

Asia: VN/23753/2021

Lausuntopyyntö sosiaalisen luototuksen uudistamista koskevasta hallituksen esityksen luonnoksesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Takuusäätiö kiittää mahdollisuudesta lausua sosiaalisen luototuksen uudistamista koskevasta hallituksen esityksen luonnoksesta.

Voimassa olevassa laissa sosiaalinen luototus on määritelty sosiaalihuoltoon kuuluvaksi luotonannoksi, jonka tarkoituksena on ehkäistä taloudellista syrjäytymistä ja ylivelkaantumista sekä edistää henkilön ja perheen itsenäistä suoriutumista. Esitysluonnoksessa esitetään sosiaalisen luototuksen muuttamista lakisääteiseksi tehtäväksi, jonka järjestämisvastuu kuuluu hyvinvointialueille. Hyvinvointialueet voisivat määrittää sosiaalisen luototuksen sisällön ja laajuuden alueellaan esiintyvän tarpeen mukaisesti. Esitysluonnos sisältää myös säännökset vapaakuukausien ja maksuvapautuksen myöntämisestä.

Sosiaalinen luototus on tällä hetkellä ollut käytössä noin 30 kunnassa, joiden väestökattavuus on suunnilleen puolet suomalaisista. Sitä käytetään lähinnä velkojen järjestelyyn, vaikka nykyinen laki sosiaalisesta luototuksesta mahdollistaa sen käytön myös hankintojen ja menojen kattamiseen. Käytännössä pienituloisen ja/tai maksuhäiriöisen on vaikea saada kohtuuhintaista ja -ehtoista lainaa luottomarkkinoilta, vaikka heilläkin luonnollisesti esiintyy lainatarvetta.

Takuusäätiö kannattaa sosiaalisen luototuksen valtakunnallistamista, jotta se on yhdenvertaisesti kaikkien kansalaisten saatavilla ja käytettävissä. Haluamme kuitenkin esittää seuraavat huomiot esitysluonnokseen liittyen:

Takuusäätiö on ollut mukana sosiaalisen luototuksen kehittämisessä ja yhteiskunnallisessa asemoinnissa sen koko toimintakaaren ajan, jo 1990-luvulta asti. Takuusäätiö on itsekin kehittänyt sosiaalista pienlainatoimintaa usean vuoden mittaisella kehittämisprojektilla. Oman kehittämistoiminnan myötä säätiölle on kehittynyt vankka tieto- ja näkemyspohja siitä, mitä sosiaalisen luototustoiminnan mahdollisuudet esim. taloussosiaalityön välineenä ovat ja ennen kaikkea, millaisten ongelmien ratkaisemiseen rahan lainaaminen voi toimia välineenä.

Kun hallitusohjelmaan kirjattua, nyt käsiteltävänä olevaa sosiaalisen luototuksen lainsäädännön uudistamistyötä lähdettiin tekemään, vastuuministeriö kokosi Säätytalolle kymmenlukuisen joukon sosiaalisen luototuksen asiantuntijoita keskustelemaan uudistustarpeista. Takuusäätiön käsityksen mukaan tuon tilaisuuden osallistujien viesti oli hyvin selkeä: velkajärjestelymuotoisen sosiaalisen luototuksen tilalle on kehitettävä aikuissosiaalityön välineeksi kokonaan uusi investointiluonteinen sosiaalinen luototus. Käytettiin keskustelussa niinkin voimakasta sanaa kuin nykyisen sosiaalisen luototuksen räjyttäminen.

Mikä on sosiaalisen luototuksen perimmäinen tarkoitus ja tarve?

