



Vesa Muttilainen

Sosiaalipolitiikkaa ylivelkaantuneille

Maamme sosiaaliturvajärjestelmän voidaan arvioida suojanneen väestöä kohtalaisen hyvin yleisimmiltä sosiaalisilta riskeiltä 1990-luvun talouslaman kynnyksellä (ks. esim. Saari 1996; Hellsten 1990). Sosiaaliturvajärjestelmä oli kuitenkin rakennettu ottamatta huomioon luottoja yhtenä tärkeänä toimeentulon osatekijänä. Edes pitkälle kehittynyt sosiaaliturva ei aina estänyt velkaantunutta kotitaloutta joutumasta maksuvaikeuksiin. Luotonkäyttäjiin eivät tehonneet ne suoja-keinot, jotka soveltuivat velattomiin.

Samoihin aikoihin Suomessa ja monissa muissakin Länsi-Euroopan maissa tehtiin kolme tärkeää havaintoa yksityisvelallisten asemasta luottomarkkinoilla. Ensiksi luottojen käyttö lisääntyi ja velkaongelmat yleistyivät. Tähän kehitykseen vaikutti etenkin rahoitusolojen vapautuminen 1980-luvulla. Toiseksi velkaongelmat johtuivat useimmiten yllättävästä muutoksesta velallisen oloissa ja aiheuttivat monenlaisia haittoja yhteiskunnassa. Esimerkiksi epävakaa työsuhde ja yritystoiminnan vaikeudet ajoivat velallisia maksuvaikeuksiin. Kolmanneksi vakavien velkaongelmien korjaamista varten ei ollut tehokkaita keinoja. Julkisen vallan harjoittama sosiaalipolitiikka ei auttanut vaikeuksiin joutuneita velallisia pois ahdingosta, joten velallisten avuksi oli etsittävä uusia yhteiskuntapoliittisia ratkaisuja.

Tässä artikkelissa tarkastelen velkaongelmien hallintapolitiikan kehitystä ja velallisen asemaa turvaavien uudistusten sosiaalipoliittista merkitystä Suomessa 1980-luvulta 2000-luvun alkuun (ks. myös Muttilainen 2002). Velkaongelmilla tarkoitetaan tilanteita, joissa velallisella on vaikeuksia maksaa velkojaan. Tarkastelun pääpaino on selaisissa ongelmissa, jotka eivät ole tilapäisiä ja joiden selvittelyyn velallinen voi tarvita ulkopuolista apua. Velkaongelmien hallinta puo-



VESA MUTTILAINEN

lestaan viittaa ongelmien torjuntaa ja korjaamista varten luotuihin instituutioihin. Instituutioilla ymmärretään yhteiskunnan virallisia ja epävirallisia pelisääntöjä, jotka ohjaavat kohteidensa käyttäytymistä (ks. esim. Goodin 1996).

Esimerkiksi velkajärjestelylaki ja velkaneuvontajärjestelmä ovat velkaongelmien hallintaa varten 1990-luvulla luotuja uusia instituutioita. Vuonna 1993 voimaan tullut laki yksityishenkilön velkajärjestelystä (L 57/1993) katkaisi siihen asti vallinneen elinikäisen velkavastuun perinteen ja paransi maksukyvyttömiä velallisten asemaa. Valtakunnalliset ja maksuttomat velkaneuvontapalvelut ovat auttaneet velallisia, jos neuvottelut luotonantajan kanssa eivät ole johtaneet velkaongelmien korjaantumiseen. Näiden instituutioiden rinnalle on syntynyt runsaasti muitakin keinoja velallisten turvaksi.

Artikkelin aihepiiri on useasta syystä otollinen kohde, kun arvioidaan uusiin sosiaalisiin riskeihin vaikuttamista yhteiskunnassa. Ensiksi yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa havaittiin 1990-luvulla, että verorahoitukseen ja sosiaaliturvajärjestelmiin perustuva resurssien uudelleenjakoon on täydentymässä yhä enemmän markkinoiden sääntelyyn pohjautuvilla jakomuodoilla (LeGrand 1997; Majone 1997). Velkariskien ”julkinen vakuuttaminen” on kouluesimerkki tästä kehityksestä. Toiseksi velkaongelmien hallintajärjestelmän kehitys osoittaa, että 1990-luvun lama ei yksinomaan heikentänyt kansalaisten taloudellisia oloja. Velallisten asemaa parannettiin olennaisesti samana aikana, kun sosiaaliturvaetuuksia leikattiin. Kolmanneksi velkaongelmista tuli nopeasti uusi yhteiskuntapoliittinen ongelma, jonka korjaaminen käynnistyi lähes ”tyhjistä sääntelytilasta” (Wildavsky 1987). Tällainen tila syntyi, kun rahoitusmarkkinat vapautettiin luottosääntöstelystä, mutta vakavissa velkaongelmatilanteissa vallitsi elinikäinen velkavastuu. Velallisten avuksi kehittyi vähitellen velkaongelmien hallinnan uusi ”institutional design” - ongelmien torjuntaa ja lievittämistä varten luotujen instituutioiden muodostama kokonaisuus (ks. myös Goodin 1996).

Luottoyhteiskunta ja velkaongelmien hallinnan tarve

Luottojen merkitys yhteiskunnassa on kasvanut toisen maailmansodan jälkeen sekä Suomessa että muissa markkinatalousmaissa (Muttillainen 2002; Medoff & Harless 1996). Luotot ovat tärkeä osa taloudenpitoa yhä useammin läpi elinkaaren. Luottoa otetaan asuntojen, kulutushankintojen, opiskelun ja jopa välttämättömyysmenojen rahoittamiseen. Elinkeinovelat laajentavat velkaista aluetta yksityistalouden ja takausvelat oman kotitalouden ulkopuolelle.

