



# Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto valtiovarainministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta kotitalouksien velkaantumista rajoittavaksi lainsäädännöksi

Esitysluonnos kotitalouksien velkaantumisesta on pääosin hyvin valmisteltu. Luonnos sisältää useita hyvin tehtyjä osioita, esimerkiksi nykytilan kuvaus on havainnollinen ja siinä perustellaan hyvin tarve lainmuutokselle. Eri vaihtoehtoja tavoitteen saavuttamiseksi on punnittu hyvin ja lähdemateriaalia on käytetty esimerkillisesti. Esityksen vaikutuksia on arvioitu pääsääntöisesti huolellisesti, mutta joitakin lisäyksiä ja tarkennuksia tarvitaan.

## Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet

- i) Esityksessä tulisi käsitellä kuluttajaluottojen maksukyvyttömyysriskin sääntelyn vaikutuksia kotitalouksille. Esityksessä tulisi arvioida, millaiset kotitaloudet erityisesti hyötyisivät tästä esityksestä ja mitä konkreettisia arjen vaikutuksia tällä olisi ihmisille, joiden velkaantuminen pysyisi hallinnassa uuden sääntelyn myötä.
- ii) Esityksessä tulisi tarkentaa, kuinka monia kotitalouksia asuntolainoihin koskevat rajoitukset erityisesti koskisivat ja millä alueilla nämä kotitaloudet sijaitsisivat.

## 1. Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi luottolaitostoiminnasta annettua lakia ja kuluttajansuojalakia sekä ehdotetaan kumottavaksi ja annettavaksi uusi samanniminen laki eräiden luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnistä. Lakeihin lisättäisiin säännökset uusista makrovakauden valvontavälineistä, joilla asuntoyhteisöjen velkaantumista sekä yksityishenkilöiden asuntoluottojen enimmäistakaisinmaksuaikaa voitaisiin rajoittaa. Ehdotetut säännökset ehkäisisivät kotitalouksien asuntoluottojen maksuaikojen pidentymistä, hillitsivät liiallista luotonantoa erityisesti taloyhtiöille, edistäisivät asiakkaansuojaa sekä parantaisivat muun kuluttajaluotonannon luotonmyöntökäytäntöjä.

Luottolaitostoiminnasta annettuun lakiin ja eräiden luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnistä annettuun lakiin lisättävien säännösten mukaan uudisrakentamisen yhteydessä asuntoyhteisöjen luoton



määrä rajoitettaisiin enintään 60 prosenttiin uusien myytävien asunto-osakkeiden velattomasta hinnasta. Tällaisten lainojen enimmäistakaisinmaksuaika rajattaisiin enintään 30 vuoteen. Lisäksi luottosopimus ei saisi sisältää lyhennysvapaita ensimmäisen viiden vuoden aikana siitä, kun rakennus on otettu käyttöön.

Asuntoyhteisöjen osalta mainittua enimmäistakaisinmaksuaikaa koskevaa vaatimusta vastaavasti ehdotetaan, että kuluttajansuojalakiin otetaan yksityishenkilöitä koskeva asuntovakuudellisten luottojen 30 vuoden enimmäistakaisinmaksuajan vaatimus.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi siirrettäväksi muu kuluttajaluotonannon valvonta Etelä-Suomen aluehallintovirastolta Finanssivalvonnalle. Tämän johdosta Finanssivalvonnasta annettua lakia, Finanssivalvonnan valvontamaksusta annettua lakia, positiivisesta luottotietorekisteristä annettua lakia sekä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi. Lisäksi siirron toteuttamiseksi kumotaan ja säädetään uusi laki eräiden luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnistä.

