

24.9.2003

61/4/02

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Riitta Länsisyrjä**

## **VELKANEUVONNAN SAATAVUUS**

1

### **KANTELU**

A arvostelee 7.1.2002 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kantelukirjoituksessa Harjavallan kaupungin laiminlyöntiä velkaneuvonnan järjestämisessä. Hän kertoo yrittäneensä varata aikaa talous- ja velkaneuvonnasta poikansa puolesta lokakuussa 2001, mutta hänelle ilmoitettiin, että seuraava ajanvarauspäivä oli joulukuun 17 päivä. Tuona päivänä hän oli yrittänyt saada puhelimitse yhteyden kello 7:25 alkaen. Kun hän vihdoin kello 10:30 sai yhteyden, olivat kaikki ajat jo varattuja. Seuraavan varauspäivän ilmoitettiin olevan 13.2.2002 kello 15:00 alkaen. Kantelija piti ajan varaamista mahdottomana käytännössä. Ajan saamisella oli merkitystä erityisesti, koska Takuu-Säätiö edellytti velkaneuvojan laatimaa hakemusta takuun antamiseksi.

2

### **SELVITYS**

- - -

3

### **RATKAISU**

#### *Velkaneuvonnan järjestäminen*

Laki talous- ja velkaneuvonnasta (713/2000) tuli voimaan 1.9.2000. Lailla lakisääteistettiin velkaneuvonnan antaminen ja sen tarkoituksena oli varmistaa laadullisesti ja määrällisesti riittävä velkaneuvontapalvelujen saaminen koko maassa. Velkaneuvonnan järjestäminen on valtion vastuulla. Lain 2 §:n mukaan talous- ja velkaneuvonnan yleinen johto, ohjaus ja valvonta kuuluvat Kuluttajavirastolle. Lääninhallitus vastaa siitä, että talous- ja velkaneuvontaa on riittävästi saatavissa läänin alueella. Kunnan osallistuminen talous- ja velkaneuvontapalvelujen järjestämiseen on vapaaehtoista. Kunta ei ole velvollinen tekemään lääninhallituksen kanssa laissa tarkoitettua sopimusta.

Lääninhallituksen on hankittava palvelu tehtävien hoitamiseen sopivalta palvelun tuottajalta. Talous- ja velkaneuvontapalvelun järjestäminen on kuitenkin tarkoitettu ensisijaisesti järjestettäväksi siten, että kunta tekee lääninhallituksen kanssa toimeksiantosopimuksen, jossa se sitoutuu huolehtimaan talous- ja velkaneuvontapalvelujen järjestämisestä kunnassa asuville henkilöille. Lääninhallitus ja kunnat voivat sopia, että kunta huolehtii tehtävästä yhden tai useamman kunnan puolesta (3 §).

Talous- ja velkaneuvonnan järjestämiseksi Kuluttajavirasto lähetti lääninhallituksiin 31.8.2000 päivätyt kirjeet. Siihen sisältyi luonnos toimeksiantosopimuksista ja muistio "Näkökohtia velkaneuvontalain korvauserusteista". Muistiossa todetaan, että vuoden 2001 talousarvioesitykseen sisältynyt peruskorvausmääräraha riitti yhden velkaneuvojan palkan maksamiseen 60 000 asukasta kohden.

Tarvittava velkaneuvonnan taso oli arvioitu jo talous- ja velkaneuvontalain säätämistä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 37/2000 vp.). Perustelussa todetaan, että velkaneuvonnan alueellinen saatavuus katsotaan turvatuksi siten, että noin 56 000 asukasta kohden toimisi yksi kokopäiväinen velkaneuvoja. Päätoimisia velkaneuvoja olisi tällöin kaikkiaan 89.

Talousvaliokunta on esityksen johdosta antamassaan mietinnössä (TaVM 16/2000 vp.) todennut, että valiokunnan mielestä näin suuri väestöpohja saattaa johtaa velkaneuvonnan ruuhkautumiseen, tason kärsimiseen ja alueelliseen tasapainottomuuteen. Jotta velkaneuvonnalle asetettavat tavoitteet toteutuvat, valiokunta edellytti neuvonnan huolellista organisointia.