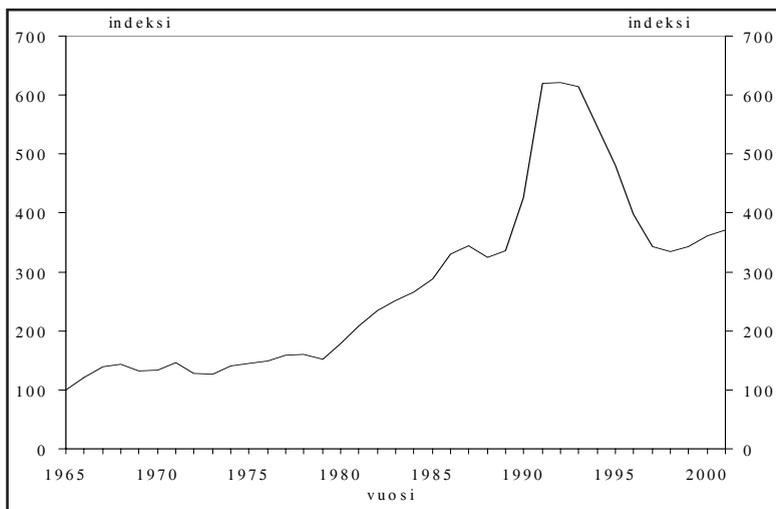
1980-luvun alusta 2000-luvun alkuun kotitalouksien luottokanta reaalisesti yli kaksinkertaistui. Vuonna 2001 kotitalouksilla oli maksamatonta velkaa noin 43 miljardia euroa. Velkaantuneita kotitalouksia



oli kyselytutkimusten mukaan noin 1,2–1,3 miljoonaa ja velkaantuneita luonnollisia henkilöitä verotilastojen mukaan lähes kaksi miljoonaa. Sekä velkojen rahamäärä että velallisten määrä väheni talouslamman aikana, mutta molemmat ovat lisääntyneet sen jälkeen. (Luottokanta 1980–2001; Kotitalouksien...1985–2002; Kotitaloustutkimus 1991–2001; Verojen maksuunpano 1980–2001.)

Kulutusluottomarkkinat uudistuivat nopeasti rahoitusmarkkinoiden vapautumisen yhteydessä. Edellä mainittujen tilastojen mukaan kulutusluottojen suhteellinen merkitys lisääntyi 1980- ja 1990-luvulla muihin luottomuotoihin verrattuna sekä velkojen rahamäärän että velallisten määrän perusteella. Suomessa on siirrytty kohti sen kaltaisia kulutusluottojen kyllästämiä luottomarkkinoita, joita esimerkiksi Yhdysvalloissa on nimetty luottoyhteiskunnaksi (ks. esim. Caplovitz 1986). Kansainvälisesti arvioiden suomalaisten luottojen käyttö on ollut kuitenkin maltillista (Betti et al. 2001).

Luottojen käyttö sujuu useimmilta velallisilta ilman vaikeuksia ja vain pieni osa joutuu velkaongelmiin. Velkaongelmien kehitystä pitkällä aikavälillä voidaan arvioida velkojen perintää tuomioistuimissa kuvaavien tilastojen avulla (kuvio 1). Niiden mukaan velkaongelmat kääntyivät kasvuun 1980-luvulle tultaessa, kasvoivat jyrkästi lama-aikoina 1990-luvun alussa ja ovat vähentyneet sen jälkeen (Tuomioistuintilastot 1965–2001). Ongelmat ovat seuranneet muutaman vuoden viiveellä velkaantumisen muutoksia.



Kuvio 1. Velkojen perintäasiat tuomioistuimissa 1965–2001. Indeksi 1965=100.



VESA MUTTILAINEN

Velkaongelmia kyselytutkimusten mukaan kokeneiden osuus kaikista kotitalouksista tai 18–74-vuotiaista henkilöistä vaihteli 1990-luvulla eri menetelmin tehdyissä kyselytutkimuksissa yleensä välillä 5–15 prosenttia. Ulosotto- tai luottotietorekisteriin kirjattujen henkilöiden väestöosuus on pysytellyt samoissa rajoissa. 2000-luvun alussa vajaalla 100 000 kotitaloudella tai 200 000–300 000 henkilöllä oli joko subjektiivisesti koettuja tai maksuvaikeuksien vuoksi rekisteröityjä velkaongelmia. Näistä velallisista tosin vain osa tarvitsee ulkopuolista apua ongelmiinsa. Väestötasolla velkaongelmat ovat vähentyneet selvästi 1990-luvun puolivälistä 2000-luvun alkuun. (Mutttilainen 2000; Maksuhäiriöt 1987–2002; Tilastot kertyvät...1980–2002).

Kotitalouksien velkaongelmien määrä on jäänyt 1990-luvun laman jälkeen korkeammalle tasolle kuin rahoitusmarkkinoiden säännöstellyn aikana. Sama arvio pätee laman jälkeen vähentyneisiin kotitalouksien ongelmaluottoihin. Vähintään kolme kuukautta viivästyneiden järjestämättömien luottojen osuus luottokannasta jäi vuosituhannen vaihteessa alle yhteen prosenttiin ja luottotappioiden osuus alle kymmeneen promilleen luottokannasta (Luottotappiot 1980–2001; Ongelmaluotot 1992–2001).

Luottojen käyttö on ollut perinteisesti yleisintä ja runsainta hyväosaisissa väestöryhmissä (mm. keski-ikäiset, toimihenkilöt, hyvätuuloiset, korkeasti koulutetut). Velkaongelmia on syntynyt yleensä suhteellisesti eniten taloudelliselta asemaltaan heikoimmassa asemassa olevissa ryhmissä (mm. työttömät, yksinhuoltajat, pienituloiset, vähän koulutetut) (ks. esim. Ritakallio 2001; Kotitaloustutkimus 1991–2001). Tämä perusasetelma näkyy edelleen, mutta vapaille rahoitusmarkkinoilla luotonanto on laajentunut ydinkohderyhmänsä ulkopuolelle maksukyvyltään epävarmempiin väestönsosiin ja velkaongelmia on esiintynyt myös keskiluokalla ja hyväosaisilla.

Useimmat velkaongelmiin joutuneet velalliset selviytyvät vaikeuksistaan sopeuttamalla talouttaan tai neuvottelemalla maksujärjestelyistä velkojien kanssa (Mutttilainen 1996). Neuvotteluratkaisulla velkojaan järjestelleiden kotitalouksien määrä vaihteli kyselytutkimuksissa 1990-luvulla ja 2000-luvun alussa noin 100 000:sta 200 000:een (Kotitalouksien...1985–2002; Kotitaloustutkimus 1991–2001). Kotitaloustutkimusten mukaan velkojaan järjestelleiden talouksien määrä lisääntyi 1990-luvulla ja on ylittänyt jatkuvasti subjektiivisesti ylivelkaantuneiden määrän samoissa tutkimuksissa. Tämä johtuu siitä, että velkojen vapaaehtoisjärjestelyt eivät aina liity velkaongelmiin, vaan voivat olla myös tavanomainen osa taloudenpidon suunnittelua.