## 2. Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

### 2.1 Yleiset huomiot

**Arviointineuvosto pitää esimerkillisenä** esitysluonnoksen nykytilan kuvausta. Tekstit ja kuviot havainnollistavat hyvin kotitalouksien velkaantuneisuuden kehitystä, asuntolainakantaa ja velka-tulosuhteita sekä asuntolainojen alueellista vaihtelua ja takaisinmaksuajien kehitystä. Myös selostus taloyhtiölainoista, niiden kasvun taustalla vaikuttavista syistä ja taloyhtiölainoista aiheutuvista riskeistä on informatiivinen. Euromääräiset luvut ja erilaiset prosenttiluvut auttavat lukijaa saamaan riittävän tietopohjan asiasta.

Esitysluonnoksessa todetaan, että kotitalouksien velkasuhde on Suomessa suurempi kuin EU-maissa keskimäärin. **Arviointineuvoston näkemyksen mukaan** kotitalouksien velkaantumista voisi verrata myös muihin Pohjoismaihin. Lisäksi esityksessä voisi kuvata lyhyesti asuntolainojen nykyisiä luottotappioita.

Esitysluonnoksessa todetaan, että suoraan kotitalouksien velkaantumisen hillitsemiseen käytettäviä välineitä ei ole nykyisessä lainsäädännössä ja kuluttajaluotonannon valvonta on pirstaleista.

**Arviointineuvosto katsoo**, että asuntomarkkinoiden liiallisen velkaantuneisuuden riskejä ja vaikutusmekanismeja reaalityöelämän vakauteen on kuvattu hyvin. Hyvän taustoituksen myötä ehdotuksen tavoitteet ja keskeiset esitykset ovat luontevasti perusteltavissa.

**Arviointineuvosto pitää myönteisenä**, että esitysluonnoksessa on arvioitu muita vaihtoehtoja ja täydentäviä välineitä tavoitteiden saavuttamiseksi. Esityksessä on kuvattu ns. kotitalouksien velkakattoa,



vaihtoehtoja enimmäismaksuajan mitoittamiseksi ja myös sitä vaihtoehtoa, että säilytettäisiin nykytila. Esitysluonnoksessa on selkeästi ja perustellen kerrottu, miksi muista vaihtoehtoista on luovuttu.

**Arviointineuvosto pitää onnistuneena** kansainvälistä katsausta kotitalouksien velkaantumisen hillitsemisestä käytetyistä keinoista ja koostetta eri Euroopan maissa käytetyistä välineistä. Esitysluonnoksesta käy ilmi tärkeä seikka, että välineet ovat melko uusia, ja ne on otettu käyttöön asuntorahoituksen kannalta melko vakaassa tilanteessa, jolloin niiden toimivuutta ei ole kyetty täysin testaamaan.

**Arviointineuvosto pitää esimerkillisenä** toimintatapaa, jossa esitysluonnoksessa on käytetty runsaasti asiaan liittyviä lähteitä ja lähteet on kirjattu asianmukaisesti.

**Arviointineuvosto pitää myönteisenä**, että esitys on kirjoitettu hyvällä yleiskielellä, jolloin myös asiaa tuntematon saa käsityksen muun muassa velkaantumisesta ja siihen liittyvistä riskeistä.

**Arviointineuvosto katsoo**, että lausuntopalautetta ja sen huomiointia on käsitelty riittävästi.

Esitysluonnokseen sisältyy ulkomaisiin luottolaitoksiin kohdistuvia muutosehdotuksia, jotka liittyvät palveluiden tarjoamisvapauteen. **Arviointineuvosto katsoo**, esityksessä tulisi antaa selvitys siitä, miten EU-oikeuden vaikutukset, palveluiden tarjoamisvapautta koskeva normisto mukaan lukien, on huomioitu.

**Arviointineuvosto katsoo**, että vaikutusarvioinnin otsikoinnissa tulisi noudattaa säädösehdotusten vaikutusarviointiohjeen otsikointia. Arviointineuvostolle toimitetussa esitysluonnoksessa ei ollut mukana lakiehdotusten rinnakkaistekstejä, jotka olisivat voineet helpottaa ehdotettujen muutosten hahmottamista.

