



Panu Kalmi 27.5.2020

Eduskunnan talousvaliokunnalle

Lausunto hallituksen esityksestä HE53 / 2020 kuluttajansuojalain väliaikaisesta muuttamisesta

Kiitän mahdollisuudesta antaa lausuntoni hallituksen esityksestä liittyen kulutusluottojen korkokattoon. Keskityn tässä lausunnossa tarkastelemaan korkokaton vaikutusta erityisesti vakuudettomien kulutusluottojen tarjontaan. Taustana on hallituksen esitys luottojen enimmäisvuosikoron alentamisesta 20 prosentista 10 prosenttiin. Hallituksen esitykseen sisältyy myös markkinoinnin rajoitteita, joihin en ota tässä lausunnossa kantaa.

Taustaa

Käyn ensin läpi lyhyesti esityksen taustalla olevia asioita, joita toki käsitellään myös hallituksen esityksessä. Asiaan on ainakin oikeusministeri Henrikssonin esiintymisissä liittynyt ns. pikavippien käsite, jota tosin esityksessä ei mainita. Tässä yhteydessä on hyödyllistä mainita, että pikavippien ja koko kulutusluottojen konteksti on muuttunut paljon viimeisen kymmenen vuoden aikana. Edellisen vuosikymmenen alkupuolella oli toimijoita, jotka myönsivät aggressiivisesti markkinoituja pieniä luottoja hyvin korkeilla vuosikoroilla, luottojen keskimääräisen maturiteetin ollessa joitakin kuukausia. Näiden luottojen tarjonta muuttui voimakkaasti jo vuoden 2013 korkosäätelyllä. Toimijoita poistui markkinoilta, ja alalle jäivät ammattimaisemmin johdetut toimijat. Toisaalta tämän jälkeen toimiala muuttui myös siinä mielessä, että maturiteetit pidentyivät ja keskimääräiset lainamäärät kasvoivat voimakkaasti. Nämä muutokset saattoivat hyvin heikentää kuluttajien asemaa, kun lainaa (tai luottolimiittä) täytyikin nyt ottaa enemmän kuin mitä alkuperäinen luotontarve oli. Samalla Suomen markkinoille tuli uusia toimijoita, erityisesti ulkomailta käsin toimivia pankkeja, kuten Norwegian tai Santander. Seuraava merkittävä sääntelyn muutos tuli syyskuussa 2019, kun korkokatto laskettiin 20 prosenttiin. Tämän muutoksen vaikutuksia ei ole vielä kunnolla ehditty arvioimaan, mutta alustavat tiedot ovat viitanneet siihen, että vaikutukset ovat olleet samansuuntaisia kuin 2013 sääntelyllä: keskimääräiset luottomäärät ja maturiteetit ovat kasvaneet. Samanaikaisesti sekä kotitalouksien maksuhäiriöt ja velkaantuminen ovat kasvaneet koko 2010-luvun, vaikkakin viime vuosina hidastuvalla vauhdilla. Kotitalouksien maksuhäiriöt ja velkaantuminen ovat todellisia ongelmia.

Lakiesitykseen liittyy sellaiset laajemmat kysymykset kuin mikä ylipäätään on kulutusluottojen merkitys, millaisia kulutusluottoja markkinoilla tulisi olla olemassa, millaisten toimijoiden tulisi luottoa myöntää, ja myös se, missä näissä asioissa menee sääntelyn raja ja missä määrin nämä kysymykset pitäisi voida ratkaista kilpailullisilla markkinoilla. Luotonannolla ja kulutusluotoilla yleensä on merkitystä kulutuksen tasoittamisessa ja taloudellisiin shokkeihin vastattaessa. Tähän problematiikkaan liittyy myös taloudellisen tasa-arvon kysymykset. Luotonannon laajentaminen edesauttaa yleensä pienituloisia, ja sen supistaminen haittaa ennen kaikkea pienituloisia; hyvässä taloudellisessa asemassa olevat henkilöt yleensä saavat lainaa institutionaalisesta viitekehyksestä riippumatta.

Kulutusluottojen helppoa saatavuutta voidaan puolestaan arvostella erityisesti siitä näkökulmasta, että ne tarjoavat mahdollisuuden yli varojen elämiseen ja ennenaikaiseen kulutukseen. Tässä yhteydessä usein tuodaan esiin kuluttajien itsekurin ongelmat ja vähäinen talousosaaminen. Tässäkin kritiikissä on paljon perää. On kuitenkin liian toiveikasta ajatella, että jos luottomarkkinat merkittävästi



pienentyisivät, niin tämän jälkeen kuluttajat siirtyisivät etukäteissäästämiseen ja muuhun vastuullisen talouden hallinnan toimiin ikään kuin automaattisesti. Joka tapauksessa hallituksen esitys ei lähde siitä ajatuksesta, että kulutusluottomarkkinat olisi tarkoitus ajaa alas, joten en ala markkinoiden oikeutusta tässä käymään tarkemmin läpi. Huolenaiheenani tässä lausunnossa on se, että tiettyjen toimijoiden osalta markkinat saattavat hävitä, vaikka se ei ehkä olekaan esityksen tarkoituksena.

