

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sosiaalisesta luototuksesta, laiksi sosiaalihuoltolain muuttamisesta sekä laiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 3 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki sosiaalisesta luototuksesta. Lakiehdotuksen mukaan sosiaalisella luototuksella tarkoitetaan sosiaalihuoltoon kuluva luotonantoa, jonka tavoitteena on ehkäistä taloudellista syrjäytymistä ja ylivelkaantumista sekä edistää henkilön itsenäistä suoriutumista. Sosiaalinen luotto voidaan myöntää henkilölle, jolla ei ole pienituloisuutensa ja vähävaraisuutensa vuoksi muulla tavoin mahdollisuutta saada kohtuuehtoista luottoa ja jolla on kykyä suoriutua hänelle myönnetyn sosiaalisen luoton takaisinmaksusta. Ennen sosiaalisen luoton myöntämistä tulisi selvittää hakijan oikeus saada toimeentulotukea.

Esityksessä ehdotetaan, että sosiaalisen luoton korko voisi olla enintään korkolaissa tarkoitettu viitekorko. Muita luottokustannuksia ei sosiaalisesta luotosta voisi periä. Sosiaalisesta luotosta tehtäisiin kirjallinen sopimus luotonsaajan ja kunnan kesken. Lisäksi ehdotetaan, että kunnan tulisi järjestää taloudellista neuvontaa ja ohjausta sosiaalisen luoton hakijalle ja saajalle tarvittaessa myöntämisen yhteydessä ja takaisinmaksu-

ajan kuluessa.

Ehdotuksen mukaan kunta voisi järjestää sosiaalista luototusta päättämässään laajuudessa. Päättäessään sosiaalisen luototuksen järjestämisestä kunnan tulisi määritellä luoton myöntämisen perusteet ottaen huomioon, mitä tässä laissa säädetään. Kunta voisi toimeenpanna sosiaalisen luototuksen toteuttamisen yksin tai alueellisena yhteistyönä muiden kuntien kanssa. Kunnalle sosiaalisen luototuksen järjestämisestä aiheutuviin toimintamenoihin sovellettaisiin sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annettua lakia, jota ei kuitenkaan sovellettaisi sosiaalisen luototuksen luottopääomasta tai luottotappioista aiheutuviin menoihin.

Esitykseen sisältyvät lisäksi ehdotukset sosiaalihuoltolain ja sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 3 §:n muuttamisesta.

Esitys liittyy valtion vuoden 2003 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan vuoden 2003 alusta lukien.

SISÄLLYSLUETTELO

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
SISÄLLYSLUETTELO	2
YLEISPERUSTELUT	3
1. Nykytila	3
1.1. Lainsäädäntö	3
1.2. Sosiaalisen luototuksen kokeilu	3
Lähtökohdat	3
Tavoitteet	4
Toimintaperiaatteet	4
Kokeilun keskeiset tulokset	5
1.3. Sosiaalinen luototus eräissä muissa maissa	6
1.4. Nykytilan arviointi	7
Pienituloisen ja vähävaraisen taloudellinen turva	7
Velkaantuneen taloudellinen asema	9
Luototus	11
2. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset	12
3. Esityksen vaikutukset	13
3.1. Taloudelliset vaikutukset	13
3.2. Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset	14
3.3. Vaikutukset eri kansalaisryhmien asemaan	15
4. Asian valmistelu	15
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	17
1. Lakiehdotusten perustelut	17
1.1. Laki sosiaalisesta luototuksesta	17
1.2. Laki sosiaalihuoltolain muuttamisesta	22
1.3. Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 3 §:n muuttamisesta	23
2. Voimaantulo	23
3. Säättämisjärjestys	23
LAKIEHDOTUKSET	25
Laki sosiaalisesta luototuksesta	25
Laki sosiaalihuoltolain muuttamisesta	28
Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 3 §:n muuttamisesta	30
LIITE	31
RINNAKKAISTEKSTIT	31
Laki sosiaalihuoltolain muuttamisesta	31
Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 3 §:n muuttamisesta	34

YLEISPERUSTELUT

1. Nykytila

1.1. Lainsäädäntö

Suomalainen yhteiskunta on muuttunut yhä enenevässä määrin luottoyhteiskunnaksi, jossa kotitaloudet rahoittavat osan asumisensa ja kulutuksensa kustannuksista erilaisilla luotoilla. Pienituloisen ja vähävaraisen talous on haavoittuva ja velkakierteitä syntyy helposti heidän turvautuessaan kulutusluottoihin ja luotollisiin pankkitileihin. Talouden hallitsemattomuuteen liittyy usein myös sosiaalisia ja terveydellisiä ongelmia.

Lainsäädännössä on varauduttu toimeentulolovaikeuksista ja velkaantumisesta aiheutuvien haittojen korjaamiseen. Perustuslain 19 §:ssä säädetään jokaiselle oikeus sosiaaliturvaan. Tämä perusoikeus määrittää jokaiselle, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan. Julkisen vallan on turvattava riittävät sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut ja edistettävä väestön terveyttä sekä tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Lisäksi julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämisestä.

Ensisijaisia yhteiskunnan turvaamia toimeentuloon liittyviä tukimuotoja ovat eläke, työttömyysturvan päiväraha mukaan lukien työmarkkinatuki, tapaturmavakuutuksen toimeentuloa turvaavat etuudet, luopumiskorvaus, sairauspäiväraha, lasten kotihoidon tuki, lapsilisä, asumistuki ja opintotuki. Viimesijainen vastuu asiakkaan toimeentulon turvaamisesta on kuitenkin sosiaaliviranomaisilla.

Viimesijainen toimeentuloturva määräytyy toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) mukaisesti. Toimeentulotuki on sosiaalihuoltoon kuuluva viimesijainen taloudellinen tuki, jonka tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen toimeentulo ja edistää itsenäistä selviytymistä. Toimeentulotuen avulla turvataan henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän

kannalta vähintään välttämätön toimeentulo. Ehkäisevän toimeentulotuen tarkoituksena on edistää henkilön ja perheen sosiaalista turvallisuutta ja omatoimista suoriutumista sekä ehkäistä syrjäytymistä ja pitkäaikaista riippuvuutta toimeentulotuesta. Vuonna 2001 muutettiin ehkäisevän toimeentulotuen sääntelyä niin, että se voisi toimia aiempaa joustavammin taloudellisissa vaikeuksissa olevien ihmisten auttamiseksi ja syrjäytymisen torjumiseksi. Uudistuksella pyrittiin myös lisäämään ehkäisevän toimeentulotuen käyttöä osana suunnitelmallista sosiaalityötä.

Velkojen perintää ohjaa ulosottolainsäädäntö. Velkaantuneiden asemaa on parannettu yksityishenkilöiden velkajärjestelystä annetulla lailla (57/1993). Talous- ja velkaneuvonnasta annettu laki (713/2000) on antanut velkaongelmissa oleville henkilöille mahdollisuuden saada neuvontaa velkaongelmiensa ratkaisemiseen.

Pankkien tehtäviin kuuluvat talletusten vastaanottaminen, luottojen myöntäminen ja maksuliikenteen hoitaminen sekä raha- ja valuuttamarkkinakaupan hoito. Lisäksi pankkien tehtäviin kuuluvat riskien allokointi ja omaisuudenhoitopalvelut sekä erilaiset sijoitus-, rahoitus- ja neuvontapalvelut. Pankkitoiminnan sääntely perustuu liikepankeista ja muista osakeyhtiömuotoisista luottolaitoksista annettuun lakiin (1501/2001), säästöpankkilakiin (1502/2001) sekä osuuspankeista ja muista osuuskuntamuotoisista luottolaitoksista annettuun lakiin (1504/2001).

1.2. Sosiaalisen luototuksen kokeilu

Lähtökohdat

Laman seurauksena suomalainen yhteiskunta velkaantui rajusti. Koko 1990-luvun ajan on kehitetty keinoja auttaa ylivelkaantuneita ja 1990-luvun loppupuolella on panostettu yhä enemmän myös velkaantumisen ehkäisemiseen. Sosiaalisen luototuksen kokeilu oli yksi näistä kehittämishankkeista.

Suomessa sosiaalisen luototuksen tarvetta selvitettiin vuonna 1998 kahdessa työryhmässä. Sosiaali- ja terveysministeriön asettama kuuden ministeriön yhteinen velkaon-

gelmatyöryhmä sai tehtäväkseen arvioida kansainvälisen kokemuksen pohjalta sosiaalisen luototuksen kehittämistä ja tehdä sitä koskevat ehdotukset. Ministeri Jouko Skinnarin vetämä ministerityöryhmä päätyi myös esittämään sosiaalisen luoton kokeilua järjestöjen ja kuntien toimintana.

Velkaongelmatyöryhmä esitti näkemyksensä, että sosiaaliselle luototukselle on selvää tarvetta normaalin liiketaloudellisen pankkitoiminnan ja sosiaaliturvan välimaastossa (Velkaongelmatyöryhmän muistio, sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen julkaisu 1998:4). Perusteluina työryhmä esitti, että sosiaalisen luototuksen lähtökohtia ja tavoitteita on hyvin vaikea sisällyttää liiketaloudellisia pyrkimyksiä sisältävän normaalin pankkitoiminnan tehtäviksi. Näitä erityisiä tehtäviä ovat asiakkaan sosiaalisten lähtökohtien ja tarpeiden selvittely, sosiaalisen tuen järjestäminen, talousneuvonnan antaminen ja kannustaminen omatoimisuuteen. Työryhmä ennakoii esityksessään, että näihin tehtäviin vastaaminen voi johtaa sosiaalisen luototuksen kytkemiseen osaksi kunnan sosiaalityötä. Lisäksi työryhmä arvioi, että sosiaalisella luototuksella voi olla myös tavanomaista pankkitoimintaa hyödyttäviä vaikutuksia kuten Hollannin sosiaalipankkitoiminnalla on ollut.

Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen toteuttama sosiaalisen luototuksen kuntakokeilu alkoi vuonna 1999 ja se päättyi vuoden 2001 lopussa. Kokeilussa oli mukana kahdeksan erityyppistä kuntaa eri puolilta Suomea (Eura, Helsinki, Hämeenlinna, Kemi, Lahti, Lappeenranta, Tuusula ja Utajärvi). Kokeilukunnat poikkesivat toisistaan muun muassa kunnan työttömyysasteen, toimeentulotuen käytön ja kunnan taloudellisen tilanteen osalta. Takuu-Säätiö, jonka toiminta kohdistuu pääosin vapaaehtoisten velkajärjestelyjen taustatoimintaan, toteutti järjestöpohjaisen kokeilun vuosina 1998 – 2001.

Kuntien kokeilussa hankittiin tarkempaa tietoa sosiaalisen luototuksen tarpeesta, kohderyhmistä, sen sosiaalisesta ja taloudellisesta merkityksestä sekä luototuksen liittymisestä normaaleihin luottomarkkinoihin ja sosiaaliturvaan. Lisäksi selvitettiin sosiaalisen luototuksen organisointia ja rahoitusta kunnissa, sillä sosiaalisen luoton lainapääomasta ja

luottotappioista vastasivat kokeilukunnat.

Kokeilun käynnistyessä johtoryhmä vahvisti kuntakokeilun tavoitteet ja toimintaperiaatteet, jotka pohjautuivat kokeilukuntien kanssa käytyihin keskusteluihin. Kokeilun aikana sosiaalisen luototuksen toteuttamista ohjasivat kuntalain (365/1995) ja sosiaalihuoltolain (710/1982) säännökset.

Tavoitteet

Sosiaalisen luototuksen kuntakokeilun tavoitteet jaettiin yhteiskunta-, kunta- ja yksilötason tavoitteisiin. Yhteiskuntatasolla tavoitteena oli edistää kansalaisten yhdenvertaisuutta yhteiskuntaan osallistumisessa, ehkäistä syrjäytymistä sekä selvittää sosiaalisen luototuksen suhdetta toimeentulotukijärjestelmään, muuhun sosiaaliturvaan ja luottomarkkinoihin.

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

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

Toimintaperiaatteet

Sosiaalisen luototuksen kohderyhmänä olivat pienituloiset ja vähävaraiset kansalaiset, joilla oli maksuvaraa hoitaa kohtuuehtoinen sosiaalinen luotto. Erityisesti otettiin huomioon ne kansalaiset, joilla ei ollut vakuuksien puuttumisen tai maksuhäiriömerkinnän vuoksi mahdollisuutta saada muuta kohtuuehtoista luottoa välttämättömiin hankintoihin tai maksuihin.

Sosiaalista luottoa myönnettiin velkaantumisen ennalta ehkäisyyn ja velkojen saneeraukseen pienivelkaisille ylivelkaantuneille. Luottoa voitiin myöntää myös erilaisista elämäntilanteista aiheutuvien taloudellisten

ongelmien hoitamiseen, erilaisiin kotiin liittyviin hankintoihin, pieniin asunnon muutostöihin, takuuvuokriin, vuokra- ja osamaksurästien hoitamiseen, työllistymistä edistäviin hankintoihin ja muihin hakijan itsenäisen selviytymisen kannalta perusteltuihin menoihin.

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

Sosiaalisen luoton määrä tarvittaviin hankintoihin ja maksuihin oli yleensä vähintään 1 000 markkaa (168,19 euroa) ja enintään 50 000 markkaa (8 409,40 euroa). Sosiaalisesta luotosta perittiin 12 kuukauden EURIBOR-viitekorko ilman asiakaskohtaista marginaalia. Sosiaalisesta luotosta ei peritty toimitusmaksua eikä järjestelypalkkiota.

Luoton määrästä päätettäessä arvioitiin hakijan kyky hoitaa luoton takaisinmaksu. Luoton takaisinmaksuaika oli enimmillään 5 vuotta niin, että luoton takaisinmaksuerä oli vähintään 100 markkaa (16,82 euroa) kuukaudessa. Korko perittiin kuukausierän yhteydessä laskettuna eräpäivänä jäljellä olevan lainapäätöksen mukaan.

Sosiaalisen luoton takaisinmaksuehtoja määriteltäessä lähtökohtana oli velallisen todellinen maksukyky. Velallisella oli mahdollisuus saada taloudellista neuvontaa ja ohjautua tarvittaessa. Takaisinmaksuehdoista voitiin sopia uudelleen luoton hoitoaikana, jos velallisen taloudellinen tilanne oleellisesti muuttui. Mikäli velallinen jätti luottonsa takaisinmaksun suorittamatta ilman syytä, kunta ryhtyi perintäkäytäntönsä mukaisiin toimenpiteisiin.

Kokeilun keskeiset tulokset

Kokeilun keskeiset tulokset perustuvat sosiaalisen luoton kokeilusta tehtyyn vaikuttavuuden tutkimukseen ja kokonaisarviointiin, jonka toteutti sosiaali- ja terveydenhuollon tutkimus- ja kehittämiskeskus.

Sosiaalisen luoton saaja oli pienituloinen ja/tai vähävarainen henkilö, jolla oli pysy-

väisluonteinen tulolähde (eläke tai työtulo) ja jonka työttömyys oli ollut lyhytaikainen. Luoton saajaa luonnehti myös pitkäaikainen työhistoria, markkamääräisesti vähäinen toimeentulotuen käyttö ja pienivelkaisuus. Perhetyypiltään sosiaalisen luoton saajien ryhmässä korostuivat yksinasuvat tai yksinhuoltajakotitaloudet. Sosiaaliset luotot myönnettiin suurelta osin henkilöille, joilla oli maksuhäiriömerkintä ja joilla ei ollut vakuuksia lainaan normaaleilta markkinoilta.

Sosiaalisia luottoja myönnettiin myös sellaisille kotitalouksille, jotka luoton hakemisen hetkellä eivät omanneet maksuvaraa ja elivät selvästi alle toimeentulotuen perusosan mukaisilla tuloilla. Sosiaalisella luotolla ei kuitenkaan korvattu hakijan oikeutta viimesijaiseen toimeentulon turvaan. "Pakkasen puolella" oleva toimeentulo saatiin positiiviseksi saneeraamalla sosiaalisella luotolla vanhat velat yhdeksi pidemmäksi ja halpaa korkoiseksi sosiaalisesti luotoksi, jolloin kotitalouteen saattoi muodostua myös käyttövaroja muihin menoihin. Tämä käytännöllinen maksuvaran korjaus pystyttiin toteuttamaan vajaalla kuudesosalla luoton saaneista.

Luoton hakemisen tärkeimmäksi tavoitteeksi osoittautui kodin talouden hallintaan saattaminen ja varsinaisissa luottopäätöksissä korostui erityyppisen velkaisuuden hoito. Sosiaalisen luoton kokeilussa kävi ilmi, että luoton käyttökohteita ovat velkojen saneeraaminen, asumisen turvaaminen (vuokrat, takuuvuokrat), erilaiset hankintamenot ja työllistymistä edistävä kohteet.

