

Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2002:1

*Juhani Iivari, Keijo Piirainen, Aki Siltaniemi*

*Sosiaalinen luototus –*  
**vaikuttavuus- ja kokonaisarviointi**

---

*Sosiaalisen luototuksen evaluaatiotutkimuksen raportti II*

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ

---

**Helsinki 2002**

## TIIVISTELMÄ

*Juhani Iivari, Keijo Piirainen, Aki Siltaniemi.* Sosiaalinen luototus – vaikuttavuus- ja kokonaisarviointi. Sosiaalisen luototuksen evaluaatiotutkimuksen raportti II. Helsinki 2002. 158 s. (Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja, ISSN 1236-2050; 2002:1.) ISBN 952-00-1079-3

Kolmivuotisen sosiaalisen luototuksen kuntakokeilun aikana myönnettiin kahdeksassa kokeilukunnassa yli 1100 luottoa, yhteensä yli 18 miljoonaa markkaa. Kun mukaan lasketaan Takuu-Säätiön myöntämät luotot, niin kokeilun aikana myönnettiin kaikkiaan yli 1600 luottoa, joiden yhteissumma oli 27 miljoonaa markkaa.

Luoton hakemisen tärkein tavoite oli kodin talouden hallintaan saattaminen ja varsinaisissa luottopäätöksissä korostui erityyppisen velkaisuuden hoito. Luotoista myönnettiinkin 65 prosenttia velkojen hoitoon ja 35 prosenttia erilaisiin hankintoihin. Kokeilun tavoitteiden mukaisesti luottoja myönnettiin pienituloisille ja vähävaraisille kansalaisille, myös toimeentulotukeen vuoden aikana turvautuneille ja parastaikaa toimeentulotukea saaville kotitalouksille. Sosiaalisella luotolla ei kuitenkaan korvattu hakijan oikeutta viimesijaiseen toimeentulon turvaan.

Sosiaalisten luottojen takaisinmaksun onnistumisesta ei voida tässä vaiheessa antaa lopullista vastausta, sillä valtaenemmistöllä luoton saajista maksuohjelma on vielä kesken ja mahdollisten luoton uudelleenjärjestelyjen (esim. maksuohjelman muuttamiset) ja perintätoimien vaikutukset ovat selvittämättä. Tutkijoiden arvion mukaan luottotappioita muodostunee noin viidessä prosentissa tapauksista. Huolellisella toimintapolitiikalla voitaneen ehkäistä luottotappioita ja korkotuotoilla kattaa osa luottotappioista.

Sosiaalisen luototuksen kokeilu on tuottanut selvästi enemmän positiivisia kuin negatiivisia tuloksia ja kokeilua voidaan syystä arvioida menestykseksi. Sosiaalisen luoton mahdollisuudet ovat kuitenkin rajalliset auttaa vähävaraisia ja pienituloisia kotitalouksia, joilla on markkamääräisesti suuria velkoja ja jotka ovat jääneet velkajärjestelyn ulkopuolelle. Sosiaalisen luoton ulkopuolelle on jäänytkin noin puolet luoton hakijoista.

Kokeilussa mukana olevat kunnat ovat yleensä saaneet hyviä kokemuksia luototuksesta ja asennoituvat pääsääntöisesti myönteisesti toiminnan jatkamiseen. Sosiaalisen luototuksen käynnistyminen koko maata koskevana jatkuu toimeenpanoprojektin avulla. Tähän liittyen on sosiaali- ja terveysministeriössä käynnistetty myös lainvalmisteluprosessi.

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.

**Asiasanat:** köyhyys, luotot, syrjäytyminen

## SAMMANFATTNING

*Juhani Iivari, Keijo Piirainen, Aki Siltaniemi.* Social kreditgivning – en effektivitets- och helhetsbedömning. Helsingfors 2002. 158 s. (Social- och hälsovårdsministeriets publikationer, ISSN 1236-2050; 2002:1.)  
ISBN 952-00-1079-3

Under det treåriga kommunala försöket med social kreditgivning beviljades i åtta försökskommuner över 1100 krediter, sammanlagt över 18 miljoner mark. Då man ännu räknar med de krediter Garanti-Stiftelsen beviljade, beviljades under försöket sammanlagt över 1600 krediter för sammanlagt 27 miljoner mark.

Den viktigaste orsaken till att ansöka om kredit var att få familjens ekonomi under kontroll och i de egentliga kreditbesluten betonades skötseln av olika slags skulder. Av krediterna beviljades 65 procent för skötsel av skulder och 35 procent för olika slags anskaffningar. I enlighet med försökets mål beviljades krediter till låginkomsttagare och mindre bemedlade medborgare, även till hushåll som under ett år varit beroende av utkomststöd och som fick utkomststöd som bäst. Med social kreditgivning ersattes dock inte sökandens rätt till sådant utkomststöd som beviljas i sista hand.

Ännu kan man inte ge ett slutligt svar på hur återbetalningen av den sociala krediten kommer att lyckas eftersom betalningsprogrammet ännu inte avslutats för största delen av dem som fått kredit och verkningarna av såväl eventuella omorganiseringar av krediten (t.ex. ändringar i betalningsprogrammen) som indrivningsåtgärderna ännu inte utretts. Enligt forskares bedömningar torde kreditförlust uppstå vid cirka fem procent av fallen. Med en omsorgsfull verksamhetspolitik torde man kunna förebygga kreditförluster och täcka en del av kreditförlusterna med ränteintäkter.

Försöket med social kreditgivning har gett klart mera positiva än negativa resultat och därför kan försöket med all anledning anses lyckat. Den sociala kreditgivningens möjligheter att hjälpa låginkomsttagare och mindre bemedlade hushåll, som har stora skulder och som fallit utanför skuldsaneringen, är dock begränsade. Cirka hälften av dem som ansökt har blivit utan den sociala krediten.

De kommuner som deltar i försöket har i allmänhet haft goda erfarenheter av kreditgivningen och är i regel positivt inställda till en fortsatt verksamhet. En riksomfattande social kreditgivning startas med hjälp av verkställighetsprojektet. I anslutning till detta har även en lagberedningsprocess påbörjats vid social- och hälsovårdsministeriet.

Med tanke på arbetsfördelningen mellan kommunernas och Garanti-Stiftelsens sociala kreditgivning kan det vara motiverat att ansvaret för den egentliga sociala kreditgivningen ankommer på kommunerna, men att Garanti-Stiftelsen vid behov kan inkludera även krediter för små anskaffningar i arrangemangen för större krediter. Garanti-Stiftelsen beviljar dock inte separata sociala krediter.

**Nyckelord:** fattigdom, krediter, utslagning

## SUMMARY

*Juhani Iivari, Keijo Piirainen, Aki Siltaniemi.* Social Lending – an Effectiveness and Overall Evaluation. Helsinki 2002. 158p. (Publications of the Ministry of Social Affairs and Health, ISSN 1236-2050; 2002:1.)  
ISBN 952-00-1079-3

During the three-year local authority experiment with social lending more than 1100 loans were granted in eight municipalities taking part in the experiment, amounting to over 18 million Finnish marks (FIM). The loans granted by the Finnish Guarantee Foundation included, more that 1600 loans were granted altogether, totalling FIM 27 million.

The most important objective of applying for a social loan was to achieve better control over the household's economy, and in the actual loan decisions managing various types of indebtedness was emphasised. 65 per cent of the loans were granted for servicing debts and 35 per cent for various acquisitions. In accordance with the objectives of the experiment, loans were granted to people on small incomes and of small means, also to those households that had resorted to social assistance during the year or were for the time being in receipt of social assistance. The applicant's right to last-resort income security was not however compensated by social loans.

No definite answer can be given at this stage to the question if the repayment of loans has succeeded, since the payment programme is still under way in regard to most recipients, and the possible effects of loan rescheduling (e.g. changes in the payment programme) and debt collection measures have not been examined yet. According to the researchers' estimate there will be credit losses in about one fifth of the cases. Credit losses can probably be prevented by a careful lending policy, and part of them can be covered by income from interests.

The outcomes of the experiment with social lending have been more often positive than negative, and the experiment can with good reason be regarded as a success. The possibilities of social lending in helping households on small incomes or of small means are however limited as far as households with large debts and households that are not accepted for debt rescheduling programmes are concerned. About half of the applicants have not been granted social loans.

The municipalities taking part in the experiment have usually had positive experiences of the lending and are, as a rule, inclined to continuing this activity. Introduction of social lending country-wide continues in the form of an implementation project. The Ministry of Social Affairs and Health has also started a law-drafting process related to this matter.

It could be justifiable from the point of view of the division of labour between local authorities' social lending and the Guarantee Foundation that the actual social lending would be the responsibility of local authorities, but that the Foundation could, as necessary, grant in the context of the rescheduling of larger debts also loans for minor

acquisitions. The Guarantee Foundation would not however grant separate social loans.

**Key words:** Loans, poverty, social exclusion

## ALKUSANAT

Kolme vuotta kestänyt sosiaalisen luototuksen kokeilu- ja tutkimushanke on nyt päätöksessä. Hankkeen ensimmäinen varsinainen tutkimusraportti julkaistiin vuoden 2000 lopussa ja käsillä on nyt kokeilun loppuraportti, jossa selvitetään kokeilun vaikutuksia. Molempien tutkimusraporttien työstämisessä olemme vaivanneet erityisesti projektin käytännön toteuttamiseen osallistuneita kuntien edustajia, joita ilman tutkimuksen tekeminen olisi ollut hankalaa. Erityisen kiitoksen ansaitsevat sosiaalisen luototuksen kokeilukunnista kehittämistiimissä mukana olleet Aila Alasalmi (Utajärvi), Heikki Hirvonen (Lappeenranta), Leila Holtari (Lahti), Eira Hopponen (Tuusula), Maisa Lahnajärvi (Kemi), Ulla Reinvall (Eura), Jukka Riuttamäki (Helsinki) ja Terttu Sjöman (Hämeenlinna) sekä luototuksen projektipäällikkö Pirjo Sarvimäki Sosiaali- ja terveysministeriöstä. Lisäksi kiitämme Takuu-Säätiön Harri Sihvolaa ja kaikkia kokeilukuntien haastateltuja viranomaisia sekä kaikkia niitä henkilöitä, jotka avustivat erityyppisissä tiedontarpeissa. Suuren kiitoksen myötämielisestä suhtautumisestaan tutkimusta kohtaan ansaitsevat erityisesti kaikki tässä tutkimuksessa nimettömäksi jäävät haastatellut luottoja saaneet asiakkaat. Toivomme, että he ja lukuisat muut vastaavassa asemassa olevat kuntalaiset saisivat jatkossakin hyötyä sosiaalisen luototuksen toteuttamisesta.

Helsingissä 30.11.2001

Juhani Iivari  
tutkimuspäällikkö

Keijo Piirainen  
tutkija

Aki Siltaniemi  
tutkija

## SISÄLTÖ

<b>ALKUSANAT .....</b>	<b>9</b>
<b>1. JOHDANTO .....</b>	<b>15</b>
1.1 TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHDAT .....	15
1.2 AINEISTOT JA MENETELMÄT .....	16
1.3 TEHTÄVÄNASETTELU .....	21
<b>2. SOSIAALISEN LUOTOTUKSEN ORGANISOINTI, RESURSSIT JA LUOTOTUSTYÖ .....</b>	<b>23</b>
<b>3. SOSIAALINEN LUOTOTUS REKISTERIAINEISTON PERUSTEELLA.....</b>	<b>33</b>
3.1 HYVÄKSYTYT JA HYLÄTYT PÄÄTÖKSET .....	33
3.2 ASIAKKAAT, LUOTTOPÄÄTÖKSEN TAUSTATEKIJÄT JA LUOTOTUSTOIMINNAN ONNISTUMINEN .....	35
3.2.1 Luoton odotetut vaikutukset ja käyttötarkoitus.....	35
3.2.2 Hakijoiden ikä, sukupuoli ja sosioekonominen asema luottopäätöksen taustalla .....	39
3.2.3 Työttömyyden ja työhistorian merkitys luottopäätöksissä.....	42
3.2.4 Velkaisuuden ja toimeentulolähteen merkitys asiakasvalinnoissa.....	43
3.2.5 Laina-aika, maksuvara ja toimeentulotuen käyttö lainamäärän selittäjinä.....	49
3.2.6 Kunnan taloudellinen tilanne ja sosiaalisen luoton hakijat .....	55
3.3 TALOUSNEUVONTA JA SOSIAALINEN LUOTOTUS.....	61
3.4 LAINAN TAKAISINMAKSAMINEN.....	63
<b>4. SOSIAALISEN LUOTOTUKSEN YKSILÖTASON VAIKUTUKSIA.....</b>	<b>70</b>
4.1 TALouden JA VELKOJEN HALLINTA.....	70
4.1.1 Sosiaalisen luoton vaikutukset taloudelliseen tilanteeseen .....	70
4.1.2 Ylivelkaantumisen ehkäisy, velkakierteen katkaisu ja uudelleen velkaantuminen.....	76
4.1.3 Talousneuvonnan mahdollisuus.....	85
4.1.4 Kokonaisvelkatilanne ja luoton riittävyys.....	87
4.1.5 Taloudellisten vaikutusten kokonaisuus .....	89
4.2. LUOTTOJEN MUITA VAIKUTUKSIA JA KÄYTTÖKOhteITA .....	92
4.2.1 Hankintojen ja terveydenhoitomenojen rahoitus .....	92
4.2.2 Asuminen ja sen turvaaminen.....	96
4.3 LUOTTOKELPOISUUS JA YHDENVERTAISUUS LUOTTOYHTEISKUNNASSA .....	98
4.4 PSYKOSOSIAALISET VAIKUTUKSET.....	107

<b>5. TOIMEENTULOTUEN JA SOSIAALISEN LUOTOTUKSEN SUHDE .....</b>	<b>115</b>
5.1 VARSINAINEN TOIMEENTULOTUKI.....	116
5.2 EHKÄISEVÄ TOIMEENTULOTUKI .....	118
5.3 KANNUSTAVUUS JA AKTIVOINTI.....	122
<b>6. SOSIAALISEN LUOTOTUKSEN RAHOITUS- JA ORGANISOINTIVAIHTOEHDOT .....</b>	<b>127</b>
6.1. LUOTOTUSMALLIEN TEOREETTISIA JÄSENNYKSIÄ .....	127
6.2 VAIHTOEHTOJEN REALISTISUUS .....	136
<b>7. LUOTOTUSMALLIEN KÄYTÄNNÖLLINEN KEHITTÄMINEN KOKEILUN AIKANA .....</b>	<b>139</b>
<b>8. MITÄ KOKEILUN JÄLKEEN? .....</b>	<b>143</b>
<b>9. YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET .....</b>	<b>147</b>
KIRJALLISUUS .....	154



## KUVIOT

<i>Kuvio 1. Tutkimusaineiston jakaumat vanhojen ja uusien hakemusten mukaan kunnissa ja Takuu-Säätiössä (N=1632)</i>	16
<i>Kuvio 2. Aukasta kohden suhteutetut luottomäärärahat sosiaalisen luoton kokeilukunnissa 1999-2001.</i>	30
<i>Kuvio 3. Sosiaaliseen luototukseen käytetty määräraha ja henkilöstöindeksi luototukseen osallistuneissa kunnissa vuonna 2001. Viiva kuvaa regressioyhtälöä.</i>	32
<i>Kuvio 4. Vanha aineisto hyväksytyjen ja hylättyjen mukaan kunnissa ja Takuu-Säätiössä (N=1632)</i>	33
<i>Kuvio 5. Uusia aineisto hyväksytyjen ja hylättyjen mukaan kunnissa ja Takuu-Säätiössä (N)</i>	34
<i>Kuvio 6. Sosiaalisen luoton odotettu vaikutus vanhojen ja uusien hyväksytyjen hakemusten joukossa (N=738)</i>	36
<i>Kuvio 7. Sosiaalisen luoton odotettu vaikutus vanhojen ja uusien hylättyjen hakemusten joukossa (N=711)</i>	36
<i>Kuvio 8. Myönnettyjen luottojen käyttötarkoitus uudessa aineistossa kunnissa ja Takuu-Säätiössä</i>	37
<i>Kuvio 9. Luoton myöntäminen (prosenttia lainakannasta) luoton käyttötarkoituksen mukaan (N=736)</i>	38
<i>Kuvio 10. Hylättyjen ja hyväksytyjen hakemusten suhteelliset osuudet eri ikäryhmissä (N=1632)</i>	39
<i>Kuvio 11. Sosiaalisen luoton päätös työttömyyden keston mukaan prosentteina (N=430)</i>	42
<i>Kuvio 12. Työssäoloaika ja sosiaalisen luoton ratkaisu (N=1367)</i>	43
<i>Kuvio 13. Väestön ja sosiaalisen luoton hakijoiden velkaantumisaste (Kaikki hakijat N=1632, Vanhat hakemukset N=912, Uudet hakemukset N=720)</i>	46
<i>Kuvio 14. Toimeentulotuen käyttö vuoden aikana ja myönnetty sosiaalinen luotto keskimäärin (N = 250).</i>	55
<i>Kuvio 15. Hakijoiden velkaantumisaste kunnissa v. 1999-2001 keskimäärin</i>	59
<i>Kuvio 16. Hakijoiden velkaantumisasteen muutos kunnittain</i>	60
<i>Kuvio 17. Sosiaalisen luoton vaikutus omaan taloudelliseen tilanteeseen haastateltavien arvioiden mukaan. Mielenpitemuutos ensimmäisen ja toisen kysymyskerran välillä.</i>	71
<i>Kuvio 18. Saneerausluoton ja hankintoihin käytetyn luoton mahdolliset käyttötilanteet ja interventioajankohdat aikajanalla tarkasteltuna.</i>	74
<i>Kuvio 19. Haastateltujen arviot luoton vaikutuksista mahdollisuuksiin hoitaa raha-asioita. Mielenpitemuutos ensimmäisen ja toisen kysymyskerran välillä.</i>	76
<i>Kuvio 20. Haastateltavien arvio ylivelkaantuneisuudestaan. Mielenpitemuutos ensimmäisen ja toisen kysymyskerran välillä.</i>	79
<i>Kuvio 21. Veloista suoriutumista koskevista väittämistä esitettyjen mielenpitemuutosten jakautuminen ensimmäisellä (t1) ja toisella (t2a ja t2b) kysymyskerralla. (N=27)</i>	80
<i>Kuvio 22. Nelikenttä sosiaalisen luoton saaneiden henkilöiden talouden- ja velkojenhallinnasta. Lisävelkaantuminen suhteessa taloudenhallinnan ongelmiin.</i>	83
<i>Kuvio 23. Nelikenttä taloudellisen neuvonnan tarpeesta. Neuvonnan riittävyys suhteessa taloudellisiin vaikeuksiin.</i>	86
<i>Kuvio 24. Velkojen järjestelyyn käytetyn sosiaalisen luoton vaikutukset taloudenhallintaan sekä luoton jälkeinen velkaantuminen haastatelluilla asiakkaila.</i>	90
<i>Kuvio 25. Haastateltavien arvio mahdollisuudestaan saada pankista normaalia luottoa tulojensa perusteella. Mielenpitemuutos ensimmäisen ja toisen kysymyskerran välillä.</i>	99
<i>Kuvio 26. Haastateltavien arvio mahdollisuudestaan saada pankista normaalia luottoa takaaajan puuttuessa. Mielenpitemuutos ensimmäisen ja toisen kysymyskerran välillä.</i>	101
<i>Kuvio 27. Nelikenttä sosiaalista luottoa saaneiden haastateltujen luottomarkkinakelpoisuudesta.</i>	102
<i>Kuvio 28. Haastateltujen luotonsaanti pankista tai luottoyhtiöstä sosiaalisen luoton saamisen jälkeen. Mielenpitemuutos ensimmäisen ja toisen kysymyskerran välillä.</i>	103
<i>Kuvio 29. Haastateltavien arviot masentuneisuudestaan taloudellisen tilanteen vuoksi viimeisen vuoden aikana kyselyajankohdista. Mielenpitemuutos ensimmäisen ja toisen kysymyskerran välillä.</i>	110
<i>Kuvio 30. Haastateltavien arviot taloudellisesta tilanteestaan johtuvasta masennuksesta viimeisen kahden kuukauden aikana kyselyajankohdista. Mielenpitemuutos ensimmäisen ja toisen kysymyskerran välillä.</i>	112
<i>Kuvio 31. Sosiaalisen luoton vaikutus muihin arkielämän kysymyksiin keskittymiseen haastateltavien arvioiden mukaan. Mielenpitemuutos ensimmäisen ja toisen kysymyskerran välillä.</i>	113
<i>Kuvio 32. Haastateltavien arvio siitä, onko sosiaalinen luotto mahdollistanut paremman keskittymisen ihmissuhteiden hoitamiseen. Mielenpitemuutos ensimmäisen ja toisen kysymyskerran välillä.</i>	114
<i>Kuvio 33. Takuu-Säätiön uuden suunnitteilla olevan sosiaalisia luottoja myöntävän organisaation malli.</i>	141

## TAULUKOT

Taulukko 1. Kuntien luotonuksen henkilöstöresurssit ja päätöksentekijä.	23
Taulukko 2. Sosiaalisesta luotonuksesta tehdyt valitukset vastaavaan lautakuntaan, hallinto-oikeuteen ja/tai korkeimpaan hallinto-oikeuteen sekä päätösten muuttuminen.	25
Taulukko 3. Käytettävissä olleet luottomäärärahat vuosina 1999-2001 sosiaalisen luotonuksen kokeilussa mukana olleissa kunnissa.	27
Taulukko 4. Sosiaaliset luotot kunnissa ja Takuu-Säätiössä 31.10.2001 mennessä	29
Taulukko 5. Perhetyyppi ja pääasiallinen toiminta sosiaalisen luoton saaneilla (N=734)	40
Taulukko 6. Hylätyt luotonhakijat perhetyypin ja pääasiallisen toiminnan mukaan (N=866)	40
Taulukko 7. Sosiaalisen luoton saaneiden velat keskimäärin perhetyypin ja sosioekonomisen aseman mukaan (N=734).	44
Taulukko 8. Hylättyjen velat keskimäärin perhetyypin ja sosioekonomisen aseman mukaan (N=868)	45
Taulukko 9. Myönnetty lainamäärä keskimäärin (mk) pääasiallisen toimeentulolähteen mukaan sekä prosentuaalisesti tapausten lukumäärästä ja koko lainasummasta Takuu-Säätiössä, Helsingissä ja muissa kunnissa (n = 736).	48
Taulukko 10. Sosiaalisen luoton ratkaisut tulojäämän mukaan (n = 1618).	50
Taulukko 11. Myönnettyjen luottojen osuus tulojäämän vaihteluvälin perusteella (n = 750).	51
Taulukko 12. Myönnettyt luotot tulojäämän vaihteluvälin mukaan eräin tunnusluvuin (N=750)	53
Taulukko 13. Toimeentulotuen käyttö kokeilukunnissa keskimäärin (mk) vuoden aikana kotitaloutta kohti (kaikki hakijat N=648; hyväksytyt N=250; hylätyt N=398)	57
Taulukko 14. Sosiaalisen luotonuksen kokeilukuntien työttömyysaste (%) ja työttömien osuus (%) sosiaalisen luoton hakijoista.	58
Taulukko 15. Sosiaaliset luotot kunnissa ja Takuu-Säätiössä ja luottojen takaisinmaksun toteutuminen 31.10.2001 mennessä	64
Taulukko 16. Ristiintaulukointi sosiaalisen luoton käyttökohteesta ja väittämästä ”Minulla on enemmän rahaa käytössä muihin menoihin”.	73
Taulukko 17. Ristiintaulukointi sosiaalisen luoton jälkeisen uuden velkaantumisen ja koetun ylivelkaantumisen sekä maksuvaikeuksien suhteen. Tilanne uusinta-haastattelun jälkeen.	82
Taulukko 18. Ristiintaulukointi taloudellisen neuvonnan ja ohjauksen riittävydestä suhteessa taloudenhallintavaikeuksiin.	86
Taulukko 19. Ristiintaulukointi ylivelkaantumisen ja väittämän ”olisin tarvinnut suuremman luoton, jotta raha-asiani olisivat järjestyneet kohtuullisesti” välillä.	88
Taulukko 20. Ristiintaulukointi takaajan puuttumisesta ja tulojen pienuudesta pankkiluoton saannin esteinä .	102
Taulukko 21. Sosiaalista luottoa saaneiden haastateltujen maksuhäiriömerkintä ja osamaksukauppa.	106
Taulukko 22. Sosiaalisen luotonuksen toteuttamisen mahdolliset organisointi- ja rahoitusmallit	135

# 1. JOHDANTO

## 1.1 TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHDAT

Sosiaalisen luototuksen tarve nousi Suomessa esille ulkomaisten esimerkkien ja velkaongelmatyöryhmän työskentelyn perusteella (velkaongelmatyöryhmä 1998; Iivari 1998). Varsinainen sosiaalisen luototuksen kokeilu käynnistyi sosiaali- ja terveysministeriön aloitteesta. Ministeriö on kantanut kuntien kanssa vastuun itse kokeilun toteuttamisesta kahdeksan kunnan alueella kuntakokeilun muodossa. Tässä tarkoituksessa sosiaali- ja terveysministeriö on myöntänyt kokeilussa mukana olleille kunnille toiminta-avustusta sekä nimittänyt kokeilulle johtoryhmän, johon ovat kuuluneet edustajat sosiaali- ja terveysministeriöstä, Kuntaliitosta, edustajat kokeiluun osallistuneista kunnista ja asiantuntijajäsenet Takuu-Säätiöstä ja Stakesista. Sitten johtoryhmää on täydennetty verohallinnon ja valtiovarainministeriön edustajilla. Rinnan kuntakokeilun kanssa on toiminut valtakunnallinen järjestöpohjainen sosiaalisen luototuksen kokeilu, josta on vastannut Takuu-Säätiö.

Sosiaalisen luototuksen kokeilu käynnistyi aluksi Takuu-Säätiön toimintana ja hieman myöhemmin kahdeksassa kokeiluun mukaan lähteneessä kunnassa. Ensimmäisiä sosiaalisia luottoja päästiin myöntämään Takuu-Säätiössä kesällä 1998 ja kunnissa kesällä 1999. Samassa yhteydessä aloitettiin myös Stakesissa hankkeeseen liittyvän arviointitutkimuksen tekeminen.

Alusta alkaen sosiaaliset luotot ovat herättäneet laajaa kiinnostusta niin luoton tarpeessa olevien asiakkaiden, luototuksen aloittamista suunnitelleiden kuntien, viranomaisten kuin poliitikkojenkin piirissä. Arviointitutkimuksen tehtävä on ollut tässä kokeilutoiminnassa tuottaa ajankohtaistietoa kokeilun kehittämistä varten tutkimusraporttien muodossa sekä toteuttaa samalla koko hankkeen perusteellinen arviointi.

Arviointitutkimus on jakautunut perinteiselle evaluaatiotutkimukselle tyypillisesti kahden kokonaisuuteen, kokeilun prosessuaalisen toteuttamisen (prosessievaluaatio) ja sen vaikutusten (vaikutusevaluaatio) mittaamiseen. Kokeilujen päättyessä vaikutusten mittaamisen yhteydessä esitetään usein vaatimus ns. kokonaisevaluaatiosta, jossa arvioidaan kokeilun laajempia systeemivaikutuksia, mm. toiminnan laajentamisen oikeutusta ja sen ehtoja. Sosiaalisen luototuskokeilun prosessievaluaatiotutkimus toteutettiin pääosin hankkeen puolivälissä (ks. Iivari ym. 2000). Nyt käsillä oleva tutkimus on luonteeltaan ns. kokeilun vaikuttavuustutkimus, jonka lopuksi suoritetaan myös kokeilun kokonaisarviointi.

Tämä tutkimusraportti jakaantuu sisällöllisesti kuuteen osioon: (i) aineiston ja menetelmien kuvaukseen, (ii) sosiaalisen luototuksen organisoimisen, resurssien ja luototustyön arviointiin, jossa päivitetään kokeilun ensimmäisen raportin eli prosessievaluaatiotutkimuksen keskeiset kysymykset, (iii) sosiaalisen luototuksen vaikutusten arviointiin rekisteriaineiston perusteella, jolloin tarkasteluun otetaan kokeilun alkuvaiheen aineisto (ns. vanha aineisto) täydennettynä uudella aineistolla, (iv) sosiaalisen luototuksen yksilötason vaikutusten arviointiin, jossa tutkitaan paneeliasetelman avulla haastateltuja sosiaalisen luoton saaneita kuntakokeilun ja Takuu-Säätiön asiakkaita. Lopuksi (v) arvi

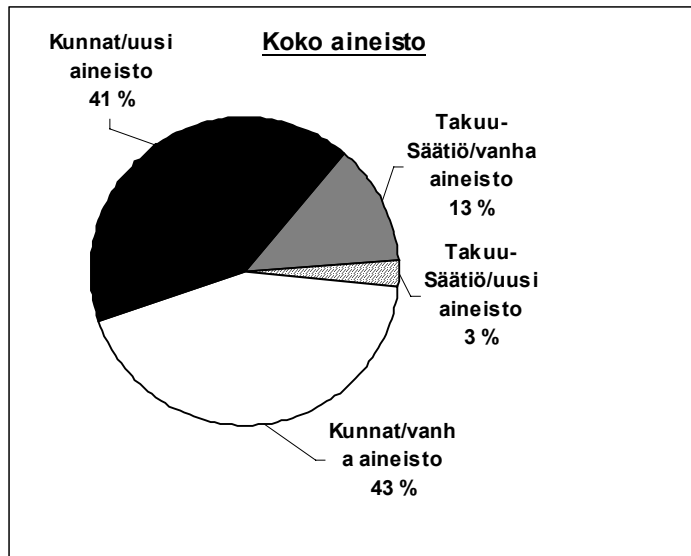
oidaan sosiaalista luototuksen ja toimeentulotuen suhdetta ja (vi) toiminnan rahoitus- ja organisointivaihtoehtoja (systeemivaikutus).

Tutkimuksen raportoinnin vaiheistuksesta johtuen täsmällisemmän kokonaiskuvan saaminen toiminnasta edellyttää lukijalta luonnollisesti, että hän perehtyy käsillä olevan raportin lisäksi myös tutkimuksen ensimmäiseen eli prosessievaluuatioreporttiin (Iivari ym. 2000). Tämä on tärkeää erityisesti niille kunnille, jotka vasta pohtivat sosiaalisen luototuksen aloittamista. Kokeilun käynnistysvaiheen ongelmat nousevat nimittäin tarkasteluun juuri tutkimuksen ensimmäisessä raportissa. Käsillä oleva tutkimus antaa vastauksia muun muassa niille lukijoille, jotka haluavat arvioida toiminnan sosiaali- ja yhteiskuntapoliittista merkitystä.

## 1.2 AINEISTOT JA MENETELMÄT

### Rekisteriaineisto ja sen muodostaminen

Tutkimuksessa käytettyjä metodeja on kuvattu jo tutkimushankkeen ensimmäisessä raportissa (ks. Iivari ym. 2000, s. 26-28)<sup>1</sup>. Rekisteriaineisto muodostuu ns. vanhasta datasta, jota tarkasteltiin sosiaalisen luototuksen evaluaatiotutkimuksen ensimmäisen raportin aineistona ja joita oli 912 tapausta<sup>2</sup>, sekä uudesta aineistosta, joka muodostettiin kunnissa ja Takuu-Säätiössä ensimmäisen aineiston koonnin jälkeen kootusta 720 tapauksesta. Yhteensä koko aineistossa on 1632 tapausta. (ks. kuvio 1)



**Kuvio 1. Tutkimusaineiston jakaumat vanhojen ja uusien hakemusten mukaan kunnissa ja Takuu-Säätiössä (N=1632)**

<sup>1</sup> Todettakoon tässä menetelmistä vain luettelonomaisesti: rekisteriaineiston yhteydessä kysymys on pääasiassa luokittelusta ja vertailusta, jossa menetelminä käytetään frekvenssien vertailua, keskiarvojen tarkastelua, ristiintaulukointia, kii2-merkitsevyyttestejä, korrelaation tarkastelua ja lineaarista regressioanalyysiä.

<sup>2</sup> Täsmällisesti sanoen vanhassa aineistossa oli kaikkiaan 910 tapausta, joten on varsin todennäköistä, että uuteen aineistoon on kirjautunut kaksi kertaa sama tapausta. Saman tapauksen kaksin- ja jopa kolminkertaisen kirjautumisen perkaamista jouduttiin suorittamaan lukuisasti erityisesti Hämeenlinnan, Lappeenrannan ja Tuusulan aineistoista.

Kuntien ja Takuu-Säätiön aineistot on koottu hieman eri ajoilta johtuen mm. siitä, että myös kokeilut on toteutettu jossain määrin eriaikaisesti<sup>3</sup>. Takuu-Säätiön vanha aineisto koottiin lokakuun 1998 alusta tammikuun loppuun 1999 kertyneistä tapauksista. Näitä tapauksia on yhteensä 208. Kuntien vanha aineisto koottiin syyskuun 1999 alusta helmikuun 2000 loppuun kertyneistä tapauksista. Näitä tapauksia kertyi yhteensä 704. Takuu-Säätiön uusi aineisto koottiin vuoden 2000 tammikuun alusta saman vuoden toukokuun loppuun kertyneistä tapauksista, joita tuli yhteensä 46<sup>4</sup>. Kuntien uusi aineisto koottiin maaliskuun 2000 alusta maaliskuun loppuun 2001 kertyneistä tapauksista. Näitä oli yhteensä 674. Tapauskertymän "rytmitystä" ajatellen Takuu-Säätiön ja kuntien aineistot ovat kutakuinkin samalta vaiheelta kokeilujen ajallisen etenemisen jänteellä.

Kokeilukuntien ja Takuu-Säätiön aineistojen osuudet koko tutkimusaineistosta ovat tarkemmin kuvaten seuraavat: Eura 38 hakemusta (2,3 prosenttia), Utajärvi 23 hakemusta (1,4 prosenttia), Hämeenlinna 295 hakemusta (18,1 prosenttia), Lappeenranta 83 hakemusta (5,1 prosenttia), Tuusula 85 hakemusta (5,2 prosenttia), Lahti 91 hakemusta<sup>5</sup> (5,6 prosenttia), Kemi 197 hakemusta (12,1 prosenttia) ja Helsinki 566 hakemusta (34 prosenttia). Takuu-Säätiöstä tutkimusdataan tulee kaikkiaan 254 hakemusta (15,6 prosenttia).

Uudessa aineistossa suhteellista osuuttaan lisäävät Helsinki (34 prosentista 41 prosenttiin) ja Hämeenlinna (18 prosentista 22 prosenttiin). Lappeenrannasta ja Utajärveltä tapauksia tulee uuteen aineistoon selvästi vähemmän kuin vanhaan aineistoon. Muiden kokeilukuntien osalta uuden aineiston tapausmäärät pysyvät suhteellisesti vanhan aineiston tasossa.

Kokeilukunnista Helsinkiä (ja Lahtea) lukuun ottamatta kysymyksessä on ns. totaaliaineisto, mikä tarkoittaa sitä, että kokeilukuntien kaikki tapaukset on koodattu aineistoon. Helsingin osalta kysymyksessä on otanta, joka toteutettiin vanhan aineiston osalta siten, että kokeilun alusta helmikuun loppuun vuonna 2000 tulleista hakemuksista poimittiin tutkimusta varten ensimmäiset 50 tapaus ja sen jälkeen joka toinen hyväksytty ja joka toinen hylätty tapaus. Näitä tapauksia kertyi 268 eli 30 prosenttia koko vanhasta tutkimusaineistosta.

Uuteen aineistoon poimittiin Helsingissä 298 tapaus (60 prosenttia) kaikkiaan 500 tapauksesta. Poiminta suorettiin periaatteella "joka toinen hyväksytty ja joka toinen hylätty tapaus" niin, että hyväksytyjä mukaan tuli kaikkiaan 32 prosenttia (93 tapaus) ja hylättyjä 68 prosenttia (205 tapaus) 298 tapauksen otannasta.

Takuu-Säätiön vanha aineisto poimittiin siten, että lokakuun alusta 1988 lähtien poimittiin joka toinen hyväksytty ja joka toinen hylätty hakemus vuoden 1999 tammikuun loppuun saakka. Takuu-Säätiön uuteen aineistoon poimittiin satunnaisotantana vuoden 2000 tammikuun ja toukokuun aikana Säätiön saapuneista sosiaalisen luoton hakemuksista yhteensä 46 hakemusta (6,4 prosenttia uudesta aineistosta).

<sup>3</sup> Takuu-säätiön kokeilu alkoi noin vuotta aikaisemmin kuin kuntien kokeilu.

<sup>4</sup> Takuu-säätiön aineisto jää uudessa datassa pieneksi johtuen Takuu-säätiössä poimintaan käytetyistä resursseista. Uuden aineiston pienestä koosta johtuen mahdollisen muutoksen tarkastelu tulee Takuu-säätiön kohdalla epävarmaksi.

<sup>5</sup> Lahden hakemukset ovat samalla myönteisiä luottopäätöksiä, sillä kielteisiä päätöksiä ei aineistoon kirjautunut.

## Haastatteluaineisto ja yksilötason vaikutusten arviointi

Tutkimuksen yksilötason vaikutuksiin keskittyvässä osuudessa on menetelminä käytetty ensisijaisesti kvalitatiivisia teemahaastatteluja, jotka on purettu nauhoilta teksteiksi ja tiivistetty tutkimuksen kannalta olennaiseen. Haastatteluaineiston vertailussa on pääsääntöisesti käytetty sisällön erittelyä ns. faktanäkökulmasta (ks. esim. Alasuutari 1995, 80-94). Haastattelujen yhteydessä on haastatelluille tehty myös strukturoituja kyselyjä<sup>6</sup> ja myös varsinaista haastattelutietoa on muunneltu strukturoituun muotoon.

Sosiaalisen luototuksen yksilötason vaikutusten arviointia varten muodostettiin luottoa saaneiden henkilöiden joukosta ryhmä, joka käsitti alkuvaiheessa 31 henkilöä. Näistä 16 oli Takuu-Säätiön luottotakauksen saaneita, loput 15 kunnasta luoton saaneita. Kustakin kahdeksasta kokeilukunnasta otettiin mukaan 2-3 tapausta yhtä poikkeusta lukuun ottamatta<sup>7</sup>. Takuu-Säätiön asiakkaita oli yhteensä 14 eri kunnasta eri puolelta Suomea Etelä-Suomen ja pääkaupunkiseudun ollessa hieman ylliedustettuna. Haastateltavien valinta suoritettiin sekä kuntien että Takuu-Säätiön osalta niin, että luototusta hoitavia työntekijöitä pyydettiin esittämään haastatteluun suostuvia henkilöitä ehdolle. Mukaan pyydettiin valitsemaan mahdollisimman eri tyyppisiä tapauksia sekä luoton ja että taustamuuttujien kannalta tarkasteltuna.

Työntekijöiden lähettämien kuvausten perusteella tutkijat pyrkivät valitsemaan mukaan tapaukset siten, että mukaan tulisi erilaisia henkilöitä luoton käyttökohteen ja muiden taustamuuttujien suhteen. (ks. myös Iivari ym. 2000, 23-26) Haastatelluista naisia oli 68 prosenttia. Mukaan valituille haastatelluille sosiaalista luottoa oli myönnetty keskimäärin 15 500 markkaa vaihdellen 2 000 – 32 000 markkaan. Yhteensä haastatelluille oli sosiaalisia luottoja myönnetty 466 200 markan arvosta.

Tutkimukseen mukaan valitut henkilöt haastateltiin kahteen kertaan (paneeliasetus). Ensimmäinen haastattelu pyrittiin toteuttamaan mahdollisimman pian luoton saamisen jälkeen. Toinen haastattelu toteutettiin noin 12 kuukauden kuluttua ensimmäisestä haastattelusta. Toisessa haastattelussa jouduttiin tyytymään 27:aan haastatteluun, sillä neljää henkilöä ei yrityksistä huolimatta saatu enää mukaan. Tutkimuksen vertailuasetelmassa on siis käytetty 27 haastatellun mielipiteitä. Haastatteluihin pohjautuvassa vertailuasetelmassa ja analyysissä ei sinällään erikseen tehdä eroa Takuu-Säätiön ja kuntien sosiaalisen luoton saaneiden välille, vaan molemmat ryhmät edustavat ”sosiaalisen luoton saaneiden henkilöiden joukkoa”.

Ensimmäiset haastattelut kestivät keskimäärin noin 1-2 tuntia. Luonteeltaan ne olivat tarkkoja ja syvähaastattelun omaisia teemahaastatteluja. Näissä käytiin läpi mm. elämänhistoriaa arkielämän-, työ-, perhe- ja velkahistorian läpi tarkasteltuna. Ensimmäisen haastattelukerran antia on analysoitu Sosiaalinen luototus – toteutus ja ratkaisut –raportissa (Iivari ym. 2000). Painopisteenä oli selvittää luoton hakemiseen johtaneita taustatekijöitä, luototusprosessia ja luoton välitöntä vaikuttavuutta.

Toisella kerralla haastattelut olivat lyhyempiä ja niissä keskityttiin lähinnä vuoden aikana tapahtuneiden muutosten kartoittamiseen ja luoton vaikutuksiin pidemmällä aikavälillä.

<sup>6</sup> Kyselyn pituuden vuoksi katsottiin järkeväksi jättää liittämättä kyselylomaketta tämän julkaisun yhteyteen. Kysely on saatavissa tutkijoilta.

<sup>7</sup> Kokeilun pienimmästä kunnasta Utajärveltä ryhmään ei voitu valita ketään, koska haastateltavien hankintahetkellä ei kunnassa ollut tehty vielä yhtään myönteistä luottopäätöstä.

lillä. Tämän haastattelun yhteydessä pyrittiin myös arvioimaan erityisesti sitä, mikä oli luoton vaikutusta ja mikä oli muiden tekijöiden osuus henkilön nykyisessä tilanteessa. Molempien haastattelujen yhteydessä haastateltavat täyttivät myös strukturoidun kyselylomakkeen, joka sisälsi molemmilla kerroilla samoja kysymyksiä. Ensimmäisessä kyselyssä oli mukana myös kysymyksiä, joissa haastateltavaa pyydettiin arvioimaan tilannettaan ennen luoton saamista (retrospektio).

Tutkimuksessa käytetyn paneeliasetelman kautta on mahdollista verrata luoton vaikutusten ja ylipäätäänkin mielipiteiden kestävyyttä ja pysyvyyttä. Erityisesti strukturoidun kyselyn avulla luoton vaikuttavuutta kuvaavien mielipiteiden muutosta voidaan tarkastella jokaisen haastattelun osalta erikseen. Näin päästään käsiksi luoton yksilötason vaikutuksiin varsin luotettavalla tavalla, kun yksilötason mielipiteitä ja samalla myös niiden muutosta voidaan verrata koko 27:n haastattelun henkilön joukkoon.

Yksilötason vaikutusarviointiin keskittyvän tutkimusosion osalta on huomattavaa, ettei kvalitatiivisen haastattelun yhteydessä tehdyn strukturoidun kyselyn avulla pyritä tilastolliseen yleistettävyyteen perusjoukkoon nähden (kaikki luoton saaneet), vaan muutoksia tarkastellaan lähinnä ryhmän sisällä. Tärkeämmäksi tässä tutkimuksessa on katsottu yksittäisten henkilöiden kohdalla tapahtuneiden tilannemuutosten vertaaminen ajassa ja näiden selittäminen haastatteluun saaduilla tiedoilla kuin pyrkiminen suoraan distributiiviseen yleistettävyyteen. Tätä kautta voidaan saavuttaa ns. ”mahdollisuuden yleistettävyys”. Kyse on silloin mm. siitä, voimmeko väittää jossain spesifissä ympäristössä toimivien mallien olevan mahdollisia suuressa joukossa muita ympäristöjä, kun on eritelty se, miten asianomaiset noita malleja tuottavat tässä spesifissä ympäristössä (Peräkylä 1995, 48).

Sosiaalisen luototuksen yksilötason vaikutusten arvioinnissa on käytetty apuna myös sosiaalisen luototuksen kehittämistiimistä saatuja tietoja. Tutkijat ovat olleet luototushankkeen alusta lähtien mukana tiimissä asiantuntija- ja tutkijaroolissa. Lisäksi vaikutusten arvioinnissa on hyödynnetty sosiaalista luototusta kunnissa hoitaneiden työntekijöiden haastatteluja vuodelta 2000 sekä vuonna 2001 tehtyä lomakekyselyä.

### **Kuntahaastattelut ja kuntakyselyt sekä sosiaalisen luototuksen kehittämistiimi**

Tutkimuksen kolmannen aineiston muodostavat ns. kuntahaastattelut, jotka suoritettiin touko-kesäkuussa vuonna 2001. Haastateltavina olivat kokeilukuntien sosiaalijohtajat (joskus sosiaalipäällikkö tai toimitusjohtaja) ja sosiaali- tai perusturvalautakuntien puheenjohtajat. Näissä haastatteluissa painopiste oli sosiaalisen luototuksen tulevaisuuden arvioinnissa, mutta sosiaalijohdon näkökantoja kyseltiin myös laajemmin kokeilun organisoinnista, sen luonteesta ja sen onnistumisesta. Kiinnostava rajankäynnin kohde oli myös sosiaalisen luototuksen hyötynäkökohtien arviointi (panos-tuotos/sosiaalityö) ja sosiaalisen luototuksen suhde toimeentulotukeen.

Kaiken kaikkiaan kuntahaastatteluissa haastateltiin 16 henkilöä siten, että yhdessä haastattelussa oli aina läsnä sekä sosiaalijohtaja että lautakuntaa edustava luottamusmies. Haastattelut tehtiin kahden tutkijan voimin. Haastattelut kestivät keskimäärin kaksi tuntia, ne nauhoitettiin ja merkittiin samanaikaisesti muistiin kirjallisesti sekä purettiin siten, että molemmat tutkijat kirjoittivat erikseen omat versionsa haastatteluista ja

vertasivat niitä jälkeenpäin toisiinsa. Näin minimoitiin väärintulkinnan mahdollisuudet ja maksimoitiin kuullun ymmärtäminen.

Kuntien luototukseen liittyviä määrällisiä tunnuslukuja hankittiin erillisten kuntakyselyjen avulla. Sekä sähköpostin että puhelimen välityksellä tiedusteltiin säännöllisin väliajoin muun muassa kuntien myöntämien luottojen määriä ja takaisinmaksuongelmia. Näiden kyselyjen avulla pystyttiin täydentämään muun muassa osin otospohjaisen rekisteriaineiston tietopuutteita. Lisäksi kuntien luototuksen tilannetta tutkittiin keväällä 2001 lähetetyllä erillisellä laajalla kyselyllä.<sup>8</sup>

Tutkijaryhmä on kokouksissaan arvioinut myös kehittämis- ja tutkimustyön edetessä järjestettyjen neuvonpitojen ja seminaarien antia ja sallinut tämän "pehmeän tiedon" suodattua paikoin projektin arviointitiedoksi.

Tavallaan neljännen – löysemmän, mutta kiinnostavan – aineiston tuottikin sosiaalisen luototuksen kehittämistiimiin<sup>9</sup> kytkeytyvä ns. realistinen evaluaatio (realistic evaluation), jossa erääksi keskeiseksi tekijäksi nousee vuorovaikutukseen perustuva keskinäinen ymmärtäminen (ks. Pawson & Tilley 1998, s. 217-218). Kehittämistiimistä saatiin tutkimuksen kannalta arvokkaita hypoteeseja, tulkintoja ja selityksiä. Tutkimuksen loppuvaiheessa realistisen asetelman mukaista evaluaatiota toteutettiin muun muassa esittämällä empiirisen analyysin alustavia tuloksia kehittämistiimissä tutkijoiden järjestämänä arviointiseminaarissa. Tässä seminaarissa (27.9.2001) tutkijat esittelivät tutkimuksen tuottamia tulkinnan kannalta ongelmallisia tai epäselviä tuloksia kehittämistiimin pohdittavaksi. Näissä pohdinnoissa eräät tutkijoille tavoittamattomiksi jääneet ilmiöt/asiat saivat selityksensä.

---

<sup>8</sup> Kyselyn pituuden vuoksi katsottiin järkeväksi jättää liittämättä kyselylomaketta tämän julkaisun yhteyteen. Kysely on saatavissa tutkijoilta.

<sup>9</sup> Sosiaalisen luototuksen kehittämistiimiä on kuvattu tarkemmin evaluaatiotutkimuksen ensimmäisessä raportissa (Iivari ym. 2000, 26-27).



### 1.3 TEHTÄVÄNASETELLE

Tämä tutkimusraportti keskittyy kokeilun ja tutkimuksen tavoitteiden mukaisesti sosiaalisen luototuksen vaikuttavuusarviointiin. Tässä sosiaalisen luototuksen evaluaatiotutkimuksen loppuraportissa vastataan seuraaviin kysymyksiin:

- I) *Sosiaaliset luotot yleisellä (rekisteriaineiston) tasolla.* Millaisia myönnetty sosiaaliset luotot ovat, ketkä niitä saavat ja millä perusteella luottoja on myönnetty? Tehtävänä on tarkastella lisäksi sosiaalisten luottojen odotettuja vaikutuksia sekä sitä, miten esimerkiksi hakijan ikä, sosioekonominen asema, työhistoria, velkaisuus, toimeentulolähde ja toimeentulotuen asiakkuus ovat vaikuttaneet luottopäätökseen. Myös tutkimuksen I raportissa painottunut maksuvara luottopäätöksen selittäjänä otetaan tarkastelun kohteeksi. Koko luototustoiminnan yleisen hyväksyttävyyden – ja kannattavuudenkin – kannalta keskeinen kysymys luoton takaisinmaksusta selvitetään ja arvioidaan siihen vaikuttavia tekijöitä. Sosiaalisen luoton keskeisiin vaikutuksiin liittyi jo kokeilun suunnitteluvaiheessa (Työryhmämuistioita 1998:4, s. 59) korostus, että sosiaalinen luotto ei saa rajoittaa asiakkaan oikeutta viimesijaiseen toimeentuloturvaan. Miten toiminta siis vaikuttaa tähän kansalaisen perusoikeuden toteutumiseen, saa keskeisen arvioinnin tässä loppuraportissa. Aineiston pohjalta pyritään vihdoin muodostamaan kokonaiskuva sosiaalisen luototuksen ratkaisun tekijöistä samalla kun tarkastellaan vanhan ja uuden aineiston pohjalta nousevia eroja.<sup>10</sup> Tarkoituksena on pyrkiä selvittämään luototustoiminnan edistyessä mahdollisesti syntyneitä muutosvaihtokuituksia.
- II) *Sosiaaliset luotot yksilötasolla.* Tässä yhteydessä tutkitaan haastatteluaineiston avulla sitä, miten sosiaaliset luotot ovat vaikuttaneet niitä saaneisiin henkilöihin. Paneeliaselman avulla tarkastellaan luottojen välittömiä ja ajallisesti hieman pidemmän välin vaikutuksia sekä vaikutusten pysyvyyttä. Yksilötason vaikutusten arvioinnissa kiinnitetään huomiota seuraaviin kysymyksiin:
- a) Miten luotot ovat vaikuttaneet henkilöiden taloudenhallintaan? Miten erityisesti velkojen järjestelyyn käytetyt luotot ovat vaikuttaneet?
  - b) Mitä psykososiaalisia ja muita elämänhallintaan liittyviä vaikutuksia luotoilla on ollut?
  - c) Mitä vaikutuksia erityisesti hankintoihin käytetyillä luotoilla on ollut?
  - d) Miten luotot vaikuttavat yhdenvertaisuuteen luottomarkkinoilla ja kulutusyhteiskuntaan osallistumisessa?
- III) *Sosiaalinen luototus järjestelmänä.* Pyrittäessä ns. kokonaisevaluaatioon (comprehensive evaluation) arviointiin liittyy oleellisena kysymyksenä kokeilutoiminnan mahdollisten systeemivaikutusten arviointi. Tällöin tehtävänä on arvioida laajemmaltikin mm. velkaongelmatyöryhmässä ja projektisuunnitelmassa luototustoiminnalle asetettujen tavoitteiden toteutumista. Tällaisia tavoitteita ovat luototuksen vaikutukset kansalaisten yhdenvertaisuuteen, taloudelliset vaikutukset, vaikutukset sosiaalityöhön ja toimeentulotuen käyttöön. Tässä arviointiosuudessa tarkastellaan samalla toiminnan laajentamiskysymystä, sen valtakunnallistamisen mahdollisuuksia. Kysymys on myös kokeilun täsmällisem

<sup>10</sup> Uuden ja vanhan aineiston eroja raportoidaan pääsääntöisesti vain tilastollisesti merkitsevilta osilta.

mästä soveltamisarviosta. Tällöin vastataan kysymykseen sosiaalisen luototusjärjestelmän soveltamis-vaihtoehtoista ja erityisesti siihen, millaisia organisointimalleja – niin kunnallisena kuin Takuu-Säätiön toimintana – sosiaalisen luototuksen kokeilu on tuottanut

## 2. SOSIAALISEN LUOTOTUKSEN ORGANISOINTI, RESURSSIT JA LUOTOTUSTYÖ

Sosiaalisen luototuksen organisointi, päätöksentekoprosessi ja perusrakenteet vakiintuivat kokeilun alkupuolella eikä niihin ole kokeilun kuluessa tehty kovinkaan suuria muutoksia. Luototuksen malleja, organisointia ja luototukseen liittyvää työprosessia on käsitelty yksityiskohtaisesti edellisessä tutkimusraportissa (Iivari ym. 2000, 43-73; ks. myös Iivari ym. 1999).

Kokeilun aikana käytettävissä olleet resurssit ovat olleet osin riittämättömiä. Kokeilun ajan eräänä ongelmana ovat suurimmilla paikkakunnilla olleet riittämättömät henkilöstöresurssit. Henkilöstön riittämättömyys oli ongelma erityisesti toiminnan käynnistys- ja sisäänajovaiheissa vuosina 1999-2000. Työaikaa veivät runsaasti sekä perusrakenteiden luominen että varsinaisen luototusprosessin käynnistäminen ja sen ylläpitäminen. Lisäksi suurilla paikkakunnilla aikaa vei runsaasti alkuvaiheen hakemusruuhkan käsittely ja muut asiakasvirran hallintaan liittyvät ongelmat. Kokeilun loppupuolelle tultaessa työpaine ja alkuvaiheen ”kaoottisuus” on vähentynyt (vrt. Iivari ym. 2000, 56 ja 74-78). Tästä huolimatta luottojen käsittely kestää suurimmilla paikkakunnilla muutamasta viikosta jopa pariin kuukauteen. Toiminnan ja työskentelytapojen vakiinnuttua henkilöstömäärä tai luototukseen käytetyt ajalliset henkilöresurssit ovat kuitenkin suhteellisesti tarkasteltuna parantuneet, sillä työssä on voitu siirtyä toiminnan käynnistämisestä toiminnan ylläpitämiseen.

Luototusta toteuttavan henkilöstön määrä ei ole lisääntynyt Helsinkiä lukuun ottamatta. Helsingissä on perustellusti lisätty sekä luototuksen työnjakoa että siihen osallistuvan henkilöstön määrää. Luottojen valmistelu tapahtuu Helsingissä entistä enemmän velkaneuvojien työnä ja kokeilun alkuvaihetta perusteellisemmän selvityksen pohjalta. Henkilökohtaisen asiakaskontaktin merkitys on niinkään korostunut. Luototusta hoitaa tällä hetkellä päätoimisesti kolme henkilöä. Luottihakemusten valmisteluun osallistuu 11 henkilöä (pääosa velkaneuvojia), jotka käyttävät luototukseen korkeintaan noin 20 prosenttia työajastaan. Seuraavaan taulukkoon (taulukko 1) on koottu eri kunnissa kokeilun loppupuolella käytössä olevat henkilöstöresurssit.

**Taulukko 1. Kuntien luototuksen henkilöstöresurssit ja päätöksentekijä.**

Kunta	Päätoimisia henkilöitä	Ovo/oto <sup>11</sup>	Ovo/oto työajasta %	Valmistelijoita yhteensä Henkilöä	Päätöksentekijä
Helsinki	3	10	5-20 %	11	Toimistopäällikkö
Lahti	1	1	17 %	2	Kehityspäällikkö
Lappeenranta	0	14	2-15 %	12	Sosiaalisihiteeri
Hämeenlinna	1 (50%)	1	-	2	Toimistopäällikkö
Tuusula	0	8	5-7 %	4-5	Sos.työn päällikkö
Kemi	0	1	75 %	1	Projektityöntekijä
Eura	0	3	3-10 %	3	Sosiaalityöntekijä
Utajärvi	0	2	1-5 %	1	Sos.tt./perus.palv.joht.
Yhteensä	4½	40		36-37	

<sup>11</sup> Ovo/oto = oman viran ohella/oman toimen ohella

Myös Takuu-Säätiön toiminnan perusrakenteet ovat säilyneet jokseenkin ennallaan. Yhteistyötä asiakkaiden ja heidän avustajiensa kanssa on lisätty. Tämä tarkoittaa mm. hakemusten täyttämistä alusta loppuun asti entistä enemmän yhdessä asiakkaan kanssa (yleensä kirjallisesti/puhelimitse) ja henkilökohtaista yhteydenottoa lähes jokaiseen asiakkaaseen ennen lopullisen päätöksen tekoa. Takuu-Säätiön nykyisen toiminnan rakenteet asettavat kuitenkin esteitä laajamittaisemman ja kokonaisvaltaisemman yksilökohtaisen sosiaalityön käyttämiselle, koska aina hakemuksen valmisteluun liittyvässä asiakkaan kokonaistilanteen kartoittamisessa ja jälkiseurannassa ei ole käytettävissä sosiaalityön asiantuntemusta ja henkilökohtaista kontaktia, kuten luototuskokeiluun osallistuvissa kunnissa on ollut. Toiminnan perusrakenteet johtavat joissain tapauksissa myös pitkiin kokonaishakuaikoihin, jolloin luotosta ei aina ole kovinkaan äkillisten ongelmien ratkaisijaksi. Viimeksi mainittu on pätenyt myös suurimpien kuntien sosiaaliin luototukseen, joskin tilanne on parantunut kokeilun loppupuolelle tultaessa.

Luototukseen liittyvän asiantuntemuksen jatkuvuuden takaaminen vaatii jonkinlaista toiminnan keskittämistä (esim. Lahti, Helsinki, Hämeenlinna). Etenkin suurissa kaupungeissa luototustoiminnan keskittäminen johonkin tiettyyn yksikköön on osoittautunut toimivammaksi kuin toiminnan hajauttaminen. Kokeilun kuluessa vahvistui muun muassa näkemys, ettei Lappeenrannan vahvasti hajautettu luototusmalli toimi kunnolla (ks. myös Iivari ym. 2000, 51 ja 75; ks. myös taulukko 1 edellä). Keskeinen toiminnan jatkuvuuden ehto myös on, ettei luototusta hoitavan työntekijän tarvitse toimia yksin. Näin myös työn kuormittavuus vähenee. Yhdessä tekemisen mallit ovatkin osoittautuneet kokeilun kuluessa luototuksen hoitamisen kannalta sujuvammiksi kuin yksin tekemisen mallit.

"Sosiaalilautakunnassa katsottiin, että asiantuntemuksen takaaminen vaatii keskitettyä mallia tässä vaiheessa. Meillä ei ole niin paljon asiantuntijoita keskustasolla, että katsottiin tämä organisointimalli parhaaksi vaihtoehdoksi. En muista käytiinkö kokouksessa hajautetusta mallista edes keskustelua. Olen ymmärtänyt, että tämä on ollut ihan viisas ratkaisu." (Kuntien sosiaalijohdon haastattelut)

Verkostoituneen työotteen merkitys on lisääntynyt. Tämä on tarkoittanut moniammatillista yhteistyötä asiakkaan talouteen ja siihen kytkeytyvien ongelmien ratkaisemiseksi. Verkostoituminen on tarkoittanut myös yhteistyötahojen informointia sosiaalisesta luototuksesta ja sen mahdollisuuksista. Helsingissä on edelleenkin pyritty vahvistamaan verkostoitumista sosiaalikeskuksiin. Tällä hetkellä Helsingin kaupungin velkaneuvonnalla on omat velkaneuvojayhdyshenkilöt eri sosiaalikeskuksille. Samalla sosiaalikeskusten työntekijöitä on pyritty kouluttamaan sosiaalisen luototuksen ja velkaneuvonnan asioissa systemaattisemmin kuin aikaisemmin.

Työskentelytapojen yhtenäistymisen, oppimisen ja kehittymisen kannalta erittäin keskeisessä asemassa on ollut luototuksen kehittämistiimi, jossa kuntien luototukseen liittyviä kokemuksia ja ongelmia käsiteltiin avoimesti. Kehittämistiimi on toiminut tehokkaasti oppimisprosessin ja tiedonhankinnan sekä -vaihdannan välineenä niin luototusta hoitaville työntekijöille kuin hankkeen tutkijoillekin. Kehittämistiimiä voi luonnehtia myös erittäin tehokkaaksi informaatio-ohjauksen välineeksi. (ks. myös Iivari ym. 2000, 26-27)

”Sosiaalisen luototuksen kehittämistiimi on auttanut paljon, koska siellä on keskusteltu ongelmista yleisesti ja usein vastaus ongelmaan, joka tulee myöhemmin eteen, on jo tiedossa.” (Kuntakysely#3, avovastaus)

Kehittämistiimi saattoi yhtenäistää kuntien toimintamalleja tarpeettoman paljonkin, jos lähtökohtana oli kokeilla mahdollisimman erityyppisiä malleja ja luototusratkaisuja. Toisaalta kokeilun kuluessa toiminta on hakeutunut kohti toimivampaa ja tehokkaampaa tekemistä, jota kehittämistiimi on tukenut. Kunnat ovat omaksuneet juuri niitä malleja ja toimintatapoja, jotka on käytännössä koettu järkeviksi ja mielekkäiksi.

Omalta osaltaan sosiaalisen luototuksen toimivuudesta kertoo se, että tehdyistä luotto- ratkaisuksista on tehty kunnalliselle toimielimelle oikaisuvaatimuksia hyvin vähän.

Oikaisuvaatimusten jälkeen ratkaisut eivät ole juurikaan muuttuneet. (ks. taulukko 2) Luottopäätösten sisällölliset perustelut ja hallintomenettelytavat ovat tässä suhteessa olleet lainmukaisia ja oikeudenmukaisiksi koettuja, ettei suurta tarvetta muutoksenha- kuun tai päätösten muuttamiseen eri oikeusasteissa ole nähty tarpeelliseksi<sup>12</sup>.

**Taulukko 2. Sosiaalisesta luototuksesta tehdyt valitukset vastaavaan lautakuntaan, hallinto-oikeuteen ja/tai korkeimpaan hallinto-oikeuteen sekä päätösten muuttumisen.**

Kunta	Valituksia lautakuntaan	Valituksia HaO/KHO:een	Päätös muuttui
Helsinki	38	2	1
Lahti	0	0	0
Lappeenranta	2	0	0
Hämeenlinna	2	1	0
Tuusula	2	0	0
Kemi	5	1	0
Eura	0	0	0
Utajärvi	0	0	0
Yhteensä	49	4	1

Kokeilun loppupuolelle tullessa työtä ovat alkaneet lisätä maksamattomat luotot. Varsinkin Helsingissä työmäärä on tältä osin kasvanut huomattavasti. Luottonsa tai jonkin sen erän maksamatta jättäneisiin asiakkaisiin otetaan yhteyttä, maksuohjelmia muutetaan ja lainoja joudutaan myös irtisanomaan. Joidenkin luottojen osalta joudutaan myös perintätoimiin. Luototuksen kokonaistoimivuuden ja yleisen hyväksyttävyyden kannalta tämä on työteliäisyydestään huolimatta erittäin tärkeä työvaihe. Luottojen takaisinmaksun seuranta ja maksuongelmiin puuttuminen on nähtävä osana talous- ja velkaneuvontatyötä, jolla voidaan varmistaa pitkällä aikavälillä luottojen hyöty asiakkaan taloudenhallinnan onnistumisen kannalta. Toiminnalla varmistetaan myös velkojan eli kunnan etu. Luottojärjestelmän ja sosiaalisen luototuksen yleisen hyväksyttävyyden kannalta luottojen tehokas ja samalla yksilölliset tilanteet huomioiva takaisinperintä on oleellista.

Nykyiset henkilöstöresurssit varsinkaan suurissa kunnissa eivät kaikin osin mahdollista tehokasta ja aktiivista luottojen takaisinmaksuseurantaa ja nopeaa maksuongelmiin

<sup>12</sup> Muutoksenhaun tekemiseen vaikuttavat tosin todennäköisesti myös henkilön tiedolliset ja taidolliset sekä muut resurssit, sekä se kuinka selvästi valitusmahdollisuuksista kerrotaan.

puuttumista. Asiakkaiden tapaaminen ja heidän tilanteensa seuranta luoton myöntämisen jälkeenkin olisi myös tärkeää vaikei ilmeisiä takaisinmaksuongelmia olisi syntynytään. Tämä edellyttäisi nykyisen työskentelymallin muuttamista ja lisää henkilöstöä.

Kokeilun kuluessa velka- ja talousneuvontatyön ja siihen liittyvien tiedollisten valmiuksien merkitys on kasvanut (ks. talousneuvonnasta tarkemmin luku 3.3). Alun perin velkaneuvontapainotteisimmassa Lahdessa työ ei ole juurikaan muuttunut. Joidenkin kuntien työskentelyotteen ja työtapojen voi sanoa siirtyneen lähemmäs Lahden mallia. Lahdessa sosiaalinen luototus on nähty osana kokonaisvaltaista talous- ja velkaneuvontaa ja ehkä alusta alkaen selkeimmin eräänä uutena velkaongelmien ratkaisuinstrumenttina muiden jo aiemmin olemassa olleiden instrumenttien ohella.

Sosiaalityöpainotteisissa kunnissa olisi tarvittu enemmän velkaneuvontaan liittyvien työtaitojen hallintaa ja siihen liittyvää koulutusta. Perusvaatimuksena olisi jatkossa pidettävä velkajärjestelylain ja sen käytännön soveltamisen tuntemista, pitäen sisällään esimerkiksi valmiudet akordien käyttämiseen työvälineenä. Sosiaalityö tarjoaa sinällään hyvät lähtökohdat kokonaisvaltaiselle asiakastyölle, mutta ilman velka- ja talousneuvontataitoja sosiaalisen luototuksen hyöty asiakkaalle saattaa jäädä joissain tapauksissa varsin vähäiseksi tai lyhytaikaiseksi.

Alkuvaiheessa luototuksen käynnistämisen kannalta eräänä osaamisalueena ollut pankki- ja rahoitustoiminnan asiantuntemuksen roolin merkitys on pienentynyt (vrt. Iivari ym 2000, 57). Luototuksen rahaliikenne, maksatukset, laskutus ym. toimenpiteet ovat löytäneet paikkansa kunnan raha/taloustoimistoista. Uutena osaamisalueena on nousut esiin perintätoimintaan kuuluvan tietämyksen ja asiantuntemuksen rooli. Varsinkin sosiaalityöpainotteisissa kunnissa puuttuvat tiedot perintätoiminnan perusteista ja tehokkaasta perintätoiminnasta. Velkaneuvontatoimistoista ja velkaneuvontapainotteisesti luototustyötä hoitavissa kunnissa on enemmän tietämystä perintätoiminnasta ja paremmat valmiudet sosiaalisten luottojen takaisinperintään. Velkavalvontatoimistoissa tapahtuvan sosiaalisen luototuksen ongelmaksi voivat muodostua lähinnä jääviyskysymykset, mikäli sosiaalisen luoton saaneelle joudutaan jossain vaiheessa tekemään velkajärjestelylain mukainen velkajärjestely, jossa sosiaalinen luotto olisi eräänä järjestettävänä luottona.

Kokeilun loppuun mennessä henkilöstöresursseja voimakkaammin ovat kunnissa muuttuneet taloudelliset resurssit. (ks. taulukko 3.) Luototukseen varatut vuosittaiset määrärahat ovat kasvaneet tasaisesti koko kokeilun ajan 5,1 miljoonasta 9,2 miljoonaan. Kokonaisuudessaan luottomäärärahoja kokeilun aikana on ollut käytettävissä yli 21 miljoonaa markkaa.

Takuu-Säätiössä luototukseen käytettävissä olevat määrärahat<sup>13</sup> ovat säilyneet ennallaan. Takuu-Säätiössä ero sosiaaliluottojen ja VeRa-takausten<sup>14</sup> välillä on lieventynyt

<sup>13</sup> Takuu-säätiön osalta ei voida puhua samalla tavalla luottomäärärahoista kuin kunnista, koska Takuu-säätiössä on kyse luottojen takauksesta, joiden taustalla on Raha-automaattiyhdistyksen 60 miljoonan markan pääomavaraus, joka voidaan ylittää nelinkertaisesti. Takausvastuiden yläraja Takuu-säätiössä on 240 miljoonaa markkaa, joka sisältää yhteensä sekä SoLu että VeRa-takaukset.

<sup>14</sup> VeRa eli velkajärjestelyrahasto-takauksista ja sosiaaliluottotakauksista tarkemmin ks. raportti 1 s. 29-31 (Iivari ym. 2000). Tutkimuksen tehtävänasettelussa rajattiin ulkopuolelle Takuu-Säätiön Vera-takaukset Tämä ei tarkoita sitä, että Takuu-Säätiön myöntämät Vera-takaukset olisivat vähemmän

entisestään. Sosiaalisesta luototuksesta vastaavat kaksi työntekijää huolehtivat tällä hetkellä kaikista alle 50 000 markan luotoista.

Markkamääräisesti suurimmat luottomäärärahat ovat olleet Helsingissä, jossa kokeilun aikana määrärahoja on ollut käytettävissä 14 miljoonaa markkaa. Tämä edustaa 2/3:aa koko kokeilun luottomäärärahoista. (ks. taulukko 3)

**Taulukko 3. Käytettävissä olleet luottomäärärahat vuosina 1999-2001 sosiaalisen luototuksen kokeilussa mukana olleissa kunnissa.**

Kunta	Kuntien luottomäärärahat markkoina			Yht. markkaa/kunta
	Vuonna 1999	Vuonna 2000	Vuonna 2001	
Helsinki	4 000 000	4 000 000	6 000 000	14 000 000
Lahti	300 000	700 000	900 000	1 900 000
Tuusula	200 000	700 000	700 000	1 600 000
Hämeenlinna	300 000	300 000	300 000	1 100 000
Lappeenranta	100 000	300 000	400 000	1 000 000
Eura	100 000	100 000	200 000	400 000
Kemi	100 000	500 000	500 000	1 100 000
Utajärvi	50 000	50 000	50 000	150 000
Yhteensä mk /vuosi	5 150 000	6 850 000	9 250 000	21 250 000

Lähes kaikki sosiaalisen luototuksen kokeilukunnat ovat kasvattaneet luottomäärärahoja tasaisesti kolmen vuoden aikana. Kokeilun pienimmässä kunnassa Utajärvellä luottomäärärahojen korottamiselle ei ole ollut tarvetta asiakasmäärän vähäisyydestä johtuen.

