

Lyhytaikaisten kuluttajaluottojen sääntely

Tuomas Takalo

Lyhytaikaisten kuluttajaluottojen sääntely herättää intobimoja, vaikka niillä ei ole kovin suurta makrotaloudellista merkitystä. Artikkelissa pyritään taloustieteellisen tutkimuksen pohjalta arvioimaan lyhytaikaisten kuluttajaluottojen sääntelyä. Tutkimuksen mukaan korkokatto on huono tapa säännellä lyhytaikaisia kuluttajaluottomarkkinoita. Sääntelyn tulisi perustua hintaläpinäkyvyyden lisäämiseen ja käyttäytymistaloustieteen oppeihin. Luotonantajien mahdollisuuksia luotonhakijoiden luottokelpoisuuden arviontiin tulisi parantaa esimerkiksi positiivisen luottorekisterin avulla.

Rahan lainaamista korkoa vastaan on paheksuttu kautta rahatalouden historian. Taloudellisen toiminnan vilkastuminen ja markkinatalouden leviäminen keskiajalla hiljalleen lievensi korkokieltoa ja esimerkiksi viiden prosentin korkoa pidettiin kauan sallittuna kattona yritystoiminnan rahoittamisessa (Knuutila 2013). Islamilaisuuteen kuuluu kuitenkin yhä korkokielto ja “kohtuuttoman” koron perimistä erityisesti kuluttajaluotoista vastustetaan yhä nykypäivänä länsimaissakin. Suomessa asetettiin vuonna 2013 korkokatto alle 2000 euron suuruisille kuluttajaluotoille, ja oikeusministeriö on hiljattain esittänyt korkokaton laajentamista

koskemaan 2000 euron suuruisia ja sitä suurempia kuluttajaluottoja.

Oikeusministeriön arviomuistion (Oikeusministeriö 2017) perusteella korkokattosääntelyn kohteena ovat erityisesti *lyhytaikaiset kuluttajaluotot* (ns. pikaluotot).¹ Tässä artikkelissa pohditaan, onko lyhytaikaisten kuluttajaluottojen sääntelylle taloustieteellisiä perusteita, ja jos on, niin minkälaista optimaalisen sääntelyn tulisi taloustieteellisen tutkimuksen perustella olla. Monet esitetyistä näkökohdista kuitenkin

¹ Kun jatkossa viitataan oikeusministeriöön, viitataan tähän arviomuistioon.

VTT Tuomas Takalo (tuomas.takalo@bof.fi) on vanhempi tutkimusneuvonantaja Suomen Pankin rahapolitiikka- ja tutkimusosastolla ja vieraileva tutkija Valtion taloudellisessa tutkimuskeskuksessa. Takalo on toiminut 4finance Oy:n asiantuntijana kuluttajaluottojen sääntelyä koskevilla kysymyksissä. Tässä kirjoituksessa esitetyt näkemykset ovat kirjoittajan omia, eivätkä välttämättä vastaa Suomen Pankin tai 4finance Oy:n kantaa. Kiitän Essi Eerolaa, Ari Hyytiä, Kimmo Koskista, Tuomas Louhelaa, Hanna Putkuria, ja Jukka Vauhkosta hyödyllisistä kommentteista ja keskusteluista.

soveltuvat myös muihin vakuudettomiin kuluttajaluottoihin. Artikkelissa painotetaan oikeusministeriön arviomuistiossa esitettyjä sääntelyehdotuksia.

Lyhytaikaiset kuluttajaluotot eroavat muista vakuudettomista kuluttajaluotoista siinä, että niitä ei ole sidottu tietyn hyödykkeen ostamiseen tai luottokorttiin. Niitä eivät myönnä pankit vaan kuluttajaluottoihin erikoistuneet yritykset.² Lyhytaikaiset kuluttajaluotot eivät edellytä pitkä-aikaista asiakassuhdetta luontoantajaan, niiden koko on pieni (satoja tai jotakin tuhansia euroja), ja ne ovat tyypillisesti kertaluonteisia lyhyellä (esimeriksi 30 päivän) lainajalla. Lyhytaikaisten kuluttajaluottohakemusten käsittelyaika on nopea, ja myönnetty laina on lähes välittömästi asiakkaan nostettavissa.

Artikkelin ensimmäisessä jaksossa pohditaan taloustieteellisiä perusteita lyhytaikaisten kuluttajaluottojen sääntelylle. Toisessa jaksossa arvioidaan korkokattosääntelyn järkevyyttä. Kolmannessa jaksossa keskustellaan muista ehdotetuista lyhytaikaisten kuluttajaluottomarkkinoiden sääntelytoimenpiteistä ja siitä, minkälaista lyhytaikaisten kuluttajaluottomarkkinoiden hyvän sääntelyn tulisi olla. Lopuksi esitetään keskeiset johtopäätökset ja suositellaan korkokattosääntelyn tarkempaa vaikuttavuusarviointia.

