

Maksuhäiriöisyys
universaalissa
hyvinvointipolitiikassa

ILONA KONTINEN
Tampereen yliopisto/Pori
Yhteiskunta- ja kulttuuritieteiden yksikkö
Sosiaalipolitiikan pro gradu -tutkielma
huhtikuu 2016

TAMPEREEN YLIOPISTO

Yhteiskunta- ja kulttuuritieteiden yksikkö

KONTINEN, ILONA: Maksuhäiriöisyys universaalissa hyvinvointipolitiikassa

Pro gradu –tutkielma, 73 s., 8 liitesivua

Sosiaalipolitiikka

Ohjaaja: Satu Kalliola

huhtikuu 2016

Vuonna 2015 saavutettiin luottotietojen rekisteröinnissä kyseenalainen ennätys: jo 367 000 suomalaisella (8,5 prosenttia aikuisväestöstä) on luottotiedoissaan maksuhäiriömerkintä. Kulutusyhteiskunta perustuu kuluttajien aktiiviseen toimijuuteen markkinataloudessa. Luottotietonsa menettäneen henkilön mahdollisuudet toteuttaa sosiaalisia oikeuksiaan kuluttajana ovat rajatut.

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on tarkastella maksuhäiriöisyyttä universaalissa hyvinvointipolitiikassa. Suomalainen hyvinvointiyhteiskunta on rakennettu pitkälti universalismin periaatteen mukaan, joka tarkoittaa muun muassa yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoista pääsyä palvelujärjestelmän käyttäjäksi. Maksuhäiriö aiheuttaa monia rajoituksia jopa universaaleissa julkisissa palveluissa. Maksuhäiriöisyyttä tarkastellaan tutkimuksessa lähinnä institutionaalisesta näkökulmasta sisältäen monitieteisiä aineksia.

Tutkimusaineisto muodostuu tehdyistä asiantuntijahaastatteluista. Aineiston analyysimenetelmänä käytetään laadullista menetelmää, tarkemmin myös faktaluentaa.

Tutkimustulosten ensimmäisessä osassa esitellään maksuhäiriöisyyden ja universalismin ilmentymistä kunta-, aluehallinto- ja ministeriötasoilla. Tutkimustulosten perusteella sekä maksuhäiriöisyys, universalismi että sen toteutuminen näyttävät erilaisina eri hallintotasoilla: ministeriötasolla painottuvat lain esivalmistelutyöt, aluehallinnossa palveluntuottajien valvonta ja kuntatasolla lain tulkinta ja soveltaminen käytännön tilanteissa.

Toisessa tulososassa esitellään laadullisen analyysin perusteella maksuhäiriöisyyden institutionaalista ja universalistista ilmentymistä. Tutkimustuloksena on laadittu maksuhäiriöisyyden institutionaalinen nelikenttä, jonka lohkot on nimetty seuraavasti: yhdenvertaisuus lain edessä, käytänteiden tapauskohtaisuus, kulutuskasvatus ja kannustus. Näitä lohkoja peilataan instituutioiden kolmeen tehtävään: sanktiointiin, harkintavallan käyttöön ja suojeluun.

Julkiset palvelut ovat muuttumassa selektiivisimmiksi, ne eivät ole kaikille avoimia ja kaikkien saatavilla. Universalismi muuttaa muotoaan. Maksuhäiriöiden määrä on noususuhdanteessa ja suomalaisten kotitalouksien velkaantumisaste on suurempi kuin koskaan aiemmin. Tutkimustulosten perusteella näyttää selvältä, että kansalaisten maksukäyttäytymiseen ja taloudenhoitoon tulisi investoida aiempaa enemmän erityisesti kulutuskasvatuksen ja talousneuvonnan osalta. Maksuhäiriöistä tulisi puhua julkisessa keskustelussa enemmän häpeän vähentämiseksi ja taloudellisia ongelmia ennaltaehkäisevästi.

Asiasanat: universalismi, maksuhäiriö, instituutio, luottotietorekisteri, luottokelpoisuus

THE UNIVERSITY OF TAMPERE
School of Social Sciences and Humanities

KONTINEN, ILONA: Payment default in the context of universal welfare policy

Master's Thesis, 73 pages, 8 appendix pages

Social policy

Supervisor: Satu Kalliola

April 2016

Questionable record heights were hit in the credit information register in 2015: 367.000 resident inhabitants in Finland (8.5 percent of adult population) have payment defaults. The consumer society is based on the activity of consumers in market economy so the individuals with problems on their payment behavior have only limited possibilities to act out their social rights as consumers.

The purpose of this study is to research payment defaults in the context of universal welfare policy. The Finnish welfare society is mostly constructed on the principle of universalism, which among other things means equality and equal admission for usage of service system. Payment default causes many restrictions even in universal public service. In this study credit unworthiness is mainly analysed from the institutional perspective including also multidisciplinary approach.

The data consist of elite interviews that were analyzed by qualitative analysis, and more specifically by fact based reading.

In the first result section the expressions of universalism and credit unworthiness are dealt with on the city, region, and ministry levels of administration. The findings show that payment defaults, universalism and its fulfilment differ from each other on the various administrative levels: the work of ministry centres around the law drafting, the regional level focuses on supervision of service providers and the city level concentrates in interpretation and application of the law in prevailing practices.

The second result section deals with payment defaults as institutional and universalistic phenomena. As a result of a qualitative analysis a fourfold typology, consisting of legal equality, case specific practices, consumer education and encouragement, is formulated. These four dimensions are discussed in the connection of three institutional functions, punishment, the usage of discretionary power and protection.

The public services are undergoing a change – they are becoming more selective and will not be available for everyone. Also universalism is transforming. The amount of payment defaults is still growing and the debt-equity ratio of Finnish households is higher than ever. On the basis of this study it seems to be even more important than before to invest in consumer education and economic counselling in order to improve the citizens' payment behaviour and the management of finances. Additionally, there should be more public debate about credit unworthiness to reduce the feelings of shame caused by it and to prevent financial problems.

key words: universalism, payment default, institution, credit information register, credit worthiness

SISÄLLYS

Kuvio- ja taulukkoluetelo

JOHDANTO	1
1 KULUTUS YHTEISKUNNALLISENA SOPIMUKSENA	
1.1 Säästäväisyydestä kuluttamiseen ja luotonottoon	2
1.2 Yhteiskunnallisia murroksia kuluttamisessa ja velanotossa	3
1.3 Luottotiedot ja luottotietorekisteri	6
1.4 Maksuhäiriömerkintä sopimusrikkeenä	8
2 UNIVERSAALI HYVINVOINTIPOLITIIKKA	
2.1 Universalismi teoreettisena käsitteenä	12
2.2 Sosiaalipolitiikan universaalit käytänteet	14
2.3 Velkaongelma yhteiskunnallisessa kontekstissa	16
2.4 Maksuhäiriön vaikutukset sosiaalipolitiikan aloilla	18
3 TUTKIMUSPROSESSI	
3.1 Tutkimusongelma	22
3.2 Haastatteluaineiston kerääminen	23
3.3 Aineiston analyysi	26
4 MAKSUHÄIRIÖISYYS JA UNIVERSALISMI ERI HALLINTOTASOILLA	
4.1 Ministeriötason näkökulma	30
4.2 Aluehallintotason näkökulma	32
4.3 Kuntatason näkökulma	35
5 MAKSUHÄIRIÖISYYS INSTITUTIONAALISESSA TARKASTELUSSA	
5.1 Nelikentän rakentuminen	37
5.2 Yhdenvertaisuus lain edessä	40
5.3 Käytänteiden tapauskohtaisuus	42
5.4 Kulutuskasvatus	45
5.5 Kannustus	51
6 UNIVERSALISMIN JA LUOTTOKELPOISUUDEN SYNTEESI	
6.1 Tulosityhteenveto	55
6.2 Pohdinta	56
6.3 Johtopäätökset	65
6.4 Lisätutkimuksen tarve	67
LÄHDELUETTELO	69
LIITTEET	
Keskeiset käsitteet	74
Maksuhäiriömerkintöjen yksilöllisiä ja sosiaalipoliittisia vaikutuksia	77
Avoimen teemallisen asiantuntijahaastattelun runko	80
Maksuhäiriöisten henkilöiden osuus eri ikäryhmissä	81

KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO

Kuvio 1	Kotitalouksien velkaantuneisuus	4
Kuvio 2	Maksuhäiriömerkintöjen määrän kehitys 2007-2015	10
Kuvio 3	Uudet maksuhäiriömerkinnät henkilöille 2007-2015	11
Kuvio 4	Maksuhäiriöisyyden institutionaalinen nelikenttä	37
Kuvio 5	Institutionaaliset tehtävät maksuhäiriöisyydessä	38
Kuvio 6	Maksuhäiriöisten henkilöiden osuus eri ikäryhmissä	81
Taulukko 1	Maksuhäiriöisyyden institutionaalisen nelikentän tarkastelu	39
Taulukko 2	Maksuhäiriömerkintöjen yksilöllisiä ja sosiaalipoliittisia vaikutuksia	77-79

JOHDANTO

Noin 370 000 suomalaisella (8,5 prosenttia aikuisväestöstä) on luottotiedoissaan maksuhäiriömerkintä (Asiakastieto 2015). Eläminen luotto- ja kulutusyhteiskunnassa perustuu kuluttamiseen ja talouden tasapainottamiseen esimerkiksi luotoilla sekä kotitalousinvestointien rahoitusmahdollisuuden osamaksuilla. Luottotietojen ja luottokelpoisuuden menettäminen estää lähes kaikki taloudellisen liikkumavaran mahdollisuudet. Maksuhäiriöisyys on viesti henkilön (osa)kyvyttömyydestä hoi-
taa taloudellisia velvoitteitaan. Maksuhäiriöisellä kuluttajalla on rajatut elämisen mahdollisuudet kulutukseen perustuvassa yhteiskunnassa.

Suomen perustuslaissa (6 § ja 19 §) taataan jokaisella kansalaiselle yhdenvertaiset oikeudet sekä riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan sosiaalipolitiikka nojaa valtion keskusasemaan hyvinvoinnin tuottamisessa. Universalismi voidaan nähdä periaatteena, jossa perustoimeentulon turva ja hyvinvointipalvelut on tarkoitettu kaikille maan joka puolella (Anttonen & Sipilä 2009, 149). Kansalaiset ovat lähtökohtaisesti etuuksien ja palveluiden suhteen samanarvoisia. Universalismi voi kuitenkin ilmetä eri tasoina tai vahvuuksina.

Yksilötasolla luottotietojen menettämisen seuraukset eivät kohtelee kaikkia maksuhäiriömerkinnän saaneita tasapuolisesti. Heikon universalismin mukaiset tasasuuret tulonsiirrot tai yhtäläiset palvelut eivät pysty huomioimaan ihmisten elämäntilanteiden tai tarpeiden eroja. Noudattaako universalismia sekään, että maksamalla isoja kertamaksuja on varakkaammilla maksuhäiriöisillä mahdollisuus ostaa itselleen palveluja ja oikeuksia (esimerkiksi auton liikennevakuutus tai puhelinliittymän vakuusmaksu)? Suomessa käytössä olevaan negatiiviseen luottotietorekisteriin merkitään vain epäonnistumiset ja laiminlyönnit. Voisiko positiivinen luottotietorekisteri edesauttaa kokonaisnäkemys-
sen saamista kuluttajan taloudenhoidosta ja antaa myönteistä palautetta hoidetuista velvoitteista?

Yhteiskunnallisessa kontekstissa maksuhäiriömerkintöjen seuraukset merkitsevät sosiaalipoliittisia kysymyksiä ja universalismin näkökulman ylläpitoa päätöksenteon ja toimintakäytänteiden pohjana. Tämän tutkimuksen yhteiskuntatieteellinen ja teoreettinen merkitys nojaa institutionaaliseen näkökulmaan luottokelpoisuutensa menettäneiden universalistisessa kohtelussa. Maksuhäiriömerkintöjen määrä on ennätyskorkealla ja samalla universalismin ihanne näyttää suomalaisessa yhteiskunnassa olevan laskusuhdanteessa ja rapautumassa. Asiantuntijahaastatteluaineiston avulla tutkimuksessa peilataan universalismin ja luottokelpoisuuden (tai –kelvottomuuden) suhdetta luottotietonsa menettäneen kohdalla yhteiskunnallisilla hallintotasoilla ja maksuhäiriön seurauksissa. Tutkimuksen arvo perustuu ajankohtaisuuteen ja yhä nousussa olevaan maksuhäiriöiden määrään.

1 KULUTUS YHTEISKUNNALLISENA SOPIMUKSENA

1.1 Säästäväisyydestä kuluttamiseen ja luotonottoon

Suomalaisten kotitalouksien ja koko yhteiskunnan juuret lepäävät tukevasti säästöyhteiskunta-ajattelussa. 1940-luvulla sodanjälkeistä Suomea rakennettiin hartiavoimin sillä materiaalilla mitä oli saatavilla. Velanottoa vältettiin, koska se nähtiin osoituksena talouden hallitsemattomuudesta ja kykenemättömyydestä säästämiseen. Tämä säädeltyjen rahamarkkinoiden ylläpitämä, niukkuuteen ja ennakkosäästämiseen perustunut malli on vaihtunut rahan runsauteen ja velanoton korostumiseen aina ylivelkaantumiseen saakka (Parpola & Kiljala 2005, 117).

Luottoyhteiskunnassa luottojen ottaminen on tavallista kotitalouden taloudenpitoa ja samalla velkaongelmat ja niiden selvittely ovat joidenkin velallisten arkipäivää. Velka-asioista on tullut tärkeä yhteiskuntapolitiikan kohde. Markkina- ja rahoitusjärjestelmä lanseeraa velan ottamista ja kuluttamista legitimiiksi elämäntavaksi. Varovaisuussäästämisen merkitys kotitalouksien taloudenhoidossa on pienentynyt ja velan maksun takeena ovat usein pelkät tulot, eivät ennakkosäästöt tai reaali-vaikutukset. Velalla ostamisesta on tullut normaalia ja hyväksyttyä kuluttamisen oikeutta kaikille, myös köyhälle. Asunto-, opinto- ja veropoliittisten linjauksien ja voimakkaaseen säännöstelyyn ja pakkosäästämiseen perustuneen kasvuhakuisen talouspolitiikan avulla Suomen valtio on tukenut luottoyhteiskunnan rakentumista. (Muttalainen 2002, 3–4, 98.)

Luottoyhteiskunnan rinnakkaiskäsitteenä voidaan puhua kulutusyhteiskunnasta, jossa kuluttajien käyttäytymistä ohjaavat kuluttava ajan henki ja kuluttamista tukevat rakenteet (Rantala & Tarkkala 2009, 6). Sarion (2010, 159) mukaan kulutusyhteiskunnassa jakelujärjestelmien keskittyminen ja kilpailun kiristyminen johtivat markkinoinnin lisääntymiseen ja uusien markkinointikeinojen käyttöönottoon. Massatuotannon mahdollistuessa kuluttajien valinnanmahdollisuudet laajenivat (mt.). Rantala ja Tarkkala (2010, 25) puhuvat toisaalla myös kulutusluottoyhteiskunnasta, jossa pärjäämiseksi ihmisillä tulee olla tietoutta rahoitusjärjestelmän logiikasta ja itsekuria esimerkiksi luotonoton suhteen.

Räsänen (2008, 127) näkee kulutukseen osallistumisen tärkeänä sosiaalisena käytäntönä, jonka avulla yksilöt kiinnittyvät ympäröivään yhteiskuntaan. Luotto- ja kulutusyhteiskunnassa sosiaalisen identiteetin muokkaajiksi ovat nousseet etenkin vapaa-aikaan liittyvät kulutusmahdollisuudet. Aiemmin ammatti tai koulutus määritteli merkittävästi sosiaalista identiteettiä. Jälkitekollisessa yhteiskunnassa kulutus ja kuluttaja ovat nousseet keskeisiin rooleihin, koska työtehtävät ovat yhä enenevässä määrin siirtyneet materiaalisesta tuotannosta palvelusektorille. (Mts., 126–127.)

Rantala ja Tarkkala (2009, 6) puolestaan näkevät vakuudettomien luottojen tarjontajärjestelmän olevan rakenteistunut ostamiskulttuuriin. Luottoa myöntäviä paikkoja on monia, ja lisävelkaantuminen ilman itsekuria loppuu ehkä vasta maksuhäiriömerkintään (mt. 2010, 25). Maksuhäiriömerkintäisten henkilöiden määrä rikkoi 370 000 rajan vuonna 2015 (Asiakastieto 2015). Lamavuosina 1990-luvulla töiden loppuminen ajoi monet henkilökohtaiseen talouskonkurssiin. 2000-luvulla kotitalouksien ja yksityishenkilöiden velkaongelmien taustalta puolestaan löytyy hallitsematonta kulu- tusluottojen käyttöä, mukaan luettuna pikavipit (Rantala & Tarkkala 2009, 101).

Vuosikymmenten vertailussa on syytä huomioida myös globaalistumiskehitys. 2000-luvulla Suomen talous on yhä kiinteämmin osa maailmanlaajuista talouden epävarmuutta ja samalla myös riippuvaisempi kansainvälisen talouden muutoksista 1990-lukuun verrattuna (mts., 97). Tulevaisuutta on vaikeaa ennustaa, mutta mennyttä voimme tarkastella. Rahankäytön ja kuluttamisen muutos näkyy ja vaikuttaa nykypäivän taloudenhoidossa. Siksi seuraavassa luvussa tarkastellaan suomalaisten tärkeimpiä velanottoon ja velkaongelmiin historiallisesti vaikuttaneita murrosjaksoja.

1.2 Yhteiskunnallisia murroksia kuluttamisessa ja velanotossa

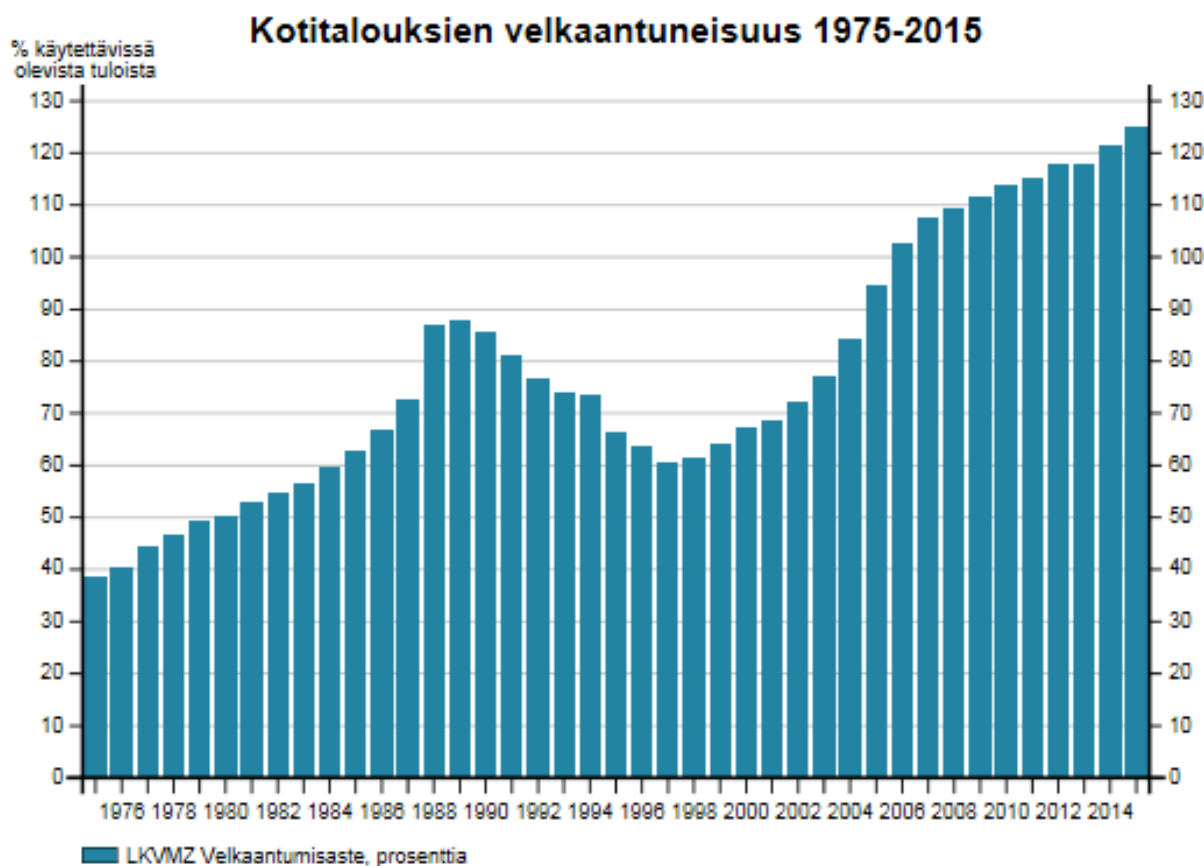
Suomalaisten tavassa kuluttaa on havaittavissa selviä murrosvaiheita, joissa yhteiskunnassa tai lain- säädännössä on tapahtunut kuluttamiseen vaikuttaneita suuria muutoksia. 1900-luvun loppupuolen merkittävimmit murrosvaiheiksi voidaan nähdä ”suuri muutto”, rahoitusmarkkinoiden vapautu- minen sekä talouslama ja uuden maksukyvyttömyysoikeuden läpimurto (Muttilainen 2002, 3).

Suuren muuton aika voidaan sosiologisesti tarkasteltuna nähdä toisen maailmansodan jälkeisenä tärkeimpänä kotitalouksien velkaantumismahdollisuuksia, -tarpeita ja -haluja lisänneenä ajanjakso- na. Luottoyhteiskunnan perusta muodostui vahvaksi suomalaisten kotitalouksien luottokannan kas- vettua yli 2,5-kertaiseksi vuosina 1968–1973. (Mts., 76.) Savelan (2008, 321) mukaan 1970-luvun lopulla todellinen yksilöllinen kulutus kasvoi enemmän kuin kansantulo. 1970-luvulla suuret ikä- luokat tulivat parhaaseen työ-, asunnonhankinta-, kulutus- ja velkaantumisikänsä (Muttilainen 2002, 76). Suomalainen tapa elää, asua ja tehdä työtä muuttui kaupunkilaisemmaksi ja elämän rakentami- nen kaupunkiolosuhteisiin vaati erilaisia investointeja maaseudun suvun ja perhepiirin lähellä asu- miseen nähden. Omistusasuminen yleistyi 1980-luvun loppuun mennessä väestön enemmistön asumismuodoksi (mts., 79).

Palkkatyön yleistyminen ja maatalouteen pohjautuneen elämäntavan merkityksen supistuminen muuttivat suomalaisten suhdetta rahaan, säästäväisyyteen ja kuluttamiseen. Vakiintuneet normaali-

työsuhteet ja säännöllinen palkkatyö mahdollistivat luottojen käytön ja luottoyhteiskunnan laajenemisen. Säännöllinen palkka muodosti vakuuden, jonka varaan velan ottaminen ja takaisinmaksu voitiin rakentaa. Luottorahoituksen avulla pieni- ja keskituloisille tulivat mahdollisiksi hankinnat, joiden etukäteissästäminen ei ollut mahdollista. (Muttilainen 2002, 49–50.) Kuviossa 1 nähdään tämän kehityksen tulos ajanjaksolla 1975-2015. Kotitalouksien velkaantuneisuusasteella tarkoitetaan luottojen suhdetta kotitalouden käytettävissä olevaan tuloon (Findikaattori 2016). Kotitalouksien velkaantuneisuus on kasvanut voimakkaasti. Pelkästä velkaantuneisuudesta ei voida tehdä suuria johtopäätöksiä, koska samalla myös suomalaisten nettovarallisuus on kasvanut huomattavasti.

KUVIO 1. Kotitalouksien velkaantuneisuus



lähde Findikaattori 2016 ja Suomen virallinen tilasto 2016

Sanat kulutusjuhla ja kasinotalous olivat synonyymeja 1980-luvun nousukaudelle, jolloin rahaa oli tarjolla ja lainat tekivät kauppansa. Rahoitusmarkkinoiden vapauttaminen johti vuosikymmenen loppupuolella lainarahan korkosäännöstelystä luopumiseen ja ulkomaisten valuuttaluottojen sallimiseen (Parpola & Kiljala 2005, 95). Muttilainen (2002, 92) jakaa rahoitusmarkkinoiden vapautumisen 1990-luvulla kahteen päävaiheeseen: vuosien 1983–1986 välillä luottosäännöstelyn keskikor-

kosäännöstely poistettiin asteittain käytöstä ja vuodesta 1986 markkinakorkojen käyttömahdollisuuksia ryhdyttiin laajentamaan. Uudet viitekorot ja kahden koron järjestelmä johtivat koron muuttumiseen yhä enemmän poliittiseksi pelinappulaksi: korko politisoitui. Luotonannon vapautuminen muutti luotot kotitalouksille helpommin saataviksi ja luoton hinnan määräytyminen muuttui. Luottomäärät nousivat eli riskit kasvoivat velan säännöstelyn päätyttyä. Pankit tulivat yhä enemmän mukaan kulutuksen rahoittamiseen oman kulutusluototuksensa sekä rahoitus- ja luottokorttiyhtiöiden toiminnan laajennuttua. Markkinaehtoisen vapautumiskehityksen myötä tapahtunut rahoitusmarkkinoiden vapautuminen johti osaltaan luottoyhteiskuntaan, joka poikkeaa monin tavoin luottosäännöstelyn aikaisesta säästöyhteiskunnasta. Kulutusluottojen merkitys on kasvanut huomattavasti 1940-luvun jälkeen. Kulutusluottojen käyttö on laajentunut eri elämänalueille ja jopa yli elinkaaren. Luottojen käytön laajenemisessa omistusasuminen, markkinakulutus, opiskelu, yksityinen elinkeinotoiminta ja takaussuhteet ovat toimineet tukijalkoina. (Mts., 92–98.)

Anttosen ja Sipilän (2009, 89) mukaan hyvinvointivaltion kasvu perustui 1980-luvun lopulla kuplatalouteen: katteettomaan ulkomaiseen lainanottoon. Kuplan puhjettua 1990-luvun lama heijasti makrotaloudelliset ongelmat yksittäisten ihmisten arkeen. Työttömyys nelinkertaistui ja toimeentulotuen saajamäärä kaksinkertaistui. Talouden elyessä työttömyys ei ottanut kasvaakseen. (Kangas 2003, 13.) Savela (2008, 321) muistuttaa, että lama-aikoina tulojen väheneminen ei heti näy kulutuksen vähentymisenä ja 1990-luvun alussa todellinen yksilöllinen kulutus vähenikin vähemmän kuin kansantulo. Työttömyyden aiheuttamaa talousvajetta ei 1990-luvulla lähdetty paikkaamaan kulutusluotoilla, vaan ongelmaksi muodostui taloudellinen ahdinko eli elintason lasku. Asuntolainat oli maksettava, eikä kotitalouksilla ollut maksuvaraa. Vuosina 1991–1994 kulutus oli Suomessa suurempaa kuin käytettävissä oleva tulo eli kansantalous kulutti velaksi. (Mts., 319.)

Yhteiskunnallisena murroksena voidaan nähdä myös vuonna 1993 voimaan tullut laki yksityishenkilön velkajärjestelystä. Tämä uusi maksukyvyttömyysoikeus helpotti monen pitkäaikaisvelallisen elämää. Velkajärjestelylain 1:1 mukaan maksukyvyttömän yksityishenkilön on tuomioistuimen päätöksellä mahdollista saada taloudellisen tilanteensa korjaamiseksi velkojaan koskeva järjestely, jota velallinen hoitaa maksukykyään vastaavalla maksuohjelmalla. Järjestelyssä velallisen on käytettävä velkojensa suoritukseksi kaikki ne tulot, joita hän ei tarvitse välttämättömiin elinkustannuksiinsa ja elatusvelvollisuudesta aiheutuviin menoihin. Tätä kutsutaan maksuvaraksi. (Velkajärjestelylaki 1:5.) Velkajärjestelyyn pääseminen on mahdollista vain, jos maksuvaraa löytyy riittävästi.

1.3 Luottotiedot ja luottotietorekisteri

Tässä alaluvussa esittelen lyhyesti tutkimukseeni keskeisesti liittyviä luottotietotermejä kuten luottotieto, henkilöluottotieto, luottotietolaki ja luottotietorekisteri. Luottotietolain 3 § määrittelee luottotiedon muun muassa tiedoiksi luonnollisen henkilön tai yrityksen maksukyvyystä tai maksuhalukkuudesta. Henkilöluottotiedoiksi määritellään luonnollisia henkilöitä koskevat luottotiedot ja niiden yhteydessä käsiteltäviä henkilön yksilöinti- ja toimintakelpoisuustiedot.

Luottotietolain 2 § tarkoituksena

on varmistaa luotettavien luottotietojen saatavuus, turvata luottotietojen käsittelyssä yksityisyyden suoja sekä luonnollisten henkilöiden että yritysten oikeus tulla arvioituksi oikeiden ja asianmukaisten tietojen perusteella sekä edistää hyvää luottotietotapaa.

Luottotietoihin tarvittavat tiedot yhdistetään kaupparekisteristä, yrityksistä, mediasta, oikeusistunnista, verovirastoista, perimistoimistoista, rahoitus- ja luottokorttiyhtiöiltä sekä valtionhallinnon rekistereistä. Luottotieto on siis useasta lähteestä koottu taloudellisen päätöksenteon apuväline. Tietojen tarpeessa on tapahtunut merkittävää lisäystä. (Parpola & Kiljala 2005, 142.) Luottotietorekisterin tarkoituksena on antaa tietoa henkilön taloudellisesta tilanteesta ja kyvystä selvitä sitoumuksistaan. Yksityishenkilöiden luottotietoja rekisteröivät Suomen Asiakastieto Oy (entinen Luottokontrolli Oy) sekä Bisnode Finland Oy (Soliditet-henkilöluottorekisteri). (Kuluttajaliitto 2016.)

Luottotietorekisteri on siis eräänlainen maksuvelvoitteensa hoitaneiden tai hoitamatta jättäneiden kuluttajarekisteri. Luottotietorekisteristä on saatavana ajantasaiset tiedot kuluttajien kyvystä hoitaa maksuvelvoitteensa. Suomessa luottotietorekisteriin merkitään vain negatiivisia luottotietoja eli maksujen laiminlyöntejä (Rantala & Tarkkala 2009, 31), jolloin luottotietorekisterissä eivät näy tiedot kuluttajan hoidettujen tai asiallisesti hoidossa olevien velkojen määrästä tai laadusta. ”Puhtaat luottotiedot” (ei merkintöjä negatiivisessa luottotietorekisterissä) toimivat monissa sopimustilanteissa kuluttajan näyttönä kyvystään huolehtia raha-asioistaan ja taloudellisista sitoumuksistaan. Jos kuluttaja huolehtii sitoumuksistaan, hänelle voidaan mahdollisesti antaa lisähoidettavaa, esimerkiksi velkaa tai osamaksusopimuksia.

Monissa EU-maissa rekisteröidään myös positiivisia luottotietoja, jolloin rekisterissä on nähtävissä myös kuluttajan hoitamat maksuvelvoitteet (Asiakastieto 2016A). Aika ajoin julkisuudessa esiintyy toiveita positiivisen luottotietorekisterin perustamisesta myös Suomeen. Toteutus vaatisi rahoitusta ja lainmuutosta rekisteröinnin sallimiseksi. Lainmuutos oli lähellä toteutua vuonna 2006, kun Halli-

tuksen esityksessä (241/2006) ehdotettiin säädettäväksi uusi luottotietolaki, jossa määriteltäisiin luottotietorekisterin tietosisältö ja tietojen säilyttämisaajat. Maksuhäiriöiden säilyttämisaajat porrastettaisiin sen mukaan, onko merkinnän aiheuttanut saatava suoritettu ja tuleeko rekisteröidylle uusia maksuhäiriöitä. Rekisteriin voitaisiin tallettaa myös tiedot maksuhäiriön taustatekijöistä, kuten sen liittymisestä takausvastuuseen. Hallitus perusteli ehdotustaan esimerkiksi sillä, että luottotietojen merkitys on kasvanut ja niitä käytetään myös viranomaisten päätöksenteossa sekä työelämässä luotettavuuden arviointiin. Näistä syistä luottotietotoiminnan luotettavuudelle on lainsäädännössä asetettava korkeat laatuvaatimukset sekä velvollisuus hyvän luottotietotavan noudattamiseen. (Mts.) Hallituksen esitystä ei hyväksytty ja voimassa oleva luottotietolain 13 § sallii edelleen vain maksuhäiriötietojen eli negatiivisten luottotietojen tallettamisen rekisteriin.

Omat luottotietonsa voi lakisääteiseen tarkastusoikeuteen vedoten tarkistaa maksutta kerran vuodessa joko toimittamalla vapaamuotoisen kirjallisen pyynnön tai käymällä Asiakastiedon kuluttajaneuvonnassa Helsingissä (Asiakastieto 2016B). Luottotietolain 4:19 perusteella toisen henkilön henkilöluottotietoja saa kysyä seuraavin perustein: luoton myöntäminen, luotonvalvonta, perinnän suunnittelu, vastuuhenkilöasema, huoneenvuokrasopimus, työnhakijan tai työntekijän arviointi, viranomaisen lakiin perustuva tiedonsaantioikeus tai viranomaistuen myöntäminen, takaus tai pantin anto, sopimusehtojen määrittely, tarvittaessa todistus velvoitteiden hoitokyvystä ja rahanpesun ehkäiseminen. Toisen henkilön luottotietoja saa kysyä myös henkilön nimenomaisella omalla suostumuksella. Luottotietojen kysymiseen vaaditaan pankkitunnistautuminen yksityisyyden suojan vuoksi. Paikan päällä käydessä vaaditaan kuvallinen henkilöllisyystodistus. Näin on jälkikäteen mahdollista selvittää, kuka tietoja on kysynyt ja varmistua tietojen lainmukaisesta käytöstä. (Asiakastieto 2016B.)

