

Sosiaalisen luototuksen kuntakokeilun
johtoryhmän muistio

KUVAILULEHI

Julkaisun nimi (myös ruotsinkielinen)

Sosiaalisen luototuksen kuntakokeilun johtoryhmän muistio
(Promemoria av ledningsgruppen för det kommunala försöket med social kreditgivning)

Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri

Sosiaalisen luototuksen kuntakokeilun johtoryhmä
Puheenjohtaja: apulaisosastopäällikkö Reijo Väärälä
Sihteeri: projektipäällikkö Pirjo Sarvimäki

Tiivistelmä

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 4.3.1999 työryhmän, jonka tehtävänä oli toimia sosiaalisen luototuksen kuntakokeilun johtoryhmänä ja koordinoita kokeilua sekä seurata arviointitutkimusta kuntien ja Takuu-Säätiön osalta. Sosiaali- ja terveysministeriön päätöksellä 23.3.2001 jatkettiin työryhmän määräaika 31.12.2001 asti. Päätöksellä täsmennettiin sosiaalisen luototuksen kuntakokeilun johtoryhmän tehtävää niin, että johtoryhmän tuli tehdä esitys sosiaalisesta luototuksesta kuntakokeilun ja Takuu-Säätiön järjestöpohjaisen kokeilun perusteella. Johtoryhmä otti kantaa myös vapaaehtoiseen velkajärjestelyrahastoon liittyvään takaustoimintaan tarvittavista muutoksista ja takaustoiminnan yhteen sovittamisesta sosiaalisen luototuksen kanssa.

Johtoryhmä ehdottaa, että sosiaalinen luototus liitettäisiin osaksi kunnan sosiaalihuoltoa ja sosiaalisesta luototuksesta säädettäisiin erillisellä lailla. Kunnat vastaisivat luototukseen tarvittavasta pääomasta ja luotto-tappioista, joiden rahoittamiseen valtio ei osallistuisi. Valtion rahoitus kunnille sosiaalisen luototuksen toimeenpanosta aiheutuvien kuluihin selvitetään vuoden 2002 aikana.

Johtoryhmä korostaa, että sosiaalisen luototuksen toimeenpanossa tarvitaan sosiaalityön sekä talous- ja velkaneuvonnan asiantuntemusta.

Johtoryhmän näkemyksen mukaan Takuu-Säätiön toiminnan tulisi painottua velkojen saneeraustoimintaan ja sen toiminnan tulisi niveltä kunnallisen sosiaalisen luototuksen kanssa niin, että ne yhdessä muodostaisivat kattavan palvelukokonaisuuden velkaongelmien ehkäisemisessä ja korjaamisessa.

Avainsanat: (asiasanat)

Köyhyys, luotot, syrjäytyminen

Sarjan nimi ja numero

Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2001:1

Kieli suomi

Hinta 10,15 €

Jakaja

Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisumyynti
PL 536, 33101 Tampere, puh. 03-260 8158 ja
03-260 8535, fax 03-260 8150
sähköposti: julkaisumyynti@stm.vn.fi

PRESENTATIONSBLAD

Publikation (även den finska titeln)

Promemoria av ledningsgruppen för det kommunala försöket med social kreditgivning
(Sosiaalisen luototuksen kuntakokeilun johtoryhmän muistio)

Förtattare (uppgifter om organet: namn, ordförande, sekreterare)

Ledningsgruppen för det kommunala försöket
med social kreditgivning

Ordförande: biträdande avdelningschef Reijo Väärälä

Sekreterare: projektchef Pirjo Sarvimäki

Referat

Social- och hälsovårdsministeriet tillsatte 4.3 1999 en arbetsgrupp med uppgift att verka som ledningsgrupp för det kommunala försöket med social kreditgivning, samordna försöket samt följa upp utvärderingsundersökningen för kommunernas och Garanti-Stiftelsens del. Med social- och hälsovårdsministeriets beslut 23.3.2001 förlängdes arbetsgruppens mandatperiod till 31.12.2001. I beslutet preciserades ledningsgruppens uppgift så att ledningsgruppen skall grunda sina förslag på såväl det kommunala försöket med social kreditgivning som Garanti-Stiftelsens organisationsbaserade försök. Ledningsgruppen tog även ställning till nödvändiga ändringar i borgensverksamheten i anslutning till den frivilliga skuldsaneringsfonden samt till att samordna borgensverksamheten och den sociala kreditgivningen.

Ledningsgruppen föreslår att den sociala kreditgivningen blir en del av den kommunala socialvården och att en särskild lag stiftas om social kreditgivning. Kommunerna skall svara för det kapital som behövs för kreditgivningen och för kreditförlusterna, i vars finansiering staten inte deltar enligt förslaget. Statens ersättningar till kommunerna för kostnader som föranleds av verkställandet av den sociala kreditgivningen utreds under år 2002.

Ledningsgruppen betonar att man vid verkställandet av den sociala kreditgivningen behöver sakkunskap inom socialarbete och inom ekonomisk och skuldrådgivning.

Enligt ledningsgruppens uppfattning skall Garanti-Stiftelsens verksamhet koncentreras till skuldsaneringsverksamhet och verksamheten skall ha anknytning till den kommunala sociala kreditgivningen så att de tillsammans bildar en täckande servicehelhet för förebyggande och korrigerande av skuldproblem.

Nyckelord

Fattigdom, krediter, utslagning

Seriens namn och nummer

Social- och hälsovårdsministeriets promemorior 2001:32

Pris 10,15 €

Språk Finska

Distribution

Social- och hälsovårdsministeriets publikationsförsäljning
PB 536, 33101 Tammerfors, tfn 03-260 8158 och
03-260 8535, fax 03-260 8150
e-post: julkaisumyynti@stm.vn.fi

DOCUMENTATION PAGE

Title of publication

Memorandum of the Steering Group for Municipal Experiment with Social Lending

Authors

Steering Group for Municipal Experiment with Social Lending

Chairman: Reijo Väärälä, Deputy Director-General

Secretary: Pirjo Sarvimäki, Project Manager

Summary

The Ministry of Social Affairs and Health set up on 4 March 1999 a working group to act as the Steering Group for the ongoing municipal experiment with social lending and to co-ordinate the experiment and monitor the evaluation study in regard to municipalities and the Guarantee Foundation. The term of the working group was extended by a decision of 23 March 2001 of the Ministry until 31 December 2001. The decision specified the assignment of the Steering Group for Municipal Experiment with Social Lending so that the Steering Group should put forward a proposal for social lending on the basis of the municipal experiment and the NGO-based experiment of the Guarantee Foundation. The Steering Group also took a stand on the changes that are needed for guarantee activities related to the voluntary debt rescheduling fund and on the co-ordination of guarantee activities and social lending.