## 2.2 Taloudelliset vaikutukset

### 2.2.1 Kansantaloudelliset vaikutukset

**Arviointineuvosto pitää myönteisenä**, esitysluonnoksessa on tuotu asianmukaisesti esiin vaikeus arvioida asuntorakentamisen kokonaistaloudellisia vaikutuksia tarkasti etukäteen, koska asuntomarkkinoiden kehitykseen vaikuttavat luotonantoon liittyvien säännösten lisäksi monet eri tekijät ja toisaalta heijastukset muuhun talouteen ovat vaikeasti arvioitavissa. Asuntolainojen keskimaturiteetti saattaa kasvaa, mutta toisaalta laina-aikarajoite kohdistuu poikkeuksellisen pitkiin laina-aikoihin, jolla yritetään hillitä velkaantumista kokonaistasolla. Samoin taloyhtiölainojen velkavivun rajoittaminen vähentänee velkavetoista asuntosijoittamista ja vähentää talouden syklistä.

### 2.2.2 Vaikutukset yrityksiin

**Arviointineuvosto katsoo**, että vaikutuksia yrityksille on arvioitu kokonaisuutena monipuolisesti. Vaikutuksissa luotonantajille on tuotu esiin lyhyen aikavälin myönteiset ja kielteiset vaikutukset sekä



toisaalta pidemmän aikavälin riskejä vähentävä vaikutus. Luonnoksessa on käsitelty taloyhtiöiden enimmäislainausuuden rajaamisen vaikutuksia rakennusyhtiöille erikokoiset yritykset huomioiden. Esityksessä tulisi arvioida suuntaa antavasti, kuinka monia uudisrakennuskohteita rajoitus koskisi. Lisäksi voisi lyhyesti arvioida, onko taloyhtiöiden enimmäislainausuuden rajaamisella merkittävää vaikutusta rakennusalan kilpailuun ja alan keskittymiseen.

### 2.2.3 Vaikutukset kotitalouksiin

**Arviointineuvosto katsoo**, että kotitalouksia koskeva vaikutusarvio sisältää tärkeitä näkökulmia. Taloyhtiölainoihin liittyvät erilaiset riskit vähentyisivät ja velkarakenne muuttuisi kotitalouksien asuntolainojen suuntaan, jolloin lainat tulisivat läpinäkyvimiksi ja riskiprofiilit selkeämmiksi. Mikäli osa osakkeenomistajista ei maksaisi rahoitusvastikkeitaan, voisi taloyhtiö ottaa huoneistoon haltuunsa ja vuokrata sen. Jos vuokratulot eivät riittäisi kattamaan kuluja, tarvittaessa vastikkeita voidaan korottaa ja viimeisenä vaihtoehtona olisi taloyhtiön hakeminen konkurssiin.

**Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa voisi arvioida, millaisiin taloyhtiöihin riski maksamattomista yhtiölainaosuuksista lähinnä kohdistuu. Toisin sanoen millaisia yhtiöitä ja kotitalouksia esitys todennäköisesti suojaisi nykyistä paremmin.

Esitysluonnoksen mukaan velanhoitokyvyltään heikoimpien kotitalouksien velkamäärät voivat hiukan supistua ja toisaalta yhtiölainojen rajoittaminen voi vähentää asuntosiioittamista. **Arviointineuvosto katsoo**, että esityksessä tulisi mahdollisuuksien mukaan arvioida suuntaa antavasti, kuinka monet kotitaloukset eivät saisi jatkossa lainaa toivomallaan laina-ajalla, ja kuinka monia asuntosiioittajia muutokset voisivat koskea. Esityksessä voisi lisäksi selventää, kohdentuvatko esityksen vaikutukset pääkaupunkiseudulle, jonne myös korkeat velka-tulosuhteet keskittyvät. Millaisia vaikutukset olisivat alueille, joilla asuntojen arvot on alentuneet?

