

## **40. Kuluttaja- ja kilpailupolitiikka**

### *21. Kuluttajaviraston toimintamenot (siirtomääräraha 2 v)*

Momentille ehdotetaan nettomäärärahaa 6 645 000 euroa. Määrärahaa saa käyttää Kuluttaja-lehden hinnan alentamiseen enintään 100 000 euroa.

#### *Selvitysosa:*

Kuluttajaviraston ja kuluttaja-asiamiehen toiminnan yhteiskunnallisena tavoitteena on edistää toimivia markkinoita, joilla kuluttajien turvallisuus varmistetaan ja kuluttajien omaehtoiset toimintamahdollisuudet lisääntyvät. Tavoitteena on aktiivinen ja osaava kuluttaja, joka voi luottavaisesti toimia markkinoilla. Toiminta kohdistuu elinkeinoelämään, julkishallintoon ja yksityisiin kuluttajiin. Päämääränä on ylläpitää kansainvälisesti korkeaa kuluttajansuojan tasoa.

Kuluttajaviraston ja kuluttaja-asiamiehen tehtävänä on edistää kuluttajan tasavertaisuutta markkinoilla valvonnalla, viestinnällä ja vaikuttamalla. Kuluttajapolitiikan kehittämiseen vaikutetaan esittämällä kuluttajanäkökulma yhteiskunnalliseen päätöksentekoon.

Talousarvioesityksen valmisteluun liittyen toiminnalle on asetettu seuraavat tulostavoitteet vuodelle 2004 (Liitteet 1 – 6):

#### **Yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet**

- Varmistetaan tehokas ja toimiva markkinavalvonta, jolloin kiinnitetään erityisesti huomiota palvelujen turvallisuuteen. Uutena tekijänä otetaan huomioon tavaroiden ja palveluiden turvallisuutta koskevan lainsäädännön soveltamisalan laajennus koskemaan myös muita kuin voittoa tuottavien yritysten tarjoamia palveluja.
- Parannetaan kuluttajan asemaa tietoyhteiskunnan palvelujen käyttäjänä siten, että lisätään palvelujen, sopimusehtojen ja hinnoittelun läpinäkyvyyttä ja vaikutetaan kuluttajan ja yrittäjän väliseen kohtuulliseen vastuunjakoon.
- Parannetaan kuluttajan asemaa rahoituspalvelujen käyttäjänä ja velallisena siten, että viraston ja kuluttaja-asiamiehen toimin vähennetään kuluttajien ylivelkaantumisriskejä ja lisätään kuluttajien omaehtoisia toimintamahdollisuuksia rahoitusmarkkinoilla.
- Parannetaan lasten asemaa markkinoilla kaupallisen vaikuttamisen kohteena ja kulutushyödykkeiden käyttäjänä

#### **Toiminnalliset tavoitteet**

- Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden sekä toiminnan tehokkuuden parantamiseksi kehitetään läänien ja kuntien ohjauksjärjestelmää niin, että valmistaudutaan vuoden 2003 aikana vireillä oleviin lainsäädäntöhankkeisiin ympäristöterveydenhuollon maksullisuudesta.
- Lisätään EU- ja kansainvälistä yhteistyötä viranomaisten valvonnan tehostamiseksi ja toteutetaan nopeasta tietojenvaihtojärjestelmästä annetun lain edellyttämä uusi RAPEX-järjestelmä.

- Osallistutaan aktiivisesti yhteistyöhön alue- ja paikallishallintoon niin, että koulutus-, tiedotus- ohjaus- ja valvontatoimet sekä toiminnan kehittämishankkeet voidaan viedä tehokkaasti läpi.

- Jatketaan 2003 aloitettua lääninhallitusten tulosohjauksen kehittämistä ja kunnallisen kuluttajaneuvonnan toimivuuden arviointia ja kehittämistä.

- Kehitetään sähköistä asiointia, verkkopalveluja ja tietohallintoa palvelemaan paremmin kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien tarpeita.

Henkilötyövuosien määrä on 96.

<b>Menojen ja tulojen erittely</b>	<b>euroa</b>
<b>Bruttomenot</b>	<b>7 285 000</b>
Maksullisen toiminnan erillismenot	730 800
(-palkkaukset	(277 300
- muut kulutusmenot)	453 500)
Muut toimintamenot	6 554 200
(- palkkaukset	(4 125 000
- vuokrat	498 000
- muut kulutusmenot)	1 931 200)
<b>Bruttotulot</b>	<b>640 000</b>
Maksullisen toiminnan tulot	630 000
- julkisoikeudelliset suoritteet	100 000
- muut suoritteet	530 000
<b>Muut tulot</b>	<b>10 000</b>
<b>Nettomenot</b>	<b>6 645 000</b>

2004 määräraha	6 645 000 €
2003 määräraha	5 524 000 €
2002 tilinpäätös	5 530 000 €

## **21. Kuluttajaviraston toimintamenot (siirtomääräraha 2 v)**

Momentille ehdotetaan nettomäärärahaa 6 645 000 euroa. Vuoden 2003 määräraha on 5 524 000 euroa. Vuodelta 2002 siirtyi vuodelle 2003 määrärahaa 412 546 euroa. Vuodelle 2004 arvioidaan siirtyvän 0 euroa.

Siirtyvän määrärahan syyt. Määrärahaa ei todennäköisesti siirry.

Määrärahan käytön muutokset vuonna 2004 verrattuna vuoteen 2003 (euroa):

	Euroa
TA 2003	5 524 000
Siirtomääräraha 2002, momentti 401324021	412 546
Siirrot muille momenteille	
Muut muutokset	678 300
Vuoden 2004 TAE	6 645 000

Perustelut

Momentille ehdotetaan nettomäärärahaa 6 645 000 euroa.

*Selvitysosa:*

Määrärahan mitoituksessa on otettu huomioon lisäyksenä 201 000 euroa ICPEN:n Suomen puheenjohtajuuskauden aiheuttamina menoina (Liite 7) ja lisäyksenä 212 250 euroa verkkopalveluiden kehittämiseen (Liite 8). Viraston uusien tehtävien ja pakollisen kansainvälisen yhteistyön hoitamiseen esitetään lisäystä 180 050 euroa (liitteet 1 ja 5). Viraston ja sen asiakasvirastojen lakisääteisten henkilöstöhallinnon tehtävien hoitamiseksi lisäystä esitetään 85 000 euroa (Liite 9).

Toimintamenomomentilta palkattavien henkilötyövuosien määrä:

	2001 toteutunut	2002 toteutunut	2003 arvio	2004 arvio
Henkilötyövuodet	88,89	88,84	95	96
Josta maksullisen toiminnan osuus	5	5	5	5

### 31. Talous- ja velkaneuvonta

#### *31.Korvaus talous- ja velkaneuvonnan järjestämisestä (arviomääräraha)*

Momentille ehdotetaan määrärahaa 7 985 675 euroa (Liite 10). Määrärahaa saa käyttää talous- ja velkaneuvonnasta annetun lain (713/2000) mukaisen korvauksen maksamiseen talous- ja velkaneuvontapalvelujen tuottajille. Määrärahaa saa käyttää myös projektihenkilöstön palkkaukseen Kuluttajavirastoon sekä talous- ja velkaneuvojien koulutukseen.

#### *Selvitysosa:*

Talous- ja velkaneuvontapalveluiden järjestämisestä maksettava korvaus määrätään kauppa- ja teollisuusministeriön vahvistamien perusteiden mukaan siten, että se vastaa palvelun tuottamisesta aiheutuvia menoja kuitenkin siten, että korvauksesta voidaan käyttää muihin kuin talous- ja velkaneuvonnan henkilöstökuluihin keskimäärin 15 prosenttia toteutuneiden henkilöstökulujen kokonaismäärästä. Korvaus maksetaan lääninhallituksen kanssa sopimuksen tehneelle kunnalle tai muulle palvelun tuottajalle. Korvauksen maksatuksesta huolehtii Kuluttajavirasto ja muulle palvelun tuottajalle lääninhallitus. Määrärahalla tuetaan myös määräaikaista ohjelmaa, jolla edistetään vapaaehtoisten velkasovintojen aikaansaamista. Määrärahan arvioidaan kattavan 135 päätoimisen talous- ja velkaneuvojan ja 38 toimistosihteerin palkkaamisesta aiheutuvat kulut sekä palveluiden järjestämisestä aiheutuvat toiminnan yleiskulut.

2004 määräraha	7 985 675 €
2003 määräraha	5 860 000 €
2002 tilinpäätös	4 243 079 €
2001 tilinpäätös	3 111 310 €

## 50. Valtionavustus kuluttajajärjestöille (Liitteet 11 - 13)

### 50. Valtionavustus kuluttajajärjestöille (kiinteä määräraha)

Momentille ehdotetaan nettomäärärahaa 1 166 738 euroa. Määrärahaa saa käyttää avustuksena kuluttajajärjestöjen ja Työtehoseura ry:n kotitalousosaston tukemiseen Kuluttajaviraston määrittelemistä toiminnoista aiheutuviin kuluihin.

*S e l v i t y s o s a:* Kuluttajajärjestöt ovat kuluttajien etujärjestöjä, missä ominaisuudessa ne neuvovat kuluttajia sekä jakavat ja välittävät niille kuluttajatietoa. työtehoseuran kotitalousosasto edistää tutkimuksella kotitalouden toimivuutta ja tehokkuutta sekä kuluttajien omien toimintaedellytysten parantamista.

Kuluttajajärjestöjen valtionavustukseen esitetään selkeää korotusta. Kuluttajajärjestöjen toimintakenttä on laajentunut merkittävästi viime vuosikymmenen aikana. Valtionavustukset ovat kuitenkin pysyneet ennallaan koko edeltävän suunnittelukauden ja siten järjestöjen toiminnan kehittämiseen ei ole ohjautunut riittävästi resursseja. Mikäli järjestöjen toiminta halutaan pitää nykyaikaisen järjestötoiminnan minimivaatimukset täyttävänä ja luoda edellytyksiä järjestöjen proaktiiviselle toiminnalle, järjestöjen valtionapuihin tulee suunnittelukaudella ohjata kehittämisrahaa. Myös EU:ssa edellytetään kuluttajajärjestöjen aktiivista osallistumista toimintaan.

Määrärahan arvioidaan jakautuvan seuraavasti

	<b>euroa</b>
Suomen Kuluttajaliitto ry	630 000
Kuluttajat-Konsumenterna ry	173 738
Työtehoseura ry:n kotitalousosasto	363 000
<b>Yhteensä</b>	<b>1 166 738</b>

2004 määräraha	1 166 738 €
2003 määräraha	673 000 €
2002 tilinpäätös	673 000 €

## **Liite 1. Uusi laki tavaroiden ja palvelusten turvallisuudesta**

### Soveltamisalan laajennus

Lain soveltamisalan laajentuminen myös muihin kuin voittoa tuottavien yritysten tarjoamiin palveluksiin laajentaa soveltamisalaa tuntuvasti. Koska lain soveltamisala laajenee merkittävästi, tulee tehdä selkeä kartoitus siitä, mitkä markkinoilla olevat palvelut kuuluvat uuden lain soveltamisalaan.

Valvonnan perustaksi tarvitaan myös tutkimustietoa siitä, millaisia onnettomuuksia ja vahinkoja kuluttajapalvelut aiheuttavat. Koska viranomaiset eivät kerää vapaa-ajan tapaturmatietoja, tilastoja ei ole. On selvittävä, saadanko esimerkiksi vakuutusalan ja pelastusviranomaisten kanssa yhteistyössä tehdyksi selvitys siitä, mitkä palvelut aiheuttavat eniten onnettomuuksia. Tutkimustietoa tarvitaan palveluiden valvonnan suuntaamiseksi niille alueille, joissa riskit ovat suuret. Kokonaisriskin suuruuteen vaikuttaa mm. mahdollisen onnettomuustapauksen vakavuuden lisäksi myös palvelua käyttävien kuluttajien määrä ja fyysiset sekä taidolliset valmiudet. Selvityksen pohjalta voidaan tehdä pitkän tähtäyksen suunnitelma eri palveluille tyypillisistä riskeistä sekä niiden vertailusta ja valvonnan kohdentamisesta näille alueille.

Tuoteturvallisuusvalvonta on osa ympäristöterveydenhuoltoa, jonka toiminnan maksullisuutta sosiaali- ja terveysministeriön asettama työryhmä selvittää. Valvonnan maksullisuutta voitaneen vaatia vain, jos kunnalla on riskin arviointiin perustuva valvontasuunnitelma. Jotta sellainen voidaan tehdä, suunnitelmaa tehtäessä tulee olla tietoa palveluista ja niiden aiheuttamista riskeistä.

Palvelusektori on alue, joka jatkuvasti kasvaa ja jonka turvallisuuden valvonnan ei ainakaan voida arvioida vähenevän. On epätodennäköistä, että valtion tai kuntien voimavarat lähivuosina olennaisesti tuoteturvallisuusvalvonnassa kasvavat. Yhteiskunnan kehitys huomioon ottaen on epävarmaa, voidaanko kuntien tehtäviä olennaisesti lisätä. On tarpeen selvittää, onko muita valvontatapoja käytettävissä. Tulee selvittää, millainen on ulkopuolisten arviointilaitosten tai yksittäisten arvioijien rooli, jos valvonta jatkossa joka tapauksessa on maksullista. Tällaisessa vaihtoehdossa myös erikoistuminen on mahdollista. Uusia valvontatapoja pohdittaessa voidaan tutustua jo nykyisin käytössä oleviin erilaisiin valvontajärjestelmiin (sähköturvallisuus, elintarviketurvallisuus, rakentaminen) ja vapaaehtois pohjalta toimiviin arviointijärjestelmiin.

Tulee myös selvittää, onko tarkoituksenmukaista säätää, että toiminnanharjoittaja tai palvelun tarjoaja tekee ilmoituksen kunnan terveysviranomaisille ainakin erityisen riskialttiiden palvelusten aloittamisesta. Tällöin kunnassa ollaan tietoisia siitä, mitä riskialttiita palveluita kunnan alueella tarjotaan. Tällaisia ilmoitusvelvollisuuksia sisältyy jo nyt ainakin pelastustoimilakiin ja terveydensuojelulakiin. On myös huolehdittava siitä, että eri viranomaisten toiminta on koordinoitua. Eri viranomaiset, jotka toimivat tällä alueella tai kuluttajapalveluita sivuavilla alueilla, tulee kartoittaa ja järjestää tarkoituksenmukainen yhteistoiminta näiden viranomaisten välille sekä keskus-, alue- että paikallistasolla.

**Edellä esitetyt selvitykset tulee aloittaa välittömästi. Tutkimusta tekemään tarvitaan asiantuntijavirkamies (A 25).**

Selvitysten jälkeen tehdään tarpeelliset ratkaisut valvonnan organisoinnista ja sen jälkeen tehdään myös arvio mahdollisista pysyvistä henkilöstölisäyksistä.

### Ympäristöterveyden maksullisuuteen siirtyminen

Maa- ja metsätalousministeriössä on valmisteltu periaatepäätös, jonka mukaan ympäristöterveydenhuoltoa varten perustetaan seudullisia valvontayksiköitä, joita tulee koko maahan 40 - 65 kappaletta. Alueet muodostetaan vapaaehtoisin järjestelyin, mutta ellei yksiköitä muodostu maahan 1.1.2005 mennessä, ehdotuksen mukaan säädetään aluerajoista erikseen. Tuoteturvallisuusvalvonta on osa ympäristöterveydenhuoltoa ja tulee myös osaksi seudullista yhteistyötä, mikäli se toteutuu. Periaatepäätöksen lausunnonaika päättyi 15.2.2003.

Periaatepäätösehdotus sisältää myös ehdotuksen siitä, että osa elintarvikevalvontaan liittyvistä tehtävistä järjestetään valtion kustantamina toimeksiantotehtävinä. Jatkossa keskushallinnon viranomaiset voivat tilata osan vastuullaan olevasta elintarvikevalvontaan liittyvästä työstä joko nyt muodostettavilta seudullisilta valvontayksiköiltä tai kolmansilta osapuolilta, jotka voivat olla julkisia tai yksityisiä.

Viimeksi mainitut ehdotukset ovat kiinnostavia ja niiden käyttämistä soveltuvin osin tulee harkita myös tuoteturvallisuusvalvonnassa.

Jatkossa ympäristöterveydenhuollon ohjaus perustuisi kansalliseen valvontaohjelmaan, jonka keskushallinnon viranomaiset julkaisevat vuosittain. Valvontasuunnitelma sisältäisi tarkastus- ja näytteenotto-ohjelman. Alue- ja keskushallinnon viranomaiset arvioisivat järjestelmän pätevyyttä näiden asiakirjojen avulla sekä erillisin arviointikäyntein.

Ympäristöterveydenhuollon maksullisuutta selvittää parhaillaan sosiaali- ja terveysministeriön asettama työryhmä. Valvonnan maksullisuus kuntatasolla edellyttää kunnilta valvontasuunnitelmia ja laatujärjestelmiä. Kunnat tarvitsevat runsaasti keskushallinnon ohjausta sekä suunnitelmien että laatujärjestelmien laadinnassa. On suunniteltu, että ympäristöterveydenhuoltoa kuntatasolla ohjaavat virastot tekevät kiinteää yhteistyötä valvonnan ohjauksessa jatkossa. Kuluttajaviraston tuoteturvallisuusyksikkö ei voi nykyisillä resursseilla omaa valvontatehtäväänsä laiminlyömättä panostaa kuntien toiminnan ohjaukseen.

### RAPEX-järjestelmän kehittäminen ja muu kansainvälinen yhteistyö

RAPEX-järjestelmää ehdotetaan myös uudistettavaksi. Koska vastaisuudessa Kuluttajavirasto toimii koko järjestelmän kontaktipisteenä, jonne kaikki laajentuneen RAPEX:n ilmoitukset tulevat ja jota kautta ne myös lähtevät, ilmoitukset lisääntyvät ja Kuluttajaviraston tehtävät kasvavat tältä osin huomattavasti. Tehtäviä lisää edelleen se, että jatkossa myös vapaaehtoiset markkinoilta poistamiset kuuluvat RAPEX:n soveltamisalaan ja niistä ilmoittaminen on pakollista.

