

Asia: VN/13727/2025

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi luottolaitostoiminnasta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

1. Huomionne enimmäisluototussuhdetta koskevasta ehdotuksesta

Voimassa oleva enimmäisluototussuhdetta koskeva sääntely (luottolaitoslaki 15 luku 11 §) rajoittaa asuntoluoton enintään 90 prosenttiin vakuuksien käyvästä arvosta luottoa myönnettäessä. Ensiasunnon hankintaa varten otetun luoton määrä saa olla kuitenkin enintään 95 prosenttia vakuuksien käyvästä arvosta luottoa myönnettäessä. Vakuutena ei pidetä henkilötakausta. Finanssivalvonta voi rahoitusvakauteen kohdistuvien riskien poikkeuksellisen kasvun rajoittamiseksi päättää alentaa säädettyjä luoton enimmäismääriä enintään 10 prosenttiyksiköllä. Finanssivalvonta voi myös rajoittaa muiden vakuuksien kuin esinevakuuksien huomioon ottamista luototussuhdetta laskettaessa, jos se on tarpeen riskien hallitsemiseksi. Lisäksi Finanssivalvonnan on internetsivustollaan julkistettava periaatteet, joita se noudattaa näiden soveltamisedellytysten arvioinnissa. Finanssivalvonnan periaatteet enimmäisluototussuhteen soveltamiselle julkaistiin 26.6.2017.

Enimmäisluototussuhdetta koskevan HE 39/2014:n mukaan enimmäisluototussuhteen kiristäminen tai vakuuksien rajoittaminen tulisi sovellettavaksi tilanteissa, joissa asuntomarkkinat uhkaavat ylikuumentua tavalla, joka vaarantaa rahoitusmarkkinoiden ja kokonaistaloudellisen vakauden. Keskeinen mittari markkinoiden ylikuumenemiselle on asuntojen hintojen nousu suhteessa yleiseen ansiotasokehitykseen. Muita huomioon otettavia perusteita ovat erityisesti asuntolainojen määrän merkittävä kasvu suhteessa kotitalouksien käytettävissä oleviin tuloihin sekä asuntomarkkinoihin vaikuttavat kokonaistalouden kehitykseen kohdistuvat merkittävät uhat.

Finanssivalvonnan periaatteiden mukaan kotitalouksien velkaantuneisuuden arvioimisessa kotitalouksien velka suhteutetaan kotitalouksien käytettävissä oleviin tuloihin sekä kokonaistalouden kehitykseen. Huomiota kiinnitetään asuntoluotonannon merkitykseen kotitalouksien velkaantumisessa, vallitsevaan ja odotettuun korkotasoon sekä lainojen

takaisinmaksuaikoihin ja muihin luotonantokäytäntöihin. Arviossa asuntomarkkinoiden ylikuumentumisesta huomioidaan erityisesti asuntojen hintakehitys suhteessa ansiotasoon ja kokonaistaloudelliseen kehitykseen sekä asuntojen hintakehityksen merkittävimmät alueelliset erot.

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

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

Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan enimmäisluototussuhteen nostaminen kaikkien asunnonostajien osalta poikkeuksellisissa matalasuhdanteissa olisi omiaan kasvattamaan riskejä vakaudelle/kotitalouksien velkamääriä sekä suhteessa vakuuksiin, että suhteessa kotitalouksien tuloihin. Finanssivalvonnassa tehtyjen analyysien mukaan enimmäisluototussuhteen tason tiukentamisen markkinavaikutukset ovat merkitsevät. Mahdollinen enimmäisluototussuhteen kiristys ohjaa osaa luotonottajia joko luopumaan asunnon hankinnasta vaihtoehtoisesti valitsemaan halvemman asunnon. Suhteen löysäminen ohjaisi enimmäistakaisinmaksuaikojen pidennysten ohella luotonottajia kasvattamaan velkamääriä edellyttäen, että kysyntää luotoille on, korottaen samalla asuntokannan keskihintoja ja rajoittaen aikaa myöten toimenpiteen vaikutuksia esim. työvoiman liikkuvuuteen. Ehdotettu enimmäisluototussuhteen nostaminen poikkeuksellisissa matalasuhdanteissa altistaisi täten kotitalouksia ja rahoitusmarkkinoita vielä suuremmille riskeille tilanteessa, jossa kotitalouksia ja yhteiskuntaa koettelee heikko suhdannetilanne.

