Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaalisesta luototuksesta annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sosiaalisesta luototuksesta annettua lakia. Esityksen pääasiallisena tavoitteena on toteuttaa Sanna Marinin hallitusohjelman tavoitetta, jonka mukaan sosiaalinen luototus otetaan käyttöön koko maassa.

Esityksen tarkoituksena tehdä sosiaalisesta luototuksesta annettuun lakiin muutokset, joilla sosiaalisesta luototuksesta tulisi hyvinvointialueilla järjestettävä lakisääteinen tehtävä. Hyvinvointialueen olisi järjestettävä sosiaalista luototusta sisällöltään ja laajuudeltaan sellaisena kuin alueella esiintyvä tarve edellyttäisi. Lisäksi hyvinvointialueen tulisi määritellä sosiaalisen luoton myöntämisen perusteet ottaen huomioon, mitä sosiaalisesta luototuksesta annetussa laissa säädetäisiin. Esityksessä tavoitellaan sosiaalisen luototuksen palvelun aiempaa laajempaa alueellista saatavuutta.

Esitykseen sisältyvät myös uutena säännökset, joiden mukaan sosiaaliseen luototukseen voitaisiin myöntää vapaakuukausia ja maksuvapautuksia laissa säädettyjen edellytysten täyttyessä. Myös sosiaalisen luoton hakijalle ja luotonsaajalle annettavasta taloudellisesta neuvonnasta ja ohjauksesta säänneltäisiin nykyistä tarkemmin. Näiden ehdotusten tavoitteena on ehkäistä ylivelkaantumista. Lisäksi esityksessä ehdotetaan säännöstä sosiaalisen luototuksen luottopääoman menoihin myönnettävästä valtion avustuksesta.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.6.2023.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ....1
PERUSTELUT....3
1 Asian tausta ja valmistelu....3
1.1 Tausta....3
1.2 Valmistelu....3
2 Nykytila ja sen arviointi....4
3 Tavoitteet....8
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset....9
4.1 Keskeiset ehdotukset....9
4.2 Pääasialliset vaikutukset....9
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset....9
4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan....12
4.2.3 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset....13
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot....13
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset....13
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot....15
6 Lausuntopalaute....15
7 Säännöskohtaiset perustelut....15
8 Lakia alemman asteinen sääntely....20
9 Voimaantulo....20
10 Toimeenpano ja seuranta....20
11 Suhde muihin esityksiin....20
11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä....20
11.2 Suhde talousarvioesitykseen....21
12 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys....21
LAKIEHDOTUS....25
sosiaalisesta luototuksesta annetun lain muuttamisesta....25
VALITSE KOHDE....29
RINNAKKAISTEKSTI....29
[Kopioi säädöksen nimi tähän]....29

LUONNOS

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Laki sosiaalisesta luototuksesta (1133/2002) tuli voimaan vuoden 2003 alusta. Lain tavoitteena oli hallituksen esityksen (HE 142/2002 vp) mukaan ehkäistä pienituloisten ja vähävaraisten taloudellista syrjäytymistä ja ylivelkaantumista sekä edistää henkilöiden ja perheiden itsenäistä suoriutumista. Sosiaalisesta luototuksesta säädettiin lailla ja sen tarkoituksena oli turvata sosiaalinen luototus selkeästi osaksi kuntien sosiaalihuoltoa. Sosiaalinen luototus säädettiin kunnille vapaaehtoiseksi palveluksi. Laki turvasi kuitenkin sen, että kuntien ottaessa käyttöönsä sosiaalisen luototuksen, järjestelmä olisi perusteiltaan samanlainen koko maassa. Sosiaalinen luototus on ollut käytössä osassa kuntia, mutta ei kaikkialla maassa.

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman turvallinen oikeusvaltio Suomi- strategisessa kokonaisuudessa on linjattu, että sosiaalisen luototuksen valtakunnallistamisen edellytyksiä selvitetään, ja selvityksen pohjalta sosiaalinen luototus otetaan käyttöön koko maassa. Uudistus on hallitusohjelmassa osana keinoja, joilla estetään ylivelkaantumista ja tehostetaan velkaneuvontaa.

1.2 Valmistelu

Hallitusohjelman kirjauksen johdosta sosiaali- ja terveysministeriö teetti selvityksen sosiaalisen luototuksen valtakunnallisen käyttöönoton edellytyksistä. Selvitys julkaistiin syyskuussa 2022 (STM 2021:24, Sosiaalinen luototus – Selvitys valtakunnallisen käyttöönoton edellytyksistä, Niskanen Olli-Pekka). Tämän jälkeen sosiaali- ja terveysministeriö on valmistellut uudistusta virkatyönä huomioiden myös sen, että sosiaalihuollon järjestämisvastuu siirtyy 1.1.2023 alkaen kunnilta hyvinvointialueille.

Sosiaalisen luototuksen kehittämistä on selvitelty vuosien mittaan eri hankkeissa. Stakesin asettama ja THL:n loppuunsaattama Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät –työryhmä linjasi vuonna 2011 loppuraportissaan Laki ja asiakkaan oikeudet (numero IV) suosituksia sosiaalisen luototuksen lain sisällölliseksi kehittämiseksi. Työryhmä ehdotti, että sosiaalisesta luototuksesta säädettäisiin uusi laki, jolla järjestelmä ulotettaisiin koko maahan. Luototuksen toimeenpano ehdotettiin tuolloin voimassa olevan sääntelyn mukaisesti toteutettavaksi kunnissa. Luoton määrä olisi 100–10 000 euroa. Mikäli luoton myöntämisen edellytykset täyttyisivät ja lainan epääminen saattaisi hakijan tilanteeseen, joiden estämiseksi sosiaalisen luoton järjestelmä on luotu, kunta voisi myöntää myös tätä pienempiä tai suurempia lainoja.

Laissa ehdotettiin säädettäväksi myös lainan takaisinmaksusta ja sitä koskevista vapaakuukausista sekä erityisissä tilanteissa sovellettavaksi tulevista maksuvapautuksista. Lainan luonteen vuoksi laissa olisi ollut erityiset säännökset luoton myöntämistarpeen arvioinnin ja luoton myöntämisen määräajoista.

Sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiannosta tehtiin kattava selvitys sosiaalisen luototuksen laajentamisesta vuonna 2015. Selvityksen teki oikeustieteen tohtori Kirsti Rissanen kuultuaan alan toimijoita ja eri tyyppisten kuntien ja kaupunkien edustajia. Rissasen selvityksessä painopiste oli palvelurakenteen kehittämisessä ja se oli tehty tuolloisessa sosiaali- ja terveyspalvelui-

den valmisteluvaiheessa, koska uudistuksessa puhutaan sote-alueista. Myöskään toimeentulotuen ns. Kela-siirtoa ei ollut tuolloin vielä hyväksytty (STM 2015:5). Selvitys on saatavilla http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3572-3.

2 Nykytila ja sen arviointi

Sosiaalista luototusta koskeva lainsäädäntö

Voimassa olevan sosiaalisesta luototuksesta annetun lain 1 §:n mukaan sosiaalinen luototus on sosiaalihuoltoon kuuluvaa luotonantoa, jonka tavoitteena on ehkäistä syrjäytymistä ja edistää itsenäistä selviytymistä. Kunta voi järjestää sosiaalista luototusta päättämässään laajuudessa. Jos kunta päättää järjestää sosiaalista luototusta, kunnan tulee määritellä sosiaalisen luoton myöntämisen perusteet ottaen huomioon, mitä sosiaalisesta luototuksesta annetussa laissa säädetään (2 §). Toisin sanoen, sosiaalisen luototuksen järjestäminen on kunnalle vapaaehtoinen tehtävä, mutta päättäessään järjestää sosiaalista luototusta, toiminnassa on noudatettava lakia sosiaalisesta luototuksesta. Kunta voi päättää, varataanko kunnan talousarviossa varoja sosiaaliseen luototukseen ja harkita toiminnan laajuuden paikallisten tarpeiden perusteella. Sosiaaliseen luottoon ei ole subjektiivista oikeutta (HE 142/2002 vp, s. 17).

Perustuslain 19 §:ssä säädetään oikeudesta sosiaaliturvaan. Pykälä sisältää perustuslain tasolla turvatut sosiaaliset perusoikeudet. Pykälän 1 momentissa vahvistetaan jokaiselle, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Pykälän 2 momentissa säädetään perustuslaillinen toimeksianto taata lailla jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Pykälän 3 momentissa asetetaan julkiselle vallalle velvoite turvata, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä. Säännöksen mukaan julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Pykälän 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä ((HE 309/1993 vp).

Perustuslakivaliokunta arvioi sosiaalisesta luototuksesta annetun lain säätämisen yhteydessä lausunnossaan muun ohella sosiaalisen luototuksen suhdetta perustuslain 19 §:ssä säädettyihin sosiaalisiin perusoikeuksiin. Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan sosiaalinen luototus on luonteeltaan sosiaaliturvan muita muotoja, erityisesti sosiaalipalveluja ja toimeentulotukea täydentävä eikä sosiaalinen luotto kuulu perustuslain 19 §:ssä turvattujen oikeuksien alaan. Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, ettei sosiaalinen luotto voi korvata perustuslaissa jokaiselle turvattua oikeutta välttämättömään toimeentuloon. Lausunnossa mainittiin, että tarkoitus on, että toimeentulotuen saaminen ei ole sosiaalisen luoton myöntämisen este ja että luoton saamisen ei toisaalta tule johtaa toimeentulotuen pienenemiseen (PeVL 43/2002 vp).

Sosiaalinen luototus palveluna liittyy sosiaalihuollon toimintaan, jolla kuitenkin on vahva linkki myös ylivelkaantumisen kokonaisuuteen, johon liittyy muutakin lainsäädäntöä. Insolvenssioikeuden saralla on lainsäädäntöä koskien yksityishenkilön maksukyvyttömyyttä sekä menettelyitä maksukyvyttömyyden hoitamiseksi. Erityisesti ulosottokaaressa (705/2007) ja laissa yksityishenkilön velkajärjestelyistä (57/1993) on säännöksiä yksityishenkilön oikeudellisesta ase-

masta maksukyvyttömyystilanteissa. Ulosottokaaressa säädetään muun ohella menettelystä velkojen perimisessä, eli siitä, mitä voidaan ulosmitata sekä ulosmitattavaa summaa määriteltäessä huomioon otettavasta suojaosuudesta. Laissa yksityishenkilön velkajärjestelyistä säädetään puolestaan siitä, että tuomioistuin voi määrätä maksukyvyttömän yksityishenkilön taloudellisen tilanteen korjaamiseksi hänen velkojaan koskevista järjestelyistä ja vahvistaa hänelle hänen maksukykyään vastaavan maksuohjelman (1.1 §). Lisäksi laki talous- ja velkaneuvonnasta (813/2017) tuli voimaan vuoden 2019 alusta lukien. Talous- ja velkaneuvonta on organisoitu osaksi oikeusaputoimistojen työtä. Talous- ja velkaneuvonnan järjestämistapa on siten nykyisellään yhdenmukainen koko maassa.

Sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämistä koskeva uudistus

Sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisen rakenneuudistuksessa (sote-uudistus) sosiaali- ja terveydenhuollon, pelastustoimen sekä muiden erikseen säädettävien palvelujen ja tehtävien järjestämisvastuu siirretään kunnilta uusille hyvinvointialueille vuoden 2023 alusta. Sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien tehtävät siirtyvät myös hyvinvointialueille. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä vastaavat hyvinvointialueet ja kunnat yhdessä. Lisäksi hyvinvointialueiden järjestämän sosiaali- ja terveydenhuollon alueellista yhteensovittamista, kehittämistä ja yhteistyötä varten muodostetaan viisi sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöaluetta. Julkisessa hallinnossa on jatkossa kolme organisatorisesti itsenäistä toimijaa: valtio, hyvinvointialueet ja kunnat (HE 241/2020 vp). Keskeisimmät lait, jotka säätämällä uudistus toteutetaan, ovat laki hyvinvointialueesta (611/2021), laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (612/2021), jäljempänä järjestämislaki, laki pelastustoimen järjestämisestä (613/2021) sekä laki hyvinvointialueiden rahoituksesta (617/2021).

Uudistuksessa Suomeen muodostetaan 21 hyvinvointialuetta pääosin nykyisen maakuntajaonpohjalta. Uudellamaalla sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisvastuu poikkeaa muun maan ratkaisusta siten, että Helsingin kaupungille jää edelleen niiden järjestämisvastuu. Lisäksi palvelujen järjestämisestä vastaa Uudellamaalla neljä hyvinvointialuetta. Hyvinvointialueet ovat julkisoikeudellisia yhteisöjä, joilla on alueellaan itsehallinto ja aluevaaleillavalittava aluevaltuusto.

