



Sosiaalinen luototus

Selvitys valtakunnallisen käyttöönoton edellytyksistä

Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2021:24

Sosiaalinen luototus

Selvitys valtakunnallisen käyttöönoton edellytyksistä

Olli-Pekka Niskanen

Sosiaali- ja terveysministeriö Helsinki 2021

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Publication sale**Online bookstore
of the Finnish
Government**

vnjulkaisumyynti.fi

Sosiaali- ja terveysministeriö

© 2021 tekijät ja sosiaali- ja terveysministeriö

ISBN pdf: 978-952-00-7157-8

ISSN pdf: 2242-003

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Kannen kuvat: Tuula Holopainen, Irmeli Huhtala, Kuvatoimisto Rodeo, Shutterstock

Helsinki 2021

Sosiaalinen luototus

Selvitys valtakunnallisen käyttöönoton edellytyksistä

Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2021:24

Julkaisija Sosiaali- ja terveysministeriö

Tekijä/t Olli-Pekka Niskanen

Kieli suomi **Sivumäärä** 50

Tiivistelmä Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelmaan on kirjattu, että ”sosiaalisen luototuksen valtakunnallistaminen selvitetään, ja selvityksen pohjalta se otetaan käyttöön koko maassa vaalikauden aikana”. Selvityksessä tutkitaan sosiaalisen luototuksen valtakunnallisen käyttöönoton edellytyksiä.

Selvitystä varten tehtiin kysely sosiaalista luototusta käyttävien kuntien ja suunniteltujen hyvinvointialueiden edustajille sekä valikoiduille sosiaalisen luototuksen asiantuntija- ja kehittäjätahoille. Heiltä kysyttiin: 1) Kuinka sosiaalinen luototus tulisi tulevilla hyvinvointialueilla järjestää? 2) Kuinka huolehditaan yhteistyöstä muiden sosiaalihuollon palvelujen ja tärkeiden kumppanuuksien kanssa? 3) Millaisia henkilö- ja talousresursseja sosiaalinen luototus tarvitsee? 4) Miten toimitaan, jos hyvinvointialueita ei synny tai lakia sosiaalisesta luototuksesta ei uudisteta?

Kyselyaineisto tukee näkemystä, että sosiaalinen luototus olisi perusteltua keskittää hyvinvointialueilla omaan erilliseen yksikköön. Monitoimisuuden varmistamisessa sosiaalihuollon sisällä ja kumppanien kanssa aineisto tukee verkostotyön mallia. Haastateltavien mukaan tärkeää olisi myös huolehtia palvelun riittävästä resursoinnista, kehittämisestä ja vaikutusten arvioinnista. Selvityksen perusteella syntynyt näkemys on, että sosiaalinen luototus kehittyy, kun se otetaan käyttöön kaikkia kuntia velvoittavasti.

Asiasanat sosiaalinen luototus, ylivelkaantuminen, talous- ja velkaneuvonta, ulosotto, taloussosiaalityö, talousneuvola, hyvinvointialue, monitoimisuus, sosiaalihuolto, verkostotyö, sosiaalityö

ISBN PDF 978-952-00-7157-8

ISSN PDF 2242-0037

Julkaisun osoite <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-7157-8>

Social kreditgivning

Utredning om förutsättningarna för ett riksomfattande införande

Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 2021:24

Utgivare Social- och hälsovårdsministeriet

Författare Olli-Pekka Niskanen

Språk finska

Sidantal 50

Referat Enligt regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering ska möjligheterna att införa social kreditgivning på riksnivå utredas, och utgående från utredningen ska social kreditgivning tas i bruk i hela landet under valperioden. I denna utredning undersöks förutsättningarna för det riksomfattande införandet av social kreditgivning.

För utredningen gjordes en enkät till företrädare för de kommuner och de planerade välfärdsområden som använder social kreditgivning samt till utvalda sakkunnig- och utvecklingsaktörer inom social kreditgivning. De ombads besvara följande frågor: 1) Hur bör den sociala kreditgivningen ordnas i de framtida välfärdsområdena? 2) Hur säkerställer man samarbetet med andra socialvårdstjänster och viktiga partnerskap? 3) Vilka personalresurser och ekonomiska resurser behöver den sociala kreditgivningen? 4) Hur ska man gå till väga om det inte bildas välfärdsområden eller om lagen om social kreditgivning inte revideras?

Enkätmaterialen stöder åsikten att det är motiverat att koncentrera den sociala kreditgivningen inom välfärdsområdena till en egen separat enhet. När det gäller att säkerställa multiprofessionaliteten inom socialvården och i samarbetet med partner stöder materialet nätverksmodellen. Enligt de intervjuade är det också viktigt att se till att servicen har tillräckliga resurser, att den utvecklas och att dess konsekvenser bedöms. I utredningen framkommer uppfattningen att den sociala kreditgivningen utvecklas när den införs på ett sätt som är förpliktande för alla kommuner.

Nyckelord social kreditgivning, överskuldssättning, ekonomi- och skuldrådgivning, utsökning, socialt arbete som gäller ekonomiskt bistånd, ekonomirådgivningen, välfärdsområde, multiprofessionalitet, socialvård, nätverksarbete, socialt arbete

ISBN PDF 978-952-00-7157-8

ISSN PDF 2242-0037

URN-adress <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-7157-8>

Social lending

Study of the preconditions of nationwide deployment

Reports and Memorandums of the Ministry of Social Affairs and Health 2021:24

Publisher Ministry of Social Affairs and Health

Author(s) Olli-Pekka Niskanen

Language Finnish **Pages** 50

Abstract Prime Minister Sanna Marin's Government Programme states that "the national application of social lending will be investigated and, based on the investigation, deployed in the whole of Finland during the parliamentary term." This study investigates the preconditions of the nationwide deployment of social lending.

For this study, a survey was conducted for representatives of municipalities that use social lending and the planned health and social services counties, as well as selected specialists and developers in the field of social lending. They were asked: 1) How should social lending be arranged in the future health and social services counties? 2) How can cooperation with other social welfare services and key partners be ensured? 3) What personnel and financial resources does social lending require? 4) What will be done if the health and social services counties are not established or the act on social lending is not reformed?

The responses support the view that social lending should be centralised in a separate unit in the health and social services counties. In ensuring multi-agency within the scope of social welfare and with partners, the responses support the network model. According to the interviewees, it is also important to ensure sufficient service resources, development and impact assessments. Based on the study, the understanding is that social lending will develop when it is deployed so that it obligates all municipalities.

Keywords social lending, over-indebtedness, financial and debt counselling, enforcement, financial social services, personal finance clinic, health and social services county, multi-agency, social welfare, networking, social services

ISBN PDF 978-952-00-7157-8 **ISSN PDF** 2242-0037

URN address <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-7157-8>

Sisältö

1	Selvityksen tausta.....	8
2	Sosiaalisen luototuksen nykytilanne ja tulevaisuus.....	10
2.1	Perustietoa sosiaalisesta luototuksesta ja palvelun nykytilanne	10
2.2	Sosiaalisen luototuksen tulevaisuus ja vaihtoehtoiset skenaariot	12
3	Selvityksen toteutus.....	14
3.1	Tutkimusmenetelmä.....	15
4	Tulokset	16
4.1	Sosiaalisen luototuksen nykyinen liityntäpinta sosiaalihuollon palveluihin	16
4.2	Sosiaalisen luototuksen järjestäminen	17
4.2.1	Asiakastyön organisointi.....	17
4.2.2	Maksatuksen, valvonnan ja perinnän organisoiminen.....	20
4.2.3	Haasteet sosiaalisen luototuksen järjestämisessä	24
4.3	Sosiaalisen luototuksen yhteistyökumppanit.....	25
4.3.1	Sosiaaliselle luototukselle tärkeät palvelut ja kumppanuudet.....	25
4.3.2	Kuinka toimia hyvin yhdessä?	27
4.4	Sosiaalisen luototuksen resursointi.....	28
4.5	Sosiaalisen luototuksen lainamäärät.....	30
4.6	Vaihtoehtoiset skenaariot.....	33
4.6.1	Mitä jos hyvinvointialueet eivät toteudukaan?	33
4.6.2	Jos laki sosiaalisesta luototuksesta ei uudistukaan?.....	34
4.6.3	Sosiaalisen luototuksen vaikutukset asiakkaalle ja palvelun järjestäjälle.....	35
5	Suosituksien lainsäädäntötyöhön	37
5.1	Palvelun järjestäminen	37
5.2	Yhteistyö	38
5.3	Resurssit	39
5.4	Luoton kriteerit	39
5.5	Vaihtoehtoiset skenaariot.....	40

Liitteet	41
Liite 1 Vastaajat taustaorganisaation mukaan (kunta / hyvinvointialue / molemmat yhdessä / muu).....	41
Liite 2 Kymmenen suurinta kuntaa, joissa sosiaalinen luototus käytössä.....	43
Liite 3 Kysely sosiaaliseen luototukseen liittyen.....	44
Liite 4 Sosiaalisen luototuksen prosessiin kuuluvat järjestelmät.....	47
 Lähteet	 49

1 Selvityksen tausta

Suomessa ylivelkaannutaan huolestuttavalla tavalla. Maksuhäiriömerkinnät, eli luottorekisterissä olevat merkinnät maksuvelvoitteen pitkäaikaisesta laiminlyönnistä, ovat keskeinen ylivelkaantumisen mittari (Hiilamo ym. 2021, 9). Maksuhäiriöisten lukumäärä kasvoi vuosien 2009–2019 aikana 305 000 henkilöstä 387 000 henkilöön. Vuonna 2018 kymmenen prosenttia 15 vuotta täyttäneistä suomalaisista oli ollut ulosotossa. Keinot velkaongelmien hillitsemiseksi ovat riittämättömiä (Majamaa & Rantala 2020, 88). Suomen Asiakastieto Oy:n tilastojen mukaan niiden suomalaisten määrä, joilla on maksuhäiriömerkintä, on kasvanut vuosien 2011–2020 aikana 326 000 henkilöstä lähes 392 000 henkilöön (Luotonen, Puttonen ja Rantapuska 2021, 2). Esimerkiksi 30–40-vuotiaista miehistä maksuhäiriömerkintä on yli 16 prosentilla. Maksuhäiriöt ovat useimmiten yhteydessä heikkoon koulutustasoon, alaikäisten lasten vanhemmuuteen ja avioeroon. Maksuhäiriöt kasaantuvat helposti ja ne liittyvät usein miessukupuoleen, naimattomuuteen sekä muuta kuin suomea tai ruotsia äidinkielenään puhuviin henkilöihin (emt. 23). Maksuhäiriömerkinnöillä on yhteys aikaisempiin toimeentulovaikeuksiin, mielenterveysongelmiin, työmarkkinoiden ulkopuolelle jäämiseen ja vanhempien taustaan (Hiilamo ym. 2021, 33). Näyttää sille, että Suomessa ei pystytä takaamaan yhtäläisiä valmiuksia toimia ”helpon luoton maailmassa”. Velkaneuvonnan tulisi tavoittaa paremmin koulupudokkaat, pitkäaikaisesti toimeentulotukea saavat nuoret aikuiset sekä henkilöt, joilla on mielenterveysvaikeuksia. (Emt. 33–34.)

Oman sävynsä tilanteeseen tuo parhaillaan eletävä koronaepidemia-aika. Helsingin kaupungin sosiaalisen luototuksen päällikkö Mervi Ahola kertoo ”Sosiaalisia Ilmiöitä” -blogitekstissään (21.4.2021), että korona-ajan seurauksena luottohakemusten määrä on yllättäen vähentynyt, mutta vanhojen luottojen maksujärjestelyjen määrä puolestaan kasvanut reilusti. Uusien hakemusten tekeminen on hänen mukaansa vaikeaa, kun moni velallinen on itsestään riippumattomasta syystä tilanteessa, jossa luoton saamiseksi vaadittu maksukyky puuttuu.

Marinin hallituksen ohjelmaan on kirjattu useita uudistuksia ylivelkaantumisen ehkäisyyn ja korjaamiseen. Näitä ovat talousosaamisen lisääminen, talous- ja velkaneuvonnan lisärahoitus, ulosoton suojaosan korottaminen, positiivisen luottorekisterin käyttöönotto sekä poikkihallinnollisen yhteistyön vahvistaminen velkakierteiden ehkäisemiseksi. Lisäksi hallitusohjelmassa on haluttu selvittää sosiaalisen luototuksen valtakunnallista käyttöönottoa ja ottaa se käyttöön tällä hallituskaudella (Valtioneuvoston julkaisuja 2019, 82).

Tämä sosiaalista luototusta käsittelevä selvitys perustuu sosiaali- ja terveysministeriön ja Keski-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus Kosken 17.3.2021 tekemään sopimukseen.

Taustalla on sosiaalista luototusta koskeva kirjaus Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelmassa (2019, 82), jonka mukaan ”sosiaalisen luototuksen valtakunnallistaminen selvitetään, ja selvityksen pohjalta se otetaan käyttöön koko maassa vaalikauden aikana”.

Sosiaali- ja terveysministeriö kuuli 9.12.2019 asiantuntijoita tarvittavien toimenpiteiden kartoittamiseksi. Valmistelutyössä vahvistui tarve tilata sosiaalisen luototuksen laajentamista koskeva selvitys. Sen tekeminen organisoitiin edellä mainitulla sopimuksella Keski-Suomen sosiaalialan osaamiskeskuksen Koskelle ajalle 3–7/2021.

Keski-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus Koskelta (viestintäsuunnittelija Taru Paavola, erikoissuunnittelija Sivi Talvensola, sosiaaliamies Eija Hiekka ja johtaja Marja Heikkilä) on tullut merkittävää taustatukea selvityksen tekemiseen. Myös sosiaali- ja terveysministeriön, oikeusministeriön ja Ulosottolaitoksen asiantuntijat (Ritva Liukonen, Susanna Rahkonen, Katariina Rainio, Sanna Helesuo ja Minna Hukki) ovat antaneet asiantuntemuksensa selvitystyön käyttöön. Kiitokset myös Vantaan sosiaalisen luototuksen sosiaaliohjaaja Salla Kempille järjestelmä- ja prosessipohdintoihin käytetystä ajasta!

Tämän raportin kirjoittamisen myötä on vahvistunut käsitys siitä, että sosiaalinen luototus on alikäytetty palvelu. Varsinkin haastatellessa sosiaalisen luototuksen kanssa työskenteleviä henkilöitä ympäri maan oli helppo vakuuttua, että sosiaalisella luototuksella voidaan oikeasti auttaa pienituloisia ja velkaongelmien kanssa painiskelevia ihmisiä erittäin tehokkaasti. Haastatteluissa tuotiin hyvin vahvasti esille myös sosiaalisen luototuksen hyödyt kuntataloudelle: oikeaan tilanteeseen myönnetty luotto vahvistaa luotonsaajan ja hänen lähipiirinsä selviytymiskykyä ja sen seurauksena vähentää tarvetta hakea toimeentulotukea ja muita sosiaalihuollon palveluja.

”Sosiaalinen luototus on ehkäisevää sosiaalityötä parhaimmillaan. Asiakkuudet eivät pitkity tai laajene, vaan asiakas voidaan nostaa ylös... ja voi jatkaa itsenäistä elämää. Velkaneuvonta tai harkinnanvarainen (toimeentulotuki) ei auta kaikissa tilanteissa... Usein syntyisi iso määrä muita asiakkuuksia, jos luototus ei ole käytössä. Toinen jalka vielä kuivilla... tällaiset yksilöt ja perheet saadaan nostettua kokonaan kuiville.”