Länsi-Suomen lääninhallitus solmi Porin kaupungin kanssa 25.1.2001 toimeksiantosopimuksen siitä, että Porin kaupunki sitoutuu tuottamaan talous- ja velkaneuvontapalveluja 1.1.2001 lukien toimialueella, johon kuuluvat Harjavalta, Kokemäki, Kullaa, Luvia, Merikarvia, Nakkila, Noormarkku, Pomarkku, Pori ja Ulvila. Väestömäärä tällä alueella oli yhteensä 129 434 asukasta. Sopimuksen mukaisesti kaupunki sitoutui antamaan toimialueellaan talous- ja velkaneuvontaa siten, että sen antamisesta vastasi kaksi kokopäiväistä velkaneuvojaa.

Vuonna 2001 Porin kaupungin talous- ja velkaneuvontatoimistossa toimi yksi kokoaikainen ja yksi osa-aikainen (6 t/päivä 15.2.2001 alkaen) velkaneuvoja sekä 26.3.2001 - 25.9.2001 työvoimahallinnon tuella oleva toimistoharjoittelija, joka jatkoi Porin kaupungin palveluksessa 26.9.2001 alkaen määräaikaisena kanslistina.

Edellä mainitun lain 4 §:n mukaan talous- ja velkaneuvontapalvelujen järjestämisestä maksetaan korvaus valtion varoista niiden perusteiden mukaan, jotka kauppa- ja teollisuusministeriö Kuluttajaviraston esityksestä vahvistaa. Korvaus määrätään siten, että se vastaa palvelun tarkoituksenmukaisesta tuottamisesta aiheutuvia kustannuksia.

Kauppa- ja teollisuusministeriö on antanut talous- ja velkaneuvontapalvelujen tuottajalle maksettavan korvauksen perusteista asetuksen (1204/2000). Vuoden 2002 osalta asetusta oli muutettu määrärahan lisäyksen johdosta (145/2002). Asetuksen 3 §:n mukaan talous- ja velkaneuvontapalvelujen tuottamisesta maksettava peruskorvaus oli vuonna 2001 3,44 markkaa vuodessa toimialueen asukasta kohden. Lisäkorvauksen maksamiseen käytettävissä oleva määräraha oli valtion talousarvioon otetun määrärahan ja edellä 3 §:n mukaan lasketun peruskorvauksen yhteismäärän välinen erotus. Lisäkorvausta myönnettiin lääninhallituksen tarveharkinnan perusteella, mikäli

palvelujen saatavuuden varmistaminen sitä edellytti. Lisäkorvauksen perusteita olivat muun muassa neuvonta-alueen laajuus ja vireillä olevista talous- ja velkaneuvonta-asioista aiheutuvat erityiset kustannukset. Asetuksen muutoksella vahvistettiin peruskorvauksen olevan 0,66 euroa vuodessa toimialueen asukasta kohden. Lisäksi siinä säädettiin lisäkorvauksen jakautumisesta eri lääninhallitusten kesken. Kauppa- ja teollisuusministeriö antoi uuden asetuksen (629/2002), jossa peruskorvauksen määrä pysyi ennallaan, mutta lisäkorvaus noin kaksinkertaistui esimerkiksi Länsi-Suomen läänin osalta 51 945,54 euroon. Tämän lisäksi vapaaehtoisen velkasovinto-ohjelmaan liittyvänä korvauksena kohdistettiin 572 500 euroa lääneihin asukasluvun mukaan jaettavaksi. Tämä asetus tuli voimaan 1.8.2002.

Kanteluajankohtana, eli vuoden 2001 loppupuolella olivat talous- ja velkaneuvonnan jonot Porissa jo kasvaneet siten, että odotusaika varauksesta neuvontaan pääsyyn oli 120 päivää. Porin kaupungin selvityksen mukaan Porin talousalueen korkea työttömyysaste lienee ollut suurin syy siihen, että talous- ja velkaneuvonnan tarve tällä alueella oli keskimääräistä suurempi. Tästä johtuen velkaneuvontahenkilökunnan määrä oli alueen tarpeeseen nähden aivan liian pieni. Lääninhallituksen arvion mukaan Porin toimiston alueella tarvittavan henkilöstön määrä olisi 4-5 henkilöä.

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta totesi mietinnössään vuoden 2002 talousarviota käsiteltäessä, että talous- ja velkaneuvonta tarvitsi pikaisen resurssilisän ottaen huomioon neuvonnalla tehtävän tärkeän työn oikeusyhteiskunnan toimintakyvyn turvaamiseksi. Lisäksi valiokunta totesi, että tehokas talous- ja velkaneuvonta edellytti riittäviä henkilöstöresursseja. Tarvittava vahvuus oli kaksi henkilöä (velkaneuvoja ja toimistos sihteeri) noin 40 000 asukasta kohti. Tämän tavoitteen mukaisesti laskien Porin talous- ja velkaneuvontatoimiston alueella henkilöstötarve olisi yli 6 henkilöä.