Tuoteturvallisuusdirektiivi edellyttää myös erityisen verkoston perustamista tukemaan valvontaviranomaisten yhteistyötä. Kuluttajaviraston edustaja kuuluu verkostoon, jolla on kaksi jaostoa. Ensimmäisen jaoston tehtävänä on tietojen ja asiantuntemuksen vaihto ja toisen yhteistyöhankkeet ja lainmukaisuuden valvonta. Suomi on toistaiseksi mukana jäkimmäisessä. Lisäksi on suunnitteilla erityinen tietojärjestelmä (ICSMS), johon kerätään tietoa kaikista

jäsenmaissa tutkituista tuotteista, myyntikielloista ja palauttamismenettelystä. Kuluttajavirasto joutuu jatkossa pitämään huolta siitä, että sen tietojärjestelmään toimittamat tiedot pysyvät ajan tasalla. Avoinna on vielä kokonaan kielikysymys. Jos kaikki materiaali joudutaan kääntämään englanniksi, siitä aiheutuu suuria lisäkustannuksia.

Eri sektoridirektiivien uudistaminen on käynnissä (mm. lelut ja henkilösuojaimet). Jotta Kuluttajaviraston näkemykset voidaan ottaa huomioon, joudutaan näissä valmistelukokouksissa käymään, eikä virasto saa korvausta lainkaan henkilösuojaimiin liittyvään yhteistyöhön osallistumisesta. Korvausta ei saada myöskään konekomitean kokouksiin osallistumisesta. Hallinnollinen yhteistyö eri sektoreilla direktiivikohtaisesti on jatkuvasti lisääntynyt ja komissio korostaa markkinavalvonnassa jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä. **Hallinnollisen yhteistyön kustannukset tulevat kokonaisuudessaan jäsenvaltion viranomaisten maksettavaksi. Kuluttajavirasto tarvitsee välttämättä lisää resursseja matkakuluja (10 000 €) ja käännöskustannuksia (15 000 €) varten.**

Tarvittava virka:

Asiantuntija A 25, jonka kustannusvaikutus on 52 524,72 €

Muut kulut:

Matkakulut 10 000 €

Käännöskustannukset 15 000 €

**Yhteensä: 77 524,72 €**

## **Liite 2. Viestintä ja tietoyhteiskunta**

Viestintäpalvelut kehittyvät nopeasti viestintäteknologian kehittyessä. Televiestinnän, joukkoviestinnän ja tietojenkäsittelyn lähentymisen johdosta on syntymässä uusi teknologianeutraali toimintaympäristö. Viestintäpalveluiden kehittyessä on varmistettava kuluttajanäkökulman huomioon ottaminen.

EU:n sähköisen viestinnän direktiivipakettiin perustuva viestintämarkkinalain kokonaisuudistus on mittava hanke. Kokonaisuudistuksen toinen vaihe astuu voimaan kesällä 2003. Uudistuksen tavoitteena on luoda entistä paremmat lainsäädännölliset edellytykset alan kilpailulle, viestintäteknologian kehitykselle ja innovaatioille. Tarkoitus on edistää elinkeinoelämän kilpailukykyä, viestintäpalveluiden tasa-arvoista saatavuutta ja sananvapautta. On nähtävissä, että uudistus ei kaikin osin turvaa kuluttajan oikeusasemaa viestintäpalvelujen käyttäjänä.

Uuden lain myötä on tarpeen uudistaa alalla käytössä olevat erilaisia viestintäpalveluja koskevat vakiosopimusehdot. Työ on tarkoituksenmukaista tehdä alan keskeisten toimijoiden ja kuluttaja-asiamiehen kesken. Vakioehtojen uusiminen on laajamittainen hanke, sillä ehtoja on monia (mm. matkapuhelin, lankaliittymät, internet-liittymät) ja työ vie runsaasti aikaa. Myös palveluiden erityispiirteet on otettava huomioon. Kokonaisuudistukseen sisältyy myös muita muutoksia, kuten puhelinnumeron siirrettävyys ja ns. jäännösviestinnässä tapahtuvat muutokset, jotka vaikuttavat kuluttajan asemaan viestintäpalvelujen käyttäjänä ja edellyttävät kuluttaja-asiamiehen ja Kuluttajaviraston toimenpiteitä.

Markkinoilla on jatkuvasti kuluttajille suunnattuja sisällöltään ja teknologialtaan uusia palveluja. Viestintäpalvelut ovat myös kuluttajien kiinnostuksen kohteena, ja kuluttajat tekevät kuluttaja-asiamiehelle runsaasti ilmoituksia viestintäpalveluista. Uusien viestintäpalveluiden sopimusehdoissa on usein kuluttajaoikeuden periaatteiden vastaisia ehtoja. Myös hinnoittelurakenne on vaikeaselkoinen ja hintojen vertailu vaikeaa. Tavoitteena on saada aikaan kuluttajan kannalta selkeät hintamerkinnot ja hintojen vertailtavuus. Tämä edistää myös kilpailun toimivuutta.

Internetin käytön ja laajakaistayhteyksien lisääntyminen parantavat sähköisen kaupankäynnin ja sähköisen viestinnän mahdollisuuksia. Verkkokaupan toimivuutta ja kuluttaja-asiamiehen elinkeinonharjoittajille verkkokaupankäynnistä laatimien ohjeiden vaikuttavuutta on seurattava. On varauduttava myös sähköisen viestinnän tietosuojalain voimaan tuloon vuoden 2003 lopulla. Laki tulee vaikuttamaan kuluttajan asemaan mm. sähköisen suoramarkkinoinnin vastaanottajana. Muita kuluttaja-asiamiehen kannalta tärkeitä asioita laissa ovat mm. tunnistetietojen ja sijaintitietojen käyttö markkinointiin ja yleisesti viestinnän tietoturva.

### **Liite 3. Rahoituspalvelut ja velallisen asema**

**Rahoituspalveluiden** merkitys yksittäisen kuluttajan elämässä on jatkuvasti kasvanut.

Markkinoille tulee uusia rahoituspalveluita ja olemassa olevien uudenlaisia yhdistelmiä. Pitkäaikaissäästämistä halutaan tukea, ja vireillä on hankkeita, joilla mm. verokannustimia ehdotetaan ulotettavaksi myös muuhun sidottuun pitkäaikaissäästämiseen kuin vakuutusäästämiseen. Finanssitavaratalokehityksen myötä pankkipalveluiden tarjonta muiden palveluiden yhteydessä kasvaa. Uusien toimijoiden markkinoille tulo vaatii valvontaviranomaisiltakin valppautta, jotta asianmukaiset pelisäännöt saadaan juurtumaan niin markkinointiin kuin sopimusehtokäytäntöönkin.

Euroopan Unioni tähtää unionialueen yhteisiin rahoitusmarkkinoihin myös yksityishenkilöihin kohdistuvassa palveluntarjonnassa. Rahoituspalveluiden etämyyntiä koskeva direktiivi annettiin vuonna 2002 ja implementoidaan kansalliseen lainsäädäntöön viimeistään 9.10.2004. Direktiivin keskeinen sisältö on palveluntarjoajan tiedonantovelvollisuus ja kuluttajan peruuttamisoikeus.

Rahoituspalvelutuotteet ovat abstrakteja ja rakenteeltaan usein monimutkaisia ja vaikeasti hahmotettavia hyödykkeitä. Kuluttajien yleistä perustietämystä tulee parantaa eri väestöryhmille suunnatuilla neuvonta- ja opastushankkeilla ja elinkeinonharjoittajan tiedonantotapoja ennen sopimuksen tekemistä tulee alan kanssa käytävin neuvotteluin ja ohjeistuksin kehittää asiakkaan yksilöllisemmin huomioon ottavaan suuntaan.

Vaikka välttämättöminä pidettävien peruspankkipalveluiden saanti on lakisääteinen kaikille 15.2.2003 alkaen, palveluiden tarjontatavat ja hinnoittelu kaipaavat selkiinnyttämistä. Kilpailun toimivuutta alalla heikentää pankkien palvelukonseptien erilaisuus ja läpinäkyväisyys, joka tekee vertailun ja todellisten vaihtoehtojen löytämisen kuluttajalle hyvin vaikeaksi. Säästämiseen tarkoitettujen tuotteiden osalta STM:n ja VM:n asettaman SIVA-työryhmässä pyritään vuoden 2003 aikana kehittämään menetelmiä, joiden avulla keskenään kilpailevien säästötuotteiden kuluja voitaisiin vertailla yhteismitallisesti. Lainsäädännön ohella läpinäkyvyyttä pyritään edistämään myös tehostamalla valvontaviranomaisten yhteistyötä eri rahoituspalveluissa.

Yleisen korkotason alhaisuus on lisännyt kuluttajien luotonottoa, mikä merkitsee samalla kasvavaa riskinottoa. Kuluttajaluottomarkkinoilla kuluttajien oikeudet eivät ole vielä riittävästi turvattuja ja vireillä onkin Komission hanke kulutusluotto-direktiivin uudistamiseksi. Direktiivin luonne täysharmonisointidirektiivinä vaikuttaa ongelmalliselta samoin kuin se, että todellisen vuosikoron ilmoittamisen pakollisuudesta markkinoinnissa ehdotetaan luovuttavaksi. Pohjoismaiset kuluttajaviranomaiset pyrkivätkin yhteisesti vaikuttamaan ehdotuksen sisältöön.

Luottohäiriötilastot osoittavat, että yksityishenkilöiden maksuhäiriöt ovat lisääntyneet. Lisäksi maksuhäiriöisten henkilöiden määrä kääntyi vuonna 2002 nousuun. Ulosottotilastot osoittavat, että yksityishenkilö-ulosottovelallisten määrä on laskenut edellisvuodesta. Ulosottoon saapuneiden asioiden määrä on kuitenkin ollut nousussa. Kehityksenä on siis ollut ulosottoasioiden keskittyminen samoille henkilöille.

Tililuottovelkaantumisessa keskeistä on, miten voidaan parantaa taloudellisesti heikoimmassa asemassa olevien kuluttajien asemaa, jotka eivät pankkien yhä valikoivamman asiakaspolitiikan

takia saa normaalikorkoisia pankkilainoja, vaan joutuvat turvautumaan ilman vakuuksia myönnettäviin tililuottoihin, joissa vuotuinen korko on yli 20 %. Kulutusluottojen todellisten vuosikorkojen esille saaminen ja esimerkkilaskelmat luoton lopullisesta hinnasta edesauttavat rahan hinnan hahmottamista, mutta kalliissa tililuotoissa ongelma ei poistu informaatiolla. Näitä luottoja ottavilla ihmisillä ei käytännössä ole mahdollisuutta valita sitä, mistä luottonsa ottavat.

Luottotietojen menetys merkitsee ihmisten eriarvoistumista myös hyödykemarkkinoilla. Oikeusministeriö asetti toukokuussa 2002 työryhmän valmistelemaan ehdotusta yleiseksi luottotietolainsäädännöksi. Työryhmän mietinnön on määrä valmistua huhtikuun lopulla 2004. Kuluttajavirasto on mukana työryhmässä.

Perintälaki säätelee kuluttajaperintää ja kuluttaja-asiamiehen tehtävä on valvoa, että perinnässä noudatetaan hyvää perintätapaa. Kuluttaja-asiamiehellä on mahdollisuus puuttua myös perintäkulujen kohtuullisuuteen, mutta käytännössä mittapuun asettaminen ei ole helppoa. Suomessa ei perintäkuluja ole taulukoitu kuten Ruotsissa ja Norjassa. Kuluttaja-asiamies teki vuonna 2002 aloitteen oikeusministeriölle perintäkulujen taulukoinniksi. Oikeusministeriö on ryhtynyt vuonna 2003 valmistelemaan lainmuutosta, jonka tarkoituksena on selvittää taulukkomaksujen käyttöönottoa.

Velkajärjestelylain muutos tuli voimaan vuoden 2003 alusta. Muutoksen keskeisiä kohtia ovat velkajärjestelyyn pääsemisen helpottaminen ja velallisen maksuohjelman aikaisen lisäsuoritusvelvollisuuden uudelleentarkastelu. Muutokset tullevat vähentämään myös talous- ja velkaneuvojien työmäärää velallisten maksuohjelmien kestoajalta. Uusia säädöksiä noudatetaan vasta laskettaessa vuodelta 2003 kertyviä lisäsuorituksia. Talous- ja velkaneuvonnan työmäärä ei kuitenkaan tämän vuoksi välttämättä vähene merkittävästi, koska velkaantumistaso on parin viime vuoden kuluessa noussut noin 10 %, joka ennakoi velkaongelmien selvittelytarvetta jatkossakin.

Ylivelkaantumiseen liittyvä merkittävä hanke on ollut myös ulosottooperusteen määräaikaisuus. Täytäntöönpanon määräaikaisuus vahvistettiin helmikuussa 2003 siten, että ensimmäiset lama-aikana maksettavaksi tuomitut saatavat menettävät ulosottokelpoisuutensa 1.3.2008. Muutos tarkoittaa sitä, että saatava jää edelleen juridisesti voimaan ja sitä voidaan periä. Tähän liittyy epävarmuustekijöitä, jotka on syytä ottaa huomioon perintälain ja perintökaaren velkavastuusäännösten uudelleentarkastelun yhteydessä.

Vuoden 2003 alusta tuli voimaan laki sosiaalisesta luototuksesta. Sen tavoitteena on ehkäistä taloudellista syrjäytymistä ja ylivelkaantumista sekä edistää henkilön itsenäistä suoriutumista. Tällä hetkellä käynnissä on täytäntöönpanovaihe. Laissa asetetaan odotuksia myös talous- ja velkaneuvonnalle. Talous- ja velkaneuvonnan kannalta sosiaalityön ja neuvonnan yhteistyön tarkempi määrittäminen on tarpeen, jotta sosiaalinen luotto pysyisi ensisijaisesti sosiaalityön apuvälineenä pienimuotoiseen velkojen järjestelyyn, ja talous- ja velkaneuvojat voisivat keskittyä ratkaisemaan vakavampia velkaongelmia, joissa sosiaalinen luotto ei ratkaise ylivelkaantumistilannetta.

Kuluttajavirasto toimii talous- ja velkaneuvonnan ylimpänä ohjaavana viranomaisena. Ongelmana on edelleen erityisesti suurissa kaupungeissa palveluiden tarjonnan vähyys suhteessa kysyntään. Käynnistysvaiheen ongelmien helpottaessa Kuluttajavirasto pyrkii entistä enemmän keskittymään koulutus-, tiedotus-, asiantuntijapalveluiden tuottamiseen talous- ja velkaneuvojille ja näin entistä paremmin tukemaan talous- ja velkaneuvonnan työtä ja maksuvaikeuksissa olevien velallisten asemaa.

Kuluttaja-asiamies pyrkii omilla toimillaan vähentämään ylivelkaantumista edistäviä markkinointimenetelmiä ja sopimusehtokokonaisuuksia sekä luomaan selkeät pelisäännöt vapaaehtoisten velkasovintojen ja -järjestelyjen aikaansaamiseen. Toiminta parantaa sekä velallisten asemaa että vähentää talous- ja velkaneuvonnan työtä.

#### **Liite 4. Lasten asema kulutushyödykemarkkinoilla**

Valmistajat pyrkivät kohdistamaan markkinoinnin yhä nuorempiin ikäryhmiin ja saamaan uudet tuotetuotteet yhä nopeammin markkinoille. Uusien markkinointimuotojen kehittyessä lapset joutuvat entistä enemmän alttiiksi tehokkaalle markkinointiviestinnälle. Lapset ovat kokemattomia, ja he samaistuvat helposti eri ryhmiin.

Yhteiskunnallinen keskustelu lapsista ostovaatimusten kohteena on käynnissä. Vanhempien ei ole helppo toimia vastuullisina kasvattajina, kun markkinoijat kohdistavat toimintansa erityisen aktiivisesti lapsiin. Ongelma on eri maille yhteinen. Esimerkiksi Norjassa valmistuneen, lasten asemaa kaupallistumisen näkökulmasta pohtivan mietinnön sekä Pohjoismaiden kesken toteutettavan sweep dayn (kohteena lapsiin suunnattu markkinointi internetissä) pohjalta pohjoismaista yhteistyötä jatketaan.

Vaikka lapset osaavat käyttää uutta tekniikkaa näppärästi, se ei kuitenkaan tee lapsista tottuneita markkinoinnin ja kaupallisten viestien käsittelijöitä. Uuden teknologian keinoin lapset pyritään jo esikouluikäisinä totuttamaan interaktiiviseen markkinointiin, ja lapsi nähdään myös houkuttelevana sopijakumppanina. Interaktiivisen markkinoinnin pelisääntöjä ollaan luomassa, ja on tärkeää, että pelisäännöissä otetaan huomioon lasten erityisasema sekä lasten ja perheiden yksityisyys. Kuluttaja-oikeudellisia toimia tarvitaan, kun pohditaan alaikäisten tekemiä oikeustoimia ja toisaalta maksajana olevan vanhemman oikeussuojan tarvetta. Vastuuta ei voi jättää pelkästään vanhemmille.

Kuluttajaoikeuden haaste on, miten varmistaa vanhempien päätösvaltaa kunnioittava markkinointi ja kehittää pelisäännöt uudessa teknisessä ympäristössä. Tärkeää on myös lapsiin kohdistuvaa markkinointia koskevien kuluttaja-asiamiehen ohjeiden juurruttaminen elinkeinoelämän tietoisuuteen.

Lapsille markkinoidaan aina uusia trendituotteita. Tuotteiden eliniän lyheneminen johtaa siihen, että tuotteiden testaamiseen ja viimeistelyyn jää yhä vähemmän aikaa ja ensimmäisissä myyntierissä on usein laatuongelmia. Näin ollen kuluttajat – erityisesti lapset ja nuoret – joutuvat vasten tahtoaan toimimaan testaajina ja tuotekehittäjinä. Lapsille valmistettujen kulutustavaroiden ja palveluiden tuoteturvallisuuden valvonta tulee entistä tärkeämmäksi. Tuotteet myydään nopeasti loppuun, joten niiden turvallisuuspuutteisiin on vaikea ehtiä valvonnalla puuttumaan. EU:n ulkopuolisista maista tuotavat tavarat aiheuttavat myös lisääntyvää huolenaihetta. Halpoja vaikeasti identifioitavia tuotteita, joilla ei ole tunnettuja myyntiketjuja Suomessa, on markkinavalvonnan keinoin vaikea löytää ja poistaa markkinoilta. Tulli valvoo pistokokein lelujen tuontia kolmansista maista. Muissa EU-maissa Ranskaa ja Hollantia lukuun ottamatta tuontia kolmansista maista ei valvota. Jo nykyisellään on tiedossa, että maahantuojat kierrättävät tavara-eriä muiden EU-maiden kautta Suomen markkinoille, jotta he välttyvät tullin suorittamalta valvonnalta.

