**Lausunto talousvaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 218/2022 vp kuluttajaluottojen sääntelystä**

Panu Kalmi

Taloustieteen professori, Vaasan yliopisto

Kiitän pyynnöstä lausua lakiesityksestä mielipiteeni. Tehtävänannossa kysyttiin erityisesti, mitä vaikuttaisi, jos korkokatto olisi 10 prosenttia ehdotetun 15 prosentin sijaan, ja myös sitä, miten viime vuoden aikana nähty yleinen korkotason nousu vaikuttaa sääntelyyn.

Keskityn vastauksessani erityisesti näihin kysymyksiin ja vain satunnaisesti esitän muita huomioita lakiesityksestä. Aloitan jälkimmäisestä kysymyksestä. Yleisellä korkotasolla on vaikutusta luottojen tarjontaan, koska se vaikuttaa siihen, millä korolla ne pystyvät itse lainaamaan rahaa sisään sekä luottojen vaihtoehtoiskustannuksiin: kun esimerkiksi suhteellisen vakaiden vakuudellisten lainojen korot nousevat, ja kun vakuudettomien kulutusluottojen korot eivät nouse, niin edelliset tulevat lainanantajille houkuttelevimmiksi jälkimmäisiin nähden. Nousseiden korkojen taustalla on tietysti kohonnut inflaatio, joka myös laskee luottojen reaalisia tuottoja. Kaikista näistä syistä **koronnousu vähentää kulutusluottojen tarjontaa korkokaton vallitessa.** Toki varsin perustellusti korkokattokin sopeutuu korkotason noustessa, kun 15 prosentin päälle lasketaan viitekorko. 20 prosentin kohdalla on kuitenkin absoluuttinen raja, joka saattaa täysin realistisissa tilanteissa tulla sitovaksi.

Tehtävänannossa pyydettiin myös tarkastelemaan 15 ja 10 prosentin korkokaton eroja. Ehkä yleisemmin voitaisiin kysyä, tarvitaanko korkokattoa ylipäätään, ja jos tarvitaan, mikä olisi optimaalinen korkotaso sille. Tarkasteluun voitaisiin ottaa myös 20 prosentin korkokatto, joka on tämänhetkinen korkokatto.

Ensinnäkin on hyvä muistaa, että arvioidessa sitä, mikä on lainan kohtuullinen hinta, vastaus ei riipu ainoastaan korosta, vaan myös lainan suuruudesta ja takaisinmaksuajasta. Korkeimmat korot liittyivät erityisesti pienimpiin luottoihin. Itse asiassa pieniä lyhyen maksuajan luottoja ei pysty kannattavasti tarjoamaan kovin matalilla, esimerkiksi nyt tarkastelevilla, koroilla. Ns. pikavipit ovat käytännössä hävinneet markkinoilta, suureksi osaksi jos siinä vaiheessa, kun 2013 korkokatto nostettiin 50 prosenttiin, ja merkittävissä määrin myös sen jälkeen, kun korkokatto 2019 laskettiin 20 prosenttiin ja seuraavana vuonna väliaikaisesti 10 prosenttiin.

Vaikka pikavippeihin liittyi paljon ongelmia, niin niiden korvaantuminen pidemmillä, suuremmilla ja lopulta kalleimmilla luotoilla ei ole sekään ongelmatonta. Kun pienet ja lyhyet luotot häviävät markkinoilta, niin kuluttajat joutuvat ehkä ottamaan tarpeisiinsa nähden suurempaa luottoa, joka todennäköisesti johtaa velkaantumisongelman pahentumiseen. Toisaalta, kuten lakiesityksessä todetaan, korkokatto johtaa siihen, että luotonantajat valikoivat tarkemmin, kenelle he lainaa myöntävät. Tämä sinänsä vähentää velkaantumisongelmaa.

Jonkun suuruista korkokattoa voidaan pitää myös perusteluna, erityisesti sellaisessa tilanteessa, että osalla kuluttajista on niin heikko talousosaaminen, että heitä on syytä suojella heidän omilta päätöksiltään. Toisaalta myöskään kuluttajien tehdessä virheitä asia ei ole täysin suoraviivainen. Tuore taloustieteen huippulehdessä julkaistu kokeelliseen tutkimusasetelmaan perustuva artikkeli päätyi lopputulokseen, jonka mukaan pikavippien (jota Yhdysvalloissa vastaavat palkkapäivälainat (*payday loans*)) kieltäminen vähentäisi hyvinvointia sallivampaan sääntelyyn verrattuna (Allcott ym. 2022).

