

**Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaalisesta luototuksesta annetun lain muuttamisesta**

**ESITYKSEN PÄÄASIAALLINEN SISÄLTÖ**

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

Esityksen tarkoituksena on 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 säädettäisiin. Esityksessä tavoitteena on sosiaalisen luototuksen palvelun aiempaa laajempi alueellinen saatavuus.

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

Esitys liittyy valtion vuoden 2023 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.8.2023.

---

## 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.....	13
4.2.3 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset.....	13
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot .....	14
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	14
6 Lausuntopalaute.....	16
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	18
8 Voimaantulo .....	25
9 Toimeenpano ja seuranta .....	26
10 Suhde muihin esityksiin.....	26
10.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä.....	26
10.2 Suhde talousarvioesitykseen .....	26
11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys .....	26
LAKIEHDOTUS .....	30
sosiaalisesta luototuksesta annetun lain muuttamisesta .....	30
RINNAKKAISTEKSTI.....	33
sosiaalisesta luototuksesta annetun lain muuttamisesta .....	33

## **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 virkатыönä huomioiden myös sen, että sosiaalihuollon järjestämismääräyksiä siirryy 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. Rissanen selvityksessä painopiste oli palvelurakenteen kehittämisessä ja se oli tehty tuolloisessa sosiaali- ja terveyspalveluiden 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 määrittellä 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 ulosottokaassa (705/2007) ja laissa yksityishenkilön velkajärjestelyistä (57/1993) on säännöksiä yksityishenkilön oikeudellisesta asemasta maksukyvyttömyystilanteissa. Ulosottokaassa 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 tuomioistuimien 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 terveystalouden järjestämistä koskeva uudistus*

Sosiaali- ja terveystalouden järjestämisen rakenneuudistuksessa (sote-uudistus) sosiaali- ja terveydenhuollon, pelastustoimen sekä muiden erikseen säädettävien palvelujen ja tehtävien järjestämisvastuu siirretään kunnilta uusille hyvinvointialueille vuoden 2023 alusta. Sairaanhoidopiirien ja erityishuoltopiirien tehtävät siirtyvät myös hyvinvointialueille. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä vastaavat hyvinvointialueet ja kunnat yhdessä. Lisäksi hyvinvointialueiden järjestämisen 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 maakuntajaon pohjalta. 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 aluevaaleilavalittava aluevaltuusto.

Sote-uudistuksen johdosta on ollut tarpeen tehdä lakitekniset muutokset muun muassa useisiin sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan lakeihin. Tätä tarkoittava hallituksen esitys (HE 56/2021 vp) annettiin eduskunnalle huhtikuussa 2021. Siinä ehdotetut muutokset koskivat pääosin käsitteistöä, joka muutettiin vastaamaan sote-uudistukseen kuuluvien lakien käsitteitä. Muutetuissa säännöksissä viitataan pääsääntöisesti vain hyvinvointialueeseen, jolla tarkoitetaan myös Uudenmaan hyvinvointialueita ja Helsingin kaupunkia. Esityksessä ehdotettiin myös lisättäväksi lakeihin tarpeen mukaan informatiivisia viittauksia sote-uudistusta koskeviin lakeihin. Samalla kumottiin niiden kanssa päällekkäistä sääntelyä soveltuvien osien.

*Sote100-lakipaketti (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)*

Niin sanotussa sote100-lakipaketissa eli hallituksen esityksessä 56/2021 vp ehdotettiin sosiaalisesta luototuksesta annettuun lakiin toteuttavan ne lakitekniset muutokset, joilla lain mukainen sosiaalisen luototuksen järjestämisvastuu siirtyi kunnilta hyvinvointialueille sote-uudistuksen kokonaisratkaisua vastaavasti. Laki sosiaalisesta luototuksesta annetun lain muuttamisesta (590/2022) tulee voimaan 1.1.2023. Muutosten myötä sosiaalisen luototuksen järjestäminen siirtyy hyvinvointialueiden vastuulle 1.1.2023, mutta palvelu säilyy edelleen vapaaehtoisena. Sote100-lakipaketissa ehdotettiin sosiaalisesta luototuksesta annettuun lakiin lisättäväksi uutena siirtymäsäännös, 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 luotonsaajan oi-

keudellinen asema velkojan vaihtuessa hyvinvointialueeksi. Siirtymäsäännöksen mukaan luotonsaaja maksaisi luottoaan takaisin uudelle velkojalle eli hyvinvointialueelle. Luotonsaajan hyvinvointialueelle maksamat luoton lyhennykset vähentäisivät velkasaatavia luotonsaajalta. 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. Luotonsaajan hyvinvointialueelle maksama lyhenne vähentäisi velkasaatavia luotonsaajalta, ja luotonsaajan 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 investointilunteeissa 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). Suomen Asiakastieto Oy:n mukaan maksuhäiriöisiä henkilöitä oli vuonna 2021 noin 389 300, kun vuonna 2012 vastaava luku oli noin 346 000. Vuonna 2021 uusia henkilöihin kohdistuvia maksuhäiriömerkintöjä oli noin 1,73 miljoonaa kun vuonna 2015 vastaava luku oli 1,47 miljoonaa (Kuluttajaluottoja koskevan lainsäädännön tarkistaminen: Työryhmän mietintö, s.32).

Suomessa velkaannuttiin rajusti 1990-luvun alun laman seurauksena. Vuonna 1998 useiden ministeriöiden yhteinen velkaongelmatyöryhmä esitti näkemyksensä, 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 yli-

velkaantumista 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. Pienlaina-projektissa 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 yhteistyötä 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 rahoitusjärjestelmämme, 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 pienituloisen 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 velalliseen annettavia vapaakuukausia.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi positiivisesta luottotietorekisteristä ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 22/2022 vp) ehdotettiin säädettäväksi laki positiivisesta luottotietorekisteristä (739/2022). Laki tulee voimaan porrastetusti ja osa säännöksistä on tullut voimaan 1 elokuuta 2022. Positiiviseen luottotietorekisteriin talletetaan tietoja luonnollisen henkilön luotoista ja tuloista. Rekisterin avulla luotonantaja voi nykyistä helpommin ja luotettavammin arvioida lainanhakijan kykyä maksaa luotto takaisin. Lain 15 §:ssä säädetään vapaaehtoisesta luottokiellosta. Uudessa 15 pykälän 1 momentissa säädetään siitä, että positiiviseen luottotietorekisteriin talletetaan tieto luonnollisen henkilön ilmoittamasta määräaikaisesta tai toistaiseksi voimassa olevasta vapaaehtoisesta luottokiellosta. Toistaiseksi voimassa olevaa luottokielloa 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 on, että luotonantaja voi suhtautua luotonantoon tällaisen henkilön osalta erityisellä varovaisuudella ja huolellisuudella. Vapaaehtoista luottokielloa on pidetty tärkeänä

keinona myös luonnollisen henkilön oman taloudenhallinnassa. Luottokieltomerkintä tulisi ottaa asianmukaisesti huomioon luotonmyönnössä. Pykälän 2 momentissa säädetään, että luottokieltomerkinästä 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. Laki luottotietolain muuttamisesta (331/2002) lyhentää merkittävästi nykyistä maksuhäiriömerkintöjen säilytysaikaa.

### *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 luotto käyttöön vai ei. Sosiaalinen luotto on myös jossain määrin ali-käytetty sosiaalipalvelu sielläkin, missä sitä järjestetään. Sosiaalisen luototuksen valtakunnallisen käyttöönoton edellytyksistä laaditussa selvityksessä todetaan, että sosiaalinen luotto ei ole lain sosiaalisesta luototuksesta voimassaolon 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 taloussosiaaliryöön työkalu (STM 24:2021).

### **3 Tavoitteet**

Hallituksen esityksen ensisijainen tavoite on, että sosiaalista luototusta järjestettäisiin kaikilla hyvinvointialueilla sosiaalihuollossa. Tällä tavoitteellaan sosiaalisen luototuksen palvelun alueellisesti yhdenvertaisempaa saatavuutta. Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman turvallinen oikeusvaltio Suomi- strategisessa kokonaisuudessa on linjattu, että sosiaalisen luototuksen valtakunnallistamisen edellytyksiä selvitetään, ja selvityksen pohjalta sosiaalinen luotto 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 toteutettiin 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 luotonjärjestämisen tulisi hyvinvointialueille nykyistä velvoittavammaksi. Voimassa olevassa sosiaalista luottoa koskevassa laissa sosiaalisen luotonjärjestämisen on hyvinvointialueille vapaaehtoista. Esityksen myötä sosiaalisen luotonjärjestämisen tulisi hyvinvointialueelle kuuluva lakisääteinen tehtävä, jonka järjestämisessä hyvinvointialueen tulisi huolehtia, että sosiaalista luottoa järjestetään sisällöltään ja laajuudeltaan sellaisena kuin hyvinvointialueella esiintyvä tarve edellyttää. Hyvinvointialueen tulisi varata talousarviossa riittäväksi arvioimansa määrä varoja sosiaaliseen luottoon, ja harkita toiminnan laajuus paikallisten tarpeiden perusteella. Sosiaaliseen luottoon ei kuitenkaan olisi jatkosakaan subjektiivista oikeutta. Ehdotuksen tarkoituksena on valtakunnallistaa sosiaalisen luotonjärjestämisen hallitusohjelman kirjauksen mukaisesti, kun palvelua tulisi lain mukaan järjestää kaikilla hyvinvointialueilla.

Esitys sisältää uutena ehdotukset, joiden mukaan sosiaaliseen luottoon voitaisiin myöntää vapaakuukausia ja maksuvapautuksia laissa säädettyjen edellytysten mukaisesti. Näiden uudistusten tavoitteena on osaltaan 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 luotonjärjestämisen luottopääoman menoihin myönnettävästä valtionavustuksesta.