Kuluttajaviraston tehtäviin kuuluu myös koulujen kuluttajakasvatuksen ja kuluttajatiedon opetuksen tukeminen. Yleisen elämänhallinnan kannalta kuluttajatietojen ja -taitojen hallinta on yhä keskeisempää. Myös omaa identiteettiä rakennetaan ja ilmennetään kulutustottumusten kautta. Kuluttajatiedon opetuksen aseman vahvistamista pidetään välttämättömänä mm. EU:n ja Suomen kuluttajapoliittisissa ohjelmissa.

## **Liite 5. Kuluttaja-asiamiehen / Muu kuluttajaoikeuden toiminta ja resurssit**

Kuluttaja-asiamiehen tehtävien voidaan katsoa jakaantuvan kuluttajan oikeudellisen aseman parantamiseen, vaikuttamiseen ja valvontaan.

Kuluttajan oikeudellisen aseman parantamisella tarkoitetaan toimintaa sekä kotimaassa että kansainvälisesti. Se on mm. aloitteiden tekemistä, lainsäädäntöhankkeisiin osallistumista, säädösluonnosten kommentoimista, lausuntoja, toimialakohtaisten sopimusehtojen laatimista ja kuluttaja-asiamiehen ohjeiden laatimista esimerkiksi yhteispohjoismaisesti. Se on siis etukäteistä vaikuttamista, joka onnistuessaan vähentää kuluttajaongelmia, parantaa kuluttajien oikeudellista asemaa ja helpottaa myös kunnallisten kuluttajaneuvojien, talous- ja velkaneuvojien ja kuluttajavalituslautakunnan työtä.

Valvonnalla tarkoitetaan pääsääntöisesti jälkikäteen tapahtuvaa, eri sidosryhmiltä tuleviin ilmoituksiin perustuvaa, elinkeinonharjoittajien - ja nyttemmin perintälain nojalla myös viranomaisten – toiminnan valvontaa, mikä perustuu joko kuluttajansuojalain yleistoimivaltaan tai erityissäännöksiin.

Kuluttajaoikeus on erityisen ekspansiivinen oikeuden ala, ja kuluttaja-asiamiehen toiminnalla on keskeinen merkitys kuluttajaoikeuden kehittämisessä.

### Kuluttaja-asiamiehen valvontatoiminta

Kuluttaja-asiamiehelle on vuoden 1999 jälkeen tullut runsaasti lisää tehtäviä, vaikka henkilöresursseja ei ole lisätty.

#### *Uutta lainsäädäntöä*

Esimerkkeinä mainittakoon lait saatavien perinnästä sekä takauksesta ja vierasvelkapanttauksesta. Perintälain myötä kuluttaja-asiamies valvoo myös esimerkiksi vapaaehtoisten velkajärjestelyjen kohtuullisuutta. Tietoyhteiskuntaa ja viestintää koskeva lainsäädäntö on uusiutunut ja lisääntynyt nopeasti. Tästä mainittakoon mm. viestintämarkkinalaki, radio- ja tv-toimintaa koskeva laki ja laki tietoyhteiskunnan palveluista.

Välttämättömyyshyödykkeisiin liittyen sovellettavaa uutta tai uudistettua lainsäädäntöä ovat mm. vesihuoltolaki, sähkömarkkinalaki ja rautatiekuljetuslaki. Asuminen on saanut ympärilleen uutta lainsäädäntöä vuonna 2001: Lain kiinteistöjen ja vuokrahuoneistojen välityksestä, lain kiinteistönvälitysliikkeistä ja vuokrahuoneiston välitysliikkeistä sekä valtioneuvoston asetuksen asuntojen markkinoinnissa annettavista tiedoista.

#### *Rajat ylittävä valvonta*

Rajat ylittävästä kieltomenettelystä annetun lain myötä kuluttaja-asiamiehellä ja Kuluttajavirastolla on valvontavaltaansa kuuluvassa asiassa oikeus panna vireille kieltokanne toisessa ETA-valtiossa.

#### *Kuluttajien avustaminen*

Kuluttaja-asiamiehen avustustoimintaa koskeva lainsäädäntö on myös kehittynyt.

Kuluttaja-asiamies voi päättää, että avustustapauksissa Kuluttajaviraston toimintamenoista maksetaan kuluttajan ja/tai vastapuolen oikeudenkäyntikulut. Kuluttaja-asiamiehen

avustustoiminnan merkitys on kasvanut, koska kuluttajaoikeuden alueelta tarvitaan lainsäädännön monimutkaistuttua ennakkotapauksia oikeuskäytännön luomiseksi ja kuluttajavalituslautakunnan ratkaisukäytännön vahvistamiseksi. Ennakkotapausten avulla voidaan vaikuttaa myös EU:n sopimusoikeuden tuleviin linjauksiin. Nk. yhden asian liikkeet, joissa joukko kuluttajia lähtee yhdessä vaatimaan muutosta esimerkiksi kohtuuttomaan hinnoitteluun, tarvitsevat myös toisinaan tukea oikeuden päätöksistä.

#### *Ilmoitusten määrän kasvu*

Kuluttajaoikeuden alan kasvaessa ja vaikeutuessa kuluttaja-asiamiehelle tulleiden yhteydenottojen määrä on kasvanut viime vuosien aikana. On oletettavaa, että näin tapahtuu jatkossakin, vaikka toimintatapojen kehittäminen jatkuu. Toimintaa suunnataan yrittäjien toimintatapoihin informaatiolla, toimialakohtaisilla ratkaisuilla ja ennakkolausunnoilla. Keskeinen merkitys on myös alue- ja paikallistason toiminnan tehokkuudella. Uudet hyödykkeet, yhtenäisvaluutta ja kuluttajaryhmien heterogeenisyys vaikuttavat kaikki siihen, että valvonnan rooli on jatkossakin merkittävä. Kuluttajien on voitava luottaa siihen, että viranomaisvalvonta varmistaa markkinoiden toimivuutta.

Vuonna 2002 uusia kuluttaja-asiamiehen valvontatehtäviä koskevia ilmoituksia saapui 2 905 kpl (v. 1999 1 929 kpl). Kuluvan vuoden 2003 tammi-helmikuussa on ilmoituksia saapunut 614 kpl (yli 300 kpl/kk), minkä vuoksi kuluvan vuoden yksittäisten ilmoitusten määrän arvioidaan kasvavan 3 500 ilmoitukseen. Tämän perusteella arvioidaan ilmoitusten määrän kasvavan vuonna 2004 noin 4 000 ilmoitukseen. Kasvu vuoteen 1999 verrattuna on noin 50%. Tehokkaalla tiedottamisella vireillä olevista asioista vaikutetaan siihen, että samasta markkinointimenetelmästä ei tule useita ilmoituksia. Sillä ei kuitenkaan voida välttämättä vaikuttaa asioiden määrään paljoakaan: ongelmat ovat moninaiset, ja jatkuvat muutokset markkinoilla lisäävät täysin uudentyyppisiä ongelmia, joihin ei ole vakiintunutta kantaa.

#### Kansainvälinen toiminta

Markkinoiden kansainvälistyminen ja EU:n sisämarkkinat ovat selvästi lisänneet kansainvälisen yhteistoiminnan ja kansainvälisen vaikuttamisen tarvetta. Pohjoismainen kuluttaja-asiamiesmalli on arvostettu myös kansainvälisesti ja tätä arvovaltaa on ollut mahdollista käyttää pohjoismaisen mallin edistämiseen kansainvälisissä ratkaisuissa. Jatkossakin on tarpeen panostaa riittävästi sekä pohjoismaisen, EU-tason että OECD -tason yhteistyöhön eri muodoissaan. Yhteistyön tuloksista myös suomalaiset kuluttajat hyötyvät. Näihin toimintamuotoihin osallistuminen ja toiminnan sisältöön vaikuttaminen vaatii kuitenkin voimavaroja. Kun EU-tasolla ollaan lisäksi luomassa aiempaa järjestelmällisempää asetustasoista yhteistyömallia valvontaviranomaisille, riittävästi resursseja tarvitaan sekä valvonnan että vaikuttamisen tarpeisiin.

#### *EU*

Kuluttajaoikeuden ala on laaja ja se on lähivuosina EU:ssa keskeisimpiä kehittämiskohteita. EU:n kuluttajapoliittisessa tiedonannossa korostetaan kuluttajaoikeutta kuluttajapolitiikan keskeisenä alueena. Kaksi kolmesta keskipitkän aikavälin tavoitteesta koskee kuluttajaoikeutta, kuluttajansuojan korkeatasoisuuden ja yhtenäisyyden takaamista sekä tehokasta soveltamista. Amsterdamin sopimus merkitsee, että toimet kohdistuvat paitsi kuluttajien taloudellisia etuja koskevaan lainsäädäntöön myös muille politiikan alueille.

Valvontatoimen tehokkuus EU-tasolla edellyttää tiedonannon mukaan tiivistä yhteistyötä valvontaviranomaisten välillä, tietokantojen kehittämistä ja oikeudellista yhteistyötä yksityisoikeuden alalla.

Lokakuussa 2001 julkaistu Vihreä kirja kuluttajansuojasta EU:ssa on käynnistänyt keskustelun unionin kuluttajansuojan jatkokehittämisen peruslinjauksista. Pohjoismaiden yhteisen näkemyksen mukaan kehitystyössä tulisi edetä hyvää tapaa määrittelevän puitedirektiivin valmistelun pohjalta. Tämä lähestymistapa antaa tarvittavaa toimintaväljyyttä eri jäsenvaltioissa voimassaoleville erilaisille kuluttajansuojaa ja sen tasoa koskeville tavoitteille. Vihreään kirjaan pohjautuva EU:n kaupallisia käytäntöjä koskeva hanke alkoi vuonna 2002 Tanskan puheenjohtajakaudella. Tavoitteena on vähittäinen täysimääräinen harmonisointi, mahdollisimman suuri yhdenmukaistaminen ja korkeatasoinen kuluttajansuoja.

Pidemmillä kuin puitedirektiivin valmistelu on asetuksen valmistelu valvontaviranomaisten hallinnollisesta yhteistyöstä. Siltä osin odotetaan tuloksia jo vuoden 2003 aikana. Tavoitteena on asetustasolla säätää valvontaviranomaisille erilaisia avustus- ja yhteistyövelvoitteita, joiden toteuttaminen käytännössä merkitsee EU-tasolla lisääntyvää tarvetta matka-, käänös- ja koulutusmenoihin sekä henkilöresursseihin. Tulevan yhteistyön rahoittamisesta ei ole tällä hetkellä tietoa, koska asetuksen valmistelu on kesken samoin kuin EU:n kuluttajapolitiikkaa koskevan rahoitusehdotuksenkin valmistelu. Keskeisenä on kuitenkin pidetty, että yhteistyöhön varataan riittävästi valvontaviranomaisten resursseja.

EU-tason hallinnollinen yhteistyö ei välttämättä vaikuta ICPEN Europen piirissä tapahtuvaan valvontaviranomaisten väliseen vapaaehtoiseen yhteistyöhön. Lisäksi Pohjoismaiset kuluttajasiamesiöet ovat sopineet yhteistyöstä kieltokanneasioissa.

### *Clearing house*

EU:n yli rajojen ulottuvassa kaupassa yhteistyömenetelmiä on tähänkin mennessä jatkuvasti kehitetty, vaikka sillä ei ole toistaiseksi ollut selkeää säädöspohjaa (IMSN-Europe ja Clab-tietokanta). Myös yksityisoikeuden alalla yhteistyötä on tehty. Muina esimerkkeinä erilaisista uusista kuluttajaoikeudellisista tehtävistä mainittakoon riitojen ratkaisussa Clearing House. Se on rajat ylittävää yhteistyötä tuomioistuinten ulkopuolisten elinten verkkoon kuuluvien selvityskeskusten ja jäsenvaltioiden kesken, ja sen tavoitteena on helpottaa jäsenvaltioiden rajat ylittävien kuluttajariitojen ratkaisemista tuomioistuinten ulkopuolella.

Kuluttajavirasto on Clearing House toimijana EEJ-verkoston jäsen. Tämän toiminnon kautta suomalaiset kuluttajat ohjataan saattamaan ulkomailta tai verkon kautta hankkimaansa kulutustavaraa koskevat valitukset käsiteltäväksi tuomioistuimen ulkopuolisessa riidan ratkaisuelimessä siinä maassa, jossa hankinta on tehty.

Viraston omaa panostusta rajat ylittävien kuluttajavalitusten käsittelyssä joudutaan lisäämään. Lisäresursseja tarvitaan paitsi henkilöstömenoihin myös käänöspalveluihin. Komissio tuskin tulee 2004 alkavalla suunnittelukaudella osallistumaan yhtä paljon toiminnan kustannuksiin, kuten ensimmäisinä toimintavuosina on tapahtunut.

## *OECD ja ICPEN*

OECD-maat ovat yhteistyössä ICPEN-verkostossa parantaakseen tietojenvaihtoa ja sanktioiden toimivuutta erityisesti e-kaupan kuluttajaongelmien selvittämiseksi. Kun kuluttajien riskit kasvavat lainvastaisten keinojen käytön levitessä nopeasti maasta toiseen, valvontaviranomaisilla on oltava asianmukaiset keinot puuttua nopeasti ja tehokkaasti sekä omasta maasta muualle suuntautuvaan että oman maan kuluttajiin kohdistuvaan lainvastaiseen toimintaan. OECD:n kuluttajapoliittinen komitea on pitänyt eräänä keskeisenä toiminta-alueena yhteistyön tehostamista rajat ylittävän markkinoinnin valvonnassa. Tulossa olevat linjaukset edellyttävät myös kuluttaja-asiamiehen toiminnan kehittämistä. Kehittäminen on samanlaista kuin mitä EU-alueella on tulossa valvontayhteistyön tiivistämisessä.

OECD-maiden valvontaviranomaisilla on oma yhteistyöverkosto ICPEN, joka on parantamassa viestintäänsä ja yhteistyötään Suomen kuluttaja-asiamiehen puheenjohtajuuskautena 2003 - 2004. eConsumer.gov on puolestaan ICPEN:n (aiemmin IMSN) yhteistyöprojekti. Tietopankin avulla kansainväliseen eConsumer.gov -projektiin kuuluvat markkinointia valvovat viranomaiset (Suomessa kuluttaja-asiamies) keräävät tietoja rajat ylittävän verkkokaupan ongelmista. Rajat ylittävä e-kauppa ja valvontayhteistyö ICPENIN piirissä edellyttävät panostusta. Kuluttaja-asiamiehen puheenjohtajuuden kustannukset ICPEN:n ja ICPEN Europan verkostossa on käsitelty eri muistiossa.

### Yhteenveto

Kuluttaja-asiamiehen valvontatehtävät ja vaikuttaminen kuluttajan oikeudellisen aseman parantamiseen vaikuttavat toinen toisiinsa. Toimintatapojen kehittämisen lisäksi synergiahyötyjä on saatu yhdistämällä valvonta ja vaikuttaminen. Välineet ovat suurelta osin ajantasaiset. Toimintaympäristön muuttumista seurataan aktiivisesti ja omien havaintojen samoin kuin paikallisviranvoimaisilta saatujen yhteydenottojen perusteella pystytään ehkäisemään kuluttajaoikeudellisia ongelmia tai rajoittamaan haitallisia vaikutuksia. Kuluttajaoikeuden alueella Suomi on monesti edelläkävijämaa.

Aikaisemmin on arvioitu, että kumpaankin - valvontaan ja vaikuttamiseen - on mennyt puolet kuluttajaoikeuden asiantuntijoiden voimavaroista. Uusi lainsäädäntö, toiminnan kansainvälistyminen, uudet tehtävät ja yhteydenottojen määrän kasvu ovat kuitenkin johtaneet siihen, että toimintaa on jouduttu painottamaan eri tavalla kuin aiemmin. Valvonta on jäänyt ulkopuolelta tulevien ilmoitusten varaan kuluttaja-asiamiehen itse vireille panemien juttujen jäädessä koko ajan vähäisemmäksi. Yksittäisiä ilmoituksia käsitellään kevyemmin ja isompina kokonaisuuksina. Avustustoimintaan ei voida käyttää sille alun perin varattua yhtä täyttä henkilötyövuotta. EU:n tulevat hankkeet kuluttajansuojan alueella, esimerkiksi vastavuoroinen apu, käytännösääntöjen luominen ja yhteiset täytäntöönpanotoimet, merkitsevät vääjäämättä valvontatoiminnan kasvua.

Kuluttajaoikeuden alueella on tapahtunut nk. oikeudellistumiskehitys kuten muuallakin yhteiskunnassa. Tämä, kuluttajaoikeuden alueen voimakas kasvu, kansainvälistyminen ja oikeuslähdepohjan muuttuminen merkitsevät jo sellaisenaan ilman uusia valvontatehtäviäkin huomattavasti lisääntynyttä työmäärää, jota ei enää työmenetelmien kehittämällä voida hoitaa. Resurssit ovat kuitenkin pysyneet vuoden 1999 tasolla.

Nyt vallitsevan tilanteen jatkuminen merkitsee sitä, että toiminnasta tingittäessä uhkaavana vaarana on valvontatoiminnan ja vaikuttamisen tehokkuuden lasku samoin kuin ohjaavien ennakkopäätösten vähäisyys. **Kuluttajaoikeudellisiin tehtäviin tarvitaan lisää voimavaroja tuloksekkaan ennaltaehkäisevän toiminnan ja valvonnan takaamiseksi.**

**Esitetään perustettavaksi lakimiehen virka (A 25).**

**Kansainvälisen yhteistyön kuluihin mukaan lukien matkat ja käännöskustannukset esitetään 50 000 euroa.**

Tarvittava virka:

Lakimies A 25, jonka kustannusvaikutus on 52 524,72 €

Muut kulut:

Kansainvälinen yhteistyö, matkat ja käännöskustannukset: 50 000 €

**Kustannukset yhteensä: 102 524,72 €**

## **Liite 6. Alue- ja paikallishallinto**

### Toiminta-ajatus

Alue- ja paikallishallinnon ohjaukseen kuuluvat:

- läänien tulosohjauksen koordinointi
- kunnallisen kuluttajaneuvonnan ohjaus
- alue- ja paikallishallinnon koulutuksen järjestäminen

Alue- ja paikallishallinnon toiminnan tarkoitus on tukea kuluttajansuojan, kuluttajaneuvonnan, tuoteturvallisuusvalvonnan ja talous- ja velkaneuvonnan toteutumista sekä edistää alue- ja paikallishallinnon ja Kuluttajaviraston yhteistyötä kuluttajansuojan hoitamiseksi ja kehittämiseksi.