1. Lyhytaikaisten kuluttajaluottomarkkinoiden sääntelyn perusteet

Rahoitusmarkkinoilla on epätäydellisyyksiä – erityisesti haitallinen valikoituminen (*adverse selection*) ja moraalikato (*moral hazard*) – jotka

johtuvat epäsymmetrisestä informaatiosta lainantajan ja -ottajan välillä. Rahoitusmarkkinoiden sääntely on perusteltua, koska näistä epätäydellisyyksistä saattaa seurata merkittäviä haitallisia vaikutuksia kansantaloudelle. Yksi mahdollinen seuraus rahoitusmarkkinoiden epätäydellisyyksistä on liiallinen lainanantaminen ja -ottaminen (De Meza 2002). Tämä puolestaan voi johtaa esimerkiksi kotitalouksien ylivelkaantumiseen. Yhdysvaltain asuntolainamarkkinoilta alkanut finanssikriisi onkin hyvä esimerkki rahoitusmarkkinoiden epätäydellisyyksien vakavasta makrotaloudellisista seurauksista.

Suomessa ollaan huolissaan kotitalouksien ylivelkaantumisesta; esimerkiksi Euroopan järjestelmäriskikomitea varoitti Suomea kotitalouksien korkeasta velkaantumisesta viime vuoden lopulla (European Systemic Risk Board 2016). Oikeusministeriö perustelee lyhytaikaisten kuluttajaluottojen sääntelyä kotitalouksien velkaantumisongelman hillitsemiseksi. Epäsymmetrisestä informaatiosta seuraa, että toisinaan lyhytaikaisia kuluttajaluottoja myönnetään henkilöille, jotka eivät pysty niitä maksamaan takaisin, vaikka luoton myöntäminen tällaisille henkilöille ei olekaan luotoantajan etujen mukaista. Luottotappiot kuuluvat luotonantoon, vaikka luotonantajat pyrkivätkin niitä välttämään. Rahoitusmarkkinoiden sääntelyssä useimmiten kyse on siitä, milloin luottotappiota syntyy liikaa yhteiskunnan kannalta, ja miten niitä voidaan sääntelyllä vähentää. Kuten viimeisin finanssikriisikin osoitti, toimivan sääntelyn suunnittelu on hankalaa. Yksi syy tähän on se, että sääntelijällä ei ole parempaa informaatiota luotonhakijoiden luottokelpoisuudesta kuin luotonantajallakaan.

Kuluttajaluottojen kasvu Suomessa on ollut nopeaa viime vuosina, ja niiden osuus kotita-

² Kuluttajaluottojen jaottelusta ks. esim. Koskinen ja Tuomikoski (2017).

louksien yhteenlasketusta velasta on arviolta 12 % (Koskinen ja Tuomikoski 2017). On kuitenkin selvää, että lyhytaikaisilla kuluttajaluotoilla ei ole makrotaloudellista merkitystä, vaan kotitalouksien ylivelkaantumisen torjumisessa asuntolainamarkkinat ja luottolaitosten myöntämät kuluttajaluotot ovat avainasemassa; vuoden 2015 lopussa suomalaisilla kotitalouksilla oli lainaa suoraan tai välillisesti noin 138 miljardia euroa, joista asuntoluottojen ja taloyhtiölainojen osuus oli 77 % ja lyhytaikaisten kuluttajaluottojen osuus oli alle 0,001 %.³

Finanssivalvonta, Suomen Pankki ja valtiovarainministeriö ovat painottaneet asuntolainamarkkinoiden sääntelyä kotitalouksien velkaantumisen hillitsemiseksi (Finanssivalvonta 2016; Suomen Pankki 2016; Valtionvarainministeriö 2016). Yksi tärkeä toimenpide on ollut asuntolainojen korkovähennyksen asteittainen supistaminen. Tämä nostaa (kuluttajien kohtaamaa) asuntolainojen reaalikorkoa eli tekee asuntolainoista kuluttajille kalliimpia. Vaikka tavoite on sama eli kotitalouksien ylivelkaantumisen vähentäminen, kuluttajaluottomarkkinoiden sääntelyssä pyritään toimimaan päinvastaiseen suuntaan. Kuluttajaluottomarkkinoilla lainakorkoihin kohdistuvaa sääntelyä pyritään laajentamaan ja tekemään lainoista kuluttajille halvempia.

Pelkästään asuntolainamarkkinoihin keskittyvä sääntely ei kuitenkaan ole luultavasti tehokasta. On esimerkiksi mahdollista, että lyhytaikaisia ja muita kuluttajaluottoja nostetaan osaksi suurten asuntolainajen ja muiden

asumismenojen vuoksi. Siksi kotitalouksien velkaantumista hillitsevä sääntely tulisi tehdä kokonaisvaltaisesti ottaen huomioon kaikki lainamuodot (mukaan lukien lyhytaikaiset kuluttajaluotot).

