

Oikeusministeriölle

31.3.2017

LAUSUNTO PIKALUOTTOSÄÄNTELYN KEHITTÄMISVAIHTOEHDOISTA

Viite: Lausuntopyyntö OM 16/41/2016, 20.2.2017

1 Tausta

4finance Oy ("4finance") on vastaanottanut oikeusministeriöltä 20.2.2017 päivätyn lausuntopyynnön, jossa sitä on pyydetty ottamaan kantaa oikeusministeriön lainvalmisteluosaston laatimaan 17.2.2017 päivättyyn arviomuistioon pikaluottosääntelyn kehittämisvaihtoehtoista.

4finance kiittää mahdollisuudesta saada lausua arviomuistiosta ja lausuu pikaluottosääntelyn kehittämisvaihtoehtoista kunnioittavimmin seuraavaa.

2 Yleiset huomiot arviomuistiosta

2.1 Arviomuistion tavoitteenasettelun ja kehittämisvaihtoehtojen suhde

4finance pitää yleisellä tasolla arviomuistion keskeistä tavoitteenasettelua velkaongelmien vähentämisestä (s. 3–4) ehdottoman **kannatettavana**. Ottaen huomioon erityisesti kuluttajaluottomarkkinoiden erityispiirteet ja niiden merkitys yksityishenkilöiden ylivelkaantumisessa 4finance pitää kuitenkin arviomuistiossa esitettyjä, ensisijassa lyhytaikaisen kuluttajaluottojen rajoittamiseen keskittyviä kehittämisvaihtoehtoja **epäsuhtaisina** ja **hajanaisina**. Arviomuistiossa esitetyillä kehittämisvaihtoehtoilla ei todellisuudessa kyetä vaikuttamaan yksityishenkilöiden velkaongelmien vähentämiseen ja torjumiseen tai niiden vaikutukset kohdistuvat vain erittäin rajatusti arviomuistiossa esiin tuotuihin ongelmiin.

4financen näkemyksen mukaan yksityishenkilöiden velkaongelmien ja ylivelkaantumisen ehkäisemisessä olennaista on **kokonaisvaltainen lähestymistapa** vastuullisen luotonantotoiminnan edistämiseen, ylivelkaantumisen estämiseen sekä jo ylivelkaantuneiden tilanteen helpottamiseen. Tämä puolestaan edellyttäisi muutoksia paitsi kuluttajansuojalainsäädäntöön myös esimerkiksi toimeentuloetuuksia ja yksityishenkilöiden velkajärjestelyjä koskeviin säännöksiin. Velkaongelmien vähentäminen ja torjuminen yksin "pikaluottoiksi" nimettyjen kuluttajaluottojen myöntämistä rajoittamalla **ei** 4financen perustellun näkemyksen mukaan ole **oikeasuhtaista** ja **vaikutuksellista**.

Tämän lausunnon luvussa 4 on esitetty tarkemmin **4financen alustavia kehitys- ja toimenpide-ehtotuksia** kokonaisvaltaiseksi lähestymistavaksi vastuullisen luotonantotoiminnan edistämiseen, ylivelkaantumisen estämiseen sekä jo ylivelkaantuneiden tilanteen helpottamiseen.

2.2 Kuluttajaluottomarkkinoiden erityispiirteet

4financen näkemyksen mukaan arviomuistiossa ei ole riittävällä tavalla kiinnitetty huomiota **kuluttajaluottomarkkinoiden erityispiirteisiin** ja siellä tarjolla olevien kuluttajaluottotuotteiden välisiin **eroihin** (ks. mm. s. 4). Kuluttajaluottomarkkinoilla on erityisen merkityksellistä erottaa yhtäältä **luottolaitosten tarjoamat kuluttajaluotot** ja toisaalta erityisten kuluttajaluotonantoyritysten tarjoamat **lyhytaikaiset kuluttajaluotot**.

Erotuksena luottolaitosten tarjoamiin kuluttajaluottoihin (ensi sijassa luottokorttituotteet ja tililuotot) lyhytaikaiset kuluttajaluotot (ensi sijassa 30 päivän laina-ajan kuluttajaluotot ja ns. pysyvät joustoluotot) vastaavat osaltaan kuluttajien **akuuttiin, mutta tilapäiseen rahantarpeeseen**. Tällaisille luotonottajille lyhytaikaiset kuluttajaluotot voivat olla tilapäisissä rahoitustarvetilanteissa jopa ainut rahoitusvaihtoehto, mikäli luottolaitosten tarjoamat kuluttajaluottotuotteet eivät ole luotonottajan saatavilla tai hänelle sopivia. Lisäksi tulee huomata, että lyhytaikaiset kuluttajaluotot ovat luotonottajalle usein halvin tarjolla oleva luotto.

Luottolaitosten kuluttajaluottojen *saatavuutta* heikentävät tyypillisesti vaatimus talletuspankkiasiakkuuden siirtämisestä luoton myöntävään pankkiin sekä pankkien keskittymisen erityisesti varakkaampien asiakkaiden palveluun. Edelleen on huomioitavaa, että pankkien luotonmyöntöprosessi saattaa kestää usein viikkoja.

Luottolaitosten kuluttajaluottotuotteet *eivät sovi* kaikille luotonottajille, koska palvelun kokonaishinta peritään lukuisina palvelumaksuina lainoista, luottokorteista, talletuksista ja sijoituksista. Luoton hinta on lisäksi jaettu luotonottajalle vaikeasti ymmärrettäviin eriin, kuten avauspalkkioon, hoitopalkkioon, siirtomaksuun ja korkoon. Luottojen kiinteät vuosimaksut ja avauspalkkiot sekä käteisnostopalkkiot tekevät pienet luotot hinnaltaan kalliiksi ja asiakas joutuu sitoutumaan pitkäaikaiseen pankkiasiakkuuteen ja luottosuhteeseen.

Esimerkiksi 4financen tarjoamassa Vivus-lainatuotteessa ei ole ollenkaan avauspalkkiota. Tästä syystä 4financen tarjoama lyhytaikainen kertaluotto on pankkien tarjoamia kuluttajaluottoja edullisempi, jos luotonottaja tarvitsee pienen rahasumman lyhyeksi ajaksi. Jos esimerkiksi otetaan 4financen asiakkaan keskimääräinen nostosumma (324 euroa) keskimääräiselle laina-ajalle (23 päivää) luotonottajan kustannukseksi tulee 37 euroa. Esimerkiksi S-Pankin ehdoilla kustannukseksi tulee noin 82,50 euroa (70 euron avausmaksu + 7,48 euron tilisiirtomaksu + 3,50 euron tilinhoitomaksu + korko) ja Danske Bankin ehdoilla peräti 142,50 euroa (100 euron avausmaksu + 40 euron vuosimaksu + korko)¹.

Huomionarvoista on, että luottolaitosten kuluttajaluotot ovat tyypillisesti tarkoitettu jakamaan yksittäisen suuremman kuluerän kustannukset **usean vuoden ajalle**. Valtaosalla luottolaitosten kuluttajaluotoista laina-aika ylittää viisi vuotta nostohetkellä ja asiakkaalle tarjotaan tyypillisesti luottolimiitti. Luottokorttituotteissa ideana on nimenomaan toistuva ja pitkäaikainen lainaus.

Lyhytaikaiset kuluttajaluotot poikkeavat olennaisesti luottolaitosten kuluttajaluotoista. Lyhytaikaisissa kuluttajaluotoissa lainan kokonaishinta peritään pelkästään korkona, mikä tekee myös hinnoittelusta yksinkertaista ja ymmärrettävää. Lyhytaikaiset kuluttajaluotot ovat **edullisempia** ja **tarkoituksenmukaisia** luottotuotteita nimenomaan tilanteissa, joissa luotonottaja tarvitsee pienen rahasumman lyhyeksi ajaksi. Lyhytaikaisilla

¹ S-Pankin ja Danske Bankin tarjoamien 2 000 euron jatkuvien luottojen/ käyttölainojen vertailu 4financen Vivus-lainatuotteeseen.

kuluttajaluotoilla rahoitetaan ensi sijassa luonteeltaan tavanomaisia, joskin tilapäisesti ilmeneviä elinkustannuksia.²

Kotimaisilla kuluttajaluottomarkkinoilla **99,2 prosenttia** kuluttajaluotoista myönnetään **luottolaitoksissa** ja **0,8 prosenttia muiden luotonantajien** toimesta lyhytaikaisina kuluttajaluottoina.³ Nimenomaan vähittäispankkien luotonannon lisääntyminen on ylipäättänsä mahdollistanut kuluttajaluottokannan kasvun. Lyhytaikaisten kuluttajaluottojen volyyymi on laskenut vuodesta 2012 vuoteen 2015 yhteensä noin 41 prosenttia.⁴ Ainoastaan noin **kaksi prosenttia** suomalaisista **käyttää** ylipäättänsä lyhytaikaisia kuluttajaluottoja.⁵ Lyhytaikaisilla kuluttajaluotoilla ei voida katsoa olevan makrotaloudellista merkitystä.⁶

2.3 Yksityishenkilöiden maksuhäiriömerkintöjen ja velkaongelmien syyt

4financen perustellun näkemyksen mukaan arviomuistiossa ei, sangen ongelmallisesti, ole kiinnitetty tarkempaa ja yksityiskohtaista huomiota yksityishenkilöiden maksuhäiriömerkintöjen ja velkaongelmien **todellisiin taustasyihin**. Tältä osin viitataan ainoastaan maksuhäiriöisten henkilöiden korkeaan määrään eri vuositasoilla (s. 2). Lisäksi todetaan, että kaikista maksuhäiriömerkinnän aiheuttavista velkomustuomioista (18 prosenttia kaikista maksuhäiriömerkinnöistä) 65 prosenttia koskee tili- ja kertaluottoja (s. 2–3).

Vaikka arviomuistio viittaa edellä mainittuihin prosenttilukuihin, se jättää silti erikseen toteamatta, että prosentuaalisesti kuluttajaluotot – niin luottolaitosten kuluttajaluottotuotteet kuin muiden luotonantajien lyhytaikaiset kuluttajaluotot – aiheuttavat ainoastaan **noin 11,7 prosenttia kaikista maksuhäiriömerkinnöistä**.⁷ Usein tällaistenkin maksuhäiriömerkintöjen taustalla saattaa olla jo aikaisempaa ylivelkaantumista, jota ei ole voitu luotonannon yhteydessä huomioida.

Kokonaan jää mainitsematta, että suurimmat maksuhäiriömerkintöjä aiheuttavat asiaryhmät ovat maksamattomat viranomaismaksut ja erinäiset yksityisoikeudellisista saatavista seuranneet ulosoton esteet. 4financen näkemyksen mukaan arviomuistio antaa edellä mainitusta syystä **harhaanjohtavan kuvan** maksuhäiriömerkintöjen ja kuluttajaluottojen välisestä korrelaatiosta.