2 Sosiaalisen luototuksen nykytilanne ja tulevaisuus

2.1 Perustietoa sosiaalisesta luototuksesta ja palvelun nykytilanne

Sosiaalihuoltolain (1301/2014) 14§:n mukaan kunnallisina sosiaalipalveluina on huolehdittava sosiaalisen luototuksen järjestämisestä sen mukaan kuin siitä lisäksi erikseen säädetään laissa sosiaalisesta luototuksesta (1133/2002). Laissa sosiaalisesta luototuksesta todetaan edelleen, että kunta voi järjestää sosiaalista luototusta päättämässään laajuudessa. Jos kunta päättää järjestää sosiaalista luototusta, kunnan tulee määritellä sosiaalisen luoton myöntämisen perusteet ottaen huomioon, mitä laissa säädetään (2 §). Lain keskeisenä tarkoituksena on ehkäistä taloudellista syrjäytymistä ja ylivelkaantumista sekä edistää henkilön ja perheen itsenäistä suoriutumista (1§). Lain 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 (4§).

Sosiaalinen luotto on nimensä mukaisesti sosiaalihuollon palvelu. Toimiakseen hyvin sosiaalinen luotto tarvitsee monien toimijoiden yhteistyötä, kuten muiden sosiaalipalvelujen, erityisesti kuntien taloussosiaalityön ja harkinnan varaisen ehkäisevän sekä täydentävän toimeentulotukityön kanssa. Taloussosiaalityöllä tarkoitetaan talouteen ja toimeentuloon liittyvää sosiaalityön työorientaatiota, jonka tavoitteena on asiakkaan taloudellisen toimintakykyisyyden vahvistaminen. Taloudellinen toimintakykyisyys sisältää sekä yksilön kyvyn että mahdollisuuden toimia ja olla osallisena. (Sherraden 2010.) Oleellisena osana sosiaalista luototusta on myös yhteistyö tärkeiden kumppaneiden, kuten oikeusaputoimistojen talous- ja velkaneuvonnan, ulosoton, Kelan, Takuusäätiön ja seurakuntien kanssa.

Luottoisuusprosessi on itsessään monivaiheinen ja vaativa. Se pitää sisällään asiakkaan tapaamisia, hänen tilanteensa ja vaihtoehtojensa kartoittamista, asiakkaiden toimittamien liitteiden läpikäyntiä, monenlaista selvitystyötä, varmistamista ja ohjeistusta. Prosessi ei pääty luoton myöntämiseen, vaan jatkuu luotonvalvonnan toimenpiteillä aina luoton takaisinmaksuun tai sen irtisanomiseen saakka. Useat haastateltavat totesivat, että kokemus sosiaalihuollon asiakastyöstä ja pankkialan tuntemus ovat olleet tehtävässä hyödyksi.

Luototuksen järjestäminen on ollut tähän saakka kunnille vapaaehtoista. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) viimeisimmän kuntakyselyn osaraportin (Virtanen, 2020) mukaan sosiaalinen luototus oli vuonna 2019 aktiivisessa käytössä 30 kunnassa. Nämä kunnat olivat Espoo, Eura, Hattula, Helsinki, Imatra, Jyväskylä, Järvenpää, Kajaani, Kemi, Kerava, Kittilä, Kuopio, Lahti, Lappeenranta, Oulu, Paltamo, Pori, Rauma, Riihimäki, Rovaniemi, Salo, Sipoo, Sotkamo, Suomussalmi, Taipalsaari, Tampere, Tornio, Turku, Vantaa ja Äänekoski. Koska valtaosa suurista kaupungeista on ottanut luototuksen käyttöönsä, sitä tarjoavien kuntien väestöpohja kattaa noin puolet maan väestöstä, eli 2,8 miljoonaa henkilöä.

THL:n raportin mukaan sosiaalisia luottoja myönnettiin vuonna 2019 kaikkiaan 553 henkilölle. Keskimäärin luotto henkilöä kohden oli noin 6 500 euroa (vuonna 2016 noin 6 000 euroa ja 3600 euroa vuonna 2013). Valtaosa luoton saaneista oli palkansaajia. Hylättyjä hakemuksia raportoitiin 442 kappaletta. Sosiaalista luototusta koskevan lain (1133/2002) perustelumuioston (HE 142/2002) mukaan talous- ja velkaneuvonnan tulisi osallistua velkaantuneiden hakijoiden luottopäätöksen valmisteluun. THL:n raportista käy esille, että hakijoista lähes 90 prosenttia sai päätöksensä käymättä läpi kunnan virallista talous- ja velkaneuvontaprosessia. Tämä selittyy raportin mukaan kuntien erilaisilla käytännöillä: osa kunnista sisällyttää hakuprosessiin omaa talous- ja velkaneuvontaa, joissakin kunnissa sosiaalisen luoton hakemukset tulevat oikeusaputoimistojen tarjoaman talous- ja velkaneuvonnan kautta. Talous- ja velkaneuvonnan siirryttyä vuoden 2019 alusta oikeusaputoimistoihin palvelu ei toimi enää samassa organisaatiossa kuin sosiaalinen luototus.

Laki sosiaalisesta luototuksesta on ollut voimassa pian 20 vuotta. Sosiaalinen luotto ei ole tuona aikana kehittynyt yhdenvertaisena sosiaalihuollon palveluna. Suurin syy tähän on luototuksen määrittely kunnille vapaaehtoiseksi tehtäväksi. Väljän lain tarkoitus toteutuu vain harvoille, vaikka mahdollisuus olisi tarjota isommalle joukolle taloudellisista ongelmista kärsiviä ihmisiä heidän itsenäiseen toimintakykyynsä perustuva ja sitä tukeva viimesijaista toimeentulotukea kattavampi ja sen tarvetta ehkäisevä menettely. Parhaimmillaan sosiaalinen luotto on merkittävä suunnitelmallisen (talous)sosiaaliryöön työkalu ja orientaatio - paljon enemmän kuin pelkkä luottopäätös.

Päähuomio tässä selvityksessä on asioissa, jotka edesauttaisivat toimivan sosiaalisen luototuksen mallin käyttöön ottamista kuluvalle hallituskaudella yhdenvertaisesti koko maassa. Keskeisiä asioita ovat palvelun organisoimisen, monitoimijuuden varmistamisen ja resursoinnin kysymykset. Tässä yhteydessä ei käydä laajemmin läpi sosiaalisen luototuksen aikaisempaa historiaa ja vaiheita. Siihen liittyen löytyy runsaasti lisätietoa esimerkiksi edellisestä, tohtori Kirsti Rissanen tekemästä STM:n sosiaalista luototusta käsittelevästä selvityksestä (2015). Rissanen lähti selvityksessään kuusi vuotta sitten samasta lähtökohdasta kuin tässäkin selvityksessä: sosiaalinen luototus säilyy sosiaalihuollon palveluna ja että luototuksesta tulisi tehdä kunnille lakissäteinen palvelu.

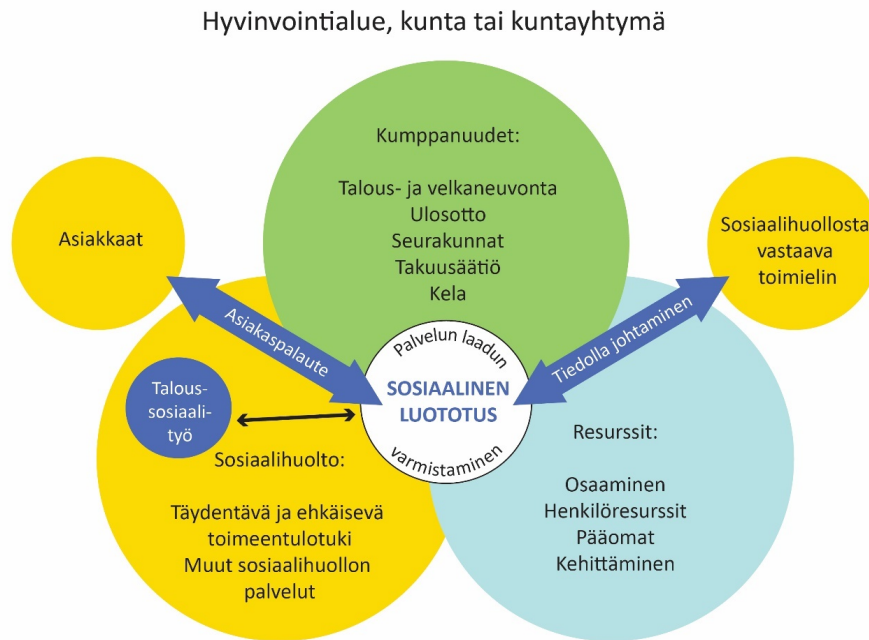
Sosiaalisen luototuksen lisäksi on olemassa myös muita velkojen järjestelykeinoja ja luototusmahdollisuuksia. Vapaaehtoisessa järjestelyssä velallinen voi neuvotella velkojensa kanssa sopimuksen uusista maksuohjelmista veloilleen. Vapaaehtoinen velkojen järjestely on mahdollinen yleensä silloin, kun velkoja on muutamia. STEA:n rahoittaman Takuusäätiön järjestämällä järjestelylainalla yhdistetään kaikki vakuudettomat velat ja laskurästit yhdeksi uudeksi lainaksi. Takauksen (2000–34 000 euroa tai puoliset yhdessä 2000–45 000 euroa) saaminen edellyttää maksukykyä ja vakiintunutta elämäntilannetta. Takuusäätiö myöntää myös pienlainoja kertaluonteiseen menoon tai hankintaan (200–2000 euroa) pienituloisille ihmisille, jotka eivät saa kohtuuhintaista lainaa luottomarkkinoilta tulojensa tai maksuhäiriömerkinnän vuoksi. Lisäksi käräjäoikeus voi järjestellä henkilön ylivelkatilanteen myöntämällä yksityishenkilön velkajärjestelyyn. Järjestelyssä arvioidaan henkilön velkojen ja lyhennysten määrä suhteessa hänen mahdollisuuksiinsa maksaa velkojaan. Järjestelyn kesto on yleensä kolmesta viiteen vuotta. Velkajärjestely voi toteutua myös tilanteissa, joissa velallinen ei maksa lainkaan velkojaan (ns. 0-maksuohjelma). Käräjäoikeuden päätös perustuu kokonaisarviointiin edellytyksistä ja esteistä ja järjestely on mahdollista saada pääsääntöisesti vain kerran.

2.2 Sosiaalisen luototuksen tulevaisuus ja vaihtoehtoiset skenaariot

Sote-uudistuksen toteutuessa sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäminen siirtyisi perustettaville hyvinvointialueille. Muutos tarjoaisi riittävän vahvat ”hartiat” luototuksen organisomiselle ja mahdollistaisi tasalaatuisen palvelun ainakin hyvinvointialueen sisällä. Pelkät leveät hartiat eivät yksin riitä, vaan lisäksi tarvitaan vahvaa monitoimijuutta, jotta palvelu saadaan kitkattomasti toimimaan yhdessä asiakkaan parhaaksi.

Hyvinvointialueella sosiaalihuollosta vastaavalla toimielimellä pitäisi olla mahdollisuus saada ajantasaista tietoa luototuksen kehittymisestä. Vastaavasti luototuksen yksikön tulisi kerätä järjestelmällisesti palautetta asiakkailta ja yhteistyökumppaneilta palvelun laadun takaamiseksi. Lopuksi valtiovallan tulisi varmistaa riittävät toimintaedellytykset sosiaaliselle luototukselle. Näitä ovat erityisesti riittävät henkilö-, raha- ja osaamisresurssit palvelujen järjestämiseen ja kehittämiseen sekä toiminnan pääomittamiseen.

Kuva 1. Sosiaalisen luototuksen sijainti ja toimintaedellytykset



Osana sote-uudistusta on arvioitu nykyisen järjestämisvastuussa olevan tahon muuttumisen vaikutukset myös sosiaalisen luototuksen osalta. Pelkästään teknisiin muutoksiin perustuva nk. Sote100-lakipaketti on hallituksen esityksenä eduskunnan käsittelyssä tällä hetkellä (HE 56/2021 vp). Esityksessä ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2023. Esityksessä sosiaalisen luototuksen järjestämistahoksi on teknisesti muutettu hyvinvointialue. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että järjestämistahon muuttuminen mahdollistaa sosiaalisen luototuksen ottamisen käyttöön kaikilla tulevilla hyvinvointialueilla, vaikka velvoitetta palvelun järjestämiseen ei vielä tämän muutoksen myötä olisi. Hallitusohjelmassa tavoitellaan sosiaalisen luototuksen valtakunnallistamista. Tästä syystä tarvitaan myös erillistä valmistelua, jotta sosiaalisen luototuksen käyttö voidaan varmistaa koko maassa.

Tässä selvityksessä pohditaan sosiaalisen luototuksen tulevaisuutta myös vaihtoehtoisten skenaarioiden näkökulmista. Perusajatus selvityksen tekohetkellä kuitenkin on, että hyvinvointialueet toteutuvat, sosiaalista luototusta koskeva lakimuutos ehditään käsitellä hallituskauden aikana ja luototuksen asema yhtenä sosiaalihuollon palveluna vahvistuu.

3 Selvityksen toteutus

Raportti etenee niin, että ensin käydään läpi aineiston keräämisen vaiheet ja tutkimusmenetelmä. Sen jälkeen esitellään yksityiskohtaisesti tulokset. Selvityksen lopussa esitetään, miten sosiaalisen luototuksen lainsäädäntötyössä kannattaisi raportin tulosten perusteella edetä. Raportissa vastauksia haetaan ensisijaisesti seuraaviin kysymyksiin:

- Kuinka sosiaalinen luototus tulisi tulevilla hyvinvointialueilla järjestää ja miten asiakastyövaihe ja hallinnollis-tekninen työvaihe organisoida?
- Kuinka huolehditaan siitä, että muiden sosiaalihuollon palvelujen ja tärkeiden kumppaneiden asiantuntemus on optimaalisesti sosiaalisen luototuksen käytettävissä ja päinvastoin?
- Millaisia henkilöresursseja tarvitaan, mitkä ovat sopivat enimmäislainamäärät ja miten suuria lainapääomien pitäisi olla?
- Miten toimitaan, jos hyvinvointialueita ei synny tai lakia sosiaalisesta luototuksesta ei uudisteta?

Selvityksen toteuttamiseksi tehtiin kysely 1) sosiaalista luototusta nykyisin käyttäville kunnille, 2) suunniteltujen hyvinvointialueiden edustajille ja 3) valikoiduille sosiaalisen luototuksen asiantuntija- ja kehittäjätahoille. Kuntien ja hyvinvointialueiden aineistot kerättiin strukturoiduin haastatteluin 12.3.2021–1.4.2021. Haastattelut tehtiin puhelimitse tai videoneuvotteluyhteyden kautta. Asiantuntija- ja kehittäjäaineisto kerättiin sähköisellä kyselyllä 31.3.2021–16.4.2021.