2. Huomionne asuntolainojen enimmäispituutta koskevasta ehdotuksesta

Kuluttajansuojalain 7a luku, 14a § mukaan luotonantaja ei saa käyttää asuntoluottosopimuksessa ehtoja, joiden perusteella luoton takaisinmaksuaika luoton myöntöhetkellä muodostuu pidemmäksi

kuin 30 vuotta luoton nostamispäivästä lukien. Luotonantaja saa kuitenkin 10 prosentin osuudessa asuntoluottojen luotonannon kokonaismäärästä kullakin vuosineljännesjaksolla poiketa enimmäistakaisinmaksuajasta. Kyseinen enimmäistakaisinmaksuaika on ollut voimassa heinäkuun 1. päivästä 2023 ja sitä sovelletaan luottolaitosten lisäksi kaikkiin asuntoluottoja myöntäviin tahoihin. Sääntelyn tavoite on ensisijaisesti rahoitusvakaudellinen, ts. finanssijärjestelmän makrovakautta edistävä, joskin rajoitteella on myös yksittäisiä kotitalouksia suojaava vaikutus. Historiallisesti katsottuna asuntolainakannan maturiteettipidentykset sekä korkotason alentumiset parhaiten selittävät suomalaisten kotitalouksien velkaantuneisuuden tason kasvua. Mahdollisuuden enimmäistakaisinmaksuajasta poikkeamiseen 10 prosentissa luotonmyöntötapauksissa tavoitteena on luotonantajan harkintavallan säilyttäminen erityistapauksissa, vaarantamatta kuitenkaan liiaksi rajoitteen järjestelmäriskejä vähentävää vaikutusta. Tehdyn poikkeuksen mitoitus myös myötäili vallitsevia markkinaolosuhteita, mahdollistaen status quo -tilanteen säilymisen.

Valmisteilla olevan hallituksen esityksen mukaan nostamalla asuntolainojen enimmäiskesto 30 vuodesta 35 vuoteen parannetaan työvoiman liikkuvuutta ja kehitetään asuntomarkkinoiden toimivuutta tukemaan säästämistä ja sijoittamista. Taustalla olevana ajatuksena on, että kotitalouksien pienemmät kuukausittaiset lainanhoitokulut vahvistavat kotitalouksien lainanottokykyä sekä mahdollisen ylijäämän käyttämistä säästämiseen ja sijoittamiseen. Sääntelymuutoksen talouskasvuvaikutuksia kotitalouksien säästämiseen ja sijoittamiseen on arvioitu kyseisen oletaman perusteella. Toisaalta takaisinmaksuajan pidentäminen mahdollistaa myös aiempaa suurempien asuntolainojen nostamisen, kun lainanhoitokulut jaksottuvat pidemmälle aikavälille. Historiallisesti tarkasteltuna asuntoluottojen takaisinmaksuajan ja koon välillä onkin ollut positiivinen yhteys, ts. pitkät asuntolainat ovat tyypillisesti suurempia. Aiempaa suuremmat asuntolainat voivat osaltaan johtaa asuntohintojen nousuun ja kasvattaa kotitalouksien jo ennestään korkeaa velkaantuneisuutta ja näin ollen myös kotitalouksien velkaantuneisuuden rahoitusvakaudelle synnyttämiä riskejä. Finanssivalvonnan käsityksen mukaan ehdotettu sääntelymuutos on siten omiaan heikentämään rahoitusvakautta tilanteessa, jossa ehdotetun sääntelymuutoksen hyödyt ovat epävarmat.

3. Huomionne taloyhtiölainoja koskevasta ehdotuksesta

Luottolaitoslain 15 luvun 11a §:n mukaan luottolaitos saa myöntää asunto-osakeyhtiölle luottoa rakentamisvaiheessa enintään määrän, joka vastaa 60 prosenttia myytäväksi tarjottavien asunto-osakkeiden velattomasta hinnasta. Lisäksi luottoa koskeva sopimus ei saa sisältää ehtoja, joiden mukaan velan pääomaa ei lyhennetä säännöllisesti viiden ensimmäisen vuoden aikana siitä, kun rakentamisvaihe on päättynyt. Luottosopimuksessa saadaan kuitenkin sopia: i) lyhennysvapaasta tai velan pääoman säännöllistä lyhennystä pienemmistä maksueristä rakentamisvaiheen päättymisestä lukien enintään vuoden ajan sekä ii) tilapäisistä maksujärjestelyistä, jotka ovat välttämättömiä asunto-osakeyhtiön maksuvalmiuden turvaamiseksi. Kyseisen luoton takaisinmaksuaika saa olla enintään 30 vuotta luoton nostamispäivästä tai, jos luotto nostetaan erissä, viimeisestä erästä, kuitenkin viimeistään rakentamisvaiheen päättymisestä lukien. Luottolaitos saa kuitenkin 10 prosentin osuudessa asuntoyhteisöluottojen luotonannon kokonaismäärästä kullakin vuosineljännesjaksolla poiketa enimmäistakaisinmaksuajasta.