Peräti 40 prosenttia kuluttajien maksuhäiriömerkinnöistä aiheutuu maksamattomista viranomaismaksuista (sakoista, vahingonkorvauksista ja lakisääteisistä vakuutusmaksuista). Edelleen 35,5 prosenttia kaikista maksuhäiriömerkinnöistä perustuu erinäisistä yksityisoikeudellisista saatavista seuranneisiin ulosoton esteisiin. Näillä viitataan tässä tarkoituksessa yksityisoikeudellisiin saataviin perustuviin sopimuksiin, sitoumuksiin tai

² 4financen haastattelemissa 304 asiakkaasta 80 prosenttia kertoi käyttävänsä lyhytaikaisen luottonsa elinkustannuksien rahoittamiseen (tutkimus 15–23.8.2016).

³ Ks. tarkemmin: http://www.suomenpankki.fi/fi/tilastot/tase_ja_korko/Pages/tilastot_rahalaitosten_lainat_talletukset_ja_korot_lainat_lainat_kotitalouksille_fi.aspx ja http://www.stat.fi/til/lkan/2015/04/lkan_2015_04_2016-03-18_tau_003_fi.html.

⁴ Samat kuin edellä.

⁵ Ks. tarkemmin: http://www.finanssiala.fi/materiaalit/FK-Julkaisu-Saastaminen_luotonkaytto_ja_maksutavat_2015.pdf.

⁶ Ks. tarkemmin liitteenä oleva dosentti, ekonomisti Tuomas Takalon asiantuntijalausunto, 23.3.2017, s. 1.

⁷ Tilastointia ei ole siitä, kuinka maksuhäiriömerkinnät jakautuvat edelleen luottolaitosten ja muiden luotonantajien kuluttajaluottojen välillä. Ottaen huomioon markkinoiden volyymit on kuitenkin oletettavaa, että lyhytaikaisten kuluttajaluottojen osuus on olennaisesti luottolaitosten kuluttajaluottoja pienempi. Ks. tarkemmin Suomen Asiakastieto Oy:n tuottama kaavio ”Maksuhäiriömerkintöjen syyt 2016”: <http://www.mynewsdesk.com/fi/asiakastieto/documents/tilastokuva-maksuhaeirioemerkintoejen-syyt-2016-64048>.

muihin yksityisoikeudelliseen velvoitteisiin, kuten häätöön asuinhuoneistosta tai muusta huoneistosta, lainhakusaataviin, maksamismääräyssaataviin, muihin vahinkovakuutusmaksuihin, muihin yksityisoikeudellisiin saataviin, osamaksukauppasaataviin, velkakirjasaataviin ja vuokrasaataviin.⁸

Arviomuistiossa jää edelleen kokonaan huomiotta se, että pidemmällä aikavälillä tarkasteltuna luonnollisten henkilöiden **velkajärjestelyhakemusten, ulosottoasioiden, ulosottovelkojen ja luottotietomerkintöjen määrä** on merkittävästi **supistunut** Suomessa.

Vuosina 1993–1996 tehtiin vuosittain noin 10 000–14 000 velkajärjestelyhakemusta. Vuonna 1997 tehtiin vielä 5 250 velkajärjestelyhakemusta, mutta vuonna 2016 velkajärjestelyhakemuksien lukumäärä oli enää 4 215.⁹ Vuosien 2008 ja 2015 välillä luonnollisten henkilöiden ulosottoasoiden lukumäärä on vähentynyt 12 prosenttia¹⁰ ja ulosottovelkojen kokonaissaldo on supistunut yli 18 miljoonaa euroa¹¹. Tammikuusta 2014 tammikuuhun 2017 kaikkien luottotietomerkintöjen määrä on vähentynyt yli 65 000 kappaletta.¹² Lisäksi on tiedossa, että järjestämättömien saatavien osuus koko luottokannasta oli suomalaisilla luottolaitoksilla vuonna 2016 vain noin 1,6 prosenttia.¹³

3 Yksityiskohtaiset huomiot kehittämisvaihtoehdoista

3.1 Korkokatto

Arviomuistion mukaan korkokatto olisi syytä laajentaa koskemaan myös 2 000 euron suuruisia ja sitä suurempia luottoja ilman soveltamisalapoikkeuksia (s. 4). Edelleen arviomuistion mukaan korkokatto olisi syytä asettaa suurempien luottojen osalta nykyistä korkokattotasoa huomattavasti alemmalle tasolle, esimerkiksi noin 30 prosenttiin (s. 4). 4finance toteaa, että se on **eri mieltä** arviomuistiossa esitetyn kanssa.

Arviomuistiossa korkokaton laajentamista perustellaan pyrkimyksellä vähentää velkaongelmia ja kohtuuttoman kalliiden luottojen tarjontaa (s. 4). 4finance toteaa etenkin edellä luvussa 2 esitettyyn viitaten, että nyt puheena oleva tavoitteenasettelu ja ehdotettu korkokattosäätelyn laajennus eivät miltään osin ole suhteessa toisiinsa. Ehdotuksessa on myös taloustieteen näkökulmasta kyse epätarkoituksenmukaisesta ja huonosta sääntelykeinosta.¹⁴

Korkokaton laajennus

4finance ei kannata korkokattosäätelyn laajentamista, vaan katsoo etenkin kuluttajaluottojen erityispiirteet huomioiden tarkoituksenmukaisemmaksi **rajata** korkokattosäätely **ainoastaan lainasummaltaan pieniin ja laina-ajaltaan lyhyisiin kuluttajaluottoihin**. Nykyisellään ja toteutuessaan arviomuistiossa ehdotettu korkokattosäätely

⁸ Suomen Asiakastieto Oy:n tiedoksianto 13.3.2017.

⁹ Ks. tarkemmin: SVT: Velkajärjestelyt [verkkajulkaisu]. ISSN=1798-5803. Helsinki: Tilastokeskus Kuutio: 008_velj_tau_103_fi.

¹⁰ Ks. tarkemmin: SVT: Ulosottoasiat [verkkajulkaisu]. ISSN=1798-1514. Helsinki: Tilastokeskus Kuutio: 010_uloa_tau_001_fi.

¹¹ Ks. tarkemmin: SVT: Ulosottoasiat [verkkajulkaisu]. ISSN=1798-1514. Helsinki: Tilastokeskus Kuutio: 020_uloa_tau_002_fi.

¹² Ks. tarkemmin: <http://www.bisnode.com/suomi/juuri-nyt/tilastot/yksityishenkiloiden-ajantasaiset-maksuhairio-tilastot/>.

¹³ Ks. tarkemmin: <http://www.finanssiala.fi/uutismajakka/Sivut/Pankkisektori-luovii-myotatuuleen-vaativissa-olosuhteissa.aspx>.

¹⁴ Ks. tarkemmin liitteenä oleva dosentti, ekonomisti Tuomas Takalon asiantuntijalausunto, 23.3.2017, s. 2–3.

voisi estää isompien hankintojen tekemisen luotolla. Todelliseen vuosikorkoon perustuvan korkokaton laajentaminen yli 2 000 euron luottoihin tekisi samalla lain vastaisiksi useimmat suomalaisten luottolaitoksien tällä hetkellä tarjoamat luottokorttiluotot ja tili-luotot.¹⁵

Arviomuistiossa ei perustella tarkemmin, miksi täysin **erilaiseen tarkoitukseen ja erilaiselle asiakaskunnalle tarkoitetuista lainatuotteista** (lyhytaikaiset luotot, tililuotot, luottokortit, hyödykesidonnaiset luotot) olisi syytä säätää samaan todelliseen vuosikorkoon perustuvalla lainsäädännöllä. 4finance katsoo, että korkokattosäätelyn laajennus (ja samanaikainen korkokattotason alentaminen) tulisivat merkittävällä tavalla **supista-****maan** lyhytaikaisten kuluttajaluottojen, kuten myös hyödykesidonnaisten luottojen, **tar-****jontaa** ja rahoitusvaihtoehtoja tilapäisen akuutin rahatarpeen kattamiseen. Tämä edel-
leen voisi johtaa luottojen ylikysyntätilanteeseen.¹⁶

Arviomuistiossa esitetyt korkokattoa kiristävät ja laajentavat toimenpiteet johtaisivat todennäköisesti myös kotitalouksien *maksuhäiriöiden lisääntymiseen* luottotarjonnan olennaisen vähentymisen myötä. Kotitaloudet eivät voisi enää nykyisellä tavalla rahoittaa elin-kustannuksiaan luottokorttiluotoilla, tililuotoilla, hyödykesidonnaisilla lainoilla ja lyhytai-kaisilla kuluttajaluotoilla. Kotitalouksien rahoitusvaihtoehtoiksi Suomessa jäisivät tällöin sukulaiset, ystävät ja panttilainaamot. Säätelyn kiristäminen kysynnän pysyessä edelleen korkeana voisi johtaa myös riskiin ulkomailta käsin Suomessa harjoitettavan luvattoman luotonannon merkittävästä kasvusta.

Huomioitavaa on, että arviomuistiossa ei tuoda esille, mistä kotitaloudet saisivat **korvaa-****vaa rahoitusta** korkokattosäätelyn supistaessa olennaisesti luottotarjontaa.¹⁷ Esimerkiksi sosiaalinen luototus ei voi realistisesti korvata noin 231 miljoonan euron arvoista lyhytaikaisten kuluttajaluottojen markkinaa¹⁸, kun otetaan huomioon, että Suomessa myönnetään sosiaalisia luottoja vain noin tuhat kappaletta vuodessa¹⁹. **Kotitalouksien rahoituskannan ylläpitäminen** on keskeinen kehittämis ehdotusten vaikuttavuusarvi-
oinnin kohde. Erityisesti tulee taata, että luotonanto myös pienituloisille ja tilapäisessä rahantarpeessa oleville kotitalouksille on jatkossakin mahdollista.

Suomen Asiakastieto Oy:n luottoluokitusjärjestelmässä sen luokkiin A, B ja C kuuluu noin 18,3 prosenttia suomalaisista.²⁰ Tällä väestöosalla on luotonsaantivaikeuksia luottolai-
toksilta. Korkokattosäätelyn laajennus jättäisi suurella todennäköisyydellä luottoluok-
kiin A, B ja C kuuluvat yksityishenkilöt kokonaan luottomarkkinoiden ulkopuolelle.

Nimenomaisella lainan suuruuteen perustuvalla hintasäätelyllä (30 tai 50 prosenttia lai-
namäärästä riippuen) ei perustellusti kyetä huomioimaan lyhytaikaiseen luotonantoon
olennaisesti kuuluvien **luottoriskien** kattamista. Luottoriskien arviointi kuuluu jo ole-
massa olevan lainsäädännön mukaisesti luotonantajalle. Luotonantajalla on kuluttajan-
suojalain (38/1978) 7 luvun 14 §:n mukaisesti nimenomainen velvollisuus arvioida, ky-

¹⁵ Erityisen ongelmallisia todelliseen vuosikorkoon perustuvan korkokaton osalta olisivat luottolaitoksien perimät lainatilien avausmaksut ja luottokorttien vuosimaksut, jotka nostavat luoton todellisen vuosikoron ensimmäisen nos-
ton yhteydessä tuhansiin tai jopa kymmeneen tuhansiin prosentteihin.

¹⁶ Ks. tarkemmin liitteenä oleva dosentti, ekonomisti Tuomas Takalon asiantuntijalausunto, 23.3.2017, s. 3.

