



KOSKE
KESKI-SUOMEN
SOSIAALIALAN
OSAAMISKESKUS

HARJOITTELURAPORTEJA 4

**KATSAUS SOSIAALISEN LUOTOTUKSEN
NYKYTILAAN JA TULEVAISUUTEEN**

**KESKISUOMALAISTEN KUNTIEN
NÄKEMYKSIÄ SOSIAALISEN
LUOTOTUKSEN MAHDOLLISESTA
KÄYTTÖÖNOTOSTA**

OLLI-PEKKA NISKANEN

Julkaisija

Keski-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus

Harjoitteluraportteja 4

Osoite:

Matarankatu 4

40100 Jyväskylä

koskeverkko.fi

Jyväskylä 2019

TIIVISTELMÄ

Tekijä	Olli-Pekka Niskanen
Raportin nimi	Katsaus sosiaalisen luototuksen nykytilaan ja tulevaisuuteen. Keskisuomalaisten kuntien näkemyksiä sosiaalisen luototuksen mahdollisesta käyttöönotosta.
Sarjanumero	Harjoitteluraportteja 4
Vuosi	2019
Sivumäärä	24

Tässä raportissa esitellään sosiaalisen luototuksen historiaa ja nykytilaa Suomessa sekä arvioidaan sosiaalisen luototuksen vaikuttavuutta. Raportti pitää sisällään keskisuomalaisten kuntien näkemyksiä sosiaalisen luototuksen ja taloussosiaalityön tulevaisuudesta. Näkemysten selvittämiseksi maakunnan perusturvajohdolle tehtiin kuntakysely 15.–25.11.2019 välisenä aikana.

Sosiaalinen luototus on kunnille vapaaehtoista ja siksi se ei ole vakiinnuttanut asemaa koko maan kattavana palveluna. Sosiaalisen luototuksen hyödyt ovat tutkimustiedon mukaan kuitenkin kiistattomat: sen avulla voidaan vahvistaa tehokkaasti henkilöiden ja perheiden taloudellista toimintakykyä. Toiminnasta ei aiheudu kunnille juurikaan luottotappiota. Suurimmat syyt sosiaalisen luototuksen hyödyntämättä jättämiselle kunnissa näyttäisivät olevan tiedon ja resurssien puute.

Keski-Suomessa kuntien toiveet tulevan mahdollisen sosiaalisen luototuksen mallin suhteet ovat kahtalaiset. Toisaalta toivotaan maakunnan tasoista järjestäjää, toisaalta haluttaisiin pitää luototus kunnan omana toimintana. Kuntien omana toimintana luototus halutaan pitää kyselyn perusteella etenkin niissä kunnissa, joissa se on jo käytössä (Jyväskylä, Äänekoski ja Toivakka).

Tämän raportin on tarkoitus toimia pohjaselvityksenä, jos Keski-Suomi haluaa hakea sosiaalisen luototuksen pilottimaakunnaksi toiminnan mahdollisesti muuttuessa jatkossa lakisääteiseksi toiminnaksi.

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	3
2	SOSIAALISEN LUOTOTUKSEN HISTORIA JA NYKYTILA	4
	2.1 Sosiaalisen luototuksen taustaa	4
	2.2 Luoton myöntäminen kunnissa	5
	2.3 Miksi sosiaalinen luototus ei ole yleistynyt?	5
	2.4 Sosiaalisen luototuksen vaikutukset	6
	2.5 Taloussosiaalityö ja sosiaalinen luototus	6
3	SOSIAALISEN LUOTOTUKSEN VAIHTOEHTOISIA TOTEUTTAMISMALLEJA	7
	3.1 Hallituskauden 2015–2019 esitys	7
	3.2 Hallitusohjelma 2019–2022	8
4	KESKISUOMALAISTEN KUNTIEN NÄKÖKULMIA SOSIAALISEEN LUOTOTUKSEEN	9
	4.1 Sosiaalisen luototuksen saatavuus Keski-Suomessa	9
	4.2 Sosiaalisen luototuksen organisoiminen tulevaisuudessa	10
	4.3 Luototuksen rahaliikenteen organisointi	11
	4.4 Taloussosiaalityön osaaminen ja kumppanuudet	11
5	POHDINTAA JA EHDOTUKSIA JATKOTYÖLLE	12
	LÄHTEET	15
	TAUSTAHAASTATTELUT	15
	LIITTEET	16
	Liite 1. Sosiaalihuollon järjestämialueet Keski-Suomessa vuonna 2019	16
	Liite 2. Kuntakysely sosiaaliseen luototukseen liittyen.	17

1 JOHDANTO

Tässä harjoitteluraportissa käsitellään sosiaalista luototusta. Sosiaalisella luototuksella tarkoitetaan ”sosiaalihuoltoon kuuluvaa luotonantoa, jonka tarkoituksena on ehkäistä taloudellista syrjäytymistä ja ylivelkaantumista sekä edistää henkilön ja perheen itsenäistä suoriutumista” (Laki sosiaalisesta luototuksesta 2002). Laki sosiaalisesta luototuksesta on ollut voimassa pian 17 vuotta. Lain säätämisen taustalla oli ajatus siitä, että laki liittäisi sosiaalisen luototuksen selkeästi osaksi kuntien sosiaalihuoltoa. Lailla haluttiin myös turvata yhtenäinen järjestelmä koko maahan. Laissa luototus määriteltiin kunnille vapaaehtoiseksi tehtäväksi. Tästä seurasi se, että sosiaalisen luototuksen järjestelmä on muotoutunut heterogeeniseksi ja huonosti tunnetuksi. Parhaimmillaan sosiaalinen luotto on ja voisi laajemminkin olla yksi suunnitelmallisen asiakastyön, toisin sanoen taloussosiaalityön keinoista. Tämä vaatisi kuitenkin järjestelmän kehittämistä ja sitä koskevan lainsäädännön uudistamista. (Rissanen 2015.)

