

Määräykset ja ohjeet 4/2018 Luottoriskien hallinta rahoitussektorinvalvottavissa: Yhteenveto ja palaute lausunnoista

Viittaus	Kommentit perusteluineen (ja mahdollinen muotoilu ehdotus)	Finanssivalvonnan vastaus
Yleiset kommentit – ensimmäinen lausuntokierros	<p>Finanssiala ry (FA) FA:lla ei yleisiä kommentteja.</p> <p>Suomen Pankki Suomen Pankilla ei lausuttavaa luottoriskien hallintaan liittyviin määräyksiin ja ohjeisiin.</p> <p>Valtiovarainministeriö Valtiovarainministeriö pitää kannatettavana luottolaitoksille suunnatun ohjeistuksen siirtämistä määräys- ja ohjekokoelmaan yksittäisistä valvontakirjeistä ja valvottavatiedotteista.</p> <p>Valvontakirjeeseen (31.3.2010) ja valvottavatiedotteeseen 20/2010 sisältyvä ohjeistus tulisi ensisijaisesti kokonaisuudessaan sisällyttää määräys- ja ohjekokoelmaan; tarvittaessa kokoelman muihin ohjekokonaisuuksiin (esimerkiksi asiakkaansuojaa koskevaan määräys- ja ohjekokoelmaan) sen sijaan, että valvontakirjeeseen ja valvottavatiedotteeseen sisältyvä ohjeistus jätettäisiin sellaisenaan soveltuvien osien voimaan varsinaisen määräys- ja ohjekokoelman rinnalle.</p>	<p>Finanssivalvonta (Fiva) toteaa, että Valvontakirjeeseen (31.3.2010) ja valvottavatiedotteeseen 20/2010 sisältyvää ohjeistusta ollaan sisällyttämässä nyt päivitettävään määräykseen ja ohjeeseen 4/2018 siltä osin, kuin se soveltuu kyseiseen määräykseen ja ohjeeseen. Muilta osin Valvontakirjeeseen (31.3.2010) ja val-</p>

	<p>Mikäli valvontakirje ja valvottavatiedote kuitenkin jäävät soveltuvin osin voimaan, ohjeiden käytännön sovellettavuuden kannalta olisi vielä tarpeellista nimenomaisesti selventää, miltä osin näissä esitetyt ohjeet ja valvontaviranomaisen näkemykset pysyvät voimassa.</p>	<p>vottavatiedotteeseen 20/2010 sisältävää ohjeistusta sisällytetään muihin määräyksiin ja ohjeisiin soveltuvin osin niiden päivityksen yhteydessä. Tämän jälkeen Valvontakirje poistetaan Fivan verkkopalvelusta.</p>
<p>Lukukohtaiset kommentit – ensimmäinen lausuntokierros</p>		
<p>Luku 4.3.1: Luottoanalyysi, kohta (28)</p>	<p>Valtiovarainministeriö Kappaleen 28 tekstiluonnoksen määritelmä ”asiakastuotto” olisi tarpeen joko tarkentaa tai korvata se toisella termillä. ”Asiakastuotto” -termin perusteella on epäselvää, tarkoitetaanko tällä esimerkiksi kokonaisasiakkuudesta (mukaan lukien esimerkiksi tuotot muista luotoista, sijoitus- ja maksuliikepalvelutuotot sekä erinäiset palkkiotuotot) muodostuvaa kokonaistuottoa vai yksittäisestä luotosta saatavaa tuottoa, kuten korkoa ja luottosopimuksen mukaisia palkkioita.</p>	<p>Fiva on ottanut kommentin huomioon ja on täsmentänyt luvun 4.3.1 (28) kohdan seuraavasti: Asuntoluotonanto tulisi Finanssivalvonnan suosituksesta hinnoitella niin, että asuntoluotonannon asiakastuotto kattaa koko sopimusten voimassaoloajan asiakkaisiin liittyvän luottoriskin, pankin jälleenerahoituksen aiheuttamat kustannukset ja riskit sekä pankin pääoman tuottovaatimuksen ja toiminnan muut kustannukset.</p>
<p>Luku 4.3.1: Luottoanalyysi, kohta (29)</p>	<p>Finanssiala ry (FA) Finanssiala näkee määräysten ja ohjeiden muutoksia osittain väärin ajoitettuina.</p>	