¹⁷ Ks. myös liitteenä oleva dosentti, ekonomisti Tuomas Takalon asiantuntijalausunto, 23.3.2017, s. 3.

¹⁸ Ks. tarkemmin: http://www.stat.fi/til/lkan/2015/04/lkan_2015_04_2016-03-18_tau_003.fi.html.

¹⁹ Ks. tarkemmin: Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2015:15: Sosiaalisen luototuksen kehittämi-
nen.

²⁰ Suomen Asiakastieto Oy:n Consumer Rating Delta -esitys 20.4.2016.

keneekö kuluttaja täyttämään luottosopimuksen mukaiset velvoitteensa. Sääntelyssä tulisi huomioida tarve nimenomaan luottoriskien ja luottokelpoisuuden arvioinnin edellytysten parantamiselle.²¹

Korkokaton taso

Arviomuistio ei pidä sisällään yksityiskohtaista esitystä siitä, miltä osin nyt tarjottavia kuluttajaluottotuotteita on pidettävä ”kohtuuttoman kalliina” (s. 4). Kuten edellä on jo todettu, luottolaitosten kuluttajaluotot **eivät ole referenssikelpoisia** luottotuotteita lyhytaikaisiin kuluttajaluottoihin, miltä osin päätymistä esimerkkilukuun 30 prosenttia on pidettävä ilmeisen virheellisenä.

Vertailukelpoisilla referenssituotteilla pitäisi olla esimerkiksi lyhytaikaisten lainatuotteiden kanssa identtinen asiakasprofiili, maturiteetti, lainakoko, myyntikanava ja hakemusprosessi. Huomioitavaa on, että arviomuistiossa viitatussa kuluttaja-asiamiehen selvityksessä KKV/143/14.08.01.08/2016 (s. 4) ja sen laskelmissa luottolaitosten kuluttajaluottojen todellinen vuosikorko on laskettu oletuksella, että maturiteetti on yksi vuosi. Esimerkiksi S-Pankin todellinen vuosikorko on tällöin 23,258 %. Mikäli maturiteetti olisi sen sijaan vain 30 päivää, olisi vuosikorko jo 109,3 %, eli selkeästi yli 50 prosenttia. **Näin esimerkiksi lyhytaikaista 30 päivän luottoa 2 000 euron lainapääomalle ei ole saatavilla alle 50 prosentin todellisella vuosikorolla myöskään luottolaitoksilta.**

Arviomuistiossa viitatu luottolaitosten tarjoamat 1 500–2 000 euron luotot on tarkoitettu luotonottajan pysyvään käyttöön johtaen luotonottajat lainaamaan enemmän pidemmällä aikavälillä kuin mitä he lainaisivat lyhytaikaisia luottotuotteita käyttäen. Luottolaitosten kuluttajaluotot ovat tarjolla ainoastaan luottolaitoksen asiakkaille pysyvinä luottolimiitinä luottolaitosten konttoreissa ei-elektroniseen hakemusprosessiin pohjautuen. Sen sijaan lyhytaikaisten kuluttajaluottojen luottihakemus täytetään tyypillisesti Internetissä, eikä luotonottajan tarvitse vierailla konttorissa tai hankkia käyttötiliä. Luottolaitosten on myös mahdollista hyödyntää ristikkäissubventiota eli kerätä asiakkailta tuloja palvelumaksuina ja samaan aikaan tarjota osaa tuotteista (kuten kuluttajaluottoja) alhaisella hinnalla.

Huomioitavaa on, että arviomuistiossa viitattu kuluttajaluottojen hinnoittelun ”kohtuuttomuus” antaisi edelleen ymmärtää, että kuluttajaluotonantoalalla esiintyisi **monopoli-hinnoitteluun** rinnastettavia ominaisuuksia. Näin ei luonnollisestikaan ole. Mikäli lyhytaikaiset kuluttajaluotot olisi hinnoiteltu monopolistisesti, lainamarkkinoille olisi jo tullut kilpailijoita, jotka olisivat tarjonneet lainoja vallitsevia hintoja edullisemmin – erityisesti, kun markkinoille tulon esteet ovat sinänsä matalat. Päinvastoin lyhytaikaisia kuluttajaluottoja tarjoavien yhtiöiden määrä on vähentynyt noin 30 prosenttia vuoden 2013 lainsäädäntömuutoksen jälkeen. Vuoden 2013 aikana ja sen jälkeen pienimmät luotonantajat ovat poistuneet ja suuremmat kansainväliset luotonantajat ovat pysyneet lainamarkkinoilla.

Merkillepantavaa on, että nykyisiä lyhytaikaisia kuluttajaluottotuotteita tarjoavien yritysten asiakkaiden olisi halutessaan mahdollisuus hakea myös vertailukelpoisiksi väitetyjä referenssituotteita. Asiakkaat eivät näin kuitenkaan tee, sillä he haluavat luoton yritykseltä, joka tarjoaa ratkaisun nimenomaan lyhytaikaiseen likviditeettiongelmaan. Taloustutkimuksen asiakastytyväisyystutkimuksen mukaan **asiakastytyväisyys** esimerkiksi 4financen laina-asiakkaiden keskuudessa on hyvin korkea²².

²¹ Ks. liitteenä oleva dosentti, ekonomisti Tuomas Takalon asiantuntijalausunto, 23.3.2017, s. 4.

²² 4financen asiakkaista 85 % on erittäin tyytyväisiä tai hyvin tyytyväisiä (Taloustutkimus 23.11.2016).

Huomioitavaa on, että arviomuistiossa esitetty kahtalainen korkokattotasoa yli ja alle 2 000 euron suuruisissa luotoissa tulisi suurella todennäköisyydellä **vaikeuttamaan** korkokattosääntelyn noudattamisen **valvontaa**. Nykyisellään kehittämis ehdotus johtaisi **tulkinanvaraisiin** tilanteisiin esimerkiksi sellaisissa tililuotoissa, joissa asiakas nostaa ensin 1 800 euroa, ja tekee sen jälkeen esimerkiksi 201 euron suuruisen lisänoston.

Kahtalaisen korkokaton soveltamista nimenomaan yli ja alle 2 000 euron luotoissa voidaan pitää ylipäänsä **keinotekoisena**. Korkokattosääntelyn osalta ei ole olemassa tiettyä **lainakokoa**, tässä tapauksessa esimerkiksi 2 000 euroa, jonka ylittyessä luotonannon kustannukset muuttuisivat merkittävästi. Lainahinnoittelu perustuu aina ennen kaikkea luotonantajan rahoituksen hintaan, asiakkaille tuotettavien hyötyjen määrään (kuten rahansiirron nopeuteen ja asiakaspalvelun laatuun) sekä luottihakemuksen luottoriskiluokitukseen.

Kokonaiskustannukset huomioiva hintakatto

4finance katsoo, että osana velkaongelmien vähentämiseen ja kuluttajaluottojen läpinäkyvyyteen tähtääviä lainsäädäntöuudistuksia kuluttajaluotonannon alalla **luovutaan todelliseen vuosikorkoon perustuvasta korkokattosääntelystä**. Nykyisellään todelliseen vuosikorkoon nojaava korkokattomalli synnyttää tarpeen säännellä erikseen korkoa ja toisaalta muita luottokuluja.

4finance ehdottaa, että Suomessa tulisi siirtyä **luoton kaikki kokonaiskustannukset huomioivaan hintakattoon**. Tämän myötä kuluttajaluottomarkkinoilla kyettäisiin seuraamaan samanaikaisesti sekä korkojen että muiden kulujen tasoa. Erikseen tulisi selvittää, mikä tuollaisen hintakaton sopiva taso voisi olla erityisesti lyhytaikaiseen luotonantoon liittyvät luottoriskit huomioiden. Luoton kokonaiskustannukset eivät kuitenkaan koskaan saisi olla lainan pääomaa suuremmat. Kansallisesta todelliseen vuosikorkoon perustuvasta korkokattosta luopumiselle **ei ole EU-lainsäädännöllisiä esteitä**.

4finance ehdottaa jatkovalmistelussa huomioitavaksi ns. Iso-Britannian mallia hintakattosääntelystä. Iso-Britanniassa otettiin maan finanssivalvontaviranomaisen Financial Conduct Authorityn (FCA) toimesta käyttöön 2.1.2015 perusteellisen tutkimuksen ja toimialakuulemisten jälkeen erityinen hintakatto ("cost cap"). Hintakatolle asetettiin kaksi tavoitetta eli kuluttajien suojaaminen ylisuurilta maksuilta sekä tehokas lainantarjoajien välinen kilpailu hyödyttämään kuluttajaa.

Hintakattosääntelyn ongelmallisista kilpailuvaikutuksista huolimatta FCA valitsi hintakattomekanismin, jossa yhdistyvät päivittäinen hintakatto ("initial cost cap per day") sekä kokonaiskustannukset huomioiva hintakatto ("total cost cap"). FCA määrittä hintakattomekanismin piiriin kuuluviksi kalliit lyhytaikaiset lainat ("high-cost short-term credits"), joissa vakuudettoman alle 12 kuukauden lainan todellinen vuosikorko on yli 100 prosenttia. Päivittäisen hintakaton määrä on 0,8 prosenttia sisältäen kaikki lainan korkokulut ja muut kustannukset sekä kokonaiskustannusten hintakatto 100 prosenttia. Lainanottajan ei tarvitse koskaan maksaa lainastaan korkoina ja muina kuluina enempää kuin lainan pääoman määrä. Lisäksi osana hintakattomekanismia on erityinen maksuhäiriökulukatto ("fixed default fees"), joiden mukaisesti perintäkulut eivät saa ylittää 15 punnan kulukattoa.²³

Kokonaiskustannukset huomioiva hintakatto on 4financen näkemyksen mukaan **paras ja ymmärrettävin sääntelyväline** kuluttajien suojaamiseksi lainariskeiltä. Hintakatto vastaa myös niihin nykytilanteeseen liittyviin ongelmiin, joissa yksityishenkilöiden velkaongelmat syvenevät pakollisten maksujen ja korkojen kerryttäessä kokonaisvelkaa selvästi

²³ Ks. tarkemmin: <http://www.fca.org.uk/news/press-releases/fca-confirms-price-cap-rules-payday-lenders>.

alkuperäistä lainapääomaa enemmän. Hintakatto pystyisi myös rajoittamaan lainaan liittyviä kuluja esimerkiksi tilanteessa, jossa luotonottaja päättää siirtää eräpäivää ennen lainan erääntymistä. Luotonottajien olisi helppo ymmärtää luotonannon hinnoittelua, minkä lisäksi myös alan valvonta olisi hinnoittelun läpinäkyvyyden myötä kustannustehokasta.

Ennen mahdollista siirtymistä luoton kaikki kustannukset huomioivaan hintakattoon on erityisesti kuitenkin selvitettävä tällaisen sääntelyvälineen **kilpailuvaikutukset**. Oletettavaa on, että hintasääntely ei suosi tehokasta kilpailua markkinoilla. Lisäksi on syytä selvittää, millainen vaikutus aikaisempaa edullisemmilla kuluttajaluottotuotteilla on haettaviin **lainamääriin**.

