LAUSUNTOJA JA SELVITYKSIÄ 2004:17

Velkahallintaohjelma
Osa II

Nykytila ja sen arviointi, muistioita

LAUSUNTOJA JA SELVITYKSIÄ 2004:17

Velkahallintaohjelma
Osa II

Nykytila ja sen arviointi, muistioita

OIKEUSMINISTERIÖ
HELSINKI 2004

ISSN 1458-7149
ISBN 952-466-214-0
Oikeusministeriö
Helsinki

KUVAILULEHTI

O I K E U S M I N I S T E R I Ö

Julkaisun päivämäärä
10.6.2004

Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Velkahallintatyöryhmä lainsäädäntöneuvos Tuula Linna, pj erityisasiantuntija Marja Tuokila, siht.	Julkaisun laji Lausuntoja ja selvityksiä Toimeksiantaja Oikeusministeriö Toimielimen asettamispäivä 8.10.2003
Julkaisun nimi Velkahallintaohjelma, Osa II, Nykytila ja sen arviointi, muistioita	
Julkaisun osat Muut osat: Osa I, Velkahallintatyöryhmän ehdotukset, Työryhmämietintöjä 2004:7 ja Osa III Liitteet	
Tiivistelmä Julkaisuun on koottu Velkahallintatyöryhmän ehdotusten pohjana olleet työryhmässä laaditut muistiot. Muistioihin kuuluvat liitteet on koottu ohjelman III osaan.	
Avainsanat: (asiasanat) Talousvalistus, talous- ja velkaneuvonta, yrittäjyys, ulosotto, velkajärjestely, yrityssaneeraus, konkurssi	
Muut tiedot OM 7/49/2003, OMO23:00/2003	

Sarjan nimi ja numero Lausuntoja ja selvityksiä 2004:17		ISSN 1458-7149	ISBN 952-466-214-0
Kokonaissivumäärä 128	Kieli suomi	Hinta	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Oikeusministeriö		Kustantaja Oikeusministeriö	

PRESENTATIONSBLAD

J U S T I T I E M I N I S T E R I E T

Utgivningsdatum
10.6.2004

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare) Skuldhanteringsarbetsgruppen lagstiftningsrådet Tuula Linna, ordf. specialsakkunnig Marja Tuokila, sekr.	Typ av publikation Utlåtanden och utredningar Uppdragsgivare Justitieministeriet Datum då organet tillsattes 8.10.2003

Publikation (även den finska titeln)

Velkahallintaohjelma, Osa II, Nykytila ja sen arviointi, muistioita
Skuldhanteringsprogammet, Del II, Nuläge och dess bedömning, promemorior

Publikationens delar

Övriga delar: Del I, Skuldhanteringsarbetsgruppens förslag, Arbetsgruppsbetänkanden 2004:7 och Del III Bilagor

Referat

I publikationen har man samlat de promemorior som Skuldhanteringsarbetsgruppen utarbetat och som arbetsgruppens förslag grundar sig på. Bilagorna till promemoriorna finns i del III i programmet.

Nyckelord
Ekonomisk upplysning, ekonomisk rådgivning och skuldrådgivning, företagande, utsökning, skuldsanering, företagssanering, konkurs

Övriga uppgifter
JM 7/49/2003, JMO23:00/2003

Seriens namn och nummer Utlåtanden och utredningar 2004:17		ISSN 1458-7149	ISBN 952-466-214-0
Sidoantal 128	Språk finska	Pris	Sekretessgrad offentlig
Distribution Justitieministeriet		Förlag Justitieministeriet	

SISÄLLYSLUETTELO

I Toiminnan koordinointi ... 4
II Taloustietämyksen antaminen ... 5
2.1 Talouskasvatus ... 5
2.2 Kodin merkitys ... 5
2.3 Ystäväpiirin merkitys ... 6
2.4 Yritysten toiminta ja markkinointi ... 6
2.5 Koulujärjestelmä valistajana ... 6
2.6 Järjestöjen toiminta ... 10
2.7 Talousneuvonta aikuisille ... 10
2.8 Yrittäjien talousinformaatio ja osaaminen ... 14
III Talousneuvonta ja palveluverkostot ... 15
3.1 Nykytila ... 15
3.1.1 Yksityishenkilöille annettava talous- ja velkaneuvonta; Laki talous- ja velkaneuvonnasta (713/2000) ... 15
3.1.2 Kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon tuki ja neuvonta ylivelkaantuneelle ... 18
3.1.3 Muut talousneuvontaa antavat organisaatiot ... 22
3.2 Nykytilan arviointi ... 24
3.3 Yrittäjien neuvonta- ja terveyttämispalvelut Suomessa ... 27
3.3.1 Nykytila ja sen arviointi ... 27
3.3.2 Toimenpiteitä ... 41
3.4 Viljelijöiden talous- ja velkaneuvonta sekä velkaongelmien hoitaminen ... 44
IV Sosiaalinen luototus ... 46
V Kuluttajansuoja ja kulutusluottojen markkinointi ... 47
5.1 Lainsäädäntö ... 47
5.2 Kuluttajaviraston ja kuluttaja-asiamiehen toiminta ... 48
5.3 Kuluttajajärjestöjen toiminta ... 51
5.4 Toimenpide-ehdotukset ... 51
VI Luottosuhteen osapuolten velvollisuudet ... 53
6.1 Yleistä luottomarkkinoiden kehittymisestä ... 53
6.2 Markkinointi ja sopimusehdot ... 54
6.3 Luottosopimuksen tekeminen ... 60
6.4 Luottosuhteen aika ... 69
6.5 Maksun viivästyminen, luoton perintä ja neuvotteluratkaisut ... 72
6.6 Vakuusoikeuksiin liittyviä kysymyksiä ... 78
6.7 Velkasovinto-ohjelma ja muu sovintoja tukeva yhteistyö ... 80
6.8 Velkojan ja velallisen vastuu maksukyvyttömyysmenettelyissä ... 82
6.9 Valtion ja muiden julkisyhteisöjen velkojapolitiikka ... 82
VII Vapaaehtoiset järjestelyt ... 84
VIII Tuomioistuin- ja maksukyvyttömyysmenettelyt ... 85
8.1 Tuomion tai päätöksen hankkiminen ... 85
8.2 Ulosotto ... 89
8.3 Yksityishenkilön velkajärjestely ... 91
8.4 Yrityksen saneeraus ... 94
8.5 Konkurssi ... 95
8.6 Maksukyvyttömyysmenettelyjen keskinäinen suhde sekä viranomaisten ja muiden toimijoiden välinen yhteistyö ... 98

IX Velallisen tilanne maksukyvyttömyyden jälkeen 100
9.1 Velkavastuun päättymistavat 100
9.2 Maksuhäiriömerkinnät 100
9.3 Ulosottoperusteen määräaika 101
9.4 Yrittäjien uuden alun tukeminen 104
X Erityisryhmien velkaongelmia 105
10.1 Elatusavut 105
10.2 Opintolainat 107
10.3 Varusmiespalvelu 111
10.4 Vapausrangaistus 115
XI Tutkimus- ja tilastotieto 117
11.1 Aihepiirin tutkimuksen ja tilastoinnin kehitys 117
11.2 Tutkimuslinjaukset 118
11.3 Tutkimusten toteuttaminen ja rahoitus 121

I Toiminnan koordinointi

Taloudenhallinnan kokonaisuutta koordinoimaan olisi tarpeen perustaa eri hallinnonalojen ja toimijoiden yhteinen *Taloudenhallinnan neuvottelukunta.* Neuvottelukunnan tehtävä olisi selvittää, millaista valistusta Suomessa tarvitaan ja yhteistyössä tehdä/teettää materiaalia, jota sitten kaikki toimijat voisivat käyttää. Erityisesti kohdennettua valistusmateriaalia tulisi pyrkiä tuottamaan yhteistyössä kohderyhmän edustajien kanssa. On luultavaa, että esimerkiksi nuorille suunnattu tiedottaminen tavoittaa kohderyhmänsä parhaiten, jos nuoret ovat keskeisesti mukana materiaalin valmistamisessa.

Lisäksi neuvottelukunta voisi edistää taloudellista ajattelua ja kohtuullista kuluttamista erilaisin kampanjoin. Neuvottelukunnan tehtävä olisi myös kartoittaa, miten voitaisiin hyödyntää kolmannen sektorin osaamista eri kohderyhmien saavuttamiseksi. Suomessa on paljon järjestöjä, joiden toiminnan kautta on saavutettavissa erilaisia kuluttajaryhmiä. Erityisen tärkeää ennaltaehkäisevän toiminnan kannalta on kartoittaa kaikki ne nuorisojärjestöt, joiden kautta voitaisiin tavoittaa nuoret kuluttajat. Koulujen kautta annettavan valistuksen lisäksi pitäisi olla myös vapaa-aikaan kohdistuvaa taloudenhallinnan valistusta.

Taloudenhallinnan neuvomiseen tarvitaan erilaisia kulutukseen liittyviä vertailulukuja, joita Tilastokeskus tutkii. Tietojen hyödyntämisen ongelmaksi on muodostunut Tilastokeskuksen palvelujen kalleus. Taloudenhallinnan neuvottelukunta voisi yhteistyössä Tilastokeskuksen kanssa selvittää, miten saataisiin esimerkiksi Tilastokeskuksen kotisivuille helppolukuisia vertailulaskelmia keskikulutuksista eri tyyppisille perheille. Vertailulukujen käyttö talousneuvonnassa helpottaa yksittäisen kuluttajan kulutustottumusten arviointia eli sitä, missä hän poikkeaa vastaavista muista kuluttajista ja missä hänen pitäisi saada kulutusta pienemmäksi, jotta talous pysyisi kurissa.

Taloudenhallinnan koulutuksen järjestäminen avoimen yliopiston kautta pitäisi saada aikaiseksi, jotta kaikki toimijat voisivat sen suorittaa. Tämä voisi olla koulutus, jolla myös talous- ja velkaneuvojat voisivat osoittaa ammatillista osaamistaan. Koulutuksen sisällön suunnitteluun voisi Taloudenhallinnan neuvottelukunta omalta osaltaan vaikuttaa.

Taloudenhallinnan neuvottelukunta voisi myös teettää kulutukseen ja velkaantumiseen liittyviä tutkimuksia samoin kuin mallintaa taloudenhallinnan neuvontaa. Mallintamisen yhteydessä pitäisi miettiä, missä tilanteissa, kenen toimesta ja miten neuvontaa annetaan.

II Taloustietämyksen antaminen

2.1 Talouskasvatus

Lapsilla ja nuorilla ei ole keskeisintä velkaneuvonta, vaan omien raha-asioiden hoidossa tarvittavien perustietojen, taitojen ja asenteiden opettaminen ja oppiminen. Niitä opiskellaan erilaisissa opetustilanteissa sekä päiväkodeissa että kouluissa. Oman talouden hallinta on kansalaisen ja kuluttajan välttämättömiä perustaitoja ja avain oman elämän hallintaan.

Eri tutkimuksissa on kuvattu lapsiin ja nuoriin kuluttajina vaikuttavia tekijöitä nelikentällä: koti, koulu, ystäväpiiri ja markkinat. Kun halutaan edistää talouden hallinnassa tarvittavia tietoja, taitoja ja asenteita, tulee ottaa huomioon nämä osa-alueet. Lisäksi viidentenä osa-alueena on lasten ja nuorten erilainen harrastustoiminta.

2.2 Kodin merkitys

Kodin ja vanhempien kasvatusarvot kuuluvat yksityisyyden piiriin, minkä vuoksi niihin on vaikea vaikuttaa. Niihin voidaan vaikuttaa jonkin verran pitämällä taloudenhallintaan ja velkaantumiseen liittyviä asioita, tutkimustuloksia ja uutisia jatkuvasti esille tiedotusvälineissä. Velkaantumisen kannalta riskiryhmiin kuuluvia perheitä voivat tavoittaa ne viranomaiset ja muut tahot, jotka ovat heihin muutoin yhteydessä. Näitä tahoja voidaan kannustaa ottamaan esiin myös perheiden lasten raha-asioiden hallintakykyyn liittyviä asioita sekä vanhempien antamaa esimerkkiä ja opastusta myös lasten asenteiden kehityksessä.

Jonkin verran voidaan vaikuttaa kodin kasvatusarvoihin myös päiväkodin tai koulun ja kodin yhteistyöllä. Varhaiskasvatuksen valtakunnallista suunnitelmaa laaditaan parhaillaan Stakesissa. Tavoitteena on mm., että päivähoitohenkilöstö voisi hienovaraisesti ja kodin arvoja kunnioittaen tukea vanhempien kasvatustehtävää osana sitä yhteydenpitoa, jota jokaisen lapsen kohdalla muutenkin ylläpidetään (kasvatuskumppanuuden käsite). Kuluttajavirasto on parhaillaan suunnittelemassa yhteistyössä Lastentarhanopettajain liiton kanssa aineistoa, jonka avulla esimerkiksi päiväkotien vanhempainilloissa voitaisiin käsitellä kuluttajakasvatukseen liittyviä asioita. Näitä ovat muun muassa mainonnan merkitys pienten lasten sosiaalisten ostopaineiden syntymisessä ja keinot lieventää tämän paineen voimakkuutta. Vastaavaa yhteistyötä voitaisiin suunnitella koulujen ja Suomen Vanhempainliiton kesken.

2.3 Ystäväpiirin merkitys

Myös ystäväpiiri kuuluu yksityisyyden piiriin, johon vaikuttaminen on vaikeaa. Lasten ja nuorten ystäväpiirien keskusteluaiheisiin, ihailun kohteisiin ja arvoihin vaikuttaa merkittävästi media: mainokset, elokuvat, musiikki, televisiosarjat, tietokonepelit, muoti, nuorten lehdet jne. Talouden hallinnan kannalta tärkeitä aiheita voi olla mahdollista saada ystäväpiirien keskustelujen aiheiksi esimerkiksi tarjoamalla juttuideoita nuorten lehtiin ja televisio-ohjelmiin esimerkiksi julkisuuden henkilöiden haastatteluilla. Myös nuoria puhutteleva yhteiskunnallinen tietoiskukampanja (sijoitettuna esimerkiksi tiettyjen radiokanavien tai elokuvateatterien esitysten yhteyteen) voi onnistuessaan nousta yhteiseksi puheenaiheeksi.

2.4 Yritysten toiminta ja markkinointi

Yritysten toiminnalla ja markkinoinnilla on suuri vaikutus sekä nuorten kulutukseen (esim. logojen ja soittoäänten tilaamiseen) että nuorten mahdollisuuteen hallita talouttaan (esim. saldorajoitusominaisuuksien saaminen matkapuhelinliittymiin). Lapsiin ja nuoriin liittyvät kuluttajakysymykset ovat Kuluttajaviraston ja kuluttaja-asiamiehen toiminnassa painopisteenä, ja markkinoiden toimintaan vaikuttavia hankkeita on ollut ja tulee olemaan jatkossakin useita. Valmisteilla on esimerkiksi kuluttaja-asiamiehen lapsiin ja nuoriin suunnattua markkinointiohjeistusta.

2.5 Koulujärjestelmä valistajana

Koulujärjestelmän keskeinen ohjausväline talouskasvatuksen suuntaamisessa on valtakunnalliset opetussuunnitelman perusteet, joissa määritellään annettavan opetuksen tavoitteet ja keskeiset sisällöt. Valtakunnallisten opetussuunnitelmien pohjalta kustantajat laativat oppimateriaalia. Laadittua oppimateriaalia ei viranomaisten toimesta virallisesti tarkasteta, vaan palaute materiaalin laadusta kohdentuu suoraan kouluista kustantajille. Opettajien peruskoulutuksesta vastaavat yliopistot ja korkeakoulut, joissa määritellään opettajankoulutuksen sisällöt. Opettajien täydennyskoulutusta rahoittaa opetusministeriö, joka opetushallituksen kautta ohjaa määrärahan tähän toimintaan.

Opetussuunnitelman perusteet

Opetushallitus on vuosina 1999 – 2004 toteuttanut laajan opetussuunnitelman perusteiden uudistuksen, jossa on jo uudistettu kaikkien keskiasteen ammatillisten suuntautumisvaihtoehtojen sekä peruskoulun ja lukion sekä vastaavat aikuisopetuksen tutkintojen perusteet. Perusteissa on määrätty aikaisempaa tarkemmin opetuksen sisällöstä sekä siitä, mitä paikallisen opetussuunnitelman tulee sisältää.

Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet

Opetushallitus hyväksyi uudet perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 16.1.2004. Näiden perusteiden mukainen opetussuunnitelma otetaan käyttöön koulutuksen järjestäjän päätöksellä vuosien 2004 - 2006 aikana.

Taloudellisuutta ja kuluttajan taitoja opetetaan eri näkökulmista ympäristö- ja luonnontiedossa, käsityössä, kotitaloudessa sekä yhteiskuntaopissa. Matematiikassa opetetaan oman rahatalouden hoidon kannalta välttämätöntä laskutaitoa.

Taitoa hoitaa omaa rahataloutta opetetaan erityisesti

1) yhteiskuntaopissa:
   - yksityisen taloudenpidon periaatteet
   - työnteko ja yrittäjyys
   - yksilö ja kotitaloudet kuluttajina ja talouden toimijoina
2) kotitaloudessa:
   - oman rahankäytön suunnittelu
   - tuotteiden ja palvelujen hankinta ja käyttö
   - kotitalouden menot

Lukion opetussuunnitelman perusteet

Opetushallitus hyväksyi uudet lukion opetussuunnitelman perusteet 15.8.2003. Ne otetaan käyttöön opetuksessa 1.8.2005.

Lukiossa merkittävin talouskasvatuksen osuus sisältyy yhteiskuntaoppiin, jonka opetus lisääntyy nykyisestä. Yhteiskuntaopin pakollinen kurssi Taloustieto ”käsittelee mikro- ja makrotalouden kysymyksiä kuluttajan, yritysten ja valtioiden näkökulmasta”. Kurssin tavoitteisiin kuuluu mm., että ”opiskelija saa taitoja tehdä jokapäiväisiä taloudellisia päätöksiä”. Syventäviin kursseihin kuuluvalla Kansalaisen lakitiedon kurssilla keskeisiin sisältöihin kuuluvat mm. kuluttajansuoja sekä velka, takaus ja maksukyvyttömyys.

Ammatillinen toisen asteen koulutus

Ammatillisessa toisen asteen koulutuksessa on hyväksytty opetussuunnitelman perusteet yhteensä 53:lle erilaiselle perustutkinnolle vuosina 1999-2003.

Yleisenä tavoitteena ammatillisessa koulutuksessa on luoda avoin ja myönteinen oppimisympäristö, jossa elämäntaidot vahvistuvat ja opiskelijasta kehittyy vastuuntuntoinen ja velvollisuuksistaan huolehtiva kansalainen ja työyhteisön jäsen.

Kaikilla ammattialoilla yhteisenä painotuksena on mm. yrittäjyyden ja kuluttajaosaamisen valmiudet. Kuluttajaosaamisen tavoitteena on, että opiskelija osaa ottaa huomioon kuluttajalainsäädännön velvoitteet ja toimia työssä ja kansalaisena kuluttajan oikeuksien, velvollisuuksien ja vastuun mukaisesti. Opiskelijan tulee osata toimia kuluttajana kansantaloutta edistävästi.

Kaikille yhteisessä yhteiskunta-, yritys- ja työelämätiedon opinnoissa (1 opintoviikko) tavoitteena on mm.:

"Opiskelijan tulee osata hoitaa omaa talouttaan ja taloudelliset velvoitteensa, kuten verot. Hänen on ymmärrettävä verojen merkitys hyvinvointipalvelujen raho i-

tuslähteenä sekä tunnettava Suomen sosiaaliturva, niin että hän osaa hakea sitä tarvitessaan. Hänen tulee ymmärtää kotitalouksien ja yritystoiminnan vaikutus työllisyyteen sekä kansantalouteen, niin että hän edistää niitä kuluttajana ja asiakaspalvelijana."

Lisäksi perustutkinnoissa on tavoitteina alan kannalta tarpeellinen osaaminen esim. toimiminen kannattavan liiketoiminnan edistämiseksi.

Opettajien peruskoulutus

Kotitalousopettajien peruskoulutuksessa on sekä pakollisina että valinnaisina opintokokonaisuuksina talous- ja kuluttajakasvatusta, kuten esimerkiksi "Kodin talous ja kuluttajakasvatus", "Kuluttajaneuvonta". Opintojaksojen laajuus vaihtelee 5 -15 opintoviikon välillä. Historian ja yhteiskuntaopinopettajien opintoihin kuuluu 35 opintoviikon laajuiset yhteiskuntatieteelliset opinnot. Opintojen sisältö vaihtelee yliopistoittain, kuitenkin niihin yleensä sisältyy jonkin verran taloustieteen opintoja.

Opettajien täydennyskoulutus

Opetustoimen henkilöstön täydennyskoulutuksen tehtävänä on tukea oppilaitosten uudistumista valtion talousarviossa nimetyillä koulutuspoliittisesti merkittävillä alueilla. Vuonna 2004 jako on alustavan talousarvioesityksen mukaan seuraava :

		€
-	verkko-opiskelun edistäminen	2 900 000
-	oppimisen perusteiden ja ainekohtaisten taitojen kehittäminen sekä yrittäjyyskasvatus	1 350 000
-	opiskelijoiden hyvinvoinnin edistäminen ja ohjauksen kehittäminen	800 000
-	työssäoppiminen ja näyttöjen kehittäminen	1 700 000
-	monikulttuurinen oppilaitos ja kulttuurikonflikti	500 000
-	oppilaitosjohdon koulutus	939 000

Talouskasvatukseen liittyviä asioita käsitellään jonkin verran opettajien ainekohtaisissa täydennyskoulutuksessa sekä yrittäjyyskasvatuksessa.

Valtakunnalliset kehittämishankkeet

Valtakunnallisina koulutuksen kehittämishankkeina on käynnistetty erillisiä projekteja, kuten esimerkiksi nuorten osallisuushanke sekä oppilaan- ja opiskelijanopinto-ohjauksen kehittämishankkeet, joilla tuetaan oppilaiden opiskelu- ja kansalaisvalmiuksia ja ehkäistään yhteiskunnasta syrjäytymistä.

Nuorten osallisuushankeen tarkoituksena on kehittää pysyviä käytäntöjä ja toimintamalleja nuorten osallisuuden edistämiseksi. Paikallista ja seudullista yhteistoimintaa tehostetaan ja poikkihallinnollista yhteistyötä lisätään. Kohderyhmänä ovat erityisesti peruskoulun päättövaiheessa olevat nuoret ja sellaiset nuoret, joilla on

vaikeuksia sijoittua jatko-opintoihin ja työelämään. Tavoitteena on myös parantaa lasten ja nuorten omia vaikutus- ja osallistumismahdollisuuksia. Hanke on suunniteltu ulottuvaksi vuoteen 2007 saakka.

Oppilaan- ja opiskelijanohjauksen kehittämishankkeen tavoitteena on oppilaitosten ohjauspalveluiden kehittäminen, moniammatillinen ja alueellinen yhteistyö ja verkostoituminen, henkilöstön täydennyskoulutuksen tukeminen ja ohjaustoiminnan arvioinnin kehittäminen. Vaikka hanke koskee perusopetusta, lukiota, ammatillista- ja aikuiskoulutusta, on sen painopiste perusopetuksen viimeisten vuosien ohjauksessa. Perusopetuksen loppuvaiheen ohjauksella on keskeinen asema nuorten tulevaisuudelle.

Kehittämistarpeita

Käytännössä talousopetuksen ja kuluttajakasvatuksen toteutumiseen virallisessa koulutuksessa on esitetty mm. seuraavia kriittisiä huomioita:

- Opettajien on vaikea hahmottaa talousopetuksen (ja koko kuluttajakasvatuksen) kokonaisuutta, sen tavoitteita ja sisältöjä. Sen vuoksi yksittäisen opettajan on myös vaikea nähdä oman oppiaineensa osuutta kokonaisvastuusta. Tämä kävi ilmi mm. Kuluttajatutkimuskeskuksen tutkimuksesta: "Peruskoulun kuluttajakasvatus ja sen kehittämishaasteet" (1996). Uudet opetussuunnitelmien perusteet eivät ole tuomassa tähän olennaista muutosta, koska kuluttaja- ja talousopetuksen sisältöjä ei niissä ole koottuna, vaan yksittäiset näkökulmat olisi osattava eri kohdista poimia. Opetussuunnitelman perusteiden rakenne perustuu vastaavasti valtioneuvon päättämiin tuntijakoihin, joissa on määritelty opetettavat oppiaineet ja niiden minimituntimäärät.

- Talousopetus ei tavoita oppilaita oikeassa iässä. Se tavoittaa koko ikäluokan vain 7. luokan kotitaloudessa, jolloin oppilaat ovat vielä kovin nuoria motivoitumaan esimerkiksi luottoihin, velkaantumiseen tai asumisen kustannuksiin.

- Yhteiskuntaopin ja valinnaisilla taloustiedon kursseilla painotukset ovat olleet kansantalouden käsitteissä, mikä ilmenee mm. oppikirjojen sisällöissä.

- Lukiossa, jossa nuorten iän ja elämäntilanteen vuoksi talouskasvatus olisi tarpeen, ei talousopetuksella ole selkeää paikkaa lukuun ottamatta joitakin valinnaisia kursseja.

- Ammatillisissa oppilaitoksissa kuluttaja-asioita käsitellään joidenkin ammattiopintojen yhteydessä, mutta yleistä, koko ikäryhmän tavoittavaa opintojaksoa tai -kokonaisuutta ei ole.

- Sekä peruskoulussa, lukioissa että ammatillisissa oppilaitoksissa on vaikea löytää sitä oppiainetta tai opettajaa, jolle selkeästi kuuluisi vastuu talousopetuksen kokonaisuudesta ja koordinaatiosta eri oppiaineiden kesken.

- Opettajankoulutuksessa ei myöskään ole paikkaa, jossa talousopetusta tai kuluttajakasvatusta tarkasteltaisiin kokonaisuutena.

- Opettajankoulutuksessa ei myöskään riittävästi kehitetä ja harjoitella eri oppiaineiden rajat ylittävien teema-aiheiden opetuksen didaktiikkaa ja sitä, kuinka tällaisia useiden opettajien yhteistyötä edellyttäviä kokonaisuuksia käytännön koulutyössä toteutetaan.

- Hyvästä oppimateriaalista on puutetta tai olemassa olevaa aineistoa ei tunneta riittävän hyvin.

2.6 Järjestöjen toiminta

Monien eri järjestöjen toiminta tavoittaa runsaasti lapsia ja nuoria, kuten esimerkiksi Marttaliitot ja 4-H. Lisäksi monet järjestöt ja organisaatiot tuottavat runsaasti koulutus- ja opetusmateriaalia ja pyrkivät toiminnallaan kehittämään talous- ja kuluttajakasvatusta.

Marttaliiton toiminta esimerkkinä

Marttaliiton talousneuvonnassa otetaan huomioon kohderyhmä. Neuvonnan sisältö ja menetelmät suunnitellaan kulloisenkin ryhmän (nuoret, työttömät, nuoret perheet, maahanmuuttajat, mielenterveyskuntoutujat, eläkeläiset, vangit tms.) mukaan. Tämä tekee neuvontatilanteista hyvin haastavia. Lisäksi neuvonnan sisältö muuttuu jatkuvasti, joten neuvojien on pysyttävä ajan tasalla.

Talousneuvontaa antavat piiriliitoissa kotitalousneuvojat, joista valtaosalla on kotitalousalan koulutus (mm. kotitalousopettaja, restonomi, kotitalousteknikko). Marttaliitto järjestää vuosittain koulutusta omille neuvojilleen. Lisäksi neuvojat kouluttautuvat itse. Liitto myös informoi jatkuvasti neuvojia. Liitto toimii yhteistyössä monien eri tahojen niin julkishallinnon, yksityissektorin, rahoitusalan kuin järjestöpuolen kanssa monipuolisen informaation saamiseksi. Erittäin suotavaa olisi kuitenkin alueellinen ja moniammatillinen ja myös kolmannen sektorin toimijat huomioon ottava yhteistyö sekä neuvojien koulutuksessa että tiedottamisessa

2.7 Talousneuvonta aikuisille

Taustaa

Oman taloudenhallinta on kuluttajan välttämättömiä perustaitoja ja avain oman elämän hallintaan laajemminkin. Perustietojen ja –taitojen puute lamaannuttaa yksityistalouden toimintakykyä, millä voi olla laajoja yhteiskunnallisia vaikutuksia, kuten syrjäytymistä, ylivelkaantumista ja jättäytymistä työmarkkinoiden ulkopuolelle. Luottohäiriömerkinnöistä suurin osa on keski-ikäisellä aikuisväestöllä.

Lähtökohtia

Talousneuvontaa voidaan tarvita kaikissa ikäryhmissä ja tuloluokissa. Se, että on hyvät tulot, ei tarkoita, että kyky hallita menoja ja suunnitella investointeja olisi hyvä. Hyvätuloinen ja hyvin koulutettukin voi ylivelkaantua, jollei hän ole kodissaan tai myöhemmin muuten sisäistänyt yksityistalouden hoidossa tarvittavia taitoja tai jos hänen elämässään sattuu jotain yllättävää. Kansantalouden kokonaishyvinvoinnin kannalta ylivelkaantumisen ehkäisyn lisäksi merkittävä kysymys on se, kuinka hyvin yksityistaloudet menestyvät. Talousneuvonnalla voidaan auttaa löytämään vastauksia siihen, miksi joku saa rahansa riittämään paremmin kuin toinen. Samoilla tuloilla joku pystyy hankkimaan omistusasunnon ja vaurastumaan muutenkin, kun toisella rahat valuvat huonoihin ja kalliisiin valintoihin, jolloin riskit ylivelkaantua ovat suuret.

Nykytilan arviointi

Talousneuvonnan tarve tunnistetaan, mutta kysyntä ja tarjonta eivät välttämättä kohtaa. Talousneuvontaa on tarjolla muun muassa:

- pankeissa, mutta näkökulma ja tilanteet liittyvät usein luottojen ja sijoitustuotteiden markkinointiin, asuntoluottojen myöntämisen yhteydessä tehdään tarkempi maksuvarakartoitus
- talous- ja velkaneuvonnassa, mutta asiakkaat ovat olleet pääasiassa jo velkaantuneita, joten ennaltaehkäisevän talousneuvonnan osuus on vähäinen (vuonna 2003 talous- ja velkaneuvontayksiköt tekivät 402 ennaltaehkäisevää taloudelliseen tiedottamiseen ja valistukseen liittyvää suoritetta; henkilökohtaista ennaltaehkäisevää talousneuvontaa sai 2 125 asiakasta vuoden 2003 aikana)
- sosiaalitoimessa muutamilla paikkakunnilla osana sosiaalisen luototuksen kokeilua
- kunnallisessa kuluttajaneuvonnassa, mutta tilanteet ovat liittyneet todennäköisesti yksittäisen hankinnan vaihtoehtojen pohdintaan, lisäksi ovat jakaneet Kuluttajaviraston tuottamaa aineistoa
- kansalais- ja työväenopistoissa muutamia vuosia sitten ns. naisten talouskouluja
- joidenkin järjestöjen toiminnassa, esim. Marttaliitolla muutamilla paikkakunnilla ollut tarjolla neuvojan palveluja ja lisäksi kursseja jäsenistölle ja projektinomaisesti esimerkiksi mielenterveyspotilaille Raha-automaattiyhdistyksen rahoituksen turvin
- Helsingin yliopiston kuluttajaekonomian laitos antaa omille opiskelijoilleen valmiuksia taloudenhallintaan ja järkevään kuluttamiseen

Talousneuvonnan aineistoa on saatavilla, esimerkiksi Kuluttajavirastosta joko painotuotteina tai www-sivuilta sähköisessä muodossa:

- Raha-asiat, yksityistalouden opas
- Raha-asioiden opas, selkokielinen
- Tietoa velkojen järjestelystä ja velkajärjestelystä

- Yksityishenkilö takaajana
- Nettilaskureita, esim. vuosi-, kuukausi- ja laina-laskurit
- lisäksi useita hinta- ja tuotevertailuja ja esitteitä erityisaiheista, kuten Tietoa kuluttajakaupasta ja Tietoa internet-kaupasta
- Ilman velkataakkaa, vippiä ja viivästyskorkoja
- Älä sulje ovia edestäsi
- Kuluttaja-lehti
- julisteita ja muuta kampanjatyyppistä materiaalia maksuhäiriöistä ja velkaantumisen ehkäisemisestä

Aineistoa ei kuitenkaan kovin hyvin tunneta, ja mikä tärkeintä, sen käytön mahdollisuuksia ei ole välttämättä tunnistettu esimerkiksi sosiaalitoimessa tai muissa sellaisissa organisaatioissa, jotka voisivat liittää talousneuvonnan osaksi omaa toimintaansa.

Aineistoa ovat tuottaneet myös esimerkiksi pankit sekä kuluttaja- ja marttajärjestöt, mutta ne leviävät lähinnä omille asiakkaille ja jäsenille tai osana yksittäisiä kampanjoita. Kolmas sektori on tehnyt hyvää kenttätyötä taloudenhallinnan edistämiseksi projektiluontoisesti. Kolmas sektori on ollut myös mukana valistusmateriaalin tuottamisessa.

Talousneuvonnan tarpeita ei ole tutkimuksin juurikaan jäsennelty ja analysoitu eikä talousneuvonnan malleja ole tutkimuksen keinoin kehitetty.

Toimenpide-ehdotukset

Kuluttajavirasto voi
- tuottaa tietoa yksityistalouden hoitamisesta ja
- kehittää talous- ja velkaneuvonnassa annettavaa talousneuvontaa

Tavoitteena on, että talous- ja velkaneuvojat voisivat jatkossa siirtää painopistettään velkojen järjestelystä ennaltaehkäisevään talousneuvontaan. Tällä hetkellä resurssit kuitenkin menevät lähes täysin velkojen järjestelyyn ja useissa neuvontayksiköissä palvelua joutuu myös jonottamaan. Tilanteen ei arvioida nopeasti helpottuvan, koska velkasovintorahalla palkattujen neuvojien määräaika päättyy vuoden 2004 lopussa, mutta asiakkaiden määrä ei näytä vähenevän. Yksi vaihtoehto olisi ohjata velkasovinto-ohjelman hoitoon varatut resurssit talousneuvontaan, kun velkasovinto-ohjelma päättyy.

Kuluttajaviraston tuottamaa tietoa (verkossa olevaa tietoa ja palveluja sekä painettua materiaalia) ja apuvälineitä (esimerkiksi laskureita) voivat kaikki halukkaat toimijat ottaa käyttöönsä. Näin on jo nytkin. Esimerkiksi Raha-asiat, yksityistalouden opas, on tuotettu yhdessä usean tahon kanssa ja Marttajärjestöt ovat kustantaneet painoksista omaan käyttöönsä tarvittavan osuuden.

Jos eri tahot haluavat hyödyntää ja jakaa omia kanaviaan myöten Kuluttajaviraston aineistoa, heidän on vastattava itse painatus- ja jakelukustannuksista sekä jakelun organisoinnista. Kuluttajavirastolla ei ole mahdollisuuksia kustantaa esi-

merkiksi Raha-asiat –oppaasta niin suurta painosta, että se riittäisi tyydyttämään kuntien sosiaalitoimen tarpeet.

On taloudellista ja tarkoituksenmukaista, että talousneuvonta-aineistoa, apuvälineitä ja malleja kehitetään ja tuotetaan *keskitetysti* eri toimijoiden välisenä yhteistyönä. Sen sijaan jakelu, jakelukanavien motivointi ja aineiston käytön soveltaminen osaksi erilaisia palveluja (esimerkiksi sosiaalitoimistot, neuvolat tai diakoniatyö) täytyy tapahtua jokaisessa toiminnossa itsessään.

Kuntien talous- ja velkaneuvonta voi jatkossa muodostua talousneuvonnan asiantuntijakeskukseksi, jonka toimintaa Kuluttajavirasto ohjaa ja tukee materiaalia tuottamalla ja koulutuksella. Jos kotitalouksia halutaan laajasti tukea ja ennaltaehkäistä velkaantumista talousneuvonnan avulla, muiden viranomaisten, järjestöjen ja keskeisten elinkeinoelämän toimijoiden kuten pankkien olisi tärkeää tiedostaa talousneuvonnan tarve ja mahdollisuudet omassa toiminnassaan ja tietoisesti kehittää sitä. Myös pankkien konttoreista olisi syytä löytyä taloudenhallintaan liittyvää aineistoa.

Jotta talousneuvonnalla voitaisiin tavoittaa kansalaisia, kannattaa muistaa mm. että:

- talousneuvontaan ei voida pakottaa ketään, raha-asiat kuuluvat voimakkaasti ihmisten yksityisyyden piiriin
- talousneuvonnan tarjonta (sekä itse neuvontapalvelut että aineisto) pitää tehdä tunnetuksi, jotta ihmiset osaavat helposti hakeutua talousneuvontaan, kun he kokevat siihen tarvetta ja pitävät sitä luonnollisena osana omaa talouden suunnitteluaan
- tunnistaa sellaisia tilanteita ja elämänvaiheita, joissa ihmisille voidaan hienovaraisesti tarjota mahdollisuus talousneuvontaan. Sen jälkeen pitäisi miettiä, keitä viranomaisia, järjestöjä tai muita auttavia tahoja ihmiset näissä tilanteissa kohtaavat ja voisivatko nämä ottaa puheeksi myös talousneuvonnan. Tällaisia tilanteita ovat esimerkiksi:
    - parisuhteen päättyminen
    - puolison kuolema tai sairastuminen (esim. puoliso on hoitanut raha-asiat ja yhtäkkiä 70-vuotias leski joutuu opettelemaan yksityistalouden hoitoa)
    - asuntolainan hakeminen
    - opintojen aloittaminen
    - työttömyys

Joissakin tilanteissa ihmiset voidaan velvoittaa vastaanottamaan talousneuvontaa, esimerkiksi:

- velkojen järjestelyn yhteydessä
- sosiaalisen luoton myöntämisen yhteydessä.

Lisäksi on erityisryhmiä, joilla on erityinen tarve talousneuvontaan, ja näitä ovat voineet järjestöt hyvin tavoittaa, esimerkiksi:

- mielenterveyspotilaat (Marttaliitto)

- kehitysvammaiset (Selkokeskus)
- vangit (Takuu-Säätiö)

Järjestöjen toteuttama talousneuvonta edellyttää rahoitusta. Toistaiseksi se on ollut projektinomaista, esim. Raha-automaattiyhdistyksen avustuksia.

2.8 Yrittäjien talousinformaatio ja osaaminen

Ks. jakso III.3.3.

III Talousneuvonta ja palveluverkostot

Talousneuvonnan keskeisenä tavoitteena on neuvonta-asiakkaan oman talouden hoitoon liittyvin tietojen ja taitojen lisääminen sekä kulutustottumusten tunnistaminen ja muuttaminen. Taloudellisissa ongelmatilanteissa on usein kysymys kulutuksen hallinnan pettämisen ohella myös puutteista yksilön elämänhallinnassa sekä sosiaalisista ja terveydellisistä ongelmista, joita pitkittynyt taloudellinen epävarmuus usein aiheuttaa ylivelkatilanteissa. Jotta asiakas voisi saavuttaa pitkäjänteisyyttä ja suunnitelmallisuutta talouteensa, on taloudelliseen neuvontaan tarvittaessa liitettävä viranomaisyhteistyötä, jonka avulla asiakasta voidaan tukea myös elämään liittyvien muiden ongelmien selvittämisessä ja ratkaisujen hakemisessa. Moniammatillista osaamista yhdistävällä verkostotyöllä ja sosiaalisella tuella autetaan asiakasta omatoimisesti tekemään tietoisia valintoja sekä kehittämään taloudellisten taitojen ohella myös elämänhallintaan liittyviä taitojaan. Keskeiset yhteistyökumppanit velkaongelmien ratkaisemiseen keskittyvässä verkostotyössä ovat talous- ja velkaneuvonta, ulosottotoimi, sosiaali- ja terveysviranomaiset, diakoniatyöntekijät, oikeusaputoimistot, työvoimaviranomaiset, mielenterveysyksiköt, Kela ja AA-klinikat.

Talousneuvontaa antavat myös eräät kolmannen sektorin toimijat omille asiakkailleen. Marttaliitto, Kuluttajaliitto, Marthaförbundet ja seurakuntien diakoniatyöntekijät ovat huomattavimmat talousneuvonnan jakajat. Takuu-Säätiö myöntää takauksia järjestelyluotoille ja on tiedotustoiminnallaan edistänyt taloudellista ajattelua kuluttajien päätöksenteossa.

3.1 Nykytila

3.1.1 Yksityishenkilöille annettava talous- ja velkaneuvonta; Laki talous- ja velkaneuvonnasta (713/2000)

Talous- ja velkaneuvonnan sisältö

Talous- ja velkaneuvonta tuli lakisääteiseksi 1.9.2000 lähtien. Lain tavoitteena on varmistaa laadullisesti ja määrällisesti riittävien velkaneuvontapalvelujen saatavuus koko maassa. Hallintomalli on kolmiportainen: Neuvonnan yleinen johto, ohjaus ja valvonta kuuluvat Kuluttajavirastolle. Lääninhallitukset tekevät toimeksiantosopimukset palvelun tuottajien kanssa ja vastaavat, että neuvontaa on riittävästi läänin alueella. Ensisijaisesti toimeksiantosopimukset tulee tehdä kunnan kanssa. Kunnat voivat tuottaa palvelut joko itse tai ostopalveluna. Useampi kunta voi myös tuottaa palvelut yhdessä. Jos kunta ei kuulu sopimuksen piiriin, lääninhallituksen tulee hankkia palvelut muulta palvelun tuottajalta. Talous- ja velkaneuvontapalvelu on asiakkaille maksutonta.

Laki määrittelee talous- ja velkaneuvonnan sisällön seuraavasti:

1) annetaan yksityishenkilöille tietoja ja neuvontaa talouden ja velkojen hoidosta;
2) avustetaan heitä taloudenpidon suunnittelussa;

3) selvitetään velallisen talouteen liittyvien ongelmien ratkaisumahdollisuudet ja avustetaan velallista tämän selvittäessä mahdollisuuksia tehdä velkojiensa kanssa sovinto;
4) avustetaan velallista velkajärjestelyyn liittyvän asian hoitamisessa, erityisesti velkajärjestelyhakemuksen ja muiden yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain (57/1993) edellyttämien selvitysten ja asiakirjojen laatimisessa; sekä
5) ohjataan velallinen hakemaan tarvittaessa oikeudellista apua.

Velkaneuvonnan suuren kysynnän vuoksi talous- ja velkaneuvojat ovat pääsääntöisesti voineet hoitaa puhtaasti ylivelkaantumisongelmia (edellä kohdat 3 - 5) ja talousneuvonnan antaminen on jäänyt vähäiseksi. Toisaalta neuvonta talouden hoidossa ja suunnittelussa on osa varsinaista velkaneuvontaa ja tällaista "korjaavaa" talousneuvontaa on jossain määrin annettu muun asiakastyön ohessa. Talousneuvonta on käsitteenä laaja ja sitä on vaikea eritellä velkaneuvonnasta.

Talous- ja velkaneuvonta toimii velallisten auttajana luottojen järjestelyissä ja sovitteluissa. Talous- ja velkaneuvojat tekevät lähes poikkeuksetta velkajärjestelyhakemukset, sovittelukirjeet hakemuksineen ja takaushakemukset Takuu-Säätiöön. Merkittävä määrä vapaaehtoisia järjestelyjä neuvotellaan suoraan velkojien kanssa talous- ja velkaneuvonnan avustuksella.

Lamavelkaisten auttamiseksi vuonna 2002 käynnistyneen kaksi -vuotisen velkasovinto-ohjelman mukaan pankit pyrkivät käymään läpi asiakkainaan olevat velkaongelmaiset henkilöt ja tekemään heille vapaaehtoiset maksuohjelmat. Talous- ja velkaneuvojien tehtäväksi sovittiin se, että he pyrkivät edistämään sovintojen aikaansaamista ja avustavat velallista sovintojen aikaansaamisessa. Samalla talous- ja velkaneuvonnan resursseja vahvistettiin väliaikaisesti.

Talous- ja velkaneuvonnan resurssit ja asiakastilanne

Talous- ja velkaneuvontaan osoitettu määräraha on 2004 talousarviossa 5.860.000 euroa, josta ns. velkasovintorahaa on 1.549.000 euroa. Velkasovintoraha osoitettiin lisäresurssien palkkaukseen hoitamaan valtion ja pankkien välisen sopimukseen liittyen lama-ajan velkaantuneiden velkasovintoja koskevaa neuvontaa. Velkasovintorahasta on osoitettu 175.000 euroa Kuluttajavirastolle talous- ja velkaneuvojien koulutukseen, materiaalin tuottamiseen ja projektihenkilöstön palkkaukseen. Vuonna 2001, jolloin lakisääteinen velkaneuvonta aloitettiin, määräraha oli 3,11 miljoonaa euroa.

Talous- ja velkaneuvonnan resurssit olivat vuonna 2003 yhteensä 180 henkilötyövuotta (htv), joista neuvojia (sis. lakimiehet) oli 149 htv ja avustajia 31 htv. Neuvojista päätoimisia oli 132 htv ja sivutoimisia 17 htv (= 26 sivutoimista neuvojaa). Kun velkasovintorahalla palkattuja neuvojia on 47,4 htv, on neuvojia perusneuvontaan ollut 101,6 htv. Vuonna 2003 neuvontayksiköitä oli 61 ja niillä oli toimipisteitä 132. Talous- ja velkaneuvojien työsuoritteita ja valtion korvausten käyttöä kunnissa seurataan vuosittain. Tiedoista lasketaan keskimääräisiä tunnuslukuja, joiden pohjalta neuvontayksiköitä pyritään osittain ohjaamaan.

Vuonna 2003 talous- ja velkaneuvonnassa kävi 6 040 velkasovintoasiakasta ja 15 479 ns. perusneuvonnan piiriin kuulunutta asiakasta. Velkasovintoasiakkaita tavattiin 9 979 kertaa eli yksi asiakas kävi keskimäärin 1,65 kertaa vastaanotolla. Perusneuvonnassa asiakkaita tavattiin 21 803 kertaa eli asiakas kävi keskimäärin 1,4 kertaa vastaanotolla. Neuvontayksiköissä tehtiin 78 030 asiakastyöhön liittyvää seurannan kohteena ollutta suoritetta. Uusiin asiakkaisiin niistä kohdistui 62 590 suoritetta ja jo jonkinlaisen järjestelyn saaneisiin asiakkaisiin 15 440 suoritetta. Velkasovintoasiakkaiden suoritteita uusien asiakkaiden suoritteista oli 33,2 %.

Vuonna 2002 keskimääräinen jonotusaika oli 41 päivää ja vuonna 2003 42 päivää. Jonotusaika vaihteli 0 päivästä 221 päivään. Kohtuullisena asiakkaan jonotusaikana pidetään 30 päivää normaalitapauksessa. Tänä aikana asiakasta pääsääntöisesti neuvotaan hankkimaan esim. palkka- ja verotustodistukset ja velkaluettelot. Ruuhkia kuvaa myös tekemättömät työt, jotka odottavat jotain talous- ja velkaneuvojan toimenpidettä. Vuoden 2002 lopussa niitä oli kaikkiaan 4 193 kpl ja 2003 lopussa 4 272 kpl.

Lakisääteisen talous- ja velkaneuvonnan toteutumista varten on kauppa- ja teollisuusministeriössä eri hallinnonaloja edustava seurantaryhmä. Ryhmä on kokoontunut kaksi kertaa vuodessa. Talous- ja velkaneuvontalain vaikutuksista on myös tehty tutkimus. (*Elisa Valkama*: Velkaneuvonta 2000-luvun alussa. Talous- ja velkaneuvontalain vaikutukset asiakyselyn ja tilastotietojen valossa. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos 208/2004. Jäljempänä Optulan tutkimus)

Oikeusministeriön vapaaehtoisten velkasovintojen seurantaryhmän tehtävänä on kerätä tietoa pankkien tekemistä vapaaehtoisista velkasovinnoista ja edistää ohjelma-asiakirjan mukaisen tarkoituksen toteuttamista.

Talous- ja velkaneuvojien koulutus ja työkokemus

Lain mukaan neuvontapalvelua antavalla henkilöllä on oltava sellainen taito ja kokemus, jota tehtävän asianmukainen hoitaminen edellyttää. Tarkempia säännöksiä kelpoisuudesta voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella. Tällaista asetusta ei ole annettu.

Hallituksen esityksessä 31/2000 todettiin tarkoituksena olevan, "että velkaneuvojat voisivat myöhemmin osittaa ammattipätevyytensä hankkimalla sitä varten tarkoitetun koulutuksen ja osallistumalla pätevyyden osittavaan kokeeseen. Sen vuoksi pykälässä viitataan asetukseen, jossa voidaan säätää velkaneuvojan ammattipätevyysvaatimuksista tarkemmin. Koulutuksen suunnittelu olisi Kuluttajaviraston tehtävä."

Kuluttajavirasto järjestää talous- ja velkaneuvojille maksutonta koulutusta. Kaikille talous- ja velkaneuvojille pidetään vähintään yhdet kaksipäiväiset neuvottelupäivät. Uusille neuvojille järjestetään talous- ja velkaneuvonnan peruskurssi vähintään kerran vuodessa. Täydennyskoulutuksena on kerran vuodessa pidetty jat-

kokurssi. Lisäksi läänit ovat yhteistyössä Kuluttajaviraston kanssa järjestäneet omat koulutuspäivänsä.

Taulukko: Perus- ja jatkokurssien kurssisisällöt

Peruskurssi	Jatkokurssi
• eri velkojen järjestelykeinot • talousneuvonta asiakastyössä • perustietoa veloista ja niiden perinnästä ja eri järjestelykeinoista • velkajärjestelylaki, velkajärjestelyn hakeminen, edellytykset ja esteet • velkajärjestelyhakemus ja maksuohjelma • maksuvaran laskeminen, velkojen selvittely • maksuohjelman muuttaminen • maksuohjelman raukeaminen ja päättyminen • asiakkaan kohtaaminen ja asiakastyön laatu • velkasovintojen periaatteet • talous- ja velkaneuvonta osana Kuluttajaviraston tehtäväkenttää	• omistusasunnon säilyttäminen ja vakuusvelkojen järjestely • maksuohjelman laatiminen ja selvittäjän tekemän maksuohjelman tarkistaminen • maksuvaran ja lisätilitysten laskeminen • elinkeinonharjoittajan lisäedellytykset ja maksuvaran laskeminen • perhe- ja perintöoikeus • velkajärjestelyasioiden käsittely käräjäoikeudessa ja käräjäoikeusprosessi • velkojen järjestelyyn liittyvä ajankohtainen lainsäädäntökatsaus • vapaaehtoiset sopimukset ja niiden sisällön analysointi

Talous- ja velkaneuvojista opistotasoisen tutkinnon on suorittanut 43 %, ylemmän korkeakoulututkinnon 30 %, alemman korkeakoulututkinnon 15 % ja lopuilla 12 %:lla on erittäin kirjava koulutustausta. Talous- ja velkaneuvontatehtävissä vuonna 1993 aloittaneilla on keskimääräistä pidempi ja monipuolisempi työkokemus kuin viimeisen kahden vuoden aikana alalle tulleilla. Toisaalta uusilla talous- ja velkaneuvojilla on lähes kaikilla ainakin alempi korkeakoulututkinto.

3.1.2 Kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon tuki ja neuvonta ylivelkaantuneelle

Sosiaali- ja terveydenhuollon tuki ja neuvonta ylivelkaantuneelle painottuu sosiaali- ja terveyspalveluihin, toimeentulotukeen ja sosiaaliseen luototukseen. Velkaongelmien syvenemisen ehkäisemiseen sosiaali- ja terveydenhuolto voi vaikuttaa verkottumalla muiden asiakkaan kuntoutumisen kannalta tarkoituksenmukaisten talous- ja velkaneuvontapalvelujen järjestäjien kanssa.

Sosiaali- ja terveyspalvelut

Velkaongelmien yhteydessä tuen antaminen ylivelkaantuneelle palvelujen ja etuuksien avulla usein korostuu, sillä velkaongelmat aiheuttavat usein pitkittyessään terveydellisiä ja sosiaalisia ongelmia sekä mielenterveys- ja päihdeongelmia.

