7.7.2022

Kelan lausunto hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi sosiaalisesta luototuksesta annetun lain muuttamisesta

Sosiaali-ja terveysministeriö on pyytänyt Kelan lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi sosiaalisesta luototuksesta annetun lain muuttamisesta.

Tässä lausunnossa kuvataan ensin Kelan näkemyksiä sosiaalisesta luototuksesta ja esityksen tavoitteista, tämän jälkeen esityksen valmistelusta, tavoitteiden saavuttamiseksi ehdotetuista keinoista, taloudellisista vaikutuksista, muista toteuttamisvaihtoehdoista ja lopuksi yksittäisistä lainkohdista.

Tiivistelmä

Sosiaalisen luototuksen järjestäminen on ollut kunnille vapaaehtoista ja se on lain kahdenkymmenen vuoden aikana jäänyt käyttöön vain 10 %:ssa kuntia. Hallitusohjelman mukaisesti sosiaalisen luototuksen valtakunnallistamista on selvitetty ja se on tarkoitus ottaa käyttöön koko maassa. Hyvää velkaongelmaisten tuen näkökulmasta esityksessä on se, että sosiaalinen luototus tulisi hyvinvointialueiden järjestämisvelvollisuuden piiriin. Hallitusohjelmakirjaukseen nähden ongelmallista on se, että valtakunnallistamista ei ole selvitetty, vaan ainoastaan sosiaalisen luototuksen hyvinvointialueellistaminen. Sosiaalisen luototuksen kehittämisen näkökulmasta ongelmallista on, että määrärahasidonnaisena etuutena on suuri riski siihen, että sosiaalinen luototus jää yhtä pieneksi tueksi kuin mitä se kunnissa oli. Tätä riskiä lisää se, että korvamerkitty määräraha on tarpeeseen nähden pieni ja kertaluontoinen. Toimeenpanon (henkilöstön palkat, järjestelmäkustannukset) kustannuksiin ei varata ollenkaan uutta rahoitusta.

Vaihtoehtoisia toteutustapoja ja mahdollisia yhteistyömahdollisuuksia ei ole avoimesti selvitetty ja esitetyssä muodossa on suuri riski siihen, että toimeenpanon kustannukset suhteessa asiakkaille annettuun tukeen ovat suhteettoman suuret.

Velkaongelmat, sosiaalinen luototus ja hallituksen esityksen tavoitteet

Velkaongelmat ovat merkittävä yhteiskunnallinen ongelma, jonka vaikutukset heijastuvat velallisiin, heidän perheisiin ja laajasti yhteiskuntaan mm. työllisyyteen heijastuvina kannustinloukkuina. Velkaongelman laajuutta kuvaa maksuhäiriöiden määrä. Maksuhäiriömerkinnän saaneiden määrä on kasvanut vuosien 2011-2020 aikana 326 000 henkilöstä lähes 392 000 henkilöön eli maksuhäiriömerkinnän saaneiden määrä on kymmenessä vuodessa kasvanut 66 000 henkilöllä (+ 20 %).

Velkaongelmat näkyvät monella tapaa myös Kelan toimeenpanossa. Kelan takaisinperinnän asiakkaita vuonna 2021 oli noin 172 000 henkilöä. Kelan takaisinperinnässä olevista yli 50 000 sai toimeentulotukea.

Velkaongelmien hillitsemiseksi on tehty viime vuosina paljon mm. ohjauksen ja neuvonnan lisäämiseksi ja velkamarkkinoita on säädelty. Ohjaus- ja neuvonta pelkästään ei ole monelle velkakierteeseen joutuneella kuitenkaan riittävää, jotta velkaantumisen pystyisi pysäyttämään. Sosiaalinen luototus on nähty yhdeksi tärkeäksi välineeksi velkaongelmaisten tukemisessa.