3.2 Muuna kuin korkona perittäviä luottokustannuksia koskevan sääntelyn tiukentaminen

Arviomuistiossa esitetään, että korkokattosääntelyn kiertämisen estämiseksi ja hinnoittelun selkeyttämiseksi tulisi selvittää tapoja tiukentaa muuna kuin korkona perittäviä luottokustannuksia koskevaa sääntelyä (s. 5). Arviomuistiossa on myös esitetty joitakin sääntelymalleja tämän toteuttamiseksi. Kehittämisvaihtoehtona on muun ohella esitetty, että erilliset korvaukset luotosta tosiasiasa vastaisivat luotonantajalle luotosta aiheutuneita kuluja taikka että muuna kuin korkona perittäville luottokustannuksille asetettaisiin euromääräinen tai prosentuaalinen raja (s. 5).

4finance pitää **yleisellä tasolla kannatettavana**, että luottokustannuksia koskevaa sääntelyä selvennetään. Sen sijaan 4finance **ei kannata** – etenkin nyt esitettyjä tapoja – tiukentaa luottokustannuksia koskevaa sääntelyä. Ehdotuksessa on jälleen myös taloustieteen näkökulmasta kyse epätarkoituksenmukaisesta ja huonosta sääntelykeinosta.²⁴

Kuten jo edellä on korkokaton osalta todettu, kuluttajaluotonannon alalla tulisi ylipääntänsä **luopua** EU-oikeudellisesti määriteltyyn **todelliseen vuosikorkoon perustuvasta korkokattosääntelystä** ja siirtyä luoton kaikki kustannukset huomioivaan hintakattoon. Näin **vältettäisiin** myös tarve korosta irrotettujen luottokustannusten **erillissäätelylle**.

Erityisen **ongelmallisia** ovat nyt esitetyt sääntelymallit luottokustannusten tosiasiallisuusvaatimuksista ja nimenomaisista vuosittaisista kulukatoista. Kumpikin sääntelymalliehdotus **vaikeuttaisi** olennaisella tavalla yhtäältä sekä **liiketoiminnan ennustettavuutta** että toisaalta **kuluttajaluottojen valvontatoimintaa**. Luotonantajien tulisi kyetä ennakoimaan kaikki asiakkaan kulloinkin tekemät valinnat luottotuotteensa osalta sekä huolehtia jatkuvasti erityyppisistä tietojärjestelmä- ja asiakassopimuspäivityksistä voimassa olevien kulukattojen mukaisesti. Oletettavaa on, että päivitysten toteuttaminen jokaisen ilmoitetun kulukattomuutoksen yhteydessä edellyttäisi useiden kuukausien työtä.

Vuosittain vaihteleva kulukatto aiheuttaisi merkittävää **haittaa myös luotonottajille** aiemmin tutun lainatuotteen muuttuessa hinnoittelultaan ja ominaisuuksiltaan. Oletettavaa on, että säännölliset kulukattomuutokset johtaisivat siihen, että asiakkaille tarjottavat luottotuotteiden lisähyödyt ja -ominaisuudet tulisivat vähentymään.

Etenkin luottokustannusten tosiasiallisuusvaatimus kasvattaisi luottokulujen perimiskelpoisuutta koskevaa **tulkinnanvaraa**. Tietyissä tilanteissa voisi olla aidosti tulkinnanvaraista, onko luotonantajalla laillista oikeutta periä luottokustannuksia asiakkaalta. Tämä tulkinnanvaraisuus heijastuisi luonnollisesti samanaikaisesti myös kuluttajaluottojen valvontatoimintaan **lisäten** olennaisesti valvonnan edellyttämää **työmäärää**.

²⁴ Ks. tarkemmin liitteenä oleva dosentti, ekonomisti Tuomas Takalon asiantuntijalausunto, 23.3.2017, s. 3–5.

3.3 Korkokattosäännöksen rikkominen

Arviomuistiossa ehdotetaan harkittavaksi korkokaton rikkomisen sopimusoikeudellisten seuraamusten ankaroittamista yleisesti siten, ettei kuluttajalla olisi korkokaton rikkomistilanteissa velvollisuutta maksaa luottokustannuksia lainkaan (s. 7). 4finance katsoo, että luottokustannusten kaikkalainen leikkaaminen **ei ole tehokas ja/tai kohtuullinen tapa** estää lainsäädännön, tässä tapauksessa korkokattosäännöksen, rikkomista.

Huomioitavaa on, että mikäli korkokattosäntelyn rikkomisen sopimusoikeudellisena seuraamuksena olisi velallisen vapautuminen kaikkien luottokustannusten maksamisesta, merkitsisi tämä **olennaista poikkeamaa** osapuolten **oikeuksien ja velvollisuuksien keskinäisestä tasapainosta**. Käytännössä tämä esimerkiksi mahdollistaisi, että kuluttaja, jolta luotonantaja olisi erehdyksessä perinyt 0,5 prosenttia korkokaton ylittävää korkoa kolmen kuukauden ajalta, saisi käyttöönsä luottoa täysin vastikkeetta. Tällaisessa tilanteessa luotonantajan sinänsä lainvastainen, joskin moitittavuudeltaan ilmeisen vähäinen menettely johtaisi sopimusoikeudellisesti kohtuuttomaan ja yksittäistapauksissa joustamattomaan seuraamukseen. Ehdotuksen ongelmallisuutta korostaisi edelleen, mikäli korkokattotaso yli ja alle 2 000 euron luotoissa olisi arviomuistiossa esitetyllä tavalla erisuuruinen ja siten tulkinnalle altis.

Tosiasiallisesti korkokattosäännöksen rikkomisen sanktioinnissa olisi kyse kotimaiselle oikeusjärjestelmälle vieraan **rangaistusluonteisen vahingonkorvauksen** käyttöönotosta. Näin vahingonkorvaus voisi ylittää vahingonkäräjälle aiheutuneen vahingon määrän. Velvoiteoikeudellinen rikastumiskiellon periaate huomioiden ehdotusta tällaisesta sanktioluonteisesta seuraamuksesta on pidettävä verrattain ongelmallisena ja jopa tietoisille väärinkäytöksille alttiina.

Toisin kuin arviomuistiossa esitetään, kuluttajasopimusten kohtuuttomista ehdoista annettu neuvoston direktiivi (93/13/ETY, ”sopimusehtodirektiivi”) ei suoraan tue saatikka edellytä ehdotetun tyyppisen sanktioluonteisen seuraamuksen käyttöönottoa. Tältä osin on huomioitava, että sopimusehtodirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle on nimenomaisesti rajattu **sopimuksen olennaiset ehdot**, kuten hyödykkeen hinta. Sopimusehdon mitättömyys onkin arvioitava suhteessa tähän olennaisten ehtojen ydinalueeseen: mitättömyys voi kohdistua ainoastaan sopimuksen vähemmän olennaisiin ehtoihin eli ehtoihin, joiden mitättömyys ei yleensä vaaranna koko sopimuksen täyttymistä. Hyödykkeen hintaa koskevan ehdon mitättömyys johtaisi tässä suhteessa aina ja kategorisesti täysin vastikkeettomaan suoritukseen. Ottaen huomioon sopimusehtodirektiiviä koskeva EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö, direktiivin tarkoituksena on päinvastoin perustaa osapuolten välille **todellinen tasapaino**, jolla voidaan palauttaa sopimuspuolten välinen yhdenvertaisuus.²⁵

Joka tapauksessakin 4finance pitää nimenomaista korkokattosäännöksen rikkomisen sopimusoikeudellista sääntelyä **tarpeettomana**. Sopimusehtojen kohtuuttomuuden arvioinnissa on aina kyse **yksittäistapauksellisesta** tarkastelusta, jossa otetaan huomioon sopimuksen koko sisältö, osapuolten asema, sopimusta tehtäessä vallinneet olot ja olojen muuttuminen sekä muut seikat.

²⁵ Ks. tarkemmin mm: tuomio 26.10.2006, Mostaza Claro, C-168/05, EU:C:2006:675, 36 kohta.

3.4 Vertaislainasaatavien viivästysseuraamukset ja perintäkulut

Vertaislainat rinnastetaan nykyisin kuluttajansuojalain kuluttajaluottoja koskevassa sääntelyssä kuluttajaluottoihin. Arviomuistiossa katsotaan, että vertaislainat olisi syytä huomioida vastaavalla tavalla korkolain tahdonvaltaisuutta koskevassa pykälässä sekä saatavien perinnästä annetun lain kuluttajasaatavia koskevissa pykälissä (s. 6).

4finance **ei vastusta** ehdotusta siltä osin kuin sääntelytarkistukset koskevat **ainoastaan** ja nimenomaisesti **kuluttajansuojalain 7 luvun 1 §:n 3 momentin** tarkoittamia elinkeinonharjoittajan välittämiä luottoja kuluttajalle. Sääntelytarkistukset eivät siten saa johtaa tilanteeseen, jossa aidosti kuluttajien väliset luottosopimukset ilman luottoa välittävää elinkeinonharjoittajaa rinnastettaisiin ammattimaiseen luottotoimintaan.

3.5 Kuluttaja-asiamiehen toimivaltuudet kuluttajaluottoja koskevissa asioissa

Arviomuistion mukaan olisi syytä pohtia, tulisiko kuluttaja-asiamiehelle ottaa käyttöön valtuudet hakea seuraamusmaksun määräämistä kuluttajansuojalain kuluttajaluottoja koskevan sääntelyn rikkomistilanteissa (s. 8–9). Lisäksi arviomuistiossa viitataan kuluttaja-asiamiehen aiemmin antamaan lainsäädäntöesitykseen, jonka mukaisesti sen tiedonsaantioikeuksia tulisi laajentaa nykyisestä. 4finance on **eri mieltä** nyt puheena olevien ehdotusten tarpeesta.

Seuraamusmaksu- ja tiedonantovaltuuksia lisäämällä ei kyetä sellaisenaan ratkaisemaan kuluttajaluottojen valvontaan liittyviä ongelmia ja haasteita. Huomioitavaa on, että kuluttaja-asiamies poikkeaa olennaisesti muista valvontaviranomaisista siinä, että lainvalvontatehtävien lisäksi sille on asetettu tosiasiallisesti selkeä edunvalvontatehtävä. Lisäämällä jo tähän ennestään kahtalaiseen ja vastakkaisiin intressejä sisältävään tehtäväkenttään laajempia sanktiointioikeuksia kasvatetaan samalla riskiä hallinnon **neutraaliteettiperiaatteen** loukkaamisesta. Valtuuksien ja seuraamusten tulee joka tapauksessakin olla aina samanlaisia siitä riippumatta, minkälaista asiaa kuluttaja-asiamies käsittelee. Tässä tarkoituksessa kaikkinaiset valtuuksia koskevat tarkistukset tulee joka tapauksessakin käsitellä osana oikeusministeriön kuluttajaviranomaisten toimivaltuuksia koskevaa uudistushanketta²⁶, ei ainoastaan tiettyä rajattua alaa koskien.