Kesken vuotta sosiaaliseen luottoon varattuja määrärahoja ei ole korotettu yhdessäkään kunnassa. Niinpä määrärahojen lisäämisellä kesken vuotta ei ole missään voitu vaikuttaa esimerkiksi luototusprosessiin ja sen sujuvuuteen.

Sosiaalijohtaja: "Palaan hieman tähän jonotilanteeseen. Tässä tietysti vaikuttaa sosiaalihuollon velvoitteiden eriateisuus ja normaali kunnallishallinnollinen käytäntö. Kun valtuusto on antanut budjetin, siinä on periaatteessa pysyttävä. Ja jos ylityksiä tapahtuu, niin aina sellaiset alueet, joissa on vahva lakisääteinen velvollisuus takana – kuten päivähoito, toimeentulotuki ja vammaispalveluiden vahvojen oikeuksien alueet – ajavat aina vapaaehtoisten etuuskien ohi. Kun kesken vuotta ei ruvettu lisää rahaa antamaan, se johtui siitä, että meillä oli ylityksiä myös muilla sektoreilla, lakisääteisten velvoitteiden sektoreilla. Tämä on yksi realiteetti, joka toimii tässä, vaikka kuinka tärkeänä pidettäisiin itse asiaa (sosiaalista luototusta)." (Kuntien sosiaalijohdon haastattelut)

Luottomäärärahojen riittävyys on jonkinasteinen ongelma varsinkin suurissa kunnissa. Mikäli luototuspolitiikkaa muutetaan enemmän suurten velkojen (yli 30 000 markkaa) saneerauksen suuntaan tai jos luototusta koskevaa tiedotusta lisätään, saattaa se johtaa luottomäärärahojen riittämättömyyteen. Luottoja koskeva tiedotus esimerkiksi lehdis

---

"sosiaalisia", vaan kyse on tutkimuskohteen rajauksesta Velkaongelmatyöryhmän (1998) määrittelemän sosiaalisen luototuksen käsitteen mukaisesti.

tössä on yleensä aiheuttanut hetkellisesti hakemusten lisääntymistä. Kehittämistiimissä ja tutkimuksen arviointiseminaarissa (27.9.2001) käytyjen keskustelujen ja siellä esitettyjen arvioiden perusteella luottojen kysynnän huippua ei esimerkiksi Helsingissä ole saavutettu. Luottomäärärahojen lisääminen edellyttäisi myös henkilöstön lisäämistä vastaavassa suhteessa.

Kokeilun alussa (1999) vuosittaisia luottomäärärahoja jäi jonkin verran käyttämättä. Tämän vuoksi kokeilun aikana myönnettyjen luottojen määrä ei vastaa käytettyjen määrärahojen suuruutta (vrt. taulukko 3 ja 4). Määrärahojen käyttämättä jääminen ei johtunut kysynnän puutteesta, vaan alkuvaiheen henkilöresurssien riittämättömyydestä. Kokeilun pienimmässä kunnassa Utajärvellä 50 000 markan vuosimääräraha riitti koko kokeilun ajan. Synä tähän olivat sosiaalityön aktiivinen rooli sekä ehkäisevän ja harkinnanvaraisen tuen suurempi käyttöaste, koska hakijoiden maksuvara ei useinkaan riittänyt sosiaaliseen luottoon.

Kuten taulukosta 4 käy ilmi, sosiaalisia luottoja on myönnetty 31.10. 2001 mennessä kaikkiaan 1599 kappaletta. Näistä 502 (31 prosenttia) on Takuu-Säätiön ja 1097 (69 prosenttia) kokeilukuntien myöntämiä luottoja. Luottoja on mainittuun päiväkseen mennessä myönnetty kaikkiaan hieman yli 27 miljoonaa markkaa, josta Takuu-Säätiön osuus on 9,6 miljoonaa markkaa (35 prosenttia). Kunnissa määrärahoja jäi siis periaatteessa käyttämättä noin 3,4 miljoonaa markkaa.

Erityistä huomiota myönnettyjen luottojen määrissä kiinnittää Helsingin poikkeuksellinen osuus, sillä Helsingissä yksistään on myönnetty puolet kokeilukuntien luottomäärästä ja peräti 2/3 kaikkien kokeilukuntien lainakannasta. Asetelma johtaa pohtimaan myös valtakunnan tasolla toimivan Takuu-Säätiön merkitystä sosiaalisen luototuksen toimintakentässä. Jos kunnallisesta sosiaalisesta luototuksesta tulee valtakunnallinen kaikkia yli 450 Suomalaista kuntaa koskeva toimintamuoto, Takuu-Säätiön toimintamallin suhteellinen osuus nykyisen kaltaisten sosiaalisten luottojen myöntäjänä tullee olemaan määrällisesti pieni. Sen sijaan suurempien velkavastuiden järjestelijänä ja VERA-takausta vaativien luottojen takaajana Takuu-Säätiöllä on suhteessa kuntiin vahva rooli.



**Taulukko 4. Sosiaaliset luotot kunnissa ja Takuu-Säätiössä 31.10.2001 mennessä**

	Myönnetyt luotot 31.10.2001 mennessä					
	Kappalemäärä	Kpl-määrän %-osuus kaikkista luotoista	Kappaletta 1000 asukasta kohden suhteutettuna	Markkaa	Markkamäärä prosenttia kokonaismarkkamäärästä	Markkaa asukasta kohden suhteutettuna
<b>Lahti</b>	101	6,32 %	1,04	1 645 911	6,02 %	16,98
<b>Helsinki</b>	575	35,96 %	1,04	12 218 475	44,65 %	22,00
<b>Eura</b>	38	2,38 %	4,02	425 824	1,56 %	45,05
<b>Kemi</b>	152	9,51 %	6,42	1 055 585	3,86 %	44,56
<b>Tuusula</b>	72	4,50 %	2,25	956 030	3,49 %	29,92
<b>Lappeenranta</b>	64	4,00 %	1,10	795 930	2,91 %	13,71
<b>Hämeenlinna</b>	94	5,88 %	2,04	628 035	2,30 %	13,62
<b>Utajärvi</b>	1	0,06 %	0,30	31 489	0,12 %	9,44
<b>Kunnat yhteensä</b>	1096	68,61 %	1,33	17 757 279	64,89 %	21,52
<b>Takuu-Säätiö<sup>15</sup></b>	502	31,39 %	-	9 606 100	35,11 %	-
<b>Kaikki yhteensä</b>	1599	100,00 %	-	27 363 379	100,00 %	-

Taulukosta 4 on nähtävissä myös kokeilun toteutunut kokonaisvolyymi. Tuhatta asukasta kohden myönnettyjen luottojen määrät ja markkamäärät ovat vielä varsin vaatimattomalla tasolla esimerkiksi Helsingissä tai Lahdessa kun verrataan tilannetta Euraan tai Kemiin.

Kuntien käytettävissä olleissa luottomäärärahoissa oli merkittäviä kuntakohtaisia eroja, kun määrärahoja tarkastellaan asukasta kohden suhteutettuna<sup>16</sup>. Asukasta kohden suhteutetut määrärahat ovat kuitenkin kasvaneet tasaisesti kokeilun kuluessa<sup>17</sup>. (ks. kuvio 2) Asukasta kohden suhteutetut luottomäärärahat ja myönnettyjen luottojen määrät ovat olleet vaatimattomimmat Lappeenrannassa, Utajärvellä ja Hämeenlinnassa, jossa myös luottojen maksimimäärä on ollut kesäkuuhun 2001 saakka 10 000 markkaa. Selvimmin riittämättömimmät luottomäärärahat vuositasolla tarkasteltuna ovat olleet Lappeenrannassa (ks. kuvio 2), jossa määrärahat ovat riittämättömät suhteessa sekä kunnan asu-

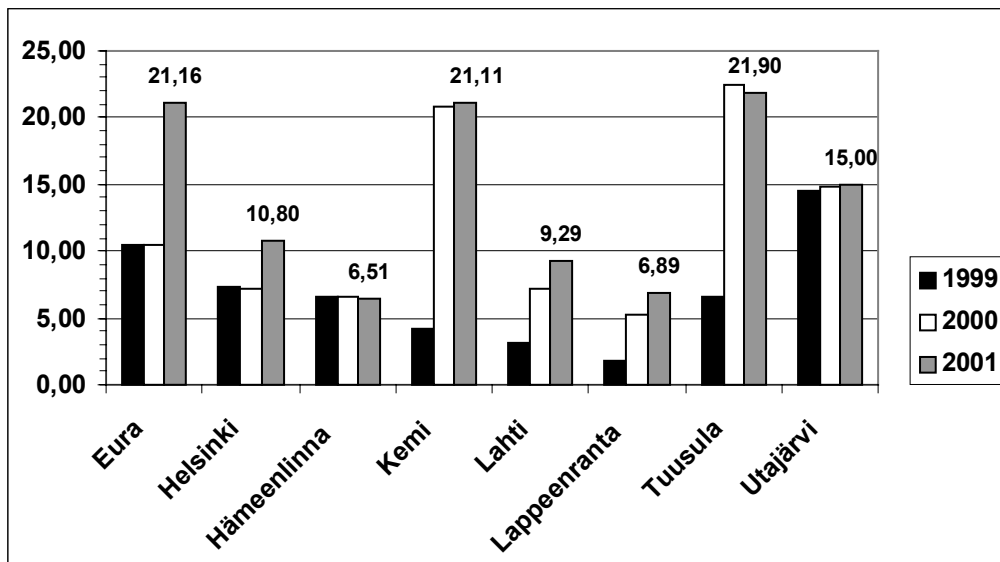
<sup>15</sup> Tässä laskelmassa ovat mukana vain Takuu-säätiöön sosiaalisen luoton hakemuksella myönnetyt luotot. VeRa-hakemuksilla saapuneita maksimissaan 30 000 markan myöntöihin päätyneitä ratkaisuja oli kaikkiaan 360 kappaletta ja niiden lainamäärä oli yhteensä 7 820 800 markkaa, joista kokonaan takaisinmaksuttuja oli 32 kappaletta ja maksuvaikeuksia olevia 15 kappaletta. Näissä VeRa-päätöksissä irtisanottuja takauslainoja oli 8 kappaletta ja niiden rahallinen arvo oli 92 913 markkaa

<sup>16</sup> Kunkin vuoden luottomäärärahat on suhteutettu edellisen vuoden lopussa (31.12.) olleeseen väkilukuun. Kunnan voimakas muuttoliike vaikuttaa silloin luonnollisestikin suhteutukseen vaikka määräraha pysyisikin ennallaan.

<sup>17</sup> Kuviossa on suhteutettu luottomäärärahat kunkin vuoden alussa olleeseen väkilukuun.

kaslukuun että esimerkiksi kunnan työttömyysasteeseen ja toimeentulo-ongelmiin. (vrt. Iivari ym. 2000, 32-38.) Lappeenrannan määrärahojen riittämättömyyteen kokeilun loppupuolella vaikuttanee lisäksi myös alkuvaiheen vaatimaton määrärahasijoitus (vrt. Iivari ym. 1999, 48).

Suurimmat määrärahat (ks. kuvio 2) ja eniten luottoja asukasta kohden (ks. taulukko 4.) myönnettiin Tuusulassa, Kemissä ja Eurassa. Suuri asukaskohtaisesti suhteutettu määrärahaakaan ei kaikissa tapauksissa riitä. Esimerkiksi Kemissä 21,11 mk/asukasta kohden oleva luottomääräraha ei riittänyt aivan koko vuodeksi, vaan vuoden 2001 loppupuolella tulleita hakemuksia joudutaan siirtämään seuraavalle vuodelle. Tilanne on samankaltainen myös Eurassa. Mikäli kuntien sosiaalis-rakenteellisten ongelmien oletetaan peilaantuvan luottojen hakijamääriin ja sitä kautta resurssien tarpeeseen, olisi oletettavaa että luottomäärärahat olisivat loppuneet ensimmäisenä Kemistä, joka kärsii muita kokeilukuntia korkeammasta työttömyysasteesta ja toimeentulo-ongelmista (ks. Iivari ym. 2000, 32-38). Kuitenkin määrärahat ovat loppuneet myös Kemille lähes sosiaalis-rakenteellisilla indikaattoreilla mitattuna toisesta päästä olevasta Eurasta (ks. emt.).



**Kuvio 2. Asukasta kohden suhteutetut luottomäärärahat sosiaalisen luototuksen kokeilukunnissa 1999-2001.**

Luottomäärärahoissa ja niiden riittävydessä ei siis ainakaan toistaiseksi olla saavutettu sellaista tasoa, joka heijastelisi kuntien rakenteellisia eroja. Kuntien luototuspolitiikat voivat kuitenkin kehittyä siihen suuntaan, ettei rakenteellisia eroja ole mahdollista tarkastella tätä kautta. Luottojen saamisen ehtojahan (objektiivista harkintaa) voidaan aina muuttaa niin, että kysyntä saadaan vastaamaan tarjontaa. Lisäksi on huomattava, ettei kysyntä aina välttämättä kerro objektiivisesta luoton tarpeesta (ks. Iivari ym. 2000, 100 kuvio 12). Mikäli luotolle kuitenkin on asetettu tietyt objektiiviset kriteerit, tulisi aktualisen asiakaskunnan määrän vastata tällöin objektiivisesti kriteerit täyttävien määrää, jottei luotoksessa jouduta epäoikeudenmukaisiin ja esimerkiksi hallintomenettelylain vastaisiin priorisointeihin. Esimerkiksi hakemuksen jättöajan-kohdalla (ja sillä onko määrärahaa olemassa jättöajankohtana) ei saisi olla merkitystä luoton saamisen tai sen saamisen viivästyymiseen, jos objektiiviset kriteerit luoton saamiseksi täyttyvät.

Luottomäärärahojen suuruus ei kuitenkaan yksistään sääntele sitä pystyykö organisaatio vastaamaan määrärahojen kysyntään. Oleellista on se, pystyykö organisaatio käsittelemään kaikki sinne tulleet hakemukset ja hyödyntämään mahdollisimman täysimääräisesti varatun luottomäärärahan. Tältä osin on kuitenkin huomioitava lisääntyneen tarjonnan kysyntää luova vaikutus tiettyyn pisteeseen saakka. Kysyntä ei kuitenkaan voi lisääntyä loputtomasti, mikäli luototuksen ehdot ja luototuspolitiikka pysyvät muuttumattomina.

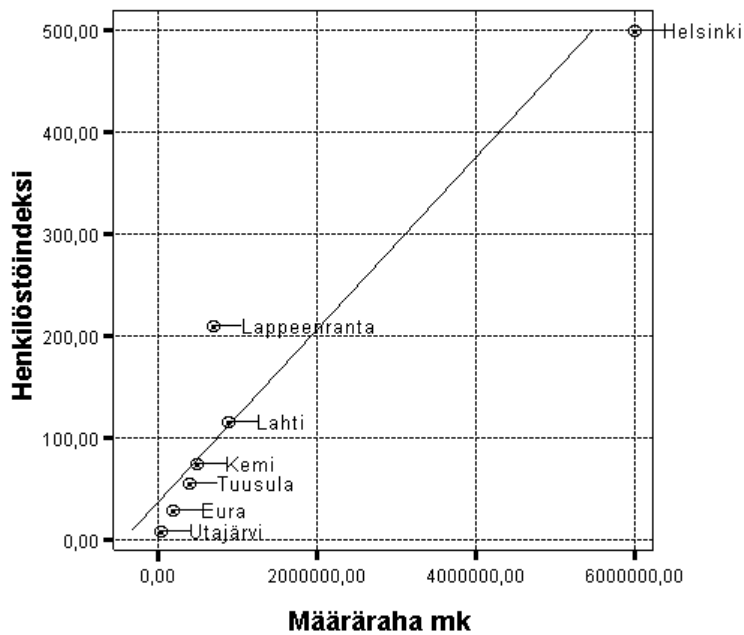
Asiakaskunnan rakenne ja käyttäytyminen vaikuttaa myös luototuksen resurssitarpeisiin. Asiakkaiden välillä on ollut suuria eroja sen suhteen, missä vaiheessa apua velkaongelmaan on lähdetty hakemaan<sup>18</sup>. Osa pyrkii selviytymään tilanteestaan omin neuvoin aivan loppuun saakka. Tällöin ongelmat ovat nopeita ratkaisuja vaativia ja huomattavasti vaikeampia tai jopa mahdottomia (Tutkimuksen arviointiseminaari 27.9.2001). Tämä asettaa paineita luototuksen toimivuudelle. Ammattitaitoista velkaneuvonta-apua olisi saatava nopeasti ja sosiaalisia luottoja markkamääräisesti tarkasteltuna riittävästi. Kokeilun alkuvaiheessa olleet asiakasjonot ovat lyhentyneet ja apua on saatavissa suhteellisen nopeasti nyt myös esimerkiksi Helsingissä. Suuremmissa kunnissa velkaneuvontajonot (ja sosiaalisen luoton jonot) olivat pahimmillaan jopa puolivuotta pitkiä. Vaikeimmissa tapauksissa myös hakijoiden saneerausta vaativa velkavastuu on ollut niin suuri, ettei nykyinen 30 000 markan lainamäärä riitä velkojen järjestelyyn, vaan kunnat ovat turvautuneet Takuu-Säätiön luottoihin. Tämä voi toisaalta olla varsin luonteva ja järkevä työnjako kuntien ja Takuu-Säätiön välillä. Tämäkin edellyttää sitä, ettei luotonsaantiprosessi muodostu asiakkaan kannalta kohtuuttoman pitkäksi.

Tiivistäen voidaan todeta, että kokeilussa mukana olleiden kuntien sosiaaliseen luototukseen käyttämät resurssit ovat olleet pienemmissä kunnissa paremmin suhteutettuja kuin suuremmissa, kun tarkastellaan luottoon varattujen määrärahojen ja luototukseen hoitavan henkilöstön määrän suhdetta. (ks. kuvio 3). Kokeilun loppupuolella käytettyjen määrärahojen suhde vastaa kohtuullisen hyvin käytössä olleita henkilöstöresursseja Lappeenranta ja Helsinkiä lukuun ottamatta. Lappeenrannassa määrärahat ovat olleet niukimmat ja resursseja periaatteessa suuremman luottomäärän hoitamiseen olisi ollut, vaikkakaan hajautettu organisointimalli ei muuten ole kokeilun kuluessa osoittautunut toimivaksi. Helsingissä luototusta hoitava henkilöstö on edelleen lievästi ylikuormitettua suhteessa käytettävissä oleviin määrärahoihin. Helsingissä luottojen suuri kysyntä ei myöskään puolla määrärahojen pienentämistä.

---

<sup>18</sup> ks kuvio 18, luku 4.1.1.

Varsinkin alkuvaiheessa luototuksen henkilö- ja määräraharesurssointiin liittyneistä ongelmista johtuen on sosiaalinen luototus toimintana päässyt vauhtiin vasta kokeilun loppupuolelle tultaessa, vaikkakin toiminnan resurssoinnissa on vieläkin puutteita. Tällä on ollut vaikutusta myös evaluaatiotutkimukseen. Tutkimuksessa on päästy arvioimaan enemmänkin toiminnan käynnistämistä kuin vielä varsinaista toimivaa ja valmista järjestelmää.



**Kuvio 3. Sosiaaliseen luototukseen käytetty määräraha ja henkilöstöindeksi<sup>19</sup> luototukseen osallistuneissa kunnissa vuonna 2001. Viiva kuvaa regressioyhtälöä<sup>20</sup>.**

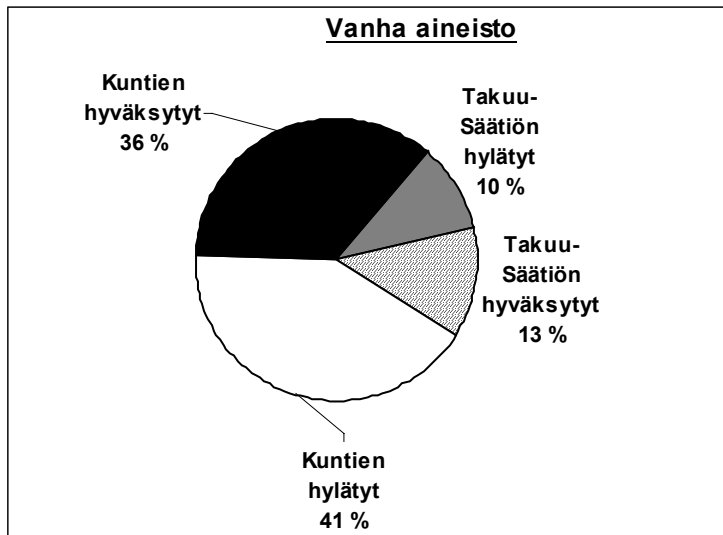
<sup>19</sup> Henkilöstöindeksi saatiin pisteuttamalla päätoimisesti luototusta hoitaneet henkilöt pisteillä 100 ja sivutoimiset luototukseen käytetyn työajan prosenttiosuutta vastaavilla pisteillä. Prosenttiosuudet pohjautuvat kuntiin keväällä 2001 tehtyyn kyselyyn. Mikäli vastauksessa oli ilmoitettu prosenttiosuus tietyllä vaihteluvälillä, käytettiin vaihteluvälin korkeinta arvoa.

<sup>20</sup> Regressioyhtälöksi muodostui: määräraha mk = -434854,99 + 11817,62 \* henkilöstöindeksi. R<sup>2</sup> = 0,91.

### 3. SOSIAALINEN LUOTOTUS REKISTERIAINEISTON PERUSTEELLA

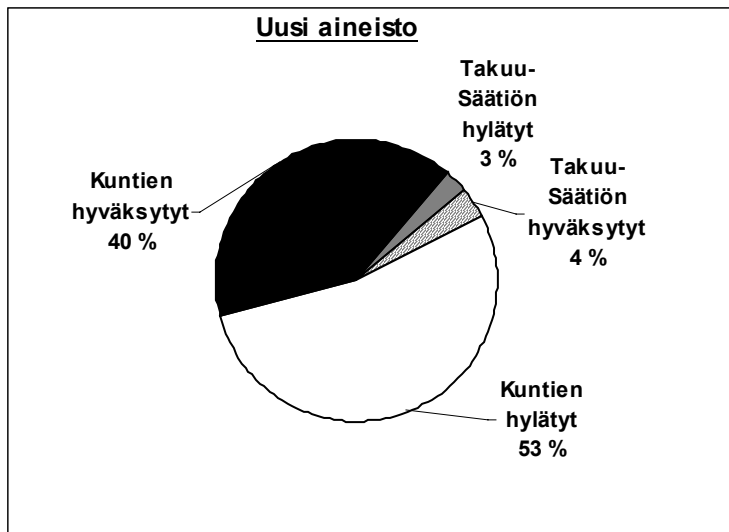
#### 3.1 HYVÄKSYTYT JA HYLÄTYT PÄÄTÖKSET

Koko tutkimusaineistossa (N=1632) on yhteensä hyväksytyjä hakemuksia eli myönteisiä luottopäätöksiä 756 kappaletta (46 prosenttia). Hylättyjä eli kielteisiä luottopäätöksiä on yhteensä 876 kappaletta (54 prosenttia). Seuraavassa (kuviossa 4.) tarkastellaan myönnettyjen luottojen ja hylättyjen hakemusten jakaumia kokeilun alkupuolella tulleista vanhoista ja kokeilun loppupuolella tulleista uusista hakemuksissa.



***Kuvio 4. Vanha aineisto hyväksytyjen ja hylättyjen mukaan kunnissa ja Takuu-Säätiössä (N=1632)***

Kuntien aineistossa, joka muodostaa 77 prosenttia koko vanhasta tutkimusaineistosta, hylättyjä hakemuksia on 380 ja hyväksytyjä 324. Tässä Helsingin osuus on merkittävä: hyväksytyjä oli 108 ja hylättyjä 160 hakemusta. Takuu-Säätiön 208 tapauksesta, jotka muodostivat 23 prosenttia koko vanhasta tutkimusaineistosta, hyväksytyjä oli 115 ja hylättyjä 93.



**Kuvio 5. Uusia aineisto hyväksytyjen ja hylättyjen mukaan kunnissa ja Takuu-Säätiössä (N)**

Kuten kuvio 5 havaitaan kuntien osuus uudessa aineistossa on merkittävän suuri, yhteensä 94 prosenttia koko datasta. Kuntiin tehdyistä hakemuksista hylättyjä on 383 ja luoton myöntämiseen on johtanut 291 hakemusta. Takuu-Säätiön uudessa aineistossa hyväksytyjä oli 26 ja hylättyjä 20 hakemusta, kaikkiaan vain 6 prosenttia uudesta tutkimusaineistosta. Vuoden 2000 aikana Takuu-Säätiössä oli hyväksytty 136 ja hylätty 107 hakemusta. Näin tutkimusaineistoon tulee viidesosa kaikista vuonna 2000 hyväksytyistä ja samoin viidesosa samana vuonna hylätyistä hakemuksista.

Kun tarkastellaan niitä kuntia, joista on käytettävissä ns. totaaliaineisto, havaitaan, että hylättyjen ja hyväksytyjen hakemusten osuudet vaihtelevat kunnittain. Esimerkiksi Eurassa, Tuusulassa ja Kemissä on selvästi enemmän hyväksytyjä kuin hylättyjä lainapäätöksiä. Utajärvellä, Hämeenlinnassa, ja Lappeenrannassa taas on selvästi enemmän hylättyjä kuin hyväksytyjä luottoratkaisuja.

Edellä todetusta ei vielä voida johtaa päätelmää siitä, missä määrin hyväksyntään ja hylkäämiseen johtavia päätöksiä kaiken kaikkiaan tulee kunnissa käsittelyyn, sillä tapausten selvittelyvaihe saattaa johtaa myös hakemuksen raukeamiseen<sup>21</sup> tai hakemuksen käsittely jää odottamaan hakijan taloudellisen tilanteen muuttumista kuten Lahdessa on tyypillisesti ollut käytäntö kokeilun kahtena ensimmäisenä vuonna.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Esimerkiksi Takuu-säätiön hakemuksista vuonna 2000 kaikkiaan 8 prosenttia raukesi, joko niin, että asiakas itse rauetti hakemuksen tai hakemus raukesi siihen, että asiakas ei toimittanut pyydettyjä lisäselvityksiä hakemuksensa tueksi kuuden kuukauden kuluttua lisäselvityspyynnön lähettämisestä.

<sup>22</sup> Ns. siirtopäätöksiä tehtiin Takuu-säätiössä vuonna 2000 kaikista ratkaisuista 7 prosentissa. Siirtopäätökset liittyvät useimmiten joko siihen, että halutaan saada näyttö kyvystä hoitaa vastuuta maksuvaran määräisesti ilman että uusia rästejä syntyy tai siihen, että maksuvara tiedetään vasta myöhemmin esimerkiksi eläkepäätöksen, työpaikan vakiintumisen tai asunnon saamisen jne. jälkeen.

Myös kielteisten luottopäätösten määrä on vähentynyt (esim. Helsinki).

"Meillä oli alkuun paljon kielteisiä päätöksiä. Nyt ne ovat asettuneet noin kymmenen tai alle kymmenen prosentin tasolle, joka on merkittävä asia suhteessa siihen, mitä se alkuun oli. Alussa tuntui jossain vaiheessa, että ajoittain jouduttiin tekemään kielteisiä päätöksiä melkein enemmän kuin myönteisiä. Siihen on tullut realismia kansalaisten taholta." (Ote velkaneuvonnan toimistopäällikön haastattelusta)

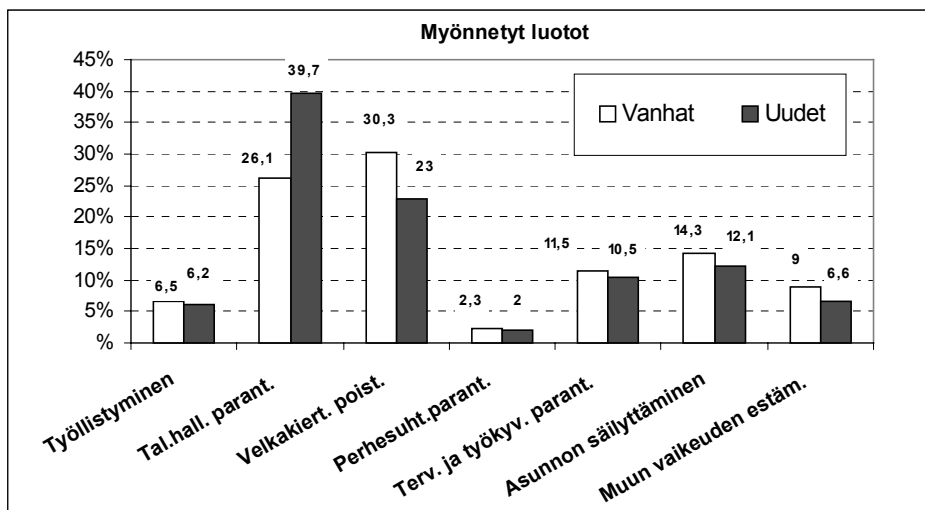
### **3.2 ASIAKKAAT, LUOTTOPÄÄTÖKSEN TAUSTATEKIJÄT JA LUOTOTUS-TOIMINNAN ONNISTUMINEN**

Tässä luvussa tarkastellaan sosiaalisten luottojen odotettuja vaikutuksia ja käyttötarkoitusta, luoton hakijoiden ikää ja sosioekonomista asemaa luottopäätösten taustalla, työttömyyden ja työhistorian merkitystä luottopäätöksissä, velkaisuuden ja toimeentulolähteen merkitystä asiakasvalikoinnissa ja luottopäätöksissä. Lisäksi tarkastellaan laina-ajan, maksuvaran ja toimeentulotuen käytön merkitystä lainamäärän selittäjinä sekä luoton hylkäämisen perusteita ja takaisinmaksun onnistumista. Aineiston pohjalta pyritään muodostamaan kokonaiskuva sosiaalisen luototuksen ratkaisun tekijöistä samalla kun tarkastellaan vanhan ja uuden aineiston pohjalta mahdollisesti nousevia eroja. Tällä menetelmällä pyritään selvittämään luototustoiminnan edistyessä mahdollisesti syntyneitä muutoksia.

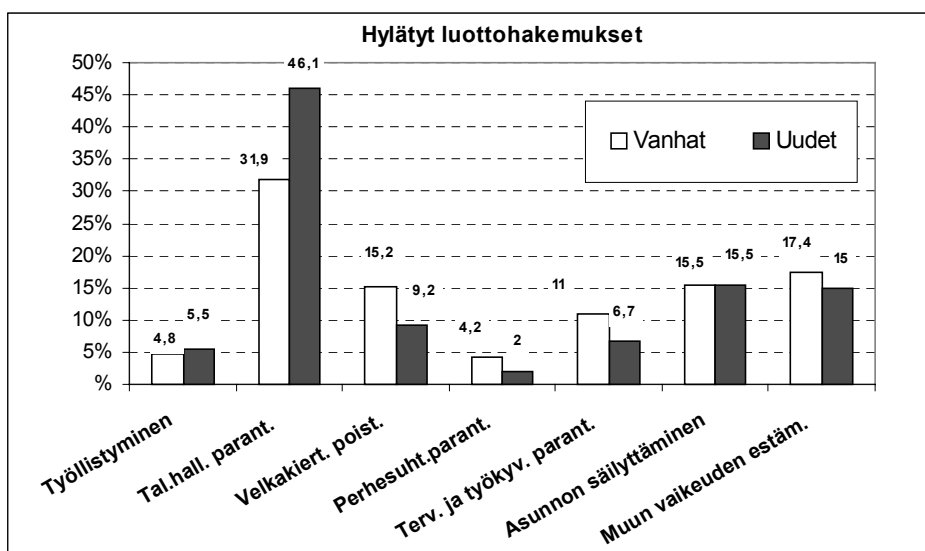
#### **3.2.1 Luoton odotetut vaikutukset ja käyttötarkoitus**

Luottoa hakeneet asiakkaat määrittelivät hakemuslomakkeessa luoton käyttökohteen ja arvioivat itse hakemuslomakkeessa myös luoton mahdollisia vaikutuksia.<sup>23</sup> Koko aineiston pohjalta tarkasteltuna luoton odotetuissa vaikutuksissa korostuu entistä enemmän talouden hallintaan saattaminen. Hylätyissä hakemuksissa 40 prosenttia ja hyväksytyissä 32 prosenttia hakijoista ilmoittaa tämän luoton vaikutukseksi. Toisena merkittävänä vaikutuksena nähdään velkakierteen poistaminen, jonka hyväksytyissä hakemuksissa ilmoittaa vaikutukseksi 31 prosenttia ja hylätyissä hakemuksissa 15 prosenttia. Muutos näissä vaikutusarvioissa näkyy varsin voimakkaana uusissa hakemuksissa vanhoihin verrattaessa (ks. kuviot 6 ja 7).

<sup>23</sup> Täsmällisesti sanottuna työntekijät ovat jälkeenpäin koodanneet hakijoiden vapaamuotoisesti esittämistä määrittelyistä pääasialliset vaikutukset, joten vastauksissa on jo tulkintaa a priori.



**Kuvio 6. Sosiaalisen luoton odotettu vaikutus vanhojen ja uusien hyväksytyjen hakemusten joukossa (N=738)**



**Kuvio 7. Sosiaalisen luoton odotettu vaikutus vanhojen ja uusien hylättyjen hakemusten joukossa (N=711)**

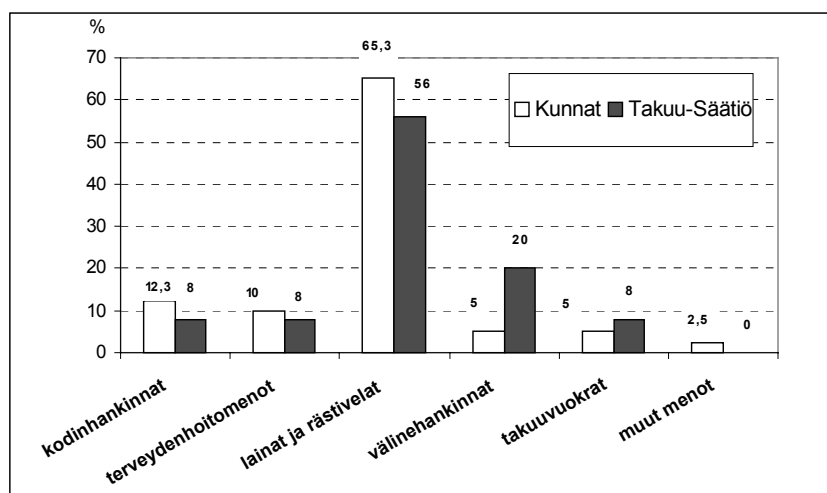
Vanhoissa hakemuksissa hyväksytyjen kohdalla talouden hallintaan saattamisen vaikutusta korosti 26 prosenttia vastaajista, uusissa hakemuksissa jo 40 prosenttia. Vanhoissa hakemuksissa hylätyissä vastaavasti 32 prosenttia ilmoitti vaikutukseksi talouden hallintaan saattamisen ja uusien hakemusten hylätyissä jo 46 prosenttia. Velkakierteen pysäyttämisen tavoite sen sijaan muuttuu siten, että uusissa hyväksytyissä hakemuksissa sen osuus putoaa 23 prosenttiin vanhojen hyväksytyjen hakemusten 30 prosentista ja vastaavasti hylätyissä uusissa hakemuksissa velkakierteen pysäyttämisen tavoite putoaa 9 prosenttiin vanhojen hakemusten 15 prosentista. Tässä ero on myös tilastollisesti merkitsevä (sig .002).



Vaikka talouden hallintaan saattaminen ja velkakierteen poistaminen edelleenkin nousivat merkittävimmiten lainanhakemisen motiiveiksi, talouden hallintaan saattaminen korostuu velkakierteen poistamisen sijasta. Kuvattua kehitystä pohdittiin sosiaalisen luoton kehittämistiimin arviointikokouksessa (27.9.2001). Arvioissa esitettiin syinä kehitykseen mm. se, että tieto sosiaalisen luoton mahdollisuuksista on levinnyt asiakaskunnassa ja taloudenhallinnan ongelmat ovat nousseet sitä kautta sosiaalisen luoton kohteeksi. Toisena tekijänä mainittiin hakemusten muuttuminen yhä realistisemmiksi, jolloin myös perustelujen asiallisuus lisääntyy. Samalla "kepillä jäätä koettelevät" hakemukset ovat vähentyneet. Taloudenhallinnan korostuminen velkaneuvonnan kustannuksella saattaa selittyä myös puhtaasti koodauskäytännöstä, jossa velkaongelma ymmärretään kokonaisvaltaisempaan taloudenhallinnan keinona, jolloin taloudenhallinta painottuu jo koodausvaiheessa – etenkin jos hakija on esittänyt useita arvioita sosiaalisen luoton vaikutuksista.

Tarkasteltaessa hyväksytyjen ja hylättyjä päätöksiä, havaitaan, että kun lainan käyttötarkoitus on vanhojen luottojen saneeraus<sup>24</sup> tai terveydenhoitomenot<sup>25</sup>, silloin luottopäätös on useammin myönteinen kuin kielteinen (60 vastaan 40 prosenttia). Kodinhankinnoissa<sup>26</sup>, välinehankinnoissa<sup>27</sup>, Takuuvuokrissa ja ns. muissa menoissa<sup>28</sup> taas tehdään selvästi useammin kielteinen kuin myönteinen päätös (keskimäärin 60 vastaan 40 prosenttia).

Kun siirrytään tarkastelemaan uuden aineiston varsinaisia lainapäätöksiä, havaitaan luottojen käyttötarkoituksen liittyvän hyvinkin selvästi eri tyyppisen velkaisuuden hoitoon. (ks. kuvio 8.)



**Kuvio 8. Myönnettyjen luottojen käyttötarkoitus uudessa aineistossa kunnissa ja Takuu-Säätiössä**

<sup>24</sup> Vanhat luotot sisältävät kulutusluotot ja perheen muut eri tyyppiset lainat.

<sup>25</sup> Mm. sairaalalaskut, hammashoito, silmälasit.

<sup>26</sup> Kodinhankinnat käsittävät kodinkoneet, asunnon muutostyöt, perheen harrastusvälineet, vaatemenot, huonekalut ja atk-laitteet.

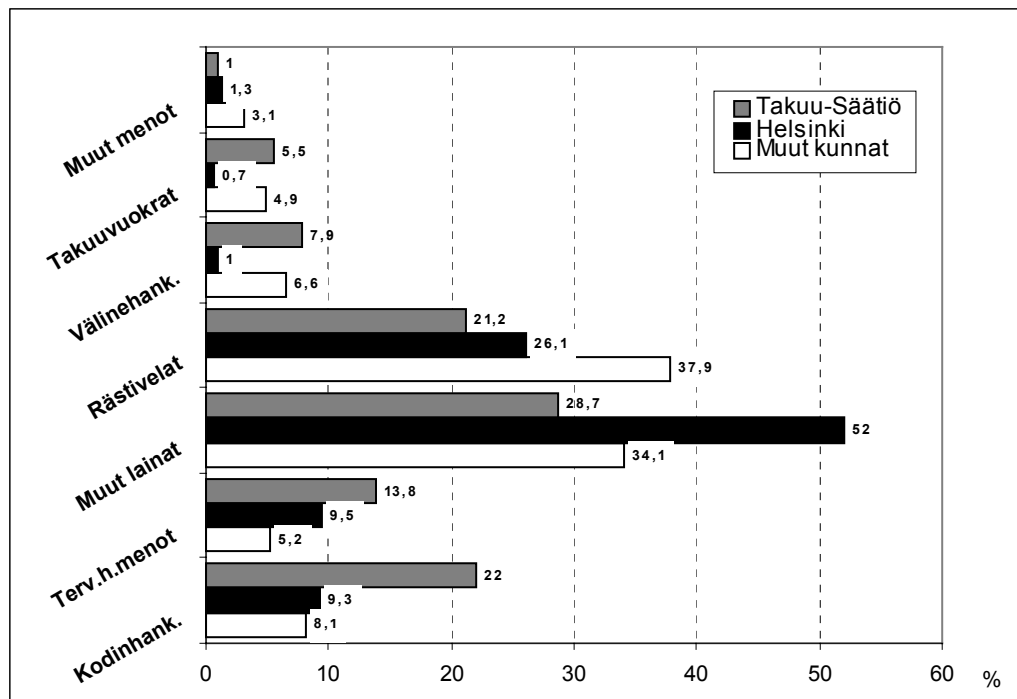
<sup>27</sup> Välinehankintoihin luetaan työvälineet ja kulkuvälineet.

<sup>28</sup> Muut menot sisältävät mm. sosiaalisen kriisin ylittämiseen ja opintoihin liittyvät luotot.

Vanhojen luottojen saneeraukseen ja rästivelkojen<sup>29</sup> hoitoon myönnetään kuntien luottopäätöksistä 65 prosenttia ja Takuu-Säätiössä 56 prosenttia. Takuu-Säätiön kodinhankintoihin liittyvissä ratkaisuisa näyttäisi olevan kysymyksessä selvä muutos uusien ja vanhojen luottojen välillä. Uusien luottojen osuus putoaa 8 prosenttiin vanhojen ratkaisujen 28 prosentista. Kunnissa kodinhankintoihin on myönnetty vähän yli 10 prosentissa tapauksista. Myös terveydenhuoltomenoihin myönnettävät luotot näyttäisivät olevan vähenemässä Takuu-Säätiön luottopäätöksissä vanhojen luottoratkaisujen 17 prosentista uusien luottopäätösten 8 prosenttiin. Kunnissa näihin menoihin myönnettävät luotot pysyttelevät 10 prosentin tasossa. Ns. muihin menoihinluottoja on myönnetty n. 2 prosentin verran kaikista luottopäätöksistä.

Tarkasteltaessa koko aineistoa myönteisten luottoratkaisujen osalta hahmottuvat Helsingin, muiden kuntien ja Takuu-Säätiön keskinäisinä eroina seuraavat piirteet: Takuu-Säätiössä myönnetään kodinhankintoihin ja terveystenoihin useammin luottoja kuin Helsingissä ja muissa kunnissa. Helsingissä taas myönnetään muiden lainojen saneeraamiseen noin kaksi kertaa useammin kuin Takuu-Säätiössä ja muissa kunnissa (44 prosenttia kontra 26 ja 22 prosenttia ratkaisuisista). Rästivelkoihin taas myönnetään muissa kunnissa lähes kaksi kertaa useammin luottoja kuin Helsingissä ja Takuu-Säätiössä (40 prosenttia vastaan 27 ja 20 prosenttia). Erot ovat tilastollisesti erittäin merkitsevät (sig .000).

Koska Helsingin kaupunki, muut kunnat ja Takuu-Säätiö poikkeavat toisistaan lainapäällöman muodostamisessa, on syytä erikseen tarkastella kuinka paljon lainakannasta ne ovat myöntäneet eri tarkoituksiin. (ks. kuvio 9.)



**Kuvio 9. Luoton myöntäminen (prosenttia lainakannasta) luoton käyttötarkoituksen mukaan (N=736)**

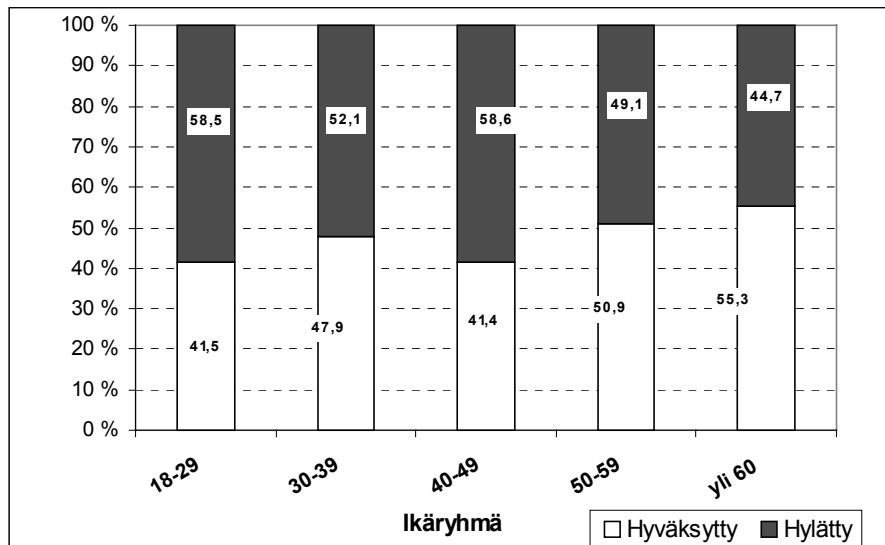
<sup>29</sup> Rästivelkoihin kuuluvat vuokraträstit, muut rästit ja ulosoton maksut.

Helsingissä on lainakannasta 78 prosenttia myönnetty vanhojen velkojen maksuun (muut lainat ja rästivelat yhteensä). Muut kunnat ovat nekin käyttäneet n. 2/3 osaa lainakannastaan vanhoihin velkoihin ja Takuu-Säätiökin puolet (50 prosenttia). Takuu-Säätiö poikkeaa kuntien lainapolitiikasta myös siinä, että se antaa kodinhankintoihin ja terveystoimintoihin selvästi enemmän (36 prosenttia) luottoja lainakannastaan kuin kunnat (Helsinki 19 ja muut kunnat 13 prosenttia). Asetelmaa selittää se, että Takuu-Säätiöllä on mahdollisuus käyttää erillisen VERA-rahaston takauksia erityisesti silloin, kun luoton hakijana on suurivelkainen henkilö (ks. Iivari & Piirainen & Siltaniemi 2000, s. 30).

### 3.2.2 Hakijoiden ikä, sukupuoli ja sosioekonominen asema luottopäätöksen taustalla

Hakemusten perusteella sosiaalisen luoton tarve näyttää olevan suurinta keski-ikässä (keski-ikä on 42 vuotta, mediaani 41 vuotta, moodi 38 vuotta). Naisia heistä on 60 ja miehiä 40 prosenttia. Sukupuolten erot näyttävät painottuvan jonkin verran naisten hyväksi silloin kun kysymyksessä on hyväksytty hakemus: miesten osuus myönteisistä päätöksistä on 35 ja naisten 65 prosenttia.

Ikäryhmien mukainen suhteellinen jakauma hylätyistä ja hyväksytyistä (kuviot 10) osoittaa, että selvin hakijoiden karsinta kohdistuu alle 30 -vuotiaisiin. Myös 40-49 -vuotiaita karsiutuu keskimääräisesti enemmän kuin muita.



**Kuvio 10. Hylättyjen ja hyväksytyjen hakemusten suhteelliset osuudet eri ikäryhmissä (N=1632)**

Hakijoiden perhetyyppi painottuu yksinasuviin, joita on 52 prosenttia kaikista luoton hakijoista, yksinhuoltajia on noin neljännes (23 prosenttia) ja lapsettomia pareja sekä parisuhteessa eläviä lapsiperheitä kumpiakin noin 13 prosenttia. (ks. taulukot 5 ja 6).

Sosioekonomisen tarkastelun perusteella hyväksytyjen ryhmässä nousevat voimakkaasti esiin palkansaajat (63,6 prosenttia) ja eläkeläiset (23,7 prosenttia). Hylättyjen joukossa heidän osuutensa ovat jonkin verran pienemmät (51 ja 17 prosenttia). Tämä viittaa siihen, että vakiintuneella tulotasolla on merkitystä luoton saamisessa. Työttömyys taas näyttäisi kohtalaisen selvästi viittaavan huonoon ennusteeseen lainapäätöksissä, sillä työttömiä on hyväksytyjen joukossa 5,3 prosenttia kun heidän osuutensa hylätyistä on lähes viidennes (18,7 prosenttia). (ks. taulukot 4 ja 5).

Perhetyypin mukaisessa tarkastelussa (ks. taulukot 5 ja 6) kiinnittää huomiota se, että hyväksytyjen ja hylättyjen välillä ei perhetyypillä näytä olevan minkäänlaista merkitystä, sillä ryhmien osuudet ovat kutakuinkin yhtä suuret luottoratkaisusta riippumatta. Kiinnostava havainto lienee kuitenkin se, että yksinasuvien ja yksinhuoltajien yhteenlaskettu osuus sekä hylättyjen että hyväksytyjen keskuudessa nousee kolmeen neljäsosaan, mikä seikka jo sellaisenaan kertoo sosiaalisen luoton tarveharkinnan painottumisesta näihin ryhmiin.

**Taulukko 5. Perhetyyppi ja pääasiallinen toiminta sosiaalisen luoton saaneilla (N=734)**

	SOSIAALISEN LUOTON SAANEET				
	Perhetyyppi				
	Yksiasuva %	Lapseton pari %	Parisuhde ja lapsia %	Yksihuoltaja %	Yhteensä %
Pääasiallinen toiminta					
Palkansaaja	51,6	65,2	86,0	78,8	63,6
Yrittäjä	1	0	1,2	0,6	0,8
Eläkeläinen	36,3	26,1	1,2	5,3	23,7
Opiskelija	2,8	3,3	2,3	4,1	3,1
Muu	2,1	1,1	5,8	6,5	3,4
Työtön	6,2	4,3	3,5	4,7	5,3
Yhteensä	52,6	12,5	11,7	23,2	100

**Taulukko 6. Hylätyt luotonhakijat perhetyypin ja pääasiallisen toiminnan mukaan (N=866)**

	HYLÄTYT LUOTONHAKIJAT				
	Perhetyyppi				
	Yksinasuva %	Lapseton pari %	Parisuhde ja lapsia %	Yksihuoltaja %	Yhteensä %
Pääasiallinen toiminta					
Palkansaaja	46,5	46,7	69,7	52,2	51
Yrittäjä	1,1	4,7	1,7	1,5	1,7
Eläkeläinen	25,5	18,7	4,2	6,5	17,3
Opiskelija	5,2	5,6	4,2	3,5	4,7
Muu	4,3	8,4	7,6	9,5	6,5
Työtön	17,3	15,9	12,6	26,9	18,7
Yhteensä	50,7	12,4	13,7	23,2	100

Kaikki hakemukset huomioon ottaen lapsiperheisiä hakijoita on 36 prosenttia. Luoton saaneissa lapsiperheiden osuus on 34 prosenttia ja hylätyissä 26 prosenttia. Yli puolessa kaikista hakijoiden lapsiperheisistä on yksi lapsi, kolmasosassa kaksi lasta ja vähän yli 10 prosentissa kolme lasta. Vielä useampilapsiset perheet ovat harvinaisuus.

Lasten lukumäärällä ei näytä olevan merkitystä sille hyväksytäänkö vai hylätäänkö hakemus, sillä lasten lukumäärä ei vaihtele hyväksytyjen ja hylättyjen hakemusten ryhmissä. Tutkimuksen raportissa I havaittiin vielä selvä yhteys lasten lukumäärän ja myönnetyn sosiaalisen luoton markkamäärien välillä: mitä enemmän lapsia luototettava perheessä oli, sitä suurempi laina myönnettiin. Uusissa lainapäätöksissä tämä yhteys katoaa.

Kun tarkastellaan lähemmin hylkäyksen perusteluja, havaitaan, että maksuvaran puute on selvästi hylkäämisen yleisin syy (57 prosenttia). Tämä näkyy erityisesti työttömien kohdalla. Ryhmän hylätyistä tähän luokkaan kuuluu peräti 84,5 prosenttia. Maksuvarattomuus on hyvin hallitseva hylkäyksen peruste myös opiskelijoiden (76 prosenttia) ja ns. muuhun sosioekonomiseen asemaan (65 prosenttia) kuuluvien kohdalla. Palkansaajien kohdalla maksuvarattomuus oli hylkäyksen perusteena lähes puolessa tapauksista (48 prosenttia), mutta palkansaajien kohdalla nousi ehkä yllättäen esiin myös lainanhoitokyvyn puute (12 prosenttia). Yllättävän usein nousi esiin myös oman maksuvaran riittävyys sosiaalisen luoton epäämisessä (12 prosenttia hylkäävistä päätöksistä), erityisesti eläkeläisten (17 prosenttia) ja palkansaajien (16 prosenttia) ryhmissä. Tämä viitanee siihen, että hakijoiden joukossa on henkilöitä, joita oikealla neuvonnalla voitaisiin ohjata tasapainottamaan talouttaan omaehtoisestikin.

Kun hylkäyksen perusteita verrataan muiden kuntien, Helsingin ja Takuu-Säätiön kesken, havaitaan, että Helsingin ja Takuu-Säätiön ratkaisuihin verrattuna muissa kunnissa korostuu lainanhoitokyvyn puute. Takuu-Säätiössä taas huomattavasti useammin kuin kunnissa hakijoiden omat vakuudet riittävät siinä määrin, ettei lainaa voida myöntää. Muissa syyperusteissa Helsinki, muut kunnat ja Takuu-Säätiö eivät poikkea toisistaan. Mainituissa kahdessa kohdassa erot toteuttajien välillä ovat tilastollisesti erittäin merkitsevät (sig. .000).

Kun uusia hakemuksia verrataan vanhoihin merkittävin muutos on tapahtunut maksuvaran puutteen kohdalla: ensimmäisessä mittauksessa tämä peruste korostui erityisesti Helsingin ja Takuu-Säätiön ratkaisuisissa. Uudessa aineistossa maksuvaran puute korostuu nyt Helsingin ja Takuu-Säätiön lisäksi myös muissa kunnissa. Tämä peruste on hylkäämisen syynä kaikkiaan 42 prosentista (Helsinki) 60 prosenttiin (Takuu-Säätiö ja muut kunnat). Uusien ja vanhojen hakemusten vertailussa muutos on kuitenkin tilastollisesti merkitsevä ainoastaan Helsingin kohdalla (sig. .000). Helsingin uusissa hakemuksissa maksuvarattomien osuus putoaa mainittuun 42 prosenttiin vanhojen hakemusten 58 prosentista. Lisäksi uusissa hakemuksissa muiden kuntien kohdalla "ei näytöä maksukyvyistä" perustelu (8 prosenttia) on selvästi useammin käytössä kuin Helsingissä ja Takuu-Säätiössä (0,7 ja 0 prosenttia). Oman vakuusarvon riittävyys taas painottuu Takuu-Säätiön hakemuksissa (5 prosenttia) kuntia enemmän (1 prosentti). Muissa hylkäyksen perusteissa ei havaita suuria eroja kuntien ja Takuu-Säätiön välillä.

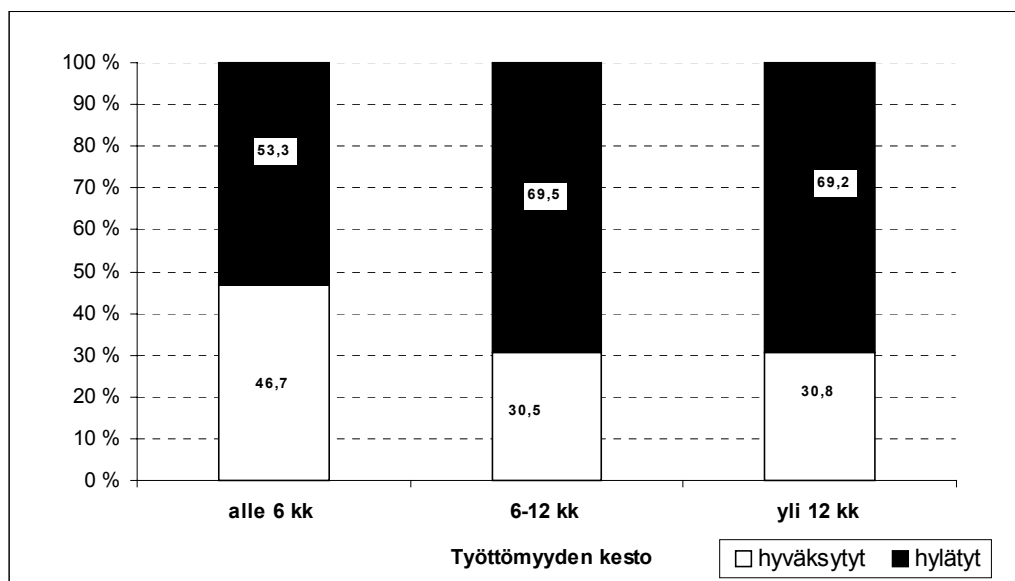
Paikkakuntakohtainen tarkastelu osoittaa kuntien välillä selviä eroja hylkäyksen perusteissa: Lappeenrannan (83 prosenttia), Helsingin (63 prosenttia) ja Euran (63 prosenttia) hylkäävissä päätöksissä korostuu maksuvarattomuus keskimääräistä enemmän. Kemis

sä ja Tuusulassa painottuu lainanhoitokyvyn puute, joka muodostaa 47 prosenttia molempien kuntien hylkäyksen perusteista. Myös Utajärvi poikkeaa joukosta: Omaa maksuvaraa omaavia on kaikkiaan viidesosa hylkäävistä päätöksistä. Utajärvellä on myös eniten sellaisia hylättyjä, joiden lainan käyttökohde ei täytä sosiaalisen luoton tavoitteita. Näitä on noin kuudesosassa kaikista kunnan hylkäävistä päätöksistä. Tulos kertonee selvästi asiakkaiden erilaisesta valikoitumisesta luoton hakijoiksi eri puolilla maata.

### 3.2.3 Työttömyyden ja työhistorian merkitys luottopäätöksissä

Sosiaalisen luoton yksi keskeisistä tavoitteista oli lainoittaa myös työttömiä ja kannustaa heitä työelämään. Kaikista sosiaalisen luoton hakijoista 12,3 prosenttia on työttömiä (201 henkilöä). Heistä viidesosa (39 henkilöä) on saanut luoton. Työttömien osuus kaikista luoton saaneista oli 5,3 prosenttia kun heidän osuutensa hylätyistä oli 18,7 prosenttia (ks. taulukot 5 ja 6 edellä). Näyttää siltä, että työttömyys ennustaa kohtalaisen hyvin hylkäävää päätöstä.

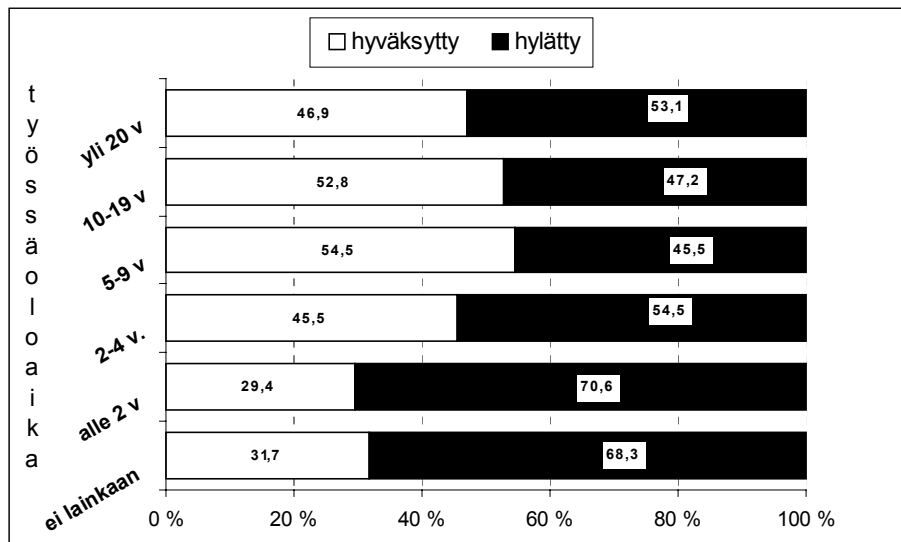
Seuraavassa tarkastellaan miten myönteiset ja kielteiset päätökset jakaantuvat työttömyyden keston mukaan. Kuvioista 11 nähdään, että yli kuusi kuukautta tai pitempään työttömänä olleita on hylätty suhteellisesti useammin kuin alle 6 kuukautta työttömänä olleita (sig. 029). Työttömyyden kestolla näyttää siis olevan ainakin jonkin verran merkitystä luottoratkaisuun.



**Kuvio 11. Sosiaalisen luoton päätös työttömyyden keston mukaan prosentteina (N=430)**

Myös hakijan työssäoloaika vaikuttaa lainapäätökseen kuten kuvioista 12 havaitaan. Kielteisiä luottopäätöksiä tehdään suhteellisesti eniten silloin kun hakijan työhistoria on alle 2 vuotta tai hänellä ei ole työhistoriaa lainkaan. Sen sijaan myönteisten lainapäätösten suhteellinen osuus kasvaa työhistorian lähestyessä 10 vuotta. Lainan on saanut myös yli neljässäkymmenessä prosentissa sellainen hakija, jonka työhistoria on yli 20

vuotta. Näyttäisi siis siltä, että pitempi työssäoloaika ennustaa parempaa mahdollisuutta saada sosiaalinen luotto kuin lyhyt työhistoria. Pitkä työhistoria luonnollisesti luo paremmat edellytykset tasapainottaa taloutta pitkällä aikavälillä. Ero on tässä tilastollisesti vielä merkitsevempi kuin työttömyyden vaikutuksen merkitys (sig. 000).



**Kuvio 12. Työssäoloaika ja sosiaalisen luoton ratkaisu (N=1367)**

Yhteenvetona voidaan tällä kohden vahvistaa sosiaalisen luoton ratkaisun I toteamus: lyhyt työttömyys ja pitkä työhistoria ennustavat lainansaantia paremmin kuin pitkään jatkunut työttömyys tai lyhyt työhistoria. Vaikutus ei kuitenkaan ole kategorinen, sillä lyhyen työttömyyden ja pitkän työhistorian omanneita hakijoita myös hylätään.

### 3.2.4 Velkaisuuden ja toimeentulolähteen merkitys asiakasvalinnoissa

Sosiaalisen luoton eräs keskeinen tehtävä on auttaa asiakkaita velkaongelmissa. Hankkeen suunnitteluvaiheessa arvioitiin, ettei sosiaalisesta luototuksesta voi tulla "uutta velkojen saneerausohjelmaa", mutta samalla korostettiin pienivelkaisten kulutusluottoja ottaneiden ylivelkaisten auttamistarvetta. (Velkaongelmatyöryhmän muistio 1998, 56). Jo tuolloin nähtiin tärkeäksi yhdistellä muun muassa useita korkeakorkoisia pienempiä lainojen yhdeksi halpakorkeiseksi sosiaaliseksi luotoksi.

Kaikista hakijoista velkaa on 84 prosentilla. Sosiaalinen luotto kohdistuu ennen kaikkea pienivelkaisiin. Luoton saaneissa (86 prosenttia) on velkaisia suhteellisesti tarkasteltuna enemmän kuin kielteisen päätöksen saaneissa (82 prosenttia), mutta luoton saaneiden velat ovat markkamääräisesti pienempiä. Kaikkien luoton hakijoiden velan keskiarvo on 57 300 markkaa. Luoton saaneilla velan keskiarvo on 48 600 markkaa. Hylätyillä velkojen keskiarvo on 64 800 markkaa. Hakijoiden velkaisuuden kasvaessa saneerausluoton mahdollisuudet ovat melko rajalliset. Hakijoiden saamat luotot vaihtelevat keskimäärin 18 800 markasta (Helsinki), 17 300 markkaan (Takuu-Säätiö) ja 10 500 markkaan (muut kokeilukunnat). Tämän suuruisilla luotoilla ei usein pystytä saneeraamaan asiakkaiden kaikkia velkoja. Aina se tosin ei ole tarpeenkaan, sillä sosiaalinen

luotto voidaan myöntää, jos hakijan muut velat ovat hallinnassa ja muut luotottamisen edellytykset täyttyvät.

Luoton saajista lapsiperheillä on selvästi suuremmat velat kuin yksinasuvilla ja yksinhuoltajilla. (ks. taulukko 7.) Heillä tosin veloista vastaamassa on periaatteessa kaksi henkilöä. Tämä lapsiperheiden ja parisuhteessa elävien velkaisuus pätee velkaisuuteen yleensäkin. Sosioekonomisen aseman mukaan suurimmat velat taas ovat opiskelijoilla ja palkansaajilla. Opiskelijoiden poikkeuksellista asemaa tässä selittää se, että sosiaalisen luoton saaneiden yksinhuoltajana elävien opiskelijoiden<sup>30</sup> keskimääräiset velat ovat suuret, 208 000 markkaa. Pienimmät velat ovat työttömällä, keskimäärin 11 600 markkaa.

**Taulukko 7. Sosiaalisen luoton saaneiden velat keskimäärin perhetyypin ja sosioekonomisen aseman mukaan (N=734).**

Sosio-ekonominen asema	SOSIAALISEN LUOTON SAANEIDEN VELAT KESKIMÄÄRIN MK				
	Perhetyyppi				
	Yksinasuva	Lapseton pari	Parisuhde ja lapsia	Yksinhuoltaja	Keskimäärin
Palkansaaja	44 300	101 000	115 000	35 000	60 000
Yrittäjä	5000	39 000	0	115 500	30 000
Eläkeläinen	19 000	31 400	25 000	13 700	20 500
Opiskelija	68 000	82 500	64 800	208 000	112 000
Muu	19 500	9 400	115 000	16 500	36 000
Työtön	10 100	5000	25 000	147 300	11 600
Keskimäärin	32 800	77 000	110 000	40 000	48 600

Hylättyjen ryhmässä keskimäärin suurimmat velat ovat palkansaajilla ja yrittäjillä sekä perhetyypin mukaan tarkasteltaessa lapsiperheillä, kuten luoton saaneidenkin ryhmässä. (ks. taulukko 8.) Hylättyjä ja luoton saaneita selkeästi erottelevana piirteenä on se, että kielteisen luottopäätöksen saaneet ovat velkaisempia – poikkeuksena edellä kuvatut opiskelijat sosioekonomisen aseman mukaisessa tarkastelussa Erityisen selvä ero havaitaan työttömien kohdalla, jossa hylättyjen työttömien velat ovat kuusinkertaiset hyväksytyjen työttömien velkoihin verrattuna.

<sup>30</sup> Näitä on luoton saaneiden joukossa kuitenkin vain seitsemän henkilöä ja kun luoton saaneita opiskelijoita on vain 23 henkilöä, kasvattavat nämä seitsemän yksinhuoltaja-opiskelijan velat kaikkien opiskelijoiden velkojen keskiarvoa.



**Taulukko 8. Hylättyjen velat keskimäärin perhetyypin ja sosioekonomisen aseman mukaan (N=868)**

Sosio-ekonominen asema	HYLÄTTYJEN VELAT KESKIMÄÄRIN MK				
	Perhetyyppi				
	Yksinasuva	Lapseton pari	Parisuhde ja lapsia	Yksinhuoltaja	Keskimäärin
Palkansaaja	44 500	108 500	117 000	62 000	70 000
Yrittäjä	34 400	128 800	11 500	70 500	70 000
Eläkeläinen	63 000	70 000	46 600	71 500	64 300
Opiskelija	37 000	43 500	54 200	20 000	37 000
Muu	23 500	76 600	29 000	40 400	38 700
Työtön	12 000	20 000	29 000	29 500	66 600
Keskimäärin	59 300	81 700	92 000	50 500	64 800

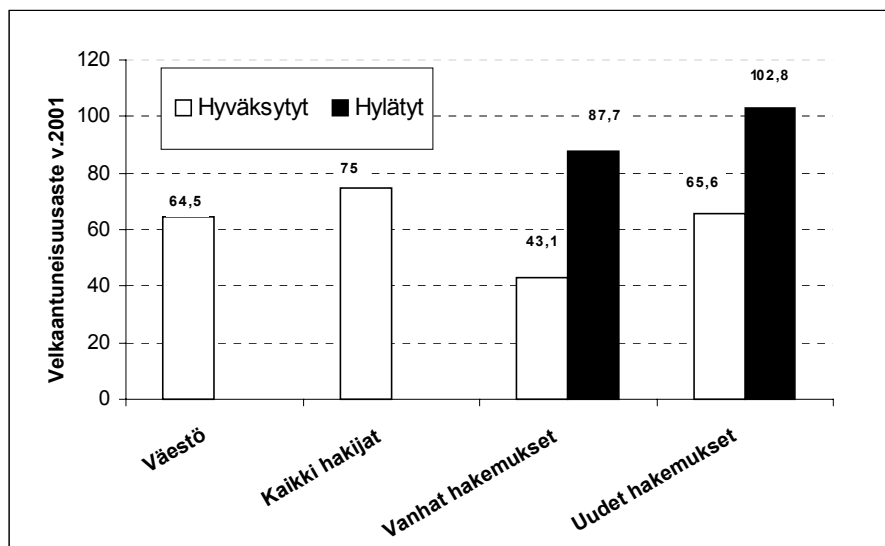
Hyväksytyjen ja hylättyjen velkaisuuden tilannetta voidaan tarkastella vielä siten, että katsotaan missä määrin he hoitavat velkojaan sosiaalisen luoton hakemisen hetkellä.<sup>31</sup> Velkatilanteen umpikujaa kuvannee, että lähes neljäsosa (23 prosenttia) sosiaalisen luoton saaneista ei pysty maksamaan velkojaan lainkaan sosiaalista luottoa hakiessaan. Vielä huonompi on tilanne hylättyjen kohdalla. Heistä lähes kolmasosa (30,7 prosenttia) ei pysty maksamaan lainkaan vanhoja lainojaan sosiaalisen luoton hakemisen tilanteessa.

Silloin kun sosiaalisen luoton hakijat hoitavat velkojan ja ulosoton maksujaan, kovin suurta eroa kuukausittaisissa suorituksissa ei havaita hyväksytyjen ja hylättyjen välillä. Hyväksytyjen ryhmässä vanhoja saatavia maksetaan keskimäärin 1350 markkaa kuukaudessa ja vastaavasti hylättyjen ryhmässä 1470 markkaa kuukaudessa.

Velkamäärät eivät tietenkään yksistään kerro velkaisuuden merkityksestä kotitalouden toimeentulossa. Velat täytyy suhteuttaa velanmaksukykyyn ja sitä seikkaa kuvaa parhaiten velkaantumisaste. Kuviossa 13 tarkastellaan sosiaalisen luoton hakijoiden, luoton saaneiden ja kielteisen luottopäätöksen saaneiden hakijoiden velkaantumisasteita vanhoissa ja uusissa hakemuksissa ja niitä verrataan koko väestön velkaantumisasteeseen.<sup>32</sup>

<sup>31</sup> Tässä on otettu huomioon sekä velanhoitomenot että ulosoton maksut. Laskelmasta on poistettu Helsingin tiedot, sillä Helsingin kohdalla näissä muuttujissa oli epävarmuutekijöitä.

<sup>32</sup> Kotitalouksien velkaantumisasteen mittarina käytetään maksamatta olevan velkamäärän osuutta kotitalouksien kaikista käytettävissä olevista tuloista vuodessa. Tällöin velkaantumisaste = maksamatta oleva velkamäärä / käytettävissä olevat tulot. Velkaantumisaste kertoo itse asiassa sen kuinka monen vuoden aikana kotitalouden kaikki käytettävissä olevat tulot menisivät yksinomaan veloista suoriutumiseen niin, että rahaa ei jäisi yhtään muihin menoihin. Jos esimerkiksi kotitalouden kaikki vuodessa kertyvät käytettävissä olevat tulot menisivät velan maksuun, kotitalouden velkaantumisaste olisi 100 prosenttia. Ks. Suomen Pankkiyhdistys 2001, s. 33 ja Hallman 1995, s. 256.