Maksuhäiriöisten henkilöiden lisäksi Asiakastiedon rekisteriin on merkitty henkilöitä, joille on määrätty edunvalvoja tai jotka ovat ottaneet Oma luottokielto -turvamerkinnän luottotietojensa suojaksi. Edunvalvoja määrätään maistraatin kautta hakemuksesta henkilölle, joka ei kykene hoitamaan omia taloudellisia asioitaan. Edunvalvojan tehtävänä on huolehtia päämiehensä omaisuudesta ja taloudellisista asioista niin, että omaisuus ja sen tuotto käytetään päämiehen hyödyksi ja että päämies saa riittävästi rahaa henkilökohtaisiin tarpeisiin ja menoihin. Edunvalvojan on pyrittävä hyvään yhteistyöhön päämiehensä kanssa. (Maistraatti 2016.)

Oma Luottokielto -merkinnällä tarkoitetaan luottotietoihin henkilön omasta pyynnöstä tehtävää uuden luoton ottamiskieltoa, joka vaikeuttaa merkittävästi myös identiteettivarkauden ja rikollisen luotonhaun riskiä. Merkinnän ottajan omaa luotonhakua merkintä ei estä: luotonmyöntäjä näkee merkinnän ja nähtyään kirjallisen Oma Luottokielto -todistuksen, luotto voidaan siltä osin myöntää.

Merkintä on voimassa kerrallaan kaksi vuotta ja se voi rajoittaa tehokkaasti myös itse aiheutettua velkaantumista. (Asiakastieto 2016C.)

1.4 Maksuhäiriömerkintä sopimusrikkeenä

Maksuhäiriömerkinnällä tarkoitetaan luottotietolain 4:13 perusteella henkilöluottotietoina tallennettuja konkurssia koskevia tietoja, velkajärjestelytietoja, viranomaisen toteamia maksuhäiriötietoja, ulosottotietoja, velkojan ilmoittamia maksuhäiriötietoja, velallisen tunnustamia maksuhäiriötietoja, kuulutustietoja, suorituksen maksamistietoja ja luottokelpoisuuden arviointitietoja. Luottotietolaki määrittelee myös tarkkaan, kenellä on oikeus ylläpitää luottotietorekisteriä, tästä tarkemmin aluvussa 1.3. Luottotietolaki uudistui vuonna 2010 siten, että Suomen Asiakastieto Oy ryhtyi pitämään aikaisemman maksuhäiriötietorekisterinsä lisäksi velallisten ulosottorekisterin tietoja. Näin ollen maksuhäiriö- ja ulosottorekisterit yhdistettiin. (Liukkonen 2010, 174.)

Luottotietojen menettäminen tarkoittaa tiettyjen oikeuksien ja taloudellisen luottamuksen menettämistä. Tämä menetys tapahtuu laiminlyönnällä omien taloudellisten asioidensa hoitamisen. Asianosaisella on yleensä useita kuukausia aikaa hoitaa asiansa kuntoon ennen luottotietojensa eli luottokelpoisuutensa menettämistä ja maksuhäiriömerkinnän muodostumista omiin luottotietoihinsa luottotietorekisteriin. Asiakastieto Oy kertoo internetsivuillaan (2016D), että luottotietomerkinnän rekisteröimiseksi maksun laiminlyönti on todettava tuomioistuimen päätöksellä tai velkomustuomiona ulosottoviranomaisen toimituksella. Maksu on tällöin ollut maksamatta keskimäärin 6–8 kuukautta ja henkilö on saanut useita perintäkirjeitä. Rantala ja Tarkkala (2009, 31) muistuttavat, että maksujärjestelystä on tänä aikana ollut mahdollista neuvotella niin velkojan kuin mahdollisen perintätoimiston kanssa.

Takaisinmaksun vaikeudet voivat johtua monista syistä. Asiantuntijoiden, tässä tapauksessa velkaneuvojen, haastattelututkimuksessa Rantala ja Tarkkala (2009, 19) havaitsivat, että aiemmin hyvin hoidetut velat voivat muodostua ongelmaksi, jos elinolot muuttuvat yllättäen esimerkiksi työttömyyden, lomautusten, sairastumisen ja avo- tai avioeron takia. Moni köyhä joutuu ottamaan velkaa nimenomaan elämisen kuluihin ja tällöin velkaongelmien taustalta voi löytyä elämänhallintaongelmia ja riippuvuuksien lisääntymistä (mt. 2010, 30).

Myös omistusasunnon realisoimisen tarve ja asunnonvaihtoaiheet voivat muuttua ongelmaksi, jos asuntomarkkinoilla tapahtuu epäedullista kehitystä, eikä asunnosta saadulla hinnalla voida kattaa velkoja. Liian rohkeat asuntokaupat ja kahden asunnon loukkuun jääminen voivat aiheuttaa velka-

ja takaisinmaksuvaikeuksia. Rantala ja Tarkkala (2009, 103) painottavat, että takaisinmaksun ongelmissa kyse ei voi olla pelkästään huolimattomuudesta, yleisistä elämänhallintaongelmista tai kevytmielisestä kuluttamisesta, koska moni velallinen haluaa heidän tutkimuksensa mukaan pärjätä omin keinoin viimeiseen asti. Maksuvaikeuksiin joutunut yrittää mahdollisesti hoitaa tilannetta ottamalla ylimenokauden ajaksi markkinoilta saatavia lainoja aikaisempien laskujen ja velkojen maksamiseksi (mt. 2010, 30). Tässä tutkimuksessa tarkastellaan ainoastaan yksityisihmisten maksu- ja luottotieto-ongelmia, vaikka Muttilainen (2002, 144–153) lukee velkaongelmiksi niin asunovelka-ongelmat, kulutusvelkaongelmat luottokorttilaskuista muiden pienvelkojen maksuvaikeuksiin (mm. opintolainat) kuin myös yritys- ja takausvelkaongelmat.

Yksityishenkilön maksuhäiriömerkintä voidaan tallentaa luottotietorekisteriin, kun velkojan ilmoittaman kulutusluoton maksu on myöhässä yli 60 päivää. Maksuhäiriön mahdollisuus on oltava mainittuna luottosopimuksessa ja velalliselle on lähetetty maksukehoitus, jossa maksuhäiriön uhka on mainittu. Maksuhäiriö voidaan myös tallettaa tuomioistuimen velkomistuumiona, jossa henkilö on määrätty maksamaan velka. Maksuhäiriö tallentuu myös siinä tapauksessa, että ulosotto on todennut henkilön varattomaksi tai ulosotolle on ollut jokin muu peruste tai ulosmittaus on jatkunut kahden vuoden aikana vähintään 18 kuukauden ajan. Maksuhäiriön aiheuttaa myös velkajärjestelyn myöntäminen yksityishenkilölle tai vapaaehtoinen velkajärjestely. (Kilpailu- ja kuluttajavirasto 2016.)

Luottotietomerkintä ei ilmesty henkilön luottotietoihin hänen tietämättään. Ensimmäisestä luottotietomerkinnästä ilmoitetaan asianomaiselle henkilölle ns. ensirekisteröinti-ilmoituksella. Ilmoitus sisältää myös tiedon merkinnän säilymisen pituudesta luottotietorekisterissä. (Asiakastieto 2016D.) Luottotietoyhtiöltä pyydettävä luottotietorekisteriote sisältää tiedot maksuhäiriömerkintöjen kappalemääristä, tyypeistä, mahdollisista euromääristä ja velkojista sekä merkinnän poistumisajankohta. Oteessa on myös maininta henkilön oikeustoimikelpoisuudesta. (Asiakastieto 2016E.)

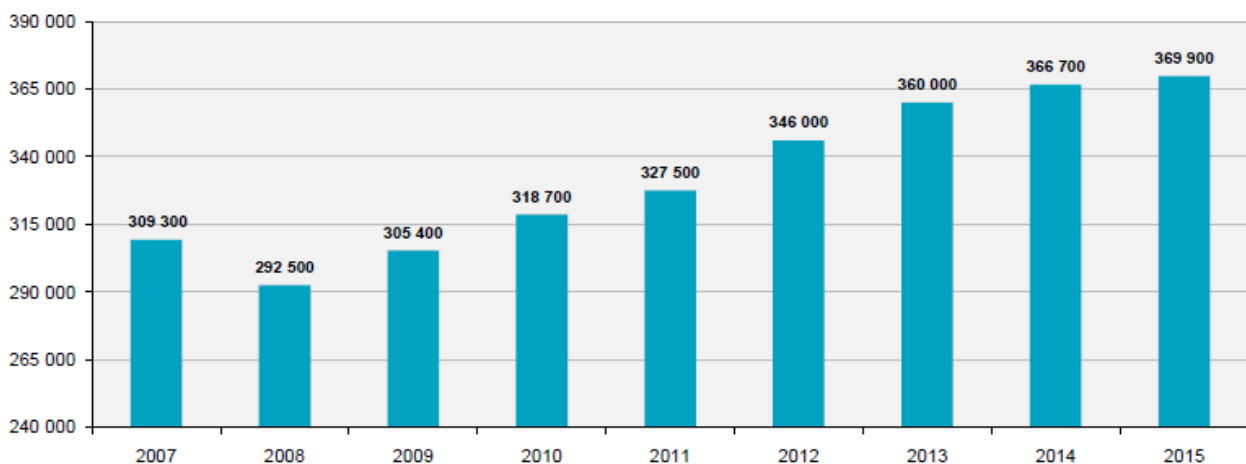
Maksuhäiriömerkintöjä talletetaan rekisterissä pääsääntöisesti 2-3 vuotta, mutta uusi merkintä pidentää aikaa. Saatavan maksaminen rekisteröintiaikana lyhentää aikaa kahteen vuoteen. (Kilpailu- ja kuluttajavirasto 2016.) Velkaa koskevat maksuhäiriömerkinnät poistuvat silloin, kun sellainen velka, jonka vanhentumisaika on 15 tai 20 vuotta, on vanhentunut lopullisesti. Velallisen on itse pyydettävä merkinnän poistamista. Maksuhäiriömerkinnän poistuminen ei koske suoraan ulosotto-kelpoisia maksuja, jotka vanhenevat yleensä lopullisesti viidessä vuodessa. (Kuluttajaliitto 2016.)

Luottotietonsa menettänyt voi pyytää luottotietoihinsa merkintää velan maksamisesta tai maksuhäiriömerkinnän syistä (mts.). Maksuhäiriömerkinnän saaminen esimerkiksi vuokravelkojen vuoksi hankaloittaa uuden asunnon vuokraamista. Toisen henkilön velan takausvastuuseen joutuminen ja

maksuhäiriön saaminen tästä syystä ei välttämättä estä asunnon vuokraamista vuokranantajasta riippuen. Maksuhäiriömerkintä luottotiedoissa ei ole ehdoton este kunnan asunnon saamiselle muutoin kuin vuokratien kohdalla. Myös yksityinen vuokranantaja tarkistaa vuokralaiseksi pyrkivän luottotiedot, ja asunnot vuokrataan etupäässä niille, joilla ei ole maksuhäiriömerkintöjä. (Liukkonen 2010, 170.) Luottotietojen menettämisen syyllä voi siis olla iso merkitys arkipäivän asioissa. Näistä vaikutuksista lisää alaluvussa 2.3.

Maksuhäiriömerkintöjen määrä on kasvanut varsin tasaisesti vuodesta 2008 alkaen. Tilastoja luettaessa ja tulkittaessa on hyvä huomata, että vuodesta 2011 eteenpäin jokainen ulosottoesteen sisältämä velka on aiheuttanut henkilölle uuden maksuhäiriömerkinnän. Seuraavassa kuviossa (kuvio 2) esitellään maksuhäiriömerkintöjen kokonaismäärä yhdeksän vuoden ajanjaksolla.

KUVIO 2. Maksuhäiriömerkintöjen määrän kehitys 2007-2015



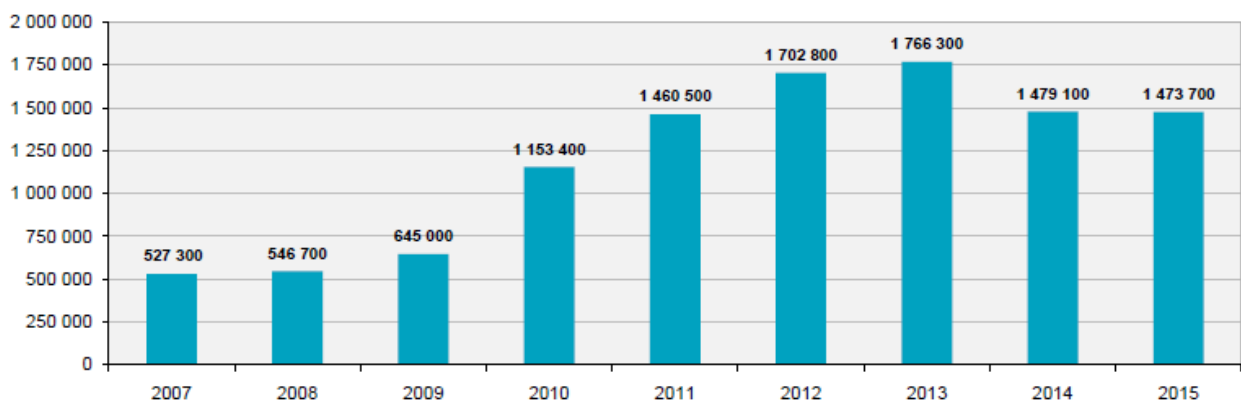
lähde Suomen Asiakastieto Oy 2016

Vuoden 2015 lokakuussa ylitettiin historiallinen 370 000 maksuhäiriöisen henkilön raja. Koko vuoden osalta kokonaissaldo jäi kuitenkin 369 900 maksuhäiriömerkintään (kuvio 2). Uusia merkintöjä sai 249 000 suomalaista eli noin 7000 enemmän kuin edellisvuonna. Vuoden 2015 aikana Asiakastiedon rekisteriin tuli 39 000 kokonaan uutta henkilöä, joilla ei ennestään ollut maksuhäiriömerkintöjä. (Asiakastieto 2016F.) On tärkeää huomata erottaa maksuhäiriömerkintöjen määrä ja maksuhäiriöisten henkilöiden määrä.

Vuoden 2015 tammi-syyskuun aikana maksuhäiriömerkintöjä rekisteröitiin 229 000 henkilölle yhteensä 1,1 miljoonaa kappaletta, mikä tarkoittaa sitä, että samoilla henkilöillä voi olla useita maksu-

häiriömerkintöjä. Keskimäärin yhdellä maksuhäiriöisellä henkilöllä on 17 maksuhäiriömerkintää. Merkintöjen syynä oli keskimäärin 2100 euron maksamaton saatava. (Asiakastieto 2015.) Koko vuonna 2015 yksityishenkilöille rekisteröitiin lähes 1,5 miljoonaa uutta maksuhäiriömerkintää (kuvio 3).

KUVIO 3. Uudet maksuhäiriömerkinnät henkilöille 2007-2015



lähde Suomen Asiakastieto Oy 2016

Uusia maksuhäiriömerkintöjä muodostui vuonna 2015 hivenen vähemmän kuin aikaisemmin, mutta maksuhäiriömerkintöjen kokonaismäärä pysyi ennätyskorkealla. Kyseenalaisia Suomen ennätyksiä maksuhäiriöiden osalta hallitsevat Suomen Asiakastieto Oy:n liiketoimintajohtaja Jouni Muhosen mukaan kaksi henkilöä: toisella henkilöllä on voimassa olevia maksuhäiriöitä 1044 kappaletta ja toisen henkilön maksuhäiriömerkintään johtanut velka on euromääräisesti yli 61 miljoonan arvoisen. (Taloussanomat 11.1.2016.)

2 UNIVERSAALI HYVINVOINTIPOLITIikka

2.1 Universalismi teoreettisena käsitteenä

Gösta Esping-Andersenin (1999, 85) hyvin tunnetussa teoriassa Suomi sijoittuu hyvinvoinnin tuottamisessa sosiaalidemokraattiseen yhteiskuntaregiimiin, jossa hyvinvoinnin tuottaminen perustuu valtion keskusasemaan. Sosiaalidemokraattista mallia voidaan kutsua myös pohjoismaiseksi malliksi, johon kuuluu julkisen sektorin laaja vastuu hoivapalvelujen tuottamisessa (Anttonen & Sipilä 2009, 177). Perheen ja markkinoiden asema hyvinvoinnin tuottamisessa on puolestaan heikompi (Esping-Andersen 1999, 85). Skandinaavista sosiaalidemokratian tasa-arvoa ja oikeudenmukaisuutta tarvittiin turvaamaan elintaso jokaiselle kansalaiselle. Lisäksi rationaalinen hallinnointikulttuuri valoi pohjaa universalismille. (Anttonen & Sipilä 2009, 151, 184).

Universalismin käsitteellä voidaan viitata niin poliittiseen ideaaliin, sosiaalipoliittisten etujen kohdentumisen tapaan kuin hyvinvointimallien eroihin (Anttonen & Sipilä 2010, 104). Kollbein Stefánssonin (2012, 65) mukaan universalismia voidaan tarkastella myös sosiaalisena holismina ja universaalina inklusiona tai kansalaisuutena. Sosiaalipoliittisena strategiana universalismi perustuu tietynlaiseen käsitykseen kansalaisuudesta ja kansalaisten oikeuksista. Hyvinvointipalvelut nähdään kaikille tarkoitettuina, ei vain tietyille ryhmille. Universalismi viittaa sanoihin ”kaikki”, ”kansa”, ”yhtenevyys”, ”samanlaisuus” ja ”kattavuus”. Perustoimeentulon turva ja samat peruspalvelut kattavat kaikki kansalaiset maan joka puolella. Universaaleinkin sosiaalipolitiikka on kansallista, yhden valtion sisällä harjoitettavaa sosiaalipolitiikkaa. Universalismi tarkoittaa moninaisuuden sijasta ykseyttä, moniarvoisuuden sijasta yksiarvoisuutta ja suhteellisuuden sijasta uskoa yhteen oikeaan ratkaisuun. (Anttonen & Sipilä 2009, 149-150, 161, 190.) Stefánsson (2012, 65) puolustaa, että universalismin monimuotoinen luonne on vain hyväksyttävä. Häikiö ja Hvinden (2012, 85) muistuttavat termien yhdenvertaisuus (equality), samanlaisuus (sameness) ja homogeenisuus assosioituvan helposti vain etniseen monimuotoisuuteen.

Käsitteellisesti universalismi voidaan kuvata tilanteena, jossa samanlaisia on epäonnistuneesti jaettu eri kategorioihin. Historiallisesti universalismi on ymmärrettävä ennen kaikkea luokkayhteiskuntaa vastustavana ajatteluna. Myöhemmin universalismiin on lisätty myös poliittinen pyrkimys supistaa kaupungin ja maaseudun elinehtoihin liittyviä ja epäoikeudenmukaisiksi koettuja eroja. Universaali sosiaalipolitiikka kohtelee erilaisia samalla tavalla: tasasuuret tulonsiirrot ja yhtäläiset palvelut eivät välttämättä ota huomioon ihmisten tarpeissa, toiveissa ja elämäntilanteessa olevia eroja. (Anttonen & Sipilä 2009, 184, 186.)

Universalismia voidaan yrittää avata vastakohtaisuuden ja jaottelun avulla. Universalismin vastakohta on partikularismi, jossa samanlaisen kohtelun sijasta eri ihmisiä kohdellaan eri tavoin (mts., 161). Universalismia jaoteltaessa havaitaan, että marginaalisen sosiaalipolitiikan mallissa etuudet ja palvelut on tarkoitettu pienituloisille, kun taas residuaalinen sosiaalipolitiikka kohdistuu väestöryhmiin, jotka eivät selviydy ilman yhteiskunnan toimenpiteitä ja sosiaalipolitiikan tehtäväksi jää heidän toimeentulostaan ja selviytymisestään huolehtiminen. Residuaalisen sijasta käytetään usein sanaa marginaalinen, jolloin sosiaalipolitiikka kohdistuu marginaaliryhmiin. (Mts., 159.) Termien ero tuntuu häilyvältä.

Universalismi liittyy sosiaaliseen kansalaisuuteen ja sosiaalisiin oikeuksiin. Poliittisten voimasuhteiden muuttuessa oikeuksia voidaan lisätä ja vähentää universalismin samalla vahvistuessa tai heikentyessä. Kansalaisuus ja oikeudet taas viittaavat yhteisöön, monessa tapauksessa valtioon. Universalismi on mahdollista vain, jos yhteisön arvojärjestelmä on kohtalaisen yhtenäinen, palvelutarpeet on määritelty yhdenmukaisiksi, asiantuntijoihin suostutaan luottamaan, eikä ihmisiä pidetä autonomisina ja egoistisina yksilöinä vaan yhteisöjen jäseninä. (Anttonen & Sipilä 2009, 154, 185.)

Hyvinvointipalvelut voidaan järjestää joko universalismin tai selektiivisyyden periaatteita noudattaen (Titmuss 1973; ref. Mäntysaari 2013, 330–331). Palvelutuotannon periaatteena ovat joko universaalit oikeudet tai selektiivisyys ja kohdennetut palvelut. Selektiivisessä mallissa ihmisten on osoitettava olevansa esimerkiksi köyhiä avun tarvitsijoita. Selektiivinen malli liittyy köyhiin ja köyhyyden ongelmaan yhteiskunnassa ja saattaa olla leimaava. Universalismissa sen sijaan haetaan ratkaisua epätasa-arvon, yhteiskunnallisen epäoikeudenmukaisuuden ja syrjäytymisen ongelmiin. (Mts.)

Anttonen ja Sipilä (2010, 109) kannattavat näkemystä, jossa universalismi edustaa ennen muuta kattavuutta eli kaikkien pääsyä sosiaalipoliittisten etuuksien piiriin ilman alentavaa tarveharkintaa ja leimaamista. Näin ollen universalismi voidaan ymmärtää enemmän kattavuudeksi kuin yhtenevyydeksi (mts., 189). Klassisessa hyvinvointivaltioajattelussa (Titmuss 1958; ref. Vartiainen & Vuorenmaa 2011, 2) jako tapahtuu residuaaliseen ja institutionaaliseen hyvinvointivaltioon. Residuaalissa mallissa valtiointerventiot toteutuvat marginaalisesti vasta sitten, kun perhe ja markkinat eivät pysty hyvinvointia takaamaan. Institutionaalinen malli puolestaan koskee koko väestöä. Institutionaalissa universaalissa mallissa julkisen vallan hyvinvoinnin tuottaminen perustuu erilaisiin institutionaalisiin muotoihin monilla eri hyvinvoinnin osa-alueilla. Residuaalisen ja institutionaalisen hyvinvointivaltiomallien välillä voidaan nähdä ero hyvinvointivaltion sisällön ja rakenteen painotuksesta välinearvon ja kustannusten painotukseen. (Mts.)

Lähes kaikkialla, kuten myös Pohjoismaissa, sosiaalipolitiikka koostuu niin universaaleista, suoritusperusteisista kuin marginaalisistakin järjestelmistä. Heikkoa universalismia on kaikkien kansalaisten kuuluminen yhteiseen järjestelmään (esim. opintotukijärjestelmä). Vahvaksi universalismiksi voidaan kutsua järjestelmää, jossa kansalaiset saavat lisäksi yhtenäiset etuudet (usein subjektiivinen oikeus sen saamiseen). Lapsilisiä tulontasauksena on esimerkki kaikille lapsiperheille maksettavasta universaalista tasaetuudesta. Suoritusperustaisuus koskee lähinnä laajoja toimeentuloturvajärjestelmiä, jotka tarjoavat ansiosidonnaista turvaa. (Anttonen & Sipilä 2009, 159, 163, 165.) Universalismin ideaaliin perustuva kansanvakuutus on sosiaalipolitiikan historian yksi suurimmista saavutuksista. Universalismin mukaisen kansaneläkkeen merkitys on kuitenkin vähentynyt ansioeläkkeiden lisääntyessä. On tärkeää huomata, että universalistisesti ajatellen kyse ei ole eläkeikäisten tasa-arvoisesta kohtelusta, vaan siitä, että kaikista pidetään huolta ainakin minimitasolla (kansaneläke). (Mts., 157–158.)

Universalismin moninaiset määritelmät ovat laajoja ja osin päällekkäisiä ja jopa toisiaan poissulkevia. Universalismi voidaan nähdä eri tasoina ja eri vahvuisena. Tutkimukseni lähtökohtaisiksi universalismin määritelmiksi olen valinnut seuraavat Anneli Anttonen ja Jorma Sipilän (2009, 162) asettamat reunaehdot:

1) jokin sosiaalipoliittinen järjestelmä on tarkoitettu <i>kaikille</i> tietyn valtion kansalaisille
2) <i>kaikilla</i> on kansalaisina yhtäläinen pääsy järjestelmän käyttäjiksi
3) <i>kaikki</i> samassa tilanteessa olevat saavat saman sosiaalipoliittisen etuuden tai palvelun
4) kansalaisilla on lain mukaan <i>oikeus</i> etuuteen tai palveluun

lähde Anttonen & Sipilä 2009

2.2 Sosiaalipolitiikan universaalit käytänteet

Universalismi kuvaa yhteiskunnallista ideologiaa ja universaali puolestaan uudelleenjaossa käytetyn menetelmän luonnetta (Anttonen & Sipilä 2010, 116). Hyvinvointivaltion tehtävänä on kaikkien kansalaisten hyvinvoinnin lisääminen ja kansalaisten sosiaalisten perusoikeuksien vahvistaminen tarjoamalla universaaleja palveluksia ja etuuksia. Universaalien sosiaalipolitiikan toteuttaminen perustuu korkeaan veroasteeseen, mutta veromenetysten vastineena kansalaiset saavat valtiolta erilaisia avustuksia ja ilmaisia tai subventoituja palveluja. Hyvinvointi on universalismin mukaista hyvinvointia, jos se on jokaisen ulottuvilla ja jokaiselle tarjolla. Hyvinvointivaltion tehtävänä on kaik-

kien kansalaisten hyvinvoinnin lisääminen ja kansalaisten sosiaalisten perusoikeuksien vahvistaminen tarjoamalla universaaleja palveluksia ja etuuksia. (Mt. 2009, 153, 274.)

Hyvinvointiyhteiskunnan perustan luovat julkiset palvelut. Tästä juontuu nimitys ”palveluvaltio”, joksi suomalaista järjestelmää on nimitetty. Hyvinvointijärjestelmän ja sen julkisten instituutioiden keskeinen palvelujen tuottajuus täytyy olla oikeutettu ja hyväksytty, jotta universalismi, tasavertaisuus, oikeudenmukaisuus ja julkiset palvelut voivat olla jatkossakin keskeinen osa suomalaista hyvinvointia. (Vartiainen & Vuorenmaa 2011, 7.) Tämä tarkoittaa, että hyvinvointiyhteiskunnan rakenteiden, järjestelmien ja toimintamallien tulee olla legitiimejä eli hyväksyttäviä. Yhteisten ongelmien ratkaisemiseen pyrkivän toiminnan tavoitteiden tulee olla hyväksyttäviä, toteutuksen uskottavaa ja rasitteiden tulee jakautua oikeudenmukaisesti. Universalismissa tätä helpottaa se, että edunsaajatkin ovat maksajia. (Mts., 8.) Tähän liittyy osaltaan myös universalismin mukaisten palveluiden avoin ja demokraattinen valvonta, jonka suhteen julkiset sosiaalipalvelut täyttävät hyvin universalismin vaatimukset (Anttonen & Sipilä 2009, 176).

Perustuslaki 19 § takaa jokaiselle oikeuden sosiaaliturvaan: *Jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.* Kansalaisia tulee kohdella yhdenvertaisesti riippumatta iästä, sukupuolesta tai muista henkilöön liittyvistä eroavaisuuksista (PL 6 §). Nämä lainkohdat korostavat universalismia, erityisesti ensimmäinen. Rikoslain 11:11 mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää syytä asettaa huonompaan asemaan elinkeinotoiminnassa tai julkisia palveluja annettaessa. Näin tapahtuessa kyse voi olla syrjintärikoksesta. Esimerkiksi vuokranantajalla on katsottu olevan oikeus varmistaa vuokralaisen maksukyky. Koska eriarvoiseen asemaan asettamiselle on hyväksyttävä syy, kyseessä ei Liukkosen (2010, 170–171) mukaan ole perustuslaissa tai yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettu syrjintä.

Universaalit etuudet ovat lakisääteisiä, mutta tasaetuuksien universaaliudesta kiistellään. Anttonen ja Sipilä (2010, 117) perustelevat universaalien etuuden voivan olevan myös tulovähenteinen ja silti vähentävän köyhyyttä ja tuottaen tasa-arvoa. Etuus on tällöin kuitenkin laskettava rekisteritietojen pohjalta, eikä ihmistä tule nöyryyttää vaatimalla kuitteja tuloista ja menoista (mts.).

Hyvinvointiin, hyvinvointipalvelujen järjestämiseen ja niiden saavutettavuuteen vaikuttavat talous ja yksilön tai kotitalouden mahdollisuus kuluttamiseen. Savelan (2008, 322) mielestä todellinen yksilöllinen kulutus lienee paras taloudellisen hyvinvoinnin eli elintason mittari. Suomalainen hyvinvointiyhteiskunta ja sosiaalipoliittinen ajattelu eivät kuitenkaan perustu kuluttajan taloudelliseen kykyyn ostaa itselleen tarvittavia hyvinvointipalveluja, esimerkiksi sosiaali- ja terveystaloudellisia palveluja. Terveystaloudellisten palveluiden perittävän hinnan ei tulisi olla terveystaloudellisten palveluiden käytön esteenä. Yksi keskei-

simmistä nykypäivän Suomen terveystaloudellista haasteista ovat sosioekonomiset terveyserot eli terveyden epätasainen jakautuminen eri väestöryhmien välillä. Kustannukset saattavat vaikuttaa tarpeenmukaiseen hoitoon hakeutumiseen ja siten välillisesti myös terveydentilaan. (Tillman & Ai-rio 2013, 214–215.) Anttonen & Sipilä (2009, 171) painottavat, että kansalaisen joutuessa luopu-maan hänelle kuuluvasta palvelusta oman varattomuutensa vuoksi, ei ole enää kyse universalismis- ta.

Universalismin periaate, jota pohjoismaisessa mallissa on kuvattu ihailevasti ja myönteisesti on laskusuhdanteessa. Universalismin arvostuksen lasku on yhteydessä keskiluokkaistumiseen. Laaje- neva keskiluokka voi kokea tasa-arvoistavan hyvinvointipolitiikan ja sen vaatiman korkean vero- tuksen vaurastumisensa esteeksi. (Anttonen & Sipilä 2009, 177–179.) Häikiön ja Hvindenin (2012, 85) mukaan pohjoismainen universalismi ei ole pystynyt riittävästi laajentamaan yhdenvertaisuuden ymmärtämistä sisältämään myös moninaisuutta ja erilaisuutta.

2.3 Velkaongelma yhteiskunnallisessa kontekstissa

Yksilötason vakava velkaongelma seurannaisvaikutuksineen on aina yksilötason hyvinvointiongel- ma. Jos kotitalouksien vakavat velkaongelmat ja niiden seurannaisvaikutukset lisääntyvät, kyseessä on myös yhteiskunnallinen hyvinvointiongelma. (Rantala & Tarkkala 2009, 12.) Hyvinvointi ja siihen liittyvät ongelmat ovat sosiaalipoliittisia kysymyksiä. Sosiaalipoliittiseksi voidaan Pajun (2002, 121) mukaan nähdä ne ongelmat, joissa henkilön tai kotitalouden talous on valmiiksi siinä määrin haavoittuva, että sen suistamiseen riittää sairastuminen tai vastaava ennakoimaton tilanne. Tällöin on kyse ihmisen perustarpeiden (lämpö, ravinto, terveydenhoito) puutteista tai hoidosta ai- heutuneiden maksuvaikeuksien tuottamasta sosiaalipoliittisesta ongelmasta. Sosiaalipolitiikan pe- rustehtäviksi muodostuvat velan aiheuttamien riskien toteutumisessa toimeentulon turvaaminen (Muttalainen 2002, 4). Sellaiset ongelmat, jotka kuluttaja kykenee selvittämään omalla varallisuus- dellaan menojaan säätelemällä kuuluvatkin kuluttajapolitiikan alaan (Paju 2002, 121). Kulutus- sosiologia puolestaan tarkastelee kulutusta sinänsä pitäen painopisteenä ostamista ja pyrkien avaa- maan näkökulman yhteiskuntaan kulutuksen kautta (Ilmonen 2008, 326–329).

Velkaongelmien lisääntyminen on kasvattanut velallisten velkojen johdosta aiheutuvia taloudellisia ja sosiaalisia haittoja. Velkaongelman syynä on useimmiten yllättävä olosuhteiden muutos, ei velal- lisen maksuhaluttomuus. Eri luottomuodot aiheuttavat erilaisia ongelmia, ja muun muassa siksi on- gelmien hallinta yhteiskuntapoliittisesti on vaikeaa. Velkaongelmiin on pyritty vastaamaan kehittä- mällä maksukyvyttömyyssäännöstelyä ja velkaneuvontapalveluita, mutta apu ei ole ylettynyt kai-

kenlaisiin ongelmiin (Muttalainen 2002, 24). Luottoyhteiskunnan monimutkaisessa velkaturvajärjestelmässä voidaan nähdä sosiaaliturvajärjestelmästä tuttuja sosiaalipoliittisia ongelmanasetteluja: kunniallisten ja kunnianttomien velallisten auttamistarve, riskien yksityinen ja julkinen vakuuttaminen sekä ensisijaisten apumuotojen ulkopuolelle jääneiden väliinpuotoajien asema. (Mts., 4, 243.) Kulutusluottojen ja etenkin pikavippien ollessa kalliita elämän rahoitusmuotoja, ne lisäävät yhteiskunnallista eriarvoisuutta kohdentuessaan erityisen haavoittuviin ja huono-osaisiin väestöryhmiin (Rantala & Tarkkala 2010, 30).

Kolmannen sektorin vahva toimijuus velkaongelmien hoitamisessa on myös sosiaalipoliittinen kysymys. Onko kolmannen sektorin rooli kuntien ja valtion hyvinvointi- ja sosiaalipolitiikan toimeenpanon vahvistamista vai paikkaamista? Esimerkiksi Takuu-Säätiö on kuntien sosiaalisen takaus- ja luototustoiminnan ohella merkittävä toimija kansallisen velanhoidon kentällä. Muttalaisen mukaan (2002, 231) Takuu-Säätiön toiminta on sosiaalipoliittista, koska taustayhteisöissä on vahva sosiaalipoliittinen edustus ja kirkko on toiminut tärkeässä asemassa säätiön toiminnassa alusta asti.