Huomioitavaa on, että toisin kuin arviomuistio antaa ymmärtää (s. 8), Euroopan unionissa vireillä oleva yhteistyöasetusta (2006/2004) koskeva asetusehdotus (KOM 2016 283 lopullinen), ei tule johtamaan seuraamusmaksun käyttöönottamiseen kaikissa jäsenmaissa. Tosiasiassa jopa täysharmonisointiin pyrkivässä EU-oikeudessa suhtaudutaan hyvin joustavasti jäsenvaltioiden oikeuteen päättää itse kuluttajamarkkinoinnissa käytettävistä valvonta- ja seuraamusjärjestelmistä.

Siltäkin osin kuin on kysymys asetuksen soveltamisalaan kuuluvista kuluttaja-asioista, asetusehdotuksen 8 artiklan sisältämät valtuudet ovat vallan kolmijaon näkökulmasta äärimmäisen ongelmallisia. Myös eduskunnan talousvaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että asetusehdotus aiheuttaa nykyisessä muodossaan huolenaiheita etenkin sääntelyn johdonmukaisuuden, oikeusvarmuuden toteutumisen ja suhteellisuusperiaatteen kannalta.²⁷

Osana kuluttajaluottosääntelyn kehittämistä 4finance esittää, että harkittavaksi otetaan kaikkien kuluttajaluottojen valvonnan keskittäminen **yksinomaan Finanssivalvontaan**.

²⁶ Ks. tarkemmin: OM Mietintöjä ja lausuntoja 11/2015: Kuluttajansuojaviranomaisten toimivaltuudet.

²⁷ Ks. tarkemmin TaVL 27/2016 vp, s. 5.

Huomioitavaa on, että valvontaviranomaisena Finanssivalvonnalla on nimenomainen rahoitusalaan liittyvä erityisosaaminen, minkä lisäksi luottolaitosten luottotuotteet ovat jo tällä hetkellä Finanssivalvonnan valvontatoiminnan piirissä.²⁸ Valvontatoiminta olisi rahoitettavissa valvottavilta kerättävin valvontamaksuin.

4finance pyytää huomioimaan, että Kilpailu- ja kuluttajaviraston kuluttaja-asioista vastaavalla kuluttaja-asiamiehellä sekä Etelä-Suomen aluehallintovirastolla on jo nykyiselläänkin merkittäviä **resursoinnillisia vaikeuksia** ja työnjaollisia ongelmia suoritua niille säädettyistä valvontatehtävistä kuluttajaluottojen osalta.²⁹ Seuraamusmaksu- ja tiedonantovaltuuksia laajentamalla on oletettavaa, että työkuormitus vain lisääntyy.

3.6 Kuluttajia koskevien summaaristen asioiden käsittely tuomioistuimessa

Arviomuistiossa tuodaan esiin EU-oikeuden vaikutuksia kuluttajansuojalain kohtuuttomia sopimusehtoja koskevaan sääntelyyn sekä tuomioistuimen tutkimisvelvollisuutta koskevaan sääntelyyn. Arviomuistion mukaan kansallista lainsäädäntöä on syytä muuttaa siltä osin kuin sääntely on ristiriidassa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa. Järjestelmän selkeyden ja johdonmukaisuuden varmistamiseksi muutostarpeita tulisi kuitenkin arvioida kokonaisuutena. Samassa yhteydessä olisi myös aiheellista arvioida, olisiko summaarisessa haastehakemuksessa, joka perustuu kuluttajasopimukseen, nykyistä yksityiskohtaisemmin yksilöitävä ne seikat, joihin vaatimus perustuu (s. 10).

4finance **ei pidä tarpeellisena** laajentaa tuomioistuinten oma-aloitteista tutkimisvaltaa ja -velvollisuutta kuluttajasopimuksia koskevissa summaarisissa asioissa saatikka säätää siitä erikseen lailla. Suppeasta oma-aloitteisesta tutkimisvallasta ja -velvollisuudesta voidaan voimassa olevien oikeusohjeiden mukaisesti poiketa kuluttajasopimuksellisissa tilanteissa, joissa kannevaatimus perustuu sopimusehtodirektiivin vastaiseen kohtuuttomaan sopimusehtoon (on selvästi perusteeton). Edelleen sikäli kuin sopimusehto kohdistuu vakiosopimukseen sisältyviin olennaisiin ehtoihin, kohtuuttomuuden arviointi kuitenkin estyy, mikäli ehdot on laadittu selkeästi ja ymmärrettävästi.

Edellä esitettyä seuraten 4finance **ei** myöskään **pidä aiheellisena** säätää yksityiskohtaisemmin summaarisen haastehakemuksen sisällöstä esimerkiksi vaatimuksen perusteena olevien seikkojen osalta. Summaarisen haastehakemuksen sisältövaatimuksia laajentamalla täysin riidattomien ja intressiltään pienien velkomusasioiden edellyttämä **työmäärä** tulisi kasvamaan, mikä osaltaan tulisi huomioida myös summaarisissa asioissa tuomittavien oikeudenkäyntikulujen enimmäismäärässä. Suppeatutkintaiset asiat lähes tyvisivät näin tavanomaista riitajuttua, eikä prosesseissa voitaisi saavuttaa kevennetyillä menettelyillä nimenomaisesti tavoiteltuja tehokkuus- ja taloudellisuusetuja. 4finance esittää erityisesti pienten riidattomien saatavien kohdalla harkittavaksi niiden suoraa ulosotokelpoisuutta, joka osaltaan rajoittaisi oikeudenkäynti- ym. kulujen määrää tällaisissa asioissa.

4finance kannattaa ennen kaikkea toimenpiteitä, joilla summaaristen riita-asioiden hoito kyetään järjestämään nykyistä **nopeammalla ja kustannustehokkaammalla tavalla**. Tältä osin erityisesti oikeusministeriön työryhmän esitys sähköisen asioinnin kehittämisestä summaarisissa riita-asioissa on oikeasuuntainen kehittämisehdotus.³⁰

²⁸ Ks. myös liitteenä oleva dosentti, ekonomisti Tuomas Takalon asiantuntijalausunto, 23.3.2017, s. 4.

²⁹ Ks. tarkemmin: Keinänen, Anssi & Vartiainen, Niko: Pikaluottojen valvonta: miten lainsäädännön valvonta toteutuu käytännössä? Edilex 2016/23.

³⁰ Ks. tarkemmin: OM Mietintöjä ja lausuntoja 12/2017: Summaaristen riita-asioiden keskittäminen.

3.7 Muut huomiot

Positiivinen luottorekisteri

4finance esittää, että osana kuluttajaluotonantoa koskevan sääntelyn kehittämistä ja velkaongelmien ehkäisemistä jatkovalmistelussa huomioidaan mahdollisuus erityisen **positiivisen luottorekisterin perustamiselle**. Tällaisella yksityishenkilöiden kaikki lainat listaavan rekisterin perustamisella olisi osaltaan mahdollista estää luottojen myöntäminen ylivelkaantuneille yksityishenkilöille sekä ylipäättänsä parantaa luottokelpoisuuden arviointimenettelyä.

Positiivisen luottorekisterin puuttuessa luotonantajilla ei ole mahdollisuutta tarkistaa, kuinka monta luottoa luotonhakijalla on muista luottoa myöntävistä yrityksistä, ja minkä suuruisia nämä luotot mahdollisesti ovat. Todettakoon, että positiivisen luottorekisterin sallimista ovat julkisuudessa kannattaneet viimeksi esimerkiksi Finanssialan Keskusliitto³¹, Finanssivalvonta³² ja Suomen Asiakastieto Oy³³.

Valtiovarainministeriön tulotietorekisteri

4finance esittää, että osana kuluttajaluotonantoa koskevan sääntelyn kehittämistä ja velkaongelmien ehkäisemistä jatkovalmistelussa otetaan huomioon myös valtiovarainministeriön valmisteleman tulotietorekisterin hyödyntäminen luotonhakijan tulotietojen varmentamiseksi. Esimerkiksi kuluttaja-asiamies on esittänyt tukensa tulotietorekisterin hyödyntämiselle luotonannossa.³⁴

Yksityishenkilöiden velkaneuvonnan kehittäminen

4finance esittää, että osana kuluttajaluotonantoa koskevan sääntelyn kehittämistä ja velkaongelmien ehkäisemistä jatkovalmistelussa otetaan huomioon myös **yksityishenkilöiden velkaneuvonnan kehittäminen**. Tässä tarkoituksessa tulisi ottaa harkintaan mahdollisuus avata Iso-Britannian mallin mukaisesti **velkaneuvontapalvelujen tarjoaminen** myös **yksityisille yhtiöille** finanssivalvontaviranomaisen valvomana. Tältä osin looginen valvontaviranomainen olisi Suomessa **Finanssivalvonta**, joka osaltaan varmistaisi velkaneuvontapalvelujen saatavuuden ja sen, että neuvot annetaan asiakkaan parasta ajatellen.

Iso-Britanniassa yksityinen velkaneuvoja voi laatia velkaneuvonta-asiakkaan kanssa lainanhoitosuunnitelman ("debt management plan") taikka neuvotella velkaneuvonta-asiakkaan velkojien kanssa henkilökohtaisen vapaaehtoisen järjestelyn ("individual voluntary arrangement"). Jälkimmäisessä järjestelyssä velkaa lyhennetään kuukausittain viiden vuoden ajan, minkä jälkeen velan maksamaton osa annetaan anteeksi.

³¹ Ks. tarkemmin: http://www.finanssiala.fi/uutismajakka/Sivut/positiivinen_luottorekisteri.aspx.

³² Ks. tarkemmin: Helsingin Sanomat 3.3.2017 "Jokaisen suomalaisen kaikki lainat listaava rekisteri voi syntyä sittenkin".

³³ Ks. tarkemmin: Helsingin Sanomat Vieraskynä 5.1.2015 "Asiantuntijat ehdottavat: Positiivinen luottorekisteri auttaisi ehkäisemään suomalaisten velkaongelmia".

³⁴ Ks. tarkemmin kuluttaja-asiamiehen aloite oikeusministeriölle kuluttajaluottolainsäädännön muuttamiseksi sekä kohtuuttomia sopimusehtoja koskevan sääntelyn tarkistamiseksi, 23.9.2016.

Iso-Britannian valvontaviranomainen Financial Conduct Authority (FCA) edellyttää yksityisiltä toimijoilta erillistä hyväksyntää. Osana tätä edellytetään, että kaikki neuvot annetaan asiakkaan parasta ajatellen, asiakkaalle tarjotaan vaadittu informaatio, luvattomia puheluita ei tehdä ja palvelumaksut ovat läpinäkyviä.³⁵

Velkaneuvontamarkkinoita avaamalla kyettäisiin parantamaan velkaneuvonnan saatavuutta ja torjumaan näin jo ennalta ylivelkaantumista ja velkaongelmien syvenemistä. Yksityishenkilöllä olisi **oikeus valita** itselleen sopivin yksityinen tai julkinen **velkaneuvontapalvelu**. Velkaneuvontapalvelu tarjoaisi lainanhoitosuunnitelmia sekä neuvottelisi velkojien kanssa maksusuunnitelman sisältäen mahdollisuuden velkojen jäädytykseen tai leikkaukseen. Velkaneuvonnan saatavuuden parantuaessa jokainen apua tarvitseva pääsisi osaksi suunnitelmallista velanhoitoa ja suojaa velkojilta.

