

Kirsti Rissanen

Sosiaalisen luototuksen

KEHITTÄMINEN

tyl

KUVAILULEHTI

Julkaisija	Päivämäärä
Sosiaali- ja terveysministeriö	18.3.2015
Tekijät	Toimeksiantaja
Oikeustieteen tohtori Kirsti Rissanen	Sosiaali- ja terveysministeriö
	HARE-numero ja toimielimen asettamispäivä
	STM090:00/2014

Muiston nimi

Sosiaalisen luototuksen kehittäminen

Tiivistelmä

■ Hallituksen esityksessä sosiaalihuoltolaiksi (HE 164/2014 vp) kuvataan osuvasti sosiaalista luottoa siten, että se on sekä sosiaalityön työmenetelmä että toiminto, jolla ehkäistään sosiaalihuollon ja varsinaisen sosiaalityön tarvetta. Henkilöt, joille sosiaalista luottoa käytännössä myönnetään, ovat motivoituneita omatoimiseen taloudenhoitoon ja haluavat maksaa ne velat ja laskut, jotka ovat häntä kohdanneen sosiaalisen suoritusesteen vuoksi jääneet hoitamatta. Sosiaalisesta luototuksesta runsaan kymmenen vuoden aikana saadut kokemukset osoittavat, että toiminnan vaikuttavuus on hyvä.

Kun otetaan huomioon pienituloisten ja vähävaraisten henkilöiden velkavaikeuksien yleisyys ja niistä johtuvat terveysriskit ja sosiaaliset ongelmat, lisääntynyt tarve varmistaa sosiaalisen luototuksen asema sosiaalihuollossa ja saada luotto käyttöön kattavasti koko maassa.

Sosiaalisessa luototuksessa voidaan erottaa toisistaan kaksi työvaihetta, toisaalta sosiaalityön selvittelyn, neuvonnan ja luoton suunnittelun vaihe ja toisaalta luottosopimuksen, luoton nostamisen ja luoton takaisin maksamisen vaihe. Ensimmäinen vaihe on vaativaa henkilökohtaista asiakastyötä joko kunnan sosiaalitoimessa tai talous- ja velkaneuvonnassa. Se edellyttää yleensä, että asiakasta tavataan useammin kuin kerran. Asiakkaiden elämäntilanteen, elinolosuhteiden ja velkojen selvittely, selviytymiskeinojen etsiminen sekä ohjaus ja neuvonta ovat muutenkin aikuissosiaalityössä aina tarpeen.

Esitän, että **sosiaalisen luototuksen kehittämisen lähtökohdaksi otetaan asiakastyön ja rahaliikenteen käsittelyn tarkasteleminen toisistaan erillään**. Sosiaalihuoltoon kuuluva asiakastyö on tarkoituksenmukaista tehdä entiseen tapaan osana joko aikuissosiaalityötä tai talous- ja velkaneuvontaa ja rahoittaa entiseen tapaan siten, että kunnat saavat toimintamenoihin peruspalvelujen valtionosuutta. Sosiaalisen luoton rahaliikenteen käsittelyn järjestäminen kuntia suurempiin yksiköihin tai valtakunnallisesti lienee edellytys sille, että luototus saadaan käyttöön koko maassa.

Kun otetaan huomioon, että pienituloisen ja vähävarainen henkilö voi saada sosiaalista luottoa vain silloin, kun hänellä on kyky suoriutua luoton takaisinmaksusta eli säännölliset tulot ja halu hoitaa asiansa omatoimisesti, ei luottoa saavien henkilöiden määrän ole syytä olettaa nousevan suureksi. Vaikka luottojen tarpeen on havaittu olevan kasvamassa, jäisi luottojen määrä koko maassa arviolta 3 000–3 500 kappaaleeseen vuodessa. Tätä varten tarvittava lainapääoma on arvioitavissa 25–30 miljoonaksi euroksi. Kokemusten mukaan luottotappiot jäävät varsin pieniksi, suuruusluokaltaan yhteen prosenttiin.

Ehdotan, että selvitetään muiden kehittämishankkeiden etenemisen myötä ja niiden yhteydessä tehtäviin ratkaisuihin sovitettuna seuraavia kolmea vaihtoehtoista mallia luotto-osuuden ja rahaliikenteen hoitamiseksi.

SOTE-alueen mallissa kunnilta kerätään sote-alueille sosiaalisen luototuksen pääoma ja mahdollisten luottotappioiden menot. Sote-alue järjestää luototuksen rahaliikenteen hoitamisen koko alueella. Kustannukset jaetaan kunnille saman periaatteen mukaan kuin muidenkin sosiaalipalveluiden. Sosiaalihuollon lähiasiakastyössä arvioidaan luoton tarve ja sen saamisen edellytykset ja laaditaan yhdessä asiakkaan kanssa luottihakemus luottoja hoitavalla yksiköllä. Hakemus sisältää luoton käyttötarkoituksen, suunnitelman luoton takaisinmaksusta ja takaisinmaksuehdoista sekä luotonsaajalle takaisinmaksun kuluessa järjestettävästä neuvonnasta ja ohjauksesta. Luoton rahaliikennettä hoitava yksikkö tarkastaa hakemuksen ja voi perustellusta syystä poikkeuksellisesti jättää sosiaalisen luoton myöntämättä.

Kela-mallissa sosiaalisen luototuksen rahaliikenteen käsittely keskitetään Kelalle yhdessä perustoimeentulotuen käsittelyn siirtämisen kanssa. Luottopääoma saataisiin tässä mallissa valtion budjetista. Luototuksen rahaliikenteen hoitamisesta aiheutuvat henkilöstö- ja muut kustannukset maksetaan samoin kuin perustoimeentulotukeen liittyvät kustannukset. Kunnat vastaisivat asukkaidensa luotoista aiheutuvista luottotappioista. Kela-mallia puoltaa toimeentulotuen ja sosiaalisen luototuksen läheinen yhteys. Sosiaalisen luoton harkinta ja valmistelu kunnissa sekä varsinainen myöntäminen rationalisoituisivat, jos siinä voidaan asiakkaan suostumuksella käyttää hyväksi Kelan laajaa tietoaimeistoa. Kelan perintäkeskuksen toiminnan tehokkuutta on yleisesti kiitetty. Kela-malli toisi myös sosiaalisen luototuksen tilastojen laatimisen säännöllisen tilastoinnin piiriin ja helpottaisi näin toiminnan seuranta, tutkimista ja kehittämistä.

Takuu-Säätiön mallissa sosiaaliset luotot käsiteltäisiin Takuu-Säätiössä. Samoin kuin Kela-mallissa sosiaalisten luottojen tarpeen ja myöntämisen edellytysten arviointiin liittyvä vaativa sosiaalityö tehtäisiin osana kuntien sosiaalihuoltoa joko aikuissosiaalityössä tai talous- ja velkaneuvonnassa, jossa laadittaisiin myös luottihakemus perusteluineen. Hakemus lähetettäisiin Takuu-Säätiöön, joka päättäisi sosiaalisen luoton myöntämisestä ja hoitaisi siihen liittyvän rahaliikenteen. Takuu-Säätiö voisi kuitenkin vain perustellusta syystä hylätä luottohakemuksen. Luottopääoma olisi tarkoituksenmukaista suorittaa Takuu-Säätiölle valtion budjetista. Luottojen käsittelyn ja rahaliikenteen hoitamisen henkilöstö-, hallinto- ja muut kulut maksaisivat nykyiseen tapaan kunnat, jotka saisivat niihin valtiosuutta. Näin kustannettaisiin myös pienlainakokeilua varten kehitetyn tietojärjestelmän täydentäminen sosiaalisia luottoja varten. Kunnat eivät takaisi myönnettyjä sosiaalisia luottoja, mutta vastaisivat asukkaidensa luottojen luottotappioista. Sosiaali- ja terveysministeriö neuvottelisi vuosittain Takuu-Säätiön kanssa sosiaalisten luottojen käsittelyn periaatteista ja käytännöistä.

Sosiaalisen luototuksen kehittäminen vaatisi myös valitun mallin mukaisia **muutoksia** siitä annettuun lakiin (1133/2002). Sosiaalisen luototuksen järjestäminen ja toimeenpano säädettäisiin tapahtuvaksi valittavan mallin mukaisesti ja tekstistä poistettaisiin maininta luototuksen vapaaehtoisuudesta. Sosiaalinen luototus tulisi siten kuulumaan osana kunnan sosiaalihuoltoon. Käytännön valtakunnallisen yhdenmukaisuuden ja asiakkaiden yhdenvertaisuuden varmistamiseksi luoton myöntämisen perusteista ja luoton vähimmäis- ja enimmäismäärästä määrätäisiin laissa. Luoton määrä edellyttäisi vielä erillistä arviointia, mutta voisi olla esimerkiksi 200–10 000 euroa. Erityisestä syystä luottoa voitaisiin kuitenkin myöntää 15 000 euroon asti. Laissa säädettäisiin myös luoton takaisinmaksusta, asiakkaan oikeudesta vapaakuukausiin luoton takaisinmaksun aikana ja erityisissä tilanteissa sovellettaviksi tulevista maksuvapautuksista kuten THL:n työryhmä on raportissaan ehdottanut.

Sosiaalisen luototuksen kuuluminen sosiaalihuoltoon on perusteltua säilyttää ennallaan. Sama koskee luoton tarkoitusta ehkäistä taloudellista syrjäytymistä ja ylivelkaantumista sekä edistää henkilön ja perheen itsenäistä suoriutumista. Sosiaalisen luoton myöntämisen nykyisin käytössä oleviin perusteisiin ei myöskään ole aiheellista tehdä muutoksia.

Asiasanat

Luotot, sosiaalipalvelut, sosiaalipolitiikka

Sosiaali- ja terveysministeriön
raportteja ja muistioita 2015:15

Muut tiedot

www.stm.fi

ISSN-L 2242-0037

ISSN 2242-0037 (verkkajulkaisu)

ISBN 978-952-00-3572-3

URN:ISBN:978-952-00-3572-3

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3572-3>

Kokonaissivumäärä

38

Kieli

Suomi



SOSIAALI- JA
TERVEYSMINISTERIÖ

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Datum
Social- och hälsovårdsministeriet	18.3.2015
Författare	Uppdragsgivare
Juris doktor Kirsti Rissanen	Social- och hälsovårdsministeriet
	Projektnummer och datum för tillsättandet av organet
	SHM090:00/2014

Rapportens titel

Utvecklande av social kreditgivning

Referat

■ I regeringens proposition med förslag till socialvårdslag (RP 164/2014 rd) beskrivs social kredit passande så att den är såväl en arbetsmetod som en funktion inom socialarbetet, med vilken man förebygger behovet av socialvård och egentligt socialarbete. Personer, som beviljas social kredit i praktiken, är motiverade att självständigt sköta ekonomin och de vill betala de skulder och räkningar som de underlåtit att sköta på grund av ett socialt prestationshinder som han eller hon ställts inför. De erfarenheter som man fått av social kreditgivning under drygt tio år visar att verksamhetens verkningsfullhet är god.

När man beaktar utbredningen av skuldproblem hos personer med små inkomster och tillgångar och de hälsorisker och sociala problem som den medför, ökar behovet att säkerställa ställningen för social kreditgivning inom socialvården och införa krediten så att den täcker hela landet.

I den sociala kreditgivningen kan man skilja två arbetsfaser från varandra, å ena sidan fasen av utredning, rådgivning och planering av krediten inom socialarbetet och å andra sidan fasen av kreditavtal, lyft av krediten och återbetalning av krediten. Den första fasen är krävande personligt klientarbete hos antingen kommunens socialväsande eller inom den ekonomiska rådgivningen och skuldrådgivningen. Det förutsätter i regel att man träffar klienten oftare än en gång. Att utreda klienters livssituation, levnadsförhållanden och skulder, att leta fram sätt att klara sig samt handledning och rådgivning är även i övrigt alltid nödvändigt i socialarbetet för vuxna.

Jag föreslår att **granskningen av klientarbetet och skötseln av penningrörelsen separerade från varandra tas som utgångspunkt för utvecklandet av den sociala kreditgivningen**. Det är ändamålsenligt att som hittills sköta det klientarbete som ingår i socialvården som en del av antingen socialarbetet för vuxna eller den ekonomiska rådgivningen och skuldrådgivningen, och finansiera som tidigare så att kommunerna får statsandel för basservice för omkostnaderna. Att ordna hanteringen av penningrörelsen vid social kreditgivning i enheter som är större än kommunerna eller på riksnivå torde vara förutsättningen för att kunna införa kreditgivningen i hela landet.

När man beaktar att en person med små inkomster och tillgångar kan få social kredit endast när han eller hon har förmåga att klara av återbetalningen av krediten, dvs. regelbundna inkomster och vilja att sköta sina ärenden på egen hand, finns det ingen anledning att anta att antalet personer som beviljas kredit kommer att bli stort. Även om man har observerat ett ökat behov av krediter, skulle antalet krediter uppskattningsvis stanna vid 3 000–3 500 stycken per år i hela landet. Det lånekapital som behövs för detta kan uppskattas till 25–30 miljoner euro. Enligt erfarenheter förblir kreditförlusterna relativt små, till sin storleksklass en procent.

Jag föreslår att man utreder följande tre alternativa modeller för att sköta kreditandelen och penningrörelsen i och med att de övriga utvecklingsprojekten framskrider och anpassat till de avgöranden som träffas i anslutning till dessa.

I **modellen med social- och hälsovårdsområden** samlas kapital för social kreditgivning och kostnader för eventuella kreditförluster från kommunerna till social- och hälsovårdsområdena. Social- och hälsovårdsområdet ordnar hanteringen av penningrörelsen vid kreditgivning i hela området. Kostnaderna fördelas mellan kommunerna enligt samma princip som för de övriga socialtjänsterna. I det nära arbetet med klienten inom socialvården bedöms kreditbehovet och förutsättningarna för att få den, och en kreditansökan utarbetas tillsammans med klienten för den enhet som sköter om krediterna. Ansökan omfattar krediten användningsändamål, en plan om återbetalning av krediten och återbetalningsvillkoren samt rådgivning och handledning som ordnas för kredittagaren i samband med återbetalningen. Den enhet som sköter om penningrörelsen vid kredit granskar ansökan och kan av grundad anledning undantagsvis avstå från att bevilja social kredit.

I **FPA-modellen** koncentreras skötseln av penningrörelsen vid social kreditgivning till FPA tillsammans med att behandlingen av det grundläggande utkomststödet överförs. I denna modell skulle kreditkapitalet komma från statens budget. De personalkostnader och övriga kostnader som orsakas av skötseln av penningrörelsen vid kreditgivning betalas på samma sätt som kostnaderna som hänförs till det grundläggande utkomststödet. Kommunerna skulle stå för de kreditförluster som vållas dem av invånarnas krediter. Det nära sambandet mellan utkomststöd och social kreditgivning stöder FPA-modellen. Prövningen och beredningen av social kredit i kommunerna och det faktiska beviljandet skulle rationaliseras om man därmed med klientens samtycke kunde utnyttja FPA:s omfattande informationsmaterial. Verksamhetens effektivitet vid FPA:s indrivningscenter har allmänt hyllats. FPA-modellen skulle även medföra att utarbetandet av statistik över den sociala kreditgivningen skulle omfattas av en regelbunden statistikföring och därmed underlätta uppföljning, undersökning och utvecklande av verksamheten.

I modellen med Garanti-Stiftelsen skulle sociala krediter behandlas av Garanti-Stiftelsen. På samma sätt som i FPA-modellen skulle det krävande socialarbete som anknyter till bedömningen av behovet av sociala krediter och förutsättningarna för beviljande göras som en del av kommunernas socialvård i antingen socialarbetet för vuxna eller inom den ekonomiska rådgivningen och skuldrådgivningen, där man även skulle utarbeta en kreditansökan inklusive motivering. Ansökan skulle sändas till Garanti-Stiftelsen, som beslutar om beviljande av social kredit och sköter penningrörelsen som hänförs till den. Garanti-Stiftelsen skulle dock endast av grundad anledning kunna avslå kreditansökan. Det vore ändamålsenligt att betala kreditkapitalet till Garanti-Stiftelsen från statens budget. Personalkostnader, förvaltningskostnader och övriga kostnader för att sköta hanteringen av krediter och penningrörelsen skulle liksom i dag betalas av kommunerna, vilka skulle få statsandel för dem. På det sättet skulle man även finansiera kompletteringen av det datasystem som utvecklats för försök med mikrolån för sociala krediter. Kommunerna skulle inte gå i borgen för beviljade sociala krediter, men stå för kreditförlusterna för invånarnas krediter. Social- och hälsovårdsministeriet skulle årligen förhandla med Garanti-Stiftelsen om principer och praxis för behandlingen av sociala krediter.