Luottosuhteen ulkopuolinen apu on tarpeen, jos velallinen ei maksa velkojaan sovitusti, eikä selviä ongelmistaan joko taloudenpitoaan sopeuttamalla tai luotonantajan kanssa neuvottelemalla. Tällaisessa tilanteessa velallinen voi hakea apua velkaongelmiinsa velkaneuvonnasta, jossa selvitetään taloustilanne ja etsitään ratkaisuvaihtoehtoja. Toisinaan jo neuvottelut velkaongelmien ratkaisemisesta luotonanta-



jan kanssa edellyttävät velkaneuvonnan tai muun avustajan apua. Velallinen voi tarvita apua paitsi taloudellisten ongelmien järjestelyyn, myös sosiaalisten vaikeuksien selvittelyyn (ks. esim. Ford & Burrows 1999).

Velkaongelmien hallinnan muodonmuutos

Staattisesta dynaamiseen hallintapolitiikkaan

Luotonkäyttäjien toimintavapaudet luottomarkkinoilla lisääntyivät 1980- ja 1990-luvulla, mutta samalla heidän vastuunsa luottojen käytöstä ja sen seurauksista kasvoi. Nämä muutokset johtivat siihen, että rahoitusmarkkinoiden vapauduttua alettiin pian vaatia vahvempia suojakeinoja velallisille niin Suomessa kuin muuallakin Euroopassa (Huls 1993; Niemi-Kiesiläinen, Tala & Wilhelmsson 1991). Pyrkimyksenä oli riskien entistä tasapuolisempi jakaminen luottomarkkinoiden osapuolten kesken ja luotonantajien sosiaalisen vastuun lisääminen.

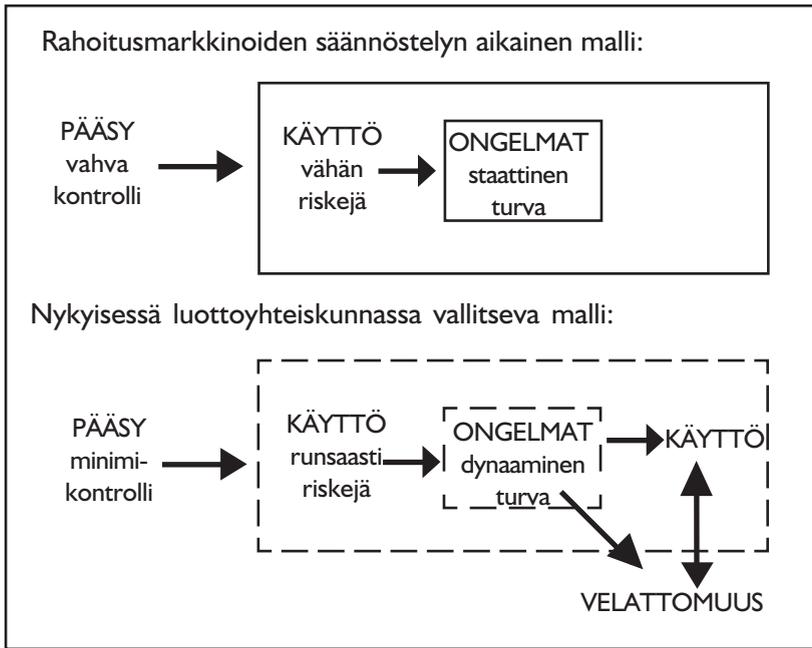
Ennen rahoitusmarkkinoiden vapautumista velkaongelmien hallintapolitiikan ydin oli velkaantumisen voimakas kontrollointi luottojen keskikorkosäännöstelyn avulla (ks. esim. Tarkka 1988). Vakaa ja velallisille suotuisa toimintaympäristö (mm. jatkuva talouskasvu, negatiiviset reaalikorot, alhainen työttömyys) vähensi riskiä joutua velkaongelmiin. Luottosäännöstely piti riskivelalliset tehokkaasti luottomarkkinoiden ulkopuolella, eivätkä edes luotonottajien tai luotonantajien vakavat virhearviot johtaneet velkaongelmiin niin helposti kuin vapailla rahoitusmarkkinoilla. Siksi velallisten suojaamista velkaongelmilta ei koettu yhteiskuntapoliittisesti tärkeäksi alueeksi.

Vaikeuksiin joutuneiden velallisten turva oli staattista. Tosin velallisia suojattiin kohtuuttomilta ehdoilta ja menettelytavoilta luotonannossa sekä velan perinnässä ja ulosotossa. Julkinen valta ei kuitenkaan tukenut velallisia aktiivisesti siten, että nämä olisivat saaneet vakavat velkaongelmansa hoidettua. Maksuvaikeuksiin joutuneet velalliset olivat yleensä joko omien ja tuttaviansa taloudellisten resursien tai velkojien myötämielisyyden varassa (Muttalainen 1996). Sosiaalipoliittisesti tällainen asetelma vaikuttaa kovin vanhakantaiselta.

Rahoitusmarkkinoiden uudistuminen 1980-luvulla muutti luotonannon pelisääntöjä ja teki tilaa hallitsemattomalle velkaantumiselle (ks. esim. Kiander & Vartia 1998, liite 1). Samanaikaisesti luottotietorekisterin tietosisällön kaventaminen velallisten luottosopimuksia koskevista tiedoista pelkkiin maksuhäiriötietoihin heikensi luottokontrollia (Pulkkinen 1988). Aikaisempaa epävakampi toimintaympäristö (mm. talouskasvun päättyminen, positiiviset reaalikorot, työttömyyden lisääntyminen) lisäsi riskiä joutua velkaongelmiin ja ongelmien hallinnan tarvetta. Talouslama 1990-luvun alussa kärjisti kotita-

louksien velkaongelmia, mutta laman merkitystä ei pidä yliarvioida. Velkaongelmista on tullut pysyvä osa nykyaikaisia luottomarkkinoita.

Nämä muutokset merkitsivät avoimempaa liikettä velattomuudesta luottomarkkinoille ja luottojen tavanomaisesta käytöstä velkaongelmiin. Samanaikaisesti veloista johtuvat talousvaikeudet havaittiin alueeksi, johon julkisen vallan on tarpeellista puuttua. Kun kotitalouksien velkaongelmat olivat rahoitusmarkkinoiden säännöstelyn aikana väheksytty ja unohdettu yhteiskuntapolitiikan osa-alue, luottoyhteiskunnassa 1990-luvulla niistä tuli tärkeä poliittisen vaikuttamisen kohde. Aikaisempi suhtautumistapa korvautui uudella dynaamisella otteella (kuvio 2).



Kuvio 2. Velkaongelmien hallinnan muodonmuutos 1990-luvulla.