4 Ehdotukset kehittämismuutoksiksi velkaongelmien vähentämiseksi

4.1 Vastuullisen luotonantotoiminnan edistäminen

Osana pyrkimystä vähentää yksityishenkilöiden velkaongelmia 4finance näkee oleellisena edistää vastuullista luotonantotoimintaa. Tämän tavoitteen toteutumiseksi 4finance näkee tarpeellisina ja harkittavina muun ohella seuraavat toimenpiteet:

- Todelliseen vuosikorkoon perustuva korkokatto tulee korvata luoton kokonaiskustannukset huomioivalla hintakatolla. Kokonaiskustannukset huomioiva hintakatto rajaisi lainan enimmäiskustannukset toisin kuin nykyinen korkokatto.
- Hintakattosäätely tulisi rajata ainoastaan lainasummaltaan pieniin ja laina-ajaltaan lyhyisiin kuluttajaluottoihin. Tällaisina kuluttajaluottoina voidaan pitää lähikohtaisesti lainasummaltaan alle 2 000 euron lyhytaikaisia kuluttajaluottoja.
- Lainojen hinnoittelua tulisi selventää. Luotonantajille tulisi luoda ohjeistus lainojen hinnoittelusta kuluttajaluottojen vertailukelpoisuuden ja luottokilpailun edistämiseksi.
- Kuluttajaluottojen valvonta tulisi keskittää Finanssivalvontaan. Samassa yhteydessä lyhytaikaisia kuluttajaluottoja tarjoavien luotonantajien valvontaa tulee lisätä. Viranomaisvalvonta tulisi rahoittaa valvottavilta kerättävillä valvontamaksuilla.
- Rekisteröimättömien luotonantajien toiminta tulee kieltää ja mahdollistaa luotonanto ainoastaan rekisteröidyille luotonantajille. Lainsäädäntöteitse tulee muutoinkin tehostaa sellaisten luotonantajien valvontakeinoja, jotka harjoittavat luotonantoa ilman rekisteröintiä.
- Maksuhäiriöiden tarkistaminen tulisi sallia luottojen suoramarkkinointiin liittyen. Tällä hetkellä maksuhäiriömerkinnän saa tarkistaa ainoastaan luottohakemuksen yhteydessä.
- Positiivisen luottorekisterin perustaminen ja sen käyttö tulisi sallia kuluttajaluotonannossa.

³⁵ Ks. tarkemmin mm.: <http://www.citizensadvice.org.uk/debt-and-money/debt-solutions/debt-management-plans/getting-a-debt-management-plan/rules-debt-management-plan-providers-must-follow>, <http://www.moneyadviceservice.org.uk/en>.

- Valtiovarainministeriön tulotietorekisterin käyttö tulisi sallia kuluttajaluotonanossa.

4.2 Ylivelkaantumisen estäminen

Osana pyrkimystä vähentää yksityishenkilöiden velkaongelmia 4finance näkee oleellisenä estää ylivelkaantumista mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Tämän tavoitteen toteutumiseksi 4finance näkee tarpeellisina ja harkittavina muun ohella seuraavat toimenpiteet:

- Velkaneuvontapalvelujen tarjoaminen tulisi sallia yksityisille yrityksille Finanssivalvonnan valvonnan alaisuudessa.
- Viranomais- ym. julkisperusteisiin maksuihin perustuvaa ylivelkaantumista tulee tarkastella muun muassa viranomaismaksujen tason osalta. Maksamattomat viranomaismaksut ovat suurin yksittäinen syy suomalaisten ylivelkaantumiseen 40 prosentin osuudella maksuhäiriömerkinnöistä.
- Erinäisiin yksityisoikeudellisiin saataviin perustuvia ulosoton esteitä tulisi tarkastella yksityiskohtaisemmin. Maksuhäiriömerkinnöistä 35,5 prosenttia perustuu yksityisoikeudellisista saatavista seuranneisiin ulosoton esteisiin
- Erinäisissä etuuslajeissa (mm. toimeentulotuki) tulisi sallia säästäminen ja edistää pienituloisten säästämismahdollisuuksia.

4.3 Ylivelkaantuneiden tilanteen helpottaminen

Osana pyrkimystä vähentää yksityishenkilöiden velkaongelmia 4finance näkee oleellisena helpottaa jo velkaantuneiden tilannetta. Tämän tavoitteen toteutumiseksi 4finance näkee tarpeellisina ja harkittavina seuraavat toimenpiteet:

- Ulosoton suojaosuuden nostamista takuueläkkeen tasolle tulisi harkita. Suojaosuuden nosto kannustaisi ulosotossa olevaa henkilöä työllistymään.
- Velkajärjestelyssä tulisi huomioida työssäkäynnistä aiheutuvat matkakustannukset. Velkajärjestelyn tulisi kannustaa työllistymään.
- Perintäkulujen ja oikeudenkäyntikulujen kertymistä ja määrää tulisi harkita kohtuullistettavaksi lainsäädännöllä. Esimerkiksi 30 euron puhelinlaskun maksamatta jättäminen voi johtaa perintäkuluineen ja muine maksuviivästyksen seurauksineen jopa 198 euron kuluihin.³⁶
- Pienistä riidattomista saatavista tulisi tehdä suoraan ulosottokelpoisia. Näin pyrittäisiin rajoittamaan jo velkaantuneiden kulukertymää.
- Velkaneuvontaan hakeutuvalla henkilöllä tulisi sallia erityinen ”hengähdystauko” velan koroista ja kuluista. Hengähdystauko kannustaisi ylivelkaantuneita hakeutumaan velkaneuvontaan ja toisaalta suojaisi ylivelkaantuneita velkojilta, kun heille laaditaan velanhoitosuunnitelma.

³⁶ Ks. tarkemmin KKV:n esimerkkejä perintäkuluista: <http://www.kkv.fi/Tietoa-ja-ohjeita/Maksut-laskut-perinta/perinta/esimerkkeja-perintakulujen-kertymisesta/>.

- Ylivelkaantuneiden tilanteen helpottamiseksi tulisi luoda velanhoitoinstrumentteja. Esimerkkeinä voidaan mainita Iso-Britanniassa hyödynnettävät lainanhoito-suunnitelma (debt management plan) ja henkilökohtainen vapaaehtoinen järjes-tely (individual voluntary arrangement). Iso-Britanniassa hyödynnettävien velan-hoitoinstrumenttien etuna on, että velanhoitosuunnitelmat laaditaan velanhoito-kykyyn pohjautuen, mutta samalla varmistaen, että ylivelkaantunut henkilö ei koskaan joudu vuosikymmeniä kestäväan velkavankeuteen.

5 Yhteenveto

5.1 Arviomuistion merkitys asian jatkovalmistelussa

- Arviomuistion tavoitteenasettelu velkaongelmien vähentämisestä on kannatettava, mutta siinä esitetyt lyhytaikaisten kuluttajaluottojen rajoittamiseen keskittyvät kehittä-misvaihtoehdot ovat epäsuhtaisia ja hajanaisia, eivätkä kykene ratkaisemaan yksityishen-kilöiden velkaongelmia ja ylivelkaantumista.
- Arviomuistiossa ei ole riittävällä tavalla kiinnitetty huomiota kuluttajaluottomarkkinoi-den erityispiirteisiin ja siellä tarjolla olevien kuluttajaluottotuotteiden välisiin eroihin. Ku-luttajaluottomarkkinoilla on syytä erottaa toisistaan luottolaitosten tarjoamat kuluttaja-luotot ja erityisten kuluttajaluotonantoyritysten tarjoamat lyhytaikaiset kuluttajaluotot.
- Lyhytaikaiset kuluttajaluotot poikkeavat olennaisesti luottolaitosten kuluttajaluotoista, eivätkä ne ole toisiinsa nähden vertailukelpoisia muun muassa asiakasprofiilin, maturi-teetin, lainakoon, myyntikanavan ja hakemusprosessin osalta.
- Arviomuistiossa ei ole huomioitu yksityishenkilöiden maksuhäiriömerkintöjen ja velka-ongelmien todellisia taustasyitä, mistä seuraa harhaanjohtava kuva maksuhäiriömerkin-töjen ja ylivelkaantumisen sekä kuluttajaluottojen välisestä korrelaatiosta. Kuluttajaluotot aiheuttavat ainoastaan noin 11,7 prosenttia kaikista maksuhäiriömerkinnöistä ja suu-rimmat maksuhäiriömerkintöjä aiheuttavat asiaryhmät ovat maksamattomat viranomais-maksut ja erinäiset yksityisoikeudellisista saatavista seuranneet ulosoton esteet.
- Arviomuistiossa ei tuoda esille, mistä kotitaloudet saisivat korvaavaa rahoitusta ehdo-tettujen kehittämisvaihtoehtojen supistaessa olennaisesti luottotarjontaa. Kotitalouksien rahoituskannan ylläpitäminen on keskeinen sääntelyn vaikuttavuusarvioinnin kohde. Eri-tyisesti tulee taata, että luotonanto myös pienituloisille ja tilapäisessä rahantarpeessa ole-ville kotitalouksille on jatkossakin mahdollista. Tältä ja erityisesti olemassa olevan lain-säädännön taloustieteellisen tehokkuusarvioinnin osalta jatkotutkimustarve on ilmei-nen.³⁷
- Yksityishenkilöiden velkaongelmien ja ylivelkaantumisen ehkäisemisessä olennaista on kokonaisvaltainen lähestymistapa vastuullisen luotonantotoiminnan edistämiseen, ylivel-kaantumisen estämiseen sekä jo ylivelkaantuneiden tilanteen helpottamiseen.

→ **Arviomuistio ei ole riittävä/edustava pohja velkaongelmien vähentämiseen tär-keään ja/tai kuluttajaluottoja koskevan lainlaatumistyön aloittamiseksi.**

³⁷ Ks. myös liitteenä oleva dosentti, ekonomisti Tuomas Takalon asiantuntijalausunto, 23.3.2017, s. 5.

5.2 Arviomuistiossa esitetyt kehittämissvaihtoehdot

- Korkokattosäätelyä ei ole syytä laajentaa eikä korkokaton tasoa tule alentaa. Suomessa tulisi siirtyä luoton kaikki kokonaiskustannukset huomioivaan hintakattoon.
- Luottokustannuksia koskevaa säätelyä ei tule tiukentaa ainakaan arviomuistiossa ehdotetuilla tavoilla. Suomessa tulisi siirtyä luoton kaikki kokonaiskustannukset huomioivaan hintakattoon.
- Korkokaton rikkomisen sopimusoikeudellisten seuraamusten ankaroittamiselle lainsäädäntöteitse ei ole syytä arviomuistiossa ehdotetulla tavalla. Tosiasiallisesti korkokattosäännöksen rikkomisen sanktioinnissa olisi kyse kotimaiselle oikeusjärjestelmälle vieraan rangaistusluonteisen vahingonkorvauksen käyttöönotosta, mitä sopimusehtodirektiivi ei tue. Sopimusehtojen kohtuuttomuuden arvioinnissa on aina kyse yksittäistapauksellisesta tarkastelusta, jossa otetaan huomioon sopimuksen koko sisältö, osapuolten asema, sopimusta tehtäessä vallinneet olot ja olojen muuttuminen sekä muut seikat.
- Vertaislainat voidaan rinnastaa kuluttajaluottoihin myös korkolaissa ja perintälaissa sikäli kuin säätelytarkistukset koskevat nimenomaisesti voimassa olevan kuluttajansuojalain 7 luvun 1 §:n 3 momentin tarkoittamia elinkeinonharjoittajan välittämiä luottoja kuluttajalle.
- Kuluttaja-asiamiehen seuraamusmaksun käyttöönotolle kuluttajaluottoja koskevan säätelyn rikkomistilanteissa ei ole tarvetta eikä tätä ainakaan tule valmistella kiireellisellä aikataululla. Kaikkien kuluttajaluottojen valvonta tulisi keskittää yksinomaan Finanssivalvontaan.
- Tuomioistuinten tutkimisvelvollisuutta koskevaa lainsäädäntöä ei ole tarpeen uudistaa kuluttajasopimuksia koskevissa summaarisissa asioissa.
- Summaarisen haastehakemuksen sisältöä ei ole tarpeen säännellä tarkemmin.