Rahoitusmarkkinoiden sääntelyä voidaan myös perustella luotonantajan konkurssin aiheuttamalla merkittäväillä ulkoisvaikutuksilla, kuten maksujärjestelmän häiriöillä ja luotonannon supistumisella, joista jälkimmäisestä tuorein finanssikriisi tarjoaa esimerkkejä. Ulkoisvaikutuksia ajatellaan syntyvän, jos luontoantaja on merkittävässä markkina-asemassa oleva pankki tai jos luontoantajan konkurssi uhkaa kaataa muita luotonantajia. Lyhytaikaisiin kuluttajaluottoihin erikoistuneiden luotonantajien konkurssilla ei katsota olevan sellaisia ulkoisvaikutuksia, että ne olisivat pankkisääntelyn piirissä.⁴

Kolmas peruste rahoitusmarkkinoiden sääntelemiseksi on kuluttajien suojeleminen. Kuluttajansuojalla ei tässä yhteydessä tarkoiteta sääntelyä, jolla pyritään vahvistamaan kuluttajien luottamusta rahoitusjärjestelmään ja estämään finanssikriisejä (esimerkki tällaisesta sääntelystä olisi talletusvakuutus), vaan sellaista sääntelyä, jolla pyritään varmistamaan rahoitustuotteiden saatavuus ja sopivuus kuluttajille.⁵ Tämä peruste rahoitusmarkkinoiden sääntelemiseksi on vasta hiljattain noussut esiin taloustieteellisessä tutkimuksessa.⁶

⁴ Osa lyhytaikaisiin kuluttajaluottoihin erikoistuneista yrityksistä ovat luottolaitoksia ja siten hieman tarkemman sääntelyn piirissä.

⁵ Toki rahoitustuotteiden sopivuuden varmistaminen omalta osaltaan kohentaa luottamusta rahoitusjärjestelmän toimintaan.

⁶ Hyvä katsaus kirjallisuuteen on Campbell ym. (2011).

³ 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 subdelukuja.

Lyhytaikaiset kuluttajaluotot ovat rahoitusinstrumentti, joka on parantanut merkittävästi kuluttajaluottojen saatavuutta. Ne on tarkoitettu kuluttajien akuuttiin, mutta tilapäiseen rahatarpeeseen, kun taas luottolaitosten tarjoamat kuluttajaluotot tyypillisesti edellyttävät pitkäaikaista asiakassuhdetta luotonantajaan ja lainahakemusten käsittely saattaa kestää selvästi pidempään. Luottokorttituotteiden ideana taas on toistuva lainaus. Onkin hyvä muistaa, että kuluttajilla on toisinaan aitoja akutteja, mutta tilapäisiä rahatarpeita, ja lyhytaikaisten kuluttajaluottojen saatavuuden parantaminen tämän kysynnän tyydyttämiseksi parantaa kuluttajien hyvinvointia ja taloudellista toimeliaisuutta (Karlan ja Zinmann 2010; Herkenhoff ym. 2016).

Sopivuus tarkoittaa sitä, että joidenkin rahoitusmarkkinainstrumenttien ajatellaan olevan niin monimutkaisia, että niiden myyntiä tavallisille kansalaisille tulee rajoittaa. Vaikka lyhytaikainen kuluttajaluotto on tavallinen velkainstrumentti, tutkimuksen mukaan epärationaalisesti käyttäytyvät ja heikon talouslukutaidon omaavat kuluttajat saattavat lainata liikaa (Campbell ym. 2011; Lusardi ja Tufano 2015; Hyytinen ja Putkuri 2017). On esimerkiksi mahdollista, että mikäli kuluttajan talouslukutaito on heikko, hänen on hankala hahmottaa lyhytaikaisen kuluttajaluoton hintaa. Koska luoton juoksuaika on lyhyt, sen korko voi vaikuttaa pieneltä vaikka todellinen vuosikorko olisikin korkea. On kuitenkin mahdollista, että lyhytaikaisten kuluttajaluottojen hinta on helpompi hahmottaa kuin luottolaitosten tarjoamien asunto- ja kuluttajaluottojen. Lyhytaikaisissa kuluttajaluotoissa hinta peritään useimmiten vain luottoon kohdistuneina korkoina, kun taas luottolaitosten asunto- ja kuluttajaluottoihin liittyy muita palvelumaksuja,

kuten avaus- ja lyhennysmaksu. Lisäksi luottolaitokset, kuten pankit, saavat asiakkaalta tuloja monella eri tavalla, kuten palvelumaksuina muista lainoista, tileistä, sijoituksista, maksutapahtumista ja -korkeista.

Hintaläpinäkyvyyden ohella toinen sopivuuteen liittyvä seikka lyhytaikaisissa kuluttajaluotoissa on lainaprosessin nopeus. Saattaa olla, että joissakin tilanteissa lainanhakupäätöksiä tehdään erheellisesti. On myös mahdollista, että luottoantaja epäilee, että lainanottaminen ei ole kuluttajan edun mukaista, mutta silti sen myöntäminen on kannattavaa luottoantajalle (tästä ns. saalistavasta luotonannosta, ks. Hyytinen 2011). Näissä tapauksissa lainansaanti ei välttämättä nosta lainan saaneen kuluttajan hyvinvointia.