Kuluttajavirasto totesi selvityksessään, että Porin tilanne ei ollut ainutlaatuinen. Yleisemminkin voitiin Kuluttajaviraston mielestä todeta, että nykyisten määrärahojen mahdollistama verkosto oli riittämätön palvelun kysyntään nähden. Kuluttajaviraston saamien seurantatietojen mukaan melkein poikkeuksetta kaikissa suurissa kaupungeissa talous- ja velkaneuvonnan asiakkaaksi pyrkivä uusi asiakas joutui odottamaan yli kuukauden asiakastapaamiseen pääsyä. Jotkin yksiköistä olivat erittäin ruuhkaisia.

Saatu selvitys osoittaa, että talous- ja velkaneuvonnan taso ei kanteluajankohtana täysin vastannut toimeksiantosopimuksessa sovittua siltä osin kuin oli kysymys velkaneuvojen määrästä. Sopimuksen mukaan velkaneuvoja tuli olla kaksi kokopäiväistä, mutta tosiasiallisesti toinen velkaneuvoja oli osapäiväinen. Kun otetaan huomioon, että Porin kaupunki oli kuitenkin palkannut kanslistin hoitamaan velkaneuvontatoimiston toimistotehtäviä, on tämä osaltaan vähentänyt velkaneuvojen työtaakkaa. Tästä syystä katson, että minulla ei ole aihetta puuttua Porin kaupungin toimeksiantosopimuksen perusteella järjestämisen velkaneuvonnan määrään kyseisellä yhteistyöalueella kanteluajankohtana.

Länsi-Suomen lääninhallitus oli myös sen selvityksestä lähemmin ilmenevällä tavalla seurannut palvelun kysyntää ja esittänyt Kuluttajavirastolle tammikuussa 2002, että läänin lisärahan tarve talous- ja velkaneuvontaan vuodelle 2003 olisi noin 550 000 euroa. Lääninhallituksissa valmistui talous- ja velkaneuvonnan riittävyysarviointiraportti vuodelta 2001 vuoden 2002 alkupuolella. Raportista ilmenee tarvittavan velkaneuvonnan henkilötyövuosien lisäyksen olevan 1,75 henkilötyövuotta. Saadun selvityksen perusteella katson, että minulla ei kantelun johdosta ole aihetta puuttua niihin toimenpiteisiin, joihin Länsi-Suomen lääninhallitus oli ryhtynyt Porin alueen talous- ja velkaneuvonnan asianmukaisen hoidon ja neuvonnan riittävyysvarmistamiseksi kantelujankokohdalla.

Kantelussa tarkoitettuna ajankohtana velkaneuvonta oli niin Porissa kuin monella muulla alueella ruuhkautunut, eikä neuvonnalle hallituksen esityksessä asetetulla tavoitetasolla voitu useinkaan saavuttaa kohtuullisia odotusaikoja neuvonnan saannille. Velkaneuvonnan saavutettavuus vaihteli lisäksi suuresti alueittain. Talousvaliokunta oli jo mietinnössä pitänyt neuvonnan tasoa riittämättömänä sitä kuitenkin tarkemmin yksilöimättä. Valtiovarain valiokunta oli sittemmin talousarvion käsittelyn yhteydessä asettanut tavoitteeksi henkilöstömäärän, joka ei tälläkään hetkellä monessa yksikössä toteutunut.

Toisaalta kunnan oma taloudellinen panostus ja alueen erityispiirteet vaikuttivat palvelun saatavuuden alueelliseen vaihteluun. Pääosa neuvonnan rahoituksesta tuli peruskorvauksesta, joka jaettiin kaavamaisesti asukasluvun mukaan. Tätä jakoperustetta oli pidetty tarkoituksenmukaisena hallituksen esityksessä, jossa todetaan (sivu 13): "Tarkoitus on, että alkuvaiheessa palvelun tuottajalle maksettava korvaus sidottaisiin toimialueen asukas pohjaan. Myöhemmin, kun velkaneuvonnan tarpeista eri alueilla saadaan asiamäärien ja tyyppien seurantaan perustuvaa luotettavaa tilastotietoa, ministeriön määräyksen sisältöä ja tulosohjausta voidaan kehittää niin, että palvelun tuottajalle maksettava korvaus vastaa palvelujen todellista kysyntää."