The Steering Group suggests that social lending should be made a part of the municipal social welfare system and a separate law should be enacted on social lending. The municipalities would be responsible for the capital needed for lending and for credit losses; the State would not take part in their financing. The Government financing for municipalities' expenditure on the implementation of social lending will be investigated during the year 2002.

The Steering Group emphasises that expertise in both social work and economic and debt counselling is needed in the implementation of social lending.

In the view of the Steering Group the activities of the Guarantee Foundation should be focused on debt restructuring and linked with municipal social lending so that they would together form a comprehensive service entirety for preventing and addressing debt problems.

Key words

Loans, poverty, social exclusion

Title and number of series

Working Group Memorandums of the Ministry of
Social Affairs and Health 2001:32

Price 10.15 €

Language Finnish

Distributory/Orders

Ministry of Social Affairs and Health/

Publications sale P.O.B. 536, 33101 Tampere, Finland

tel. +358-03-260 8158 and +358-3-260 8535

e-mail julkaisumyynti@stm.vn.fi

Sosiaali- ja terveysministeriölle

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 4.3.1999 työryhmän, jonka tehtävänä oli toimia sosiaalisen luototuksen kuntakokeilun johtoryhmänä. Johtoryhmän tehtävänä oli laatia projektisuunnitelma, luoda tiedonhallintajärjestelmä kokeiluun, huolehtia yhteydenpidosta, konsultaatiosta ja kokemusten vaihdosta kokeilukuntien välillä sekä koordinoida kokeilua. Lisäksi johtoryhmän tehtävänä oli seurata arviointitutkimusta kuntien ja Ta-kuu – Säätiön osalta sekä seurata kansainvälisiä sosiaalisen luototuksen kehittämishankkeita.

Johtoryhmän tehtävänä oli myös selvittää kokeilun yhteydessä sosiaalisen luototuksen liittymistä normaaleihin luottomarkkinoihin, sosiaaliturvaan ja esittää sosiaalista luotustoimintaa koskevat jatkotoimenpiteet.

Johtoryhmän puheenjohtajana on toiminut apulaisosastopäällikkö Reijo Väärälä sosiaali- ja terveysministeriöstä. Jäseniksi nimettiin ylitarkastaja Kauko Salo, projektipäällikkö Pirjo Sarvimäki ja hallitussihteeri Anne Palonen sosiaali- ja terveysministeriöstä, kehityspäällikkö Rolf Eriksson Suomen Kuntaliitosta, toimistopäällikkö Marianne Rikama Helsingin kaupungin velkaneuvonnasta ja toimistopäällikkö Risto Jokinen Hämeenlinnan kaupungin sosiaalitoimesta. Työryhmän asiantuntijoiksi kutsuttiin neuvotteleva virkamies Pekka Viljanen sosiaali- ja terveysministeriöstä, tutkimuspäällikkö Juhani Iivari Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksesta sekä toiminnanjohtaja Leena Veikkola Takuu – Säätiöstä.

Johtoryhmän sihteerinä on toiminut projektipäällikkö Pirjo Sarvimäki sosiaali- ja terveysministeriöstä.

Helmikuussa 2001 hallituksen iltakoulussa käsiteltiin ylivelkaantumiseen liittyviä toimenpiteitä ja annettiin ministereille Soininvaara, Koskinen ja Siimes selvitettäväksi tarkemmin sosiaalista luototusta. Ministereiden kanssa käydyn keskustelun seurauksena sosiaalisen luototuksen johtoryhmän tehtävää täsmennettiin ja toimikautta pidennettiin.

Sosiaali- ja terveysministeriön päätöksellä 23.3.2001 jatkettiin johtoryhmän määräaikaa 31.12.2001 asti. Päätöksellä täsmennettiin sosiaalisen luototuksen kuntakokeilun johtoryhmän tehtävää niin, että johtoryhmän tuli tehdä esitys sosiaalisen luototuksen mallista kuntakokeilun ja Takuu - Säätiön järjestöpohjaisen kokeilun osalta. Lisäksi johtoryhmän tehtävänä oli valmistella esitys vapaaehtoiseen velkajärjestelyrahastoon liittyvään takaustoimintaan tarvittavista muutoksista ja muista toimenpiteistä. Esityksessä tuli ottaa huomioon takaustoiminnan yhteen sovittaminen sosiaalisen luototuksen kanssa niin, että järjestelmät tarjoavat tarkoituksenmukaisen ja kattavan palvelukokonaisuuden.

Johtoryhmään nimettiin jäseniksi hallitusneuvos Veikko Kantola valtiovarainministeriöstä sekä asiantuntijoiksi ylitarkastaja Janne Peräkylä sosiaali- ja terveysministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Arja Manner oikeusministeriöstä ja ylitarkastaja Marja-Liisa Rantanen verohallituksesta. Hallitussihteeri Anne Palonen jäi 1.7.2001 virkavapaalle ja

hänen tilalleen jäseneksi tuli asiantuntijana johtoryhmässä toiminut neuvotteleva virkamies Pekka Viljanen.

Johtoryhmä on kokoontunut 12 kertaa ja järjestänyt vuosittain työseminaarin kokeilukuntien kanssa.

Saatuana työnsä valmiiksi työryhmä jättää muistionsa kunnioittaen sosiaali- ja terveysministeriölle.

