

Finanssivalvonta

FIVA 1/02.08/2018

Enimmäisluototussuhteen suunniteltua kiristämistä koskeva lausuntopyyntö

Enimmäisluototussuhteen kiristämiseksi asetetut edellytykset eivät täyty

- Suomessa ei ole merkkejä asuntomarkkinoiden yleisestä ylikuumentumisesta, eikä rahoitusvakauteen kohdistuvissa riskeissä ole tapahtunut viime aikoina poikkeuksellista kasvua. Siten laissa ja sen esitöissä määritellyt edellytykset enimmäisluototussuhteen kiristämiseksi eivät täyty.
- Vuoden 2018 alusta astui voimaan sisäisiä luottoriskimalleja käyttäviä pankkeja koskeva asuntolainasalkkujen riskipainolattia. Sen vaikutuksista luotonantoon ei ole vielä kattavaa tietoa, mikä kehottaa varovaisuuteen, kun arvioidaan uusien makrovakaustoimien tarvetta.

Finanssivalvonta on pyytänyt Finanssiala ry:ltä (FA) lausuntoa esityksestä, jonka mukaan enimmäisluototussuhdetta ("lainakattoa") kiristettäisiin 5 prosenttiyksiköllä muiden kuin ensiasunnon ostajien osalta. Päätös tulisi voimaan heinäkuun alussa. FA kiittää mahdollisuudesta esittää näkemyksensä asiasta ja toteaa lausuntonaan seuraavaa.

1 Enimmäisluototussuhteen kiristäminen tarkoitettu asuntomarkkinoiden suhdanneluonteisiin ylikuumentumistilanteisiin

Luottolaitoslain 15 luvun 11 §:n mukaan Finanssivalvonta voi rahoitusvakauteen kohdistuvien riskien poikkeuksellisen kasvun rajoittamiseksi päättää alentaa asuntoluottojen enimmäisluototussuhdetta enintään 10 prosenttiyksiköllä eli 80 prosenttiin vakuuksien käyvästä arvosta (ensiasunnon ostajien kohdalla 85 prosenttiin).

Enimmäisluototussuhdetta koskevan hallituksen lakiesityksen (HE 39/2014 vp) perusteluissa todetaan (s. 83), että alentaminen on tarkoitettu sovellettavaksi tilanteissa, joissa asuntomarkkinat uhkaavat ylikuumentua tavalla, joka vaarantaa rahoitusmarkkinoiden ja kokonaistaloudellisen vakauden. Edelleen perusteluissa todetaan, että keskeinen mittari markkinoiden ylikuumentumiselle on asuntohintojen nousu suhteessa yleiseen ansiotasokehitykseen. Muita huomioon otettavia perusteita ovat erityisesti asuntolainojen määrän merkittävä kasvu suhteessa kotitalouksien käytävissä oleviin tuloihin sekä asuntomarkkinoihin vaikuttavat kokonaistalouden kehitykseen kohdistuvat merkittävät uhat.

FA haluaa kiinnittää Finanssivalvonnan huomiota ensinnäkin siihen, että luottolaitoslain mukaan enimmäisluototussuhteen alentaminen on tarkoitettu rajoittamaan rahoitusvakauteen kohdistuvien riskien *poikkeuksellista kasvua*. Kyseessä on siten suhdannesidonnainen toimenpide, jolla reagoidaan riskeissä tapahtuviin huomattaviin *muutoksiin*. Suhdannesidonnaisuutta alleviivaa osaltaan se, että lain mukaan Finanssivalvonnan on neljännesvuosittain päätettävä, pidetäänkö enimmäisluototussuhde alennetulla tasolla vai muutetaanko aiempaa päätöstä.

Toiseksi FA haluaa kiinnittää huomiota siihen, että lain perusteluissa enimmäisluototussuhteen alentaminen on kytketty nimenomaan *asuntomarkkinoiden ylikuumentumisen uhkaan*.

Kun harkitaan päätöstä enimmäisluototussuhteen alentamisesta, on siis arvioitava, onko asuntomarkkinoiden hintakehityksessä tai asuntoluototuksessa havaittavissa merkkejä sellaisesta ylikuumentumisesta, joka voi kasvattaa rahoitusvakauteen kohdistuvia riskejä poikkeuksellisen paljon.

FA:n näkemyksen mukaan asuntomarkkinoiden tilanne on jatkunut Suomessa kokonaisuudessaan rauhallisena, eikä markkinoiden yleisestä ylikuumentumisesta ole merkkejä. Ennakkotietojen mukaan vanhojen kerros- ja rivitalojen hinnat nousivat viime vuonna keskimäärin vain reilun prosentin edellisvuodesta. Vuokriin ja palkansaaajien ansiotasoon suhteutettuna koko maan asuntohinnat ovat suunnilleen tasolla, jolla ne ovat keskimäärin olleet vuoden 1980 jälkeen. Kuluttajahintoihin nähden asuntojen hinnat ovat samalla tasolla kuin 10 vuotta sitten.