	<p>Valtionvarainministeriö on parlamentaarisen lainvalmistelutyön pohjaksi perustanut elokuussa 2018 Kotitalouksien velkaantumista rajoittavat makrovakauden valvontavälineet –työryhmän (makrovakaustyöryhmä) pohtimaan keinoja, miten yksityishenkilöiden tai kotitalouksien ylivelkaantumista voidaan ehkäistä. Finanssiala toteaa, että nyt annettavaksi kaavailtava sääntely on tietyin osin myös ehdotuksen taustamateriaaleista päätellen selvästi päällekkäistä makrovakaustyöryhmän julkilausutun mandaatin ja tavoitteiden kanssa, eikä kyseistä ohjeistusta tulisi pelkästään jo tästä syystä tässä vaiheessa esittää.</p> <p>Fiva antaa mandaattinsa nojalla paitsi sitovia määräyksiä myös sitomattomia ohjeita selkeästi sillä odotuksella, että sen ohjeistuksia noudatetaan. Fivan kannan esittäminen Finanssivalvonnan määräysten ja ohjeiden osana on huomattavasti säädösprosessuaalisesti muodollisempi tapa kuin vuosia aiemmin samasta asiasta Fivan valvottavilleen lähettämä kirje. Lainsäädäntöteknisesti tilanteen tekee ongelmalliseksi se, että mikäli ohjeissa mainittuja toimenpiteitä ei katsotakaan nyt käynnistetyssä lainvalmisteluprosessissa tarpeellisiksi tai ne eivät tule voimaan sellaisinaan, tulisi ohjeiden soveltamisalalla olevien toimijoiden noudattaa sääntelyä, jota ei virallisessa lainsäädäntöprosessissa katsottu tarpeelliseksi tai joka ei ole lainsäätäjän tahdon mukaista. Tämän vuoksi FA pitää jo parlamentaarisen lainsäätämisen prosessin hengessä ohjeiden antamishetkeä ongelmallisena. Säännösten valvojan tulisi antaa vain sellaisia sitovia säännöksiä tai ohjeistusta, joka kuuluu valvojan lainsäädännössä delegoituun mandaattiin. Jos tällaista lainsäädäntömandaattia ei ole, ei myöskään vastaavaa virallista sääntelyä tulisi antaa. Tämä pätee etenkin silloin, kun lainsäätäjällä on harkitsemassa vastaavaan toimintaan tai kohteeseen liittyviä säännöksiä, niiden sisältöä, muotoa ja ylipäättään</p>	<p>Finanssivalvonta (Fiva) toteaa, että Valvontakirjeen (31.3.2010) ja valvottavatiedotteen 20/2010 ohjeistus on ollut voimassa niiden julkaisusta lähtien ja niiden sisältöä ollaan nyt tehtävässä päivityksessä ainoastaan siirtämässä soveltuvin osin Finanssivalvonnan määräys- ja ohjekokoelmaan. Siksi Finanssivalvonta ei näe tarvetta olla tekemättä esitettyjä muutoksia 4/2018 määräyksiin ja ohjeisiin.</p>
--	---	--