Helsingissä tammikuun 10. päivänä 2002

Reijo Väärälä

Kauko Salo

Pirjo Sarvimäki

Pekka Viljanen

Veikko Kantola

Rolf Eriksson

Marianne Rikama

Risto Jokinen

SISÄLLYS

1. JOHDANTO.....	15
2. SOSIAALISEN LUOTOTUKSEN TAVOITTEET JA TOIMINTAPERIAATTEET KUNTAKOKEILUSSA.....	17
3. SOSIAALISEN LUOTOTUKSEN KEHITTÄMINEN KUNTA-KOKEILUSSA.....	19
4. KOKEILUN KESKEISET TULOKSET.....	20
5. SOSIAALISEN LUOTOTUKSEN KUNTAKOKEILUN JOHTORYHMÄN EHDOTUKSET.....	24
6. TAKUU – SÄÄTIÖN TOIMINNAN KEHITTÄMINEN.....	28

1. JOHDANTO

Suomessa sosiaalisen luotonuksen tarvetta selvitettiin ennen kokeilua kahdessa työryhmässä. Ministeri Terttu Huttu - Juntusen asettama kuuden ministeriön yhteinen velkaongelmatyöryhmä sai tehtäväkseen arvioida kansainvälisen kokemuksen pohjalta sosiaalisen luotonuksen kehittämistä ja tehdä sitä koskevat ehdotukset. Velkaongelmatyöryhmä toi esiin, että Suomessa rahoitusmarkkinoiden ja sosiaaliturvan välimaastossa on tarvetta sosiaalisen luotonuksen kokeilemiselle. Ministeri Jouko Skinnarin vetämä ministerityöryhmä päätyi myös esittämään sosiaalisen luotonuksen kokeilua ja korosti kokeilutoiminnan riittävää kattavuutta.

Velkaongelmatyöryhmä selvitti myös Euroopan alueella tapahtuvaa sosiaalista luotonustoimintaa. Hollannissa on jo toiminut vuosisatoja erityinen kunnan ylläpitämä sosiaalipankki ja Irlannissa on 1950 -luvun lopulta saakka toiminut jäsenyyteen perustuva luottoyhtiö, Credit Union. Tämän lisäksi Euroopassa on perustettu erilaisiin aatteellisiin lähtökohtiin ja jäsenyyisperustalle muodostettuja luottoyhteisöjä. Yhteistä näille sosiaalisen luotonuksen organisaatioille on luottojen myöntäminen normaaleista pankkiehdoista poiketen sellaisiin tarkoituksiin ja sellaisille kansalaisille, jotka vain harvemmin tulisivat luotonuksen kohteiksi tavanomaisessa pankkitoiminnassa.

Kumpikaan työryhmä ei katsonut olevan tarkoituksenmukaista kopioida suoraan ulkomaisia malleja Suomeen, sen sijaan päätettiin toteuttaa kokeilu sekä järjestösektorilla että kunnallisena toimintana ja tehdä kokeilun tuloksista tarvittavat johtopäätökset.

Järjestöpohjainen sosiaalisen luoton kokeilu käynnistyi kesäkuussa 1998 Takuu - Säätiön toteuttamana. Vuoden valmistelutyön tuloksena sosiaalisen luotonuksen kuntakokeilu käynnistyi vuonna 1999 kahdeksassa kunnassa, Eurassa, Helsingissä, Hämeenlinnassa, Lahdessa, Lappeenrannassa, Kemissä, Tuusulassa ja Utajärvellä. Kuntakokeiluun ilmoittautuneet kunnat pitivät sosiaalista luotonusta hyvin sopivana strategiana syrjäytymisen ehkäisemissä ja omatoimisuuteen kannustamisessa.

Kokeilussa on hankittu tarkempaa tietoa sosiaalisen luototuksen tarpeesta, kohderyhmistä, sen sosiaalisesta ja taloudellisesta merkityksestä sekä luototuksen liittymisestä normaaleihin luottomarkkinoihin ja sosiaaliturvaan. Lisäksi on selvitetty sosiaalisen luototuksen organisointia ja rahoitusta.

Sosiaalisen luototuksen kuntakokeilun aikana vuosina 1999-2001 ehdittiin myöntää kahdeksassa kunnassa yhteensä 1097 luottoa. Luottojen yhteisarvo oli kunnissa lähes 18 miljoonaa markkaa. Järjestöpohjaisessa Takuu-säätiön kokeilussa myönnettiin 502 luottoa vuosina 1998-2001. Kokeilun aikana myönnettiin kaikkiaan yli 1600 luottoa, joiden yhteissumma oli yli 27 miljoonaa markkaa. Kuntakokeilussa keskimääräinen luoton suuruus oli Helsingissä 18 700 markkaa ja muissa kunnissa 10 300 markkaa. Takuu – Säätiön takaamat sosiaaliset luotot olivat keskimäärin 17 400 markan suuria.

Sosiaalisen luototuksen kokeilusta on tehty perusteellinen seurantatutkimus, joka koskee sekä järjestöpohjaista että kuntakokeilua. Ensimmäinen selvitys kokeilun käynnistymisvaiheesta (Juhani Iivari- Keijo Piirainen – Aki Siltaniemi: Sosiaalisen luototuksen käynnistyminen Suomessa. Stakes, Aiheita 42/1999) julkistettiin tammikuussa 2000 ja arvioinnin ensimmäinen osaraportti (Juhani Iivari- Keijo Piirainen – Aki Siltaniemi: Sosiaalinen luototus -toteutus ja ratkaisut. Stakes, Raportteja 258/2000) ilmestyi tammikuussa 2001.

Tähän sosiaalisen luototuksen kuntakokeilun johtoryhmän muistioon läheisesti liittyvä tutkimuksen loppuraportti (Juhani Iivari- Keijo Piirainen – Aki Siltaniemi: Sosiaalinen luototus – vaikuttavuus- ja kokonaisarviointi. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja /2002) julkaistaan johtoryhmän muistion luovuttamisen yhteydessä 1.2.2002.

