

Sosiaalinen luototus sosiaaliturvan muotona

Jussi Katiska
Pro Gradu-tutkielma
Kuopion Yliopisto
Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta
Sosiaalityön ja sosiaalipedagogiikan laitos
Sosiaalityö
Helmikuu 2008

Sisältö

1 JOHDANTO.....	5
1.1 Taustaa.....	5
1.2 Mitä sosiaalisella luototuksella tarkoitetaan?.....	8
1.3 Sosiaalinen luototus tutkimuskohteena.....	12
1.4 Sosiaalinen luototus eräissä Euroopan maissa.....	13
1.4.1 Sosiaalinen luototus Hollannissa.....	14
1.4.2 Sosiaalinen luototus Englannissa.....	15
1.5 Tutkimusasetelma.....	16
1.5.1 Tutkimuksen aineisto.....	16
1.5.2 Aineiston analyysi.....	17
1.5.3 Tutkimuskysymykset.....	18
2 SOSIAALINEN LUOTOTUS OSANA SOSIAALIHUOLTOA JA VIIMESIJAISTA SOSIAALITURVAA.....	21
2.1 Sosiaalisen luototuksen viimesijaisuus?.....	21
2.2 Sosiaalityön asema velka- ja talousneuvonnassa.....	22
2.3 Viimesijaisen sosiaaliturvan taso.....	25
2.4 Ennaltaehkäisevän toimeentulotuen käyttö Suomessa.....	26
2.5 Luototuksen kohdentuminen ja luototuksen hyödyt.....	33
2.6 Sosiaalinen luototus syrjäytymisen ehkäisijänä.....	36
2.7 Eräiden paikkakuntien suhtautuminen sosiaaliseen luototukseen.....	39
2.8 Sosiaaliseen luototukseen suhtautuminen kunnallisessa päätöksenteossa.....	43
3 SOSIAALISEN LUOTOTUKSEN ASIAKKUUS.....	47
3.1 Asiakkuus prosessina.....	47
3.2 Luotonhakijan maksuvaran arviointi.....	50
3.3 Luototuksen takaisinmaksu.....	51
3.4 Asiakastapauksia.....	53
4 YHTEENVETO.....	59
4.1 Sosiaalisen luototuksen tulevaisuus.....	62
Lähteet.....	65

Taulukot

Taulukko 1. Sosiaalisen luototuksen ulottuvuudet (Iivaria ym. 2000, 45 mukailen).....	10
Taulukko 2. Sosiaaliturvan muodot.....	12
Taulukko 3. Sosiaalinen luototus eräissä maissa (Iivari 1998, 39, Jobcentre 2006, 6-9, Department for Work and Pensions 2007).....	14
Taulukko 4. Tutkimusasetelma.....	19
Taulukko 5. Ehkäisevän toimeentulotuen suuruus vuodessa kotitaloutta kohti vuosina 1990–2005 (Stakes 2006).....	28
Taulukko 6. Sosiaalisen luototuksen takaisinmaksun toteutuminen ja luottomäärät vuoden 2003 lokakuussa kuntakokeiluun osallistuneissa kunnissa (Iivari 2004, 18).....	30
Taulukko 7. Sosiaalisen luototuksen käyttökohteita (Iivari ym. 2002, 36).....	33
Taulukko 8. Paikkakunnat, joissa sosiaalisesta luototusta on käsitelty päätöksenteossa tai lehdissä kuntakokeilun jälkeen.....	41

Kuviot

Kuvio 1. Sosiaalityön auttamiskohteet ja -muodot pelkistetysti.....	24
Kuvio 2. Luottojen laina-ajan jakauma Iivarin ym. (Iivari ym. 2002, Kuvio 49) aineistossa.....	36

KUOPION YLIOPISTO, yhteiskuntatieteellinen tiedekunta
Sosiaalityön ja sosiaalipedagogiikan laitos, sosiaalityö
JUSSI KATISKA: Sosiaalinen luototus sosiaaliturvan muotona
Pro gradu -tutkielma 67 s.
Tutkielman ohjaajat: Ma. Professori Riitta Vornanen
Yliassistentti Veli-Matti Poutanen