Sosiaalihuollon järjestäjällä tai toteuttajalla, erityisesti viranomaisella, on sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) mukaan oma-aloitteinen velvollisuus selvittää asiakkaalle palvelujärjestelmään sisältyvät erilaiset vaihtoehdot ja tukitoimet, joihin asiakkaalla mahdollisesti on oikeus. Sosiaalihuollon henkilöstön on selvitettävä asiakkaalle, minkälaisilla edellytyksillä asiakas on oikeutettu saamaan palveluja ja tukitoimia sekä näiden vaihtoehtojen vaikutukset samoin kuin muut seikat, joilla on merkitystä asiakasta koskevassa asiassa, sen käsittelyssä ja ratkaisussa.

Kunnalliset asiakasmaksut ovat usein myös ylivelkaantuneen velkaluettelossa. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (743/1992) perusteella sosiaalihuollon palveluista määrätty maksu ja terveydenhuollon palveluista henkilön maksukyvyn mukaan määrätty maksu voidaan jättää perimättä tai sitä voidaan alentaa, jos siihen on syytä huomioon ottaen henkilön elatusvelvollisuus, toimeentuloedellytykset tai huollolliset näkökohdat.

Toimeentulotuki

Toimeentulotuki on sosiaalihuoltoon kuuluva viimesijainen taloudellinen tuki, jonka tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen toimeentulo ja edistää itsenäistä suoriutumista. Toimeentulotuen avulla turvataan henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo. Jokaisella on oikeus saada toimeentulotukea, jos hän on tuen tarpeessa eikä voi saada toimeentuloaan ansiotyöllään, yrittäjätoiminnallaan, toimeentuloa turvaavien muiden etuuksien avulla, muista tuloistaan tai varoistaan, häneen nähden elatusvelvollisen henkilön huolenpidolla tai muulla tavalla. Toimeentulotuen tarvetta arvioitaessa otetaan huomioon, että jokaisella on velvollisuus kykynsä mukaan pitää huolta itsestään ja omasta sekä puolisonsa ja lastensa elatuksesta.

Velkajärjestelyn saaneen henkilön hakiessa toimeentulotukea velkajärjestely voidaan nähdä eräänlaisena ensisijaisena toimeentulon turvaamisen muotona. Toimeentulotuen myöntämistä velkajärjestelyssä olevalle henkilölle voidaan pitää kuitenkin perusteltuna esimerkiksi tilanteissa, joissa tuen avulla voidaan turvata velalliselle vahvistetun maksuohjelman noudattaminen hänen maksukykynsä tilapäisestä heikkenemisestä huolimatta. Velallisen maksukyvyn pitkäaikaisesti heikennyttyä ensisijaisena toimenpiteenä on ohjata hänet hakemaan maksuohjelman muutosta.

Toimeentulotukea myönnettäessä suoraan palkasta tai muusta etuudesta tapahtuva ulosotto otetaan pääsääntöisesti huomioon hakijan tulojen vähennyksenä. Menettelyä on perusteltu oikeuskäytännössä muun muassa sillä, että muutoin velallisen perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettu välttämättömän toimeentulon turvaaminen saattaisi vaarantua. Ulosmitattava osuus on tulon osa, johon saajalla ei ole määräämisvaltaa. Henkilö ei voi tältä osin itse päättää, maksaako hän velkansa vai pitääkö huolta omasta toimeentulostaan ja jättää velat maksamatta.

Toimeentulotuen myöntämisessä on siten olennainen merkitys sillä, tapahtuuko velkojen lyhentäminen vapaaehtoisesti vai ulosoton kautta suoraan palkasta tai muusta tulosta. Mikäli henkilö lyhentää velkaansa vapaaehtoisesti, suhtaudutaan siihen toimeentulotuessa kuten muihinkin velanhoitomenoihin toimeentulotukeen sisältymättöminä menoina. Käytännössä pienituloiselle velalliselle on useissa tapauksissa taloudellisesti edullista päästää velat ulosottoon ja hakea toimeentulotukea. Tällöin hänen käyttöönsä jää vähintään toimeentulotuen perusosan verran rahaa elämiseen, hän saa asumiskulunsa maksettua toimeentulotuella ja samanaikaisesti velka lyhenee ulosoton verran. Tämä voi kannustaa työnteon sijasta työttömyyteen. Laajasti ymmärrettynä ulosoton ja toimeentulotuen suhde liittyy siten kannustavuuden ongelmiin. Ulosmittauksen kohteena olevalle henkilölle saatetaan joutua myöntämään pitkäaikaisesti toimeentulotukea ja käyttämään siten välillisesti yhteiskunnan varoja velkojien hyväksi.

Toimeentulotuesta annetun lain 1§:n 2 momentin perusteella kunta voi päättämiensä perusteiden nojalla myöntää ehkäisevää toimeentulotukea, jonka tarkoituksena on edistää henkilön ja perheen sosiaalista turvallisuutta ja omatoimista suoriutumista sekä ehkäistä syrjäytymistä ja pitkäaikaista riippuvuutta toimeentulotuesta. Ehkäisevää toimeentulotukea voidaan myöntää mm. tuen saajan aktivointia tukeviin toimenpiteisiin, asumisen turvaamiseksi, ylivelkaantumisesta tai taloudellisen tilanteen äkillisestä heikentymisestä aiheutuvien vaikeuksien lieventämiseksi sekä muihin tuen saajan omatoimista suoriutumista edistäviin tarkoituksiin. Ehkäisevää toimeentulotukea voidaan myöntää myös tilanteissa, joissa henkilöllä tai perheellä ei toimeentulotukilaskelman perusteella ole oikeutta varsinaiseen toimeentulotukeen.

Ehkäisevällä toimeentulotuella voidaan myös ylivelkatilanteissa parantaa velallisen kuntoutumista ja toimeentulomahdollisuuksia sekä hänen edellytyksiään itse kohentaa sosiaalisia ja taloudellisia olosuhteitaan. Ehkäisevästä toimentulotuesta saatujen kokemusten perusteella tämä tukimuoto on erityisen käyttökelpoinen akuuteissa kriisitilanteissa sekä riittävän varhain ja suunnitelmallisesti käytettynä.

Vaikka toimeentulotuki on lähtökohtaisesti tarkoitettu avuksi yksilöiden ja perheiden tilapäisiin taloudellisiin vaikeuksiin, niin pitkäaikaisesti toimeentulotuen varassa olevien määrä on viime vuosina vakiintunut noin 60 000 kotitalouteen. Pitkäaikaiseen toimeentulotukiriippuvuuteen vaikuttavia tekijöitä ovat tutkimusten ja käytännön sosiaalityöstä saatujen kokemusten perusteella asiakkaiden alhainen koulutustaso, vaikeudet elämänhallinnassa, velkaisuus ja pitkittynyt työttömyys, johon usein liittyy alentunut työkyky.

Pitkäaikaiseen toimeentulotukiriippuvuuteen on haettu ratkaisuja liittämällä sosiaaliturvaan aktivoivia elementtejä. Syyskuussa 2001 tuli voimaan laki kuntouttavasta työtoiminnasta, jonka tarkoituksena on aktivoida ja parantaa toimeentulotukea pitkäaikaisesti saaneiden, erityisesti nuorten, työllistymisvalmiuksia. Lisäksi on voimassa ajalla 1.4.2002-31.3.2005 toimeentulotuesta annetun lain 11 ja 15 §:n väliaikainen muutattaminen, jonka aikana toimeentulotukea hakevan henkilön tai perheen ansiotuloista osa jätetään ottamatta huomioon tukea myönnettäessä. Uudistuksen keskeisenä tavoitteena on edistää toimeentulotukea saavien

työllistymistä ja kannustaa heidän itsenäistä suoriutumistaan. Nämä uudistukset saattavat vaikuttaa myönteisesti myös ylivelkaantuneiden elämänhallintaan.

Sosiaalinen luototus

Sosiaalisesta luototuksesta annettu laki tuli voimaan 1.1.2003. Sosiaalihuoltolakiin (710/1982) ja sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annettuun lakiin (812/2000) on tehty muutokset lisäämällä niihin sosiaalista luototusta koskevat maininnat. Lain tarkoituksena on turvata sosiaalinen luototus selkeästi osaksi kuntien sosiaalihuoltoa ja turvata myös se, että kuntien ottaessa käyttöönsä sosiaalisen luototuksen, järjestelmä olisi perusteiltaan samanlainen koko maassa.

Lain perusteella kunnalla on mahdollisuus järjestää sosiaalista luototusta päättämässään laajuudessa osana kunnan sosiaalihuoltoa. Kunta voi järjestää sosiaalisen luototuksen toimeenpanon yksin tai alueellisena yhteistyönä muiden kuntien kanssa. Kunnalle sosiaalisen luototuksen järjestämisestä aiheutuviin toimintamenoihin sovelletaan sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annettua lakia (733/1992), jota ei kuitenkaan sovelleta sosiaalisen luototuksen luotto-pääomasta tai luottotappioista aiheutuviin menoihin.

Sosiaalinen luotto voidaan lain mukaan myöntää perustellusta syystä henkilölle, jolla ei pienituloisuutensa ja vähävaraisuutensa vuoksi ole muulla tavoin mahdollisuutta saada kohtuuehtoista luottoa ja jolla on kyky suoriutua luoton takaisinmaksusta. Sosiaalisen luoton kohtuuehtoisuus antaa yksilölle ja perheelle mahdollisuuden tasapainottaa ja korjata talouttaan sekä katkaista velkakierteitä ja estää taloudellisten ongelmien syvenemistä. Tavoitteena on vahvistaa suunnitelmallisesti luotonsaajien toimintakykyä ja hakea samanaikaisesti ratkaisuja hakijan taloudellisiin ja elämäntilanteeseen liittyviin ongelmiin.

Päätöksenteko sosiaalisista luotoista tapahtuu sosiaalitoimessa, mutta sosiaalisen luoton myöntämisen valmistelussa tulee hyödyntää paikallisten ja alueellisten yhteistyöverkostojen monialaista osaamista sekä kehittää hallintorajat ylittävää yhteistyötä esimerkiksi ulosottotoimen, työvoimahallinnon ja paikallisten pankkien kanssa. Talous- ja velkaneuvonnan kanssa tiivis yhteistyö on välttämätöntä erityisesti niissä tilanteissa, joissa sosiaalisella luotolla kohtuullistetaan ylivelkaantuneen hakijan velkojen hoitamista. Tavoitteena on vahvistaa suunnitelmallisesti luotonsaajien toimintakykyä ja hakea samanaikaisesti ratkaisuja hakijan taloudellisiin ja elämäntilanteeseen liittyviin ongelmiin.

Sosiaalisesta luototuksesta annetun lain 9 §:n mukaan luotonhakijalle ja luotonsaajalle tulee tarvittaessa järjestää taloudellista neuvontaa ja ohjausta sosiaalisen luoton myöntämisen yhteydessä ja takaisinmaksuajan kuluessa. Taloudellisen neuvonnan ja ohjauksen liittäminen osaksi sosiaalista luototusta katsottiin tarkoituksenmukaiseksi, sillä sosiaalisen luototuksen kuntakokeilu osoitti hakijoilta usein puuttuvan osaamista, taitoa ja tietoa raha-asioiden hoitamisesta.

Sosiaali- ja terveysministeriön on julkaissut oppaan (STM, Oppaita 2003:6) sosiaalisesta luototuksesta avuksi kunnille ja sosiaalisen luototuksen valtakunnallisiksi suosituksiksi.

Sosiaali- ja terveysministeriö julkaisee kesäkuussa 2004 selvityksen sosiaalisten luottojen takaisinmaksusta.

3.1.3 Muut talousneuvontaa antavat organisaatiot

Talous- ja velkaneuvonnan lakisääteistämisen jälkeen muita varsinaista velkaneuvontaa antavia tahoja kuin toimeksiantosopimuksin palkatut neuvojat on vähän. *Asianajotoimistot* ja muutamat muut *yksityisyrittäjät* antavat neuvontaa maksusta. Oikeusministeriö on maksanut maksuttoman oikeudenkäynnin palkkioina avustajille velkajärjestelyasioissa 380 127 euroa (2002) ja 292 405 euroa (2003). Selvittäjien palkkiot ovat olleet 1,017 milj. euroa (2002) ja 1,196 milj. euroa (2003).

Takuu - Säätiö myöntää takauksia järjestelyluotoille ja antaa osana takaustoimintaa asiakkailleen talousneuvontaa. Tiedotustoiminnallaan säätiö on edistänyt taloudellista ajattelua kuluttajien päätöksenteossa.

Säätiön pääasiallisin keino maksuvaikeuksiin ajautuneen yksityishenkilön velkaongelmien selvittämiseksi on takauksen myöntäminen järjestelyluottoon, jolla järjestellään velallisen velat yhdeksi uudeksi lainaksi. Takaus voi olla enintään 34 000 euron suuruinen ja takausaika enintään 8 vuotta. Talous- ja velkaneuvojat avustavat asiakasta takaushakemuksen laatimisessa. Takuu - Säätiö voi myös perusrahastonsa turvin myöntää velkojen järjestelyyn takauksia laitostaustaisille tai pitkäaikaisesti avohuollossa oleville, kuten vapautuville vangeille sekä päihde- ja mielenterveysongelmaisille henkilöille.

Yleisneuvontaa velkojen järjestelystä säätiö antaa maksuttoman palvelunumeron, ”Velkalinjan” välityksellä. Velkalinja on avoinna ma-ke klo 10 – 17.30 ja to-pe 10 - 14. Velkalinjalle tuli vuonna 2003 yhteensä vajaat 4 000 puhelua. Linjalle tulevista puheluista suurin osa liittyy soittajan taloudellisen tilanteen epätasapainoon ja erityyppisiin ja -asteisiin velkaantumisen ongelmiin. Puhelun aikana selvitetään soittajan kokonaistaloudellinen tilanne soittajalta saatavien tietojen perusteella. Hänen ongelmiinsa ja kysymyksiinsä pyritään löytämään vastaus sekä annetaan mahdollisuuksien mukaan ohjeet jatkotoimenpiteitä varten esimerkiksi ohjaamalla soittaja ottamaan yhteyttä kotikuntansa talous- ja velkaneuvontaan. Mikäli soittajan kysymykseen tai ongelmaan ei pystytä puhelun aikana vastamaan, asiaa käsitellään säätiön päivystysryhmässä. Soittajalle pyritään vastaamaan saman päivän aikana.

Takuu - Säätiön taustayhteisöjä ovat Kirkkohallitus, A-klinikkasäätiö, Rikosseuraamusvirasto ja Suomen mielenterveysseura. Yhteistyöverkostoon kuuluvat mm. kirkkojen diakoniatyöntekijät, ulosottoviranomaiset, Kuluttajavirasto, talous- ja velkaneuvojat ja velkojat. Säätiön työntekijöillä on joko sosiaalialan, pankkialan tai juridiikan koulutus.

Marttaliitto on antanut talousneuvontaa kahdeksassa marttapiiriliitossa (v. 2003). Kodin talousasioista on pidetty luentoja ja kursseja erilaisille asiakasryhmille. Ennaltaehkäisevä neuvonta on keskittynyt nuoriin, työttömiin ja nuoriin perheisiin. Ryhmien kanssa keskustellaan rahaan liittyvistä arvoista ja päämääristä, rahankäyttötyyleistä, kotitalouksien tuloista, elämisen kustannuksista, taloussuunnittelusta, rahoitusvaihtoehdoista ja –kustannuksista, hintavertailuista, laskujen maksamisesta ja niiden maksamatta jättämisen seurauksista, säästömahdollisuuksista, vakuutuksista sekä myös siitä, mistä saa apua taloudellisiin vaikeuksiin, ja raha-asioihin liittyvistä juridisista perusasioista.

Vuonna 2003 pidettiin yhteensä noin 300 luentotuntia ja luennoille osallistui yli 2 600 henkilöä. Pirkanmaalla, Varsinais-Suomessa ja Satakunnassa on annettu myös henkilökohtaista talousneuvontaa noin 70 hengelle. Nämä asiakkaat ovat yleensä jo moniongelmaisia ja heitä on opastettu hakemaan apua myös muilta tahoilta. Liitto on myös järjestänyt talousneuvontapainotteisia ruokakursseja.

Liiton kotitalousneuvojilla on valtaosalla kotitalousalan koulutus (mm. kotitalousopettaja, restonomi, kotitalousteknikko). Liitto järjestää koulutusta omille neuvojilleen.

Talousneuvonnan on mahdollistanut ulkopuolisista rahoittajilta saadut avustukset. Liiton mukaan resurssit eivät riitä laajempaan toimintaan. Kansalaisjärjestöpohjalla toimiva neuvonta on koettu hyväksi, tarpeelliseksi ja puolueettomaksi vaihtoehdoksi.

Marthaförbundet on antanut henkilökohtaista ja ryhmäneuvontaa kodin talousasioiden hoidosta, budjettien laatimisesta ym. Ryhmäneuvontaa annetaan kurssien yhteydessä nk. uusavuttomille ryhmille sekä kouluissa yläasteen ja II-asteen oppilaille. Henkilökohtaista neuvontaa on annettu kaikille, jotka ovat ottaneet liittoon yhteyttä. Liitolla on ekonomikoulutuksen omaava talousneuvoja.

Kirkon diakoniatyö pyrkii kohtaamaan ihmiset kokonaisvaltaisesti ja silloin asiakaskontakteissa asioita käsitellään laajemmin kuin pelkästään taloudellisesta näkökulmasta. Kirkko ei varsinaisesti anna pelkkää neuvontaa maksukyvyttömyystilanteissa yksittäisille velkaantuneille. Koska diakoniatyöntekijät eivät pääsääntöisesti ole talous- ja velkaneuvonnan ammattilaisia, tapahtuu neuvonta ja ohjaus yleensä verkostoyhteistyössä talous- ja velkaneuvonnan ja sosiaalitoimen kanssa

Kirkon akordirahastomalli toimii aktiivisesti velkaongelman ratkaisemiseksi tapauskohtaisesti. Mallin perusidea on se, että inhimillisistä ja sosiaalisista syistä (eli diakonisista syistä) myönnetään avustusta velkojen maksamiseksi. Ehtona on, että velkojien tulee antaa akordina vähintään avustuksen verran ja että kaikki velat sovitellaan. Lisäksi avustus voi olla korkeintaan 8.500 €. Avustuksia on tähän mennessä myönnetty noin 140, joihin on käytetty rahaa 400 000 €. Velkoja on maksettu tällä summalla yli 4 milj. €.

Kirkko on tukenut myös Kaski-Finland –projektia, jonka tarkoituksena on järjestää vertaistukea ylivelkaantuneille. Vertaistuki auttaa ylivelkaantunutta hakemaan

ratkaisua ja käsittelemään ongelmaa niin, että hän kuntoutuu takaisin yhteiskunnan täysivaltaiseksi jäseneksi.

Suomen Kuluttajaliitto ja Espoon kaupungin talous- ja velkaneuvonta ovat v. 2003 aloittaneet yhteistyönä nuorten talousneuvontahankkeen. Siinä on käynyt ilmi, että nuorten tietämys velkaantumisesta ja velkaongelmista on usein riittämätöntä. Hankkeeseen liittyy pyrkimys luoda käytännön malleja asiakaslähtöiselle talousneuvonnalle.

Hanke on tarkoitettu alle 25-vuotiaille nuorille, jotka opiskelevat ammatillisessa oppilaitoksessa. Toinen kohderyhmä ovat kokonaan koulutuksen ja työelämän ulkopuolelle jääneet nuoret. Kokemukset nuorten parista osoittavat, että velkaantuneiden elämäntilanne tulee nähdä kokonaisvaltaisesti ja asioihin tulisi voida myös vaikuttaa nuoren koko elämäntilanne huomioiden. Tähän tarvitaan eri tahojen pitkäjänteistä yhteistyötä.

Liitolla on mahdollisuus toteuttaa vain pienimuotoista ja kokeilevaa talousneuvontaa. Toiminta on kokonaan satunnaisten projektiavustusten varassa. Tällä hetkellä neuvontaa antaa kuluttajaekonomian opiskelija.

Kuluttajavirasto on tuottanut aineistoa taloudenhallintaan ja sitä on jaettu koulujen, varuskuntien, teleoperaattoreiden, talous- ja velkaneuvojien ja *kunnallisten kuluttajaneuvojien* kautta. Kuluttajavirastolla on myös kattavat www-sivut sekä neuvojien että kuluttajien käyttöön.

3.2 Nykytilan arviointi

Optulan tutkimuksen mukaan puolella velkaneuvonnan asiakkaista (v. 2002) on sidoksia yritystoimintaan ja heistä kolme neljästä on toiminut itse yrittäjänä. Toinen puoli koostuu kulutusluottojen takia velkaantuneista, yksityisvelkojen takaajista, asuntovelallisista ja muista velallisista. Valtaosalla kokonaisvelkamäärä koostui useista eri veloista ja lähes puolella oli maksamattomia kulutus- ja luottokorttivelkoja. Keskimääräinen velka oli kaikilla velallisilla 32 500 € ja yritystaustaisilla 90 000 €. Enemmistö asiakkaista ohjautui neuvontaan ulosotosta saadun tiedon perusteella. Muita merkittäviä tietolähteitä olivat tiedotusvälineet, tuttavat, sosiaalitoimistot ja Takuu - Säätiö. Luotonantaja oli tietolähde vain noin 7 %:ssa tapauksista. Asiakkaat olivat odottaneet neuvojan ensimmäistä tapaamista keskimäärin neljä viikkoa ja odotusaikaa pidettiin enimmäkseen kohtuullisena.

Tutkimuksen johtopäätöksinä voidaan todeta, että

- talous ja velkaneuvontalain tavoite yksilöllisestä talousneuvonnasta on jäänyt pääosin toteutumatta,
- asiakkaiden odotusaika velkaneuvontaan ei ole valtakunnallisesti merkittävä ongelma, kuitenkin paikallisia ongelmia esiintyy,
- asiakkaat ovat pääosin tyytyväisiä palveluihin.

Tutkimuksen mukaan kehittämistä on talousneuvonnassa, työn sisällön kohentamisessa, palvelujen saatavuudessa (esim. iltapäivystys, avun saanti vieraalla paikkakunnalla) ja yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa.

Talous- ja velkaneuvontalain esitöissä arvioitiin, että riittävä alueellinen kattavuus saavutetaan, kun noin 56 000 asukasta kohden toimisi yksi neuvoja. Eduskunnan valtiovarainvaliokunta otti vuoden 2002 budjettiperusteluissa kantaa seuraavasti: ”Tehokas velkaneuvonta edellyttää riittäviä henkilöresursseja. Tarvittava vahvuus on kaksi henkilöä (velkaneuvoja ja toimistosihteeri) noin 40 000 asukasta kohti.” Vuoden 2003 lopussa asukkaita oli koko maassa neuvojaa kohden keskimäärin 34.700. Mikäli "velkasovintorahalla" palkattuja neuvojia ei lasketa mukaan, olisi neuvojaa kohden keskimäärin 52.700 asukasta.

Kuluttajaviraston seurantatietojen mukaan asiakasmäärät kasvoivat vuoden 2003 aikana. Tähän vaikutti mm. velkasovintokirjeiden lähettäminen. Jonossa oli vuoden lopussa 4 184 asiakasta, mikä on 6 % enemmän kuin edellisenä vuonna. Velkasovintorahoilla palkattujen ja koulutettujen 50 henkilön työpanos on ollut erittäin tärkeä velallisten asioiden eteenpäin viemisessä. Velkaneuvojien mukaan velallisilla on sellaisia velkoja, jotka eivät kuulu velkasovinnon piirin ja siksi sovittelu ei aina onnistu. Esimerkiksi valtion saatavat voivat johtaa siihen, että joudutaan hakemaan velkajärjestelyä. Velkasovinto-ohjelma työllistää neuvojia vuoteen 2008 saakka, koska suurimpaan osaan sovintoja on kirjattu velkajärjestelyä vastaava lisäsuoritusvelvollisuus.

Talous- ja velkaneuvonta on merkittävä myös ylivelkaantumisen ennaltaehkäisevässä työssä. Erityisesti nuorten taloudellisen tietämyksen lisäämien on korostunut. Ylivelkaantumistilanteen hoitamisen kautta on saatu säästöjä sekä toimeentulotukimenoissa että terveyspalveluissa. Lisäksi syrjäytymisen ehkäisyssä ja pitkäaikaistyöttömien työllistymisessä on velkojen järjestelyllä todettu olevan merkittävä rooli.

Talousasioita koskevan neuvonnan antaminen on vähäistä. Ennaltaehkäisevää neuvontaa on annettu lähinnä projektiluontoisen rahoituksen turvin järjestöjen toimesta. Lakisääteisen talous- ja velkaneuvonnan toiminnassa ns. korjaavaa talousneuvontaa on annettu jonkin verran muun asiakastyön ohessa. Velkasovintorahan poistuminen merkitsisi neuvonnan ruuhkaantumista entisestään ja aiheuttaisi myös esteen järjestelmällisen talousneuvonnan aloittamiselle. Talous- ja velkaneuvontaverkosto on tärkein taloudenhallintaan ja ylivelkaantumiseen erikoistunut asiantuntijaryhmä. Talous- ja velkaneuvontatyöhön perehtyneen 50 henkilön menettäminen tässä tilanteessa ei olisi järkevää varsinkaan, kun talous- ja velkaneuvojan työhön ei ole saatavissa peruskoulutusta.

Talous- ja velkaneuvojien kirjavan kokemus- ja koulutustaustan takia on tärkeää, että heillä on mahdollisuus osallistua oman alansa ammatilliseen koulutukseen. Kuluttajaviraston koulutus on ollut ensiarvoisen tärkeää neuvojien ammattitaidon kehittämisessä. Neuvojilta kuitenkin puuttuu yhteinen moniammatilliseen työhön sopiva koulutus ja tutkinto. Neuvontaa antaville henkilöille tarvittaisiinkin taloudenhallinnan tutkinto, joka voitaisiin toteuttaa esimerkiksi avoimessa yliopistossa

tai ammattikorkeakoulussa. Tutkintoa voisivat hyödyntää kaikki talousasioissa neuvontaa antavat tahot. Lisäksi lakisääteisten talous- ja velkaneuvojien kelpoisuusehdot tulee määritellä, peruskoulutusedellytyksenä olisi korkeakoulututkinto.

Koulutuksen puutteellisuus näkyy kentällä talous- ja velkaneuvonnan kirjavana laatuna. Talous- ja velkaneuvonnan laatua ja sisältöä tulisikin kehittää. Neuvojien pitää pystyä neuvomaan asiakkaitaan vaikeiden talous- ja velkaongelmien selvittämisessä, auttamaan asiakasta sovintoneuvotteluissa ja käräjäoikeusprosessissa. Myös yritystaustaisten ylivelkaisten neuvontaan kaivataan lisäkoulutusta myös, koska talous- ja velkaneuvojien asiakkaista entisiä tai nykyisiä yrittäjiä on kolmannes.

Sosiaalitoimessa talousneuvontaa on annettu toimeentulotukityön ja sosiaalisen luototuksen yhteydessä. Talousneuvonnan kehittäminen työmenetelmäksi on aloitettu sosiaalisen luototuksen kuntakokeilun aikana ja kehittämistyötä on jatkettu toimenpanon kuluessa tavoitteena tuottaa asiasta opas. Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä talous- ja velkaneuvonnan hyvällä yhteistyöllä voidaan tukea yksilöä ja perhettä velkaongelmista suoriutumiseksi ja puuttua varhaisessa vaiheessa ylivelkaantumista aiheutuvien muiden haittojen kehittymiseen sekä katkaista alkavia syrjäytymisprosesseja. Sosiaalinen luototus tulisi ottaa käyttöön laajasti koko maassa ja tukea kuntia luototustoiminnan toimeenpanossa.

Järjestöt ja seurakuntien diakoniatyöntekijät ovat antaneet vaikeuksissa oleville ylivelkaisille taloudenhallintaan liittyvää neuvontaa ja järjestäneet kursseja eri elämänhallinnan alueilta. Ne ovat hyvin täydentäneet viranomaistyönä tehtävää neuvontajärjestelmää. Kurssien järjestäminen, yleisötilaisuuksissa esiintyminen ja hädässä olevan ihmisen kohtaaminen on heille ominaista työtä.

Yhteistyö eri toimijatahojen kesken on ollut paikkakuntakohtaista. Useilla paikkakunnilla kuitenkin talous- ja velkaneuvojat, diakoniatyöntekijät, sosiaali- ja terveystoimi, ulosottoviranomaiset ja työvoimaviranomaiset ovat muodostaneet verkoston, jonka avulla on autettu ihmisiä selviytymään taloudellisesta ahdingostaan.

Kun Takuu - Säätiöllä on jo neuvontapuhelin velkaantumistilanteiden ja takaustoiminnan neuvontaa varten, valtakunnallisen talouden hallintaan liittyvän neuvontapuhelimen perustaminen ei liene tarpeen. Sen sijaan talous- ja velkaneuvontayksiköiden puhelinaikojen ja -palvelujen saatavuutta tulisi kehittää.

Talousneuvonnan antamista voitaisiin vahvistaa seuraavalla toimintatavalla ja -mallilla.

A. Toimintatapana

- Yleiseksi toimintatavaksi otetaan talousneuvonnan antaminen aina, kun kohdataan taloudellisissa vaikeuksissa oleva henkilö.
- Talousneuvontaan kehitetään yhteinen teoreettinen viitekehys, joka luo pohjan kehittää toimijoiden käyttöön erilaisia malleja kohdata tai ratkaista entistä paremmin neuvonta-asiakkaiden ongelmia.

- Erityisasiantuntemusta vaativat ongelmat ohjataan ao. viranomaisille (esim. velkajärjestely asiat talous- ja velkaneuvojille, toimeentuloasiat sosiaaliviranomaisille tai Kelaan).
- Asiakkaita ohjataan keskustelemaan maksuongelmistaan ja järjestelyistä velkojien kanssa. Velkojien tulisi myös ottaa talousneuvonta osaksi asiakkaidensa neuvontapalveluja.
- Talousasioiden hoidon, neuvonnan tai keskustelemisen siitä tulee aina liittyä velkojen järjestelyyn ja sen jälkihoitoon, sosiaaliseen luototukseen, takaukseen yms.
- Kaikilla toimijoilla on käytettävissä yhteisesti hyväksyttyä talousneuvontamateriaalia.
- Velkasovintoihin osoitettu määräraha vakiinnutetaan talous- ja velkaneuvonnan perusrahoitukseen, jotta myös siellä voidaan antaa talousneuvontaa.

B. Toimintamallina

- Talousneuvontaa toteutetaan eri toimijoiden yhteistyönä
- Talous- ja velkaneuvontaan perustetaan laaja-alainen neuvottelukunta *(Taloudenhallinnan neuvottelukunta)*, jonka tehtävänä on valtakunnan tasolla:
  - tukea ja koordinoida talous ja velkaneuvontaa siten, että sitä toteutetaan yhteistyönä,
  - suunnitella talouden hallintaan liittyvää valistus ja -neuvontamateriaalia,
  - vahvistaa eri toimijoiden (viranomaiset, kolmas sektori, luotonantajat sekä muut toimijat mm. kirkko ja erilaiset vertaisryhmät) välistä verkottumista. Eri toimijoiden yhteistyön tavoitteena on auttaa henkilöt itsenäiseen taloudenhallintaan ja estää syrjäytymistä.
- Verkottumista vahvistetaan myös paikallisesti sekä kehittämis- että asiakastyön osalta eri viranomaisten, luotonantajien sekä muiden toimijoiden välillä.

3.3 Yrittäjien neuvonta- ja terveyttämispalvelut Suomessa

3.3.1 Nykytila ja sen arviointi

Työvoima- ja elinkeinokeskusten tuotteistettu yritysrahoituksen kehittämisohjelma Balanssi

Työvoima- ja elinkeinokeskusten Balanssi-ohjelma on ollut käytössä vuodesta 1996. Balanssi- ohjelma kehitettiin alunperin viime laman jälkeiseen tilanteeseen auttamaan pk-yrityksiä niiden rahoitusongelmissa. Ohjelman tavoitteena on lisätä rahoitusosaamista yritysten sisällä sekä parantaa pk-yritysten neuvotteluasemaa rahoitusmarkkinoilla. Balanssi-ohjelma on suunnattu ensisijaisesti kasvuhakuisille pk-yrityksille, jotka pyrkivät kansainvälisille markkinoille tai harkitsevat pääomaa vaativia merkittäviä investointeja. Konsultointi käynnistetään yleensä yrityksen omasta aloitteesta, mutta joissakin tapauksissa rahoittaja voi olla myös aloitteentekijänä.

Ohjelma antaa ulkopuolisen asiantuntijan arvion yrityksen rahoitustilanteesta. Ohjelman avulla yritykselle muodostuu kokonaiskuva nykyisestä rahoitustilanteesta ja tulevaisuuden mahdollisuuksista. Tapaamisissa asiantuntijan kanssa selvitetään yrityksen lähtötilanne ja rahoituksellinen asema, joiden perusteella määritellään rahoituksen kehittämistarpeet. Yritys vastaa kehittämisehdotusten toteuttamisesta, joita arvioidaan seurantatapaamisissa.

Kauppa- ja teollisuusministeriö sekä TE-keskukset ovat uudistaneet ja ajanmukaistaneet Balanssi-ohjelman keväällä 2003. Uusittu Balanssi-ohjelma on tarkoitettu pk-yritykselle, jolla on tarve selkiyttää taloudellista ja rahoituksellista nykytilannettaan sekä hakea ratkaisuvaihtoehtoja esille tulleisiin ongelmiin tai kehityssuunnitelmien toteuttamiseen. Sisältönsä osalta ohjelma sopii nyt aiempaa paremmin mm. yrityksen investointien ja kokonaisrahoituksen suunnitteluun, talouden suunnittelu- ja seurantajärjestelmien kehittämiseen, kasvun rahoitusvaihtoehtojen selvittämiseen sekä yritysten strategisten valintojen rahoitusvaihtoehtojen selvittämiseen.

Tuote soveltuu parhaiten mikro- ja pk-yrityksille, jotka työllistävät 10-50 työntekijää. Aivan pienemmille yrityksille tuote on hieman raskas käyttää. Balanssi –tuotteen käyttäjistä noin puolet on ollut rahoitusongelmaisia yrityksiä, joiden kohdalla voidaan puhua jo jonkin asteisesta terveyttämisestä ja ennakollisesta kriisin ehkäisystä. Balanssi –tuote perustuu pitkälti yrityksen vuositason taloussuunnitteluun ja kehittämiseen: tilinpäätösanalyysiin, budjetointiin, rahoituslaskelmiin ja kassavirta-analyyseihin.

Kohdeyritys voi hakeutua Balanssi –tuotteen piiriin ottamalla yhteyttä TE -keskuksensa yritysosastoon ja sen yritystutkijaan tai kehittämispäällikköön, joka suorittaa arvioinnin tuotteen käytettävyydestä kyseiseen tarpeeseen. Ohjelmaa toteutetaan 2,5 päivän mittaisena konsultointina, joka sisältää kaikille yhteisen vakio-osan ohella yrityskohtaisesti räätälöidyn osion. Balanssiin sisältyy tyypillisesti kahdesta kolmeen yritystapaamista. Ensi tapaamisella kartoitetaan yrityksen odotukset, tarpeet ja ongelmat, analysoidaan yrityksen nykytilanne ja asetetaan konsultoinnin tavoitteet. Tämän jälkeen työ jatkuu konsultin kirjoituspöytätyönä. Toisessa tapaamisessa kehityssuunnitelmia täsmennetään, asiantuntija antaa arviot kehitysvaihtoehdoista ja suunnitelmien toteutuksesta. Prosessi päättyy raporttiin ja toimenpidesuosituksiin. Asiakas ja konsultti suorittavat kukin myös jälkikäteisraportoinnin TE -keskukselle.

Perusohjelman lisäksi yrityksellä on mahdollista tilata 1-5- lisäkonsultointipäivää. Ohjelman lopputuloksena yritys saa kirjallisen Balanssi-raportin, joka sisältää asiantuntijan toimenpide-ehdotukset. Yritykselle koituva vastuu kuluista on 525 euroa. Peruskokonaisuuden lisäksi voidaan tarvittaessa sopia lisäpäivistä, joiden kustannus yritykselle on 300 euroa per päivä. Jatkokonsultointi koskee yleensä toimenpidesuositusten toteuttamista, rahoitusneuvotteluita, talouden konsultointia, liiketoimintasuunnittelua taikka yritysjärjestelyiden jatkoselvityksiä. Balanssi –ohjelman kesto on yleensä kuukaudesta kolmeen kuukauteen.

Yleinen talous- ja velkaneuvonta

Kuluttajavirastolla ei ole lain mukaan velvollisuutta tarjota talous- ja velkaneuvontapalveluita yrityksille, mutta siitä huolimatta monet talous- ja velkaneuvojat niitä pienyrittäjille tarjoavat. Tämä on tärkeää sen vuoksi, että pienyrittäjillä ei useinkaan ole varaa konsulttipalveluiden ostamiseen. Talous- ja velkaneuvontaa tarjoavia yksikköjä on tällä hetkellä Suomessa 61. Niiden tarjoamat palvelut yksityisille kuluttajille ovat laadukkaita, mutta ongelmana on yrityspuolella tietotaidon puute ja suurehko laatuvaihtelu.

Talous- ja velkaneuvojille tulisi luoda malli yrittäjien velkaneuvonnan toteuttamiseksi. Velkaneuvojan tutkinto olisi myös erittäin hyvä asia ja sitä kehitetään parhaillaan. Talous- ja velkaneuvonnalla on kuitenkin huomattava taloudellisten resurssien puute ja koska taloudelliset resurssit riittävät juuri ja juuri palvelemaan vain nykyiset asiakkaat, ei uusia asiakkaita (esim. lisää yrittäjiä) voida hankkia informoimalla palveluista esim. lehtiartikkeleissa. Tällä hetkellä resurssit riittävät lähinnä ohjaamaan yrittäjän asiantuntijan puheille.

Yrittäjät ovat väliinputoajia yleisen talous- ja velkaneuvonnan suhteen, sillä lakisääteinen velkaneuvonta on tarkoitettu yksinomaan yksityishenkilöille. Eräiden arvioiden mukaan vakavissa velkaongelmissa olevista henkilöistä miltei yksi kolmannes on entisiä yrittäjiä, jotka ovat velkaantuneet yritystoiminnassaan henkilökohtaisten takausten ja sitoumusten johdosta. Ylivelkaantuneiden analyysi osoittaa aiemman yritystoiminnan merkittäväksi syyksi velkaongelmiin.

Yleinen talous- ja velkaneuvonta käsittelee pääasiassa velallisten vanhojen velkojen järjestelyä, joko vapaaehtoisen sovinnon kautta taikka oikeusprosessissa. Yrittäjien kohdalla kyse on tilanteesta, jossa epäonnistunut yritystoiminta on jo päättynyt tai lopetettu. Yrittäjien, niin kuin yksityishenkilöidenkin tapauksissa, hakeutuminen velkaneuvontaan tapahtuu usein liian myöhään.

On erittäin harvinaista, että velkaneuvojat konsultoisivat toimivien yrittäjien yritysten lainojen hoitoa. Laki ei siihen velvoita ja toisaalta valtaosalla neuvojista ei ole kompetenssia toimia yritysten talousanalyysissa tai -neuvonnassa. Näin ollen toimivia yrittäjiä on käännytetty pois yleisestä velkaneuvonnasta. Ne harvat velkaneuvojat, joilla on ammattitaitoa yritystaloudessa, ovat auttaneet yrittäjiä. Yrittäjiä on myös ohjattu esimerkiksi tilintarkastajille, yrityskonsulteille taikka TE-keskuksiin. Merkittävä osa ylivelkaantuneista yrittäjistä on yleensä ammatinharjoittajayrittäjiä, pariskuntayrittäjiä taikka mikroyrittäjiä.

Laki yksityishenkilöiden velkajärjestelyistä tuli voimaan vuonna 1993. Samana vuonna tuli voimaan myös yrityssaneerauslaki. Velkaneuvonta oli ensin oikeusministeriön alaisuudessa ja perustui vapaaehtoisuuteen. Laki talous- ja velkaneuvonnasta tuli voimaan 1.9.2000 ja samalla talous- ja velkaneuvonnan yleinen ohjaus, koordinointi ja valvonta siirtyi kauppa- ja teollisuusministeriön ja Kuluttajaviraston alaisuuteen. Valtiolla, so. lääneillä, on velvollisuus velkaneuvontatoiminnan järjestämisestä ja resursoinnista. Käytännössä suurin osa velkaneuvonnasta tapahtuu kuntien toimesta ja yleensä kunnan sosiaalitoimen alla. Kunnat

ovat pääsääntöisesti myös rahoittaneet osan talous- ja velkaneuvonnan kuluista. Osa velkaneuvonnasta voi tapahtua paikallisesti esimerkiksi tilitoimiston, lakiasiaintoimiston tai vastaavan kautta.

Päätoimisia velkaneuvojia on tällä hetkellä 129, sivutoimisina heitä toimii 16 henkilötyövuotta eli henkilöinä 26 ja lakimiehiä on viisi. Velkaneuvojien avustajina toimii 30 toimistotyöntekijää. Edellä mainituista resursseista on 47,4 henkilötyövuotta palkattu velkasovintorahoilla, joten heidän työsuhteensa päättyy 31.12.2004. Velkaneuvonta on paikoin ruuhkautunut ja se kärsii resurssipulasta. Merkittävä osa velkaneuvojista on entisiä pankkitoimihenkilöitä. Neuvojien ammatillinen ja koulutuksellinen tausta on varsin vaihteleva ja heterogeeninen.

Neuvontatyö on laaja-alaista sekä ajoittain monimutkaista ja henkisesti raskasta. Suurin osa työstä kuluu maksuohjelmien laadintaan sekä riitojen ja epäselvyyksien ratkomiseen. Noin kuusi järjestelyä kymmenestä on ollut vapaaehtoisia eli sovintoja velkojien ja velallisen kanssa. Loput tapaukset pitkittyvät ja hankaloituvat niiden mennessä käräjäoikeuteen. Varsinaisen talousneuvonnan osuus sekä ennaltaehkäisevä työ ovat käytännössä vähäistä.

Velkaneuvonta ry.

Velkaneuvonta ry. perustettiin vuonna 1993 em. velkajärjestelylain säätämisen jälkeen ja käytännön neuvontatyön käynnistyttyä. Yhdistyksen tarkoituksena on paitsi velallisten myös velkaneuvojien edunvalvonta, vaikuttaminen sekä velkaasioiden esille tuonti. Yhdistyksen jäsenistö koostuu velkaneuvojista, selvittäjistä, kuntajäsenistä ja velkojien edustajista (pankit, vakuutusala, perimistoimistot, verottaja). Yhdistys järjestää koulutustilaisuuksia keskimäärin kaksi kertaa vuodessa. Toiminnan kulut katetaan jäsenmaksuilla ja koulutustilaisuustuloilla. Velkaneuvonta ry. on ajanut velkaneuvojille erityisen tutkinnon järjestämistä.

Velkaneuvonta ry on niin ikään ehdottanut pienyrityksille omaa velkasaneerausohjelmaa. Ehdotus on rakentunut mm. seuraaville kohdille:

- Etsitään kansallisesti ammattitaitoiset ja luotettavat selvittäjät (ts. saneerauskonsultit), joita edelleen koulutetaan oikeusministeriön toimesta.
- Selvittäjäluettelot tulisi saattaa käräjäoikeuksien käyttöön.
- Oikeusministeriö laatisi palkkioperusteet selvittäjille (esimerkiksi yrityksen vuosituloksesta laskettaisiin 4 kk tuotto palkkioon ja loput saneerauskustannuksista maksaisi valtio)
- Kaikkien velkojien hyväksyntää ohjelmalle ei tarvittaisi – näin eliminoitaisiin muutaman velkojan vastustukseen kariutuvat saneeraukset

Yleinen velkaneuvonta ei sovellu taloudellisiin vaikeuksiin ajautuneiden yritysten ja yrittäjien neuvontaan. Toisaalta yleinen velkaneuvonta on keskeinen sidosryhmä, joka tulee kytkeä mukaan, mikäli yrittäjille saadaan järjestettyä erillinen neuvonta. Yhteistyö ja tiedottaminen ovat silloin tärkeää, sillä yritystoiminnan lopettaneiden ylivelkaantuneiden yrittäjien velkajärjestelyt tulevat edelleen tapahtumaan yleisen velkaneuvonnan piirissä. Epäonnistuneiden ja ylivelkaantuneiden

yrittäjien syrjäytymisen ehkäisy, henkinen ja fyysinen hyvinvointi sekä työmarkkinakelpoisuuden säilyttäminen edellyttävät ylivelkaantumisen seuraamusten kohtuullistamista tietyissä tilanteissa. Tällä on merkitystä pidemmällä aikajänteellä uutta alkua tukevan yrittäjyyskulttuurin ja –ilmaston luomisessa.

Pienen ja keskisuuren teollisuuden edistämissäätiö

PKT-säätiön tarkoituksena on edistää pk-yritysten liikkeenjohdollista osaamista ja sitä kautta niiden kannattavuutta ja kilpailukykyä. Keskeisenä pyrkimyksenä on ollut edistää yrityksen ulkopuolisten tietolähteiden, asiantuntijoiden ja konsulttien käyttöä. Säätiö kehittää, koordinoi ja tekee tunnetuksi pk-yrityksille suunnattuja tieto- ja osaamispalveluja. Säätiö on perustettu vuonna 1971. PKT-säätiö on yksityinen, osittain valtion rahoittama organisaatio. Taustaorganisaatioita ovat Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto ja sen keskeiset toimialajärjestöt, kauppa- ja teollisuusministeriö, Finnvera Oyj, Suomen Yrittäjät ja Lifim.

Säätiön konsulttitietokanta ”KoRe” kattaa runsaan 500 liikkeenjohdon konsultin yhteystiedot ja erityisen kompetenssiprofiiilin. Konsulttitietokannan avulla autetaan pk-yrityksiä löytämään sopiva asiantuntija eri tilanteisiin. Tietokanta on toteutettu Internet-pohjaisena. Konsulttihaut voidaan suorittaa vastikkeetta ja avoimesti erilaisin monipuolisin hakuehdoin esimerkiksi toimi- ja/tai pätevyysalan mukaan. Rekisteri on osoitteessa: http://www.pkt.fi/KoRe/etusivu.htm.

Terveyttämiskonsultteja on Suomessa varsin niukalti. KoRe -haku kohdentui yli 500 konsulttiin ja 23 konsultin seulonnassa kävi lopulta ilmi, että aktiivisesti terveyttämistoimeksiannoissa toimivia heistä oli vain 15. Alustavasti yleistäen voidaan arvioida, että harvempi kuin joka 20. konsultti näyttäisi omaavan terveyttämispätevyyden ja tarjoavan siihen liittyvää konsultointia.

Saneerauskonsulttien koulutus

PKT-Säätiö toteutti vuosina 1993-1995 neljä kertaa Saneerauskonsultti-koulutusohjelman. Ohjelman pituus oli 2+2 lähiopetuspäivää, ja jaksot järjestettiin kuukauden välein. Tuona aikana ohjelman suoritti yhteensä 42 henkilöä, joista säätiön konsulttitietokannassa on vielä 35. Toteutusmuotoina käytettiin luentoja, yrittäjäkokemuksia (onnistuneita ja epäonnistuneita saneerauksia), ryhmätöitä, case –harjoituksia ja tenttiä. Terveyttämiskouluttajilla oli laajalti johtamiskokemusta saneerattavista yrityksistä. Koulutuksen osana käytiin yksityiskohtaisesti läpi yritysten terveyttämisprosesseja case –esimerkkien avulla. Asiantuntija-alustajina toimi henkilöitä lääninverovirastosta, lakiasiaintoimistosta (yrityssaneerauslaki), OKO -pankista, omaisuudenhoitoyhtiö Arsenalista ja Kerasta. Kurssin hinta oheismateriaaleineen oli noin 4.800 mk.

Koulutusten järjestämisestä on jo kulunut 10 vuotta. Osa koulutuksen suorittaneista konsulteista on ikääntymisen myötä vähentänyt aktiivista ammatillista toimintaansa, ja osa on lopettanut toimintansa. Konsulttien tietojen päivittämistarve on myös ilmeinen johtuen mm. lainsäädännöllisen toimintaympäristön muutoksista.

Saneeraaja.net

Saneeraaja.net on laajasti tietotekniikkaan pohjautuva, yrityssaneerauksen erityisosaamista omaavien, eri alan ammattilaisten verkosto. Tietotekniikkainfrastruktuurin ytimenä on Internet-palvelimessa (www.saneeraaja.net) toimiva tietokanta, mihin Internet-selaimella ja kännykän tekstiviesteillä on pääsy verkoston jäsenillä sekä palvelun tarvitsijoilla. Ammattilaisryhmiä ovat saneerausprojektin vastuusuorittajat, kirjanpitäjät, tilintarkastajat, tavarantarkastajat ja kiinteistöarvioitsijat.

www.saneeraaja.net on virittynyt tarjoamaan erityisen teknisen perustan yrityssaneerausprojektin läpiviennille. Tämän lisäksi siinä on palvelukokonaisuus, joka on tarkoitettu yrityksille tai niiden edustajille, jotka vasta pohtivat yrityssaneerauksen käyttömahdollisuutta. Tässä palvelusektorissa yrittäjä voi maksutta rekisteröityä käyttäjäksi ja tämän jälkeen syöttää yrityksestään tiedot, joilla www.saneeraaja.net ohjelma laskee olennaiset tunnusluvut ja tekee muita saneeraustarpeen ja –mahdollisuuksien kannalta merkittäviä päättelyjä.

Mikäli yrittäjä tällaisen kokeilun jälkeen haluaa käynnistää yritystään koskevan saneerausprojektin, hän jättää www.saneeraaja.net:lle ilmoituksen aikomuksestaan. www.saneeraaja.net lähettää tästä tiedon vastuusuorittajien kännykkään. Sellainen vastuusuorittaja, jonka työtilanne, maantieteellinen sijoittuminen, ym. seikat huomioiden on halukas projektiin, ilmoittaa tämän www.saneeraaja.net:lle. Ensimmäisenä ilmoituksensa jättänyt saa tilaisuuden käydä asiakasehdokkaan kanssa toimeksiantokeskustelun, joka siis saattaa johtaa yrityssaneerausprojektin käynnistymiseen tämän vastuusuorittajan toimesta.

Saneeraaja.net tähtää volyymiseen taloudellisissa vaikeuksissa olevien yritysten ja yrittäjien auttamiseen. Komponentteina ovat Saneeraaja-ohjelma: www.saneeraaja.net, päivystyspuhelinjärjestelmä, palveluproseduurien kehittämistoiminta, tutkimus, koulutus ja tiedottaminen. Nykymuodossa hoidetaan muutama sata asiakasta vuodessa. Perusrakenteet on kuitenkin suunniteltu niin, että volyymin moninkertaistaminen voitaisiin toteuttaa varsin lyhyessä ajassa ja kohtuullisilla rahallisilla panostuksilla. Järjestelmän rakenteita ei sitä varten tarvitse enää muuttaa.

Yrityssaneerausprojektin ensimmäisen vaiheen edellyttämät lähtötiedot yrittäjä tuottaa omaehtoisena Internet-työskentelynä. Projektiin kytkeytyy kiinteästi yrityksen kirjanpitäjä (yleensä siis tilitoimisto), jolta tarvitaan ajantasainen selvitys yrityksen tilasta välitilinpäätöstasoisena (yrittäjän antamat alustavat taloustiedot eivät usein ole riittävät). Jo tämä tarve saattaa edellyttää uuden osapuolen kytkemistä projektiin, koska käytäntö on osoittanut ongelmiin ajautuneen yrityksen tilitoimistonkin olevan usein ongelmallinen toimijaosapuoli.