### **4.2 Pääasialliset vaikutukset**

#### **4.2.1 Taloudelliset vaikutukset**

Hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain 1 §:n mukaan ”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 luottojärjestämisestä annetun lain (590/2022, voimaan 1.1.2023) 3 §:n 1 momentin mukaan ”hyvinvointialueen tämän lain nojalla järjestämään toimintaan sovelletaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettua lakia sekä hyvinvointialueiden rahoituksesta annettua lakia, jollei lailla toisin säädetä.” Voimassa olevan 3 §:n 2 momentin mukaan ”toimintamenoina ei pidetä sosiaalisen luotonjärjestämisen luottopääomasta tai luottotappioista aiheutuvia menoja.”

Tässä esityksessä ehdotettujen muutosten mukaan sosiaalisessa luottojärjestämisessä 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 käynnistämisen vaiheessa hyvinvointialueilla kertaluonteisella valtionavustuksella. Huomion arvoista taloudellisten vaikutusten osalta on, että käytännön toimeenpanossa on todettu, että luottotappiot ovat jääneet pääosin pieniksi ja sosiaalisen luotto-

tuksen korkotuotot ovat yleensä kattaneet luottotappiot. Voimassa olevan sosiaalisesta luotuksesta annetun lain mukaan toimintamenoina ei pidettä sosiaalisen luototuksen luottopääomasta tai luottotappioista aiheutuvia menoja. Tätä säännöstä ei ole ehdotettu muutettavaksi tässä esityksessä. Nykyisessä kunnille vapaaehtoisessa sosiaalisen luototuksen järjestelmässä kukin palvelun käyttöön ottanut kunta onkin järjestänyt itse luottopääoman rahoituksen vaihtelevin keinoin.

Kun sosiaalisen luototuksen järjestämisvastuu siirtyy sote-uudistuksen myötä hyvinvointialueille 1.1.2023, kuntien rahoittamat luottopääomat eivät siirry hyvinvointialueille, vaan hyvinvointialueiden tulee tilittää takaisin maksetut luottopääomat kuntiin sitä mukaa, kuin lainoja maksetaan takaisin. Tästä syystä hyvinvointialueille ei siirry lainkaan luotottamisen 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.

Kun valtionavustushaun avaamista valmisteltaisiin, tulisi tässä yhteydessä määritellä täsmällisemminperusteet, joilla valtionavustushakemuksia arvioitaisiin. Valtionavustujärjestelmän kautta rahoitettava valtakunnallinen sosiaalisen luototuksen järjestäminen olisi tarkoituksenmukaisin ratkaisu, koska myönnetty tuki voitaisiin suhteuttaa tarpeeseen. Valtionavustuksen myöntämisessä olisi perusteltua ottaa huomioon, että hyvinvointialueet ovat lähtökohtaisesti hyvin erilaisissa tilanteissa. Tämä voisi käytännössä tarkoittaa valtionavustuksen myöntämistä toisille hyvinvointialueille enemmän kuin toisille, perustuen sosiaalisen luototuksen järjestämisen lähtökohtiin hyvinvointialueella. Hyvinvointialueiden tulisi valtionavustushaussa pystyä arvioimaan, millainen luottopääoma luototukseen tarvitaan, vaikka alueella ei olisi entuudestaan lainkaan sosiaalista luototusta myöntäviä kuntia.

Sosiaalisesta luototuksesta annetun lain mukaisten tehtävien kustannukset kuuluvat luottopääomaa tai luottotappiosta aiheutuvia menoja lukuun ottamatta hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain piiriin. Lakia sovelletaan valtion rahoituksen myöntämiseen hyvinvointialueesta annetussa laissa tarkoitettujen hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle kuuluvien tehtävien kustannusten kattamiseen.

Pysyviä menolisäyksiä on vaikea arvioida koko maan tasolla kovin suuriksi, mutta siltä osin kuin niitä aiheutuu, ne koostuvat mahdollisesti tarvittavasta lisähenkilöstöstä ja hallinnollisista kuluista kuten esimerkiksi tietojärjestelmien päivitystyöstä. Toimeenpanoon on arvioitu tarvittavan vuosittain lisäystä 0,5 henkilötyövuotta jokaista 21 hyvinvointialuetta kohti laskelman sisältäessä myös vähäisiä hallinnollisia kuluja. Tämän johdosta on arvioitu, että hyvinvointialueille aiheutuva lisäkustannus olisi 600 000 euroa. Sosiaalisen luototuksen arvioidaan toimeenpanossa soveltuvan luontevasti osaksi sosiaalihuollon aikuissosiaalityötä ja taloudellisen toimintakyvyn edistämisen palvelua. Niillä hyvinvointialueilla, joissa on ollut aikaisemmin sosiaalisen luototuksen toimintaa, oletuksena on, että henkilöstön lisäksi tietojärjestelmiä ja työskentelymenetelmiä siirtyy sosiaalisen luototuksen toimeenpanoon. Esityksen mukaan hyvinvointialueet voivat harkita, missä laajuudessa toimintaa alueella järjestetään. Esityksen tarkoituksena ei ole tässä vaiheessa laajentaa sosiaalisen luototuksen toiminnan volyyymiä niillä alueilla, joissa sosiaalinen luototus on jo käytössä. Tässä vaiheessa tavoitellaan palvelun alueellista laajenemista sekä palvelun jatkuvuuden varmistamista. Lisäksi sosiaalinen luototus kohdistuu palveluna merkittävässä määrin pienituloisuuteen, joka on huomioitu hyvinvointialueiden rahoituskertoimissa.

Huomion arvoista olisi myös, että osalla alueista sosiaalisen luototuksen parissa työskentelee hieman erilaisin nimikkein talous- ja velkaneuvoja, jotka omaavat sosiaalialan lisäksi kaupallista koulutusta ja rahoitusalan osaamista. Myös kaupallinen koulutus ja rahoitusalan tuntemus on koettu alueilla tärkeäksi sosiaalisen luototuksen yhteydessä. Esityksellä ei olisi tarkoitus rajata tätä mahdollisuutta. Asiakkaan käytännön tuki ja ohjaus voitaisiin järjestää toimeenpanossa erilaisin tavoin. Koska sosiaalinen luototus on kuitenkin sosiaalihuollon palvelu, jossa tulee noudattaa yleislakina sosiaalihuoltolakia, olisi toimintaa hyvinvointialueella organisoitaessa kuitenkin otettava huomioon, että myös sosiaalisen luototuksen asiakkaiden tulisi tarvittaessa päästä tapaamaan sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain (817/2015) 3 §:n mukaista sosiaalihuollon ammattihenkilöä. Henkilöstöresurssit eivät kuitenkaan siis syntyisi yksinomaan esimerkiksi sosiaalihuollon ammattihenkilöistä.

#### *Sosiaalisen luototuksen hakemusten ja myönnettävien luottojen lukumäärät*

Vuoden 2019 sosiaalisesta luototuksesta tehtyjen tilastojen (THL) mukaan sosiaalisia luottoja myönnettiin vuodessa yhteensä 553. Määrä oli pysynyt suunnilleen samana kuin vuonna 2016. Keskimääräinen myönnetty laina on tilaston perusteella ollut noin 6 500 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. 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.

Jos arvioidaan, että esityksen myötä palvelu kattaa jatkossa suunnilleen kaksinkertaisen määrän väestöstä, voitaisiin olettaa myös myönnettyjen lainojen lukumäärän kaksinkertaistuvan. Tällöin edellä mainittuun THL:n 2019 vuoden tilastoon pohjautuen voitaisiin laskennallisesti arvioida, että lainoja myönnettäisiin jatkossa noin 1100 vuosittain koko maan alueella. Sosiaalisen luototuksen hakemuksia tehdään kuitenkin enemmän kuin myönteisiä lainapäätöksiä. Jos noin joka toinen syvällisempää asiakastyötä vaativa tapaus johtaisi lainoitukseen, voitaisiin ajatella, että hakemusten määrä olisi koko maassa noin 2200. Hyvinvointialueet ovat nykyisellään hyvin erilaisessa tilanteessa keskenään sen suhteen, millaisia resursseja heillä on sosiaalisen luototuksen palvelun järjestämiseksi. Osa alueista järjestää luototusta jo nykyisellään ja siihen kuuluvat resurssit tulevat käytännössä siirtymään hyvinvointialueille.

Alla olevassa taulukossa on pyritty suuntaa antavasti arvioimaan hyvinvointialueiden kasvavaa työmäärää ja tarvittavaa luottopääomaa. Taulukosta ilmenee kunkin hyvinvointialueen asukasmäärä, niiden asukkaiden osuus, jotka ovat olleet sosiaalisen luototuksen piirissä jo ennen lakiuudistusta, hyvinvointialueen osuus koko maan asukkaista, laskennallinen arvio myönnettävistä lainoista ja hakemuksista muutoksen jälkeen sekä arvio siitä, kuinka paljon enemmän hakemuksia alueelle tulisi sekä myönnettyjen lainojen vaatima luottopääoma ensimmäisenä vuonna, kun lainojen keskiarvoinen määrä on 6500 €.

Taulukosta ilmenee, että lähes kaikilla alueilla hakemuksia tulisi enemmän, mutta lisätarve vaihtelee merkittävästi. Kyse on laskennallisesta taulukosta, joka kuvaa palvelun volyyymia koko maan mittakaavassa. Tosiasiassa erot eri alueiden tosiasiassa myöntämien lainojen suhteen voivat erota tästä laskennallisesta arviosta.

