

21.4.2005

848/2/04

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä**

Kauppa- ja teollisuusministeriö

## **PÄÄTÖS TALOUS- JA VELKANEUVONNAN JÄRJESTÄMISTÄ KOSKEVASSA ASIASSA**

1

### **ASIAN VIREILLETULO**

Tutkittavana on ollut kantelu talous- ja velkaneuvonnan järjestämisestä (dnro 61/4/02, päätös 24.9.2003). Kantelun tutkinnan yhteydessä totesin muun muassa, että kantelussa tarkoitettuna ajankohtana eli loppuvuodesta 2001 velkaneuvonta oli monella alueella ruuhkautunut. Hallituksen esityksessä talous- ja velkaneuvontalain säätämisestä (HE 37/200 vp) asetetulla tavoitetasolla ei voitu useinkaan saavuttaa kohtuullisia odotusaikoja neuvonnan saannille. Velkaneuvonnan saatavuus vaihteli lisäksi suuresti alueittain. Totesin päätöksessäni, että kun tuolloin oli käytävissä jo vuoden 2002 velkaneuvonnan tarvetta kuvaavaa tutkimusmateriaalia, se osoitti, että alueelliset erot eivät monin paikoin olleet tasoittuneet ja jonotusajat olivat usein jopa pidentyneet jo ennestään ruuhkaisemmissa yksiköissä.

Näin ollen katsoin aiheelliseksi omana aloitteena ryhtyä selvittämään lainsäätämisyvaiheessa esitettyjen tavoitteiden toteutumista siten, ettei asiakkaita asetettaisi kohtuuttomasti eriarvoiseen asemaan asuinpaikkakuntansa perusteella. Otin asian eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla omasta aloitteestani tutkittavaksi.

2

### **SELVITYS**

Pyysin kauppa- ja teollisuusministeriötä hankkimaan Kuluttajaviraston ja kaikkien lääninhallitusten selvitykset asiassa. Pyysin erityisesti kiinnittämään huomiota määrärahojen kohdentamiseen tarveharkinnan perusteella sekä siihen, miten lääninhallitukset ovat velkaneuvonnan järjestämistä koskevia sopimuksia solmittaessa ottaneet huomioon eduskunnan asettamat tavoitteet sekä asukasmäärissä sekä tarpeissa ilmenevät muutokset. Kauppa- ja teollisuusministeriö toimitti tänne 24.5.2004 päivätyn selvityksensä ja Etelä-Suomen, Länsi-Suomen, Itä-Suomen, Oulun ja Lapin lääninhallitusten selvitykset. Etelä-Suomen, Itä-Suomen, Oulun ja Lapin lääninhallitukset ovat vielä kuluvana vuonna toimittaneet lisäselvitystä asiassa.

3

### **RATKAISU**

### 3.1

#### Velkaneuvonnan järjestämisvelvollisuus

Laki talous- ja velkaneuvonnasta (713/2000) tuli voimaan 1.9.2000. Velkaneuvonnan antamien lakisääteistettiin. Lain tarkoituksena oli varmistaa laadullisesti ja määrällisesti riittävä talous- ja 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 §).

Eduskunta halusi korostaa valtion (lääninhallituksen) vastuuta talous- ja velkaneuvonnan järjestämisessä ja tämän vuoksi se muutti lakiesitystä siten, että lääninhallitus "huolehtimisen" sijasta "vastaa" talous- ja velkaneuvonnan riittävydestä (TaVM 16/2000 vp).

Palvelun järjestäjät, kunnat muiden mukana, saavat korvauksen, joka vastaa palvelun "tarkoituksenmukaisesta tuottamisesta aiheutuvia kustannuksia". Kauppa- ja teollisuusministeriö vahvistaa Kuluttajaviraston esityksestä korvauksen perusteet asetuksessa, joka on uusittu vuosittain.

Korvaus muodostuu peruskorvauksesta ja harkinnanvaraisesta lisäkorvauksesta. Näiden lisäksi maksettiin vuosina 2002–2004 vapaaehtoisen kaksivuotisen velkasovinto-ohjelman mukaista korvausta (ohjelmakausi 1.9.2002–21.8.2004). Suomen Pankkiyhdistyksen, oikeus-, valtiovarain- ja kauppa- ja teollisuusministeriön sekä Takuu-Säätiön ohjelman tarkoituksena oli ratkaista pääosa vielä jäljellä olevista 1990-luvun alun velkaongelmista ja auttaa niitä, jotka olivat joko jääneet muiden järjestelmien ulkopuolelle tai joiden osalta aiemmat ratkaisuyritykset olivat epäonnistuneet. Ohjelmasiisakirjassa valtio sitoutui huolehtimaan siitä, että velallisilla oli käytössään riittävästi neuvonta-apua. Neuvonnan resursoiminen, kouluttaminen ja ohjeistaminen olivat valtion tärkeimmät toimet velkasovinto-ohjelman toteuttamisessa.

Tarkastelen tässä ratkaisussani pääasiassa talous- ja velkaneuvontapalvelujen saatavuutta vuosina 2003 ja 2004 ja rahoitusta näiden vuosien lisäksi vuonna 2005.

### 3.2

#### Sopimukset

Lääninhallitusten kuntien kanssa solmimat sopimukset talous- ja velkaneuvontapalvelujen järjestämisestä noudattavat Kuluttajaviraston kirjeeseen 31.8.2000 sisältynyttä mallisopimusta. Palveluntuottajien toimialueet ovat eri lääneissä hyvinkin erisuuruisia. Länsi-Suomen läänissä on kuntien määräänkin nähden runsaasti palveluntuottajia, kun taas esim. Itä-Suomessa vähän. Sopimuksia ei muutoin kuin palveluntuottajan vaihtuessa ole muutettu. Järjestelyt siitä, miten lisäkorvaus ja erityisesti velkasovinto-ohjelman mukainen velkasovinto-raha on jaettu palveluntuottajille, vaihtelee jonkin verran lääneittäin.