Luottoyhteiskunnassa on ominaista vaikuttaa vaikeuksiin joutuneiden velallisten asemaan aktiivisella ja monipuolisella keinovalikoimalla perustuvalla toimintatavalla. Ydinajatus on helpottaa vaikeuksiin joutuneiden velallisten asemaa siten, että he voivat joko jatkaa velallisina ilman maksuvaikeuksia tai vapautua kokonaan veloistaan ja palata mahdollisesti myöhemmin uudelleen luottomarkkinoille. Tämä kannustava näkökulma on ollut muutenkin esillä yhteiskuntapolitiikassa talouslaman jälkeen.

Uusi asetelma on merkinnyt myös valtion aseman muodollista vahvistumista luottomarkkinoilla markkinoiden kustannuksella. Rahoitusmarkkinoiden säännöstelyn aikana hallintapolitiikan ydin oli



markkinaratkaisuun pohjautunut pankkien keskinäinen korkosopimus. Nykyisin se on valtiollinen ja lakisääteinen yksityishenkilön velkajärjestely.

Velkajärjestely uuden hallintapolitiikan ytimenä

Velkajärjestelyllä on korjattu runsaasti vakavia velkaongelmia ja sillä on ollut huomattava taloudellinen merkitys järjestelyn saaneille velallisille. Vuosina 1993–2002 yhteensä vajaat 56 000 yksityishenkilöä sai velkajärjestelyn tuomioistuimesta. Järjesteltyjen velkojen ja niistä maksettavan osuuden perusteella velalliset saivat samana aikana velkajärjestelyistään laskennallista etua usean miljardin euron arvosta. Samana aikana valtaosa järjestelyn saaneista velallista on suorittanut maksuohjelmansa loppuun ja on päässyt talousasioissaan ”uuteen alkuun”. Velallisten omien arvioiden mukaan velkajärjestely on yleensä selkeyttänyt ratkaisevasti taloudenpitoa. (Mutttilainen & Valkama 2003; Muttilainen & Tala 1998; Velkajärjestelytilastot 1993–2002.)

Velkajärjestelyllä on yleisemminkin tärkeä asema velkaongelmien hallintapolitiikan ydininstituutioon ja keskeisenä kannustinrakenteena nykyisessä luottoyhteiskunnassa. Laki on muun muassa kannustanut velkojia muuttamaan toimintatapojaan luotonannossa ja velkojen järjestelyssä sekä muita toimijoita kehittämään uusia keinoja velkajärjestelyn aukkojen paikkaamiseksi.

Toisaalta velkajärjestelyssä on havaittu ongelmakohtia. Ensinnäkin lain toimeenpanon alkuvaiheissa velkaneuvonta ja tuomioistuimet ruuhkautuivat velkajärjestelyasioista ja monet velalliset joutuivat odottamaan apua kauan aikaa. Toiseksi menettely ei sovellu kaikkiin vakaviin velkaongelmiin, vaan joka kahdeksas velkajärjestelyhakeamus on hylätty jossakin vaiheessa asian käsittelyä. (Velkajärjestelytilastot 1993–2002.) Vuonna 1998 lakia tiukennettiin siten, että väliaikaisesta syystä maksukyvyttömät velalliset joutuivat odottamaan velkajärjestelyä yleensä kahden vuoden ajan. Muutosten vaikutusten arvioinnissa kiinnitettiin huomiota muun muassa epäsuotuisiin kannustinvaikutuksiin ja sosiaalisiin haittoihin (Sunila 1999; Iivari & Mälkiä 1999). Vuonna 2003 velkajärjestelyyn pääsy taas helpottui, mikä paransi pitkäaikaisissa maksuvaikeuksissa olleiden mahdollisuuksia vapautua veloistaan (L 1273/2002). Kolmas epäkohta liittyy velkajärjestelyn läpikäyneiden velallisten asemaan. Osalle velallisista on jäänyt edelleen maksamatonta velkaa maksuohjelman jälkeen ja osa on joutunut jo uusiin maksuvaikeuksiin pari vuotta ohjelman päättymisestä (Mutttilainen & Valkama 2003).



VESA MUTTILAINEN

Hallintapolitiikan päävaiheet

Velkaongelmien hallintajärjestelmän kehittyminen voidaan jakaa kolmeen jaksoon (ks. Mutttilainen 2002). Ensimmäistä jaksoa vuosina 1987–1992 voidaan pitää monien myöhemmin toteutuneiden uudistusten ideointivaiheena. Esimerkkeinä voidaan mainita varhaiset velkaneuvontakokeilut, Takuu-Säätiön toiminnan käynnistyminen ja velkajärjestelylakia koskevat ehdotukset. Nämä ideat syntyivät jo ennen lamaa 1980-luvun lopulla. Laman alussa lievitettiin nopeasti kärjistyneitä asunovelkaongelmia muun muassa määräaikaaisella korkotuki-järjestelmällä.

Toiselle jaksolle vuosina 1993–1996 on ominaista järjestelmän perusrakenteiden syntyminen ja laajeneminen. Edellisen jakson ideat jalostuivat, kun lait velkajärjestelystä ja yrityssaneerauksesta tulivat voimaan, velkaneuvontapalvelut vakiintuivat ja Takuu-Säätiön toiminta laajeni. Lisäksi luottojen sääntelyä kuluttajansuojalaissa vahvistettiin, asunovelkojen valtiontakausjärjestelmä otettiin käyttöön ja luotonantajat ryhtyivät kauppaamaan velallisille lainaturvavakuutuksia.

Kolmannella jaksolla vuodesta 1997 eteenpäin on ollut keskeistä ensisijaisten suojajärjestelmien ulkopuolelle jääneiden väliinpuotoajien asemaan vaikuttaminen ja keinovalikoiman täydentäminen. Tämän ajanjakson uudistuksia ovat muiden muassa perintälaki, takauslainsäädäntö, velkajärjestelysääntelyn väljentäminen, ulosottovelkojen perintäajan rajoittaminen, valtion ja pankkien velkasovinto-ohjelma, sosiaalinen luototus sekä velkojen vanhentumisaikeiden tarkistaminen.

Velkaongelmien hallinnan nykyiset muodot eivät syntyneet etukäteen hahmotellun kokonaisuohjelman tuloksena. Myös rahoitusmarkkinoiden vapauttaminen toteutettiin samalla tavoin askel askeleelta ilman etukäteissuunnitelmaa (Kiander & Vartia 1998, liite 1; Koivisto 1996). Monien velkaongelmien hallintaa varten tarkoitettujen uusien instituutioiden muotoilu näyttää olleen äkillisten muutospaineiden ohjaamaa, mikä voi johtua voimakkaista taloudellisista muutoksista 1990-luvulla.