**Kuvio 13. Väestön<sup>33</sup> ja sosiaalisen luoton hakijoiden velkaantumisaste (Kaikki hakijat N=1632, Vanhat hakemukset N=912, Uudet hakemukset N=720)**

Koko väestön velkaantumisaste lähti nousuun vuonna 1998 jolloin se nousi vuoden 1997 57,5 prosentista 58,5 prosenttiin. Huipussaan velkaantumisaste oli vuonna 1990, jolloin se nousi 86,3 prosenttiin. Tällä hetkellä väestön velkaantumisaste on 64,5 prosenttia.

Kaikkien sosiaalisen luoton hakijoiden velkaantumisaste, 75 prosenttia, on korkeampi kuin väestön, mutta sosiaalisen luoton saaneiden velkaantumisaste vanhoissa hakemuksissa (v. 2000) on selvästi pienempi kuin väestön vastaava, nimittäin vain 43,1 prosenttia. Uusien luotonsaajien (v. 2001) velkaantumisaste on väestön velkaantumisasteen tasolla. Sen sijaan kielteisen luottopäätöksen saaneiden velkaantumisaste on huomattavan korkea, 88 prosenttia vanhoissa ja 103 prosenttia uusissa hakemuksissa.<sup>34</sup>

Kuvion 13 asetelma kaikkiaan kuvaa sosiaalisen luoton hakijoiden vaikeaa velkaantumisista ja sosiaalisen luoton saaneiden parempaa luotonmaksukykyä. Erityisesti kielteisen luottopäätöksen saaneet hakijat ovat huomattavasti velkaisempia kuin väestö. Asetelmassa kiinnittää lisäksi huomiota velkaantumisen muutoksen nopeus: velkaantuminen on huomattavasti voimakkaampaa niin uusien hyväksytyjen kuin hylättyjenkin hakijoiden keskuudessa vanhoihin hakijoihin verrattaessa. Tähän kehitykseen on vaikeaa antaa selvää vastausta. Joka tapauksessa kehitys heijastanee tiettyjä yleisiä trendejä: pankkien myöntämien kotitalousluottojen kanta kasvoi vuonna 2000 edelliseen vuoteen verrattuna 8,3 prosenttia ja kasvu jatkui vuoden 2001 tammi-maaliskuussa vuoden vaihteeseen verrattuna. Myös pankkien kulutusluotot ja pankkien rahoitusyhtiöiden kulutusluotot

<sup>33</sup> Suomen Pankkiyhdistys 2001, s. 33.

<sup>34</sup> Kokeiluluontoisesti tarkasteltiin vielä erikseen vastaavia velkaantumisasteita Takuu-säätiön aineistossa, mutta niissä saatiin pieni ero ainoastaan vanhojen ja uusien hyväksytyjen hakemusten välille: Uusissa hakemuksissa velkaantumisaste oli 50 prosenttia kun se vanhoissa hakemuksissa oli 40 prosenttia. Vanhoissa ja uusissa hylätyissä hakemuksissa velkaantumisaste oli kutakuinkin sama: 65 ja 66 prosenttia. Takuu-säätiöstä luottoa hakeneet olivat ylipäätään selvästi vähemmän velkaantuneita kuin kuntien hakijat, myös velkaantumisasteella mitattuna.

kasvoivat vuonna 2000 kaikkiaan 15 prosenttia (Suomen Pankkiyhdistys 2001, s. 33-34).

Velkaantumisen kohtalaisen voimakasta muutosta voi tarkastella myös rekisteriaineiston valossa vertailemalla uusia ja vanhoja hakemuksia sen mukaan millaisia vaikutuksia hakijat arvioivat sosiaalisella luotolla olevan ja mihin tarkoituksiin sosiaalisia luottoja on myönnetty. Ensinnäkin uudet hakijat ovat keskimäärin selvästi velkaisempia kuin vanhat hakijat silloin kun he arvioivat sosiaalisen luoton parantavan talouden hallintaan saattamista ja velkakierteen pysäyttämistä. Erityisesti velkakierteen pysäyttämisen tavoitteekseen ilmoittavat uudet hakijat ovat lähes kaksi kertaa niin velkaantuneita kuin vanhat hakijat (vanhat hakijat: velkaantumisaste 59 prosenttia, uudet hakijat 108 prosenttia). Lisäksi taloudenhallinnan ja velkakierteen pysäyttämisen vaikutuksen ilmoittaneiden määrä kasvaa uusissa hakemuksissa 58,5 prosenttiin vanhojen hakemusten 52,5 prosentista. Samantyyppinen muutos havaitaan vertailtaessa luoton saajia vanhoissa ja uusissa hakemuksissa: silloin kun sosiaalisia luottoja käytetään muiden lainojen maksamiseen tai rästivelkoihin uusien hakemusten hyväksytyt ovat lähes kaksi kertaa velkaantuneempia kuin vanhojen hakemusten hyväksytyt. Muiden lainojen maksamiseen luoton saaneiden vanhojen hakijoiden velkaantumisaste on 36 prosenttia kun vastaavasti uusien hakijoiden velkaantumisaste on 71 prosenttia. Rästivelkoihin luoton saaneiden vanhojen hakijoiden velkaantumisaste taas oli 46 prosenttia kun vastaavasti uusien hakijoiden velkaantumisaste oli 78 prosenttia. Näihin tarkoituksiin myönnettyt luotot myös lisääntyvät uusissa hakemuksissa 64,6 prosenttiin vanhojen hyväksytyjen hakemusten 60,5 prosentista. Näyttää siis varsin vahvasti siltä, että yhä raskaammin velkaantuneiden hakijoiden määrä on nopeasti lisääntynyt sosiaalisen luoton hakijoiden keskuudessa ja että luottoja sekä haetaan että saadaan enemmän näihin tarkoituksiin.

Rekisteriaineistot eivät luonnollisestikaan enää pysty vastaamaan kysymykseen velkaantumisen syistä ja velkaantumisasteen nopeasta kasvusta sosiaalisen luoton hakijoiden keskuudessa. Sosiaalisen luoton tutkimuksen arviointikokouksessa (27.9.2001) velkaantumisongelman katsottiin johtuvan mahdollisesti useammastakin syystä. Eräänä syynä nähtiin se, että pankit ovat aivan viime aikoina nostaneet luottorajojensa limiittejä, jolloin velkaantumisasteen kasvu voisi ainakin osittain selittyä sitä kautta. Toisena syynä todettiin asiakkaiden keskuudessa havaittu velanhallintakulttuuri, mikä tarkoittaa, että uudella luotolla maksetaan vanhaa luottoa kunnes syöksykierre jossakin vaiheessa väistämättä johtaa umpikujaan ja apua haetaan mm. sosiaalisesta saneerausluotosta. Tähän liittyykin kolmas havainto, joka voisi selittää luoton hakijoiden ja saajien edellä kuvattua velkaantumisasteen nopeaa kasvua: sosiaalisen luoton potentiaaliseen asiakaskuntaan on levinnyt tieto siitä, että ylivelkaisuutta voi yrittää saada järjestykseen myös sosiaalisella luotolla.

Mutta entä mitä tapahtuu kielteisen sosiaalisen luoton päätöksen saaneille, joiden velkaantumisaste on huomattavan korkea? Näistä ei ole seurantatietoa, mutta tutkimuksen arviointikokouksen mukaan heitä ainakin pyritään ohjaamaan joko velkajärjestelyyn tai hakemaan Takuu-Säätiön saneerausluottoa.

Kysymys lainanhakijoiden toimeentulon perustasta on ollut pohdittavana jo sosiaalisen luoton suunnitelmaa käynnistettäessä: voidaanko luottoa myöntää esimerkiksi toimeentulotuen varassa eläville. Entä muun sosiaaliturvan kuten työttömyysturvan varassa toimeentuleville? Kiinnostavaa on myös se, missä määrin tuloperusta jakaa luoton saajien luottomääriä.

Kaikkien myönnettyjen sosiaalisten luottojen keskiarvo oli 14 000 markkaa (mediaani 12 000 ja moodi 10 000 markkaa). Tässä on muutosta edellisestä mittauksesta, jonka mukaan luottoa oli myönnetty keskimäärin 12 600 markkaa. Helsingissä luottoa oli myönnetty keskimäärin 18 700 markkaa, Takuu-Säätiössä 17 400 markkaa ja muissa kokeilukunnissa selvästi vähemmän, 10 300 markkaa. Muidenkin kuntien luottojen keskiarvo on noussut selvästi edelliseen mittaukseen verrattuna jolloin keskiarvo oli 8 800 markkaa. (ks. taulukko 9)

**Taulukko 9. Myönnetty lainamäärä keskimäärin (mk) pääasiallisen toimeentulolähteen mukaan sekä prosentuaalisesti tapausten lukumäärästä ja koko lainasummasta Takuu-Säätiössä, Helsingissä ja muissa kunnissa (n = 736).**

Toimeentulon lähde	MUU KUNTA			HELSINKI			TAKUU-SÄÄTIÖ		
	Keskimäärin mk	Koko summasta %	Tapauksista %	Keskimäärin mk	Koko summasta %	Tapauksista %	Keskimäärin mk	Koko summasta %	Tapauksista %
Toimeentulotuki	5 000	0,2	0,5	0	0	0	0	0	0
Työttömyysturva	8000	20	26	17 300	10,3	11,2	14 700	11,4	13,5
Eläketulot	9 140	20	26	16 800	31,1	34,5	16 000	32	34,8
Ansiotulot	12 800	55	44,5	19 900	50,8	47,7	19 100	54,7	49,6
Muu sos.turva	7900	6,4	8,3	22 100	7,8	6,6	15 300	1,9	2,1
Yhteensä	10 300	100	100	18 700	100	100	17 400	100	100

Kun pääasiallisena toimeentulon lähteenä ovat ansiotulot, silloin lainaa on myönnetty kaikissa tarkasteluryhmissä keskimäärin enemmän kuin muiden toimeentulolähteen mukaan eläville. Muun sosiaaliturvan varassa elävien kohdalla havaitaan lisäksi, että heille lainaa on myönnetty harvoin. Lisäksi, ansiotuloilla elävät ovat saaneet niukasti yli puolet koko myönnetystä lainakannasta kaikissa tarkasteluryhmissä. Seuraavaksi eniten – keskimäärin noin neljännes lainakannasta – on myönnetty eläketuloilla eläville.

Takuu-Säätiön, Helsingin ja muiden kuntien merkittävimpana erona tässä tarkastelussa havaitaan, että eläketuloilla elävien osuudet sekä lainakannasta että myönnettyjen luottojen määrästä ovat Takuu-Säätiön ja Helsingin luotoissa markkamääräisesti selvästi muita kuntia suuremmat ja lukuisimmat.

Tarkemmassa tutkinnassa huomataan lisäksi, että toimeentulon lähteellä on ollut merkitystä myönnetyn lainan määrään erityisesti silloin kun tulot ovat säännöllisiä. Esimerkiksi muissa kunnissa säännöllisen ansiotulon omaavat ovat saaneet luottoa lähes kaksinkertaisesti (13 600 markkaa) epäsäännöllisillä ansiotuloilla eläviin verrattuna (7 200 markkaa). Sama pätee muiden kuntien kohdalla ansiosidonnaisen (9 800 markka) ja muun työttömyysturvan<sup>35</sup> omaaviin (5 500 markkaa). Mielenkiintoista kyllä Helsingin kohdalla ei vastaavaa havaintoa voida tehdä. Takuu-Säätiön kohdalla sitä vastoin ha

<sup>35</sup> Työmarkkinatuki ja työttömän peruspäiväraha.

vaitaan, että ansiosidonnaisella työttömyysturvalla elävät ovat saaneet lähes kaksinkertaisen määrän luottoa (15 100 markkaa) muun työttömyysturvan varassa eläviin verrattuna (8 000 markkaa). Lisäksi epäsäännöllisillä ansiotuloilla elävät olivat selvänä vähemmistönä lainansaajista.

Näyttää hyvin vahvasti siltä, että säännöllisillä ansiotuloilla elävät saavat suhteellisesti useammin ja korkeampia luottoja kuin muun toimeentulolähteen varassa elävät. Myös tätä kautta maksuvaran merkitys korostuu.

### **3.2.5 Laina-aika, maksuvara ja toimeentulotuen käyttö lainamäärän selittäjinä**

Kaikkiaan lainat jakautuvat laina-aikojen mukaan siten, että vuoden lainoja on kaikista lainoista 8 prosenttia, kahden vuoden lainoja 22 prosenttia ja kolmen vuoden lainajalle on luoton saanut lähes joka kolmas (30,7 prosenttia) hyväksytty hakija. Neljän vuoden lainoja on myönnetty kuudesosalle hakijoista ja yli viiden vuoden luottoja neljälle prosentille hakijoista.

#### **Maksuvaran merkitys luoton myöntämisessä**

Sosiaalisen luoton suunnitteluvaiheessa pohdittiin usein lainan myöntämismahdollisuuksia pienituloisille ja vähävaraisille hakijoille. Niinpä maksuvaran arvioinnista ja sen määrittämisestä tuli keskeinen kysymys. Kysymys liittyy erityisesti toimeentulotuen varassa eläviin hakijoihin.

Maksuvaralla tarkoitetaan tulojen ja menojen erotusta lainan hakemisen hetkellä. Mistään tarkasta maksuvaran määrittämisestä ei kuitenkaan tässä yhteydessä ole kysymyksiä, jotka käyvät ilmi tuonnempana. Maksuvarakäsitteen sijasta seuraavassa puhutaankin tulojäämästä, jonka puitteissa maksuvaran ratkaiseminen tapahtuu. Tulojäämä muodostuu laskennallisesti siten, että kotitalouden kaikki käytettävissä olevat tulot (käytännössä puolisoiden) lasketaan yhteen ja niistä vähennetään toimeentulotuen mukainen normimeno, vuokrat, muut menot sekä tiedossa olevat velanhoitomenot.

Takuu-Säätiössä tulojäämä laskelma toteutettiin vastaavalla tavalla kuin kunnissa yhteisen vertailun mahdollistamiseksi (menona toimeentulotuen normi), vaikka Takuu-Säätiön aineistossa maksuvarasta voidaan puhua vasta sitten kun sitä on velkajärjestelykäytännön mukaisesti laskien olemassa. Takauksen myöntäminen on kuitenkin mahdollista, jos käyttöön asumiskustannusten ja muiden menojen sekä haettavan luoton kuu-kausierän jälkeen jää tuloista vähintään toimeentulotuen perusosaa vastaava määrä. Takausaika on tällöin maksimissaan 3 vuotta. Maksuvara käsitteenä liittyy Takuu-Säätiössä siis vain velkajärjestelykäytännön mukaisesti laskettuun tulojäämään.

Kun seuraavassa tarkastellaan tulojäämän vaihtelua, tulee tarkastelussa ottaa huomioon kotitalouksien vaihtelevat kulutuskäytännöt ja erityisesti toimeentulotukinormin tiukuus todellisten menojen määrittäjänä sekä erityisesti se, että miinuksellakin oleva tulojäämä korjautuu positiiviseksi kun esimerkiksi vanhoja luottoja saneerataan sosiaalisella luotolla.

Seuraavassa tarkastellaan ensin tulojäämän vaihteluvälin merkitystä yleensä myönteisissä ja kielteisissä ratkaisuisa. Sen jälkeen luodaan katsaus kuntien ja Takuu-Säätiön lainanmyöntämistoimintaan tulojäämän perusteella.

Kaikkiaan yli kolmannes (35 prosenttia) hakemuksista on sellaisia, jossa tulojäämä on ollut miinuksella. (ks. taulukko 10) Yli 3000 markan tulojäämää taas on pystynyt osoittamaan vain 4,5 prosenttia hakijoista. Taulukosta nähdään myös, että miinuksella olevien tulojäämäisten osuus on selvästi suurempi kielteisissä kuin myönteisissä ratkaisuisa – tulojäämä on miinuksella puolella (51 prosenttia) kielteisen ratkaisun ja vajaalla viidenneksellä (18 prosenttia) myönteisen ratkaisun saaneista. Ero kielteisen ja myönteisen päätöksen saaneiden ryhmien välillä on muutoinkin tilastollisesti erittäin merkitsevä (sig. 000). Kaiken kaikkiaan positiivinen tulojäämä on 82 prosentilla myönteisen päätöksen saaneista. Lisäksi havaitaan, että tulojäämän kasvaessa myönteisten ratkaisujen määrät lisääntyvät selvästi, mutta eivät lineaarisesti. Myös kielteisiä ratkaisuja on tehty kohtalaisen paljon, vaikka hakijalla olisikin ollut tulojäämää. Usein tulojäämän kasvaessa kasvavat myös hakijan mahdollisuudet saada laina normaaleilta markkinoilta.

**Taulukko 10. Sosiaalisen luoton ratkaisut tulojäämän mukaan (n = 1618).**

Tulojäämän vaihteluväli	Myönteinen päätös %	Kielteinen päätös %	Riviprocentti
<-1 000 mk	5,2	21,8	14,1
-999<-500 mk	4,9	10,7	8,0
-500<0 mk	8,2	18,4	13,7
0<500 mk	26,9	15,4	20,7
500<1 000 mk	23,5	11,9	17,3
1 000<2 000 mk	23,4	10,7	16,6
2 000<3 000 mk	4,9	5,2	5,1
>3 000 mk	2,9	5,9	4,5
<b>Sarakeprocentti</b>	46,5	53,5	100

Edellä mainitusta voidaan ainakin varovaisesti päätellä, että maksuvara näyttäisi selittävän myönteisiä ratkaisuja, mutta mistään kategorisesta selittäjästä ei ole kysymys, sillä tulojäämää omaavia myös hylätään.

Kaikista hakijoista Takuu-Säätiöön on tullut harvemmin käsittelyyn sellaisia hakemuksia, joissa laskennallinen tulojäämä olisi ollut miinuksella (14 prosenttia). (ks. taulukko 11.) Sen sijaan kuntiin on tullut runsaasti hakemuksia, joissa hakijan tulojäämä on jopa enemmän kuin 1 000 markkaa miinuksella (16 prosenttia) ja kaikkiaan miinuksella olevia hakemuksia on kuntiin tullut reilusti yli kolmasosa kaikista hakemuksista (40 prosenttia; liitetaulukko 1). Tiivistäen voi todeta, että kuntiin valikoituu riskialttiimpia hakijoita kuin Takuu-Säätiöön. Ero on tilastollisesti erittäin merkitsevä (sig.000).

**Taulukko 11. Myönnettyjen luottojen osuus tulojäämän vaihteluvälin perusteella (n = 750).**

<b>Tulojäämän vaihteluväli</b>	<b>Takuu-Säätiö %</b>	<b>Kunnat %</b>	<b>Riviprocentti</b>
<-1 000 mk	0,9	7,7	6,0
-999<-500mk	0,9	6,8	5,3
-499<0mk	0	9,6	7,2
0<500mk	15,0	24,1	21,9
500<1 000mk	21,5	16,7	17,9
1 000<2 000mk	43,9	14,9	22,1
2 000<3 000mk	6,5	4,0	4,7
>3 000mk	11,2	16,1	14,9
<b>Sarakeprosentti</b>	<b>24,9</b>	<b>75,1</b>	<b>100</b>

Kaikista myönnettyissä tapauksista tulojäämä on miinuksella 18,3 prosentilla. Takuu-Säätiö myöntää luottoja pääsääntöisesti vasta sitten kun hakijan laskennallinen tulojäämä on nollan paremmalla puolella: miinuksella olevia myönteisen päätöksen saaneita on Takuu-Säätiön lainapäätöksistä 2,1 prosenttia. Lisäksi Takuu-Säätiössä suurin osa lainojen takauksista (42,3 prosenttia) myönnetään hakijoille, joiden tulojäämä on 1 000–2 000 markkaa. Kuntien ratkaisut näyttävät jossain määrin toisentyypisiltä. Miinusmerkisellä tulojäämällä olevat tulevat nimenomaan kunnista. Niiden osuus on yli viidennes (22 %) myönnettyistä kuntien hakemuksista. Ylipäätään Takuu-Säätiössä myönnetään kuntia useammin luottoja silloin kun hakijan maksuvara kasvaa.<sup>36</sup> Tässäkin voidaan tiivistäen todeta, että kunnat ottavat myös luototuspolitiikassaan suurempia riskejä kuin Takuu-Säätiö (Taulukko 11).

Kuntien välillä näyttää olevan selviä eroja sen suhteen, missä määrin hakemushetkellä miinuksella eläville oli sosiaalisia luottoja voitu myöntää: Miinuksella olevia ei Utajärvellä ollut ainuttakaan, mutta myönteisiä päätöksiä aineistossa olikin vain yksi. Helsingissä miinuksella olevia oli 6 prosenttia ja Kemissä 22 prosenttia. Hämeenlinnassa, Lappeenrannassa, Tuusulassa ja Lahdessa oli miinuksella olevia kolmasosa hyväksytyistä hakemuksista. Eniten alle nolla markkaa omaavia tulojäämäisiä hyväksytyistä hakemuksista oli kuitenkin Eurassa, jossa heidän osuutensa oli peräti 55 prosenttia.

Kuten havaitaan, myönnettyjen luottojen määrät kasvavat tulojäämän (maksuvaran) kasvaessa, mutta kasvu ei ole lineaarinen. Takuu-Säätiön toiminnassa luottoja myönnetään eniten kun tulojäämä on 1000-2000 markkaa, mutta tästä suurempiin tulojäämiin siirryttäessä luottojen määrä laskee. Kunnissa myönnetään luottoja eniten silloin kun

<sup>36</sup> Helsingissä kaikkien hakijakotitalouksien tulot olivat keskimäärin 6 500 markkaa ja muissa kunnissa 6900 markkaa. Takuu-säätiön hakijakotitalouksien keskimääräiset tulot olivat 7 100 markkaa kuukaudessa. Näissä markkamäärissä on lievää kasvua edelliseen mittaukseen verrattuna (n. 2 prosenttia). Helsingissä hakijoiden tulotason alhaisuutta selittää työttömien runsas osuus hakijoissa (66 prosenttia kaikista hakijoista). Kun tuloeroja verrattiin myönteisten ja kielteisten päätösten kohdalla, havaittiin, että myönteisen päätöksen sai hakijakotitalous, jonka kuukausitulot olivat keskimäärin 7 250 markkaa, kielteisen päätöksen saaneiden ryhmässä 6400 markkaa kuukaudessa. Kielteisen päätöksen saaneiden kotitalouksien kuukausitulot olivat Helsingissä ja muissa kunnissa keskimäärin 6 300 markkaa ja Takuu-säätiössä 7 100 markkaa. Myönteisissä päätöksissä on siis erityisesti kunnissa suosittu jonkin verran niitä kotitalouksia, joissa ansaitaan paremmin.

tulojäämä on niukasti plussan puolella (0-500 markkaa). Tulojäämien kasvaessa tästä, myönnettyjen luottojen määrä vähenee.

Miinustulojäämäisten tarkastelu kertoo siitä, miten sosiaalinen luotto on voinut tasapainottaa tai kääntää kotitalouden tilanteen ja taloudenhallinnan positiiviseksi. Kun näin on tapahtunut kaikkiaan viidesosassa hyväksytyjä hakemuksia, voitaneen sosiaalisesta luotosta puhua kohtalaisen merkittävänä muutostekijänä. Aivan kaikissa tapauksissa ei kuitenkaan ole ollut kysymys siitä, että luotoilla olisi saneerattu miinustulojäämäinen kotitalous positiiviseksi, sillä sosiaalisia luottoja on myönnetty miinuksella oleville kotitalouksille myös hankintoihin. Näitä tapauksia on viisi prosenttia kaikista myönnetyistä luotoista.

Maksuvaran kannalta näyttää siltä, että kunnissa otetaan suurempia riskejä lainan myöntämisessä kuin Takuu-Säätiössä. Ainakin osaltaan tätä selittää juuri edellä kuvattu Takuu-Säätiön toimintalinja, jossa tosiasiallinen maksuvara syntyy vasta kun tulojäämää kertyy velkajärjestelynormin mukaan laskien.<sup>37</sup>

Kun arvioidaan sosiaalisen luoton myöntämistä hakijalle, jonka tulojäämä on miinuksella, täytyy erityisesti ottaa huomioon, että kysymyksessä on laskelma tulojäämästä hakemushetkellä. Luoton takaisinmaksun alkaessa tulojäämä ei välttämättä enää ole miinusmerkkinen, sillä sosiaalisella luotolla on varsin usein saneerattu velkoja niin, että velanhoidomenot sisältyvät kuukausittaiseen sosiaalisen luoton lyhennykseen.<sup>38</sup> Tämä selittää pitkälti myös sen, että toimeentulotukiasiakkaina vuoden aikana olleet ovat voineet saaneet luoton:<sup>39</sup> kun tällainen asiakas saa sosiaalisen luoton, jolla hän maksaa esimerkiksi ulosmittauksen velkaansa, hänen tulojäämänsä muuttuu positiiviseksi. Lisäksi usein luotonsaajat, joilla on miinusmerkkinen tulojäämä, ovat muutostilanteessa, jossa ansiotaso on juuri paranemassa. Näitä ovat mm. kotihoidon tuelta, äitiyspäivärahalta tai vuorotteluvapaalta työelämäänsä palaavat henkilöt. Miinusmerkkisen maksuvaran omaavien luoton saajien joukossa on myös epätyypillisissä työsuhteissa olevia, joiden ansiokehitys on muuttumassa. Toisin sanoen heidän tilanteensa elää kaiken aikaa ja vaatii luottopäätöksen valmistelijalta ankaraa harkintaa. Joskus näissä tilanteissa pieniä velkoja on nopeasti saneerattu sosiaalisella luotolla ja vältetty näin asiakkaan joutumisen ulosoton alaiseksi ja sitä tietä toimeentulotuen asiakkaaksi.

Myös rekisteriaineiston itsensä tarkastelu tukee edellä todettuja perusteluja. Tulojäämäluokkien ristiintaulukointi luoton käyttötarkoituksen mukaan osoittaa että noin kolme neljästä miinustulojäämäisestä oli käyttänyt luoton vanhojen velkojen saneeraukseen tai takuuvuokriin eli kohteisiin, joissa kotitalouden toimeentulon tilannetta muutettiin selvästi taloudellisesti toimivampaan suuntaan – mikä onkin ollut eräs luoton keskeinen tarkoitus. Valtaenemmistö miinustulojäämäisten luoton saajien luotoista liittyi siis vanhojen velkojen saneerauksiin. Kuitenkin neljäsosalle miinustulojäämäisistä myönnettiin sosiaalinen luotto muihin tarkoituksiin. Tämä selittyy sosiaalisen luoton tutkimuksen arviointikokouksen (27.9. 2001) mukaan pitkälti siitä, että hakijakotitalous on

<sup>37</sup> Velkajärjestelynormi on 1. kuntaryhmässä yksinäisellä henkilöllä 450 markkaa korkeampi kuin toimeentulotuen normi. Ero kasvaa perheenjäsenten lukumäärän kasvaessa niin, että kahden aikuisen ja kahden lapsen perheessä velkajärjestelylain normi edellyttää jo yli 1107 markkaa suurempaa varausta elinkustannuksiin.

<sup>38</sup> Ks. Iivari & Piirainen & Siltaniemi, 2000 s. 123 tapausesimerkki A.

<sup>39</sup> Kuntien miinuksella olevista luoton saaneista tulojäämäisistä kaikkiaan 27,5 prosenttia on sellaisia, jotka vuoden aikana ovat saaneet toimeentulotukea.



ilmoittanut mitoittavansa kuukausittaiset menonsa siten, että maksuvaraa jää myös sosiaalisen luoton lyhennyksiin. Kuvattu laskennallinen asetelma on mahdollinen juuri siitä syystä, että kotitalouden menoiksi määriteltiin rekisteriaineistossa toimeentulotuen normi. Käytännössä miinustulojäämällä elävät ovat tinkineet tästä normista ja saneet positiivisen maksuvaran. Heidän osuutensa kaikista sosiaalisen luoton saajista on vain 3 prosenttia. Se, että Helsingin kohdalla miinustulojäämäisiä oli kaikkiaan vain 6 prosenttia myönnettyistä, kuvaa hyvin tilannetta: Helsingissä on muuta maata korkeammat elinkustannukset eikä toimeentulotukinormin mukaista "pelivaraa" jää läheskään siinä mitassa kuin muualla maassa (tutkimuksen arviointikokous 27.9.2001).

Erillinen tarkastelu Takuu-Säätiön, Helsingin ja muiden kuntien osalta osoittikin sen, että Helsinki ja Takuu-Säätiö ovat riskinotossaan lähempänä toisiaan kuin Helsinki ja muut kunnat. Ero rymien välillä on tilastollisesti erittäin merkitsevää (sig. 000).

Seuraavassa tarkastellaan tulojäämän vaikutusta vielä lainan myöntämisen kokonaisuudessa niin, että lainojen keskimäärät, osuus kaikista lainoista ja lainakannasta tulevat tarkasteluun suhteessa tulojäämään. (ks. taulukko 12).

**Taulukko 12. Myönnetty luotot tulojäämän vaihteluvälin mukaan eräin tunnusluvuin (N=750)**

Tulojäämän vaihteluväli	Luotto keskimäärin markkaa	Luottoja kpl	Prosenttia luotoista (kpl)	Prosenttia lainasummasta
< 1000 mk	15 000	39	5,2	5,6
-999-<500 mk	12 300	37	4,9	4,3
-500<0 mk	11 300	61	8,1	6,6
0<500 mk	11 200	203	27,1	21,6
500<1000 mk	14 500	177	23,6	24,4
1000<2000 mk	16 400	174	23,2	27,1
2000<3000 mk	19 900	37	4,9	7
>3000 mk	16 700	22	2,9	3,5
<b>Yhteensä</b>	14 000	750	100	100

Luoton keskiarvo ei vaihtelee systemaattisesti (lineaarisesti) tulojäämän vaihtelun kanssa, mutta toisaalta havaitaan selkeästi, että luotot niin määrällisesti kuin niiden osuus lainakannastakin keskittyvät nolasta markasta 2000 markan tulojäämän haarukkaan. Niin luoton määrästä kuin niiden lainakannastakin osuu 73 prosenttia tähän vaihteluväliin.

Näyttää siis varsin selvältä, että valtaosin luotot myönnetään todellista maksuvaraa omaaville. Systeemivertailussa sen sijaan havaittiin, että kunnissa otettiin selvästi enemmän riskejä, sillä siellä Takuu-Säätiöstä poiketen luottoja myönnettiin myös vain niukasti maksuvaraa omaaville ja sellaisillekin, joiden tulojäämä oli miinuksella.

## **Toimeentulotuki, muut avustusmuodot ja sosiaalisen luoton ratkaisu.**

Kaikista hakijoista 22 prosenttia saa toimeentulotukea hakemushetkellä ja vuoden aikana toimeentulotukea saaneita on 33 prosenttia. Siis yhteensä 55 prosenttia hakijoista saa hakemushetkellä tai on saanut vuoden aikana toimeentulotukea.<sup>40</sup> Toimeentulotuen tarpeen perusteella arvioiden kuntien luottoasiakkaiden tilanne on ollut taloudellisesti tukalampi, sillä kuntien hakijoista 60 ja Takuu-Säätiön hakijoista 36 prosenttia on ennen luottopäätöstä saanut toimeentulotukea.

Sosiaalisen luoton saaneista kuntien hakijoista 13 ja Takuu-Säätiön hakijoista 0,7 prosenttia on saanut toimeentulotukea hakemushetkellä. Kun tähän lisätään vuoden aikana toimeentulotukea saaneet, havaitaan, että kuntien myönteisistä päätöksistä 50 prosenttia on saanut toimeentulotukea vuoden aikana tai saa sitä hakemushetkellä. Vastaavasti Takuu-Säätiön asiakkaista 33 prosenttia on ollut toimeentulotuen asiakkaina.

Jos pääasiallinen toimeentulon lähde on toimeentulotuki, Helsingissä ja Takuu-Säätiössä lainaa ei ole myönnetty lainkaan. Itse asiassa tämä on käytäntö muissakin kunnissa, sillä lainaa oli ylipäänsä myönnetty vain kahdelle, joiden pääasiallinen toimeentulon lähde oli toimeentulotuki. Uusissa hakemuksissa ei ollut enää ainuttakaan luoton saanutta, jonka pääasiallinen toimeentulonlähde olisi ollut toimeentulotuki.

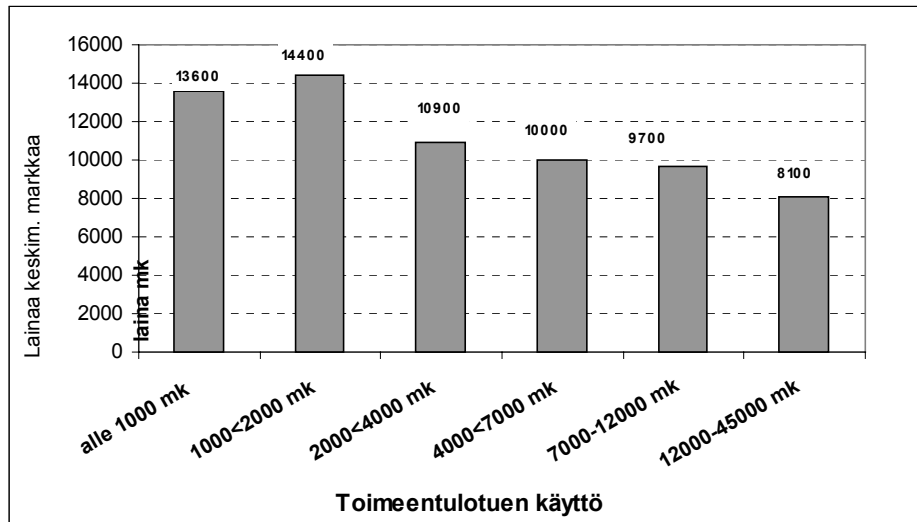
Näyttää siis vahvasti siltä, että pelkästään toimeentulotuen varassa eläville ei sosiaalista luottoa Suomessa myönnetä, mutta tilapäisesti toimeentulotukea saava henkilö näyttää saavan myös sosiaalisen luoton kunhan muut luoton myöntämisen edellytykset täyttyvät.

Kaikista sosiaalisen luoton hakijoista 11,5 prosenttia on hakenut avustusta myös muulta taholta. Näistä 60 prosenttia on hakenut avustusta seurakunnan tai kirkon diakoniarahastosta ja 20 prosenttia Pelastusarmeijalta. Näistä valtaenemmistö (86 %) on ollut myös toimeentulotuen hakijoita. Niistä myönteisistä sosiaalisen luoton päätöksistä, joissa hakija saa tai on saanut toimeentulotukea vuoden aikana, noin kaksi kolmesta on hakenut avustusta myös muualta. Kaiken kaikkiaan muualta apua hakeneista valtaenemmistö (90 prosenttia) on tukeutunut kirkon apuun. Kaikista luoton saaneista siis noin 36 prosenttia on turvautunut toimeentulotuen lisäksi muihin vapaaehtoisen avun muotoihin. Tämä kertoo osaltaan luoton kohdentumisesta myös heikoimmassa asemassa oleviin kansalaisiin.

Toimeentulotukiasiakkuudella näyttää olevan jonkin verran merkitystä luoton markkamäärää selitettäessä. Kuten kuvioista 14 havaitaan, toimeentulotuen markkamääräisesti kasvaessa myönnetyn sosiaalisen luoton määrä pienenee. Vaihtelu ei kuitenkaan enää ole systemaattista kuten vielä ensimmäisessä mittauksessa eivätkä erot luokkien välillä niin merkitseviä.

---

<sup>40</sup> Toimeentulotuen käyttö on koodattu saman muuttujan eri luokiksi siten, että muuttuja erottelee hakemushetkellä toimeentulotukea saavat, vuoden aikana saaneet, ei myönnettyt ja ei hakeneet henkilöt. Tämän mukaisesti toimeentulotukea hakemushetkellä saavat ja sitä vuoden aikana saaneet ovat erottuvia ryhmiä ja toteutettu yhteenlaskenta edellä puoltaa paikkaansa.



**Kuvio 14. Toimeentulotuen käyttö vuoden aikana ja myönnetty sosiaalinen luotto keskimäärin (N = 250).**

Toimeentulotukeen varhemmin turvautuminen ei siis ole luoton saamisen kannalta kohtalokasta lainanhakijalle, mutta lainan määrää ratkaistaessa toimeentulotuen runsaalla käytöllä näyttää olevan jossain määrin negatiivinen merkitys.

### 3.2.6 Kunnan taloudellinen tilanne ja sosiaalisen luoton hakijat

Tutkimuksen I raportissa tarkasteltiin luoton toimintaympäristöä, arvioitiin kuntien sosioekonomisia muuttujia ja kysyttiin, miten nämä makrotason tekijät mahdollisesti vaikuttavat sosiaalisten luottojen hakemiseen ja myöntämiseen. Suhteen tarkastelu todettiin hankalaksi muun muassa siitä syystä, että luoton hakijoita on kuntien kokoon nähden sittenkin varsin vähän. Kuten I raportista kävi ilmi, valikoituminen luoton hakijaksi ja saajaksi on prosessi, jossa monilla resurssi- ja satunnaistekijöillä on runsaasti merkitystä. Vaikutussuhteet eivät ole suorat, sillä makrotason tekijöiden ja mikrotason välillä on lukuisia suodattavia tekijöitä (sosiaali ja terveydenhoitojärjestelmä, työttömyysturvajärjestelmä, velkaneuvonta, jne.).

Raportissa I kuntien sosioekonomisten ominaisuuksien tarkastelussa saatiin eri mittareilla hyvin toimeentulevaksi kunnaksi Helsinki, vähän heikommin selviytyviksi Tuusula ja Utajärvi sekä taloudellisia vaikeuksia eri asteisesti implikoiviksi kunniksi Eura, Kemi, Hämeenlinna, Lahti ja Lappeenranta. Ongelmien indikaattoreina nousivat esiin mm. toimeentulotuen käyttö ja työttömyys.

Sosiaalisen luoton hakijoista muodostettu rekisteriaineisto antaa mahdollisuuden tarkastella "köyhyystekijöitä" myös muutaman muun muuttujan kautta. Toimeentulotuen käytön ja työttömyyden lisäksi mukaan voidaan ottaa hakijoiden velkaisuus, luottohäiriömerkinnät ja vakuuksien puuttuminen tietyin rajoituksen, jotka käyvät ilmi tuonnempana. Kuten jo raportissa I todettiin, tarkastelu on varsin karkeaa, sillä hakijoiden tilannetta voidaan suhteuttaa kuntien kokonaistilanteeseen vain toimeentulotuen määrien ja työttömyyden osalta. Kunnan kokonaistilanteen heijastajina muuttujat ovat luonnollisesti vain suuntaa antavia. Uutena muuttujana tässä tuodaan esiin velkaantumisaste,

joka ei vielä ollut mukana ensimmäisessä mittauksessa. Muutoin päivitetään vanha aineisto uudella mittauksella ja katsotaan mahdollisia muutostrendejä. Selvää lienee sekin, että vain noin vuoden välein suoritettavat mittaukset näin rajatussa ryhmässä ovat epävarmoja muutoksen kuvaajia ja alttiina satunnaisvaihtelulle. Joka tapauksessa mahdollinen muutos kertoo ainakin tilanteesta sosiaalisen luoton hakijoiden keskuudessa. Kysymys on myös ensimmäisen mittaustuloksen täsmentämisestä.

Kaikki hakijat huomioon ottaen toimeentulotuen saajien määrät ovat olleet voimakkaassa kasvussa sosiaalisen luoton hakijoiden keskuudessa. Voimakkaimmin toimeentulotuen hakijoiden osuus on kasvanut Helsingissä (22 %:sta 34 %:iin), Hämeenlinnassa (14 %:sta 23 %:iin) ja Kemissä (12 %:sta 16 %:iin).

Seuraavaksi tarkastellaan sosiaalisen luoton hakijoiden toimeentulotuen markkamääräistä käyttöä keskimäärin suhteessa omien kuntienssa toimeentulotuen vastaaviin käyttömääriin. Tällä tarkastelulla indikoidaan luoton hakijoiden "toimeentulotukiriippuvuutta" ja "elämää poliittisella köyhyysrajalla". Kokeilukuntien sosiaalisen luoton hakijat ovat käyttäneet toimeentulotukea keskimäärin saman verran kuin muut omien kuntienssa toimeentulotuen asiakkaat (erotus keskimäärin vain 190 mk). (ks. taulukko 13) Ensimmäisessä mittauksessa ero oli huomattavasti suurempi, 2 240 markkaa. Tosin paikkakuntaeroja on myös selvästi havaittavissa: erityisesti Lappeenrannassa ja Kemissä sosiaalisen luoton hakijat ovat olleet riippuvaisempia toimeentulotuesta kuin kunnan muut toimeentulotuen asiakkaat. Sen sijaan Tuusulassa ja Lahdessa sosiaalisen luoton hakijat ovat käyttäneet toimeentulotukea keskimäärin selvästi vähemmän kuin kuntienssa muut toimeentulotuen asiakkaat.

Sosiaalisen luoton saaneet toimeentulotuen asiakkaat ovat käyttäneet toimeentulotukea keskimäärin selvästi vähemmän kuin kuntienssa muut toimeentulotuen hakijat (erotus = 1600 mk) ja kuntienssa hylätyt sosiaalisen luoton hakijat (erotus = 4080 mk). (ks. taulukko 13)

**Taulukko 13. Toimeentulotuen käyttö kokeilukunnissa keskimäärin (mk) vuoden aikana kotitaloutta kohti (kaikki hakijat N=648; hyväksytyt N=250; hylätyt N=398) <sup>41</sup>**

Kunta	Toimeentulotuen käyttö keskimäärin mk			
	Kaikki kunnan toimeentulotuen saajat <sup>42</sup>	Kaikki sosiaalisen luoton hakijat	Myönnettyt	Hylätyt
<b>Eura</b>	8731	8882	4919	18295
<b>Utajärvi*</b>	6372	8532	Pt*	8532
<b>Hämeenlinna</b>	7507	7944	5933	8530
<b>Lappeenranta</b>	7315	10022	5454	12305
<b>Tuusula</b>	8799	6331	6382	6259
<b>Lahti*</b>	9496	6718	6718	Pt*
<b>Kemi</b>	7661	9144	9160	9149
<b>Keskimäärin</b>	8034	8224	6427	10511

Edellä olevasta voitaneen varovaisesti päätellä, että kaikki sosiaalisen luoton hakijat eivät juurikaan poikkea toimeentulotukiriippuvuudessa kuntiensa muista toimeentulotuen hakijoista, mutta sosiaalisen luoton saaneet toimeentulotuen asiakkaat sitä vastoin ovat olleet selvästi vähemmän riippuvaisia toimeentulotuesta kuin kuntien muut toimeentulotuen saajat. Erityisen selvästi sosiaalisen luoton saaneet poikkeavat kuntiensa hylätyistä hakijoista, joiden toimeentulotukiriippuvuus on myös selvästi suurempaa kuin muiden saman kunnan toimeentulotuen asiakkaiden toimeentulotukiriippuvuus.

Toimeentulotukiriippuvuuden tarkastelu vahvistaa edellä esitettyä tulosta sosiaalisen luoton myöntämisestä maksuvaran perusteella: luoton saavat henkilöt, jotka elävät toimeentulotuen rajapinnassa, tiukasti normin yläpuolella. Ne, joilla on suurempi toimeentulotukiriippuvuus, tulevat sitä todennäköisemmin hylätyiksi.

Sosiaalisen luoton kaikista hakijoista työttömiä oli 12,5 prosenttia. Luku edustaa hyvin valtakunnan tason työttömyysastetta, joka oli vuoden 2000 lopussa 12,8 prosenttia (Työvoimaministeriön mittaus).<sup>43</sup> Kuntien välillä työttömien osuudet vaihtelivat suuressi kuten taulukosta 14 havaitaan.

<sup>41</sup> Utajärvellä ei ollut myönnettyssä päätöksessä toimeentulotuen saajaa, Lahdessa taas aineistoon ei kertynyt yhtään kielteisen päätöksen saajaa. Helsinki puuttuu aineistosta, koska toimeentulotuen markkamääriä ei asiakkaille merkitty lainkaan vanhaan aineistoon ja uusi aineisto oli tältä osin epävarma. Helsingin kohdalla aineiston epävarmuutta kuvanee se, että kunnan kaikkien toimeentulotuen saajien tuen markkamäärän keskiarvo oli 11 262 markkaa, mutta tutkimusaineistossa sekä hyväksytyjen että hylättyjen keskiarvo liikkui 3500–4500 markan välillä.

<sup>42</sup> Toimeentulotuen ennakkotilasto 2001.

<sup>43</sup> Vertailussa tulee luonnollisesti ottaa huomioon se, että sosiaalisen luoton koko aineisto on koottu vuosilta 1999–2001, joten eksaktisti ajankohtaan liittyvästä vertailusta ei tietenkään voida puhua.

**Taulukko 14. Sosiaalisen luoton kokeilukuntien työttömyysaste (%) ja työttömien osuus (%) sosiaalisen luoton hakijoista.**

Kunta	Kunnan työttömyysaste %	Työttömien osuus sosiaalisen luoton hakijoista %
Eura	8,7	0
Utajärvi	13,5	4,3
Hämeenlinna	13,6	3,7
Lappeenranta	15,9	21,7
Tuusula	5,9	3,5
Lahti*	17,2	0
Kemi	22,2	4,1
Helsinki	9,2	23,5
<b>Keskimäärin</b>	13,3	7,6

Eurassa ja Lahdessa<sup>44</sup> työttömiä ei tullut lainkaan hakijoiden joukkoon. Tuusulassa, Hämeenlinnassa, Kemissä ja Utajärvellä, työttömiä luoton hakijoita oli noin 4 prosenttia. Eniten työttömiä oli hakijoista Helsingissä ja Lappeenrannassa, joissa kummassakin heitä oli yli viidennes kaikista hakijoista.<sup>45</sup> Näissä kunnissa työttömien hakijoiden osuus on myös selvästi suurempi kuin ylipäätään kuntiensa työttömien suhteellinen osuus.

Uuden ja vanhan aineiston vertailu antaa työttömien osuuden kehityksestä hakijoiden joukossa kutakuinkin ristiriitaisen kuvan: Tuusulassa työttömät hakijat tulevat esiin vasta uudessa aineistossa, Helsingissä ja Kemissä tapahtuu selvä työttömien hakijoiden osuuden alenema uusissa hakemuksissa (Helsingissä 30 prosentista 18 prosenttiin ja Kemissä 6 prosentista 1 prosenttiin). Muissa kokeilukunnissa tilanne pysyy muuttumattomana. Kaiken kaikkiaan työttömien osuus siis laskee hakijoiden joukossa. Yleinen työllisyyden parantuminen ei selitä näin voimakkaita muutoksia eikä etenäkään sitä, että työttömien prosenttiosuudet sosiaalisen luoton hakijoiden joukossa ovat valtaenemmistössä kokeilukuntia selvästi alhaisemmat kuin samojen kuntien työttömyysasteet. Todennäköisesti kysymys on "valinnan politiikasta", jossa luotonuksesta tiedottaminen, ehtojen kuvaaminen ja neuvonta luontevasti karsivat kaikkein heikoimmat hakijat.

Myös muutos – työttömien osuuden vähenemä hakijoissa – selittyy tätä kautta. Vaikka kysymys on lyhyestä ajallisesta erosta mittausten välillä, voidaan muutoksen tulkita merkitsevän myös sitä, että luotonustoiminnan lähettyä kunnolla liikkeelle hakijoiden joukko "rationalisoituu" ja sosiaalista luottoa tavoittelevat ne, joilla sen saantiin on myös realistisemmat mahdollisuudet. Informaatio luoton myöntämisen ehdoista (täytyy olla maksuvaraa) on tavoittanut yhä paremmin potentiaalisen asiakaskunnan.

Kuntien välillä oli myös merkittäviä eroja hakijoiden työttömyysasteessa. Ne saattavat heijastella myös sosiaalisten ongelmien kasautumista ainakin niissä kunnissa, joissa

<sup>44</sup> Lahdessa aineistoon ei kirjautunut lainkaan kielteisen ratkaisun saaneita, joten hakijoissa voi hyvinkin olla myös työttömiä.

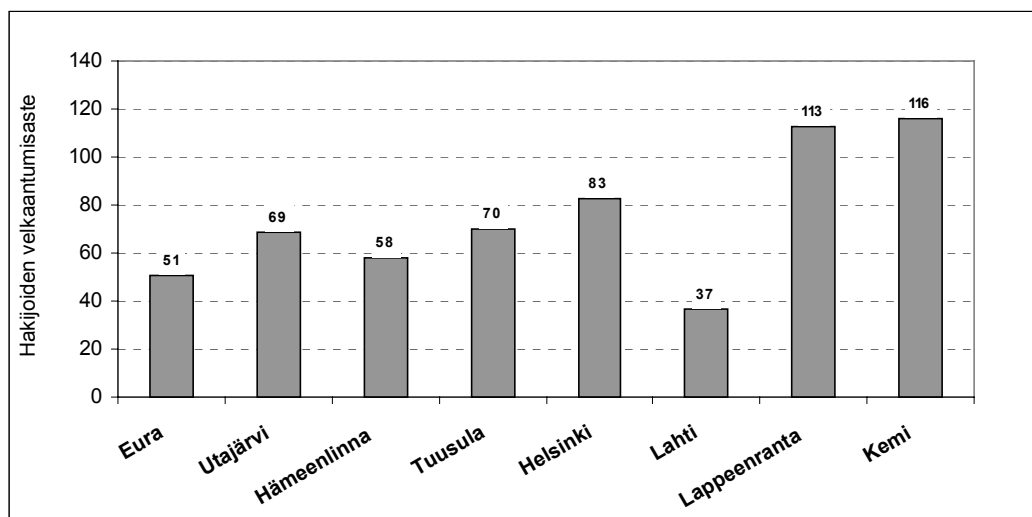
<sup>45</sup> Takuu-säätiön hakijoista työttömiä oli 10 prosenttia. Takuu-säätiön uusien hakijoiden aineistossa ei työttömiä hakijoita ollut lainkaan.

työttömien osuus hakijoista on suurempi kuin kunnan työttömyysasteella mitattu osuus edellyttäisi (Helsinki, Lappeenranta).

Kaikkien hakijoiden velkojen keskiarvo on 57 000 markkaa. Tämä on niiden määrä sekä vanhoissa että uusissa hakemuksissa. Kemissä ja Lappeenrannassa ovat velkaisimmat hakijat. Kemissä hakijoiden velat ovat keskimäärin 97 000 markkaa ja Lappeenrannassa 91 000 markkaa kun muissa kunnissa hakijoiden velat ovat keskimäärin 50 000 markan tasossa. Uusissa hakemuksissa erityisesti Lappeenrannan ja Kemin kohdalla hakijoiden velkaisuus kasvaa voimakkaasti, sillä Lappeenrannassa velkojen keskiarvo on hakijoilla 130 000 markkaa ja Kemissä 116 000 markkaa. Tuusulassakin uusien hakijoiden velkojen keskiarvo nousee 91 000 markkaan. Muissa kunnissa taas uusien hakijoiden velkojen keskimäärä laskee selvästi.

Kuten edellä luvussa 3.2.4. todettiin velkamäärät eivät yksistään kerro velkaisuuden merkityksestä toimeentulossa. Hakijoiden velkaantumisastetta voidaan tarkastella vielä kuntakohtaisesti (kuviot 15), jolloin havaitaan, että kaikkein rankimmissa velkaisuusongelmissa ovat Kemin ja Lappeenrannan sosiaalisen luoton hakijat. Muistettakoon, että edellä toimeentulotuen käyttöä tutkittaessa havaittiin nimenomaan Lappeenrannan ja Kemin sosiaalisen luoton hakijoiden selvästi muita voimakkaampi riippuvuus toimeentulotuesta. Suoritettu korrelaatioanalyysi vahvisti tämän nimenomaan Lappeenrannan kohdalla, jossa velkaantumisasteen ja toimeentulotuen korrelaatio (.262) oli tilastollisesti merkitsevä (sig .028).

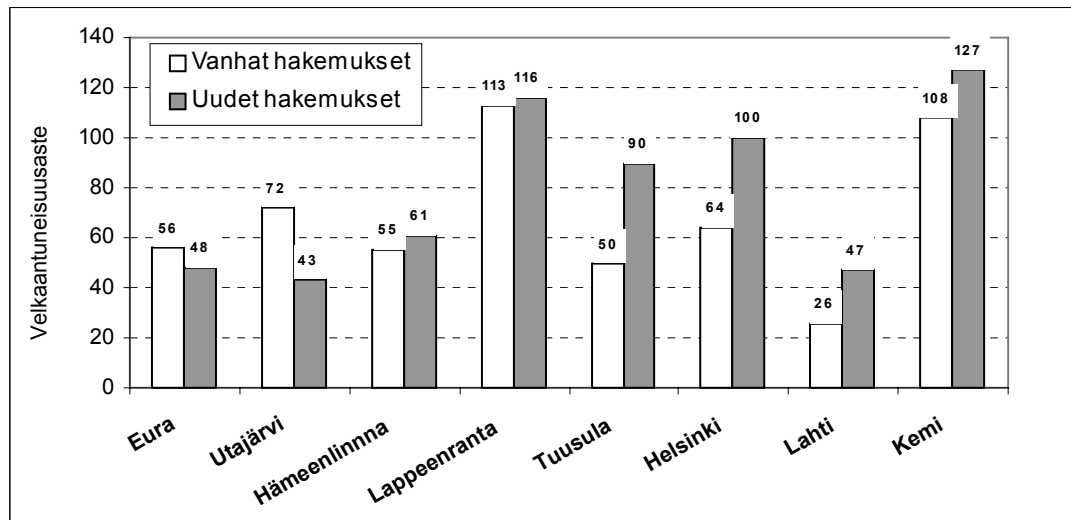
Parhain tilanne on Lahden hakijoilla, joiden velkaantumisaste on vain 37 prosenttia. Tämä kuvanee samalla Lahden riskittömämpää luototuspolitiikkaa muihin kokeilukuntiin verrattuna. Väestöä alhaisemmat velkaantumisasteet mitataan myös Hämeenlinnan ja Euran hakijoiden keskuudessa.



**Kuvio 15. Hakijoiden velkaantumisaste kunnissa v. 1999-2001 keskimäärin**

Edellä (luku 3.2.4) tarkasteltiin hakijoiden velkaantumisasteen muutosta vanhaan mittaukseen verrattuna ja havaittiin voimakas velkaantumisen kasvu sekä hyväksytyissä että

hylätyissä uusissa hakemuksissa. Kuntakohtaisesti tapahtunut kehitys käy ilmi kuviosta 16.



**Kuvio 16. Hakijoiden velkaantumisasteen muutos kunnittain**

Velkaantumisaste on kasvanut Euraa ja Utajärveä lukuunottamatta kaikkien muiden kuntien hakijoiden keskuudessa, mutta voimakkainta kasvu on ollut Helsingin ja Tuusulan sosiaalisen luoton hakijoiden keskuudessa.

Kaikista hakijoista 50 prosentilla on luottohäiriömerkintä.<sup>46</sup> Kuntien hakijoiden keskuudessa (52 prosenttia) on luottohäiriömerkinnän omaavia enemmän kuin Takuu-Säätiö hakijoiden keskuudessa (40 prosenttia). Lisäksi kuntien kesken on jonkin verran vaihtelua. Kemissä, Hämeenlinnassa ja Helsingissä luottohäiriömerkinnän omaavia hakijoista on yli 50 prosenttia, kun taas taas Eurassa ja Utajärvellä luottohäiriömerkintä on vain neljäsosalla hakijoista. Lappeenrannassa, Lahdessa ja Tuusulassa luottohäiriömerkinnän saaneita hakijoita on noin 40 prosenttia.

Hakijoista neljäsosalla ei ole vakuuksia lainaan normaaleilta markkinoilta. Lahdessa ja Eurassa on eniten niitä joilla ei ole vakuuksia (43 prosenttia), Helsingissä taas vähiten, 18 prosenttia. Muissa kunnissa näitä hakijoita on noin 35 prosenttia. Uusissa hakemuksissa vakuuksia vailla olevien osuus laskee 27 prosentista 22 prosenttiin. Ero on tilastollisesti merkitsevä (sig .005). Kuntakohtaisesti voimakkaimmat alenemat tapahtuvat Tuusulassa, Lahdessa ja Utajärvellä, joissa alenema on noin 10 prosenttia. Kemissä taas vakuuksia vailla olevien hakijoiden osuus kasvaa 32 prosentista 40 prosenttiin hakijoista.

Yhteenvedona edellä olevasta voidaan todeta, että makrotason viitekehukseen sijoitettuna tässä muodostetut "köyhyysindikaattorit" antavat kohtalaisen yhdensuuntaisen kuvan kunnan yleisten ongelmien heijastumisesta sosiaalisen luoton hakijoihin – vaikka suo

<sup>46</sup> Luottohäiriömerkinnän omaavien hakijoiden kokonaismäärää ei varmuudella saada selville rekisteriaineistosta, sillä muuttujalla mitataan varsinaisesti muun lainan hakemista ja siinä yhteydessä lainan hakemattomuuden synnyttävää luottohäiriömerkintää. Luottohäiriömerkintä saattaisi liittyä myös muuhun perusteeseen, mutta sitä ei ole muun perusteen yhteyteen merkitty. Sama pätee vakuuksien puutetta mittaavaan kysymykseen. Joka tapauksessa tässä yhteydessä voidaan puhua sekä luottohäiriömerkinnän että vakuuksien puutteen omaavien vähimmäismääristä.



ria päätelmiä onkin varottava tekemästä. Erityisesti hyväosaiseksi määritellyn Helsingin osuus monien mittareiden kärjessä hämmentää arviointia. Toisaalta Helsingin tilanne saattaa hyvinkin kuvata suurkaupungissa tapahtuvaa polarisaatiokehitystä, jossa taloudellisesti heikossa asemassa olevia uhkaa jyrkempi syrjäytymiskehitys sosiaalisine ongelmineen.

Selkein indikaattori on toimeentulotuen käyttö. Toimeentulotuen hakijoiden määrät sosiaalisen luoton hakijoiden keskuudessa ovat olleet voimakkaimmin kasvussa Helsingissä, Hämeenlinnassa ja Kemissä. Kokeilukuntien sosiaalisen luoton hakijat eivät sen sijaan ole riippuvaisempia toimeentulotuesta kuin muut kuntiensä toimeentulotuen saajat; toimeentulotukiriippuvuus tosin kasvaa molemmissa ryhmissä lievästi. Toimeentulotukea kriteerinä käyttäen köyhimmät (toimeentulotuesta riippuvaisimmat) sosiaalisen luoton hakijat löytyivät Lappeenrannasta ja Kemistä. Eniten työttömiä luoton hakijoita on Helsingissä ja Lappeenrannassa. Velkamäärillä ja velkaantuneisuusasteella mitaten velkaisimmat hakijat löytyvät Lappeenrannassa ja Kemissä. Eniten luottohäiriömerkintäisiä löytyy Kemissä, Hämeenlinnassa ja Helsingissä. Vakuuksien puuttumista esiintyy useimmin Lahdessa ja Eurassa.

Kun em. "köyhyysmittareiden" kärkeen sijoittuneet summataan, saa Kemi neljä merkintää, Lappeenranta ja Helsinki kolme, Hämeenlinnan kaksi merkintää. Lahti ja Eura saavat yhden merkinnän ja Tuusula ja Utajärvi eivät sijoitu lainkaan kärkijoukkoon missään ongelmakohdassa.

Tämä havainto tukee kohtalaisen hyvin – Helsinkiä lukuun ottamatta - raportin I luonnehdintaa toimeentulevista (Helsinki), vähän heikommin selviytyivistä (Tuusula ja Utajärvi) ja taloudellisia vaikeuksia indikoivista kunnista (Kemi, Lappeenranta, Hämeenlinna, Lahti ja Eura). Viimeksi mainittujen osalta erityisesti Kemin ja Lappeenrannan kohdalla tämän tutkimuksen indikaattorit kertonevat kuntatalouden ongelmien kasautumisesta ja vahvistavat oletusta niiden heijastumisesta köyhimpien kuntalaisten elämään.

### **3.3 TALOUSNEUVONTA JA SOSIAALINEN LUOTOTUS**

Sosiaalista luottoa haetaan usein kulutusluottojen, ulosottovelkojen, vuokratien ja panttilainojen maksamiseen. Taloudellinen tilanne suurimmalla osalla sosiaalisen luototuksen hakijoista on erittäin tiukka ja pieninkin lisämeno saattaa johtaa talouden kaatumiseen.

Jo tässä kokeilun vaiheessa voitaneen sanoa, että sosiaalisen luototuksen toteuttaminen sosiaalityön tai velkaneuvonnan yhteydessä on tuottanut laajasti tietoa kokeilukunnille kuntalaisten taloudellisten ongelmien monimuotoisuudesta ja vaikeiden taloudellisten ongelmien vaikutuksesta kuntalaisten elämänhallintaan.

Kokeilukuntien edustajien kanssa on keskusteltu useasti talousneuvonnan tarpeesta ja heidän mielestään sosiaalisen luoton hakijalta usein puuttuu kykyä, taitoa ja tietoa raha-asioiden hoitamisesta. Niinpä talousneuvonnan avulla voitaisiin saavuttaa pitkäjänteisyyttä ja suunnitelmallisuutta taloudenhoitoon, tunnistaa kulutustottumuksia ja erilaisten valintojen taloudellisia seurauksia, lisätä asiakkaan voimavaroja ja omatoimisuutta sekä tietoutta taloudellisten asioiden hallinnasta.

Tavoitteena on ollut tarjota talousneuvontaa kaikille sitä tarvitseville sosiaalisen luoton hakijoille osana lainanmyöntämiseen liittyvää keskustelua. Talousneuvonta voisi toimii parhaiten luoton myöntämisprosessissa niin, että asiakkaan taloudelliset asiat selvitetään perusteellisesti ja muita vaihtoehtoisia auttamistapoja harkitaan ennen sosiaalisen luoton myöntämistä. Keskustelussa on pohdittu myös sitä, että asiakkaan taloudellisten asioiden saaminen järjestykseen voisi yhtäältä toimia sosiaalisen luoton myöntämisehtona ja toisaalta motivoida talousneuvontaan. Neuvonnan tulisi olla myös jatkuvaa ja prosessimaista ja sitä olisi mahdollista tehdä mm. silloin, kun eteen tulevat maksuohjelmien muutokset.

Käytännössä kokeilukunnissa on ollut mahdollisuus tehdä erilaisia ratkaisuja talousneuvonnan järjestämisen ja toteuttamisen osalta. Kokeilukunnat ovatkin kehittäneet ja kokeilleet talousneuvontaa vuosina 2000-20001 seuraavasti:

- Hämeenlinnassa ryhmäohjausta, (lisäksi myös yksilöohjausta, jota on antanut luoton vastuuhenkilö),
- Utajärvellä kotona tapahtuvaa ohjausta,
- Helsingissä, Lahdessa, Tuusulassa, Eurassa sekä Lappeenrannassa talousneuvontaa sosiaalityön ja talous ja velkaneuvonnan välineenä,
- Kemissä yksilöohjausta, jota on antanut luoton vastuuhenkilö.

Vaikka talousneuvonnan kokeilut ovat vasta alkutekijöissään, ja talousneuvontaa annetaan eri tavoin, raportoidaan seuraavassa kokeilukuntien talousneuvonnan tilannetta.

Kaikista hakijoista (N=1582) talousneuvontaa on annettu eniten Helsingissä, jossa sitä on saanut 30 prosenttia hakijoista. Muissa kokeilukunnissa talousneuvontaa on annettu huomattavasti vähemmän, keskimäärin 13 prosentissa ja Takuu-Säätiössä talousneuvontaa on saanut vain 5 prosenttia kaikista hakijoista. Ero kuntien ja Takuu-Säätiön välillä on tässä kysymyksessä tilastollisesti erittäin merkitsevä (sig.000). Yleisimmin talousneuvontaa on antanut velkaneuvoja ja sitten sosiaalityöntekijä.

Hyväksytyjä ja hylättyjä hakijoita verrattaessa havaitaan, että hyväksytyistä hakijoista viidesosa ja hylätyistä kuudesosa on saanut talousneuvontaa. Erittäin merkitsevä (sig .000) muutos näyttää tapahtuneen uusien ja vanhojen hakijoiden kohdalla, sillä vanhoista hakijoista talousneuvontaa oli saanut 13 prosenttia, mutta uusista hakijoista jo joka neljäs. Erityisesti velkaneuvojan osuus talousneuvonnan antajana on kasvanut uusien hakijoiden kohdalla. Talousneuvonnan merkitystä asiakashaastatteluaineiston perusteella tarkastellaan luvussa 4.1.3.

Lyhykäisyydessään näyttää siis siltä, että talousneuvonta on yksi niistä asioista, joissa kunnat ja Takuu-Säätiö eroavat toisistaan. Toiseksi näyttää kiistattomalta, että talousneuvontaa saaneiden osuus on jo lyhyessä ajassa kasvanut merkittävästi varsinkin sosiaalisen luoton uusien hakijoiden keskuudessa. Tälle on myös luonteva selitys: sosiaalisen luoton on kunnissa organisoitu usein velkaneuvonnan yhteyteen ja tämän lisäksi kuntakokeilun yhteyteen on liitetty talousneuvonnan "mallikokeiluja".

## Talousneuvonnan kehittämisestä

Talousneuvonnan kehittäminen sosiaalityöhön aloitettiin keväällä 2000 viiden edellä mainitun sosiaalisen luototuksen kokeilukunnan kanssa (Helsinki, Lahti, Tuusula, Eura, Lappeenranta). Yhteistyöhön on osallistunut myös diakoniatyön edustajia, joiden tehtävälueena on ollut myös yksilö- tai perhekohtainen taloudellinen neuvonta.

Kehittämistyön tarkoituksena on määrittää ja hakea mallia sille, kenelle talousneuvontaa tulisi antaa, millaista talousneuvonnan tulisi olla ja miten sitä tulisi antaa.

Lähtökohtana kehittämistyössä on ollut käsitys, että taloudellisissa ongelmatilanteissa kysymys on useimmiten kulutuksen hallinnan pettämisestä tai puutteista yksilön elämänhallinnassa. Nämä tekijät ovat vuorovaikutuksessa toistensa kanssa. Jos yksilöllä ei ole kykyä tai resursseja huolehtia taloudellisesta selviytymisestään jokapäiväisessä elämässä, niin tämä johtaa kulutuksen hallinnan pettämiseen ja vähitellen taloudellisiin ongelmiin ja velkaantumiseen. Kulutuksen hallitsemattomuus taas vaikuttaa yksilön kykyyn hallita elämäänsä, mikäli velkaantuminen johtaa yhä syvenevään taloudellisten ongelmien kierteeseen.

Vahvistamalla ja tukemalla yksilöä niin, että hän itse voi auttaa itseään löytämään taloudellista toimintakykyään, vaikutetaan sekä yksilön kulutukseen ja sen hallintaan että myös elämänhallintaan.

Sosiaalisen luototuksen yhteydessä on käynnistetty talousneuvontaan liittyviä hankkeita myös eri viranomaisten ja järjestöjen kanssa, sillä vuoden 2000 alusta voimaan tullut Sosiaali- ja terveystoimen tavoite- ja toimintaohjelma korostaa talousneuvonnan kehittämistä sosiaalityön menetelmäksi ja tässä kehittämistyössä on tarkoitus käyttää hyväksi myös sosiaalisen luototuksen kokeilusta saatuja kokemuksia.

### 3.4 LAINAN TAKAISINMAKSAMINEN

Sosiaalisen luototuksen asiakaskunta ja sen rakenne poikkeaa tavanomaisilla luotto-markkinoilla olevasta asiakaskunnasta. Sosiaalisen luoton hakijat ovat pienituloisia ja vähävaraisia. Lisäksi heidän maksuhäiriöhistoriansa kertoo usein vaikeuksista suoriutua erityyppisistä taloudellisista vastuista. Vaikeudet ovat voineet aiheutua joissain tapauksissa kulutuskäyttäytymiseen sisältyvästä riskinotosta, ja toisaalta elämäntilannemuutoksista, jotka ovat aiheuttaneet tulotason romahtamisen. Tämän vuoksi sosiaalisen luoton kohderyhmän luottottaminen on pankeille ja rahoitusyhtiöille riski, jota ei yleensä oteta edes välttämättä velkojen järjestelytarkoituksessa. Riskin ovat valmiita ottamaan vain kalliskorkoisia kulutusluottoja tarjoavat rahoitusyhtiöt, jos aina edes nekään. Luototuksen asiakaskunnan rakenteen ja maksuhäiriöhistorian perusteella on jo kokeilun alkuvaiheesta lähtien ollut selvää, että maksuongelmia tulee syntymään. On kuitenkin muistettava, ettei maksuongelmien syntyminen vielä välttämättä tarkoita koko lainan takaisinmaksun epäonnistumista ja luottotappion syntymistä.

Taulukosta 15 havaitaan, että selvästi eniten maksuvaikeuksissa olevia on ollut Kemissä ja Helsingissä, joissa maksuvaikeuksia oli tiedonkoontihetkellä noin 16 prosentilla luoton saaneista. Tässä yhteydessä on kuitenkin huomattava, että maksuvaikeuksien mää

rittelyn kriteeri on ollut varsin tiukka. Jo yhdenkin maksuerän laiminlyönti on tässä yhteydessä katsottu maksuvaikeudeksi. Lisäksi on huomattava, että maksuvaikeuksissa olevien määrä ei myöskään kerro siitä, kuinka moni lopulta jättää luottonsa kokonaan maksamatta. Alustavan arvion mukaan Kemissä on noin kymmenen henkilöä (6,6 % myönnettyistä luotoista), joilta luotto jäisi kokonaan saamatta.