2. SOSIAALISEN LUOTOTUKSEN TAVOITTEET JA TOIMINTAPERIAATTEET KUNTAKOKEILUSSA

Kokeilun käynnistyessä johtoryhmä vahvisti kokeilun tavoitteet ja toimintaperiaatteet, jotka pohjautuivat kokeilukuntien kanssa käytyihin keskusteluihin.

Tavoitteet

Sosiaalisen luototuksen kuntakokeilun tavoitteet jaettiin yhteiskunta-, kunta- ja yksilötason tavoitteisiin.

Yhteiskuntatasolla tavoitteena oli edistää kansalaisten yhdenvertaisuutta yhteiskuntaan osallistumisessa, ehkäistä syrjäytymistä sekä selvittää sosiaalisen luototuksen suhdetta toimeentulotukijärjestelmään, muuhun sosiaaliturvaan ja luottomarkkinoihin.

Kuntatason tavoitteena oli toteuttaa sosiaalinen luototus niin, että siitä olisi myös kuntatalouteen liittyviä etuja sekä kehittää kuntien sosiaalityötä talousneuvonnan suuntaan erityisesti niissä kotitalouksissa, joissa taloudenpito on heikosti hallinnassa.

Yksilötasolla tavoitteena oli edistää luottomarkkinoilta syrjäytyneiden pääsemistä tasavertaiseen asemaan muiden kansalaisten kanssa rahoitusmarkkinoille, edistää sosiaalista ja terveydellistä kuntoutumista, lisätä kansalaisten omatoimisuutta sekä auttaa työllistymisessä ja velkaantumiskierteen katkaisussa sekä suojata yksilön oikeus viimesijaiseen perusturvaan.

Toimintaperiaatteet

Luoton kohderyhmät ja luototettavat kohteet

Sosiaalinen luotto oli tarkoitettu pienituloisille ja vähävaraisille kansalaisille, joilla oli maksuvaraa hoitaa kohtuuehtoinen sosiaalinen luotto. Erityisesti tuli ottaa huomioon ne kansalaiset, joilla ei ollut mahdollisuutta saada muuta kohtuuehtoista luottoa välttämättömiin hankintoihin tai maksuihin vakuuksien puuttumisen tai maksuhäiriömerkinnän vuoksi.

Sosiaalista luottoa tuli myöntää erityisesti velkaantumisen ennalta ehkäisyyn ja velkojen saneeraukseen pienivelkaisten ylivelkaantuneiden kohdalla. Sosiaalisen luoton tuli mahdollistaa myös erilaisista elämäntilanteista aiheutuvien taloudellisten ongelmien nopea hoitaminen. Luottoa voitiin myöntää myös erilaisiin kotiin liittyviin hankintoihin, pieniin asunnon muutostöihin, takuuvuokriin, vuokra- ja osamaksurästien hoitamiseen, työllistymistä edistäviin hankintoihin ja muihin hakijan itsenäisen selviytymisen kannalta perusteltuihin menoihin.

Luoton myöntäminen, määrä ja takaisinmaksu

Luoton myöntäminen edellytti huolellista suunnittelua yhdessä hakijan kanssa. Tällöin selvitettiin hakijan taloudellinen tilanne ja hänen mahdollisuutensa saada luotto muista rahoituslaitoksista, määriteltiin luoton käyttötarkoitus ja arvioitiin luoton vaikutuksia hakijan taloudenhallintaan.

Sosiaalisen luoton määrä tarvittaviin hankintoihin ja maksuihin oli vähintään 1 000 markkaa ja enintään 50 000 markkaa. Sosiaalisesta luotosta perittiin 12 kuukauden EURIBOR -viitekorko ilman asiakaskohtaista marginaalia. Sosiaalisesta luotosta ei peritty toimitusmaksua eikä järjestelypalkkiota.

Luoton määrästä päätettäessä arvioitiin hakijan kyky hoitaa haetun suuruisen luoton takaisinmaksu. Luoton takaisinmaksuaika oli enimmillään 5 vuotta niin, että luoton takaisinmaksuerä oli vähintään 100 markkaa kuukaudessa. Korko perittiin kuukausierän yhteydessä laskettuna eräpäivänä jäljellä olevan lainapääoman mukaan. Luotosta laadittiin velkakirja.

Sosiaalisen luoton takaisinmaksuehtoja määriteltäessä lähtökohtana oli velallisen todellinen maksukyky. Velalliselle annettiin taloudellista neuvontaa ja ohjausta hänen sitä tarvitessaan, jotta hän voi vahvistaa taloudellista toimintakykyään ja hoitaa luottonsa sovittujen ehtojen mukaisesti. Takaisinmaksuehdoista voitiin sopia uudelleen luoton hoitoaikana, jos velallisen taloudellinen tilanne oleellisesti muuttui. Mikäli velallinen jätti luottonsa takaisinmaksun suorittamatta ilman syytä, kunnalla oli mahdollisuus ryhtyä perintäkäytäntönsä mukaisiin toimenpiteisiin.

3. SOSIAALISEN LUOTOTUKSEN KEHITTÄMINEN KUNTA-KOKEILUSSA

Johtoryhmän tehtävänä oli johtaa ja ohjata sosiaalisen luototuksen kuntakokeilua sekä seurata arviointitutkimusta kuntien ja Takuu - Säätiön osalta ja sosiaalisen luototuksen kansainvälisiä kehittämishankkeita. Projektipäällikkö vastasi sosiaalisen luototuksen kehittämisestä sekä kuntakokeilun toimeenpanosta ja koordinoinnista.

Sosiaalisen luototuksen kehittäminen tapahtui yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön, kokeilukuntien ja seurantatutkimuksesta vastuussa olevien tutkijoiden kesken. Kokeilukunnilla on ollut merkittävä rooli tiedon ja kokemusten tuottajina uutta toimintamallia luotaessa. Kokeilukuntien kanssa käydyissä keskusteluissa sovittiin, että kehittämistyön tueksi perustetaan kokeilun keskeisiä osapuolia edustava kehittämistimi.