Sote-uudistuksen johdosta on ollut tarpeen tehdä tekniset muutokset muun muassa useisiin sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan lakeihin. Tätä tarkoittava hallituksen esitys (HE 56/2021 vp) on annettu eduskunnalle huhtikuussa 2021. Siinä ehdotetut muutokset koskevat pääosin käsitteistöä, joka muutettaisiin vastaamaan sote-uudistukseen kuuluvien lakien käsitteitä. Muutettavissa säännöksissä viitataan pääsääntöisesti vain hyvinvointialueeseen, jolla tarkoitetaan myös Uudenmaan hyvinvointialueita ja Helsingin kaupunkia. Esityksessä ehdotetaan myös lisättäväksi lakeihin tarpeen mukaan informatiivisia viittauksia sote-uudistusta koskeviin lakeihin. Samalla kumottaisiin niiden kanssa päällekkäistä sääntelyä soveltuvin osin.

Sote100-lakipaketti (HE 56/2021 vp)

Eduskunnassa on parhaillaan käsiteltävänä myös toinen hallituksen esitys, jossa tehdään välttämättömät tekniset muutokset sosiaalisesta luototuksesta annettuun lakiin (hallituksen esitys 56/2021 vp eduskunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen lainsäädäntöön sekä eräihin muihin lakeihin tehtävistä muutoksista hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevasta lainsäädännöstä johtuen eli niin sanottu sote100-lakipaketti). Tästä syystä nyt käsillä olevaan esitykseen lakiehdotukset on muotoiltu vastaamaan sote100-lakipaketissa ehdotettuja muutoksia.

Sote100-lakipaketissa ehdotetaan sosiaalisesta luototuksesta annettuun lakiin toteuttavan ne lakitekniset muutokset, joilla lain mukainen sosiaalisen luototuksen järjestämisvastuu siirtyisi kunnilta hyvinvointialueille sote-uudistuksen kokonaisratkaisua vastaavasti. Toisin sanoen, lakipaketissa ehdotettujen muutosten myötä sosiaalisen luototuksen järjestäminen siirtyisi hyvinvointialueiden vastuulle sen voimassaolevan lain mukaisessa vapaaehtoisessa muodossaan.

Sote100-lakipaketissa on eduskuntakäsittelyn aikana tehty myös täydennyksiä sosiaalista luottoa koskeviin säännöksiin. Sosiaalisesta luototuksesta annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi uutena siirtymäsäännös (ehdotettu 13 §), jonka mukaisesti kunnissa ennen sote-uudistusta solmitut järjestämisvastuun siirtymisen hetkellä voimassa olevat sosiaalista luottoa koskevat sopimukset siirtyvät lain voimaan tullessa hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle. Pykälän tarkoituksena on turvata näiden sosiaalista luottoa koskevien sopimusten voimassa olon jatkuvuus sekä velallisen oikeudellinen asema velkojan vaihtuessa hyvinvointialueeksi. Siirtymäsäännöksen mukaan velallinen maksaisi luottoaan takaisin uudelle velkojalle eli hyvinvointialueelle. Velallisen hyvinvointialueelle maksamat luoton lyhennykset vähentävät velkasaatavia velalliselta. Hyvinvointialueen tulisi kuitenkin välittää pykälässä mainittujen sosiaalista luototusta koskevien sopimusten luottojen takaisinmaksut ennen lain voimaantuloa luoton myöntäneelle kunnalle. Luottosopimusten luottotappioista aiheutuvat menot kuuluisivat luoton ennen tämän lain voimaantuloa myöntäneelle kunnalle. Kunnan kuluksi kirjattaisiin siis luottotappiot ja luottotappiot vaikuttaisivat kunnan tulokseen kuten ennen lain voimaantuloa. Velallisen hyvinvointialueelle maksama lyhennys vähentäisi velkasaatavia velalliselta, ja velallisen takaisin maksaman suorituksen edelleen tilitys kunnalle vähentäisi hyvinvointialueen velkaa kunnalle.

Sosiaalisen luototuksen käyttö

Vuoden 2019 tilanteesta tuotetun tilaston perusteella yhteensä 30 kuntaa on ottanut luototuksen käyttöön. Kuntien määrästä huolimatta sosiaalisen luototuksen väestökattavuus on kuitenkin noin puolet suomalaisista. Luototusta käytetään paitsi lainojen järjestelyyn mutta myös investointiluonteisesti tilanteissa, joissa henkilöllä ei ole mahdollisuutta saada luottoa rahoitusmarkkinoilta, mutta hänellä on kuitenkin jonkin verran maksuvaraa. Keskeinen osa palvelua on myös asiakkaiden taloustilanteiden läpikäyminen. Eli vaikka luottopäätöstä ei voitaisikaan aina tehdä, asiakkaan taloudelliseen tilanteeseen voidaan löytää muita oikeellisempia keinoja, kuten ehkäisevän toimeentulotuen myöntäminen, ohjaus talous- ja velkaneuvonnan piiriin tai ulosoton tilanteen selvittely.

Viimeisin tilastokeruu koskee vuotta 2019, jolloin luottoja myönnettiin 3,6 miljoonaa euroa. Palvelun järjestämisestä aiheutuvat kustannukset luottopääomaa ja luottotappioita lukuun ottamatta katetaan kunnille maksettavista valtionosuuksista. Sosiaalisen luototuksen parissa työskentelevä henkilöstö on lähes poikkeuksetta sosiaalihuollon palveluksessa ja on siten siirtymässä hyvinvointialueille.

Ylivelkaantumisen kehitys Suomessa

Ylivelkaantuminen on ollut Suomessa kasvussa jo pitkään. Sosiaali- ja terveysministeriön teettämässä selvityksessä sosiaalisen luototuksen valtakunnallistamisesta (STM 2021:24) todetaan, että maksuhäiriöisten lukumäärä kasvoi vuosien 2009–2019 aikana 305 000 henkilöstä 387 000 henkilöön (Majamaa & Rantala 2020). Maksuhäiriömerkinnät, eli luottorekisterissä olevat merkinnät maksuvelvoitteen pitkäaikaisesta laiminlyönnistä, ovat keskeinen ylivelkaantumisen mittari (Hiilamo ym. 2021). Vuonna 2018 kymmenen prosenttia 15 vuotta täyttäneistä suomalaisista oli ollut ulosotossa. Suomen Asiakastieto Oy:n tilastojen mukaan niiden suomalaisten määrä, joilla on maksuhäiriömerkintä, on kasvanut vuosien 2011–2020 aikana 326 000 henkilöstä lähes 392 000 henkilöön (Luotonen, Puttonen ja Rantapuska 2021).”

Suomessa velkaannuttiin rajusti 1990-luvun alun laman seurauksena. Vuonna 1998 useiden ministeriöiden yhteinen velkaongelmatyöryhmä esitti näkemyksenään, että normaalin liiketaloudellisen pankkitoiminnan ja sosiaaliturvan välimaastoon tarvittiin sosiaalista luototusta. Sen erityisinä tehtävinä pidettiin asiakkaan sosiaalisten lähtökohtien ja tarpeiden selvittelyä, sosiaalisen tuen järjestämistä, talousneuvontaa ja omatoimisuuteen kannustamista. Tältä pohjalta sosiaali- ja terveysministeriö toteutti kahdeksan kunnan kanssa sosiaalisen luototuksen kokeilun vuosina 1999–2001. Hallituksen esitys laiksi sosiaalisesta luototuksesta annettiin vuonna 2002. Esityksen tavoite oli ehkäistä pienituloisten ja vähävaraisten taloudellista syrjäytymistä ja ylivelkaantumista sekä edistää henkilöiden ja perheiden itsenäistä suoriutumista. Sosiaalisesta luototuksesta ehdotettiin säädettäväksi lailla siksi, että laki turvaisi sen selkeästi osaksi kuntien sosiaalihuoltoa. Laki turvaisi myös sen, että sosiaalisen luototuksen järjestelmä olisi perusteiltaan samanlainen koko maassa. Luototus oli tällöin kuitenkin kunnille vapaaehtoinen tehtävä. Laki sosiaalisesta luototuksesta annettiin joulukuussa 2002 (STM 2015:5).

Ylivelkaantumiseen on pyritty vastaamaan paitsi sääntelyn keinoin myös julkishallinnon sekä järjestösektorin muin toimin, kuten erilaisin hankkein. Vuosien 2013 – 2017 välillä Takuusäätiö toteutti Pienlaina-projektin, jossa selvitettiin millainen rooli luototustoiminnalla voisi olla jouston tuomiseksi kaikkein pienituloisimmille kotitalouksille ja miten pienlainatoiminta olisi tarkoituksenmukaisinta organisoida. Takuusäätiön pienlaina on sittemmin vakiintunut säätiön pysyväksi palveluksi. Vuodesta 2014 pienlainoja on myönnetty kaikkiaan runsaat 300 kappaletta yli 400 000 euron edestä. Viime vuonna Takuusäätiön pienlainan sai 90 asiakasta. Pienlainaprojektissa kehitettiin myös verkossa toimiva Penno-sovellus, joka on tarkoitettu oman talouden hallinnan apuvälineeksi.

Talous- ja velkaneuvonnan kehittämisessä erityisesti ennakoivan talousneuvonnan hanke on kehittänyt matalan kynnyksen yhteystyötä sosiaalihuollon ja asumisneuvonnan kanssa. Kehittämistyön tuloksena vakituista talousneuvola toimintaa tehdään tällä hetkellä jo 27 paikkakunnalla. Talousneuvola on matalan kynnyksen asiointipiste, johon kansalainen voi saapua pienen tai suuren talouskysymyksen kanssa ilman aikavarausta. Ennakoivan talousneuvontahankkeen loppuraportti julkaistiin 12.4.2022 (OM 2022:2).

Myös ulosottojärjestelmän kehittämistä on valmisteltu sekä selvitetty sen yhteyksiä toimeentuloon ja työllisyyteen. Aiheesta julkaistiin 26.5.2021 valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan selvitys ”Ulosottovelka, sosiaaliturva ja työn tarjonta (VNTEAS 2021:40). Selvityksessä kuvataan ulosottojärjestelmän kokonaisuutta ja sen tarkoitusta, joka on syytä huomioida myös sosiaalista luototusta kehitettäessä: ”Ulosotto on keskeinen elementti rahoitusjärjestelmäämme, sillä sen avulla taataan velkojille, että ainakin osa veloista maksetaan takaisin. Jos tällaista takuuta ei olisi, merkittävää osaa velkasuhteista ei syntyisi lainkaan, tai lainaa olisi tarjolla korkeammalla korolla. Toisaalta pienituloinen menettää ulosotossa merkittävän osan tuloistaan ulosmittaukseen, mikä heikentää toimeentuloa ja työnteon kannustimia. Järkevä järjestelmä tasapainottelee näiden vaikutusten välillä.” Ulosottokaaren muuttamisesta onkin oikeusministeriössä käynnissä lakihanke, jossa valmistellaan vapaakuukausi uudistusta. Tietoja lakihankkeesta on saatavilla hankeikkunassa (OM016:00/2022). Uudistuksen tarkoituksena on helpottaa pienituloisten ulosottovelallisten asemaa lisäämällä tulojen ulosmittauksessa velalliselle annettavia vapaakuukausia.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi positiivisesta luottotietorekisteristä ja siihen liittyviksi laeiksi on parhaillaan eduskunnassa käsiteltävänä (HE 22/2022 vp). Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki positiivisesta luottotietorekisteristä. Positiiviseen luottotietorekisteriin talletettaisiin tietoja luonnollisen henkilön luotoista ja tuloista. Rekisterin avulla luotonantaja voisi nykyistä helpommin ja luotettavammin arvioida lainanhakijan kykyä maksaa luotto takaisin. Esi-

tyksen 15 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi myös vapaaehtoisesta luottokiellosta. Voimassa olevassa luottotietolain 12 §:ssä säädetään luonnollisen henkilön itse ilmoittaman luottokiellon tallettamisesta laissa tarkoitettuihin rekistereihin toimintakelpoisuutta koskevana tietona. Uuden ehdotetun 15 pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että positiiviseen luottotietorekisteriin talletetaan tieto luonnollisen henkilön ilmoittamasta määräaikaisesta tai toistaiseksi voimassa olevasta vapaaehtoisesta luottokiellosta. Toistaiseksi voimassa olevaa luottokieltoa on pidetty tarpeellisena määräaikaisen luottokiellon rinnalla, koska se ei edellyttäisi luottokiellon uusimista, vaan jatkuisi niin pitkään, kunnes kiellon tehnyt henkilö itse poistaa sen rekisteristä. Merkinnän tarkoituksena olisi, että luotonantaja voi suhtautua luotonantoon tällaisen henkilön osalta erityisellä varovaisuudella ja huolellisuudella. Vapaaehtoista luottokieltoa on pidetty tärkeänä keinona myös luonnollisen henkilön oman talouden hallinnassa. Luottokieltomerkintä tulisi ottaa asianmukaisesti huomioon luotonmyönnössä. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että luottokieltomerkinnästä tulee käydä ilmi, onko merkinnän tekemisen syynä kohonnut riski henkilötietojen väärinkäytölle, luonnollisen henkilön talouden hallintaan liittyvä syy tai muu syy.