Takuusäätiön arvion mukaan esitysluonnoksen uudistuksen lähtökohtana on nykyisen sosiaalisen luototuksen valtakunnallistaminen ja siirtäminen sellaisenaan hyvinvointialueille. Vähemmälle huomiolle on jäänyt sen arvioiminen ja selvittäminen, miten sosiaalista luototusta olisi mahdollista ja kannattaisi kehittää nimenomaan sen alkuperäisen käyttötarkoituksen, eli muun kuin velkajärjestelytarkoituksen suhteen. Velkajärjestelyjä varten Suomessa on jo toimivia järjestelmiä, kuten tuomioistuinten velkajärjestelyt ja Takuusäätiön vapaaehtoiset velkajärjestelyt. Panostamalla niiden kehittämiseen ja varmistamalla riittävä resursointi saataisiin nopeammin hyötyjä velkajärjestelyjen määrän lisäämiseksi. Tällä tavoin sosiaalisen luototuksen painopiste voisi olla ehkäisevässä toiminnassa.

Takuusäätiön arvion mukaan sosiaalisen luototuksen erityisyys on nimenomaan sen mahdollisuuksissa toimia ylivelkaantumista ennaltaehkäisevästi. Sillä pitäisi pyrkiä vaikuttamaan niihin tekijöihin, jotka ajavat ihmisiä ongelmavelkatilanteisiin. Sosiaalisesta luototustoiminnasta saadaan paras hyöty, kun sillä onnistutaan korvaamaan huonompiehtoisen luottotuotteen käyttö tai katkaisemaan alkamassa oleva ongelmavelkakierre jo alkuvaiheessa. Toimiakseen tämä edellyttää sen käyttöä lähellä sitä asiakastyötä, jossa kohdataan tällaisessa tilanteessa olevia ihmisiä. Luottotuote pitää viedä heidän luokseen ennen kuin he käyttävät esimerkiksi hankintojen tekemiseen oman taloutensa kestokyvyn kannalta epäedullisempia tuotteita.

Toteutuuko kansalaisten yhdenvertaisuus jatkossakaan?

Esitysluonnokseen mukaan hyvinvointialueet voivat palvelua järjestäessään ottaa huomioon oman alueensa tarpeet. Tämä tarkoittaisi käytännössä sitä, etteivät kansalaiset jatkossakaan olisi tasa-arvoisessa asemassa. Esimerkiksi pääkaupunkiseudulla myönnetään tällä hetkellä 10 000–15 000 euron lainoja. Todennäköistä on, että muilla alueilla enimmäislainasummat tulisivat olemaan paljon pienempiä. Jotta yhdenvertaisuus toteutuu jatkossa, sosiaalisen luototuksen ehdot ja myöntämiskriteerit olisi perusteltua yhdenmukaistaa.

Esitysluonnoksen kohtaan Muut yhteiskunnalliset vaikutukset on kirjattu, ettei sosiaalista luototusta tulisi käyttää, jos henkilöllä on mahdollisuus ratkaista taloudellinen ongelmansa markkinoilla toimivien rahoituslaitosten tarjoamalla luotolla. Takuusäätiö yhtyy Kuluttajaliiton näkemykseen siitä, että lause sellaisenaan voi ohjata tarjoamaan sosiaalisen luototuksen palveluita vain sellaisille ihmisille, jotka eivät saa minkäänlaista luototusta rahoitusmarkkinoilta. Tiedossa on, että pienituloiset ja/tai maksuhäiriöiset maksavat luotoistaan muita kalliimpia korkoja ja kuluja. Näiden ihmisten ohjaaminen hakemaan ensin korkeakorkoisia kulutusluottoja ja vasta kielteisen luottopäätöksen saatuaan olisi mahdollisuus saada sosiaalista luototusta, ei tue ylivelkaantumista ennaltaehkäisevää tavoitetta.

Sosiaalisen luototuksen järjestämisen edellytyksiä

Sosiaalinen luototus on suunniteltu sosiaalihuollon välineeksi. Esitysluonnoksen mukaan sosiaalinen luotto aloittaa aina sosiaalihuollon asiakkuuden. Sen olisi kuitenkin oltava myös todellinen vaihtoehto kansalaisille, joilla ei välttämättä olisi tarvetta muulle sosiaalityön tai sosiaalihuollon palvelulle.

