Lausunto eduskunnan talousvaliokunnalle liittyen Hallituksen esitykseen laiksi kuluttajansuojalain 7 luvun väliaikaisesta muuttamisesta (HE 234/2020 vp)

Panu Kalmi, professori, Vaasan yliopisto

1.12.2020

Kiitän mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä. Asiallisesti tämä esitys on hyvin samansisältöinen kuin toukokuussa 2020 keskustelussa ollut esitys. Mielihyvällä totean tästä esityksestä, että sen valmistelu on tällä kertaa mielestäni tehty huolellisemmin ja lain vaikutuksia arvioidaan tasapuolisemmin kuin keväällä tehdyssä esityksessä. Toki, kuten esityksessä todetaan, vaikutusten arviointi tässä tilanteessa on poikkeuksellisen vaikeaa, johtuen sääntelyn voimassaolon lyhyestä ajanjaksosta, hyvin poikkeuksellisista olosuhteista (pandemia), ja nopeasti toisiaan seuranneista sääntelyn muutoksista (syyskuun -19 korkokaton vaikutuksia ei oltu ehditty arvioida). Nähdäkseni esityksessä oli kuitenkin onnistuttu identifioimaan keskeisiä indikaattoreita, joilla sääntelyn vaikutuksia pystytään arvioimaan.

Tässä hallituksen esityksessä sääntelyn keskeiset valinnat ja vaikutukset on tuotu esiin jossain määrin tasapuolisemmin kuin keväällä käsitellyssä esityksessä. Esityksessä todetaan (s. 3 & s. 11), että korkosääntely haittaa markkinoiden toimintaa ja johtaa siihen, että osa potentiaalisista luotonottajista jää markkinoiden ulkopuolelle. Tosin samaan hengenvetoon todetaan (s. 11), että tällä luottomarkkinoiden ulkopuolelle jäämisellä on myös hyödyllisiä vaikutuksia, jos se ehkäisee tulevia luotto-ongelmia estämällä harkitsemattoman velkaantumisen ja luottojen kasaantumisen.

Joka tapauksessa hallituksen esityksessä todetaan, että sääntelyn keskeisten tavoitteiden toteutumista pidetään painavampana tekijänä kuin kielteisiä vaikutuksia (s. 3). Minulle jäi tekstin luettuani vielä melko epäselväksi, mitkä nämä myönteiset vaikutukset olivat, joihin tekstissä viitattiin. Toki on selvää, että aineiston monitulkintaisuus tekee asian arvioinnista sangen vaikeaa.

Hallituksen esityksessä on myös paljon luottojen suoramarkkinointiin kohdistuvaa lainsäädäntöä. Pidän tätä markkinoinnin rajoittamiseen tähtäävää lainsäädäntöä perusteltuna, mutta en ole siinä aiheessa asiantuntija. Tämän vuoksi rajaan, kuten keväälläkin, oman esitykseni koskemaan vain korkosääntelyn vaikutuksia.

Onko tavoitteissa onnistuttu?

Hallituksen keskeisenä tavoitteena mainitaan kulutusluottojen korkotason kohtuullistaminen. (s.9). Perimmäisenä tavoitteena lienee (vaikka sitä ei ”tavoitteet” osiossa mainitakaan) kuluttajien kohtaamien velkaongelmien vähentäminen pitkällä tähtäimellä. Tarkastelen seuraavassa näiden tavoitteiden onnistumista hallituksen esityksessä kuvatun aineiston valossa.