Kuluttajaviraston mallin mukainen sopimus sisältää määräykset palvelujen tuottamistavasta, palvelua antavien henkilöiden määrästä (ei kuitenkaan yleensä avustavan henkilöstön määrästä), toimipaikkojen määrästä ja sijainnista, palvelua antavien henkilöiden kelpoisuudesta ja koulutuksesta, korvauksen määrästä ja maksamisesta, seurannan ja valvonnan toteuttamisesta, sopimuksen voimassaolosta, purkamisesta ja riitojen ratkaisemisesta. Malli perustuu lakiin talous- ja velkaneuvonnasta (5 §).

Sekä lisäkorvauksen että velkasovinto-ohjelmaan liittyvän korvauksen osalta kauppa- ja teollisuusministeriön vuoden 2003 asetuksessa edellytettiin, että korvauksen määrästä sovittiin palvelun tuottajan kanssa tehtävissä sopimuksissa. Käytännössä lisäkorvauksesta ei kuitenkaan, kuten jäljempänä ilmenee, sovittu erikseen palvelun tuottajien kanssa.

Vuoden 2004 asetuksen esittelymuistiossa todetaan "Lääninhallitus tekee päätökset lisäkorvauksen ja velkasovinto-ohjelmaan liittyvän määrärahan jaosta palvelun tuottajille". Sama teksti sisältyy vuoden 2005 asetuksen esittelymuistioon.

#### Etelä-Suomen lääni

Vuoden 2001 alussa lääninhallitus solmi 21 kunnan kanssa sopimukset talous- ja velkaneuvontapalvelujen tuottamisesta. Vuonna 2004 sopimuskuntia oli 20. Syksyllä 2002 lääninhallitus solmi velkasovinto-ohjelmaan liittyneiden kuntien kanssa sopimukset, jotka olivat voimassa vuoden 2004 loppuun. Kuluvana vuonna lääninhallitus aikoo 1.5.2005 mennessä solmia palveluntuottajien kanssa sopimukset lisäkorvauksen määrästä ja käytöstä velkaneuvonnan resurssien lisäämiseen.

#### Länsi-Suomen lääni

Lääninhallitus teki vuonna 2001 palvelujen järjestämisestä sopimuksen yli 40 kunnan kanssa. Lääninhallitus katsoo selvityksessään, että 41 sopimuskunnan kanssa palvelujen saatavuuden varmistaminen oli suhteellisen raskasta ja tulisikin pohtia sopimuskumppanien määrän vähentämistä. Velkasovinto-ohjelman osalta lääninhallitus teki läänin sopimuskuntien kanssa määräaikaiset sopimukset 31.12.2004 saakka korvauksen määrästä ja käytöstä.

Lääninhallitus totesi selvityksessään, että sopimuksia solmittaessa talous- ja velkaneuvontapalvelujen tuottajille maksettavista korvauksista suurempi osa kuin nykyään oli sidottu kaavamaisesti alueen asukaslukuun. Lisäksi ei ollut käytettävissä luotettavia tietoja palvelujen kysynnän jakautumisesta. Myöhemmin, kun palvelujen kysynnästä on saatu enemmän tietoa ja kun lääninhallitusten tarveharkinnan perusteella jaettavan määrärahan osuutta on lisätty, lääninhallitus ei ollut katsonut tarkoituksenmukaiseksi aloittaa uusia neuvotteluja sopimus kuntien kanssa sopimusten muuttamiseksi. Muutokset oli huomioitu lisäkorvauksia koskevissa päätöksissä. Lääninhallitus katsoi, että sopimuksia voitaisiin uudistaa yhtenäisesti Kuluttajaviraston johdolla.

#### Itä-Suomen lääni

Itä-Suomen läänissä oli alkujaan seitsemän sopimusaluetta, mutta alueita on nyt kolme. Velkasovinto-ohjelman mukaista korvausta maksettiin alkujaankin kolmelle palvelun tuottajalle näiden kanssa tehtyjen sopimusten perusteella.

#### Oulun lääni

Lääninhallitus solmi sopimukset palvelujen tuottamisesta seitsemän kunnan kanssa. Alkuperäiset vuoden 2001 sopimukset ovat edelleen voimassa. Syksyllä 2002 lääninhallitus solmi neljän kaupungin kanssa sopimukset velkasovintopalvelujen tuottamisesta.

#### Lapin lääni

Lääninhallitus solmi palvelun tuottamisesta sopimukset viiden kunnan ja Pohjois-Lapin alueyhteistyön kuntayhtymän kanssa. Vuonna 2002 se solmi velkasovinto-ohjelman toteuttamisesta sopimuksen kolmen kaupungin kanssa, mutta sopimus raukesi ennen velkasovinto-ohjelman päättymistä vuonna 2004.

### 3.3

#### Tuotettaville palveluille asetettavat vaatimukset

Talous- ja velkaneuvonnan lakisääteistämisen keskeisimpänä syynä olivat velkaneuvonnan saatavuuteen ja epävarmuuteen liittyvät ongelmat. Lakisääteistämällä pyrittiin edistämään kansalaisten oikeusturvaa ja yhdenvertaisuutta. Tätä tavoitetta on pyritty täsmentämään sisällyttämällä lakiin eräitä säännöksiä, joilla on määritelty tuotettavia palveluja:

- Lääninhallituksen tehtäväksi on säädetty vastata siitä, että talous- ja velkaneuvontaa on riittävästi saatavissa läänin alueella (4 § 2).

- Korvaus määrätään siten, että se vastaa palvelun tarkoituksenmukaisesta tuottamisesta aiheutuvia kustannuksia (4 §).