Erola (2003, 197) näkee maksuhäiriöisyyden olevan luottoyhteiskunnan luottamusrakenteiden pettämistä talouteen liittyvien odotusten pettäessä. Tästä ulkoisena merkkinä on nähtävissä maksuhäiriömäärien ja yleensä velkaantuneiden määrien nousu taloudellisen laman vanavedessä. Toisaalta maksuhäiriöisyydellä näyttää olevan yhteys myös toimintaa ohjaavien tiedollisten luottamusrakenteiden pettämiseen. Vastaavien luottamusrakenteiden purkautumisen voidaan olettaa liittyvän velkaongelmiin yleensäkin. (Mts.)

Luottotietojen menettäminen ja maksuhäiriömerkintä vaikuttavat elämään ja elämiseen monin tavoin. Haitat voidaan Muttalaisen (2002, 57) mukaan jakaa taloudellisiin ja sosiaalisiin haittoihin. Edellisiin kuuluvat esimerkiksi velallisen taloudenhoito, velkojien tappiot ja välittömästi ja välillisesti julkistaloudessa ja muualla yhteiskunnassa velkaongelmien vuoksi syntyvät kustannukset. Jälkimmäisillä eli sosiaalisilla haitoilla tarkoitetaan velkaongelmien terveydellisiä haittoja, elämäntapakysymyksiä ja syrjäytymistä rahoituspalveluista, työmarkkinoilta tai asuntomarkkinoilta. (Mts.) Näitä sosiaalisia haittoja tarkastelen seuraavassa alaluvussa.

2.4 Maksuhäiriön vaikutukset sosiaalipolitiikan aloilla

Tässä luvussa tarkastelen niin sosiaalisia kuin taloudellisia maksuhäiriömerkinnän vaikutuksia sosiaalipolitiikan jaottelun kontekstissa. Sosiaalipoliittisen jaottelun apuna käytän Anneli Anttosen ja Jorma Sipilän (2009, 59) ajatusta pohjoismaisen hyvinvointivaltion sosiaalisesta kansalaisuudesta, joka oikeuttaa toimeentulon yksilölliseen turvaamiseen ansiosidonnaisilla etuuksilla, terveydenhuoltoon, koulutukseen, kohtuuhintaiseen asumiseen ja hoivaan sekä työmarkkinoiden ulkopuolella olevien kansalaisten oikeuteen saada toimeentulo. Pohjoismaisessa mallissa oikeus etuuksiin ei synny kansalaisen työmarkkinastatuksen perusteella. (Mts.)

Kyseiset oikeudet olen muuttanut politiikkanimikkeiksi: toimeentuloturvapoliitikka, terveystoiminta, koulutuspolitiikka, asuntopoliitikka, hoivapolitiikka ja työpolitiikka. 2010-luvun hyvinvointipolitiikan on huomioitava myös globaalin kehityksen ja Euroopan Unionin säännösten myötä kasvava kansainvälisyys ja kansainvälistyminen ja siksi liitän mukaan kansainvälisen sosiaalipolitiikan. Suomi ja suomalaiset ovat eriarvoistumassa yhä enemmän, ja siksi lisään vielä nimikkeen aluepolitiikka kuvaamaan erilaisten maantieteellisten alueiden olemusta ja palvelutarjonnalle asettamia haasteita. Taulukkoon 2 (LIITE 2) olen koonnut maksuhäiriömerkinnän yksilöllisten seurausten lisäksi sosiaalipoliittisia vaikutuksia edellä mainittujen sosiaalipolitiikan osa-alueiden konteksteissa ja vaikutusten yhdenvertaisessa toteutumisessa.

Maksuhäiriömerkintä aiheuttaa käytännön vaikeuksia monilla edellä mainituilla politiikka-aloilla. Seuraavaksi tarkastelen vaikutusten merkityksiä yksittäisen ihmisen elämässä. Tietyt peruspalvelut kuten peruspankkipalvelut, sähkö ja vesi sekä viestintäpalvelut (puhelinliittymä ja internetyhteys) on lain mukaan tarjottava kaikille kuluttajille maksuhäiriömerkinnästä huolimatta. Kyseisen palvelun laskun maksamattomuus estää kuitenkin palvelun saannin. Palveluntarjoaja voi myös edellyttää vakuuden tai ennakkomaksujen maksamista esimerkiksi yhden vuoden ennakkomaksuina. (Takuu-Säätiö 2016.) Puhelinliittymän osalta kaikilla kuluttajalla on aina mahdollisuus hankkia ennalta maksettava prepaid -liittymä.

Peruspankkipalveluilla tarkoitetaan pankkitiliä ja maksukorttia. Kuluttajaliiton (2016) mukaan kaikki pankit eivät kuitenkaan myönnä maksuhäiriöiselle edes reaaliaikaisesti tiliä veloittavia maksukortteja (esim. Visa Electron). Maksukortin luotto-ominaisuus voidaan lopettaa. Verkkopankkitunnukset eivät kuulu peruspankkipalveluihin ja pankilla on harkintaoikeus verkkopankkitunnusten luovuttamisessa maksuhäiriömerkitylle henkilölle. Sama oikeus on uuden tilin avaamisen suhteen. Pankki saa myös perusteluita valita asiakkaansa, joten pankin vaihtaminen ei tavallisesti onnistu. Pankin ei myöskään tarvitse avata asiakkaalle uutta tiliä. (Takuu-Säätiö 2016.) Pankkilainojen

suhteen tilanne riippuu talouden kokonaistilanteesta. Vakuudetonta lainaa ei saa. (Kuluttajaliitto 2016.)

Monet yritykset tarkistavat mahdollisten asiakkaidensa luottotiedot ennen kuin tekevät heidän kanssaan sopimuksia (mts.). Maksusopimuksissa velkojat voivat kieltäytyä pienentämästä kuukausierää tai myöntämästä lyhennysvapaata. Uuden luoton myöntäminen usein estyy, mutta osamaksusopimus tai pieni luotto voi onnistua. Hyvillä vakuuksilla, esimerkiksi omaisuus tai maksukykyiset takaajat, asiat onnistuvat helpommin. (Takuu-Säätiö 2016.) Maksuhäiriömerkinnällä voi olla vaikutusta myös lainan korkoon. Maksuhäiriömerkintä estää pikavippien saamisen, eikä tavaraa lähetetä nettikaupassa tai postimyynnissä ostajalle laskua vastaan. Postiennakko- tai ennakkomaksukauppa on mahdollinen myös maksuhäiriömerkintäiselle kuluttajalle. (Kuluttajaliitto 2016.)

Maksuhäiriömerkinnän saaminen vaikuttaa myös asuntopolitiikkaan. Voimassa olevaa vuokrasopimusta ei irtisanota, jos vuokrien maksaminen jatkuu sopimuksen mukaan (Takuu-Säätiö 2016). Uuden asunnon vuokraaminen voi vaikeutua huomattavasti maksuhäiriömerkinnän vuoksi. Vuokranantaja saa lain mukaan huoneenvuokrasopimuksen perusteella tarkistaa vuokralaisensa luottotiedot. Kyselijästä ja käyttötarkoituksesta jää luottotietorekisteriin seurattava jälki. (Omatieto 2016A.) Välitystoimisto tai yksityinen vuokranantaja voi myös pyytää asunnonhakijaa toimittamaan itse luottotietorekisteriotteensa (Takuu-Säätiö 2016). Vuokrasopimuksen tekeminen voi olla erityisen vaikeaa merkintöjen koskiessa vuokra-asumiseen liittyviä maksuhäiriöitä (Kuluttajaliitto 2016). Kunnan vuokra-asunnon saaminen voi olla mahdollista maksuhäiriöstä huolimatta, jos vanhat vuokrarästit on maksettu pois (Takuu-Säätiö 2016). Kaikki yksityiset vuokranantajat eivät tarkista vuokralaisensa luottotietoja. Tällöin kyseessä saattaa olla huonokuntoinen vuokra-asunto, jonka vuokraaminen ylipäätään on vaikeaa ja kyseessä saattaakin olla terveys- tai hoivapoliittinen asia.

Vuokrasopimuksessa usein pakolliseksi edellytetty kotivakuutus voi nousta ongelmaksi maksuhäiriön myötä. Vakuutusten saanti ylipäätään voi vaikeutua tai jopa estyä. Ainoa mahdollisuus vakuutusten saamiseen voi olla jopa vuosimaksun suuruisen ennakkomaksun maksaminen. Sama pätee pakolliseen liikennevakuutukseen, joka vakuutusyhtiön on aina myönnettävä, mutta josta se voi vaatia koko ensimmäisen vuoden maksut ennakoksi. Vapaaehtoista ajoneuvovakuutusta vakuutusyhtiön ei ole lain mukaan pakko myöntää maksuhäiriöiselle henkilölle. Muiden vapaaehtoisten vakuutusten kohdalla vakuutusyhtiö saa lain mukaan olla myöntämättä vakuutusta, jos vakuutusyhtiö ei luota vakuutuksen hakijan maksukykyyn hänen maksuhäiriötietojensa perusteella. Vähäiset merkinnät eivät siis välttämättä estä vakuutuksen saantia. Näissä tapauksissa vakuutusyhtiön on perusteltava hylkäävä päätöksensä. (Takuu-Säätiö 2016.)

Maksuhäiriömerkintä vaikuttaa myös valtion takaaman opintolainan saamisen mahdolliseen estymiseen (mts.). Paju (2002, 139–140) näkee koulutuksen investointina, joka on osittain kustannettava lainarahalla. Investoidakseen tulevaisuuteensa eli opiskelemalla opiskelijan on jollain tavalla yleensä hankittava toimeentuloa opintotuen, asumislisän ja mahdollisen opintolainan lisäksi. Joissakin kunnissa on saatavilla opintososiaalista lainaa (Takuu-Säätiö 2016). Maksuhäiriöisen opiskelijan toimeentulon ongelmat ilman opintolainaa eivät välttämättä ratkea työssäkäynnillä, koska opiskelijoiden keskuudessa yleinen osa-aikainen työskentely kaupanalalla voi estyä maksuhäiriömerkinnän vuoksi.

Maksuhäiriöisen työnsaanti ylipäättään voi estyä työnantajan oikeuteen tarkistaa työnhakijan luottotiedot työssä, jossa hakija joutuu käsittelemään rahaa, tekemään merkittäviä taloudellisia päätöksiä tai työskentelemään yksityiskodeissa (Kuluttajaliitto 2016). Työnantajalla on tarkistus-oikeus työtätehtävään jo valitun työntekijän henkilöluottotietoihin vain, jos työ edellyttää erityistä luotettavuutta ja työssä on mahdollisuus laittoman taloudellisen hyödyn tavoitteluun tai työntekijän työtehtävät muuttuvat työsuhteen aikana niin, että ne täyttävät edellä mainitut kriteerit (Omatieto 2016A). Työnantaja ei voi irtisanoa olemassa olevaa työsuhdetta maksuhäiriömerkinnän vuoksi, mutta maksuhäiriö voi estää pääsyn uuteen taloudellista vastuuta sisältävään tehtävään (Takuu-Säätiö 2016).

Maksuhäiriömerkinnällä ja luottovaikeuksilla on todettu olevan myös terveydellisiä haittavaikutuksia. Heikki Ervastin (2003, 145) mukaan taloudelliset ongelmat aiheuttavat itsetunnon laskua, lisäävät merkittävästi häpeän kokemuksia työttömyystilanteesta johtuen ja vähentävät merkittävästi yksilön kokemusta hyvinvointinsa tasosta. Tutkimustulosten mukaan ylivelkaantuneisuudella on todettu olevan selvä yhteys psyykkiseen ja fyysiseen sairastuvuuteen etenkin naisilla. Pitkäaikaisten maksuvaikeuksien on todettu olevan selvästi yhteydessä psykooseihin ja diabetekseen sekä miehillä että naisilla. Tutkimustulokset eivät kuitenkaan osoita kausaalista yhteyttä ylivelkaantumisen ja sairastuvuuden välillä. (Blomgren, Maunula & Hiilamo 2014, 258–260.) Luottotietojen menettäminen ja sitä jo edeltänyt taloudellisten vaikeuksien vaihe on huomioitava myös terveys- ja hoivapolitiisesti. Taloudelliset vaikeudet voivat aiheuttaa myös perhesuhteiden heikkenemistä esimerkiksi työttömyyden aikana (Ervasti 2003, 145). Laajemmin ajateltuna maksuhäiriöisyyden voidaan nähdä vaikuttavan negatiivisesti itsetuntoon ja perhesuhteisiin. Velkaongelma ja maksuhäiriöisyys heijastuvat yksilön lisäksi mahdollisen muun kotitalouden toimeentuloon ja hyvinvointiin vaikuttaen esimerkiksi lasten riittävään toimeentuloon, kouluttautumiseen, harrastamiseen ja jopa sairaudenhoidon. Lasten omat kokemukset taloudellisesta eriarvoisuudesta yhdistyvät Hakovirran ja Rantalaihon (2012, 115–116) mukaan sosiaalisten vertaissuhteiden muodostumiseen ja ylläpitämiseen. Lasten omassa kokemusmaailmassa kiusatuksi joutuminen koskee nimenomaan taloudellisesti hei-

kommassa osassa olevia lapsia. Toisaalta lapset rakentavat (ehkä aikuisia paremmin) omia strategioitaan ja toimintamallejaan selviytyäkseen tilanteista, joissa lasten väliset taloudelliset erot ovat läsnä. (Mts.) Maksuhäiriömerkinnän seuraukset kohdistuvat joka tapauksessa koko kotitalouteen, kaikkiin sen jäseniin ja heidän mahdollisuuksiinsa esimerkiksi siinä, että huoltajan luottotiedottomuus tarkoittaa menetettyä taloudellista pelivaraa (esimerkiksi luottokortti) oman itsensä tai läheisen joutuessa hätätilanteeseen.

Luottotietojen menettäminen ja maksuhäiriömerkinnän saaminen voi osaltaan myös auttaa kohti parempaa tulevaisuutta. Velaksi eläminen, rahapelaaminen ja velkojen maksu velalla loppuu yleensä maksuhäiriömerkintään. Huonoista vaihtoehtoista paremman valitsemalla voidaan sanoa, että luottotietojen menettämisestä voi olla vähemmän haittaa kuin esimerkiksi hädöstä tai puhelinliittymän sulkemisesta. (Takuu-Säätiö 2016.) Tässä alaluvussa olen lyhyesti esitellyt maksuhäiriön vaikutuksia yksilön ja perheen elämään. Olen pyrkinyt jakamaan vaikutukset eri sosiaalipolitiikan aloiksi. Maksuhäiriömerkinnän ja luottotietojen menettämisen seuraukset ja vaikutukset koskettavat myös kyseessä olevan henkilön perhettä ja lähipiiriä. Jo sen vuoksi maksuhäiriömerkinnän seuraukset ovat hyvinvointipolitiikan kannalta tärkeitä tunnistaa ja tunnustaa.

3 TUTKIMUSPROSESSI

3.1 Tutkimusongelma

Tämä pro gradu -tutkielma kuuluu sosiaalitieteiden alaan ja sosiaalipolitiikan oppiaineeseen. Maksuhäiriöisten ja velkaneuvojien kokemuksia on tutkittu aiemmin esimerkiksi haastattelemalla (esim. Valkama 2004). Tutkimusongelman luonne siirsi tämän tutkimuksen fokusta pois maksuhäiriöisten omasta kokemusasiantuntijuudesta ja velkaneuvojien jokapäiväisestä ammattiasiantuntijuudesta. Tämän tutkimuksen tavoitteeksi valikoitui sen tutkiminen, millaisina sosiaalipolitiikan päättäjätasolla nähdään maksuhäiriöisten henkilöiden universalismin mukainen kohtelu ja elämisen mahdollisuudet. Aihepiirin kannalta keskeisimmät käsitteet lyhyine määritelmineen olen koonnut lukijaa varten käsitelueluettelon (LIITE 1).

Tutkimuksen täsmennettyinä tutkimuskysymyksinä toimivat seuraavat:

- Miten luottokelpoisuus instituutiona näkyy yhteiskunnallisissa odotuksissa yksilöä kohtaan ja eri hallintotasoilla?
- Toteutuvatko pohjoismaisen hyvinvointivaltion universalismiin perustuvat periaatteet luottotietonsa menettäneen henkilön elämässä ja mahdollisuuksissa?
- Miten positiivinen luottotietorekisteri voisi lisätä hyvinvointia erityisesti maksuhäiriön saaneiden kohdalla?

Lukiessani aikaisempaa tutkimuskirjallisuutta ja -artikkeleita tavoitteenani on ollut löytää aiemmas-ta tutkimustiedosta tuoretta, arvostettua, uskottavaa, totuudellista ja puolueetonta tutkimustietoa sekä näyttää lukijalle, miten tämä tutkimus liittyy jo olemassa oleviin tutkimuksiin (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009, 113–114, 121). Pyrkimykseni on ollut monipuolinen ja kriittinen luenta. Olen yrittänyt pitää painopisteenä luottotietojen menettämistä ja maksuhäiriömerkinnän muodostu-mista sosiaalipoliittisesta ja osin myös sosiologisesti näkökulmasta. Tilastollinen materiaali on tuo-nut tutkimusten lukemiseen visuaalista ulottuvuutta. Universalismin osalta pyrin mahdollisimman tuoreeseen tietoon. Tutkimus- ja kirjoittamisprosessissa olen pyrkinyt keskustelemaan tutkimuksen aiheesta ja tutkimustuloksista monien eri tutkijoiden tekstien ja tutkimustulosten kanssa myös kan-sainvälisesti. Maksuhäiriömerkinnän saaneet on rajattu suomalaisiin toimeentulonsa kanssa kam-paileviin yksityishenkilöihin. Muun muassa tästä lisää seuraavassa alaluvussa.

3.2. Haastatteluaineiston kerääminen

Laadullisessa tutkimuksessa ei pyritä tilastollisiin yleistyksiin, vaan kuvaamaan jotain ilmiötä tai tapahtumaa, ymmärtämään tiettyä toimintaa, antamaan teoreettisesti mielekäs tulkinta jollekin ilmiölle. On tärkeää, että henkilöt, joilta tietoa kerätään, tietävät tutkittavasta ilmiöstä mieluusti mahdollisimman paljon tai heillä on kokemusta asiasta. Tiedonantajien valinnan ei pidä olla satunnaista vaan harkittua ja tarkoitukseen sopivaa. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 84–86.)

Tutkimuksen asiantuntijahaastattelut toteutin harkinnanvaraisella otannalla päätöksenteko- ja asiantuntijatasolla. Tutkimus keskittyy yhteiskunnalliseen ja päätöksenteon tasoon, jolla voi olla vaikutavuutta ja eteenpäin viemisen mahdollisuuksia universalismin mahdollisen toteutumattomuuden perusteella. Asiantuntijahaastateltavat (4 henkilöä) valitsin suomalaisen keskikokoisen kaupungin sosiaalitoimen päällikkötasolta, kuntaorganisaation johtotasolta, maakuntatasolta Aluehallintovirastosta ja valtakunnan tasolta Sosiaali- ja Terveysministeriöstä. Kuntatasolta päätin kutsua mukaan kaksi päätöksentekijää/päällikköä/johtajaa, jotta kunnan merkityksellinen rooli palveluiden vastuullisena järjestäjänä painottuisi. Kuntatason haastateltavat edustavat kuntaorganisaation eri hallintotasoja.

Koska haastattelu on kallis ja aikaa vievä aineistonkeruumuoto, on tärkeää saada mahdollisimman paljon tietoa halutusta asiasta. Haastattelun onnistumisen kannalta siis suositellaan, että tiedonantajat (haastateltavat) voisivat tutustua kysymyksiin, teemoihin tai ainakin haastattelun aiheeseen etukäteen. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 73–74.) Tämän tutkimuksen haastatteluteemat johdin sekä kirjallisuudesta, teoriasta että tekemästäni taulukosta (LIITE 2), jonka toimitin haastateltaville etukäteen yhdessä teemahaastattelurungon (LIITE 3) kanssa. Taulukon tarkoituksena oli näyttää haastateltavalle ja myöhemmin myös tutkimuksen lukijalle tiivistetyssä muodossa luottotietojen menettämisen ja maksuhäiriömerkinnän yksilöllisiä ja sosiaalipoliittisia seurauksia.

Tutkimuksen aineistonkeruumenetelmänä toimii neljä teemallista asiantuntijahaastattelua. Asiantuntijahaastattelulla (Elite Interviewing) tarkoitetaan Pirkko Anttilan (1998) mukaan erikoistapausta, jossa haastateltavat ovat vaikutusvaltaisia, hyvin koulutettuja ja alallaan tunnustettuja asiantuntijoita, jotka osaavat nopeasti ja laaja-alaisesti hahmottaa asiantuntija-alueitaan. Haastateltavalla henkilöllä oletetaan olevan tietoa tutkittavasta asiasta ja heidän valintansa perustuu joko heidän institutionaaliseen asemaansa tai muuhun osallisuuteensa tutkimuksen kohteena olevassa prosessissa. Aineiston keruun tavoitteena on tuottaa kuvaus jostain historiallisesti ainutkertaisesta tapahtumakulusta tai ilmiökentästä. (Alastalo & Åkerman 2010, 373–374.) Anttilan (1998) mukaan asemansa ja erityistietämyksensä vuoksi valituilla asiantuntijoilla nähdään olevan mahdollisuus antaa tietoa jon-

kin ilmiön laajoista kysymyksistä ja he pystyvät hahmottamaan asiantuntija-alueitaan nopeasti ja laaja-alaisesti. Asiantuntijahaastatteluissa on tyypillistä räätälöidä haastattelurunko haastateltavien mukaan (Alastalo & Åkerman 2010, 378).

Teemahaastattelussa puolestaan edetään keskeisten etukäteen valittujen teemojen varassa pyrkien löytämään merkityksellisiä vastauksia tutkimuksen tarkoituksen ja ongelmanasettelun tai tutkimustehtävän mukaisesti. Teemahaastattelun avoimuudesta riippuen teemojen sisältämien kysymysten suhde tutkimuksen viitekehyksessä esitettyyn vaihtelee kuitenkin suuresti. Teemahaastattelussa voidaan sallia intuitiivisia ja kokemusperäisiä havaintoja tai pitäytyä vain etukäteen tiedetyissä kysymyksissä. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 75.) Teemojen järjestys ja laajuus saattavat vaihdella haastattelusta toiseen. Haastattelijan tehtävä on varmistaa, että kaikki etukäteen päätetyt teema-alueet käydään haastateltavan kanssa läpi ja tätä tehtävää varten haastattelijan kannattaa käyttää jonkinlaista tukilistaa, ei valmiita kysymyksiä. (Eskola & Vastamäki 2015, 29, 35.)

Tämän tutkimuksen aineistonkeruumenetelmänä toimii asiantuntijahaastattelusta ja teemahaastattelusta muodostettu teemallinen asiantuntijahaastattelu. Avoimilla kysymyksillä haastatteluteemoja seuraamalla päästiin tilanteeseen, jossa asiantuntijoiden tietämystä päästiin hyödyntämään ja taltioidaan analyysia varten. Toteutin avoimet teemalliset asiantuntijahaastattelut tammi-helmikuussa 2016. Ennen haastattelua toimitin haastateltaville sovitusti etukäteismateriaalin (LIITTEET 2-3). Materiaalien lähettäminen toimi hyvänä pohjana haastattelukeskustelulle. Omasta virheestäni johtuen kaksi ensimmäistä haastateltavaa saivat etukäteen tarkasteluunsa vain kaksi sivua tekemästani taulukosta, jonka oikea kokonaispituus on kolme sivua. Lähes kaikki haastateltavat olivat tulostaneet paperit itselleen ja tutustuneet niihin varsin tarkastikin. Tämän pystyin päättelemään papereihin tehdyistä muistiinpanoista. Haastattelutilanteissa mukanani olivat myös tuoreet maksuhäiriötilastot vuodelta 2015 (Suomen Asiakastieto 2016).

Heti ensimmäisessä haastattelussa kävi selväksi, että olin valinnut haastateltavikseni sosiaalipuolen ammattihenkilöitä, joiden maksuhäiriöisyyden ja luottotietojen menettämisen asiantuntijuus koskettaa nimenomaan toimeentulonsa kanssa kamppailevia maksuhäiriöisiä, eikä yleisesti kaikkia luottotietonsa menettäneitä. Tämän oivalluksen jälkeen tutkimusaiheeni suunnan tarkistaminen ja tutkimusongelman rajaaminen oli selvää.

Haastattelujen kesto vaihteli 43 minuutin ja 75 minuutin välillä. Nauhoitettua haastatteluaineistoa kertyi yhteensä reilut 3,5 tuntia. Pidin keskustelun sovitussa aikataulussa tarkkaillen kelloa niin, että ehdimme keskustella jotakin jokaisesta teemasta. Kuten etukäteen oli arvattavissa, keskustelu kulki edestakaisin teemojen ympärillä, eikä lineaarisesti teemasta toiseen. Etukäteen tehty haastattelun

etenemisen runko toimi hyvänä ”punaisena lankana” haastattelun edetessä. Myös taulukoihin ja tilastoihin (LIITTEET 2 ja 4) palattiin haastattelujen aikana useasti.

Haastattelutilanne on Eskolan ja Vastamäen (2015, 32) mukaan samalla tavalla sosiaalisesti määrätynyt kohtaaminen kuin mikä tahansa sosiaalinen tilanne. Haastateltavilla on mahdollisuus tuoda esiin oma mielipiteensä ja kertoa omista kokemuksistaan (mts., 28–29). Haastateltavalle on hyvä antaa tilaisuus kertoa ja kuvailla asiaa omasta näkökulmastaan. Tällöin haastateltava saa tilaa määrittellä vuorovaikutustilannetta ja siten keskustelun suuntaa. (Alastalo & Åkerman 2010, 389.) Tähän auttoi myös se, että toteutin haastattelut käytännön syistä haastateltavien omissa työtiloissa. Näin asiantuntijahaastateltavilla oli tavallaan kotikenttäetu; he kokivat olevansa omalla maaperällä.

Anttilan (1998) mukaan tutkijan on oltava hyvin valmistautunut, jotta asiantuntija ei puhuisi tutkijaa puolelleen, etenkin jos on kyse esimerkiksi arkaluonteisista yhteiskuntapoliittisista kysymyksistä. Berryn (2002, 679) mukaan erinomaiset haastattelijat eivät ole parhaiden kysymysten kirjoittajia, vaan ennen kaikkea erinomaisia keskustelijoita. Hyvä haastattelijalla osaa tehdä haastattelusta vanhojen ystävien välisen keskustelun menettämättä keskustelun kontrollia. Asiantuntijahaastattelun paradoksi löytyy avointen kysymysten arvokkaassa joustavuudessa. (Mts.)

Haastattelijan on hyvä muistaa, että haastateltavilla on omat tarkoituksensa haastattelujen antamisessa: he puhuvat työstään ja tavallaan oikeuttavat, mitä he työssään tekevät. Siksi haastattelijan on tärkeää tuntea haastateltavan työorganisaatio. (Mts., 679–680.) Vahvan pohjatyön avulla haastattelijalla voi yrittää pyrkiä haastateltavan ammattijulkisivun taakse ottamalla esiin esimerkkejä osoittaakseen, että asiat eivät aina ole edenneet niin kuin ohjekirjoissa edellytetään. Tätä työskentelyä voisi kutsua eräänlaiseksi lähdekritiikiksi. (Alastalo & Åkerman 2010, 380, 385.)

Haastateltavat olivat sanavalmiita ja oman asiantuntija-alansa tuntevia. Asiantuntijuus näkyi myös siinä, että tutkittavat uskalsivat sanoa, jos eivät tunteneet kyseistä asiaa tarkkaan. Puhetta haastateluista kertyi paljon. Keskustelujen nauhoittaminen oli erittäin tärkeää, jotta sain käyttööni analyysiä varten koko keskusteluisällön. Muistiinpanojen varassa tai pelkän muistin varassa olisin unohtanut monta asiaa tai mahdollisesti tulkinnut väärin. Nauhoituksen vuoksi haastattelujen jokainen sana ja asia olivat kuunneltavissani niin moneen kertaan kuin koin tarpeelliseksi analyysivaihetta varten.

Analyysissa pyrin suojaamaan haastateltavien henkilöllisyyden. Tutkimuksessani olennaista on tuoda esiin päällikkö- ja johtotason näkemyksiä luottotiedottomien universalismin mukaisista oikeuksista ja mahdollisuuksista. Yksittäisen asiantuntijan mielipiteet ja näkemykset eivät ole tutkimuksen keskeisintä antia, vaan kokonaiskuva ilmiöstä ja sen merkityksestä ja näkyvyydestä kyseisillä asiantuntija-aloilla.

Haastateltavien yksityisyyden ja luottamuksellisuuden suojaamiseksi olen muovannut tutkimukseen tulleet suorat haastattelusitaatit yleiskielisempään muotoon. Olen pyrkinyt häivyttämään murreilmaisut mahdollisimman pienillä muutoksilla sisällön kärsimättä. Harkinnan perusteella päätin, että asiantuntijoista ei käytetä heidän virallisia ammattinimikkeitään tai -titteleitään. Rääätälöin heille yleisemmät tehtävänimikkeet, jotka näkyvät esimerkiksi haastattelusitaattien lähteinä. Tehtävänimikkeiden rääätälöinti on täysin minun vastuullani. Luodut tehtävänimikkeet ovat ministeriön johtotason virkamies, aluehallinnon ylempi virkamies, kunnan johtotason virkamies ja kunnan päällikötason virkamies. Päätin käyttää nimikkeitä analyysini kaikissa tulososioissa, jotta organisatiokehityksen tietämisen tuoma mahdollinen lisäymmärrys ja -arvo olisivat myös lukijan käytettävissä.

3.3. Aineiston analyysi

Teemallisista asiantuntijahaastatteluista saadun materiaalin olen litteroinut eli kirjoittanut nauhoitetun haastattelupuheen auki vuoropuhelutekstiksi. Tarkasti litteroitua aineistoa kertyi yhteensä 110 sivua (fontti Times New Roman 12, riviväli 1). Tutkimuksen analyysimenetelmänä olen käyttänyt kahdenlaista laadullisen analyysin menetelmää, jotka johtavat tutkimustulosten kaksiosaisuuteen. Avaan analyysimenetelmistä ensin faktaluennan, jonka tulokset ovat luettavissa luvussa neljä. Sen jälkeen jatkan laadullisen analyysin tapaa, jonka tulokset ovat luettavissa luvussa viisi.

Faktaluennassa analyysin päätavoitteena on houkutella esille faktoja. Faktat tuotetaan yhdessä haastateltavan kanssa tutkimusprosessin kuluessa. Faktaluennan perustuvan analyysin ytimenä on jatkuva, eri lähteiden kriittinen ristiinluenta. Haastatteluissa tuotettua informaatiota verrataan muihin haastatteluihin ja dokumenttiaineistoon tavoitteena ilmiökentän faktuaalinen kuvaus. Prosessin faktuaalinen kuvaus tarjoaa kontekstin, jonka suhteen haastateltavien tuottamia puhetapoja voidaan analysoida ja välineen, jonka avulla haastateltavia voidaan auttaa tuottamaan täsmentyneisiin tilanteisiin kohdistuvia tulkintoja. Faktuaalisen luennan ei pidäkään olla naiivin realistista. (Alastalo & Åkerman 2010, 375–377, 387–390.) Kaikkea haastateltavien puhumaa ei tule ymmärtää tai analysoida faktatietona, vaan analyysiä tulee tehdä suhteessa heidän käsityksiinsä tutkittavasta ilmiökentästä, suhteessa muuhun aineistoon ja suhteessa muihin haastatteluihin.

Alastalo ja Åkerman (2010, 381) esittävät myös, että faktaluennan analyysi alkaa tyypillisesti jo ennen haastattelua ja jatkuu haastattelutilanteessa. Jatkuva, eri lähteiden kriittinen ristiinluenta jatkuu analyysinä myös haastattelutilanteessa, kun tapahtumakuvausta rakennetaan haastattelijan ja asiantuntijan välisessä yhteistyössä. Ennen haastatteluja tutkija tekee taustatyötä ja rääätelöi doku-

menttiaineiston ja edeltävien haastattelujen pohjalta haastattelurunkoa sekä mahdollista oheismateriaalia haastattelutilanteeseen. Haastattelija saattaa kiistää esitettyä informaatiota ja täydentää sitä. Faktojen yhteiseen tuottamiseen kuuluu myös se, että tutkija tuo haastattelutilanteeseen testattavaksi oman, senhetkisen tulkintansa tutkimuksen kohteena olevasta ilmiöstä tai pyytää haastateltavaa kommentoimaan muiden lähteiden tarjoamaa informaatiota. Haastattelukuvausta arvioidaan aina suhteessa muihin samaa ilmiökenttää koskeviin aineistoihin, kuten toisiin haastatteluihin, hallinnollisiin asiakirjoihin, lehtiaineistoihin, päiväkirjoihin, blogikirjoituksiin, kirjeenvaihtoon tai kokousmuistioihin. (Mts., 378, 390–391.)

Haastattelukeskustelua käytiin kaksisuuntaisessa suhteessa sekä aiemmin keräämäni ja tuottamaani tietoon että asiantuntijan kokemukseen ja asiantuntijuuteen perustuvaan tietoon. Pyrin luomaan asiantuntijahaastateltaville heitä palvelevan tilanteen voidakseen ilmaista omia tulkintojaan ja käsityksiänsä tutkimukseni aiheista. Taustatyö tarkoitti konkreettisesti esimerkiksi huolellista haastateltavien valintaa ja työtä haastattelun sopimiseksi ja toteutumiseksi. Erityisesti läänitason/aluehallintotason haastattelun toteutuminen aiheutti runsaasti työtä mahdollisimman sopivan asiantuntijan löytymiseksi ja hänen suostuttelemiseksi tutkimushaastatteluun. Etukäteen haastateltaville toimitettu taulukko maksuhäiriöiden vaikutuksista toimi haastattelutilanteissa oheismateriaalina ja samalla tutkijan tulkintana aiheesta. Myös teemallisen asiantuntijahaastattelun ennalta valitut teemat toimivat faktaluennan pohjana sekä haastattelutilanteessa että analyysivaiheessa.