Asian tärkeyden ja koronakriisistä kuluttajille ja yrittäjille mahdollisesti aiheutuvien lisääntyvien velkaongelmien vuoksi oikeusministeriö käynnisti keväällä 2020 kuitenkin erikseen myös selvityksen siitä, olisiko maksuhäiriömerkintöjen säilytysaikoja mahdollista lyhentää jo ennen positiivisen luottotietorekisterin käyttöönottoa niin, että merkintä poistuisi kuukauden kuluttua merkinnän perusteena olleen maksun suorittamisesta (HE 109/2021 vp). Eduskunta vahvisti muutokset lainsäädäntöön 13.5.2022.

Nykytilan arviointi

Tällä hetkellä sosiaalisen luototuksen keskeisenä ongelmana voi pitää palvelun epätasa-arvoista saatavuutta eri puolilla Suomea. Asiakkaan näkökulmasta mahdollisuus saada sosiaalinen luotto riippuukin tällä hetkellä myös ennen kaikkea siitä, onko kunnassa päätetty ottaa sosiaalinen luototus käyttöön vai ei. Sosiaalinen luototus on myös jossain määrin ali-käytetty sosiaalipalvelu sielläkin, missä sitä järjestetään. Sosiaalisen luototuksen valtakunnallisen käyttöönoton edellytyksistä laaditussa selvityksessä todetaan, että sosiaalinen luotto ei lain sosiaalisesta luotoksesta voimassaolo aikana kehittynyt yhdenvertaisena sosiaalihuollon palveluna. Suurin syy tähän on luototuksen määrittely kunnille vapaaehtoiseksi tehtäväksi. Väljän lain tarkoitus toteutuu vain harvoille, vaikka mahdollisuus olisi tarjota isommalle joukolle taloudellisista ongelmista kärsiviä ihmisiä heidän itsenäiseen toimintakykyynsä perustuva ja sitä tukeva menettely. Parhaimmillaan sosiaalinen luotto on suunnitelmallisen taloussosiaalityön työkalu (STM 24:2021).

3 Tavoitteet

Hallituksen esityksen ensisijainen tavoite on, että sosiaalista luototusta järjestettäisiin kaikilla hyvinvointialueilla sosiaalihuollossa. Tällä tavoitellaan sosiaalisen luototuksen palvelun aiempaa laajempaa ja alueellisesti yhdenvertaisempaa saatavuutta. Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman turvallinen oikeusvaltio Suomi- strategisessa kokonaisuudessa on linjattu, että sosiaalisen luototuksen valtakunnallistamisen edellytyksiä selvitetään, ja selvityksen pohjalta sosiaalinen luototus otetaan käyttöön koko maassa. Uudistus on hallitusohjelmassa osana keinoja, joilla estetään ylivelkaantumista ja tehostetaan velkaneuvontaa.

Sosiaalisen luototuksen valtakunnallistamisen lisäksi esityksen tavoitteena on uudistaa sosiaalisesta luototuksesta annettua lakia niin, että sosiaalisesta luototuksesta tulee lakisääteinen sosiaalipalvelu. Nykyisin voimassa olevan lainsäädännön mukaan sosiaalinen luototuksen järjestäminen on kunnille vapaaehtoista. Hankkeessa huomioidaan sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisvastuun siirtyminen hyvinvointialueille sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen

myötä. Myös sosiaalisen luototuksen järjestäminen siirtyy osana sosiaalipalveluja hyvinvointialueille 1.1.2023. Sosiaalisen luototuksen hyvinvointialueille siirtymisen mahdollistamiseksi välttämättömät tekniset muutokset ovat eduskunnassa käsiteltävänä osana niin kutsuttua sote100– lakipakettia (HE 56/2021 vp).

Esitys sisältää myös säädöksiä vapaakuukausista ja maksuvapautuksista, joiden tavoitteena on ehkäistä ylivelkaantumista. Myös neuvontaa on tarkoitus tehostaa säätämällä aiempaa tarkemmin sosiaalisen luoton hakijalle ja saajalle annettavasta taloudellisesta neuvonnasta ja ohjauksesta.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan, että sosiaalisen luototuksen järjestäminen tulisi hyvinvointialueille nykyistä velvoittavammaksi. Voimassa olevassa sosiaalista luottoa koskevassa laissa sosiaalisen luototuksen järjestäminen on hyvinvointialueille vapaachtoista. Esityksen myötä sosiaalinen luototus olisi hyvinvointialueelle kuuluva lakisääteinen tehtävä, jonka järjestämisessä hyvinvointialueen tulisi huolehtia, että sosiaalista luototusta järjestetään sisällöltään ja laajuudeltaan sellaisena kuin hyvinvointialueella esiintyvä tarve edellyttää. Hyvinvointialueen tulisi varata talousarviossa riittäväksi arvioivansa määrä varoja sosiaaliseen luototukseen, ja harkita toiminnan laajuus paikallisten tarpeiden perusteella. Sosiaaliseen luottoon ei kuitenkaan olisi jatkossakaan subjektiivista oikeutta. Ehdotuksen tarkoituksena on valtakunnallistaa sosiaalinen luototus hallitusohjelman kirjauksen mukaisesti, kun palvelua tulisi lain mukaan järjestää kaikilla hyvinvointialueilla.

Esitys sisältää uutena ehdotukset, joiden mukaan sosiaaliseen luototukseen voitaisiin myöntää vapaakuukausia ja maksuvapautuksia laissa säädettyjen edellytysten mukaisesti. Näiden uudistusten tavoitteena on ehkäistä ylivelkaantumista. Myös sosiaalisen luoton hakijalle ja luotonsaajalle annettavasta taloudellisesta neuvonnasta ja ohjauksesta säädettäisiin aiempaa tarkemmin. Esityksessä määriteltäisiin, missä tilanteissa taloudellista neuvontaa ja ohjausta olisi vähintäänkin järjestettävä. Lisäksi esityksessä ehdotetaan säännöstä sosiaalisen luototuksen luottopääoman menoihin myönnettävästä valtion avustuksesta.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Sosiaalisen luototuksen valtakunnallistamisen edellytyksistä teetettiin selvitys, jonka mukaan sosiaalisen luototuksen kehittymisen kannalta olisi tärkeää, että se otetaan käyttöön kaikkia hyvinvointialueita velvoittavasti. Lisäksi todettiin, että sosiaalinen luototus voisi olla perusteltua keskittää hyvinvointialueilla omaan erilliseen yksikköönsä, vaikka tästä ei tultaisi säätämään lainsäädännössä.
(https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163393/STM_2021_24_R.pdf?sequence=4&isAllowed=y)

Tässä esityksessä ehdotettujen muutosten mukaan sosiaalisessa luototuksessa olisi kyse määrärahasidonnaisesta palvelusta, jossa hyvinvointialue arvioi alueella esiintyvää tarvetta ja tarjoaa palvelua määrärahansa puitteissa. Taloudellisten vaikutusten arvioinnin lähtökohtana on se, että luottopääoma rahoitettaisiin toiminnan käynnistämisvaiheessa kertaluonteisella valtionavulla.

Huomion arvoista taloudellisten vaikutusten osalta on, että käytännön toimeenpanossa on todettu, että luottotappiot ovat jääneet pieniksi ja sosiaalisen luototuksen korkotuotot ovat kattaneet luottotappiot. Voimassa olevan sosiaalisesta luototuksesta annetun lain mukaan toimintamenoina ei pidettä sosiaalisen luototuksen luottopääomasta tai luottotappioista aiheutuvia menoja. Tätä säännöstä ei ole ehdotettu muutettavaksi tässä esityksessä. Nykyisessä järjestelmässä kukin palvelun käyttöön ottanut kunta onkin järjestänyt itse luottopääoman rahoituksen vaihtelevin keinoin. Kun sosiaalisen luototuksen järjestämisvastuu siirtyy sote-uudistuksen myötä hyvinvointialueille, kuntien rahoittamat luottopääomat eivät esityksen mukaan siirry hyvinvointialueille, vaan hyvinvointialueiden tulee tilittää takaisin maksetut luottopääomat kuntiin sitä mukaa, kuin lainoja maksetaan takaisin. Tästä syystä hyvinvointialueille ei siirry lainkaan luototottamisen jatkamiseksi tarpeellista luottopääomaa (Sote100-lakipaketti, HE 56/2021, ks. lisää esityksen luku 2).

Tästä syystä nyt käsillä olevassa esityksessä hyvinvointialueiden sosiaalisen luototuksen luottopääoman rahoittamisesta säädettäisiin erikseen sosiaalisesta luototuksessa annetussa laissa (ehdotetussa 10 a pykälässä), joka koskisi sosiaalisen luototuksen luottopääoman menoihin myönnettävää valtionavustusta. Lisätalousarviossa on tarkoitus esittää, että määrärahamomentilta ”33.60.39 Palvelurakenteen kehittäminen”, käytettäisiin vuodelta 2022 siirtyvää määrärahaa 10 miljoonaa euroa vuonna 2023 valtionavustukseen sosiaalisen luototuksen käynnistämiseksi hyvinvointialueilla.

Sote-rahoitukseen ei esitetä muutosta, koska kyse on niin pienestä lisäyksestä, että se ei muuta isoa kuvaa ja sosiaalihuollon osuutta hyvinvointialueen rahoituksesta. Sosiaalinen luototus kohdistuu palveluna merkittävässä määrin pienituloisuuteen, joka on jo huomioitu rahoituskertoimissa.

Palvelua voidaan järjestää joko niin, että hyvinvointialueella palvelu keskitetään jollekin/joillekin sosiaalihuollon työntekijöille tai erilliseen yksikköön, tai siten, että esimerkiksi kaikki työikäisten palveluissa taloussosiaalityötä tekevät ottavat osaamisalueen haltuun, jolloin he tekevät sosiaaliseen luototukseen liittyviä päätöksiä osana muuta talousasioihin liittyvää sosiaalityötä. Hallituksen esityksessä eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (/) ehdotetaan sosiaalihuoltolakiin muutoksia koskien sosiaalihuollon taloudellisen tuen palvelua.

Kun valtionavustushaun avaamista valmisteltaisiin, tulisi tässä yhteydessä määritellä täsmällisemmin, mihin tarkoitukseen avustusta myönnetään sekä perusteet, joilla valtionavustushakemuksia arvioitaisiin. Valtionapujärjestelmän kautta rahoitettava valtakunnallinen sosiaalisen luototuksen järjestäminen on hyvä ja toimiva ratkaisu, koska myönnetty tuki voidaan suhteuttaa tarpeeseen. Valtionavun myöntämisessä olisi perusteltua ottaa huomioon, että hyvinvointialueet ovat lähtökohtaisesti hyvin erilaisissa tilanteissa. Tämä voisi käytännössä tarkoittaa valtionavun myöntämistä toisille hyvinvointialueille enemmän kuin toisille, perustuen sosiaalisen luototuksen järjestämisen lähtökohtiin hyvinvointialueella. Osalla alueista henkilöstö siirtyy suoraan vanhoina työntekijöinä, ja myös järjestelmät ovat valmiina. Suurin osa hyvinvointialueista tarvinnee näissäkin tapauksissa henkilöstön kehittämistä ja koulutustoimia, koska alueiden sosiaalisen luototuksen toiminnot laajenevat yhdestä tai muutamasta kunnasta koko hyvinvointialueen kattavaksi. Tämä ratkaistaan valtionavustushakukriteereissä ja sitä koskevassa prosessissa.

Vuoden 2019 sosiaalisesta luototuksesta tehtyjen tilastojen (THL) mukaan keskimääräinen myönnetty laina on ollut noin 6 500 euroa. Kaikista lainoista Helsinki myönsi 46,6 prosenttia,

eli 1 677 600 euroa. Muiden luototusta järjestäneiden kuntien myöntämien lainojen määrä vuonna 2019 oli yhteensä 1 922 400 euroa.