Antti Rinteen hallituksen hallitusohjemaan sosiaalinen luototus on otettu mukaan kirjauksella ”sosiaalisen luototuksen valtakunnallistaminen selvitetään, ja selvityksen pohjalta se otetaan käyttöön koko maassa vaalikauden aikana (Valtioneuvosto 2019). Kirjaus on tulkittavissa niin, että aiemmin kunnille vapaaehtoinen toiminta on tarkoitus säätää kuluvalle hallituskaudella lakisäätteiseksi tehtäväksi. Hallitusohjelmassa halutaan edellisen lisäksi panna nostaa myös kansalaisten talousosaamiseen ja talouden hallintaan sekä ylivelkaantuneiden avunsaantiin. Talousosaamisen ja taloussosiaalityön osaamisen vahvistamisen koulutuksessa ja sosiaalialan opinnoissa voi katsoa olevan keinoja pyrittäessä tähän tavoitteeseen (emt. 80).

Raportin keskinen näkökulma liittyy siihen, miten sosiaalinen luototus voitaisiin ottaa optimaalisella tavalla käyttöön Keski-Suomessa. Raporttia kirjoitettaessa on myös olemassa ajatus, että Keski-Suomi voisi hakea sosiaalialan osaamiskeskuksen kautta pilottimaakunnaksi testaamaan sosiaalisen luototuksen mallia ennen uuden lain hyväksymistä. Pilotoinnin avulla olisi mahdollisuus saada kokemuksia, jotka parhaassa tapauksessa voisivat ohjata ja auttaa keskisuomalaisen toimijoiden lisäksi myös lain kirjoittajia.

Raporttini alussa teen katsauksen sosiaalisen luototuksen historiaan ja nykytilaan. Arvioin myös, miten sosiaalinen luototus on toiminut Suomessa niissä kunnissa, missä se on ollut käytössä. Sen jälkeen käyn läpi sosiaalisen luototuksen tulevaisuutta Antti Rinteen hallitusohjelman kirjausten valossa sekä esittelen keskisuomalaisen kuntien näkökulmia sosiaaliseen luototukseen tekemämme kuntakyselyyn pohjalta. Lopuksi teen yhteenvedon raportin sisällöstä sekä pohdin, millainen pilottimalli voisi olla esiteltävissä alkuvuo-

desta 2020 sosiaali- ja terveysministeriölle. Taustalla tässä ovat kuntien kyselyssä antamat vastaukset, joita peilaan yleisiin käsityksiin sosiaalisen luototuksen hyödyistä ja taloussosiaalityön merkityksestä.

2 SOSIAALISEN LUOTOTUKSEN HISTORIA JA NYKYTILA

2.1 Sosiaalisen luototuksen taustaa

Sosiaalisen luototuksen historia ajoittuu 1990-luvun laman jälkeiseen aikaan, jolloin maassamme oli (silloinkin) runsaasti ylivelkaantuneita ihmisiä. Vahva rooli sosiaalisen luototuksen kehittämisessä oli sosiaali- ja terveysministeriön ohella Takuusäätiöllä, joka ministeriön toteuttaman sosiaalisen luototuksen kokeilun ohella toteutti järjestöpohjaisen kokeilun. (Rissanen 2015; Takuusäätiö 2017.) Kokeilut toteutettiin vuosina 1999–2001 ja niiden perusteella vakiintui käsitys sosiaalisen luototuksen roolista perinteisen pankkitoiminnan ja sosiaaliturvan välimaastoon sijoittuvana toimintana, jossa tärkeää on sosiaalityön ja velkaneuvonnan asiantuntemuksen sekä rahoitus- ja luottotoiminnan tuntemuksen yhdistäminen (Rissanen 2015, 11). Laki sosiaalisesta luototuksesta annettiin joulukuussa 2002 (1133/2002) ja se tuli voimaan vuoden 2003 alusta.

Lain mukaan sosiaalinen luototus on sosiaalihuoltoon kuuluvaa luotonantoa, jonka tarkoituksena on ehkäistä taloudellista syrjäytymistä ja ylivelkaantumista sekä edistää henkilön ja perheen itsenäistä suoriutumista. Vastuu järjestämisestä ja toimeenpanosta on kunnilla, jotka voivat järjestää sosiaalista luototusta päättämässään laajuudessa. 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 hakijan takaisinmaksukykyä arvioitaessa otetaan huomioon mm. hakijan käytettävissä olevat tulot, varat, ansaintamahdollisuudet, tosiasialliset menot ja velat sekä muut hakijan taloudelliseen asemaan vaikuttavat tekijät. Ennen sosiaalisen luoton myöntämistä tulee selvittää hakijan oikeus saada toimeentulotukea. Henkilön oikeutta toimeentulotukeen ei kuitenkaan voida rajata sen vuoksi, että hänellä olisi mahdollisuus saada sosiaalinen luotto. (Laki sosiaalisesta luototuksesta 2002.)

2.2 Luoton myöntäminen kunnissa

Huhtikuussa 2017 sosiaalinen luototus oli käytössä 40 kunnassa: Askola, Espoo, Eura, Helsinki, Hyvinkää, Hämeenlinna, Jyväskylä, Järvenpää, Kemijärvi, Kouvola, Kuopio, Lahti, Oulu, Pori, Pudasjärvi, Rauma, Riihimäki, Rovaniemi, Salo, Sipoo, Taivalkoski, Tampere, Tuusula ja Vantaa sekä Etelä-Karjalan sosiaali ja terveystyöryhmään kuuluvat kunnat Imatra, Lappeenranta, Lemi, Luumäki, Parikkala, Rautjärvi, Ruokolahti, Savitaipale ja Taipalsaari ja Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän alue eli Hyrynsalmi, Kajaani, Kuhmo, Paltamo, Ristijärvi, Sotkamo ja Suomussalmi (Kosonen 2017). Aivan täsmällisen luvun ilmaiseminen on haasteellista, koska joissakin kunnissa luototus mainitaan, vaikkei sitä käytännössä toteutetakaan. Sosiaalisen luototuksen rahalliset volyymit ovat pieniä: luottoja myönnettiin vuonna 2016 kaikkiaan 596 henkilölle yhteensä 3,5 miljoonaa euroa. Luottojen maksimimäärä vaihtelee kunnittain 5000 ja 15 000 euron välillä. Luototappioita toiminnasta syntyy marginaalisesti. (Virtanen 2017; Kosonen 2017.)