Helmikuu 2008

Asiasanat: sosiaaliset luotot, sosiaaliturva, sosiaalityö, päätöksenteko

Tutkimuksen kohteena on sosiaalinen luototus osana suomalaista sosiaaliturvaa ja –huoltoa. Tutkimuksessa selvitetään järjestelmän taustaa sekä sosiaalisen luototuksen hakemista. Tutkimuksessa tarkastellaan myös sitä, millä tavoin eri paikkakunnat ovat suhtautuneet sosiaaliseen luototukseen vaihtoehtoisena tukimuotona. Sosiaalista luototusta vertaillaan lisäksi ennaltaehkäisevään toimeentulotukeen tukien tason näkökulmasta.

Tutkimuksessa käytetään aineistona aiempaa kirjallisuutta, aiheeseen liittyviä kuntien pöytäkirja-aineistoja sekä sosiaaliturvan tilastoja. Aineistoja tulkitaan normaalin tieteellisen päättelyyn kautta, aiemmin kirjallisuuden kohdalla puhutaan osittain niin sanotusta sekundäärianalyysistä. Tilastoaineistojen kohdalla sosiaalista luototusta verrataan tuen tason näkökulmasta ennaltaehkäisevään toimeentulotukeen.

Sosiaalisessa luototuksessa taloudellisten vaikeuksien kanssa kamppaileville ihmiselle voidaan myöntää luottoa, jonka ehdot ovat normaaleja pankkilainoja joustavimmat. Sosiaalista luototusta järjestävät kunnat, jotka myös myöntävät luoton. Luototuksen järjestäminen on kunnille vapaaehtoista. Sosiaalisen luototuksen tyypillisiä käyttökohteita ovat erilaiset velkajärjestelyt ja monet käytännön elämää helpottavat hankinnat. Luoton määrä vaihtelee 200–5000 € välillä. Kunnat saavat luototuksen korkotulon itselleen.

Tutkimuksessa osoittautui, että yhteisten nimittäjien löytäminen luototusta järjestävien kuntien kesken on vaikeaa. Suuremmilla paikkakunnilla voidaan kuitenkin katsoa olevan pieniä enemmän tarvetta ja resursseja luototuksen järjestämiseen. Silti väkimäärältäänkin suurten paikkakuntien kesken löytyy eroja suhtautumisessa sosiaaliseen luototukseen. Sekundäärianalyysin pohjalta voidaan nähdä, että sosiaalisten luottojen myöntäminen ei ole aiheuttanut kunnille luottotappiota vaan ennemmin korkotuloja.

Tutkielma on saatavilla myös internetissä pdf-muodossa.

UNIVERSITY OF KUOPIO, Faculty of Social Sciences,
Department of Social work and Social Pedagogy, Social Work
JUSSI KATISKA: Social crediting as a form of social security.
Master's Thesis 67 p.

Advisors: Temp. Professor Riitta Vornanen
Senior Assistant Veli-Matti Poutanen

February 2008

Key words: social credits, social security, social work, policymaking.

The study analyses what social crediting is in the context of the Finnish social security and -service. This study will investigate the systems background, applying for the social credit as well as what attitudes different municipalities have had towards this relatively new form of social security as an alternative method of support. Social crediting is also being compared to preventive social assistance from the viewpoint of the level of the supports.

The materials used in the study are earlier literature, municipality documents regarding the theme and social security statistic. Materials will be interpreted through scientific argumentation, for the earlier literature so called secondary-analysis will be partially used.

In social crediting people who are struggling with financial difficulties can be granted a loan, which has lighter terms than ordinary bank loans. The social crediting is organized by municipalities who also grant credits. Organizing social crediting is voluntary for municipalities. Typical target for social crediting are various loan arrangements and many purchases that relieve life. The range of credit is usually between 200–5000 €. Municipalities receive the interest income for themselves.