Kuten jo Jeremy Bentham (1787) totesi, verrattuna moniin muihin markkinavaihdannan tuotteisiin, kuluttajaluotto on kuitenkin varsin yksinkertainen tuote, jonka hinta selkeästi ilmoitettuna on helppo ymmärtää. Jos emme usko kansalaisten kykyyn tehdä itsenäisiä päätöksiä kuluttajaluottomarkkinoilla, on vaikea uskoa siihen, että he pystyisivät tähän muillakaan, monimutkaisempien tai hankalammin ymmärrettävien tuotteiden tai palveluiden markkinoilla. Ennen sääntelyyn ryhtymistä olisikin hyvä olla luotettavaa tutkimusta siitä, ymmärtävätkö kansainvälisesti verrattuna hyvin koulutetut suomalaiset kuluttajat lyhytaikaisten kuluttajaluottojen hintoja vai eivät, ja missä määrin he hakevat lainoja virheellisesti.⁷

⁷ *Suomalaisten kotitalouksien lainapäätöksistä on käyttäytymistaloustieteen näkökulmasta varsin väbän tutkimista. Merkittävä poikkeus on Hyytinen ja Putkuri (2017), joiden mukaan suomalaiset, jotka ennustavat tulonsa liian suuriksi, lainaavat enemmän kuin he, jotka ennustavat tulonsa liian pieniksi. Keskimäärin suomalaiset ennustavat tulonsa oikein.*

Makrovakauden kannalta saattaisi myös olla järkevämpää pohtia ensisijaisesti sitä, missä määrin luottolaitosten myöntämien asunto- ja kuluttajaluottojen hintaläpinäkyvyyttä tulisi parantaa.

2. Lyhytaikaisten kuluttajaluottojen korkokatto

Suomessa asetettiin alle 2000 euron suuruisille kuluttajaluotoille korkokatto vuonna 2013.⁸ Oikeusministeriö esittää nyt keskeisenä toimenpiteenä velkaongelmien hillitsemiseksi lyhytaikaisten kuluttajaluottojen korkokaton laajentamista koskemaan 2000 euron suuruisia ja sitä suurempia luottoja aikaisempaa matalammalla katolla. Tällaisen korkokaton haitallisuudesta kansantaloudelle on olemassa laaja ja varsin yksimielinen taloustieteellinen kirjallisuus Jeremy Benthamista (1787) alkaen.⁹ Tämän kirjallisuuden mukaan olemassa oleva korkokatto ja sen ehdotettu laajennus ovat

huonoa sääntelyä ainakin kolmesta seuraavasta syystä:

- 1) Hintajärjestelmällä on markkinataloudessa perustavaa laatua oleva asema resurssien tehokkaassa käytössä.¹⁰ Kuluttajaluottomarkkinat eivät tee poikkeusta tähän. Kuluttajaluottojen korkokatot ovat tutkimusten mukaan haitallisia kuluttajille ja talouden toiminnalle (esim. Blitz ja Long 1965; Benmelech ja Moskowitz 2010; Zinman 2010; Durkin ym. 2014). Kuluttajaluottojen ja muiden lainakorkojen sääntelyä selittävätkin useammin uskonnolliset ja poliittiset syyt kuin aito kiinnostus parantaa kansalaisten hyvinvointia (Blitz ja Long 1965; Rajan ja Zingales 2003; ja Benmelech ja Moskowitz 2010). Korkosääntelyn kiertämiseen on suuret kannustimet, se on tyypillisesti helpohkoa, ja se aiheuttaa merkittäviä, usein vaikeasti ennakoitavissa olevia vääristymiä talouteen.¹¹
- 2) Korkokatto tekee lyhytaikaisista kuluttajaluotoista halvempia kuluttajille. Jos kuluttajaluottojen kysyntä on tavan-

⁸ *Kuluttajasuojalain 7 luvun 17 a §:n voimaantulon 1.6.2013 jälkeen lainojen todellinen vuosikorko saa olla korkeintaan Suomen Pankin vahvistama korkolain mukainen viitekorko (joka on vuonna 2017 0,0 %) lisättynä 50 prosenttiyksiköllä. Korkokatto ei koske hyödykesidonnaisia lainoja, ellei niissä ole erillistä mahdollisuutta nostaa rahoja.*

⁹ *Kirjallisuudessa on kaksi merkittävää poikkeusta. Yksi on hieman yllättäen Adam Smith (1776), joka kannatti lainojen korkokattoa, vaikka ymmärsi hyvin jotkut sen haitalliset vaikutukset. Jeremy Benthamin (1787) kirjoitus on vastine Adam Smithille (ks. Persky 2007). Toinen on Coco ja De Meza (2009), jotka esittävät teoreettiset perusteet Adam Smithin argumentille tilanteissa, jossa yrittäjien moraalikato-ongelma johtaa luottojen säännöstelyyn (credit rationing) tai jossa ylioptimististen yrittäjien projektien rahoitus on yhteiskunnallisesti haitallista.*

¹⁰ *Klassikkoviite on Hayek (1945). Tämä oli myös Benthamin (1787) yksi peruste korkokattosääntelyn turmiollisuudelle.*

