Ari Hyytinen, KTT
2.12.2020

234/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuluttajansuojalain 7 luvun väliaikaisesta muuttamisesta

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kuluttajansuojalakia väliaikaisesti covid-19-epidemiaan liittyvän poikkeuksellisen tilanteen johdosta. Laki vastaisi pääosin sisällöltään kuluttajansuojalain väliaikaisesta muuttamisesta annettua lakia, jonka voimassaolo päättyy 31.12.2020. Ehdotuksen mukaan päättymässä olevaa lakia jatkettaisiin ja lisäksi säädettäisiin velvollisuudesta antaa varoitus mainonnassa viitattaessa tietyissä tapauksissa tilapäiseen hintasääntelyyn.

Aiempi lausuntoni

Viittaan ensisijaisesti aiempaan lausuntooni, jonka olen antanut Talousvaliokunnalle 29.5.2020 (KTT Hyytinen, Lausunto hallituksen esityksestä HE53 / 2020 kuluttajansuojalain väliaikaisesta muuttamisesta).

Kaikki ko. lausunnossa esiin nostetut havainnot ovat edelleen relevantteja. Yhteenveto niistä on seuraava:

1) Vakuudettomien kulutusluottojen markkinat eivät toimi kaikilta osin ongelmattomasti, mutta kuten muutkin luottomarkkinat, vakuudettomien kulutusluottojen markkina osaltaan auttaa kotitalouksia ja kuluttajia tasoittamaan kulutustaan eri elämäntilanteissa.

2) Pienenkin luoton myöntämiseen liittyy myöntökustannuksia ja osaa vakuudettomista kulutusluotoista ei makseta takaisin. Yhdistettynä pieniin lainasummiin ja/tai luottojen lyhyeen kestoon tarkoittaa tämä väistämättä sitä, että vuosikorko on korkea, vaikka luotto myönnettäisiin juuri sillä korolla, jolla luotto on luotonmyöntäjän kannalta kannattamattoman ja kannattavan rajalla.

3) Mikä tahansa luotto voi aiheuttaa ottajalleen hankaluuksia jälkikäteen arvioiden (ex post). Kun vakuudettomien luottojen yhteiskunnallista hyväksyttävyyttä arvioidaan maksuhäiriöiden ja velkomustuomioiden näkökulmasta, on tärkeää pitää mielessä, että hyvinkin toimivilla kulutusluottomarkkinoilla syntyy ja havaitaan jälkikäteen tarkasteltuna (ex post) maksuongelmia ja -häiriöitä ja että ne jakaantuvat epätasaisesti eri kuluttajaryhmissä. Tämä johtuu mm. siitä, että osalla kuluttajaryhmistä tuloihin liittyy suurempaa epävarmuutta kuin toisilla.

4) Osa kuluttajista ei voi eri syistä käyttää esimerkiksi pankkien myöntämiä luottokortteja tai osamaksurahoitusta menojensa kattamiseen. Tiukka (alhainen)

korkokatto kohdistuu erityisesti lainatuotteisiin, joissa aiemmin ollut "korkea vuosikorko": Eli sen vaikutukset kohdistuvat erityisesti niihin, joilla on pieniä lyhytkestoisia rahoitustarpeita ja joilla eri syistä ei ole mahdollisuutta käyttää muita kulutusluottotuotteita, kuten saada luottokorttia.

5) Jos tietty osa vakuudettomien luottojen markkinoista tukahtuu alhaisen korkokaton seurauksena, on asiassa kaksi inhimillistä puolta: Tämän osamarkkinan tukahtuminen aiheuttaa ongelmia niille ihmisille, jotka olisivat voineet ko. markkinan avulla selvitä tilapäisistä maksutarpeistaan (ts. niille, jotka ex ante arvioiden voisivat ottaa lyhytaikaista lainaa väliaikaisista rahatarpeista selvitäkseen). Toisaalta, ei ole toivottavaa, että valmiiksi ylivelkaantuneille (ts. niille, joiden ei etukäteenkään eli ex ante arvioiden tulisi ottaa lisälainaa) kanavoituu ja kasautuu vakuudettomia lainoja, joista he eivät selviä.