Alue- ja paikallishallinnon työ ja ohjauksen onnistuminen riippuu paljon siihen käytettävissä olevista sekä taloudellisista että henkilöstöresursseista. Kuntien ja valtion tähän toimintaan myöntämistä resursseista riippuu, miten kuluttajansuojaa alue- ja paikallistasolla voidaan toteuttaa ja miten hyvin olemassa olevaan ja mitä todennäköisimmin kasvavaan kysyntään voidaan vastata.

**Kuluttajavirasto panostaa omia voimavarojaan alue- ja paikallishallinnon ohjaukseen niin, että koulutus-, tiedotus-, ohjaus- ja valvontatoimet sekä toiminnan kehittämishankkeet voidaan viedä tehokkaasti läpi.**

### Lääninhallitusten tulosohjaus

Kuluttajavirastoa säätelevän lain mukaan Kuluttajavirasto ja kuluttaja-asiamies ohjaavat kumpikin omalla toimialallaan lääninhallituksia. Lääninhallitukset ovat Kuluttajaviraston keskeinen sidosryhmä ja aluehallinnon asiantuntijavirasto velka- ja talousneuvonnan, tuoteturvallisuusvalvonnan ja kuluttajien hintatietoisuuden edistämisessä.

**Jatketaan 2003 linjattua tulosohjauksen kehittämistä siten että entistä painokkaammin ohjataan lääninhallitusten työtä kuluttajapoliittisen ohjelman ja Kuluttajaviraston suunnitteluasiakirjojen linjausten mukaisesti, tehostetaan yhteistä suunnittelua sekä kehitetään tulosohjauksen raportointia.**

### Kunnallinen kuluttajaneuvonta

Kymmenen vuoden aikana päätoimisten kuluttajaneuvojien määrä on laskenut 25 %. Myöskään sivutoimisten määrä ei ole kasvanut vakiinnuttuaan muutama vuosi sitten nykyiselle tasolle. Vaikka neuvojien määrä on vähentynyt, ei yhteydenotoissa kuluttajaneuvontaan ole tapahtunut laskua. Sen sijaan neuvotat raportoivat yhteydenottojen syiden ja ongelmien olevan entistä vaikeampia ja vaativampia.

Nykyinen laki kunnallisesta kuluttajaneuvonnasta velvoittaa kunnat järjestämään neuvontapalvelu, mutta se antaa kunnille laajat valtuudet järjestää neuvonta haluamallaan tavalla. Siksi kuntien asukkaat eri puolilla Suomea ovatkin hyvin eriarvoisessa asemassa kuluttajaneuvonnan palveluiden

saatavuuden ja laadun suhteen. Lisäksi on ilmennyt tarvetta siirtää uusia tehtäviä kunnalliselle kuluttajaneuvonnalle (vrt. Kuluttajariitatyöryhmän mietintö). Uusia tehtäviä ei kuitenkaan voida ottaa hoidettaviksi ja nykyistenkin tehtävien hoitaminen on uhattuna ilman toiminnan uudelleen arviointia ja kehittämistä.

**Arvioidaan kuluttajaneuvonnan taso ja esitetään kuluttajaneuvontaa säätelevän lain muuttamista. Selvitetään mahdollisuudet järjestää kuluttajaneuvonta valtion rahoituksella esimerkiksi talous- ja velkaneuvonnan toimintamallin mukaan.**

**Kuluttajaneuvonnalle ohjautuu valtionapua sisäasianministeriöstä yhdessä eräiden muiden valtionapuerien kanssa. Myös tämän toimintamallin tarkoituksenmukaisuus arvioidaan.**

Kuluttajavirasto on käynnistänyt kunnallisen kuluttajaneuvonnan kehittämishankkeen, jossa tarkastelun kohteena on kuluttajaneuvonnan laatu. Hankkeen raportti valmistuu vuoden 2003 aikana. Loppuraportin pohjalta päätetään hankkeen jatkotarpeet sekä vuosiraportoinnin kehittämistarpeet.

### Koulutustoiminta

Alue- ja paikallishallinnon toimintaa tuetaan järjestämällä riittävä määrä koulutusta sekä kehittämällä koulutusta mm. monimuoto-opetuksen mahdollisuuksia hyödyntämällä.

## **Liite 7. Suomen puheenjohtajuus ICPEN:ssä**

Suomi toimii keväällä 2004 ICPEN:n (International Consumer Protection and Enforcement Network) puheenjohtajana. ICPEN on kansainvälinen markkinointia ja kuluttajien oikeussuojaa valvovien viranomaisten yhteistyöverkosto, jonka jäsenenä on kuluttaja-asiamies.

Suomi valittiin verkoston puheenjohtajamaaksi syksyllä 2002. Puheenjohtajuus kestää verkoston kahden kokouksen välisen ajan. Ensimmäinen kokous Suomen puheenjohtajakaudella on 9-10.10.2003 ja toinen keväällä 2004. Puheenjohtajamaa vastaa kokousten kustannuksista ja verkoston sihteeripalveluista kokousten välillä.

### **Verkoston toiminta**

Verkosto toimii viranomaisten yhteistyöfoorumina. Sen tavoitteena on käytännön yhteistyö valvontaviranomaisten kesken. Yhteistyöllä haetaan keinoja ja mahdollisuuksia käytännön toimille ehkäistä ja estää rajat ylittävän markkinoinnin kuluttajille aiheuttamia ongelmia. Verkoston tavoitteena on myös edistää viranomaisten tietojenvaihtoa kuluttajansuojakysymyksissä sekä jakaa kuluttajaa suojaavan laindäädännön ja valvontatoiminnan parhaita käytäntöjä. Verkoston selvityksiä ja johtopäätöksiä rajat ylittävän valvontayhteistyön parantamiseksi on hyödynnetty OECD:n kuluttajapoliittisen komitean työssä.

Verkostoon kuuluu 31 maata ja se on perustettu 1991. Suomi kuuluu verkoston perustajajäseniin. Verkoston työkielinä ovat englanti ja ranska.

### **Puheenjohtajan tehtävät**

Puheenjohtajana toimivan organisaation tehtävänä on:

- isännöidä ja valmistella vuosittaiset kokoukset, joissa kehitetään verkoston yhteistyötä ja keskustellaan ajankohtaisista asioista,
- viedä eteenpäin jo aloitettuja ja vireillä olevia hankkeita sekä käynnistää uusia,
- tarjota verkostolle sihteeristö,
- ylläpitää verkoston yhteystietoja ja levittää päivitettyä versiota sekä
- toimia verkoston informaatio- ja kontaktipisteenä.

Suomen puheenjohtajakaudella esillä tulee olemaan verkoston kommunikaation ja intranetin kehittäminen, OECD:n harhaanjohtavaa ja petollista markkinointia koskevan suosituksen implementointi sekä valvontatoiminnassa tarvittavan tutkijakoulutuksen järjestäminen.

### **ICPEN-Europe**

EU:n jäsenmaat toimivat verkostossa lisäksi omana alaosastonaan. ICPEN-Europe raportoi suoraan komissiolle ja maailmanlaajuiselle verkostolle. ICPEN-Europe kokoontuu kaksi kertaa vuodessa kerran syksyllä ja kerran keväällä. EU:n jäsenenä Suomi toimii myös alaosaston puheenjohtajana ja vastaa kokousten järjestämisestä ja kustannuksista.

## **Puheenjohtajuuden kustannukset 2004**

Arvioidut kustannukset 2-päiväisen kokouksen järjestämisestä sihteeripalveluineen ja päivän mittaisen tutkijakoulutuksen järjestelyt

Kokoustilat ja -tarjoilut	20.000
Kokoustekniikka ja tietoliikenneyhteydet	17.000
Tulkkaus ja -laitteet	25.000
Kokousaineiston käännös- ja painatuskustannukset	40.000
Kokouksen sisällön tuottaminen (Intranet, esiintyjät)	30.000
Käytännön järjestelyt, yleiskoordinointi, muut kulut	31.000
Iltatilaisuudet (Wellcome Party ja päivällinen)	17.000
Yhteensä	180.000

Arvioidut kustannukset ICPEN-Europen kokouksen järjestämisestä

Kokoustilat ja -tarjoilut	3.000
Kokoustekniikka, tietoliikenneyhteydet	5.000
Tulkkaus ja -laitteet	8.000
Käytännön järjestelyt	5.000
Yhteensä	21.000

Kokouksen sisällön kehittäminen ja tuottaminen sihteeripalveluineen vaatii Kuluttajavirastossa kolmen henkilön 2 kk työpanoksen.

## **Liite 8. Kehittämishanke: Verkkopalveluiden kehittäminen**

Tietoyhteiskuntaan liittyvät tavoitteet ja mahdollisuudet merkitsevät myös Kuluttajavirastolle suurta haastetta kehitettäessä kansalaisille ja yrityksille suunnattua sähköisiä asiointipalveluja, viestintää sekä neuvonta- ja informaatiopalveluja mm. internetin, mobiiliviestimien ja digitaalisen television kautta. Vuonna 2003 Kuluttajavirastossa tehdään palvelu- ja verkkopalvelustrategia, jossa hyödynnetään valtiovarainministeriön syksyksi 2002 organisoimaa valmennusta. Tässä työssä syntyvän vision ja priorisoinnin mukaan kehitetään verkkopalveluja vuosina 2004 - 2007. Palvelujen kehittäminen edellyttää myös sisäisten toimintaprosessien parantamista, uusien toimintamallien kehittämistä ja tietojärjestelmien uudistamista. Samassa yhteydessä on tarkoituksenmukaista kehittää myös sisäisiä palveluja ja asiointia verkossa.

Verkkopalvelujen kehittäminen edellyttää selkeää resurssien lisäämistä tietohallintoon, asiakaspalveluun ja informaatiotuotantoon. Resursseja tarvitaan paitsi investointivaiheessa tietotekniikkaan, ohjelmistoihin, suunnitteluun ja toteutukseen myös jatkossa palvelujen ylläpitoon. Osa puuttuvasta osaamisesta voidaan hoitaa ostopalveluina, nykyisen henkilöstön koulutuksella ja sisäisten toimintatapojen muutoksella, mutta myös uutta henkilöstöä ja toimintarahaa tarvitaan.

### **Vuonna 2004 toteutettavia hankkeita ovat seuraavat:**

#### **1. Verkkotyöpöytä ja asianhallinta**

Kuluttajaviraston ja kuluttaja-asiamiehen toimiston yhdistyminen uudeksi virastoksi vuonna 1999 on edellyttänyt tietojärjestelmien ja tiedonhallinnan yhtenäistämistä. Virasto on panostanut diaari/asianhallintajärjestelmän ja sisäisen intranetin sekä ekstranettien luomiseen. Hallinnon kehittämisen periaatteet ja tietoyhteiskunnan haasteet edellyttävät jatkossa huomion kiinnittämistä enemmän asiakasnäkökulmaan, toimintaprosesseihin ja palvelun laatuun.

Tietoturvallisten asiakasyhteyksien järjestämiseen ei nykyisissä puitteissa ole järkeviä ja taloudellisia vaihtoehtoja. Lisäksi asiamäärien kaksinkertaistuminen on tuonut vastaan kapasiteettiongelmat ennakoitua nopeammin. Sähköisten asiointipalvelujen, verkkopalvelujen ja sekä neuvonta- ja informaatiopalvelujen kehittäminen viraston eri asiakasryhmien tarpeisiin edellyttää, että virasto siirtää nykyisen diaari/asianhallintajärjestelmänsä ja intranettinsä uuteen tekniseen ympäristöön.

Kauppa- ja teollisuusministeriön suorittamassa toiminnan arvioinnissa ja myös viraston omassa EFQM-mallin mukaisessa itsearvioinnissa todettiin kehittämistarpeita, jotka liittyvät johtamiskulttuuriin, sisäiseen yhteistyöhön ja viestintään. Mm. tiedonkulku viraston yhteisistä asioista, vuorovaikutus, yhteistyö ja vaikutusmahdollisuudet mainittiin kehittämiskohteina.

#### **Tavoitteet**

Kuluttajaviraston verkkotyöpöydän ja asianhallinnan kehittämisellä pyritään muuttamaan sisäisiä järjestelmiä, toimintatapoja ja tiedonhallintaa niin, että virasto pystyy vastaamaan tietoyhteiskunnan vaatimuksiin. Samalla edistetään sisäistä avoimuutta ja vaikutetaan johtamiskulttuuriin.

Verkkotyöpöytä -hankkeen tarkoituksena on:

- parantaa tiedon hallintaa ja johtamista
- kehittää toimintatapoja ja -prosesseja, joilla edistetään yhteistyötä
- tehostaa sisäistä viestintää ja lisätä vuorovaikutteisuutta

- parantaa asiakaspalvelua julkisuuslain tavoitteiden mukaisesti ja luoda edellytyksiä verkkopalveluiden kehittämiseen
- yhdenmukaistaa viraston käytössä olevia järjestelmiä ja sovelluksia

Verkkotyöpöytäsovellus yhdistää intranetin ja asiakirjahallinnan ja antaa alustan toimintatapojen ja palvelujen kehittämiseen.

## **Merkitys ja hyöty**

Hanke tukee Kuluttajaviraston kehittämistä kauppa- ja teollisuusministeriön vuosien 2004-2007 toiminta- ja taloussuunnitelman mukaisesti ministeriön teettämän arvioinnin pohjalta. Sillä lisätään sisäistä avoimuutta ja tiedon tasaisempaa, samanaikaista jakautumista.

Viraston omassa toiminta- ja taloussuunnitelmassa vuosille 2004-2007 sähköisten asiointimahdollisuuksien, verkkopalvelujen ja niihin kytkeytyen sisäisten toimintatapojen kehittäminen uutta tieto- ja viestintäteknikkaan hyödyntäen nähdään elintärkeänä johtuen viraston tehtävistä. Viranomaistiedottamisen ja asiakaspalvelun lisäksi viraston tehtäviin kuuluu kuluttajavalistus. Kuluttajavirasto laatii verkkopalvelustrategian vuosille 2004 - 2007. Sen pohjaksi viraston palvelut arvioidaan kokonaisuudessaan. Toteutus antaa mahdollisuuden parantaa julkisen tiedon saatavuutta, jolla on kysyntää eri asiakasryhmissä. Lisäksi se helpottaa tiedon jakelua virastossa ja virastosta ulospäin ja vähentää siihen liittyvää työmäärää.

## **Vaiheistus**

### **1. vaihe**

#### **Nykyisen intranetin siirtäminen uuteen tekniikkaan**

Nykyisen intranetin siirtäminen uuteen selainpohjaiseen tietojärjestelmään on edellytys koko kehittämishankkeen läpiviemiselle. Ensimmäisessä vaiheessa on tarkoitus ottaa käyttöön perusversio verkkotyöpöydästä. Perusversiossa määritellään ja järjestetään viraston ydintieto ja se tarjoo kaikille virastossa työskenteleville yhdenmukaisen näkymän ja pääsyn tähän tietoon. Jo tässä vaiheessa on mahdollista sovittaa tietoa kunkin omaan työprosessiin ja muokata työpöytää käyttäjäkohtaisesti.

Sovellus antaa myös mahdollisuuden vuorovaikutusta lisääviin toiminnallisuuksiin. Lisäksi sen paremmat hakuominaisuudet (mm. automaattinen tiedonhaku) yksinkertaistavat tiedon hakemista ja seuraamista eri tietojärjestelmistä. Myös tietosisällön päivittäminen ja tiedon julkistaminen tehostuu, kun sovelluksen sisältämillä työkaluilla ylläpidon hajautus on helpompaa. Selainpohjainen sovellus on aikaisempaa käyttäjäystävällisempi, mikä helpottaa muutosta.

**Tuloksena** saadaan uusi intranet (KUVINET), joka toimii portaalina kaikkiin viraston tietojärjestelmiin ja sisäisen viestinnän tärkeimpänä kanavana.

Sovellusratkaisu on pohja muulle kehittämiselle, jota on kuvattu vaiheessa 3.

### **2. vaihe**

#### **Diaarin muuttaminen selainpohjaiseksi**

Viraston diaarin/asianhallintajärjestelmän muuttaminen selainpohjaiseksi antaa mahdollisuuksia parantaa asiakaspalvelua ja toteuttaa julkisuuslain vaatimuksia paremmin. Samalla luodaan edellytyksiä kehittää sähköistä asiointia yhteistyötahojen kanssa.

Kunnalliset kuluttajaneuvojat, lääninhallitusten kuluttajaosastot, mutta myös muut asiakasryhmät (yritykset, opiskelijat) tarvitsevat jatkuvaa ja ajantasaista tietoa viraston ja kuluttaja-asiamiehen kannanotoista. Tiedon tarjontaan ja saatavuuteen sähköisesti esim. ekstranetin kautta tai viraston asiakaspalvelusta tarvitaan tietoturvallinen ja käyttäjäystävällinen selainpohjainen sovellus.

Selainpohjaiseen diaariin siirtymällä parannetaan myös tiedon hakuominaisuuksia, jotka ovat välttämättömiä ratkaisujen linjan ja yhdenmukaisuuden varmistamiseksi sekä raportointi- ja tilastointimahdollisuuksia. Tarkoituksena on, että uusi diaarijärjestelmä pohjautu intranetin sovellusratkaisun asiakirja- ja dokumentinhallintaominaisuuksille.

Diaari/asianhallintajärjestelmän uusiminen on välttämätöntä, koska Kuluttajaviraston ja kuluttaja-asiamiehen yhdistymisen jälkeen asiamäärät ovat kasvaneet arvioitua nopeammin ja nykyisen järjestelmän suorituskyky ei riitä.

**Tuloksena** saadaan diaari/asianhallintajärjestelmä, jonka sisältämää tietoa voidaan hyödyntää aikaisempaa paremmin asiakaspalvelussa sekä viraston toiminnan seurannassa ja arvioinnissa. Samalla luodaan pohjaa sähköisen asiointimahdollisuuksien kehittämiseen eri asiakasryhmille ja sähköisen allekirjoituksen käyttöön.

### **3. vaihe**

#### **Sisällöllisiä ja toiminnallisia jatkokehityshankkeita**

Verkkotyöpöydän perusversion ja selainpohjaisen diaarin toteutus luovat pohjan jatkokehityshankkeille:

##### *Neuvonta*

Yhtenäisen ja toimintatapoja tehostavan järjestelmän kehittäminen puhelimitse ja sähköpostilla tulevien tiedustelujen käsittelyä, seurantaa ja tilastointia varten. Tarkoitus on, että asiakkaan saama palvelu on riippumaton yhteydenottotavasta. Viraston neuvontavelvollisuuteen liittyy myös yhteydenpito kunnallisiin kuluttajaneuvojiin. Virasto ja kuluttaja-asiamies saavat yhteydenotoista arvokasta tietoa markkinoiden toimivuudesta ja kuluttajien ongelmista toimintansa ja kuluttajainformaation suuntaamiseen.