<b>Hyvinvointialue ja asukasluku</b>	Asuk- kaista luoton piirissä	Hyvinvointialu- een osuus koko väestöstä	Laskennallinen lainojen /hake- musten määrä/ vuosi	Uudet ha- kemukset	Pääoma KA luoton 6500 e mukaan
<b>Varsinais-Suomen hyvinvointialue</b> 481 403	51%	8,747%	96 lainaa, 192 hakemusta	94	624 000
<b>Satakunnan hyvinvointialue</b> 215 416	62%	3,914%	43 lainaa, 86 ha- kemusta	16	279 500
<b>Kanta-Hämeen hyvinvointialue</b> 170 577	22%	3,099%	34 lainaa, 68 ha- kemusta	53	221 000
<b>Pirkanmaan hyvinvointialue</b> 522 852	47%	9,500%	105 lainaa, 210 hakemusta	111	682 500
<b>Päijät-Hämeen hyvinvointialue</b> 205 771	0%	3,739%	41 lainaa, 82 ha- kemusta	82	266 500
<b>Kymenlaakson hyvinvointialue</b> 162 812	0%	2,958%	33 lainaa, 66 ha- kemusta	66	214 500
<b>Etelä-Karjalan hyvinvointialue</b> 126 921	81%	2,306%	25 lainaa, 50 ha- kemusta	10	162 500
<b>Etelä-Savon hyvinvointialue</b> 132 702	0%	2,411%	27 lainaa, 54 ha- kemusta	54	175 500
<b>Pohjois-Savon hyvinvointialue</b> 248 265	49%	4,511%	50 lainaa, 100 hakemusta	51	325 000
<b>Pohjois-Karjalan hyvinvointialue</b> 163 537	0%	2,971%	32 lainaa, 64 ha- kemusta	64	208 000
<b>Keski-Suomen hyvinvointialue</b> 272 617	60%	4,953%	54 lainaa, 108 hakemusta	43	351 000
<b>Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialue</b> 192 150	0%	3,473%	38 lainaa, 76 ha- kemusta	76	247 000
<b>Pohjanmaan hyvinvointialue</b> 175 816	0%	3,195%	35 lainaa, 70 ha- kemusta	70	227 500
<b>Keski-Pohjanmaan hyvinvointialue</b> 67 988	0%	1,235%	14 lainaa, 28 ha- kemusta	28	91 000
<b>Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointi- alue /413 830</b>	51%	7,519%	83 lainaa, 166 hakemusta	81	539 500
<b>Kainuun hyvinvointialue</b> 71 664	80%	1,302%	14 lainaa, 28 ha- kemusta	6	91 000
<b>Lapin hyvinvointialue</b> 176 665	63%	3,210%	35 lainaa, 70 ha- kemusta	26	227 500
<b>Helsinki</b> 656 920	100%	11,936%	131 lainaa, 262 hakemusta	0	851 500
<b>Itä-Uudenmaan hyvinvointialue</b> 98 254	23%	1,785%	20 lainaa, 40 ha- kemusta	31	130 000
<b>Keski-Uudenmaan hyvinvointialue</b> 199 330	23%	3,622%	40 lainaa, 80 ha- kemusta	62	260 000
<b>Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue</b> 473 838	62%	8,610%	95 lainaa, 190 hakemusta	72	617 500
<b>Vantaan ja Keravan hyvinvointialue</b> /274 336	100%	4,985%	55 lainaa, 110 hakemusta	0	357 500
<b>Yhteensä</b> 5 503 664		100%	1100 lainaa, 2200 hakemusta	1096	7 150 000

#### 4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Sosiaalisesta luototuksesta voidaan arvioida tulevan entistä vahvemmin 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. Yhteistyössä molempien toimijoiden ymmärrys toistensa tehtäväkentästä laajenee ja voikin ajatella velka-asioihin liittyvän osaamisen lisääntyvän sosiaalitoimessa.

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

Valmistelun yhteydessä on noussut esiin tarve kehittää toimintaa niin, että myös Kela voisi tarjota sosiaalista luototusta velkaantuneille asiakkaille. Tässä vaiheessa palvelua kehitetään osaksi sosiaalihuollon taloudellisen toimintakyvyn edistämisen palvelua. Kelan ja sosiaalihuollon välillä on toimeentulotukiasiakkaiden osalta yhteistyökäytäntöjä. Muiden Kelan asiakkaiden osalta on alueilla jatkossa arvioitava yhteistyökäytänteitä ja säännönmukaisen ohjaamisen vaatimia resursseja sekä Kelassa että sosiaalisen luototuksen palveluissa. On perusteltua, että sosiaalisen luototuksen palvelun pariin tulisi ohjata jatkossa myös muita kuin Kelan perustoimeentulotuen asiakkaita.

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

Positiivisesta luottotietorekisteristä annetussa laissa pykälässä 6 säädetään positiiviseen luottotietorekisteriin tallettavista luotoista. Rekisteriin ei kuitenkaan talletettaisi tietoja sosiaalisista luotoista (HE 22/2022 vp, s.52).

Esitys tulisi todennäköisesti vaikuttamaan myös jonkin verran sosiaalisesta luototuksesta tehtävien kanteluiden, valvontatehtävien sekä tarvittavan ohjeistuksen määrään.

#### 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 säännönmukaisena osana sosiaalihuollon toimintaa tarjoaisi tämän ongelma-kokonaisuuden ratkaisemiseen osin uusia välineitä. Joissain kunnissa sosiaalinen luototus on jo ollut käytössä aiemminkin, joten vaikutukset eivät näillä alueilla olisi yhtä merkittäviä. Koska uudistuksen ensisijaisena tavoitteena on laajentaa sosiaalisen luototuksen alueellista saatavuutta, niillä alueilla, joilla sosiaalinen luototus on jo ollut käytössä, toiminnan volyymia ei todennäköisesti voitaisi laajentaa tämän esityksen myötä.

Hyvinvointialueet voisivat varsin vapaasti arvioida palvelun tarvetta ja toiminnan laajuutta alueellaan. Lisäksi hyvinvointialueiden olisi esityksen mukaan määriteltävä tarkemmat sosiaalisen luototuksen myöntämisen perusteet. Tämä tarkoittaisi, että vaikka sosiaalisesta luototuksesta

tulisi uudistuksen myötä kaikilla hyvinvointialueilla järjestettävä lakisääteinen sosiaalipalvelu, tulisi jatkossakin alueellisia eroja sosiaalisen luototuksen järjestämisessä esiintymään.

Rahoitusmarkkinoiden toimintaan sosiaalisen luototuksen siirtäminen hyvinvointialueille ei tule aiheuttamaan merkittäviä vaikutuksia, sillä luototukseen varattu rahoitus on määrältään verraten pientä. Sosiaalisesta luototuksesta annetun lain 4.1 §:ssä edellytetään, että sosiaalista luottoa voidaan myöntää henkilölle, jolla ei ole pienituloisuutensa ja vähävaraisuutensa vuoksi muulla tavoin mahdollisuutta saada kohtuuehdoista luottoa ja jolla on kyky suoriutua luoton takaisinmaksusta. Esityksessä ei ole tarkoitus muuttaa edellä mainittuja sosiaalisen luoton myöntämisen edellytyksiä.

Sosiaalisen luototuksen siirtäminen hyvinvointialueiden vastuulle lisää alueellista yhdenvertaisuutta, koska palvelua on jatkossa saatavilla koko manner-Suomessa. Hyvinvointialueiden itenäisessä päätöksentekovallassa 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 sukupuolittai 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 Rissanen 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. Tällöin muutoksia lakiin sosiaalisesta luototuksesta ei tarvittaisi, sillä sote-uudistuksen edellyttämät lakitekniset muutokset on toteutettu osana ns. sote100-lakipakettia (HE 56/2021 vp). 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 annettussa laissa (590/2022, voimaan 1.1.2023) säädetään 2 §:ssä. 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 ollut käytössä vain joissakin tulevan hyvinvointialueen kunnissa. Hyvinvointialueen järjestämisvastuun alkaessa sosiaalisen luototuksen palvelua olisi laajennettava yhdenvertaisuus-

den vuoksi koskemaan koko hyvinvointialueen aluetta ja tällöin sosiaalinen luototus vapaaehtoisena palveluna esimerkiksi kustannussyistä saatettaisiinkin mieluummin jättää kokonaan pois palveluvalikoimasta kuin panostaa siihen hyvinvointialueen omaa rahoitusta (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 yhtäaikaisten 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 järjestämismääräyksiä 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 asetetuilla edellytyksillä (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 täl-

löin sosiaalisen luototuksen toiminta olisi osa edellä mainittua sosiaalihuollon prosessia. Hyötyinä 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 vahvistunut 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.

## **6 Lausuntopalaute**

Sosiaali- ja terveysministeriö pyysi hyvinvointialueiden valmisteluelimiltä, oikeusapu- ja edunvalvontapiireiltä ja muilta toimijoilta lausunnot hallituksen esitysluonnoksesta eduskunnalle laiksi sosiaalisesta luototuksesta annetun lain muuttamisesta. Lausuntoja pyydettiin lausuntopalvelu.fi-sivustolla ja lausuntoaika oli 30.5.2022 – 11.7.2022. Ruotsikielisen lausuntopyyntöön osalta lausuntoaikaa jatkettiin 31.7.2022 ruotsinkielisten materiaalien myöhemmän saatavilla olon johdosta. Myös muut toimijat kuin lausuntopyyntöä jakelussa mainitut tahot pystyivät antamaan lausuntonsa. Lausuntonsa määrääjän loppuun mennessä antoi yhteensä 38 toimijaa.

Lausuntojen pohjalta laadittu erillinen yhteenveto ja lausunnot ovat julkisia ja löytyvät hanke-sivustolta Internet-osoitteesta <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=STM107:00/2021>

Lähes jokainen lausunnonantajista lähtökohtaisesti kannatti uudistuksen tavoitteita laajentaa sosiaalisen luototuksen saatavuutta ja näki uudistukset osaltaan yhtenä merkittävänä tekijänä ylivelkaantumisen ehkäisemisessä. Suuri osa lausunnonantajista katsoi, että esityksellä voidaan osaltaan parantaa sosiaalisen luototuksen saatavuutta. Näin mainitsivat lausunnoissaan esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamies, Terveiden ja hyvinvoinninlaitos, Kuluttajaliitto, Suomen Kuntaliitto ry, Espoo ja Helsinki, Kainuun hyvinvointialue, Pohjois-Savon hyvinvointialue.

