

Finanssivalvonnalle

Lausuntopyyntö luonnoksesta Finanssivalvonnan suositukseksi asuntolainanhakijan lainojen ja pääomavastikkeiden enimmäishoitorasitteesta

Suosituksen tarpeellisuutta ja sisältöä arvioitava vielä huolella

- Suositusluonnoksen tarvetta ei ole riittävästi perusteltu, eikä siitä ole esitetty vaikutusarviota. Luonnosta ja sen vaikutuksia ei myöskään ole tarkasteltu yhdessä muiden nyt valmistelussa olevien toimenpiteiden kanssa, joilla pyritään vaikuttamaan kotitalouksien velkaantumiseen.
- Poliittisella tasolla on linjattu, että Suomessa ei oteta käyttöön tuloihin sidottua velkaantumisrajoitetta. Vaikka luonnoksessa on muodollisesti kyse viranomaisen antamasta suosituksesta, käytännössä se on luotonantajien kannalta pitkälti verrattavissa velvoittavaan sääntelyyn, ja sillä olisi toteutuessaan merkittävä ohjausvaikutus pankkien luotonantoon. Suosituksen antaminen ilman poliittisen tason linjausta ja huolellista vaikutusarviointia ei ole perusteltua.
- Finanssivalvonnan nykyinen suositus asuntolainanhakijoiden stressitestauksesta on ollut toimiva ja riittävä järjestely. Osin päällekkäistä ja määrittelyiltään nyt voimassa olevasta suosituksesta poikkeavaa uutta suositusta ei tulisi antaa.
- Mikäli uusi suositus kaikesta huolimatta otetaan käyttöön, pankeille on varattava vähintään vuosi tietojärjestelmämuutosten tekoon ja henkilökunnan kouluttamiseen. Optimaalista olisi, että käyttöönotto ajoittuisi yhteen positiivisen luottotietorekisterin valmistumisen kanssa.

Finanssiala ry (FA) kiittää mahdollisuudesta lausua suositusluonnoksesta ja toteaa siitä seuraavaa.

1 Kuluttajaluotonantoon valmisteilla useita erilaisia toimenpiteitä

FA:n mielestä Finanssivalvonnan suositusluonnoksen tarpeellisuutta arvioitaessa on otettava huomioon kaikki ne käynnissä olevat sääntelyhankkeet, jotka kohdistuvat kuluttajaluotonantoon, ja tehtävä niistä kattava kokonaisvaikutusarvio. Vasta tämän jälkeen voidaan arvioida, onko suositukselle aidosti tarvetta. Nyt riittäviä perusteita suosituksen käyttöönotolle ei FA:n mielestä ole esitetty. Vaikutusarviointien tärkeyttä korostaa osaltaan nykyinen taloustilanne: heikentyvässä taloussuhdanteessa on vältettävä toimia, jotka vaikeuttavat luotonantoa ja jarruttavat työvoiman liikkuvuutta.

Parhaillaan on käynnissä erilaisia sääntelyhankkeita, joilla pyritään ehkäisemään kotitalouksien liiallista velkaantumista ja samalla turvaamaan rahoitusjärjestelmän vakautta. Hallitus on lähiaikoina antamassa eduskunnalle lakiesityskokonaisuuden uusista makrovakauden valvontavälineistä, joihin sisältyy FA:n tietojen mukaan mm. asuntoluottojen enimmäispituus, asuntoyhteisöluottoja koskevia toimenpiteitä sekä maksukyvyttömyysriskien hallintaa kuluttajaluotonannossa koskeva ehdotus. Samaan aikaan oikeusministeriössä on valmisteilla mm. kuluttajaluottojen korkokaton tiukentaminen. Positiivisen luottotietorekisterin valmistelu on jo pitkällä, ja sen pitäisi olla osin luotonantajien käytössä keväällä 2024. EU-tasolla on vuorostaan työn alla

ns. lopullisten Basel III -säännösten toimeenpano, joka tuo muutoksia mm. asuntolainojen riskilaskentaan. Nämä edellä mainitut sääntelyhankkeet vaikuttavat luotonkysyntään ja/tai -tarjontaan, ja ne tulisi siten kaikki ottaa huomioon, kun arvioidaan erillisen enimmäisvelanhoitorasitusta (DSTI) koskevan suosituksen antamista.

FA pitää erikoisena, että Finanssivalvonta suunnittelee DSTI-suosituksen käyttöönottoa, vaikka syksyllä 2019 mietintönsä luovuttanut valtiovarainministeriön työryhmä – joka etsi keinoja kotitalouksien liiallisen velkaantumisen estämiseksi – ei huolellisen harkinnan jälkeen sisällyttänyt sellaista ehdotuksiinsa. Sen sijaan työryhmä ehdotti tulosidonnaista velkakattoa (DTI), joka ei kuitenkaan saanut kannatusta poliittisella tasolla. Tämän vuoksi em. lakiesityskokonaisuus ei sisällä tuloihin kytkettyä velkaantumisrajoitetta. Vaikka nyt lausuntokierroksella olevassa luonnoksessa on muodollisesti kyse Finanssivalvonnan suosituksesta, käytännössä se on luotonantajien kannalta verrattavissa määräykseen tai muuhun velvoittavaan sääntelyyn, ja sillä olisi toteutuessaan merkittävä ohjausvaikutus pankkien luotonantoon. Tämän vuoksi FA katsoo, että suosituksen antaminen ilman poliittisen tason linjausta ja huolellista vaikutusarviointia ei ole perusteltua.