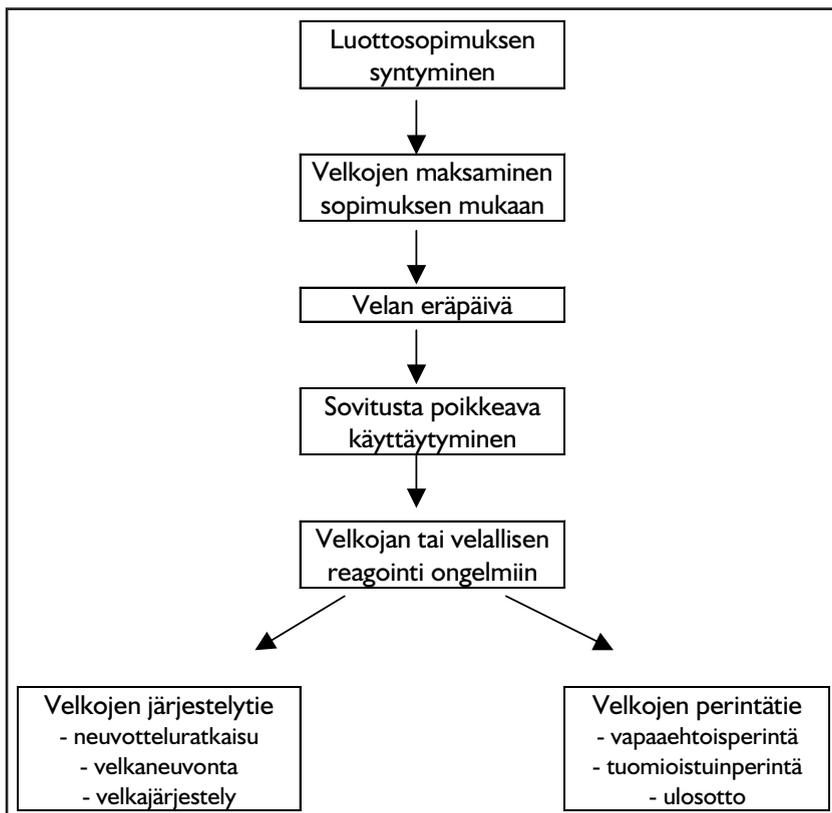
Velkaongelmien hallintajärjestelmän kehityksessä voidaan nähdä myös uuden institutionalismin korostamia polkuriippuvuuden piirteitä, jotka ovat ajan myötä vahvistaneet järjestelmän perustaa (David 1994). Monet ratkaisut ovat olleet siinä mielessä historian ehdollistamia, että velallisen aseman parantaminen luottomarkkinoilla on ollut järjestelmien kehittämisen punaisena lankana jo 1980-luvun puolivälistä lähtien. Tuolloin kuluttajansuojalakeja tarkistettiin ja ”sosiaalisesta suoritusesteestä” (esim. työttömyys tai sairaus) tuli hyväksyttävä maksusuoritusten lykkäysperuste. Tämä periaate laajeni useimpiin velkaongelmien hallinnan uusiin instituutioihin 1990-luvulla ja 2000-luvun alussa.



Laajasti eri yhteiskuntapolitiikan lohkoille upotettua velallista suojaavien instituutioiden muodostamaa monimutkaista kokonaisuutta on vaikeampaa muuttaa kuin aikaisempaa luottosäännöstelyyn pohjautunutta ohjausmallia. Vain velkojen anteeksiannon mahdollistavasta sääntelystä luopuminen voisi horjuttaa nykyisen toimintamallin perusteita. Osajärjestelmissä tehdään jatkuvasti pieniä muutoksia, mutta kokonaisuuteen vaikuttavien suurten muutosten toteuttaminen on vaikeaa. Tätä velallisille suosiollista asetelmaa voidaan kutsua vaikeaksi joustavan yhteiskuntapolitiikan paradoksiksi.

Velkaturvapolitiikka ja sosiaalipolitiikka

Nykyisessä luottoyhteiskunnassa velkaongelmien hallinnan pelisäännöt ovat monilta osin erilaiset kuin rahoitusmarkkinoiden säännöstelyn aikana. Neuvotteluratkaisut luottosuhteissa, velkajärjestely tuomioistuimessa ja näitä molempia tukevat velkaneuvontapalvelut muodostavat ongelmien hallinnan institutionaalisen ytimen. Tämä "velkojen järjestelytie" kehittyi 1990-luvulla uudeksi vaihtoehdoksi "velkojen perintätien" rinnalle (kuvio 3).



Kuvio 3. Velkaongelmien syntyminen ja vaihtoehdot etenemistiet.



Aktiiviset velalliset voivat päästä eroon velkaongelmistaan velkoja järjestelemällä ja passiivisten velallisten asiat etenevät aikaisempaan tapaan velan perinnässä. Tosin velkojen perinnässäkin tehdään jatkuvasti sopimuksia velkojen maksamisesta.

Velkojen järjestelyyn pohjautuvaa velkaongelmien hallinnan institutionaalista ydintä täydentävät eri velkalajeihin kohdentuvat erityiskeinot, luotto- ja perintäjärjestelmän uudistukset, sosiaalinen takaus ja luototustoiminta, sosiaaliturvan keinovalikoima, lainaturvavakuutukset ja muut markkinaratkaisut sekä kolmannen sektorin sosiaalipoliittiset vaikuttamiskeinot. Ne muodostavat laajan ja moniportaisen kokonaisuuden, jota voidaan kutsua sosiaaliturvajärjestelmään rinnastaen velkaturvajärjestelmäksi (Mutttilainen 2002).

Sosiaalipoliittiset tulontasausjärjestelmät parantavat velallisten taloudellisen selviytymisen edellytyksiä, mutta ne ovat jääneet velkaongelmien hallinnassa oikeuspoliittisten keinojen varjoon. Velkaongelmien hallintakeinovalikoiman koostumus osoittaa, että julkisoikeudelliset yhteiskuntapolitiikan instrumentit soveltuvat ylipäänsä heikosti vakavien velkaongelmien hoitamiseen. Tästä syystä veloista vapauttavien oikeuspoliittisten keinojen ensisijaisuutta on korostettu myös monissa velkaongelmia ja niiden ratkaisemista käsitelleissä sosiaalipoliittisissa työryhmäraporteissa ja toimintaohjelmissa (ks. esim. Velkaongelmatyöryhmän muistio 1998).