Kuntien edustajat haastatteluissa olivat pääosin sosiaalisen luototuksen päätöksiä valmistelevia (esim. sosiaaliohjaaja, etuuskäsittelijä) tai päätöksen tekeviä henkilöitä (sosiaalityöntekijä). Joissakin haastatteluissa mukana olivat molemmat tai haastateltavien niin halutessa useampikin henkilö. Haastateltaviksi valikoituivat niiden 30 kunnan edustajat, joissa THL:n viimeisimmän raportin (2020) mukaan oli tehty luottopäätöksiä vuonna 2019. Osa päätöksistä tehtiin kuntayhtymissä, joten luototusta tarjoavien yksittäisten kuntien lukumäärä oli käytännössä suurempi kuin 30 ja samalla konkreettisten vastausten määrä selvityksen aineistossa pienempi. Tällaisia kuntakokonaisuuksia olivat mm. Kainuun sote-kuntayhtymä ja Etelä-Karjalan Eksote. Kaikki kunnat ja kuntayhtymät, joiden edustajia pyydettiin selvitykseen mukaan, suostuivat haastatteluun (ks. liite 1.).

Valmisteilla olevien hyvinvointialueiden haastateltavat valikoituvat lähestymällä ensin hallituksen sote-lainsäädäntöehdotuksessa esitettyjen hyvinvointialueiden hankejohtajia. Heidän avullaan löytyivät henkilöt, joiden vastuulla oli sosiaalisen luototuksen kokonaisuus. Osassa haastatteluja samat haastateltavat edustivat sekä kuntaa että suunniteltua hyvinvointialuetta. Näitä haastatteluja oli yhdeksän. Kaikkiaan kuntien ja hyvinvointialueiden haastatteluja kertyi 35 ja niihin osallistui 45 haastateltavaa. Itä-Savon kuntayhtymään tehty haastattelu sisältyy osaksi Etelä-Savon hyvinvointialueen vastausta.

Haastatteluja täydennettiin lähettämällä sähköinen kyselylomake asiantuntija- ja kehittäjärooleissa toimiville viidelle talous- ja velkaneuvojalle, sosiaalialan osaamiskeskus Pikassokseen sekä taloussosiaalityötä kehittävään Kokkolan yliopistokeskus Chydeniukseen. Näistä saatiin neljä vastausta. Aineiston keruun lopuksi haastateltiin vielä Ennakoiva talousneuvonta -hankkeen projektipäällikkö Sanna Helesuota ja Ulosottolaitoksen projektipäällikkö Minna Hukkia. Oheisesta taulukosta käy selville se, mistä organisaatiosta vastaus on saatu (taulukko 1).

Taulukko 1. Vastausten taustaorganisaatiot

Vastauksen taustaorganisaatio	Määrä
Kunta	13
Hyvinvointialue	13
Kunta ja hyvinvointialue	9
Muu	5

3.1 Tutkimusmenetelmä

Selvityksessä käytettävä menetelmä perustuu ensinnäkin kuvailevaan analyysiin. Tällöin jakaumien ja kuviodien muodossa esitellään, miten kysymyksiin ja väittämiin on vastattu. Tästä esimerkkinä taulukko 2 (sivu 18), jossa kuvataan kaikki vastaukset sosiaalisen luototuksen asiakastyön organisointia koskevaan kysymykseen.

Toinen menetelmä on ristiintaulukointi. Siinä tarkastellaan muuttujan prosenttijakaumia toisen muuttujan luokissa; esimerkiksi sitä, miten vastaajan kunnan koko vaikuttaa asiakastyön organisointiin liittyvän kysymyksen vastausjakaumiin (kuva 2, sivu 19).

Kolmantena menetelmänä on keskiarvovertailu. Tätä menetelmää on käytetty esimerkiksi vertaillen euromääräisten summien keskiarvojen vaihtelua tiettyjen taustatekijöiden ryhmämuuttujien mukaan (taulukko 11, sivu 32). Keskiarvojen ohella esitellään keskihajontaa sekä ryhmäkohtaisia vaihteluvälejä.

Avoimien kysymysten vastaukset on koottu ja luokiteltu analyysiä ja johtopäätöksiä varten (esim. taulukko 15, sivu 36). Taulukoissa vastaukset on kirjattu siten, että eniten mainintoja saaneet vastaustyytit ovat aina taulukon alussa.

4 Tulokset

4.1 Sosiaalisen luototuksen nykyinen liityntäpinta sosiaalihuollon palveluihin

Laki sosiaalisesta luototuksesta määrittelee sosiaalisen luototuksen sosiaalihuoltoon kuuluvaksi toiminnaksi. Kyselyssä vastaajia pyydettiin kertomaan, onko sosiaalinen luototus omassa kunnassa tai kuntayhtymässä organisoitu osaksi sosiaalityötä vai jotenkin muuten. Vastauksista käy ilmi, että vain yhdessä kunnassa sosiaalinen luototus oli kytetty talouspalveluihin, muutoin kaikissa kunnissa ja kuntayhtymissä se oli integroitu osaksi sosiaalityötä.

Samassa yhteydessä vastaajilta tiedusteltiin pääsystä sosiaalihuollon asiakasrekisteriin. Sosiaalihuollon ammattihenkilöt sekä muu asiakastyöhön osallistuva henkilöstö ovat velvollisia kirjaamaan sosiaalihuollon järjestämisen, suunnittelun, toteuttamisen, seurannan ja valvonnan kannalta tarpeelliset ja riittävät tiedot määrämuotoisina asiakirjoina ja muutenkin käsittelemään niitä lain sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista (254/2015) mukaisesti. Velvollisuus kirjata asiakastiedot alkaa, kun palvelunantaja on saanut tiedon henkilön palveluntarpeesta tai ryhtynyt toteuttamaan sosiaalipalvelua. Tieto asiakkuuden päättymisestä on kirjattava asiakasasiakirjaan. Kaikki asiakasasiakirjat säilytetään 30 vuotta palvelun päättymisestä. Kyselyn mukaan kaikissa kunnissa luototusta tekeillä työntekijöillä oli pääsy sosiaalihuollon asiakasrekisteriin (esim. ProConsona, Apotti ja SosiaalEffica).

Sosiaalisen luototuksen päätöksiä kunnissa ja kuntayhtymissä tehdään tällä hetkellä hyvin vaihtelevilla työnimikkeillä. Vastauksissa mainitaan seuraavat: sosiaaliohjaaja, sosiaalityöntekijä, etuuskäsittelijä, taloussuunnittelija, sosiaalisen luototuksen päällikkö, palveluesimies, osastosihteeri, asiakasmaksuasiantuntija, toimistosihteeri, sosiaalijohtaja ja palvelupäällikkö.

Käytäntöjä luototusprosessin hoitamiseksi on myös useampia. Joissakin kunnissa sama henkilö hoitaa prosessin alusta loppuun, toisissa yksi valmistele ja toinen tekee varsinaisen päätöksen. Osassa kuntia prosessia tehdään työparin (esim. velkaneuvoja) kanssa. Yleisin käytäntö isommissa kunnissa on, että esimerkiksi sosiaaliohjaaja valmistele ja sosiaalityöntekijä tekee päätöksen. Vaihtelevat käytännöt luototuksen järjestämisessä kertovat todennäköisesti siitä, että kunnat ovat ottaneet vapaaehtoista palvelua käyttöön eri aikoina ja joutuneet osin itse kehittämään sopivimman järjestämistavan.

Monet haastateltavat kertoivat, että kun kunnassa päätös sosiaalisen luototuksen käyttöönotosta oli tehty, työntekijät olivat olleet yhteydessä jo luototusta järjestäviin kuntiin ja pyytäneet neuvoja toiminnan käynnistämiseksi. Virallinen ohjeistus luototuksen käynnistämistä annettiin heti lain säätämisen jälkeen vuonna 2003 (HE 142/2002).

4.2 Sosiaalisen luototuksen järjestäminen

Pohdittaessa sosiaalisen luototuksen järjestämistä velvoittavana toimintana järjestäjän on otettava huomioon palvelun yhdenvertainen saatavuus ja sisältö. Kerätyn aineiston perusteella on nähtävissä, että palvelua järjestetään tällä hetkellä eri puolella Suomea hyvin eri tavoin. Erot liittyvät niin järjestämistapoihin ja asiakastyön prosesseihin kuin teknisempiin seikkoihin, kuten luottomääriin, perintään ja käytettäviin tietojärjestelmiin.

Siihen, miten eri laatuista palvelua esimerkiksi asiakaskokemusten perusteella ovat eri puolella maata, ei tämän selvityksen perusteella voi suoraan ottaa kantaa. Aineistosta voi kuitenkin päätellä, että palvelu täyttää sille asetetut tehtävät hyvin, koska työntekijät arvoivat kokemukset luototuksesta erittäin positiivisiksi (ks. taulukko 15, sivu 36).

4.2.1 Asiakastyön organisointi

Kirsti Rissasen selvityksessä (2015, 34) todetaan, että sosiaalinen luototus voidaan jakaa kahteen työvaiheeseen, asiakastyöhön ja luoton käsittelyyn sekä rahaliikenteen hoitamiseen. Myös tähän selvitykseen haastatellut viittasivat kyseisiin työvaiheisiin. Asiakastyön katsottiin pitävän sisällään kaiken asiakkaan tilanteen kartoittamisesta ja vaihtoehtojen selvittelystä aina mahdollisen luottopäätöksen ja -sopimuksen tekemiseen sekä asiakkuuden seurantaan asti. Luoton käsittelyn ja rahaliikenteen katsottiin olevan hallinnollis-teknisempää toimintaa, johon sisältyi muun muassa luoton perustaminen, maksuliikenteen järjestäminen ja luoton perintä.

Kyselyssä vastaajille tarjottiin valmiita malleja asiakastyön organisointiin, joista he saivat valita parhaimmaksi näkemänsä vaihtoehdon. Vaihtoehdot olivat: 1) luototuksen jalkauttaminen sosiaalityön yksiköihin (kaikki sosiaalityön yksiköt voisivat tehdä luottopäätöksiä) 2) keskittäminen työikäisten sosiaalipalveluihin, 3) keskittäminen omaan erilliseen yksikköön hyvinvointialueella tai 4) joku muu tapa (taulukko 2).

Kaikkien vastausten joukosta suosituimmaksi järjestämistavaksi valikoitui hyvinvointialueelle perustettava keskitetty sosiaalisen luototuksen yksikkö. Tätä kannatettiin lähes

puolessa (48,7 %) vastauksista. Sosiaalisen luototuksen keskittämistä työikäisten sosiaalipalveluihin kannatettiin joka neljännessä (25,6 %) ja jalkauttamista sosiaalityön yksiköihin joka viidennessä (20,5 %) vastauksessa. Muuna vaihtoehtona esitettiin palvelun keskittämistä Kelaan.

Taulukko 2. Asiakastyön organisoiminen

Kuinka sosiaalisen luototuksen asiakastyö tulisi organisoida?	Osuus
Jalkauttaa osaksi kunkin sosiaalityön yksikön tehtävää	20,5 %
Keskittää vain työikäisten sosiaalipalveluiden tehtäväksi	25,6 %
Keskittää omaan erilliseen yksikköön hyvinvointialueella	48,7 %
Muulla tavoin	5,1 %

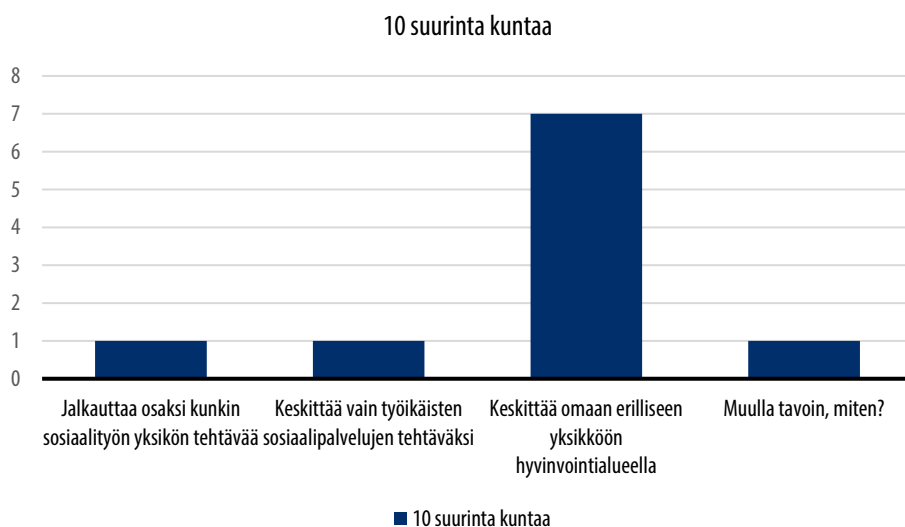
Kun vastaukset ristiintaulukoidaan sen mukaan, onko sosiaalinen luototus käytössä vastaajien alueella vai ei, saadaan näkyviin eroja vastausvaihtoehtojen välille: jos sosiaalinen luototus oli alueella käytössä, suosituin vaihtoehto (54 %) oli oman erillisen yksikön muodostaminen hyvinvointialueelle. Alueilla, joilla sosiaalinen luototus ei ollut käytössä, suosituin vaihtoehto oli työikäisten yksikköön keskittämisen malli (57 %). Tässä joukossa luototuksen jalkauttaminen sosiaalityön yksiköihin ei saa lainkaan kannatusta (0 %). Luototusta tekevien alueiden vastauksissa sosiaalityön yksiköihin jalkauttaminen (21,4 %) ja työikäisten sosiaalipalveluihin jalkauttaminen (21,4 %) olivat yhtä suosittuja organisointimalleja.

Kyselyssä ei kysytty perusteluja sille, mihin organisointimallin valinta perustui. Voi kuitenkin olettaa, että siellä missä luototus on jo käynnissä, on kokemusta mallien vahvuuksista ja heikkouksista. Luototuksen suurimmiksi haasteiksi kuvattiin resursseihin ja osaamiseen liittyvät haasteet (taulukko 6, sivu 26). On oletettavaa, että jos niukat resurssit ja osaaminen hajautetaan liian moneen paikkaan ja liian monelle henkilölle, toiminta ei pääse kehittymään samalla tavalla kuin mallissa, jossa luototuspäätöksiä tehdään tiiviissä vuorovaikutuksessa ja päätoimisesti useamman työntekijän toimesta.

Taulukko 3. Asiakastyön organisoiminen, jos sosiaalinen luototus on / ei ole käytössä

Kuinka sosiaalisen luototuksen asiakastyö tulisi organisoida?	Sosiaalinen luototus käytössä	N	Sosiaalinen luototus ei käytössä	N
Jalkauttaa osaksi kunkin sosiaalityön yksikön tehtävää	21,4 %	6	0,0 %	0
Keskittää vain työikäisten sosiaalipalveluiden tehtäväksi	21,4 %	6	57,1 %	4
Keskittää omaan erilliseen yksikköön hyvinvointialueella	53,6 %	15	42,9 %	3
Muulla tavoin	3,6 %	1	0,0 %	0
Yhteensä	100 %	28	100 %	7

Kun asiaa tarkastelee kymmenen suurimman kunnan (liite 2) näkökulmasta, tulos on selkeä: sosiaalinen luototus tulisi organisoida omaan erilliseen yksikköön hyvinvointialueella (kuva 2). Tätä mieltä ollaan seitsemässä suurimmassa kunnassa. Muut vaihtoehdot saavat kukin yhden merkinnän. Isojen kuntien yksimielisyyttä selittänee se, että niihin on voitu perustaa sosiaalisen luototuksen yksiköjä pienten kuntien työntekijöiden joutuessa tekemään päätöksiä yksin ja muun toiminnan ohessa. Isommissa kunnissa työskentelevillä on siis aiempaa kokemusta asiakastyön organisoimisesta erilliseen yksikköön ja kokemukset kaikesta päätellen ovat pääsääntöisesti hyviä.

