Asiantuntijalausunto eduskunnan talousvaliokunnalle laeiksi kuluttajansuojalain, kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annetun lain 13 §: n ja oikeudenkäymiskaaren 5 luvun 3 §:n muuttamisesta (HE 218/2022 vp)

Kiitän mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi kuluttajansuojalain, kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annetun lain 13 §: n ja oikeudenkäymiskaaren 5 luvun 3 §:n muuttamisesta. Asiantuntijalausunto perustuu SILE-hankkeessa saatuihin alustaviin tutkimustuloksiin (https://www.hiljaisettoimijat.fi/). Tutkimus arvioi Covid-19-epidemian takia voimassa ollutta väliaikaista sääntelyä, jonka aikana otettujen kulutusluottojen korko sai olla korkeintaan 10 prosenttia, eikä potentiaalisia luotonhakijoita saanut lähestyä suoramarkkinoinnin keinoin. Aineisto saatiin luottoja kilpailuttavalta Sortter Oy:ltä ja se sisältää ryhmätason tietoa kuluttajista, jotka kilpailuttivat vuosina 2020–2021 yrityksen internet-sivuston kautta kertanostoisia kulutusluottoja sekä tietoja näistä kilpailutuista luotoista. Väliaikaisen sääntelyn aikana (Q3/2020–Q3/2021) luottoa hakeneita verrataan väliaikaisen sääntelyä edeltäneenä aikana (Q1/2020) sekä sääntelyn jälkeisenä aikana (Q4/2021) luottoa hakeneisiin muun muassa ikäryhmittäin.

Alustavien tutkimustulosten mukaan suoramarkkinointi lisää huomattavasti kulutusluottojen hakemista, sillä väliaikaisen *sääntelyn päätyttyä* luoton hakeminen noin 2-kertaistui väliaikaista sääntelyä edeltävään aikaan verrattuna. Sen sijaan väliaikaisen *sääntelyn aikana* luoton hakeminen väheni lähes viidenneksellä. Luoton hakemisen lisääntyminen heijastui myös luoton ottamiseen, mikä jopa 2,3-kertaistui väliaikaisen sääntelyn päätytyttä ja etenkin heti sitä seuranneena kuukautena, eli lokakuussa 2021. Suoramarkkinointikielto vähensi luoton hakemista eritoten vanhemmissa ikäryhmissä (+60-vuotiaat). Väliaikaisen sääntelyn päättymisen jälkeen ilmenneestä luoton hakemisen ja ottamisen lisääntymisestä voi osittain johtua myös muista syistä, kuten muunlaisen markkinoinnin (kuin suoramarkkinoinnin) kasvusta tai Covid-19-epidemian jälkeisestä patoutuneesta kysynnästä. Ilmeistä kuitenkin on, että suoramarkkinointikiellon päättyminen lisäsi kuluttajien aktiivisuutta hakea kulutusluottoja, mikä voi edistää harkitsematonta luoton ottamista.

Kulutusluottojen korkokaton laskeminen nykyisestä 20 prosentista 15 prosenttiin todennäköisesti pakottaisi kulutusluottoja tarjoavia yrityksiä arvioimaan lainanottajan maksukykyä nykyistä tarkemmin luottotappioriksi vähentämiskesi, kuten hallituksen esityksessä mainittiin. Korkokaton laskua puoltaa myös alustava tutkimustulos, joka osoitti sääntelyn tiukentaneen luotonmyöntökriteereitä joissain kuluttajaryhmissä. Väliaikaisen sääntelyn aikana luoton saanti vaikeutui muun muassa vähintään 70-vuotiailla luotonhakijoilla ja tyrehtyi kokonaan alle 20-vuotiailla. Luottotarjousten saaminen väheni myös opiskelijoilla, pienituloisilla ja työttömillä, eli ryhmillä, joilla ilmenee haasteita kulutusluottojen takaisinmaksun kanssa. Luoton ottaminen puolestaan lisääntyi väliaikaisen sääntelyn aikana etenkin 20–29-vuotiaiden ikäryhmässä ja hyvätuloisilla, ja näissä ryhmissä eritoten *yhdistelylainojen* ottaminen yleistyi.