Summary of the study shows, that it is difficult to find common factors between municipalities who organize social crediting. Anyhow, it can be seen that larger municipalities have more need and resources to organize social crediting than smaller ones. However, there are still differences even between large municipalities. The main conclusion of the secondary-analysis is that granting social credits has not caused credit losses to the municipalities but actually interest profits.

This thesis is available also from Internet as a pdf-file.

1 JOHDANTO

1.1 Taustaa

Pohjoismainen sosiaaliturvapolitiikka pitää sisällään kattavia ja useanlaisia sosiaalietuuksia, mutta vasta viime vuosina ja vuosikymmeninä on julkisuudessa noussut esille mahdollisuus järjestää niin kutsuttu lainaperustaista sosiaaliturvaa. Sosiaalisessa luototuksessa on nimensä mukaisesti kyse sosiaalisin ehdoin myönnettävästä luotosta. Asiakasehdot täyttävälle henkilölle voidaan myöntää sosiaalista luototusta esimerkiksi kodinkoneen hankintaa varten 1000 € 2,5 vuoden maksuajalla.

Yhteiskuntatieteilijät ovat havainneet tuloerojen kasvaneen maassamme viimeisten vuosikymmenten aikana. Polarisoitumista on havaittu myös toimeentulotukiasiakkaiden tuen kestossa; tuensaajat ovat asiakkaina joko pitkä- tai lyhytaikaisemmin verrattuna aiempiin vuosiin (Parpo & Moisio 2006, 121–133). 1990-luvun lama aiheutti laajaa työttömyyttä ja velkaongelmia monien kansalaisten keskuuteen. Työttömien määrä nousi satoihin tuhansiin ja yhä useampien työttömyydestä muodostui pitkäaikaista. Laman jälkeisessä sosiaalipoliittisessa tutkimuksessa on käyty keskustelua myös sosiaaliturvan riittävästä tasosta. Toisaalta esimerkiksi Raija Julkusen mukaan lama ei kuitenkaan ollut ainoa osatekijä sosiaalihuollon supistuksiin. Julkusen näkemyksen mukaan supistuksissa oli kyse jo 1980-luvulla alkaneesta muutoksesta.

Sosiaalihuollollisia kustannuksia pyrittiin hillitsemään vastavetona toisesta maailmasodasta lähtien käynnissä olleeseen hyvinvointivaltion laajentamiseen (Wilding 1995, 57, 69–70, Julkusen 2001, 29 & 35–37 mukaan.) Suomalaisilla sosiaalitieteilijöillä on ollut tietoa velkaongelmien hoitamisesta saksalaisissa luottojärjestöissä jo 1980-luvulla, mutta vasta 1990-luvun laajat velkaongelmat käynnistävät aktiivisemmän keskustelun luototuksen konkreettisesta aloittamisesta myös Suomessa (Iivari ym. 2000, 30).

Sosiaalisen luototuksen ja velkasaneerauksen pioneerina Suomessa voidaan pitää Takuu-Säätiötä. Säätiö on keskittynyt nimensä mukaisesti lainojen takaamiseen siinä missä kuntien sosiaalinen luototus kohdistuu Suomessa laajempiin käyttötarkoituksiin. Sosiaalisen luototuksen käynnistäminen on nähty tarpeelliseksi useiden sosiaalisista ja

taloudellisista ongelmista kärsivien ihmisten kanssa työskentelevien tahojen taholta. Helsingissä päätoimipistettään pitävä, velkaongelmien hoitoon keskittyvä Takuu-Säätiö perustettiin vuonna 1990 A-klinikan, Kriminaalihoitoyhdistyksen, Suomen Diakonialaitosten, Suomen katulähetysliiton, Suomen mielenterveysseuran, Suomen kirkkotoiminnan keskusliiton, Kirkkohallituksen sekä Oulun, Tampereen ja Turun evankelis-luterilaisten seurakuntien toimesta.