##### *Asiakirjahallinta*

Verkkotyöpöydän sovellusratkaisun asiakirjahallintaominaisuuksia on tarkoitus hyödyntää viraston suunnittelu- ja ohjausjärjestelmien asiakirjoissa ja raportointimenetelmien kehittämisessä esim. vuosikertomuksia varten.

##### *Ryhmien omat sivut*

Intranetin sovellusratkaisu antaa mahdollisuuksia viraston ryhmien omien sivujen kehittämiseen asianhallintaominaisuuksien, hajautetun ylläpidon, työryhmäpalvelujen ja ryhmäkalentereiden myötä.

##### *Sähköinen sisäinen asiointi*

Sovellusratkaisu antaa mahdollisuuden kehittää sisäisiä palveluja ja hallintoa yhtenäiseksi ja voimavaroja säästäväksi esim. toteuttamalla henkilöstöhallinnon lomakkeet sähköisinä ja ottamalla käyttöön sähköinen allekirjoitus sisäisiin asiakirjoihin.

#### *Järjestelmien yhdenmukaistaminen*

Tavoitteena on siirtää olemassa olevat ekstranetit samaan sovellukseen. Sisällön ylläpito helpottuu ja tehostuu, kun käytetään samaa työkalua.

#### *Sähköinen asiointi*

Tavoitteena on kehittää sähköistä asiointia ja sähköisen allekirjoituksen käyttöä esim. valmismatka-asioissa ja sähköistä asiakirjojen vaihtoa tuoteturva-asioissa yhteistyökumppaneiden kanssa.

#### *Asiakaspalvelu*

Diaarissa/asianhallinnassa olevan julkisen tiedon saatavuus ekstranettien kautta mm. kunnallisten kuluttajaneuvojien käyttöön ja opiskelijoiden, tutkijoiden käyttöön viraston asiakaspalvelupisteestä.

### **Aikataulu ja kustannukset**

#### **1. vaihe, verkkotyöpöydän perusratkaisun toteutus**

Aikataulu: vuosi 2004

##### Kustannusarvio:

- ulkopuolinen toimittaja	40.000 €
- viraston htp 100	19.000 €
- laite- ohjelmistohankinna	20.000 €

#### **2. vaihe, diaarin muuttaminen selainpohjaiseksi**

Aikataulu: Toteutus 2004, käyttöön vuoden 2005 alusta

##### Kustannusarvio:

määrittely 2004	
- ulkopuolinen toimittaja	10.000 €
- viraston htp 20	5.000 €

##### Toteutus

- ulkopuolinen toimittaja	65.000 €
- viraston htp 250	45.000 €
- laitehankinnat	20.000 €

**Kustannusarvio yhteensä: 155 000 €, jonka lisäksi viraston henkilötyöpäivien osuus on 69 000 €**

## **2. Testitietopankin ja verkkokaupan perustaminen sekä maksuttoman että maksullisen aineiston jakamiseen**

Kuluttajaviraston aineistoluettelossa on yli 100 nimikettä, jotka ovat maksuttomasti tilattavissa. Suurin osa tilauksista tehdään nykyään www-sivujen välityksellä. Verkkokauppaohjelmiston avulla asiakkaat voivat tehdä tilauksensa nykyistä kätevämmiin ja varmemmin. Sen avulla voidaan myös tehostaa aineiston menekin seuranta ja raportointia, parantaa aineiston saatavuutta, kerätä asiakaspalautetta ja tiedottaa asiakkaille esimerkiksi uutuuksista heidän niin halutessaan.

Lisäksi verkkokauppaohjelmisto mahdollistaa maksullisen aineiston jakamisen liiketaloudellisesti kannattavalla tavalla. Suuri osa Kuluttajaviraston www-sivujen ja Kuluttaja-lehden asiakaspalautteesta on koskenut toivetta ostaa testituloksia verkon kautta. Se edellyttää verkkokauppaohjelmiston käyttöönoton lisäksi testitietopankin perustamista ja ylläpitämistä.

Kustannusarvio:

- testitietopankin suunnittelu- ja investointikustannukset 30 000 €
- verkkokaupan suunnittelu- ja investointikustannukset 35 000 €
- hosting-kustannukset 1500 €
- koulutus ja käyttöönotto 15 000 €

**Kustannusarvio yhteensä: 81 500 €**

**Verkkohankkeet yhteensä: 212 250 €**

## **Liite 9. Henkilöstöhallinnon tietojärjestelmä**

Kuluttajaviraston henkilöstövoimavarojen seurannassa käytetään Hevi-järjestelmää. **Kyseinen järjestelmä on vanhentunut ja sen järjestelmätuki päättyy kokonaan vuoden 2004 alusta lukien. Viraston mahdollisuudet hoitaa oman henkilöstönsä ja asiakasvirastojen lakisääteisiä henkilöstöhallinnon tehtäviä vaarantuvat, mikäli järjestelmää ei uusita.**

Henkilöstöhallinnon tietojärjestelmän uusiminen on välttämätöntä paitsi järjestelmätuen päättymisen vuoksi myös siksi, että henkilöstövoimavaratiedon tarve kasvaa asioiden monimutkaistuessa. Tästä seuraa, että tarvitaan hyvät laskentajärjestelmät ja tiedonhallinnan kustannustehokkuuteen joudutaan kiinnittämään entistä suurempaa huomiota. Myös tarve työvoimakustannusten kokonaisvaltaiseen tiedonhallintaan kasvaa. Pelkkä palkkausmenojen hallinta ei riitä, vaan henkilöstövoimavarat on hallittava kokonaisuudessaan. Tarvitaan entistä enemmän tietoa omasta henkilöstöstä ja sen palvelussuhteen ehdoista, vertailutietoja ympäristöstä ja kansainvälistä tietoa. Virasto tarvitsee hyvät valmiudet erilaisten henkilöstöraporttien laatimiseen. Muutokset edellyttävät hyvin toimivia henkilöstöhallinnon tietojärjestelmiä. Lisäksi uuden palkkausjärjestelmän käyttöönotto asettaa uusia vaatimuksia, kuten myös henkilöstön kehittäminen ja valinta.

Järjestelmä uudistuksella kehitetään sisäisiä palveluja ja hallintoa yhtenäiseksi ja voimavaroja säästäväksi esim. toteuttamalla henkilöstöhallinnon lomakkeet sähköisinä ja ottamalla käyttöön sähköinen allekirjoitus sisäisiin asiakirjoihin. Järjestelmä uudistus palvelee laaja-alaisesti palkka- ja muun henkilöstötiedon hallintaa myös Kuluttajatutkimuskeskuksessa, joissa sähköinen asiakirjahallinto on kehittämistyön kohteena. Mahdollisuudet sähköiseen asiointiin virastojen kesken ovat näin avautumassa. Kehittämistyön välttämättömyydestä ja linjauksista on neuvoteltu Kuluttajaviraston ja Kuluttajatutkimuskeskuksen kesken 7.3.2003.

Kuluttajaviraston ja sen asiakasvirastojen palkanlaskenta on ulkoistettu. Palkkapalvelun käyttö on kallista ja aiheuttaa paljon työtä Kuluttajavirastossa. Järjestelmä hankinnan yhteydessä on tärkeä selvittää mahdollisuudet hoitaa myös palkanlaskenta virastossa.

Tarkoitus on, että Kuluttajavirasto hankkii henkilöstöhallinnon tietojärjestelmän, joka sisältää ainakin seuraavat moduulit: palkanlaskenta, poissaoloseuranta, vuosilomasuunnittelu ja -seuranta, palkkakehitysseuranta, henkilöstötiedot, henkilöstön kehittäminen ja työhistoria. Moduuleihin sisältyvät liittymäaineistot pankkiin, eläkelaitokseen, verottajalle, työnantajaliittoihin, taloushallintoon, valtiokonttoriin ja ay-jäsenmaksujen selvitysluettelo. Tarkoituksena on selvittää myös järjestelmän käyttöyhteydet Kuluttajatutkimuskeskukseen.

### **Järjestelmä hankinnan kustannukset**

Järjestelmän moduulit 40 000 €

Käyttöoikeuslisenssit 20 000 €

Ohjelmiston asennus, projektinhallinta, sovellusanalyysi, parametroidit, konversiot, muutostyöt, koulutus yms. 25 000 €

**Yhteensä 85 000 €**

## **Liite 10. Talous- ja velkaneuvonta**

### **I Kuluttajaviraston ehdotus talous- ja velkaneuvonnan rahoitukseksi vuodelle 2004**

Nykyiset neuvojat (2003, sis. peruskorvauksella ja velkasovintorahalla olevat)

125 päätoimista neuvojaa (sis. 5 lakimiestä)

18 henkilötyövuotta sivutoimisia neuvojia

Nykyiset avustajat (2003, sis. peruskorvauksella ja velkasovintorahalla olevat)

26 avustajaa

#### **PERUSKORVAUKSELLA RAHOITETTAVAT**

##### **TALOUS- JA VELKANEUVOJAT**

Peruskorvauksella rahoitettavat neuvojat

130 x 2192 €x 12,5 3562000

##### **AVUSTAVA HENKILÖSTÖ**

Peruskorvauksella rahoitettavat avustajat

36 x 1590 €x 12,5 715500

Palkat yhteensä 4277500

Henkilöstön sivukulut 30,85 % 1319608,8

**HENKILÖSTÖN PALKKAUS YHTEENSÄ 5597108,8**

Toiminnan sivukulut 15% 839566

**EHDOTUS PERUSKORVAUKSEKSI KUNNILLE 6436675**

#### **VELKASOVINTORAHALLA RAHOITETTAVAT**

##### **TALOUS- JA VELKANEUVOJAT**

35 x 2000 €x 12,5 875000

##### **AVUSTAVA HENKILÖSTÖ**

2 x 1590 €x 12,5 39750

Palkat yhteensä 914750

Henkilöstön sivukulut 30,85 % 282200

Henkilöstön palkkaus yhteensä 1196950

Toiminnan sivukulut 15% 179543

**VELKASOVINTORAHAEHDOTUS KUNNILLE 1376493**

#### **KULUTTAJAVIRASTON OSUUS VELKASOVINTORAHASTA**

Projektihenkilöstön palkkaus 55000

Koulutus 72000

Toimistokulut ja materiaalit 45507

**EHDOTUS KULUTTAJAVIRASTON VELKASOVINTORAHAKSI**

172507

**EHDOTUS VUODEN 2004 TALOUSARVIOKSI**

7985675

**II Eduskunnan tahdon mukainen ehdotus 1 + 1 / 40 000 asukasta**

Talous- ja velkaneuvojat (130)	3573375
Avustajat (130)	2587000
Sivukulut (30,85 %)	1900476
Toiminnan yleiskulut (15 %)	<u>1209128</u>
<b>Yhteensä</b>	<b>9269978</b>

## **Liite 10. Talous- ja velkaneuvonta**

### Sisällys

<b>1. Johdanto</b>	2
<b>2. Yhteiskunnallinen kehitys</b>	2
2.1. Velkaongelmia kuvaavien tilastolukujen kehitys	2
2.2. Nuorten velkaantuminen	6
2.3. Eri hankkeet ja niiden arvioitu vaikutus talous- ja velkaneuvontaan	7
<b>3. Talous- ja velkaneuvonta</b>	8
3.1. Nykyisen talous- ja velkaneuvontaverkoston kehittyminen ja nykytila	8
3.2. Toteutuneet neuvonta-alueet	9
3.3. Neuvonnan asiakasjonot	9
3.4. Resurssien mitoituksesta saadut kokemukset	10
<b>4. Talous- ja velkaneuvontatyö</b>	10
4.1. Asiakastyö	10
4.2. Velkajärjestelyhakemusten ja vapaaehtoisjärjestelyjen suhde	12
4.3. Talousneuvonta asiakastyössä	12
4.4. Ennaltaehkäisevä koulutus- ja tiedotustoiminta	13
<b>5. Talous- ja velkaneuvonnan määrärahaesityksen laskentaperusteet</b>	14
5.1. Palkka	14
5.2. Kuluttajaviraston esitys talous- ja velkaneuvonnan henkilöstö- resurssien määräksi	14
5.2.1. Neuvojen määrän mitoitus	14
5.2.2. Toimistotyöntekijät	14
5.3. Talous- ja velkaneuvonnan yleiskulut	15
5.4. Kuluttajaviraston kulut velkasovinto-ohjelmasta	15
<b>6. Laskelmat</b>	17

## **1. Johdanto**

Köyhyyden ja syrjäytymisen ehkäiseminen on yksi hallitusohjelman keskeinen tavoite. Köyhyyden ja syrjäytymisen ehkäisemisellä haetaan erityisesti ratkaisuja pitkäaikaistyöttömien, mielenterveys- ja päihdeongelmaisten, ylivelkaantuneiden ja heidän perheidensä kasautuviin elämänhallinta- ja toimeentulo-ongelmiin. Tähän tavoitteeseen liittyvät hankkeet ovat hallituksen toiminnassa muodostaneet kokonaisuuden, josta ylivelkaantumisen syrjäytymisen torjumiseen liittyneet hankkeet ovat olleet näkyvä osa.

Talous- ja velkaneuvontapalveluiden alueellinen saatavuus on yksi tähän kokonaisuuteen liittyvä tavoite. Talous- ja velkaneuvontalain säätämisen yhteydessä lähtökohtana oli, että toiminnan resurssien mitoittamista tarkastellaan aikaisempaa tarkemmin vuoden 2003 talousarvioehdotuksen yhteydessä. Talous- ja velkaneuvonnan resursseista tehtiin selvitys vuonna 2002. Sen pohjalta laadittu ehdotus vuoden 2003 määrärahoiksi ei toteutunut sellaisenaan, joten talous- ja velkaneuvonnan resurssit eivät ole riittävät vielä vuonna 2003, kun otetaan huomioon keskeneräisten töiden määrä ja asiakasjonot.

Talous- ja velkaneuvonta toimii velallisten auttajana luottojen järjestelyissä ja sovitteluissa. Talous- ja velkaneuvojat tekevät lähes poikkeuksetta velkajärjestelyhakemukset, sovittelukirjeet hakemuksineen ja takaushakemukset Takuu-Säätiöön. Merkittäviä määriä vapaaehtoisia järjestelyjä neuvotellaan suoraan velkojien kanssa talous- ja velkaneuvonnan avustuksella. Talous- ja velkaneuvonnassa on vuoden 2002 lopulla hoidettu myös velkasovinto-ohjelman lama-ajanvelkaantuneiden neuvontaa ja sovittelua. Kunnallisen talous- ja velkaneuvonnan rooli nuorten velkaongelmien ennaltaehkäisemisessä sekä korjaavassa työssä on keskeinen. Kunnallinen sosiaalinen luototus lisää talous- ja velkaneuvontapalveluiden kysyntää. Yksityishenkilöiden velkaongelma kuvaavien lukujen viimeaikainen kehitys kertoo velkaongelmien lisääntymisestä. Esityksessä pyritään arvioimaan talous- ja velkaneuvonnalle asetettujen odotusten edellyttämä resurssien määrä.

## **2. Yhteiskunnallinen kehitys**

### **2.1. Velkaongelmia kuvaavien tilastolukujen kehitys**

Valmisteltaessa talous- ja velkaneuvontalakia käytössä oli tilastotietoja pääasiassa vuoteen 1998 saakka. Näiden myös talous- ja velkaneuvonnan tarvetta osoittavien indikaattoreiden kehitys vuoden 1998 jälkeen on syytä ottaa huomioon, kun harkitaan talous- ja velkaneuvonnan resurssien mitoittamista.

#### **MAKSUHÄIRIÖMERKINNÄT**

Uusista maksuhäiriömerkinnöistä luottohäiriömerkintöjen määrä on kääntynyt nousuun vuodesta 1995 vuoteen 1999 saakka jatkuneen alenevan kehityksen jälkeen. Luottohäiriömerkintöjä saaneiden henkilöiden määrä on kääntynyt nousuun vuonna 2002 vuodesta 1997 jatkuneen alenevan kehityksen jälkeen. Lisäksi vakavampia maksuhäiriöistä viestittävien maksuhäiriömerkintöjen määrä yksityishenkilöille (ulosmittauksessa todettu varattomuus UMV ja käräjäoikeuden yksipuolinen velkomustuomio YVK) on ollut myös nousussa.

Vuosi	2000	2001	2002
uusien merkintöjä	274.552	290.104	301.460
henkilöitä	308.200	304.800	305.200
UMV-merkinnät	137.164	151.579	162.347
YVK-merkinnät	93.154	97.464	98.505

Suomen Asiakastiedon tekemän aikaisempaa tarkemman otoksen tulos joulukuussa 2001 tehdyistä maksuhäiriömerkinnöistä oli se, että puhelinliittymä oli velan taustalla noin 30 %:ssa ja tililuotot ja luottokortit noin 22 %:ssa uusista maksuhäiriöistä.

## **ULOSOTTOTILASTOT**

Alla olevasta taulukosta näkyy yksityishenkilöiden määrä vuoden lopussa. Myös ulosottoon saapuneiden yksityisoikeudellisten asioiden määrä on noussut jatkuvasti (määrissä ei ole mukana elatusapuasioita). Kehityssuunta oli aleneva vuodesta 1992 (430.353) aina vuoteen 1998 saakka (273.214). Tämän jälkeen kehitys on huonompi. Yksityisoikeudellisten saatavien kappalemäärät ulosotossa kasvoivat vuodesta 1998 vuoteen 2002 41,5 %. Oikeusministeriön ulosottotilastojen mukaan ulosottovelallisten määrä laski hieman vuoden 2001 määrästä.

Vuosi	1999	2001	2002
ulosottovelallisia vuoden lopussa	274.858	305.034	292.842
saapuneet yks. oik. saatavat	291.016	348.945	386.735

### **Velkojen tuomioistuinperintä**

Tuomioistuimiin jätettyjen summaaristen velkomusasioiden määrä nousi.

Vuosi	1999	2001	2002
summaarisia velkomusasioita	129.612	134.808	143.796

### **Velkajärjestelyhakemukset tuomioistuimiin**

Tuomioistuintilastojen mukaan velkajärjestelyhakemuksia jätettiin enimmillään käräjäoikeuksiin vuonna 1996, jolloin hakemuksia tehtiin 11900. Velkajärjestelyn kynnyksen nostamisen jälkeen vuonna 1997 hakemuksia jätettiin käräjäoikeuksiin 5200. Tämä oli alle puolet edellisvuoden määrästä. Viimeaikoina vuotuinen hakemusmäärä on ollut hieman laskeva.

