



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Selvitys keinoista ehkäistä kotitalouksien liiallista velkaantumista

Työryhmän mietintö

Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2019:56



Rahoitusmarkkinat

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:56

Selvitys keinoista ehkäistä kotitalouksien liiallista velkaantumista

Työryhmän mietintö

Valtiovarainministeriö

ISBN: 978-952-367-038-9 (PDF)

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2019

Kuvailulehti

Julkaisija	Valtiovarainministeriö	1.10.2019	
Tekijät	Kotitalouksien velkaantumista rajoittavat makrovakauden valvontavälineet -työryhmä		
Julkaisun nimi	Selvitys keinoista ehkäistä kotitalouksien liiallista velkaantumista. Työryhmän mietintö		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:56		
Diaari/hankenumero	VM119:00/2018	Teema	Rahoitusmarkkinat
ISBN PDF	978-952-367-038-9	ISSN PDF	1797-9714
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-038-9		
Sivumäärä	154	Kieli	suomi
Asiasanat	velkaantuminen, luottomarkkinat, kulutusluotot, asuntolainat		
Tiivistelmä	<p>Selvityksessä arvioidaan keinoja, joilla yksityishenkilöiden ja kotitalouksien liiallista velkaantumista voitaisiin ehkäistä. Selvityksessä perehdytään velkaantumiseen sekä kotitaloussektorin että yksittäisten kotitalouksien tasolla ja luodaan katsaus eurooppalaisiin kokemuksiin keinoista, joilla luottojen kysyntään on pyritty vaikuttamaan. Selvityksen liitteenä on ehdotuksia säännösluonnoksiksi, jotka hillitsisivät liiallista luotonantoa kotitalouksille ja taloyhtiöille, edistäisivät asiakkaansuojaa luottomarkkinoilla sekä parantaisivat muun kuluttajaluotonannon valvontaa.</p> <p>Selvityksessä ehdotetaan, että kotitalouksien kokonaisvelkaantumisen hillitsemiseksi lakiin otettaisiin luotonottajan velkojen ja tulojen suhteen rajoite eli ns. enimmäisvelkasuhde sekä asuntoluottojen enimmäistakaisinmaksuaikaa koskeva vaatimus. Enimmäisvelkasuhdetta sovellettaisiin eräin rajoituksin asuntoluottojen ohella myös muihin kuluttajaluottoihin.</p> <p>Selvityksessä pidetään tarpeellisena, että uudisrakentamisen yhteydessä taloyhtiöiden velkaantumista rajoitettaisiin erityisellä enimmäisluotto-osuudella. Enimmäistakaisinmaksuaikaa koskevaa vaatimusta ehdotetaan sovellettavaksi myös taloyhtiölainoihin.</p> <p>Selvityksessä ehdotetaan muun kuluttajaluotonannon valvonnan siirtämistä Finanssivalvonnalle ja maksukyvyttömyysriskien hallintaa koskevan sääntelyn kehittämistä.</p>		
Kustantaja	Valtiovarainministeriö		
Julkaisun jakaja/myynti	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: vnjulkaisumyynti.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Finansministeriet	1.10.2019	
Författare	Arbetsgruppen för verktyg för makrotillsyn för begränsning av hushållens skuldsättning		
Publikationens titel	Utredning av metoder för att förebygga överskuldsättning hos hushåll Arbetsgruppens betänkande		
Publikationsseriens namn och nummer	Finansministeriets publikationer 2019:56		
Diarie-/ projektnummer	VM119:00/2018	Tema	Finansmarknaden
ISBN PDF	978-952-367-038-9	ISSN PDF	1797-9714
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-038-9		
Sidantal	154	Språk	finska
Nyckelord	skuldsättning, kreditmarknad, konsumtionskrediter, bostadslån		
Referat	<p>I utredningen bedömer man olika metoder för att förebygga överskuldsättning hos privatpersoner och hushåll. Utredningen behandlar skuldsättningen vad gäller både hushållssektorn och de enskilda hushållen och ger en överblick av erfarenheterna från Europa av de metoder som har använts för att försöka påverka efterfrågan på krediter. Till utredningen bifogas förslag till sådan reglering som skulle kunna dämpa kreditgivningen till hushåll och husbolag, främja kundskyddet på kreditmarknaden samt förbättra övrig tillsyn över konsumtionskreditgivningen.</p> <p>I utredningen föreslås det att lagstiftningen ska innehålla en gräns för förhållandet mellan låntagarens skulder och inkomster i syfte att dämpa hushållens sammanlagda skulder. Det föreslås en maximigräns för skuld- och inkomstförhållandet och ett krav om en maximitid för återbetalning av bostadskrediter. Maximigränsen för skulderna ska tillämpas med vissa begränsningar, och inte bara på bostadskrediter, utan också på övriga konsumtionskrediter.</p> <p>I utredningen konstateras det att husbolagens skuldsättning i samband med nybyggande behöver begränsas genom en särskild maximikreditandel. Kravet om en maximitid för återbetalning föreslås även för husbolagslånen.</p> <p>I utredningen föreslås också att tillsynen över övrig konsumtionskreditgivning ska överföras till Finansinspektionen och att regleringen av hanteringen av insolvensrisker ska reformeras.</p>		
Förläggare	Finansministeriet		
Distribution/ beställningar	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: vnjulkaisumyynti.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of Finance		1 October 2019
Authors	Working group on macroprudential supervision tools limiting household indebtedness		
Title of publication	Report on means to prevent excessive household indebtedness Report of the working group		
Series and publication number	Publications of the Ministry of Finance 2019:56		
Register number	VM119:00/2018	Subject	Financial Markets
ISBN PDF	978-952-367-038-9	ISSN (PDF)	1797-9714
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-038-9		
Pages	154	Language	Finnish
Keywords	indebtedness, credit markets, consumer credit, housing loans		
Abstract	<p>The report assesses means to prevent excessive indebtedness of individuals and households. The report studies indebtedness on the levels of both the household sector and individual households and gives an overview of European experiences of the means in which the demand for credit has been influenced. The report is accompanied by proposals for draft regulations that would curb excessive lending to households and housing companies, promote customer protection in the credit markets and enhance the supervision of non-bank consumer lending.</p> <p>The report proposes that to curb overall indebtedness of households, the act would include a limitation on borrowers' debts to income, that is, the maximum debt-to-income ratio and the requirement for a maximum maturity for housing loans. The maximum debt-to-income ratio would be applied to housing loans and with certain limitations to other consumer credit.</p> <p>The report considers it necessary that in connection with new building the indebtedness of housing companies would be limited by a specific maximum credit share. It is proposed that the requirement for a maximum maturity is also applied to housing company loans.</p> <p>The report puts forth that the supervision of non-bank consumer lending is transferred to the Financial Supervisory Authority and the regulation concerning management of consumer's insolvency risks is developed.</p>		
Publisher	Ministry of Finance		
Distributed by/ Publication sales	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: vnjulkaisumyynti.fi		

Sisältö

Valtiovarainministeriölle	9
1 Johdanto	11
2 Velkaantumiskehityksen arvioinnin lähtökohdat	14
2.1 Kotitalouksien kokonaisvelkaantuminen.....	15
2.2 Velkaantumisen yksityis- ja makrotaloudelliset vaikutukset.....	27
2.3 Velkaantuneisuus EU-maissa.....	32
2.4 Tarkastelun rajaukset.....	33
3 Kuluttajansuoja ja kuluttajaluotot	35
3.1 Kuluttajansuojasta rahoitusmarkkinoilla.....	35
3.2 Kuluttajaluottojen sääntelyn kehityksestä.....	35
3.3 Kuluttajien luottokelpoisuuden arviointi.....	37
4 Makrovakaupolitiikka ja kotitalouksien velkaantuminen	39
4.1 Makrovakaupolitiikan tavoitteet.....	39
4.2 Suomessa käytössä olevat makrovakaupvälineet.....	41
4.3 Aiempien makrovakaupolitoimien vaikutukset.....	43
4.4 Velkaantumisen rajoittaminen Euroopassa.....	47
4.5 Lainanottajakohtaisten makrovakaupvälineiden käytöstä tutkimuskirjallisuudessa.....	56
5 Liiallisen velkaantumisen ehkäisy – keinot ja toteuttamisvaihtoehdot	59
5.1 Soveltamisala ja tavoitteet.....	59
5.2 Kokonaisvelkaantumiseen kohdistettavat makrovakaupvälineet.....	60
5.3 Kulutusluottoihin ja kuluttajansuojaan liittyvät toimet.....	71
5.4 Taloyhtiölainoihin kohdistettavia mahdollisia toimia.....	73
5.5 Enimmäisluototussuhteen kehittäminen.....	78
5.6 Muun kuluttajaluotonannon valvonnan siirto Finanssivalvonnalle.....	80
5.7 Finanssivalvonnan sanktiovaltuuksien laajentaminen.....	85
5.8 Finanssivalvonnan valvontatehtävien kustannusten kattaminen.....	86

6 Johtopäätökset	88
6.1 Enimmäisvelkasuhde	88
6.2 Asuntoluottojen enimmäistakaisinmaksuaika.....	92
6.3 Maksukyvyttömyysriskit sekä luottokelpoisuus-arvioinnissa käytettävät oletukset	94
6.4 Enimmäisluototussuhteen uudelleenmäärittely	95
6.5 Taloyhtiölainojen rajoitteet uudisrakentamisessa.....	96
6.6 Finanssivalvonnan valvontavastuiden laajentaminen ja kustannusten kattaminen	97
7 Vaikutusarviot	99
7.1 Enimmäisvelkasuhteen mitoituksesta.....	99
7.2 Enimmäisvelkasuhteen vaikutuksista luotonantoon ja talouteen.....	101
7.3 Esimerkkejä välineiden soveltamisesta	105
Liitteet	106
Lakiehdotukset.....	106
Lausumat	145

VALTIOVARAINMINISTERIÖLLE

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 liallista 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.

Työryhmän puheenjohtajana toimi ylijohtaja Leena Mörttinen valtiovarainministeriöstä. Työryhmän jäseninä olivat finanssineuvos Markku Puumalainen valtiovarainministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Katri Kummoinen oikeusministeriöstä, johtava neuvonantaja Jukka Topi Suomen Pankista, osastopäällikkö Samu Kurri Finanssivalvonnasta, tutkimuspäällikkö Anu Raijas Kilpailu- ja kuluttajavirastosta, johtaja Veli-Matti Mattila Finanssiala ry:stä sekä johtaja Minna Backman Takuusäätiöstä. Työryhmän pysyviksi asiantuntijoiksi kutsuttiin lainsäädäntöneuvos Sofia Asplund oikeusministeriöstä, ryhmäpäällikkö Paula Hannula Kilpailu- ja kuluttajavirastosta ja asuntoneuvos Tommi Laanti ympäristöministeriöstä.

Työryhmän sihteerinä toimivat vanhempi ekonomisti Tuulia Asplund Suomen Pankista ja finanssineuvos Miki Kuusinen valtiovarainministeriöstä.

Työryhmän toimikausi oli 1.9.2018–31.3.2019. Työryhmän toimikautta jatkettiin valtiovarainministeriön päätöksellä 31.8.2019 asti. Työryhmä kokoontui yhteensä 17 kertaa. Työryhmä kuuli työnsä aikana eri intressitahoja rahoitusosalta ja rakennusosalta sekä vähittäiskaupan alalta.

Mietintöön liittyy Veli-Matti Mattilan lausuma sekä Minna Backmanin lausuma.

Saataan työnsä valmiiksi työryhmä luovuttaa kunnioittaen selvityksensä valtiovarainministeriölle.

Helsingissä 2 päivänä syyskuuta 2019

Leena Mörttinen

Markku Puumalainen

Katri Kummoinen

Jukka Topi

Samu Kurri

Anu Raijas

Veli-Matti Mattila

Minna Backman

Paula Hannula

Tommi Laanti

Tuulia Asplund

Miki Kuusinen

Sofia Aspelund

1 Johdanto

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 reaalityönteeseen. 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.

Suurin osa – yli 60 prosenttia – kotitalouksien lainakannasta on edelleen asuntoluottoja. Asuntoluottokanta on viime vuosina kasvanut maltillisesti, noin 2 prosentin vuosivauhtia, samalla kun takaisinmaksuajat ovat jonkin verran pidentyneet. Pidemmät laina-ajat, lyhennysvapaat ja poikkeuksellisen matala korkotaso ovat mahdollistaneet velkaantuneisuuden kasvun ilman, että asuntovelallisten kuukausittainen velanhoitorasitus on toistaiseksi merkittävästi lisääntynyt.

Muutos velkaantumisessa on kuitenkin suurempi kuin mitä asuntolainojen matala korkotaso ja pidentyneet laina-ajat antavat ymmärtää. Velkaantumisen kokonaiskuva on

muuttunut ja hämärtynyt sillä asuntovelan rinnalle ovat nousseet kulutusluotot¹ ja epäsuorat velkaantumisen muodot, kuten taloyhtiölainat. Muutoksen takana on suomalaisen luottomarkkinan murros, joka käynnistyi 2000-luvun alkupuolella.

Kotitaloudet ottavat entistä enemmän lainaa muilta toimijoilta kuin pankeilta. Uusia yrityksiä tulee markkinoille uudenlaisten luottotuotteiden kanssa. Luottoja tarjoavat ja markkinoivat myös ulkomaiset toimijat.

Erialaisten luottotuotteiden kirjo on kasvanut oleellisesti. Pienlainatoiminta eli lyhytaikaisten vakuudettomien kuluttajaluottojen, niin sanottujen pikavippien, tarjonta on lisääntynyt merkittävästi. Samalla erilaisten korkeakorkoisten kuluttajaluottojen lainamäärät ja -ajat ovat kasvaneet. Myös perinteiset kotimaiset toimijat, kuten pankit, ovat lisänneet vakuudettomien ja vakuudellisten kuluttajaluottojen tarjontaa viime aikoina. Kulutusluottojen osuus suomalaisten kotitalouksien yhteenlasketusta lainavelasta on noin 14 prosenttia.

Julkisessa keskustelussa on kiinnitetty huomiota erityisesti taloyhtiölainoihin. Näitä luottoja käytetään aiempaa enemmän korjausrakentamisen lisäksi uudisrakentamisen rahoitusmuotona. Kotitaloudet velkaantuvat tällöin epäsuorasti sillä taloyhtiölainat ovat asuntoyhteisöille myönnettyä yhtiölainaa, jonka takaisinmaksusta kotitaloudet vastaavat yhtiövastikkeiden muodossa. Suurten taloyhtiölainojen käyttö on yleistynyt erityisesti rakennettaessa uusia asuntoja etenkin kasvukeskuksiin. Nykyisin kotitalouksien velasta arviolta noin 14 prosenttia on taloyhtiölainaa.

Luottolaitossektorin ulkopuolisten toimijoiden luotonantoa ei tällä hetkellä tilastoida kattavasti. Suomen Pankki on kuitenkin pyrkinyt arvioimaan kulutusluottomarkkinan kehitystä. Vuoden 2019 ensimmäisen neljänneksen lopussa kulutusluottokannan arvioitiin Suomessa olevan 22 miljardia euroa, josta reilu neljännes tuli perinteisen luottolaitossektorin ulkopuolelta. Euroopan talousalueella toimivien luottolaitosten rajan ylitse tapahtuva luotonanto on lisääntynyt nopeasti. Tilastotiedon laadun parantamiseksi Suomen Pankki on päättänyt laajentaa säännöllistä tilastointia luottolaitossektorin ulkopuoliseen rahoituksen välitykseen. Laajennetun tiedonkeruun piiriin tulevat esimerkiksi luottolaitosten rahoitusyhtiöt ja muut kulutusluottoja tarjoavat yhtiöt.

1 Tässä selvityksessä kulutusluotoilla tarkoitetaan luottoja, jotka on myönnetty luonnollisen henkilön omaan tai perheen käyttöön tulevien kulutustavaroiden ja palveluiden hankkimiseksi. Tällaiset luotot kuuluvat lähtökohtaisesti kuluttajansuojalain (38/1978) kuluttajaluottoja koskevan 7 luvun soveltamisalaan. Kuluttajaluotolla puolestaan tarkoitetaan luottoa, jonka luotonantaja sopimuksen mukaan myöntää tai lupaa myöntää kuluttajalle lainana, maksunlykkäyksenä tai muuna vastaavana taloudellisena järjestelyinä.

Erikseen on vielä määritelty asunto-omaisuuteen liittyvät kuluttajaluotot (KSL 7 a luku), joita ovat asuntoluotot ja asuntovakuudelliset kuluttajaluotot. Asuntoluotolla tarkoitetaan luottoa, jonka luotonantaja myöntää kuluttajalle lainana asunto-omaisuuden hankkimiseksi tai siihen kohdistuvan omistusoikeuden säilyttämiseksi. Asuntovakuudellisella kuluttajaluotolla tarkoitetaan luottoa, jonka luotonantaja myöntää kuluttajalle lainana muuhun käyttötarkoitukseen kuin asunnon hankkimiseksi ja jonka vakuudeksi annetaan asunto-omaisuutta.

Finanssialalla toimivien yritysten, erityisesti luottolaitosten, viranomaisvalvonta on pääsääntöisesti keskittynyt yksittäisten yritysten toiminnan vakauden valvontaan. Eurooppalaista luottolaitoksia koskevaa sääntelykehikkoa on 2010-luvulla kiristetty merkittävästi nostamalla pankkien vähimmäispääomavaatimuksia ja maksuvalmiutta koskevia vaatimuksia. Näiden ohella sääntelyyn lukeutuu erinäisiä makrovakauden hallintaan kohdistuvia välineitä, joiden ensisijaisena tavoitteena on parantaa koko pankkijärjestelmän riskien ja tappioiden sietokykyä. Nämä välineet vaikuttavat pääasiassa kuitenkin luottojen tarjontaan.

Luottojen kysyntään kohdistuvista välineistä Suomessa on toistaiseksi käytössä vain asuntolainojen enimmäisluototussuhde (ns. lainakatto), joka suhteuttaa luoton määrän vakuuksien määrään. Vaikka tätä välinettä on pyritty aktiivisesti hyödyntämään velkaantumisen hillinnässä², 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 luotonantoon.

Laajemman luottojen kysyntään kohdistuvan välineistön käyttöönottoa tulisi harkita myös Suomessa. Kansainvälisen kokemuksen mukaan viranomaiset voivat eri välineitä yhdistelemällä hillitä liiallisen velkaantumisen kasvua. Akateeminen tutkimuskirjallisuus tukee havaintoa välineiden hyödyllisyydestä. Esimerkiksi lainanottajan maksukykyä koskevat välineet hillitsevät asuntojen hinnannousua ja velkaantumisen kasvua erityisesti nousukaudella. Velkaantumisen monimuotoisuuden kasvu edellyttää, että makrovakaustoimenpiteet kohdistetaan kotitalouksien kokonaisvelkaantumiseen mukaan lukien taloyhtiölainat ja kulutusluotot.

Tämän selvityksen tavoitteena on arvioida keinoja, joilla yksityishenkilöiden ja kotitalouksien liiallista velkaantumista ja siitä mahdollisesti syntyviä negatiivisia vaikutuksia voidaan estää tai vähentää, sekä arvioida kansainvälisten kokemusten perusteella vaihtoehtoja tehokkaiden välineiden soveltamisalaksi ja sisällöksi. Selvitys sisältää myös luonnoksia mahdollisiksi lainsäädäntötoimiksi, joilla edellä mainitut tavoitteet voidaan paremmin saavuttaa.

2 Ks. Makrovakauspäätös: Finanssivalvonta kiristää lainakattoja muiden kuin ensiasuntojen osalta <https://www.finanssivalvonta.fi/tiedotteet-ja-julkaisut/lehdistotiedotteet/2018/makrovakauspaatos-finanssivalvonta-kiristaa-lainakattoja-muiden-kuin-ensiasuntojen-osalta/>

2 Velkaantumiskehityksen arvioinnin lähtökohdat

Tässä selvityksessä tarkastellaan ylivelkaantumisen vaikutuksia erityisesti suomalaisten kotitalouksien näkökulmasta. Selvityksessä kotitaloudella tarkoitetaan sellaisia henkilöitä, jotka asuvat yhdessä tai jotka muuten käyttävät yhdessä tulojaan yhteisen talouden hyväksi. Tällaiset henkilöt myös rinnastetaan kuluttajaan eli luonnolliseen henkilöön, joka ottaa luottoa muuhun tarkoitukseen kuin elinkeinotoimintaa varten.

Hallitusta velkarahoituksesta on suurta hyötyä kotitalouksille ja kansantaloudelle laajemmin. Velanotto on tapa tasata tulojen ja menojen välistä epäsuhtaa eri elämänvaiheissa. Ottamalla velkaa kotitalous voi esimerkiksi hankkia kokoonsa ja tarpeisiinsa nähden riittävän kokoisen asunto silloin, kun tarvetta asunnolle on – ei vasta silloin, kun on saatu säästettyä asunnon koko hinta. Tämä tuo talouteen joustoa. Tulojen ja varallisuuden kehitykseen nähden liiallinen velanotto voi kuitenkin heikentää kotitalouksien kykyä sopeutua kielteisiin yllätyksiin. Tuloihinsa ja varallisuuteensa nähden paljon velkaantuneet kotitaloudet ovat haavoittuvia esimerkiksi korkotason nousun, työttömyyden, perhesuhteiden muutosten ja varallisuushintojen laskun suhteen.

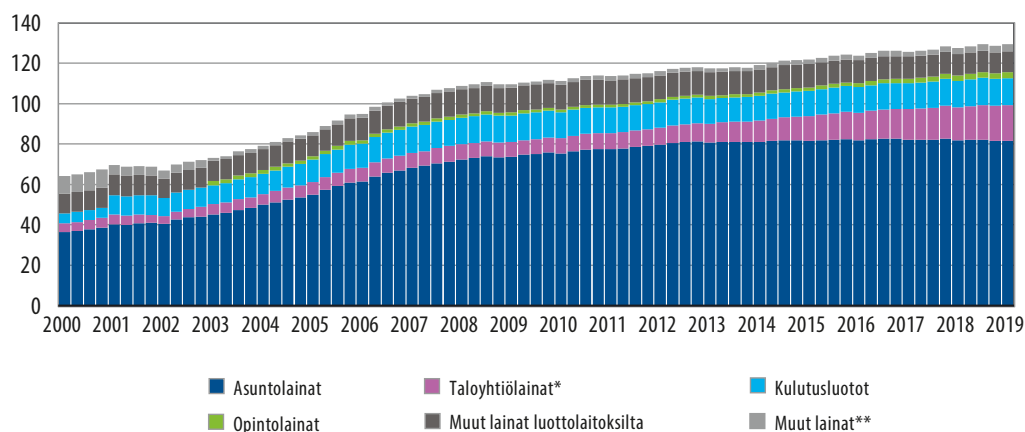
Kotitalouksien kokonaisvelkaantumisen yleisin mittari on kotitalouksien lainakannan ja käytettävissä olevien vuositulojen suhdetta kuvaava velkaantumisaste. Lainakanta kasvaa, jos kotitaloudet ottavat uutta velkaa enemmän kuin maksavat vanhoja velkoja pois. Velkaantumisaste puolestaan kasvaa, jos kotitalouksien lainakanta kasvaa nopeammin kuin niiden käytettävissä olevat vuositulot.

Kotitalouksien käytettävissä olevien tulojen kasvaessa nimellisesti esimerkiksi 3 prosenttia vuodessa voi myös kotitalouksien velan määrä kasvaa 3 prosenttia vuodessa ilman, että velkaantumisaste nousee. Tällaisessa tilanteessa, jos aiemmin velkaa ottaneet kotitaloudet maksavat velkojaan pois keskimäärin 4 prosenttia vuodessa, kotitaloudet voivat ottaa uutta lainaa noin 7 prosenttia vuodessa suhteessa lainakantaan ilman että kotitalouksien velkaantumisaste nousee.

Tulojen kehityksen ohella myös kotitalouden varallisuus voi vaikuttaa velkaantumisen arviointiin. Suomalaisten kotitalouksien varallisuus on kasvanut viime vuosikymmeninä. Asuntovarallisuuden ohella kotitalouksilla on paljon rahoitusvarallisuutta kuten osakkeita ja sijoitusrahasto-osuuksia. Varallisuus voi antaa velkaantuneille kotitalouksille puskureita esimerkiksi korkojen nousua tai tulotason muutoksia vastaan, jos se on likvidissä muodossa ja markkinatilanne mahdollistaa varallisuuden nopean realisoinnin. Varallisuuden ja velkojen jakaantumisesta kotitalouksien kesken on kuitenkin vain niukalti tuoretta tietoa. Siten ei voida tarkkaan arvioida, minkälaisia nettovarallisuusasemia kotitalouksilla on ja missä määrin varallisuuden olemassaolo pienentää velkaantumiseen liittyviä riskejä. Tämä asia kaipaa lisää tutkimusta.

2.1 Kotitalouksien kokonaisvelkaantuminen

Velkaantumisasteella mitattuna kotitalouksien velkaantuminen on Suomessa kasvanut lähes yhtäjaksoisesti noin 20 vuoden ajan. Nopeinta velkaantumisen kasvu oli 2002–2008, mutta velkaantumisasteen nousu jatkui myös finanssikriisin jälkeisinä taantumavuosina (kuvio 1). Vuonna 2018 velkaantumisaste pysyi lähes paikoillaan, mikä selittyy käytettävissä olevien tulojen kasvun kiihtymisellä. Kotitalouksien lainakanta suhteessa käytettävissä olevaan tuloon oli vuoden 2019 ensimmäisellä neljänneksellä 129,3 prosenttia.



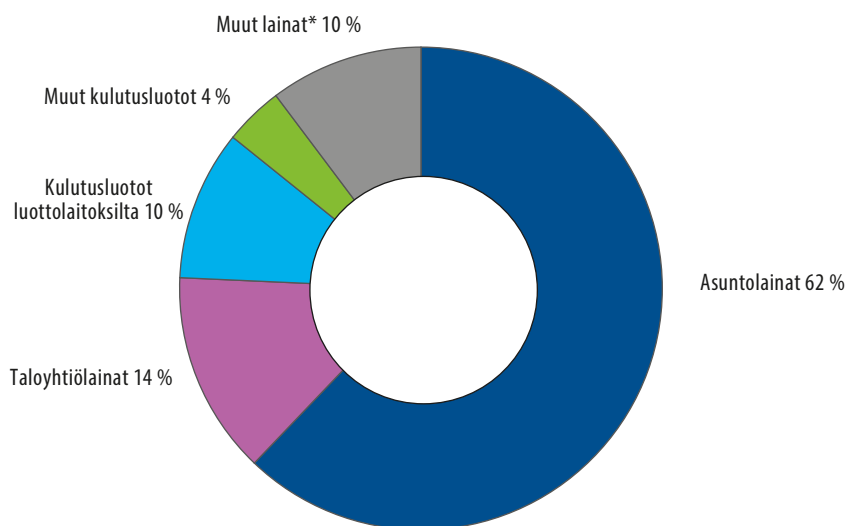
*Tilastokeskuksen arvio

**Lainat muilta rahoitus- ja vakuutuslaitoksilta, eläkerahastoilta ja yksityiseltä sektorilta

Kuvio 1. Kotitalouksien velasta valtaosalla rahoitetaan asumista
(Lähteet: Tilastokeskus ja Suomen Pankki)

Valtaosa kotitalouksien velasta on asuntovelkaa. Lisäksi taloyhtiölainat ja kulutusluotot ovat kasvattaneet kotitalouksien velkaantumista. Asuntoyhteisöjen, kuten asunto-osakeyhtiöiden ja vuokra-asuntoyhtiöiden, nopeasti kasvaneesta lainakannasta valtaosa on tosiasiallisesti kotitalouksien vastuulla olevaa velkaa.³

Kotitalouksien velat suhteessa käytettävissä olevaan vuosituloon ovat noin kaksinkertaiset vuosituhannen alun tilanteeseen verrattuna. Velkaantuneisuutta ovat lisänneet etenkin asumiseen liittyvät luotot, joiden osuus kotitalouksien velasta on runsaat kolme neljäsosaa (kuvio 2).



Lainat maaliskuun 2019 lopussa

*Vapaa-ajanasunto-, opinto- ja elinkeinoharjoittajien lainat

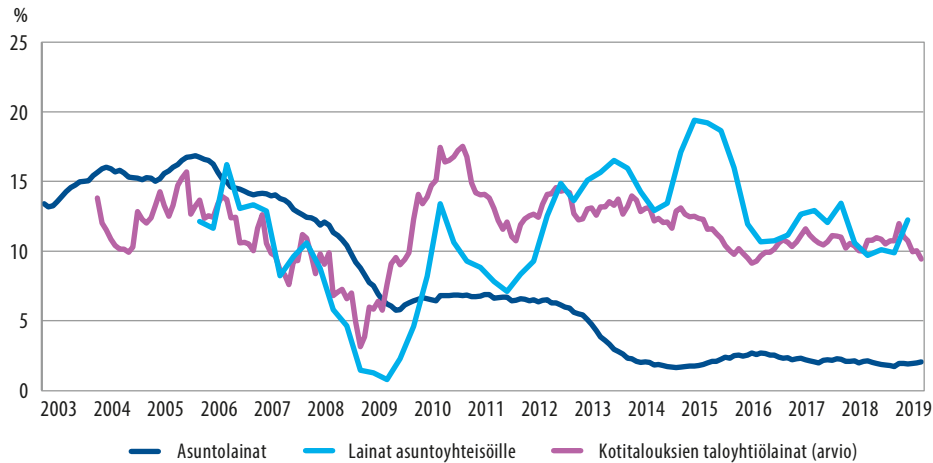
Kuvio 2. Kotitalouksien velan rakenne (Lähteet: Tilastokeskus ja Suomen Pankki)

Viime vuosien ilmiöt – alhainen korkotaso, pidemmät asuntolainojen takaisinmaksuajat, lyhennysvapaat, suuret taloyhtiölainaosuudet, velkarahoitteen asuntosijoittamisen lisääntyminen ja kulutusluottojen tarjonnan monipuolistuminen – ovat lisänneet velkaantuneisuutta ja hämärtäneet kokonais kuvaa velkaantumisen riskeistä.

³ Asuntoyhteisöihin katsotaan kuuluvaksi taloyhtiöiden lisäksi mm. asuntojen vuokravälitystä harjoittavia toimijoita. Tilastokeskus arvio, kuinka suuri osuus lainoista asuntoyhteisöille on kotitalouksien vastuulla olevia taloyhtiölainoja.

2.1.1 Asuntolainat

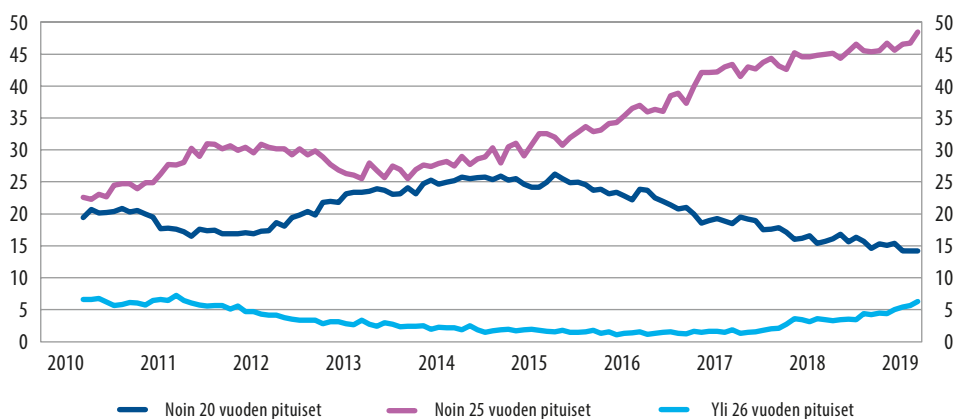
Luottolaitosten myöntämien asuntolainojen vuosikasvu oli nopeaa 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä, mutta on pysytellyt vuodesta 2014 alkaen maltillisena, noin 2 prosentissa (kuvio 3).



Suomen luottolaitosten myöntämät euromääräiset lainat euroalueelle

Kuvio 3. Asuntolainat ja lainat asuntoyhteisöille: kannan vuosimuutos (Lähde: Suomen Pankki)

Lähes puolet uusista asuntolainoista on niitä nostettaessa laina-ajaltaan noin 25 vuoden mittaisia. Yli 26-vuotiset asuntolainat ovat hieman yleistyneet, ja niiden osuus uudesta lainanannosta on noussut yli 6 prosenttiin (kuvio 4).



Kuvio 4. Noin 20, 25 ja yli 26 vuoden pituisten uusien asuntolainojen osuus (% uusien asuntolainojen euromäärästä) (Lähde: Suomen Pankki)

Kotitalouksien velkaantuneisuus kasvoi Suomessa nopeasti etenkin 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä, jolloin asuntovelkaantuminen yleistyi ja kotitaloudet alkoivat ottaa aiempaa suurempia ja takaisinmaksuajaltaan pidempiä asuntolainoja. Samalla asuntovelkaa alkoi kertyä yhä enemmän sekä asuntovelkaista kotitaloutta kohden että suhteessa näiden kotitalouksien tuloihin.

Tätä nykyä noin joka kolmannella kotitaloudella on asuntovelkaa – vuonna 2017 keskimäärin lähes 99 000 euroa asuntovelkaista kotitaloutta kohti. Kun asuntovelan määrä suhteutetaan asuntovelkaisten – ei koko kotitaloussektorin – käytettävissä olevaan vuosituloon, asuntovelan ja tulojen suhde oli vuonna 2017 keskimäärin 180 % eli huomattavasti suurempi kuin koko kotitaloussektorin tapauksessa (81 %, ks. kuvio 1 edellä). Vuonna 2002 asuntovelkaa oli keskimäärin 44 000 euroa asuntovelkaista kotitaloutta kohti ja 121 % suhteessa asuntovelkaisten tuloihin. Valtaosa kotitalouksien velasta on siis asuntovelkaa, ja huomattava osa tästä velasta on kasautunut tuloihinsa nähden eniten velkaantuneille kotitalouksille.

Vielä 1990-luvun lopussa uudet asuntolainat olivat Suomessa kestoaltaan tyypillisesti noin 10–15 vuotta. 2010-luvulla uudet asuntolainat ovat olleet tavallisesti noin 20 tai 25 vuoden pituisia, harvoissa tapauksissa 30-vuotisia tai sitä pidempiä. Samalla kun luottosopimusten mukaiset asuntolainojen takaisinmaksuajat tuplaantuivat, keskivertoasuntovelallisen asuntovelkaantuneisuuskin kaksinkertaistui.

Asuntolainojen lyhennystavoista annuiteetti⁴ on Finanssivalvonnan keväällä 2018 tekemän tiedonkeruun⁵ perusteella selvästi suosituin. Annuiteettilainojen osuus uusien asuntolainojen kokonaisvolyymistä oli noin 61 %. Kiinteät tasaerälainat olivat toiseksi suosituin takaisinmaksutapa noin 28 prosentin osuudella. Sekä tasalyhenteisten että kertalyhenteisten lainojen (ns. bullet-lainat) osuus myönnettyistä luotoista oli noin 6 %.

Ensiasuntolainojen mediaanikoko oli kevään 2018 tiedonkeruun perusteella noin 106 000 euroa, kun taas muiden kuin ensiasuntolainojen mediaani oli 76 000 euroa. Pääkaupunkiseudulla lainojen mediaanikoko on suurempi kuin muualla Suomessa. Tasaerälainat olivat keskimäärin pienempiä kuin muut lainat. Noin joka neljäs sekä ensi- että muista asuntolainoista sisälsi kevään 2018 tiedonkeruun mukaan lyhennysvapaan laina-ajan alussa. Pääkaupunkiseudulla lyhennysvapaat ovat hieman yleisempiä kuin muualla Suomessa.

4 Annuiteetti on lyhennystapa, jossa takaisinmaksuerät ovat lainan myöntämishetkellä yhtä suuria ja lainan takaisinmaksuaika on tarkalleen määriteltä. Kun viitekorko muuttuu, lainan maksuerien suuruus muuttuu, mutta laina-aika pysyy samana. Korkotason nousu siis kasvattaa maksueriä ja lasku pienentää niitä.

5 Tiedonkeruu kattoi pankkien aikavälillä 2017/Q2-2018/Q1 myöntämät asuntolainat.

Asuntolainojen takaisinmaksuaikojen pidentyminen ja korkotason madaltuminen ovat mahdollistaneet velkaantuneisuuden kasvun ilman, että asuntovelallisten kuukausittainen velanhoitorasitus on toistaiseksi merkittävästi kasvanut. Pidempi laina-aika jakaa velanhoitorasituksen useammaksi vuodeksi, mutta kokonaisuutena laina tulee kuitenkin aina sitä kalliimmaksi, mitä pidempi sen kesto on. Myös lyhennysvapaat pitkittävät takaisinmaksua ja siten kasvattavat kokonaisvelkaantuneisuutta sekä koko laina-ajan korkomenoja.

Asuntoveloista kotitalouksille aiheutuneet korkomenot ja pankeille koituneet luottotappiot ovat olleet viime vuosina hyvin pienet, vaikka asuntovelkaa on ennätyksellisen paljon. Korkean velkaantuneisuuden riskit voivat kuitenkin toteutua kriisitilanteessa paitsi suurempina luottotappioina myös erityisesti kulutuksen supistumisena. Voimakkaasti velkaantuneet kotitaloudet ovat muita alttiimpia pienentämään kulutusmenojaan laskusuhdanteessa esimerkiksi työttömyyden tai asuntojen hintojen laskun vuoksi.

Asuntolainojen vaihtuvakorkoisuuden vuoksi asuntovelallisten kyky hoitaa velkaansa ja ylläpitää aiempaa kulutustaan voi joutua koetukselle myös noususuhdanteessa silloin, kun korkotaso nousee. Suomessa asuntolainakannan keskikorko oli Suomen Pankin tilastojen mukaan kesäkuun 2019 lopussa historiallisen matala, vain 0,96 %, ja korkomenot veivät kotitalouksien tuloista poikkeuksellisen pienen siivun. Lainan takaisinmaksutavasta riippuen korkojen nousu joko kasvattaisi kotitalouden kuukausittaisia velanhoitomenoja tai pitkittäisi lainan takaisinmaksua. Joka tapauksessa koko laina-ajan yhteenlasketut korkomenot kasvaisivat.

Suomessa ei ole ollut nähtävissä Finanssivalvonnan valvoman luottolaitossektorin ulkopuolista kilpailua asuntorahoituksessa, kuten esimerkiksi Ruotsissa on jo havaittavissa. Luottolaitossektorin ulkopuolinen asuntoluotonanto on ollut tyypillistä jo pidemmän aikaa esimerkiksi Alankomaissa ja Tanskassa. Sähköisen asunto-osakerekisterin käyttöönotto saattaa helpottaa luottolaitossektorin ulkopuolisten toimijoiden tuloa Suomen asuntolainamarkkinoille asunto-osakkeiden sähköisen vakuuskäytön mahdollistuessa ja asunto-osakkeisiin liittyvän informaation hankkimisen helpottuessa.

2.1.2 Taloyhtiölainat

Kotitalouksien velkaantumiskehityksen kannalta uudehko ilmiö luottomarkkinoilla on taloyhtiölainojen määrän huomattava kasvu. Yhä suurempi osa kotitalouksien asumiseen liittyvästä velasta on muodollisesti asunto-osakeyhtiöiden velkaa (ks. kuviot 1 ja 2 edellä), jonka vakuutena on taloyhtiön omistama kiinteistö. Takaisinmaksuun tarvittavat varat kerätään osakkeenomistajilta pääomavastikkeiden muodossa, jolloin osakkaat vastaavat välillisesti asunto-osakeyhtiön velasta. Taloyhtiölainoilla rahoitetaan sekä peruskorjaushankkeita että asuntojen uudistustoimintaa.

Luottolaitosten myöntämät lainat asuntoyhteisöille ja niiden alaerä kotitalouksien vastuulla olevat taloyhtiölainat ovat kasvaneet viimeksi kuluneen 10 vuoden aikana keskimäärin yli 10 prosentin vuosivauhtia (kuvio 3 edellä). Valtaosa asuntoyhteisöille myönnettyistä lainoista on lainoja taloyhtiöille, mutta asuntoyhteisöjen lainakantaan lasketaan mukaan myös lainat muille kiinteistöalan toimintaa harjoittaville toimijoille, kuten asuntojen vuokrausta ja omien kiinteistöjen kauppaa harjoittaville yrityksille ja yleishyödyllisille yhteisöille. Taloyhtiölainoista yli 80 prosenttia on kotitalouksien vastuulla.⁶

Taloyhtiölainakannan kasvun taustalla on useita syitä. Sitä ovat viime vuosina vauhdittaneet sekä vilkas uudisasuntotuotanto että korjausrakentamisen kasvu asuntokannan ikääntyessä. Yhtiölainat myös muistuttavat yhä enemmän asuntolainoja: ne ovat takaisinmaksuajaltaan pitkiä ja niiden korkotaso on melko lähellä asuntolainojen korkotasoa. Uudisrakennusten taloyhtiölainoissa käytetään usein myös ehtoja, joiden mukaan lainan pääomaa ei tarvitse lyhentää laina-ajan ensimmäisinä vuosina. Lisäksi taloyhtiölainat ovat kiinnostavia asutosijoittajille, jotka voivat hyödyntää edullista lainaa sekä lainan korkomenojen ja jopa lyhennysten vähennysoikeutta pääomatuloista. Myös asuntolainojen korkojen verovähennysoikeuden asteittainen supistaminen on osaltaan kasvattanut taloyhtiölainojen houkuttelevuutta asuntolainoihin verrattuna.

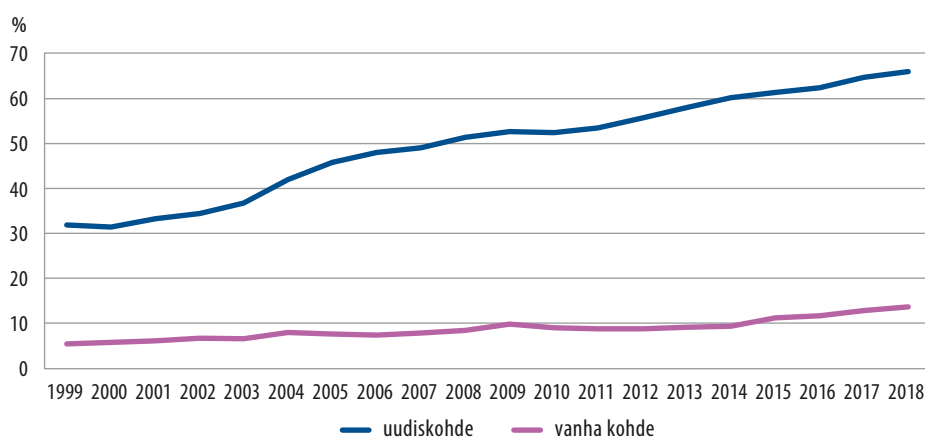
Monilta ominaisuuksiltaan asuntoyhteisöjen lainat muistuttavat enemmän asuntolainoja kuin perinteisten yritysten lainoja, vaikka taloyhtiölainat luokitellaan virallisen sektoriluokituksen mukaan yrityslainoiksi. Taloyhtiölainoilla on kuitenkin myös yrityslainoille tyypillisiä piirteitä ja ehtoja, kuten esimerkiksi luotonantajan mahdollisuus korottaa marginaalia yksipuolisella ilmoituksella.

Viime vuosina taloyhtiölainoja on käytetty entistä enemmän uusien asuntojen kaupan rahoitusmuotona henkilökohtaisten asunto- ja sijoitusasuntolainojen sijaan. Ostaja voi maksaa huoneistokohtaista lainaosuutta kuukausittain pääomavastikkeella ja ottaa pienemmän henkilökohtaisen asuntolainan. Yhtiölainalla voidaan rahoittaa hyvin suuri osuus (jopa 70–80 %) asunnon velattomasta hinnasta. Tällöin myyntihinta on puolestaan hyvin edullinen velattomaan hintaan nähden.

Suuret uudiskohteiden yhtiölainaosuudet ovat yleistyneet merkittävästi 2000-luvulla. Suomen Pankissa Kiinteistönvälitysalan keskusliiton (KVKL) tietojen pohjalta tehtyjen laskelmien mukaan keskimääräinen yhtiölainaosuus oli vuosituhanen vaihteessa hieman yli 30 prosenttia velattomasta hinnasta niissä aineistoon kuuluvissa uusien kerros- ja rivitaloasuntojen kaupoissa, joissa ylipäätään oli yhtiölainaa (kuvio 5). Tuolloin täysin velattomina myytiin noin

⁶ Ks. Kotitaloudet ottavat yli 80 prosenttia yhtiölainoista <https://www.tilastokeskus.fi/tietotrendit/blogit/2018/kotitaloudet-ottavat-yli-80-prosenttia-yhtiolainoista/>, 25.9.2018

40 prosenttia aineistoon kuuluvista uudiskohteista. Vuoteen 2018 mennessä keskimääräinen yhtiölainaosuus oli noussut 67 prosenttiin velattomasta hinnasta niissä uudisasuntojen kaupoissa, joissa yhtiölainaa oli, ja täysin velattomina myytiin enää noin 5 prosenttia aineiston uudiskohteista. Uudiskohteisiin liittyvät lyhennysvapaat laina-ajan alussa ovat samaan aikaan yleistyneet ja pidentyneet. Uudiskohteiden markkinoinnissa joustavat yhtiölainaehdot ja maksuaikataulu ovat tyypillisiä myynninedistämiskeinoja edullisen myyntihinnan lisäksi.



Mukana asuntokaupat, joissa oli taloyhtiölainaa.

Yhtiölainaosuus laskettu asuntojen velattomasta hinnasta.

Kuvio 5. Yhtiölainaosuus yhtiölainallisissa kerros- ja rivitaloasuntojen kaupoissa (yhtiölainaosuus, keskiarvo) (Lähteet: Kiinteistöväylitysalan Keskusliitto ja Suomen Pankin laskelmat)

Rakennusliikkeiden näkökulmasta suuri yhtiölainaosuus pienentää asuntorakentamiseen liittyviä rahoituksellisia riskejä yhtiölainojen kattaessa pääosin tuotannon rakennuskustannukset. Rakenteilla olevan oman tuotannon loppuunsaattamisella on siten vain rajattu vaikutus rakennusliikkeen likviditeettiin. Yhtiölainojen lisäksi suuret rakennusliikkeet rahoittavat toimintaansa tyypillisesti muilla pankkilainoilla, joukkovelkakirjalainoilla ja yritystodistusohjelmilla.

Rakennusyhtiöt vastaavat yhtiölainoista siihen saakka, kunnes uudiskohteen asuinhuoneistot on myyty ja niiden hallinta luovutettu ostajille. Tämän jälkeen rakennusliikkeen ja pankin neuvottelema laina siirtyy taloyhtiön ja sen osakkaiden vastuulle.

Myös vuokratonteille rakennettujen uudiskohteiden määrä on kasvanut viime vuosina. Sijoittajat tai kunnat omistavat vuokratontit ja perivät taloyhtiöiltä tonteista vuokraa. Rakennusyhtiöiden kannalta etuna on, että rakennusvaiheessa niiden pääomaa sitoutuu vähemmän, kun niiden ei tarvitse ostaa tonttia.

Vuokra- ja omistustontin eräänlainen välimuoto on niin sanottu valinnainen vuokratontti, jossa asuntoyhteisön omistamat rakennukset sijaitsevat osittain yhtiön omistamalla ja osittain vuokratulla maapohjalla. Asunto-osakeyhtiön omistusosuus maapohjasta riippuu tällöin siitä, kuinka moni yhtiön osakkeenomistajista on käyttänyt oikeuttaan vaatia asunto-osakeyhtiötä ostamaan huoneistoa laskennallisesti vastaavan osuuden maapohjasta. Erillistä tontinvuokravastiketta maksavat ne osakkeenomistajat, jotka eivät ole tätä oikeuttaan käyttäneet.

Vuokratonteille rakennettuja taloyhtiöitä markkinoidaan alhaisemmilla myyntihinnoilla, mutta näiden taloyhtiöiden vastikkeet ovat kalliimmat kuin omalle tontille rakennetulla taloyhtiöllä. Huoneistokohtainen osuus valinnaisesta vuokratontista ei sisälly huoneiston velattomaan hintaan, eikä vuokravastikkeen maksaminen pienennä tontin huoneistokohtaista tonttihintaa, jos omistaja päättää lunastaa tontin vasta myöhemmin. Lisäksi vuokra yleensä korotetaan säännöllisesti ja tontin lunastushinta nousee muiden hintojen mukana vuokrasopimuksessa olevan indeksiehdon mahdollistamana. Riskinä on, että suuret yhtiölainaosuudet ja tonttiosuuden eriyttäminen kauppahinnasta heikentävät kotitalouksien kykyä arvioida asunnon kokonaishintaa ja asumiskustannuksia.

Edellä todetun mukaisesti taloyhtiölainojen merkitys on kasvanut myös ammattimaisten sijoittajien rahoituslähteenä. Suuri osa pienten asuntojen uudistuotannosta on viime vuosina myyty ammattimaisille ja yksityisille asuntosijoittajille, jotka ovat hyödyntäneet taloyhtiölainojen mahdollistamaa edullista velkavipua. Taloyhtiölainojen käyttöä asuntosijoitusten rahoituslähteenä on saattanut kannustaa myös niiden asuntosijoittajille edullinen vero-kohtelu niissä tapauksissa, joissa taloyhtiön pääomavastikkeet tuloutetaan verotuksessa.

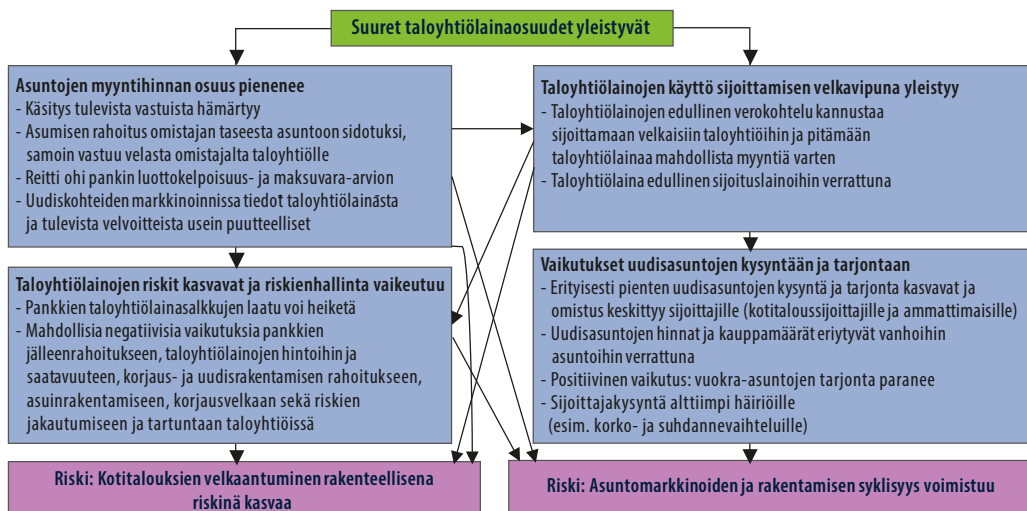
Taloyhtiölainojen nopea kasvu on osaltaan siivittänyt viime vuosien nopeaa asuinrakennusinvestointien kasvua ja lisännyt pienten kerrostaloasuntojen tarjontaa etenkin kasvukeskuksissa. Vuokra- ja omistusasuntojen tarjonnan kasvu vastaa kaupungistumisen aiheuttamaan kysynnän kasvuun ja edistää työvoiman liikkuvuutta.

Taloyhtiölainojen kasvu ja yleistyminen uudisasuntojen rahoitusmuotona sekä sijoittajien vahva kiinnostus asuntosijoittamista kohtaan finanssikriisin jälkeisinä poikkeuksellisen matalan koron vuosina on saattanut entisestään lisätä rakennustoimialan ja asuinrakennusinvestointien suhdanneherkkyyttä. Esimerkiksi vuonna 2015 alkanut kerrostaloasuntojen rakentamisen vahva kasvu näyttää myönnettyjen rakennuslupien perusteella hidastuvan. Samaan aikaan rakennusyhtiöt raportoivat sijoittajakysynnän hiipuneen. Työllisyyden ja työvoiman saatavuuden, resurssien tehokkaan käytön ja kestävän talouskasvun näkökulmasta rakentamisen ja asuntomarkkinoiden suuret suhdannevaihtelut ja niiden mahdollinen voimistuminen eivät ole optimaalisia.

Taloyhtiölainojen lisääntynyt käyttö sijoittajien rahoituslähteenä on muuttanut suomalaisen asunto-osakeyhtiömallin luonnetta, mihin myös kansainväliset luottoluokittajat ovat

kiinnittäneet huomiota riskitekijänä. Esimerkiksi yksittäisen sijoittajatahon merkittävä omistusosuus taloyhtiössä lisää pankkien myöntämien yhtiölainojen keskittymäriskejä verrattuna asukkaiden hajautuneesti omistamaan taloyhtiöön. Julkisuudessa esillä olleiden tietojen mukaan ainakin eräät luottolaitokset ovat todenneet tällä olevan vaikutuksia taloyhtiölainojen riskiluokitukseen, hintaan ja saatavuuteen.

Asunto- ja kiinteistövakuudelliset lainat ovat merkittävässä roolissa pohjoismaisten pankkien varainhankinnassa, ja kokonaisriskien kasvaminen todennäköisesti kasvattaisi pankkien varainhankinnan kustannuksia. Taloyhtiölainojen riskien kasvu ja riskienhallinnan vaikeutuminen voisi heikentää myös rahoituksen saatavuutta korjausrakentamiseen, jonka tarvetta asuntokannan ikääntyminen entisestään lisää. Uudisasuntojen suurten taloyhtiölainojen riskejä on kuvattu kuviossa 6.



Kuvio 6. Uudisasuntojen suurten taloyhtiölainaosuuksien riskit (Lähde: Suomen Pankki)

Yhtiölainojen kasvu muuttaa kotitalouksien asuntorahoituksen rakennetta. Rahoituksen rakenteen muuttuessa vaarana on, että kokonaiskuva velkaantumisesta ja velanhoitorasitteesta hämärtyy. Asumisen rahoituksen rakenteen muutos voi vaikuttaa myös riskien jakautumiseen taloyhtiön osakkaiden välillä, sillä taloyhtiön osakkaat vastaavat taloyhtiön veloista viime kädessä yhteisvastuullisesti.

Finanssivalvonta arvioi keväällä 2018 rakennusaikaisen rahoituksen ja taloyhtiölainojen riskien kasvaneen.⁷ Finanssivalvonta havaitsi selvityksessään, että pankit eivät lainanhakijoille tekemissään maksuvaralaskelmissa kaikilta osin riittävästi arvioineet taloyhtiölainoihin liittyvien lyhennysvapaiden päättymisen ja korkotason mahdollisen nousun vaikutuksia kotitalouksien maksu- ja lainanhoitokykyyn. Finanssivalvonta antoi samalla luottolaitoksille uusia suosituksia asuntolaina-asiakkaiden maksukyvyyn arvioinnista. Suosituksen mukaan taloyhtiölainan pääomavastike ja koron nousun vaikutus vastikkeeseen tulee ottaa huomioon maksukykyarviossa ja se tulee tehdä täysimääräisesti lainaan mahdollisesti liittyvästä lyhennysvapaasta riippumatta.

Suomen viranomaisilla ei tällä hetkellä ole käytettävissään suoraan taloyhtiölainanantoon kohdistuvia välineitä. Välillisesti taloyhtiölainanantoon voitaisiin mahdollisesti puuttua soveltamalla mahdollisuutta korottaa kiinteistövakuudellisten luottojen riskipainoja luottolaitosten vakavaraisuuslaskennassa. Lisäksi, jos kotitalous ottaa asunnon hankintaa varten asuntolainaa, taloyhtiölainat otetaan huomioon myös enimmäisluototussuhteen eli ns. lainakaton laskennassa. Asuntolainaa ja huoneistoon kohdistuvaa yhtiölainaa saa yhteensä olla enintään 85 % (ensiasunnonostajilla 95 %) vakuuksien käyvästä arvosta luottoa myönnettäessä.