Tutkimustuloksiin johtavassa analyysissä käytän laadullista menetelmää. Laadullisella analyysillä pyritään löytämään aineistosta jotakin uutta ja ennen havaitsematonta, uusia jäsennyksiä ja uusia merkityksiä, ennen kuvailemattomia tapoja ymmärtää ympäröivää inhimillistä todellisuutta (Ruusuvuori, Nikander & Hyvärinen 2010, 16). Aineiston lukemistapaa valitessa on hyvä tarkastella tutkittavien ilmiöiden muotoa: liittyvätkö ne yksilöön, vuorovaikutukseen, ryhmään, yhteiskunnallisiin rakenteisiin, kulttuuriin merkityksiin vai instituutioihin (mts., 20). Analyysipohdinnoissani päädyin lähinnä institutionaalisen muodon tarkasteluun. Joissain määrin tarkastelen myös ilmiöitä ryhmää ja yhteiskunnallisia rakenteita. Analyysin toinen osa pohjautuu siis laadulliseen analyysiin, jossa pilkottuani aineiston ensin osiin teemoittelun ja luokittelun kautta kokosin aineiston uudelleen erimuotoisena ja erilaisin jäsennyksin. Nämä jäsennykset johtivat alustavista versioista säännönmukaisuuksia ja poikkeuksia etsimällä vähitellen kohti tutkimustuloksia.

Ensimmäisellä aineiston faktalukukierroksella etsin aineistosta kohtia, joissa universalismi esiintyy haastateltavien edustamien organisaatioiden kontekstissa. Toisella analyysikierroksella luin aineistoa maksuhäiriömerkinnän tai luottotietojen menettämispuheen näkökulmasta painottaen edelleen

haastateltavan omaa organisatorisuutta ja kyseisellä hallintotasolla esiintyviä erityiskysymyksiä universaalisuuteen liittyen.

Alasuutarin (2011, 113) mukaan pelkän faktanäkökulman soveltaminen kvalitatiiviseen aineistoon on sen vajaakäyttöä. Faktaluennan jälkeen jatkoinkin laadullista analyysia eri ”linssillä” tarkasteltuna. Havaintojen pelkistämässä tarkastelin aineistoa valitsemastani teoreettis-metodologisesta näkökulmasta (mts., 40). Yritin malttaa kiinnittää huomiota vain siihen, mitä tutkimuskysymyksilläni olen hakemassa, vaikka aineisto tarjosi mahdollisuuksia moneen muuhunkin tarkasteluun. Kolmannella lukukierroksella etsin haastateltavien antamia merkityksiä ja näkökulmia luottotietonsa menettäneiden ihmisten elämisen mahdollisuuksiin ja vaikeuksiin instituutioiden näkökulmista. Neljännellä kierroksella painotin universalismin toteutumista haastattelupuheessa ilmiönä. Pelkistämisen toisessa vaiheessa pyrin yhdistämään nämä löytämäni raakahavainnot mahdollisimman suppeaksi havaintojen joukoksi. Näitä havaintoja on hyvä muistaa pitää vain johtolankoina, joiden kautta tulkintaa käyttämällä pyritään pääsemään havaintojen ”taakse” eli tulkintaa. (Mts., 40, 43, 78). Sitä, miten raakahavaintojen yhdistämisen tapahtuu, voidaan Alasuutarin (2011, 52) mukaan nimittää varsinaiseksi laadulliseksi analyysiksi.

Laadullisen analyysin toisessa vaiheessa pyritään arvoitusten ratkaisemiseen, jonka tutumpi terminologia lienee tulosten tulkinta. Tuotettujen johtolankojen ja käytävissä olevien vihjeiden pohjalta tehdään merkitystulkinta tutkittavasta ilmiöstä. Johtolankojen tulkinnassa viitataan aiempaan tutkimukseen ja kirjallisuuteen. (Mts., 44, 46). Mitä enemmän arvoituksen ratkaisemisessa on käytävissä ratkaistavana olevaan mysteeriiin liittyviä vihjeitä, sitä paremmin tutkija ja lukija voi luottaa siihen, että ratkaisu on mielekäs; että se ei ole vain yksi monista mahdollisista (mts., 47–48).

Olen pyrkinyt tekemään analyysistä systemaattista ja läpinäkyvää. Asiantuntijahaastattelussa on erityinen mahdollisuus pyytää asiantuntijoita kommentoimaan uudestaan laatimaansa tapahtumien tai ilmiökentän kuvausta analyysin loppuun asti. Kyse on läpi tutkimuksen jatkuvasta prosessista, jossa aineistonkeruu ja analyysi limittyvät yhteen. Olen analysoinut saatua haastatteluaineistoa riskiin toistensa kanssa, verrannut ja analysoinut suhteessa aiempaan tutkimusmateriaaliin ja tuotettuun tietoon.

Luvussa neljä reflektoin haastateltavien edustamien organisaatioympäristöjen haastattelussa ja dokumenteissa esiin tulleita universalistisia toimintalinjauksia ja strategioita painopisteen ollessa maksuhäiriöisyydessä. Esittelen alaluvuittain hallintokontekstin mukaan analyysini ne tulokset, jotka liittyvät haastateltavan organisaatioympäristöön ja organisaation toimenkuvaan sekä tehtäväkenttään. Faktanäkökulmaa soveltaessani olen pyrkinyt keskusteluttamaan saamaani haastattelumateri-

aalia ja kyseessä olevan organisaation tehtävälinjauksia ja -strategioita. Tähän metodiajatteluun sain tukea Alasuutarilta (2011, 95), jonka mukaan tutkimuksen tekemisestä riippumaton aineisto soveltuu ihanteellisesti indikaattoriksi eli epäsuoraksi evidenssiksi kysymyksestä, johon etsitään vastausta. Tällöin havainnot toimivat välillisinä todisteina faktoista (mts., 100). Toisaalta sama lähde voi toimia myös ”todistajanlausuntona” tutkittavasta asiasta (mts., 96).

Luvussa viisi esitän analyysin tulokset maksuhäiriöstä institutionaalisenä ilmiönä. Painopisteenä toimii virkamiesnäkökulma, eikä hallintotasojen interventioita ole enää eritelty. Tulokset on taulukoitu (taulukko 1) sivulla 39. Alaluvussa 6.1 kokoan tutkimustulokset yhteenvedoksi. Sen jälkeen pyrin keskusteluttamaan saatua aineistoa keskenään ja suhteessa aiempaan tutkimukseen. Johtopäätökset esitellään alaluvussa 6.3 pyrkien liittämään tutkimustulokset ajankohtaisiin yhteiskunnallisiin teemoihin. Lopuksi esittelen tutkimukseni aikana ilmenneitä jatkotutkimusaiheita.

4 MAKSUHÄIRIÖISYYS JA UNIVERSALISMI ILMIÖINÄ ERI HALLINTOTASOILLA

4.1 Ministeriötason näkökulma

Suomen valtiojärjestyksessä ministeriöiden tehtävänä on toteuttaa hallitusohjelmaa, valmistella lainsäädäntöä ja keskeisiä uudistuksia, ohjata uudistusten toteuttamista sekä huolehtia valtioneuvoston esikuntatehtävistä (STM 2016A). Tämän tutkimuksen ollessa sosiaalipolitiikan oppiaineeseen pohjautuva, aihepiiriä tarkastellaan ministeriötasolla Sosiaali- ja terveysministeriön kontekstissa. Tutkimustani varten sain haastatella Sosiaali- ja terveysministeriön yhden osaston johtavaa virkamiestä. Analyysissa käytän haastatteluaineiston lisäksi faktaluentaan olennaisesti kuuluvan ristiinluennan mahdollistajina myös muuta aineistoa.

Sosiaali- ja terveysministeriön tehtävänä on edistää väestön hyvää terveyttä ja toimintakykyä, edistää terveellistä työ- ja elinympäristöä, turvata riittävät sosiaali- ja terveystalvet, turvata kohtuullinen toimeentulo elämän eri vaiheissa ja edistää sukupuolen välistä tasa-arvoa. Sosiaali- ja terveysministeriö vastaa sosiaali- ja terveystalvet suunnittelusta, ohjauksesta ja toimeenpanosta. (STM 2016A.)

Universalismi käsitteenä oli haastateltavalle hyvin tuttu. Haastateltava kuitenkin kritisoi valitsemaani Anttosen & Sipilän (2009, 162) määritelmää, jossa universalismi määritellään olevan tarkoitettu kaikille tietyn valtion kansalaisille, takaavan kaikille kansalaisille yhtäläisen pääsyn järjestelmän käyttäjiksi, takaavan kaikille samassa tilanteessa oleville saman sosiaalipoliittisen etuuden tai palvelun ja lupaamalla kansalaisille lain mukaisen oikeuden etuuteen tai palveluun. Määritelmä edustaa kritiikin mukaan liiaksi ylimpää tasoa.

Annettu määritelmä antaa väärän kuvan siitä, että meidän järjestelmä on, vaikka se on universaalinen, niin sehän ei takaa kaikille samaa etuutta. Se täytyy pilkkoa. Neljän kohdan määrittely ei segmentoi niitä tasoja, vaan se on universaali lähtökohtaisesti. (ministeriön johtotason virkamies)

Haastateltava painotti universalismia järjestelmän periaatteena, mutta halusi tuoda esiin universalismin erilaisia variaatioita. Universalismi lähtee etuuksista ja subjektiivisista oikeuksista. Järjestelmä sinällään on universaali, mutta järjestelmän sisällä on muun muassa tarveharkintapohjaista ja regressiivistä etuusjärjestelmää. Haastateltava nivoi universalismin yhteiskunnalliseen kehykseen; yhteiskunnallisten neuvottelujen ja poliittisen päätöksenteon pohjalta katsotaan, millaista etuustasoa yhteiskunnalla on varaa ylläpitää ja mihin tuloluokkaan etuus kohdistetaan.

Sosiaali- ja terveysministeriön tehtävänä on haastateltavan mukaan peräänkuuluttaa heikommassa asemassa olevan oikeuksia. Julkisen vallan on turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan tulee myös tukea perhettä ja lasten huoltajia turvatakseen lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Julkisen vallan tulee edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. (PL 19 §.) Laajennettuna perustuslain 22 § määrää, että julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

*Tämä on hirveen vaikea termi. Me ajatellaan täällä köyhän kautta, muut ministeriöt-
hän ei sitä katso. Meidän on huolehdittava, että perustuslain 19. pykälä toteutuu. Ku-
kaan muu ei katso sitä oikeudenmukaista kohtelua ja toimeentulon riittävyttä ja sel-
viytymistä yleensäkin elämässä. (ministeriön johtotason virkamies)*

Yrjö Kuotola (2009, 151) toteaa väitöskirjassaan, että perinteisesti yhdenvertaisuus lain edessä merkitsee ensi sijassa yhdenvertaisuutta lain soveltamisessa. Viranomaisen tulee soveltaa lakia tekemättä muita eroja kuin laista ilmenee. Lainsoveltajaan kohdistuvana yhdenvertaisuusperiaate on tuomioistuinten ja muiden viranomaisten harkintavallan rajoitusperiaate. Kunnallista jaotusta ja sen uudistamista voi valtiotasolla tarkastella yhdenvertaisuuden näkökulmasta. (Mts.) Sosiaali- ja terveyspolitiikan strategiassa ”Sosiaalisesti kestävä Suomi 2020” yhdenvertaisuus näkyy pyrkimyksenä tehdä Suomesta sosiaalisesti kestävä ja elinvoimainen yhteiskunta, jossa ihmisten yhdenvertaisuus, henkinen ja aineellinen hyvinvointi, sukupuolten tasa-arvo sekä taloudellinen, sosiaalinen ja ekologinen kestävyys edistävän yhteiskunnan tasapainoista kehitystä. (STM 2011, 4.)

*Ollaan saatu ministeriltä huomautus, että täytyy pystyä tarkkaan kohdistamaan eri
kohdejoukoille, miten tämä universalismi on toteutunut tai toteutuu näiden (nykyhalli-
tuksen) leikkausten jälkeen. Esimerkiksi simulointimalleilla on arvioitu molemmille
ministereille koko ajan puheisiin ja muihin, miten tämä universalismin periaate toteu-
tuu meillä ja ovatko nämä leikkaukset jo vieneet sen selviytymisrajan alla. Tietyllä po-
rukalla on alle sen, se on selvä. (ministeriön johtotason virkamies)*

Sosiaalinen kestävyys edellyttää toimivaa sosiaaliturvaa, jonka avulla ihmiset selviytyvät myös elämän riskitilanteista. Kaikilla on oikeus sosiaaliseen hyvinvointiin, osallisuuteen ja parhaaseen mahdolliseen terveyteen. Oikein mitoitettu ja toimiva sosiaaliturva on yhteiskunnan vahvuus. Kaikille tulisi pyrkiä antamaan mahdollisuus hyvinvointiin vähentämällä hyvinvointi- ja terveyseroja ja vahvistamalla sosiaalista yhteenkuuluvuutta. (Mts.) Palvelujärjestelmän on pystyttävä auttamaan varhain ja tehokkaasti silloin, kun omat voimavarat eivät riitä. Kansalaisten toimeentulo on turvattava myös erityistilanteissa. Strategian tavoitteena on, että sosiaalivakuutus muodostaa yhdessä pal-

veluiden kanssa kokonaisuuden, joka tukee työhön osallistumista sekä toiminta- ja työkyvyn ylläpitämistä. Perusturvan riittävyyttä tulee arvioida säännöllisesti. Kaikille tarkoitettujen sosiaali- ja terveyspalvelujen lisäksi kohdennetaan toimenpiteitä haavoittuvassa asemassa oleville, esimerkiksi pienituloisille ikääntyneille. (STM 2011, 8, 11, 15.)

Haastattelupuhe maksuhäiriöiden yleisyydestä johti haastateltavan laajentamaan näkökulmaansa tulevaisuuteen. Maksuhäiriöisyydestä tulisi tehdä selkeämpi poliittinen linjaus, jotta sitä analysoitaisiin ilmiönä kunnolla. Kaksisuuntainen luottotietorekisteri mahdollistaisi positiiviset merkintämenettelyt. Tämä tietysti osaltaan lisäisi byrokratiaa, mutta kun kyseessä on yksittäisen ihmisen elämän kannalta iso asia, voidaan tässä kohti puhua hyvästä byrokratiasta. Positiivisen luottotietorekisterin rakentaminen koskettaisi useampaa ministeriötä. Lainsäädännön valmistelutasolla tehtävä kuuluu valtiovarainministeriölle, mutta Sosiaali- ja terveysministeriön laskelmat on syytä ottaa valmistelussa huomioon.

4.2 Aluehallintotason näkökulma

Laki aluehallintovirastoista 2 § määrittää aluehallintovirastojen tehtäväksi alueellisen yhdenvertaisuuden edistämisen. Tehtävää suoritetaan hoitamalla lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä. Aluehallintovirasto (AVI) jakautuu sille kuuluvien tehtävien hoitamista varten vastualueisiin, joista säädetään valtioneuvoston asetuksella (mts., 5 §).

Kun oli suurlääni, minäkin tein koko sillä alueella tarkastuksia ja reissasin jonkun verran. Silloin oli osastoja. Nyt Aluehallintovirastossa on vastuualueita, kaikki AVIt hoitaa keskitetysti. (aluehallinnon ylempi virkamies)

Lääninhallintoa purettaessa tavoitteena oli aluehallinnon yksinkertaistaminen, mutta todellisuudessa toimijoita on tullut lisää. Aluehallintoa kuvaa paremmin koordinoimaton monitoimijuus kuin yksiuotteinen toiminnallinen rakenne. Aluehallinto ja -politiikka ovat osa laajaa demokratia- ja hallintotapakeskustelua, jossa pitkälle keskittynyt palvelurakenne on nähty haastavaksi ylläpitää. Eri alueiden hyvinvointiongelmat tarvitsevat ratkaisuihinsa erilaisia keinoja. (Karvonen & Rintala 2004, 160, 167 – 168.)

Tämän tutkimuksen aihepiiriin liittyen Aluehallintoviraston tehtäväkenttään kuuluu kunnallisten ja yksityisten sosiaalihuollon palvelujen ohjaaminen ja valvominen. Tehtävää hoidetaan edistämällä väestön hyvinvointia ja terveyttä sekä tasapuolista kohtelua alueella, valvomalla palveluntuottajien toimintaa, säädöstenmukaisia menettelytapoja ja sosiaalipalvelujen asiakkaiden oikeusturvan toteu-

tumista. Valvonnan toivotaan olevan yhdenmukaista valtakunnallisesti, ja siksi aluehallintovirastot ja Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirasto Valvira ovat laatineet valvontaohjelmat keskeisille sosiaalipalvelujen toimialueille. (Aluehallintovirasto 2016A.) Lupa-asioita on yritetty vähentää myös sosiaalipuolella. Sen sijaan Aluehallintovirasto neuvoo kuntien viranomaisia ja yksityisiä palveluyrityksiä järjestäen koulutustilaisuuksia, tiedottaen hyvistä käytännöistä sekä laatien ohjaukskirjeitä ja valvontaohjelmia. Aluehallintovirastolla on oikeus antaa määräyksiä puutteiden tai epäkohtien poistamiseksi havaitessaan lainvastaista menettelyä, asiakasturvallisuutta vaarantavia puutteita tai muita epäkohtia. Määräyksen noudattamatta jättämisestä voi seurata uhkasakko tai toiminnan keskeyttäminen. (Mts.)

Tutkimukseni aluehallintotason asiantuntijahaastateltavaksi pyysin ylemmän virkamiehen, jonka työnkuvaan Aluehallintoviraston internetsivujen mukaan kuuluvat muun muassa tutkimukseni aihekentästä peruspalvelujen arviointi, pikaluotto, talous- ja velkaneuvontapalvelut sekä kuluttajaluottojen markkinoinnin valvonta. Peruspalveluiden arviointitehtävissä virkamies oli toiminut vasta puolitoista vuotta. Työhistoria Aluehallintovirastossa oli muutoin pitempi.

Universalismi sanana on aivan outo Aluehallintovirastotyössä. En ole törmännyt. (aluehallinnon ylempi virkamies)

Miettiessämme valitsemaani universalismin määritelmää yhdenvertaisuus nousi aluehallintoviraston työssä tutummaksi termiksi. Maksuhäiriöisyys puolestaan oli aluehallintoviraston työssä tuttu yrityspuolelta, koska haastattelemani asiantuntijan työtehtäviin kuuluu matkatoimistojen luvanvarainen toiminta ja vakuudet. Tarkastettavilla yrityksillä on paljon maksuhäiriömerkintöjä. Maksuhäiriötilastoja sen sijaan voidaan käyttää Aluehallintovirastotyössä jakoperusteena pyrittäessä yhdenvertaiseen ja oikeudenmukaiseen lopputulokseen. Asukasluku toimii rahanjaon perusmittarina, lisäksi tulevat jonotustilastot ja asiakasmäärät. Harkinnanvaraista osuutta ei haastateltavani mukaan juurikaan käytetä.

Velkaneuvonta nousi haastattelupuheessa isoon rooliin. Talous- ja velkaneuvonta on lakisääteistä ja asiakkaille maksutonta palvelua, jonka järjestää toimeksisaajakunta yhden tai useamman kunnan puolesta (Aluehallintovirasto 2016B). Haastateltava muisteli velkaneuvonnan syntyä Suomessa seuraavasti:

Velkaneuvonta tuli Suomeen 90-luvun talouskriisin myötä, silloin näitä ylivelkaantuneita ilmestyi hirveästi. Eihän Ruotsissa esimerkiksi tällaista tilannetta ole koskaan ollutkaan. Meillä on näitä lamakausia ollut. (aluehallinnon ylempi virkamies)

Aluehallintovirasto vastaa talous- ja velkaneuvontapalveluiden riittävydestä ja palvelut järjestetään yleisimmin kuntien ja AVIn välisillä toimeksiantosopimuksilla (Aluehallintovirasto 2016B). Velkaneuvontaa on tarpeeksi tarjolla ja kaikki pääsevät velkaneuvonnan puheille. Suositus palvelun jonotusajaksi on 60 päivää, mutta pahimmillaan jonotusaika on ollut 100-170 päivää. Odotuksen aikana asiakkaan kannattaa kerätä kaikki tieto tilanteestaan, jotta asiaan päästään velkaneuvonnassa sitten nopeasti.

Universalismin mukainen yhdenvertainen sisäänpääsy palveluun siis toteutuu kaikkien osalta, mutta varsinaisen palvelun saanti on eri asia: asiakkaaksi tai maksujärjestelmään pääsee vain riittävällä maksukyvyllä. Jos palveluiden saatavuudessa tai laadussa on puutteita, asiakas voi ottaa yhteyttä aluehallintovirastoon (Aluehallintovirasto 2016B).

Asiakkaaksi tai siihen maksujärjestelmään pääsee vain, jos se (maksukyky) on realistisella pohjalla. Ihan toivottomia tapauksia ei pääse. Niitäkin aika ajoin tulee minunkin tietooni. Minä sitten selvitän, mikä siellä (velkaneuvonnassa) sitten on ollut tilanne. Siellä tehtiin heti selväksi, että asiakkaan maksukyky ei riitä. (aluehallinnon ylempi virkamies)

Velkaneuvontaan on joissakin pisteissä mahdollisuus hakeutua myös sähköisen asioinnin kautta. Haastateltavani muistutti, että henkilökohtaista kontaktia ei korvaa mikään, mutta valinnan mahdollisuus on hyvä olla. Tämä voidaan nähdä tavallaan myös universalismina: vaihtoehtoiset tavat luovat erilaisissa tilanteissa eläville ihmisille mahdollisuuksia päästä palvelun piiriin. Universalismin puolesta puhuu myös velkaneuvojien uusi aluevaltaus eli maksuohjelmien tekeminen. Aikaisemmin kärjäoikeudet ovat vaatineet käyttämään yksityisiä kalliita lakipalveluita. Velkaneuvonnan ollessa nykyään Kilpailu- ja Kuluttajaviraston alaista toimintaa, on velkaneuvojia ryhdytty kouluttamaan maksuohjelmien tekemiseen. Kustannukset ovat laskeneet huomattavasti. Asiakkaan maksamaksi jäävien kustannusten pienentyminen avaa palvelua ja siitä saatavaa apua useammalle.

4.3 Kuntatason näkökulma

Kuntatason kahden haastateltavan myötä universalismin käsite siirtyi nopeasti käytännön työtilanteisiin. Toinen haastateltavista pohti pitkään ja kohta kohdalta valitsemaani Anttosen ja Sipilän (2009, 162) universalismin määritelmää (alaluku 2.1). Löytäen jokaiseen kohtaan perustelut sosiaalitoimen käytännön työstä. Arkisessa työssä universalismista ei puhuta käsitteenä. Mutta usein vedotaan toiselle myönnetyn palvelun kuuluvan myös toiselle tarvitsevalle tai haetaan perusteluja eriarvoiselle toiminnalle tai päätökselle.

Tasa-arvoisuudesta puhutaan kansankielisesti eniten. Jos mennään universaalille puolelle, niin kukaan ei ymmärrä yhtään mitään mistään. (kunnan johtotason virkamies)

Tasa-arvoisuus on läheistä sukua yhdenvertaisuudelle. Yrjö Kuotolan (2009, 151) mukaan yhdenvertaisuus hyvinvointiyhteiskunnan keskeisenä tavoitteena velvoittaa kunnallishallintoa ilman erityisiä säännöksiä. Kansalaisten tulisi olla yhdenvertaisessa asemassa asuinpaikastaan riippumatta sekä oikeudellisesti että käytännöllisesti. (Mts.) Yhdenvertaisuus eri paikkakuntien kesken on vaikea vaatimus. Yksi esimerkki löytyy kotikuntalaista (jota haastateltava todennäköisesti tarkoittaa), jossa annetaan erityisistä syistä mahdollisuus pitää kotikuntanaan muuta paikkakuntaa kuin vaki-
tuista asuinkuntaa (kotikuntalaki 2 §). Asiakkaan on periaatteessa mahdollista ”shoppailla” etuuskil-
la.

Erilaiset lait läpsivät toisiaan poskelle, esimerkkinä kuntalaislaki; apua käytännön asuinpaikkakunnalta vai sieltä missä kirjat (virallinen osoite). (kunnan päällikkötason virkamies)

Koko kunnallishallinnon tulisi muun julkisen hallinnon ohella toimia aktiivisesti yhdenvertaisuuden toteutumiseksi. Kunnan tulisi erityisesti huolehtia jäsentensä yhdenvertaisuudesta ja yhdenvertaisuuden toteutumisesta oman kunnan alueella. Yhdenvertaisuuden tulisi näkyä paikallisessa päätöksenteossa, kansalaisten itseään koskevissa vaikutusmahdollisuuksissa ja kunnallisten palveluiden järjestämisessä. (Kuotola 2009, 151.) Mietintää yhdenvertaisuudesta herätti sosiaalityöntekijöiden tulkintojen riittävä samanlaisuus, harkinnanvaraisuus ja palvelun tasalaatuisuus koko alueella (kai-
killa samat ohjeet).

Aikuissosiaalityön toimeentulotuen asiakkuuteen tarvitaan vaje (toimeentulossa). Vaikka vajetta ei jäisikään, on sosiaalityöntekijällä oikeus käyttää harkintaa. (kunnan päällikkötason virkamies)

Kyseisen kunnan hyvinvointikertomuksessa, jota ei mainita lähdeluettelossa suojatakseni haastateltavia, puhutaan kuntalaisten alkoholinkäytöstä ja asumisväljyydestä, mutta ei esimerkiksi maksuhäiriöisyydestä tai velkajärjestelyistä mitään. Keskimäärin Suomen aikuisväestöllä on kuitenkin maksuhäiriömerkintöjä enemmän (8,5 %) kuin kyseisen kunnan asukkaista saa toimeentulotukea. Määrällisesti työkyvyttömyyseläkettä saavien osuus oli lähes sama. Siltikään maksuhäiriömerkinnöistä ei hyvinvointikertomuksessa mainita mitään. Toki selittävänä tekijänä toimeentulotuki nähdään kunnan keskeisenä sosiaaliturvan tehtävänä ja maksuhäiriöt puolestaan yksilön omasta käytöksestä aiheutuneina. Merkitykseltään ja vaikutuksiltaan maksuhäiriö voi kuitenkin olla merkittävä hyvinvoinnin alentaja. Kunkin kunnan tai alueen maksuhäiriömerkintätilastot on helppo tarkistaa maksuhäiriöpalvelusta halutun alueen postinumeron perusteella (Omatieto 2016B).

Kunnallisen kontekstin haastateltavat toivoivat luottotietorekisterien sisältävän myös positiivista informaatiota. Maksuhäiriömerkinnän saaneella voi olla esimerkiksi kaikki vuokrat maksettuna. Talouden hallinta on laaja ja moniulotteinen asia.

Järjestelmän pitäisi olla sitten, että jos tuollaisia sairauksia tai kamalia elämäntilanteita tulee, ja sen tähden joutuu tuohon kierteeseen, niin pitäisi olla siellä (rekisterissä), että tämä ihminen kuitenkin hoitaa asiansa. (kunnan johtotason virkamies)

Kunnan sosiaalitoimella on harkinnanvaraisuuteen vedoten mahdollista tarjota maksuhäiriöiselle henkilölle sosiaalisen luoton palvelua. Laki sosiaalisesta luototuksesta 1 § määrittelee sosiaalihuoltoon kuuluvan luotonannon tarkoituksiksi taloudellisen syrjäytymisen ja ylivelkaantumisen ehkäisemisen sekä henkilön ja perheen itsenäisen suoriutumisen edistämisen. Kunnalla on itsenäinen päätäntävalta sosiaalisen luoton laajuudesta, eikä palvelua ole pakko järjestää (mts., 2 §). Sosiaalisen luoton myöntämisen perusteluksi voidaan nähdä mahdottomuus saada kohtuuehtoista luottoa pienituloisuuden tai vähävaraisuuden vuoksi. Henkilöllä täytyy kuitenkin olla riittävästi maksukykyä luoton takaisinmaksua varten. (mts., 4 §.) Maksukykyä arvioitaessa otetaan huomioon hakijan taloustilanne kokonaisuudessaan. Seuraavassa sitaatissa on kyse henkilöstä, jolla työn vastaanottamisen mahdollistajaksi tarvittiin auto.

Sitten myönnettiin semmoinen laina, että sen auton sai hommattua ja hän maksoi takaisin ja pärjäsi. Joskus se sosiaalinen luototus osuu ihan oikeaan paikkaan. (kunnan päällikkötason virkamies)

Kaikkien kuntien palveluvalikoimaan sosiaalinen luototus tai luotto ei kuulu. Eriarvoisuus on selvää. Myös uudistusten ja kehittämistöiden palvelukokeilut voidaan nähdä lisäävän eriarvoisuutta kuntien ja kuntalaisten välille.

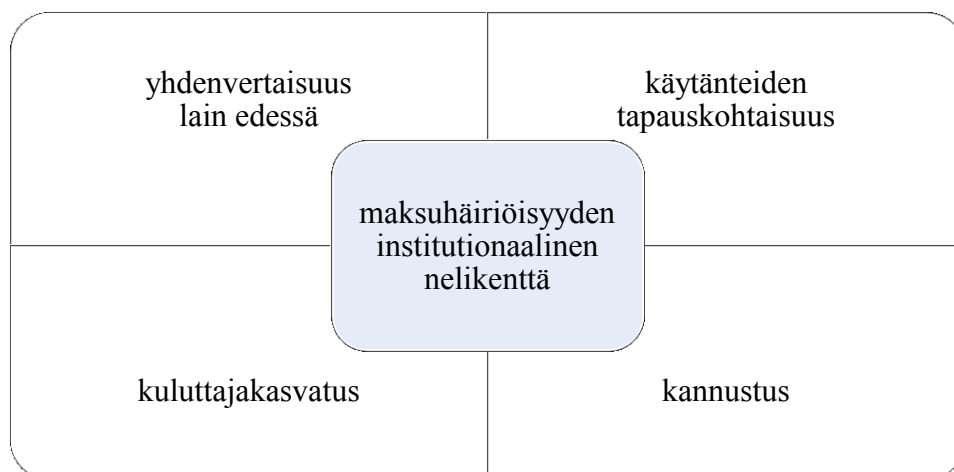
5 MAKSUHÄIRIÖISYYS INSTITUTIONAALISESSA TARKASTELUSSA

5.1 Nelikentän rakentuminen

Analysoituani maksuhäiriöisyyttä eri hallintotasojen näkökulmista siirryin tutkimaan asiantuntija-haastateltavien käsityksiä maksuhäiriöisyydestä institutionaalisenä ilmiönä. Vartiaisen ja Vuoremaan (2011, 8) mukaan instituutiot, kuten hyvinvointivaltio, välittävät, tukevat ja ylläpitävät yhteiskunnan arvoja ja uskomuksia. Tässä tutkimuksessa käsitteellä instituutio tarkoitetaan muun muassa yhteiskuntajärjestystä, organisaatio- ja palvelurakenteita sekä Pekka Räsäsen (2014, 50) sosiologista näkemystä markkinoista keskeisenä yhteiskunnallisena instituutiona.

Analyysini aikana pidin fokuksena ilmiötä ja haastateltavien organisatorista ammatillisuutta. Tarkalla mutta luovalla luennalla löysin aineistosta seuraavat aiheet: kannustus, onnistumiset, suojeleminen, pysäytys, rangaistus, koetinaika, varoaika, ylisukupolvisuus, opastus, herääminen, herättäminen, apukeinojen käyttäminen, palvelut, kulutus, talouden hallinta, kansalaisuus, leima, asema, status, statuksen menetys, suhtautumistapa rahaan, asenne, ylisukupolvisuus, muutos, hyvinvoinnin mahdollisuudet, eri instituutioiden harkintavalta, eriarvoisuus ja yhdenvertaisuus. Analyysissä muodostin edellä mainituista aiheista neljä tarkastelukulmaa. Koska maksuhäiriöisyys ja luottotietojen menettäminen ovat negatiivisia ilmauksia, pyrin luomaan tarkastelukulmien nimikkeistä mieluummin positiivisia sortumatta kuitenkaan naivismiin. Realismin ja toisaalta haastateltujen asiantuntijoiden antamien positiivisten näkökulmien avulla nimesin muodostamani neljä tarkastelukulmaa seuraavasti: yhdenvertaisuus lain edessä, käytänteiden tapauskohtaisuus, kuluttajakasvatus ja kannustus. Nimesin mainitut neljä tarkastelukulmaa kokonaisuudessaan maksuhäiriöisyyden institutionaaliseksi nelikentäksi.

KUVIO 4. Maksuhäiriöisyyden institutionaalinen nelikenttä



Maksuhäiriöisyyttä tarkastellaan institutionaalisuuden nelikentällä (kuvio 4) niin, että tutkimuksen tulokset ilmenevät nelikentän lohkoina. Nelikenttään on tässä tutkimuksessa upotettu lähinnä ylemmän virkamiehistön näkemyksiä aiheista. Tutkimustulokset näyttäytyisivät erilaisina, jos maksuhäiriöitä tai maksuhäiriöisyyttä tutkittaisiin luottotietonsa menettäneiden omasta kokemusmaailmasta käsin.

Tutkimustulokset perustuvat maksuhäiriöisyyden institutionaaliseen tarkastelukulmaan. Tuodakseni tätä selvemmin esiin ja voidakseni kuvata institutionaalista tehtävää ja sen luonnetta selvemmin, rakensin kappaleessa kaksi mainituista aihepiireistä vielä kolme institutionaalisen tehtävän luokkaa kuvaamaan instituutiossa tehtävän työn luonnetta ja päämäärää. Tehtäväluokat nimesin seuraavasti: sanktiointi, harkintavallan käyttö ja suojele (kuvio 5).

KUVIO 5. Institutionaaliset tehtävät maksuhäiriöisyydessä



Sanktiointi, harkintavallan käyttö ja suojele avaavat yhdessä ja kukin erikseen institutionaalista näkökulmaa maksuhäiriöön ilmiönä tai yksilön käytöksestä johtuvana toimenpiteenä. Merkityksellistä on havaita, että sanktiointi ja harkintavallan käyttö limittyvät suojelelun kanssa, mutta eivät toistensa kanssa. Seuraavalla sivulla esitän edellä kuvatun nelikentän taulukkomuotoisena (taulukko 1), lisäten siihen aineistosta esiin tulleet ymmärrykset maksuhäiriön seurauksien näkyvyydestä yksilölle yhteiskunnan jäsenenä. Taulukosta ilmenevät myös institutionaaliset tehtävät ja universalismin ilmentymisen muodot. Alaluvuissa 5.2–5.5 avaan nelikentän jokaisen osa-alueen sisältämiä näkökulmia ja luonteita tarkemmin.