Hallitusohjelmassa on useita kirjauksia, joilla pyritään puuttumaan kansalaisten velkaantumiseen. Toimia ovat muun muassa: otetaan käyttöön positiivinen luottotietorekisteri ja lyhennetään maksuhäiriömerkintöjen säilytysaikoja, vahvistetaan talous- ja velkaneuvontaa ja lisätään ennakoivaa talousneuvontaa. Hallitusohjelmaan on kirjattu myös "Sosiaalinen luototuksen valtakunnallistaminen selvitetään ja selvityksen pohjalta se otetaan käyttöön koko maassa vaalikauden aikana.” Kirjaus on tärkeä, koska neuvonnan ja ohjauksen lisäksi velkaongelmaiset tarvitsevat konkreettista tukea velkaantumisen

katkaisemiseksi. Velkajärjestelyiden kriteerit ovat tiukat ja velkajärjestelyä voi pitää viimesijaisena ratkaisuna. Yleisesti on tunnistettu, että sosiaalista luototusta saa liian harva.

Valitettavasti kuntien sosiaalinen luototus on jäänyt tarpeeseen nähden hyvin pienen osan tueksi. Vain 10 % kunnista myönsi sosiaalista luototusta vuonna 2019 ja luottojen määrä yhteensä oli 3,6 miljoonaa euroa. Samalla kun maksuhäiriöisten määrä on noussut 66 000 henkilöllä kymmenessä vuodessa, niin sosiaalista luottoa kunnista sai ainoastaan 553 henkilöä. Luvut ovat erittäin pieniä, vaikka kokonaisuuteen laskettaisiin mukaan Takuusäätiön 331 myönteistä takuupäätöstä ja 110 pienlainaa. Taloudellista tukea lainan tai takauksen muodossa sai alle 0,3 % maksuhäiriömerkinnän saaneista. Käsittelyajat ovat pitkät ja hylkäysprosentit suuret.

Esityksen pääasiallisena tavoitteena on luonnoksen mukaan toteuttaa hallitusohjelman tavoitetta ”sosiaalisen luototuksen valtakunnallistaminen selvitetään ja selvityksen pohjalta se otetaan käyttöön koko maassa vaalikauden aikana”. Valitettavasti varsinainen sosiaalisen luototuksen selvitys on ollut hyvin suppeaa ja siinä ei ole selvitetty valtakunnallistamista, vaan hyvin rajatulla tavoitteella sosiaalisen luototuksen hyvinvointialueellistamista. Yhden tilausselvityksen lisäksi valmistelu/selvitystyö on tehty virkatyönä ja avointa valmistelua mm. talous- ja velkaneuvonnan, Takuusäätiön, Kelan tai tutkijoiden kanssa ei ole tehty.

Keskeisistä ehdotuksista sosiaalisen luototuksen järjestäminen nykyistä velvoittavammaksi ja ehdotukset taloudellisen neuvonnan ja ohjauksen velvollisuudesta voi pitää hyvinä. Käytännössä ehdotus on kuitenkin tosiasiassa se, että kyse on määrärahasidonnaisesta tuesta, jonka kriteerit ja laajuuden voivat hyvinvointialueet päättää hyvin vapaasti. Esityksen perusteella vaikuttaa siltä, että hyvinvointialueille ei tule korvamerkittyä rahaa ensimmäisen vuoden jälkeen sosiaalisen luototuksen pääomaan. Hyvinvointialueille ei näytä tulevan myöskään rahoitusta sosiaalisen luototuksen työntekijöiden palkkaamiseen eikä kolmen eri järjestelmän rakentamiseen/ylläpitoon. Sosiaalisen luototuksen kehittyminen aidosti velkaongelmaisia kattavasti auttavaksi tukimuodoksi näyttää ehdotuksen perusteella hyvin haastavalta, ottaen huomioon hyvinvointialueiden haasteet kokonaisuudessa ja etenkin ICT-järjestelmissä ja sosiaalityöntekijöiden saatavuudessa.