Hallituksen esityksen vaikutukset luottojen tarjontaan

Hyödyllinen lähtökohta asian tarkastelulle on seuraavat virkkeet hallituksen esityksessä: ”Poikkeustilan seurauksena on todennäköistä, että useat kuluttajat joutuvat entistäkin enemmän turvautumaan luottorahoitukseen. Esityksen tarkoituksena on heidän asemansa helpottamiseksi ja velkaongelmien vähentämiseksi varmistaa, että luotolle perittävä korko on maltillinen.” Hallitus siis pyrkii hintasääntelyllä vaikuttamaan perittävien korkojen hintaan, mutta ei varsinaisesti ota kantaa tarjontavaikutukseen. Lisäksi oikeusministeri Henrikssonin julkisista esiintymisistä asian osalta on voinut päätellä, että esityksen tarkoituksena ei ole merkittäväällä tavalla vaikuttaa luottojen tarjontaa, vaan nimenomaan hintaan.

Perustaloustieteestä toki tiedämme, että hintakaton muutoksilla on vaikutuksia kysyntään ja tarjontaan silloin, kun hintakatto on sitova. Vaikutukset tarjontaan voivat kuitenkin olla pieniä, jos tuotteen tarjoajilla on merkittävää markkinavoimaa. Hallituksen esitys tuntuu ainakin implisiittisesti lähtevän sellaisesta oletuksesta, että tällaista markkinavoimaa on, ja että hintakaton madaltaminen kymmeneen prosenttiin ei uhkaa luotonannon kannattavuutta merkittäväällä tavalla. Olen tästä asiasta eri mieltä.

Ensinnäkin on hyvä mieltää se, että hinta ei ole ainoa luotonannon kannattavuutta määrittävä tekijä: muita relevantteja muuttujia ovat esimerkiksi luoton suuruus ja maksuaika. Voidaan ajatella, että luoton myöntämiseen liittyy tietyt luottokohtaiset transaktiokustannukset. Tällöin on selvää, että mitä pienempi luotto ja mitä lyhyempi maksuaika, sitä suurempi täytyy luoton hinnan (korko ja muut kulut yhdessä) olla, jotta edes tämä transaktiokustannus tulee katettua. Tästä seuraa, että korkosääntelyn voi olettaa vaikuttavan luottojen tarjontaan siten, että erityisesti pienet ja maksuajaltaan lyhyet luotot karsiutuvat markkinoilta. Tästä on olemassa empiiristä näyttöä jo vuoden 2013 korkosääntelyn jälkeen (esim. Raijas, 2019).

Kuten hallituksen esityksestä käy ilmi, kulutusluottojen korot ovat varsin vaihtelevia. Keskimäärin korot ovat alle 10 prosentin, ja erityisesti kotimaisten pankkien myöntämät kulutusluottojen korot ovat selvästi alle 10 prosentin. Kulutusluottoja on tietysti monenlaisia: tyypillisimpiä ovat autolainat, jossa korkotaso on noin 4-6% välillä. Hallituksen esityksestä käy ilmi myös se, että muiden kuin kotimaisten luottolaitosten myöntämien vakuudettomien kulutusluottojen keskikorot ovat selvästi yli 10 prosentin. Olettavasti korkosääntelyn vaikutukset kohdentuisivat erityisesti tähän ryhmään.

Miksi kaikki kuluttajat eivät sitten ota pankkilainaa, kun se on edullisinta lainaa? Sen lisäksi, että sääntelyn vaikutukset kohdentuisivat eri tavalla eri luotonantajiin, kohdentuvat ne eri tavalla myös eri kuluttajaryhmiin. Kuluttajat eivät jakaudu satunnaisesti eri luotonantajien välillä, vaan kaikkein vakavaraisimmat ja vähiten riskilliset kuluttajat lainaavat pankista, ja kaikkein suurimman riskin kuluttajat muilta tarjoajilta. Lisäksi osa kuluttajista ei ehkä halua antaa informaatiota kaikista luotoistaan



pankeille. Muiden kuin pankkien lainoistaan perimä korkeampi korko johtuu ainakin osaksi juuri tästä kuluttajien valikoitumisesta: riskillisempiin luottoihin luonnollisesti liittyy korkeampi korko. On hyvin mahdollista, että juuri korkeamman riskin kuluttajat eivät saa lainaa uudistuksen jälkeen. Toisaalta kaikkein korkeimman riskin kuluttajat karsiutuivat markkinoilta todennäköisesti jo syyskuun 2019 jälkeen, jolloin korkokatto asetettiin 20 prosenttiin.