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

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

Finanssivalvonta tiedostaa, että asuntoyhteisöluotot ovat tärkeä uudistuotantovaiheen rahoitusväline erityisesti pienemmille rakennusyhtiöille, joilla ei useinkaan ole riittävästi muita vakuuksia luoton nostamista varten. Rakentaminen on hyvin suhdanneherkkää ja suurella velkavivulla tapahtuvaa toimintaa. Siten on mahdollista, että lainaehtojen ehdotettu keventäminen ei juuri vaikuttaisi pankkien haluun lisätä rahoitustaan sektorille huonoina aikoina. Pankit arvioivat viime kädessä aina itse luottoriskinsä: kenelle ja millä hinnalla ne haluavat luottoa tarjota.

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

Ehdotetut taloyhtiölainoja koskevat sääntelymuutokset lisäisivät myös makrovakaussääntelyn ja -politiikan suhdanneperusteisuutta entisestään. Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan makrovakaussäätelyn käytön ja lainojen ehtoja koskevien lainsäädännöllisten rajoitusten tulisi

vastaisuudessakin lähtökohtaisesti perustua rahoitusvakaudellisiin, ei suhdannepoliittisiin perusteluihin. Rahoitusmarkkinoiden vakaudesta vastuussa olevat viranomaiset ovat perinteisesti arvioineet asuntoluotonantoon kohdistuvien rajoitusten ja makrovakausriskien toimivan paremmin ns. rakenteellisina kuin suhdannetilanteen perusteella käytettävänä makrovakausriskinä tai säännöksiä. Rakenteellisten välineiden tai säännösten kireyttä pyritään muuttamaan, erityisesti keventämään, vain hyvin poikkeuksellisissa taloudellisissa tilanteissa. Pahimmillaan välineiden käyttöä koskevien joustomahdollisuuksien laajentaminen ja käyttäminen voisi johtaa talous- ja rahoitussuhdanteita voimistavaan talouspolitiikkaan, jossa luotonantoa vauhditettaisiin noususuhdanteissa ja tiukennettaisiin laskusuhdanteissa.

Taloyhtiölainoja koskeva valtioneuvoston asetuksenantovaltuus jakaa käytännössä makrovakausriskien päätösvalan ja vastuun kahden viranomaisen välille sekä vakauriskien arvioinnin että makrovakausriskien päätöksenteon osalta. Makrovakausriskien päätösvalta on Suomessa, riippumattomuuden varmistamiseksi, allokoitu Finanssivalvonnalle, joka toimii Suomen Pankin yhteydessä, eduskunnan ja pankkivaltuuston alaisuudessa. Valtioneuvoston roolin kasvattaminen makrovakausriskien heikentäisi politiikan riippumattomuutta ja olisi vastoin Euroopan järjestelmäriskikomitean (ESRB) ja kansainvälisen valuuttarahaston (IMF) suosituksia. Päätöksenteon riippumattomuus on ollut tärkeänä tekijänä, kun 1990-luvulta alkaen tiettyjä tarkasti rajattuja mandaatteja on delegoitu poliittisesta päätöksenteosta ulkopuolisten itsenäisten julkisten viranomaisten hoidettavaksi. Syynä tähän on ollut päätöksenteon johdonmukaisuuden ja pitkäjänteisyyden vahvistaminen. Tällaisia kokonaisuuksia ovat olleet mm. hintavakautta turvaava rahapolitiikka ja finanssimarkkinoiden vakautta turvaava valvonta.

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

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

4. Huomionne EU:n vertailuarvoasetusta koskevasta ehdotuksesta

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

5. Halutessanne voitte jättää tähän muita huomioita

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

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

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

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoa yllämainitusta esitysluonnoksesta sekä siihen liittyvistä lakiehdotusten luonnoksista. Finanssivalvonta esittää lausuntonaan seuraavaa. (Kohdat 1, 2, 3 ja 4)

Kurri Samu
Finanssivalvonta

Nybom Tiina
Finanssivalvonta