Utvecklandet av den sociala kreditgivningen skulle även kräva **ändringar** av **lagen** om denna (1133/2002) i enlighet med vald modell. Enligt lagen skulle det föreskrivas att ordnandet och verkställigheten av social kreditgivning ska ske enligt den modell som väljs och i texten skulle uppgiften om frivillighet vid kreditgivning slopas. Den sociala kreditgivningen skulle därmed vara en del av kommunens socialvård. För att säkerställa att praxisen är enhetlig på riksnivå och klienterna jämlika bör grunderna för beviljande av kredit och minimi- och maximibeloppen för kredit föreskrivas i lagen. En särskild bedömning av kreditbeloppet skulle ännu krävas, och den kunde vara till exempel 200–10 000 euro. Av särskilt skäl kunde dock kredit beviljas upp till 15 000 euro. I lagen skulle även föreskrivas om återbetalning av krediten, klientens rätt till fria månader under återbetalningen av krediten och om betalningsbefrielser som kommer att tillämpas vid särskilda situationer såsom Institutet för hälsa och välfärds arbetsgrupp har föreslagit i sin rapport.

Det är motiverat att låta social kreditgivning ingå i socialvården som tidigare. Detsamma gäller ändamålet med krediten att förebygga ekonomisk utslagning och överskulsättning samt att främja en persons eller en familjs förmåga att klara sig på egen hand. Det är inte heller befogat att ändra de grunder som används nuförtiden om beviljande av social kredit.

Nyckelord

Krediter, socialtjänster, socialpolitik

Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 2015:15

ISSN-L 2242-0037

ISSN 2242-0037 (online)

ISBN 978-952-00-3572-3

URN:ISBN:978-952-00-3572-3

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3572-3>

Övriga uppgifter

www.stm.fi/svenska

Sidoantal

38

Språk

Finska



SOCIAL- OCH
HÄLSOVÅRDSMINISTERIET

Sosiaali- ja terveysministeriölle

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 24.6.2014 allekirjoittaneen oikeustieteen tohtori Kirsti Rissasen selvityshenkilöksi sosiaalisen luototuksen kehittämiseksi. Selvityshenkilön tehtäväksi tuli kartoittaa ja arvioida nykytilannetta ja sen pohjalta tehdä yksityiskohtainen esitys sekä malleja sosiaalisen luototuksen kehittämiseksi yllättävien talousongelmien hoidossa. Selvitys liittyy pääministeri Kataisen hallituksen ohjelmaan, jonka mukaan kehitetään sosiaalista luototusta yllättävien talousongelmien hoidossa. Työssä tuli huomioida kuluttajapoliittisen ohjelman linjaukset. Selvityshenkilön toimikausi oli 1.7.–31.12.2014.

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti edelleen sosiaalisen luototuksen selvityshenkilöhankkeelle ohjausryhmän 7.8.2014, jonka toimikaudeksi tuli 1.7.2014–31.1.2015. Ohjausryhmän tehtävä oli jäsentensä asiantuntemuksella, tiedoilla ja lausunnoilla tukea selvityshenkilön työtä sekä edistää selvitystyön toteuttamista. Ohjausryhmän puheenjohtajaksi nimitettiin ylitarkastaja Jaakko Ellisaari, sosiaali- ja terveysministeriöstä ja jäseniksi lainsäädäntöneuvos Katri Kummoinen, oikeusministeriöstä, kaupallinen neuvos Eeva-Liisa Koltta-Sarkanen, työ- ja elinkeinoministeriöstä, erityisasiantuntija Ellen Vogt, Suomen Kuntaliitosta, toiminnanjohtaja Jukka Mäki, Kriminaalihuollon tukisäätiöstä, johtava sosiaalityöntekijä Kaisa Hujanen, Lahden kaupungista, lakimies Eeva Jokineva, Finanssialan keskusliitosta, tutkimusprofessori Pasi Moisio, Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos THL:stä, asiantuntija Tiina Saarela, Kirkkohallituksesta, toiminnanjohtaja Juha A. Pantzar, Takuu-Säätiöstä ja professori Pentti Arajärvi, Helsingin yliopistosta. Ohjausryhmä on kokoontunut kolme kertaa.

Työn aikana järjestettiin kunnille kaksi kuulemistilaisuutta. Ensimmäiseen tilaisuuteen 14.10.2014 osallistuivat seuraavien, sosiaalista luototusta myöntävien kuntien ja kuntayhtymien edustajat: Espoo, Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveystieteiden keskus, Helsinki, Hyvinkää, Kainuun kuntayhtymä, Kouvola, Kuopio, Lahti, Mikkeli, Nakkila, Pori ja Rauma. Lisäksi sosiaalista luototusta myöntävistä kunnista Hämeenlinna, Oulu ja Vantaa lähettivät kirjallisen selvityksen. Toinen kuulemistilaisuus järjestettiin 4.11.2014 ja se oli tarkoitettu niille kunnille, joilla ei ollut käytössä sosiaalista luototusta. Tilaisuuteen osallistuivat Nurmijärven, Porvoon, Tampereen ja Turun edustajat. Lisäksi Joensuu, Kaarina, Nokia ja Seinäjoki vastasivat kirjallisesti selvityshenkilön kysymyksiin.

Selvityshenkilö on kuullut erikseen Kansaneläkelaitosta, Kilpailu- ja kuluttajavirastoa, Kirkkohallitusta, Kuluttajaliittoa, Takuu-Säätiötä ja Valtakunnanvoudinvirastoa. Kansalaisten näkemyksiä kerättiin oikeusministeriön ylläpitämällä Otakantaa.fi -sivustolla 5.11.–5.12.2014.

Helsingissä tammikuun 22 päivänä 2015

Kirsti Rissanen

SISÄLLYS

Kuvailulehti.....	2
Presentationsblad.....	4
1 Sosiaalisen luototuksen kokeilu 1999–2001 ja laki 2002	11
2 Nykytilan kuvaus	12
2.1 Sosiaalisen luototuksen käytön laajuus ja luoton tunnettuisuus.....	12
2.2 Sosiaalisen luototuksen asiakkaat.....	14
2.3 Syyt luoton myöntämiseen	16
2.4 Sosiaalisen luoton suhde toimeentulotukeen	18
2.5 Sosiaalisen luoton takaisinmaksu	19
2.6 Sosiaalisen luototuksen hallinnollinen sijoittaminen	20
3 Takuu-Säätiön pienlainakokeilu	22
4 Muita kehittämishankkeita	23
4.1 Velkajärjestely, talous- ja velkaneuvonta	23
4.2 Toimeentulotuen laskennan ja maksatuksen siirto Kelalle.....	24
4.3 SOTE-uudistus	25
5 Pohdintaa erityisluotto-järjestelmän tarpeesta	27
6 Sosiaalisen luototuksen rooli ja tehtävät.....	30
7 Sosiaalisen luototuksen kehittämisen suuntaviivat	33
8 Raportteja ja selvityksiä.....	38

1 SOSIAALISEN LUOTOTUKSEN KOKEILU 1999–2001 JA LAKI 2002

Suomessa velkaannuttiin rajusti 1990-luvun alun laman seurauksena. Kun ylivelkaantumisen tuli merkittävä yhteiskunnallinen ongelma, ryhdyttiin kehittämään keinoja auttaa ylivelkaantuneita ja helpottamaan siihen liittyneitä sosiaalisia haittoja. Vuonna 1998 useiden ministeriöiden yhteinen velkaongelmatyöryhmä esitti näkemyksensä, että normaalin liiketaloudellisen pankkitoiminnan ja sosiaaliturvan välimaastoon tarvittiin sosiaalista luototusta. Sen erityisinä tehtävinä pidettiin asiakkaan sosiaalisten lähtökohtien ja tarpeiden selvittelyä, sosiaalisen tuen järjestämistä, talousneuvontaa ja omatoimisuuteen kannustamista. Tältä pohjalta sosiaali- ja terveysministeriö toteutti kahdeksan kunnan kanssa sosiaalisen luototuksen kokeilun vuosina 1999–2001. Lisäksi Takuu-Säätiö toteutti järjestöpohjaisen kokeilun.

Kokeiluista tehtiin laaja vaikuttavuuden tutkimus ja kokonaisarviointi. Kokeilun aikana myönnettiin yli 1 600 luottoa. Tyypillinen luotonsaaja oli pienituloisen ja/tai vähävarainen henkilö, jolla oli pysyväisluonteinen tulolähde kuten työtulo tai eläke ja jolla oli maksuhäiriömerkintä tai jolla ei ollut vakuuksia lainaan normaaleilta markkinoilta. Saajaa luonnehti myös vähäinen toimeentulotuen käyttö ja pienivelkaisuus. Kokeilussa havaittiin, että luottoja myönnettiin myös sellaisille henkilöille, joilla ei ollut luoton hakemisen hetkellä maksuvaraa. ”Pakkasen puolella” ollut toimeentulo voitiin nimittäin saada positiiviseksi, kun vanhat velat voitiin saneerata halpakorkeaisella sosiaalisella luotolla yhdeksi pitempiaikaiseksi lainaksi. Sosiaalisen luoton tärkeimmäksi käyttökohteeksi osoittautui talouden hallintaan saattaminen ja erityyppisen velkaisuuden hoito. Muita käyttökohteita olivat erilaiset hankintamenot ja eräät työllistymistä edistävät kohteet.

Sosiaalisen luoton takaisinmaksu nähtiin merkittäväksi toiminnan yleistä hyväksyttävyyttä luonnehtivaksi kysymykseksi. Kokeilun perusteella vakiintui käsitys, että sosiaalisessa luototuksessa oli kyettävä yhdistämään erityisesti sosiaalityön ja velka-neuvonnan asiantuntemus sekä rahoitus- ja luottotoiminnan tuntemus.

Hallituksen esitys laiksi sosiaalisesta luototuksesta annettiin vuonna 2002 (HE 142/2002 vp). Esityksen tavoite oli ehkäistä pienituloisten ja vähävaraisten taloudellista syrjäytymistä ja ylivelkaantumista sekä edistää henkilöiden ja perheiden itsenäistä suoriutumista. Sosiaalisesta luototuksesta ehdotettiin säädettäväksi lailla siksi, että laki turvaisi sen selkeästi osaksi kuntien sosiaalihuoltoa. Laki turvaisi myös sen, että sosiaalisen luototuksen järjestelmä olisi perusteiltaan samanlainen koko maassa. Luototus olisi kuitenkin kunnille vapaaehtoinen tehtävä. Esityksen mukaan kunnalla olisi mahdollisuus järjestää sosiaalista luototusta osana kunnan sosiaalihuoltoa siinä laajuudessa, mitä paikalliset tarpeet edellyttivät. Sosiaalinen luotto nähtiin yhdeksi suunnitelmallisen sosiaalityön keinoksi, jonka avulla voitiin vahvistaa asiakkaan taloudellista toimintakykyä.

Laki sosiaalisesta luototuksesta annettiin joulukuussa 2002 (1133/2002).

2 NYKYTILAN KUVAUS

2.1 SOSIAALISEN LUOTOTUKSEN KÄYTÖN LAAJUUS JA LUOTON TUNNETTUISUUS

Vuoden 2013 lopussa sosiaalinen luototus oli Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen kuntakyselyn mukaan käytössä 29 kunnassa. Niissä asui noin 44 prosenttia koko maan väestöstä. Sosiaalisen luototuksen kuntia olivat Alavus, Askola, Espoo, Eura, Helsinki, Hyvinkää, Hämeenlinna, Iloanta, Imatra, Jyväskylä, Järvenpää, Kemijärvi, Kouvola, Kuopio, Lahti, Lappeenranta, Luumäki, Mikkeli, Oulu, Pori, Pudasjärvi, Rauma, Riihimäki, Rovaniemi, Salo, Taivalkoski, Tuusula ja Vantaa. Kolmessa kunnassa ei luottoja ollut kuitenkaan myönnetty vuonna 2013. Näistä kahdessa kunnassa oli tehty vain muutamia kielteisiä luottopäätöksiä ja yhdessä kunnassa luototus oli kuntaliitoksen johdosta väliaikaisesti pois käytöstä. Luottomahdollisuuden puuttumisesta oli kuntakyselyn raportin mukaan kompensoitu myöntämällä sen sijaan täydentävää toimeentulotukea. Kyse oli todennäköisesti yksittäiseen hankintaan myönnetystä tuella.

Sosiaalisia luottoja myöntävien kuntien määrä on kasvanut tasaisesti. Vuonna 2007 luototus oli käytössä vain 19 kunnassa ja vuonna 2010 jo 23 kunnassa. Lisäksi monessa kunnassa on valmisteltu sosiaalisen luototuksen käyttöönottoa usein valtuustossa tehtyjen aloitteiden pohjalta. Kajaanin sote-kuntayhtymässä sosiaalinen luototus on tarkoitus aloittaa pienimuotoisesti vuonna 2015 ja Tampereella on tarkoitus ottaa sosiaalinen luototus käyttöön vuonna 2016. Myös muun muassa Turussa ja Porvoossa valmistelut ovat olleet pitkällä, mutta päätöksiä aloittamisesta ei ole tehty. Kaarinan kaupungin aloitteesta selvitettiin vuosina 2012–2013 mahdollisuuksia aloittaa sosiaalinen luototus seudullisena yhteistyönä useiden kuntien kanssa. Hanke kuitenkin raukesi, kun mukaan ei saatu kaikkia kuntia.

Kuntien tiukka taloudellinen tilanne sekä sosiaalihuollon ja talous- ja velkaneuvonnan vähäiset henkilöresurssit ovat vaikeuttaneet tämän uuden työmuodon käyttöönottoa. Sosiaalisen luototuksen on katsottu edellyttävän henkilöiltä myös uuden osaamisen hankkimista. Poliittista painetta tai kansalaisten virittämää keskustelua ei ole esiintynyt. Kun luottopalvelua ei ole ollut tarjolla, ei sitä ole myöskään osattu kysyä tai hakea. Sen puuttuessa kunnat ovat kertoneet myöntäneensä lähinnä yksittäisiin hankintoihin joko ehkäisevää tai täydentävää toimeentulotukea silloin, kun pienituloisten ja vähävaraisten kuntalaisten tulot eivät ole riittäneet pankkilainan saamiseen tai kun maksuhäiriömerkintä on estänyt saamista lainaa.

Ne kunnat, joissa sosiaalinen luototus on käytössä, ovat pääosin tyytyväisiä sosiaalisen luototuksen vaikutuksiin. Luoton avulla on voitu saada pienituloisten ja velkaantuneiden kuntalaisten talousasiat kuntoon ja näin edistää heidän omatoimista selviytymistään. Samalla on ehkäisty taloudellista syrjäytymistä.

Kun Kuntaliitto toisaalta vuonna 2013 tiedusteli kunnilta, mistä tehtävistä ne haluaisivat luopua, oli sosiaalinen luototus ensimmäisenä listalla. Selityksenä on ennen muuta kuntien tiukka taloudellinen tilanne. Kun rahaa ei ole, luovutaan niistä tehtävistä, jotka eivät ole pakollisia. Kuntaliitto onkin ottanut selvityksen aikana esille kysymyksen siitä, onko kunta oikea taho tarjoamaan sosiaalista luototusta vai kuuluisiko se valtion tehtäviin. Kuntien kuulemisissa sosiaalista luototusta on arvosteltu myös siksi, että se on toimintaprosessina työläs ja luottoa koskeva päätös työsuorituksen kallis. Lisäksi on järjestettävä takaisinmaksun valvonta ja mahdolliset perintätoimet. Luototuksen asiakaskunta on yleensä arvioitu suhteellisen pieneksi. SOTE-uudistuksen arvellaan vaikuttavan sosiaalisen luototuksen asemaan.

Sosiaalisia luottoja myönnettiin kuntakyselyn mukaan vuonna 2013 yhteensä 1 053 henkilölle. Kuntien kokemusten mukaan luottojen tarve on kuitenkin kasvanut. Helsingissä on kuluvana vuonna 2014 toista kertaa 15 vuoden aikana sellainen tilanne, että sosiaalisiin luottoihin varatut rahat 1,8 miljoonaa euroa ovat loppuneet kesken tällä kertaa jo lokakuussa. Kuntien myöntämien sosiaalisten luottojen maksimisummat vaihtelevat 3 000 euron ja 10 000 euron välillä. Helsingissä luottoa voidaan myöntää 15 000 euroon asti. Vuonna 2013 kaikissa kunnissa myönnettyjen luottojen rahamäärä oli keskimäärin noin 3 500 euroa. Luottojen takaisinmaksuaika vaihteli kolmesta kuukaudesta viiteen vuoteen. Kahdessa kunnassa takaisinmaksuaika oli kiinteä 5 vuotta ja Helsingissä 10 000 euroa ylittävien luottojen osalta 7 vuotta. Hylätyjä luottohakemuksia kuntakyselyssä raportoitiin 349 kappaletta, josta ei kuitenkaan voida tehdä luotettavia päätelmiä luottojen kysynnästä. Useissa kunnissa noudatettiin nimittäin sellaista käytäntöä, että asiakkaalle tehtiin luottohakemus vain silloin, kun etukäteen tiedettiin, että luotto voitiin myöntää.