Myös toimeentulotuen soveltamisohjeissa velkajärjestelyä pidetään ensisijaisena tukimuotona (Toimeentulotuki 2001). Tuen ehtoja muutettiin 1990-luvulla siten, että sitä voitaisiin myöntää entistä useammin myös velkaongelmiin. Käytännössä parannukset ovat olleet vähäisiä, eikä velallisen yleensä edes kannata hakea toimeentulotukea velkaongelmiinsa. Sosiaalipolitiikan alueella kolmannen sektorin sosiaalipolitiikka on vaikuttanut tehokkaammin vakaviin vaikeuksiin joutuneiden velallisten asemaan (ks. esim. Iivari & Karjalainen 1999).

Velallisen vakavat velkaongelmat estävät sosiaaliturvaa toimimasta tarkoitetulla tavalla velkaongelmatilanteissa. Veloista vapauttaminen taas palauttaa sosiaaliturvan toimintakyvyn, mutta ei tee sen enempää muiden toimeentulo-ongelmien helpottamiseksi. Velkaongelmien hallintajärjestelmä on siis tarkoitettu torjumaan ja lievittämään velkaongelmia ja sosiaaliturvajärjestelmä taas muita toimeentulo-ongelmia. Yhdessä ne muodostavat toisiaan täydentävän kokonaisuuden.

Näissä järjestelmissä auttamisen perusstrategia on erilainen. Sosiaaliturvan tulontasausjärjestelmissä toimeentuloa turvataan usein rahamääräisten etuuksien avulla, oli kysymys sitten vakuutukseen pohjautuvista tai verovaroin rahoitetuista etuuksista (ks. esim. Haataja 1998). Ne paikkaavat osittain myös velkaongelmiin joutuneiden henkilöiden ansionmenetyksiä. Velkaongelmien korjaamisessa oikeuspoliittisin keinoin tärkein oivallus on ollut ”menojen vähentämisen poli-



tiikka". Sitä voidaan toteuttaa maksuaikajärjestelyillä, yhdistämällä kalliita luottoja yhdeksi normaalihintaiseksi luotoksi tai poistamalla velkojen viivästysseuraamuksia. Vakavammissa ongelmissa korkojen sovittelu, velkamäärän alentaminen tai velallisen vapauttaminen veloistaan keventävät velkataakkaa.

Uuden lähestymistavan innovatiivisuus tulee hyvin esiin, jos sitä verrataan velkojen järjestelyyn velallisen tuloja lisäämällä. Velkojen maksuaikataulun pidentämisen asemesta pitäisi tihentää palkanmaksuväliä. Vuosikoron alentaminen voitaisiin rinnastaa palkankorotukseen. Velkamäärän alentamisen vastikkeena olisi palkan määrän olennainen lisääminen ja veloista vapauttaminen rinnastuisi suureen kertaluonteiseen lisäansioon, joka käytettäisiin velkojen maksuun. Vakaviin velkaongelmiin olisi sovellettava useita keinoja. Poliittisen yksimielisyyden löytäminen tällaisesta järjestelmästä voisi olla hankalaa.

Luottojen merkityksen kasvu kansalaisten taloudenpidossa ja velkaongelmien hallinnan uusien muotojen keskittyminen sosiaalipolitiikan reuna-alueille voivat antaa varovaista aihetta sosiaalipolitiikan käsitteen uudelleenarviointiin. Sosiaalipolitiikan määritelmässä ei ole yleensä korostettu yksityisoikeudellisia resurssien uudelleenjaon muotoja, vaikka oikeudellisiin kysymyksiin onkin kiinnitetty entistä enemmän huomiota esimerkiksi sosiaalisista oikeuksista puhuttaessa (ks. myös Saari 2001; Wilhelmsson 1993). Jos markkinoiden oikeudellinen sääntely katsotaan osaksi sosiaalipolitiikkaa, 1990-luvun sosiaalipolitiikka voidaan nähdä osittain uudessa valossa. Monien kotitalouksien toimeentulo heikkeni sosiaaliturvan leikkausten vuoksi, mutta osa taas hyötyi taloudellisesti velallissuojan vahvistumisesta ja velkojen anteeksiannosta. Velallisten toimeentuloon vaikuttaminen edellyttää erilaista sosiaalipolitiikkaa kuin velattomien toimeentulon turvaaminen. Näiden molempien huomioon ottaminen laajentaa sosiaalipolitiikan kohdealaa ja keinovalikoimaa.

Uusi vastuunjako luottomarkkinoilla

Velallisen suojan voimakas kehitys on muuttanut vähitellen käsitystä luottoyhteiskunnasta. Toisen maailmansodan jälkeisinä kasvun vuosikymmeninä se kytkeytyi luottomarkkinoiden laajenemiseen ja luottojen käytön lisääntymiseen. 1980-luvulta alkaen luottoyhteiskunnan käsite laajeni koskemaan velkaongelmia. 1990-luvulla veloista vapauttava velkaongelmien hallintapolitiikka ja muut velallisen suoja-keinot kehittyivät osaksi toimivaa luottoyhteiskuntaa (Mutttilainen 2002).

Samalla riskien vastuunjako luottomarkkinoilla uudistui luotto-säännöstelyn ajasta. Velkaongelmien hallintapolitiikan suunnanmuutos johti 1990-luvulla luottojen käytön riskien jakamiseen aikaisempaa tasapuolisemmin luottosuhteen osapuolten kesken siten, että velka-



VESA MUTTILAINEN

ongelmatilanteissa velallisten vastuuta vähennettiin ja velkojien vastuuta lisättiin. Vastuunjako pohjautuu uudelleen käsitykseen toimintaympäristöstä. Yhteiskunnassa ei pidetä enää sopivana, että velallinen yksin kantaa vastuun pääosin yllättävien muutosten aiheuttamista velkaongelmista sekä niiden taloudellisista ja sosiaalisista kustannuksista (ks. myös Howells 1999). Siksi avarakatseista ja markkinoiden vaaroilta suojaavaa velkaongelmien hallintapolitiikkaa voidaan pitää nykyaikaisen luottoyhteiskunnan perusominaisuutena.