Vuosi	2000	2001	2002
velkajärjestelyhakemuksia	3.326	3.271	2.735

Velkajärjestelyhakemusten määrä ei ole hyvä mittari ylivelkailmiön laajuudesta, koska velkajärjestelylain sisältöä muutettiin merkittävästi vuonna 1997. Nyt neuvonnassa on saatettu odottaa joissakin asioissa tiedossa olleita vuoden 2003 alusta tulleita velkajärjestelylain muutoksia. Hakemukset tehdään valtaosaltaan talous- ja velkaneuvonnassa, jolloin myös talous- ja velkaneuvonnan tilanne heijastuu määriin. Talous- ja velkaneuvontaa on merkittävästi työllistänyt aikaisempien asiakkaiden maksuohjelman aikaisen lisäsuoritusvelvollisuuden laskenta.

## HAKEMUKSET TAKUU-SÄÄTIÖLLE

Takuu-Säätiön takaushakemusten määrät kasvoivat vuodesta 1995 vuoteen 2000. Vuonna 1996 hakemuksia jätettiin Takuu-Säätiölle 709 kappaletta ja vuonna 1999 yli 1200. Talous- ja velkaneuvojat tekevät pääasiassa myös Takuu-Säätiön hakemukset. Siksi talous- ja velkaneuvonnan resurssit ja kyky tehdä hakemuksia heijastuvat hakemusmäärissä.

vuosi	2000	2001	2002
Takaushakemuksia	1.692	1.429	1.415

## VAPAAEHTOISET JÄRJESTELYT PANKKIEN KANSSA JA KOTITALOUKSIEN VELKAANTUMISASTE

Suomen pankkiyhdistyksen vuonna 1999 tekemän selvityksen mukaan 17 % laina-asiakkaista oli viimeisten 12 kuukauden aikana sopinut pankin kanssa uusista maksujärjestelyistä. Vuoden 2001 selvityksen mukaan 16 % laina-asiakkaista oli viimeisten 12 kuukauden aikana sopinut pankin kanssa uusista maksujärjestelyistä. Järjestelyistä 76 % koski laina-ajan pidentämistä.

Kotitalouksien velkaantumisaste (velkamäärän suhde käytettävissä oleviin vuotuisiin nettotuloihin) laski Suomen Pankkiyhdistyksen selvityksen mukaan vuodesta 1990 (86,3 %) vuoteen 1997, jolloin se oli 57,7 %. Tästä lähtien velkaantumisaste on ollut nousussa. Syynä kasvuun on luottokannan kohoaminen.

vuosi	2000	2001	2002
velkaantumisaste	63,9 %	64,7 %	69,1 %

Vuonna 2001 kotitalouksilla oli velkaa 46 prosentilla. Asuntolainaa oli 23 prosentilla kotitalouksista. Pankkiyhdistyksen mukaan vuonna 1997 alkanut pankkien myöntämien kotitalousluottojen kannan kasvu voimistui tilastojen mukaan erityisesti vuonna 1999, jolloin kasvu edellisvuoteen oli 12 % ja määrä nousi 28,52 miljardista 31,94 miljardiin euroon. Kotitalousluottojen kannan kasvu on jatkunut tämänkin jälkeen. Sen sijaan opintolainojen kanta laski.

vuosi	2000	2001	2002
kotitalouksille yhteensä	34,57 mrd/€	37,51 mrd/€	41,30 mrd/€
asuntoluottoja	24,31 mrd/€	27,10 mrd/€	30,60 mrd/€
kulutusluottoja	3,05 mrd/€	3,09 mrd/€	3,26 mrd/€
opintolainoja	1,56 mrd/€	1,51 mrd/€	1,42 mrd/€
muut kotitalousluotot	5,65 mrd/€	5,81 mrd/€	6,02 mrd/€

## Pankkien luottotappiot

Vuonna 1996 talletuspankkien luottotappiot olivat 3,2 miljardia markkaa (0,54 mrd/€), kun ne suurimmillaan vuonna 1992 olivat 21,4 mrd/mk (3,6 mrd/€). Koko 90-luvun lopun aikana pankkien luottotappiot olivat varsin vähäisiä. Niiden määrä kohosi hienoisesti vuonna 2000.

vuosi	2000	2001	2002
luottotappiot	45,2 milj/€	43,9 milj/€	ei tietoa

Järjestelemättömät ja 0-korkoiset saamiset nousivat hieman, mutta niidenkin kokonaismäärä oli varsin vähäinen.

### Luottokortit

Luottokorteilla tapahtuva myynti lisääntyi johdonmukaisesti. Pääosa luottokorttistoista tehdään korottomilla alle kahden kuukauden maksuaikakorteilla. Vuonna 2000 luottokorttistoista 80 % eli 29,5 miljardia markkaa (4,96 mrd/€) tehtiin korottomilla alle kahden kuukauden luottoajan maksuaikakorteilla. Vuonna 2000 varsinaisilla luottokorteilla ostettiin 7,3 miljardilla markalla (1,23 mrd/€). Luottokorttivelan painotettu keskiporko oli vuoden 2000 lopussa varsinaisilla luottokorteilla 14,4 prosenttia eli 7 prosenttiyksikköä korkeampi kuin pankkien myöntämän kulutusluoton korko vuoden 2000 lopussa.

Vuosi	1999	2000	2001
aktiivisia tilejä; väh. 1 tapahtuma/v	2,40 milj	2,42 milj	2,57 milj
- joista varsinaisia luottokorttitilejä	0,99 milj	1,00 milj	1,10 milj
luotollisilla korttitileillä velkaa	1,28 mrd/€	1,49 mrd/€	1,68 mrd/€
Luottokorttimyynti yht.	5,59 mrd/€	6,18 mrd/€	6,39 mrd/€
Ulkopuoliselle perijälle (tapauksia)		11.700	16.800
- joissa myynti yht.	18 milj/€	19,5 milj/€	20,5 milj/€
Luottotappiot	9,1 milj/€	13,6 milj/€	14,9 milj/€
- josta varsinaisilla luottokorteilla	68,52 %	81 %	73,8 %
Luottokorttivelan keskiporko		14,4 %	14 %

### Kotitaloustutkimukset

Tilastokeskuksen kotitalouskyselyssä on ylivelkaisuutta tutkittu kysymällä kotitalouksien omaa käsitystä velkaantuneisuudestaan. Tutkimuksessa ylivelkaantuneena pidettiin kotitaloutta, joka ilmoitti, että velkojen määrä ylitti selviytymisrajan. Kyselyssä ylivelkaantuneina itseään piti vuonna 1997 128 000 kotitaloutta, kun vastaavan kyselyn tulos vuonna 1993 oli 51 000 kotitaloutta. Kehitys tämän jälkeen on seuraava:

Vuosi	1998	1999	2000	2001
kotitalouksien määrä, joilla velkaa	1.225.048	1.215.494	1.212.384	1.219.534
- joista ylivelkaisiksi itsensä kokee	111.100	99.100	104.953	93.703

Ylivelkaisiksi kokeneilla kotitalouksilla oli velkaa keskimäärin 90 000 markkaa (v. 1996). Huomionarvoista kehityksessä on se, että kotitaloudet kokevat ylivelkaantumisista yhä pienemmällä velkamäärällä. Keskimäärin velkamäärä ylivelkaantuneeksi kokeneella taloudella oli 90 000 markkaa, kun se velkaisilla kotitalouksilla oli vain vähän pienempi eli 84 000 markkaa. Tämä selittyy osittain sillä, että yleinen tulojen lisääntyminen ei ole koitunut heikommassa asemassa olevien talouksien (köyhien talouksien) hyväksi. Lisäksi talouksien menot, mm. asumismenojen nousu, heikensivät talouden maksukykyä velkoihin nähden.

Perinteisesti tuloköyhyys on määritelty niin, että tuloköyhiä ovat taloudet, joilla käytettävissä olevat tulot ovat alle 50 % kaikkien kotitalouksien mediaanituloista. Toinen määritelmä on Euroopan unionin Eurostatin suosituksen mukainen 60 % OECD-kulutussyksikköä kohti lasketusta mediaanitulosta. Mikäli käytetään 50 %:n määritelmää, vuonna 1998 köyhyysraja oli 6.370 €/v eli 531 €/kk. Tämän rajan alle jäi 4 % väestöstä eli 202 553 henkilöä. Tästä määrästä opiskelijatalouksia on noin 33 000, työttömien talouksia noin 28 500, ammatissa toimivien

talouksia noin 24 500, eläkeläisiä noin 12 000 ja muita noin 7 000. Työttömien talouksien osuus tuloköyhistä talouksista kasvoi pitkäaikaistyöttömyyden seurauksena. Sen lisäksi tuloköyhiksi katsottujen palkansaajatalouksien osuus kaksinkertaistui vuodesta 1997 vuoteen 1998. Tätä ennen palkkatulot riittivät pitämään palkansaajat köyhyysrajan yläpuolella.

Vuosi	1999	2000	2001
tuloköyhyysraja/vuosi	6.620 €	6.990 €	7.340 €
- raja/kk	552 €/kk	582 €/kk	612 €/kk
Tuloköyhissä talouksissa asui	180.284	203.506	231.988
Osuus kaikista henkilöistä	3,5 %	4,0 %	4,5 %

## 2.2. Nuorten velkaantuminen

Nuorten kotitalouksien velkaongelmat lisääntyivät kaikkien käytettävissä olevien mittareiden perusteella 1990-luvun jälkipuolella. Ilmiötä on selitetty monella tavalla. On puhuttu vastuuttomasta kulutuksesta ja kulutuskulttuurin syvällisestä muutoksesta. Toisaalta selitys on yritetty löytää nuorten heikosta työmarkkina-asemasta sekä avuttomuudesta hoitaa raha-asioita. Koska ilmiö on uusi, luotettavaa tutkimusta on varsin niukalti ja pätevien johtopäätösten tekeminen on hankalaa. Tosiasia lienee kuitenkin, että ilmiön takana ainakin osittain vaikuttavat toisaalta luottojen sekä erilaisten luottosopimusten tarjonnan voimakas lisääntyminen ja pankkien laman jälkeinen kiristynyt luottopolitiikka sekä toisaalta nuorten tulotason ennustettavuuden heikentyminen ja myös vapaiden asuntomarkkinoiden kasvaneet asumiskustannukset. Edellä mainitut asiat yhdessä ja erikseen heikentävät nuorten taloudenhallintaa. Suomen Pankkiyhdistyksen tekemän nuorisotutkimuksen mukaan nuoret eivät myöskään saa riittävästi taloudenhallintaa koskevaa tietoa.

Velallisten jaottelua iän perusteella ei sisälly velkajärjestely- ja ulosottotilastoihin, joten niiden pohjalta ei voida arvioida nuorten vakavia ylivelkaongelmia. Suomen Asiakastieto Oy on erikseen selvittänyt nuorten maksuhäiriöitä. Vuonna 2001 noin joka kymmenes maksuhäiriön saaneesta henkilöstä oli iältään 18 - 24 vuotta ja joka neljäs ensimaksuhäiriömerkintä kirjattiin alle 25-vuotiaalle. Noin 85 %:a nuorten ensimaksuhäiriöistä aiheutui alle 800 euron velasta. Mikäli tarkastelu ulotetaan alle 30-vuotiaisiin, kuva on vielä synkempi. Suomen Asiakastieto julkaisee lähitulevaisuudessa uutta tietoa nuorten osuudesta maksuhäiriötilastoissa.

Kymmenisen vuotta sitten takaajan eli valtion maksettaviksi tulevien opintolainojen määrä alkoi kasvaa. Valtio oli maksanut pankeille 1980-luvulla vuosittain noin 3,4 miljoonan euron opintolainat vuosittain. Vuonna 2000 pankeille maksettiin noin 24 miljoonalla eurolla 6 300 henkilön opintolainat.

Vuosi	2000	2001	2002
valtio maksanut pankeille	24,3 milj/€	26,8 milj/€	27,1 milj/€
Henkilöitä	6.300	6.700	6.700

Nuorten ongelmaluottojen tyypillisiä velkojia ovat teleoperaattorit, luottokortti- ja rahoitusyhtiöt sekä postimyyntiliikkeet. Nuoret hoitavat varsinaiset pankkivelkansa opintolainoja lukuun ottamatta keskimääräisesti. Maksukyvyttömyysongelmien selkeä riskiryhmä ovat 20 - 25 vuotiaat huolimatta siitä, että nuorten työllisyys on parantunut 1990-luvun jälkipuolelta.

Nuorten ylivelkaongelmat ilmiönä tunnistetaan kaikissa teollisuusmaissa ja erityisesti USA:ssa. Ilmiön syyt ovat varsin monet. Nuorten kulutuskulttuurissa on tapahtunut olennaisia muutoksia. Erityisesti uuden teknologian palvelutuotteet ovat tuoneet uusia menoeriä henkilökohtaiseen talouteen. Näiden menoerien taloudellinen hallinta saattaa olla nuorelle kuluttajalle hankalaa.

Eräänä keskeisenä ylivelkaantumisen taustasyynä kansainvälisten selvitysten mukaan on ollut kuluttajaluottojen tarjonnan voimakas kasvu ja niiden hakemisen vaivattomuus. Toisin sanoen kysymys on 1980-luvun puolivälissä alkaneesta rahamarkkinoiden vapautumisesta. Toisaalta ylivelkaongelmien aktualisoitumisen taustasyinä ovat olleet äkilliset mikro- ja / tai makrotason

muutokset velallisten sosiaalisessa ja taloudellisessa toimintaympäristössä. Näissä olosuhteissa pienetkin velat saattavat johtaa vakaviin maksukyvyttömyysongelmiin.

Erityisesti nuoria kuluttajia on koskettanut lamavuosien jälkeen tapahtunut työelämän murros, jonka seurauksena useat työsuhteet ovat muuttuneet ns. pätkätöiksi. Näille työsuhteille on ominaista määrä- ja osa-aikaisuus sekä tulojen voimakas vaihtelu. Siksi henkilökohtaisen taloudenpidon ennustettavuus on heikentynyt ja tästä johtuvan korkeamman luottoriskin vuoksi nämä nuoret voivat myös joutua maksamaan luotoistaan korkeampaa korkoa kuin vakituisissa työsuhteissa työskentelevät tai mahdollisesti sulkeutuvat kokonaan normaalikorkoisten pankkiluottojen ulkopuolelle ja joutuvat turvautumaan pankkiluottoja kalliimpiin korttiluottoihin (korokoero keskimäärin noin 7 %).

Mitään pätevää näyttöä ei ole siitä, että nuorten maksumoraali olisi erityisesti heikentynyt viime vuosien aikana. Toisaalta voidaan perustellusti väittää, että nuorten saamat elämän- ja taloudenhallintataidot eivät aina täysin vastaa nykyisen markkinatalousyhteiskunnan vaatimuksia. Usein myös elämäkokemuksen vähäisyydestä johtuva ajattelemattomuus ja nuoruuden optimismi saattavat osaltaan vaikuttaa maksukyvyttömyysongelmien syntymiseen.

### **2.3. Eri hankkeet ja niiden arvioitu vaikutus talous- ja velkaneuvontaan**

#### **Velkajärjestelylain muuttaminen**

Velkajärjestelylain muutos on tullut voimaan vuoden 2003 alusta. Lainmuutoksen keskeisiä kohtia ovat velkajärjestelyyn pääsemisen helpottaminen erityisesti niiden velallisten osalta, joiden ylivelkaantumistilanne on syntynyt 1990-luvun alun seurauksena. Näitä velallisia, joiden tilanne on edelleen järjestelemättä, on arviolta noin 60 000. Voidaan odottaa, että lainmuutos ja siitä toteutettu tiedotus lisää myös talous- ja velkaneuvonnan asiakasmääriä. Toinen keskeinen asia muutoksessa on velallisen maksuohjelman aikaisen lisäsuoritusvelvollisuuden uudelleentarkastelu. Velallisen lisäsuoritusvelvollisuuden laukaisevia eurorajoja on korotettu ja lisäsuoritusvelvollisuuden laskennassa otetaan jatkossa aikaisempaa paremmin huomioon myös velallisen menoissa tapahtuneet muutokset. Muutoksien tarkoituksena on vähentää myös talous- ja velkaneuvojen työtä. Tämä tapahtuu kuitenkin viiveellä, koska uusia säädöksiä noudatetaan vasta laskettaessa vuodelta 2003 kertyviä lisäsuorituksia. Sen sijaan vuodelta 2002 ja sitä aikaisemmilta vuosilta lasketaan lisäsuoritusvelvollisuus aikaisempien talous- ja velkaneuvontaa huomattavasti työllistäneiden säädösten ja alempien eurorajojen mukaisesti. Eli lisätilitystilanteisiin liittyvä ongelmallinen kahden eri järjestelmän soveltaminen poistuu sitä mukaa, kun ennen vuotta 2003 vahvistetut maksuohjelmat päättyvät eli 3 - 4 vuoden kuluessa.

#### **Ulosottolain muuttaminen**

Talous- ja velkaneuvontaan vaikuttava merkittävä hanke on ulosottolain kokonaisuudistuksen toiseen vaiheeseen liittyvä ulosottooperusteen määräaikaaisuus. Täytäntöönpanon määräaikaaisuus vahvistettiin helmikuussa 2003 siten, että ensimmäiset lama-aikana maksettavaksi tuomitut saatavat menettävät ulosottokelpoisuutensa 1.3.2008. Muutos tarkoittaa sitä, että saatava jää edelleen juridisesti voimaan ja sitä voidaan periä esimerkiksi kirjeperinnällä. Saatava tulee ottaa huomioon myös velallisen jäämistöselvittelyssä. Huolimatta siitä, että ulosoton määräaikaaisuus ei poista velkavastuuta, on todennäköistä, että osa talous- ja velkaneuvonnan asiakkaista jää odottamaan ulosoton poistumista, eikä lähde hakemaan velkojen järjestelyä vapaaehtoisin keinoin tai tuomioistuimesta.