Yhdistelylainalla tarkoitetaan tässä viime vuosina yleistynyttä luottotuotetta, jolla maksetaan pois esimerkiksi aiemmin otetut kulutusluotot, osamaksusopimukset, luottokorttivelat ja erääntyneet laskut, ja kuluttajalle jää maksettavaksi yksi, euromääräisesti suurempi ja matalakorkoisempi kulutusluotto. Yhdistelainojen osuus otetuissa kulutusluotoissa oli aineistoissa 54 prosenttia, mikä kertoo niiden käytön yleisyydestä omien velkojen järjestelyssä. Ilmiö on sinänsä huolestuttava, sillä ne nousevat esiin myös Takuusäätiöltä apua hakeneiden maksamattomissa veloissa, ja erityisesti nuorilla aikuisilla. Käytännössä

tämä viittaa siihen, että nuorten talousosaaminen ja -taidot eivät aina riitä velkaongelman ratkaisuun kaupallisen järjestelylainan avulla, vaan velkaongelma voi myöhemmin realisoitua aikaisempaa suurempana.

Tarkasteltaessa suunnitteilla olevaa korkosääntelyä ja markkinoinnin rajoituksia ylivelkaantumisilmiön näkökulmasta, todennäköisesti ne aluksi lisäsivät, mutta pitkällä tähtäimellä vähentäisivät kulutusluotoista kumpuavaa ylivelkaantumista. Tilanteessa, jossa luottoa haetaan aikaisemmin otettujen luottojen maksuun, johtaisi kielteisten luottopäätösten lisääntyminen luotonhakijoita yhä etenevissä määrin ulosottoon. Kielteinen luottopäätös antaa monelle kimmokkeen hakea ulkopuolista apua velkojen selvittämiseksi, jolloin velkaongelma ratkeaisi todennäköisesti kuitenkin nykyistä nopeammin. Osa ulosottoon ajautuneista puolestaan maksaisi velkojaan pois ajan kanssa, elleivät velat ehtisi vanheta sitä ennen. Sääntelyn ja kielteisten luottopäätösten kasvun myötä ulosotto voikin nopeasti yleistyä esimerkiksi eläkeikäisten, pienituloisten, opiskelijoiden ja työttömien keskuudessa. Pitkällä tähtäimellä velkaongelmat todennäköisesti kuitenkin vähenisivät kuluttajaryhmissä, joissa luottoa käytetään ylivarojen menevään kulutukseen, ja kielteinen luottopäätös ohjaisikin näitä ryhmiä vähentämään kulutustaan, lisäämään työntekoa ja/tai sosiaaliturvan piiriin.

Korkokaton lasku todennäköisesti lisäisi luoton ottamista etenkin hyvätuloisilla, mutta myös työssäkäyvillä nuorilla aikuisilla (20–29-vuotiaat), kuten saadut tulokset osoittivat. Talousosaamisen puutteet ja kotitalouksien heikkenevä taloudellinen tilanne esimerkiksi yhteiskunnallisten tai yksityiselämään liittyvien muutosten takia, voivat kuitenkin johtaa velkaongelmien lisääntymiseen myös näissä ryhmissä. Vaikka osa kuluttajista saisi aikaisempaa matalakorkoisemman kaupallisen järjestelylainan avulla hoidettua orastavan velkaongelman, tarvitsevat etenkin nuoret aikuiset usein ulkopuolista lisäapua. Velkaongelmien lisääntyessä olisikin tärkeä helpottaa ja nopeuttaa esimerkiksi velkajärjestelyyn pääsyä, sillä läheskään kaikki apua tarvitsevat eivät pysty ratkaisemaan velkaongelmaa itsenäisesti kaupallisen järjestelyluoton avulla.

Korkokaton rajoittaminen 15 prosenttiin on perusteltua velkaongelmien ehkäisemisen näkökulmasta. Lisäksi henkilöllisyyden todentamisvelvollisuutta koskeva sääntely on tervetullut lisä, jonka avulla voidaan nykyistä paremmin estää luotonottoon ja maksamiseen liittyviä väärinkäytöksiä. Kulutusluottojen ja luotonvälittäjien omien palvelujen markkinoinnin nykyistä tiukempi rajoittaminen on hyvä alku markkinointia koskevassa sääntelyssä. Toisaalta suoramarkkinoinnin aktivoidessa luotonhakuun myös sellaisia kuluttajaryhmiä, jotka pitkällä tähtäimellä hyötyisivät enemmän ulkopuolisen tahon antamasta talousneuvonnasta tai jopa velkajärjestelystä, on perusteltua pohtia lähitulevaisuudessa, voitaisiinko kuluttajaluottojen suoramarkkinointi kieltää kokonaan.

Helsingissä 19.12.2022

Karoliina Majamaa (VTT, yliopistotutkija)
Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti, Helsingin yliopisto