6) Korkokatto on osumatarkkuudeltaan varsin karkea sääntelyinstrumentti, joten on perustua harkita muita sääntelykeinoja. Olisi mm. tärkeää, että näillä markkinoilla toimivilla luotontarjoajilla on selvä kannustin luottopäätöstä tehdessään tunnistaa (esimerkiksi positiivisen luottorekisterin avulla) ne kuluttajat, jotka ovat jo etukäteen arvioiden (ex ante) ovat kenties liiaksi velkaantuneita tai hyvin todennäköisesti maksuvaikeuksiin ajautuvia. Ko. asiakasryhmän ongelmia ei ole syytä lisätä uusilla vakuudettomilla luotoilla.

Muutamia uusia ja täydentäviä havaintoja

Havainto #1: Esitän aikaisempaa suurempana huolena sen, että **kulutusluotojen sääntelyssä on yhä enenevässä määrin näkyvissä huonon sääntelyn tunnusmerkit:** Sääntelyn taloudellisia vaikutuksia ei arvioida huolellisesti ja sääntelyä tarvitsee päivittää ja paikata toistuvasti.

Kuten monet muutkin lakiesitystä kommentoineet, nostan esiin myös sen, että kulutusluottoja koskeva lainsäädäntö on monimutkaistunut koko ajan lisää. On vähintäänkin erikoista, että HE:ssä tämä todetaan suorastaan hyvänä asiana, kun siellä annetaan ymmärtää, että sääntely on vain oikealla tavalla "täsmällistä". Se, mikä näyttäytyy asiaan perehtyneille lakia valmisteleville virkamiehille "juridisena täsmällisyytenä" ei suinkaan tarkoita, etteikö laki voi olla hyvinkin epäselvä ja vaikeasti tulkittava ja ennakoitava niille, joita se koskee.

Havainto #2: Ei ole lainkaan selvää, **mihin HE:ssä esitetyt näkemykset poikkeussääntelyn keskeisten tavoitteiden toteutumisesta (erityisesti korkokattoa koskien) perustuvat**. Tämä näkemys esitetään HE:ssä mm. seuraavassa:

> ”Poikkeussääntelyn voimassaoloajalta ei sen lyhyen keston vuoksi ole ollut mahdollista koota systemaattista ja tutkimuksellista arviointia sääntelyn vaikutuksista, mutta valmistelun lähtökohdaksi on otettu käsitys, jonka mukaan sekä poikkeussääntelyn keskeiset tavoitteet että ainakin osa siihen kritiikissä liitetyistä markkinoiden toimivuutta haittaavista vaikutuksista ovat toteutuneet. Tässä tilanteessa sääntelyn keskeisten tavoitteiden toteutumista pidetään painavampana tekijänä kuin sen kielteisiksi tunnistettavia vaikutuksia.”

Ensinnäkin, kuten useissa muissakin lausunnoissa on todettu, tilastoaineistojen puute vaikeuttaa luotettavan kuvan saamista lain vaikutuksista. Tästä huolimatta HE antaa ymmärtää, että valmistelun lähtökohdaksi voidaan ottaa käsitys, että poikkeussääntelyn keskeiset tavoitteet ovat toteutuneet. HE:ssä ei kuitenkaan osoiteta tai kerrota, miksi näin voidaan tehdä.