Sosiaalisella luotolla voitiin ehkäistä taloudenhallinnan ongelmien vaikeutumista tilanteissa, joissa henkilö oli ajautumassa velkaongelmiin. Ylivelkaantumisen ehkäisy ja poistaminen auttoi osaltaan vähentämään myös laajemmin taloudellisista tekijöistä aiheutuvaa muuta syrjäytymistä. Parantunut henkilökohtainen taloustilanne ja taloudenhallinta heijastuivat tutkimuksessa haastattelujen henkilöiden psykososiaaliseen hyvinvointiin. Masentuneisuus väheni, sosiaalinen aktiivisuus ja keskittymiskyky muihin asioihin kasvoi, kun talousasiat saatiin kuntoon luoton avulla. Luoton vaikutukset voivat olla siis sekä ehkäiseviä että korjaavia.

Erilaisiin hankintoihin ja terveydenhuoltomenoihin käytettyjen luottojen vaikutukset

olivat erityyppisiä kuin järjestelyluottojen vaikutukset. Toisaalta niiden tavoitteetkin on nähtävä eri tavoin kuin velkojen järjestelyyn käytettyjen luottojen tavoitteet. Erityyppisiin hankintoihin suunnatut luotot eivät parantaneet taloudenhallintaa kuin korkeintaan välillisesti. Hankintoihin myönnetty sosiaalinen luotto paransi välillisesti taloudenhallinnan edellytyksiä lähinnä silloin, jos henkilö pystyi sosiaalisen luoton ansiosta välttämään huomattavasti kalliimman rahoitusyhtiön tarjoaman kulutusluoton käyttämisen.

Pienituloisille ja toimeentulotuen perusosan tuntumassa eläville talouksille hankintoihin myönnetty luotto saattoi olla selkeä riski. Luoton lyhennykseen käytetty raha oli varsinkin pienituloisessa taloudessa pois muista välttämättömistä perusmenoista. Pienituloisimpien tilannetta voitaisiin parhaiten auttaa toimeentulokijärjestelmän ja erityisesti ehkäisevän ja tarveharkintaisen toimeentulotuen kautta. Tämä edellyttäisi kuitenkin aiempaa laajempaa tulkintaa myöntämisen ehdoista ja väljempää myöntämiskäytäntöjä.

Sosiaalisen luoton takaisinmaksu oli merkittävä koko toiminnan yleistä hyväksyttävyyttä luonnehtiva kysymys. Kun tarkastelussa on koko aineisto, takaisinmaksuongelmat liittyivät erityisesti sellaisiin luottoihin, jotka olivat keskimääräistä suuremmat ja joiden kohteena oli vanhojen velkojen hoito. Yksilöllisinä syinä takaisinmaksuvaikeuksissa olivat sosiaaliset ongelmat ja kriisit sekä lisävelkaantuminen.

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

Kokeilu osoitti, että perinteisen toimeentulotukeen liittyvän sosiaalityön yhteyteen tarvitaan talous- ja velkaneuvontatyötä. Velka-

ongelmiin joutuminen kytkeytyy ihmisten elämän kokonaisuuteen ja siinä ilmeneviin sosiaalisiin ja psykososiaalisiin ongelmiin, joiden ratkaisemiseen tarvitaan mm. verkostoitunutta sosiaalityötä, jossa kiinnitetään huomiota ihmisen hyvinvointiin kokonaisuutena.

Takuu-Säätiön ohjaama järjestöpohjainen kokeilu painottui kokeilun aikana velkojen saneeraustoimintaan.

1.3. Sosiaalinen luototus eräissä muissa maissa

Sosiaali- ja terveysministeriön velkaongelmatyöryhmä arvioi myös kansainvälisen kokemuksen pohjalta sosiaalisen luototuksen kehittämistä ja selvitti muistiossaan (sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 1998:4) Alankomaissa, Irlannissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa harjoitettua sosiaalista luototusta. Kansainvälinen kokemus sosiaalisen luototuksen malleista kertoo toiminnan monimuotoisuudesta. Painotukset vaihtelevat muun muassa sen suhteen, pyritäänkö luotolla parantamaan esimerkiksi pienyrityksen edellytyksiä vai tuetaanko lainalla ihmisten päivittäistä selviytymistä ja hyvinvointia.

Yhtäällä ovat tiukasti kuntien perustamat sosiaalipankit kuten Alankomaissa, toisaalla kansalaisten omatoimisuuteen ja jäsenyyssperiaatteeseen nojaavat ”luottoyhdistykset” kuten Credit Union -toiminta Irlannissa. Oman lisänsä sosiaalisen luototuksen malleihin tuovat järjestöpohjalta luottoja myöntävät organisaatiot (työllistymisen tukeminen, mikroyrityksen kehittäminen, elinympäristöjen kehittäminen). Joissakin maissa sosiaalisen luototuksen suhde sosiaalityöhön on hyvin läheinen. Esimerkiksi Hollannissa, Englannissa ja Irlannissa luottojen takaisinmaksu on mahdollista viimesijaisesta toimeentuloturvasta.

Alankomaissa on jo vuosisatoja toiminut erityinen kunnan ylläpitämä sosiaalipankki ja Irlannissa on 1950-luvun lopulta saakka toiminut jäsenyyteen perustuva luottoyhtiö, Credit Union. Tämän lisäksi Euroopassa on perustettu erilaisiin aatteellisiin lähtökohtiin ja jäsenyyssperustalle muodostettuja luottoyhteisöjä. Yhteistä näille sosiaalisen luototuksen organisaatioille on luottojen myöntämi-

nen normaaleista pankkiehdoista poiketen sellaisiin tarkoituksiin ja sellaisille kansalaisille, jotka vain harvemmin tulisivat luotuksen kohteiksi tavanomaisessa pankkitoiminnassa.

Alankomaiden sosiaalipankit toimivat voittoa tuottamattomina kunnallisina organisaatioina osana kunnan sosiaalitoiminta. Sosiaalipankkien toiminta suuntautuu kahtaalle, vapaaehtoiseen velkajärjestelyyn ja sosiaaliseen luototukseen. Lisäksi asiakkaalla on mahdollisuus saada talousneuvontaa.

Irlannissa Credit Union luotto-osuuskunnan tarkoituksena on antaa jäsenilleen yleiseen korkotasoon nähden halpakorkoista lainaa. Credit Unionin toimintaa on perusteltu sillä, että kaupalliset, liiketaloudelliset perusteet toimivat pankit eivät ole kiinnostuneita pienituloisista ja köyhistä kuluttajista. Luotto-osuuskuntatoiminta on lailla säädelty, mutta jokaisella Credit Unionilla on oma itsenäinen organisaationsa. Credit Unionin toiminta on usein kiinteässä yhteydessä kunnan sosiaali- ja perheasiainosaston ylläpitämään paikalliseen velka- ja talousneuvontaan.

Yhdistyneessä kuningaskunnassa voidaan toimeentulotuen asiakkaalle myöntää erityisavustuksia, jotka maksetaan paikallisesta sosiaalirahastosta. Valtio myöntää paikalliselle sosiaalirahastolle vuosibudjetin, josta sosiaalivaltiontarkastajat myöntävät avustuksia keskuhallinnon ohjeiden ja yksilökohtaisen tarveharkinnan mukaan. Lisäksi sosiaalirahastosta myönnetään takaisinperittävinä etuuksinä lainoja erityistarpeisiin (Budgeting Loans) ja kriisitilanteiden aiheuttamiin menoihin (Crisis Loans).

1.4. Nykytilan arviointi

Pienituloisen ja vähävaraisen taloudellinen turva

Toimeentulotukijärjestelmän lähtökohtana on, että yksilöllä on vastuu omasta elatuksestaan ja lailla säädettyssä laajuudessa puolisonsa sekä alaikäisten lastensa ja ottolastensa elatuksesta. Toimeentulotuella pyritään parantamaan edellytyksiä tämän vastuun toteuttamiselle. Toimeentulotuen tarkoituksena on parantaa henkilöiden ja perheiden itsenäi-

sen selviytymisen edellytyksiä ja heidän mahdollisuuksiaan osallistua yhteiskunnan toimintaan eikä tavoitteena ole vain pitää henkilöä tai perhettä hengissä. Toimeentulotuki on siten tarkoitettu kattamaan menoja laajemmin kuin ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa vastaava välttämätön toimeentulo vaatii. Kaikissa soveltamistilanteissa tulee kuitenkin turvata vähintään välttämätön toimeentulo.

Oikeus saada toimeentulotukea syntyy toimeentulotukilain 2 §:n 1 momentin nojalla vasta silloin, kun henkilö ei voi saada toimeentuloa ansiotyöllään tai yrittäjätoiminnallaan tai toimeentuloa turvaavien muiden etuuksien avulla eikä hän voi elättää itseään muillakaan tuloillaan tai varoillaan, häneen nähden elatusvelvollisen huolenpidolla tai muulla tavalla. Riittävä edellytys toimeentulotuen saamiseen on yleensä se, että henkilö tai perhe on joutunut tosiasialliseen elatukseen käytettävissä olevien varojen puutteeseen. Oikeus toimeentulotukeen on jokaisella tuen myöntämisen edellytysten täytyessä. Mitään henkilöryhmää ei siten voida jättää toimeentulotuen sovellutusalueen ulkopuolelle, vaan kunkin hakijan tuen tarve arvioidaan yksilö- tai perhekohtaisesti. Toimeentulotuen rakenne ja suuruus on pyritty muodostamaan siten, että toimeentulotuki kattaa tukea tarvitsevien riittävän peruskulutuksen. Tavoitteena on myös tuen mahdollisimman yhtenäinen taso koko maassa. Lain 6 §:n mukaan toimeentulotuen määrä on laissa määriteltyjen menojen sekä käytettävissä olevien tulojen ja varojen erotus.

Sosiaali- ja terveydenhuollon tutkimus- ja kehittämiskeskuksen julkaiseman tilastoraportin 6/2001 mukaan toimeentulotukea sai vuonna 2000 yhä harvempi kotitalous, mutta pitkäaikaisesti tukea saavien osuus kasvoi. Toimeentulotukea sai väestöstä 8,8 prosenttia (272 000 kotitaloutta), edellisvuonna tuensaajien osuus oli 9,5 prosenttia väestöstä. Vuonna 2000 toimeentulotuen bruttomenot olivat 2 544 miljoonaa markkaa, mikä merkitsi toimeentulotuen bruttomenojen supistumista vain 1,3 prosenttia vuodesta 1999.

Kotitaloudet saivat toimeentulotukea vuonna 2000 keskimäärin 5,5 kuukautta. Pitkäaikaisesti eli 10 – 12 kuukautena toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien osuus oli

24,4 prosenttia, kasvua edellisestä vuodesta oli prosenttiyksikön verran. Lyhytaikaisesti eli korkeintaan kolmena kuukautena tukea saavien kotitalouksien osuus laski edellisvuodesta. Osuus oli kaikista toimeentulotukea saaneista 43,7 prosenttia. Toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien määrä lisääntyi edellisvuoteen verrattuna 50 – 59-vuotiaiden joukossa ja väheni muissa ikäryhmissä. Eniten supistui toimeentulotukea saaneiden määrä 20 – 24-vuotiaiden ikäluokassa, mutta tuensaajia on edelleen suhteellisesti eniten alle 30-vuotiaiden joukossa. Kaikista tukea saaneista kotitalouksista alle 30-vuotiaita on 35,1 prosenttia. Marraskuussa 2000 toimeentulotukea saaneista kotitalouksista kerättyjen tietojen mukaan työttömyysturvan varassa elävien kotitalouksien osuus oli 48,4 prosenttia. Toimeentulotukea saaneista kotitalouksista 77,4 prosenttia sai toimeentulotukea jonkin muun toimeentuloa turvaavan etuuden täydennykseksi.

Sosiaalisen luoton kokeilun aikana 60 prosenttia kaikista sosiaalista luottoa hakeneista oli saanut ennen luottopäätöstä toimeentulotukea ja 22 prosenttia hakuhetkellä. Tämä antaa viitteitä siitä, että toimeentulotukea saavilla henkilöillä ja perheillä on tarpeita, joita ei toimeentulotuen avulla voida katata. Sosiaalinen luotto voisi olla yksi mahdollisuus helpottaa pienituloisten ja vähävaraisten henkilöiden ja perheiden tilannetta silloin, kun heille jää maksuvaraa suoritua luoton takaisinmaksusta.

Ansi- ja yrittäjätulojen ohella ensisijaiset toimeentulon tukimuodot voivat luoda sosiaalisen luoton hakijalle maksuvaraa ja toimivat näin sosiaalisen luoton myöntämisen edellytyksenä. Esimerkiksi kokeilun aikana pääasiallisena tulolähteenä olivat eläketulot Helsingissä 34,5 prosentilla ja muissa kunnissa 26 prosentilla ja työttömyysturva Helsingissä 11,5 prosentilla ja muissa kokeilukunnissa 26 prosentilla kaikista luoton saaneista.

Toimeentulotukea myönnettäessä ei pääsääntöisesti oteta huomioon hakijan menoina lainojen lyhennyksistä ja koroista aiheutuvia menoja. Poikkeuksena kuitenkin otetaan huomioon asunnon hankkimiseksi tai perusparantamiseksi otettujen henkilökohtaisten lainojen vuotuisista koroista aiheutuvat me-

not. Velkojen saneeraamiseen ei toimeentulotukea myönnetä lukuun ottamatta vuokra-
rästien maksaminen, jolloin tavoitteena on turvata perustellusta syystä hakijan asuminen.

Velkaantuneiden pienituloisten ja vähävaraisten henkilöiden tilannetta voitiin helpottaa sosiaalisen luoton avulla, sillä se tarjosi laajemmin kuin toimeentulotuen eri muodot mahdollisuuden ehkäistä ja korjata toimeentulo-ongelmia. Kokeilun perusteella näyttäisi siltä, että yhdistämällä vanhoja luottoja kohtuuehtoiseksi sosiaalisesti luotoksi pienennetään korkomenoja pysyvästi ja kotitaloudelle jää pitkälläkin aikavälillä käyttövaraa enemmän jokapäiväiseen elämään. Seurauksena voi olla, että toimeentulotuen tarve vähenee tai toimeentulotukea ei tarvita lainkaan.

Opiskelijoiden toimeentuloa turvaa ensisijaisesti laki opintotuesta (344/2002). Opintotuesta annetun lain muutokset tulivat voimaan 1 päivänä kesäkuuta 2002 ja niitä sovelletaan lukuvuodesta 2002 – 2003 lähtien. Valtiontakausta ei enää myönnetä opiskelijalle, jolla on henkilötietolain (523/1999) 20 §:ssä tarkoitettu luottotietorekisteriin rekisteröity maksuhäiriö, paitsi jos maksuhäiriö on yksittäinen määrältään vähäinen ja sen rekisteröinnistä on kulunut kohtuullisen pitkä aika tai merkinnän aiheuttanut velka on suoritettu taikka valtiontakauksen myöntämiselle on muuten erityisiä syitä. Muutoksen tarkoituksena on yhdenmukaistaa maksuhäiriöisten opintolainan hakijoiden kohtelua ja korostaa, että myös takausta myönnettäessä arvioidaan lainansaajan edellytyksiä hoitaa lainansa takaisinmaksu asiallisesti. Lukuvuoden 2002 – 2003 osalta on elokuuhun mennessä runsaalle 2 000 opiskelijalle lähetetty kuulemiskirje maksuhäiriömerkinnän vuoksi. Opetusministeriön arvion mukaan vakavia maksuhäiriöitä on yhteensä noin 3 000 opiskelijalla. Määrä ei todennäköisesti ole olennaisesti suurempi kuin niiden opiskelijoiden määrä, joilta pankit aiempina vuosina ovat evänneet opintolainan maksuhäiriön perusteella. Tosin aiemmilta vuosilta ei ole tilastotietoja ilman opintolainaa maksuhäiriön vuoksi jääneistä opiskelijoista.

Opintolainojen takaisinmaksuongelmia pohtinut takausvastuutyöryhmä totesi muis-

tiossaan (opetusministeriön työryhmämuistioita 10:2001) muun muassa, että opintolainojen hoitamatta jättäminen aiheutuu suurelta osin opintojen jälkeisistä toimeentulovaikeuksista huonon työllistymisen, perheen perustamisen tai asunnon hankkimisen vuoksi. Työryhmä ennakoii sosiaalisen luoton tuksen voimaantumaa ja ehdotti, että maksuhäiriöiden vuoksi ilman opintolainaa jäävän opiskelijan opintojen turvaamisessa voisi käyttää apuna kuntien myöntämää sosiaalista luottoa opintolainaa vastaavin ehdoin.