Kuntien taseissa oli 31.12.2013 sosiaalisia luottoja yhteensä 8,640 miljoonaa euroa, joista vuonna 2013 myönnettyjä luottoja oli 3,654 miljoonaa euroa. Hoitamatta jääneitä ja tästä syystä irtisanottuja luottoja, joiden kohdalla jouduttiin turvautumaan perintätoimiin, oli vuonna 2013 yhteensä 165 kappaletta. Tämä vastasi kuntien käsitystä siitä, että vakavia takaisinmaksuongelmia liittyi vajaaseen 20 prosenttiin kaikista luotoista. Luottotappiota kunnille aiheutui kuitenkin vain noin prosentin verran myönnettyistä luotoista, sillä perintä tuotti tavallisesti tulosta osin ulosoton kautta. Luotoista peritään kohtuullinen alle 1 prosentin korko. Sen määrä voi sosiaalisesta luototuksesta annetun lain 6 §:n mukaan olla enintään korkolain (633/1982) 12 §:ssä tarkoitettu viitekorko. Korot ovat monessa kunnassa riittäneet pääosin kattamaan kunnille aiheutuneet luottotappiot. Joissain kunnissa luottotappiot ovat kuitenkin olleet suuremmat. Muita kuluja ei sosiaalisista luotoista voida periä.

Selvitystä varten kunnilta saatujen tietojen perusteella on arvioitavissa, että kunnat käyttävät sosiaalista luototusta koskevaan toimintaan yhteensä noin 30 henkilötyövuotta. Arvio on kuitenkin vain suuntaa antava, sillä sosiaalista luototusta ei aina hoideta päätoimisesti. Useilla luottojen käsittelijöillä on muitakin tehtäviä ja toisaalta maksatusta ja perintää hoidetaan tavallisesti kunnan talouden yhteydessä. Kunnat saavat valtiolta rahoitusta sosiaalisen luototuksen järjestämisen henkilöstökustannuksiin osana peruspalvelujen valtionosuutta. Valtion maksuosuus on ollut 50 prosenttia kustannuksista. Valtion rahoitusta ei sen sijaan saada sosiaalisen rahoituksen luotto-pääomasta tai luottotappioista aiheutuviin menoihin.

Hallituksen esityksessä laiksi sosiaalisesta luototuksesta (HE 142/2002 vp) toiminnasta aiheutuvia kustannuksia arvioitiin edeltävästä kuntakokeilusta saatujen kokemusten perusteella. Vuonna 2003 pääomaa arvioitiin tarvittavan 19 miljoonaa euroa. Uusia luotonsaajia oletettiin olevan ensimmäisenä vuonna 11 000 ja luoton määräksi oletettiin keskimäärin 1 800 euroa. Luototusasiakkaiden hakemusten valmistelua sekä taloudellista ohjausta ja neuvontaa arvioitiin tarvittavan keskimäärin 48 työvuotta. Sosiaalisen luototuksen laajuus on käytännössä jäänyt olennaisesti etukäteen arvioitua pienemmäksi.

Yhtenä syynä sosiaalisten luottojen vähäiseen määrään pidetään sitä, että järjestelmää tunnetaan huonosti. Tämä koskee sekä poliitikkoja ja viranomaisia että väestöä. Niissä kunnissa, joissa sosiaalinen luototus ei ole käytössä, järjestelmää ja sen mahdollisuuksia tunnetaan yleensä varsin pintapuolisesti tai ei juuri lainkaan. Kuntalaisilta puolestaan tulee sosiaalisesta luotosta vain yksittäisiä kysymyksiä. Niissä kunnissa, joissa järjestelmä on käytössä, on huomattu asiakkaiden yhteydenottojen määrän nousevan aina, kun sosiaaliset luotot ovat esillä mediassa tai kun kunta järjestää niistä

tiedotuskampanjan. Toisaalta kuntalaiset eivät välttämättä tunne myöskään muita aikuissosiaalityön palveluja.

Asiakkaat hakevat suhteelliset harvoin oma-aloitteisesti sosiaalista luottoa. Yleensä asiakkaan ohjaa luoton hakijaksi muu sosiaalipalveluja tarjoava taho kuten sosiaalitoimen, usein toimeentulotuen työntekijä tai talous- ja velkaneuvoja, ulosotto, tai seurakunnan diakoniatyöntekijä. Tällöin on kyse tilanteesta, jossa asiakkaan tapaamisen yhteydessä havaitaan hänen velkaongelmansa ja arvioidaan, että sosiaalinen luotto auttaa asiakasta selviämään veloistaan ja näin saamaan taloutensa hallintaan.

2.2 SOSIAALISEN LUOTOTUKSEN ASIAKKAAT

Sosiaalisesta luototuksesta annetun lain (2002/1133) 4 §:n mukaan ”Sosiaalinen luotto voidaan myöntää perustellusta syystä henkilölle, jolla ei ole pienituloisuutensa ja vähävaraisuutensa vuoksi muulla tavoin mahdollisuutta saada kohtuuehtoista luottoa ja jolla on kyky suoriutua luoton takaisinmaksusta.” Hallituksen esityksessä laiksi sosiaalisesta luototuksesta (142/2002 vp) sosiaalinen luotto määriteltiin sosiaalihuoltoon kuuluvaksi luotonannoksi, jonka tavoitteena on ehkäistä pienituloisten ja vähävaraisten taloudellista syrjäytymistä ja ylivelkaantumista sekä edistää henkilön itsenäistä suoriutumista. Esityksen mukaan sosiaalisen luototuksen erityisinä tehtävinä pidettiin asiakkaan sosiaalisten lähtökohtien ja tarpeiden selvittelyä, sosiaalisen tuen järjestämistä, talousneuvonnan antamista ja kannustamista omatoimisuuteen. Sosiaalinen luotto nähtiin muuta sosiaaliturvaa täydentävänä.

Hallituksen esityksen lähtökohtiin kuului, että sosiaalisen luoton saajilla tuli olla säännölliset, mutta pienet tulot, kuten palkka, eläke tai esimerkiksi ansiosidonnainen päiväraha. Myös henkilöille, jotka luottoa haettaessa elivät toimeentulotuen perusosan alittavilla tuloilla, nähtiin mahdolliseksi myöntää eräissä tilanteissa sosiaalinen luotto. Kokeilussa oli nimittäin käynyt ilmi, että pienten ulosottovelkojen tai muiden ehdoiltaan ankarien velkojen vuoksi ylivelkatilanteeseen joutuneen henkilön oli mahdollista hoitaa taloutensa kuntoon sosiaalisella luotolla. Hankalien velkojen saneeraaminen pidempiaikaisella ja halpakorkoisella luotolla oli johtanut maksuvaran muodostumiseen erityisesti silloin, kun luoton saaja sai myös taloudellista neuvontaa ja ohjausta. Ylivelkatilanteeseen ajautumista puolestaan katsottiin voitavan estää myöntämällä sosiaalista luottoa tarpeellisiin hankintoihin.

Hallituksen esityksessä käsiteltiin erityisesti niiden opiskelijoiden asemaa, jotka olivat menettäneet oikeutensa valtioneuvoston opintolainasta maksuhäiriömerkinnän vuoksi. Näissä tilanteissa maksuhäiriön aiheuttaneen velan maksaminen sosiaalisella luotolla katsottiin turvaavan opiskelijalle mahdollisuuden saada valtioneuvoston opintolainalle.

Kuntakyselyn mukaan sosiaalista luottoa vuonna 2013 saaneista noin 40 prosenttia oli opiskelijoita, kolmannes eli noin 34 prosenttia palkansaajia ja 15 prosenttia eläkeläisiä. Työttömien osuus oli noin 6 prosenttia. Suurimmat ikäryhmät kuntakyselyn erittelyn mukaan olivat 25–34-vuotiaat ja yli 55-vuotiaat. Ylivoimaisesti suurimman ryhmän muodostivat Helsingin opiskelijat, joita oli 371 henkilöä (yhteensä 1 053 henkilöä) Tietoja heidän iästään ei ollut käytettävissä. Tieto kotitaloustyypistä saatiin kyselyssä 609 asiakkaasta. Heistä yksinasuvia oli 317, avio/avopapereja, joilla ei ollut alaikäisiä lapsia 91, avio/avopapereja, joilla oli alaikäisiä lapsia 87, yksinhuoltajia 79 ja muita 35.

Opiskelijat ovat sosiaalisen luoton suurin ryhmä, vaikka opintososiaalista luottoa myönnetään vain neljässä kunnassa. Helsingin osuus on suurin ja myös Oulussa valtaosa sosiaalisista luotoista on myönnetty opiskelijoille. Asiakkaat ovat olleet enimmäkseen niitä opiskelijoita, jotka eivät maksuhäiriömerkinnän vuoksi saa opintolainalle valtion takausta. Kun luottohäiriömerkinnän aiheuttanut velka maksetaan, poistuu valtiontakauksen saamisen este. Joissain tapauksissa pankki ei valtion takauksesta huolimatta myönnä lainaa esimerkiksi siksi, että asiakkaalla on ollut tilinylityksiä tai viiveitä aikaisempien luottojen hoitamisessa.

Käytännössä opintososiaalisen luoton lyhennykset alkavat vasta opintojen päätyttyä. Luottoa myönnettäessä ei kuitenkaan ole varmuutta opiskelijan työllistymisestä ja takaisinmaksukyvyistä. Perimmäiseksi tarkoitukseksi onkin mainittu se, että velkaantunut nuori saataisiin talous- ja velkaneuvonnan palvelujen piiriin. Näin voitaisiin selvittää hänen aikaisempi velkaantumisensa ja antaa tietoa mahdollisuuksista järjestellä velkoja työllistymisen jälkeen. Tämä on omiaan kannustamaan opiskeluun ja ammatin hankintaan sekä luo uskoa omatoimiseen selviytymiseen ilman epämääräistä velkataakkaa.

Opintososiaalinen luotto ei kuitenkaan ole ensisijainen toimeentulotukeen nähden. Sosiaalisesta luototuksesta annetun lain (2002/1133) 10 §:n ennen sosiaalisen luoton myöntämistä tulee nimittäin selvittää hakijan oikeus saada toimeentulotukea. Oikeutta saada toimeentulotukea ei voi rajata tai tuen määrää alentaa sen vuoksi, että henkilöllä olisi oikeus saada sosiaalinen luotto. Siksi opiskelijalle kerrotaan hänen oikeudestaan toimeentulotukeen, mutta tarjotaan myös opintososiaalista luottoa. Opintososiaalisen luoton voi saada myös pitkittyneisiin opintoihin, jos katsotaan, että se tukee valmistumista ammatin ja näin edistää itsenäistä selviytymistä. Luottoa voivat saada niin ikään opiskelijat, jotka asuvat kotona ja joiden vanhempien tulot estävät saamasta opintososiaalisia etuja.

Kuntien sosiaalitoimessa ja talous- ja velkaneuvonnassa pienituloisten ja vähävaraisten asiakkaiden mahdollisuus saada sosiaalista luottoa selvitetään arvioimalla heidän maksukykynsä vähentämällä tuloista välttämättömät menot. Arviointi tehdään pääosin samoin kuin yksityishenkilöiden velkajärjestelyssä eli oikeusministeriön velallisen maksukyvyyn arvioinnin perusteista velkajärjestelyssä antaman asetuksen mukaisesti (A 2001/322). Tuloista vähennettävänä välttämättömänä elinkustannuksena käytetään yleensä oikeusministeriön vahvistamaa velkajärjestelynormia. Menojen jälkeen hakijan käyttöön tulee jäädä sosiaalisen luoton lyhennykseen ja korkokuluihin tarvittava summa koko laina-ajalta. Päätöstä tehtäessä otetaan huomioon luoton hakijan kaikki velat. Myös hakijan maksuhalua arvioidaan luottoa myönnettäessä ja ennen päätöksen tekemistä on voitu vaatia näyttöä maksujen hoitamisesta. Monessa kunnassa tehdään lainan takaisin maksun turvaamiseksi maksuhäiriömerkintä silloin, kun sosiaalinen luotto myönnetään velkojen järjestelemiseen.

Jos maksuvaraa ei ole eikä sitä myöskään voida muodostaa velkoja järjestelemällä, ei sosiaalista luottoa voida myöntää. Sosiaalista luottoa ei myönnetä myöskään silloin, kun maksuvara on niin suuri, että hakijaa ei voida pitää pienituloisena. Luottoa kohtuullisiin hankintoihin ei myönnetä, jos arvioidaan, että hakija voi maksuvarallaan kohtuujassa säästää hankintoihin tarvittavan summan tai tehdä hankinnat vähitellen. Asiakas on maksukykyinen yleensä vain silloin, kun hänellä on pysyvää tuloa kuten palkkaa, eläkettä tai ansiosidonnaista päivärahaa. Kyseeseen voisi tulla myös pienituloisen ammatinharjoittaja, mikä kuitenkin on harvinaista.

Maksuhäiriömerkinnät tai ulosotto eivät ole esteenä sosiaalisen luoton myöntämiselle. Niistä voidaan päinvastoin päästä eroon ja omatoimiseen selviytymiseen korotetaan edullisen sosiaalisen luoton avulla. Usein ihmiset sinnittelevät omin voimin mak-

suhäiriömerkinnän estämiseksi niin pitkään, että ensimmäinen merkintä johtaa haluun muutenkin luovuttaa. Ylivelkatilanne voi kehittyä myös vähitellen siten, että normaalisti katsottava velkaantuminen vähitellen kasvaa sellaisiin mittasuhteisiin, että henkilö, usein taitamattomuuttaan, menettää taloutensa hallinnan, erääntyviä maksuja jää rästästi ja turvaudutaan pikavippeihin. Kuntien edustajien käsitys on, että sosiaalisella luotolla ja siihen liittyvällä talousneuvonnalla pystyttäisiin saamaan uhkaava ylivelkatilanne hallintaan ja estämään vaikeuksien syveneminen, jos asiakas tavoitettaisiin ajoissa. Näin voitaisiin parhaiten turvata asiakkaiden itsenäinen selviytyminen.

Kun sosiaalisen luoton myöntämisessä on kyse lainan myöntämisestä ja sen takaisinmaksun valvomisesta, edellyttää myönteinen päätös sitä, että asiakkaan tilanne on vakiintunut. Hänellä tulee lähtökohtaisesti olla kykyä ja halua itsenäisesti hoitaa luottonsa, kunhan omatoimista selviytymistä tuetaan sosiaalisella luotolla. Hakemuksen käsittely on pitkälti senhetkisen velkatilanteen selvittelyä. Silloin, kun asiakkaan ongelmat ovat pääosin muita elämänhallinnan ongelmia, on hänet yleensä ohjattu muiden sosiaalipalveluiden piiriin.

Yleistäen voitaisiin todeta, että sosiaalisen luoton tuksen tyypillinen asiakas on pienituloisen, vähävarainen ja lievästi ylivelkainen, maksuhäiriömerkinnän saanut henkilö, jolla kuitenkin on perheen välttämättömän toimeentulon ylittävät säännölliset tulot.

2.3 SYYT LUOTON MYÖNTÄMISEEN

Kun kunta päättää ryhtyä myöntämään sosiaalisia luottoja, sen tulee määritellä myöntämisen perusteet (L 2 §). Hallituksen esityksen mukaan perusteltuja syitä voisivat olla esimerkiksi talouden hallintaan saattaminen, velkaantumisen ehkäisy tai velka kierteen katkaiseminen, kodin hankinnat, kuntoutumisen tai työllistymisen edistäminen, asumisen turvaaminen, sosiaalisen kriisin ylittäminen, vakuuksien puuttuminen tai maksuhäiriömerkintä. Yleensä kunnat myöntävät sosiaalista luottoa kaikkiin näihin tarkoituksiin, mutta jotkut kunnat ovat rajanneet käytön vain talouden hallintaan saattamiseen ja velkojen hoitoon.

THL:n vuoden 2013 kuntakyselyssä kuntia pyydettiin mainitsemaan kolme yleisintä syytä luoton myöntämiseen. Selvästi useimmin mainittiin velkaantumiseen liittyvät ongelmat eli talouden hallintaan saattaminen, kulutus- ja ulosottovelat sekä se, että hakija ei voinut saada opintolainaan valtioneuvostosta. Seuraavaksi eniten mainintoja sai asumisen turvaaminen/häädön estäminen. Vain yksittäiset kunnat olivat maininneet työllistymisen edistämisen ja kodin hankinnat. Helsingin mukaan opintososiaalisen luoton ehdoin luottoa voidaan myöntää maksuhäiriömerkintöihin johtaneiden velkojen maksamisen lisäksi esimerkiksi tietokoneen hankintaan, vuokravelkoihin, yksityisten oppilaitosten lukukausimaksuihin, muuntosakkoihin ja ajokortin hankintaan.

Kunnat ovat myöntäneet sosiaalisen luoton ulosotto- tai muiden velkojen maksamiseen ja talouden hallintaan saattamiseen esimerkiksi seuraavissa tilanteissa. Pitkään työttömänä ollut henkilö on motivoitunut kuntoutuksen seurauksena opiskelemaan ja hoitamaan talouttaan. Ulosotto on osoittautunut esteeksi työttömänä olleen henkilön työllistymiselle. Työhön päässyt ja uuden perheen perustanut henkilö on kyennyt itsenäiseen talouden hallintaan saadessaan sosiaalisella luotolla pois rästimaksunsa ja velkansa. Työllistynyt henkilö on saanut asunnon voituaan sosiaalisella luotolla hoitaa ulosottovelan ja vuokravakuuden. Perheen häätö on peruuntunut, kun vuokratästit

on voitu hoitaa sosiaalisella luotolla. Velkakierre on saatu katkaistua ja talouden hallinta palautettua, kun useat raskaat pikavipit on voitu hoitaa edullisella sosiaalisella luotolla.