Valmistelu

Sosiaali-ja terveysministeriö aloitti hallitusohjelman mukaisesti sosiaalisen luototuksen valtakunnallistamisen selvittämisen 9.12.2019 asiantuntijatapaamisella. Asiantuntijakeskusteluissa useissa puheenvuoroissa tuli esille sosiaalisen luototuksen laajat kehittämistarpeet. Valitettavasti tämän asiantuntijatapaamisen jälkeen ei ulospäin ole näkynyt mitään muuta valmistelua, kuin sosiaali- ja terveysministeriön teettämä selvitys sosiaalisen luototuksen valtakunnallisen käyttöönoton edellytyksistä (STM 2021:24, Niskanen, Olli-Pekka). Käytännössä selvitys ei selvittänyt sosiaalisen luototuksen valtakunnallistamista tai sen vaihtoehtoja, vaan sosiaalisen luototuksen hyvinvointialueellistamista hankkimalla tietoa lähinnä niistä 30 kunnasta, joissa sosiaalinen luototus on käytössä tai kuntien hyvinvointialueiden valmistelijoilta. Siten valmistelussa ei ole aidosti ollut esillä muut toteuttamisvaihtoehdot eikä niiden vaikutukset ajantasaisen asiantuntijatiedon perusteella.

Tavoitteiden saavuttamisen keinot ja sosiaalisen luototuksen haasteet

Sosiaalisen luototuksen kattavuuden parantaminen säätämällä sosiaalinen luototus lakisääteiseksi luo edellytyksiä yhdenvertaisuuden lisäämiseksi ja velkaongelmien tuen parantamiseksi myös sosiaalisen luototuksen keinoin. Käytännössä sosiaalisen luototuksen valtakunnallistamisen muuttaminen hyvinvointialueellistamiseksi johtaa kuitenkin 22 (21 hyvinvointialuetta + Helsinki) eri soveltamiskäytäntöön ja vaihteluun sosiaalisen luototuksen tuen laajuuden osalta.

Esitysluonnoksen 2 §:n mukaan ”Hyvinvointialueen on järjestettävä sosiaalista luototusta sisällöltään ja laajuudeltaan sellaisena kuin alueella esiintyvä tarve edellyttää. Hyvinvointialueen tulee määritellä sosiaalisen luoton myöntämisen perusteet ottaen huomioon, mitä tässä laissa säädetään”. Sosiaalisesta luototuksesta annettu laki on ollut voimassa 20 vuotta ja se on käytännössä jäänyt marginaaliseksi tueksi, kun vain 10 % kunnista myöntää sitä. Näidenkin kuntien osalta erot sosiaalisen luototuksen toimeenpanossa ovat todella suuret. Hyvinvointialueille siirtyy vähintään samat haasteet kuin mitä kunnilla on ollut. Kirjallisuudessa sosiaalisen luototuksen haasteiksi on esitetty mm.

- kuntien tiukka taloudellinen tilanne,

- sosiaalihuollon ja talous- ja velkaneuvonnan vähäiset henkilöresurssit,

- sosiaalisen luototuksen on katsottu edellyttävän henkilöiltä myös uuden osaamisen hankkimista,

- poliittista painetta tai kansalaisten virittämää keskustelua ei ole esiintynyt.

Kuntien kuulemisissa sosiaalista luototusta on arvosteltu myös siksi, että se on toimintaprosessina työläs ja luottoa koskeva päätös työsuorituksena kallis. Lisäksi on järjestettävä takaisinmaksun valvonta ja mahdolliset perintätoimet.

Olli-Pekka Niskasen selvityksen taulukko 4. kuvaa hyvin tämän hetken haasteita sosiaalisen luototuksen järjestämisessä. Sen mukaan henkilöstön puute, osaamisen puute ja velvoittavan lain puuttuminen nousevat suurimmiksi haasteiksi. Suuriksi haasteiksi nousevat myös tarpeelliset yhteiset ohjelmat, rahoitushaasteet, luottoprosessin monimutkaisuus sekä palvelun saavutettavuus.

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

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

Sosiaalisen luototuksen järjestämisvelvollisuus tarkoittaa käytännössä, että jokaisen hyvinvointialueen on palkattava vähintään kolme henkilöä sosiaalista luototusta varten, varattava joku budjetti ja rakennettava (ostettava) ja ylläpidettävä vähintään kolme eri järjestelmää (asiakasjärjestelmä, maksuliikennejärjestelmä ja takaisinperintäjärjestelmä). Esityksen perusteella näyttää siltä, että hyvinvointialueille tulee kertaluonteinen määräraha (n. 10 miljoonaa euroa). Suhteessa tavoitteisiin määrä vaikuttaa vähäiseltä. Hyvinvointialueiden erot tulevat näkymään mm. käytettävässä rahamäärässä velkaongelmaista kohden, ratkaisutoiminnan yhdenvertaisuudessa ja takaisinperintämenettelyjen erossa.