Toiseksi, edellisen HE:n pohjalta kuluttajansuojalakia (38/1978) muutettiin covid-19-epidemian johdosta väliaikaisesti, koskien aikaa 1.7.–31.12.2020. Näin ollen ensisijaisesti lain vaikutukset pitäisi näkyä heinäkuun alun jälkeen (vaikka ei olekaan uskottavaa, että esim. velka-asioissa riita-asiat tai velkaneuvontatarve muuttuisivat heti lain voimaan tulon jälkeen). HE:ssä kuvataan tilastotietojen avulla, että vuonna 2020 vireille tulleiden summaaristen riita-asioiden määrissä on ollut havaittavissa laskua, erityisesti kun katsotaan koodilla 0810 (saatava, velkakirja) tai 0890 (velkasuhteeseen perustuva saatava) kirjattuja asioita. Kuten HE:ssä kuvatuista luvuista näkee, että *tämä kirjausten lasku oli kuitenkin tapahtunut merkittävässä määrin jo ennen lain voimaantuloa*: Vuonna 2019 näitä tapauksia oli kesäkuun loppuun mennessä kirjattu 153199, kun taas vuonna 2020, niitä oli heinäkuun loppuun mennessä kirjattu 137709. Lisäksi, vuoden 2019 heinä-, elo-, syys- ja lokakuun vertailuja vuoteen 2020 vaikeuttaa se, että vuoden 2019 elokuussa oli poikkeuksellisen korkea nousu (esim. verrattuna 2018 elokuuhun, elokuussa 2019 kirjattiin 56% enemmän tapauksia). Näin ollen *lasku kirjausmäärissä relevantilla periodilla (2020/07 – 2020/10) verrattuna vuoden 2019 vastaavaan ajankohtaan johtuu ensisijaisesti vuoden 2019 elokuun poikkeuksellisuudesta*, ei siitä että kirjauksia on 2020 tullut vähemmän.

Kolmanneksi, HE:ssä todetaan näyttönä lain vaikuttavuudesta se, että korkeakorkoisiin vakuudettomiin kulutusluottoihin erikoistuneiden luottolaitosten uusien luottojen korko laski. Tämä todetaan HE:ssä seuraavasti:

> *”*Käytettävissä olevien Suomen Pankin korkotilastojen perusteella korkeakorkoisiin vakuudettomiin kulutusluottoihin erikoistuneiden luottolaitosten uusien luottojen korko laski korkokaton mukaisesti 10

> %:iin ja oli matalammalla tasolla kuin alkuvuodesta 2020. Esimerkiksi tammikuussa 2020 keskimääräinen uusien luottojen korko tällaisissa kulutusluotoissa oli 11,9 %. Siten alustavasti vaikuttaisi siltä, että sääntelyllä on ollut vaikutusta luottojen korkotasoon."

Tässä kohtaa on kuitenkin syytä selvästi todeta se, että myös kevyt rahapolitiikka ja monia muu asia on saattanut myötävaikuttaa asiaan. Lisäksi, tämä korkovaikutus on melkeinpä väistämätön *mekaaninen seuraus* väliaikaisesta korkokattosääntelystä, ts. kun lailla säädetään korkokatto, on tietysti oletettavaa, että suurin osa toimijoista, joita se koskee, sitä noudattaa.

Neljänneksi, HE:ssä esitettyjen kuvausten perusteella on syytä epäillä, että lainojen saatavuus on vaikeutunut erityisesti pienituloisten kuluttajien ryhmässä. HE:ssa todetaan mm., että

> "Toisaalta korkeakorkoisiin vakuudettomiin kulutusluottoihin erikoistuneilta luottolaitoksilta, joiden kulutusluottokanta on Suomen Pankin tilastojen mukaan kasvanut viime vuosina paljon keskimääräistä nopeammin, nostettiin uusia vakuudettomia kulutusluottoja 57 miljoonan euron edestä syyskuussa 2020, mikä oli hieman vähemmän kuin viime vuonna samaan aikaan."
>
> "Muiden luotonantajien kuin luottolaitosten myöntämistä luotoista ei ole saatavilla edellä kuvatun kaltaista tilastotietoa, mutta eräiltä pikaluottoyrityksiltä, luotonvälittäjiltä ja Suomen Asiakastieto Oy:ltä saatujen tietojen mukaan tilapäinen hintasääntely on lisännyt hylättyjen lainahakemusten osuutta erityisesti pienituloisten kuluttajien ryhmässä, kun taas hyvätuloiset kuluttajat ovat saaneet luottoa aiempaa edullisemmin. Ainakin osa kommentoineista on tarkoittanut pienituloisilla henkilöitä, joiden kuukausitulot ovat alle 2 000 euroa. Myös Takuusäätiön havaintojen mukaan kuluttajien luotonsaanti on viime aikoina selvästi vaikeutunut, mutta sen näkemyksen mukaan on vaikeaa arvioida, missä määrin tämä johtuu aiemmin voimaan tulleesta hintasääntelystä, missä määrin tilapäisestä sääntelystä ja missä määrin puolestaan kuluttajien muusta velkatilanteesta tai maksukyvystä."