¹¹ *Durkin ym. (2014) kertovat esimerkkejä, kuinka korkokattosääntelyä on kierretty kautta historian, ja Hyytinen ym. (2003) dokumentoivat tutkimuskirjallisuutta, jonka mukaan Suomessa lainojen korkoihin kohdistuva sääntely johti moniin ongelmiin 1970-luvulla ja pakotti asteittaiseen sääntelyn poistamiseen. Koskinen ja Tuomikoski (2017) mainitsevat tapoja, joilla vuonna 2013 voimaanastunutta korkokattosäännöstelyä on Suomessa kierretty.*

omaisella tavalla hinnan suhteen laskeva, tämä lisää luottojen kysyntää. Jos kuluttajaluottojen kysyntää halutaan vähentää, niistä tulisi tehdä kalliimpia kuluttajille (vrt. asuntolainojen korkovähennyksen poistaminen). Taloustieteellisen tutkimuksen valossa on myös uskottavaa, että korkokatto lisää erityisesti niiden kuluttajien luottokysyntää, joiden luottokelpoisuus on heikko. Teoreettinen taloustieteen tutkimus on osoittanut, että epäsymmetrisestä informaatiosta johtuva haitallisen valikoitumisen ongelma saattaa pahentua, kun lainaaminen tulee halvemmaksi. Markkinatasapainossa luottojen hinnat ovat tässä tilanteessa liian matalat (esim. De Meza ja Webb 1987; De Meza 2002; Takalo ja Toivanen 2012). Finanssikriisi ja sen syyt vahvistavat tämän teorian toimivuutta käytännössä (esim. Thakor 2015; Silvo 2017). Jos siis lyhytaikaisten kuluttajaluottojen korkoja halutaan säännellä, korkolattia olisi tutkimuksen valossa oikeaoppisempi sääntelytoimenpide kuin korkokatto.

- 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 (sääntelemättömille) luottomarkkinoille, jossa luotonantajat voivat olla epämääräisiä, eivätkä välttämättä toimi vastuullisesti (Durkin ym. 2014). Kuten edellisessä luvussa todettiin, kuluttajaluotoilla, niiden korkeasta korosta huolimatta, on tutkitusti myönteisiä vaikutuksia

kuluttajien hyvinvointiin ja taloudelliseen toimeliaisuuteen (Karlan ja Zinmann 2010; Herkenhoff ym. 2016). Niiden tarjonnan keinotekoinen rajoittaminen ei tästä syystä ole kuluttajien eikä kansantalouden edun mukaista. Tutkimuskirjallisuuden valossa ei olekaan selvää, johtavatko kuluttajaluottomarkkinoiden epätäydellisyydet liialliseen vai liian vähäiseen kuluttajaluottojen tarjontaan (Zinman 2014).

Kolmen edellä mainitun syyn lisäksi on mahdollista, että korkokatto vähentää luotonantajan kannustimia arvioida lainan hakijan luottokelpoisuutta, koska onnistuneen ja epäonnistuneen luottopäätöksen seuraamusten ero luotonantajalle pienenee. Toisaalta edellä mainittu korkokaton aiheuttama luotonhakijoiden keskimääräisen luottokelpoisuuden heikkeneminen saattaa lisätä kannustimia luottokelpoisuusarviointien tekemiseen. Kuluttajaluottojen korkokaton vaikutuksista luottokelpoisuusarviointikannustimiin ei ole juurikaan tutkimuksia. On kuitenkin luultavaa, että vaikutukset ovat samat kuin luotoantajien välisen kilpailun kiristymisellä, mikä tutkitusti heikentää kannustimia tehdä luottokelpoisuusarviointeja (Petersen ja Rajan 1995; Dell’Ariccia ja Marque, 2006; Fungáčová ym., 2016; Vives 2016).¹²

¹² Pankkien välisen kilpailun haitallisia kannustinvaikutuksia voidaan vähentää ottolainauksen korkokatolla (esim. Hellmann ym. 2000), mutta antolainauksen kohdalla logiikka on päinvastainen.

3. Muita lyhytaikaisten kuluttajaluottomarkkinoiden sääntelytoimenpiteitä

Korkokaton laajentamisen lisäksi oikeusministeriö esittää arviomuistiossaan 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 toimenpiteet ovat huonoa sääntelyä paljolti samoista syistä kuin itse korkokattokin. Lisäksi arviomuistionkin perusteella vaikuttaa siltä, että tämä lisäsääntelyn tarve on paljolti syntynyt olemassa olevasta korkokatoista johtuen. Huonon sääntelyn tunnusmerkki on se, että sitä pitää jatkuvasti yrittää paikata uudella sääntelyllä.