Vastuusuorittaja kerää projektiin heti ensimmäisen vaiheen alussa eri alan ammattilaisten (kirjanpito, tilintarkastus, tavarantarkastus, kiinteistöarviointi jne.) tiimin antamalla www.saneeraaja.net -verkostolle tiedon tarvittavista ammattilaisista. Tämän tiedon perusteella www.saneeraaja.net toimii kuten vastuusuorittajankin etsimisen yhteydessä eli verkkopalvelu lähettää jakelulistan jäsenille tiedon palve-

lutarpeesta ja saa vastauksena ilmoitukset toimeksiantoon halukkailta. www.saneeraaja.net toimii projektin toimijoita yhdistävänä lenkkinä: sinne kertyy projektin edistämisen kannalta keskeiset tiedot niin, että ne ovat siten ajan tasalla kaikkien osapuolten kannalta. Yksittäistä yritystä koskeviin tietoihin pääsee vain sen projektin valtuutetut toimijat.

Yrityssaneerausprojektin toisessa vaiheessa painopisteenä on terveyttämistoiminnan onnistumisten edellytysten varmistaminen. Tämä tarkoittaa sitä, että toiseen vaiheeseen käytettävissä oleva kalenteriaika tulee pyrkiä hyödyntämään maksimaalisesti. Pienten yritysten yrityssaneerausprojekteissa ei kuitenkaan ole varaa paikanpäällä tapahtuvaan seurantaan. Sitä korvaavana toimena on jatkuvan raportoinnin järjestely. Periaatteessa tämä siis tarkoittaa www.saneeraaja.net –palveluna sitä, että yritys kirjaa olennaiset liiketapahtumat niiden tapahtuessa www.saneeraaja.net:iin.

Oman aikataulunsa mukaisesti vastuusuorittaja ja/tai tilintarkastaja voivat käydä seuraamassa, mitä yrityksessä tapahtuu. Käytännön järjestelynä tämä menettely on välttämätön ainakin sellaisella tarkkuudella, että muutama päivä kuukauden päättymisen jälkeen kirjanpitäjä toimittaa edellistä kuukautta koskevan kirjanpidon tuloslaskelman ja taseen tiedot tällaiselle projektin ”sisäiselle ilmoitustaululle”. Yksittäisen kuukauden toteutumien vertaaminen tällä tavalla projektin ensimmäisessä vaiheessa tuotettuun arvioon on välttämätön minimitaso, mitä ilman toisen vaiheen tavoitteet eivät tule toteutumaan.

Yrityssaneerausprojektin kolmannessa vaiheessa www.saneeraaja.net :n rooli on toisen vaiheen roolin kaltainen. Nyt kuitenkin seurattavat asiat johtuvat saneerausohjelmasta. Tekniikan rooli on siis se, että yritys toimittaa sovitut tiedot www.saneeraaja.net :iin omalla aikataulullaan. Näistä tiedoista valvoja puolestaan omalla aikataulullaan saa www.saneeraaja.net :n avulla syntyneen analyysin valvonta- ja raportointitehtävän tueksi.

TMA (Turn Around Management) –terveyttämismalli

Finnveran ja sen sidosryhmien aloitteesta on käynnistetty kehitystyö, jonka tavoitteena on yhteistyössä keskeisten toimijoiden kanssa luoda suomalainen liiketoiminnan terveyttämiskonsepti (ns. Turn Around Management –konsepti) ja tukijärjestelmä sekä käynnistää alueellisten asiantuntijatiimien työskentely. Projektin avulla pyritään kehittämään uutta konseptia taloudellisissa vaikeuksissa olevien elinkelpoisten yritysten terveyttämis- ja elvyttämistoiminnan kehittämiseksi. Tavoitteena on rakentaa alueellisten asiantuntijaverkostojen varaan rakentuva toimintamalli, jonka avulla yritysten terveyttämistarpeet voidaan tunnistaa riittävän ajoissa, sekä käynnistää ja toteuttaa liiketoiminnan terveyttämisprosessi aikaisessa vaiheessa ja tehokkaasti.

TMA on Suomessa ja myös muissa pohjoismaissa vielä melko tuntematon konsepti, mutta esimerkiksi USA:ssa se on ollut jo pitkään yksi liikkeenjohtamisen ja konsultoinnin erikoisala. Yhdysvalloissa (www.turnaroundmanagement.com) Terveyttämis- ja uudelleensuuntaustoiminnan konsepti lähtee siitä, että yrityksen

terveyttäminen on huolellinen ja hallitusti toteutettu kertaluontoinen prosessi, jonka avulla yritys välttyy konkurssilta, selviää taloudellisista vaikeuksistaan ja kykenee jatkamaan toimintaansa kannattavana ja kilpailukykyisenä. Elinkelpoisen yrityksen kohdalla terveyttämistoimiin päädytään liiketoiminnan jatkuvuuden ja kannattavuuden turvaamiseksi silloin, kun normaali kehittämistoiminta ei ole tuottanut toivottuja tuloksia. Terveyttämisprosessin vaihtoehtona on yrityksen päästäminen konkurssiin tai toiminnan loppuminen muutoin lähitulevaisuudessa.

Yrityksen terveyttämisprosessin lähtökohtana on terveyttämistarpeen mahdollisimman aikainen tunnistaminen sekä nopea ja asiantunteva reagointi tilanteeseen; mitä aikaisemmassa vaiheessa kriisiytyvään toimintaan puututaan, sitä todennäköisemmin korjaavat toimenpiteet tuottavat tulosta.

Terveyttämistoiminnan tehokas toteuttaminen edellyttää luonnollisesti osaavien terveyttämiskonsulttien saatavuutta. Finnveran, kauppa- ja teollisuusministeriön ja muiden yhteistyötahojen valtuuttamana PKT-Säätiö on aktiivisesti osallistunut suomalaisen liiketoiminnan terveyttämiskonseptin ja tukijärjestelmän luomiseen sekä alueellisten asiantuntijatiimien käynnistämiseen (Turnaround management - konsepti). TMA- konsulttikoulutusta suunnitellaan toteutettavaksi Suomessa ja yhdistystä toiminnan organisoimiseksi ja kehittämiseksi ollaan perustamassa.

Suomen yrittäjät ry

Suomen Yrittäjillä oli erityisiä ”konkurssin torjunnan kriisiryhmiä” 1990-luvun alkuvuosina 20 alueellisessa järjestössään. Tarve ryhmien syntymiselle tuli konkurssien määrän moninkertaistumisen seurauksena, kun yrityksiä kaatui kahden devalvaation jälkeisessä lamassa. Kriisiryhmien toiminta alkoi laajemmin usealla paikkakunnalla vuonna 1992. Kriisiryhmät tähtäsivät toiminnallaan pääasiassa kriisiyritysten vapaaehtoiseen yrityssaneerauksen järjestämiseen. Konkurssiyrittäjien ja heidän perheidensä henkinen ja sosiaalinen tuki tapahtui pitkälti seurakuntien ja mielenterveystoimistojen kautta. Koska Suomen Yrittäjäin toiminta koski järjestön omaa jäsenkuntaa, merkittävä osa kriisiyrityksistä on jäänyt toiminnan ulkopuolelle.

Kriisiryhmien tukena oli yhteistyö verottajan, Kera:n, työvoimatoimistojen, rahoittajien ja vakuutussektorin kanssa. Kriisiryhmät ovat lakanneet yksi toisensa jälkeen toimimasta, kun talous elpyi ja konkurssien määrä laski sittemmin suhteellisen vakiintuneelle tasolleen 1990-luvun jälkipuoliskolla. Viimeisenä kriisiryhmänä toimintansa päätti vuoden 2003 alkupuolella Pirkanmaalla toiminut YKRI ry.

Tätä nykyä Suomen Yrittäjillä ei ole varsinaisia keskitetysti johdettuja toimintoja ja palveluita kriisiytyneiden yritysten ja yrittäjien auttamiseen. Harkinnassa on kuitenkin organisoida kokeneita ja toimialaerikoistuneita yrittäjiä ”mentorointiin”. Tämä toiminta tapahtuisi alueellisesti tai valtakunnallisen verkoston kautta.

Kummitoiminta

Yrityskummitoiminta on kuntien, pk-yritysten ja yrityskummien välistä yhteistoimintaa. Tarkoituksena on kunnan elinkeinotoiminnan kehittäminen ja vahvistaminen. Ideana on hyödyntää kuntiin erilaisia siteitä omaavien yritysjohtajien - entisten tai nykyisten - osaamista ja kontaktiverkostoa yritysten hyödyksi.

Kummitoiminta tähtää pk-yritysten toimialakohtaisen ja alueellisen yhteistyön kehittämiseen ja pk-yritysten toimintaedellytysten parantamiseen sekä kansainvälistymismahdollisuuksien edistämiseen. Pyrkimyksenä on luoda ja säilyttää työpaikkoja. Toiminnalla edistetään kummien, yritysten ja yhteistyöverkkojen kehittämistä. Yrityskummitoimintaan motivoidaan ja valmennetaan kuntia, yrittäjäjärjestöjä, yrittäjiä ja yrityskummeja.

Yrityskummit ry aloitti toimintansa 1.1.2001 jatkaakseen Suomen Kuntaliiton neljävuotisen Yrityskummiprojektin toimintaa. Yhdistyksen jäseninä on yli 400 yrityskummia, yli kolmannes Suomen kunnista ja kaupungeista, Suomen Kuntaliitto ry, Nestor-Partners Oy sekä neljä paikallista yrittäjäjärjestöä. Yrityskummitoiminnan taustaryhmiä ovat mm. kauppa- ja teollisuusministeriö, sisäasiainministeriö, työministeriö sekä maa- ja metsätalousministeriö. Yrityskummeja on nyt noin 200 kunnassa eli miltei puolet kaikista Suomen kunnista on mukana yrityskummitoiminnassa.

Yrityskummit ovat kokeneita, usein eläkkeellä taikka edelleen työelämässä olevia yritysjohtajia tai muita elinkeinoelämän asiantuntijoita, jotka ovat lupautuneet tarjoamaan aikaansa ja osaamistaan yritysten ja kuntien elinkeinotoiminnan kehittämiseen. Kummit ovat eri alojen vaikuttajia, joilla on laaja ja pitkä liike-elämän ja yhteiskunnallisten asioiden tuntemus. Heitä voidaan kuvata sanoilla neuvonantaja, valmentaja, ”sparraaja” ja ”mentori”, ja erityisen tiiviiksi muodostuneen yhteistyön puitteissa kummi voi olla myös konsultti. Yrityskummien moninaisia rooleja voivat olla mm.: yrittäjän neuvonantaja ja keskustelukumppani, yhteys- ja markkinakanavien avaaja, kehittämisprojektien avustaja, yrityksen hallituksen jäsen, asiantuntija erityiskysymyksissä, sukupolvenvaihdoksen läpiviejä sekä saneerauksen ekspertti.

Yrityskummitoiminnan päämuoto on kummien ajallisesti rajattu, vastikkeetta tekemä yritysten ja kuntien neuvontatyö. Ajatuksena on, että eläkkeellä oleva kummi antaa kummikunnalle ja sen yrityksille osaamistaan 8-12 päivää vuodessa ja yhä työelämässä oleva kummi 4-5 päivää vuodessa, ellei toisin sovita. Kummien ajankäyttö voidaan kuitenkin sovittaa aina kulloisenkin tilanteen mukaan.

Yhteistyö perustuu luottamukseen ja liikesalaisuuksien varjelemiseen. Kummin ja yrittäjän yhteistyö käynnistyy keskinäisistä tapaamisista, ja jos kiinnostusta löytyy, yhteistyö voi kehittyä kiinteämmäksi, esimerkiksi yrityksen hallituksen jäsenyydeksi tai jopa osakkuuteen. Yrityskummit toimivat verkostona, jolloin voidaan tarvittaessa hyödyntää useammankin kummin asiantuntemusta.

Kummit ovat olleet mm. käynnistämässä yritysten perustamis- ja laajennushankkeita, tehneet investointisuunnitelmia ja rahoitushakemuksia, avustaneet yrityksiä markkinoinnissa ja hankkineet uusia asiakkaita yrityksille. Toimintasarka on laaja ja ratkaisevaa on yrittäjien oma aktiivisuus käyttää hyväkseen kummin taitoja. Myös kunnilla on ratkaiseva osuus toiminnan onnistumisessa, sillä kunta saattaa osapuolet yhteistyöhön.

Yrityskummitoiminnan keskeisimmät painopistealueet ovat olleet yritysten sukupolvenvaihdokset, maaseutu-, maaseutumatkailu-, käsityö- ja naisyrittäjyyteen kannustaminen sekä pk-yritysten kansainvälistymisen sekä innovaatiotoiminnan tukeminen. Toiminta on voittoa tuottamatonta, joten yhdistys on aktiivisesti pyrkinyt turvaamaan riittävän varainhankinnan toiminnan turvaamiseksi. Yhteistyötä on tehty Suomen Yrittäjien alue- ja paikallisjärjestöjen sekä TE-keskusten kanssa.

Kummien käytettävyys yrityksen terveyttämisessä

Yrityskummien käytettävyys yritysten talous- ja velkaneuvonnassa sekä terveyttämisessä ja uudelleen suuntaamisessa tulisi selvittää. Tämä vaatisi kummeille suunnatun kyselytutkimuksen. Kyselyssä tulisi kartoittaa kummien kompetenssit esimerkiksi toimialaosaamisen sekä nykyiset tiedolliset ja taidolliset valmiudet sekä aiemman kokemuksen terveyttämistoiminnasta. Selvityksessä tulisi tutkia myös kummien oma aktiivisuus, kyky ja halu jatkossa toimia kriisiyrityksissä.

Kummitoiminnalla on varteenotettavia mahdollisia etuja ajatellen yritysten saneeraustoimintaa. Kummit voisivat toimia nimenomaan pienempien yritysten terveyttämisessä, jossa sivutoiminen neuvonta tai intensiivinen lyhytkin konsultointi voisi olla riittävä. Niin ikään ilmaisen avun tarve on korostunut juuri pienempien yritysten kohdalla, joilla ei useinkaan ole resursseja ostaa konsultointia. Kummijäsenkunnat ovat voittopuolisesti pienikokoisia ja usein syrjäisiä ja maaseutupaikkakuntia, joissa yritykset toimivat vaikeassa toimintaympäristössä (esim. etäisyydet, palvelut, asiakasmarkkinoiden rajallisuus, koulutetun työvoiman saanti, alihankintamahdollisuudet jne.). Kummitoiminnalla on jo nykyisellään potentiaalisesti erittäin laaja jakeluverkko avun tarjoamiseen yrityksille – noin puolet Suomen kunnista toimii kummikuntina. Jakelu ulottuu pienille paikkakunnille, josta muutoin voi olla vaikeaa saada apua. Tähän liittyy myöskin ulkopuolisen, luottamuksellisen, objektiivisen ja neutraalin avun tarve, jota vaikeuksiin ajautunut yrittäjä ja yritys tarvitsevat. Pienillä paikkakunnilla näiden seikkojen toteutumien on kyseenalaista.

Jäsentutkimuksen ja mahdollisen saneerauskoulutuksen järjestäminen vaatisi kuitenkin taloudellisia resursseja. Yhdistys on voittoa tuottamaton ja se saa varansa pääosin jäsenmaksutuloista. Yhdistys toimii Suomen Kuntaliitto ry:n tiloissa ja sillä on päätoiminen toiminnanjohtaja ja osa-aikainen assistentti.

Yrityskummitoiminta käynnistyi 1990-luvun laman syvimpinä aikoina, jolloin konkurssien määrä oli ennätyskorkea. Ensivaiheen neuvonta ja apu olikin ”palokuntatoimintaa”, jossa yrityksiä pelastettiin konkursseilta. Kummien joukossa on

henkilöitä, joilla on kokemusta kriisiyritysjohtamisesta. Yrityskummien oma koulutustoiminta on sisältänyt muun muassa ”Kyläkauppojen pelastamiskurssin”.

Takuu Säätiö ry

Takuu-Säätiö on valtakunnallinen sosiaalialan järjestö, joka auttaa taloudellisessa kriisissä olevia kotitalouksia velka- ja maksuvaikeuksien ratkaisemisessa. Sen tavoitteena on lisätä talouden hallintaa ja itsenäistä selviytymistä yhteiskunnassa. Takuu-Säätiö takaa järjestelyluottoja, antaa puhelinneuvontaa sekä edistää ja kehittää kotitalouden taloudenhallintaan ja sosiaaliturvaan liittyviä auttamiskeinoja sekä vapaaehtoisia velkojen järjestelyjä.

Ennen kuin uusi laki talous- ja velkaneuvonnasta tuli voimaan, Takuu-Säätiöllä oli vuosina 1995-2000 oikeusministeriön rahoittamana kaksi juristia antamassa maksutonta neuvontaa myös yrittäjille. Tällä hetkellä rahoitusta saadaan ainoastaan RAY:ltä eikä se riitä ylläpitämään kyseistä palvelua. Takuu-Säätiö hoiti lain voimaantuloon asti koulutus- ja tiedotustoimintaa velkaneuvonnan osalta ympäri Suomea. Laki talous- ja velkaneuvonnasta määritteli vastuualueet velkaneuvonnassa, joten Takuu-Säätiö on vetäytynyt taka-alalle.

Takuu-Säätiö myöntää ylivelkaantuneille yksityishenkilöille takauksen pankista nostettavaan järjestelyluottoon, jolla useat eri velat yhdistetään yhdeksi luotoksi. Tarkoituksena on kohtuullistaa velkojen kalliit menot, jotta rahaa jää myös asumiskuluihin ja muihin välttämättömiin menoihin, ja velkaantuminen saadaan päättymään. Takauksen voi saada Suomessa asuva yksityishenkilö, joka ei kykene ratkaisemaan velkatilannettaan muilla velkojen järjestelykeinoilla. Takauksen saamisen edellytyksenä on riittävä maksukyky koko velkatilanteen järjestelemiseen. Lisäksi velkojen tulee olla yksityistalouden puolella eli taloudellisissa vaikeuksissa olevat yrittäjät eivät saa toimivan yrityksen velkoihin takausta. Poikkeuksena tähän ovat ammatinharjoittajana toimivat yrittäjät.

Myönnetyistä takauksista 6% on myönnetty entisille yrittäjille. Takauksen hakijoista yrittäjien osuus on kuitenkin tätä suurempi. Mikäli yrittäjälle myönnetään takaus, on hänen tulonmuodostuksensa selvitettävä luotettavasti. Tavallisesti yrittäjä hakee apua liian myöhään, jolloin tilanne on jo niin huono, että takausta ei voida antaa, koska yritystoimintaa ei enää voi kääntää kannattavaksi.

Raha-automaattiyhdistyksen rahoittama Velkalinja- palvelu on tarkoitettu yksityishenkilöiden maksuvaikeuksien selvittämiseen liittyvään neuvontaan. Takuu-Säätiöllä ei tällä hetkellä ole erityistä yrittäjille tarkoitettua puhelinneuvontaa. Maksuttomaan puhelinneuvontaan (0800 9 80009), joka on avoinna arkisin neljä tuntia päivässä, tulee silloin tällöin kuitenkin puheluita myös yrittäjiltä. Puhelinpalvelun mahdollisuudet palvella kaikkia apua tarvitsevia ovat kuitenkin rajalliset, sillä tällä hetkellä palvelussa päivystää kaksi henkilöä.

Neuvontapalveluun tulevien puheluiden määrä on kolmin-nelinkertainen suhteessa käytettävissä oleviin resursseihin. Vuonna 2003 Velkalinjassa vastattuja puheluita oli yhteensä 3 890 kappaletta ja puheluiden yhteenlaskettu kesto oli 685 tun-

tia. Kahtena edeltävänä vuonna puheluiden määrä on lisääntynyt noin 20 % vuosittain. Viime vuonna kaikista soittajista yrittäjiksi itsensä ilmoittaneita oli 3,5 %. Niin ikään kaikista soittajista pääasiallisiksi veloikseen yritysvelat ilmoitti 7,2 % soittajista. Tulevaisuuden haasteena onkin hankkia lisärahoitusta, jotta puhelinpalvelu saataisiin kokopäiväiseksi.

Vaikka Takuu-säätiö ei tarjoakaan enää neuvontapalveluita ylivelkaantuneille yrittäjille, se olisi erittäin tarpeellista. Yrittäjät tarvitsevat lisää neuvontaa, joka tällä hetkellä on olematonta resurssipulan takia. Takuu-Säätiö olisi mielellään mukana tällaisessa toiminnassa, jos erillisrahoitus siihen löytyisi. Yksi tärkeä kysymys velkaneuvonnan organisoinnin suhteen on työnjako niiden tahojen välillä, joiden tulisi osallistua siihen.

Valtakunnallisessa neuvonnassa huonona puolena se, että yrittäjillä ei ole tarjolla ilmaista neuvontaa useimmilla paikkakunnilla. Takuu-Säätiö voisi toimia paikallisen neuvonnan organisoijana ja koordinoijana mm. kouluttamalla paikallisia velkaneuvojia. Lisäksi säätiöllä voisi olla oma valtakunnallinen neuvontapuhelin, jossa säätiön juristi antaisi keskitetysti neuvoja puhelimeen soittaneille yrittäjille sekä paikallisille neuvojille.

Erityisesti velkaneuvojien koulutukseen pitäisi panostaa enemmän. Tällä hetkellä he omaavat hyvin erilaisia taustoja eikä kaikilla ole kompetenssia esim. tilinpäätösanalyysin tekemiseen. Takuu-Säätiön velkaneuvojien on myös vaikea antaa kovin syvällistä neuvontaa, koska he eivät esimerkiksi tunne paikallista markkinatilannetta.

Kirkon akordirahasto

Suomen evankelisluterilainen kirkko ja Pohjois- ja Itä-Suomen yrittäjät ovat lähteneet voimakkaasti mukaan kehittämään omaa alueellista toimintaa yrittäjyyden lisäämiseksi alueella. Toiminnassa ovat kiinteästi olleet mukana Oulun ja Kuopion hiippakunnat, alueen velkaneuvojat ja seurakunnat sekä ratkaisevasti Minna-Maaria ja Juha Sipilä säätiö, joka muun muassa organisoi yrittäjien taloudellisen tuen.

Akordirahastomallin avulla on löydetty tapauskohtaisesti vapaaehtoista sovitteluratkaisua niihin pitkäaikaisiin velkaongelmatilanteisiin, joihin muuta ratkaisua ei ole. Ratkaisua on saatu kolmikantaperiaatteella, jossa jokainen osapuoli - velallinen, velkoja ja tarvittaessa akordirahasto - osallistuu kykyjensä mukaan ongelman ratkaisuun. Velallinen maksaa sen, mitä maksuvarallaan voi korkeintaan viiden vuoden aikana velkajärjestelylain normien mukaan. Tarvittaessa haetaan akordirahastosta avustusta, joka voi olla korkeintaan 8 500 €. Avustuksen saamiseksi velkojilta saadun akordin tulee olla suurempi kuin avustus. Avustuksen myöntäminen edellyttää diakonisia perusteita. Sopimus on sitova, joten lisätilitysvelvollisuutta ei synny.

Kirkkohallitus osoitti 673.000 € (4 mmk) vuonna 2000 akordirahastotoimintaan. Vuonna 2001 Pohjois-Suomen liike-elämä osoitti lisäksi tähän toimintaan 168 000

€ käytettäväksi oman alueen velkaongelman ratkaisemiseksi. Sen seurauksena perustettiin Oulun hiippakunnan yhteyteen Pohjoinen akordirahasto ja Kuopion hiippakunnan yhteyteen Itäinen akordirahasto. Kirkon diakoniarahasto myöntää puolet Oulun ja Kuopion hiippakunnan akordirahastoavustuksista, toinen puoli tulee liike-elämän lahjoituksesta.

Tähän mennessä on akordirahastotapauksina käsitelty noin 200 perheen velat. Rahaa on käytetty (tai sitouduttu käyttämään) 531 000 € ja sillä on maksettu yhteensä yli 5 000 000 €:n velat. Tästä summasta pelkästään Pohjoisen Akordirahaston alueella on voitu vajaan kahden vuoden aikana hoitaa 108 000 €:n summalla 1 137 000 €:n velat. Kysymys on ollut tapauksista, joissa ei ole muuten ratkaisua syntynyt.

Akordirahastomallin rinnalla on kehitetty Kaski-Finland –projektia, jonka avulla on mahdollistettu pääsy ylivelkatilanteesta takaisin yhteiskunnan täysivaltaiseksi toimijaksi.

Kaski –Finland -projekti

Miessakit ry toteutti vuosina 2001-2002 pilottiluonteisen Velkaisten miesten kuntoutumisohjelman, johon osallistui kymmenen espoolaista, laman aikana konkurssin tehnyttä, ylivelkaantunutta entistä miesyrittäjää. Kutsu ohjelmaan lähetettiin kaikkiaan 70 ihmiselle, joista kymmenen tuli mukaan ohjelmaan Konkurssi oli ollut heille henkisesti rankka kokemus. Pilottiin osallistuneet perustivat Kaskiryhmä ry:n, joka jatkaa pilotissa alkanutta toimintaa. Pilotista tehtiin seurantatutkimus (raportti Kaskesta uusi kasvu; Lampela-Kivistö, 2002), jonka tulosten pohjalta rakennettiin velkaisten miesten kuntoutumismalli eli Kaski-malli. Tämä on valtakunnallisesti monistettavissa yleiseksi malliksi kaikille ylivelkaongelman kanssa kamppaileville. Kaski-mallin ja siihen liitettävän yrittäjyysvalmennusohjelman valtakunnallisesta monistamisesta käytetään nimitystä Kaski-Finland -projekti. Perustamisvaiheessa Kaskiryhmä ry:ssä oli mukana 13 jäsentä ja tällä hetkellä heitä on 60.

Kaski-Finland –projektin yleisinä tavoitteina ovat:

a) Saada mahdollisimman moni velkasyrjäytynyt ja erityisesti konkurssin tehnyt yrittäjä pois tukien varassa elämisestä ja harmaasta taloudesta takaisin yhteiskunnan täysivaltaiseksi ja tuottavaksi jäseneksi.
b) Saada nuoret, erityisesti konkurssin tehneiden yrittäjäperheiden nuoret kiinnostumaan jälleen yrittäjyydestä.
c) Vaikuttaa asenneilmastoon ja sitä kautta lainsäädäntöön niin, että epäonnistumisen rankaisevuutta konkurssitapauksissa voitaisiin vähentää ja yrittäjyyden houkuttavuutta lisätä.

Näihin tavoitteisiin päästäkseen Kaski-Finland -projektin tehtävänä on:

1) Poistaa työllistymisen esteitä levittämällä Kaski-mallia niin, että se tavoittaa kaikkialla Suomessa sitä tarvitsevat ylivelkaantuneet. Kaski-malli täy-

dennettynä yrittäjyysvalmennusohjelmalla pyritään levittämään kattavasti koko Suomen alueelle ja sitä toteuttavia ryhmiä on ainakin jokaisessa yli 20 000 asukkaan kunnassa ja syrjäseutujen pienemmissäkin kunnissa. Jatkossa pienryhmä- ja yhdistystoiminta voi jatkua itseohjautuvasti, vaikka Kaski-Finland –projekti olisi jo päättynyt.

Taloudellisten aspektien ohella empaattisen tuen saaminen on tärkeää eli yrittäjällä pitäisi olla joku, joka kuuntelee hädän hetkellä. Yrittäjän tulisi voida pitää vaikealla hetkellä tauko yrittäjyydestä ja ottaa lomittaja. Ongelmatilanteissa yrittäjä kriisiytyy ja stressaantuu niin, ettei hän näe eri vaihtoehtoja tilanteen ratkaisemiseksi. Tauon jälkeen yrittäjä kykenisi paremmin ratkaisemaan ongelmat itsenäisesti. Kaski-Finland –projektin yhtenä tavoitteena on verkoston luominen yrittäjille. Tällaisessa tilanteessa verkostoituminen muiden yrittäjien kanssa voisi auttaa yrittäjää.

2) Edistää yrittäjyyttä verkostoitumalla ja tekemällä yhteistyötä kaikkien niiden tahojen kanssa, joilla on sama päämäärä. Projektissa mukana olevat tahot - valtio, kirkko, kunnat, erilaiset yhteisöt ja yritykset - tekevät aktiivista yhteistyötä yrittäjyyden edistämiseksi ja nuorten kannustamiseksi yrittäjiksi.

3) Järjestää yrittäjyysvalmennusta ja jakaa yrittäjyydestä saatuja kokemuksia ja tietoja nuorille ja innostaa heitä yrittäjyyteen. Yrittäjävalmennus on vielä kehitysasteella. Tekeillä on esitys valtakunnallisesta neuvottelukunnasta, joka seuloisi yrittäjät ja ideat sekä hakisi rahoituksen hankkeille.

4) Tehdä yhteistyötä Kaski-Finland -projektin tapaisia, kansalaisten syrjäytymistä ehkäiseviä projekteja muissa EU-maissa toteuttavien kanssa ja levittää Kaski-mallia mahdollisesti myös muihin EU-maihin. Pilottiprojektin tulosten perusteella voidaan odottaa, että Kaski-Finland –projektiin osallistuneista valtaosa voisi vapautua veloistaan eikä enää olisi toimeentuloturvan asiakkaana. Tavoitteena on, että kaikki työkuntoiset voisivat palata takaisin työelämään tai opiskelemaan.

Uusyrityskeskukset

Uusyrityskeskusten toiminta sai alkusykäyksensä, kun Jobs and Society –toimintamallin kehittäminen alkoi Isossa-Britanniassa 1970-luvun lopussa. Suomeen toimintamalli tuli 1980-luvun lopussa Pohjoismaiden Ministerineuvoston ja työministeriön aloitteesta. Vuonna 2001 verkostoon kuului 30 uusyrityskeskusta ja yli 80 palvelupistettä.

Uusyrityskeskuksilla on vuosittain noin 12 000 asiakasta. Uusyrityskeskusten asiakasyrityksistä 90 % jatkaa toimintaansa kaksi vuotta perustamisen jälkeen ja 80 % viiden toimintavuoden jälkeen. Yksi syy tähän on tarkka seulonta jo ennen yrityksen perustamista eli ne, joilla ei ole edellytyksiä menestymiseen yrittäjänä, eivät pääse asiakkaaksi. Toinen syy on ulkoisen laatusertifioinnin käyttäminen

neuvonnassa, jolla varmistetaan neuvojien ammattitaito. Elinkeinoelämän asiantuntijoiden panos onnistuneessa neuvonnassa on myös merkittävässä osassa.

Varsinkin pienten mikroyritysten on usein vaikea saada korkealaatuista neuvontaa ja apua. Asiantuntijat eivät ole riittävän kiinnostuneita mikroyrityksistä kaupallisessa mielessä, sillä yrityksillä ei useinkaan ole varaa palvelujen hankintaan. Uusyrityskeskusten jatkoneuvonnan - ml. taloudellisissa vaikeuksissa olevat yritykset - kehittämistä varten voitaisiin rakentaa järjestelmä, jonka puitteissa yritykset voisivat hankkia itselleen palvelusetelin, jolla voisi ostaa tietyn määrän haluamaansa konsulttipalvelua. Monille pienille yrityksille sadankin euron omaosuusmaksu voi kuitenkin olla liian korkea ja siten toimia esteenä palvelusetelin hankkimiselle. Yrittäjän pitäisi ansaita palvelusetelinsä, mikä voisi edellyttää esim. arviointia kuuden kuukauden välein. Palvelusetelin avulla voitaisiin jatkoneuvontaan (esim. kahdeksi ensimmäiseksi vuodeksi) kytkeä mukaan samat asiantuntijat, jotka ovat olleet mukana yrityksen perustamisvaiheessa.

Jatkoneuvonnan ongelmana on tällä hetkellä resurssien vähyys. Lisää asiantuntijoita tarvitaan, jotta alkuvaiheen neuvontaa täydentävän jatkoneuvonnan kysyntä saataisiin tyydytettyä. Uusyrityskeskuksen neuvojilla ei ole tällä hetkellä resursseja ongelmayritysten konsultointiin. 1-2 neuvojan uusyrityskeskus ei pysty riittävän syvällisesti neuvomaan vaikeuksissa olevaa yritystä. Neuvojat ovat nykyisin ylityöllistettyjä. Siksi kaupalliset konsultit olisi pystyttävä kytkemään mukaan jatkoneuvontaan.

3.3.2 Toimenpiteitä

Taloudellisissa vaikeuksissa olevan elinkelpoisen yritystoiminnan jatkamista ja konkurssin jälkeistä yrittäjän uutta alkua olisi edistettävä voimallisemmin Suomessa. Taloudellisissa vaikeuksissa olevien (pienten) yritysten osalta on huomioitava neuvontapalvelujen edullisuus, neuvonta- ja terveyttämisinterventioiden kohdistaminen ensimmäisiin vaaran merkkeihin, ajoissa tapahtuva asiaan puuttuminen sekä asiantuntijaneuvonnan saanti uuden rahoituksen varmistamiseksi.

Taloudellisissa vaikeuksissa olevan yritystoiminnan pelastamisen ja konkurssin jälkeisen uuden alun edistämiseksi olisi Suomessa lisättävä koulutus-, neuvonta- sekä rahoituspalveluiden saatavuutta. Jatkossa voisi Suomessa olla tarpeen tarkastella yksityisen, julkisen ja kolmannen sektorin neuvonta- ja kehittämispalvelujen koordinoimista tai yhteensovittamista sekä vapaaehtoisten, epävirallisten yrityssaneerausten edistämistä tavoiteltaessa taloudellisissa vaikeuksissa olevan elinkelpoisen liiketoiminnan pelastamista.

Taloudellisten vaikeuksien ensimmäisten vaaran merkkien tunnistaminen sekä yrittäjien ohjaaminen tarjolla olevan opastuksen piiriin on tärkeää yritystoiminnan jatkamisen mahdollistamiseksi sen maksu- ja rahoitusvaikeustilanteissa. Neuvontastruktuuria kehitettäessä tulee kuitenkin pitää mielessä se, että toiminta ei saa vääristää kilpailua eikä jarruttaa yrityskannan dynaamista uusiutumista vaan terveyttämistoiminnan tulee kohdistua elinkelpoisen yritystoiminnan terveyttämiseen. Toimintaedellytykset omaavan, jo asemansa markkinoilla saavuttaneen yri-

tyksen kehittäminen ja hengissä pitäminen on kansantalouden näkökulmasta edullisempaa kuin uuden yrityksen perustaminen.

A. Ongelmien ennaltaehkäisy, yritysten pelastaminen ja neuvonta

Tiedotus, informointi ja koulutus

Tietoa (ja linkkejä) talous- ja velkaneuvonnasta, kriisitukipalveluista, yrityskummeista, tervehdyttämiskonsulteista, TE –keskusten palveluista, sopivasta koulutustarjonnasta jne. tulisi olla helposti saatavissa tietoverkossa (ml. Yritys-Suomi -portaali) ja esim. TE-keskuksien yrityspalvelupisteiden kautta.

Tulisi laatia käytännönläheinen opas pienyrityksille, jossa annetaan opastusta taloudellisen suunnittelun ja seurannan merkityksestä sekä neuvoja taloudellisten vaikeuksien välttämiseksi

Uusien yrittäjien koulutuksessa ja valmennuksessa tulisi paremmin huomioida taloudellisten vaikeuksien ennakointi ja niistä selviytyminen.

Rahoitus- ja laskentaosaamisen kehittäminen

Taloudellisten ongelmien ennaltaehkäisemiseksi yrittäjien rahoitus- ja laskentaosaamista sekä yritystoiminnan taloudellista suunnittelua ja seurantaa tulisi vahvistaa.

Tukeutumista ammattitaitoiseen kirjanpitäjään ja tilintarkastajaan tulee edistää. Yhteistyö tilitoimistojen kanssa tulisi saada aktiivisemmaksi ml. kuukausiraporttien seurannan varmistaminen. Tilitoimistopalveluiden painopistettä tulisi siirtää kirjanpidollisesta palvelusta maksuvalmiuden ja kassavirtojen analysointiin. Tilitoimistojen ja tilintarkastajien toiminnalta tulee vaatia korkeaa ammattitaitoa ja ajantasaista laadukasta palvelua, jossa otetaan huomioon myös taloudellisten vaikeuksien tehokas ennalta ehkäisy.

Maksuton ensivaiheen neuvonta

Kaikille yrittäjille ja yrityksille tulisi kuitenkin olla tarjolla ilmaista tai hyvin edullista ensivaiheen neuvontaa, jonka pohjalta mahdollisiin jatkotoimiin lähdettäisiin suunnitelmallisemmin. Mahdollisuutta ammatinharjoittajayrittäjien, pariskuntayrittäjien ja pienempien yritysten talous- ja velkaneuvonnan ottamista yleisen talous- ja velkaneuvonnan piiriin tulisi selvittää.

Käytännössä ylivelkaantuneet yrittäjät tulevat lopettamisen jälkeen talous- ja velkaneuvonnan asiakkaiksi. Yrittäjyys on merkittävin yksittäinen ylivelkaantumisen syy. Talous- ja velkaneuvonnan resursseja tulee vahvistaa. Talous- ja velkaneuvojien kouluttamista yrityksen talousasioihin tulee edistää. Yrittäjien talous- ja velkaneuvonta tulisi olla saatavissa ainakin kymmenessä toimipistessä.

Yrittäjille tulisi myös kehittää valtakunnallisesti palveleva kriisikeskus. Palvelun esikuvana voisi toimia Takuu-Säätiön velkaantuneita yksityishenkilöitä palveleva Velkalinja –puhelinpäivystyksen palvelumalli.

Suomalaisen yritysten terveyttämismallin kehittäminen (TMA –konsepti)

Vaikka yritysten neuvontapalveluorganisaatioiden verkosto on Suomessa laaja, varsinkin tervehdyttämispalvelujen ja -konsulttien määrä on varsin alhainen. Tervehdyttämisosaamista ja -palveluita tulisi ryhtyä määrätietoisesti ja koordinoidusti tuottamaan suomalaisen yritysten terveyttämismallin kehittämisen (TMA) puitteissa ja esim. PKT-Säätiön toimenpitein. Kehitettyä koulutusta voitaisiin tarjota myöhemmin myös esim. TE-keskusten tai Uusyrityskeskusten yritysneuvojille.

Työvoima- ja elinkeinokeskusten tuotteistetut palvelut

TE-keskuksilla on jo käytössään kaksi tuotetta, joita voidaan hyödyntää kriisiyritysten pelastamisprosesseissa ja ongelmien ennalta ehkäisyssä, ”Kunto” ja ”Balanssi”. Ensin mainittu kohdentuu yrityksen liiketoimintasuunnitteluun ja jälkimmäinen puolestaan talouden hallintaan. Tuotteiden parempi soveltuminen kriisiyritysten tukemiseen edellyttää niiden kehittämistä. Kriisiyrityksiin tulisi ottaa yhteyttä ja esitellä TE –keskusten palveluja.

Yrityskummit

Mentorointi- ja kummitoimintaa, jossa kokeneet liikkeenjohdon osaajat toimivat pk-yritysten johdon neuvonantajina sekä keskustelukumppaneina, tulisi kehittää ja tehostaa niin, että se palvelisi taloudellisiin vaikeuksiin ajautuneen yritystoiminnan pelastamista ja tervehdyttämistä. Kummeille tulisi järjestää koulutusta sekä luoda rekisteri, jonka avulla yrittäjä voisi hakea itselleen sopivaa kummia. Kummit tulisi kytkeä pidempiaikaisiin yhteistyösuhteisiin jo yritystoiminnan käynnistymisvaiheessa.

B. Maksukyvyttömyyslainsäädännön ja –menettelyjen kehittäminen

Jos yritys on elinkelpoinen, lainsäädännön tulee turvata mahdollisuus toiminnan uudelleen järjestelyihin. Yrityksen pelastamisen tulee olla ensisijainen keino, jos voidaan olettaa, että sitä kautta velkojille voidaan turvata parempi kertymä kuin likvidaatiomenettelyssä ja toiminnan jatkaminen on myös muuten tarkoituksenmukaista.

C. Yrittäjien uuden alun tukeminen: Kaski –Finland

Uuden alun yrityspolitiikan toteuttaminen sisältää rehellisten, liiketoiminnassaan epäonnistuneiden yrittäjien opastamisen ja tukemisen heidän pyrkimyksissään aloittaa uudelleen liiketoimintaa. Yritystoiminnassa epäonnistuneiden rehellisten yrittäjien osaamisen ja kokemuksen uudelleen käyttöönotto on kustannustehokas keino yrittäjyyskannan vahvistamiseksi Suomessa. Kaski-Finland projektia, jonka tarkoituksena on seuloa potentiaaliset yrittäjät ja auttaa heidät uuteen alkuun tar-

joamalla heille henkilökohtainen velkojen järjestely, fyysinen ja psyykkinen kuntoutus vertaistukiryhmissä sekä yrittäjyyskoulutusta ja valmennusta yhteistyössä esim. TE-keskusten ja Uusyrityskeskusten kanssa, tulee tukea.

3.4 Viljelijöiden talous- ja velkaneuvonta sekä velkaongelmien hoitaminen

Viljelijöiden talous- ja velkaneuvonta

Viljelijöitä koskevista neuvontapalveluista huolehtivat pankit ja maatalouden neuvontajärjestö. Neuvontajärjestöön kuuluu suomenkielinen ja ruotsinkielinen keskusliitto sekä niiden alueorganisaationa yhteensä 19 maaseutukeskusta. Organisaatiossa on lähes 100 asiantuntijaa, jotka antavat taloudellisen neuvontapalvelun lisäksi myös velkaneuvontaa.

Maatilojen velkaongelmat

Tilastokeskuksen luottokantatilaston mukaan maatilatalouden luottokanta on tällä hetkellä hieman yli 4 miljardia euroa. Maatiloista velattomia on noin kolmannes ja suhteellisen vähävelkaisia tiloja on runsaasti. Velkaantuminen on maataloudessa keskittynyt niin, että velkaisimmalla kymmenenneksellä on lähes puolet maatilatalouden veloista. Eräiden selvitysten perusteella on arvioitu, että velkaongelmia oli vuonna 2003 noin 1 600 tilalla. Tämä on vain kaksi prosenttia maatilojen kokonaismäärästä (yhteensä noin 80 000 tilasta).

Maataloutta koskevat lainat on kyetty maksamaan takaisin varsin hyvin. Esimerkiksi Maatalouden kehittämisrahastosta (Makera, lainapääoma noin 770 miljoonaa euroa) myönnetyistä valtionlainoista on kymmenen viime vuoden aikana aiheutunut rahastolle keskimäärin vain noin 0,65 miljoonan euron tappiot. Sekä pankkien luotoille että valtion lainoille vaaditaan pääsääntöisesti vakuudeksi kiinteistökiinnitys. Tiloja, joita koskevat vakuudet eivät riitä lainojen katteeksi, on arvioitu olevan nykyisin vain vajaa 50.

Rahoitustukipäätösten perustana ja uuden luoton edellytyksenä on jo 1980-luvun lopulta lähtien ollut maksuvalmius- ja kannattavuuslaskelma. Niiden avulla voidaan vähentää velkaongelmien riskiä. Tilojen kannattavuuden arvioimiseksi tarvittaisiin vielä yksinkertaisia ja käytännönläheisiä tunnuslukuja, joiden avulla viljelijä itse voisi seurata tilansa kehitystä.

Rahoitustukipäätöksiin liittyy usein myös koulutus- ja ammattitaitovaatimus, jolloin tuen saajalla tulee olla 2. asteen luonnonvara-alaa koskeva koulutus tai muuta vastaavaa koulutusta 20 opintoviikkoa, josta 10 opintoviikkoa on talouskoulutusta.

Velkaongelmien hoitaminen

Maatilatalouden velkaongelmia ratkaistaan usein vapaaehtoisessa menettelyssä. Luotonantaja ja –saaja sopivat esimerkiksi toimenpiteistä maksuaikataulun muuttamiseksi, tuotannon tehostamistoimista tai puun myynnistä.

Maksunlykkäyksiä voidaan myöntää valtionlainoille ja korkotukilainoille. Helpotukset kohdistuvat lainojen lyhennyksiin ja valtionlainojen osalta myös korkoon. Perusteena ovat tilapäinen viljelijän sairaus tai tapaturma, eläinten sairastuminen, satovahingot jne. Maksunlykkäyksiä on viime vuosina myönnetty vuosittain 400-500 lainalle.

Maaseutuelinkeinojen rahoituslakiin (329/1999) on otettu säännökset, jotka koskevat vapaaehtoiseen menettelyyn perustuvaa maatilan tervehdyttämistä. Järjestelyn tarkoituksena on turvata yritystoiminnan jatkuminen, mikäli siihen on edellytyksiä. Jos toiminta joudutaan lopettamaan, viljelijälle pyritään turvaamaan asunto. Mainittu järjestelmä ei kuitenkaan ole vielä voimassa, koska EU:n komissio ei ole hyväksynyt sitä.

Velkajärjestelyä voidaan käyttää lähinnä silloin, kun yritystoiminta lopetetaan ja velat ovat peräisin yksityistalouden menoista tai viljelijän vastuulle on jäänyt elinkeinotoiminnasta syntyneitä velkoja.

Yrityssaneerausmenettely on mahdollinen myös maatilojen tervehdyttämiseksi. Saneerausohjelmassa määrätään ne toimenpiteet, joilla maatilan maksuvalmius palautetaan. Ohjelmassa voidaan tapauskohtaisesti mm. määrätä lopetettavaksi kannattamaton tuotanto, asettaa määräaikainen investointikielto tai myydä tiettyä omaisuutta, joka ei ole toiminnan jatkamiselle välttämätöntä.

IV Sosiaalinen luototus

Katso edellä jakso 3.1.2.

V Kuluttajansuoja ja kulutusluottojen markkinointi

Tässä jaksossa käsitellään yleistä kuluttajansuojaa. Kulutusluottojen markkinointia ja sopimusehtoja käsitellään jaksossa VI alajaksossa 6.2.

5.1 Lainsäädäntö

Nykytila

Kuluttajansuojalainsäädäntö on suureksi osaksi sisällytetty kuluttajansuojalakiin. Laki sisältää säännöksiä yleisen tason sääntelystä yksittäisiä sopimussuhteita koskeviin määräyksiin. Joitakin kaupankäynnin muotoja ja toimialoja on säännelty vielä erikseen. Velkahallinnan näkökulmasta keskeistä kuluttajansuojalaissa ovat laajat yleissäännökset, jotka koskevat kaikkea elinkeinonharjoittajien kuluttajiin suuntamaa kulutushyödykkeiden markkinointia ja tällaisissa sopimuksissa käytettäviä yleisiä sopimusehtoja. Markkinointia koskevien peruslinjausten mukaan markkinointi ei saa olla kuluttajien kannalta sopimatonta, totuudenvastaista tai harhaanjohtavaa ja lisäksi sen on sisällettävä kuluttajien terveyden ja taloudellisen turvallisuuden kannalta tarpeelliset tiedot. Nämä linjaukset sekä kuluttajasopimuksia koskeva vaatimus käytettävien ehtojen kohtuullisuudesta muodostavat kuluttajansuojan keskeisen, joustavan perussäännöstön, jolla kuluttajakollektiivia suojataan haitallisilta menettelyiltä myös velkahallinnan kannalta merkityksellisellä tavalla.

Velkaantumisen näkökulmasta merkittävin kuluttajansuojalain erityisosa on kulutusluottoja koskeva 7 luku alemmanasteisine lisäsäännöksineen. Se koskee lähtökohtaisesti kaikkea kuluttajille myönnettävää luototusta asuntolainoja ja opintolainoja myöten.

Kuluttajansuojalain nojalla annettu hintamerkintäasetus täsmentää ja täydentää lain yleistä vaatimusta kuluttajan taloudellisen turvallisuuden kannalta tarpeellisten tietojen antamisesta.

Perintälaki sääntelee kaikkea saatavan perintää velallisen hyväksi pakottavalla tavalla. Kuluttajasaatavien osalta laissa on myös erityisiä säännöksiä. Myös takauslaissa luotonantajan ja yksityistakaajan välinen suhde on kuluttajansuojatyyppisesti erityissäänneltyä.

Korkolaissa on säädetty velallisen hyväksi pakottava yläraja viivästysseuraamusten määrälle silloin, kun kyse on elinkeinonharjoittajan ja kuluttajan välisestä sopimuksesta.

Toimialakohtaisissa säännöstöissä on myös omia kuluttajansuojasäännöksiä. Ns. välttämättömyyshyödykkeiden kohdalla niitä on sähkömarkkinalaissa, viestintämarkkinalaissa ja vesihuoltolaissa. Luottolaitoslaissa, arvopaperimarkkinalaissa, vakuutusyhtiölaissa ja vakuutuksenvälittäjälaissa on asiakkaansuojasäännöksiä, joita valvoo erityisvalvontaviranomainen, mutta samalla viitataan kuluttaja-asiamiehen rinnakkaistoimivaltaan valvoa markkinointia ja sopimusehtoja kulutta-

jansuojan kannalta. Laissa tietoyhteiskunnan palvelujen turvaamisesta tiedonantovelvoitteiden kohdalla on samaan tapaan viitattu kuluttajansuojalaissa olevaan kuluttaja-asiamiehen valvontavaltaan.

Luottolaitostoiminnasta annettuun lakiin (1607/1993) otettiin vuonna 2003 säännös, joka koskee asiakkaan oikeutta peruspankkipalveluihin (50 a §). Tämä säännös on myös osa velallisen kannalta merkityksellistä kuluttajansuojasääntelyä.

Nykytilan arviointi

Kuluttajansuojalainsäädännössä, nimenomaan velkahallinnan näkökulmasta katsottuna, ei ole kiireellistä tarvetta suurille muutoksille. Perintälain muutos, jolla pyritään nykyistä paremmin varmistamaan perintäkulujen kohtuullisuus ja riittävä yhdenmukaisuus sekä turvaamaan velallisen oikeus saada velkojalta tiedot velkatilanteestaan, on jo eduskunnassa. Kuluttajansuojalain yleissäännösten joustavuus mahdollistaa sinänsä laaja-alaisen puuttumisen uusiinkin ilmiöihin, joskin muutamien yleisten sopimusoikeudellisten periaatteiden kirjaaminen itse lakiin helpottaisi niiden soveltamista. Välttämättömyyspalveluille yhteisten säännösten kokoaminen omaksi kokonaisuudekseen laissa tehostaisi myös kuluttajansuojanäkökulman huomioon ottamista samantasoisesti kaikissa välttämättömyyspalveluissa toimialasta ja hallintosektorista riippumatta. Välttämättömyyspalveluiden saatavuuden turvaaminen mm. maksuhäiriötilanteissa liittää asian myös velkahallintakysymyksiin.

Suurena uhkana koko nykyisen kuluttajansuojan tason säilymiselle ovat kuitenkin EU:n moninaiset ja laaja-alaiset harmonisointihankkeet. Esim. ehdotus sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevaksi direktiiviksi, jonka olisi tarkoitus kattaa kaikki markkinointi, näyttäisi jäykistävän ja vaikeuttavan sopimattoman markkinoinnin arviointikriteereitä olennaisesti. Yleishankkeesta riippumatta samaan aikaan valmistellaan myös erilaista sektorikohtaista sääntelyä. Mm. kulutusluottodirektiivin muutosehdotuksessa huolestuttavaa on se, että hankkeen tavoitteena on tehokkaampien kulutusluottomarkkinoiden luominen niin, että kuluttajansuojan tasokin on tarkoitus mitoittaa ensisijassa luottojen vapaan liikkuvuuden edistämisintressistä lähtien. Mm. meillä tärkeästä todellisen vuosikoron ilmoittamisesta kulutusluottojen markkinoinnissa ehdotetaan direktiivimuutoksella luovuttavaksi.

5.2 Kuluttajaviraston ja kuluttaja-asiamiehen toiminta

Nykytila

Kuluttajaviraston ja kuluttaja-asiamiehen tehtävänä on kuluttajien taloudellisen, terveydellisen ja oikeudellisen aseman turvaaminen. Viraston lakisääteisiin tehtäviin kuuluvat kuluttajavalistus, koulujen kuluttajakasvatuksen tukeminen ja elinkeinonharjoittajien informointi. Talouden hallinta, talousneuvonta, hintatietoisuuden edistäminen, ylivelkaantumisen ehkäiseminen sekä erilaisten ratkaisujen vaikutukset kuluttajien talouteen ovat näkökulmina esillä kaikessa tässä toiminnassa. Talous- ja velkaneuvonnan ohjaus, koordinointi ja kehittäminen kuuluvat myös Kuluttajaviraston lakisääteisiin tehtäviin.