**Taulukko 15. Sosiaaliset luotot kunnissa ja Takuu-Säätiössä ja luottojen takaisinmaksun toteutuminen 31.10.2001 mennessä**

	Sosiaaliset luotot 31.10. mennessä							
	Myönne- tyt kpl	Myönne- tyt mk	Kokonaan takaisin maksettu kpl	Maksu- vaikeuksissa olevia kpl	Kokonaan maksamatta kpl	Irtisanotut luotot kpl	Irtisanotut mk	Korkotuotot mk
<b>Lahti</b>	101	1 645 911	23	3	-	2	45 150	45 592
<b>Helsinki</b>	575	12 218 475	32	90	13	63	1 200 157	257 273
<b>Eura</b>	38	425 824	2	7	-	-	-	7 048
<b>Kemi</b>	152	1 055 585	19	25	1	-	-	33 685
<b>Tuusula</b>	72	956 030	8	10	1	-	-	25 745
<b>Lappeenran- ta</b>	64	795 930	6	10	1	-	-	24 719
<b>Hämeenlinna</b>	94	628 035	26	9	2	-	-	22 528
<b>Utajärvi</b>	1	31 489	-	-	-	-	-	1767
<b>Yhteensä</b>	1097	17 757 279	116	154			1 245 307	418 357
<b>Takuu- Säätiö<sup>47</sup></b>	502	9 606 100	23	26	1	33	429 052	*
<b>Kaikki</b>	1599	27 363 379	139	180	19	98	1 674 359	

Kun tarkasteluun otetaan mukaan (ks. taulukko 15) kokonaan maksamatta jääneet ja irtisanotut luotot, nousee takaisinmaksuongelmaisten määrä Helsingissä jo lähes 29 prosenttiin. Erityisesti irtisanottuihin liittyen eräänä keskeisenä syynä Helsingin tuloksessa voitaneen pitää ainakin kahta seikkaa. Noin puolet irtisanotuista oli sellaisia tapauksia, jotka voidaan luonnehtia kokeilun alkuvaiheen ruuhkissa puutteellisesti valmistelluiksi, esimerkiksi siten, että hakijan todellinen maksuvara ei tullut riittävän selvästi varmistetuksi. Kokeilun edetessä luottojen irtisanomisesta ovat kääntyneet laskuun siten, että kaikista luottojen irtisanomisista enää kymmenen prosenttia on viimeisen kokeiluvuoden

<sup>47</sup> Tässä laskelmassa ovat mukana vain Takuu-säätiön sosiaalisen luoton hakemuksella myönnettyt luotot. VeRa-hakemuksilla saapuneita maksimissaan 30 000 markan myöntöihin päätyneitä ratkaisuja oli kaikkiaan 360 kappaletta ja niiden lainamäärä oli yhteensä 7 820 800 markkaa, joista kokonaan takaisinmaksettuja oli 32 kappaletta ja maksuvaikeuksia olevia 15 kappaletta. Näissä VeRa-päätöksissä irtisanottuja takauslainoja oli 8 kappaletta ja niiden rahallinen arvo oli 92 913 markkaa.

\* Korkotuottoja Takuu-säätiön sosiaalisille luotoille ei voitu laskea, sillä korkotuoton saa pankki.

(2001) aikana myönnettyjä luottoja. Toinen puoli irtisanotuista muodostuu henkilöistä, jotka ovat lisävelkaantuneet sosiaalisen luoton saamisen jälkeen. Tämä seikka nostaa esiin kysymyksen Helsingissä polarisoituvasta köyhyysongelmasta, elintason kalleudesta yleensä ja vuokrien korkean tason vaikutuksesta erityisesti elinkustannuksia rasittavina tekijöinä (Arviointikokous 27.9.2001; Kehittämistiimin kokous 15.11.2001).

Kun Takuu-Säätiötä tarkastellaan vastaavin kriteerein kuin Helsinkiä edellä, on takaisinmaksuongelmaisten määrä siellä 12 prosenttia. Takuu-Säätiön osalta on vielä tarkennettava se, ettei siellä ole vedetty tiukkaa rajaa ns. SoLu- ja VeRa –takausten välille, joista ensin mainitut rinnastuvat selkeämmin kuntien sosiaalisiin luottoihin ja jälkimmäiset kuntien myöntämiin pelkkiin saneerausluottoihin. Takuu-Säätiössä onkin luokiteltu alle 30 000 markan myönnettyjä SoLu- ja VeRa-takauksia takaisinmaksuongelmiensa suhteen ja rinnastettu nämä kuntien myöntämiin. Rekisteriaineistosta erillisen kyselyn mukaan yhteensä 557 myönnettyyn (1.1.1999-31.3.2001)<sup>48</sup> alle 30 000 markan luottotakaukseen on tehty maksuohjelman muutoksia 113 henkilölle (syyskuu 2001 mennessä) eli noin 20 prosentille luottotakauksen saaneista. Luoton jokin takaisinmaksuerä on viivästynyt yli kaksi viikkoa yhteensä 213 henkilöllä eli noin 38 prosentilla luottotakauksen saaneista. Luoton maksu on keskeytynyt ja sitä peritään 38 henkilöltä eli 6,8 prosentilta luottoa saaneista. Näiden saamisten arvo on yhteensä 555 113 markkaa. Ulosoton kautta luottoa peritään kahdeksalta henkilöltä (1,4 %). Kokonaan luotto on päätetty jättää perimättä kahdelta henkilöltä, joista toinen on kuollut. Näiden saamisten arvo oli noin 20 000 markkaa.

Muissa kokeilukunnissa takaisinmaksu on toiminut paremmin. Maksuvaikeuksissa – mukaan lukien irtisanotut ja kokonaan maksamatta jääneet - olevia on näissä kunnissa 8,8 prosenttia. Lainansa kokonaan maksamatta jääneitä on kunnissa – Helsinkiä lukuun ottamatta – vain vajaan prosentin verran.

Irtisanottujen luottojen markkamäärä lähes 1,7 miljoonaa aiheutuu lähes yksinomaan Helsingin ja Takuu-Säätiön toiminnasta. Lainasummaan suhteutettuna irtisanottujen lainojen markkamäärä on 6 prosenttia.

Kun ajatellaan sosiaalisten luottojen legitimitteettikysymystä ja toiminnan puhtaasti kuntataloudellisia vaikutuksia, ei voida ristiriidattomasti sanoa, että sosiaalisen luoton korkotuotot korvaavat mahdolliset luottotappiot. Näin on käynyt Lahdessa, mutta Helsingin osalta irtisanotut luotot muodostavat jo noin 10 prosenttia myönnetystä lainasummasta ja korkotuotto kattaa tästä markkamäärästä vain viidesosan. (ks. taulukko 15) Sen sijaan muissa kokeilukunnissa luottojen korkotuotto voi hyvinkin kattaa mahdollisesti syntyvät luottotappiot.

Kuva sosiaalisten luottojen takaisinmaksun onnistumisesta on siis ristiriitainen. Epävarmuutta lopputuloksen osalta aiheuttaa myös se, että tässä vaiheessa kokeilua ei voida saada täsmätietoa siitä, mikä vihdoin tulee olemaan lopullinen luottotappio, sillä erilaisten takaisinsaanto-, maksuohjelman muutosten ja takaisinmaksun lykkäysten sekä perintätoimien tulokset eivät ole vielä nähtävissä.

Takaisinmaksuongelmiensa syntyessä niin tavanomaisissa kuin sosiaalisissa luotoissakin on periaatteessa aina mahdollisuus maksuohjelmamuutoksiin, joiden avulla voidaan

<sup>48</sup> Lähde: Takuu-säätiön täyttämä kuntakyselyä vastaava kysely (syyskuu 2001).

päästä ylitse hetkellisistä takaisinmaksuvaikeuksista. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että asiakas maksaa esimerkiksi jonain kuukautena ainoastaan korkoja tai saa vapaakuukauden. Maksuohjelmamuutos voi tarkoittaa myös lainan takaisinmaksuajan pidentämistä. Vasta sen jälkeen kun maksuohjelmamuutoksillakaan ei päästä ratkaisuun ja luotto jää maksamatta, tulevat kyseeseen perintätoimet. Varsinaisista luottotappioista voidaan puhua vasta sen jälkeen, jos perintätoimet osoittautuvat tehottomiksi ja näyttää siltä, että asiakkaalla ei ole pidemmälläkään aikavälillä mahdollisuuksia suoriutua luoton takaisinmaksusta.

Muistettakoon, että luottomäärärahojen maksimikiertoaika<sup>49</sup> on viisi vuotta, jos luottoja maksetaan maksuohjelmien mukaisesti. Tämä tarkoittaa sitä, että esimerkiksi vuonna 2000 myönnettyjen lainojen takaisinmaksun onnistuminen tiedetään kokonaisuudessaan tarkasti vasta vuonna 2006, mikäli maksuohjelmia ei muuteta pidemmiksi tänä aikana. Vielä tämänkään jälkeen lopullisia luottotappioita ei tiedetä tarkasti, koska perintätoimet voivat joissain tapauksissa kestää hyvinkin pitkään.

Tässä yhteydessä täsmällisempiä tietoja luoton tuksen aiheuttamista kustannuksista voidaan esittää vuoden 1999 lopusta vuoden 2001 alkupuoleen saakka eli noin kahden vuoden ajalta. Näissä arvioissa kuitenkin valtaosaa luotoista on maksettu takaisin korkeintaan reilu vuosi. Rekisteriaineiston perusteella vuoden (tai alle) lainoja on noin kahdeksan prosenttia ja kahden vuoden laina-ajalla 22 prosenttia. Korkeintaan vajaata kolmasosaa lainoista voidaan arvioida takaisinmaksun onnistumisen kannalta. Tältäkin osin tarkastelu on vinoutunut lyhyisiin lainoihin.

Lainojen takaisinmaksun toimivuutta arvioitiin siis vielä niin, että tarkasteltiin niitä luoton saajia, joiden lainan takaisinmaksuaika oli jo päättynyt.<sup>50</sup> Tällaisia luoton saajia oli aineistossa yhteensä 40 tapausta, Takuu-Säätiön asiakkaita 9 henkilöä ja kuntien asiakkaita 31 henkilöä.<sup>51</sup> Nämä muodostuivat ns. vanhoista hyväksytyistä hakemuksista ja edustavat niistä 7,5 prosenttia ja 5,3 prosenttia kaikista luoton saajista, joten kovin luotettavaan vertailuun ei vielä voida päästä. Joka tapauksessa niistä, joiden laina-aika oli jo päättynyt, 77,5 prosenttia oli maksanut luottonsa moitteettomasti. Maksuohjelmaa oli muutettu 10 prosentin kohdalla, vapaakuukausia oli myönnetty 2,5 prosentille, maksun oli suorittanut myöhässä 5 prosenttia ryhmästä ja kokonaan lainanmaksun oli lyönyt laimin 5 prosenttia myönnettyistä. Kun kuntia ja Takuu-Säätiötä tarkasteltiin erikseen, havaittiin, että kuntien asiakkaista takaisinmaksun oli lyönyt laimin 3,2 prosenttia ja Takuu-Säätiön asiakkaista yksi kymmenestä. Lainakantaan suhteutettuna kokonaan lainansa takaisinmaksun laiminlyöneet kuntien asiakkaat olivat tässä vaiheessa aiheuttaneet 3,2 prosentin luottotappion ja Takuu-Säätiön asiakkaat 4,6 prosentin luottotappion.

Rekisteriaineiston lähemmässä tarkastelussa huomiota kiinnitti se, että maksuohjelmaa oli muutettu tai takaisinmaksu oli lyöty kokonaan laimin silloin kun luottoa oli jonkin verran enemmän kuin lainansaajilla keskimäärin. Maksuohjelman muuttajien laina oli keskimäärin 15 700 markkaa ja kokonaan maksamatta jättäneiden lainamäärä oli keski

<sup>49</sup> Luottomäärärahojen kiertoajalla tarkoitetaan tilannetta, jossa myönnetyn määrärahan pitäisi palautua kokonaan takaisin.

<sup>50</sup> Tarkasteluun tuli ns. vanha aineisto, johon oli tehty päivitykset uuden aineiston koonnin yhteydessä. Tällöin Takuu-säätiön lainansaajista luotto oli ollut voimassa 1 v. 7 kk - 1 v. 4 kk ja kunnissa 1 v. 7 kk - 1 v. 1 kk. Niinpä tarkasteluun otettiin ne henkilöt, joiden laina-aika oli enintään 13 kuukautta eli heidän lainansa oli ainakin periaatteessa pitänyt tulla jo kokonaan maksetuksi aineiston päivitykseen mennessä.

<sup>51</sup> Luvusta puuttuvat Helsingin asiakkaat, sillä tähän muuttujaan ei Helsingistä saatu tietoja rekisteriaineiston koonnin yhteydessä.

määrin 15 200 markkaa. Kaikkien lainansaaneiden laina oli keskimäärä 14 000 markkaa. Toinen kiinnostava havainto tässä liittyy lainan käyttötarkoituksen ja takaisinmaksun yhteyteen: Maksuohjelmaa muuttaneiden ja lainansa takaisinmaksun kokonaan laiminlyöneiden luoton käyttötarkoitus painottuu muiden lainojen maksamiseen ja rästivelkojen hoitoon. Maksuohjelman muuttaneista näihin ryhmiin sijoittuu 76 prosenttia ja lainansa kokonaan laimin lyöneistä 63 prosenttia.<sup>52</sup>

Rekisteriaineiston perusteella voidaan ainakin varovaisesti sanoa, että kun luotto on keskimääräistä suurempi ja kun se kohdistuu vanhojen velkojen hoitoon, ennuste luoton takaisinmaksuongelmista ja sen totaalisesta laiminlyömisestä kasvaa. Huomiota herättävää tässä yhteydessä lienee se, että maksuajan pituus ei ollut millään tavalla merkitsevä selittäjä takaisinmaksuongelmissa, mutta tästä kysymyksestä voidaan sanoa varmemmin vasta tulevaisuudessa kun maksupolitiikkaa tarkastellaan pitemmällä aikavälillä.

Takaisinmaksuun liittyvää taloudellista riskiä voidaan teoreettisesti pyrkiä kuvaamaan vielä seuraavalla laskelmalla: Jos esimerkiksi 1 000 000 markalle lainatusta rahasta saadaan 95 prosentille (keskimäärin 5 prosentin tappioarvio) esimerkiksi 3,5 prosentin vuosituotto, tarkoittaa se sitä, että 95 prosentin lainakannasta (950 000) on katettava viiden prosentin syntynyt tappio (50 000 mk). Jos esimerkiksi 950 000 markan saatavan lainakannan oletetaan jakautuvan maksuaikojen (1-5 vuotta) ja myönnettyjen luottomäärien suhteen<sup>53</sup> tasaisesti, tuottaisi 950 000 markkaa hieman yli 52 000 markkaa edellä mainituin oletuksin. Tässä asetelmassa korkotuotto kompensoisi luottotappion.

### **Takaisinmaksuongelmien syitä ja ehkäisymahdollisuuksia**

Keväällä 2001 tehdyn kyselyn yhteydessä kysyttiin kuntien luototusta hoitavilta työntekijöiltä keskeisiä syitä luottojen takaisinmaksuongelmiin ja takaisinmaksun laiminlyöntiin. Esille nousi seuraavia syitä:

- sairastuminen/sairasloma (psykykinen tai fysiologinen syy),
- työttömyys,
- alkoholin tai huumeiden väärinkäyttö,
- taitamattomuus raha-asioiden hoidossa,
- välinpitämättömyys raha-asioista,
- heikko maksumoraali,
- alkanut ulosotto muista veloista (tilanteissa joissa luotolla ei saneerattu kaikkia velkoja)
- lisävelkaantuminen
- ulosottoon ”ilmestynyt” tai syntynyt uusia velkoja
- perhekriisit, kuten avio/avoerot.
- asiakas antaa todellisuutta paremman kuvan maksukyvystään hädänalaisessa tilanteessa
- asiakas on ”yleisesti avuton”, kyvytön hoitamaan asioitaan
- maksuohjelma on ollut liian kireä
- asiakas salaa velkojaan, jotka eivät ole asiakirjoista luettavissa

<sup>52</sup> Ristiintaulukointia ei referoida enemmälti, sillä peräti 66 prosentissa soluista oli riittämättömästi havaintoja.

<sup>53</sup> 950 000 mk jaettuna 5 vuodella.=190 000 mk/v., ts. 190 000mk 1 vuoden maksuajalla, 190 000mk 2 vuoden maksuajalla jne...)

- muuttaminen toiselle paikkakunnalle

Luoton takaisinmaksun kannalta oleellisista tekijöistä, maksukyvyystä ja maksuhalusta, ainoastaan ensin mainitusta voidaan päästä kohtuulliseen selvyyteen ja varmuuteen. Maksukykyä on mahdollista arvioida asiakkaan taloudelliseen tilanteeseen liittyvien dokumenttien avulla. Tällaisia dokumentteja ovat tiliotteet, otteet maksuhäiriömerkinnöistä, palkkatodistukset jne. Tästä huolimatta asiakkaalla voi olla tuloja ja menoja, jotka voivat olla epäsäännöllisiä ja yllättäviä, ja joiden ennakointi on mahdotonta.

Sosiaalisen luoton saaneiden maksuhalu on kokonaisuutena tarkasteltuna ollut suhteellisen hyvä, kun otetaan huomioon sosiaaliseen luototukseen sisältyvät erityispiirteet niin asiakaskunnan kuin luototuksen lähtökohtien osalta. Sosiaalinen luotto on monelle henkilölle ollut viimeinen mahdollisuus ja tästä johtuen halu ja motivaatio onnistua sen maksussa on kova. Myös luototusta hoitaneet työntekijät ovat iskostaneet asiakkaille luoton takaisinmaksun ja se onnistumisen tärkeyttä. Tältä osin on muistettava kokeiluasetelmaan sisältyvä erityisyys. Myös luottohäiriömerkinnän poistuminen motivoi mak samaan luottoa.

Haastateltujen takaisinmaksuongelmat ovat kytkeytyneet usein muihin elämänhallinnan ongelmiin ja useimmiten aina pieniin tuloihin ja pienehköön maksuvaraun. Taustalla saattaa olla usein elämänmuutoksia, joiden vuoksi tulotaso on romahtanut joko jo ennen luoton saamista tai sen jälkeen.

Joillakin haastatelluilla tapahtunut lisävelkaantuminen muodostaa riskin luoton takaisinmaksun kannalta. Useat haastatelluista olivat ostaneet erilaisia tavaroita osamaksulla (esim Hobby Hall) luoton saamisen jälkeen. Kuitenkaan kaikille nämä hankinnat eivät ole läheskään kaikissa tapauksissa vaikuttaneet luoton takaisinmaksun onnistumiseen vaikkakin talouden liikkumavara on pienentynyt. Kodin välttämättömien perustarvikkeiden ostamiseen osamaksulla luoton takaisinmaksun aikana ei ole välttämättä suhtauduttava kategorisen kielteisesti. Riskiryhmän muodostavat kuitenkin ne, jotka ovat jo aiemminkin velkaantuneet osamaksukaupoissa ja joiden tilannetta luotolla on selvitelty. Pienituloiselle henkilölle osamaksu voi olla ainoa tapa saada hankittua välittömästi tarvittavia perustavaroita. Tällöin kuitenkin on kysyttävä mikä on todella välttämätöntä ja mitä ilman ei voi tulla toimeen esimerkiksi aikaa, jona saisi säästettyä kasaan hankintaan tarvittavaa summaa. Osamaksuajat ovat yleensä alle vuoden pituisia, mutta kuitenkin yleensä yli puoli vuotta. Voidaanko nykypäivänä esimerkiksi vaatia, että yksinäinen henkilö on ilman televisiota lähes vuoden?

Jatkossa on oletettavaa, että maksuongelmat tulevat lisääntymään ainakin jonkin verran. Luototuksen kehittämistiimissä esille tulleet kokemukset velkajärjestelyistä viittaavat siihen, että ihmisten maksumotivaatio heikkenee ja retkahduksia tapahtuu eniten kolmannen vuoden kohdalla. Pitkät, yli 3 vuotta kestävät sosiaaliset luotot saattavat olla ainakin pienimaksuvaraisten osalta samankaltainen riski kuin velkajärjestely, vaikka tätä havaintoa ei tähän astisen rekisteriaineiston perusteella vielä voida tehdä..



Kokeilukunnissa luototuksesta käytännön tasolla vastanneilta kysyttiin, miten luototuksen takaisinmaksuongelmia ja niiden syntymistä voitaisiin ehkäistä. Ratkaisukeinoiksi esitettiin:

- asiakkaan lähtötilanteen tarkka (entistä tarkempi) selvittäminen
- kiinteämpi yhteys asiakkaaseen
- talousneuvontaa rohkeammin ja useammille
- yhteistyötä sidosryhmiin lisättävä ja tuettava asiakkaita muissakin vaikeuksissa (kun velkaneuvonta on erillään sosiaalityöstä)
- lainan lyhennysten hoito suoraveloituksella (myöntämisen ehdoksi) tai valtakirjalla palkasta (kunnan työntekijät)
- sosiaaliviraston välitystiliasiakkuus (joissain tilanteissa myöntämisen ehdoksi)
- mahdollisimman nopea yhteydenotto asiakkaaseen ongelmien ilmetessä
- asiakaskäynnit luoton saaneen luona mahdollisesti useammin kuin yhden kerran
- selkeät luottokriteerit (myöntämisperusteet)
- ennakkosäästäminen (joissain tilanteissa)
- vapaaehtoinen maksuhäiriömerkintä
- tarkka takaisinmaksuohjelma ja sopimus asiakkaan kanssa siitä mitä tehdään ja miten toimitaan heti kun maksuongelmia tai niiden riski ilmaantuu
- tehdään realistisia maksuohjelmia ja muutetaan niitä tarvittaessa
- lainakohteiden tarkka rajaaminen

Jotkut esitetyistä puuttumiskeinoista ovat varsin järeitä. Eräät väliintulokeinoista rajoittavat varsin laajasti yksilön itsemääräämistä ja toisaalta lisäävät yhteiskunnan heikompiosaisiin kohdistettua kontrollia. Tällaisia järeitä keinoja ovat mm. välitystiliasiakkuus, asiakaskäynnit sekä maksuhäiriömerkintä. Toisaalta on muistettava, että luotto on vapaaehtoinen sitoumus, johon asiakasta ei pakoteta, vaikkakin luotto on todellisuudessa monelle ”viimeinen mahdollisuus”.

Sosiaalisessa luotossa velkaan liittyvä luottamussuhde on erilainen kuin tavallisissa veloissa, koska luoton hakijan aikaisempi velkahistoria ei anna useinkaan kovin vahvoja perusteita olettaa luoton takaisinmaksun sujuvan moitteettomasti. Ei ole myöskään oletettavaa, että asiakas sitoutuisi sosiaaliseen luottoon sen vahvemmin kuin muihin aikaisempiinkin luottoihin vain sen vuoksi, että kyseessä on laina, jota kutsutaan sosiaalisiksi luotoksi. Tämän vuoksi tavallista luottoon liittyvää kontrollia tiukempi kontrolli ja matalampi puuttumiskynnys on jossain määrin perusteltua.

Järeistäkin puuttumiskeinoista huolimatta asiakkaan tilanteeseen ei aina voida vaikuttaa ja takaisinmaksuongelmia ehkäistä. Luotonantoon sisältyy aina tietty riski ja riskinotto, joka on jossain määrin hyväksyttävä – sosiaalisissa luotoissa erityisesti.

## 4. SOSIAALISEN LUOTOTUKSEN YKSILÖTASON VAIKUTUKSIA

### 4.1 TALOUDEN JA VELKOJEN HALLINTA

Velkaongelmatyöryhmä (1998) asetti luototuskokeilun erääksi tavoitteeksi velkakierteen katkaisemisen ja ylivelkaantumisesta aiheutuneiden ongelmien lievittämisen. Laajemmin kyse oli mm. ratkaisukeinon hakemisesta ylivelkaantumisongelmaan.

Tässä luvussa tarkastellaan sosiaalisen luototuksen vaikutusta luoton saaneiden taloudenhallintaan empiiristen haastattelutapausten avulla. Tarkastelun keskipisteenä on se, miten sosiaalinen luotto vaikuttaa luoton saaneen henkilön päivittäiseen taloudenhallintaan sekä lyhyemmällä että pidemmällä aikavälillä tarkasteltuna. Tutkimuksessa käytetyn paneeliasetelman (ks. tarkemmin aineistot ja menetelmät -luku) puitteissa on mahdollista verrata henkilöiden tilannetta kahdessa kohtaa luoton saamisen jälkeen sekä osittain myös luottoa ennen henkilöiden omaan retrospektioon perustuen.

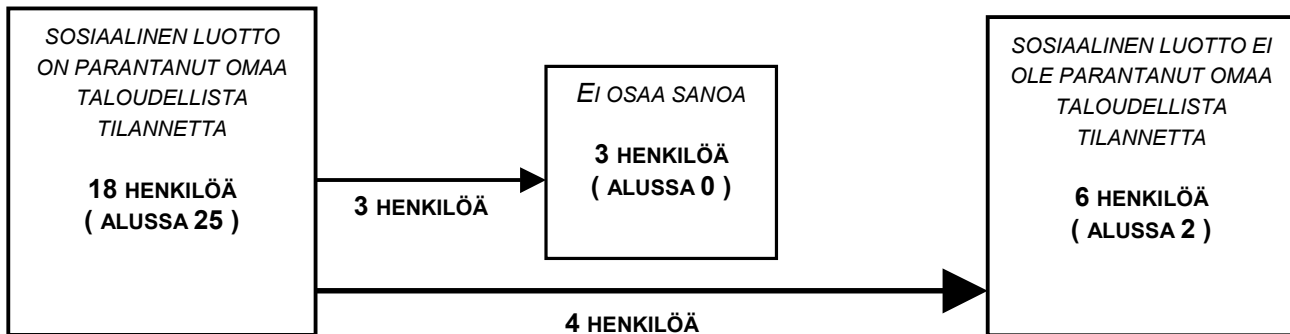
Keskeinen kysymys sosiaalisen luototuksen vaikutusten arvioinnin kannalta on se, miten sosiaalinen luotto ja erityisesti velkojen saneeraus on vaikuttanut yksilöiden taloudelliseen tilanteeseen ja taloudenhallintaan. Aluksi tarkastelun keskiössä onkin mm. se onko vanhojen velkojen järjestelyyn käytetyillä sosiaalisilla luotoilla pystytty puuttamaan mm. velkaongelmaan ja mitä taloudellisia seurauksia interventiolla on ollut.

Henkilön kulloisetkin taloudenhallintamahdollisuudet riippuvat useista tekijöistä. Taloudenhallintamahdollisuuksiin vaikuttavat henkilön tulotaso, varallisuus, velat, kulutustottumukset ja kulutuskäyttäytyminen. Aiemmassa tutkimuksessa havaittiin, että taloudenhallintaan vaikuttavat myös äkilliset elämänmuutokset tai kriisit (ks. Iivari et.al. 2000). Sosiaalisen luoton avulla voidaan vaikuttaa ensisijaisesti henkilön velkoihin (saneeraustilanteet) ja kulutuskäyttäytymiseen (luotto hankintoihin). Tätä kautta luoton vaikutukset heijastuvat henkilön varallisuuteen ja käytettävissä oleviin tuloihin.

#### 4.1.1 Sosiaalisen luoton vaikutukset taloudelliseen tilanteeseen

Tutkimuksessa mukana olleilta haastateltavilta kysyttiin haastattelun yhteydessä strukturoidun lomakkeen avulla onko sosiaalinen luotto parantanut heidän taloudellista tilannettaan. Kysymys toistettiin 12 kuukauden kuluttua ensimmäisestä haastattelusta eli noin 1-2 vuotta luoton saamisen jälkeen. Kuviossa 17 on kuvattu mielipiteen muutosta ensimmäisestä haastattelukerrasta toiseen haastattelukertaan.

Ensimmäisellä kysymyskerralla lähes kaikki kokivat luoton parantaneen heidän taloudellista tilannettaan. Tulos on sikäli ristiriitainen, että joukossa on myös sellaisia, jotka saivat luottoa pelkästään muuhun kuin saneeraukseen, jolloin heidän taloudellinen liikumavaransa olisi pitänyt pienentyä. Pääosa erilaisiin hankintoihin luottoa saaneista katsoi myös toisella kysymyskerralla luoton parantaneen heidän taloudellista tilannettaan. Tämä selittyy osittain sillä, että sosiaalisen luoton avulla voitiin välttää kalliin kulutusluoton ottaminen. Pelkkään saneeraukseen sosiaalista luottoa saaneista haastatelluista 8/9:stä katsoi luoton parantaneen taloudellista tilannettaan.



**Kuvio 17. Sosiaalisen luoton vaikutus omaan taloudelliseen tilanteeseen haastateltavien arvioiden mukaan. Mielenmuutos ensimmäisen ja toisen kysymyskerran välillä.**

Yhteensä 2/3 (18 henkilöä) haastatelluista katsoi sosiaalisen luoton parantaneen taloudellista tilannettaan sekä ensimmäisen että toisen haastattelun perusteella. Haastateltujen joukosta löytyi kuusi henkilöä, joiden taloudellinen kokonaistilanne oli heikentynyt verrattaessa sitä välittömästi luoton jälkeiseen tilanteeseen. Sosiaalinen luotto kuitenkin paransi heidänkin taloudellista tilannettaan ainakin lyhytaikaisesti, vaikka muut tilanetekijät heikensivät sitä myöhemmässä vaiheessa. Taloudellista kokonaistilannetta heikensivät pääasiassa uudet velat.

Neljä haastatelluista vaihtoi mielipiteensä päinvastaiseksi eli ei enää uskonut sosiaalisen luoton parantaneen taloudellista tilannettaan vuoden kuluttua ensimmäisestä kyselykerästä. (ks. kuvio 17.) Taloudellinen tilanne koettiin vain lyhytaikaisesti parantuneeksi, koska luoton ansiosta rahaa oli hetkellisesti käytettävissä tarpeelliseksi koettuihin hankintoihin tai luotolla oli saatu hoidettua pois suuria kuukausierä aiheuttaneet tai ulosotossa olleet laskut. Ensimmäisen haastatteluajankohdan lähetyvillä myöskään luoton lyhennyksissä ei ollut vielä päästy kunnolla vauhtiin, joten luoton vaikutusta omaan taloudelliseen tilanteeseen ei vielä osattu arvioida. Mielipidettään kielteiseksi vaihtaneiden joukossa oli yksi saneerausluoton saanut henkilö. Sosiaalisella luotolla tehdystä saneerauksesta oli kuitenkin selkeää hyötyä hänellekin, mutta luoton jälkeen tulleista suurista jälkiveroista aiheutunut velkaantuminen ja maksuvaikeuksiin joutuminen häivytti sosiaalisen luoton saneerausvaikutusta taka-alalle.

Kahden haastatellun kotitalouden osalta sosiaalinen luotto ei heidän oman arvionsa mukaan alunperinkään parantanut heidän taloudellista tilannettaan. Toisessa tapauksessa perheen ongelmat eivät rajoittuneet taloudenhallinnan ongelmiin, vaan taustalla oli laajempia psykososiaalisia ongelmia. Kyse oli myös epävirallisista velka- ja riippuvuus-suhteista, joihin pelkällä virallisten velkojen saneerauksella ei päästy käsiksi. Muun muassa lapsien joutuminen takausvastuuseen sosiaalisen luoton saaneiden vanhempien aiemmista veloista on synnyttänyt tilanteen, jossa vanhemmat pyrkivät oman taloutensa vaarantaen maksamaan takausvelkaa takaisin lapsilleen (ks. tapaus tarkemmin: Iivari ym. 2000, 88). Toisessa tapauksessa luotolla autettiin rikkoutuneen hammasproteesin

uusinnassa, joten taloudelliseen tilanteeseen luotolla ei periaatteessa voinutkaan olla positiivista vaikutusta. (ks. kuvio 17)

Kolme henkilöä ei osannut enää toisella kysymyskerralla arvioida sitä, oliko luotto parantanut omaa taloudellista tilannetta. Haastattelujen perusteella kuitenkin havaittiin kaikkien tilanteen heikentyneen. Pääasiallinen syy tähän oli uudelleen velkaantuminen ja sitä seurannut kuukausittain käytettävissä olevien tulojen pieneneminen.

Yhteensä seitsemästä haastatteluajankohtien välillä mielipidettään muuttaneista henkilöistä kuusi olikin ottanut lisää velkaa viimeisen vuoden aikana ja kolmella oli ollut vaikeuksia suoriutua pakollisista menoista. Syitä taloudellisen tilanteen heikentymiseen pidemmällä aikavälillä ja mielipidemuutokseen olivat:

1. *Sairastuminen.*
2. *Alkuperäisten velkojen lyhennystä suurempi lyhennys.* Sosiaalisen luoton käyttäminen sekä saneeraukseen että hankintaan aiheutti sen, että sosiaalisen luoton lyhennys muodostui alkuperäisiä velkoja suuremmaksi. Sosiaalisella luotolla hankittiin välttämättömät silmälasit ja uusi hammasproteesi.
3. *Saneerausluotto, jonka lyhennys luoton loppuvaiheessa oli liian suuri.* Luottoa myönnettäessä oli sovittu, että henkilö lyhentää loppuvaiheessa luottoa nopeammin.
4. *Lisävelkaantuminen.* Sosiaalisen luoton saamisen jälkeen oli otettu uutta velkaa. Uutta velkaa oli otettu pääasiassa kestokulutustavaroiden hankintaan tai uusimiseen.
5. *Yllättävät pakolliset menot.* (esim. jälkivero)

Sosiaalinen luotto sinällään joko lisää, vähentää tai säilyttää ennallaan henkilön kuukausittaiseen elämiseen käytettävissä olevaa rahan määrää. Luoton jälkeen käytettävissä olevan rahan määrä riippuu mm. sosiaalisen luoton ja sen lyhennyksen suuruudesta. Erityisesti sillä, mihin luottoa käytetään, on ratkaiseva merkitys sosiaalisen luoton myöntämisen jälkeen käytettävissä oleviin tuloihin ja sitä kautta taloudenhallintamahdollisuuksiin. Tältä osin kokonaan tai osittain vanhojen velkojen järjestelyyn (saneeraukseen) käytetyt luotot ja muihin käyttökohteisiin myönnettyt luotot vaikuttavat taloudenhallintaan eri tavoin. Kuitenkin henkilön taloudellinen ja muu kokonaistilanne vaikuttaa käyttökohteen ohella vähintään yhtä paljon hänen taloudenhallintamahdollisuuksiinsa. Taulukossa 16 onkin tarkasteltu miten luoton käyttökohte on vaikuttanut siihen, onko henkilöllä enemmän rahaa käytössään muihin menoihin.

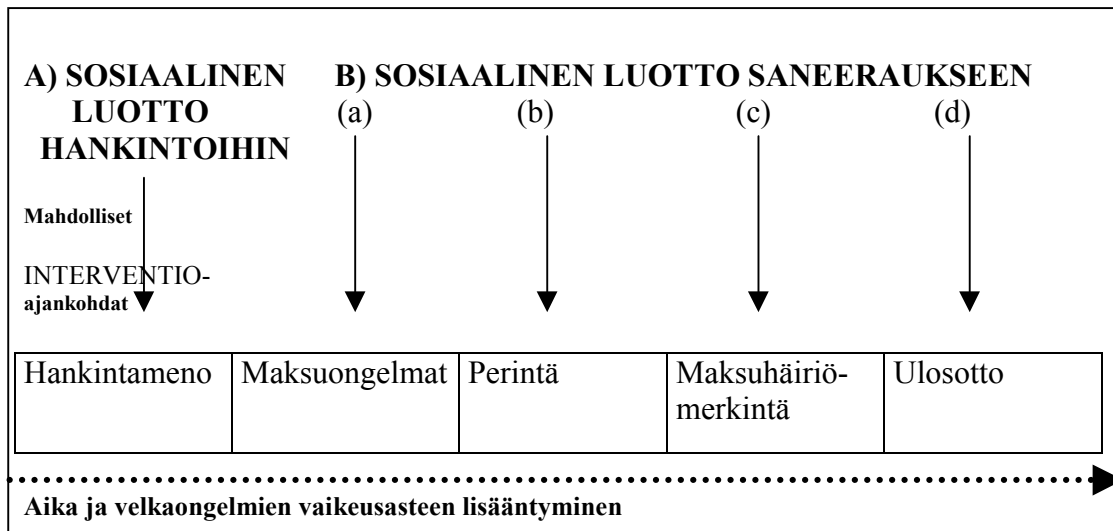
**Taulukko 16. Ristiintaulukointi sosiaalisen luoton käyttökohteesta ja väittämästä ”Minulla on enemmän rahaa käytössä muihin menoihin”.**

		”---enemmän rahaa käytössä muihin menoihin”			
		Kyllä	Ei	Eos	Yhteensä
<b>Sosiaalisen luoton käyttökohte</b>	Pelkkä saneeraus	3 (11%)	2 (7%)	3 (11%)	<b>8 (31%)</b>
	Pelkkä hankinta	0	6 (22%)	1 (4%)	<b>7 (27%)</b>
	Hankinta & saneeraus	4 (15%)	5 (19%)	2 (7%)	<b>11 (42%)</b>
	<b>Yhteensä</b>	<b>7 (27%)</b>	<b>13 (48%)</b>	<b>6 (23%)</b>	<b>27 (100%)</b>

Sosiaalisen luoton jälkeen enemmän rahaa oli käytössä seitsemällä henkilöllä. Pelkkään hankintaan luoton saaneista kukaan ei katsonut käytössään olevan rahan lisääntyneen.

Haastatelluilla henkilöillä sosiaalisen luoton kuukausittainen lyhennys velkojen järjestelytilanteissa (saneerauksessa) on ollut yleensä pienempi kuin henkilön aiemmin velkoihinsa tai ulosottoon käyttämänsä raha kuukaudessa. Tämä mahdollistuu yleensä sosiaalisen luoton pidemmän maksuajan ja kalliita kulutusluottoja halvemman koron avulla. Tätä voidaankin pitää sosiaalisen luoton eräänä keskeisimpänä innovaationa. Joissakin tilanteissa, kun saneeratut velat on haluttu hoitaa nopeasti pois ja hakijan maksuvara on antanut periksi, on käytetty myös alkuperäistä suurempia lyhennyksiä.

Ero ns. saneeraus tai järjestelyluotoiksi kutsuttujen lainojen ja muihin käyttökohteisiin käytettyjen luottojen välillä on käsitteellinen. Kyse on osittain vain velan syntyhetkestä ja siitä millaiset edellytykset asiakkaalla on selviytyä velasta. Järjestelyluotolla usein rahoitetaan *aiempaa* kulutusta ja lievennetään taloudenhallinnan vaikeuksia (maksuongelmat, perintä, ulosotto), kun taas muihin käyttökohteisiin käytetyllä luotolla maksetaan sen hetkistä tai tulevaa kulutusta (ks. kuvio 18.). Käytännössä kuitenkin saneeraus- ja hankintaluottojen ero on vielä suhteellisempi. Velkojen järjestelyn yhteydessä luottoa on myönnetty muihinkin tarpeisiin tai muihin käyttökohteisiin myönnettävän luoton yhteydessä aiempia velkoja on saneerattu, jos se on katsottu tarkoituksenmukaiseksi.



**Kuvio 18. Saneerausluoton ja hankintoihin käytetyn luoton mahdolliset käyttötilanteet ja interventioajankohdat aikajanalla tarkasteltuna.**

Sosiaalisella luototuksella tehdyllä intervention ajankohdalla on merkitystä ongelmien vaikeusasteen kannalta. Mitä myöhemmissä vaiheissa (ks. kuvio 18 edellä) interventio on tehty, sitä vaikeampia ongelmat yleensä ovat (Tutkimuksen arviointiseminaari 27.9.2001). Tätä vasten tarkasteltuna sosiaalisen luoton preventiiviset vaikutukset voivat olla varsin monipuolisia. Sosiaalisella luotolla – riippuen myöntämishetkestä - voidaan periaatteessa ehkäistä syntymässä olevan velkakierteen, maksuongelmien, perinnan, maksuhäiriömerkinnän tai ulosoton aiheuttamia seuraamuksia.

Taloudenhallintaan liittyvät vaikutukset muissa kuin saneerausluotoissa ovat parhaimmillaan ehkäiseviä, jos sosiaalisen luoton avulla vältetään tai vähennetään kalliiden kulutusluottojen käyttöä. Tällaisissa tilanteissa asiakkaan saavuttama taloudellinen säästö voi olla huomattava, kuten seuraavasta esimerkistä ilmenee.

ESIMERKKILASKELMA. 10 000 markan luoton kuukausi- ja kokonaishintojen erotukset markkinoiden kalleimpiin kuuluvalla kulutusluoton korolla ja sosiaalisessa luotossa käytetyn Euribor-korolla<sup>54</sup>.

A) laina-aika 2 vuotta

	Korko	Lyhennys/kk	Lainan kokonaishinta
	4,50 %	436,47	10 475,47
	<u>27,60 %</u>	<u>546,84</u>	<u>13 124,37</u>
EROTUS	23,10 %-yks.	-110,37	-2 648,90

<sup>54</sup> Esimerkissä on käytetty vuoden 2001 lähes korkeinta hintaa.

B) laina-aika 4 vuotta

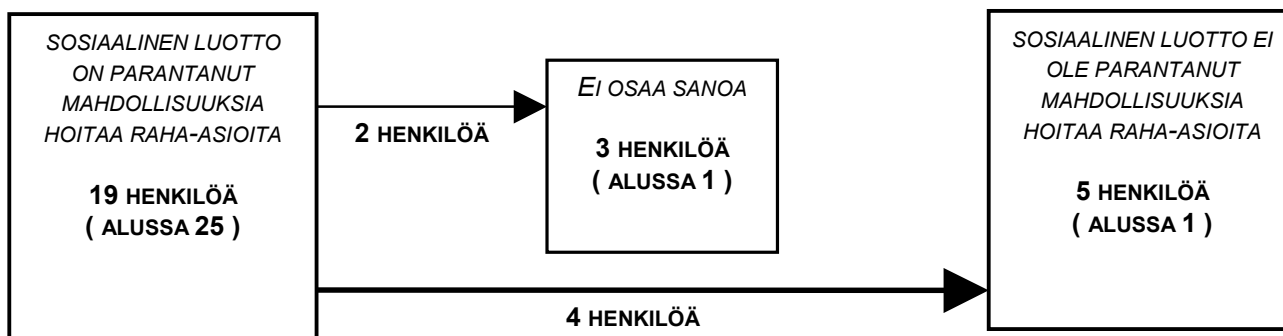
	Korko	Lyhennys/kk	Lainan kokonaishinta
	4,50 %	228,03	10 945,67
	<u>27,60 %</u>	<u>346,23</u>	<u>16 619,35</u>
EROTUS	23,10 %-yks.	-118,20	-5 673,68

Edellä olevasta esimerkistä on varsin helposti nähtävissä lainan koron merkitys lainan kokonaishintaan, ja kuinka lainan kokonaishinta kasvaa laina-ajan pidentyessä. Pientuloiset ja vähävaraiset henkilöt – ollessaan luottokelpoisia – joutuvat maksamaan luotostaan huomattavasti kalliimman kokonaishinnan. Pienen maksuvaran vuoksi pienituloiset henkilöt joutuvat kalliiden maksuerien lisäksi käyttämään pitkiä maksuaikoja, jolloin laina voi olla kokonaishinnaltaan esimerkiksi jopa 1½-kertaa kalliimpi kuin sosiaalinen luotto, kuten esimerkki B) osoittaa. Tällöin edullisemmalla hankintoihin käytetyllä sosiaalisella luotolla voidaan huomattavasti helpottaa päivittäistä selviytymistä. Vaikka kuukausittaisen lyhennyksen erotus ei em. esimerkeissä ole kuin hieman yli 100 markkaa, edustaa jo luottojen erotus sinällään yli viittä prosenttia työmarkkinatuella elävän nettotuloista (kun asumiskulut on vähennetty). Lisäksi markkinaehtoisten kulu- tusluottojen pitkä takaisinmaksuaika yhdistyneenä kalliiseen luottoon edesauttaa todennäköisestikin takaisinmaksuongelmien syntyä.

Nykypäivän luotto- ja velkayhteiskunnassa köyhät tukevatkin rikkaita. Mitä vähävaraisempi henkilö on, sitä korkeamman hinnan hän joutuu maksamaan luotostaan. Köyhät maksavat enemmän ja saavat vähemmän. (Reifner ja Ford 1992, 28.) Sosiaalinen luotto eräänä eettisen ja sosiaalisen pankkitoiminnan ilmentymänä voi olla osaltaan korjaamassa tätä vääristymää.

Tutkimuksessa mukana olleilta haastateltavilta kysyttiin strukturoidulla lomakkeella heidän käsitystään siitä, miten sosiaalinen luotto on vaikuttanut heidän mahdollisuuksiinsa hoitaa raha-asioitaan<sup>55</sup> (ks. kuvio 19). Kysymys toistettiin noin vuoden kuluttua ensimmäisestä haastattelusta eli noin 1-2 vuotta luoton saamisen jälkeen. Vastausten tulos oli samankaltainen kuin kysymyksessä taloudellisen tilanteen parantumisesta (vrt. kuvio 17). Pian luoton saamisen jälkeen lähes kaikki vastaajat (kahta vastaajaa lukuun ottamatta) katsoivat luoton parantaneen heidän mahdollisuuksiaan hoitaa raha-asioitaan. Vuoden kuluttua vastaajista yhteensä viisi oli eri mieltä. Samoin kuin taloudellisen tilanteen paranemisen osalta, muuttivat samat neljä henkilöä mielipiteensä päinvastaisiksi.

<sup>55</sup> Kysymyksellä tavoiteltiin sitä, miten luotto on vaikuttanut henkilöiden taloudenhallintamahdollisuuksiin. Haastattelujen yhteydessä kuitenkin selvisi että pari vastaajaa oli ymmärtänyt kysymyksen konkreettisemmin eli katsoi luotolla hankitun tietokoneen helpottavan laskujen maksua pankkiyhteyden avulla. Todellisuudessa molemmat olivat eri asteisissa maksuvaikeuksissa.



**Kuvio 19. Haastateltujen arviot luoton vaikutuksista mahdollisuuksiin hoitaa raha-asioita. Mielenmuutos ensimmäisen ja toisen kysymyskerran välillä.**

Sosiaalinen luotto paransi siis vähintäänkin lyhytaikaisesti lähestulkoon kaikkien haastateltujen taloudellista tilannetta ja mahdollisuuksia raha-asioiden hoitamiseen. Poikkeuksen tähän muodostavat pelkästään hankintoihin käytetyt luotot, joissa korostuivat useammin muut kuin taloudenhallintaa parantavat välittömät vaikutukset (ks. tarkemmin luku 4.2) Joidenkin luottoa saaneiden kohdalla lisä- tai uudelleen velkaantuminen tai sairastuminen heikensi heidän tilannettaan pidemmällä aikavälillä tarkasteltuna. Sosiaalisella luotolla saavutettu hyöty jäi heidän osaltaan varsin lyhytaikaiseksi.

#### 4.1.2 Ylivelkaantumisen ehkäisy, velkakierteen katkaisu ja uudelleen velkaantuminen

Varallisuus ja velat vaikuttavat oleellisesti henkilön mahdollisuuksiin hallita talouttaan. Saneerausluoton saaneet sosiaaliluottoasiakkaat ovat usein olleet ennen luoton saamista tuloihinsa nähden ylivelkaantuneita. Joissakin tilanteissa velanhoitomenojen jälkeen henkilölle ei ole jäänyt käytettäväksi edes toimeentulotukinormin mukaista toimeentulominiminä pidettyä rahamäärää (alle 2000 mk/kk). Kehittämistiimissä tehtyjen huomioiden perusteella näyttää myös siltä, että toimeentulotukityössä asiakkaan velkaantuneisuuden ei juurikaan kiinnitetä huomiota, koska virallinen normi ei velanhoitomenoja huomioi, riippumatta siitä mihin ja miksi velkaa olisi jouduttu ottamaan.

Ideaalitilanteissa velkakierteen katkaisuun ja sen seurannaisvaikutuksiin on päästy puuttumaan jo ennen syvempien vaikeuksien syntymistä. Tällaisissa tilanteissa on voitu ehkäistä myös maksuhäiriömerkinnän syntyminen. Maksuhäiriömerkinnän yksilölle aiheuttamat vaikeudet<sup>56</sup> ovat siinä määrin mittavia, arkielämää hankaloittavia ja jopa syrjäyttäviäkin, että merkinnän synnyn ehkäisemistä voidaan pitää tehokkaana ehkäisevän sosiaalityön ja sosiaalipolitiikan välineenä. Maksuhäiriömerkinnän syntyminen ehkäisyllä voidaan katkaista erilaisia syrjäytymiseen tai syrjäytymisvaaraan johtavia kehityskulkuja. Maksuhäiriömerkintää käsitellään tarkemmin luvussa 4.3.

<sup>56</sup> Maksuhäiriömerkintä voi estää kokonaan (tai vähintään tehdä huomattavan hankalaksi) vuokra-asunnon, työpaikan, kotivakuutuksen, opintolainan, asuntolainan, kulutusluoton, pankkikortin, matkapuhelinliittymän saamisen ja yrityksen perustamista. (Kuluttaja 2/2001, 20-24)



Liian suuret velanhoitomenot ovat rasittaneet useiden tutkimuksessa haastateltujen henkilöiden taloutta ja aiheuttaneet taloudenhallinnan vaikeuksia. Useissa tapauksissa sosiaalinen luotto on ollut ainoa ratkaisu henkilön pitkäänkin jatkuneeseen ylivelkaantumiseen ja niukkuudessa elämiseen.

”Kaikin puolin se on hieno juttu, että ne keksi tän. Mähän yritin päästä velkasaneeraukseen, mutta kun mulla oli liian vähän velkaa. Se velka oli mulle hirveä taakka.” (asiakas#14)

Myös muuhun kuin saneeraukseen luottoa saaneilla haastatelluilla on aiemmin ollut ongelmia taloutensa ja erityisesti velkojensa hallitsemisessa, jonka seurauksena heidän luottokelpoisuutensa tavanomaisilla markkinoilla on heikentynyt. Heikentynyt luottokelpoisuus voi olla yleisestikin ottaen indisio siitä, ettei henkilö välttämättä kykene tai osaa hallita talouttaan ja maksaa velkojaan – siis myöskään sosiaalista luottoa – niin kuin on sovittu. Aiemman ongelmavelkaantumisen syistä olisikin päästävä selville ja niihin olisi päästävä puuttumaan ennen luoton myöntämistä, jotta luototuksesta olisi pidempiaikaista apua. Nimenomaan tämä erottaa sosiaaliset luotot pankkien ja rahoitusyhtiöiden tarjoamista luotoista ja tekee osaltaan sosiaalisista luotoista ”sosiaalisia”.

Yhdistämällä velat yhdeksi helpommin hallittavaksi ja matalakorkoiseksi sosiaaliseksi luotoksi on saavutettu huomattavia lainanhoitokuluihin liittyviä säästöjä asiakkaalle. Samalla on ennalta ehkäisty velkakierteen syntymistä tai katkaistu jo käynnistynyt velkakierre ainakin hetkellisesti, jolloin henkilö on pyrkinyt suoriutumaan veloistaan hankkimalla lisää velkaa. Vanhojen velkojen saneerauksen vuoksi syntynyt käyttövara voi ehkäistä uuden velkakierteen syntymistä, ei tosin kaikissa tapauksissa.

Yksinasuva 25-vuotias henkilö on oppisopimuskoulutuksessa ja hänen tuloonsa ovat 4500 mk/kk ja vuokratulot 1178 mk/kk. Hänellä on opintolainoja yhteensä 8000 markkaa, kulutusluottoa 5000 mk sekä vähitellen 5000 markkaan noussut vekseli. Lisäksi henkilöllä on luotollinen tili, johon hän on velkaantunut 5000 markkaa. Velkojen lyhennyskustannukset ovat 1650 markkaa kuukaudessa. Lisäksi vekselin uusinta rasittaa taloutta säännöllisin väliajoin noin 500 markalla. Sosiaalisella luotolla saneerataan kaikki velat, jolloin velkaa jää maksettavaksi noin 470 markkaa kuukaudessa 5 vuoden maksuajalla. Henkilö kuitenkin lisävelkaantuu jonkin verran vuoden kuluessa ottaessaan kulutusluottoa lomamatkan rahoittamiseen. Sosiaalisen luoton takaisinmaksussa ei kuitenkaan ole ollut ongelmia. (asiakas#28)

Sosiaalisella luotolla järjestellyt velat voivat olla maksuvaikeuksien vuoksi syntyneitä jo ulosottoon tai perintään ehtineitä velkoja, jolloin luoton avulla on maksettu ulosotossa olleet velat pois. Tällaisessa tilanteessa ulosottoon liittyvien kustannusten poisjääminen aiheuttaa välitöntä taloudellista säästöä ja hyötyä asiakkaalle, kun ulosottoon ja sen kuluihin käytettävä rahasumma voidaan käyttää suoraan velan lyhentämiseen. Periaatteen sama koskee myös perintätoimistojen kautta perittäviä velkoja.

Haastateltava on 47-vuotias osa-aikaisessa työssä käyvä yksinhuoltaja (1 lapsi). Perheen nettotulot ovat noin 5000 markkaa kuussa. Ulosottoa hän lyhensi noin 200 markkaa kuussa, josta suuri osa perintäkuluja, jolloin ulosotossa oleva velkapääoma ei lyhentynyt juurikaan. Haastateltava hakee sosiaalisen luoton vuoden maksuajalla, jolloin kuukausieräksi tulee noin 600

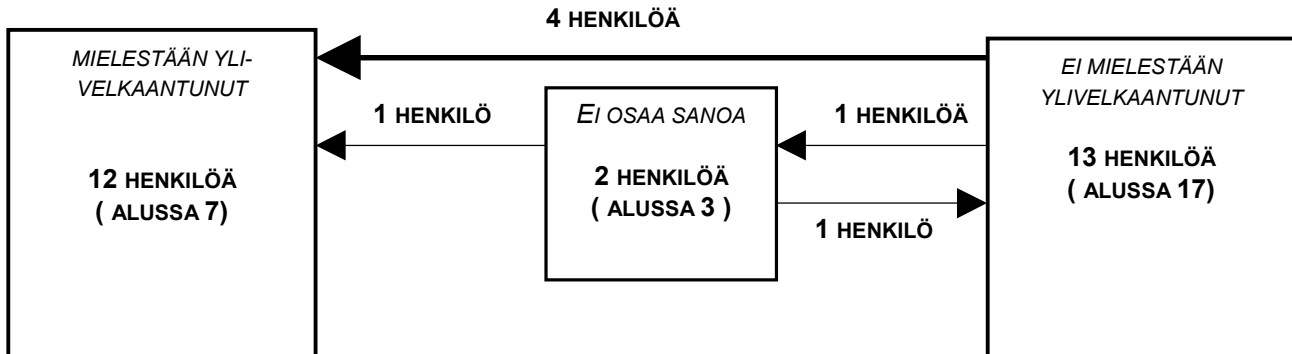
markkaa kuussa. Vuoden kuluttua luotto oli maksettu moitteettomasti takaisin ja luottohäiriömerkintä oli uusintahaastattelun aikoihin poistumassa.(asiakas#19)

Sosiaalisella luotolla tehtävä ulosottovelkojen saneeraus voi joissain tilanteissa parantaa työmotivaatiota ja kannustaa velkaantuneita työttömiä hakemaan työtä. Tämä saattaa vähentää myös toimeentulotuen hakemista ja sen tarvetta. Varsinkin pienituloisilla eläkeläisillä tämä vaikutus saattaa olla hyvinkin merkittävä. (Kuntakysely #4; Tutkimuksen arviointiseminaari 27.9.2001). Haastatteluaineistoon tällaisia tapauksia ei aineiston pienuuden vuoksi kuitenkaan valikoitunut.

Haastatelluille ulosottovelallisille oli suuri taloudellinen helpotus saada maksettua ulosotossa olleet velat pois. Haastateltujen puheissa korostui erittäin kriittinen suhtautuminen ulosotto- ja perintäkuluihin. Katkeruutta herätti ulosoton epätoivoisen hidas lyheneminen suhteessa maksettuihin kuluihin. Ilman sosiaalista luottoa eräiden ulosotto ja sitä kautta taloudellinen niukkuus olisi saattanut jatkua vuosikausia tuskallisen hitaasti.

Haastateltava 70-vuotias eläkkeellä oleva nainen. Hänen nettotulonsa ovat 5600 markkaa. Haastateltava ehti olla ulosotossa yli kymmenen vuotta. Ulosottoa maksoi 800 markan verran kuussa eli saman verran kuin nyt maksaa sosiaalista luottoa. ”Siinähan se justiinsa onkin, kun se ei paljon lyhentynyt. Siinä on niin monenlaisia kuluja. Siinähan tuli kuukausia jolloin se ei lyhentynyt ollenkaan. Sillä se olikin niin toivotonta maksaa niitä. - - - Minä oon näppituntumalla itse laskenut sen, että minä olen ainakin toistasatahatta maksanut. Se oli veloista joita jäi alun perin muutamia kymmeniätuhansia. - - - Se oli toivotonta, ihan toivotonta. - - - Tuli sellaisia maksukuitteja ettei pääoma ole ollenkaan lyhentynyt muuta kuin tuli vaan niitä korkoja, jonkun maksun viivästyskorkoja. Sitten kun oli vielä nykimässä perintätoimisto. Sehän oli ihan toivotonta.” (asiakas#2)

Ylivelkaantuneisuutta voidaan karkeasti ottaen tutkia sekä markkamääräisin mittarein että subjektiiviseen mielipiteisiin perustuvilla mittareilla. Tutkimuksessa mukana olleilta haastateltavilta kysyttiin haastattelun yhteydessä strukturoidun lomakkeen avulla heidän kokemaansa ylivelkaantumista. (ks. kuvio 20) Melko pian luoton saamisen jälkeen 2/3 haastatelluista ei kokenut ylivelkaantuneisuutta.



**Kuvio 20. Haastateltavien arvio ylivelkaantuneisuudestaan. Mielenpitemuutos ensimmäisen ja toisen kysymyskerran välillä.**

Noin kolmanneksella haastatelluista (7 henkilöä) sosiaalisella luotolla tehdyn saneerauksen jälkeinenkin velkataakka oli vielä tuloihin nähden huomattava, vaikka helpotusta jonkin verran oli tullutkin. He kokivatkin itsensä ylivelkaantuneeksi siis vielä luoton saamisen jälkeenkin. Tällaisissa tilanteissa onkin mietittävä, onko sosiaalinen luotto kaikissa tilanteissa kestävin vaihtoehto. Välittömästi sosiaalisen luoton jälkeen itsensä ylivelkaantuneiksi kokeneiden kohdalla luoton takaisinmaksuerät saattavat olla niin suuria, että tästä näkökulmasta tarkasteltuna luottoaikojen pituutta voisi olla perusteltua lisätä, jotta kuukausittaisia maksuja voitaisiin alentaa. Toisaalta voidaan kysyä, onko parempi elää lyhyempi aika todella niukasti vai pidempi aika ”tavanomaisen” niukasti. Näyttää siltä, että perusturvan varassa elävällä pienikin velka aiheuttaa herkästi sekä ylivelkaantumisen tunnetta että konkreettisia taloudenhallintavaiveuksia. Tällöin vain tulojen lisääminen tai veloista kokonaan eroon pääseminen tarjoaa paremman ratkaisun ylivelkaantumiseen.

Vuoden kuluttua ensimmäisestä haastattelusta lähes puolet koki itsensä ylivelkaantuneeksi. Kun mielipiteitä tarkasteltiin tarkemmin likert-asteikkolisina<sup>57</sup>, havaittiin yhdentoista henkilön mielenpitemuutoksen lähemmäs ylivelkaantumisen kokemista. Yhtä lukuun ottamatta kaikki näistä 11:sta henkilöistä olivatkin alkaneet lisävelkaantua luoton saamisen jälkeen. Kuitenkin varsinaisesti vain neljä henkilöä oli toisen vastauksensa perusteella ylivelkaantunut viimeisen vuoden aikana. Ylivelkaantumisen syitä näillä neljällä henkilöllä/perheellä olivat:

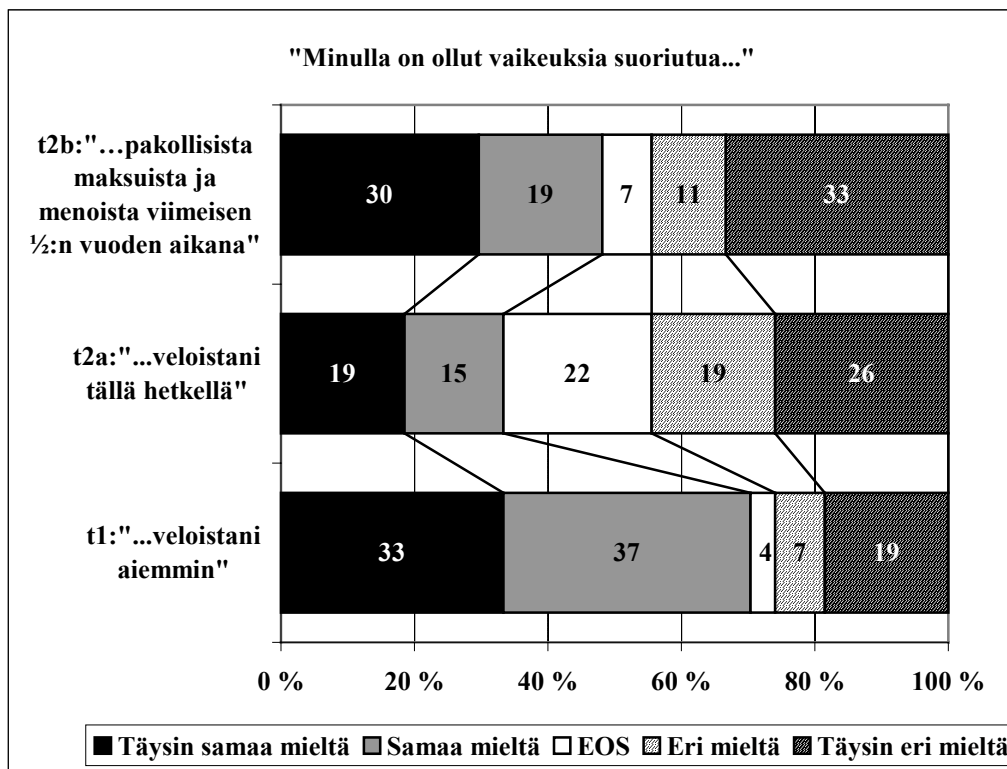
1. Suuren perheen liian pienet tulot, jotka eivät riitä elämiseen.
2. Saneerauksen ulkopuolelle jääneet epäviralliset velat.
3. Turvautuminen kulutusluottoihin osin pakollisten kulutustavaroiden hankinnassa.
4. Psykkinen sairastuminen/sairaus, jonka vuoksi asiat jäivät hoitamatta
5. Uudet yllättävät ja pakolliset menot (esim. huomattavat jälkiverot)

<sup>57</sup> Haastattelun yhteydessä tehdyssä kyselyssä käytettiin ns. 5-portaista likert-asteikkoa, jossa vastaaja valitsee väitteeseen sopivan vastauksen viidestä vaihtoehdosta (täysin samaa mieltä, samaa mieltä ei osaa sanoa, eri mieltä, täysin eri mieltä).

## 6. Täysi-ikäisen lapsen taloudellisista ongelmista huolehtiminen.

Kun otetaan huomioon ylivelkaantumisen ja velkaantumisen lisääntyminen noin vuoden aikana, on pelättävissä, että luoton taloudenhallintaa parantaneet vaikutukset häviävät vielä useammankin henkilön kohdalta ennen kuin luotto on maksettu loppuun. Muutossuunta on niin selkeä, että se todennäköisesti pätee myös haastateltuja luotonsaajia laajempaan joukkoon. Osalle sosiaalisesta luotosta oli siis enemmänkin vain väliaikaista hyötyä. Velkakierteen tai velkaantumisalttiuden pysyvämmäksi pysäyttämiseksi olisi tarvittu luoton lisäksi myös muita keinoja.

Haastatelluilta kysyttiin maksuvaikeuksista ennen ja jälkeen sosiaalisen luoton. Luottoa edeltäviä vaikeuksia pyydettiin arvioimaan retrospektiivisesti ensimmäisellä haastattelukerralla. (ks. kuvio 21.) Yli 70 prosenttia ilmoitti ensimmäisellä kyselykerralla aiemmista (luottoa edeltäneistä) vaikeuksistaan suoriutua veloista. Vuoden kuluttua enää noin kolmannes ilmoitti *kyselyhetkellä* (luoton jälkeisistä) olevista vaikeuksista suoriutumisessa. Tässä suhteessa luoton positiivinen vaikutus on varsin selkeä. Kuitenkin puolella haastatelluista oli ollut vaikeuksia suoriutua pakollisista päivittäisistä maksuista tai menoista viimeisen puolen vuoden aikana (n. ½ v. — 1 v. luoton saamisen jälkeen). Sosiaalinen luotto ei poista joillakin ihmisillä olevaa taloudenhallintaan vaikuttavaa perusongelmaa, joka usein on pienituloisuus.



**Kuvio 21. Veloista suoriutumista koskevista väittämistä esitettyjen mielipiteiden ja kautuminen ensimmäisellä (t1) ja toisella (t2a ja t2b) kysymyskerralla. (N=27)**

Päivittäisiin menoihin liittyvät maksuvaikeudet aiheutuivat pienituloisuudesta ja samanaikaisesti mm. korkeista sairauskuluista, joihin luotolla ei voida vaikuttaa. Taustalla oli usein myös lisävelkaantumista, joka kietoutui yhteen pienituloisuuden kanssa. Huoli

matta laajasta sairausvakuutusjärjestelmästä, on sairastaminen ollut selkeä taloudellinen riski ja rasite haastatelluille henkilöille<sup>58</sup>.

Joidenkin harvojen osalta myös tiedolliset ja taidolliset valmiudet rahankäytön hallintaan olivat heikot, mutta kuitenkin aina ne yhdistyivät pieniin tuloihin. Pienituloisella ei ole varaa rahankäytössään pieniinkään ”virheisiin”.

Maksuvaikeuksien syytä voidaan etsiä myös sekä olemassa olevasta että uudesta velkarasituksesta. Luotto saattaa - varsinkin muissa kuin velkojen järjestelytilanteissa - entisestään heikentää selviytymismahdollisuuksia lisääntyneen velkarasituksen vuoksi. Mahdollista kuitenkin on, että tilanne heikkenisi vielä enemmän mikäli henkilöt turvautuvat kalliskorkoisiin kulutusluottoihin. Parasta taloudenhallinnan kannalta saattaisi olla joissain tapauksissa se, ettei asiakas joutuisi käyttämään minkäänlaisia luottoja mihinkään hankintoihin, vaan tarpeellisimmat ja välttämättömimmät tarpeet hoidettaisiin ehkäisevällä/harkinnanvaraisella toimeentulotuella. Tämä edellyttäisi myös tarpeen ja tarpeellisuuden nykyistä laajempaa tulkintaa ja nykypäivän uusia vaatimuksia huomioivaa ehkäisevää toimeentulotukipolitiikkaa.

Taloudenhallintaan vaikuttaa myös oleellisesti henkilön kulutuskäyttäytyminen. Osalla asiakkaista aiempi kulutuskäyttäytyminen on ollut haastattelujen kertomustasolla tarkasteltuna lähinnä ”normaalia” elämistä ja kuluttamista, joka on mitoitettu tietyllä hetkellä oleviin optimituloihin. Elämänmuutokset ja –kriisit, kuten työttömäksi jääminen tai sairastuminen, laskevat tulotasoa niin, etteivät tulot tai varallisuus riitä enää entisen kulutus- ja elintason ylläpitämiseen. Joidenkin asiakkaiden kohdalla oli kyse usein siitä, etteivät tulot riitä päivittäisen elämisen rahoittamisen lisäksi juuri mihinkään yllättävään.

Henkilön kyky ja joissain tapauksissa myös halu ennakoida ja varautua tuleviin yllättäviin kuluihin, kriisitilanteisiin ja elämänmuutoksiin, vaikuttaa taloudenhallinnan pitkäjänteiseen onnistumiseen. Useilla sosiaaliluottoasiakkailla kyky ennakoida ja varautua tuleviin menoihin on ennen luoton saamista ollut heikentynyt esimerkiksi pitkään jatkuneen työttömyyden aiheuttaman matalan tulotason vuoksi (syistä tarkemmin, evaluatitotutkimuksen raportti I, Iivari ym. 2000). Erityisesti ylivelkaantumistilanteessa käytettävän sosiaalisen (saneeraus)luoton mahdollisuudet vaikuttaa taloudenhallintaan ovat varsin rajalliset mikäli henkilön luottoa edeltänyt kulutuskäyttäytyminen ei muutu tai tulotaso ei muuten parane esimerkiksi työllistymisen seurauksena. Olisi siis päästävä puuttumaan velkaantumisen syyhyn sen lisäksi että puututaan sen ”oireeseen” eli syntyneisiin velkoihin sosiaalisen luoton avulla. Tähän voidaan eräiden osalta päästä vain perusturvan tasoa parantamalla.

Luoton saamisen jälkeinen kulutuskäyttäytyminen vaikuttaa myös sosiaalisella luotolla saavutettaviin hyötyihin. Sosiaalisen luoton jälkeen luottoa saaneista tai osamaksulla tavaroita ostaneista muutamat haastatellut olivat joutuneet taloudellisesti melko tiukoille. (ks. taulukko 17.) Vuoden kuluttua ensimmäisestä haastattelusta oli maksuvaikeuksia tai ylivelkaantuneisuutta kokenut 12 haastateltua. Näistä puolet oli hankkinut uutta

<sup>58</sup> Tutkimuksen arviointiseminaarissa (27.9.2001) käytyjen keskustelujen perusteella tähän löytyi useita syytä. Taustalla on palkan pienentyminen, pieni sairauspäiväraha, sairaalahoitopäivämaksut, Kelan ”lyhyet” päivärahapäätökset, lääkkeiden kalliit hankintaerät ja ylipäättään etuuksien saamiseen ja yhteensovittamiseen liittyvät viiveet. Lisäksi arveltiin, etteivät kaikki sairauskulujen vuoksi vaikeuksiin joutuneet tiedä mahdollisuudestaan hakea harkinnanvaraista toimeentulotukea.

markkinaehtoista luottoa tai tehnyt osamaksukauppoja. Vaikka luottoa oli pääsääntöisesti otettu varsin maltillisesti, pieniä summia ja yleensä vain itselle todella tärkeisiin hankintoihin, aiheuttivat ne silti ongelmia henkilöiden pienituloisuudesta johtuen. Tiukalle mitoitettu talous ei salli yllättäviä ja äkillisiä menoja ilman taloudenhallintaongelmia. Taloudenhallintaongelmia saatetaan pyrkiä paikkaamaan uudella luotolla ja tällöin vähintäänkin riski velkakierteen uudelleen syntymiseen on olemassa. Joissain tapauksissa velkaantumisen taustalla ovat tällöin opitut kulutus- ja käyttäytymismallit. Osalla ylivelkaantumisen ja velkakierteeseen joutumisen osalta kyse ei ollut enää riskistä vaan todellisuudesta.

**Taulukko 17. Ristiintaulukointi sosiaalisen luoton jälkeisen uuden velkaantumisen ja koetun ylivelkaantumisen sekä maksuvaikeuksien suhteen. Tilanne uusinta-haastattelun jälkeen.**

		Uutta luottoa tai osamaksukauppoja sosiaalisen luoton saamisen jälkeen		
		Kyllä	Ei	Yhteensä
Ylivelkaantunut tai vaikeuksia suorittua maksuista	Kyllä	6 (22%)	6 (22%)	12 (44%)
	Ei	10 (37%)	5 (19%)	15 (56%)
	Yhteensä	16 (59%)	11 (41%)	27 (100%)

Uutta tavanomaista luottoa (sosiaalisen luoton jälkeen) saaneista tai osamaksulla kauppoja tehneistä haastatelluista lähes kaksi kolmesta ei kuitenkaan kokenut itseään ylivelkaiseksi eikä myöskään ilmoittanut kyselylomakkeessa maksuvaikeuksista. Näin ollen sekä asiakkaiden oma että luotonantajien harkintakyky on toiminut ja velkaongelmatyöryhmän (1998) luototuksen tavoitteeksi asettama paluu tavanomaisille luottomarkkinoille oli onnistunut joidenkin asiakkaiden kohdalla ainakin haastatteluhetkellä tarkasteltuna. Haastatteluissa kuitenkin ilmeni, että useilla henkilöillä talous oli varsin tiukoilla ja varsin pienet ja äkilliset menot horjuttivat taloutta, vaikka kyselylomakkeen perusteella ylivelkaantuneisuutta ei koettu eikä vaikeuksia maksuista suoriutumisessa toistaiseksi ollut.