Joka tapauksessa mitä alempi korkokatto, niin sitä vähäisempää luoton tarjonta, sitä pidempiä maksuajat ja suurempia lainat. Pienet lainat vähenevät markkinoilta. Vaikka olemassaoleva

korkosääntely on tähän jo johtanut, niin edelleen sama logiikka toimii 10 ja 20 prosentin koron välillä. Hallituksen esityksessäkin keskustellaan siitä, että vakuudettomiin kulutusluottoihin erikoistuneet luotonantajat ovat suuressa määrin jo poistuneet markkinoilta, kun sääntely on tehnyt kannattavan toiminnan jatkamisen vaikeaksi.

Mielenkiintoista on myös se, että hallituksen esityksessä on evidenssiä myös siitä, että itse asiassa ylivelkaantumisongelma saattaa olla vähenemässä. Asiakastiedon tilastojen mukaan maksuhäiriömerkintöjen kasvu taittui jo 2020-luvun alussa. (Viimeaikaisimmat tilastot eivät ole enää vertailukelpoisia, kun merkintöjen kestoaika on lyhentynyt). Myös hallituksen esityksessä esitelty data käräjäoikeuksien riita-asioista tukee tätä ajatusta vuoden 2022 osalta. Vaikka asiaa voi olla vielä turhan aikaista arvioida täysin varmasti, niin yksi mahdollinen johtopäätös on, että korkokatto ja muut ylivelkaantumisen estämiseksi tehdyt toimet ovat olleet jo tehokkaita ylivelkaantumisen vähentämisessä. Lisäksi vuoden 2024 aikana käyttöön tuleva positiivinen luottotietorekisteri todennäköisesti parantaa luottojen kohdentumista edelleen, mikä edelleen vähentää ylivelkaantumisongelmaa. Kaikki tämä herättää kysymyksen, onko korkokaton edelleen alentaminen ylipäätään tarpeellista.

Aikaisempi väliaikainen 10 prosentin korkokatto johti myös sillä tavalla erikoiseen tilanteeseen, että koska 10 prosentin korkokatto olisi vaikuttanut myös luottokortti- ja osamaksusopimuksiin, niin nämä jouduttiin sulkemaan sääntelyn ulkopuolelle ”hyödykesidonnaisina” luottoja koskevalla sääntelyllä. Tämä ehdotettu sääntely ei sisällä tätä erottelua, joten ilmeisesti lain esitöissä on todettu, että tämä ongelma ei synny 15 prosentin korkokatolla. Tämä on yksi tekijä 15 prosentin korkokaton puolesta 10 prosenttia vastaan.

Näiden ajatusten pohjalta esitän, että vastaukseni ensimmäiseen kysymykseen on, että **15 prosentin korkokatto on perustellumpi kuin 10 prosentin, mutta toisaalta korkokaton pitäminen nykyisessä 20 prosentissa saattaisi olla kaikkein perustelluin ratkaisu.**

Pari pientä huomiota rajatumman tehtävänannon ulkopuolelta. Sääntelyssä ehdotetaan uuden sääntelyn ulottamista myös ennen syyskuuta 2019 myönnettyihin luottoihin siltä osin, kuin näistä luotoista tehdään uusia nostoja. Esityksessä vakuuttavasti osoitetaan, että näiden lainojen korkotaso on huomattavasti syyskuun 2019 jälkeen myönnettyjä lainoja korkeampi. Toisaalta esityksessä myös myönnetään, että sääntelyn ulottaminen taannehtivasti koskemaan vanhoja lainoja on ongelmallista. Olen samaa mieltä tämän sääntelyn ongelmallisuudesta. Ongelmahan poistuu jonkun ajan kuluessa itsestään, koska myönnettyihin luottoihin liittyy varmasti jonkinlainen aikaikkuna. Tätä olisi voitu esityksen perusteluissa kuvata tarkemmin.

s. 24 liikennevälineiden osamaksukauppa ja esinevakuudelliset asuntoluotot jäävät sääntelyn ulkopuolelle, koska niiden korkotaso on merkittävästi alempi ja 15 prosentin korkokatto on vakuudellisille luotoille perusteettoman korkea: tämä argumentti ei ole loogisesti kestävällä pohjalla. On totta, että korkokatolla ei näille luotoille todennäköisesti ole merkitystä. Se, ettei sillä ole merkitystä, ei kuitenkaan voi olla peruste näiden jättämiselle korkokaton ulkopuolelle. Hinta näille luotoille määräytyy markkinaehtoisesti sääntelystä riippumatta. Korkokatolla ei ole tällöin merkitystä näiden luottojen hinnoittelulle, ja erityisesti näiden hintaa ei tulla asettamaan korkokaton ylärajalle. Tämä on argumentti näiden luottojen sisällyttämiselle hintasääntelyyn, koska tällöin sääntely on yleisemmällä tasolla, eikä siinä tarvitse tehdä poikkeusta tietynlaisille luotoille.

*Lähdeviite:*

Allcott, H., Kim, J., Taubinsky, D. & Zinman, J. (2022): Are High Interest Loans Predatory: Theory and Evidence from Payday Lending, *Review of Economic Studies,* 89: 1041-1084.