Myös pienituloiset ja vähävaraiset, elämimensä tuloihin sopeuttaneet henkilöt käyttävät usein erilaisia luottoja ja sen ohella erääntyy säännöllisiä maksuja kuten vuokra, sähkölaskut ja verot. Muutokset elämäntilanteissa kuten nuoren itsenäistyminen, työttömyys, oma tai lapsen vakava sairaus tai avio/avoero voivat suistaa talouden tasapainosta. Tähän on voinut johtaa tulojen pienentyminen tai kulujen kasvu. Kun talouden puskureita kuten säästöjä ei useinkaan ole, on tarve saada sosiaalista luottoa. Jos tilannetta pyritään hoitamaan kovakorkoisilla lainoilla, päädytään helposti ylivoimaiseen velkakierteeseen. Vasta ulosotto tai maksuhäiriömerkintä pysäyttää.

Kunnat ovat kertoneet muun muassa seuraavat esimerkit asiakkaiden onnistumisesta.

Nuori nainen oli menossa naimisiin ja sulhanen muutti mieltään. Velat jäivät yksin naiselle. Ensin tuli masennus, sitten hätä ja shokki. Sosiaaliohjaaja auttoi talouden ja työllistymisen asioissa ja velkaneuvoja selvitti velat, jossa apuna oli sosiaalinen luotto.

Aikaisopiskelija ja yksinhuoltajaäiti oli velkaantunut rästiin jääneistä laskuista ja ottanut vippejä. Kierre oli jatkunut pari vuotta. Ahdistus ja väsyminen olivat aiheuttaneet masennusta ja loppuun uupumisen. Hänet oli otettava heti puhelun jälkeen käymään. Sosiaalinen luotto ja hyvä yhteistyö sosiaaliohjaajan kanssa auttoivat saamaan tilanteen hallintaan.

Esimerkeistä käy ilmi ylivelkaisten yleiset elämänhallintaongelmat ja avuttomuus taloudenhoidossa. Niitä seuraa usein uupumus ja sairastuminen. Asioiden perusteellinen läpikäynti sosiaalityössä vie aikaa ja vaatii useita tapaamisia. Velkojen selvittäminen kestää tavallisesti viikkoja ja toisinaan asiakkaalta joudutaan edellyttämään näyttöä takaisinmaksukyvyistä ja -halusta. Pitkäjänteinen sosiaalityö asiakkaan kanssa ja huolellisesti laadittu suunnitelma johtavat yleensä onnistuneeseen lopputulokseen. Asiakas suoriutuu luoton saatuaan itsenäisesti eikä luottotappiota synny. Monessa kunnassa erityisesti nuoret velvoitetaan käymään talousneuvonnassa takaisinmaksun aikana.

Helsingissä on tehty selvitys sosiaalisen luoton asiakaskunnasta. Otokseen poimitiin 103 luoton saanutta hakijaa ajalla 19.6.2008–16.9.2009 ja lainojen tilannetta tarkasteltiin uudelleen vuonna 2012. Asiakkaista oli palkansaajia 66 prosenttia ja eläkeläisiä 33 prosenttia. Velkojen tilaa hakemushetkellä tutkittaessa kävi ilmi, että yli puolessa hakemuksista (56 %) velkoja oli ulosotossa, noin kolmasosassa perinnässä (35 %) noin neljäsosassa hoitamattomana (26 %) ja lähes neljäsosassa (23 %) kaikki velat hoidossa. Tapauksissa, joissa velat olivat hoidossa, perusteena luotolle oli yleensä se, että lyhennysten, maksujen ja korkojen suuruus aiheutti hakijalle toimeentulo-ongelmia. Useissa hakemuksissa velkoja oli useammassa ryhmässä ja ne olivat monesti varsin sekavassa tilassa. Hakemuksissa noin 12 prosentissa luottoa oli haettu velkojen poismaksun lisäksi johonkin hankintaan.

Tutkimuksen otoksen hakemuksiin kirjattu keskimääräinen maksuvara oli 227,34 euroa kuukaudessa. Matalin maksuvara oli 48,55 euroa kuukaudessa ja korkein 407,43 euroa kuukaudessa. Velkojen lukumäärä hakemuksissa oli keskimäärin 11,5 kappaletta ja keskimääräinen kokonaissumma 7 961,82 euroa. Keskimääräinen laina

Helsingin otoksessa oli noin 8 000 eroa. Myönnettyjen lainojen määrät vaihtelevat kunnittain ja esimerkiksi Lahdessa keskimääräinen lainamäärä on ollut noin 3 200 euroa. Asiakkaiden velkojen määrästä on pääteltävissä, että asiakkaiden velkatilannetta voidaan olennaisesti selkiyttää ja lainanhoitokuluja vähentää sosiaalisella luotolla.

Sosiaalista luottoa myönnetään myös erilaisiin välttämättömiin hankintoihin. Esimerkkeinä on mainittu kaivo perheelle haja-asutusalueella, hammasproteesit, auto, ajokortti, peräkärry, sänky, tietokone. Kunnan edustajien näkemys on, että menettely yksittäisten hankintojen osalta on olennaisesti kevyempi kuin silloin, kun kyse on talouden saamisesta hallintaan. Asiakkaalta ei vaadita yhtä perusteellista elämäntilanteen läpikäyntiä. Hänen ongelmansa rajoittuvat usein vaikeuteen rahoittaa kohtuullista hankintaa esimerkiksi maksuhäiriömerkinnän vuoksi. Pienten hankintojen ollessa kyseessä on harkittu myös sitä, onko ehkäisevä toimeentulotuki tarkoituksenmukaisempi tapa sekä asiakkaan että kunnan näkökulmasta. Esimerkiksi Espoossa ei myönnetä alle 500 euron sosiaalisia luottoja niihin liittyvien hallinnollisten kulujen vuoksi. Ne kunnat, joissa sosiaalista luottoa saa vain velkojen maksuun tai joissa ei ole käytössä sosiaalista luototusta, myöntävät tarvittaessa ehkäisevää tai täydentävää toimeentulotukea yksittäisiin hankintoihin.

2.4 SOSIAALISEN LUOTON SUHDE TOIMEENTULOTUKEEN

Sosiaalista luototusta koskevaa lakia säädettäessä hallituksen esityksessä (142/2002) korostettiin, että toimeentulotuki on subjektiivinen oikeus. Lisäksi kansalaisten yhdenvertaisuus edellyttää, että sosiaalista luottoa myönnettäessä selvitetään hakijan oikeus saada toimeentulotukea tai ehkäisevää toimeentulotukea. Kun sosiaalisen luototuksen asiakaskunta on pienituloista ja vähävaraista, lähdettiin esityksessä siitä, että osa luotonsaajista saattaa joutua turvautumaan aika ajoin toimeentulotukeen. Ei myöskään pidetty mahdollomana sitä, että toimeentulotukea saavalle henkilölle myönnettäisiin sosiaalinen luotto, sillä hän voisi muusta kulutuksesta tinkimällä maksaa takaisin luottoa. Käytännössä asiakkaalla ei silloin voida kuitenkaan todeta olevan maksuvaraa.

Toimeentulotuen saaminen ei saa olla sosiaalisen luoton myöntämisen este. Käytännössä ei olekaan harvinaista, että jopa pitkään toimeentulotukea saaneen asiakkaan tilanne on sellainen, että hän sosiaalisen luoton avulla saisi tulonsa riittämään sekä jokapäiväisiin tarpeisiinsa että sosiaalisen luoton lyhennyksiin ja kohtuulliseen korkoon. Näissä tapauksissa maksuvara syntyy menojen pienenemisen seurauksena, kun sosiaalisella luotolla voidaan maksaa pois ulosottovelat ja muut ehdoiltaan ankarat velat. Jo hallituksen esityksessä katsottiin, että näin voitiin poistaa ylivelkatilanne ja veloista johtuva ahdinko. Samalla toteutuu sosiaalisen luototuksen tavoite kannustaa ja luoda edellytyksiä luoton saajan itsenäiselle ja omatoimiselle selviytymiselle.

Helsingin asiakastutkimuksesta kävi ilmi, että sosiaalista luottoa haettaessa 17 prosenttia hakijoista joko sai parhaillaan toimeentulotukea tai oli saanut sitä viimeisten 12 kuukauden aikana. Useassa kunnassa pyritään aktiivisesti etsimään toimeentulotukiasiakkaista ne, joiden tuen tarve johtuu ulosottoveloista siinä tarkoituksessa, että asiakkaalle voitaisiin suositella sosiaalista luottoa ulosotosta vapautumiseksi. Näin on onnistuttu auttamaan asiakasta selviytymään velkaongelmastaan ja samalla säästämään kunnan toimeentulotukimenoissa.

Espoossa selvitettiin sosiaalisen luoton vaikutusta kunnan toimeentulotukimenoihin analysoimalla asiakkaita, jotka olivat saaneet sosiaalisen luoton vuonna 2013. Otannassa oli mukana 35 asiakasta, joka edusti 47 prosenttia sinä vuonna luoton saaneista. Asiakkaille tehtiin toimeentulotukilaskelma ja ulosottolaskelma. Osoittautui, että 71 prosenttia asiakkaista olisi ollut oikeutettu toimeentulotukeen ulosoton takia. Ulosoton keston mediaani oli 26 kuukautta. Keskimääräinen toimeentulotuki asiakasta kohti olisi ollut 2 946 euroa vuodessa.

Kun aineisto yleistettiin kaikkiin luoton saaneisiin, sosiaalisella luotolla oli säästetty vuonna 2013 pelkkiä perustoimeentulotuen menoja noin 220 000 euroa. Samalla tavalla laskettuna toimeentulotuen menojen säästö koko sosiaalisen luototuksen toiminta-aikana vuodesta 2007 vuoteen 2013 oli noin 1,9 miljoonaa euroa. Vastaavana aikana koko sosiaalisen luototuksen rahaston tappio oli puolestaan ollut 217 682 euroa. Huomion arvoista on sekin, että sosiaalisilla luotoilla on maksettu merkittävässä määrin Espoon kaupungin omia saatavia ja muita julkisoikeudellisia saatavia.

Myös muut kunnat ovat Espoon kanssa samaa mieltä siitä, että sosiaalisen luoton avulla voidaan saada aikaan olennaiset säästöt toimeentulotukimenoissa. Samalla onnistutaan kannustamaan asiakkaita omatoimiseen selviytymiseen, jota sosiaalisen luoton hoitaminen merkitsee. Joissakin kunnissa sosiaalisen luoton myöntämistä hoidetaan sosiaalitoimessa joustavasti siten, että asiakkaalle annetaan samanaikaisesti ehkäisevää tai täydentävää toimeentulotukea, jotta sosiaalinen luotto riittäisi kaikkien rästivelkojen hoitamiseen.

Käytännössä sosiaalinen luototus ja toimeentulotuki menevät melko usein limikäin. Asiakaskunta on osittain samaa. Vaikutukset asiakkaaseen eroavat kuitenkin toisistaan. Siinä missä toimeentulotuki saattaa passivoida, sosiaalinen luototus on omiaan kannustamaan omatoimisuuteen ja itsenäiseen selviytymiseen. Se voi myös ehkäistä pitkäaikaista riippuvuutta toimeentulotuesta.

2.5 SOSIAALISEN LUOTON TAKAISINMAKSU

Sosiaalisista luotoista tehdään asiakkaan kanssa kirjallinen sopimus, jossa määritellään luoton käyttötarkoitus, määrä, korko ja takaisinmaksuehdot kuten maksuerien suuruus ja eräpäivät. Kyseessä on kunnan yksityisoikeudellinen saatava, johon sovelletaan muun muassa saatavien perinnästä annettua lakia. Kun otetaan huomioon sosiaalisen luototuksen asiakaskunnan pienituloisuus ja vähävaraisuus, hoitavat asiakkaat luottojen takaisinmaksun vastuullisesti. Olennaisten maksuviivästysten tai muiden sopimusrikkomusten vuoksi irtisanotaan vain noin vajaa viidennes eli noin 16–18 prosenttia luotoista. Sen sijaan vapaakuukausien myöntäminen ja maksuerien tarkistaminen on yleistä. Luoton lyhennyksiä seurataan kuukausittain. Viimeistään toisen peräkkäisen maksuerän viivästyessä otetaan yhteys asiakkaaseen, jotta velkaneuvoja tai sosiaaliohjaaja voi selvittää tilannetta sekä antaa ohjeita ja neuvoja.

Helsingin asiakasselvityksen otoksesta kävi ilmi, että sosiaalisen luoton oli hoitanut maksuohjelman mukaisesti 39 prosenttia asiakkaista. Muutoksia maksuohjelmaan oli tehty luoton myöntämisen jälkeen 38 prosentissa tapauksista. Tällöin oli esimerkiksi pienennetty takaisinmaksuerää ja pidennetty laina-aikaa tai sovittu joksikin aikaa vain korkojen maksamisesta. Luottoehtojen mukaisia vapaakuukausia oli käyttänyt luotonsaajista yli puolet eli 51 prosenttia. Otoksen luotoista 18 prosenttia oli sannottu irti. Osuus vastaa jokseenkin kaikkien kuntien vuoden 2013 tilannetta. Vaikka osuus on korkea verrattuna esimerkiksi pankkien myöntämiin kulutusluottoihin, se on

kuitenkin kohtuullinen, kun otetaan huomioon, että sosiaalisten luottojen saajat ovat pienituloisia ja vähävaraisia, joiden ylivelkaista taloutta luotolla on pyritty hoitamaan kuntoon. Luotonsaajat ovat onnistuneet hoitamaan sosiaaliset luottonsa 82–84 prosenttisesti, vaikka se on vaatinut maksuohjelmien muutoksia ja talousneuvonnan tukea.

Irtisanottujen luottojen perinnän hoitaa huomautusvaiheen jälkeen yleensä perintätoimisto. Ongelmallisimmissa tapauksissa suoritukset kertyvät lopulta ulosoton kautta siten, että kuntien vuoden 2013 kuntakyselyssä ilmoittamat luottotappiot olivat noin 1 prosenttia lainakannasta.

2.6 SOSIAALISEN LUOTOTUKSEN HALLINNOLLINEN SIOJITTAMINEN

Sosiaalisesta luototuksesta annetun lain mukaan sosiaalinen luototus on sosiaalihuoltoon kuuluvaa luotonantoa. Hallituksen esityksen mukaan ratkaisu perustui siihen, että kyseessä oli kunnalle tarjottu uusi keino tukea pienituloisia ja vähävaraisia. Tarve sosiaalisen luototuksen kiinteälle yhteydelle sosiaalityöhön johtui sosiaalityön ja sosiaalisen luototuksen yhdenmukaisista tavoitteista. Sosiaalihuollon tarkoituksiksi hallituksen esityksessä todettiin edistää ja ylläpitää yksityisen henkilön, perheen sekä yhteisön sosiaalista turvallisuutta ja toimintakykyä. Myös sosiaalisen luototuksen tavoitteena on ehkäistä pienituloisten ja vähävaraisten taloudellista syrjäytymistä ja ylivelkaantumista sekä edistää henkilöiden ja perheiden itsenäistä suoriutumista. Lakia säädettäessä katsottiin, että sosiaalisella luototuksella tuli olla kiinteä yhteys sosiaalityöhön. Talous- ja velkaneuvonta ei ole sosiaalihuoltolain mukainen sosiaalipalvelu. Sen tarkoituksena on antaa yksityishenkilöille tietoja ja neuvontaa talouden suunnittelusta ja velkojen hoidosta. Talous- ja velkaneuvonnassa kartoitetaan asiakkaan kokonaistilanne ja pyritään saamaan velkaongelmille ratkaisu.

Kunnat ovat organisoineet sosiaalisen luototuksen joko talous- ja velkaneuvonnan yhteyteen tai aikuisten sosiaalipalveluihin. Varsin usein myös talous- ja velkaneuvonta on sijoitettu käytännössä sosiaali- ja terveystoimen yhteyteen. Näin on esimerkiksi Helsingissä ja Espoossa. Helsingissä talous- ja velkaneuvonnassa on sosiaalisen luototuksen tiimi ja velkatiimi. Myös velkatiimissä valmistellaan hakemuksia sosiaaliseen luototukseen silloin, kun asiakkaalla havaitaan olevan siihen mahdollisuuksia. Espoon talous- ja velkaneuvontapalveluissa on vastaavat kaksi yksikköä.

Sosiaalisen luoton sijoitustapa johtaa kuntalaisten ylivelkaongelmien kokonaisvaltaiseen tarkastelemiseen ratkaisujen etsimisen näkökulmasta. Helsingin talous- ja velkaneuvonnan vuosittain noin 2 000 asiakkaista noin 10 prosentille voidaan myöntää sosiaalinen luotto. Espoossa uusia asiakkaita on vuosittain noin 1 000. Vuonna 2013 noin 145 tapauksessa haettiin velkajärjestelyä, 75 tapauksessa myönnettiin sosiaalinen luotto ja 30 tapauksessa asiakkaalle saatiin Takuu-Säätiön takaus. Sosiaalista luottoa pidetään nopeampana ja tehokkaampana kuin muita järjestelyjä. Sen eduksi katsotaan myös, että yhteys asiakkaaseen säilyy hyvin. Järjestelyjen velkojen määrä vuonna 2013 kuvaa osaltaan järjestelyn sopivuutta asiakkaille. Sosiaalista luottoa saatiin keskimäärin 3 500 euroa, Takuu-Säätiön takauksella saatiin pankista järjestelyluotto keskimäärin 20 000 euron veloille ja velkajärjestely koski keskimäärin 34 000 euron määräisiä velkoja.