Haastateltavien sosiaalisen luoton jälkeisen velkaantumiskehityksen ja taloudenhallintaongelmien perusteella luotonsaajat voidaan ryhmitellä neljään taloudenhallintaa kuvaavaan ryhmään: velkaantujiin, ongelmavelkaantujiin, taloudellisissa vaikeuksissa oleviin sekä tasapainossa oleviin (ks. kuvio 22.). Sosiaalisen luoton kannalta ongelmallisimpia ja haastavimpia ryhmiä ovat ongelmavelkaantujat ja taloudellisissa vaikeuksissa olevat.

		Lisävelkaantuminen sosiaalisen luoton jälkeen	
		KYLLÄ	EI
Taloudenhallintaongelmia	KYLLÄ	”ONGELMA- VELKAANTUJA	”MUISSA TALOUDEL- LISISSA VAIKEUKSIS- SA”
	EI	”VELKAANTUJA”	”TASAPAINOSSA”

**Kuvio 22. Nelikenttä sosiaalisen luoton saaneiden henkilöiden talouden- ja velkojenhallinnasta. Lisävelkaantuminen suhteessa taloudenhallinnan ongelmiin.**

Kaikki ongelmavelkaantajat olivat pienituloisia henkilöitä. Ainostaan yksi ongelmavelkaantujista oli työssäkäyvä henkilö, mutta hänenkin työtulonsa olivat varsin vaatimat-  
tomat työsuhteen luonteesta johtuen.

Ongelmavelkaantujissa oli sekä järjestelyluoton että hankintoihin luoton saaneita asiakkaita. Erityisesti luoton hankintoihin saaneet ja ongelmiin joutuneet olivat pienituloisia. Pienituloisuus ja sosiaalisen luoton jälkeen otettu uusi velka aiheuttaa ongelmia. Sosiaalista luottoa velkojen järjestelyyn saaneista ja sen jälkeen uutta tavanomaista luottoa saaneista kolmannes (4/12) oli joutunut ongelmiin. Näiden (neljän) henkilön kohdalla oli osittain kyse opituista velkaantumistavoista/malleista, jotka eivät välttämättä poistu pelkän luoton avulla. Aiemmat velkaongelmat ennustavat siis joidenkin sosiaaliluottoasiakkaiden kohdalla myös tulevia. Kuitenkin järjestelyluoton saaneista haastatelluista suurimmalle osalle uusi luotto tai osamaksukauppa ei ollut ainakaan toistaiseksi vielä tuottanut ongelmia. Sen sijaan pelkkiin hankintoihin sosiaalista luottoa saaneiden ja sen jälkeen uutta velkaa ottaneiden kohdalla 2/4:stä oli joutunut vaikeuksiin.

Toimeentulotuen hakemista viimeisen puolen vuoden aikana harkinneista 6/9 oli joutunut ongelmiin. Pienituloisuus ja sitä indikoiva toimeentulotukiasiakkuus tai ainakin koettu toimeentulotuen tarve näyttäisi ainakin jossain määrin liittyvän sosiaaliluottoasiakkaiden ongelmavelkaantumiseen. Pienituloisuutta indikoi myös se, että henkilöillä oli ollut vaikeuksia suoriutua pakollisista menoistaan. Sosiaalisen luoton takaisinmaksuun nämä tekijät eivät välttämättä liity yhtä vahvasti.

Ongelmavelkaantajat yhtä lukuun ottamatta olivat ainakin haastatteluhetkeen asti selviytyneet sosiaalisen luoton takaisinmaksusta (lyhennyksistä), vaikka ongelmia muiden velkojen kanssa olikin. Pääasiallisimmaksi syyksi tähän he arvelivat sen, että sosiaalinen luotto lyhennetään ensimmäisenä ennen muita menoja ja sen, että useimmiten lyhennys hoidetaan suoraveloituksella tai maksupalvelusopimuksella, jolloin sitä ”ei tarvitse edes ajatella”. Haastatteluaineiston ainoalla sosiaalisen luoton osalta maksuon-  
gelmiin joutuneella ongelmavelkaantujalla ei ollut sosiaalisen luoton osalta suoraveloi-  
tussopimusta. Tältä osin suoraveloitussopimuksen tekemistä sosiaalisen luoton lyhen-

nyksistä voikin pitää jossain määrin järkevänä. Toisaalta, mikäli halutaan ennakoida ja havaita henkilön maksuvaikeuksia ja velkaantumiskehitystä, voi sen tekemättä jättämiselle olla myös perusteita. Tällöin maksuvaikeuksien ilmetessä asiakkaaseen voidaan ottaa välittömästi yhteyttä ja pyrkiä korjaamaan tilannetta.

Riski ajautua uudelleen ongelmiin on Takuu-Säätiön asiakkailta hieman suurempi kuin kuntien asiakkailta, koska Takuu-Säätiön toimintaan ei kytkeydy suoranaista sosiaalityötä ja suhde sosiaalityöhön ja talousneuvontaan on korkeintaan välillinen. Suhde sosiaalityöhön ja talousneuvontaan muodostuu pääsääntöisesti vain Takuu-Säätiön ulkopuolella hakemuksia valmistelevien työntekijöiden kautta, mikäli näillä henkilöillä on yhteys sosiaalityöhön. Toisaalta kuitenkin pankkien nopea perintäpolitiikka pienentää riskiä Takuu-Säätiön myöntämien luottotakausten pidempiaikaiseen rästytykseen. Riski koskee myös kuntien luottoasiakkaita, mikäli suhde asiakkaisiin jää etäiseksi ja luoton takaisinmaksuongelmiin ei puututa tarpeeksi nopeasti. Asiakkaiden ongelmatilanne ei tule esille pelkän luoton takaisinmaksun (teknisen) seurannan avulla. Asiakkaalla voi olla mittaviakin taloudenhallinnan ongelmia ilman että ne ilmenevät luoton takaisinmaksussa.

Päivittäistä elämistään luottokorttiluotoilla ja luotollisilla tileillä rahoittanut perhe oli joutunut uudelleen velkaantumiskierteeseen, jossa alun perin saneerattujen velkojen päälle oli alkanut syntyä uutta luottokorttivelkaa. Velkaa oli syntynyt jo aiemman saneerauksen arvosta (yli 30 000 markkaa), mutta sosiaalisen luoton takaisinmaksua hoidettiin silti moitteettomasti. (asiakas #31))

Yhtä henkilöä lukuun ottamatta muissa taloudellisissa vaikeuksissa olevien -luokkaan (ks. kuvio 22; ks. myös taulukko 17) kuuluvien vaikeudet liittyivät pieniin tuloihin ja samanaikaisesti heikkoon tai heikentyneeseen terveyteen. Lisääntyneet sairaus- ja lääkekulut aiheuttivat toimeentulon tiukkuutta.

Haastateltava 66-vuotias yksinasuva eläkeläinen. Nettotulot asumismenojen jälkeen 2300 markkaa kuussa ja sosiaalisen luoton lyhennyksen jälkeen 1800 markkaa. Asumismenot koostuvat asumisoikeusmaksua varten otetun velan lyhennyksestä ja käyttövastikkeesta. Sosiaalisella luotolla saneerattiin noin 26 000 markkaa kalliita kulutusluottoja. Luottoa lyhentänyt viimeisimpään haastatteluun mennessä moitteettomasti. Bruttotulot siinä määrin suuret, ettei toimeentulotukeen ole mahdollisuuksia vaikka nettotulot velkojen hoidon jälkeen jäivät noin 300 markkaa alle normin. Muun muassa uusi verenkiertolääke on lisännyt kuluja niin paljon, etteivät haastateltavan mukaan nykyiset tulot ”riitä millään”. (asiakas#16)

Joillakin itse sairauskin saattoi aiheutti sen, ettei taloudellisiin seikkoihin jaksettu kiinnittää paljon huomiota.

Noin 55-vuotiaat vaimo ja mies molemmat työttöminä, yksi kotona asuva lapsi. Perheen nettotulot noin 6100 mk. Olivat velkajärjestelyssä vuoteen 1998 asti, jonka jälkeen ryhtyivät hakemaan luottoa. Luotto (8000 mk) haettiin rästivuokriin (joita 6000 mk) ja pesukoneen hankintaan. Vuokratästit maksettiin, loppu käytettiin pesukoneen korjaukseen ja muuhun kulutukseen.



seen. Vuoden kuluttua haastateltavilla oli jälleen vuokratästejä noin 5000 markalla. Sosiaalista luottoa ovat lyhentäneet moitteettomasti 260 mk/kk. Haastateltavat eivät ole uskaltaneet ottaa yhteyttä sosiaalitoimistoon, vuokratajaan tai Takuu-Säätiöön. Sosiaalitoimistossa oli painotettu vuokrien hoitamisen tärkeyttä vuosi sitten. Perhettä rasittavat talousongelmien lisäksi vaimon mielenterveys- ja muut psykososiaaliset ongelmat. (asiakas#4)

Muun muassa tutkimuksen arviointiseminaarissa (27.9.2001) käytyjen keskustelujen perusteella sosiaalisen luoton jälkeen tapahtuvan uusi ylivelkaantuminen perustuu osaksi myös asiakkaiden taipumukseen asettaa itselleen epärealistinen kuukausittainen velanhoitokustannusraja. Kun velkoja saneerataan sosiaalisella luotolla, syntyy yleensä jonkin verran uutta maksuvaraa ja väljyyttä taloudenhoitoon. Tätä syntyneitä maksuvaraa ei välttämättä pystytä ohjaamaan talouden tasapainottamiseen pitkällä aikavälillä esimerkiksi säästämällä, vaan se saatetaan ohjata uusiin luottoihin tai osamaksueriin.

#### **4.1.3 Talousneuvonnan mahdollisuus**

Tässä luvussa tarkastellaan talousneuvonnan mahdollisuuksia haastatteluaineiston valossa. Aiemmin luvussa 3.3 käsiteltiin talousneuvonnan lähtökohtia ja toimintamuotoja sekä kehittämiskysymyksiä.

Haastattelujen yhteydessä havaittiin joissakin tapauksissa sosiaalisen luoton jälkeisen ongelmavelkaantumisen perustuvan vanhoihin opittuihin toimintatapoihin, rahankäytön malleihin, joissa velan käyttö ja oman velanhoitokyvyn arviointi ei ole aina ollut rationaalista tai realistista. Joillakin asiakkailla riski uuteen ylivelkaantumiseen on huomattava. Sosiaalinen luotto ei yksistään näytä riittävän tällaisissa tilanteissa, vaan tällaisessa tilanteessa tarvitaan muita(kin) auttamiskeinoja. Tällaisessa tilanteessa talousneuvonta ja -ohjaus, joka sisältää kulutustottumusten tarkastelua ja tukea siinä, ettei henkilö retkahda uudestaan velkakierteeseen, voi olla yksi mahdollisuus.

Haastatelluista noin neljäsosa (seitsemän henkilöä) katsoi pian luoton saamisen jälkeen, ettei ollut saanut sosiaalista luottoa hakiessaan riittävästi taloudellista ohjausta ja neuvontaa. Näistä henkilöistä kuitenkin ainoastaan kahdella oli ollut vaikeuksia suoriutua pakollisista maksuista ja menoista viimeisen puolen vuoden aikana.

Viimeisen puolen vuoden aikana vaikeuksissa olleista suurin osa (10/12) kuitenkin katsoi, että talousneuvontaa oli ollut riittävästi. Vaikeuksiin joutumisen syynä ei alkuvaiheessa siis kovinkaan monella ollut (oman käsityksensä mukaan) varsinainen talousneuvonnan puute. (ks. taulukko 18) Joidenkin henkilöiden taustalta löytyikin laajempia elämänhallinnan ongelmia. Oletettavasti joidenkin kohdalla laajasti ymmärretty talousneuvonta olisi ollut hyödyllistä. Tällöin kuitenkin voi olla mielekkäämpää puhua talousneuvonnan sijaan sosiaalityöstä, joka sisältäisi myös talousneuvontaa.

**Taulukko 18. Ristiintaulukointi taloudellisen neuvonnan ja ohjauksen riittävydestä suhteessa taloudenhallintavaikeuksiin.**

		Riittävästi taloudellista ohjausta ja neuvontaa		
		Kyllä	Ei	Yhteensä
<b>Vaikeuksia suoriutua pakollisista menoista ja laskuista viimeisen puolen vuoden aikana</b>	Kyllä	10 (40%)	2 (8%)	<b>12 (48%)</b>
	Ei	7 (28%)	4 (16%)	<b>11 (44%)</b>
	Eos	1 (4%)	1 (4%)	<b>2 (8%)</b>
	<b>Yhteensä</b>	<b>18 (72%)</b>	<b>7 (28%)</b>	<b>25<sup>59</sup> (100%)</b>

Edellä olevan taulukon perusteella luottoasiakkaat voidaan jaotella kuvion 23 mukaisesti sen mukaan olisivatko he hyötäneet talousneuvonnasta .

### Taloudelliset vaikeudet

		On	Ei
<b>Neuvonnan saanti ja riittävyys</b>	<b>Riittävä</b>	<i>Vaikeuksia neuvonnasta huolimatta</i>  <b>Ei taloudellisen neuvonnan tarvetta. Riittämättömät tulot tai laajempia sosiaalisia ongelmia.</b>	<i>Ei vaikeuksia ja riittävästi neuvontaa</i>  <b>Ei neuvontatarvetta.</b>
	<b>Riittämätön</b>	<i>Vaikeuksia muttei riittävästi neuvontaa</i>  <b>Neuvontatarpeessa.</b>	<i>Ei vaikeuksia muttei riittävästi neuvontaa</i>  <b>Ehkäisevän ja muun neuvonnan puute.</b>

**Kuvio 23. Nelikenttä taloudellisen neuvonnan tarpeesta. Neuvonnan riittävyys suhteessa taloudellisiin vaikeuksiin.**

Luototustoimintaan tulisi siis sisältyä myös sosiaalipedagoginen tehtävä rahan käytön ja taloudenhallinnan ohjaamisessa. Tämä ei kuitenkaan koske kaikkia asiakkaita kuten edellä olevasta jaottelusta voidaan nähdä. Useat asiakkaat ovat vähävaraisia ja pienituloisia ja ovat oppineet tulemaan toimeen varoillaan. Joitakin heitä voi luonnehtia talou

<sup>59</sup> Kaksi vastaajaa ei vastannut strukturoidun kyselyn tähän kysymykseen.

denhallinnan mestareiksi. Talousneuvonnan puute on siis ongelma vain osalle haastateltuja. Kaikilla ei ole ongelmia taloudenhallinnan tiedollisissa edellytyksissä, vaan kuten jo aiemmin todettiin, heidän tulonsa ovat yksinkertaisesti riittämättömät pitkäjänteistä selviytymistä silmällä pitäen tai taustalla on laajempia ongelmia. Taloutta voi tällöin rasittaa esimerkiksi pitkäaikainen sairaus tai työttömyys (ks. myös Iivari ym. 2000). Tällaisissa tilanteissa onkin mietittävä varsin tarkkaan onko sosiaalinen luotto välttämättä oikea tai ainoa ratkaisu asiakkaan kokonaistilanne huomioiden, vaan olisiko taloudellisiin ongelmiin puututtava esimerkiksi ehkäisevän tai harkinnanvaraisen toimeentulotuen keinoin. Tämä edellyttää sosiaaliselta luototukselta melko kiinteää yhteyttä ja yhteistyötä sosiaalityöhön.

Eräänä ratkaisukeinona uuden velkakierteen ehkäisyssä sosiaalisen luoton takaisinmaksuaikana voi toimia vapaaehtoinen maksuhäiriömerkintä (vapaaehtoinen velkojen järjestelymerkintä Asiakastieto Oy:n rekisteriin). Vapaaehtoiseen maksuhäiriömerkinnän käyttöön liittyy kuitenkin sellaisia ongelmia, ettei sitä tulisi ryhtyä soveltamaan ainaakaan kaavamaisesti ja ilman tapauskohtaista harkintaa. Maksuhäiriömerkintää tarkastellaan mm. tältä osin tarkemmin luvussa 4.3.

#### 4.1.4 Kokonaisvelkatilanne ja luoton riittävyys

Kokeilun alkuvaiheessa joidenkin kuntien saneeraukseen käytetyissä sosiaalisissa luotoissa keskeisenä ongelmakohtana oli asiakkaiden kokonaisvelkatilanteen puutteellinen selvittäminen ja velkavastuiden vain osittainen järjestely. Tällöin luototetuille henkilöille saattoi jäädä edelleen velkoja ja pahimmillaan niitä jäi ulosottoonkin. Edelleenkin kyseenalaista on se, voidaanko ulosottovelkaisille myöntää uutta velkaa, jos velalla ei saneerata. Velkojen osittainen saneeraus on periaatteessa ollut perusteltua tilanteissa, joissa saneerauksen ulkopuolelle jäävä velka on ollut hoidossa tai velkasumma niin suuri, ettei sen hoitaminen sosiaalisen luoton avulla olisi ollut mahdollista.

Haastateltava 38-vuotias työkyvyttömyyseläkkeellä oleva mies. Haastateltavalle myönnettiin luottoa pääasiassa pesukoneen hankintaa varten 5000 markkaa noin 500 markan kuukausilyhennyksellä. Pesukone ei aivan välttämätön koska taloyhtiössä käytettävissä kone, mutta haastateltava halusi kuitenkin oman koneen. Haastateltavalla on ulosotossa huomattavia velkamääriä. ”Mulla on koko elämän ollu nää tulot 1800 markkaa kuussa, niin ne ei oo ollu ulosottokelposta.” Haastateltava sai maksettua luoton moitteettomasti takaisin alle vuodessa. (asiakas#21)

Haastateltava 50-vuotias pitkäaikaistyötön. Nettotulot yhteensä noin 1300 mk/kk vuokranmaksun jälkeen. Saa säännöllisesti toimeentulotukea. Ulosotossa vanhoja velkoja noin 130 000 mk. Saa sosiaalista luottoa 1500 markkaa käytetyn tietokoneen hankintaan. Hankki luotolla sekä tietokoneen että käytetyn pesukoneen. Tietokoneella on tärkeä merkitys pääasiallisena harrastuksena, itsensä kouluttamisen välineenä ja atk-kurssien harjoitus-töiden tekemisessä. Maksaa sosiaalista luottoa 150 mk/kk. Takaisinmaksuun tuli muutaman kuukauden katkos yllättävistä lisämenojen vuoksi. Luottoa haastatteluhetkellä maksamatta takaisin 700 mk, jonka aikoo kuitenkin maksaa takaisin. (asiakas#20)

Yleisesti ottaen pyrkimys vain velkojen osittaiseen saneeraukseen selittyi osittain alkuvaiheen luottomäärärahojen pienuudella ja toisaalta luoton tarvitsijoiden suurella määrällä. Tällöin eräissä tapauksissa haluttiin auttaa mahdollisimman useita käytettävissä olleiden määrärahojen puitteissa. Joissain tapauksissa kyse oli myös velkaneuvonnan taitojen ja menetelmien puutteellisesta tuntemuksesta. Kokeilun loppuvaiheessa tilanne näyttää ainakin osittain korjaantuneen. Luottoja pystytään antamaan useammille ja hoitamaan tilanne kerralla kuntoon. Lisäksi työntekijöiden velkaneuvontataitojen lisääntyä on pystytty käyttämään myös muitakin velkojen järjestelyn keinoja, kuten Takuu-Säätiön Vera-takauksen hakemista ja akordeja.

Haastatelluilta luottoasiakkailta kysyttiin heidän mielipidettään luoton suuruudesta suhteessa raha-asioiden järjestymiseen. Luoton riittävyyttä suhteessa nykyiseen taloudenhallintaan voidaan tarkastella ristiintaulukoinnilla. (ks. taulukko 19.) Lähes puolelle luotto oli selvästikin ollut riittävän suuruinen. Haastatelluista yksitoista henkilöä olisi tarvinnut suuremman luoton, jotta raha-asiat olisivat järjestyneet kohtuullisesti. Heistä yhdeksällä oli ollut vaikeuksia suoriutua veloistaan. Heidän kohdalla voidaan myös perustellusti kysyä olisiko suurempi luotto saattanut muodostua ongelmaksi, jos kerran nykyinenkin luotto tuottaa maksuvaikeuksia?

**Taulukko 19. Ristiintaulukointi ylivelkaantumisen ja väittämän ”olisin tarvinnut suuremman luoton, jotta raha-asiat olisivat järjestyneet kohtuullisesti” välillä.**

		”Olin tarvinnut suuremman luoton, jotta raha-asiat olisivat järjestyneet kohtuullisesti”			
		Kyllä	Ei	Eos	Yhteensä
Mielestään ylivelkaantunut tai maksuvaikeuksia nyt tai viimeisen puolen vuoden aikana	Kyllä	9 (33%)	4 (15%)	1 (4%)	<b>14 (52%)</b>
	Ei	2 (7%)	9 (33%)	2 (7%)	<b>13 (48%)</b>
	Eos	0	0	0	<b>0</b>
	Yhteensä	<b>11 (41%)</b>	<b>13 (48%)</b>	<b>3 (11%)</b>	<b>27 (100%)</b>

Haastattelujen perusteella oli erittäin selkeästi nähtävissä ainakin yhden perheen kohdalla se, että uudelleen alkaneet maksuvaikeudet olisi todennäköisemmin pystytty estämään suuremmalla luotolla.

”Luotosta oli hyötyä silloiseen tilanteeseen, joskin olisi ollut parempi saada niin iso luotto että kaikki olisi hoitunut. Koska olemme viimeisen vuoden ajan olleet yhtä pienituloisia ja tiukilla kuin ennenkin, on uutta velkaa jouduttu säännöllisesti tekemään. Kaikki poikkeamat (esim. jälkiverot) vaikuttavat kuukausittaiseen pärjäämiseen aina radikaalisti.” (avovastaus, asiakas#31)

Yhden henkilön kohdalla olisi tarvittu asumisoikeusmaksuun käytetyn velan saneerausta. Erään hankintoihin luottoa saaneelta henkilöltä puolestaan olisi ollut saneerattava ulosotossa olleita velkoja, mutta hänen varansa eivät riittäneet sen suuruisen maksun lyhennyksiin. Useilla henkilöillä oli välttämättöminä pidettäviin perustarpeisiin liittyviä

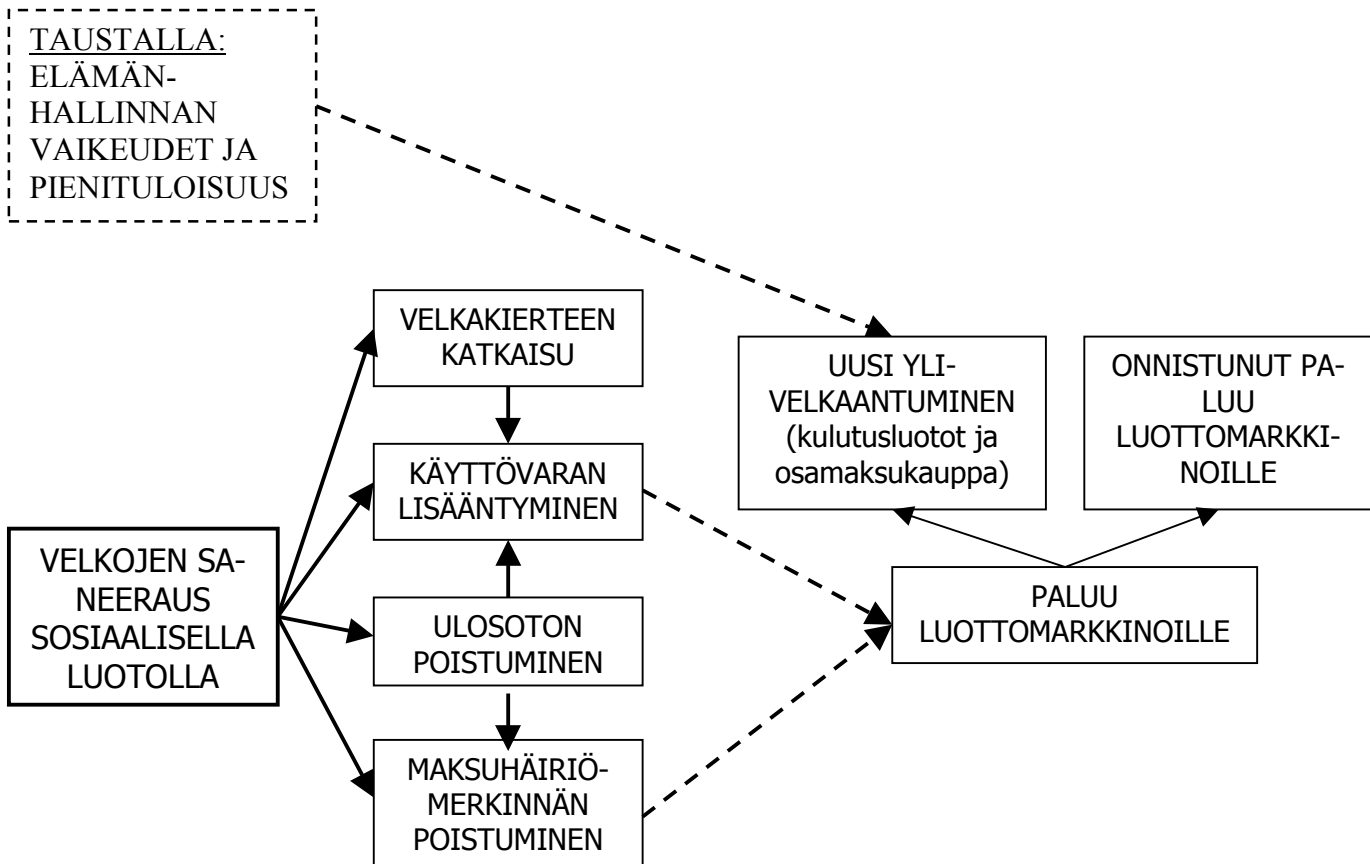
hankintoja, joita he rahoittavat luoton saamisen jälkeen osamaksulla, koska eivät saaneet luottoa niihin. Tämän vuoksi saneerauksen yhteydessä muihin hankintoihin myönnettävä luotto voi olla varsin perusteltu, mikäli halutaan estää välitön lisävelkaantumisen ja varmistaa talouden tasapaino pidemmällä aikavälillä.

Velkojen järjestelyyn luoton saaneista (haastatelluista) noin puolet katsoi luoton olleen riittävän suuri. Toisaalta useiden asiakkaiden kohdalla on muistettava takaisinmaksukyvyn rajallisuus. Luottoa ei luonnollisestikaan voida eikä pidä myöntää niin paljon että se ylittäisi luoton saajan maksukyvyn. Nykyisen viiden vuoden takaisinmaksuajassa olevan katon korottaminen ei välttämättä ole kaikissa tilanteissa järkevää niin maksumotivaation kuin pidemmän aikavälin taloudellisen tilanteen muutoksiin sisältyvien riskien vuoksi.

Sosiaalinen luototus on toiminut erinomaisesti eräänlaisena ”etsivän velkaneuvontatyön” välineenä tilanteissa, joissa ylivelkaantuneet tai ylivelkaantumisriskissä olevat henkilöt hakevat luottoa erilaisiin välttämättömyyshankintoihin. Asiakkaaksi on hakeutunut tällaisissa tilanteissa henkilöitä, jotka eivät muuten olisi kääntyneet sosiaalityöntekijän/sosiaalitoimiston puoleen. Näissä tilanteissa asiakkailta on löytynyt sellaisia hoitamattomia velkoja, joiden olemassaolosta pahimmillaan he eivät edes itse tiedäneet. Tällöin luottoa hakeneen asiakkaan velat on yhdistetty samalla kertaa yhdeksi hallittavaksi luotoksi, asiakas on saanut tarvitsemansa hyödykkeen sekä saa paremmat mahdollisuudet selviytyä sosiaalisen luoton lyhennyksistä. Näin voidaan parantaa myös asiakkaiden luottokelpoisuutta normaaleille luottomarkkinoille.

#### **4.1.5 Taloudellisten vaikutusten kokonaisuus**

Saneerausluottojen taloudenhallintaan liittyviä vaikutuksia tiivistetysti voidaan hahmottaa kuvion 24. mukaisesti. Kuviossa on esitetty haastattelujen pohjalta havaitut luoton vaikutukset eri asiakkaille. Ideaalitapauksessa luoton avulla voidaan saavuttaa yksittäisen asiakkaan kohdalla kaikki kuviossa eritellyt vaikutukset. Kaikkien osalta näitä vaikutuksia ei pystytty saavuttamaan varsinkin, kun mukaan otetaan ajallinen pitkitäistarkastelu.



**Kuvio 24. Velkojen järjestelyyn käytetyn sosiaalisen luoton vaikutukset taloudenhallintaan sekä luoton jälkeinen velkaantuminen haastatelluilla asiakkailta.**

Lähes kaikkien velkaongelmissa olleiden haastateltujen asiakkaiden osalta luotolla pystyttiin välittömästi ja ainakin hetkellisesti katkaisemaan tai helpottamaan velkakierrettä, lisäämään käyttövaraa ja auttamaan henkilö pois ulosotosta mikäli hän sinne oli joutunut. Tätä kautta myös ylivelkaisuus pystyttiin poistamaan vähintään hetkellisesti suurimmalta osalta velkaongelmissa olleilta haastatelluilta. Samoin suurimmalle osalle luotiin taloudelliset *mahdollisuudet* oman taloudenhallinnan saamiseksi kuntoon. Ylivelkaantumisen ehkäisy ja poistaminen auttaa todennäköisesti vähentämään myös laajemmin taloudellisista tekijöistä aiheutuvaa muuta syrjäytymistä. Kuitenkin merkittäväälle osalle haastateltuja asiakkaita vaikutukset olivat vain lyhytaikaisia. Käyttövaran lisääntyminen ja tätä kautta tapahtuva taloudenhallinnan edellytysten paraneminen ei kaikkien saneerausluottoasiakkaiden kohdalla toteutunut ainakaan välittömästi, mikä ei välttämättä ole ollut edes tarkoituksenmukaista. Velkakierteiden uudelleen syntymisen katkaisu pidemmällä aikavälillä on myös osalla haastatelluista asiakkaista osoittautunut hankalaksi.

Hankintoihin käytetyillä luotoilla voidaan puolestaan joissain tilanteissa vähentää materiaalisista puutteista aiheutuvaa syrjäytymistä lyhytaikaisesti, mutta pidemmällä aikavälillä

lillä hankintoihin käytetyt luotot lisäävät taloudellisen syrjäytymisen riskiä, mikäli luoton takaisinmaksu rasittaa taloutta liiaksi. Luoton lyhennykseen käytetty raha on varsinkin pienituloisessa taloudessa pois muista välttämättömistä perusmenoista. Hankintoihin käytetyt luotot voivat toisaalta kuitenkin ehkäistä kalliiden kulutusluottojen ottamista, jotka saattavat aiheuttaa taloudenhallinnan ongelmia tai ainakin tekevät esimerkiksi kodin perushankintojen rahoituksesta suhteettoman kallista jo ennestään pientuloiselle taloudelle. Erityyppisten hankintojen rahoitukseen käytettyjen sosiaalisten luottojen vaikutukset eivät ole ensisijaisesti taloudenhallintaa parantavia, vaan niihin kytkeytyy muita vaikutuksia, joita tarkastellaankin seuraavassa luvussa tarkemmin.

## 4.2. LUOTTOJEN MUITA VAIKUTUKSIA JA KÄYTTÖKOHTEITA

### 4.2.1 Hankintojen ja terveydenhoitomenojen rahoitus

Kuten edellisessä luvussa todettiin, ovat sosiaalisen luoton erilaisiin hankintoihin liittyvät vaikutukset varsin erilaisia henkilön taloudenhallinnan kannalta tarkasteltuna kuin ns. saneerauksen vaikutukset. Hankintoihin käytetyissä sosiaalisissa luotoissa velan määrä ja näin ollen myös kuukausimenot lisääntyvät tai velan maksuaika pitenee Taloudenhallintamahdollisuudet tällaisissa tilanteissa saattavatkin heikentyä, vaikkakin heikentyminen on toki vähäisempää kuin kalliita kulutusluottoja käytettäessä. Erilaisiin hankintoihin käytetyillä luotoilla on muita merkityksiä, joita on syytä eritellä lähemmin. Tässä luvussa tarkastellaan tarkemmin sosiaalisen luoton merkitystä erilaisten hankintojen rahoittamisessa ja näiden hankintojen merkitystä henkilöiden elämässä.

Kun yhteiskunta käyttää rahaa johonkin, joudutaan yleensä arvokeskusteluun siitä, mihin ”yhteistä” rahaa voidaan käyttää ja miten yhteisten varojen käyttö olisi oikeudenmukaista. Keskustelussa joudutaan myös kysymään mihin pienituloisella ja vähävaraisella henkilöllä on oikeus. Onko hänellä oikeus mihinkään ylellisyyteen? Erityisesti joihinkin hankintoihin kohdistetut luotot herättävät näitä kysymyksiä. Yleensä harkinnanvaraisella tai ehkäisevällä toimeentulotuella ei ole rahoitettu muuta kuin halvin mahdollinen hankinta. Entä jos henkilö haluaakin hieman paremmat silmälasit? Tai pesukoneen vaikka esim. taloyhtiössä sellainen olisi? Tai ylipäätään kalliimman ja tätä kautta mahdollisesti myös kestävämmän tuotteen? Onko vähävaraisella oikeutta - tai tässä tapauksessa annetaanko hänelle mahdollisuus - osallistua kulutusyhteiskuntaan?

Kuluttamista ja kulutusyhteiskuntaa on kritisoitu välillä ankarasti. Tosiasia kuitenkin on, että elämme kulutusyhteiskunnassa, jonka ulkopuolelle jättäytyminen saattaisi useimmille tarkoittaa myös yhteiskunnan ulkopuolelle jäämistä. Toisaalta voidaan myös kysyä, tuleeko sosiaalisella luotolla edistää ylipäätään kuluttamista ja pitäisikö tämän kulutuksen olla esimerkiksi ekologisesti kestävä? Toistaiseksi kuitenkin ei ole ollut merkkejä siitä, että luotolla olisi rahoitettu muuta kuin luon saajan kannalta välttämättömiä tai yhteiskunnassamme vakiintuneisiin perustarvikkeisiin kuuluviksi katsottuja menoja. Joissain tapauksissa jonkin muun tyyppisen esineen hankinnat ovat olleet perusteltavissa erilaisin luoton saajan aktivointiin liittyvin argumentein (esim. tietokone opiskeluun, työkalujen hankinta).

Sosiaalisen luoton osalta ei välttämättä ole tarpeen miettiä mihin luotto käytetään, jos henkilö itse kokee sen käyttökohteen merkitykselliseksi ja pystyy ilman ongelmia suorittamaan luoton maksusta. Tämä on kuitenkin mahdollista vain silloin, kun luotto voidaan myöntää kaikille sitä tarvitseville ja sen ehdot täyttävälle. On muistettava, että sosiaalinen luotto on viimekädessä velkaa, josta velallinen maksaa korkoa. Sosiaalisen luoton osalta kyse ei siis ole varsinaisesta sosiaalietuudesta, vaan aivan oikeasta velkasuhteesta velallisen ja velkojan välillä. Koska tähän velkasuhteeseen liittyy velallisen velvollisuudet tulisi siihen myös ehkä nykyistä laajemmin liittyä myös velallisen oikeudet. Mikäli luoton kehittäminen enemmän tavanomaisia kulutusluottoja muistuttavaan suuntaan esimerkiksi käyttökohteiden valinnan vapauden suhteen, ovat todennäköisesti vastassa luoton yleiseen hyväksyttävyyteen liittyvät ongelmat.



Erityyppisten hankintojen rahoittamiseen sosiaalisella luotolla sisältyy yleinen kulutus-kulttuurinen ajattelutapa, joka koskee muunkin kulutuksen rahoittamista luotolla. Kyse on säästämisen ja luoton käyttämisen suhteesta. Nykyiseen kulutuskulttuuriin kuuluu vahvasti se, että hankinnat on pystyttävä tekemään välittömästi kun impulssi niiden hankkimiseen on syntynyt. Pitkäjänteisen säästämisen sijaan käytetään mieluummin kallista kulutusluottoa.

Luottokaupan voi tietenkin ajatella olevan eräänlaista jälkikäteistä ”pakkosäästämistä”. Pakkosäästämisen epäonnistuminen johtaa kuitenkin yksilön kannalta haitallisempiin vaikutuksiin (luottohäiriömerkinnät ym) kuin (tavallisen etukäteen) säästämisen epäonnistuminen, jossa haitaksi jää vain tavoitellun hyödykkeen hankinnan lykkääntyminen.

Pienistä tuloista suureen käyttökohteeseen säästäminen on hidasta. Kaikissa tilanteissa aikaa vievään säästämiseen ei ole mahdollisuutta. On hankintoja, joita ei voi lykätä. Tällaisia luoton käyttökohteita ovat usein erilaiset akuutit terveydenhoitoon liittyvät menot, kuten esimerkiksi rikkoontuneen hammasproteesin uusiminen, sairaalalaskut ym. Samoin säästämistä ei voida pitää kohtuullisena vaatimuksena tilanteessa, jossa henkilö uhkaa joutua asunnottomaksi, mikäli hän ei pysty saamaan rahoitusta takuuvuokriin ja muuttokustannuksiin. Samoin on useiden elämisen perustarvikkeiden ja kulttuurisesti sellaisiksi vakiintuneiden hyödykkeiden (esim. tv) laita. Erilaiset onnettomuudet (vesivahingot, tulipalot) aiheuttavat niinkään välittömiä kuluja, joihin varsinkin pitkään pienillä tuloilla eläneen henkilön ei voida olettaa kyenneen varautumaan.

Tutkimuksessa mukana olleilta haastatelluilta kysyttiin mahdollistiko sosiaalinen luotto heidän omasta mielestään sellaisen tärkeän hankinnan, jota he eivät muuten olisi voineet tehdä. Lähes 2/3 vastaajista katsoi luoton mahdollistaneen tällaisen hankinnan. Käytännössä tämä tarkoitti sitä, että muita rahoitusmuotoja (kuten kulutusluottoa tai toimeentulotukea) ei ollut eri syistä käytettävissä. Muilla näitä rahoitusmuotoja olisi todennäköisesti ollut käytettävissä.

Haastatelluista seitsemälle (27:stä) oli myönnetty sosiaalinen luotto pelkkään hankintaan ja yhdelletoista henkilölle oli järjestelty hankinnan ohella myös muita velkoja. Kolmea henkilöä lukuun ottamatta kaikki hankintaan luottoa saaneet henkilöt katsoivat luoton mahdollistaneen hankinnan, jota he muuten eivät olisi voineet tehdä. Yksi pelkkään saneeraukseen luoton saanut katsoi saneeraukseen mahdollistaneen sellaisen hankinnan tekemisen, jota muuten ei olisi voinut tehdä. Saneeraukseen käytetty luotto oli tässä tapauksessa vapauttanut henkilön rahavaroja käytettäväksi joihinkin tarvehankintoihin. Suuri osa luotolla tehdyistä hankinnoista olikin sellaisia, että ne olisivat todennäköisesti jääneet toteutumatta ellei niihin olisi myönnetty sosiaalista luottoa.

Erilaisten hankintojen rahoittaminen sosiaalisella luotolla liittyy myös kysymykseen kansalaisten yhdenvertaisuudesta. Sosiaalisella luotolla on pienituloisille ja vähävaraisille henkilöille pystytty tarjoamaan perustarvikkeita, joita ilman he muuten todennäköisesti olisivat jääneet. Luoton voikin tämän kaltaisissa tilanteissa katsoa parantaneen mahdollisuuksia (kulutus)yhteiskuntaan osallistumiseen.

Terveydenhuoltomenojen osalta sosiaalisella luotolla on rahoitettu hampaiden korjauksia ja muita sairaalalaskuja, joihin henkilöt eivät saaneet toimeentulotukea tai muuta rahoitusta. Luotto on tällöin edistänyt henkilöiden mahdollisuutta huolehtia terveydes-

tään. Julkisten terveydenhuoltomenojen rahoituksen osalta voidaan kuitenkin kysyä, voitaisiinko näitä rahoittaa myös esimerkiksi osamaksun tyyppisin järjestelyin vai onko luotto sittenkin kätevämpi tapa hallinnoida tämän tyyppistä maksuliikennettä?

Haastateltujen tekemistä hankinnoista osa on ollut sellaisia, joihin heidän tilanteessa olisi periaatteessa voitu myöntää ehkäisevää tai harkinnanvaraista toimeentulotukea, mutta osa taas sellaisia, joiden rahoittaminen toimeentulotuella olisi ollut mahdotonta tai muuten yhdenvertaisuutta loukkaavaa. Yleensä aina kyse on ollut tilanteista, joissa henkilöiden tulot ovat olleet virallista toimeentulotukinormia suuremmat - joissakin tapauksissa tosin vain hyvin niukasti suuremmat.

Pitkään jatkuneen ulosoton, velkajärjestelyn tai työttömyyden seurauksena useille henkilöille on syntynyt puutteita elämiseen liittyvistä perustavaroista. Sosiaalisella luotolla on voitu mahdollistaa tällaisessa tilanteessa tavaroiden uusimisia ja uusia hankintojakin. Tällaisissa tilanteissa olisi myös mahdollista harkita kertaluonteisen harkinnanvaraisen toimeentulotuen myöntämistä, varsinkin mikäli kyse on aivan elementaarisista perushyödykkeistä.

”Mullahan ei mittään ollu, kun ne hävis siinä (konkurssissa)... olin melko tyhjän päällä. - - - Ei mulla ollu oikeestaan paljon mitään, korkeintaan sänky ja sänkyvaatteet ja televisio, ja joku pöydän remppana oli. - - - Kun jouduin lopettamaan yritystoiminnan niin se meni niin tiukaksi ettei ollu rahaa edes kaupassa käymiseen, ei ollu ees millä ostaa ruokaa.” (asiakas#2)

Sosiaalisen luoton avulla on hankittu kotiin mm. huonekaluja. Tällaisilla hankinnoilla on henkilölle usein myös sosiaalista itsearvostusta nostavaa merkitystä. Ehjät ja siistit kodin perushuonekalut ovat auttaneet sosiaalista kanssakäymistä, kun esimerkiksi tuttavien ja ystäviä on kehdattu pyytää käymään.

Hankinnoilla voi olla myös muuta elämänhallintaa parantavaa merkitystä. Esimerkiksi mikroaaltouunin hankkiminen auttoi diabeteksestä kärsivää henkilöä huolehtimaan paremmin ruokavaliostaan. Eräässä tapauksessa sosiaalisen luoton avulla tuetulla auton hankinnalla voitiin edistää liikuntarajoitteisen pariskunnan omaehtoista selviytymistä.

Perheessä molemmat puoliset ovat liikuntarajoitteisia ja vaimolla on oikeus vammaispalvelulain mukaiseen auton hankintaan. Perhe on ollut velkajärjestelyssä. Velkajärjestelyn loppumisen jälkeen he anovat rahaa käytetyn auton ostamiseen. Kunta tulee mukaan auton rahoitukseen 20 000 markalla ja Takuu-Säätiö myöntää 20 000 markkaa lisää pitkän harkinnan jälkeen. Haastateltavat saavat hankittua hyväkuntoisen käytetyn auton tuttavien kautta. Auto on parantanut haastateltavien sosiaalista elämää ja helpottanut päivittäistä selviytymistä. ”Nykyään käydään lasten tykönäkin paljon enemmän. Ei se taksilla meneminen oikein onnistu. Eihän me päästäis mihinkään. Me oltas täällä ihan jumissa ilman autoa - - - pääsee menemään kauppaan silloin kun tarttee. - - - kun huomataan hyviä tarjouksia niin ostetaan aina pakastin täyteen ruokaa. Siinä taas säästää ruokarahassa paljon.” (asiakas#11)

Vastaavanlaisia omaehtoista selviytymistä tukevia hankintoja ovat esimerkiksi uudet silmälasit ja hampaat. Terveystoimien ja niihin rinnasteisten menojen, kuten

silmälasien tai hammasproteesien rahoittaminen luotolla poikkeaa esimerkiksi huonekalujen rahoittamisesta siinä, että niiden välttämättömyydestä ei yleensä tarvitse kiistellä. Lähtökohtahan pitäisi olla, että jokainen saa tarvitsemansa perusterveydenhuollon viimekädessä toimeentulotukena ellei hän sitä muuten pysty rahoittamaan. Kuitenkaan toimeentulotukea ei tällaisissa tilanteissa yleensä ole myönnetty, mikäli henkilölle on kertynyt normin ylittävää rahaa sen verran, että hänen on katsottu pystyneen säästämään ko. tarpeen verran. Tosiasia kuitenkin näytti useimpien haasteltujen kohdalla olleen se, ettei niukasti toimeentulotukinormin ylittävistä tuloista säästöjä ollut kertynyt. Joillakin hankintaa edellyttävä tilanne oli niin akuutti, ettei säästäminen tullut kyseeseen, mutta toisaalta toimeentulotukeakaan ei ole katsottu voitavan myöntää. Akuutissa tilanteessa sosiaalinen luotto ei aina ole tarpeeksi nopea avustamiskeino.

Eräällä haastatellulla rikkoutunut hammasproteesi teki mahdottomaksi kiinteän ruoan syömisen. Haastateltava koki, että ilman hampaita ihmisten joukossa liikkuminen oli nöyryyttävää eikä hän juuri halunnutkaan liikkua ”ihmisten ilmoilla”. Haastateltava yritti saada hammasproteesin uusimiseen toimeentulotukea, jota kuitenkin ei myönnetty. Myöskään osamaksulla proteesia ei voinut saada. Haastateltava haki uuteen proteesiin sosiaalista luottoa, mutta sen saaminen kesti kuitenkin niin kauan, että lainasi rahaa ystävältään. Saatuaan sosiaalisen luoton hän pystyi maksamaan velkansa ystävälleen. (asiakas#13)

Yllämainitussa tapauksessa henkilöllä oli siis mahdollisuus lainata lyhytaikaisesti rahaa ystävältään. Kaikkien tilanteessa rahan lainaaminen ystäviltä tai tuttavilta ei kuitenkaan ole mahdollista.

Haastattelujen yhteydessä selvitettiin systemaattisesti henkilöiden sosiaalisen verkostojen laajuutta ja tiiviyyttä. Noin neljäsosalla haastatelluista verkostot olivat kapeat. Eräiden haastateltujen yhteyden muihin ihmisiin muodostivat lähinnä vain omat - useimpien aikuiset - lapset. Pahimmillaan verkosto muodostui vain 1-2 ihmisestä. Yhteydenpito näihin vähiin ystäviin oli joillakin vähäistä (esimerkiksi korkeintaan kerran kuukaudessa).

Joidenkin haastateltujen verkosto oli siinä määrin kapea, että ystävillä ja tuttavilla ei olisi ollut mahdollisuutta lainata rahaa vaarantamatta omaa talouttaan. Lisäksi joidenkin ystävät ja sukulaiset olivat auttaneet jo aiemminkin ja lisärahan pyytäminen ei tuntunut helpolta. Joskus kyse oli myös siitä, että haluttiin tulla toimeen omillaan ja rahan lainaaminen ylipäättänkin sukulaisilta tai ystäviltä koettiin hävettävänä.

Terveydenhoitomenoihin voidaan laskea myös erilaiset lähinnä kosmeettiset toimenpiteet, jotka eivät ole välttämättä fysiologisesti välttämättömiä hankintoja, mutta niiden psykososiaalinen merkitys on henkilölle äärimmäisen tärkeä. Tällöin voi kyseessä olla esimerkiksi korjausleikkaus (ei kuitenkaan varsinainen ”kauneusleikkaus”). Toimeentulotuen saaminen tällaisiin kohteisiin ei yleensä ole mahdollista.

Erityyppisiin hankintoihin myönnetyllä luotolla voi olla myös työllistymistä tukevia vaikutuksia. Kehittämistiimistä saatujen havaintojen perusteella luotolla on voitu vaikuttaa työpaikan saantiin. Tällaisissa tilanteissa luotolla on rahoitettu työssä tarvittavia työkaluja tai muita työvälineitä. Luotolla on voitu myös rahoittaa työssä tai työmatkojen kulkemisessa tarvittava auto.

38-vuotiaalle mieshenkilölle myönnettiin lainaa 8000 markkaa työmatkaan tarvittavan auton hankintaa varten. Laina-ajaksi hän itse halusi lyhyen ajan 1,5 vuotta (444,44/kk + korot). Hän oli työsuhteensa säilymisen takia vaihdettava työpaikkansa noin 50 kilometrin päässä sijaitsevalle toiselle paikkakunnalle. Poikkeavien työaikojen vuoksi yleisillä kulkuneuvoilla työmatkoja ei ollut mahdollista tehdä. Vuoden kuluessa mies sai vakituisen työpaikan ja on maksanut luottonsa moitteettomasti takaisin. Saman aikaisesti luoton kanssa hän on lyhentänyt ulosottoaan kuukausittain noin 1000-2000 markkaa. Maksettuaan sosiaalisen luoton hän on hakeutumassa velkajärjestelyyn aiempien vanhojen velkojensa vuoksi. (kehittämistiimin kokous/tutkimusmuistiinpanot 11.10.2001)

Hankinnoista saatu hyöty voi olla joissain tapauksissa varsin lyhytaikainen suhteessa sosiaalisen luoton pitkään maksu-aikaan, mikäli luoton käyttökohde ei paranna henkilön päivittäistä selviytymistä tai elämänhallintamahdollisuuksia. Usein luotto rasittaa vielä siinäkin vaiheessa, kun hankinnan tuoma hyöty on saattanut jo kadota. Tällöin myös motivaatio luoton takaisinmaksuun saattaa heikentyä. Tässä tutkimuksessa haastateltujen henkilöiden osalta tällaista ei kuitenkaan seuranta-aikana havaittu. Maksu- ja motivaation katoaminen voi koskea periaatteessa myös saneerausluottoja, mutta niiden avulla varsinkin vaikeimmissa tapauksissa saavutettu hyöty voi näkyä vielä vuosienkin päästä (luottohäiriömerkinnän poistuminen, talouden tasapainottuminen).

#### **4.2.2 Asuminen ja sen turvaaminen**

Sosiaalista luottoa on käytetty joissain tapauksissa välittömästi asumiseen ja sen jatkuvuuden varmistamiseen liittyvien menojen rahoitukseen. Tällöin kyseessä ovat olleet lähinnä takuuvuokrat, välityspalkkiot ja muuttokustannusten maksaminen. Joissain tapauksissa sosiaalisella luotolla on myös maksettu vuokravelkoja pois, esimerkiksi mikäli vuokranantaja ei ole suostunut vuokravelan lyhentämiseen osissa (tällöin kyseessä on tietenkin vanhojen velkojen saneeraus).

Vuokrien rästiinnyttyä uhkana on asunnon menettäminen ja syrjäytyminen. Tilanne on ongelmallinen toimeentulotuen myöntämisen kannalta. Asumistuen jälkeen asiakkaalle maksettavaksi jäävä omavastuuosuus olisi asiakkaan pystyttävä hoitamaan itse. Rästivuokratilanteessa asumistukikin on usein käytetty elämiseen, jolloin rästiintyneet vuokrat muodostavat helposti useiden tuhansien markkojen velkoja ja niiden takaisinmaksaminen suurissa erissä on lähes mahdotonta pienituloiselle henkilölle, mikäli vuokranantaja ei suostu sopimukseen. Toimeentulotuen myöntäminen toistuvasti syntyviin rästivuokriin on myös ongelmallista. Sosiaalisen luoton osalta vastaavaa ongelmaa ei ole, koska asiakas maksaa tällöin itse asumisesta syntyneet rästinsä.

Periaatteessa luoton avulla voidaan kuitenkin ehkäistä häätöjen syntymistä ja sitä kautta mahdollisesti myös vakavampaa syrjäytymistä, mikäli muita keinoja (kuten toimeentulotukea tai sopimista vuokranantajan kanssa) ei ole käytettävissä. Selvää kuitenkin on, ettei vuokravelkaantumisen varsinainen taustalla oleva syy – niin kuin yleensä minkään muunkaan velkaantumisen syy - tule hoidetuksi pelkällä sosiaalisella luotolla tai toimeentulotuella, ellei kyse ole aivan tilapäisistä vaikeuksista.

Sosiaalisella luotolla on tuettu myös muuttamista toiselle paikkakunnalle. Tällä on joissain tapauksissa yksilön elämäntilanteen kannalta positiivisia vaikutuksia. Joissain tilanteissa se voi mahdollistaa esimerkiksi työllistymisen. Muuttamisen taustalla onkin yleensä jokin koko elämäntilanteen muuttamiseen tähtäävä tavoite, jota luotolla on mahdollista tukea. Muuttamisen mahdollistaminen voi olla myös tehokasta syrjäytymisen ehkäisemistä. Voidaan kuitenkin perustellusti kysyä, eikö tällä samalla perusteella voitaisi myöntää myös ehkäisevää toimeentulotukea?

60-vuotias kuulovammainen eläkeläinen asuu syrjässä maaseudulla, jossa hänen sosiaalinen verkostonsa on olematon ja mahdollisuudet kommunikoida vammastaan johtuen vähäiset. Hän on alkanut vähitellen erakoitua ja unohtaa viittomakieltä. Hänen nettotulonsa ennen menoja ovat 4700 mk/kk. Hänellä on taloudenhallinnan vaikeuksia ja raha-asiat hoidetaan sosiaalitoimiston kautta. Takuu-Säätiön takaamalla sosiaalisella luotolla (7000 mk) maksetaan muuttokustannukset, välityspalkkio, vuokraennakko ja vuokravakuus. Nyt osallistuu aktiivisesti järjestö-toimintaan, pystyy tapaamaan muita kuuroja päivittäin ja näin ylläpitämään viittomakielen taitoaan. (asiakas#3)

Sosiaalisen luoton avulla on mahdollistettu myös hieman tavanomaisesta poikkeavimpia asumisjärjestelyjä ja tuettu näin yksioiden valinnanvapautta elämiseen ja asumiseen liittyvien ratkaisujen osalta.

38-vuotias yksinhuoltajanainen saa Takuu-Säätiöstä 20 000 markkaa asunnon kunnostamiseen. Hän kunnostaa asuntoa vuokran vastineena. Kunta ei myönnä toimeentulotukea tähän tarkoitukseen eikä myöskään asumistukea voi saada tällaiseen järjestelyyn. Luotto voitiin myöntää, koska hänelle syntyy pienistä tuloista huolimatta maksuvaraa, kun varsinaista vuokraa ei tarvitse maksaa. (asiakas#15)

61-vuotias mies menettää tulipalossa rakentamansa uuden mökin, jota hän on käyttänyt asuntonaan. Hänellä ei ollut vakuutusta. ”Ensiksi vei pankki 100 000, sitten verottaja 100 000 ja tulipalo loput. Siitä oli helppo lähteä, märät vaatteet jäi päälle.” Miehen eläketulot ovat 4240 mk/kk. Ei halua muuttaa kaupunkiin kerrostaloon asumaan. Hän saa sosiaalista luottoa vanhan mökin ostamiseen omalle tontilleen ja mökin kunnostamiseen yhteensä 28 000 markkaa, jota maksaa takaisin noin 1000 markkaa kuussa. ”Se on kulkumiehelle paras ratkaisu, lämmin petipaikka. - - - Se on ihanteellinen, ei ole riippuvainen kenestäkään. Mulla on oma sähkö ja kaasuväli. Jos mä haluan katsoa televisiota niin se onnistuu omalla aggregaatilla.” Mies asuu paljon ulkomailla naisystävänsä luona eikä katso tarvitsevänsä muunlaista asuntoa Suomesta. Näin hänelle jää pienistä tuloistaan rahaa myös hänelle henkilökohtaisesti tärkeään matkusteluun. Luoton poismaksun jälkeen hänen asumisensa Suomessa on hyvin edullista. (asiakas#5)

Asumiseen liittyviä äkillisiä ja yllättäviä, joskus kriisiavun luonteisia menoja on voitu siis rahoittaa sosiaalisella luotolla. Näissäkin tilanteissa luoton avulla on voitu varmistaa asumisen jatkuvuus.

Haastateltava 66 vuotias eläkkeellä oleva nainen. Nettotulot noin 3500 mk/kk asumismenojen jälkeen. Sosiaalista luottoa myönnetään yhteensä 11 000 markkaa sairaalalaskuihin (8000 mk) ja omistusasunnon vesivahingon korjaukseen (3000 mk). (asiakas#17)

Sosiaaliseen saneerausluottoonkin on saattanut liittyä velkojen maksun lisäksi asumiseen sisältyviä järjestelyjä, joilla on pyritty parantamaan asiakkaiden taloudenhallintaa. Henkilön asumistilanne on pyritty järjestelemään niin, etteivät esimerkiksi korkeat asumismenot aiheuta vaikeuksia taloudenhallintaan. Tällöin on vaihdettu yleensä halvempi asunto ja luotolla on maksettu joissain tapauksissa takuu-vuokria tai välityspalkkioita.

### 4.3 LUOTTOKELPOISUUS JA YHDENVERTAISUUS LUOTTOYHTEISKUNNASSA

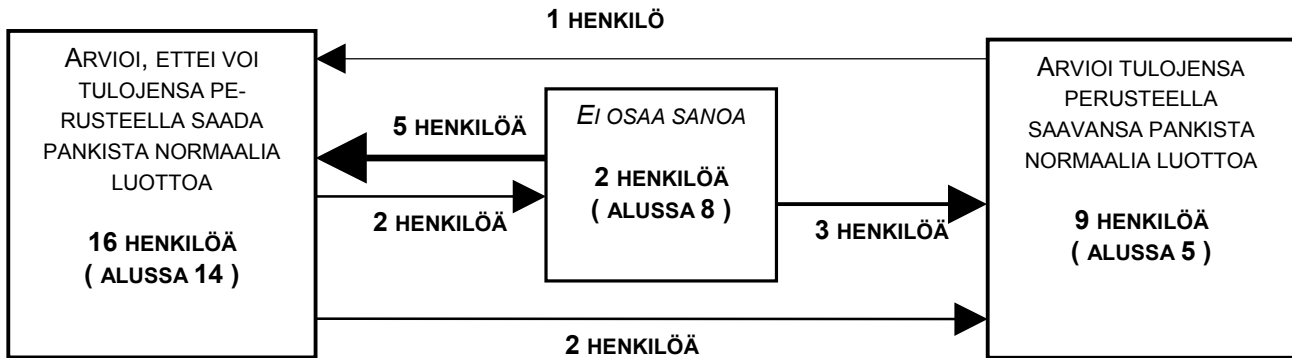
Sosiaalisella luotolla pyritään kansalaisten yhdenvertaisuuteen luottoyhteiskuntaan osallistumisessa. Kyse on siis siitä, että auttaako sosiaalinen luotto asiakkaita palaamaan yhteiskunnan täysivaltaiseen jäsenyyteen ja tavanomaisille luottomarkkinoille. Tällä voi olla Hollannin mallin mukaisesti tavanomaistakin pankkitoimintaa hyödyttäviä vaikutuksia. (Velkaongelmatyöryhmä 1998, 50-51) Yhdenvertaisuuden voi nähdä toteutuvan toisaalta myös siinä, että normaalien luottomarkkinoiden syrjimillä henkilöillä on tietyin ehdoin ja tietyissä tilanteissa mahdollisuus luottoon, jota tässä tapauksessa myönnetään sosiaalisen luoton nimellä.

Luottokelpoisuus on keskeinen osa sosiaalisen luototuksen problematiikkaa. Luottokelpoisuus ja sen menettäminen liittyy osaltaan siihen, että sosiaalisen luoton myöntäminen on tullut tarpeelliseksi. Pääsääntöisesti lähes kaikilla haastatelluilla sosiaalisen luoton saaneilla henkilöillä on ollut vähintään lieviä luottokelpoisuutta heikentäviä ongelmia.

Kysymystä henkilön luottokelpoisuudesta voidaan tarkastella sekä luoton saamisen edellytysten että edellytysten puuttumista seuraavien vaikutusten kautta. Tavanomaisilla luottomarkkinoilla luoton hakijalta edellytetään yleensä maksuhäiriömerkintöjen puuttumista, säännöllisiä ja toisaalta riittäviä tuloja. Lisäksi varsinkin suuremmissa luotoissa vaaditaan vakuuksia, joko henkilö- tai esinevakuuksia. Myös olemassa olevien velkavastuiden määrä saattaa estää uuden luoton saannin. Luottokelpoisuuden voidaan siis ymmärtää koostuvan useista eri tekijöistä, joiden konkreettisin ja objektiivisin ilmentymä on maksuhäiriömerkintä. Luottokelpoisuuden puuttumisen vaikutukset eivät rajoitu pelkkiin luottoihin ja luottomarkkinoihin, vaan sillä on yleisempiäkin ja laajempia vaikutuksia henkilöiden toimintaan ja toimintamahdollisuuksiin.

Tutkimuksessa haastatelluilta henkilöiltä kysyttiin strukturoidun kyselyn avulla heidän omaa arviotaan omasta luottokelpoisuudestaan. (ks. kuvio 25.) Melko pian luoton saannin jälkeen noin puolet haastatelluista arveli, ettei saisi pankkiluottoa sen hetkisten tulojensa perusteella. Viisi henkilöä sen sijaan arveli saavansa luottoa. Sosiaalisella luotolla kuntoon hoidettu velkatilanne auttoi kahden työssäkäyvän henkilön kohdalla uuden luoton saantia. He olivat myös saaneet uutta luottoa. Kolmen henkilön kohdalla tulot olisivat heidän arvionsa mukaan riittäneet, mutta maksuhäiriömerkintä esti uuden luoton saamisen. (Maksuhäiriömerkinnät olivat kuitenkin poistumassa.)

Tilanne muuttui jonkin verran vuoden kuluessa. Niiden osuus, jotka eivät osanneet vastata ensimmäisellä kerralla kysymykseen tipahti kahdeksasta kahteen. Näistä viisi katsoi, ettei voi saada luottoa tulojensa perusteella. Omaa luottokelpoisuutta luottomarkkinoilla olikin testattu todellisuudessa useissa tapauksissa. Halu uuden tavanomaisen luoton ottamiseen oli joillakin varsin suuri, vaikka taloudellisia edellytyksiä siihen ei ollutkaan.



**Kuvio 25. Haastateltavien arvio mahdollisuudesta saada pankista normaalia luottoa tulojensa perusteella. Mielenmuutos ensimmäisen ja toisen kysymyskerran välillä.**

Luottokelpoisuus (tulojen osalta) parani kahdella henkilöllä, jotka aiemmin eivät uskoneet saavansa luottoa tavanomaisilta markkinoilta. Toisen taloudellinen tilanne oli parantunut uuden perheen perustamisen (yhteen muuttaminen, puolison tulot) vuoksi ja toisessa tilanteessa sosiaalisella luotolla oli välillistä vaikutusta uuden luoton saamiseen, sillä vanhat velat oli saneerattu sosiaalisen luoton avulla. Yksi haastatelluista oli käytännössä saanut pankista luottoa luottokorttiluoton muodossa, vaikka taloudellinen tai muu tilanne ei ollut parantunut vaan heikentynyt.

45-vuotias työssäkäyvä nainen saa sosiaalista luottoa 22 000 markkaa tarpeelliseen lääketieteelliseen toimenpiteeseen. Pankista haastateltava ei saanut luottoa takaajan puuttumisen vuoksi ja ilmeisesti tulotkaan eivät olleet suhteessa olemassa oleviin vastuisiin riittävät. Ensimmäisen haastattelun jälkeen hän on jäänyt vuorotteluvapaalle ja tulot ovat pienentyneet. Haastateltava on joutunut keskeyttämään asuntolainansa lyhennykset ja pienentämään sosiaalisen luoton lyhennystä huomattavasti. Lisäksi joutunut käyttämään luottokorttiaan päivittäisen elämisen rahoittamiseen.  
(asiakas#8)

Yllä olevassa tapaus osoittaa luottokelpoisuuden arvioinnin ja mittaamisen olevan hankalaa joissain tapauksissa. Asiakkaan luottokelpoisuus voi vaihdella elämäntilanne muutosten vuoksi hyvinkin paljon. Luottokelpoisuutta asiakkaalla oli alun perin ja edelleenkin luottokorttiluoton muodossa. Luottokelpoisuus oli tässä tapauksessa myös riippuvainen anottavasta rahasummasta ja ylipäättäänkin pankin luototuspolitiikasta. Lisäksi tapaus osoittaa myös sosiaalisen luoton asiakaskunnan erilaisia tarpeita. Työssäkäyvät ja pienituloisetkin henkilöt voivat saada pieniä luottokortti- ja muita kulutus

luottoja pankeista, kun taas suurempien luottojen saaminen voi olla vaikeaa todellisesta ja perustellusta tarpeesta huolimatta. Joillakin pienituloisilla tai maksuhäiriömerkintäisillä henkilöillä ei pienenkään ja varsinkaan kohtuuehtoisen luoton saaminen onnistu.

Kolme haastatelluista osasi arvioida saavansa luottoa pankista, kun ensimmäisellä kyselykerralla ei osannut arvioida sitä. Näistä kahden henkilön kohdalla sosiaalisella luotolla tehty saneeraus oli vaikuttamassa luottokelpoisuuden parantumiseen. Erään haastatellun kohdalla luottokelpoisuus parani, kun oikeudellisesta velkajärjestelystä oli kulunut riittävästi aikaa.

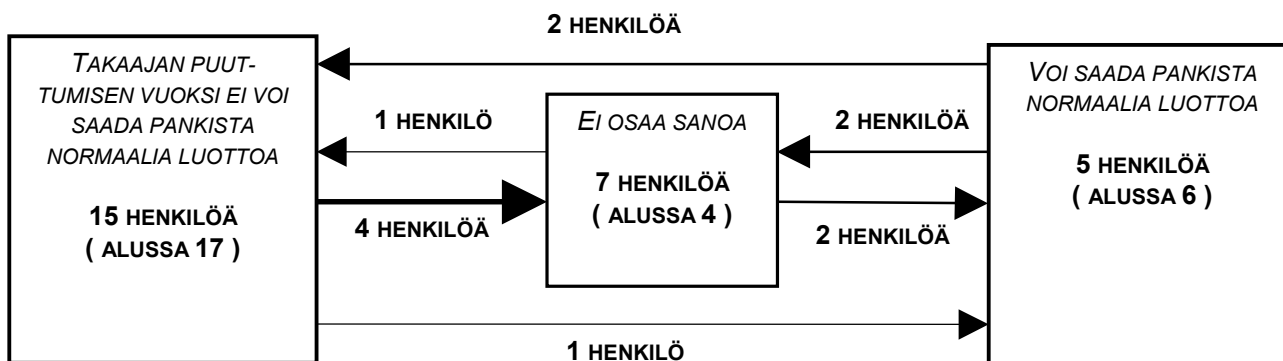
Tavallisen pankkiluoton saamisen esteenä varsin monilla näyttää siis olevan pienituloisuus. Sosiaalisella luotolla ei voida vaikuttaa henkilön bruttotuloihin, mutta sillä voidaan saneeraustilanteissa kuitenkin vaikuttaa käytettävissä olevan rahan määrään sekä luoton maksun aikana että sen jälkeen. Kun vanhat velat on hoidettu vapautuu käytettävissä olevaa rahaa muuhun kulutukseen ja mahdollisesti normaaliin luottoon tarpeen vaatiessa. Muissa kuin saneeraustilanteissa ei luonnollisestikaan rahaa vapaudu muuhun kulutukseen ellei luotolla ole pystytty ehkäisemään kalliin kulutusluoton ottamista.

On myös muistettava, että sosiaalinen luotto itsessään tarjoaa pienituloiselle henkilölle yhdenvertaisuutta luottomarkkinoilla, jos sosiaalinen luotto luetaan osaksi niitä. Pienituloisenkin on tuolloin luottokelpoinen, tosin hieman segregoituneilla luottomarkkinoilla.

Luottokelpoisuutta lähestyttiin myös toisesta näkökulmasta kysymällä haastateltujen mahdollisuuksista saada takaaja normaalille pankkiluotolle. Jo edellä olleesta esimerkistä havaittiin (45-vuotias nainen, 22 000 mk:n luotto), ettei luottokelpoisuuteen vaikuta ainoastaan käytettävissä olevat tulot tai maksuhäiriöttömyys. Noin kaksi kolmannesta haastatelluista uskoi luoton saannin kariutuvan takaajan puuttumisen vuoksi. (ks. kuvio 26).

Vuoden kuluessa tilanne muuttui jonkin verran. Yksi henkilö oli saanut uutta luottoa takaajan puuttumisesta huolimatta ja näin ollen ei katsonut takaajan puuttumisen vaikuttaneen lainansaantiinsa. Hän oli myös maksanut sosiaalisen luoton kokonaan pois ja oli säännöllisessä työssä. Joillakin luotonsaantimahdollisuudet heikkenivät takausvaakuusnäkökulmasta tarkasteltuna. Kaksi henkilöä katsoi, ettei heillä enää ole takaajaa käytettävissään. Kuitenkin eniten kasvoi ja vaihtui niiden henkilöiden määrä, jotka eivät osanneet sanoa mikä merkitys takaajalla olisi lainansaannin kannalta. Tällaisia henkilöitä oli yhteensä seitsemän.





**Kuvio 26. Haastateltavien arvio mahdollisuudesta saada pankista normaalia luottoa takaajan puuttuessa. Mielenmuutos ensimmäisen ja toisen kysymyskerran välillä.**

Nykyään takaajan puuttuminen on harvemmin esteenä luoton saannille, mikäli hakija on muuten luottokelpoinen. Varsinainen takaajan puuttuminen on ollut tavanomaisen luoton saamisen esteenä joillakin haastatelluista ja sitä voi luonnehtia toissijaiseksi syyksi. Ensisijainen syy on kuitenkin yleensä aina pienituloisuus.

Joidenkin henkilöiden sosiaalinen verkko on siinä määrin ohut ja kapea ettei takaajia heille löydy. Ongelmana on myös se, ettei kukaan lähipiiristä uskalla ottaa takausriskiä, jos tiedossa ovat aiemmat maksuongelmat tai tulot ovat pienet. Osalla vaikeutena on myös se, etteivät he kehtaa pyytää takaajaksi ystäviään. Osa ei myöskään halua pyytää takaajaksi ketään.