Vuonna 2019 sosiaalisen luototuksen palvelua ei ollut lainkaan seitsemällä hyvinvointialueella. Viidellä hyvinvointialueella oli alle puolella alueen kunnista sosiaalisen luototuksen toimintaa. Vastaavasti kahdeksalla hyvinvointialueella yli puolet kunnista harjoitti sosiaalista luototusta vuonna 2019. Koko hyvinvointialueen tasolla sosiaalista luototusta oli käytössä Vantaa-Keravan hyvinvointialueella ja Helsingissä.

Helpoin tapa valtionavun jakamiselle olisi alueen väkilukuun suhteuttaminen. Tämä ei tosin huomioisi alueiden erilaisia lähtökohtia. Väkiluvun pohjalta jaettava valtionapu todennäköisesti johtaisi tilanteeseen, jossa alueilla, joilla sosiaalinen luototus on laajasti käytössä (erityisesti Vantaa-Kerava ja Helsinki) luototukseen varattava rahamäärä vähenisi nykyiseen kunnalliseen rahoitukseen verrattuna. Vastaavasti alueilla, joissa toimintaa ei ole tällä hetkellä lainkaan, luototukseen myönnettävän rahoituksen määrä voi olla aluksi ylimitoitettua. Tämä johtuu siitä, että tarvittavien henkilöstö- ja muiden resurssien pystyttäminen vie aikansa. Valtionavun jakaminen siten, että alueet hakevat rahoitusta alueelliseen tarpeeseen mitoitettujen hakemusten kautta, johtaa parempaan rahoituksen kohdistumiseen kuin kaavamaisten kriteerien perusteella - ainakin luototuksen valtakunnallistamisen alkuvaiheessa.

Mikäli valtionavustushakemusten arviointiperusteena käytettäisiin esimerkiksi asukaslukua, pääomat per alue jakautuisivat asukasluvun mukaan. Sosiaalisesta luototuksesta tehdyn selvityksen mukaan tarvittava pääoma vaihteli alueittain välillä 1,11 e/asukas – 4,40 e/ asukas, keskiarvon ollessa 2,76 e/asukas. Jos pääoma-arvion suhteuttaa Suomen väkilukuun (5 550 066 henkilöä), niin tarvittavan pääoman vaihteluväli olisi 6,2 ME–24,4 ME Keskiarvo pääomitukselle olisi 15,3 ME. Osa rahoituksesta jaettaisiin myös niille alueille, joilla ei ole vielä lainkaan toimintaa palvelun käynnistämiseen. Tällöin asukasluvun perusteella jaettava valtionapu ei ehkä ole toimivin ratkaisu, koska hyvinvointialueilla lähtötilanne palvelun järjestämiseen vaihtelee paljon.

Lisäksi niiden hyvinvointialueiden osalta, joissa on ollut aikaisemmin sosiaalisen luototuksen toimintaa, oletuksena on, että myös henkilöstöä, tietojärjestelmiä ja työskentelymenetelmiä siirtyy jonkin verran sosiaalisen luototuksen toimeenpanoon. Kuitenkin joillakin hyvinvointialueilla kustannuksia voisi muodostua myös henkilöstöstä, tietojärjestelmien kehittämisestä ja muista palvelun järjestämisen edellyttämistä menoeristä. Näihin menoihin olisi mahdollisuus harkita valtionavustushakua, joka olisi tarkoitettu toiminnan kehittämiseen, mutta valtionavustushaun kohdentaminen jäisi ratkaistavaksi valtionavustusvaiheessa täsmällisemmin.

Hyvinvointialueiden vaatimat henkilöstöresurssit sisältäen sosiaalityön ja sosiaalisen luototuksen maksatuksen sekä työnjohdon vaihtelevat myös hyvinvointialueiden välillä. Osassa hyvinvointialueita henkilöstöresursseja ja tietojärjestelmiä voisi olla nopeasti käytössä sosiaaliseen luototukseen siirtämällä kuntien osaamista hyvinvointialueille. Toisilla alueilla toiminta olisi käynnistettävä nollapisteestä, jolloin henkilöstöä olisi minimissään koulutettava uuden tehtävän suorittamiseen ja järjestettävä käyttöön tarvittavat tietojärjestelmät. Sosiaalisesta luototuksesta tehdyn selvityksen perusteella tarvittaviksi henkilöstöresursseiksi sosiaalisen luototuksen asiakastyön osalta arvioitiin keskimäärin noin 4 henkilötyövuotta per hyvinvointialue. Hallinnollistekniseen työhön ja johtamiseen sekä kehittämiseen arvioitiin selvityksen perusteella tarvittavan noin 2,5 henkilötyövuotta hyvinvointialuetta kohden. Henkilöstöresurssien todellista tarvetta on vaikea arvioida, koska hyvinvointialueet ovat erikokoisia ja mahdollisuudet sosiaalisen luototuksen toimintojen käynnistämiseen vaihtelevat suuresti.

Asianmukainen asiakasta koskevien henkilötietojen kirjaaminen ja käsittely edellyttävät toimivia tietojärjestelmiä, joiden hankkimisesta ja ylläpitämisestä aiheutuisi jonkin verran kustannuksia hyvinvointialueille

Valtionavustushakuvaiheessa tullaan ratkaisemaan tarkemmin, miten varattava raha 10 ME jaettaisiin luottopääomaan valtionavustushakuun ja mahdolliseen erilliseen valtionavustushakuun, joka suuntautuisi toiminnan kehittämiseen, kuten tietojärjestelmiin tai henkilöstöön. Hyvinvointialueiden tulisi valtionavustushaussa pystyä arvioimaan, millainen pääoma luototukseen tarvitaan, vaikka alueella ei olisi entuudestaan lainkaan sosiaalista luototusta myöntäviä kuntia. Toisaalta osa hyvinvointialueista ei välttämättä tarvitse merkittävää rahoitusta luototustoiminnan käynnistämiseen, jolloin etukäteen päätetty jakosuhde varsinaiseen luototukseen ja henkilöstöön ja tietojärjestelmiin varattavan rahoituksen välillä antaisi reunaehdot sille, millaisista rahoitusmääristä olisi kokonaisuudessaan kyse.

4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Sosiaalisesta luototuksesta voidaan arvioida tulevan yksi uusi keino auttaa sosiaalihuollon taloudellisen tuen tarpeessa olevia henkilöitä tilanteessa, jossa toimeentulotuki ei tule tukena kyseeseen. Sosiaalisessa luototuksessa on olennaista velkatilanteeseen liittyvä selvittely ja neuvonta, jonka yhteydessä myös muita tuen tarpeita voidaan kartoittaa. Talous- ja velkaneuvonnan yhteistyön on syytä olla tiivistä. Velka-asioihin liittyvän osaamisen voi arvioida lisääntyvän sosiaalitoimessa.

Talous- ja velkaneuvonnan osalta yhteistyön tekeminen taloussosiaalityön toimijoiden kanssa voi helpottua. Lisäksi yhdenmukainen palveluvalikko helpottaa asiakkaiden erilaisten vaihtoehtojen tarjoamista. Myös asumisneuvontaan sosiaalinen luototus on hyvä yhteistyökumppani.

Valmistelun yhteydessä on myös noussut esiin tarve kehittää toimintaa niin, että myös Kela voisi tarjota sosiaalista luototusta velkaantuneille asiakkaille. Tässä vaiheessa palvelua kehitetään osaksi sosiaalihuollon taloudellisen tuen palvelua. Kelan ja sosiaalihuollon välillä on toimeentulotukiasiakkaiden osalta yhteistyökäytäntöjä. Muiden Kelan asiakkaiden osalta on jatkossa arvioitava yhteistyökäytänteitä ja säännönmukaisen ohjaamisen vaatimia resursseja sekä Kelassa että sosiaalisen luototuksen palveluissa.

Takuusäätiö on merkittävä toimija velkaantumiskentässä ja voidaan arvioida, että sen sekä muiden kolmannen sektorin toimijoiden ohjaus helpottuu, koska palvelun saatavuus ei ole enää kiinni asuinpaikkakunnasta. Sosiaalinen luototus ei kuitenkaan poista tarvetta Takuusäätiön tarjoamille palveluille.

Positiivisen luottotietorekisterin kohdalla on tässä vaiheessa arvioitu, että lähtökohtaisesti tieto sosiaalisesta luotosta ei tulisi näkymään tässä rekisterissä, koska tämä sisältäisi tiedon sosiaalihuollon asiakkuudesta, joka on luokiteltavissa arkaluonteiseksi tiedoksi. Jos asiakkaalle myönnetään sosiaalista luottoa muiden velkojen järjestelyyn, voitaisiin edellyttää asiakkaan omaehtoista luottotietomerkintää, joka estäisi lisävelkaantumisen sosiaalisen luoton takaisin maksun aikana.

4.2.3 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Esityksessä ehdotettujen muutosten vaikutukset ylivelkaantumisongelman helpottamiseen ovat välillisiä. Sosiaalisen luototuksen suhteellisen alhainen volyymi ja valikoitu asiakaskunta tarkoittavat käytännössä sitä, että yksin ehdotuksessa esitetyillä ratkaisuilla ei kyetä vastaamaan kuin osittain ylivelkaantumisen ihmisille ja yhteiskunnalle asettamiin haasteisiin. Toisaalta sosiaalinen luototus valtakunnallisena osana sosiaalihuollon toimintaa tarjoaisi tämän ongelmakokonaisuuden ratkaisemiseen osin uusia välineitä. Joissain kunnissa sosiaalinen luototus on jo ollut käytössä aiemminkin, joten vaikutukset eivät näillä alueilla olisi yhtä merkittäviä.

Rahoitusmarkkinoiden toimintaan sosiaalisen luotouksen siirtäminen hyvinvointialueille ei tule aiheuttamaan merkittäviä vaikutuksia, sillä luotoukseen varattu rahoitus on määrältään verraten pientä. Sosiaalista luototusta ei tulisi käyttää tilanteissa, joissa henkilöllä on mahdollisuus ratkaista taloudellinen ongelma markkinoilla toimivien rahoituslaitosten tarjoamalla luotolla.

Sosiaalisen luototuksen siirtäminen hyvinvointialueiden vastuulle lisää alueellista yhdenvertaisuutta, koska palvelua on jatkossa saatavilla koko manner-Suomessa. Hyvinvointialueiden itsenäisessä päätäntävallassa on jatkossa arvioida alueensa tarvetta ja vastata siihen riittävässä määrin. Lisäksi esitys turvaa lainoituksen jatkumista myös niillä alueilla, joilla sosiaalinen luototus olisi voinut sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevan muutoksen johdosta loppua lainapääomien jäädessä kuntiin.

Sosiaalisen luototuksen siirtämisellä hyvinvointialueiden vastuulle ei ole mainittavia sukupuoli- tai lapsivaikutuksia. Sosiaalisen luototuksen laajeneminen valtakunnalliseksi lisää jossain määrin maaseudulla asuvien lapsiperheiden mahdollisuuksia päästä luototuksen piiriin, sillä luototus on pääasiassa ollut käytössä vain suurissa kaupungeissa.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Valmistelun aikana on käyty läpi erilaisia vaihtoehtoja sosiaalisen luototuksen uudistamiseksi. Lainsäädäntöä on välttämätöntä uudistaa jo senkin takia, että sosiaalihuollon järjestämisvastuu siirtyy kunnilta hyvinvointialueille. Toisaalta hallitusohjelma on edellyttänyt sosiaalisen luototuksen käyttöönoton laajentamista. Keskustelussa esillä olleet uudistamisen vaihtoehdot ovat vaihdelleet sen mukaan, kuinka velvoittava sosiaalisen luototuksen järjestämisvastuusta tulisi ja kuinka laaja oikeus palveluun olisi. Kirsti Rissanen esitti aiemmassa selvityksessään myös eri vaihtoehtoja sosiaalisen luototuksen käytännön toteuttamiseksi. Valmistelun alkuvaiheessa arvioitiin Kirsti Rissasen selvityksessä esiin nostettuja vaihtoehtoisia sosiaalisen luototuksen valtakunnallistamisen malleja, kuten niin sanottua Kela-mallia ja Takuusäätiö-mallia. Ehdotukset eivät kuitenkaan ole enää sellaisenaan toteuttamiskelpoisia, sillä selvitys perustuu vuoden 2015 tilanteeseen, joka on oleellisesti muuttunut esimerkiksi sote-uudistuksen ja toimeentulotuen Kela-siirron myötä (STM 2015:5).