Jos asunnon hankintaa varten ei kuitenkaan oteta asuntolainaa, mutta asunto-osakkeisiin kohdistuu yhtiölainaosuus, lainanhoitokyvyn arviointi jää asunnon hankkijan vastuulle eikä enimmäisluototussuhdesäätelyä sovelleta. Tällöin taloyhtiölaina saattaa tarjota keinoon asuntolainoihin kohdistuvan sääntelyn ja ohjeistuksen kiertämiseen.

Suuret yhtiölainat ja pitkät lyhennysvapaat lisäävät kotitalouksien velkaantumista. On epäselvää, missä määrin kaikki kotitaloudet ymmärtävät taloyhtiölainojen kulurakennetta ja velanhoitorasitetta. Puutteellinen käsitys riskeistä ja kustannuksista voi saada jotkut kotitaloudet hankkimaan lainan- ja vastikkeenhoitokykynsä nähden liian kalliin asunnon, mikä on omiaan heikentämään kuluttajansuojaa asuntokaupoissa. Kun ostettavaan asuntoon liittyy merkittävä yhtiölainaosuus, kotitalous on erityisen altis taloyhtiölainojen riskeille, joita ovat esimerkiksi korkojen nousu, lyhennysvapaiden päättymisestä johtuva velanhoitokustannusten merkittävä kasvu, osakkaiden viimekätinen yhteisvastuu taloyhtiön lainasta, tonttivuokran nousu ja sijoittajavoittoinen osakasrakenne. Taloyhtiölainoihin ei ole myöskään mahdollista saada lyhennysvapaita tai muita vastaavia joustoja työttömyyden, avioeron, sairauden tai muiden elämäntilanteiden muutosten johdosta.

7 Ks. Rakennusaikaisen rahoituksen ja taloyhtiölainojen riskit kasvaneet – asuntolaina-asiakkaiden maksukykyarvioinnissa puutteita yhtiölainojen huomioinnin osalta: <https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/fi/liitteet-lehdistotiedotteet/2018/yhteenvetoraportti.pdf>, 23.5.2018

Velanhoidokykyyn nähden liian suuret lainat voivat kuluttajansuojaongelmien lisäksi olla ongelmallisia myös rahoitusvakauden näkökulmasta siltä osin kuin puutteellinen tietämys ja ymmärrys riskeistä on laaja-alaista ja kiihdyttää osaltaan koko kotitaloussektorin velkaantumista.

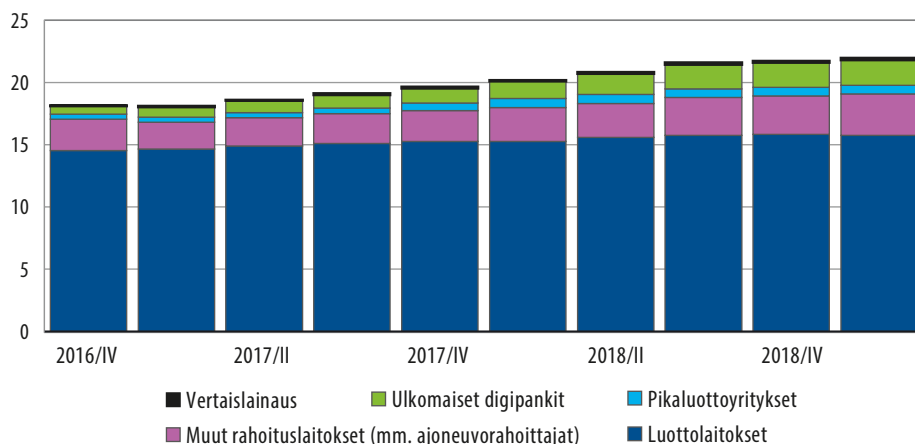
Edellä mainittu tonttirahastojen yleistyminen on finanssi-innovaatio, joka on jo siirtänyt asumisen rahoitusta perinteisen pankkitoiminnan ulkopuolelle. Asuntoyhteisöjen lainoja ovat Suomessa perinteisesti myöntäneet luottolaitokset, joita valvoo Finanssivalvonta, mutta rahoituspalveluiden kilpailun ja digitalisaation sekä vuonna 2019 käyttöön otettavan sähköisen asunto-osakerekisterin myötä on mahdollista, että rahoitusta taloyhtiöille alkavat tarjota myös pankkisektorin ulkopuoliset toimijat.

2.1.3 Kulutusluotot

Kulutusluottoja otetaan aiempaa enemmän sekä perinteisistä pankeista että muista rahoituslaitoksista. Maaliskuun 2019 lopussa kotitalouksien kulutusluottokanta oli arviolta 22 miljardia euroa (kuvio 7). Kulutusluottoja markkinoidaan aktiivisesti esimerkiksi kestokulutushyödykkeiden myynnin yhteydessä. Kulutusluotot kattavat tyypillisesti erilaisia tili- ja korttiluottoja sekä muita kulutukseen otettuja luottoja, kuten auton tai vaikkapa kodinkoneiden hankintaan otettuja luottoja.

Valtaosa kotitalouksien kulutusluotoista on otettu luottolaitoksista (kuvio 7). Suomen Pankin tiedonkeruun⁸ mukaan luottolaitosten myöntämien kulutusluottojen kanta on viime vuosina kasvanut noin viiden prosentin vuosivauhtia eli nopeammin kuin keskimäärin 2010-luvulla.

8 Lista Suomen Pankin tiedonkeruun piiriin kuuluvista rahalaitoksista:
<https://www.suomenpankki.fi/fi/Tilastot/rahalaitosten-tase-lainat-ja-talletukset-ja-korot/rahalaitoslista/>



Kuvio 7. Kotitalouksien kulutusluottokanta arviolta 22 mrd. euroa (Mrd. euroa)
(Lähteet: Suomen Pankki, Tilastokeskus, Ruotsin keskuspankki, tilinpäätökset, valtiovarainministeriö ja kulutusluottojen myöntäjien julkiset tiedot)

Vuoden 2018 aikana luottolaitosten myöntämien uusien vakuudellisten kulutusluottojen takaisinmaksuaika on ylittänyt Suomen Pankin kuukausitilastojen mukaan 15 vuotta 11–15 prosentissa myönnettyistä luotoista ja 10 vuotta 28–33 prosentissa myönnettyistä luotoista.

Vuoden 2018 aikana luottolaitosten myöntämien uusien vakuudettomien kulutusluottojen takaisinmaksuaika on ylittänyt Suomen Pankin kuukausitilastojen mukaan 10 vuotta 7–9 prosentissa myönnettyistä luotoista ja 5 vuotta 36–42 prosentissa myönnettyistä luotoista.

Kulutusluottojen tarjonta on viime vuosina laajentunut merkittävästi myös luottolaitossektorin ulkopuolelle. Perinteisesti kulutusluottoja myöntävät pankkien lisäksi mm. erilaiset, ilman luottolaitostoimilupaa toimivat rahoitusyhtiöt. Kulutusluottoja ovat alkaneet tarjota myös erilaiset pikaluottoyritykset. Myös elinkeinonharjoittajien välittämät vertaislainat ovat yleistyneet.

Etenkin vakuudettomien kulutusluottojen määrä on kasvanut nopeasti. Vakuudettomat luotot ovat luotonantajalle vakuudellisia riskipitoisempia, mikä näkyy luottojen korkeampina korkoina ja suurempana ongelmaluottojen määränä. Pienlainat eli ns. pikavipit ovat saaneet velkaantumista koskevassa keskustelussa runsaasti huomiota. Vaikka näiden luottojen osuus kotitalouksien kaikista kulutusluotoista on pieni, niiden määrä on kasvanut nopeasti. Lisäksi näitä lainoja on usein henkilöillä, joilla on vaikeuksia oman talouden hallinnan kanssa.

Digitalisaatio ja uudet liiketoimintamallit ovat mahdollistaneet uusien rahoitustoimijoiden tulemisen markkinoille. Erityisesti maasta toiseen rajan yli lainaavien, ulkomaisten luottolaitosten myöntämien lainojen määrät ovat kasvaneet Suomessa merkittävästi viime

vuosien aikana. Näiden toimijoiden myöntämien kulutusluottojen kannan vuosikasvu-
vauhti oli yli 50 % maaliskuussa 2019, ja kannan vuosikorko yli 15 %. Tässä luottolaitosten
ryhmässä myös luottotappiot suhteessa lainakantaan ovat moninkertaiset perinteisiin
pankkeihin verrattuna.⁹

Eryteisesti norjalaiset ja ruotsalaiset digipankit ovat alkaneet tarjota kulutusluottoja suo-
malaisille kotitalouksille. Kahden viime vuoden aikana niiden suomalaisille kotitalouksille
myöntämien kulutusluottojen kanta on kasvanut yli 200 prosenttia ja oli 2 miljardia euroa
maaliskuun 2019 lopussa. Pääosin nämä digipankit tarjoavat korkeakorkoisia vakuudet-
tomia kulutusluottoja. Vuoden 2018 viimeisellä neljänneksellä näiden kulutusluottojen
kanta kasvoi kuitenkin vain vähän, koska digipankit myivät paljon hoitamattomia lainoja
pois taseistaan perintäyhtiöille.

Kuluttajansuojalain kuluttajaluottoja koskevan 7 luvun säännösten noudattamista valvo-
vat kuluttaja-asiamies, Kilpailu- ja kuluttajavirasto ja sen alaisina viranomaisina aluehallin-
tovirastot sekä Finanssivalvonta silloin, kun luotonantajana on Finanssivalvonnasta ane-
tun lain 4 §:n 2—5 momentissa tarkoitettu taho tai 5 §:ssä tarkoitettu muu finanssimark-
kinoilla toimiva. Lisäksi Euroopan talousalueelta (ETA) rajan yli kuluttajaluottoja tarjoavat
luottolaitokset kuuluvat Finanssivalvonnan menettelytapavalvonnan piiriin.

Luottolaitossektorin ulkopuolinen kuluttajaluottoja tarjoava elinkeinonharjoittaja saa
myöntää kuluttajaluottoja vain, jos se on rekisteröity luotonantajaksi. Vastaavasti elinkei-
nonharjoittaja saa välittää vertaislainoja vain, jos se on rekisteröity vertaislainanvälittäjäksi
tai luotonantajaksi. Rekisteröintiä koskevat vaatimukset ovat luotettavuus ja ammattitai-
toisuus. Rekisteriviranomaisena on nykyisin Etelä-Suomen aluehallintovirasto, joka toimii
myös valvontaviranomaisena.

2.2 Velkaantumisen yksityis- ja makrotaloudelliset vaikutukset

2.2.1 Ylivelkaantumisen kasvun vaikutukset kotitalouden taloudenhallinnan näkökulmasta

Kulutusluottoihin voi liittyä merkittäviä ongelmia kuluttajansuojan sekä yksittäisten henki-
löiden ja kotitalouksien ylivelkaantumisen kannalta. Finanssivalvonnan selvityksen mu-
kaan kulutusluottojen myöntökriteerit ovat viime vuosina heikentyneet ja sääntelyn nou-
dattamisessa on valvonnassa havaittu puutteita.

⁹ Uudet keinot tarpeen kulutusluottojen hillitsemiseksi
<https://www.eurojatalous.fi/fi/2019/2/uudet-keinot-tarpeen-kulutusluottojen-hillitsemiseksi/9.5.2019>

Neuvontaa ja ratkaisuja velkaongelmiin tarjoavan Takuusäätiön mukaan velkojen kanssa vaikeuksiin joutuneiden velkamäärät ovat kasvaneet nopeasti viimeisen kahden vuoden aikana samalla kun yhteydenottojen määrä on kasvanut uuteen ennätykseensä. Takuusäätiön mukaan vuonna 2018 yhteydenottajilla oli velkaa keskimäärin 33 800 euroa, mikä oli 5 000 euroa enemmän kuin vuotta aiemmin. Yli 100 000 euron vakuudettomat velkamäärätapaukset kasvoivat 50 prosenttia edelliseen vuoteen verrattuna. Yhteydenottoja Takuusäätiöön tuli vuonna 2018 yhteensä yli 43 000 kappaletta.

Myös summaaristen riita-asioiden määrä käräjäoikeuksissa on kasvussa. Summaarisilla riita-asioilla tarkoitetaan sellaisia tuomioistuimessa käsiteltäviä asioita, jotka koskevat tietyn määräistä saamista, hallinnan tai rikkoutuneen olosuhteen palauttamista taikka häätöä ja joissa asia kantajan käsityksen mukaan ei ole riitainen. Oikeusministeriön tilastojen (Tuomioistuinten työtilastoja vuodelta 2018) mukaan vuonna 2018 uusia summaarisia riita-asioita tuli vireille noin 413 000 kappaletta. Vuonna 2016 vastaava luku oli noin 344 000 kappaletta ja vuonna 2017 noin 402 800 kappaletta. Merkille pantavaa on, että vuonna 2006 saapuneita summaarisia riita-asioita oli noin 150 000 asiaa.

Oikeusministeriön tilastojen mukaan vuonna 2018 käräjäoikeuksissa ratkaistiin noin 441 000 summaarista riita-asiaa. Suomen Asiakastieto Oy:n tilastojen mukaan noin 345 700 kappaletta eli valtaosa asioista oli henkilöihin kohdistuvia velkomustuomioita. Vuonna 2016 henkilöihin kohdistuvia velkomustuomioita annettiin vajaat 270 000 kappaletta ja vuonna 2017 puolestaan noin 293 500 kappaletta. Vuonna 2013 eli todelliseen vuosikorkoon sidotun korkokaton voimaantulovuonna vastaava luku oli vajaat 350 000 kappaletta. Henkilöihin kohdistuvien velkomustuomioiden määrä siis laski ensimmäisen korkokaton asettamisen jälkeen, mutta se on kohonnut jälleen lähes samalle tasolle kuin ennen ensimmäisen korkokaton asettamista. Vertailun vuoksi voidaan todeta, että vuonna 2007 henkilöihin kohdistuvia velkomustuomioita annettiin vajaat 145 000 kappaletta.

Maksuhäiriöisten henkilöiden määrä on korkea, ja se on ollut jatkuvasti lievässä nousussa. Asiakastiedon mukaan maksuhäiriöisiä henkilöitä oli vuonna 2018 noin 382 000, kun vuonna 2007 vastaava luku oli noin 309 000 ja vuonna 2013 noin 360 000. Uusia henkilöihin kohdistuvia maksuhäiriömerkintöjä tuli vuonna 2018 noin 1,57 miljoonaa kappaletta. Näistä suurimman ryhmän muodostivat ulosottoesteet (72 prosenttia) ja toiseksi suurimman ryhmän velkomustuomiot (22 prosenttia). Velkomustuomioissa tili- ja kertaluotot olivat suurin maksuhäiriömerkinnän aiheuttanut ryhmä. Vuonna 2018 annetuista henkilöihin kohdistuvista velkomustuomioista 71 prosenttia koski tili- ja kertaluottoja. Tili- ja kertaluottoista aiheutuneiden velkomustuomioiden määrä oli noin 245 000 kappaletta. Tili- ja kertaluottojen ryhmään kuuluvat pikaluottojen ohella perinteiset luottokorttiluotot, osamak-suluotot ja vakuudelliset kuluttajaluotot mutta eivät esimerkiksi asuntoluotot.

Velkaongelmista kertovat tilastot, kuten maksuhäiriömerkintäluvut, eivät anna koko kuvaa suomalaisten velkaongelmista. Tiedot ovat hajallaan eri rekistereissä, minkä johdosta jatkossa tietopohjaa ja tiedonsaantia on erityisesti tarkasteltava asian korjaamiseksi. Maksuhäiriöisten lisäksi on yhä suurempi joukko vaikeasti ylivelkaantuneita ihmisiä, joilla on suuri riski saada maksuhäiriömerkintä. Tarjolla olevien yhä suurempien kulutusluottojen ja ns. yhdistelyluottojen myötä yhä useammat ovat joutuneet velkakierteeseen, jossa vanhaa luottoa hoidetaan uudella luotolla. Maksuhäiriömerkintöjä aiheutuu myös muilla perusteilla kuin vain maksamattomien luottojen johdosta. Luottojen ketjuttaminen mahdollistaa ylivelkaantumisen jatkamisen ja syvenemisen, maksuhäiriömerkinnän välttämisen ja ongelmien siirtämisen eteenpäin.

Edes maksuhäiriömerkintä ei välttämättä katkaise velkaantumiskierrettä, sillä erittäin korkeakorkoisia kulutusluottoja on markkinoitu jopa henkilöille, joilla on jo maksuhäiriömerkintä. Nämä kulutusluottojen tarjontaan liittyvät piirteet ovat omiaan lisäämään puutteellisen oman talouden hallinnan negatiivisia vaikutuksia ja sosiaalisia ongelmia yhteiskunnassa.

Uusien toimijoiden ja toimintamallien kasvu kulutusluottomarkkinoilla on johtanut lainojen saatavuuden lisääntymiseen entistä laajemmalle asiakaskunnalle. Kulutusluottoja myönnetään yhä useammin kuluttajille, joiden luottokelpoisuus ja lainanhoitokyky ovat heikkoja. Lainoja myönnetään samalle ihmiselle myös useita kappaleita. Tämä viittaa siihen, että osa ihmisistä on joutunut kierteeseen, jossa vanhoja lainoja pyritään hoitamaan ottamalla uutta lainaa. Osa pienlainayhtiöistä markkinoi tällaisia järjestelylainoja hyvin aggressiivisesti. Taloudellisen ahdingon negatiivisesta vaikutuksesta rationaaliseen päätöksentekoon ja talousahdingon pitkittymiseen on olemassa tutkimusnäyttöä.¹⁰ Ulospääsy ongelmien kierteestä on usein vaikeaa.

2.2.2 Liiallisen velkaantumisen makrotaloudelliset vaikutukset

Rahoitusjärjestelmän keskeisenä tehtävänä on kanavoida rahoitusta säästäjiltä rahoituksen tarvitsijoille. Rahoituksen tehokas kohdentuminen edistää talouskasvua ja hyvinvointia. Velkaa tarvitaan mm. mahdollistamaan kotitalouksien asuntohankintoja sekä edistämään vuokra- ja omistusasuntojen rakentamista ja työvoiman liikkuvuutta. Velka on siis yksityistalouden ja yhteiskunnan toimivuuden kannalta tarpeellinen väline.

Kulutusluottokannan kasvun vaikutus kotitalouksien kokonaisvelkaantumisen kasvuun on toistaiseksi ollut suhteellisen pieni, eikä kulutusluottojen kehityksen ole arvioitu aiheuttavan merkittävää riskiä rahoitusvakaudelle. Kulutusluottojen merkitys myös

10 Esimerkiksi Haushofer & Fehr (2014): "On the psychology of poverty", *Science*, 344, 6186, 862-867 sekä Adamkovic & Martoncik (2017): "A review of Consequences of Poverty on Economic Decision-Making: A Hypothesized Model of a Cognitive Mechanism", *Frontiers in Psychology*, 8, 1784

asuntorahoituksessa ja siten myös kotitalouksien kokonaistason velkaantumisessa voi kuitenkin kasvaa uusien, luottolaitossektorin ulkopuolisten luotonantajien myötä tai jos kulusluottojen kautta pyritään välttämään asuntoluottoihin kohdistettavaa makrovakausta tai muuta sääntelyä.

Liiallinen velkaantuminen on kuitenkin historiallisesti katsoen ollut yksilön hyvinvoinnin heikentäjä ja yksi rahoitus- ja talouskriisien keskeisimpiä taustatekijöitä. Useiden vakavimpien talous- ja finanssikriisien taustalla on ollut asuntomarkkinoiden ja -luotonannon ylikuumeneminen. Esimerkkejä tällaisista tilanteista ovat mm. Pohjoismaiden 1990-luvun alun talous- ja pankkikriisit, Japanin pankkikriisi 1992 ja sen jälkeiset ”menetetetyt vuosikymmenet” sekä Yhdysvallat, Espanja ja Irlanti vuonna 2007 alkaneessa globaalissa finanssikriisissä.

Kotitalouksien velkaantumisen kokonaistaloudellisten haittavaikutusten lisäksi ylivelkaantuminen ja mahdolliseen velkakierteeseen joutuminen aiheuttavat kotitalouksille kannustinloukkuja, pitkäkestoisia sosiaalisia ja taloudellisia ongelmia sekä lisäävät eriarvoisuutta. Puutteet maksuvaran arvioinnissa kasvattavat luottoriskejä ja heikentävät kuluttajansuojaa. Myös näistä ongelmista aiheutuu kustannuksia yhteiskunnalle.

Kansantalouden näkökulmasta kotitalouksien suuri velkaantuminen heikentää niiden ja samalla koko kansantalouden kykyä sopeutua talouden negatiivisiin yllätyksiin. Tuloihinsa ja varallisuuteensa nähden voimakkaasti velkaantuneet kotitaloudet ovat haavoittuvia koron nousun, tulonmenetysten ja asuntojen hintojen laskun suhteen. Mitä useammalla kotitaloudella on paljon velkaa, sitä herkemmin kotitaloudet reagoivat taloustilanteen muutoksiin.

Talouden vakavissa häiriötilanteissa tai laskusuhdanteessa velkaantuneet kotitaloudet yleensä vähentävät merkittävästi kulutustaan ja lykkäävät investointejaan. Yritykset reagoivat kysynnän vähenemiseen supistamalla tuotantoaan sekä lomauttamalla ja viime kädessä irtisanomalla työntekijöitään. Pitkittyessään taantuma lisää konkurssreja etenkin suhdanneherkillä toimialoilla, mikä lisää työttömyyttä ja voi aiheuttaa luottotappioita pankeille. Nämä tekijät yhdessä heikentävät taloustilannetta entisestään.¹¹ Tuotannon supistuksessa ja työttömyyden kasvaessa myös julkisen talouden tila heikkenee ja julkisen sektorin velkaantuminen kasvaa.

Velkaantuneisuuden syventämät kriisit eivät välttämättä aiheuta pankeille suuria luottotappioita asuntolainoista. Vaikka pankkikriiseissäkin pankkien luottotappioista suurin osa

11 Kotitalouksien velkaantumisen riskeistä kansantaloudelle lisää: Putkuri (2019): Runsaasti velkaantuneet vähentävät kulutusta, kun talouskasvu alkaa hidastua, <https://www.eurojatalous.fi/fi/2019/2/runsaasti-velkaantuneet-vahentavat-kulutusta-kun-talouskasvu-alkaa-hidastua/>

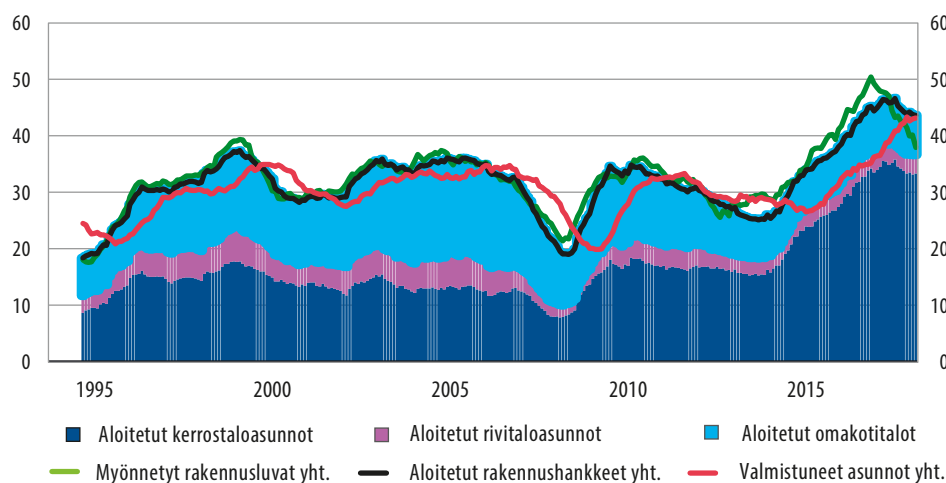
tulee yleensä yrityslainoista, kotitalouksien velkaantuminen näyttää kuitenkin ennustavan talouskriisejä paremmin. Kotitalouksienvelkaantuneisuus voi välillisesti ja viiveellä kasvattaa muita luottotappioita, kun kokonaiskysynnän heikkeneminen johtaa lopulta luottotappioihin yritysluotonannossa. Luottotappiot heikentävät pankkien vakavaraisuutta ja luotonantokykyä. Luotonannon ehtyminen syventää entisestään taantumaa. Rahoitusvakauden kannalta on myös vaarallista, jos asunto- ja luottomarkkinoiden suhdanteet alkavat voimistua – joko vahvistaa tai heikentää – toisiaan liikaa.

Taloyhtiölainojen velkavivun hyödyntäminen lisää velkarahoitteista asuntosijoittamista ja siihen liittyviä riskejä. Taloyhtiölainojen käyttö kasvattaa asuntojen tarjontaa, mutta lisää myös asuntomarkkinoiden häiriöalttiutta. Kriisitilanteissa ylivelkaantuneet sijoittajat voivat joutua realisoimaan sijoituksiaan laskevilla markkinoilla. Sijoittajat ovat myös alttiita muuttamaan käyttäytymistään ns. hyvinä aikoina: esimerkiksi suhdanteen vahvistumisen luomat odotukset yleisen tuottotason noususta saattavat saada institutionaaliset sijoittajat luopumaan asunto-omistuksistaan kokonaan joissain maissa tai alueilla, kun vaihtoehtoisten sijoituskohteiden tuotot kasvavat houkuttelevammiksi suhteessa kiinteistömarkkinoiden tuottoihin.

Taloyhtiölainanannon roolin muuttuminen voi osaltaan johtaa joissain tilanteissa liialliseen asuntorakentamiseen, liialliseen velkarahoitteiseen asuntosijoittamiseen ja asuntomarkkinoiden ylikuumentamiseen. Pitkät lyhennysvapaa laina-ajan alussa ylläpitävät taloyhtiöiden ja niiden osakkaiden velkaantuneisuutta. Asuntoyhteisöjen lainoista luottolaitoksille aiheutuneet luottotappiot ja hoitamattomien lainojen määrä ovat toistaiseksi kuitenkin pysyneet erittäin vähäisinä.

Rakentaminen – etenkin uudisrakentaminen – on perinteisesti ollut hyvin suhdanneherkkä toimiala. Myötäsykliisyys näkyy mm. siten, että rakennusinvestointien osuus BKT:stä, rakennusalan työllisten määrä ja rakennuskustannukset yleensä kasvavat noususuhdanteessa ja vaihtelevat huomattavasti suhdannetilanteesta toiseen. Viime vuosina asuinrakennusinvestointien suhde BKT:hen on ollut suurempi kuin 2000-luvulla ja pitkällä aikavälillä keskimäärin. Samaan aikaan suuret taloyhtiölainaosuudet uudisrakentamisessa ovat yleistyneet nopeasti. Korjausrakentamisen tarve on asuntokannan ikääntymisen myötä kasvanut jo pidemmän aikaa ja jatkuu talouden suhdanteista riippumatta.

Kappalemääräisesti historialliset uudisrakentamisen tasot on kuitenkin viime vuosina saavutettu osittain neliöistä tinkimällä. Kehityssuunta on Rakennusteollisuus RT:n mukaan osin johtunut sijoittajavetoisesta markkinasta, koska sijoittajat ostavat mieluiten yksiöitä ja pieniä kaksioita, joiden tuotto on paras. Kun vuonna 2007 kerrostaloasunnolle myönnetyn rakennusluvan huoneistoneliöt olivat koko maassa keskimäärin 62 neliötä, on vastaava koko kymmenessä vuodessa laskenut RT:n mukaan 45 neliöön.



Tuhatta asuntoa, 12 kk:n liukuva summa

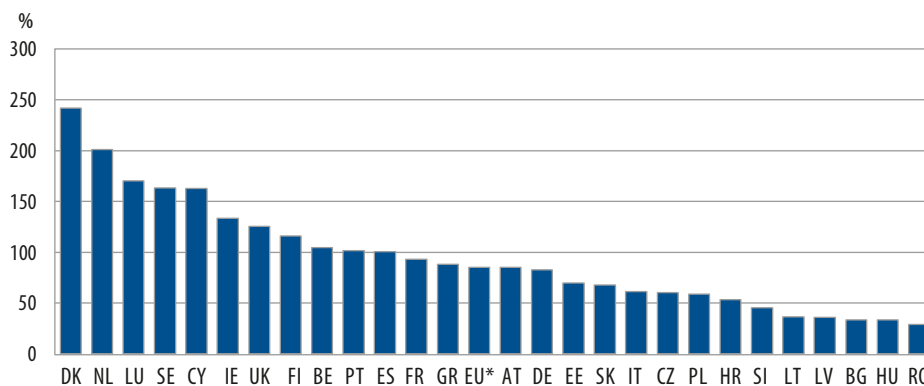
Kuvio 8. Uusien kerrostaloasuntojen rakentaminen ollut vilkasta
(Lähteet: Tilastokeskus, Macrobond ja Suomen Pankin laskelmat)

Asuntotuotannon keskittyminen pieniin asuntoihin ei välttämättä ole optimaalista esimerkiksi pieni- ja keskituloisten perheiden työn perässä muuttamisen edistämiseksi. Esimerkiksi Vantaan kaupunki onkin alkanut rajoittaa sijoittajille kohdistettavien uudiskohteiden rakentamista niin, ettei se luovuta rakennusmaata sellaisille vapaarahoitteisille kerrostalohankkeille, joissa on tarkoitus rakentaa enimmäkseen pieniä asuntoja.

2.3 Velkaantuneisuus EU-maissa

Suomalaiskotitalouksien velkaantumisaste ei ole yhtä korkea kuin tulotasoltaan samaa luokkaa olevissa Tanskassa, Norjassa ja Ruotsissa, mutta se ylittää selvästi sekä euroalueen keskiarvon että EU-maiden keskiarvon (kuvio 9). Monissa itäisen Keski-Euroopan maissa velkaantumisasteet ovat historiallisista syistä matalia.

EU:ssa rahoitusjärjestelmän vakautta valvova Euroopan järjestelmäriskikomitea (ESRB) varoitti vuoden 2016 lopulla Suomea, Ruotsia, Tanskaa, Alankomaita, Belgiaa, Isoa-Britanniaa, Itävaltaa ja Luxemburgia kotitalouksien velkaantumisesta ja muista asuntomarkkinoiden keskipitkän aikavälin haavoittuvuuksista. Näissä maissa velkaantumiseen liittyvät haavoittuvuudet ovat pysytelleet suurina tai kasvaneet entisestään viime vuosina.



*EU-maiden (pl. Suomi) painottamaton mediaani

Kotitalouksien ja kotitalouksia palvelevien voittoja tavoittelemattomien yhteisöjen lainat suhteessa näiden sektoreiden käytettävissä olevaan oikaistuun bruttotuloon. Malta puuttuu.

Kuvio 9. Kotitaloussektorin velkojen suhde kotitalouksien käytettävissä oleviin tuloihin EU-maissa, viimeisin havainto (Lähde: Euroopan keskuspankki)

2.4 Tarkastelun rajaukset

Toimiin, joilla voitaisiin rajoittaa kotitalouksien suoraa ja välillistä velkaantumiskehitystä, liittyy edellä kuvattuja kansantaloudellisia lainalaisuuksia, oikeudellisia rakenteita ja monitahoinen joukko erilaisia toimijoita. Työryhmän työn aikana on laajasti kuultu eri osapuolia, joilla on perusteltu intressi tuoda näkemyksensä esille asian selvitysvaiheen aikana. Kuulemisten ja muun asiantuntijaselvitysten laatimisen yhteydessä on lisäksi tunnistettu erinäisiä teemoja, joita ei ole perusteltu tai mahdollista käsitellä osana tätä selvitystä.

Yksi tällainen tarkastelun ulkopuolelle rajattava aihepiiri on taloyhtiölainoihin liittyvä rahoitusvastikkeiden verokohtelu eli pääomavastikkeiden vähentäminen vuokratuloista. Taloyhtiölainoihin liittyvien pääomavastikkeiden verokohtelu riippuu taloyhtiön valitsemasta kirjanpitoikäytännöstä. Asunto-osakeyhtiö voi päätöksensä mukaan joko rahastoida tai tulouttaa pääomavastikkeet. Jos taloyhtiö rahastoi vastikkeen, vuokranantaja ei voi vähentää vastiketta vuokratuloista vaan se lisätään asunto-osakkeen hankintamenuun. Jos taas taloyhtiö tulouttaa vastikkeen, vastike on vähennyskelpoinen vuokratuloista.

Yleensä taloyhtiölainoihin liittyvät pääomavastikkeet rahastoidaan eli kirjataan taloyhtiön taseessa olevaan oman pääoman rahastoon. Tulouttaminen asunto-osakeyhtiön kirjanpitoikäytäntönä on kuitenkin viime aikoina yleistynyt etenkin uusissa yhtiöissä, joissa taloyhtiölainaosuudet ovat suuria. Tällainen mahdollisuus on toiminut kannustimena nostaa yhtiölainaosuuksia, minkä vuoksi uudiskohteet ovat houkuttelleet asuntosijoittajia enenevässä määrin.

Sijoitusasunnon hankkimiseen otettu henkilökohtainen laina ei ole verotuksen näkökulmasta asuntolaina vaan tulonhankkimislaina. Vuokralle annettuun asuntoon liittyvät henkilökohtaisen sijoitusasuntolainan korot voidaan vähentää pääomatuloista tulonhankkimisvelan korkoina. Myös tällaisen lainan sivukulut (esimerkiksi toimituskulut) voi vähentää pääomatuloista. Henkilökohtaisen lainan lyhennykset eivät ole vähennyskelpoisia pääomatuloista.

Vaikka verotuksella voi olla merkittäviä vaikutuksia taloyhtiölainojen käyttöön, verotuskysymykset on rajattu työryhmän työn ulkopuolelle, koska ne eivät kuulu työryhmän toimeksiantoon. Pääministeri Antti Rinteen hallituksen hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti verotukseen liittyviä kysymyksiä selvitetään erikseen. Hallitusohjelma ”Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta”, joka annettiin tiedonantona eduskunnalle 6.6.2019, ottaa kantaa asuntosijoitustoiminnan verotuskysymyksiin toteamalla hallituksen aikovan selvittää mahdollisuutta uudistaa asuntosijoittamisen verotusta siten, että oikeutta vähentää yhtiölainan lyhennyksiä vuokratuotosta rajoitettaisiin mahdollisesti hallituskauden aikana valmisteltavin toimin.

Tätä selvitystä laadittaessa positiivisen luottotietorekisterin puute nostettiin esiin selkeänä ongelmana. Luottotietorekisterin avulla viranomaiset ja luottoja myöntävät tahot voivat saada keskitettyä ja ajantasaista tietoa luotonhakijoiden todellisista luottomääristä. Työryhmä on tunnistanut tarpeen rekisterin perustamiselle työryhmän ehdottamien välineiden tehokkuuden parantamiseksi. Kotitalouksien velkaantumisen rajoittamiseen tähtäävät makrovakauden valvontavälineet, kuten esimerkiksi kokonaisvelkaantumista koskeva rajoite, ovat sellaisia, joiden taloudellisten ja muiden luotonhakijoihin kohdistuvien vaikutusten arviointi on haastavaa ilman tarkkaa kokonaiskuvaa kotitalouksien ja yksittäisten luotonhakijoiden luotoista. Tällaisten tietojen saatavuus voisi eri arvioiden mukaan vähentää luotonantajille koituvaa riskiä, edistää vastuullista luotonantoa ja ehkäistä ylivelkaantumista. Nykyistä kattavammat tiedot luotonhakijoiden maksukyvyistä antaisivat luotonantajille paremmat välineet harjoittaa vastuullisempaa luottotoimintaa ja edistää hyviä luotonmyöntämisestä koskevia käytänteitä markkinoilla.

Oikeusministeriön toimeksiannosta asiasta on laadittu laaja selvitys ”Selvitys positiivisia luottotietoja koskevan järjestelmän edellytyksistä” (Kontkanen, Erkki; Lång, Jukka – Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 2018-09-04).¹² Oikeusministeriön selvityksessä on arvioitu tarvetta kerätä ja jakaa luottotietotoiminnassa maksuhäiriötietojen lisäksi myös muita luotonhakijoiden maksukykyä ilmentäviä ns. positiivisia luottotietoja eli esimerkiksi luottomääriä. Selvityksessä katsottiin, että positiivisten luottotietojen tarve on ilmeinen. Edellä mainitussa pääministeri Antti Rinteen hallitusohjelmassa otetaan kantaa myös positiivisen luottotietorekisterin käyttöönoton tarpeellisuuteen. Hallitusohjelman mukaan positiivinen luottorekisteri otetaan käyttöön hallituskauden aikana. Asiaa valmistellaan oikeusministeriössä.

12 Julkaisun pysyvä osoite <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-701-4>

3 Kuluttajansuoja ja kuluttajaluotot

3.1 Kuluttajansuojasta rahoitusmarkkinoilla

Rahoitusmarkkinoilla toimivien yritysten, erityisesti luottolaitosten, viranomaisvalvonta on pääsääntöisesti keskittynyt yksittäisten yritysten toiminnan vakauden valvontaan ja toiminnan järjestämistä koskevien seikkojen sääntelyyn. Rahoitusmarkkinasääntelyn pääasiallisena tavoitteena onkin varmistaa rahoitusvakauden säilyminen ja yksittäisten finanssimarkkinoilla toimivien yritysten häiriötön toiminta. Näiden sääntelytavoitteiden ohella asiakkaansuojaa on pyritty toteuttamaan myös rahoitusmarkkinasääntelyssä. Rahoitusmarkkinasääntelyyn sisältyykin useita menettelytapasäännöksiä, joilla pyritään osaltaan luomaan puitteita asianmukaiselle toiminnalle ja siten asiakkaansuojan toteutumiselle.

Samoin kuin kuluttajansuojalainsäädännössä yleisesti, myös rahoitusmarkkinoilla esimerkiksi luottoa tai muuta rahoituspalvelua hankkiva asiakas on monessa suhteessa heikommassa asemassa ammattimaiseen elinkeinonharjoittajaan nähden riippumatta siitä, onko kyseessä luottolaitos tai muu luotonantaja. Tätä epätasavertaisuutta on pyritty tasoittamaan eri keinoin, joista erityisesti voidaan mainita kuluttajansuojalainsäädäntöön sisältyvät kuluttajan hyväksi pakottavat säännökset. Tämän selvityksen kannalta keskeisimmät säännökset sisältyvät kuluttajansuojalain (38/1978) kuluttajaluottoja koskevaan 7 lukuun ja asuntovakuudellisia kuluttajaluottoja koskevaan 7 a lukuun. Nämä säännökset koskevat kuluttajaluottojen tarjoamista riippumatta siitä, tarjoaako luottoa luottolaitos vai muu luotonantaja.

3.2 Kuluttajaluottojen sääntelyn kehityksestä

Kuluttajansuojalakia on uudistettu eri vaiheissa kehittämällä sääntelyä kulloinkin vallitsevien yhteiskuntaolojen ja ilmiöiden aiheuttamia tarpeita silmällä pitäen. Esimerkiksi kuluttajansuojalain 7 lukua on uudistettu viime vuosina useaan otteeseen.

Vuonna 2013 voimaan tulleella muutoksella (laki kuluttajansuojalain 7 luvun muuttamisesta; 207/2013) kuluttajansuojalain 7 lukuun lisättiin korkokattoa koskeva 17 a §, jonka mukaan luoton todellinen vuosikorko saa olla enintään korkolain (633/1982) 12 §:ssä tarkoitettu viitekorko lisättynä 50 prosenttiyksiköllä. Hyödykesidonnaiseen luottoon kyseistä korkokattosäännöstä sovelletaan vain, jos kuluttajalla on luottosopimuksen nojalla myös oikeus nostaa rahavaroja. Hyödykesidonnaisella luotolla tarkoitetaan kuluttajansuojalain 7 luvun 7 §:n 3 kohdan mukaan kulutushyödykkeen hankkimista varten myönnettävää kuluttajaluottoa, jonka antajana on myyjä tai palveluksen suorittaja itse taikka muu elinkeinonharjoittaja myyjän tai palveluksen suorittajan kanssa tekemänsä sopimuksen tai muun kuluttajien luottottamista koskevan järjestelyn perusteella.

Samassa yhteydessä muutettiin myös luottokelpoisuuden arviointia koskevaa säännöstä siten, että luottokelpoisuus on selvitettävä aiempaa tarkemmin myös määrältään pienemmissä luotoissa. Lisäksi lukua täydennettiin säännöksellä, jonka mukaan hyvän luotonantotavan vastaista ja siten kiellettyä on käyttää luottoa markkinoitaessa, sitä myönnettäessä tai muussa luottosuhteeseen liittyvässä asiointissa lisämaksullista tekstiviestipalvelua tai muuta vastaavaa viestipalvelua.

Vuoden 2017 alussa voimaan tulleen lainmuutoksen (851/2016) myötä kuluttajansuojalakiin lisättiin asunto-omaisuuteen liittyviä kuluttajaluottoja koskeva uusi 7 a luku, jota sovelletaan paitsi asunto-omaisuuden hankkimiseksi tai siihen kohdistuvan omistusoikeuden säilyttämiseksi myönnettäviin luottoihin myös muuhun tarkoitukseen myönnettäviin luottoihin, joiden vakuudeksi annetaan asunto-omaisuutta. Korkokattoa koskevaa säännöstä sovelletaan myös asunto-omaisuuteen liittyviin kuluttajaluottoihin.

Edellä mainittujen säännösten lisäksi etämyynnissä tarjottaviin kuluttajaluottoihin sovelletaan rahoituspalvelujen ja rahoitusvälineiden etämyyntiä koskevaa kuluttajansuojalain 6 a lukua. Luvussa säädetään muun muassa ennakkotiedoista, jotka kuluttajalle on annettava elinkeinonharjoittajasta, rahoituspalvelusta, etäsopimuksesta ja oikeussuojakeinoista. Kuluttajaluottojen kannalta keskeisiä säännöksiä sisältyy myös muun muassa kuluttajansuojalain markkinointia ja menettelyä asiakassuhteessa koskevaan 2 lukuun ja sopimusehtojen sääntelyä koskevaan 3 lukuun. Luoton todellisen vuosikoron laskemisesta ja laskeamisesta käytettävistä oletuksista säädetään oikeusministeriön asetuksessa kuluttajaluoton todellisesta vuosikorosta (1123/2016).

Kuluttajaluottoja koskeva lainsäädäntö muuttui jälleen 1.9.2019, kun laki kuluttajansuojalain muuttamisesta (596/2019) tuli voimaan (HE 230/2019 vp kuluttajaluottosopimuksia ja eräitä muita kuluttajasopimuksia koskevien säännösten muuttamisesta). Uudistuksen seurauksena luottokustannuksia koskeva sääntely laajeni koskemaan valtaosaa kuluttajaluottoja. Sääntelyn ulkopuolelle jäivät vain sellaiset asuntoluotot, joissa vakuutena on asunto tai muuta omaisuutta, sekä liikennevälineiden, kuten autojen, osamaksukauppa. Samalla

hintasääntelymalli muuttui luoton todelliseen vuosikorkoon sidotusta mallista erikseen korkoa ja muita luottokustannuksia sääntelevään malliin. Jatkossa luoton koron yläraja on 20 prosenttia. Uusi luottokustannuksia koskeva sääntely ei koske ennen 1.9.2019 tehtyjä jatkuvia luottosopimuksia niissäkään tapauksissa, joissa mainitun päivän jälkeen luottosopimuksen nojalla tehdään uusia nostoja. Onkin mahdollista, että kohtuuttoman suurten luottokustannusten aiheuttamat velkaongelmat näkyvät vielä useita vuosia sääntelyn voimaantulon jälkeenkin.

Tavoitteena muutoksilla on kohtuullistaa tarjolla olevien kuluttajaluottojen hinnoittelua, vähentää kuluttajaluotoista aiheutuvia velkaongelmia ja helpottaa lain noudattamisen valvontaa. Myös kuluttaja pystyy itse jatkossa paremmin arvioimaan, noudattaako luotonantaja tai luotonvälittäjä lakia. Jos luotonantaja tai luotonvälittäjä rikkoo korko- tai luottokustannuskattoa koskevaa sääntelyä, kuluttajalta ei saa periä korkoa eikä muita luottokustannuksia lainkaan. Tällä pyritään tehostamaan sääntelyn noudattamista.

Oikeusministeriössä on myös vireillä hanke kuluttajaluottojen markkinointia koskevan sääntelyn kehittämiseksi. Arviomuistio kuluttajaluottojen markkinoinnista (VN/2281/2019) on julkaistu keväällä 2019. Selvityksessä kartoitetaan luottojen markkinointikäytänteitä ja niihin liittyviä ongelmia sekä arvioidaan sääntelyvaihtoehtoja kuluttajaluottojen markkinoinnin asianmukaisuuden turvaamiseksi.

3.3 Kuluttajien luottokelpoisuuden arviointi

Kuluttajansuojalain 7 luvun mukaan luotonantajan on ennen luottosopimuksen tekemistä arvioitava, kykeneekö kuluttaja täyttämään luottosopimuksen mukaiset velvoitteensa (kuluttajan luottokelpoisuus). Arviointi on tehtävä kuluttajan tuloja ja muita taloudellisia olosuhteita koskevien riittävien tietojen perusteella. Lain perustelujen mukaan tällaisia tietoja ovat kuluttajan tulojen määrän ja perusteen lisäksi tämän menot, velat ja varat sekä mahdolliset takausvastuut. Maksuvaran selvittämisessä tulisi ottaa huomioon tulojen jatkuvuuteen vaikuttavat seikat, kuten työ- tai virkasuhteen laatu, sekä myös seikat, jotka voivat todennäköisesti johtaa menojen merkittävään kasvuun, kuten luoton korkomenojen nouseminen. Mitä suuremmasta lainasta on kyse, sitä seikkaperäisemmät selvitykset ovat tarpeen.

Luotonantaja saa myöntää luoton kuluttajalle ainoastaan, jos tämän luottokelpoisuuden arviointi osoittaa, että luottosopimuksesta johtuvat velvoitteet todennäköisesti täytetään luottosopimuksessa edellytetyllä tavalla. Luotonantajan on myös määriteltävä kuluttajaluottojen myöntämisessä käyttämänsä periaatteet.

Kuluttajan luottokelpoisuuden arviointivelvollisuuden tarkoituksena on turvata luotonmyöntämisprosessin asianmukaisuus yksittäisen luottoasiakkaan kannalta ja ennaltaehkäistä sitä, että luottoa myönnetään ylivelkaantumisriskissä olevalle henkilölle.

Finanssivalvonta on selvittänyt menettelytapavalvontaansa kuuluvien kuluttajaluottoja myöntävien toimijoiden menettelytapojen asianmukaisuutta keväällä 2018. Selvityksessä arvioitiin mm. sitä, kuinka luotonmyöntäjät ovat noudattaneet kuluttajansuojalain vaatimuksia. Luottolaitoksia pyydettiin kuvaamaan Finanssivalvonnalle mm. käytössä olevat luotonmyöntökriteerit ja kuinka kuluttajan luottokelpoisuuden arviointi tehdään.

Finanssivalvonta havaitsi puutteita sääntelyn noudattamisessa. Luottopäätöksiä tehtiin joissakin tapauksissa liian suppeilla tiedoilla, jolloin asiakkaan luottokelpoisuuden arviointi jäi puutteelliseksi. Havaittiin myös, että vakuudettomia kulutusluottoja myönnettiin sääntelyn hengen vastaisesti myös asunnon hankintaa varten. Tämän hetkisen lainsäädännön mukaan Finanssivalvonta voi sanktioida valvomiaan tahoja puutteista siltä osin, kun ne koskevat kuluttajan maksuvaran kannalta tarpeellisten tietojen pyytämättä jättämistä. Sen sijaan luotonmyöntäjän luottoriskin määrään Finanssivalvonta ei voi tämän hetkisen menettelytapalainsäädännön mukaan juurikaan vaikuttaa.

Velkaongelmien lisääntyminen ja syveneminen antavat viitteitä siitä, etteivät kulutusluottojen luotonmyöntöprosessit ja kuluttajien luottokelpoisuuden arviointi ole kaikissa tapauksissa lain hengen mukaisia.

4 Makrovakauspoliittika ja kotitalouksien velkaantuminen

4.1 Makrovakauspoliittikan tavoitteet

Makrovakauspoliittikalla pyritään ehkäisemään rahoitusjärjestelmän vakautta uhkaavien järjestelmäriskien muodostumista ja vahvistamaan järjestelmän osapuolia riskien realisoidumisen varalle. Suhdanneluonteiset järjestelmäriskit liittyvät esimerkiksi voimakkaaseen luottobuumiin ja sitä seuraavaan luotonannon romahdukseen, jolla on kielteisiä vaikutuksia reaalityalouteen. Rakenteelliset järjestelmäriskit syntyvät esimerkiksi pankki- tai muun rahoitussektorin keskittyneestä rakenteesta tai pankkien luotonannon keskittymisestä yksittäiselle toimialalle.

EU-maat ovat toistaiseksi kohdistaneet makrovakaustoimia pääosin pankkeihin ja asunto-luotonantoon sekä niihin liittyviin järjestelmäriskeihin. Tämä on perusteltua, sillä Euroopan rahoitusmarkkinat ovat perinteisesti olleet pankkikeskeiset. Makrovakauspoliittikan toimivalta ulottuu periaatteessa myös pankkijärjestelmän ulkopuoliseen rahoitusjärjestelmään, mutta välineet poliittikan toteuttamiseen pankkisektorin ulkopuolella ovat toistaiseksi vähäiset.

Etenkin pankkikriisien kustannukset yhteiskunnalle ovat tyypillisesti olleet varsin suuria. Euroopan keskuspankissa tehdyn arvion mukaan pelkästään suora julkinen tuki rahoitussektorille oli euroalueella vuosina 2008–2014 nettomääräisesti noin 4,7 prosenttia bruttokansantuotteesta (EKP 2015). Vielä suorja kustannuksia merkittävämpiä olivat kriisin kielteiset vaikutukset talouskasvuun ja julkiseen velkaan.

Vuonna 2007 alkaneen globaalien finanssikriisin myötä kävi selväksi, että riskejä koskeva viranomaisten suorittama analyysi ei riitä, vaan tarvitaan erityisiä poliittikkatoimenpiteitä torjumaan koko rahoitusjärjestelmän vakautta uhkaavia ja kokonaistalouden kehitystä haittaavia järjestelmäriskejä. Tällaisia julkisen vallan toimia vakauden ylläpitämiseksi kutsutaan makrovakauspoliittikaksi.

Makrovakauseräpolitiikan tavoitteista on olemassa kansainvälisiä suosituksia, kuten esimerkiksi Euroopan järjestelmäriskikomitean (European Systemic Risk Board, ESRB) vuonna 2012 kansallisten viranomaisten makrovakauseräpoliittisista valtuuksista julkistama suositus (ESRB 2012), jossa EU:n jäsenvaltioiden muun muassa suositetaan ”täsmennyksen, että makrovakauseräpolitiikan perimmäisenä tarkoituksena on turvata koko finanssijärjestelmän vakaus, mm. lisäämällä finanssijärjestelmän kestävyyttä ja vähentämällä järjestelmäriskien kasaantumista, ja tällä tavoin varmistaa, että finanssiala edistää talouskasvua kestäväällä tavalla.”

Suomessa makrovakauseräpolitiikan päätöksentekijänä toimii Finanssivalvonnan johtokunta, jolle on lainsäädännössä annettu valtuudet erilaisten välineiden käyttöön makrovakauseräpolitiikan tavoitteiden saavuttamiseksi. Finanssivalvonnan johtokunnan aseman taustalla on perinteisten luottolaitosten suuri merkitys rahoitusjärjestelmän vakaudelle.

Finanssivalvonnan johtokunta julkisti joulukuussa 2018 makrovakauserästrategiansa, jossa on täsmennetty makrovakauseräpolitiikan yleisiä tavoitteita määrittämällä politiikalle välitavoitteita ja operatiivisia politiikkatavoitteita. Yksi asetetuista välitavoitteista pitää sisällään kotitalouksille myönnettyjen luottojen liiallisen kasvun, sen aiheuttamien riskien ja liiallisen velkaantuneisuuden ehkäisemisen. Tätä välitavoitetta konkretisoiva operatiivinen politiikkatavoite on se, että kotitalouksien lainojen kasvuvauhti ei ylittäisi kotitalouksien käytettävissä olevien vuositulojen kasvuvauhtia keskipitkällä aikavälillä.

Makrovakauseräpolitiikan tavoitteiden saavuttamiseksi käytettävät nykyiset makrovakauserävälineet ovat yleensä joko luottolaitoksille tai rahoitustransaktioille, kuten lainasopimuksiin, asetettavia rajoituksia tai muita sääntelyyn perustuvia sitovia vaatimuksia. Usein makrovakauserävälineet ovat samankaltaisia ja rinnakkaisia muun rahoitusalan sääntelyn kanssa. Tällaisia ovat esimerkiksi makrovakauseräperusteiden pankeille asetettavat lisäpääomavaatimukset.

Euroopan unionin yhteiseen lainsäädäntöön on tähän mennessä sisällytetty säännöksiä pankkisektoria koskevista makrovakauserävälineistä. Osa makrovakauserävälineistä perustuu EU:n vakavaraisuusasetukseen, joka on suoraan koko unionin alueella sovellettavaa lainsäädäntöä. Osittain välineet perustuvat EU:n luottolaitosdirektiiviin, jonka säännökset on kirjattu Suomen ja muiden jäsenmaiden lainsäädäntöön. EU-lainsäädäntöön pohjautuvien makrovakauserävälineiden lisäksi EU-maissa on käytettävissä jonkin verran kansalliseen lainsäädäntöön perustuvia välineitä. Sääntelyyn perustuvien, sitovien makrovakauserävälineiden lisäksi vastaavat viranomaiset antavat jonkin verran suosituksia, joilla pyritään vaikuttamaan rahoitusalan toimijoiden ja sen asiakkaiden käyttäytymiseen.

Makrovakauseräpolitiikan nykyisillä välineillä voidaan pyrkiä hillitsemään riskien ja haavoittuvuuksien muodostumista erityisesti pankkijärjestelmässä. Esimerkiksi Suomessa käytössä oleva enimmäisluototussuhde rajoittaa luottolaitosten asuntolainojen enimmäiskokoa suhteessa käytettävissä oleviin vakuuksiin. Enimmäisluototussuhde voi näin vähentää

luottolaitoksille asuntolainoista kokonaisuutena koituvia tappioita parantamalla vakuuksien riittävyttä ja siten velkaantumiseen liittyviä riskejä.

Makrovakauseräpolitiikan välineitä kehitettäessä on viime vuosina kiinnitetty erityistä huomiota siihen, että politiikan tulisi kattaa jatkossa luottolaitoksia laajemmin koko rahoitussektori ja kohdistua määrättyjen instituutioiden asemesta järjestelmäriskien taustalla oleviin rahoitustoimintoihin (esimerkiksi luotonanto) sen tarjoajasta riippumatta. Näin varmistettaisiin makrovakauseräpolitiikan laaja toiminta-alue rahoitusvakauden turvaamiseksi.

4.2 Suomessa käytössä olevat makrovakauserävälineet

Kuten edellä on todettu, Suomessa on käytössä unionin lainsäädäntöön otetut makrovakauserävalvontavälineet siinä laajuudessa kuin ne EU:n vakavaraisuusasetuksessa sekä luottolaitosdirektiivissä ovat.