Tarkoituksenmukaisella tuottamisella tarkoitetaan lain perustelujen mukaan sitä, että lähtökohdana on, että kokopäivätoimisen tai osa-aikaisen velkaneuvojan työpanos on kokonaisuudessaan käytössä. Korvaus sitten

määrättäisiin alkuvaiheessa velkaneuvojen edellisvuoden keskimääräisten palkkauskustannusten ja yleiskustannusten perusteella.

- Talous- ja velkaneuvontapalvelua antavalla henkilöllä tulee olla sellainen taito ja kokemus, jota tehtävän asianmukainen hoitaminen edellyttää. Tarkempia säännöksiä kelpoisuudesta voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella (6 §).

Lain perustelujen mukaan "Uuden lakisääteisen järjestelmän toimivuutta tullaan tarkoin seuraamaan. Tarkoitus on muun muassa pian lain voimaantulon jälkeen laatia selvitys velkaneuvonnan kysynnän kehittymisestä ja velkaneuvontaan suunnattujen resurssien tarkoituksenmukaisesta käytöstä. Tämän selvityksen perusteella voidaan arvioida jo vuoden 2003 valtion talousarviota varten toiminnan mitotusperusteet ja sen mukaisesti määrärahan tarve".

Talousvaliokunta piti tärkeänä seurannan toteuttamista perusteluissa mainitulla tavalla (TaVM 16/2000 vp).

### 3.4

#### Rahoitus

Talous- ja velkaneuvonnan määräraha ja siihen sisältyvä lääninhallitusten harkinnassa oleva osuus on ollut:

(teknisistä syistä taulukko puuttuu)

Vuonna 2002 velka sovintoraha oli 572 500 euroa. Vuonna 2003 ja 2004 velkasovintorahaa oli 1,549 milj. euroa (näistä 175 000 euroa Kuluttajavirastolle, projektihenkilön palkkaukseen ja koulutukseen).

Vuonna 2005 talousarviossa määrärahaa esitettiin 4 811 000 euroa. Pudotus johtui velkasovinto-ohjelman päättymisestä elokuussa 2004. Valtiovarainvaliokunnan esityksestä määrärahaa lisättiin 700 000 euroa eli tarkoitukseen on osoitettu 5 311 000 euron määräraha.

### 3.5

Korvausten jakoperusteet ja määrät kauppa- ja teollisuusministeriön asetusten mukaan

Talous- ja velkaneuvonnan järjestämiseksi Kuluttajavirasto lähetti lääninhallitukseen 31.8.2000 päivätyn kirjeen. Siihen sisältyi luonnos toimeksiantos opimuksista ja muistio "Näkökohtia velkaneuvontalain korvausperusteista". Muistiossa todetaan, että vuoden 2001 talousarvioesitykseen sisältynyt peruskorvausmääräraha riitti yhden velkaneuvojan palkkaamiseen 60 000 asukasta kohden.

Tarvittavaa velkaneuvonnan tasoa oli arvioitu jo talous- ja velkaneuvontalain säätämistä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 37/2000 vp.). Perustelussa todetaan, että velkaneuvonnan alueellinen saatavuus katsotaan

turvaksi 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 organisoitua.

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta totesi mietinnössään vuoden 2002 talousarviota käsiteltäessä, että talous- ja velkaneuvonta tarvitsi pikaisen resurssilisän ottaen huomioon neuvonnalla tehtävän tärkeän työn yhteiskunnan 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.

Kauppa- ja teollisuusministeriön asetuksen nro 36/2004 mukaan vuoden 2004 peruskorvauksen maksuperuste oli väestöpohjainen. Lisäkorvaus jaettiin lääneihin niiden asukasluvun suhteessa. Asetuksen 4 §:n mukaan palvelun tuottajalle voidaan maksaa lisäkorvausta lääninhallituksen tarveharkinnan perusteella, mikäli palvelujen saatavuuden varmistaminen sitä edellytti. Lisäkorvauksen perusteita olivat "lähinnä" neuvonta-alueen laajuus ja vireillä olevista talous- ja velkaneuvonta-asioista aiheutuvat erityiset kustannukset. Velkasovinto-ohjelmaan liittyvä korvaus kohdistettiin niin ikään lääneihin niiden asukasluvun suhteessa. Palvelun tuottajalle voitiin asetuksen 5 §:n mukaan maksaa korvausta lääninhallituksen tarveharkinnan perusteella kuitenkin edellyttäen, että palvelun tuottaja käyttää korvauksen henkilöstöresurssien vahvistamiseen ja kohtuullisten yleiskulujen kattamiseen.

Vuonna 2003 lisäkorvaus ei suoraan määräytynyt läänin asukaslukujen suhteessa, mikä oli epäedullista väkirikaille Etelä-Suomen ja Länsi-Suomen lääneille. Jakoperusteet palvelun tuottajille olivat olleet sen sijaan samat (kauppa- ja teollisuusministeriön asetus 16/2003).

Kauppa- ja teollisuusministeriön asetuksen nro 36/2005 mukaan vuoden 2005 peruskorvaus jaettiin palveluntuottajille edelleen asukasluvun suhteessa. Lisäkorvaus kohdistetaan lääneihin pääasiassa asukasluvun suhteessa, mutta osa (50 000 euroa) kohdistetaan neuvonkoulutukseen osallistumisesta aiheutuneiden matkakustannusten korvaamiseen. Palvelun tuottajalle maksetaan lisäkorvausta lääninhallituksen tarveharkinnan perusteella. Lisäkorvauksen perusteita ovat asetuksen mukaan "lähinnä" palvelujen saatavuuden varmistaminen, neuvonta-alueen laajuus ja vireillä olevista talous- ja velkaneuvonta-asioista aiheutuvat erityiset kustannukset matkakustannusten lisäksi.

Peruskorvauksen määrä on 2005 sama kuin vuonna 2004 eli 0,73 € vuodessa toimialueen asukasta kohden (0,79 € vuonna 2003 ja 0,66 € vuonna 2002).