”Sitte jos ois tarvinnu jotain niin ei kehdannu mennä pyytään pankista lainaa ja rukoilla niitä sukulaisia, että lähdettekös te takaan, ja kaikki kattoo että ’jaa, sulle vai?’” (asiakas#14)

Sosiaalinen luotto on edellä olevan tapauksen kaltaisissa tilanteissa täyttänyt tehtävänsä yhdenvertaisuuden edistäjänä. Tämä pätee sekä saneerausluottoihin että muihin tärkeisiin käyttökohteisiin myönnettyjen sosiaalisten luottojen osalta. Yleisemmän ongelman yhdenvertaisuuden osalta muodostaa enää vain luottojen rajallinen saatavuus. Kaikilla sosiaalista luottoa tarvitsevilla ei nykyisten resurssien puitteissa ole siihen mahdollisuuksia.

Luottokelpoisuutta voidaan tarkastella vielä tarkemmin ristiintaulukoimalla sekä takaajan että tulojen puuttumisen. (ks. taulukko 20) Taulukossa ei ole huomioitu luottohäiriömerkinnän vaikutusta. Suurimman ryhmän muodostavat ne, joilla luoton saamisesta puuttuvat molemmat edellytykset. Luottokelpoisuuden puute näytti pääasiallisesti olevan melko totaalista, silloin kun sitä oli olemassa. Ainoastaan kolme haastateltua katsoi, etteivät he voi saada luottoa vain takaajan puuttumisen vuoksi. Yksi haastatelluista katsoi, että tavanomaisen luoton saanti kariutuu pelkästään tulojen puuttumiseen.

**Taulukko 20. Ristiintaulukointi takaajan puuttumisesta ja tulojen pienuudesta pankkiluoton saannin esteinä.**

		”Takaajan puuttumisen vuoksi en voi saada pankista normaalia luottoa”			
		Samaa mieltä	Eri mieltä	Eos	Yhteensä
”Tämän hetkisten tulojeni perusteella en voi saada pankista normaalia luottoa”	Samaa mieltä	12 (44%)	1 (4%)	3 (11%)	<b>16 (59%)</b>
	Eri mieltä	3 (11%)	4 (15%)	2 (7%)	<b>9 (33%)</b>
	Eos	0	0	2 (7%)	<b>2 (7%)</b>
	<b>Yhteensä</b>	<b>15 (56%)</b>	<b>5 (19%)</b>	<b>7 (26%)</b>	<b>27 (100%)</b>

Edellä olevan taulukon perusteella voidaan muodostaa tyypittely sosiaalisen luoton saaneiden luottokelpoisuudesta. (ks. kuvio 27.). Tyypittely kertoo osittain myös sosiaalisen luoton perusteesta eli siitä miksi luottoa ylipäättään saadaan. Tyypittelyssä ei ole huomioitu luottohäiriömerkinnän vaikutusta.

		Riittävät tulot	
		Kyllä	Ei
Takaaja/muut riittävät vakuudet	Kyllä	<b>”Luottomarkkinakelpoiset”</b> LUOTTOMARKKINAT KÄYTETTÄVISSÄ	<b>”Pienituloiset”</b> OSITTAIN LUOTTOMARKKINOIDEN ULKOPUOLELLA
	Ei	<b>”Vakuudettomat”</b> OSITTAIN LUOTTOMARKKINOIDEN ULKOPUOLELLA	<b>”Ulossuljetut”</b> TOTAALISESTI LUOTTOMARKKINOIDEN ULKOPUOLELLA

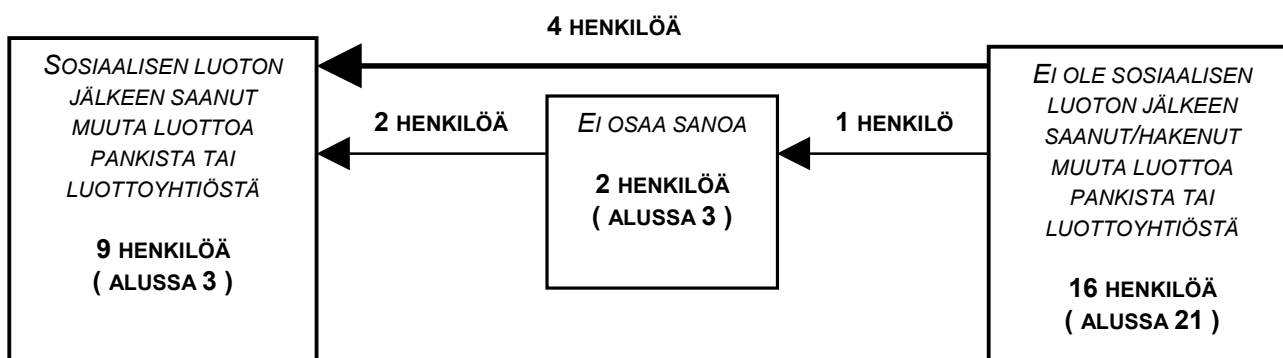
**Kuvio 27. Nelikenttä sosiaalista luottoa saaneiden haastateltujen luottomarkkinakelpoisuudesta.**

Sosiaalisen luoton saaneet haastatellut henkilöt kuuluivat suurimmaksi osaksi muihin ryhmiin kuin luottomarkkinakelpoisiin. Ainoastaan yhdellä haastatellulla sosiaalisen luoton saaneella henkilöllä olisi todennäköisesti ollut riittäviä reaalivakuuksia (omana asuntona oleva maksettu osakehuoneisto), mutta hänen aiempi kokonaisvelkansa oli jo tuloihin nähden huomattava. Muutama uskoi saavansa tarvittaessa takaajan, mutta ei jo edellä aiemmin kerrotuista syistä voinut tai halunnut turvautua takaajaan. Osittain luottomarkkinoiden ulkopuolella olevat vakuuksien puutteessa olevat henkilöt näyttivät palautuneen parhaiten normaaleille luottomarkkinoille.

Alkuvaiheessa ei selvitetty riittävästi hakijoiden kelpoisuutta normaaleilla luottomarkkinoilla tai muita sovittelumahdollisuuksia (esim. rästiintyneen velan maksaminen osissa takaisin tai akordit). Joissakin tapauksissa selvittämättä oli jäänyt olisiko hakijalla ollut mahdollisuus hoitaa velkansa normaalilla suhteellisen kohtuukorkoisella pankki-luotolla. Tällöin sosiaalinen luotto ja siihen varattu luottopääoma olisi jäänyt käytettäväksi nimenomaan tilanteisiin, joissa henkilön muut mahdollisuudet olisi käytetty. Lähtökohtaisesti on kai lähdettävä siitä ettei sosiaalinen luotto ole vaihtoehto pankki-luotolle.

Sosiaalisen luoton alihinnoiteltu korko voi muodostaa sekä yhdenvertaisuusongelman että ongelmia myös järjestelmätasolla. Liian edullinen korko voi ohjata sosiaalisen luoton käyttäjiksi myös sellaisia henkilöitä, joilla voisi olla edellytykset saada kohtuuehtoista luottoa normaaleilta markkinoilta. Haastatelluista 17 (27:stä) arvioi mieluummin tulevaisuudessa käyttävänsä sosiaalista luottoa vaikka mahdollisuus normaalin pankkiluoton saamiseen olisikin. Eräänä syynä tähän ilmoitettiin muun muassa sosiaalisen luoton edullisempi korko. Tilanne voi olla ongelmallinen kilpailulainsäädännön näkökulmasta. Tätä voitaisiin ehkäistä esimerkiksi kunnissa myönnettävän sosiaalisen luoton korkotason nostamisella esimerkiksi Takuu-Säätiön luottoa vastaavalle tasolle. Korkotason nosto ei nimittäin lisää kovinkaan merkittävästi pienten sosiaalisten luottojen hoitokustannuksia, mutta lisää yhdenvertaisuutta ja vähentää luottojen epätarkoituksemukaisen käytön houkuttelevuutta.

Paras luottokelpoisuuden mittari on tietenkin luoton saanti, vaikka eri luottotyypit ja luotonantajien luotonantopolitiikat saattaa olla hyvinkin erilaisia. Tutkimuksessa mukana olleilta 27:ltä haastatellulta henkilöltä kysyttiin ovatko he saaneet luottoa pankista tai muusta luottoyhtiöstä sosiaalisen luoton saamisen jälkeen. (ks. kuvio 28) Pian luoton saamisen jälkeen kolme henkilöä oli saanut muuta luottoa. Vuoden kuluttua heitä oli jo yhdeksän. Ainoastaan yksi henkilö oli tätä ennen ehtinyt maksamaan sosiaalisen luoton kokonaan pois ennen uuden luoton hankkimista. Uutta luottoa saaneet olivat pääasiassa sellaisia, joiden maksuhäiriömerkintä oli poistunut ja sellaisia, joiden maksuvara aiempien luottojen saneerauksen vuoksi oli kasvanut.



**Kuvio 28. Haastateltujen luotonsaanti pankista tai luottoyhtiöstä sosiaalisen luoton saamisen jälkeen. Mielenpitemuutos ensimmäisen ja toisen kysymyskerran välillä.**

Tarkasteltaessa haasteltavien palautumista luottomarkkinoille, on huomattava, etteivät kaikki halua käyttää mahdollisuuttaan uuden luoton saantiin. Osa pahoihin velkaongel

miin joutuneista kertoikin pidättäytyvänsä jatkossa kokonaan kaikista luotoista. Joillekin velkaongelmat ja niiden seuraukset jättivät niin syviä arpia, ettei enää haluta ottaa pienintäkään riskiä uudesta velkakierteestä.

Luotonannon eräs muoto on osamaksukauppa. Haastelluilta kysyttiin toisen haastattelukerran yhteydessä sosiaalisen luoton jälkeisestä osamaksukaupasta. Osamaksukaupassa luottokelpoisuusvaatimukset eivät ole yhtä tiukkoja kuin esimerkiksi pankki-luotoissa ja tämän vuoksi huomattava määrä haastatelluista oli ostanut tavaroita osamaksulla. Reilusti yli puolet, yhteensä 15 haastateltua, oli ostanut luoton saamisen jälkeen tavaroita osamaksulla. Näiden osamaksukauppojen taloudenhallintaa heikentävä vaikutus pienituloisissa talouksissa on joissakin tilanteissa varsin huomattava.

Tietyissä tilanteissa luoton hakeminen ja sen saanti kertoo hakijoiden luottokelpoisuuden ja taloudenhallintamahdollisuuksien parantumisesta. Lisäksi sen voi katsoa kertovan myös kuluttamiseen ja kulutustavaroihin liittyvän deprivaaation pienentymisestä. Sosiaalisen luoton saamisen jälkeen saatua luottoa olikin käytetty useimmissa tapauksissa elintason parantamiseen. Oli ostettu esimerkiksi huonekaluja, kodin tekstiilejä, kodinkoneita ja sekä maksettu lomamatkoja. Yksi perhe rahoitti luotoilla päivittäistä elämistään. Ainoastaan lomamatkansa luotolla rahoittaneet olivat säännöllisesti työssäkäyviä henkilöitä ja toinen heistä oli maksanut sosiaalisen luottonsa pois. Luottojen ja osamaksukaupan käyttö kertoo useimpien kohdalla pienituloisuudesta ja vähävaraisuudesta. Se kertoo myös kuluttamistavasta, joka suosii luottojen käyttämistä pitkäjänteisen säästämisen sijaan.

Kuten aiemmin velkoja ja taloudenhallintaa käsitelleessä luvussa todettiin, ei luottokelpoisuuden paraneminen ja sitä seuraava uusi velkaantuminen ole välttämättä kaikille positiivinen asia. Haastatelluista osa oli joutunut uudestaan vaikeuksiin muiden velkojensa kanssa huolimatta siitä, että pääosin suoriutuivat sosiaalisen luoton takaisinmaksusta moitteettomasti.

### **Maksuhäiriömerkinnät**

Tärkeänä luottokelpoisuutta määrittävänä tekijänä toimivat maksuhäiriömerkinnät. Tutkimuksessa mukana olleista yhdellätoista henkilöillä oli haastattelujen ensimmäisessä vaiheessa oman ilmoituksensa mukaan maksuhäiriömerkintä. Osa merkinnöistä oli ns. vapaaehtoisia luottohäiriömerkintöjä, joita Takuu-Säätiöstä oli vaadittu erälle henkilöille sosiaalisen luoton myöntämisen ehtona. Vuoden kuluttua toistetussa haastattelussa maksuhäiriömerkintä oli kahdeksalla henkilöllä. Kaksi henkilöä ei osannut sanoa onko heillä vielä maksuhäiriömerkintä.

Maksuhäiriömerkinnällä voidaan nähdä olevan eri tasoisia vaikutuksia yksilöön. Erolan (2000) maksuhäiriömerkintäisille tekemien haastattelujen (1997) mukaan merkinnän vaikutukset voidaan jakaa kolmelle tasolle. Ensimmäisenä ovat suorat vaikutukset maksuhäiriöisiin henkilöihin. Nämä voidaan jakaa legitiimeihin taloudellisiin vaikutuksiin, maksuhäiriöisiin kohdistuvaan yleiseen epäluottamukseen sekä ns. absurdeihin seurauksiin. Legitiimit taloudelliset vaikutukset tarkoittavat ensisijaisesti luottojen käytön estymistä. Tämä tarkoittaa käytännössä pankkiluottojen muuttumista mahdottomaksi, luottokorttien peruuttamista tai uusimatta jättämistä. Luottohäiriöinen ei pääse myöskään hyötymään luottojen käytön eduista. Kyseessä on siis laajemmin tarkasteltuna ta

loudellinen rangaistus. Absurdit seuraukset liittyvät puolestaan muihin kuin maksuhäiriömerkinnällä alun perin tarkoitettuihin seurauksiin eli esimerkiksi työpaikan menettämiseen, vuokra-asunnon saannin estymiseen, matkapuhelinliittymän avaamisen vaikeutumiseen. Maksuhäiriömerkinnällä on myös muita vaikutuksia, kuten yhteiskunnasta ulossulkemisen kokemuksia, nöyryyttämisen ja syyllistämisen kokemuksia, joita käsitellään tarkemmin luoton psykososiaalisten vaikutusten yhteydessä (luku 4.4).

Pystyykö sosiaalinen luotto poistamaan maksuhäiriömerkinnän ja edellä mainittuja maksuhäiriömerkinnän mukanaan tuomia ongelmia? Sosiaalisella saneerausluotolla on ollut mahdollista saneerata eri syistä hoitamatta jääneitä taloudellisia vastuita. Osa näistä hoitamattomista vastuista on voinut kirjautua maksuhäiriömerkinnäksi. Maksuhäiriömerkintä poistuu luottotietorekisteristä 2-4 vuodessa riippuen maksuhäiriön syystä (ks. tarkemmin henkilötietolaki). Näiden vastuiden hoitaminen mahdollistaa sen, että rekisteriin voidaan tehdä merkintä suoritetusta maksusta ja maksuhäiriömerkintä poistuu aikanaan. Maksuhäiriömerkinnän poistumista aikanaan edesauttaa myös saneerausluotolla tasapainoon saatettu talous ja parantuneet taloudenhallintamahdollisuudet. Tämä on parantanut joidenkin sosiaalista luottoa saaneiden mahdollisuuksia saada luottoa normaaleilta luottomarkkinoilta.

Sosiaalisen luoton saaneilla haastatelluilla maksuhäiriömerkinnän vaikutukset tai yleisemmin luottokelpoisuuden puuttumisen vaikutukset eivät olleet aivan yhtä totaalisia kuin Erolan (1997) havaitsemat vaikutukset. Tähän voi olla useitakin syitä. Osaa haastattelussa mukana olleista henkilöistä on pystytty auttamaan ennen maksuhäiriömerkinnän syntymistä. Henkilöt ovat myöskin saaneet sosiaalista luottoa maksuhäiriömerkinnästä huolimatta, jolloin yhteiskunnan ulkopuolelle sulkemisen kokemus on hävinnyt tai ainakin lieventynyt. Tutkimuksessa mukana olleiden haastateltujen maksuhäiriömerkintä oli joissain tapauksissa syntynyt sosiaalista luottoa myönnettäessä ja kyseessä oli niin sanottu vapaaehtoinen luottohäiriömerkintä. Maksuhäiriömerkintöjen seuraukset näyttivätkin rajoittuvan suurimmalla osalla asiakkaista legitiimeihin taloudellisiin vaikutuksiin sekä osin muihin psyykkisiin vaikutuksiin (ks. tarkemmin luku 4.4).

Yksikään haastatelluista maksuhäiriömerkintäisistä asiakkaista ei ollut saanut uutta tavanomaista luottoa sosiaalisen luoton saamisen jälkeen. (ks. taulukko 21) Heistä kuitenkin neljä oli hakenut tai ainakin harkinnut hakevansa uutta luottoa jostain. Osamaksukauppaa oli sen sijaan pystynyt tekemään neljä maksuhäiriömerkintäistä.

**Taulukko 21. Sosiaalista luottoa saaneiden haastateltujen maksuhäiriömerkintä ja osamaksukauppa.**

		Ostanut tavaroita osamaksulla		
		Kyllä	Ei	Yhteensä
Maksuhäiriömerkintä	Kyllä	4 (15%)	4 (15%)	<b>8</b> <b>(30%)</b>
	Ei	11 (41%)	4 (15%)	<b>15</b> <b>(56%)</b>
	<b>Yhteensä</b>	<b>15</b> <b>(56%)</b>	<b>8</b> <b>(30%)</b>	<b>27</b> <b>(100%)</b>

Sosiaalisen järjestelyluoton vuoksi tehtävä maksuhäiriömerkintä ei välttämättä ole täysin ongelmaton. Maksuhäiriömerkintä voi aiheuttaa ns. absurdeja vaikutuksia ja muita kohtuuttomia lisävaikeuksia<sup>60</sup> luottonsa takaisin maksamaan pyrkiville asiakkaille. Tästä ei kuitenkaan sosiaalisen luoton saaneiden asiakkaiden osalta ole empiiristä näyttöä. Sen sijaan lisävelkaantumisen aiheuttamista ongelmista on (ks. luku 4.1.2). Merkintää käytettäessä olisikin arvioitava legitiimien vaikutusten mukanaan tuomien etujen suhdetta ns. absurdeihin vaikutuksiin. Joidenkin asiakkaiden kohdalla olevat talouden ja muun elämänhallinnan ongelmat aiheuttavat kuitenkin velkakierteen nopean uusiutumisen. Tällöin hallitsematonta kulutusta voidaan yrittää rajoittaa maksuhäiriömerkinnän avulla niin kauan kunnes entiset vastuut on hoidettu ja talous on saatu tasapainoon. Lähtökohtana tulisi kuitenkin olla, että taloudenhallintaan vaikuttaviin elämänhallinnan ongelmiin pyrittäisiin puuttumaan ennen kuin luotto myönnetään. On muistettava, ettei maksuhäiriömerkintäkään välttämättä estä kokonaan uutta velkaantumista, koska kaikki velanantajat eivät tarkista maksuhäiriömerkintöjä. Varsinkin epäviralliset vipit ovat tällaisia.

Välimuotona maksuhäiriömerkinnän tekemiselle tai sen tekemättä jättämiselle saattaisi riittää vapaaehtoisen merkinnän ehdollistaminen sikäli, että henkilö esimerkiksi allekirjoittaa vapaaehtoisen maksuhäiriömerkintäpyynnön luoton myöntämisen yhteydessä, mutta se lähetetään Asiakastietoon siinä vaiheessa mikäli havaitaan, ettei henkilöllä ole edellytyksiä hallita talouttaan sosiaalisen luoton tavoitteiden mukaisesti. Myös velkakirjaan olisi periaatteessa mahdollista kirjata ehto, jossa asiakas sitoutuu olemaan käyttämättä muita luottoja sosiaalisen (velkojen järjestelyyn käytetyn) luoton takaisinmaksuaikana.

Joidenkin kohdalla sosiaalinen luotto on siis auttanut heitä pääsemään takaisin normaalin luottoyhteiskunnan piiriin ja lisännyt näin yhdenvertaisuutta. Sosiaalisen luoton keinoin ei kuitenkaan ole mahdollista ratkaista kaikkia luottokelpoisuuteen liittyviä tekijöitä. Luottokelpoisuuden ehdot kytkeytyvät niin tulotasoon, varallisuuteen, muiden vakuuksien saamiseen sekä maksuhäiriöhistoriaan. Sosiaalisen luoton piirissä olleet henkilöt eivät useinkaan täytä kaikkia näistä ehdoista - eivät ennen luoton saamista eivätkä aina sen jälkeenkään. Näyttää siltä, että osa tarvitsee pysyvästi sosiaalisen luon-

<sup>60</sup> Maksuhäiriömerkintä voi estää esimerkiksi ammatinharjoittamista. Tällaisessa tilanteessa on kuitenkin todennäköistä, että henkilöllä on suuri motivaatio maksaa sosiaalinen luotto takaisin, jottei maksuhäiriömerkintää pääse syntymään.

ton kaltaista järjestelmää. Myös sosiaalisen luoton ulkopuolelle jää henkilöitä, joiden auttaminen ei luoton avulla tule kyseeseen.

Normaaleille luottomarkkinoille takaisinpääsy on kaksiteräinen miekka. Toisaalta se lisää yhdenvertaisuutta kuluttamisessa ja kulutusmahdollisuuksissa, mutta joidenkin kohdalla se aiheuttaa ongelmia taloudenhallintaan, ylivelkaisuutta ja maksuhäiriömerkintöjä. Sosiaalisella luotolla voidaan jossain määrin auttaa henkilöitä palautumaan takaisin normaaleille luottomarkkinoille, mutta yksistään sen avulla heitä ei kuitenkaan voida siellä pitää. Tämänkin vuoksi luoton rinnalle tarvitaan muita taloudenhallintaa tukevia keinoja, kuten esimerkiksi talous- ja velkaneuvontaa tai parhaassa tapauksessa esimerkiksi tulojen lisäämistä vaikkapa työllistymisen kautta.

#### 4.4 PSYKOSOSIAALISET VAIKUTUKSET

Tässä luvussa tarkastellaan sosiaalisen luoton sekä sen kautta muuttuneen henkilöiden taloudellisen tilanteen mukanaan tuomia psyykkisiä ja psykososiaalisia vaikutuksia luottoa saaneisiin henkilöihin.

Aiemman tutkimuksen perusteella tiedetään velkaongelmien vaikuttavan henkilön psykososiaaliseen hyvinvointiin kielteisesti. (Iivari ym. 1999, 52-57; Nykänen ym. 2000, 34-36; Erola 1997, 53-61.) Vantaan velkaneuvonnan asiakkaille tehdyn kyselyn (1994/1996) ja tutkimuksen (Nykänen ym. 2000, 34-36) perusteella havaittiin jopa 78 prosentilla velkajärjestelyä odottavista lieviä mielenterveysongelmia ja velkajärjestelyssä olevista 50 prosentilla (koko väestö 18 %). Itsemurhaa oli ajatellut 21 prosenttia ja yrittänyt 1 prosentti velkajärjestelyssä olevista (koko väestössä n. 2,5 prosenttia). Uni-lääkkeitä tai rauhoittavia lääkkeitä oli käyttänyt 33 prosenttia velkajärjestelyssä olevista (koko väestössä 9,5 prosenttia). Velkojen järjestelyyn sosiaalista luottoa hakevan asiakaskunnan voidaan olettaa olevan jossain määrin samankaltaista velkaneuvonnan (muun) asiakaskunnan kanssa. Sosiaalista luottoa saneeraukseen hakeneiden ja saaneiden (ja siis myös tähän tutkimukseen valikoituneiden) lähtötaso<sup>61</sup> mielenterveysongelmien suhteen on normaalia väestöä korkeampi.

Ylipäättäänkin terveyden ja ylivelkaantuneisuuden välisestä suhteesta on tehty melko laajasti tutkimusta ja sitä on melko kattavasti eritelty ja koonnut yhteen Richard Ahlström (Ahlström 2001). Aiemmassa tutkimuksessa ylipäättäänkin sosioekonomisten ongelmien on selkeästi todistettu olevan psyykkisiä ongelmia synnyttävä riskitekijä (Bruce, Takeuchi & Leaf, 1991; Viinamäki ym. 1995; Weich ym. 1997). Yhteyksiä on havaittu velkaantuneisuuden ja itseä vahingoittavan käyttäytymisen – kuten itsemurhien välillä (Morgan ym. 1975; Bancroft ym. 1976; Hatcher 1994; Taylor 1994). Tutkimuksia on tehty myös epidemiologisella tasolla ja tulokset kertovat myöskin mielenterveyden häiriöiden ja velkaantuneisuuden välisestä yhteydestä. Erityisesti Hintikan ym. (1998) tutkimuksessa havaittiin velkojen takaisinmaksuongelmien selittävän itsenäisesti itsemurha-ajatuksia. Erityisesti jo tämän valossa sosiaalisilla luotoilla tehtävät ongelma-velkojen saneeraukset näyttävät hyvinkin perustellulta. Ahlströmin itsensä (1998) tekemän tutkimuksen mukaan ylivelkaantuneilla (N=260) esiintyi uupumusta, ns. kyynistä hostileiteettia ja kykenemättömyyttä purkaa vihantunteita. Niinikään Ahlströmin (1998)

<sup>61</sup> Tämän tutkimuksen puitteissa ei ollut mahdollista mitata suoraan luottoa edeltänyttä tilannetta, vaan arvio jouduttiin tekemään asiakkaan oman retrospektion avulla.

tutkimuksen mukaan ylivelkaisuilla esiintyi huomattavan paljon psykosomaattisia oireita. (ks. tarkemmin Ahlström 2001, bilaga 1, s. 4-6)

Tähän tutkimukseen haastateltujen luoton saajien elämänhistoriasta löytyi niinkään runsaasti psykosomaattisia oireita ja sairauksien puhkeamisia. Tällaisia olivat mm. diabeteksen puhkeaminen, sienitaudit, selkäkivut ja vakavat masennustilat/burn outit. Näitä oireita esiintyi noin kuudesosalla haastatelluista. Nämä oireet esiintyivät usein yhtäaikaaisesti taloudellisten ja muiden elämänongelmien kanssa. Voimakas taloudelliseen tilanteeseen kytkeytyvä stressi on saattanut laukaista joillakin näitä oireita ja sairauksia. Stressi voi olla myös välillisesti taloudellisesta tilanteesta johtuvaa. Kovalla ja ankaralla työnteolla, tekemällä kahta työtä tai ylipitkiä päiviä on pyritty tällöin korjaamaan taloudellista tilannetta.

Näyttää siltä, että haastateltujen sairaudet ja toimeentulo-ongelmat kytkeytyvät yhteen molemmin suuntaisesti, ehkä toinen toistaan vahvistaen. Sairauden synnyttämät toimeentulo-ongelmat saattavat vaikuttaa sairauden tilaan ja sairaudentila pahentuessaan vaikuttaa taas jälleen toimeentuloon. Toimeentulo-ongelmien ja niihin kytkeytyneen stressin synnyttämät vakavat psykosomaattiset oireet saattavat synnyttää esimerkiksi työkyvyttömyyttä ja sitä kautta taloudellisia vaikeuksia. Kyse voi olla kehämäisistä vaikutuksista, joihin puuttuminen hoitamalla vain joko sairautta tai taloudellista tilannetta ei tuota pysyviä ratkaisuja. Tällaisten tilanteiden ratkaisuissa tarvitaan vahvaa moniammatillista verkostotyötä.

Taloudellisella kokonaistilanteella itsessään on siis merkittäviä vaikutuksia henkilöiden psyykkiseen ja psykososiaaliseen hyvinvointiin. Sosiaaliluottoasiakkailla on usein rasitteena myös maksuhäiriömerkintä. Maksuhäiriömerkinnän vaikutuksia ovat Erolan (1997, 53-61; 2000, 3) tekemän haastattelututkimuksen mukaan itsesyytökset ja syyllistäminen. Itsesyytöksiin liittyvät tunteet saatetaan kokea usein ahdistavampana kuin taloudelliset ongelmat. Muiden ihmisten syyllistämisen tunne on ollut voimakas silloin, kun se on liittynyt absurdeihin rangaistuksiin (kuten työpaikan menettämiseen merkinnän vuoksi) tai silloin, jos henkilöllä oli luottohäiriömerkinnän lisäksi muita ongelmia.

Maksuhäiriömerkinnän vaikutukset voivat liittyä yksilön sisäisiin tuntemuksiin, nöyrytymiseen ja häpeään. Nöyrytymiskokemuksia oli ollut erityisesti niillä, joiden maksuhäiriömerkintä on aiheutunut henkilökohtaisesta kulutuskäyttäytymisestä. Häpeä puolestaan syntyi ”sormella osoittamisen” ja ulossulkemisen seurauksena. Epäonnistuminen Erolan mukaan tuntui merkitsevän haastatelluille epäonnistumista koko elämässä. Häpeä oli tuonutkin mukanaan joillekin jopa suisidaalisia ajatuksia. Maksuhäiriömerkintä voi loppujen lopuksi johtaa totaaliseen ulossulkemisen kokemukseen, joidenkin kohdalla jopa totaalisempaan kuin vankeusrangaistus. (Erola 1997, 56 ja 61-68.) Maksuhäiriömerkinnän poistamisessa auttava sosiaalinen luotto voi oletettavasti auttaa vähentämään merkinnän synnyttämiä itsesyytöksiä ja siitä syntyvää ulossulkemisen kokemusta.

Sosiaaliseen luototukseen kuuluu erityisesti luottojen saneerauksen osalta vahva talous- ja velkaneuvonnallinen ote. Mirjami Sunila ja Katja Järvelä arvioivat talous- ja velkaneuvontatyöhön kuuluvan asiakastyön tuloksellisuutta Espoon talous- ja velkaneuvontaprojektissa 1990-luvun alussa. Tutkimuksessaan (1994, 90-91) he havaitsivat erityyppisiä muutoksia asiakkaissa, joista useimmat ovat samankaltaisia kuin sosiaalisen luototuksen asiakkailla havaitut muutokset. Näitä muutoksia havaittiin sekä asiakashaas



tatteluissa että sosiaalista luototusta hoitaneiden työntekijöiden haastatteluissa ja kehittämistiimissä käydyissä keskusteluissa. Tällaisia välittömiä muutoksia olivat asiakkaan rauhoittuminen kaaoksen ja paniikin tunteen helpottaessa, kokonaistilanteen hahmottuminen, motivoituminen muutokseen, aktivoituminen, onnistumisen kokeminen, itsetunnon ja itsekunnioituksen parantuminen.

”Tietysti on niinku vapautunu, parempi ihmisten kanssa keskustella, kun ei tarvi miettiä miten mä selviin. Että on niinku rentoutunu.” (asiakas#27)

Aktivoituminen ja motivoituminen muutokseen ilmeni omien asioiden aktiivisempaan hoitamisena aiemman lamautuneisuuden sijaan. Luoton onnistunut takaisinmaksu on tuonut myös onnistumisen kokemuksia. Itse velkaongelman ratkeaminen ja se, että taloudelliset asiat ovat järjestyksessä on kohottanut itsetuntoa ja itsekunnioitusta. Vaikutukset eivät kuitenkaan kaikkien osalta olleet yhtä pysyviä ja pitkäaikaisia, sillä esimerkiksi uuden velkakierteen syntyminen aiheutti epäonnistumisen tunteita, masentuneisuutta, passivoitumista ja muutosmotivaation romahtamista. Sosiaalisen luoton ansioksi jäi näissä tilanteissa lähinnä hetkellinen helpotus.

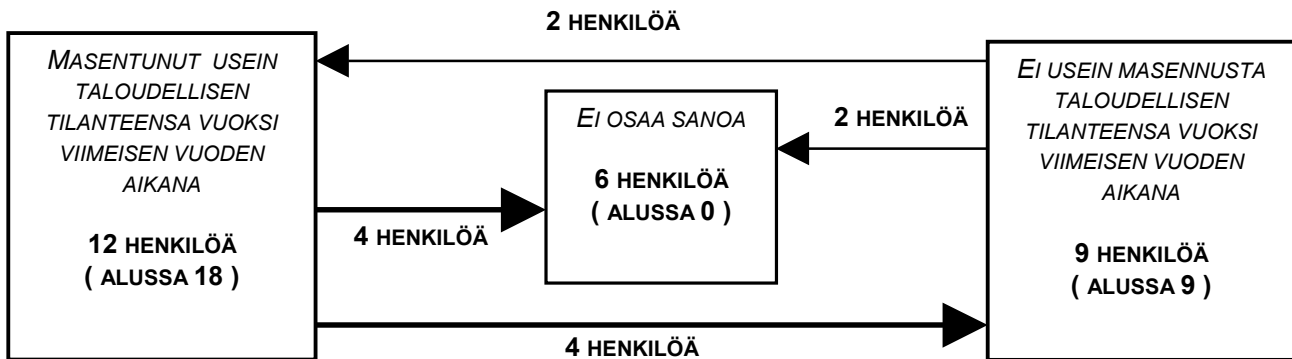
Osalla haastatelluista luottoasiakkaista henkisen pahoinvoinnin voi katsoa kytkeytyvän pääasiallisesta vain heikkoon taloudelliseen tilanteeseen. Tällaisilla ihmisillä tehokasta terapiaa on talouden kuntoon saattaminen. Toisilla masentuneisuuden taustalla oli selvästi muita laajempia tekijöitä ja vakavia mielenterveysongelmia. Huomattavaa myös on, että masennus itsessäänkin lamauttaa helposti ja asioita ei enää yksinkertaisesti jakseta hoitaa.

Työkyvyttömyyseläkkeellä oleva 44-vuotias miehen ja hänen työssäolevan vaimonsa tulot noin 10 000 mk/kk. Sosiaalisen luoton saamisen jälkeen työkyvyttömyyseläkkeellä oleva mies saa jälkiveroja noin 5000 markkaa. Mies on kärsinyt myös masennuksesta eikä kertomansa mukaan ole masentuneena jaksanut hoitaa raha-asioitaan. Nyt taloutta rasittavat jo ennestään kallisten kipulääkkeiden lisäksi myös masennukseen hoitoon käytettävät lääkkeet. Jälkiverot menivät ulosottoon, mutta sosiaalista luottoa hän on maksanut takaisin moitteettomasti. (asiakas#10)

Haastateltujen ihmisten reagoititavoissa omaan huonoon taloudelliseen tilanteeseen oli kuitenkin huomattavia eroja. Osa ihmisistä reagoi taloudelliseen epävarmuuteen ja tilanteensa heikkouteen masentumalla. Tutkimuksessa mukana olleilta haastatelluilta kysyttiin myös strukturoidun lomakkeen avulla heidän omaa subjektiivista arviotaan masentuneisuudestaan. (ks. kuviot 29 ja 30) Kysymyksenasettelulla vastaajilta pyrittiin saamaan arvio nimenomaan taloudellisen tilanteen vaikutuksesta masennukseen. Kysymyksillä pyrittiin myös selvittämään sitä, onko henkilö ollut toistuvasti masentunut.

Kysymyksiin pyrittiin selvittämään masentuneisuutta sekä pidemmällä että lyhyemmällä aikavälillä. Ensimmäisen kyselyn yhteydessä viimeisen vuoden aikana taloudellisen tilanteensa vuoksi masentuneiksi itsensä ilmoitti 18 henkilöä (27:stä). (ks. kuvio 29) Tämä kuvaa tilannetta ennen sosiaalisen luoton myöntämistä. Vuoden kuluttua ensimmäisestä haastattelusta oli usein masentuneeksi itsensä ilmoittaneiden määrä tipahtanut 18:sta 12:en henkilöön. Väitteen kanssa eri mieltä olleiden määrä oli ennallaan (9), mutta ei osaa sanoa -ryhmä kasvanut nolasta kuuteen henkilöön. Sosiaalisen luoton saamisen jälkeen ja sen takaisinmaksuaikana masennus taloudellisen tilanteen vuoksi

näyttää siis määrällisellä tasolla tarkasteltuna vähentyneen. Tarkasteltaessa tilannetta yksilötasolla kuva muuttuu jonkin verran.



**Kuvio 29. Haastateltavien arviot masentuneisuudestaan taloudellisen tilanteen vuoksi viimeisen vuoden aikana kyselyajankohdista. Mielenpitemuutos ensimmäisen ja toisen kysymykerran välillä.**

Neljä henkilöä oli luoton saamisen jälkeen päässyt luottoa edeltäneestä taloudellisiin seikkoihin liittyneestä toistuvasta masennuksesta eroon. Näistä kaksi henkilöä oli saanut luoton hankintaan ja kaksi vanhojen velkojen saneeraukseen/velkakierteen katkaisuun. Saneerauksella hoidettiin toisessa tapauksessa kaupan luotollisesta ”ruokatilistä” alkanut velkakierre pois ja toisessa tapauksessa sukulaisille lainatun rahan vuoksi syntynyt velka.

Haastateltava eläkkeellä oleva 67-vuotias nainen. Haastateltava lainaa ulkomailla asuville ja siellä vaikeuksiin joutuneille sukulaisilleen yhteensä noin 25 000 markkaa ottamalla omissa nimissään kalliita rahoitusyhtiöluottoja. Erinäisten epäselvyyksien jälkeen sukulaiset eivät pystykään maksamaan luottoa takaisin nopeasti ja todennäköisesti ollenkaan, vaan kalliskorkeiset luotot jäävätkin nyt haastateltavan kontolle. Haastateltava ei pysty selviytymään luottojen lyhennyksistä, sillä asumiskulujen jälkeen hänelle jää rahaa käyttöön noin 2300 markkaa kuussa. Yritti alussa selviytyä luottojen lyhennyksistä, mutta käytännössä ruokaan ja elämiseen jäi lääke- ja muiden kulujen jälkeen muutaman sata markkaa. Sosiaalisella luotolla saneerattiin ko. velat, ja haastateltava on lyhentänyt luottoa moitteettomasti 500 markalla kuussa. ”Silloin mä itkin helposti. Kyllä mä varmasti olin masentunut. Silloin se ilo ei tullut niin helposti pintaan” (asiakas#16)

Toinen hankintaan luoton saaneista ja masennuksen poistumisesta ilmoittanut henkilö sai luoton pääasiallisesti rikkoutuneen hammasproteesin uusimiseen ja toinen pesukoneeseen.

Haastateltava 38-vuotias pitkäaikaistyöttömänä ollut ja muutama vuosi lopulta sitten työkyvyttömyyseläkkeelle päässyt perheetön mies. Työkyvyttömyyseläkkeen suuruus noin 2200 mk/kk. ”Kun on koko ikänsä saanut tätä kahtatuhatta markkaa kuussa, niin vois olla ihmeissään jos sais tavallisen palkan, 4000-5000 markkaa.” Haastateltavalla ulosotossa ilmeisesti yli 100 000 markan arvosta velkaa, jota ei todennäköisesti pysty ikinä maksamaan

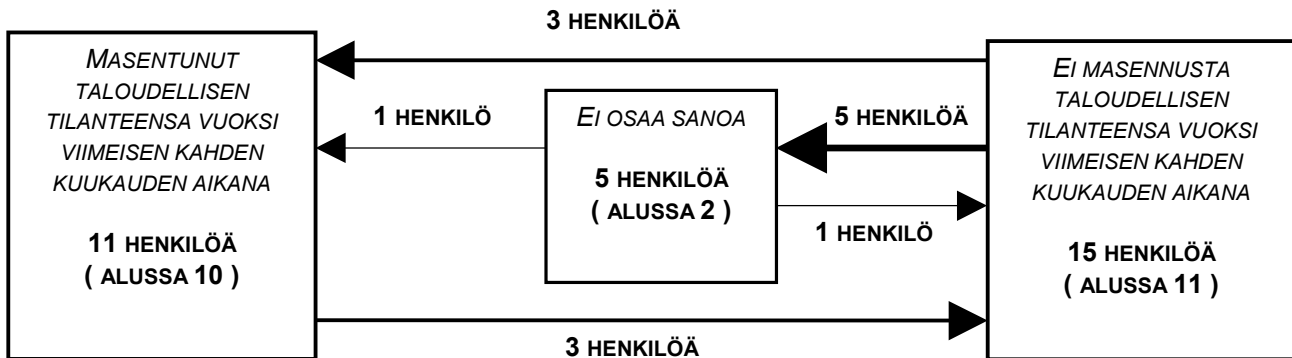
pois. Saa sosiaalista luottoa pesukoneen hankintaan, vaikka taloyhtiössä on periaatteessa mahdollista käyttää yhteistä pesukonetta pientä korvausta vastaan. Haastateltava kertoo saaneensa luoton kautta itsetuntoa ja -luottamusta. Haastateltava maksoi luoton pois moitteettomasti kymmenessä kuukaudessa. ”Kun sosiaalisen luoton on maksanut pois, niin se on hienoo, pystyy näyttämään muillekin, että osaa hoitaa asioitaan.” (asiakas#20)

Kahden henkilön (perheen) kohdalla tilanne muuttui masentuneisuuden osalta huonompaan suuntaan. Molemmilla taloudellinen kokonaistilanne heikentyi. Toisen tulot olivat tipahtaneet vuorotteluvapaalle siirtymisen vuoksi. Toinen perhe oli alkanut lisävelkaantua. Lisävelkaantumiseen syinä oli riittämätön saneeraus, jonka vuoksi perheelle jäi epävirallisia velkoja. Kyseisen perheen kohdalla 30 000 markan lainakatto oli liian matala. Lisäksi kyseinen perhe lasi kulutustottumuksensa perheen äidin tulevien tulojen mukaiseksi, sillä äitiysloman ja virkavapaan päättymisen jälkeen perhe pystyisi arvionsa mukaan suoriutumaan suuremmasta velkarasituksesta. Perheessä oli ehkä laskettu myös isän työkyvyttömyyseläkkeen saamisen varaan, jota hänelle ei kuitenkaan myönnetty. Molemmissa tapauksissa on huomattava, ettei sosiaalinen luotto ole sinällään tai yksistään heikentänyt heidän tilannettaan, vaan tilanteen heikkeneminen johtui muista tilanetekijöistä. Jälkimmäisessä tapauksessa velkakierteen uudelleen syntymistä olisi kuitenkin voitu hidastaa suuremmalla luotolla. Molemmille perheille tehtyjen haastattelujen pohjalta arvioituna taloudellisesta tilanteesta johtuvaan masennukseen luotolla ei kuitenkaan olisi voitu puuttua, sillä kyseistä masennusta aiheuttavat tekijät eivät johtuneet yksinomaan velkaantumisesta.

Luoton pitkät maksuajat ja muuten hankala taloudellinen tilanne saattavat kuitenkin joidenkin kohdalla viedä kehitystä taaksepäin. Tästä antaa viitteitä myös maksuongelmien ja ylivelkaantuneisuuden lisääntyminen/palautuminen, kun luoton saamisesta on kulunut noin 1-2 vuotta (ks. tarkemmin edellä luku taloudenhallinnasta). Luottojen pitkien maksuaikojen vaikutusta on kuitenkin mahdollista selvittää aikaisintaan vasta 1-2 vuoden kuluttua.

Masentuneisuutta taloudellisten kysymysten vuoksi selvitettiin myös kysymällä henkilöiden arvioita tilanteestaan viimeisen kahden kuukauden aikana. Tässä yhteydessä ei kysytty sitä, oliko henkilö ollut *usein* masentunut. Tältä osin ei välttämättä ole kyse niin merkittävästä tai jatkuvasti toistuvasta masennuksesta kuin edellä olleessa kysymyksessä. Kysymykseen saattavat tällöin vaikuttaa hetkelliset ja ohimenevätkin taloudelliset tilanetekijät. Kysymys toistettiin myös paneeliasetelman mukaisesti vuoden kuluttua.

Viimeisen kahden kuukauden aikana masentuneita oli ensimmäisellä kerralla 10 ja toisella 11. Niitä, jotka eivät kokeneet masennusta viimeisen kahden kuukauden aikana tipahti 15:stä 11:een toisella kyselykerralla. Tällä mittarilla arvioituna masentuneisuus ei siis vähentynyt. Tulokset selittyivät haastattelujen pohjalta sillä, että välittömästi luoton saamisen jälkeen joidenkin tilanne tuntui helpottuneen tilapäisesti. Välittömästi luoton saamisen jälkeen koettiin eräänlaista ”alkuihastusta” kun asiat oli saatu kuntoon tai tarpeellinen hankinta oli saatu tehtyä. Vuoden kuluttua, kun asioihin oli muodostunut enemmän perspektiiviä, huomattiin, että taloudellinen tilanne oli edelleen tiukka.



**Kuvio 30. Haastateltavien arviot taloudellisesta tilanteestaan johtuvasta masennuksesta viimeisen kahden kuukauden aikana kyselyajankohdista. Mielipiteen muutos ensimmäisen ja toisen kysymyskerran välillä.**

Masennusta tarkasteltaessa huomattavaa kuitenkin on, että reilusti yli kolmannes haastatelluista on ollut masentunut taloudellisen tilanteensa vuoksi sekä ennen luottoa että luoton jälkeisenä aikana (ks. kuvat 29 ja 30 edellä). Luotollahan ei useinkaan voida vaikuttaa henkilöiden heikon taloudellisen tilanteen taustalla oleviin syihin, vaan yleensä ainoastaan akuuttiin ylivelkaantuneisuuteen. Ihmiset ovat useimmiten luoton jälkeinkin pienituloisia ja vähävaraisia, kärsivät työttömyydestä tai erilaisista sairauksista huolimatta siitä, että esimerkiksi velkojen saneerauksella on tilapäisesti saavutettu helpotusta.

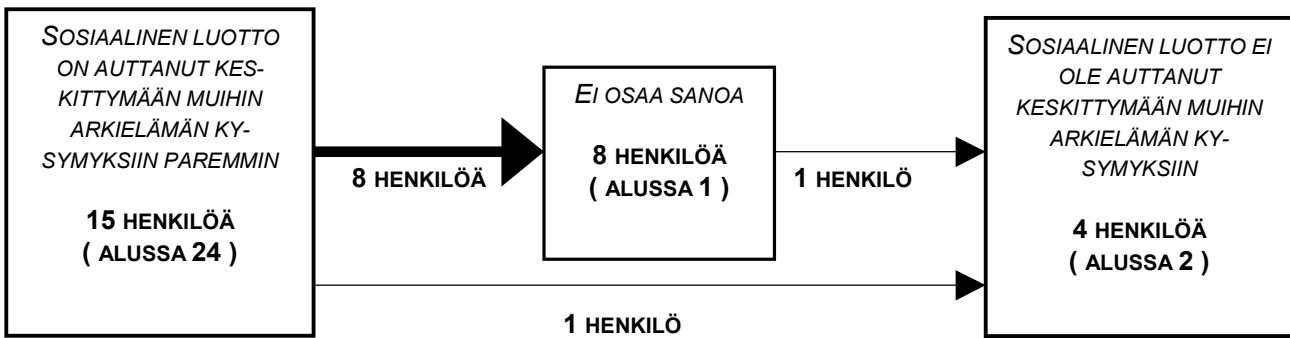
Joidenkin kohdalla luoton ja parantuneen taloudellisen tilanteen vaikutukset psykososiaaliseen tilanteeseen olivat varsin huomattavia. Eräs haastateltava kuvaa luoton vaikutuksia henkiseen hyvinvointiinsa seuraavasti:

”Yöunetkin tuli ihan normaaleiksi ja uskalsi taas kävellä ihan kadullakin [naurahtaa]. - - - Sinä iltana, kun se rouva (luoton myöntäjä) soitti, että mä saan sen lainan, niin sinä iltana mä en enää ottanu Oxipameja (rauhottava lääke). Sitten kun mä tulin tänne (allekirjoittamaan velkakirjaa) niin mä en voinut olla itkemättä. Et se purkautui sitten siinä.” (asiakas#27)

Taloudellisten ongelmien pyörittely kulutti joidenkin haastateltujen energiaa siinä määrin että se häytti heidän muuta elämäänsä.

”Se paino mua se ulosotto hirveesti. Mä meinaisin tulla hulluksi. - - - Meni yöunet. Kävin lääkärissäkin, otti sen verran hermoon.” (asiakas#27)

Sosiaalisen luoton ehkä selkein psykososiaalinen vaikutus oli, että sosiaalinen luotto auttoi lyhyellä aikavälillä suurinta osaa haastatelluista suuntaamaan energiaansa ainakin joksikin aikaa muuhunkin kuin taloudellisen tilanteensa miettimiseen. Melko pian luoton saamisen jälkeen 24 henkilöä (27:stä) koki sosiaalisen luoton auttaneen heitä keskittymään muihin arkielämän ongelmiin paremmin. Vuoden kuluttua tähän uskoi vielä 15 henkilöä ja kahdeksan henkilöä ei osannut enää arvioida luoton vaikutusta tältä osin. Ainoastaan kaksi haastatelluista katsoi, ettei sosiaalinen luotto ollut avuksi tältä osin lyhyemmällä eikä pidemmälläkään aikavälillä. (ks. kuvio 31)



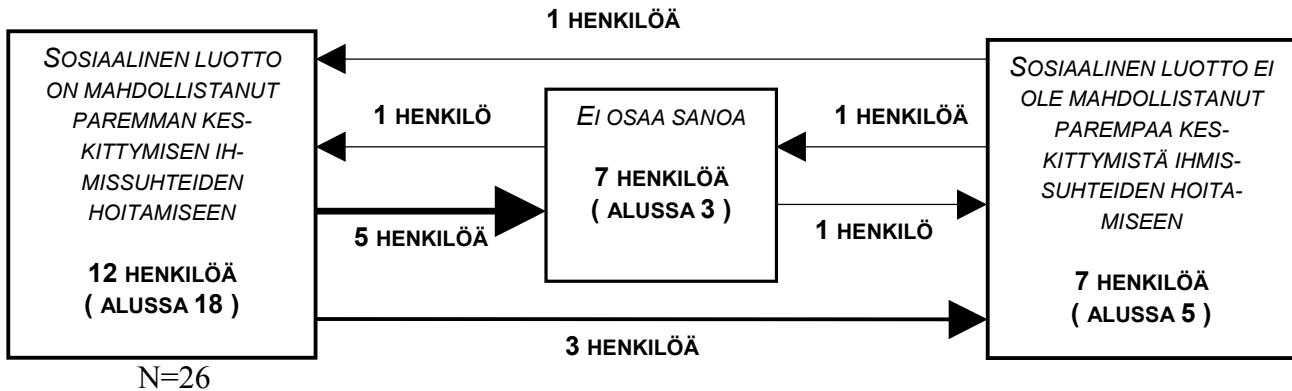
**Kuvio 31. Sosiaalisen luoton vaikutus muihin arkielämän kysymyksiin keskittymiseen haastateltavien arvioiden mukaan. Mielenmuutos ensimmäisen ja toisen kysymyskerran välillä.**

Sillä, että sosiaalinen luotto antaa ihmisille ainakin hetkellisen levähdys- tai hengähdystauon, saattaa olla suuri merkitys ihmisten oman elämänhallinnan vahvistumisen kannalta.

”Mulla on aikaa tavata ystäviä ja kavereita.” Haastattelija: Oliko sitä aikaa vähemmän silloin? ”Oli, kun aina piti vaan miettiä (raha-asioita) ja eikä ollu aina mahdollisuuttakaan lähteä, kun ois pitäny lähteä johonkin pitsalle tai elokuviin tai johonkin, niin piti aina sanoa että ’sori vaan, en mä nyt pääse’, piti aina keksiä jokin veruke kun ei ollut rahaa lähteä.” ”Musta on nyt tullut tän sosiaalisen luoton jälkeen aktiivinen ihminen (mm. puheenjohtajana erilaisissa yhdistyksissä.” Haastateltava kertoo yleisesti ottaen itseluottamuksensa kasvaneen. (asiakas#14))

Sosiaalinen luoton vuoksi parantunut taloudellinen tilanne on auttanut joitakin haastateltuja keskittymään erityisesti ihmissuhteidensa hoitamiseen paremmin. (ks. kuvio 32). Useilla haastatelluilla ennen luottoa pitkään jatkunut heikko taloudellinen tai muu tilanne rajoitti heidän osallistumis- ja harrastusmahdollisuutensa olemattomiksi.

Kaikkien kohdalla sosiaalisella luotolla tehdyllä saneerauksella aikaansaatu maksuvaran lisäys ei kuitenkaan mahdollistanut juurikaan sosiaalisesti aktiivisempaa elämää niiltä osin, kun harrastuksiin tai ajanviettämiseen tarvittiin rahaa. Useimmissa tapauksissa luoton avulla päästiin lähemmäksi toimeentulon laskennallisia minimirajoja ja saatiin pientä väljyyttä päivittäiseen toimeentuloon.



**Kuvio 32. Haastateltavien arvio siitä, onko sosiaalinen luotto mahdollistanut paremman keskittymisen ihmissuhteiden hoitamiseen. Mielipiteen muutos ensimmäisen ja toisen kysymykerran välillä.**

Joidenkin haastateltujen kohdalla luotolla rahoitettu hankinta vaikutti konkreettisesti ihmissuhteiden hoitamiseen. Auton hankinta liikuntarajoitteisille henkilöille lisäsi mahdollisuuksia pitää yhteyksiä lapsiin ja sukulaisiin (ks. tapaus luvussa 4.2.1). Tällä oli selkeitä vaikutuksia myös heidän henkiseen hyvinvointiinsa. Joillekin kodin perushuonekalujen saaminen mahdollisti sen, että itsekunnioitus kasvoi, rohkaistuttiin pyytämään ystäviä kylään ja näin voitiin pitää yllä selviytymisenkin kannalta tärkeitä sosiaalisia verkostoja.

Sosiaalisen luoton saamisella oli vaikutusta myös perheen sisäiseen hyvinvointiin ja parisuhteeseen. Jatkuva raha-asioiden miettiminen ja tiukilla oleminen heijastui avio- puolisoon ja/tai lapsiin. Kun vanhoja velkoja saatiin saneerattua ja talous saatiin jonkinlaiseen tasapainoon, heijastui se ensimmäisenä lähimpiin ihmissuhteisiin. Kärjistäen ajateltuna saneerausluotolla voi olla osavaikutuksia siihen, että viime kädessä jopa vältytään ”turhilta” avioeroilta ja mahdollisesti myös esimerkiksi lastensuojelullisilta ongelmilta.

Sosiaalisen luoton psykososiaalisia vaikutuksia arvioitaessa on muistettava, että vaikutukset ovat sekundaarisesti sosiaalisesta luotosta johtuvia ja ensisijaisesti taloudellisen tilanteen järjestelystä tai joissain tapauksissa hankinnan toteutumisesta johtuvia. Sosiaalinen luotto on näissä tilanteissa ollut vain eräs keino järjestellä taloudellista tilannetta. Aivan yhtä hyvin joissain tapauksissa taloudellista tilannetta olisi voitu järjestellä vaikkapa ehkäisevällä toimeentulotuella. Haastateltujen henkilöiden tilanteista oli kuitenkin havaittavissa, että käytännössä mahdollisuudet puuttua asiakkaiden taloudelliseen tilanteeseen muiden tukijärjestelmien avulla ovat olleet vallitsevan lainsäädännön ja myöntämiskäytäntöjen pohjalta vaatimattomat ja joissain tapauksissa jopa olemattomat.

Sosiaaliseen luoton keskeinen vaikutus kytkeytyykin 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.

## 5. TOIMEENTULOTUEN JA SOSIAALISEN LUOTOTUKSEN SUHDE

Tässä luvussa tarkastellaan sitä, miten sosiaalinen luototus jäsentyy muun muassa kuntien sosiaalialan luottamusmiestalon ja sosiaalijohtajien näkemyksissä suhteessa toimeentulotukeen ja ehkäisevään tukeen. Tarkastelua täydentää luoton peilaaminen myös kannustamisen ja aktivoimisen teemoihin. Tarkastelutapa on kuvaileva tarkoituksena hahmottaa niitä sosiaalisen luoton sekä sosiaalityön rajoja ja mahdollisuuksia, joiden jäsentämisessä virka- ja luottamusmiestalon on vaikutusvaltaa.

Tarkastelun kohteena olevassa kokeilussa sosiaalinen luototus ei ole jäsentynyt täysin puhtaasti lähellä toimeentulotukityötä olevan sosiaalityön välineeksi, sillä myös velkaneuvontatoimistoissa tehtävällä talous- ja velkaneuvolla on luototuksen toimeenpanossa keskeinen rooli. Työ on kuitenkin voitu järjestää myös varsin lähellä sosiaalityön erityisasiantuntemusta siten, että tarvittavaa sosiaalityön asiantuntemusta on saatavilla, mutta työtä tekee jonkin muun ammattialan työntekijä kuin sosiaalityöntekijä (esim. Hämeenlinna). Yleensä luottoja koskeva päätöksenteko on sosiaalityössä (ks. Iivari ym. 2000, 54).

Etenkin suurissa kaupungeissa sosiaalisen luototuksen hoitaminen hajautetusti, keskitämättä toimintaa joihinkin erityisiin luototusta varten perustettuihin yksiköihin ja toimipisteisiin tai talous- ja velkaneuvontayksiköihin, olisi vaikeaa. Yksi keskeinen syy on sosiaalityöntekijöiden tehtävien monimuotoisuus, työn kuormittavuus ja toiminnan jatkuvuuden takaaminen työntekijöiden vaihtuessa. Osaltaan myös näillä asioilla on merkitystä pohdittaessa muun muassa sosiaalisen luoton ja toimeentulotuen<sup>62</sup> suhdetta.

Sosiaalijohtaja: "Meillä on aika jännä prosessi käynnissä sosiaalityössä, joka on lähtenyt siitä, että toimeentulotuen käsittelyssä on erotettu etuuskäsittely, joka on aika norminmukaista ja sitten tämä ... me puhutaan aluesosiaalityöstä, mutta se on muutakin kuin aluesosiaalityötä, jossa on enemmän sosiaalityön elementtejä. Ja siellä on hirveän monia tarpeita. Tietysti siellä on myös sosiaalityössä talousneuvonnan ja kuluttajaosaamisen ja vastaavia tarpeita. Mutta sitten meillä on vahvana tämä ... siis kun lamavuodet jättivät isot määrät pitkäaikaisia asiakkaita ... niin monenlaiset ryhmät ja yhteisölliset työmuodot ja ehkä enemmän työhallinnon suuntaan käyvät yhteistyömuodot. Siinä kamppailussa, jota käydään sosiaalityöntekijöiden intressistä, että mihin suuntaan – silloin kun hyvin norminmukaiselta etuuskäsittelyltä aikaa jää – he rupeavat omaa työtään painottamaan, niin siellä on monia, monia intressialueita. Ja voi olla, että nyt kun on sosiaalinen luototus ja velkaneuvonta, niin on nähty että siellä on mahdollista hoitaa näitä asioita. Intressit ja sosiaalityöntekijöiden työnkuvat ovat ehkä kulkeneet enemmän työhallintoyhteistyön, aluetyön, päihdekysymysten, monenlaisten ryhmien suuntaan. Toki niissä on aina mahdollista talousasioitakin käsitellä." (Ote haastattelusta)

<sup>62</sup> Hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Toimeentulotuki on keskeinen tätä perusoikeutta turvaava taloudellinen tukimuoto. Tässä suhteessa sosiaalinen luotto on toimeentulotukeen nähden toissijainen.

Sosiaalinen luototus sosiaalityön osana on siis varsin moniulotteinen ja toisinaan vaikeasti yhteen sovittavakin asia.

Sosiaalisen luototuksen paikallisen toteuttamisen tapa on nähtävissä kannanottona siihen, millä tavoin sosiaalinen luototus nähdään osana sosiaalityötä. Lisäksi kokeilun kuluessa kuntien sosiaalityöntekijät ovat joutuneet pohtimaan sitä, millä tavoin sosiaalinen luotto voisi olla sosiaalityön väline. Sosiaalista luottoa myönnettäessä joudutaan miltei aina pohtimaan sen suhdetta toimeentulotukeen.

Joissakin kunnissa on ajateltu, että sosiaalityön ydinaluetta on asiakkaiden kokonaisvaltainen tukeminen, neuvonta ja ohjaus, mutta ei keinojen konkreettinen käyttö. Tällöin toimenpiteiden soveltaminen yksittäistapauksissa ei ole katsottu kuuluvan sosiaalityöntekijöille toisin kuin keinovalikoimasta tiedottamisen ja alustavan arvioinnin. Esimerkiksi laskennallisen norminmukaisen toimeentulotuen myöntämiskäytännöt on voitu jättää kanslisteille tai etuuskäsittelijöille. Sosiaalista luottoa taas hoitavat sosiaalitoimen alaisuudessa työskentelevät talous- ja velkaneuvojat (Lahti ja Helsinki).

Rutiininomaisten työtehtävien järjestämisessä muille työntekijöille kuin sosiaalityöntekijöille tavoitellaan tuen jakamisesta vapautuvien sosiaalityön resurssien suuntaamista vaikeiden elämänongelmien selvittämiseen (Raunio 2000, 173). Esimerkiksi Helsingissä sosiaalityöntekijöille on jäänyt harkinnanvarainen ja ehkäisevän toimeentulotuen käsittely sekä erityistä sosiaalityön asiantuntemusta tarvitsevien asiakkaiden toimeentulotukiasioiden hoito.

Kaikissa kunnissa norminmukaista toimeentulotukityötä ei ole pyritty irrottamaan sosiaalityöstä, jolloin myös konkreettinen luototustoiminta on upotettu sosiaalityöhön ja sosiaalityöntekijöillä on keskeinen rooli luottopäätösten valmistelussa. Esimerkiksi Tuusulassa toimeentulotuki on järjestetty siten, että joitakin laskennallisia toimeentulotukiasiakkaita on siirretty yhdelle toimistosihteerille, joka hoitaa toimeentulotukea oman työnsä ohessa. Muuten toimeentulotukiasiat ja sosiaalinen luototus hoidetaan sosiaalityöntekijöiden toimesta. Myös Utajärvi on esimerkki paikkakunnasta, jossa sosiaalityöntekijä valmistelee ja ratkaisee luottoon ja toimeentulotukeen liittyvät asiat. Niin luottoa kuin toimeentulotukeakin haetaan kirjallisesti, mutta ratkaisua ei tehdä koskaan pelkästään kirjallisen hakemuksen perusteella, vaan aina edellytetään asiakkaan tapaa-

## *5.1 VARSINAINEN TOIMEENTULOTUKI*

Sosiaalisen luototuksen kokeilussa toimeentulotuella on ollut kunnissa oma roolinsa ja sosiaalisella luotolla omansa. Mukana olevat kunnat eivät ole korvanneet varsinaista toimeentulotukea sosiaalisella luotolla, koska yleensä toimeentulotukiasiakkailla ei ole tarvittavaa maksuvaraa. Jos tulot ovat jatkuvasti alle toimeentulotukinormin, ei sosiaaliseen luottoon yleensä ole. Laskennallisen tuen myöntäminen on myös melko kaava-  
maista, minkä vuoksi ei ole kovin suurta riskiä, että tuki korvautuisi sosiaalisella luotolla. Etenkin silloin riski on pieni, kun toimeentulotuen hakeminen on kirjallista. Myös sen on katsottu pienentävän riskiä, että usein ehkäisevän tuen asiakkaat valikoituvat toimeentulotukiasiakkaista, vaikka ehkäisevän tuen saannin edellytyksenä ei olekaan toimeentulotukiasiakkuus. Riski pienenee myös silloin, jos sosiaaliseen luottoon valikointi tapahtuu velkaneuvonnan kautta.



"Aluksi pelättiin, että sosiaalisen luoton vuoksi aletaan säästämään toimeentulotukea. Minusta riski on kuitenkin erittäin pieni. Meillä etenkin siitä syystä, että meillä täällä ei keino ole omilla käsissä (luoton valmistelu velkaneuvonnassa ja samoin pääasiassa asiakkaiden hakeutuminen sitä kautta). Ehkäisevää toimeentulotukea käytetään ihan niin kuin ennenkin oikeisiin tarkoituksiin." (Kuntien sosiaalijohdon haastattelut).

Hankintoihin kohdistetuissa lainoissa ja saneerauslainoissa suhde toimeentulotukeen on jossain määrin erilainen. Yleensä toimeentulotuella ei saneerata velkoja vuokratien poismaksamista lukuun ottamatta, jolloin luotolle ja toimeentulotuella jää melko selkeästi oma roolinsa. Tämän vuoksi sosiaalisella luotolla saneeraaminen on siinä mielessä oma lukunsa, että yleensä sillä voidaan ehkäistä selkeämmin itse toimeentulotuen tarvetta (korkomenojen pieneneminen luottojen yhdistämisen seurauksena ja maksuvaran kasvu) kuin toimeentulotuen eri muodoilla. Sitä vastoin pienten hankintojen osalta toimeentulotuen ja sosiaalisen luoton välisen tehtäväraja on kokeilussa osoittautunut jossain määrin hämärämmäksi.

Vaikka sosiaalinen luotto ei ole kokeilupaikkakunnilla asettunut toimeentulotuen vaihtoehtoksi, löytyy yksittäisiä tapauksia siitä, että muualla se on joskus kyseenalaisin perustein laitettu toimeentulotuen edelle. Etenkin Takuu-Säätiöllä on tällaisista pulmista kokemusta. Yksittäinen tapaus löytyy myös kokeilukuntia koskevasta tutkimusaineistosta, mutta tällöin ratkaisu on kuitenkin ollut asiakkaan toiveiden mukainen. Säätiö hankkii aina kunnalta kirjallisen päätöksen ettei hakija voi saada toimeentulotukea, kun se myöntää luottoa kohteisiin, joihin se katsoo toimeentulotuen olevan perusteltu vaihtoehto. Joissain tapauksissa asiakasta on autettu valittamaan kielteisestä toimeentulotukipäätöksestä, ja näin saatu aikaan muutoksia.

Toimeentulotuen laskeminen on muuttunut aiempaa selkeämmin sellaiseksi, että samanlaisessa tilanteessa olevia asiakkaita kohdellaan samalla tavoin. Tuen kaavamaisuudesta kertoo osaltaan se, että 1990-luvun aikana kuntien käytännöt toimeentulotuen myöntämisessä ovat yhdenmukaistuneet ja tiukentuneet. Mäntysaaren (1995, 120) mukaan ohjeistuksen lisääntyminen ja toimeentulotuen myöntämisperusteiden kiristyminen johtaa vähitellen yksittäisen viranhaltijan harkinnan osuuden supistamiseen.

Tärkeänä syynä varsinaisen toimeentulotuen keskimääräisen kuukausittaisen suuruuden yhdenmukaistamiseen kuntien kesken lienee toimeentulotuen uudistaminen 1980-luvun lopussa. Toimeentulotuen laaja perusosa otettiin asteittain käyttöön vuoden 1989 alusta. Kuntien tuli siirtyä uuteen järjestelmään viimeistään vuoden 1994 alussa. (Forma ym. 1999, 27). Tehdyn uudistuksen jälkeen laajaan perusosaan katsottiin sisältyvän ravintomenojen ja käyttövarojen lisäksi muut jokapäiväiseen toimeentuloon liittyvät menot kuten tv-lupamaksu, sanomalehden tilausmaksu, puhelimen käyttömenot, vaate- ja harastemenot. Perusosauudistuksella tarveharkinnan kohteena olevien menojen määrää vähennettiin ja kertasuorituksena vapaasti käytettäviin menoihin maksettavaa osuutta suurennettiin. Perusosan lisäksi otettiin erikseen huomioon mm. tarpeellisen suuruiset asumismenot. (Forma ym. 1999, 27.))

Tärkeä uudistus vähimmäisturvan tason määrittelyssä oli vuonna 1995 voimaan tullut perusoikeusuudistus. Osana perusoikeusuudistusta sisällytettiin hallitusmuotoon perustoimeentulon turva. Sen on katsottu merkitsevän pidemmälle menevää turvaa kuin oike

us välttämättömään toimeentuloon. Osana laajempaa perusturvan uudistusta toimeentulotuesta säädettiin ensimmäistä kertaa lailla (1412/1997), joka tuli voimaan 1.3.1998. Toisaalta uudessa toimeentulotukilaissa puhutaan nimenomaan välttämättömästä toimeentulosta. (Laki toimeentulotuesta, 10 §).

Pulmallisimmat kohderyhmät sosiaalisen luoton ja toimeentulotuen välisen suhteen kannalta ovat pientä eläkettä saavat tai epävakaaassa taloudellis-sosiaalisessa tilanteessa olevat – joilla on esimerkiksi yllättäviä terveydenhuoltomenoja – ja opiskelijat. Esimerkiksi Helsingissä on käyty keskustelua opiskelijoiden sosiaalisista luotoista. Alustavasti sosiaaliviraston kantana on ollut, että on periaatteellisessa mielessä pulmallista, että oman tilanteensa vaikeuttaneet ja opintolainan ulkopuolelle jäävät opiskelijat ajautuvat toimeentulotukiasiakkaiksi, kun muiden on selvittävä opintolainan turvin. Ratkaisuksi sosiaalivirasto on esittänyt opiskelijoille tarjottavaa sosiaalista luottoa. Luototuksella haluttaisiin estää periaatteellinen mahdollisuus, että opiskelija ottaa tahallaan luottohäiriömerkinnän ja tulee toimeentulotukiasiakkaaksi. (Sosiaalijohdon haastattelut) Kaupungin keskushallinto on kuitenkin ottanut sen kannan, että sosiaalista luottoa ei ainakaan nykymuodossaan voida myöntää opiskelijoille, koska luoton saajalta edellytetään maksuvaraa ja luoton takaisinmaksun välitöntä aloittamista. Lähitulevaisuuden haaste opiskelijoihin liittyen lienee siinä, voidaanko sosiaalista luottoa myöntää myös opiskelijoille muista lainansaajista poikkeavin ehdoin. Tällöin erääksi mahdollisuudeksi tulisi opiskelijoiden sosiaalinen luotto opintolainatyypisin ehdoin. (Pekka Borgin haastattelu 4.12.2001) Toisaalta on pohdittu myös valtiollisen opintotukijärjestelmän ja kunnallisen tuen suhteita. On kysytty, eikö opiskelijoiden ratkaisuja olisi pikemminkin haettava olemassaolevan opintotukijärjestelmän kehittämisestä ja todettu, ettei kunnan pitäisi ottaa tehtäviä, joissa valtiollinen perusjärjestelmä on jo olemassa. (Sosiaalijohdon haastattelut)

## 5.2 EHKÄISEVÄ TOIMEENTULOTUKI

Myös ehkäisevällä toimeentulotuella on oma roolinsa; ehkäisevä tuki perustuu asiakkaan ja työntekijän tekemään suunnitelmaan, ja suurelta osin ehkäisevän tuen saajat valikoituvat toimeentulotukiasiakkaista. Yleisesti ottaen kunnat ovat kuitenkin käyttäneet ehkäisevää toimeentulotukea verraten vähän.

Varsinaisen toimeentulotuen, ehkäisevän tuen ja sosiaalisen luoton erityislaatuisuuden vuoksi ongelmana ei kunnissa ole pidetty sitä, että sosiaalityöntekijät voisivat osallistua sekä toimeentulotuen että sosiaalisen luoton päätöksentekoon.