Toinen organisointitapa on sijoittaa sosiaalinen luototus selkeästi talous- ja velkaneuvonnasta erillisenä sosiaali- ja terveystoimintoon. Näissä sijoitusratkaisuisa sosiaalinen luototus nähdään ensisijaisesti kokonaisvaltaisena aikuissosiaalityön keinona.

Sen yhtenä tavoitteena on auttaa erityisesti toimeentulotukiasiakkaita oman elämän hallinnassa tukemalla heitä sosiaalisessa ja taloudellisessa selviytymisessä. Vantaalla pidetään itsenäisen sosiaalisen luototuksen vahvuutena sitä, että toiminnasta vastaava henkilö tuntee täysin talous- ja velkaneuvontatyön. Toisaalta sosiaalisella luototuksella on täysin oma työnkuva. Oikeus toimeentulotukeen lasketaan heti ensimmäisellä asiakastapaamisella ja ohjataan asiakkaat hakemaan toimeentulotukea, kun siihen on mahdollisuuksia. Vantaalla lähdetään siitä, että sosiaalisen luototuksen työtä ei voi tehdä ellei tunne toimeentulotukityötä. Jos taas yksiköllä itsellään ei ole talous- ja velkaneuvonnan osaamista, tulee tieto saada talous- ja velkaneuvonnasta.

Porin kaupungissa sosiaalisen luototuksen vastuulleen saanut sosiaaliohjaaja ryhtyi kehittämään toimintaa siksi, että hän koki velkaantuneiden hukkuvan asiakkaiden massaan ja olevan tuuliajolla neuvontaviidakossa. Sosiaalisesta luototuksesta vastaavan sosiaalityöntekijän käytössä on usein myös sekä ehkäisevä että täydentävä toimeentulotuki, joita voidaan käyttää myös sosiaalisen luoton rinnalla asiakkaiden yli-velkaongelman ratkaisemiseen ja omatoimisuuden edistämiseen. Toisaalta perustoimeentulotuen asiakkaista pyritään poimimaan ne asiakkaat, joiden ulosottovelat voidaan hoitaa sosiaalisella luototuksella ja saada samalla aikaan säästöjä toimeentulotukimenoissa. Talous- ja velkaneuvonnan kanssa tehdään lähinnä verkostoyhteistyötä ja asiakkaita ohjataan palveluiden välillä heidän tarpeidensa mukaan.

Kolmas erilainen tapa organisoida sosiaalinen luototus on, että se on sijoitettu aikuissosiaalityön yhteyteen ja rakennettu tiivis yhteys talous- ja velkaneuvontaan. Tällöin velat selvitetään ja hakemus luotosta valmistellaan velkaneuvonnassa, mutta päätös sosiaalisen luototuksen myöntämisestä tehdään aikuissosiaalityössä. Näin on mahdollista käyttää hyväksi kummankin palvelun ammatillista osaamista. Kunnissa katsotaan, että näin voidaan huolehtia siitä, että myös pienituloiset ja vähävaraiset asiakkaat saavat talous- ja velkaneuvontaa. Jos sosiaalista luototusta ei olisi, he saataisivat jäädä kokonaan sitä ilman.

Kaikissa organisaatoratkaisuissa kirjallisen sopimuksen tekeminen, luoton maksaminen, lyhennysten seuranta ja perintä on sijoitettu kunnan taloushallinnon yhteyteen. Silti asiakassuhde talous- ja velkaneuvontaan tai sosiaalityöhön säilyy ja asiakasta tuetaan laina-aikana, erityisesti takaisinmaksuongelmien yhteydessä, mahdollisuuksien mukaan.

3 TAKUU-SÄÄTIÖN PIENLAINAKOKEILU

Takuu-Säätiö aloitti vuonna 2013 pienlainakokeilun, jossa ovat mukana Kajaani, Palamo, Seinäjoki ja Tampere. Kokeilun tarkoituksena on kehittää sellaista sosiaalisen lainoituksen mallia, joka nimenomaan ehkäisee ennalta ylivelkaantumista. Siitä syystä pienlainalla ei voi maksaa laskurästejä tai vanhoja velkoja, ellei siihen ole erityistä perustetta. Kokeilukunnissa ei ole käytössä sosiaalista luototusta. Pienlainan voi saada kokeilupaiikkakunnalla asuva, pienituloinen henkilö tai pariskunta, joka pystyy maksamaan lainan takaisin eikä voi muulla kohtuullisella tavalla rahoittaa välttämätöntä kertaluonteista hankintaansa tai menoaan. Pienlaina voidaan myöntää esimerkiksi takuuvuokraan, kodin kunnostukseen, kuntoutumiseen tai auton, huonekalujen ja työvälineiden hankintaan ja ylläpitoon.

Pienlainan suuruus voi olla 200–2 000 euroa ja takaisinmaksuaika korkeintaan kaksi vuotta. Lainaa lyhennetään kuukausittain tasaerinä ja korko on kiinteä koko laina-ajan. Vuonna 2014 korko oli 5 %. Muita kuluja lainasta ei peritä. Noin 600 000 euron lainapääoman muodostaa kirkon vuoden 2012 Yhteisvastuukeräyksestä saatu tuotto ja kehittämistoimintaa rahoittaa Raha-automaattiyhdistys. Kokeilu toteutetaan yhteistyössä sosiaalitoimen, seurakunnan, talous- ja velkaneuvonnan ja erilaisten sosiaalialan järjestöjen kanssa. Esitteitä ja julisteita hankkeesta on ollut kokeilupaiikkakunnilla hyvin saatavilla, joskin yhteistyötahot ovat kaivanneet lisää medianäkyvyyttä.

Lainoja alettiin myöntää vuoden 2014 alussa. Vuoden loppuun mennessä hakemuksia oli tullut 65 kappaletta. Pienlaina oli myönnetty 17 kriteerit täyttävälle hakijalle ja hakemuksista oli hylätty 48. Pienlainan käyttötarkoitukset vaihtelivat. Niitä olivat muun muassa auton hankinta tai kunnostus, huonekalujen hankinta, ajokortti ja takuuvuokra. Hylkäysten syynä oli useimmiten velkaisuus tai maksuvaran puute. Hankkeessa on yllättänyt pienlainojen kysynnän vähäisyys, joskin vuoden loppua kohden sekä tiedustelut että hakemukset alkoivat selvästi lisääntyä.

4 MUITA KEHITTÄMISHANKKEITA

4.1 VELKAJÄRJESTELY, TALOUS- JA VELKANEUVONTA

Vuoden 2015 alussa tuli voimaan yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain muutos, jonka mukaan velkajärjestelyssä on mahdollista korjata yksityisten elinkeinon- ja ammatinharjoittajien taloudellinen kokonaistilanne. Yrittäjän yksityisten velkojen lisäksi on siten mahdollista järjestellä myös elinkeinotoiminnan velat, jos liike-toiminta on melko pienimuotoista ja perustuu pääasiassa yrittäjän työpanokseen. Edellytyksenä on, että yrittäjä pystyy maksamaan velkojaan ainakin vähän ja että elinkeinotoiminta on riittävän kannattavaa. Samalla muutettiin talous- ja velkaneuvonnasta annettua lakia siten, että neuvonnassa avustetaan yksityisiä elinkeinon- ja ammatinharjoittajia myös heidän elinkeinotoimintaansa liittyvien velkojen järjestelyssä.

Velkajärjestelyn edellytyksiä koskevia säännöksiä muutettiin siten, että työttömien pääsy velkajärjestelyyn helpottui ajallisesti. Tähän asti on vaadittu, että työttömyyden on tullut kestää kaksi vuotta. Vuoden 2015 alusta velkajärjestely voidaan myöntää puolitoista vuotta kestäneen työttömyyden jälkeen. Säännön peruste on estää velkajärjestelyn ajoittuminen velkojen vahingoksi ajankohtaan, jolloin velallisen maksukyky on poikkeuksellisen heikko. Velkajärjestelyä ei tästä syystä voida myöntää, jos velallisella ei väliaikaisena pidettävästä syystä, kuten työttömyyden johdosta, ole maksuvaraa lainkaan tai hän ei kykene maksuvarallaan maksamaan velkojaan vähäisenä pidettävää määrää enempää.

Erytisesti alle 25-vuotiaiden nuorten velkaantuminen nähtiin hallituksen velkajärjestelylain muuttamista koskevassa esityksessä (HE 83/2014) uudeksi yhteiskunnalliseksi ongelmaksi. ”Nuorten harkintakyky velanotossa saattaa olla puutteellinen eivätkä he välttämättä ymmärrä velkaantumisen seurauksia tai pysty arvioimaan mahdollisuuksiaan maksaa velat takaisin.” Nuorten todettiin kuitenkin olevan hyvin vaikea päästä velkajärjestelyn piiriin. Syynä ovat sekä velkaantumisen taustalla olevat syyt että maksukyvyttömyyden väliaikaisuus. Kun nuoruuden ymmärtämättömyydestä johtuva velkakierre saattaa johtaa muihinkin ongelmiin ja nuoren syrjäytymiseen, esityksessä katsottiin, että velallisen nuori ikä ja luotonantajan toiminta tulee ottaa huomioon arvioitaessa sitä, onko velkaantuminen ollut moitittavaa. Kun työttömien pääsyä velkajärjestelyyn lisäksi nopeutetaan, nopeutuu myös työttömien nuorten pääsy velkajärjestelyyn.

Hallituksen esityksessä todettiin, että osa nuorista saattoi saada helpotusta ylivelkaantumiseen sosiaalisesta luototuksesta, jonka suurin luotonsaajaryhmä ovatkin opiskelijat. Sosiaalista luototusta pidettiin usein velkajärjestelyä sopivampana vaihtoehtona opiskelijoille. Siksi sen kehittämistä ja laajentamista tulisi jatkaa. Velkajärjestelyn yleisen hyväksyttävyyden kannalta ei pidetty perusteltuna, että velkajärjestely voitaisiin ajoittaa opiskelu- tai varusmiesaikaan.

Velkajärjestelylain muutos merkitsee talous- ja velkaneuvonnan asiakaskunnan laajenemista pien- ja yksinyrittäjiin ja tehtävien lisääntymistä heidän yritystoimintansa velkojen osalta. Lisäksi talouden huonojen näkymien odotetaan kasvattavan ylivelkaantuneiden määrää. Samanaikaisesti kunnat haluavat rajoittaa vastuutaan talous- ja velkaneuvonnan kustannuksista. Vaikka laki lähtee siitä, että valtio korvaa kunnille neuvonnan kustannukset, on valtion rahoitus käytännössä riittänyt vain noin kahteen

kolmasosaan kokonaiskustannuksista. Toisaalta kuntien vapaaehtoinen rahoitusosuus vaihtelee suuresti.

Näissä olosuhteissa on olemassa vaara, että neuvojien määrä vähenee ja jo entisestään pitkät jonotusajat pitenevät entisestään. Kun myöskään esitetty talous- ja velkaneuvonnan valtiollistaminen ei ole toteutumassa, työ- ja elinkeinoministeriö on asettanut työryhmän selvittämään neuvonnan nykytilannetta ja vaihtoehtoisia järjestämistapoja. Työryhmän määräaika päättyy 31.3.2015.

Vaikka talous- ja velkaneuvonnassa hoidetaan useissa kunnassa myös sosiaalista luototusta, ei nykyisissä olosuhteissa ole realistista lisätä neuvonnan kokonaisvastuuta. Erityisesti nuorten ja opiskelijoiden velkaongelmien selvittely ja asiakkaalle sopivan ratkaisun hakeminen on kuitenkin luontevaa hoitaa talous- ja velkaneuvonnassa. Samalla tavoin on tarkoituksenmukaista, että kaikki ylivelkaisuuden aiheuttamien ongelmien helpottamiseksi kehitetyt työvälineet ovat talous- ja velkaneuvonnan käytössä. Asiakkaasta ja hänen elämäntilanteestaan riippuu se, soveltuuko hänen tapauksessaan sosiaalinen luotto, velkajärjestely tai Takuu-Säätiön takaus vai löytyykö ratkaisu muualta.

4.2 TOIMEENTULOTUEN LASKENNAN JA MAKSATUKSEN SIIRTO KELALLE

Nykyisin kuntien sosiaalitoimessa hoidettava perustoimeentulotuen laskenta ja maksatus siirretään hallituksen rakenneuudistusohjelman mukaisesti Kelan tehtäväksi vuoden 2017 alusta. Tarkoituksena on parantaa ihmisten yhdenvertaisuutta tuen saamisessa ja tehostaa toimintaa. Samalla vähennetään kuntien tehtäviä tiukassa taloustilanteessa. Siirron yhteydessä ei tehdä toimeentulotukeen sisällöllisiä muutoksia, joten se säilyy hakemuksen perusteella myönnettävänä etuutena. Täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki, joiden myöntäminen edellyttää laajempaa harkintaa, säilyy edelleen kunnan sosiaalityöntekijöiden tehtävänä. Myös rahoitusvastuu säilyy nykymuotoisena. Perustoimeentulotuen menoista vastaavat siten jatkossakin valtio ja kunnat yhtä suurin osin.

Vuonna 2012 toimeentulotuen kokonaismenot olivat koko maassa 703,3 miljoonaa euroa. Niistä perustoimeentulotuen osuus oli noin 88,3 % eli 625 miljoonaa euroa, täydentävän toimeentulotuen osuus noin 7,7 % ja ehkäisevän toimeentulotuen osuus noin 2,1 %. Tutkimuksissa on arvioitu, että noin 25–50 % laskennallisesti toimeentulotukeen oikeutetuista kotitalouksista eivät sitä hae. Kelalle siirron yhteydessä tämän alikäytön odotetaan vähenevän, koska hakemisen Kelalta uskotaan olevan vähemmän vaivalloista ja leimaavaa kuin kunnan sosiaalitoimesta. Toimeentulotukimenojen enimmäiskasvuksi arvioidaan noin 300 miljoonaa vuodessa. Vuonna 2012 toimeentulotukea myönnettiin noin 238 000 kotitaloudelle, joissa asui noin 370 000 ihmistä.

Sosiaalisella luototuksella on merkittävä yhteys toimeentulotukeen. Helsingin kaupungin sosiaalisen luototuksen asiakastutkimuksesta ilmeni, että 17 % luoton saaneista joko sai parhaillaan tai oli viimeisen 12 kuukauden aikana saanut toimeentulotukea. Jo sosiaalisen luototuksen kokeilun aikana oli tehty se havainto, että perustoimeentulotuen tarve saattoi lakata tilanteessa, jossa ulosottovelat voitiin maksaa pois sosiaalisella luotolla. Tätä asiakkaan omatoimista selviytymistä tukevaa käytäntöä on nyttemmin edelleen kehitetty. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tutkimuksesta Toimeentulotuki 2010-luvulla käy puolestaan ilmi, että 21 % toimeentulotuen asiakkaista on ylivelkaantunut ja 22 % asiakkaista on hyvin usein tai usein vaikeuksia laskujen ja

maksujen hoitamisessa. Lisäksi 33 % asiakkaista on sopinut maksuaikataulujen muutoksista ja 10 % ottanut uutta velkaa aikaisempien velkojen maksuun. Tutkijoiden arvio on, että toimeentulotuen saajilla on muuhun väestöön verrattuna enemmän maksuhäiriömerkintöjä ja saatavia ulosotossa. Kun muiden kuin ulosottovelkojen maksamista ei pääsääntöisesti pidetä toimeentulotukea myönnettäessä huomioon otettavina menoina, voi velkataakka johtaa paheneviin ongelmiin ja jopa vaarantaa välttämättömän toimeentulon toimeentulotuesta huolimatta.

Perustoimeentulotuen käsittelyn siirtoa Kelalle on puoltanut toimeentulotukijärjestelmän myöntämiskäytännöissä tapahtunut muutos. Hakemusten käsittely on enenevästi siirretty sosiaalityöntekijöiltä erillisille etuuskäsittelijöille, sillä toimeentulotuen laskennallisen osan myöntäminen on pitkälti rutiinityötä erityisesti, kun käsittely tapahtuu arvioilta noin 70 prosenttisesti kirjallisesti ilman, että asiakasta tavataan henkilökohtaisesti. Näin on voitu vapauttaa sosiaalityön ammattihenkilöstöä vaativaan psykososiaaliseen aikuissosiaalityöhön. Toisaalta seurauksena on ollut toimeentulotukityön ja aikuissosiaalityön eriytyminen, johon liittyy asiakkaiden riski syrjäytyä sosiaalityöstä.

THL:n tutkimuksessa on katsottu, että kirjallisessa etuuskäsittelyssä tulee tärkeäksi tunnistaa ne asiakkaat, joilla on muita sosiaalisia ongelmia ja yhteiskunnallista osaamattomuutta. Kunnissa onkin kehitetty huoliseuloja sosiaalityöhön ohjattavien asiakkaiden poimimiseksi. Myös valmisteltaessa toimeentulotuen käsittelyn siirtoa Kelaan on korostettu Kelan ja kuntien sosiaalitoimen yhteistyön kehittämistä ja uudenlaista ajattelua, jotta sosiaalityön ja viimesijaisen turvan yhteys pystytään säilyttämään niissä tilanteissa, joissa se on tarpeellista.