Muuttuva lisäpääomavaatimus ohjaa luottolaitoksia parantamaan riskinsietokykyään finanssisyklin nousuvaiheessa. Vapauttamalla lisäpääomavaatimus syklin laskuvaiheessa voidaan vastaavasti kannustaa luottolaitoksia hillitsemään luottokannan supistumista. Finanssivalvonnan johtokunta voi asettaa lisäpääomavaatimuksen Suomeen kohdistuville luottovastuille 0–2,5 % kokonaisriskin määrästä määrättyin edellytyksin. Luottolaitoskohtainen lisäpääomavaatimus määrittyy luottovastuiden maantieteellisen jakauman perusteella. Muuttuva lisäpääomavaatimus perustuu luottolaitostoiminnasta annettuun lakiin (10 luku 4–6 §) ja EU:n luottolaitosdirektiiviin.

Lisäpääomavaatimukset maailmanlaajuisen rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävälle luottolaitoksille (Global Systemically Important Institution) ja kansallisen rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävälle luottolaitoksille (Other Systemically Important Institution) kasvattavat niiden luottolaitosten riskinsietokykyä, joiden maksukyvyttömyydellä tai toimintojen muulla häiriytymisellä olisi odotetusti joko maailmanlaajuisen tai kansallisen rahoitusjärjestelmän vakautta uhkaava vaikutus. Maailmanlaajuisen rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävälle luottolaitoksille lisäpääomavaatimus voidaan asettaa välille 1–3,5 % ja kansallisesti merkittävälle luottolaitoksille välille 0–2 % kokonaisriskin määrästä. Merkittävälle luottolaitoksille asetettavat lisäpääomavaatimukset perustuvat luottolaitostoiminnasta annettuun lakiin (10 luku 7–8 §) ja EU:n luottolaitosdirektiiviin.

Rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävä lisäpääomavaatimus (eli ns. järjestelmäriskipuskuri) voidaan asettaa, jos pitkäaikaisten ja suhdannevaihteluista riippumattomien, rahoitusjärjestelmää tai kokonaistaloutta uhkaavien tekijöiden muodostama riski edellyttää suurempaa pääomatarvetta ja muut edellytykset

täyttyvät. Suomessa lisäpääomavaatimus voidaan asettaa välille 1–5 % luottolaitoksen kokonaisriskin tai määrättyjen tase-erien ja taseen ulkopuolisten erien kokonaisriskin mää-
rystä. Lisäpääomavaatimus on ollut mahdollista asettaa 1.1.2018 alkaen ja se perustuu luottolaitostoiminnasta annettuun lakiin (10 luku 4 § ja 6a §) sekä valtiovarainministeriön asetukseen 65/2018.

EU:n vakavaraisuusdirektiivi ja -asetus ovat tähän saakka asettaneet kansallisille viran-
omaisille varsin tiukat raamit, miten käytetään rahoitusjärjestelmän kannalta merkittäville luottolaitoksille asetettavia lisäpääomavaatimuksia, järjestelmäriskipuskuria ja asuntolai-
nojen riskipainolattioita. Kesällä 2019 voimaan tulleet muutokset direktiiviin ja asetukseen lisäävät siirtymäajan jälkeen kansallista liikkumavaraa näiden välineiden käytössä. Uudis-
tuksilla mm. kevennetään välineiden käyttöön liittyneitä EU-tason lupa- ja ilmoitusmenet-
telyjä ja annetaan mahdollisuus pääomavaatimusten kohdistamiseen aiempaa paremmin saamisiin, jotka aiheuttavat paljon järjestelmäriskejä. Lisäksi edellä mainittujen merkittä-
vien luottolaitosten lisäpääomavaatimusten ja järjestelmäriskipuskurin käyttötarkoituksia selvennetään, ja joiltakin osin mahdollistetaan aiempaa suurempien vaatimusten asetta-
minen. Makrovakausvälineistön kehittäminen on osa laajempaa EU:n ns. pankkipakettia (Banking Package), joka on saatettava kansallisesti voimaan 31.12.2020 mennessä.

Suomessa on kansallisesti säädetty asuntoluottojen enimmäisluototussuhteesta, joka hil-
litsee asuntoluottomarkkinoiden ylikuumentumista, kotitalouksien velkaantuneisuuden kasvua sekä luottolaitosten asuntoluotonantoon liittyvää riskiä luottosyklin noususuhdan-
teessa. Lainsäädännössä enimmäisluototussuhteelle on asetettu 90 prosentin perustaso (ensiasunnon ostajille 95 %) luoton myöntämishetkellä vakuudeksi annettujen vakuuksien käyvästä arvosta. Finanssivalvonta voi rahoitusvakauteen kohdistuvien riskien poikkeuk-
sellisen kasvun rajoittamiseksi alentaa enimmäisluototussuhdetta 10 prosenttiyksikköä sekä rajoittaa muiden kuin esinevakuuksien huomioonottamista luototussuhdetta lasket-
taessa. Enimmäisluototussuhde perustuu lakiin luottolaitostoiminnasta (15 luku 11 §).

Kiinteistövakuudellisille luotoille asetettavien riskipainojen korottamisella voidaan pienen-
tää riskiä kiinteistömarkkinoiden ylikuumentumisesta välillisesti, koska riskipainojen koro-
tus lisää luottolaitosten kiinteistövakuudellisen luotonannon pääomavaatimusta. Riskipai-
nojen kiristäminen on rahoitusvakauserustein mahdollista sekä luottoriskin standardime-
netelmää soveltavissa luottolaitoksissa että edistyneitä luottoriskin mallinnusmenetelmiä
soveltavissa luottolaitoksissa. Mahdollisuus riskipainojen korottamiseen perustuu EU:n
vakavaraisuusasetukseen (artiklat 124 ja 164).

Makrovakausviranomaisille EU:n vakavaraisuusasetuksen artiklan 458 perusteella myön-
netyt valtuudet mahdollistavat yhteisessä EU-sääntelyssä määritetyt vaatimuksia tiu-
kempien kansallisten toimenpiteiden toteuttamisen järjestelmäriskien ehkäisemiseksi.
Valtuuksien perusteella Finanssivalvonnan johtokunta voi määräaikaaisesti tiukentaa

luottolaitosten omien varojen vaatimuksia, lisäpääomavaatimuksia, maksuvalmiusvaatimuksia, kiinteistövakuudellisten luottojen sekä luottolaitosten välisten vastuiden riskipainoja, suurten asiakasriskien enimmäisrajaa sekä tietojen julkistamisvaatimuksia. Valtuutuksen käyttö edellyttää muun muassa yksityiskohtaisia perusteluja suunnitellun toimenpiteen tarpeesta sekä selvitystä sen vaikutuksista EU:n sisämarkkinoihin.

Kuten edellä olevasta havaitaan, nyt käytettävissä olevat välineet ovat sellaisia, jotka kohdentuvat käytännössä vain pankkeihin ja niiden asuntoluottoasiakkaisiin. Sen sijaan välineitä, joilla voitaisiin puuttua muiden kuluttajaluottoja myöntävien yritysten luotonmyöntökäytäntöihin ja luottojen enimmäismääriin, ei tällä hetkellä ole käytettävissä.

4.3 Aiempien makrovakaustoimien vaikutukset

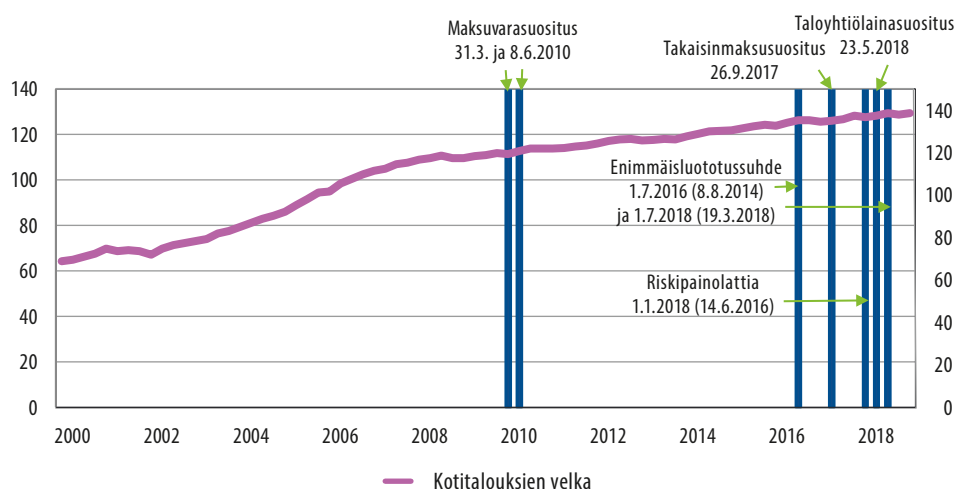
Luottolaitosten vakavaraisuutta on vahvistettu viime vuosina erilaisilla lisäpääomavaatimuksilla, jotka ensisijaisesti vahvistavat pankkien tappionkantokykyä kriisitilanteissa. Näitä lisäpääomavaatimuksia ovat mm. kiinteä lisäpääomavaatimus, rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävälle luottolaitoksille asetettu lisäpääomavaatimus ja vuonna 2019 käyttöön otettu järjestelmäriskipuskuri.

Lisäksi luottolaitosten riskinkantokykyä asuntomarkkinoiden ja asuntoluotonannon riskejä vastaan on vahvistettu. Asuntolainojen keskimääräisille riskipainoille asetettiin vuoden 2018 alusta lukien 15 prosentin alaraja, jota sisäisten luottoluokitusten menetelmää käyttävien luottolaitosten tulee soveltaa vakavaraisuuslaskennassaan.

Näillä pankkien tappionkantokykyä vahvistavilla toimilla ei ole suoraa vaikutusta kotitalouksien velkaantumiseen, mutta niillä pyritään varmistamaan pankkisektorin luotonantokykyä, mikä saattaa vaimentaa velkaantumisen haitallisia vaikutuksia kokonaistaloudelle laskusuhdanteessa. Lisäksi toimilla voi olla rajallinen vaikutus luottolaitosten rahoituskustannuksiin ja siten välillinen vaikutus luotonannon hintaan.

Finanssivalvonta on myös antanut vuonna 2010 pankeille suosituksen asuntolainanhakijoiden maksuvaran laskemisesta enintään 25 vuoden maksuajalla ja 6 prosentin korolla. Enimmäismäärää näin lasketulle velanhoitorasitteelle ei kuitenkaan ole asetettu.¹³

¹³ Suositus on sisällytetty Finanssivalvonnan kesällä 2019 lausuntokierrokselle lähettämään määräys- ja ohjekokoelmaluonnokseen.



Pystyviivoilla neljännesvuosittain toimen/välineen voimaantulo, sulkeissa julkistaminen % suhteessa olevaan käytettävissä olevaan tuloon

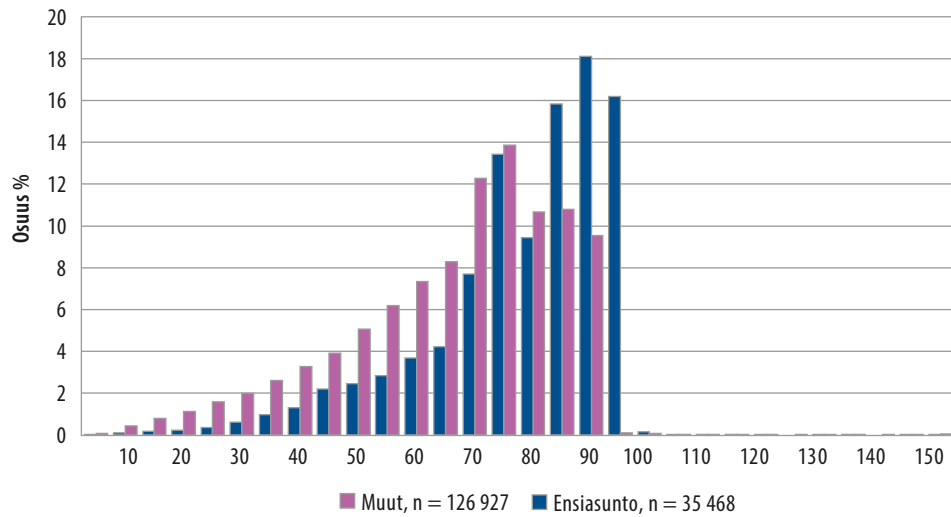
Kuvio 10. Kotitalouksien velkaantuminen ja makrovakaustoimet (Lähteet: Tilastokeskus ja Suomen Pankki)

Asuntolainojen enimmäisluototussuhteen eli ns. lainakaton voimaantulo vuonna 2016 ja Finanssivalvonnan johtokunnan 1.7.2018 voimaan tullut makrovakauspäätös enimmäisluototussuhteen alentamisesta rajoittavat vakuuksiin nähden suurten asuntolainojen myöntämistä ja hidastavat osaltaan kotitalouksien velkaantumisen kasvua. Enimmäisluototussuhde on tällä hetkellä ensiasunnonostajille 95 prosenttia ja muille asunnonostajille 85 prosenttia suhteessa vakuuksien arvoon. Enimmäisluototussuhde ei kuitenkaan poista kotitaloussektorin suureen velkaantuneisuuteen ja sen kasvuun liittyviä riskejä.

Enimmäisluototussuhteen kaltaisia makrovakaustavallineita ei ole harmonisoitu EU:ssa, minkä vuoksi niiden määrittelyssä ja käyttökohteissa on eroja eri maiden välillä. Suomessa enimmäisluototussuhde lasketaan suhteessa hyväksytyihin vakuuksiin (loan-to-collateral, LTC) eikä suhteessa hankittavan asunnon arvoon (loan-to-value, LTV), kuten monissa muissa maissa. Suomessa vakuuksiksi hyväksytään hankittavan asunnon ohella monia muita esinevakuuksia, kuten kesämökki, rahasto-osuudet, osakkeet sekä lisäksi muut kuin henkilötakaukset. Finanssivalvonnan johtokunnalla on mahdollisuus kiristää enimmäisluototussuhdetta 10 prosenttiyksiköllä alkuperäiseltä tasoltaan sekä asettaa rajoituksia enimmäisluototussuhteen laskennassa hyväksyttävälle, muille kuin esinevakuuksille.

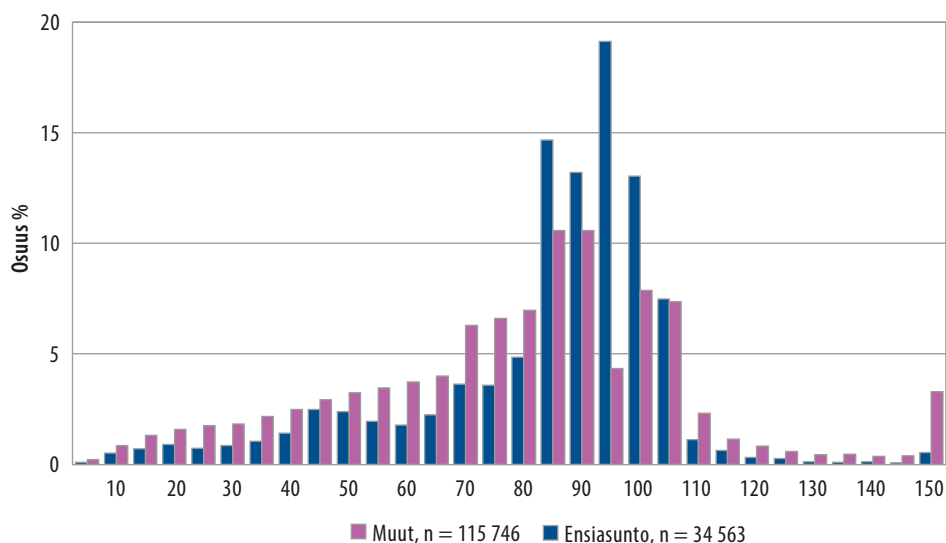
Määrittelytavastaan johtuen Suomen enimmäisluototussuhde on luonteeltaan väljempi kuin vastaavat välineet monissa muissa maissa. Väljä muotoilu saattaa mahdollistaa hyvin suuret asuntoluotot suhteessa ostettavan asunnon hintaan. Asuntolainan enimmäismäärä voi olla jopa asunnon hankintahintaa suurempi, jos lainanhakijalla on käytettävissä asunnon lisäksi riittävästi muita vakuuksia.

Kuviossa 11 on kuvattu uusien asuntoluoton ja sen vakuuksien suhteiden (luototussuhteiden, engl. loan-to-collateral, LTC) jakauma ja kuviossa 12 uusien asuntoluoton ja sillä ostettavan asunnon arvon LTV-suhteiden (engl. loan-to-value, LTV) jakauma. Molemmat jakaumat kuvaavat periodilla 2017/Q2-2018/Q1 myönnettyjä asuntolainoja, joten heinäkuussa 2018 voimaantullut enimmäisluototussuhteen kiristys ei vielä näy aineistossa. LTV-suhteen osoittaja sisältää vain asunto- ja yhtiölainan. Nimittäjään ei puolestaan sisällytetä muita vakuuksia kuin itse ostettava asunto. Näistä syistä ensi- ja muiden asuntolainojen LTV-suhteet (kuvio 12) ovat keskimääräisiä luototussuhteita (kuvio 11) suuremmat.



Oikean hännän leikkuri: 150, Havaintoja yht. = 162 395
Painotettu lainan koolla, kevät 2018

Kuvio 11. Uusien asuntolainojen luototussuhteiden (LTC) jakauma
(Lähteet: Finanssivalvonta ja Suomen Pankin laskelmat)



Oikean hännän leikkuri: 150, Havaintoja yht. = 150 309
Painotettu lainan koolla, kevät 2018

Kuvio 12. Uusien asuntolainojen LTV-suhteiden jakauma (Lähteet: Finanssivalvonta ja Suomen Pankin laskelmat)

Suomessa käytössä oleva enimmäisluototussuhde on siis vähemmän rajoittava kuin useissa muissa maissa käytössä oleva LTV-rajoite. Lainakaton väljän muotoilun vuoksi lainakaton kyky toimia makrovakauserälineenä ja ehkäistä asuntoluottomarkkinoiden ylilyöntejä on rajallinen. Finanssivalvonnan johtokunnan mahdollisuus kiristää kattoa 10 prosenttiyksiköllä asuntomarkkinoiden ylikuumenemistilanteessa lisää kuitenkin välineen tehoa verrattuna tilanteeseen, jossa kiristämismahdollisuutta ei olisi.

Enimmäisluototussuhde koskee kuluttajien asunto- tai kiinteistövuokurellisia luottoja eli myös yksityishenkilöiden ottamia sijoitusasuntolainoja, mutta luottolaitoslaki ei mahdollista enimmäisluototussuhteen kohdistamista erisuuruisena sijoitusasunnon hankintaa varten otettavaan lainaan. Lisäksi se, että lainan enimmäismäärää rajoitetaan suhteessa vakuuksien arvoon eikä ostettavan asunnon hintaan, mahdollistaa sijoitusasuntojen ostamisen kokonaan velkarahoituksella, jos muita reaalivakuuksia on riittävästi.

Muun muassa Euroopan järjestelmäriskikomitea on nähnyt Suomen makrovakauserälineisissä puutteita. Suomessa rahoitusvakaudesta vastaavat viranomaiset yhtyivät vuoden 2016 lopulla Euroopan järjestelmäriskikomitean varoitukseen, jonka mukaan osalle kotitalouksista kasautuva suuri velkaantuneisuus on keskipitkällä aikavälillä merkittävä riski sekä rahoitusvakaudesta että talouden kannalta. Komitea piti puutteena sitä, että kansallisilla viranomaisilla ei ole valtuuksia hillitä luotonantoa kotitalouksien tuloihin perustuvan velanhoitokyvyn mukaan.

4.4 Velkaantumisen rajoittaminen Euroopassa

Asunto- ja kiinteistömarkkinoihin liittyvät riskit ovat keskeisiä Euroopan unionin jäsenmaiden makrovakaustalouden kannalta. Suurin osa kiinteistömarkkinoiden riskeihin liittyvistä makrovakaustoimista kohdistuu asuntoluotonantoon, kun taas esimerkiksi kulutusluottoihin kohdistetuista makrovakaustoimista on vähän. Taloyhtiölainojen osalta maakohtaiset erot rakentamisen aikaisessa ja asuinyhteisöjen rahoituksessa hankaloittavat vertailua. On myös huomattava, että suomalainen asunto-osakeyhtiö oikeudellisesti on poikkeuksellinen Euroopassa.

Taulukosta 1 näkyy, mitä lainanottajakohtaisia ja lainan takaisinmaksuun liittyviä makrovakaustalouksellisia välineitä EU- ja ETA-maissa oli käytössä vuoden 2018 lopussa. Euroopassa tavallisin kotitalouksien velkaantumiseen kohdistettu väline rajoittaa luoton suhdetta asunnon arvoon (LTV). Suomessa asuntoluottojen enimmäisluototussuhteella rajoitetaan luoton suhdetta vakuuksien arvoon (LTC). Tällöin kotitalous voi rajoitetta tarkasteltaessa hyödyntää laajemmin varallisuuttaan vakuutena kuin LTV-rajoitteen tapauksessa. Suomen lisäksi esimerkiksi Norjassa voidaan joissakin tilanteissa käyttää asunnon lisäksi muita vakuuksia asetetun rajoitteen täyttämiseksi. Velan ja asunnon tai vakuuksien arvon välistä suhdetta rajoittava makrovakaustalouksellinen väline on käytössä noin 20 EU- ja ETA-maassa. Viime vuosina useat maat ovat reagoineet asuntoluottojen kasvuun kiristämällä enimmäisluototussuhdetta tai LTV-rajoitetta eli vähentämällä asuntoa tai joissakin tapauksissa myös muita vakuuksia vastaan saatavan lainan enimmäiskokoa.

Taulukko 1. Lainanottajakohtaisten makrovakausvälineiden käyttö Euroopassa

Maa	Väline	LTV	DTI / LTI	DSTI / LSTI	Lyhennys - velvoite	Maturiteetti- rajoite
Alankomaat						
Belgia						
Bulgaria						
Espanja						
Irlanti						
Islanti						
Iso-Britannia						
Italia						
Itävalta						
Kreikka						
Kroatia						
Kypros						
Latvia						
Liechtenstein						
Liettua						
Luxemburg						
Malta						
Norja						
Puola						
Portugali						
Ranska						
Romania						
Ruotsi						
Saksa						
Slovakia						
Slovenia						
Suomi*						
Tanska						
Tšekki						
Unkari						
Viro						

Punainen väri tarkoittaa, että väline on käytössä suosituksena, ei sitovana sääntelynä. *Suomessa ei LTV:tä vaan LTC.
Lähteet: A review of Macroprudential Policy in the EU in 2018, ESRB, April 2019, Maltan keskuspankki,
Finanssivalvonta ja Suomen Pankki

Asunnon hankintaa varten nostettavan lainan ja ostettavan asunnon arvon suhde on tavallisimmin rajattu 80–95 prosenttiin. Monien maiden sääntelyssä otetaan huomioon asunnon käyttötarkoitus. Enimmäisluototussuhde on usein suurempi ensiasuntoa hankittaessa. Sijoitusasunnon enimmäisluototussuhde on joissakin maissa taas merkittävästi alhaisempi kuin kodiksi hankittavan asunnon.

Lainanottajan tuloihin tai lainan takaisinmaksuun kohdistuvat välineet¹⁴, kuten rajoite velanhoitokulujen määrälle suhteessa tuloihin (engl. debt-service-to-income, DSTI) eli enimmäisvelanhoitorasite, velkojen tai lainan enimmäismäärä suhteessa tuloihin (engl. debt-to-income, DTI tai engl. loan-to-income, LTI) tai asuntolainan lyhennysvelvoite, eivät ole yhtä yleisiä Euroopassa kuin enimmäisluototussuhde, mutta nämä välineet ovat yleistyneet viime aikoina. Enimmäisvelanhoitorasite on käytössä yli 10 EU- ja ETA-maassa, kun taas velkojen tai lainan enimmäismäärä suhteessa tuloihin (DTI tai LTI) koskeva rajoite on käytössä 5 EU- ja ETA-maassa.

Tässä muistiossa kuvailtavia ja vertailtavia makrovakausvälineitä ovat enimmäisvelkasuhde eli asuntolainan ja lainanottajan tulojen (loan-to-income, LTI) tai velkojen ja tulojen (debt-to-income, DTI) välinen rajoite, enimmäisvelanhoitorasite eli velkojen hoitokulujen ja tulojen (debt-service-to-income, DSTI) suhdetta rajoittava väline, lainan lyhennysvaatimus sekä lainan enimmäispituus eli maturiteettirajoite. Tässä muistiossa on valittu tarkasteltavaksi niitä Pohjois-Euroopan ja Baltian maita, joissa on enimmäisluototussuhteen lisäksi käytössä muita lainanottajakohtaisia välineitä, eli Ruotsi, Norja, Viro ja Liettua. Lisäksi muista Euroopan maista tarkastelun kohteena ovat Alankomaat, Irlanti ja Iso-Britannia.

4.4.1 Velkojen ja tulojen välistä suhdetta koskevat rajoitteet

Taulukko 2. Velkojen ja tulojen välistä suhdetta koskevat rajoitteet

Maa	DTI-tyyppinen yläraja	LTI-tyyppinen yläraja	Poikkeukset
Norja	500 % bruttovuosituloista		10 % arvosta, Oslossa 8 % arvosta
Iso-Britannia		450 % bruttovuosituloista	15 % arvosta
Irlanti		350 % bruttovuosituloista	ensiasunnot: 20 % arvosta, muut: 10 % arvosta

4.4.1.1 Norja

Norjassa asuntoluotonantoon kohdistettuun makrovakausvälineistöön on vuoden 2017 alusta lähtien kuulunut rajoite velan määrälle suhteessa tuloihin eli enimmäisvelkasuhteelle (debt-to-income, DTI). Rajoitteen mukaan kotitalouden kokonaisvelka ei saa olla suurempi kuin viisinkertaiset vuotuiset bruttotulot. Tuloihin suhteutettu enimmäisvelkasuhde kuuluu vaatimuksiin, joista luotonantajilla on mahdollisuus poiketa enintään 10 prosentissa luotonannon volyyymista vuosineljänneksittäin (Oslossa 8 prosentissa).

DTI ja muut Norjassa käytetyt lainanottajiin kohdistuvat makrovakausvälineet koskevat kaikkia rahoituslaitoksia, jotka myöntävät asuntolainoja (ml. ulkomaisten laitosten

¹⁴ Näiden välineiden määrittelyä, ominaisuuksia ja käyttöä käydään tarkemmin läpi luvussa 5.

sivuliikkeet ja tytäryhtiöt). Välineen käyttö perustuu kansalliseen lainsäädäntöön ja rajoite on sitova. Norjan valtiovarainministeriö on vuodesta 2015 alkaen tehnyt lainanottajiin kohdistuvien makrovakaussäätelyiden käytöstä määräaikaista, 1,5 vuotta voimassa olevia päätöksiä. Päätökset on toistaiseksi uusittu niitä hieman muokaten. Nykyinen päätös on voimassa 1.7.2018–31.12.2019. Heinäkuussa 2018 voimaan tullessa sääntelyssä DTI-rajoitteesta on vapautettu tietyn tyyppiset ns. käänteiset asuntolainat. Erityinen Osloon kohdistuva poikkeamissäätely lisättiin makrovakaussäätelyyn vuoden 2017 alussa. Norjassa ollaan ottamassa positiivista luottotietojärjestelmää käyttöön vuonna 2019.

Norjan keskuspankki arvioi kotitalouksien suuren velkaantumisen ja kiinteistöjen kalliit hinnat Norjan rahoitusjärjestelmän keskeisimmiksi haavoittuvuuksiksi. DTI-rajoitteen tavoitteena on osaltaan ehkäistä rahoitusjärjestelmän tasapainottomuuksien kasvua. Luotonantokäytäntöihin kohdistetulla sääntelyllä on suurempi vaikutus velkaantumiseen kuin esim. pankkien pääomavaatimukseen vaikuttavalla sääntelyllä. Norjan viranomaiset pitävät luotonantokäytäntöihin kohdistuvaa sääntelyä perusteltuna siksi, etteivät lainanottajat ja pankit ota toiminnassaan täysin huomioon talouden sokkiherkkyyden asteittaista lisääntymistä kotitalouksien velkaantumisen kasvaessa. DTI-rajoitteen katsotaan vahvistavan sekä kotitalouksien että pankkien riskinsietokykyä ja näin vähentävän luottotappioiden todennäköisyyttä.

4.4.1.2 Iso-Britannia

Isossa-Britanniassa asuntolainan kokoa suhteessa velallisen tuloihin (engl. loan-to income, LTI) on rajattu siten, että velkojen yhteismäärästä 85 % on oltava alle 4,5 kertaa bruttovuositulojen määrä, eli pankkien joustovara LTI-rajoitteesta on 15 prosenttia lainasopimusten arvosta. 15 prosentin joustovara lasketaan nykyisin asuntolainoja myöntävien yritysten luottosopimusten määrästä neljän vuosineljänneksen liukuvana keskiarvona¹⁵. LTI-rajoite tuli voimaan lokakuussa 2014. Rajoite on suositus. Markkinatilannetta analysoidaan säännöllisesti ja muutoksia suosituksiin tehdään tarvittaessa.

LTI-rajoite kalibroitiin tasolle 4,5 sen varmistamiseksi, että stressatulla 7 prosentin korolla ja tyypillisellä noin 25 vuoden laina-ajalla velallisen stressattu lainanhoitorasite ei ylittäisi 35–40 prosenttia tuloista. Englannin keskuspankin analyysin mukaan lainanhoitorasitteen ylittäessä 35–40 prosentin tason maksuvaikeuksiin joutuvien asuntovelallisten määrä alkaa merkittävästi kasvaa¹⁶. Keskuspankki on myös arvioinut, että edellisessä finanssikriisissä kulutustaan vähensivät merkittävästi enemmän ne kotitaloudet, joilla oli velkaa yli neljä

15 Ks. <https://www.fca.org.uk/publication/finalised-guidance/fg17-02.pdf>

16 Ks. Bank of Englandin Financial Stability Report, June 2017, kuvio A6.

kertaa vuositulojensa verran, kuin ne, joilla LTI-suhde oli pienempi¹⁷. Sallimalla 15 prosentissa lainanannosta LTI:n olla 4,5 tai sen yli halutaan varmistaa, että tuloihin nähden suurien lainojen myöntäminen on edelleen mahdollista niille kotitalouksille, joilla on siihen varaa.

Lisäksi luotonantajan tulee testata, että velallinen suoriutuu lainanhoitovelvoitteistaan tilanteessa, jossa lainakorot nousevat 3 prosenttiyksikköä milloin tahansa 5 ensimmäisen lainavuoden aikana.

Välinettä koskevasta suosituksesta päättää Financial Policy Committee (FPC) ja LTI-rajoite koskee kotitalouksia ja asuntoluottottajia. Välineen käytöllä pyritään varmistamaan kotitalouksien velanhoitokyvyn riittävyys sekä pitämään pankkien luotonanto kestäväällä pohjalla.

4.4.1.3 Irlanti

Irlannissa otettiin käyttöön asuntolainan koon rajoite suhteessa velallisen tuloihin (LTI) vuonna 2015. Velallisella saa olla asuntovelkaa enintään 3,5 kertaa bruttovuositulojen määrä. Lainanantaja voi kuitenkin poiketa sitovista rajoista harkintansa perusteella vuoden 2018 alusta lukien siten, että ensiasunnon ostajien kohdalla raja voi ylittyä enintään 20 prosentissa vastaavalle ryhmälle myönnettyjen asuntolainojen arvosta ja muiden asuntolainantajien kohdalla enintään 10 prosentissa luotonannon arvosta kalenterivuodessa.

Mitoitus on tarkoitettu kiinteäksi, joskin tasoa voidaan kalibroida markkinatilanteen mukaan. Keskuspankki päättää rajoitteen tasosta ja arvioi mahdollisen muutostarpeen vuosittain¹⁸. Vaatimus on sitova. Väline kohdistuu kotimarkkinoilla tapahtuvaan asuntoluotonantoon ja se koskee kaikkia säänneltyjä asuntolainantajia sekä kotitalouksia.

LTI:n käytöllä pyritään ensisijaisesti varmistamaan riittävä kotitalouksien velanhoitokyky sekä tukemaan pankkien asuntoluottoriskien hallintaa. LTI-rajoitetta kalibroitaessa tasolle 3,5 huomioitiin keskimääräiset tulot, keskimääräinen n. 25 vuoden laina-aika ja 7 prosentin stressattu korkotaso. Näillä oletuksilla arvioitiin, että velalliset, joilla bruttomääräinen velanhoitorasite on yli 30 prosenttia ja nettomääräinen velanhoitorasite yli 40 prosenttia, joutuvat todennäköisemmin maksuvaikeuksiin.

17 Ks. Bank of Englandin Financial Stability Report, June 2017, kuvio A5.

18 Ks. esim. Review of residential mortgage lending requirements 2017.

4.4.2 Enimmäisvelanhoitorasite

Taulukko 3. Velanhoitorasitteen ja tulojen välistä suhdetta koskevat rajoitteet

Maa	DSTI-tyyppinen yläraja	Poikkeukset
Viro	50 % nettotuloista (korko: max (lainakorko+2 %, 6 %), maturiteetti max 30 v)	15 % arvosta
Liettua	40 % nettotuloista lainan alkuperäisellä korolla ja 50 % laskettuna 5 %:n korolla	5 %:ssa lainojen arvosta voi DSTI olla enintään 60 % lainan alkuperäisellä korolla laskettuna
Alankomaat	10,5 %–29,5 % bruttotuloista riippuen tuloista, yleensä 5 %:n korolla	

4.4.2.1 Viro

Viro otti maaliskuussa 2015 käyttöön asuntolainanottajien 50 prosentin enimmäisvelanhoitorasitteen (engl. debt-service-to-income, DSTI), jonka laskennassa otetaan huomioon myös muut velat kuin asuntoluotot, esimerkiksi kulutusluotot. Velanhoitorasite lasketaan käyttäen korkona joko lainasopimuksen kokonaiskorkoa (viitekorko + marginaali) 2 prosenttiyksiköllä lisättyä tai 6 prosentin vuosikorkoa. Näistä velanhoitorasitteen laskennassa käytetään korkeampaa. Virossa on voimassa myös asuntolainan takaisinmaksuajan rajoite, joka on 30 vuotta ja jota käytetään enimmäisvelanhoitorasitteen laskennassa. Tuloina enimmäisvelanhoitorasitetta laskettaessa käytetään velallisen nettotuloja.

Virossa 15 prosentissa uusien asuntolainojen arvosta vuosineljänneksittäin ei tarvitse noudattaa enimmäisvelanhoitorasitetta (tai myös käytössä olevia LTV- tai takaisinmaksuajan rajoitteita). Enimmäisvelanhoitorasite on tarkoitettu pysyväksi, mutta se on muutettavissa keskuspankin pääjohtajan asetusta muuttamalla. Enimmäisvelanhoitorasite koskee kaikkia Virossa toimivia luottolaitoksia (ml. ulkomaisten luottolaitosten sivuliikkeit). Virossa otettiin positiivinen luottorekisteri käyttöön vuonna 2016.

Virossa lainanottajakohtaisten välineiden yhdistelmällä pyritään vahvistamaan lainanottajien ja -myöntäjien vastustuskykyä negatiivisille häiriöille, estämään lainanmyöntökäytäntöjen heikentyminen sekä ehkäisemään liiallista velkaantumisen kasvua ja asuntojen hintojen nousua. Enimmäisvelanhoitorasite lasketaan Virossa stressatulla korkotasolla, koska vaihtuvakorkoiset viitekorot ovat Virossa yleisiä. Enimmäisvelanhoitorasitevaatimuksen on tarkoitus parantaa kotitalouksien sietokykyä tuloihin ja työllisyyteen liittyville negatiivisille yllätyksille ja siten vähentää luottotappioiden todennäköisyyttä.

Enimmäisvelanhoitorasite ja muut lainanottajakohtaiset makrovakausvälineet otettiin käyttöön vuonna 2015 ennakkollisina toimina estämään luotonmyöntökäytäntöjen mahdollinen heikentyminen luottosuhdanteen edetessä. Välineet kalibroitiin tuolloin markkinoilla vallinneiden käytäntöjen mukaisesti.

4.4.2.2 Liettua

Enimmäisvelanhoitorasite (samoin kuin enimmäisluototussuhde ja takaisinmaksuajan rajoite) otettiin Liettuassa käyttöön vuonna 2011. Liettuassa uusia asuntolainanottajia koskeva enimmäisvelanhoitorasite (DSTI) on 40 prosenttia. Lisäksi vuonna 2015 sääntelyä täsmennettiin niin, että 5 prosentin korolla laskettu enimmäisvelanhoitorasite ei saa ylittää 50 prosenttia tuloista. Rajoitteesta voidaan poiketa enintään 5 prosentissa uusien asuntolainojen arvosta vuodessa. Poikkeuslainojen velanhoitorasite voi olla enintään 60 prosenttia. Enimmäisvelanhoitorasitteen laskennassa huomioidaan muutkin kotitalouslainat kuin asuntovakuudelliset lainat.

Enimmäisvelanhoitorasitetta laskettaessa tuloina käytetään velallisten yhteenlaskettuja kuukausittaisia nettotuloja. Nettokuukausitulon arvioinnissa huomioidaan vähintään viimeksi kuluneen 6 kuukauden keskimääräiset pysyvät tulot sekä arvio tulojen pysyvyydestä pidemmällä aikavälillä. Luotontarjoajat tekevät arvion tulojen pysyvyydestä. Jos tuloissa on suurta vaihtelua (esim. osinko- tai sijoitustoiminnan tulojen vaihtelun vuoksi), luotontarjoajien tulisi noudattaa kireämpiä rajoitteita.

Enimmäisvelanhoitorasite on tarkoitettu pysyväksi, mutta se on keskuspankin johtokunnan päätöksellä säädettävissä esim. luottosuhdanteiden mukaan.

Vuonna 2017 lainsäädäntöä laajennettiin niin, että lainanottajakohtaiset makrovakauseräilyneet koskevat kaikkea asunnon hankintaa varten tarjottua tai asuntovakuudellista luotonantoa riippumatta luoton myöntäjästä. Liettuassa on käytössä positiivinen luottotietojärjestelmä.

Liettuassa lainanottajakohtaisten välineiden yhdistelmällä pyritään vahvistamaan lainanottajien ja -myöntäjien vastustuskykyä negatiivisille häiriöille, varmistamaan kestävä lainanmyöntökäytännöt sekä ehkäisemään liiallista asuntojen hintojen nousua. Enimmäisvelanhoitorasitteella pyritään varmistamaan, ettei kotitalouksien velanhoitorasite kasva kohtuuttomaksi eivätkä ne rajoita kulutustaan merkittävästi korkojen noustessa.

4.4.2.3 Alankomaat

Alankomaissa asuntovelallisten enimmäisvelanhoitorasitetta koskeva vaatimus (DSTI) on ollut voimassa vuodesta 2012 lähtien. Rasite määritellään velallisen vuositulojen ja korkotason perusteella. Rajoitteen taso riippuu velallisten tulotasosta, ja pienituloisilla raja on tiukempi kuin suurempituloisilla.¹⁹ Nykyinen raja on 10,5 %–29,5 % velallisen bruttovuo-

¹⁹ Ks. IMF: Netherlands: Financial Sector Assessment Program: Technical Note-Macroprudential Policy Framework, Box 1, page 21.

situloista. Enimmäisvelanhoitorasite kalibroidaan vuosittain ja se on laskenut tasaisesti viime vuosina. Velallisia pyritään lisäksi suojaamaan korkoriskiltä siten, että kun kyseessä on alle 10 vuoden kiinteäkorkoinen laina, velanhoitorasitetta ei lasketa käyttäen todellista korkoa vaan korkeampaa korkotasoa. Tällä hetkellä laskentakorkona käytetään 5 % kun luottojen markkinakorkotasoa on n. 2 %.

Vaatus on sitova ja perustuu lakiin. Rajojen kalibroinnista päättää vuosittain maan hallitus. Väline koskee kaikkia asuntolainanottajia ja asuntoluottottajia, esim. pankkeja, vakuutusyhtiöitä ja eläkerahastoja. Rajoitteen laskennassa otetaan huomioon asuntolainan lisäksi muutkin velat kuten kulutusluotot ja opintolainat. Alankomaissa on käytössä positiivinen luottotietorekisteri.

DSTI-rajoitteen tavoitteena on varmistaa riittävä kotitalouksien velanhoitokyky ja vähentää kotitalouksien velkaantumista. Toissijaisesti tavoitteena on estää liiallista luotonantoa sekä vähentää asuntomarkkinoiden syklisyyttä.

4.4.3 Lyhennysvaatimus

4.4.3.1 Ruotsi

Ruotsissa kesäkuussa 2016 voimaan tullut uusia asuntolainoja koskeva lyhennysvaatimus pohjautuu hallituksen hyväksymiin Ruotsin finanssivalvojan säädöksiin. Ruotsissa lyhennysvaatimus on kytketty ensisijaisesti lainan luototussuhteeseen (engl. loan-to-value, LTV). Kun luototussuhde on yli 70 prosenttia, asuntolainaa tulee lyhentää vähintään 2 prosenttia lainasummasta vuodessa. Kun luototussuhde on 50–70 prosenttia, lainaa tulee lyhentää vähintään 1 prosenttia vuodessa. Kun luototussuhde on laskenut alle 50 prosenttiin, asuntolainan luototussuhteeseen perustuvaa lyhennysvelvoitetta ei enää ole. Ruotsin finanssivalvoja pitää välinettä rakenteellisena, mutta sitä voidaan tarvittaessa muuttaa tai se voidaan poistaa lyhyellä varoitusajalla.

Maaliskuussa 2018 Ruotsissa tuli voimaan lisäys lyhennysvaatimukseen. Uuden säännön mukaan asuntolainan lyhennysvelvoite on yhden prosenttiyksikön luototussuhteeseen perustuvaa lyhennysvaatimusta kireämpi, jos lainanottajan tuloihin suhteutettu lainasuhde (loan-to-income, LTI) on yli 4,5 eli lainan koko on yli 4,5-kertainen suhteessa lainanottajan tuloihin. Ruotsin valvoja pitää toimea rakenteellisena, mutta sitä voidaan muuttaa.

LTI:n laskennassa tuloiksi lasketaan velallisten yhteenlasketut viimeisimmän vahvistetun verotuksen mukaiset bruttoansiotulot, mutta myös muita varmoja ja pysyviä tuloja (kuten tulonsiirrot ja pääomatulot) ja tulojen nousu voidaan huomioida. Asuntolainaa myöntävä pankki vastaa tulojen arvioinnista.

Ruotsin sääntely mahdollistaa väliaikaisen poikkeamisen LTI:hin suhteutetusta lisälyhennysvaatimuksesta esimerkiksi työttömyyden, eron tai asunnonvaihdon vuoksi. Pankeilla on myös oikeus myöntää korkeintaan 5 vuotta lyhennysvapaata uudisasuntojen hankintaa varten otettaviin lainoihin. Rakennusaikaista rahoitusta, joka ei ole asuntovakuudellista asuntoluototusta, lyhennysvaatimus ei koske.

Ruotsin finanssivalvoja on ehdottanut lyhennysvaatimukseen muutosta, jonka avulla lyhennysvaatimus saataisiin kattamaan pankkien luotonannon lisäksi muiden tahojen asuntoluotontarjonta. Lisäksi ehdotetaan ns. käänteisten asuntolainojen vapauttamista lyhennysvelvoitteesta.

LTI-suhteeseen perustuvan lyhennysvaatimuksen on tarkoitus kohdistua kotitalouksien kassavirran muutoksista aiheutuviin riskeihin, ja sen katsotaan täydentävän kotitalouksien taseriskeihin kohdistuvaa LTV-rajoitetta. LTV-rajoitteen ja lyhennysvaatimuksen yhdistelmällä pyritään vähentämään niiden kotitalouksien osuutta, jotka ovat suuresti velkaantuneita suhteessa sekä asuntojensa arvoon että tuloihinsa nähden, ja näin vähentämään velkaantumisen kasvun makrotaloudellisia riskejä, jotka voisivat toteutua esimerkiksi kotitalouksien kulutuksen supistumisen kautta.

4.4.3.2 Norja

Norjassa asuntolainojen lyhennysvaatimus koskee uusia asuntolainoja, joiden luototussuhde (engl. LTV) on yli 60 prosenttia. Näitä lainoja tulee lyhentää vuosittain vähintään 2,5 prosenttia lainasummasta tai 30-vuotisen annuiteettilainan lyhennystä vastaavalla määrällä.

Lyhennysvaatimus on osa lainanottajakohtaisten makrovakaustavälineiden yhdistelmää, joka otettiin käyttöön alun perin vuonna 2015. Lyhennysvaatimukseen liittyvää luototussuhteen rajaa kiristettiin vuoden 2017 alussa 70 prosentista 60 prosenttiin. Lyhennysvaatimusta perustellaan pitkälti samoin kuin muita lainanottajakohtaisia välineitä.

Luotonantajilla on mahdollisuus poiketa lyhennysvaatimuksesta tai muista asuntoluototukseen kohdistetuista makrovakaustoimista 10 prosentissa uusista asuntolainoista vuosineljänneksellä. Oslossa tämä poikkeamismahdollisuus koskee 8 prosenttia luotonannosta. Lyhennysvaatimus ei tiettyjen ehtojen vallitessa koske ns. käänteisiä asuntolainoja, jotka myönnetään iäkkäille asunnonomistajille.

4.4.4 Lainan enimmäispituus

4.4.4.1 Viro

Maaliskuussa 2015 voimaan tulleen sääntelyn mukaan uusien asuntolainojen enimmäistakaisinmaksuaika on 30 vuotta. Virossa pankit saavat joustaa takaisinmaksuajanrajoitteesta korkeintaan 15 prosentissa luotonannosta vuosineljänneksellä. Väline on tarkoitettu pysyväksi, mutta se on muutettavissa keskuspankin pääjohtajan asetusta muuttamalla. Rajoite koskee kaikkia Virossa toimivia luottolaitoksia (ml. ulkomaisten luottolaitosten sivuliikkeit).

Viranomaiset perustelevat takaisinmaksuajan rajoitetta samoin kuin enimmäisvelanhoitorasitetta, jota takaisinmaksuajan rajoite täydentää. Takaisinmaksuajan rajoitteella pyritään estämään enimmäisvelanhoitorasitteen kiertäminen lainan takaisinmaksuaikaa pidentämällä.

4.4.4.2 Liettua

Liettuassa marraskuusta 2015 asti voimassa ollut uusien asuntolainojen enimmäistakaisinmaksuaika on 30 vuotta. Aiempi vuonna 2011 voimaan tullut rajoite oli 40 vuotta. Väline on tarkoitettu pysyväksi, mutta se on keskuspankin johtokunnan päätöksellä säädettävissä.

Rajoitetta perustellaan pitkälti samoin kuin enimmäisvelanhoitorasitetta. Takaisinmaksuajan rajoite täydentää enimmäisvelanhoitorasitetta ja lisäksi hidastaa kotitalouksien velkaantumista.

4.5 Lainanottajakohtaisten makrovakausvälineiden käytöstä tutkimuskirjallisuudessa

Empiiristen vaikutusarvioiden mukaan enimmäisluototussuhteen (LTV) ja tuloperusteisten välineiden (DTI/DSTI) käytöllä on yhteys luottojen kasvuvauhtiin (Akinci ja Olmstead-Rumsey (2015), Kuttner ja Shim (2016), Cerutti et al. (2017)), kun taas makrovakausvälineiden ja asuntomarkkinoiden hintakehityksen välinen yhteys on epäselvempi (Kuttner ja Shim (2016), Lim et al. (2011)). Tuloperusteiset välineet (DTI ja DSTI) vaikuttavat olevan enimmäisluototussuhdetta (LTV) tehokkaampia (Cerutti et al. (2017)).

Tutkimus välineiden kiristämisestä ja höllentämisestä osoittaa, että keskimääräinen enimmäisluototussuhteen (LTV) kiristys alentaa asuntojen hintoja keskipitkällä aikavälillä 2–10 % verrattuna tilanteeseen, jossa kattoa ei ole. Keskimääräinen enimmäisvelkasuhteen (DTI) kiristys alentaa asuntojen hintoja 2–15 % keskipitkällä aikavälillä verrattuna tilanteeseen, jossa toimenpidettä ei tehdä (Carreras et al. (2018)).

Vaikutukset kotitalouksien velkaan ovat vaikeammin arvioitavissa. Lyhyen aikavälin vaikutukset ovat pieniä etenkin enimmäisluototussuhteen (LTV) osalta. Enimmäisvelkasuhteen (DTI) pitkän aikavälin vaikutuksesta on kirjallisuudessa näyttöä, mutta voimakkuus vaihtelee.

Koska EU:ssa näiden lainanottajakohtaisten makrovakausvälineiden käyttö on vielä melko uutta, tutkimusta välineiden tehosta on toistaiseksi melko vähän. Asian kokeelliseen tutkimukseen liittyy hyvin suuria epävarmuuksia, joten tilastollisin menetelmin on yritettävä tehdä vaikutusarvioita toteutettujen politiikkatoimien osalta. Tutkimustuloksia, joissa on käytetty aineistoa EU:n ulkopuolelta, alkaa olla saatavilla. Näiden avulla voidaan seurata, mitä tyyppillisesti on tapahtunut maissa, joissa välineitä on otettu käyttöön. Kysymyksenä on usein ollut välineiden vaikutus asuntojen hintojen kehitykseen. Siitä on usein saatavilla kuukausi- ja neljännesvuosiaineistoa, toisin kuin kotitalouksien velkaantumisesta.

Etelä-Koreassa oli Aasian 1997 finanssikriisin jälkeen ilmeinen tarve estää uusien finanssikuplien muodostuminen. Seuraavan vuosikymmenen alussa alkoi kuitenkin muodostua uusi asuntomarkkinakupla, johon reagoitiin LTV- ja DTI-sääntelyllä. LTV-sääntely alkoi vuonna 2002, ja tasona oli aluksi 60 %. DTI-sääntely otettiin käyttöön vuonna 2005. Näiden rajojen tasoista päätetään alueellisesti läänitasolla. LTV- ja DTI-säädöksiä on sovellettu etenkin seuduilla, joilla kiinteistökuplat vaikuttavat todennäköisiltä. LTV-rajat ovat olleet 40–80 % ja DTI-rajat 40–100 %, siis tiukempia kuin yleensä Euroopassa.

Igan ja Kang (2011) tutkivat DTI- ja LTV-rajojen muutosten vaikutuksia Koreassa vuosien 2002–2010 aineistolla. Rajan kiristämistä seuraa yleensä voimakas transaktioiden määrän aleneminen. Hintoihin kiristäminen alkaa vaikuttaa vasta muutaman kuukauden viiveellä. Keskimääräinen LTV:n kiristäminen hidastaa asuntojen hintojen nousua kyseisessä läänissä noin 0,5 % kuukaudessa. DTI:n säätelyn vaikutus on hiukan heikompi. Säädösten löysentämisen vaikutukset olivat vaikeammin havaittavissa, ja ne olivat luultavasti heikompia. Muutaman kuukauden aikaikkunassa havaittavaa vaikutusta kotitalouksien velkaantumiseen ei ollut, mahdollisesti siksi, että rajoitteita on löysennetty laskusuhdanteissa, jolloin rajoitteet ylittäviä lainoja ei muutenkaan paljon myönnettäisi. Tarkastelussa ei otettu huomioon toimenpiteen voimakkuutta, vaan muutos luokiteltiin kaksijakoisesti: se joko tapahtui, tai sitä ei tapahtunut.

Jung ja Lee (2017) hyödynsivät myös Korean aineistoa, ja tarkastelivat rajojen nostojen ja laskujen vaikutuksia erikseen. Poliittikapäätöksiä oli yhteensä 164 kappaletta. Pääkysymyksenä oli säädösten vaikutus asuntojen hintoihin. Kun suuri määrä taloudellisia ja maantieteellisiä tekijöitä kontrolloitiin, asuntojen hintojen muutoksista jää jäljelle residuaali, jota yritettiin selittää politiikkatoimilla. DTI-rajaa kiristäminen hidastaa odotetusti asuntojen hintojen nousua, löysäminen kiihdyttää sitä. LTV-sääntelyn vaikutus osoittautui epäsymmetriseksi: LTV-sääntelyn lieventäminen kiihdyttää asuntojen hintojen nousua, mutta kiristäminen ei vaikuta tavalla, joka olisi tarkastellussa muutaman kuukauden

aikaikkunassa havaittavissa. Keskimäärin DTI:n kiristäminen on hidastanut asuntojen hintojen kuukausinousua 0,9–1,5 %, löysentäminen nopeuttanut 0–1,1 %.

Molempien edellä kuvattujen tutkimusten tarkasteluhorisontti on ollut hyvin lyhyt, muutamia kuukausia. On myös yritetty tehdä laskelmia säädösten pitkäaikaisista vaikutuksista, joiden arvioiminen on luonnollisesti paljon vaikeampaa, varsinkin jos johtopäätöksiä tehdään yhden maan aineistolla. Craig ja Hua (2011) kuitenkin estimoivat Hong Kongin aineistolla pitkän aikavälin fundamentaalisia relaatioita asuntojen hintojen, maan tarjonnan ja makrotaloudellisten tekijöiden välillä. Estimointien valossa LTV-säädösten välilliset vaikutukset muuttavat hyvinkin voimakkaasti asuntojen tasapainohintoja.

Carreras et al (2018) ovat julkaisseet yhden uusimmista tutkimuksista, jossa yhteisintegraatioanalyysinä on toteutettu paneeliaineistoilla. Aineistona oli iso joukko OECD-maita, mm. Suomi. Tutkimuksessa laskettiin makrotaloutta kuvaava yhteisintegraatio, jonka avulla voidaan laskea asuntojen hintojen poikkeama tasapainotasoltaan. Keskimääräinen LTV-sääntely alentaa asuntojen hintoja kahdessa vuodessa runsaat 2 % ja pitkällä aikavälillä selvästi yli 10 % verrattuna tilanteeseen, jossa toimenpidettä ei tehdä. Keskimääräinen DTI-sääntely alentaa kahdessa vuodessa asuntojen hintoja noin 3 % ja pitkällä aikavälillä jopa 20 % verrattuna tilanteeseen, jossa toimenpiteitä ei tehdä.

Jos pankki vähentää asuntolainaportfoliotaan reaktiona lainanottajakohtaisiin välineisiin, sen on joko lisättävä muita saatavia ja sijoituksia tai supistettava velkojaan, sillä taseen on joka tapauksessa täsmättävä. Acharya ym (2017) käyttivät Irlannin aineistoa selvittääkseen pankkien tyypillisiä reaktioita vuonna 2015 tullessiin LTV- ja LTI-sääntelyihin. Ilmeisesti pankit olivat ainakin lisänneet yritysantolainausausta ja lisänneet arvopaperisijoituksia. Lisäksi suurituloisille kotitalouksille oli annettu aiempaa suurempia lainoja.

Lainanottajakohtaisten makrovakausvälineiden yleistyttyä niiden yhteisvaikutuksia ja tehokkuutta järjestelmäriskien ehkäisemisessä on tutkittu jonkin verran. Empiirisen tutkimuksen mukaan lainanottajakohtaisten välineiden yhdistelmien tehokkuus vaihtelee luotto- tai asuntomarkkinasuhdanteen eri vaiheissa. Enimmäisluototussuhteen ja enimmäisvelanhoitorasitteen tai enimmäisvelkasuhteen yhdistelmää on käytetty melko laajasti eri maissa ja sitä ovat empiirisesti tutkineet mm. Albacete et al. (2018), Carreras et al. (2018), Grodecka (2017) ja Kelly et al. (2018). Viimeksi mainitussa argumentoidaan, että luottosuhdanteen kiihtymisvaiheessa asetetut enimmäisluototussuhde ja laina-tulosuhteen rajoitus olisivat oleellisesti parantaneet rahoitusjärjestelmän kestävyyttä ja vähentäneet kotitalouksille, pankeille ja veronmaksajille aiheutuneita tappioita Irlannissa.