Näin ollen kantelun tarkoittamana ajankohtana oli kysymys neuvonnan alkuvaiheen järjestelyistä, jotka perustuivat hallituksen esityksestä ja talousvaliokunnan mietinnöstä ilmenevään linjaukseen. Mielestäni minulla ei näin ollen ole tämän kantelun johdosta aihetta puuttua kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta velkaneuvonnan resurssien jakoon, koska kysymys oli velkaneuvonnan lakisääteistämisen ja valtion vastuulla olevan järjestelmän kehittämisestä, eikä tuolloin vielä ollut riittävä tutkimustietoa todellisen tarpeen jakautumisesta maassa.

Nyt kun käytettävissä on vuoden 2002 velkaneuvonnan tarvetta kuvaavaa tutkimusmateriaalia, joka osoittaa, että alueelliset erot eivät monin paikoin ole tasoittuneet ja jonotusajat ovat usein jopa pidentyneet jo ennestään ruuhkaisemmissa yksiköissä, katson aiheelliseksi omana aloitteena ryhtyä selvittämään lainsäätämisen vaiheessa määrärahojen tarpeenmukaisesta jakamisesta esitettyjen tavoitteiden toteutumista siten, ettei asiakkaita asetettaisi kohtuuttomasti eriarvoiseen asemaan asuinpaikkakuntansa perusteella.

## *Ajanvarausjärjestelmä*

Porin kaupungin selvityksen mukaan velkaneuvonta oli ruuhkautunut siten, että alkuvuonna 2001 oli helmikuun loppuun mennessä kaikki ajat jaettu jo kesäkuun loppuun asti. Velkaneuvojan kanssa käydyssä neuvottelussa maaliskuun alussa 2001 päätettiin ruuhkautuneen ajanvarauksen ratkaisemiseksi kokeilla järjestelyä, jossa ns. uusille asiakkaille annettiin tiettyä ajanvarauspäivänä yhden kuukauden ajat kerrallaan. Tarkoituksena oli kokeilla em. järjestelyä jonkin aikaa ja pohtia sitten saatujen kokemusten pohjalta mahdollisia muutos- ja parantamiskeinoja asian joustavaksi hoitamiseksi. Vuonna 2001 ajanvarauspäiviä uusille asiakkaille oli ollut neljä. Selvityksen mukaan, jos aikoja jaettaisiin niin pitkälle kuin tarvetta oli, muodostui jonotusaika kuukausien, arviolta vähintään neljän kuukauden mittaiseksi. Näin pitkät jonotusajat olivat asioiden hoitamisen ja työn suunnittelun kannalta erittäin joustamattomia.

Katson, että ajanvarauksen rajoittamiseen henkilöstöressurssien vähäisyyden vuoksi oli ollut perusteita. Tapa, jolla se toteutettiin, oli kuitenkin mielestäni kriitikille altis. Koska puheluiden vastaanotossakin on ollut resurssipula, on ajanvarauksen onnistuminen ollut sattumanvaraista ja voinut johtaa joidenkin asiakkaiden osalta siihen, että heidän mahdollisuutensa saada velkaneuvontaa on tosiasiallisesti estynyt. Menettely on voinut asettaa asiakkaat kohtuuttomasti eriarvoiseen asemaan.

Puhelimitse Porin velkaneuvonnasta saadun tiedon mukaan järjestelmää tarkistettiin jo syksyllä 2002 siten, että jokainen ajanvaraaja otettiin varauslistalle, josta kuukausittain jaettiin seuraavan kuukauden neuvonta-ajat.

Pidän tätä järjestelmää asukkaiden yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta parempana järjestelyinä. Kun asia näin ollen on korjaantunut, katson, että kantelu ei anna aihetta muuhun toimenpiteisiin kuin, että kiinnitän vastaisen varalle Porin kaupungin ja Länsi-Suomen lääninhallituksen huomiota siihen, että hallinnossa noudatettavan palveluperiaatteen mukaan palvelujen saatavuutta ei saa järjestyä osin sattumanvaraiseksi jäävällä tavalla, vaan kaikille palveluja tarvitseville on pyrittävä turvaamaan yhtäläinen mahdollisuus asiansa hoitamiseen. Palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus on kirjattu hallintolakiin (7 §), joka tulee voimaan 1.1.2004.