Sosiaalisen luoton myöntäminen opiskelijalle, jolta on evätty maksuhäiriömerkinnän vuoksi opintolainan valtion takaus, voisi helpottaa taloudellisessa ahdingossa olevien opiskelijoiden asemaa. Opiskelijoille sosiaalista luottoa myönnettäessä tulisi kuitenkin ottaa huomioon, että heillä voi olla oikeus toimeentulotukeen ja että sosiaalinen luotto on myös takaisin maksettava laina. Valtion takausvastuulle tulevien opintolainojen määrää tulisikin ensisijaisesti pyrkiä vähentämään takausvastuutyöryhmän esittämällä tavalla eli kehittämällä pankkien ja Kansaneläkelaitoksen opintolainoja koskevia käytäntöjä, lisäämällä ja selkeyttämällä opintolainoja koskevaa informaatiota sekä vaikuttamalla lainaa koskeviin mielikuviin ja asenteisiin lähinnä käytännön talouskasvatusta kehittämällä.

Velkaantuneen taloudellinen asema

Sosiaalinen luototus kytkeytyy velkaantuneiden hakijoiden osalta yksityishenkilön velkajärjestelyä ja ulosottoa koskevaan lainsäädäntöön.

Velkajärjestely voidaan nähdä eräänlaisena ensisijaisena toimeentulon turvaamismuotona. Vakaviin velkaongelmiin joutuneelle henkilölle voidaan myöntää velkajärjestely yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain perusteella, jos velkaongelmat aiheutuvat velallisen maksukyvyyn olennaisesta heikentymisestä ilman hänen omaa syytään tapahtuneen olosuhteiden muutoksen vuoksi (esim. sairaus, työttömyys) tai jos velkajärjestelyyn on muuten painavat perusteet, kun otetaan huomioon velkojen määrän ja velallisen maksukyvyyn välillä vallitseva epäsuhte. Velkajärjestely voidaan evätä, jos velallisen

heikentynyt maksukyky ja vähäinen maksuvara johtuvat väliaikaisesta syystä esimerkiksi tilanteissa, joissa velallinen opiskelee tai on väliaikaisen syyn vuoksi poissa töistä (hoito-, opinto- tai vuorotteluvapaa). Velkajärjestely estyy myös, jos velalliselle on määrätty rikoksen perusteella maksuvelvollisuus eikä velkajärjestelyn myöntämistä voida pitää perusteltuna velan määrä, rikoksen laatu, vahingon kärsineen asema ja muut seikat huomioon ottaen tai velallinen on epäiltynä esitutkinnassa tai syytöksessä rikoksesta. Velkajärjestelyä ei voida myöntää, jos merkittävänä pidettävää velkaa on syntynyt elinkeinotoiminnassa, jossa on menetelty törkeän sopimattomasti velkojia kohtaan tai laiminlyöty olennaisesti lakisääteisiä velvollisuuksia tai joka on ollut pääasiallisesti keinottelu- luonteista. Mikäli velallinen on olemassa olevien tai odotettavien taloudellisten vaikeuksiensa vuoksi sopimattomasti heikentänyt taloudellista asemaansa tai suosinut jotakuta velkojaa taikka muutoin järjestellyt taloudellista asemaansa velkojien vahingoittamiseksi tai on todennäköisiä syitä epäillä velallisen menetelleen näin, niin velkajärjestelyä ei myönnetä.

Velkajärjestelyssä tuomioistuin vahvistaa velallisen noudatettavaksi maksuohjelman, joka kestää tavallisesti viisi vuotta, mutta ohjelma voi olla pidempikin, jos velallinen säilyttää omistusasuntonsa. Velkajärjestely koskee kaikkia velkoja, jotka ovat syntyneet ennen kuin tuomioistuin on päättänyt velkajärjestelyn aloittamisesta. Velallisen on käytettävä velkojen maksamiseen maksuvaransa, joka on se osa hänen tuloistaan, joka jää jäljelle, kun tuloista vähennetään välttämättömät elinkustannukset. Välttämättömiä elinkustannuksia ovat asumiskustannukset sekä välttämättömään toimeentuloon liittyvät elinkustannukset ja elatusvelvollisuudesta aiheutuneet menot. Velallisen on lisäksi käytettävä velkojensa maksamiseen sellainen omaisuutensa, joka ei kuulu hänen perusturvaansa.

Hallituksen esitys laeiksi yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain ja verotusmenettelystä annetun lain 88 §:n muuttamisesta (HE 98/2002 vp) on annettu Eduskunnalle 12 päivänä heinäkuuta 2002. Esityksen mukaan lakiin otettaisiin aiempaa yksityiskoh-

taisemmat säännökset sellaisista syistä, joiden nojalla velkajärjestely voidaan myöntää, vaikka sille olisi velkaantumisen perusteesta johtuva este.

Valtio ja pankit sopivat 2 päivänä toukokuuta 2002 laajasta toimenpidekokonaisuudesta, jolla ylivelkaantuneet pyritään saamaan takaisin aktiivitalouden piiriin, sillä lama-aikana velkaantuneiden maksukyky on heikko. Heillä ei ole juurikaan realisoitavaa omaisuutta, vaan suoritukset perustuvat esimerkiksi palkka- ja eläketulojen ulosmittaukseen. Toimien tavoitteena on ratkaista pääosa vielä jäljellä olevista yksityishenkilöiden velkaongelmista, jotka ovat peräisin vuosien 1990 – 1994 väliseltä ajalta. Suomen Pankkiyhdistyksen tuoreen arvion mukaan sellaisia ylivelkaantuneita, joilla on edelleen hoitamattomia edellä mainituilta vuosilta peräisin olevia saatavia, on noin 60 000 – 70 000.

Suomen Pankkiyhdistys ja pankit ovat laatineet suunnitelman määräaikaisesta kahden vuoden projektista. Sen aikana pankit pyrkivät käymään läpi kaikki asiakkaina olevat ylivelkaantuneet henkilöt ja räätälöimään heille vapaaehtoiset maksuohjelmat. Tarkoituksena on saada sovittua vapaaehtoiset maksuohjelmat pääosalle heistä. Velkojen sovitelu tapahtuisi vapaaehtoisesti velkajärjestelylain hengessä sovittelemalla viivästyskorjoja, korkoja ja velan pääomaa. Tarkoituksena on turvata velallisten tasa-arvoinen kohtelu. Myös omaisuudenhoito-yhtiö Arsenal Oy:tä ehdotetaan omassa perintätoiminnassaan sitoutuvan pankkien yhteisiin suosituksiin vapaaehtoisista maksuohjelmista. Arsenal Oy:n toimialana on hallinnoida ja periä Omaisuusyhtiö Arsenal – SSP Oy:n omistuksessa olevia saatavia ja vakuuksia. Vapaaehtoisten velkasovintojen aikaansaaminen lisää pankkien ja velallisia avustavan talous- ja velkaneuvonnan työtä.

Ulosotossa on tavallisimmin kysymys rahasaatavien perinnästä. Oikeudenkäynnissä tutkitaan velkojan saatavan oikeellisuus ja määrätään velallisen maksuvelvollisuudesta. Jos oikeuden tuomiota ei vapaaehtoisesti noudateta, se pannaan täytäntöön ulosotossa. Tietyt saatavat, esimerkiksi verot ja eräät vakuutusmaksut voidaan periä ilman tuomioistuimen päätöstä.

Myös rikosoikeudelliset rahamääräiset seu-

raamukset, kuten sakot ja rikesakot, peritään ulosotossa. Lisäksi ulosottoviranomaisille kuuluu häätöjen, tuomioistuinten määräämien takavarikkojen sekä lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevien päätösten täytäntöönpano.

Ulosottoviranomaisen tehtävänä on valvoa sekä velkojan että velallisen etua. Ulosotossa käytettäviä perintäkeinoja ovat maksukehotuksen lähettäminen sekä palkan ja omaisuuden ulosmittaus.

Ulosottoviranomaiset pyrkivät siihen, että velallinen maksaa velkansa vapaaehtoisesti maksukehotuksella. Jos maksua ei saada, tehdään palkan, eläkkeen, elinkeinotulon tai omaisuuden ulosmittaus. Ulosmitattu omaisuus voidaan myydä pakkohuutokaupalla.

Eduskunnassa on parhaillaan käsittelyssä 30 päivänä marraskuuta 2001 annettu hallituksen esitys ulosottolain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 216/2001 vp) siten, että pitkäkestoisen ulosottomenettelyn hättävää vaikutuksia lievennettäisiin ja ulosoton yleisiä menettelysääntöksiä kehitettäisiin kohti entistä asianmukaisempien toimintaperiaatteiden varassa toimivaa ja tarkoituksenmukaista täytäntöönpanomenettelyä.

Esityksen mukaan ulosottooperuste menettäisi täytäntöönpanokelpoisuutensa 15 tai 20 vuodessa. Nykyisin voimassa olevan lain mukaan ulosottooperusteen täytäntöönpano on rajoittamatonta niin, että ulosottoa voidaan pitää elinikäisenä. Ulosottooperusteena täytäntöönpanokelpoisuuden rajoittaminen ei kuitenkaan lain muuttamisen jälkeen estä perintätoimia. Saatavien lopullista vanhentumista ei tulla esittämään syksyllä 2002 annettavassa hallituksen esityksessä vanhentumislainsäädännön uudistamiseksi, sillä erityisesti velkojатаhot ovat pelänneet velkojen lopullisen vanhentumisen hättävää luotto-markkinoiden toimintaa ja heikentävän velanmaksumoraalia.

Ulosottolain mukaan velalliselle voidaan myöntää pitkäkestoisen ulosoton aikana helpotuksina vapaakuukausia, mutta vapaakuukaudet pidentävät ulosoton kestoja, sillä niiden aikana kertyvät korot kasvattavat ulosotossa perittävää velkamäärää, erityisesti velallisten kohdalla, joiden velkamäärä on suuri. Vuosina 2001 ja 2002 yleinen viivästyskorko on ollut 11 prosenttia, joka muodostuu

viitekorosta 7 prosentilla lisättyinä.

Jos velallisen sosiaalisia etuuksia, erityisesti asumistukea, joudutaan ulosoton aikana karsimaan, johtaa se usein taloudellisen toimintakyvyn heikkenemiseen. Ulosotto voi aiheuttaa kunnille taloudellista taakkaa lisätessään pienituloisten velallisten toimeentulotuen tarvetta ja näin yhteiskunta voi joutua välillisesti maksamaan velallisten velkoja.

Kokeilun aikana voitiin sosiaalisella luotolla maksaa pois ulosotossa olevia saatavia. Sosiaalisen luoton kohtuullisten korkokustannusten seurauksena velallisen käytössä olevat tulot kohosivat ja velallisen taloudellinen ja sosiaalinen toimintakyky paranivat. Velkojen järjestelystä saattaa syntyä myös kunnalle hyötyjä pidemmällä aikavälillä, kun ulosotossa oleviin saataviin usein sisältyy kunnallisia maksuja. Lisäksi sosiaaliseen luototukseen liittyvän taloudellisen neuvonnan ja ohjauksen avulla vaikutettiin velkaantuneiden henkilöiden taloudellisten tietojen ja taitojen parantamiseen ja kulutustottumusten muuttamiseen.

Oikeusministeriö totesi sosiaalisesta luototuksesta antamassaan lausunnossa, että velkaongelmien korjaamiseen ja niiden ennaltaehkäisyyn on tarkoituksenmukaista olla monipuolinen keinovalikoima. Sosiaalisen luototuksen kokeilun tulosten perusteella näyttäisi siltä, että tällaiselle luototusjärjestelmälle on tarvetta. Sosiaalisen luototuksen avulla voidaan ehkäistä velkaantumista ja puuttua mahdollisimman varhaisessa vaiheessa velkaarteen katkaisemiseen. Raskaasti velkaantuneiden ongelmien ratkaisemiseen sen sijaan voidaan vaikuttaa ensisijaisesti ulosotolakiin ja lakiin yksityishenkilön velkajärjestelystä tehtävillä muutoksilla sekä valtion ja pankkien sopimalla vapaaehtoisella velkasovinto-ohjelmalla.

Luototus

Luottolaitokset vastaanottavat liiketoimintanaan yleisön talletuksia tai muita takaisin maksettavia varoja ja tarjoavat omaan lukuunsa luottoja sekä muuta niihin verrattavaa rahoitusta. Talletuspankeilla on yksinoikeus vastaanottaa yleisöltä talletuksia ja muilla luottolaitoksilla on oikeus vastaanottaa yleisöltä vain muita takaisin maksettavia varoja

kuin talletuksia. Pankkitoiminta edellyttää asiakkaiden luottamusta heidän taloudellisten ja yksityisten asioidensa salassa pitämiseen.

Luottolaitoksen toimiluvan edellytyksenä on, että luottolaitosta johdetaan ammattitaitoisesti sekä terveiden ja varovaisten liikeperiaatteiden mukaisesti. Luottolaitosten sääntelyn keskeisimmän osan muodostavat vakavaraisuussäännökset. Luottolaitoksen toimintaa rajoittavat sen oman pääoman määrä ja toiminnan riskipitoisuus. Luottolaitoslain pääsäännön mukaan luottolaitos ei saa toiminnassaan ottaa niin suurta riskiä, että siitä aiheutuu olennaista vaaraa luottolaitoksen vakavaraisuudelle. Luottolaitoksella on lisäksi oltava toimintaansa nähden riittävät riskienvalvontajärjestelmät.

Vuonna 2001 talletuspankkien luotoista yli puolet oli kotitalouksien lainoja. Hyvä työllisyystilanne ja vilkkaana jatkunut asunto-kauppa sekä alhainen korkotaso lisäsivät kotitalouksien luotonottohalukkuutta niin, että talletuspankkien myöntämät luotot yleisölle kasvoivat vuoden 2001 aikana lähes 7 prosenttia. Asuntoluottojen kasvun lisäksi kotitalouksien kulutusluotot kasvoivat vuoden 2001 aikana hieman, sen sijaan opintolainojen määrä aleni edelleen. Talletuspankkien luottokanta oli vuoden lopussa 68,7 miljardia euroa, josta valuuttaluottojen osuus oli vain yksi miljardi euroa. Luottokantaa on kasvattanut myös luottoaikojen piteneminen.

Pankkien luottojen määrä ylitti pankeissa olevan talletusten määrän vuoden 1998 lopulla, ja vuoden 2002 helmikuussa luottoja oli jo yli 11 miljardia euroa talletuksia enemmän. Pankkien myöntämien euromääräisten luottojen keskikorko oli vuoden 2001 lopussa 5,01 prosenttia, joka oli 1,21 prosenttiyksikköä vähemmän kuin vuotta aikaisemmin. Euromääräisistä luotoista yli 80 prosenttia on markkinaehtoisin korkoihin sidottuja. Yleinen markkinakorkotaso aleni vuoden aikana ja luotonottajat sitoivat uudet luottonsa mieluummin euriboreihin kuin pankkikohtaisiin viitekorkoihin. Vuosikymmenen alussa pankkien luotot olivat yleisimmin sidottu peruskorkoon.

Rahoitusyhtiöt täydentävät pankkien palveluja. Luottolaitoslaissa rahoituslaitoksella tarkoitetaan yritystä, joka pääasiallisena liiketoimintanaan tarjoaa yhtä tai useampaa

luottolaitoslaissa luetelluista rahoituspalveluista tai hankkii omutusosuuksia. Rahoituslaitostoiminnan harjoittamiseen ei vaadita toimilupaa. Rahoituslaitos ei ole siten itsenäinen valvonnan kohde, vaan rahoituslaitoksen käsite liittyy luottolaitosten valvontaan. Rahoitusyhtiöiden tuotteista etenkin investointien rahoitus on viime vuosina kasvanut. Vuoden 2001 aikana uuden luotonannon kasvu painottui etenkin leasingrahoitukseen.

Sosiaalisen luoton kokeilu osoitti, että sosiaaliselle luototusjärjestelmälle on tarvetta luottolaitosten ohella. Luoton asiakkaina hakeutui henkilöitä, joille pankkien tarjoamat luottoehdot olivat taloudellisesti liian tiukat tai nämä asiakkaat olisivat olleet pankeille riskiluototettavia. Näiltä asiakkailta puuttuivat vakuudet ja heillä oli usein maksuhäiriömerkintä tai ulosottovelkoja. Sosiaalisen luoton myöntämistä näille asiakkaille voitiin pitää riskinä, mutta kokeilukunnat pitivät luottoriskin ottamista kuitenkin kohtuullisena, sillä velkaantuneiden tai muista syistä taloudellisessa ahdingossa olevan luotonantajansa itsenäisen selviytyminen parantui ja toimeentulokiriavuus vähentyi tai katkesi kokonaan.

2. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esityksen tavoitteena on ehkäistä pienituloisten ja vähävaraisten taloudellista syrjäytymistä ja ylivelkaantumista sekä edistää henkilöiden ja perheiden itsenäistä suoriutumista.

Esityksessä ehdotetaan, että sosiaalisesta luototuksesta säädettäisiin lailla, joka turvaisi sosiaalisen luoton selkeästi osaksi kuntien sosiaalihuoltoa. Laki turvaisi myös sen, että kuntien ottaessa käyttöönsä sosiaalisen luoton järjestelmä olisi perusteiltaan samanlainen koko maassa. Sosiaalihuoltolakiin ja sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lakiin (812/2000) esitetään lisättäväksi sosiaalista luototusta koskevat maininnat. Sosiaalihuoltolaissa säädettäisiin myös siitä, ettei sosiaalisen luoton antamista tai määrää koskevasta hallinto-oikeuden päätöksestä voisi hakea muutosta valittamalla. Tässä yhteydessä sosiaalihuolto-

lakiin tehtäisiin myös lääninoikeuksien muuttumisesta hallinto-oikeuksiksi johtuvat tekniset tarkistukset. Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun laki sääntele muun ohella asiakkaan tietojen salassapitoa sekä asiakkaan tietojenantovelvollisuutta, viranomaisen tiedonsaantioikeutta ja asiakkaan osallistumisen periaatteita.

Sosiaalinen luototus olisi kunnalle laissa säädetty vapaaehtoinen tehtävä. Laki ehdotuksen mukaan kunnalla olisi mahdollisuus järjestää sosiaalista luototusta osana kunnan sosiaalihuoltoa siinä laajuudessa, mitä paikalliset tarpeet edellyttävät. Kunnalle sosiaalisen luoton järjestämisestä aiheutuviin toimintamenoihin sovellettaisiin sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annettua lakia (733/1992), jota ei kuitenkaan sovellettaisi sosiaalisen luoton luottopääomasta tai luottotappioista aiheutuviin menoihin.

Lakiehdotuksen mukaan sosiaalinen luotto voitaisiin myöntää perustellusta syystä henkilölle, jolla pienituloisuutensa ja vähävaraisuutensa vuoksi ei ole mahdollisuutta muulla tavoin saada kohtuuehtoista luottoa ja jolla on kykyä suoriutua hänelle myönnetyn sosiaalisen luoton takaisinmaksusta. Sosiaalisella luototuksella ei ole tarkoitus rajoittaa henkilön tai perheen oikeutta saada toimeentulotukea, ehkäisevää toimeentulotukea tai muita sosiaalietuuksia. Sosiaalisen luoton tulisi olla asiakasta kannustava ja toimeentulotukea sekä muuta sosiaaliturvaa täydentävä tukimuoto.

Esityksessä ehdotetaan, että sosiaalisen luoton korko olisi kohtuullinen vuotuinen korko, kuitenkin enintään korkolain 12 §:ssä (340/2002) tarkoitettu viitekorko. Sosiaalisesta luotosta ei perittäisi muita luotokustannuksia. Päätöksessään sosiaalisen luoton järjestämisestä kunnan tulisi määritellä luoton myöntämisen perusteet ottaen huomioon, mitä ehdotetussa laissa säädetään. Lisäksi ehdotetaan, että kunnan tulisi järjestää tarvittaessa taloudellista neuvontaa ja ohjausta sosiaalisen luoton hakijalle ja saajalle sosiaalisen luoton myöntämisen yhteydessä ja takaisinmaksuajan kuluessa.

Sosiaalinen luototus olisi yksi suunnitelmallisen sosiaalityön keino, jonka avulla voidaan vahvistaa asiakkaiden taloudellista

toimintakykyä. Päätöksenteko sosiaalisista luotoista tulisi tapahtua sosiaalitoimessa, jotta auttaminen hakijan taloudellisiin ja elämäntilanteeseen liittyvissä ongelmissa olisi mahdollista samanaikaisesti. Toimeenpanossa tulisi käyttää hyväksi monialaista osaamista, sillä sosiaalisen luototuksen järjestämisessä tarvitaan sosiaalityön, talous- ja velkaneuvonnan sekä luotto- ja rahoitustoiminnan tuntemusta.

Talous- ja velkaneuvonnan rooli kuntalaisen, erityisesti velkaantuneen hakijan, avustajana on keskeinen tämän hakiessa luottoa kunnalta. Kunta ei voi kuitenkaan siirtää talous- ja velkaneuvonnalle päätösvaltaa sosiaalisista luotoista, sillä osallistuminen päätöksentekoon yksittäisen velkojan edustajana voi tehdä velkaneuvojasta esteellisen kyseisen velallisen velkojen järjestelyssä.

Esityksen mukaan kunta vastaisi sosiaalisen luototuksen pääomasta ja luottotappioista sekä luototuksen toimeenpanosta. Kunta voisi järjestää sosiaalisen luototuksen toteuttamisen yksin tai alueellisena yhteistyönä muiden kuntien kanssa

3. Esityksen vaikutukset

3.1. Taloudelliset vaikutukset

Sosiaalisen luototuksen toteuttamisen johdosta vuoden 2003 valtion talousarvioesitykseen momentille 33.32.30 sisältyy 433 000 euroa sosiaalisen luototuksen toteuttamisesta kunnille aiheutuviin toimintakustannuksiin.

Sosiaalisesta luototuksesta valtion talouteen aiheutuvia lisäkustannuksia on arvioitu sosiaalisen luototuksen kuntakokeilun toteutumisen perusteella. Karkea arvio vuonna 2003 tarvittavasta kuntien rahoittamasta sosiaalisen luototuksen pääomasta on 19 000 000 euroa. Uusia sosiaalisen luotonsaajia olisi vuonna 2003 noin 11 000 henkilöä, keskimääräisen myönnetyn luoton ollessa noin 1 800 euroa. Luototusasiakkaiden hakemusten valmistelu päätöksentekoa varten sekä taloudellinen ohjaus ja neuvonta vaativat sosiaalityöhön keskimäärin 48 henkilötyövuotta vuonna 2003. Vuotuinen sosiaalityöntekijän bruttokustannus on laskettu 33 638 eurolla. Vuonna 2003 sosiaalisen luototuksen toi-

meenpanosta aiheutuva lisäkulu kuntien sosiaalihuollolle on siten 1 600 000 euroa, josta valtionosuus on 433 000 euroa.

Sosiaalisen luototuksen käyttöönotto riippuu viimekädessä kunnista. Sosiaalisen luototuksen kysynnän ja kuntien sosiaaliseen luototukseen myöntämän määrärahan vaikutuksia luoton saajien määrään ja kuntien sosiaalihuollon toimintamenoihin myöhempinä vuosina arvioidaan tarkemmin sosiaalisen luototuksen toimeenpanosta saatavien kokemusten myötä.

Sosiaalinen luototus on yksi keino järjestää pienituloisten ja vähävaraisten velkoja ja tämän vuoksi talous- ja velkaneuvonnan tulisi osallistua velkaantuneiden hakijoiden luotto päätöksen valmisteluun. Valtion rahoitus talous- ja velkaneuvontaan määräytyy kuntien ja valtion välisen toimeksiantosopimuksen perusteella. Sosiaalisen luototuksen vaikutusta talous- ja velkaneuvontaan tulee arvioida tulevana vuosina valtion talousarviossa sosiaalisen luototuksen toimeenpanon edetessä kunnissa.

Vapaaehtoisten velkasovintoja koskevien toimien vuoksi on talous- ja velkaneuvonnan toteuttamiseen myönnetty vuoden 2002 ensimmäisessä valtion lisätalousarviossa 645 000 euroa. Vuoden 2003 valtion talousarviossa on varattu talous- ja velkaneuvonnan järjestämisestä aiheutuviin korvauksiin 5 160 000 euroa, mikä merkitsee 1 549 000 euroa lisäystä verrattuna vuoden 2002 talousarvioon. Nämä lisäykset heijastuvat välillisesti myös sosiaalisen luototuksen toimeenpanoon velkaantuneiden hakijoiden osalta.

Sosiaalisen luototuksen vaikutuksia kotitalouksien taloudenhoitoon voidaan arvioida kokeilusta saatujen kokemusten perusteella. Sosiaalisen luoton saaneista 32 prosenttia ja hakemukseensa hylkäävän päätöksen saaneista 40 prosenttia arvioi luoton vaikuttavan heidän taloutensa hallintaan saattamiseen ja kokeilun edetessä uusien hakijoiden kohdalla tämä arvio vaikutuksesta lisääntyi. Toinen merkittävä vaikutus syntyy velkakierteen katkaisemisesta, kun yhdistetään esimerkiksi useita pienempiä luottoja yhdeksi kohtuuehtoiseksi sosiaalisesti luotoksi ja toimenpiteen avulla saadaan taloudellinen tilanne tasapainoon. Sosiaalisen luoton myöntäminen hankintoihin voi ehkäistä ylivelkaantumista, kun

vaihtoehtoinen korkeakorkoinen kulutusluotto jää ottamatta. Sosiaaliseen luototukseen liittyvällä taloudellisella neuvonnalla ja ohjauksella voidaan saada aikaan myönteisiä vaikutuksia henkilön tai perheen talouteen myös pitkällä aikavälillä, kun neuvonnan asiakkaat oppivat hoitamaan omaa taloutta uudella tavalla.

Sosiaalisella luototuksella voi olla vaikutuksia vähittäispankkipalvelujen sekä rahoituspalvelujen ja kulutusluottojen tarjonnan markkinoilla esiintyvälle kilpailulle. Kokeilu toi esiin, että sosiaalisen luototuksen asiakaskunta ja sen rakenne poikkeaa tavanomaisilla luottomarkkinoilla olevasta asiakaskunnasta. Sosiaalisen luoton hakijat ovat pienituloisia ja vähävaraisia. Lisäksi heidän maksuhäiriöhistoriansa kertoo usein vaikeuksista suoriutua erityyppisistä taloudellisista vastuista. Vaikeudet ovat voineet aiheutua joissain tapauksissa kulutuskäyttäytymiseen sisältyvää riskinotosta ja toisaalta elämäntilannemuutoksista, jotka ovat aiheuttaneet tulotason romahtamista. Sosiaalisen luototuksen kohderyhmä muodostuu siis henkilöistä, joilla ei ole tosiasiallisia mahdollisuuksia saada kohtuuehtoista luottoa eikä merkittäviä kilpailuvaikutuksia vähittäispankkipalvelujen tarjonnan markkinoilla todennäköisesti tulisi olemaan. Kilpailuviraston näkemyksen mukaan ehdotuksen vaikutukset erilaisten rahoituspalvelujen ja kulutusluottojen tarjonnalle saattavat olla merkittävämpiä, sillä erilaiset rahoituspalveluja ja kulutusluottoja tarjoavat yritykset saattavat olla valmiita luotottamaan myös pienituloisia ja vähävaraisia henkilöitä perimällä takaisinmaksun epävarmuudesta johtuen pankkien luottoehtoihin verrattuna huomattavastikin korkeampia korkoja. Näiden korkeakorkoisten luottojen saneeraaminen vanhoina velkoina sosiaalisella luotolla yhdeksi halpakorkoiseksi luotoksi saattaa vaikuttaa rahoituspalvelujen ja kulutusluottojen tarjonnan markkinoihin. Kilpailuvirasto pitää kuitenkin sosiaalista luototusta koskevaa ehdotusta perusteltuna mahdollisista rahoituspalvelujen ja kulutusluottojen tarjonnan markkinoille kohdistuvista vaikutuksista huolimatta, koska sosiaalisella luototuksella pyritään pienituloisten ja vähävaraisten syrjäytymisen ehkäisemiseen.

3.2. Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset

Sosiaalista luototusta voidaan pitää uutena syrjäytymisen ehkäisemiseen liittyvänä tehtävänä kunnille, mutta se tulisi ensisijaisesti nähdä uutena sosiaalityön menetelmänä. Sosiaalinen luototus lisää kuntien sosiaalityön keinoja auttaa pienituloisten ja vähävaraisten itsenäistä suoriutumista ja lisää heidän osallistumistaan yhteiskunnassa.

Päätöksenteko sosiaalisista luotoista tapahtuisi sosiaalitoimessa, jotta auttaminen hakijan taloudellisiin ja elämäntilanteeseen liittyvissä ongelmissa olisi mahdollista samanaikaisesti. Tarkoitus on, että talous- ja velkaneuvonta osallistuisi velkaantuneiden hakijoiden luottopäätöksen valmisteluun, mutta kunta ei voi kuitenkaan siirtää talous- ja velkaneuvonnalle päätösvaltaa sosiaalisesta luototuksesta.

Sosiaalisen luototuksen toimeenpano kunnissa ei vaadi merkittävää henkilöstön lisäystä, mutta järjestelmän käynnistäminen, työprosessien ja työmenetelmän kehittäminen sekä lisä- ja täydennyskoulutuksen järjestäminen sosiaalitoimen henkilöstölle vaativat lisäpanostusta toimintamenoihin kunnissa. Läänin alueella sosiaalisen luototuksen ohjaus ja valvonta kuuluisivat lääninhallitukselle. Hallinto-oikeudet käsittelevät sosiaalisen luoton myöntämistä ja määrää koskevat valitukset. Yksittäisiä sopimuksia koskevat riitaasiat ohjautunevat yleisiin tuomioistuimiin.

Kuntien valmiudet sosiaalisen luototuksen käyttöönottamiseksi saattavat olla hyvin vaihtelevia. Tämän vuoksi sosiaalisen luototuksen käynnistäminen koko maassa tapahtuisi kaksivuotisen toimeenpanoprojektin avulla. Sosiaali- ja terveysministeriö vastaisi sosiaalisen luototuksen toimeenpanosta yhteistyössä lääninhallitusten, Kuluttajaviraston, Suomen Kuntaliiton ja muiden tahojen kanssa. Toimeenpanon kuluessa on tarkoitus kuulla asiantuntijoina oikeusministeriön ja opetusministeriön edustajia sekä muita tarpeelliseksi katsottuja asiantuntijoita. Toimeenpanoprojektin tehtävänä on sosiaalisen luototuksen valtakunnallisen ohjeistuksen laatiminen, neuvonnan ja ohjauksen sekä koulutuksellisen tuen antaminen kuntien henkilöstölle sosiaalisen luototuksen käyn-

nistämisvaiheessa. Toimeenpanoprojektin aikana jatketaan talousneuvonnan kehittämistä ja selvitetään edelleen sosiaalisten luottojen takaisinmaksua.

3.3. Vaikutukset eri kansalaisryhmien asemaan

Sosiaalisen luoton avulla ensisijaisesti tapainotetaan pienituloisten ja vähävaraisten henkilöiden ja perheiden taloutta tarjoamalla kohtuuehdoista luottoa.

Nykypäivän yhteiskunnassa velkaongelmat ovat osa ihmisten elämää ja niihin kytkeytyy usein myös sosiaalisia ja psykososiaalisia ongelmia. Vanhojen velkojen järjestelyyn käytetyt sosiaaliset luotot vaikuttavat henkilöiden taloudenhallinnan ohella myös heidän muuhun elämäänsä. Parantunut henkilökohmainen taloustilanne ja taloudenhallinta heijastuu henkilöiden psykososiaaliseen hyvinvointiin ja lisää sosiaalista aktiivisuutta ja keskittymiskykyä muihin asioihin, kun talousasiat saadaan kuntoon. Ylivelkaantumisen ehkäisy ja poistaminen auttaa todennäköisesti vähentämään myös laajemmin taloudellisista tekijöistä aiheutuvaa muuta syrjäytymistä.

Kuntakokeilun ja kansainvälisten kokemusten perusteella sosiaalinen luototus on yksi askel kohti toimivaa ja kypsää luottoyhteiskuntaa. Sosiaalinen luotto ei kuitenkaan ole riittävä eikä kaikkien osalta toimiva väline velkaongelmien ratkomiseen ja helpottamiseen. Sosiaalinen luotto on suhteellisen toimiva ratkaisu melko pienten velkojen selvittelyssä ja tilanteissa, joissa henkilöillä on riittävästi maksukykyä.

Sosiaalisen luoton avulla voidaan osalle ylivelkaantuneista luoda taloudelliset mahdollisuudet oman taloudenhallinnan saamiseksi kuntoon. Tilanteissa, joissa velkaantuminen perustuu pääosin opittuihin kulutustottumuksiin ja rahankäytön malleihin, voidaan apua saada taloudellisesta neuvonnasta ja ohjauksesta.

