

Finanssivalvonnalle

LAUSUNTO: Finanssivalvonnan lausuntopyyntö luototussuhteen laskentaa koskevista määräyksistä ja ohjeista 27.4.2015

1. Johdanto

Finanssivalvonta on pyytänyt lausuntoa määräys- ja ohjeluonnoksesta, joka koskee lain luottolaitostoinnasta (luottolaitoslaki) 15 luvun 11 §:ssä määritellyn enimmäisluototussuhteen laskentaa. Enimmäisluototussuhteen laskentatavalla ja siihen liittyvällä hyväksyttävien vakuuksien määrittelyllä on suoria vaikutuksia tiettyjen vakuuslajien kysyntään ja tarjontaan.

Näkemyksemme mukaan luonnoksen määräysten vaikutukset eivät ole kaikilta osin perusteltuja. Hyväksyttävien vakuuksien määrittelyssä ei ole huomioitu täytetäkauksen tuomaa turvaa lainkaan.

2. Perusteet määräys- ja ohjeluonnoksen antamiselle

Finanssivalvonnan määräys- ja ohjeluonnoksen kohdan 2.2 mukaan kyseessä on luottolaitoslain 15 luvun 11 pykälän 7 momentin mukainen velvoittava määräys. Kyseisen momentin perusteella Finanssivalvonta voi antaa määräyksiä pykälässä tarkoitettujen vakuuksien ja niiden käyvän arvon tarkemmasta määrittelystä. Luottolaitoslain perustana olevan hallituksen esityksen HE 39/2014 yksityiskohtaisten perustelujen mukaan Finanssivalvonnan määräyksellä voidaan tarkentaa esimerkiksi kullekin hyväksyttävälle vakuuslajille asetettavia tarkempia vaatimuksia, mutta ei rajoittaa niiden vakuuslajien huomioon ottamista luototussuhteen laskemisessa, jotka pykälän mukaan saadaan ottaa huomioon.

Finanssivalvonnalla on luottolaitoslain 15 luvun 11 pykälän 5 momentin perusteella oikeus myös alentaa luototussuhteen enimmäismääriä sekä rajoittaa tiettyjen vakuuslajien huomioon ottamista laskennassa. Momentin mukaan:

”Finanssivalvonta voi rahoitusvakauteen kohdistuvien riskien poikkeuksellisen kasvun rajoittamiseksi päättää alentaa edellä 3 ja 4 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.”

HE 39/2014 yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että yllä mainittu momentti on tarkoitettu sovellettavaksi seuraavissa tilanteissa:

- 1) Asuntomarkkinat uhkaavat ylikuumentua tavalla, joka vaarantaa rahoitusmarkkinoiden ja kokonaistaloudellisen vakauden. Keskeinen mittari markkinoiden ylikuumentumiselle on asuntohintojen nousu suhteessa yleiseen ansiotasokehitykseen.
- 2) Asuntolainojen määrä kasvaa merkittävästi suhteessa kotitalouksien käytettävissä oleviin tuloihin.
- 3) Asuntomarkkinoihin vaikuttavat kokonaistalouden kehitykseen kohdistuvat merkittävät uhat.

Hallituksen esityksen mukaan momentissa tarkoitettu oikeus rajoittaa hyväksyttävän vakuuden määrää koskisi luottovakuutuksia tai takauksia myöntävän yrityksen tai julkisyhteisön myöntämiä takauksia ja vakuutuksia ja niihin rinnastettavia vakuuksia. HE 39/2014 mukaan edellä mainitut vakuudet kuuluisivat normaalitilanteissa hyväksyttävän vakuuden määritelmän piiriin, mutta Finanssivalvonta voisi kokonaan tai osittain kieltää tällaisten vakuuksien huomioon ottamisen, jos se on perusteltua momentissa mainittujen rahoitusvakauteen kohdistuvien riskien rajoittamiseksi.