4.3 SOTE-UUDISTUS

Hallitus antoi joulukuussa 2014 eduskunnalle esityksen laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä. Esitys toisi kunnalliselle sosiaali- ja terveydenhuollolle uudenlaisen palvelurakenteen. Asukkaiden terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen tulee kuitenkin myös jatkossa olemaan kuntien tehtävä. Esityksen mukaan maahan muodostetaan viisi sosiaali- ja terveystaluetta, joiden vastuulle tulee kaikkien sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestäminen alueellaan. Alueet eivät toisaalta itse tuota palveluita, vaan niiden tuottamisesta vastaavat enintään 19 tätä varten muodostettavaa kuntayhtymää. Kunnat määrätään sote-alueisiin lailla uudistuksen tullessa voimaan.

Sote-alueet neuvottelevat alueensa kuntayhtymien kanssa sosiaali- ja terveystaluiden tuottamisesta ja tekevät sen jälkeen joka neljäs vuosi toimintaansa koskevan järjestämispäätöksen. Siinä sovitaan, miten kuntayhtymät tuottavat alueen asukkaiden sosiaali- ja terveystalut asiakaslähtöisesti ja varmistetaan palveluiden saatavuus, laadukkuus ja kustannustehokkuus. Päätöksen tulee sisältää selvitys siitä, miten lähipalvelut turvataan kaikille asukkaille yhdenvertaisesti ja mahdollisimman esteettömästi. Järjestämispäätöksessä määritellään niin ikään, mitä palveluja kuntayhtymä tuottaa itse ja mitä se voi hankkia yritysiltä tai järjestöiltä.

Hallituksen esityksen mukaan sote-palveluiden kansallista ohjausta vahvistetaan. Sote-alueen on vuosittain neuvoteltava sosiaali- ja terveystalministeriön kanssa alueensa tehtävien ja palvelujen toteuttamisesta. Alueen järjestämispäätös hyväksytään näissä neuvotteluissa. Ministeriö myös seuraa sote-alueiden ja palvelun tuottajien toiminnan tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitusvastuu säilytetään kunnilla. Kunnat rahoittavat siten sote-alueen toiminnan. Rahoitus perustuu kunnan asukasluukuun sekä ikärakenteeseen ja sairastavuuteen. Kuntien rahoitusosuus kerätään sosiaali- ja terveystalueille, jotka osoittavat sen edelleen tuottamisvastuussa oleville kuntayhtymille järjestämispäätöksessä määriteltävien perusteiden mukaisesti. Suurimpia muutoksia verrattuna kuntien nykyisiin menoihin tasoitetaan siirtymäajalla vuosina 2017–2020.

Uudistuksen tarkoituksena on turvata yhdenvertaiset, asiakaslähtöiset ja laadukkaat sote-palvelut koko maassa. Peruspalveluja halutaan vahvistaa ja luoda sujuvat palvelu- ja hoitoketjut. Tuottamisvastuullisella kuntayhtymällä pitää olla kyky vastata ehkäisevistä, korjaavista, hoitavista, kuntouttavista ja muista sote-palveluista yhtenäisenä kokonaisuutena. Järjestämistä vastuu integroiminen nähtiin palvelurakennemuutoksen valmisteluun liittyvissä selvityksissä korjauskeinona palvelujen riittämättömyyteen ja ihmisten eriarvoisuusongelmiin sekä kustannusvaikuttavuuden parantamiseen. Hallituksen esityksen mukaan uudistuksen tavoitteena on muun muassa parantaa väestön yhdenvertaista pääsyä oikea-aikaisiin ja tarpeenmukaisiin palveluihin, vahvistaa palvelu- ja hoitopolkujen toimivuutta sekä purkaa hallintoalojen välisiä raja-aitoja. Esityksessä korostetaan kuntalaisten oikeutta lähipalveluihin. Tämä tarkoittaa, että palvelut sijaitsevat melko lähellä useimpia ihmisiä tai ne tuodaan ihmisten arkeen sähköisillä välineillä tai liikkuvilla palveluilla.

Tarkoitus on, että eduskunta päättää sote-järjestämislaita maaliskuussa 2015. Sen jälkeen uusien sote-alueiden on tarkoitus aloittaa toimintansa vuoden 2016 alussa ja palvelujen tuottamisesta vastaavien kuntayhtymien vuotta myöhemmin eli vuoden 2017 alussa.

5 POHDINTAA ERITYISLUOTTO- JÄRJESTELMÄN TARPEESTA

Ennen sosiaalisen luototuksen kokeilun alkamista Sosiaali- ja terveysministeriön velkaongelmatyöryhmä selvitti muissa maissa harjoitettua sosiaalista luototusta (työryhmämuistio 1998:4). Toiminta on varsin monimuotoista ja usein yhteydessä sosiaali-toimeen ja sosiaalietuuksiin. Esimerkiksi Alankomaissa on jo pitkään toiminut kuntien ylläpitämiä sosiaalipankkeja, joiden tehtäviä ovat vapaaehtoiset velkajärjestelyt, sosiaaliset luotot ja myös talousneuvonta. Irlannissa jäsenyyteen perustuvat Credit Union nimellä toimivat luotto-osuuskunnat antavat jäsenilleen halpakorkoista lainaa. Perusteena on ollut, että pankit eivät ole kiinnostuneita pienituloisista ja köyhistä asiakkaista. Luotto-osuuskunnat toimivat tavallisesti kiinteässä yhteydessä kunnan sosiaalitoimen ylläpitämän talous- ja velkaneuvonnan kanssa.

EU rahoitti vuosina 2012–2013 European Inclusion Networkin EFINin sosiaalista luototusta kehittävän hankkeen. Tavoitteena oli etsiä malleja viranomaisten, yhtiöiden ja sosiaalisten yritysten pienlainojen myöntämistä koskevalle yhteistyölle. Ehdoiltaan edullisten lainojen avulla haluttiin tukea köyhien ja vähävaraisten henkilöiden yhteiskunnallista osallistumista ja työllistymistä (Cooperation for Inclusive Affordable Personal Credit 2012–2013). Hankkeeseen osallistui projekteja Belgiasta, Englannista, Italiasta ja Ranskasta. Projektit olivat rakenteeltaan ja asiakaskunnaltaan erilaisia. Niiden tulokset tukivat ajatusta sosiaalisen luototuksen edelleen kehittämisestä yhdistettynä taloudelliseen neuvontaan ja säästämiseen. Ongelmaksi nähtiin julkisen tai muun erityisen taloudellisen tuen tarve ja haasteeksi yhteistyön osapuolten pitkäaikainen sitoutuminen.

Meillä oli jo sosiaalisen luototuksen kokeilun vaikuttavuus- ja kokonaisarvioinnin yhteydessä esillä ajatus erityisestä sosiaalisin perustein toimivasta pankista eli sosiaalipankista, joka ei ottaisi vastaan talletuksia yleisöltä, vaan hankkisi rahoituksensa muulla tavoin. Tällainen yhteiskunnallisia tarkoituksia palveleva luottolaitos katsottiin teoriassa mahdolliseksi perustaa kunnallisena toimintana. Käytännön toimintamahdollisuuksia sosiaalipankin toiminnalla ei kuitenkaan nähty olevan. Ongelmana olisi ollut muun muassa asiakkaiden tilanteiden selvittely ja muu asiakastyö. Olisihan kyse ollut pienistä ja halpakorkoisista riskiasiakkaille myönnettävistä luotoista, joiden maksukyvyyn selvittelyssä olisi tarvittu normaalia tiukempaa menettelyä. Myöhempi sosiaalisen luototuksen käytäntö on osoittanut, että sosiaalista luototusta ei ole mahdollista harjoittaa itsekkannattavasti.

Suomessa on kokeiltu myös Euroopassa yleistä luottoyhdistystä. 1990-luvun loppuvuosina perustettu Osuuskunta Eko-Osuusraha oli ekologinen ja sosiaalinen rahoitusyhtiö. Sosiaalisia ja ekologisia tavoitteita omaavien yritysten lisäksi se rahoitti myös henkilöjäseniään. Oikeus lainaan alkoi neljän kuukauden säästämisen jälkeen. Vakuudettoman lainan määrä saattoi olla 2,5 kertaa säästetty summa ja korko vaihteli 10–15 %:n välillä jäsenyysajasta riippuen. Lisäksi perittiin toimitusmaksu. Osuuskunta purettiin vuonna 2012 toiminnan tappiollisuuden vuoksi.

Suomen Pankin julkaiseman Rahalaitosten vuosikatsauksen 2013 mukaan kotitalouksien kulutusluotot rahoitussektorilta olivat vuoden 2013 lopussa yhteensä 13 mrd euroa ja luottojen keskikorko joulukuussa 2013 keskimäärin 4,6 %. Pankkien myöntämät kulutusluotot kattoivat kaikista kulutusluotoista lähes 90 %. Niistä lähes puolet (48 %) kuului alaerään tili- ja korttiluotot, joiden keskikorko vuoden lopussa oli 6,5 % ja jotka olivat pääosin vakuudettomia. Tilastokeskuksen tilaston mukaan mui-

den rahoituslaitosten kuin luottolaitosten kulutusluottojen kanta puolestaan oli syyskuussa 2013 yhteensä 1,55 mrd euroa.

Vuoden 2015 alussa pankeista voi netistä ilmenevien tietojen mukaan saada noin 1 000–9 000 euron määräisiä yksittäisiä kulutusluottoja ilman vakuuksia. Korot vaihtelevat pankki- ja asiakaskohtaisesti. S-Pankin kotisivulla olevan lainalaskurin mukaan pankki tarjoaa asiakkailleen vakuudetonta 5 000–20 000 euron lainaa. Esimerkiksi 5 vuoden lainalle alimman lainamäärän kohdalla vuosikorko on 8,076 % ja suurimman eli 20 000 euron laina kohdalla 6,076 %. Todellinen vuosikorko, johon on laskettu mukaan järjestelypalkkio ja lainanhoitokulut eli muut luottokustannukset, vaihtelee niin ikään lainamäärän mukaan ja on kyseisille lainamäärille 11,447 % ja 7,034 %. Nordean vakuudetonta joustoluotoa voi kotisivun mukaan saada 2 000–25 000 euroa. Ehdosta sovitaan asiakaskohtaisesti. Vakuudellisten kulutusluottojen korot vaihtelevat pankeissa 2–4 %:n välillä.

Netissä toimiva lainanvälittäjä Rahalaitos.fi, joka ilmoittaa olevansa yhteistyössä pankkien ja muiden rahoituslaitosten kanssa tarjoutuu etsimään asiakkaalleen parhaan lainatarjouksen vakuudettomille 500–30 000 euron luotoille. Esimerkkinä on mainittu 8 500 euron laina, jonka korko on 9,48 euroa ja todellinen vuosikorko 13,46.

Pankkien luotonantoa kotitalouksille kuvaavissa tilastoissa ja katsauksissa korostetaan, että erityisesti pienissä ja lyhytaikaisissa luotoissa muut luottokustannukset ovat korkoon verrattuna merkityksellisiä ja nostavat todellista vuosikorkoa. Vastuulliseen luotonantoon on perinteisesti kuulunut, että luottoa myönnettäessä selvitetään velallisen maksukyky ja ettei luottoa yleensä myönnetä ilman vakuuksia. Kuluttajansuojalain mukaan jokaisen kuluttajalle luottoa myöntävän luotonantajan tulee arvioida kuluttajan luottokelpoisuus hänen tulojensa ja muita taloudellisia olojaan koskevien riittävien tietojen perusteella, niihin kuuluu muun muassa maksuhäiriömerkintöjen tarkistaminen.

Tilastokeskuksen mukaan vuoden 2014 kolmannella neljänneksellä otettiin uusia pienlainoja eli pikavippejä 100 581 kappaletta yhteensä lähes 39 miljoonalla eurolla. Kulut muodostivat lähes 16 % uusista lainoista. Keskimääräinen lainamäärä oli 384 euroa ja laina-aika 84 päivää. Kesällä 2013 voimaan tullut kuluttajansuojalain muutos rajoitti korkeintaan 2 000 euron lainojen todellisen vuosikoron viitekorkoon lisättynä 50 prosentin vuotuisella korolla. Vuoden 2104 jälkipuoliskolla ja vuoden 2015 alkupuoliskolla kyseinen enimmäiskorko on 50,5 %.

Lähinnä auto-, huonekalu- ja kodinkoneiden osamaksukaupan todelliset vuosikorot vaihtelevat 2–5 %:n välillä. Postimyyntiyritysten tililuottojen todelliset vuosikorot liikkuvat 20–40 %:n välillä.

Useissa eri yhteyksissä on esitetty selvitettäväksi, olisiko pankeilla mahdollisuus järjestää lyhytaikaisten ja kohtuuhintaisten pienten luottojen myöntäminen tavanomaisena pankkitoimintana. Tätä ehdotti muun muassa THL:n työryhmä (Raportti 48/2011. THL). Työryhmä katsoi toisaalta, että mikäli maksuvaraa on vähän ja lainan takaisinmaksuun liittyy sosiaaliselle luototukselle tyypillisiä riskitekijöitä, luotto asiakkaalle tulee turvata sosiaalisena luototuksena. Pankkien taholta on tuotu esiin, että niiden maksukykyiset asiakkaat voivat hoitaa pienet lainantarpeensa tyypillisesti esimerkiksi luotollisilla tileillä ja luottokorteilla. Muun tyyppisiä yksittäisiä pienlainoja, kuten pikavippejä, pankit eivät ole asiakkailleen tarjonneet.

Toisaalta pankeja kevyemmän rakenteen omaavilla organisaatioilla tai esimerkiksi paikallisilla osuuskunnilla saattaisi tulevaisuudessa olla mahdollista tuoda rahoitusmarkkinoille kustannuksiltaan pikavippejä edullisempia pieniä luottoja. Ne näyttäisivät puuttuvan rahoitusmarkkinoiden tuotevalikoimasta. Kansainvälisen kuluttajien maksutapoja koskevan tutkimuksen Suomen raportista 2014 (Intrum justitia 2014)

käy ilmi, että 76 % suomalaisista ei ole viimeisen kuukauden aikana lainanneet rahaa, 13 % on lainannut pankista tai käyttänyt luottokorttia, 11 % lainannut perheeltä, 6 % ystäviltä, 5 % käyttänyt pikaluottoa ja 1 % lainannut panttilainaamosta, 1 % rahanlainaamosta ja 1 % työpaikalta. Takuu-Säätiön alussa oleva pienlainakokeilu voi tuoda esiin uusia mahdollisuuksia pienille luotoille.

Ennen muuta maksujen viivästyisestä aiheutuvat viivästyskorot sekä perintä ja ulosottokustannukset aiheuttavat velkataakan huomattavan kasvun varsinkin, kun velat ovat kasaantuneet ja ketjuuntuneet. Köyhille ja vähävaraisille tilanteesta aiheutuu helposti kohtuuton rasite suhteessa henkilön maksukykyyn. Näiden tapausten selvittelyyn ja hoitamiseen tarvitaan välttämättä kunnallisen sosiaalisen luotonuksen ja talous- ja velkaneuvonnan keinoja.

Tämän selvityksen aikana ei ole ilmennyt tarvetta tai taloudellisia mahdollisuuksia perustaa erityisluottojärjestelmää. Sosiaalinen luototus on osoittautunut käytännössä luontevaksi tavaksi tarjota luottoa niille henkilöille, jotka ovat pankkien näkökulmasta riskiasiakkaita. Kun tulojen vähäisyys ja taloudellisen tilanteen haavoittuvuus edellyttävät luoton lisäksi sosiaalista tukea ja taloudellista neuvontaa, on tarkoituksenmukaista säilyttää asiakastyö ja luoton soveltuvuuden arviointi kunnallisen sosiaalitoimen tai talous- ja velkaneuvonnan tehtävänä.

Myös opintolainat ovat julkiseen valtaan nojaava yksityishenkilöiden luottojärjestelmä. Rahalaitosten myöntämien Kelan takaamien opintolainojen kanta oli 30.11.2014 Suomen Pankin tilaston mukaan 1,809 mrd euroa ja keskiporko 1,23 %. Myöskään opintolainoja koskevaan järjestelmään ei ole tarpeen tai tarkoituksenmukaista tehdä muutoksia.

6 SOSIAALISEN LUOTOTUKSEN ROOLI JA TEHTÄVÄT

Sosiaalisen luoton ydinalueita ovat velkojen saneeraaminen ja talouden hallintaan saattaminen, opintolainan varmistaminen, velkakierteen katkaiseminen ja vuokratien maksaminen asumisen turvaamiseksi. Kyseessä on ennen muuta pienituloisten ja vähävaraisten henkilöiden velkojen järjestely maksamalla ehdoiltaan raskaat ulosotovelat, rästimaksut ja pikavipit edullisella (korko 0,5 %) laina-ajaltaan saajan maksukykyyn sovitetulla luotolla. Velkojen kokonaismäärän tulee mahtua sosiaalisen luototuksen rajoihin. Ratkaiseva kriteeri luoton saamiselle on henkilön maksuvara. Sen tulee velkojen pois maksamisen jälkeen riittää sosiaalisen luoton lyhennyksiin ja korkoihin. Kun luoton avulla saavutetaan tulojen ja menojen tasapaino, henkilön ja perheen omatoimisen selviytymisen edellytykset paranevat. Ylivoimaiselle velkatilanteelle tyypillinen uupumus ja masennus helpottavat.