Lisäkorvauksen maksamiseen käytettävissä oleva euromäärä on valtion talousarvioon otetun määrärahan ja edellä mainitun peruskorvauksen sekä Kuluttajavirastolle jätettävän rahamäärän välinen erotus.

Lisäkorvauksesta 1.337.620 euroa kohdistetaan lääneihin asukasluvun mukaisessa suhteessa kuten aikaisemmin.

Peruskorvaus vuonna 2005 lääneittäin on:

(teknisistä syistä taulukko puuttuu)

Lääneittäin lisäkorvaus:

(teknisistä syistä taulukko puuttuu)

Muistiossa todetaan, että palvelun tarkoituksenmukainen tuottaminen tarkoittaa sitä, että palvelujen tuottaja käyttää koko valtion korvauksen talous- ja velkaneuvojien palkkaukseen ja kohtuullisten talous- ja velkaneuvonnasta aiheutuneiden yleiskulujen kattamiseen.

### 3.6

Korvausten maksaminen palveluntuottajille

Lisäkorvaus

Lääninhallituksista saadun selvityksen mukaan lisäkorvauksen ja velkasovintokorvauksen jakoperusteina käytettiin tarkasteluajanjaksona seuraavia perusteita (pois lukien Ahvenanmaa, jossa oli yksi osapäivätoiminen neuvoja):

Etelä-Suomen lääni

Vuonna 2003 korotettiin asukasta kohden maksettavaa peruskorvausta 0,66 eurosta 0,79 euroon. Lääninhallitus teki 26.3.2003 päätöksen, jolla lisäkorvaus maksettiin lääninhallituksen kanssa talousneuvontaprojektista sopimuksen tehneille sopimuskumppaneille. Perusteena oli se, että talousneuvontaprojektin, jonka tarkoituksena oli luoda uusia menettelytapoja talousneuvonnan laajentamiseksi, onnistuminen edellytti lisäresursseja. Päätös talousneuvontaprojektin toteuttamisesta tehtiin Vantaan ja Lahden kaupunkien kanssa tarjouspyyntöjen perusteella.

Vuonna 2004 peruskorvausta laskettiin 0,73 euroon. Lääninhallitus jakoi lisäkorvauksen Espoon, Helsingin, Lahden ja Vantaan kaupungeille niiden asukasluvun mukaisessa suhteessa. Perusteena Helsingin osalta oli, että vuoden 2003 seurantatietojen ja 2002 taloustietojen perusteella Helsingin jonotustilanne neuvontaan oli selkeästi vaikein koko läänin alueella. Jonossa Helsingissä oli 53 % kaikista läänin alueen jonossa olevista talous- ja velkaneuvontapalveluiden asiakkaista. Asukasluvuun perustuva perus- ja velkasovintokorvaus oli taas 27 % koko läänin alueella maksettavasta korvauksesta. Näin ollen lääninhallitus katsoi, että talous- ja

velkaneuvontapalvelujen tarve Helsingissä oli selkeästi suurempi kuin sen saama korvaus. Lahden kaupungin tilanne oli taas suhteellisesti huonoin verrattaessa joko jonossa olevien asiakkaiden, asiakkaiksi kirjattujen tai merkittävimpien asiakastyösuoritteiden suhteellista osuutta kaupungin saaman korvauksen suhteelliseen osuuteen koko läänin vastaaviin lukuihin. Espoon ja Vantaan lisäkorvaus perustui kaupunkien itse käyttämän rahoituksen suureen osuuteen kokonaismenoista (53 ja 49 %).

Vuoden 2005 osalta lääninhallitus on 30.3.2005 lähettänyt palveluntuottajille tarjouksen lisäkorvauksen käyttöä koskevaksi sopimukseksi. Tarjouksessa todetaan, että lisäsopimusten tarkoituksena on varmistaa lääninhallituksen maksaman lisäkorvauksen käyttäminen henkilöstöressurssien vahvistamiseen ja neuvojien kokopäiväistämiseen. Sopimuksen sisällössä oli otettu huomioon vuotta 2004 koskevista seurantatiedoista *mm. alueen asiakasvolyyymi ja asiakassuhteiden työllistävyys ja asioiden vaikeus sekä jonotilanne. Lisäksi on huomioitu lääninhallituksen hankkimat alueita koskevat ulosotto-, pitkäaikaistyöttömyys, toimeentulo- ja maksuhäiriömerkintöjen määrät eli se velkaantumispaine, mikä alueella vaikuttaa asiakasmäärien suuruuteen tulevaisuudessa.*

Lääninhallitus katsoi, että kansalaisten yhdenvertaisuuden toteutuminen talous- ja velkaneuvontapalvelujen saatavuudessa edellyttäisi rahoituksen rakenteen muuttamista valtakunnallisesti asukasluvun mukaisesta jaosta jakotapaan, joka ottaisi paremmin huomioon palvelujen tosiasiallisen tarpeen.

#### Länsi-Suomen lääni

Länsi-Suomen lääninhallitus on tehnyt vuosittain päätökset tarveharkinnan perusteella jaettavien korvausten kohdentamisesta läänin sopimuskunnille. Lääninhallitus on tarveharkinnassaan tarkastellut seuraavia jakoperusteita: *jonotusaikojen muutokset edellisen vuoden aikana, velkaneuvontajonoissa edellisen vuoden lopussa olevien asiakkaiden määrät, suoritteiden määrät sekä toiminta-alueen asukasluku. Lukuja on tarkasteltu aluekohtaisesti sekä suhteessa muihin yksiköihin ja läänin keskiarvoon. Arviossa on otettu mm. huomioon palvelujen saatavuuden kehitys sekä sopimuskuntien omien varojen käytön vaikutus.* Lääninhallitus teki 10.2.2004 päätöksen lisäkorvauksen ja velkasovinto-ohjelmaan liittyvän korvauksen jakoperusteista vuonna 2004. Harkinnanvaraisia korvauksia lisättiin asukasta kohden keskimääräistä tasoa enemmän Porin, Seinäjoen, Soinin ja Turun sopimuskunnissa. Harkinnanvaraisia korvauksia vähennettiin Jyväskylän ja Tampereen sopimuskunnissa. Lääninhallitus päätyi kokonaisharkinnassaan lisäykseen ja vähennyksiin niille sopimuskunnille, joissa seurantatietojen perusteella oli vuoden 2003 aikana tapahtunut olennaisia katsottavia muutoksia velkaneuvonnan saatavuudessa tai velkaneuvonnan saatavuus on ollut vuonna 2003 tai pidempään läänin keskimääräistä tasoa heikommalla tai paremmalla tasolla.