Yllä todetun lisäksi HE 39/2014 kohdassa 4.2.3 (Makrovakauden valvonta) todetaan, että Finanssivalvonta voi päättäessään enimmäisluototussuhteen tiukentamisesta myös rajoittaa huomioon otettavien vakuuksien määritelmää siten, että vakuuksiksi hyväksyttäisiin vain esinevakuudet, mutta ei esimerkiksi luotto- tai rahoituslaitoksen myöntämää takausta.

3. Nykytila – täytetakausten käyttö

Nykykäytännössä pankit ovat voineet käyttää ammattitakaajien täytetakauksia korkeiden luototusasteiden hankkeissa Finanssivalvonnan voimassaoleva ohjeistus huomioiden. Jotta täytetakausta on korkean luototusasteen lainoituksissa ollut pankin käytettävissä, on se tyypillisesti edellyttänyt, että pankki huolehtii tällaisten lainanottajien maksukyvyyn laadukkuudesta.

Täytetakaukset ovat mahdollistaneet asunnon hankkimisen sellaisille henkilöille, joilla ei ole tarjota ostettavan kohteen lisäksi muuta reaalivakuutta, ja/tai joilla ei ole omarahoitusosuutta säästettyä tai eivät muista syistä halua keskittää säästöjään asuntovarallisuuteen.

Ammattitakaajien myöntämät täytetakaukset ovat myös vapauttaneet lainanottajan lähipiirin resursseja, kun he voivat käyttää omaisuuttaan omiin tarkoituksiinsa. Lisäksi niiden käyttö on vähentänyt tilanteita, joissa yhden velallisen maksukyvyttömyys on kytköksissä usean henkilön kodin menetykseen. Yksi ammattitakaajien myöntämien täytetakausten ehdottomista eduista onkin, että asuntolainoitukseen liittyvät riskit eivät jää ainoastaan yksityishenkilöiden kannettavaksi.

4. Määräys- ja ohjeluonnoksen vaikutukset

Määräys- ja ohjeluonnoksen mukainen lain tulkinta käytännössä estäisi pankkeja hyödyntämästä ammattimaisten takaajien antamia täytetakauksia yli 90 %:n (tai ensiasunnon ostajien tilanteessa yli 95 %:n) rahoituksen vakuutena. Näemme kehityssuunnan haitallisena alla esitetyistä vaikutuksista johtuen.

Pankit myöntävät asuntolainaa ensisijaista asuntopanttia vastaan tyypillisesti n. 70–75 % ostettavan kohteen arvosta. Tällöin kohteen käyvästä arvosta jää jäljelle sellaista riskialuetta, jonka osalta ammattimaiset takaajat ovat valmiita kantamaan riskin jäljelle jäävää kohdevakuutta vastaan, mutta jota pankki ei ole valmis rahoittamaan pelkästään ostettavaa kohdetta vastaan. Näköpiirissä ei nähdäksemme ole asioita, jotka vaikuttaisivat tähän käytäntöön. Määräys- ja ohjeluonnoksen pohjalta ammattimainen takaaja voisi edelleen antaa omavelkaisen takauksen sille lainamäärälle, joka ylittää 70–75 % ostettavan kohteen arvosta. Tämä takaus laskettaisiin hyväksyttäväksi vakuudeksi, mikä johtaisi yhdessä ostettavan kohteen kanssa tilanteeseen, jossa 100 %:n luototusmäärä suhteessa ostettavan kohteen arvoon olisi mahdollinen. Lisäksi takaaja voisi saada takauksensa vastavakuudeksi jälkipantun hankittavaan kohteeseen (määräys- ja ohjeluonnoksen kohta 4.1(9)).