Jos tilapäinen hintasääntely on vähentänyt korkeakorkoisten vakuudettomien kulutusluottojen nostoa ja lisännyt hylättyjen lainahakemusten osuutta erityisesti pienituloisten kuluttajien ryhmässä, ovat nämä omiaan *vaikeuttamaan vaikeimmassa asemassa olevien kuluttajien tilannetta koronapandemiassa, ei*

helpottamaan sitä. HE jättää avoimeksi, onko tämä HE:n laatijan mukaan tulkittava näytöksi lain *tavoitelluista* vaikutuksista.

Viidenneksi, HE:ssä esitetään lukuja Takuusäätiön sekä talous- ja velkaneuvonnan asiakastilanteesta. Lukuja esitellään pääosin maaliskuun alun ja syyskuun lopun väliseltä ajalta vuodelta 2020 ja näitä lukuja verrataan vuoden 2019 lukuihin. Nämä luvut ja vertailut eivät kerro välttämättä juuri mitään väliaikaisen korkokaton vaikutuksista, koska se astui voimaan vasta heinäkuussa 2020. On hyvin erikoista ja suorastaan kyseenalaista, että niiden pohjalta HE:ssä kuitenkin tehdään päätelmiä siitä, miten tilapäinen hintasääntely ja sen mahdollisesti aiheuttama lainansaannin vaikeutuminen ovat vaikuttaneet tai näkyneet talous- ja velkaneuvonnan asiakas- tai asiamäärissä. Ko. lukujen valossa on toki mielenkiintoista arvioida koronaepidemian mahdollisia vaikutuksia, mutta tämä on eri asia kuin ko. väliaikaisen lain vaikutukset.

Yllä sanotun valossa on mielestäni vähintäänkin epäselvää, **mihin HE:ssä esitetyt näkemykset poikkeussäänтelyn keskeisten tavoitteiden toteutumisesta perustuvat, erityisesti korkokattoa koskien.** HE:ssä esitetyt kuvaukset eivät tue näkemystä, että korkokaton laskeminen olisi vähentänyt kuluttajien velkaantumista tai että se olisi aikaansaanut sen, että luottoa olisi kaikkien sitä tarvitsevien saatavissa maltillisella korolla. Päinvastoin, luoton saatavuus tietyille jo valmiiksi vaikeassa tilanteessa oleville kuluttajaryhmille on ilmeisesti vaikeutunut.

Lopuksi

Vakuudettomien kulutusluottojen markkinat eivät toimi kaikilta osin ongelmattomasti ja sääntelyä tarvitaan. Sääntelyn tulisi kuitenkin perustua nykyistä parempaan ymmärrykseen ja tutkimustietoon ko. markkinoiden ja erilaisten sääntelyinstrumenttien toiminnasta.

Jatkoa ajatellen on toivottavaa, että vakuudettomien lainojen markkinoiden toimintaa ja niitä koskevaa sääntelyä voitaisiin arvioida nykyistä paremman aineistopohjan avulla. Tämä lainsäädäntö on perusteltua arvioida hyvin, kun kriisivaihe lievenee ja kun tarpeeksi aikaa on kulunut ja aineistoa on saatavilla.

Ehdotettu väliaikaisen suoramarkkinointikiellon jatkaminen vaikuttaa perustellulta. Sen avulla voitaneen edelleen hillitä aggressiivisen markkinoinnin kohdistamista niille kuluttajille, jotka jo etukäteenkin arvioiden ovat tilanteessa, että heidän ei luultavimmin olisi perusteltua ottaa vakuudetonta kulutusluottoa.

Samoin puollan velvollisuutta antaa varoitus mainonnassa viitattaessa tietyissä tapauksissa tilapäiseen hintasääntelyyn.

Ari Hyytinen

Taloustieteen professori

Hanken ja Helsinki GSE