Takuusäätiön oma kehittämistoiminta on osoittanut, että vähintään yhtä tärkeää sosiaalialan ammattilaisosaamisen ohella on luotto- ja rahoitusalan osaaminen. Luotonmyöntöä sitovat tietyt tarkat toimintatavat, joiden opettelu ja omaksuminen on tärkeää, jotta toimitaan oikeanlaisen luototustavan mukaisesti.

Takuusäätiön näkemyksen mukaan sosiaalisen luototuksen sosiaalihuollollisen kehittymisen kannalta on myös tärkeää, että alan ammattilaisten säännöllinen tiedonvaihto ja osaamisen vaihto kyetään turvaamaan eri hyvinvointialueiden välillä. Tähän tulee varata riittävästi resursseja, jotta sosiaalinen luototus toteutuu tasa-arvoisena sosiaalihuollon palveluna kaikkialla Suomessa.

Sosiaalinen luototus edellyttää toimiakseen merkittävää ICT-järjestelmäkokonaisuutta. Takuusäätiön oman pienluototustoiminnan kokemusten perusteella kehoitamme varaamaan riittävästi resursseja siihen, että saadaan rakennettua toimiva asiointijärjestelmä, maksuliikennejärjestelmä ja perintäjärjestelmä. Takuusäätiön näkemyksen mukaan olisi tarkoituksenmukaista selvittää, kannattaisiko kaikille hyvinvointialueille hankkia sama, yhteinen järjestelmä. Yhteinen järjestelmä mahdollistaisi yhtenäiset toimintatavat ja kattavan raportoinnin seurantaan ja arviointia varten.

Takuusäätiö katsoo tarkoituksenmukaiseksi lisäarviointia siitä, kenen tehtäväksi sosiaalinen luotto sopii toteutuakseen parhaalla mahdollisella tavalla. Esimerkiksi KELA:n kattavan toimijaverkon hyödyntämistä sosiaalisen luototuksen toteutuksessa kannattaisi vielä selvittää.

Esitysluonnoksessa sosiaaliseen luototukseen varattu budjetti on Takuusäätiön näkemyksen mukaan liian pieni laadukkaan palvelun aloittamiseksi ja kehittämiseksi valtakunnallisesti. On otettava huomioon, että tietojärjestelmä, riittävä resurssointi ja työntekijöiden kouluttaminen vievät siitä osansa.

Esitetty maksuvapaakäytäntö on liian joustamaton

Esitysluonnoksessa ehdotetaan enintään kolmea vapaakuukautta vuosittain. Maksuvapaiden määrän tarkka määrittely lainsäädännössä on liian joustamaton tapa hoitaa sosiaalisin perustein myönnettyä lainaa. Rajaus estää luototusta toimimasta sen perimmäisen tarkoituksen mukaisesti. Luototuksen on tarkoitus tasapainottaa asiakkaan talous ja olla kestävä ratkaisu, mikä toteutuakseen edellyttää joustavaa reagointia elämäntilanteen muutoksiin. Takuusäätiön näkemyksen mukaan maksuvapaita kuukausia tulisi voida myöntää tarpeen mukaan tapauskohtaisella harkinnalla.

Takuusäätiö myöntää omissa velkajärjestelyissään lyhennysvapaata perustuen kunkin asiakkaan tilanteeseen ja tarpeeseen. Kolmen viime vuoden aikana voimassa oleviin velkajärjestelyihin on tehty 381 muutosta. Takausta on voimassa 6 kuukautta myöntötilanteessa lasketun takaisinmaksuajan lisäksi. Se mahdollistaa pankin tekemät lyhyet joustot lainaan. Yhteensä 282 lainassa takausaikaa on jatkettu lyhennysvapaiden vuoksi. Reilussa 100 tapauksessa lyhennysvapaata on myönnetty 1-4 ja yhtä monessa 5-7 kuukautta. Noin 70 tapauksessa lyhennysvapaa on kestänyt yli 8kk. Pidemmät lyhennysvapaat ovat tarpeen esimerkiksi vakavammassa sairastapauksissa, pitempiaikaisissa lomautuksissa tai työttömyystilanteissa sekä perhevapaiden johdosta.