Omavelkaiset takaukset luettaisiin hyväksyttäviin vakuuksiin, mutta niiden käyttöönotto olisi haastavaa ja aiheuttaisi tiettyjä haitallisia vaikutuksia. Jos ammattimainen takaaja myöntäisi omavelkaisen takauksen, riskiasetus pankin ja takaajan välillä muuttuisi, ja intressi analysoida lainanottajan maksukykyä siirtyisi nykyistä suuremmissa määrin takaajalle. Tällöin menetettäisiin täytetakausten käytöstä saatavissa olevat kustannushyödyt, sillä prosessikustannukset kasvaisivat pankin ja takaajan osittain päällekkäisistä toiminnoista johtuen. Tästä syystä täytetakausten

huomiotta jättäminen enimmäisluototussuhdetta laskettaessa johtaisi todennäköisesti ammattimaisten takaajien takausten hintojen nousuun ja niiden käytön vähenemiseen. Samalla yksityishenkilöiden antamien vakuuksien osuus kasvaisi.

Määräys- ja ohjeluonnoksen 3 luvun mukaan sen yhtenä tavoitteena on hillitä kotitalouksien liiallista velkaantumista. Nyt ehdotettavalla määräyksellä hankkeet kuitenkin siirtyisivät todennäköisesti ammattimaisilta takaajilta esimerkiksi asuntolaina-asiakkaan vanhempien antamalla lisävakuudella katettavaksi. Korkean luototusasteen hankkeet eivät siis välttämättä vähenisi, vaan niistä tulisi todennäköisesti entistä enemmän asuntomarkkinasidonnaisia. Korkean luototusasteen hankkeet keskittyisivät todennäköisemmin vain sellaisille velallisille, joilla on tarjota muuta reaalivakuutta. Tämä asettaisi asunnonostajat eriarvoiseen asemaan, kun heidän mahdollisuutensa asunnon hankintaan olisivat riippuvaisia nykyistä enemmän heidän maksukykynsä sijaan muista tekijöistä kuten heidän lähipiirinsä varallisuudesta. Riskien realisoituessa myös velvoitteet jäisivät lainanottajan lähipiirin kannettavaksi sen sijaan, että riskin kantaisi ammattitakaaja. Vakuuksien realisointi vaikeuttaisi useamman kotitalouden asemaa, ja sillä olisi myös potentiaalisesti haitallisia vaikutuksia asuntomarkkinoihin, kun realisoitavia kohteita olisi yhden sijasta useampia. Tällaisesta asetelmasta pyrittiin 1990-luvun laman jälkeen nimenomaan eroon.

Myös kotitalouksien riskit kasvavat, mikäli kaikki varallisuus on käytettävä asunnon rahoittamiseen. Käyttämällä ammattimaisen takaajan antamaa täytetakausta, asuntolaina-asiakas voi pitää säästönsä ja sijoituksensa vakuuksista vapaina. Tämä hajauttaa sijoituksiin liittyvää riskiä, ja varmistaa asiakkaan taloudellisen tilanteen joustavuuden esimerkiksi remonttikustannusten yllättäessä. On myös huomattava, että täytetakausten käytön rajoitukset saattavat johtaa tilanteeseen, jossa asuntolaina-asiakas päätyy ottamaan muuta vakuudetonta, korkeakorkoisempaa lyhytaikaista lainaa kattaakseen asunnon hankintahinnan. Tämä hämääntää luotonantajan kokonaiskuvaasi asiakkaan taloudellisesta tilanteesta, eikä välttämättä ole lainanottajan kannalta kokonaistaloudellisesti järkevää.

Lisäksi on huomioitava, että realisaatiotilanteessa täytetakausta tuo tiettyä turvaa lainanottajan asemaan. Täytetakaajan korvauksen määrä riippuu suoraan realisaatiotuloksesta, jolloin on myös täytetakaajan intressissä, että realisaation jälkeen jäljelle jäävä velan määrä on mahdollisimman pieni. Jälkipantinsaajan mahdollisuudet vaikuttaa realisaation tulokseen ovat huomattavasti heikommat kuin täytetakaajan.