Kuluttaja-asiamiehelle tässä toimintakentässä kuuluu yleisestä, kollektiivisesta kuluttajansuojasta huolehtiminen. Tämä tapahtuu ensisijaisesti valvomalla ja ohjaamalla elinkeinonharjoittajien kuluttajiin suuntaamaa markkinointia ja yleisten sopimusehtojen käyttöä kuluttajien suojaksi säädetyn lainsäädännön perusteella ja pyrkimällä vaikuttamaan kuluttajakunnan aseman parantamiseen myös muilla keinoilla.

Keinokohtaisesti määriteltynä kuluttaja-asiamiehen tärkeimmät toimintatavat ovat:

- lakisääteisten valvontatehtävien hoitaminen
- aloitteet, lausunnot ja muut vastaavat vaikuttamistavat
- yksittäisten kuluttajien oikeudellinen avustaminen
- elinkeinonharjoittajien informoiminen.

Kuluttaja-asiamiehen valvontatoiminta liittyy velkahallintakysymyksiin ensinnäkin niin, että kaikessa kuluttaja-asiamiehen markkinoinnin ja yleisten sopimusehtojen valvontatyössä huomioon otettavana näkökulmana ja arvioinnin kohteena on aina mm. se, onko markkinointi tai sopimusehtojärjestely omiaan aiheuttamaan kuluttajien kannalta haitallista velkaantumista ja ovatko elinkeinonharjoittajan kuluttajasopimuksissa käyttämät sopimusehdot kuluttajien kannalta kohtuulliset myös siltä osin kuin kuluttaja on kulutushyödykkeen hankkijana ja maksajana velallisasemassa. Erityisten kulutusluottosäännösten, kuluttajasaatavien perinnän sekä yksityistakausten sopimusehtojen valvontatehtävät ovat painottaneet kuluttaja-asiamiehen toimintaa yhä enemmän velallisten aseman turvaamiseen. Yksityiskohtaisemmasta erityissääntelystä huolimatta kuluttajansuojalain yleissäännösten merkitys on edelleen keskeinen: yleinen harhaanjohtavuuden kielto on normi, jonka perusteella ei esim. saa mainostaa luottoa korottomana, jos käteishinta eroaa luottohinnasta.

Lakisääteisessä valvontatehtävässäänkin kuluttaja-asiamiehen tulee lain mukaan pyrkiä saamaan elinkeinonharjoittaja jatkossa luopumaan lainvastaisista toimintatavoistaan. Jos yhteisymmärrystä elinkeinonharjoittajan kanssa ei saavuteta, kuluttaja-asiamies voi tehdä markkinaoikeudelle hakemuksen uhkasakolla tehostetun kiellon määräämisestä lainvastaisen menettelyn lopettamiseksi.

Lakisääteisen valvontatehtävän ohella merkittävä toimintamuoto on vaikuttaminen kuluttajan asemaa koskeviin yhteiskunnallisiin ratkaisuihin ja päätöksiin, joita tehdään niin kotimaassa kuin yhä enenevässä määrin myös kansainvälisesti. Aloitteet, lausunnot, neuvottelut, kannanotot sekä mukanaolo työryhmissä, komiteoissa ja erilaisissa hankkeissa antavat mahdollisuuden vaikuttaa laajasti kuluttajien asemaan. Näitä keinoja käytetään jo havaittujen ongelmien esille tuomiseen, kun valvonnan keinot eivät anna riittäviä toimintamahdollisuuksia. Niillä myös pyritään ehkäisemään ongelmia, joiden tulo Suomen markkinoille on esim. muualla maailmassa havaittujen tapausten kautta ennakoitavissa. Kuluttaja-asiamies/Kuluttajavirasto onkin säännönmukainen kuultava tai mukana oleva taho valmisteltaessa kaikkea sellaista lainsäädäntöä, joka koskee kansalaisia kuluttajina ja kuluttajavelallisina. Esimerkiksi perintälain vireillä oleva muutos perintäkulu-

jen kohtuullistamiseksi ja velallisen tiedonsaannin parantamiseksi pohjautuu pitkälle kuluttaja-asiamiehen oikeusministeriölle tekemiin aloitteisiin. Myös ns. välttämättömyyshyödykkeiden saatavuuden turvaaminen kaikille on ollut yksi kuluttaja-asiamiehen pitkäkestoisen ponnistelun kohde. Maksuhäiriömerkintä on tyyppitapaus ongelmista palveluiden saamisessa. Peruspankkipalveluiden säätäminen lähtökohtaisesti kaikkien oikeudeksi vuonna 2003 perustui kuluttaja-asiamiehen pitkälliseen taustavaikuttamiseen. Pankkitili ja sen käyttämiseksi tarpeelliset välineet on luottolaitostoiminnasta annetussa laissa turvatut nykyisin myös maksuhäiriömerkinnän omaaville.

Kuluttaja-asiamiehen toiminta yksittäisen kuluttajan oikeudellisena avustajana riita-asiassa tuomioistuimessa tähtää myös kuluttajien yleisen aseman vahvistamiseen. Asialla tulee olla kuluttajakollektiivin kannalta yleistä merkitystä. Kuluttaja-asiamiehen antama avustaminen voi tapahtua kuluttaja-asiamiehen kuluriskillä, jolloin on mahdollista ajaa kuluttajien kannalta tärkeitä tapauksia silloinkin, kun todennäköisyys voittaa juttu tuomioistuimessa on epävarma. Paraikaa kuluttaja-asiamies etsii sopivaa avustustapausta sen selvittämiseksi, onko kuluttajansuojalain 4 luvun muutetun 1 §:n perusteella mahdollista yksittäistapauksissa sovitella ns. vakuudettomien pikaluottojen kohtuuttoman korkealta vaikuttavaa koron tasoa.

Alakohtaisten markkinointiohjeiden ja vakiosopimusehtojen laatiminen kuuluu myös kuluttaja-asiamiehen tavanomaisiin toimintamuotoihin. Kuluttaja-asiamiehen ohjeina lanseeratut laajemmat kannanottokokonaisuudet on tarkoitettu helpottamaan elinkeinonharjoittajien mahdollisuutta ottaa toiminnassaan oma-aloitteisesti huomioon kuluttajien näkökulma. Ratkaisukäytännöstä ja kannanotoista informoidaan säännönmukaisesti Kuluttajansuoja-lehden ja viraston www-sivujen kautta. Kuluttaja-asiamiehen laatima hyvän perintätavan ohje on esimerkki elinkeinonharjoittajan informaation käytöstä kuluttajavelallisten aseman parantamiseksi. Samoin laskutuksen pelisäännöt, kulutusluottojen markkinointiohje ja luottokorttiluottojen sopimusehtoja koskeva ohje tähtäävät kuluttajavelallisten aseman parantamiseen.

Nykytilan arviointi

Kuluttaja-asiamiehen toiminnassa vakiintuneet perustoiminnot eli lakisääteinen valvonta, aloitteet ja muut vaikuttamistavat, kuluttajien oikeudellinen avustaminen sekä markkinointiohjeet ja alakohtaiset sopimusehdot ovat joustavana ja monipuolisena kokonaisuutena edelleen käyttökelpoinen toimintamalli vaikuttaa paitsi yleensä kuluttajien asemaan kulutushyödykkeiden hankkijoina myös kuluttajien ylivelkaantumisen ehkäisemisen ja velallisten aseman parantamisen näkökulmasta. Velallisen asema tulee jatkossakin olemaan painotetussa asemassa kuluttaja-asiamiehen toiminnassa, koska jo lain mukaan kuluttaja-asiamiehen tulee toimia erityisesti aloilla, joilla on kuluttajien kannalta huomattavaa merkitystä tai joilla voidaan olettaa yleisimmin esiintyvän ongelmia kuluttajien asemassa. Mm. hallituksen toimet antavat vahvistusta valitulle linjaukselle pitää toimenpiteitä velallisten aseman parantamiseksi yhtenä keskeisenä tehtävänä.

EU:n tuleva kehitys lähivuosina saattaa nyt käynnissä olevien erilaisten hankkeiden valossa aiheuttaa suomalaiseen kuluttajansuojaan suuriakin muutoksia; asiat ovat kuitenkin vielä lopullisesti ratkaisematta.

5.3 Kuluttajajärjestöjen toiminta

Kuluttajajärjestöjen toimintakeinoja kuluttajansuojan edistämisessä velkahallinnassa ovat tulevaan lainsäädäntöön vaikuttaminen EU-tasolla ja kotimaassa, palautteen antaminen yhteiskunnallisille päättäjille voimassa olevan lainsäädännön toimivuudesta ja kehittämistarpeista, osallistuminen erilaisiin asioita käsitteleviin työryhmiin, kuluttajilta tulevan tiedon, kokemuksen ja palautteen välittäminen päättäjille sekä lausuntojen antaminen velkaantumiseen liittyvistä asioista ja asiakirjoista.

Maailmanlaajuisesti kuluttajien asemaan vaikutetaan kansainvälisen järjestötoiminnan avulla. Tulevaan yhteisölainsäädäntöön vaikutetaan eurooppalaisten kuluttajajärjestöjen kautta ja komission hallinnoimissa ryhmissä. Kotimaassa tuodaan kuluttajanäkökulmaa esiin asioita valmistelevissa työryhmissä ja lainsäädäntövaiheessa eduskunnan valiokuntien kuulemistilaisuuksissa. Yhteiskunnalliseen keskusteluun kuluttajien aseman parantamiseksi osallistutaan julkaisemalla tiedotteita ja lehtikirjoituksia sekä osallistumalla televisio- ja radio-ohjelmiin.

Lisäksi järjestöillä on omia työryhmiä, jotka käsittelevät velkaantumisen ongelmia ja etsivät niihin keinoja. Muita vaikuttamisen keinoja ovat vierailut poliitikkojen ja viranomaisten luona kertomassa huolenaiheista, neuvottelut luotonantajien kanssa, yhteydenpito opettajiin ja heidän järjestöihinsä, koulu- ja oppilaitosvierailut sekä yhteydenpito oppikirjojen valmistajiin.

Kuluttajajärjestöillä on suuri merkitys kuluttajanäkökulman ja kuluttajansuojan tasoa koskevien näkemysten esille tuomisessa maailmanlaajuisessa, yhteisön tasolla ja kotimaassa käytävässä yhteiskunnallisessa keskustelussa vastapainona elinkeinoelämän mielipiteille. Asioihin tulisi päästä vaikuttamaan jo varhaisessa vaiheessa ja vaikuttamisen tulisi olla siten riittävästi resurssoitua, että kuluttajanäkökulman esilläolo varmistuisi kaikissa niissä tilanteissa, joissa keskustelua käydään ja todellista vaikuttamista tapahtuu. Järjestöjen merkitystä kuluttajapalautteen kanavana olisi myös tarpeen vahvistaa.

5.4 Toimenpide-ehdotukset

Uudet toimenpiteet kuluttajansuojalainsäädännössä ja kuluttaja-asiamiehen toiminnassa velallisen aseman parantamiseksi liittyvät lähinnä yleisempiin tarpeisiin parantaa kuluttajien asemaa hyödykemarkkinoilla. Tällöin keskeinen merkitys on kuluttajansuojalain yleissäännöksillä, jotka antavat joustavan tavan puuttua mm. usein ennakoimattomasti ilmaantuviin uusiin menettelytapoihin markkinoilla myös velallisen suojaamisen näkökulmasta. Siten on olennaista, että EU-lainsäädäntö jatkossakin mahdollistaa kuluttaja-asiamiehen toiminnan läpinäkyvyyden ja kohtuullisten sopimusehtojen varmistamiseksi.

Velallisen aseman kannalta on erityisen tärkeää, että kuluttaja-asiamiehen valvonnassa varmistetaan markkinoiden läpinäkyvyys ja sopimusehtojen kohtuullisuus. Siihen ei riitä toiminta pelkästään rahoituspalvelujen alueella. Kuluttajan kannalta on varmistettava, että muidenkaan hyödykkeiden markkinointi tai sopimusehdot eivät edistä kuluttajan taloudellisten riskien lisääntymistä epäselvillä markkinointi- ja hintatiedoilla tai yksipuolisesti elinkeinonharjoittajaa suosivilla sopimusehdoilla.

Markkinoiden toimivuuden kannalta on perusehto, että elinkeinoelämä noudattaa kuluttajansuojalainsäädännöstä sekä kuluttaja-asiamiehen ratkaisukäytännöstä ja alakohtaisista ohjeista ilmeneviä periaatteita.

VI Luottosuhteen osapuolten velvollisuudet

Tässä jaksossa tarkastellaan luottosuhteen osapuolten asemaa ja vastuuta. Osapuolilla on keskeinen merkitys velkaongelmien syntymisen ja syvenemisen estämisessä ja maksukyvyttömyystilanteiden hoitamisessa. Tarkastelunäkökulma vaihtelee sen mukaan, mistä luottosuhteen vaiheesta on kyse. Luottosuhde voidaan jakaa luoton markkinointiin, luottosuhteen syntymiseen, luottosuhteen seurantaan, luoton perintään vapaaehtoisin keinoin, vakuusoikeuksien realisointiin sekä vapaaehtoisista järjestelyistä sopimiseen. Erityiskysymyksinä tarkastellaan lisäksi valtion ja kuntien velkojapolitiikkaa sekä verovelkasuhteita.

6.1 Yleistä luottomarkkinoiden kehittymisestä

Vielä 1980 –luvulla luotonanto oli säännösteltyä ja hankintoja tehtiin paljon käteisellä tai osamaksulla. Nykyinen yhteiskunta perustuu vapaisiin luotto- ja rahoitusmarkkinoihin, ja luoton ottaminen on muuttunut tavanomaiseksi. Usein sanotaankin, että olemme siirtyneet käteisyhteiskunnasta luottoyhteiskuntaan. Luotonannon vapauduttua yhä useammalla on mahdollisuus saada luottoa eikä luotonsaanti enää välttämättä edellytä aikaisempaa asiakkuutta, etukäteissäästämistä tai vakuuksia.

Luottomuotoja on nykyisin monenlaisia. Esimerkiksi kulutusluotot on lainsäädännössä jaettu tililuottoon, kertaluottoon ja hyödykesidonnaiseen luottoon. Tililuotolla tarkoitetaan luottokortin avulla tai muulla tavoin käytettävää jatkuvaa kulutusluottoa, jossa luotonantajan saatava vaihtelee sen mukaan, kuinka paljon luottoa tosiasiallisesti käytetään. Luottokortti voi myös olla maksuaikakortti, jolloin kuluttaja saa lisäaikaa hankintansa maksamiseksi. Kertaluotto taas on muu kulutusluotto kuin tililuotto. Esimerkiksi asuntoluotot ovat tyypillisiä kertaluottoja. Hyödykesidonnaisella luotolla vuorostaan tarkoitetaan kulutushyödykkeen hankkimista varten myönnettävää kulutusluottoa. Luotonantajana voi olla myyjä tai palveluksen suorittaja itse taikka muu elinkeinonharjoittaja.

Myös luotonantajien kirjo on laaja. Pankkien ohella luottoa myöntävät muun muassa erilaiset rahoitus- ja luottokorttiyhtiöt sekä myös kauppa- ja postimyyntiliikkeet. Näiden toiminnan sääntely ja valvonta vaihtelevat suuresti. Sellaisia rahoituksen myöntäjiä, joilla ei ole luottolaitoksen asemaa, ei säännellä ja valvota yhtä tarkasti ja kattavasti kuin luottolaitoksia.

Luotonhakija ei tänä päivänä välttämättä joudu lainkaan henkilökohtaiseen kontaktiin luotonantajan kanssa. Pankkiluotoille on vielä ominaista se, että luotto ja sen ehdot neuvotellaan ja sopimus allekirjoitetaan pankin toimitiloissa. Rahoitus- ja luottokorttiyhtiöiden luotto taas usein liittyy tietyn tuotteen tai palvelun hankintaan, jolloin luottoa välittää kyseisen tuotteen tai palvelun myyjä, kuten matkanjärjestäjä, autokauppias, kodinkoneliike tai postimyyntiyritys. Rahoitus- ja luottokorttiyhtiöiden luotoissa henkilökohtaista kontaktia vähentää myös se, ettei kyseisillä yhtiöillä yleensä ole pankkien kaltaista konttoriverkostoa. Myös mahdollisuus hakea luottoa sähköisesti internetin kautta on lisääntynyt.

Luottosuhteessa ovat merkityksellisiä useat siviilioikeudelliset lait. Keskeisiä säännöksiä on muun muassa kuluttajansuojalaissa, kauppakaaren 9 ja 10 luvussa, velkakirjalaissa (622/1947), korkolaissa (633/1982), takauksesta ja vierasvelkapanttauksesta annetussa laissa (361/1999, jäljempänä takauslaki), saatavien perinnästä annetussa laissa (513/1999, jäljempänä perintälaki) sekä velan vanhentumisesta annetussa laissa (728/2003). Säännökset ovat osin tahdonvaltaisia, jolloin niistä voidaan poiketa sopimuksin. Sopimusehdoilla on tällöin keskeinen merkitys luottosuhteen osapuolten oikeuksien ja velvollisuuksien määrittelyssä. Mainittujen säännösten soveltamisalaan ja mahdollisuuteen poiketa niistä sopimuksin vaikuttaa kuitenkin merkittävästi se, millainen asema velallisella on suhteessa luotonantajaan tai millaisesta luotosta on kyse. Kulutusluottoja säännellään huomattavasti yksityiskohtaisemmin ja pakottavammin kuin yritysluottoja.

Tässä jaksossa pääpaino on kuluttajien luotoilla. Yrittäjien luottosuhteissa sopimukset ja vaihtelevat käytänteet ovat hyvin keskeisessä asemassa.

6.2 Markkinointi ja sopimusehdot

Nykytila

Se, mitä kulutusluotolla tarkoitetaan, voi vaihdella eri käyttöyhteyksissä. Kuluttajansuojalaissa kulutusluotto on määritelty laajaksi. Sillä tarkoitetaan luottoa, jonka elinkeinonharjoittaja sopimuksen mukaan myöntää tai lupaa myöntää kuluttajalle lainana, maksunlykkäyksenä tai muuna vastaavana taloudellisena järjestelynä. Myös asunnon hankkimiseksi tai opintojen rahoittamiseksi myönnettävää luottoa pidetään pääsääntöisesti kulutusluottona.

Kulutusluottojen markkinointia säännellään kuluttajansuojalaissa. Markkinointi ei saa olla hyvän tavan vastaista, sopimatonta tai sisältää harhaanjohtavia tai totuudenvastaisia tietoja. Kulutusluoton myöntämistä ei saa käyttää pääasiallisena markkinointikeinona markkinoitaessa muita kulutushyödykkeitä. Lisäksi edellytetään, että kertaluottoa markkinoitaessa on ilmoitettava todellinen vuosikorko. Jos ilmoitetaan hyödykkeen käteishinta, on samalla ilmoitettava sen luottohinta. Jos elinkeinonharjoittaja myöntää samaan tarkoitukseen kulutusluottoja erilaisin ehdoin, todellinen vuosikorko ja luottohinta saadaan ilmoittaa elinkeinonharjoittajan tarjoamien tavanomaisten luottoehtojen mukaisena esimerkkinä. Tililuottoa markkinoitaessa on ilmoitettava todellinen vuosikorko luoton tyypillistä käyttöä kuvaavana esimerkkinä. Markkinoinnin sääntelyn tarkoituksena on varmistaa, että kuluttaja voi arvioida, kannattaako hänen ottaa luottoa ja mikä eri luottovaihtoehdoista on hänelle sopivin ja edullisin.

> Kuluttaja-asiamies on antanut sääntelyä täsmentäviä ohjeita kulutusluottojen markkinoinnista (Kulutusluotto tavaroiden ja palveluiden markkinoinnissa, tarkistettu 2001). Yhtenä pääsääntönä korostetaan, ettei luoton tarjoaminen saa hallita tavaran tai palvelun mainosta. Luoton myöntäminen ei saa olla mainostekstin pääotsakkeena. Luottoa ei saa myöskään muutoin – sanallisesti tai kuvallisesti – nostaa mainoksen pääsisällöksi.

Ennen kulutusluottosopimuksen päättämistä kuluttajalle on ilmoitettava kuluttajansuojalaissa mainitut sopimusehdot ja muut tiedot. Mainittavia tietoja ovat muun muassa luoton määrä tai mahdollinen luottoraja, luottoon liittyvät maksut, korot ja muut luottokustannukset sekä milloin luotto erääntyy. Myös todellinen vuosikorko on ilmoitettava.

> Luottokustannuksilla tarkoitetaan kulutusluottosuhteessa kuluttajan maksettavaksi tulevien korkojen, kulujen ja muiden maksujen yhteismäärää. Todellinen vuosikorko on korkoprosentti, joka saadaan laskemalla luottokustannukset vuosikorkona luoton määrälle lyhennykset huomioon ottaen.

Luottolaitoksen asemassa olevan luotonantajan markkinointia ja sopimusehtoja säännellään myös luottolaitostoiminnasta annetun lain (1607/1993) 10 luvussa.

Nykytilan arviointi

Yleistä

Luottomarkkinoiden vapautuminen on ollut monin tavoin hyödyllistä. Aikaisempaa useammalla on mahdollisuus saada luottoa ja siten rahoittaa hankintoja, joita muutoin ei välttämättä pystyttäisi tekemään. Luotto antaa myös joustoa, koska se mahdollistaa hankinnasta aiheutuvien kertakustannusten jakamisen pitemmälle aikavälille. Yhteiskunnan kannalta kulutuksen kasvu taas lisää työpaikkojen määrää ja yrittäjyyttä.

Luottomarkkinoiden vapautumiseen liittyy kuitenkin eräitä kääntöpuolia. Viime aikoina on varoitettu riskeistä, joita voivat aiheuttaa kotitalouksien entistä suuremmat asuntoluotot sekä vakuudettomien luottojen helppo saatavuus ja kalleus. Maksuhäiriöllisten velallisten määrä on pysynyt vakaana viime vuosina. Maksuhäiriömerkinnät ovat kuitenkin lisääntyneet 1990 -lopulta lähtien.

> Suomen Asiakastieto Oy:n luottotietorekisterissä uusien maksuhäiriöiden määrä lisääntyi vuonna 2003 edellisvuoteen verrattuna 13 %:lla. Yksityishenkilöiden maksuhäiriöiden lisääntyivät enemmän (13,3 %) kuin yritysten (11,3 %). Eniten eri häiriötyypeistä lisääntyivät ulosotossa todetut varattomuudet (19 %) sekä yksipuoliset tuomiot alioikeuksissa (7 %).

Erityisesti nuorten velkaantumiseen tulee kiinnittää huomiota. Suomen Pankkiyhdistyksen nuorisotutkimuksen mukaan (Nuorisotutkimus 2004, www.pankkiyhdistys.fi) aikaisempaa useammalla nuorella on asunto- ja kulutusluottoa. Sen sijaan kiinnostusta talous- ja pankkiasioihin on aiempaa vähemmän.

> Tutkimuksen mukaan nuoret ovat vähentäneet pankki- ja talousasioiden seuraamista, vaikka pitävätkin sitä erittäin tärkeänä. Entistä useampi, eli 31 prosenttia haastatelluista, ei seuraa pankki- ja talousasioita lainkaan. Osuus oli kaksi vuotta sitten tehdyssä tutkimuksessa 25 prosenttia. Tutkimuksessa mukana olevista 15 - 28-vuotiaista vain 12 prosenttia ilmoitti seuraavansa säännöllisesti pankki- ja talousasioita.
>
> Aikaisempaa useammalla nuorella on asunto- ja kulutusluottoa. Tällä hetkellä 38 prosentilla nuorista on lainaa, kun osuus kaksi vuotta sitten oli 37 prosenttia. Väestöön suhteutettuna tämä edustaa noin 340 000 nuorta. Tutkimuksessa mukana

olleista vanhimmilla, 26 - 28-vuotiailla on lainaa muita useammalla. Heistä 75 prosentilla on jotakin lainaa.

Nuorilla tavallisin lainamuoto on opintolaina, jonka osuus on jonkin verran edellisestä tutkimuksesta laskenut. Opintolainaa on 19 prosentilla eli noin 170 000 nuorella. Yli 20-vuotiaista nuorista opintolainaa on lähes joka kolmannella. Asuntolainaa on 14 prosentilla nuorista eli 126 000 nuorella. Kahden vuoden takaisen tutkimuksen mukaan asuntolainaa oli joka kymmenennellä eli noin 90 000 nuorella. Asuntoluottoa omaavien osuus on noussut eniten 26 - 28-vuotiaista. Alhaalla pysynyt korkotaso ja laina-aikojen pidentyminen ovat muun muassa olleet vaikuttamassa asuntolainojen ottamiseen.

Kulutusluottoa on useammalla kuin kaksi vuotta sitten. Niiden osuus, joilla on kulutusluottoa, on noussut 12 prosentista 16 prosenttiin. Kulutusluotot ovat lisääntyneet eniten 26 - 28-vuotiailla. Heistä 41 prosentilla on kulutusluottoa, kun osuus kaksi vuotta sitten oli 29 prosenttia. Kulutusluotoista tavallisin luottomuoto on pankista otettu kulutusluotto.

Tutkimuksen mukaan lainojen hoito on sujunut suunnitelmien mukaisesti 79 prosentilla lainanottajista. Osuus on lähes sama kuin aiemmassa tutkimuksessa. Yhdeksän prosenttia on viimeisten 12 kuukauden aikana sopinut pankin kanssa uusista lainanhoitojärjestelyistä. Niistä, joilla maksusuunnitelmia on muutettu, oli 52 prosenttia maksanut lainoja takaisin hitaammin ja 41 prosenttia nopeammin.

Keskimäärin 25 prosenttia käteen jäävistä tuloista menee lainoja omaavilla lainojen lyhennyksiin ja korkoihin kuukaudessa. Suurimmalla osalla eli noin kolmasosalla lainanhoitokulujen osuus tuloista on alle 20 prosenttia. Kuudella prosentilla velallisista lainanhoitokulujen osuus nettotuloista on yli 40 prosenttia.

Nuorten velkaongelmien arvioidaan lisääntyneen niin, että noin 55 000 nuorella olisi velkaongelmia. Nuorten velkaongelmista esitetäänkin syntyneen uusi ilmiö lama-ajan velkaantuneiden rinnalle. Ongelmien syitä ja seurauksia ei kuitenkaan tunneta riittävästi. Asiaa tutkitaan useilla tahoilla.

Kuluttajatutkimuskeskuksessa on vireillä tutkimus nuorten luottoperusteisia elämäntyylejä ja maksuongelmia. Saatujen tietojen mukaan erityisesti kulutusluottojen ottamisesta on aiheutunut maksuvaikeuksia ja maksuhäiriöitä. Velkaantumisen taustasyinä ovat olleet luottojen helppo saatavuus, nuorten vakiintumaton talous ja pätkätyöt, elämyshakuinen kulutustapa sekä nuorten puutteelliset tiedot ja taidot.

Markkinointi ja sopimusehdot

Kulutusluottojen markkinointi on 1990 –luvun lopulta lähtien ollut hyvin näkyvää ja moninaista. Markkinoinnissa korostetaan usein luoton saannin helppoutta, luoton suomaa joustavuutta ja luotonottajan haaveiden toteuttamista luoton avulla. Sen sijaan vastuuta luoton maksamisesta ei yleisesti tuoda esiin. Myös luoton kustannukset ovat vähemmän esillä.

Kuluttajaviranomaisten marras-joulukuussa 2003 toteutetussa valvontakampanjassa havaittiin, että kulutusluottoja markkinoidaan puutteellisin ja harhaanjohtavin tiedoin. Samat puutteet toistuvat vuodesta toiseen. Todellinen vuosikorko, luottohinta, luottoaika ja esimerkkilaskelma puuttuvat kokonaan tai ne ilmoitetaan epäselvästi. Markkinoinnissa korostetaan korotonta ja kulutonta maksuaikaa ja näin välitetään mielikuvaa siitä, että luotto on edullinen tapa rahoittaa ostoksia.

> Myös Kuluttajatutkimuskeskuksen tutkimuksessa (Katsaus markkinoiden kulutusluottoihin. Työselosteita ja esitelmiä 82/2004) on kiinnitetty huomiota siihen, että luoton markkinoinnissa luodaan helposti mielikuva kulutusluoton edullisuudesta.

Viime aikoina kulutusluottoihin on markkinoinnissa alettu liittää erilaisia lisäetuja. Lisäetu voi olla esimerkiksi erillinen hyödyke tai mahdollisuus tiettyihin etuuksiin. Sellainenkin käytäntö on lisääntynyt, että ainoaksi maksutavaksi tarjotaan luottoa.

> Kuluttaja-asiamiehen mielestä kuluttajien houkutteleminen luottosuhteeseen tai olemassa olevan luoton käyttöön erilaisilla lisäeduilla on omiaan vaikuttamaan epäasiallisesti kuluttajan päätöksentekoon. Siksi lisäetujen käyttö luoton markkinoinnissa on pääsääntöisesti sopimatonta. Lisäetu on sallittu vain, jos sillä on luonteva ja selvä yhteys itse luottoon. Luoton markkinoinnissa on sopimattomaksi katsottu niin ikään muunlaisten erityisten markkinointikeinojen, kuten arpajaisten, käyttö.
>
> Myös luoton tarjoaminen ainoana maksutapana on kuluttaja-asiamiehen mielestä kuluttajien kannalta kohtuutonta ja epäasianmukaista. Luottosopimus on kuluttajan talouden kannalta merkittävä hyödyke ja luottosopimuksen perusteella kuluttajalla on mahdollisuus käyttää myös hänelle tulevaisuudessa tulevia tuloja ennakolta. Kulutusluottosopimuksen edellyttäminen muun sopimuksen rahoittamiseksi on omiaan vaikeuttamaan kuluttajan rationaalista päätöksentekoa luoton ottamisesta. Kuluttaja saattaa tällöin tehdä luottosopimuksen ainoastaan saadakseen mainitun muun sopimuksen tarkoittaman hyödykkeen. Luottosopimuksen ehdot ja niiden merkitys saattavat tällöin jäädä helposti sivuasiaksi ja pahimmassa tapauksessa kuluttajan taloudellinen turvallisuus vaarantuu, jos hän ei pystykään kohtuudella suoriutumaan luoton kustannuksista.

Kulutusluottojen sopimusehtoihinkin on liittynyt ongelmia. Kuluttajatutkimuskeskuksen edellä viitatussa tutkimuksessa eräiden luotonantajien sopimusehtoja on pidetty joiltakin osin monimutkaisina ja vaikeasti tulkittavina. Epäselvinä pidettiin muun muassa luoton lyhentämistä koskevia ehtoja.

Edellä esitetyt käytännön havainnot osoittavat, että kulutusluottojen markkinointiin ja sopimusehtoihin liittyy edelleen puutteita ja ongelmia. Luottojen markkinoinnin tulisi olla asianmukaista ja siinä tulisi antaa riittävästi ja tasapuolisesti tietoa. Myös eri asiakasryhmien, erityisesti nuorten kyky ja mahdollisuudet arvioida markkinoinnissa saamiaan tietoja, tulisi ottaa huomioon. Nuoret voivat olla aikuisia alttiimpia markkinoinnin vaikutuksille ja elämänkokemuksen vähäisyyden vuoksi he eivät välttämättä kykene arvioimaan riittävästi luoton ottamisen kannattavuutta ja edullisuutta. Lisäksi luoton ehtojen tulisi olla luoton saajan kannalta paitsi tasapuoliset myös ymmärrettävät ja helposti luettavat. Eri luotonantajien luottoja tulisi olla myös olla helppo verrata toisiinsa.

Kuluttajansuojalain markkinointia ja sopimusehtoja koskevat säännökset vaikuttaisivat keskeisiltä osiltaan olevan ajantasaisia. Säännösten noudattamista on kuitenkin tarpeen seurata tarkkaan ja tarvittaessa puuttua epäasianmukaiseen markkinointiin ja sopimusehtoihin.

Luoton kokonaiskustannukset

Kuluttajatutkimuskeskuksen edellä selvitetyssä tutkimuksessa selvitettiin myös vakuudettomien kulutusluottojen hintoja. Alhaisin vuosikorko oli pankkien myöntämissä lainoissa (noin 10 %) ja korkein niin sanotuissa yksityislainoissa (Ellos, Halens – noin 30 %). Tutkimuksessa kuitenkin korostetaan, että eri tyyppiset luotot eivät aina ole toistensa vaihtoehto, koska pankit eivät välttämättä rahoita yksittäisiä, enintään 1 000 euron hankintoja.

Luotonantajat perustelevat korkeita vuosikorkoja yleensä sillä, ettei luoton maksamisen turvaamiseksi vaadita vakuutta ja että korkeilla vuosikoroilla varaudutaan luottotappioihin. Saatujen tietojen perusteella vaikuttaisi siltä, että näiden luotonantajien luotonmyöntökäytäntö on verraten tiukka ja luottotappiot ovat ainakin tällä hetkellä pienet.

Korkeakorkoisiin lainoihin joutuvat turvautumaan ne, joilla ei ole mahdollisuuksia rahoittaa hankintoja muulla tavoin.

Velkaongelmien ennaltaehkäisyssä keskeistä on, että markkinaehtoista lainaa myönnetään vain niille, joilla on kyky maksaa laina takaisin. Maksukykyä voi olla myös vähävaraisella, jos lyhennyserät ja maksuaika määritellään maksukyvyn mukaan. Sellaiselle henkilölle, jonka maksukyky ei riitä useiden pienien luottojen yhteisvaikutuksen takia, uutta luottoa ei kuitenkaan tulisi enää myöntää. Sosiaalinen luotto olisi vähävaraiselle parempi ratkaisu välttämättömyyshyödykkeiden hankintaan kuin korkeakorkoinen markkinalaina, mutta sosiaalinen luotto ei toimi kattavana ratkaisuna. Sosiaalisen luototuksen järjestämistä jokaiseen kuntaan voidaan kuitenkin suositella.

On tärkeää pohtia, millä eri keinoilla vakuudettomien kulutusluottojen kustannusten kohtuullisuutta voitaisiin edistää. Yhtenä keinona voisi olla korkokaton asettaminen. Korkokatto todennäköisesti vaikuttaisi luotonmyöntökäytäntöön siten, että luotonantajat entistä huolellisemmin selvittäisivät luotonhakijan maksukyvyn. Korkokaton asettamisella olisi kuitenkin myös haitallisia vaikutuksia, joita tulisi pohtia laajasti ottaen huomioon vaikutukset luotonantajien toimintaan ja luottomarkkinoihin yleensä. Myös kilpailuoikeudelliset näkökohdat tulisi ottaa huomioon.

> Vaikka kulutusluoton kokonaiskorkoprosentti vaikuttaisi suurelta, vakuudettomissa luotoissa on yleensä kyse pienistä summista. Korkokatto voisikin merkitä sitä, että luotonantajat asettaisivat vähimmäismäärän myönnettävälle luotolle. Tällöin pieniä luottoja ei enää myönnettäisi. Luotonantoon liittyy myös työtä ja velvollisuuksia. Lisäksi Rahoitustarkastuksen vaatimusten täyttämisestä aiheutuu luottolaitoksille kuluja. Sellaiset rahoittajat, joita Rahoitustarkastus ei valvo, voisivat siten olla paremmassa asemassa kuin luottolaitokset, jos korkokatto asetettaisiin.
>
> Panttilainaamoille korkokatto voisi olla haitallinen, koska panttilainaamoille aiheutuu kiinteitä kuluja panttien säilyttämisestä ja varastoinnista. Panttilainaamojen toimintaa ei voida myöskään automatisoida, koska panttilainaus edellyttää konttoreita ja asiakaspalvelua. Tilat ja henkilökunta ovat siten välttämättömiä ja aiheuttavat kuluja.

Tärkeää olisi edistää kilpailua kulutusluottomarkkinoilla, sillä markkinoiden kilpailuolosuhteet vaikuttavat yleensä merkittävästi asiakkailta perittäviin kustannuksiin ja niiden määrään. Aito kilpailutilanne pitää yleensä hintatason kohtuullisena. Aito kilpailu edellyttää kuitenkin sitä, että asiakkaat voivat helposti ja tosiasiallisesti verrata eri tuotteiden ja palvelujen hintoja keskenään. Vertailtavuus ei kuitenkaan vaikuta toteutuvan kulutusluottomarkkinoilla.

> Edellä selvitetyn Kuluttajatutkimuskeskuksen tutkimustulosten mukaan kulutusluottojen sopimusehdoissa ja luottokustannusten määrittely- ja ilmoittamiskäytännöissä olisi selkeyttämisen varaa. Luoton kustannusten vertailtavuutta eri luotonantajien välillä katsottiin vaikeuttavan korkojen erilaiset nimikkeet ja ilmoittamiskäytännöt. Lisäksi todellisen vuosikoron ei katsottu välttämättä antavan oikeaa kuvaa luoton kustannuksista yksittäisessä tapauksessa, mikä korostaa luoton kokonaiskustannusten selvittämisen tärkeyttä. Sopimusehtojen luettavuutta vaikeutti pienen tekstin lisäksi se, että ehdot ovat huonosti näkyvillä monikerroksisissa hakemuksissa.

> Komission vuonna 2002 antamassa ehdotuksessa uudeksi kulutusluottodirektiiviksi (KOM (2002) 443 lopullinen) kulutusluottojen markkinoinnissa ei enää edellytetä todellisen vuosikoron ilmoittamista. Ehdotusta perustellaan sillä, että markkinoinnissa ilmoitetut vuosikorot ovat voineet olla hyvin viitteellisiä ja siten kuluttajan kannalta pikemminkin harhaanjohtavia kuin informatiivisia.

Kun kulutusluottojen kustannuksista käytetään erilaisia nimikkeitä ja laskutusperusteet ovat kirjavia (esimerkiksi korko voidaan laskea kuukausi- tai vuositasolla), on eri luotonantajien tuotteiden ja niiden kustannusten tosiasiallinen vertailu työlästä. Todellinen vuosikorkokaan ei välttämättä toimi vertailun apuvälineenä, jos se ei kuvasta todellisia kustannuksia yksittäisessä sopimussuhteessa. Kuluttajat eivät välttämättä myöskään ymmärrä todellisen vuosikoron merkitystä vertailun apuvälineenä. Vakuudettomissa kulutusluotoissa ei siten välttämättä vallitse aito kilpailutilanne, joka pitäisi luottojen hinnat kohtuullisina.

> Tilanne on toinen asuntolainamarkkinoilla. Asuntolainan kustannusten selkeyden ja läpinäkyvyyden vuoksi kuluttajat pystyvät vertailemaan asuntoluottoja ja kilpailuttamaan luotonantajia. Asuntolainat ovatkin nykyisin hyvin edullisia. Julkisuudessa on kuitenkin arvioitu, että luotonantajat maksattavat edulliset asuntolainat muilla asiakkaillaan. Tämä voi hyvin koskea muun muassa vakuudettomia kulutusluottoja.

Hintakilpailun edistäminen vakuudettomissa kulutusluotoissa olisi asianmukaisempi tapa vaikuttaa kulutusluottojen kustannuksiin kuin korkokatto. Mahdollista olisi selkeyttää ja painottaa todellisen vuosikoron ilmoittelua ja markkinointia sekä osana vastuullista menettelyä luottosuhteessa edellyttää luotonantajien selvittävän todellisen vuosikoron merkityksen luotonhakijalle. Luottokustannusten vertailtavuutta parantaisi lisäksi se, että luoton eri kustannusten nimikkeet ja laskutavat yhtenäistettäisiin. Ensisijaisesti yhtenäistäminen voisi tapahtua luotto- ja rahoitusalan omin toimin. Jos tämä ei onnistu, tehtävä voisi kuulua esimerkiksi Kuluttajavirastolle.

6.3 Luottosopimuksen tekeminen

Kuluttajansuojalain mukaan kulutusluottosopimus on tehtävä kirjallisesti ja kuluttajalle on annettava kappale sopimusta. Kuluttajalla on oikeus maksaa kulutusluotto ennen sen erääntymistä. Samoin hänellä on oikeus määrätä, mitä useammista saman luotonantajan saatavista hänen suorituksellaan lyhennetään. Kuluttajalta ei saa myöskään ottaa vekselisitoumusta kulutusluottoon perustuvasta saatavasta. Kulutusluottoja koskevien säännösten noudattamista valvovat kuluttaja-asiamies, kuluttajavirasto ja sen alaisina piirihallintoviranomaisina lääninhallitukset sekä myös Rahoitustarkastus omalla toimialallaan.

Luottolaitosmuotoisen luotonantajan toimintaa ohjaavat säännösten lisäksi myös käytäntöön perustuva hyvä pankkitapa (Suomen Pankkiyhdistyksen säännöt 11.1.2001) sekä Rahoitustarkastuksen määräykset ja ohjeet. Hyvän pankkitavan säännöt sisältävät asiakkaan ja pankin välistä suhdetta sekä pankkien toimintatapoja koskevia periaatteita.

> Luotonannon osalta hyvä pankkitapa edellyttää, että asiakas saa pankista tietoja sen tarjoamista luottovaihtoehdoista, luoton keskeisistä ehdoista ja luottoon liittyvistä kustannuksista. Luottoa myöntäessään pankin tulee selvittää käytettävissään olevilla tiedoilla asiakkaan maksukyky ja edellyttää asiakkaalta tarpeelliseksi katsomiaan vakuuksia. Pankin tulee noudattaa luottosuhteessa vastuullisuutta ja pyrkiä ottamaan huomioon asiakkaan taloudellisen turvallisuuden ja luotettavan toiminnan menestymisen mahdollisuudet.

Rahoitustarkastus on antanut luottoasiakirjoja ja niiden ehtoja koskevan ohjeen (Ohje markkamääräisissä luotoissa käytettävien vakiosopimusten ehdoista 28.5.1996). Ohje käsittelee sitä, millaisia luottolaitoksen ja sen muun asiakkaan kuin yritysasiakkaan välisten vakioehtoisten luottoasiakirjojen ja niiden ehtojen tulee vähintään olla. Lisäksi annetaan hyvää pankkitapaa vastaavia suosituksia niistä menettelytavoista, joita luottolaitosten tulisi noudattaa paitsi kuluttajien myös pienyritysten luottosuhteissa.

> Ohjeen mukaan luottoasiakirjoista on käytävä ilmi kaikki velkasuhteen olennaiset ehdot – ainakin velan määrä, maksuohjelma ja sitä mahdollisesti muuttava irtisanominen sekä koron ja luotosta perittävien muiden maksujen määräytyminen. Luottolaitoksen on huolehdittava siitä, että sopimusasiakirja allekirjoitetaan vasta sen jälkeen, kun kaikki sopimussuhdetta koskevat ehdot on merkitty asiakirjaan ja niiden sisältö on tarpeellisessa määrin selvitetty toiselle osapuolelle. Se, missä määrin sopimusehtoja on selvitettävä asiakkaalle, on ratkaistava asiakaskohtaisesti erilaiset oikeussuojan tarpeet huomioon ottaen.
>
> Kuluttajille ja pienyrityksille myönnettävissä luotoissa luottoasiakirjat tulisi ohjeen mukaan pääsääntöisesti allekirjoittaa luottolaitoksen toimitiloissa. Suositeltavaa on, että kaikki velkasuhteen osapuolet allekirjoittavat sopimukset samaan aikaan kaikkien ollessa läsnä. Mm. rahoitusyhtiöiden osalta tätä periaatetta ei voida noudattaa, koska rahoitusyhtiöillä ei ole samanlaista konttoriverkostoa kuin pankeilla, vaan käytännössä asiakas useimmiten allekirjoittaa sopimuksen myyjäliikkeen toimitiloissa.

Luotonmyöntökäytännöt vaihtelevat niin eri luotonantajien kuin luottomuotojen ja luotonmarkkinointikanavien välillä. Yleensä luoton edellytyksenä ovat säännölli-

set tulot ja moitteettomat luottotiedot. Keskeistä on, että luotonantaja vakuuttuu luotonhakijan maksukyvystä ja –halusta. Tätä selvittäviä tietoja ovat tyypillisesti tiedot hakijan tuloista, työnantajasta ja työsuhteen laadusta sekä luotoista ja niiden määristä. Jotkut luotonantajat käyttävät luottoriskin arvioimiseksi erilaisia pisteytysmenetelmiä (credit scoring).

Luotonantaja saa luottopäätöksen tekemiseksi tarvittavat tiedot yleensä luotonhakijan täyttämästä luottohakemuksesta. Pyydettävät tiedot voivat vaihdella luottomuodon ja luotonmarkkinointikanavan mukaan. Esimerkiksi rahoitusyhtiöiden myöntämissä luotoissa, joita välittävät erilaiset kauppaliikkeet, ei yleensä kysytä tietoa hakijan muista veloista. Muiden velkojen kysyminen ei ole kyseisessä luotonhakuympäristössä tapana, koska asiakkaat kokevat velkatietojen ilmoittamisen arkaluonteiseksi ja henkilökohtaiseksi asiaksi, josta ei haluta antaa myyjäliikkeelle tietoja. Se, onko asiakkaalla voimassa olevia maksuhäiriöitä, on tapana tarkistaa luottotietorekisteristä. Jos kyse on vanhasta asiakkaasta, asiakkaan luottohistoria tarkistetaan myös luotonantajat omista tiedoista. Luottotietorekisteri ei sisällä tietoa asiakkaiden taloudellisesta asemasta tai luottohistoriasta.

Niistä luottohakemuksista, joissa ei ole henkilökohtaista kontaktia, huomattavasti suurempi osa tiettävästi hylätään kuin muista. Tämän on arvioitu johtuvan siitä, että ilman henkilökohtaista kontaktia tapahtuvassa luotonannossa on enemmän sellaisia luotonhakijoita, jotka eivät täytä luotonsaannin edellytyksiä, koska näissä kanavissa luoton saantia on helpompi kokeilla.

Nykytilan arviointi

Vaikka luottosuhdetta säännellään useissa eri laeissa, sääntely on paikoin hajanaista ja myös aukollista. Keskeinen merkitys on hyvällä pankkitavalla ja muilla käytänteillä.

Tärkeää on, että luotonhakija saa ennen luottosopimuksen tekemistä luotonantajalta kaikki luottosuhteeseen liittyvät merkitykselliset tiedot. Keskeisiä tietoja ovat luoton ehdot ja hinta. Kuluttajansuojalaki edellyttää, että kuluttajalle on ennen sopimuksen tekemistä ilmoitettava muun muassa luottokustannukset ja todellinen vuosikorko. Edellä on selvitetty luottokustannusten määrittelyyn ja ilmoitteluun liittyviä nykyisiä ongelmia ja pohdittu nykytilan selkeyttämisen keinoina muun muassa kustannusten nimikkeiden ja laskemisperusteiden yhtenäistämistä sekä velallisen nykyistä parempaa informointia.

Luotonantajan tiedonantovelvollisuutta on mahdollista laajentaa myös muihin seikkoihin. Velkahallintaohjelman tavoitteiden näkökulmasta olisi tärkeää, että ennen luottosopimuksen tekemistä luotonhakijaa informoitaisiin myös luoton ottamisen merkityksestä ja luotosta seuraavista velvollisuuksista. Tällaisten tietojen ilmoittaminen lyhyessä ja ymmärrettävässä muodossa jo ennen sopimuksen tekemistä voisi lisätä velallisen tietoisuutta luoton ottamisen riskeistä ja samalla osaltaan edistää velallisen kykyä ja halua ehkäistä maksuongelmien syntymistä. Jos maksuongelmia kuitenkin syntyy, tietojen ja mahdollisten toimintaohjeiden anta-

minen jo luottoa otettaessa voisi parantaa velallisen kykyä ja halua puuttua ongelmaan ajoissa ja estää sen paheneminen.

> Luottosopimuksen ehtoja koskeva luotonantajan tiedonantovelvollisuus on säännelty suhteessa kulutusluottoihin, mutta ei niitä yleisemmin. Kulutusluotoissakaan ei kuitenkaan ole aivan selvää, tuleeko ja missä määrin luotonantajan kertoa kuluttajalle luoton ottamisen merkityksestä, maksun laiminlyönnistä seurauksista ja siitä, miten velallisen kannattaisi maksuvaikeuksien ilmetessä tai uhatessa toimia.

Sitä, mistä seikoista luotonantajan on otettava selvää tai sitä, mitä tietoja luotonhakijan on annettava luotonantajalle ennen luottosopimuksen tekemistä, ei ole säännelty. Luottosopimuksen syntymisen ja sen hoitamisen kannalta keskeisin tieto on luotonhakijan maksukyky.

> Jos velasta annetaan takaus, luotonantajalla on takauslakiin perustuen velvollisuus selvittää velallisen maksukyky.
>
> Myös vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetussa laissa edellytetään hyvän luotonantotavan perusteella muun muassa velallisen maksukyvyn selvittämistä. Vaatimus hyvästä luotonantotavasta toimii kuitenkin yhtenä valtion takauksen epäämisen perusteena, ei yleisemmässä merkityksessä. Hyvällä luotonantotavalla tarkoitetaan muun muassa velallisen maksukyvyn ja vakuuksien selvittämistä. Velkahallintatyöryhmän 17.11.2003 järjestämässä keskustelutilaisuudessa ympäristöministeriön edustaja kertoi, että järjestelmä on ollut toiminnassa vuodesta 1996 lähtien ja se on toiminut hyvin, sillä takaustappioita on syntynyt hyvin vähän.

Luotonhakijan maksukyvyn selvittäminen on luotonantajien intressien mukaista. Luottolaitosten osalta luotonhakijan maksukyvyn selvittäminen perustuu myös hyvään pankkitapaan. Luotonhakijan maksukyvyn selvittämisen keinot ja perusteellisuus voivat kuitenkin käytännössä vaihdella merkittävästikin. Tähän vaikuttavia tekijöitä ovat mm. luotonantajan käytäntö, luotonhakija ja hänen taustansa sekä luoton suuruus ja käyttötarkoitus. Maksukyvyn tarkistamisen perusteellisuuteen vaikuttaa myös selvityksestä aiheutuvat kustannukset.

Kun luottosuhteita koskeva sääntely on hajanaista ja osin aukollista sekä luotonantajien käytännöt erilaisia, herää kysymys lisäsääntelyn tarpeesta. Tarkempaa sääntelyä voisi puoltaa erityisesti se, että luottosopimus on yleensä sekä velkojan että erityisesti velallisen kannalta merkittävä ja usein pitkäkestoinenkin sopimus. Jos luottosopimusten sääntelyä verrataan eräisiin muihin sopimussuhteisiin sovellettaviin säännöksiin, muissa sopimussuhteissa esimerkiksi osapuolten tiedonanto– ja/tai selonottovelvollisuus on voitu järjestää luottosuhteita yksityiskohtaisemmin (vrt. esim. takaus, panttaus, vakuutussopimukset ja asuntokauppa).

Vastuullinen menettely luottosuhteessa

Sääntelyn sisältö ja soveltamisala

Yksi keino selkeyttää nykytilaa ja ohjata luottosuhteen osapuolten toimintaa olisi säännellä vastuullinen menettely luottosuhteessa. Sääntely voisi koskea molempia luottosuhteen osapuolia. Sillä olisi merkitystä luottosuhteen eri vaiheissa eli ei

pelkästään luottosopimuksen tekemisessä, vaan myös luoton perinnässä ja vakuuden realisoinnissa. Sitä, mitä vastuullinen menettely kulloinkin tarkoittaisi, käsitellään jäljempänä luottosuhteen eri vaiheiden mukaan.

Sääntely olisi ennen kaikkea tavoitteellinen ja luottosuhteen osapuolten toimintaa ohjaava. Jos luotonantaja ei noudattaisi vastuullisen menettelyn vaatimusta ja se olisi osaltaan vaikuttanut velallisen maksuvaikeuksien syntymiseen tai niiden pahenemiseen, seuraamuksena voisi olla luotonantajan aseman ja oikeuksien heikkeneminen kyseisessä luottosuhteessa. Laiminlyönti voisi johtaa luotonottajan maksuvelvollisuuden kohtuullistamiseen. Tämä olisi mahdollista toteuttaa vapaaehtoisissa järjestelyissä tai viime kädessä kanneteitse taikka virallisissa maksukyvyttömyysmenettelyissä. Vastuullisuuden laiminlyönti voisi vaikuttaa myös velkojan asemaan virallisissa maksukyvyttömyysmenettelyissä (esim. velkajärjestelyn estearvioinnissa). Jos luotonottaja olisi osaltaan laiminlyönyt myötävaikutusvelvollisuutensa, tämä tulisi ottaa arvioinnissa huomioon.