→ **Arviomuistiossa ehdotetut kuluttajaluottoihin keskittyvät kehittämissvaihtoehdot eivät suurimmilta osin ole tarpeellisia, eivätkä kykene ratkaisemaan yksityishenkilöiden velkaongelmia ja ylivelkaantumista.**

6 Hankkeen jatkovalmistelu

Arviomuistiossa ei oteta kantaa siinä esitettyjen kehittämissvaihtoehtojen jatkovalmisteluun. Arviomuistiota koskevassa lausuntopyynnössä on kuitenkin todettu, että hankkeen jatkovalmistelun organisoinnista ja tarkemmasta aikataulusta päätetään lausuntokierroksen jälkeen keväällä 2017.

4finance pitää oleellisena, että hankkeen jatkovalmistelussa ovat riittävällä tavalla **edustettuina** myös lyhytaikaisia **kuluttajaluottoja myöntävät luotonantajat**. Kokonaisvaltaisen lähestymistavan takaamiseksi ja arviomuistiossa esitettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi 4finance esittää harkittavaksi, että oikeusministeriö asettaa nimenomaisen **yksityishenkilöiden velkaongelmien vähentämiseen keskittyvän työryhmän**, jossa myös kuluttajaluotonantoala olisi edustettuna.

Kohteliaimmin

4FINANCE OY



Tuomas Louhela
Maajohtaja



Alexandra Locher
Lakimies

Liite Asiantuntijalausunto – dosentti, ekonomisti Tuomas Takalo, 23.3.2017

Oikeusministeriön arviomuistio pikaluottosääntelyn kehittämisvaihtoehdoista

Asiantuntijalausunto 4finance Oy:lle

Tuomas Takalo*

23 maaliskuuta, 2017.

1 Johdanto

Oikeusministeriö on huolissaan suomalaisten kotitalouksien velkaongelmista ja on sen torjumiseksi laatinut arviomuistion lyhytaikaisten kuluttajaluottojen (ns. ”pikaluottojen”) sääntelyn kehittämisvaihtoehdoista (Oikeusministeriö, 2017). Tämän asiantuntijalausunnon tarkoituksena on lyhyesti arvioida joitakin arviomuistiossa esitettyjä sääntelyn kehittämisvaihtoehtoja.

Rahoitusmarkkinoiden sääntely on perusteltua, koska rahoitusmarkkinoilla on epätäydellisyyksiä, joista saattaa seurata merkittäviä haitallisia vaikutuksia kansantaloudelle.¹ Yksi mahdollinen seuraus rahoitusmarkkinoiden epätäydellisyyksistä on kotitalouksien ylivelkaantuminen. Yhdysvaltain asuntolainamarkkinoilta alkanut finanssikriisi onkin hyvä esimerkki näistä epätäydellisyyksistä ja niiden makrotaloudellisista seurauksista.

2 Lyhytaikaiset kuluttajaluotot ja makrovakaus

Oikeusministeriön huoli suomalaisten liiallisesta velkaantumisesta onkin oikeutettu; Euroopan järjestelmäriskikomitea (European Systemic Risk Board, ESRB) varoitti Suomea kotitalouksien korkeasta velkaantumisesta viime vuoden lopulla (ESRB, 2016). Kuitenkin on selvää, että ylivelkaantumisen torjumisessa asuntolainamarkkinat ovat avainasemassa, ja lyhytaikaisilla kuluttajaluotoilla ei ole makrotaloudellista merkitystä; esimerkiksi vuoden 2015 lopussa suomalaisilla kotitalouksilla oli lainaa suoraan tai välillisesti noin 138 miljardia euroa, joista

* Dosentti, Aalto-yliopiston kauppakorkeakoulu (teknologiapolitiikka ja -johtaminen), Jyväskylän yliopiston kauppakorkeakoulu (pankki- ja rahatalous), Oulun yliopiston kauppakorkeakoulu (toimialan taloustiede), Turun kauppakorkeakoulu (taloustiede). Ulkopuolinen erityisasiantuntija, Kilpailu- ja kuluttajavirasto.

¹ Rahoitusmarkkinoiden epätäydellisyydet – erityisesti *haitallinen valikoituminen* (adverse selection) ja *moraalikatko* (moral hazard) – johtuvat epäsymmetrisestä informaatiosta lainantajan ja -ottajan välillä.

asuntoluottojen ja taloyhtiölainojen osuus oli 77 % ja lyhytaikaisten kuluttajaluottojen osuus oli alle 0.001 %.² On lisäksi mahdollista, että lyhytaikaisia kuluttajaluottoja nostetaan osaksi liian suurten asuntolaina- ja muiden asumismenojen vuoksi.

Suomen (muiden) viranomaisten (esimerkiksi Finanssivalvonta, Suomen Pankki ja valtiovarainministeriö) toimenpiteet kotitalouksien velkaantumisen hillitsemiseksi ovatkin kohdistuneet asuntolainamarkkinoiden sääntelyn kehittämiseen. Viranomaisten mukaan tärkeä toimenpide on ollut asuntolainojen korkovähennyksen asteittainen supistaminen (Finanssivalvonta, 2016, Suomen Pankki, 2016, ja valtiovarainministeriö, 2016.). Tämä poistaa lainakorkoihin kohdistuvan sääntelyn ja nostaa (kuluttajien kohtaamaa) asuntolainojen reaalikorkoa eli tekee asuntolainoista kalliimpia kuluttajille.

3 Lyhytaikaisten kuluttajaluottojen korkokatto

Oikeusministeriön arviomuistiossa sen sijaan esitetään keskeisenä toimenpiteenä velkaongelmien hillitsemiseksi lyhytaikaisten kuluttajaluottojen korkokaton laajentamista koskemaan 2000 euron suuruisia ja sitä suurempia luottoja. Olemassa oleva korkokatto ja sen ehdotettu laajennus ovat huonoa sääntelyä ainakin seuraavasta neljästä syystä:

1) Korkokatto tekee lyhytaikaisista kuluttajaluotoista halvempia kuluttajille ja lisää luottojen kysyntää. Jos kuluttajaluottojen kysyntää halutaan vähentää, niistä tulisi tehdä kalliimpia kuluttajille, ei halvempia (vrt. asuntolainojen korkovähennyksen poistaminen). Taloustieteellisen tutkimuksen valossa on myös uskottavaa, että korkokatto lisää erityisesti heikon luottokelpoisuuden omaavien kuluttajien kysyntää luotoille.³

2) Korkokatto vähentää luotonantajan kannustimia arvioida lainan hakijan luottokelpoisuus, koska onnistuneen ja epäonnistuneen luottopäätöksen seuraamuksien ero luotonantajalle pienenee.

² Luvut ovat peräisin Suomen Pankin ja Tilastokeskuksen julkisista tietokannoista. Lyhytaikaisten kuluttajaluottojen tilastointi lopetettiin 2015 ja uudempaa tilastoaineistoa ei ole niistä saatavilla. Luvuissa on mukana taloyhtiölainat. Niiden poisjättäminen ei muuta suhdelukuja.

³ Teoreettinen taloustieteen tutkimus on osoittanut, että epäsymmetrisestä informaatiosta johtuva haitallisen valikoitumisen ongelma (ks. alaviite 1) pahenee, kun lainaaminen tulee halvemmaksi (esim. De Meza ja Webb, 1987, De Meza, 2002, ja Takalo ja Toivanen, 2012). Finanssikriisi ja sen syyt vahvistavat tämän teorian toimivuutta käytännössä (esim. Thakor, 2015, ja Silvo, 2017).

3) Korkokatto voi johtaa luottojen ylikysyntätilanteeseen, koska se kasvattaa luottojen kysyntää ja saattaa heikentää tarjontaa. Koska kuluttajien tarve lyhytaikaisille luotoille ei katoa mihinkään, tämä ylikysyntä siirtyy harmaille (sään telemättömille) luottomarkkinoille, jossa luotonantajat voivat olla epämääräisiä, eivätkä välttämättä toimi vastuullisesti.⁴ Kuluttajaluotoilla on myös tutkitusti myönteisiä vaikutuksia kuluttajien hyvinvointiin ja taloudelliseen toimeliaisuuteen (Karlan ja Zinmann, 2010, ja Herkenhoff ym., 2016), joten niiden tarjonnan keinotekoinen rajoittaminen ei ole kuluttajien eikä kansantalouden edun mukaista. Tutkimuskirjallisuuden valossa ei olekaan selvää, johtavatko kuluttajaluottomarkkinoiden epätäydellisyydet liialliseen vai *liian vähäiseen* kuluttajaluottojen tarjontaan (Zinman, 2014).

4) Hintajärjestelmällä on markkinataloudessa perustavaa laatua oleva asema resurssien tehokkaassa käytössä.⁵ Hyvässä sääntelyssä tulisi välttää hintajärjestelmään puuttumista (vrt. asuntolainojen korkovähennyksen poistaminen), jolloin sääntelyä tulisi tehdä muulla tavoin.⁶ Hintasääntelyn kiertämiseen on suuret kannustimet, se on tyypillisesti helpohkoa, ja se aiheuttaa merkittäviä, usein vaikeasti ennakoitavissa olevia vääristymiä talouteen. Kuluttajaluottomarkkinat eivät tee poikkeusta tähän; kuluttajaluottojen korkokatot ovat tutkimusten mukaan haitallisia kuluttajille ja talouden toiminnalle (esim. Blitz ja Long, 1965, Benmelech ja Moskowitz, 2010, ja Zinman, 2010). Kuluttajaluottojen ja muiden lainakorkojen sääntelyä tyypillisesti selittävätkin uskonnolliset ja poliittiset syyt kuin aito kiinnostus parantaa kansalaisten hyvinvointia (Blitz ja Long, 1965, Rajan ja Zingales, 2003, ja Benmelech ja Moskowitz, 2010).