Oikeusministeriö huomauttaa, että muiden kuin korkoina perittävien luottokustannusten käyttö vaikeuttaa todellisten luottokustannusten hahmottamista. Jo olemassa oleva sääntely velvoittaa luotonantajia ilmoittamaan selvästi lainan todellisen vuosikoron. Kuten ensimmäisessä jaksossa todettiin, tämä on oikean suuntaista sääntelyä.¹³ Luotonantajien tulisi ilmoittaa luoton kokonaiskustannukset mahdollisimman selkeästi joko kaikki luottokustannukset

¹³ Tämä siitäkkin 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 2017). Kuluttajaluottomarkkinoilla on uskottavaa, että vaikutus kohdistuu erityisesti kuluttajiin ja siten sillä olisi myönteisiä kilpailuvaikutuksia.

sisältävänä todellisena vuosikorkona tai euro-määräisesti tai molempina.¹⁴

Kuten ensimmäisessä jaksossa myös todettiin, on kuitenkin luultavaa, että lyhytaikaisten kuluttajaluottojen markkinoilla kaikki kuluttajat eivät toimi rationaalisesti. Hintaläpinäkyvyyden lisääminen ei välttämättä riitä poistamaan kaikkien tällaisten kuluttajien erheellisiä lainanottopäätöksiä. Jos lyhytaikaisten kuluttajaluottojen markkinoita katsotaan tarpeelliseksi säännellä, sääntelyn tulisikin perustua käyttäytymistaloustieteen periaatteisiin. On esimerkiksi epäselvää, missä määrin nykyinen sääntely vahvistaa mahdollisuutta erheellisen lainahakupäätöksen perumiseen ennen kuin luotto on nostettavissa.

Oikeusministeriö esittää, että kuluttajaviranomaisen toimivaltuuksia kuluttajaluottojen sääntelyssä lisätään. Olisi parempi harkita kuluttajaluottojen sääntelyn ja valvonnan keskitämistä Finanssivalvonnalle. Tälle on ainakin kaksi perustetta: Finanssivalvonnalla on valmiiksi luottomarkkinoiden sääntelyn asiantuntemusta. Lisäksi tällä voitaisiin varmistaa, että kokonaiskuva kotitalouksien velkaantumisesta olisi selvempi, velkaantumisen hillitsemiseen tähtäävä sääntely tehokasta ja että nämä olisivat linjassa keskenään. Kuten ensimmäisessä jaksossa todettiin, tällä hetkellä yksi ristiriita on, että asuntoluottojen kysyntää pyritään vähentämään nostamalla kotitalouksien kohtamaa asuntoluottojen korkoa, kun taas lyhytaikaisten kuluttajaluottojen korkoja pyritään laskemaan ja siten lisäämään niiden kysyntää. On myös mahdollista, että kuluttajaluottoja

¹⁴ Esimerkiksi Yhdysvalloissa laki vaatii, että luotonantajien pitää selkeästi kertoa lainanottajalle todellinen vuosikorko (annual percentage rate), joka sisältää kaikki luottokustannukset varsinaisen koron lisäksi.

nostetaan asuntolainasääntelyn kiertämiseksi tai toisinpäin; asuntolainoja voidaan esimerkiksi ylimitoittaa siten, että niiden avulla rahoitetaan muuta kulutusta.

Oikeusministeriö toteaa, että vaikka luotonantajien velvollisuutta arvioida luoton hakijoiden luottokelpoisuutta on tiukennettu, 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 maksamaan lainansa takaisin.¹⁵ Luottokelpoisuusarviointien mahdollisuuksia voidaan parantaa myös helpottamalla tiedonsaantia luotonhakijoista esimerkiksi positiivisen luottorekisterin avulla ja luotonantajien pääsyillä kehitteillä olevaan valtiovarainministeriön tulorekisteriin.¹⁶

Kuten edellisessä jaksossa todettiin, korkokatto saattaa vähentää kannustimia huolelliseen luottokelpoisuusarviointiin. Jos luotonantajien kannustimia arvioida kuluttajan luottokelpoisuutta halutaan parantaa, luottokorkokaton sijaan tulisi harkita sitä, että ylivelkaantuneiden henkilöiden velkajärjestelyjä helpotettaisiin. Velkajärjestelyjen helpottamisen haitat ovat karkeasti ottaen muuten samat kuin korkokaton haitat, mutta velkajärjestelyjen helpottaminen parantaisi luotonantajien kannustimia luottokel-

poisuuden arviointiin.¹⁷ Toisin sanoen verrattuna korkokattoon, velkajärjestelyjen helpottaminen on parempi sääntelytoimenpide.

Luottokelpoisuusarviointikannustimiin ja korkotasoon voidaan myös vaikuttaa kilpailupolitiikalla, kuten aiemmin jo todettiin. Vuoden 2013 korkokatosääntelyä tehtäessä lainsäätäjä oletti, että kilpailu kuluttajaluottomarkkinoilla pitäisi korkotason suhteellisen alhaisena ja suuremmissa luotoissa korkokaton alapuolella (HE 78/2012). Tälle oletukselle ei kuitenkaan löydy tukea tutkimuskirjallisuudesta, jonka mukaan luotonantajien välisen kilpailun kiristyminen vähentää kannustimia huolellisiin luottokelpoisuusarviointeihin ja saattaa nostaa luottokorkotasoa (Petersen ja Rajan 1995, Dell’Ariccia ja Marquez 2006; Fungáčová ym. 2016; Vives 2016). Ei ole kovin yllättävää, että lainsäätäjän oletus osoittautui virheelliseksi. Luultavasti tämä on yksi syy, miksi oikeusministeriö esittää nyt korkokatosääntelyn laajentamista.