Kuva 2. Sosiaalisen luototuksen asiakastyön organisoiminen kymmenessä suurimmassa kunnassa

4.2.2 Maksatuksen, valvonnan ja perinnän organisoiminen

Luototusprosessin hallinnollis-teknisempi työvaihe pitää sisällään mm. luoton perustamiseen, maksuliikenteeseen ja perintään liittyviä asioita. Tämän kokonaisuuden organisoimisesta vastaajat olivat yksimielisiä: hallinnollis-teknisempi työvaihe tulisi keskittää hyvinvointialueen yhteiseksi tehtäväksi. Vain yhdessä vastauksessa tuotiin esille Kela mahdollisena toimijana. Sosiaalisen luototuksen perintä nähtiin prosessin osana, johon haluttiin erityisesti leveämpiä hartioita: osa vastaajista toi tarjottujen vaihtoehtojen lisäksi esille mallin, jossa useampi hyvinvointialue yhdessä järjestäisi perinnän tai että perintään löytyisi kaikille hyvinvointialueille yhteinen rajapinta.

Kyselykaavaketta (ks. liite 3) tehtäessä sisällytettiin myös luotonvalvonta luototusprosessin hallinnollis-teknisempään työvaiheeseen. Haastattelujen edetessä useampikin vastaaja toi esille, että luotonvalvonnan olisi hyvä olla osa asiakastyötä: työntekijällä säilyy näin mahdollisuus seurata takaisinmaksua ja tarvittaessa reagoida tilanteisiin, joissa ei tarvitse vielä käynnistää perintäprosessia, vaikka maksuja olisi jäänytkin rästiin. Perintäprosessin käynnistämistä olennaisempaa on näissä tilanteissa selvittää ensin syy maksujen maksamattomuuteen.

Kuvassa 3 on kuvattu yksi mahdollinen tapa järjestää sosiaalisen luototuksen prosessi. Prosessi alkaa asiakkaan yhteydenotosta, jonka hän tekee itsenäisesti tai esimerkiksi talous- ja velkaneuvonnan tai ulosoton ohjaamana. Tästä käynnistyy asiakastyövaihe, jota kuviossa on kuvattu sinisellä värillä. Ensimmäiseksi kartoitetaan asiakkaan kokonaistilanne ja läpikäydään erilaiset vaihtoehdot. Tämän jälkeen asiakas ohjataan joko tekemään hakemus sosiaalisesta luotosta tai hakeutumaan muihin palveluihin.

Ensimmäisellä asiakastapaamisella luottihakemus käydään läpi ja asiakkaan kokonaistilannetta selvitetään lisää. On mahdollista, että tässä vaiheessa todetaan, että edellytyksiä luotolle ei ole ja asiakas ohjataan toisiin palveluihin. Jos luototusprosessi jatkuu, tarvitaan yleensä vähintään yksi lisätapaaminen, jolloin käydään läpi mm. asiakkaan toimitamat liitteet, velat, luoton saamisen kriteerit ja asiakkaan maksukyky. Tässä yhteydessä sovitaan myös mahdollisesta seuranta-ajasta ennen luoton lopullista myöntämistä. Osa kunnista seuraa asiakkaan velkatilannetta ennen varsinaista luottopäätöstä.

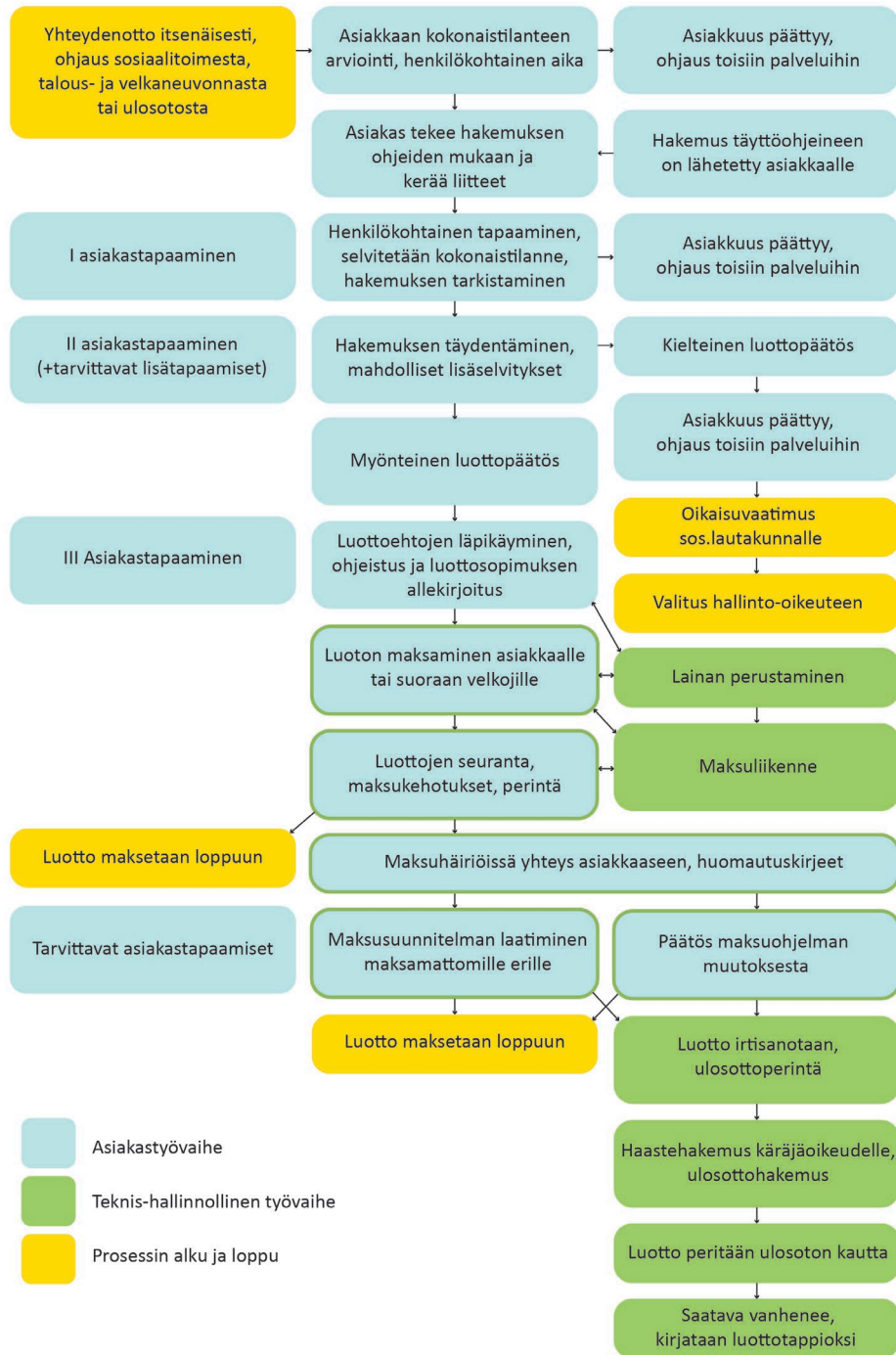
Myönteisen luottopäätöksen jälkeen asiakas tavataan ja hänen kanssaan käydään läpi luottoon liittyvät ehdot ja ohjeet ja sopimus allekirjoitetaan. Tämän jälkeen luotto perustetaan ja se maksetaan joko asiakkaalle tai velkojille. Tästä voi katsoa käynnistyvän luototusprosessin hallinnollis-teknisen vaiheen, jota kuviossa kuvataan vihreällä värillä. Siihen kuuluu selkeimmin luoton perustamisen ohella luoton maksuliikenne sekä toimenpiteet,

jos luotto joudutaan irtisanomaan. Käytännössä tämä tarkoittaa haastehakemusta käräjäoikeudelle ja luoton ulosperintää. Näihin työvaiheisiin ei sisälly varsinaista sosiaalihuollon asiakastyötä; maksuliikenteen hoitaa usein taloushallinto ja perinnän perintätoimistot.

Osa prosessikaavion laatikoista on sinivihreitä. Tällä on haluttu kuvata sitä, että kyseiset työvaiheet on mahdollista sisällyttää joko asiakastyötä tekevän henkilön tai yksikön toimenkuvaan tai antaa hallinnollis-teknisen yksikön tehtäväksi. Jos sosiaalisen luototuksen yksiköllä on riittävästi resursseja ja käytettävissä monipuolinen lainaohjelma, se voi huolehtia itsenäisesti mm. luottojen maksamisesta, seurannasta, maksumuistutuksista ja perinnästä. Näiltä osin käytännöt vaihtelevat kunnittain suuresti. Perustellulta tuntuu ainakin edellä kerrottu työntekijöiden näkemys luotonvalvonnan sisällyttämisestä asiakastyöhön: maksusuunnittelulla ja maksuohjelman muutoksilla voidaan parantaa mahdollisuuksia saada laina takaisin ilman että ulosottoprosessi käynnistetään.

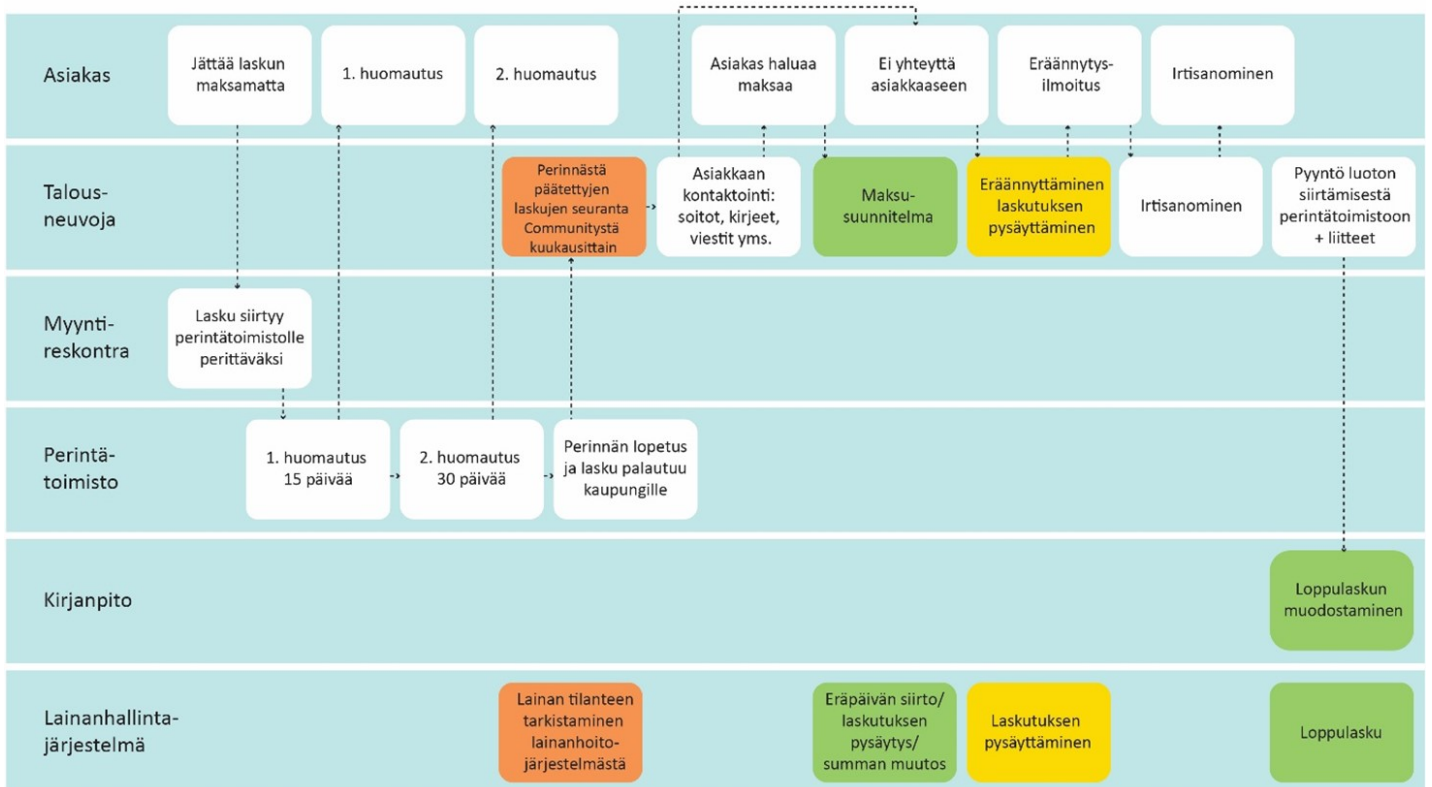
Prosessikuvauksesta käy ilmi, että asiakkaalla on mahdollisuus valittaa kielteisestä luotuspäätöksestä. Optimaalisessa tilanteessa myönnetty laina tulee maksetuksi alkupe-
räisen suunnitelman, maksumuistutusten tai tehtyjen maksuohjelmamuutosten jälkeen.

Kuva 3. Luototusprosessi (Mukaien Vantaan kaupungin sosiaalisen luototuksen prosessikuvasta).



Espoon kaupungin sosiaalisen luotonuksen yksikössä on kehitelty ns. uimaratamalleja, joiden avulla luotonuksen eri prosessit on purettu osiin. Kuvassa 4 on esitelty osa luotonvalvonnan ”radasta”, jossa on kuvattu asiakkaan, talousneuvojan, reskontran, perintätoimiston, kirjanpidon ja lainanhallintajärjestelmän ratojen tapahtumat. Kuvasta näkyy, maksujen rästytyessä prosessi etenee perintätoimiston kanssa tehdyn sopimuksen mukaisesti perintätoimistoon ja sieltä takaisin talousneuvojalle, joka ottaa asiakkaaseen yhteyttä ja yrittää esimerkiksi maksusuunnitelman avulla saada asiakkaan maksamaan rästinsä. Uimaratamalli kertoo oivallisesti, miten asiakastyövaihe ja hallinnollis-tekninen työvaihe nivoutuvat yhteen luotonvalvontaprosessin edetessä. Sosiaalisen luotonuksen työntekijänä toimii talousneuvoja.

Kuva 4. Espoon kaupungin ”uimaratamalli” luotonvalvontaprosessiin



4.2.3 Haasteet sosiaalisen luototuksen järjestämisessä

Avoimilla kysymyksillä selvitettiin haasteita, joita sosiaalisen luototuksen koko maan laajuiseen käyttöönottoon saattaa kytkeytyä. Suurimmat haasteet arvioitiin liittyvän riittäviin henkilöresursseihin ja osaamisen puutteisiin. Sosiaalisen luototuksen prosessin hallinta vaatii vahvaa sosiaalityön sekä talous- ja velka-asioiden erityisosaamista. Merkittäviksi haasteeksi koettiin myös kaikkia kuntia velvoittavan lain, yhteisten ohjelmistojen ja järjestelmien puuttuminen sekä riittävä rahoitus lainapääomille. Erityisesti erilaisten ohjelmistojen puute ja niiden heterogeenisyys puhutti useassa haastattelussa. Raportin loppuun on koottu lyhyt yhteenveto siitä, millaisia ohjelmistoja kentällä tarvitaan, ja kuinka tietohallintoa tulisi ylipäättään jatkossa kehittää (liite 4). Vastauksissa esille tuodut haasteet löytyvät seuraavasta taulukosta.