#### **VELKASOVINTO-OHJELMA**

Vuoden 2002 keväällä käynnistynyt - arviolta 60 000 – 70 000 lamavelkaantunutta koskeva - velkasovinto-ohjelma ei ole toteutunut hallituksen toivomalla tavalla. Sovintoja ei ole saavutettu toivottua määrää. Yksi syy mitä ilmeisimmin on lamavelkaantuneiden henkilöiden syrjäytymisessä

ja epäluulossa velkojia kohtaan. Syitä voidaan etsiä myös sovinto-ohjelman toteutuksesta ja asioiden vaikeudesta. Velkasovintohakemus on lähes yhtä yksityiskohtainen kuin virallinen velkajärjestelyhakemus ja velkajärjestelyhakemuksen liitteiden karsimisesta huolimatta hakemuksen liitteeksi tarvittava asiakirja-aineisto on suuri. Velkojien keskinäinen tiedonsaantioikeus koskee vain pankkeja, jolloin muut kuin pankkivelkojat eivät rajoitetun tiedonsaantioikeuden vuoksi kykene vertailemaan omaa näkemystään velallisen tilanteesta muiden velkojien kanssa. Velkojat ja myös talous- ja velkaneuvojat saattavat tulkita sovintoehdotuksia tehdessään velkajärjestelyperiaatteita keskenään eri tavoin. Keskeistä on, että maksuvelvollisuuden määrittämiseen saadaan yhtenäiset pelisäännöt. Joillakin velkojilla myös sovintoehdotusten käsittely on huomattavasti hitaampaa kuin toisilla. Tästä aiheutuu käytännön ongelmia velallisen tilanteen muuttuessa, ja muilta velkojilta saadun hyväksyvän päätöksen vanhetessa. Lisäksi menettelyä vaikeuttaa se, että velallisten täytyy tehdä sopimus jokaisen velkojan kanssa erikseen ja velkojien sopimusmallit vaihtelevat. Lisäksi käytännön ongelmia lisää velallisten monivelkaisuus ja se, että myös sovinto-ohjelman ulkopuoliset velat on otettava huomioon, jotta velallisen asiassa saadaan maksukykyä vastaava sovintoratkaisu. Käytännön ongelmia aiheuttaa myös velkojen kartoitus ja kanssavelallisten tilanteiden huomioon ottaminen. Kaikki edellä mainitut seikat lisäävät asiakkaiden tarvetta käyttää talous- ja velkaneuvontaa sovintoasian eteenpäinviemisessä.

## **SOSIAALINEN LUOTOTUS**

Vuoden 2003 alusta tuli voimaan laki sosiaalisesta luototuksesta. Sosiaalisella luototuksella tarkoitetaan sosiaalihuoltoon kuuluvaa luotonantoa, jonka tavoitteena on ehkäistä taloudellista syrjäytymistä ja ylivelkaantumista sekä edistää henkilön itsenäistä suoriutumista. Sosiaalinen luotto voidaan myöntää henkilölle, jolla ei ole pienituloisuutensa ja vähävaraisuutensa vuoksi muulla tavoin mahdollisuutta saada kohtuuehtoista luottoa ja jolla on kyky suoriutua hänelle myönnetyn sosiaalisen luoton takaisinmaksusta. Asiassa on tällä hetkellä käynnissä täytäntöönpanovaihe. Laissa asetetaan odotuksia myös talous- ja velkaneuvontaan. Talous- ja velkaneuvonnan työpaineiden kannalta on toivottavaa, että kunnallisesta sosiaalisesta luototuksesta tulee ensisijaisesti sosiaalityön apuväline pienimuotoiseen velkojen järjestelyyn. Talous- ja velkaneuvojat voisivat keskittyä ratkaisemaan vakavampia velkaongelmia, joissa sosiaalisen luototuksen keinoin ei ole löydettävissä ratkaisua ylivelkaongelmaan.

### **3. Talous- ja velkaneuvonta**

#### **3.1 Talous- ja velkaneuvontaverkoston kehittyminen ja nykytila**

Lähtökohta talous- ja velkaneuvontalakia täytäntöön pantaessa on ollut se, että pysyvälouenteiseksi osoittautuneen ylivelkaongelman hoitamiseksi tarvitaan riittävän tiheä ja pysyvä velkaneuvontakeskusten verkko. Talous- ja velkaneuvontalain esitöissä on päädytty esittämään, että alueellinen saatavuus turvattaisiin siten, että noin 56 000 asukasta kohden toimisi yksi neuvoja. Talous- ja velkaneuvontaan on valtion rahoituksen ja kuntien oman rahoituksen turvin saatu rakennettua velkaneuvontaverkosto, jossa yhtä neuvojaa kohden on vuonna 2002 ollut 49 330 asukasta. Eduskunnan asettama tavoite yksi neuvoja ja yksi toimistotyöntekijä 40 000 asukasta kohti oli edelleen vuonna 2002 saavuttamatta.

Vuoden 2003 lisärahoituksella velkaneuvontayksiköt ovat voineet palkata lisähenkilöstöä. Suurin pullonkaula töiden etenemisessä on suorittavan henkilöstön puute. Vuonna 2002 avustavaa henkilöstöä oli talous- ja velkaneuvontayksiköissä vain 13,2 henkilötyövuotta. Vuodelle 2003 avustavaa henkilöstöä on tilastojen mukaan palkattu 26,32 henkilötyövuotta. Asiantuntevien

toimistotyöntekijöiden puute johtaa siihen, että talous- ja velkaneuvojat eivät ehdi hoitaa ennaltaehkäisevää talousneuvontaa lain edellyttämässä laajuudessa. Myöskään palvelujen markkinointia ei voida aktivoida, koska jonot ovat nykyiselläänkin liian pitkät.

### **3.2. Toteutuneet neuvonta-alueet**

Ongelmana neuvontaverkostossa on erityisesti se, että yksiköiden alueet ovat suuria ja 43/72 (vuonna 2001 48/73) yksikössä työskentelee pelkästään yksi työntekijä, jolloin yksiköt ovat hyvin haavoittuvia. 22/39 yksikössä, jossa neuvontaa annetaan päätoimisesti, yhtä neuvojaa kohti on yli 40 000 asukasta, joten eduskunnan asettamaa tavoitetta ei ole saavutettu. Niissä yksiköissä, joissa määrällinen tavoite on saavutettu, yleensä kunnat ovat satsanneet tarvittavan määrän omaa rahaa. Kuntien todelliset taloudelliset panostukset vuoden 2002 aikana selvitetään kesällä 2003 tehtävässä seurannassa.

Tavoitteena on, että yhden työntekijän yksiköitä ei tulevaisuudessa ole, vaan oikealla resurssoinnilla ja pienempien yksiköiden yhdistymisellä pyritään useamman henkilön työyksikköön. Toteutuneiden neuvonta-alueiden suunnittelussa on lisäksi ongelmana sivutoimisten neuvojen työmäärän mitoitus sekä ammatillisen osaamisen turvaaminen. Raporttien mukaan vuonna 2002 toimi kaikkiaan 34 sivutoimista talous- ja velkaneuvojaa, joiden työpanos vastasi 15,43 henkilötyövuotta.

Vuonna 2003 on enää 67 talous- ja velkaneuvontayksikköä, koska osa kunnista on päättänyt ostaa palvelut suuremmista yksiköistä.

### **3.3. Neuvonnan asiakasjonot**

Talous- ja velkaneuvontayksiköiden asiakasruuhkia on tarkasteltu kaikissa kolmessa seurantajaksossa. Yksiköiltä kysyttiin, mikä on ollut yksikössä ensimmäiselle asiakaskäynnille tulevan perusasiakkaan jonotusaika ajanvarauksesta ensimmäiseen asiakaskäyntiin. Tilanne oli viimeisen seurantajakson 15.3.-31.12.2002 aikana seuraava:

Etelä-Suomen läänissä 16 yksikössä jonotusaika oli yli 30 päivää; Helsinki 120 päivää, Espoo 90 päivää, Vantaa 49 päivää, Tuusula 105 päivää, Riihimäki 98 päivää, Forssa 42 päivää, Lahti 95 päivää, Kotka 77 päivää, Nurmijärvi 56 päivää, Vihti 36 päivää, Lohja 35 päivää, Kirkkonummi 31 päivää, Porvoo 63 päivää, Kouvola 49 päivää, Lappeenranta 60 päivää, Mäntsälä 60 päivää.

Länsi-Suomen läänissä 10 yksikössä jonotusaika on yli 30 päivää, Turku 221 päivää, Pori 120 päivää, Tampere 60 päivää, Kangasala 65 päivää, Seinäjoki 108 päivää, Soini 35 päivää, Lappajärvi 105 päivää, Jyväskylä 120 päivää, Vammala 90 päivää, Orivesi 31 päivää.

Itä-Suomen läänissä 4 yksikössä jonotusaika on yli 30 päivää, Mikkelissä 35 päivää, Varkaudessa 45 päivää, Kuopiossa 60 päivää ja Joensuussa 48 päivää.

Oulun läänissä 4 yksikössä jonotusaika oli yli 30 päivää; Oulu 45 päivää, Raahe 42 päivää, Muhos 46 päivää ja Kajaani jonotusaika oli 90 päivää.

Lapin läänissä 2 yksikössä jonotusaika oli yli 30 päivää; Kemi 120 päivää, ja Tornio 59 päivää.

Jonossa on kaikkiaan 3750 asiakasta. Määrä on 62 % enemmän kuin edellisellä seurantajaksolla. Jonotusaika pidentyi päivinä aikaisempaan seurantajaksoon verrattuna keskimäärin 15 %:lla. Lisäksi talous- ja velkaneuvontayksiköitä rasittavat tekemättömät työt, jotka odottavat jotakin talous- ja velkaneuvojan toimenpidettä. Keskeneräisiä töitä oli 31.12.2002 kaikkiaan 4193.

Yli 100 keskeneräistä asiakastapausta oli 11/72 yksikössä, yli 50, mutta alle 100 keskeneräistä työtä oli 15/72 yksikössä. Keskeneräiset työt odottavat talous- ja velkaneuvojan toimenpiteitä.

### **3.4. Resurssien mitoituksesta saadut kokemukset**

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta korottaessaan talous- ja velkaneuvonnan määrärahaa vuodelle 2003 totesi seuraavaa:

*”Valiokunta pitää velkaneuvonnan tilannetta huolestuttavana: kansalaisten velkaantumisen nousussa, ja myös jonot velkaneuvontaan ovat kasvaneet. Velkaneuvojen on vastattava myös uudesta talousneuvonnan tehtäväkentästä varsinaisen perustyön lisäksi. Eduskunnan esittämä tavoitetila 1 velkaneuvoja ja 1 toimistoapulainen 40 000 asukasta kohden on suurelta osin vielä saavuttamatta, ja erot kuntien kesken ovat erittäin suuria. Yli 60 000 asiakkaan neuvojakohtaisia piirejä on paljon, ja odotusajat niissä vastaanotoille usean kuukauden tai jopa puolen vuoden mittaisia. Useat velkaneuvojat toimivat voimiensa rajoilla, eivätkä ehdi kouluttaa uusia velkaneuvoja tehtäviinsä. Merkkejä on myös ylivelkaantumisen aiheuttamasta velkaantumisen ketjuuntumisesta monin eri tavoin.”*

Kuluttajaviraston keräämien seurantatietojen mukaan melkein poikkeuksetta kaikissa suurissa kaupungeissa talous- ja velkaneuvonnan jonot ylittyvät kuukaudella ja jotkin näistä yksiköistä ovat erittäin ruuhkaisia. Joissakin yksiköissä palveluiden kysyntä on ylittänyt tarjonnan niin, että yksiköt antavat aikoja vain rajoitetusti.

Jatkuvien asiakasjonojen ja talous- ja velkaneuvonnan tehtävien laaja-alaisuuden vuoksi Kuluttajavirasto voi yhtyä eduskunnan näkemykseen siitä, että verkosto, jossa on yksi neuvoja ja toimistotyöntekijä perusneuvontaan 40 000 asukasta kohti, on todennäköisesti riittävä nykyisessä tilanteessa ja näin mitoitetu verkosto pystyisi myös nykyistä paremmin toteuttamaan talous- ja velkaneuvontalain mukaisia ennaltaehkäiseviä talousneuvonta- ja valistustyötehtäviä ja voisi ilman välitöntä tukkeutumisen pelkoa tehokkaammin tiedottaa palveluistaan. Tämä taso vastaisi suurin piirtein myös sitä tasoa, jolla velkaneuvontapalvelut olivat useassa yksikössä ennen talous- ja velkaneuvonnan lakisääteistämistä ja oikeusaputoiminnan valtiollistamista.

## **4. Talous- ja velkaneuvontatyö**

### **4.1. Asiakastyö**

Talous- ja velkaneuvojan työnkuvaa on selvitetty Kuluttajaviraston kaikissa kolmessa tutkimuksessa. Seurantatyö toteutettiin niin, että uusien ja vanhojen asiakkaiden suoritteet käsiteltiin omana kokonaisuutenaan. Kolmannessa tutkimuksessa (15.3. – 31.12.2002) seurattiin lisäksi erillisenä asiakasryhmänä velkasovinto-ohjelman asiakkaita. Kaikki yksiköt eivät pystyneet

erittelemään velkasovintoon kuuluvia asiakkaita puutteellisten tilastointiohjelmien ja –ohjeiden takia. Lisäksi seurannan kohteena oli uusien asiakkaiden jonotusaika ensimmäiselle vastaanotolle sekä velkaneuvontayksikössä keskeneräisinä olevat työt.

Viimeisen seurantajakson aikana kaikkiaan 72 neuvontayksikössä tehtiin 46 550 asiakastyöhön liittyvää seurannan kohteena ollutta suoritetta. Uusiin asiakkaisiin niistä kohdistui 33 609 suoritetta ja jo jonkinlaisen järjestelyn saaneisiin asiakkaisiin 12 941 suoritetta. Velkasovintoasiakkaita niissä yksiköissä, jotka ovat ne tilastoineet erikseen, on käynyt kaikkiaan 1265. Pelkästään Helsingin lukujen puuttuminen aiheuttaa tilastointiin suuren velkasovintoasiakkaiden virheen.

33 609 uuden asiakkaan suoritteet (ei vielä järjestelyä)

17 600	asiakastapaamiset (ajanvaraukset)
9373	asiakkaan taloudellisen tilanteen kartoitus
2105	sovintoesityksiä velkojille
196	avustettu asiakasta velkojan sovintoehdotuksen tarkistamisessa
1204	takaushakemuksia Takuu-Säätiölle
125	sosiaalisen luoton hakemuksia kunnille
5	viivästyskoron kohtuullistamishakemuksia
1026	velkajärjestelyhakemuksia käräjäoikeuteen avustajana
824	velkajärjestelyhakemuksia käräjäoikeuteen laatijana
290	maksuohjelmia asiakkaan puolesta käräjäoikeuteen
822	kirjallisia lausumia käräjäoikeudelle/hovioikeudelle/selvittäjälle
39	laadittu valituksia hovioikeuteen velkajärjestelyn hylkäys- tai maksuohjelman sisältöasiassa

12 941 vanhan asiakkaan suoritteet (jonkinlaisen järjestelyn saaneet)

6030	asiakastapaamiset (ajanvaraukset)
2505	asiakkaan taloudellisen tilanteen peruskartoitus
1413	asiakkaan lisäsuoritusvelvollisuuden tarkistaminen yhdeltä tai useammalta vuodelta, ei muita toimenpiteitä
1730	asiakkaan lisäsuoritusvelvollisuuden tarkistaminen yhdeltä tai useammalta vuodelta ja esitys velkojille/velkojalle
	lisäsuoritusvelvollisuuden johdosta
342	maksuohjelman muutosehdotuksia suoraan velkojille (muu kuin lisäsuoritustilanne)
68	maksuohjelman muutoshakemuksia Takuu-Säätiölle
285	maksuohjelman muutoshakemuksia käräjäoikeuteen
104	ehdotuksia käräjäoikeuteen muutetuksi maksuohjelmaksi
137	avustettu maksuohjelman raukeamisasiassa (asiakkaiden määrä)
34	valituksia hovioikeuteen maksuohjelman muutos- ja raukeamisasiassa
293	kirjallisia lausumia käräjäoikeudelle/hovioikeudelle/selvittäjälle

#### **4.2. Käräjäoikeuteen jätettyjen velkajärjestelyhakemusten ja vapaaehtoisjärjestelyjen suhde**

Velkajärjestelyn edellytysten tiukentaminen vuonna 1997 ja osittain velkojien kanssa vakiintuneiden työskentelytapojen ja uusien ratkaisukeinojen muodostuminen aiheuttivat sen, että

työn painopiste on keskittynyt vapaaehtoisjärjestelyihin tuomioistuimeen tehtävien velkajärjestelyhakemusten sijasta. Kaikkien kolmen seurantajakson aikana sovintoesityksiä suoraan velkojille, järjestelylainan tai sosiaalisen lainan takaushakemuksia Takuu-Säätiölle on tehty enemmän kuin hakemuksia käräjäoikeuksiin.

On arvioitu, että yksi vapaaehtoinen järjestely säästää yhteiskunnan kustannuksia 1.000 euroa tapausta kohden. Vapaaehtoiseen sovintoratkaisuun pääseminen on talous- ja velkaneuvonnalle menettelyltään usein huomattavan työlästä. Velkojat vaativat velalliselta vapaaehtoisjärjestelyissä pääsääntöisesti vastaavan asiakirjaselvityksen kuin käräjäoikeuteen tehtävässä hakemuksessa. Takuu-Säätiön tehtävässä hakemuksessa asiakirjaselvitysten määrä on edellä mainittuja hakemuksia suurempi. Menettelyyn liittyy kirjallisen sovintoesityksen laatiminen ja toimittaminen velkojille ja muille asianosaisille ja mahdolliset lisäneuvottelut velkojien kanssa. Näissä vapaaehtoisjärjestelyissä ei käytetä myöskään puolueettomia selvittäjiä, mikä osaltaan säästää valtion kustannuksia. Mikäli sovintoehdotus toteutetaan järjestelylainalla tai sosiaalisella lainalla, oma lisä tulee lainan nostamiseen liittyvästä asioinnista: lainojen loppulaskelmien tilaaminen, vakuuksien ja poismaksettavissa veloissa olevien kanssavelallisten edellyttämät järjestelyt ja mahdolliset vasta tässä vaiheessa täsmentyvät seikat, jotka voivat edellyttää esim. järjestelylainan määrän korottamista.

Vuoden 2002 raporttien mukaan talous- ja velkaneuvontayksiköt tekivät sovintoja tai Takuu-Säätiön takaushakemuksia yhteensä 3505 kappaletta. Käräjäoikeuteen meni 1850 asiakkaan velkajärjestelyhakemukset.