5 Liiallisen velkaantumisen ehkäisy – keinot ja toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Soveltamisala ja tavoitteet

Kotitalouksien velkaantumisen hillitsemiseksi kehitettävillä välineillä on tarpeen olla riittävän tasapuolinen ja kattava kokonaistason vaikutus kotitalouksien velkaantumiseen luottotyyppistä ja luotonantajasta riippumatta. Välineiden tulee kattaa mahdollisimman hyvin erilaiset kotitaloussektorin velkaantumiseen liittyvät riskinäkökulmat, joita ovat mm. kotitalouksien kyky kestää asuntojen hintojen laskua, korkojen nousua tai muita omaan talouteen tai kansantalouteen kohdistuvia merkittäviä häiriöitä.

Keskeistä on, että välineitä kehitetään kokonaisuutena siten, että välineitä voidaan tarvittaessa kohdistaa sekä asuntolainanantoon, taloyhtiölainanantoon että kulutusluotonantoon. Tärkeää on, etteivät luottolaitokset ja kotitaloudet voi merkittävästi kiertää asuntolainanantoon kohdistuvia välineitä korvaamalla tai täydentämällä asuntoluottoja taloyhtiölainoilla tai kulutusluotoilla. Välineiden tulee vaikuttaa ensisijaisesti kokonaistasolla ja olla yksittäisen kotitalouden kohdalla joustavia, mikä lisää myös niiden hyväksyttävyyttä.

Jotta välineiden kattavuus olisi riittävä, on perusteltua, että uudet ehdotettavat säännökset sijoitettaisiin luottolaitoslain ohella myös lakiin eräiden luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnistä. Välineiden tulisi myös olla kohdennettu niin, että ne täyttävät tavoitteensa eivätkä aiheuta merkittäviä ennakoimattomia ja epätarkoituksenmukaisia sivuvaikutuksia rahoituksen välitykseen tai talouteen. Välineiden ei tule vääristää kilpailua eikä keinotekoisesti muuttaa rahoitusmarkkinoiden rakennetta. Välineiden tulee lisäksi olla mahdollisimman helposti sovellettavia, jotta niiden tavoitteet ja tarkoitus ymmärretään, jolloin myös niiden yleinen hyväksyttävyys paranee.

Asuntorahoituksen merkitys kotitalouksien velkaantuneisuudessa on erittäin merkittävä (n. 80 %), minkä vuoksi asuntorahoitukseen ulottuvat välineet ovat olennainen osa kehittämistarvetta, vaikka asuntorahoituksen kasvu on tällä hetkellä kohtuullista. Pääosin

asunnonostot rahoitetaan edelleen pankeilta otettavilla asuntolainoilla. Viime vuosina kotitalouksien vastuulla olevat taloyhtiölainat ovat kasvaneet nopeasti. Lisäksi kulutusluottojen kasvu on ollut nopeaa. Vaikka asuntolainat ja taloyhtiölainat otetaan Suomessa edelleen pankeilta, on ulkomaisten esimerkkien valossa varauduttava siihen, että asuntorahoitusta siirtyy myös luottolaitossektorin ulkopuolelle.

5.2 Kokonaisvelkaantumiseen kohdistettavat makrovakausvälineet

Kotitalouksien velkaantumiseen kohdistuvilla ja lainanottajien ominaisuuksista riippuvilla makrovakausvälineillä voidaan hillitä kotitalouksien velkaantumista ja liiallista lainanantoa rahoitusjärjestelmän kokonaistasolla. Suomen makrovakausvälineistöstä puuttuu väline, jolla voitaisiin varmistaa, että lainanottajan lainanhoitokyky on riittävä. Ensisijaisesti tällainen väline voitaisiin toteuttaa lainan ja kotitalouden tulojen suhteen rajoitteena. Seuraavassa tarkastellaan keskeisten välineiden ominaisuuksia ja vaikutusmekanismeja.

5.2.1 Enimmäisvelka- tai enimmäislainasuhde

Enimmäisluototussuhteen lisäksi perusteltu tapa kotitalouksien velkaantumisen ja sen riskien hillitsemiseen on rajoittaa kotitalouden velan ja sen tulojen suhdetta. Enimmäisvelkasuhteella (engl. debt-to-income, DTI) rajoitettaisiin kotitalouden kokonaisvelan enimmäismäärää suhteessa tuloihin.

Enimmäisvelkasuhdetta yksinkertaisemmalla enimmäislainasuhdeella (engl. loan-to-income, LTI) rajoitettaisiin kotitalouden yksittäisen lainan, erityisesti asuntolainan, enimmäismäärää suhteessa tuloihin. Muita kotitalouden velkoja (mahdollista taloyhtiölainaa lukuun ottamatta) ei kuitenkaan otettaisi huomioon lainasuhdetta laskettaessa.

Rajoittamalla velkojen ja tulojen suhdetta enimmäisvelkasuhteen tyyppisellä välineellä voidaan kotitalouden velkaantumista rajoittaa ottaen huomioon kattavasti kotitalouden kokonaisvelat, ml. asuntolainat, mahdolliset velkaosuudet taloyhtiölainoissa, kulutusluotot ja muut velat. Rajoitteen kattavuus ehkäisee mahdollisuutta kiertää rajoitetta, mikä olisi mahdollista esimerkiksi pelkästään yksittäisiin asunto- tai muihin lainoihin kohdistettavissa enimmäislainasuhderajoitteissa.

Eryityisesti asuntorahoituksen osalta velkojen ja tulojen suhteen rajoitteen etuna olisi se, että asuntojen hintojen nousu ei heikentäisi rajoitteen vaikutusta toisin kuin pelkän enimmäisluototussuhteen tapauksessa. Koska kotitalouksien tulojen arvioidaan vaihtelevan asuntojen hintoja hitaammin, velkojen ja tulojen suhteen rajoite ehkäisisi asuntojen hintojen ja

asuntolainojen koon toisiaan ruokkivaa nousukierrettä, joka tyypillisesti voisi kasvattaa kotitalouksien velkaantuneisuutta ja johtaa asuntoluottomarkkinoiden ylikuumenemiseen ja mahdollisesti tätä seuraavaan romahdukseen. Seuraavassa tarkastellaan lähemmin kokonaisvelkaantuneisuuteen kohdistettavan enimmäisvelkasuhteen ominaisuuksia.

5.2.1.1 Enimmäisvelkasuhteen ominaisuudet

Suhdeluku lasketaan jakamalla kotitalouden/velallisten velkojen yhteismäärä kotitalouden/velallisten yhteenlasketuilla vuosituloilla. Enimmäisvelkasuhde olisi velkasuhteelle asetettu yläraja.

Määritellään seuraavat muuttuja:

I_{vuosi} kotitalouden vuositulot

D_v kotitalouden velkojen kokonaismäärä (kotitalouden asuntolainojen, muiden vakuudellisten ja vakuudettomien kuluttajaluottojen sekä taloyhtiölainojen velkaosuuksien määrä).

Tällöin enimmäisvelkasuhde voitaisiin määritellä: $DTI_y \equiv \frac{D_v}{I_{vuosi}} \leq \overline{DTI}_y$

Tästä ylärajasta \overline{DTI}_y olisi mahdollista sallia poiketa tietyssä osuudessa lainanantoa niin, että luotonantajan ei tarvitse noudattaa enimmäisvelkasuhteen asettamaa vaatimusta tietyssä osassa luotonannon määrästä kunkin neljännesvuoden aikana myöntämistään enimmäisvelkasuhteen alaisista luotoista.

Enimmäisvelkasuhteen mitoituksella pyritään ehkäisemään kotitalouksien velkaantumisen liiallista kasvua rajoittamalla yksittäisten kotitalouksien kokonaisvelan suuruutta suhteessa tuloihin. Enimmäisvelkasuhde rajoittaa erityisesti asuntolainaa ottavien tai ottaneiden kotitalouksien velanottoa. Tästä huolimatta enimmäisvelkasuhteen täyttämistä on perusteltua edellyttää myös muiden kotitalousluottojen ottajilta, jotta esimerkiksi asuntolainanottoa ei korvattaisi kulutusluotoilla ja pyrittäisi näin kiertämään vaatimusta. Tällöin enimmäisvelkasuhde kohdennettaisiin niin, että enimmäisvelkasuhdetta koskeva vaatimus on täytettävä, kun kotitalous ottaa asuntolainan tai asuntovakuudellisen kulutusluoton tai muun kulutusluoton. On kuitenkin huomattava, ettei rajoite ole kuluttajaluotonannon kasvulle riittävä rajoite. Se on kuitenkin tarpeellinen sääntelyn kiertämisen välttämiseksi.

Velkasuhdetta laskettaessa otetaan kotitalouksien kokonaisvelkoja ja tuloja tarkasteltaessa huomioon uutta lainaa ottavien henkilöiden kokonaisvelat ja tulot. Kokonaisveloissa tulee ottaa huomioon uusi laina ja osuus taloyhtiölainasta, joiden osalta edellytetään enimmäisvelkasuhteen toteutumista sekä kotitalouden muut asuntolainat, taloyhtiöiden lainaosuudet, muut kulutusluotot, muut luotot ja lainaosuudet. Kotitalouksien tulot voidaan

enimmäisvelkasuhteessa määrittää perustuen joko netto- tai bruttotuloihin. Tulot arvioidaan vuositasolla ottaen huomioon tulojen vakaus.

Yksi tapa on ottaa tuloina huomioon velallisten yhteenlasketut 12 kuukauden ansio- ja pääomatulot sekä tulonsiirrot verotuksen ja muiden kotitalouden maksamien tulonsiirtojen jälkeen (nettotulot). Nettotulojen käyttöä vaatimuksessa voidaan perustella sillä, että nettotulot kuvaavat bruttotuloja paremmin sitä käytettävissä olevaa tulokokonaisuutta, jolla kotitalouden on huolehdittava velkojen takaisinmaksusta ja kulutuksestaan.

Toinen tapa on huomioida tuloina velallisten yhteenlasketut 12 kuukauden ansio- ja pääomatulot sekä tulonsiirrot kotitaloudelle ennen verotusta ja muita kotitalouden maksamia tulonsiirtoja (bruttotulot). Bruttotulojen käyttö olisi yksinkertaisempi tapa määritellä kotitalouden tulot. Lisäksi bruttotulotietojen käyttäminen olisi käytännössä helpompaa, sillä vuonna 2019 käyttöön otettu kansallinen tulorekisteri kokoaa tiedot nimenomaan bruttotuloista.²⁰

5.2.2 Enimmäisvelanhoitorasite tai enimmäislainanhoitorasite

Enimmäisvelanhoitorasitteella (engl. debt-service-to-income, DSTI) rajoitettaisiin kotitalouden velanhoitomenojen enimmäismäärää suhteessa käytettävissä oleviin tuloihin (lainanottohetkellä). Koska velanhoitomenot koostuvat velan lyhennyksistä sekä korkomaksuista, ne voivat vaihdella lainan juoksuaikana korkojen tai takaisinmaksuajan muuttuessa.

Enimmäisvelanhoitorasitetta voidaan soveltaa siten, että se tulee täyttää erikseen määrättyllä enimmäistakaisinmaksuajalla ja stressitilanteessa oletettavasti sovellettavalla, vallitsevaa korkeammalla korolla (ns. stressattu korko). Tällöin vaatimus olisi käytännössä samankaltainen kuin enimmäisvelkasuhde.

Enimmäislainanhoitorasitteessa (engl. loan-service-to-income, LSTI) rajoitettaisiin vain kotitalouden yksittäisen lainan hoitomenojen enimmäismäärää suhteessa käytettävissä oleviin tuloihin (lainanottohetkellä). Muuten LSTI:n ominaisuudet voisivat olla DSTI:n kaltaiset.

5.2.2.1 Enimmäisvelanhoitorasitteen ominaisuudet

Yleinen kaikkia kotitalouden velkojen hoitokustannuksia koskeva vaatimus, jossa sovellettaisiin stressattua korkoa, voisi olla esimerkiksi muotoa

$$DSTI \equiv \frac{\sum_{i=1}^n DS_i(\max(6\%, R_i + 2\%), \min(25v, mat_i))}{I_{kk}} \leq \overline{DSTI}$$

²⁰ Nettotulotiedot ovat laskettavissa tulorekisterin tiedoista, mutta sellaisenaan tulorekisteri ei sisällä nettotulotietoa.

jossa lainanottajalla on n kpl eri velkasopimuksia, joiden velanhoitorasitteet kullekin kotitalouden velkasopimukselle i (DS_i) (ml. taloyhtiölainojen velkaosuuksien hoitokulut) lasketaan yhteen maksuvaralaskelman stressiskenaarion mukaisesti sekä lisäoletuksina, että sovelletaan velkasopimuksen i mukaista korkoa (R_i) lisättynä 2 prosenttiyksiköllä, jos se ylittää 6 %:n stressiskenaariorikon, ja sovelletaan velkasopimuksen i mukaista maturiteettia (mat_i), jos se on 25:tä vuotta lyhyempi. DSTI voidaan laskea velkasopimuksen todellisen takaisinmaksumuodon mukaisesti, jolloin DS_i lasketaan suurimman kuukausittaisen velanhoitorasituksen mukaisesti, tai vaihtoehtoisesti tasaerätakaisinmaksutavan (annuiteetti) mukaisesti. Velanhoitorasitteen laskennassa voidaan soveltaa velkasopimuksessa sovittua kiinteää korkoa, jos korko on sovittu kiinteäksi koko lainan takaisinmaksuajaksi. I_{kk} on velallisen kuukausitulot.

Luotonantaja voisi poiketa vaatimuksesta tietyssä osassa lainanannon volyyymistä neljännesvuosittain. Finanssivalvonnan johtokunta voisi rahoitusvakauserusteina joko alentaa tai korottaa enimmäisvelanhoitorasiterajoitetta erikseen sovittavalla tavalla ja/tai muuttaa sallittujen poikkeusten osuutta erikseen sovittavalla tavalla.

5.2.3 DTI:n, LTI:n, DSTI:n ja LSTI:n erot, yhteneväisyydet ja vaikutusmekanismit

Kotitalouksien velan tai velanhoitomenojen määrää suhteessa tuloihin rajoittavien välineiden tavoitellut makrovakauseruotukset olisivat pääosin samankaltaiset.

Joko velan tai lainan määrän suora rajoittaminen suhteessa tuloihin tai velan- tai lainanhoitokulujen määrän rajoittaminen suhteessa tuloihin vähentäisi joidenkin kotitalouksien velanottoa. Velanoton rajoittamisen makrovakauseruotukset näkyisivät pääasiassa kolmella tavalla. Ensinnäkin velanoton rajoittaminen parantaisi kotitalouksien velanhoitokykyä ja pienentäisi siten luotonantajille koituvien luottotappioiden todennäköisyyttä. Toiseksi rajoittaminen vähentäisi kotitalouksien velkaantuneisuuden kasvua etenkin niiden kotitalouksien osalta, jotka ovat altteimpia häiriöille. Kolmanneksi velanoton rajoittaminen vaikuttaisi välillisesti asuntojen hintoihin pienentämällä asuntolainojen kokonaismäärää ja siten kokonaistasolla asuntojen ostoon käytettävissä olevia varoja.

Edellisten vaikutusten lisäksi välineet voivat vaikuttaa luotonottajien sekä luotonantajien odotuksiin tulevasta politiikasta ja sitä kautta niiden käyttäytymiseen.

Tuloihin sidottujen välineiden vaikuttavuudessa voi kuitenkin olla keskinäisiä eroja. Esimerkiksi pelkkä enimmäisvelanhoitorasite (DSTI) tai enimmäislainanhoitorasite (LSTI) voisi johtaa siihen, että lainojen takaisinmaksuaikaa pidennettäisiin siten, että asetetulla rajoitteella ei olisi vaikutusta. Kaikki kotitalouden velat huomioivat DTI ja DSTI arvioisivat puolestaan LTI:tä ja LSTI:tä kattavammin kotitalouden kokonaisvelkaantumista ja veloista

koituvaa rasiusta suhteessa tuloihin. DTI ja DSTI olisi velkaantumisen kokonaisuuden kannalta perusteltua toteuttaa niin, että välineet kohdistuisivat myös muiden luotonantajien kuin luottolaitosten myöntämiin lainoihin.

Tarkasteltaessa sitä, tulisiko tulosidonnaisessa välineessä tuloihin suhteuttaa velan määrä vaiko velanhoitokustannukset, keskeistä on, miten otetaan huomioon lainanhoitokustannuksiin vaikuttava korkotaso ja sen tuleva kehitys. Jos mahdollinen korkotason muutos otetaan DSTI/LSTI:ssä huomioon olettamalla koroksi kiinteä vallitsevaa korkeampi korko, DSTI/LSTI ja DTI/LTI ovat ominaisuuksiltaan hyvin lähellä toisiaan. Jos DSTI/LSTI:n laskennassa edellisen lisäksi oletetaan kiinteä lainan takaisinmaksuaika, välineet voidaan mitoittaa täysin toisiaan vastaavalla tavalla.

Toisaalta niiltä osin kuin DSTI:tä tai LSTI:tä ei sidota täysin kiinteään korkoon, ne reagoivat myös korkotason vaihteluun ja muuttuvat siten suhdannetilanteen mukaisesti toisin kuin DTI tai LTI. Tällöin korkotason noustessa DSTI/LSTI kasvaa velka-/lainamäärään suhteutettuna, jolloin asetettu rajoite efektiivisesti kiristyy ja vahvistaa siten korkojen lainanottoa hillitsevää vaikutusta.

DTI tai LTI olisivat määrittelyltään ja laskennaltaan yksinkertaisempia kuin LSTI ja etenkin DSTI, jossa tulisi ottaa huomioon asuntolainan hoitomenojen lisäksi kunkin kotitalouden muut velat ja niiden hoitomenot. Jos lainanottajalla olisi monia erityyppisiä velkoja, jotka olisi sidottu erilaisiin korkoihin ja joista perittäisiin mahdollisesti myös erilaisia muita luottokustannuksia, DSTI:ssä kokonaisvelanhoitokulujen mittaaminen jouduttaisiin räätälöimään asiakaskohtaisesti, mikä lisäisi välineen soveltamisen kustannuksia lainanmyöntöpäätöksiä tehtäessä, mutta myös välineen käyttöä valvottaessa. DSTI/LSTI:n voi nähdä myös puuttuvan DTI/LTI:tä yksityiskohtaisemmin yksittäisten asuntolainojen myöntöprosessiin ja siihen liittyvään maksuvaran tarkasteluun, joka on asuntolainojen myöntäjien liiketoiminnan keskeinen osa-alue.

Kaiken kaikkiaan tarkastelluista tulosidonnaisista välineistä lainanottajan velkojen ja tulojen suhteen (DTI) sekä velanhoitomenojen ja tulojen suhteen (DSTI) rajoitteet täyttäisivät parhaiten edellä mainitut periaatteet. DTI:n ja DSTI:n väliset erot olisivat todennäköisesti käytännössä melko pieniä, ja valittavan välineen mitoituksella olisi todennäköisesti suurempi merkitys sen vaikutuksiin kuin valinnalla näiden kahden välineen välillä. DTI:n soveltaminen olisi todennäköisesti käytännössä DSTI:n soveltamista yksinkertaisempaa ja kustannustehokkaampaa sekä luotonmyöntäjien että valvonnan näkökulmasta. Erityisesti nykyistä korkeamman korkotason oloissa korkotason huomioon ottavien DSTI-rajoitteen vaikuttavuus voisi olla joissakin tilanteissa DTI-rajoitetta vahvempi.

Sekä DTI- että DSTI-rajoitteiden soveltaminen nojautuisi ennen kattavan ja toimivan positiivisen luottorekisterin käyttöönottoa lainanottajan ilmoituksiin ja muihin lainanantajan keräämiin tietoihin lainanottajan veloista ja tuloista.

DTI-rajoite olisi käytännön toteuttamisen näkökulmasta DSTI-rajoitetta yksinkertaisempi. Kotitalouksien velkasuhteiden laskennassa tarvittaisiin tieto kotitalouden veloista ja tuloista, kun taas kotitalouksien velanhoitorasitetta laskettaessa tieto tarvittaisiin myös ainakin velkojen koroista ja maturiteeteista. Lisäksi jos velanhoitorasitteita laskettaessa haluttaisiin esimerkiksi soveltaa vallitsevista poikkeavia velkojen ehtoja, ne olisi määritettävä todennäköisesti erikseen erityyppisille veloille (esim. asuntolaina ja lyhytaikainen kulutusluotto).

Riippumatta tulosidonnaisen välineen muodosta välineen käyttö ja mitoitus edellyttää sovellettavan tulokäsitteen määrittelyä. Tulot voivat olla joko brutto-, netto- tai käytettävissä olevat tulot, joista valittava käsite olisi sääntelyssä määriteltävä tarkasti. Kansainvälisesti tulosidonnaisissa välineissä on sovellettu erilaisia tulokäsitteitä, mikä vaikeuttaa välineiden mitoituksen vertailua maiden välillä.

Tulosidonnaista välinettä voitaisiin soveltaa ensisijaisesti rakenteellisesti kiinteällä mitoituksella lainanannon ja velkaantumisen liiallisen kasvun ehkäisemiseksi. Tästä huolimatta olisi perusteltua, että makrovakausviranomaisella olisi mahdollisuus tarkistaa perusteluista syistä välineiden mitoitusta.

Makrovakauspolitiikassa käytettävillä välineillä asetettaviin vaatimuksiin on perusteltua sallia poikkeamismahdollisuus määrätystä osassa myönnettävistä luotoista. Muiden tekijöiden ohella tätä edellyttää se, että tulosidonnaiset välineet vaikuttavat eri tavoin pieni- ja suurituloisiin kotitalouksiin. Jos kriteerinä tarkastelussa käytetään kotitaloudelle velanhoidomenojen jälkeen käytettäväksi jääviä tuloja, tulosidonnaiset välineet voisivat tyypillisesti rajoittaa keskimääräistä suurituloisempien kotitalouksien velanottoa muita tiukemmin. Lisäksi tulosidonnaiset välineet eivät ota suoraan huomioon kotitalouden muuta varallisuutta, joka voisi joissakin tapauksissa olla peruste rajoitetta suuremman velan sallimiseen.

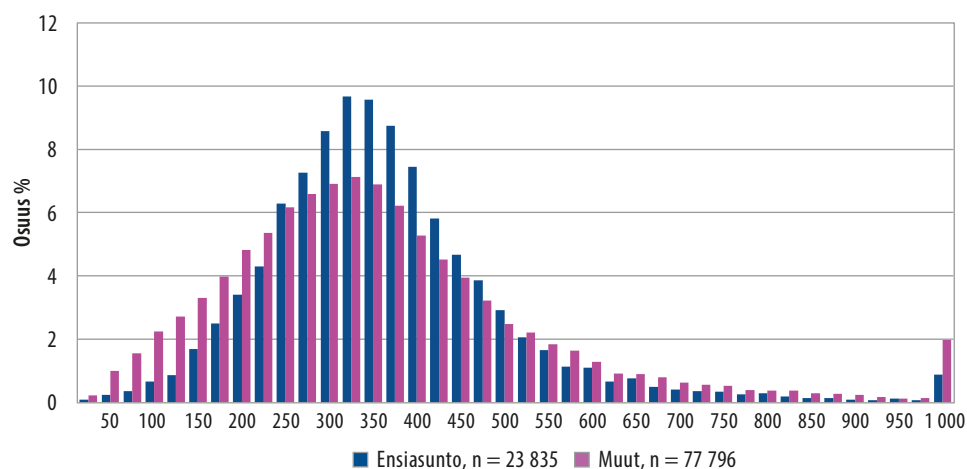
Välineen joustavuus olisi kansainvälisten esimerkkien valossa järkevintä toteuttaa mahdollistamalla, että luotonantaja voisi määräosassa asuntolainoista jättää välineen asettamat rajoitteet huomiotta. Poikkeusmahdollisuus parantaa luotonantajien harkintamahdollisuuksia yksittäisten luotonhakijoiden kohdalla. Poikkeukset parantavat esimerkiksi mahdollisuuksia ottaa huomioon yksittäisten kotitalouksien tulot ja varallisuus luotonmyöntöpäätöksissä. Poikkeusmahdollisuus voitaisiin myöntää esimerkiksi tietyille prosentille myönnettyistä lainoista neljännesvuoden aikana.

5.2.4 Toteutuneet velkasuhteet ja velanhoitorasitteet

Edellä todetaan enimmäisvelkasuhde (DTI) kokonaisvelkaantumisen hillitsemistavoitteen kannalta paremmaksi välineeksi kuin yksittäiseen lainaan kohdistuvat välineet (LTI ja LSTI) ja yksinkertaisemmaksi käyttää kuin enimmäisvelanhoitorasite (DSTI). Välineen laskennassa käytettävästä tulokäsitteestä puolestaan bruttotuloja pidetään yksiselitteisempänä ja käytettävyydeltään parempana kuin nettotuloja.²¹

Jo toteutuneen asuntoluotonannon velkasuhteita on arvioitu Finanssivalvonnan luottolaitoksilta keräämien tietojen valossa.²² Aineisto kattaa tilanteet, joissa on haettu asuntolainaa, mutta aineistossa on tietoa myös asuntolainaa hakeneiden muista veloista.

Aineisto mahdollistaa toteutuneiden velkasuhteen (DTI) tarkastelun, kun aineiston mukaiset asuntolainanhakijan raportoimat kokonaisvelat suhteutetaan kotitalouden bruttotuloihin. Kuten kuviosta 13 näkyy ensiasuntolainanhakijoiden ja muiden asuntovelkaa saaneiden velkasuhteiden jakaumat ovat muodoltaan melko samankaltaiset.



Oik. hännän leikkuri: 1 000, Havaintoja yht. = 101 631
Painotettu lainan koolla, kevät 2018

Kuvio 13. Uusia asuntoluottoja ottaneiden velkasuhteiden (DTI) jakauma
(Lähteet: Finanssivalvonta ja Suomen Pankin laskelmat)

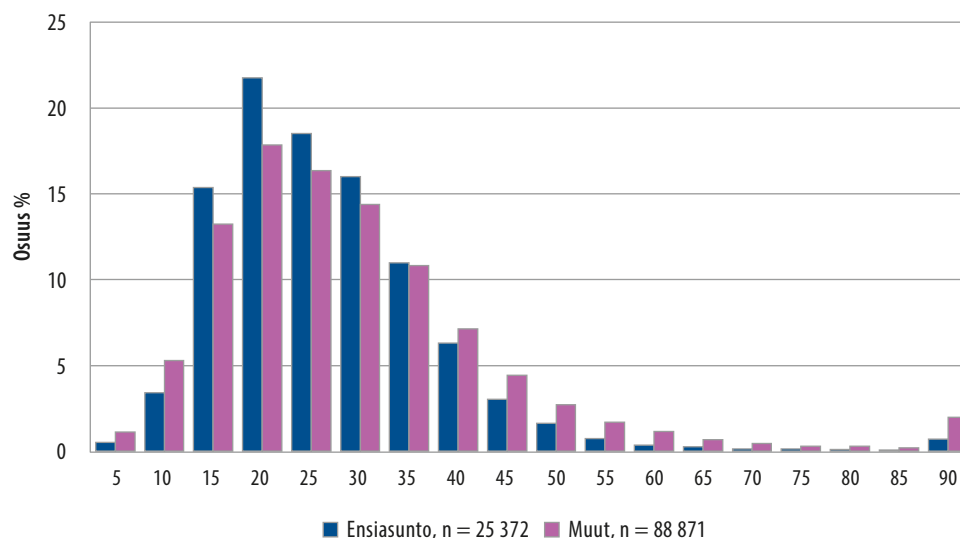
21 Laajemmin eri tulosidonnaisia välineitä nettotuloihin suhteutettuna on käsitelty joulukuun 2018 Suomen Pankin ja Finanssivalvonnan makrovakausraportin 2/2018 liiteartikkelissa Kotitalouksien asuntolainojen ja kokonaisvelkojen määrä suhteessa vakuuksiin ja tuloihin.

22 Säännöllisen vuosineljänneksittäisen luototussuhdekyselyn lisäksi Finanssivalvonta on toteuttanut kaksi asuntolainoitukseen liittyvää lisäkyselyä, joista ensimmäinen tehtiin keuhällä 2017 (kysely kattoi aikavälin 2016Q3-2017Q1) ja toinen keuhällä 2018 (aikaväli 2017Q2-2108Q1).

Kuviosta poistettu kertalyhenteiset lainat (ns. bullet-lainat), LTC-poikkeustapaukset²³ sekä lainat, joita käytetään muiden velkojen poismaksuun.

Ensiasuntovelallisten velkasuhteen mediaani oli kevään 2018 aineistossa 336 % ja muiden asuntoluottoa saaneiden 318 %.

Vastaavasti aineisto mahdollistaa toteutuneiden velanhoitomeno-tulosuhteen (DSTI) tarkastelun, kun aineiston mukaiset asuntolainanhakijan velanhoitomenot suhteutetaan kotitalouden tuloihin. On kuitenkin huomioitava, että jotkin pankit ovat laskeneet kokonaisvelanhoitomenot vallitsevaa korkotasoa korkeammilla stressatuilla koroilla. Velanhoitomenot on suhteutettu kotitalouden bruttokuukausituloihin (kuvio 14).



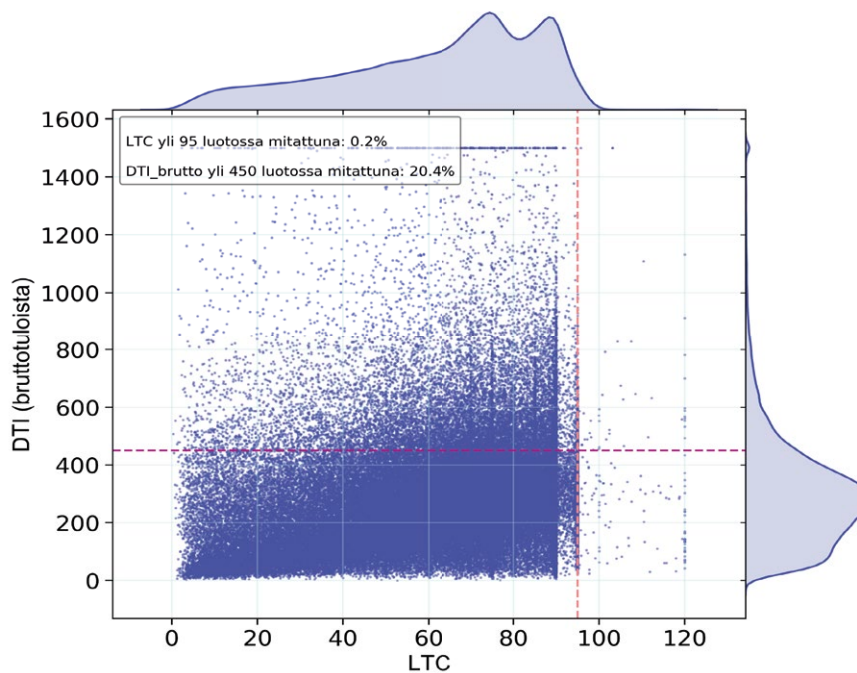
Oik. hännän leikkuri: 90, Havaintoja yht. = 114 243
painotettu lainan koolla, kevät 2018

Kuvio 14. Uusia asuntoluottoja ottaneiden velanhoitomeno-tulosuhteiden (DSTI) jakauma (Lähteet: Finanssivalvonta ja Suomen Pankin laskelmat)

Aineiston perusteella voidaan myös nähdä, että muilla kuin ensiasuntolainanottajilla on tuloihinsa nähden vähemmän asuntolainaa kuin ensiasuntolainanottajilla, mutta

23 Enimmäisluototussuhdetta ei edellytetä sovellettavaksi tietyissä poikkeustilanteissa, kuten asunnonvaihtotilanteissa ja otettaessa lainaa asuntoon kohdistuneen odottamattoman vahingon vuoksi.

merkittävästi enemmän muuta velkaa. Varsinkin niillä asuntolainaa saaneilla kotitalouksilla, joiden asuntolainat ovat suuria, on keskimäärin runsaasti myös muuta velkaa.²⁴



N=101 631. Ääriarvot niputettu x-akselilla arvoon 120 ja y-akselilla arvoon 1 500.

Kuvio 15. Toteutuneet luototussuhteet (LTC) ja velkasuhteet (DTI)
(Lähteet: Finanssivalvonta ja Suomen Pankin laskelmat)

5.2.5 Lyhennysvelvoite

Lainanottajien tuloihin perustuvia välineitä täydentämään olisi mahdollista soveltaa myös lainan takaisinmaksuun liittyviä vaatimuksia. Asuntolainan lyhennysvaatimus tai -velvoite (esim. määräosuus lainan alkuperäisestä määrästä tai jäljellä olevan lainan määrästä vuodessa) varmistaisi lainojen lyhentämisen erityisesti laina-ajan alussa ja siten hillitsisi kotitalouksien lainakantojen ja velkaantuneisuuden kasvua. Lyhennysvaatimuksen suuruus voitaisiin sijoittaa esimerkiksi lainan vallitsevaan luototussuhteeseen tai lainanottajan velan ja tulojen suhteeseen (kuten esimerkiksi Ruotsissa).

²⁴ Ks. Suomen Pankin ja Finanssivalvonnan Makrovakauseraportti 2/2018 s. 30–31 https://helda.helsinki.fi/bof/bitstream/handle/123456789/15974/2_2018_Makrovakauseraportti_TALVI.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Lyhennysvelvoite pienentäisi kotitalouden keskimääräistä asuntolainan suuruutta lainan juoksuaikana ja siten sen velkaantuneisuutta. Annetulla lainan koolla lyhennysvelvoite asettaisi kotitalouksien lainanhoitomenoille alarajan. Näin ollen lyhennysvelvoite voisi välillisesti myös pienentää myönnettävien asuntolainojen kokoa ja siten hidastaa asuntoluotonannon kasvua.

Pienentäessään kotitalouksien lainojen kokoa lyhennysvelvoite vähentäisi myös kotitalouksien altistumista maksukykyyn kohdistuville riskeille ja siten rajoittaa luotonantajille koituvien luottotappioiden todennäköisyyttä. Lyhennysvaatimus parantaisi kotitalouksien asuntolainan hoitokykyä yli koko laina-ajan ja siten vähentäisi velkaantumiseen liittyviä ongelmia.

Lyhennysvelvoitteen mitoitukseen voisi liittyä makrovakausranomaisen harkintavaltaa. Luotonantaja voisi myös myöntää asuntoluottoihin lyhennysvapaata perustellusta syystä. Lyhennysvaatimukseen olisi perusteltua mahdollistaa esimerkiksi luotonantajakohtaiset poikkeukset, joiden avulla kotitalous voisi saada lyhennysvapaan esimerkiksi terveysongelmiin, työttömyyden tai perhetilanteen muutosten vuoksi. Muussa tapauksessa lyhennysvaatimus voisi kääntyä tarkoitustaan vastaan.

Yksinkertainen lyhennysvelvoite ei yksittäisenä vaatimuksena varmistaisi riittävää, mutta kuukausitasolla lainanottajalle kohtuullista lainan takaisinmaksua. Lyhennysvelvoitteen ja takaisinmaksuajan enimmäisrajan yhdistelmä mahdollistaisi kohtuullisten rajojen asettamisen tasaerälainojen ja tasalyhennyslainojen takaisinmaksulle sallien pääosin nykymuotoiset asuntolainakäytännöt. Esimerkiksi asunnonvaihtotilanteissa tarvittavat bullet-lainat tulisi mahdollistaa erityissäännöksin.

Asuntolainojen lyhennysvelvoite voitaisiin toteuttaa edellyttämällä asuntolainasopimukseen lyhennyssuunnitelmaa, jonka mukaisesti asuntolainaa tulee pääsääntöisesti lyhentää kuukausittain lyhennyssuunnitelman mukaisesti tai sitä nopeammin.

5.2.6 Takaisinmaksuajan rajoite eli lainan enimmäispituus

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 takaisinmaksuajanaan verrattuna suuria asuntolainoja.

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

enimmäispituus asettaisi rajoitteen uusien lainojen yleiselle pitenemiselle ja ehkäisisi lainojen pitenemiseen perustuvaa lainanoton kasvua. Edellä mainittujen välineiden kaltaisesti vaikutukset voisivat välittyä luotonantajille koituvien luottotappioiden todennäköisyyteen sekä asuntojen hintoihin.

Asuntolainan enimmäispituuteen voisi makrovakausvälineenä liittyä joitakin mahdollisia ongelmia. Rajoitetta voitaisiin kiertää esimerkiksi uusimalla asuntolaina tai muuttamalla se ns. balloon-tyyppiseksi, jolloin viimeinen maksuerä olisi muita suurempi. Toisaalta jos rajoituksella sallittaisiin nykyisin tyypillisiä pidemmät asuntolainat (esimerkiksi 30-vuotiset), rajoitteesta voisi muodostua viitearvo (myös lainojen markkinoinnissa), joka tosiasiallisesti johtaisi laina-aikojen pitenemiseen.

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

Lainan enimmäispituus olisi ongelmistaan huolimatta kokonaisvaikutuksiltaan todennäköisesti hyödyllinen väline ehkäistessään lainamaturiteettien huomattavaa kasvua. Yli 26 vuoden maturiteetti oli vuoden 2019 toisella neljänneksellä nostettujen uusien asuntolainojen euromäärästä noin 5,8 prosentissa ja yli 30 vuoden maturiteetti noin 3,0 prosentissa. Yli 26 vuoden maturiteettien osuus oli kasvanut edellisen vuoden vastaavasta ajankohdasta 2,4 prosenttiyksiköllä ja yli 30 vuoden maturiteettien osuus 1,4 prosenttiyksiköllä. Asiakkaille tarjottujen ja keskimääräisten maturiteettien pituudet kuitenkin vaihtelevat luottolaitoksittain. Asuntolainojen enimmäispituuden rajoittaminen saattaisi tällöin vaikuttaa pankkien kykyyn kilpailla erilaisilla lainapituuksilla ja -tuotteilla.

Koska asuntolainojen lyhennysvaatimuksissa ja enimmäispituudessa ei voitaisi suoraan ottaa huomioon taloyhtiölainojen velkaosuuksia, olisi harkittava, pitäisikö vastaava vaatimus asettaa myös ainakin uudisrakentamista varten otetuille taloyhtiölainoille.

Erityisesti lainojen enimmäispituuden vaatimus olisi luonteeltaan ennaltaehkäisevä. Jos sellainen otettaisiin käyttöön, se tulisi saattaa voimaan rakenteelliseksi tarkoitettuna rajoituksena, joka estäisi vallitsevia käytäntöjä pidempien asuntolainojen myöntämisen. Rajoituksesta voisi sallia kuitenkin poiketa tietyssä osuudessa lainanantoa, jotta voitaisiin edistää sopimusvapauden toteutumista tilanteissa, joissa pidemmälle laina-ajalle olisi erityiset perusteet niin luotonantajan kuin velallisen näkökulmasta.

5.3 Kulutusluottoihin ja kuluttajansuojaan liittyvät toimet

5.3.1 Kysyntäpohjaisten välineiden ulottaminen kulutusluottoihin

Makrovakausvälineiden soveltamisesta kulutusluottojen kautta tapahtuvan velkaantumisen hillintään on hyvin vähän kokemusta. Yksi tapa vaikuttaa kulutusluottojen kautta tapahtuvaan velkaantumiseen on ulottaa lainanottajan kaikkien yhteenlaskettujen velkojen ja tulojen suhdetta (debt-to-income, DTI) tai vaihtoehtoisesti velanhoitomenojen ja tulojen suhdetta (debt service-to-income, DSTI) rajoittava väline myös kulutusluottojen myöntämistilanteisiin.

Yleistä kotitalouksien makrotason velkaantumista ja vakuudettomien kuluttajaluottojen aiheuttamia liiallisen velkaantumisen ongelmia ei todennäköisesti voida hillitä tehokkaasti yhdellä rajoitteella. Toimivampi vaihtoehto olisi asettaa velkaantumisen hillitsemiseksi useampia rajoitteita, joista yksi hillitsee kokonaisvelkaantumista ja muut varmistavat kotitalouksien velanhoitokykyä niiden ottaessa esimerkiksi ei-asuntovakuudellisia kuluttajaluottoja.

Tällöin tulosisidonnainen kokonaisvelkaantumista hillitsevä väline esim. edellä luvussa 5.2.1 käsitelty enimmäisvelkasuhde olisi yleinen vaatimus. Tätä vaatimusta sovellettaisiin kaikissa tapauksissa, mutta se tulisi todennäköisesti efektiivisesti sitovaksi vain tapauksissa, joissa kotitalous ottaa asuntolainaa ja mahdollisesti sen lisäksi muita kuluttajaluottoja.

Yleisen vaatimuksen lisäksi vakuudettomien kuluttajaluottojen kautta tapahtuvaa yli-velkaantumista hillitsevä tulosisidonnainen väline voisi olla enimmäisvelanhoitorasitteen tai enimmäisvelkasuhteen kaltainen vaatimus, jota sovellettaisiin vain muita kuin asunto-omaisuuteen liittyviä kuluttajaluottoja myönnettäessä. Ongelma näiden rajoitteiden asettamisessa on kuitenkin yksityiskohtaisen asiakastiedon saatavuus. Määrällisen vaatimuksen vaihtoehtona enimmäisvelkasuhdetta täydentämään voitaisiin asettaa seuraavassa alaluvussa esiteltyjä laadullisia vaatimuksia kuluttajien maksukyvyn arvioinnille.

Lisäksi kulutusluottoja koskemaan voidaan kehittää lyhennysvaatimuksia tai enimmäistakaisinmaksuajan rajoitteita, jotka paitsi tukisivat kulutusluottojen takaisinmaksua koko luoton olemassaolon aikana, myös voivat ehkäistä kotitalouksien kannusteita liialliseen velkaantumiseen. Muiden kuin asuntolainojen enimmäistakaisinmaksuajojen tarkoituksena on yhtäältä ehkäistä asuntoluotonantoa koskevan sääntelyn kiertämistä muiden kuluttajaluottojen kautta sekä toisaalta ehkäistä kulutusluottojen kautta tapahtuvaa velkaantumista rajoittamalla tarkoituksensa nähden liian pitkien luottojen ottamista. Nämä vaatimukset voitaisiin määritellä asuntolainoista poikkeavalla tavalla, jotta vaatimuksen vaikuttavuus voitaisiin varmistaa.

5.3.2 Kuluttajansuojan parantaminen

Maksuvaikeuksien välttämiseksi tarvitaan realistinen arvio lainanhakijan maksukyvyyn riittävydestä. Tämä edellyttää kuluttajalta hyvää talouslukutaitoa ja luotonantajalta lainanhakijan luottokelpoisuuden arviointia.

Voimassa olevan kuluttajaluottoja koskevan sääntelyn mukaan luotonantaja saa myöntää luoton kuluttajalle ainoastaan, jos tämän luottokelpoisuuden arviointi osoittaa, että luottosopimuksesta johtuvat veloitteet todennäköisesti täytetään luottosopimuksessa edellytetyllä tavalla. Säännöksen tarkoituksena on turvata luotonmyöntämisprosessin asianmukaisuus yksittäisen kuluttajan kannalta ja ennaltaehkäistä sitä, että luottoa myönnetään ylivelkaantumisriskissä olevalle kuluttajalle.

Mahdollinen keino täsmentää kuluttajaluottoa koskevaa sääntelyä olisi velvoittaa kaikkia luotonantajia tekemään erityinen maksuvaralaskelma luottoa myöntäessään ja asettamalla maksuvaralaskelman mukaisille luotonhoitomenoille raja suhteessa käytettävissä oleviin tuloihin. Lisäksi voitaisiin harkita luottokelpoisuuden arviointia varten tarvittavien tietojen ja tietojen oikeellisuuden varmistamisen täsmentämistä. Nykyisin esimerkiksi asunto-omaisuuteen liittyvien kuluttajaluottojen osalta on säädetty velvollisuus luotonhakijan antamien tietojen oikeellisuuden varmistamiseen (KSL 7a:11.1). Muissa kuluttajaluottoissa tietojen oikeellisuuden varmistamiseen liittyvien toimenpiteiden on lain esitöissä katsottu kuuluvan luottokelpoisuuden arviointivelvollisuuden piiriin (KSL 7:14:n yksityiskohtaiset perustelut HE 78/2012 vp). Myös Euroopan unionin tuomioistuin on ratkaisuunsa C-449/13 katsonut, että kuluttajan toimittamia tietoja ei tulisi yksinomaan pitää riittävinä, ellei niitä jotenkin ole varmennettu. Luotonmyöntäjälle kuuluvien veloitteiden laiminlyönnin seurauksia ja sanktioinnin tarpeellisuutta tulisi myös arvioida. Valvonnan tehokkuuden turvaamiseksi tarvittavia mahdollisia muutoksia käsitellään luvussa 5.6.

Positiivisen luottotietorekisterin perustaminen ja siihen liittyvän raportointivelvollisuuden ulottaminen kaikkiin Suomeen kotitalouksille luottoa myöntäviin tahoihin edistäisi erityisesti kulutusluottojen kautta tapahtuvan kotitalouksien velkaantumisen hillitsemistä.

Vaikka kuluttajaluotonannon sopimusoikeudellista sääntelyä on uudistettu useaan otteeseen muun muassa luottokelpoisuuden arvioinnin osalta, sopimusoikeudellisella sääntelyllä ei kuitenkaan kaikissa tapauksissa voida vaikuttaa riittävästi siihen, millaisin menetelmin ja järjestelmin luottoja myöntävät yritykset arvioivat maksukyvyttömyysriskejä ja niiden todennäköisyyttä. Luottomarkkinoilla on myös havaittu käytäntöjä, joissa luotonmyöntäjät eivät myöskään noudata terveitä luotonmyöntökriteerejä myöntäessään luottoja asiakkaille, joiden kohdalla voi olla ilmeistä, ettei luottoa voida maksaa takaisin annettujen tietojen perusteella. Mainituin perustein olisikin syytä kehittää erityislainsäädäntöä, joilla maksukyvyttömyysriskien hallintaa koskevia vähimmäismenetelmiä täsmennetään asiakkaansuojan parantamiseksi.

5.4 Taloyhtiölainoihin kohdistettavia mahdollisia toimia

Kotitalouksien taloyhtiölainaosuuksia koskeva huoli kohdistuu ensisijaisesti uudisrakentamista varten otettuihin taloyhtiölainoihin, joiden käyttö kotitalouksien asumisen rahoituksessa on erityisesti kasvanut. Riskit liittyvät yhtäältä taloyhtiölainojen kotitalouksille mahdollistamaan, perinteisistä asuntolainoista poikkeavaan velkaantumistapaan, joka voi myös lisätä kotitalouksien kannusteita velkaantua.

Toisaalta taloyhtiölainoihin liittyy riski, että uudiskohteiden taloyhtiölainat kannustavat asuntosijoittajia aiempaa suuremman velkavivun käyttöön, mikä voi osaltaan lisätä asuntomarkkinoiden ja rakentamisen syklisyyttä. Lisäksi taloyhtiölainojen kautta velkaantuneiden osakkaiden maksukyvyttömyys voi joissakin tilanteissa lisätä yhtiön muiden osakkaiden velkavastuita ilman, että nämä ovat varautuneet vastuiden kasvuun.

Makrovakaussäätelyllä tai muilla makrovakaussäätelytoimilla perustelluilla sääntelymuutoksilla voitaisiin vaikuttaa taloyhtiölainoihin ja niistä aiheutuviin kotitalouksia rasittaviin velkaosuuksiin usein eri tavoin. Oleellista on, että taloyhtiölainoja koskevaa makrovakaussäätelyä tarkastellaan yhdessä niiden makrovakaussäätelytoimien kanssa, joita kehitetään koskemaan suoraan kotitalouksille myönnettäviä asuntolainoja. Taloyhtiölainojen velkaosuuksiin tulisi soveltaa samoja tai samankaltaisia makrovakaussäätelytoimia kuin asuntolainoihin.

Lisäksi asunnonostajille tulisi tarjota standardoitua tietoa taloyhtiölainoihin liittyvistä vastuista (ml. kotitalouksien tiedonsaanti taloyhtiölainojen velkaosuuksien vaikutuksista rahoitusvastikkeisiin sekä velkaosuuksien sisällyttäminen positiiviseen luottotietorekisteriin).

Korjausrakentamista varten otettuihin taloyhtiölainoihin liittyy huomattavia rakennuskannan ylläpitoon liittyviä etuja, ja siksi välineet on perusteltua kohdentaa ensi sijassa uudisrakentamista varten otettuihin taloyhtiölainoihin.

5.4.1 Taloyhtiölainojen enimmäismäärät uudisrakentamisessa

Yksi sääntelyvaihtoehto on uudisrakentamista varten otettujen taloyhtiölainojen (tai niiden velkaosuuksien) enimmäismäärän sääntely. Yleisenä uudisrakentamista varten myönnettävien taloyhtiölainojen rajoitteena enimmäismäärä koskisi sitä lainamäärää, jonka luottolaitos tai muu luotontarjoaja voi myöntää uudiskohteelle kokonaisuudessaan. Tällöin enimmäismäärä voitaisiin määritellä esimerkiksi uudiskohteen kokonaishankintakustannusten avulla (joka sisältää rakennuskustannukset sekä maapohjan hankinnan). Enimmäismäärä voitaisiin asettaa esimerkiksi tietyksi prosenttiosuudeksi kohteen kokonaishankintakustannuksista tai asuntojen velattomista myyntihinnoista. Rajoitteella vähennettäisiin kotitalouksien ja sijoittajien suurten taloyhtiölainojen käyttöä ja ohjattaisiin asunnonostajia

ottamaan entistä useammassa tapauksissa asuntolaina, joka olisi muiden makrovakausvälineiden piirissä.

Yhtiölainaosuuden enimmäismäärän rajoittaminen kasvattaisi todennäköisesti niiden kotitalouksien määrää, jotka rahoittaisivat osan asunnosta asuntolainalla. Näissä tapauksissa kotitalouksiin kohdistettaisiin myös asuntolainoihin kohdistettavia makrovakausvälineitä. Tällöin asuntolainoihin kohdistuvia makrovakausvälineitä sovellettaessa voitaisiin ottaa huomioon myös taloyhtiölainojen velkaosuudet, jolloin näillä välineillä voitaisiin aiempaa kattavammin rajoittaa yleisesti kotitalouksien liiallista velkaantumista.

On huomattava, että yhtiölainaosuuksien enimmäismäärän rajoittamisesta huolimatta osa kotitalouksista tai muista asunnon ostajista voisi mahdollisesti rahoittaa asunnon hankinnan edelleen nojautumatta asuntolainaan. Enimmäismäärän rajoitus kuitenkin varmistaisi, että kotitalouden omarahoitusosuus olisi suhteellisen korkea, mikä vähentäisi taloyhtiölainojen aiheuttamaa liiallista velkaantuneisuutta. Rajoittaessaan taloyhtiölainan kokonaisuusmäärää sääntely pienentäisi kunkin osakkaan osalta sen velkaosuuden määrää, joka voisi maksukyvyttömyystilanteissa siirtyä muiden osakkaiden vastuulle.

Rajoite olisi perusteltua asettaa kotitalouksien lisäksi myös muille asunnon ostajille yhtäältä sääntelyn kiertämisen estämiseksi ja toisaalta asuntosijoittajien hyvin suurten taloyhtiölainojen velkaosuuksien estämiseksi. Jos sijoittajien velkaosuuksien määrä taloyhtiöissä nousisi hyvin suureksi, sijoittajien maksukyvyttömyyden vaikutusten välittyminen ääritilanteissa voisi kasvattaa järjestelmätason ongelmien riskiä.

On huomattava, että taloyhtiölainan enimmäismäärän rajoittaminen voisi tarkoittaa käytännössä sitä, että rakennusliikkeen olisi varattava nykyistä enemmän omia varoja tai omaa ei-kohdesidonnaista rahoitusta kohteen rakentamiseen. Riippuen rajoitteen mitoituksesta on mahdollista, että rajoite voisi vähentää asuntojen rakentamista, koska rakennusliikkeiden kannustimet aloittaa uudiskohteita voisivat heikentyä. Erityisesti pienien ja keskisuurien rakennusliikkeiden mahdollisuudet hankkia muuta rakennusaikaista rahoitusta ovat vähäisemmät kuin suurilla rakennusyhtiöillä.

5.4.1.1 Rajoitteen mitoituksesta

Kattavaa tilastointia uudiskohteiden taloyhtiölainaosuuksien koosta ei ole. Kuten luvussa 2.1.2 kuvataan, saatavilla olevien tietojen perusteella suuret taloyhtiölainaosuudet ovat yleistyneet vasta finanssikriisin jälkeisenä aikana. Suurilla yhtiölainaosuuksilla on siis todennäköisesti ollut uudisrakentamisen kasvua tukeva vaikutus viimeisimmässä, vuonna 2015 alkaneessa rakentamisen noususuhdanteessa, jonka taitumisesta on nähtävissä merkkejä. Tätä ennen uudisrakentamisen rahoitus ei ole perustunut suuriin taloyhtiölainoihin.

Pankit hyväksyvät asunto- ja kiinteistövakuudellisissa lainoissa kohteen vakuusarvoksi oman luottopolitiikkansa mukaisesti tyypillisesti noin 70–75 prosenttia kohteen arvosta. Tämän perusteella voidaan arvioida, ettei taloyhtiöiden lainaosuuksien nousu yli 75 prosentin ole vakuuksien riittävyyden kannalta kestävä. Suuri yhtiölainaosuus on erityisen suuri riski silloin, kun taloyhtiö ei omista tonttia, vaan vuokraa sen esimerkiksi tonttira-hastolta. Esimerkiksi yhtiövastike vuokratontillisissa kohteissa voi nousta merkittävästikin siitä, mitä se on asuntoa hankittaessa ollut.

Koska suurella taloyhtiölainaosuudella ja pienemmällä omarahoitusosuudella asuntohankintaansa rahoittava kotitalous tai sijoittaja saattaa välttää asuntolainan myöntöprosessiin kuuluvan maksuvara-arvion ja ylipäättään asiakaskohtaisen luottoriskien arvioinnin, on perusteltua, että omarahoitusosuus on tällöin riittävän suuri. Tavallista asuntolainaa pienemmällä taloyhtiölainojen enimmäisluotto-osuudella eli samalla asuntolainaa suuremmalla omarahoitusosuusvaatimuksella varmistettaisiin, että asunnon ostajalla olisi riittävästi puskuria esimerkiksi asuntojen hintojen laskun tai oman tai yleisen taloustilanteen heikkenemisen varalle. Toisaalta taloyhtiölainojen luototussuhteen rajoittaminen todennäköisesti ohjaisi suurella velkaosuudella asuntohankintaa suunnittelevat hakemaan asunto- tai sijoituslainaa, jolloin asiakaskohtainen luottoriskiarvio tulisi tehtyä ja luotonmyönnessä sovellettaisiin asuntolainoihin kohdistuvia ohjeita, säädöksiä ja makrovakauserälineitä.

Esimerkiksi 50–60 prosentin taloyhtiölainan enimmäisluotto-osuudella voitaisiin varmistaa taloyhtiölainalla asuntohankintaa rahoittavien suhteellisen suuri omarahoitusosuus ja ehkäistä vuokratontteja käyttävien asunto-osakeyhtiöiden liiallista velkaantumista.

50–60 prosentin taloyhtiölainan enimmäisluotto-osuudella todennäköisesti hillittäisiin viime vuosina nähdyn kaltaista suurien taloyhtiölainaosuuksien runsasta käyttöä uudiskohteiden markkinoinnissa ja rakentamisessa jonkin verran. Näillä tasoilla rajoite mahdollistaisi kuitenkin edelleen taloyhtiölainojen laajemman käytön uudisrakentamisessa kuin mitä vallitseva käytäntö on ollut ennen 2010-lukua. Sallimalla edelleen historiaan nähden suuret 50–60 prosentin yhtiölainaosuudet rajoitteen haitalliset vaikutukset kilpailuun rakennusalalla jäisivät todennäköisesti rajallisiksi.