Alueellisesti on ollut nähtävissä hintakehitysten erkaantumista, mikä johtuu pitkälti maan sisäisestä muuttoliikkeestä. Paikoin hinnat ovat laskeneet selvästi, paikoin nousseet. Pääkaupunkiseudulla, jossa hinnat ovat nousseet muuta maata nopeammin, vanhojen asuntojen hinnat ovat nyt noin 12 % korkeammat kuin vuonna 2010. Kehitys on siten ollut kokonaisuudessaan maltillista myös pääkaupunkiseudun kaltaisella muuttovoittoalueella.

Kotitalouksien asuntoluottojen kysyntä on vilkastunut jonkin verran talouskasvun nopeutumisen ja työllisyyden paranemisen myötä. Vaikka kotitalouksien asunto- ja muu velkaantuminen on kasvanut, siinä ei ole tapahtunut viime aikoina sellaisia muutoksia, joita voitaisiin pitää poikkeuksellisina. Pankkien kotitalouksille myöntämien asuntolainojen määrän kasvuvauhti oli vuosina 2014-17 keskimäärin vain hieman yli 2 prosenttia vuodessa. Käytettävissä oleviin tuloihin ja bruttokansantuotteeseen suhteutettuna kotitalouksien velkaantumisen kasvu on viime aikoina osoittanut tasaantumisen merkkejä. Ripeän talouskasvun, ansiotason nousun ja työllisyyden paranemisen voidaan olettaa jatkossakin tukevan kotitalouksien tulokehitystä ja siten edesauttavan eri velkaantumisastemittareiden maltillista kehitystä.

Taloyhtiölainojen kasvu on viime vuosina lisännyt kotitalouksien laskennallista velkamäärää. Taustalla on paitsi vanhojen asuinrakennusten peruskorjaustarpeen kasvu, myös uudisrakennuskohteiden uudenlaiset rahoitusmallit. Tilastoinnin puutteiden vuoksi on epäselvää, miten suuri osa taloyhtiölainoista kuuluu aidosti kotitalouksille ja miten paljon esimerkiksi yrityksille tai asuntosijoitusrahastoille. Rahastojen ja muiden asuntosijoittajien määrä markkinoilla on viime vuosina kasvanut selvästi, ja etenkin uudisrakennuskohteissa niiden osuus voi olla merkittävä. Näissä kohteissa taloyhtiölainat ovat usein suuria.

Kuten yllä esitetystä käy ilmi, *sekä asuntomarkkinoiden tilan että kotitalouksien asuntovelkaantumisen osalta FA ei näe lain edellyttämiä perusteita enimmäisluototussuhteen kiristämiseksi esitetyllä tavalla*. Enimmäisluototussuhde tulisi siis pitää ennallaan. Samalla FA pitää tarpeellisena saada lisää tutkimustietoa enimmäisluototussuhdesäätelyn vaikutuksista asuntoluottoihin ja -markkinoihin.

FA haluaa lisäksi muistuttaa, että vuoden 2018 alusta astui voimaan sisäisiä luottoriskimalleja käyttäviä pankkeja koskeva asuntolainasalkkujen riskipainolattia. Sen vaikutuksista luotonantoon ei ole vielä kattavaa tietoa, mikä kehottaa varovaisuuteen, kun arvioidaan uusien makrovakaustoimien tarvetta.

2 Asuntomarkkinoiden toiminta vaikuttaa talouskasvun edellytyksiin

Pääkaupunkiseudun ja eräiden muiden kasvukeskusten asuntohintojen muuta maata nopeampi nousu johtuu pitkälti maan sisäisestä muuttoliikkeestä. Talouskasvun kiihtyminen on antanut sille viime aikoina lisävauhtia. Muuttoliike on myös edellytys kasvun jatkumiselle, koska tällä tavoin työvoima kohdentuu taloudessa uudelleen ja toimintaansa laajentavat yritykset pystyvät palkkaamaan uusia työntekijöitä. Muuttamisen vaikeutuminen osaltaan pahentaisi työpaikkojen ja työntekijöiden välistä kohtaanto-ongelmaa.

Asuntomarkkinoiden alueellinen eriytyminen on jo voinut joidenkin kotitalouksien osalta nostaa kynnystä asunnon vaihtamiseen ja työn perässä muuttamiseen. Esitetty enimmäisluototussuhteen kiristäminen vaikeuttaisi tilannetta edelleen ja voisi joissain tapauksissa jopa estää muuttamisen. Vaikka kotitaloudella olisi vanhalla asuinpaikkakunnalla omistusasunto, se ei välttämättä mahdollista kovin suurta omarahoitusosuutta uudella paikkakunnalla. Tässä mielessä moni haja-asutusalueilta kaupunkeihin muuttava kotitalous onkin rinnastettavissa ensiasunnon ostajaan. On myös huomattava, että omistusasumiselle ei välttämättä ole kaikilla paikkakunnilla vaihtoehtoja toimivien vuokra-asuntomarkkinoiden puuttuessa.