5. Lausunto

Yllä esitettyyn perustuen lausumme määräys- ja ohjeluonnoksen osalta seuraavaa:

- a) Määräys- ja ohjeluonnoksen tavoitteena on muun muassa ehkäistä tilanteita, jossa asuntolaina-asiakkaan velkojen määrä ylittää vakuuden arvon asuntojen hintojen mahdollisesti laskiessa. Finanssivalvonnan ehdottama määräys- ja ohjeluonnos ei kuitenkaan estäisi asuntolaina-asiakkaan velkojen määrää ylittämästä vakuuden arvoa; nostoajankohdan maksimivelkamäärä voisi edelleen olla 100 % asunnon hankintahinnasta, kunhan vakuutena on riittävästi muita hyväksyttäviä vakuuksia. Siten ammattimaisten takaajien antamista takauksista yksin täytetakausten rajaaminen enimmäisluototussuhteen laskennan ulkopuolelle ei edistä sääntelyn keskeisen tavoitteen toteutumista.
- b) Määräys- ja ohjeluonnos kieltää ammattimaisten takaajien antamien täytetakausten huomioon ottamisen enimmäisluototussuhdetta laskettaessa. Tässä ei käsityksemme mukaan ole kyseessä luottolaitoslain tarkoittama vakuuden tarkempi määrittely, eikä tällaista määräämistä näin ollen voida perustaa lain 15 luvun 11 §:n 7 momenttiin.
- c) Päätökset enimmäisluototussuhteen tiukentamisesta ja jonkin vakuuden kieltämisestä (kokonaan tai osittain) liittyvät kiinteästi toisiinsa, ja kumpaankin päätökseen vaaditaan yhtä vahvat perustelut. Siten myös valtion, vakuutusyhtiön tai toisen luottolaitoksen antamien takausten

osittainen kieltäminen tulisi tehdä vain tilanteessa, jossa se voidaan perustella rahoitusvakauteen kohdistuvien riskien poikkeuksellisella kasvulla (edellä kohdan 2. alakohdissa 1)-3) mainitut olosuhteet).

- d) Täytetakausten tuomien etujen huomiotta jättäminen enimmäisluototussuhteen laskennassa ja lainoitusten turvaaminen pääasiassa esinevakuuksilla aiheuttaisi monia negatiivisia seurauksia:
- i. asuntolainoitukseen liittyvien riskien riippuvuus asuntojen hintakehityksestä lisäänty;
 - ii. yksittäisen henkilön asunnonhankintamahdollisuuksiin tulisi perusteetonta eriarvoisuutta; sekä
 - iii. yksittäisten kotitalouksien taloudellinen liikkumavara kaventuisi tarpeettomasti nykyisestä.

6. Muutosehdotus

Yllä esitettyjen perusteiden lisäksi esitämme seuraavaa muutosta täytetakauksien kohteluun enimmäisluototusmäärän laskennassa:

Määräys- ja ohjeluonnoksen mukaan ammattimaisen takaajan antama täytetakausta takaa vakuuden käypää arvoa, mutta ei lisää vakuusmassaa. Tästä syystä sitä ei ole huomioitu hyväksyttävänä vakuutena enimmäisluototusmäärän laskennassa omavelkaisen takauksen tapaan. Jotta välttyttäisiin yllä kuvatulta haitalliselta kehitykseltä, olisi tarkoituksenmukaisempaa muotoilla täytetakauksia koskevat määräykset toisin. Määräyksessä tulisikin todeta, että ammattimaisen takaajan antama täytetakausta turvaa ensisijaisena vakuutena olevan asunnon käypää arvoa siten, että asuntoon liittyvän lainoituksen enimmäisluototusaste voisi olla yhtä suuri, kuin se prosentiosuus asunnon arvosta, johon asti täytetakausta asuntolainoitusta turvaa. Tällöin täytetakauksen tuoma turva tulisi aidosti huomioitua laskennassa, ja Finanssivalvonnan määräys koskisi vakuuden laskentaa, eikä kieltäisi sen käyttöä.

Helsingissä 22.5.2015

VAKUUTUSOSAKEYHTIÖ GARANTIA



Vesa Aho
toimitusjohtaja



Tuukka Fabritius
johtaja, lakiasiat ja vakuutuskannan hoito