5.4.2 Uusien asuntoyhtiöiden osakkeiden ostajien yhtiölainaosuuksien kieltäminen

Osakkaiden yhtiölainaosuuksien enimmäismäärän rajoittaminen voitaisiin toteuttaa myös kieltona siirtää uudiskohteiden taloyhtiölainojen velkaosuuksia uusille osakkaille. Tämä vastaisi edellisessä kohdassa kuvattua vaatimusta siten, että uudelle osakkaalle siirtyvän yhtiölainaosuuden enimmäisosuus olisi 0 prosenttia asunto-osakkeen velattomasta hinnasta.

Yhtiölainaosuksien siirron täyskiellon myötä kaikki asunnon ostoon velkarahoitusta tarvitsevat joutuisivat turvautumaan asuntolainaan tai muuhun ulkoiseen rahoitukseen. Tällöin taloyhtiölainoihin liittyviltä erityisongelmilta vältyttäisiin uudiskohteiden rahoituksen osalta.

Uudiskohteiden yhtiölainaosuksien täyskiellolla olisi todennäköisesti merkittäviä negatiivisia vaikutuksia rakentamiseen ja ne todennäköisesti ylittäisivät kiellolla saavutettavat vakaushyödyt.

5.4.3 Uudisrakentamista varten taloyhtiöille myönnettävien lainojen lyhennysvelvoite

Uudistuotannon yhtiölainoille asetettavalla lyhennysvelvoitteella varmistettaisiin, että kotitaloudet lyhentävät taloyhtiölainojen kautta muodostuneita velkaosuuksiaan riittävästi sekä ehkäistäisiin tilanne, jossa taloyhtiölainojen käytöllä kierrettäisiin vastaavaa asuntolainoja koskevaa sääntelyä. Taloyhtiölainan vuosittainen lyhennysvelvoite voitaisiin asettaa asuntolainan tapaan esimerkiksi 5 prosenttiin taloyhtiön lainan kokonaismäärästä.

Taloyhtiölainoihin kohdistuva lyhennysvelvoite pienentäisi kotitalouden keskimääräistä yhtiölainan suuruutta lainan juoksuaikana ja siten niiden velkaantuneisuutta. Annetulla lainan koolla lyhennysvelvoite asettaisi kotitalouksien lainanhoitomenoille alarajan. Näin ollen lyhennysvelvoite voisi välillisesti myös pienentää kotitalouksien ottamien yhtiölainavastuiden ja niille myönnettävien asuntolainojen kokonaismäärää ja siten hidastaa asuntorahoituksen ja kotitalouksien velkaantumisen kasvua. Tällöin lyhennysvelvoite vähentäisi myös kotitalouksien altistumista maksukykyyn kohdistuville riskeille ja siten rajoittaisi luotonantajille koituvien luottotappioiden todennäköisyyttä.

Taloyhtiölainoja koskeva lyhennysvaatimus voitaisiin säätää alkamaan vasta uudisrakennuksen valmistuessa, jolloin vaatimus ei vaikuttaisi suoraan rakennusaikaiseen rahoitukseen. Tämä voi kuitenkin vaikuttaa siihen, että rakentamisen aloittamiskynnys voisi nousta. Jos yhtiölainoilla olisi lyhennysvelvollisuus heti kohteen valmistuttua, perustajaosakas ei oletettavasti halua jäädä tilanteeseen, jossa osa asunnoista jää myymättä pitkäksi aikaa.

Taloyhtiölainoja koskeva lyhennysvaatimus voitaisiin säätää myös ehdolliseksi taloyhtiön rahoitusasteelle, joka kuvaa velan osuutta taloyhtiön taseessa. Tällöin lyhennysvaatimus olisi esimerkiksi normaalia suurempi, jos taloyhtiön rahoitusaste olisi yli määrätyn osuuden, esim. 50 %.

Mahdollisuus poiketa taloyhtiölainoja koskevasta lyhennysvelvoitteesta uudisrakennuksen valmistuttua voitaisiin sallia ainoastaan poikkeuksellisissa tilanteissa, esimerkiksi silloin, kun lyhennysvapaan avulla vältettäisiin taloyhtiön ajautuminen maksukyvyttömyyteen.

Mahdolliset yksittäisiä kotitalouksia koskevat tarpeet lyhennysvapaisiin tulisi järjestää kotitalouksille myönnettävien asuntolainojen kautta.

Vaihtoehtoinen tapa varmistaa taloyhtiölainan lyhentäminen laina-ajan alussa olisi säännellä, että luotonantajan ei tule myöntää taloyhtiölainoihin asuntojen valmistumisen jälkeistä lyhennysvapaata esimerkiksi valmistumisen jälkeisen 5 vuoden aikana.

5.4.4 Uudisrakentamista varten taloyhtiöille myönnettävien lainojen maturiteettirajoite

Taloyhtiölainoille asetettavalla maturiteettirajoitteella ehkäistäisiin hyvin pitkien taloyhtiölainojen myöntämistä ja siten pitkän takaisinmaksuajan mahdollistamaa taloyhtiöille myönnettävien lainojen koon kasvua.

Maturiteettirajoitteen vaikutuksiin voisi liittyä samanlaisia ongelmia kuin asuntolainojen vastaavan rajoitteen tapauksessa. Esimerkiksi luotto voitaisiin aluksi myöntää maturiteettirajoitteen mukaisesti mutta korvattaisiin määräajan (esim. vuoden) kuluttua uudella vastaavan pituisella lainalla. Samoin viimeinen lyhennys voitaisiin sopia muita suuremmaksi. Lisäksi maturiteettirajoite voisi johtaa siihen, että lainojen takaisinmaksuajat lähestyisivät rajoitteen enimmäisarvoa ja mahdollisesti keskimäärin pitenisivät vastoin sääntelyn tavoitetta. Sääntelyn kiertämisen ehkäisemiseksi taloyhtiölainan maturiteettirajoitteen tulisi olla yhtenevä mahdollisen asuntolainojen maturiteettirajoitteen kanssa.

5.4.5 Yhtiölainojen huomioiminen asuntoluottoihin kohdistuvissa välineissä

Uusien ja olemassa olevien asuntolainoihin kohdistuvien makrovakaussäätelyvälineiden tulisi ottaa mahdollisuuksien mukaan huomioon taloyhtiölainojen velkaosuudet. Taloyhtiölainat voitaisiin ottaa huomioon enimmäisvelkasuhteessa (DTI) ja enimmäisvelanhoitorasitteessa (DSTI) sekä enimmäisluototussuhteessa (LTC) kuten nykyisinkin.

Taloyhtiölainan velkaosuuden huomioon ottaminen asuntolainoja koskevissa makrovaatimuksissa varmistaa velkaosuuksien ja asuntolainojen tasapuolisen kohtelun sekä keskeisen makrovakaussäätelyn ulottuvuuden keskeiseen osaan asuntorahoituksesta ja siten parantaa makrovakaussäätelyn vaikuttavuutta.

Jos asuntoluottoja koskemaan asetetaan makrovakaussäätelyvälineenä lyhennysvelvoite ja/tai maturiteettirajoite tai vastaava yksittäisen lainan ehtoja koskeva vaatimus, kotitalouden velkaosuutta taloyhtiölainassa ei voida suoraan ottaa huomioon tällaista vaatimusta sovellettaessa. Tällaisessa tapauksessa makrovakaussäätelyvälineen soveltamiseksi mahdollisimman yhtäläisesti taloyhtiölainoihin ja asuntolainoihin on perusteltua asettaa asuntolainalle asetettavaa vaatimusta vastaava vaatimus myös uudisrakentamista varten taloyhtiöille myönnettäville lainoille.

5.4.6 Taloyhtiölainoja koskevien tietojen standardointi

Taloyhtiölainojen markkinointia koskevia informaatiovaatimuksia tulisi kehittää parantamalla kotitalouksien tiedonsaantia velkaosuuksien todellisista vaikutuksista rahoitusvastikkeisiin ja asumisen kustannuksiin. Taloyhtiölainoista ja niiden kustannuksista kotitalouksille annettavat tiedot tulisi standardoida. Standardoinnin tulisi kohdistua myös uudiskohdeiden markkinoinnissa käytettäviin tietoihin.

Taloyhtiölainoja koskevat ajantasaiset tiedot olisi perusteltua sisällyttää sähköiseen asunto-osakerekisteriin niitä koskevan tiedonsaannin kehittämiseksi.

Tiedot kotitalouksien taloyhtiölainoista aiheutuvista velkaosuuksista tulisi pyrkiä sisällyttämään kehitteillä olevaan positiiviseen luottotietorekisteriin, jotta voidaan varmistaa tiedonsaanti kotitalouksien kokonaisvelkaantuneisuudesta.

5.5 Enimmäisluototussuhteen kehittäminen

Nykyisin voimassa olevasta enimmäisluototussuhteesta säädetään luottolaitostoiminnasta annetun lain 15 luvun 11 §:ssä. Luottolaitokset ovat soveltaneet säännöstä 1. heinäkuuta 2016 lukien. Enimmäisluototussuhdetta koskevan vaatimuksen mukaisesti luottolaitos saa myöntää kuluttajaluottoa, jonka vakuudeksi annetaan asuinhuoneiston hallintaan oikeuttavat yhteisöosuudet, asuinkiinteistö tai kiinteistöä koskeva käyttöoikeus, enintään säännöksen mukaisen luototussuhteen mukaisen määrän, jos luotolla on tarkoitus joko hankkia asuinhuoneiston hallintaan oikeuttavat yhteisöosuudet, asuinkiinteistö tai sellainen asuinrakennus, joka sijaitsee kiinteistöä koskevan käyttöoikeuden nojalla hallitulla alueella; tai tehdä asuinhuoneiston, asuinkiinteistön tai asuinrakennuksen peruskorjaus.

Lain mukaan luototussuhde saa olla enintään 90 prosenttia vakuuksien käyvästä arvosta tai, jos luotto otetaan ensiasunnon hankintaa varten, 95 prosenttia. Sittemmin Finanssi- ja valvonta on päätöksellään päättänyt kiristää luototussuhdetta siten, että muussa kuin ensiasunnon hankintaa varten nostettavassa luotossa luoton määrä suhteessa vakuuksiin saa olla enintään 85 prosenttia.

Enimmäisluototussuhteen vaikuttavuutta velkaantumisen hillitsemisessä heikentää muun muassa se, että vaatimusta laskettaessa huomioon voidaan ottaa ostettavan asunnon lisäksi laajasti muita esinevakuuksia ja myös takauksia lukuun ottamatta henkilötakausta, jolloin asuntolainan suuruus voi nousta jopa asunnon arvoa suuremmaksi. (Ks. luvussa 4.3 esitetty vertailu asuntolainojen LTC- ja LTV-suhteista.)

Lisäksi asuntojen hintojen noustessa luototussuhteen laskennassa huomioon otettava asunnon vakuusarvo kasvaa, jolloin vaatimus ei rajoita tehokkaasti asuntoluotonottoa nousukaudella eikä vaikuta tasaavasti asuntojen hintojen vaihteluun.

Yksi tapa kehittää kotitalouksien velkaantumista hillitseviä makrovälineitä olisi muuttaa nykyinen enimmäisluototussuhde asuntolainan ja vakuuksien suhteen rajoitteesta pelkästään asuntolainan ja ostettavan asunnon arvon suhteen rajoitteeksi. Tällöin siitä tulisi vallitsevilla rajoitearvoilla nykyistä kireämpi. Koska tähän ei ole välitöntä tarvetta, muutoksen vaikutusta olisi perusteltua lieventää muuttamalla rajoitearvoja ja mahdollistamalla luotonantajille poikkeusmahdollisuus vaatimuksesta määräosassa myönnettävistä lainoista.

Jotta voitaisiin ennakoida tilanne, jossa asuntolainoja tulevaisuudessa mahdollisesti myöntävät merkittävästi myös muut kuin luottolaitokset, enimmäisluototussuhteesta tulisi säätää siten, että se koskisi asunnon hankintaan käytettäviä lainoja riippumatta niiden myöntäjästä. Siinä tapauksessa säännöksen sijaintia olisi harkittava uudelleen, jotta se tulisi sovellettavaksi kaikkeen asuntovakuudelliseen luotonantoon riippumatta siitä, myöntääkö luoton luottolaitos vai jokin muu yhteisö. Nykyiseen tapaan enimmäisluototussuhteen tulisi sisältää eri laskentaperusteet ensiasunnonostajien ja muiden asuntolainojen välillä.

Lisäksi on huomattava, että nykyinen säännös kohtelee luotonottajia samalla tavalla riippumatta siitä, otetaanko luotto oman asunnon vai esimerkiksi sijoitusasunnon hankintaa varten. Asuntosijoituksia tekevien kotitalouksien käyttäytyminen voi poiketa merkittävästi muiden asuntoja ostavien kotitalouksien käyttäytymisestä erityisesti asuntomarkkinoiden voimakkaiden muutosten aikana. Etenkin asuntomarkkinoiden kuumentumisen aikana voi syntyä tarve hillitä asuntosijoittajien velkaantumista erityisillä toimenpiteillä. Tästä syystä voisi olla perusteltua säätää erillinen enimmäisluototussuhde sijoitusasuntojen hankkimista varten asuntolainaa ottaville kotitalouksille.

Edellä kuvatuin tavoin toimittaessa enimmäisluototussuhdetta koskeva vaatimus säädettäisiin erisuuruisina ensiasunnon ostajille, muille oman asunnon ostajille sekä sijoitusasuntojen ostajille. Asuntosijoittajille lähtökohtaisesti asetettava enimmäisluototussuhde voisi olla joko samalla tasolla kuin muille oman asunnon ostajille asetettava vaatimus tai se voitaisiin määrittää tiukemmaksi.

Finanssivalvonnan johtokunta voisi alentaa laissa määrättyjä lähtökohtaisia enimmäismääriä eri ryhmille (ensiasunnon ostajat, muut oman asunnon ostajat, asuntosijoittajat), kuten nykyisinkin.

5.1.1 Enimmäisluototussuhteen määritelmä

Enimmäisluototussuhteen määritelmä voisi muutoksen jälkeen olla seuraava

$$LTV \equiv \frac{\text{asuntolaina} + \text{taloyhtiölainaosuus} + \text{asuntovakuudellinen laina}}{\text{asunnon hinta} + \text{taloyhtiölainaosuus}} \leq \overline{LTV}$$

Vaatimusta sovellettaisiin myönnettäessä asuntolainoja ja asuntovakuudellisia kuluttajaluottoja. Luotonantaja voisi poiketa vaatimuksesta esimerkiksi 10 prosentissa sen asuntoluotonannon volyymin mitattuna neljännesvuosittain. Vaikka poikkeamamahdollisuuden säätäminen olisi sinällään perusteltua ottaen huomioon lainanottajien erilainen kirjo Suomessa, voisi tällaisella mekaanisella poikkeamismahdollisuudella olla myös osaltaan säännöksen soveltamista ja sen tarkoitusta vääristävä vaikutus. Esimerkiksi, jos lainoja myönnettäisiin kunkin kvartaalin alussa keveämmin perustein eli toisin sanoen enemmän kuin mitä varsinainen enimmäisluototussuhde sallisi poikkeusmahdollisuuden turvin, olisi se omiaan rajoittamaan luotonantoa, kun kvartaaliperusteinen poikkeamamahdollisuuden tarkoittama prosenttiosuus olisi täynnä.

Edellä kuvatun määritelmän ajatuksena olisi, että määre \overline{LTV} ja sitä koskeva poikkeama pyrittäisiin mitoittamaan siten, ettei määritelmän muutos vaikuttaisi merkittävästi enimmäisluototussuhteen vaikutukseen asuntoluottomarkkinoilla. \overline{LTV} määriteltäisiin erikseen ensiasunnon ostajille, \overline{LTV}_e , asuntosijoittajille \overline{LTV}_s ja muille asunnon ostajille \overline{LTV}_m .

5.6 Muun kuluttajaluotonannon valvonnan siirto Finanssivalvonnalle

Arvioitaessa luottomarkkinoiden kehittämistarpeita laajemmin on syytä tarkastella myös viranomaisten toimivaltuuksia sekä valvontatehtävien tarkoituksenmukaista järjestämistä erityisesti kuluttajaluottojen, joita myöntävät muut toimijat kuin luottolaitokset, osalta.

Perinteisen pankkirahoituksen ohella kotitalouksille tarjotaan nykyään monimuotoista rahoitusta lukuisista eri lähteistä, jotka eivät välttämättä ole rahoituspalveluita koskevan sääntelyn tai valvonnan piirissä. Tällaiseen luotontarjontaan sovelletaan silti kuluttajansuojalain ja luotonantajalain säännöksiä. Suomessa pankkien ja muiden finanssimarkkinoilla toimivien vastaavien yhteisöjen valvontavastuu on Finanssivalvonnalla tai rajat ylittävien palvelujen osalta sitä vastaavalla toisen ETA-valtion valvontaviranomaisella. Kuluttajaluottomarkkinoilla toimivien yritysten joukko on laaja ja kirjava, minkä ohella on otettava huomioon yhä lisääntyvä luotonannon tarjonta rajan ylitse toisesta EU:n jäsenvaltiosta tai ETA-valtiosta käsin. Luottoja tarjotaan lisäksi yhä enemmän sähköisten jakelukanavien ja

verkkopalveluiden kautta. Voidaan olettaa, että luottoa hakevan kuluttaja-asiakkaan ei ole helppoa päästä selvytyteen siitä, mikä tai edes minkä maan viranomaisen kutakin luotonantajaa valvoo tai onko valvontaa ollenkaan. Osassa markkinointiaineistoista ei välttämättä käy helposti ilmi, kuka luottoa tarjoaa. Yhdellä toimijalla voi myös olla useita eri apu-toiminimiä, joiden alla varsinaista luotonantoa tehdään.

Etelä-Suomen aluehallintoviraston (ESAVI) valtakunnallisena tehtävänä on pitää rekisteriä luotonantajista ja vertaislainanvälittäjistä siten kuin laissa eräiden luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnistä on säädetty. Lain mukaan kuluttajaluottoja myöntävien tai vertaislainoja välittävien tulee tehdä ilmoitus rekisteriin merkitsemistä varten. Velvollisuus ei koske Finanssivalvonnan toimilupavalvottavia tai rekisteröityjä maksupalveluntarjoajia.

ESAVI valvoo rekisterilainsäädännön noudattamista, mutta sen mahdollisuudet puuttua yritysten lainvastaiseen toimintaan ovat hyvin rajalliset. ESAVI voi antaa varoituksen, mikäli se katsoo yrityksen johdon laiminlyöneen velvollisuutensa huolehtia siitä, että toiminnassa noudatetaan lakia ja hyvää luotonantotapaa. Jos laiminlyönnit ovat vakavia tai jos ne annetusta kehotuksesta tai varoituksesta huolimatta toistuvat, aluehallintovirasto voi kieltää osaksi tai kokonaan luotonantajan tai vertaislainanvälittäjän toiminnan määräajaksi, kuitenkin enintään kuudeksi kuukaudeksi.

Luotonantaja- ja vertaislainanvälittäjärekisteriin on tällä hetkellä merkitty noin 60 yritystä, joista suurin osa on pikaluottoja tarjoavia yrityksiä.

Suomen Pankin esittämän arvion mukaan kotitalouksien kulutusluottokanta on noin 22 miljardia euroa. Luottolaitosten kulutusluottokanta muodostaa kannasta lähes 80 prosenttia eli valtaosan. Muiden toimijoiden osuutta markkinasta voidaan pitää merkityksellisenä vaikkakaan ei välttämättä merkittävänä makrovakauden kannalta. Tästä huolimatta viranomaisten tehtävien ja toimivallan jakoa on syytä harkita kokonaisuuden kannalta mielekkäistä lähtökohdista.

Kuluttajaluottoja koskevien säännösten ja menettelytapojen noudattamista valvovat kuluttajansuojalain 7 luvun 51 §:n mukaisesti kuluttaja-asiamies, Kilpailu- ja kuluttajavirasto ja sen alaisina viranomaisina aluehallintovirastot sekä Finanssivalvonta silloin, kun luotonantajana on Finanssivalvonnasta annetun lain 4 §:n 2–5 momentissa tarkoitettu taho tai 5 §:ssä tarkoitettu muu finanssimarkkinoilla toimiva. Kuluttajaluottojen valvonnan osalta toimivalta on jakautunut usean viranomaisen kesken, mikä on omiaan puoltamaan nykyisen valvontarakenteen arviointia ja selkeyttämistä.

Osana työryhmän työtä on pyritty selvittämään sitä, olisiko syytä siirtää Finanssivalvonnalle velvollisuus ylläpitää luotonantaja- ja vertaislainanvälittäjärekisteriä. Lainsäädäntöteknisesti tämä voitaisiin toteuttaa muuttamalla eräiden luotonantajien ja

luotonvälittäjien rekisteröinnistä annetun lain 3 §:ää siten, että jatkossa Finanssivalvonta pitäisi rekisteriä luotonantajista ja vertaislainvälittäjistä. Tällöin tulee lisäksi harkittavaksi, onko syytä ulottaa Finanssivalvonnan muut yleisvalvontavaltuudet, kuten tarkastusvaltuudet sekä oikeus antaa hallinnollisia seuraamuksia, koskemaan myös tässä tarkoitettuja muita luotonantajia. Samassa yhteydessä tulisi arvioida rekisterilain muutos- ja korjaustarpeita niiden kokemusten ja haasteiden perusteella, mitä lain soveltamisen suhteen on tähän mennessä ollut. Lähtökohtaisesti Finanssivalvonnalla pitää olla riittävät ja tarpeelliset valtuudet hoitaa sille laissa säädettävät uudet em. tehtävät, mikä puoltaa tarpeellisten valvontavaltuuksien ulottamista koskemaan muita luotonantajia ja luotonvälittäjiä, jotka harjoittavat luotonantoa tai luotonvälitystä liike- tai ammattitoimintana. Lakia Finanssivalvonnasta olisi myös tarpeen muuttaa säätämällä eräiden luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnistä annetun lain soveltamisalaan kuuluvat tahot, jotka nyt eivät ole Finanssivalvonnan valvottavia entuudestaan, muiksi finanssimarkkinoilla toimiviksi lain 5 §:ssä tarkoitettulla tavalla.

Viranomaisten välisen toimivallanjaon tarkoituksenmukaisuutta tulisi arvioida myös rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevan lain (444/2017) (rahanpesulaki) näkökulmasta. Rahanpesulaissa säädetään toimenpiteistä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi, tällaisen toiminnan paljastamisen ja tutkinnan edistämiseksi sekä rikoksen tuottaman hyödyn jäljittämisen ja takaisinsaannin tehostamiseksi. Rahanpesulain soveltamisalan piiriin kuuluvia toimijoita kutsutaan ilmoitusvelvollisiksi. Lain mukaan ilmoitusvelvollisten on muun muassa tunnistettava asiakkaansa, seurattava asiakkaiden toimintaa, tehtävä ilmoitus epäilyttävistä liiketoimista Keskusrikospoliisin rahanpesun selvitykeskukselle ja huolehdittava, että rahanpesulain velvoitteet tunnetaan ja niitä osataan noudattaa elinkeinonharjoittajan toiminnassa. Finanssivalvonta ja ESAVI ovat molemmat rahanpesulain tarkoittamia toimivaltaisia valvontaviranomaisia.

Kansallisen lainsäädännön taustalla on Euroopan unionin niin sanottu neljäs rahanpesudirektiivi²⁵. Direktiiviä sovelletaan ilmoitusvelvollisiin, joita ovat muun muassa luottolaitokset ja finanssilaitokset. Direktiivin tarkoittamia luotto- ja finanssilaitoksia sekä näiden valvontaa koskee osittain muita ilmoitusvelvollisia tiukempi ja yksityiskohtaisempi sääntely. Kansallisesti luottolaitoksen määritelmä vastaa direktiivin määritelmää ja luottolaitosten valvonta rahanpesulain osalta kuuluu Finanssivalvonnalle. Direktiivin tarkoittamat finanssilaitokset on puolestaan kansallisesti jaettu valvonnan näkökulmasta kahtia niin, että osa kuuluu Finanssivalvonnan ja osa ESAVIN valvottaviksi.

²⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/849, annettu 20 päivänä toukokuuta 2015, rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/60/EY ja komission direktiivin 2006/70/EY kumoamisesta.

Rahanpesulain mukaan Finanssivalvonnan valvottavia ovat sen toimilupavalvottavat sekä erikseen rahanpesulain soveltamisalasäännöksessä luetellut Finanssivalvonnasta annetun lain 5 §:ssä tarkoitetut muut finanssimarkkinoilla toimivat.

ESAVI:n, rahanpesulain mukaisia, finanssimarkkinoilla toimiva valvottavia ovat rahanpesulain 1 luvun 2 § 1 momentin 14 kohdassa tarkoitetut rahoituspalveluja tarjoavat yritykset, 15 kohdassa tarkoitetut vertaislainvälittäjät sekä 16 kohdassa tarkoitetut, sijoituspalvelulain 2 luvun 3 §:n 1 momentin 1–8 kohdassa tarkoitettuja palveluja ilman sijoituspalvelua tarjoavat. Lisäksi mainitun pykälän 20 kohdassa mainitut perintätoiminnan harjoittajat on määritelty finanssimarkkinoilla toimiviksi.

Rahoituspalveluja tarjoava yritys on rahanpesulaissa määritelty siten, että sillä tarkoitetaan muuta yritystä kuin rahanpesulain 1 luvun 2 §:n 1 momentin 1–8 kohdassa tarkoitettua yhteisöä ja elinkeinonharjoittajaa, joka harjoittaa yhtä tai useampaa luottolaitostoiminnasta annetun lain 5 luvun 1 §:n 1 momentin 2–11, 13 ja 14 kohdassa tarkoitettua toimintaa sekä rahoituspalveluja tarjoavan yrityksen Suomessa toimivaa sivuliikettä. Tähän joukkoon kuuluvat muun muassa ESAVIN rekisteriin merkityt kuluttajaluotonantajat sekä valuutanvaihtajat. Myös perintätoimintaa harjoittavat on kansallisesti katsottu kuuluvan em. joukkoon, vaikka direktiivi ei puolla tätä tulkintaa. Kansallinen rahoituspalveluja tarjoavan yrityksen määritelmä ja direktiivin vastaava määritelmä poikkeavat tältä osin toisistaan. Tämä johtuu siitä, että luottolaitostoiminnasta annetussa laissa oleva luettelo ja rahanpesudirektiivissä viitattu luottolaitosdirektiivin²⁶ liitteen luettelo eivät vastaa toisiaan.

Esimerkiksi ESAVI on aiemmin esittänyt, että rahanpesulakia tulisi selkeyttää siten, että Finanssivalvonta valvoisi kaikkia direktiivin tarkoittamia finanssilaitoksia eli kansallisen lainsäädännön tarkoittamia rahoituspalveluja tarjoavia yrityksiä ja sijoituspalvelulain 2 luvun 3 §:n 1 momentin 1–8 kohdassa tarkoitettua palvelua liike- tai ammattitoimintana tarjoavia yrityksiä. Tässä yhteydessä arvioitavaksi nouseekin, olisiko näiden edellä tarkoitettujen rahoituslaitoksen määritelmän ulkopuolelle jäävien, mutta direktiivin finanssilaitoksen määritelmän piiriin kuuluvien yritysten osalta tarkoituksenmukaista siirtää rahanpesulainsäädännön mukaiset valvontatehtävät Finanssivalvonnalle.

Tässä yhteydessä on lisäksi huomioitava, että Euroopan komissio on antanut 12.9.2018 ehdotuksen Euroopan finanssivalvontajärjestelmää koskevan lainsäädännön muuttamisesta (UJ 21/2018 vp – U 62/2017 vp, TaVM 59/2018 vp). Ehdotuksen mukaan finanssisektoriin liittyvän rahanpesun estämistä koskevaa toimivaltaa keskitettäisiin tulevaisuudessa Euroopan pankkiviranomaiselle. Euroopan pankkiviranomaisella olisi oikeus pyytää ja

26 EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVI 2013/36/EU, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, oikeudesta harjoittaa luottolaitostoimintaa ja luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvalvonnasta, direktiivin 2002/87/EY muuttamisesta sekä direktiivien 2006/48/EY ja 2006/49/EY kumoamisesta

vaatia kansallisia valvontaviranomaisia tutkimaan rikkomuksia sekä harkitsemaan toimia ja viimesijaisena keinona osoittaa päätöksiä suoraan yksittäisille finanssilaitoksille ja finanssimarkkinoiden toimijoille. Nykyisellään Suomesta Finanssivalvonta osallistuu Euroopan pankkiviranomaisen työhön. Edellä kuvattu sääntelystä johtuva kehityssuunta puoltaa mainittujen tehtävien keskittämistä Finanssivalvonnan hoidettavaksi siltä osin kuin tarkastellaan Finanssivalvonnan valvottavia ja finanssimarkkinoilla toimivia.

Jos komission lainsäädäntöehdotus toteutuu ja jatkossa Euroopan pankkiviranomainen voisi vaatia kansallisia toimivaltaisia viranomaisia tutkimaan rikkomuksia sekä harkitsemaan toimia finanssilaitosten ja finanssialan toimijoiden osalta, on tästäkin syystä tarkoituksenmukaista, että tehtäviä finanssilaitosten ja finanssialan toimijoiden osalta siirrettäisiin Finanssivalvonnan hoidettavaksi.

Muun luotonannon valvonta- ja rekisterinpitovastuiden mahdollinen siirto Finanssivalvonnalle tulisi toteuttaa kokonaisvaltaisesti. Muun muassa rahanpesuvalvonta liittyy olennaisesti toimijoiden liiketoiminnan, asiakashallinnan, riskienhallinnan, sisäisen valvonnan ja johtamisen prosesseihin. Tältä osin keskeistä on tasapuolisten toimintaedellytysten toteutuminen eri toimijoiden välillä. Näin ollen Finanssivalvonta olisi luontevin viranomainen valvomaan myös muuta kuluttajaluotonantoa.

Jotta Finanssivalvonta voi käytännössä toteuttaa sille laissa määriteltyjä tehtäviä ja valvonnan tavoitteita myös edellä tarkoitettujen muiden luotonantajien osalta, tulisi myös harkita, miten kuluttajaluoton myöntämiseen liittyvää niin sanottua menettelytapavalvontaa voitaisiin täsmentää ja kehittää ottamaan paremmin huomioon uusien toimijoiden luotonantoprosessien ja -tapojen erityispiirteet.

Ylivelkaantumisen ehkäisemiseen tähtävää asiakkaansuojasääntelyä voitaisiin esimerkiksi parantaa antamalla uusia säännöksiä siitä, miten erityisesti kuluttajaluotonantoon liittyviä maksukyvyttömyysriskejä voitaisiin paremmin hallita toisaalta luottolaitosten ja muiden luotonantajien toimesta kuin myös viranomaisvalvonnan näkökulmasta. Tällaisen säännöksen ydinsisältönä tulisikin olla suoranainen kieltä myöntää luottoa luotonhakijalle, jonka maksukyvyttömyystodennäköisyys olisi kohtuuttoman suuri luottoa myönnettäessä. Säännöstä täsmennettäisiin Finanssivalvonnan määräyksillä siitä, millä raja-arvoilla luottoja ei käytännössä tulisi myöntää paljon velkaantuneille kuluttajille. Lisäksi olisi tarpeen ottaa lakiin erityiset säännökset velvoitteesta perustaa kuluttajaluotonanto terveisiin ja selkeästi määriteltyihin perusteisiin, minkä ohella luotonmyöntäjillä tulisi olla erityiset menetelmät yksittäisten maksukyvyttömyysriskien arvioimiseksi.

5.7 Finanssivalvonnan sanktiovaltuuksien laajentaminen

Luotonantaja- ja vertaislainvälittäjärekisterien ylläpito- ja valvontavastuun siirto Finanssivalvonnan tehtäväksi koskettaisi elinkeinonharjoittajia myös muuten kuin valvontamaksuvelvollisuuden osalta. Jos jatkossa Finanssivalvonta vastaisi eräiden luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnistä annetun lain mukaisista valvontatehtävistä, olisi muutoksen seurauksena se, että lain soveltamisalaan kuuluviin elinkeinonharjoittajiin tulisivat sovellettavaksi Finanssivalvonnan niin sanotut sanktiovaltuudet. Lähtökohtaisesti mainitun lain soveltamisalaan kuuluvat toimijat tulisi säätää kuuluvaksi Finanssivalvonnasta annetun lain 5 §:ssä tarkoitettuihin muihin finanssimarkkinoilla toimiviin tahoihin, kuten edellä on todettu.

Muita finanssimarkkinoiden sektorisäännöksiä vastaavasti selvityksen keskeisten ehdotusten mukaisesti työryhmä ehdottaa säädettäväksi Finanssivalvonnan määrättävissä olevista hallinnollisista seuraamuksista. Eräiden luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnistä annetun lain soveltamisalaan kuuluvien elinkeinonharjoittajien asiakkaiden suojaamisen sekä markkinoiden tehokkaan ja luotettavan toiminnan voidaan katsoa edellyttävän valvontaviranomaisen kykyä reagoida kielteisiin menettelytapoihin sekä lain noudattamatta jättämiseen mahdollisimman nopeasti ja riittävän tehokkaasti. Uskottavalla ja oikeasuhtaisella seuraamusjärjestelmällä kyetään ennaltaehkäisemään lain vastaisia menettelytapoja ja turvaamaan se, etteivät säännöksiä rikkovat osapuolet saa kilpailuetua suhteessa säännöksiä noudattaviin toimijoihin luottomarkkinoilla.

Mainittuun lakiin ehdotetuissa rikemaksu- ja seuraamusmaksusäännöksissä luettelaisiin ne lain säännökset, joiden vastaisista teoista voitaisiin määrätä Finanssivalvonnasta annetussa laissa tarkemmin säädetty hallinnollinen seuraamus. Rikemaksun soveltamisalaan ehdotetaan luettavaksi muiden sektorisäädösten tavoin helpommin toteennäytettävissä olevia vähäisempiä rikkeitä, kun taas seuraamusmaksusäännöksen soveltamisalaan kuuluisivat moitittavimmat lain rikkomukset ja laiminlyönnit. Kyse olisi kansalliseen harkintaan perustuvista seuraamusmaksusäännöksistä ja niiden osalta sovellettaisiin muita kansallisia seuraamusmaksusäännöksiä vastaavasti Finanssivalvonnasta annetun lain 41 §:ssä säädettyjä seuraamusmaksun enimmäismääriä.

Muita finanssialan sektorisäädöksiä vastaavasti selvityksessä esitetään rikosoikeudellista rangaistussäännöstä myös kuluttajaluotonantotoiminnan luvottomasta harjoittamisesta. Tältä osin ehdotuksessa on poikettu rikosoikeuden kokonaisuudistuksen yhteydessä noudatetusta keskittämisperiaatteesta, joka edellyttää vankeusuhkaisten rikosten siirtämistä rikoslakiin. Kyseisen rangaistussäännösten sisällyttämistä selvityksen mukaisiin ehdotuksiin on säännöksen luonteen ja kohderyhmän vuoksi pidetty kuitenkin tarkoituksenmukaisena.

Toimivaltaisten viranomaisten toimivaltuuksien osalta on syytä huomata oikeusministeriön työryhmämietintö kuluttajaviranomaisten toimivaltuuksien uudistamiseksi. Oikeusministeriön asettaman työryhmän mietinnössä ehdotetaan säädettäväksi laki kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista. Lisäksi muutettaisiin Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annettua lakia (661/2012), oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annettua lakia (100/2013), Finanssivalvonnasta annettua lakia (878/2008) sekä sakon täytäntöönpanosta annettua lakia (672/2002). Eesityksen pääasiallisena tavoitteena on toimeenpanna kuluttajansuojaviranomaisten yhteistyötä koskeva asetus (EU) 2017/2394, jonka keskeisen osan muodostavat toimivaltaisten viranomaisten vähimmäistoimivaltuudet. Samassa yhteydessä parannettaisiin ennen muuta kuluttaja-asiamiehen mahdollisuuksia valvoa lain noudattamista ja puuttua lainrikkomuksiin laajemminkin.

5.8 Finanssivalvonnan valvontatehtävien kustannusten kattaminen

Finanssivalvonnan toiminnasta aiheutuvien kustannusten kattamiseksi peritään toimenpidemaksuja ja valvontamaksuja. Finanssivalvonta perii antamistaan toimiluvista, muista luvista sekä muista suoritteista toimenpidemaksuja, joiden perusteen ja suuruuden se itse määrää. Luvista ja muista suoritteista perittäviin toimenpidemaksuihin sovelletaan valtion maksuperustelakia (150/1992), minkä johdosta Finanssivalvonnan suoritteesta perittävän maksun suuruus vastaa suoritteen tuottamisesta aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää.

Varsinaisesta Finanssivalvonnan valvontamaksusta säädetään erikseen laissa Finanssivalvonnan valvontamaksusta (879/2008). Mainitussa laissa säädetään maksuvelvollisista, maksuvelvollisuuden suuruudesta ja maksujen muusta määräytymisestä sekä maksujen perimisestä. Valvontamaksuina ja toimenpidemaksuina kerättävä määrä riittää kattamaan noin 95 prosenttia (tavoitetaso) Finanssivalvonnan kuluista vuositasolla. Jäljellejäävän viiden prosentin kattamisesta vastaa Suomen Pankki (julkisen rahoituksen osuus). Finanssivalvonnan on määrättävä valvontamaksut siten alennettuina, ettei maksukertymä yhdessä Finanssivalvonnan muiden tuottojen kanssa todennäköisesti ylitä 95 prosenttia Suomen Pankin vahvistaman Finanssivalvonnan talousarvion kustannuksista. Finanssivalvonnan on alennettava kunkin maksuvelvollisen valvontamaksua samalla suhteellisella määrällä (ns. alentamiskerroin).

Finanssivalvonta on itsenäinen viranomainen, joka Finanssivalvonnasta annetun lain 2 §:n mukaan toimii hallinnollisesti Suomen Pankin yhteydessä, minkä vuoksi Finanssivalvonnan tuotot ja kulut kuuluvat Suomen Pankin tilinpäätökseen. Tämän johdosta valvontamaksut käytännössä suoritetaan Suomen Pankille, vaikka hallinnollisesti itsenäisestä asemastaan johtuen valvontamaksun määrää Finanssivalvonta.

Valvontamaksu määrätään maksettavaksi kalenterivuositain. Varsinainen maksuun pantava valvontamaksu muodostuu valvontamaksulain mukaisesti perusmaksusta tai suhteellisesta maksusta taikka yhdistetystä perusmaksusta ja suhteellisesta maksusta eli niiden yhdistelmästä. Pääsääntöisesti suhteellinen valvontamaksu lasketaan maksuvelvollisen viimeksi vahvistetun tilinpäätöksen mukaisen taseen loppusumman perusteella. Jos maksuvelvolliselle syntyy maksuvelvollisuus useammalla kuin yhdellä valvontamaksulain mukaisista perusteista, maksu peritään pääsääntöisesti kuitenkin vain kerran ja sen perusteen mukaan, joka johtaa korkeimpaan maksuun. Maksuvelvollisen meneillään olevan tilikauden aikana tapahtuneet muutokset toiminnan laajuudessa otetaan huomioon eräissä erikseen määritellyissä tapauksissa.

Finanssivalvonnan valvontamaksu on veronluonteinen maksu, eikä se suoraan vastaa niitä kustannuksia, joita yksittäisestä valvottavasta tai valvottavaryhmästä aiheutuu Finanssivalvonnalle sen suorittaessa lakisääteisiä tehtäviään finanssimarkkinoiden valvonnasta vastaavana viranomaisena.

Luotonantaja- ja vertaislainanvälittäjärekisterien ylläpito- ja valvontavastuun siirto Finanssivalvonnan tehtäväksi koskettaisi elinkeinonharjoittajia, jotka myöntävät kuluttajansuojalain 7 tai 7 a luvun soveltamisalaan kuuluvia kuluttajaluottoja. Samoin muutos koskettaisi niin ikään myös elinkeinonharjoittajia, jotka välittävät luottoja kuluttajille, jos luoton myöntää joku muu kuin kuluttajansuojalain 7 tai 7 a luvussa tarkoitettu luotonantaja.

Edellä todetun mukaisesti luotonantaja- ja vertaislainanvälittäjärekisteriin on nykyisellään merkitty noin 60 yritystä, joista suurin osa on pienlainoja tarjoavia yrityksiä. Finanssivalvonnan valvontaan siirtyisi näin ollen joukko uusia toimijoita, jotka eivät ole aiemmin välttämättä olleet tekemisessä sen kanssa. Tehtävien siirrosta aiheutuisi hallinnollista taakkaa rekisteröintivelvollisten ohella myös Finanssivalvonnalle sen joutuessa osoittamaan lisäresursseja käytännön valvontatyöhön. Sen lisäksi Finanssivalvonta joutuisi investoimaan tieto- ja viestintäjärjestelmiin.

Johtuen Finanssivalvonnan kustannusten kattamista koskevan lainsäädännön systematiikasta, on perusteltua, että myös näille rekisteröintivelvollisille asetettaisiin valvontamaksu. Työryhmän ehdotuksiin sisältyykin ehdotus Finanssivalvonnan valvontamaksulain muuttamisesta tältä osin.

6 Johtopäätökset

Työryhmän tehtävänä oli arvioida keinoja, joilla yksityishenkilöiden ja kotitalouksien liiallista velkaantumiskehitystä ja siitä mahdollisesti syntyviä kielteisiä vaikutuksia voitaisiin jatkossa estää ja vähentää, ja tehdä tätä koskevat lainsäädäntöehdotukset. Työryhmä on edellä luvussa 5 olevat perusteet huomioituaan pitänyt seuraavia toimenpiteitä sellaisina, joiden ottamista lainsäädäntöön tulisi vastaisuudessa harkita.

6.1 Enimmäisvelkasuhde

Kotitalouksien kokonaisvelkaantumisen kasvun hillitsemiseksi on perusteltua ottaa lainsäädäntöön makrovakauserä, joka huomioi velallisen velat kattavasti riippumatta niiden lähteestä, käyttötarkoituksesta ja muista ominaisuuksista sekä suhteuttaa tämän kokonaisvelan kotitalouden maksukykyyn. Koska erot DTI- ja DSTI-rajoitteiden vaikuttavuudessa arvioidaan suhteellisen pieniksi, on perusteltua toteuttaa velkojen ja tulojen suhteen rajoitus mahdollisimman yksinkertaisesti soveltaen DTI-rajoitetta eli enimmäisvelkasuhdetta (engl. debt-to-income, DTI). Myös viranomaisten ja luotonantajien saatavana olevat velallisten luottoja koskevat tiedot puoltavat yksinkertaisimman mallin käyttöönottoa. Niin kauan kuin positiivista luottotietorekisteriä ei ole käytettävissä, velallisen maksukykyyn arviointi perustuu pääosin velallisen itsensä ilmoittamiin tietoihin muiden velkojen määrästä ja ehdoista. Rajoite, jonka laskennassa velallisen kokonaisvelat suhteutetaan edellisen kalenterivuoden bruttotuloihin, on perusteltu, sillä tulorekisteristä nämä tulotiedot ovat saatavilla.

Työryhmä ehdottaa, että lakiin luottolaitostoiminnasta ja lakiin eräiden luotonantajien ja vertaislainavälittäjien rekisteröinnistä lisättäisiin enimmäisvelkasuhdetta koskeva rajoitus. Ehdotetun säännöksen mukaan mainituissa laeissa tarkoitetut luotonmyöntäjät eivät jatkossa saisi myöntää kuluttajansuojalain 7 ja 7 a luvun soveltamisalaan kuuluvaa kuluttajaluottoa kuin enintään siihen määrään asti, että asiakkaalle aikaisemmin myönnettyjen luottojen, mahdollisten taloyhtiölainaosuuksien ja uuden luoton kokonaismäärä suhteessa vuosituloihin on enintään 450 prosenttia. Tätä rajoitetta nimitettäisiin laissa enimmäisvelkasuhteeksi.

Enimmäisvelkasuhdetta laskettaessa asiakkaalle aikaisemmin myönnettyinä luottoina otetaan huomioon kaikki asiakkaan luotot sekä asiakkaan asunto-omaisuuden osalle tuleva osuus asuntoyhteisön veloista. Vuosituloina otetaan huomioon asiakkaan viimeksi päättyneen kalenterivuoden aikana saamat ansiotulot, etuudet sekä pysyvät ja säännölliset pääomatulot bruttomääräisinä. Jos luotto myönnetään yhteisvastuullisesti useammalle kuin yhdelle henkilölle, näiden henkilöiden tulot ja luotot lasketaan yhteen enimmäisvelkasuhdetta laskettaessa.

Enimmäisvelkasuhde koskisi siis sekä kuluttajansuojalain 7 luvun että kuluttajansuojalain 7 a luvun soveltamisalaan kuuluvien kulutusluottojen luotonmyöntämistä. Enimmäisvelkasuhdetta sovelletaan aina, kun elinkeinonharjoittaja (luottolaitos tai muu rahoituksen tarjoaja) myöntää luottoa kuluttaja-asiakkaalle. Enimmäisvelkasuhderajoitteen käyttöönotto ei poista luontarjoajien velvollisuutta suorittaa asianmukainen kuluttajansuojalain edellyttämä luottokelpoisuuden arviointi myöntäessään luottoa kuluttaja-asiakkaalle.

Taloyhtiölaina tulee ottaa huomioon enimmäisvelkasuhdetta laskettaessa kuluttajaluoton myöntämisen yhteydessä. Taloyhtiölaina ei kuitenkaan ole kuluttajaluotto, sillä velallinen on asunto-yhteisö. Koska enimmäisvelkasuhdevaatimus ei tulisi sovellettavaksi tilanteessa, jossa kuluttaja tai kotitalous ottaa vastuulleen osuuden taloyhtiölainasta esim. asuntokaupan yhteydessä ja tässä yhteydessä ei hae muuta luottoa, tulee taloyhtiölainoihin liittyviä riskejä pyrkiä vähentämään muilla tässä muistiossa esiteltävillä keinoilla. Enimmäisvelkasuhdevaatimus ei todennäköisesti riittävästi rajoittaisi kuluttajan ylivelkaantumista silloin, kun tällä on pelkkiä kulutusluottoja. Asiakkaansuojaa pyritään siksi parantamaan muilla tässä selvityksessä ehdotettavilla keinoilla. Sääntelyn kiertämisen ehkäisemiseksi enimmäisvelkasuhteen soveltaminen myös suurten kulutusluottojen myöntötilanteisiin on kuitenkin perusteltua.

Luottolaitos ja muu luotonantaja saisi kuitenkin myöntää luoton, jos luotonantajan ja sen kanssa samaan konsolidointiryhmään kuuluvan yrityksen aiemmin asiakkaalle myöntämien kuluttajansuojalain 7 luvun soveltamisalaan kuuluvien kertaluottojen maksamatta oleva määrä ja jatkuvien luottojen luottorajat haettavan kuluttajaluoton kanssa eivät ylittäisi 20 000 euroa.

Enimmäisvelkasuhderajoite ei koske valtion takaamien opintolainojen eikä sosiaalisesta luototuksesta annetun lain (1133/2002) nojalla myönnettävän luoton myöntämistä, eikä niitä luottoja, jotka ovat kuluttajansuojalain 7 ja 7a lukujen soveltamisalan ulkopuolella. Opintolainat tulee kuitenkin laskea mukaan, kun enimmäisvelkasuhdetta lasketaan muun luoton myöntämisen yhteydessä.

Edellä olevan perusteella enimmäisvelkasuhteen laskemiseksi voidaan määritellä seuraavat muuttujat:

I_{vuosi} velallisen bruttovuositulot (ml. palkka- ja ansiotulot, etuudet sekä pysyvät ja säännölliset pääomatulot)

D_v velallisen velkojen kokonaismäärä (asuntoluottojen, asuntovakuudellisten ja muiden vakuudellisten ja vakuudettomien kuluttajaluottojen sekä taloyhtiölainojen velkaosuuksien jäljellä oleva määrä lainanottohetkellä)

Vaatimuksen $DTI_y \equiv \frac{D_v}{I_{vuosi}} \leq \overline{DTI}_y$ mukaan velallisen velkojen kokonaismäärä saa luotonmyöntöhetkellä olla enintään 4,5 kertaa velallisen bruttovuositulot eli enimmäisvelka-suhde olisi 450 prosenttia suhteessa bruttotuloihin.

Jotta jossain määrin kaavamaisesti määritettävästä enimmäisvelkasuhteesta ei kuitenkaan muodostuisi estettä normaalille ja hyvän luotonantotavan mukaiselle luototukselle, on tarpeen mahdollistaa joitain poikkeamia perussäännöstä. Ehdotukseen sisältyykin poikkeusmahdollisuus, jonka mukaan luotonantaja voisi poiketa vaatimuksesta 15 prosentissa luotonannon volyymin kunkin neljännesvuosijakson aikana. Mainittu prosenttiosuus laskettaisiin luotonannon kokonaismäärästä kyseisellä jaksolla. Poikkeusmahdollisuudella luotonantajalle annettaisiin tarpeellinen harkintamahdollisuus luottopäätöksissään ottaa huomioon yksittäisen luottoasiakkaan yksilöllinen tilanne sekä muut olosuhteet, kuten esimerkiksi varallisuuden määrä. Talletuspankkien yhteenliittymästä annetussa laissa (599/2010) tarkoitettuun yhteenliittymään kuuluvien jäsenluottolaitosten osalta poikkeama lasketaan yhteenliittymän tasolla.

Jos luottoa hakee kaksi tai useampi samassa kotitaloudessa asuva henkilö yhteisvastuullisesti, lasketaan velallisten kaikki henkilökohtaiset ja yhteiset velat sekä velallisten vastuulla olevat velkaosuudet yhteen ja jaetaan ne velallisten yhteenlasketuilla bruttotuloilla enimmäisvelkasuhteen laskemiseksi. (Ks. luvun 7.3.1 esimerkki.)

Jos velallisella on ennestään yhteisvastuullista velkaa tai velkaosuuksia sellaisen henkilön (tai henkilöiden) kanssa, joka ei ole (jotka eivät ole) yhteisvastuullisena hakijana (yhteisvastuullisina hakijoina) luotolle, johon enimmäisvelkasuhdetta ollaan soveltamassa, lasketaan kyseisen velallisen osuudeksi aiemmasta velasta tai velkaosuudesta yhteisvastuullisten velallisten lukumäärällä jaettu aiemman velan tai velkaosuuden jäljellä oleva määrä. (Ks. luvun 7.3.2 esimerkki.)

Enimmäisvelkasuhde on perusteltua mitoittaa lähelle neutraalia tasoa suhteessa viimeaikaiseen luottomarkkinatilanteeseen. Tällöin välineellä pyrittäisiin ehkäisemään velkojen ja tulojen väliseen suhteen kasvua, joka kasvattaisi kotitalouksien velkaantumisen aiheuttamaa rakenteellista järjestelmäriskiä.

Kansainvälisesti enimmäisvelkasuhde on yleensä suhteutettu bruttotuloihin ja vaatimuksesta on sallittu poiketa jossain osuudessa lainanantoa. Esimerkiksi Norjassa enimmäisvelkasuhde (DTI) on 500 % suhteessa bruttotuloihin (poikkeusmahdollisuus 10 % volyyymista), Isossa-Britanniassa vain asuntolainoja koskeva LTI-rajoite on 450 % bruttotuloista (poikkeusmahdollisuus 15 % volyyymista) ja Irlannissa LTI-rajoite on 350 % bruttotuloista (poikkeusmahdollisuus 10–20 %). Kansainvälisten kokemusten perusteella on niin ikään katsottu tarpeelliseksi sisällyttää kohtuullinen joustovara vaatimuksen soveltamisessa luotonmyöntäjän harkinnan mukaan.

Tarpeellisia tietoja enimmäisvelkasuhteen laskemiseksi ovat velallisen tai velallisten tulojen sekä velkojen ja velkaosuuksien määrät. Luotonantajalla on nykyisin kuluttajansuojalain mukainen velvollisuus kohtuullisin toimenpitein pyrkiä varmistamaan asiakkaan antamien tietojen oikeellisuus.

Velallisen/velallisten yhteenlaskettujen vuotuisten bruttotulojen määrittelyssä ja todentamisessa on syytä pyrkiä hyödyntämään vuoden 2019 alussa käyttöön otettua sähköistä tulorekisteriä, joka sisältää vuodesta 2021 lähtien ansio- ja palkkatulotietojen lisäksi myös eläke- ja etuustiedot lähes reaaliaikaisesti. Tulorekisterin käyttöönoton myötä luottoa hakevalla on helposti saatavilla tulojensa yhteismäärä, vaikka tulon lähteitä olisi useita ja tulot vaihtelisivat kuukaudesta toiseen. Koska tulorekisteri ei sisällä tietoja pääomatuloista, luoton myöntäjän ja hakijan tulee selvittää ne muulla tavoin luotettavasti.

Koska tulorekisterissä lasketaan vuoden aikana kertyneet tulot yhteen kalenterivuositain, voidaan velkasuhteiden laskennassa käyttää tuloina viimeksi päättyneen kalenterivuoden yhteenlaskettuja bruttotuloja. Jos luotonhakijan tuloissa on tapahtunut edellisen kokonaisen kalenterivuoden jälkeen merkittävä pysyvä muutos, jonka hakija haluaa otettavan huomioon velkasuhteen laskennassa, hakijan tulee todentaa muutos esimerkiksi kuluvan kalenterivuoden tulorekisteritiedoilla.

Työryhmä pitää tarpeellisena selvittää mahdollisuutta sallia luotonantajalle luotonhakijan suostumuksella kertaluonteinen pääsy tulorekisterin niihin tietoihin, jotka tarvitaan hakijan luottokelpoisuuden arvioimiseksi ja velkasuhteiden laskemiseksi.

Optimaalisin ratkaisu kattavien tietojen saamiseksi luotonhakijan kaikista veloista on suunnitteilla oleva positiivinen luottotietojärjestelmä, jonka tulisi kattaa kaikki velallisen velat ja hänen vastuullaan olevat velkaosuudet. Velkasuhteiden laskentaan tarvittavien velkatietojen kokoamisessa ennen positiivisen luottotietojärjestelmän käyttöönottoa on tukeuduttava luontontarjoajan omiin ja sen käytössä oleviin järjestelmiin sekä velallisen itse ilmoittamiin tietoihin, joiden paikkansapitävyys on asianmukaisesti varmistettava.

Pidemmällä aikavälillä, kun kokemusta rajoitteen soveltamisesta kertyy, tulisi arvioida, olisiko perusteita ja edellytyksiä DTI-rajoitteen korvaamiseen DSTI-rajoitteella eli enimmäisvelanhoitorasitteella. Tämä voisi olla perusteltua siinä vaiheessa, kun tiedonsaantimahdollisuudet kotitalouksien kokonaisveloista parantuisivat esimerkiksi positiivisen luottorekisterin kautta.

Enimmäisvelkasuhdevaatimus on luonteeltaan rakenteellinen, pysyväisluonteiseksi tarkoitettu makrovakauden valvontaväline, jonka perusmitoituksesta työryhmän ehdotuksen mukaan säädettäisiin sekä luottolaitoslaisissa että laissa eräiden luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnistä. Finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) mukaan päätökset makrovakauden valvontavälineiden käytöstä tekee Finanssivalvonnan johtokunta, minkä johdosta on tarpeen tarkentaa myös Finanssivalvonnasta annettua lakia lisäämällä johtokunnan tehtäviin valtuus muuttaa enimmäisluototussuhdetta koskevaa vaatimusta.

Lähtökohtaisesti enimmäisvelkasuhteen mitoitus voidaan perustelluista syistä muuttaa, jos Finanssivalvonta havaitsee, että vaatimus rajoittaa liiallisesti luotonantoa kotitalouksille tai jos toisaalta vaatimuksen mitoitus ei ole riittävä ehkäisemään kotitalouksien velkaantumisen liiallista kasvua. Finanssivalvonnan johtokunta voisi tällöin rahoitusvakauserusteina joko alentaa tai korottaa enimmäisvelkasuhdetta koskevaa rajoitetta 50 prosenttiyksiköllä perustasoltaan.