Kehittämistiimissä oli tavoitteena yhdistää sekä teoreettista tietoa että kokemukseen perustuvaa tietoa osaamiseksi ja sujuviksi työsuorituksiksi. Vuorovaikutuksessa toisten kanssa sosiaalisen luoton kehittäjät testasivat omia ajatuksiaan, toimintatapojaan, kyseenalaistivat olettamuksiaan ja tarkastelivat uutta kehitettävää toimintaa erilaisista näkökulmista toisiltaan oppien.

Kuntakokeilun kehittämistiimin tehtävät johdettiin kokeilun tavoitteista. Kehittämistiimi osallistui sosiaalisen luoton toimintamallin, tiedonhallintajärjestelmän ja talousneuvonnan kehittämiseen sekä antoi keskinäistä tukea toisilleen ja levitti tietoa ja kokemuksia.

4. KOKEILUN KESKEISET TULOKSET

Kokeilun keskeiset tulokset perustuvat sosiaalisen luoton kokeilusta tehtyyn vaikuttavuuden tutkimukseen ja kokonaisarviointiin.

Kokeilun tavoitteiden mukaisesti luottoja voitiin myöntää pienituloisille ja vähävaraisille kansalaisille. Sosiaalisen luoton saaja profiloitui pienituloiseksi ja / tai vähävaraiseksi henkilöksi, jolla on pysyväisluonteinen tulolähde (eläke tai työtulo) ja jonka työttömyys on ollut lyhytaikainen. Luotonsaajaa luonnehtii – hylättyihin verrattuna – myös pitempi työhistoria, markkamääräisesti vähäinen toimeentulotuen käyttö ja pienivelkaisuus. Perhetyypiltään sosiaalisen luoton saajien ryhmässä korostuivat yksinasuvat tai yksinhuoltajakotitaloudet. Sosiaaliset luotot pystyttiin myös kohdentamaan – alkuperäisen tavoitteen mukaisesti – suurelta osin henkilöille, joilla oli maksuhäiriömerkintä ja joilla ei ollut vakuuksia lainaan normaaleilta markkinoilta.

Sosiaalisia luottoja voitiin myöntää myös sellaisille kotitalouksille, jotka luoton hakemisen hetkellä eivät omanneet maksuvaraa ja elivät selvästi alle toimeentulotukinormin mukaisilla tuloilla. Sosiaalisella luotolla ei ole kuitenkaan korvattu hakijan

oikeutta viimesijaiseen toimeentulon turvaan. "Pakkasen puolella" oleva toimeentulo saatiin positiiviseksi saneeraamalla sosiaalisella luotolla vanhat velat yhdeksi pidemmäksi ja halpakorkoiseksi sosiaaliseksi luotoksi, jolloin kotitalouteen saattoi muodostua myös pelivaraa muihin menoihin. Tämä käytännöllinen maksuvaran korjaus pystyttiin toteuttamaan vajaalla kuudesosalla luoton saaneista.

Luoton hakemisen tärkeimmäksi tavoitteeksi osoittautui kodin talouden hallintaan saattaminen ja varsinaisissa luottopäätöksissä korostui erityyppisen velkaisuuden hoito. Sosiaalisen luototuksen painopisteiden osalta on kokeilun perusteella vahvistunut näkemys, että luototuksen ydinalueita ovat velkojen saneeraaminen, asumisen turvaaminen (vuokrarästit), erilaiset hankintamenot ja työllistymistä edistävät kohteet.

Erilaisiin hankintoihin ja terveydenhuoltomenoihin käytettyjen luottojen vaikutukset ovat erityyppisiä kuin järjestelyluottojen vaikutukset. Toisaalta niiden tavoitteetkin on nähtävä eri tavoin kuin velkojen järjestelyyn käytettyjen luottojen tavoitteet. Erityyppiin hankintoihin suunnatut luotot eivät luonnollisestikaan paranna taloudenhallintaa kuin korkeintaan välillisesti. Hankintoihin myönnetty sosiaalinen luotto parantaa välillisesti taloudenhallinnan edellytyksiä lähinnä silloin, jos henkilö pystyy sosiaalisen luoton ansiosta välttämään huomattavasti kalliimman rahoitusyhtiön tarjoaman kulu- tusluoton käyttämisen. Joissain tilanteissa välillinen taloudenhallintaa parantava vaikutus voi syntyä luoton käyttökohteen erityisyyden vuoksi.

On kuitenkin huomattava, että pienituloisilla ja toimeentulotukinormin tuntumassa eläville talouksille hankintoihin myönnetty luotto on selkeä riski. Luoton lyhennykseen käytetty raha on varsinkin pienituloisessa taloudessa pois muista välttämättömistä perusmenoista. Pienituloisimpien tilannetta voidaan tällä hetkellä parhaiten auttaa toimeentulotukijärjestelmän ja erityisesti ehkäisevän ja tarveharkintaisen toimeentulotuen kautta (vrt. toimeentulotukilain muutokset keväällä 2001). Tämä edellyttää kuitenkin aiempaa laajempaa tulkintaa myöntämisen ehdoista ja väljempää myöntämiskäytäntöjä.

Sosiaalisella luotolla voidaan ehkäistä vakavampien taloudenhallinnan ongelmien syntymistä tilanteissa, joissa henkilö on ajautumassa velkaongelmiin. Ylivelkaantumisen ehkäisy ja poistaminen auttaa todennäköisesti vähentämään myös laajemmin talou-

dellisistä tekijöistä aiheutuvaa muuta syrjäytymistä. Parantunut henkilökohtainen taloustilanne ja taloudenhallinta heijastui tutkimuksessa haastateltujen henkilöiden psykososiaaliseen hyvinvointiin. Masentuneisuus väheni, sosiaalinen aktiivisuus ja keskittymiskyky muihin asioihin kasvoi, kun talousasiat saatiin kuntoon luoton avulla. Luoton vaikutukset voivat olla siis sekä ehkäiseviä että korjaavia.

Sosiaalisen luoton takaisinmaksu on merkittävä koko toiminnan legitimizeettiä, yleistä hyväksyttävyyttä, luonnehtiva kysymys. Kun valtaenemmistöllä luoton saajista maksuohjelma on vielä kesken ja kun mahdollisten luoton uudelleenjärjestelyjen (mm. maksuohjelman muuttamiset) ja perintätoimien merkitys on selvittämättä, ei kysymykseen takaisinmaksupolitiikan onnistumisesta voida antaa lopullista vastausta.