Lääninhallitus katsoi selvityksessään, että tarveharkinnassa tarkasteltuja jakoperusteita voitaisiin kehittää siten, että jakoperusteet ja palvelujen tarpeen arviointikriteerit olisivat valtakunnallisesti yhteneväiset. Kriteerien tärkeysjärjestystä ja painokertoimia tulisi yhteisesti pohtia. Tämä parantaisi



järjestelmän luotettavuutta. Alueen palvelujen tarpeen lisäksi tulee lääninhallituksen mukaan kiinnittää huomiota myös velkaneuvontayksikön toiminnan tehokkuuden arviointiin.

#### Itä-Suomen lääni

Lääninhallitus jakoi läänin kolmelle sopimuskunnalle, Joensuulle, Kuopiolle ja Mikkelille 20.8.2004 tekemällään päätöksellä lisäkorvauksen asukaslukujen suhteessa. Myös vuonna 2003 lisäkorvauksen jakoperuste oli ollut asukaslukupohjainen. Tuolloin sopimuskuntia oli seitsemän.

#### Oulun lääni

Lääninhallitus päätti, että vuoden 2003 lisäkorvaus jaetaan asukasluvun mukaisessa suhteessa. Vuoden 2004 osalta korvaus jaettiin siten, että yksilöidyn korvausperusteen esittäneille palveluntuottajille myönnettiin kyseinen määrä ja muille korvaus myönnettiin asukasluvun mukaisessa suhteessa. Kuluvalta vuodelta ei lisäkorvausta ollut vielä jaettu.

#### Lapin lääni

Lapin lääninhallitus päätti 19.3.2003 vuoden 2003 lisäkorvauksen maksamisesta kuudelle palveluntuottajalle. Päätös ei sisällä perusteluja. Selvityksen mukaan päätös perustui palvelujen saatavuuden varmistamiseen ja muihin kauppa- ja teollisuusministeriön asetuksen sanamuodon mukaisiin perusteisiin.

Vuoden 2004 lisäkorvauksen jaosta päätettiin 23.6.2004. Päätöksen mukaan varat on jaettu asukaslukujen mukaisessa suhteessa. 26.5.2004 päivätyssä selvityksessä todetaan, että lisäkorvaukset tullaan kohdentamaan niille korvauksen hakijoille, joilla palvelujen kysyntä on suurinta ja jonotusaika pisintä. Vuoden 2005 korvauksia ei ole vielä jaettu.

#### *Velkasovinto-ohjelmaan liittyvä korvaus*

#### Etelä-Suomen lääni

Kun velkasovinto-ohjelma käynnistyi syksyllä 2002, lääninhallitus solmi sovinto-ohjelmaan liittyneiden kuntien kanssa sopimukset. Lääninhallitus päätti 11.9.2002 jakaa sovinto-ohjelman toteuttamiseen varatut varat sopimuskumppaneiden toimialueen asukaslukujen mukaisessa suhteessa. Perusteena oli, ettei sovinto-ohjelmassa tarkoitettujen lamavelallisten jakautumisesta eri kuntiin ollut julkista tietoa kuten ei siitäkään, kuinka moni heistä tulisi käyttämään palvelua. Koska kunta sitoutui henkilötyövuosien lisäämiseen vastaavasti, ei lääninhallituksella sopimuksen voimassaoloaikana eli 2,5 vuotena ollut tosiasiallista mahdollisuutta harkintavallan käyttämiseen korvauksen jaossa.

#### Länsi-Suomen lääni

Lääninhallitus teki vuonna 2002 läänin sopimuskuntien kanssa määräaikaiset sopimukset velkasovinto-ohjelmaan liittyvän korvauksen määrästä ja käytöstä

31.12.2004 saakka. Päätöksen mukaan tämä korvaus on ainakin vuonna 2004 määräytynyt samojen perusteiden mukaan kuin lisäkorvauksen jako.

Oulun lääni

Velkasovintokorvaukset jaettiin sekä vuonna 2003 että vuonna 2004 asukaslukujen mukaisessa suhteessa "tarkemman selvityksen puuttuessa".

Muiden läänien osalta ei selvityksessä ollut erikseen yksilöity jakoperustetta muutoin kuin viittaamalla kauppa- ja teollisuusministeriön asetuksissa jakoperusteista lausuttuun.

### 3.7

Talous- ja velkaneuvonnan voimavarat ja palvelun saatavuus

Talous- ja velkaneuvonnan resurssit olivat vuonna 2003 180 henkilötyövuotta ja avustajia 31 henkilötyövuotta. Pääosa neuvojista oli päätoimisia, mutta 26 sivutoimisia. Velkasovintorahoilla oli palkattu neuvoja 47,4 henkilötyövuotta. Vuonna 2003 oli 61 neuvontayksikköä ja niillä toimipisteitä 132. Vuoden 2003 lopussa oli asukkaita neuvoojaa kohden keskimäärin 34 700 ja velkasovintorahalla palkatut pois lukien 52 700. Vuonna 2004 oli yksiköitä yhtä paljon ja toimipisteitä 129.