Koska ehdotettava enimmäisvelkasuhdetta koskeva rajoite olisi monessakin mielessä uudenlainen Suomen lainsäädännössä ja rajoitteen mitoittamiseen liittyy toistaiseksi epävarmuustekijöitä, on tarpeen, että sitä voitaisiin tarvittaessa muuttaa suhteellisen nopealla aikataululla.

Finanssivalvonnan olisi yhteistyössä valtiovarainministeriön ja Suomen Pankin kanssa vuosittain arvioitava enimmäisvelkasuhteen muutostarpeita ja toimivuutta. Finanssivalvonnan olisi myös ennen sellaisen päätöksen tekemistä kuultava valtiovarainministeriötä, oikeusministeriötä ja Suomen Pankkia.

6.2 Asuntoluottojen enimmäistakaisinmaksuaika

Enimmäisluototussuhteella (lainakatto, LTC) ja enimmäisvelkasuhteella (DTI) on suora vaikutus kotitalouksien velkaantumiseen vain lainanottohetkellä. Nopeimman kotitalouksien velkaantumisen kasvun jaksoihin lähihistoriassa on liittynyt samanaikainen luottosopimusten

mukaisten laina-aikojen selvä pidentyminen.²⁷ Jotta kotitalouksien velkaantuminen ei kasvaisi hitaiden lyhentämisaikataulujen vuoksi, olisi perusteltua muiden välineiden täydentämiseksi ottaa käyttöön lainan enimmäistakaisinmaksuaikaa koskeva rajoite.

Työryhmä pitää perusteltuna ehdottaa asuntoluotoille enimmäistakaisinmaksuaikaa siten, että kuluttajansuojalain 7 a luvun mukaisen asunto-omaisuuteen liittyvän kuluttajaluoton takaisinmaksuaika (enimmäistakaisinmaksuaika) olisi luottoa myönnettäessä enintään 25 vuotta luoton nostamisesta lukien tai, jos luotto nostetaan erissä, viimeisestä erästä lukien. Työryhmän arvion mukaan vastaava säännös tulisi ulottaa soveltumaan luottolaitosten ohella myös muihin luotonmyöntäjiin, jotka kuuluvat eräiden luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnistä annetun lain soveltamisalaan.

Ehdotuksen mukaan luottolaitos ja muu luotonantaja tai luotonvälittäjä ei saisi käyttää asuntoluottosopimuksessa ehtoja, joiden perusteella luoton takaisinmaksuaika muodostuu pidemmäksi kuin 25 vuotta luoton nostamispäivästä lukien. Laina-aikana on kuitenkin mahdollisuus sopia tästä huolimatta hyvän luotonantotavan (KSL 7:13) mukaisista tarpeellisista maksujärjestelyistä, kuten lyhennysvapaista. Luotonantaja saisi kuitenkin 10 prosentin osuudessa luotonannon volyymin kullakin vuosineljännesjaksolla poiketa enimmäistakaisinmaksuajasta. Mainittu prosenttiosuus laskettaisiin luotonannon kokonaismäärästä kyseisellä vuosineljänneksellä. Talletuspankkien yhteenliittymästä annetussa laissa (599/2010) tarkoitettuun yhteenliittymään kuuluvien jäsenluottolaitosten osalta poikkeama lasketaan yhteenliittymän tasolla.

Kun luotonantaja arvioi KSL 7 a luvun 11 §:n mukaisesti kuluttajan luottokelpoisuutta, tulee arvioinnissa soveltaa enintään 25 vuoden takaisinmaksuaikaa.

Enimmäistakaisinmaksuajarakajoitteen tarkoitus on varmistaa nykyisten kestävien luotonhoitokäytäntöjen säilyminen. Sallimalla poikkeusosuus yleisestä vaatimuksesta annetaan luotonantajalle harkintamahdollisuus luottopäätöksessään ottaa huomioon asiakkaan yksilöllinen tilanne.

²⁷ Samalla, kun asuntolainojen takaisinmaksuajat ovat Suomessa lähes tuplaantuneet viimeksi kuluneiden 20 vuoden aikana, keskivertoasuntovelallisen asuntovelkaantuneisuuskin on kaksinkertaistunut suhteessa käytettävissä oleviin tuloihin. Kotitalouksien velkaantuneisuus kasvoi Suomessa nopeasti etenkin 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä, jolloin kotitaloudet alkoivat ottaa aiempaa suurempia ja takaisinmaksuajaltaan pidempiä asuntolainoja.

6.3 Maksukyvyttömyysriskit sekä luottokelpoisuusarvioinnissa käytettävät oletukset

Työryhmä pitää tarpeellisena, että maksukyvyttömyysriskien hallintaa koskevaa sääntelyä täsmennetään ja kehitetään lisäämällä luottolaitostoiminnasta annettuun lakiin sekä lakiin eräiden luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnistä nimenomainen säännös näiden riskien hallinnasta kuluttajaluotonannossa. Säännös olisi luonteeltaan uusi niin luottolaitoksille kuin muille luotonantajille, eikä se perustu unionin lainsäädännön täytäntöönpanoon. Säännös olisi tarpeen erityisesti kuluttajaluotonannon luotonmyöntöperiaatteiden ja luotonantotapojen täsmenämiseksi sekä asiakkaansuojan parantamiseksi.

Kuluttajaluotonannon sopimusoikeudellista sääntelyä on uudistettu useaan otteeseen viime vuosina uudistamalla kuluttajansuojalain 7 lukua (laki kuluttajansuojalain 7 luvun muuttamisesta; 207/2013), missä yhteydessä muun muassa muutettiin myös luottokelpoisuuden arviointia koskevaa 14 §:ää siten, että luottokelpoisuus on selvitettävä aiempaa tarkemmin myös määrältään pienemmissä luotoissa. Luottomarkkinoilla on kuitenkin havaittu käytäntöjä, joissa luotonmyöntäjät eivät noudata terveitä luotonmyöntökriteerejä myöntäessään luottoja asiakkaille, joiden kohdalla voi olla ilmeistä, ettei luottoa voida maksaa takaisin annettujen tietojen perusteella.

Työryhmä katsoo, että kuluttajansuojalain 7 ja 7 a luvun soveltamisalaan kuuluvan luotonannon on perustuttava terveisiin ja selkeästi määriteltyihin perusteisiin erityisesti luotonhakijoiden maksukyvyttömyysriskejä arvioitaessa ennen luottopäätöksen antamista. Luotonantajilla olisi oltava erityiset menetelmät, joilla se voisi arvioida yksittäisiä maksukyvyttömyysriskejä kunkin luottoasiakkaan tasolla. Arviointimenetelmissä ei tulisi tukeutua yksinomaan tai kaavamaisesti ulkopuoliseen luottoluokitukseen, -pisteilyyn tai tilastollisiin malleihin.

Työryhmä ehdottaa, että säännöksen mukaan luotonantaja ei saisi myöntää luottoa luotonhakijalle, jonka maksukyvyttömyystodennäköisyys on kohtuuttoman suuri. Poikkeukseksi tästä säädöksestä tulisi harkita yleishyödyllisten yhteisöjen takaamia järjestelylainoja.

Finanssivalvonnalle ehdotetaan annettavaksi määräyksenantovaltuus koskien maksukyvyttömyysriskin arvioinnissa huomioon otettavia enimmäisraja-arvoja, joita luotonantaja saisi käyttää luotonannossaan. Enimmäisraja-arvon määrittelyssä Finanssivalvonnan tulee ottaa huomioon sen valvomilta luotonantajilta saadut tiedot luottoasiakkaiden maksukyvyttömyystodennäköisyysarvioista.

Edellä kuvattu maksukyvyttömyysriskien hallintaa koskeva säännös ei poistaisi millään osin kuluttajansuojalain mukaista luottokelpoisuusarviointia koskevia vaatimuksia vaan olisi niitä täydentävä luotonmyöntöprosesseja ja -järjestelmiä koskeva vaatimus.

Luotonantajan on ennen luottosopimuksen tekemistä arvioitava huolellisesti luottoa ha-
kevan asiakkaan luottokelpoisuus, kuten tähänkin asti.

Luottokelpoisuusarviovaatimuksen lisäksi tulisi sovellettavaksi erityiset oletukset, joita
luottokelpoisuuden arvioinnissa tulisi noudattaa. Työryhmä ehdottaa, että kuluttajan luot-
tokelpoisuuden arvioinnissa käytettävistä oletuksista säädettäisiin oikeusministeriön ase-
tuksella.

Selvityksen liitteenä olevan asetusluonnoksen mukaan säädettäisiin erityisistä oletuksista
kuluttajansuojalain 7 luvun soveltamisalaan kuuluvissa kertaluotoissa, kuluttajansuojalain
7 luvun soveltamisalaan kuuluvissa jatkuvissa luotoissa, 7 a luvun soveltamisalaan kuulu-
vissa asuntoluotoissa ja 7 a luvun soveltamisalaan kuuluvissa asuntovakuudellisissa kulut-
tajaluotoissa.

6.4 Enimmäisluototussuhteen uudelleenmäärittely

Lakiin luottolaitostoiminnasta nykyisin sisältyvän enimmäisluototussuhdetta koskevan ra-
joitteen mukaan asuntolainan määrä saa olla enintään 90 prosenttia vakuuksien käyvästä
arvosta lainaa myönnettäessä. Asiakkaalla tulee siis olla vähintään 10 prosenttia omia sääs-
töjä tai muita vakuuksia luottoa haettaessa. Poikkeuksena tähän ovat ensiasunnonostajat,
joiden osalta vastaava rajoite on 95 prosenttia. Finanssivalvonnan johtokunta voi perustel-
luista syistä päättää kiristää enimmäisluototussuhteita korkeintaan 10 prosenttiyksiköllä.

Luototussuhdetta laskettaessa siihen luetaan laajasti erilaisia hyväksyttäviä vakuuksia. Las-
kennassa ei käytännössä oteta huomioon valtioneuvoston eikä vakuutusyhtiön tai toisen
luottolaitoksen myöntämiä täytetakauksia. Lisäksi henkilötakaus on rajattu hyväksyttävien
vakuuksien ulkopuolelle. Työryhmän saamien selvitysten perusteella voidaan katsoa, että
voimassa oleva enimmäisluototussuhde on toiminut sen voimassaoloaikana vallinneissa
olosuhteissa odotetulla tavalla ja tavoitteensa mukaisesti. Huomioiden muut ehdotettavat
toimet kotitalouksien velkaantumisen hillitsemiseksi enimmäisluototussuhdetta koske-
vaan säännökseen ei ehdoteta muutoksia.

Työryhmä kuitenkin katsoo, että luototussuhdetta koskeva sääntely on tarpeen laajentaa
koskemaan luottolaitosten ohella myös muita luotonmyöntäjiä, jotka kuuluvat eräiden
luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnistä annetun lain soveltamisalaan.

Muista Euroopan unionin jäsenvaltioista saatujen tietojen valossa on mahdollista, että
asuntoluottojen myöntämistä voivat tulevaisuudessa alkaa harjoittaa muut toimijat
kuin luottolaitokset myös Suomen asuntolainamarkkinoilla. Tällaiseen mahdollisuuteen

varautumiseksi laajennus on perusteltu. Ei myöskään ole perusteita sille, että erityyppisiä toimijoita kohdeltaisiin eri tavoin niiden oikeudellisesta organisointitavasta riippuen.

6.5 Taloyhtiölainojen rajoitteet uudisrakentamisessa

Taloyhtiölainojen myöntämiseen ja niitä koskeviin sopimusehtoihin ehdotetaan kohdistettavaksi lainsäädännöllisiä toimenpiteitä siten, että luottolaitostoiminnasta annetussa laissa sekä laissa eräiden luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnistä säädettäisiin nimenomaisesti asuntoyhteisöille myönnettäviä luottoja koskevasta rajoituksesta. Työryhmä pitää perusteltuna, että uudisrakentamista varten asuntoyhteisöille myönnettäville lainoille säädettäisiin erityinen enimmäislaino-osuus, jonka suuruus olisi 60 prosenttia myytävien asunto-osakkeiden velattomasta hinnasta.

Rajoite on tarpeen uudisasuntorakentamisessa ilmenneiden luototuskäytänteiden rajoittamiseksi ja taloyhtiölainojen liiallisen kasvun ehkäisemiseksi. Säännöstä ei ole tarpeen ulottaa koskemaan niin sanottua korjausrakentamista, koska asuntoyhteisöjen korjausrakentamiseen ei liity vastaavia ongelmia kuin uudisasuntotuotannossa on ilmennyt. Toisaalta ei ole myöskään tarpeen luoda esteitä tarpeellisille ja välttämättömille korjaushankkeille olemassa olevan asuntokannan osalta.

Ehdotuksen mukaan luotonantaja voisi myöntää asuntoyhteisölle luottoa asuntokauppalaisissa (843/1994) tarkoitettussa rakentamisvaiheessa enintään määrän, joka vastaa 60 prosenttia myytävien asunto-osakkeiden velattomasta hinnasta. Lisäksi tällainen luottosopimus ei saisi sisältää sopimusehtoja, joiden mukaan velan pääomaa ei säännöllisesti lyhennetä viiden ensimmäisen vuoden aikana siitä, kun rakennus on otettu käyttöön ja huoneistot luovutettu ostajilleen. Näin käytännössä rajataan pois lyhennysvapaiden käyttö lainan ensimmäisinä vuosina. Rajoite koskisi myös muuta asuinhuoneiston hallintaan oikeuttavaa yhteisöosuutta. Tällaiset asuntoyhteisöjen luottosopimukset eivät myöskään saisi sisältää ehtoja, joiden perusteella luoton takaisinmaksuaika muodostuu pidemmäksi kuin 25 vuotta luoton nostamispäivästä lukien. Sääntelyn kiertämisen ehkäisemiseksi on tarpeen asettaa taloyhtiölainojen ja asuntolainojen maturiteettirajoitteet samanmittaisiksi.

Luotonantaja saa kuitenkin 10 prosentin osuudessa luottosopimuksista kullakin vuosineljänneksellä poiketa enimmäistakaisinmaksuajasta. Mainittu prosenttiosuus lasketaan luotonannon kokonaismäärästä kyseisellä vuosineljänneksellä. Talletuspankkien yhteenliittymästä annetussa laissa (599/2010) tarkoitettuun yhteenliittymään kuuluvien jäsenluottolaitosten osalta poikkeama lasketaan yhteenliittymän tasolla.

Rajoite ei koskisi ns. korkotukilainoja²⁸.

Jatkovalmistelun aikana on syytä arvioida tarpeellisia ja riittäviä siirtymäaikoja säännöskohtaisesti.

6.6 Finanssivalvonnan valvontavastuiden laajentaminen ja kustannusten kattaminen

Työryhmä katsoo, että viranomaisten toimivaltuuksien ja tehtävien jaon selkiyttämiseksi on perusteltua harkita luotonantaja- ja vertaislainanvälittäjärekisteriin merkittyjen toimijoiden valvontavastuun siirtoa kokonaisuudessaan Finanssivalvonnalle Etelä-Suomen aluehallintovirastolta. Kyse ei olisi pelkästään siitä, että luotonantajalakiin sisältyvä elinkeino-oikeudellinen valvonta siirtyisi Finanssivalvonnalle. Myös Finanssivalvonnan tehtävät muiden luotonantajien valvonnassa kasvaisivat, koska Finanssivalvonta tulisi valvomaan näiden osalta esimerkiksi kuluttajansuojalain 7 luvun säännösten noudattamista kuluttaja-asiamiehen rinnalla samalla tavoin kuin valvonta nykyisin on toteutettu luottolaitosten osalta. Tämä perustuu nykyisin kuluttajansuojalain 7 luvun 51 §:ään, 7 a luvun 33 §:ään sekä Finanssivalvonnasta annetun lain 45 §:ään.

Kuluttaja-asiamiehellä olisi siis jatkossakin toimivalta valvoa kuluttajaluottomarkkinoilla toimivia yrityksiä; myös niitä, jotka eivät tässä tarkoitettuna muutoksenkaan jälkeen tule Finanssivalvonnan valvottaviksi. Myös rahanpesulaissa säädettyä valvontavastuuta koskevaa 7 luvun 1 §:ää tulisi muuttaa siten, että jatkossa Finanssivalvonta vastaisi kaikkien rahoituspalveluja tarjoavien yritysten ja sijoituspalvelulain 2 luvun 3 §:n 1 momentin 1–8 kohdassa tarkoitettua palvelua liike- tai ammattitoimintana tarjoavien valvonnasta rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisessä ja torjunnassa. Valvonnan tulisi säilyä Etelä-Suomen aluehallintovirastolla siltä osin kuin se koskee perintätoimintaa harjoittavia toimijoita, jotka eivät kuulu rahanpesudirektiivin finanssilaitoksen määritelmän piiriin.

Tehtävien siirto Finanssivalvonnalle edellyttää, että valvottavien toimijoiden joukko määritellään niin, että sekä valvottavilla että valvojalla on selkeä käsitys siitä, millainen toiminta kuuluu lainsäädännön soveltamisalan piiriin, miten tällaista toimintaa valvotaan ja mitkä ovat seuraamukset säännösten rikkomisesta ja niiden noudattamisen laiminlyönnistä.

²⁸ Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA hyväksyy korkotukilainoja vuokra-, asumisoikeus- ja osuistustalojen uudisrakentamiseen kuntien puoltamille kohteille. Korkotukilaina on pankin tai muun rahoituslaitoksen myöntämä laina, jonka korosta valtio maksaa osan, jos lainansaajan perusomavastuukorko ylittyy.

Edellä olevan johdosta työryhmä esittää, että lakia eräiden luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnistä muutettaisiin työryhmän yksityiskohtaisista lakiehdotuksista ilmenevällä tavalla.

Laki Finanssivalvonnan valvontamaksusta on myös tarpeen avata, jotta Finanssivalvonta saa käyttöönsä riittävät resurssit sille ehdotettujen uusien tehtävien hoitamiseksi.

Eräiden luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnistä annettuun lakiin ehdotettavien muutosten ydinsisältönä olisi luotonantaja- ja vertaislainanvälittäjärekisterien ylläpito- ja valvontavastuun siirto Finanssivalvonnan tehtäväksi. Edellä todetun mukaisesti muutos koskettaisi elinkeinonharjoittajia, jotka myöntävät kuluttajansuojalain 7 tai 7 a luvun soveltamisalaan kuuluvia kuluttajaluottoja tai myöntävät asuntoyhteisöluottoja. Samoin muutos koskettaisi myös elinkeinonharjoittajia, jotka välittävät luottoja kuluttajille, jos luoton myöntää joku muu kuin kuluttajansuojalain 7 tai 7 a luvussa tarkoitettu luotonantaja.

Tehtävien siirrosta aiheutuisi hallinnollista taakkaa rekisteröintivelvollisten ohella myös Finanssivalvonnalle sen joutuessa osoittamaan lisäresursseja käytännön valvontatyöhön. Sen lisäksi Finanssivalvonta joutuisi investoimaan ICT-järjestelmiin. Johtuen Finanssivalvonnan kustannusten kattamista koskevasta lainsäädännöstä on perusteltua, että myös näille rekisteröintivelvollisille asetettaisiin valvontamaksu. Työryhmän yksityiskohtaisiin ehdotuksiin sisältyy ehdotus Finanssivalvonnan valvontamaksulain muuttamisesta siten, että mainittujen rekisteröintivelvollisten valvontamaksu olisi 15 000 euroa vuodessa.

7 Vaikutusarviot

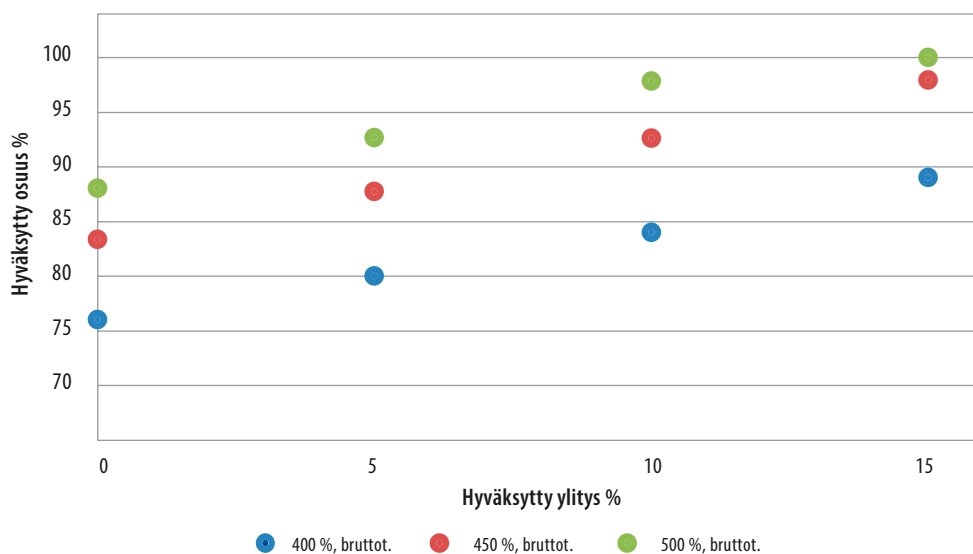
7.1 Enimmäisvelkasuhteen mitoituksesta

Enimmäisvelkasuhteen (DTI) mitoituksen tavoitteena tulisi olla neutraali mitoitus, joka ei merkittävästi rajoita lainanantoa, mutta ei myöskään salli merkittävästi nykyistä suurempia velkasuhteita.

Alla olevasta taulukosta 4 ja kuviosta 16 nähdään Finanssivalvonnan keräämiin tietoihin perustuen, kuinka suuri osuus ajanjaksolla 2017/Q2–2018/Q1 myönnettyistä asuntolainoista olisi voitu myöntää eri bruttotuloihin suhteutetuilla DTI-ylärajoilla ja sallituilla poikkeusosuuksilla. Laskelmassa kotitalouden oletetaan supistavan hakemaansa lainamäärää 10 prosentilla, jos se ei rajoitteen vuoksi saisi alun perin haluamaansa määrää.

Taulukko 4. Hyväksytyjen asuntolainojen osuus eri DTI-rajoilla ja poikkeusosuuksilla sekä 10 %:n sopeutusoletuksella

Hyväksytyt ylitys	DTI 400 %	DTI 450 %	DTI 500 %
0 %	76 %	83 %	88 %
5 %	80 %	88 %	93 %
10 %	84 %	93 %	98 %
15 %	89 %	98 %	100 %

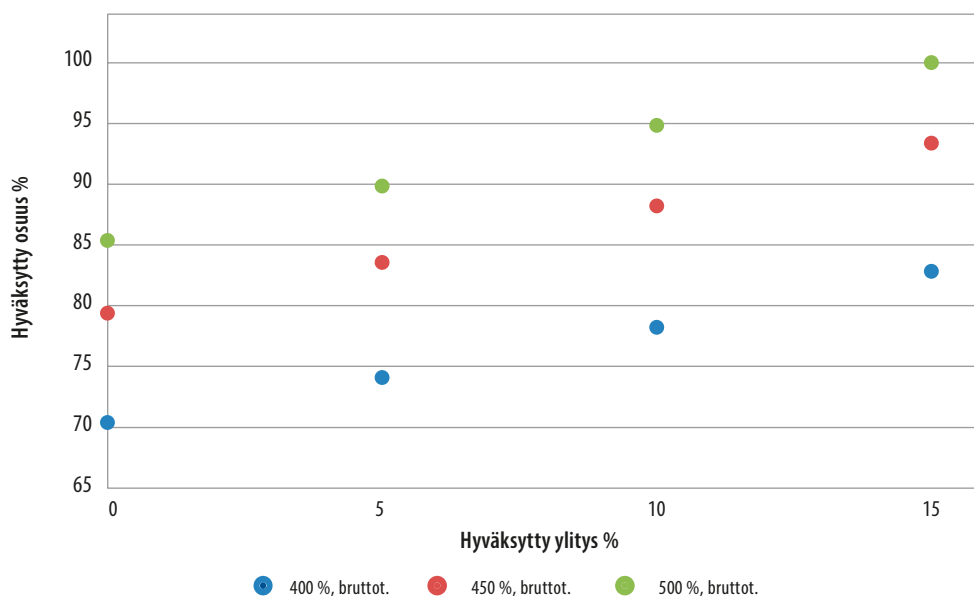


Kuvio 16. Hyväksytyt volyymit suhteessa alkuperäiseen, luottosopeutus 10 %
(Lähde: Finanssivalvonta ja Suomen Pankin laskelmat)

Jos kotitalouksien ei oleteta sopeuttavan lainamääräänsä siinäkään tapauksessa, että ne muuten ylittäisivät enimmäisvelkasuhderajoitteen, 93 prosenttia alkuperäisestä lainamäärästä hyväksyttäisiin, kun DTI-rajoite on 450 % ja hyväksytyjen ylitysten määrä 15 prosenttia (taulukko 5 ja kuvio 17). Vastaavasti 95 prosenttia alkuperäisestä lainamäärästä olisi hyväksytty rajoitteilla 500 % / 10 % ja 100 prosenttia rajoitteilla 500 % / 15 %.

Taulukko 5. Hyväksytyjen asuntolainojen osuus eri DTI-rajoilla ja poikkeusosuuksilla ilman sopeutusoletusta

Hyväksytyt ylitys	DTI 400 %	DTI 450 %	DTI 500 %
0 %	70 %	79 %	85 %
5 %	74 %	84 %	90 %
10 %	78 %	88 %	95 %
15 %	83 %	93 %	100 %



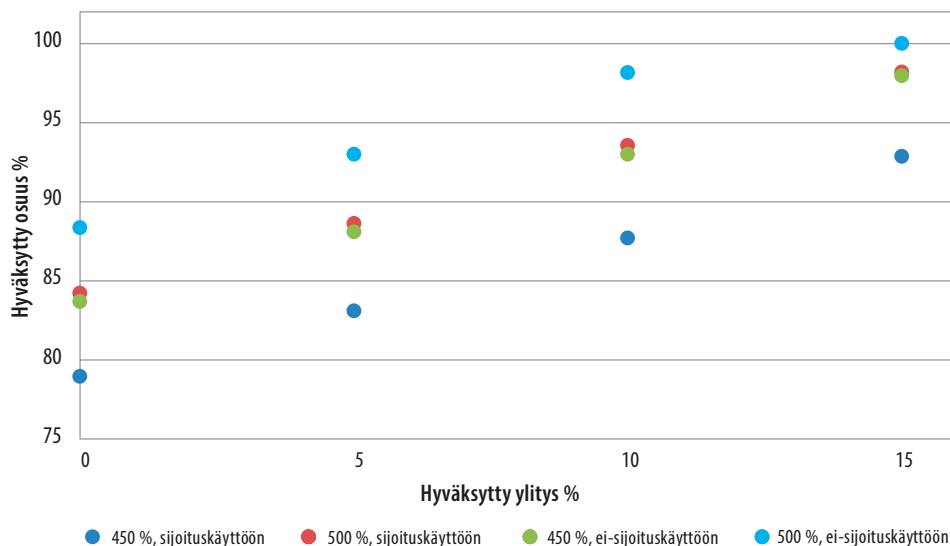
Kuvio 17. Hyväksytyjen asuntolainojen osuus eri DTI-rajoilla ja poikkeusosuuksilla ilman sopeutusoletusta (Lähteet: Finanssivalvonta ja Suomen Pankin laskelmat)

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.

7.2 Enimmäisvelkasuhteen vaikutuksista luotonantoon ja talouteen

Tarkasteltaessa mahdollisen enimmäisvelkasuhteen vaikuttavuutta voidaan luvun 5.2.4 kuvion 13 jakauman perusteella nähdä 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.

Suomen Pankissa Finanssivalvonnan tiedonkeruuseen perustuen tehtyjen laskelmien perusteella DTI-rajoite purisi myös tiukemmin sijoituskäyttöön tuleviin asuntolainoihin kuin ei-sijoituskäyttöön tuleviin asuntolainoihin (kuvio 18).



Kuvio 18. Hyväksytyjen asuntolainojen osuus 10 prosentin sopeutusoletuksella, sijoituskäyttöön ja muuhun käyttöön otetut asuntolainat (Lähteet: Finanssivalvonta ja Suomen Pankin laskelmat)

Lisäksi DTI-rajoite olisi tiukempi pääkaupunkiseudulla kuin muualla Suomessa, sillä pääkaupunkiseudulla velkasuhteet ovat korkeampia kuin muualla maassa.

Tehtävät oletukset kotitalouksien käyttäytymisestä vaikuttavat kuitenkin oleellisesti laskennan tuloksiin. Lisäksi huomattavassa osassa tiedonkeruun havainnoista oli puutteita tulotiedoissa. Mitoituksen suoraa vaikutusta kulutusluottoihin ei voida asuntoluottoihin perustuvan tiedonkeruun pohjalta laskea.

Suomen Pankissa tehdyn analyysin²⁹ mukaan enimmäisvelkasuhterajoite jarruttaisi velkaantumisen vaarallista kasvua etenkin tilanteessa, jossa asuntojen hinnat nousisivat riittävästi ja velat uhkaisivat kasvua huomattavasti tuloja nopeammin. Analyysissä enimmäisvelkasuhde asetetaan 450 prosenttiin suhteessa kotitalouden vuotuisiin bruttotuloihin ja sallitaan, että lainanantajan uudesta luotonannosta 15 % vuodessa voi ylittää velkakaton.

Enimmäisvelkasuhteen vaikutuksia kotitalouksien velkaantumiseen voidaan arvioida tarkastelemalla vaihtoehtoisia talouden ja velanoton kehityskulkuja. Skenaarioissa tehdään erilaisia oletuksia uusien asuntovelallisten velkojen ja tulojen kehityksestä kolmen vuoden aikana sekä oletuksia lainanhakijoiden ja luotonantajien käyttäytymisestä velanmyöntöhetkellä. Laskelmissa oletetaan esimerkiksi, että kotitaloudet pienentävät hakemaansa

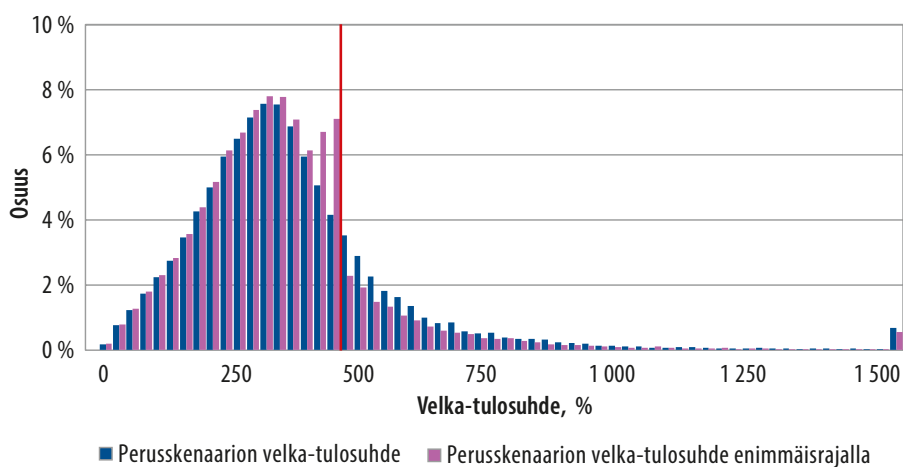
²⁹ Ks. Ville Voutilaisen artikkeli

<https://www.eurojatalous.fi/fi/2019/2/tulosidonnainen-velkakatto-taydentaisi-asuntolainakatto/>

asuntolainan määrää 10 prosentilla, jos 450 prosentin enimmäisvelkasuhde ylittyy. Lisäksi oletetaan, että lainanantajat käyttävät täysimääräisesti niille sallitun rajoitetun mahdollisuuden ylittää rajoite joidenkin lainanhakijoiden tapauksessa.

Perusskenaariossa oletetaan, että uusien asuntovelallisten bruttotulot kasvavat kuten kotitalouksien tulot Suomen Pankin joulukuun 2018 ennusteen mukaan ja että velkojen kasvu on hieman tätä nopeampaa. Tässä perusskenaariossa uusien asuntovelallisten velkaantuneisuuden kasvu on maltillista ilman enimmäisvelkasuhdettakin, eikä velkojen jakauma velkasuhteen mukaan merkittävästi poikkea nykyisestä kolmen vuoden kuluttua.

Kun enimmäisvelkasuhteen ylittävät kotitaloudet sopeuttavat lainamääräänsä pienemmäksi rajoitteen voimaantulon vuoksi, osa näistä kotitalouksista alittaa rajoitteen ja saa lainan. Lisäksi osa rajoitteen ylittävistä kotitalouksista saa lainan, kun lainanantaja hyväksyy heidät 15 prosentin sallittuun ylitysosuuteen. Kokonaisuutena lainaa myönnettäisiin noin 3 % vähemmän kuin ilman rajoitusta (kuvio 19).

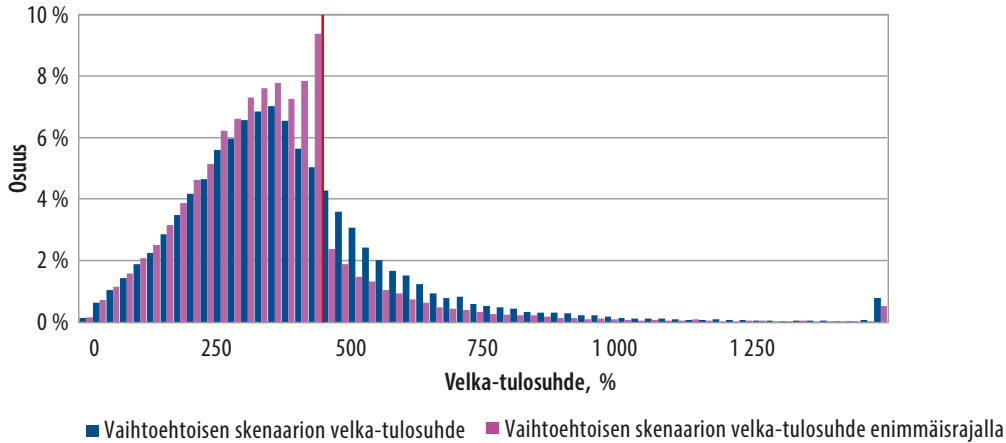


Oikean hännän ääriarvot on niputettu leikkuriarvoon 1 500.

Kuvio 19. Enimmäisvelkasuhteen vaikutus perusskenaariossa (Lähteet: Finanssivalvonta ja Suomen Pankin laskelmat)

Kolmen vuoden skenaariossa, jossa talouden odotetaan kehittyvän Suomen Pankin joulukuun 2018 perusennusteen mukaisesti, mutta kotitalouksien kokonaisvelan oletetaan kasvavan kaksinkertaista vauhtia perusskenaarioon verrattuna, kotitalouksien velkaantuneisuus kasvaa voimakkaasti ja velkasuhteen jakauma siirtyy selvemmin oikealle. Tällöin useamman kotitalouden velkaantuneisuus ylittää enimmäisvelkasuhteen ja useampi kotitalous joutuu sopeuttamaan lainamääräänsä. Lisäksi suurempi osa kotitalouksista jää lopulta ilman haetun suuruista lainaa kuin perusskenaariossa. Nopean velan kasvun

skenaariossa tulosidonnainen enimmäisvelkasuhde supistaa hyväksytyä lainamäärää selvästi verrattuna tilanteeseen, jossa luotonantoa ei hillittäisi: myönnettyjen lainojen määrä on noin 10 % pienempi kuin ilman rajoitetta (kuvio 20).



Oikean hännän ääriarvot on niputettu leikkuriarvoon 1 500.

Kuvio 20. Enimmäisvelkasuhteen vaikutus nopean velan kasvun skenaariossa
(Lähteet: Finanssivalvonta ja Suomen Pankin laskelmat)

Enimmäisvelkasuhde hillitsi tuloihinsa nähden runsaasti velkaantuneiden kotitalouksien määrää ja sen vaikutus olisi suurin silloin, kun luotonannon kasvu uhkaa kiihtyä tulojen kasvua nopeammaksi.

Liikkumavara ja poikkeukset uusissa välineissä vähentävät kannustimia siirtää velkaantumista muiden lähteiden suuntaan. Välittömien vaikutusten lisäksi rajoituksilla, jos ne asetettaisiin nykytilanteeseen nähden luotonantoa selvästi rajoittaviksi, olisi todennäköisesti myös monitahoisia välillisiä vaikutuksia ainakin antolainauksen korkoihin, asuntojen hintoihin, asuntomarkkinoihin, työvoiman liikkuvuuteen, luottolaitosten taseisiin, pankkikilpailuun, muiden lainojen kuin asuntolainojen saatavuuteen ja koko kansantalouteen. Koska rajoitteiden mitoituksessa pyritään melko neutraaliin, nykyisiä lainakäytäntöjä ylläpitävään mitoitukseen, merkittävät negatiiviset vaikutukset laina- ja asuntomarkkinoihin tai talouteen eivät ole todennäköisiä. Rajoitteiden positiivisia ja negatiivisia vaikutuksia on kuitenkin vaikea täsmällisesti arvioida.

7.3 Esimerkkejä välineiden soveltamisesta

7.3.1 Velkasuhteen laskeminen, kun velallisia on useita

Aviopari hakee asuntolainaa yhteisvastuullisesti. Haettavan lainan määrä on 200 000 euroa. Puolison 1 vuotuiset bruttotulot ovat 25 000 euroa ja puolison 2 vuotuiset bruttotulot 40 000 euroa. Puolisolla 1 on lisäksi 3 000 euron luottokorttilimiitti. Puolisolla 2 on lisäksi ennestään opintolainaa 15 000 euroa sekä 5 000 euron luottokorttilimiitti. Puolisoilla ei ole muita velkoja tai velkaosuuksia. Asuntolainaan sovellettava velkasuhde on tällöin $(200\,000 + 15\,000 + 5\,000 + 3\,000)/(25\,000 + 40\,000) = 3,43$ eli 343 prosenttia.

7.3.2 Velkasuhteen laskeminen, kun velallisella on muuta yhteisvastuullista velkaa

Edellisen esimerkin 1 asuntolaina on myönnetty ja sitä on jäljellä 180 000 euroa. Muut velkamäärät ja tulot ovat pysyneet samoina kuin edellisessä esimerkissä. Puoliso 2 hakee yksin 50 000 euroa asuntolainaa lunastaakseen omakseen sukunsa hallussa olleen kesämökin tontteineen. Tällöin puolison 2 velkasuhde on $(180\,000/2 + 15\,000 + 5\,000 + 50\,000)/40\,000 = 4,00$ eli 400 prosenttia.

1.

Laki

luottolaitostoiminnasta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan luottolaitostoiminnasta annetun lain (610/2014) 15 luvun 11 §:n 1 momentti ja 18 luvun 6 §:n 1 momentti sekä
lisätään 9 lukuun uusi 22 a § ja 15 lukuun uusi 11 a ja 11 b § seuraavasti:

9 luku

Riskien hallinta

22 a §

Maksukyvyttömyysriskien hallinta kuluttajaluotoissa

Kuluttajansuojalain 7 ja 7 a luvun soveltamisalaan kuuluvan luotonannon on perustuttava terveisiin ja selkeästi määriteltyihin perusteisiin. Luottolaitoksella on oltava menetelmät, joilla se voi arvioida yksittäisiä maksukyvyttömyysriskejä. Se ei saa arviointimenetelmässään tukeutua yksinomaan tai kaavamaisesti ulkopuoliseen luottoluokitukseen, -pisteytykseen taikka tilastollisiin malleihin.

Luottolaitos ei saa 1 momentissa tarkoitettussa luotonannossa myöntää luottoa luotonhakijalle, jonka maksukyvyttömyystodennäköisyys on kohtuuttoman suuri. Finanssivalvonta antaa tarkempia määräyksiä ja ohjeita enimmäisraja-arvosta, jota luottolaitos saa tällöin käyttää. Enimmäisraja-arvon määrittelyssä tulee ottaa huomioon Finanssivalvonnan valvomilta luottolaitoksilta ja Finanssivalvonnasta annetun lain 5 §:n 39 kohdassa tarkoitetuilta luotonantajilta ja luotonvälittäjiltä saadut tiedot luottoasiakkaiden maksukyvyttömyystodennäköisyysarvioista.

Luottolaitoksen on toimitettava Finanssivalvonnalle riittävät tiedot myöntämiinsä luottoihin kohdistuvista järjestämättömistä saamisista ja luotonmyöntöhetkellä käyttämistään maksukyvyttömyystodennäköisyysarvioista, joiden perusteella on määritetty korkein hyväksyttävissä oleva maksukyvyttömyystodennäköisyys myönteisen luottopäätöksen saamiseksi. Tiedot on toimitettava säännöllisesti, kuitenkin vähintään vuosittain.

15 luku

Menettelytavat asiakasliiketoiminnassa

11 §

Enimmäisluototussuhde

Luottolaitos saa myöntää kuluttajaluottoa, jonka vakuudeksi annetaan asuinhuoneiston hallintaan oikeuttavat yhteisöosuudet, asuinhuoneisto tai kiinteistöä koskeva käyttöoikeus rakennuksineen, enintään tämän pykälän mukaisen luototussuhteen mukaisen määrän, jos luotolla on tarkoitus:

- 1) hankkia asuinhuoneiston hallintaan oikeuttavat yhteisöosuudet, asuinhuoneisto tai sellainen asuinrakennus, joka sijaitsee kiinteistöä koskevan käyttöoikeuden nojalla hallitulla alueella; tai
 - 2) tehdä asuinhuoneiston, asuinhuoneiston tai asuinrakennuksen peruskorjaus.
-

11 a §

Enimmäisvelkasuhde

Luottolaitos ei saa myöntää kuluttajansuojalain 7 ja 7 a luvun soveltamisalaan kuuluvaa kuluttajaluottoa kuin enintään siihen määrään asti, että asiakkaalle aikaisemmin myönnettyjen luottojen ja uuden luoton kokonaismäärä suhteessa vuosituloihin ei ylitä 450 prosenttia asiakkaan vuosituloista (enimmäisvelkasuhde). Enimmäisvelkasuhdetta laskettaessa asiakkaalle aikaisemmin myönnettyinä luottoina otetaan huomioon asiakkaan sellaiset luotot, joihin sovelletaan kuluttajansuojalain 7 tai 7 a luvun säännöksiä, sekä asiakkaan asunto-omaisuuden osalle tuleva osuus asuntoyhteisön veloista. Vuosituloina otetaan huomioon asiakkaan edeltävänä kalenterivuotena saamat ansiotulot ja pääomatulot ennen veroja ja vähennyksiä. Jos luotto myönnetään yhteisvastuullisesti asiakkaalle ja tämän kanssa samaan talouteen kuuluvalle, näiden henkilöiden tulot ja luotot lasketaan yhteen enimmäisvelkasuhdetta laskettaessa.

Luottolaitos saa kuitenkin 1 momentin estämättä myöntää luoton, jos luottolaitoksen asiakkaalle aiemmin myöntämien mainitun lain 7 luvun soveltamisalaan kuuluvien kertaluottojen maksamatta olevat määrät ja jatkuvien luottojen luottorajat haettavan kuluttajaluoton kanssa eivät ylitä 20 000 euroa.

Luottolaitos saa lisäksi 1 momentin estämättä myöntää luoton 15 prosentin osuudessa luottosopimuksista kullakin neljännesvuosijaksolla, vaikka 1 momentissa tarkoitettu enimmäisvelkasuhderaja ylittyisi. Mainittu prosenttiosuus lasketaan luotonannon kokonaismäärästä kyseisellä neljännesvuosijaksolla. Lisäksi talletuspankkien yhteenliittymästä annetussa laissa tarkoitettuun yhteenliittymään kuuluvien jäsenluottolaitosten osalta prosenttiosuus lasketaan yhteenliittymän tasolla.

Mitä 1 ja 2 momentissa säädetään, ei sovelleta, kun asiakkaalle myönnetään

1) valtion takaamaa opintolainaa;
2) asunto-omaisuuden hankintaan luottoa, jota tämä käyttää enintään vuoden pituisena väliaikaisratkaisuna ollessaan siirtymässä toiseen asunto-omaisuutta koskevaan rahoitusjärjestelyyn.

Mitä tässä pykälässä säädetään luottolaitoksesta, sovelletaan sen kanssa samaan konsolidointiryhmään tai talletuspankkien yhteenliittymään kuuluvaan yritykseen ja rahoituslaitokseen.

Finanssivalvonta voi rahoitusvakauteen kohdistuvien riskien rajoittamiseksi ja asuntoluottomarkkinoiden toimintaa koskevien häiriöiden ehkäisemiseksi päättää alentaa tai nostaa edellä 1 momentissa säädettyä luoton enimmäisvelkasuhdetta enintään 50 prosenttiyksiköllä. Finanssivalvonnan on internetsivustollaan julkistettava periaatteet, joita se noudattaa tämän momentin soveltamisedellytysten arvioinnissa.

Finanssivalvonnan on yhteistyössä valtiovarainministeriön ja Suomen Pankin kanssa vuosittain arvioitava, onko tarpeen muuttaa tässä pykälässä tarkoitettua vaatimusta. Päätös asiasta on tehtävä kuuden kalenterikuukauden kuluessa kunkin vuoden päättymisestä.

Finanssivalvonnan on ennen 6 momentissa tarkoitettua päätöksen tekemistä kuultava valtiovarainministeriötä, oikeusministeriötä ja Suomen Pankkia.

Päätös, jolla tässä pykälässä tarkoitettua luoton enimmäisvelkasuhdetta muutetaan, tulee voimaan vuoden kuluttua päätöksen tekemisestä tai sitä myöhemmästä Finanssivalvonnan päättämästä ajankohdasta lukien.

Finanssivalvonta antaa tarkempia määräyksiä 1 momentissa tarkoitettua enimmäisvelkasuhteen laskemisessa huomioon otettavista luotoista ja tuloista.

11 b §

Asuntoyhteisöluottoja koskevat rajoitukset

Luottolaitos saa myöntää asuntoyhteisölle luottoa asuntokauppalaisissa (834/1994) tarkoitettussa rakentamisvaiheessa enintään määrän, joka vastaa 60 prosenttia myytävien asunto-osakkeiden velattomasta hinnasta. Luottosopimus ei saa sisältää sopimusehtoja, joiden mukaan velan pääomaa ei lyhennetä säännöllisesti viiden ensimmäisen vuoden aikana siitä, kun rakennusvalvontaviranomainen on hyväksynyt yhteisön rakennuksen tai rakennukset kokonaisuudessaan käyttöönotettaviksi. Mitä edellä säädetään asunto-osakkeesta, koskee myös muuta asuinhuoneiston hallintaan oikeuttavaa yhteisöosuutta.

Lisäksi edellä 1 momentissa tarkoitettu luottosopimus ei saa sisältää ehtoja, joiden perusteella luoton takaisinmaksuaika luoton myöntöhetkellä muodostuu pidemmäksi kuin 25 vuotta luoton nostamispäivästä tai, jos luotto nostetaan erissä, viimeisestä erästä lukien. Luotonantaja saa kuitenkin 10 prosentin osuudessa luottosopimuksista kullakin vuosineljännesjaksolla poiketa tässä momentissa tarkoitettua enimmäistakaisinmaksuajasta. Mainittu prosenttiosuus lasketaan luotonannon kokonaismäärästä kyseisellä vuosineljänneksellä. Lisäksi talletuspankkien yhteenliittymästä annetussa laissa tarkoitettuun yhteenliittymään kuuluvien jäsenluottolaitosten osalta prosenttiosuus lasketaan yhteenliittymän tasolla.

18 luku

Ulkomaisia luottolaitoksia koskevat erityissäännökset

6 §

Markkinointi ja sopimusehdot sekä muut menettelytavat

Ulkomaisen luottolaitoksen sivuliikkeeseen sekä ulkomaiseen luottolaitokseen, joka palvelujen vapaan tarjonnan nojalla tarjoaa Suomessa 5 luvun 1 §:ssä tarkoitettuja palveluja, sovelletaan, jollei laista muuta johdu, 1 luvun 9 §:ää, 15 luvun 1—3, 5—11, 11 a, 11 b, 12 ja 12 a §:ää sekä 15 a luvun 1—7 §:ää. Edellä tarkoitettuun luottolaitokseen, joka tarjoaa palveluja palvelujen vapaan tarjonnan nojalla, ei sovelleta kuitenkaan kuluttajille tarkoitetuista kiinteää asunto-omaisuutta koskevista luottosopimuksista ja direktiivien 2008/48/EY ja 2013/36/EU sekä asetuksen (EU) N:o 1093/2010 muuttamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/17/EU III liitteen 1 kohdan a, d ja g—i alakohtaa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

2.

Laki

Finanssivalvonnasta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan Finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) 5 §:n 38 kohta, 10 §:n 1 momentin 6 kohta, 38 §:n 1 momentin 8 kohta, 40 §:n 1 momentti ja 45 § sekä
lisätään 5 §:ään uusi 39 kohta ja 38 §:ään uusi 9 kohta seuraavasti:

5 §

Muut finanssimarkkinoilla toimivat

Muulla finanssimarkkinoilla toimivalla tarkoitetaan tässä laissa:

38) virtuaalivaluutan tarjoajista annetussa laissa (572/2019) tarkoitettua virtuaalivaluutan tarjoajaa;
39) sitä, joka on eräiden luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnistä annetun lain (853/2016) 3 §:n perusteella velvollinen ilmoittautumaan Finanssivalvonnan pitämään luotonantaja- ja vertaislainanvälittäjärekiin.

10 §

Johtokunnan tehtävät

Johtokunnalla on seuraavat finanssimarkkinoiden valvontaa koskevat tehtävät:

6) tehdä päätös, joka koskee luottolaitostoiminnasta annetun lain 10 luvun 4, 7 ja 8 §:ssä tarkoitettua lisäpääomavaatimuksen asettamista, muuttamista tai ennallaan pitämistä, 15 luvun 11 §:ssä ja 15 luvun 11 a §:ssä tarkoitettua rajoitetta, eräiden luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnistä annetun lain 11 b ja 11 c §:ssä tarkoitettua rajoitetta tai tämän lain 65 e §:ssä tarkoitettua lisäpääomavaatimuksen hyväksymistä taikka luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvaatimuksista ja asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 575/2013, jäljempänä EU:n vakavaraisuusasetus, 124 ja 164 artiklassa tarkoitettujen kiinteistövakuudellisiin luottoihin sovellettavien pääomavaatimusten asettamista asetuksen mukaista vähimmäismäärää korkeammaksi tai tätä koskevan aiemman päätöksen muuttamista tai mainitun asetuksen 458 artiklan soveltamista.

38 §

Rikemaksu

Finanssivalvonta määrää rikemaksun sille, joka tahallaan tai huolimattomuudesta:

8) laiminlyö tai rikkoo luottolaitostoiminnasta annetun lain 15 luvun 6 §:ssä tarkoitettua perusmaksutilin tarjoamisvelvollisuuden, 6 a §:ssä tarkoitettua perusmaksutilin ominaisuuksia tai palveluntarjontaa koskevat velvollisuudet tai 6 b §:ssä tarkoitettua perusmaksutilin irtisanomista tai purkamista koskevat velvollisuudet;
9) laiminlyö tai rikkoo eräiden luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnistä annetun lain 7 §:n 3 momentissa säädetyn ilmoitusvelvollisuuden.

40 §

Seuraamusmaksu

Seuraamusmaksu määrätään sille, joka tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö tai rikkoo arvopaperimarkkinalain 15 luvun 2 §:ssä, sijoituspalvelulain 15 luvun 2 §:ssä, kaupankäynnistä rahoitusvälineillä annetun lain 12 luvun 2 §:ssä, arvopaperitileistä annetun lain 15 §:ssä, arvosuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta annetun lain 8 luvun 6 §:ssä, maksulaitoslain 48 a §:ssä, vaihtoehtorahastojen hoitajista annetun lain 22 luvun 2 §:ssä, sijoitusrahastolain 27 luvun 2 §:ssä, joukkorahoituslain 15 §:n 2 momentissa, luottolaitostoiminnasta annetun lain 20 luvun 1 §:ssä,

osakesäästötilistä annetun lain (680/2019) 17 §:n 2 momentissa, kriisinratkaisulain 18 luvun 1 §:ssä, *eräiden luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnistä annetun lain 2 §:ssä* tai vakuutusten tarjoamisesta annetun lain 68 tai 71 §:ssä tarkoitettuja säännöksiä tai päätöksiä.

45 §

Asiakkaansuojan valvontaa koskevien säännösten soveltamisala

Finanssivalvonta valvoo, että valvottavat, *kuluttajansuojalain (38/1978) 7 tai 7 a luvun soveltamisalaan kuuluvia kuluttajaluottoja myöntävät ja luottoja välittävät muut finanssimarkkinoilla toimivat, asunto-omaisuuteen liittyvien kuluttajaluottojen välittäjät ja vakuutusentarjoajat* noudattavat niihin sovellettavia markkinointia ja sopimusehtojen käyttöä sekä kuluttajan kannalta hyvän tavan vastaista tai muutoin sopimatonta menettelyä asiakassuhteessa koskevia säännöksiä. Rahoitusvälineiden markkinointia koskevien säännösten noudattamisen valvonnasta säädetään lisäksi arvopaperimarkkinalaissa, sijoituspalvelulaissa ja muualla laissa.

Mitä 1 momentissa säädetään, sovelletaan lisäksi ulkomaiseen sivuliikkeeseen, muuhun ulkomaiseen valvottavaan, joka tarjoaa Suomeen palveluja sivuliikettä perustamatta, *kuluttajansuojalain 7 tai 7 a luvun soveltamisalaan kuuluvia kuluttajaluottoja myöntävään tai välittävään ulkomaiseen elinkeinonharjoittajaan, ulkomaiseen asunto-omaisuuteen liittyvien kuluttajaluottojen välittäjään ja ulkomaiseen vakuutusentarjoajaan* siltä osin kuin Finanssivalvonta on toimivaltainen viranomaisen valvomaan niihin sovellettavien 1 momentissa tarkoitettujen säännösten noudattamista.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

3.

Laki

Finanssivalvonnan valvontamaksusta annetun lain 6 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan Finanssivalvonnan valvontamaksusta annetun lain (879/2008) 6 §:n 1 momentti seuraavasti:

6 §

Muun maksuvelvollisen perusmaksu

Muun kuin 4 §:ssä tarkoitetun maksuvelvollisen perusmaksun määrä euroina sekä maksun suorittamiseen velvolliset määräytyvät seuraavasti:

maksuvelvollinen	perusmaksu euroina
eräiden luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnistä annetussa laissa tarkoitettu elinkeinonharjoittaja	15000

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

4.

Laki

eräiden luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnistä

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Soveltamisala

Tämä laki koskee elinkeinonharjoittajia, jotka myöntävät kuluttajansuojalain (38/1978) 7 tai 7 a luvun soveltamisalaan kuuluvia kuluttajaluottoja. Laki koskee myös elinkeinonharjoittajia, jotka välittävät luottoja kuluttajille, jos luoton myöntää joku muu kuin kuluttajansuojalain 7 tai 7 a luvussa tarkoitettu luotonantaja (vertaislaina).

Lisäksi laki koskee elinkeinonharjoittajia, jotka myöntävät luottoja asunto-osakeyhtiöille tai muille asuntoyhteisöille (asuntoyhteisöluotto).

Tämä laki ei koske:

- 1) elinkeinonharjoittajia, joita Finanssivalvonta valvoo Finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) 4 §:n 2 momentin 1 kohdan nojalla;
- 2) panttilainauslaitoksia;
- 3) elinkeinonharjoittajia, jotka myöntävät kuluttajaluottoja vain myymiensä kulutushyödykkeiden oston rahoittamiseksi;
- 4) valtiota, kuntaa eikä muuta julkisyhteisöä.

1 b §

Säännösten soveltamisen rajoitukset eräissä tapauksissa

Lain 3—11, 18 ja 19 § ei koske elinkeinonharjoittajia, joita Finanssivalvonta valvoo Finanssivalvonnasta annetun lain 4 §:n 2 momentin 2—6 ja 8—13 kohdan tai 3—6 momentin nojalla, eikä mainitun lain 5 §:n 23 kohdassa tarkoitettuja maksupalvelujen tarjoajia.