### **4.3. Talousneuvonta asiakastyössä**

Talous- ja velkaneuvontalain tarkoituksena on tarjota vakavia velkaongelmia korjaavien neuvontapalveluiden lisäksi myös yksilöllistä ennaltaehkäisevää talousneuvontaa. Kuluttajaviraston saamista seurantatiedoista voi todeta, että yksilöllisen talousneuvonnan osuus on vielä tällä hetkellä melko vähäinen. Sen sijaan neuvojat ovat osallistuneet kollektiivisen talousneuvonnan antamiseen esimerkiksi vieraillemalla oppilaitoksissa ja osallistumalla keskusteluun tiedotusvälineissä. Keskeisenä syynä yksilöllisen talousneuvonnan vähäisyyteen on se, että edelleen velkojen järjestelyä ja sovittelua hakevat asiakkaat vievät käytännössä talous- ja velkaneuvonnan voimavarat ja nämä asiakkaat ovat etusijalla. Seurantatiedot näyttävät, että talousneuvontaa kyllä annetaan asiakastyössä, mutta muun asiakastyön ohella. Talousneuvontaa mitä suurimmassa määrin on esim. selvittää maksuvaran laskentaperusteet asiakkaalle ja se mitä järjestelyn edellyttämän maksuvaran maksaminen velallisen tilanteessa merkitsee. Erillisenä henkilökohtaista talousneuvontaa tilastojen mukaan annettiin 1406 tapauksessa.

Kuntien talous- ja velkaneuvonnan taloudellisia voimavaroja arvioitaessa nuorten kuluttajien velkaantuminen ja sen ennaltaehkäiseminen tulee ottaa erityiskysymyksenä huomioon. Näin voidaan ainakin osittain vähentää vakavia ylivelkaongelmia ja sosiaalista syrjäytymistä tulevaisuudessa. Kuluttajavirasto on omalta osaltaan asettanut nuorten kuluttajien velkaongelmien ehkäisyn erääksi painopistealueeksi lähivuosien toiminta- ja taloussuunnitelmassaan.

Talous- ja velkaneuvonnassa saadut kokemukset viittaavat siihen, että valtaosa erityisesti nuorten velkaongelmista voidaan hoitaa vapaaehtoisilla varsin kevyillä järjestelyillä edellyttäen, että väliintulo voidaan toteuttaa varhain. Usein maksukyvyttömyyden taustalla on tilapäinen sosiaalinen suorituseste, johon nuori ei monestikaan osaa vedota ennen vakavia seurauksia.

Kunnallisen talous- ja velkaneuvonnan tehtävä nuorten velkaongelmien ennaltaehkäisemisessä sekä korjaavassa työssä on erittäin keskeinen. Varhaisen väliintulon kannalta on kuitenkin tärkeitä, että myös muut tahot kantavat asiassa vastuun. Erityisesti luotonantajien omaehtoinen vastuunotto on erittäin keskeinen. Kasvatus- ja koulutusinstituutioiden sekä ulosottoviranomaisten ennaltaehkäisevää panostusta tulee myös lisätä.

#### **4.4. Ennaltaehkäisevä koulutus- ja tiedotustoiminta**

Talous- ja velkaneuvontalain esitöissä on todettu, että yleistä tietoa ja neuvontaa yksityistalouteen liittyvistä asioista voitaisiin antaa tiedotusvälineissä ja muuten kunnan asukkaita mahdollisimman laajasti tavoittavin keinoin esimerkiksi keskustelu- ja luentotilaisuuksissa. Talouden ja velkojen hoitoa koskevia kysymyksiä voitaisiin käsitellä talous- ja velkaneuvojan opastuksella myös eri oppilaitoksissa, jotta nuorilla ihmisillä olisi hyvät valmiudet tasapainoiseen taloudenpitoon omassa elämässään. Tarkoituksena on, että yleistä neuvontaa annetaan siinä laajuudessa kuin talous- ja velkaneuvonnan työtilanne ja muut voimavarat antavat siihen mahdollisuuksia.

Seurantatietojen mukaan talous- ja velkaneuvontayksiköiden edustajat olivat tehneet lehtiin artikkeleita tai antaneet haastatteluita lehdille, radiolle tai televisiolle. Osa yksiköistä on tehnyt useitakin artikkeleita ja antanut haastatteluja. Kaikkiaan ennaltaehkäisevää tiedottamista oli tehty 355 kertaa vuoden 2002 aikana.

38/72 yksikössä yksikön edustaja piti yleisö- tai koulutusilaisuuksia seurantakauden aikana. Varsinkin joissakin isoimmista yksiköissä yleisötilaisuudet näyttävät kuuluvan kiinteänä osana yksikön toimintaan. Luentoja ja keskustelutilaisuuksia oli mm. työllistämiskursseilla, keskiasteen oppilaitoksissa, varuskunnissa, ammattikorkeakouluissa ja eläkeläisten tilaisuuksissa. Tilaisuuksien toteuttamisessa näkyy myös työn verkostoituminen. Tilaisuuksia järjestettiin yhteistyössä sosiaalitoimen, työvoimahallinnon, Kansaneläkelaitoksen, seurakuntien ja eri järjestöjen kanssa. Joissakin yksiköissä tuotettiin myös koulutuspalveluita talous- ja velkaneuvonnan sisältökysymyksistä yhteistyötahoille.

## **5. TALOUS- JA VELKANEUVONNAN MÄÄRÄRAHAESITYKSEN LASKENTAPERUSTEET**

### **5.1. Palkka**

Talous- ja velkaneuvojen palkkausta, koulutustaustaa ja työkokemusta on selvitetty Kuluttajaviraston toteuttamassa seurannassa vuoden 2001 aikana sekä erillisellä palkkakyselyllä. Vuonna 2002 toteutunut talous- ja velkaneuvonnan kustannus- ja palkkarakenne selvitetään kesällä 2003. Nyt rakennettu esitys vuoden 2004 palkkaperusteista pohjautuu vuoden 2002 talousarvioehdotukseen, johon on lisätty Kuntien työmarkkinailmoitukselta saadun tiedon perusteella palkkojen korotuksiin 1,7 % vuodelle 2004. Peruspalkkaus on tarkastelussa tärkeä muuttuja, koska sen avulla voidaan arvioida talous- ja velkaneuvojen sijoittuminen kuntien palkkahinnoittelussa. Kuntien palkkausjärjestelmän uudistuminen on alkanut vuonna 2002. Kesällä 2003 selvitämme, onko uudistuksella ollut vaikutusta talous- ja velkaneuvojen palkkarakenteeseen.

### **5.2. Kuluttajaviraston esitys talous- ja velkaneuvonnan henkilöstöresurssien määräksi**

#### **5.2.1. Neuvojen määrän mitoitus**

Kuluttajaviraston näkemyksen mukaan neuvojamäärä on perusteltua miniminä mitoittaa kaikissa yksiköissä käyttäen mitoitusperusteena yhtä neuvojaa 40 000 asukasta kohden. Toisaalta ruuhkaisissa yksiköissä talous- ja velkaneuvojen määrään mitoituksen perusteena olisi käytettävä alempaa väestöpohjaa.

Suomen asukasluku on vuoden 2003 alussa 5 206 295. Tämä tarkoittaa, että valtion tulo- ja menoarviossa tulisi osoittaa määrärahat 130 päätoimisen neuvojan palkkaamiseen. Kuluttajavirasto on laskemissaan lähtenyt siitä, että perusrahoituksessa on 130 neuvojan palkkaus. Velkasovinto-ohjelmaa varten varattaisiin rahat 35 sovittelijalle, jotta päästäisiin velkasovinto-ohjelman mukaisiin tavoitteisiin vuoden 2004 loppuun mennessä.

Nykyinen tilanne on, että perusrahoituksella on palkattu 105 neuvojaa (sis. lakimiehet) ja velkasovintorahoituksella 37 neuvojaa. Talous- ja velkaneuvonnan pitkäjänteinen työ (5 – 10 vuotta) asiakkaan kanssa on otettava huomioon mitoittaessa neuvonnan laadullisia ja määrällisiä resursseja.

#### **5.2.2 Toimistotyöntekijät**

Toimistotyöntekijöiden tarvetta arvioitaessa on katsottu, ettei tarve kaikissa neuvontapisteissä ole välttämättä suoraviivainen. Toimistotyöntekijöitä ei tarvitse olla yhtä paljon kuin varsinaisia neuvojia. Kuluttajavirasto on pyrkinyt toisaalta arvioimaan neuvontapisteiden haavoittuvuuden vähentämistä ja toisaalta ottamaan huomioon myös yhteistyön mahdollisuudet suuremmissa yksiköissä. Näillä perusteilla Kuluttajavirasto on päätenyt siihen, että toimistotyöntekijöiden tarkoituksenmukainen lukumäärä voisi olla 36 perusrahoituksella ja 2 velkasovintorahalla. Tämä resurssointi poistaisi talous- ja velkaneuvontaverkoston suurimmat ongelmat. Näitä ovat palvelun kysyntään nähden liian pieni neuvojamäärä sekä haavoittuvat ja henkisesti kuormittavat yhden työntekijän yksiköt.

Viimeisimmässä raportointijaksossa avustavaa henkilöstöä oli vuonna 2002 13,2 henkilötyövuotta. Vuodelle 2003 talous- ja velkaneuvontayksiköt ovat ilmoittaneet avustajien määräksi 26,32 henkilötyövuotta. Avustajien määrän lisääntyminen on yksiköiden työmäärän huomioon ottaen oikeasuuntainen, mutta kuitenkin riittämätön.

Muistion lopussa olevissa määrärahalaskelmissa on laskettu myös määrärahan tarve ottaen huomioon eduskunnan ilmaisema henkilöstötavoite toimistotyöntekijöille (1 toimistotyöntekijä 40 000 asukasta kohden), jolloin toimistotyöntekijöiden määrä olisi 130.

Kuluttajavirasto ei pidä tarkoituksenmukaisena, että määrärahan mitoitusperustetta noudatetaan liian kategorisesti, vaan mainittua suuntaa-antavaa mitoitusperustetta on syytä soveltaa ottaen huomioon myös yksiköiden erilaiset tarpeet. Kuluttajavirasto katsoo järjestelmän tarkoituksenmukaisen kehittämisen edellyttävän, että yksiköille annetaan edellä selostetulla tavalla muodostuvasta palkkausmäärärahasta harkintavaltaa, mikä yksikön tilanteessa on tarkoituksenmukaisin lisähenkilöstö ja mikä olisi lisähenkilöstön tarkoituksenmukaisin työnkuva.

### **5.3. Talous- ja velkaneuvonnan yleiskulut**

Esityksessä on lähdetty siitä peruslähdekohdasta, että riittävän ja valtakunnallisesti tasalaatuisen talous- ja velkaneuvontapalvelun tuottamiseksi valtion on vastattava talous- ja velkaneuvontatehtävissä toimivien henkilöiden henkilöstökuluista. Tämä on katsottu perustelluksi, koska talous- ja velkaneuvontapalveluiden tuottaminen ei ole kunnan lakisääteinen tehtävä, vaikka jotkut kunnat ovat merkittävästi panostaneet talous- ja velkaneuvontapalveluiden järjestämiseen. Talous- ja velkaneuvontalain perusteella kunnan tehtävänä on tuottaa vähintään minimitasoiset palvelut valtion rahoituksella lääninhallituksen kanssa tehdyn toimeksiantosopimuksen perusteella. Kuluttajaviraston tähän asti keräämien tietojen mukaan kuntien omaa panostusta toimintaan on ollut lähinnä vain taloudellisesti paremmin voivissa kasvukeskuskunnissa. Henkilöstökuluista vastaaminen edellyttää kuitenkin sitä, että kunnat huolehtivat toiminnan tarkoituksenmukaisesta järjestämisestä ja että valtion osuutta toiminnan muihin kustannuksiin rajataan.

Näillä perusteilla Kuluttajavirasto esittää, että yleiskulujen osuus määritellään siten, että valtion kunnille maksamista korvauksista voidaan osoittaa muihin kuin henkilöstökuluihin keskimäärin 15 % henkilöstökulujen määrästä. Yleiskuluihin kuuluvat esim. huoneistokustannukset, atk-laitteet ja -ohjelmistot, toimistotarvikkeet, ammattikirjallisuus, matkakulut liikkumisesta sivutoimipisteisiin ja osallistuminen koulutukseen.

### **5.4. Kuluttajaviraston kulut velkasovinto-ohjelmasta**

Eduskunta on vuonna 2002 myöntäessään määrärahoja velkasovinto-ohjelmaan edellyttänyt, että Kuluttajavirasto kouluttaa velkasovinto-ohjelman määrärahalla rekrytoitavat lisäresurssit. Velkasovinto-ohjelman toteuttaminen edellyttää myös jo pitkään talous- ja velkaneuvontaa tehneille neuvoille jatko- ja täydennyskoulutusta. Siksi velkasovintorahasta on edelleenkin vuodelle 2004 varattava määrärahat Kuluttajavirastolle vuodelle 2003 laadittujen perusteiden mukaisesti.

Velkasovintoraha on 1 549 000 euroa vuodelle 2003. Se jaetaan siten, että kuntien osuus on 1 374 000 euroa ja Kuluttajaviraston osuus 175 000 euroa projektihenkilöstön palkkaukseen ja talous- ja velkaneuvojien koulutukseen sekä materiaalin tuottamiseen ja toimintakuluihin.

Ehdotamme, että velkasovintorahojen määrä ja jakosuhte pidetään vuonna 2004 samanlaisena kuin vuonna 2003.

## **I Kuluttajaviraston ehdotus talous- ja velkaneuvonnan rahoitukseksi vuodelle 2004**

Nykyiset neuvijat (2003, sis. peruskorvauksella ja velkasovintorahalla olevat)  
125 päätoimista neuvojaa (sis. 5 lakimiestä)  
18 henkilötyövuotta sivutoimisia neuvojia

Nykyiset avustajat (2003, sis. peruskorvauksella ja velkasovintorahalla olevat)  
26 avustajaa

### **PERUSKORVAUKSELLA RAHOITETTAVAT**

#### **TALOUS- JA VELKANEUVOJAT**

Peruskorvauksella rahoitettavat neuvijat

130 x 2192 €x 12,5 3562000

#### **AVUSTAVA HENKILÖSTÖ**

Peruskorvauksella rahoitettavat avustajat

36 x 1590 €x 12,5 715500

Palkat yhteensä 4277500

Henkilöstön sivukulut 30,85 % 1319608,8

**HENKILÖSTÖN PALKKAUS YHTEENSÄ** 5597108,8

Toiminnan sivukulut 15% 839566

### **EHDOTUS PERUSKORVAUKSEKSI KUNNILLE**

6436675

### **VELKASOVINTORAHALLA RAHOITETTAVAT**

#### **TALOUS- JA VELKANEUVOJAT**

35 x 2000 €x 12,5 875000

#### **AVUSTAVA HENKILÖSTÖ**

2 x 1590 €x 12,5 39750

Palkat yhteensä 914750

Henkilöstön sivukulut 30,85 % 282200

Henkilöstön palkkaus yhteensä 1196950

Toiminnan sivukulut 15% 179543

### **VELKASOVINTORAHAEHDOTUS KUNNILLE**

1376493

### **KULUTTAJAVIRASTON OSUUS VELKASOVINTORAHASTA**

Projektihenkilöstön palkkaus 55000

Koulutus 72000

Toimistokulut ja materiaalit 45507

### **EHDOTUS KULUTTAJAVIRASTON VELKASOVINTORAHAKSI**

172507

**EHDOTUS VUODEN 2004 TALOUSARVIOKSI**

**7985675**

**II Eduskunnan tahdon mukainen ehdotus 1 + 1 / 40 000 asukasta**

Talous- ja velkaneuvojat (130)	3573375
Avustajat (130)	2587000
Sivukulut (30,85 %)	1900476
Toiminnan yleiskulut (15 %)	1209128
<b>Yhteensä</b>	<b>9269978</b>

## KULUTTAJAVIRASTO

Liiketaloudellinen maksullinen toiminta

### MAKSULLISEN TOIMINNAN KUSTANNUSVASTAAVUUSLASKELMA

Vuosi	2004
MAKSULLISEN TOIMINNAN TUOTOT	
maksullisen toiminnan myyntituotot	530 000
maksullisen toiminnan muut tuotot	0
<b>Tuotot yhteensä</b>	<b>530 000</b>
MAKSULLISEN TOIMINNAN KUSTANNUKSET	
Erilliskustannukset	
Aineet, tarvikkeet ja tavarat	1 000
Henkilöstökustannukset	201 500
Vuokrat	0
Palvelujen ostot	447 500
Muut erilliskustannukset	2 000
<b>Erilliskustannukset yhteensä</b>	<b>652 000</b>
KÄYTTÖJÄÄMÄ	-112 000
Maksullisen toiminnan osuus yhteiskustannuksista	
Tukitoimintojen kustannukset	42 500
Poistot	5 000
Korot	1 000
Muut yhteiskustannukset	900
<b>Osuus yhteiskustannuksista yhteensä</b>	<b>49 400</b>
Kokonaiskustannukset yhteensä	701 400
TILIKAUDEN YLIJÄÄMÄ (+)/ALIJÄÄMÄ (-)	-161 400
Kustannusvastaavuus -%	77,0 %
Maksullisen toiminnan hintatuki (myyntituotto-erilliskustannukset)	95 000
Kustannusvastaavuus-% hintatuen jälkeen	93 %

## KULUTTAJAVIRASTO

Julkisoikeudellinen maksullinen toiminta

### MAKSULLISEN TOIMINNAN KUSTANNUSVASTAAVUUSLASKELMA

Vuosi 2004

#### MAKSULLISEN TOIMINNAN TUOTOT

maksullisen toiminnan myyntituotot	100 000
maksullisen toiminnan muut tuotot	0
<b>Tuotot yhteensä</b>	<b>100 000</b>

#### MAKSULLISEN TOIMINNAN KUSTANNUKSET

Erilliskustannukset	
Aineet, tarvikkeet ja tavarat	1 000
Henkilöstökustannukset	75 800
Vuokrat	0
Palvelujen ostot	1 000
Muut erilliskustannukset	1 000
<b>Erilliskustannukset yhteensä</b>	<b>78 800</b>

KÄYTTÖJÄÄMÄ 21 200

#### Maksullisen toiminnan osuus yhteiskustannuksista

Tukitoimintojen kustannukset	21 000
Poistot	2 700
Korot	400
Muut yhteiskustannukset	400
<b>Osuus yhteiskustannuksista yhteensä</b>	<b>24 500</b>

Kokonaiskustannukset yhteensä 103 300

TILIKAUDEN YLIJÄÄMÄ (+)/ALIJÄÄMÄ (-) -3 300

Kustannusvastaavuus -% 96,8 %