Sosiaalinen luototus on myös askel kohti tasavertaisempia kulutusmahdollisuuksia. Normaalien luottomarkkinoiden ulkopuolelle jääneet henkilöt voivat parantaa elämisen laatuaan tai esimerkiksi työllistymismahdollisuuksiaan luoton avulla. Kuitenkaan kaikista pienituloisimmille ei erilaisiin hankintoi-

hin tarkoitettu luotto ole kestävä eikä edes välttämättä oikeudenmukainenkaan ratkaisu. Pienituloisimpien ihmisten taloudellista tilannetta ei saisi entisestään heikentää luottorasituksella eikä ainakaan välttämättömyystarpeiden hankintaa ole tarkoitus siirtää sosiaalisella luotolla rahoitettavaksi. Pienituloisimpien tilannetta pitää edelleen helpottaa toimeentulotuen ja ehkäisevän toimeentulotuen avulla.

Erityyppisiin hankintoihin suunnatut luotot voivat parantaa taloudenhallintaa välillisesti silloin, jos henkilö pystyy sosiaalisen luoton ansiosta välttämään huomattavasti kalliimman rahoitusyhtiön tarjoaman kulutusluoton käyttämisen. Hankintoihin käytetyissä luotoissa korostuvat myös muut kuin taloudenhallintaa parantavat vaikutukset. Kokeilun aikana esimerkiksi pysyvästi tai väliaikaisesti luottomarkkinoiden ulkopuolelle joutuneet henkilöt saattoivat toteuttaa tärkeitä ja välttämättömiä hankintoja. Näillä hankinnoilla oli luoton saajille erityyppisiä positiivisia psykososiaalisia vaikutuksia.

Ero hankintoihin ja velkojen saneeraukseen käytettyjen luottojen välillä saattaa kuitenkin olla joissakin tapauksissa suhteellinen. Kyse on periaatteessa siitä, rahoitetaanko jokin hankinta suoraan sosiaalisella luotolla vai saneerataanko kalliin kulutus- tai muun luoton käytöstä aiheutunut velka jälkikäteen.

Sosiaalisen luototuksen avulla voidaan lisätä pienituloisten ja vähävaraisten kotitalouksien mahdollisuutta saada kohtuuehdoista luottoa ja näin lisätä yhdenvertaisuutta yksityistalouden suunnitelmallisessa hoitamisessa ja erityyppisten hankintojen rahoittamisessa.

4. Asian valmistelu

Sosiaalisen luototuksen kuntakokeilu toteutettiin vuosina 1999 – 2001. Kokeilusta tehtiin kolmiavuotinen seurantatutkimus, josta on julkaistu kolme raporttia.

Sosiaalisen luototuksen kuntakokeilun johdoryhmä linjasi muistiossaan (sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2001:32) sosiaalisen luototuksen vakinaistamisen periaatteita kokeilusta saatujen kokemusten ja tulosten perusteella. Sosiaalisen luototuksen vakinaistamisen valmistelun lähtökohtana on ollut, että sosiaalinen luototus

toteutettaisiin kunnallisena toimintana ja Takuu-Säätiö kehittää omaa takaustoimintaansa siten, että se niveltyy palvelukokonaisuudeksi kunnallisen sosiaalisen luototuksen kanssa.

Kunnallinen sosiaalinen luototus on katsottu tarpeelliseksi tueksi muille toimenpiteille, jotka kohdentuvat taloudellisessa vaikeudessa oleville henkilöille. Tällaisia kannanottoja sisältyy hallituksen esityksiin tai niihin liittyviin työryhmämuistioihin, jotka koskevat talous- ja velkaneuvonnan lakisääteistämistä ja opintotukea (esimerkiksi hallituksen esitys laiksi opintotukilain muuttamisesta 143/2000 vp).

Ehdotus hallituksen esitykseksi laiksi sosiaalisesta luototuksesta, laiksi sosiaalihuollon muuttamisesta sekä laiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 3 §:n muuttamisesta on valmistelu virkamiestyönä sosiaali- ja terveysministeriössä. Lausunnot pyydettiin kauppa- ja teollisuusministeriöltä, oikeusministeriöltä, opetusministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, lääninhallituksilta, Kilpailuvirastolta, Kuluttajavirastolta, Oikeuspoliittiselta tutkimuslaitokselta, Rahoitustarkastukselta, Sosiaali- ja terveydenhuollon tutkimus- ja kehittämiskeskuselta, Verohallitukselta, Suomen Kuntaliitolta, sosiaalisen luototuksen kokeilukunnilta, Kirkon diakoniarahastolta, Takuu-Säätiöltä, Suomen Pankkiyhdistykseltä, Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia ry:ltä ja Velkaneuvonta ry:ltä.

Lausunnonantajat pitivät sosiaalista luototusta tarpeellisena uutena keinona ehkäistä pienituloisten ja vähävaraisten syrjäytymistä ja ylivelkaantumista. Luototuksen liittämistä osaksi sosiaalihuoltoa pidettiin myös tarkoi-

tuksenmukaisena. Sosiaalista luototusta koskeva lakiehdotus katsottiin tarpeelliseksi, jotta kuntien ottaessa käyttöön sosiaalisen luototuksen, järjestelmä toteutuisi perusteiltaan samanlaisena. Sosiaalisen luototuksen ja toimeentulotuen suhteeseen kiinnittivät useat lausunnonantajat huomiota ja pitivät välttämättömänä, että ennen sosiaalisen luoton myöntämistä selvitetään hakijan oikeus saada toimeentulotuesta annetun lain mukaista toimeentulotukea tai kunnan päättämien perustein myönnettävää ehkäisevää toimeentulotukea. Lausunnoissa korostettiin myös sosiaalisen luototuksen myöntämisperusteiden ja luotonsaajan oikeudellisen aseman määrittelyn tärkeyttä.

Opetusministeriö nosti lausunnossaan esiin maksuhäiriömerkinnän saaneiden opiskelijoiden aseman ja ehdotti, että heille voitaisiin myöntää sosiaalinen luotto tapauskohtaisen harkinnan perusteella.

Suomen Pankkiyhdistyksen näkemyksen mukaan sosiaalisen luototuksen ei pidä kilpailla markkinaehdoilla toimivien rahoitus- ja luototuslaitosten kanssa. Sosiaalista luottoa tulisi myöntää vain niille henkilöille, joilla ei ole mahdollisuutta normaaliin luotonsaantiin. Rahoitustarkastus katsoi kuntien harjoitettavaksi esitetyn sosiaalisen luototuksen jäävän Rahoitustarkastukselle säädetyin valvontatehtävän ulkopuolelle. Kilpailuvirasto piti ehdotusta perusteltuna mahdollisista rahoituspalvelujen ja kulutusluottojen tarjonnan markkinoille kohdistuvista vaikutuksista huolimatta, koska sosiaalisella luototuksella pyritään pienituloisten ja vähävaraisten syrjäytymisen ehkäisemiseen.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotusten perustelut

1.1. Laki sosiaalisesta luototuksesta

1 §. *Sosiaalisen luototuksen tarkoitus.* Pykälässä säädetään sosiaalisen luototuksen tarkoituksesta osana sosiaalihuoltoa. Jäljempänä 2 §:ssä toiminnan järjestäminen säädetään kunnan tehtäväksi. Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi sosiaalihuoltolain (710/1982) 13 §:ään sosiaalista luototusta koskeva 7 kohta. Sosiaalisen luototuksen liittäminen sosiaalihuoltoon edellyttää myös sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 3 §:n täydentämistä sosiaalista luototusta koskevalla maininnalla.

Sosiaalihuoltolain mukaan sosiaalihuollon tarkoituksena on edistää ja ylläpitää yksityisen henkilön, perheen sekä yhteisön sosiaalista turvallisuutta ja toimintakykyä. Kunnan tulee toimia alueellaan sosiaalisten olojen kehittämiseksi ja sosiaalisten epäkohtien poistamiseksi. Sosiaalisen luototuksen kokeilu osoitti, että luototuksen toteuttaminen sosiaalityön sekä talous- ja velkaneuvonnan yhteydessä tuotti laajasti tietoa kokeilukunnille kuntalaisten taloudellisten ongelmien monimuotoisuudesta ja vaikeiden taloudellisten ongelmien vaikutuksesta kuntalaisten elämänhallintaan. Sosiaalisella luototuksella tulisi olla kiinteä yhteys sosiaalityöhön ehkäisytessään ja korjatussa ensisijaisesti taloudellista syrjäytymistä ja taloudellisiin ongelmiin liittyviä sosiaalisia ja terveydellisiä ongelmia ja edistäessään henkilön ja perheen itsenäistä suoriutumista. Tarjotessaan kunnalle uuden keinon tukea pienituloisten ja vähävaraisten kuntalaisten taloudellista selviytymistä ja itsenäistä suoriutumista sosiaalinen luototus olisi tarkoituksenmukaista liittää osaksi kunnan sosiaalihuoltoa.

2 §. *Sosiaalisen luototuksen järjestäminen ja toimeenpano.* Pykälässä säädetään kunnan mahdollisuudesta järjestää sosiaalista luototusta, kunnan velvollisuudesta määrittellä sosiaalisen luoton myöntämisen perusteet ja sosiaalisen luototuksen toimeenpanosta.

Pykälän 1 momentissa säädetään, että kunnalla olisi mahdollisuus päättää luototuksen

järjestämisestä. Kunta voisi päättää, varataanko kunnan talousarviossa varoja sosiaaliseen luototukseen, ja harkita toiminnan laajuuden paikallisten tarpeiden perusteella. Sosiaaliseen luottoon ei olisi subjektiivista oikeutta.

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

Kunnalla on sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 4 §:n 1 momentin nojalla mahdollisuus tehdä yhteistyötä muiden kuntien kanssa sosiaalihuollon ja siten myös sosiaalisen luototuksen toimeenpanossa. Sosiaalisen luototuksen toimeenpanoa koskeva yhteistyö antaa kunnille mahdollisuuden tehdä paikallisesti ja alueellisesti tarpeellisia ratkaisuja. Kuntalain (365/1995) 76 §:n 3 momentin mukaan kunnat voivat sopia, että kunnalle tai sen viranomaiselle laissa säädetty tehtävä, jossa toimivaltaa voidaan siirtää viranhaltijalle, annetaan virkavastuulla toisen kunnan viranhaltijan hoidettavaksi.

Toimeenpanossa tulisi huolehtia tarvittavasta asiantuntemuksesta hyödyntäen paikallisia ja alueellisia yhteistyöverkostoja. Erityisesti tulisi kehittää sosiaalityön ja talous- ja velkaneuvonnan yhteistyötä.

Pykälän 1 momentissa säädetään kunnan velvollisuudesta määrittellä sosiaalisen luoton myöntämisen yleiset perusteet kunnassa sen ottaessa käyttöön luototustoiminnan. Perusteista päättäessään kunnan on otettava huomioon, että harkinnassaan sen on noudatettava ehdotetun lain säännösten lisäksi yleisiä hallinto-oikeudellisia periaatteita eli yhden-

vertaisuuden, objektiivisuuden, tarkoitussi-donnaisuuden ja suhteellisuuden periaatteita. Lisäksi kunnan on noudatettava myös kuntalain ja hallintomenettelylain menettelysääntöksiä.

Kunnan olisi perusteltua määritellä esimerkiksi kenelle ja millaisiin tarkoituksiin kunnassa sosiaalista luottoa myönnetään, yleinen ala- ja yläraja myönnettäville sosiaalisille luotoille, kunnassa sosiaalisesta luotosta perittävä yleinen korko ja perusteet, joilla korkoa voidaan alentaa tai nostaa tai olla perimättä lainkaan, sekä laina-ajan maksimipituus. Lisäksi tulisi selvittää, miten kunnassa haetaan sosiaalista luottoa, kuinka luotostoimintaan liittyvä taloudellinen neuvonta ja ohjaus järjestetään ja millainen on sosiaalisen luoton perintäkäytäntö.

Pykälän 2 momentissa on säännös kunnan siitä toimielimestä, joka hoitaa sosiaalista luototusta koskevan lain mukaisia tehtäviä. Kunnan sosiaalihuoltoon kuuluvana toimintana sosiaalisen luototuksen toimeenpanosta vastaisi sosiaalihuoltolain 6 §:n 1 momentin mukaan kunnan määräämä monijäseninen toimielin.

3 §. *Valtionosuus.* Pykälässä määritellään valtion rahoituksen perusteet kunnille sosiaalisen luototuksen toimeenpanoon. Sosiaalinen luototus olisi osa kunnan sosiaalihuoltoa. Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annettua lakia sovelletaan sosiaalisen luototuksen toimeenpanosta aiheutuviin toimintamenoihin. Lakia ei kuitenkaan sovellettaisi sosiaalisen luototuksen luottopääomasta tai luottotappioista aiheutuviin menoihin.

4 §. *Sosiaalisen luoton myöntäminen.* Pykälässä säädetään sosiaalisen luoton myöntämisedellytyksistä, luoton hakemisesta ja sen myöntämiseen toimivaltaisesta kunnasta sekä kunnan päättämien luototuksen yleisiä perusteita koskevien tietojen antamisesta. Pykälän 1 momentin mukaan sosiaalinen luotto voitaisiin myöntää pienituloiselle ja vähävaraiselle henkilölle. Perusteltu syy luoton myöntämiseen viittaa 1 §:ssä säädettyyn luototuksen tarkoitukseen. Sosiaalisen luoton myöntäminen edellyttäisi lisäksi aina hakijalta maksuvaraa maksaa luotto takaisin lähinnä pysyväisluonteisen tulolähteen esimerkiksi työtulon tai eläkkeen perusteella.

Perusteltuja syitä luoton myöntämiseen voisivat olla esimerkiksi talouden hallintaan saattaminen, velkaantumisen ehkäisy tai velkakierteen katkaiseminen, kodinhankinnat, kuntoutumisen tai työllistymisen edistäminen, asumisen turvaaminen, sosiaalisen kriisin ylittäminen tai muu hakijan itsenäiseen selviytymiseen vaikuttava asia kuten vakuuksien puuttuminen tai maksuhäiriömerkintä.

Tarkoitus on, että luotto voitaisiin myöntää myös tilanteissa, joissa hakijan taloudellisen tilanteen epävakaisuus esimerkiksi työttömyys on ollut lyhytaikaista tai hakijan maksukyky paranisi, mikäli hänen edellytyksensä hoitaa taloudelliset velvoitteensa muodostuisivat kohtuullisiksi sosiaalisen luoton myötä. Sosiaalisen luoton myöntämistä puoltavia seikkoja voisivat olla myös hakijan pitkä työhistoria, euromääräisesti vähäinen toimeentulotuen käyttö ja pienivelkaisuus.

Maksuhäiriön vuoksi opintolain valtiontakauksen menettäneelle opiskelijalle voisi myöntää sosiaalisen luoton ensisijaisesti tilanteessa, jossa opiskelijan maksuhäiriön aiheuttaneen velan maksaminen sosiaalisella luotolla turvaisi opiskelijalle mahdollisuuden saada valtiontakaus opintolainalle. Kunta voisi harkita sosiaalisen luoton myöntämistä opiskelijalle myös tilanteissa, joissa opiskelijan edellytykset raha-asioidensa hoitamiseen paranevat olennaisesti niin, että keskeneräiset opinnot olisi mahdollista saattaa loppuun. Opiskelijalle myönnetyn sosiaalisen luoton takaisinmaksun ehdot olisi perusteltua määritellä vastaaviksi kuin valtion takaamissa opintolainoissa.

Pykälän 2 momentin mukaan sosiaalisen luoton myöntäisi hakemuksesta sen kunnan toimielin, jossa henkilöllä on kotikuntalaissa (201/1994) tarkoitettu kotikunta. Tämä vastaa sosiaalihuoltolain pääsääntöä, että kunta huolehtii sosiaalihuollon järjestämisestä asukkaalleen. Sosiaalihuoltolain 12 §:n toimielimen laissa säädettyä toimivaltaa voidaan johtosäännöllä siirtää toimielimen alaisille viranomaisille. Menettelyä sääntelee sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annettu laki (812/2000, sosiaalihuollon asiakaslaki) ja hallintomenettelylaki (598/1982).

Sosiaalihuollon asiakaslain mukaan sosiaalihuollon on perustuttava päätökseen. Näin

ollen kunnan on tehtävä päätös sosiaalisen luoton myöntämisestä tai hakemuksen hylkäämisestä. Luoton myöntämistä koskevassa päätöksessä tulee mainita luoton suuruus ja perittävä korko. Päätöksessä, joka koskee sosiaalisen luoton myöntämättä jättämistä, on esitettävä hallintomenettelylain mukaan hylkäämisen perustelut. Kunnan sosiaalisen luoton myöntämistä koskevaan päätökseen voidaan hakea muutosta sosiaalihuoltolain 49 §:n mukaisesti. Myönnetystä luotosta laaditaan kunnan ja luotonsaajan välinen ehdotetun lain 6 §:ssä tarkoitettu sopimus.