Hyödykesidonnaiset vs. muut luotot

Erikoinen piirre sääntelyssä on mielestäni se, että se kohtelee erilaisia luottomuotoja varsin eri tavoin. Hyödykesidonnaiset luotot (osamaksuluotot) ja luottokorttiluotot jäävät tämän tiukemman 10% korkokaton ulkopuolelle, ja niitä koskee edelleen 20% korkokatto. Perusteet tähän annetaan yhden kappaleen kahdessa virkkeessä, joista ensimmäinen kuuluu: ”Hyödykesidonnaisten luottojen rajaamista sääntelyn ulkopuolelle puoltaa ensinnäkin se, että suurimmat velkaongelmat ovat liittyneet nimenomaan puhtaisiin rahaluottoihin, eikä toisaalta sääntelyn määräaikaisuuden vuoksi sääntelyn kiertämisriski rajauksen johdosta ole yhtä suuri kuin jos kyse olisi pysyväksi tarkoitettusta sääntelystä.” Viimeisimmän lauseen sisältö ei minulle aukea, mutta keskityn keskimmäiseen, ”suurimmat velkaongelmat ovat liittyneet nimenomaan puhtaisiin rahaluottoihin”. En ole varma, pitääkö tämä lause paikkaansa. Ainakin aikaisemmin velkaongelmien suuruus johtui siitä, että samoille henkilöille kertyi runsaasti erityyppisiä velkoja, joihin sisältyi niin luottokorttivelkoja, osamaksuvelkoja, mahdollisesti pikavippejä sekä erääntyneitä laskuja. Uusien toimijoiden tullessa markkinoille ja lainamäärien kasvettua voi olla entistä todennäköisempää, että myös yksittäiset luotot ajavat ihmisiä ongelmiin. Ainakin aikaisemmin ja varmasti pitkälti edelleenkin kyse on kuitenkin useiden velkojen kasautumisesta, ja tällöin myös osamaksukaupat ja luottokorttiostokset ovat merkittävällä tavalla edesauttamassa velkaongelmien syntyä.

Toinen virke kuuluu: ”Hyödykesidonnaisten luottojen rajaamista sääntelyn ulkopuolelle tässä taloudellisessa tilanteessa puoltaa myös se, että esimerkiksi verkkokaupan erämaksumahdollisuus voi olla erityisesti vähävaraisille kuluttajille tärkeä keino jaksottaa välttämättömiä kotitalouden hankintoja, ja 10 prosentin korkokatto voisi erityisesti pienissä ja lyhytaikaisissa luotoissa johtaa euromääräisesti niin pieniin summiin, että tällaisten luottojen tarjonta saattaisi korkokaton myötä olennaisesti vähentyä.” Kiinnittäisin huomiota kohtaan ”korkokatto voisi (...) johtaa euromääräisesti niin pieniin summiin, että tällaisten luottojen tarjonta saattaisi (...) olennaisesti vähentyä”.¹ Tämä pätee kaikkiin luottoihin, ei vain osamaksuluottoihin, ja erityisesti ns. pikavippeihin. Pienten osamaksuluottojen tarpeellisuutta perustellaan hallituksen esityksessä erityisesti vähävaraisten kotitalouksien edulla. Aivan samaa perustetta voidaan soveltaa kaikkiin kulutusluottoihin, ja 10 prosentin korkokatto voidaan kritisoida tältä pohjalta. Nämä havaitut ongelmat liittyvät aivan samalla tavalla niin ”rahaluottoihin” kuin ”hyödykesidonnaisiin luottoihin” (käyttäen lakiesityksen terminologiaa). Itse asiassa en pidä tätä erottelua kovin mielekkäänä. Kummassakin tapauksessa on kyse siitä, että hyödykkeitä tai palveluita maksetaan luotolla. Vaikka institutionaalisissa järjestelyissä saattaa olla eroja, niin pohjimmiltaan kyse on samasta asiasta.

¹ Tulkitsen, että ”pienillä summilla” viitataan luotonantajan luotosta saamaan katteeseen.