	<p>tarpeellisuutta. Tästä syystä ohjeiden antamista tulisi kokonaisuutena harkita tai vähintään lykätä ja järjestää uusi kuulemiskierros, kun makrovakaustyöryhmän työ on saatu päätökseen, hallituksen lainsäädäntöesitykset hyväksytyt ja asiaa voidaan tarkastella kokonaisuutena.</p> <p>Mikäli kuitenkin Finanssivalvonta edellä todetusta huolimatta antaisi makrovakaustyöryhmän mandaatin ja tavoitteiden kanssa päällekkäistä sääntelyä, katsoo Finanssivalvonta toissijaisena kommentinaan, että tämän tyyppisen sääntelyn tulisi kohdistua vain suomalaisista luottolaitoksista ja ulkomaisten luottolaitosten Suomessa toimivista sivuliikkeistä haettavia, suomalaiseen asunto-omaisuuteen liittyviä asuntoluottoja. Tämä johtuu siitä, että esimerkiksi eri Pohjoismaissa on luotonmyöntöä koskien omia paikallisten regulaattorien antamia ohjeistuksia. Tällöin Finanssivalvonnan sääntelyn osuessa myös ulkomaisille toimijoille annettuihin lainoihin, kohdistuisi samaan lainanmyöntöön ainakin kaksi päällekkäistä sääntelyä. Päällekkäisen sääntelyn ja näistä mahdollisesti johtuvien ristiriitojen välttämiseksi tulisi selvittää ja selkeästi säätää, että sääntely koskee vain suomalaisen asunto-omaisuuteen liittyviä luottoja.</p> <p>Valtiovarainministeriö <i>Enimmäisluototussuhteen huomiointi</i></p> <p>Määräys- ja ohjekokoelmassa, valvontakirjeessä ja valvottavatiedotteessa Finanssivalvonta kiinnittää valvottavien huomioita myös riittävästi omarahoitusosuuteen. Omarahoitusosuutta koskien olisi hyödyllistä selkeyttää sitä, millä tavalla sittemmin voimaan tullut enimmäisluototussuhde käytännössä vaikuttaa luottoriskien hallintaa sekä asiakkaansuojaa koskeviin määräyksiin ja ohjeistukseen.</p>	<p>Fiva on ottanut kommentin huomioon ja on täsmentänyt luvun 4.3.1 (29) kohdan seuraavasti: Finanssivalvonta suosittaa, että valvottava tekee maksuvaralaskelman kaikille uusille asuntoluoton hakijoille, kun haettu luotto liittyy suomalaiseen asunto-omaisuuteen, ja ottaa laskelmat luottopäätöksissä huomioon.</p> <p>Fivalle ei ole tullut pankeista palautetta siitä, että mainittujen ohjeistusten käytännön soveltamisessa olisi ollut ongelmia. VM ei ole myöskään esittänyt tarkentavaa muotoiluehdotusta. Fiva ei näe tarvetta tarkennukselle.</p>
--	--	---

	<p>Vaikka enimmäisluototussuhdetta koskevan säännöksen tarkoituksena on makrovakausriskien hallinta, se nivoutuu olennaisesti käytännön luotonantotoimintaan ja valvottavien luotonantoprosessissa huomioitaviin ja ohjeistettaviin seikkoihin. Tästä syystä enimmäisluototussuhteen ja luottoriskien hallintaa sekä asiakkaansuojaa koskevien määräysten ja ohjeistuksen välisen suhteen tarkentaminen todennäköisesti helpottaisi ohjeistuksen käytännön soveltamista.</p> <p><i>Asunto-osakeyhtiöiden lainaosuuksien ja rahoitusvastikkeiden huomioiminen asuntoluotonannossa</i></p> <p>Asuntorahoitukseen liittyvät riskit ovat viime vuosina muuttaneet luonnettaan erityisesti asunto-osakeyhtiöiden yhtiölainojen kasvamisen ja yleistymisen myötä erityisesti uudisrakentamisessa. Valtiovarainministeriö esittää, että tämä kehitys huomioitaisiin esimerkiksi määräys- ja ohjekokoelmassa.</p> <p>Esimerkiksi kappaleessa 29 voi olla tarpeen mainita selkeämmin, että luottolaitoksen tulee ottaa huomioon asunto-osakeyhtiöiden yhtiölainojen korkojen nousun ohella mahdollinen yhtiölainan lyhennysvapaan päätyminen asuntovelallisen maksukykyriskin kannalta.</p> <p>Luottoanalyysiä koskeviin määräyksiin tai ohjeisiin valtiovarainministeriö esittää sisällytettäväksi, että maksukyvyn arvioinnissa asunto-osakeyhtiön yhtiölainaosuus olisi huomioitava koron nousun riskin ohella asuntovelallisen kokonaisvelkarasitteena erityisesti siitä näkökulmasta, että yhtiölainoihin liittyviin rahoitusvastikkeisiin ei ole mahdollista saada lyhennysjoustoja elämäntilanteen muutoksissa. Tämä vastaavasti heijastuu asuntoluoton myöntäneen luottolaitoksen luottorisktiin ja lisää alttiutta myönnetyn asuntoluoton myöhempään merkittäviin lyhennysjoustoihin, koska asunto-osakeyhtiölle maksettava rahoitusvastike ei jousta.</p>	<p>Fiva on ottanut kommentin huomioon ja on täsmentänyt luvun 4.3.1 (29) kohdan seuraavasti: Maksuvaralaskelmassa tulisi huomioida myös mahdollinen taloyhtiölainan rahoitusvastikkeen nousu korkojen noustessa sekä mahdollinen taloyhtiölainan lyhennysvapaan päätyminen. Lisäksi tulee huomioida se, että taloyhtiölainaosuuksiin liittyviin rahoitusvastikkeisiin ei ole usein mahdollista saada lyhennysjoustoja.</p>
--	--	---