Kunnat myöntävät sosiaalisia luottoja pääasiassa kulutus- ja ulosottovelkoihin sekä talouden hallintaan saattamiseen. Asiakkaista noin 40 prosenttia on alle 35-vuotiaita ja naisia hiukan yli puolet. Luottoja ei juurikaan käytetä esimerkiksi tarpeellisiin hankintoihin, terveydenhoitomeneihin tai työllistymistä edistäviin hankintoihin. Kunnat ovat myöntäneet näihin tarpeisiin joko ehkäisevää tai täydentävää toimeentulotukea. (Kosonen 2017.) Kunnissa, joissa sosiaalinen luototus on käytössä, ollaan pääosin tyytyväisiä luototuksen vaikutuksiin: pienituloisten ja velkaantuneiden talousasioita on voitu parantaa ja näin edistää omatoimista selviytymistä ja taloudellisen syrjäytymisen ehkäisyä. (Kosonen 2017; Rissanen 2015.)

2.3 Miksi sosiaalinen luototus ei ole yleistynyt?

Sosiaalinen luototus ei ole vapaaehtoisena toimintana vakiintunut koko kuntakenttää ja koko väestöä koskettavaksi toiminnaksi. Pro gradun aiheesta tehnyt Noora Kosonen (2017) teki tutkimustaan varten kyselyn kaikkiin kuntiin, joissa sosiaalinen luototus oli otettu käyttöön ja hyödynsi sosiaaliseen luototukseen liittyviä ohjeistuksia ja päätöksenteon asiakirjoja. Hänen johtopäätöksensä oli se, että kuntapäätäjillä on liikaa eriäviä näkemyksiä luototuksen hyödyistä ja itse luotottamisprosessi koetaan hankalaksi. Luototuksen tunnettavuus oli hänen mukaansa lisäksi heikkoa ja tilastointi puutteellista.

Takuusäätiön toimitusjohtaja Juha A. Pantzar kiteyttää (2017) tilanteen siten, sosiaalinen luototus on jäänyt tuotteeksi, jolla on ollut koko ajan vain

loistava tulevaisuus. Pantzarin mukaan niissä piireissä, jotka sosiaalisen luototuksen tuntevat, ollaan laajasti yhtä mieltä luototuksen potentiaalista: siitä olisi saatavissa suuria hyötyjä pienillä tappiolilla. Paradoksi on siinä, että lukumäärällisesti niin harva kunta on sen ottanut käyttöönsä.

2.4 Sosiaalisen luototuksen vaikutukset

Sosiaalisen luototuksen fokus on pienituloisten ja vähävaraisten ihmisten velkojen saneeraamisessa ja talouden hallintaan saattamisessa. Järjestelmä on vastuullisuuteen pyrkivä: luoton saamiselle on ehtona kyky maksaa luotto sovitusti takaisin. Sosiaalityön näkökulmasta luototusprosessin voi katsoa perustuvan siihen, että tulojen ja menojen tasapaino lisää luototettavan omatoimista selviytymis- ja toimintakykyä. Erityisen tärkeää tämä on silloin, kun henkilö on työllistymässä, kuntoutumassa, opiskelemassa tai joutunut kohtuuttomien velkaehtojen alle.

Huomionarvoista järjestelmässä tälläkin hetkellä on se, että neljä viidestä lainan saajasta saa taloutensa omatoimisesti kuntoon luototuksen avulla ja vain joka viides laina irtisanotaan. Luottotappioita kunnille jää vain 1 % verran. Kuntapäätäjiltä, varsinkin niissä kunnissa, missä sosiaalinen luotto ei ole käytössä, on ehkä jäänyt pohtimatta se tärkeä näkökulma, että luototuksen avulla voidaan pienellä riskillä ehkäistä pitkäaikaista riippuvuutta toimeentulotuesta. Työvaltaisuudesta huolimatta sosiaalinen luototus on jo tällä hetkellä yhtäältä tehokas keino ylivelkaantumistilanteiden ratkaisemiseen, ja toisaalta edullinen tapa tehdä yksilön ja yhteiskunnan näkökulmista tuloksekasta sosiaalityötä. (Rissanen 2015, 30–32.)

2.5 Taloussosiaalityö ja sosiaalinen luototus

Tärkeää rinnan sosiaalisen luototuksen kanssa on pohtia taloussosiaalityön tilaa ja tulevaisuutta, koska luototuksen voi katsoa kytkeytyvän elimellisesti aikuissosiaalityön käytäntöön. Sosiaalinen luototus on aikuissosiaalityön näkökulmasta muutostyötä ja työskentelymenetelmiä, joilla vahvistetaan asiakkaan taloudellista toimintakykyä (Sällinen 2019). Keskeistä on asiakkaan oman muutosvoiman herättäminen ja hyödyntäminen muutostyössä.