Sosiaali- ja terveystieteiden aluejohtaja: "Jos ei ole toimeentulotukeen oikeutta ja jos suinkin muistetaan, niin ohjataan sosiaaliseen luototukseen. Ja kun (toimeentulotuen) käsittely on kirjallista (niin ei rajankäyntiä). Ei siis niin, että jos todella olisi oikeutettu, niin ajateltaisiin, että käytetäänpä tuota hyväksi. Ja sitten taas ehkäisevä toimeentulotuki tulee tällaisessa tapauksissa niin harvoin esiin... Minä luulen, että sosiaalinen luototus kohdistuu sitenkin pieneen ryhmään (tällä hetkellä). Ehkäisevän toimeentulotuen käyttö kohdistuu paljon suurempaan ryhmään. Meillä on noin 10 000 toimeentulotuen saajaa edelleenkin vuosittain. Ja sosiaalisen luototuksen ulkopuolellehan tälläkin hetkellä jää ne, joilla ei ole maksuvaraa ollenkaan. Luulen, että jatkossakin ehkäisevää toimeentulotukea tullaan käyttämään asiakkaiksi

siin ja perheisiin, jotka on ennestäänkin toimeentulotuen saajina. Sitä ehkäisevää myönnetään sitten vähän toisiin tarkoituksiin ... tai sitten lapsiperheiden hädät ja muut. Meillä ei jatkossakaan tule ehkäisevä toimeentulotuki kovin paljon kohdistumaan sellaisiin ihmisiin, joilla olisi maksuvaraa ... Pieneläkeläiset, jotka tarvitsevat tukea satunnaisesti, on sellainen ryhmä, jossa tulee selkeimmin vastakkain sosiaalinen luototus ja ehkäisevä toimeentulotuki (jossa joudutaan punnitsemaan, kumpi tarkoituksenmukaisempi, luotto vai ehkäisevä tuki/haastattelijan lisäys). Heillä on esimerkiksi isoja sairauskuluja. Heillä löytyy yleensä maksuvara ja heillä olisi periaatteessa oikeus myös sosiaaliseen luototukseen, kun on säännölliset pienet tulot." (Kuntien sosiaalijohdon haastattelut)

Joidenkin asiakasryhmien osalta ehkäisevän toimeentulotuen ja sosiaalisen luototuksen rajankäynti voi kuitenkin muodostua hankalaksi. Yllä olevassa kommentissa tulee esiin, miten pulmallisimpana alueena sosiaalisen luoton ja ehkäisevän toimeentulotuen rajankäynnin osalta pidetään pienituloisia eläkkeen saajia, joilla on yllättäviä äkillisiä menoja kuten sairauskuluja. Lisäksi on huomattava, että vaikka käytännössä ehkäisevän tuen saajat valikoituvat pääasiassa toimeentulotukiasiakkaista, on tuki riippumaton siitä, onko henkilö tai perhe oikeutettu toimeentulotukeen (Toimeentulotuki. Opas toimeentulotuen soveltajille 1998, 2).

Toisinaan sosiaalityöntekijät ja velkaneuvojat joutuvat kovasti pohtimaan, olisiko ehkäisevä tuki tarkoituksenmukaisempi vaihtoehto kuin sosiaalinen luotto. Jos esimerkiksi pitkäaikainen toimeentulotukiasiakkuus johtuu suurista sairauskuluista, ja lisäksi syntyy yllättäviä menoja, joudutaan pohtimaan ehkäisevän tuen ja sosiaalisen luoton edellytyksiä. Seuraavassa – osittaisessa luottojen saneerausessa – luotetaan pitkään toimeentulotukea saaneen mahdollisuuksiin maksaa sosiaalinen luotto takaisin sen sijaan, että velkaantumista lievitettäisiin ensisijaisesti ehkäisevällä toimeentulotuella. Luototusratkaisuun päättymisen osalta tapaus on pikemminkin poikkeuksellinen kuin tyypillinen (pitkäaikaisia toimeentulotukiasiakkaita ei yleensä luototeta).

50-vuotiaan työkyvyttömyyseläkkeellä oleva naisen asiakkuus sosiaalitoimistoon on jatkuvaa. Asiakkuutta aiheuttavat ennen kaikkea korkeat terveydenhoito- ja lääkemenot, jotka hoidetaan suoraan sosiaalitoimistosta. Toimisto perii osan lääkekuluista suoraan Kansaneläkelaitokselta. Toimeentulotuen lisäksi asiakkaalle myönnetään sosiaalinen luotto. Nettotulot ovat noin 2000 markkaa kuukaudessa. Nainen tarvitsee pesukoneen ja rahaa television korjaukseen. Taloyhtiössä ei ole pesukonetta eikä pikkukaupungissa itsepalvelupesuloita. Luottoa myönnetään 8500 markkaa, jolla rahoitetaan hankinnat ja rästivuokrien maksaminen 250 markan kuukausilyhennyksellä viiden vuoden maksuajalla. Lisäksi nainen maksaa joustoluottoa noin 500 markkaa kuukaudessa. Sitä ei saneerata. Luottojen lyhennysten jälkeen käyttöön jää rahaa noin 1250 markkaa, mikä on n. 250 markkaa enemmän kuin ennen luototusta. (asiakas#18)

Jonkin verran on pohdittu sosiaalisen luoton, toimeentulotuen ja ehkäisevän toimeentulotuen keskinäistä ensisijaisuusjärjestystä eri tukimuotojen roolin ohessa. Sosiaalinen luotto mielletään ennen kaikkea aktivoivaksi toiminnaksi.

Sosiaalijohtaja: "Minun ajatus kulkee niin, että luotto on ensin ja sitten ehkäisevä toimeentulotuki. Varsinainen toimeentulotuki on viimesijainen. Ennen toimeentulotukea yritetään aktivoivia toimia, jossa sosiaalinen luotto on yksi keino ja sitten tietenkin työmahdollisuuden tarjoaminen. Nämä ovat asioita, jotka meidän täytyy käydä ihan lautakuntatasolla läpi."

Kunnanvaltuuston puheenjohtaja: "Eiköhän se logiikka juuri näin mene, että ensin luottopuolta korostetaan ja ehkäisevän tuen saajat ovat ihan oma porukkinsa. Ei siinä varmaan pahaa rajaongelmaa olekaan."

Haastattelija: "Miten sitten ne, jotka eivät saa toimeentulotukea, eivätkä sosiaalista luottoa, mutta joilla on kriisi ja jonkinlaisen investoinnin tarve?"

Sosiaalijohtaja: "No se on ehkäisevän toimeentulotuen asia ... Kun sanon, että sosiaalinen luotto on ennen ehkäisevää toimeentulotukea, niin se ei tarkoita sitä, etteikö juuri näin pidä käyttää ehkäisevää toimeentulotukea. Tämä on ehdottomasti parempi kuin se, että ihmisestä tehdään tuen saaja pitkäksi aikaa, ehkä loppu elämäksi. Se on sama kuin se, että ennen maalaisyhteisössä ostettiin lehmä. Tämä logiikka pätee kyllä edelleenkin. Ostettakoon nykyään peltilehmä, jos aikoo töihin mennä." (Kuntien sosiaalijohdon haastattelut)

Varsin yleisinä sosiaalisen luoton ja ehkäisevän toimeentulotuen eroina on pidetty muun muassa sitä, että sosiaalinen luotto edellyttää lainan luonteen mukaisesti aina maksuvaraa toisin kuin ehkäisevällä toimeentulotuella tapahtuva menojen rahoitus. Jälkimmäisen lähtökohdana on pikemminkin se, ettei rahaa "ylimääräiseen kulutukseen" ole, ja että sen myöntäminen on sosiaalista luottoa selkeämmin kertaluonteista. Kertaluonteisuudella tarkoitetaan tässä yhteydessä sitä, ettei tukea voida myöntää useampaa kertaa samaan tarkoitukseen. Myös tukimuotojen volyyymeissä on nähty olevan eroja. Sosiaalisella luotolla voidaan saneerata suurempia velkoja ja rahoittaa kalliimpia hankintoja kuin ehkäisevällä tuella on mahdollista. On myös korostettu sitä, että ehkäisevään tukeen liittyy siinä mielessä sosiaalista luottoa selkeämmin sosiaalinen ja sosiaalihuollollinen ulottuvuus, että toiminnassa on kyettävä perustelemaan mitä mahdollisia kielteisiä sosiaalisia seurauksia toiminnalla pyritään ehkäisemään (esimerkiksi tuen myöntämisellä lasten harrastuksiin pyritään ehkäisemään syrjäytymiskehitystä). Sosiaalinen luotto keskittyy tämän näkemyksen mukaan usein siihen, mikä ei ole ehdottoman välttämätöntä, mutta usein kuitenkin hakijan näkökulmasta tarpeellista. Tässä mielessä jako sosiaalisen luoton ja ehkäisevän tuen osalta on kuitenkin hiuksenhieno.

Ehkäisevän tuen tarkoituksena on edistää henkilön ja perheen sosiaalista turvallisuutta ja omatoimista suoriutumista. Sen tavoitteena on myös ehkäistä syrjäytymistä ja pitkäaikaista riippuvuutta toimeentulotuesta. Tuen perusteita ei ole valtakunnallisesti määritetty, joten kunta voi jokaisessa yksittäistapauksessa harkita, millä tavoin henkilön selviytymistä juuri sillä hetkellä parhaiten edistetään ja myöntää ehkäisevää toimeentulotukea päättämiensä perusteiden mukaisesti. Hämeenlinnassa ehkäisevän toimeentulotuen perusteiksi on asetettu seuraavat:

"Ehkäisevä toimeentulotuki on tilannekohtaista ja kertaluonteista. Sen myöntämisen tulee perustua suunnitelmaan, jonka lähtökohdaksi on asiakkaan kokonaistilanne. Ehkäisevää tukea voidaan myöntää

- vuokratiloihin asumisen turvaamiseksi, paitsi jos vuokra on jo kerran
- maksettu toimeentulotukena,

- lasten sekä aikuisten harrastusmenoihin aktiivisen osallistumisen tukemiseksi,
- koulutuksen loppuun suorittamiseen uuden pätevyyden tai ammatin saamiseksi, joka tukee työllistymistä.
- Ehkäisevän toimeentulotuen myöntämisperusteena voi olla esimerkiksi pitkäaikaistyöttömyys, jonka seurauksena henkilöä uhkaa masennus jatkuvan henkisen paineen seurauksena. Muut tukimuodot ovat ensisijaisia toimeentulotukeen ja ehkäisevään toimeentulotukeen nähden." (Hämeenlinnan ehkäisevän toimeentulotuen myöntämisperusteet)

Hämeenlinnan ehkäisevän tuen painotuksissa huomiota kiinnittää pyrkimys kannustavuuteen, toimeentulotuen saajan aktivointiin. Myös Lahdessa ehkäisevän tuen ohjeituksessa kannustavuusteema on vahvasti esillä, samoin Tuusulassa ja Lappeenrannassa. Lahdessa tukea voidaan myöntää muun muassa opiskelun tai työllistymisen edistämiseen tilanteessa, jossa muut ensisijaiset tukijärjestelmät eivät ole käytettävissä. Ratkaisukäytäntöjen perusteella ei vielä voida tietää, onko sosiaalinen luotto näissä tilanteissa ensisijainen vaihtoehto. Ajatuksena on, että ehkäisevälle tuelle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi

"ehkäisevää tukea myönnetään ensisijaisesti henkilölle tai perheelle silloin, kun oikeutta varsinaiseen toimeentulotukeen ei ole" tai "varsinaiseen toimeentulotukeen oikeutetulle silloin, kun tukea myönnetään yksilöityyn varsinaiseen toimeentulotukeen kuulumattomaan tarkoitukseen ja tuen myöntämällä edesautetaan toimeentulotukiasiakkuudesta poistumista tai ehkäistään pitkäaikaista asiakkuutta." (Pöytäkirjanote. Lahden kaupunki. Sosiaali- ja terveyslautakunta 27.3.2001).

Vain Lappeenrannassa ehkäisevän tuen kohde on priorisoitu, mutta yleensä tukea ei ole rajattu millään tavoin vain tiettyihin tarkoituksiin. Lappeenrannan ohjeiden mukaan ehkäisevän tuen saannin ensisijainen syy on asunnottomuuden uhka.

Ehkäisevän toimeentulotuen suuruutta joudutaan aina harkitsemaan tapauskohtaisesti. Tiettyjä kehyksiä esimerkiksi lasten harraste- ja vuokramenoille voidaan kuitenkin yrittää hahmottaa:

Aluejohtaja: "Niin meillähän on tähänkin saakka myönnetty lasten harrastuksiin joko toimeentulotukea tai ehkäisevää toimeentulotukea. Harrastuksiin on myönnetty koko ajan."

Sosiaalilautakunnan puheenjohtaja: "Mutta ei mitään tolkkuttomia?"

Aluejohtaja: "Ei mitään tolkkuttomia, vaan sillä tavoin, että rahan puute ei estä harrastamista. Ja jos jotain markkamääriä ajattelee, niin 10 000 markkaa alkaa olla jo sellainen, että ei ehkä enää. Jotenkin ajattelen, että se pitää suhteuttaa normaaliin perheeseen, miten voidaan harrastuksissa tukea, että ei tavallaan yli sen. Mutta sitten vuokrarästitilanne voi olla sellainen, että se on kaikin tavoin edullisinta hoitaa, vaikka se maksaisi 50 000 markkaa ... johonkin harrastuksiin voisi ajatella, että markkamääräinen katto määritelläänkin. Ilman harrastuksia voi olla, mutta ilman asuntoa ei voi olla." (Kuntien sosiaalijohdon haastattelut)

Toimeentulotuesta annettua lakia (1412/1997) muutettiin ehkäisevän tuen osalta vuoden 2000 lopussa ja muutokset tulivat voimaan vuoden 2001 huhtikuun alusta. Ehkäisevää tukea voidaan myöntää muun muassa tuen saajan aktivointia tukeviin ja omatoimista suoriutumista tukeviin tarkoituksiin. Sitä voidaan käyttää esimerkiksi asumisen turvaamiseksi ja ylivelkaantumisesta tai talouden äkillisestä heikkenemisestä aiheutuviin vaikeuksien lieventämiseksi. Kysymys ei välttämättä ole kovin suuresta muutoksesta, sillä sosiaali- ja terveysministeriön mukaan ehkäisevää tukea on ollut mahdollista käyttää kyseisiin tarkoituksiin aiemminkin. "Ehkäisevän toimeentulotuen käyttö liittyy suunnitelmalliseen sosiaalityöhön eikä sitä tulisi rajata vain tiettyihin tarkoituksiin, vaan sitä tulisi käyttää tarpeen mukaan." (Toimeentulotuki. Opas toimeentulotuen soveltajille 1998, 53.) Ehkäisevän tuen tarkoitus on määritelty paljolti saman kaltaiseksi kuin sosiaalisen luoton (vrt. Velkaongelmatyöryhmän muistio 1998, 51-52). Tältä osin ainakin periaatteellisella tasolla rajankäyntiongelmia voi syntyä.

Valtion talousarviossa kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksien lisääminen perustuu ajatukseen, jonka mukaan ehkäisevän toimeentulotuen käyttö kunnissa säädösmuutosten johdosta nelinkertaistuu (Toimeentulotuki. Opas toimeentulotuen soveltajille 2001, 67).

### 5.3 KANNUSTAVUUS JA AKTIVOINTI

Aktivoinnin ja omaehtoisuuden lisäämisen teemat eivät ole sosiaalipolitiikassa uusia, vaikka ne ovat edelleenkin ajankohtaisia. Useissa kunnissa sosiaalityön välineitä on pyritty kehittämään asiakkaiden aktivointia ja kannustavuutta edistäväksi, ei vain toimeentuloa turvaavaksi. Kehitys on vastaavan tyyppistä kuin monissa Euroopan maissa, joiden vähimmäisturvajärjestelmissä on omaksuttu vastikkeellisuuspolitiikka (*workfare*). Kansalaisia vaaditaan joko ottamaan vastaan jotain julkisen sektorin työtä tai osallistumaan erilaisiin aktivointiohjelmiin. Esimerkiksi Suomessa on - vuoden 1996 alusta lähtien alle 20-vuotiaan ja vuoden 1997 alusta saakka alle 25-vuotiaan ammatillista koulutusta vailla olevan nuoren - pitänyt työmarkkinatukioikeutensa säilyttääkseen hakeutua hänelle soveltuvaan ammatilliseen koulutukseen.

Suomalaisessa toimeentulotukikäytännössä ei ole yleisesti omaksuttu vastikkeellisuusperiaatetta, vaikka esimerkiksi vuoden 2001 syyskuussa voimaantuleva laki kuntouttavasta työtoiminnasta vahvistaa vastikkeellisuutta. (Raunio 2000, 121.) Toiminta perustuu työttömänä olleelle laadittuun aktivointisuunnitelmaan. Laki kohdistuu ennen kaikkea pitkäaikaistyöttömiin työmarkkinatukeen oikeutettuihin tai toimeentulotukea saaviin. Myös asumismenojen omavastuu ja toimeentulotukeen liittyvät työstä kieltäytymisen sanktiot perustuvat ajatukseen siitä, että ne kannustavat ansiotulojen hankintaan.

Sosiaalinen luotto voidaan nähdä yhtenä residuaalisena tarveharkintaisena taloudellisen tuen muotona, jonka tarkoituksena on tukea avun saajan itsenäistä suoriutumista. Luotossa asiakas ei ole vain passiivinen avun saaja, vaan hänen edellytetään maksavan lainansa takaisin. Periaatteessa laina motivoi tuen saajaa pitämään yllä sellaisia taloudellisia toimintaedellytyksiä, jotta lainan takaisinmaksu onnistuu. Sosiaaliseen luottoon sisältyy myös tavoitteita, joiden avulla voidaan pyrkiä vähentämään inhimillisen kärsimyksen ohessa sosiaalimenoja. Kaikkein keskeisin asia säästöjen aikaansaamisen tavoite ei kuitenkaan kunnissa ole, vaikka enemmän tai vähemmän julkilausuttuna ta

voitteena on, että luoton olisi tuotettava kunnalle yhtä paljon taloudellista hyötyä kuin siihen panostetaan (esim. Helsingin kaupunginhallituksen luototusprojektiin liittyvä ponsi).

Haastattelija: "Yksi pieni tavoite sosiaalisessa luototuksessa on, että voitaisiin saavuttaa säästöjä. Onko tämä tarkoittanut lähinnä sitä, että säästetään toimeentulotuesta vai mistä?"

Sosiaalijohtaja: "Säästö perustuu toimeentulotukisektorin yhteen tärkeään tavoitteeseen, joka on se, että viimesijainen tuki ei olisi pysyväisluonteinen, vaan siltä olisi päästävä kestävämmälle pohjalle. Sosiaalinen luotto on tässä yksi menetelmä, jonka avulla – toivon mukaan – pitkässä juoksussa vähennetään meidän pitkäaikaisasiakkaiden määrää. Kaikista konsteista huolimatta meidän toimeentulotukimenot eivät ole enää laskussa vaan ne ovat kääntyneet nousuun." (Kuntien sosiaalijohdon haastattelut)

Joidenkin kuntien sosiaalitoimen johto ja luottamusmiesjohto korostivat, ettei sosiaalisessa luototuksessa ole kysymys suorasta panos-tuotos –suhteen hakemisesta. Hyödyn katsotaan tulevan ihmisten selviytymisen ja selviytymismahdollisuuksien kohenemisen avulla. Jos taloudellista hyötyä syntyy, sen katsotaan olevan ennen kaikkea välillistä.

Sosiaalilautakunnan puheenjohtaja: "Omassa ajatusmaailmassa olen lähtenyt liikkeelle siitä – tätä ei ole missään laajemmin pohdittu – että tässä ei olisi selkeästi taloudellisia, markkamääräisiä tuloksia mitattavissa. Ja kuten sosiaalijohtaja juuri tuossa äsken sanoi, minusta tärkein asia on se ihmisen hyvinvoinnin, olemisen ja elämisen laadun parantaminen. Se on paras tulos, mitä luototuksesta voi tulla." (Kuntien sosiaalijohdon haastattelut)

Myös sosiaalisesta luototuksesta vastaavia työntekijöitä pyydettiin arvioimaan kunnassaan käytettyjen luottomäärärahojen taloudellista panos-tuotos –suhdetta. Keskeisenä arviona oli, että luoton avulla on mahdollista synnyttää säästöjä mm. toimeentulotukimenoihin.

"- - - luotonsaajista toimeentulotukea ei ole saanut kuin 20 prosenttia. Näiden kohdalla voidaan jo todeta, mikäli toimeentulotuen syynä on ollut velkaantuminen, on jo (todennäköisesti) säästetty toimeentulo-tukimäärärahoja. Muiden noin 80 prosentin kohdalla, etenkin häätöjen [ehkäisyn, kirj.huom.] osalta voidaan olettaa, että luotto on säästänyt myös toimeentulotukimäärärahoja. Lisäksi luoton kautta kunta on saanut takaisin maksamattomia saataavia. (v. 2000 loppuun mennessä luotot sisälsivät kunnan saatavia 108 000 markkaa. Jos luottojen takaisinmaksu onnistuu on tämäkin huomattava tulo kunnalle.) Lisäksi korkotulo on kunnalle tuloa. Tärkein on kuitenkin elämisen ja asumisen sekä taloudellisen aseman ja terveydenhuollon kautta tulleet parannukset, jotka myös on laskettava rahana ”teoriatasolla”. (Kuntakysely#2, avovastaus)

"Mielestäni hyöty on huomattava. Syntyy selvää säästöä toimeentulotukimenoissa. Ensinnäkin osalta asiakkaista poistuu tarve hakea toimeentulotukea ulosmittauksen aiheuttaman normivajeen vuoksi ja toisaalta se kannustaa asiakkaita pysymään työpaikoissaan ja siten lopettaa ulosmittauksen aiheuttamat työpaikan vaihdokset, jotka ainakin ajoittain aiheuttavat toi

meentulotuen tarvetta sekä 'pimeän' työn tekemistä" (Kuntakysely#4, avovastaus)

Myös Takuu-Säätiön toiminnanjohtaja kiinnittää huomiota toimeentulotuen säästöihin.

"Kunnan pitäisi osata laskea hyöty, jos asiakas saadaan pois toimeentulotukiluukulta. Jos ajatellaan että ihmisen velat on ulosotossa, niin ulosottomies vie palkasta aina kolmasosan. Sen vastaavan summan antaa toimeentulotuki. Tällaisessa ei ole mitään järkeä." (haastattelu LV/TS)

Luottojen kautta mahdollisesti saavutettavat taloudelliset hyödyt tulevat siis useaa eri reittiä. Säästöjä voi tulla sekä toimeentulotukimenoihin että oletettavasti myös terveydenhuoltomenoihin. Näiden säästöjen suora osoittaminen lukuina on vain vaikeaa.

Yleensä kannustavuus liitetään siihen, että sosiaaliturva, palvelut ja verotus kannustavat itsenäiseen toimeentulon paranantamiseen. Toisin sanoen työn tekemisen olisi oltava aina kannattavampaa kuin etuuksien varassa oleminen. Sosiaaliturvan kannustavuudesta alettiin puhua aiempaa voimakkaammin 1980- ja 1990-luvun vaiheessa. Lähtökohtana on sinänsä vanha sosiaalipoliittinen idea siitä, että henkilöllä on yleensä itsellään vastuu toimeentulostaan ja hyvinvoinnistaan. Vain yhteiskunnallisesti hyväksyttävän syyn, kuten vamman, sairauden, työttömyyden, vanhuuden tai koulutuksen vuoksi yhteiskunnan on huolehdittava täysi-ikäisistä.

Syksyllä 1996 mietintönsä jättäneen kannustinloukkutyöryhmän ideana oli pienentää ns. kannustinloukkuja verotusta, sosiaaliturvaa ja palvelumaksuja yhteensovittamalla. Työryhmän työtä kritisoitiin muun muassa uusliberalistisista äänenpainoista ja siitä, että työryhmä jätti kokonaan huomioimatta esimerkiksi ylivelkaantumisen, vaikka monet velalliset elävät suurista bruttotuloista huolimatta toimeentulorajan alapuolella. (Campus 1996)

Stakesin toimeentulotukitilaston mukaan velkaantuminen on toimeentulotuen tarpeen taustatekijänä merkitykseltään vähäinen. Asuntolainat, osamaksu- ja muut velat ovat ajaneet vain muutaman prosentin asiakaskotitalouksista toimeentulotukiasiakkaiksi. Toisin sanoen velkaantumisen perusteella toimeentulotukea myönnetään vähän. Sen merkitys on myös pienentynyt 1990-luvun aikana. Tilaston mukaan velkaantumisen merkitys toimeentulotuen taustatekijänä on laskenut vuoden 1990 reilusta viidestä prosentista alle kolmen prosentin vuonna 1998. Toisaalta asunnon vuokran tai vastikkeen perusteella tuen tarpeessa olevien talouksien osuus on kasvanut voimakkaasti 1990-luvulla. (Toimeentulotuki 1998, taulu 20.)

On huomattava, että toimeentulotukitilasto kuvaa vain tärkeintä toimeentulotuen hakemisen syytekijää, joka on siis harvoin velkaantuminen.<sup>63</sup> Tavallisimmin toimeentulotukiasiakkaaksi ajaa työttömyys. (Toimeentulotuki 1998, taulu 20.) Raunion (2000, 128) mukaan saattaa olla, että sosiaalityöntekijät eivät ole riittävästi huomioineet velkojen, erityisesti pienempien kulutusluottojen, rästivelkojen ja vippien merkitystä asiakkaiden toimeentulolle.

<sup>63</sup> Toimeentulotuen syyperustan tilastointiin sisältyy siinä määrin ongelmia, ettei lukuja enää vuoden 2002 alusta lähtien julkaista Stakesin toimeentulotukitilastoissa.



Vuonna 1997 tapahtuneen toimeentulotukilain uudistamisen tavoitteena oli toimeentulotukiasiakkaiden määrän vähentäminen, tuen keskimääräisen tason alentaminen ja tuen keston lyhentäminen. Sillä pyritään myös edistämään omatoimisuutta ja työhön kannustamista. Kannustavuuteen pyritään muun muassa asumiskustannusten omavastuun asettamisella. Myös sosiaalista luototusta on vahvasti perusteltu asiakkaiden omatoimisuuden ja kannustavuuden näkökulmasta.

Monissa kokeilukunnissa kannustavuusteema on selkeästi esillä. Esimerkiksi Tuusulassa on vuodesta 1997 lähtien myönnetty toimeentulotukivaroja työllistämiseen. Tässä mielessä puhutaan sosiaalityön aktivointimallista (Evokari 1998, 1). Samoin Hämeenlinna on asettanut toimeentulotuen hakijoiden työllistämistavoitteita. Työllistämisen avulla onkin saatu toimeentulotukimenojen osalta säästöjä aikaan. On esimerkiksi arvioitu, että toimeentulotukimenot vähenivät Hämeenlinnassa 60 000 mk kuukaudessa, kun siellä työllistettiin 61 toimeentulotukiasiakasta yhdistelmätuen avulla vuonna 1998 (Toimintakertomus. Kunnallis- ja tilinpäätöskertomus 1998. Hämeenlinnan kaupunki, 52). Myös Lahdessa, Eurassa, Lappeenrannassa ja Kemissä on käytetty toimeentulotukivaroja toimeentulotukiasiakkaiden työllistämiseen. Esimerkiksi Kemissä työllistetään toimeentulotukimäärärahoilla vuoden 2001 kesällä sosiaali- ja terveystieteiden opiskelijoita sosiaali- ja terveystoimeen. Työllistäminen tapahtuu vapaaehtoisuuden periaatteella. Normia ei ole leikattu, jos henkilö kieltäytyy työstä.

Sosiaalityöntekijäin Liitto ei ole kannattanut kehityssuuntaa, jossa toimeentulotukea kehitetään vastikkeelliseksi. Se on nähnyt kehityksessä pyrkimystä leikata toimeentulotukivaroja ja todennut, ettei viimesijaisen toimeentulotuen leikkaaminen edistä yhteiskunnallista oikeudenmukaisuutta vaan lisää syrjäytymistä. Se on myös korostanut, että aktivointiprosessin on perustuttava kokonaan asiakkaan kanssa tehtävään yhteistyöhön ja vapaaehtoisuuden periaatteille. (Aktiivinen sosiaalipolitiikka-työryhmän muistio 2000, eriävä mielipide).

Toimeentulotuen saantiin tehtyjen muutosten vaikutuksia on vaikea arvioida yleisellä tasolla. Vaikka tiedetään, että toimeentulotukikotitalouksien määrä on kääntynyt vuoden 1996 jälkeen laskuun, ei voida varmasti sanoa missä määrin muutokset johtuvat siitä, että tukea on pyritty rakentamaan aiempaa kannustavamaksi (Toimeentulotuen ennakkotilasto 2000 – tiedonantajapalaute 3/20001, taulukko 1). On myös huomattava, että toimeentulotukiasiakkaita on edelleen huomattavasti enemmän kuin 1990-luvun alussa (Toimeentulotuki 1998, taulu 6).

Voimakkaimmin toimeentulotuen saajien määrän alenemiseen vaikuttanee työllisyystilanteen paraneminen. Vähentäminen on tapahtunut etenkin nuorten, alle 20-29-vuotiaiden joukossa, jotka ovat suurin toimeentulotuen saajaryhmä. Sitä vastoin yli 50-vuotiaiden toimeentulotukiasiakkaiden määrässä ei ole tapahtunut vähentämistä, pikemminkin päinvastoin (Toimeentulotuki 1998, taulu 6.) Työllisyystilanteen paraneminen on koskettanut etenkin nuoria ja keski-ikäisiä (ks. myös Keskitalo & Heikkilä 1999, 16). Sitä vastoin yli 50-vuotiaiden parissa työttömyys on lisääntynyt. Työttömyys myös kestää vanhemmilla työttömällä huomattavasti nuoria pidempään (Raunio 2000, 119).

Ennakkotietojen mukaan jokaisessa kokeilukunnassa toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien määrä väheni vuosina 1999-2000. Mitä ilmeisimmin vähentämisen taustalla ei ole sosiaalinen luototus sen pienimuotoisuuden vuoksi ja myös siksi, että luototukselle ja toimeentulotuelle on kokeilussa rakentunut oma roolinsa.

Projektiluonteisen toiminnan riskinä on se, että vaikka kunnissa on sosiaalitoimen lisäksi useita asiakkaiden tukemiseen liittyviä tuen muotoja, toimivat erilaiset tukimuodot ja projektit hyvin erillään toisistaan. Tällöin asiakkaiden ongelmat nähdään lähinnä oman ammatillisen toiminnan kautta, ja keinovalikoima asiakkaiden ongelmiin voi jäädä kapeaksi. Esimerkiksi monissa tapauksissa voisi olla perusteltua yhdistää asiakkaiden elämäntilanteissa erilaiset työllistämiskokeilut, sosiaalinen luototus ja kuntouttava toiminta. Periaatteessa työntekijöillä on ollut mahdollisuus tiedottaa asiakkaita erilaisista mahdollisuuksista, kuten työllistymisen tukemisesta, mutta hallinnollisesti sosiaalisen luototuksen projekti on ollut irrallaan muusta sosiaalityön aktivoinnista. Tietoisesti kiintein suhde kokeilussa on ollut sosiaalisen luoton ja toimeentulotuen kesken.

Useissa kokeilukunnissa pyritään erilaisilla hyvinvointipoliittisilla ohjelmilla hallintorajat ylittävään toimintaan. Käytännössä projektiluonteista sosiaalista luototusta ei kuitenkaan ole pohdittu ohjelmien tasolla.

## 6. SOSIAALISEN LUOTOTUKSEN RAHOITUS- JA ORGANISOINTIVAIHTOEHDOT

### 6.1. LUOTOTUSMALLIEN TEOREETTISIA JÄSENYYKSIÄ

Sosiaalisen luototuksen rahoitus- ja organisointimallien pohtiminen on tärkeää mahdollisimman sujuvan ja tehokkaan toiminnan takaamiseksi, jos toiminta jatkossa laajennetaan valtakunnalliseksi.

Periaatteessa kunnallisen sosiaalisen luototuksen rahoittamiseksi on käytettävissä erilaisia vaihtoehtoja:

- 1) Kukin kunta rahoittaa toiminnan omista varoistaan (kuntakeskeinen rahoitusmalli)
  - a) sosiaalista luototusta varten perustetaan rahasto, jota kartutetaan kunnan tuloksesta,
  - b) toimintaa varten varataan vuosittain määräraha kunnan budjetista,
  - c) luototusta varten perustetaan erillinen rahasto, johon saadaan tuloja myös muualta kuin kunnan budjetista. Toisin sanoen lähtökohtana on, että rahastolla on omia tuloja.
- 2) kunnat perustavat tarkoitusta varten yhteisen rahoituslaitoksen (kuntien rahoituslaitosmalli),
- 3) kunnat toimivat vain pankista otettavan luoton takaajina luoton myöntämisen jäädessä pankeille tai luototuslaitoksille (takausmalli),
- 4) luototusasiakkaat itseorganisoituvat luottoyhdistykseksi (luottoyhdistysmalli).

Yllä olevan luokittelun pohjana on käytetty kokeilua käynnistettäessä esitettyä kolmikantaa, jossa esitettiin seuraavat luototuksen rahoitusvaihtoehdot, mutta jota on myöhemmin täydennetty:

- 1) Sosiaalista luototusta varten perustetaan rahasto, jota kartutetaan kunnan tuloksesta. Valtuusto päättää ylijäämän käytöstä.
- 2) Luototusta varten perustetaan erillinen rahasto, johon saadaan tuloja myös muualta kuin kunnan budjetista. Toisin sanoen lähtökohtana on, että rahastolla on omia tuloja.
- 3) Toimintaa varten varataan vuosittain määräraha kunnan budjetissa. (Kokousmuistio 3.11.1998.)

### **Kunnan budjettirahoitus**

Kuntien lainananto on ollut yleisesti tunnettua muun muassa asuntoluotoissa. Asuntorahastoja on ainakin suurimmissa kunnissa. Esimerkiksi Helsingin kaupungilla on oma asuntolainarahastonsa, josta kaupungin asukkaat voivat saada lainaa edullisin ehdoin. Myös yritystoimintaa kunnat ovat lainoittaneet.

Kokeilussa kunnat ovat rahoittaneet luottopääoman omista varoistaan varaamalla toimintaa varten vuosittain määrärahan kunnan budjetista. Lisäksi kunnat ovat saaneet pienen toimintamäärärahan sosiaali- ja terveysministeriöltä, jonka kunnat ovat voineet käyttää muun muassa työntekijän palkkaamiseen. Kunnan omaan rahoitukseen keskittyntä mallia voidaan perustella pragmaattisesti niin, että suurista erillisorganisaatioista ja kuntien yhteisrahoituksesta ei ole etenkin suurille kunnille erityistä hyötyä, mikäli asiakasmäärät ovat sellaiset, että asiakasvirta on helposti hallittavissa. Mallissa ei synny korkomenoja eikä juuri muitakaan kuluja kunnan maksettavaksi. Toisaalta voidaan todeta, että asiakasmäärä on oltava riittävä, jotta toiminnan resurssoinnissa on ylipäättään mieltä. Toisin sanoen voi olla niin, että etenkin pienten kuntien kannattaisi hoitaa luototuksen organisointi kuntien välisenä yhteistyönä. Tähän kysymykseen palataan tuonnempana.

Yksittäisten kuntien luottopääoman rahoituksen suuruudella on olemassa suhteellisen väljästi hahmotettavat rajat. Kokeilun suhteellisen pienillä asiakasmäärillä budjetointi on ollut melko pienimuotoista, ja luottotappiot on pystytty kompensoimaan korkotuloilla (syksyyn 2001 mennessä). Jos asiakasmäärät olisivat suuremmat, jouduttaisiin luototukseen varaamaan enemmän rahaa. Esimerkiksi Lahden kokoisessa kaupungissa olisi varsin ilmeistä, että jos luototukseen kunnan varoista olisi varattava huomattavasti kokeilun vuosittaista budjetointia enemmän, vaikeutuisi asiaa koskeva poliittinen päätöksenteko. Lahden tapauksessa virka- ja luottamusmiessuhteen käsitys mahdollisen budjetin suuruudesta oli sellainen, että lainattavan rahamäärän kasvaessa viittä miljoonaa suuremmaksi olisi mitä ilmeisimmin pohdittava muita rahoitusvaihtoehtoja. Kemissä kriittisen rajan arveltiin olevan puolestaan miljoonassa markassa.

"Jos me halutaan pienimmällä korolla, niin silloin pitää olla kunnalta otettu pääoma suoraan. Jos tulee suuremmat systeemit, nousevat kulut ja lainasta tulee kalliimpaa. On se mikä tahansa systeemi, niin tällä (luottojen koroilla) pitää kattaa kulut. Ja jos tämä pysyy alta viiden miljoonan, niin en usko, että tähän tarvittaisiin erillistä Kuntarahoitusta. Kulujen kannalta pitäisi ottaa vaikka kaupungin sisäisestä pankista ... tai sitten (jos erillistä järjestelmää luodaan) olisi luototusasiakkaiden määrän räjähdettävä tosi isoksi." (Kuntien sosiaalijohdon haastattelut)

Mitä ilmeisemmin suuressa asiakaspaineessa asiakkaan tilanteen arviointiriskit lisääntyvät. Luottotappiot pysyvät suhteellisen vähäisinä, mikäli asiakkaiden tilanteiden selvittämiseen, luottojen myöntämiseen ja niiden seurantaan pystytään paneutumaan riittävän perusteellisesti. Mikäli luottojen korkotulot eivät kata luottotappioita, saattaa luototuksen yleinen hyväksyttävyys ja yksittäisten kuntien halu panostaa sosiaaliseen luototukseen vähentyä.

### **Kuntien yhteinen rahasto tai rahoituslaitos**

Myös muita luototuksen rahoitusvaihtoehtoja on, käytännössä ne edellyttävät uusia organisaatioita, järjestelmiä ja erityisjärjestelyjä.

Sosiaalisten luottojen rahoittamiseksi kuntien yhteinen rahasto on yksi mahdollisuus. Sen perustelut ovat sitä vahvemmat mitä suurempaa luottopääomaa tarvitaan luottojen objektiivisen tarpeen tyydyttämiseksi. (ks. Iivari ym. 2000, 99-100) Toisaalta keskeiset

perustelut mallille kumpuavat myös luototuksessa mukana olevien kuntien koosta ja potentiaalisten luototusasiakkaiden määrästä. Pienen asiakasmäärän vuoksi ei yhden kunnan välttämättä kannata organisoida toimintaa yksin, minkä vuoksi yhteinen rahoitus esimerkiksi kunnan väestömäärän suhteen voisi olla luototustoiminnan keskittämisen ohessa varsin tarkoituksenmukaista.

Yhteisiä rahastoja voidaan kritisoida kiinnittämällä huomiota siihen, miten luottotappioriski jaetaan. Ensinnäkin voidaan ajatella, että ne kunnat, joissa luototuksen organisoinnissa on epäonnistuttu niin, ettei korkomenoilla pystytä kattamaan luottotappioita, voisivat olla halukkaampia siirtymään rahastomalliin kuin luototuksessa paremmin onnistuvat. Tämä ei kuitenkaan ole välttämättä ongelma, sillä periaatteessa yhteisen rahaston luonteeseen kuuluu, että sen avulla voidaan tasata riskejä. Jos jonkin kunnan asukkaat aiheuttavat systemaattisesti luottotappioita, voivat rahaston muut rahoittajat yrittää puuttua tilanteeseen. Vaikka luototuksessa heikommin onnistuneilla kunnilla ei olisikaan samanlaista motiivia kehittää luototusta, mikäli luottotappiot jaetaan yhteisvastuullisesti, voidaan kuntien välisellä yhteistyöllä ongelmia ainakin yrittää pienentää.

Kiinnostava esimerkki toimivasta luototuskäytännöstä voidaan myös hakea sosiaalisen luototuksen ja tarkastelun kohteena olevan kokeilun ulkopuolelta. Kunnat ovat varainhankintamenojaan alentaakseen perustaneet rahoituslaitoksen, joka on nimeltään Kuntarahoitus Oyj<sup>64</sup>. Se toimii rahoituslaitoksille säädetyillä toimintaperiaatteilla turvatessaan kuntien rahoitusta kohtuullisilla lainaehdoilla. Lainaehtojen kohtuullisuutta parantaa se, että varainhankinnassa voidaan hyödyntää kuntien hyvää luottokelpoisuutta. (Velkaongelmatyöryhmän muistio 1998, 55.) Varainhankinta tapahtuu kotimaisilta ja kansainvälisiltä lainamarkkinoilta. (Kuntien asuntoluotto. Vuosikertomus 2000, 7.)

Kunnat ovat perustaneet takaustoimintaa varten Kuntien takauskeskuksen, joka kehittää kuntien varainhankintaa ja turvaa niille edullisia luottoja. Takauksia se voi antaa kuntien omistuksessa ja määräämisvallassa oleville luottolaitoksille. Keskus on perinyt takauksistaan kunnilta provision, jolla on katettu toiminnan menot ja perustettu maksuvalmiusrahasto.

On esitetty, että kunnat voisivat perustaa sosiaalisen luototuksen rahoittamiseksi esimerkiksi "Kuntien sosiaaliluotto Oy" –rahoituslaitoksen edellä mainitun (Kuntarahoitus Oyj) osakeyhtiömuotoisen rahoituslaitoksen tapaan (Velkaongelmatyöryhmän muistio 1998, 55).

Rahoituslaitokset eroavat luototuslaitoksista siinä, että ne eivät voi vastaanottaa takaisinmaksettavia varoja yleisöltä (talletukset). Niiden varainhankinta tapahtuu joko oman pääoman ehdoin tai lainaamalla yleisöön kuulumattomilta tahoilta. Rahoituslaitokset antavat yleensä luoton tarkoin määriteltyyn kohteeseen. Rahoituslaitoksilta on kielletty luottotietotoiminta sekä asuntosäästötoimintaan liittyvä asunto-osakkeiden ja –osuuksien sekä omakotikiinteistöjen välitys. Rahoitustarkastus ei juuri valvo rahoituslaitosten toimintaa. Koska rahoituslaitokset eivät voi kerätä yleisöltä rahaa talletuksina, valtiolla ei ole erityistä intressiä estää rahoituslaitosten mahdollista konkurssia. (Luomajärvi 2000, 45-47.)

---

<sup>64</sup> Kuntarahoitus Oyj on sulautunut keväällä 2001 yhdeksi yhtiöksi yhdistämällä kuntien Asuntoluotto Oyj ja Kuntarahoitus Oyj –nimiset yhtiöt. Niiden yhteenlaskettu tase 31.12.2000 oli noin 3,7 miljardia euroa (noin 22 miljardia markkaa), ja niiden yhteinen lainakanta oli noin 2,8 miljardia euroa (noin 16,8 miljardia markkaa). (Kuntien asuntoluotto. Vuosikertomus 2000, 7.)

Rahoituslaitos voisi myöntää kohtuuhintaista lainaa kuntien rahastoille. Yksi sovellus voisi olla sosiaalilainarahaston perustaminen kuntaan, jolloin rahasto lainaisi Kuntien sosiaaliluotto Oy:ltä lainapääomaa. Tästä pääomasta kunta voisi sitten myöntää sosiaalisia luottoja yksittäisille kuntalaisille. Lainarahaston pääomaa voitaisiin kartuttaa kunnille tulleista perinnöistä ja testamenttivaroista. Sosiaalilainarahaston ja Kuntien sosiaaliluotto Oy:n velkasuhteelle voitaisiin puolestaan hankkia Kuntien takauskeskuksen takaus. Kunnan ja luotonsaajan välinen velkasuhde voisi olla vakuudeton tai vakuus voitaisiin harkinnanvaraisesti vaatia. (Velkaongelmatyöryhmän muistio 1998, 55.)

Yksinkertaisempi lainapääoman hankintavaihtoehto voisi olla sellainen, että sosiaalilainarahasto lainaisi tarvittavan lainapääoman suoraan Kuntarahoitus Oyj:ltä.

Kunnat voivat rahoittaa sosiaalisen luototuksen myös perustamalla erillisiä rahastoja verovaroistaan (emt., 55).

### **Organisointi ja rahoitus pankkitoimintana**

Sellaista vaihtoehtoista sosiaalisen luototuksen mallia, jossa luoton organisointi ja rahoitus tapahtuvat puhtaasti pankkisektorilla on tällä hetkellä vaikea kuvitella. Keskeinen "puhtaan" pankkitoiminnan rajoitus kumpuaa asiakkaiden vaikeuksista. Kokeilun luonteen mukaisesti on keskitytty asiakkaisiin, jotka eivät olisi saaneet luottoa maksuhäiriömerkinnän tai varojen puutteen vuoksi normaalilta pankkisektorilta. Toisin sanoen kokeilu on keskittynyt niihin, jotka pankkipalveluiden näkökulmasta ovat riskiasiakkaita ja voivat jättää sitoumuksensa täyttämättä. Yleensä tällainen riski sisällytetään siihen hintaan, jolla pankki suostuu lainasitoumuksen osapuoleksi (Finanssiryhmäkomitean mietintö 1991, 25).

Luotonannon sääntelyssä keskeisenä asiana on se, onko kyseessä yleisöltä talletuksina kerättyjen varojen edelleen lainaaminen vai ei. Jälkimmäisessä tapauksessa luotonanto on varsin vapaata. (Luomajärvi 2000, 10.) Jos luototuksen rahoitus hoidetaan erityisesti sitä varten perustettavan sosiaalipankin avulla, tarvitaan toimilupa, mikäli yleisöltä kerätään varoja toiminnan rahoittamiseksi. Mikäli sosiaalinen pankki kilpailee asiakkaista muiden pankkien kanssa, sen on täytettävä samat perusvaatimukset kuin mitä pankeilta edellytetään. Luvanvaraisen luototuslaitostoiminnan tunnusmerkkejä ovat:

- 1) liiketoiminnan ammattimaisuus,
- 2) takaisinmaksettavien varojen hankinta yleisöltä ja
- 3) rahoituksen tarjoaminen omaan lukuun.

Ammattimaisen toiminnan ensimmäinen tunnusmerkki täyttyy, kun toiminta tapahtuu ansaitsemistarkoituksessa ja on luonteeltaan jatkuvaa ja suunnitelmallista. Toisella tunnusmerkillä tarkoitetaan toimintaa, jossa toiminnan harjoittajan ja yleisön välillä on velkasuhde, jonka ehtojen mukaan varat maksetaan velkojalle takaisin (esim. talletusten vastaanottaminen, joukkovelkakirjojen liikkeeseenlasku). Kolmas tunnusmerkki tarkoittaa luoton ja siihen verrattavan muun rahoituksen tarjoamista. (emt., 11.)

Yhteiskunnallista tarkoitusta palveleva luottolaitos on mahdollista perustaa kunnallisena toimintana, mutta mikäli päädytään yhtiömuotoiseen sosiaaliseen pankkitoimintaan, on otettava huomioon kilpailusäännökset. Etenkin suuri julkinen tuki olisi pulmallista.

Pankkien toimintaa säännellään tarkkaan lainsäädännössä. Ne ovat lisäksi tarkassa viiranomaisvalvonnassa. Pankkitoiminnan harjoittamiseen vaaditaan toimilupa. Käynnistämistä vaikeuttaa myös rahoituslaitoksille asetettavat perustamispääomaa koskevat vaatimukset. (Finanssiryhmäkomitean mietintö 1991, 105.)

Julkisessa poliittisessa keskustelussa on ollut esillä myös verraten jäsentymätön ajatus erityisestä sosiaalisin perustein toimivasta pankista tai kansanpankista. Mahdollisuudet eivät ilmeisestikään ole kovin hyvät, sillä esimerkiksi entisestä Postipankista ei haluttu kehittää tavallisia kansanalaisia ja pienyrittäjiä palvelevaa pankkia. Jos pankin perustamisessa tarvittaisiin julkista tukea, sen hankkiminen voisi olla pulmallista EU:n kilpailusääntöjen näkökulmasta.

Pankkiasiakkaiden kahtiajaon seurauksena on alettu vaatia, että kaikkia pankkeja koskevat peruspalveluvelvoitteet ja asiakkaiden syrjimättömyys turvataan lainsäädännöllä. Toisaalta esimerkiksi valtiovarainministeriön pankkipalvelutyöryhmä on katsonut, ettei palveluvelvoitteen takaaminen lainsäädännöllä ole tällä hetkellä tarpeellista. Lisäksi on arveltu, että palveluvelvoitetta olisi käytännössä mahdotonta toimivasti sovittaa yhteen pankkien kilpailulle avoimen toimintaympäristön kanssa. (HS 29.11.1999; HS 20.4.2001.)

Onko sosiaalipankilla toiminnan edellytyksiä, jos se ei kilpailisi muiden pankkien kanssa takaisinmaksettavien varojen hankinnassa yleisöltä? Jos pankki huolehtisi asiakkaiden tilanteiden selvittämisestä ja muusta asiakaspalvelusta, on kysyttävä voitaisiinko antolainastoiminnassa noudattaa sellaista yksilöllistä tilanteiden kartoitusta ja huolellisuutta kuin nyt evaluaation kohteena olleessa kokeilussa. Kysymyshän olisi jatkossakin suhteellisen pienistä ja halpakorkoisista luotoista, joiden tarpeen selvittämisessä käytetään normaalia tiukempaa menettelyä.

Juuri selvittelyn toteuttamisessa olisikin yksi keskeinen sosiaalipankkitoiminnan ongelma. Mistä saataisiin sekä taloudellisiin kysymyksiin että sosiaalisiin ongelmiin perehtynyt henkilökunta? Entä miten laaja konttoriverkosto sosiaalipankilla olisi? Lienee selvää, ettei ainakaan erityisen sosiaalipankkiverkoston luominen erillisine toimipisteineen ole tarkoituksenmukaista. Siitä syntyisi kustannuksia, ja voidaan myös epäillä, olisiko sillä edellytyksiä jättäytyä muiden pankkien välisen kilpailun ulkopuolelle. Periaatteessa sosiaalisen pankkitoiminnan riskinä voisi myös olla pankkiasiakkaiden kahtiajaon vahvistaminen, jossa pankkipalvelut jakautuisivat yhä selkeämmin varakkaille suunnattuihin ja köyhien palveluihin.

## **Luottoyhdistys**

Eri puolilla Eurooppaa luottoyhdistykset ovat tavallisia, ja Suomestakin löytyy yksi toimiva esimerkki. Osuuskunta Eko-Osuusraha on rahoitusyhtiö, joka luotottaa ja takaa jäseniään. Yhteisöjä ja työllistymistä tukevien hankkeiden ohessa osuuskunta tukee jäsentensä oman talouden hoitoa talouden hallintaan ohjaavan sopimuksen avulla (vakuu

deton säästään lainaa-sopimus) ja antamalla vakuudellisia jäsenlainoja tarpeellisiin hankintoihin.

Osuuskunta Eko-Osuurahan omistavat sen jäsenet. Jäsenyys edellyttää osuusmaksun (500 mk) ja liittymismaksun (50 mk) hoitamista. Jäsenet voivat sijoittaa osuuskuntaan lisäosuuksia (100 markkaa kappaleelta), jotka ovat koska tahansa irtisanottavissa. (Osuuskunta Eko-Osuuraha. <http://www.eko-osuusraha.fi>.)

Talouden hallintaa ohjaavassa sopimuksessa sijoittaja saa luotto-oikeuden neljän kuukauden säännöllisen lisäosuuksien sijoittamisen jälkeen. Lisäosuuksia voi sijoittaa kuussa niin paljon kuin yksilö haluaa. Vakuudetonta lainaa myönnetään suhteessa sijoitettuihin lisäosuuksiin, käytännössä kaksi kertaa sijoitetun pääoman verran. Lainan takaisinmaksu on maksimissaan kaksi kertaa sijoitusaika. Koron suuruus vaihtelee sen mukaan, miten kauan jäsenyys on kestänyt. Korko riippuu myös siitä, jättääkö lainan ottaja sijoitetut lisäosuudet lainan vakuudeksi. Esimerkiksi säästämällä vuoden ajan 300 markkaa kuukaudessa, on mahdollista saada enintään 7 200 markan vakuudeton laina, jonka lisäksi lainan ottaja voi nostaa 3 600 markan säästön.

Nyt kokeilun kohteena olleeseen sosiaaliseen luottoon verrattuna Eko-Osuurahan talouden hallintaa ohjaava lainasopimus on kallis. Vuosikorko vakuudettomalle 7200 markan lainalle on vuoden jäsenenä olleelle 14%, toimitusmaksu 515 markkaa ja laina-aika kaksi vuotta. Tässä tapauksessa todellinen vuosikorko on 17,89%. Vaihtoehtoisesti edellä mainitussa esimerkissä sijoitettu 3600 markkaa voidaan jättää lainan vakuudeksi, jolloin lainasumman todellinen vuosikorko laskee 15,07 prosenttiin. Lainan korkoa voidaan laskea edelleen jatkamalla lisäosuuksien sijoittamista. Jokainen täysi vuosi Eko-Osuurahan jäsenenä laskee lainan vuosikorkoa yhdellä prosenttiyksiköllä viiteen vuoteen asti. 10-15%:n vaihtelevasta vuosikorosta yli 10% osuus kerääntyy lainaajakohtaiseksi luottotappiovaraukseksi. Maksaessaan lainansa loppuun ilman häiriöitä luoton saaja saa palautuksena 10%:n yli menevän koron tililleen. Jos takaisinmaksussa on häiriöitä, vähentää jokainen huomautus palautettavaa summaa 50 markalla. (Osuuskunta Eko-Osuuraha. <http://www.eko-osuusraha.fi>.)

Talouden hallintaa ohjaava lainasopimus on kannustava, mutta vaikeasti sovitettavissa kokeilun kohteena olevan sosiaalisen luoton toimintaperiaatteeksi ilman korkotason selvää nostamista. Korkotason huomattava nostaminen puolestaan muuttaisi jonkin verran luoton kohderyhmää. Pienissä lainasummissa koron suuruudella kannustaminen sen mukaan, miten asiakas lainan maksussa onnistuu, olisi melko merkityksetöntä, jos korkoa nostettaisiin tain laskettaisiin vain muutamalla prosenttiyksiköllä. Lainasumman kasvaessa vaikutukset asiakkaiden maksuvaraon olisivat vähän selkeämmät. Kovin paljoa lainoituksen kohderyhmä ei muutaman prosentin liikkumavaralla mitä ilmeisimmin kuitenkaan muuttuisi. Silti on syytä kysyä, olisiko sellainen sosiaalisen luoton mallin toimintaperiaate kovin käyttökelpoinen, jossa pienillä tuloilla ja jonkinasteisessa taloudellisessa kriisissä elävät joutuvat maksamaan suurempia korkoja juuri silloin kun he eniten apua tarvitsevat, vaikka onnistuneesta lainan takaisinmaksusta myöhemmin jotenkin palkittaisiinkin.



## **Kunta pankkilainan takaajana**

Periaatteessa on myös mahdollista, että kunta toimisi pankista otettavan sosiaalisen luoton takaajana (Takuu-Säätiön malli). Tosin kuntien sosiaalitoimen virkamies- ja luottamusmiesjohdon haastatteluissa mahdollisuus herätti varsin vähän kiinnostusta.

Haastattelijä: "Onko mahdollista, että kunta takaa pankista sosiaalisiin tarkoituksiin otettavan luoton?"

Sosiaalijohtaja: "Tällaisia ajatuksia on hyvä heittää ilmaan, mutta en nyt usko, että kunnat lähtisivät mukaan. Tämä ajatus liittyy kunnalliseen historiaan, kun kaikkea mahdollista on ollut. Poliittinen kulttuuri ei välttämättä olisi valmis tähän. Tästä on huonoja kokemuksia ja vaikka kokemukset ovat eri puolelta, ne kulkevat mukana." (Kuntien sosiaalijohdon haastattelut)

Yhtäältä korostettiin, että takaustoimintaan saatetaan suhtautua hieman nihkeästi siitä syystä, että lamaa edeltäneiltä vuosilta on yritystoiminnan tukemiseen liittyvistä takauksista huonoja kokemuksia.

## **Organisoinnin ja rahoituksen tyypit**

Yhteenvedon voidaan todeta, että keskeiset sosiaalisen luoton rahoitusratkaisut ovat jaettavissa:

- a) kunnan budjettivaroista toteutettavaan malliin,
- b) kuntien keskinäiseen rahastomalliin ja rahoituslaitosmalliin,
- c) kunnan takaukseen perustuvaan malliin ja
- d) luototusasiakkaiden itseorganisointia korostavaan luottoyhdistysmalliin

Luottopalvelun organisoimisen tyypit ovat puolestaan jaettavissa:

- a) velkaneuvontakeskeisiin ja
- b) lähelle toimeentulotukea integroituneisiin sosiaalityön malleihin.

Kokeilussa on muotoutunut luoton organisoimistapa, jossa luotto voidaan järjestää joko velkaneuvonnan tai sosiaalityön yhteydessä. Toisin sanoen kokeilun aikana sosiaalinen luotto on sijoitettu sosiaalityön tai velkaneuvonnan yhteyteen, jolloin velkaneuvonta on kuulunut sosiaalitoimen piiriin. Organisoimistapoja ei kuitenkaan pidä nähdä täysin kategorisesti, sillä on hyvin tärkeää, että talous- ja velkaneuvonnalla ja sosiaalityöllä on keskenään toimiva yhteistyö riippumatta siitä, toimitaanko talous- ja velkaneuvonta- vai sosiaalityökeskeisesti. Kokeilussa valtio on tukenut paikallista toimintaa myöntämällä siihen pienen toiminta-avustuksen.

Velkaneuvontakeskeisissä malleissa velkajärjestely ja sosiaalisten luottojen valmistelu toteutetaan keskitetysti talous- ja velkaneuvonnan alaisuudessa erityisissä velkaneuvontatoimistoissa. Ensimmäinen perustelu tällaisille toimintamalleille on se, että talous- ja velkaneuvonnan yhteydessä voidaan antaa luontevasti tietoja velkajärjestelystä ja sosiaalisesta luototuksesta. Talous- ja velkaneuvontalaki (713/2000), joka tuli voimaan sosiaalisen luoton kokeilun kuluessa, tarjoaa luontevan perustan muulle taloudelliselle ohjaukselle. Talous- ja velkaneuvontalain mukaan talous- ja velkaneuvonnassa

muun muassa annetaan yksityishenkilöille tietoja ja neuvontaa talouden ja velkojen hoidosta sekä avustetaan heitä taloudenpidon suunnittelussa ja velkajärjestelyyn liittyvän asian hoitamisessa. Toinen perustelu on se, että ammatillisessa mielessä sosiaalinen luotto voidaan perustellusti nähdä niin ammattimaisen talous- ja velkaneuvonnan kuin sosiaalityökeskeisemmänkin toimintaotteen välineenä. Kolmas perustelu kumpuaa asiantuntemuksen järjestämisestä. Etenkin suurissa kaupungeissa, joissa on useita yksittäisiä sosiaalitoimistoja tai sosiaalikeskuksia, on lähes mahdotonta kasata jokaiseen toimipisteeseen talous- ja velkaneuvonnan asiantuntemuksen kannalta riittävää asiantuntijatiimiä, jota toiminta edellyttää. Talous- ja velkaneuvontayksiköt pystyvät takaamaan asiantuntemuksen jatkuvuuden, vaikka yksittäiset työntekijät vaihtuisivatkin.

Toinen vaihtoehto on, että luototus toteutettaisiin selkeästi sosiaalitoimen alaisuudessa osana sosiaalityötä ja läheisessä yhteydessä toimeentulotukeen, kuten monissa kokeilukunnissa. Toisaalta monissa kunnissa tehdään asiakkaille (esimerkiksi työmarkkina-alueella olevat) pitkiä toimeentulotukipäätöksiä, joten aina ei ole kovin tiivistä suhdetta toimeentulotuen hakijoihin. Monta kertaa norminmukaista tukea hoitavat toimistotyöntekijät vaativamman psykososiaalisen työn ja ehkäisevän tuen myöntämisen jäädessä sosiaalityöntekijöille.

Usein sosiaalitoimisto voi olla kunnan palveluiden erityispiirteet huomioiden varsin luonteva sosiaalisen luototuksen paikka. Sosiaalityö on hyvin kiinteästi mukana sosiaalisen luoton myöntämisessä, sillä miltei aina joudutaan harkitsemaan suhdetta toimeentulotukeen ja ehkäisevään toimeentulotukeen. Asiakkaan maksuvara ratkaisee sen, onko hänellä mahdollisuuksia toimeentulotukeen vai sosiaaliseen luottoon. Nähtäväksi jää, vahvistuuko ehkäisevän toimeentulotuen rooli toimeentulotukilakiin tehtyjen muutosten seurauksena.

Mikäli sosiaalisesta luotosta kehittyä entistä selkeämmin pienten velkojen saneeraamiseen liittyvä väline, voidaan sosiaalitoimistossa myös varsin luontevasti arvioida sitä, milloin suoriutumista on tuettava pikemminkin toimeentulotuella. Toimeentulotukilakia on äskettäin muutettu (923/2000) niin, että ehkäisevää toimeentulotukea voidaan myöntää tuen saajan omatoimista suoriutumista edistäviin tarkoituksiin kuten aktivointiin, asumisen turvaamiseksi ja ylivelkaantumisesta tai talouden heikkenemisestä johtuviin vaikeuksiin. Ehkäisevän tuen tarkoituksena on omatoimisen suoriutumisen edistämisen ohessa edistää henkilön ja perheen sosiaalista turvallisuutta sekä ehkäistä syrjäytymistä ja pitkäaikaista toimeentulotukiriippuvuutta. Toistaiseksi ei kuitenkaan tiedetä, millaiseksi ehkäisevän toimeentulotuen ja sosiaalisen luototuksen rajankäynti muodostuu. Kokeilukuntien virka- ja luottamusmiesjohdon haastattelujen perusteella nousi vahvasti esiin näkemys, ettei ehkäisevän tuen ja sosiaalisen luoton välillä jouduta juurikaan käymään rajankäyntiä, vaikka niiden suhde voi joissakin tilanteissa ollakin ongelmallinen. Käytännössä jako ei ehkä ole aivan näin selkeä. Ehkäisevä tuki ja sosiaalinen luotto voivat asettua varsin lähekkäin, sillä toimeentulotukiasiakkuus ei ole tuen saamisen ehto eikä sen este. Sosiaalisen luoton ja ehkäisevän toimeentulotuen kannalta pulmallisin ryhmä ovat pienituloiset eläkeläiset, joilla voi olla muun muassa yllättäviä ja suuria terveydenhoitomenoja. Tähän kysymykseen palataan tuonnempana.

Luototuksen organisoimien vaihtoehtojen kannalta kysymys luottoja koskevasta päätösvallassa on keskeinen. Luototuskokeilussa kunnat Helsinkiä lukuun ottamatta eivät ole delegoineet lopullista päätösvaltaa talous- ja velkaneuvonnalle sosiaalisesta luototuksesta, vaikka luottopäätösten valmistelussa talous- ja velkaneuvonnan rooli onkin voinut

olla vahva. Päätösvallan delegointi on ongelmallista, sillä osallistuminen päätöksentekoon yksittäisen velkojan edustajana jäävää velkaneuvojan kyseisen velallisen velkojen järjestelyn osalta. (Muistio 12.3.2001.)

Seuraava taulukko 22 perustuu ajatukseen, että yleensä yksittäisten sosiaalisten luottojen koordinointi vaatii vahvaa valmistelua, ohjausta ja neuvontaa, minkä vuoksi luotosta ei voida toteuttaa yksinomaan yksittäisten pankkien toteuttamana. Perinteistä pankkitoimintaa intensiivisemmällä valmistelulla, ohjauksella ja neuvonnalla luottotappioriskiä voidaan pienentää ja korkotaso voidaan pitää kohtuullisena. Osaltaan erityinen paneutumisen tarve hakijan sosiaalis-taloudelliseen tilanteeseen nostaa esiin vaihtoehtoiset luototusmallit. Koska rahoitus- ja toiminnan organisointi limittyvät toisiinsa, tarkastellaan jatkossa molempia.

**Taulukko 22. Sosiaalisen luototuksen toteuttamisen mahdolliset organisointi- ja rahoitusmallit**

Organisointi	Sosiaalisen luoton rahoitus			
	Kunnan omista varoista	Kuntien yhteinen rahasto tai rahoituslaitos	Kunta toimii taakaajina pankista otettavalle luotolle	"Luottoyhdistys"
Sosiaalinen luotto hoidetaan velkajärjestelyn ja talous- ja velkaneuvonnan yhteydessä keskitetysti erityisistä velkaneuvontatoimistoista	Paikallista riskinottoa ja kuntavastuuta korostava talous- ja velkaneuvontakeskeinen luototus	Jaettua riskinottoa suosiva talous- ja velkaneuvontakeskeinen luototus	Paikallista yhteistyötä ja sopimista suosiva talous- ja velkaneuvontakeskeinen luototus	-----
Sosiaalinen luotto hoidetaan integroituna toimeentulotukseen liittyvään sosiaalityöhön	Paikallista riskinottoa ja kuntavastuuta korostava sosiaalityö	Jaettua kuntavastuuta korostava sosiaalityökeskeinen luototus	Paikallista yhteistyötä ja sopimista suosiva sosiaalityö	-----
Palvelujen käyttäjien itseorganisointi	-----	-----	-----	Palvelun käyttäjien itseorganisointi perustuva luottoosuuskunta

Oheisen taulukon perusteella potentiaaliset sosiaalisen luototuksen organisointi- ja rahoitusmallit voidaan jakaa seitsemään tyyppiin. Toisin sanoen kysymys on malleista, joissa toiminnan organisointi ja rahoitus yhdistyvät. Paikallista riskinottoa ja kuntavastuuta korostavassa talous- ja velkaneuvontakeskeisessä luototuksessa sosiaalinen luotto rahoitetaan kunnan omista varoista. Mallissa sosiaalinen luotto hoidetaan velkajärjestelyn- ja talous- ja velkaneuvonnan yhteydessä keskitetysti erityisistä velkaneuvontatoimistoista tai toimistoista, joista on saatavissa myös muuta sosiaalitoimen erityisasiantuntemusta. Jaettua riskinottoa suosiva talous- ja velkaneuvontakeskeinen luotto

totus eroaa edellisestä siinä, että toiminta rahoitetaan kuntien yhteisestä rahoituslaitoksesta tai rahastosta. Kolmannessa talous- ja velkaneuvontakeskeisessä mallissa kunta toimii takaajana pankista otettavalle luotolle. Malli suosii paikallista yhteistyötä ja sopimista.

Vastaavalla tavalla toimeentulotukeen integroituneissa sosiaalityökeskeisissä malleissa sosiaalinen luototus voi periaatteessa vaihdella paikallista riskinottoa ja kuntavastuuta korostavasta sosiaalityöstä jaettuun kuntavastuuseen. Jos kunta toimii takaajana pankista otettavalle luotolle, paikallisen sopimisen merkitys korostuu.

Periaatteessa on myös mahdollista, että potentiaaliset luoton tarvitsijat organisoituvat luottoyhdistyksiksi, kuten edellä on jo todettu.

## 6.2 VAIHTOEHTOJEN REALISTISUUS

Edellä esitetyn perusteella on syytä nostaa esiin kysymys siitä, mitkä luototustoiminnan organisoinnin ja rahoituksen järjestämisvaihtoehdot vaikuttavat kaikkein realistisimmilta. Kuntien virka- ja luottamusmiesjohdon haastatteluissa nousi esiin vahvasti se, että nykyisellä sosiaalisen luototuksen voimakkuudella luototuksen rahoitus kunnan omista varoista ei ole ongelma. Jotkut kunnat toivat esiin, että toiminta on niin pienimuotoista, ettei luototuspääoman varsin huomattava kasvattaminenkaan olisi kovin mahdotonta.

Haastattelija: "Miten suureksi sosiaalinen luototus voisi kasvaa, ennen kuin siitä rupeaisi tulemaan poliittisia intohimoja. Nyt on 300 000, mutta jos on viisi miljoonaa vuosittainen lainapääoma, niin entä sitten?"

Sosiaalijohtaja: "Minä en tiedä, kun meillä yrittäjille pistetään kymmeniä miljoonia. Tässä on kuitenkin sellainen malli, joka on aika hyvin perusteltavissa. Kun luottorajaa nostettiin, syntyi keskustelua myös siitä, pitäisikö nostaa lainapääomaa. Oli huolta, että onko se riittävä, mutta päädyttiin siihen, että ei tässä vaiheessa nosteta. Voisi olla, että keskusteluja ainakin jouduttaisiin käymään, jos luottopääoma kohoaisi vaikkapa kymmenkertaiseksi. Mutta en tiedä, sitä voisi kokeilla, miten kävisi. Toimeentulotukeen verrattuna – nyt haetaan 6,6 miljoonaa ylitysoikeutta – tässä on sellainen tilanne, että nekin, jotka vastustavat toimeentulotuen määrärahaa, suhtautuvat tähän ehkä myönteisemmin. Voi olla, että ihmiset ajattelevat, että miksei luototusta käytetä enemmän ... Tietenkin jos lähdetään nostamaan lainapääomaa ja laajentamaan toimintaa, niin samalla nousevat hallinnon kulut." (Kuntien sosiaalijohdon haastattelut)

Myös muut luototuspääoman rahoitusjärjestelmät herättivät keskustelua. Tosin virka- ja luottamusmiesjohdon haastatteluissa tuli selkeimmin esiin kanta, jonka mukaan nykyinen luototuksen järjestämistapa on varsin toimiva, mikäli luototuksen asiakasmäärissä ei tapahdu suuria muutoksia.

Missään kokeilun vaiheessa ei ole nostettu esiin osuustoiminnallista, luototusasiakkaiden itseorganisoitumiseen perustuvaa rahoitusyhtiötä (luottoyhdistys) luototuksen järjestämisessä toisin kuin esimerkiksi ajatus kuntien perustamasta rahastosta tai rahoituslaitoksesta. Yhtenä vakavasti otettavana vaihtoehtona nousi esiin sellainen luototuspää

oman hankkiminen, että Kuntarahoitus Oyj myöntäisi pienille kunnille talousarviolainoja edullisin ehdoin (esim. viitekorkona 12 kuukauden Euribor + 0,5 %). Kunnat voisivat lainata rahaa edelleen sosiaalisina luottoina yksilöille joko pientä korkoa vastaan, 12 kuukauden Euribor-korolla tai jopa korotta. Järjestelypalkkioita lainasta ei perittäisi. Lähtökohtana olisi, että sosiaalinen luotto olisi aina edullisempaa kuin pankista otettava luotto. Tätä mallia pidettiin kuitenkin jossain määrin ennenaikaisena.

Luototustoiminnan palvelun organisoinnin osalta sosiaalisen luototuksen hoitaminen kuntien välisenä seudullisena yhteistyönä voisi olla varteenotettava vaihtoehto. Tällöin esiin nousi kolme erilaista mahdollisuutta rahoittaa sosiaaliseen luottoon liittyvä palvelu:

- a) suoriteperusteinen luototuspalvelujen rahoitus,
- b) rahastoperusteinen, asukasluvun mukaan kustannettava palvelu ja
- c) luototuspalvelun rahoituksen sekamalli, jossa rahastoperusteinen osuus yhdistyy suoritehintaan osuuteen.