Hyvin monet tahot olivat kiinnostuneita velka- ja muiden ongelmien hoitamisesta kohtuullisten lainaehdojen kautta. Idea velallisten takuurahaston perustamiseksi nousi ensimmäisen kerran esille jo vuonna 1986 saksalaisen esimerkin innoittamana (Iivari ym. 2000, 30.) Saksassa oli havaittu tarvetta vankilasta vapautuvien vankien tukemisessa maksamattomien sakkojen ja suurten rikosvahinkokorvausten hoitamisessa. Suomessa järjestettiin vuonna 1988 Kirkon diakoniakeskuksen toimesta Euroopan vankilapastorien seminaari, jossa vastaavan rahaston perustamisen katsottiin olevan tarpeellista myös Suomessa. Rahaston tulisi kyetä tarjoamaan saksalaisen esikuvansa tavoin riittävän pitkäkestoisia ja kohtuuehtoisia (matalakorkoisia) lainoja muun muassa edellä mainittujen maksuvaikkeuksien lievittämiseen (Viirre 1993, 60-61, Iivarin & Rastaa 1996, 38 mukaan).

Bruttokansantuotteella mitattuna Suomea köyhemmissä maissa – kuten esimerkiksi Intiassa ja Kaakkois-Aasian maissa – käytetään sosiaaliseen luototukseen verrattavaa mikroluotoiksi kutsuttua järjestelmää. Mikroluottojen voidaan katsoa varsinaisesti syntyneen 1970-luvulla, kun kokeiluja käynnistettiin Intiassa, Kaakkois-Aasiassa ja Latinalaisessa-Amerikassa (Helms 2006, 3). Mikroluottojen edeltäjinä on toiminut keskiajalta lähtien erilaisia osuuskuntapohjaisia rahastoja. Katolinen kirkko tuki talonpoikia 1400-luvulla, siinä missä Englannin yläluokka myönsi lainoja takuudettomille maanviljelijöille 1700-luvulla (Helms 2006, 3.) Diakonian periaatteelle rakentuvalle köyhien taloudellisella tukemisella on pitkät historialliset juuret.

Mikroluotoissa myönnettävät lainamäärät ovat selvästi pienempiä kuin sosiaalisessa luototuksessa. Elinkeinojen osalta vahvasti maatalouteen tukeutuvassa Intiassa mikroluottoja myönnetään muun muassa 15–20 henkilön kokoisille naisryhmille, jotka sekä ottavat että maksavat lainan takaisin ryhmänä (Basu 2006, 42–43). Intiassa keskimääräinen laina-osuus henkilöä kohden on mikroluotoissa noin 170 € (Basu 2006, 25). Birgit Helmsin esimerkit eri maiden luottomääristä eivät poikkea paljon Basun

Intiaa koskevista määristä (Helms 2006,19). Mikroluottoa myöntävät yleensä yksityiset pankit ja järjestöt. Sosiaalisten luottojen kohdalla yksityinen sektoria tosin myöntää luottoja Hollannissa (ks. tarkemmin 1.4.1). Käsitteet eri luottomallien kesken voivat olla myös päällekkäisiä. Mikroluottoa hyödyntävissä maissa on sosiaalista luototusta käyttäviin maihin verrattuna se ongelma, että mikroluottoja – ja yleensäkin lainaperustaista sosiaaliturvaa ja rahoitusmarkkinoiden korkoja – säätelevä lainsäädäntö voi olla puutteellista tai varakkaita suosivaa. Intiassa valtion ja osavaltioiden lainsäädäntö eivät tue luottotoiminnan käynnistämistä. Intialainen pankki- ja rahoitusjärjestelmä on erilaisten lainojen osalta kirjava, mikroluottoja myöntäviä tahoja on monia. Eri tahojen luotoille tarkoittamat käyttökohteet, samoin kuin luottojen myöntämisperusteet vaihtelevat usein keskenään (Basu 2006, 32–33.) Tämä ei välttämättä ole luotonsaajan etu. Helms (2006, 83) esittää Basuun nähden vastakkaisia näkemyksiä valtion roolista. Helmsin mukaan valtio voi parhaassa tilanteessa hillitä liiallisten korkojen perintää. Yhtä kaikki, myös keskuspankkijohtoinen korkopolitiikka voi olla haitallista vähätuloisille (ks. tarkemmin Helms 2006, 83–84). Tutkijoiden erilaiset näkemykset johtuvat todennäköisesti siitä, että vaikka monissa valtioissa on juridista säätelyä koskien mikroluottoja, vaihtelevat näiden säädösten konkreettiset vaikutukset.