Suomessa ja muuallakin Länsi-Euroopassa edettiin velkaongelmien hallinnassa 1990-luvulla puhdaspiirteisestä liberalismista kohden valtion vahvaa asemaa ja sosiaalista näkökulmaa korostavaa amerikkalaista mallia. Länsi-Euroopassa käytössä olevat maksukyvyttömyysmenettelyt perustuvat yleensä usean vuoden maksuohjelmaan. Amerikkalaisessa kuluttajakonkurssissa on maksuohjelman rinnalla toinen vaihtoehto, jossa varallisuudestaan luopuva velallinen voi vapautua veloistaan välittömästi (ks. esim. Sullivan, Warren & Westbrook 2000).

Velkajärjestelyn kehittämistä amerikkalaisen kuluttajakonkurssi-sääntelyn mukaiseksi on ehdotettu Suomessakin aika ajoin. Valtion ja pankkien velkasovinto-ohjelmaan sisältyvässä niin sanotussa "kevenetyssä menettelyssä" on kuitenkin jo kokeiltu välitöntä veloista vapauttamista. Pankki voi vapauttaa vapaaehtoisesti pitkäaikaistyöttömän tai sosiaaliturvan varassa elävän velallisen veloistaan Kelan tai sosiaalitoimiston antaman todistuksen perusteella ilman taloustilanteen laajaa selvittelyä (Uusi keino...2003). Tämän mallin jatkaminen jossakin muodossa voisi olla perusteltua määräaikaiseksi tarkoitetun sovinto-ohjelman päättymisen jälkeenkin.

Sosiaalipoliittisia opetuksia

Tämän artikkelin perusteella velkaongelmiin joutuneen velallisen turvaverkko on nykyisin olennaisesti tiheämpi kuin luottosäännöstelyn purkautumisen aikoihin 1980-luvun puolivälin jälkeen. Velkajärjestelyn ja muiden velkaongelmien korjaamiseen tarkoitettujen uusien instituutioiden tehtävänä on vakaviin vaikeuksiin joutuneen velallisen velkataakan vähentäminen. Toimeentulon turvaaminen taas jää viime kädessä sosiaaliturvan vastuulle. Velallista suojaavien järjestelmien niveltymisen sosiaaliturvajärjestelmään on kansalaisten toimeentulo-ongelmien lievittämistä ajatellen olennainen asia, koska heikko velkaturvapolitiikka voi halvaannuttaa anteliaankin sosiaaliturvan.

Velallisten ja velattomien kansalaisten toimeentulovaikeuksien erojen ymmärtäminen auttaa hahmottamaan myös sosiaalipoliittikkaa ja sen lähihistoriaa uudella tavalla. Jälkikäteen arvioiden velallisten ahdingon lievittäminen oli harvoja valon pilkahduksia leikkausten sävyttämällä ja sosiaalipoliittisesti muutoinkin synkeällä 1990-luvulla.



Velkaongelmien hallintapolitiikan tärkeimmät ratkaisut tehtiin talouslaman aikana 1990-luvun ensimmäisellä puoliskolla, jolloin velallisen suoja oli kehittymätöntä ja sen parantamiselle oli vahva sosiaalinen tilaus. Velkakysymyksen hoitaminen oli rohkeaa ja kaukonäköistä politiikkaa vaikeissa oloissa toimineilta lama-ajan päätöksentekijöiltä. Laajamittainen ja voittopuolisesti myönteisiä vaikutuksia tuottanut "velkareformi" saattoi olla jopa vuosikymmenen tärkein sosiaalipoliittinen uudistus.

Lama-ajan perusratkaisujen jälkeenkin on riittänyt poliittista myönteisuutta velallisten asialle. Vaikeuksiin joutuneiden velallisten olojen parantaminen on näkyvästi esillä myös nykyisen hallituksen ohjelmassa. Velallisen suojan vahvistamistrendi näyttää siis jatkuvan, vaikka uusien yhteiskuntapoliittisten innovaatioiden tekeminen tällä alueella onkin entistä hankalampaa.

Kirjallisuus

- Betti, Gianni & Dourmashkin, Neil & Rossi, Mariacristina & Verma, Vijay & Yin, Yaping (2001) Study of the problem of consumer indebtedness: statistical aspects. Draft final report. London: ORC Macro International Social Research.
- Caplovitz, David (1986) Consumer credit in the United States: the situation of consumer debtors. Teoksessa Günter Hörmann (toim.) Consumer credit and consumer insolvency. Perspectives for legal policy from Europe and the USA. Bremen: Universität Bremen, 21-36.
- David, Paul A. (1994) Why are institutions the 'carriers of history'? Path dependence and the evolution of conventions, organizations and institutions. *Structural Change and Economic Dynamics* 5 (2), 205-220.
- Ford, Janet & Burrows, Roger (1999) The costs of unsustainable home ownership in Britain. *Journal of Social Policy* 28 (2), 305-330.
- Goodin, Robert E. (1996) Institutions and their design. Teoksessa Robert E. Goodin (toim.) The theory of institutional design. New York: Cambridge University Press, 1-53.
- Haataja, Anita (1998) Tasaetu, tarveharkinta vai ansioperiaate? Sosiaalipoliittikamallit, mikrosimulaatiot ja työttömien taloudellinen asema. Turku: Turun yliopiston julkaisuja C/141.
- Hellsten, Katri (1990) Hyvinvointivaltio ja oikeus toimeentuloon. Sosiaaliturvan kehityksestä Suomessa. Teoksessa Pentti Takala, Ilmari Helminen, Ilmo Massa, Katri Hellsten & Antti Karisto (toim.) Hyvinvointi ja muutosten Suomi. Juhlakirja Olavi Riihisen täyttäessä 60 vuotta 9.4.1990. Helsinki: Hakapaino, 20-47.
- Howells, Geraint (1999) Whose responsibility to plan for future changes in circumstances - debtor, creditor or the state? Teoksessa Thomas Wilhelmsson & Samuli Hurri (toim.) From dissonance to sense: welfare state expectations, privatisation and private law. Aldershot: Ashgate, 437-476.
- Huls, Nick (1993) Towards a European approach to overindebtedness of consumers. *Journal of Consumer Policy* 16 (2), 215-234.
- Iivari, Juhani & Karjalainen, Jouko (1999) Diakonian köyhät. Epävirallinen apu perusturvan paikkaajana. Saarijärvi: Stakes, raportteja 235.
- Iivari, Juhani & Mälkiä, Sami (1999) Mitäs luulet motivaatiosta tehdä töitä? Haastattelututkimus velkajärjestelystä karsiutuneista ja hylätyistä. Saarijärvi: Stakes, raportteja 233.
- Kiander, Jaakko & Vartia, Pentti (1998) Suuri lama. Suomen 1990-luvun kriisi ja talouspoliittinen keskustelu. Tampere: ETLA, sarja B 143.
- Koivisto, Mauno (1996) Taloudesta, pankeista, kriiseistä. Teoksessa Antti Kuusterä, & Harri Westermarck (toim.) Pankkikriisit, talous ja ihminen. Helsinki: Helsingin yliopisto, 117-130.