Kuluttajaviraston vuoden 2004 tilannetta koskevan seurantaraportin (luonnos) tutkimuksen ja saadun muun selvityksen perusteella voidaan todeta seuraavaa:

Yhtä neuvoojaa kohden oli vuonna 2004 koko maassa keskimäärin 36 300 asukasta. Mikäli velkasovintorahalla palkattuja neuvoja ei lasketa mukaan, neuvoojaa kohden oli keskimäärin 52 600 asukasta. Eduskunnan asettama tavoite yksi neuvoja ja yksi toimistotyöntekijä 40 000 asukasta kohden jäi edelleen saavuttamatta avustavan henkilöstön osalta. Kun koko maassa oli velkaneuvoja ja lakimiehiä yhteensä 147,6 henkilötyövuotta oli avustavaa henkilöstöä ainoastaan 32,3 henkilötyövuotta. Neuvontayksiköitä oli 61 ja niissä asiakkaiden vastaanottopisteitä 129. Tavoitteena oli, ettei sivutoimisia neuvoja palkattaisi ja ettei yhden työntekijöiden yksiköitä olisi. Viimeksi mainittuja oli viime vuonna 17.

Asukkaita neuvoojaa kohden oli keskimäärin vähiten Lapin läänissä, jossa yksikkökohtaiset erot olivat hyvin suuret, ja lähes yhtä vähän Etelä-Suomen läänissä. Eniten oli Ahvenanmaalla, jossa oli yksi sivutoiminen neuvoja.

Talous- ja velkaneuvonnan uusien asiakkaiden määrä hieman laski vuodesta 2003. Syynä laskuun oli osittain vuoden 2003 keskeneräisten töiden tekeminen. Toisaalta rästitöiden tekeminen on pidentänyt jonotusaikaa ensimmäiselle käynnille. Lääninhallitusten tulostavoitteissa vuodelle 2003 ja sen jälkeen tavoitteeksi on asetettu, että asiakas ei joutuisi odottamaan 30 päivää pidempään. Tilanne oli 31.12.2004 seuraava:

*Etelä-Suomen läänissä* 11/20 yksikössä jonotusaika oli yli 30 päivää; Espoo 70 päivää, Helsinki 164 päivää (sisältää myös sosiaalisen luototuksen

asiakkaat), Hämeenlinna 64 päivää, Kotka 182 päivää, Kouvola 42 päivää, Lahti 140 päivää, Lappeenranta 112 päivää, Nurmijärvi 105 päivää, Riihimäki 120 päivää, Tuusula 60 päivää, Vantaa 48 päivää.

*Länsi-Suomen läänissä* 11/24 yksikössä jonotusaika oli yli 30 päivää; Jyväskylä 129 päivää, Kangasala 32 päivää, Kauhajoki 35 päivää, Orivesi 33 päivää, Pori 80 päivää, Seinäjoki 107 päivää, Soini 75 päivää, Tampere 140 päivää, Turku 133 päivää, Valkeakoski 35 päivää, Vammala 90 päivää.

*Itä-Suomen läänissä* 3/3 yksikössä jonotusaika oli yli 30 päivää; Joensuu 35 päivää, Kuopiossa 45 päivää, Mikkelissä 49 päivää.

*Oulun läänissä* 3/6 yksikössä jonotusaika oli yli 30 päivää; Muhos 31 päivää, Oulu 142 päivää, Raahelä 55 päivää.

*Lapin läänissä* 3/7 yksikössä jonotusaika oli yli 30 päivää; Kemi 90 päivää, Rovaniemi 105 päivää, Tornio 40 päivää.

*Ahvenanmaan läänissä* jonotusaika on 300 päivää.

Jonossa oli Helsingissä 1 122 asiakasta (sisältää myös sosiaalisen luototuksen asiakkaat) ja kaikissa muissa yksiköissä 2 870 asiakasta. Määrä on hieman vähemmän kuin edellisellä seurantajaksolla. Jonotusaika pysyi keskimäärin edellisen vuoden tasolla. Ainoastaan Ahvenanmaan jonotustilanne heikkeni huomattavasti, kun kokopäiväisestä talous- ja velkaneuvonnasta luovuttiin. Lisäksi talous- ja velkaneuvontayksiköitä rasittavat tekemättömät työt, jotka odottavat jotakin talous- ja velkaneuvojan toimenpidettä. Keskenäisiä töitä oli 31.12.2004 Helsingissä 601 ja muissa yksiköissä 3 480 (4 270 v. 2003).

Yli 100 keskenäistä asiakastapausta oli 10:ssä 61 yksikössä ja yli 50, mutta alle 100 keskenäistä työtä oli 12:ssa yksikössä.

Kuluttajavirastosta saadun tiedon mukaan 46 %:ssa yksiköistä oli 30 vuorokauden jonotusaikatavoite ylitetty kaikkina kolmena tarkasteluvuotena eli 2002, 2003 ja 2004.

*Etelä-Suomen läänin* yksiköistä oli jonotusaika pidentynyt vuoden 2003 lopusta vuoden 2004 loppuun Espoossa, Kotkassa, Lahdessa, Lappeenrannassa, Nurmijärvellä, Riihimäellä ja Tuusulassa. Pidennykset olivat 10:stä 50 päivään. Helsingissä luvut eivät olleet yhteismitallisia, koska niihin sisältyi sosiaalisen luototuksen asiakkaita. Käsittelyaika oli pidentynyt siellä 64 päivää.

*Länsi-Suomen läänissä* käsittelyaika piteni vastaavasti Jyväskylässä, Kauhajoella ja Tampereella, missä jonotusaika piteni peräti 100 päivää. Tampereella tilanteeseen liittyi kunnan rahoituksen loppuminen.

*Itä-Suomen läänissä* käsittelyaika piteni Joensuussa, mutta käsittelyaika oli edelleen kohtuullinen 35 päivää.