TAULUKKO 1. Maksuhäiriöisyyden institutionaalisen nelikentän tarkastelu

tarkastelukulma	näkyvyys yksilölle yhteiskunnan jäsenenä	institutionaalinen tehtävä	universalismin ilmentymisen muoto
Yhdenvertaisuus lain edessä	juridinen sääntely kaikille sama, esim. rekisteritietojen säilyttämisaikojen suhteen maksuhäiriömerkintä estää/suojaa yhteiskunnan jäsentä huonontamasta taloudellista tilannettaan	sanktiointi sanktiointi, suojele	yhdenvertaisuus yhdenvertaisuus residuaalisuus marginaalisuus
Käytänteiden tapauskohtaisuus	palveluissa sisäänpääsyehdoja varallisuuden perusteella yksilön mahdollista ostaa itselleen palveluja, oikeuksia ja mahdollisuuksia esimerkiksi työn- tai vuokranantajalla laillinen oikeus olla valitsematta maksuhäiriöistä	harkintavallan käyttö harkintavallan käyttö, sanktiointi harkintavallan käyttö, sanktiointi	selektiivisyys selektiivisyys partikularismi marginaalisuus
Kulutuskasvatus	talous- ja kuluttajakasvatus leimautumisen välttäminen kuluttajuus lähes sama kuin kansalaisuus	suojele harkintavallan käyttö, suojele suojele	yhdenvertaisuus universaalit oikeudet partikularismi selektiivisyys sosiaalinen kansalaisuus sosiaaliset oikeudet
Kannustus	hoidettujen asioiden huomiointi osallisuus positiivisessa luottotietojärjestelmässä	harkintavallan käyttö harkintavallan käyttö, suojele	mahdollisuuksien antaminen suoritusperustaisuus

5.2 Yhdenvertaisuus lain edessä

Kaikki kansalaiset ovat Suomen lain edessä yhdenvertaisia. Tässä mielessä universalismin toteuttaminen on lähtökohtaisella tasolla hyvin vahvaa.

Juridiikka ja lainsäädäntö on kaikille meille samanlainen. (kunnan johtotason virkamies)

Yhdenvertaisuus näkyy myös luottotietotoiminnan lainsäädännössä. *Luottotietotoiminnan harjoittajan on pidettävä huolta siitä, että luottotietorekisteriin merkittävien ja siihen merkittyjen luottotietojen käsittelyssä ja muutoin luottotietotoimintaa harjoitettaessa rekisteröityjä kohdellaan yhdenvertaisesti* (Luottotietolaki 3:11). Toisaalta lainsäädännön nähdään laahaavan luotto- tai kulutusyhteiskunnan kehityksen perässä. Kulutuskäyttäytyminen, kuluttaminen, korttimaksamisen monet muodot ja globaalinen ostokäyttäytyminen ovat muuttuneet ratkaisevasti siitä ajasta, kun valtaosa maksuhäiriöihin liittyvästä lainsäädännöstä on tehty.

Yhdenvertaisuus lain edessä merkitsee ensi sijassa yhdenvertaisuutta lain soveltamisessa. Viranomaisen tulee soveltaa lakia tekemättä muita eroja kuin laista ilmenee. Kohdistuessaan lainsoveltajaan yhdenvertaisuusperiaatetta tulee käyttää tuomioistuinten ja muiden viranomaisten harkintavaltaa rajoittavana. (Kuotola 2009, 151.) Mitä useampia lainsoveltajia on, sitä hajanaisemmaksi yhdenvertaisuus lain edessä käy. Pankkien osalta yhdenvertaista asiakkaiden kohtelutapa edustaa luottokorttien ehdoton myöntämiskielto maksuhäiriöisille henkilöille.

Purhonen, Ashorn, Viitanen, Rissanen ja Lehto (2006, 290) ovat tutkineet kansalaisten yhdenvertaisuuden toteutumista kuntoutuksen osalta. Tutkimustulosten perusteella on olennaista pitää näkökulma siinä, mitä yhdenvertaisuuden toteuttaminen edellyttää lainsäädännöltä. Lainsäädännön toteuttajatahoja (lainsoveltajia) voi palveluketjussa olla useita. Yhdenvertaisuuden toteuttaminen voi olla kiinni esimerkiksi kuntoutuksen järjestäjän tai rahoittajan erillisistä ohjeista. (Mts.) Maksuhäiriöisyyden osalta yhdenvertaisuutta pyrkimään toteuttavia tahoja voi olla useita vuokranantajasta työnantajaan, pankkitoimihenkilöstä sosiaalityöntekijään tai velkaneuvojaan. Lainsäädäntöä tulisi-kin kehittää niin, että hajanainen lainsäädäntö tukisi perustuslain edellyttämän yhdenvertaisuuden toteutumista (mts., 291). Kuntoutuksen osalta tutkittu asia haastaa lainsäädännön kehittämisen osalta myös maksuhäiriöisyyteen liittyvän lainsäädännön. Käytänteiden tapauskohtaisuutta avaan lisää seuraavassa alaluvussa (5.3).

Tehdyn sopimuksen laiminlyönti eli maksuehtojen rikkominen kuluttajan taholta johtaa maksuhäiriömerkintään. Maksuhäiriöstä seuraa juridisesti velan maksamisen jälkeen aina vähintään kahden

vuoden määräaika, jota juridisesti nimitetään rekisteritietojen säilyttämisaikaksi. Tänä aikana henkilö ei ole vielä luottokelpoinen. ”Koetinaikaa” ei voi rahalla tai muulla suorituksella poistaa; sanktio kohtelee kansalaisia yhdenvertaisesti. Ajanjakson voidaan nähdä sisältävän kasvattavia piirteitä tai suojeluna. Maksuhäiriömerkinnän seurausten voidaan nähdä tarjoavan lain edessä yhdenvertaista yhteiskunnallista suojelua henkilöille, joiden taloudenhallinnassa on ongelmia.

Maksuhäiriön saaminen on nuorille pelastus. Vaikka ei sitten saa vuokratarkuita, eikä saa netistä ostettua tavaraa, niin ei se rahankäyttö ole hallinnassa. Muuten vois olla, että niitä nuoruuden töppejä maksaisi kymmeniä vuosia. Siinä vaiheessa se on ehdottomasti suojelua. (kunnan johtotason virkamies)

Tämän suojelun voi nähdä edustavan residuaalista universalismia, koska maksuhäiriömerkinnän saanut henkilö ei ole toiminut yhteiskunnallisesti sovittujen taloudellisten pelisääntöjen mukaan. Hänet täytyy ottaa erityiseen suojeluun, joka tarkoittaa velan maksun jälkeenkin vähintään kahden vuoden varoaikaa luottotietojen osalta. Tilannetta voitaneen kutsua myös marginaaliseksi universalismiksi, koska sosiaalipolitiikka kohdistuu marginaaliryhmään. Toisaalta, onko lähes 10 % suomalaisesta aikuisväestöstä enää marginaaliryhmä?

Velallisen tietoja säilyy esimerkiksi velkaneuvonnan rekisterissä, vaikka asiakas olisi asiansa hoitanut ja velkansa maksanut. Asiakkaan kannalta velkaneuvonnan rekisterimerkinnällä ei juuri ole merkitystä, mutta tilastotiedoissa todellisten uusien asiakkaiden määrä vääristyy. Virallisissa rekistereissä olevat tiedot pysyvät siellä määrätyn ajan. 18-vuotiaan ajattelematon käytös voi johtaa moniin hankaliin seurauksiin aikuisuudessa.

Asiakirjoihin jää merkinnät ja ne on sitten niin auktorisoituja, kun kerran on kirjoitettu jotakin paperille, niin se on sitten valitettavaa. (ministeriön johtava virkamies)

Vanhemman maksuhäiriömerkinnällä on vaikutuksensa lasten elämään. YK:n Lapsen oikeuksien sopimus (1989) on kaikkia alle 18-vuotiaita lapsia koskeva maailman laajimmin ratifioitu YK:n ihmisoikeussopimus. Suomi ratifioi sopimuksen vuonna 1991 ja sitoutui muuttamaan lakinsa ja toimintansa sopimusta vastaaviksi. Sopimuksen 2. artiklassa todetaan, että *sopimusvaltiot kunnioittavat ja takaavat tässä yleissopimuksessa tunnustetut oikeudet kaikille niiden lainkäyttövallan alaisille lapsille ilman minkäänlaista lapsen, hänen vanhempiansa tai muun laillisen huoltajansa rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskoon, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen, etniseen tai sosiaaliseen alkuperään, varallisuuteen, vammaisuuteen, syntyperään tai muuhun seikkaan perustuvaa erottelua.* (Unicef 2015.)

Selvää on, että vanhemman varallisuustilanne ja maksuhäiriöisyys vaikuttavat lapsen elämään. Suomessa kansalaisilla on lakisääteisiä oikeuksia sosiaalipalvelujen käyttöön, mikä on kansainvälisesti poikkeuksellista (Anttonen & Sipilä 2009, 174). Alle kouluikäisten lasten vanhemmilla on lakisääteinen oikeus lastensa päivähoidon. Subjektiivinen päivähoido-oikeus edustaa yhdenvertaista sosiaalipalvelua, vaikka käytännön toteutuksessa on jo havaittavissa suuria eroja. Vanhemman saatua maksuhäiriömerkinnän ja hakeuduttuaan mahdollisesti velkaneuvonnan vastaanotolle, ovat varallisuuden kartoitus ja realisointi yleensä ensimmäisiä toimenpiteitä. Esimerkiksi asunnon myynti ja muutto vaikuttavat ratkaisevasti lapsen sosiaalisen elinympäristöön. Lapsen tai lasten oikeus yhdenvertaisuuteen lain edessä ja syrjinnän estäminen on pyritty turvaamaan esimerkiksi oikeudella saada toimeentulotukea tai (avohuollon tukitoimilla) lastensuojeluasiakkuuden kautta.

Nykyisin ei tarvitse olla pois luokkaretkistä tai harrastuksista, kyllä ne toimeentulopuolelta maksetaan, koska siinä on sitten niin suuri riski joutua lastensuojelun asiakkaaksi. (kunnan johtotason virkamies)

Lapsella on sosiaaliset oikeutensa ja siksi lasten yhdenvertaisten oikeuksien toteutumisen suhteen toimeentulotuella voidaan avustaa esimerkiksi kouluun tai harrastuksiin liittyvissä asioissa. Vanhemman halutessa turvata lapsensa mahdollisuudet osallistua ja tehdä, on vanhemman osattava hakea apua, jotta lapsen tarvitsisi kärsiä tilanteesta mahdollisimman vähän. Periaatteen tasolla tässä on kyse yhdenvertaisuudesta, mutta käytännön tasolla liikutaan usein käytänteiden tapauskohtaisuudessa (alaluku 5.3). Siksi lastensuojelu poikkeavuuden sääntelynä on luonteeltaan residuaalista universalismia (mts.).

5.3 Käytänteiden tapauskohtaisuus

Pohjoismaisella hyvinvointivaltioprojektilla lähdettiin tavoittelemaan universalismin ideaalia eli kaikille hyvää elämää (Anttonen & Sipilä 2009, 190). Kaikenlaiset sosiaalipoliittiset projektit ja mallit ovat kuitenkin epätäydellisiä ongelmineen ja eri tulkintapositioneina. Universalismilla on rajansa. (Mts.) Suomalainen yhteiskunta on edelleen sosiaalisesti varsin homogeeninen verrattuna moneen muuhun maailman valtioon.

Jos me eläisimme jossain Kuubassa tai Pohjois-Koreassa, missä kaikki ovat köyhiä, sinä et erottuisi mitenkään kun on niin paljon eriarvoisuutta. Täällä se kyllä erottuu ja tuntee itsensä huonommaksi kansalaiseksi. (aluehallinnon ylempi virkamies)

Yhtenäinen kansa muuttuu heikkoudeksi silloin kun pitäisi toimia hajautuneessa maailmassa tai yhteisössä. Lisääntynyt marginaalinen sosiaalipolitiikka merkitsee kansalaisille heikkeneviä oikeuksia, epävarmuutta viranomaisten päätöksistä, syrjäytymiskokemuksia, korkeita hallintokuluja ja uusia tuloloukkuja. Erilaistumisen ja moniarvoistumisen politiikan nimissä voidaan myös heikentää sosiaalisia oikeuksia, korottaa palvelumaksuja ja pudottaa käyttäjiä tietyn palvelun piiristä. Suuressa osassa sosiaalipalvelujen kenttää ei käyttäjällä ole selvää oikeutta vaatia palvelua, vaan pääsy perustuu tapauskohtaiseen harkintaan. Kysymys on portinvartijan tulkintavapaudesta. Etuus on universaali, jos kriteerit ovat yksiselitteiset eikä vartija voi estää etuuden myöntämistä kriteerien täytyessä. (Anttonen & Sipilä 2009, 174, 274–276.) Kaikki samassa tilanteessa (maksuhäiriön saaneet) olevat eivät saa samaa sosiaalipoliittista etuutta tai palvelua, esimerkkeinä toimeentulotuen, velkaneuvonnan tai sosiaalisen luototuksen palvelut. Universalismin muodoista tämä voidaan nähdä selektiivisyytenä eli kohdennettuina palveluina. Periaatteessa kaikille avoimet palvelut sisältävät kuitenkin rajoitteita ja ehtoja. Pääsyssä palvelujen käyttäjäksi on tapahtunut selvää luopumista universalismista (mts., 176). Esimerkiksi velkaneuvonnan puheille pääsevät kaikki, mutta varsinaiseen asiakkuuteen vain ne, joilla nähdään olevan riittävästi maksukykyä selviytyä palvelun tuloksesta eli maksusuunnitelmasta.

Maksuhäiriömerkintä vaikuttaa yksilön ja kotitalouden elämään laajasti. Vaikutukset kohdistuvat kaikkiin sosiaalipolitiikan sektoreihin ja toimialueisiin laajemmin kuin tässä tutkimuksessa pystytään osoittamaan. Harkinnanvaraisuus eri etuuksien suhteen on hyvä olla olemassa asiakkaan asian ja elämän kokonaisvaltaisen käsittelyn ja huomioonottotarpeen vuoksi, mutta samalla harkinnanvaraisuus jättää paljon pelivaraa ja vallankäyttöä työntekijän harteille. Universalismin ajatus ”samanlainen oikeus tuloista riippumatta” toteutuu tavallaan, mutta käytännössä asiakkaan tulot ja statusasema voivat vaikuttaa maksuhäiriömerkityn saamiin oikeuksiin tai niiden eväämiseen.

Aiemmin katsottiin inhimillisemmin sitä asiakkaan (kulutuskäyttäytymis)historiaa, jos katsottiin ollenkaan. (ministeriön johtava virkamies)

Työntekijöiden näkökulmasta harkintavallan käyttö tekee työstä vaativaa ja vastuullista. Harkintavallan professionaalisessa näkökulmassa keskeiseksi nousee työntekijän vapaus toimia ammatillisen tiedon ja eettisten periaatteiden pohjalta, asiakkaan tarpeista käsin. (Närhi, Kokkonen & Matthies 2014, 228, 241.) Byrokraattinen harkintavalta painottaa kaikkien asiakaskansalaisten yhdenvertaisuutta palveluissa. Tätä harkintavaltaa tuetaan säännön ja ohjeistuksin. Professionaalinen harkintavalta perustuu ammatilliseen eettisyyteen ja arvoihin antaen mahdollisuuden määrittää toimintaa ja palveluja yksilöllisesti ja tapauskohtaisesti. Työntekijät kokevat erilaisten harkintavaltojen ristipaineessa ristiriitaa. Tutkimustulosten perusteella byrokraattinen, teknisrationaalinen harkintavalta ei

kaikilta osin edistä asiakkaan osallisuutta palvelujärjestelmässä. Portinvartijuudessa merkityksellistä on lakien, soveltamisohjeiden ja organisaation sääntöjen tehokas ja yhdenvertainen soveltaminen. Työntekijät haluavat käyttää harkintavaltaa ammatillisesti laadukkaan työn tekemiseksi asiakkaan parhaaksi, vaikka se olisikin haitalliseksi koettujen sääntöjen vastaista. (Mts., 232, 237.)

Monissa elämäntilanteissa toimeentuloon liittyvät seikat aiheuttavat eriarvoisuutta ja palvelutilanteissa työntekijällä on mahdollisuus käyttää harkintavaltaa. Töissä käyvä opiskelija hoitaa elantonsa itse, mutta maksuhäiriöisen opiskelijan on mahdollista turvautua toimeentulotukeen, koska opintolainan saanti on valtiontakauksen saamisen vuoksi epävarmaa (kts. taulukko 2 LIITE 2), ja moni osa-aikatyö esimerkiksi kaupanalalla estyy maksuhäiriömerkinnän vuoksi. Eriarvoisuutta luo myös se, että varallisuuden perusteella henkilön on maksuhäiriöstään huolimatta mahdollista ostaa itselleen oikeuksia ja mahdollisuuksia myös yhteiskunnallisessa kontekstissa, esimerkkeinä vapaaehtoiset vakuutukset tai pankin harkintavallassa olevat luottotietonsa menettäneelle tietyin edellytyksin mahdollisesti myönnettävissä olevat korkeampikorkoiset lainat. Tässä kohden voidaan puhua universalismin vastakohtasta partikularismista, jossa samanlaisen kohtelun sijasta ihmisiä kohdellaan eri tavoin. Jokainen kokee eriarvoisuuden henkilökohtaisesti omalla tavallaan, tapauskohtaisesti.

Mutta missä elämänvaiheessa se (maksuhäiriö) tulee, joutuuko kierteeseen, niin siinä kohtaa voi tulla se eriarvoisuus. Jos minä nuorena perheenäitinä saan ja joudun kierteeseen ja lapsiani elättämään ja hoitamaan ja tulee kaikki vaikeudet. Tai sitten jos se tulee ikäihmiselle. Kyllä se millainen se perhekokonaisuus tai minkä verran elämää on edessä, niin onhan sillä merkitystä. (kunnan johtotason virkamies)

Sosiaalipolitiikan tavoitteet eivät näytä toteutuvan yksilöiden kesken tai tasaisesti maan eri puolilla maksuhäiriömerkinnän aiheuttamien vaikutusten osalta. Eri instituutioilla, esimerkiksi pankeilla, on mahdollisuus käyttää harkintaa myöntäessään tai evätessään asiakkaalta esimerkiksi nettipankkitunnukset.

Kirjautumisen ja tunnistautumisen vaikeudet ilman pankkitunnuksia on ongelma. Niin paljon asioita pyörii netin kautta. Pankkitunnuksia tarvitaan joka paikassa kun netissä ollaan. (aluehallinnon ylempi virkamies)

Perusoikeuksien universaali toteutuminen ja tasa-arvon mahdollistaminen ovat sosiaalipolitiikan ydintä. Mutta perusoikeudet muuttuvat ajan saatossa. Pankkitunnukset voidaan nähdä digiajan ihmisen perusoikeutena ja samalla kansalaisen perusvelvollisuutena esimerkiksi eri järjestelmiin kirjautuessa. Monia eri instituutioiden (Kela, sosiaalitoimi) hakemuslomakkeita on siirretty verkossa täytettäväksi ja palautettaviksi ja erillisjärjestelyt hakumenettelyihin tuovat lisäkustannuksia. Ta-

pauskohtaisuus ja harkintavalta näkyvät myös työhönottotilanteissa. Avoin rehellisyys työnhakijan itsensä kertomana voi vakuuttaa työnantajan hakijan luotettavuudesta maksuhäiriöstä huolimatta. Kokonaisharkinta ratkaisee. Työnantajan on mietittävä tarkasti myös omaa selustaansa, turvallisuutta ja asiakkaan oikeuksia.

Jos ajatellaan tilannetta, että on kova velkakierre ja menee kodinhoitajana yksin yksinäisen mummon luo. Kyllä siinä äkkiä sen kaksikymppisen varastaa. Kyllä se on iso riski laittaa sellaiseen paikkaan, jossa toinen on avuton ja toisella on esimerkiksi se tupakka-asia. Käryjä käy koko ajan, tilaisuus tekee varkaan. (kunnan johtotason virkamies)

Alaluvussa 5.2 esitettiin, että maksuhäiriömerkintä voidaan nähdä kansalaisten ja erityisesti nuorten suojelemisena, koska he eivät voi sen jälkeen saada uusia pikavippejä tai huonontaa taloudellista tilannettaan muilla lainoilla tai osamaksuilla. Aikuisten kohdalla sovittelun merkitystä tulisi lisätä. Työikäisten kohdalla velkojen periminen voi vielä onnistua mahdollisia ylitöitä tai lisätöitä tekeillä. Kolmannen iän eläkeläisten kohdalla on hyvä muistaa, että tulot eivät lähitulevaisuudessa tuskin kasva. Tapauskohtaisesti tilanne voi myös olla toisenlainen.

Järjestelmästä ajattelen niin, että kun tullaan enemmän aikuisiälle ja aika pienistä asioista ne sitten tulee ne maksuhäiriömerkinnät. Siinä vaiheessa täytyisi olla enemmän sovittelua. Tekisi maksusuunnitelman ja noudattaisi niitä. Mutta jos maksusuunnitelmia ei noudata, niin sitten lyödään poikki, että ei vaan tule lisää. (kunnan johtotason virkamies)

5.4 Kulutuskasvatus

Jälkiteollisessa yhteiskunnassa säästäväisyydestä on siirrytty tuhlaukseen, minkä seurauksena velkaantuminen ja jopa ylivelkaantuminen on lisääntynyt. Valinnanvapauden lisääntyttyä kulutuksen painopiste on siirtynyt välttämättömästä harkinnanvaraisuuteen ja mielitekojen tyydyttämiseen. (Kuluttajakompetenssien oppiminen 2010, 13.) Mielitekojen tyydyttämisen tapa ja muoto ovat hyvin yksilöllistä.

Minä kerroin, että kannattaako sinne (etelän matkalle) lainarahalla mennä? Avoimesti kaikesta puhuttiin ja hänellä oli taloudellisia vaikeuksia, mutta hänen oli pakko päästä nyt! (aluehallinnon ylempi virkamies)

Kuluttaja kuluttaa aikaa, energiaa, tavaroita, palveluja ja informaatiota, jotka ovat joko hyödyllisiä (hyödykkeet), turhia (turhakkeet) tai haitallisia (haitakkeet). Kulutustutkimuksessa puhutaan yleensä vain hyödykkeistä. Turhake-termi viittaa runsauden yhteiskuntaan ja kulutusjuhlaan. Ensisijaisesti kulutuksella pyritään omaan ja perheenjäsenten hyvinvointiin. Vauraus on mahdollistanut henkilökohtaisia merkityksiä sisältävien hyödykkeiden hankkimisen. Toisaalta nosteessa on kestävä kehityksen trendi, jossa ekologisuus sekä taloudellinen ja sosiokulttuurinen kestävyys ovat kulutuksen keskiössä. (Mts., 12-13.)

Hyvinvoinnin ja kestävä kulutuksen turvaaminen edellyttävät kulutusta ja kuluttajuutta käsittelevää kasvatusta. Haluan tehdä eroa kuluttajakasvatuksen ja kulutuskasvatuksen välillä. Määrittelen kulutuskasvatuksen laajemmaksi termiksi kuin kuluttajakasvatuksen. Kuluttajakasvatus on viime vuosina painottunut elämäntyyliin, arvoihin ja omien valintojen pohdintaan (Kuluttajakompetenssien oppiminen 2010, 20). Kulutuskasvatus maksuhäiriöiden institutionaalisen nelikentän lohkona viittaa kulutuksen välttämättömyyteen yhteiskunnan pyörittäjänä, kuluttajaan yhteisönsä toimijana, kuluttajuuteen opittavana ja opetettavana asiana ja kasvatukseen monitoimijaisena tehtävänä. Kuluttajakasvatus mahtuu kulutuskasvatuksen sisään. Kulutuskasvatuksen sisällössä on halua saada kuluttaja ymmärtämään asemansa sekä omassa henkilökohtaisessa taloudenhoidossaan että yhteiskunnallisen talouden kontekstissa.

Kuluttajalla on oikeuksia ja velvollisuuksia suhteessa sekä omaan taloudenhoitoonsa että julkistalouteen. Kansalaisilta odotetaan kulutusta, jotta verovaroin toteutettavat julkiset palvelut saadaan tuotetuiksi. Sarion (2010, 168) mukaan kuluttajan rooli on yhtymässä kansalaisen rooliin. Kuluttajakansalaisen oikeuksiin kuuluu pystyä varmistamaan palvelujen saatavuus, laatu ja laajuus riippumatta siitä kuka tai miten palvelut toteutetaan (mts.). Kulutuskasvatus on myös kuluttajan tietoisuutta palveluiden toteuttamisesta ja laadusta.

Tässä tutkimuksessa kulutuskasvatus institutionaalisen nelikentän osana liittyy erityisesti kuluttajan omaan taloudenhallintaan ja sen heijastuksiin julkistalouteen. Vastuullinen kuluttaja ymmärtää oman taloudellisen toimintansa seuraukset ja vaatii eettisyyttä myös julkisilta palveluilta. Yhteiskunnan normit määrittävät, että taloudelliset sitoumukset on hoidettava. Räsänen (2014, 45–46) mielestä nykymuotoinen yhteiskunta ja sosiaalinen kanssakäyminen perustuvat pitkälti juuri taloudellisiin sopimuksiin. Palkkatyö, yritystoiminta ja kulutus edustavat sellaisia taloudellisen toiminnan muotoja, joiden ympärille suuri osa muusta sosiaalisesta todellisuudesta rakentuu. Yhteiskunnan asioissa on suurelta osin kyse ihmisten välisestä rahankäytöstä, yksityisestä ja julkisesta taloudesta sekä eri ilmiöiden taloudellisten vaikutusten tarkastelusta. (Mts.) Maksuhäiriöisyys ilmiönä rapauttaa tehtyjä sopimuksia.

Maksuhäiriöisyys heijastuu yhteiskunnan muihin toimenpiteisiin ja työelämään ja asenteisiin ja välinpitämättömyyteen väkisin. (ministeriön johtava virkamies)

Kuluttaminen on kasvanut koko 2000-luvun ja sitä on rahoitettu velalla. 1990-luvun lama-aika on pääosin unohtunut. Säästämisen merkitys tuotteiden hankinnassa on vähentynyt ja kulutusluottojen helppo saatavuus on lisääntynyt (Radi 2010, 132). Liike-elämä suorastaan kehottaa monenlaisen mainonnan kautta ostamaan velaksi. Ihmisiä houkutellaan tekemään hankintoja tietyn tasoisen elämän saavuttamiseksi. Kulutusvetoisessa yhteiskunnassa johtajatuksena on, että ihmisten asema arkielämässä ja ihmissuhteissa mitataan kuluttamisen kautta.

Yhteiskunnallisessa keskustelussa asioita ei juurikaan haluta tarkastella maksuhäiriön näkökulmasta, koska maksuhäiriö nähdään edelleen henkilön omana vikana ja siihen suhtaudutaan hävettävänä ja syyllistävänä asiana. Kulutuksen ja kuluttamisen alueella oppiminen tapahtuu pitkälti kantapään ja käytännön epäonnistumisten myötä. Tyypillisiä piirteitä velkaantumisen syissä ja taustoissa ovatkin osaamattomuus, avuttomuus, elämäntilanteiden rajutkin vaihtelut, ylioptimistisuus sekä halu näyttää menestystä tai hyvinvointia muille, vaikka taloudellisia resursseja siihen ei olisi (mts., 129).

Ihminen luulee, että häntä ei hyväksytä tähän sosiaaliseen kulttiin, porukkaan, ja siihen kuulumisen yrittäminen tarkoittaa yli varojensa elämistä. Ei me tiedetä, keneltä luottotiedot ovat menneet. Nehän näyttää, että maailma on todella hyvin. Mutta se on vaan sitä näytelmää. Sellaisen elämän luullaan olevan tavoiteltavaa ja oikeata ja tuovan ihmisarvon. (kunnan johtotason virkamies)

Nuoria maksuongelmaisia tutkittaessa on huomattu, että saatujen luottojen avulla oma kulutustyyli, sen vahvistaminen ja vertaisryhmien kulutus on ollut tärkeää. Asennekasvatus sekä oikeissa yhteyksissä annetut tiedot raha-asioiden ja velkojen hoidosta ovat parasta ennaltaehkäisyä, jotta nuori voi vapaasti suunnitella tulevaisuuttaan eli opiskelua, työtä, perheen perustamista ja asunnon hankintaa. Kulutusasenteet määrittävät nuoren ylivelkaantumisen riskiä. Vastuullinen kuluttaja on iästä riippumatta tietoinen valintojensa vaikutuksesta omaan tulevaisuuteen. (Lehtinen & Peura-Kapanen 2005, 118-119.)

Nuorilla velkakierteen pysäyttäminen on erittäin hyvä asia. Sais olla vieläkin pienempi (maksuhäiriön aiheuttanut keskiarvosumma). Ei ainakaan tuu lisää sitä velkaa. Se on niitä positiivisia asioita. (kunnan johtotason virkamies)

Kuluttajilla on valtavasti erilaisia mahdollisuuksia ottaa lyhytaikaisia lainoja tai maksaa osamaksuilla tai pitkillä jopa korottomilla maksuajoilla. Pikavippi edustaa monelle mahdollisuutta tehdä

hankinta. Tarjolla olevat rahoitusvaihtoehdot ovat samalla myös helppoja riskinottomahdollisuuksia. Tätä kuluttaja ei välttämättä tule riittäväksi ajatelleeksi ostopäätöksen hetkellä. Historiallisesti on tapahtunut suuri muutos säästöyhteiskunnasta luottoyhteiskunnaksi. Säästöyhteiskunnassa hankinta tehtiin, kun hankintasumma oli säästetty ja maksu suoritettiin kaupantekohetkellä. Luottoyhteiskunnassa kulutetaan ensin ja mietitään maksamista myöhemmin.

Sähköinen maailma ja palveluntarjonta ovat osaltaan helpottaneet rahansaantia entisestään. Nykyisessä uuden teknologian ja uusien vaatimusten yhteiskunnassa perinteinen ajattelu kuluttajasta, kulutushyödykkeestä ja elinkeinonharjoittajasta ei enää toimi (Sario 2010, 167). Kuluttajana toimimiseen tarvitaan yleisen tason tuntemusta esimerkiksi käyttöliittymistä, jolloin tiedon tulee rakentua sovellettavaksi ja ajan muutoksissa kestäväksi. Kestävän kulutuksen sekä media- ja teknologiataitojen tulee integroitua kotitalouden hallintaan ja osallisuuteen, kuluttajakauppaan, yksityistalouteen, markkinointiin ja kaupalliseen mediaan. (Kuluttajakompetenssien oppiminen 2010, 23, 29.)

Globaalistuminen on vaikuttanut kuluttajapolitiikan yhdenmukaistamisen tavoitteisiin myös Euroopan tasolla. Euroopan unioni on laatinut ohjeistuksen ”10 parasta toimenpidettä 500 miljoonalle kuluttajalle”. Eurooppalaisia yhteisiä arvoja heijastelevien toimenpiteiden joukosta löytyvät muun muassa kohtuuhintainen verkkoyhteys kaikille ja jokaisen oikeus pankkitiliin (Euroopan komissio 2016B). Euroopan unionin kuluttajapolitiikalla pyritään varmistamaan, että kuluttajien oikeudet pysyvät ajan tasalla talouden ja yhteiskunnan muuttuessa – erityisesti digitaali-, energia- ja rahoituspalvelualalla (Euroopan unioni 2016). Palveluiden monimuotoistuminen esimerkiksi internetin maailmassa ja globaalistuminen ovat vaikuttaneet suuresti kulutuskäyttäytymiseen. Sähköisen maailman kehitys näkyy osaltaan varmasti myös maksuhäiriöluvuissa.

Ymmärrys rahasta, taloudenhoito sinänsä ja kuluttaminen vaativat oppia ja opettelua. Kulutus- tai kuluttajakasvatuksen tulisi alkaa jo hyvin nuorena, aluksi huolehtimalla viikkorahoista ja tekemällä pieniä taloudellisia valintoja ja päätöksiä. Pienten lasten käsitys rahasta voi liittyä rahan hakemiseen pankkiautomaatista. Kodin vaikutuspiiri ja ongelmien ylisukupolvistuminen ovat lapselle merkittäviä esimerkkejä myös taloudellisten asioiden hoitamisen suhteen. Lapsiperheiden väliset taloudelliset erot ja kaupallisuuden ja kulutuskulttuurin yhä kasvava merkitys yhteiskunnassa välittyvät suoraan lasten arkeen ja osaksi nykylapsuutta (Hakovirta & Rantalaiho 2012, 116). Lehtisen ja Peura-Kapasen (2005, 118–119) mukaan vastuulliseksi kuluttajaksi kasvattamisen tulisikin alkaa jo lapsuudessa ja jatkua läpi nuoruusiän. Lapsilla on todettu olevan suuri vaikutus perheen kulutus päätöksiin. Lapsuudessa opitut tavat vaikuttavat myöhemmin kuluttajakäyttäytymiseen ja siksi sosiaalis-

tumisen prosessiin kuluttajaksi on tärkeää päästä vaikuttamaan. (Kuluttajakompetenssien oppiminen 2010, 20.) Vanhempien antama malli periytyy.

Vaikka koulu opettaisikin kansalaistietoutta, niin jos se perhe on kuitenkin elänyt maksuhäiriö- maailmassa, niin lapset elävät, näkevät ja imevät ikään kuin sen tyylin. (kunnan päällikkötason virkamies)

Peruskoulun opetussuunnitelmaan toivotaan lisää taloustiedon opetusta. Ymmärrys luottotietojen merkityksestä voisi ennaltaehkäistä väärin valintojen tekemistä. Opetus nähdään valistustyönä, jota suomalainen yhteiskunta on harrastanut vuosikymmeniä eri muodoissa. Kuluttajakasvatukseen pitää ottaa oppimisen uudet sovellukset laajasti mukaan. Euroopan unioni tarjoaa kuluttajakasvatus- ta Consumer Classroom -internetsivustolla (Euroopan komissio 2016A). Kuluttajakasvatus pitää markkinoida pelien kautta teknologian sovelluksina.