Sääntelyn keskeinen tarve liittyy kulutusluottosuhteisiin, joten se olisi mahdollista sijoittaa kuluttajasuojalakiin. Sääntelyn ulottamista muihin luotto- ja velkasuhteisiin tulisi harkita erikseen.

Sääntelyn tavoitteet ja perusteet

Vastuullisen menettelyn sääntelyn tarkoitus olisi erityisesti velkaongelmien ennalta estäminen, mikä olisi sekä luotonantajan että –hakijan etujen mukaista. Esimerkiksi asiakkaan maksukyvyn selvittämistä ei tehtäisi vain tai ensisijaisesti luotonantajan vakavaraisuuden turvaamiseksi, vaan myös asiakkaan taloudellisen ja sosiaalisenkin aseman suojaamiseksi. Samalla yhtenäistettäisiin eri luotonantajien luotonmyöntökäytäntöjä, mikä edistäisi erityisesti luotonhakijoiden asemaa. Lisäksi sääntelyn tarkoituksena olisi korostaa luottosuhteen osapuolten keskinäisten toimien merkitystä paitsi maksuongelmien estämisessä myös maksukyvyttömyystilanteiden hoitamisessa. Virallisiin menettelyihin tulisi hakeutua vasta, kun osapuolet eivät keskenään pääse sovintoratkaisuun.

Sääntely korostaisi luotonantajien velvollisuuksia ja vastuuta asiakkaan kyvystä suoriutua luottosopimukseen liittyvistä velvoitteista. Vaatimus voidaan perustaa siihen, että nykyisessä luottoyhteiskunnassa luottoriskiä tulisi jakaa vielä nykyistä tasapuolisemmin luotonantajien ja –ottajien sekä yhteiskunnan välillä. Tähän asti päävastuu luottoriskistä ja maksuvaikeuksien seuraamuksista on ollut luotonottajilla. Pahimmillaan maksuvaikeudet ovat aiheuttaneet pitkäaikaisen velkaantumisen ja luottotietojen menetyksen sekä muita taloudellisia ja sosiaalisia haittoja. Yhteiskunta taas kantaa vastuunsa velkaongelmista muun muassa järjestämällä puitteet saatavien oikeudelliselle perinnälle ja täytäntöönpanolle, velkajärjestelyille sekä velkaneuvonnalle. Näistä aiheutuvat kustannukset ovat mittavat.

On kohtuullista ja perusteltua, että myös luotonantajat kantavat vastuunsa maksuvaikeuksista. Riskiä on tasattu erilaisilla lainsäädäntötoimilla, joilla on pyritty ratkaisemaan viime vuosikymmenen laman aiheuttamia mittavia velkaongelmia. On esimerkiksi säädetty velkajärjestelymenettely, jossa velallinen saa anteeksi

maksukykynsä ylittävän osan veloistaan, ja määräaika velan perimiselle ulosotossa. Nämä ovat kuitenkin toimia, joilla velkaongelmaa on pyritty korjaamaan jälkikäteen. Tarve arvioida nykyisen luottoyhteiskunnan riskien tasapuolista jakoa eri osapuolten välillä on siten edelleen olemassa. Luotonantajan velvollisuuksien lisäämisen tulisi kuitenkin heijastua myös luotonottajan velvollisuuksiin.

Sääntely – muut keinot

Sääntely on yleensä toissijainen keino muihin toimiin verrattuna. Luottosuhteita koskevaa nykytilaa olisi mahdollista kehittää esimerkiksi luotto- ja rahoitusalan itsesääntelyllä. Hyvä pankkitapa on esimerkki luotto- ja rahoitusalan itsesääntelystä. Hyvä pankkitapa ei kuitenkaan useassa suhteessa ole riittävä velkahallinnan tavoitteiden kannalta. Hyvä pankkitapa koskee vain luottolaitoksia eikä se ulotu kaikkiin luotonantajiin, esimerkiksi postimyyntiyrityksiin. Se ei myöskään koske luotonhakijaa. Lisäksi hyvän pankkitavan tavoitteet eivät kaikilta osin välttämättä ole painopisteiltään tasapainoiset. Esimerkiksi luotonhakijan maksukyvyn selvittäminen vaikuttaa pikemminkin palvelevan luottolaitoksen aseman ja vakavaraisuuden turvaamista kuin yksittäisen asiakkaan taloudellista suojaa. Myöskään se, mitä hyvän pankkitavan rikkomisesta tältä osin voi seurata, ei ole selvää.

Luotto- ja rahoitusalan itsesääntely ei siten vaikuta riittävältä keinolta luottosuhteiden osapuolten toimintojen ohjaamiseksi ja velkahallinnan tavoitteiden toteuttamiseksi. Sääntelyn etuna olisi muun muassa, että se voitaisiin ulottaa molempiin luottosuhteen osapuoliin ja kaikkiin luotonantajiin. Lisäksi se voidaan ulottaa koskemaan kaikkia luottosuhteen vaiheita.

Sääntelyn suhde yhteisön oikeuteen

EU:n komissio on vuonna 2002 antanut ehdotuksensa uudeksi kulutusluottodirektiiviksi (KOM (2002) 443 lopullinen). Ehdotuksessa säädetään muun muassa luotonantajan ja kuluttajan velvollisuuksista kulutusluottosopimusta tehtäessä.

Nykyinen kulutusluottodirektiivi tai ehdotus uudeksi kulutusluottodirektiiviksi eivät ole esteenä kulutusluottosääntelyn kehittämiselle kansallisesti. Direktiiviehdotus koskee vain osin samoja asioita kuin sääntely vastuullisesta menettelystä luottosuhteessa ja päällekkäisiltä osiltaankaan ehdotukset eivät ole ristiriitaisia toistensa kanssa. Lisäksi direktiiviehdotuksen valmistelu on alkuvaiheessa ja siihen liittyy monia epävarmuustekijöitä. Tässä vaiheessa ei ole varmuutta siitä, tuleeko direktiivi hyväksytyksi, minkä sisältöisenä ja missä aikataulussa.

Lisäksi yhteisö on antanut säännöksiä kuluttajille tarkoitettujen rahoituspalvelujen etämyynnistä (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/65/EY kuluttajille tarkoitettujen rahoituspalvelujen etämyynnistä ja neuvoston direktiivin 90/619/ETY sekä direktiivien 97/7/EY ja 98/27/EY muuttamisesta). Säännökset ovat parhaillaan kansallisesti täytäntöönpantavana, ja määräaika päättyy 9 päivänä lokakuuta 2004. Tämä yhteisön sääntely muun muassa lisää luotonantajan tiedonantovelvollisuutta. Se ei kuitenkaan estäisi sääntelemästä vastuullista menettelyä luottosuhteessa, koska tiedonantovelvollisuus ei kohdistu samoihin seikkoihin.

Vastuullisen menettelyn merkitys luottosopimuksen tekemisessä

Vastuulliseen menettelyyn kuuluisi, että luotonantajan tulisi käytettävissään olevin (kohtuullisin ja tarkoituksenmukaisin) keinoin selvittää luotonhakijan maksukyky ja vakuudet. Säännös voisi olla luonteeltaan yleinen eikä siinä välttämättä tarvitsisi ottaa kantaa siihen, mitä tietoja luotonantajan tulisi kysyä maksukyvyn selvittämiseksi ja millä keinoilla tämän tulisi tapahtua.

Jotta luotonantajat voisivat toimia vastuullisen luotonannon edellyttämällä tavalla, luotonantajilla tulee kuitenkin olla riittävät keinot selvittää luotonhakijan maksukyky. Maksukykyä määrittää hyvin pitkälle hakijan maksuvara, joka voidaan määritellä, kun on selvitetty hakijan tulot, velat ja muut menot. Muiden velkojen selvittäminen on tärkeää, mutta niiden lisäksi olisi mahdollista selvittää muut kiinteät menot, kuten asumiskulut, lasten hoito- yms. menot ja vakuutusmenot.

> Pankkien välittämissä asuntoluotoissa tehdään käytännössä säännönmukaisesti tulo- ja menolaskelma asiakkaan lainanhoitokyvyn selvittämiseksi. Tulo- ja menolaskelmassa selvitetään paitsi velat myös muut menot. Laskelmapohjia löytyy myös internetissä. Sen sijaan myyjäliikkeiden välittämissä rahoitusyhtiöiden luotoissa ei kysytä tietoja edes hakijan muista veloista, koska tämä ei ole kyseisessä luotonvälitysympäristössä tapana. Myöskään muita menoja ei kysytä, koska on esitetty, etteivät luotonhakijat tiedä tai osaa arvioida niitä.

Se, että luotonantaja tekisi jokaisen asiakkaan kanssa tulo- ja menolaskelman, lisäisi luotonantajan ja –hakijan työtä ja vaivaa sekä mahdollisesti pitkittäisi luotonmyöntöprosessia ja aiheuttaisi luotonantajille kustannuksia. Tulo- ja menolaskelman tekeminen todennäköisesti kuitenkin ennaltaehkäisisi luotonhakijoiden ylivelkaantumista, erityisesti sellaista, jossa velkaannutaan ottamalla useita pieniä luottoja, joiden yhteisvaikutus ylittää hakijan maksuvaran. Tulo- ja menolaskelman tekeminen voisi tällöin myös pienentää luotonantajien luottotappioiden määrää, minkä tulisi kompensoida luotonantajalle laskelman tekemisestä aiheutuvia kustannuksia. Ylivelkaantumisen estämisen näkökulmasta on perustellumpaa, että luoton kokonaiskustannuksissa katetaan asiakkaiden maksukyvyn selvittämisestä johtuvia kuluja kuin luottotappioita. Jos maksuvaran selvittämisestä tulisi vakiintunut tapa, se todennäköisesti parantaisi kuluttajien tietämystä taloudellisesta vastuunkantokyvystään. Selvitys voisi edistää kuluttajien mahdollisuuksia ja kykyjä paitsi harkita luoton ottamista myös havaita ajoissa mahdollisten maksuvaikeuksien syntyminen. Säännöllinen tulojen ja menojen arviointi olisi siten myös yksi tehokas kuluttajien valistuskeino, jolla voitaisiin sekä estää velkaongelmien syntyminen että niiden syveneminen.

Vaihtoehtoisesti luotonhakijan maksukyvyn selvittäminen voisi tapahtua eri sisältöisesti ja laajuudessa riippuen siitä, mikä on kussakin luottosuhteessa tarkoituksenmukaista ja riittävää. Selvittämisen tapaan ja perusteellisuuteen voisi vaikuttaa luoton määrä sekä hakijan ja luotonhaun olosuhteet.

Luotonhakijan maksukyvyn selvittäminen edellä kuvatuin tavoin edellyttäisi muutoksia eräiden luotonantajien käytäntöihin ja nykyisten luottohakemusten sisäl-

töön. Luotonhakijan tulisi antaa tarvittavat tiedot luotonantajalle, jolla on ammattitaitoa ja kokemusta tehdä annettujen tietojen perusteella lopulliset laskelmat ja arviot. Selvityksessä tulisi arvioida luotonhakijan maksuvara luottoa haettaessa ja, jos mahdollista, myös tätä pitemmällä aikavälillä.

> Kyse ei olisi merkittävistä tai työläistä muutoksista. Tililuotoissa voisi olla järkevää, että maksuvaraselvitys tehtäisiin tililuoton avaamisen yhteydessä ja hyödykesidonnaisissa luotoissa taas hyödykkeen hankinnan yhteydessä. Se, että luoton välittäjänä toimii myyjäliike, ei vaikuttaisi estävän maksukyvyn selvittämistä. Asiakkaan niin halutessa myyjäliikkeen ei tarvitsisi saada asiakkaan antamia tietoja nähtäväkseen. Myyjäliike voisi antaa luottohakemuksen, jossa pyydettäisiin tietoja mm. tuloista ja muista veloista, ostajalle, joka voisi antaa tarvittavat tiedot paikan päällä tai täyttää hakemuksen myöhemmin. Hakemus olisi mahdollista myös välittää luotonantajalle suljetussa kuoressa tai muutoin suojatusti, esimerkiksi internetin välityksellä.

Jos luotonhakija tarvitsisi apua luottohakemuksen täyttämiseksi, hänen tulisi saada tähän neuvoja. Yhteydenottaminen luotonantajaan tulisi olla helppoa ja nopeaa. Apua ja neuvoja voisi tarvittaessa saada myös luotonvälittäjältä. Tämä edellyttäisi, että luotonvälittäjillä olisi riittävästi tietämystä myös luottoon liittyvistä kysymyksistä. Luotonvälittäjien kouluttaminen vaikuttaisi edellyttävän toimia erityisesti luotonantajilta.

Sitä, kuinka hyvin luotonhakija on aikaisemmin hoitanut velkojaan ja vastuitaan, luotonantaja voi selvittää kysymällä asiakkaan luottotiedot luottotietorekisteristä. Myös ulosoton tietojärjestelmästä on mahdollista saada tietoja viimeiseltä kahdelta vuodelta.

Vastuulliseen menettelyyn luottosuhteessa voisi luotonantajan puolesta kuulua myös velvollisuus tarkistaa luotonhakijan luottotiedot. Luottotietojen tarkistaminen toimisi vain yhtenä osoituksena siitä, että luotonantaja on menetellyt huolellisesti luotonhakijan taustojen selvittämisessä. Sitä, millainen merkitys mahdolliselle maksuhäiriömerkinnälle tulisi luotonmyönnössä antaa, sääntely ei koskisi.

Luottotietotoimintaa säännellään henkilötietolain (523/1999) erityissäännöksin. Sääntely koskee henkilöiden maksuhäiriötietojen eli niin sanottujen negatiivisten luottotietojen tallettamista. Positiivisten luottotietojen tallettaminen ei ole sallittua.

Oikeusministeriö on 21.5.2002 asettanut luottotietolainsäädännön kehittämistyöryhmän, jonka on muun ohella selvitettävä, miten ns. positiivisten luottotietojen rekisteröintiä koskevaa sääntelyä kehitetään. Työryhmän tarkastelussa positiivisilla luottotiedoilla tarkoitetaan tietoja siitä, että henkilö on hoitanut luottojaan asianmukaisesti sekä tietoja henkilön luotoista. Työryhmä laati keskustelumuistion (Oikeusministeriö Työryhmämietintö 2003:3), joka oli lausunnolla eri tahoilla. Muun muassa saadun lausuntopalautteen vuoksi työryhmä on tehnyt päätöksen jättää ns. positiivisia luottotietoja koskevan kysymyksen pois jatkotyöstään. Jatkotyön on kaavailtu valmistuvan vuoden 2004 loppuun mennessä.

> Saadussa lausuntopalautteessa ns. positiivisten luottotietojen keskitettyyn rekisteröintiin suhtauduttiin varauksellisesti, joskin myös rekisteriä puoltavia kannanottoja esitettiin. Useat asian kannalta keskeiset lausunnonantajat totesivat, ettei ns. positiivisten luottotietojen tallettaminen nykyisten maksuhäiriötietojen tapaan ole tarpeen eikä perusteltua. Rekisteristä saatavan hyödyn ei nähty olevan oikeassa suhteessa siitä aiheutuviin kustannuksiin ja niihin heikennyksiin, joita laaja rekisteröinti aiheuttaisi sekä yksityisyyden suojalle että pankkitoiminnan perustana olevalle käsiteltävien tietojen luottamuksellisuudelle. Rekisterin ylläpitoa ja sen tietojen ajan tasalla pitoa pidettiin myös hankalana toteuttaa. Osa niistäkin lausunnonantajista, jotka lähtökohtaisesti suhtautuivat myönteisesti mahdollisuuteen rekisteröidä myös positiivisia luottotietoja, totesivat tällaisen rekisterin pitoon liittyvän hankaluuksia.

Positiivisten luottotietojen keskitetty rekisteri mahdollistaisi luotonantajille yksinkertaisen tavan selvittää luotonhakijan muut velat. Rekisterin ylläpitoon ja kustannuksiin liittyvät haitat ovat kuitenkin ilmeiset. Kun positiivisten luottotietojen keskitettyä rekisteriä ei näillä näkymin olla perustamassa, on tarpeen arvioida, onko rekisterille muita vaihtoehtoja.

Ne tiedot, jotka luotonhakijat antavat luotonantajalle maksukykynsä selvittämiseksi, voisivat muodostaa luotonantajakohtaisen asiakasrekisterin. Verrattuna positiivisten luottotietojen tallettamiseen yleiseen ja keskitettyyn luottotietorekisteriin etuna olisi se, että tietoja rekisteröitäisiin vain tarpeen mukaan eli silloin, kun asiakas hakee lainaa. Luotonantajien tulisi kuitenkin varmistaa asiakkaiden antamien tietojen huolellinen ja turvallinen säilytys sekä käyttää tietoja vain siinä laajuudessa ja tarkoituksessa kuin luoton myöntämiseksi ja asiakkaan takaisinmaksukyvyn arvioimiseksi on tarpeen. Tietojen luovuttaminen tulisi olla salassapitosäännösten piirissä. Asiakasrekisterin pitämisen tulisi mahdollisesti myös olla valvonnanalaista. Näiden vaatimusten tulisi koskea kaikkia luotonantajia eli luottolaitosten lisäksi myös muun muassa kauppaliikkeitä ja postimyyntiyrityksiä. Sitä, edellyttäisivätkö tällaiset asiakasrekisterit uutta sääntelyä ja minkälaista, olisi mahdollista pohtia luottotietolainsäädännön uudistamisen yhteydessä.

Eräiden luotonantajien käytännössä yleistyneet ja jatkossa ilmeisesti yhä yleistyvät erilaiset luotonhakijoiden pisteytys- ja luokitusmenetelmät (credit scoring) parantavat luotonantajien mahdollisuuksia arvioida luotonhakijalta saamiaan tietoja. Luotonhakijalla on kuitenkin oikeus tulla arvioiduksi oikeiden tietojen pohjalta. Luotonhakijan oikeusturvan kannalta on tärkeää, että erilaiset pisteytys- ja luokitusmenetelmät ovat läpinäkyviä ja avoimia. Tämä herättää kysymyksen siitä, tulisiko lainsäädännössä asettaa vaatimuksia tällaisille menetelmille. Kysymystä pohditaan tarkemmin luottotietolainsäädännön uudistamisen yhteydessä.

Vastuulliseen menettelyyn luottosuhteessa kuuluisi luotonantajan informointi- ja neuvontavelvollisuus. Jo luottosopimusta tehtäessä luotonantajan tulisi kertoa luotonhakijalle luoton ottamiseen liittyvistä velvollisuuksista ja maksun laiminlyömisen seuraamuksista sekä antaa selkeät ohjeet siitä, miten velallisen tulee toimia, jos maksuvaikeuksia tai niiden uhka syntyy. Erityisesti tulisi kannustaa nopeaa henkilökohtaista yhteydenottoa luotonantajaan ja korostaa sitä, että luotonantajan kanssa voi sopia asioista. Velallisen tulisi tiedostaa välittömän yhteydenoton edut, jotta hän ei omalla toiminnallaan pahentaisi ja pitkittäisi ongelmaa.

Esimerkiksi maksuvaikeuksien paikkaaminen toiselta luotonantajalta haettavalla uudella luotolla saattaa synnyttää velkakierteen, josta velallisen on vaikea päästä irti.

Jos luotonhakijalle tarjotaan lainanturvavakuutusta, luotonantajalla tulisi olla valmiudet antaa objektiivista informaatiota myös vakuutuksesta. Tärkeää olisi, että asiakas ymmärtäisi, miten hänen tulee mahdollisessa korvausasiassa edetä.

> Komission ehdotus uudeksi kulutusluotodirektiiviksi sisältää osin edellä esitettyjä seikkoja. Ehdotuksessa säädetään muun muassa vastuullista luotonantoa koskevasta velvoitteesta. Kun luotonantaja tekee luottosopimuksen, luotonantajan oletetaan arvioineen ennalta kaikin käytössään olevin tavoin, että kuluttaja kykenee kohtuullisesti noudattamaan sopimuksesta aiheutuvia velvoitteita. Luotonantajalla olisi myös velvollisuus ennen luottosopimuksen tekemistä tarkistaa kuluttajan luottotiedot. Ehdotuksen mukaan kuluttajalta ja takaajalta voitaisiin vaatia vain tietosuojadirektiivin (95/46/EY) mukaiset riittävät, asiaankuuluvat ja laajuudeltaan asianmukaiset tiedot. Vastaavasti kuluttajan ja takaajan olisi annettava tällaisiin pyyntöihin tarkat ja täydelliset vastaukset. Lisäksi luotonantajalla ja luotonvälittäjällä olisi neuvontavelvollisuus, jolla pyritään varmistamaan se, että kuluttajalle valitaan sopivin luottomuoto ja luoton kokonaismäärä ottaen huomioon kuluttajan taloudellinen tilanne, ehdotettuun tuotteeseen liittyvät edut ja haitat sekä luoton tarkoitus. On siis mahdollista, että osaa edellä esitetyistä kehittämistoimista tullaan edellyttämään jo EU –oikeuden nojalla.

Luotonhakijan tiedonantovelvollisuutta luotonantajalle ei ole nykyisin säännelty. Luotonhakijan antamia tietoja ohjaavat merkittävästi luottohakemuksessa kysytyt tiedot. Yleensä luotonhakija vahvistaa antamiensa tietojen paikkansapitävyyden allekirjoituksellaan. Jos asiakas salaa tai antaa virheellisiä tietoja, jotka olisivat voineet vaikuttaa luoton myöntämiseen tai sen ehtoihin, seuraamuksena voi luottoehtojen perusteella olla luoton erääntyminen. Luotonantajan oikeutta eräännyttää luotto rajoittaa kuluttajansuojalain edellytys siitä, että kuluttajan sopimusrikkomuksen tulee olla olennainen.

Sopimukseen perustuvilla seuraamuksilla samoin kuin tarpeella saada lainaa on varmasti vaikutusta luotonhakijan antamien tietojen kattavuuteen ja oikeellisuuteen. Jos luotonantajan vastuuta luottosuhteen syntymisessä edellä kuvatuin tavoin korostettaisiin, on vastaavasti mahdollista ja luotonmyöntäjien näkökulmasta myös kohtuullista, että luotonhakijankin asema ja vastuu luottosuhteessa säänneltäisiin.

Vastuullista menettelyä koskevan sääntelyn mukaan luotonhakija voisi olla velvollinen myötävaikuttamaan siihen, että luotonantaja voi selvittää hakijan maksukyvyn. Luotonhakijalla olisi siten velvollisuus antaa oikeat ja riittävät tiedot luotonantajan esittämiin kysymyksiin, joilla voi olla merkitystä luotonhakijan maksukyvyn selvittämisessä. Samoin luotonhakijalla voisi velvollisuus omaaloitteisesti oikaista antamansa, vääriksi tai puutteellisiksi antamansa tiedot.

> Vakuutussopimuslaissa (543/1994) on säädetty sekä vakuutuksenottajan että vakuutetun tiedonantovelvollisuudesta vakuutuksen antajalle. Vakuutuksenottajan ja vakuutetun tulee ennen vakuutuksen myöntämistä antaa oikeat ja täydelliset vastaukset vakuutuksenantajat esittämiin kysymyksiin, joilla voi olla merkitystä vakuutuksenantajan vastuun arvioimiseksi. Lisäksi näiden tulee vakuutuskauden ai-

> kana oma-aloitteisesti oikaista antamansa, vääriksi tai puutteellisiksi havaitsemansa tiedot.

6.4 Luottosuhteen aika

Nykytila

Lainsäädännössämme ei ole yleis- tai erityissäännöstä, jonka perusteella ammattimaisen luotonantajan tulisi selvittää luotonhakijan takaisinmaksukyky ennen luottosopimuksen tekemistä. Tätä taustaa vasten on ymmärrettävää, ettei säännöstä ole myöskään siitä, että luotonantajan tulisi seurata tai tarkistaa velallisen maksukyky luottosuhteen aikana tai että velallisen tulisi ilmoittaa maksukykyynsä vaikuttavien seikkojen muutoksista luottosuhteen aikana. Velallisen talous- ja velkatilanteen seuranta luottosuhteen aikana on siten luotonantajien ja velallisten oman aktiivisuuden varassa.

> Vakuutussopimuslaissa sen sijaan säädetään, että vakuutuksenottajan ja vakuutetun tulee vakuutuskauden aikana oma-aloitteisesti oikaista antamansa, vääriksi tai puutteellisiksi havaitsemansa tiedot sekä vakuutusehtojen mukaisesti ilmoittaa vaaran lisääntymisestä.

> Takauslaissa säädetään luotonantajan säännöllisestä tiedonantovelvollisuudesta yleistakaajalle. Yksityistakaajalle on ilmoitettava päävelan maksamaton pääoma kuuden kuukauden väliajoin, jollei ole sovittu, että uudesta päävelasta ilmoitetaan takaajalle viivytyksettä. Sama koskee myös tililuotosta annettua takausta. Takaajalla on myös pyynnöstä oikeus saada velkojalta päävelkaa koskevia tietoja. Yksityistakaajalle on pyynnöstä ilmoitettava sellaisista velallisen sitoumuksista ja muista tämän maksukykyyn vaikuttavista seikoista, joilla voidaan olettaa olevan merkitystä takaajalle. Tiedonantovelvollisuus koskee vain luotonantajan tiedossa olevia seikkoja, jotka voidaan ilmoittaa takaajalle ilman eri selvitystoimenpiteitä ja seikkoja, jotka luotonantaja voi hankkia sen käytettävissä olevasta luottotietorekisteristä. Vastaavia säännöksiä ei ole annettu suhteessa pantin antajaan.

Jos luottoa neuvoteltaessa on tiedossa seikkoja, jotka laina-aikana vaikuttavat luotonhakijan maksukykyyn, nämä seikat on mahdollista ottaa huomioon jo luottosopimusta tehtäessä. Niillä voi olla vaikutusta esimerkiksi luoton määrään, laina-aikaan ja takaisinmaksutapaan. Myös lyhennysvapaista on mahdollista sopia etukäteen. Koron nousuun voidaan taas varautua esimerkiksi ottamalla osa lainasta kiinteäkorkoisena.

Viime aikoina ovat yhä suositummiksi tulleet erilaiset maksukykyä turvaavat vapaaehtoiset vakuutukset, joilla voidaan varmistaa luoton hoitaminen esimerkiksi työttömyyden, kuoleman tai sairauden varalta. Käytännössä ainakin pankit suosittelevat asiakkaalleen vakuutuksen ottamista, jos kyse on suuresta lainasta. Vakuutusmaksut lisäävät kuitenkin luottokustannuksia ja ne voivat vakuutuksesta ja vakuutusturvasta riippuen olla suuriakin. Vakuutusmaksuun vaikuttaa asiakkaan valitseman vakuutusturvan sisältö, korvausmäärän suuruus, vakuutetun ikä ja sukupuoli. Jos vakuutuksessa tarkoitettu riski kuitenkin toteutuu, velallinen voi hyötyä vakuutuksesta merkittävästikin. Hyötyjänä on luonnollisesti myös luotonantaja, kun vakuutusyhtiö huolehtii luoton maksusta, vaikkei velallinen siihen kykene.

Nykytilan arviointi

Velkaongelmien syntymisen estämisessä on keskeistä, että luotonhakijan maksukyky selvitetään huolellisesti ennen luotonmyöntöä. Vaikka maksukyky olisi kunnossa luottoa myönnettäessä, se voi heiketä luottosuhteen aikana. Syynä voi olla se, että velallisen tulot laskevat tai menot lisääntyvät. Maksukykyyn vaikuttavat muutokset voivat olla tiedossa jo luottoa otettaessa, jolloin niiden vaikutus maksukykyyn voidaan ottaa huomioon lainaa neuvoteltaessa. Jos niitä ei ole voitu ottaa huomioon luottoa otettaessa, luottosopimus voi vaatia uusia neuvotteluja luottosuhteen aikana. Saattaa kuitenkin olla, että velallinen ei ole havainnut tai ymmärtänyt maksukykynsä heikentyneen eikä ole ottanut yhteyttä luotonantajaan riittävän ajoissa asioista neuvotellakseen. Tilanne voi muuttua velkaongelmaksi ja maksuhäiriöksi. Keskeisintä olisikin, että velallisen luottoaikana syntyvät maksuvaikeudet tai niiden uhka havaitaan ajoissa. Mitä aikaisemmassa vaiheessa ongelmiin puututaan, sitä useampia ja edullisempia ratkaisuvaihtoehtoja on yleensä käytettävissä.

Luotonantajat pitävät ongelmana sitä, että velalliset eivät ota heihin ajoissa yhteyttä, kun ongelmia tai niiden uhka ilmenee. Tämä voi johtua siitä, että kuluttajat eivät seuraa omaa talous- ja velkatilannettaan säännöllisesti tai lainkaan, eivätkä välttämättä siihen kykene. Tässä olisi selvästi parantamisen varaa. Valistusta ja neuvontaa koskevilla toimenpide-ehdotuksilla on tältä osin mahdollista kehittää nykytilaa, mutta kyse ei ole välittömistä vaikutuksista.

Luotonantajatkaan eivät yleisesti ja säännöllisesti seuraa kuluttaja-asiakkaidensa maksukykyä. Jos velallinen hoitaa luottoaan, oletetaan asioiden olevan kunnossa. Se, että asiakkaan tilanne ei olekaan kunnossa tai että asiakas on antanut väärän kuvan maksukyvystään jo luoton myöntöhetkellä, paljastuu yleensä vasta, kun luottoa ei makseta ja luottoa ruvetaan perimään. Tämä on velkaongelmien ehkäisyn ja osapuolten kannalta liian myöhään.

Vastuullinen menettely luottosuhteessa

Edellä on ehdotettu harkittavaksi sääntelyä, joka koskisi vastuullista menettelyä luottosuhteessa. Velallisen maksukyvyn seurannan tehostamiseksi vastuulliselle luotonantajalle kuuluisi luottosuhteen aikana jonkinasteinen velvollisuus tarkistaa, pystyykö velallinen selviytymään velvollisuuksistaan. Velallisen taloudellisen tilanteen seuranta voisi tapahtua esimerkiksi siten, että velallisen luottoa hakiessa antamat tiedot maksukyvystään tarkistettaisiin, jos asiakas hakee uutta luottoa tai esittää muutoksia luottosopimuksen ehtoihin.

> Mahdollinen olisi myös sellainen vaihtoehto, jossa luotonantajan tulisi tarkistaa velallisen maksukykytiedot säännöllisin väliajoin. Tällainen seuranta ei kuitenkaan vaikuta tarpeelliselta tai hyödylliseltä ottaen huomioon siitä aiheutuvat kustannukset ja vaiva. Säännöllinen seuranta ei myöskään takaa, että maksuvaikeudet tai niiden uhka havaittaisiin tiettynä hetkenä tehtävässä kyselyssä.

Ongelma siitä, että velalliset ottavat luotonantajaan yhteyttä nihkeästi tai liian myöhään, edellyttäisi toimia yhteydenottokynnyksen madaltamiseksi ja konkreet-

tisen yhteydenoton helpottamiseksi. Yhtenä keinona voisi olla selkeiden neuvojen ja toimintaohjeiden antaminen velalliselle jo luottoa myönnettäessä siitä, miten velallisen tulee toimia, jos maksuvaikeuksia ilmenee tai uhkaa ilmetä. Luotonantajien tulisi myös korostaa, että ne ovat valmiita tekemään muutoksia sopimusehtoihin ja sopimaan vapaaehtoisjärjestelyistä, jos velallisen tilanne muuttuu luottosuhteen aikana, ja kannustaa velallista tällaisissa tilanteissa ottamaan luotonantajaan yhteyttä mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Tällaiset toimintaohjeet on mahdollista kertoa velalliselle, jos lainasta neuvotellaan kasvotusten. Hyvä kuitenkin olisi, että tällaiset ohjeet olisivat myös painettuina annettavaksi velalliselle mukaan tai, jos kyse on kirjallisesta tai sähköisestä hakemuksesta, liitettäväksi kirjallisesti tai sähköisesti toimitettavaan luottopäätökseen.

Yhteydenottokynnystä luotonantajaan voisi madaltaa myös se, että velallinen voisi ottaa yhteyttä tiettyyn henkilöön. Jos velallinen pääsääntöisesti asioisi yhden ja saman yhteyshenkilön kanssa, velallisen asiat voisivat olla nykyistä paremmin hoidettavana. Joillakin pankkien asiakkailla on nykyisin oma pankkineuvoja, mutta ei kaikilla. Pankkineuvojakäytännön soisi laajenevaan kaikkiin pankkien lainaasiakkaisiin – ei pelkästään niihin, joilla on suuria vastuita – sekä myös muihin luotonantajiin.

Edellä on käsitelty talous- ja velka-asioiden yleistä valistusta ja neuvontaa. Yhteiskunnan ja järjestöjen ohella myös luotonantajat voisivat omalta osaltaan osallistua valistuksen ja neuvonnan järjestämiseen. Tältä osin luotonantajien käytännöt vaihtelevat. Yleisemmin neuvoja ollaan valmiita antamaan asianomaiseen luottosuhteeseen liittyvissä asioissa, muttei tätä laajemmin. Suomen Pankkiyhdistys on osallistunut Pankkialan Asiakasneuvontatoimiston perustamiseen ja sitä kautta luottolaitosten voidaan katsoa kantaneen vastuuta asiakkaiden neuvontapalveluista.

> Asiakasneuvontatoimiston muita perustajia ovat Kuluttajavirasto ja Rahoitustarkastus. Toimisto aloitti toimintansa 1998. Sen tarkoituksena on edistää luottamusta pankkien ja niiden asiakkaina olevien kuluttajien ja pienyrittäjien välisessä liiketoiminnassa sekä kehittää vapaaehtoisella yhteistyöllä pankkitoiminnan jokapäiväistä käytäntöä. Toimisto on itsenäinen suhteessa viranomaisiin ja Suomen Pankkiyhdistykseen. Toimisto palvelee pankkialan kuluttaja- ja pienyritysasiakkaita antamalla neuvoja pankkitoimintaan liittyvissä kysymyksissä. Sellaisia ovat mm. pankin ja asiakkaan välisten sopimusten tulkintaan liittyvien ongelmien selvittäminen sekä neuvonta menettelytavoista erimielisyyksien ratkaisemiseksi ja palautteen antamiseksi pankille.
>
> Vuonna 2003 yli 2000 asiakasta otti yhteyttä Pankkialan Asiakasneuvontatoimistoon. Varsinaisissa pankkiasioissa yhteydenottajia oli vajaa 1900 ja arvopaperiasioissa yli 200 yhteydenottajaa.

Luotonantajat voisivat osallistua valistukseen jakamalla asiakkailleen niiden omia tuotteita koskevia esitteitä ja tietoa. Lisäksi olisi hyödyllistä, että luotonantajilta olisi saatavissa myös virallisesti tuotettua tai hyväksyttyä yleistä valistusaineistoa. Luotonantajilla voisi olla jaettavanaan esimerkiksi edellä ehdotetun Taloudenhallinnan neuvottelukunnan tuottamaa tai hyväksymää aineistoa.

Luotonantajilla tulisi myös olla valmiudet antaa neuvontaa omissa asiakassuhteissaan. Oman pankkineuvojan määrittäminen asiakkaalle olisi toivottavaa. Jos tämä ei ole mahdollista, asiakasneuvonnan yhteystiedot tulisi antaa jo luottoa otettaessa ja sen käyttöön tulisi kannustaa. Jos luotonantaja on myynyt luotonhakijalle lainaturvavakuutuksen, luotonantajalta tulee saada neuvoja myös vakuutusasiassa.

Lainanturvavakuutukset voivat antaa merkittävän edun sekä velalliselle että luotonantajalle. Vakuutukset eivät kuitenkaan tarjoa kattavaa turvaa, koska niiden avulla ei välttämättä voi turvautua mitä tahansa suoritusestettä vastaan. Mitä laajemmasta vakuutusturvasta on kyse, sitä kalliimpia vakuutukset myös ovat. Pitkäaikaisissa ja suurissa luotoissa, kuten asuntoluotoissa, vakuutus voi tarjota hyvää suojaa, jos velallisen tulevaisuudessa on epävarmuustekijöitä. Pienissä ja lyhytaikaisissa kulutusluotoissa vakuutus ei välttämättä tarjoa ratkaisua. Velkahallintaohjelman tavoitteiden kannalta on myös otettava huomioon, ettei lainanturvavakuutuksen ottaminen ole itsessään velkaongelmien syntymistä ennalta ehkäisevä toimi eikä se myöskään välttämättä edistä tällaisten toimien kehittämistä velallisen ja luotonantajan puolelta. Vakuutus ei välttämättä myöskään edistä velkaongelmien syvenemisen estämistä esimerkiksi luotonantajan ja velallisen välisillä neuvotteluratkaisuilla, jos vakuutus turvaa luoton maksun.

Lainanturvavakuutusten edut lisäturvan antajana ovat sinällään tärkeitä, mutta vakuutus ei saa vaikuttaa velkaongelmien syntymistä ja syvenemistä estäviin toimiin. Vakuutuksesta huolimatta velalliselta ja luotonantajalta voidaan edellyttää vastuullista menettelyä luottosuhteessa eli luotonantajan osalta muun muassa velallisen neuvontaa ja ohjausta siitä, miten maksuvaikeustapauksissa tulee toimia sekä valmiuksia neuvotella vapaaehtoisjärjestelyistä.

6.5 Maksun viivästyminen, luoton perintä ja neuvotteluratkaisut

Nykytila

Jos velallinen laiminlyö luoton tai sen erän maksamisen, luotonantaja voi ryhtyä perimään luottoerää tai pahimmassa tapauksessa eräännyttää koko luoton. Kulutusluottosuhteissa luotonantaja voi vedota sopimuksen mukaiseen oikeuteen eräännyttää luotto kuluttajan maksuviivästyksen takia vain kuluttajansuojalaissa säädetyin edellytyksin. Edellytyksenä on, että maksu on viivästynyt vähintään kuukauden ja on edelleen suorittamatta. Lisäksi edellytetään, että viivästynyt määrä on kertaluotossa vähintään 10 prosenttia tai, jos siihen sisältyy useampi kuin yksi maksuerä, vähintään viisi prosenttia luoton alkuperäisestä määrästä tai hyödykesidonnaisessa luotossa luottohinnasta taikka käsittää luotonantajan koko jäännössaatavan. Jos kyse on muusta sopimusrikkomuksesta, rikkomuksen tulee olla olennainen.

Luotonantajalla ei kuitenkaan ole oikeutta saattaa voimaan edellä lueteltuja seuraamuksia, jos maksun viivästyminen johtuu niin kutsutusta sosiaalisesta suoritusesteestä eli kuluttajan sairaudesta, työttömyydestä tai muusta siihen verrattavasta hänestä riippumattomasta seikasta. Yleisesti on katsottu, että muut merki-

tykselliset tapahtumat voivat liittyä esimerkiksi muutoksiin velallisen asumistilanteessa tai perhesuhteissa (esimerkiksi avioero tai läheisen kuolema).

Perinnällä tarkoitetaan tässä kaikkia sellaisia toimenpiteitä, joihin velkoja ryhtyy saadakseen vapaaehtoisen suorituksen velalliselta. Velkoja voi periä saatavaansa itse tai antaa perinnän asiamiehelle. Perintätavan valintaan vaikuttavat monet seikat, kuten saatavan laatu ja velkojan resurssit hoitaa perintää itse. Sekä velkoja että asiamies voi perinnässä käyttää vain keinoja, joilla pyritään vapaaehtoiseen velan suorittamiseen. Käytännössä kyse on lähinnä maksukehotuksista, mutta painostuskeinoina voidaan käyttää oikeudenkäynnin uhkaa ja perintäkulujen kasvua.

> Perintätoimintaa saa pääsääntöisesti harjoittaa vain se, jolle on siihen myönnetty toimilupa (laki perintätoiminnan luvanvaraisuudesta 517/1999). Toimiluvan saamisen edellytyksenä on muun muassa hakijan luotettavuus ja vakavaraisuus. Yleisimmin käytettyjä asiamiehiä ovat perimistoimistot sekä asianajo- ja lakiasiaintoimistot.

Velkojan ja asiamiehen suorittamaa perintää koskee saatavien perinnästä annettu laki (513/1999, jäljempänä perintälaki). Perintälaki on yleislaki, joten sitä ei sovelleta, jos muualla laissa säädetään toisin. Se ei myöskään koske ulosottoviranomaisen toimintaa.

Perintälain mukaan perinnässä ei saa käyttää hyvän perintätavan vastaista tai muutoin velallisen kannalta sopimatonta menettelyä. Kuluttajavelalliselle toimitettavan maksuvaatimuksen on oltava kirjallinen, siinä on mainittava velkojan nimi ja osoite, saatavan peruste, eriteltyinä saatavan pääoma, korko, viivästyskorko ja perintäkulut, vaadittu kokonaissumma sekä kenelle, miten ja milloin saatava on maksettava. Lisäksi on muun muassa mainittava mahdollisuudesta esittää huomautuksia ja aika, jonka kuluessa huomautukset on esitettävä sekä myös se, kenelle huomautukset on esitettävä. Maksuvaatimuksen muoto- ja sisältövaatimus ei koske velkojan omaa perintää, vain saatavia ammattimaisesti periviä.

Velallinen on velvollinen korvaamaan perinnästä velkojalle syntyneet kohtuulliset kulut. Kohtuullisuutta arvioitaessa on otettava huomioon saatavan suuruus, suoritettu työmäärä, perintätehtävän tarkoituksenmukainen suoritustapa ja muut seikat. Velallinen ei kuitenkaan ole velvollinen korvaamaan perintäkuluja, jos perinnässä on menetelty hyvän perintätavan vastaisesti tai jos perintää ammattimaisesti harjoittava ei ole täyttänyt maksuvaatimukseen liittyviä lain vaatimuksia. Nämä perintälain säännökset koskevat sekä kuluttaja- että yrityssaatavien perintää.

Perintäkuluille on asetettu yläraja, kun asiamies perii suoraan ulosottokelpoista kuluttajasaatavaa. Kuluttajavelalliselta perittäville perintäkuluille on tällöin asetettu yläraja, enintään 12 euroa perintäkerralta. Määrä vastaa ulosoton taulukkomaksua, joka tulisi velallisen maksettavaksi, jos saatavaa perittäisiin ulosottoteitse. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa se, etteivät kuluttajan suoritettavat perintäkulut vaihtele perintätavan mukaan. Tällaiset asiamiehen perintäkulut ovat myös suoraan ulosottokelpoisia.

Eduskunnalle on maaliskuussa 2004 annettu hallituksen esitys perintälain muuttamisesta. Tarkoituksena on tarkistaa perintäkuluja niiden kohtuullisuuden varmistamiseksi. Tämä ehdotetaan toteutettavaksi määrittelemällä nykyistä yksityiskohtaisemmin velallisen kuluvastuun perusteet sekä säätämällä paitsi yksittäisille perintätoimille myös velallisen kokonaiskuluvastuulle enimmäismäärät. Sääntely koskisi vain kuluttajasaatavien perintää. Lakiehdotuksen mukaan suoraan ulosottokelpoisten kuluttajasaatavien perintäkulut säänneltäisiin nykyiseen tapaan erikseen ottaen huomioon ulosottoperinnästä perittävät maksut.

> Pelkästään kohtuullisuusarviointiin perustuva sääntely ei ole osoittautunut riittäväksi. Kuluttajaviraston perintäkuluselvitysten mukaan perintäkulujen vaihteluväli on erittäin suuri. Esimerkiksi vuonna 2001 riidattoman noin 1 200 markan saatavan ensimmäisestä perintäkirjeestä perityn korkeimman ja alhaisimman perintäkulun erotus oli 520 markkaa (87,46 e). Tämän arvioidaan johtuvan siitä, että jotkut perimistoimistot perivät kulunsa saatavan suuruuden mukaan. Toiset taas perivät kiinteän summan saatavan suuruudesta riippumatta. Myös sillä, ettei perintäalalla ole toimivaa hintakilpailua, arvioidaan olevan vaikutusta.

Lisäksi perintälakia ehdotetaan tarkistettavaksi, jotta velallinen saa velkojalta myös velkatilannettaan koskevat tiedot. Tiedonsaantia koskeva säännös koskisi sekä kuluttaja- että yrittäjäsaatavia.

> Käytännössä on ilmennyt, että velallisilla on ollut vaikeuksia selvittää velkojensa oikeaa määrää. Kyse on tyypillisesti ollut tilanteesta, jossa velkojalla on ollut velalliselta useita saatavia, joita peritään erivaiheisesti ja eri tavoin.

> Velallisten velkojilta perinnässä saamat tiedot ovat ilmeisesti muutoin olleet riittävät ja asianmukaiset. Siten se, ettei perintälain sääntely maksuvaatimuksen muodosta ja vähimmäissisällöstä koske velkojan omaa perintää, ei ole osoittautunut ongelmalliseksi. Lakia valmisteltaessa harkittiin mahdollisuutta, että maksuvaatimuksen vähimmäissisältö koskisi myös velkojan perintää, mutta tätä ei pidetty tarpeellisena. Velkojan oma perintä haluttiin pitää vapaamuotoisena ja lisäksi katsottiin, että velkojan periessä saatavaansa velallinen yleensä tietää, mitä maksuvaatimus koskee.

Nykytilan arviointi

Perinnän ja vapaaehtoisjärjestelyjen merkitystä velkaongelmien syvenemisen estämisessä ja velkaongelmien ratkaisemisessa korostetaan yleisesti. Luottosuhteen osapuolten omat toimet ovat paitsi heidän itsensä myös yhteiskunnan kannalta parhaita. Saatavan perintä oikeus- ja ulosottoteitse sekä muut viranomaisten avulla toteutettavat järjestelyt eivät yleensä tuota velkojan kannalta vapaaehtoisjärjestelyä parempaa ratkaisua. Velallisen kannalta viralliset menettelyt taas lisäävät velallisen maksettavia kuluja, pitkittävät ratkaisua ja tuovat velallisen maksuvaikeudet julkisiksi. Yhteiskunnan resurssien ja talouden kannaltakin on tarkoituksenmukaisempaa ja edullisempaa, että osapuolet pyrkisivät ensin keskenään sopimaan maksu- ja muista järjestelyistä. Virallisiin menettelyihin tulisi turvautua vain, jos ensisijaisemmat vapaaehtoiset keinot eivät ole aktiivisista yrityksistä huolimatta onnistuneet.

Vastuullinen menettely luottosuhteessa

Luotonantajan informointi- ja neuvontavelvollisuuden ensisijaisuutta voidaan korostaa, koska mahdollisimman nopea puuttuminen ongelmaan on tärkeintä. Tarvittaessa velallinen tulee ohjata kunnallisten talous- ja velkaneuvojien puoleen ja mahdollisesti myös Pankkialan Asiakasneuvontatoimistoon.

Konkreettinen yhteydenotto tulisi tehdä velalliselle mahdollisimman helpoksi ja nopeaksi sekä kynnys matalaksi. Tässä suhteessa luotonantajien laskutus- ja maksukehotuskäytäntöjä voitaisiin nykyisestä kehittää. Laskussa ja maksukehotuksessa voitaisiin antaa yhteydenottokehotus ja tarvittavat yhteystiedot. Lisäksi olisi hyvä ilmoittaa, mistä perinnän vaiheesta kulloinkin on kyse. Estettä ei olisi sillekään, että luotonantaja pyrkisi keskustelukontaktiin velallisen kanssa.

Nykyisin luotonantajalla ei ole oikeutta eräännyttää luottoa, jos maksun viivästyminen johtuu niin kutsutusta *sosiaalisesta suoritusesteestä.* Sosiaalinen suorituseste tulisi ottaa huomioon nykyistä laajemmin. Jos maksuvaikeudet johtuvat tällaisesta esteestä, kyse on kuluttajan kannalta vaikeasta tilanteesta, jossa perintätoimet vaikuttavat paitsi kuluttajan kannalta kohtuuttomilta myös luotonantajan kannalta hyödyttömiltä. Parasta olisi, että osapuolet pyrkisivät neuvotteluin löytämään maksuongelmaan ratkaisun ja näin estämään maksuongelman kärjistymisen.

Sosiaalisen suoritusesteen nykyistä laajempi huomioon ottaminen voisi tapahtua vastuullista menettelyä koskevan sääntelyn puitteissa. Jos kuluttajan maksuvaikeudet johtuvat tällaisesta esteestä, luotonantaja ei saisi eräännyttää luottoa, muttei myöskään periä erääntynyttä luottoerää. Lisäksi luotonantajalle syntyisi velvollisuus neuvotella sellaisista maksujärjestelyistä, että kuluttaja pystyy selviytymään luoton maksamisesta. Kyseeseen voisivat tulla maksun lykkäys tai muut maksuaikataulumuutokset, mutta myös maksuvelvollisuuden sovittelu muutoin. Kuluttajan maksuvelvollisuuden määrittäminen vastaamaan velallisen maksukykyä on yleensä kummankin osapuolen edun mukaista.

Lisäksi tulisi harkita, että myös muulla kuin sosiaalisesta suoritusesteestä johtuvalla maksuvaikeudella olisi edellä mainitunlaiset vaikutukset. Tälle olisi tarvetta sen vuoksi, että sosiaalisen suoritusesteen edellytykset ovat verraten vaativat, mikä on otettu huomioon esimerkiksi korkolain uudistuksessa. Lakiin lisätty uusi viivästyskoron sovitteluperuste mahdollistaa sovittelun, jos siihen on muutoin painavia syitä ottaen huomioon viivästysseuraamusten määrä suhteessa velallisen taloudelliseen asemaan. Myöskään yksityishenkilön velkajärjestelyn edellytyksenä ei ole, että velallisen olisi osoitettava maksukyvyttömyytensä johtuvan vain ulkopuolisista tekijöistä.

Tarkoituksena ei kuitenkaan olisi, että luotonantaja olisi velvollinen luopumaan perinnästä ja käymään neuvotteluja missä tahansa maksuvaikeustilanteessa. Tällaiset velvollisuudet edellyttävät painavia syitä ottaen huomioon velan määrä suhteessa kuluttajan taloudelliseen asemaan. Ulkopuolelle voitaisiin rajata tapaukset,

joissa maksuvaikeudet johtuvat velallisen kevytmielisyydestä tai velallinen on muutoin sopimattomasti pyrkinyt välttelemään velkojensa maksua.

Velkojat ovat yhä laajemmin alkaneet ulkoistaa saataviensa laskutusta ja perintää. Myös saatavien myynti erityisesti perimistoimistoille on ilmeisesti lisääntynyt. Ulkoistaminen ja asiamiesperintä voivat olla haitallisia velallisen kannalta, koska tällöin yhteys ja kontakti alkuperäiseen velkojaan voi heiketä. Saatavan myynnissä tämä yhteys katkeaa kokonaan ja velallinen joutuu neuvottelemaan uuden velkojan kanssa.

Nykyiset perintälain säännökset velallisen asemasta perinnässä ja hyvä perintätapa eivät välttämättä ole riittäviä velallisen aseman ja vapaaehtoisjärjestelyjen turvaamiseksi. Perintälaissa ei esimerkiksi ole säännöstä, jonka mukaan velkoja olisi velvollinen perimään saatavaa maksukehotuksin ja pyrkimään neuvotteluratkaisuun ennen asiamiehen puoleen kääntymistä, saatavan myyntiä tai kanteen nostamista tuomioistuimessa. Myöskään asiamiesperinnälle ei ole asetettu vaatimusta neuvotteluratkaisun tarjoamisesta ennen oikeudellisen perinnän aloittamista.

Nykytilaa olisi mahdollista kehittää ilman perintälain tarkistamista vastuullisen menettelyn sääntelyn kautta. Vastuullinen menettely luottosuhteessa voisi edellyttää, ettei luotonantaja voisi myydä saatavaa taikka aloittaa oikeudellista perintää ennen kuin luotonantaja olisi yrittänyt periä saatavaa maksukehotuksin ja ennen kuin velalliselle on annettu mahdollisuus neuvotteluratkaisuun. Tästä olisi etua paitsi velalliselle ja luotonantajalle myös saatavan ostajalle, koska näin voidaan selvittää, onko saatava riitainen tai ovatko velan maksun järjestelyt tarpeellisia.