Pykälän 3 momentti edellyttää, että ennen sosiaalisen luoton sopimuksen päättämistä luotonsaajalle on annettava tiedot tämän lain 2 §:n 1 momentin mukaan kunnan määrittelemistä sosiaalisen luoton yleisistä ehdoista kirjallisena.

5 §. *Hakijan takaisinmaksukyvyn arviointi.* Pykälässä on säännös luoton hakijan takaisinmaksukyvyn arvioimisesta. Pykälän 1 kohdan mukaan hakijan tuloina ja varoina otettaisiin huomioon kaikki hakijan käytössä olevat tulot. Hakijan ansaintamahdollisuuksia arvioitaessa tarkastellaan hänen ikäänsä, työkykyään, elatusvelvollisuuttaan ja muita olosuhteita, jotka vaikuttavat hakijan tuloihin.

Pykälän 2 kohdan mukaan hakijan menoina voidaan ottaa huomioon yhdensuuntaisesti toimeentulotuen kanssa hänen välttämättömät menonsa, jolloin menoihin voitaisiin laskea asumis-, ravinto-, terveydenhuolto-, vaatemenot, lasten päivähoitomenot, henkilökohtaisesta ja kodin puhtaudesta, paikallisliikenteen käytöstä, sanomalehden tilauksesta, televisioluovasta, puhelimen käytöstä ja harrastus- ja virkistystoiminnasta aiheutuvat menot sekä vastaavat henkilön ja perheen jokapäiväiseen toimeentuloon kuuluvat menot. Lisäksi otetaan huomioon lainoista, veloista ja ulosotosta aiheutuvat menot täysimääräisinä sekä henkilön tai perheen erityisistä tarpeista tai olosuhteista johtuvat toimeentulon turvaamiseksi tai itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi tarpeelliseksi harkitut menot. Välttämättömiin menoihin jäävää osuutta tuloista tulisi arvioida yhdessä asiakkaan kanssa ottaen huomioon sosiaalisen luoton vaikutus, erityisesti silloin, kun kohtuuehtoisella sosiaalisella luotolla saneerataan velkoja.

Pykälän 3 kohdasta seuraa, että hakijan tulisi toimittaa selvitys kaikista veloistaan. Velkaantuneen hakijan tilannetta arvioitaessa velkatilanteen perusteellinen selvittäminen auttaa löytämään hänen kannaltaan edullisimman ja tarkoituksenmukaisimman järjestelyn. Hakija tulisi ohjata niissä tilanteissa, joissa hakijalle ei synny maksuvaraa eikä sosiaalista luottoa voida hänelle myöntää, hakemaan sovitteluratkaisua velkojien kanssa tai yksityishenkilön velkajärjestelyä. Velkoja koskevasta selvityksestä tulisi käydä ilmi kunkin velan velkoja, velan peruste sekä velkamäärä.

Pykälän 4 kohdassa on säännös muista hakijan taloudelliseen asemaan vaikuttavista tekijöistä. Sosiaalisen luoton myöntämistä harkittaessa otettaisiin huomioon hakijan kyky rahoittaa tuloillaan tai varoillaan hakemuksessa esitetty peruste. Sosiaalisen luoton yhtenä tavoitteena on edistää pienituloisen ja vähävaraisen henkilön itsenäistä suoriutumista. Tavoitteeseen pääseminen edellyttää luotonsaajan talouden hallintaan saattamista ja taloudellisen vakauden lisäämistä pidemmällä aikavälillä. Näiden seikkojen vuoksi tulisi sallia myös vähävaraisen varallisuuden lisääntyminen sosiaalisen luoton avulla eikä vähäinen varallisuus saisi muodostua sosiaalisen luoton myöntämisen esteeksi.

Kokeilun aikana ilmeni, että osalla sosiaalisen luoton saaneista oli vaikeuksia maksaa luotto takaisin lisävelkaantumisen vuoksi. Lisävelkaantumisen ehkäisemiseksi luotonsaaja saattoi hakea itse Suomen Asiakastieto Oy:stä kahden vuoden kestoista vapaaehtoisesta luottohäiriömerkintää, josta kävi ilmi hakijan velkatilanne kokonaisuudessaan. Sosiaalisen luoton myöntämistä harkitessaan kunta voisi antaa tietoa velkaantuneelle hakijalle vapaaehtoisesta luottohäiriömerkinnästä, mutta sen ei tulisi ainakaan säännönmukaisesti olla edellytys sosiaalisen luoton myöntämiselle.

Hakijan tietojenantovelvollisuus, viranomaisen velvollisuus informoida tietojen käsittelystä, salassapito, vaitiolovelvollisuus ja salassa pidettävien tietojen luovuttaminen sekä sosiaalihuollon viranomaisen oikeus salassa pidettäviin tietoihin ja virka-apuun määräytyvät sosiaalihuollon asiakaslain mukaan. Lisäksi viranomaisen toiminnan julki-

suudesta annetun lain (621/1999) säännökset täydentävät sosiaalihuollon asiakaslain säännöksiä.

6 §. *Sosiaalista luottoa koskeva sopimus.* Pykälässä säädetään sosiaalisen luoton sopimuksesta ja sen sisällöstä sekä koron enimmäismäärästä ja muista luottokustannuksista. Sosiaalista luottoa koskeva sopimus on pykälän 1 momentin mukaan tehtävä kirjallisena ja luotonsaajalle on annettava kappale sopimusta. Sopimusoikeuden yleisien oikeusperiaatteiden mukaan sopiaosapuoli ei voi yksipuolisesti muuttaa sopimusta.

Pykälän 2 momentissa säädetään sosiaalisen luoton sopimuksen sisällöstä. Momentin 1 kohdan mukaan luoton käyttötarkoitus tulisi ilmaista sopimuksessa, koska sosiaalinen luotto myönnettäisiin esityksen mukaan perustellusta syystä eikä sitä voisi käyttää muihin tarkoituksiin kuin asiakkaan itsensä perustelemaan käyttötarkoitukseen.

Pykälän 2 momentin 2 kohtaan kirjattaisiin luoton määrä, jonka kunta on myöntänyt luotonsaajan luototustarpeen ja maksuvaran perusteella. Tarkoitus on, että sosiaalisen luoton määrä voisi olla enimmillään kunnan määrittelemän ylärajan suuruinen.

Pykälän 2 momentin 3 kohdan mukaan sopimuksessa määritetään luoton korko. Pääsääntöisesti sosiaalisesta luotosta perittäisiin korko, mutta kunta voisi kuitenkin määritellä koron asiakaskohtaisesti pykälän 3 momentissa määritellyn ylärajan asti. Kunta voisi myös luopua koron perimisestä luotonsaajalta, mikäli hänen muuttunut taloudellinen tilanteensa sitä edellyttää. Sosiaalisen luoton tavoitteena on pienituloisten ja vähävaraisten kuntalaisten taloudellisen toimintakyvyn parantaminen, velkakierteen katkaiseminen, syrjäytymisen ennaltaehkäisy sekä sosiaalisen integraation ja itsenäisen suoriutumisen edistäminen. Sosiaalisen luoton tavoitteiden toteutumisen kannalta on tärkeää, että korko on määritelty siten, että se luo myös mahdollisuuden luoton takaisinmaksuun. Kokeilussa kävi ilmi, että keskimääräisesti luotonsaajat kykenivät käyttämään luoton lyhennykseen ja korkoon kuukausittain yhteensä 84 euroa (500 mk).

Pykälän 2 momentin 4 kohdassa säädetään, että sopimukseen on kirjattava luoton takaisinmaksuerien suuruus ja eräpäivät sekä

muut takaisinmaksuehdot.

Pykälän 3 momentin mukaan sosiaalisesta luotosta voitaisiin periä kohtuullinen vuotuinen korko, enintään kuitenkin korkolain (633/1982) 12 §:ssä (340/2002) tarkoitettu viitekorko, jotta sosiaalisella luototuksella saataisiin aikaan tarkoituksensa mukaisia vaikutuksia. Vaikka sosiaalisesta luototuksesta ei ole tarkoitus kertyä kunnalle voittoa, korkotulo voisi korvata osittain kunnalle luoton toimeenpanosta aiheutuvia menoja. Sosiaalista luottoa koskevan sopimuksen ehtoissa voidaan määrätä, että luotosta maksettava korko muuttuu korkolain 12 §:ssä tarkoitetun viitekoron muutoksia vastaavasti.

Pykälän 4 momentissa säädetään luoton myöntämiseen liittyvien muiden luottokustannusten perimättä jättämisestä. Sosiaalisen luoton tavoitteena on ensisijaisesti parantaa huonossa taloudellisessa asemassa olevan hakijan tilannetta ja kohtuullistaa velkojen hoitoa. Tällöin ei ole tarkoituksenmukaista myöskään periä luotonsaajalta esimerkiksi asiakaskohtaista marginaalia eikä toimitusmaksua tai järjestelypalkkiota.

7 §. *Velallisen oikeus ennenaikaiseen suoritukseen.* Säännöksen mukaan velallisella on oikeus maksaa luotto takaisin ennen sen erääntymistä ilman lisäkustannuksia. Sosiaalinen luotto myönnetään pienituloiselle ja vähävaraiselle henkilölle ja luoton tarkoituksena on kannustaa häntä itsenäiseen suoriutumiseen. Jos luotonsaaja haluaa maksaa luottonsa pois ennen sen erääntymistä, se olisi mahdollista ilman lisäkustannuksia sosiaalisen luoton tarkoituksen perusteella.

8 §. *Sosiaalisen luoton eräännyttäminen.* Pykälässä säädetään sosiaalisen luoton eräännyttämisestä. Säännöksen sisältö vastaa pitkälti kuluttajansuojalain (38/1978) 7 luvun 16 §:ää. Sosiaalisen luoton velallisella olisi samantasoinen lakiin perustuva suoja kuin kaupallisen luoton ottaneella kuluttajavelallisella.

Luoton ennenaikainen eräännyttäminen voi pykälän mukaan perustua maksun viivästymiseen tai velallisen muuhun sopimusrikkomukseen, jos sopimusrikkomus on olennainen. Olennaisena sopimusrikkomuksena voidaan pitää esimerkiksi sosiaalisen luoton käyttämistä sopimuksessa määritellystä käyttötarkoituksesta poikkeavasti tai väärin tai

harhaanjohtavien tietojen antamista luoton myöntämiseen vaikuttaneista seikoista.

Kyseessä on kunnan yksityisoikeudellinen saatava ja sen perintään sovelletaan saatavien perinnästä annettua lakia (513/1999).

9 §. *Taloudellinen neuvonta ja ohjaus.* Pykälässä on säännös taloudellisesta neuvonnasta ja ohjauksesta, jota kunnan tulisi järjestää tarvittaessa sosiaalisen luoton hakijalle tai saajalle. Taloudellisen neuvonnan ja ohjauksen liittäminen osaksi sosiaalista luototusta perustelee se, että kokeilun aikana havaittiin sosiaalisen luoton hakijoilta usein puuttuvan osaamista, taitoa ja tietoa raha-asioiden hoitamisessa. Taloudellisissa ongelmatilanteissa on kysymys useimmiten kulutuksen hallinnan pettämisestä tai puutteista yksilön elämänhallinnassa ja nämä tekijät ovat vuoro-vaikutuksessa toistensa kanssa. Jos yksilöllä ei ole kykyä tai resursseja huolehtia taloudellisesta selviytymisestäään jokapäiväisessä elämässä, niin tämä johtaa kulutuksen hallinnan pettämiseen ja vähitellen taloudellisiin ongelmiin ja velkaantumiseen. Kulutuksen hallitsemattomuus taas vaikuttaa yksilön kykyyn hallita elämäänsä, mikäli velkaantuminen johtaa yhä syvenevään taloudellisten ongelmien kierteseen. Taloudellisen neuvonnan ja ohjauksen avulla luotonsaaja voisi saavuttaa pitkäjänteisyyttä ja suunnitelmallisuutta taloudenhoitoonsa, tunnistaa kulutustottumuksiaan ja erilaisten valintojensa taloudellisia seurauksia, lisätä omatoimisuuttaan sekä tietouttaan taloudellisten asioiden hallinnasta.

Taloudellista neuvontaa ja ohjausta tulisi tarjota kaikille sosiaalisen luoton hakijoille osana lainan myöntämiseen liittyvää keskustelua. Luoton myöntämisprosessissa hakijan taloudellinen tilanne tulisi selvittää perusteellisesti ja harkita muita vaihtoehtoisia auttamistapoja ennen sosiaalisen luoton myöntämistä. Hakijan taloudellisten asioiden saaminen järjestykseen voisi yhtäältä toimia sosiaalisen luoton myöntämisehtona ja toisaalta motivoida taloudelliseen neuvontaan ja ohjaukseen. Neuvonnan tulisi olla myös jatkuvaa ja prosessimaista ja sosiaalisen luoton saaneella tulisi olla mahdollisuus taloudelliseen neuvontaan ja ohjaukseen koko luoton takaisinmaksuajan, erityisesti takaisinmaksuohjelmien ja maksuohjelmien muutosten

yhteydessä.

Taloudellista neuvontaa ja ohjausta ei tulisi irrottaa luoton myöntämisprosessissa syntyneestä asiakassuhteesta, vaan neuvontaa ja ohjausta voisivat antaa sosiaalisen luoton myöntämistä yhdessä asiakkaan kanssa valmistelleet ja takaisinmaksuajana asiakkaan kanssa työskentelevät viranomaiset kuten sosiaalialan korkeakoulututkinnon suorittaneet sosiaalityöntekijät ja sosionomit sekä talous- ja velkaneuvojat. Kunta voisi järjestää taloudellista neuvontaa ja ohjausta myös sopimalla toimeksiantotehtävästä muiden tahojen kanssa.

10 §. *Sosiaalisen luoton suhde toimeentulotukeen.* Pykälässä säädetään, että ennen sosiaalisen luoton myöntämistä tulee selvittää luotonhakijan oikeus saada toimeentulotukea tai ehkäisevää toimeentulotukea.

Toimeentulotuki on subjektiivinen oikeus, joka osaltaan toteuttaa perustuslain 19 §:ssä säädettyä jokaisen oikeutta saada välttämätön toimeentulo, jos henkilö itse ei kykene hankimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa. Perustuslain 6 §:ssä säädelty yhdenvertaisuus edellyttää toimeentulotuen mahdollisimman samanlaista käsittelyä koko maassa. Jotta toimeentulotukea hakevien yhdenvertaisuus toteutuisi, sosiaalista luottoa myönnettäessä tulisi selvittää hakijan oikeus saada toimeentulotukea tai mahdollisuus saada ehkäisevää toimeentulotukea.

Sosiaalisen luoton asiakaskunta koostuu pienituloisista ja vähävaraisista ihmisistä. Tämän vuoksi on todennäköistä, että osa luotonsaajista saattaa joutua aika ajoin turvautumaan toimeentulotukeen. Samoin joudutaan harkitsemaan luoton myöntämistä toimeentulotukea saavalle henkilölle. Toimeentulotuen saaja voi käyttää perusosaa vastaavan tuen kulutukseensa oman harkintansa mukaan ja näin hän voi muusta kulutuksestaan tinkimällä maksaa takaisin ottamiaan luottoja, myös sosiaalista luottoa.

Toimeentulotukijärjestelmässä varat otetaan huomioon nettomääräisinä, joten luoton saamisen ei tulisi johtaa toimeentulotuen pienenemiseen.

Toimeentulotuen saaminen ei saisi myöskään aina olla sosiaalisen luoton myöntämisen este. Pitkään toimeentulotukea saaneen mahdollisuus sosiaaliseen luottoon voi olla

perusteltua, jos hän saa velkakierteensä kohtuuehtoisella sosiaalisella luotolla hallintaan, sen sijaan, että myönnettäisiin toimeentulotukea tarveharkintaisiin menoihin tai ehkäisevää toimeentulotukea lievittämään veloista aiheutuvaa taloudellista ahdinkoa, mutta itse ongelma ja riippuvuus toimeentulotuesta säilyvät. Sosiaalisen luoton myöntämisen tavoitteena on aina kannustaminen ja edellytysten luominen saajan itsenäiselle ja oma-toimisella selviytymiselle.

Ehkäisevää toimeentulotukea maksetaan kunnan päättämien perusteiden mukaisesti. Yhdenvertaisuus sen hakijoiden kesken edellyttää, ettei sosiaalisen luoton hakeminen tai saaminen rajoita ehkäisevän tuen saamista.