	<p>Asunto-osakeyhtiölain (1599/2009, jäljempänä AsOYL) 8 luvun 2 §:n mukaan asunto-osakeyhtiöllä on oikeus yhtiökokouksen niin päättäessä ottaa osakkeenomistajan hallinnassa oleva osakehuoneisto enintään kolmeksi vuodeksi yhtiön hallintaan muun muassa, jos osakkeenomistaja ei ole maksanut erääntyntä yhtiövastiketta. Asunto-osakeyhtiölaki ei tee tässä suhteessa eroa hoitovastikkeen ja rahoitusvastikkeen välillä.</p> <p>AsOYL 3 luvun 7 §:n mukaan osakkeiden uusi omistaja on edellisen omistajan ohella vastuussa enintään omitusoikeuden siirtymiskauden ja viiden sitä edeltävän kuukauden yhtiövastikkeista, eli enintään kuuden kuukauden yhtiövastikkeista. Puolestaan AsOYL 8 luvun 7 §:n mukaan osakehuoneiston hallintaan oikeuttavien osakkeiden uudella omistajalla on oikeus saada huoneisto yhtiökokouksen tekemän haltuunottopäätöksen jälkeen tietyin edellytyksin hallintaansa, kun tämä on suorittanut erääntyneet yhtiövastikkeet ja yhtiön kulut täysimääräisesti ilman AsOYL 3 luvun 7 §:ssä säädettyä 6 kuukauden vastikekertymän rajoitusta.</p> <p>Asunto-osakeyhtiöillä on asunto-osakeyhtiölain säännökset huomioiden intressi saada yhtiökokouksen päätös huoneiston haltuunotosta jo kohtuullisen pian vastikerästien kertymisen alkamisesta. Tämä vähentää olennaisesti asuntovelallisen mahdollisuuksia maksujärjestelyille erilaisissa elämäntilanteen muutoksissa ja lisää todennäköisyyttä siitä, että asuntoluoton maksuerät rästiintyvät sen vuoksi, että yhtiölainaosuuden poismaksuun liittyvät rahoitusvastikkeet ovat asuntovelallisen intressissä suorittaa ensimmäisenä. Lisäksi tämä voi vastaavasti aiheuttaa tarvetta asuntoluoton maksujärjestelyihin merkittävämmässä laajuudessa kuin jos asuntoluotoille tyypilliset maksujärjestelyt olisivat myös yhtiölainaan liittyvän vastikkeenmaksuvelvollisuuden osalta mahdollisia.</p>	
--	--	--