4. Johtopäätökset

“Kohtuuttomien” korkojen perimistä kuluttajaluotoista on pyritty rajoittamaan jo ammoisista ajoista asti. Esimerkiksi Suomessa oleva vuonna 2017 voimassa oleva 50 % korkokatto ja sen ehdotettu laskeminen 30 % tasolle ei juuri poikkea Hammurrabin laissa (n. 1760 eaa) esiintyvistä 33,3 % korkokatoista.¹⁸ Ta-

¹⁵ On toki mahdollista, että markkinoilla tapahtuu saalista vaa luotonantoa, jolloin tietyissä tilanteissa lainaa voidaan myöntää, vaikka oletetaan lainansaajan päätyvän maksuvaikeuksiin (ks. Hyöyinen 2011).

¹⁶ Luottotietojen jakaminen esimerkiksi positiivisen luottorekisterin avulla muuttaa pankkien välistä kilpailuasetelmaa, ja tästä voi olla myös baitallisia vaikutuksia taloudelle (ks. esimerkiksi Gebriq ja Stenbacka 2007).

¹⁷ Yritysten velkajärjestelyjä helpotettiin Suomessa tuntuvasti 1990-luvun lamassa. Tämän velkajärjestelyhelpotuksen vaikutuksista, ks. Koskinen ym. (2007).

¹⁸ Hammurrabin lakia on tyypillisesti tulkittu niin, että siinä viljamääräisten lainojen maksimivuosikorko oli asetettu 33,3 %:iin (ks. esim. Durkin ym. 2014).

loustieteellisen kirjallisuuden perusteella tällainen korkokattosääntely on todennäköisesti haitallista kuluttajien hyvinvoinnille ja talouden toimeliaisuudelle. Päinvastoin tutkimuksesta löytyy jonkin verran tukea korkolattian asettamiselle. Yleensä kuitenkin ajatellaan, että hyvässä sääntelyssä tulisi välttää hintajärjestelmään puuttumista. Asuntolainojen korkovähennyksen poistaminen on tämän suuntainen uudistus. Kuluttajaluottojen korkokattosääntelyä onkin vaikea perustella kuluttajien tai kansantalouden edulla, vaan sitä tutkimuksen perusteella selittävät uskonnolliset tarkoitukset ja erilaisten eturyhmien vaikutusvalta.

Tässä artikkelissa todetaan, että lyhytaikaisten kuluttajaluottojen sääntelylle voidaan silti yrittää hakea perusteita kuluttajan suojelusta ja käyttäytymistaloustieteestä. On mahdollista, että jotkut epärationaalisesti käyttäytyvät ja heikon talouslukutaidon omaavat kuluttajat tekevät erheellisiä lainanhakupäätöksiä. Ennen sääntelyyn ryhtymistä olisi kuitenkin hyvä olla luotettavaa tutkimusta siitä, ymmärtävätkö suomalaiset kuluttajat lyhytaikaisten kuluttajaluottojen hintoja vai eivät ja missä määrin näitä lainoja haetaan erheellisesti. Mahdollisten sääntelytoimenpiteiden olisi hyvä perustua käyttäytymistaloustieteen tuloksiin pikemminkin kuin haitalliseen korkokattoon, ja niiden olisi perusteltua olla osa kokonaisvaltaista sääntelyä kotitalouksien velkaantumisen hillitsemiseksi.

Vuonna 2016 perustettu Lainsäädännön arviointineuvosto on kiinnittänyt huomiota lakiesitysten talousvaikutusten arvioinnin puutteellisuuteen (Hyytinen ja Moisio 2017). Korkokattosääntelyn laajennuksen vaikutuksen tarkempi arviointi olisi tervetullutta. 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 vaikutuksen arvioinnin.¹⁹ Tällaisen arvioinnin jälkeen voitaisiin paremmin keskustella lyhytaikaisten kuluttajaluottojen korkokaton tehokkuudesta ja sen muutostarpeista. □

Kirjallisuus

- Benmelech, E. ja 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.
- Bentham, J. (1787 [2001]), *Defence of Usury* (4. laitos), Payne and Foss, <http://www.econlib.org/library/Bentham/bnthUsCover.html> (viitattu 15.8.2017).
- Blitz, R.C. ja Long, M.F. (1965), “The economics of usury regulation”, *Journal of Political Economy* 73: 608–619.
- Campbell, J.Y., Jackson, H.E., Madrian, B.C., ja Tufano, P. (2011), “Consumer financial protection”, *Journal of Economic Perspectives* 25: 91–114.
- Coco, G. ja De Meza, D. (2009), “In defense of usury laws”, *Journal of Money, Credit and Banking* 41: 1691–1703.
- Dell’Ariccia, G. ja Marquez, R. (2006), “Lending booms and lending standards”, *Journal of Finance* 61: 2511–2546.
- De Meza, D. (2002), “Overlending?”, *The Economic Journal* 112: F17–F31

¹⁹ Zinman (2010) on yksi esimerkki tällaisesta analyysistä. Eerola (2016) kaipaa tällaisia analyyseja asuntoluottomarkkinoiden sääntelyn vaikuttavuusarviointien tekemiseksi.