Jos luotonantaja on siirtänyt saatavansa asiamiehen perittäväksi, vastuullisen menettelyn periaatteiden tulisi yhtä lailla koskea asiamiestä kuin luotonantajaakin. Siten asiamiehenkin tulisi varata velalliselle mahdollisuus vapaaehtoisjärjestelyihin ennen oikeudellisen perinnän aloittamista. Velallisella tulisi myös olla mahdollisuus kääntyä alkuperäisen velkojan puoleen neuvojen tai tietojen kysymiseksi tai neuvotteluratkaisujen aikaansaamiseksi, vaikka saatava olisikin siirretty asiamiesperintään.

Velallisen kannalta olisi myös selkeintä, etteivät useat eri toimijat peri saatavaa yhtäaikaisesti eri menettelyissä. Rinnakkaisesta perinnästä voi aiheutua epäselvyyksiä siitä, kenelle velallinen voi maksaa velkansa vapauttavin vaikutuksin. Epäselvyydet ovat käytännössä liittyneet erityisesti tilanteisiin, joissa yksityistä perintää jatketaan ulosoton rinnalla. Näistä syistä vastuulliseen menettelyyn kuuluisi se, ettei saatavan perinnässä käytetä rinnakkain eri perintämenettelyjä, kuten yksityistä perintää ja ulosottoa.

Luotonantajan tulee huolehtia myös siitä, ettei velalliselta peritä jo maksettua, vanhentunutta tai muuten perusteetonta saatavaa ja että perintä kohdistetaan oikeaan velalliseen. Näissä suhteissa on ollut käytännössä ongelmia. Ilmi on tullut esimerkiksi tapauksia, joissa velkoja on velkajärjestelyn jälkeen vielä pyrkinyt perimään saatavansa täysimääräisesti, vaikka velallinen on maksanut velkojaan maksuohjelman mukaisesti ja siten vapautunut veloistaan maksukykynsä ylittävil-

tä osilta. Toisinaan ongelmana on ollut se, ettei velalliselle ole palautettu velkakirjoja, vaikka velka on kokonaan suoritettu.

Olisi hyvä, jos edellä esitetyt periaatteet koskisivat muitakin velkasuhteita kuin kulutusluottoja. Se, voisiko tämä olla mahdollista ja missä määrin, tulisi selvittää erikseen.

Yrityssaatavien perintä

Perintälaissa on useita erityissäännöksiä kuluttajasaatavien perinnästä. Esimerkiksi kuluttajasaatavaa koskevan maksuvaatimuksen muoto ja sisältö on säännelty. Kuluttajasaatavasta ei myöskään yleensä saa vaatia maksua tuomioistuimessa ennen kuin maksuvaatimus on toimitettu ja siinä mainitut maksu- ja huomautusajat ovat kuluneet.

> Perintälain esitöiden (HE 199:1991) mukaan maksuvaatimuksen yksilöimisellä tähdätään siihen, että velallinen voi varmistua saatavan perusteen ja määrän oikeellisuudesta. Menettelyohjeet taas ovat tärkeitä, jotta velallinen tietää, miten hänen on meneteltävä, jos hän pitää perintää aiheettomana. Lisäksi todetaan, että on kohtuullista, että kuluttajavelallinen saa perittäväksi siirretystä saatavasta ainakin yhden maksumuistutuksen ennen velkomisoikeudenkäyntiä, jotta hänellä olisi tilaisuus selvittää asia ja korjata esimerkiksi unohtamisesta johtuva laiminlyönti ilman oikeudenkäynnistä aiheutuvia hankaluuksia ja kustannuksia.

Vaikka esimerkiksi maksuvaatimuksen sisältöä koskeva säännös ei koske yrittäjäsaatavia, tilanne ei tältä osin ole kuitenkaan sääntelemätön. Yksilöidyn maksuvaatimuksen ja selkeiden maksuohjeiden katsotaan yleisesti kuuluvan hyvään perintätapaan. Perintälain esitöiden mukaan hyvän tavan vastaista on nimenomaisesti väärien tai harhaanjohtavien tietojen antaminen maksun laiminlyönnin seuraamuksista, tarpeettomien kustannusten tai tarpeettoman haitan aiheuttaminen velalliselle sekä velallisen yksityisyyden suojan vaarantaminen.

Perintälain uudistuksessa oli alun perin tarkoituksena säännellä perintäkulut myös yrityssaataville, sillä nykytilan ongelmien katsottiin koskevan yhtä lailla yrittäjiä. Yrittäjiä edustavat järjestöt kuitenkin katsoivat, ettei yrityssaatavien perintää tai perintäkuluja ole tarpeen säännellä nykyistä tarkemmin, joten uudistusta ei ulotettu yrityssaataviin. Muutoin yrityssaatavien perintää ei pohdittu.

Kuluttaja- ja yrityssaatavien erilainen asema perintälaissa herättää kuitenkin velkahallintaohjelman ja sen tavoitteiden kannalta kysymyksen siitä, tulisiko yrityssaatavien sääntelyä lähentää kuluttajasaataviin. Edellä selvitetyillä hallituksen esityksen perusteluilla olisi merkitystä myös pienyrittäjävelallisille, jotka voidaan usein asemaltaan, tiedoiltaan ja taidoiltaan rinnastaa kuluttajaan. Velkaongelmien syntymisen ja syvenemisen estämiseksi olisi tärkeää, että myös yrittäjävelallinen saa asiamieheltä oikeat ja riittävät tiedot velkojan saatavasta mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Lisäksi yrittäjävelallisella tulisi olla tilaisuus reagoida maksuvaatimukseen ja tarvittaessa reklamoida vaatimuksen virheellisyydestä tai esittää velan maksun järjestelyjä ennen kuin saatavaa aletaan periä tuomioistuinteitse, josta aiheutuu lisäkuluja. Velkahallintaohjelman tavoitteiden näkökulmasta kysei-

set säännökset voisivat siten parantaa ja selkeyttää pienyrittäjän asemaa perinnässä.

6.6 Vakuusoikeuksiin liittyviä kysymyksiä

Nykytila

Luotonantaja voi edellyttää luoton maksamisen turvaamiseksi vakuutta tai takausta. Kauppakaaressa säädetään luotonantajan tiedonantovelvollisuudesta suhteessa pantinantajavelalliseen ja takauslaissa suhteessa takaajaan ja vierasvelkapantinantajaan. Ennen panttaussitoumuksen antamista luotonantajan on kauppakaaren mukaan selvitettävä pantin antajana olevalle luonnolliselle henkilölle ne edellytykset, joiden perusteella suoritus voidaan periä pantista, ja muut panttaukseen liittyvät olennaiset seikat. Ennen takauksen antamista luotonantajan on selvitettävä yksityistakaajalle takauksen piiriin kuuluvat velat liitännäiskustannuksineen, ne edellytykset, joiden perusteella suoritusta voidaan vaatia takaajalta, sekä muut takaajan asemaan olennaisesti vaikuttavat seikat. Lisäksi luotonantajan on ilmoitettava yksityistakaajalle sellaisista velallisen sitoumuksista ja muista tämän maksukykyyn liittyvistä seikoista, joilla voidaan olettaa olevan merkitystä takaajalle. Säännöksiä on annettu niin ikään luotonantajan tiedonantovelvollisuudesta takauksen aikana. Jos luotonantaja laiminlyö tiedonantovelvollisuutensa, takaajan vastuuta voidaan sovitella. Takaajaan sovellettavat säännökset koskevat myös vierasvelkapantinantajaa.

Kauppakaaren mukaan pantinhaltija saa myydä irtaimen pantin ja ottaa saatavansa kauppahinnasta, jos

1) saatava on erääntynyt maksettavaksi;
2) pantin omistajalle on saatavan erääntymisen jälkeen ilmoitettu, että jollei saatavaa makseta tietyn, vähintään yhden kuukauden pituisen ajan kuluessa ilmoituksesta, esine myydään; ja
3) ilmoituksessa mainittu aika on kulunut, eikä saatavaa ole maksettu.

Jos pantiksi on annettu pantin omistajan asuntoon liittyviä osakkeita, pantin omistajalle on varattava saatavan maksamiseen vähintään kahden kuukauden pituinen aika. Säännös on asunto-osakkeita lukuun ottamatta tahdonvaltainen, ja käytännössä siitä poiketaan ilmeisesti säännönmukaisesti.

Irtaimen pantin myymisessä on muutoin soveltuvin osin noudatettava, mitä elinkeinonharjoittajan oikeudesta myydä noutamatta jätetty esine annetussa laissa (688/1988) säädetään. Kyseisessä laissa säädetään muun muassa huutokauppamyynnin ajankohdan ja paikan ilmoittamisesta pantin omistajalle. Lisäksi siihen sisältyy yleinen vaatimus siitä, että esinettä myytäessä on otettava huomioon myös pantin omistajan edut. Etujen huomioon ottamisella tarkoitetaan mahdollisimman hyvää myyntitulosta. Huolenpitovelvollisuuden laiminlyönnistä seuraa vahingonkorvausvastuu. Jos pantin omistaja on asetettu konkurssiin, sovelletaan kuitenkin konkurssia koskevia säännöksiä.

Irtaimen pantin realisoinnin tapaa, tavoiteltavaa realisointitulosta tai ajankohtaa ei ole muutoin yksityiskohtaisesti säännelty. Pantinhaltijan harkintavalta pantin realisoinnin suhteen on laaja. Pantti voidaan myydä yksityisesti, vapaaehtoisella huutokaupalla tai realisoida myös ulosoton kautta, jos pantinhaltijalla on ulosottoperuste.

Panttioikeudesta kiinteistöön on annettu erityissäännöksiä.

Nykytilan arviointi

Takausta koskeva lainsäädäntö on melko uutta ja siten ajantasaista. Sen sijaan esinevakuusoikeuksia koskeva sääntely on paikoin vanhaa, hajanaista ja aukollista. Keskeinen merkitys on oikeuskäytännöllä ja -periaatteilla. Esinevakuusoikeuksia koskevan sääntelyn kokonaisuudistus olisi kuitenkin resursseja ja aikaa vaativa lainsäädäntöhanke.

Pantin realisoinnilla on keskeinen merkitys velkasuhteen osapuolten oikeuksien ja velvollisuuksien selvittelyssä. Siksi erityisesti irtaimen pantin realisointiin liittyvien kysymysten vähäinen ja jossain määrin epäselväkin sääntely kiinnittää huomiota. Vapaamuotoista panttirealisointia koskevat lähinnä yleisluontoiset säännökset, jotka sisältyvät elinkeinonharjoittajan oikeudesta myydä noutamatta jäänyt esine annettuun lakiin. Kyseinen laki on kuitenkin ensisijaisesti laadittu muuta oikeussuhdetta kuin panttausta varten, joten säädöksen käsitteetkään eivät suoraan sovellu panttaukseen. Kiinteistöpanttioikeuden realisoinnissa puutteena taas voidaan pitää sitä, että realisoinnin ajankohdan valintaa ei ole säännöksin ohjattu.

Pantin realisointia olisi mahdollista selventää ja tarkentaa sääntelyllä, joka koskisi vastuullista menettelyä luottosuhteessa. Vastuullisuuden vaatimus ulottuisi myös luottoa turvaavaan panttaukseen. Luotonantajan tulisi vakuuden realisoinnissa ottaa huomioon myös vakuuden antajan edut. Tämä tarkoittaisi erityisesti sitä, että vakuuden realisoinnin tavan ja ajankohdan valintaa tulisi ohjata pyrkimys parhaaseen mahdolliseen lopputulokseen. Ajankohtaa koskeva harkinta koskisi myös kiinteistöpantin realisointia. Realisoinnin kustannukset ja realisointiin kuluva aika olisivat kuitenkin huomioon otettavia seikkoja.

Sääntelyn tarkoituksena olisi erityisesti toimia ennalta estävästi ja pantinhaltijan toimintaa ohjaavasti. Pyrkimys parhaasta mahdollisesta realisointituloksesta hyödyttää paitsi luotonantajaa myös velallista, koska realisoinnin lopputulos vaikuttaa velallisen jäljelle jäävän vastuun määrään. Myös yleisesti markkinoiden kannalta on parempi, että pantattu omaisuus realisoidaan samoilla periaatteilla kuin muukin omaisuus.

Vastuulliseen menettelyyn kuuluisi myös se, että pantinhaltijalla olisi tilintekovelvollisuus pantin realisoinnin tuloksesta ja jäljelle jäävästä velkamäärästä, kun pantinhaltija realisoi pantin omatoimisesti. Tiedon puute näistä seikoista on käytännössä aiheuttanut epätietoisuutta ja jossain määrin myös epäluuloisuutta pantinhaltijaa kohtaan.

6.7 Velkasovinto-ohjelma ja muu sovintoja tukeva yhteistyö

Nykytila

Moni yksityishenkilö joutui 1990 –luvun laman aikana mittaviin ylivelkaongelmiin. Useiden henkilöiden velkaongelmat on voitu ratkaista yksityishenkilön velkajärjestelyn tai vapaaehtoisten sovintoratkaisujen avulla. Tästä huolimatta on arvioitu, että Suomessa olisi edelleen kymmeniä tuhansia henkilöitä, joiden velkaongelmat ovat peräisin 1990 –luvun lama-ajalta.

Vuonna 2002 valtiovalta, Suomen Pankkiyhdistys r.y. ja Takuu-Säätiö käynnistivät kaksivuotisen vapaaehtoisen velkasovintohankkeen, jonka tavoitteena on auttaa niitä lamavelallisia, jotka ovat jääneet velkajärjestelyn ja muiden järjestelmien ulkopuolelle tai joiden aikaisemmat yritykset velkaongelmiensa ratkaisemiseksi eivät ole onnistuneet. Velkasovintohankkeen tarkoituksena on, että pankkivelkojat ottavat yhteyttä lama-aikana velkaantuneisiin velallisiinsa ja pyrkivät sopimaan heidän kanssaan vapaaehtoisista maksujärjestelyistä. Myös keskeiset perintäalan edustajat liittyivät velkasovintohankkeeseen.

Valtiovalta sitoutui hankkeessa siihen, että velallisilla on mahdollisuus saada sovintoasiassa riittävästi neuvontaa. Tämän toteuttamiseksi on kiinnitetty huomiota talous- ja velkaneuvojien resursseihin, kouluttamiseen ja ohjeistukseen.

Varattomien velkasovintomenettelyä kevennettiin keväällä 2003. Nämä velalliset voivat saada yksinkertaistetussa menettelyssä, jossa viranomainen vahvistaa asiakkaan taloudellisen aseman, nk. nollaohjelman, jossa velallinen saa kaikki velkansa välittömästi anteeksi.

Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen touko-kesäkuussa 2003 ratkaistuista velkasovintoasioista tekemän tutkimuksen mukaan runsaalla puolella velallisista on yrityssidonnaisia velkoja joko velallisena tai takaajana. Noin neljäsosa sovinnoista tarkoitti kertasuoritusta ja loput yleensä noin viiden vuoden maksuohjelmaa. Sovinnoilla velkojat saavat perittyä noin 10 % saatavistaan. Tutkimuksen mukaan sovinto on sitä vaikeampaa, mitä useampaa velkojaa sovinto koskee.

Velkasovinto-ohjelma päättyy sovitun aikataulun mukaisesti 31.8.2004. Maaliskuun loppuun 2004 mennessä velkojat olivat lähettäneet lähes 98 000 velalliselle yhteydenottokirjeen, johon runsas kuudesosa velallisista vastasi. Sovintoja on tehty tähän mennessä noin 3 000.

Myös erilaisin verkostoyhteistyön keinoin voidaan edesauttaa sovintojen syntymistä velkasuhteissa. Esimerkiksi Kirkon diakoniarahasto on kolmen vuoden ajan verkostoyhteistyössä edesauttanut sovintojen syntyä velkaongelman ratkaisemiseksi. Myös paikallisten velkajärjestelytoimikuntien työllä on merkitystä vapaaehtoisjärjestelyjen syntymisessä.

> Lahdessa ja sen ympäristökunnissa on vuodesta 1993 lähtien toiminut velkajärjestelytoimikunta. Toimikunnan perustaminen liittyy vuonna 1992 tehtyyn sopimukseen velkajärjestelytoimikuntien perustamisesta. Sopimuksen ovat allekirjoittaneet

muun muassa useat ministeriöt, Kuluttajavirasto, Takuu-Säätiö sekä eri järjestöt. Sopimuksen tarkoituksena on edistää vapaaehtoisuuteen perustuvia sovintoratkaisuja velallisten ja velkojien välillä. Sopimusten osapuolten tehtävänä on ollut huolehtia, että koko maahan perustetaan vapaaehtoisuuteen perustuvia velkajärjestelytoimikuntia.

Lahden velkajärjestelytoimikuntaan, nykyiseltä nimeltään velkajärjestelytyöryhmään, kuuluu edustajia talous- ja velkaneuvonnasta, kunnista, työvoimatoimesta, verotoimesta, kihlakunnanvouti, käräjätuomareita, alueella toimivien pankkien antolainauksen johtajat sekä selvittävät. Työryhmä on kokoontunut 1-2 kertaa vuodessa. Painopisteinä ovat olleet taloudellisten ongelmien ratkaiseminen ja taloudenhallinnan tietouden lisääminen.

Lahden lisäksi paikallinen velkajärjestelytoimikunta toimii ainakin Helsingissä.

Nykytilan arviointi

Vapaaehtoinen velkasovinto-ohjelma on velkojilta merkittävä kädenojennus lamaaikana velkaantuneille. Ohjelma on myös osoitus siitä, että vapaaehtoisillakin toimilla voidaan käytännössä edistää ylivelkaisten asemaa ja ratkaista velkaongelmia.

Velkasovinto-ohjelman toimeenpanossa huomiota on erityisesti kiinnitetty ohjelman tavoittamien velallisten ja syntyneiden sovintojen vähäiseen määrään. Lukujen on arvioitu osoittavan, että osa lamavelkaantuneista on luopunut toivosta ja syrjäytynyt.

Velkasovinto-ohjelma päättyy sovitun aikataulun mukaisesti. Ohjelman osapuolet ovat korostaneet, että sovinto-ohjelman päättyminen ei merkitse vapaaehtoisten sovintojen päättymistä. Sovintoja on tehty ennen ohjelmaakin, ja niitä tullaan tekemään myös jatkossa. Tällaista linjausta voidaan pitää tärkeänä. Sovinto-ohjelmassa kertynyttä neuvottelu- ja sovintomenettelykokemusta tulisi hyödyntää pankeissa ja perintätoimistoissa myös jatkossa esimerkiksi toimeenpantaessa vastuulliseen menettelyyn luottosuhteessa kuuluvia periaatteita.

Velkaneuvonnan resursseja lisättiin merkittävästi ohjelman toimeenpanemiseksi. Vaikka ohjelma päättyy elokuun lopussa, velkaneuvonnan resurssit säilyvät entisinä vuoden loppuun asti. Näin varmistetaan se, että velalliset saavat tarvittaessa neuvonta-apua vielä elokuun jälkeen vireillä olevissa sovinnoissa. On kuitenkin tärkeää, että velkaneuvonnan lisäresurssit vakiinnutetaan, sillä nykyisille resursseille on tarvetta myös velkasovinto-ohjelman jälkeen. Velkasovinto-ohjelma on selvästi aktivoinut velallisia hakemaan apua velkatilanteensa selvittämiseksi, mikä näkyy muun muassa velkaneuvonnan asiakasmäärän nousuna. Myös yksityishenkilön velkajärjestelyjen määrä on kääntynyt kasvuun. Lisäresursseille on siten tarvetta paitsi velkaneuvonnan ruuhkien purkamiseksi myös ennaltaehkäisevän talousneuvonnan järjestämiseksi. Nykyisten resurssien säilyttäminen aiheuttaa yhteiskunnalle todennäköisesti mittavia säästöjä toimeentulotuki- ja muissa sosiaalimenoissa sekä työttömyysturvan rahoittamisessa.

Myös muut velkasovintoja edesauttavat yhteistyön ja verkottumisen muodot, kuten kirkon diakoniarahaston ja paikallisten velkajärjestelytoimikuntien toiminta, ovat merkityksellisiä.

6.8 Velkojan ja velallisen vastuu maksukyvyttömyysmenettelyissä

Vastuullisen menettelyn luottosuhteissa tulisi koskea myös virallisia maksukyvyttömyysmenettelyitä. Ulosottolain 1 luvun 19 §:ään (*Asianmukaisuuden vaatimus*) on kirjattu tavoite siitä, että ulosottomiehen tulee edistää vastaajan omatoimisuutta ja asianosaisten välistä sovinnollisuutta ulosottoasiassa sopivalla tavalla.

Lisäksi useissa muissa ulosottolain säännöksissä säädetään mahdollisuus lieventää ulosmittausta tai myöntää lisää vapaakuukausia, jos velkoja suostuu helpotuksiin. Ulosottolain kokonaisuudistuksen 3. vaiheen esityksessä tullaan ehdottamaan, että ulosmitatun omaisuuden myynti muutoin kuin huutokaupalla olisi mahdollista, jos velallinen ja velkojat siihen suostuvat.

Vastuullinen menettely ulosotossa merkitsee sitä, että velkoja aidosti harkitsee tilannetta velallisen kannalta ja toisaalta velallinen menettelee vastuullisesti harkitessaan suostumuksen antamista esimerkiksi vapaaseen myyntiin. Koska kyseessä ovat kuitenkin ulosottolain mukaan suostumusta edellyttävät toimet, sanktiota ei ole syytä ehdottaa. On kiinnitettävä huomiota myös siihen, ettei asiamiesperintä saisi johtaa siihen, että ulosottolakiin kirjattu asianmukaisuuden vaatimus jää toteutumatta liian tiukan velkojapolitiikan johdosta.

Ulosottomenettelyssä velallisella on vastuu siitä, että hän ilmoittaa totuudenmukaisesti ulosottoselvityksessä tai ulosottomiehen muutoin sitä tiedustellessa, mitä omaisuutta hänellä on. Jos velallinen salaa omaisuuttaan ulosotossa tai on piilottanut sitä velkojien ulottumattomiin, saattaa ulosottopetoksen tai velallisen epärehellisyyden tunnusmerkistö täyttyä.

Velkajärjestelyssä velallisella on laaja myötävaikutusvelvollisuus menettelyn eri vaiheissa. Maksuohjelma voidaan määrätä jopa raukeamaan, jos velallinen on olennaisesti laiminlyönyt maksuohjelman noudattamisen ilman hyväksyttävää syytä tai on laiminlyönyt myötävaikutusvelvollisuutensa esimerkiksi velkaantumalla ilman välttämättömään toimeentuloonsa liittyvää perustetta.

Myös uuteen konkurssilakiin sisältyy suhteellisen laaja velallisen myötävaikutusvelvollisuus etenkin pesäluettelon ja velallisselvityksen laadintavaiheessa. Velallisen tulee muun muassa antaa pesänselvittäjälle tämän tarvitsemat tiedot ja asiakirja-aineisto.

6.9 Valtion ja muiden julkisyhteisöjen velkojapolitiikka

Eri yhteyksissä on esitetty, että julkisyhteisöjen kanssa on vaikeampaa saada aikaan vapaaehtoisia järjestelyjä kuin yksityisten velkojien kanssa. Silloin, kun sovintojärjestelyn aikaan saaminen edellyttää kaikkien velkojien suostumusta, yksittäisenkin velkojan kielteinen kanta aiheuttaa sen, ettei sovintoa saada voimaan

muidenkaan osalta. Kielteinen suhtautuminen vapaaehtoisjärjestelyihin vaikuttaa myös neuvotteluihin käytännössä ja voi pitkittää niitä. Myös julkisyhteisövelkojien vastaantuloa tai sen vähäisyyttä maksukyvyttömyysmenettelyissä on arvosteltu.

Oikeusministeriön aloitteesta ja valtiovarainministeriön käytännön toimenpitein on keväällä 2004 ryhdytty selvittämään valtion saatavien perintään liittyviä toimintatapoja ja toimivaltuuksia. Tavoitteena on muun muassa selvittää mahdollisuutta ja tarvetta valtion yhteiselle velkojapolitiikalle.

Tällainen selvitystyö on tärkeä. Sellaiset säännökset ja käytänteet, jotka mahdollisesti estävät tai vaikeuttavat julkisvelkojien vastaantuloa, ovat ristiriidassa velkahallintaohjelmalle asetettujen tavoitteiden kanssa. Vastuullisen luotonannon yhteydessä esitetty periaate siitä, että vapaaehtoisjärjestelyihin tulisi pyrkiä ennen kuin turvaudutaan virallisiin menettelyihin, tulisi koskea julkisyhteisövelkojia yhtä lailla kuin yksityisiä velkojia. Eräät tärkeimmät julkisyhteisöjen saatavat, kuten verot, eivät synny samalla tavoin sopimuksen perusteella kuin luottosuhteeseen perustuvat yksityisten velkojien saatavat. Julkisyhteisöillä ei myöskään ole samanlaisia mahdollisuuksia valita, kenen kanssa velkasuhde perustetaan, ovat huomioon otettavia seikkoja arvioitaessa julkisyhteisön velkoja-asemaa. Ne eivät kuitenkaan ole riittäviä perusteita estämään julkisyhteisövelkojan suostumasta pääoman leikkauksiin tai muihin järjestelyihin virallisten menettelyjen ulkopuolella.

Myös muiden vastuulliseen menettelyyn kuuluvien periaatteiden tulisi soveltuvin osin koskea myös julkisyhteisöjen saatavia. Velalliselle tulisi ilmoittaa alkuperäisen velkojan tai tämän edustajan nimi ja yhteystiedot, vaikka julkisyhteisö siirtäisikin saatavansa asiamies- tai ulosottoperintään. Näin voidaan varmistaa se, että velallinen voi tarvittaessa ottaa yhteyttä alkuperäiseen velkojaan neuvoja kysyäkseen tai maksujärjestelyistä neuvotellakseen.

VII Vapaaehtoiset järjestelyt

Vapaaehtoisia järjestelyjä käsitellään eri yhteyksissä. Katso muun muassa jaksot 6.4, 6.5, 6.7 ja 6.8.

VIII Tuomioistuin- ja maksukyvyttömyysmenettelyt

Jaksossa VI ja VII käsitellyt vapaaehtoisuuteen perustuvat toimet ja järjestelyt eivät välttämättä johda yksittäisen velan maksamiseen tai tätä laajemman maksukyvyttömyysongelman ratkaisemiseen. Tällöin käytettävissä on erilaisia virallisia keinoja ja järjestelyjä.

Velkaa voidaan ensinnäkin periä ulosottomenettelyssä. Jos velkojan saatava on niin kutsuttu yksityisoikeudellinen saatava, kuten kulutusluottosaatava, velkojan on ennen ulosottoviranomaisten puoleen kääntymistä hankittava tuomioistuimen ratkaisu täytäntöönpanon perusteeksi. Verot ja julkiset maksut ovat suoraan ulosottokelpoisia eli täytäntöönpantavia ilman tuomioistuimen ratkaisua.

Vaikea maksukyvyttömyystilanne voidaan pyrkiä ratkaisemaan virallisessa maksukyvyttömyysmenettelyssä. Maksukyvyttömyysmenettelyllä tarkoitetaan yleisesti yleistäytäntöönpanoa, joka perustuu velallisen maksukyvyttömyyteen ja koskee samanaikaisesti velallisen kaikkia velkoja ja kaikkea omaisuutta. Suomessa on kolme maksukyvyttömyysmenettelyä: konkurssi, yrityksen saneeraus ja yksityishenkilön velkajärjestely.

8.1 Tuomion tai päätöksen hankkiminen

Nykytila

Jos velkojan tai asiamiehen suorittama perintä ei johda suorituksen saamiseen velalliselta, velkojan tulee hankkia tuomioistuimen päätös voidakseen periä saatavaa ulosottoteitse. Yksityisoikeudellisten saatavien ulosottoperintä edellyttää yleisesti tuomioistuimen ratkaisua.

Jos saatava ei velkojan käsityksen mukaan ole selvä ja riidaton, velkomusasia tulee laittaa vireille normaalissa riita-asian oikeudenkäynnissä. Tällöin asia käsitellään ensin kirjallisessa valmistelussa, sitten suullisessa valmistelussa ja lopuksi pääkäsittelyssä.

Velkomusasiat ovat kuitenkin yleensä varsin selviä eikä velkojan ja velallisen kesken ole erimielisyyttä saatavan määrästä tai perusteesta. Selvä ja riidaton velkomusasia laitetaan vireille normaalia suppeammalla haastehakemuksella, jonka käräjäoikeus antaa velalliselle tiedoksi ja johon velallista pyydetään vastaamaan määräajassa. Jollei velallinen anna määräajassa vastaustaan tai esitä vastauksessaan mitään perusteita kiistämiselleen tai esittää perusteen, jolla ei ole selvästi vaikutusta asian ratkaisemisessa, käräjäoikeus voi ratkaista asian yksipuolisella tuomiolla. Jos taas velallinen vastustaa vaatimusta, asian käsittelyä jatketaan varsinaisessa oikeudenkäyntimenettelyssä.

> Haastehakemus voidaan lähettää atk:n avulla käräjäoikeuden tietojärjestelmään, jos velkojalla tai tämän asiamiehellä on tarvittavat tekniset valmiudet. Haastehakemuksesta laaditaan käräjäoikeudessa haaste, joka lähetetään elektronisena kirjeenä postin tietojärjestelmään. Lopullisessa määräpäässä elektroninen kirje muu-

tetaan tavalliseksi kirjeeksi. Haastehakemuksen ja siitä laaditun haasteen avulla käräjäoikeudessa tehdään myös asian lopullinen ratkaisu.

Yksipuolinen tuomio voidaan panna välittömästi täytäntöön niin kuin lainvoimainen tuomio. Velallisen muutoksenhakukeinona on takaisinsaanti käräjäoikeuteen.

Riita-asian oikeudenkäyntimenettelyssä pääperiaate on, että jutun hävinnyt osapuoli on velvollinen korvaamaan jutun voittaneen asianosaisen oikeudenkäyntikulut. Oikeudenkäyntikulut koostuvat muun muassa oikeudenkäyntimaksusta ja mahdollisen asiamiehen palkkiosta ja kuluista. Vaikka mahdollinen oikeusturvavakuutus kattaisi vakuutetun omat oikeudenkäyntikulut, siitä ei korvata vakuutetun maksettaviksi tuomittuja vastapuolen oikeudenkäyntikuluja.

Yksipuolisella tuomiolla ratkaistussa velkomusasiassa tuomioistuimen tulee viran puolesta arvioida vastapuolen maksettaviksi tuomittavien oikeudenkäyntikulujen määrä ottaen huomioon haastehakemuksen edellyttämä tarpeellisen työn määrä, saatavan suuruus ja välttämättömät kulut.

Oikeusministeriön tarkemmissa määräyksissä oikeudenkäyntikuluille on asetettu perustaksa (tavanomainen asia) ja korkea taksa (tavanomaista vaativampi asia), jotka määräytyvät velan pääoman määrän mukaan. Esimerkiksi jos velan pääoma on enintään 250 euroa, oikeudenkäyntikulujen perustaksa on 190 euroa ja korkea taksa 265 euroa. Taulukon mukaisista taksoista on mahdollista poiketa erityisen painavista syistä.

Summaarisia velkomusasioita tuli vuonna 2003 vireille noin 145 000 (riita-asioita kaikkiaan noin 154 000). Hyvin pieni osa summaarista velkomusasioista riitautuu velallisen vastustuksen vuoksi. Käsittelyaika on melko lyhyt, vuonna 2003 keskiarvo oli 2,1 kuukautta. Yli puolet summaarisista velkomusasioista käsitellään käräjäoikeudessa automaattisen tietojenkäsittelyn avulla.

Summaarista velkomusasiaa ei käräjäoikeudessa välttämättä ratkaise tuomari, sillä ratkaisuvaltaa on voitu siirtää kansliahenkilökunnalle. Vuonna 2003 kansliahenkilökunta ratkaisi summaarisista asioista 85 % ja notaarit 12 %. Henkilötyövuosia summaarisiin asioihin kului vuonna 2003 henkilöstöryhmittäin seuraavasti: kansliahenkilökunta 103, haastemiehet 61, notaarit 28, tuomarit 9 ja käräjäviskaalit 3.

Oikeusministeriön oikeushallinto-osaston arvion mukaan summaaristen asioiden tiedoksiantotehtäviä (vuonna 2004) hoitaa 61 haastemiestä (kaikkiaan 272). Lisäksi summaarisia asioita (ja kiinteistöasioita) käsittelee 338 toimistohenkilökuntaan kuuluvaa (kaikkiaan 1194), 106 notaaria (kaikkiaan 220), 13 käräjäviskaalia (kaikkiaan 43) ja 20 tuomaria (kaikkiaan 459).

Nykytilan arviointi

Käräjäoikeuksissa käsitellään merkittävä määrä summaarisia velkomusasioita. Valtaosa niistä ratkaistaan yksipuolisella tuomiolla, kun velallinen ei vastusta velkojan vaatimusta. Velkojalle kyse on perintäprosessin välttämättömästä osasta, täytäntöönpanoperusteen hankkimisesta ulosottoa varten. Velkojan ja velallisen

samoin kuin yhteiskunnankin kannalta on tärkeää, että täytäntöönpanoperusteen hankkiminen on yksinkertaista, nopeaa ja edullista.

Nykyistä summaaristen velkomusasioiden käsittelyä voidaan pitää verraten yksinkertaisena. Velkojan tehtäväksi jää normaalia suppeamman haastehakemuksen laatiminen. Haasteen tiedoksiantamisesta huolehtii käräjäoikeus. Jos velallinen ei vastusta velkojan vaatimusta, asia ratkaistaan kirjallisessa valmistelussa. Tällöin asian käsittelyvaiheita on vähän, ja menettelyn kestokin on lyhyt. Erityisesti automaattisen tietojenkäsittelyn voidaan katsoa merkittävästi helpottaneen, rationalisoineen ja nopeuttaneen menettelyä. Saatuaan yksipuolisen tuomion velkojan on kuitenkin vielä erikseen haettava ulosottoa.

Täytäntöönpanoperusteen hankkimisen edullisuus on keskeinen kysymys erityisesti velallisen kannalta. Oikeudenkäyntikulujen ei tulisi kohtuuttomasti lisätä velallisen maksurasitusta, koska kyse on saatavasta, josta ei ole erimielisyyttä osapuolten kesken. Vuonna 2001 toteutetulla oikeudenkäyntikulujen taulukoimisella pyritään nimenomaan varmistamaan se, että velalliselta summaarisessa menettelyssä perittävät oikeudenkäyntikulut ovat kohtuullisia.

Summaarisesta menettelystä aiheutuu kuluja myös käräjäoikeuksille ja yleisemmin valtion taloudelle. On tärkeää, että nämäkin kulut ovat kohtuullisia. Erityisesti laajalla atk-käsittelyllä samoin kuin ratkaisuvallan delegoinnilla voidaan vaikuttaa hallinnollisten kulujen rationalisoimiseen.

Viime vuosina on useissa yhteyksissä kiinnitetty huomiota kysymykseen siitä, onko summaaristen velkomusasioiden käsitteleminen tuomioistuimissa tarpeellista ja tarkoituksenmukaista. Tuomioistuinten perustehtävä on käsitellä riita- ja rikosasioita. Hyvin pieni osa, vain muutama prosentti summaarista velkomusasioista riitautuu velallisen vastustuksen vuoksi. Valtaosassa asioita tuomioistuimen tehtävä rajoittuu muodollisen täytäntöönpanoperusteen antamiseen eikä tällainen tehtävä juurikaan sisällä oikeudellista harkintaa.

Ulosotto 2000 –toimikunta (KM 1998:2) piti yhtenä summaarisen menettelyn kehittämisvaihtoehtona sitä, että riidattoman saatavan vahvistamisvaihe siirrettäisiin käräjäoikeudelta ulosottoviranomaiselle. Jos velallinen riitauttaa saatavan, asia siirrettäisiin käräjäoikeuteen. Toisena vaihtoehtona toimikunnassa oli esillä saatavan vahvistamisesta luopuminen kokonaan. Tällöin saatavan periminen määrätyllä tavalla vapaaehtoisesti ennen ulosottoa synnyttäisi olettaman saatavan riidattomuudesta. Tässäkin vaihtoehdossa velallisella olisi mahdollisuus vastustaa velkojan vaatimusta ja näin saada asia käräjäoikeuden käsiteltäväksi.

Tuomioistuimet 2000 –luvulle perusselvityksessä asetettiin periaatteellinen tavoite, jonka mukaan summaaristen asioiden lukumäärää tulisi vähentää ja näin vapauttaa resursseja. Uuden menettelyn tai nykyisen menettelyn siirtämistä toiseen virastoon ei pidetty perusselvityksessä järkevänä tai tarkoituksenmukaisena. Jatkokehittämisen suhteen perusselvityksessä viitattiin Ulosotto 2000 –toimikunnan esittämään vaihtoehtoon, jossa yksityinen perintä voisi tietyillä edellytyksillä tuottaa ns. heikon ulosottoperusteen.

Riidattomien velkomusasioiden käräjäoikeusmenettelyn yksinkertaistamista pohtinut oikeusministeriön sisäinen työryhmä päätyi vuonna 2001 jättämässään raportissa siihen, että summaariset velkomusasiat säilytetään käräjäoikeuksissa eikä

siirretä esim. ulosottolaitokseen. Ulosotto 2000 –toimikunnan esittämää mallia yksityisen perinnän tuottamasta heikosta ulosottoperusteesta työryhmä piti vasta pitkän aikavälin mahdollisuutena.

Asiaa on viimeksi pohdittu tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietinnössä (KM 2003:3). Komitean enemmistön mielestä olisi tärkeää, että käräjäoikeuksien tehtävän kuvaa selkeytettäisiin niin, että riidattoman saatavan vahvistamiseen liittyvät tehtävät siirrettäisiin ulosottolaitokselle. Komitean mukaan summaaristen asioiden siirtäminen ulosottolaitokselle ei heikentäisi perintäjärjestelmän toimivuutta, vaan pikemminkin tukisi ja vahvistaisi sitä. Siirrolla voitaisiin myös turvata nykyistä paremmin käräjäoikeuksien voimavarojen suuntaaminen varsinaisiin lainkäyttötehtäviin. Komitea ei pitänyt Ulosotto 2000 –toimikunnan esittämää vaihtoehtoa yksityisen perinnän tuottamasta heikosta ulosottoperusteesta realistisena kehittämisvaihtoehtona kuin enintään hyvin pitkällä aikavälillä. Arvio perustuu perintätoimen kehittämättömyyteen, menettelyn oikeusturvaongelmiin velallisten kannalta, julkisen vallan käyttöön liittyviin periaatteellisiin kysymyksiin sekä kansainväliseen yhteistyöhön.

Summaarisen menettelyn eri kehittämisvaihtojen etuja ja haittoja on pohdittu runsaasti edellä mainituissa selvityksissä. Päävaihtoehtoina ovat siis olleet esillä summaaristen velkomusasioiden säilyttäminen käräjäoikeuksissa tai niiden siirtäminen esimerkiksi ulosottolaitokseen. Painoarvoa tulisi kuitenkin olla sillä, että nykyinen malli summaarisesta menettelystä käräjäoikeuksissa toimii verraten hyvin ja tehokkaasti. Myös velallisen oikeusturvasta on huolehdittu. Kiireellistä tarvetta siirtää menettelyä käräjäoikeuksista pois ei siten vaikuttaisi olevan. Tuomioistuinmenettelyyn verrattuna muilla esitetyillä vaihtoehdoilla voi olla etuja, mutta niihin sisältyy myös ongelmia ja epävarmuustekijöitä. Esimerkiksi summaaristen siirrolla ulosottoon ei välttämättä tehostettaisi asioiden käsittelyä, kun sama työ siirtyisi toiselle viranomaiselle. Ulosottotoimessa tarvittaisiin myös piirikohtaisia järjestelyjä, koska sama ulosottomies ei voisi vahvistaa täytäntöönpanoperustetta ja myös panna sitä täytäntöön.

Summaarista menettelyä on nykyisessä muodossaankin mahdollista kehittää. Esillä on muun muassa ollut mahdollisuus summaaristen velkomusasioiden keskittämiseen joihinkin käräjäoikeuksiin. Atk –käsittely mahdollistaisi tämän eikä muutos välttämättä vaikuttaisi velkojan tai velallisen tehtäviin ja asemaan menettelyssä. Keskitetyssä järjestelmässä velkoja voisi laittaa summaarisen asian vireille siinä käräjäoikeudessa, jossa velkomusasia normaalienkin säännösten mukaan laitetaan vireille. Jos kyseinen käräjäoikeus ei hoitaisi summaarisia velkomusasioita, asia siirrettäisiin tietojärjestelmien avulla oikealle käräjäoikeudelle. Jos velallinen ei riitauta velkomushakemusta, käräjäoikeus, jolle asia olisi siirretty, antaisi yksipuolisen tuomion. Jos velallinen sen sijaan vastustaisi perustellusti velkojan vaatimusta, asian käsittely voisi jatkua siinä alioikeudessa, johon asia normaalien säännösten mukaan kuuluu.

Summaarisen menettelyn yksinkertaistamiseksi on esillä ollut myös lomakepohjan laatiminen velkomusasian haastehakemukseksi. Lomakkeen voisi täyttää paperiversiona tai internetissä ja sen voisi myös lähettää sähköisesti käräjäoikeudelle. Tällaisen lomakkeen suunnittelu on parhaillaan käynnissä.

Myös sähköistä asiointia ja yhteyksiä käräjäoikeuksien ja ulosottoviranomaisten välillä voitaisiin edistää. Tämä voisi käytännössä tapahtua eri tavoin. Esillä on esimerkiksi ollut tuomiorekisterin perustaminen. Rekisteriin talletettaisiin käräjäoikeuksien riita-asioissa antamat ratkaisut. Tällöin velkojan ei enää tarvitsisi toimittaa käräjäoikeuden ratkaisua täytäntöönpanoperusteeksi ulosottoon, vaan ulosottoviranomainen saisi tarvittavat tiedot rekisteristä.

> Pohtia voidaan myös sitä, voisiko käräjäoikeus annettuaan yksipuolisen tuomion siirtää asian suoraan ulosottoviranomaiselle täytäntöönpantavaksi, jos velkoja näin pyytäisi. Näin voitaisiin paitsi keventää velkojan tehtäviä myös yksinkertaistaa ja mahdollisesti myös nopeuttaa perintämenettelyä kokonaisuutena. Suora siirto on kuitenkin ongelmallinen velallisen oikeusturvan kannalta, sillä käytännössä ei ole harvinaista, että velallinen maksaa saatavan tai osan siitä summaarisen menettelyn aikana. Ulosottoperintään voi siten turhaan siirtyä saatavia, jotka on kokonaan tai osin maksettu.

Summaarisessa menettelyssä on käytännössä ilmennyt ongelmia velallisen oikeusturvan kannalta. Käytännössä on ilmennyt tapauksia, joissa velalliselta on summaarisessa menettelyssä peritty vanhentunutta saatavaa tai joissa yksipuolinen tuomio on kohdistettu samannimiseen, mutta väärään velalliseen. Tällaisiin virheellisyyksiin reagoiminen kuuluu velalliselle. Velallinen ei kuitenkaan välttämättä havaitse tai ymmärrä ongelmaa eikä näin reagoi virheeseen. Virhe voi paljastua vasta ulosottovaiheessa. Siihen, että saatava oli vanhentunut ennen ulosottoperusteen antamista, ulosotto ei kuitenkaan voi enää puuttua.

Mainitunkaltaiset summaarisen menettelyn oikeusturvaongelmat ovat riippumattomia siitä, missä viranomaisessa summaarisia asioita käsitellään. Yhtenä keinona voisi olla tuomioistuimen tai muun viranomaisen tutkimisvelvollisuuden laajentaminen, mutta tämä ei sovi summaarisen menettelyn luonteeseen ja sille asetettuihin tavoitteisiin. Velallisten tietoisuuden lisääminen ja aktiivisuuden edistäminen taas vaikuttaisi edellyttävän velallisten ohjeistamista nykyistä enemmän. Harkinnanarvoista voisi olla se, että velalliselle toimitetun summaarisen haastehakemuksen oheen liitettäisiin selkokieliset ohjeet siitä, mihin seikkoihin velallisen tulee haastehakemuksessa kiinnittää huomiota, miten velallisen tulee reagoida eri tilanteissa ja keiden puoleen velallinen voi kääntyä ongelmien selvittämiseksi.

Keskeisintä on kuitenkin korostaa summaarisen asian hakijan vastuuta. Summaarisessa menettelyssä ei saa periä vanhentunutta saatavaa. Velallinen on hakemuksessa myös yksilöitävä sillä tavoin, ettei sekaantumiseen vaaraa synny. Näiden vastaisen menettelyn voidaan katsoa rikkovan hyvää perintätapaa, vaikkei perintälaki nimenomaisesti koskekaan saatavan oikeudellista perintää. Vastuullisen oikeudellisen perinnän voidaan katsoa kuuluvan myös edellä ehdotettuun sääntelyyn vastuullisesta menettelystä luottosuhteessa.

8.2 Ulosotto

Nykytila ja sen arviointi

Ulosottolainsäädännön kokonaisuudistus on vireillä oikeusministeriössä. Vuonna 1996 tuli voimaan uudistuksen 1. vaihe. Tällöin siirryttiin yhtenäiseen organisaa-

tioon kihlakuntajaotuksen pohjalta. Ulosottovalitukset keskitettiin 19 käräjäoikeuteen ja ulosotonhaltijalaitos lakkautettiin. Samassa yhteydessä uudistettiin myös lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskeva täytäntöönpanolaki.

Ulosottolakiin tehtiin laman aiheuttamien ongelmien korjaamiseksi useita erillisuudistuksia 1990-luvun lopulla. Vuonna 1997 laajennettiin tuntuvasti velallisen erottamisetua eli sen omaisuuden piiriä, jonka velallinen saa säilyttää itsellään ulosotossa. Samassa yhteydessä otettiin käyttöön palkan, eläkkeen ja muun toistuvaistulon ulosmittauksessa ns. vapaakuukausimalli. Ulosottoa tehostettiin kiertämistapauksissa vuosina 1997 ja 1999 tehdyillä uudistuksilla. Ulosottomiehen toimivaltuuksia ja tiedonsaantioikeutta laajennettiin merkittävästi. Niillä tahoilla, joilla on tietoa velallisen taloudellisesta asemasta, on velvollisuus antaa tiedot ulosottomiehelle. Ulosottomies sai oikeuden mm. hankkia tietoja velallisen pankkitilistä ja sivuuttaa veroparatiisi- tai muun vastaavan keinotekoisen järjestelyn. Elatusapujen perintää koskeva uudistus tuli voimaan vuoden 1999 alusta.

Maaliskuun alussa 2004 on tullut voimaan laaja ulosottolain kokonaisuudistuksen 2. vaihe. Se sisältää mm. ulosottoperustetta, yleistä menettelyä ja häätöä koskevat säännökset. Mainittu uudistusvaihe kytkeytyy kiinteästi ulosoton valtakunnallisen tietojärjestelmän (ULJAS) käyttöön ottamiseen. Vuoden 2004 uudistuksessa ulosottolakiin kirjattiin asianmukaisuuden ja avoimuuden vaatimus. Velallisen ja myös velkojien perusoikeussuoja on pyritty sääntelemään kattavasti.

Kokonaisuudistus jatkuu vielä kahden esityksen antamisella. Uudistuksen 3. vaiheen esitys on tarkoitus antaa vuoden 2004 lopulla. Mainittu vaihe koskee maksuvelvoitteen täytäntöönpanoa eli ulosmittausta, myyntiä ja tilitystä. Tämän jälkeen on jäljellä koontivaihe, jossa tarkistetaan mm. turvaamistoimia koskevat säännökset sekä veroulosottolaki.

Lainsäädäntötoimien lisäksi ulosottolaitoksessa on huolehdittava siitä, että henkilöstön osaaminen, työmenetelmät, töiden organisointi ja johtaminen vastaavat lainsäädännön asettamia vaatimuksia. Systemaattisella ja jatkuvalla koulutuksella on tässä suhteessa ratkaiseva merkitys. Ehdotetun verkottumisen edistäminen edellyttää myös koulutusta ulosottohenkilöstölle.

Ulosotto ei voi toimia eristäytyneenä esimerkiksi velka- ja talousneuvonnasta tai sosiaali- ja terveystoimesta. Ulosoton ensisijaisena tehtävänä on vahvistettujen velvoitteiden täytäntöönpano. Tämän tavoitteen kanssa ei ole ristiriidassa esimerkiksi se, että ulosottomies ohjaa moniongelmaisen velallisen talous- ja velkaneuvontaan tai sosiaaliviranomaisen luokse ja toimivaltuuksiensa puitteissa osallistuu viranomaisyhteistyöhön velallisen taloudellisen ja sosiaalisen toimintakyvyn palauttamiseksi. Ulosottotoimessa tulisi muutoinkin kehittää yhteistyömuotoja muiden toimijoiden kanssa.

Ulosotossa voitaisiin ja tulisi kiinnittää erityistä huomiota sellaisten nuorten velallisten asemaan, joiden velkatilanne ei ole vielä riistäytynyt hallitsemattomaksi. Kaikissa vuorovaikutustilanteissa tulisi yhdessä nuoren velallisen kanssa etsiä kestäviä ratkaisuja tilanteen korjaamiseksi. Sitä mukaan kuin talous- ja velkaneu-

vonnassa kyetään antamaan myös ennalta estävää talousneuvontaa, erityisesti nuoria henkilöitä tulisi pyrkiä auttamaan eri toimijoiden yhteistyönä.

Silloin, kun viranomaisten ja muiden toimijoiden yhteistyö ei perustu lainsäädäntöön, tulee pitää huolta tietosuojasta. Ilman asianomaisen suostumusta edes toiselle viranomaiselle ei voida antaa tietoja, jotka koskevat asianomaisen yksityisyyden suojaa, jollei tietojen luovuttaminen perustu lakiin.

Yrittäjyyttä tulee edistää mahdollisuuksien rajoissa myös ulosottomenettelyssä. Ei ole kenenkään etu, että yritys, jolla olisi toimintaedellytyksiä, joutuu tilapäisten maksuvaikeuksien vuoksi konkurssiin, koska ulosotto toimii liian kaavamaisesti. Yrityksen toimintaedellytysten ja tarvittavan jouston arviointi niin, ettei toisaalta ulosottovelkojan maksunsaanti vaarannu, on vaikea harkintatehtävä. Ulosottohenkilöstön koulutuksessa, työn ohjaamisessa ja johtamisessa tulisi kiinnittää aiempaa enemmän huomiota yritystoimintaa harjoittavien velallisten asemaan ja pyrkiä määrittelemään ne kriteerit, joiden perusteella yrityksen toiminnan voidaan arvioida olevan terveellä pohjalla. Koulutuksessa voitaisiin mahdollisesti hyödyntää sitä asiantuntemusta, jota yritystukia myöntävillä viranomaisilla on. Ulosottomiesten erikoistuminen saattaa olla tässä suhteessa avuksi.

Erikoistuminen ja muu toiminnan kehittäminen edellyttää riittävän suurta piirikokoa. Tässä suhteessa on tärkeää, että oikeusministeriössä vireillä oleva ulosottolaitoksen organisaatiouudistus toteutetaan.

Ulosottohenkilöstön keski-ikä on varsin korkea ja lähivuosina suuri osa henkilöstöstä vaihtuu. Henkilöstön rekrytointipohja tulee varmistaa määrätietoisella henkilöstöpolitiikalla. Erityisesti kihlakunnanvoutien virkojen täytössä ongelmana on ”harjoittelupaikkojen” vähyys. Kelpoisuusehtojen tarkistamisella tulee huolehtia siitä, että voidaan saada mahdollisimman päteviä ja sopivia hakijoita niin ulosotto-organisaation sisältä kuin sen ulkopuoleltakin.

8.3 Yksityishenkilön velkajärjestely

Nykytila

Yksityishenkilön velkajärjestely on tervehdyttämismenettely. Velkajärjestelyssä velallinen voi vapautua maksukykynsä ylittävistä veloistaan maksettuaan velkojaan määräajaksi, yleensä viideksi vuodeksi, vahvistetun maksuohjelman mukaisesti.