Oulun läänissä jonotusaika piteni merkittävästi Oulussa, missä se yli kaksinkertaistui. Lapin läänissä jonotusaika entisestään piteni Rovaniemellä.

*Ahvenanmaan tilanne* näytti asiakasmäärien vähäisyys huomioon ottaen poikkeuksellisen huonolta: käsittelyaika piteni 14 päivästä 300:aan.

Tilastojen valossa näytti, että alueen kasvukeskusten ja suurempien kaupunkien tilanne jonotusaikojen perusteella mitattuna oli määrärahojen ja erityisesti harkinnanvaraisten määrärahojen kasvusta huolimatta entisestään heikentynyt. Yksikkökohtaiset erot olivat myös pahimmin ruuhkautuneilla alueillakin, erityisesti Etelä-Suomen läänissä, suuret. Hyvinkäällä jonotusaika oli 15 päivää ja Helsingissä 164 päivää. Kun Imatralla jonotusaika oli 14 päivää, oli se Kotkassa 182 päivää. Salossa pääsi velkaneuvojan puheille 5 päivässä, kun Tampereella jonossa odotettiin 140 päivää. Itä-Suomen läänissä jonotusajat olivat tasaiset, mihin oletettavasti vaikutti sopimuskumppanien karsiminen vain kolmeen. Oulun läänissä Oulun huono tilanne poikkesi selvästi muista yksiköistä. Lapin läänissä Rovaniemi ja Kemi olivat selvästi jonotusajoissa muita huonommassa asemassa.

### 3.8

#### Johtopäätökset

Talous- ja velkaneuvontapalvelujen tuottaminen talousarviossa siihen varatuilla määrärahoilla näyttää yleisesti ottaen tyydyttävältä, jos tilannetta arvioidaan pelkästään keskimääräisten palvelun saatavuutta kuvaavien lukujen perusteella. Myös yleisellä tasolla asiakkaiden keskuudessa tehty Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen selvitys vuodelta 2004 (Elisa Valkama: Velkaneuvonta 2000-luvun alussa, Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos 2004) ei keskimäärin osoittanut merkittävää tyytymättömyyttä käsittelyaikaan. Kyselytutkimuksessa oltiin myös palvelun laatuun keskimäärin tyytyväisiä. Talousneuvontaa ei tosin pääasiassa resurssien puutteen vuoksi ole juurikaan annettu.

Mainittu selvitys ei kuitenkaan tarjoa yksityiskohtaisempaa tietoa asiakkaiden käsitysten alueellisista eroista. Edellä kerrotut tunnusluvut osoittavat selkeästi, että palvelun tarpeessa olevat ovat varsin erilaisessa asemassa asuinpaikkansa perusteella. Ero ei näyttäisi olevan niinkään läänien välillä kuin suurempien asutuskeskusten ja muiden alueiden välillä, vaikkakin Etelä-Suomen läänin osalta tilanne on kärjistyneempi.

Ongelmallista ei ole ainoastaan ensikäynnin viivästyminen, vaan myös asian kokonaiskäsittelyaika joissain tapauksissa. Velkaneuvojien keskuudessa tehdyistä selvityksistä (Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen selvitys ja Kuluttajaviraston luonnos talous- ja velkaneuvonnan seurantaraportiksi vuodelta 2004 18.3.2005) taas ilmenee tyytymättömyys mm. valvonnan ja ohjauksen tasoon, velkaneuvonnan saatavuuden ja tason alueelliseen vaihteluun sekä asiakasrekisterin ja asiakkaille jaettavan talousneuvontamateriaalin puuttumiseen.

Työnohjauksen ja työmenetelmien seurannan puuttuminen ovat tekijöitä, jotka voivat osaltaan vaikuttaa palvelujen epätasaiseen saatavuuteen eri alueilla. Koulutuksen puutteellisuus taas rekrytoinnin lisäksi vaikuttaa palvelun laatuun.

Lukuja arvioitaessa on otettava huomioon, että käytetyt mittarit eivät anna selkeää kuvaa toiminnan tehokkuuden arvioimiseksi merkityksellisistä suureista. Mielestäni saatu selvitys osoittaa kuitenkin, että Etelä-Suomen ja Länsi-Suomen läänien osalta peruskorvauksen ja lisäkorvauksen jakoperusteena käytetty asukasluku ei tuota edes kohtuullisen yhdenvertaisia palveluja niitä tarvitseville. Muidenkin läänien osalta, Itä-Suomen läänin lukuun ottamatta, jakoperuste näyttää tuottavan kasvukeskusten osalta riittämättömiä palveluita. Jakoperusteita määrittäessä on luonnollisesti otettava huomioon, että asukasluvun mukainen peruskorvaus takaa ja sen tuleekin taata, että palvelua on saatavilla kohtuullisen kattavasti koko maassa.

Mielestäni lääninhallitusten ja palveluntuottajien välisen sopimusjärjestelmän toimivuudella on merkitys palvelujen saatavuuden varmistamisessa. Jo talous- ja velkaneuvonnasta annetun lain 5 §:ssä edellytetään, että palveluja antavien henkilöiden määrästä on sovittu. Tämä merkitsee, että sopimusten tulee vastata tältäkin osin korvausten korotettua määrää. Näin ollen lähtökohtana tulee mielestäni olla, että lisäkorvauksen maksamisen edellytykseksi vaaditaan palveluntuottajalta *sitoutumista* määrärahaa vastaavan lisäresurssin käyttöön.

Huomio kiinnittyy myös siihen, ettei palvelun tuottamista koskevissa sopimuksissa lainkaan aseteta ehtoa avustavan henkilöstön määrälle, vaikka talous- ja velkaneuvontalain eduskuntakäsittelyssä on tavoitetaso asetettu avustavan henkilökunnan osalta yhtä korkealle kuin neuvojienkin osalta. Tämä onkin johtanut huomattavaan alijäämään kyseisen henkilöstön osalta.