Maksuhäiriömerkinnän seurausten kirjossa on opetettavaa ja peloteltavaa. Nuorten henkilöiden voi olla vaikea ymmärtää, mihin kaikkeen maksuhäiriö vaikuttaa. Taloudellinen osaamattomuus voi johtaa nopeasti ongelmiin. Esimerkiksi sähköinen tunnistautumisen on arkipäivää moniin järjestelmiin. Nettipankkitunnuksien puuttuminen ja kirjautumisen ongelma on ”lyönti kasvoille”. Aikuisuuskoetus 18-vuotiaana voisi olla täsmäisku täysi-ikäisyyden tuomiin oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Taloudellisten asioiden hahmottaminen ja riskinsietokyvyn ymmärtäminen voivat olla vaikeita asioita itsenäistyvälle nuorelle. Asioiden lähtiessä hallinnasta omaa osaamattomuuttaan ei ole helppo myöntää. Vanhemmat ovat voineet sotkea täysi-ikäistävän lapsensa raha-asiat jo valmiiksi, mutta silloin on kyse marginaalisuudesta, yksittäisistä tapauksista maksuhäiriöisten massassa.

Maksuhäiriön saaminen voi tarkoittaa myös sitä, että ensimmäisen merkinnän saatuaan huomaa, että häiriömerkinnän seurausten kanssa pystyy kuitenkin elämään. Laskujen eräpäiviä ei noudateta tai laskumuistutusten määrästä on opittu laskemaan kiireellisyyden aste. Maksuhäiriöongelma voi kietoutua päihdeongelmaan, asunnottomuuteen tai moneen muuhun. Maksuhäiriö voi puolestaan tuntua pieneltä muiden ongelmien rinnalla.

Osalla se on elämäntapa, ei sillä ole mitään väliä. Toinen ääripää on se, että se on raskas taakka, se tuo masennuslääkkeet, se tuo pahoinvointia, se suurin piirtein näkyy sen koko elämän. Ja muut on siltä väliltä. (kunnan päällikkötason virkamies)

Maksuhäiriöisyyteen liittyy paljon tunteita: häpeää, kunnian menetystä, leimaantumista. Nuoremmilla ikäluokilla häpeän tunteen ohi ajaa ehkä kulutustavaroiden saamisen halu, mutta eläkeikäisillä

häpeä voidaan kokea eristävänä asiana. Toisaalta maksuhäiriömerkintä nähtiin jo niin yleisenä (lähes 10 % aikuisväestöstä), että häpeän tai leimaantumisen suojaefektiä ei enää ole. Toisaalta raha-asioiden hoitaminen nähdään edelleen kunnia-asiana. Kahdensuuntainen ylisukupolvisuus liittyy tunneskaalan useammalle sukupolvelle kasvatuksesta riippumatta.

Appivanhemmilta, isovanhemmilta kysytään, tulisivatko takaamaan lainaa, tai antavatko rahaa. Isovanhemmat voivat olla suurin kärsijä; antavat omista pienistä eläkkeistään rahaa lastenlasten harrastuksiin, kun näkevät että perhe kärsii. Vanhukset jättävät omat lääkkeensä ostamatta. (kunnan johtotason virkamies)

Maksuhäiriöön johtaneen velan maksamista seuraa vielä vähintään kahden vuoden luottotiedottomuuden koetinaika, jolloin merkinnät näkyvät ja vaikuttavat vielä luottotietorekisterissä. Tässä ajassa voi nähdä myös kasvatuksellisia puolia. Vanhoista huonoista tavoista poisoppiminen ei käy nopeasti.

Kyllä ne pääsääntöisesti kerrasta oppii ja sen jälkeen yhteydenottokin on helpompaa kun on ne kokemukset jo olleet. (aluehallinnon ylempi virkamies)

Taloudellisten päätösten tulisi olla tulevaisuustietoisia. Suuria muutoksia kulutukseen ovat tuoneet ja tuovat globaalit uhkat ja etiikka, maailmantalouden integroitumisen aiheuttamat riskit ja kotitalouksien haavoittuvuus, teknologian muutoksen kiihtyminen ja siihen sisältyvät riskit, kotitalouden sisäiset muutokset ja uusi tietämys ihmismielestä ja oppimisesta. (Jarva 2009, 16, 18.)

Tässä kulutuskasvatuksen alaluvussa olen esitellyt lukijalle myös kuluttajakasvatusta. Näen kuluttajakasvatuksen suppeampana terminä, joka painottuu nimenomaan yksilön omaan kuluttajuuteen ja taloudellisiin valintoihin. Kulutuskasvatus on laajempi kokonaisuus, jossa yksittäisen kuluttajan valinnat ja valintojen seuraukset liittyvät yhteiskunnalliseen talouteen eli markkinoihin. Yksilön taloudellinen kompetenssi eli kyvykkyys heijastuu julkistalouteen ja palvelusektoriin. Jarvan (2009, 24) mukaan aktiivisella ja vastuuntuntoisella kuluttajalla on omien kulutus päätöksensä lisäksi mahdollisuus osaltaan vaikuttaa laajakantoisempien rakenteellisten, poliittisten ja talouspoliittisten päätösten tekoon. Yhteiskunnan sosiaalisena kansalaisena jokaisella on sosiaalisia oikeuksia, mutta myös velvollisuuksia. Kuluttajuus on lähestymässä kovaa vauhtia kansalaisuutta. Kaikkien kuluttaja-kansalaisten toiminta vaikuttaa yhteisöön ja yhteisön talouteen. Tämän vuoksi kaikilla tulisi olla yhdenvertainen oikeus kulutuskasvatukseen, yhtä lailla kuin jokaisella on velvollisuus omalta osaltaan osallistua kuluttamiseen ja osallisuuteen markkinoilla. Sosiaalistuminen kuluttajaksi tulee

nähdä universaalina kansalaisyhteisönä, eikä vain selektiivisinä eli kohdennettuina palveluina taloudenhoitonsa hallinnan jo menettäneille.

5.5 Kannustus

Kannustus tai kannustavuus työtteenä on merkityksellinen palvelurakenteen asia sekä asiakkaalle että työntekijän työtteenä. Asiakkaan kohtaavan työntekijän asenne ja kannustavuus välittyvät nopeasti asiakkaalle jo ensikontaktissa, jonka pitäisi olla positiivinen ja rohkaiseva. Tällainen työskentely vaatii työntekijöiltä psykologista silmää. Asiakkaan asioiden eteneminen ja asiakkaan oman motivaation löytyminen ovat avainasioita, jotta palvelun hyöty koskettaisi laajasti koko yhteiskuntaa.

Psykologiassa kannustamisella tarkoitetaan Björklundin (2008, 33) mukaan yksilön toiminnan negatiivista tai positiivista vahvistamista erilaisin sanktioin. Kasvatustieteissä kannustaminen nähdään oppimisen tukemisena palkitsemisen ja motivoinnin keinoilla. Sosiaalipedagogiikka tutkii ihmisen kasvua yhteisön täysivaltaiseksi jäseneksi, oman poliittisen yhteisönsä toimijaksi, jolloin kansalaiskasvatus edustaa sosiaalista ja kollektiivista kannustamista. Taloustieteessä kannustaminen ymmärretään yleensä ihmisen käyttäytymisen ja organisaatioiden tai yritysten toiminnan taloudellisten valintojen ohjaamisena kannustimilla. Kannustinrakenne sisältää hinnat, palkat, verot ja tulonsiirrot. Kannustimien ollessa toimimattomia tai vääristyneitä ihmiset alkavat tehdä valintoja, joilla on talouden kannalta haitallisia seurauksia. (Mts., 33–36.)

Työntekijä toimii työssään kannustavan valtatahon edustajana. Hyvinvointikehyksessä kannustamisen tuloksena pyritään turvaamaan yksilöä sosiaalisilta riskeiltä ja toteuttamaan tasa-arvoa. Kannustamisen seurauksena pyritään takaamaan universaalit etuudet. Kannustamisen heijastuksena saadaan lisättyä tasa-arvoa ja oikeudenmukaisuutta. (Björklund 2008, 344.) Maksuhäiriöisyyden institutionaalisessa tarkastelussa esimerkiksi velkaneuvonnan työntekijä edustaa kannustavaa valtatahoa. Palvelulla pyritään mahdollisuuksien mukaan turvaamaan yksilöä sosiaalisilta riskeiltä ja toteuttamaan tasa-arvoa ylivelkaantumisen seurauksien hoitamisessa.

Kannustava työote edellyttää työntekijän kannustusta esimiesten ja koko organisaation taholta. Suomessa käytössä oleva negatiivinen luottotietojärjestelmä kuvastaa laajemminkin kansaa: suomalaiset ajattelevat kielteisen kautta. Asenneilmastoon pitää tehdä remontti. Kannustus, palautteen antaminen, hoidettujen asioiden huomiointi ja ihmisen omiin kykyihin uskomisen nousivat tutkimuksessa vahvasti esiin. Kaikkien asiakkaiden kohdalla tämän tyyppinen tuki ei auta, mutta monelle se on korvaamattoman tärkeää palautetta omasta toiminnasta.

Tulee toivonkipinä, että tämä tilanne saadaan hallintaan. Ihmiset ovat aika masentuneita siitä tilanteesta ja sitten ihminen käpristyy, ei se ikääkään katso, että ei saa itsestään mitään irti. (aluehallinnon ylempi virkamies)

Asioiden selvittely ja edes toimeen ryhtyminen vaativat runsaasti voimia. Viranomaisjärjestelmä on hyvin byrokraattinen ja suoritusperustainen. Hoitamattomista velvollisuuksista seuraa sanktio. Maksuhäiriöisyys voi olla valtava taakka ja tuntua ”kiveltä sydämessä” koko ajan. Nostaakseen toimintakykyään ja sitä kautta häpeän selättäminen vaativat itsearvostusta ja uutta mahdollisuutta yrittää hoitaa asioitaan. Pienikin signaali onnistumisesta antaa voimia eteenpäin. Selviytymiskertomuksia luottotietojen menettämisestä ja varsinkin ylivelkaantumisesta on saatavilla paljon. Näitä kertomuksia pitäisi tuoda vielä enemmän esille ja ihmisten tietoisuuteen. Tuki ja palaute eri viranomaistahoilta lisää luottamusta omiin selviytymismahdollisuuksiin. Henkilökohtainen kokemus ja palaute ovat tärkeitä.

Ihmisen itsensä pitäisi saada tukea ja palautetta esimerkiksi pankissa, että kun sinä osaat hoitaa asiiasi, ja pidät lupauksesi. Varmasti on ollut hankalaa, mutta sinä olet sen tehnyt. Tämä pitäisi saada henkilökohtaisena kokemuksena. (kunnan johtotason virkamies)

Yhteiskunnan toiminnot palvelevat yhteisön tavoitteita. Kannustamalla ihmisiä ohjataan toimimaan yhteiskunnan päämäärää palvelevilla tavoilla ja sitoutumaan yhteisön toimivuuden kannalta tärkeisiin rutiineihin. Yhteiskuntapolitiikassa kannustaminen liitetään useimmin työn tekemisen kannustamiseen. (Björklund 2008, 37.) Hyvinvointivaltion kannustinrakenne sisältää tulonsiirtojärjestelmän. Sosiaalisia kannustimia ovat yhteisölliset käytännöt, joiden kautta tunnetaan kuulumista tiettyyn ryhmään. Normatiivisiksi kannustimiksi ymmärretään yhteisön arvostukset, moraalikoodit ja normit, jotka yhtenäistävät yksilöiden toimintaa. Institutionaalisilla kannustinrakenteilla ohjataan toimijoiden valintoja suositeltavaan suuntaan, jolloin on mahdollista jakaa hyvinvoinnin voimavaroja sekä niitä tarvitseville että palkinnoksi niille, jotka ovat osallistuneet niiden tuottamiseen. Kannustamisen etiikan avainkysymys onkin, miten kannustaa ihmisiä sekä hyvinvoinnin tuottamiseen että sen oikeudenmukaiseen jakamiseen. (Mts., 39, 368.)

Työntekijöillä on myös lukuisia mahdollisuuksia vaikuttaa asiakkaansa asioihin normaalien työtehtäviensä lisäksi. Henkilön luvalla esimerkiksi asumisneuvoja voi suositella maksuhäiriöistä asiakasta vuokranantajalle. Vuokranantajalle voi olla todella hyödyllistä kuulla henkilön hoitamista maksuvelvoitteista ja asunnontarpeesta. Välttämättä tällaisesta ei ole hyötyä, mutta yrittää kannattaa aina.

Positiivisen luottotietojärjestelmän rakentaminen lisäisi byrokratiaa, mutta tässä tapauksessa hyvää byrokratiaa. Byrokratian tällainen lisääntyminen olisi kuitenkin iso asia yksittäisen ihmisen elämän kannalta. Pienikin näyttö asioiden hoitamisesta voisi lisätä itsetuntoa ja sitä kautta toimintakykyä.

Sinänsä semmoinen, jos siellä on merkintä ja negatiivinen tulkinta, niin miksi ei tosiaan, jos on näyttöä siitä positiivisesta, että nyt minä olen hoitanut vuokrat taas näin hyvin. Niin kyllä siitä voisi saada jotain hyvääkin sinne. Ja pystyisi ehkä jollain tavalla avaamaan sen lukon siellä taustalla. (kunnan päällikkötason virkamies)

Sosiaalitoimessa ihmisten talousasioiden selvittely avaaminen on jokapäiväistä työtä. Henkilön taloustilanne avataan, laskut niputetaan, sovitaan uusia eräpäiviä ja niin edelleen. Monella maksuhäiriön saaneella henkilöllä talousasioiden hoito ei ole järjestelmällistä, eikä kokonaistilannetta esimerkiksi velkojen suhteen haluta välttämättä edes tietää.

Henkilökohtaista budjetointia tehdään yhtenä vaihtoehtona muualla, meillä ei ole. Siitä on hyviä kokemuksia. Katsotaan se elämäntilanne ja tehdään ikään kuin vuosibudjetti. Se on Englannista tullut ja sillä olisi vastaus tällaisiin asioihin. (kunnan johtotason virkamies)

Alun perin henkilökohtainen budjetoinnin idea kehittyi Kanadassa 1970-luvulla. Pitkäaikaisessa laitoshoidossa olevien lasten vanhemmat olivat tyytymättömiä lastensa hoitoon suhteessa kustannuksiin ja ryhtyivät miettimään vaihtoehtoisia tapoja järjestää tarvittava hoito. Vanhemmat eivät halunneet olla henkilökohtaisesti vastuussa hoidon järjestämisestä, vaan kontrolloida ja valvoa hoidon ja palveluiden järjestämistä ja toteutumista. Tarvittavia hoitopalveluja organisoimaan valittiin henkilö, jolla ei saanut olla yhteyksiä valtion sosiaaliturvajärjestelmään. (Boxall, Dowson & Beresford 2009, 506.)

Maksuhäiriöisyyden kohdalla alkuperäistä henkilökohtaisen budjetoinnin ideaa tulisi kuntatasolla reilusti soveltaa. Mutta ideana talous- ja velkaneuvontaa ennaltaehkäisevämpi järjestelmä tai tuki on harkinnan arvoinen. Henkilökohtainen budjetointi sisältäisi sekä kannustusta että kulutuskasvatusta suojelun ja harkintavallan käytön muodoissa. Kasvatuksellinen osuus näkyisi ennen kaikkea valinnanmahdollisuuksina ja päätöksenteossa; jokainen on vastuussa omasta elämästään. Kaikki toimenpiteet, jotka ehkäisevät maksuhäiriön syntyä tai uusien maksuhäiriömerkintöjen tuloa, ovat kasvatuksellisia ja kannustavia ja vievät ihmistä eteenpäin. Välitystilat ja sosiaalinen luototus voidaan tavallaan nähdä henkilökohtaisen budjetoinnin toteutusmuotoina. Hallitusohjelmassa (2015, 20) halutaan painottaa asiakaskeskeisyyttä palvelujen lähtökohtana sekä turvata kaikkien mahdollisuutta

hyvinvointiin uudistamalla palvelujen rakenteita ja toimintatapoja. Henkilökohtainen budjetointi sovelluksineen voisi tuoda vastausta tähän kehittämishaasteeseen.

Kannustusta ja tukea tarvitsee koko maksuhäiriöisen henkilön perhe. Iso-Britanniassa tehdyssä tutkimuksessa havaittiin, että avioerojen taustalla vaikutti vahvasti perheen taloudellisen tilanteen muutokset, niin nousu kuin laskukin. Perheiden kasvanut velkaantuminen suuresta lamasta vuodesta 2008 lähtien sekä perheiden taloudellisen tilanteen suhteellinen lasku toimivat kohonneiden avioerolukujen selittäjänä. Eron riskiä lisäävät osin ehkä yllättävästikin sekä avioparien lisääntyneet palkkatulot että avoparien pienentynyt velkaisuus lisääntyneen taloudellisen stressin positiivisina indikaattoreina. Eroamisen kustannuksiin ja niitä alentaviin toimenpiteisiin tulisi kiinnittää julkisessa keskustelussa enemmän huomiota. (Bridges & Disney 2016, 715–716.)

Onko sitten niin, että avioeroja ja muita tulee myöhemmin, niitä mitä aikaisemmin on tapahtunut viidenkymppin kohdalla? Nyt ihmiset tekevät isoja elämänratkaisuja vielä 60-70 –vuotiaina. (ministeriön johtava virkamies)

Kannustuksen lohkoon kuuluu myös palveluista tiedottaminen ja asiakkaiden löytäminen. Taloudellisten asioiden hoitamisen kulttuurissa kynnyksen ylittäminen on iso asia. Maksuhäiriömerkintää seuraavan rekisteritietojen säilyttämisaajan eli koetinajan (vähintään 2 vuotta) jälkeen ihmisellä tulisi olla mahdollisuus aloittaa alusta. Uuden mahdollisuuden antaminen epäonnistumisen ja kärsityn sanktion jälkeen on inhimillisen mutta suoritusperustaisen yhteiskunnan kulmakivi. Institutionaalista tarkastelusta käsin katsottuna suoritusperustaisuus koskee myös viranomaisten toimintamenetelyjä. Kaikista pyritään pitämään huolta ainakin minimitoimeentuloturvan tasolla.

Ainahan pitäisi niitä mahdollisuuksia olla ja niitä pitäisi aina ihmisille antaa. Kyllähän meillä, yhteiskunnassa löytyy kumminkin aika hyvin Suomenmaassa, jos asioitaan hoitaa, ja järjestää, niin kyllähän yhteiskunta vastaan tulee. (kunnan johtotason virkamies)

6 UNIVERSALISMIN JA LUOTTOKELPPOISUUDEN SYNTEESI

6.1 Tulosityhteenvedo

Tutkimuksen tulokset jakautuvat kahteen osaan aineiston analyysimenetelmien mukaan. Faktaluen-
nan kautta olen tutkinut universalismin ja maksuhäiriöisyyden esiintymistä ministeriö-, aluehallin-
to- ja kuntatasoilla (luku 4). Universalismi käsitteenä oli teoreettisesti tutumpi kuntatasolla ja minis-
teriötasolla. Aluehallintotasolla universalismi oli tuntematon käsite. Kaikilla hallintotasoilla käyte-
tyimmät termit universalismin lähitermeinä olivat yhdenvertaisuus ja tasa-arvoisuus. Maksuhäiriöi-
syyys oli kaikille haastateltaville ja heidän edustamilleen organisaatioille tuttu asia, aluehallintoviras-
totasolla tutumpi kuitenkin yritys- kuin yksityispuolelta.

Jatkoin maksuhäiriöisyyden tutkimista institutionaalisesta näkökulmasta laadullisen analyysin avul-
la (luku 5). Tähän palvelurakenteen ja hallinnon näkökulmaan yhdistin universalismin teoreettisen
ja käytännöllisen ilmentymisen tarkastelun. Tutkimustuloksena maksuhäiriöisyyden institutionaali-
seen nelikenttään sijoittuvat maksuhäiriöisyyden tarkastelukulmat, jotka ovat yhdenvertaisuus lain
edessä, käytänteiden tapauskohtaisuus, kulutuskasvatus ja kannustus (kuvio 4 ja taulukko 1).

Yhdenvertaisuus lain edessä pitää sisällään maksuhäiriöisyyteen johtavan juridisen sääntelyn sekä
maksuhäiriömerkinnästä seuraavat juridiset sanktiot. Yhdenvertaisuutena voidaan nähdä myös mak-
suhäiriömerkintäisen henkilön institutionaalisen suojelun, jonka avulla yhteiskunnan jäsentä este-
tään huonontamasta taloudellista tilannettaan. Juridiseen yhdenvertaisuuteen kuuluu universalismin
muotoina tasa-arvoisuuden, yhdenvertaisuuden sekä residuaalisen ja marginaalisen universalismin
näkökulmia. Yhdenvertaisuus lain edessä juridisena sanktiointina ja suojeluna toteutuu ja näkyy
kaikilla tutkimukseni hallintotasoilla, painottuen ehkä voimakkaimmin ministeriötasolle lainsää-
dännön valmistelutyön lähimpänä edustajana.

Käytänteiden tapauskohtaisuuteen sisältyy maksuhäiriöisyyden nelikentässä julkisten palveluiden
sisäänkäyntiin liittyvät rajoitteet ja ehdot (esimerkiksi toimeentulotuki tai velkaneuvonta) sekä vi-
ranomaisen harkintaan perustuvat mahdollisuudet tai esteet. Universalismi ilmenee selektiivisyyte-
nä ja osin marginaalisuutena. Valvonnan osalta tapauskohtaisuus näkyy erityisesti aluehallintotasol-
la ja käytännön toimissa eniten kuntatasolla.

Kulutuskasvatus toteutuu tutkimistani hallintotasoista eniten kuntatason palveluissa, esimerkiksi
sosiaalitoimen toimeentulotukiasioissa henkilökohtaisena ohjauksena. Aluehallintotason valvonta-
piiriin kuuluva velkaneuvonta toteuttaa kulutuskasvatusta myös laajasti, mutta lähinnä korvaavana
toimenpiteenä. Kulutuskasvatuksessa voisi toteutua nykypäivän visio kuluttajuuden ja kansalaisuu-

den yhdistymisestä. Hyvinvointivaltio ja markkinat keskeisinä hyvinvointiyhteiskunnan instituutioina tarvitsevat kulutusta ja siksi kuluttajuus on tärkeää. Kasvatuksellista otetta voidaan toteuttaa kaikissa ikäryhmissä. Universalistisesti kulutuskasvatus voidaan nähdä yhdenvertaisuutta, universaaleja oikeuksia, sosiaalista kansalaisuutta ja sosiaalisia oikeuksia mutta myös partikularismia toteuttavana toimenpiteenä. Kulutuskasvatuksen institutionaalinen tehtävä koostuu suojelusta ja harkintavallan käytöstä.

Kannustus on psykologista tukea kansalaisten hyvinvoinniksi. Harkintavallan ja suojelun näkökulmista instituutioiden työ ja työntekijät voivat ilman positiivista luottotietorekisteriäkin huomioida asiakkaan (kansalaisen) hoitamia asioita ja kannustaa eteenpäin. Kaikkien rekisterien ei tarvitse olla virallisia, vaan kyse on ennen kaikkea kannustavasta työotteesta ja asenneilmapiiristä. Maksuhäiriöisyyteen liittyy leimaantumista ja rangaistavuutta vääristä teoista. Universalismin muotoina kannustus edustaa mahdollisuuksien antamista ja suoritusperustaisuuden monimuotoisuutta. Sama ihminen voi olla yhtä aikaa epäonnistuja ja onnistuja. Kyse on näkökulmista.

Instituutioiden tehtävät sanktiointi, harkintavallan käyttö ja suojelu kuvaavat niitä tukitoimia, joiden kautta instituution on mahdollista suorittaa määriteltyä tehtäväänsä. Eri hallintotasoilla painottuvat eri tehtävät. Yksittäisen työntekijän työtehtävissä samat näkökulmat voivat painottua suhteessa omaan työorganisaatioon, asiakkaaseen, yhteiskunnalliseen etuun ja lakiin. Työntekijän (viranomaisen) on toisaalta puolustettava asiakasta ja hänen oikeuksiaan, mutta toisaalta tietenkin oltava työnantajansa (instituutio) linjoilla.

6.2 Pohdinta

Nimeämällä luvun otsikolla ”Universalismin ja luottokelpoisuuden synteesi” halusin tuoda pohdintaan hyvinvointiyhteiskunnan ja kulutusyhteiskunnan suhteen. Yksilön kannalta voidaan puhua hyvinvoinnin ja kulutuksen synteesistä. Mahdollisuus riittävään kulutukseen lisää hyvinvointia ja sen saavuttamisen mahdollisuuksia. Riittävä kulutus on subjektiivinen asia ja eri elämäntilanteissa muuttuva. Siihen vaikuttavat muun muassa henkilön varallisuus, työllisyystilanne (elanto) ja huoltosuhteen kuormittavuus (perhesuhteet). Tässä alaluvussa pyrin pohtimaan tutkimuskysymyksiini saamiani vastauksia. Luvun ”punaisen langan” muodostaa universalismin ja luottokelpoisuuden synteesi. Pyrin siihen, että tulosten liittäminen ajankohtaisiin teemoihin avaisi tutkimustani ja sen tarkoitusta lukijalle vielä uudesta näkökulmasta. Lisään pohdinnan tekstiin tutkimukseni alussa tekemäni sosiaalipoliittisen jaottelun politiikkanimikkeitä (kts. sivu 18 tai LIITE 2) niissä yhteyksissä, mihin ne maksuhäiriöisyyden tai universalismin ilmentymisen vuoksi näen viisaimmaksi kon-

tekstoida. Tällä tavoin pystyn pohdinnassa palaamaan tutkimukseni alkutaipaleelle, jolloin selvitin maksuhäiriöiden vaikutuksia yksilölle ja yksilön kohtaamien vaikeuksien vaikutusta sosiaalipolitiikan aloille. Ehkä tämä osaltaan auttaa lukijaa hahmottamaan sosiaalipolitiikan laajuutta ja monimuotoisuutta.

Tutkimustulosten yleistettävyys on pienen otannan vuoksi heikko. Siitä huolimatta on mahdollista löytää kiinnostavia ja pohtimisarvoltaan yleistettäviä tuloksia, etenkin kun aineisto on kerätty huolellisesti valmistelluista asiantuntijahaastatteluista. Kvalitatiivisen eli laadullisen tutkimuksen arvon voi ajatella olevan erityisesti koetun ja todetun asian tunnistamisessa ja kuvaamisessa. Aineiston analysoinnissa käytettiin faktaluentaa ja laadullista analyysia. Olen pyrkinyt avaamaan lukijalle tekemieni eettisten valintojen ja päätösten perusteluja koskien niin teoreettisen viitekehyksen luke- misvalintoja, haastatteluihin liittyviä päätöksiä, aineiston analyysipohdintoja kuin tutkimustuloksia. Toisin sanoen olen pyrkinyt tekemään ja esittelemään koko tutkimusanalyysin systemaattisesti, jotta lukija voisi luottaa tekemiini tulkintoihin. Toivon, että aineiston keräämisen ja tutkimustulosten välinen tie avautuu lukijalle niin, että tulosten läpinäkyvyys ja yleistettävyys tuntuu mahdolliselta. Tutkimusraportissani olen pyrkinyt tuomaan esille sellaisia aineistopätkiä, joissa esiintyy sekä yleis- tettävämpiä että selvästi poikkeavia havaintoja. Arkikielellä sanotaan, että poikkeus vahvistaa sään- nön. Ruusuvuoren ym. (2010, 24) mukaan hyvin perusteltuna poikkeustapaus voinee toimia tutki- muksen validiteettia vahvistavana analyttisena apuvälineenä.

Alun perin suunnittelin tutkivani maksuhäiriöisyyttä kokonaisuutena. Jo ensimmäisessä haastatte- lussa ymmärsin, että maksuhäiriöisten henkilöiden aseman raja- us on tällä aineistolla ja haastateltu- jen valinnalla tehtävä perustoimeentulon varassa elävien maksuhäiriöisten tilanteisiin ja mahdolli- suuksiin. Tutkimukseni luotettavuutta todennäköisesti lisäisi suurempi haastateltavien määrä. Tässä tutkimuksessa jokaista tutkimaani hallintotasoa (kunta/aluehallinto/ministeriö) edustaa vain yksi henkilö kuntatason toimiessa poikkeuksena (2 haastateltavaa). Hallintotasojen analysointi ei sinänsä ollut tutkimukseni keskiössä, vaan yhtenä sivujuonena universalismia ja maksuhäiriöisyyttä sekä luottokelpoisuutta tutkittaessa. Koen kuitenkin vahvasti, että kuvaamani hallintotasojen erot antavat tutkimukselleni lisäarvoa. Samalla on tärkeää muistaa, että ne perustuvat vain yhden (tai kuntatasol- la kahden) virkamiehen näkemykseen omasta hallintotasostaan.

Tutkimuskysymyksiin vastaaminen lienee tärkeintä koko tutkimusprosessin ja -raportin johdonmu- kaiselle etenemiselle. Tieteellisen tutkimuksen tuottaman uuden tiedon tulee asemoitua jo olemassa olevaan tieteellisesti tutkittuun tietoon. Siksi pyrin vastaamaan alaluvussa 3.1 asettamiini tutkimus- kysymyksiin vuoropuhelussa omien tutkimustulosteni ja aikaisemman tiedon valossa.

Ensimmäinen tutkimuskysymykseni on kiinnostunut luottokelpoisuudesta instituutiona suhteessa yhteiskunnallisiin odotuksiin ja palvelutarjontaan. Ensinnäkin yhteiskunta on jakautumassa taloudellisesti vähintään kahtia: taloudellisesti menestyviin ja taloudellisesti heikosti pärjääviin. Maksuhäiriöisyyden tarkastelussa käy ilmi, että luottotietojen menettäminen läpileikkaa koko suomalaisen aikuisväestön ikärakenteen. Ongelma ei ole vain nuorten tai nuorten aikuisten, vaan kasvavassa määrin myös vanhuuseläkeikäisten. Tutkimukseni painottuu niihin maksuhäiriöisiin, jotka ovat alimmista tuloluokista ja saavat tai ainakin hakevat toimeentulotukea ja heidän universalismin mukaisiin mahdollisuuksiinsa. Tämä kuuluu erityisesti toimeentuloturvapoliittikan kontekstiin.

Kaikista hankalin se on perusturvan varassa olevilla ihmisillä. Maksuhäiriö on katastrofi, ei niinkään leimaantumisen, vaan yleinen katkeruus, poliittinen ja muu. Katkeruus mikä tulee ja yhteiskuntaa kohtaan. Ja eriarvoistuminen, syrjäytymisen kehitys, joka on sitä kaikista pahinta; jos siis lähdetään siitä, että kaikki ihmisen elämä on yhtä arvokasta. (ministeriön johtava virkamies)

Vaaraman, Moision ja Karvosen (2010, 280) mukaan eriarvoisuuden kärjistyminen heikentää yhteiskunnan eheyttä ja yhteiskuntavastuuta. Tällaista kehitystä ei voi pitää edistyksenä maassa, jossa yhteiskuntapolitiikan julkilausuttuna tavoitteena on pitää kiinni pohjoismaisen hyvinvointimallin periaatteista ja luotsata hyvinvointiyhteiskunta myös tulevaisuuteen taloudellisesti ja sosiaalisesti kestäväällä tavalla (mts.). Jäykät rakenteet, byrokratia, ylisääntely, normitus ja työmarkkinoiden jäykkyydet pahentavat nykytilannetta ja niistä seuraa alueiden ja ihmisten eriarvoistumista, nuoriso- ja pitkäaikaistyöttömyyttä ja huono-osaisuuden kasautumista yli sukupolvien. (Hallitusohjelma 2015, 8.) Sosiaalipoliittikan aloista nämä lausumat koskettavat etenkin aluepolitiikkaa ja työpoliittikkaa.

Pohjoismaisen hyvinvointimallin periaatteisiin kuuluu kansalaisten perusoikeuksien toteutuminen. Perusoikeudet muuttuvat ajan saatossa kehityksen myötä. Pankkitunnukset voidaan nähdä digiajan ihmisen perusoikeutena ja samalla kansalaisen sosiaalisten oikeuksien perusmahdollisuutena esimerkiksi eri järjestelmiin kirjautuessa. Maksuhäiriöisellä henkilöllä pankkitunnusten saaminen voi estyä omasta maksuhistoriasta ja pankista riippuen. Hallitusohjelmassa (2015, 26) yhdeksi kärkihankkeeksi nimetään julkisten palveluiden digitalisointi. Asiaa perustellaan niin, että toimintatavat uudistaen rakennetaan julkiset palvelut käyttäjälähtöisiksi ja ensisijaisesti digitaalisiksi, jotta julkisten talouden kannalta välttämätön tuottavuusloikka onnistuu. Niitä kansalaisia autetaan, jotka eivät ole tottuneet tai jotka eivät kykene käyttämään digitaalisia palveluita. (Mts.) Niiden maksuhäiriöisten henkilöiden kohdalla, jotka eivät saa pankkitunnuksia, tämä voi johtaa lisääntyvään nöyryyttä-

miseen ja sosiaalisten oikeuksien vähentymiseen, ellei hyvin toimiva korvaava järjestelmä ole käytössä.

Maksuhäiriö aiheuttaa yksilölle yhteiskunnan jäsenenä monenlaisia hankaluuksia, vaikeuksia ja elämisen mahdollisuuksien sulkeutumista. Maksuhäiriöisyyden institutionaalinen tarkastelu luvussa viisi johdattaa pohtimaan insituutioiden (palvelurakenteet ym.) valmiuksia ja asenteita kohdata maksuhäiriöinen henkilö rajattuine elämisen mahdollisuuksineen. Omat haasteensa asiakastyöhön ja moniammatilliseen yhteistyöhön tuovat asiakkaiden lisääntyneet elämönhallinnan ongelmat ja moniongelmaisuus. Heidän kokonaisvaltaiseksi auttamiseksi ei riitä pelkkä talousongelman korjaaminen. Talousvaikeudet voivat olla velallisen muiden mahdollisten ongelmien (työllistymisvaikeudet, ihmissuhdeongelmat, sairaudet) syy tai seuraus. (Radi 2010, 140.) Kyseeseen tulevat ainakin työpölytiikan, toimeentuloturvapölytiikan, terveys- ja hoivapölytiikan osa-alueet.