Työskentelytavoiksi sopivat esimerkiksi yksilötyöskentely rahan käytön hahmottamiseksi sekä ryhmätyöskentely, jossa käydään läpi arjen talouden hallintaa (Sällinen 2019, 77). Taloudellisissa ongelmassa painiskelevan tilannetta on mahdollista helpottaa usein myös ohjaamalla hänet työllistymistä edistäviin palveluihin. Tämä mahdollistaa työttömyysturvan korotusosan hakemisen ja ehkä myöhemmin myös työllistymisen.

Kaikkien edellä mainittujen työskentelyn taustalla on ajatus asiakkaan toimijuuden vahvistamisesta (Sällinen 2019, 78). Jotta kuvatus lainen sosiaalityö olisi mahdollista, sosiaalityöntekijöillä tulisi olla riittävästi tietoa yleisesti ottaen taloudellisista asioista kuten luotoista, niiden hoitamisesta, ulosotosta, jne. Lisäksi tiedon ohelle tarvitaan monipuolista ymmärrystä eri taustaisten ihmisten taloudelliseen käyttäytymiseen vaikuttavista tekijöistä eri elämäntilanteissa. Näin voidaan varmistaa osaaminen, joka mahdollistaa sosiaalityössä asiakkaan taloudellisen toimintakyvyn moniulotteisen vahvistamisen. (Viitasalo 2019.)

3 SOSIAALISEN LUOTOTUKSEN VAIHTOEHTOISIA TOTEUTTAMISMALLEJA

Raportin kirjoitushetkellä suunnitelmat sosiaalisen luototuksen lainsäädännön uudistamiseksi ovat vielä auki. On oletettavaa, että sosiaalinen luototus säilyy jatkossakin sosiaalipalveluna. Suunnitelmissa on, että jatkossa laki velvoittaa kaikkia kuntia järjestämään sosiaalisen luototuksen palvelun. Millaisella rakenteella palvelu jatkossa sitten järjestetään? Siitä ei ole tällä hetkellä varmuutta.

Olisi hyvä, jos lainmuutosta ei sidottaisi sosiaali- ja terveystalouden uudistamiseen, vaan lain valmistelu voisi edetä siitä riippumatta. Tällöin järjestävä taho voisi olla esim. kunta, kuntayhtymä tai maakunta. Jos laissa järjestäjä kirjattaisiin muotoon ”sosiaalihuollon järjestämisvastuussa oleva taho”, antaisi se pelivaraa lain käyttöön ottamiselle – oltiin sote-palvelujen järjestämisessä lain voimaan tullessa nykytilanteessa tai uudessa maakunta- tai kuntayhtymätason tilanteessa. Sote-uudistuksen mahdollinen kariutuminen ei estäisi sosiaalisen luototuksen lain uudistamista.

3.1 Hallituskauden 2015–2019 esitys

Viime hallituskauden alussa sosiaalinen luototus sidottiin osaksi sote-uudistusta ja uudistuksen kaatuessa hallituskauden lopussa myös sosiaalisen luototuksen uudistaminen jäi vaiheeseen. Tuolloin kaavailtiin (Rissanen 2015), että asiakastyön ja rahaliikenteen käsittelyn tarkasteleminen pidettäisiin toisistaan erillään. Sosiaalihuoltoon kuuluva asiakastyö katsottiin tarkoituksenmukaiseksi tehdä osana aikuissosiaalityötä tai talous- ja velkaneuvontaa. Sen sijaan rahaliikenteen käsittely kuntia suuremmissa yksiköissä katsottiin edellytykseksi sille, että luototus ylipäättään olisi ollut mahdollista saada

käyttöön koko maassa. Vaihtoehtoja sosiaalisen luototuksen toteuttamiselle oli Kirsti Rissanen selvityksen mukaan kolme. (Emt. 2.)

SOTE-alueen mallissa kunnat olisivat vastanneet luototuksen pääoman kokoamisesta sekä luottotappioista. Kustannukset olisi jaettu samalla periaatteella kuin muista sosiaalipalveluista kunnille syntyvät kustannukset. Luoton tarve ja sen saamisen edellytykset olisi arvioitu sosiaalihuollon lähi-asiakastyössä. Tämän jälkeen olisi tehty hakemus luottojen rahaliikennettä hoitavalle yksikölle, joka olisi tarkastanut hakemuksen, päättänyt luoton myöntämisestä tai myöntämättä jättämisestä ja muista maksuliikenteeseen kuuluvista asioista. **Kela-mallissa** rahaliikenne olisi keskitetty Kelalle yhdessä perustoimeentulotuen käsittelyn siirtämisen kanssa. Luottopääoma olisi tullut valtiolta ja henkilöstökustannukset olisi maksettu osana perustoimeentulotuen kustannuksia. Kunnat olisivat vastanneet luottotappioista. Kelan vahvuuksiksi katsottiin mm. toimeentulotuen ja sosiaalisen luototuksen läheinen yhteys, Kelan laajat tietoaaineistot ja tehokkaan perintätoiminnan sekä monipuolisen tilastoinnin ja tiedon hyödyntämisen mahdollisuudet. **Takuusäätiön** mallissa luotot olisi käsitelty Takuusäätiössä. Kela-mallin tavoin vaativa sosiaalityö olisi tehty osana kuntien sosiaalihuoltoa aikuissosiaalityötä tai talous- ja velkaneuvonnassa. Hakemus olisi lähetetty Takuusäätiöön, joka olisi tehnyt päätöksen luoton myöntämisestä tai myöntämättä jättämisestä ja hoitanut rahaliikenteen. Luottopääoma olisi tullut Takuusäätiölle valtion budjetista. Henkilöstökuluista ja mahdollisista luottotappioista olisivat vastanneet kunnat. (Rissanen 2015.)

3.2 Hallitusohjelma 2019–2022

Antti Rinteen hallitusohjelmassa ei oteta kantaa sosiaalisen luototuksen malleihin eikä järjestämismalleihin. Jos lain valmistelu etenee erillisenä muusta sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistamiseen liittyvästä lakien kokonaisuudesta, kunnille ja maakunnille saattaa jäädä pelivaraa oman mallinsa rakentamiseen.