**Arviointineuvosto kiinnittää huomiota**, että esitysluonnoksessa ei käsitellä kuluttajaluottojen maksukyvyttömyysriskin sääntelyn vaikutuksia kuluttajille. Esityksessä tulisi arvioida, millaiset kotitaloudet erityisesti hyötyisivät tästä esityksestä ja millaisia vaikutuksia esityksellä olisi niille kotitalouksille, joiden velkaantuminen on muuttumassa ongelmalliseksi.

## 2.3 Viranomaisvaikutukset

Esitysluonnoksessa tuodaan esille, että finanssivalvonnalle osoitetut uudet tehtävät katetaan valvottavilta perittävilä kiinteillä 15 000 euron valvontamaksuilla. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksen perusteella jää epäselväksi, hankitaanko näillä varoilla ylimääräisiä henkilöresursseja valvontaan, etenkin kun Finanssivalvonnan tehtävät olisivat Etelä-Suomen aluehallintoviraston tehtäviä laajempia.

Esitysluonnoksen mukaan Finanssivalvonta voi määrätä seuraamusmaksun, jos luottolaitos rikkoisia ehdotettuja säännöksiä. **Arviointineuvosto katsoo**, että asiaa koskevan toimeenpanon käsittely jää



ohueksi. Esimerkiksi pienten pankkien ja luottolaitosten osalta voi esiintyä toimintaa, joka on sääntelyn rajamailla. Esityksessä voisi lyhyesti arvioida, miten seuraamusmaksuja voidaan periä esimerkiksi ulkomaisilta toimijoilta.

## 2.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

**Arviointineuvoston näkemyksen mukaan** kuluttajaluottoja koskeva sääntely on sirpaleista ja myös tässä esityksessä on säännös maksukyvyttömyysriskien hallinnasta kuluttajaluotonannossa. Esitysluonnoksessa tulisi arvioida tämän säännöksen yhteisvaikutuksia muun kuluttajaluottosääntelyn kanssa. Lisäksi tulisi arvioida, millaisia konkreettisia arjen vaikutuksia maksukyvyttömyysriskien hallintaa koskeva säännös tuo ihmisille, joilla velkaantuminen pysyisi uuden säännöksen myötä hallinnassa. Voidaanko esimerkiksi kynnystä työllistyä alentaa, jos velkaantumista voidaan hillitä ja estää velkojen periminen. Tämän välillisen vaikutuksen merkitystä tulisi arvioida esityksessä.

## 3. Lainsäädännön arviointineuvoston lausuma

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu hallituksen esityksen luonnoksesta kotitalouksien velkaantumista rajoittavaksi lainsäädännöksi (VM119:00/2018), jonka valtiovarainministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 12.4.2022. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos vastaa pääosin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitystä täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

**Helsingissä 10. toukokuuta 2022**

**Leila Kostainen**

**Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja**

**Meri Virolainen**

**Arviointineuvos, arviointineuvoston sihteeri**



VALTIONEUVOSTON KANSLIA  
STATSRÅDETS KANSLI

LAINSÄÄDÄNNÖN  
ARVIOINTINEUVOSTO



**Yhteystiedot:**

Valtioneuvoston kanslia  
PL 23, 00023 Valtioneuvosto  
vnk.fi  
p. 0295 16001



## Liite 1 Arviointineuvoston käyttämät standardilausumat

1. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvostolla on vain vähäisiä lisäsehdotuksia esitysluonnokseen.
2. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos vastaa pääosin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitystä täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
3. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
4. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos on puutteellinen säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen näkökulmasta. Esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
5. Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on merkittäviä puutteita. Esitysluonnoksen pohjalta ei todennäköisesti pysty muodostamaan riittävää ja perusteltua käsitystä esityksestä, eikä sen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista. Ilman puutteellisuuksien korjaamista on vakavasti harkittava, voiko esityksen antaa eduskunnan käsiteltäväksi. \*

\* Viimeinen virke voidaan jättää pois niissä tilanteissa, kun esitystä ei käytännössä voida vetää pois.