2 §

Oikeus myöntää kuluttajaluottoja ja asuntoyhteisöluottoja ja välittää vertaislainoja

Muu kuin 1 §:n 3 momentissa ja 1 b §:ssä tarkoitettu elinkeinonharjoittaja saa myöntää kuluttajaluottoja tai asuntoyhteisöluottoja vain, jos se on rekisteröity tämän lain mukaisesti luotonantajaksi. Tällainen elinkeinonharjoittaja saa välittää vertaislainoja vain, jos se on rekisteröity tämän lain mukaisesti vertaislainanvälittäjäksi tai luotonantajaksi.

3 §

Luotonantaja- ja vertaislainanvälittäjärekisteri ja rekisteri-ilmoitus

Finanssivalvonta pitää rekisteriä luotonantajista ja vertaislainanvälittäjistä (luotonantaja- ja vertaislainanvälittäjärekisteri).

Sen, joka aikoo tarjota kuluttajaluottoja tai asuntoyhteisöluottoja taikka välittää vertaislainoja, on tehtävä ilmoitus *Finanssivalvonnalle* rekisteriin merkitsemistä varten. Rekisteri-ilmoitukseen on sisällytettävä:

- 1) 7 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetut tiedot;
- 2) tieto siitä, hakeeko ilmoituksen tekijä rekisteröintiä luotonantajaksi vai vertaislainanvälittäjäksi ja, jos kyse on luotonantajaksi rekisteröitymisestä, aikooko tämä myöntää myös kuluttajansuojalain 7 a luvun soveltamisalaan kuuluvia asunto-omaisuuteen liittyviä kuluttajaluottoja tai asuntoyhteisöluottoja taikka välittää vertaislainoja;
- 3) selvitys 6 §:n 1 momentissa tarkoitetuista henkilöistä, joiden luotettavuus tulee arvioitavaksi, jos ilmoituksen tekijä on oikeushenkilö;
- 4) selvitys ilmoituksen tekijän, tai jos ilmoituksen tekijä on oikeushenkilö, 6 §:n 2 momentissa tarkoitettujen henkilöiden koulutuksesta ja työkokemuksesta;
- 5) tieto siitä, onko ilmoituksen tekijällä tarkoitus vastaanottaa asiakasvaroja, ja selvitys siitä, miten ilmoituksen tekijä aikoo huolehtia asiakasvarojen säilyttämisestä ja käsittelemisestä.

Ilmoituksen tekijän on *Finanssivalvonnan* pyynnöstä toimitettava muutkin tiedot, jotka ovat tarpeen rekisteröinnin edellytysten täyttymisen arvioimiseksi.

4 §

Rekisteröinnin edellytykset

Finanssivalvonnan on rekisteröitävä ilmoituksen tekijä luotonantajaksi tai vertaislainanvälittäjäksi, jos:

- 1) ilmoituksen tekijällä on oikeus harjoittaa elinkeinoa Suomessa;
- 2) ilmoituksen tekijä ei ole konkurssissa ja, jos hän on luonnollinen henkilö, on täysi-ikäinen eikä hänen toimintakelpoisuuttaan ole rajoitettu;
- 3) ilmoituksen tekijä on luotettava;
- 4) ilmoituksen tekijällä on sellainen luottotoiminnan tuntemus kuin harjoitetun luottotoiminnan tai vertaislainanvälityksen luonteeseen ja laajuuteen katsoen on tarpeen.

Finanssivalvonta voi evätä rekisteröinnin, jos olosuhteet huomioon ottaen on ilmeistä, että ilmoituksen tekijä aikoo harjoittaa kuluttajaluottojen tai *asuntoyhteisöluottojen* tarjoamista taikka vertaislainanvälitystä toisen välikätenä.

5 §

Luotettavuus

Ilmoituksen tekijää ei pidetä 4 §:n 1 momentin 3 kohdassa edellytetyllä tavalla luotettavana, jos hänet on lainvoiman saaneella tuomiolla viiden arviota edeltäneen vuoden aikana tuomittu vankeusrangaistukseen tai kolmen arviota edeltäneen vuoden aikana sakkorangaistukseen rikoksesta, jonka voidaan katsoa osoittavan hänen olevan ilmeisen sopimaton harjoittamaan kuluttajaluottojen tai *asuntoyhteisöluottojen* tarjoamista taikka vertaislainanvälitystä, omistamaan mainitunlaisia toimintaa harjoittavaa yhteisöä tai toimimaan sen hallituksen jäsenenä tai varajäsenenä, toimitusjohtajana tai toimitusjohtajan sijaisena taikka muussa ylimmässä johdossa, taikka jos hän on muutoin aikaisemmalla toiminnallaan osoittanut olevansa ilmeisen sopimaton toimimaan mainitunlaisessa tehtävässä.

6 §

Oikeushenkilö ilmoituksen tekijänä

Jos ilmoituksen tekijä on oikeushenkilö, 4 §:n 1 momentin 3 kohdassa säädetty vaatimus luotettavuudesta koskee toimitusjohtajaa ja hänen sijaistaan, hallituksen jäsentä ja varajäsentä, hallintoneuvoston ja siihen rinnastettavan toimielimen jäsentä ja varajäsentä, vastuunalaista yhtiömiestä, muuta ylimpään johtoon kuuluvaa ja sitä, jolla on suoraan tai välillisesti vähintään kymmenesosa osakeyhtiön osakkeista tai osakkeiden tuottamasta äänivallasta tai vastaava omistus- tai määräämisvalta, jos kyse on muu yhteisö kuin osakeyhtiö.

Jos ilmoituksen tekijä on oikeushenkilö, 4 §:n 1 momentin 4 kohdassa säädetty vaatimus luottotoiminnan tuntemuksesta koskee ylintä johtoa. Jos ilmoituksen tekijä harjoittaa myös muuta liiketoimintaa kuin kuluttajaluottojen tai *asuntoyhteisöluottojen* tarjoamista taikka vertaislainanvälitystä, vaatimus koskee niitä henkilöitä, jotka tosiasiallisesti vastaavat luottotoiminnasta tai vertaislainanvälityksestä.

7 §

Rekisteriin merkittävät tiedot ja muutoksista ilmoittaminen

Luotonantaja- ja vertaislainanvälittäjärekisteriin merkitään:

- 1) yksityisen elinkeinonharjoittajan täydellinen nimi ja henkilötunnus tai tämän puuttuessa syntymäaika sekä toiminimi, mahdollinen aputoiminimi, yritys- ja yhteisötunnus tai muu vastaava tunniste ja niiden toimipaikkojen käyntiosoite, joissa luottotoimintaa tai vertaislainanvälitystä harjoitetaan;
- 2) oikeushenkilön toiminimi, mahdollinen aputoiminimi, yritys- ja yhteisötunnus tai muu vastaava tunniste ja niiden toimipaikkojen käyntiosoite, joissa luottotoimintaa tai vertaislainanvälitystä harjoitetaan;
- 3) se, onko elinkeinonharjoittaja luotonantaja vai vertaislainanvälittäjä ja, jos kyse on luotonantajasta, tieto siitä, jos tämä myöntää myös kuluttajansuojalain 7 a luvun soveltamisalaan kuuluvia asunto-omaisuuteen liittyviä kuluttajaluottoja tai *asuntoyhteisöluottoja* taikka välittää vertaislainoja;
- 4) niiden henkilöiden täydellinen nimi ja henkilötunnus tai tämän puuttuessa syntymäaika, joiden luotettavuus on rekisteröinti-ilmoitusta käsiteltäessä selvitetty;
- 5) niiden henkilöiden täydellinen nimi ja henkilötunnus tai tämän puuttuessa syntymäaika, joiden luottotoiminnan tuntemus on rekisteröinti-ilmoitusta käsiteltäessä selvitetty;
- 6) tieto siitä, onko luotonantajalla tai vertaislainanvälittäjällä oikeus ottaa vastaan asiakasvaroja;

7) rekisteröinnin päivämäärä;
8) luotonantajalle tai vertaislainanvälittäjälle 17 §:n 2 momentin nojalla määrätty varoitukset sekä sellaiset kehotukset ja kiellot, joiden tehosteeksi on asetettu uhkasakko;

9) rekisteristä poistamisen syy ja ajankohta.

Rekisteriin merkitään myös tiedot niistä, joille on määrätty 17 §:n 1 momentissa tarkoitettu kielto harjoittaa kuluttajaluottojen tai *asuntoyhteisöluottojen* tarjontaa *taikka* vertaislainanvälitystä ilman rekisteröintiä. Tällainen tieto sekä tieto 1 momentin 8 kohdassa mainituista sanktioista on poistettava rekisteristä viiden vuoden kuluttua sen vuoden päättymisestä, jona kielto tai muu sanktio on määrätty.

Luotonantajan ja vertaislainanvälittäjän on viipymättä ilmoitettava *Finanssivalvonnalle* rekisteriin merkittyjen tietojen muutoksista. Lisäksi luotonantajan ja vertaislainanvälittäjän on ilmoitettava *Finanssivalvonnalle* toimintansa lopettamisesta.

8 §

Tietojen luovuttaminen

Finanssivalvonnan oikeudesta luovuttaa salassapitosäännösten estämättä tietoja säädetään Finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) 71 §:ssä.

Sen estämättä, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 16 §:n 3 momentissa säädetään, rekisteristä saa luovuttaa henkilötietoja tulosteena *taikka* saattaa ne yleisesti saataville sähköisen tietoverkon kautta tai luovuttaa ne muutoin sähköisessä muodossa. Tieto henkilötunnuksesta saadaan kuitenkin luovuttaa tämän lain nojalla vain, jos tieto annetaan tulosteena tai teknisenä tallenteena ja jos luovutuksensaajalla on oikeus henkilötunnuksen käsittelyyn *luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679 tai muun lainsäädännön nojalla.*

9 §

Luotonantajan ja vertaislainanvälittäjän johdon velvoitteet

Luotonantajan ja vertaislainanvälittäjän tai, jos luotonantaja tai vertaislainanvälittäjä on oikeushenkilö, sen ylimmän johdon on huolehdittava siitä, että toiminnassa noudatetaan hyvää luotonantotapaa ja että toimintaa muutoinkin harjoitetaan lainmukaisesti. Näiden on lisäksi huolehdittava siitä, että toimintaan osallistuvilla henkilöillä on tehtävässä tarvittava riittävä ammattitaito.

Jos luotonantaja myöntää kuluttajansuojalain 7 a luvun soveltamisalaan kuuluvia kuluttajaluottoja, luotonantajan palveluksessa olevilla ja muutoin luotonantajan lukuun toimivilla henkilöillä, jotka osallistuvat luottojen myöntämiseen, on oltava luottotoimintaa koskeva riittävä tietämys ja pätevyys ottaen huomioon kuluttajille tarkoitetuista kiinteää asunto-omaisuutta koskevista luottosopimuksista ja direktiivien 2008/48/EY ja 2013/36/EU sekä asetuksen (EU) N:o 1093/2010 muuttamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/17/EU III liitteessä säädetty vaatimukset. Lisäksi henkilöillä, joiden välittömän johdon ja valvonnan alaisina edellä tarkoitettujen henkilöt toimivat, on oltava vastaava asiantuntemus. Vaadittavasta asiantuntemuksesta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Lisäksi 2 momentissa tarkoitettuja kuluttajaluottoja myöntävän luotonantajan tai, jos luotonantaja on oikeushenkilö, sen ylimmän johdon on varmistettava, että kuluttajansuojalain 7 a luvun 3 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettujen asunto-omaisuuden arvioitsijalla on arviointitehtävään tarvittava riittävä ammattitaito.

10 §

Oikeus asiakasvarojen vastaanottamiseen

Finanssivalvonnan on myönnettävä ilmoituksen tekijälle oikeus vastaanottaa asiakasvaroja, jos ilmoituksen tekijä on toimittanut *Finanssivalvonnalle* selvityksen asiakasvarojen säilyttämisestä ja käsittelystä 11 §:n 1 momentissa edellytetyllä tavalla, eikä ilmoituksen tekijää ole pidettävä ilmeisen sopimattomana vastaanottamaan asiakasvaroja.

Sopimattomuutta arvioitaessa *Finanssivalvonnan* tulee ottaa huomioon ilmoituksen tekijän taloudellinen asema ja se, onko tämä hoitanut veroihin, lakisääteisiin eläke-, tapaturma- tai työkyvyttömyysmaksuihin tai Tullin perimiin maksuihin liittyvät velvoitteensa.

Jos ilmoituksen tekijä on oikeushenkilö, sopimattomuuden arviointi tulee tehdä oikeushenkilön lisäksi toimitusjohtajasta, hänen sijaisestaan, hallituksen jäsenestä ja varajäsenestä, hallintoneuvoston ja siihen rinnastettavan toimielimen jäsenestä ja varajäsenestä, vastuunalaisesta yhtiömiehestä, muusta ylimpään johtoon kuuluvasta ja siitä, jolla on suoraan tai välillisesti vähintään kymmenesosa osakeyhtiön osakkeista tai osakkeiden tuottamasta äänivallasta tai vastaava omistus- tai määräämisvalta, jos kyseessä on muu yhteisö kuin osakeyhtiö.

Edellä 2 momentissa mainitut seikat tulee selvittää myös ilmoituksen tekijään, ja jos tämä on oikeushenkilö, 3 momentissa mainittuihin henkilöihin välittömästi kytkeytyvistä yritys- ja yhteisötietolain (244/2001) 3 §:ssä mainituista rekisteröivästä yrityksistä tai yhteisöistä ilmoituksen tekemistä edeltäneiltä kolmelta vuodelta.

11 §

Asiakasvarojen säilyttäminen ja käsittely

Luotonantajan ja vertaislainanvälittäjän on järjestettävä hallintaansa luovutettujen asiakkaiden varojen säilyttäminen ja käsittely luotettavalla tavalla. Tällaisen toimijan on erityisesti huolehdittava siitä, että:

- 1) asiakasvarat pidetään erillään sen omista varoista;
- 2) asiakasvaroista pidetään kirjaa siten, että kunkin asiakkaan asiakasvarat ovat eriteltyinä muiden asiakkaiden varoista;
- 3) asiakasvarat talletetaan Suomessa tai muussa ETA-valtiossa toimiluvan saaneessa talletuspankissa olevalle pankkitilille.

Luotonantajan ja vertaislainanvälittäjän asiakkaalla on oikeus vaatia korvausta hänelle aiheutuneesta vahingosta myös luotonantajana tai vertaislainanvälittäjänä toimivan yhteisön toimitusjohtajalta, hallituksen jäseneltä tai siihen rinnastettavan toimielimen jäseneltä ja vastuunalaiselta yhtiömieheltä, jos vahinko on johtunut siitä, että tämä on tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyönyt huolehtia siitä, että asiakasvarojen säilyttäminen ja käsittely järjestetään 1 momentissa tarkoitetulla tavalla.

Vahingonkorvauksen sovitteluun sekä korvausvastuun jakautumiseen kahden tai useamman korvausvelvollisen kesken sovelletaan, mitä vahingonkorvauslain (412/1974) 2 ja 6 luvussa säädetään.

11 a §

Maksukyvyttömyysriskien hallinta

Luotonannon on perustuttava terveisiin ja selkeästi määriteltyihin perusteisiin. Luotonantajan ja vertaislainanvälittäjän on tallennettava tiedot luottojen myöntämisestä, luottoehtojen muuttamista ja luottojen uudistamista koskevista toimintaperiaatteista ja menettelytavoista sekä säilytettävä ne viiden vuoden ajan sen kalenterivuoden päättymisestä, jona niitä viimeksi sovellettiin.

Luotonantajalla ja vertaislainanvälittäjällä on oltava menetelmät, joilla ne voivat luotonannossa arvioida yksittäisiä maksukyvyttömyysriskejä. Ne ei saa arviointimenetelmässään tukeutua yksinomaan tai kaavamaisesti ulkopuoliseen luottoluokitukseen, -pisteytykseen taikka tilastollisiin malleihin.

Luotonantaja ja vertaislainanvälittäjä eivät saa kuluttajansuojalain 7 ja 7 a luvun soveltamisalaan kuuluvassa luotonannossa myöntää luottoa luotonhakijalle, jonka maksukyvyttömyystodennäköisyys on kohtuuttoman suuri. Finanssivalvonta antaa tarkempia määräyksiä ja ohjeita enimmäisraja-arvosta, jota luotonantaja ja vertaislainanvälittäjä saa tällöin käyttää. Enimmäisraja-arvon määrittelyssä tulee ottaa huomioon tässä laissa tarkoituilta luotonantajilta ja Finanssivalvonnan valvomilta luottolaitoksilta saadut tiedot luottoasiakkaiden maksukyvyttömyystodennäköisyysarvioista.

Luotonantajan ja vertaislainanvälittäjän on toimitettava Finanssivalvonnalle riittävät tiedot myöntämiinsä luottoihin kohdistuvista järjestämättömistä saamisista ja luotonmyöntöhetkellä käyttämistään maksukyvyttömyystodennäköisyysarvioista, joiden perusteella on määritetty korkein hyväksyttävissä oleva maksukyvyttömyystodennäköisyys myönteisen luottopäätöksen saamiseksi. Tiedot on toimitettava säännöllisesti, kuitenkin vähintään vuosittain.

11 b §

Enimmäisluototussuhde

Luotonantaja ja vertaislainanvälittäjä saa myöntää kuluttajaluottoa, jonka vakuudeksi annetaan asuinhuoneiston hallintaan oikeuttavat yhteisöosuudet, asuinkiinteistö tai kiinteistöä koskeva käyttöoikeus rakennuksineen, enintään tämän pykälän mukaisen luototussuhteen mukaisen määrän, jos luotolla on tarkoitus:

- 1) hankkia asuinhuoneiston hallintaan oikeuttavat yhteisöosuudet, asuinkiinteistö tai sellainen asuinrakennus, joka sijaitsee kiinteistöä koskevan käyttöoikeuden nojalla hallitulla alueella; tai
- 2) tehdä asuinhuoneiston, asuinkiinteistön tai asuinrakennuksen peruskorjaus.

Edellä 1 momentissa tarkoitettuna vakuutena ei oteta huomioon henkilötakausta.

Edellä 1 momentissa tarkoitettun luoton määrä saa olla enintään 90 prosenttia vakuuksien käyvästä arvosta luottoa myönnettäessä. Ensiasunnon hankintaa varten otetun luoton määrä saa olla kuitenkin 95 prosenttia vakuuksien käyvästä arvosta luottoa myönnettäessä.

Finanssivalvonta voi rahoitusvakauteen kohdistuvien riskien poikkeuksellisen kasvun rajoittamiseksi päättää alentaa edellä 3 momentissa säädettyjä luoton enimmäismääriä enintään 10 prosenttiyksiköllä. Finanssivalvonta voi myös rajoittaa muiden vakuuksien kuin esinevakuuksien huomioon ottamista

luototussuhdetta laskettaessa, jos se on tarpeen tässä momentissa tarkoitettujen riskien hallitsemiseksi. Finanssivalvonnan on neljännesvuosittain tehtävä päätös tämän momentin nojalla tehdyn päätöksen muuttamisesta tai voimassaolon jatkamisesta. Finanssivalvonnan on internetsivustollaan julkistettava periaatteet, joita se noudattaa tämän momentin soveltamisedellytysten arvioinnissa. Tässä momentissa tarkoitettujen päätöksen valmisteluun sovelletaan, mitä luottolaitostoiminnasta annetun lain 10 luvun 4 §:ssä säädetään.

Päätös, jolla tässä pykälässä tarkoitettua luoton enimmäismäärää alennetaan, tulee voimaan kolmen kuukauden kuluttua päätöksen tekemisestä tai sitä myöhemmästä Finanssivalvonnan päättämästä ajankohdasta lukien.

Finanssivalvonta voi antaa määräyksiä tässä pykälässä tarkoitettujen vakuuksien ja niiden käyvän arvon tarkemmasta määrittelystä sekä niistä erityisistä tilanteista, joissa luottolaitos voi poiketa 3 momentin mukaisista rajoituksista.

11 c §

Enimmäisvelkasuhde

Luotonantaja tai vertaislainanvälittäjä ei saa myöntää kuluttajansuojalain 7 ja 7 a luvun soveltamisalaan kuuluvaa kuluttajaluottoa kuin enintään siihen määrään asti, että asiakkaalle aikaisemmin myönnettyjen luottojen ja uuden luoton kokonaismäärä suhteessa vuosituloihin ei ylitä 450 prosenttia asiakkaan vuosituloista (enimmäisvelkasuhde). Enimmäisvelkasuhdetta laskettaessa asiakkaalle aikaisemmin myönnettyinä luottoina otetaan huomioon asiakkaan sellaiset luotot, joihin sovelletaan kuluttajansuojalain 7 tai 7 a luvun säännöksiä, sekä asiakkaan asunto-omaisuuden osalle tuleva osuus asuntoyhteisön veloista. Vuosituloina otetaan huomioon asiakkaan edeltävänä kalenterivuotena saamat ansiotulot ja pääomatulot ennen veroja ja vähennyksiä. Jos luotto myönnetään yhteisvastuullisesti asiakkaalle ja tämän kanssa samaan talouteen kuuluvalle, näiden henkilöiden tulot ja luotot lasketaan yhteen enimmäisvelkasuhdetta laskettaessa.

Luotonantaja tai vertaislainanvälittäjä saa kuitenkin 1 momentin estämättä myöntää luoton, jos luotonantajan tai vertaislainanvälittäjän asiakkaalle aiemmin myöntämien mainitun lain 7 luvun soveltamisalaan kuuluvien kertaluottojen maksamatta oleva määrä ja jatkuvien luottojen luottorajat haettavan kuluttajaluoton kanssa eivät ylitä 20 000 euroa.

Luotonantaja ja vertaislainanvälittäjä saa lisäksi 1 momentin estämättä myöntää luoton 15 prosentin osuudessa luottosopimuksista kullakin neljännesvuosijaksolla, vaikka 1 momentissa tarkoitettu enimmäisvelkasuhderaja ylittyisi. Mainittu prosenttiosuus lasketaan luotonannon kokonaismäärästä kyseisellä neljännesvuosijaksolla.

Mitä 1 ja 2 momentissa säädetään, ei sovelleta, kun asiakkaalle myönnetään

- 1) valtion takaamaa opintolainaa;
- 2) asunto-omaisuuden hankintaan luottoa, jota tämä käyttää enintään vuoden pituisena väliaikaisratkaisuna ollessaan siirtymässä toiseen asunto-omaisuutta koskevaan rahoitusjärjestelyyn.

Mitä tässä pykälässä säädetään luotonantajasta tai vertaislainanvälittäjästä, sovelletaan yritykseen, joka kuuluu luotonantajan tai vertaislainanvälittäjän kanssa samaan kirjanpitolaissa tarkoitettuun konserniin, ja yritykseen, joka on saman luonnollisen henkilön määräysvallassa kuin tässä laissa tarkoitettu luotonantaja tai vertaislainanvälittäjä.

Finanssivalvonta voi rahoitusvakauteen kohdistuvien riskien rajoittamiseksi ja asuntoluottomarkkinoiden toimintaa koskevien häiriöiden ehkäisemiseksi päättää alentaa tai nostaa edellä 1 momentissa säädettyä luoton enimmäisvelkasuhdetta enintään 50 prosenttiyksiköllä. Finanssivalvonnan on internetsivustollaan julkistettava periaatteet, joita se noudattaa tämän momentin soveltamisedellytysten arvioinnissa.

Finanssivalvonnan on yhteistyössä valtiovarainministeriön ja Suomen Pankin kanssa vuosittain arvioitava, onko tarpeen muuttaa tässä pykälässä tarkoitettua vaatimusta. Päätös asiasta on tehtävä kuuden kalenterikuukauden kuluessa kunkin vuoden päättymisestä.

Finanssivalvonnan on ennen 6 momentissa tarkoitettujen päätösten tekemistä kuultava valtiovarainministeriötä, oikeusministeriötä ja Suomen Pankkia.

Päätös, jolla tässä pykälässä tarkoitettua luoton enimmäisvelkasuhdetta muutetaan, tulee voimaan vuoden kuluttua päätöksen tekemisestä tai sitä myöhemmästä Finanssivalvonnan päättämästä ajankohdasta lukien.

11 d §

Asuntoyhteisöluottoja koskevat rajoitukset

Luotonantaja saa myöntää asuntoyhteisölle luottoa asuntokauppalaisissa (834/1994) tarkoitettussa rakentamisvaiheessa enintään määrän, joka vastaa 60 prosenttia myytävien asunto-osakkeiden velattomasta hinnasta. Luottosopimus ei saa sisältää sopimusehtoja, joiden mukaan velan pääomaa ei lyhennetä säännöllisesti viiden ensimmäisen vuoden aikana siitä, kun rakennusvalvontaviranomainen on hyväksynyt

yhteisön rakennuksen tai rakennukset kokonaisuudessaan käyttöön otettaviksi. Mitä edellä säädetään asunto-osakkeesta, koskee myös muuta asuinhuoneiston hallintaan oikeuttavaa yhteisöosuutta.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu luottosopimus ei myöskään saa sisältää ehtoja, joiden perusteella luoton takaisinmaksuaika luoton myöntöhetkellä muodostuu pidemmäksi kuin 25 vuotta luoton nostamispäivästä tai, jos luotto nostetaan erissä, viimeisestä erästä lukien. Luotonantaja saa kuitenkin 10 prosentin osuudessa luottosopimuksista kullakin vuosineljännesjaksolla poiketa tässä momentissa tarkoitettua enimmäistakaisinmaksuajasta. Mainittu prosenttiosuus lasketaan luotonannon kokonaismäärästä kyseisellä vuosineljänneksellä.

12 §

Luotonantoon ja vertaislainanvälitykseen liittyvien asiakirjojen ja tietojen säilyttäminen

Ellei muualla laissa säädetä pidemmästä säilytysajasta, luotonantajan ja vertaislainanvälittäjän on säilytettävä luotonantoon ja vertaislainanvälitykseen liittyvät asiakirjat ja tiedot viiden vuoden ajan siitä, kun luotto on kokonaisuudessaan erääntynyt maksettavaksi. Luottoa tai vertaislainanvälitystä koskevan erimielisyyden synnyttyä asiakirjat ja tiedot on kuitenkin säilytettävä siihen saakka, kunnes asia on sovittu tai ratkaistu.

13 §

Vaitiolovelvollisuus

Joka kuluttajaluottojen tai asuntoyhteisöluottojen myöntämistä taikka vertaislainanvälitystä harjoittaessa on saanut tietää kuluttajan tai jonkun muun taloudellista asemaa tai henkilökohtaisia oloja koskevan seikan tai liike- tai ammattisalaisuuden, ei saa ilmaista tätä sivulliselle, jollei se, jonka hyväksi vaitiolovelvollisuus on säädetty, anna suostumustaan tietojen ilmaisemiseen tai jollei laissa muuta säädetä.

14 §

Valvonta

Tämän lain noudattamista valvoo *Finanssivalvonta*.

15 §

Valvonta-, tarkastus- ja yleiset toimivaltuudet

Finanssivalvonnan tietojensaanti ja -tarkastusvaltuuksista säädetään Finanssivalvonnasta annetun lain 18—20 b ja 22—25 b §:ssä, oikeudesta käyttää ulkopuolista asiantuntijaa lain 34 §:ssä, oikeudesta määrätä toimeenpanokiello ja oikaisukehoitus lain 33 §:ssä sekä oikeudesta asettaa uhkasakko 33 a §:ssä.

16 §

Hallinnollisten seuraamusten määrääminen ja täytäntöönpano

Finanssivalvonnan oikeudesta määrätä rikemaksu, julkinen varoitus ja seuraamusmaksu sekä näitä koskevien päätösten julkistamisesta ja täytäntöönpanosta säädetään Finanssivalvonnasta annetun lain 4 luvussa.

17 §

Rikemaksu

Finanssivalvonnasta annetun lain 38 §:n 1 momentin 9 kohdassa tarkoitettuja säännöksiä, joiden laiminlyönnistä tai rikkomisesta määrätään rikemaksu, ovat tämän lain 7 §:n 3 momentin säännökset ilmoitusvelvollisuudesta.

17 a §

Seuraamusmaksu

Finanssivalvonnasta annetun lain 40 §:n 1 momentissa tarkoitettuja säännöksiä ja päätöksiä, joiden laiminlyönnistä ja rikkomisesta määrätään seuraamusmaksu, ovat tämän lain:

- 1) 11 a §:n säännökset luottoriskien hallinnasta;
- 2) 11 b §:n säännökset enimmäisluototussuhteesta;
- 3) 11 c §:n säännökset luoton enimmäismäärästä;
- 4) 11 d §:n säännökset asuntoyhteisöluottoja koskevista rajoitteista;
- 5) 9 §:n 1 momentin säännökset johdon velvoitteista.

18 §

Rekisteristä poistaminen

Finanssivalvonnan on poistettava luotonantaja tai vertaislainanvälittäjä luotonantaja- ja vertaislainanvälittäjärekisteristä, jos:

- 1) luotonantaja tai vertaislainanvälittäjä on lopettanut toimintansa;
- 2) 4 §:n 1 momentin 1—3 kohdassa säädetyt rekisteröinnin edellytykset eivät enää täyty;
- 3) luotonantaja tai vertaislainanvälittäjä harjoittaa kuluttajaluottojen *tai asuntoyhteisöluottojen* tarjoamista *taikka* vertaislainanvälitystä toisen välikätenä;
- 4) 4 §:n 1 momentin 4 kohdassa säädetty rekisteröinnin edellytys ei enää täyty eikä luotonantaja tai vertaislainanvälittäjä ole Finanssivalvonnan kehoituksessa asetetussa määräajassa ilmoittanut uusia henkilöitä, jotka täyttävät asetetut vaatimukset luototoiminnan tuntemuksesta;
- 5) luotonantajan tai vertaislainanvälittäjän *taikka* sen ylimmän johdon toiminnassa ilmenee vakavia tai toistuvia laiminlyöntejä ja luotonantajalle tai vertaislainanvälittäjälle on jo aiemmin asetettu määräaikainen toimintakielto.

Finanssivalvonta voi rekisteristä poistamisen yhteydessä antaa asiakkaiden etujen turvaamiseksi määräyksiä niistä toimenpiteistä, joihin luotonantajan tai välittäjän on ryhdyttävä toiminnan lopettamiseksi.

19 §

Rangaistussäännökset

Joka tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta ilman rekisteröintiä harjoittaa kuluttajaluottojen *tai asuntoyhteisöluottojen* tarjoamista, on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, luotonantajarikoksesta sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi.

Joka tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta ilman rekisteröintiä harjoittaa vertaislainanvälitystä, on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, vertaislainanvälittäjärikoksesta sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi.

Rangaistus 13:ssä säädetyn vaitiolovelvollisuuden rikkomisesta tuomitaan rikoslain 38 luvun 1 ja 2 §:n mukaan, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta.

Sitä, joka rikkoo *Finanssivalvonnasta annetun lain* nojalla määrättyä uhkasakolla tehostettua kieltoa, ei voida tuomita rangaistukseen samasta teosta, jos uhkasakko on lainvoimaisella päätöksellä tuomittu maksettavaksi.

20 §

Muutoksenhaku

Finanssivalvonnan päätökseen haetaan muutosta valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään, jollei muualla laissa toisin säädetä.

Tässä laissa tarkoitettuun Helsingin hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Finanssivalvonnan päätös voidaan panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana. Jos päätöksestä valitetaan, päätöstä noudatetaan toistaiseksi, jollei muutoksenhakuviranomainen toisin päättä tai asiasta muualla laissa toisin säädetä.

Finanssivalvonnalla on oikeus hakea valittamalla muutosta hallinto-oikeuden päätökseen, jolla hallinto-oikeus on muuttanut tai kumonnut Finanssivalvonnan tekemän päätöksen.

21 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tällä lailla kumotaan eräiden luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnistä annettu laki (853/2016).

Jos muualla lainsäädännössä viitataan kumottavaan lakiin tai muutoin tarkoitetaan kumottavan lain säännöstä, sen sijasta sovelletaan sen tilalle tullutta tämän lain säännöstä.

5.

Laki

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

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain (444/2017) 5 luvun 1 § ja 7 luvun 1 §:n 1 momentin 1 ja 4 kohta seuraavasti:

5 luku

Rahanpesun valvontarekisteri

1 §

Soveltamisala

Tätä lukua sovelletaan sellaisiin 1 luvun 2 §:n 1 momentin 13, 16, 18 ja 20—24 kohdassa tarkoitettuihin ilmoitusvelvollisiin, jotka eivät ole toimilupavalvottavia tai velvollisia rekisteröitymään valvontaviranomaisen ylläpitämään muuhun kuin tässä luvussa tarkoitettuun rekisteriin.

7 luku

Valvonta

1 §

Valvontaviranomaiset ja ilmoitus rahanpesun selvittelykeskukselle

Tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista valvovat seuraavat viranomaiset:

1) Finanssivalvonta 1 luvun 2 §:n 1 momentin 1—8, 8 a ja 14 kohdassa tarkoitettuja ilmoitusvelvollisia lukuun ottamatta valuutanvaihtoa ja perintätoimintaa harjoittavia ilmoitusvelvollisia ja 15 kohdassa tarkoitettuja ilmoitusvelvollisia;

4) aluehallintovirasto 1 luvun 2 §:n 1 momentin 13—14 ja 16—26 kohdassa tarkoitettuja ilmoitusvelvollisia siltä osin kuin ne eivät ole tämän momentin 1 kohdan nojalla Finanssivalvonnan valvomia ilmoitusvelvollisia.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

6.

Laki

kuluttajansuojalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kuluttajansuojalain (38/1978) 7 luvun 14 §:n 1 momentti ja 7 a luvun 11 §:n 1 momentti sekä
lisätään 7 a lukuun uusi 14 b § seuraavasti:

7 luku

Kuluttajaluotot

14 §

Velvollisuus arvioida kuluttajan luottokelpoisuus

Luotonantajan on ennen luottosopimuksen tekemistä arvioitava, kykeneekö kuluttaja täyttämään luottosopimuksen mukaiset velvoitteensa (kuluttajan luottokelpoisuus). Arviointi on tehtävä kuluttajan tuloja ja muita taloudellisia olosuhteita koskevien riittävien tietojen perusteella. *Kuluttajan luottokelpoisuuden arvioinnissa käytettävistä oletuksista säädetään oikeusministeriön asetuksella.*

7 a luku

Asunto-omaisuuteen liittyvät kuluttajaluotot

11 §

Velvollisuus arvioida kuluttajan luottokelpoisuus

Luotonantajan on ennen luottosopimuksen tekemistä arvioitava huolellisesti kuluttajan luottokelpoisuus. Arviointi on tehtävä kuluttajan tuloja ja menoja sekä muita taloudellisia olosuhteita koskevien tarpeellisten, riittävien ja oikeasuhteisten tietojen perusteella. Tietojen paikkansapitävyys on asianmukaisesti varmistettava. *Kuluttajan luottokelpoisuuden arvioinnissa käytettävistä oletuksista säädetään oikeusministeriön asetuksella.*

14 b §

Asuntoluoton enimmäistakaisinmaksuaika

Luotonantaja ei saa käyttää asuntoluottosopimuksessa ehtoja, joiden perusteella luoton takaisinmaksuaika luoton myöntöhetkellä muodostuu pidemmäksi kuin 25 vuotta luoton nostamispäivästä lukien (enimmäistakaisinmaksuaika). Luotonantaja saa kuitenkin 10 prosentin osuudessa luottosopimuksista kullakin vuosineljännesjaksolla poiketa edellä tarkoitetusta enimmäistakaisinmaksuajasta. Mainittu prosenttiosuus lasketaan luotonannon kokonaismäärästä kyseisellä vuosineljänneksellä. Lisäksi talletuspankkien yhteenliittymästä annetussa laissa tarkoitettuun yhteenliittymään kuuluvien jäsenluottolaitosten osalta prosenttiosuus lasketaan yhteenliittymän tasolla.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Oikeusministeriön asetus kuluttajan luottokelpoisuuden arvioinnissa käytettävistä oletuksista

Oikeusministeriön päätöksen mukaisesti säädetään kuluttajansuojalain (38/1978) 7 luvun 14 §:n 1 momentin ja 7 a luvun 11 §:n 1 momentin nojalla, sellaisina kuin ne ovat laissa (/):

1 §

Oletukset kuluttajansuojalain 7 luvun soveltamisalaan kuuluvissa kertaluotoissa

Luotonantajan on käytettävä seuraavia oletuksia arvioidessaan kuluttajan luottokelpoisuuden ennen kuluttajansuojalain (38/1978) 7 luvun soveltamisalaan kuuluvan kertaluottoa koskevan luottosopimuksen tekemistä:

1) luotto myönnetään 10 vuodeksi, jos se on tarkoitettu asuinkiinteistön, asuinhuoneiston tai asuinrakennuksen peruskorjauksen tekemiseksi taikka taloyhtiölainan korvaamiseksi tai lyhentämiseksi, paitsi jos luottosopimuksen mukainen luoton takaisinmaksuaika on lyhyempi;

2) luotto myönnetään viideksi vuodeksi, jos kyse on muuhun kuin 1 kohdassa mainittuun tarkoitukseen otettavasta luotosta, paitsi jos kuluttajan on luottosopimuksen ehtojen mukaan maksettava luoton pääoma takaisin tätä lyhyemmässä ajassa;

3) luoton pääoma maksetaan takaisin saman suuruisina kuukausierinä, paitsi jos kuluttajan on luottosopimuksen ehtojen mukaan maksettava näitä kuukausieriä suurempia lyhennyseriä;

4) luoton korko on luottosopimuksen ehtojen mukainen luoton korko lisättynä viidellä prosenttiyksiköllä, paitsi jos luoton korko on luottosopimuksen mukaan kiinteä.

Edellä 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettu luoton korko on kuitenkin enintään 20 prosenttia.

Mitä 1 ja 2 momentissa säädetään, ei koske opintolainoja.

2 §

Oletukset kuluttajansuojalain 7 luvun soveltamisalaan kuuluvissa jatkuvissa luotoissa

Luotonantajan on käytettävä seuraavia oletuksia arvioidessaan kuluttajan luottokelpoisuuden ennen kuluttajansuojalain 7 luvun soveltamisalaan kuuluvan jatkuvaa luottoa koskevan luottosopimuksen tekemistä:

1) luottosopimuksen mukaista luottorajaa vastaava luoton määrä nostetaan kerralla ja välittömästi;

2) luotto myönnetään vuodeksi sen ensimmäisestä nostosta, paitsi jos kuluttajan on luottosopimuksen ehtojen mukaan maksettava nostettu luoton pääoma takaisin tätä lyhyemmässä ajassa;

3) luoton pääoma maksetaan takaisin saman suuruisina kuukausierinä, paitsi jos kuluttajan on luottosopimuksen ehtojen mukaan maksettava näitä kuukausieriä suurempia lyhennyseriä;

4) luoton korko on luottosopimuksen ehtojen mukainen luoton korko lisättynä viidellä prosenttiyksiköllä, paitsi jos luoton korko on luottosopimuksen mukaan kiinteä.

Edellä 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettu luoton korko on kuitenkin enintään 20 prosenttia.

3 §

Oletukset kuluttajansuojalain 7 a luvun soveltamisalaan kuuluvissa asuntoluotoissa

Luotonantajan on käytettävä seuraavia oletuksia arvioidessaan kuluttajan luottokelpoisuuden ennen kuluttajansuojalain 7 a luvun soveltamisalaan kuuluvan asuntoluottosopimuksen tekemistä:

1) luotto myönnetään 25 vuodeksi, paitsi jos luottosopimuksen mukainen luoton takaisinmaksuaika on lyhyempi;

2) luoton pääoma ja korko maksetaan takaisin saman suuruisina kuukausierinä, paitsi jos kuluttajan on luottosopimuksen ehtojen mukaan maksettava näitä kuukausieriä suurempia maksueriä;

3) luoton korko on luottosopimuksen ehtojen mukainen luoton korko lisättynä viidellä prosenttiyksiköllä, paitsi jos luoton korko on luottosopimuksen mukaan kiinteä koko luottosopimuksen ajan.

4 §

Oletukset kuluttajansuojalain 7 a luvun soveltamisalaan kuuluvissa asuntovakuudellisissa kuluttajaluotoissa

Luotonantajan on käytettävä seuraavia oletuksia arvioidessaan kuluttajan luottokelpoisuuden ennen kuluttajansuojalain 7 a luvun soveltamisalaan kuuluvan asuntovakuudellista kuluttajaluottoa koskevan luottosopimuksen tekemistä:

- 1) luotto myönnetään 25 vuodeksi, jos se on tarkoitettu asuinkiinteistön, asuinhuoneiston tai asuinrakennuksen peruskorjauksen tekemiseksi taikka taloyhtiölainan korvaamiseksi tai lyhentämiseksi, paitsi jos luottosopimuksen mukainen luoton takaisinmaksuaika on lyhyempi;
- 2) luotto myönnetään 10 vuodeksi, jos kyse on muuhun kuin 1 kohdassa mainittuun tarkoitukseen otettavasta luotosta, paitsi jos luottosopimuksen mukainen luoton takaisinmaksuaika on lyhyempi;
- 3) luoton pääoma maksetaan takaisin saman suuruisina kuukausierinä, paitsi jos kuluttajan on luottosopimuksen ehtojen mukaan maksettava suurempia kuukausittaisia lyhennyksiä;
- 4) luoton korko on luottosopimuksen ehtojen mukainen luoton korko lisätynä viidellä prosenttiyksiköllä, paitsi jos luoton korko on luottosopimuksen mukaan kiinteä.

5 §

Voimaantulo

Tämä asetus tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

1.

Lag

om ändring av kreditinstitutslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i kreditinstitutslagen (610/2014) 9 kap. 11 § 1 mom. och 18 kap. 6 § 1 mom. samt
fogas till 9 kap. en ny 22 a § och till 15 kap. nya 11 a och 11 b § som följer:

9 kap.

Riskhantering

22 a §

Hantering av insolvensrisker vid konsumentkrediter

Kreditgivning som omfattas av tillämpningsområdet för 7 och 7 a kap. i konsumentskyddslagen ska vara baserad på sunda och väldefinierade kriterier. Kreditinstitutet ska ha metoder som gör att det kan bedöma enskilda insolvensrisker. Institutets bedömningsmetoder får inte utslutande eller schablonmässigt utgå från externa kreditbetyg eller kreditpoäng eller från statistiska modeller.

Kreditinstitutet får vid kreditgivning som avses i 1 mom. inte bevilja en sådan creditsökande kredit i fråga om vilken sannolikheten för insolvens är oskäligt stor. Finansinspektionen meddelar närmare föreskrifter och anvisningar om det tröskelvärde som kreditinstitutet då får använda. Vid fastställandet av tröskelvärdet ska uppgifter från de kreditinstitut som Finansinspektionen övervakar och från de kreditgivare och kreditförmedlare som avses i 5 § 39 punkten i lagen om Finansinspektionen beaktas vid bedömningar av sannolikheten för insolvens för kreditkunderna.

Kreditinstitutet ska till Finansinspektionen lämna tillräckliga uppgifter om oreglerade fordringar som hänför sig till krediterna och om de bedömningar av sannolikheten för insolvens som använts vid tidpunkten för beviljande av kredit och utifrån vilka den högsta godtagbara sannolikheten för insolvens för ett positivt kreditbeslut fastställts. Uppgifterna ska lämnas regelbundet, dock minst årligen.

15 kap.

Förfaranden vid kundtransaktioner

11 §

Maximal belåningsgrad

Ett kreditinstitut får lämna konsumentkrediter där andelar i en sammanslutning som ger rätt att besitta en bostadslägenhet eller där en bostadsfastighet *eller nyttjanderätten till en fastighet inklusive byggnader* lämnas som säkerhet för krediten, upp till den maximala belåningsgraden enligt denna paragraf, om krediten är avsedd att användas för:

- 1) förvärv av andelar i en sammanslutning som ger rätt att besitta en bostadslägenhet, förvärv av en bostadsfastighet eller förvärv av ett sådant bostadshus som är beläget på ett område som besitts med stöd av nyttjanderätt; eller
 - 2) grundläggande reovering av en bostadslägenhet, en bostadsfastighet eller ett bostadshus.
-

11 a §

Maximal skuldkvot

Kreditinstitutet får inte bevilja konsumentkrediter som omfattas av tillämpningsområdet för 7 och 7 a kap. i konsumentskyddslagen upp till ett så högt belopp att det totala beloppet av krediter som tidigare beviljats kunden och ny kredit i förhållande till årsinkomsterna överskrider 450 procent av kundens årsinkomster (maximal skuldkvot). När det maximala skuldkvoten räknas ut beaktas såsom krediter som tidigare beviljats kunden sådana krediter på vilka bestämmelserna i 7 och 7 a kap. i konsumentskyddslagen tillämpas, samt den andel av bostadssammanslutningens skulder som hänför sig till kundens bostadsegendom. Såsom årsinkomster beaktas kundens årsinkomster och kapitalinkomster före skatter och avdrag för det föregående kalenderåret. Om en kund och en person som tillhör samma hushåll som kunden beviljas kredit för vilken de har solidariskt ansvar, räknas inkomsterna och krediterna för dessa personer ihop vid uträkningen av den maximala skuldkvoten.

Kreditinstitutet får dock trots 1 mom. bevilja kredit, om de obetalda beloppen av engångskrediter som omfattas av tillämpningsområdet för 7 kap. i konsumentskyddslagen och som kreditinstitutet beviljat kunden tillsammans med kreditgränserna för fortlöpande krediter och den konsumentkredit som söks inte överskrider 20 000 euro.

Kreditinstitutet får dessutom trots 1 mom. i 15 procent av kreditavtalen under varje kvartal bevilja kredit, trots att den maximala skuldkvot som avses i 1 mom. överskrids. Den nämnda procentandelen räknas ut på det totala beloppet av utlåningen under kvartalet i fråga. Dessutom räknas procentandelen i fråga om medlemskreditinstitut som hör till en i lagen om en sammanslutning av inlåningsbanker avsedd sammanslutning ut på sammanslutningsnivå.

Bestämmelserna i 1 och 2 mom. tillämpas inte när kunden beviljas:

- 1) studielån med statsborgen;
- 2) sådan kredit för anskaffande av bostadsegendom som kunden använder som en tillfällig lösning i högst ett år när han eller hon övergår till ett annat finansieringsarrangemang som gäller bostadsegendom.

Vad som i denna paragraf föreskrivs om kreditinstitut tillämpas på företag och finansinstitut som hör till samma finansiella företagsgrupp eller till samma sammanslutning av inlåningsbanker som kreditinstitutet.

Finansinspektionen kan för att begränsa risker som gäller den finansiella stabiliteten och för att förebygga störningar i bostadskreditmarknadens funktion besluta att sänka eller höja den i 1 mom. föreskrivna maximala skuldkvoten med högst 50 procentenheter. Finansinspektionen ska på sina webbsidor informera om de principer som iakttas vid bedömningen av tillämpningsvillkoren i detta moment.

Finansinspektionen ska i samarbete med finansministeriet och Finlands Bank årligen bedöma om det finns anledning att ändra det krav som avses i denna paragraf. Beslut om saken ska fattas inom sex kalendermånader efter utgången av varje år.

Finansinspektionen ska före beslut som avses i 6 mom. samråda med finansministeriet, justitieministeriet och Finlands Bank.

Ett beslut genom vilket den maximala skuldkvoten för kredit ändras träder i kraft ett år efter beslutet eller vid en senare tidpunkt som Finansinspektionen bestämmer.

Finansinspektionen meddelar närmare föreskrifter om de krediter och inkomster som ska beaktas vid beräkningen av den maximala skuldkvot som avses i 1 mom.

11 b §

Begränsningar som gäller krediter till bostadssammanslutningar

Kreditinstitutet får i den byggnadsfas som avses i lagen om bostadsköp (843/1994) bevilja bostadssammanslutningar kredit till högst ett belopp som motsvarar 60 procent av det skuldfria priset för de bostadsaktier som säljs. Kreditavtalet får inte innehålla avtalsvillkor enligt vilka inga regelbundna amorteringar betalas på lånekapitalet under de fem första åren från det att byggnadstillsynsmyndigheten har godkänt sammanslutningens byggnad eller byggnader i sin helhet för användning. Vad som ovan föreskrivs om bostadsaktier gäller även andra sådana andelar i en sammanslutning som berättigar till innehav av en bostadslägenhet.

Dessutom får ett i 1 mom. avsett kreditavtal inte innehålla villkor med stöd av vilka återbetalningstiden för krediten vid tidpunkten för beviljande av krediten är längre än 25 år från den dag krediten lyfts eller, om krediten lyfts i rater, från den sista raten. Kreditgivaren får dock i 10 procent av kreditavtalen under varje kvartal avvika från den maximala återbetalningstid som avses i detta moment. Procentandelen räknas ut på det totala beloppet av utlåningen under kvartalet i fråga. Dessutom räknas procentandelen i fråga om medlemskreditinstitut som hör till en i lagen om en sammanslutning av inlåningsbanker avsedd sammanslutning ut på sammanslutningsnivå.

18 kap.

Särskilda bestämmelser om utländska kreditinstitut

6 §

Marknadsföring och avtalsvillkor samt andra förfaranden

På utländska kreditinstituts filialer och på utländska kreditinstitut som inom ramen för friheten att tillhandahålla tjänster tillhandahåller i 5 kap. 1 § avsedda tjänster i Finland ska, om inte något annat följer av lag, tillämpas 1 kap. 9 §, 15 kap. 1—3, 5—11, 11 a, 11 b, 12 och 12 a § samt 15 a kap. 1—7 §. På ovan avsedda kreditinstitut som tillhandahåller tjänster inom ramen för friheten att tillhandahålla tjänster, tillämpas dock inte punkt 1 led a, d, och g—i i bilaga III till direktivet om bostadskrediter.

Denna lag träder i kraft den 20 .

2.

Lag

om ändring av lagen om Finansinspektionen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om Finansinspektionen (878/2008) 5 § 38 punkten, 10 § 1 mom. 6 punkten, 38 § 1 mom. 8 punkten, 40 § 1 mom. och 45 § samt
fogas till 5 § en ny 39 punkt och till 38 § en ny 9 punkt som följer:

5 §

Andra finansmarknadsaktörer

Med andra finansmarknadsaktörer avses i denna lag

38) sådana tillhandahållare av virtuella valutor som avses i lagen om tillhandahållare av virtuella valutor;

39) *den som med stöd av 3 § i lagen om registrering av vissa kreditgivare och kreditförmedlare (853/2016) är skyldig att göra en anmälan till det register över kreditgivare och förmedlare av person-till-person-lån som förs av Finansinspektionen.*

10 §

Direktionens uppgifter

Direktionen ska i fråga om tillsynen över finansmarknaden:

6) fatta beslut som gäller ställande, ändring eller bibehållande av buffertkrav enligt 10 kap. 4, 7 och 8 § i kreditinstitutslagen, den begränsning som avses i 15 kap. 11 § och 15 kap. 11 a § i den lagen, den begränsning som avses i 11 b och 11 c § i lagen om registrering av vissa kreditgivare och kreditförmedlare, erkännande av buffertkrav enligt 65 e § i denna lag eller ställande av högre kapitalkrav än minimikravet enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av förordning (EU) nr 648/2012, nedan EU:s tillsynsförordning, när det gäller sådana krediter enligt artiklarna 124 och 164 i den förordningen som är säkrade genom panträtt i fast egendom, eller ändring av ett tidigare beslut som gäller detta eller tillämpning av artikel 458 i den förordningen.

38 §

Ordningsavgift

Finansinspektionen ska ålägga den att betala ordningsavgift som uppsåtligen eller av oaktsamhet:

8) försummar eller bryter mot skyldigheten att tillhandahålla betalkonton med grundläggande funktioner enligt 15 kap. 6 §, skyldigheter i fråga om egenskaper hos betalkonton med grund-

läggande funktioner eller tillhandahållande av tjänster enligt 15 kap. 6 a § eller sådana skyldigheter vid uppsägning eller hävning av betalkonton med grundläggande funktioner som avses i 15 kap. 6 b § i kreditinstitutslagen;

9) försummar eller bryter mot anmälningsskyldigheten enligt 7 § 3 mom. i lagen om registrering av vissa kreditgivare och kreditförmedlare.

40 §

Påföljdsavgift

Påföljdsavgift ska påföras den som uppsåtligt eller av oaktsamhet försummar eller bryter mot de bestämmelser eller beslut som avses i 15 kap. 2 § i värdepappersmarknadslagen, 15 kap. 2 § i lagen om investeringstjänster, 12 kap. 2 § i lagen om handel med finansiella instrument, 15 § i lagen om värdepapperskonton, 8 kap. 6 § i lagen om värdeandelssystemet och om clearingverksamhet, 48 a § i lagen om betalningsinstitut, 22 kap. 2 § i lagen om förvaltare av alternativa investeringsfonder, 27 kap. 2 § i lagen om placeringsfonder, 15 § 2 mom. i lagen om gräsrotsfinansiering, 20 kap. 1 § i kreditinstitutslagen, 17 § 2 mom. i lagen om aktiesparkonton (680/2019), 18 kap. 1 § i resolutionslagen, 2 § i lagen om registrering av vissa kreditgivare och kreditförmedlare eller 68 eller 71 § i lagen om försäkringsdistribution.

45 §

Tillämpningsområdet för bestämmelserna om tillsyn över kundskyddet

Finansinspektionen ska övervaka att tillsynsobjekten, *andra finansmarknadsaktörer som beviljar konsumentkrediter som omfattas av tillämpningsområdet för 7 eller 7 a kap. i konsumentskyddslagen (38/1978) och som förmedlar krediter*, förmedlare av konsumentkrediter som har samband med bostadsegendom och försäkringsförmedlare iakttar de bestämmelser som är tillämpliga på dem när det gäller marknadsföring och användning av avtalsvillkor och när det gäller förfaranden i kundförhållanden som från kundens synpunkt strider mot god sed eller som annars är otillbörliga. Bestämmelser om tillsynen över efterlevnaden av bestämmelserna om marknadsföring av finansiella instrument finns dessutom i värdepappersmarknadslagen, i lagen om investeringstjänster och i annan lag.

Vad som föreskrivs i 1 mom. tillämpas dessutom på utländska filialer, andra utländska tillsynsobjekt som tillhandahåller tjänster i Finland utan att etablera filial, *utländska näringsidkare som beviljar eller förmedlar konsumentkrediter som omfattas av tillämpningsområdet för 7 eller 7 a kap. i konsumentskyddslagen*, utländska förmedlare av konsumentkrediter som har samband med bostadsegendom och utländska försäkringsdistributörer, till den del som Finansinspektionen är den myndighet som är behörig att övervaka efterlevnaden av de i 1 mom. avsedda bestämmelser som är tillämpliga på dessa.

Denna lag träder i kraft den 20 .

3.

Lag

om ändring av 6 § i lagen om Finansinspektionens tillsynsavgift

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om Finansinspektionens tillsynsavgift (879/2008) 6 § 1 mom. som följer:

6 §

Grundavgift för övriga avgiftsskyldiga

Grundavgiften i euro för andra avgiftsskyldiga än de som avses i 4 § och de avgiftsskyldiga bestäms som följer:

Avgiftsskyldiga	Grundavgift i euro
näringsidkare som avses i lagen om registrering av vissa kreditgivare och kreditförmedlare	15000

Denna lag träder i kraft den 20 .

4.

Lag

om registrering av vissa kreditgivare och kreditförmedlare

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

Tillämpningsområde

Denna lag gäller näringsidkare som lämnar konsumentkrediter som omfattas av tillämpningsområdet för 7 eller 7 a kap. i konsumentskyddslagen (38/1978). Lagen gäller också näringsidkare som förmedlar krediter till konsumenter, om krediten lämnas av någon annan än en i 7 eller 7 a kap. i konsumentskyddslagen avsedd kreditgivare (person-till-person-lån).

Dessutom gäller lagen näringsidkare som beviljar bostadsaktiebolag eller andra bostadssammanslutningar krediter (krediter till bostadssammanslutningar).