Keskeisimmät lähteet kulutusluottojen käytölle hallituksen esityksessä, niin kuin varmasti myös ylipäätään, ovat Suomen Pankin tilastot, joista viimeisimmät julkaistiin sopivasti tätä kirjoitusta edeltävänä päivänä 31.11.2020. Näiden tilastojen mukaan nostettujen uusien vakuudettomien kulutusluottojen määrä on lokakuussa 10% pienempi kuin vuonna 2019, mutta korkeampi kuin edellisinä vuosina. Kaiken kaikkiaan vuoden 2020 osalta nostettujen kulutusluottojen määrä on ollut hyvin samankaltainen kuin edellisenä vuonna 2019, jolloin se puolestaan oli isompi kuin aiempina vuosina. Luottojen korko puolestaan hieman alempana lokakuussa 2020 kuin mitä se oli alkuvuodesta 2020.

Kokonaistasolla julkaistut tilastot kulutusluotoista ovat kuitenkin vaikeasti tulkittavia, koska niissä isoin erä ovat autolainat, joihin tällä sääntelyllä ei ole vaikutusta. Se, että yli 10% hintaisia uusia

luottoja ei myönnetä, väistämättä johtaa keskikoron pienenemiseen. Julkisista tilastoista saa kuvan, että kokonaistasolla mitään kovin suuria muutoksia ei ole tapahtunut. Kuitenkin HE:ssä mainitaan, että erikoistuneiden luotonantajien osalta luotonanto on vähentynyt. On siis hyvin mahdollista, että luotonannon koostumuksessa on tapahtunut isojakin muutoksia, joita välttämättä ei kokonaiskuvassa kunnolla välity.

Relevantteja tietoja tältä osin ovat myös sivulla 7 mainitut tiedot, että Suomen Asiakastiedon mukaan tilapäinen hintasääntely on lisännyt hylättyjen lainahakemusten osuutta erityisesti pienituloisten lainanhakijoiden keskuudessa, kun taas hyvätuloiset saavat luottoa erityisen edullisesti, ja että useat luotonantajat ovat (KKV:n mukaan) lopettaneet luottojen myöntämisen. Nämä ovat varsin odotettuja sääntelyn tulemia, ja viittaavat siihen, että sääntely on sekä eriarvoistanut luotonsaamista että kohtelee eri luotontarjoajia varsin eri tavoin. Toki tämän asian normatiiviseen arviointiin vaikuttaa myös, miten tähän luottomarkkinasegmenttiin yleisesti ottaen suhtaudutaan. Tämän esityksen tekstissä viitataan kevään esitystä selvemmin siihen, että joidenkin luotonottajien putoaminen markkinoilta kokonaan saattaa olla toivottavaa, jolloin sääntelyn voidaan tältä osin sanoa todennäköisesti onnistuneet tavoitteessaan. Kuinka toivottavaa tämä loppujen lopuksi on, vaatisi oman tarkastelunsa. Asiassa on varmasti kaksi puolta.

Varsinaisten luotto-ongelmien määrän suhteen tekstissä esitetään varsin ristiriitaista evidenssiä. Maksuhäiriömerkintöjen määrä on ollut hienoisessa kasvussa, yhteydenotot Takuusäätiöön ovat kasvaneet voimakkaasti, mutta Talous- ja velkaneuvonnan yhteydenotot ovat pienentyneet, samoin käräjäoikeuden velkoihin liittyvät riita-asiat. On äärimmäisen vaikeaa sanoa, millä tavalla nämä seikat liittyvät kulutusluottojen korkosääntelyyn, jos mitenkään.

Yksi tärkeä asia, jota HE:ssä ei käsitellä on se, miten sääntely vaikuttaa myönnettyjen luottojen suuruuteen ja maturiteettiin. Luottojen määrän pysyminen ennallaan voi johtua myös siitä, että luottoja myönnetään kappalemääräisesti vähemmän, mutta ne ovat suurempia (ja todennäköisesti myös pidempiä). Tämä johtaa siihen, että myös sellaisten kuluttajien, joille riittäisi pienemmät ja lyhyemmät lainat, on pakko ottaa pidempiä, isompia ja absoluuttisena euromääränä mitattuna kalliimpia lainoja. Lainojen absoluuttiset kokonaiskustannukset pitäisi olla se muuttuja, joka olisi ensisijaisen kiinnostukset kohteena, ei vain suhteellinen hinta (korko), johon sääntelyllä nyt puututaan.