Viimesijaista sosiaaliturvaa julkisen tahon puolesta edustaa Suomessa toimeentulotuki. Toimeentulotuki otettiin nykymuotoisena käyttöön vuonna 1997. Samana vuonna toteutettiin myös toimeentulotukea koskevan lainsäädännön laajamittainen sisällöllinen uudistus. Uudistuksessa säädettiin aiempaa tarkemmin tuen määrästä ja sisällöstä sekä parannettiin myös toimeentulotukiasiakkaiden oikeuksia laajentamalla muutoksenhaun koskemaan myös korkeinta hallinto-oikeutta (HE 217/1997). Toimeentulotuki koostuu lakisääteisestä perusosasta, lisä-osasta (lisä-osasta käytetään myös nimitystä täydentävä toimeentulotuki) ja ehkäisevästä toimeentulotuesta. Niin kutsutun perusosan suuruutta säätelee toimeentulotuesta annettu laki (1412/1997). Täydentävällä toimeentulotuella voidaan kattaa muun muassa etnisten ryhmien vaatemenojen kaltaisia erityiskuluja. Muita täydentävällä toimeentulotuella katettavia menoja ovat esimerkiksi kodin irtaimiston hankinnasta aiheutuvat menot sekä lasten harrastusten tukeminen (STM 2003a, 65–66).

Sosiaalinen luototus on ollut vuoden 2002 joulukuusta lähtien lakisääteisesti osa suomalaista sosiaaliturvajärjestelmää ja sosiaalihuoltoa. Suomalainen

sosiaaliturvajärjestelmä voidaan jakaa ensi- ja viimesijaisen tuen muotoihin. Ensisijaiseksi sosiaaliturvaksi luokitellaan tulonsiirrot ja vakuutukset sekä opintolainan kaltaiset lainaperustaisen sosiaaliturvan muodot. Sosiaaliturva koostuu kaikille kansalaisille tarkoitetuista universaaleista etuuksista joita ovat eläke-, sairas-, työttömyys- ja työtapaturmavakuutukset sekä asumis- ja opintotuki. Toimeentuloturvaan kuuluu varusmiesten tapaisten erityisryhmien toimeentuloturvan lisäksi myös viimesijainen toimeentuloturva, toimeentulotuki. Sosiaaliturvaa voidaan hahmottaa myös perus- ja ansioturvan kautta (Lehto 1994, 2–3).

1.2 Mitä sosiaalisella luototuksella tarkoitetaan?

Sosiaalinen luototus on menetelmä suhteellisen uusi asia suomalaisessa sosiaalihuollossa. Ensimmäinen kahdeksan paikkakunnan kautta toteutettu kuntakokeilu järjestettiin vuosina 1999–2001 (ks. Iivari ym 2000, 5). Kokeilun pohjalta säädettiin joulukuussa 2002 laki sosiaalisesta luototuksesta (1133/2002). Tutkimuksen aihetta valitessani tuntui mielenkiintoiselta syventyä aiheeseen tarkemmin. Erityisen mielenkiintoiselta tuntuivat tutkimuksissa ja raporteissa esitetyt ajatukset sosiaalisen luototuksen mahdollisuuksista vaikuttaa ihmisten vaikeisiin tilanteisiin monipuolisesti. (ks. Iivari ym. 1999, 5–10 & Iivari ym. 2000, 5–6; 15–17). Myös sosiaalihuollon järjestäjälle koituvat edut ovat mielenkiintoisia. Luototus ei ole mielestäni tunnettu myöskään sosiaalihuollon asiakkaiden tai työntekijöiden keskuudessa.