Lausunnoissa nostettiin kuitenkin esiin myös se, että koska esitys antaisi toteutuessaan päätösvalan hyvinvointialueille määrittellä sosiaalisen luoton perusteet, sosiaalisen luoton tarpeessa olevat henkilöt tulisivat jatkossakin olemaan eri hyvinvointialueilla jonkin verran eriarvoisessa asemassa keskenään (esimerkiksi Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen ja oikeusministeriön).

Osa lausunnonantajista, kuten Suomen sosiaali ja terveys ry katsoi, että uudistusta valmisteltaessa olisi tullut pyrkiä uudistamaan sosiaalista luototusta myös sen lähtökohdilta ja esimerkiksi pyrkiä tekemään palvelusta investointiluonteisempi, kuin siitä on nykyisin muodostunut.

Suurin osa lausunnon antajista piti hyvänä kehityssuuntana sitä, että sosiaalinen luototus säilyisi edelleen yhtenä sosiaalityön välineenä ja näki tärkeäksi säilyttää toiminta osana sosiaalihuoltoa (esimerkiksi Talentia ry, Suomen sosiaalioikeudellinen seura ry ja Espoo).

Toisaalta Kela toivoi, että valmistelussa olisi arvioitu laajemmin muita järjestämisen tapoja, kuten esimerkiksi niin kutsuttua Kela-mallia, Takuusäätiön järjestämisen mallia tai oikeusaputoimistojen talous- ja velkaneuvonnan mallia. Samansuuntaisia näkemyksiä esittivät Satakunta, Varsinais Suomen hyvinvointialue, Takuusäätiö.



Useimmat lausunnonantajat kiinnittivät huomiota siihen, että taloudellisten vaikutusten arviointia tulisi esityksessä selkiyttää etenkin siltä osin, miten valtionavustus tulitisiin tulevaisuudessa jakamaan sekä kyseenalaistivat 10 miljoonan euron määrärahan riittävyttä (oikeusministeriö, Suomen sosiaali ja terveys ry, Etelä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontatoimisto, Suomen Kuntaliitto ry, Kansaneläkelaitos).

Valtiovarainministeriö piti valtionavustusta mekanismina hyväksyttävänä tapana luottopääoman rahoituksen järjestämiseen, mutta painotti, että tehtävän laajentamisen osalta tulisi arvioida tarkemmin hyvinvointialueille aiheutuvat pysyvät ja mahdolliset kertaluonteiset kustannukset. Valtiovarainministeriö esitti, että määräraharahatarve tulisi arvioida vuoden 2023 talousarvion valmistelussa, ei vuoden 2022 lisätalousarviossa ja tuoda asia valmisteluun uutena asiana.

Valtiovarainministeriö kiinnitti huomiota myös esityksessä mainitussa selvityksessä (Olli-Pekka Niskanen: Sosiaalinen luototus – Selvitys valtakunnallisen käyttöönoton edellytyksistä; STM 2021:24) esiin nostettuihin näkemyksiin, kuten tehtäviin liittyvään erityisosaamiseen ja sosiaalityöntekijöiden saatavuuteen. Lausunnoissa painotettiin, että myös asiakasjärjestelmien luominen vie aikaa ja resursseja. Samankaltaisia näkemyksiä esittivät Pohjois-Savon hyvinvointialue, Suomen sosiaali ja terveys ry, oikeusministeriö, Kansaneläkelaitos, Suomen Kuntaliitto ry, Takuusäätiö, Espoo).

Yhteiskunnallisten vaikutusten arvioinnin osalta lausunnonantajat esittivät terminologian korjaamista siten, että esityksestä ilmenisi, että tarkoitus ei ole, että sosiaalisen luototuksen palveluita annettaisiin vain sellaisille ihmisille, jotka eivät saa minkäänlaista luototusta rahoitusmarkkinoilta (Takuusäätiö, oikeusministeriö, Kuluttajaliitto).

Muutamat lausunnon antajat kommentoivat myös vaikutustenarvioinnin yhteydessä ollutta mainintaa positiivisen luottotietoreksiterin suhteesta sosiaaliseen luototukseen ja näkivät tärkeäksi, että sosiaalinen luototus näkyisi luottotietoreksiterissä ja että luototuksen asiakkaalle voitaisiin hakea maksuhäiriömerkintää jossakin muodossa niissä tapauksissa, kun luottoa myönnetään velkajärjestelyihin (Takuusäätiö, Helsinki, Suomen sosiaali ja terveys ry, Länsi- ja Sisä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri, Espoo, Vantaa-Keravan hyvinvointialue, Etelä-Suomen edunvalvonta- ja oikeusapupiiri).

Oikeuskansleri kuitenkin kiinnitti huomiota tarvittavaan oikeusperustaan, jotta sosiaalisen luoton luotonsaajalta voitaisiin edellyttää positiiviseen luottotietoreksiteriin tehtävää omaehtoista luottotietomerkinettä. Asiaa olisi myös arvioitava perustuslaissa turvatus itsemääräämisoikeuden kannalta, mikäli esityksessä ehdotetaan säädettäväksi luottotietomerkinettä.

Lisäksi useat lausunnon antajat, kuten Suomen sosiaali ja terveys ry toi lausunnossaan esiin, että jos lakiehdotus etenee esitetyn kaltaisena, on tärkeää, että toimeenpanoa seurataan ja jatkokehitystä tehdään tarpeiden vaatimalla tavalla. Keski-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus piti lausunnossaan tärkeänä, että sosiaalista luototusta kehitetään jatkossakin osana sosiaalihuollon palvelua. Sosiaalihuollon palveluna hakijan kokonaisvaltainen auttaminen mahdollistuu ja huomioiduksi tulee tarvittavassa määrin ei vain hänen taloudellinen tilanteensa vaan elämäntilanne kokonaisuudessaan. Kyse on sosiaalityön keskeisestä tavoitteesta vahvistaa asiakkaan toimintakykyä ja itsenäistä suoriutumista.

Lausuntopalautteen johdosta esityksen vaikutusten arviointeja on tarkennettu. Esityksen arvioidaan aiheuttavan jonkin verran lisäystarpeita hyvinvointialueiden pysyviin menoihin, jotka rahoitettaisiin vuoden 2023 talousarviosta. Lisäksi esityksen perusteluihin ja säännöksiin on tehty täsmennyksiä, kuten sanamuotojen tarkennuksia. Säännöskohtaisiin perusteluihin on lisätty

maininta vapaakuukausien ja maksuvapautusten yhteydessä noudatettavasta prosessista. Taloudellisen neuvonnan ja ohjauksen perusteluita on myös täydennetty ja avattu sosiaalisen luototuksen suhdetta sosiaalihuoltolakiin (1301/2014). Lisäksi vapaakuukausien enimmäismäärää ei rajoitettaisi lainsäädännöllä ja voimassa olevan lain sosiaalista luototusta koskevaan 6 §:ään ei ehdotettaisi muutoksia. Esityksessä ei myöskään säädettäisi siitä, että sosiaalisen luototuksen asiakkaalta voitaisiin edellyttää vapaaehtoista luottotietomerkintää.

## **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 (590/2022, voimaan 1.1.2023) todetaan, 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” (HE 56/2021 vp).

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 säädetttäisiin. 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 talousarviossaan riittäväksi arvioimansa määrä varoja sosiaaliseen luototukseen, ja harkita toiminnan laajuus paikallisten tarpeiden perusteella. Talousarviokäsittelyssä hyvinvointialue päättäisi määrärahoista ja samalla arvioisi sosiaalisen luotonannon tarvetta. Hyvinvointialueen harkintaa tässä kuitenkin sitoisivat sosiaalisesta luototuksesta annetun lain säännökset, kuten lain tavoitteet ja niiden tulkinnassa huomioon otettavat yleiset oikeusperiaatteet.

Pykälään tehdyn muutoksen tarkoituksena ei olisi muuttaa sitä, että sosiaaliseen luottoon ei ole subjektiivista oikeutta. Nykyisin voimassa olevassa sosiaalisesta luototuksesta annetussa laissa säädetään, että sosiaalinen luotto voitaisiin myöntää perustellusta syystä henkilölle, jolla pienituloisuutensa ja vähävaraisuutensa vuoksi ei ole mahdollisuutta muulla tavoin saada kohtuuehtoista luottoa ja jolla on kyky suoriutua hänelle myönnetyn sosiaalisen luoton takaisinmaksusta (4.1 §). Lisäksi voimassa olevan sosiaalisesta luototuksesta annetun lain 10 §:n mukaan ”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.” Toimeentulotuella tarkoitetaan tässä yhteydessä perustoimeentulotukea, täydentävää toimeentulotukea ja ehkäisevää toimeentulotukea. Näihin voimassa olevan lain säännöksiin ei ole nyt annettavassa esityksessä esitetty muutoksia, eikä toimeentulotuen ja sosiaalisen luototuksen suhdetta olisi tarkoitus muuttaa. Sosiaalisen luototuksen tulisi edelleenkin olla asiakasta kannustava ja toimeentulotukea sekä muuta sosiaaliturvaa täydentävä tukimuoto.

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, luotamuksensuojan, tarkoitussidonnaisuuden ja suhteellisuuden periaatteita. Lisäksi hyvinvointialueen on noudatettava hallintolain menettelysäännöksiä. Hyvinvointialueen olisi lainsäädännön asettamat edellytykset huomioiden perusteltua määritellä esimerkiksi 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.