HE:n tekstissä edelleen viitataan siihen, että hyödykesidonnaisten luottojen pienempää korkoa puoltaa se, että ne ovat velkaongelmien synnyn kannalta ongelmattomampia kuin muut kuin hyödykesidonnaiset luotot. Kuten keväällä, olen sitä mieltä, että väite ei ole taloudellisesti perusteltu. Luotto-ongelmat eivät yleensä liity yksittäisiin luottoihin, vaan luottojen yhdistelmiin, ja näissä on yleensä yhdistelminä erilaisia pikaluottoja, osamaksuluottoja, maksamattomia laskuja ym. Näin ollen ei ole kovin perusteltua sanoa, että jotkut tietyt luottotyypit ovat harmittomia. Tässä lakiesityksessä tunnustetaan avoimemmin se, että lainsäädäntö on hyvin sekavaa, johtuen sekä ajallisista epäjohdonmukaisuusongelmista että erityyppisten luottojen erilaisesta kohtelusta.

Johtopäätökset

Nyt meillä on viiden kuukauden verran kokemuksia 10 prosentin korkokatosta, ja sitä edeltävältä ajalta kymmenen kuukauden verran kokemuksia 20 prosentin korkokatosta. Suurimman osan tästä ajasta olemme eläneet hyvin poikkeuksellisissa pandemia-ajan oloissa, mikä olikin suuri syy uuden sääntelyn käyttöönotolle. Voidaan ehkä sanoa, että kulutusluottojen suhteen yllättävän vähän on muuttunut. Niiden määrä on pysynyt melko lailla ennallaan, ja hinta ehkä jonkun verran laskenut. Maksuhäiriömerkintöjen määrä ei ole räjähtänyt käsiin, mutta ei ole laskenutkaan. Luottojen

keskimääräisissä suuruuksissa, maturiteeteissa ja luottomarkkinoiden toimijoissa on voinut tapahtua muutoksia, mutta tästä on hyvin vähän tietoa olemassa. Joka tapauksessa mitään maailmaa mullistavaa ei ole tapahtunut suuntaan eikä toiseen. Korkosääntelyn vaikutuksia on myös vaikea arvioida lyhyen ajanjakson, useiden samanaikaisesti vaikuttavien muutosten ja ennen kaikkea totaalisen toimintaympäristön muutoksen johdosta.

Hallituksen arvion mukaan korkosääntely on ollut menestys, mutta esityksen luettua on vaikea täysin hahmottaa edes sitä, millä kriteereillä arvioituna tähän tulokseen on tultu. Vaikutusta ylivelkaantumisen on hyvin vaikea todentaa. Hallituksen esitys nyt syksyllä on jossain määrin avoimempi liittyen korkosääntelyn haittoihin, erityisesti siinä, että se asettaa eri kuluttajat ja eri lainantarjoajat keskenään eriarvoiseen asemaan. Lainsäädännössä on myös ajallisia epäjohdonmukaisuuksia sekä se asettaa eri lainatyypit varsin erilaiseen asemaan.

Erityisesti tässä uudessa esityksessä vaivaa sama asia kuin keväällä, eli se, että tilannetta tunnutaan vertailtavan johonkin sääntelemättömään tilanteeseen, pikemminkin kuin syyskuusta 2019 vallinneeseen tilanteeseen, josta lähtien maassamme on ollut voimassa varsin rajoittava 20% korkokatto. 20% korkokatto todennäköisesti oli hyvinkin riittävä ylivelkaantumisen hillitsemisessä, ja hyödykesidonnaisten luottojen korot mahtuivat hyvin 20% katon sisään. Näistä syistä en ole erityisen vakuuttunut siitä, että tiukemman korkosääntelyn jatkamiselle olisi tarvetta.