Palvelujärjestelmän koukerot puolestaan haastavat myös työntekijää, ehkä jopa enemmän kuin asiakkaan elämäntilanne. Professionaalisen harkintavallan kaventaminen uudessa julkishallinnassa voi kääntyä lopulta omia tavoitteitaan vastaan eli taloudelliseksi tehottomuudeksi sekä asiakkaiden osallisuuden ja osallistumisen esteiksi. (Närhi, Kokkonen & Matthies 2014, 242.) Maksuhäiriöisyyden hoidossa harkintavallan käyttö sisältää sekä sanktioinnin että suojelun elementtejä, ja olisi hyvin suotavaa, että asiakkaan elämäntilanteen, kyvykkyyden ja mahdollisuudet parhaiten tunteva työntekijä voisi käyttää kaikkia työkalupakin resursseja harkintansa mukaan asiakkaan tilanteen, osallisuuden ja kyvykkyyden parantamiseksi. Hallitusohjelmassa (2015, 27) pyritään hallinnollisen taakan keventämiseen. Kokeilukulttuurisilla tavoitteilla pyritään innovatiivisiin ratkaisuihin, parantamaan palveluita, edistämään omatoimisuutta ja yrittäjyyttä. Uusiksi virkamieshyveiksi perinteisten rinnalle nostetaan innovatiivisuus ja palvelualltius. Myös hallinnonalojen rajat ylittävää, tietoon perustuvaa johtamista ja toimeenpanoa vahvistetaan. (Mts.) Tässä tutkimuksessa universalismin ja maksuhäiriöisyyden ilmentymistä on tarkasteltu myös erikseen hallinnonalojen mukaan kunta-, aluehallinto- ja ministeriötasoilla (lisää luvussa 4).

Toinen tutkimuskysymykseni etsii vastausta ja näkökulmia kysymykseen: Toteutuvatko pohjoismaisen hyvinvointivaltion universalismiin perustuvat periaatteet luottotietonsa menettäneen henkilön elämässä ja mahdollisuuksissa? Asetan heti laajemman vastakysymyksen: ovatko universalismiin perustuvat periaatteet enää pohjoismaisen hyvinvointivaltion peruseriaatteita? Yhteiskunnassa ei enää pyritäkään kaikille samaan, yhteiseen hyvään, vaan yksilöllisyyteen ja yksilölliseen hyvään. Analyysin perusteella kävi selväksi, että universalismin ihanne on murenemassa. Osaltaan tästä kertoo se, että hyvinvointipölytiikan käytännön toimissa ja toimenpiteissä käytetään uudistu-

neita ja vain osittain alkuperäistä merkitystä mukailevia nimikkeitä, esimerkkeinä yhdenvertaisuus ja tasa-arvo.

Yhdenmukaisuuden vähennyttyä ja moniarvoisuuden lisääntyttyä universalismin täytyy etsiä uusia mahdollisuuksia toimia hyvinvoinnin tuottamisen tukirankana. Universalismin peruseriaatteet ovat jalostuneet ja yksilöityneet kuten koko yhteiskuntakin yksilöineen. Yhteiskunnassa ja hyvinvoinnissa ei enää pyritäkään kaikille samaan, yhteiseen hyvään, vaan yksilöllisyyteen ja yksilölliseen hyvään. Samat toimintakäytännöt eivät sovi molempiin pyrkimyksiin. Tanskasen (2005, 307) mielestä on tapahtunut hyvinvointitulokannan universaalisuuden ja erityisyyden perusteluja koskeva muutos. Hyvinvointiyhteiskunnan universaalit etuudet ja palvelut esiintyvät edelleen puheissa, mutta tuotannon toiminta tapahtuu kuitenkin paikallisen hyvinvointipolitiikan kautta. Paikallisuuteen puolestaan vaikuttavat alueiden ja niiden asukkaiden elinvoima, markkinat ja talous. (Mts.) Instituutionaalinen hyvinvointivaltio pohjaa yhdenvertaisuuteen niin lain edessä kuin käytänteissä jakaakseen hyvinvointia ja palveluita tasaisesti kaikille. Residuaalinen hyvinvointivaltio käyttää sopimuksellisuutta ja selektiivisyyttä ja edellä puhuttuun peilaten lokaalisuutta.

Hyvinvointivaltion ja kunnallishallinnon järjestelmien muutos on aiheuttanut asteittaista siirtymistä kohti toimintamallia, jossa valtio ei ole enää hyvinvoinnin pääasiallinen tuottaja. Sopimuksellisuus toteutuu esimerkiksi siinä, että taloutta koskeva yleinen päätöksenteko tapahtuu toiminnasta ja paljolti myös yhteiskunnallisesta keskustelusta erillään, erilaisten asiantuntijaverkkojen suojissa. (Tanskanen 2005, 308.) Hyvinvoinnin pohjaksi ja perusideaaliksi ollaan rakentamassa yhä enenevässä määrin selektiivisiä mallinnuksia. Julkiset palvelumme ovat muuttumassa selektiivisiksi esimerkiksi niin, että palveluiden sisäänpääsyssä on ehtoja ja rajauksia. Anttosen ja Sipilän (2009, 176) mukaan pääsyssä palveluiden käyttäjiksi on tapahtunut selvää luopumista universalismista. Esimerkiksi velkaneuvonnan varsinaiseen asiakkuuteen pääsevät vain ne, joilla nähdään olevan riittävästi maksukykyä selviytyä palvelun tuloksesta eli maksusuunnitelmasta. Lainsoveltajat, palveluiden järjestäjät ja laintulkinnat aiheuttavat ja luovat puolestaan käytänteiden tapauskohtaisuutta, jolloin universalismin mukainen kohtelu heikentyy. Palveluvalikoima on erilainen eri puolilla maata ja yksittäisen työntekijän päätökset vaihtelevat. Taloudellisista ongelmista puhumiseen ja niihin tarttumiseen tarvittavia valmiuksia tulisi lisätä kaikissa niissä paikoissa, joissa velallinen syystä tai toisesta asioi. Tähän sopii hyvin hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmassa (Valtioneuvosto 2015, 46) asetettu panostus palveluiden asiakaslähtöisyyden kehittämiseen. Tavoitteeseen pyritään räätälöimällä palvelut asiakkaalle sopiviksi matalan kynnyksen, moniammatillisuuden, sähköisyyden ja asiakaslähtöisyyden periaatteilla. (Mts.). Sosiaalipolitiikan aloista tätä joudutaan pohtimaan

ainakin toimeentuloturva-, asunto-, terveys-, hoiva- ja koulutuspolitiikan aloilla, soveltuvien osin myös kansainvälisen sosiaalipolitiikan alalla.

Yhä enenevässä määrin julkisen sektorin tuottamien palvelujen käyttö on tullut maksulliseksi ja nopea hoitopääsy edellyttää yksityisen sektorin käyttöä ja taloudellisia resursseja. Anttonen & Sipilä (2009, 171) painottavat, että kansalaisen joutuessa luopumaan hänelle kuuluvasta palvelusta oman varattomuutensa vuoksi, ei ole enää kyse universalismista. Maksuhäiriöisiä henkilöitä koskevat samat kansalaisten lain mukaiset perusoikeudet kuin kaikkia muitakin. Tanskasen (2005, 307) mukaan perusoikeuksien toteutuminen riippuu paljolti kansalaisten aktiivisuudesta ja kyvystä ajaa omia etujaan. Palveluiden järjestämisen ja tuotannon kriteerit rakentuvat puolestaan talouden ja kilpailun kautta. Väliin jäävä alue on potentiaalisen edunvalvonnan, ohjauksen ja vaikuttamisen harmaa kenttä. (Mts.) Maksuhäiriö vaikeuttaa monia perusasioita, alkaen pankkitilin sekä puhelin- ja internetliittymän avaamista. Luottokelpoisuus eli puhtaat luottotiedot tarkoittavat laajemmin ajateltuna myös täyttä oikeutta kansalaisten taloudellisiin perusoikeuksiin. Luottokelpoisuuden ja universalismin synteesi perusoikeuksien suhteen on vahva. Luottotietonsa menettänyt henkilö saa kuitenkin kokea rangaistuksensa moneen kertaan. Häpeän ja syyllisyyden tunteet eivät edesauta jakamista omien oikeuksien vaatimiseen. Psykkisen kuormituksen osalta voidaan puhua terveystoiminnasta asiasta.

Makrotasolla ei varmasti toteudu (universalismi). Tulee kerrannais- ja haittavaikutuksena asenteellisina ja kerrannaisvaikutuksina seuraavissa elämäntilanteissa. Tulee kaksinkertaisia rangaistuksia. Katsotaan vähän niin kuin jostakin omaa syytä siinä on, että sillä tavalla se on häpeällinen juttu. (ministeriön johtava virkamies)

Hyvinvointiyhteiskuntaa rakennettaessa suomalaisuuden perusarvoja ovat olleet kunnia, rehellisyys ja toisen sanaan luottaminen. Taloudellisten asioiden suhteen tilanne on muuttunut. Yhteiskunta on moniarvoistunut niin, että asenteet niin julkista kuin omaa taloudenhoitoa kohtaan vaihtelevat laajasti. Vaikein tilanne on minimitoimeentulolla elävillä.

Jos perusturvan varassa olevalla henkilöllä on maksuhäiriö, niin universalismi ei toteudu täällä meillä tällä hetkellä. Vaikka sen (universalismi) pitäisi olla panssaroitu. (ministeriön johtava virkamies)

Kolmas tutkimuskysymykseni keskittyi mahdollisiin positiivisen luottotietorekisterin tuomiin hyvinvoinnin mahdollisuuksiin. Pohdin asiaa pääomajaottelun kautta. Räsänen (2014, 57) mukaan yhteiskuntaelämän käytännöt rakentuvat pääomajien perusteella. Sosiaalinen pääoma eli ihmisten välinen luottamus on ollut suomalaisuudessa varsin selvästi ilmentyvä ja arvostettu pääomamuoto.

Ihmisten välistä luottamusta tarvitaan luottamukseen perustuviin sopimukseen, jotta kaikkia yhteiskuntaelämän periaatteita tai käytäntöjä tarvitse kirjata lakiin (mts., 55). Yhteiskunnan sosiaalinen rakenne on kuitenkin muuttunut, osin nimenomaan hyvinvointipolitiikan vuoksi (Anttonen & Sipilä 2009, 179).

Universalismin tuottamien sosiaalisten oikeuksien tulisi olla kaikkien saatavilla ja kaikkien tulisi olla hyvinvointiyhteiskunnan taholta vakuutettuja sosiaalisten riskien varalta. Julkinen terveydenhuolto on periaatteessa kaikille avointa universaalipalvelua, mutta sairausvakuutus korvaa palveluja, jotka on ensin kyettävä ostamaan (mts., 159). Jos ihmisen on peruspalveluja tai erikoissairaanhoidon palveluja tarvitessaan käytettävä luottoa saadakseen muun muassa yksityisen sektorin palveluja julkisen sektorin toimimattomuuden tai hitauden vuoksi, ei voida enää puhua peruspalveluista, hyvinvointivaltiosta, eikä universaalista tai tasa-arvoisesta terveystaloudesta sosiaalipolitiikan muotona. Luottotiedottomuus kuluttajakansalaisuuden tai ehkä paremminkin kansalaiskuluttajuuden esteenä ennemminkin eriarvoistaa ja jakaa kuin suojelee ja kasvattaa.

Ennen asioitiin pankissa ja maksuhäiriö tarkoitti sitä, että ei saanut talovelkaa silloin kun kysyttiin. Ja jos tunsikin pankinjohtajan, vaikka oli maksuhäiriö, niin sitten siltikin sai lainaa. (kunnan johtotason virkamies)

Kannustus luottamusta rakentavana ilmiönä auttaa ihmisiä selviytymään vaikeista elämäntilanteista, kuten esimerkiksi maksuhäiriöisyydestä ja elämään siitä huolimatta merkityksellistä ja ihmisarvoista elämää. Hallitusohjelmassa (2015, 14) puhutaan kannustavuudesta tunnetuimmin työllisyydenhoidon yhteydessä. Hyvinvointipalveluiden ja tulonsiirtojen rahoitus toteutetaan parantamalla työn kannustavuutta, työllistämisen houkuttelevuutta, työvoimahallinnon toimivuutta ja kilpailukykyä. Päämäärien saavuttaminen edellyttää rakenteellisia uudistuksia. (Mts.) Kaikenlaiset kannustinloukuasetelmat tulee purkaa ja kannustaa yhteiskunnan jäseniä toimeentulon omaehtoiseen hankkimiseen ja luoda mahdollisuuksia siihen. Pätäkä- ja silpputyöt vaikeuttavat sekä toimeentulon, eläketurvan että esimerkiksi velkataakan järjestelmällistä hoitoa. Työllisyydenhoidossa näen taloudellisen, inhimillisen, sosiaalisen ja kulttuurisen pääoman limittyvän toisiinsa hyvin vahvasti. Tämä kuuluu mitä ilmeisimmin työpolitiikan alaan.

Maksuhäiriöisyyden taustalta voi löytyä inhimillisen pääoman vajetta. Inhimillisellä pääomalla tarkoitetaan tietojen ja taitojen kehittämistä, lahjakkuutta ja muita tekijöitä, joilla voidaan ajatella olevan vaikutusta työkykyyn ja osaamiseen (Räsänen 2014, 56). Institutionaalisella koulutuskasvatuksella pyritään luomaan kansalaisille taloudellista toimeentulokykyä ja -taitoja sekä ymmärrystä talouden hoitoon. Kulutuskasvatus sisältää esimerkiksi talousneuvontaa tai esimerkiksi henkilökoh-

taisen budjetoinnin Suomeen kehitettäviä ja sopivia sovellutuksia. Inhimilliseen pääomaan kuuluvat vahvasti myös kuluttajakansalaisen positiivinen tyytyväisyyden tunne hoitamistaan maksuvelvoitteista. Siksi olisi tärkeää, että hoidetut velvoitteet olisivat myös luottotietorekisterissä näkyvissä ja esimerkiksi mahdollisen luontoantajan tai työnantajan käytettävissä. Realistinen kokonaiskuva henkilön taloudellisten asioiden hoitamisesta sisältää sekä negatiivisia että positiivisia luottotietoja. Kyse on yksilön kannalta merkityksellisistä elämän asioista.

Miten perustulo(kokeilu) tähän vaikuttaisi? Perustulokokeilussa halutaan selvittää, voidaanko perustulon avulla vähentää tuloköyhyyttä, väliinpuotoamista, sosiaalietuuksiin ja verotukseen liittyvää byrokratiaa ja kannustaa työntekoon julkistaloudellisesti kestäväällä tavalla (Hallitusohjelma 2015, 48). Kela (2016) puolestaan haluaa selvityksen, voitaisiinko sosiaaliturvaa muuttaa paremmin vastaamaan työelämän muutoksia perustulon avulla. Tavoitteena on myös muuttaa sosiaaliturvaa osallistavaksi ja työhön kannustavaksi pyrkien vähentämään byrokratiaa ja yksinkertaistamaan monimutkaista etuusjärjestelmää. (Mts.) Perustulon avulla maksuhäiriöisten leimaantumisen voisi pienentyä vähentäen maksuhäiriöisten henkilöiden kokemaa häpeän ja syyllisyyden taakkaa ja siten kannustaa hoitamaan asioitaan ja uskomaan taloudellisen pääoman tuottavan tulevaisuudessa parempia mahdollisuuksia. Räsänen (2014, 54) mukaan taloudellinen pääoma tuottaa monenlaisia vaikutusmahdollisuuksia yhteiskunnassa. Tämä tuntuu hyvin selvältä ja ymmärrettävältä myös maksuhäiriöisyyden kohdalla, silloin kun maksuhäiriöisyys johtuu taloudellisen pääoman puutteesta. Toimeentuloturvapoliittikka vaikuttaa kansalais- ja ihmisoikeuksien toteutumisen ytimessä.

Hallitusohjelma (2015, 9) linjaa väestön ikääntymisen ja huoltosuhteen heikkenemisen yhteiskuntamme yhdeksi taloutta ja kilpailukykyä hankaloittavaksi tekijäksi. Ikääntyvien henkilöiden (60+) maksuhäiriömerkinnät ovat kasvussa. Sama väestöryhmä käyttää myös paljon hyvinvointi- ja terveyspalveluja aiheuttaen yhteyden terveys- ja hoivapolitiikkaan sosiaalipoliittikan osina. Ne velalliset, joilla on arvokkaampaa varallisuutta, voivat helpottaa taloustilannettaan varallisuutta realisoimalla tai käyttämällä varallisuutta vakuutena (Radi 2010, 137). Kaikilla ei kuitenkaan ole realisoitavaa omaisuutta ja pienistä eläketuloista ulosottovelkojen maksaminen voi johtaa suuriin hyvinvointiongelmiin.

Sanktioinnin, harkintavallan ja suojelun kautta ihmistä yritetään estää huonontamasta taloudellista tilannettaan ja tulevaisuuttaan. Valkaman (2004, 75) velkaneuvontaan liittyvässä tutkimuksessa selvisi, että ennen yhteydenottoa velkaneuvontaan asiakkaan velkaongelmat olivat kestäneet keskimäärin yli viisi vuotta. Lähes kaikilla neuvonnan uusista asiakkaista velat olivat edenneet perittäväksi ulosoton kautta (mts., 75). Yksityisten talouksien hyvinvointi näkyy myös julkisessa taloudessa ja päinvastoin. Yhteiskunta on osiensa summa ja siksi kuluttajakansalaisten yksityisten velkaon-

gelmien hoito on nähtävä myös yhteiskunnallisen palvelujärjestelmän intresseissä tärkeänä ja kehittämisen arvoisena asiana.

Tiedollinen ja kulttuurinen pääoma puolestaan viittaavat niihin valmiuksiin, joita yksilöt ovat omaksuneet kuulumalla erilaisiin ryhmiin, organisaatioihin tai yhteisöihin (Räsänen 2014, 56). Suomessa yksityisistä raha-asioista puhuminen on edelleen jossain määrin tabu. Työpaikoilla toisten palkoista ei välttämättä tiedetä kovin tarkkaan. Maksuhäiriöisyyden kohdalla esimerkiksi perhekulttuurissa opittu tapa suhtautua ja hoitaa taloudellisia velvoitteita muovaa tätä pääomaa, kulutuskäyttäytymistä sekä maksuhäiriöisyydestä mahdollisesti aiheutuvan leimaantumisen tai häpeän kokemusta. Asia on myös terveystieteellinen. Kulutusasenteella on iso merkitys, joka heijastuu myös välillisiin toimintoihin.

Terveystieteellisessä näkökulmassa näkyy myös se välinpitämättömyys, jos ajatellaan näitä peruuttamattomia aikoja. Neuvolassa niitä tulee eniten. Ne on vielä tunnin tai kahden tunnin aikoja ja sitten pyöritellään peukaloita. Vaaditaan aikoja kyllä, mutta jätetään käyttämättä. Ja neuvolahan on ilmainen palvelu, johon voi tulla kaikkien asioiden kanssa. (kunnan johtotason virkamies)

Luottokelpoisuuden menettäminen tarkoittaa yhteiskunnallisen kulutussopimuksen rikkomista. Tästä seuraa tiettyjen oikeuksien ja taloudellisen luottamuksen menettämistä. Menetyksistä tapahtuu laiminlyömyä omien taloudellisten asioidensa hoitamisen. Henkilön yksityisoikeudelliseen alaan kuuluvia taloudellisia velvoitteita joudutaan hoitamaan yhteiskunnan toimesta (ulosotto) ja samalla myös yksilön kyky osallistua kulutukseen ja kuluttamiseen mitä todennäköisemmin pienenee. Yksilön taloudellisen osaamisen tai kyvykkyyden merkitys näkyy kääntäen yhteiskunnallisella tasolla: kilpailukykyä menetetään myös yksilön tasolla. Ihmisten käytettävissä olevat erilaiset pääomaresurssit aiheuttavat taloudelliseen toimintaan epäsuosittavia ja odottamattomiakin seurauksia (Räsänen 2014, 57). Kulutus- ja kuluttajakasvatukseen sekä talousneuvontaan resursointi lisäisivät tiedollista ja kulttuurista pääomaa talousasioista. Valkaman (2004, 77) tutkimuksessa talousneuvonnan saamisen mahdollisuutta kannattivat lähes kaikki uudet velkaneuvonnan asiakkaat.

Sanktiointi, harkintavallan käyttö ja suojeleminen kuvaavat toimenpiteen luonteina esimerkiksi palvelujärjestelmän institutionaalista tehtävää. Tehtävät sopivat yleisemmällä tasolla myös muiden ryhmien kuin maksuhäiriöisten henkilöiden palveluun ja kohtaamiseen. Sama toimenpide voi näyttäytyä sekä sanktioinnin kautta tapahtuvana suojelemina kuin suojelemina harkintavallan käytön seurauksena. Sanktiointi ja harkintavallan käyttö eivät sen sijaan juurikaan kohtaa toisiaan. Sanktiointi on usein lakiin säädettyä rangaistusta kielletystä teosta, kun taas harkintavallaksi ymmärretään useimmin

viranomaisen mahdollisuus tehdä poikkeava päätös professionaaliin perusteluihin vedoten. Näitä perusteluja voivat olla esimerkiksi asiakkaan asioiden etenemisen edesauttaminen tai tilanteeseen kokonaisvaltaisesti panostaminen. Suojelu voi kohdistua lähinnä yksilöön hänen omaa haitallista toimintaansa vastaan. Maksuhäiriömerkintä ja luottotietojen menetys voidaan nähdä yksilön yhteiskunnallisena suojeluna hänen taloudellista välinpitämättömyyttään ja osaamattomuuttaan vastaan. Samalla suojellaan yksilön tulevaisuuden mahdollisuuksia sekä vähennetään mahdollisten yhteiskunnallisten tukitoimien tarvetta.

6.3 Johtopäätökset

Tutkimukseni toimenpidesuosituksukset koskevat maksuhäiriöisyyden institutionaalisen tarkastelun nelikentästä erityisesti kulutuskasvatuksen ja kannustuksen lohkoja. Yleinen asenneilmasto ja työote koko palvelurakenteessa tulisi kehittää kannustavaksi ja kannustavuudesta tulla työote. Laajemmin tätä voisi ajatella myös työyhteisöä kehittävänä toimenpiteenä, mutta tämän tutkimuksen perusteella kannustusta tulisi lisätä nimenomaan asiakkaan eli yhteiskunnan jäsenen suuntaan. Kannustus ei työotteena juuri lisää resurssien tarvetta, mutta työkykyä lisäävänä asiana tai hyötynä yksilölle omien asioidensa kuntoon hoitamiseksi voi olla yhteiskunnalle mittaamattoman arvokasta. Yksilön ja yhteiskunnan makrosolun eli perheen kyky hallita talouttansa tuo seurannais- ja kerrannaisvaikutuksina esimerkiksi hyvinvointia ja verotuloja.

Suomesta puuttuu toimiva ja saavutettavissa oleva talousneuvonta julkisen palvelujärjestelmän osana. Valkaman (2004, 76) mukaan velkaneuvonnan osana toimivaa talousneuvontaa oli velkaneuvonnan asiakkaista saanut vain seitsemän prosenttia. Velkaneuvonnasta osattiin hakea ensisijaisesti ratkaisua vain velkaongelmiin. Puhdasta talousneuvontaa, kuten budjetin laatimista asiakkaalle tai neuvontaa kulutustapoihin, ei oltu annettu juuri missään yksikössä ajan puuteen vuoksi. Talousneuvontaa ei aktiivisesti tarjota asiakkaille. (Mts., 76–78.) Toteutus velkaneuvonnan yhteydessä ei siis ole toimiva. Neuvonnan tavoitteena tulisi olla kuluttajakansalaisen taloustilanteen läpikäynti ja neuvonta. Hallitusohjelmassa (2015, 20) painotetaan varhaista tukea ja ennaltaehkäisevää työtettä. Yhteiskunnallinen tuki ja apu henkilökohtaiseen budjetointiin olisivat juuri varhaista tukea ja vaikuttavaa asiakaslähtöistä ja osallistavaa palvelua, jossa ihmiselle mahdollistuisi omien valintojen tekeminen (soveltaen mts.). Velkaneuvojien mukaan riittämätön viranomaisohjaus ja koulutus koettiin suurimmiksi puutteiksi talousneuvonnan järjestämisessä (Valkama 2014, 79). Talousneuvojien koulutukseen ja koulutuksen sisällön suunnitteluun tulisi siis satsata.

Talousneuvonnan tunnettavuutta voitaisiin lisätä tehokkaan tiedottamisen ja eri viranomaisten sekä luotonantajien yhteistyön avulla (mts., 83). Viranomaisyhteistyö talousneuvonnan markkinoinnissa toteuttaisi osaltaan poikkihallinnollista yhteistyötä, jonka avulla hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen ja eriarvoisuuden kaventaminen tulevat Hallitusohjelman (2015, 49) mukaan osaksi jokaisen hallinnonalan toimia ja lainsäädäntöä. Muun muassa julkishallinnon ja järjestöjen tulee luoda uusia tapoja toimia yhdessä paikallisesti, alueellisesti ja kansallisesti. Näin terveellisiin ja sosiaalista hyvinvointia luoviin valintoihin kannustavat palvelu- ja investointi-innovaatiot lisääntyvät. (Valtioneuvosto 2015, 49.) Tässä kohden on hyvä muistuttaa lukijaa talousneuvonnan ja kuluttajaneuvonnan erosta. Laki kuluttajaneuvonnasta 1-2 § määrää kuluttajaneuvonnan järjestämisen maistraatin tehtäväksi. Kuluttajaneuvonnassa jaetaan tietoa ja neuvontaa esimerkiksi kuluttajan oikeudellisesta asemasta ja seurataan kulutushyödykkeiden hintoja, laatua, markkinointia ja sopimusehtoja sekä avustetaan pyynnöstä muita viranomaisia. Kuluttajaneuvonnan yleinen johto, ohjaus ja valvonta kuuluvat Kilpailu- ja kuluttajavirastolle. (Mts.)

Sähköisen kansalaisuuden edistäminen vaikuttaisi olevan yksi Hallitusohjelman (2015) keskeisistä teemoista. Suhteessa maksuhäiriöisyyteen sähköisten palveluiden kehittämisessä ja käyttöönotossa tulee kuitenkin huomioida sähköisen tunnistautumisen vaikeudet, jos käytössä ei ole nettipankkitunnuksia. Varalla on oltava muita järjestelmiä, jotta yhdenvertainen pääsy palveluiden käyttäjäksi toteutuu maan joka puolella. Sähköiseen kuluttajuuteen puolestaan on olemassa lukuisia erilaisia taloudellista osaamista helpottavia sovelluksia. Esimerkkinä mainittakoon penno-sovellus (www.penno.fi), joka on pankeista riippumaton taloudenhoidon sovellus. Pikavippien jäätyä jo hivenen taka-alalle uusimpina lainamuotoina tarjotaan vertaislainoja, joissa kansalaiset lainaavat rahaa toisilleen joko suoraan tai jonkun välittäjän kautta.

Luottokelpoisuus antaa yksilölle taloudellisesta näkökulmasta täydet sosiaaliset ja universaalit oikeudet. Tässä mielessä luottokelpoisuus on edelleen yhteiskunnallinen instituutio.

Kyllä luottokelpoisuus (puhtaat luottotiedot) on ennen ollut kunnan kansalaisuuden juttu, mutta nyt kun on näitä houkutusia maailma täynnä ja ihmisillä kuluu (rahaa), niin kyllä kunnan kansalaisuudesta on vähän eri käsitys tänä päivänä. (kunnan johtotason virkamies)

Niin yksilön kuin yhteiskunnan tasolla maksuhäiriömerkinnät aiheuttavat monta epäkohtaa universalismin ja tasa-arvon tavoitteissa. Kyse on lähinnä siitä, nähdäänkö maksuhäiriömerkintä rangaistuksena taloudellisesta epäluotettavuudesta, jonka tuomiona ovat sosiaaliset ja taloudelliset vaikeudet vai suojeluna, jolla turvataan yksilön sosiaaliset oikeudet ja mahdollisuudet myös tulevaisuu-

nessa. Yhteiskunnallisesti katsottuna maksuhäiriömerkinnän seurauksilla halutaan suojella tulevaisuutta, edesauttaa kuluttajakompetenssin kasvua ja vähentää ennaltaehkäisevän työn kautta hyvinvointipolitiikan maksuhäiriöisyyteen liittyvien korjaavien palveluiden tarvetta. Luottokelpoisuus on edelleen yhteiskunnallinen instituutio, johon ihmisten luokitteluun sekä monet elämisen mahdollisuudet ja investoinnit voivat perustua.

Tämän tutkimuksen merkitys sosiaalipolitiikan tieteenalalle ja toiminnalle on herättää yleinen huomio ja toivottavasti myös kiinnostus maksuhäiriömerkintöjen ja maksuhäiriöisten kansalaisten huomattavan suureen määrään ja heidän universalismin mukaiseen kohteluunsa ja mahdollisuuksiinsa. Yhteiskunnan kahtiajakautuminen näkyy myös taloudellisen toiminnan hoitamisen kyvykkyydessä ja mahdollisuuksissa. Valtaosa suomalaisista on edelleen luottokelpoisia. Luottokelvottomuus koskettaa kuitenkin lähes joka 10. suomalaista aikuista (370 000 henkilöä). Kyseessä ei ole marginaaliryhmä, vaan arvioiden mukaan yhä suureneva hyvinvointiyhteiskunnan kansalaisten heterogeeninen ryhmä, josta osa tarvitsee palvelujärjestelmän laajaa tukea selviytyäkseen arkipäivästään. Ennaltaehkäisevään työhön, kannustukseen ja kulutuskasvatukseen tulee panostaa huomattavasti aikaisempaa enemmän.

6.4 Lisätutkimuksen tarve

Toivon, että analyysini perusteella tarkastelemani ilmiö on asettunut uuteen, tuoreen lähestymistavan avaamaan valoon tavalla, joka voisi kutsua muita tutkijoita kehittämään ja edelleen jatkamaan tutkimukseni jo avaamaa dialogia (Ruusuvuori ym. 2010, 29). Tutkimukseni aikana on noussut esiin useita jatkotutkimuksen kannalta mielenkiintoisia ja relevantteja aiheita. Ensimmäinen aihe koskee pankkien ja rahoituslaitosten toimintatapojen mahdollista vaihtelevuutta asiakasmäärän mukaan. Toisin sanoen jos pankilla on paljon asiakastarjontaa, tutkitaanko asiakkaan maksuhäiriömerkintää tiukemmin ja vastaavasti vähäisessä asiakastilanteessa maksuhäiriömerkintä nähdään pienempänä ongelmana. Onko tällaista kerrannaisvaikutusta olemassa?

Toinen tutkimusmiete koskee positiivisen luottotietojärjestelmän rakentamista Suomeen. Hanke tuntuu toivotulta, mutta samalla kaukaiselta ja kalliilta ratkaisulta tässä taloustilanteessa. Olisiko kannustuksen avulla positiivisemmasta ajattelusta saatavia hyötyjä mahdollista käyttää ilman virallista rekisteriäkin? Selvityksen arvoista olisi myös tutkia nykyisen luottotietolainsäädäntöön sopivat pienemmät muutokset (vrt. Hallituksen esitys 2006), joilla olemassa olevaan negatiiviseen luottotie-

tojärjestelmään voisi lisätä myös hoidettuja taloudellisia velvoitteita kertomaan asiakkaan taloudenhoitokyvystä.

Kolmanneksi esitän seuraavaa aihetta: suhtautuvatko työllä itsensä elättävät omaan taloudenhoitoonsa vakavammin ja suunnitelmallisemmin kuin yhteiskunnan tukien varassa itsensä elättävät? Maksuhäiriöt ovat edelleen kasvussa, mutta koskevatko uudet maksuhäiriömerkinnät samoja jo rekisterissä olevia maksuhäiriöisiä henkilöitä vai onko täysin uusien maksuhäiriöisten henkilöiden määrä pysyvästi kasvussa?

Neljänneksi maksuhäiriötilastoista olisi mielenkiintoista saada tilasto, johon olisi kerätty maksuhäiriötietoja sekä häiriöiden kokonaismäärän että maksuhäiriöisten henkilöiden lukumäärän mukaan useamman vuosikymmenen ajalta. Tällaisesta tilastosta, jonka luonnissa olisi otettava suhteellisesti huomioon myös maksuhäiriöiden tilastointiin ja lainsäädäntöön liittyvät muutokset, voisi mahdollisesti tehdä tarkempia johtopäätöksiä suomalaisten maksuhäiriöisyydestä suhteessa yhteiskunnalliseen ja taloudellisen kehityksen muutokseen. Viidenneksi olisi kiinnostavaa tietää, miten yhä yleistyneet pätkä- ja silpputyöt ja niiden kautta epävarmempi toimeentulo näkyvät luottotietohäiriöiden tilastoissa.

LÄHDELUETTELO

- Alastalo, Merja & Åkerman, Maria (2010) Asiantuntijahaastattelun analyysi: faktojen jäljillä. Teoksessa Johanna Ruusuvaori, Pirjo Nikander ja Matti Hyvärinen (toim.) Haastattelun analyysi. Tampere: Vastapaino, 372 – 392.
- Alasuutari, Pertti (2011/1993) Laadullinen tutkimus 2.0. Tampere: Vastapaino.
- Aluehallintovirasto (2016A) Sosiaalipalvelujen ohjaus ja valvonta, luettu 20.3.2016. www.avi.fi.
- Aluehallintovirasto (2016B) Talous- ja velkaneuvonta, luettu 19.3.2016. www.avi.fi.
- Anttila, Pirkko (1998) Tutkimisen taito ja tiedonhankinta. Saatavilla www.metodix.wordpress.com.
- Anttonen, Anneli & Sipilä, Jorma (2009/2000) Suomalaista sosiaalipolitiikkaa. Tampere: Vastapaino.
- Anttonen, Anneli & Sipilä, Jorma (2010) Universalismi Britannian ja Pohjoismaiden sosiaalipolitiikassa. *Janus* 18 (2), 104 – 120.
- Asiakastieto (2015) Maksuhäiriöisten henkilöiden määrä saavutti jo 370 000 rajan. Lehdistötiedote 13.10.2015. www.asiakastieto.fi.
- Asiakastieto (2016A) Mitä tietoja luottotietorekisterissä voi olla? Luettu 3.4.2016. www.asiakastieto.fi.
- Asiakastieto (2016B) Luottotietojen tarkistus, luettu 3.4.2016. www.asiakastieto.fi.
- Asiakastieto (2016C) Tietojen suojaaminen, luettu 3.4.2016. www.asiakastieto.fi.
- Asiakastieto (2016D) Milloin yksityishenkilö voi saada luottotietomerkin? Luettu 3.4.2016. www.asiakastieto.fi.
- Asiakastieto (2016E) Henkilöraportit, luettu 3.4.2016. www.asiakastieto.fi.
- Asiakastieto (2016F) Neljännesmiljoona kuluttajaa sai viime vuonna maksuhäiriömerkintöjä. Lehdistötiedote 7.1.2016. Saatavilla www.asiakastieto.fi.
- Berry, Jeffrey M. (2002) Validity and Reliability Issues in Elite Interviewing. *Political Science and Politics* 35 (4), 679-682.
- Björklund, Liisa (2008) Kannustaminen ja moraali. Kannustamisen idea suomalaisessa yhteiskuntapolitiikassa 1990-luvulta alkaen. Akateeminen väitöskirja. Helsingin yliopisto, systemaattisen teologian laitos.
- Blomgren, Jenni & Maunula, Niko & Hiilamo, Heikki (2014) 15 vuoden seuranta tutkimus pitkäaikaisesti ylivelkaantuneista. *Yhteiskuntapolitiikka* 79 (3), 245 – 263.
- Boxall, Kathy & Dowson, Steve & Beresford, Peter (2009) Selling individual budgets, choice and control: local and global influences on UK social care policy for people with learning difficulties. *Policy and Politics* 37 (4), 499 – 515.
- Bridges, Sarah & Disney, Richard (2016) Household finances, income shocks, and family separation in Britain. *Economic Inquiry* 54 (1), 698 – 718.