Taulukko 4. Haasteet toimivan sosiaalisen luototuksen mallin toteuttamiselle

Syy	N
Resurssit: organisaation hauraus / henkilöstön puute	11
Henkilöstön osaamisen puutteet	9
Velvoittavan lain puuttuminen	8
Tarpeelliset yhteiset ohjelmat puuttuvat	7
Resurssit: rahoitushaasteet	6
Palvelun saavutettavuuteen liittyvät ongelmat	6
Luototusprosessin monimutkaisuus	6
Tiedon puute (kuntalaiset, poliitikot, hallinto)	6
Vaikuttavuusarvioiden puute	5
Liian tiukat myöntämiskriteerit	4
Sosiaalityön orientaation puuttuminen	3
Seurannan puute	2
Palvelun heterogeenisyys	2
Yhteistyön heikkous	2

Lisäksi yhden maininnan saivat: muutosvastarinta toiminnan alussa, esimiehen tuen puute, asiakkaiden moniongelmaisuuksien haasteet, raha-asioihin liittyvät keskusteluvaikeudet asiakkailta ja työntekijöillä, järjestäjän ”hartioiden” pienuus, jääviysongelmat pienissä kunnissa ja haasteet tarjota palvelua saamenkielilain edellyttämällä tavalla.

4.3 Sosiaalisen luototuksen yhteistyökumppanit

Sosiaalinen luototus tarvitsee hyvin toimiakseen tuekseen toisten sosiaali- ja terveystalouden asiantuntemusta sekä yhteistyötä eri kumppaneiden kanssa. Näitä yhteistyökumppaneita ovat mm. ulosotto, oikeusaputoimistojen talous- ja velkaneuvonta, kuntien ehkäisevä ja täydentävä toimeentulokityö, Kela, seurakunnat ja Takuusäätiö. Kuinka toimiva moniammatillinen yhteistyö tulisi järjestää ja mitkä palvelut ja kumppanuudet ovat tärkeimpiä luototusprosessin onnistumisen kannalta? Tätä selvitettiin kartoittamalla vastaajien näkemyksiä sosiaaliselle luototukselle tärkeimmistä palveluista ja kumppanuuksista.

4.3.1 Sosiaaliselle luototukselle tärkeät palvelut ja kumppanuudet

Vastaajat arvioivat ennalta valittuja palveluja ja kumppanuuksia asteikolla 1–4 ei tärkeäksi tai hyvin tärkeäksi. Lisäksi vastaajat saivat ehdottaa muita merkittäväksi kokemiaan palveluja ja kumppanuuksia. Taulukoista 5 ja 6 käy esille, miten eri palveluja ja kumppanuuksia painotettiin.

Taulukko 5. Kuinka tärkeää, että seuraavat palvelut ovat sosiaalisen luototuksen käytettävissä?

Palvelu	Ei tärkeä	Melko tärkeä	Tärkeä	Hyvin tärkeä	Ei osaa sanoa
Sosiaalihuollon toimeentulokityö	5,1 %	5,1 %	10,3 %	79,5 %	0,0 %
Oikeusaputoimistojen talous- ja velkaneuvonta	2,6 %	5,1 %	25,6 %	66,7 %	0,0 %
Asunnottomuuden ehkäisytyö (asumisneuvonta)	15,4 %	20,5 %	46,2 %	17,9 %	0,0 %
Taloussosiaalityö	0,0 %	2,6 %	12,8 %	82,1 %	2,6 %
Ulosotto	0,0 %	15,4 %	28,2 %	53,8 %	2,6 %

Palvelujen osalta tärkeimpinä pidettiin taloussosiaalityön (82,1 %) ja toimeentulotukityön (79,5 %) välisen yhteistyön toimivuutta. Neljä viidestä piti näiden merkitystä erittäin tärkeänä sosiaaliselle luototukselle. Tärkeää oli myös oikeusaputoimistojen talous- ja velkaneuvonnan (66,7 %) ja ulosoton (53,8 %) asiantuntemuksen saatavuus. Asunnottomuuden ehkäisytyötä tärkeänä pidettiin noin puolessa vastauksissa.

Valmiiden vaihtoehtojen lisäksi vastaajat saivat mahdollisuuden mainita myös muita palveluja, jotka ovat luototukselle tärkeitä. Mainituiksi tulivat lastensuojelu (7 mainintaa), päihdetyö ja muut riippuvuudet (5), mielenterveystyö (3), vanhuspalvelut (3), sosiaalityön asiantuntemus ylipäättään (3) ja lapsiperheiden palvelut (3). Yhden maininnan saivat lisäksi sairaalassa tehtävä sosiaalityö, aikuissosiaalityö, yhteisasiakastoiminta ja hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen kuntien kanssa.

Kumppanuuksista tärkeimmiksi koettiin Kela (71,8 %) ja Takuusäätiö (71,8 %), joita pidettiin tärkeänä tai erittäin tärkeänä kumppanina valtaosassa vastauksista. Myös seurakuntien diakoniatyön paikallinen tuki koettiin tärkeäksi. Erittäin tärkeäksi tai tärkeäksi se arvioitiin noin puolessa vastauksista (59 %). TE-toimistojen merkitys sosiaaliselle luototukselle näyttäisi sen sijaan olevan vähäisempi: erittäin tärkeänä tai tärkeänä se koettiin reilussa kolmanneksessa vastauksista (38,5 %), mutta suunnilleen samankokoinen joukko piti sitä ei-tärkeänä (35,9 %).

Taulukko 6. Kuinka tärkeitä seuraavat kumppanuudet ovat sosiaalisen luototuksen näkökulmasta?

Kumppani	Ei tärkeä	Melko tärkeä	Tärkeä	Hyvin tärkeä	Ei osaa sanoa
Kela	10,3 %	15,4 %	15,4 %	56,4 %	2,6 %
Seurakunnat	2,6 %	35,9%	48,7 %	10,3 %	2,6 %
TE-toimistot	35,9 %	23,1 %	28,2 %	10,3 %	2,6 %
Takuusäätiö	2,6 %	23,1 %	41,0 %	30,8 %	2,6 %

Vastaajat mainitsivat myös muita toimijoita merkittävänä kumppaneina sosiaaliselle luototukselle. Näitä olivat perintätoimistot (kolme mainintaa), ohjaamot (2), ja yhden maininnan saivat koulut, velkojat, sähkölaitokset, luottorekisteri, erilaiset järjestöt, tutkimus- ja seuranta, kokemustoimijat ja eri asiantuntijat.

Edellä olevista arvioista on pääteltävissä, että sosiaalisen luototuksen kannalta on ensiarvoisen tärkeää kehittää ja pitää yllä toimivat yhteydet sosiaalihuollon taloussosiaalityötä ja toimeentulotukityötä tekeviin tahoihin. Jos sosiaalisen luoton päätöksiä tekevä

työntekijä on aikuissosiaalityön tai toimeentulotukityön yksikön jäsen, yhteistyön edellytysten voi olettaa olevan hyvät. Siirryttäessä isompiin ja erillisiin sosiaalisen luototuksen yksiköihin vaatimustaso monitoimijuudelle kasvaa.

Erittäin tärkeiksi sosiaalihuollon ulkopuolisiksi yhteistyökumppaneiksi määrittyvät kyselyssä oikeusaputoimistojen talous- ja velkaneuvonta ja ulosotto. Niiden toimiessa tätä nykyä eri hallinnonaloilla ja fyysisesti erillään sosiaalihuollosta on yhteistyön vaalimiselle vankat perusteet. Lisäksi tiedonsaanti Kelasta (etuustietopalvelu Kelmu) on tärkeää, ja yhteistyön seurakuntiin ja Takuusäätiöön on oltava kunnossa.

Yksi yhteistoiminnan kehittämisen muoto on erilaiset hankkeet. Tällainen on esimerkiksi Ulosottolaitoksen ja talous- ja velkaneuvonnan yhteinen Ennakoivan talousneuvonnan hanke, jonka yhtenä tavoitteena on talousneuvoloiden avaaminen eri puolille Suomea. Talousneuvolassa annetaan matalan kynnyksen moniammatillista neuvontaa ilman ajanvarausta. Talousneuvolatoiminnassa ovat mukana talous- ja velkaneuvonnan ja ulosoton lisäksi kunnan sosiaalityö ja mahdollisuuksien mukaan sosiaalinen luototus, Kela ja diakoniatyö. Talousneuvola on paikka, jossa eri alojen ammattilaiset myös oppivat toisiltaan. Talousneuvoloita toimii tällä hetkellä 16 paikkakunnalla.

Kun vastaajilta tiedusteltiin arjen raha-asioiden hoitoon liittyvistä matalan kynnyksen toimintamalleista, vastauksia tuli seuraavasti: Talousneuvolat (15 mainintaa), Ennakoivan talousneuvonnan hanke (2 mainintaa), TASOS – Taloudellinen toimintakyky ja sosiaalinen osallisuus -hanke (1 maininta) ja ASTA – Vuokra-asukkaiden talousongelmien ehkäiseminen -hanke (1 maininta). Esille tuotiin myös kuluttaja- ja sosiaalialan järjestöt, Martat, koulut ja ylipäätään toimijat, jotka tekevät työtä velka- ja raha-asioiden parissa.

4.3.2 Kuinka toimia hyvin yhdessä?

Miten sosiaalisessa luototuksessa varmistetaan aiemmissa luvuissa kuvattu laaja monialainen yhteistyö? Vastaajilta kysyttiin hyvää yhdessä toimimisen mallia, jolla voidaan turvata muiden palvelujen ja tärkeiden kumppanien asiantuntemus ja tuki sosiaalisen luototuksen asiakastyössä. Kyselyssä vastaajille tarjottiin kolmea vaihtoehtoa yhteistyön perustaksi: 1) toimiminen ”saman katon alla”, 2) toimiminen hyvällä verkostotyöllä ja 3) toimiminen jollakin muulla mallilla.

Vastaukset olivat lähes yksimielisiä: kolmea vastausta lukuun ottamatta kaikissa vastauksissa nähtiin verkostotyö parhaimmaksi toimintatavaksi. Yhdessä vastauksessa sosiaalinen luototus haluttiin erottaa sosiaalihuollosta omaksi toiminnakseen, kahdessa muussa nähtiin saman katon alla toimiminen parhaaksi tavaksi. Moni vastaaja koki, että

verkostotyötä tehdään jo paljon ja korona-aikana verkostotyö sähköisillä alustoilla on otanut ison harppauksen eteenpäin. Useat vastaajat toivat esille sen, että fyysisesti samassa paikassa toimiminen on ”kaunis ajatus”, mutta sen konkreettinen toteuttaminen on liki mahdotonta. Varsinkin pitkien fyysisten välimatkojen maakunnissa verkostotyökentely ja sähköiset alustat koettiin ainoaksi järkeväksi mahdollisuudeksi järjestää palvelu niin, että se on asiakkaan saavutettavissa. Moni vastaaja kertoi myös hyvistä kokemuksista sosiaalisen luototuksen toimiessa samoissa tiloissa esimerkiksi toimeentulotukipalvelun kanssa. Oli ketterämpää ”ottaa kollegaa” hihasta kiinni kuin jäädä odottelemaan vastausta sähköpostiin.

4.4 Sosiaalisen luototuksen resursointi

Kuten luvusta 4.2.3 käy esille, suurimmaksi haasteeksi toimivan sosiaalisen luototuksen mallin valtakunnalliselle laajentamiselle arvioidaan resurssien puuttuminen. Useassa haastattelussa tuotiin esille huoli siitä, että jo tällä hetkellä työntekijöillä on usein asiakkaita ja tehtäviä kohtuuttoman paljon, ja esimerkiksi sosiaalityöntekijöistä on maanlaajainen pula. Uuden palvelun käyttöön ottaminen ilman riittävää lisäresursointia kuormittaisi henkilökuntaa entisestään. Alueilla, joilla luototus ei ole vielä käytössä, jouduttaisiin aloittamaan aivan tyhjästä. Muuallakin uuden lainsäädännön toimeenpano aiheuttaisi työtä, jos esimerkiksi uusia järjestelmiä otettaisiin käyttöön.

Kyselyssä vastaajia pyydettiin arviomaan henkilöresurssien tarvetta sosiaalisen luototuksen toteuttamiseksi hyvinvointialueilla. Palvelun vaatimaa henkilöresurssia pyydettiin arvioimaan asiakastyön, hallinnollis-teknisen toiminnan sekä johtamisen ja kehittämisen näkökulmista tarvittavina henkilötyövuosina. Taulukosta 7 on nähtävissä, että suurimmaksi (4,08 v.) asiakastyön henkilöresurssien tarve arvioidaan niissä kunnissa, joissa luototus on jo käytössä. Hyvinvointialueiden sekä kuntien ja hyvinvointialueiden yhteisissä vastauksissa arvio on lähes yhtä henkilötyövuotta pienempi (3,38 v.). Asiantuntija- ja kehittäjävastauksissa arvio on lähempänä kuntien arvioita (4,0 v.).

Taulukko 7. Asiakastyön vaatimat henkilötyövuodet

Vastauksen taustaorganisaatio	Henkilötyövuotta
Kunta	4,08
Hyvinvointialue	3,38
Kunta ja hyvinvointialue	3,38
Muu	4,00
Kaikki	3,78

Kun vastaukset ristiintaulukoidaan (taulukko 8) sen mukaan, että mukana ovat kymmenen suurinta kuntaa, joissa luototus on jo käytössä, sosiaalisen luototuksen vaatiman henkilöstöresurssin arvioksi saadaan 3,8 henkilötyövuotta. Ristiintaulukoitaessa vastausten kanssa ne kunnat, joissa luototus ei ole käytössä, saadaan hiukan korkeampi arvio, 4,0 vuotta. Kaiken kaikkiaan arviot asiakastyön vaatimista henkilötyövuosista ovat melko samankaltaisia, tarkastelee lukuja minkä tahansa vastaajastatuksen näkökulmasta. Suurin ero (0,7) on edellä mainittu hyvinvointialueita edustavien vastausten ja tällä hetkellä luototusta käyttävien kuntien välillä. Selittäneekö tätä se, että tulevien hyvinvointialueiden kokonaisuutta suunnittelevat henkilöt arvioivat resursseja jo lähtökohtaisesti kriittisemmin kuin ne, jotka sosiaalihuollon arjessa resurssien (tai niiden puutteen) kanssa elävät: ”isompien hartioiden” avulla arvioidaan saatavan säästöjä myös henkilöstötarpeessa. Niissä kymmenessä suurimmassa kunnassa, joissa luototus on käytössä, arviot vaihtelivat 3 ja 6 henkilötyövuoden välillä. Missä luototus ei ole vielä käytössä, hyvinvointialueen asiakastyön henkilöresurssit arvioitiin vaihteluvälillä 2–10 henkilötyövuotta. Ison vaihteluvälin selittänee se, että siellä missä luototus ei ole vielä käytössä, on vaikeaa arvioida niin vaadittavia resursseja kuin tulevaa palvelun kysyntääkin.