Hyvinvointialueen määrittellessä sosiaalisen luoton myöntämisen yleisiä perusteita sen suhteen, millaisiin tarkoituksiin sosiaalista luottoa myönnetään, hyvinvointialueen tulisi päättää esimerkiksi siitä, voidaanko sosiaalista luottoa myöntää muiden velkojen järjestelemisen tarkoituksiin. Sosiaalista luottoa on aiemmin joissakin kunnissa myönnetty muun ohella myös muiden velkojen järjestelyyn. Tätä sosiaalisen luoton käyttötarkoitusta ei olisi tarkoitus tässä esityksessä rajoittaa. Hyvinvointialueen päättäessä sosiaalisen luototuksen kohdentamisesta on kannatettavaa ottaa huomioon, että velkajärjestelyjä varten Suomessa on muitakin järjestelmiä, kuten tuomioistuinten velkajärjestelyt ja Takuusäätiön takaus velkojen järjestelylainaan. Sosiaalisen luototuksen painopiste voisikin olla tarkoituksenmukaista pitää varhaisessa puuttumisessa ja ylivelkaantumista ehkäisevässä toiminnassa.

Sosiaalista luottoa voidaan käyttää myös investointiluonteisesti esimerkiksi johonkin luotonhakijan tiettyyn hankintaan. Lausuntokierroksella saatujen asiantuntijankemusten mukaan sosiaalisen luototuksen erityisyyden on usein nähty olevan ennen kaikkea sosiaalisen luototuksen mahdollisuuksissa toimia ylivelkaantumista ennaltaehkäisevästi. Sosiaalisella luototuksella voidaan pyrkiä vaikuttamaan niihin tekijöihin, jotka ajavat ihmisiä ongelmallisiin velkatilanteisiin. Tällöin sosiaalisen luoton tarkoituksena on ennen kaikkea korvata luotonsaajalle ehdoiltaan haasteellisemmän luottotuotteen käyttö tai katkaista alkamassa oleva ongelmavelkakierre jo alkuvaiheessa. Tarkoituksenmukaisinta olisi, jos sosiaalinen luotto pystyttäisiin myöntämään ennen kuin henkilö päättää käyttää oman taloutensa kestokyvyn kannalta epäedullisempia vaihtoehtoja. Toimiakseen tämä edellyttää sen käyttöä lähellä sitä asiakastyötä, jossa kohdataan sosiaalisen luoton tarpeessa olevia ihmisiä.

Hyvinvointialueen määrittelemien sosiaalisen luototuksen myöntämisen yleisten perusteiden olisi suositeltavaa olla julkisesti nähtävillä. Tämä tarkoittaisi esimerkiksi sitä, että luoton myöntämisen yleiset perusteet olisivat sosiaalisesta luototuksesta kiinnostuneiden saatavilla ilman erillistä pyyntöä. Hyvä käytäntö voisi olla perusteiden nähtävillä olo hyvinvointialueen omilla verkkosivuilla tai muilla tarkoituksenmukaisilla tiedotuskanavilla. Lisäksi perusteet tulisi käydä läpi myös taloudellisen neuvonnan ja ohjauksen yhteydessä.

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 sosiaaliohjelmaan ehkäistessään ja korjatessaan ensisijaisesti taloudellista syrjäytymistä ja taloudellisiin ongelmiin liittyviä sosiaalisia ja terveydellisiä ongelmia ja edistäessään henkilön ja perheen itsenäistä suoriutumista.

Sosiaalihuoltolain 14 §ssä todetaan, että sosiaalipalveluina on huolehdittava sosiaalisen luoton myöntämisestä. Siten sosiaalisen luoton 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 luoton asiakkuus aloittaisi sosiaalihuollon asiakkuuden ja sosiaalisen luoton asiakkaaseen sovellettaisiin, mitä säädetään sosiaalihuollon asiakkaasta. Sosiaalisen luoton asiakkaalle tulisi siten esimerkiksi laatia sosiaalihuoltolain 36 §:n mukaisesti palvelutarpeen arviointi tarvittavassa laajuudessa. Sosiaalihuoltolain 36 §:n mukaan henkilöllä on oikeus saada palvelutarpeen arviointi, jollei arvioinnin tekeminen ole ilmeisen tarpeetonta. Lisäksi sosiaalisen luoton asiakkaisiin sovellettaisiin, mitä säädetään sosiaalihuollon asiakkaan oikeuksista ja velvollisuuksista sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) 2 luvussa. Sosiaalisen luoton asiakastietojen käsitteilyn osalta sovellettaisiin lakia sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsitteilystä (784/2021).

**4 §. Sosiaalisen luoton myöntäminen.** Pykälässä muutettaisiin 3 momenttia.

Pykälän 3 momentin 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 varmistettava siitä, että luoton hakija on ymmärtänyt luoton saamiselle asetettavat ehdot ja sen myöntämisestä seuraavat velvoitteet. Tällä maininnalla on haluttu korostaa sosiaalihuollon asiakkaan oikeutta saada selvitys oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan, kuten säädetään sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 5 §:ssä.

Sosiaalihuollon asiakaslain 5 §:n mukaan ”sosiaalihuollon henkilöstön on selvitettävä asiakkaalle hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset samoin kuin muut seikat, joilla on merkitystä hänen asiassaan. Selvitys on annettava siten, että asiakas riittävästi ymmärtää sen sisällön ja merkityksen. Jos sosiaalihuollon henkilöstö ei hallitse asiakkaan käyttämää kieltä taikka asiakas ei aisti- tai puhevian tai muun syyn vuoksi voi tulla ymmärretyksi, on mahdollisuuksien mukaan huolehdittava tulkitsemisesta ja tulkin hankkimisesta. Jos on kysymys asiasta, joka voi tulla vireille viranomaisen aloitteesta, on tulkitsemisesta ja kääntämisestä huolehdittava siten kuin hallintolain 26 §:ssä säädetään.”

Sosiaalinen luoton yhteydessä asiakkaan oikeus saada selvitys toimenpidevaihtoehdoista korostuu suhteessa muihin sosiaalipalveluihin, koska sosiaalisessa luototuksessa on kysymys velan ottamisesta. Tästä syystä olisi ensisijaisen tärkeää, että luotonhakijalle riittävästi selvitettäisiin velan ottamiseen liittyvät velvollisuudet. Koska luoton hakijoina voi olla myös haavoittuvaisessa asemassa olevia henkilöitä, luottihakemusta käsittelevällä viranhaltijalla olisi erityinen velvollisuus varmistua siitä, että hakija on ymmärtänyt sekä asetettavat ehdot että niistä ja luoton nostamisesta seuraavat velvoitteet. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää myös selkokielisyyteen.

**5 §. Hakijan takaisinmaksukykyyn 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 elatuksen varassa olevat perheenjäsenet. 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.

Maininta luotonhakijan elatuksen varassa olevista perheenjäsenistä on lisätty momentin 1 kohdan sanamuotoon selkeyden vuoksi. Elatuksen varassa olevien perheenjäsenten mainitseminen erikseen on nähty tarpeellisenä, koska takaisinmaksukyvyyn arvioinnissa myös elatuksen varassa olevilla perheenjäsenillä voi olla tosiasiallisesti merkitystä luotonhakijan taloudellisen tilanteen kokonaisuuteen. Elatusvelvollisuuden osalta voitaisiin ottaa huomioon, mitä säädetään avioliittolaissa (234/1929), lapsen elatuksesta annetussa laissa (704/1975) tai muussa laissa puolisonsa sekä alaikäisten lastensa ja adoptiolastensa elatuksesta. Luotonhakijan elatuksen varassa olevien perheenjäsenten huomioiminen on ollut vakiintunut käytäntö useissa kunnissa, joissa sosiaalinen luototus on ollut käytössä, eikä siksi aiheuttane toimintakäytännön muutoksia.

**7 a §. Vapaakuukausi.** Lakiin ehdotetaan lisättävän uusi pykälä, jossa säädettäisiin mahdollisuudesta myöntää vapaakuukausia luotonsaajalle hakemuksesta. Vapaakuukausi tarkoittaisi sitä, että sosiaalisen luoton maksuaika pitenisä luoton maksamisesta vapaaksi myönnettyä kuu-kautta vastaavalla ajalla eteenpäin. Ennen vapaakuukauden myöntämistä tulisi harkita luoton-saajaan takaisinmaksukykyä edistämään pyrkiviä ensisijaisia keinoja, kuten esimerkiksi 9 §:n taloudellista neuvontaa ja ohjausta tai erilaisia maksujärjestelyjä, kuten luottoehtojen muuttamista tai luoton uudelleen järjestelyä.

Menettelyä sääntelisi sosiaalihuoltolaki, sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista an-nettu laki (sosiaalihuollon asiakaslaki) ja hallintolaki. Sosiaalihuollon asiakaslain 6 §:n mukaan sosiaalihuollon järjestämisen tulee perustua viranomaisen tekemään päätökseen. Hallintopää-töksen tekeminen palvelee ennen kaikkea yksilön etuja ja oikeuksia. Näin ollen hyvinvointialu-teen olisi tehtävä päätös vapaakuukauden myöntämisestä tai hakemuksen hylkäämisestä. Muu-toksenhausta vapaakuukaudesta tehtyyn hallintopäätökseen säädetään sosiaalisesta luototuk-sesta annetun lain 11 §:ssä.