Kun tarkastelussa on koko aineisto, takaisinmaksuongelmat liittyivät erityisesti sellaisiin luottoihin, jotka olivat keskimääräistä suuremmat ja joiden kohteena oli vanhojen velkojen hoito. Yksilöllisinä syinä takaisinmaksuvaikeuksissa olivat sosiaaliset ongelmat ja kriisit sekä lisävelkaantuminen.

Kokeilun perusteella vankentuu käsitys, että sosiaalisessa luototustoiminnassa on kyettävä yhdistämään erityisesti sosiaalityön ja velkaneuvonnan asiantuntemus sekä rahoitus- ja luottotoiminnan tuntemus. Jatkossa olisi hyvä, että sosiaalisten luottojen valmistelu voisi tapahtua vaihtoehtoisesti joko sosiaalityöntekijöiden tai velkaneuvojien työnä, mutta päätöksenteko olisi sosiaalityössä. Olisi tärkeää, ettei missään kunnassa toimintaa sälytetä vain yhden työntekijän vastattavaksi. Toiminta edellyttää eri vaiheissa tiimityöskentelyä ja myös hallintorajat ylittävää tiivistä yhteistyötä.

Kokeilu on osoittanut, että perinteisen toimeentulotukisosaalityön yhteyden tarvitaan talous- ja velkaneuvontatyötä sekä tähän liittyvää koulutusta. Velkaongelmiin joutuminen kytkeytyy ihmisten elämän kokonaisuuteen ja siinä ilmeneviin sosiaalisiin ja psykososiaalisiin ongelmiin, joiden ratkaisemiseen tarvitaan mm. verkostoitunutta sosiaalityötä, jossa kiinnitetään huomiota ihmisen hyvinvointiin kokonaisuutena.

Kokeilun tuottamiin muutoksiin liittyy myös lisääntynyt talous- ja velkaneuvonnan käyttö sosiaalisen luoton saaneiden keskuudessa. Tilanteissa, joissa velkaantuminen perustuu pääosin opittuihin kulutustottumuksiin ja rahankäytön malleihin, voidaan apua saada talous- ja velkaneuvonnasta. Tämän vuoksi sosiaalisen luoton yhteyteen tarvitaan välttämättä talous- ja velkaneuvontatyötä ja siihen liittyvää vahvaa osaamista.

Luototustoiminnan organisoinnin osalta sosiaalisen luoton hoitaminen kuntien välisenä seudullisena yhteistyönä voisi olla varteenotettava vaihtoehto. Tällöin nousi esiin kolme erilaista mahdollisuutta rahoittaa sosiaaliseen luottoon liittyvä palvelu: a) suoriteperusteinen luototuspalvelujen rahoitus, b) rahastoperusteinen, asukasluvun mukaan kustannettava palvelu, ja c) luototuspalvelun sekamalli, jossa rahastoperusteinen osuus yhdistyy suoritehintaiseen osuuteen. Periaatteessa palvelun rahoittamiseen käytettävät mahdollisuudet voisivat toimia myös luottopääoman hankinnan perusteina, jos kunnat päätyvät luototustoiminnassa seudulliseen yhteistyöhön.

Takuu-säätiön toiminta kokeilun aikana painottui velkojen saneeraustoimintaan. Kuntien sosiaalisen luoton ja Takuu-säätiön työnjaon kannalta voisi olla perusteltua, että varsinainen sosiaalinen luotto olisi kuntien vastuulla, mutta tarvittaessa säätiö voisi sisällyttää suurempien velkojen järjestelyn yhteyteen myös pienten hankintojen luototusta. Erillisiä sosiaalisia luottoja Takuu-säätiö ei kuitenkaan myöntäisi.

Tiivistäen voidaan todeta, että sosiaalisen luototuksen kokeilu yleisellä tasolla on tuottanut selvästi enemmän positiivisia kuin negatiivisia tuloksia ja kokeilua voidaan syystä arvioida menestykseksi. Sosiaalisten luottojen kova kysyntä kertoo sosiaalisen luototuksen kaltaisen järjestelmän tarpeellisuudesta. Yhteiskunnassamme on suuri joukko ihmisiä, joiden ongelmia ei ole pystytty ratkaisemaan perinteisen sosiaalityön tai velkajärjestelyn avulla tai joiden mahdollisuudet saada luottoa tavanomaisilta luotomarkkinoilta ovat heikot.

On kuitenkin huomattava, että luoton vaikutukset asiakkaiden elämäntilanteen korjaamisessa olivat joissain tapauksissa vain tilapäisiä ja luoton lisäksi asiakkaiden tilanteessa tarvitaan sosiaalityötä sekä talous- ja velkaneuvontaa. Lisäksi on huomattava, että sosiaalisen luoton ulkopuolelle jää karkeasti arvioiden noin puolet luoton hakijoista esimerkiksi markkamääräisesti suurin velkoihin joutuneet ja velkajärjestelyn ulkopuolelle jääneet kansalaiset. Sosiaalisen luoton mahdollisuudet ovat siis rajalliset vähävaraisten ja pienituloisten kotitalouksien auttamisessa.

Sosiaalisessa luototuksessa ei ole ollut kysymys suorasta taloudellisesta panos-tuotos – suhteen hakemisesta. Hyöty syntyy ennen kaikkea ihmisten selviytymisen ja selviytymismahdollisuuksien kohenemisen avulla.

5. SOSIAALISEN LUOTOTUKSEN KUNTAKOKEILUN JOHTORYHMÄN EHDOTUKSET

Sosiaalisen luototuksen kuntakokeilun johtoryhmän työskentelyn kuluessa on tehty alustavia linjauksia sosiaalisen luototuksen vakinaistamisesta koko maahan kokeilusta saatujen kokemusten ja tulosten perusteella. Sosiaalisen luototuksen vakinaistamisen valmistelussa on lähdetty siitä, että sosiaalinen luototus toteutettaisiin kunnallisena toimintana ja Takuu – Säätiö kehittää omaa järjestelyluottotoimintaansa siten, että se niveltyy palvelukokonaisuudeksi kunnallisen sosiaalisen luototuksen kanssa.