Taulukko 8. Asiakastyön vaatimat henkilötyövuodet, 10 suurinta luototus käytössä / ei käytössä

Sosiaalinen luototus	Henkilötyövuotta	Minimi – maksimi
Käytössä / 10 suurinta kuntaa	3,8	3 – 6
Ei käytössä	4,0	2 – 10

Arviot vaadittavista henkilöresursseista hallinnollis-teknisen sekä johtamisen ja kehittämisen osalta olivat maltillisempia (taulukko 9). Hallinnollis-teknisen prosessin arvioitiin tarvitsevan keskimäärin 1,7 henkilötyövuotta. Johtamiseen ja kehittämiseen nähtiin yleisimmin tarvittavan yksi henkilötyövuosi – sitä ehdotettiin 27 vastauksessa. Yhdessä vastauksessa sen katsottiin tarvitsevan kolme henkilötyövuotta. Lopuissa vastauksissa johtamisen ja kehittämisen ei arvioitu tarvitsevan yhdenkään työntekijän kokonaista työpanosta, vaan se arvioitiin hoituvan muun johtamistyön ohessa. Valtaosassa vastauksia kuitenkin nähtiin, että johtamiseen ja kehittämiseen tulee panostaa varsinkin alussa, kun sosiaalista luototusta ollaan ottamassa hyvinvointialueella käyttöön. Haastatteluisissa tuotiin esille myös vaihtoehtoinen tapa kehittämiselle, jossa keskiössä olisi hyvinvointialuetta laajemmat kokonaisuudet: ne vastaisivat mm. koulutustoiminnan organisoinnista ja tietohallintoon liittyvistä kehityshankkeista.

Taulukko 9. Hallinnollis-teknisen työn / johtamisen & kehittämisen henkilötyövuodet

Luototusprosessin osa	Henkilötyövuotta	Minimi – maksimi
Hallinnollis-tekninen työ	1,7	1 – 3
Johtaminen ja kehittäminen	0,8	0 – 3

4.5 Sosiaalisen luototuksen lainamäärät

Sosiaalisen luototuksen valtakunnallistamisen yhteydessä palvelun rahoitukseen tulisi tehdä muutoksia. Esimerkiksi lainan ehdot, kuten enimmäislainamäärä, olisi tärkeää määrittellä yhdenmukaisesti. Enimmäislainamäärän pitäisi olla sellainen, että se vastaa mahdollisimman hyvin asiakkaiden tarpeeseen, mutta on myös maksettavissa takaisin kohtuullisessa ajassa. Kyselyyn vastanneiden arviot enimmäislainamääristä vaihtelivat jonkin verran, kuten seuraavasta taulukosta on nähtävissä:

Taulukko 10. Enimmäislainamäärä per asiakas

Vastauksen taustaorganisaatio	Keskiarvo	Minimi – maksimi
Kaikki vastaukset	11 012 €	2 000 – 30 000 €
10 suurinta, joilla sosiaalinen luototus käytössä	13 750 €	5 000 – 30 000 €
Asiantuntija- ja kehittäjäorganisaatiot	16 000 €	15 000 – 20 000 €

Kaikkien vastausten keskiarvosumma oli noin 11 000 euroa. Kymmenen suurimman kunnan, joilla luototus on käytössä, arvioiden keskiarvo oli 13 750 euroa. Asiantuntija- ja kehittäjäorganisaatioista saatujen vastausten keskiarvo oli 16 000 euroa. Lainamääriä arvioidessa monet vastaajat kommentoivat, että maksimiluoton pitää olla velalliselle realistisen kokoinen ja siinä on huomioitava lainan takaisinmaksuaika ja mahdollinen korko. Jotkut vastaajat kehottivat pohtimaan nykyistä noin viittä vuotta pidempää takaisinmaksuaikaa. Jotkut vastaajat kannattivat suurempaa maksimilainamäärää sen vuoksi, että lainan saaminen ei kaatuisi maksukyvyyn omaavalla henkilöllä siihen, että velka on aavistuksen lainan maksimimäärää suurempi. Esille tuotiin myös huomio, että mitä suurempi maksimilainamäärä, sitä isomman lainapääoman hyvinvointialue tarvitsee.

Enimmäislainamäärän lisäksi selvitettiin hyvinvointialueen tarvitsemaa pääomaa sosiaalisen luototuksen toteuttamiseen. Kysymyksen yhteydessä vastaajille kerrottiin, että kyseessä olisi todennäköisesti määrärahasidonnainen palvelu eli lainapääoman määrä luoreunaehdot luottojen maksimimäärälle. Vastaajien arviot hyvinvointialueiden pääoman tarpeesta löytyvät taulukosta 11 (sivu 34), josta ilmenee myös pääoma-arvio suhteutettuna alueen väestömäärään (Tilastokeskuksen viimeisin vahvistettu luku 31.12.2019).

Taulukosta voi nähdä, että arviot pääoman kokonaistarpeesta sekä tarpeesta suhteutettuna väestömäärään vaihtelevat paljon. Suurin väestömäärään suhteutettu arvio on Keski-Pohjanmaalla (4,40 €/asukas) ja pienin Pohjanmaalla (1,11 €/asukas). Kaikkien hyvinvointialueiden väestömäärään suhteutettu keskiarvo on 2,76 euroa asukasta kohden. Taulukon viimeisessä sarakkeessa väestömäärään suhteutettu keskiarvo on kerrottu väestömäärällä. Arvioiden vaihtelua selittävät isot alueelliset erot väestömäärissä sekä mahdollisesti muutkin seikat. Jotkut vastaajat toivat esille, että hyvinvointialueet saattavat erota toisistaan siinä, miten aktiivisesti sosiaalihuollon palveluja käytetään. Suoraan luvuista ei kuitenkaan kovin helposti käy esiin, että esimerkiksi Itä-Suomessa pääoman tarve olisi isompi kuin Länsi-Suomessa tai että Pohjois-Suomessa pääoman pitäisi olla isompi kuin etelässä. Merkityksellisempää lienee se, että siellä missä luototus on jo käytössä, pääoman ennakointi on helpompaa kuin siellä, missä palvelu ei ole vielä tarjolla. Lisäksi luototuksen kriteerit ja palvelun mahdollinen valtakunnallinen markkinointi tulevat todennäköisesti vaikuttamaan tarvittavan pääoman määrään joka puolella maata.

Taulukko 11. Hyvinvointialueiden arviot tarvittavasta lainapääomasta suhteutettuna väestömäärään

Hyvinvointialue	Väestö 31.12.2019	Pääoma- arvio	€ per asukas	Väestö x € per asukas (keskiarvo)
Helsinki	653 835	2 500 000 €	3,82	1 804 584 €
Varsinais-Suomi	479 341	2 000 000 €	4,17	1 322 981 €
Keski-Suomi	275 104	1 000 000 €	3,63	759 287 €
Länsi-Uusimaa	470 217	1 000 000 €	2,13	1 297 798 €
Pirkanmaa	517 666	800 000 €	1,55	1 428 758 €
Keski-Uusimaa	197 529	800 000 €	4,05	545 180 €
Päijät-Häme	199 604	800 000 €	4,01	550 907 €
Etelä-Pohjanmaa	188 685	750 000 €	3,97	520 770 €
Kymenlaakso	171 167	700 000 €	4,09	472 420 €
Pohjois-Pohjanmaa	412 830	600 000 €	1,45	1 139 410 €
Vantaa-Kerava	270 531	600 000 €	2,22	746 665 €
Etelä-Savo	142 335	500 000 €	3,51	392 844 €
Pohjois-Karjala	164 465	500 000 €	3,04	453 923 €
Etelä-Karjala	127 757	400 000 €	3,13	352 609 €
Kanta-Häme	170 925	400 000 €	2,34	471 753 €
Lappi	177 161	350 000 €	1,98	488 964 €
Satakunta	216 752	300 000 €	1,38	598 235 €
Keski-Pohjanmaa	68 158	300 000 €	4,40	188 116 €
Pohjois-Savo	244 236	300 000 €	1,23	674 091 €
Kainuu	72 306	300 000 €	4,15	199 564 €
Itä-Uusimaa	97 613	300 000 €	3,07	269 411 €
Pohjanmaa	180 445	200 000 €	1,11	498 028 €
<i>Keskiarvo</i>		<i>700 000 €</i>	<i>2,76</i>	<i>689 831 €</i>

4.6 Vaihtoehtoiset skenaariot

Lopuksi vastaajia pyydettiin pohtimaan sosiaalisen luototuksen järjestämistä kahdessa vaihtoehtoisessa skenaarioissa, jotka vaikuttavat palvelun valtakunnalliseen toteuttamiseen. Miten sosiaalinen luototus toteutuu, jos sote-uudistus ei toteudu ja sen myötä hyvinvointialueet jäävät perustamatta? Entä miten palvelulle käy, jos velvoittava lainsäädäntö jäisi toteutumatta?

4.6.1 Mitä jos hyvinvointialueet eivät toteudukaan?

Ensimmäisessä skenaariossa suunniteltu sote-uudistus ja palvelun perustana olevat hyvinvointialueet eivät toteudu. Laki sosiaalisesta luototuksesta säädetään kuitenkin velvoittavaksi, joten sosiaalisen luototuksen yhteydessä on ratkaistava se, kuka on vastuussa palvelun järjestämisestä. Kyselyssä vastaajille tarjottiin vaihtoehtoina: 1) kunta, 2) kunnat yhdessä, 3) maakuntatasoinen kuntien yhteistyö ja 4) joku muu malli.

Taulukko 12. Kenen toimesta, jos hyvinvointialueet eivät toteudu?

Luototuksen järjestävä tah	Kaikki vastaukset
Kunnat	15,4 %
Kunnat yhdessä	30,8 %
Maakuntatasoinen yhteistyö	46,2 %
Muu tapa	7,7 %

Suosituin vaihtoehtoinen tapa luototuksen järjestämiselle hyvinvointialueiden puuttuessa oli maakunnallinen yhteistyö. Tätä mieltä oltiin lähes puolessa vastauksia. Vajaassa kolmanneksessa toivottiin kuntien yhteistyönä organisoitua mallia ja noin 15 %:ssa luototuksen järjestämistä oman kunnan toimintana. Muina mahdollisina tapoina järjestää palvelu pidettiin luototuksen organisointia Kelan kautta.

Ristiintaulukoidessa vastaukset sen mukaan, onko luototus käytössä vai ei, sekä erottelemalla kymmenen suurinta kuntaa, saadaan lisää tuloksia (taulukko 13). Kun sosiaalinen luototus on jo käytössä, vastaukset jakautuvat tasaisemmin eri vaihtoehtoilta kunta – kunnat yhdessä – maakuntatasoinen yhteistyö. Suosituimmaksi nousee tällöin kuntien yhteistyönä organisoima malli (39,3 %). Alueilla, joissa luototus ei ole käytössä, suosituin

vaihtoehto on selkeästi maakunnan tasoinen toimintamalli (71,4 %). Kymmenen suurimman kunnan kohdalla kuntien yhteistyö ja maakunnan yhteistyömalli ovat yhtä suosittuja (yht. 80 % vastauksista).

Taulukko 13. Kenen toimesta, jos hyvinvointialueet eivät toteudu?

Luototuksen järjestävä taho	Sosiaalinen luototus käytössä	Sosiaalinen luototus ei käytössä	10 suurinta
Kunnat	21,4 %	0,0 %	20 %
Kunnat yhdessä	39,3 %	14,3 %	40 %
Maakuntatasoinen yhteistyö	35,7 %	71,4 %	40 %
Muu tapa	3,6 %	14,3 %	0 %

4.6.2 Jos laki sosiaalisesta luototuksesta ei uudistukaan?

Toiseksi tiedusteltiin vastaajien näkemystä kuviteltuun tilanteeseen, jossa palvelu pysyy edelleen hyvinvointialueille vapaaehtoisena toimintana ja jokainen alue saa päättää sosiaalisen luototuksen järjestämisestä, kuten lainojen enimmäismääristä, itse. Mitä sosiaaliselle luototukselle käy tässä tilanteessa? Vastaajille tarjottiin neljä erilaista tulevaisuudennäkymää: 1) toiminta säilyy ennallaan, 2) toiminta laajenee, 3) toiminta kuihtuu ja 4) jotain muuta tapahtuu.

Taulukko 14. Lainsäädännön uudistuksen puuttumisen vaikutukset sosiaaliseen luototukseen

Mitä tarkoittaa luototukselle?	Kaikki	Sosiaalinen luototus käytössä	Sosiaalinen luototus ei käytössä
Toiminta säilyy ennallaan	51,3 %	42,9 %	71,4 %
Toiminta laajenee	20,5 %	25,0 %	14,3 %
Toiminta kuihtuu	25,6 %	32,1 %	14,3 %
Tapahtuu jotain muuta	2,6 %	0,0 %	0,0 %

(* Yksi vastaus puuttuu)

Tässä skenaariossa kaikissa vastauksissa, sekä ristiintaulukoiden luototuksen käyttö tai käyttämättömyys, on suosituin vastaus toiminnan säilyminen ennallaan. Toiminnan kuihtumista pidetään hiukan todennäköisempänä vaihtoehtona kuin toiminnan laajenemista. Riski toiminnan kuihtumiseen liittyy niihin tilanteisiin, joissa luototus on käytössä joissakin tulevan hyvinvointialueen kunnissa, mutta joissa hyvinvointialue ottaa järjestettäväkseen kaikki alueen sote-palvelut. Tällöin sosiaalinen luototus vapaaehtoisena palveluna esimerkiksi kustannussyistä saatettaisiin jättää pois palveluvalikoimasta.

Toiminnan laajenemista perusteltiin samoista syistä: jos luototus on käytössä osassa tulevan hyvinvointialueen kuntia ja siitä saadut kokemukset ovat positiivisia, ei sitä vapaaehtoisena palveluna lopetettaisi, vaan otettaisiin käyttöön koko alueella. Toiminnan laajentuminen vaatisi tosin sen, että sekä poliittiset päättäjät että keskeiset virkamiehet olisivat yhtä mieltä luototuksen hyödyllisyydestä.

4.6.3 Sosiaalisen luototuksen vaikutukset asiakkaalle ja palvelun järjestäjälle

Miksi sosiaalinen luototus kannattaisi ottaa kuntien tai hyvinvointialueiden palveluvalikoimaan, vaikkei sen järjestämistä velvoittaisi laki? Vastaaajilta tiedusteltiin, millaisia ”porkkanoita” he näkivät palvelun järjestämiseen olevan kunnan/hyvinvointialueen näkökulmasta: millaisia vaikutuksia sosiaalisella luototuksella on esimerkiksi asiakkaiden arkeen, taloudelliseen tilanteeseen ja hyvinvointiin? Miten nämä vaikutukset näkyvät esimerkiksi kunnan taloudessa? Vastaaajilta haettiin ennen muuta näkemyksiä ja kokemuksia tilanteeseen, jossa palvelu säilyisi vapaaehtoisena, mutta toiveissa olisi, että yhä useampi kunta ja kuntayhtymä ottaisi sen kuitenkin käyttöönsä. Avoin kysymys poikikin hyvin paljon näkemyksiä (taulukko 15, sivu 36), joiden perusteella voi tulkita kokemusten sosiaalisesta luototuksesta olevan erittäin positiivisia.