Positiivinen luottotietorekisteriin ei tietoa sosiaalisesta luotosta ja mahdollisuus vaatia omaehtoista luottotietomerkintää eivät ole riittäviä toimia ehkäisemään uutta velkaantumista.

Esitysluonnoksen mukaan sosiaalinen luotto ei tulisi näkymään positiivisessa luottorekisterissä, koska se sisältää arkaluonteisen tiedon sosiaalihuollon asiakkuudesta. Kuten Helsingin kaupunki on lausunnossaan tuonut esille, sen enimmäislainan 15 000 euron puuttuminen rekisteristä on arveluttavaa. Takuusäätiö on erityisesti omassa pienlainatoiminnassaan havainnut hakijoiden jättävän kertomatta velkojaan hakiessaan uutta lainaa. Mahdollisesti summaltaan suuren sosiaalisen luoton puuttuminen positiivisesta luottotietorekisteristä voi johtaa luotonantajan virhearviointeihin ja siten asiakkaan uudelleen velkaantumiseen.

Esitysluonnoksen mukaan sosiaalisen luoton saaneelta asiakkaalta voitaisiin edellyttää omaehtoista luottotietomerkintää. Sen ongelmana on, että sen saa itse poistettua yhtä helposti kuin asetettua. Takuusäätiö muutti omaa käytäntöään velkajärjestelyissä, kun huomattiin, että lyhytkestoinen maksuhäiriömerkintä (ns. TK-merkintä on voimassa 2 vuotta kerrallaan) poistuttuaan houkutteli monet ottamaan uutta velkaa. Maksuhäiriömerkintä pidetään voimassa koko lainan takaisinmaksuajan. Uusi velkaantuminen on aina riski velkojen järjestelylle ja haaste arjen raha-asioiden hallinnalle. Takuusäätiön näkemyksen mukaan myös sosiaalisessa luotossa on perusteltua edellyttää maksuhäiriömerkintää luoton maksamisen ajaksi.

Maksuvapautus

Yksityishenkilön velkajärjestelyssä velallinen vapautuu siitä osasta velkojaan, mitä hän ei kykene maksuohjelmansa puitteissa maksamaan. Muissa järjestelyissä pääsääntö on, että velka maksetaan kokonaisuudessaan. Asiakkaan tilanteen ja maksukyvyyn muuttuessa, maksuohjelmaan voidaan tehdä tilapäisiä tai pysyviä muutoksia, joiden tarkoituksena on helpottaa lainanmaksusta suoriutumista.

Kun sosiaalista luottoa myönnetään velkojen järjestelyyn, sillä maksetaan alkuperäisten luotonantajien saatavat pääsääntöisesti kokonaisuudessaan ja luottoriski siirtyy sosiaalisen luoton myöntäneelle hyvinvointialueelle. Asiakas voi myöhemmin hakeutua yksityishenkilön velkajärjestelyyn, mikäli hänen tilanteensa muuttuu olennaisesti ja pysyvästi. Näissä tilanteissa maksuvapautus voi toimia ratkaisuna ja vältytään järjestelyn järjestelyltä. Takuusäätiön kokemuksen mukaan maksuvaikeuksien taustalla on kuitenkin usein myös maksumotivaation heikentyminen tai lisävelkaantuminen. Mahdollisen osittaisen tai täyden maksuvapautuksen myöntämisen on syytä olla viimesijainen toimenpide ja myöntämiskäytäntöjen tulee olla yhtäläiset kaikilla hyvinvointialueilla.

Jos esitysluonnos etenee nyt esitetyssä muodossa, sosiaalisen luotonuksen valtakunnallistaminen etenemistä ja toimimista tulee seurata ja arvioida säännöllisesti. Jos tarvetta muutoksille esiintyy, niihin tulisi reagoida matalalla kynnyksellä.

Backman-Grönqvist Minna
Takuusäätiö sr.