Taloudelliset vaikutukset

Olli-Pekka Niskasen selvityksessä on arvioitu myös tarvittavia resursseja. Selvityksen mukaan

”Valtiovallan tehtävä on huolehtia siitä, että kun lakia sosiaalisesta luototuksesta uudistetaan kaikkia kuntia velvoittavaksi, hyvinvointialueille varataan riittävät taloudelliset resurssit toiminnan käynnistämiseksi ja ylläpitämiseksi. Erillisen sosiaalisen luototuksen yksikön toiminta vaatii useamman henkilötyövuoden panostuksen. Hyvinvointialueen koosta riippuen asiakastyöhön, hallinnollis -tekniseen työvaiheeseen sekä

johtamiseen ja kehittämiseen tarvitaan noin 3-7 henkilöä. Lisäksi työntekijöillä tulee olla mahdollisimman yhdenmukaiset, ajantasaiset ja riittävät tietojärjestelmät (ks. liite 4) päätöksentekoa sujuvoittamaan. Valtakunnallisten järjestelmärajapintojen mahdollisuudet tulee selvittää."

Esityksen mukaan taloudellisen arvioinnin lähtökohtana on se, että luottopääoma rahoitettaisiin toiminnan käynnistämisvaiheessa kertaluonteisella valtionavulla, jonka suuruus olisi 10 miljoonaa euroa. Sosiaalisen luototuksen toimeenpanon kustannuksia ei erikseen korvata henkilötyön eikä järjestelmien osalta. Hyvinvointialueille ei ilmeisesti korvata myöskään sitä työmäärää, joka aiheutuu kunnilta periytyvien sosiaalisten luottojen maksuihin sekä takaisinperintöihin kuuluvasta työstä.

Jos nykyinen sosiaalisen luototuksen taso eli noin 550 myönteistä päätöstä noin puolelle Suomen väestöstä pidetään valtakunnallisen päätöksenteon tasona, niin se tarkoittaisi noin 1 100 myönteistä päätöstä vuodessa 22 hyvinvointialueella. Käytännössä jokainen hyvinvointialue tekisi noin yhden myönteisen päätöksen viikossa. Tähän tarvitaan Niskasen selvityksen perusteella 3-7 htv + järjestelmien kustannukset. Hallinnollisen työn osuus ja järjestelmäkustannukset vaikuttavat suhteessa suurilta, vaikka työmäärässä otettaisi huomioon työ, joka aiheutuu kunta-ajalta periytyvistä lainoista sekä neuvonta ja ohjaus. THL:n 2019 tilastojen mukaan keskimääräinen sosiaalisen luototuksen laina on ollut noin 6 500 euroa. Käytännössä 10 miljoonan luottopääomalla pystyisi tekemään noin 1 500 päätöstä ja raha riittäisi alle 1,5 vuodeksi.

Muut toteuttamisvaihtoehdot

Näitä ei ole aidosti selvitetty. Olisiko voinut selvittää esimerkiksi Kelan kyvykkyyksiä maksuliikenteen tai takaisinperinnän osalta. Voi kysyä myös olisiko sosiaalista luottoa voinut käsitellä etuutena, ottaen mm. huomioon Kelan talousosaaminen, maksamisen ja takaisinperinnän osaaminen sekä järjestelmät. Olisiko Kela voinut tukea suurissa resurssihaasteissa olevaa sosiaalityötä hoitamalla sosiaalista luototusta tai tukemalla sen hoitamista esim. maksuliikenteen ja takaisinperinnän osalta. Onko sosiaalinen luototus lopulta lähempänä etuuksien myöntämistä (vrt. opintolainatakaus ja takaisinperinnät) kuin varsinaista sosiaalityötä? Kuinka paljon kattavammat tiedot Kelalla on velkaongelmaisista kuin sosiaalityöllä? Vastaavasti olisi ollut informatiivista selvittää miten Takuusäätiö tai talous- ja velkaneuvonta olisi voinut osaltaan toimeenpanna sosiaalista luototusta tai tukea sen järjestämistä.

