

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 makrovakauteen 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 ylipäättään mahdollisuutta saada hakemaansa lainaa.

On merkillä 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