11 §. *Muutoksenhaku.* Pykälässä on säännös muutoksenhausta sosiaalista luottoa koskevaan päätökseen. Sosiaalista luottoa koskevaan päätökseen muutoksenhaku tapahtuisi siten kuin sosiaalihuoltolain 7 luvussa säädetään.

12 §. *Voimaantulo.* Pykälä sisältää voimaantulosäännöksen ja täytäntöönpanosäännöksen.

1.2. Laki sosiaalihuoltolain muuttamisesta

1 §. Pykälässä säädetään sosiaalihuollon tarkoituksesta. Sosiaalista luototusta ei voi lukea sosiaalipalveluihin eikä sosiaaliavustukseksi. Esityksessä ehdotetaan, että sosiaalinen luototus säädettäisiin osaksi sosiaalihuoltoa ja se otettaisiin uutena asiana 1 §:n 1 momenttiin. Lisäksi ehdotetaan, että silloin, kun muussa laissa viitataan sosiaalihuoltoon, niin sosiaalinen luototus voitaisiin katsoa kuuluvaksi sosiaalihuollon etuuden tai etuuksien käsitteeseen.

13 §. Pykälässä säädetään kunnan sosiaalihuollon tehtävistä. Esityksessä ehdotetaan, että vastaavasti kuin 1 §:n 1 momentissa sosiaalisten luottojen myöntäminen otetaan omana kohtanaan sosiaalihuollon tehtäväalueelle lisäämällä pykälään uusi kohta 7.

16 §:n 1 ja 3 momentti, 42 §:n 2 ja 3 momentti, 46 §:n 1 momentti, 50 § ja 51 §. Säännöksissä käytetty sana lääninoikeus ehdotetaan korvattavaksi sanalla hallinto-oikeus. Lääninoikeudet on lakkautettu ja nii-

den tilalle on perustettu hallinto-oikeudet hallinto-oikeuslailla (430/1999), joka tuli voimaan vuoden 1999 marraskuun alussa. Lisäksi 50 §:n 2 momentissa oleva viittaus muutoksenhausta hallintoasioissa annettuun lakiin ehdotetaan muutettavaksi viittaukseksi hallintolainkäyttölakiin (586/1996). Hallintolainkäyttölaki on kumonnut muutoksenhausta hallintoasioissa annetun lain (154/1950). Laki tuli voimaan joulukuun alussa 1996. Ehdotetut muutokset ovat teknisiä.

49 §. Pykälässä säädetään muutoksen hakemisesta sosiaalista luottoa koskevaan hallinto-oikeuden päätökseen. Sosiaalista luottoa koskevaan viranhaltijan tekemään päätökseen tyytymätön luotonhakija voisi sosiaalihuoltolain 45 §:n 2 momentin nojalla saattaa päätöksen sosiaalihuollon monijäsenisen toimielimen käsiteltäväksi, jos hän 14 päivän kuluessa päätöksestä tiedon saatuaan sitä vaatii. Tämän toimielimen päätökseen hakija voisi sosiaalihuoltolain 46 §:n 1 momentin mukaan hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksi saatuaan.

Sosiaalihuoltolain 49 §:n 1 momentin mukaan sosiaalipalvelun antamista tai siitä määrätyn maksun suuruutta koskevaan päätökseen ei saa hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta valittamalla. Hallinto-oikeuden päätökseen, joka koskee toimeentulotuesta annetussa laissa tarkoitettua toimeentulotuen antamista ja määrää saa valittaa sosiaalihuoltolain 49 §:n 2 momentin nojalla, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Lupa voidaan myöntää ainoastaan, jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtäläisyyden vuoksi on tärkeätä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden tutkittavaksi.

Sosiaaliseen luottoon ei ole subjektiivista oikeutta eikä sillä turvata perustuslain 19 §:ssä säädettyä oikeutta välttämätöntä toimeentuloa ja huolenpitoa. Sosiaalisella luototuksella ei ole vaikutusta toimeentuloturvan sääntelyyn, vaan se täydentää perustoimeentuloturva. Laissa määritellään vain sosiaalisen luototuksen vähimmäisehdot ja järjestelmässä korostuu kunnan harkinta sen myöntäessä sosiaalisia luottoja kuten kunnan antaessa sosiaalipalveluja. Kunta voi päättää sosiaalisen luototuksen käyttöön otosta ja laa-

juudesta sekä siihen käyttämästään pääomasta sekä määritellä yleiset perusteet kunnassa sosiaalisten luottojen myöntämiselle. Valta-kunnallisella yhdenmukaisuudella ei ole vastaavaa merkitystä kuin esimerkiksi toimeentulotukilain toteuttamisessa. Luotonhakijalle lainapäätöksellä voi olla sinänsä tärkeä merkitys, mutta tämänkaltaista valitusperustetta ei ole otettu käyttöön myöskään toimeentulotuessa.

Pykälän 1 ja 2 momentissa ehdotetaan lisäksi sana lääninoikeus korvattavaksi sanalla hallinto-oikeus. Muutos on tekninen.

1.3. Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 3 §:n muuttamisesta

3 §. *Määritelmät.* Pykälän 2 kohdassa määritellään, mitä laissa tarkoitetaan sosiaalihuollolla. Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annettua lakia sovelletaan sen 2 §:n mukaan sosiaalihuoltoon. Ehdotuksen mukaan sosiaalinen luototus osana kunnan sosiaalihuoltoa sisällytettäisiin lain 3 §:n 2 kohtaan.

2. Voimaantulo

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2003.

3. Säättämisjärjestys

Sosiaalista luototusta koskevan lakiehdotuksen 2 §:n mukaan kunta voi järjestää sosiaalista luototusta päättämässään laajuudessa. Jos kunta päättää järjestää sosiaalista luototusta, kunnan tulee määritellä luoton myöntämisen perusteet. Sosiaalisen luototuksen tarkoituksena on lakiehdotuksen 1 §:n mukaan ehkäistä taloudellista syrjäytymistä ja ylivelkaantumista sekä edistää henkilön ja perheen itsenäistä suoriutumista. Sosiaalinen luototus liittyy siten sosiaalisten ongelmien ehkäisyyn. Toisaalta sosiaalisella luototuksella on yhtymäkohtia myös sosiaalipalveluihin ja toimeentuloturvaetuuksiin, erityisesti ehkäisevään toimeentulotukeen. Sosiaalista luototusta on luonnehdittu tässä esityksessä yhdeksi sosiaalityön menetelmäksi vastaa-

vasti kuin ehkäisevää toimeentulotukea hallituksen esityksessä laiksi toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta (HE 134/2000 vp). Sosiaalityö on sosiaalihuoltolaissa määritelty sosiaalipalveluksi. Palveluihin sosiaalista luototusta lähentää myös se, että siihen liittyy ehdotuksen mukaan kiinteästi taloudellinen neuvonta ja ohjaus.

Sosiaalinen luototus olisi kunnan laissa säädetty vapaaehtoinen tehtävä. Ehdotettu tehtävän sääntely vastaa asiallisesti aikaisempaa ehkäisevän toimeentulotuen järjestämisvelvollisuutta sellaisena kuin siitä säädettiin toimeentulotukea koskevaa lainsäädäntöä uudistettaessa vuonna 1997 (HE 217/1997 vp). Perustuslakivaliokunta ei mieltänsä käsitellyt ehkäisevän toimeentulotuen sääntelyä yhdenvertaisuusnäkökulmasta (PeVL 31/1997 vp). Ehdotettu järjestämisvelvollisuus hyväksyttiin tuolloin hallituksen esityksen mukaisena. Ehkäisevän toimeentulotuen sääntelyä tiukennettiin vuonna 2000 toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta annetulla lailla (923/2000) siten, että kunnan tulee myöntää ehkäisevää toimeentulotukea päättämiensä perusteiden mukaisesti. Lain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 134/2000 vp) tavoitteeksi asetettiin ehkäisevän toimeentulotuen käytön lisääminen ja sen aiempaa tehokkaampi käyttö tavoitteellisessa sosiaalityössä. Edellä selostetun perusteella sosiaalista luototusta koskevan lakiehdotuksen 2 §:n säännöstä, joka antaa kunnalle laajan harkintavallan sosiaalisen luototuksen käyttöönotossa ja myöntämisessä, ei ole pidettävä perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden vastaisena.

Sosiaalihuoltolain 49 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että hallinto-oikeuden päätökseen, joka koskee sosiaalisen luoton myöntämistä tai määrää, ei saa hakea muutosta valittamalla. Sosiaalista luototusta koskisi siten vastaava valituskielto kuin hallinto-oikeuden päätöksiä sosiaalihuoltolaissa säänneltyjen sosiaalipalvelujen antamisesta tai niistä määrätyn maksun suuruudesta. Toimeentulotukea koskee sosiaalihuoltolain 49 §:n 2 momentti, jonka mukaan toimeentulotuen antamista tai määrää koskevasta hallinto-oikeuden päätöksestä saa valittaa, jos korkein hallinto-oikeus antaa valitusluvan. Valituslupaperusteena on pykälän 3 momen-

tin mukaan lain soveltamisen ja oikeuskäytännön yhtäläisyys.

Sosiaalisen luotonuksen keskeisiä piirteitä ovat kunnan harkintavalta luotonuksen käyttöönotossa, kohdentamisessa ja määrässä sekä luotonuksen yhteys yksilö- ja perhekohtaiseen sosiaalityöhön. Sosiaalisessa luotossa ei ole kyse toimeentuloturvaetuudesta. Sosiaalista luototusta koskevassa lakiehdotuksessa on lisäksi säännös toimeentulotukioikeuden turvaamiseksi (10 §). Ehdotettu muutoksenhakukielto hallinto-oikeuden päätöksestä koskee melko suppeana toimintana alkavaa luototusta ja kielto on myös pyritty suhteuttamaan sosiaalihuoltolain muutoksenhaun sääntelyn kokonaisuuteen. Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain nojalla luoton hakijalla olisi toisaalta halutessaan mahdollisuus muistutuksen tekemiseen saamastaan kohtelusta. Kunnan ja luotosaajan välisestä luottoa koskevasta sopimuksesta aiheutuvat riidat tultaneen puoles-

taan käsittelemään yleisissä tuomioistuimissa. Ehdotettua muutoksenhakua luoton saamista tai määrää koskevasta päätöksestä hallinto-oikeuteen on pidettävä riittävänä asiakkaan oikeusturvan näkökulmasta. Edellä todetun perusteella ehdotuksen ei ole katsottava loukkaavan perustuslain 21 §:ssä 2 momentissa säädettyä oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Perustuslakivaliokunta on käsitellyt valituskieltoa hallinto-oikeuden päätöksestä ainakin lausunnossaan lääkelakia koskevasta hallituksen esityksestä (HE 46/2002 vp, PeVL 19/2002 vp).

Hallituksen käsityksen mukaan lait voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Asian tulkinnanvaraisuuden vuoksi hallitus pitää kuitenkin suotavana, että asiasta pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki**sosiaalisesta luototuksesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Sosiaalisen luototuksen tarkoitus

Sosiaalinen luototus on sosiaalihuoltoon kuuluvaa luotonantoa, jonka tarkoituksena on ehkäistä taloudellista syrjäytymistä ja ylivelkaantumista sekä edistää henkilön ja perheen itsenäistä suoriutumista.

2 §

Sosiaalisen luototuksen järjestäminen ja toimeenpano

Kunta voi järjestää sosiaalista luototusta päättämässään laajuudessa. Jos kunta päättää järjestää sosiaalista luototusta, kunnan tulee määrittellä sosiaalisen luoton myöntämisen perusteet ottaen huomioon, mitä tässä laissa säädetään.

Tämän lain mukaisia tehtäviä hoitaa kunnassa sosiaalihuoltolain (710/1982) 6 §:n 1 momentissa tarkoitettu kunnan määräämä monijäseninen toimielin (toimielin).

3 §

Valtionosuus

Kunnalle sosiaalisen luototuksen järjestämisestä aiheutuviin toimintamenoihin sovelletaan sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annettua lakia (733/1992), jollei lailla toisin säädetä.

Toimintamenoina ei pidetä sosiaalisen luototuksen luottopääomasta tai luottotappioista aiheutuvia menoja.

4 §

Sosiaalisen luoton myöntäminen

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.

Sosiaalisen luoton myöntämisestä päättää hakemuksesta sen kunnan toimielin, jossa henkilöllä on kotikuntalaissa (201/1994) tarkoitettu kotikunta.

Ennen sosiaalisen luoton myöntämistä on luotonsaajalle annettava tiedot kunnan määrittelemistä sosiaalisen luoton myöntämisen perusteista kirjallisena.

5 §

Hakijan takaisinmaksukyvyyn arviointi

Sosiaalisen luoton hakijan takaisinmaksukykyä arvioitaessa otetaan huomioon:

1) hakijan käytettävissä olevat tulot ja varat sekä hänen ansaintamahdollisuutensa ottaen huomioon hänen ikänsä, työkykynsä ja muut olosuhteet;

2) hakijan tosiasialliset menot;

3) hakijan velat; sekä

4) muut hakijan taloudelliseen asemaan vaikuttavat tekijät.

6 §

Sosiaalista luottoa koskeva sopimus

Sosiaalisesta luotosta on tehtävä kirjallinen sopimus, josta luotonsaajalle on annettava kappale.

Sosiaalista luottoa koskevassa sopimuksessa on määriteltävä:

- 1) luoton käyttötarkoitus;
- 2) luoton määrä;
- 3) luoton korko; sekä
- 4) luoton takaisinmaksuerien suuruus ja eräpäivät sekä muut takaisinmaksuehdot.

Sosiaalisesta luotosta voidaan velalliselta periä luotosta kohtuullinen vuotuinen korko, joka kuitenkin voi olla enintään korkolain (633/1982) 12 §:ssä tarkoitettu viitekorko. Sopimuksen ehdoissa voidaan määrätä, että luotosta maksettava korko muuttuu korkolain 12 §:ssä tarkoitetun viitekoron muutoksia vastaavasti.

Sosiaalisesta luotosta ei voida periä muita luottokustannuksia.

7 §

Velallisen oikeus enneaikaiseen suoritukseen

Velallisella on oikeus maksaa luotto takaisin ennen sen erääntymistä ilman lisäkustannuksia.

8 §

Sosiaalisen luoton eräännyttäminen

Jos kunnalla on sopimuksen mukaan oikeus luotonsaajan maksuviivästyksen tai muun sopimusrikkomuksen johdosta vaatia maksuerää, joka muuten ei ole erääntynyt, saa kunta vedota sanottuun oikeuteen, jos:

- 1) maksu on viivästynyt vähintään kuukauden ja on edelleen suorittamatta ja viivästynyt määrä on vähintään kymmenen prosenttia luotosta tai, jos siihen sisältyy useampi kuin yksi maksuerä, vähintään viisi prosenttia luoton alkuperäisestä määrästä taikka käsittää luotonantajan koko jäännössaatavan; tai

2) luotonsaajan muu sopimusrikkomus on olennainen.

Kunnalla ei ole kuitenkaan oikeutta saattaa voimaan 1 momentissa tarkoitettua seuraamusta, jos kysymys on maksun viivästyisestä ja viivästyminen johtuu luotonsaajan sairaudesta, työttömyydestä tai muusta siihen verrattavasta hänestä riippumattomasta seikasta, paitsi milloin tämä viivästyksen kesto ja muut olosuhteet huomioon ottaen olisi kunnalle luotonantajana ilmeisen kohtuuton.

Eräännyminen saa tulla voimaan aikaisintaan neljän viikon tai, jos luotonsaajalle on aiemmin huomautettu viivästyksestä tai muusta sopimusrikkomuksesta, aikaisintaan kahden viikon kuluttua siitä, kun eräännyttä koskeva ilmoitus on jätetty tai lähetetty luotonsaajalle. Jos luotonsaaja tämän ajan kuluessa maksaa viivästyneen määrän tai oikeaa muun sopimusrikkomuksen, eräännyminen raukeaa.

9 §

Taloudellinen neuvonta ja ohjaus

Luotonhakijalle ja luotonsaajalle tulee tarvittaessa järjestää taloudellista neuvontaa ja ohjausta sosiaalisen luoton myöntämisen yhteydessä ja takaisinmaksuajan kuluessa.

10 §

Sosiaalisen luoton suhde toimeentulotukeen

Ennen sosiaalisen luoton myöntämistä tulee selvittää hakijan oikeus saada toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) mukaista toimeentulotukea ja ehkäisevää toimeentulotukea.

11 §

Muutoksenhaku

Muutoksenhausta tässä laissa tarkoitetuissa asioissa on voimassa, mitä sosiaalihuoltolain 7 luvussa säädetään.