Sosiaalisen luototuksen säätely

Kokeilun aikana kuntien sosiaalista luototusta on ohjannut kuntalaki sekä kokeilukuntien valtuustoissa hyväksytyt kokeilun toimintaperiaatteet. Kokeilun aikana päätöksenteko sosiaalisista luotoista on ollut pääsääntöisesti sosiaalityössä ja päätöksenteon valmistelusta ovat vastanneet sosiaalityö sekä talous- ja velkaneuvonta.

Luoton hakemisen syinä pienituloisuus, vähävaraisuus sekä luottomarkkinakelpoisuuden heikkeneminen työttömyyden, elämäkriisien, sairauden tai onnettomuuksien vuoksi ovat johtaneet siihen, että sosiaalityö on ollut hyvin kiinteästi mukana sosiaalisen luoton myöntämisessä ja miltei aina on jouduttu harkitsemaan suhdetta viimesijaiseen toimeentulotukeen ja ehkäisevään toimeentulotukeen. Tämä on lisääntynyt toimeentulotukilakiin tehtyjen muutosten tultua voimaan.

Sosiaalinen luototus on kehittynyt yhdeksi suunnitelmallisen sosiaalityön keinoksi asiakkaiden taloudellisen toimintakyvyn vahvistamisessa. Sosiaalisen luototuksen keskeinen vaikutus kytkeytyy siihen, että sillä on voitu ratkaista sellaisia taloudenhallinnan ongelmia, jotka heijastuvat mm. ihmisten psykososiaaliseen hyvinvointiin ja joihin olemassa olevan järjestelmän keinoin ei ole muuten pystytty puuttumaan. Sosiaalisen luoton myöntäminen edellyttää usein samankaltaista harkintaa kuin tarveharkintaisen tai ehkäisevän toimeentulotuen käsittely ja hakijoilla on usein myös erityisen sosiaalityön asiantuntemuksen tarvetta.

Tarkoituksensa perusteella, ehkäistessään ensisijaisesti taloudellista syrjäytymistä, sosiaalinen luototus olisi tarkoituksenmukaista liittää osaksi kunnan sosiaalihuoltoa. Lisäksi tätä perustelee sosiaalisen luototuksen kiinteä yhteys sosiaalityöhön. Sosiaalihuoltolaki määrittää yleislakina, että kunnan sosiaalihuollon velvollisuus on edistää ja ylläpitää yksityisen henkilön, perheen sekä yhteisön sosiaalista turvallisuutta ja toimintakykyä. Lisäksi kunnan tulee toimia alueellaan sosiaalisten olojen kehittämiseksi ja sosiaalisten epäkohtien poistamiseksi.

Johtoryhmä ehdottaa, että sosiaalisesta luototuksesta säädettäisiin erillisellä lailla sosiaalihuoltoon kuuluvana toimintana ja sosiaalihuoltolakiin tehtäisiin tästä aiheutuvat muutokset. Laki sosiaalisesta luototuksesta ehdotetaan tulemaan voimaan 1.1.2003. Johtoryhmän näkemyksen mukaan sosiaalista luototusta ei tulisi säätää asiakkaan subjektiiviseksi oikeudeksi.

Johtoryhmä korostaa sosiaalisen luototuksen roolia sosiaalityön välineenä ja ehdottaa, että päätöksenteko sosiaalisista luotoista tapahtuisi sosiaalitoimessa, jotta hakijan taloudellisten ja elämäntilanteeseen liittyvien ongelmien hoitaminen olisi mahdollista samanaikaisesti. Sosiaalityöhön tulisi kehittää taloudellisten asioiden hoitamiseen liittyvää osaamista niin, että myös sosiaalityössä voidaan tarjota tarvittaessa taloudellista ohjausta ja neuvontaa asiakkaille.

Johtoryhmä toteaa, että luototuksen toimeenpanossa tulisi turvata monialainen asiantuntemus luomalla paikallisia ja alueellisia yhteistyöverkostoja, erityisesti tulisi kehittää yhteistyötä sosiaalityön sekä talous- ja velkaneuvonnan kesken.

Sosiaalisen luototuksen rahoitus kunnallisena toimintana

Johtoryhmän näkemyksen mukaan kunnan tulisi vastata sosiaalisen luototuksen pääomasta, luottotappioista ja toimeenpanosta. Tätä tukevat myös kokeilun kokonaisarviointinissa esiin nousseet kuntien sosiaalijohdon näkemykset. Valtio ei osallistuisi sosiaalisen luototuksen pääoman ja luottotappioiden rahoittamiseen.

Sosiaalisen luototuksen tullessa sosiaalihuoltolain (710/1982) säätelyn piiriin sen rahoittamiseen voidaan soveltaa sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annettua lakia (733/1992), jolloin sosiaalisen luototuksen toimeenpanoon liittyvä sosiaalityö tulisi valtionosuuden piiriin.

Suomen Kuntaliiton edustajan näkemyksen mukaan toisena rahoitusvaihtoehtona tulisi selvittää sosiaalisen luototuksen järjestämistä toimeksiantotehtävänä.

Kokeilun perusteella on vaikea tehdä tarkkoja johtopäätöksiä kunnalle sosiaalisen luototuksen toimeenpanosta aiheutuvista kustannuksista. Jatkovalmistelussa tähän tulee kiinnittää huomiota siten, että arvio ehdotusten taloudellisista vaikutuksista on käytettävissä valtiontaloutta koskevien kehysten ja talousarvioesitysten valmistelun ja käsittelyn yhteydessä.

Johtoryhmä katsoo, että kunta voisi järjestää sosiaalisen luototuksen toteuttamisen yksin tai alueellisena yhteistyönä muiden kuntien kanssa.