Asetuksessa on säädetty palvelun tuottajalle maksettavan peruskorvauksen osalta niin korvauksen perusteesta kuin sen suuruudestakin. Peruskorvauksen suuruus määräytyy pelkästään asukasluvun perusteella. Myös lisäkorvaus ja velkasovinto-ohjelmaan liittyvä korvaus on kiintiöity *lääneittäin* pääsääntöisesti asukasluvun mukaan. Näiden korvausten osalta korvausperusteesta *palveluntuottajalle* on asetuksessa vain esimerkinomainen maininta ("lähinnä neuvonta-alueen laajuus ja vireillä olevista talous- ja velkaneuvonta-asioista aiheutuvat erityiset kustannukset").

Lain perustelujen mukaan korvaus velkaneuvonnan järjestämisestä oli tarkoitus maksaa alkuvaiheessa palvelun tuottajille toimialueen asukasmäärän perusteella ja siirtyä myöhemmin todellista kysyntää vastaaviin korvausperusteisiin. Kysyntää vastaaviin korvausperusteisiin voitiin siirtyä vasta sen jälkeen kun palvelujen tarpeesta (erilaisista asiatyypeistä ja -määristä) eri alueilla olisi saatu seurantatietoa. Kuluttajaviraston tehtävänä oli huolehtia siitä, että seuranta toteutetaan koko maassa yhtenäisesti.

Korvaukset perustuvat kuitenkin edelleen vahvasti asukaslukuperusteeseen. Korvausten maksamisessa ei ole vielä päästy siihen, että korvausperusteissa painotettaisiin palveluiden tarpeeseen liittyviä perusteita.

Palvelujen saatavuuteen on vaikuttanut myös kunnan oma taloudellinen panostus ja alueiden erityispiirteet. Lakia säädettäessä lähtökohtana oli se, että talous- ja velkaneuvonnan järjestämisestä ja siitä aiheutuvista kustannuksista huolehtii valtio eivätkä kansalaiset joudu eriarvoiseen asemaan asuinpaikkansa perusteella. Lain tarkoitus ei näiltä osin ole toteutunut.

Valtiovarainvaliokunta oli jo vuoden 2003 talousarvioesityksestä antamassaan mietinnössä (VaVM 40/2002) katsonut, että määräraha ei ollut ohjautunut tarkoituksenmukaisesti talous- ja velkaneuvontaan: ”Valiokunta pitää velkaneuvonnan tilannetta huolestuttavana: kansalaisten velkaantuminen on nousussa, ja myös jonot velkaneuvontaan ovat kasvaneet. Velkaneuvojien on vastattava myös uudesta talousneuvonnan tehtäväkentästä varsinaisen perustyön lisäksi. Valiokunta katsoo, että valtion ensi vuoden talousarviossa tulee ohjata määrärahoja myös velkaneuvonnan perustehtäviin. Valiokunta esittää sen vuoksi, että momentille lisätään 700 000 euroa.”

Kauppa- ja teollisuusministeriön asetuksissa jää tarkemmin määrittelemättä se, mikä sisältö annetaan lain säännökselle, jonka mukaan korvauksen on vastattava palvelun ”tarkoituksenmukaisesta” tuottamisesta aiheutuvia kustannuksia. Tämä on lain toimeenpanossa keskeinen instrumentti, jolla lainsäätäjä on mahdollistanut sen, että valtion viranomaiset voisivat ohjata palvelujen tarkoituksenmukaisuutta (esim. niiden määrää ja laatua). Asetus johtaa myös lääneittäin poikkeaviin maksikäytäntöihin.

Lakiin perustuva sääntelyn ja ohjauksen tulisikin taata yhdenmukaiset menettelytavat ja lääninhallitusten tarveharkinnan kriteerit läänien erilaisia olosuhteita kuitenkaan unohtamatta.

Perustuslain 6 § turvaa ihmisten yhdenvertaisuuden lain edessä. Perustuslain 22 §:n nojalla julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Yhdenvertaisuuden vaatimus tarkoittaa niin muodollista kuin aineellista yhdenvertaisuutta ja siihen sisältyy vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa.

Mielestäni talous- ja velkaneuvonnan asiakkaiden yhdenvertaisuus ei edellä esitetyn valossa tällä hetkellä toteudu.

### 3.9

#### Esitykset

Saatan edellä esittämäni käsityksen talous- ja velkaneuvonnan asiakkaiden yhdenvertaisuuden puutteellisesta toteutumisesta kauppa- ja teollisuusministeriön, Kuluttajaviraston ja lääninhallitusten tietoon. Saatan myös seuraavat käsitykseni ihmisten yhdenvertaisen kohtelun turvaamiseen tähtäävistä toimenpiteistä näiden viranomaisten tietoon.

Mielestäni tulisi harkinta, kuinka peruskorvaus ja lääneille jaettava lisäkorvaus voitaisiin jakaa väestöpohjan ja palvelujen tosiasiallisen tarpeen mukaan nykyistä oikeudenmukaisemmin ja yhdenvertaisuuden paremmin turvaavalla tavalla.

Mielestäni lääninhallitusten tarveharkintaa varten tulisi määritellä yhdenmukaiset kriteerit palvelun tarpeen arvioimiselle.

Seurantajärjestelmää tulisi kehittää siten, että se kuvaisi paremmin palvelun tarkoituksenmukaiseen tuottamiseen liittyviä neuvonnan laadullisia vaatimuksia.

Sopimus- ja päätösmenettelyn yhtenäisyydestä tulisi huolehtia tarvittavin ohjein. Sopimuksissa tulisi vahvistaa myös avustavan henkilöstön riittävä määrä.

Pyydän kaupp- ja teollisuusministeriötä ilmoittamaan tänne 31.1.2006 mennessä, mihin toimenpiteisiin tämä päätökseni on mahdollisesti antanut aihetta.