Yksityishenkilön velkajärjestelystä annettiin laki (57/1993) vuonna 1993 ja sen nojalla velkajärjestelyä on hakenut yli 70 000 henkilöä. Lamavuosina 1994 ja 1995 hakemusten määrä oli jopa yli 13 000, mutta viime vuosina määrä on laskenut noin 3 000 hakemukseen vuodessa. Vuonna 2003 hakemusten määrä kuitenkin kasvoi (4 311). Tämän on arvioitu johtuvan velkajärjestelyyn pääsyn helpottumisesta, mutta myös siitä, että vapaaehtoinen velkasovinto-ohjelma olisi aktivoinut velallisia selvittämään velkatilannettaan.

Velkajärjestelyä hakeneiden velallisten velat ovat olleet suuret: velkamäärän mediaani on ollut 70 – 80 000 euroa koko lain toimeenpanon ajan. Velkojien kertymien keskiarvo oli vuotta 1997 koskeneessa tutkimuksessa noin 13 %.

Yksityishenkilön velkajärjestelystä annettua lainsäädäntöä on tarkistettu useita kertoja. Vuonna 1997 velkajärjestelyyn pääsyä tiukennettiin siten, ettei velkajärjestelyä myönnetä, jos velallisen maksukyky on väliaikaisesti erityisen heikko. Tavoitteena on turvata velkojille kohtuullinen kertymä. Vuonna 2003 velkajärjestelyyn pääsyä kuitenkin lievennettiin. Tarkoituksena on erityisesti helpottaa 1990 –luvun laman vuoksi ylivelkaantuneiden mahdollisuuksia velkajärjestelyyn. Lisäksi vuoden 2003 lainmuutoksessa selkeytettiin velallisen lisäsuoritusvelvollisuutta koskevia säännöksiä ja helpotettiin mahdollisuuksia alentaa maksuohjelmassa vahvistettua maksuvelvollisuutta.

Nykytilan arviointi

Velkajärjestely on osoittautunut tarpeelliseksi ja se on ollut laajassa käytössä viimeisten kymmenen vuoden aikana.

Maksuohjelman noudattaminen edellyttää usein velalliselta tiukkaa ja kurinalaista taloudenpitoa ja elämää. On oletettavaa, että velallinen kokee velkajärjestelyn sitä raskaampana, mitä pitempään velkajärjestely kestää. Velkajärjestely voi osaltaan aiheuttaa velallisen passivoitumista ja syrjäytymistä, mikä tilanne ei välttämättä korjaannu, vaikka maksuohjelma myöhemmin päättyy.

Velkajärjestelylain 30 §:n mukaan maksuohjelman kesto on tavallisten velkojen osalta määrättävä viideksi vuodeksi. Kesto voidaan määrätä tätä lyhyemmäksi, jos se on kohtuullista ottaen muun muassa huomioon velallisen olosuhteet ja velkaantumisesta kulunut aika. Niin kutsutuissa nollaohjelmissa, joissa velallisen maksuvelvollisuus on kokonaan poistettu, maksuohjelman pituus on säädetty viideksi vuodeksi

> Hallituksen esityksen (183/1992 s. 66) perustelujen mukaan velallisen olosuhteet voivat olla peruste lyhyempään maksuohjelmaan, kun on tiedossa, että velallisen maksuvara vähenee oleellisesti esimerkiksi eläkkeelle jäämisen vuoksi. Myös velallisen ikä tai perheen koko voi olla peruste lyhentämiselle, jos pitkän maksuohjelman noudattaminen näistä syistä muodostuisi erityisen raskaaksi. Maksuohjelma voitaisiin määrätä lyhyemmäksi kuin viisi vuotta myös, jos velallinen on jo ennen velkajärjestelyn hakemista useiden vuosien ajan käyttänyt tulonsa velkojensa maksamiseen velkajärjestelylain säätämässä laajuudessa. Lyhyempi maksuohjelma voitaisiin vahvistaa myös silloin, kun velallinen on muuttanut asuntonsa rahaksi velkojensa maksamiseksi tai jos hänet maksuohjelmassa määrätään niin tekemään.
>
> Vuoden 2002 hallituksen esityksessä velkajärjestelylain muuttamisesta (HE 98/2002 s. 23) todetaan, että maksuohjelman lyhentämistä voisi puoltaa muiden lakiin sisältyvien seikkojen lisäksi velkaantumisesta kulunut aika. Tällä tavoiteltiin sitä, että pitkäaikaisen perinnän vaikutukset voitaisiin ottaa huomioon erityisesti lama-aikaan velkaantuneiden maksuohjelman pituudessa kohtuullisen lopputuloksen saavuttamiseksi.

Pohjoismaissa viiden vuoden maksuohjelma on pääsääntö. Tätä pitempiä maksuohjelmat ovat esimerkiksi Saksassa ja Itävallassa sekä lyhyempiä taas Alankomaissa, Englannissa ja Yhdysvalloissa.[1]

Vaikka velkajärjestelylaki mahdollistaa viittä vuotta lyhyemmän maksuohjelman, ohjelmien kesto on käytännössä ollut viisi vuotta. Vuonna 2003 maksuohjelman pituus oli noin 70 %:ssa tapauksista viisi vuotta ja tätä lyhyempi vain noin 7 %:ssa. Maksuohjelma voi kestää yli viisi vuotta, jos velallinen säilyttää omistusasuntonsa tai jos maksuohjelman kestoa on jatkettu yksityisvelkojien hyväksi.

Tavoite ehkäistä velallisten passivoitumista ja syrjäytymistä voisi puoltaa maksuohjelmien keston lyhentämistä yleisesti esimerkiksi kolmeen vuoteen. Tämä voisi myös vähentää yhteiskunnan työttömyys- ja sosiaalimenoja. On oletettavaa, että jos maksuohjelmat olisivat viittä vuotta lyhyempiä, myös tarve muuttaa maksuohjelmia keston aikana vähenisi. Kun maksuohjelmien muuttaminen työllistää erityisesti talous- ja velkaneuvojia, vapautuvat resurssit voitaisiin käyttää ennaltaehkäisevään talousneuvontaan.

Maksuohjelman keston harkinnassa on kuitenkin otettava huomioon muitakin vaikutuksia. Maksuohjelman lyhentämisellä voi olla kielteisiä vaikutuksia yleiseen maksumoraaliin ja velkojien asemaan. Periaatetasolla kysymys on siitä, kuinka pitkää maksuohjelmaa voidaan pitää sekä velallisen että velkojien kannalta kohtuullisena, kun maksuohjelman päätyttyä velallinen saa loppuvelkansa anteeksi. Velkojahan voi muutoin periä saatavaansa velallisen loppuelämän ja ulosoton kautta määräaikaisuusuudistuksen jälkeenkin 15 vuotta. Näihin verrattuna nykyinenkin viiden vuoden maksuohjelma voi vaikuttaa lyhyeltä. Maksuohjelman kestolla lienee myös vaikutusta velkojien kertymien suuruuteen. Velkojien kannalta on tosin huomionarvoista, että kertymät ovat nykyisinkin melko pienet. Kertymien vähentymistä myös kompensoisi osin se, että maksuohjelmien lyhentäminen todennäköisesti vähentäisi velkojien velkajärjestelyihin sitomaa työmäärää ja kustannuksia.

Maksuohjelman keston yleistä lyhentämistä ensisijaisempi, tarkoituksenmukaisempi ja nopeammin vaikuttavampi keino olisi kuitenkin se, että tuomioistuimet yksittäistapauksissa käyttäisivät velkajärjestelylain joustomahdollisuuksia nykyistä laajemmin ja useammin hyväkseen. Mahdollista on, että soveltamiskäytäntö on jo vähitellen muuttumassa.

Velkajärjestelylain mukaan nollaohjelmat on aina määrättävä viiden vuoden pituisiksi. Joissakin erityistapauksissa (esimerkiksi pysyvästi maksukyvytön vanhus) nollaohjelma voisi kuitenkin olla viittä vuotta lyhyempi.

---

[1] Kansainvälistä vertailua sisältyy esimerkiksi oikeusneuvos Pauliine Koskelon raporttiin ”Henkilökohtainen velkavastuu ja insolvenssimenettelyt”.

8.4 Yrityksen saneeraus

Nykytila

Yrityksen saneeraus on tervehdyttämismenettely, jonka tarkoituksena on antaa taloudellisissa vaikeuksissa olevalle, mutta elinkelpoiselle yritysvelalliselle mahdollisuus selviytyä taloudellisista velvoitteistaan ja jatkaa toimintaansa. Saneerauksessa yritykselle vahvistetaan useita vuosia kestävä saneerausohjelma, jossa määrätään toimenpiteistä, joilla velallisen toiminta on tarkoitus tervehdyttää. Toimenpiteet voivat olla velkojen järjestelyä, mutta ne voivat kohdistua myös yrityksen toimintaan. Kun velallinen on täyttänyt saneerausohjelmassa määritellyt velvoitteensa, velallinen vapautuu suorittamasta niitä velkoja, joita ei ole määrätty saneerausohjelmassa maksettaviksi. Lähtökohtaisesti saneerauksen tulee tuottaa velkojille konkurssia enemmän. Vain näin se voi olla konkurssille todellinen vaihtoehto. Jos saneeraus kuitenkin epäonnistuu, yritys saattaa joutua konkurssiin.

Laki yrityksen saneerauksesta on annettu vuonna 1993 (47/1993). Laissa on yksityiskohtaisia säännöksiä muun muassa saneerausmenettelyn aloittamisen edellytyksistä ja menettelyn aloittamisen oikeusvaikutuksista, menettelyn kulusta, velkojien asemasta kuten myös velkajärjestelyistä sekä maksu- ja saneerausohjelmasta. Laissa säännellään myös yrityssaneerauksen suhde konkurssiin. Saneerauksen aikana velallista ei voida hakea konkurssiin sellaisesta velasta, joka on otettava huomioon saneerausohjelmassa. Jos taas konkurssihakemus ja hakemus yrityksen saneerauksesta ovat vireillä samanaikaisesti, konkurssihakemuksen käsittelyä on lykättävä. Jos saneerausmenettely aloitetaan, konkurssihakemus raukeaa.

1990 –luvun laman aikana saneeraushakemusten määrä oli vuosittain noin 400 – 600, mutta viime vuosina hakemusten määrä on ollut vuosittain 200-300. Vuoden 2002 loppuun mennessä saneerausta oli hakenut 2160 yritystä. Noin puolet hakemuksista on johtanut saneerausohjelman vahvistamiseen. Vuonna 2003 saneeraushakemuksia tehtiin 332.

Nykytilan arviointi

On tärkeää, että lainsäädäntö mahdollistaa menettelyn, jolla yritystoiminta voidaan tervehdyttää. Konkurssi, joka tähtää velallisen omaisuuden realisoimiseen ja varojen jakamiseen velkojille, ei ole riittävä modernissa talousyhteiskunnassa.

Yrityksen saneeraus on mahdollinen myös pienille yrityksille, sillä yrityssaneerauslakiin ei sisälly yrityksen kokoon liittyviä rajoituksia. Lakia valmisteltaessa tosin arvioitiin, että sääntelyllä olisi eniten merkitystä keskisuurten ja suurten yritysten tervehdyttämiseen (HE 182/1992 vp s.19). Pieniä yrityksiä ei kuitenkaan haluttu sulkea lain soveltamisalan ulkopuolelle. Laissa onkin yksinkertaistettua saneerausmenettelyä koskevia erityissäännöksiä, joita voidaan soveltaa muun muassa pieniä yrityksiä saneerattaessa.

Saneerausmenettely on ollut käytössä melko laajasti. Käytännön kokemukset saneerausmenettelystä ovat pääosin olleet myönteisiä, sillä menettely on mahdollis-

tanut suurtenkin yrityskokonaisuuksien tervehdyttämisen ja sen avulla on voitu välttää tarpeettomia konkursseja ja säilyttää työpaikkoja.

Tilasto- ja tutkimustietojen mukaan vuosina 2000 – 2001 saneeratut yritykset ovat olleet pieniä. Joka neljännen yrityksen liikevaihto oli alle 0,12 miljoonaa euroa vuodessa ja lähes joka toisen alle 0,25 miljoonaa euroa vuodessa. Tavanomaisesti kyse on ollut muutaman työntekijän työllistävästä yrityksestä. Pienimmillään kyse on ollut yksin toimivan yksityisen elinkeinonharjoittajan, kuten taksiautoilijan tai parturiliikkeen, saneerauksesta. Työntekijöiden lukumäärän perusteella saneeraukseen valikoituneet yritykset ovat myös olleet keskimääräistä suurempia kuin konkurssia hakeneet. Myös yrityssaneerausten kustannukset ovat olleet luultuja alhaisempia. Selvittäjän palkkion mediaani on ollut noin puolet siitä, mitä konkurssipesän pesänhoitajan palkkio olisi vastaavassa tapauksessa suositusten mukaan ollut.[2]

Käytännöstä saatujen arvioiden mukaan yrityssaneerauslaki soveltuu suhteellisen hyvin pienten yritysten saneeraamiseen. Yksinkertaistettua menettelyä koskevia säännöksiä ei kuitenkaan juurikaan sovelleta, vaan käytäntö joustaa tarpeen mukaan. Pienten yritysten saneeraukset eivät myöskään ilmeisesti epäonnistu sen enempää kuin suurempien yritysten tervehdyttäminen. Syyt epäonnistumiseen ovat tiettävästi samoja liittyen lähinnä siihen, ettei yrityksen toiminta kuitenkaan ole ollut elinkelpoinen.

On tärkeää, että lainsäädäntö tosiasiallisesti mahdollistaa myös pienen yrityksen tervehdyttämisen, vaikka saneeraus käytännössä kohdistuisikin enemmän velkojen kuin toiminnan järjestelyyn. Yrityssaneerauksen etu on, että se tarvittaessa mahdollistaa myös yrityksen toiminnan järjestelyn. Jos pienten yritysten tervehdyttämistä on muutoinkin tarpeen jatkossa selvittää ja arvioida, olisi se tarkoituksenmukaista tehdä yrityksen saneerausta koskevan lainsäädännön toimivuutta koskevan arviointityön yhteydessä. Arviointi on tarkoitus tehdä vuoden 2004 – 2005 aikana.

Yrityksillä tulisi olla mahdollisuus saada riittävän ajoissa asiantuntevaa neuvontaa maksukyvyttömyystilanteensa hoitamiseksi. Neuvontaa tulisi saada myös siitä, mikä menettely kussakin tapauksessa olisi tarkoituksenmukaisin. Yrittäjien taloustietämyksen ja neuvonnan kehittämistä on selvitetty edellä jaksossa 3.3.

8.5 Konkurssi

Nykytila

Konkurssi on menettely, jonka tarkoituksena on muuttaa velallisen omaisuus rahaksi ja käyttää rahaksimuutosta saadut varat velkojen maksuun.

Konkurssihakemusten vuosittainen määrä heijastaa yleistä taloudellista tilannetta. 1990 –luvun laman aikana konkurssihakemusten määrä nousi ja oli korkeimmil-

[2] Tiedot perustuvat Markku Savolaisen 22.2.2004 päivättyyn lisensiaattityöhön ”Yrityssaneeraus – oikeustaloustieteellinen näkökulma menettelyvalintaan”. Joensuun yliopisto.

laan vuonna 1992 (yli 7 300 hakemusta). Laman jälkeen konkurssihakemusten määrä on pienentynyt, ja viime vuosina määrä on ollut noin 3 000 vuodessa. Konkurssihakemus ei kuitenkaan useinkaan johda täysimittaiseen menettelyyn. Velkoja voi peruuttaa konkurssihakemuksensa ja aloitettukin konkurssi voi raueta varojen puutteen vuoksi. Velkojien jako-osuudet ovat konkursseissa keskimäärin hyvin pieniä, vain muutamia prosentteja velasta.

Vaikka luonnollinen henkilö ja kuolinpesä voidaan asettaa konkurssiin, valtaosa konkursseista koskee yrityksiä (yhteisöjä ja yksityisiä elinkeinonharjoittajia yhteensä noin 80-90 %).

Konkurssia koskeva yleislainsäädäntö on uudistettu. Eduskunta on hyväksynyt hallituksen esityksen konkurssilainsäädännön uudistamiseksi (HE 26/2003). Uusi laki tulee voimaan 1.9.2004, ja samalla vuodelta 1868 oleva konkurssisääntö kumotaan.

Uusi konkurssilaki ei merkittävästi muuta nykyistä konkurssimenettelyä, sillä se perustuu pitkäaikaiseen ja laajaan oikeuskäytäntöön sekä 1990 –luvulla toteutettuihin lainuudistuksiin. Selkeä uutuus on julkisselvitys. Konkurssia ei varojen puutteen vuoksi välttämättä määrätäkään raukeamaan, vaan konkurssia voidaan jatkaa konkurssiasiamiehen määräämän julkisselvittäjän selvityksessä. Julkisselvitys voi olla tarpeen esimerkiksi, jos velallisen toimintaan liittyy epäselvyyksiä tai epärehellisyyttä. Uusi laki selkeyttää myös velallisen asemaa, sillä laissa on säännökset muun muassa velallisen asianmukaisesta kohtelusta sekä velallisen kuulemisesta ja tietojensaantioikeudesta konkurssimenettelyn aikana.

Konkurssiin ei enää jatkossa voi hakea vähäisen saatavan perusteella, jos konkurssiin asettamista on pidettävä menettelyn kustannuksiin ja hyötyyn nähden ilmeisen epätarkoituksenmukaisena tai selvästi hyvän perintätavan vastaisena. Tarkoituksena on ohjata vähäisten saatavien perintä ulosottoon, joka on tällaisille saataville tarkoituksenmukaisempi perintämenettely.

Konkurssilainsäädännön uudistus ei tuo muutosta velallisen konkurssin jälkeiseen velkavastuuseen. Velallinen jää nykyiseen tapaan vastuuseen niistä veloista, joille ei kerry konkurssissa suoritusta. Konkurssiin ei siten sisälly mahdollisuutta vapautua automaattisesti konkurssisaatavia koskevasta maksuvelvollisuudesta. Käytännössä konkurssin jälkeisellä velkavastuulla on merkitystä vain luonnolliselle henkilölle, koska konkurssin seurauksena oikeushenkilövelallinen yleensä purkautuu. Luonnollisella henkilöllä on kuitenkin mahdollisuus vapautua jäljelle jääneistä konkurssisaatavista yksityishenkilön velkajärjestelyssä. Jos konkurssi päättyy sovinnon vahvistamiseen, sovinnon sisältö voi estää velkojaa vaatimasta velalliselta suoritusta sovinnossa vahvistetun määrän ylittävältä osin.

Nykytilan arviointi

Konkurssilakiuudistuksen myötä maamme saa ajanmukaisen ja modernin konkurssilainsäädännön. Kokonaisvaltaista uudistustarvetta ei konkursseihin näin liity.

Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen yrittäjyyden politiikkaohjelma edellyttää kuitenkin konkurssilainsäädännönkin arvioimista erityisesti yritysten ja yrittäjyyden näkökulmasta. Politiikkaohjelman mukaan ”Kehitetään konkurssi-, yrityssaneeraus- ja muuta maksukyvyttömyyslainsäädäntöä elinkelpoisten yritysten tarpeettomien konkurssien välttämiseksi. Selvitetään mahdollisuus henkilökohtaiseen konkurssiin ja oman asunnon saamiseen ns. suojaosuuden piiriin.”.

Hallitusohjelmaan perustuen oikeusministeriö pyysi oikeusneuvos Pauliine Koskeloa tekemään selvityksen mahdollisuudesta henkilökohtaiseen konkurssiin ja oman asunnon saamiseen ns. suojaosuuden piiriin.[3]

> Selvityksen mukaan Suomen lainsäädäntöä ei kansainvälisessä vertailussa voida pitää velallisten kannalta epäedullisena. Missään maassa ei ole käytössä järjestelmää, jossa velallinen automaattisesti vapautuisi kaikista jäännösveloistaan luovuttamalla omaisuutensa konkurssiin. Niissäkin maissa, joissa pelkällä omaisuuden luovutuksella konkurssiin voidaan vapautua veloista, liittyy monia ehtoja ja rajoituksia. Suomessa velallinen voi vapautua velkavastuustaan yksityishenkilön velkajärjestelyssä, jossa velkojen suorittamiseen käytetään sekä velallisen omaisuutta että ansaintakykyä, mutta vain määräajan. Asunnon suoja on viety verraten pitkälle.
>
> Selvityksen mukaan siirtyminen sellaiseen järjestelmään, jossa velkojien hyväksi käytettäisiin vain velallisen omaisuutta mutta ei hänen ansaintakykyään, ja samalla rajattaisiin velallisen asunto täytäntöönpanon ulkopuolelle, olisi hyvin radikaali ja kansainvälisesti poikkeuksellinen muutos. Yksistäänkin kumpikin muutos olisi suuri. Velalliselle suotuisan maksukyvyttömyyslainsäädännön on tutkittu lisäävän valmiuksia yritystoimintaan, mutta samalla vaikeuttavan luoton saantia ja kiristävän luoton ehtoja.

Samoihin aikoihin on kauppa- ja teollisuusministeriön tilaamana valmistunut Vaasan yliopiston rahoitus- ja sijoitusinstituutin tutkimus siitä, miten velkavastuusta vapautuminen henkilökohtaisen konkurssin avulla ja oman asunnon suojaaminen ulosotolta vaikuttaisivat yhtäältä rahoitusmarkkinoihin ja toisaalta halukkuuteen ryhtyä yrittäjäksi.[4] Tutkimuksessa päädytään Koskelon selvityksestä osin poikkeaviin johtopäätöksiin. Kummassakaan selvityksessä ei kuitenkaan pidetä oman asunnon saattamista suojaosuuden piiriin perusteltuna.

Selvityksillä ja niiden perusteella tehtävillä päätöksillä veloista vapauttavan konkurssin suhteen on heijastusvaikutuksia myös muihin maksukyvyttömyysmenettelyihin. Ratkaisulla on merkitystä muun muassa siihen, kuinka suureksi muodostuu tarve lisätä tilannekohtaista joustoa velkajärjestelyn maksuohjelmien kestoon. Seuraavaksi on vuorossa poliittinen päätöksentekovaihe siitä, mihin suuntaan järjestelmiä kehitetään. Ratkaisu tulisi tehdä suhteellisen pian.

---

[3] ”Henkilökohtainen velkavastuu ja insolvenssimenettelyt”, 30.4.2004.

[4] Vaasan yliopiston rahoitus- ja sijoitusinstituutti.

8.6 Maksukyvyttömyysmenettelyjen keskinäinen suhde sekä viranomaisten ja muiden toimijoiden välinen yhteistyö

Nykytila ja sen arviointi

Maksukyvyttömyysmenettelyt ovat toisilleen vaihtoehtoisia niin, että kulloinkin voi olla voimassa vain yhdentyyppinen menettely. Ero tehdään usein erityisesti likvidaatioon tähtäävän konkurssin sekä tervehdyttämiseen tähtäävien saneeraus- ja velkajärjestelymenettelyjen välillä. Näiden menettelyjen välinen suhde on järjestetty säännöksin. Lähtökohtana on, että jos tervehdyttämiseen tähtäävällä menettelyllä on onnistumisen mahdollisuudet, konkurssia ei voida aloittaa. Jos konkurssi on kuitenkin aloitettu, menettelyä ei myöhemmin voida muuttaa tervehdyttämismenettelyksi.

Lähtökohta on, että yleistäytäntöönpanomenettelyn eli konkurssin, yrityksen saneerauksen ja velkajärjestelyn alkaminen estää ulosmittauksen toimittamisen menettelyn piiriin kuuluvasta saatavasta. Tarkoituksena on, että kaikkien velkojien asema ja oikeudet ratkaistaan yleistäytäntöönpanossa. Yksittäisen velkojan saatavasta tapahtuva erillistäytäntöönpano voisi vaarantaa tämän tarkoituksen toteutumisen. Poikkeusasemassa on esimerkiksi konkurssissa panttivelkoja, jolla on oikeus hakea erillistäytäntöönpanoa panttisaatavansa perusteella konkurssin alkamisesta riippumatta.

Konkurssin alkaminen myös yleensä lakkauttaa tai keskeyttää aikaisemmat ulosottotoimet. Tämä on myös uuden konkurssilain lähtökohta. Uudessa sääntelyssä konkurssi- ja ulosottomenettelyn yhteyttä kuitenkin tiivistetään menettelyistä saatavien etujen hyödyntämiseksi, sillä ulosoton jatkaminen voi olla konkurssipesälle tarkoituksenmukaista. Tämän vuoksi mahdollistetaan ulosottomenettelyn jatkaminen konkurssipesän lukuun konkurssipesän pyynnöstä. Lisäksi ulosoton ja konkurssin saumakohtaa on vahvistettu niin, että konkurssin alkaessa vireillä oleva maksuvelvoitetta koskeva ulosottoasia pysyy vireillä vielä kuusi kuukautta konkurssin alkamisen jälkeen. Jos konkurssi tätä ennen raukeaa, täytäntöönpanoa voidaan jatkaa ulosottoasiassa (UL 3:96a).

Velkajärjestelyn ja ulosoton välillä on useita kiinnekohtia. Tuomioistuin voi mm. pyytää ulosottomiestä hankkimaan selvitystä esteperusteista ja toimimaan varojen tilittäjänä. Jos maksuohjelman mukaiset suoritukset laiminlyödään kolmen kuukauden ajalta, maksuohjelma muuttuu ulosottoperusteeksi ja ulosotossa voidaan periä maksuohjelman mukaisia määriä.

Ulosottomies saa antaa oma-aloitteisesti tietoja ulosoton hakijalle mm. silloin, kun ulosottomies havaitsee seikkoja, jotka saattavat antaa aiheen konkurssiin hakemiseen.

Viranomaisten välistä yhteistyötä ei ole säännöstasolla määritelty yksityiskohtaisesti. UL 1:19:ssä säädetään asianmukaisuuden vaatimuksesta. Pykälän mukaan ulosottomiehen tulee mm. edistää vastaajan omatoimisuutta ja asianosaisten välistä sovinnollisuutta ulosottoasiassa sopivalla tavalla. Luvun 20 §:n mukaan ulosot-

tomiehen tulee mm. antaa velalliselle tarvittaessa ohjausta ulosottoasiassa samoin kuin tietoja muista hänelle merkityksellisistä seikoista. Mainittujen säännösten voidaan katsoa tarkoittavan sitä, että ulosottomiehen tulee olla selvillä paikkakunnalla toimivasta talous- ja velkaneuvonnasta ja mahdollisista muista virallisista tukiorganisaatioista sekä tarvittaessa ohjata velallinen hakemaan apua talousongelmiinsa.

Käytännössä muutamalla paikkakunnalla on kokeiltu velkaongelmia käsittelevien viranomaisten välistä yhteistyötä. Ministeriöissä ei kuitenkaan ole kehitetty sitä koskeva a ohjausta tai toimintapolitiikkaa. Salassapitosäännökset aiheuttavat sen, että laissa sääntelemättömän yhteistyön edellytyksenä on asianomaisen velallisen suostumus.

IX Velallisen tilanne maksukyvyttömyyden jälkeen

9.1 Velkavastuun päättymistavat

Velkavastuu päättyy, kun velallinen suorittaa kokonaisuudessaan velkojan saatavan. Velallisen velkavastuu saattaa päättyä myös muista syistä.

Jos velkoja päästää saatavansa *vanhentumaan*, velkojan saamisoikeus päättyy silloin lopullisesti lukuun ottamatta mahdollisuutta kuittaukseen ja saatavan perimiseen vakuudesta. Lopullinen velkavastuun päättyminen koskee myös *yksityishenkilön velkajärjestelyä ja yrityssaneerausta.* Maksuohjelman tai saneerausohjelman toteutettuaan velallinen vapautuu loppuosasta velkojaan lopullisesti. Vastuullinen menettely luottosuhteissa edellyttää, ettei velkoja ryhdy uudestaan perimään maksuohjelman mukaisesti suoritettua saatavaa ja että velkakirjat palautetaan velalliselle.

Konkurssi ei lakkauta velkojan saamisoikeutta. Konkurssi merkitsee kuitenkin käytännössä velkavastuun päättymistä silloin, kun konkurssivelallisena on yhtiö, koska konkurssi yleensä johtaa yhtiön purkautumiseen. Sen sijaan yksityishenkilön konkurssin jälkeen velkavastuu jatkuu normaaliin tapaan.

Ulosottoasian vireilläolon päättyminen estetodistuksen antamiseen ei merkitse velkavastuun lakkaamista, vaan velkoja voi hakea saatavaansa uudelleen ulosottoteitse, kunhan huolehtii saatavan vanhentumisen katkaisemisesta. Verot, julkiset maksut, sakot ja elatusavut vanhentuvat kuitenkin lopullisesti viidessä vuodessa, jonka jälkeen ulosotto ei ole mahdollinen.

Luonnollista henkilöä koskevalle ulosotolle on säädetty *enimmäiskestoaika* (ulosottoperusteen täytäntöönpanokelpoisuuden määräaika). Ulosoton määräaika on 15 vuotta ja yksityisten keskinäisissä saatavissa ja vakaviin rikoksiin perustuvissa saatavissa 20 vuotta laskettuna lopullisesta ulosulosottoperusteesta. Määräaikoja sovelletaan taannehtivasti niin, että vanhimmat velat vapautuvat ulosotosta 1.3.2008. Ulosoton määräaika herätti sekä valmistelun että eduskuntakäsittelyn aikana voimakkaasti vastakkaisia mielipiteitä.

Ulosoton määräajan päättyminen merkitsee sitä, että kyseistä velkaa ei voida periä ulosottoteitse, mutta itse velka *ei vanhennu*. Velallinen vastaa siten edelleen kyseisestä velasta. Eduskunnan käsiteltävänä on hallituksen esitys perintökaaren velkavastuusäännöstön muuttamisesta (HE 14/2004 vp). Esityksen mukaan velka, jota koskeva ulosottoperuste on menettänyt merkityksensä, maksettaisiin takasijalla kuolinpesän varoista pesänselvityksen tai kuolinpesän konkurssin yhteydessä.

9.2 Maksuhäiriömerkinnät

Silloin, kun velkavastuu on päättynyt lopullisesti esimerkiksi vanhentumisen tai velkajärjestelyn perusteella, velallisen tilanne on suhteellisen selkeä ja ennustettava. Hänen taloudellinen toimintakykynsä on periaatteessa palautunut.

Palautumista saattaa käytännössä tuntuvasti rajoittaa *maksuhäiriömerkintätiedot*, joita luottotietotoiminnan harjoittaja rekisteröi. Toisaalta luottotiedoilla on luotonantajan kannalta huomattava merkitys luottotappioiden estämiseksi.

Maksuhäiriömerkintä pysyy luottotiedoissa muutamia vuosia merkinnän tekemisestä. Esimerkiksi silloin, kun ulosotto päättyy ulosottoperusteen määräajan kulumisen johdosta, maksuhäiriömerkintä poistetaan neljän vuoden kuluttua. Tieto velkajärjestelystä poistuu silloin, kun maksuohjelma on päättynyt.

Maksuhäiriötilanteen eri vakavuusasteita eriytetään erilaisten järjestelmien avulla. Niiden kehittämistä pohtii parhaillaan oikeusministeriön asettama työryhmä.

Velallisen mahdollisuuteen saada luottoa vaikuttavat myös velkojan omissa rekistereissä olevat tiedot. Tällaisten tietojen säilyttäminen ja niiden käyttäminen myöhemmissä luottopäätöksissä on olennainen osa luotonantajalle kuuluvaa harkintavaltaa.

9.3 Ulosottoperusteen määräaika

Velallisen epäselvä tilanne

Sen jälkeen, kun ulosottoperusteen määräaika on päättynyt, velkoja ei saa ulosottoasiaa vireille. Ulosottomies on velvollinen ulosottolain mukaan viran puolesta tarkistamaan, ettei tuomion tai muun ulosottoperusteen määräaika ole kulunut. Samasta saatavasta ei myöskään tuomion oikeusvoimavaikutuksen johdosta ole mahdollista saada uutta tuomiota. Jos kuolinpesää koskeva esitys toteutuu ehdotetun mukaisena, ns. vanhat saatavat maksetaan muiden saatavien jälkeen, jos pesässä riittää varoja. Jos velkojalla on vakuus, hän voi periä siitä saatavansa määräajan päättymisestä huolimatta. Myös kuittaus on käytettävissä.

Muutoin velallisen tilanne on melko epäselvä ulosottoperusteen määräajan päättymisen jälkeen. Jos velkoja katkaisee saatavan vanhentumisen viiden vuoden välein, velka säilyy *määräämättömän ajan* voimassa ja myös *viivästyskorko* juoksee. *Yksityinen perintä* on mahdollinen. Epäselvää on, kuinka intensiivistä perintä voi tällaisessa tilanteessa olla, jotta se olisi perintälaissa tarkoitetulla tavalla hyvän perintätavan mukaista. Ulosoton jälkeisestä perinnästä syntyneistä perintäkuluista on mahdollista hakea tuomioita ja periä kuluja ulosoton kautta.

Velallisen tilanne on jossakin määrin epäselvä myös *rikosoikeudellisesti ja takaisinsaantien* osalta. Epäselvää saattaa olla, voiko velallinen käyttää vapaasti omistajan määräysvaltaansa ilman pelkoa siitä, että saa syytteen velallisen epärehellisyydestä. Myös lahjoitusten asema on epäselvä. Jos ns. vanhat velat maksetaan kuolinpesän konkurssissa, saattavat velallisen esimerkiksi lapsilleen tekemät lahjoitukset peräytyä konkurssipesään.

Epäselvää on, miten velat, joita koskeva ulosottoperuste on menettänyt merkityksensä, otetaan huomioon *verotuksessa tai sosiaalietuuksia* myönnettäessä.

Voidaan pitää kohtuuttomana sitä, että velallinen vielä senkin jälkeen, kun ulosotto on kestänyt 15 tai 20 vuotta joutuisi olemaan epätietoinen siitä, mikä on hänen taloudellinen toimintavapautensa kyseisten vanhojen velkojen suhteen. Eri asia on, jos velallinen on syyllistynyt väärinkäytöksiin. Tällöin hänen vastuunsa velasta tulee olla huomattavan pitkä.

On käynyt ilmi, että osalle vanhoista lama-ajan veloista velkoja ei syystä tai toisesta ole hankkinut tuomiota joko lainkaan tai koko saatavan määrälle. Näissä tilanteissa velallisella ei juurikaan ole keinoja vaikuttaa siihen, milloin velkoja päättää hakea saatavastaan tuomion ja viedä asian ulosottoon. Osa veloista saattaa jäädä epämääräiseen tilaan huomattavan pitkiksi ajoiksi. Tähän voisi olla apuna se vanhentumistoimikunnan ehdottama (KM 2001:4) sääntö, että toissijainen lopullinen vanhentumisaika (20 vuotta) laskettaisiin saatavan *erääntymisestä.*

Vaikutus maksumoraaliin ja väärinkäytökset

Ulosottoperusteen määräaikaisuuden ei ole arveltu ainakaan olennaisesti vaikuttavan maksumoraaliin, koska määräajat (15/20 vuotta) ovat suhteellisen pitkiä (ks. ulosoton uudistusta koskeva HE 216/2001 s. 19). Vastaavasti ei ole odotettavissa, että velan lopullinen vanhentuminen vaikuttaisi merkittävästi yleiseen maksumoraaliin. Voidaan myös todeta, että vuonna 1993 säädetty velkajärjestelylaki merkitsi tuntuvasti suurempaa muutosta kuin ulosoton määräaikaisuus tai lopullinen vanhentuminen. Selvitysten mukaan velkajärjestelylakikaan ei ole rapauttanut maksumoraalia ja laki on alun vastustuksen jälkeen tullut laajasti hyväksytyksi myös velkojien piirissä.

Kun ulosottoperusteen määräaikaisuus on jo toteutettu, on olennaista arvioida, aiheuttaisiko velan lopullinen vanhentuminen siihen nähden lisäriskin väärinkäytöksistä. Ulosottoperusteen määräaikaa voidaan jatkaa *kymmenellä vuodella* tuomioistuimen päätöksellä esimerkiksi silloin, kun velallinen on siirtänyt tuntuvasti varojaan ulkomaille tai muutoin olennaisesti vaikeuttanut velkojan maksunsaantia eikä määräajan pidentämistä voida pitää velallisen kannalta kohtuuttomana. On luultavaa, että tämä mahdollisuus on riittävä keino estämään väärinkäytöksiä.

Taloudelliset vaikutukset

Ulosottolain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä selvitettiin, mitä vanhat velat ovat ja paljonko niille tulee kertymiä (HE 216/2001 s. 28-31). Selvityksessä todettiin, että 10-15 vuotta vanhoja velkoja saapui ulosottoon *vähän* (1-2 prosenttia asia- ja rahamääristä). Lisäksi tällaiset vanhat velat olivat yllättävän *pieniä* (yli puolet veloista oli alle 800 euron suuruisia). Vanhoja velkoja peri muita saatavia useammin *perimistoimisto.* Käytännössä vanhoille saataville *ei kertynyt ulosotossa juuri mitään*: kertymä 10-15 vuotta vanhoille veloille jäi ulosotossa 0,6-0,7 prosenttiin velan määrästä. Eräästä suuresta perimistoimistosta saadun selvityksen mukaan 1,75 prosenttia jälkiperintään perittäväksi saapuneesta rahamäärästä kertyi yli 15 vuotta vanhoista veloista. Myös toisen suuren perimistoimiston antama selvitys oli samansuuntainen.

Vanhojen velkojen perimisestä ja selvittämisestä aiheutuu yhteiskunnalle kustannuksia jonkin verran ulosottolaitoksen toimintamenoina, mutta erityisesti *talous- ja velkaneuvonnan kuluina*. Yleensä selvittämistyö on sitä hankalampaa, mitä vanhempi velka on. Vanhan velan osalta nousee esiin muun muassa vanhentumiskysymys, maksusopimusten merkitys, tehtyjen maksulyhennysten ja kertyneiden korkojen oikea määrä sekä tarpeellisten asiakirjojen löytyminen. Myös velkojille itselleen vanhojen velkojen selvittämisestä ja perimisyrityksistä aiheutuu kustannuksia.

Ulosoton määräaikaisuutta perusteltiin edellä mainitussa hallituksen esityksessä sillä, että uudistus vähentää velallisten *syrjäytymistä* ja lisää halukkuutta *työllistyä*. Sitä kautta uudistuksen arveltiin merkitsevän säästöjä sosiaalialan menoihin sekä lisäävän valtion ja kuntien verotuloja (HE 216/2001 s. 27). Velan lopullinen vanhentuminen edistäisi samoja päämääriä. On todennäköistä, että velan lopullinen vanhentuminen osaltaan edistäisi myös *yrittäjyyttä* lisäämällä jälkitilanteen selkeyttä, ennustettavuutta ja rahoitusmahdollisuuksia. Tällä saattaa olla tuntuvakin merkitys lama-aikana velkaantuneiden yrittäjien kohdalla. Eräs keskeisiä yrittäjyyden esteitä Suomessa on ollut pelko joutumisesta elinikäiseen vastuuseen yritystoiminnan aiheuttamista veloista.

Mainitussa ulosottolain uudistamista koskevassa esityksessä myös todettiin, että kaavamainen ulosottoperusteen määräaika ei aiheuta julkistaloudelle kustannuksia, koska asiaa ei tarvitse käsitellä velkaneuvonnassa, tuomioistuimessa tai ulosotossa. Esimerkiksi 20 000 ylivelkaisen velkatilanteen järjestäminen tuomioistuimessa velkajärjestelyn kaltaisessa menettelyssä aiheuttaisi yhteiskunnalle noin 33 miljoonan euron kustannukset (HE 216/2001 vp s. 27).

Yllä todetut syyt puoltaisivat myös velan lopullisen vanhentumisajan säätämistä niin, että se toteutuisi *kaavamaisesti* samalla tavalla kuin ulosottoperusteen määräaika. Muussa tapauksessa menetettäisiin pitkälti se etu ja säästö, jota ulosoton määräaikaisuuden kaavamaisella toteuttamistavalla tavoiteltiin. Jollei kuitenkaan tähän haluta edetä, tulisi kehittää riittävän yksinkertainen järjestelmä, jossa tuomioistuin voisi määrätä velan vanhentuneeksi. Loogista olisi, että kriteerit sille, voidaanko velka katsoa vanhentuneeksi, olisivat samat kuin ulosottoperusteen määräajan jatkamisessa. Näin voitaisiin puuttua selviin *väärinkäytöstilanteisiin*. Huomattavia oikeudenkäyntikuluja tai tuomioistuinten ruuhkaantumista menettely ei saisi aiheuttaa.

Velan lopullinen vanhentuminen tulisi toteuttaa yhdenmukaisesti ulosoton määräaikojen *porrastuksen* kanssa. Näin voitaisiin mahdollistaa se, että esimerkiksi takaaja saisi periä 20 vuotta ulosottoteitse päävelalliselta tämän puolesta suorittamaansa määrää. On myös merkityksellistä se, että vakavan rikoksen asianomistajalla olisi 20 vuoden perintäaika korvaussaatavalleen.

Eduskunnassa on tehty lakialoite (LA 133/2003), jossa yli sata kansanedustajaa ehdottaa velan lopullista 15 vuoden vanhentumisaikaa.

9.4 Yrittäjien uuden alun tukeminen

Yrittäjien neuvonta- ja terveyttämispalveluista katso jakso 3.3. Mahdollisuudesta veloista vapauttavaan henkilökohtaiseen konkurssiin katso jakso 6.5.

X Erityisryhmien velkaongelmia

10.1 Elatusavut

Nykytila ja sen arviointi

Elatusapuja koskevan velkahallinnan näkökulmasta merkittäviä osa-alueita ovat elatusapujen määräytymistapa, elatusavun muuttamismenettely sekä maksamatta jääneen elatusavun perintä.

Lapsen elatuksesta annetun lain (704/1975, elatuslaki) mukaan jokaisella lapsella on oikeus riittävään elatukseen. Lapsen vanhemmat vastaavat lapsen elatuksesta kykynsä mukaan. Lapselle voidaan vahvistaa suoritettavaksi elatusapua, jos vanhempi ei muulla tavoin huolehdi lapsen elatuksesta tai lapsi ei pysyvästi asu vanhempansa luona.

Lähtökohtana elatuslain mukaan on, että elatusapu määräytyy vanhempien sopimuksen perusteella. Sovittu määrä on ulosottokelpoinen, jos kunnan sosiaalilautakunta on vahvistanut sopimuksen. Jolleivät vanhemmat pääse yksimielisyyteen elatusavun määrästä, he voivat voi nostaa kanteen elatusavun vahvistamiseksi tuomiolla.

Elatusavun määräytymisperusteita ei säännellä lähemmin elatuslaissa. Myöskään hallinnollisin toimin annettuja taulukoita tai muita vastaavia elatusavun määräämisperusteita ei ole. Lähtökohtana on, että elatusapu määräytyy kokonaisharkinnan perusteella tapauskohtaisesti. Tällä tavalla voidaan parhaiten ottaa huomioon kuhunkin tapaukseen liittyvät olosuhteet.

Toisaalta tapauskohtainen harkinta merkitsee sitä, että ennustettavuus siitä, mikä kulloinkin tulee olemaan elatusavun määrä, on suhteellisen heikko. Tämä saattaa osaltaan johtaa siihen, että tarpeettoman suuri osa elatusavuista vahvistetaan tuomioistuimen päätöksellä. Elatusapuasian käsittely tuomioistuimessa aiheuttaa osapuolille oikeudenkäyntikuluja sekä elatusvelvolliselle riskin joutua korvaamaan lapsen oikeudenkäyntikulut. Oikeudenkäyntikulut saattavat nykyisin olla huomattavia.

Vahvistettua elatusapua voidaan elatuslain mukaan muuttaa. Tämä edellyttää, että niissä olosuhteissa, jotka on otetaan huomioon elatusapua vahvistettaessa, on tapahtunut niin olennaisia muutoksia, että muuttamista on lapsen ja elatusapua maksavan vanhemman olot huomioon ottaen pidettävä kohtuullisena.

Elatusavun muuttaminen voidaan toteuttaa sopimuksella tai tuomioistuimen päätöksellä. Lähempien elatusavun määräytymisperusteiden puuttuminen johtaa tässäkin tilanteessa helposti siihen, että muuttamista joudutaan hakemaan tuomioistuimesta. Lapsen oikeudenkäyntikulut tulevat elatusvelvollisen maksettaviksi, jollei tuomioistuin alenna elatusavun määrää.

Jäykkä tai tuntuvia kustannuksia aiheuttava elatusavun muuttamisjärjestelmä saattaa aiheuttaa jopa velkaantumista sekä siitä johtuvaa syrjäytymistä ja harmaata taloutta. Erityisesti työsuhteissa tapahtunut rakennemuutos (”pätkätyöt”) lisää tarvetta elatusapujen muuttamisjärjestelmän joustavuuteen.

Elatusapujen perintäjärjestelmä uudistettiin vuoden 1999 alusta. Silloin elatusavuille säädettiin viivästyskorko ja viiden vuoden vanhentumisaika. Elatusavun etuoikeutta suhteessa muihin velkojiin parannettiin tuntuvasti. Nykyisin elatusapu peritään etuoikeudella koko viiden vuoden vanhentumattomalta määrältään. Samassa yhteydessä myös kunnan elatustuen maksamiseen perustuvalle takautumissaatavalle säädettiin etuoikeus suhteessa muihin velkojiin. Uudistukselle säädetty viiden vuoden siirtymäkausi päättyy vuoden 2004 lopussa. Uudistus on vähentänyt elatusapurästien syntymistä viime vuosina.

On tarpeen selvittää, voidaanko elatusapujen määräytymisessä lisätä ennustettavuutta. Keinona voisi olla esimerkiksi hallinnollinen ohje tai suositus elatusavun laskentaperusteista.

Nykyisessä elatuslaissa olevat lähtökohdat, joiden mukaan lapsella on oikeus riittävään elatukseen ja että vanhemmilla on sopimusvapaus elatusavun määrästä, on syytä säilyttää. Joustavuuden lisäämiseksi ja kustannusten välttämiseksi olisi kuitenkin aiheellista käynnistää selvitys ja nykytilan arviointi sen suhteen, voisiko elatusapu määräytyä tapauskohtaisen harkinnan sijasta nykyistä kaavamaisemmin esimerkiksi tuloihin tai muihin laskentaperusteisiin perustuvan taulukon mukaisesti. Tämä lisäisi tuntuvasti ennustettavuutta elatusapujen määräytymisessä ja saattaisi vähentää tuomioistuinmenettelyä. Kaavamaiseen määräytymisperusteeseen perustuvassa järjestelmässä tulisi kuitenkin olla mahdollisuus riittäviin tapauskohtaisiin poikkeamiin.

Ennustettavuutta voitaisiin todennäköisesti parantaa ilman mittavia lainmuutoksia. Elatusavun kaavamaiset määräytymisperusteet voisivat perustua esimerkiksi vahvistettuun ohjeelliseen taulukkoon, jossa olisi lisäksi kuvattu erilaisia poikkeamisperusteita. Tämä voisi riittää ohjaamaan elatusapujen vahvistamiskäytäntöä nykyistä ennustettavammmaksi.

Elatusavun määräytymisperusteiden nykyistä suurempi kaavamaisuus todennäköisesti helpottaisi myös elatusavun muuttamismenettelyä silloin, kun elatusvelvollisen maksukyky heikkenee tai parantuu.

Elatusapujen perintäjärjestelmä on uudistettu perusteellisesti 1990-luvun lopussa, ja uusi järjestelmä on tehostanut elatusapujen perintää. Järjestelmän toimivuutta tulee jatkossakin kiinteästi seurata niin asianosaisten aseman kuin kuntien takautumissaatavien kehityksen osalta.

10.2 Opintolainat

Nykytila

Taustaa

Opintotukea saa vuosittain noin 298 000 opiskelijaa. 1990-luvun alussa opintotukijärjestelmä uudistettiin siten, että opintorahan osuus kokonaistuesta kasvoi ja opintolainan osuus pieneni. Uudistuksen osittain yllättävä seuraus on ollut, että vain osa valtiontakaukseen oikeutetuista opiskelijoista hakee takauspäätöksen ja nostaa opintolainaa. Opintolainan valtiontakauksen saa noin 125 000 opiskelijaa.

Viime vuosikymmenen aikana valtion maksettavaksi opintolainan valtiontakauksen perusteella tulevien opintolainojen määrä kasvoi voimakkaasti. Aluksi kasvun arveltiin olevan pankkikriisin ja laman seurausta. Myös perittävänä oleva lainapääoma on kasvanut nopeasti. Takaajan maksamien opintolainojen takaisinperintää hoitaa Kansaneläkelaitos, joka muutenkin vastaa opintotuen toimeenpanosta. Vuonna 1997 valtio maksoi takaajana 5 591 henkilön opintolainat yhteensä 22,4 miljoonaa euroa, vuonna 2002 vastaavasti 6 695 henkilön opintolainat yhteensä 27,1 miljoonaa euroa. Vuonna 2003 takaajan maksettavaksi tulleiden lainojen määrä väheni selvästi ja oli 19,1 miljoonaa euroa, jolla maksettiin 4 905 henkilön opintolainat. Perittävänä oleva saatavakanta on kasvanut vuoden 1997 lopun 118,2 miljoonasta eurosta 179,5 miljoonaan euroon vuoden 2003 lopussa. Samassa ajassa pankkien opintolainakanta on vähentynyt 343 miljoonalla eurolla. Lainakanta oli 1 338,2 miljoonaa euroa vuoden 2003 lopussa.

Valtion varoista maksettujen opintolainojen takaisinperintä

Valtion varoista maksettujen opintolainojen takaisinperintää hoitaa Kansaneläkelaitos. Opintolaina on ulosottokelpoinen ilman tuomiota ja päätöstä. Kansaneläkelaitos voi kuitenkin sopia velallisen kanssa siitä, että velallinen lyhentää lainaa suoraan Kansaneläkelaitokselle yhteisesti sovitun maksuohjelman mukaisesti.

Kansaneläkelaitos voi myöntää maksuvapautuksen lainan takaisinperimisestä, jos lainansaaja on kuollut tai pysyvästi työkyvytön tai jos lainansaajan määräaikainen työkyvyttömyys on kestänyt yhteensä vähintään viisi vuotta ja takaisinperintää olisi lainansaajan taloudellinen tilanne ja muut olosuhteet huomioon ottaen pidettävä kohtuuttomana.

Osittaisena maksuvapautus voidaan myöntää, jos velallisen taloudellinen tilanne on heikentynyt esim. työttömyyden, sairauden, opiskelun, äitiys- tai vanhempainvapaan, lasten hoitovapaan, asepalveluksen tai esim. osa-aikatyön perusteella siten, että velallisen tulotaso on tänä aikana ollut heikentynyt. Lisäksi edellytetään, että velan periminen täysimääräisenä olisi kertyneen tai kertyvän koron määrä huomioiden kohtuutonta.

Päätöstä tehdessä otetaan huomioon velallisen tulojen lisäksi myös muita taloudelliseen asemaan vaikuttavia seikkoja, mm. varallisuuden määrä, jäljellä olevan

velan ja rästissä olevien korkojen määrä, perheen koko, velallisen ansaintamahdollisuudet tulevaisuudessa sekä heikentyneen taloudellisen tilanteen kesto. Esimerkiksi lyhyehkö vain muutaman kuukauden pituinen työttömyysjakso ei ole riittävä peruste maksuvapautuksen myöntämiselle eikä alhaisten tulojen aikana syntyneiden rästikorkojen periminen ole kohtuutonta silloin, kun velallisen tulotaso on tällä hetkellä niin hyvä, että hän pystyy maksamaan velkansa täysimääräisesti kohtuullisessa ajassa.

Suurin osa myönnetyistä maksuvapautuksista koskee korkorästejä tai perintäkoron määräaikaista maksuvapautusta. Osittaisena maksuvapautuksena voidaan alentaa perintäkorkoakin, jos se on tarpeen velallisen maksukyky ja velan määrä huomioiden, jotta velallinen kykenisi hänelle mahdollisin maksuerin lyhentämään velkaansa.