Tietyt painotukset tulevat kuitenkin koko maata kattavaksi. Näitä lienevät esimerkiksi taloussosiaalityön roolin korostuminen osana sosiaalihuoltoa ja -työtä, sosiaalisen luototuksen ja velkaneuvonnan, ts. oikeusaputoimistojen ja sosiaalipalvelujen välisen yhteyden tiivistyminen sekä yhteisten kriteerien, kuten esimerkiksi myöntämisen perusteiden ja luoton vähimmäis- ja enimmäismäärien soveltaminen, takaisinmaksu ja muutoksenhaku.

4 KESKISUOMALAISTEN KUNTIEN NÄKÖKULMIA SOSIAALISEEN LUOTOTUKSEEN

Osana tätä raporttia teimme Keski-Suomen sosiaalialan osaamiskeskuksesta (Koske) käsin kyselyn maakunnan perusturvajohdolle. Kysely toteutettiin 15.–25.11.2019. Vastauksia pyydettiin 14 yksittäisestä kunnasta, kahdelta yhteistoiminta-alueelta (Jämsä/Kuhmoinen ja Wiitaunioni) sekä Saarikan kuntayhtymästä. Yhteensä alueella maakunnassa toimii 23 kuntaa ja kysely kattoi nämä kaikki. Vastaukset saatiin 18 taholta (Jämsä ja Kuhmoinen vastasivat molemmat erikseen). Kyselyn vastausprosentti oli siis 100 %.

Webropol-muotoisessa kyselyssä kysyttiin sosiaalisen luototuksen nykytilasta ja syistä luototuksen järjestämättä jättämiseen. Lisäksi selvitettiin toivottua mallia asiakastyön ja rahaliikenteen järjestämiseksi, nykyisiä yhteistyökumppaneita sosiaalisessa luototuksessa sekä mahdollisia koulutustarpeita aihepiiriin liittyen. Lopuksi kysyttiin halukkuutta osallistua pilottihankkeeseen, jos sellainen olisi Keski-Suomeen saatavissa.

4.1 Sosiaalisen luototuksen saatavuus Keski-Suomessa

Keski-Suomessa sosiaalinen luototus on kyselyn perusteella käytössä kolmessa kunnassa, eli Jyväskylässä, Äänekoskella ja Toivakassa. Multia suunnittelee luototuksen ottamista käyttöön vuonna 2020. Keuruu on ollut aiemmin mukana kokeilussa, mutta luototus ei ole tällä hetkellä käytössä. Valtaosa keskisuomalaisista kunnista ei siis järjestä sosiaalisen luototuksen palvelua, joskin palvelu kattaa yli puolet maakunnan asukkaista. Palvelun piiriin kuuluu Jyväskylässä, Äänekoskella ja Toivakassa yhteensä 164.000 henkilöä maakunnan reilusta 275.000 asukkaasta (lokakuun 2019 tilanne). Niistä kunnissa, joissa sosiaalista luototusta ei järjestetä, tiedusteltiin syitä palvelun toteuttamatta jättämiselle. Vastausten perusteella syyt on jaettavissa neljään luokkaan (taulukko 1).

Taulukko 1. Syyt sosiaalisen luototuksen toteuttamatta jättämiselle

Kerrottu syy:	N.
Resurssien puute	5
Tiedon puute	2
Tarpeen puuttuminen	2
Muu syy	4
Ei vastausta	2

Vastauksista on tulkittavissa ainakin se, että monessa varsinkin pienessä kunnassa esteeksi on tullut resurssien puuttuminen: kun on pitänyt priorisoida, kunnalle vapaaehtoisesta tehtävästä on ollut helpompi luopua kuin lakisääteisistä. Kahdessa kunnassa koettiin, että heillä ei ole ollut riittävästi tietoa sosiaalisesta luototuksesta. Vastauksista käy myös ilmi, että tarve on tiedostettu, mutta siitäkin huolimatta ponnistus palvelun käyttöön ottoon on ollut liian suuri. Jotkut kunnat eivät vastausten perusteella olleet mietti-neen asiaa eikä toteuttamatta jättämiselle löytynyt mitään erityistä syytä. Yh-dessä kunnassa koettiin, että luototuksen käyttöön ottaminen ei tulisi saa-maan poliittista tukea niin kauan kun palvelu on kunnille vapaaehtoinen.

4.2 Sosiaalisen luototuksen organisoiminen tulevaisuu-dessa

Sosiaalisen luototuksen muuttuessa jatkossa mahdollisesti lakisääteiseksi palveluksi, on useita vaihtoehtoja järjestää palvelu. Kysyimme Keski-Suomen kuntien sosiaalihuollosta vastaavilta johtajilta, mikä olisi heille mie-luisin tapa a) organisoida sosiaalinen luototus *osana sosiaalityötä* ja b) organi-soida sosiaalisen luoton *maksatukseen, valvontaan, perintään*, yms. liittyvät teh-tävät. Haimme siis vastauksia asiakastyön ja rahaliikenteen järjestämistapoi-hin. Vaihtoehtoisiksi järjestämisen tasoiksi annoimme: kunnan oman toi-minnan, yhteistyön toisten kuntien kanssa, maakunnan tasoisen toiminnan sekä jonkun muun halutun mallin. Vastaukset jakautuivat seuraavasti (tau-lukko 2):

Taulukko 2. Mieluisin tapa organisoida sosiaalinen luototus osana sosiaalityön asiakastyötä

Mieluisin tapa asiakastyöhön:	N.	%
Kunnan omana toimintana	6	33,3
Yhteistyössä muiden kuntien kanssa	2	11,1
Maakunnan tasoisena toimintana	10	55,6
Muu tapa	0	0

Keski-Suomen kunnista yli puolet (55,6 %) katsoi, että asiakastyö tulisi olla jatkossa olla maakunnan tasoista toimintaa. Kuntien omana toimintana asiakastyön haluaisivat säilyttää kaikki kolme kuntaa, joissa luototus on jo käytössä, sekä näiden lisäksi Luhanka ja Jämsä/Kuhmoinen. Yhteistyötä muiden kanssa toivoivat Konnevesi ja Petäjävesi, muut kunnat, kuntayhty-mä(t) ja yhteistoiminta-alue(et) olivat maakunnan tasoisen toiminnan kan-nalla. Kunnan koon ei voi katsoa suoraan korreloivat toivotun mallin kans-

sa, enemmänkin selittävänä tekijänä on nykytilanne, eli se onko luototus käytössä tällä hetkellä vai ei.