Taulukko 15. Sosiaalisen luototuksen positiiviset vaikutukset

Koettu positiivinen asia	Mainintoja
Asiakkaan elämänlaadun paraneminen (selviäminen, elämänhallinta, hyvinvointi, terveys, talous, jne.)	23
Säästöt kuntien toimeentulotukimenoissa (täydentävä ja ehkäisevä)	11
Säästöt koko yhteiskunnalle	9
Työllisyysvaikutukset	7
Ennaltaehkäisevät vaikutukset	4
Asunnottomuuden ehkäisy	4
Lasten aseman paraneminen / ylisukupolvisten ongelmien ehkäisy	4
Vähentää muita asiakkuuksia sosiaalihuollossa (+ rampaaminen vähenee)	3
Nuorten kyky hoitaa raha-asioitaan paranee	2
Pikavippien väheneminen	2

Lisäksi yhden maininnan saivat: eläkeläisten aseman paraneminen, syrjäytymisen ehkäisy, itsemurhien ehkäisy, päihteiden käytön väheneminen.

”Sosiaalinen luotto on voimauttava prosessi, jossa ihminen oppii ottamaan itse vastuuta itsestään. Se on tärkeä osa taloussosiaalityötä. On muistettava, että paljon tapahtuu jo ennen luoton saamista... Oppimista tapahtuu... Talousosaamisen pitäisi olla osa kansalaistaitoa... Oppilashuolto, kuraattorit. Lapsiperheillä on usein kysymys asumisesta, eli nää on isoja juttuja.”

”Voidaan auttaa niin, että asiakkaista ei ole tullut sosiaalihuollon asiakkaita. Työllisyysvaikutukset voivat parhaimmillaan olla merkittävät. Ja niin, on pikavippien näkökulmasta tehokasta. Luototus on yksi tärkeä keino keinovalikoimassa, jolla voidaan estää kerrannaisvaikutuksia... joita pahimmillaan siis taloudellista ongelmista seuraa.”

”Luototuksella voidaan vaikuttaa moneen asiaan... Näitä ovat vaikka velkaantumisen vähentäminen, työllisyyden parantaminen... eli jos sulla on auto, niin pääsee töihin... itsemurhat, toimeentulotuki, asunnottomuuden ehkäisy, lapsiperheköyhyyden ja päihteiden käytön ehkäisy.”

5 Suositukset lainsäädäntötyöhön

Tässä selvityksessä on tutkittu sitä, mitä Sanna Marinin hallitusohjelman kirjaus sosiaalisen luototuksen valtakunnallisesta käyttöönottamisesta tarkoittaisi käytännössä. Näkemyksiä on haettu haastatteleamalla kaikkien niiden kuntien ja kuntayhtymien edustajia, joilla luototus on tällä hetkellä käytössä. Lisäksi näkökulmia on saatu keräämällä ajatuksia tulevien hyvinvointialueiden edustajilta sekä sosiaalisen luototuksen asiantuntija- ja kehittäjätahoilta.

Keskeistä on ollut selvittää vastaajien näkemyksiä luototuksen järjestämiseen, monitoimisuuden kehittämiseen sekä resursointiin. Taustalla on ollut ajatus siitä, että palvelu olisi jatkossa yhdenvertaisesti kaikkien saatavilla ja palvelun kriteeristö olisi yhdenmukainen. Selvityksessä on sote-uudistuksen epävarmuudesta johtuen otettu huomioon myös luototuksen vaihtoehtoiset järjestämistavat.

5.1 Palvelun järjestäminen

Kyselyaineisto tukee vahvasti näkemystä, että **sosiaalisen luototuksen asiakastyö olisi perusteltua keskittää hyvinvointialueilla omaan erilliseen yksikköön**. Tukea saa myös jonkin verran vaihtoehto, jossa luototus olisi keskitetty työikäisten sosiaalipalvelujen tehtäväksi. Keskittämisessä on etunsa: se mahdollistaa erityisosaamista vaativan palvelun keskittämisen asiakaspalvelun tiimille, joka hoitaa tehtävää kokopäiväisesti. Tällainen tiimi pystyy kehittämään toimintaansa ja huolehtimaan, että palvelua on tasalaatuisena saatavilla myös loma-aikoina ja mahdollisten sairastumisten sattuessa.

Myös hallinnollis-teknisempi työvaihe (mm. maksuliikenne ja perintä) on perusteltua organisoida hyvinvointialueen yhteiseksi tehtäväksi. Hyvinvointialue voisi huolehtia työvaiheesta itse tai ostaa sen ulkopuolisena palveluna. Asiakastyön ja hallinnollis-teknisen työn sujuva yhteistoiminta on syytä varmistaa käymällä palveluprosessi huolella läpi ja hakemalla sopivin toimintamalli (vrt. esim. Vantaan ja Espoon prosessikuvaukset, sivut 24 ja 25). Siellä, missä sosiaalinen luototus on jo käytössä hyvinvointialueen tai siihen verrattavan kokoisella alueella, ei ole tarvetta rikkoa sitä, mikä jo toimii. Siellä, missä luototusta käytetään satunnaisesti tai ei lainkaan, on tarve toimivan mallin luomiselle ja kehittämistyölle ilmeinen.

On todennäköistä, että hyvinvointialueille tulee liikkumatilaa sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämiseen. Tästä syystä ei ole mielekasta antaa liian yksityiskohtaisia ohjeita yhden palvelun osalta. Järjestämislaki sallii, että ”tehtävien järjestäminen voidaan koota yhdelle

tai useammalle hyvinvointialueelle, jos se on välttämätöntä palvelujen laadun ja saatavuuden parantamiseksi, riittävien henkilöstö- ja muiden voimavarojen tai tehtävässä tarvittavan erityisasiantuntemuksen turvaamiseksi taikka muusta vastaavasta ja perustellusta syystä” (HE 241/2020). **Lain tarjoamaa mahdollisuutta resurssien yhdistämiseksi kannattaa pienempien ja toisiaan lähellä olevien hyvinvointialueiden harkita.**

Palvelujen keskittämisessä ja erillisyydessä on haasteensa. Sosiaalipalveluksi määritelty sosiaalinen luototus ei saa ”karata” liian kauaksi sosiaalihuollon muista palveluista eikä yhteistyökumppaneista. **Asiakkaan kannalta sosiaalihuollon toimijoiden yhteistyössä on oleellista palvelun järjestäminen helposti saavutettavaksi.** Lähitapaamisten lisäksi yhteistyövalmiudet täytyy rakentaa niin, että asiakas ja hänen oma työntekijänsä voivat reaaliaikaisesti olla sähköisten alustojen välityksellä yhteydessä sosiaalisen luototuksen yksikköön.

5.2 Yhteistyö

Kyselyaineistossa korostuu erityisesti yhteistyön tarve taloussosiaali- ja toimeentulokuitiön kanssa. Myös muut tärkeät kumppanuudet oikeusaputoimistojen talous- ja velkaneuvontaan, ulosottoon, Kelaan, Takuusäätiöön ja seurakuntiin tulee varmistaa palvelua suunniteltaessa ja kehittäessä. **Kyselyaineisto tukee verkostotyön mallia monitoimijuuden varmistamisessa.**

Tulevilla hyvinvointialueilla sosiaalisen luototuksen ja taloussosiaalityön yhteistoiminta voisi näkyä asiakastyön ohella esimerkiksi siten, että **sosiaalisen luototuksen yksiköllä olisi perustehtävään kuuluva rooli muiden sosiaalihuollon ammattilaisten taloussosaamisen (mm. velkaantumiskysymykset) kehittämisessä.** Tämä tarkoittaisi taloussosiaalityön orientaation vahvistamista ainakin aikuissosiaalityössä ja sosiaalisen luototuksen tunnetuksi tekemistä laajemminkin sosiaalihuollon toimijoille.

Aiemmin sosiaalinen luototus ja talous- ja velkaneuvonta toimivat usein samoissa fyysisissä tiloissa. Nytemmin talous- ja velkaneuvonnan siirryttyä oikeusaputoimistojen yhteyteen, toimijoiden välille on tullut välimatkaa. Kiistatta molemmat tarvitsevat toisiaan: talous- ja velkaneuvonnan asiakkaille sosiaalinen luototus tarjoaa yhden mahdollisen palvelun ylivelkaantumisen ratkaisemiseen. Sosiaalisen luototuksen työntekijät ja asiakkaat puolestaan hyötyvät talous- ja velkaneuvonnan asiantuntijuudesta miettiessään asiakkaalle parasta mahdollista ratkaisua. **Lakiin olisikin perusteltua kirjoittaa jonkinasteinen velvoite sosiaalisen luototuksen ja talous- ja velkaneuvonnan yhteistyöstä.** Viime vuosina useille paikkakunnille perustetut talousneuvolat ovat lisäksi oiva paikka yhteistyön syventämiseksi. Talousneuvola on ennakoivan talousneuvonta-hankkeen hyväksi havaittu toimintamalli, joka pyritään vakinaistamaan eri alueille. Toivottavaa onkin, **että kaikki hyvinvointialueet voivat jatkossa olla mukana talousneuvolatoiminnassa.**

5.3 Resurssit

Valtiovallan tehtävä on huolehtia siitä, että kun lakia sosiaalisesta luototuksesta uudistetaan kaikkia kuntia velvoittavaksi, **hyvinvointialueille varataan riittävät taloudelliset resurssit toiminnan käynnistämiseksi ja ylläpitämiseksi**. Erillisen sosiaalisen luototuksen yksikön toiminta vaatii useamman henkilötyövuoden panostuksen. Hyvinvointialueen koosta riippuen **asiakastyöhön, hallinnollis-tekniseen työvaiheeseen sekä johtamiseen ja kehittämiseen tarvitaan noin 3-7 henkilöä**. Lisäksi työntekijöillä tulee olla mahdollisimman yhdenmukaiset, ajantasaiset ja riittävät **tietojärjestelmät** (ks. liite 4) päätöksentekoa sujuvoittamaan. **Valtakunnallisten järjestelmärajapintojen mahdollisuudet** tulee selvittää.

Hyvinvointialueiden tulee järjestää alkupääoma lainoitusta varten, jos sitä ei ole valmiina. Tässä selvityksessä kokonaislainamääriä arvioitiin kokonaissummina sekä suhteutettuna hyvinvointialueen väestömäärään. Vaikka kyseessä on todennäköisesti määrärahasidon-
nainen palvelu, **tulee lainapääomitus tehdä riittävälle tasolle, jossa huomioidaan velkaongelmien kasvuvauhti, palvelun mahdollinen suosio valtakunnallistamisen yhteydessä, koronaepidemian vaikutukset sekä mahdolliset muutokset lainoituk-
sen kriteereissä**. Lainojen alkupääoma on investointi, jonka luoton maksajat maksavat aikanaan takaisin. Tästä syystä hyvinvointialueiden lainapääoman rahoitus tulisi turvata laina- tai muilla rahoitusjärjestelyillä.

5.4 Luoton kriteerit

Sosiaalisen luoton ehdot määritellään tällä hetkellä laissa väljästi. Laissa ei ole säädetty esimerkiksi enimmäislainamäärää asiakasta kohden. Maksimimäärät vaihtelevat kunnittain ja asiakkaat eivät sen suhteen ole yhdenvertaisessa asemassa. Kyselyn perusteella luoton maksimimäärä asiakasta kohden asettuu keskimäärin noin 11 000 euron tuntumaan. Suurimmissa kaupungeissa enimmäislainamäärä on tällä hetkellä keskimäärin noin 14 000 euroa. **Jos sosiaalisen luoton enimmäismäärä säädetään lakiin, summa voisi olla 12 000–15 000 euroa**. Maksimisumma tarkoittaa luonnollisesti sitä, että luoton määrä voi käytännön tilanteissa olla vähemmänkin. Laina ei kuitenkaan saisi jäädä myöntämättä maksukykyiselle asiakkaalle sen vuoksi, että lainakatto tulee vastaan. **Keskeistä on tässä yhteydessä määritellä myös yhteinen maksimi takaisinmaksuajalle**. Takaisinmaksuaikaa pidentämällä voidaan pienentää kuukausimaksuerän kokoa ja samalla nostaa enimmäislainamäärää.

Haastatteluissa osa vastaajista nosti esille luototuksen kriteeristön. Ovatko maksukyvyyn määrittämisen kriteerit liian tiukat? Pitäisikö niitä muuttaa ja miten? Selvityksen aineisto ei anna suoraan tietoa näihin kysymyksiin. Kun puhutaan luotosta, asiakkaalla tulee olla

mahdollisuus maksaa se takaisin. Jos maksukyky puuttuu, luototukselle ei voi olla edellytyksiä. Luototuksen kanssa työskenteleviltä kerätty aineisto tukee käsitystä, että kriteeristö on tällä hetkellä oikeankaltainen. Huomionarvoista on, että myönteisen luottopäätöksen saaneista henkilöistä valtaosa (90 %) sai päätöksensä käymättä läpi talous- ja velkaneuvontaprosessia. **Sosiaalisen luototuksen kriteereihin tulisi lisätä jonkinlainen velvoite neuvonnan vastaanottamiseen ja asiakkaan kokonaistilanteen kartoittamiseen esimerkiksi talous- ja velkaneuvonnan tai sosiaalisen luototuksen ammattilaisen toimesta ainakin silloin, kun luotto on myönnetty lainojen järjestelyyn.** Jos vain tietyt lainat järjestellään ja muut lainat jäävät järjestelyn ulkopuolelle, voi se vaarantaa sosiaalisen luototuksen toteutumisen. Tämä korostaa entisestään sosiaalisen luototuksen ja talous- ja velkaneuvonnan yhteistyön sekä taloussosiaalityön orientaation vahvistamisen tärkeyttä.

5.5 Vaihtoehtoiset skenaarit

Lopuksi; jos sote-uudistus jäisi toteutumatta, mutta laki sosiaalisesta luototuksesta uudistettaisiin kaikkia kuntia velvoittavaksi, palvelun järjestäminen kannattaisi organisoida joka tapauksessa laajemmin kuin kuntapohjaisesti. **Kyselyaineiston mukaan järjestämisen pitäisi tapahtua vähintäänkin useamman kunnan yhteistyönä.** Myös maakuntien välinen yhteistyö on vaihtoehto.