4 Muita lyhytaikaisten kuluttajaluottomarkkinoiden sääntelytoimenpiteitä

Korkokaton laajentamisen lisäksi oikeusministeriö esittää muita toimenpiteitä lyhytaikaisten kuluttajaluottomarkkinoiden sääntelemiseksi. Oikeusministeriö haluaisi laajentaa korkosääntelyä hyödykesidonnaisiin luottoihin, korkojen lisäksi säännellä myös muita luottokustannuksia, ja koventaa korkokaton rikkomisen sopimusoikeudellisia seuraamuksia siten, että kuluttajilla ei olisi korkokaton rikkomistilanteessa velvollisuutta maksaa luottokustannuksia lainkaan. Nämä toi-

⁴ Esimerkiksi lainakorkokatot Suomessa 1970-luvulla johtivat harmaiden lainamarkkinoiden kehittymiseen (Hyytinen ym. 2003).

⁵ Klassikkoviite on Hayek (1945).

⁶ Finanssivalvonnan johtajan Anneli Tuomisen sanoin ”Velkaantumiseen voidaan parhaiten vaikuttaa rajoittamalla lainan määrää suhteessa tuloihin” (Finanssivalvonta, 2016).

menpiteet ovat huonoa sääntelyä paljolti samoista syistä kuin itse korkokattokin. Lisäksi arviomuistionkin perusteella vaikuttaa siltä, että tämä sääntelyn tarve on paljolti syntynyt olemassa olevasta korkokatosta johtuen. Huonon sääntelyn tunnusmerkki on se, että sitä pitää jatkuvasti yrittää paikata uudella sääntelyllä.

Oikeusministeriö aiheellisesti huomauttaa, että muiden kuin korkoina perittävien luottokustannusten käyttö vaikeuttaa todellisten luottokustannusten hahmottamista. Olisikin suositeltavaa vaatia luotonantajilta selkeää luoton kokonaiskustannushinnoittelua.⁷ Luontoantajien tulisi ilmoittaa luoton kokonaiskustannukset mahdollisimman selkeästi joko kaikki luottokustannukset sisältävänä todellisena vuosikorkona tai euromääräisesti tai molempina. On kuitenkin luultavaa, että lyhytaikaisten kuluttajaluottojen markkinoilla kaikki kuluttajat eivät toimi rationaalisesti, ja tällöin hintaläpinäkyvyyden lisääminen ei välttämättä riitä poistamaan tällaisten kuluttajien erheellisiä lainanottopäätöksiä. Lyhytaikaisten kuluttajaluottojen markkinointia ja saatavuutta tulisikin säännellä käyttäytymistaloustieteen (behavioral economics) periaatteiden mukaisesti, mutta tällaisesta sääntelystä oikeusministeriön arviomuistiossa ei ole mainintaa.

Oikeusministeriö esittää, että kuluttajaviranomaisen toimivaltuuksia kuluttajaluottojen sääntelyssä lisätään. Olisi parempi harkita kuluttajaluottojen sääntelyn ja valvonnan keskittämistä Finanssivalvonnalle, jolla on valmiiksi luottomarkkinoiden sääntelyn asiantuntemusta. Samalla voitaisiin varmistaa, että kotitalouksien ylivelkaantumisen hillitsemiseen tähtäävä sääntely on tehokasta ja linjassa keskenään.

Oikeusministeriön muistiossa todetaan, että luotonantajien velvollisuutta arvioida luoton hakijoiden luottokelpoisuutta on tiukennettu, mutta tämän velvollisuuden valvonta on käytännössä hankalaa. Luotonhakijoiden arviointivelvollisuussääntelyn sijasta olisi järkevämpää parantaa luotonantajien kannustimia ja mahdollisuuksia arviointiin. Hyvin toimivilla markkinoilla on aina luotonantajien edun mukaista pyrkiä siihen, että luotonottaja pystyy maksamamaan lainansa takaisin. Kuten edellä on todettu, korkokatto kuitenkin vähentää kannustimia huolelliseen luottokelpoisuusarviointiin. Jos luotonantajien kannustimia arvioida kuluttajan luottokelpoisuus halutaan parantaa, luottokoron pitäisi määräytyä vapaasti

⁷ Tämä siitäkin huolimatta, että taloustieteellisen tutkimuksen mukaan hintaläpinäkyvyys auttaa yrityksiä vähentämään kilpailua markkinoilla (esim. Ivaldi ym., 2003). Hintaläpinäkyvyyden kilpailuvaikutukset kuitenkin riippuvat olennaisesti siitä, vaikuttaako läpinäkyvyys enemmän kuluttajiin kuin yrityksiin (Schultz, 2016). Kuluttajaluottomarkkinoilla on uskottavaa, että vaikutus kohdistuu erityisesti kuluttajiin ja siten sillä olisi myönteisiä kilpailuvaikutuksia.

markkinoilla, mutta ylivelkaantuneiden kotitalouksien velkajärjestelyjä tulisi helpottaa.⁸ Luottokelpoisuusarviointien kannustimia voidaan parantaa myös helpottamalla tiedonsaantia luotonhakijoista esimerkiksi positiivisen luottorekisterin avulla ja luotonantajien pääsyllä kehitteillä olevaan valtiovarainministeriön tulo-rekisteriin.

5 Sääntelytoimenpiteiden vaikuttavuusarvioinnista

Lainsäädännön arviointineuvosto on useasti kiinnittänyt huomiota lakiesitysten talousvaikutusten arvioinnin puutteellisuuteen. Arviomuistiossa tällaista arviointia ei ole tehty. Ja ennen kuin uutta lainsäädäntöä suunnitellaan, olemassa olevan lainsäädännön tehokkuuden arviointi olisi tärkeää. Vaikka olemassa olevaa lyhytaikaisten kuluttajaluottojen korkokattoa ei ole suunniteltu niin, että sen arviointi olisi jälkikäteen helppoa, modernien ekonometristen menetelmien käyttö sopivaan mikroaineistoon mahdollistaisi korkokaton kausaalivaikutuksen arvioinnin.⁹ Tällaisen arvioinnin jälkeen voitaisiin paremmin keskustella lyhytaikaisten kuluttajaluottojen korkokaton tehokkuudesta ja sen muutostarpeista.

6 Yhteenveto

- Kotitalouksien ylivelkaantumisen torjumisessa lyhytaikaisilla kuluttajaluotoilla ei ole makrotaloudellista merkitystä.
- Korkokatto ja muiden luottokustannusten rajoittaminen on huonoa sääntelyä, koska se lisää lainojen kysyntää, vähentää kannustimia luoton hakijoiden luottokelpoisuuden arviointiin, voi johtaa kysynnän siirtymiseen harmaille lainamarkkinoille, ja on haitallista kuluttajien hyvinvoinnille ja talouden tehokkaalle toiminnalle.
- Kuluttajaluottojen hinnoittelua tulisi selkeyttää. Luotonantajat tulisi velvoittaa ilmoittamaan luoton kokonaiskustannukset selkeästi joko kokonaiskustannukset sisältävänä vuosikorkona tai euromääräisesti.
- Kuluttajaluottojen sääntely ja valvonta tulisi keskittää Finanssivalvontaan.

⁸ Velkajärjestelyjen helpottamisen haitat ovat osittain samat kuin korkokaton haitat, mutta velkajärjestelyjen helpottaminen parantaisi luotonantajien kannustimia luottokelpoisuuden arviointiin, kun taas korkokatto heikentää niitä. Toisin sanoen, verrattuna korkokattoon velkajärjestelyjen helpottaminen on kiistattomasti parempi sääntelytoimenpide.

⁹ Zinman (2010) on yksi esimerkki tällaisesta analyysistä, ja Eerola (2016) kaipaa tällaisia analyysejä asuntoluottomarkkinoiden sääntelyn vaikuttavuusarviointien tekemiseksi.

- Luotonantajien luoton hakijoiden arviointikannustimien ja -mahdollisuuksien parantamiseksi ylivelkaantuneiden kuluttajien velkajärjestelyjä ja tiedonsaantia luoton hakijoista tulisi helpottaa.

Kirjallisuusluettelo

- Benmelech, E. and Moskowitz, T. J. (2010) The Political Economy of Financial Regulation: Evidence from U.S. State Usury Laws in the 19th Century. *Journal of Finance* 65, 1029-1073
- Blitz, R. C. and Long, M. F. (1965) The Economics of Usury Regulation. *Journal of Political Economy* 73, 608-619.
- De Meza, D. (2002) Overlending? *The Economic Journal* 112, F17-F31
- De Meza, D. ja Webb, D. C. (1987) Too Much Investment: A Problem of Asymmetric Information. *Quarterly Journal of Economics* 102, 281–292.
- Eerola, E. (2016) Macroprudential Measures and Housing Markets: A Note on the Empirical Literature. Hyväksytty julkaistavaksi *Journal of Risk Finances*. European Systemic Risk Board (2016) ”Warning of the European Systemic Risk Board”, ESRB 2016/08, 22.9.2016.
- Finanssivalvonta (2016) Euroopan järjestelmäriskikomitealta varoitus Suomelle ja seitsemälle muulle EU-maalle. Lehdistötiedote 19/2016.
- Hayek, F. (1945) The Use of Knowledge in Society. *American Economic Review* 35, 519-530.
- Herkenhoff, K., Phillips, G. ja Cohen-Cole, E. (2016) The Impact of Consumer Credit Access on Employment, Earnings, and Entrepreneurship. Unpublished manuscript.
- Hyytinen, A., Kuosa, I., ja Takalo, T. (2003) Law or Finance: Evidence from Finland. *European Journal of Law and Economics* 16, 59-89.
- Ivaldi, M., Jullien, B., Rey, P., Seabright, P., ja Tirole, J. (2003) The Economics of Tacit Collusion, European Commission, Final Report for DG Competition.
- Karlan, D. ja Zinman, J. (2010) Expanding Credit Access: Using Randomized Supply Decisions to Estimate the Impacts. *Review of Financial Studies* 23, 433-464.
- Oikeusministeriö (2017) Arviomuistio pikaluottosääntelyn kehittämisehdotuksista. OM 16/41/2016, 17.2.2017.
- Rajan, R., ja Zingales, L. (2003) The Great Reversals: The Politics of Financial Development in the Twentieth Century. *Journal of Financial Economics* 69, 5–50.
- Schultz, C. (2016) Collusion in Markets with Imperfect Information on Both Sides. Unpublished manuscript, University of Copenhagen.
- Silvo, A. (2017) Housing Prices, Lending Standards, and the Macroeconomy. Bank of Finland Research Discussion Papers 4/2017.
- Suomen Pankki (2016) Vakausarvio: Suomea varoitetaan kotitalouksien velasta. Euro & talous 5/2016.
- Takalo, T., ja Toivanen, O. (2012) Entrepreneurship, Financiership, and Selection. *Scandinavian Journal of Economics* 114, 601-628.
- Thakor, A. V. (2015) The Financial Crisis of 2007-2009: Why Did It Happen and What Did We Learn? Hyväksytty julkaistavaksi *Review of Corporate Finance Studies*issa
- Valtionvarainministeriö (2016) Response to the Warning of the General Board of the European Systemic Risk Board, VM/1976/04.00.05.01/2016, 9.11.2016.

- Zinman, J. (2010) Restricting Consumer Credit Access: Household Survey Evidence on Effects around of the Oregon Rate Cap. *Journal of Banking & Finance* 34, 546-556.
- Zinman, J. (2014) Consumer Credit: Too Much or Too Little (or Just Right)? *Journal of Legal Studies* 43, S209-S237.