4.3 Luototuksen rahaliikenteen organisointi

Toiveet rahaliikenteen hoitamiseksi (taulukko 3) jakoutuivat lähes identtisesti asiakastyön toiveiden kanssa: maakunnallista asiakastoiminnan tasoa toivoneet kunnat, kuntayhtymä(t) ja yhteistoiminta-alue(et) toivoivat samaa tasoa myös rahaliikenteen hoitamiseen. Yhteistyössä muiden kuntien kanssa toimivaa asiakastyön järjestelmää toivoneet Konnevesi ja Petäjävesi toivoivat samaa tasoa myös rahaliikenteelle.

Taulukko 3. Mieluisin tapa organisoida sosiaalisen luototuksen rahaliikenne

Mieluisin tapa rahaliikenteelle	N.	%
Kunnan omana toimintana	5	27,8
Yhteistyössä muiden kuntien kanssa	2	11,1
Maakunnan tasoisena toimintana	10	55,5
Muu tapa	1	5,6

Ne kunnat, jotka katsoivat kunnan oman toiminnan parhaaksi tavaksi toteuttaa asiakastyötä, katsoivat myös kuntatason olevan paras tapa toteuttaa sosiaalisen luototuksen rahaliikenne. Jyväskylän vastauksesta käy ilmi pohdinta maakuntien ja kuntien väliseen yhteistyöhön liittyvistä mahdollisista hallinnoimisen haasteista. (Nämä tulee luonnollisesti selvittää ennen mahdollisen kokeilun hakemista maakuntaan.) Rahaliikenteen osalta on myöskin tehtävissä samanlainen tulkinta kuin asiakastyönkin osalta: ne kunnat, joissa sosiaalinen luototus on jo käytössä, ovat tottuneet hoitamaan rahaliikenteen itsenäisesti ja tältä pohjalta olisi mieluisaa toimia myös tulevaisuudessakin.

4.4 Taloussosiaalityön osaaminen ja kumppanuudet

Haimme kyselyssä myös vastausta taloussosiaalityön osaamiseen liittyen. Puolet vastaajista oli sitä mieltä, että osaaminen sosiaalitoimessa on taloussosiaalityön osalta riittävää (50 %). Toinen puoli (50 %) koki osaamisen olevan puutteellista. Kaikissa niissä kunnissa, joissa sosiaalista luototusta järjestetään jo tällä hetkellä, osaamisen koettiin olevan riittävää. Riittäväksi se koettiin näiden lisäksi Joutsassa, Kinnulassa, Jämsässä/Kuhmoisessa, Multialla, Hankasalmella ja Konnevedellä. Lisäkoulutusta kaivattiin sosiaali-

sen luototuksen ja taloussosiaalityön kokonaisuuksiin yleisellä tasolla. Lisäksi tietoa toivottiin mm. aihepiirin juridiikkaan ja perintäasioihin liittyen.

Edellisten lisäksi tiedustelimme kyselyssä kuntien tämän hetkisiä yhteistyökumppaneita taloussosiaalityöhön ja mahdolliseen sosiaaliseen luototuksen palveluun liittyen. Vastaukset jakautuivat seuraavasti (taulukko 4):

Taulukko 4. Keskeiset taloussosiaalityön ja sosiaalisen luototuksen kumppanit

Keskeiset yhteistyökumppanit:	N.	%
Talous- ja velkaneuvonta	15	88,2
Kela	10	58,8
Seurakunnat	5	29,4
Muu kumppani	2	11,8

Kyselyn mukaan lähes kaikki kunnat (15) tekevät yhteistyötä talous- ja velkaneuvonnan kanssa. Myös Kela on yhteistyökumppani suurimmalle osalle vastaajia (10). Seurakuntien kanssa tehdään yhteistyötä, mutta huomattavasti edellisiä vähemmän (5 vastaajaa). Muista vaihtoehdoista mainintoja saa TE-toimisto.

Kyselyn lopussa esitettyyn kysymykseen halukkuudesta osallistua mahdolliseen sosiaalisen luototuksen pilottiin tuli yhteensä 17 vastausta. Vastauksista 13 oli myönteisiä ja neljä kielteistä. Pilotista eivät olleet kiinnostuneita ne kolme kuntaa (Jyväskylä, Äänekoski ja Toivakka), joissa sosiaalinen luototus on jo palveluna olemassa, sekä näiden lisäksi Jämsä/Kuhmoinen.