2 Nykyinen kuormitustesti toimiva ratkaisu

FA:n mielestä nykyinen Finanssivalvonnan suositus¹ asuntolainanhakijoiden stressitestauksesta (vähintään 6 prosentin korko, korkeintaan 25 vuoden laina-aika, taloyhtiölainan rahoitusvastikkeen nousun ja mahdollisen lyhennysvapaan päättymisen huomioon ottaminen) on toimiva järjestely, jonka ympärille pankit voivat tarvittaessa rakentaa oman asiakastuntemuksensa pohjalta tarkempia mittareita lainanhoitokyvyn arviointiin. Osin päällekkäiselle ja määrittelyiltään nyt voimassa olevasta suosituksesta poikkeavalle uudelle suositukselle ei siten ole tarvetta.

On myös huomattava, että edellä mainittu hallituksen valmisteleva lakiesitys uusista makrovakauden valvontavälineistä sisältää ehdotuksen, jonka mukaan pankeilla on oltava menetelmät, joilla ne voivat seurata ja arvioida maksukyvyttömyystodennäköisyyksiä kuluttajaluotonannossa. Ehdotuksen mukaan pankki ei saa tukeutua luotonannossaan yksinomaan tilastollisiin malleihin. Toteutuessaan ehdotus antaisi Finanssivalvonnalle mahdollisuuden tarkastaa asiakkaan maksukyvyn arviointia myös kuluttajansuojan kannalta, jolloin sekä menettelytapa- että vakavaraisuusnäkökulmat tulevat kattavasti otettua huomioon.

3 Suositusluonnoksessa epäselviä tai tulkinnanvaraisia kohtia

Jos edellä esitetystä huolimatta Finanssivalvonta päättää antaa uuden suosituksen, seuraavassa on yksityiskohtaisempia/teknisempiä huomautuksia suositusluonnoksen sisällöstä:

- Prosentuaalinen DSTI-tyyppinen rajoite ei ota riittävällä tavalla huomioon asiakkaan tosiasiallista maksuvaraa eri tulotasoilla. Olennaista on asiakkaalle velanhoitomenojen jälkeen käyttöön jäävä euromäärä. Siten korkeammilla tulotasoilla velanhoitomenojen prosenttiosuus nettotuloista voi olla suurempi

¹ Määräykset ja ohjeet 4/2018 (Luottoriskien hallinta ja luottokelpoisuuden arviointi rahoitussektorin valvottavissa)

kuin matalilla tulotasoilla ilman, että asiakkaalle koituu ongelmia velanhoidon kanssa. Suositusluonnokseen sisältyvä poikkeamamahdollisuus antaa tältä osin joustoa, mutta sen mitoitus ja laskentatapa pitäisi arvioida huolella, jotta lainanmyöntö ei tarpeettomasti kiristy.