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin, että luoton takaisinmaksu voitaisiin keskeyttää määräajaksi (vapaakuukausi) luotonsaajan hakemuksesta takaisinmaksukyvyyn tilapäisesti heikennyttyä eri-tyistä syystä, jos vapaakuukauden myöntämisen arvioitaisiin pitkällä aikavälillä edistävän luotonsaajan maksukyvyyn säilyttämistä ja itsenäistä suoriutumista. Säännöksessä tarkoitettuina ta-kaisinmaksukyvyyn tilapäisen heikkenemisen erityisinä syinä voitaisiin pitää ainakin esimerkiksi luotonsaajan asumis- tai muiden elinkustannusten yllättävää kohoamista, luotonsaajan tai hänen perheenjäsenensä sairauden, kuoleman, työttömyyden tai muun vastaavan syyn johdosta aiheu-tunutta tulojen pientymistä sekä luotonsaajan avio- tai avoeron tai muun perhetilanteen muu-toksen, kuten lapsen syntymän johdosta aiheutuneiden menojen tai tulojen äkillisiä muutoksia. Luettelo takaisinmaksukyvyyn tilapäisen heikkenemisen erityisistä syistä ei olisi tyhjentävä, vaan luotonmyöntäjää edustava viranhaltija voisi käyttää myös yksilökohtaista harkintaa. Pe-rusteena vapaakuukauden myöntämiseen voisivat siten olla myös muut vastaavat äkilliset elä-mäntilanteiden muutokset, jotka ovat tilapäisesti heikentäneet luotonsaajan maksukykyä.

**7 b §. Maksuvapautus.** Lakiin ehdotetaan lisättävän uusi pykälä, jossa säädettäisiin mahdolli-suudesta myöntää maksuvapautus luotonsaajalle hakemuksesta. Maksuvapautus voitaisiin myöntää osittain tai kokonaan. Maksuvapautus tarkoittaisi sitä, että luoton ja sille kertyneiden korkojen takaisinperinnästä voitaisiin viimesijaisesti laissa säädetyin edellytyksin luopua. Pää-sääntöisesti sosiaalinen luototus olisi maksettava aina takaisin. Poikkeuksellisesti luotonsaajalle voitaisiin viimesijassa myöntää maksuvapautuksia. Koska maksuvapautus olisi tarkoitettu vii-mesijaiseksi menettelyksi, ennen maksuvapautuksen myöntämistä tulisi kuitenkin aina harkita luotonsaajaan takaisinmaksukykyä edistämään pyrkiviä ensisijaisia keinoja. Näitä olisivat esi-merkiksi 9 §:n taloudellinen neuvonta ja ohjaus, erilaiset luoton maksujärjestelyt, kuten luotto-ehdojen muuttaminen tai luoton uudelleen järjestely, tai 7 a §:n mukaiset vapaakuukaudet.

Säännöksen tarkoituksena ei olisi mahdollistaa maksuvapautuksia maksumotivaation heikentymisen tai lisävelkaantumisen tilanteissa. Sen sijaan maksuvapautuksen edellytysten arviointi voisi tulla kyseeseen erityisesti esimerkiksi ennen kuin harkitaan lain 8 §:n mukaista sosiaalisen luoton eräännyttämistä ja luoton siirtämistä perintään. Maksuvapautukset voisivat olla vaihtoehto myös tilanteissa, joissa asiakkaan maksukyky on muuttunut olennaisesti ja pysyvästi säännöksessä mainituissa tilanteissa, eikä luotonsaajan katsottaisi tarkoituksenmukaiseksi hakea tuomioistuimelta yksityishenkilön velkajärjestelyä ainoastaan sosiaalisen luoton tuksen vuoksi. Jos maksuvapautus riittäisi korjaamaan asiakkaan taloudellisen tilanteen, ei luotonsaajaa olisi tarkoituksenmukaista ohjata velkajärjestelyyn. Eri asia voisivat olla tilanteet, joissa luotonsaajalla olisi esimerkiksi sosiaalisen luoton ohella myös muita velkavastuita.

Maksuvapautuksen myöntämisestä olisi tehtävä hallintopäätös. Sosiaalihuollon asiakaslain 6 §:n mukaan sosiaalihuollon järjestämisen tulee perustua viranomaisen tekemään päätökseen. Menettelyä sääntelisi sosiaalihuoltolaki, sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annettu laki ja hallintolaki. Muutoksenhausta maksuvapautuksesta tehtyyn hallintopäätökseen säädetään sosiaalisesta luoton tuksesta annetun lain 11 §:ssä.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin siitä, että maksuvapautus sosiaalisen luoton sekä sille kertyneiden korkojen maksamisesta voitaisiin myöntää osittain tai kokonaan sen mukaisesti, mitä 2 ja 3 momentissa säädettäisiin. Pykälän 2 ja 3 momentissa 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 luoton tuksen 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 väärin tai harhaanjohtavien tietojen antamista luoton myöntämiseen vaikuttaneista seikoista.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä, milloin maksuvapautus voitaisiin myöntää osittaisena. Sen mukaan maksuvapautus voitaisiin myöntää osittaisena, jos luotonsaajan taloudellinen tilanne olisi heikentynyt luotonsaajan tai hänen elatusensa varassa olevan perheenjäsenensä pitkään jatkuneen työttömyyden, sairauden tai muun vastaavan luotonsaajasta riippumattoman syyn vuoksi siten, että lainan perimistä kokonaan olisi pidettävä kohtuuttomana. Tarkoitus olisi, että osittainen maksuvapautus voitaisiin myöntää viimesijaisena vaihtoehtona silloin, kun arvioidaisiin, että luotonsaajan maksukyky heikentyminen olisi pitkittynyt, eikä tilannetta voitaisi enää pitää ainoastaan tilapäisenä, mutta edellytyksiä maksuvapautukseen kokonaan ei olisi. Osittainen maksuvapautus voisi tulla erityisesti kyseeseen tilanteissa, joissa voitaisiin katsoa, että osittaisen maksuvapautuksen myöntäminen edistäisi jäljelle jäävän luoton ja sen korkojen takaisinmaksukykyä. Elatuksen varassa olevalla perheenjäsenellä tarkoitettaisiin sitä, että huomioon voitaisiin ottaa myös luotonsaajan elatusvelvollisuus, joka johtuisi siitä, mitä säädetään elatusvelvollisuudesta avioliittolaisissa (234/1929), lapsen elatuksesta annetussa laissa (704/1975) tai muussa laissa puolisonsa tai samassa taloudessa asuvan avopuolisonsa sekä alaikäisten lastensa ja adoptiolastensa elatuksesta.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin siitä, milloin maksuvapautus voitaisiin myöntää kokonaan. Maksuvapautus voitaisiin myöntää kokonaan, jos luotonsaajan 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 kohdan 1 tai 2 ehtojen katsottaisiin täyttyvän eli perintää ei luotonsaajan taloudellinen tilanne huomioon ottaen olisi enää tarkoituksenmukaista jatkaa tai perinnän jatkamisesta aiheutuisi perimättä olevaan määrään nähden kohtuuttomat kustannukset. Arvioitaessa maksuvapauden myöntämisen edellytyksiä huomioon voitaisiin ottaa myös maksamatta olevan perittävän määrä. Jos edellä mainittujen edellytysten lisäksi maksamatta olevan perittävän määrä olisi vähäinen, tämä puoltaisi maksuvapautuksen myöntämistä.

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.** Pykälän 1 momenttia muutettaisiin sekä lisättäisiin uusi 2 momentti.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että luotonhakijalle ja luotonsaajalle tulee tarvittaessa järjestää taloudellista neuvontaa ja ohjausta sosiaalisen luoton myöntämisen yhteydessä ja takaisinmaksuajan kuluessa. Tämä vastaisi pykälän aiempaa sanamuotoa. Tarkoitus olisi, että taloudellista neuvontaa ja ohjausta tulisi siten edelleen järjestää luotonhakijalle tai luotonsaajalle aina tarvittaessa koko sosiaalisen luoton prosessin ajan eikä esimerkiksi ainoastaan asiakkaan pyynnöstä.

Uutena 1 momenttiin lisättäisiin maininta siitä, että luotonhakijalle ja luotonsaajalle tulisi ilman aiheutonta viivytystä järjestää mahdollisuus keskustella henkilökohtaisesti sosiaalisen luoton myöntäjää edustavan viranhaltijan kanssa, jos luotonhakija tai luotonsaaja on tätä pyytänyt hyvinvointialueelta. Luotonsaajalle olisi järjestettävä neuvontaa ja ohjausta erityisesti sosiaalisesta luototuksesta annetussa lain 7 a, 7 b ja 8 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa.

Säännöksen tarkoitus on varmistaa mahdollisuus taloudelliseen neuvontaan ja ohjaukseen. Tällä uudella maininnalla olisi tarkoitus määritellä, milloin taloudellista neuvontaa ja ohjausta olisi vähintäänkin järjestettävä. Viitauksilla 7 a, 7 b ja 8 §:ään olisi tarkoitus korostaa sitä, että sosiaalisen luoton saaneella tulisi olla mahdollisuus taloudelliseen neuvontaan ja ohjaukseen koko luoton takaisinmaksuajan, mutta erityisesti takaisinmaksuongelmien ja maksuohjelmien muutosten yhteydessä.

Sosiaalinen luototus on sosiaalihuollon palvelua, jota tulee järjestää huomioon ottaen, mitä sosiaalihuoltolain 4 luvussa säädetään sosiaalihuollon toteuttamisesta. Vastuu taloudellisesta neuvonnasta ja ohjauksesta on sosiaalista luototusta järjestävällä hyvinvointialueella, jonka tehtävänä on huolehtia, että toiminta vastaa kaikin puolin asiakkaan oikeutta laadultaan hyvään sosiaalihuoltoon.

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 a kohdassa tarkoitettua sosiaalihuollon palvelua taloudellisen toimintakyvyn edistämiseksi.

