asuntolainoille asetettua vakuuksiin suhteutettua enimmäisluototussuhdetta on päätetty kiristää, ja pankkien asuntolainasalkuille on asetettu 15 prosentin riskipainolattia luottolaitosten vakavaraisuuslaskennassa. Voimassa oleva lainsäädäntö ei silti sisällä tällä hetkellä kattavia välineitä, joilla yksityishenkilöiden ja kotitalouksien liiallista velkaantumista voitaisiin rajoittaa.

Asuntomarkkinoiden haavoittuvuuksiin olisi kuitenkin mahdollista puuttua erilaisilla välineillä. Asuntolainanannon liiallista kasvua on useissa maissa ehkäisty rajoittamalla yksittäiselle velalliselle myönnettävän lainan määrää. Velallisen maksukykyyn kohdistuvat välineet rajoittavat esimerkiksi myönnettävän lainan koon tai sen hoitokustannusten suhdetta lainanottajan tuloihin. Velkaantuneisuuden kasvua voidaan rajoittaa myös lainojen lyhennysvelvoitteilla tai enimmäispituuden rajoituksilla. Kansainvälisten kokemusten perusteella asuntolainoihin kohdistuvia vakaavvälineitä yhdistelemällä voidaan hillitä luotonannon ja velkaantumisen kasvua. Lainanottajan maksukykyyn kohdistuvat välineet hillitsevät asuntojen hintojen nousua ja velkaantumisen kasvua erityisesti nousukaudella.

Kotitalouksien velkaantumista hillitseviä makrovakaavavälineitä kehitettäessä on perusteltua ottaa huomioon mahdollisesti suuretkin muutokset luottomarkkinoiden rakenteessa sekä luottoa myöntävien yritysten liiketoimintamalleissa. Finanssimarkkinoiden kehittyessä erityisesti digitalisaation vaikutuksesta on odotettavissa, että kotitaloudet voivat velkaantua tulevaisuudessa aiempaa enemmän ottamalla sellaisia asunto- tai muita luottoja, joita myöntävät muut finanssimarkkinoiden toimijat kuin luottolaitokset. Myöskään tällaisen velkaantumiskehityksen hillitsemiseen ei ole nykyisin käytettävissä riittäviä välineitä.

Lähtökohdat

Työryhmän tulee työssään ottaa huomioon muun ohella:

- 1) EU-tason makrovakauden valvontajärjestelmä ja Euroopan unionin lainsäädännöstä johtuvat vaatimukset makrovakauden valvonnan kansalliselle järjestämiselle;
- 2) valtioneuvoston, Suomen Pankin ja Finanssivalvonnan lakisääteinen asema ja tehtävät talouspoliittisessa valmistelussa ja päätöksenteossa sekä finanssimarkkinoiden sääntelyssä ja valvonnassa huomioiden makrovakauden valvonnan yhteys yleiseen talouspolitiikan valmisteluun ja sitä koskevaan päätöksentekoon;
- 3) finanssimarkkinoiden rakenteelliset muutokset, erityisesti pankkisektorin ulkopuolisten toimijoiden kautta tapahtuva luottojen myöntäminen.

Tehtävät

Työryhmän tehtävänä on:

- 1) arvioida keinoja, joilla yksityishenkilöiden ja kotitalouksien liiallista velkaantumiskehitystä ja siitä mahdollisesti syntyviä negatiivisia vaikutuksia voidaan estää ja vähentää;
- 2) arvioida kansainvälisten kokemusten perusteella vaihtoehtoja tehokkaiden välineiden soveltamisalasta ja sisällöstä; sekä
- 3) tehdä tarpeelliset lainsäädäntöehdotukset, joilla edellä mainitut tavoitteet voidaan saavuttaa.

Kokoonpano

Puheenjohtaja	osastopäällikkö, ylijohtaja Leena Mörttinen valtiovarainministeriö
Jäsenet	finanssineuvos Markku Puumalainen valtiovarainministeriö
	lainsäädäntöneuvos Katri Kummoinen oikeusministeriö
	vanhempi neuvonantaja Jukka Topi Suomen Pankki
	osastopäällikkö Samu Kurri Finanssivalvonta
	tutkimuspäällikkö Anu Raijas Kilpailu- ja kuluttajavirasto
	johtaja Veli-Matti Mattila Finanssiala ry
	johtaja Minna Backman Takuusäätiö

Työryhmä voi ottaa tarvittavat sihteerit sekä kutsua pysyviä tai vaihtuvia asi-
antuntijoita ja järjestää työnsä aikana kuulemistilaisuuksia.



Valtiovarainministeri

Petteri Orpo



Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Martti Hetemäki

Jakelu

työryhmän puheenjohtaja ja jäsenet

Tiedoksi

valtiovarainministeriö
oikeusministeriö
Suomen Pankki
Finanssivalvonta
Kilpailu- ja kuluttajavirasto
Finanssiala ry
Takuusäätiö