Yhtenä vaihtoehtona on ollut esillä se, että sosiaalinen luototus olisi edelleen vapaaehtoinen palvelu eikä lainsäädäntöön tehtäisi kuin aivan välttämättömät muutokset. Tällöin kukin hyvinvointialue voisi järjestää sosiaalista luototusta päättämässään laajuudessa. Jos hyvinvointialue päättäisi järjestää sosiaalista luototusta, hyvinvointialueen tulisi määritellä sosiaalisen luoton myöntämisen perusteet ottaen huomioon, mitä sosiaalisesta luototuksesta annetussa laissa sää-

detään (eduskunnassa käsiteltävänä oleva HE 56/2021 vp, ehdotettu 2 §). Selvityksessä sosiaalisen luototuksen valtakunnallisen käyttöönoton edellytyksistä kuitenkin tuotiin esiin, että tässä vaihtoehdossa voisi olla riski toiminnan kuihtumisesta. Riski liittyisi erityisesti niihin tilanteisiin, joissa luototus on käytössä joissakin tulevan hyvinvointialueen kunnissa, mutta joissa hyvinvointialue ottaa järjestettäväkseen kaikki alueen sote-palvelut. Tällöin sosiaalinen luototus vapaaehtoisena palveluna esimerkiksi kustannussyistä saatettaisiin jättää pois palveluvalikoimasta (STM 2021:24).

Päätöksenteko ja luoton myöntäminen

Vaihtoehtoisissa toteuttamistavoissa on otettava huomioon, että asiakasta koskevan käytännön rahaliikenteen organisointi erilleen päätöksenteosta voisi kuitenkin sisältää käytännön toiminnan vaikeuksien lisäksi myös periaatteellisempia haasteita. Sosiaali- ja terveysministeriö teetti vuonna 2019 selvityksen ”Sosiaalityö julkisena hallintotehtävänä”, jonka tekivät Eeva Nykänen ja Eeva Liukko (STM 2019:47). Selvitys keskittyi julkisen vallan käytön rajapintoihin ja siinä nousee esiin sosiaalihuollon toiminnan prosessimaisuus. Sosiaalihuollon prosessi voidaan nähdä selvityksen mukaan jatkumona, sillä sosiaalihuollossa työskentelyn eri vaiheet kietoutuvat toisiinsa paikoin yhtäaikaisina palveluina ja toimintoina, mikä tekee hankalaksi sekä epätarkoituksenmukaiseksi erottaa, missä vaiheissa on kyse julkisen vallan käyttöä sisältävistä viranomaistehtävistä ja missä muusta palvelutoiminnasta. Prosessin jouheva eteneminen on taas asiakkaan edun mukaista. Yleisestä anonyymisti annetusta neuvonnasta ja ohjauksesta saatetaan saman keskustelun aikana liukua kohti asiakasohjausta tai päättää aloittaa vielä syvällisempi palveluohjausprosessi, jolloin sosiaalihuollon asiakkuus on alkanut. Tällöin julkinen hallintotehtävä asettaa sille tietyt kriteerit.

Julkista valtaa sisältävät tehtävät on mahdollista siirtää toiselle toimijalle, mutta sen on oltava paitsi tarkoituksenmukaista myös erikseen laissa säädettyä. Tätä edellyttää perustuslain 2 §:n 3 momentin lainalaisuusperiaate, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Virkamieshallinnon periaate on lainsäädäntömme lähtökohta ja tilanteet, joissa vastuu julkisesta hallintotehtävästä annetaan julkisen hallinnon ulkopuoliselle toimijalle, poikkeuksia tästä lähtökohdasta. Vakiintuneesti on katsottu, että kuntien järjestämisvastuulle kuuluvat lakisääteiset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ovat perustuslain 19 §:n 3 momentin sääntelyyn kiinnittyviä julkisia hallintotehtäviä. Perustuslain 124 §:ssä säädetään niistä edellytyksistä, joiden vallitessa julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle toimijalle kuin viranomaiselle. Sääntelyn tarkoituksena on rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen viranomaisorganisaation ulkopuolelle, mutta toisaalta tehdä se mahdolliseksi säännöksessä asetetuin edellytyksin (PeVM 10/1998 vp, s. 35/II). Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla ja sillä edellytyksellä, että se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Lisäksi edellytetään, että tehtävän siirto ei vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä ei voida lainkaan antaa viranomaiskoneiston ulkopuolelle (STM 2019:47).

Myös perustoimeentulotuen Kela-siirto on nostanut erityisen selvästi esiin kahden toimivaltaisen organisaation haasteet toimia yhteisen asiakkaan asiassa, jos eri viranomaisten toimivallan ja vastuun rajat ovat kietoutuneet tiiviisti toisiinsa. Tätä asiaa on tarkastellut vuoden 2019 aikana sosiaali- ja terveysministeriössä toiminut toimeentulotukiasioiden oikeudellinen asiantuntijatyöryhmä (loppumietintö STM 2020:9) sekä vuoden 2021 kesällä työnsä päätökseen saanut toimeentulotukilain uudistusta valmistellut työryhmä (loppumietintö 2021:22). Työryhmien työ on toiminut taustana toimeentulotukilakiin esitettäviin muutoksiin vuoden 2023 alusta lukien. Sosiaalisen luototuksen kehittämistä suunniteltaessa, tulisikin ottaa huomioon se, että mikäli

sosiaalisen luototuksen katsotaan edelleen olevan sosiaalihuoltoon kuuluvaa toimintaa, sen säilyttäminen sosiaalihuollon palveluiden kontekstissa kokonaisuudessaan on selkeämpää, sillä tällöin sosiaalisen luototuksen toiminta olisi osa edellä mainittua sosiaalihuollon prosessia. Hyötynä tässä on nähty myös se, että mikäli sosiaalisen luototuksen päätöksenteko ja asiakastyö tapahtuvat molemmat sosiaalitoimessa, hakijan auttaminen taloudellisissa ja elämäntilanteeseen liittyvissä ongelmissa olisi mahdollista samanaikaisesti ja luototuksen avulla voitaisiin suunnitelmallisesti vahvistaa luotonsaajien toimintakykyä.

Toimeentulotuen Kela-siirron yhtenä myönteisenä kehityssuuntana on ollut, että sosiaalihuollon kokonaisvaltainen sosiaalityö toimeentulotuen taustalla on saanut uutta nostetta taloussosiaalityön käsitteen alla. Taloussosiaalityön ja taloudellisen toimintakyvyn käsitteen myötä raha-asioiden kanssa työskentelyn voi nähdä kuuluvan koko sosiaalityön kentälle, ei ainoastaan aikuissosiaalityöhön. Taloussosiaalityön osaamisen vahvistumiseen kuuluu laajasti asiakkaan taloudellisen tilanteen selvittely ja siinä menetelmien ja keinojen valikoima on syytä pitää mahdollisimman laajana. Tämän työn näkyväksi tekemiseksi sosiaalihuoltolakiin on esitetty lisättäväksi hallituksen esityksessä eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (/)14§:n tuen tarpeisiin vastaavien sosiaalipalveluiden listaan myös sosiaalihuollon taloudellisen tuen palvelu.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

6 Lausuntopalaute

7 Säännöskohtaiset perustelut

Laki sosiaalisesta luototuksesta annetun lain muuttamisesta

2 § Sosiaalisen luototuksen järjestäminen ja toimeenpano. Pykälän *1 momentin* sanamuotoa ehdotettaisiin muutettavan hyvinvointialueita velvoittavammaksi. Sosiaalisesta luototuksesta annetun lain 2 §:ssä (eduskunnassa käsiteltävänä oleva HE 56/2021 vp) todetaan nykyisin, että ”hyvinvointialue voi järjestää sosiaalista luototusta päättämässään laajuudessa. Jos hyvinvointialue päättää järjestää sosiaalista luototusta, hyvinvointialueen tulee määritellä sosiaalisen luoton myöntämisen perusteet ottaen huomioon, mitä tässä laissa säädetään.”

Lainkohta ehdotetaan muutettavaksi velvoittavammaksi siten, että pykälässä säädettäisiin, että hyvinvointialueen olisi järjestettävä sosiaalista luototusta sisällöltään ja laajuudeltaan sellaisena kuin alueella esiintyvä tarve edellyttää. Hyvinvointialueen tulisi määritellä sosiaalisen luoton myöntämisen perusteet ottaen huomioon, mitä sosiaalisesta luototuksesta annetussa laissa säädetäisiin. Säännöksen mukaan sosiaalinen luototus olisi hyvinvointialueelle kuuluva lakisääteinen tehtävä, jonka järjestämisessä hyvinvointialueen tulisi huolehtia, että sosiaalista luototusta järjestetään sisällöltään ja laajuudeltaan sellaisena kuin hyvinvointialueella esiintyvä tarve edellyttää. Hyvinvointialueen tulisi varata talousarviossa riittäväksi arvioimansa määrä varoja sosiaaliseen luototukseen, ja harkita toiminnan laajuus paikallisten tarpeiden perusteella. Pykälään tehdyn muutoksen tarkoituksena ei olisi muuttaa sitä, että sosiaaliseen luottoon ei ole subjektiivista oikeutta.

Pykälän 1 momentissa säädetään myös hyvinvointialueen velvollisuudesta määritellä sosiaalisen luoton myöntämisen yleiset perusteet sen ottaessa käyttöön luototustoiminnan. Perusteista päättäessään hyvinvointialueen on otettava huomioon, että harkinnassaan sen on noudatettava sosiaalisesta luototuksesta annetun lain säännösten lisäksi hallintolain (434/2003) 6 §:ään pohjautuvia yleisiä hallinto-oikeudellisia periaatteita eli yhdenvertaisuuden, objektiivisuuden, luottamuksensuojan, tarkoitussidonnaisuuden ja suhteellisuuden periaatteita. Lisäksi hyvinvointialueen on noudatettava hallintolain menettelysäännöksiä. Hyvinvointialueen olisi perusteltua määritellä esimerkiksi kenelle ja millaisiin tarkoituksiin hyvinvointialueella sosiaalista luottoa myönnetään, hyvinvointialueella 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 hyvinvointialueella haetaan sosiaalista luottoa, kuinka luototustoimintaan liittyvä taloudellinen neuvonta ja ohjaus järjestetään ja millainen on sosiaalisen luoton perintäkäytäntö.

Hyvinvointialueella sosiaalista luototusta järjestettäessä ja toimeenpantaessa sovellettaisiin yleislakina sosiaalihuoltolakia, jota sosiaalisesta luototuksesta annettu laki täydentää erityislakina. Voimassa olevan sosiaalisesta luototuksesta annetun lain 1 §:ssä säädetään, että sosiaalinen luototus on sosiaalihuoltoon kuuluvaa luotonantoa, jonka tarkoituksena on ehkäistä taloudellista syrjäytymistä ja ylivelkaantumista sekä edistää henkilön ja perheen itsenäistä suoriutumista. Tavoitteeseen pääseminen voi edellyttää esimerkiksi luotonsaajan talouden hallintaan saattamista ja taloudellisen vakauden lisäämistä pidemmällä aikavälillä. Sosiaalisella luototuksella tulisi olla kiinteä yhteys sosiaalityöhön ehkäistessään ja korjatessaan ensisijaisesti taloudellista syrjäytymistä ja taloudellisiin ongelmiin liittyviä sosiaalisia ja terveydellisiä ongelmia ja edistäessään henkilön ja perheen itsenäistä suoriutumista.

Myös sosiaalihuoltolain 14 §ssä todetaan, että sosiaalipalveluina on huolehdittava sosiaalisen luoton myöntämisestä. Siten sosiaalisen luototuksen myöntämisessä tulisivat soveltavaksi, mitä säädetään sosiaalihuollon toteuttamisesta sosiaalihuoltolain 4 luvussa. Erityisesti tulisi ottaa huomioon, mitä säädetään sosiaalihuoltolain 34 §:ssä sosiaalihuollon asiakkuuden alkamisesta ja päättymisestä. Hyvinvointialueen sosiaalisen luototuksen asiakkuus aloittaisi sosiaalihuollon asiakkuuden ja sosiaalisen luototuksen asiakkaaseen sovellettaisiin, mitä säädetään sosiaalihuollon asiakkaasta. Sosiaalisen luototuksen asiakkaalle tulisi siten esimerkiksi laatia sosiaalihuoltolain 36 §:n mukaisesti palvelutarpeen arviointi tarvittavassa laajuudessa. Lisäksi sosiaalisen luototuksen asiakkaisiin sovellettaisiin, mitä säädetään sosiaalihuollon asiakkaan oikeuksista ja velvollisuuksista sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 2 luvussa. Sosiaalisen luototuksen asiakastietojen käsittelyn osalta sovellettaisiin lakia sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisetä käsittelystä (784/2021).