Sosiaalinen luototuksen suhde toimeentulotukeen ja velkojen järjestelyyn

Sosiaalisen luototuksen kuntakokeilun johtoryhmä korostaa, että sosiaalinen luototus ei voi korvata viimesijaisen toimeentuloturvan muotoa, toimeentulotukea eikä sosiaalisen luoton myöntäminen voi rajoittaa henkilön tai perheen mahdollisuutta saada toimeentulotukea. Sosiaalista luototusta tulisi kehittää edelleen toimeentulotuen rinnalle asiakasta kannustavaksi ja toimeentulotukea täydentäväksi tukimuodoksi.

Kokeilun kokemusten mukaan sosiaalista luottoa velkojensa järjestelyyn hakeneet ovat olleet pienivelkaisia ylivelkaantuneita ja mitä suuremmat velat hakijoilla ovat olleet, sitä varmemmin heidän hakemukseensa on tullut kielteinen päätös. Raskaasti velkaantuneiden ongelmien ratkaisemiseksi tulisikin löytää keinoja ulosottolakiin ja lakiin yksityishenkilön velkajärjestelystä tehtävillä muutoksilla.

Vakinaistamisen toimeenpano

Johtoryhmä on tietoinen, että kuntien valmiudet järjestelmän käyttöönottamiseksi ovat hyvin vaihtelevat. Sosiaalityössä on selkeitä puutteita talousneuvonnan ja luototusasioiden käsittelyn osaamisen osalta. Sosiaalisen luototuksen käynnistämistä saattaa vaikeuttaa sosiaalityöntekijäpula monessa sekä isossa että pienessä kunnassa. Työryhmä ehdottaa tämän perusteella, että sosiaalisen luototuksen käynnistäminen koko maassa tulisi tapahtua kaksivuotisen toimeenpanoprojektin avulla.

Toimeenpanosta vastaisi sosiaali- ja terveysministeriö yhteistyössä Kuluttajaviraston, oikeusministeriön, opetusministeriön ja Suomen Kuntaliiton kanssa. Valtion talousarvioon on varattu vuodelle 2002 toimeenpanoa varten 83 000 euron suuruinen määräraha ja johtoryhmä ehdottaa vastaavan suuruisen määrärahan varaamista myös vuodelle 2003.

Toimeenpanoprojektin tehtävänä tulisi olla sosiaalisen luototuksen valtakunnallinen ohjeistuksen laatiminen, kunnille konsultatiivisen avun ja ohjauksen antaminen sekä kuntien henkilöstön koulutuksen tukeminen sosiaalisen luototuksen käynnistämisvaiheessa. Toimeenpanoprojektin aikana tulisi jatkaa sosiaalisen luototuksen kuntakokeilussa aloitettua talousneuvonnan kehittämistä sosiaalityöhön. Lisäksi toimeenpanon yhteydessä tulisi selvittää edelleen sosiaalisten luottojen takaisinmaksua.

6. TAKUU – SÄÄTIÖN TOIMINNAN KEHITTÄMINEN

Takuu - Säätio on järjestellyt velallisten vanhoja ongelmaluottoja yli kymmenen vuoden ajan. Sosiaalisen luototuksen kokeilun aikana Takuu - Säätioillä on ollut mahdollisuus tämän lisäksi myöntää takauksia myös uusien, kotitalouden välttämättömyystarvikkeiden hankintaan. Tämä mahdollisuus on osoittautunut tarpeelliseksi raskaammin velkaantuneiden henkilöiden vastuiden vapaaehtoisessa järjestämisessä.

Takuu – Säätion näkemyksen mukaan säätion asemaa vapaaehtoisen velkajärjestelyrahaston ja sosiaalisen luototuksen takaustoiminnan järjestämisessä kehitetään edelleen yhteistyössä Raha-automaattiyhdistyksen kanssa oman varainhankinnan ja sitä kautta itsenäisen luotonmyönnön suuntaan. Perusteena tähän on nähty luottoa hakevien velallisten epätasa-arvoinen kohtelu riippuen siitä, missä päin Suomea velallinen asuu ja minkälaiset suhteet hänellä on alueella toimiviin rahalaitoksiin. Omalla luotonmyönnöllä Takuu - Säätio voi paremmin tukea velallisen talouden-

hallintaa ja tehdä tarvittaessa muutoksia luoton takaisin maksuohjelmaan edullisimmin ja joustavammin kuin nykyinen käytäntö mahdollistaa.

Itsenäinen luotonmyöntö edellyttää, että Takuu - Säätiö perustaa luottojen myöntämiseen tarvittavan pääoman hankkimista ja luottojen myöntämistä varten erillisen osakeyhtiön. Asiakaskohtaisen uuden luoton enimmäismäärä olisi 34.000 euroa ja vuositasolla arvioidaan, että luottoja myönnetään 10,0 miljoonaa euroa.

Johtoryhmän näkemyksen mukaan Takuu-säätiön toiminnan tulisi ensisijaisesti painottua velkojen saneeraustoimintaan kuten kokeilun aikana tapahtuikin. Kuntien sosiaalisen luototuksen ja Takuu-säätiön työnjaon kannalta voisi olla perusteltua, että varsinainen sosiaalinen luototus olisi kuntien vastuulla, mutta tarvittaessa säätiö voisi sisällyttää suurempien velkojen järjestelyn yhteyteen myös pienten hankintojen luototusta. Erillisiä sosiaalisia luottoja Takuu-säätiö ei kuitenkaan myöntäisi.

Takuu-Säätiön ehdottaman erillisen osakeyhtiön perustamiseen johtoryhmä ei ota kantaa tässä vaiheessa, sillä tällainen hanke edellyttäisi perusteellista luototustoimintaan liittyvien näkökohtien selvittämistä ja erityisesti luottolaitostoiminnasta annetun lain (1607/1993) asettamat vaatimukset huomioon ottavaa harkintaa.

Takuu - Säätiön toiminnan tulisi niveltä kunnallisen sosiaalisen luototuksen kanssa niin, että ne yhdessä muodostavat kattavan palvelukokonaisuuden, jonka avulla voidaan ehkäistä velkaantumista, katkaista velkakierteitä ja järjestellä velkoja tilanteissa, joissa muita rahoitusratkaisuja ei ole käytettävissä.