Sosiaalista luottoa harkittaessa on keskeistä asiakkaan nykyisen elämäntilanteen läpikäynti ja suunnitelma jatkosta selviytymisestä. Yhdessä asiakkaan kanssa perehdytään erityisesti hänen velkoihinsa, tuloihinsa ja menoihinsa. Velkatilanne on usein asiakkaalle itselleenkin epäselvä, joten sen selvittäminen vaatii aikaa, yleensä viikkoja. Asiakas tavataan vähintään kahdesti, jotta maksuvara saadaan oikein määritellyksi ja voidaan hänen kanssaan laatia kunnan suunnitelma luotosta, sen takaisin maksamisesta ja muusta talouden hoidosta. Käytännön kokemus on osoittanut, että huolellisen suunnitelman laatiminen ja asiakkaan sitoutuminen vaikuttavat olennaisesti luoton takaisinmaksun onnistumiseen.

Luottoprosessin yhteydessä saatu talousneuvonta auttaa asiakasta taloudenpidossa myös luoton maksamisen jälkeen. Pienituloisilla on yleisestikin erityinen tarve tukeen ja neuvontaan. Professorien Panu Kalmin ja Olli-Pekka Ruuskasen vuonna 2014 toteuttamassa tutkimuksessa tarkasteltiin suomalaisten taloudellista osaamista kansainvälisesti vertailukelpoisilla kysymyksillä. Vaikka suomalaisten taloudellinen lukutaito todettiin kansainvälisesti korkeatasoiseksi, olivat nuoret ja pienituloiset erityisiä riskiryhmiä. Pienituloiset kokivat oman talousosaamisensa huonoksi, jonka yhdessä asenteissa ja taloudellisessa käyttäytymisessä olevien ongelmien kanssa havaittiin selittävän ylivelkaantumista paremmin kuin taloudellinen tietämys. Kun sosiaalisen luoton takaisinmaksu alkaa välittömästi, on siitä selviytyminen omiaan antamaan uskoa itseensä selviytymiseen.

Edellytyksenä sosiaalisen luoton saamiselle on, että asiakkaalla on pysyvät tulot ja vakiintunut tai selkeästi vakiintumassa oleva elämäntilanne, ”jolla on kyky suoriutua luoton takaisinmaksusta.” Syynä siihen, että henkilöllä ei ole ”muulla tavoin mahdollisuutta saada kohtuuhintaista luottoa” on käytännössä ollut se, että hän on ajautunut ylivelkatilanteeseen, jolle ovat olleet tyypillisiä maksuhäiriömerkinnät ja ulosotto. Henkilö on niin ikään voinut olla välillä työtön ja toimeentulotuen asiakkaana. Pankkien luottopolitiikka ja pankkitoimintaa koskevat säädökset huomioiden kyse on usein riskiasiakkaista, jotka eivät siitä syystä ole luottokelpoisia. Myöskään sosiaalisen luototuksen edellyttämään asiakastyöhön ei pankeilla ole mahdollisuuksia. Tämä asiakastyö on luonteeltaan juuri sitä kunnan sosiaalihuoltoon kuuluvaa sosiaalityötä, jonka tarkoituksena on edistää henkilön ja perheen omatoimista suoriutumista sekä ehkäistä syrjäytymistä ja riippuvuutta toimeentulotuesta.

Ylivelkaisuuden hoitaminen ja talouden hallintaan saaminen ovat niitä kuntien määrittelemiä perusteltuja syitä, joiden vuoksi sosiaalista luottoa voidaan myöntää. Sosiaalisen luototuksen ja toimeentulotuen rajapinnassa liikuttaessa on merkittävää,

että veloista aiheutuvia menoja ei oteta huomioon toimeentulolaskelmassa, ellei kyseessä ole ulosottovelka tai asunnon hankkimisesta tai perusparannuksesta aiheutuneiden lainojen vuotuiset korot. Erityisesti ehkäisevää toimeentulotukea voidaan myöntää rästivuokrien maksamiseen, mutta muissa tapauksissa velkojen saneeraamiseen ei voi saada toimeentulotukea. Ainoaksi sosiaalihuollon keinoksi jää sosiaalinen luotto. Kotitalouden tervehdyttäminen on tärkeää esimerkiksi silloin, kun

- työttömänä ollut henkilö työllistyy,
- voidaan tukea henkilön selviytymistä sosiaalisesta kriisistä,
- henkilö on kuntoutumassa,
- voidaan maksaa vuokrat ja turvata asuminen,
- voidaan saneerata ehdoiltaan kohtuuttomat velat ja ulosottovelat
- opiskelija pääsee eroon maksuhäiriömerkinnästä.

Miltei kaikissa sosiaalista luototusta myöntävissä kunnissa luottoa on mahdollista saada myös yksittäisiin hankintoihin. Kun asiakkaan varat eivät riitä välttämättömään yksittäiseen hankintaan, ovat ehkäisevä toimeentulotuki ja sosiaalinen luototus miltei toistensa vaihtoehtoja. Yksinkertaistaen voi sanoa, että äkillisen tarpeen ilmaantuessa, asiakas saa hankintaansa varten ehkäisevää toimeentulotukea, jos hänellä ei ole maksuvaraa. Jos taas maksuvaraa on, hänelle myönnetään hänen niin halutessaan sosiaalinen luotto. Esimerkkeinä on mainittu eläkeläisen pyykinpesukoneen rikkoutuminen tai hammasproteesit. Sosiaalista luottoa on myönnetty myös liikkumiselle välttämättömän auton hankintaan tai korjaukseen.

Kun velkaongelmia 1990-luvun loppupuolella pohdittiin velkaongelmatyöryhmässä (Työryhmämuistioita 1998:4), painotettiin sosiaalisten luottojen käyttökohteina erityyppisiä hankintoja. Ajatuksena oli, että näin olisi voitu estää asiakkaiden turvautuminen kalliisiin kulutusluottoihin ja ajautuminen velkakierteeseen. Jo sosiaalisen luototuksen kokeilussa kävi kuitenkin ilmi, että nimenomaan ylivelkaiset pienituloiset kotitaloudet tarvitsivat sosiaalista luottoa voidakseen tervehdyttää taloutensa ja näin turvata itselleen kohtuullisen toimeentulon. Vaikka sosiaalinen luotto nähdään yleisesti tarpeelliseksi myös hankintojen mahdollistajana, sen kysyntä ja käyttö tähän tarkoitukseen on vähäistä. Asiakaskunnan suppeuteen näyttäisi viittaavan myös Takuu-Säätiön pienlainakokeilun tähänastiset tulokset.

Sosiaalinen luototus ei ole vaihtoehto pikavipeille. Sen käsittelyssä ei tavoitella nopeutta, vaan luoton ja sen yhteydessä saadun talousneuvonnan pitkän tähtäimen vaikuttavuutta luoton saajan talouden hallintaan ja omatoimiseen selviytymiseen. Tulokset ovat rohkaisevia. Huolimatta siitä, että taloudellisen luototuksen asiakaskunta muodostuu pienituloisista, talousongelmia kohdanneista henkilöistä, on lainojen takaisinmaksu onnistunut hyvin. Karkeasti arvioiden yli 40 prosenttia lainan saajista maksaa sen takaisin suunnitellusti. Toiset yli 40 prosenttia maksaa takaisin vastuullisesti, mutta tarvitsee vapaakuukausia ja lyhennyserien uudelleenarviointia. Varsinkin ehkäisevän toimeentulotuen tarve saattaa toisaalta olla laina-aikana tarpeen. Noin 80 - 85 prosenttia lainan saajista onnistuu siten hoitamaan taloutensa omatoimisesti eli luotto on täyttänyt tehtävänsä. Vain vajaat 20 (noin 16–18) prosenttia luotoista joudutaan irtisanomaan. Silloin asiakkaan kanssa pyritään tekemään maksusuunnitelma. Viime kädessä saatava annetaan perittäväksi. Lopulta vain noin 1 prosentti on jäänyt luottotappioksi.

Sosiaalisen luototuksen selkein rooli on pienituloisten henkilöiden ylivelkatilanteiden selvittäminen ja omatoimisen selviytymisen tukeminen. Samalla ehkäistään toimeentuloa vaarantavan velkakierteen muodostuminen ja ajautuminen pitkäaikaiseen riippuvuuteen toimeentulotuesta. Vaikka sosiaalinen luototus on työvaltainen sosiaalihuollon työmuoto, se on tehokas keino ylivelkatilanteista yksilöille ja perheille ai-

heutuvien ongelmien korjaamiseen ja ehkäisemiseen. Luoton avulla saadaan pienillä taloudellisilla panoksilla aikaan hyviä yksilöllisiä ja yhteiskunnallisia tuloksia.

7 SOSIAALISEN LUOTOTUKSEN KEHITTÄMISEN SUUNTAVIIVAT

Hallituksen esityksessä sosiaalihuoltolaiksi (HE 164/2014 vp) kuvataan osuvasti sosiaalista luottoa siten, että se on sekä sosiaalityön työmenetelmä että toiminto, jolla ehkäistään sosiaalihuollon ja varsinaisen sosiaalityön tarvetta. Myös silloin kun sosiaalinen luototus hoidetaan talous- ja velkaneuvonnassa, joka hallinnollisesti luetaan kuluttajapolitiikkaan, on kyse sekä talous- ja velkaneuvonnasta että sosiaalityöstä. Tavoitteena on turvata pienituloisten ja vähävaraisten henkilöiden ja heidän perheensä toimeentulo, ehkäistä heidän sosiaalista syrjäytymistään ja tukea heidän itsenäistä selviytymistään. Henkilöt, joille sosiaalista luottoa käytännössä myönnetään, ovat motivoituneita omatoimiseen taloudenhoitoon ja haluavat maksaa ne velat ja laskut, jotka ovat yleensä jonkun häntä kohdanneen sosiaalisen suoritusesteen vuoksi jääneet hoitamatta. Sosiaalisesta luototuksesta runsaan kymmenen vuoden aikana saadut kokemukset osoittavat, että toiminnan vaikuttavuus on hyvä.

Jos sosiaalista luototusta ei ole tarjolla, aikuissosiaalityön vaihtoehtoiksi jää ohjata sosiaalisiin ongelmiin ajautunut ylivelkainen asiakas toimeentulotukityön piiriin. Kirkon diakoniarahaston vuoden 2014 tilastoja koskevassa raportissa on haluttu nostaa esille avustushakemusten taustalla olevat velkaongelmat. Raportissa todetaan: ”Sosiaalitoimi huomioi vain harvoin todellisia velanhoitokustannuksia, mikä on lähtökohtaisesti oikein: julkisin varoin ei tule kartuttaa yksityishenkilöiden omaisuutta. Monessa akuutissa kriisitilanteessa toimeentulotuki voisi kuitenkin ennaltaehkäistä entistä vaikeampien ongelmien syntymistä.” Velanhoitokustannusten kasvusta maksuvaikeuksien ilmetessä saa hyvän kuvan Kuluttajaliiton kotisivulla olevasta esimerkistä. Se osoittaa, miten ulosoton kautta perityn 60 euron matkapuhelinlaskun velkasumma kasvaa lopulta 232,09 euroksi.

Sosiaalisen luoton kehittämistarvetta voi lähestyä myös yhteiskunnallisen tarpeen eli maksuvaikeuksien yleisyyden kautta. Vuoden 2014 lopussa maksuhäiriömerkintöjä oli noin 367 000 henkilöllä eli noin 8,5 prosentilla aikuisväestöstä. Määrä on vain noin 1 000 henkilöä vähemmän kuin 1990-luvun ennätysvuonna. Vuoden 2013 lopussa maksuhäiriömerkintöjä oli noin 360 000 henkilöllä. Vuonna 2013 käräjäoikeuksiin lähetettiin 429 419 riidatonta saamista koskevaa asiaa. Ulosotossa perintätoimien kohteena oli saman vuoden aikana noin 483 000 henkilöä, joista 46,7 prosenttia eli noin 260 000 henkilöä todettiin varattomaksi tai jäi tuntemattomaksi. Vuoden 2013 lopussa velkoja oli ulosotossa perittävänä 219 384 luonnolliselta henkilöltä. Vuonna 2014 aikana ulosoton perintätoimien kohteena oli noin 480 000 luonnollista henkilöä, joista varattomaksi tai tuntemattomaksi todettiin 43,3 prosenttia eli noin 210 000 henkilöä. Vuoden 2014 lopussa ulosottovelallisina oli 220 802 luonnollista henkilöä. Kun varattomaksi tai tuntemattomaksi todetun henkilön velkojen perintä ulosotossa päättyy ja asia palautetaan velkojalle, jäävät suuren velallisjoukon velat selvittämättä ja kasvamaan viivästyskorkoa.

Velallisen ja hänen elatuksensa varassa olevien perheenjäsenten toimeentuloa varren jätetään aina ulosmittaamatta suoja-osuus. Jos palkka, eläke, työttömyyskorvaus tai muu toistuvaistulo eivät ylitä suoja-osuutta, ulosmittausta ei tehdä. Ulosotossa varattomaksi toteaminen merkitsee siten yleensä pienituloisuutta. Yksin asuvan velallisen suojaosuus on vuoden 2015 alusta alkaen 680,70 euroa kuukaudessa.

Findikaattorin mukaan 12,9 % maamme väestöstä eli noin 690 000 henkeä oli pienituloisia vuonna 2013. Toimeentulotukea sai samana vuonna noin 246 000 kotitaloutta, joissa asui noin 382 000 henkilöä. Perus- ja täydentävän toimeentulotuen osuus

toimeentulomenoista oli noin 97 %. THL:n tutkimuksesta Toimeentulotuki 2010-luvulla käy ilmi, että noin viidennes (21 %) toimeentulotuen asiakkaista oli ylivelkaantuneita ja suurimmalla osalla oli ollut vaikeuksia laskujen, maksujen ja lainojen lyhennysten maksamisessa. Luvut ovat moninkertaisesti suurempia kuin muulla väestöllä, josta esimerkiksi ylivelkaantuneita oli 3–4 prosenttia. Tutkijat arvelevat, että toimeentulotuen saajilla on myös enemmän maksuhäiriömerkintöjä ja velkoja ulosotossa kuin muulla väestöllä.

Selvitystyön aikana on syntynyt ja vahvistunut käsitys siitä, että pienituloisten ja vähävaraisten ihmisten toimeentulon vaarantava ylivelkaantuminen, on merkittävä ja kasvava yhteiskunnallinen ongelma. Sen ennalta ehkäisemiseksi ja hoitamiseksi on tarpeen ryhtyä entistä tehokkaampiin toimiin.

Sosiaalisesta luototuksesta on jo muodostunut merkittävä ongelma velkojen saneerauskeino. Vuonna 2013 velkajärjestelyhakemuksia jätettiin käräjäoikeuksiin 3 864 kappaletta, joista suhteellisen pieni osa hylätään. Takuu-Säätiön takauksia pankeista otettaville velkajärjestelylainoille haettiin 1 140 kappaletta ja takauksia myönnettiin 336 kappaletta ja sosiaalista luottoa sai 1 053 henkilöä. Määriä verrattaessa on lisäksi otettava huomioon, että sosiaalisen luototuksen piirissä on vain 44 prosenttia väestöstä. Näiden korjaavien ja syrjäytymisvaaraa ehkäisevien menettelyjen eroja ja käyttöalaa kuvaa ylivelkaantumisen suuruus. Vuonna 2013 tuomioistuimen vahvistama velkajärjestely koski keskimäärin yhteensä 34 000 euron määräisiä velkoja, Takuu-Säätiön takaus saatiin yhteensä keskimäärin 20 000 euron veloille ja sosiaalisen luoton määrä oli keskimäärin 3 500 euroa.

Sosiaalisessa luototuksessa voidaan selkeästi erottaa toisistaan kaksi työvaihetta, toisaalta sosiaalityön, selvittelyn, neuvonnan ja luoton suunnittelun vaihe ja toisaalta luottosopimuksen, luoton saajalle maksamisen ja luoton takaisin maksamisen vaihe. Ensimmäinen vaihe on vaativaa henkilökohtaista asiakastyötä joko sosiaalitoimessa tai talous- ja velkaneuvonnassa, joka edellyttää yleensä useampia kuin yhden tapaamisen. Toinen vaihe on luoton käsittelyä ja rahaliikenteen hoitamista, jota tehdään kuntien taloushallinnossa. Sosiaalisen luototuksen ensimmäistä vaihetta ei nähdäkseen voi erottaa muusta sosiaali- tai neuvontatyöstä. Asiakkaiden elämäntilanteen, elinolosuhteiden ja velkojen selvittäminen, selviytymiskeinojen etsiminen sekä ohjaus ja neuvonta ovat aikuissosiaalityössä välttämättömiä myös silloin, kun asiakkaan auttamiseen ei ole mahdollista tarjota sosiaalista luottoa. Myöskään perus- tai täydentävä toimeentulotuki ei auta asiakkaan koko elämäntilannetta, jos hoitamattomat velat jäävät hänen taakseen.