- Kotitalouksien säästäminen ja luotonkäyttö (1985-2002) Kyselytutkimusten erillisraportteja ja jakaumataulukoita. Helsinki: Suomen Pankkiyhdistys.
- Kotitaloustutkimus (1991-2001) Perusaineistojen tietoja kotitalouksien velkaantumisesta, velkaongelmista ja velkojen järjestelystä. Tilastokeskus.
- L 57/1993. Laki yksityishenkilön velkajärjestelystä.
- L 1273/2002. Laki yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain muuttamisesta.
- LeGrand, Julian (1997) Knights, knaves or pawns? Human behaviour and social policy. *Journal of Social Policy* 26 (2), 149-169.
- Luottokanta (1980-2001) Luottokannan aikasarja- ja vuositilastojen tietoja. Tilastokeskus.
- Luottotappiot (1980-2001) Tietoja kotitaloussektorin luottotappioista. Tilastokeskus.
- Majone, Giandomenico (1997) From the positive to the regulatory state: causes and consequences of changes in the mode of governance. *Journal of Public Policy* 17 (2), 139-167.
- Maksuhäiriöt (1987-2002) Tietoja uusista maksuhäiriöistä ja maksuhäiriöllisistä henkilöistä. Suomen Asiakastieto Oy.
- Medoff, James & Harless, Andrew (1996) The indebted society. Anatomy of an ongoing disaster. Boston: Little, Brown and Company.
- Mutttilainen, Vesa (1996) Velkajärjestelyt neuvotteluratkaisuna. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos, julkaisuja 136.
- Mutttilainen, Vesa (2000) Ylivelkaantuminen kansalaisyksiköissä 1990-luvulla. *Oikeus* 29 (2), 184-196.
- Mutttilainen, Vesa (2002) Luottoyhteiskunta. Kotitalouksien velkaongelmat ja niiden hallinnan muodonmuutos luottojen säännöstelystä velkojen järjestelyyn 1980- ja 1990-luvun Suomessa. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos, julkaisuja 189.
- Mutttilainen, Vesa & Tala, Jyrki (1998) Kuka vapautuu veloistaan. Velkajärjestelyn maksuohjelmat ja vuoden 1997 lakimuutos. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos, julkaisuja 155.
- Mutttilainen, Vesa & Valkama, Elisa (2003) Velkajärjestelyn jälkeen. Lama-ajan velallisten selviytyminen maksuohjelmista ja paluu luottomarkkinoille 2000-luvun alussa. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos, julkaisuja 198.
- Niemi-Kiesiläinen, Johanna & Tala, Jyrki & Wilhelmsson, Thomas (1991) Kuluttajien velkasaneeraus. Tarve ja mahdollisuudet. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos, julkaisuja 106.
- Ongelmaluotot (1992-2001) Tietoja pankkikonsernien järjestämättömistä luotoista ja luottotappioista. Rahoitustarkastus.
- Pulkkinen, Kimmo (1988) Maksuhäiriöt kasvavilla luottomarkkinoilla. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos, julkaisuja 91.
- Ritakallio, Veli-Matti (2001) Multidimensional poverty in the aftermath of the recession: Finland in 1995 and 2000. Teoksessa Jorma Kalela, Jaakko Kiander, Ullamaija Kivikuru, Heikki A. Loikkanen, & Jussi Simpura (eds.) *Down from the heavens, up from the ashes. The Finnish economic crisis of the 1990's in the light of economic and social research*. Saarijärvi: VATT, publications 27:6, 411-432.
- Saari, Juho (1996) Sosiaalipolitiikka markkinariippuvuuden vähentäjänä. Sosiaalitaloudellinen näkökulma jälkiteollistuvan yhteiskunnan sosiaalipolitiikkaan. Saarijärvi: Stakes, tutkimuksia 69.
- Saari, Juho (2001) Reformismi. Sosiaalipolitiikan perusteet 2000-luvun alussa. Tampere: Gaudeamus.
- Sullivan, Teresa A. & Warren, Elizabeth & Westbrook, Jay Lawrence (2000) *The fragile middle-class. Americans in debt*. New York: Yale University Press.
- Sunila, Mirjami (1999) Kuka karsiutuu velkajärjestelystä. Velkaneuvonta ja väliaikaisesta syystä maksukyvyttömät asiakkaat. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos, tutkimustiedonantoja 43.
- Tarkka, Juha (1988) Kahlitun rahan aika: Suomen rahoitusmarkkinoiden säännöstelyn vuosikymmenet. Teoksessa Seppo Honkapohja & Antti Suvanto (toim.) *Raha, inflaatio ja talouspolitiikka*. Helsinki: Helsingin yliopisto, kansantaloustieteen laitos, 189-238.
- Tilastot kertyvät...tilastot kertovat (1980-2002) Oikeushallintotilastoja, ulosottoa. Helsinki: Oikeusministeriö.



ARTIKKELIT

- Toimeentulotuki (2001) Opas toimeentulotukilain soveltajille. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, oppaita 2001:7.
- Tuomioistuintilastot (1965-2001) Tuomioistuinten tilastotietoja maksamismääräysasioista vuosilta 1965-1993 sekä riita- ja hakemusasioista vuosilta 1994-2001. Tilastokeskus.
- Uusi keino vapaaehtoisten velkasovintojen edistämiseen (2003). Helsinki: Oikeusministeriö, tiedote 7. toukokuuta.
- Velkajärjestelytilastot (1993-2002) Tuomioistuinten diaarijärjestelmän tietoja velkajärjestelyn asiamääristä. Tilastokeskus.
- Velkaongelmatyöryhmän muistio (1998) Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, työryhmämuistioita 1998:4.
- Verojen maksuunpano (1980-2001) Tulojen ja varallisuuden perusteella maksuunpantuja veroja koskevat vuositilastot. Helsinki: Verohallitus.
- Wildavsky, Aaron (1987) Speaking truth to power. The art and craft of policy analysis. New Brunswick: Transaction books.
- Wilhelmsson, Thomas (1993) Sosiaalinen sopimusoikeus ja Euroopan integraatio. Teoksessa Thomas Wilhelmsson & Katariina Kaukonen (toim.) Euroopan integraatio ja sosiaalinen sopimusoikeus. Jyväskylä: Lakimiesliiton kustannus, 7-146.