- Asiakkaan maksukyvyyn arvioiminen on pankeissa järjestelmätuettua. Suositusluonnoksen mukaisen – nykykäytäntöihin nähden rinnakkaisen – laskentamallin käyttöönotto edellyttäisi tietojärjestelmämuutoksia, jotka vievät aikaa ja tuovat pankeille kustannuksia. Muutosten tekoon olisi varattava riittävästi aikaa. Lisäksi yksityiskohtaisen ohjeistuksen olisi oltava valmis riittävän aikaisessa vaiheessa, jotta vältetään niitä ongelmia, joita liittyy aikoinaan enimmäisluototussuhteen käyttöönottoon. Verrokkina voi käyttää positiivisen luottotietorekisterin kehittämistä, jossa on käsitelty kattavasti lainanhoitorasitteen ilmoittamiseen liittyviä kysymyksiä.
- Suositusluonnoksen mukaan kuormitetun lainanhoitorasitteen ylittäessä 60 % lainanhakijan nettotuloista luottopäätös on tehtävä korotetulla päätöstasolla. Monissa pankeissa päätöksenteko ja päätöstason ohjaus on järjestelmätuettua, joten ohjaus korkeammalle päätöstasolle edellyttäisi tietojärjestelmämuutoksia, samoin päätösten perustelujen kokoaminen Finanssivalvonnan mahdollisia valvontatoimia varten.
- Suositusluonnoksen mukaan Finanssivalvonta valvoo suosituksen noudattamista. Valvonnan käytännön toteutustapa on jätetty avoimeksi. Jos se edellyttää raportointia, tiedot tulisi kerätä mahdollisimman laajalti jo olemassa olevasta raportoinnista, kuten vuosittain Finanssivalvonnalle toimitettavasta täydennetyt enimmäisluototussuhteen raportista.
- Suositusluonnoksen mukaan korkokaton tai vähintään 10 vuoden kiinteän koron tapauksessa laskennassa voidaan käyttää ko. korkoa. Vaikka tällainen jousto on periaatteessa hyvä asia, se voi edellyttää monimutkaisia muutoksia tietojärjestelmiin. Lisäksi on huomattava, että lainatarjousta annettaessa ei välttämättä ole tietoa siitä, ottaako asiakas korkosuojauksen vai ei. Lisäksi asiakas voi jälkikäteen luopua siitä. Jos luonnokseen kirjatun kaltainen jousto otetaan kuitenkin käyttöön, vastaavaa pitäisi voida soveltaa myös korkotukilainoihin.
- Suositusluonnokseen kirjatun 15 %:n poikkeamamahdollisuuden erillinen määrittely on erikoinen, koska kyse on suosituksesta, joka mahdollistaa itsessään jo poikkeamat. Epäselväksi jää, minkä pituisella ajanjaksolla poikkeamaa tarkastellaan. Tarkasteluajanjakson päättymisen ja seuraavan ajanjakson alkamisen yhteydessä voi syntyä tilanteita, joissa lainapäätös joudutaan siirtämään seuraavan jakson puolelle, jotta sallittu poikkeama ei ylitä. Asiakkaalle tämä voi olla ongelmallista. Talletuspankkien yhteenliittymien osalta poikkeamien laskennan tulisi tapahtua yhteenliittymän tasolla. Lisäksi poikkeama olisi perusteltua laskea luottojen lukumäärästä eikä euromäärästä, koska suuret DSTI-arvot ovat yleensä hyvätuloisilla asiakkailla, joilla DSTI ei mittaa kunnolla todellista maksuvaraa (ks. edellä). Vaihtoehtoisesti euromäärään suhteutetun poikkeaman tulisi olla suurempi, esimerkiksi 20 %.

- Suositusluonnoksen mukaan lainan korolla tarkoitetaan todellista vuosikorkoa, johon sisältyvät viitekoron ja lainamarginaalin ohella myös lainan muut kulut. Luotonmyöntäjällä ei yleensä ole tietoa asiakkaan muiden velkojen todellisista vuosikoroista. Laskennassa tulisikin käyttää johdonmukaisesti samaa oletuskorkoa (pl. erikseen määritellyt tilanteet kuten korkokaton käyttö), samoin laina-ajoissa tulisi käyttää oletusarvoa. Limiittimuotoisten luottojen osalta jää epäselväksi, mikä on laskennassa käytettävä velkapääoma.
- Osa suositusluonnoksen määritelmistä (s. 2) kaippaa täsmentämistä. Esimerkiksi asuntolaina on määritelty asunto-omaisuuteen liittyväksi kuluttajaluotoksi, mikä pitää sisällään mm. asuntovakuudelliset kulutusluotot. Toisaalla suosituksessa puhutaan asunnon hankintaa varten otettavasta lainasta. Jos suositus annetaan, sen soveltamisala tulisi rajata asunnon hankintaan liittyviin lainoihin. Toinen epäselvyys koskee kuormitetun lainanhoitorasitteen määritelmää, jossa mainitaan vain asunto- ja taloyhtiölainat, ei muita lainoja. Kuitenkin toisaalla suosituksessa mukana ovat myös viimeksi mainitut.

4 Ehdotettu voimaantuloaikataulu ei realistinen

Suositusluonnoksen mukaan suosituksen on kaavailtu tulevan voimaan 1.10.2022. FA ei pidä aikataulua realistisena. Vaikka kyseessä on suositus, sen huolellinen ja kattava noudattaminen edellyttää monenlaisia muutoksia pankkien tietojärjestelmiin ja henkilökunnan kouluttamista. Myös Finanssivalvonta näyttää edellyttävän pankeilta järjestelmäohjausta ja -kontrolleja suosituksen toimeenpanon valvonnassa.

Mikäli suositus otetaan käyttöön, FA katsoo, että pankeille on varattava riittävästi aikaa – vähintään vuosi – tietojärjestelmämuutosten ym. tekoon. Optimaalista olisi, että käyttöönotto ajoittuisi yhteen positiivisen luottotietorekisterin valmistumisen kanssa, jolloin pankeilla olisi käytettävissään luotettavat, ajantasaiset tiedot lainanhakijan veloista ja tuloista. Myös muutenkin yhteistyö ko. rekisterihankkeen kanssa olisi tarpeen, jotta voidaan varmistaa, että kaikki tarvittavat tiedot ovat saatavilla rekisteristä.

FINANSSIALA RY

Veli-Matti Mattila

Johtaja, pääekonomisti