Esitän, että sosiaalisen luototuksen kehittämisen lähtökohdaksi hyväksytään asiakastyön ja rahaliikenteen käsittelyn tarkasteleminen toisistaan erillään, vaikka vaiheet sinänsä menevät limittäin siten, että asiakkaan tukea ja neuvontaa tarvitaan myös luoton takaisin maksamisen aikana. Sosiaalihuoltoon kuuluva asiakastyö on tarkoituksenmukaista tehdä entiseen tapaan osana joko aikuissosiaali- ja toimeentulotukityötä tai talous- ja velkaneuvontaa ja rahoittaa entiseen tapaan siten, että kunnat ovat tältäkin osin oikeutettuja peruspalvelujen valtionosuuteen. Kyse on itse asiassa sen keinon tarjolla olost ja valinnasta, jonka parhaiten soveltuu asiakkaan tarpeeseen. Tästä syystä on epäohdonmukaista ja yhdenvertaisuusperiaatteen vastaista, että sosiaalisen luototuksen toimintaa ei ole ulotettu koko maahan.

Asiakkaan velkojen mahdollisimman taloudellisen hoitamisen varmistamiseksi sosiaalityöntekijän tai talous- ja velkaneuvojan olisi tarkoituksenmukaista laatia jo sosiaalisen luoton mahdollisuutta selvittäessään asiakkaan puolesta hänen tiedossa oleville velkojilleen kirje, jossa ehdotetaan perimistoimien keskeyttämistä lyhyeksi määräajaksi.

Sosiaalisen luototuksen rahaliikenteen käsittelyn järjestäminen kuntia suurempiin yksiköihin tai valtakunnallisesti, lienee edellytys sille, että luotto saadaan käyttöön koko maassa. Ottaen huomioon, että pienituloisen ja vähävaraisen henkilö voi saada sosiaalista luottoa vain silloin, kun hänellä on kyky suoriutua luoton takaisinmaksusta eli säännölliset tulot ja halu hoitaa asiansa itsenäisesti, ei luottoa saavien henkilöiden määrän ole syytä olettaa nousevan suureksi, vaikka luotto ulotettaisiin koko maahan. Luotto ei myöskään ole tarkoitettu toimeentulon turvaamiseen, sillä se on toimeentulotukeen nähden toissijainen. Lähtökohta on, että luottoa saa vain kerran. Velkaongelmat liittyvät usein elämäntilanteiden muutoksiin. Siitä huolimatta, että luottojen tarpeen on havaittu kasvavan, jäänee luottojen määrä arviolta 3 000–3 500 kappaaleeseen vuodessa. Tätä varten tarvittavan lainapääoman määrä on arvioitavissa 25–30 miljoonan euron suuruiseksi. Kokemusten mukaan luottotappiot sosiaalisista luotoista jäävät varsin pieniksi noin 1 prosentiksi.

Ehdotan, että selvitetään muiden kehittämishankkeiden etenemisen myötä ja niiden yhteydessä tehtäviin ratkaisuihin sovitettuna seuraavia kolmea vaihtoehtoista mallia rahaliikenteen hoitamiseksi.

1. SOTE-alueen malli

Kunnilta kerätään Sote-alueelle sosiaalisen luototuksen edellyttämä pääoma ja mahdollisten luottotappioiden aiheuttamat menot. Pääoma katsotaan kertainvestoinniksi alueen väestön hyvinvointiin ja itsenäiseen selviämiseen. Sen avulla voidaan myös säästää toimeentulo- ja muissa sosiaalimenoissa tai hillitä niiden kasvua.

Sote-alue järjestää sosiaalisen luototuksen rahaliikenteen hoitamisen koko alueella. Alueen kuntayhtymien kanssa käytyjen neuvottelujen jälkeen tehtävässä järjestämispäätöksessä määritellään muiden sosiaalipalvelujen tuottamisen tavoin sosiaalisen luototuksen ensimmäisen vaiheen asiakastyön tuottaminen ja lisäksi se, miten rahaliikenne hoidetaan. Rahaliikenteen hoitamisen kustannukset jaetaan kunnille saman periaatteen mukaisesti kuin kunnat muutenkin osallistuvat sosiaalihuollon kustannuksiin.

Sosiaalihuollon lähiasiakastyössä arvioidaan asiakkaan luoton tarve ja sen saamisen edellytykset sekä takaisinmaksukyky ja laaditaan yhdessä asiakkaan kanssa luotohakemus luottoja hoitavalle yksikölle. Hakemus sisältää luoton käyttötarkoituksen, suunnitelman luoton takaisinmaksusta ja takaisinmaksuehdoista sekä luotonsaajalle takaisinmaksun kuluessa järjestettävästä neuvonnasta ja ohjauksesta. Neuvonta ja ohjaus ovat osa luottomahdollisuuksia kartoitettaessa aloitettua asiakastyötä. Rahaliikennettä hoitava organisaatio/yksikkö tarkastaa hakemuksen ja voi perustellusta syystä poikkeuksellisesti jättää sosiaalisen luoton myöntämättä.

2. Kela-malli

Toinen vaihtoehto luottojen ja rahaliikenteen hoitamiseksi on keskittää ne Kelalle yhdessä perustoimeentulotuen käsittelyn siirron kanssa. Vaihtoehtona sille, että luotopääoma kerätään kunnilta, voisi tässä tapauksessa olla pääoman sijoittaminen Kelalle valtion budjetista. Se olisi myös hallinnollisesti tarkoituksenmukainen ja kustannustehokas kertainvestointi väestön hyvinvointiin, syrjäytymisen ehkäisemiseen ja itsenäisen selviytymisen tukemiseen. Rahaliikenteen hoitamisen henkilöstö- ja muut kustannukset maksettaisiin Kelalle samoin kuin perustoimeentulotukeen liittyvät vas-

taavat kustannukset. Kunnat vastaisivat asukkaidensa luotoista aiheutuvista luottotappioista.

Kela-mallia puoltaa toimeentulotuen ja sosiaalisen luoton tuksen yhteys. On esimerkiksi tärkeää tunnistaa toimeentulotukikäsitteilyn yhteydessä ne asiakkaat, joiden toimeentulotarve johtuu ulosottoveloista ja joiden velat voidaan onnistuneesti saneerata sosiaalisella luotolla. Näissä tapauksissa voisivat Kelan omat palveluneuvojat selvittää asiakkaan kanssa hänen velkansa ja mahdollisuutensa saada sekä taloutensa että toimeentulonsa kuntoon sosiaalisen luoton avulla. Jos tämä osoittautuu mahdolliseksi, voitaisiin välittömästi laatia luottohakemus ja antaa luoton myöntäminen päätettäväksi.

Valmisteltaessa perustoimeentulotuen siirtoa Kelalle on korostettu Kela ja sosiaalitoimen yhteistyön kehittämisen tarvetta ja uudenlaista ajattelua sen varmistamiseksi, että yhteys sosiaaliturvan ja viimesijaisen turvan välillä pystytään säilyttämään niissä tilanteissa, joissa se on tarpeellista. Kyse on samasta tarpeesta, josta on kannettu huolta myös kuntien kirjallisen etuuskäsittelyn yleistyessä. On korostettu sen tärkeyttä, että tunnistetaan ne asiakkaat, joilla on muita sosiaalisia ongelmia ja yhteiskunnallista osaamattomuutta. Näihin voidaan lukea ihmisen avuttomuus ja masennus ylivelkantilanteissa.

Sosiaalisen luoton edellytysten harkinta ja luoton valmistelu sekä myöntäminen rationalisoituisi, jos siinä voidaan asiakkaan suostumuksella käyttää hyväksi Kelan laajaa tietoa-aineistoa. Kun Kela jo nyt hoitaa monipuolisesti Suomessa asuvien perusturvaa eri elämäntilanteissa, sillä on valmiiksi hyvät valmiudet ja osaamista myös sosiaalisen luoton tuksen rahaliikenteen hoitamiseen. Kelan perintäkeskuksen toiminnan tehokkuutta on yleisesti kiitetty. Kela-malli toisi myös sosiaalisen luoton tuksen tilastojen laatimisen säännöllisen tilastoinnin piiriin ja helpottaisi näin toiminnan seuranta- ja tutkimista ja kehittämistä.

3. Takuu-Säätiön malli

Kolmantena vaihtoehtona voisi olla sosiaalisten luottojen käsittely Takuu-Säätiössä. Samoin kuin Kela-mallissa sosiaalisten luottojen tarpeen ja myöntämisen edellytysten arviointiin liittyvä vaativa sosiaalityö tehtäisiin osana kuntien sosiaalihuoltoa joko aikuissosiaalityössä tai talous- ja velkaneuvonnassa, jossa laadittaisiin myös luottohakemus perusteluineen. Hakemus lähetettäisiin Takuu-Säätiöön, joka päättäisi sosiaalisen luoton myöntämisestä ja hoitaisi siihen liittyvän rahaliikenteen. Takuu-Säätiö voisi kuitenkin vain perustellusta syystä hylätä luottohakemuksen.

Tässä mallissa luottopääoma olisi tarkoituksenmukaista suorittaa Takuu-Säätiölle valtion budjetista. Luottojen käsittelyn ja rahaliikenteen hoitamisen henkilöstö-, hallinto ja muut kulut maksaisivat nykyiseen tapaan kunnat, jotka saisivat niihin valtiosuutta. Näin kustannettaisiin myös pienlainakokeilua varten kehitetyn tietojärjestelmän täydentäminen sosiaalisia luottoja varten. Kunnat eivät takaisi myönnettyjä sosiaalisia luottoja, mutta vastaisivat asukkaidensa luottojen luottotappioista.

Sosiaali- ja terveysministeriö neuvottelisi vuosittain Takuu-Säätiön kanssa sosiaalisten luottojen käsittelyn periaatteista ja käytännöistä. Ennen neuvotteluja kuultaisiin sote-alueita ja ministeriön Takuu-Säätiön kanssa tekemä tulossopimus saatettaisiin sote-alueiden tietoon. Takuu-Säätiön henkilöstöä lisättäisiin sosiaalisten luottojen käsittelyn ja kehittämisen edellyttämällä määrällä, joka ei vielä ole arvioitavissa.

Takuu-Säätiön etuna olisi sen toiminnan valtakunnallisuus ja sen henkilökunnan monipuolinen velkaongelmien ja niiden hoidon osaaminen ja yleisesti tunnettu ja tunnustettu asiantuntijuus. Takuu-Säätiö perustettiin vuonna 1990 ja 1990-luvun lama

laajensi sen toimintaa. Takuu-Säätiöllä oli vuosina 1994–2002 vastuu vuonna 1993 voimaan tuleen velkajärjestelylain tiedottamisesta ja kouluttamisesta eli siihen asti kun laki talous- ja velkaneuvonnasta tuli voimaan. Järjestelylainsuojien takauksia pankkeille ja valtakunnallista, maksutonta velkaneuvontaa velallisille Takuu-Säätiö on hoitanut vuodesta 1995 asti. Takuu-Säätiö oli niin ikään mukana sosiaali- ja terveysministeriön ja kahdeksan kunnan sosiaalisen luoton kokeiluprojektissa vuosina 1998–2002. Vaikeissa elämäntilanteissa olevia, erityisesti päihde- ja rikostaustaisia sekä mielenterveys- ja peliongelmaisia henkilöitä auttaa talous- ja velkaongelmissa Takuu-Säätiön vapaaehtoistyöhön perustuva Omille jaloille projekti. Säätiön toiminta nojaa Raha-automaattiyhdistyksen avustuksiin.

Sosiaalisen luoton kehittämisen vaatisi myös valitun mallin mukaisia muutoksia siitä annettuun lakiin (1133/2002). Sosiaalisen luoton järjestäminen ja toimeenpano säädettäisiin tapahtuvaksi valittavan mallin mukaisesti ja tekstistä poistettaisiin maininta luoton vapaaehtoisuudesta. Sosiaalinen luotto tulisi siten kuulumaan osana kunnan sosiaalihuoltoon. Käytännön valtakunnallisen yhdenmukaisuuden ja asiakkaiden yhdenvertaisuuden varmistamiseksi luoton myöntämisen perusteista ja luoton vähimmäis- ja enimmäismäärästä määrättäisiin laissa. Luoton määrä edellyttäisi vielä erillistä arviointia, mutta voisi olla esimerkiksi 200–10 000 euroa. Erityisestä syystä luottoa voitaisiin kuitenkin myöntää 15 000 euroon asti. Laissa säädettäisiin myös luoton takaisinmaksusta, asiakkaan oikeudesta vapaakuukausiin luoton takaisinmaksun aikana ja erityisissä tilanteissa sovellettaviksi tulevista maksuvapautuksista. THL:n työryhmä on raportissaan ehdottanut.

Sosiaalisen luoton kuuluminen sosiaalihuoltoon on perusteltua säilyttää ennallaan. Sama koskee luoton tarkoitusta ehkäistä taloudellista syrjäytymistä ja ylivelkaantumista sekä edistää henkilön ja perheen itsenäistä suoriutumista. Sosiaalisen luoton myöntämisen nykyisin käytössä oleviin perusteisiin ei myöskään ole aiheellista tehdä muutoksia.

Selvityksen aikana on eri yhteyksissä noussut esiin ne ongelmat, joita pienituloisten ja vähävaraisten henkilöiden kohdalla liittyy kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon maksujen perintään. Asiaa on selvitetty THL:n raportissa 48/2011. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen selvitykseen viitaten raportissa todetaan, että vuonna 2008 sosiaali- ja terveystoimen maksuja perittiin ulosoton kautta 22,5 miljoonaa euroa. Eniten oli terveyskeskusmaksuja, euromääräisesti suurimman ryhmän muodostivat päivähoitomaksut ja muita ryhmiä olivat sairaalamaksut, hammashoitomaksut ja kotipalvelumaksut. Onkin ollut havaittavissa, että erityisesti niissä kunnissa, joissa perintätoiminta on ulkoistettu, jää sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 11 § usein soveltamatta. Säännös edellyttää, että sosiaalihuollon palveluista määrätty maksu ja terveydenhuollon palveluista henkilön maksukyvyn mukaan määrätty maksu on jätettävä perimättä tai sitä on alennettava siltä osin kuin maksun periminen vaarantaa henkilön tai perheen toimeentulon edellytyksiä tai henkilön lakisääteisen elatusvelvollisuuden toteuttamista. Pienituloisten asukkaiden velkaongelmien ennalta ehkäisemiseksi kuntien olisi syytä kehittää huoliseula, jonka avulla tunnistettaisiin asiakkaat, joiden asiakasmaksut on jätettävä perimättä.

8 RAPORTTEJA JA SELVITYKSIÄ

Arvio toimeentulotuen laskennan ja maksatuksen siirrosta Kansaneläkelaitokselle. Arviomuu-
tio. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki 2014

Högnabba, Stina, Paananen, Ilkka-Tapani, Lappi, Petteri, Asiakslähtöistä arviointia Helsingin
talous- ja velkaneuvontayksikössä. BIKVA. 17.8.2005. Helsingin sosiaalivirasto, Hallinto-
ja kehittämiskeskus, Kehittämispalvelu.

Iivari, Juhani, Piirainen, Keijo, Siltaniemi, Aki, Sosiaalinen luototus – vaikuttavuus- ja koko-
naisarviointi. Sosiaalisen luototuksen evaluaatiotutkimuksen raportti II. Sosiaali- ja terve-
ysministeriön julkaisuja 2002:1.

Kalmi, Panu – Ruuskanen, Olli-Pekka, Taloudellinen lukutaito Suomessa –haastattelututkimus
2014, tulokset julkistettu 20.10.2014.

Kivipelto, Minna – Blomgren, Sanna, AVAIN-mittarin soveltuvuus toimeentulotuen vaikutta-
vuuden arvioinnissa – mittarin testaus Seinäjoen sosiaalivirastossa. Hallinnon tutkimus 33
(3), 225-242, 2014.

Kotiranta, Leena, sosiaali-ohjaaja, Neuvonta ja talouden hallinnan ohjaus aikuissosiaalityössä.
Porin kaupungin aikuissosiaalityö. Talous- ja velkaneuvonnan sekä ulosoton koulutusoh-
jelma. Palmenia, Hyvinkää 15.10.2012.

Kuivalainen, Susan, toim. Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiak-
kuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Raportti 9/2013.

Laki ja asiakkaan oikeudet. Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä. Lop-
puraportti IV. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Raportti 48/2011.

Neuvonen, Juha – Tuomi, Eine, talous- ja velkaneuvojat, Helsingin kaupungin sosiaalinen
luotto – Havaintoja asiakaskunnasta. Helsingin kaupunki, Talous- ja velkaneuvontayksik-
kö. Talous- ja velkaneuvonnan sekä ulosoton koulutusohjelma. Palmenia, Hyvinkää
22.10.2012.

Niemelä, Tiina, Sosiaalinen luototus. Lahden sosiaalisen luototuksen asiakkaiden kokemuksia.
Lahden ammattikorkeakoulu. Opinnäytetyö. Kevät 2011.

Sosiaalinen luototus 2013 – Kuntakyselyn osaraportti. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Ti-
lastoraportti 18/2014.

Valtakunnallinen aikuissosiaalityön kartoitus. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Raportti
27/2012.