- Erola, Jani (2003) Velkaongelmat ja myytti aktiivisesta ylivelkaantumisesta. Teoksessa Olli Kangas (toim.) Laman varjo ja nousun huuma. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 72. Helsinki: Kansaneläkelaitos, 177 – 220.
- Ervasti, Heikki (2003) Työttömyys elämäntilanteena. Teoksessa Olli Kangas (toim.) Laman varjo ja nousun huuma. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 72. Helsinki: Kansaneläkelaitos, 119 – 151.
- Eskola, Jari & Vastamäki, Jaana (2015/2001) Teemahaastattelu: opit ja opetukset. Teoksessa Juhani Aaltola ja Raine Valli (toim.) Ikkunoita tutkimusmetodeihin I. Metodien valinta ja aineistonkeruu: virikkeitä aloittelevalle tutkijalle. Jyväskylä: PS-Kustannus, 27 – 44.
- Esping-Andersen, Gösta (1999) Social Foundations of Postindustrial Economies. New York: Oxford University Press.
- Euroopan komissio (2016A), Consumer Classroom, luettu 6.3.2016. <http://www.consumerclassroom.eu/fi/node>.
- Euroopan komissio (2016B), 10 parasta toimenpidettä 500 miljoonalla kuluttajalle, luettu 6.3.2016. http://ec.europa.eu/consumers/eu_consumer_policy/policy-strategy/ten-deals_fi.htm.
- Euroopan unioni (2016), Kuluttajat, luettu 6.3.2016. http://europa.eu/pol/cons/index_fi.htm.
- Findikaattori (2016), Kotitalouksien velkaantuneisuus, luettu 11.2.2016. www.findikaattori.fi.
- Hakovirta, Mia & Rantalaiho, Minna (2012) Taloudellinen eriarvoisuus lasten arjessa. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 124. KELAn tutkimusosasto. Helsinki.
- Hallituksen esitys 241/2006. Hallituksen esitys Eduskunnalle luottotietolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi. www.finlex.fi.
- Hallitusohjelma (2015) Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015. Hallituksen julkaisusarja 10/2015. Edita.
- Hirsjärvi, Sirkka & Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula (2009) Tutki ja kirjoita. Helsinki: Tammi.
- Häikiö, Liisa & Bjørn Hvinden (2012) Finding the way between universalism and diversity: a challenge to the Nordic model. Teoksessa Anneli Anttonen, Liisa Häikiö & Kolbeinn Stefánsson (toim.) Welfare State, Universalism and Diversity. UK: Edward Elgar Publishing, 69 – 89.
- Ilmonen, Kaj (2008) Kulutuksen sosiologinen tutkimus ja kulutussosiologinen tutkimus. Teoksessa Kirsti Ahlqvist, Anu Raijas, Adriaan Perrels, Jussi Simpura ja Liisa Uusitalo (toim.) Kulutuksen pitkä kaari. Niukkuudesta yksilöllisiin valintoihin. Helsinki: Palmenia, 326 – 332.
- Jarva, Vuokko (2009) Maailma tuppautuu kotiin. Kuluttajakasvatuksen uudet haasteet. Artikkeliteoksessa Hille Janhonen-Abruquah (toim.) Kodin arki. Kotitalous- ja käsityötieteiden laitoksen julkaisuja 19. Helsingin yliopisto, 7 – 28.
- Kangas, Olli (2003) Laman varjo ja nousun huuma. Suomalainen yhteiskunta 1990-luvun lopulla. Artikkeliteoksessa Olli Kangas (toim.) Laman varjo ja nousun huuma. KELA, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 72. Helsinki: Edita, 11 – 21.
- Karvonen, Sakari & Rintala, Taina (2004) Alueellisten hyvinvointierojen kasvu jatkuu. Yhteiskuntapolitiikka 69 (2), 159 – 170.

- Kela (2016) Perustulokokeilu, luettu 22.3.2016. <http://www.kela.fi/perustulokokeilu>.
- Kilpailu- ja kuluttajavirasto (2016) Maksuhäiriömerkintä vaikeuttaa elämää, luettu 12.2.2016. www.kkv.fi.
- Kotikuntalaki 11.3.1994/201.
- Kuluttajakompetenssien oppiminen – kuluttajakasvatuksen strategia. Ehdotus kuluttajakasvatuksen tavoitteiksi ja sisällöiksi (2010). TemaNord 2010:568. Pohjoismaiden ministerineuvosto, Kööpenhamina.
- Kuluttajaliitto (2016) Maksuhäiriömerkintä ja sen vaikutukset, luettu 12.2.2016. www.kuluttajaliitto.fi.
- Kuluttajansuojalaki 15.3.2013/207.
- Kuotola, Yrjö (2009) Kunnan raja. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto, Oikeustieteiden laitos.
- Laki aluehallintovirastoista 20.11.2009/896.
- Laki kuluttajaneuvonnasta 5.12.2008/800.
- Laki sosiaalisesta luotoksesta 20.12.2002/1133.
- Lehtinen, Anna-Riitta & Peura-Kapanen, Liisa (2005) Kulutus nuorten velkaantumisen taustalla. Artikkeliteoksessa Johanna Leskinen, Hannele Hallman, Merja Isoniemi, Liisa Perälä, Taina Pohjoisaho ja Erja Pylvänäinen (toim.) *Vox consumptoris – Kuluttajan ääni* Kuluttajatutkimuskeskuksen vuosikirja 2005. Helsinki: Kuluttajatutkimuskeskus, 117 – 120.
- Liukkonen, Miikkael (2010) Vuokratästeihin liittyviä oikeudellisia ongelmia. Teoksessa Marja Pajukoski (toim.) *Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät –työryhmä, raportti III*. Raportti 19/2010. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 169 – 175.
- Luottotietolaki 11.5.2007/527.
- Maistraatti (2016), Holhoustoimi, luettu 13.2.2016. www.maistraatti.fi.
- Muttillainen, Vesa (2002) Luottoyhteiskunta. Kotitalouksien velkaongelmat ja niiden hallinnan muodonmuutos luottojen säännöstelystä velkojen järjestelyyn 1980- ja 1990-luvun Suomessa. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitoksen julkaisuja 189. Helsinki.
- Mäntysaari, Mikko (2013) Hyvinvointivaltion ideologi – Richard M. Titmussin näkemys sosiaalihuollosta. Artikkeliteoksessa Juho Saari, Sakari Taipale & Sakari Kainulainen (toim.) *Hyvinvointivaltion moderneja klassikoita*. Diakonia-ammattikorkeakoulun julkaisuja A Tutkimuksia 38. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen tutkimuksia 64. Helsinki, 327 – 344.
- Närhi, Kati & Kokkonen, Tuomo & Matthies, Aila-Leena (2014) Asiakkaiden osallisuus ja työntekijöiden harkintavaltia palvelujärjestelmässä. *Janus* 22 (3), 227 – 244.
- Omatieto (2016A), Toisen henkilön luottotiedot, luettu 30.3.2016. www.asiakastieto.fi/omatieto.
- Omatieto (2016B), Katso miltä asuinpaikkasi näyttää lukuina, luettu 30.3.2016. <http://www.sv-online.fi/asuinpaikkani/index.html>.

Paju, Petri (2002) Rakastaa kulutusta ja vihaa matematiikkaa. Nuorten maksuhäiriöistä ja kuluttajapolitiikasta. Teoksessa Autio, Minna; Eresmaa, Ilppo; Heinonen, Visa; Koljonen, Virpi; Paju, Petri ja Wilska, Terhi-Anna (2002) Pakko riittää. Näkökulmia nuorten maksuhäiriöihin ja kulutukseen. Julkaisuja 24. Nuorisotutkimusverkosto ja Nuorisotutkimusseura: Helsinki, 119 – 143.

Parpola, Antti & Kiljala, Jarmo (2005) Hyvä vai paha tieto? Suomalaisen luottotietotoiminnan vaiheet. Helsinki: Suomen Asiakastieto.

Perustuslaki PL 11.6.1999/731.

Purhonen, Sari & Ashorn, Ulla & Viitanen, Elina & Rissanen, Pekka & Lehto, Juhani (2006) Kansalaisten yhdenvertaisuus etuuksien saajina kuntoutuksen lakiviidakossa. Sosiaalilääketieteellinen aikakausilehti 43 (4), 283 – 294.

Radi, Näbil (2010) Onko ylivelkaantunut oikeusturvan tarpeessa? Teoksessa Marja Pajukoski (toim.) Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät – työryhmä, raportti III. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, raportti 19/2010. Helsinki, 129 – 141.

Rantala, Kati & Tarkkala, Heta (2009) Kotitalouksien velkaongelmien nykytila ja kehitys. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 90. Helsinki.

Rantala, Kati & Tarkkala, Heta (2010) Luotosta luottoon. Velkaongelmien dynamiikka ja uudet riskiryhmät yhteiskunnan markkinalogiikan peilinä. Yhteiskuntapolitiikka 75 (1), 19 – 33.

Rikoslaki 19.12.1889/39.

Ruusuvuori, Johanna & Nikander, Pirjo & Hyvärinen, Matti (toim.) (2010) Haastattelun analyysi. Tampere: Vastapaino, 9 – 36.

Räsänen, Pekka (2008) Kulutuksen yksilöllistyminen sosiologisessa tutkimuksessa. Teoksessa Kirsti Ahlqvist, Anu Raijas, Adriaan Perrels, Jussi Simpura ja Liisa Uusitalo (toim.) Kulutuksen pitkä kaari. Niukkuudesta yksilöllisiin valintoihin. Helsinki: Palmenia, 124 – 148.

Räsänen, Pekka (2014) Talous osana yhteiskuntaa. Teoksessa Jani Erola ja Pekka Räsänen (toim.) Johdatus sosiologian perusteisiin. Helsinki: Gaudeamus, 44 – 59.

Sario, Tuula (2010) Kuluttajan oikeudet muuttuvat. Teoksessa Marja Pajukoski (toim.) Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät – työryhmä, raportti III. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, raportti 19/2010. Helsinki, 159 – 168.

Savela, Olli (2008) Kulutuksen merkitys kansantaloudessa. Teoksessa Kirsti Ahlqvist, Anu Raijas, Adriaan Perrels, Jussi Simpura ja Liisa Uusitalo (toim.) Kulutuksen pitkä kaari. Niukkuudesta yksilöllisiin valintoihin. Helsinki: Palmenia, 307 – 325.

Sosiaali- ja terveysministeriö STM (2011) Sosiaalisesti kestävä Suomi 2020. Sosiaali- ja terveyspolitiikan strategia. Saatavilla <http://stm.fi/strategia>.

Sosiaali- ja terveysministeriö STM (2016A) Tehtävät ja tavoitteet, luettu 12.2.2016. www.stm.fi.

Sosiaali- ja terveysministeriö STM (2016B) Sosiaalinen luototus, luettu 12.2.2016. www.stm.fi.

Stefánsson, Kolbeinn (2012) What is in a word? Universalism, ideology and practice. Teoksessa Anneli Anttonen, Liisa Häikiö ja Kollbein Stefánsson (toim.) Welfare State, Universalism and Diversity. UK: Edward Elgar Publishing, 42 – 68.

- Suomen Asiakastieto 2016. Maksuhäiriötilastot. Yksityishenkilöiden maksuhäiriömerkinnät 2015. Saatavilla www.asiakastieto.fi.
- Suomen virallinen tilasto SVT (2016) Kansantalouden tilinpito. luettu 16.3.2016. Helsinki: Tilastokeskus. www.stat.fi.
- Takuu-Säätiö (2016) Maksuhäiriömerkintä, luettu 13.2.2016. www.takuu-saatio.fi.
- Taloussanomat 11.1.2016. Suomen suurin maksuhäiriömerkintä on ”aivan poikkeuksellinen”. www.taloussanomat.fi.
- Tanskanen, Liisa (2005) Paikallisen hyvinvointiyhteiskunnan haaste. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto, Yhdyskuntatieteiden laitos.
- Tillman, Päivi & Airio, Ilpo (2013) Mielipiteet terveydenhuollon vuotuisten omavastuiden suuruudesta. Artikkeliteoksessa Ilpo Airio (toim.) Toimeentuloturvan verkkoa kokemassa. Kansalaisten käsitykset ja odotukset. Kelan tutkimusosasto, teemakirja 9. Helsinki, 204 – 216.
- Titmuss, Richard M. (1958) *Esseys on the Welfare State*. London: George Allen & Unwin.
- Titmuss, Richard M. (1973) *Universal and Selective Social Services*. Teoksessa *Commitment to Welfare*. London: Allen & Unwin, 113 – 123.
- Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2009) *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Tammi.
- Unicef (2015) Mikä on lapsen oikeuksien sopimus? Luettu 29.3.2016. www.unicef.fi.
- Vaarama, Marja & Moisio, Pasi & Karvonen, Sakari (2010) Hyvinvointipolitiikka 2010-luvulla. Teoksessa Marja Vaarama, Pasi Moisio ja Sakari Karvonen (toim.) *Suomalaisten hyvinvointi 2010. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos*. Helsinki: Yliopistopaino, 278 – 286.
- Valkama, Elisa (2004) *Velkaneuvonta 2000-luvun alussa. Talous- ja velkaneuvontalain vaikutukset asiakaskyselyn ja tilastotietojen valossa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 208*. Helsinki.
- Valtioneuvosto (2015) *Toimintasuunnitelma strategisen hallitusohjelman kärkihankkeiden ja reformien toimeenpanemiseksi*. Hallituksen julkaisusarja 3/2015. Valtioneuvoston kanslia, 46 – 56. Saatavilla <http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/321857/Toimintasuunnitelma+strategisen+hallitusohjelman+k%C3%A4rk%C3%A4hankkeiden+ja+reformien+toimeenpanemiseksi.pdf/92b90c0e-9154-487f-bbf8-543cb6433dd6>.
- Vartiainen, Pirkko & Vuorenmaa, Maritta (2011) *Hyvinvointivaltion oikeutus ja toive sosiaalisesti kestävästä kehityksestä*. Teoksessa Pirkko Vartiainen ja Maritta Vuorenmaa (toim.) *Kohti sosiaalisesti kestävästä hyvinvointia. Näkökulmia Pohjanmaalta*. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 295, *Sosiaali- ja terveyshallintotiede* 6, 1 – 15.
- Velkajärjestelylaki 25.1.1993/57.
- YK:n yleissopimus lapsen oikeuksista 20.11.1989. Saatavilla https://unicef.studio.crasman.fi/pub/public/pdf/LOS_A5fi.pdf.

LIITE 1

Keskeiset käsitteet

Instituutio. Instituutiot välittävät, tukevat ja ylläpitävät yhteiskunnan arvoja ja uskomuksia. Esimerkki instituutiosta on hyvinvointivaltio (Vartiainen & Vuorenmaa 2011, 8), kuten myös markkinat keskeisenä yhteiskunnallisena instituutiona (Räsänen 2014, 50). Tässä tutkimuksessa instituutiolla käsitteenä tarkoitetaan muun muassa yhteiskuntajärjestystä sekä organisaatio- ja palvelurakenteita.

Luottokelpoisuus. Luottokelpoisuudella (tai kuluttajanluottokelpoisuudella) tarkoitetaan luotonantajan arviota kuluttajan kyvystä suoriutua luottosopimuksen mukaisista velvoitteista. Arvion luotonantaja tekee kuluttajan tulojen ja muiden riittävien tietojen perusteella. (Kuluttajansuojalaki 2016.)

Luottotieto. Luottotietolaki 1:3 määrittelee luottotiedon muun muassa tiedoiksi luonnollisen henkilön tai yrityksen maksukyvyistä tai maksuhalukkuudesta. Henkilöluottotiedoiksi määritellään luonnollisia henkilöitä koskevat luottotiedot ja niiden yhteydessä käsiteltäviä henkilön yksilöinti- ja toimintakelpoisuustiedot. Luottotietoihin tarvittavat tiedot yhdistetään kaupparekisteristä, yrityksistä, mediasta, oikeusistuimista, verovirastoista, perimistoimistoista, rahoitus- ja luottokorttiyhtiöiltä sekä valtionhallinnon rekistereistä. (Parpola & Kiljala 2005, 142.)

Luottotietojen menettäminen. Asianosaisella on yleensä useita kuukausia aikaa hoitaa velvoitteensa tai rästissä olevat maksunsa kuntoon ennen luottotietojensa eli luottokelpoisuutensa menettämistä ja maksuhäiriömerkinnän muodostumista omiin luottotietoihinsa luottotietorekisteriin. Maksu on tällöin ollut maksamatta keskimäärin 6–8 kuukautta ja henkilö on saanut useita perintäkirjeitä. Maksujärjestelystä on tänä aikana ollut mahdollista neuvotella niin velkojan kuin mahdollisen perintätoimiston kanssa. (Rantala ja Tarkkala 2009, 31.) Maksun laiminlyönti on todettava tuomioistuimen päätöksellä tai velkomustuomiona ulosottoviranomaisen toimituksella (Suomen Asiakastieto Oy). Luottotietonsa menettänyt voi pyytää luottotietoihinsa merkintää velan maksamisesta tai maksuhäiriömerkinnän syistä (Kuluttajaliitto 2015).

Luottotietorekisteri. Rekisterin tarkoituksena on antaa tietoa henkilön taloudellisesta tilanteesta ja kyvystä selvitä sitoumuksistaan. Yksityishenkilöiden luottotietoja rekisteröivät Suomen Asiakastieto Oy ja Bisnode Finland Oy. (Kuluttajaliitto 2016.) Suomessa luottotietorekisteriin merkitään vain negatiivisia luottotietoja eli maksujen laiminlyöntejä (Rantala & Tarkkala 2009, 31). Omat luottotietonsa voi lakisääteiseen tarkastusoikeuteen vedoten tarkistaa maksutta kerran vuodessa joko toi-

mittamalla vapaamuotoisen kirjallisen pyynnön tai käymällä Asiakastiedon kuluttajaneuvonnassa Helsingissä (Omatieto 2016). Luottotietolain 4:19 perusteella toisen henkilön henkilöluottotietoja saa kysyä seuraavin perustein: luoton myöntäminen, luotonvalvonta, perinnän suunnittelu, vastuuhenkilö- asema, huoneenvuokrasopimus, työnhakijan tai työntekijän arviointi, viranomaisen lakiin perustuva tiedonsaantioikeus tai viranomaistuen myöntäminen, takaus tai pantin anto, sopimusehtojen määrittely, tarvittaessa todistus velvoitteiden hoitokyvystä ja rahanpesun ehkäiseminen. Toisen henkilön luottotietoja saa kysyä myös henkilön nimenomaisella omalla suostumuksella. Luottotietojen kysymiseen vaaditaan pankkitunnistautuminen yksityisyyden suojan vuoksi. Näin on jälkikäteen mahdollista selvittää, kuka tietoja on kysynyt ja varmistua tietojen lainmukaisesta käytöstä. (Omatieto 2016.)

Luottotietorekisteriote. Luottotietoyhtiöltä pyydettävä luottotietorekisteriote sisältää tiedot maksuhäiriömerkintöjen kappalemääristä, tyypeistä, mahdollisista euromääristä ja velkojista sekä merkinnän poistumisajankohta. Oteessa on myös maininta henkilön oikeustoimikelpoisuudesta. (Omatieto 2016.)

Maksuhäiriömerkintä. Maksuhäiriömerkinnällä tarkoitetaan Luottotietolain perusteella henkilöluottotietoina tallennettuja konkurssia koskevia tietoja, velkajärjestelytietoja, viranomaisen toteamia maksuhäiriötietoja, ulosottotietoja, velkojan ilmoittamia maksuhäiriötietoja, velallisen tunnustamia maksuhäiriötietoja, kuulutustietoja, suorituksen maksamistietoja ja luottokelpoisuuden arviointitietoja (Luottotietolaki 4:13). Maksuhäiriömerkintä luottotiedoissa ei ole ehdoton este esimerkiksi kunnan asunnon saamiselle muutoin kuin vuokratästä kohdalla. Myös yksityinen vuokranantaja tarkistaa vuokralaiseksi pyrkivän luottotiedot, ja asunnot vuokrataan etupäässä niille, joilla ei ole maksuhäiriömerkintöjä. (Liukkonen 2010, 170.) Maksuhäiriömerkinnän aiheuttamista yksilöllisistä ja sosiaalipoliittisista seurauksista on koottu kaavio LIITTEESSÄ 2.

Positiivinen luottotietorekisteri. Useissa muissa EU-maissa rekisteröidään myös positiivisia luottotietoja (Omatieto 2016), jolloin rekisterissä on nähtävissä myös kuluttajan hoitamat maksuvelvoitteet. Suomessa on käytössä vain negatiivinen luottotietojärjestelmä.

Sosiaalinen luotto. Sosiaalista luottoa voidaan myöntää perustelluista syistä esimerkiksi talouden hallintaan saattamiseen, velkakierteen katkaisemiseen, kodin hankintoihin, kuntoutumiseen, työllistymisen edistämiseen, asumisen turvaamiseen tai sosiaalisen kriisin ylittämiseen. Luotosta voidaan periä kohtuullinen vuotuinen korko. Noin 30 kuntaa tarjoaa asukkailleen sosiaalisia luottoja. Järjestäminen on kunnille vapaaehtoista. (STM 2016B.)

Universalismi. Universalismia voidaan määritellä monin tavoin. Yksi vaihtoehto on Anneli Anttonen ja Jorma Sipilän (2009, 162) määritelmä, jossa universalismiin sisältyy seuraavat asiat: 1) jokin sosiaalipoliittinen järjestelmä on tarkoitettu kaikille tietyn valtion kansalaisille, 2) kaikilla on kansalaisina yhtäläinen pääsy järjestelmän käyttäjiksi, 3) kaikki samassa tilanteessa olevat saavat saman sosiaalipoliittisen etuuden tai palvelun ja 4) kansalaisilla on lain mukaan oikeus etuuteen tai palveluun.

Velkajärjestely. Maksukyvyttömän yksityishenkilön on mahdollista tuomioistuimen päätöksellä saada taloudellisen tilanteensa korjaamiseksi velkojaan koskeva järjestely, jossa velallisen on käytettävä laaditun maksuohjelman mukaisesti velkojensa suorituksiksi kaikki ne tulot, joita hän ei tarvitse välttämättömiin elinkustannuksiinsa ja elatusvelvollisuudesta aiheutuviin menoihin (Velkajärjestelylaki 1:5).

haitta maksuhäiriömerkinnän vuoksi	vaikutus yksilön tai perheen elämään	sosiaalipoliittikan ala	sosiaalipoliittisen oikeuden toteutuminen
luotonsaanti estyy, mahdollisesti myös opintolaina valtiontakauksesta huolimatta	ei mahdollisuutta talouden tasapainottamiseen, asunnon ostamiseen tai esimerkiksi terveyspalveluiden maksamiseen → syrjäytyminen rahoituspalveluista vaikutukset opiskelumahdollisuuksiin toimeentulon osalta → syrjäytyminen koulutusmarkkinoilta	toimeentuloturvapoliittikka asuntopoliittikka terveyspolitiikka hoivapolitiikka aluepolitiikka koulutuspolitiikka	luotonsaanti estyy pankin luottopäätös voi olla myönteinen, jos asiakkaalta löytyy lisävakuuksia tai hyvin hoidettu lainanmaksusuunnitelma
vuokranantaja tarkistaa luottotiedot	asunnonvuokraus vaikeutuu tai estyy	asuntopoliittikka terveyspolitiikka hoivapolitiikka aluepolitiikka koulutuspolitiikka kansainvälinen sos.politiikka	vuokranantajalla oikeus tarkistaa asunnonhakijan luottotiedot riippuen esimerkiksi asunnon sijainnista tai vaikeasta vuokrattavuudesta hoidettavissa esim. suuremmalla vuokratakuulla
työnantaja tarkistaa luottotiedot	työskentely rahojen parissa, yksityiskohteissa tai merkittäviä taloudellisia päätöksiä vaativissa tehtävissä voi estyä syrjäytyminen työmarkkinoilta	työpolitiikka toimeentuloturvapoliittikka	työnantajalla oikeus tarkistaa työntekijän luottotiedot työnantajan päätettävissä

haitta maksuhäiriömerkinnän vuoksi	vaikutus yksilön tai perheen elämään	sosiaalipolitiikan ala	sosiaalipoliittisen oikeuden toteutuminen
<p>lyhennykset ulosottoon, velkajärjestelyn maksuohjelma tai velkojat vievät tuloista suuren osan</p> <p>(suojaosuus jää henkilölle itselleen, jos tehty virallinen sopimus → itse sovitut maksuohjelmat asia erikseen)</p>	<p>tarve toimeentulotukeen → lyhennyksiä ei huomioida toimeentulotukilaskelmassa → muun muassa pikavippi katsotaan tuloksi toimeentulotukilaskelmassa</p> <p>työnteon rahallinen kannattamattomuus suojaosuuden pienuuden vuoksi</p>	<p>toimeentuloturvapolitiikka terveyspolitiikka hoivapolitiikka aluepolitiikka koulutuspolitiikka</p>	<p>kaikilla samat laskelmaperusteet niin sosiaalitoimiston toimeentulotuessa kuin ulosoton ja velkajärjestelyn suojaosuuk- sissa</p> <p>harkinnanvaraisen toimeentulotuen saatavuus eri kunnissa</p>
<p>puhelin- ja nettiliittymän saannin vaikeudet</p>	<p>vain prepaid-liittymät (ennakkoon maksettu) mahdollisia</p> <p>tavoitettavuudella laajoja merkityksiä mm. työnsaantiin</p>	<p>toimeentuloturvapolitiikka työpolitiikka hoivapolitiikka terveyspolitiikka koulutuspolitiikka</p>	<p>estyy kaikilta, jos maksuhäiriömerkintä aiheutunut kyseisen palvelun maksamattomista laskuista</p>
<p>taloudellisen liikkumavaran pienuus</p>	<p>vaikeus liikkua työn tai koulutuksen perässä</p>	<p>kansainvälinen sosiaalipolitiikka työpolitiikka koulutuspolitiikka toimeentuloturvapolitiikka</p>	<p>ongelmia kaikilla maksuhäiriöisillä</p> <p>eri maiden omat sosiaalipoliittiset linjat kohdemaassa riippuen oleskelun pituudesta, työskentelystä ja oikeudesta lähtömaan sosiaaliturvaan</p>

haitta maksuhäiriömerkinnän vuoksi	vaikutus yksilön tai perheen elämään	sosiaalipolitiikan ala	sosiaalipoliittisen oikeuden toteutuminen
sähkösovimuksen ja vesiliittymän saanti voi estyä, jos maksuhäiriömerkinnän lisäksi kyseisen palvelun lasku maksamatta	asunnonvaihto käytännössä hyvin vaikeaa huomioitava asia myös esimerkiksi erotilanteessa, jos liittymä poismuuttavan nimellä	asuntopolitiikka hoivapolitiikka terveyspolitiikka aluepolitiikka	perusoikeudet lämpöön ja asumiseen eivät toteudu neuvotteluvaraa mahdollisesti löytyy paikallisen toimijan kanssa
nettipankkitunnusten saanti voi estyä	vaikeus hoitaa pankkiasioita vaikeus tunnistautua moniin sähköisiin järjestelmiin (esim. Kela, e-reseptit, opintopolku)	toimeentuloturvapolitiikka terveyspolitiikka hoivapolitiikka aluepolitiikka koulutuspolitiikka	pankeilla oikeus kieltäytyä nettipankkitunnusten myöntämisestä käytännössä nettipankkitunnusten saanti ei esty kaikilta riippuen pankista ja henkilön pankkiasiointihistoriasta alueellisia eroja, esim. pankkitoimipisteiden sijainti
luottokortin saanti estyy (kielto mahdollisesti myös reaaliaikaisesti tililtä veloittavan Visa Debit –kortin, jossa ei luotto-ominaisuutta tai tilinylitysmahdollisuutta)	ei taloudellista pelivaraa pankki perii aikaisemmin myönnettyt luottokortit takaisin	toimeentuloturvapolitiikka terveyspolitiikka hoivapolitiikka	luottokortteja ei myönnetä pankin asiakkaille, joilla maksuhäiriömerkintä
postimyynti tai osamaksukauppa estyy	osamaksukauppa tai postimyynti onnistuu vain kerta- tai postiennakkomaksulla	toimeentuloturvapolitiikka hoivapolitiikka	osamaksukaupalla ja tililuotolla maksaminen estyy osto kertamaksulla onnistuu

LIITE 3

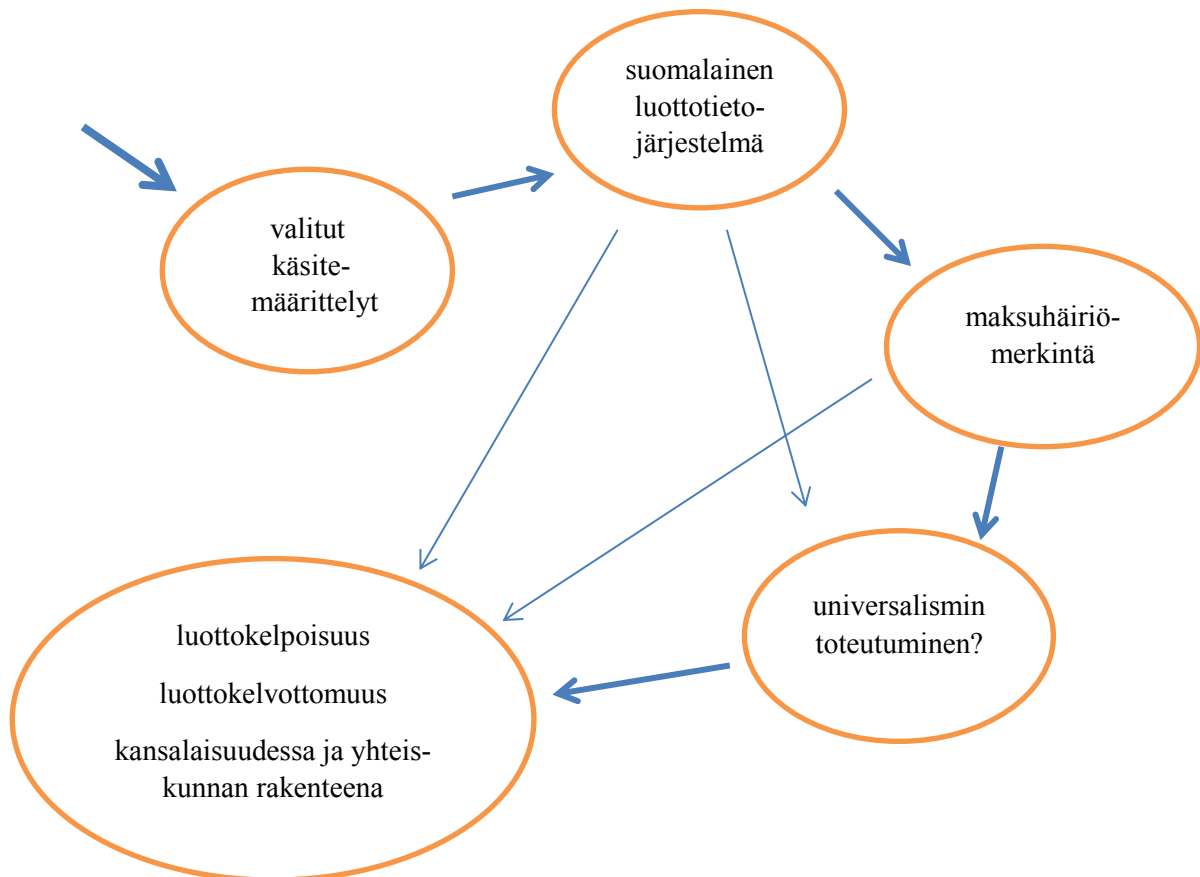
Avoimen teemallisen asiantuntijahaastattelun runko

Haastatelluille on toimitettu **etukäteen** haastattelun pohjaksi **taulukko** maksuhäiriömerkinnän aiheuttamista haitoista ja vaikeuksista yksittäisen kansalaisen arkeen kuin myös sosiaalipolitiikan alasta ja universalismin toteutumisesta (tutkimussuunnitelma s. 13–14).

Tässä haastattelussa **universalismilla** tarkoitetaan seuraavia ehtoja täyttävää sosiaalipoliittista näkökulmaa (Anneli Anttonen & Jorma Sipilä 2009, 162):

- 1) jokin sosiaalipoliittinen järjestelmä on tarkoitettu kaikille tietyn valtion kansalaisille,
- 2) kaikilla on kansalaisina yhtäläinen pääsy järjestelmän käyttäjiksi,
- 3) kaikki samassa tilanteessa olevat saavat saman sosiaalipoliittisen etuuden tai palvelun ja
- 4) kansalaisilla on lain mukaan oikeus etuuteen tai palveluun.

Haastattelun mahdollinen eteneminen



lähde Suomen Asiakastieto Oy 2016