12 §

Voimaantulo

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuu-
ta 20 .

2.

Laki**sosiaalihuoltolain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 17 päivänä syyskuuta 1982 annetun sosiaalihuoltolain (710/1982) 1 §:n 1 momentti, 13 §:n 1 momentti, 16 §:n 1 ja 3 momentti, 42 §:n 2 ja 3 momentti, 46 §:n 1 momentti, 49 §:n 1 ja 2 momentti sekä 50 ja 51 §, sellaisina kuin niistä ovat 13 §:n 1 momentti osaksi laissa 736/1992, 16 §:n 1 momentti ja 46 §:n 1 momentti mainitussa laissa 736/1992 sekä 49 §:n 1 ja 2 momentti laissa 975/1998, seuraavasti:

1 §

Sosiaalihuollolla tarkoitetaan tässä laissa sosiaalipalveluja, toimeentulotukea, sosiaalivastuuksia, sosiaalista luottoa ja niihin liittyviä toimintoja, joiden tarkoituksena on edistää ja ylläpitää yksityisen henkilön, perheen sekä yhteisön sosiaalista turvallisuutta ja toimintakykyä.

13 §

Sosiaalihuoltoon kuuluvina tehtävinä kunnan on huolehdittava sen sisältöisinä ja siinä laajuudessa kuin kulloinkin säädetään:

- 1) sosiaalipalvelujen järjestämisestä asukkaalleen;
- 2) toimeentulotuen antamisesta kunnassa oleskelevalle henkilölle;
- 3) sosiaalivastuusten suorittamisesta asukkaalleen;
- 4) ohjauksen ja neuvonnan järjestämisestä sosiaalihuollon ja muun sosiaaliturvan etuuksista ja niiden hyväksikäyttämisestä;
- 5) sosiaalihuolto- ja muuta sosiaaliturvaa koskevan tiedotustoiminnan järjestämisestä;
- 6) sosiaalihuolto- ja muuta sosiaaliturvaa koskevan koulutus-, tutkimus-, kokeilu- ja kehittämistoiminnan järjestämisestä; sekä
- 7) sosiaalisen luoton myöntämisestä asukkaalleen.

16 §

Milloin muulle kuin kunnan asukkaalle on

annettu 15 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa laitoshuoltoa, jonka tarve arvioidaan pitkäaikaiseksi, voi hallinto-oikeus oikeuttaa 6 §:n 1 momentissa tarkoitettun toimielimen toimittamaan henkilön siihen kuntaan, jonka asukas hän on.

Hakemus 1 momentissa tarkoitettusta siir-
 rosta on tehtävä sille hallinto-oikeudelle,
 jonka toimialueella laitoshuoltoa antanut
 kunta on.

42 §

Hakemus 1 momentissa tarkoitettun korva-
 uksen saamiseksi on pantava vireille hallinto-
 oikeudessa kuuden kuukauden kuluessa siitä,
 kun laitoshuoltoa on alettu antaa. Jollei ha-
 kemusta panna vireille sanotussa määräajassa,
 menettää kunta oikeuden saada korvausta
 laitoshuollosta, jonka se on antanut ennen
 hakemuksen vireillepanoa ja jota asianomai-
 nen kunta ei ole kirjallisesti suostunut kor-
 vaamaan.

Edellä 1 momentissa tarkoitettujen korvaus-
 asioiden ratkaisee se hallinto-oikeus, jonka toi-
 mialueella laitoshuoltoa antanut kunta on.

46 §

Muutosta 6 §:n 1 momentissa tarkoitettun
 toimielimen päätökseen haetaan valittamalla
 hallinto-oikeuteen 30 päivän kuluessa päät-
 öksen tiedoksi saamisesta. Valitus voidaan

antaa sanottuna aikana myös toimielimelle, jonka tulee oman lausuntonsa ohella toimittaa se hallinto-oikeudelle.

49 §

Hallinto-oikeuden päätökseen, joka koskee sosiaalipalvelun antamista tai siitä määrätyn maksun suuruutta taikka sosiaalisen luoton myöntämistä tai määrää, ei saa hakea muutosta valittamalla.

Hallinto-oikeuden päätöksestä, joka koskee toimeentulotuesta annetussa laissa (1412/1997) tarkoitetun toimeentulotuen antamista tai määrää taikka kuntien välistä erimielisyyttä laitoshoidon antamisvelvollisuudesta tai laitoshuollon kustannusten korvaamisesta, saa valittaa, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

50 §

Valitettaessa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen valituskirja liitteineen voidaan antaa myös hallinto-oikeuteen korkeimmalle hallinto-oikeudelle

toimitettavaksi.

Edellä 49 §:ssä tarkoitetusta valitusluvasta on voimassa, mitä siitä on säädetty hallintolainkäyttölaissa (586/1996). Haettaessa lupaa valituksen tekemiseen hallinto-oikeuden päätöksestä saa lupahakemuskirjan toimittaa myös hallinto-oikeuteen.

51 §

Milloin sosiaalihuoltoa koskevassa asiassa muutoin kuin valitustietä haetaan ratkaisua julkisoikeudellista korvaus-, maksu- tai elatusvelvollisuutta koskevaan tai muusta julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta aiheutuvaan asianosaisten väliseen riitaan, ratkaisee tällaisen riita-asian, jollei laissa tai asetuksessa ole säädetty muuta oikeuspaikkaa, se hallinto-oikeus, jonka alueella hakijakunta sijaitsee tai, muun kuin kunnan ollessa hakijana, hakijan kotipaikka on.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

3.

Laki**sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 3 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 22 päivänä syyskuuta 2000 annetun lain (812/2000) 3 §:n 2 kohta seuraavasti:

3 §

Määritelmät

joiden tarkoituksena on edistää ja ylläpitää yksityisen henkilön tai perheen sosiaalista turvallisuutta ja toimintakykyä; sekä

Tässä laissa tarkoitetaan:

2) *sosiaalihuollolla* sosiaalihuoltolain (710/1982) 17 §:ssä mainittuja sosiaalipalveluja, tukitoimia, toimeentulotukea, elatustukea, sosiaalista luottoa sekä mainittuihin palveluihin ja etuuksiin liittyviä toimenpiteitä,

Tämä laki tulee voimaan päivänä
 kuuta 20 .

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Helsingissä 17 päivänä syyskuuta 2002

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Peruspalveluministeri *Eva Biaudet*

*Liite
Rinnakkaistekstit*

2.

Laki

sosiaalihuoltolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 17 päivänä syyskuuta 1982 annetun sosiaalihuoltolain (710/1982) 1 §:n 1 momentti, 13 §:n 1 momentti, 16 §:n 1 ja 3 momentti, 42 §:n 2 ja 3 momentti, 46 §:n 1 momentti, 49 §:n 1 ja 2 momentti sekä 50 ja 51 §,

sellaisina kuin niistä ovat 13 §:n 1 momentti osaksi laissa 736/1992, 16 §:n 1 momentti ja 46 §:n 1 momentti mainitussa laissa 736/1992 sekä 49 §:n 1 ja 2 momentti laissa 975/1998, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

1 §

Sosiaalihuollolla tarkoitetaan tässä laissa sosiaalipalveluja, toimeentulotukea, sosiaalivastuuksia ja niihin liittyviä toimintoja, joiden tarkoituksena on edistää ja ylläpitää yksityisen henkilön, perheen sekä yhteisön sosiaalista turvallisuutta ja toimintakykyä.

Ehdotus

1 §

Sosiaalihuollolla tarkoitetaan tässä laissa sosiaalipalveluja, toimeentulotukea, sosiaalivastuuksia, *sosiaalista luottoa* ja niihin liittyviä toimintoja, joiden tarkoituksena on edistää ja ylläpitää yksityisen henkilön, perheen sekä yhteisön sosiaalista turvallisuutta ja toimintakykyä.

13 §

Sosiaalihuoltoon kuuluvina tehtävinä kunnan on huolehdittava sen sisältöisinä ja siinä laajuudessa kuin kulloinkin säädetään:

- 1) sosiaalipalvelujen järjestämisestä asukkaalleen;
- 2) toimeentulotuen antamisesta kunnassa oleskelevalle henkilölle;
- 3) sosiaalivastuusten suorittamisesta asukkaalleen;
- 4) ohjauksen ja neuvonnan järjestämisestä sosiaalihuollon ja muun sosiaaliturvan etuuksista ja niiden hyväksikäyttämisestä;
- 5) sosiaalihuoltoa ja muuta sosiaaliturvaa koskevan tiedotustoiminnan järjestämisestä; *sekä*
- 6) sosiaalihuoltoa ja muuta sosiaaliturvaa koskevan koulutus-, tutkimus-, kokeilu- ja kehittämistoiminnan järjestämisestä.

- 1) sosiaalipalvelujen järjestämisestä asukkaalleen;
- 2) toimeentulotuen antamisesta kunnassa oleskelevalle henkilölle;
- 3) sosiaalivastuusten suorittamisesta asukkaalleen;
- 4) ohjauksen ja neuvonnan järjestämisestä sosiaalihuollon ja muun sosiaaliturvan etuuksista ja niiden hyväksikäyttämisestä;
- 5) sosiaalihuoltoa ja muuta sosiaaliturvaa koskevan tiedotustoiminnan järjestämisestä;
- 6) sosiaalihuoltoa ja muuta sosiaaliturvaa koskevan koulutus-, tutkimus-, kokeilu- ja kehittämistoiminnan järjestämisestä; *sekä*

7) *sosiaalisen luoton myöntämisestä asukkailleen.*

16 §

Milloin muulle kuin kunnan asukkaalle on annettu 15 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa laitoshuoltoa, jonka tarve arvioidaan pitkäaikaiseksi, voi lääninoikeus oikeuttaa 6 §:n 1 momentissa tarkoitettun toimielimen toimittamaan henkilön siihen kuntaan, jonka asukas hän on.

Hakemus 1 momentissa tarkoitettusta siirrosta on tehtävä sen läänin lääninoikeudelle, jonka toimialueella laitoshuoltoa antanut kunta on.

16 §

Milloin muulle kuin kunnan asukkaalle on annettu 15 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa laitoshuoltoa, jonka tarve arvioidaan pitkäaikaiseksi, voi *hallinto-oikeus* oikeuttaa 6 §:n 1 momentissa tarkoitettun toimielimen toimittamaan henkilön siihen kuntaan, jonka asukas hän on.

Hakemus 1 momentissa tarkoitettusta siirrosta on tehtävä *sille hallinto-oikeudelle*, jonka toimialueella laitoshuoltoa antanut kunta on.

42 §

Hakemus 1 momentissa tarkoitettun korvauksen saamiseksi on pantava vireille lääninoikeudessa kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun laitoshuoltoa on alettu antaa. Jollei hakemusta panna vireille sanotussa määräajassa, menettää kunta oikeuden saada korvausta laitoshuollosta, jonka se on antanut ennen hakemuksen vireillepanoa ja jota asianomainen kunta ei ole kirjallisesti suostunut korvaamaan

Edellä 1 momentissa tarkoitettut korvausasiat ratkaisee sen läänin lääninoikeus, jonka toimialueella laitoshuoltoa antanut kunta on.

Hakemus 1 momentissa tarkoitettun korvauksen saamiseksi on pantava vireille *hallinto-oikeudessa* kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun laitoshuoltoa on alettu antaa. Jollei hakemusta panna vireille sanotussa määräajassa, menettää kunta oikeuden saada korvausta laitoshuollosta, jonka se on antanut ennen hakemuksen vireillepanoa ja jota asianomainen kunta ei ole kirjallisesti suostunut korvaamaan

Edellä 1 momentissa tarkoitettut korvausasiat ratkaisee *se hallinto-oikeus*, jonka toimialueella laitoshuoltoa antanut kunta on.

46 §

Muutosta 6 §:n 1 momentissa tarkoitettun toimielimen päätökseen haetaan valittamalla lääninoikeuteen 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksi saamisesta. Valitus voidaan antaa sanottuna aikana myös toimielimelle, jonka tulee oman lausuntonsa ohella toimittaa se lääninoikeudelle.

46 §

Muutosta 6 §:n 1 momentissa tarkoitettun toimielimen päätökseen haetaan valittamalla *hallinto-oikeuteen* 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksi saamisesta. Valitus voidaan antaa sanottuna aikana myös toimielimelle, jonka tulee oman lausuntonsa ohella toimittaa se *hallinto-oikeudelle*.

49 §

Lääninoikeuden päätökseen, joka koskee sosiaalipalvelun antamista tai siitä määrätyn maksun suuruutta, ei saa hakea muutosta valittamalla.

Lääninoikeuden päätöksestä, joka koskee toimeentulotuesta annetussa laissa (1412/1997) tarkoitetun toimeentulotuen antamista tai määrää taikka kuntien välistä erimielisyyttä laitoshoidon antamisvelvollisuudesta tai laitoshuollon kustannusten korvaamisesta, saa valittaa, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

50 §

Valitettaessa lääninoikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen valituskirja liitteineen voidaan antaa myös lääninoikeuteen korkeimmalle hallinto-oikeudelle toimitettavaksi.

Edellä 49 §:ssä tarkoitetusta valitusluvasta on voimassa, mitä siitä on säädetty muutoksenhausta hallintoasioissa annetussa laissa. Haettaessa lupaa valituksen tekemiseen lääninoikeuden päätöksestä saa lupahakemuskirjan toimittaa myös lääninoikeuteen.

51 §

Milloin sosiaalihuoltoa koskevassa asiassa muutoin kuin valitustietä haetaan ratkaisua julkisoikeudellista korvaus-, maksu- tai elatusvelvollisuutta koskevaan tai muusta julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta aiheutuvaan asianosaisten väliseen riitaan, ratkaisee tällaisen riita-asian, jollei laissa tai asetuksessa ole säädetty muuta oikeuspaikkaa, se lääninoikeus, jonka alueella hakijakunta sijaitsee tai, muun kuin kunnan ollessa hakijana, hakijan kotipaikka on.

49 §

Hallinto-oikeuden päätökseen, joka koskee sosiaalipalvelun antamista tai siitä määrätyn maksun suuruutta *taikka sosiaalisen luoton myöntämistä tai määrää*, ei saa hakea muutosta valittamalla.

Hallinto-oikeuden päätöksestä, joka koskee toimeentulotuesta annetussa laissa (1412/1997) tarkoitetun toimeentulotuen antamista tai määrää taikka kuntien välistä erimielisyyttä laitoshoidon antamisvelvollisuudesta tai laitoshuollon kustannusten korvaamisesta, saa valittaa, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

50 §

Valitettaessa *hallinto-oikeuden* päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen valituskirja liitteineen voidaan antaa myös *hallinto-oikeuteen* korkeimmalle hallinto-oikeudelle toimitettavaksi.

Edellä 49 §:ssä tarkoitetusta valitusluvasta on voimassa, mitä siitä on säädetty *hallintolainkäyttölaissa* (586/1996). Haettaessa lupaa valituksen tekemiseen *hallinto-oikeuden* päätöksestä saa lupahakemuskirjan toimittaa myös *hallinto-oikeuteen*.

51 §

Milloin sosiaalihuoltoa koskevassa asiassa muutoin kuin valitustietä haetaan ratkaisua julkisoikeudellista korvaus-, maksu- tai elatusvelvollisuutta koskevaan tai muusta julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta aiheutuvaan asianosaisten väliseen riitaan, ratkaisee tällaisen riita-asian, jollei laissa tai asetuksessa ole säädetty muuta oikeuspaikkaa, se *hallinto-oikeus*, jonka alueella hakijakunta sijaitsee tai, muun kuin kunnan ollessa hakijana, hakijan kotipaikka on

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

3.

Laki**sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 3 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 22 päivänä syyskuuta 2000 annetun lain (812/2000) 3 §:n 2 kohta seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

3 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

2) sosiaalihuollolla sosiaalihuoltolain (710/1982) 17 §:ssä mainittuja sosiaalipalveluja, tukitoimia, toimeentulotukea, elatus-tukea sekä mainittuihin palveluihin ja etuuksiin liittyviä toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on edistää ja ylläpitää yksityisen henkilön tai perheen sosiaalista turvallisuutta ja toimintakykyä; sekä

2) sosiaalihuollolla sosiaalihuoltolain (710/1982) 17 §:ssä mainittuja sosiaalipalveluja, tukitoimia, toimeentulotukea, elatus-tukea, *sosiaalista luottoa* sekä mainittuihin palveluihin ja etuuksiin liittyviä toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on edistää ja ylläpitää yksityisen henkilön tai perheen sosiaalista turvallisuutta ja toimintakykyä; sekä

*Tämä laki tulee voimaan päivänä
kuuta 20 .*

*Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan
ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin
toimenpiteisiin.*