Sosiaalisen luoton asiakastyö vaatisi verkostomaista työtettä ja moniammatillista yhteistyötä, jotta asiakas voitaisiin ohjata hänelle kokonaistilanne huomioon ottaen tarkoituksenmukaisimman palvelun pariin. Taloudellisen neuvonnan ja ohjauksen yhteydessä voitaisiin antaa tietoa ja keskustella asiakkaan kanssa myös muista vaihtoehtoista ja keinoista, joita hänellä on käytettävissään. Esimerkiksi ylivelkaantumisen ehkäisemisessä merkitystä voisi olla myös positiivisesta luottotietorekisteristä annetussa laissa säädetyllä vapaaehtoisella luottokiellolla (15 §), jonka luonnollinen henkilö voi itse ilmoittaa myös taloudenhallintaan liittyvistä syistä. Lisäksi luottotietolain 13 §:n 1 momentin kohdassa 6 säädetään velallisen tunnistamasta maksuhäiriötiedosta. Koska edellä mainitut merkinnät luottotietoihin perustuvat henkilön vapaaehtoisuuteen, ei näitä kuitenkaan voitaisi edellyttää luoton saamisen ehtona, vastoin asiakkaan omaa näkemystä. Asiakkaalle olisi hyvä antaa tietoa ymmärrettävällä tavalla myös edellä mainittujen merkintöjen oikeusvaikutuksista, kuten siitä, miten merkintä voi käytännössä vaikuttaa toimintamahdollisuuksiin esimerkiksi yksityisoikeudellisten sopimusten osalta. Sosiaalisen luoton 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 senhetkessä tilanteessa edistetään niin, että myönteiset vaikutukset olisivat kestäviä. Tämä osaltaan edistäisi myös niiden asiakkaiden asemaa, joiden kohdalla katsottaisiin, etteivät edellytykset sosiaalisen luoton myöntämiselle täyttyisi. Hakija voitaisiin myös ohjata hakemaan esimerkiksi sovitteluratkaisua velkojien kanssa tai yksityishenkilön velkajärjestelyä. Sosiaalihuollon sisällä sosiaalisen luoton taloudellisessa neuvonnassa ja ohjauksessa oleellista olisi tiivis yhteistyö erityisesti toimeentulotukityön kanssa. Tärkeitä sosiaalihuollon ulkopuolisia yhteistyökumppaneita olisivat taas esimerkiksi oikeusaputoimistojen talous- ja velkaneuvonta, ulosotto, Kela ja Takuusäätiö. Tämän lisäksi yhteistyö myös esimerkiksi päihde- ja riippuvuuspalveluihin olisivat tärkeitä.

Osalla alueista sosiaalisen luoton parissa on vakiintuneesti työskennellyt hieman erilaisin nimikkein talous- ja velkaneuvoja, jotka omaavat sosiaalialan lisäksi kaupallista koulutusta ja rahoitusalan osaamista. Sosiaalialan osaamisen ohella kaupallinen koulutus ja rahoitusalan tuntemus onkin koettu alueilla tärkeäksi sosiaalisen luoton yhteydessä, eikä esityksellä olisi tarkoitus ammattipätevyysvaatimuksin rajoittaa tätä mahdollisuutta. Asiakkaan käytännön tuki ja ohjaus voitaisiin toteuttaa toimeenpanossa monella eri tavalla ja tässä voidaan hyödyntää myös rahoitusalan osaamisen ammattilaisia. Koska sosiaalinen luotto on sosiaalihuollon palvelu, jossa tulee noudattaa yleislakina sosiaalihuoltolakia, olisi toimintaa hyvinvointialueella organisoitaessa kuitenkin otettava huomioon, että myös sosiaalisen luoton asiakkaiden tulisi tarvittaessa päästä tapaamaan sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain (817/2015) 3 §:n mukaista sosiaalihuollon ammattihenkilöä.

Ylivelkaantumiseen liittyy usein myös sosiaalityön ja sosiaalihuoltolain tarkoittamien palvelujen ja tuen tarvetta. Siten sosiaalisen luoton 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. Sosiaalista luotosta ja siihen kuuluvaa neuvontaa ja ohjausta järjestettäessä palveluun voitaisiin liittää paitsi luotonsaajan, myös hänen perheensä palvelujen tarpeen arviointi siten kuin sosiaalihuoltolaissa säädetään. Henkilön yksilöllisen palvelutarpeen arviointi sisältää julkisen vallan käyttöön liittyviä elementtejä ja on siten sosiaalihuollon viranomaistehtävää.

Kaikki sosiaalisen luoton hakijat eivät välttämättä tarvitsisi laajaa palvelutarpeen arviointia, sillä osa asiakkaista voisi olla ainoastaan taloudellisen neuvonnan ja ohjauksen tarpeessa. Palvelutarpeen arvio voisikin painottua selvästi vain asiakkaan taloudelliseen tilanteeseen, mikäli



muilla elämän osa-alueilla ei olisi merkittäviä tuen tarpeita. Toisaalta osalla asiakkaista voisi olla ylivelkaantumisen taustalla muitakin sosiaalisia ja terveydellisiä vaikeuksia talouden hallinnan ohella, jolloin olisi tärkeää, että sosiaalihuollon ammattihenkilö tekisi asiakkaan kanssa palvelutarpeen arvion. Tällöin asiakas voitaisiin tarpeen mukaan ohjata suunnitelmalliseen sosiaalityöhön, joka voisi sisältää laajempaa tukea taloustilanteen selvittämiseen. Vaikka myönnteistä luottopäätöstä ei voitaisi tehdä, asiakas voitaisiin ohjata tarpeenmukaisesti muihin palveluihin.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä, että hyvinvointialueen tulisi tiedottaa sosiaalisen luototuksen hakijalle 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. Hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain 1 §:n mukaan ”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 annetun lain (590/2022, voimaan 1.1.2023) 3 §:n 1 momentin mukaan ”hyvinvointialueen tämän lain nojalla järjestämään toimintaan sovelletaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettua lakia sekä hyvinvointialueiden rahoituksesta annettua lakia, jollei lailla toisin säädetä.” Voimassa olevan sosiaalisesta luototuksesta annetun lain 3 §:n 2 momentin mukaan ”toimintamenoina ei pidetä sosiaalisen luototuksen luottopääomasta tai luottotappioista aiheutuvia menoja.” 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 (688/2001) 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 Voimaantulo**

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan 1.8.2023.

## **9 Toimeenpano ja seuranta**

Laki jättää hyvinvointialueille harkintavaltaa sosiaalisen luototuksen järjestämisessä. Lain tultua voimaan sosiaali- ja terveysministeriö seuraa sen toimeenpanoa ja mahdollisia lainsäädännön kehittämistarpeita. Harkittavana alkuvaiheen kokemusten perusteella on, onko sosiaalisesta luototuksesta annetun lain soveltamisesta tarpeen laatia ministeriössä opas yhtenäisten tulkin-tojen ja suositeltavien myöntämiskäytäntöjen edistämiseksi hyvinvointialueilla. Sosiaalisen luototuksen tilastointi siirtyy lähivuosina rekisteripohjaiseksi Kanta-arkiston toisiokäytön edistyessä. Aikaisempi erilliskeruu kolmen vuoden välein päättyy vuoteen 2019 ja seuraavat tilastot saataneen aikaisempaa tarkempana noin vuosina 2024 tai 2025. Uusi tilastointitapa mahdollistaa seurannan vuosittain myös tämän lain toimeenpanon edistymisestä.

## **10 Suhde muihin esityksiin**

### **10.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä**

Nyt käsiteltävänä olevassa esityksessä ehdotetaan muutoksia myös sosiaalisesta luototuksesta annetun lain taloudellista neuvontaa ja ohjausta koskevaan pykälään (9 §). Pykälän säännöskoh-taiset perustelut on muotoiltu vastaamaan hallituksen esityksessä eduskunnalle laeiksi toimeen-tulotuesta annetun lain sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta ehdotettuja muutok-sia (/). Sosiaalisen luototuksen taloudellinen neuvonta ja ohjaus olisi tarkoitus tuoda osaksi ta-loudellisen toimintakyvyn tukemisen kokonaisuutta ja siten kyseisessä hallituksen esityksessä sosiaalihuoltolakiin ehdotetun 14.1 §:n 3 a kohdassa tarkoitettua palvelua taloudellisen toimin-takyvyn edistämiseksi.

### **10.2 Suhde talousarvioesitykseen**

Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2023 talousarvioksi ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Talousarviossa 2023 on tarkoitus esittää, että hyvinvointialueiden ja HUS-yhtymän sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen rahoitusmomentille momentille 28.29.31 varrattaisiin 600 000 euroa. Lisäksi valtion talouden vuoden 2022 neljännessä lisätalousarviossa on tarkoitus esittää, että määrärahamomentin ”33.60.39 Palvelurakenteen kehittäminen”, käyt-tötarkoitusta muutettaisiin siten, että käytettäisiin vuodelta 2022 siirtyvää määrärahaa 9 500 000 miljoonaa euroa vuonna 2023 valtionavustukseen sosiaalisen luototuksen käynnistämiseksi hy-vinvointialueilla.

## **11 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys**

Ehdotettu laki ei sisällä perustuslain kannalta ongelmallisia perustuslain rajoituksia. Perustus-lakivaliokunta arvioi hallituksen esityksestä laiksi sosiaalisesta luototuksesta, laiksi sosiaali-huoltolain 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. Perustuslakivaliokunta tässä yh-teydessä totesi, että sosiaalinen luototus ei ole ongelmallinen perustuslain 6 §:n kannalta. Hal-lituksen esityksessä, jota perustuslakivaliokunnan lausunto koski, sosiaalista luototusta ehdo-tettiin 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 täy-dentävä. Sosiaalinen luotto ei perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan kuulunut perustus-lain 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 ehdotettujen lakimuutosten myötä asiakkaan näkökulmasta katsottuna mahdollisuus saada luottoa riippumatta siitä, missä kunnassa tai hyvinvointialueessa henkilö 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 kuitenkin 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 saata- vuutta.

#### *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 toimeentulotuen ja sosiaalisen luototuksen suhdetta ei ole tarkoitus muuttaa tässä esityksessä ehdotetuilla lain muutoksilla.