4 § Sosiaalisen luoton myöntäminen. Pykälään lisättäisiin uusi *4 momentti*, jonka mukaan ennen sosiaalisen luoton myöntämistä luotonsaajalle olisi annettava tiedot hyvinvointialueen määrittelemistä sosiaalisen luoton myöntämisen perusteista kirjallisena. Tämä vastaisi nykyisin voimassa olevan lain 4 §:n 3 momentin sanamuotoa. Uutena momentissa säädettäisiin siitä, että luoton myöntäjää edustavan viranhaltijan olisi varmistuttava siitä, että luoton hakija on ymmärtänyt luoton saamiselle asetettavat ehdot ja sen myöntämisestä seuraavat velvoitteet. Koska luoton hakijoina voi olla myös toimintakyvyltään rajoittuneita henkilöitä, luottohakemusta käsittelevällä viranhaltijalla olisi erityinen velvollisuus varmistua siitä, että hakija on ymmärtänyt sekä asetettavat ehdot että niistä ja luoton nostamisesta seuraavat velvoitteet. Lisäksi sovellettavaksi tulisi, mitä sosiaalihuollon asiakkaan oikeudesta saada selvitys toimenpidevaihtoehdoista säädetään sosiaalihuollon asiakaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 5 §:ssä.

5 § Hakijan takaisinmaksukyvyn arviointi. Pykälän *1 momentin 1 kohtaa* muutettaisiin siten, että sosiaalisen luoton hakijan takaisinmaksukykyä arvioitaessa voitaisiin ottaa huomioon muiden momentin 1 kohdassa mainittujen seikkojen ohella myös hakijan perhesuhteet. Sosiaalisen luoton yhtenä tavoitteena on edistää pienituloisen ja vähävaraisen henkilön itsenäistä suoriutumista. Kuten nykyisinkin, sosiaalisen luoton myöntämisen tulisi perustua asiakaskohtaiseen harkintaan, jolloin asiakkaan olosuhteita ja hänen kykyään suoriutua luoton takaisinmaksusta olisi arvioitava yhdessä asiakkaan kanssa.

6 § Sosiaalista luottoa koskeva sopimus. Pykälän *2 momentin kohtaa 4 muutettaisiin.* Lisäksi pykälän momenttiin lisättäisiin uutena *5, 6* ja *7 kohdat*. 4 kohdan sanamuotoa muutettaisiin siten, että maininta muista takaisinmaksuehdoista poistettaisiin, sillä kyseinen maininta siirrettäisiin omana erillisenä kohtana uuteen 7 kohtaan. Uudessa 5 kohdassa mainittaisiin, että sosiaalista luottoa koskevassa sopimuksessa olisi määriteltävä mahdollisuus vapaakuukausien myöntämiseen sekä maksuvapautukseen. Uudessa 6 kohdassa mainittaisiin, että sosiaalista luottoa koskevassa sopimuksessa olisi määriteltävä oikeus maksaa luotto ennenaikaisesti ja siitä mahdollisesti perittävän korvauksen määräytyminen. Lisäksi uudessa *7 kohdassa* mainittaisiin, että sosiaalista luottoa koskevassa sopimuksessa olisi määriteltävä muut takaisinmaksuehdot. 7 kohdan sisältö vastaisi nykyisen voimassa olevan lain 4 kohdan mainintaa muista takaisinmaksuehdoista. Muutoin pykälän sisältöä ei olisi tarkoitus muuttaa.

7 a § Vapaakuukaudet. Lakiin ehdotetaan lisättävän uusi pykälä, jossa säädettäisiin mahdollisuudesta myöntää vapaakuukausia luotonsaajalle hakemuksesta. Vapaakuukausi tarkoittaisi sitä, että sosiaalisen luoton maksuaika pitenisi luoton maksamisesta vapaaksi myönnettyä kuukautta vastaavalla ajalla eteenpäin. Ennen vapaakuukauden myöntämistä tulisi harkita luotonsaajaan takaisinmaksukykyä edistämään pyrkiviä ensisijaisia keinoja, kuten esimerkiksi 9 §:n taloudellista neuvontaa ja ohjausta tai maksujärjestelyjä.

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin, että jos velallisen maksukyky olisi tilapäisesti heikentynyt ja vapaakuukauden myöntämisen arvioitaisiin pitkällä aikavälillä edistävän velallisen maksukyvyn säilyttämistä sekä itsenäistä suoriutumista, voitaisiin vapaakuukausi luoton maksusta myöntää velallisen hakemuksesta. Momentin kohdissa 1-4 lueteltaisiin perusteet, joilla vapaakuukausi voitaisiin myöntää. Vapaakuukausi voitaisiin myöntää velallisen asumis- tai muiden elinkustannusten kohoamisen vuoksi, velallisen tai hänen perheenjäsenensä sairauden, kuoleman, työttömyyden tai muun vastaavan syyn johdosta aiheutuneen tulojen pienentymisen vuoksi, velallisen avio- tai avoeron tai muun perhetilanteen muutoksen, kuten lapsen syntymän johdosta aiheutuneiden menojen tai tulojen äkillisten muutoksien vuoksi. 4 kohdassa mainittaisiin, että vapaakuukausi luoton maksusta voitaisiin myöntää velallisen hakemuksesta myös muun erityisen syyn vuoksi. Luettelo vapaakuukausien myöntämisen perusteista ei siis olisi tyhjentävä, vaan sosiaalihuollon ammattihenkilö voisi käyttää myös yksilökohtaista harkintaa. Perusteena vapaakuukauden myöntämiseen voisivat olla myös muut vastaavat äkilliset elämäntilanteiden muutokset, jotka ovat tilapäisesti heikentäneet velallisen maksukykyä.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin siitä, että vapaakuukausia voitaisiin myöntää vuosittain enintään kolme.

7 b § Maksuvapautus. Lakiin ehdotetaan lisättävän uusi pykälä, jossa säädettäisiin mahdollisuudesta myöntää maksuvapautus luotonsaajalle hakemuksesta. Maksuvapautus voitaisiin myöntää kokonaan tai osittain. Maksuvapautus tarkoittaisi sitä, että luoton ja sille kertyneiden korkojen takaisinperinnästä voitaisiin viimesijaisesti laissa säädetyin edellytyksin luopua. Pääsääntöisesti sosiaalinen luototus olisi maksettava aina takaisin. Poikkeuksellisesti luotonsaajalle

voitaisiin viimesijassa myöntää maksuvapautuksia. Maksuvapautuksen myöntämisen edellytysten arviointi voisi tulla kyseeseen erityisesti esimerkiksi ennen kuin lain 8 §:n mukaista sosiaalisen luoton eräännyttämistä ja luoton siirtämistä perintään harkitaan. Koska maksuvapautus olisi tarkoitettu viimesijaiseksi menettelyksi, ennen maksuvapautuksen myöntämistä tulisi kuitenkin aina harkita luotonsaajaan takaisinmaksukykyä edistämään pyrkiviä ensisijaisia keinoja, kuten esimerkiksi 9 §:n taloudellista neuvontaa ja ohjausta, maksujärjestelyjä tai 7 a §:n mukaisten vapaakuukausien myöntämistä.

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin siitä, että maksuvapautus sosiaalisen luoton sekä sille kertyneiden korkojen maksamisesta voitaisiin myöntää kokonaan tai osittain pykälän 2-3 momenttien mukaisesti. Pykälän 2-3 momenteissa mainitun kohtuuttomuuden arvioinnissa voitaisiin ottaa huomioon esimerkiksi se, olisiko perittävän määrä vähäinen, olisiko luottoa yritetty periä pitkään maksukehotuksilla tuloksettomasti ja olisiko asiakkaan taloudellinen tilanne pysyvästi heikentynyt siten, ettei luottoa arvioida saatavan jatkossakaan perittyä ja aiheutuisiko perinnän jatkamisesta perimättä olevaan määrään nähden kohtuuttomat kustannukset, Maksuvapautuksen myöntämättä jättäminen ei saisi kuitenkaan vaarantaa perustuslain 19.1 §:n ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa tai huolenpitoa. Maksuvapautuksen myöntämisessä tulisi ottaa huomioon myös mitä säädetään lain 8 §:ssä sosiaalisen luotoksen eräännyttämisestä. Kohtuuttomuutta arvioitaessa voitaisiinkin ottaa huomioon, onko tarve maksuvapautuksen myöntämiselle aiheutunut luotonsaajan olennaisen sopimusrikkomuksen tai vilpillisen menettelyn vuoksi, sillä näissä tilanteissa maksuvapautusta ei olisi yleensä pidettävä tarkoituksenmukaisena vaihtoehtona. Tällaisena menettelynä voitaisiin pitää esimerkiksi sosiaalisen luoton käyttämistä sopimuksessa määritellystä käyttötarkoituksesta poikkeavasti tai väärien tai harhaanjohtavien tietojen antamista luoton myöntämiseen vaikuttaneista seikoista.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin siitä, milloin maksuvapautus voitaisiin myöntää osittaisena. Sen mukaan maksuvapautus voitaisiin myöntää osittaisena, mikäli velallisen taloudellinen tilanne olisi heikentynyt velallisen tai hänen perheenjäsenensä pitkään jatkuneen työttömyyden, sairauden tai muun vastaavan velallisesta riippumattoman syyn vuoksi siten, että lainan perimistä kokonaan olisi pidettävä kohtuuttomana. Tarkoitus olisi, että osittainen maksuvapautus voitaisiin myöntää viimesijaisena vaihtoehtona silloin, kun arvioitaisiin, että velallisen maksukyvyn heikentyminen olisi pitkittynyt, eikä tilannetta voitaisi enää pitää ainoastaan tilapäisenä. Osittainen maksuvapautus voisi tulla erityisesti kyseeseen tilanteissa, joissa voitaisiin katsoa, että osittaisen maksuvapautuksen myöntäminen edistäisi jäljelle jäävän luoton ja sen korkojen takaisinmaksamiskykyä.

Pykälän *3 momentissa* säädettäisiin siitä, milloin maksuvapautus voitaisiin myöntää kokonaan. Maksuvapautus voitaisiin myöntää kokonaan, mikäli velallisen maksukyky olisi pysyvästi heikentynyt työkyvyn pysyvän alentumisen vuoksi ja perintää olisi lainansaajan taloudellinen tilanne ja muut olosuhteet huomioon ottaen pidettävä ilmeisen kohtuuttomana. Lisäksi edellytettäisiin, että kohdissa 1-3 asetetut ehtojen katsottaisiin täyttyvän eli takaisin maksamatta olevan perittävän määrä olisi vähäinen, perintää ei luotonsaajan taloudellinen tilanne huomioon ottaen ole enää tarkoituksenmukaista jatkaa tai perinnän jatkamisesta aiheutuisi perimättä olevaan määrän nähden kohtuuttomat kustannukset.

Maksuvapautuksen myöntäminen kokonaan sosiaalisesta luotosta sekä sille kertyneistä koroista olisi viimesijainen vaihtoehto, mikä tarkoittaisi muun ohella sitä, että edellä mainittuja luotonsaajan takaisinmaksukykyä edistämään pyrkiviä ensisijaisia keinoja sekä osittaista maksuvapautusta tulisi harkita ennen maksuvapautuksen myöntämistä kokonaan. Tämä tarkoittaisi, että voitaisiin katsoa, että ainoastaan taloudellisen neuvonnan ja ohjauksen, vapaakuukausien tai

osittaisen maksuvapautuksen myöntäminen olisi tilanteessa riittämätöntä huomioon ottaen lain tarkoitus.