Enimmäisluototussuhteen kiristäminen voisi vaikuttaa paitsi kotitalouksien muuttomahdollisuuksiin, myös niiden väliseen tasa-arvoon asuntomarkkinoilla. Kiristäminen parantaisi niiden kotitalouksien suhteellista asemaa, joiden lähipiiri on taloudellisesti vahva ja pystyy tukemaan kotitalouksien asunnonhankintaa. Vastaavasti ne kotitaloudet, joilla ei ole mahdollisuutta saada tällaista tukea, joutuisivat suhteessa huonompaan asemaan.

3 Sääntelyn vaikutuksia arvioitava kokonaisuutena

Eduskunnan talousvaliokunta toteaa tuoreessa asuntopolitiikan kehittämiskohteita koskevassa lausunnossaan (TaVL 4/2018 vp), että lainsäädännössä huomion tulee kiinnittyä sääntelyn kokonaisvaikutuksiin. Yksittäisten lisäkirstysten sijaan on huomioitava sääntelyn kokonaisvaikutus kuluttajakäyttäytymiseen ja rahoitusmarkkinoihin. FA pitää tätä kannatettava lähestymistapana. Viime vuosina on luotu paljon uutta finanssialaa, mukaan lukien asuntorahoitusta, koskevaa sääntelyä, jonka kokonaisvaikutuksista ei vielä ole kunnollista käsitystä. Yllätykset ovat siten mahdollisia. Tämäkin osaltaan kehottaa varovaisuuteen, kun päätetään uusista makrovakaustoimista.

FA haluaa myös korostaa, että makrovakauspäätösten tulisi perustua kattavaan tilannearvioon. Tämä koskee niin asuntomarkkinoita kuin kotitalouksien velkaantumisen riskejä. Velkojen ohella olisi tarkasteltava myös kotitalouksien rahoitus- ja muun varallisuuden määrää sekä sen jakautumista kotitalouksien kesken. Vain näin voidaan arvioida, minkälaisia tosiasiallisia riskejä velkaantumiseen liittyy. Tilastokeskuksen ensi kesäkuussa julkistettava uusi varallisuustutkimus on tässä suhteessa tervetullut asia ja antaa mahdollisuuden analysoida tarkemmin velkojen ja varallisuuden kohtaantoa mikrotason aineistolla.

FA haluaa myös huomauttaa, että kotitalouksien velkaantumista ja erityisesti asuntovelkaantumista tarkasteltaessa olisi vertailukohtana käytettävä sellaisia maita, jotka ovat mm. tulotasonsa kannalta luonnollisia verrokkeja. Tällaisia ovat esimerkiksi Hollanti, Iso-Britannia, Ruotsi ja Tanska. Näissä maissa velkaantumisaste on Suomea korkeampi.

FA:n mielestä on hyvä, että Oikeusministeriö on laatimassa selvitystä positiivisen luottotietojärjestelmän luomisesta Suomeen. Kattavasti toteutettuna se voisi auttaa ehkäisemään kotitalouksien ylivelkaantumisongelmia.

FA myös kehottaa viranomaisia kiinnittämään riittävästi huomiota muiden kuin luottolaitosten tarjoamien kulutusluottojen määrän kasvuun. Nämä luotontarjoajat tulisi saada mukaan viranomaisten keräämiin tilastoihin samoin kuin mahdolliseen perustettavaan positiiviseen luottotietojärjestelmään. FA näkee riskinä, että jos enimmäisluototussuhdetta kiristetään Finanssivalvonnan esittämällä tavalla, se lisää vakuudettomien kulutusluottojen käyttöä asuntojen rahoittamisessa. Ylipäättään on huomattava, että asuntorahoituksen sääntelyn kautta ei voida estää kotitalouksien ylivelkaantumista, jos sen taustalla on kulutusluottojen nopea kasvu.

FA kehottaa myös seuraamaan huolella taloyhtiölainojen vaikutuksia velkaantumiseen ja ylivelkaantumisongelmien syntyyn. Kun asuntolaina myönnetään, pankki selvittää lainanottajan luottokelpoisuuden ja maksukyvyyn. Taloyhtiölainan osalta rakennusyhtiöt eivät yleensä tee vastaavaa analyysia. Tällöin ylivelkaantuminen on mahdollista, eikä siihen voida vaikuttaa pankkien asuntoluototusta sääntelemällä.

FINANSSIALA RY

Piia-Noora Kauppi

toimitusjohtaja