	<p><i>Rahoitusriskit asunto-osakeyhtiöille myönnettyissä yhtiölainoissa</i></p> <p>Finanssivalvonnan tulisi harkita määräysten tai ohjeiden päivittämistä siten, että asunto-osakeyhtiöiden rahoitukseen liittyvät tyypilliset luottoriskitekijät otetaan tarkemmin huomioon. Asunto-osakeyhtiön luotonantajan riskejä lisäävät esimerkiksi korkeat yhtiölainaosuudet (erityisesti yhdistettynä laina-ajan alussa olevaan lyhennysvapaaseen) sekä osakehuoneistojen hallintaan oikeuttavien osakkeiden omistuskeskittymät.</p> <p>Korkeiden yhtiölainaosuuksien tilanteissa luotonantaja ei tyypillisesti arvioi asunto-osakeyhtiöiden osakkeenomistajien maksukykyä, vaikka nämä ovat viime kädessä vastuussa yhtiölainan suorittamisesta yhtiövastikkeiden maksuvelvollisuuden kautta. Riski korostuu erityisesti silloin, kun yhtiön osakeomistuksessa on huomattavia keskittymiä. Omistuskeskittymät lisäävät luotonantajan riskiä sekä uudisrakentamistilanteissa että rahoitettaessa merkittäviä peruskorjaushankkeita.</p> <p>Eräät luottolaitokset ovat julkisuudessa esillä olleiden tietojen mukaan tunnistaneeet asunto-osakeyhtiöiden luotonantoon liittyvät kohonneet riskit korkeiden yhtiölainaosuuksien ja huoneistojen omistuskeskittymien tilanteissa. Valtiovarainministeriö näkee tärkeänä, että luottoriskien hallintaan liittyvässä viranomaisohjeistuksessa kehoitetaan kaikkia luottolaitoksia huomioimaan vastaavan kaltaisia seikkoja, jotka ovat luottokäytännössä osoittautuneet tyypillisiksi riskitekijöiksi.</p>	<p>Vaikka määräysten ja ohjeiden muutokset liittyvät asuntoluotonantoon, Fiva on ottanut kommentin huomioon ja lisännyt luvun 4.3.1 (19) kohtaan uuden luottopäätöksissä huomioitava seikan: asunto-osakeyhtiöluotoissa on kiinnitettävä huomiota lisäksi korkeaan yhtiölainaosuuteen ja omistuskeskittymiin.</p> <p>Koska Finanssivalvonta katsoi tarpeelliseksi antaa kyseinen lisäys määräyksenä eikä ohjeena, Finanssiala ry:n pyynnöstä määräykset ja ohjeet 4/2018 ”Luottoriskien hallinta rahoitussektorin valvottavissa” vietiin toiselle lausuntokierrokselle, ks. alla Yleiset kommentit – toinen lausuntokierros.</p>
<p>Luku 4.3.1: Luottoanalyysi, kohta (27)</p>	<p>Finanssiala ry (FA)</p>	

	<p>Finanssiala pyytää selventävästi lisäämään (ohjekohta 27), että erityisesti EKP:n epäsuorassa valvonnassa olevat pankit voivat noudattaa suhteellisuusperiaatetta EKP:n ohjeistuksien noudattamisessa. Lisäyksen tekoa voidaan perustella useasta eri näkökulmasta: Ellei sitä ole EU-oikeudessa delegoidun säädöstoimivallan puitteissa annettu, on EKP:n ohjeistus muissa tapauksissa EU-normistossa EKP:n tulkintaa sääntelystä, ei itsessään EU-lainsäädäntötoimielinten antama säännös eikä se siten ole lakitekniisesti suorasti sovellettavaa tai velvoittavaa oikeutta. Lisäksi on oletettavaa, että ohjeistus on laadittu sovellettavaksi ensi sijassa EKP:n suorassa toimivallassa oleviin Euroopan suurimpiin pankkeihin. Tätä tulkintaa tukee se, mitä EKP:n ohjeistuksen soveltamisalaa koskevassa osiossa on mainittu. Näin ollen on paitsi suomalaisen hyvän hallintotavan myös Finanssivalvonnan aikaisemman linjan mukaisesti sekä perusteltua että johdonmukaista kirjoittaa selventävästi myös Finanssivalvonnan ohjeisiin näkyviin suhteellisuusperiaatteen soveltuminen. Tämä koskee soveltamista paitsi muiden valvottavien niin erityisesti kansallisessa valvonnassa olevien valvottavien osalta.</p>	<p>Fiva ei näe tarvetta ehdotetulle lisäykselle, koska kyseistä kohtaa ei olla muuttamassa. Pankeista ei myöskään ole tullut palautetta siitä, että ohjeistuksen käytännön soveltamisessa olisi ollut ongelmia.</p>
Yleiset kommentit – toinen lausuntokierros	<p>Finanssiala ry (FA) Finanssiala ry kiittää mahdollisuudesta tulla kuulluksi ja toteaa, että sillä ei ole lausuttavaa asiassa.</p> <p>Suomen Pankki Finanssivalvonta on muuttamassa määräyksiä ja ohjeita siten, että asunto-osakeyhtiöluotoissa korkeat yhtiölainaosuudet ja omistuskittymät tulee ottaa huomioon luottopäätöksissä. Suomen Pankki kannattaa ehdotettua muutosta.</p>	

	Valtiovarainministeriö Valtiovarainministeriö kannattaa määräys- ja ohjekokoelmaan 4/2018 tehtyjä lisäyksiä asunto-osakeyhtiöluottojen korkeaan yhtiö-lainaosuuteen ja omistuskeskittymiin liittyen.	