5 POHDINTAAJA EHDOTUKSIA JATKOTYÖLLE

Toiveet sosiaalisen luototuksen järjestämiselle Keski-Suomessa ovat kahdenlaisia. Yhtäältä toivotaan maakunnallista toiminnan tasoa, toisaalta kannatusta saa kuntien omana toimintana tehtävä toimintamalli. Erityisen suosittu jälkimmäinen malli on niiden kuntien keskuudessa, joilla sosiaalinen luototus on jo käytössä (Jyväskylä, Äänekoski ja Toivakka). On ymmärrettävää, että kerran suunniteltua, resursoitua ja käyttöön otettua mallia ei olla halukkaita muuttamaan, varsinkin jos malli toimii. Ymmärrettäville vaikuttavat myös toiveet maakunnallisesta mallista niiden kuntien osalta, joissa luototus ei vielä ole käytössä. Niukkojen resurssien toimintaympäristössä

yhteisesti organisoitu malli kuulostaa houkuttelevammalta kuin malli, jonka käyttöön ottoon ja yllä pitämiseen täytyisi jostakin löytää merkittäviä lisäresursseja. Sama johtopäätös pätee myös toiveisiin useamman kunnan yhteistyöllä rakennetusta toimintamallista.

Pohdittaessa Keski-Suomeen parhaiten sopivaa mallia, on nostettava esille kysymyksiä, jotka liittyvät asiakastyön ja maksuliikenteen erillisiin rooleihin sekä toisaalta kuntien valmiuksiin ja resursseihin uuden palvelun järjestämiseksi. Onko järjestämisen taso maakunta vai kunta? Miten asiakastyön laatu varmistetaan? Onko mahdollista pitää asiakastyö kunnissa ja keskittää maksuliikenne maakunnalle? Tai toisin päin? Mistä löytyvät resurssit talous- sosiaalityön orientaation vahvistamiselle kunnissa? Miten resursoitaisiin mahdollinen maakunnallinen malli? Miten varmistetaan, että palvelu on saatavissa loma-aikoina, työntekijöiden ollessa sairauslomalla, jne? Voiko maakunnan sisällä olla useampia malleja? Miten varmistetaan, että asiakas säilyy keskiössä?

Toisaalta, tärkeää on pohtia myös tällä hetkellä tärkeiden yhteistyökumppaneiden tulevaisuuden roolia: miten talous- ja velkaneuvonta, Kela ja seurakunnat pidetään mallissa mukana toimivalla tavalla? Miten niiden rooli sijoittuu akselilla asiakastyö–rahaliikenne tai talousneuvonta–velkaneuvonta? Miten tieto saadaan kulkemaan tehokkaasti kaikkien eri toimijoiden välillä? Miten varmistetaan, että asiakas on keskiössä, vaikka toimijoita ja toiminnan tasoja onkin useampia?

Kokemukset sosiaalisen luototuksen osalta ovat erittäin hyviä. Vaikka toiminnan voi katsoa olevan tällä hetkellä marginaalista, se auttaa pääsääntöisesti tehokkaasti ihmisiä, jotka ovat päässeet palvelun piiriin. Kuntien näkökulmasta sosiaalinen luototus vastannee pitkälle niitä odotuksia, joita sille asetettiin: luottoihin käytetyt varat saadaan takaisin erittäin hyvällä palautumisprosentilla, kun luottotappiota kertyy keskimäärin vain noin prosentin verran. Sosiaalityön näkökulmasta luototus täyttää sille asetettuja tehtäviä: sen avulla pystytään vahvistamaan monen henkilön ja perheen taloudellista toimintakykyä ja arjessa selviytymistä.

Sosiaalisen luototuksen ja taloussosiaalityön orientaation vahvistamisella olisi mahdollista tukea taloudellisissa vaikeuksissa olevia vielä nykyistä vaikuttavammin ja laajemmassa mittakaavassa. Jos luototusta ohjattaisiin aiempaa enemmän perheille tarpeellisiin hankintoihin, terveydenhoitoa tai työllistymistä edistäviin menoihin, luototus olisi mahdollista nähdä laajemmin – ei vain velkakierteen katkaisemisena – vaan taloudellisen toimintakyvyn vahvistamisena, jolla voi ajatella olevan myös ongelmia ennaltaehkäisevä rooli. Tämä koskisi ensisijaisesti sellaisia henkilöitä, joilla luottotiedot

eivät mahdollista pankkilainan saamista, mutta maksukyky mahdollistaisi sosiaalisen luoton. Esimerkiksi omakotitalossa asuva iäkäs ja pienituloinen eläkeläispariskunta, joka ei saa pankista lainaa öljykattilan rikkoutuneen polttimen uusimiseen. Luotottamalla uuden polttimen hankinta säästyään todennäköisesti monelta muulta ongelmalta ja kustannukselta, mihin asuiskelvottomaksi muuttunut talo voisi asujansa saattaa. Joka tapauksessa sosiaalinen luototus tulee nähdä kiinteäksi osaksi sosiaalityötä ja asiakastyötä. Kuten Sällinen (2019) on todennut, luototuksen voi katsoa kytkeytyvän elimellisesti aikuissosiaalityön käytäntöön ja silloin tärkeää on pohtia talous- sosiaalityön tilaa ja tulevaisuutta: sosiaalinen luototus on parhaimmillaan aikuissosiaalityöhön sisältyvää muutostyötä, jonka avulla on mahdollisuus vahvistaa asiakkaan (taloudellista) toimintakykyä.

Kun mahdollista pilottimallia ja myöhemmin lakisääteistä palvelua aletaan rakentaa, useasta erilaisesta näkökulmista tulisi priorisoida asiakastyössä onnistuminen ja sille edellytysten luominen. Sen voi katsoa olevan perusta sille, että 1) asiakkaat saavat optimaalisen palvelun, 2) työntekijöillä on aidosti mahdollisuus paneutua ja tehdä asiakastyö hyvin ja 3) järjestelmä kokonaisuutena saadaan toimimaan uskottavasti, tehokkaasti ja lain hengen mukaisesti. Kuvattu priorisointi ei saa luonnollisestikaan tarkoittaa sitä, etteikö suunnittelussa oteta huomioon kuntien erilaisiin resursseihin, yhteistyötoiveisiin, osaamistarpeisiin ja vakiintuneisiin käytäntöihin liittyviä toiveita.