Lagen gäller inte:

- 1) näringsidkare som Finansinspektionen utövar tillsyn över med stöd av 4 § 2 mom. 1 punkten i lagen om Finansinspektionen (878/2008);
- 2) pantlåneinrättningar;
- 3) näringsidkare som lämnar konsumentkrediter endast för finansiering av köp av konsumtionsnyttigheter som de själva säljer;
- 4) staten, kommunerna eller andra offentliga samfund.

1 b §

Begränsning av tillämpningsområdet i vissa fall

Lagens 3—11, 18 och 19 § gäller inte näringsidkare över vilka Finansinspektionen utövar tillsyn med stöd av 4 § 2 mom. 2—6 och 8—13 punkten eller 3—6 mom. i lagen om Finansinspektionen, eller den som tillhandahåller betaltjänster enligt 5 § 23 punkten i den lagen.

2 §

Rätten att lämna konsumentkrediter och krediter till bostadssammanslutningar samt förmedla person-till-person-lån

Andra näringsidkare än de som avses i 1 § 3 mom. och 1 b § får lämna konsumentkrediter och krediter till bostadssammanslutningar endast om de är registrerade som kreditgivare enligt denna lag. Sådana näringsidkare får förmedla person-till-person-lån endast om de är registrerade som förmedlare av person-till-person-lån eller som kreditgivare enligt denna lag.

3 §

Register över kreditgivare och förmedlare av person-till-person-lån samt registeranmälan

Finansinspektionen för ett register över kreditgivare och förmedlare av person-till-person-lån (register över kreditgivare och förmedlare av person-till-person-lån).

Den som har för avsikt att tillhandahålla konsumentkrediter eller *krediter till bostadssammanslutningar* eller förmedla person-till-person-lån ska för anteckning i registret göra en anmälan till *Finansinspektionen*. I registeranmälan ska ingå:

- 1) de uppgifter som avses i 7 § 1 mom. 1 och 2 punkten;
- 2) uppgift om huruvida anmälaren ansöker om att bli registrerad som kreditgivare eller som förmedlare av person-till-person-lån och, om det är fråga om registrering som kreditgivare, huruvida anmälaren avser att också lämna konsumentkrediter som har samband med bostadsegendom och som omfattas av tillämpningsområdet för 7 a kap. i konsumentkyddslagen eller krediter till bostadssammanslutningar eller förmedla person-till-person-lån;
- 3) en utredning över de personer som avses i 6 § 1 mom. och vars tillförlitlighet ska bedömas, om anmälaren är en juridisk person;
- 4) en utredning över anmälares utbildning och arbetserfarenhet eller, om anmälaren är en juridisk person, en utredning över den utbildning och arbetserfarenhet som de personer har som avses i 6 § 2 mom.;
- 5) uppgift om huruvida anmälaren har för avsikt att ta emot kundmedel och en utredning över hur anmälaren avser att sköta bevaringen och hanteringen av kundmedel.

Anmälares ska på begäran av *Finansinspektionen* lämna också andra uppgifter som behövs för att bedöma om förutsättningarna för registrering uppfylls.

4 §

Förutsättningar för registrering

Finansinspektionen ska registrera den som gör en registeranmälan som kreditgivare eller som förmedlare av person-till-person-lån, om:

- 1) anmälares har rätt att utöva näring i Finland;
- 2) anmälares inte har försatts i konkurs och, om anmälares är en fysisk person, har uppnått myndighetsålder och inte har fått sin handlingsbehörighet begränsad;
- 3) anmälares är tillförlitlig;
- 4) anmälares har sådan kännedom om kreditverksamhet som behövs med beaktande av arten och omfattningen av den kreditverksamhet eller den förmedling av person-till-person-lån som bedrivs.

Finansinspektionen får vägra registrering, om det med beaktande av omständigheterna är uppenbart att anmälares har för avsikt att tillhandahålla *konsumentkrediter eller lån till bostadssammanslutningar* eller förmedla person-till-person-lån såsom ombud för någon annan.

5 §

Tillförlitlighet

Den som gör anmälan anses inte tillförlitlig i den mening som avses i 4 § 1 mom. 3 punkten om han eller hon genom en lagakraftvunnen dom har dömts till fängelsestraff under de fem senaste åren före en bedömning eller till bötesstraff under de tre senaste åren före bedömningen för ett brott som kan anses visa att personen i fråga är uppenbart olämplig för att tillhandahålla konsumentkrediter eller *krediter till bostadssammanslutningar*, för att förmedla person-till-person-lån eller för att äga en sammanslutning som bedriver sådan verksamhet eller för att vara styrelsemedlem eller ersättare, verkställande direktör eller ställföreträdande verkställande direktör eller på annat sätt medlem av högsta ledningen i en sådan sammanslutning, eller om han eller hon annars genom sin tidigare verksamhet har visat sig uppenbart olämplig för en sådan uppgift.

6 §

En juridisk person som anmälare

Om den som gör anmälan är en juridisk person, gäller tillförlitlighetskravet i 4 § 1 mom. 3 punkten verkställande direktören och dennes ställföreträdare, medlemmar och ersättare i styrelsen, förvaltningsrådet och jämförbara organ, ansvariga bolagsmän, andra som hör till den högsta ledningen och den som direkt eller indirekt innehar minst en tiondel av aktierna i ett aktiebolag eller den rösträtt som aktierna medför eller motsvarande ägande- eller bestämmanderätt, om det är fråga om en annan sammanslutning än ett aktiebolag.

Om anmälaren är en juridisk person, gäller kravet i 4 § 1 mom. 4 punkten om kännedom om kreditverksamhet den högsta ledningen. Om anmälaren bedriver också annan affärsverksamhet än att tillhandahålla konsumentkrediter eller *krediter till bostadssammanslutningar* eller förmedla person-till person-lån, gäller kravet de personer som de facto svarar för kreditverksamheten eller förmedlingen av person-till person-lån.

7 §

Uppgifter som ska föras in i registret och anmälan om ändringar

I registret över kreditgivare och förmedlare av person-till-person-lån antecknas:

1) en enskild näringsidkares fullständiga namn och personbeteckning eller, om sådan saknas, födelsetid samt firma, eventuell bifirma, företags- och organisationsnummer eller annan motsvarande beteckning och besöksadress till de verksamhetsställen där det bedrivs kreditverksamhet eller förmedling av person-till-person-lån;

2) en juridisk persons firma, eventuella bifirma, företags- och organisationsnummer eller annan motsvarande beteckning och besöksadress till de verksamhetsställen där det bedrivs kreditverksamhet eller förmedling av person-till-person-lån;

3) huruvida näringsidkaren är kreditgivare eller förmedlare av person-till-person-lån och, om det är fråga om en kreditgivare, huruvida denne lämnar också konsumentkrediter som har samband med bostadsegendom och som omfattas av tillämpningsområdet för 7 a kap. i konsumentskyddslagen eller *krediter till bostadssammanslutningar* eller förmedlar person-till-person-lån;

4) fullständigt namn och personbeteckning eller, om sådana saknas, födelsetid för de personer vars tillförlitlighet har kontrollerats i samband med handläggningen av registeranmälan;

5) fullständigt namn och personbeteckning eller, om sådana saknas, födelsetid för de personer vars kännedom om kreditverksamhet har kontrollerats i samband med handläggningen av registeranmälan;

6) huruvida kreditgivaren eller förmedlaren har rätt att ta emot kundmedel;

7) datum för registreringen;

8) till kreditgivaren eller förmedlaren med stöd av 17 § 2 mom. meddelade varningar och sådana uppmaningar och förbud som förenats med vite;

9) skälet till strykning ur registret och när denna har skett.

I registret antecknas också uppgifter om dem som har meddelats ett förbud enligt 17 § 1 mom. att tillhandahålla konsumentkrediter eller *krediter till bostadssammanslutningar* eller förmedla person-till-person-lån utan registrering. Dessa uppgifter och uppgifter om sanktionerna enligt 1 mom. 8 punkten ska strykas ur registret fem år efter utgången av det år då förbudet eller någon annan sanktion påfördes.

Kreditgivaren och förmedlaren ska utan dröjsmål anmäla ändringar i de införda uppgifterna till *Finansinspektionen*. När verksamheten upphör ska kreditgivaren och förmedlaren anmäla även detta till *Finansinspektionen*.

8 §

Utlämnande av uppgifter

Bestämmelser om Finansinspektionens rätt att trots sekretessbestämmelserna lämna information finns i 71 § i lagen om Finansinspektionen (878/2008).

Trots bestämmelserna i 16 § 3 mom. i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) får personuppgifter lämnas ut ur registret i form av utskrifter, göras allmänt tillgängliga i ett elektroniskt datanät eller lämnas ut på något annat sätt i elektronisk form. Personbeteckningar får dock lämnas ut med stöd av denna lag endast om uppgiften lämnas i form av en utskrift eller i teknisk lagringsform och om mottagaren med stöd av *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG eller med stöd av annan lagstiftning* har rätt att behandla personbeteckningar.

9 §

Skyldigheter för ledningen hos en kreditgivare och en förmedlare av person-till-person-lån

En kreditgivare och en förmedlare av person-till-person-lån eller, om kreditgivaren eller förmedlaren är en juridisk person, dess högsta ledning ska se till att god kreditgivningssed iakttas i verksamheten och att verksamheten också i övrigt bedrivs i enlighet med lag. Dessa ska dessutom se till att de personer som deltar i verksamheten har tillräcklig yrkesskicklighet för uppgiften.

Om kreditgivaren lämnar konsumentkrediter som omfattas av tillämpningsområdet för 7 a kap. i konsumentskyddslagen, ska kreditgivarens personal och personer som på annat sätt agerar för kreditgivarens räkning och deltar i lämnandet av krediter ha tillräcklig kunskap och kompetens i fråga om kreditverksamhet med beaktande av de krav som anges i bilaga III till Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/17/EU om konsumentkreditavtal som avser bostadsfastighet och om ändring av direktiven 2008/48/EG och 2013/36/EU och förordning (EU) nr 1093/2010. Dessutom ska de personer under vars direkta ledning och tillsyn ovan nämnda personer agerar ha motsvarande yrkesskicklighet. Närmare bestämmelser om den yrkesskicklighet som fordras utfärdas genom förordning av statsrådet.

Dessutom ska en kreditgivare som lämnar konsumentkrediter enligt 2 mom. eller, om kreditgivaren är en juridisk person, dess högsta ledning säkerställa att en värderare av bostadsegenedom som avses i 7 a kap. 3 § 1 mom. 1 punkten i konsumentskyddslagen har tillräcklig yrkesskicklighet för värderingsuppdraget.

10 §

Rätt att ta emot kundmedel

Finansinspektionen ska bevilja den som gör anmälan rätt att ta emot kundmedel, om anmälaren har lämnat *Finansinspektionen* en utredning om bevaring och hantering av kundmedel enligt 11 § 1 mom. och anmälaren inte ska anses uppenbart olämplig att ta emot kundmedel.

Finansinspektionen ska när den bedömer olämplighet beakta anmälarens ekonomiska situation och huruvida denne har fullgjort sina skyldigheter i fråga om skatter, lagstadgade pensionsförsäkrings-, olycksfallsförsäkrings- eller arbetslöshetsförsäkringsavgifter eller avgifter som Tullen tar ut.

Om anmälaren är en juridisk person, ska en bedömning av olämplighet göras förutom om den juridiska personen också om verkställande direktören och dennes ställföreträdare, medlemmar

och ersättare i styrelsen, förvaltningsrådet och jämförbara organ, ansvariga bolagsmän, andra som hör till den högsta ledningen och den som direkt eller indirekt innehar minst en tiondel av aktierna i ett aktiebolag eller den rösträtt som aktierna medför eller motsvarande ägande- eller bestämmanderätt, om det är fråga om en annan sammanslutning än ett aktiebolag.

De omständigheter som nämns i 2 mom. ska för tiden tre år före anmälan utredas också i fråga om företag eller sammanslutningar som ska registreras enligt 3 § i företags- och organisationsdatalagen (244/2001) och som har direkt koppling till anmälaren och, om denne är en juridisk person, de personer som nämns i 3 mom. i denna paragraf.

11 §

Bevaring och hantering av kundmedel

En kreditgivare och en förmedlare av person-till-person-lån ska på ett tillförlitligt sätt organisera bevaringen och hanteringen av de kundmedel som anförtrotts dem. En sådan aktör ska särskilt se till att:

- 1) kundmedlen hålls åtskilda från aktörens egna medel;
- 2) kundmedlen redovisas så att kundmedlen för varje kund är tillräckligt åtskilda från andra kunders medel;
- 3) kundmedlen sätts in på ett bankkonto i en inlåningsbank med koncession i Finland eller i någon annan EES-stat.

En kund hos en kreditgivare och en förmedlare av person-till-person-lån har rätt att kräva ersättning för skada som förorsakats honom eller henne också av verkställande direktören, medlemmar i styrelsen eller ett jämförbart organ och ansvariga bolagsmän i en sammanslutning som är kreditgivare eller förmedlare av person-till-person-lån, om skadan har berott på att dessa uppsåtligen eller av vårdslöshet har underlåtit att se till att bevaringen och hanteringen av kundmedel organiseras på det sätt som avses i 1 mom.

På jämkning av skadestånd och på fördelning av skadeståndsansvaret mellan två eller flera skadeståndsskyldiga tillämpas vad som föreskrivs i 2 och 6 kap. i skadeståndslagen (412/1974).

11 a §

Hantering av insolvensrisker

Kreditgivning ska grunda sig på sunda och väldefinierade kriterier. En kreditgivare och en förmedlare av person-till-person-lån ska föra in uppgifter om beviljande av krediter, ändrande av kreditvillkor och principer och förfaringssätt i anslutning till förnyandet av krediter samt lagra dessa uppgifter under en period på fem år från utgången av det kalenderår då de senast tillämpades.

En kreditgivare och en förmedlare av person-till-person-lån ska ha metoder som gör att de kan bedöma enskilda insolvensrisker. Bedömningsmetoderna får inte uteslutande eller schablonmässigt utgå från externa kreditbetyg eller kreditpoäng eller från statistiska modeller.

En kreditgivare och en förmedlare av person-till-person-lån får vid sådan kreditgivning som omfattas av tillämpningsområdet för 7 och 7 a kap. i konsumentskyddslagen inte bevilja en sådan creditsökande kredit i fråga om vilken sannolikheten för insolvens är oskäligt stor. Finansinspektionen meddelar närmare föreskrifter och anvisningar om det tröskelvärde som kreditgivare och förmedlare av person-till-person-lån då får använda. Vid fastställandet av tröskelvärdet ska uppgifter från de kreditgivare som avses i denna lag och de kreditinstitut som Finansinspektionen övervakar beaktas vid bedömningar av sannolikheten för insolvens för kreditkunderna.

En kreditgivare och en förmedlare av person-till-person-lån ska till Finansinspektionen lämna tillräckliga uppgifter om oreglerade fordringar som hänför sig till krediterna och om de bedömningar av sannolikheten för insolvens som använts vid tidpunkten för beviljande av kredit och utifrån vilka den högsta godtagbara sannolikheten för insolvens för ett positivt kreditbeslut fastställts. Uppgifterna ska lämnas regelbundet, dock minst årligen.

11 b §

Maximal belåningsgrad

En kreditgivare eller en förmedlare av person-till-person-lån får lämna konsumentkrediter där andelar i en sammanslutning som ger rätt att besitta en bostadslägenhet eller där en bostadsfastighet eller nyttjanderätten till en fastighet inklusive byggnader lämnas som säkerhet för krediten, upp till den maximala belåningsgraden enligt denna paragraf, om krediten är avsedd att användas för:

1) förvärv av andelar i en sammanslutning som ger rätt att besitta en bostadslägenhet, förvärv av en bostadsfastighet eller förvärv av ett sådant bostadshus som är beläget på ett område som besitts med stöd av nyttjanderätt; eller

2) grundläggande reovering av en bostadslägenhet, en bostadsfastighet eller ett bostadshus. Som säkerhet enligt 1 mom. beaktas inte personsäkerhet.

Kreditbeloppet enligt i 1 mom. får, då krediten beviljas, uppgå till högst 90 procent av det verkliga värdet av säkerheterna. Kreditbeloppet för förvärv av den första bostaden får dock, då krediten beviljas, uppgå till högst 95 procent av det verkliga värdet av säkerheterna.

Finansinspektionen får i syfte att begränsa en exceptionell ökning av risker som hotar den finansiella stabiliteten besluta sänka kreditens maximibelopp enligt 3 mom. med högst 10 procentenheter. Finansinspektionen får också begränsa användningen av andra säkerheter än real-säkerheter för beräkning av belåningsgraden, om det behövs för hantering av riskerna enligt detta moment. Finansinspektionen ska kvartalsvis besluta huruvida beslut som har fattats med stöd av detta moment ska ändras eller om giltighetstiden ska förlängas. Finansinspektionen ska på sina webbsidor informera om de principer som iakttas vid bedömningen av tillämpningsvillkoren i detta moment. På beredningen av ett beslut som avses i detta moment ska 10 kap. 4 § i kreditinstitutlagen tillämpas.

Beslut om sänkning av kreditens maximibelopp enligt denna paragraf träder i kraft tre månader efter att det fattats eller vid en senare tidpunkt som Finansinspektionen bestämmer.

Finansinspektionen får meddela föreskrifter med närmare bestämmelser om de säkerheter som avses i denna paragraf och deras verkliga värde samt om sådana särskilda situationer där ett kreditinstitut får avvika från begränsningarna i 3 mom.

11 c §

Maximal skuldkvot

En kreditgivare eller en förmedlare av person-till-person-lån får inte bevilja konsumentkrediter som omfattas av tillämpningsområdet för 7 och 7 a kap. i konsumentskyddslagen upp till ett så högt belopp att det totala beloppet av krediter som tidigare beviljats kunden och ny kredit i förhållande till årsinkomsterna överskrider 450 procent av kundens årsinkomster (maximal skuldkvot). När det maximala skuldkvoten räknas ut beaktas såsom krediter som tidigare beviljats kunden sådana krediter på vilka bestämmelserna i 7 och 7 a kap. i konsumentskyddslagen tillämpas, samt den andel av bostadssammanslutningens skulder som hänför sig till kundens bostadsegendom. Såsom årsinkomster beaktas kundens årsinkomster och kapitalinkomster före skatter och avdrag för det föregående kalenderåret. Om en kund och en person som tillhör

samma hushåll som kunden beviljas kredit för vilken de har solidariskt ansvar, räknas inkomsterna och krediterna för dessa personer ihop vid uträkningen av den maximala skuldkvoten.

En kreditgivare och en förmedlare av person-till-person-lån får dock trots 1 mom. bevilja kredit, om det obetalda beloppet av engångskrediter som omfattas av tillämpningsområdet för 7 kap. i konsumentskyddslagen och som kreditgivaren eller förmedlaren av person-till-person-lån beviljat kunden tillsammans med kreditgränserna för fortlöpande krediter och den konsumentkredit som söks inte överskrider 20 000 euro.

En kreditgivare och en förmedlare av person-till-person-lån får dessutom trots 1 mom. i 15 procent av kreditavtalen under varje kvartal bevilja kredit, trots att den maximala skuldkvot som avses i 1 mom. överskrider. Den nämnda procentandelen räknas ut på det totala beloppet av utlåningen under kvartalet i fråga.

Bestämmelserna i 1 och 2 mom. tillämpas inte när kunden beviljas:

- 1) studielån med statsborgen;
- 2) sådan kredit för anskaffande av bostadsegendom som kunden använder som en tillfällig lösning i högst ett år när han eller hon övergår till ett annat finansieringsarrangemang som gäller bostadsegendom.

Vad som i denna paragraf föreskrivs om kreditgivarna och förmedlarna av person-till-person-lån tillämpas på företag som tillsammans med kreditgivaren eller förmedlaren av person-till-person-lån tillhör samma i bokföringslagen avsedda koncern, och på företag som är under bestämmande inflytande av samma fysiska person som en sådan kreditgivare eller en sådan förmedlare av person-till-person-lån som avses i denna lag.

Finansinspektionen kan för att begränsa risker som gäller den finansiella stabiliteten och för att förebygga störningar i bostadskreditmarknadens funktion besluta att sänka eller höja den i 1 mom. föreskrivna maximala skuldkvoten med högst 50 procentenheter. Finansinspektionen ska på sina webbsidor informera om de principer som iakttas vid bedömningen av tillämpningsvillkoren i detta moment.

Finansinspektionen ska i samarbete med finansministeriet och Finlands Bank årligen bedöma om det finns anledning att ändra det krav som avses i denna paragraf. Beslut om saken ska fattas inom sex kalendermånader efter utgången av varje år.

Finansinspektionen ska före beslut som avses i 6 mom. samråda med finansministeriet, justitieministeriet och Finlands Bank.

Ett beslut genom vilket den maximala skuldkvoten för kredit ändras träder i kraft ett år efter beslutet eller vid en senare tidpunkt som Finansinspektionen bestämmer.

11 d §

Begränsningar som gäller krediter till bostadssammanslutningar

Kreditgivaren får i den byggnadsfas som avses i lagen om bostadsköp (843/1994) bevilja bostadssammanslutningar kredit till högst ett belopp som motsvarar 60 procent av det skuldfria priset för de bostadsaktier som säljs. Kreditavtalet får inte innehålla avtalsvillkor enligt vilka inga regelbundna amorteringar betalas på lånekapitalet under de fem första åren från det att byggnadstillsynsmyndigheten har godkänt sammanslutningens byggnad eller byggnader i sin helhet för användning. Vad som ovan föreskrivs om bostadsaktier gäller även andra sådana andelar i en sammanslutning som berättigar till innehav av en bostadslägenhet.

Ett sådant kreditavtal som avses i 1 mom. får inte heller innehålla villkor med stöd av vilka återbetalningstiden för krediten vid tidpunkten för beviljande av krediten är längre än 25 år från den dag krediten lyfts eller, om krediten lyfts i rater, från den sista raten. Kreditgivaren får dock i 10 procent av kreditavtalen under varje kvartal avvika från den maximala återbetalningstid som avses i detta moment. Procentandelen räknas ut på det totala beloppet av utlåningen under kvartalet i fråga.

12 §

Bevaring av handlingar och uppgifter som gäller kreditgivning och förmedling av person-till-person-lån

Om inte bestämmelser om en längre bevaringstid finns någon annanstans i lag, ska kreditgivaren och förmedlaren av person-till-person-lån bevara handlingar och uppgifter som gäller kreditgivningen och förmedlingen av person-till-person-lån i fem år från det att krediten i sin helhet har förfallit till betalning. Om det uppkommer oenighet om en kredit eller förmedling av person-till-person-lån ska handlingarna och uppgifterna dock bevaras till dess parterna har kommit överens om saken eller ärendet har avgjorts.

13 §

Tystnadsplikt

Den som vid lämnande av konsumentkrediter eller krediter till bostadssammanslutningar eller vid förmedling av person-till-person-lån har fått veta något om en konsuments eller någon annans ekonomiska ställning eller något som berör personliga förhållanden eller en affärs- eller yrkeshemlighet får inte röja detta för utomstående, om inte den till vars förmån tystnadsplikten gäller ger sitt samtycke till att uppgifterna röjs eller om inte något annat föreskrivs i lag.

14 §

Tillsyn

Tillsyn över efterlevnaden av denna lag utövas av *Finansinspektionen*.

15 §

Tillsynsbefogenheter, granskningsbefogenheter och allmänna befogenheter

Det finns bestämmelser om Finansinspektionens rätt att få uppgifter och granskningsrätt i 18—20 b och i 22—25 b § i lagen om Finansinspektionen, om rätten för Finansinspektionen att anlita utomstående sakkunniga i 34 § i lagen, om rätten att utfärda verkställighetsförbud och rättelseuppmaning i 33 § samt om rätten att förelägga vite i 33 a §.

16 §

Påförande och verkställighet av administrativa påföljder.

Om Finansinspektionens rätt att påföra en ordningsavgift, meddela en offentlig varning och påföra en påföljdsavgift samt offentliggörandet och verkställigheten av de beslut som gäller dessa finns det bestämmelser i 4 kap. i lagen om Finansinspektionen.

17 §

Ordningsavgift

De bestämmelser som avses i 38 § 1 mom. 9 punkten i lagen om Finansinspektionen, för vilka det vid försummelse eller brott mot bestämmelser påförs en ordningsavgift, är bestämmelserna i 7 § 3 mom. i denna lag om anmälningsskyldighet.

17 a §

Påföljdsavgift

De bestämmelser och beslut som avses i 40 § 1 mom. i lagen om Finansinspektionen, för vilka det vid försummelse eller brott mot bestämmelser påförs en påföljdsavgift, utgörs i denna lag av:

- 1) bestämmelserna i 11 a § om hanteringen av insolvensrisker;
- 2) bestämmelserna i 11 b § om den maximala belåningsgraden;
- 3) bestämmelserna i 11 c § om kreditens maximibelopp;
- 4) bestämmelserna i 11 d § om begränsningarna som gäller krediter till bostadssammanslutningar;
- 5) bestämmelserna i 9 § 1 mom. om ledningens skyldigheter.

18 §

Avregistrering

Finansinspektionen ska avföra en kreditgivare eller en förmedlare av person-till-person-lån ur registret över kreditgivare och förmedlare av person-till-person-lån, om:

- 1) kreditgivaren eller förmedlaren har upphört med sin verksamhet;
- 2) förutsättningarna för registrering i 4 § 1 mom. 1—3 punkten inte längre uppfylls;
- 3) kreditgivaren eller förmedlaren tillhandahåller konsumentkrediter eller *krediter till bostadssammanslutningar* eller förmedlar person-till-person-lån såsom ombud för någon annan;
- 4) förutsättningen för registrering i 4 § 1 mom. 4 punkten inte längre uppfylls, och kreditgivaren eller förmedlaren inte inom den tidsfrist som *Finansinspektionen* har angett i sin uppmaning har anmält nya personer som uppfyller kraven på kännedom om kreditverksamhet;
- 5) det i den verksamhet som kreditgivaren, förmedlaren eller dess högsta ledning bedriver förekommer allvarliga eller upprepade försummelse och kreditgivaren eller förmedlaren redan tidigare har meddelats ett verksamhetsförbud för viss tid.

I samband med avregistreringen får *Finansinspektionen* i syfte att tillvarata kundernas intressen meddela föreskrifter om vilka åtgärder kreditgivaren eller förmedlaren ska vidta för att avsluta verksamheten.

19 §

Straffbestämmelser

Den som uppsåtligen eller av grov oaksamhet utan registrering tillhandahåller konsumentkrediter eller *krediter till bostadssammanslutningar* ska, om inte strängare straff för gärningen föreskrivs någon annanstans i lag, för kreditgivarbrott dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

Den som uppsåtligt eller av grov oaktsamhet utan registrering förmedlar person-till-person-lån ska, om inte strängare straff för gärningen föreskrivs någon annanstans i lag, för brott vid förmedling av person-till-person-lån dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

Den som bryter mot tystnadsplikten enligt 13 § ska dömas till straff enligt 38 kap. 1 och 2 § i strafflagen, om inte strängare straff för gärningen föreskrivs någon annanstans i lag.

Den som bryter mot ett förbud som har meddelats med stöd av lagen om *Finansinspektionen* och förenats med vite får inte dömas till straff för samma gärning, om vitet genom ett lagakraftvunnet beslut har dömts ut.

20 §

Ändringssökande

Finansinspektionens beslut får överklagas genom besvär hos Helsingfors förvaltningsdomstol i enlighet med lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019), om inte annat föreskrivs någon annanstans i lag.

I Helsingfors förvaltningsdomstols beslut som avses i denna lag får ändring sökas genom besvär endast om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd.

Ett beslut av Finansinspektionen kan verkställas också utan att det har vunnit laga kraft. Ett överklagat beslut ska iakttas tills vidare, om inte besvärsmyndigheten beslutar något annat eller om inte annat föreskrivs någon annanstans i lag.

Finansinspektionen har rätt att genom besvär överklaga ett beslut av förvaltningsdomstolen genom vilket förvaltningsdomstolen har ändrat eller upphävt ett beslut av Finansinspektionen.

21 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 20 .

Genom denna lag upphävs lagen om registrering av vissa kreditgivare och kreditförmedlare (853/2016).

Om det i annan lagstiftning hänvisas till den lag som upphävs eller om det annars avses en bestämmelse i den lag som upphävs, ska i stället för den tillämpas motsvarande bestämmelse i denna lag.

5.

Lag

om ändring av 5 kap 1 § och 7 kap 1 § i lagen om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism (444/2017)
5 kap. 1 § och 7 kap. 1 § 1 mom. 1 och 4 punkten som följer:

5 kap.

Registret för övervakning av penningtvätt

1 §

Tillämpningsområde

Detta kapitel tillämpas på sådana rapporteringsskyldiga enligt 1 kap. 2 § 1 mom. 13, 16, 18 och 20—24 punkten som inte är auktoriserade tillsynsobjekt eller skyldiga att låta registrera sig i ett annat register som förs av tillsynsmyndigheten än det register som avses i detta kapitel.

7 kap.

Tillsyn

1 §

Tillsynsmyndigheterna och anmälan till centralen för utredning av penningtvätt

Tillsyn över efterlevnaden av denna lag och av bestämmelser som utfärdats och föreskrifter som meddelats med stöd av den utövas av följande myndigheter:

1) Finansinspektionen när det är fråga om rapporteringsskyldiga enligt 1 kap. 2 § 1 mom. 1—8 punkten, 8 a-punkten och 14 punkten, med undantag för rapporteringsskyldiga som bedriver valutaväxlings- och indrivningsverksamhet och i 15 punkten avsedda rapporteringsskyldiga;

4) regionförvaltningsverket när det är fråga om rapporteringsskyldiga enligt 1 kap. 2 § 1 mom. 13—14 och 16—26 punkten, till den del de inte med stöd av 1 punkten i detta moment står under Finansinspektionens tillsyn.

Denna lag träder i kraft den 20 .

6.

Lag

om ändring av konsumentskyddslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i konsumentskyddslagen (38/1978) 7 kap. 14 § 1 mom. och 7 a kap. 11 § 1 mom. samt
fogas till 7 a kap. en ny 14 b § som följer:

7 kap.

Konsumentkrediter

14 §

Skyldighet att bedöma en konsuments kreditvärdighet

Innan ett kreditavtal ingås ska kreditgivaren bedöma om konsumenten har förutsättningar att fullgöra sina skyldigheter enligt kreditavtalet (konsumentens kreditvärdighet). Bedömningen ska grundas på tillräckliga uppgifter om konsumentens inkomster och övriga ekonomiska omständigheter. *Bestämmelser om de antaganden som ska användas vid bedömning av en konsuments kreditvärdighet utfärdas genom förordning av justitieministeriet.*

7 a kap.

Konsumentkrediter som har samband med bostadsegendom

11 §

Skyldighet att bedöma en konsuments kreditvärdighet

Innan ett kreditavtal ingås ska kreditgivaren noggrant bedöma en konsuments kreditvärdighet. Bedömningen ska grundas på behövliga, tillräckliga och proportionella uppgifter om konsumentens inkomster och utgifter samt övriga ekonomiska förhållanden. Uppgifternas riktighet ska kontrolleras på behörigt sätt. *Bestämmelser om de antaganden som ska användas vid bedömning av en konsuments kreditvärdighet utfärdas genom förordning av justitieministeriet.*

14 b §

Den maximala återbetalningstiden för bostadskrediter

Kreditgivaren får inte använda villkor i ett avtal om bostadskredit med stöd av vilka återbetalningstiden för krediten vid tidpunkten för beviljande av krediten är längre än 25 år från den dag krediten lyfts (maximal återbetalningstid). Kreditgivaren får dock i 10 procent av kreditavtalen under varje kvartal avvika från den maximala återbetalningstid som avses ovan. Procentandelen räknas ut på det totala beloppet av utlåningen under kvartalet i fråga. Dessutom räknas

procentandelen i fråga om medlemskreditinstitut som hör till en i lagen om en sammanslutning av inlåningsbanker avsedd sammanslutning ut på sammanslutningsnivå.

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

Justitieministeriets förordning om de antaganden som ska användas vid bedömning av en konsuments kreditvärdighet

I enlighet med justitieministeriets beslut föreskrivs med stöd av 7 kap. 14 § 1 mom. och 7 a kap. 11 § 1 mom. i konsumentskyddslagen (38/1978), sådana de lyder i lag (/):

1 §

Antaganden i fråga om de engångskrediter som omfattas av tillämpningsområdet för 7 kap. i konsumentskyddslagen

Kreditgivaren ska använda följande antaganden vid bedömningen av en konsuments kreditvärdighet innan ett kreditavtal som gäller sådana engångskrediter som tillhör tillämpningsområdet för 7 kap. i konsumentskyddslagen (38/1978) ingås:

1) krediten beviljas för 10 år om den är avsedd för en grundläggande renovering av en bostadsfastighet, en bostadslägenhet eller ett bostadshus eller för att ersätta eller amortera en kredit till ett husbolag, om inte återbetalningstiden för krediten är kortare enligt kreditavtalet;

2) krediten beviljas för fem år om det är fråga om en kredit som tagits för ett annat ändamål än de som nämns i 1 punkten, om inte konsumenten enligt villkoren i kreditavtalet ska återbetala kreditkapitalet inom en kortare tidsperiod än denna;

3) kreditkapitalet ska återbetalas i lika stora månatliga poster, om inte konsumenten enligt villkoren i kreditavtalet ska betala amorteringsposter som är större än dessa månatliga poster;

4) krediträntan utgörs av krediträntan i enlighet med kreditavtalet höjd med fem procentenheter, om inte krediträntan är fast enligt kreditavtalet.

Den kreditränta som avses i 1 mom. 4 punkten ovan är dock högst 20 procent.

Vad som föreskrivs i 1 och 2 mom. gäller inte studielån.

2 §

Antaganden i fråga om de fortlöpande krediter som omfattas av tillämpningsområdet för 7 kap. i konsumentskyddslagen

Kreditgivaren ska använda följande antaganden vid bedömningen av en konsuments kreditvärdighet innan ett kreditavtal som gäller sådana fortlöpande krediter som omfattas av tillämpningsområdet för 7 kap. i konsumentskyddslagen ingås:

1) det kreditbelopp som motsvarar kreditgränsen i kreditavtalet lyfts på en gång och omedelbart;

2) krediten beviljas för ett år från det första uttaget, om inte konsumenten enligt villkoren i kreditavtalet ska återbetala det kreditkapital som lyfts inom en kortare tidsperiod än denna;

3) kreditkapitalet ska återbetalas i lika stora månatliga poster, om inte konsumenten enligt villkoren i kreditavtalet ska betala amorteringsposter som är större än dessa månatliga poster;

4) krediträntan utgörs av krediträntan i enlighet med kreditavtalet höjd med fem procentenheter, om inte krediträntan är fast enligt kreditavtalet.

Den kreditränta som avses i 1 mom. 2 punkten ovan är dock högst 20 procent.

3 §

Antaganden i fråga om de bostadskrediter som omfattas av tillämpningsområdet för 7 a kap. i konsumentskyddslagen

Kreditgivaren ska använda följande antaganden vid bedömningen av en konsuments kreditvärdighet innan ett kreditavtal som gäller sådana bostadskrediter som omfattas av tillämpningsområdet för 7 a kap. i konsumentskyddslagen ingås:

- 1) krediten beviljas för 25 år, om inte återbetalningstiden för krediten är kortare enligt kreditavtalet;
- 2) kreditkapitalet ska återbetalas och räntan ska betalas i lika stora månatliga poster, om inte konsumenten enligt villkoren i kreditavtalet ska betala poster som är större än dessa månatliga poster;
- 3) krediträntan utgörs av krediträntan i enlighet med kreditavtalet höjd med fem procentenheter, om inte krediträntan är fast enligt kreditavtalet under avtalets hela giltighetstid.

4 §

Antaganden i fråga om de konsumentkrediter med en bostad som säkerhet som omfattas av tillämpningsområdet för 7 a kap. i konsumentskyddslagen

Kreditgivaren ska använda följande antaganden vid bedömningen av en konsuments kreditvärdighet innan ett kreditavtal som gäller sådana konsumentkrediter med en bostad som säkerhet som omfattas av tillämpningsområdet för 7 a kap. i konsumentskyddslagen ingås:

- 1) krediten beviljas för 25 år om den är avsedd för en grundläggande renovering av en bostadsfastighet, en bostadslägenhet eller ett bostadshus eller för att ersätta eller amortera ett lån till ett husbolag, om inte återbetalningstiden för krediten är kortare enligt kreditavtalet;
- 2) krediten beviljas för 10 år om det är fråga om en kredit som tagits för ett annat ändamål än de som nämns i 1 punkten, om inte återbetalningstiden för krediten enligt kreditavtalet är kortare;
- 3) kreditkapitalet ska återbetalas i lika stora månatliga poster, om inte konsumenten enligt villkoren i kreditavtalet ska göra större månatliga amorteringar;
- 4) krediträntan utgörs av krediträntan i enlighet med kreditavtalet höjd med fem procentenheter, om inte krediträntan är fast enligt kreditavtalet.

5 §

Ikraftträdande

Denna förordning träder i kraft den 20 .

Täydentävä lausuma valtiovarainministeriön työryhmämietintöön

On tärkeää, että yksityishenkilöiden ja kotitalouksien liialliseen velkaantumiseen kiinnitetään huomiota. Asia on merkittävä sekä makrovakauteen että kuluttajansuojaan liittyvistä syistä. Viimeaikaisen kehityksen perusteella eniten huolta herättää erilaisten kulutusluottojen, etenkin pienlainojen ("pikavippien"), sekä taloyhtiölainojen määrän nopea kasvu. Sen sijaan perinteisten asuntolainojen määrä on kasvanut maltillisesti jo useita vuosia.

Velkaantumiseen puuttuvien toimenpiteiden oltava hyvin harkittuja

Koska makrovakauseräpolitiikka on suhteellisen tuore talouspolitiikan haara ja sitä koskeva tutkimustieto on vielä melko vähäistä, uusien makrovakauserävälineiden käyttöönotossa tulee olla varovainen ja kiinnittää erityistä huomiota kattavien vaikutusarviointien laatimiseen. Arviointien tulisi sisältää sekä olemassa olevat että mahdolliset uudet välineet ja antaa mahdollisimman hyvä käsitys siitä, mikä on niiden kokonaisvaikutus luotonantoon, kotitalouksiin ja koko kansantalouteen.

Sen lisäksi, että välineet vaikuttavat kotitalouksien velkaantumiseen ja luotonantajiin, niillä on vaikutusta myös työvoiman liikkuvuuteen, vuokra-asuntomarkkinoihin, kotitalouksien väliseen tasa-arvoon ja mm. asuntojen hintoihin. Makrovakauseräpolitiikalla voi siten olla merkittäviä sivuvaikutuksia. Lisäksi välineiden välillä on eroja siinä, miten toteuttamiskelpoisia ne ovat käytännössä ja minkälaisia kustannuksia niiden toimeenpanosta aiheutuu niin luotonantajille, kotitalouksille kuin kansantaloudelle kokonaisuutena.

Kun uusien välineiden tarpeellisuutta ja soveltamisalaa arvioidaan, on myös otettava huomioon jo päätetyt kuluttajaluotonantoon kohdistuvat sääntelytoimet, jotka tulevat voimaan syyskuussa 2019. Niihin sisältyy mm. korkokaton tiukentaminen. Toimet puuttuvat osin samoihin ongelmiin kuin työryhmämietinnössä ehdotetut toimenpiteet. Tämä osaltaan kehottaa varovaisuuteen uusien välineiden käyttöönotossa. Lisäksi on huomattava, että lakien ja asetusten ohella luotonantajien toimintaa säädellään myös Finanssivalvonnan suosituksilla, joita käytännössä noudatetaan kuten määräyksiä.

Velkaantumisen riskejä arvioitaessa olisi velkojen ohella otettava huomioon myös kotitalouksien rahoitus- ja muun varallisuuden määrä sekä sen jakautuminen kotitalouksien kesken. Tämä näkökulma jää usein pois tarkasteluista, mikä voi johtaa harhaan, kun mietitään, mitkä ovat ne todelliset velkaantumiseen liittyvät riskit, joihin on puututtava. Suomessa kotitaloussektorin rahoitusvarallisuus on tätä nykyä huomattavasti suurempi kuin velkojen yhteismäärä.

Työryhmän ehdotusten kokonaisvaikutukset jäävät epäselviksi

Työryhmän mietintöön sisältyy paljon ehdotuksia, ja ne muodostavat hankalasti hahmotettavan kokonaisuuden. Osa niistä on puhtaasti makrovakauseräan liittyviä, osa kuluttajansuojaan. Esitetyt vaikutusarviot koskevat vain tulosidonnaista velkakattoa. Onkin epäselvää, mitkä ehdotettujen toimenpiteiden kokonaisvaikutukset olisivat kotitalouksien ja kansantalouden kannalta.

Samoin on epäselvää, minkälaisia kustannuksia toimenpiteiden toteuttamisesta koituisi luotonantajille. Ehdotetut uudet makrovakausvälineet ja muut sääntelytoimet edellyttäisivät luotonantajilta erilaisia tietojärjestelmäinvestointeja, hallinnollisia muutoksia sekä uutta viranomaisraportointia. Näiden kustannuksista tarvittaisiin arvioita, jotta voitaisiin punnita ehdotusten hyötyjä ja kustannuksia keskenään.

Työryhmän mietinnössä ei myöskään arvioida, miten luoton hakeminen ja saatavuus muuttuisivat kotitalouksien näkökulmasta. Jos ehdotukset toteutettaisiin sellaisenaan, ne voisivat yhdessä nyt jo käytössä olevien makrovakausvälineiden – kuten asuntolainojen enimmäisluototussuhteen ("lainakatto") – ja muun sääntelyn kanssa tehdä luotonmyöntämisestä monimutkaisen prosessin, joka olisi kotitalouden kannalta läpinäkymätön ja jonka lopputulos olisi huonosti ennakoitavissa. Kotitalous ei välttämättä pystyisi etukäteen arvioimaan, onko sillä ylipäätään mahdollisuutta saada hakemaansa lainaa.

On merkille pantavaa, että ehdotetut toimenpiteet kohdistuvat merkittävässä määrin asuntoluotonantoon, joka Suomessa toimii hyvin. Talouskasvun ja työllisyyden näkökulmasta on syytä välttää sellaisia toimia, jotka aiheuttavat häiriöitä asuntomarkkinoille ja heikentävät kotitalouksien mahdollisuuksia muuttaa työn perässä paikkakunnalta toiselle. Kuten viimeaikainen julkinen keskustelu osoittaa, velkaantumisongelmien ytimessä ovat ensisijaisesti erilaiset (vakuudettomat) kulutusluotot ja taloyhtiölainat, ja näihin puuttumisen tulisi olla uusien toimien ensisijainen kohde.

Osa työryhmän ehdotuksista kannatettavia

Mielestäni osa mietintöön sisältyvistä ehdotuksista on hyviä ja kannatettavia. Esimerkiksi taloyhtiölainoja koskeva lainakatto ja pienlainayhtiöiden saattaminen Finanssivalvonnan valvottaviksi ovat tarpeellisia toimia. Nämä ehdotukset puuttuvat juuri niihin ongelmiin, joihin viime aikoina on kiinnitetty eri tahoilla huomiota.

Työryhmän mietinnössä nousee useassa kohtaan esiin positiivisen luottotietorekisterin tarpeellisuus. Kun luotonantajilla on kattavat ja ajantasaiset tiedot luotonhakijan veloista, voidaan paremmin ehkäistä ylivelkaantumista. Finanssiala ry (FA) on jo aiemmin tuonut esille tukensa rekisterin perustamiselle. Sen valmistelutyö pitäisi saada nopeasti käyntiin, jotta rekisteri saataisiin luotonantajien käyttöön mahdollisimman pian.

Osa ehdotuksista kaipaa uudelleenarviointia ja täsmentämistä

Vaikka työryhmän ehdotuksiin sisältyy kannatettavia asioita, osassa niistä on mielestäni ongelmia. Ehdotukset kaipaavatkin vielä uudelleenarviointia ja täsmentämistä. Lisäksi katson, että ehdotusten muodostama kokonaisuus on osin ylimitoitettu. Koska ehdotuksista ei ole olemassa kattavaa kokonaisvaikutusarviointia, olisi uusien välineiden käyttöönotossa oltava pidättyväinen.

Mielestäni seuraavilla muutoksilla ja täsmennyksillä työryhmän ehdotuksista saataisiin nykyistä selkeämpi ja toimivampi kokonaisuus. Samalla pienennettäisiin riskiä mahdollisista haitallisista sivuvaikutuksista:

a) Tulosidonnainen velkakatto (DTI):

Mietinnössä ehdotetaan bruttotuloihin sidotun enimmäisvelkasuhteen käyttöönottoa ("velkakatto"). Sen laskennassa otettaisiin huomioon luotonhakijan kaikki velat, ml. osuudet taloyhtiölainoista.

Mielestäni **velkakatto tulisi ottaa käyttöön vasta, kun positiivinen luottotietorekisteri on toiminnassa ja luotonantajille on luotu edellytykset käyttää kansallisen tulorekisterin tietoja** luottopäätöksiä tehdessään. Ilman rekistereitä luotonantajat joutuisivat nojaamaan merkittävässä määrin luotonhakijan antamiin tietoihin, mikä heikentäisi velkakaton käytännön tehoa. Luotonhakijoilla ei välttämättä ole ajantasaisia tietoja kaikista veloistaan, ja joissain tapauksissa heillä ei myöskään välttämättä ole halua antaa kaikkia tietoja luotonantajalle. Osa tiedoista olisi mahdollisesti paperisessa muodossa, mikä tekisi menettelystä kömpelön ja vanhanaikaisen.

Velkakaton mitoituksen osalta on huomattava, että mietinnössä ehdotettu 450 %:n taso ei ole neutraali vaan merkitsisi mietintöön sisältyvien laskelmien perusteella luotonannon jonkinasteista kiristymistä. Jos mitoitus halutaan pitää neutraalina ja välttää kielteiset vaikutukset esimerkiksi asuntoluototukseen, katon tulisi olla jonkin verran ehdotettua korkeampi.

b) Uudisrakentamiseen myönnettävät taloyhtiölainat:

Mietinnössä ehdotetaan, että luotonantaja ei saisi myöntää taloyhtiölainaan lyhennysvapaata 5 ensimmäisen vuoden aikana siitä, kun rakennusvalvontaviranomainen on hyväksynyt rakennuksen tai rakennukset kokonaisuudessaan käyttöön otettavaksi.

Mielestäni tämä rajoitus on liian jäykkä, ja pidän parempana, että **luotonantaja voisi myöntää taloyhtiölainaan lyhennysvapaata 5 ensimmäisen vuoden aikana enimmillään 12 kuukauden ajaksi.**

Uuden asunnon hankinnan ja muuton yhteyteen ajoittuu usein monenlaisia ylimääräisiä kuluja, ja lyhennysvapaiden salliminen helpottaisi kotitalouksien taloudellista asemaa. Samalla se vähentäisi riskiä siitä, että kotitaloudet turvautuvat esimerkiksi vakuudettomiin kulutusluottoihin näiden kulujen kattamiseksi.

c) Maksukyvyttömyystodennäköisyyden sääntely kuluttajaluottojen myöntämisessä:

Mietintöön sisältyy ehdotus siitä, että Finanssivalvonta voisi asettaa luotonhakijoiden maksukyvyttömyystodennäköisyyksiä koskevan enimmäisraja-arvon, jota luotonantajien on noudatettava luottopäätöksiä tehdessään. Tämä on hyvin poikkeuksellinen toimenpide, jolle ei ilmeisesti löydy vertailukohtaa mistään muusta maasta.

On epäselvää, miten tällainen valtuus soveltuisi yhteen elinkeinonharjoittamisen vapauden kanssa. Se antaisi viranomaisille oikeuden puuttua luottomarkkinoiden toimintaan tavalla, joka vaikuttaa suoraan luottopäätöksiin ja siten hämärtää markkinatoimijoiden ja viranomaisten tehtävänjakoa. Lisäksi jää avoimeksi, mikä

rooli esimerkiksi Euroopan keskuspankilla olisi valtuuden soveltamisessa niiden luottolaitosten kohdalla, jotka ovat sen suorassa valvonnassa. Samoin Suomessa toimivien ulkomaisten luottolaitosten sivuliikkeiden valvojien rooli herättää kysymyksiä.

On myös huomattava, että enimmäisraja-arvo voisi estää luotonannon, vaikka se olisi perusteltua asiakkaan ja luotonantajan etujen kannalta. Näin voisi käydä esimerkiksi silloin, kun asiakkaan heikkoa taloudellista tilannetta yritetään korjata uudella lainalla, jolla maksettaisiin pois vanhoja korkeakorkoisia lainoja. Enimmäisraja-arvo voisi estää luoton myöntämisen myös tilanteessa, jossa pankin hallussa olevien vakuuksien arvo yritetään turvata uudella lainalla rahoitettavalla investoinnilla (esim. hometalon korjaus).

Edellä esitetyistä syistä katson, että ehdotetun kaltainen uusi väline edellyttäisi hyvin huolellista valmistelua ja harkintaa, ennen kuin se voitaisiin sisällyttää lainsäädäntöön mietinnössä ehdotetussa muodossa. Välineeseen liittyviä ongelmia ja riskejä voitaisiin pienentää muuttamalla sen käyttöedellytyksiä siten, että **valvoja voisi asettaa enimmäisraja-arvon yksittäiselle luotonantajalle sen jälkeen, kun se on esimerkiksi luottotappioiden määrän tai järjestämättömien saamisten perusteella tehnyt arvion, että luotonantajan toimintaan liittyy ongelmia.**

Jos väline toteutettaisiin edellä kuvatulla tavalla, sen käyttö olisi räätälöityä ja havaittuihin ongelma-kohtiin puuttuvaa, eikä se ennakolta asettaisi kaikkia toimijoita koskevia rajoituksia elinkeinon harjoittamiselle. Samalla sääntelyn kustannukset (esim. vaaditun lisäraportoinnin ja tietojärjestelmäinvestointien kautta) kohdistuisivat vain niihin luotonantajiin, joilla on ongelmia, ei koko toimialaan. Kohdistettu puuttuminen ongelmatapauksiin keventäisi myös huomattavasti valvojalle sääntelyn toimeenpanosta koituvaa työmäärää.

d) Kuluttajan luottokelpoisuuden arvioinnissa käytettävät oletukset:

Työryhmämietinnön ehdotuksiin sisältyy oikeusministeriön asetus, jossa määritellään ne oletukset, joita luotonantajien tulee käyttää asiakkaan luottokelpoisuuden arvioinnissa. Käytännössä kyse on asiakkaan maksukyvyyn ”stressitestauksesta” annetuilla korko-, maturiteetti- ja muilla oletuksilla.

Mielestäni asetuksen käytännön merkitys jää epäselväksi. Stressitestaus kohdistuu asetuksessa ainoastaan haettavaan luottoon, eikä siinä oteta huomioon luotonhakijan muita velkoja. Tämä ei anna oikeaa kuvaa asiakkaan maksukyvyistä. Luotonantajan ja -hakijan kannalta asetus monimutkaistaisi luotonmyöntöprosessia ilman, että siitä olisi käytännön hyötyä. Asetuksessa ei myöskään oteta riittävällä tavalla huomioon markkinoilla tarjolla olevia erilaisia luottotuotteita, mikä vaikeuttaisi sen soveltamista käytännössä.

Katsonkin, että **asetuksen tarpeellisuutta on vielä harkittava huolella. Jos sellainen annetaan, se olisi muutettava suositukseksi tai ohjeeksi.**

Luotonantajien olisi otettava suositus/ohje huomioon toiminnassaan, mutta sen käytännön soveltamistapa jäisi luotonantajan päätettäväksi. Suosituksen/ohjeen antaminen olisi linjassa sen kanssa, että asuntolaina-asiakkaiden stressitestaus on perustunut jo pitkään Finanssivalvonnan antamaan suositukseen.

Helsingissä 2.9.2019

Veli-Matti Mattila
Johtaja, pääekonomisti
Finanssiala ry

Täydentävä lausuma valtiovarainministeriön työryhmämietintöön

Takuusäätiö on valtakunnallinen sosiaalialan järjestö ja toimii pääasiassa Veikkauksen tuella. Takuusäätiön yhtenä perustehtävänä on auttaa ylivelkatilanteessa olevia ihmisiä ratkaisemaan velkaongelmansa myöntämällä takauksia pankista nostettaviin järjestelylainoihin. Pankit toteuttavat yhteiskuntavastuutaan tarjoamalla asiakkailleen matalakorkoisen ja kohtuuehtoisen pankkilainan velkojen järjestelyyn. Takuusäätiön palvelu on asiakkaalle maksutonta.

Takuusäätiön takaamalla järjestelylainalla yhdistetään kaikki vakuudettomat luotot ja laskurästit yhdeksi pankkilainaksi. Järjesteltävät velat sisältävät pankkilainojen lisäksi myös korkeakorkoisina pidettäviä pikalaina/joustoluottotuotteita. Mikäli asiakkaalla on reaali- vakuudellista lainaa, esimerkiksi asuntolainaa, se jää aina velkojen järjestelyn ulkopuolella maksettavaksi.

Takauksen saamisen edellytyksenä on velallisen riittävä maksukyky, mikä arvioidaan koko takauksen kestoajalle. Keskimääräinen järjestelylainan takaisinmaksuaika on noin 4 – 5 vuotta (vaihteluvälillä reilusta vuodesta seitsemään vuoteen). Maksukyvyn laskemisessa sovelletaan pääsääntöisesti oikeusministeriön asetusta velallisen maksukyvyn arvioinnin perusteista yksityishenkilön velkajärjestelyssä. Järjestelylainan kuukausierä mitoitetaan velallisen todelliseen maksukykyyn, jotta hänellä on realistinen mahdollisuus selviytyä lainamaksusta. Maksuhäiriömerkintä ei estä takauksen eikä poikkeuksellisesti myöskään järjestelylainan saantia.

Osa takauksen saajista on pienituloisia, mikä tarkoittaa myös pientä maksukykyä. Osalla velkaantuminen johtuu erilaisista elämän vastoinkäymisistä ja haasteista kuten työttömyys, työkyvyttömyys, sairastuminen ja riippuvuudet. Erityisesti näiden asiakkaiden kohdalla on aina olemassa riski, etteivät olosuhteet ja elämäntilanne pysy vakaina koko laina-aikaa. Takuusäätiö takaajana kantaa lopullisen riskin järjestelylainan maksamisesta pankille.

Takuusäätiö esittää huolensa, että työryhmän alla mainitut esitykset toteutuessaan voivat vaikeuttaa Takuusäätiön asiakkaiden järjestelylainan saantia omasta pankista

maksukyvyttömyysriskien hallintaa koskeva sääntely, mikäli maksukyvyttömyystodennäköisyys määritellään tiukaksi eikä se sisällä poikkeusmahdollisuutta tilanteissa, joissa velallisen taloudellista asemaa pyritään parantamaan kohtuullisella velkojen kokonaisjärjestelyllä.

kuluttajan luottokelpoisuuden arvioinnissa käytettävät oletukset kuluttajansuojalain 7 luvun soveltamisalaan kuuluvissa kertaluotoissa laina-ajan ja koron suhteen, mikäli niistä ei voida poiketa kohtuullista velkojen järjestelylainaa myönnettäessä. Koska markkinoilla on tarjolla monenlaisia yhdistelylainoja, huomio kannattaa kiinnittää järjestelylainan kohtuullisiin ehtoihin kuten korkoon ja takaisinmaksu-aikaan sekä siihen, ettei lainan saaminen sitä yksin haettaessa edellytä kanssavelallista.

Helsingissä 9.9.2019

Minna Backman
Johtaja, Sosiaaliset rahoituspalvelut
Takuusäätiö sr


VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Snellmaninkatu 1 A

PL 28, 00023 VALTIOEUVESTO

Puhelin 0295 160 01

vm.fi

ISSN 1797-9714 (pdf)

ISBN 978-952-367-038-9 (pdf)

Lokakuu 2019