Ajallinen epäjohtonmukaisuus

Lakiesityksessä on ilmeisesti kommenttikierroksen jälkeen tullutta pohdintaa luotonannon ajallisesta epäjohtonmukaisuudesta. Lain soveltaminen jo myönnettyihin luottoihin saattaa olla ongelmallista sekä taloudelliselta että juridiselta kannalta, ja on omiaan lisäämään sopimiseen liittyvää epävarmuutta. Toisaalta uusissa sopimuksissa ongelmana saattaa olla se, että se rohkaisee luotonantajia tekemään ns. teaser rate-järjestelyn, jossa luotonottaja saa aluksi lainaa edullisemmalla korolla (esim. 9%), mutta vuodenvaihteen jälkeen korko nousee kymmenellä prosenttiyksiköllä. Lakiesityksen mukaan riittävä tapa huolehtia väärinkäytösten välttämiseksi olisi informoida kuluttajia selkeästi tästä muutoksesta. Toisaalta hallituksen esityksessä muuten tunnutaan lähtevän ainakin implisiittisesti siitä olettamasta, että kuluttajien rajoitettu rationaalisuus ja itsekurin puutteet ovat ongelmia, jota kuluttajansuojalailla yritetään ratkaista. Tässä näkisin esitystekstissä sisäisen ristiriidan. Luotonantajat puolestaan ovat todennäköisesti perustelluista syistä huolissaan siitä, tuleeko korkokattosäätely pysyväksi vai jääkö se tilapäiseksi.

Hallituksen pyrkimyksenä on helpottaa kotitalouksien tilannetta COVID-19 pandemiasta aiheutuneesta talouskriisistä. Kotitalouksien velkaongelma juontaa juurensa kuitenkin paljon pidemmälle. Luoton tarjonnan voimakas supistaminen talouskriisin aikana uhkaa pahentaa kotitalouksien taloudellista tilannetta entisestään, kun luoton myöntämä joustonvara jää pois.

Tässä yhteydessä on hyvä mainita, että luottojen korkokaton pudottaminen 20 prosenttiin syyskuussa 2019 oli jo melko voimakas toimenpide, jonka vaikutuksia ei ole vielä kyetty arvioimaan. Luotosen, Puttosen ja Rantapuskan (2020) mukaan useat luotonantajat poistuivat markkinoilta tämän sääntelymuutoksen jälkeen, joten todennäköisesti jo tällä toimenpiteellä oli merkittäviä vaikutuksia tarjontaan. Todennäköisesti heikon maksukyvyn kuluttajat viimeistään tässä vaiheessa putosivat luottomarkkinoiden ulkopuolelle.

Yhteenveto

Nähdäkseni hallituksen esityksellä on seuraavat odotettavissa olevat vaikutukset:

- 1) Kulutusluottojen tarjonnan piirissä olevien kuluttajien määrä laskee entisestään. Todennäköisesti jo syyskuun 2019 sääntely johti luottomarkkinoilla valikoitumiseen. Erityisesti heikommassa taloudellisessa asemassa olevat kuluttajat kärsivät jäämisestä luottomarkkinoiden ulkopuolelle.
- 2) Markkinoilla toimivien yritysten joukko muuttuu, niin kuin se on muuttunut jo kesästä 2019 lähtien. Pienemmät kotimaiset toimijat karsiutuvat markkinoilta. Koti- ja ulkomaiset pankit pystyvät toimimaan markkinoilla edelleen.
- 3) Kulutusluottojen euromäärät kasvavat ja niiden maturiteetit pitenevät. Pienempien luottomäärien ja lyhyemmän maturiteettien lainojen karsiutuminen pois markkinoilta haittaa kuluttajien asemaa siinä mielessä, että kuluttajat voivat joutua ottamaan tarpeisiinsa nähden ylisuuria lainoja. Tämä havaittiin jo vuoden 2013 sääntelyn muutoksen yhteydessä.
- 4) Keinotekoisen oloinen jako raha- ja hyödykesidonnaisiin luottoihin tekee korkosäätelyn sekavaksi, eikä ole omiaan edistämään eri toimijoiden välistä kilpailua tai tasapuolista kohtelua.



- 5) Luotot tulevat painottumaan sellaisiin luottotyyppeihin, jotka ovat kevyemmin säänneltyjä, erityisesti osamaksuihin ja luottokorttiluottoihin. Tämä ei välttämättä ole taloudellisessa mielessä perusteltua, koska lainojen tarkoitus on periaatteessa sama. Tältä osin sääntely suosii toimijoita, jotka myöntävät tämän tyyppisiä lainoja.
- 6) Samalla kun luottomarkkinat kapenevat, luotontarve ei vähene, ja COVID-tilanteesta johtuen luotontarve todennäköisesti lisääntyy. Tämä johtaa siihen, että yhä enemmän luotonantoa siirtyy sääntelemättömille ja epävirallisille markkinoille. Tämä saattaa merkitä sitä, että velanotto sukulaisilta ja ystäviltä lisääntyy. Haitallisimmillaan tämä voi merkitä lainanantoon ja perimistoimintaan liittyvän rikollisen toiminnan lisääntymistä.

Panu Kalmi

Taloustieteen professori, Vaasan yliopisto

puh. 029 449 8528

panu.kalmi@uwasa.fi