LÄHTEET

- Kosonen, Noora (2017). *Kuntien sosiaalinen luototusosana taloudellisen syrjäytymisen ehkäisyä*. Tampereen yliopiston Pro gradu tutkielma. Haettu verkosta <https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/101399/GRADU-1496925113.pdf?sequence=1> 7.11.2019.
- Laki sosiaalisesta luototuksesta (20.12.2002/1133). Finlex. Haettu verkosta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2002/20021133> 6.11.2019.
- Rissanen, Kirsti (2015). *Sosiaalisen luototuksen kehittäminen*. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2015:15. Haettu verkosta <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/70344> 5.9.2019.
- Sällinen, Johanna (2019). Taloussosiaalityö aikuissosiaalityössä: ohjausta ja motivointia. Teoksessa Zechner, Minna, Karjalainen, Sirpa & Viitasalo, Katri (toim.), *Avauksia taloussosiaalityöstä* (s. 75-79). Kokkola: Kokkolan yliopistokeskus Chydenius.
- Takuusäätiö (2017). *Reilusti lainaa. Pienlainaa kehittämässä 2012-2017*. Takuusäätiön julkaisu. Haettu verkosta https://www.takuusaatio.fi/sites/default/files/reilusti_lainaa_web.pdf 7.11.2019.
- Valtioneuvosto (2019). Pääministeri Antti Rinteen hallituksen ohjelma 6.6.2019. *Osallistava jaosaava suomi –sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta*. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:23. Haettu verkosta <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161662> 5.11.2019.
- Viitasalo, Katri (2019). Mistä taloussosiaalityössä on kyse? Teoksessa Zechner, Minna, Karjalainen, Sirpa & Viitasalo, Katri (toim.), *Avauksia taloussosiaali-työstä* (s. 11-18). Kokkola: Kokkolan yliopistokeskus Chydenius.
- Virtanen, Ari (2017). *Sosiaalinen luototus 2016 - Kuntakyselyn osaraportti*. THL:n tilastoraportti 31/2017. Haettu verkosta <https://thl.fi/fi/tilastot-ja-data/tilastot-aiheittain/sosiaalipalvelut/tilastokysely-kuntiin/sosiaalinen-luototus>.

TAUSTAHAASTATTELUT

- Ritva Liukonen, erityisasiantuntija, STM. Puhelinhaastattelu 4.11.2019.
- Seija Jauhiainen, talous- ja velkaneuvoja. K-S oikeusaputoimisto. Puhelinhaastattelu 3.12.2019.

LIITTEET

Liite 1. Sosiaalihuollon järjestämisalueet Keski-Suomessa vuonna 2019



Liite 2. Kuntakysely sosiaaliseen luototukseen liittyen.



Kysely sosiaalisesta luototuksesta

Uudessa hallitusohjelmassa sosiaalisesta luototuksesta on tulossa lakisääteinen tehtävä. Järjestämisestä vastaava taho on vielä auki, mutta haluamme Keski-Suomessa kartoittaa tilannetta jo etukäteen. Olemme mahdollisesti hakemassa maakuntaamme pilottihanketta sosiaalisen luototuksen kehittämiseksi.

Kiitos jo etukäteen!

Kysymykset: (Voit vasta niin perusteellisesti kuin tarpeelliseksi näet.)

1. Mistä kunnasta vastaat?

- Hankasalmi
- Joutsa
- Jyväskylä
- Jämsä/Kuhmoinen
- Keuruu
- Kinnula
- Konnevesi
- Laukaa
- Luhanka
- Multia
- Murame
- Petäjävesi
- Saarikka
- Toivakka
- Uurainen

- Wiitaunioni
- Äänekoski

2. Toteutetaanko kunnassanne/kuntayhtymässänne sosiaalista luototusta?

- Kyllä
- Ei

3. Miksi ette ole ottaneet sitä käyttöönne?

4. Uudessa hallitusohjelmassa sosiaalisesta luototuksesta on tulossa lakisääteinen tehtävä. Sosiaalinen luototus tultaneen säilyttämään sosiaalihuoltoon kuuluvana palveluna. Mikä seuraavista vaihtoehdoista olisi mieluisin tapa kunnallenne organisoida tehtävä osana *sosiaalityötä*?

- Kunnan omana toimintana
- Yhteistyössä muiden kuntien kanssa
- Maakunnan tasoisena toimintana
- Jollakin muulla mallilla - millä?

5. Mikä seuraavista vaihtoehdoista olisi mieluisin tapa kunnallenne organisoida sosiaalisen luoton *maksatukseen, valvontaan, perintään*, yms. liittyvät tehtävät?

- Kunnan omana toimintana
- Yhteistyössä muiden kuntien kanssa
- Maakunnan tasoisena toimintana
- Jollakin muulla mallilla - millä?

6. Onko taloussosiaalityön osaaminen riittävää kuntanne sosiaalitoimessa?

- Kyllä
- Ei

7. Millaisia puutteita/koulutustarpeita sosiaaliseen luototukseen liittyen?

8. Mitä ovat tällä hetkellä kuntanne keskeiset taloussosiaalityön / sosiaalisen luototuksen yhteistyökumppanit?

- Talous- ja velkaneuvonta
- Kela
- Seurakunnat
- Joku toinen kunta, mikä/mitkä?
- Järjestö, mikä?
- Muu, mikä?

9. Olisitteko kiinnostuneita olemaan mukana mahdollisessa pilottihankkeessa sosiaaliseen luototukseen ja taloussosiaalityön kehittämiseen liittyen?

- Kyllä
- Ei



K O S K E
KESKI-SUOMEN
SOSIAALIALAN
OSAAMISKESKUS

Julkaisija

Keski-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus

Osoite:

Matarankatu 4
40100 Jyväskylä

koskeverkko.fi