Vaihtoehtojen arviointia olisi voinut tehdä esimerkiksi seuraavien kyvykkyyksien osalta;

1. Velkaongelmat tunnistetaan kattavasti ja oikea-aikaisesti

2. Tehdäänkö yhteistyötä organisaation sisällä ja laajasti viranomaisten ja kolmannen sektorin kanssa

3. Sosiaalista luototusta ratkaisevalla organisaatiolla on riittävää osaamista (sosiaalisen luototuksen tavoitteiden, eri osa-alueiden osaamista...) Osataanko myöntää niille, jotka hyötyvät (auttaa talouden hallinnassa) ja toisaalta pystyvät maksamaan takaisin (maksuvaran arviointiosaaminen vrt pankit)

4. Resurssit ovat riittäviä (keskitetty vs hajautettu - haavoittuvuusriski)

5. Asiakkaat voidaan kohdata asiakkaalle sopivalla tavalla (puhelimitse, Skype/Teams..., henkilökohtaisesti...)

6. Sosiaalinen luototus on saavutettava asuinpaikasta tms riippumatta

7. Valtakunnallinen yhdenvertaisuus paranee (tutkimustietoa hyödynnetään ja hyvät käytännöt otetaan laajasti käyttöön yhdenvertaisesti)

8. Sosiaalinen luototus myönnetään yhtäläisillä myöntämiskriteereillä asiakkaiden yksilöllinen tilanne huomioon ottaen (ohjeistus ja osaamisasia)

9. Sosiaalisen luototuksen järjestäminen on läpinäkyvää ja asiakkailla on riittävät muutoksenhakukeinot ja toimintaa valvontaan

10. Lyhyellä aikavälillä toiminta on tehokasta osaamisen osalta = korkeaa osaamista

11. Toiminta on tehokasta prosessien, tiedon saavutettavuuden ja järjestelmien osalta pidemmällä aikavälillä

12. Velkaongelmaisen asiakkaan/perheen talousongelmiin liittyvien asioiden käsittelyä/ratkaisua voidaan tukea sosiaalisen luototuksen käsittelyprosessin yhteydessä.

13. Nykyisten järjestelmien valmius sosiaalisen luototuksen koko prosessiin lyhyellä tähtäimellä (1-2v) ja pitkällä tähtäimellä (3-5 vuotta)

Uudet säädökset

Esityksen uusi 2 § sosiaalisen luototuksen järjestämisestä parantaa sosiaalisen luototuksen kattavuutta, vaikka harkinnanvaraisena ja määrärahasidonnaisena etuutena on todennäköistä, että erot hyvinvointialueiden välillä muodostuvat suuriksi sekä kattavuuden että myöntämiskriteerien osalta.

Esityksen 4, 5 ja 6 § lisäävät sosiaalisen luototuksen menettelyjen yhdenmukaisuutta. Esityksen 7 a § vapaakuukausista ja 7 b § maksuvapautuksen myöntämisen edellytyksistä sitovat toimeenpanijan harkintaa ja voi kysyä tarvitaanko näin tarkkaa sääntelyä vai osaisiko toimeenpanija tehdä tarkoituksenmukaiset kokonaisarviot ilman em. sääntelyä. Toimiiko em. sääntely lain tarkoitusta edistävästi? Onko kuntien käytännöissä ilmennyt sellaisia harkinnan käytön ongelmia, että tähän tarvitaan harkintaa sitovaa lainsäädäntöä?

Esityksen 9 §:ssä on velvollisuus antaa luotonhakijalle tai luotonsaajalle mahdollisuus keskustella sosiaalihuollon ammattihenkilön kanssa. Luotonsaajalle on järjestettävä ohjausta ja neuvontaa 7 a, 7b ja 8 §:n mukaisissa tilanteissa. Yleisesti ohjauksen ja neuvonnan antaminen velkaongelmaiselle on tärkeää. Voi kysyä onko tarkoituksenmukaista säätää oikeus juuri sosiaalihuollon ammattihenkilön keskusteluun, vai riittäisikö että olisi oikeus tavata ammattihenkilö, jolla on riittävää osaamista velkaongelmaisten tukemiseen.