Lain uudistuessa on merkittävää seurata järjestelmällisesti sen vaikutuksia niin ihmisten hyvinvointiin ja taloudelliseen toimintakykyyn kuin kuntatalouteenkin. Tärkeää on myös jatkossa tehdä tutkimusta siitä, miten sosiaalisen luototuksen palvelun järjestäjät selviävät tehtävästään ja miten palvelu perustettavilla hyvinvointialueilla kehittyi. Tätä raporttia varten koottu aineisto tukee sitä, että sosiaalisella luototuksella voidaan merkittävästi parantaa pienituloisten ja vähävaraisten velkaantuneiden ihmisten itsenäistä arjessa selviämistä. Aineisto tukee myös sitä, että luototus on kunnille taloudellisesti järkevää toimintaa: luotot saadaan hyvällä takaisinmaksuprosentilla takaisin ja niiden avulla säästetään muissa sosiaalihuollon menoissa. **Sosiaalisen luototuksen järjestelmää on järkevää kehittää. Selvityksen perusteella syntynyt näkemys on, että se tapahtuu ottamalla luototus käyttöön kaikkia kuntia velvoittavasti, resursoimalla käyttöönottoa ja ylläpitoa riittävästi sekä luomalla vaikutusten arviointiin ja seurantaan sopiva järjestelmä.**

”Saataisiin nopeasti ihmisen tilanne kuntoon. Luototuksella on vaikutusta myös seuraavaan sukupolveen. Ja tulee myös säästöjä... myös inhimillisiä säästöjä. Sosiaalinen luototus on parasta ennakoivaa työtä”

Liitteet

Liite 1 Vastaajat taustaorganisaation mukaan (kunta / hyvinvointialue / molemmat yhdessä / muu)

Kunta

Salo
Rauma
Jyväskylä
Sipoo
Eura
Riihimäki
Hattula
Kuopio
Kemi
Oulu
Kittilä
Äänekoski
Tornio

Hyvinvointialue

Sisältäen kunnat

Helsinki	Helsinki
Satakunta	Pori
Länsi-Uusimaa	Espoo
Pirkanmaa	Tampere
Keski-Uusimaa	Järvenpää
Itä-Uusimaa	Askola
Varsinais-Suomi	Turku
Etelä-Karjala	Lappeenranta, Lemi, Luumäki, Imatra, Parikkala, Rautjärvi, Ruokolahti, Savitaipale ja Taipalsaari
Kainuu	Hyrynsalmi, Kuhmo, Kajaani, Paltamo, Ristijärvi, Sotkamo ja Suomussalmi
Päijät-Häme	
Pohjois-Pohjanmaa	
Keski-Suomi	
Etelä-Pohjanmaa	
Vantaa-Kerava	Vantaa, Kerava
Etelä-Savo	

Pohjois-Karjala
Keski-Pohjanmaa
Pohjois-Savo
Kanta-Häme
Kymenlaakso
Lappi
Pohjanmaa
Itä-Savo

Rovaniemi

(sisältyy Etelä-Savon hyvinvointialueeseen)

Liite 2 Kymmenen suurinta kuntaa, joissa sosiaalinen luototus käytössä

Helsinki
Tampere
Turku
Vantaa
Espoo
Oulu
Jyväskylä
Kuopio
Pori
Rovaniemi

Liite 3 Kysely sosiaaliseen luototukseen liittyen

1. Sosiaalisen luototuksen nykyinen liityntäpinta sosiaalihuollon palveluihin

- 1.1. Ketkä tekevät kunnassanne sosiaaliseen luototukseen liittyviä päätöksiä?
 - a) sosiaalityöntekijät
 - b) sosiaaliohjaajat
 - c) talous- ja velkaneuvojat
 - d) jotkut muut – ketkä?
- 1.2. Onko sosiaalinen luototus organisoitu osaksi sosiaalityötä? Jos ei, niin mihin?
(K / E)
- 1.3. Onko päätökset tekevillä työntekijöillä pääsy sosiaalihuollon asiakasrekisteriin?
(K / E)

2. Järjestäminen

- 2.1. Kuinka sosiaalisen luototuksen asiakastyö tulisi organisoida?
 - a) jalkauttaa osaksi kunkin sosiaalityön yksikön tehtävää
 - b) keskittää vain työikäisten sosiaalipalveluiden tehtäväksi
 - c) keskittää omaan erilliseen yksikköön hyvinvointialueella
 - d) muulla tavoin, miten?
- 2.2. Kuinka maksatus, valvonta ja perintä tulisi organisoida?
 - a) kunkin toimintayksikön omana toimintana
 - b) keskittää hyvinvointialueen yhteiseksi tehtäväksi
 - c) muulla tavoin, miten?

3. Asiakastyö ja yhteistyökumppanit

- 3.1. Kuinka tärkeää, että sosiaalisen luototuksen asiakastyössä on käytettävissä seuraavien palveluiden asiantuntemusta?
(1 = ei tärkeää, 2 = melko tärkeää, 3 = tärkeää, 4 = hyvin tärkeää, 5 = en osaa sanoa)
 - 1) sosiaalihuollon toimeentulokityö
 - 2) oikeusaputoimistojen talous- ja velkaneuvonta
 - 3) asunnottomuuden ehkäisytyö (esim. asumisneuvonta)
 - 4) taloussosiaalityö
 - 5) ulosotto
 - 6) muut sosiaali- ja terveystalvet, mitkä?

3.2. Kuinka em. tuki varmistetaan?

- a) toimimalla "saman katon" alla
- b) hyvällä verkostotyöllä
- c) jollakin muulla tavalla – miten?

3.3. Onko kunnassanne / alueellanne olemassa tai suunnitteilla toimintamalleja (esim. talousneuvola), joihin sosiaalisen luototuksen asiakastyö voitaisiin kytkeä?

(K / E – jos kyllä, millainen malli?)

3.4. Mitkä haasteet estävät hyvin toimivan sosiaalisen luototuksen mallin toteuttamista?

(avoin kysymys)

3.5. Kuinka tärkeä kumppani jonkin seuraavista on sosiaalisen luototuksen näkökulmasta?

(1 = ei tärkeä, 2 = melko tärkeä, 3 = tärkeä, 4 = hyvin tärkeä, 5 = en osaa sanoa)

- 1) Kela
- 2) seurakunnat
- 3) TE-toimistot
- 4) Takuusäätiö
- 5) Joku muu?

4. Resursointi

4.1. Jos tulevalla hyvinvointialueellanne alettaisiin toteuttaa sosiaalisen luototuksen palvelua, millaisia henkilöstöresursseja arvioitte sen vaativan?

- 1) varsinainen asiakastyö (velkatilanteen kartoittaminen, yhteistyö muiden toimijoiden kanssa, hakemusten käsittely ja luottojen takaisinperintään liittyvät ratkaisut)
(x henkilötyövuotta)
- 2) luottojen maksatukseen ja takaisinmaksun valvontaan liittyvä hallintotyö
(x henkilötyövuotta)
- 3) sosiaalisen luototuksen kokonaisuuden kehittäminen ja johtaminen
(x henkilötyövuotta)

5. Sosiaalisen luototuksen lainamäärät

Sosiaalisen luototuksen valtakunnallistamisen yhteydessä palvelun rahoituksen osalta on tehtävä muutoksia. Tässä yhteydessä määriteltäneen yhdenmukaisemmin lainan ehdoista, kuten enimmäislainasummasta, joka sosiaalisena luottona voidaan myöntää.

5.1. Mikä olisi järkevä enimmäislainamäärä asiakasta kohden?

(Summa x)

5.2. Mikä on arvionne hyvinvointialueen tarvitsemasta kokonaislainamäärästä (määrärahasidonnainen palvelu todennäköinen)?

(Summa x)

6. Vaihtoehtoiset skenaariot

(Huom. Muistettava, että julkisen vallan käyttöä ei voi yksityistää.)

6.1. Kenen toimesta sosiaalinen luototus järjestetään, jos hyvinvointialueet eivät toteudu (järjestämisvastuu tulisi kuitenkin olemaan sosiaalilautakunnalla)?

- a) kunta
- b) kunnat yhdessä
- c) maakuntatasoinen kuntien yhteistyö
- d) joku muu – mikä?

6.2. Mitä nykymallisen toteutustavan muutos hyvinvointialueille tarkoittaa, jos palvelua ei säädettäisi velvoittavaksi?

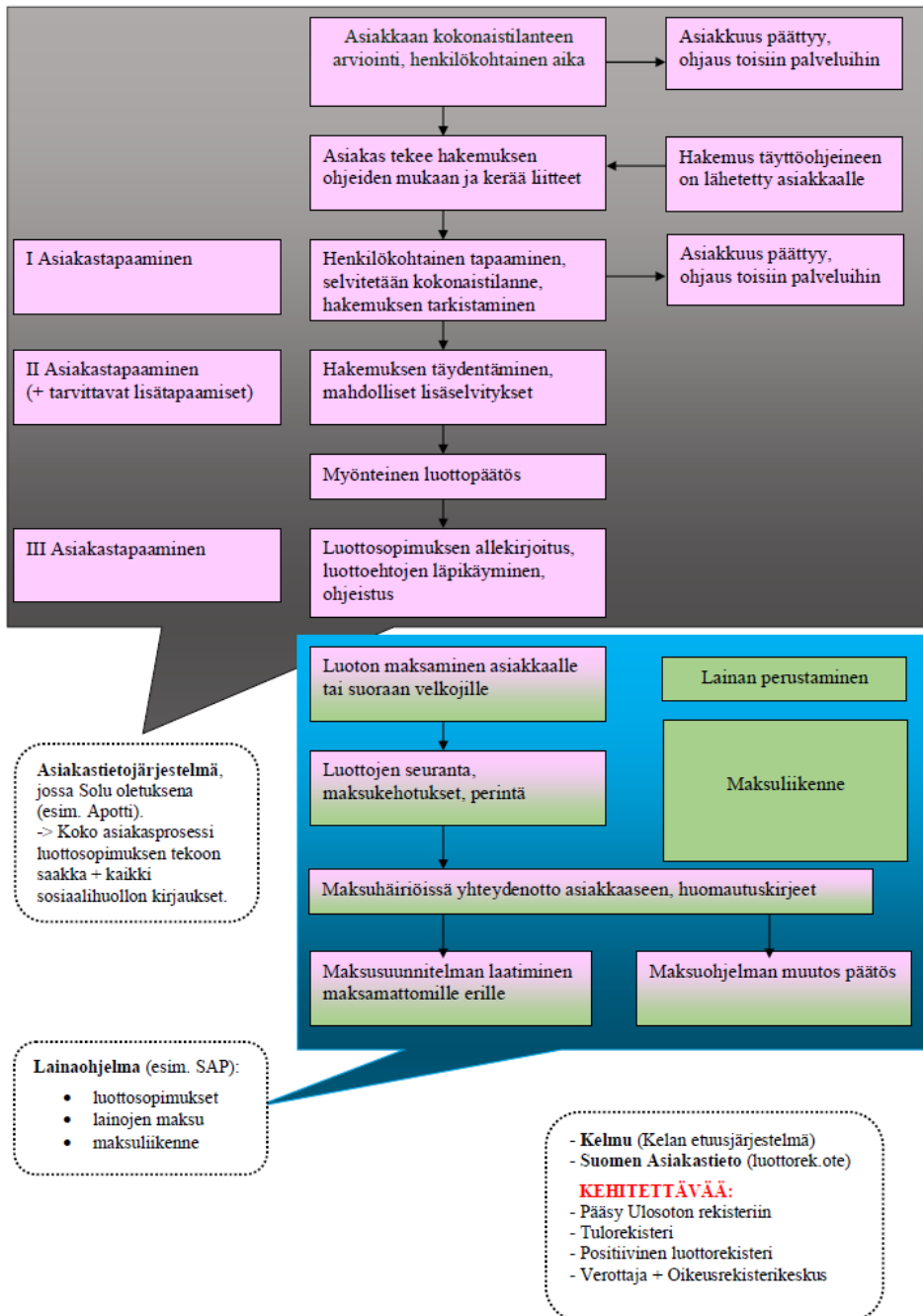
- a) toiminta säilyisi ennallaan
- b) toiminta laajenisi, miksi?
- c) toiminta kuihtuisi, miksi?
- d) jotain muuta tapahtuisi – mitä?

6.3. Mitä porkkanoita on olemassa, jotta palvelu halutaan järjestää ko. tilanteessa?

(avoin kysymys)

Liite 4 Sosiaalisen luototuksen prosessiin kuuluvat järjestelmät

Kuva 5. Sosiaalisen luototuksen prosessiin kuuluvat järjestelmät



Taulukko 16. Järjestelmät eri vaiheissa sosiaalisen luototuksen prosessia

Järjestelmät	Prosessin vaihe
Asiakastietojärjestelmä, jossa sosiaalinen luototus oletuksena (esim. Apotti)	Koko asiakasprosessi luottosopimuksen tekoon saakka ja kaikki sosiaalihuollon kirjaukset
Lainaohjelma (esim. SAP)	Luottosopimukset, lainojen maksu, maksuliikenne
Muut:	
Keltu (Kelan etuusjärjestelmät)	
Suomen asiakastieto (luottorekisteriote)	

Kehitettävää:

- Pääsy Ulosoton rekisteriin
- Tulorekisteri
- Positiivinen luottorekisteri
- Verottaja + Oikeusrekisterikeskus

Lähteet

- Ahola, Mervi. Sosiaalinen luototus 2020. Sosiaalisia ilmiöitä blogikirjoitus 11.4.2021. <http://sosiaalisiailmioita.blogspot.com/2021/04/sosiaalinen-luototus-2020.html>
- Hallituksen esitys HE 142/2002. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sosiaalisesta luototuksesta, laiksi sosiaalihuoltolain muuttamisesta sekä laiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 3 §:n muuttamisesta. <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2002/20020142>
- Hallituksen esitys HE 241/2020. Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi. <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2020/20200241#idp453295456>
- Hallituksen esitys HE 56/2021. Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen lainsäädäntöön sekä eräihin muihin lakeihin tehtävistä muutoksista hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevasta lainsäädännöstä johtuen. <https://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatos?decisionId=0900908f8071e2c5>
- Hiilamo, Aapo, Keski-Säntti, Markus, Kääriälä, Antti & Hiilamo, Heikki (2021). Nuorten aikuisten maksuhäiriömerkinnät – rekisteritutkimus ikäkohorteilla 1987 ja 1997. Taitto-versio, luettu 14.6.2021.
- Laki sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista 20.3.2015/254. <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20150254>
- Laki sosiaalisesta luototuksesta 20.12.2002/1133. <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2002/20021133>
- Luotonen, Niilo, Puttonen, Vesa & Rantapuska, Elias (2021). Maksuhäiriöt suomessa 2015-2020. Aalto-yliopiston kauppakorkeakoulu. https://www.aalto.fi/sites/g/files/flghsv161/files/2021-05/Luotonen%20Puttonen%20Rantapuska%20Maksuh%C3%A4iri%C3%B6t%20Suomessa_1.pdf
- Majamaa, Karoliina & Rantala, Kati (2020). Katsaus viime vuosien ylivelkaantumiskehitykseen. Valtioneuvoston selvitys 2020:5. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe20201221101608>

- Rissanen, Kirsti (2015). Sosiaalisen luototuksen kehittäminen. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2015:15. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3572-3>
- Sherraden, Michael (2010). Financial capability: what is it and how can it be created? University of Missouri. St. Louis center for social development. CSD working paper, 10–17.
- Sosiaalihuoltolaki 30.12.2014/1301. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2014/20141301>
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2003). Sosiaalinen luototus. Opas luototuksen käynnistämälle - Social kreditgivning. Handbok för den som startar verksamheten med social kreditgivning. Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 2003:6. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201309236214>
- Takuusäätiön järjestelylaina. <https://www.takuusaatio.fi/palvelut-ja-materiaalit/takuusaatio-takaus/>
- Valtioneuvoston julkaisuja (2019). Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019: Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-808-3>
- Virtanen, Ari (2020). Sosiaalinen luototus 2019 – Kuntakyselyn osaraportti. THL:n julkaisuja. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2020061644461>