Periaatteessa edellä mainitut palvelun rahoittamiseen käytettävät mahdollisuudet voisivat toimia myös luottopääoman hankinnan perusteina, jos kunnat päätyvät luototustoitinnassa seudulliseen yhteistyöhön.

Haastattelija: "Kun on puhuttu, että mistä luottopääoma muodostettaisiin, niin luultavasti keskisuuret kaupungit ja suuret kunnat muodostavat omasta budjetista. Mutta monilla pienillä kunnilla on jo aiemminkin ollut vaikea lähteä mukaan valtakunnallisiin hankkeisiin, niin voidaan ryhtyä pohtimaan Kuntarahoitus Oy:n tyyppistä rahoitusta. Tuskin teillä tällaisiin tarvetta on?"

Sosiaalijohtaja: "Meillä tällä hetkellä ei ole. Tietenkin, jos sellainen syntyy, olemme kiinnostuneita mukanaolosta. Mutta tässä laajuudessa kun sosiaalinen luototus toimii ei ole tarvetta. Meillä on seudun kuntien kanssa sovittu sosiaalitoimen yhteistyöstä ... Olemme sopineet neuvottelumenetelmistä, palveluiden kehittämisestä ja rahoituksesta ... Uskon, että rahastomallilla pystyisimme hoitamaan luototuksen kustantamisen (yhteistyössä seudun pienten kuntien kanssa) niin, että kunnat asukasluvun suhteen pistävät rahaa yhteiseen pottiin. Se olisi reilun puolen miljoonan rahasto meillä olemassa tällä tavoin." (Kuntien sosiaalijohdon haastattelut)

Seudullisessa yhteistyössä asukasluvun mukaan rahoitetaan muun muassa velkaneuvontaa ja sosiaaliamiestoimintaa. Periaatteessa sosiaalinen luototuskin voitaisiin rahoittaa vastaavalla tavalla. Toisaalta pienen kunnan ei ole välttämättä tarkoituksenmukaista alkaa organisoida luototusta yksinomaan asukasluvun suhteessa, jos asiakkaita on vuodessa hyvin vähän. Tällöin erityisesti luototuksen rahoituksen sekamalli voisi olla toimiva. Pienen kunnan huolena on esimerkiksi yksinomaan asukasluvun mukaan kustannettavissa palveluissa se, että tosiasiallista palvelujen käyttöä ei synny, jolloin kunta tavallaan maksaa "turhasta" eli pienten kuntien näkökulmasta kustantaa myös isompien kuntien palvelun käyttöä.

Sosiaali- ja terveyslautakunnan puheenjohtaja: "Nämä kustannuskysymyksethän ne on aina hiertäviä."

Sosiaalijohtaja: "Pienet kunnat eivät haluaisi maksaa sitä kahtatuhatta tai tuhatta markkaakaan. Me olemme sosiaaliamiesasioissa myös miettineet yh

teistyötä. Tässä asiassa muutaman tuhannen markan sijoitus on osoittautunut ylivoimaiseksi." (Kuntien sosiaalijohdon haastattelut)

Hyvä esimerkki – joka on sovellettavissa myös sosiaalisen luoton järjestämiseen – löytyy siitä, miten luoton kokeilukunta Utajärvi osallistuu sosiaaliasiamies-toiminnan järjestämiseen. Toiminta järjestetään seudullisena yhteistyönä niin, että sosiaaliasiamiehen palkkaukseen jokainen kunta maksaa saman markkamäärän (500 mk/kuukausi = perusmaksu, mukana kuusi kuntaa). Jos tulee asiakastilanne, niin se kunta maksaa asian hoitamisesta, jonka asiakas on kysymyksessä (150 mk/tunti). Viidensadan markan perusmaksun lisäksi Utajärvi tarjoaa toimintaan tarvittavat tilat. Sosiaalisen luoton osalta voisi olla periaatteessa mahdollista esimerkiksi sellainen järjestely, että kunnat varaisivat luototuspääoman omasta budjetistaan, mutta luototuspalvelu hoidettaisiin seudullisena yhteistyönä. Käytännössä tarkoituksenmukaisempaa voisi kuitenkin olla, että mikäli luottojen organisoinnissa päädytään seudulliseen yhteistyöhön, olisi luontevaa, että luottojen rahoitus ei organisoidu paikallisesti vaan se hoidetaan keskitetysti perustamalla niitä varten rahasto.

## 7. LUOTOTUSMALLIEN KÄYTÄNNÖLLINEN KEHITTÄMINEN KOKEILUN AIKANA

Jos sosiaalisen luototuksen ulottamiseen koko maahan päädytään, on periaatteellisessa mielessä tärkeää, että valtio tukee jotenkin sosiaalista luototusta.

Sosiaalilautakunnan puheenjohtaja: "Näin kunnan näkökulmasta toivoisi tietenkin sitä valtion mukanaoloa, olisihan se hyvä ele, vaikka ei niin suurista summista olisikaan kysymys. Kunnissa on helpompi perustella asioita, jos valtiokin antaisi jotain."

Sosiaalijohtaja: "Tänne tulee aika paljon uusia tehtäviä ja velvoitteita, ja ne joudutaan sovittamaan vain siihen olemassa olevaan raamiin. Tällöin olisi vastaantulo tervetullutta näissä asioissa, tekisi helpommaksi hengittää." (Kuntien sosiaalijohdon haastattelut)

Tosin lähes kaikki kokeilukunnat olisivat valmiita jatkamaan toimintaa ilman valtion avustustakin. Joissakin kunnissa oli jonkin verran epävarmuutta jatkon osalta.

Keväällä 2001 alettiin suunnitella sosiaalisen luototuksen jatkon takaamiseksi mallia, jossa kunta vastaisi sosiaalisen luototuksen pääomasta ja luottojen takauksesta. Tuolloin arvioitiin, että sosiaalisen luototuksen laajentaminen koko maahan edellyttäneen lainsäädäntöä.

Yleisenä periaatteena sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuden myöntämisessä kunnille on, että toiminta on lakisääteistä ja kuntia velvoittavaa. Mikäli sosiaalinen luototus laajennetaan koko maahan valtionosuuteen oikeuttavaksi toiminnaksi, on sosiaalinen luototus säädeltävä osana jo olemassa olevaa lainsäädäntöä tai säätämällä sitä koskeva oma laki. Säädeltäviä asioita olisivat luototuksen tarkoitus, kohderyhmät, luototettavat kohteet, luottopääoma ja korko, takaisinmaksuun ja perintään liittyvät ehdot, luottojen irtisanominen sekä valitusoikeus. Lisäksi tulisi määritellä sosiaalisen luototuksen suhteesta muuhun sosiaaliturvaan, erityisesti toimeentulotukeen, sekä laatia säännökset sosiaalisen luototuksen organisoinnista ja takauksesta. (Sosiaalisen luototuksen johtoryhmä 13.6.2001.)

Kunta voisi toteuttaa sosiaalisen luototuksen yksin tai alueellisena yhteistyönä muiden kuntien kanssa, jolloin vastuu pääomasta, takuusta ja toimeenpanosta olisi joko yksittäisellä kunnalla tai kunnilla. Kesään 2001 mennessä oli noussut esiin kaksi varteenotettavaa tapaa luottopääoman rahoittamiseksi. Luottopääoman kunta voi kattaa verovaroiستاan tai ottaa sitä varten lainaa talousarviolainan yhteydessä esimerkiksi Kuntarahoitus Oyj:ltä. Tällöin kunnan saaman lainan ehtoihin vaikuttaisivat laina-ajan pituus ja kunnan luottokelpoisuus (Sosiaalisen luototuksen johtoryhmä 13.6.2001.)

Kesällä 2001 sosiaalista luottoa koskevissa poliittisen tason ja virkamiestason välisissä neuvotteluissa vahvistui näkemys, että sosiaalisesta luotosta voitaisiin säätää sosiaalihuoltolain (710/1982) yhteydessä. Sosiaalihuoltolaki on yleislaki, jonka mukaan kunnan sosiaalihuollon on edistettävä ja ylläpidettävä yksityisen henkilön, perheen sekä yhteisön sosiaalista turvallisuutta ja toimintakykyä. Lisäksi sen on toimittava alueellaan sosiaalisten olojen kehittämiseksi ja sosiaalisten epäkohtien poistamiseksi.

"Ehkäistessään ensisijaisesti taloudellista syrjäytymistä, sosiaalinen luototus olisi tarkoituksenmukaista liittää osaksi kunnan sosiaalihuoltoa. Tätä perustelee myös sosiaalisen luototuksen kiinteä yhteys sosiaalityöhön." (Muistio 21.6.2001)

Jos sosiaalisen luototuksen säätely tapahtuu sosiaalihuoltolain (710/1982) mukaisesti, sen rahoittamiseen sovelletaan sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annettua lakia (733/1992). On arvioitu, että mikäli toiminta lakisääteistetään, on toiminnan piirissä vuosittain noin 11 000 asiakasta. Tällöin kuntien tarvitsemasta sosiaalityön työpanoksen lisäyksestä aiheutuu noin 9,6 miljoonan markan lisäkustannus, josta valtion osuu on 2,4 miljoonaa markkaa. (Muistio 21.6.2001, Liite 2.)

Mikäli talous- ja velkaneuvonta hoitaa sosiaalisen luototuksen valmistelun (erityisesti velkaongelmaiset), perustuisi rahoitus myös kunnan ja valtion väliseen talous- ja velkaneuvonnan toimeksiantosopimukseen.

Sosiaalisen luototuksen liittyvää valmistelutyötä, jossa toiminta pyritään vaikiinnuttamaan kunnalliseksi toiminnaksi, on ohjannut muun muassa periaate, jonka mukaan sosiaalista luottoa koskevan päätöksenteon on tapahduttava sosiaalityössä

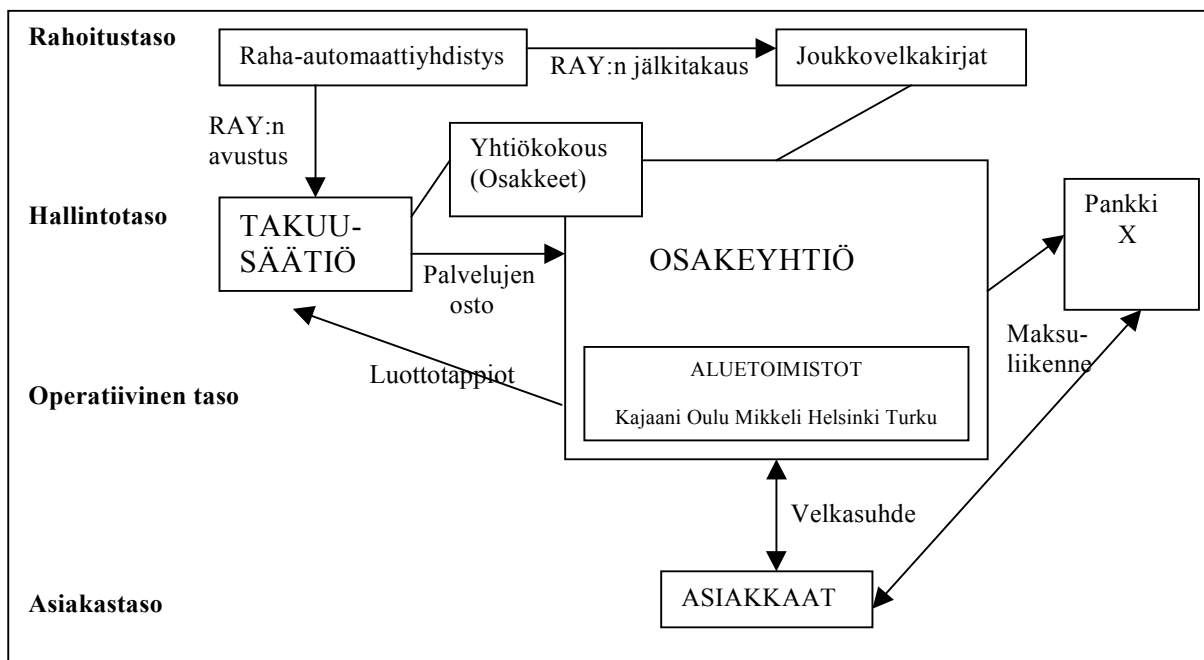
Näin pyritään edistämään mahdollisuuksia hoitaa erilaisia hakijan sosioekonomiseen ja psykososiaaliseen tilanteeseen vaikuttavia asioita samanaikaisesti. Jatkossa tämä edellyttää – mikäli sosiaalinen luototus laajenee valtakunnalliseksi toiminnaksi – psykososiaalisen monialaisen asiantuntemuksen turvaamista luomalla paikallisia ja alueellisia yhteistyöverkostoja. Tärkeänä kokeilun johtopäätöksenä voidaan pitää tarvetta kehittää sosiaalityötä talous- ja velkaneuvonnan kanssa. (Muistio 21.6.2001).

Keväällä 2001 arvioitiin myös, että kustannukset sosiaalisen luototuksen toteuttamisesta sosiaalityössä tulevat kuntien valtionosuuden piiriin ja että valtion kustannukset jäänevät vähäisiksi toiminnan käynnistyttyä. Tuolloin oli myös selvää, että mikäli talous- ja velkaneuvonta hoitaa sosiaalisen luototuksen päätösten valmistelun kunnassa, niin rahoitus tulee sovittavaksi kunnan ja valtion välisessä toimeksiantosopimuksessa. Koska talous- ja velkaneuvojien määrä on riittämätön ja asiakastilanne ruuhkainen, on selvää, että sosiaalisen luototuksen ja siihen liittyvän talousneuvonnan vaatima henkilöstön lisäys aiheuttaisi valtiolle kustannuksia.

Takuu-Säätiössä pohdittiin uudestaan sosiaalisen luototuksen jatkoa ja toimintamallia kevään 2001 aikana. Tarkoitus on, että Takuu-Säätiön asema sosiaalisen luoton takaus-toiminnassa ja raskaammin velkaantuneiden velkojen vapaaehtoisessa järjestämisessä selvitetään erikseen yhteistyössä RAY:n kanssa. (Muistio 12.3.2001.) Koko ajan tavoitteena on ollut mahdollisimman toimiva kokonaisuus, jossa Kuntien toiminnalla ja Takuu-Säätiöllä on oma paikkansa (Sosiaalisen luototuksen johtoryhmä 13.6.2001).



Lähtökohtana on ajatus, jonka mukaan Takuu-Säätiöllä olisi omaa varainhankintaa. Säätiö perustaisi luottoja myöntävän osakeyhtiön, jonka osakepääoma olisi vähintään 50 000 markkaa. Toimialana osakeyhtiöllä olisi Takuu-Säätiön nykyinen toimiala täydennettynä niin, että osakeyhtiö myöntäisi sosiaalisia luottoja ja hankkisi luotonantoon varoja rahamarkkinoilta joukkovelkakirjalainoilla ja yritystodistuksilla. Osakeyhtiön omistaisi Takuu-Säätiö, ja se myös nimeäisi osakeyhtiön hallinnon. (ks. kuvio 33.)



**Kuvio 33. Takuu-Säätiön uuden suunnitteilla olevan sosiaalisia luottoja myöntävän organisaation malli.**

Osakeyhtiö toimisi aluksi viidellä paikkakunnalla: Helsingissä, Turussa, Mikkelissä, Kajaanissa ja Oulussa. Kullekin paikkakunnalle palkattaisiin yksi henkilö hoitamaan luotonannon tehtäviä (velkakirjojen ehtojen selvitykset, allekirjoitukset, poismaksettavien velkojen selvitykset), talousneuvontaa ja luottohakemusten tekemistä (asiakkaiden velkojen selvitys). Henkilöresurssointi on tässä suhteessa kuntien luottomalliin nähden melko vaatimatonta. Vaarana saattaa olla, että Takuu-Säätiön uusi ja laajempi toimintamalli synnyttäisi kuntiin uusia resurssitarpeita, sillä esimerkiksi Takuu-Säätiön nykyisessä mallissa varsinainen asiakastyö, hakemusten valmistelu ja niiden täydentäminen tapahtuu usein kuntien velkaneuvontatoimistoissa.

Uudessa toimintamallissa Takuu-Säätiö jatkaisi perusrahoitustakausten myöntämistä nykyisellä tavalla oman yhteisvastuupääomansa ja Raha-automaattiyhdistyksen toiminta-avustuksen turvin. Takuu-Säätiö ostaisi ylivelkaantuneiden velkojen selvittämiseen, taloudelliseen ja luottojärjestelyjä koskevaan neuvontaan, velkoja ja korvausvelvoitteita koskevien sopimusten tekemiseen ja saneerauslainojen myöntämiseen liittyvät palvelut osakeyhtiöltä vuosittain raha-automaattiyhdistyksellä, koska avustusta ei voida myöntää osakeyhtiölle. Valtioneuvoston myöntämällä Raha-automaattiyhdistyksen avustuksilla maksettaisiin myös osakeyhtiölle syntyvät luottotappiot. Nykyinen takauskanta siirret

täisiin osakeyhtiölle hoidettavaksi ja tulevat takaustappiot budjetoitaisiin osakeyhtiön budjettiin.

Uudistettu luototusmalli toimisi asiakasluottojen antamisen osalta siinä mielessä samoin kuin nykyisten takausten antaminen, että velallisen taloudellinen tilanne ja maksukyky selvitetään ja talouden kuntoon saattamiseksi haetaan erilaisia ratkaisuja. (Selvitys Takuu-Säätiön sosiaalisen luototuksen aloittamisesta 27.4.2001.)

Uudistusta on perusteltu muun muassa sillä, että asiakkaan ei tarvitsisi hakea saneerauslainaa useasta pankista, järjestelymaksu voisi olla vähemmän kuin 2-2,5% ja maksujen viivästymisilmoituksista ei veloitettaisi. Perusteluna on käytetty myös sitä, että uudistus mahdollistaisi Takuu-Säätiön toteuttaman luototuksen jatkumisen ja merkittävien saneerauslainojen myöntämisen (enintään 200 000 mk). Muutos voisi myös vahvistaa Takuu-Säätiön roolia rikos- ja päihdetaustaisten ihmisten elämän tukemisessa. Säätiön alkuperäisenäkin tarkoituksena on tukea kriisitilanteissa olevien henkilöiden, erityisesti laitoksissa olleiden, sairauden tai muusta ennalta arvaamattomasta syystä taloudelliseen kriisitilanteeseen joutuneiden selviytymistä (ks. Kivinen-Aalto 1998).

Takuu-Säätiön luototuksen ja kuntien toteuttaman sosiaalisen luototuksen työnjako voisi olla sellainen, että Takuu-Säätiön valvoma osakeyhtiö hoitaisi suuremmat (30 000 mk - 200 000 mk) järjestelytarpeet ja kunnat keskittyisivät pääasiassa pienempiin luottoihin. (emt.) 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 pienimuotoisten hankintojen luototusta. Erillisiä sosiaalisia luottoja Takuu-Säätiö ei kuitenkaan myöntäisi. Toisin sanoen ajatuksena on, että velkajärjestelyrahaston (VeRa) mukainen luototus ja sosiaalinen luototus yhdistyvät jonkinlaiseksi järjestelyluototukseksi, jonka yhteydessä voidaan rahoittaa pieniä hankintoja (pelkkiä "hankintaluottoja" säätiö ei siis myöntäisi).

Takuu-Säätiön toiminnan luonne on jo muuttunut jonkin verran kokeilun kuluessa. Tärkein vuonna 2001 tapahtunut muutos on se, että se ei hoida enää talous- ja velkaneuvontaa, koska ne ovat tulleet kuntien lakisääteiksi tehtäviksi.

## 8. Mitä kokeilun jälkeen?

Sosiaalisen luototuksen käynnistyminen koko maassa jatkuu toimeenpanoprojektin avulla. Toimeenpanosta vastaisi sosiaali- ja terveysministeriö yhteistyössä Kuluttajaviraston, oikeusministeriön, opetusministeriön ja Kuntaliiton kanssa. On ehdotettu, että valtio voisi myöntää sosiaali- ja terveysministeriölle toimeenpanoa varten 500 000 markan määrärahan vuosille 2002 ja 2003 kuntien ohjaukseen ja kuntien henkilöstöä tukevaan koulutukseen sosiaalisen luototuksen käynnistymisvaiheessa. (Muistio 12.3.2001.)

Syksyllä 2001 useiden kuntien taloudellinen tilanne on kehittynyt huonompaan suuntaan. Tämä on heijastunut myös kokeilukunnissa sosiaalisen luototuksesta jatkamisesta tehtäviin päätöksiin.

Kokeilussa mukana olevat kunnat ovat saaneet hyviä kokemuksia luototuksesta ja asennoituvat pääsääntöisesti positiivisesti toiminnan jatkamiseen. Lahdessa sosiaali- ja terveystoimen talous on kireä, ja toistaiseksi sosiaalinen luototus on poistettu vuoden 2002 talousarviosta. Myös Lappeenrannassa on ollut vastaavia sosiaalitoimen kustannusten leikkaustarpeita kuin Lahdessa, ja luototuksen jatko on epävarma.<sup>65</sup> Kuitenkin suurimmaksi osaksi sekä sosiaalitoimen luottamusmies- että virkamiesjohdossa on halua jatkaa toimintaa kunnan omarahoituksella sen toimintamallin mukaisesti, joka kunnassa sosiaalista luototusta käynnistettäessä valittiin. Alustavasti rahoitus- ja organisointiratkaisuissa ovat nousseet esiin myös seudullisen yhteistyön vaihtoehdot. Joillakin kunnilla on hyviä kokemuksia seudullisesta yhteistyöstä (esim. Hämeenlinna). Joidenkin näkemykset ovat pessimistisempiä. Yhden kunnan edustajat esittivät, että luototuksessa seudullisen yhteistyön käynnistämisessä sosiaalisessa luototuksessa tarvittaisiin valtion myötävaikutusta (Eura). Tällöin katsotaan, että yhteisrahoitusjärjestelmien toiminta kangertelee herkästi ilman valtion säädösperusteista ohjausta. Tämä perustuu muun muassa näkemykseen siitä, että monet pienet kunnat ovat kieltäytyneet seudullisesta yhteistoiminnasta muun muassa sosiaaliasiamiestoiminnassa. (Taulukko 23)

Myös toiminnan kehittämisaalueet ovat kunnissa hyvin selvillä. Tavallisimmin esiin nousi pyrkimys vahvistaa talous- ja velkaneuvonnan ja sosiaalityön yhteistyötä sekä taloudellista ohjausta ja neuvontaa.

"Sosiaalityössähän pitäisi yhä enemmän korostaa talousneuvontapuolta, jossa kädestä pitäen neuvotaan talouden pitoa. Meidän velkaneuvoja teki kotitalouden kirjanpitolomakkeita ja muita, joissa oli hyvin konkreettisesti esillä se, miten talouden pystyy pitämään hallinnassa. Tätähän pitäisi olla, kun on tätä uusavuttomuutta ja muuta. Tämä on se, minkä minä näen heikkoutena tässä meidän mallissa. Sosiaalityön asiakkaat eivät ehkä saa riittävästi talousneuvontaa." (Kuntien sosiaalijohdon haastattelut)

Yksi talousneuvonnan edellytys ja siihen liittyvä sisällöllinen asia on, että asiakkaiden elämäntilannetta vaikeuttavia prosesseja voidaan jotenkin hidastaa tai keskeyttää (esim. ulosotto).

<sup>65</sup> Tieto pohjautuu kesäkuussa 2001 tehtyihin kuntahaastatteluihin.

Lappeenrannassa vahvasti hajautettu toimintamalli osoitti kokeilun kuluessa rajallisuutensa. Mikäli luototuksesta tulee kuntien velvollisuus, on toimintaa jatkossa tarkoitus keskittää (toiminnan painottaminen talous- ja velkaneuvonnan suuntaan).

Kunnissa nähdään jatkuva toimintojen kehittäminen tärkeänä ja pääasiassa se jatkuu kokeilun päättymisestä huolimatta.

Sosiaalijohtaja: "Kyllähän tässä saattaa olla sellainen kehityskulku, että kun meidän velkaneuvontayksikkö ja sosiaalinen luototus nuorempana toimintana saa enemmän kokemusta, verkostot vahvistuvat alueisiin, niin pikku hiljaa sinnekin syntyy osaamista. Nämä ovat prosesseja, joissa osaaminen siirtyy. Voi hyvin olla, että pitkäaikaisasiakkaiden kanssa työskentelyyn ja ryhmien kanssa työskentelyyn tarvitaan taloudellisen neuvonnan elementtejä." (Kuntien sosiaalijohdon haastattelut)

Hämeenlinnassa on kaikkein selvimmin suunnitteilla luototukseen, talous- ja velkaneuvontaan ja työllistämiskysymysten vahvistamiseen organisaatorakenteellisia uudelleenjärjestelyjä. Myös Helsingissä hallinnollinen rakenne muuttuu jonkin verran.

Jotkut kunnat toivat voimakkaammin esiin sen, että vaikka sosiaalityöntekijöiden tietoisuutta luototuksesta on kehitettävä, ei luototusta teknisenä keinona ja sen soveltamisena pidä kuitenkaan säilyttää sosiaalityöntekijöille, vaan sosiaali-työntekijöiden roolin on oltava enemmänkin ohjaava ja neuvova. Tämä kanta sosiaalityöntekijöiden roolista on tavallinen ja tuttu esimerkiksi Englannissa, jossa sosiaalitoimistojen sosiaalityöntekijät eivät juurikaan käsittele asiakkaiden taloudellisia ongelmia. Työntekijät eivät osallistu myöskään talous- ja velkaneuvontatyypin toimintaan muutoin kuin ohjaamalla ja neuvomalla asiakkaita. Sosiaalityö on vapautettu rutiininomaisista etuuskäsittelyyn liittyvistä tehtävistä, vaikka muita rutiininomaisia tehtäviä työhön sisältyykin. Suurelta osin sosiaalityöntekijät työskentelevät muun muassa erilaisissa projekteissa, neuvonta- ja hoitoyksiköissä. (Borg 1995.)

**Taulukko 23.** Sosiaalisen luototuksen jatko kunnissa keväällä 2001 tehtyjen haastattelujen perusteella.

LUOTOTUKSEN JATKO			
Luototuksen kokeilukunta	Asennoituminen jatkoon	Tulevaisuuden painopisteet	Rahoitus- ja organisointimalli
Eura	Luototus jatkunee kuten tähänkin saakka. Luototuksen organisointia ei pitäisi säädellä liian tarkasti. On hyvä, että jää kuntakohtaista liikkumavaraa.	Lähtökohtana, että myös tulevaisuudessa luototus on osa sosiaalityötä.	Nykyinen sosiaalityökeskeinen malli ja kunnan oma rahoitus on toimiva, mutta kapasiteettiongelma voi tulla, mikäli toiminta laajenee paljon. Kuntien yhteisrahoitus ei toimi ilman valtion pakkoa.
Helsinki	Toimintaa jatketaan. Neuvonta siirtyy erityissosiaalikeskuksen alaisuuteen. Luottoihin varattu pääoma on sopiva. Tarvittaessa voidaan nostaa. Erillistä lakia luototuksesta ei tarvita. Sosiaalihuoltolakiin riittää maininta luototuksesta.	Tärkeää sosiaalikeskusten ja velkaneuvonnan yhteistyön vahvistaminen.	Nykyinen talous- ja velkaneuvontakeskeinen malli ja kuntarahoitus on koettu parhaaksi. Ajoittain myös organisointitapaa on voitava arvioida, mutta ei heti.
Hämeenlinna	Luototusta jatketaan. Suunnitteilla perustaa toimeentuloturvatöimistöstä erityisosaamisen yksikkö, johon sijoitetaan mm. sosiaalinen kuntoutus ja työllistämisen, talous- ja velkaneuvonta, sosiaalinen luototus.	- Olisi arvioitava enemmän sosiaalisen luoton ja normaalin pankkitoiminnan kenttää ja tutkia, löytyykö näiden välimaastosta enemmän tilaa sosiaaliselle luotolle. - Solu voisi jatkossa kuulua osana kuntouttavan sosiaalityön toimintaan, mutta asiaa on selvitettävä tarkemmin.	Valtakunnallista tilannetta seurataan. Erityisosaamisen yksikkö on tarkoitus muodostaa osittain seudullisen yhteistyön pohjalle. Voitaisiin hoitaa esimerkiksi niin, että kunnat pistävät rahaa yhteiseen "pottiin" asukasluvun suhteessa. Jatkossa luototus toteutetaan velkaneuvonnan ohessa.
Kemi	Tavoitteena on, että toimintaa jatketaan, vaikka kokeilu päättyykin. Laki sosiaalisesta luototuksesta voisi olla periaatteessa hyvä asia. Jos toiminta valtakunnallistuu, olisi oltava väljyyttä organisointi- ja rahoitusmalleissa.	Mahdollista, että luototuksen selvitystyöhön haetaan tukea velkaneuvonnalta.	Nykymallilla on tarkoitus jatkaa. Toiveena on, että luototuksesta tulisi sellaista toimintaa, joka olisi myös valtionosuuksien laskentaperusteissa. Tarvittaessa luottopääomaa voitaneen nostaa, mutta vuosittain alle miljoona markkaa.
Lahti	Jatkoa vaikea ennakoita. Toiminta jatkunee, kuten tähänkin saakka, vaikka ministeriön toiminta-avustus jää pois.	Toiminta sopii hyvin velkaneuvontaan. Jatkossa painopistettä on voitava kehittää talousneuvonnan suuntaan. Lisähenkilöstön tarvetta on, mutta vaikea saada lisäresursseja rahoitettua. Luoton valmistelua ja käsittelyä ei sosiaalityöntekijöille, sillä heidän tehtävänä on opastaminen ja ohjaaminen.	Nykyinen talous- ja velkaneuvontakeskeinen toiminta ja rahoitusmalli on paras ratkaisu. Malli toimii, jos vuotuinen lainapääoma ei ylitä 5 miljoonaa markkaa. Nykyresurssi sopiva, jatkossa voitaisiin ehkä varata yksi puolikas työntekijäresurssi. Olisi vaikea rahoittaa lisäresursseja, jos tarvittaisiin lisää 1-2 henkilöä.
Lappeenranta	Sosiaalisen luoton jatko riippuu siitä, minkä merkityksen luotto saa valtakunnallisella tasolla. Kunnassa jatkoa ratkeaa budjetin valmistelun yhteydessä. Jatko epävarma.	Kaupungin talous on erittäin tiukoilla, mikä näkyy myös luototuksen pääomaan varatuissa määrärahoissa. Pulmana sosiaalityöntekijöiden työpaine ja vaihtuvuus.	Nykyinen järjestämistapa osoittanut rajallisuutensa (vaikka on mahdollinen). Todennäköisempää nykyistä vahvempi sijoittuminen talous- ja velkaneuvontaan, jossa luototus voisi olla "tukevammalla pohjalla". Luototuksen budjettia supistettu vuonna 2001, nyt määräraha liian pieni. 600000 markkaa voisi olla sopiva luototuspääoma.
Tuusula	Toimintaa jatketaan, vaikka kokeilu päättyy.	Luototus selkeästi sosiaalityön väline, jota voitava kehittää. Luototuksessa kehitettävä etenkin taloudellista ohjausta ja neuvontaa.	Sosiaalityökeskeinen malli ja kuntarahoitus ovat toimivia. Työvoimaa voitaneen resursoida tarpeen mukaan. Valtakunnan tilannetta seurataan ja tehdään tarvittaessa ratkaisuja.
Utajärvi	Toimintaa jatketaan, vaikka kokeilu päättyy.	Taloudellisen ohjauksen ja neuvonnan tarvetta. Myös työkyvyn ja työmahdollisuuksien ylläpitoa.	Sosiaalityökeskeinen malli ja kunnan omarahoitus sopivia, mutta myös seudullisesta yhteistyöstä voitaisiin ottaa mallia. Jatkossa tarkoituksena on, että resurssi luototukseen varataan liittämällä työ esimerkiksi perhetyöntekijän (suunnitteilla) työhön.

Sosiaalisen luototuksen kokeilussa joidenkin kuntien sosiaalityöntekijät ovat kuitenkin osallistuneet varsin kiinteästi (esim. Tuusula, Eura, Lappeenranta) myös sosiaalisen luoton tarpeen arviointiin ja päätöksentekoon liittyvään valmisteluun. Kokeilussa ei ole tullut esiin runsaasti sellaisia seikkoja, etteikö niin voisi olla myös jatkossa, mutta joiltakin osin on kuitenkin syytä esittää tiettyjä varauksia. Ensinnäkin luototuskokeilussa kehittämistiimi on tarjonnut tärkeän talous- ja velkaneuvontaan liittyvien kokemusten ja taitotiedon vaihdon kentän. Jos toiminnasta tulee valtakunnallista, ei tällaista oppimi

sen areenaa ole olemassa. Onkin tärkeää, että sosiaalityöntekijöiden riittävästä talous- ja velkaneuvonnan koulutuksesta jotenkin huolehditaan paikallistasolla. Toiseksi on syytä todeta, että valmistelutyö vaatii aikaa, ja tähän liittyen esiintyi kokeilussa jonkin verran paineita myös sosiaalityön uudelleen organisointiin tai sosiaalisen luoton järjestämiseen toisella tavalla. Esimerkiksi Tuusulassa on alustavasti pohdittu mahdollisuuksia aluesosiaalityön (mm. lastensuojelu) ja toimeentulotukityön eriyttämisestä, kuten monissa kunnissa on tapahtunut. Sosiaalisen luototuksen paikka olisi tällöin aikuissosiaalityöhön kuuluvan toimeentulotukityön yhteydessä (mitään päätöstä asiassa ei kuitenkaan ole). Muutostarvetta on perusteltu muun muassa työntekijöiden jaksamisen parantamisella. Lappeenrannassa puolestaan vahvasti hajautettu luototusmalli ei ollut sosiaalityön osalta toimiva, kuten aiemmin on jo todettu. Mikäli jatkossa luototustoiminta vakiintuu valtakunnalliseksi, on luototuksen asiantuntemuksen ja poikkiammatillisen keskittämisen mahdollisuuden suhtauduttava eri puolilla maata – etenkin kaupunkikunnissa – hyvin vakavasti.

Sosiaalisen luototuksen painopisteiden osalta on kokeilun perusteella vahvistunut näkemys, että luototuksen ydinalueita ovat ilmeisesti jatkossakin a) velkojen saneeraaminen, b) vuokratästit, c) erilaiset hankintamenot ja d) työllistymistä edistävät kohteet. Mahdollisesti myös opiskelijoiden luotottaminen voisi tulla kysymykseen. Ydinalueissa on kysymys ennen kaikkea käytännön kautta muodostuneesta vallitsevasta asiantilasta, ei varsinaisesta ohjeistuksesta. Jotkut kuntien sosiaalijohdosta ja sosiaalitoimen luottamusmiehijohtajista ovat korostaneet, että ihmisten elämäntilanteet ovat moninaisia, mikä vuoksi ratkaisuihin on oltava liikkumavaraa. Tällöin katsotaan ettei luototuskohteita ole hyvä kovin tarkasti ohjeistaa etukäteen. Sosiaalihuoltolakiin suunniteltujen muutosten perusteella luototuskohteisiin jäisikin liikkumavaraa, sillä näyttää siltä, että luottoa voitaisiin myöntää muun muassa erilaisiin "itsenäisen suoriutumisen kannalta perusteltuihin kustannuksiin". (Muistio 21.6.2001, Liite 1).

## 9. YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

### Kokeilun yleinen toimivuus ja kokemukset

Noin kolme vuotta kestäneen sosiaalisen luototuksen kokeilun aikana ehdittiin myöntää kahdeksassa kokeilukunnassa yhteensä yli 1100 luottoa. Luottojen yhteisarvo oli kunnissa yli 18 miljoonaa markkaa. Kun mukaan lasketaan Takuu-Säätiön luotot, myönnettiin kokeilun aikana kaikkiaan yli 1600 luottoa, joiden yhteissumma oli 27 miljoonaa markkaa.

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 luottomarkkinoilta ovat heikot. Kokeilun aikana tulleet luottojen kovaan kysyntään ei kaikissa tapauksissa - ja varsinkaan kokeilun alkuvaiheessa - ole pystytty vastaamaan määrärahan tai henkilöstöressurssien pienuuden vuoksi.

Sosiaalinen luototus on periaatteessa sekä innovaationa että toimintana täysin uusi asia Suomessa, eikä kokemuksia vastaavan kaltaisesta toiminnasta liiemmästi ollut olemassa muualtakaan. Ensimmäisenä toiminta rakentui Takuu-Säätiössä, jossa jo ennen varsinaista sosiaalisen luototuksen kokeilua oli pitkä kokemus velkojen järjestelyyn myönnettyistä lainatakauksista. Takuu-Säätiön toiminta rakentuikin pitkälle velkojen saneeraus toiminnan pohjalta.

Sosiaalisen luototuksen kokeiluun osallistuneissa kunnissa jouduttiin luomaan luototustoiminnan rakenteet lähes kokonaisuudessaan alusta lähtien. Rakenteiden luominen oli melko työläs ja aikaa vieväkin prosessi. Lisänä kuntien toiminnassa verrattuna Takuu-Säätiön toimintaan oli luoton rahaliikenteeseen ja sen hallintaan liittyvien rakenteiden ja toimintatapojen luominen sosiaalitoimen alaisuuteen. Kunnissa velkajärjestelyä hoitaneille työntekijöille lähtökohta oli jossain määrin helpompi. Toimeentulotukeen liittyvän sosiaalityön yhteyteen tuodussa luototuksessa jouduttiin tekemisiin perinteiselle sosiaalityölle tuntemattomien asioiden kanssa. Kokeilun ensimmäistä puoliskoa voikin luonnehtia useissa kunnissa eräänlaiseksi harjoitteluvaiheeksi. Toiminnan käynnistämiseen ja opetteluun liittyneiden ongelmien jälkeen luodut rakenteet ovat osoittautuneet varsin toimiviksi. Toiminta on kehittynyt ja korjaantunut koko ajan kokeilun kuluessa. Tässä suhteessa kokeilua varten muodostetulla kehittämistiimillä on ollut keskeinen rooli. Uusia kehittämistarpeita on noussut esille vielä kokeilun loppupuolellakin eikä luototustoiminta vielä sinällään ole kokonaan valmista. Erityistä huomiota kokeilun loppupuolella ovat vaatineet luottojen takaisinmaksun seurantaan ja perintään liittyvien käytäntöjen luominen.

Kokeilu on osoittanut, että perinteisen toimeentulotukisosaalityön yhteyteen tarvitaan talous- ja velkaneuvontatyötä sekä tähän liittyvää koulutusta.

## Vaikutukset rekisteriaineiston pohjalta tarkasteltuna

Rekisteriaineiston toinen mittaus ei tuottanut enää kovin merkittäviä muutoksia kokeilun alussa kerättyyn aineistoon verrattuna. Kysymys on lähinnä täsmennyksistä ja täydennyksistä. Niinpä tässä yhteenvedossa nostetaan esiin tutkimusaineiston keskeiset tulokset.

Luoton hakemisen tärkein tavoite oli kodin talouden hallintaan saattaminen ja varsinaisissa luottopäätöksissä korostui erityyppisen velkaisuuden hoito. Selvä enemmistö myönteisistä luottopäätöksistä liittyikin juuri vanhojen lainojen, ulosoton maksujen ja eri tyyppisten rästivelkojen saneeraamiseen. Eri tyyppinen velkaantuminen luonnehtikin parhaiten sekä sosiaalisen luoton hakijoita että sen saajia. Velkaantumisasasteen tarkastelut toivat esiin myös sen, että sosiaalisen luoton hakijat olivat selvästi velkaantuneempia kuin väestö keskimäärin ja velkaantumisen aste näytti selvästi vaikuttavan erääseen luoton saamisen kriteerin muita enemmän, nimittäin maksuvaran muodostumiseen, mikä oli merkittävä luoton saannin määrittäjä. Kokeilun edetessä hakijoiden joukkoon tuli myös selvästi velkaantuneempia kotitalouksia. Tämä tulkittiin niin, että tieto kokeilusta ja siitä, että sosiaalisella luotolla saneerattiin usein velkoja, toi hakijoiden joukkoon myös yhä velkaantuneempia kotitalouksia.

Ajateltaessa sosiaalisen luoton alkuperäisiä tavoitteita, lunasti kokeilu monelta osin toiveensa, mutta tuotti myös yllätyksen, juuri edellä kuvatun velkojen saneeraustoiminnan. Kun otetaan huomioon velkaongelmatyöryhmän linjaukset sosiaalisen luoton kohteista ja kohderyhmistä (Työryhmämuistioita 1998:4, s. 56), painotuksen siellä saivat erityyppisiin hankintoihin tarkoitetut luotot joilla estettäisiin asiakkaiden turvautuminen kalliisiin kulutusluottoihin ja velkakierteeseen ajautuminen. Toisena painotuksena oli asiakkaiden omaehtoisuuden tukeminen esimerkiksi työllistymisen edistäminen erityyppisten "työkälypakettien" hankkimisen muodossa. Velkojen saneeraaminen siinä muodossa kuin esimerkiksi Takuu-Säätiön VERA-rahastossa toteutetaan, ei ollut tavoitteena. Vanhojen velkojen saneeraaminen oli kokeilun alkusuunnitelmissa aivan selkeästi sivutehtävä ja silloinkin puhuttiin "pienehköistä luottokortti- ja osamaksuveloista". Käytännössä sosiaalisten luottojen velkasaneeraustoiminta on ollut mittavaa toimintaa luototustoiminnan kokonaisuudessa ja saneerauksen kohteet ovat olleet hyvin monimuotoisia lainojen ja rästivelkojen saneerauksia.

Toiseksi, varsinaisia työllistämistavoitteita sosiaalisella luototuksella ei vielä tässä kokeilun ja menetelmän alkuvaiheessa saavutettu, mutta muutamat yksittäisratkaisut viittaavat siihen, että luototustoimintaa voidaan kehittää myös tässä suunnassa (esimerkiksi työ- tai kulkuvälineen hankinta). Kokeilun tavoitteiden mukaisesti luottoja voitiin myöntää pienituloisille ja vähävaraisille kansalaisille, itse asiassa yllättävän paljon myös toimeentulotukeen vuoden aikana turvautuneille ja parastaikaa toimeentulotukea saaville kotitalouksille. Selvästi kävi ilmi myös se, että sosiaalisella luotolla ei korvattu hakijan oikeutta viimesijaiseen toimeentulon turvaan eikä sosiaalista luottoja kahta poikkeustapausta lukuun ottamatta myönnetty lainkaan henkilölle, jonka pääasiallinen toimeentulon lähde oli toimeentulotuki. Sosiaaliset luotot pystyttiin myös kohdentamaan – alkuperäisen tavoitteen mukaisesti – suurelta osin henkilöille, joilla oli maksuhäiriömerkintä ja joilla ei ollut vakuuksia lainaan normaaleilta markkinoilta.

Rekisteriaineiston pohjalta voidaan tiivistäen ja kutakuinkin selvästi myös profiloida sosiaalisen luoton saaja: hän on pienituloisen ja / tai vähävarainen henkilö, jolla on py



syväisluonteinen 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 sekä (maksuvaran lisäksi) perusteltu syy, joita olivat talouden hallintaan saattaminen, velkakierteen katkaiseminen, kodinhankinnat tai sosiaalisen kriisin ylittäminen.

Sosiaalisen luoton käytäntöön liittyi myös "sosiaalipoliittiseksi innovaatioksi" kuvaamme menettely: sosiaalisia luottoja voitiin myöntää myös sellaisille kotitalouksille, jotka luoton hakemisen hetkellä eivät omanneet maksuvaraa ja elivät selvästi myös alle toimeentulotukinormin mukaisilla tuloilla. "Pakkasen puolella" oleva toimeentulo saatiin positiiviseksi saneeraamalla sosiaalisella luotolla vanhat velat yhdeksi pidemmäksi ja halpakorkoiseksi sosiaalisiksi luotoksi, jolloin kotitalouteen saattoi muodostua myös pelivaraa muihin menoihin. Tämä käytännöllinen maksuvaran korjaus pystyttiin toteuttamaan vajaalla kuudesosalla saaneista. Sosiaalisella luotolla voidaan ehkäistä vakavampien taloudenhallintaongelmien syntymistä tilanteissa, joissa henkilö on ajautumassa velkaongelmiin ja sitä kautta esimerkiksi ulosottoon. 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 jne.) ja perintätoimien merkitys on selvittämättä, ei kysymykseen takaisinmaksupolitiikan onnistumisesta voida antaa lopullista vastausta.

Aineistossa voitiin seurata lainojen takaisinmaksuohjelmien toteutumista. Tämä oli kuitenkin mahdollista vain osittain, koska luottojen takaisinmaksu oli valtaosalla edelleen kesken. Erityisen ongelmalliseksi muodostui Helsinki, jossa lähes kolmasosalla luoton saajista oli takaisinmaksuongelmia, ja jossa irtisanottuja luottoja oli yli kymmenesosa kaikista myönnettyistä luotoista. Tätä tilannetta näytti Helsingissä selittävän kokeilun alkuvaiheen ruuhkautumisessa tapahtunut luottojen valmistelun puutteellisuus ja suurkaupungille tyypillinen polarisoitumisilmiö, jota elin- ja asumiskustannusten kalleus osaltaan tuottaa. Kokeilun edetessä tarve luottojen irtisanomiseen on Helsingissä kääntynyt laskuun.

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 tuottamiin muutoksiin liittyy myös lisääntynyt talous- ja velkaneuvonnan käyttö sosiaalisen luoton saaneiden keskuudessa. Tämä on nähty hankkeessa laajemman kehittämissuunnitelman tarpeena.

## Yksilötason vaikutukset

Lähes kaikkien velkaongelmissa olleiden haastateltujen asiakkaiden osalta luotolla pystyttiin välittömästi ja ainakin hetkellisesti katkaisemaan tai helpottamaan velkakierrettä, lisäämään käyttövaraa ja auttamaan henkilö pois ulosotosta mikäli hän sinne oli joutunut. Tätä kautta myös ylivelkaisuus pystyttiin poistamaan vähintään hetkellisesti suurimmalta osalta velkaongelmissa olleilta haastatelluilta. Samoin suurimmalle osalle yli/ongelmavelkaantuneista luotiin taloudelliset *mahdollisuudet* oman taloudenhallinnan saamiseksi kuntoon. Ylivelkaantumisen ehkäisy ja poistaminen auttaa todennäköisesti vähentämään myös laajemmin taloudellisista tekijöistä aiheutuvaa muuta syrjäytymistä. On kuitenkin huomattava että , sosiaalisten luottojen vaikutukset jäivät joidenkin asiakkaiden kohdalla lyhytaikaisiksi.

Vanhojen velkojen järjestelyyn käytetyt sosiaaliset luotot vaikuttavat henkilöiden taloudenhallinnan ohella myös heidän muuhun elämäänsä. 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. Joidenkin kohdalla nämä vaikutukset olivat vain lyhytaikaisia ja eri syistä johtunut uusi velkaantuminen tai laajemmat elämänhallinnan vaikeudet – joihin varsinaisella sosiaalisella luotolla ei voitu puuttua – häivyttivät ne taka-alalle. 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.

Tilanteissa, joissa velkaantuminen perustuu pääosin opittuihin kulutustottumuksiin ja rahankäytön malleihin, voidaan apua saada talous- ja velkaneuvonnasta. Tämän vuoksi sosiaalisen luottoituksen yhteyteen tarvitaan välttämättä talous- ja velkaneuvontatyötä ja siihen liittyvää vahvaa osaamista.

Sosiaalinen luototus näyttää olevan yksi – ainakin osittainen - askel kohti toimivaa ja kypsää luottoyhteiskuntaa. Sosiaalinen luotto ei kuitenkaan ole yksistään riittävä eikä kaikkien osalta toimiva väline velkaongelmien ratkomiseen ja helpottamiseen. Sosiaalinen luotto on toistaiseksi suhteellisen toimiva ratkaisu vain melko pienten velkojen selvittelyssä ja tilanteissa, joissa henkilöillä on riittävästi maksukykyä ja toisaalta maksuhalua.

Sosiaalinen luototus on myös askel kohti tasavertaisempia kulutusmahdollisuuksia. Normaalien luottomarkkinoiden ulkopuolelle jääneet henkilöt voivat parantaa elämisen laatuaan tai esimerkiksi työllistymismahdollisuuksiaan luoton avulla. Kuitenkaan kaikista pienituloisimmille ei erilaisiin hankintoihin tarkoitettu luotto ole kestävä eikä edes välttämättä oikeudenmukainenkaan ratkaisu. Entisestään pieniä tuloja ei saisi heikentää luottorasituksella eikä ainakaan välttämättömyystarpeiden (esim. perushuonekalut) hankintaa tulisi siirtää sosiaalisella luotolla rahoitettavaksi. Pienituloisimpien tilannetta voidaan tällä hetkellä parhaiten auttaa toimeentulotukijärjestelmän ja erityisesti ehkäisevän ja harkinnanvaraisen toimeentulotuen kautta (vrt. toimeentulotukilain muutokset keväällä 2001). Tämä edellyttää kuitenkin aiempaa laajempaa tulkintaa myöntämisen ehdoista ja väljempää myöntämiskäytäntöjä.

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. Erityyppisiin hankintoihin suunnatut luotot eivät luonnollisestikaan paranna taloudenhallintaa kuin korkeintaan välillisesti. Varsinkin pienituloisilla ja toimeentulotukinormin tuntumassa eläville talouksille hankintoihin myönnetty luotto on selkeä riski. Luoton lyhenykseen käytetty raha on varsinkin pienituloisessa taloudessa pois muista välttämättömistä perusmenoista.

Välillisesti taloudenhallintaedellytyksiä hankintoihin myönnetty sosiaalinen luotto parantaa lähinnä silloin, jos henkilö pystyy sosiaalisen luoton ansiosta välttämään huomattavasti kalliimman rahoitusyhtiön tarjoaman kulutusluoton käyttämisen. Joissain tilanteissa välillinen taloudenhallintaa parantava vaikutus voi syntyä luoton käyttökohteen erityisyyden vuoksi.

Erityyppisiin hankintoihin käytetyissä luotoissa korostuvatkin muut kuin taloudenhallintaa parantavat vaikutukset. Näissä tilanteissa pysyvästi tai väliaikaisesti luottomarkkinoiden ulkopuolelle joutuneet henkilöt voivat toteuttaa tärkeitä ja välttämättömiä hankintoja. Näillä hankinnoilla on ollut luoton saajille erityyppisiä positiivisia psykososiaalisia vaikutuksia.

Ero hankintoihin ja saneeraukseen (järjestelyyn) käytettyjen luottojen välillä on kuitenkin joissakin tapauksissa suhteellinen. Kyse on joissakin tapauksissa periaatteessa siitä (a) rahoitetaanko jokin hankinta suoraan sosiaalisella luotolla vai (b) saneerataanko kalliin kulutus- tai muun luoton käytöstä aiheutunut velka jälkikäteen.

Nykypäivän luotto- ja velkayhteiskunnassa köyhät tukevat rikkaita. Mitä vähävaraisempi henkilö on, sitä korkeamman hinnan hän joutuu maksamaan luotostaan. Sosiaalinen luototus voi olla osaltaan korjaamassa tätä vääristymää ja lisätä yhdenvertaisuutta erityisesti erityyppisten perushankintojen rahoittamisessa.

### **Sosiaalinen luototus järjestelmänä**

Kokeilussa mukana olevat kunnat eivät ole korvanneet varsinaista toimeentulotukea sosiaalisella luotolla, koska yleensä toimeentulotukiasiakkailta ei ole tarvittavaa maksuvaraa. Toimeentulotuella on ollut kunnissa oma roolinsa ja sosiaalisella luotolla oman sa. Toimeentulotuen myöntäminen on usein laskennallista ja melko kaavamaisista, minkä vuoksi ei ole kovin suurta riskiä, että tuki korvautuisi sosiaalisella luotolla. Riski pienee myös silloin, jos sosiaaliseen luottoon valikointi tapahtuu velkaneuvonnan kautta.

Myös ehkäisevällä tuella on pääsääntöisesti oma roolinsa, ja suurelta osin ehkäisevän tuen saajat valikoituvat toimeentulotukiasiakkaista, vaikka tuki onkin riippumatonta siitä, onko henkilö tai perhe oikeutettu toimeentulotukeen. Pulmallisimpana alueena sosiaalisen luoton ja ehkäisevän toimeentulotuen rajankäynnin osalta ovat pienituloiset eläkkeensaajat, joilla on yllättäviä äkillisiä menoja kuten sairauskuluja.

Sosiaalisen luoton ja ehkäisevän toimeentulotuen osalta on esiin noussut seuraavia eroja. On korostettu sitä, että ehkäisevään tukeen liittyy siinä mielessä sosiaalista luottoa selkeämmin sosiaalinen ja sosiaalihuollollinen ulottuvuus, että toiminnassa on kyettävä

perustelemaan mitä mahdollisia kielteisiä sosiaalisia seurauksia toiminnalla pyritään ehkäisemään. Sosiaalinen luotto keskittyy tämän näkemyksen mukaan usein siihen, mikä ei ole ehdottoman välttämätöntä, mutta usein kuitenkin hakijan näkökulmasta tarpeellista. Tässä mielessä jako sosiaalisen luoton ja ehkäisevän tuen osalta on kuitenkin hiuksenhieno. Luonnollisesti alusta saakka sosiaalisen luoton saaminen on edellyttänyt lainan luonteen mukaisesti maksuvaraa toisin kuin ehkäisevällä toimeentulotuella tapahtuva menojen rahoitus. Ehkäisevän tuen myöntämistä johonkin tiettyyn kohteeseen on myös pidetty selkeämmin kertaluonteisena toisin kuin sosiaalisen luoton. Lisäksi tutkimuotojen volyymeissä on eroja. Sosiaalisella luotolla voidaan saneerata suurempia velkoja ja rahoittaa kalliimpia hankintoja kuin ehkäisevällä tuella on mahdollista.

Tässä tutkimuksessa ei pystytä kovin vahvasti arvioimaan, miten ehkäisevän tuen saantia koskevien kriteereiden muutokset ja sosiaalisen luoton mahdollinen lakisääntäminen vaikuttaisivat ehkäisevän tuen käyttöön tai ehkäisevän tuen ja sosiaalisen luoton suhteeseen kuntakokeilua laajemmin. Arvioinnissa painopiste on ollut nimenomaan luototuskokeilusta saaduissa tuloksissa. Luototuskokeilun ajan ehkäisevän tuen ja sosiaalisen luoton väliseen rajaan on kiinnitetty erityistä huomiota. Periaatteellisella tasolla sosiaalisen luoton ja ehkäisevän tuen raja on vielä selkiytymätön ja riski sosiaalisen luoton käyttöön ehkäisevän tuen käytön mahdollistavissa tilanteissa on olemassa.

Säästöjen aikaansaamisen tavoite ei ole kunnissa ollut kaikkein keskeisin asia, vaikka enemmän tai vähemmän julkilausuttuna tavoitteena onkin, että luoton olisi tuotettava kunnalle yhtä paljon taloudellista hyötyä kuin siihen panostetaan. Tähän liittyy myös mahdollisten luottotappioiden tarkastelu: näyttäisi siltä, että kaikissa tilanteissa korkotuotoilla ei voida kattaa luottotappioita, vaikka tämän suuntaisia toiveita asiassa on esitetty. Lopulta luototuksessa ei ole ollut kysymys suorasta taloudellisesta panos-tuotos – suhteen hakemisesta. Hyöty syntyy ennen kaikkea ihmisten selviytymisen ja selviytymismahdollisuuksien kohenemisen avulla.

Valtiovallan ei ole syytä sanella luoton organisoimalla kovin tarkasti. Jatkossa olisi hyvä, että sosiaalisten luottojen valmistelu voisi tapahtua vaihtoehtoisesti joko sosiaalityöntekijöiden tai velkaneuvojien työnä, mutta päätöksenteko olisi sosiaalityössä.

Etenkin suurissa kaupungeissa sosiaalisen luoton hoitaminen hajautetusti, keskittämättä toimintaa joihinkin erityisiin luototusta varten perustettuihin toimipisteisiin tai talous- ja velkaneuvontayksiköihin, synnyttää ongelmia (esim. Lappeenranta). Pulmana on ennen kaikkea riittävän asiantuntemuksen jatkuvuuden takaaminen. Pienissä kunnissa toiminta onnistuu keskittämättäkin, jos sosiaalityöntekijöiden yhteistyö toimii ja työntekijöillä on käytettävissä talous- ja velkaneuvontaan liittyvää asiantuntemusta tai alan koulutusta. Kokeilussa tärkeänä asiantuntemuksen vaihdon foorumina on toiminut kehittämistiimi, mutta kokeilun ulkopuolella tällaista mahdollisuutta ei ilmeisestikään ole.

Toiminnassa olisi kyettävä yhdistämään rahoitus- ja luottotoiminnan sekä erityisesti sosiaalityön ja velkaneuvonnan asiantuntemus. Jos toiminnasta tulee osa sosiaalityöntekijöiden työtä, he tarvitsevat talous- ja velkaneuvontaan liittyvää koulutusta. Olisi tärkeää, ettei missään kunnassa toimintaa säilytetä vain yhden työntekijän vastattavaksi. Toiminta edellyttää eri vaiheissa tiimityöskentelyä ja myös hallintorajat ylittävää tiivistä yhteistyötä.

Luottopääoman rahoittamiseksi on periaatteessa käytettävissä erilaisia vaihtoehtoja. Jatkossa kokeilukuntien näkökulmasta vakavimmat luottopääoman rahoitusvaihtoehdot ovat kunnan budjettivaroista tapahtuva rahoitus ja mahdollisesti lainapääoman hankkiminen Kuntarahoitus Oyj:ltä. Lähtökohtana on, että sosiaalinen luotto on jatkossakin aina edullisempaa kuin pankista otettava luotto.

Luototustoiminnan organisoinnin osalta sosiaalisen luototuksen 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 toimintamalli on uudistumassa. Kuntien sosiaalisen luototuksen 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.

Kokeilussa mukana olevat kunnat ovat yleensä saaneet hyviä kokemuksia luototuksesta ja asennoituvat pääsääntöisesti positiivisesti toiminnan jatkamiseen. Kiristynyt kuntatalous on kuitenkin vähentänyt taloudellisia mahdollisuuksia toiminnan jatkamiseen. Lahdessa sosiaalinen luotto ei jatku ensi vuonna ja myös Lappeenrannassa on luototuksen jatko epävarmaa. Kuitenkin suurimmaksi osaksi sekä sosiaalitoimen luottamus- että virkamiesjohdossa on halua jatkaa sen toimintamallin mukaisesti, joka kunnassa sosiaalista luototusta käynnistettäessä valittiin. Alustavasti rahoitus- ja organisoitintarkeissa ovat nousseet esiin myös seudullisen yhteistyön vaihtoehdot. Sosiaalisen luototuksen käynnistyminen koko maata koskevana jatkuu toimeenpanoprojektin avulla. Tähän liittyen on sosiaali- ja terveysministeriössä käynnistetty myös lainvalmisteluprosessi.

Tiivistäen voidaan todeta, että sosiaalisen luototuksen kokeilu yleisellä tasolla on tuottanut selvästi enemmän positiivisia kuin negatiivisia tuloksia ja kokeilua voidaan syystä arvioida menestykseksi. On kuitenkin huomattava, että luoton vaikutukset asiakkaiden elämäntilanteen korjaamisessa olivat joissain tapauksissa vain tilapäisiä ja luoton lisäksi asiakkaiden tilanteessa tarvitaan talous- ja velkaneuvontaa sekä sosiaalityötä. Lisäksi on huomattava, että sosiaalisen luoton ulkopuolelle jää karkeasti arvioiden noin puolet luoton hakijoista. Sosiaalisen luoton mahdollisuudet ovat siis rajalliset vähävaraisten ja pienituloisten kotitalouksien auttamisessa. Tällaisia ovat esimerkiksi markkamääräisesti suuriin velkoihin joutuneet ja velkajärjestelyn ulkopuolelle jääneet kansalaiset.

## KIRJALLISUUS

Alasuutari, Pertti (1994). Laadullinen tutkimus. Vastapaino, Tampere.

Ahlström, Richard (1998). Overindebtedness affects health – what are costs to Society? Money Matters. 3, 18-22.

Ahlström, Richard (2001). Nordic Households Overwhelmed by Debts – A Nordic Consumer Research Seminar with A Focus on the Causes and Consequences of Debts. Ansökningsblankett för projektmedel från Nordiska Ministerrådet. Painamaton.

Bancroft JHJ, Skrimshire AM & Simkin S. (1976) The reasons people give for taking overdoses. British Journal Psychiatry. 128:538-548.

Borg, Pekka (1995). Viimesijainen toimeentuloturva Englannissa. Raportti opintomatkalta 3.-7.10.1994. Helsingin kaupunki. Sosiaalivirasto. Johdon tukiyksikkö. Luonnos.

Campus (1996). Pentti Rönkön mielestä kannustavuus on mennyt perusoikeuksien edelle. Suurituloiset hyötyvät uudistuksista eniten. <http://www.uta.fi/campus/962/ronkko.html>

Curriculum Vitae For Muhammad Yunus.  
<http://ic98.aiesec.org/icare/speakers/Yunus.htm>

Ehdotus hallituksen esitykseksi (2000). Ehdotus hallituksen esitykseksi ulosottolain muuttamisesta 11.5.2000. Oikeusministeriön lainvalmisteluosasto. Yksityiskohtaiset perustelut osa I. Oikeusministeriö, Helsinki.

Erola, Jani (2000). Maksuhäiriöisyys laman jälkeisessä Suomessa. Turun yliopiston sosiologian laitos, Sosiologista keskustelua B36. Digipaino. Turku.

Erola, Jani (1997). Täys Roisto! – Luottotietorekisteröinnin sosiaaliset haitat ja oikeuttamisen ongelmat Suomessa. Stakes raportteja 218. Helsinki.

Finanssiryhmäkomitean mietintö (1991). Komiteanmietintö 1991:36. Valtiovarainministeriö. Valtion painatuskeskus. Helsinki.

Hatcher, S. (1994). Debt and deliberate self-poisoning. British Journal of Psychiatry 164:111-114.

Hintikka J., Kontula O., Saarinen P., Tanskanen A., Koskela K. & Viinamäki H. (1998). Debt and suicidal behaviour in the Finnish general population. Acta Psychiatrica Scandinavica, 98:493-496.

Helsingin Sanomat 20.4.2001. Kansanpankkeja on jo satoja. Suomen pankkiyhdistyksen oikeudellisen osaston johtaja Erkki Kontkanen. Vieraskynä.

Helsingin Sanomat 31.8.1998. Kurjien pankkiiri menestyy lainaamalla kaikkein köyhimmille. Bangladeshilainen Muhammad Yunus ei suostu uskomaan, etteivät köyhät ole luottokelpoisia. <http://www.helsinginsanomat.fi/uutisarkisto/19980831/talo/980831ta00.html>

Helsingin Sanomat 29.11.1999. Leonia olisi voinut olla kaivattu kansanpankki. Pankkien syrjimättömyys turvattava lainsäädännöllä.

Hämeenlinnan ehkäisevän toimeentulotuen myöntämisperusteet (2001). <http://www.htk.fi/hml/html/petula/2001/26041700.0/COD53434.HTM>

Iivari, Juhani (1998) Hollannin sosiaalipankkitoiminnasta. Sosiaali- ja terveysministeriön monisteita 2. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki.

Iivari, Juhani & Piirainen, Keijo & Siltaniemi, Aki (1999) Sosiaalisen luototuksen käynnistyminen Suomessa. Lähtökohdat, mallit ja kokemukset. Stakes, Aiheita 42/1999. Stakesin monistamo, Helsinki.

Iivari, Juhani & Piirainen, Keijo & Siltaniemi, Aki (2000). Sosiaalinen luototus. Toteutus ja ratkaisut. Sosiaalisen luototuksen evaluaatiotutkimuksen raportti I. Stakes, Raportteja 258. Gummerrus kirjapaino Oy, Saarijärvi.

Kivinen-Aalto, Pentti (1998). Takuu-Säätiön velkaneuvontaprojekti päihde- ja kriminaalitaustaisille 1996-1998. Loppuraportti. Takuu-Säätiö.

Komiteanmietintö (1998). Ulosottotoimikunnan mietintö 1998:2. Oikeusministeriö.

Komiteanmietintö (2001). Vanhentumistoimikunnan mietintö 2001:4. Oikeusministeriö.

Kuluttaja (2001). Pakoillakko velkojia vai etsiä apua? Kuluttajaviraston aikakauslehti 2/2001, s. 20-24.

Kokousmuistio (3.11.1998). Sosiaalisen luototuksen kuntakokeilun valmistelua koskeva työkokous. Sosiaali- ja terveysministeriö. Ehkäisevän sosiaali- ja terveyspolitiikan osasto.

Luomajärvi, Jussi (2000). Luottolaitoksista, luotonannosta ja talletusten vastaanottamisesta. Helsingin yliopisto. Oikeustieteellinen tiedekunta. Yksityisoikeuden laitos. Painamaton tutkielma.

Maailma paloina. Köyhien pankki menestys Boliviassa. [http://www.kepa.fi/kumppani/99\\_1/jutut/palat.html](http://www.kepa.fi/kumppani/99_1/jutut/palat.html)

Morgan HG, Burns-Cox CJ, Pocock H & Pottle S. (1975) Deliberate self-harm: clinical and socio-economic characteristic of 368 patients. *British Journal of Psychiatry*, 127:564575.

Muistio 12.3.2001. Sosiaalisen luototuksen kuntakokeilu. Projektipäällikkö Pirjo Sarvimäki. Painamaton.

Muistio 21.6.2001. Sosiaalisen luototuksen kokeilun projektipäällikkö Pirjo Sarvimäki. Painamaton.

Niemi-Kiesiläinen, Johanna (1995). Luonnollisen henkilön velkavastuu insolvenssioikeudessa. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja n:o 202. Vammalan kirjapaino, Vammala.

Nykänen, Maija, Kontula Osmo & Palonen, Kirsti (2000). Taloudellisen laman jälkimainingit. Jatkotutkimus Vantaan velkaneuvonnan asiakkaiden taloudellisesta ja terveydellisestä tilanteesta. Stakes aiheita 19/2000. Stakesin monistamo, Helsinki.

Pawson & Tilley (1998). *Realistic Evaluation*. Sage publications, London.

Peräkylä, Anssi (1995). Kvalitatiivisen tutkimuksen kohteet ja ihmiskuva. Teoksessa: Leskinen, Jaakko (toim.) (1995). *Laadullisen tutkimuksen risteysasemalla*. Kuluttajatutkimuskeskus. Ykköspaino, Helsinki. s.39-49

Projektisuunnitelma (1999). Sosiaalinen luototus. Projektisuunnitelma. 24.9.1999. STM. Moniste.

Raunio, Kyösti (2000). *Sosiaalityö murroksessa*. Gaudeamus, Helsinki.

Reifner, Udo & Ford, Janet (eds) (1992). *Banking for People. Social Banking and New Poverty, Consumer Debts and Unemployment in Europe – National Reports*. Walter de Gruyter. Berlin.

Selvitys Takuu-Säätiön sosiaalisen luototuksen aloittamisesta 27.4.2001. Moniste.

Sosiaalisen luototuksen johtoryhmä 13.6.2001. Pohjapaperi/Pirjo Sarvimäki.

Sunila, Mirjami & Järvelä, Katja (1994). Talous- ja velkaneuvontaa ylivelkaantuneille. Raportti kokonaisvaltaisen asiakastyön kokeilusta ja kehittämisestä. Espoon talous- ja velkaneuvontaprojekti, Espoon diakoniasäätiö. Painatuskeskus Oy, Helsinki.

Taylor, SJ. (1994). Debt and deliberate self-harm (letter). *British Journal of Psychiatry*, 164:848-849.

Tutkimuksen arviointiseminaari (27.9.2001). Tutkimusmuistiinpanot. Painamaton.

Viinamäki H., Kontula O., Niskanen L. & Koskela K. (1995). The association between economic and social factors and mental health in Finland. *Acta Psychiatrica Scandinavica*, 92:208-213.

Velkaongelmatyöryhmän muistio (1998). Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 1998:4. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki.

Weich S., Churchill R., Lewis G. & Mann, A. (1997). Do socioeconomic risk factors predict the incidence and maintenance of psychiatric disorder in primary care? *Psychol Med*, 27:73-80.



## LIITETAULUKKO 1.

			Hakemuksen käsittelijä		Kaikki
			Kunnat	Takuusäätiö	
Tulojäämä	-< 1000 mk	Lukumäärä	220	8	228
		Hakemuksen käsittelijän mukaan %	96,5%	3,5%	100,0%
		Käsittelijän kaikista hakemuksista	16,1%	3,1%	14,1%
		Yhteensä kaikista hakemuksista %	13,6%	,5%	14,1%
	-999-<500mk	Lukumäärä	125	5	130
		Hakemuksen käsittelijän mukaan %	96,2%	3,8%	100,0%
		Käsittelijän kaikista hakemuksista	9,2%	2,0%	8,0%
		Yhteensä kaikista hakemuksista %	7,7%	,3%	8,0%
	-500<0mk	Lukumäärä	199	22%	337
		Hakemuksen käsittelijän mukaan %	90,0%	10,0%	100,0%
		Käsittelijän kaikista hakemuksista	14,6%	8,7%	20,8%
		Yhteensä kaikista hakemuksista %	12,3%	1,4%	20,8%
	0<500mk	Lukumäärä	303	34	337
		Hakemuksen käsittelijän mukaan %	89,9%	10,1%	100,0%
		Käsittelijän kaikista hakemuksista	22,2%	13,4%	20,8%
		Yhteensä kaikista hakemuksista %	18,7%	2,1%	20,8%
	500<1000mk	Lukumäärä	226	54	280
		Hakemuksen käsittelijän mukaan %	80,7%	19,3%	100,0%
		Käsittelijän kaikista hakemuksista	16,5%	21,3%	17,3%
		Yhteensä kaikista hakemuksista %	14,0%	3,3%	17,3%
	1000<2000mk	Lukumäärä	190	79	269
		Hakemuksen käsittelijän mukaan %	70,6%	29,4%	100,0%
		Käsittelijän kaikista hakemuksista	13,9%	31,1%	16,6%
		Yhteensä kaikista hakemuksista %	11,7%	4,9%	16,6%
	2000<3000mk	Lukumäärä	61	21	82
		Hakemuksen käsittelijän mukaan %	74,4%	25,6%	100,0%
		Käsittelijän kaikista hakemuksista	4,5%	8,3%	5,1%
		Yhteensä kaikista hakemuksista %	3,8%	1,3%	5,1%
	>3000mk	Lukumäärä	42	31	73
		Hakemuksen käsittelijän mukaan %	57,5%	42,5%	100,0%
		Käsittelijän kaikista hakemuksista	3,1%	12,21%	4,5%
		Yhteensä kaikista hakemuksista %	2,6%	1,9%	4,5%
Kaikki		Lukumäärä	1366	254	1620
		Hakemuksen käsittelijän mukaan %	84,3%	15,7%	100,0%
		Käsittelijän kaikista hakemuksista	100,0%	100,0%	100,0%
		Yhteensä kaikista hakemuksista %	84,3%	15,7%	100,0%