Vuonna 2003 maksuvapautuksia myönnettiin velallisen kuoleman perusteella 357 velasta ja velallisen pysyvän tai pitkäaikaisen työkyvyttömyyden perusteella 251 henkilölle. Osittaisia maksuvapautuksia myönnettiin 3 480 kpl, joista 3 318 tapauksessa päätös koski korkoja ja 162 tapauksessa pääomaa. Osittaisen maksuvapautuksen syitä ei rekisteröidä, joten tarkempaa jaottelua ei ole saatavilla. Käytännössä suurin osa maksuvapautuksista myönnetään työttömyyden ja vanhempainvapaiden perusteella. Myöskään hylkääviä päätöksiä ei rekisteröidä, joten niiden määrästä ei ole tietoa. Lisäksi tileistä poistettiin velkajärjestelyjen perusteella 665 saatavaa, joiden määrä oli 2,27 miljoonaa euroa.

Takausvastuutyöryhmän ehdotukset

Opetusministeriön asettama työryhmä selvitti vuonna 2001 toimenpiteitä, joilla takaajan maksettavaksi tulevien opintolainojen määrää voitaisiin vähentää ja järjestelyjä, joilla maksuhäiriöinen opiskelija voisi rahoittaa opintonsa sekä keinoja, joilla takaajan maksamien opintolainojen takaisinperintää voitaisiin tehostaa. Työryhmä luovutti muistionsa toukokuussa 2001.

Takaajan maksettavaksi tulevien lainojen vähentämiseksi työryhmä ehdotti lukuisia muutoksia opintotukilainsäädäntöön. Näistä merkittävimpiä oli ehdotus siitä, että valtiontakauksen hakijan luottotiedot tarkistettaisiin valtiontakausta haettaessa ja takauksen myöntämistä maksuhäiriömerkinnän omaaville opiskelijoille rajoitettaisiin. Opintolainan nostamista ehdotettiin muutettavaksi siten, että koko lukuvuoden lainaa ei jatkossa voisi nostaa yhtenä eränä ja koron pääomittamista koskeviin säännöksiin ehdotettiin tarkennuksia. Lisäksi ehdotettiin lievennettäväksi perusteita, joilla opintonsa päättäneen henkilön opintolainan korot maksetaan valtion varoista ns. korkoavustuksena. Lisäksi työryhmä teki joitakin pankkien ja Kansaneläkelaitoksen käytäntöjen kehittämistä koskevia ehdotuksia ja korosti talouskasvatuksen kehittämistarvetta.

Maksuhäiriöisten opiskelijoiden opintojen rahoittamisen osalta työryhmä totesi, ettei yleensä ole perusteltua, että maksuhäiriöinen opiskelija saa opintolainan sijasta toimeentulotukea. Työryhmä katsoi, että evätyn opintolainan sijaan tulisi saada muuta lainamuotoista tukea. Työryhmä ehdotti, että kuntien sosiaalisen luo-

totuksen kokeilun kehittämisen yhteydessä selvitettäisiin, voitaisiinko ilman opintolainaa jääneelle opiskelijalle myöntää sosiaalista luottoa opintolainaa vastaavin ehdoin.

Opintolainojen takaisinperinnän osalta työryhmä ei havainnut merkittäviä kehittämistarpeita. Työryhmä totesi, että lainanhoito-ongelmista ja niiden syistä ei ole riittävästi tietoa ja ehdotti, että Kansaneläkelaitos osana takausvastuutehtävien hoitamista pyrkisi kartoittamaan syitä, jotka ovat yksittäistapauksissa johtaneet lainanhoito-ongelmiin.

Toteutetut kehittämistoimenpiteet

Takausvastuutyöryhmän ehdottamat opintotukilain muutokset toteutettiin lailla opintotukilain muuttamisesta (1427/2001). Laki tuli voimaan vuoden 2002 alussa. Lainsäädännön muutokset edellyttivät laajoja muutoksia pankkien ja Kansaneläkelaitoksen tietojärjestelmiin.

Opintolainan valtiontakausta ei lainmuutoksen jälkeen myönnetä opiskelijalle, jolla on henkilötietolain 20 §:ssä tarkoitettuun luottotietorekisteriin rekisteröity maksuhäiriö. Maksuhäiriömerkintä ei kuitenkaan estä takauksen saamista, jos maksuhäiriö on yksittäinen, määrältään vähäinen ja sen rekisteröinnistä on kulunut kohtuullisen pitkä aika tai maksuhäiriömerkinnän aiheuttanut velka on maksettu. Valtiontakaus voidaan lisäksi myöntää myös, jos sen myöntämiselle on erityisiä syitä. Lainatakauksen estäviä maksuhäiriöitä oli 1.6.2002 - 30.8.2003 yhteensä 4 439 valtiontakauksen hakijalla. Näistä 75 prosenttia oli toisen asteen opiskelijoilla, kun opintolainan valtiontakauksen saajista 31 prosenttia on toisen asteen opiskelijoita.

Laki sosiaalisesta luototuksesta (1133/ 2002) tuli voimaan 1.1.2003. Lain perusteluissa on mainittu, että sosiaalista luototusta voidaan myöntää myös opiskelijoille, joilla luottohäiriömerkinnän vuoksi ei ole mahdollisuutta valtion takaamaan opintolainaan. Sosiaalinen luotto ei kuitenkaan voi korvata opiskelijan ensisijaista toimeentuloturvaa, joka on opintotuki ja josta opintolaina muodostaa osan. Opiskelijalle tulisi ensisijassa myöntää sosiaalinen luotto maksuhäiriön aiheuttaneen velan hoitamiseen ja näin turvata opiskelijalle mahdollisuus saada valtiontakaus opintolainalle. Maksuhäiriön vuoksi vaille takauspäätöstä jääneillä opiskelijoilla on usein vakavia tiedon puutteita taloudellisten asioiden hoitamisessa. Sosiaalisen luoton myöntäminen tällaiselle opiskelijalle edellyttää talousneuvonnan tarpeen arviointia ja tarvittaessa neuvonnan järjestämistä.

Helsingin kaupunginhallitus päätti kokouksessaan 25.11.2002 oikeuttaa sosiaalilautakunnan perustamaan kolmivuotisen kokeiluprojektin, jonka avulla selvitetään, onko tarkoituksenmukaista luoda sosiaalisen luototuksen toimintamalli sellaisille opiskelijoille, jotka eivät voi luottotiedoissa olevan merkinnän vuoksi saada opintolainaa pankista. Kokeilu toteutetaan vuosina 2003 – 2005 sosiaalivirastossa. Luotonhakijat ohjataan velkaneuvontaan sosiaalitoimistojen sosiaalityöntekijöiden kautta kuitenkin siten, että asiakas on ensin selvittänyt kaikki muut mahdollisuudet opintojensa rahoittamiseen sekä kokonaisvelkatilanteensa. Sosiaali-

työntekijä yhdessä asiakkaan kanssa varaa ajan velkaneuvontayksikköön sosiaalisen luoton hakemuksen käsittelyä ja päätöksentekoa varten ja asiakas tuo ensitapaamiseen täytetyn hakemuslomakkeen. Toimeentulotukiasiakkuus säilyy hakemuksen käsittelyn ajan. Luotosta laaditaan sopimus, jossa määritellään luoton määrä, korko, luoton lyhennysehdot ja muut takaisinmaksuun liittyvät erityisehdot. Muilta paikkakunnilta ei ole tarkkoja tietoja siitä, missä määrin sosiaalista luottoa on myönnetty maksuhäiriöisten opiskelijoiden opintojen tukemiseen.

Opintolainan nostoehtoja tarkistettiin työryhmän ehdottamalla tavalla.

Nykytilan arviointi

Maksuhäiriötietojen tarkistaminen takauksen myöntämisvaiheessa on yhdenmukaistanut samanlaisessa tilanteessa olevien opiskelijoiden kohtelua. Joissakin tapauksissa tilanteen ratkaisee se, että takauspäätöksen voi saada, kun maksuhäiriön aiheuttanut velka on maksettu. Yksittäistapauksissa pankki on evännyt opintolainan, vaikka opiskelija on saanut takauspäätöksen. Maksuhäiriötietojen tarkistaminen takausta myönnettäessä ei poista eikä vähennä vaille takauspäätöstä jääneiden opiskelijoiden opintojen rahoitukseen liittyviä ongelmia. On myönteistä, että sosiaalista luototusta on lähdetty käyttämään opintojen rahoittamiseen. Erityisesti Helsingin kokeilua on syytä seurata ja sen etenemisen yhteydessä arvioida, miten Helsingissä toteutettua mallia voitaisiin toteuttaa muualla. Monissa tapauksissa sosiaalisen luototuksen myöntäminen ei edelleenkään tule kysymykseen esimerkiksi aikaisempien velkojen suuren määrän vuoksi. Tällöin toimeentulotuen myöntäminen opintojen rahoittamiseen voi edelleen olla tarpeellista. Joissakin tapauksissa voi olla perusteltua arvioida, olisiko opintotuella rahoitettavan opiskelun sijasta mahdollista hakeutua koulutukseen, jonka rahoitus on järjestetty muulla tavoin. Tällaisia vaihtoehtoja ovat mm. oppisopimuskoulutus ja työvoimapoliittinen koulutus.

Toimeentulotukea saavista opiskelijoista olisi tarpeellista saada nykyistä yksityiskohtaisempaa tilastotietoa.

Takaajan maksettavaksi tuli vuonna 2003 huomattavasti vähäisempi määrä opintolainoja kuin useana edeltävänä vuonna. Takausvastuumenot olivat 19,1 miljoonaa euroa, jossa vähennystä vuoteen 2002 verrattuna on kahdeksan miljoonaa euroa. Tällä summalla maksettiin 4 905 henkilön opintolainat, jossa vähennystä edelliseen vuoteen verrattuna oli 1 790 henkilöä. Muutos on merkittävä. Erityisesti alle 25-vuotiaiden henkilöiden lainoja on tullut takaajan maksettavaksi aikaisempaa huomattavasti vähemmän. Takausvastuutyöryhmä arvioi, että sen ehdottamien toimenpiteiden avulla takausvastuumenojen vähennys olisi pitkällä aikavälillä 6-8 miljoonaa euroa. Työryhmän ehdottamat toimenpiteet ovat vaikuttaneet vuoden 2003 hyvään tulokseen vasta vähäisessä määrin, joskin opintolainan koron pääomituskauden pidentäminen on osaltaan vaikuttanut nuorten ikäluokkien osuuden vähenemiseen. Varovaisena arviona onkin esitettävissä, että ongelman runsas esilläolo olisi vaikuttanut opintolainansaajien ja pankkien menettelytapoihin. Viime vuoden hyvästä tuloksesta huolimatta takausvastuumenojen kehittymistä on seurattava tarkoin.

Opintolainan hoito-ongelmia on selvästi eniten toisen asteen ammatillisen koulutuksen opiskelijoilla. Opintolainojen hoito-ongelmia lisää opintojen keskeytyminen. Näyttää siltä, että opintolainamuotoinen opintotuki soveltuu huonosti erityisesti peruskoulun jälkeen opintojaan jatkaville nuorille. Opintotuen kehittämisestä käytävässä keskustelussa on viime aikoina ollut yhtenä vaihtoehtona esillä opintolainan osuuden lisääminen opintotuessa. Opintolainapainotteinen opintotuki näyttää soveltuvan huonosti alaikäisten nuorten koulutuksen rahoitusmuodoksi. Nuoren elämäntilanteeseen liittyy monia epävarmuustekijöitä ja taloudellinen tilanne voi ammatillisen koulutuksen jälkeen olla pitkään heikko silloinkin, kun opiskelija suorittaa tutkinnon.

10.3 Varusmiespalvelu

Varusmiehet laskujen maksajina

Kuluttamiseen, rahankäyttöön ja laskunmaksumoraaliin liittyen varusmiehiltä tiedusteltiin Varusmiesten etuustutkimus 2003 –kyselyssä myös sitä, jättävätkö he tarkoituksella laskujaan maksamatta. Varusmiehet osoittautuivat varsin tunnollisiksi laskujen maksajiksi. Noin 70 prosenttia heistä ilmoitti maksavansa laskunsa aina ajallaan. Kuukausittain tai lähes kuukausittain laskuja jäi puolestaan maksamatta reilulla 10 prosentilla. Tyypillisimpänä syynä laskujen maksamatta jättämiseen oli näillä varusmiehillä yksinkertaisesti rahojen riittämättömyys, mutta toisinaan syynä saattoi olla myös se, että kasarmilta käsin laskujen maksu oli koettu vaikeaksi. Laskunmaksuautomaatteja tai riittävästi internet-yhteyden sisältäviä tietokoneita kaivattaisiinkin jokaiseen varuskuntaan ja perusyksikköön. Lisäksi 87 prosenttia varusmiehistä oli täysin tai jokseenkin sitä mieltä, että pakolliset maksut tulee hoitaa aina ajallaan, vaikka muiden menojen kustannuksella. Myös sellainen välinpitämätön ajattelumaailma, jonka mukaan ei olisi väliä, vaikka välillä sortuisi elämään yli varojansa, oli vieras puolelle varusmiehistä.

Niillä varusmiehillä, joiden tyytyväisyys omaan taloudelliseen tilanteeseen oli kaikkein heikointa, oli luonnollisesti myös eniten vaikeuksia laskujen maksun kanssa. Melkein joka viidennellä heikon taloudellisen tilanteen omaavalla varusmiehellä laskuja jäi maksamatta usein (eli joka kuukausi tai lähes kuukausittain). Vertailun vuoksi todettakoon, että niillä varusmiehillä, jotka olivat tyytyväisiä taloudelliseen tilanteeseensa, laskuja jäi usein maksamatta vain viidellä prosentilla.

Eri palvelusaikoja suorittavien varusmiesten laskunmaksumoraalia tarkasteltaessa huomattiin, että kaksitoista kuukautta palvelevat varusmiehet maksoivat laskunsa kaikkein tunnollisimmin, useimmiten laskuja jäi puolestaan maksamatta kuusi kuukautta palvelevilta.

Lainat

Suomalaisista 15–28-vuotiaista nuorista 37 prosentilla oli keväällä 2002 tehdyn selvityksen mukaan jonkin tyyppistä lainaa. 18–20-vuotiaista joka viidennellä oli

lainaa. Tavallisin lainamuoto nuorilla on opintolaina, sen jälkeen tyypillisimmin nostetaan asuntolainaa tai pankin myöntämää kulutusluottoa. (Halonen 2002.)

Varusmiesten valmius nostaa lainaa eri tarkoituksia varten vastasi pitkälti nuorten käyttäytymistä. Varusmiesten etuustutkimus 2003 –kyselyyn vastanneet olisivat kuitenkin kaikkein valmiimpia ottamaan lainaa omistusasunnon hankintaa varten. Heistä 83 prosenttia ilmoitti olevansa valmiita hakemaan pankista asuntolainaa.

Ehkä hieman yllättäen varusmiehet ilmaisivat olevansa valmiimpia ottamaan autokuin opintolainaa. Toisaalta 99 prosenttia vastaajista oli nuoria miehiä, mikä selittänee myönteisen suhtautumisen autolainan ottamiseen. Kuusi kuukautta palvelevista jopa joka toinen voisi ostaa auton lainarahalla, yhdeksän ja kaksitoista kuukautta palvelevista samoin toimisi noin 40 prosenttia.

Opintojaan lainarahalla olisi valmiita rahoittamaan reilut 40 prosenttia varusmiehistä. Koulutustausta vaikutti valmiuteen nostaa opintolainaa: keskiasteen tai lukion suorittaneista varusmiehistä noin 55 prosenttia oli valmiita rahoittamaan opintojaan lainarahalla, ainoastaan peruskoulun käyneistä samaan suostuisi vain reilu neljännes. Asiaa selittänee osaltaan se, että ainoastaan peruskoulun suorittaneilla varusmiehillä ei välttämättä ole jatkokouluttautumisaikeita, joten ajatus lainanotosta opintoja varten saattoi tuntua vieraalta. Lisäksi viime aikoina opintolainakeskustelua on sävyttänyt kovin negatiivinen kuva. Vaikka opintolainojen korot ovat alhaisempia kuin koskaan aikaisemmin, monet nykyopiskelijat välttävät opintolainan nostamista. Tämä on saattanut vaikuttaa myös varusmiesten ajattelumaailmaan.

Kodin elektroniikan hankintoja olisi valmiita rahoittamaan lainarahalla vähän alle 15 prosenttia, vapaa-ajan harrastuksia tai matkailua puolestaan alle kymmenen prosenttia varusmiehistä.

Varusmieslaina

Varusmiehillä on mahdollista saada pankista varusmieslainaa. Lainaa voidaan myöntää varusmiespalvelun ajaksi enintään 2 525 euroa. Lainan saaminen edellyttää normaalit vakuudet, koron kokonaissuuruuteen (koron pohjana on esimerkiksi kolmen kuukauden euribor tai pankin oma prime-korko) vaikuttavat puolestaan muun muassa asiakassuhde, etukäteissäästöt ja vakuuden laatu. Varusmiesliiton jäsen saa 25 prosentin alennuksen luoton avausmaksusta.

Varusmieslaina ei edellä kuvatussa muodossaan ole saavuttanut suosiota varusmiesten keskuudessa oikeastaan lainkaan. Ainoastaan 0,9 prosenttia varusmiehistä kertoi turvautuneensa erityiseen varusmieslainaan armeija-aikaisten kulujensa kattamiseksi.

Sosiaalista luottoa varusmiehille?

Mikäli päivärahat, omat satunnaiset palkkatulot, omat säästöt ja/tai sosiaaliavustus eivät riitä kattamaan varusmiehen menoja, eikä hän saa vanhemmilta tai sukulai-

silta taloudellista avustusta, saattaa hän äärimmäisessä tapauksessa joutua turvautumaan pankkilainaan, pahimmassa tapauksessa vielä korkeakorkoiseen kulutusluottoon. Jotta tältä vaihtoehdolta säästyttäisiin, tiedusteltiin varusmiehiltä, tulisiko luoda kokonaan uusi yhteiskunnallinen tukimuoto, jolla pystyttäisiin helpottamaan heidän taloudellista tilannetta.

Esimerkiksi pienituloiset, vähävaraiset ja ylivelkaantuneet henkilöt, joilla ei ole mm. luottohäiriömerkinnän tai puuttuvien vakuuksien vuoksi mahdollisuutta saada muuta kohtuuehtoista ja -hintaista pankkiluottoa, voivat nykyään saada omalta kotikunnalta matalakorkoista sosiaalista luottoa helpottamaan taloudellista ahdinkoaan. Opetusministeriön perustama Takausvastuutyöryhmä (2001) ehdotti loppuraportissaan, että sosiaalisen luototuksen myöntöehtoja kevennettäisiin siten, että maksuhäiriöiset opiskelijat voisivat sitä saada. Myös muiden erityisryhmien, kuten varusmiesten, lisäämistä sosiaalista luottoa saavien joukkoon voitaisiin pohtia lisää.

Varusmiehiltä kysyttiin, tulisiko heille tarjota kotikunnan puolesta sama “etuus“. Jopa 60 prosenttia varusmiehistä oli ehdottomasti tai mahdollisesti sitä mieltä, että kyseinen luottomuotoa tulisi tarjota myös varusmiesten haettavaksi. Ajatus sosiaalisesta luotosta miellettiin kuitenkin vielä hieman vieraaksi, sillä joka kolmas varusmies ei osannut ottaa asiaan kantaa. Tiedusteltaessa sitä, hakisivatko he tällaista uudenlaista luottoa, mikäli sitä olisi saatavilla, joka viides vastasi “kyllä, ehdottomasti“ tai “kyllä, mahdollisesti“.

Maksuhäiriömerkinnät ja saatavat ulosotossa

Useimmiten nuoret saavat maksuhäiriömerkintänsä melko pienten maksamatta jääneiden saatavien seurauksena, sillä 85 prosenttia nuorille kirjatuista maksuhäiriöistä aiheutuu alle 800 euron laskuista. Eniten merkintöjä nuorille kertyy maksamattomista matkapuhelinlaskuista, kulutusluottoveloista ja opintolainoista.

Suomen Asiakastiedon mukaan nuoret eivät kuitenkaan ole sellainen maksuhäiriörekisterin ongelmaryhmä, kuin yleisesti on arvioitu. Tilanne oli tosin vielä viime vuosikymmenellä nuorten kohdalla huomattavasti huonompi. 1990-luvun alussa 18–24-vuotiaiden osuus ensirekisterimerkinnän saaneista oli vajaat 20 prosenttia, vuosikymmenen lopulla jo 31 prosenttia tehden nuorten ryhmän selvästi yliedustetuksi ensimmäisen maksuhäiriömerkinnän saaneiden joukossa. 2000-luvulle tultaessa tilanne on kuitenkin kääntynyt parempaan ja vuoden 2003 alussa uusista maksuhäiriömerkinnöistä ainoastaan noin 17 prosenttia on kirjattu 18–24 -vuotiaille nuorille. (LuottoLista 2.4.2003.)

Vuoden 2003 alussa viidellä prosentilla 18–24-vuotiaista nuorista oli maksuhäiriömerkintöjä luottotiedoissaan. Kaikista suomalaisista maksuhäiriömerkintöjä oli 7,6 prosentilla. (Asiakastieto 2003.) Varusmiesten etuustutkimus 2003 –kyselyn mukaan varusmiehet eivät näyttäisi erottuvan muista suomalaisista nuorista maksuhäiriömerkintätilastoissa, sillä 5,3 prosenttia kaikista varusmiehistä ilmoitti, että heillä on yksi tai useampi maksuhäiriömerkintä. 6,3 prosenttia varusmiehistä ei

puolestaan tiennyt (tai ei muistanut tai halunnut muistaa) onko omassa maksuhäiriörekisterissä merkintää vai ei.

Maksuhäiriömerkintöjä ilmeni selkeästi enemmän kuusi kuukautta kuin yhdeksän tai kaksitoista kuukautta palvelevilla: kun 7,4 prosentilla kuuden kuukauden varusmiehistä oli luottotiedoissaan häiriömerkintä, yhdeksän kuukauden miehillä vastaava prosenttiluku oli 3,8 ja kahdentoista kuukauden miehillä vain 2,8. Kuten aiemmin on jo todettu, kuusi kuukautta palvelevat ovat kaikkein tyytymättömimpiä varusmiespalvelun aikaiseen elintasoonsa ja kaipaavat myös kaikkein eniten korotuksia päivärahoihin. Heidän elämäänsä näyttäisivät kuuluvan myös muita varusmiehiä useammin maksuhäiriömerkinnät. Tarkasteltaessa varusmiehen perheen sosioekonomista taustaa huomattiin lisäksi, että työtekijäperheistä tulevilla nuorilla maksuhäiriömerkintöjä oli useammin kuin niillä, joiden perhe kuului sosioekonomiselta asemaltaan ylempiin toimihenkilöihin tai yrittäjiin.

Jopa 8 prosentilla kuusi kuukautta palvelevista varusmiehistä oli puolestaan saatavia ulosotossa. Ero yhdeksän ja kaksitoista kuukautta palveleviin oli myös tässä tapauksessa melko suuri, sillä yhdeksän kuukautta palvelevista vain noin viidellä prosentilla ja kaksitoista kuukautta palvelevista kolmella prosentilla oli oman ilmoituksen mukaan saatavia ulosotossa. Noin pari prosenttia kaikista varusmiehistä ilmoitti, ettei tiedä onko saatavia päätynyt ulosottoon vai ei – neuvontaa ja tietoiskuja olisi syytä järjestää varusmiehille siis tältä saralta.

Opastusta rahankäyttöön!

Jopa joka kolmas varusmies ei saa mistään rahankäyttöään ohjaavia tietoja. Kun vielä 95 prosenttia vastaajista oli 21-vuotiaita tai nuorempia, ei rahankäytön salat ole heille varmastikaan auenneet. Ne varusmiehet, jotka kertoivat saavansa rahankäyttöönsä ohjausta, saivat ohjeet tyypillisimmin vanhemmiltaan. Reilu kolmannes varusmiehistä toivoi itsekin, että varusmiespalvelun aikana järjestettäisiin rahankäyttöön liittyviä tietoiskuja tai annettaisiin laajemmin neuvontaa ja ohjeita aihepiiriin kuuluvista asioista. Varusmiehen sosiaaliturvasta nykyistä laajempaa neuvontaa toivoi puolestaan jopa puolet varusmiehistä. 85 prosenttia oli lisäksi sitä mieltä, että kaikilla kansalaisilla tulisi olla mahdollisuus saada neuvontaa raha-asioidensa hoidossa.

Ns. valistuspäivien tarpeellisuus on huomattu myös varusmiestoimikunnissa. Kevään 2003 VMTK-päivillä tehtiinkin aloite valistuspäivien järjestämisen tarpeellisuudesta. Aloitteessa ehdotettiin, että jokaiselle saapumiserälle järjestettäisiin tietoiskuja yhtenä päivänä esimerkiksi juuri rahankäytöstä ja varusmiesten sosiaaliturvasta. Tietoiskuja tosin toivottiin myös liikenneturvallisuudesta, päihteistä ja seksuaalisuudesta. Varusmiesten mukaan tällaisista asioista ”ei koskaan puhuta liikaa ja lisäksi ikäluokat, jotka ovat palveluksessa, ovat hyvä kohderyhmä”. (Varusmiestoimikunta 2003.)

Asevelvollisen aseman parantaminen

Puolustusministeriö asetti 12.2.2004 poikkihallinnollisen yhteistyöryhmän valmistelemaan asevelvollisten aseman kehittämistä. Työryhmän välimietinnössä todetaan, että työskentelyn ensimmäisessä vaiheessa on selvitetty asevelvollisuusjärjestelmän tulevaisuuden näkymiä ottaen huomioon vireillä oleva vuoden 2004 turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko. Lisäksi yhteistyöryhmä on selvittänyt asevelvollisten aseman järjestämistä koskevia periaatteita ja arvoja sekä varusmiesten ja reserviläisten taloudellisten ja sosiaalisten etuuksien määräytymisperusteita.

Työskentelyn seuraavassa vaiheessa yhteistyöryhmä selvittää asevelvollisten taloudellisten ja sosiaalisten etuuksien kehittämismahdollisuuksia tulevien vuosien aikana. Pääesikunnan tehtävänä on syksyyn 2004 mennessä selvittää tarkemmin päivärahojen ja maksuttomien matkojen tarkistamistarpeita sekä kotiuttamisrahan ja ruokarahan käyttöönottomahdollisuuksia. Sosiaali- ja terveysministeriötä on pyydetty selvittämään periaatteellisia ja taloudellisia mahdollisuuksiaan osallistua mahdollisen kotiuttamisrahan tai ruokarahan käyttöönottoon sekä näiden uudistusten tarpeellisuutta olemassa olevan sosiaaliturvajärjestelmän kannalta. Sosiaali- ja terveysministeriö selvittää myös sotilasavustuslain muuttamismahdollisuuksia siten, että omaisuuden vaikutus sotilasavustukseen poistettaisiin, sillä työryhmän näkemyksen mukaan lakisääteistä asevelvollisuuttaan suorittava ei saisi joutua tilanteeseen, jossa hänen on tosiasiallisesti esimerkiksi realisoitava säästöjään turvatakseen oman tai perheensä toimeentulon palvelusaikana. Työryhmä on pohdinnoissaan tuonut esiin myös sosiaalisen luototuksen tunnettuisuuden lisäämistä asevelvollisten taloudellisen aseman tukemisessa.

Sosiaali- ja terveysministeriö ja kauppa- ja teollisuusministeriö tarkentavat yhteistyössä mahdollisuuksia vähentää pienyrittäjien toimintaan kohdistuvia vaikeuksia asevelvollisuuden suorittamisen takia. Näiden selvitysten perusteella työryhmä muodostaa kantansa syksyllä 2004 etuuksien kehittämismahdollisuuksiin laadittaessa työryhmän loppumietintöä.

10.4 Vapausrangaistus

Vankiloista vapautuu vuosittain noin 7000 vankia, joiden sosiaalinen asema on perinteisesti huono ja tuen tarve suuri. Vangeista noin joka toinen vapautuu asunnottomaksi, kaksi kolmesta on eri tavoin päihdeongelmaisia ja yli puolella on todettu vakavia mielenterveysongelmia. Vankiloissa turvataan riittävä terveydenhuolto ja järjestetään enenevästi erilaisia psykososiaalisia kuntoutusohjelmia. Ongelma on, että vapautumisvaiheessa tuki ei säännönmukaisesti jatku, ja jo toteutetunkin kuntoutuksen hyöty saattaa siten valua hukkaan. Velkaantuminen luo oman lisäpaineensa näihin kaikkiin ongelmiin.

Vuonna 1991 sosiaali- ja terveysministeriössä tehtiin selvitys (Martti Mellais, STM:n kehittämisosaston selvityksiä 1991:3) vapautuvien vankien ylivelkaantumisesta. Selvitys tuotti ”jakauman” paitsi vankien velkojen määrästä, myös osin niiden laadusta ja syistä. Nyt yli kymmenen vuoden päästä voidaan otaksua tilan-

teen muuttuneen, sillä velkojen ja velkaantumisen tilanne on lama-ajoista muuttunut koko väestön tasolla. Yhteiskunta ja erityisesti sen vankipopulaation rakenne on muuttunut siten, että huumerikollisuus on noussut lähes räjähdysmäisesti vankeusrangaistusten syynä. Laillisten korvausvaatimusten ja velkojen lisäksi erityisesti ”huume- ja pelivelat” sekä niiden perintään liittyvä toimintakulttuuri ovat näyttäneet varmistavan sen, että huume- ja rikoskierteestä irrottautumiseen ei oma halu aina riitä.

Rikoksia tehneiden kohdalla tuki- ja auttamisjärjestelmiä ei ole ollut aina mahdollisia hyödyntää. Vapautuvien vankien työ- ja toimintakyky on usein matala ja useilla on vaikeuksia asioida viranomaisten kanssa eivätkä he aina ymmärrä viranomaisten antamaa informaatiota. Velka- ja ulosottoasioita on erittäin vaikea hoitaa tutkintavankeusaikana, ja rikosperusteiset korvaukset ovat suuria eikä niille voi tehdä vankilassa oloaikana mitään. Ulosottovelkaisella vangilla on vaikeuksia säästää esimerkiksi vapautumista varten, sillä osa säästöistä ulosmitataan. Ylivelkaantunut vanki tuottaa vaikeuksia myös aviopuolisolle, joille saatetaan suosittaa avioeroa, jotta taloudelliset vaikeudet eivät ulotu heihin.

Takuu-Säätiö voi perusrahastonsa turvin myöntää velkojen järjestelyyn takauksia laitostaustaisille tai pitkäaikaisesti avohuollossa oleville kuten vapautuville vangeille sekä päihde- ja mielenterveysongelmaisille henkilöille. Vapautuvien vankien takaushakemuksia säätiöön on tullut viime vuosina suhteellisen vähän, noin 5 hakemusta vuodessa. Vuosina 1992-1999 perusrahaston asiakkaista kahdeksalla henkilöllä oli vankilatausta. Vuoden 1999 jälkeen takauksia myönnettäessä rikosperusteiset velat tulevat esiin hakijan muiden velkojen joukossa yhtenä velkaongelmia aiheuttaneena tekijänä eikä niitä ole tilastoitu erikseen. Takuu–Säätiössä on valmisteilla vapautuville vangeille opas, johon on tarkoitus koota perustietoa velkojen järjestelystä ja neuvonnasta.

Edellä mainittujen syiden vuoksi Kriminaalihuollon tukisäätiö käynnisti selvityksen vankien velkatilanteen ja laajemminkin elämäntilanteen tutkimisen tarpeesta. Valmistelussa on mukana ollut sosiaali- ja terveysministeriö, Rikosseuraamusvirasto, Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos, Kuluttajavirasto, Takuu-Säätiö ja Diakonia - ammattikorkeakoulu. Sosiaali- ja terveysministeriö on myöntänyt rahoituksen Diakonia- ammattikorkeakoululle vuodelle 2004 ja alustavasti tehnyt päätöksen tukea tutkimushanketta myös vuonna 2005.

Tutkimuksen tarkoituksena on kartoittaa erilaisista rikoksista tuomittujen, erityyppisistä seuraamuksista vapautuvien velkaantumista, sen luonnetta, selviytymismahdollisuutta ja velkojen yhteyttä muihin vapautumiseen liittyviin ongelmiin. Tavoitteena on tunnistaa ne rikoksentekijäryhmät, joiden yhteiskuntaan integroitumiseen velkoihin kohdistuvilla tukitoimenpiteillä voisi olla myönteistä merkitystä. Lisäksi tavoitteena on tarkastella vapautuvien rikoksentekijöiden velkaongelmien merkitystä rikollisen uran jatkumiseen vaikuttavana tekijänä. Tutkimusraportti valmistuu vuoden 2005 lopulla.

XI Tutkimus- ja tilastotieto

Velkahallintatyöryhmän toimeksiantoon kuuluu tutkimustoimintaa koskeva osa. Siinä on pyrkimyksenä selvittää, mitä tutkimus- ja tilastotietoa velkaongelmista ja niiden vaikutuksista on jo olemassa. Toisena tavoitteena on arvioida, minkälaisten tietojen avulla velkaongelmien kehitystä ja velallisten tilannetta voidaan seurata järjestelmällisesti myös tulevaisuudessa.

Seuraavaksi tarkastellaan velkaongelmiin ja niiden hallintaan liittyvän tutkimustoiminnan kehittymistä ja tutkimuslinjauksia. Tässä yhteydessä esitellään myös työryhmälle valmisteltu suunnitelma väestön velkaongelmien jatkuvasta seurannasta.

11.1 Aihepiirin tutkimuksen ja tilastoinnin kehitys

Kotitalouksien luottojen käyttö ja velkaongelmat alkoivat lisääntyä Suomessa rahoitusolojen vapauduttua 1980-luvulla. Kehitys oli samansuuntaista myös muissa Länsi-Euroopan maissa. Luottomarkkinoiden nopeat muutokset herättivät tutkijoiden mielenkiinnon velkaongelmia kohtaan.

Ensimmäiset laajat tutkimushankkeet käynnistivät 1980-luvun puolivälissä Kotitalous- ja kuluttaja-asiain tutkimuskeskuksessa sekä Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa. Tutkimukset koskivat kulutusluottomarkkinoita, maksuhäiriöitä ja velkojen perintämenetelmiä. 1990-luvun alussa väestön velkaongelmia alettiin mitata kyselytutkimuksissa.

Lamavuosina tutkimustoiminta laajeni. Tutkimuksen kohteeksi tuli monia erityisryhmiä, kuten vaikeuksiin joutuneet asuntovelalliset, takaajat ja yrittäjät. Velkaongelmat alettiin nähdä yhä selvemmin uudenlaisena toimeentuloriskinä, minkä vuoksi aihe alkoi kiinnostaa sosiaalipolitiikan tutkijoita. Lisäksi velkaongelmien uudet hallintakeinot laajensivat tutkimustoiminnan kohdealaa.

1990-luvulla ja 2000-luvun alussa monissa tutkimuksissa on arvioitu velallisten aseman parantamiseksi luotujen ratkaisukeinojen vaikutuksia. Esimerkkeinä voidaan mainita velkajärjestelylain, velkaneuvontapalvelujen, sosiaalisen luototuksen ja Takuu-Säätiön takaustoiminnan arviointi. Toisaalta tutkimustoiminnassa on hahmoteltu velkaongelmien hallintakeinojen kokonaisuutta sekä pohdittu oikeus- ja sosiaalipoliittisten keinojen suhteita.

Velkaongelmiin tai niiden hallintaan liittyvistä asioista on julkaistu runsaasti muutakin tutkimusta. Esimerkiksi on tutkittu nuorten velkaongelmia, kotitalouksien rahankäyttötapoja, velallisten selviytymisstrategioita, luottotietojen merkitystä tai velkaongelmien mittaamista ja dynamiikkaa. Eri yliopistojen oikeus-, sosiaali- ja taloustieteellisissä tiedekunnissa on tehty opinnäytteitä aihealueen erityiskysymyksistä.

Tutkimustoiminnan ohella myös aihepiirin tilastointi on kehittynyt. Ensinnäkin tilastoitavien asioiden määrä on lisääntynyt. Esimerkiksi velkaongelmien uusista

hallintakeinoista julkaistaan tilastotietoa. Toiseksi tilastojen jakelukanavat ovat uudistuneet. Internetissä on saatavilla monenlaista tilastotietoa velkaongelmista. Kolmanneksi erilaiset koosteet edesauttavat tilastotiedon hyödyntämistä. Tutkimuksissa on julkaistu runsaasti aikasarjoja tai muuta kokoavaa tietoa velkaongelmista ja velkojen järjestelystä.

Tuoreita tutkimuksia, tutkimusta harjoittavia tahoja ja tilastolähteitä on esitelty erikseen työryhmäraportin 3 osan jaksossa ”Lisätietoja tutkimustoiminnasta”. Siihen on koottu kotitalouksien velkaongelmia tai niiden hallintakeinoja käsittelevät tutkimusjulkaisut ja tieteelliset artikkelit vuosilta 2000–2004. Tutkimukset on ryhmitelty aiheen mukaisesti. Lisäksi erillisiin luetteloihin on kerätty tietoa tutkimuksia julkaisseista tahoista ja tilastolähteistä. Nämä täydentävää tietoa sisältävät luettelot eivät ole kattavia; niiden tarkoituksena on kuitenkin esitellä tärkeimpiä tietolähteitä.

11.2 Tutkimuslinjaukset

Seuraavaksi esitettävät tutkimuslinjaukset on laadittu aikaisemmasta tutkimustoiminnasta tehtyjen arvioiden, työryhmän kontaktiverkoston ja ohjausryhmän ehdotusten sekä muiden käytettävissä olleiden tietojen perusteella. Tarkoituksena on hahmotella etenkin niitä tutkimuskokonaisuuksia, jotka ovat aiemmin jääneet vähälle huomiolle (linjaukset 2, 4 ja 5) tai joista on viime aikoina pantu vireille uusia tutkimushankkeita (linjaukset 1 ja 3).

1. Väestön velkaongelmien säännönmukainen seuranta

Tilastokeskuksen tulonjakotutkimuksissa on kerätty 1990-luvun alusta lähtien kotitalouksilta tietoja velkaongelmista haastattelujen avulla. Tuloksia on raportoitu aika ajoin, mutta ei kuitenkaan säännöllisesti. Tilastokeskus ja Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos ovat valmistelleet velkahallintatyöryhmälle suunnitelman siitä, miten edellä mainittuja tietoja voitaisiin hyödyntää entistä paremmin. Suunnitelma on kokonaisuudessaan työryhmäraportin III osassa nimellä ”Velkahallintaohjelmaan liittyvä suunnitelma kotitalouksien velkaongelmien seurannasta”.

Suunnitelmassa ehdotetaan väestön velkaongelmien seurantaa mittareilla, joiden tiedot ovat vertailukelpoisia vuodesta 1999 lähtien. Edustavaan valtakunnalliseen kyselyyn perustuvat tiedot raportoidaan tutkimuslaitosten yhteistyönä. Raportissa kuvataan velkaongelmien kehitystä, kohdentumista väestöryhmittäin sekä dynamiikkaa. Vertailutietoja esitetään myös velkaantumisesta ja velkojen järjestelystä. Tietoja on jo raportoitu artikkelimuodossa keväällä 2004 (Muttilainen, v. & Roponen, P. ”Kotitalouksien velkaongelmien dynamiikka”, Hyvinvointikatsaus 1/2004). Hankkeen käynnistämistä pidetään kiireellisenä. Seurannan tiedoista voidaan arvioida olevan hyötyä myös muissa tutkimushankkeissa.

2. Kulutusluottomarkkinoiden uudet riskit

Velkaongelmiin kohdistuvissa tutkimuksissa on havaittu, että kulutusluottojen käytöstä aiheutuu velalliselle keskimäärin suurempi riski joutua maksuvaikeuksiin

kuin luottojen käytöstä yleensä. Velkaongelmia koetaan nykyisin pienemmillä veloilla kuin 1990-luvulla. Kulutusluotoista johtuvien velkaongelmien järjestely on usein hankalaa, koska velallisella saattaa olla runsaasti erillisiä velkasuhteita. Kulutusluottomarkkinat ovat muuttuneet nopeasti uusien teknisten ratkaisujen (esim. internet- ja tekstiviestiluotot) ja markkinoiden kansainvälistymisen vuoksi. Tämä on tuonut mukanaan uudenlaisia taloudellisia ja muita riskejä (esim. luottojen markkinoitiin liittyvät seikat; luottokorttitietojen joutuminen vääriin käsiin). Kulutusluottomarkkinoiden ajankohtaiset kysymykset ovat parhaillaan esillä EU:n kulutusluottodirektiivin muutoshankkeessa. Keskimääräistä suurempien riskien ja nopeiden muutosten vuoksi kulutusluottomarkkinoiden kehityksen seuranta on tärkeää. Aihepiirin muutosherkkyys saa aikaan sen, että uusia tärkeitä tutkimustarpeita voi syntyä nopeastikin.

3. Velkaongelmien ennaltaehkäisy ja taloudellinen neuvonta

Velkaongelmia on tutkittu runsaasti, mutta velkaongelmien ennaltaehkäisyä taas ei. Velkaongelmien torjuntaan liittyvistä kysymyksistä esimerkiksi kuluttajien riskitietoisuutta tai kotitalouksien raha-asioiden hoitamisen käytäntöjä ei ole tutkittu kovin paljon. Sama koskee kuluttajien tietämystä luottojen sopimusehdoista, velkojen perintämenetelmistä tai velan järjestelyn vaihtoehtojen valinnasta. Niin ikään taloudellisen neuvonnan sisällöstä pankeissa tai velkaneuvonnassa ja muissa viranomaisissa tiedetään melko vähän. Talous- ja velkaneuvonnan vaikuttavuutta olisi arvioitava säännöllisin väliajoin tulevaisuudessa. Velkaongelmien torjuntakeinoista myös luottotietotoiminta ja vakuutusjärjestelyt ovat tärkeitä, mutta vähän tutkittuja alueita. Edellä mainituilla alueilla on parhaillaan käynnissä joitakin erillistutkimuksia. Edelleen tarvitaan lisätietoa siitä, miten luotonkäyttäjät itse voivat varautua riskeihin ja miten muut toimijat voivat edesauttaa heitä velkaongelmien ehkäisemissä.

4. Julkisen vallan asema velkojana

Valtion tai ylipäänsä julkisyhteisöjen asema velkojana muuttui 1990-luvulla, kuten muidenkin velkojien asema. Tämä johtui ennen muuta siitä, että uudet maksukyvyttömyysmenettelyt avasivat yksityisvelallisille mahdollisuuden vapautua veloistaan. Samalla syntyi jännite uuden velkojen järjestelyyn pohjautuvan toimintamallin sekä velkojen perinnästä ja ulosotosta muodostuvan aikaisemman toimintamallin välille. Keskustelussa velkojen järjestelystä on esitetty arvioita, joiden mukaan valtio (esim. verottaja) noudattaisi velkojana tiukempaa linjaa kuin rahoituslaitokset. Olisi yleensäkin perusteltua tutkia millainen asema julkisyhteisöillä on velkoja perittäessä ja järjesteltäessä, mitä epäkohtia nykyiseen asetelmaan liittyy ja miten niitä voitaisiin poistaa. Lisäksi eräistä asiaan liittyvistä erityiskysymyksistä (esim. elatusvelvollisuus) on vähän tutkimusta.

Velkaongelmien ja niiden hallintakeinojen tutkimuksessa velkojen järjestelyn uudet instituutiot ovat olleet painopistealue 1990-luvulta lähtien. Velkojen perinnän ja ulosoton tutkimus on jäänyt niiden varjoon. Etenkin ulosotto on selvä aukkokohta aihepiirin tutkimustoiminnassa. Ulosotto on laaja järjestelmä ja se koskettaa useimpia vakaviin maksuvaikeuksiin joutuneita velallisia. Ulosoton kohteena

olevista velallisista tiedetään kuitenkin vähän. Ulosoton sääntelyä on kehitetty ja velallisten asemaa on kohennettu vuosina 1997 ja 2004 voimaan tulleissa uudistuksissa. Lisäksi siirtyminen asiaperusteisesta velalliskohtaiseen tilastointiin parantaa mahdollisuuksia tutkia ulosottovelallisia. Näistä syistä johtuen tutkimuksen painopistettä voisi siirtää velkojen järjestelystä niiden perintään ja ulosottoon.

Tässä mainituista tutkimusalueista julkisen vallan asemaa velkojana voidaan pitää kiireellisimpänä. Asiaa selvitetään alustavasti jo osana velkahallintatyöryhmän työtä, mutta sen laajempi pohdinta edellyttää erillistutkimusta. Ulosottoa koskevia tutkimuksia on tarkoituksenmukaista käynnistää vasta myöhemmin.

5. Velkaongelmien kustannusten ja velkojen järjestelyn hyötyjen arviointi

Velkaongelmien on havaittu aiheuttaneen vaikeuksiin joutuneille velallisille monenlaisia taloudellisia ja sosiaalisia haittoja. Toisaalta ongelmien korjaamisen yhtenä tärkeänä perusteluna on pidetty haittojen vähentämistä. Erillistutkimuksissa on arvioitu monipuolisesti velallisten kokemia haittoja ja niiden lievittämistä velkaongelmien järjestelyn avulla. Tällaisia tarkasteluja on mahdollista laajentaa ottamalla huomioon esimerkiksi työttömyydestä ja toimeentulotuesta aiheutuvat menot. Lisäksi voidaan tarkastella eri järjestelmien suojaosuuksia ja niiden muutosten vaikutuksia velallisten, velkojien ja julkisen vallan asemaan. Esimerkiksi ulosoton suojaosuuksien ja toimeentulotuen suhteita olisi tutkittava. Myös erilaisten sosiaalipoliittisten tukimuotojen (esim. asumistuki) toimivuudesta velkaongelmatilanteissa olisi hyödyllistä saada lisätietoa. Markkinoiden toimintaan liittyvät laaja-alaiset kustannus-hyöty tarkastelut voisivat koskea esimerkiksi luotonantajien velvollisuuksien lisäämisen vaikutuksia luoton saantiin ja hintaan sekä velallisten asemaan.

Näillä alueilla kohdennetut tutkimukset sosiaali- ja oikeuspoliittisten tukimuotojen keskinäisistä suhteista olisivat etusijalla. Laaja-alaisia kustannus-hyöty – tarkasteluja on luontevaa tehdä vasta myöhemmin, jolloin niissä on mahdollista hyödyntää ensin tehdyistä rajatummista tutkimuksista saatuja kokemuksia.

6. Muita tutkimusteemoja

Edellä mainittujen linjausten lisäksi on joukko tutkimusteemoja, joissa on jo aiemmin tarkasteltu velkaongelmia. Ensiksi velkojen järjestelyä sovintoratkaisuina ja tuomioistuimissa on tutkittu ahkerasti ja siitä tiedetään kohtalaisen paljon. Toiseksi esimerkiksi pienyrittäjien, opiskelijoiden, asuntovelallisten, nuorten tai muiden velallisryhmien asemaa on selvitetty aika ajoin erillistutkimuksissa. Kolmanneksi velkaongelmat ovat sivujuonena monissa luottomarkkinoihin sekä väestön toimeentuloon, köyhyyteen tai terveyteen liittyvissä tutkimuksissa. Neljänneksi yritysten velkaongelmat ja niiden ratkaisukeinot ovat olleet lukuisten tutkimusten kohteena. Kaikilla näillä alueilla on parhaillaan vireillä tutkimuksia. Velkaongelmien moniulotteisuuden vuoksi tällaisia hankkeita voidaan pitää toivottavana myös tulevaisuudessa.

Näissä ja muissakin edellä mainituissa tutkimusteemoissa on hyvä pitää esillä myös kansainvälisen vertailun näkökulma siltä osin, kun se on tarpeellista ja mahdollista.

7. Tilastoinnin kehittäminen

Aihealueen tilastointi on kehittynyt tutkimustoiminnan tavoin. Monista velkaantumisen, velkaongelmien ja velkojen järjestelyn peruskysymyksistä on saatavilla tilastotietoa. Rahoitus- ja luottomarkkinoiden kehityksestä on olemassa hyvät perustilastot. Velkaongelmien ja velkojen järjestelyn tilastoinnissa on eräitä epäkohtia. Velkaongelmien tilastoinnissa yksi puute on se, että yksityisten perintätoimistojen käsittelemiä velka-asioista tilastoidaan puutteellisesti. Toiminta koskettaa suurta velallisten joukko ja se olisi varsin herkkä velkaongelmien kuvaaja. Velkojen järjestelyssä puutteena on se, että velkaneuvonnan keskeisimmistä tunnusluvuista ei ole käytettävissä vertailukelpoisia vuosittaisia tietoja. Velkajärjestelyasioiden muutoin hyvät tilastot eivät sisällä tarkkaa tietoa siitä, kuinka moni vuosittain pääsee pois maksuohjelmasta. Tämä olisi lain vaikutusten seurannan kannalta olennaista tietoa. Sosiaalisen luototuksen asiakkaista ja luottojen maksamisesta tarvitaan vuosittaista tilastotietoa toiminnan laajentuessa.

Tilastojen hyödyntämisessä on tärkeää, että kotitalouksien taloudellisesta asemasta koottavaa tilastotietoa voitaisiin hyödyntää kohtuullisin kustannuksin sekä tutkimustoiminnassa että hallinnon kehittämisessä ja kuluttajien valistamisessa.

11.3 Tutkimusten toteuttaminen ja rahoitus

Velkaongelmiin ja niiden selvittelyyn liittyvää tutkimustoimintaa on harjoitettu tai harjoitetaan parhaillaan monissa tutkimuslaitoksissa ja yliopistoissa. Tutkimuslinjausten kohdassa 1 mainittua velkaongelmien säännönmukaista seurantaa on valmisteltu Tilastokeskuksen ja Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen yhteistyönä velkahallintatyöryhmän toimeksiannosta. Tietoja on jo alustavasti raportoitu, joten seurannan kehittämistä on luontevaa jatkaa samalta pohjalta.

Tutkimuslinjauksissa 2 ja 3 päähuomio kohdistuu markkinoiden muutosten ja velkaongelmien torjuntakeinojen tarkasteluun. Kuluttajien taloudellista ja oikeudellista asemaa arvioiva tutkimus soveltuu hyvin näiden kysymysten pohdintaan (esim. Kuluttajatutkimuskeskus, Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos, kuluttajaekonomia, kauppakorkeakoulut, Nuorisotutkimusverkosto).

Linjauksissa 4 ja 5 ovat painopisteenä velkaongelmien seuraukset ja ratkaisuvaihtoehdot. Näillä alueilla on tilaa tutkimuksille, joissa arvioidaan velallisten apujärjestelmien yhteensovittamista ja kokonaisvaikutuksia tai velkaongelmien sosiaalipoliittisia ulottuvuuksia. Tutkimukset edellyttävät asiantuntemusta talous-, sosiaali- ja oikeustieteiden alalta ja monissa hankkeissa myös poikkitieteellistä yhteistyötä (esim. taloudelliset tutkimuslaitokset, Stakes, yliopistojen talous- ja sosiaalitieteiden laitokset, oikeustieteellinen tutkimus, Kela, Suomen Akatemia).

Työryhmä pitää tärkeänä, että kaikki kotitalouksien luottojen käyttöön, velkaongelmiin ja velallisten toimeentuloon liittyvien kysymysten kanssa tekemisissä olevat ministeriöt osallistuisivat aihepiirin tutkimustoiminnan rahoitukseen. Kotitalouksien velkaongelmien säännöllinen seuranta voisi perustua esimerkiksi usean ministeriön yhteisrahoitukseen. Erillistutkimusten rahoitus määräytyisi tapauskohtaisesti tutkimusaiheen, hankkeen laajuuden ja rahoittajan painopistealueiden mukaisesti. Laajimmat hankkeet voisivat pohjautua esimerkiksi Suomen Akatemian rahoitukseen. Yksi vaihtoehto voisi olla myös, että luotonantajat osallistuisivat heidän näkökulmastaan tärkeimpien tutkimushankkeiden rahoitukseen.

Tutkimuslinjausten toteuttaminen ajoittuisi siten, että ensimmäiset hankkeet käynnistyisivät vuoden 2006 alussa. Erillistutkimuksiin tarvittaisiin rahoitusta vuosille 2006-2010. Velkaongelmien säännönmukainen seuranta jatkuisi tämän jälkeenkin. Aikataulu on perusteltu sekä rahoituksen että tutkimusyhteistyön järjestämisen vuoksi. Lisäksi parhaillaan on käynnissä tai valmisteilla monia aihepiirin tutkimushankkeita, joista osa on mainittu tämän työryhmän raportin asianomaisissa kohdissa.