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 etuuk-sien 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, puolisensa sekä alaikäisten lastensa ja otto-lastensa 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 suoritua 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 terveystaloudellissa 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 terveystaloudellisten palveluiden rahoituksen on riittävästi vastattava palvelutarvetta ja turvattava se, etteivät sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut perittävästi asiakasmaksut suuruudellaan siirrä palveluja niitä tarvitsevien ulottumattomiin (PeVL 15/2018 vp, s. 23).

Hyvinvointialueen rahoituksesta säädetään laissa hyvinvointialueen rahoituksesta. Lakia sovelletaan valtion rahoituksen myöntämiseen hyvinvointialueesta annetussa laissa 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 (1.1 §). Sosiaalisesta luototuksesta annetun lain (590/2022, voimaan 1.1.2023) 3.1 §:n 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 (HE 56/2021

vp). Nykyisinkin voimassa oleva 3 §:n 2 momentin mukaan toimintamenoina ei pidetä sosiaalisen luotonuksen luottopääomasta tai luottotappioista aiheutuvia menoja. Tästä syystä nyt käsitellä olevassa esityksessä hyvinvointialueiden sosiaalisen luotonuksen luottopääoman rahoittamisesta säädettäisiin erikseen sosiaalisesta luotonuksesta annetussa laissa ehdotetussa 10 a pykälässä, joka koskisi sosiaalisen luotonuksen 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 yleensä jääneet pieniksi ja sosiaalisen luotonuksen korkotuotot ovat useimmiten kattaneet luottotappiot.

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

*Ponsi*

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

## Laki

### sosiaalisesta luototuksesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* sosiaalisesta luototuksesta annetun lain (1133/2002) 2 §, 4 §:n 3 momentti, 5 §:n 1 kohta sekä 9 §, sellaisina kuin niistä ovat 2 § ja 4 §:n 3 momentti laissa 590/2022, sekä *lisätään* lakiin uusi 7 a, 7 b § ja 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 takaisinmaksukyvyyn arviointi*

Sosiaalisen luoton hakijan takaisinmaksukykyä arvioitaessa otetaan huomioon:

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

---

#### 7 a §

##### *Vapaakuukausi*

Luoton takaisinmaksu voidaan keskeyttää määräajaksi (vapaakuukausi) luotonsaajan hakemuksesta takaisinmaksukyvyyn tilapäisesti heikennyttyä erityistä syystä, jos vapaakuukauden myöntämisen arvioidaan pitkällä aikavälillä edistävän luotonsaajan maksukyvyyn säilyttämistä ja itsenäistä suoriutumista.

## 7 b §

### *Maksuvapautus*

Maksuvapautus sosiaalisen luoton sekä sille kertyneiden korkojen maksamisesta voidaan myöntää luotonsaajan hakemuksesta osittain tai kokonaan sen mukaisesti, mitä 2 ja 3 momentissa säädetään.

Maksuvapautus voidaan myöntää osittaisena, jos luotonsaajan taloudellinen tilanne on heikentynyt luotonsaajan tai hänen elatuksensa varassa olevan perheenjäsenensä pitkään jatkuneen työttömyyden, sairauden tai muun vastaavan luotonsaajasta riippumattoman syyn vuoksi siten, että lainan perimistä kokonaan olisi pidettävä kohtuuttomana.

Maksuvapautus voidaan myöntää kokonaan, jos luotonsaajan 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) perintää ei luotonsaajan taloudellinen tilanne huomioon ottaen ole enää tarkoituksenmukaista jatkaa; tai

2) perinnän jatkamisesta aiheutuisi perimättä olevaan määrään nähden kohtuuttomat kustannukset.

## 9 §

### *Taloudellinen neuvonta ja ohjaus*

Luotonhakijalle ja luotonsaajalle tulee tarvittaessa järjestää taloudellista neuvontaa ja ohjausta sosiaalisen luoton myöntämisen yhteydessä ja takaisinmaksuajan kuluessa. Lisäksi luotonhakijalle ja luotonsaajalle tulee järjestää ilman aiheutonta viivytystä mahdollisuus keskustella henkilökohtaisesti sosiaalisen luoton myöntäjää edustavan viranhaltijan kanssa, jos luotonhakija tai luotonsaaja on tätä pyytänyt hyvinvointialueelta. Luotonsaajalle on järjestettävä neuvontaa ja ohjausta erityisesti 7 a, 7 b ja 8 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa.

Kun hyvinvointialue käsittelee sosiaalista luototusta koskevaa asiaa, sen tulee tiedottaa sosiaalisen luototuksen hakijalle oikeudesta henkilökohtaiseen keskusteluun ja tarvittaessa neuvoa luotonhakijaa tämän oikeuden käyttämisessä.

## 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 (688/2001) säädetään.

---

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

---

Helsingissä 15.9.2022

**Pääministeri**

**Sanna Marin**

Perhe- ja peruspalveluministeri Aki Lindén



## Laki

### sosiaalisesta luototuksesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
muutetaan sosiaalisesta luototuksesta annetun lain (1133/2002) 2 §, 4 §:n 3 momentti, 5 §:n 1 kohta sekä 9 § sellaisina kuin niistä ovat 2 § ja 4 §:n 3 momentti laissa 590/2022, sekä lisätään lakiin uusi 7 a, 7 b § ja 10 a §, seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

2 §

2 §

*Sosiaalisen luototuksen järjestäminen ja toimeenpano*

*Sosiaalisen luototuksen järjestäminen ja toimeenpano*

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.

*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§

4 §

*Sosiaalisen luoton myöntäminen*

*Sosiaalisen luoton myöntäminen*

Sosiaalinen luotto voidaan myöntää perustellusta syystä henkilölle, jolla ei ole pienituloisuutensa ja vähävaraisuutensa vuoksi muulla tavoin mahdollisuutta saada kohtuuehtoista luottoa ja jolla on kyky suoriutua luoton takaisinmaksusta.

Sosiaalisen luoton myöntämisestä päättää hakemuksesta se hyvinvointialue, jonka alueella henkilöllä on kotikuntalaissa (201/1994) tarkoitettu kotikunta.

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

5 §

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 takaisinmaksukyvyyn arviointi*

*Hakijan takaisinmaksukyvyyn arviointi*

Sosiaalisen luoton hakijan takaisinmaksukykyä arvioitaessa otetaan huomioon:

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

2) hakijan tosiasialliset menot;

3) hakijan velat; sekä

4) muut hakijan taloudelliseen asemaan vaikuttavat tekijät.

Sosiaalisen luoton hakijan takaisinmaksukykyä arvioitaessa otetaan huomioon:

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

2) hakijan tosiasialliset menot;

3) hakijan velat; sekä

4) muut hakijan taloudelliseen asemaan vaikuttavat tekijät.

7 a §

*Vapaakuukausi*

*Luoton takaisinmaksu voidaan keskeyttää määräajaksi (vapaakuukausi) luotonsaajan hakemuksesta takaisinmaksukyvyyn tilapäisesti heikennyttyä erityistä syytä, jos vapaakuukauden myöntämisen arvioidaan pitkällä aikavälillä edistävän luotonsaajan maksukyvyyn säilyttämistä ja itsenäistä suoriutumista.*

7 b §

*Maksuvapautus*

*Maksuvapautus sosiaalisen luoton sekä sille kertyneiden korkojen maksamisesta voidaan myöntää luotonsaajan hakemuksesta osittain tai kokonaan sen mukaisesti, mitä 2 ja 3 momentissa säädetään.*

*Maksuvapautus voidaan myöntää osittaisena, jos luotonsaajan taloudellinen tilanne on heikentynyt luotonsaajan tai hänen elatuksensa varassa olevan perheenjäsenensä pitkään jatkuneen työttömyyden, sairauden tai muun vastaavan velallisesta riippumattoman syyn vuoksi siten, että lainan perimistä kokonaan olisi pidettävä kohtuuttomana.*

*Maksuvapautus voidaan myöntää kokonaan, jos luotonsaajanmaksukyky on pysyvästi heikentynyt työkyvyyn pysyvän alentumi-*

sen vuoksi ja perintää on lainansaajan taloudellinen tilanne ja muut olosuhteet huomioon ottaen pidettävä ilmeisen kohtuuttomana. Lisäksi edellytetään, että;

1) perintää ei luotonsaajan taloudellinen tilanne huomioon ottaen ole enää tarkoituksenmukaista jatkaa; tai

2) perinnän jatkamisesta aiheutuisi perimättä olevaan määrään nähden kohtuuttomat kustannukset.

9 §

*Taloudellinen neuvonta ja ohjaus*

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

9 §

*Taloudellinen neuvonta ja ohjaus*

Luotonhakijalle ja luotonsaajalle tulee tarvittaessa järjestää taloudellista neuvontaa ja ohjausta sosiaalisen luoton myöntämisen yhteydessä ja takaisinmaksuajan kuluessa. *Lisäksi luotonhakijalle ja luotonsaajalle tulee järjestää ilman aiheetonta viivytystä mahdollisuus keskustella henkilökohtaisesti sosiaalisen luoton myöntäjää edustavan viranhaltijan kanssa, jos luotonhakija tai luotonsaaja on tätä pyytänyt hyvinvointialueelta. Luotonsaajalle on järjestettävä neuvontaa ja ohjausta erityisesti 7 a, 7 b ja 8 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa.*

*Kun hyvinvointialue käsittelee sosiaalista luototusta koskevaa asiaa, sen tulee tiedottaa sosiaalisen luototuksen hakijalle oikeudesta henkilökohtaiseen keskusteluun ja tarvittaessa neuvoa luotonhakijaa tämän oikeuden käyttämisessä.*

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*

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

*luottopääomaan myönnettävään valtionavustukseen sovelletaan, mitä valtionavustuslaissa (688/2001) säädetään.*

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

..