9 § Taloudellinen neuvonta ja ohjaus. Pykälään lisättäisiin uusi 2 ja 3 momentti.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin siitä, että luotonhakijalle ja luotonsaajalle tulisi järjestää mahdollisuus keskustella henkilökohtaisesti sosiaalihuollon ammattihenkilön kanssa, kun luotonhakija tai luotonsaaja on tätä pyytänyt hyvinvointialueelta. Luotonsaajalle olisi järjestettävä neuvontaa ja ohjausta sosiaalisesta luototuksesta annetussa laissa mainituissa 7 a, 7 b ja 8 §:n mukaisissa tilanteissa. Voimassa olevan nykylainsäädännön 9 §:n 1 momentin mukaan, jota ei ehdoteta nyt käsillä olevassa esityksessä muutettavaksi, luotonhakijalle ja luotonsaajalle tulee tarvittaessa järjestää taloudellista neuvontaa ja ohjausta sosiaalisen luoton myöntämisen yhteydessä ja takaisinmaksuajan kuluessa. Ehdotetun uuden 2 momentin tarkoituksena on voimassa olevaan 1 momenttiin nähden määritellä, milloin taloudellista neuvontaa ja ohjausta olisi vähintäänkin järjestettävä. Viitauksilla 7 a, 7b ja 8 §:ään on tarkoitus korostaa sitä, että sosiaalisen luoton saaneella tulee olla mahdollisuus taloudelliseen neuvontaan ja ohjaukseen koko luoton takaisinmaksuajan, erityisesti takaisinmaksuongelmien ja maksuohjelmien muutosten yhteydessä. Tämän lisäksi taloudellista neuvontaa ja ohjausta voitaisiin edelleenkin järjestää luotonhakijalle tai luotonsaajalle aina tarvittaessa.

Taloudellinen neuvonta ja ohjaus olisivat osa taloudellisen toimintakyvyn tukemisen kokonaisuutta ja siten hallituksen esityksessä (/) eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta sosiaalihuoltolakiin ehdotetun 14.1 §:n 3 b kohdassa tarkoitettua sosiaalihuollon taloudellisen tuen palvelua. Sosiaalisen luototuksen asiakastyö vaatisi verkostomaista työotetta ja moniammatillista yhteistyötä, jotta asiakas voitaisiin ohjata hänelle kokonaistilanne huomioiden tarkoituksenmukaisimman palvelun pariin. Sosiaalisen luototuksen yhteydessä tuen antaminen vaihtoehtoisten palvelujen ja etuuksien avulla korostuisi, mikäli sosiaalista luottoa ei voitaisi myöntää, mutta hakija olisi ilmeisen avun tarpeessa. Jokaisessa yksittäistapauksessa tulisi harkita, millä tavoin henkilön sosiaalista suoriutumiskykyä senhetkisessä tilanteessa edistetään niin, että myönteiset vaikutukset olisivat kestäviä. Tämä osaltaan edistäisi myös niiden asiakkaiden asemaa, joiden kohdalla katsottaisiin, etteivät edellytykset sosiaalisen luototuksen myöntämiselle täyttyisi. Hakija voitaisiin silti ohjata hakemaan esimerkiksi sovitteluratkaisua velkojien kanssa tai yksityishenkilön velkajärjestelyä. Sosiaalihuollon sisällä sosiaalisen luototuksen taloudellisessa neuvonnassa ja ohjauksessa oleellista olisi tiivis yhteistyö toimeentulotukityön kanssa. Tärkeitä sosiaalihuollon ulkopuolisia yhteistyökumppaneita olisivat taas esimerkiksi oikeusaputoimistojen talous- ja velkaneuvonta, ulosotto, Kela ja Takuusäätiö.

Sosiaalisen luototuksen taloudellisen neuvonnan ja ohjauksen antaminen luotonhakijalle tai luotonsaajalle aloittaisi myös sosiaalihuoltolain mukaisen menettelyn huomioon ottaen erityisesti, mitä säädetään sosiaalihuoltolain 36 §:ssä palvelutarpeen arvioinnista ja sen tekemisestä. Palvelutarpeen arviointi tulisi tehdä asiakkaan elämäntilanteen edellyttämässä laajuudessa, jollei arvioinnin tekeminen olisi ilmeisen tarpeetonta. Sosiaalisen luotonhakijoista kaikki asiakkaat tai luotonsaajat eivät välttämättä edellyttäisi laajaa palveluntarpeen arviointia, sillä osa asiakkaista voisi olla ainoastaan taloudellisen neuvonnan ja ohjauksen tarpeessa.

Pykälän *3 momentissa* säädettäisiin siitä, että hyvinvointialueen tulee tiedottaa sosiaalisen luotoituksen hakijalle edellä mainitusta oikeudesta henkilökohtaiseen keskusteluun ja tarvittaessa neuvoa luotonhakijaa tämän oikeuden käyttämisessä.

10 a § Sosiaalisen luototuksen luottopääoman menoihin myönnettävä valtionavustus. Lakiin ehdotetaan lisättävän uusi pykälä, jonka mukaisesti valtio voisi myöntää hyvinvointialueille luottopääoman rahoittamiseen valtionavustusta sosiaalisen luotonannon toimintaa käynnistettäessä hyvinvointialueilla ja tarvittaessa myös myöhemmin esimerkiksi, jos luottopääoma osoittautuisi riittämättömäksi. Lain 3 §:n 2 momentin mukaan sosiaalisen luototuksen luottopääomasta tai luottotappioista aiheutuvia menoja ei pidetä toimintamenoina. Tästä säännöksestä riippumatta olisi mahdollista toteuttaa valtionavustushaku, joka olisi tarkoitettu toiminnan kehittämiseen yleisen valtionavustussääntelyn perusteella.

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin, että hyvinvointialueelle voidaan myöntää sosiaalisessa luotonantotoiminnassa tarvittavan luottopääoman rahoittamiseen valtionavustusta. Lisäyksen tarkoitus on erityisesti, että sosiaalisen luototuksen siirtyessä hyvinvointialueille lakisääteisenä palveluna, hyvinvointialueet voisivat hakea valtionavustusta sosiaalisen luototuksen luottopääoman menojen rahoittamiseen alueellaan.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin, että valtionapuviranomainen laissa tarkoitetuissa valtionavustuksissa olisi sosiaali- ja terveysministeriö. Sosiaali- ja terveysministeriö myöntäisi valtionavustukset ja valvoisi niiden käyttöä. Sosiaali- ja terveysministeriö vastaisi myös kaikista niistä tehtävistä, jotka valtionapuviranomaiselle kuuluvat valtionavustuslain mukaan.

Momentti sisältäisi myös aineellisen viittauksen valtionavustuslakiin, jonka mukaan sosiaalisen luototuksen luottopääomaan myönnettävään valtionavustukseen sovellettaisiin, mitä valtionavustuslaissa (/) säädetään. Sovellettaviksi tulisivat erityisesti valtionavustuksen myöntämistä ja maksatusta (3 luku), käyttöä ja valvontaa (4 luku), palauttamista ja takaisinperintää (5 luku), tietojensaantia ja tietojen luovuttamista (6 luku) koskevat säännökset samoin kuin lain 7 luvun säännökset, jotka koskevat muutoksenhakua, täytäntöönpanoa, vaikutusten arviointia ja valtionapuviranomaisen tarkempia ohjeita.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

9 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan 1.6.2023.

10 Toimeenpano ja seuranta

11 Suhde muihin esityksiin

11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Nyt käsiteltävänä olevassa esityksessä ehdotetaan muutoksia myös sosiaalisesta luototuksesta annetun lain taloudellista neuvontaa ja ohjausta koskevaan pykälään (9 §). Pykälän säännöskohtaiset perustelut on muotoiltu vastaamaan hallituksen esityksessä eduskunnalle laeiksi toimeen-

tulotuesta annetun lain sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta ehdotettuja muutoksia (/). Sosiaalisen luototuksen taloudellinen neuvonta ja ohjaus olisi tarkoitus tuoda osaksi taloudellisen toimintakyvyn tukemisen kokonaisuutta ja siten kyseisessä hallituksen esityksessä (/) sosiaalihuoltolakiin ehdotetun 14.1 §:n 3 b kohdassa tarkoitettua sosiaalihuollon taloudellisen tuen palvelua.

Esityksessä sosiaalihuoltolakiin ehdotetun 14.1 §:n uuden 3 b kohdalla vakiinnutettaisiin taloudellisen kokonaistilanteen tukemisen laaja-alainen tehtävä osaksi sosiaalihuollon yleislainsäädäntöä. Tehtävä ei olisi sosiaalihuollolle uusi, vaan toisi paremmin esiin jo tehtävän työn asiakkaan tukemiseksi tämän taloudellisessa tilanteessaan muutenkin, kuin toimeentulotukea myöntämällä. Esityksessä esitettyjen 14.1 §:n 3 b kohtaa koskevien perusteluiden mukaan asiakkaiden tuen ja neuvonnan tarve talouteen liittyvissä asioissa liittyisi tilanteisiin, joissa henkilöllä ei ole riittäviä varoja tai tuloja toimeentulon turvaamiseksi itselleen tai perheelleen, eikä hän omalla toiminnallaan voi tai kykene korjaamaan tilannetta. Taloudellisen tuen tarve voisi olla tilapäistä tai pidempiaikaista. Aineelliseen tuen tarpeeseen vastattaisiin myöntämällä henkilölle tukea toimeentulotukilain tai lain sosiaalisesta luototuksesta (1133/2002) annetun lain mukaisesti. Aineellisen tuen lisäksi asiakkaiden taloudellisen tilanteen selvittelyyn, itsenäisen talouden hoidon tukemiseen ja viime kädessä taloudellisen tilanteen turvaamiseen tarvittaisiin myös sosiaalityön erilaisia työmuotoja.

11.2 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy esitykseen valtion talouden vuoden 2022 kolmanneksi lisätalousarvioksi ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Lisätalousarviossa on tarkoitus esittää, että määrärahamomentilta ”33.60.39 Palvelurakenteen kehittäminen”, käytettäisiin vuodelta 2022 siirtyvää määrärahaa 10 miljoonaa euroa vuonna 2023 valtionavustukseen sosiaalisen luototuksen käynnistämiseksi hyvinvointialueilla.

12 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Ehdotettu laki ei sisällä perustuslain kannalta ongelmallisia perustuslain rajoituksia. Perustuslakivaliokunta arvioi hallituksen esityksestä laiksi sosiaalisesta luototuksesta, laiksi sosiaalihuoltolain muuttamisesta sekä laiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 3 §:n muuttamisesta antamassaan lausunnossa (PeVL 43/2002 vp) sosiaalista luototusta perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatteen näkökulmasta ja totesi, että sosiaalinen luototus ei ole ongelmallinen perustuslain 6 §:n kannalta. Hallituksen esityksessä, jota perustuslakivaliokunnan lausunto koski, sosiaalista luototusta ehdotettiin kunnille vapaaehtoiseksi tehtäväksi, jolloin mahdollisuus saada luottoa saattoi vaihdella kunnittain. Lisäksi perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan, että sosiaalinen luototus on luonteeltaan sosiaaliturvan muita muotoja, erityisesti sosiaalipalveluja ja toimeentulotukea täydentävä. Sosiaalinen luotto ei valiokunnan näkemyksen mukaan kuulunut perustuslain 19 §:ssä turvattujen oikeuksien alaan.

Yhdenvertaisuusperiaatteesta säädetään perustuslain 6 §:ssä. Sen 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Perusoikeussäännöksen 2 momentti sisältää syrjinnän kiellon, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Lisäksi julkisella vallalla on myös perustuslain 22 §:n mukaan perus- ja ihmisoikeuksien yleinen turvaamisvelvoite.

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan taas julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien

mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Yhdenvertaisuutta tarkastellaan usein yksilön oikeuksien näkökulmasta, kuten yksilön oikeutena riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin. Perustuslakivaliokunta (26/2017 vp) on kuitenkin sote-uudistuksia koskevissa lausunnoissaan korostanut, että sanaan ”riittävät” sisältyy myös alueellinen ulottuvuus. Perustuslailla on turvattu myös kansalaisten oikeus valita oma asuinpaikkansa (PerL 1999/731 § 9).

Nyt ehdotetussa laissa asiakkaan näkökulmasta katsottuna mahdollisuus saada luottoa riippumatta siitä, missä kunnassa tai hyvinvointialueessa asuu paranisi, sillä kaikkien hyvinvointialueiden tulisi lain mukaan järjestää sosiaalista luotonantoa. Hyvinvointialueille jäisi lain muutosten myötä edelleen harkintavaltaa sen suhteen, miten laajasti palvelua hyvinvointialueella järjestettäisiin sekä luoton myöntämisen tarkempien painotusten suhteen. Hyvinvointialueen tulisi kutienkin määritellä sosiaalisen luoton myöntämisen perusteet ottaen huomioon, mitä sosiaalisesta luototuksesta annetussa laissa säädetään, mikä turvaisi sosiaalisen luototuksen palvelulle peruslähtökohdiltaan yhdenmukaiset käytännöt toimeenpanossa eri hyvinvointialueilla. Tietystä harkinnanvaraisuudesta huolimatta uudistus kuitenkin kokonaisuutena arvioiden parantaisi sosiaalisen luototuksen palvelun alueellisesti yhdenvertaista saatavuutta.

Oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon sekä suhde toimeentulotukeen. Lisäksi perustuslakivaliokunta kiinnitti jo edellä mainitussa hallituksen esityksestä laiksi sosiaalisesta luototuksesta, laiksi sosiaalihuoltolain muuttamisesta sekä laiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 3 §:n muuttamisesta antamassaan lausunnossaan PeVL 43/2002 vp huomiota siihen, että valiokunnan mielestä sosiaalisesta luototuksesta annetun lain tarkoitus on, että toimeentulotuen saaminen ei ole sosiaalisen luoton myöntämisen este ja että luoton saamisen ei tule johtaa toimeentulotuen pienenemiseen ja korvata perustuslain 19.1 §:ssä jokaiselle turvattua oikeutta välttämättömään toimeentuloon. Edelleen voimassa olevassa 10 §:ssä säädetään, että ”ennen sosiaalisen luoton myöntämistä tulee selvittää hakijan oikeus saada toimeentulotuesta annetun lain mukaista toimeentulotukea. Henkilön oikeutta saada toimeentulotukea ei voi rajata tai tuen määrää alentaa sen vuoksi, että hänellä olisi mahdollisuus saada sosiaalinen luotto.” Tätä ei ole tarkoitus muuttaa nyt ehdotetulla lailla.

Perustuslain 19.1 §:n mukainen jokaisen oikeus ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on turvattu perustuslain tasolla subjektiivisena oikeutena, toisin kuin muut 19 §:n momenttien sosiaaliset perusoikeudet. Välttämättömän toimeentulon järjestämiseen tarvitaan käytännössä alemman asteista lainsäädäntöä, joka sisältää säännökset tukimuodoista, niiden saamisedellytyksistä ja tarveharkinnasta sekä menettelymuodoista (HE 309/1993 vp, PeVM 25/1994 vp).

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään katsonut, että toimeentulotukea voidaan pitää perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitetun ihmisarvoisen elämän edellyttämän toimeentulon ja huolenpidon takeena niiltä osin kuin turvaa annetaan rahamääräisinä suorituksina (PeVL 31/1997 vp ja PeVL 20/1998 vp).

Toimeentulotuesta säädetään laissa toimeentulotuesta (1412/1997). 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 (1 §). Lain 2 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada toimeentulotukea, jos hän on tuen tarpeessa eikä voi saada toimeentuloa ansiotyöllään, yrittäjätoiminnallaan, toimeentuloa turvaavien muiden etuuksien avulla, muista tuloistaan tai varoistaan, häneen nähden elatusvelvollisen henkilön huolenpidolla tai muulla tavalla. Toisaalta jokaisella on kuitenkin myös velvollisuus kykynsä mukaan pitää huolta itsestään ja omasta elatuksestaan sekä, siinä laajuudessa kuin avioliittolaissa

(234/1929), lapsen elatuksesta annetussa laissa (704/1975) ja muussa laissa säädetään, puolisonsa sekä alaikäisten lastensa ja ottolastensa elatuksesta.

Hyvinvointialueiden rahoitus

Perustuslakivaliokunta käsitteli hyvinvointialueiden rahoitusta sote-uudistuksesta antamassaan lausunnossa (PeVL 17/2021 vp). Valiokunnan mukaan perustuslain 22 §:n mukaiseen perusoikeuksien toteuttamisvelvoitteeseen kuuluu valtion vastuu huolehtia siitä, että perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetuilla alueilla on käytännön edellytykset suoriutua tehtävistään (PeVL 26/2017 vp, s. 22, ks. myös PeVL 10/2015 vp ja PeVL 37/2009 vp). Perustuslakivaliokunta on lisäksi katsonut, että budjettirajoitteella ei voida rajoittaa lakisääteisten palvelujen saatavuutta (PeVL 26/2017 vp, s. 22—22, ks. myös PeVL 20/2004 vp, PeVL 63/2014 vp, PeVL 19/2016 vp). Sosiaali- ja terveyspalveluissa rahoitusperiaatteen merkitystä korostaa perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n mukainen turvaamisvelvollisuus. Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettujen alueiden rahoitusta tulee soveltuvin osin arvioida perustuslakivaliokunnan rahoitusperiaatetta koskevan käytännön valossa (PeVL 15/2018 vp).

Rahoitusperiaatteen merkitys kuntia suurempia hallintoalueita koskevan sääntelyn valtiosääntöisessä arvioinnissa poikkeaa kuitenkin muun muassa puuttuvan verotusoikeuden vuoksi arvioinnista kuntien osalta (PeVL 15/2018 vp, s. 21). Ratkaisevassa asemassa hyvinvointialueille osoitettujen tehtävien asianmukaisen hoitamisen turvaamisessa on siten nimenomaan valtion rahoituksen riittävyys ja sen oikea kohdentaminen (PeVL 15/2018 vp, s. 21). Perustuslakivaliokunta on pitänyt olennaisena, että sosiaali- ja terveyspalveluiden rahoituksen on riittävästi vastattava palvelutarvetta ja turvattava se, etteivät sosiaali- ja terveyspalveluista perittävät asiakasmaksut suuruudellaan siirrä palveluja niitä tarvitsevien ulottumattomiin (PeVL 15/2018 vp, s. 23).

Hyvinvointialueen rahoituksesta säädetään laissa hyvinvointialueen rahoituksesta (617/2021). Lakia sovelletaan valtion rahoituksen myöntämiseen hyvinvointialueesta annetussa laissa (611/2021) tarkoitettujen hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle kuuluvien tehtävien kustannusten kattamiseen. Lakia ei kuitenkaan sovelleta hyvinvointialueiden kustannusten kattamiseen sellaisissa tehtävissä, joiden rahoituksesta on erikseen muualla säädetty tai muualla laissa säädetyn nojalla valtion talousarviossa erikseen määrätty. Sosiaalisesta luototuksesta annettuun lakiin hallituksen esityksessä HE 56/2021 vp esitettyjen muutosten mukaan hyvinvointialueen sosiaalisen luototuksesta annetun lain nojalla järjestämään toimintaan sovelletaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettua lakia (/) sekä hyvinvointialueiden rahoituksesta annettua lakia (/), jollei lailla toisin säädetä (3.1 §). Nykyisinkin voimassa oleva 3 §:n 2 momentin sanamuoto pysyisi puolestaan samanlaisena, eli jatkossakaan toimintamenoina ei pidettäisi sosiaalisen luototuksen luottopääomasta tai luottotappioista aiheutuvia menoja. Tästä syystä nyt käsillä olevassa esityksessä hyvinvointialueiden sosiaalisen luototuksen luottopääoman rahoittamisesta säädettäisiin erikseen sosiaalisesta luototuksessa annetussa laissa ehdotetussa 10 a pykälässä, joka koskisi sosiaalisen luototuksen luottopääoman menoihin myönnettävää valtionavustusta. Sen mukaisesti hyvinvointialueelle voitaisiin myöntää sosiaalisessa luotonantotoiminnassa tarvittavan luottopääoman rahoittamiseen valtionavustusta. Valtionavustuksessa olisi kyse kertaluonteisesta uuden toiminnan käynnistämiseen liittyvästä rahoituksesta. Säännöksellä olisi tarkoitus turvata rahoituksen riittävyyttä luottopääomaan toimintaa käynnistettäessä hyvinvointialueilla. Käytännön toimeenpanossa luottotappiot ovat jääneet pieniksi ja sosiaalisen luototuksen korkotuotot ovat kattaneet luottotappiot.

Näistä lähtökohdista käsin on perusteltua katsoa, että esitykseen sisältyvä lakiehdotus voidaan käsitellä perustuslain 72 §:ssä tarkoitetussa tavallisessa säätämisjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

LUONNOS

Lakiehdotus

Laki

sosiaalisesta luototuksesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan 2 §, 4 §:n 3 momentti, 5 §:n 1 momentin 1 kohta, 6 §:n 2 momentin 4 kohta, sekä *lisätään* 6 §:ään 2 momenttiin uutena 5-7 kohdat, uusi 7 a ja 7 b §, 9 §:ään uusi 2 ja 3 momentti, uusi 10 a § seuraavasti:

2 §

Sosiaalisen luototuksen järjestäminen ja toimeenpano

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.

4 §

Sosiaalisen luoton myöntäminen

— —

Ennen sosiaalisen luoton myöntämistä on luotonsaajalle annettava tiedot hyvinvointialueen määrittelemistä sosiaalisen luoton myöntämisen perusteista kirjallisena. Luoton myöntäjää edustavan viranhaltijan on varmistuttava siitä, että luoton hakija on ymmärtänyt luoton saamiselle asetettavat ehdot ja sen myöntämisestä seuraavat velvoitteet.

5 §

Hakijan takaisinmaksukyvyn arviointi

Sosiaalisen luoton hakijan takaisinmaksukykyä arvioitaessa otetaan huomioon:

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

— —

6 §

Sosiaalista luottoa koskeva sopimus

— —

Sosiaalista luottoa koskevassa sopimuksessa on määriteltävä:

1) luoton käyttötarkoitus;
2) luoton määrä;
3) luoton korko;
4) luoton takaisinmaksuerien suuruus ja eräpäivät;
5) mahdollisuus vapaakuukausien myöntämiseen sekä maksuvapautukseen;

6) oikeus maksaa luotto ennenaikaisesti ja siitä mahdollisesti perittävän korvauksen määräytyminen; sekä
7) muut takaisinmaksuehdot.

7 a §

Vapaakuukaudet

Jos velallisen maksukyky on tilapäisesti heikentynyt ja vapaakuukauden myöntämisen arvioidaan pitkällä aikavälillä edistävän velallisen maksukyvyn säilyttämistä sekä itsenäistä suoriutumista, voidaan vapaakuukausi luoton maksusta myöntää velallisen hakemuksesta;
1) velallisen asumis- tai muiden elinkustannusten kohoamisen vuoksi;
2) velallisen tai hänen perheenjäsenensä sairauden, kuoleman, työttömyyden tai muun vastaavan syyn johdosta aiheutuneen tulojen pienentymisen vuoksi;
3) velallisen avio- tai avoeron tai muun perhetilanteen muutoksen, kuten lapsen syntymän johdosta aiheutuneiden menojen tai tulojen äkillisten muutoksien vuoksi; tai
4) muun erityisen syyn vuoksi.
Vapaakuukausia voidaan myöntää vuosittain enintään kolme.

7 b §

Maksuvapautus

Maksuvapautus sosiaalisen luoton sekä sille kertyneiden korkojen maksamisesta voidaan myöntää kokonaan tai osittain sen mukaisesti, mitä tämän pykälän 2-3 momenteissa säädetään.
Maksuvapautus voidaan myöntää osittaisena, mikäli velallisen taloudellinen tilanne on heikentynyt velallisen tai hänen perheenjäsenensä pitkään jatkuneen työttömyyden, sairauden tai muun vastaavan velallisesta riippumattoman syyn vuoksi siten, että lainan perimistä kokonaan olisi pidettävä kohtuuttomana.
Maksuvapautus voidaan myöntää kokonaan, mikäli velallisen maksukyky on pysyvästi heikentynyt työkyvyn pysyvän alentumisen vuoksi ja perintää on lainansaajan taloudellinen tilanne ja muut olosuhteet huomioon ottaen pidettävä ilmeisen kohtuuttomana. Lisäksi edellytetään, että;
1) perittävän määrä on vähäinen;
2) perintää ei luotonsaajan taloudellinen tilanne huomioon ottaen ole enää tarkoituksenmukaista jatkaa tai;
3) perinnän jatkamisesta aiheutuisi perimättä olevaan määrän nähden kohtuuttomat kustannukset.

9 §

Taloudellinen neuvonta ja ohjaus

— — — —

10 a §

Sosiaalisen luototuksen luottopääoman menoihin myönnettävä valtionavustus

Hyvinvointialueelle voidaan myöntää sosiaalisessa luotonantotoiminnassa tarvittavan luottopääoman rahoittamiseen valtionavustusta.

Valtionapuviranomainen tässä laissa tarkoitetuissa valtionavustuksissa on sosiaali- ja terveysministeriö. Sosiaalisen luototuksen luottopääomaan myönnettävään valtionavustukseen sovelletaan, mitä valtionavustuslaissa (/) säädetään.

LUONNOS

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Sanna Marin

..ministeri Etunimi Sukunimi

LUONNOS

Valitse kohde.
Rinnakkaisteksti

Laki

[Kopioi säädöksen nimi tähän]

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

Voimassa oleva laki	*Ehdotus*
# §	# §
[Kopioi momentin teksti tähän]	[Kopioi momentin teksti tähän]
	Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . .

LUONNOS