- De Meza, D. ja Webb, D.C. (1987), “Too much investment: A problem of asymmetric information”, *Quarterly Journal of Economics* 102: 281–292.
- Durkin, T.A., Elliehausen, G., Staten, M.E., ja Zywicki, T.J. (2014), *Consumer Credit and the American Economy*, Oxford University Press.
- Eerola, E. (2016), “Macroprudential measures and housing markets: A note on the empirical literature”, *Journal of Risk Finance* (hyväksytty julkaistavaksi).
- 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.
- Fungáčová, Z., Shamshur, A. ja Weill, L. (2016), “Does bank competition reduce cost of credit? Cross-country evidence from Europe”, *Journal of Banking & Finance* (hyväksytty julkaistavaksi).
- Gehrig, T. ja Stenbacka, R. (2007), “Information sharing and lending market competition with switching costs and poaching”, *European Economic Review* 51: 77–99.
- Hayek, F. (1945), “The use of knowledge in society”, *American Economic Review* 35: 519–530.
- HE 78/2012, “Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuluttajansuojalain 7 luvun, eräiden luotonantajien rekisteröinnistä annetun lain sekä korkolain 2 §:n muuttamisesta”, <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2012/20120078> (viitattu 17.7.2017).
- Hellmann, T.F., Murdock, K.C. ja Stiglitz, J.E. (2000), “Liberalization, moral hazard in banking, and prudential regulation: Are capital requirements enough?”, *American Economic Review* 90: 147–165.
- Herkenhoff, K., Phillips, G. ja Cohen-Cole, E. (2016), “The impact of consumer credit access on employment, earnings, and entrepreneurship”, NBER Working Papers No. 22846.
- Hyytinen, A. (2011), “Saalistavaa luotonantoa?”, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 107: 377–379.
- Hyytinen, A., Kuosa, I. ja Takalo, T. (2003), “Sijoitajansuojan kehitys Suomessa 1980–2000”, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 99: 148–163.
- Hyytinen, A. ja Moisio, A. (2017), “Lainsäädännön arviointineuvosto-lainvalmistelun vaikutusarviointia”, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 113: 206–212.
- Hyytinen, A. ja Putkuri, H. (2017), “Household optimism and overborrowing”, *Journal of Money, Credit and Banking* (hyväksytty julkaistavaksi).
- 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.
- Knuutila, S. (2013), “Korko kristillisessä etiikassa”, *Teologia.fi, Teema* 2013/1: *Uskonto ja talous*. <https://www.teologia.fi/artikkelit/848-korko-kristillisessae-etiikassa> (viitattu 12.7.2017).
- Koskinen, K. ja Tuomikoski, O. (2017), “Kokonaiskuva velkaantumisesta hämärtyy, kun kulu- tusluottojen tarjonta monipuolistuu”, *Euro & talous* 2/2017.
- Koskinen, Y., Korkeamäki, T. ja Takalo, T. (2007), “Phoenix rising: Legal reforms and changes in valuations in Finland during the economic crisis”, *Journal of Financial Stability* 3: 33–58.
- Lusardi, A. ja Tufano, P. (2015), “Debt literacy, financial experiences, and overindebtedness”, *Journal of Pension Economics and Finance* 14: 332–368.
- Oikeusministeriö (2017), “Arviomuistio pikaluottosäätelyn kehittämisvaihtoehdoista”, OM 16/41/2016, 17.2.2017.
- Persky, J. (2007), “Retrospectives: From usury to interest”, *Journal of Economic Perspectives* 21: 227–236.

- Petersen, M. ja Rajan, R. (1995), "The effect of credit market competition on lending relations", *Quarterly Journal of Economics* 110: 407–443.
- 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. (2017), "Collusion in markets with imperfect information on both sides", *Review of Industrial Organization* 50: 287–301.
- Silvo, A. (2017), "Housing prices, lending standards, and the macroeconomy", Bank of Finland Research Discussion Papers 4/2017.
- Smith, A. (1776 [2000]), *Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* (5. laitos), Methuen & Co <http://www.econlib.org/library/Smith/smWNCover.html> (viitattu 15.8.2017).
- Suomen Pankki (2016), "Vakauservio: Suomea varoitetaan kotitalouksien velasta", *Euro & talous*, 5/2016.
- Takalo, T. ja Toivanen, O. (2012), "Entrepreneursip, 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?", *Review of Corporate Finance Studies* 4: 155–205.
- 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.
- Vives, X. (2016), *Competition and Stability in Banking: The Role of Regulation and Competition Policy*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- 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.