Puhuttaessa sosiaalisesta luototuksesta sillä tarkoitetaan Suomessa kunnan myöntämää luottoa. Nimensä mukaisesti se on tarkoitettu sosiaalisista syistä myönnettäväksi. Täysin perinteiseksi sosiaaliturvan muodoksi sitä ei voitane luokitella, sillä asiakkaan on tarkoitus maksaa se takaisin. Sosiaalisesta luototuksesta annetun lain (1133/2002) mukaisesti kunnilla on mahdollisuus määritellä itse ehdot, joiden perusteella se luottoa myöntää. Luototuksen järjestäminen on kunnille vapaaehtoista, mikä on myös eräs järjestelmän erityispiirre. Luoton takaisinmaksuajan maksimiaika on viisi vuotta. Luoton rahamääräisenä alarajana on 200 ja ylärajana 5000 euroa. Sosiaalisesta luototuksesta tekee ”sosiaalisen” sen verrattain matala korko. Kuntien myöntämien luottojen korkona toimii 12 kk:n Euribor-viitekorko (Iivari ym. 2000, 45).

Valtio maksaa kunnille toimeentulotuki- (1412/1997) ja työttömyysturvalain (1290/2002) mukaisesti kunnille 50 % niiden vuosittaisista perusosallisen toimeentulotuen ja työmarkkinatuen kustannuksista. Kunnille on siis edullista aktivoida

kuntalaisiin työmarkkinoille sekä vähentää riippuvuutta toimeentulotuesta. Kunnilla on työkaluja ja mahdollisuuksia asiakkaiden tukemiseen, mikäli niitä halutaan käyttää. Sosiaalisen luototuksen avulla voidaankin estää sosiaalisten ongelmien syntymistä tai vaikeutumista, mistä aiheutuisi tietysti kuluja yhteiskunnalle. Sosiaalisten ongelmien ehkäisy on korjaamista edullisempaa. Esimerkiksi yhden nuoren sijoittaminen lastensuojelullisena toimenä perhe- tai koulukotiin voi maksaa 150–250 euroa vuorokaudelta (Imatra 2005). Sijoitukset kestävät muutamasta kuukaudesta muutamiin vuosiin.

Sosiaalisesta luototuksesta annetun lain (1133/2002) 3 § mukaan valtio tukee kuntia sosiaalisen luototuksen toimintamenojen (käyttöönoton) osalta. Tuki perustuu sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annettuun lakiin (733/1992). Tuen vaikutusta mallin käyttöönottoon on vaikea arvioida, sillä valtio ei tue esimerkiksi myöhemmin aiheutuvia henkilöstökuluja. Yksittäisten kuntien suhtautumisessa sosiaalisen luototuksen käynnistämiseen on eroja, jotka perustuvat päättäjien erilaisiin näkemyksiin hyvistä keinoista ja tavoista toteuttaa sosiaalihuoltoa. Kunnallisia päättäjiä on aika ajoin kritisoitu yleisessä keskustelussa siitä, että he ovat vieraantuneet heikko-osaisten kuntalaisten arjesta liian kauas (HS 13.10.2006).

Kuntien ulkopuolella sosiaalista luottoa myöntää myös Takuu-Säätiö. Takuu-Säätiö on erikoistunut velkasaneeraukseen ja sen ehdot poikkeavat hieman (muun muassa luoton alaraja alhaisempi) kuntien sosiaalisen luototuksen mallista. Tässä tutkimuksessa Takuu-Säätiön luototus esiintyy vain taustalla, vaikkakin säätiötä voidaan pitää eräänlaisena sosiaalisen luototuksen pioneerina Suomessa (ks. esim. Iivari ym. 2000, 30). Tässä tutkimuksessa ei myöskään käsitellä syvällisemmin velkasaneerausta eikä velkajärjestelyä vaikka ne ovatkin keskeisen osa sosiaalisen luototuksen kontekstia.

Seuraavaan taulukkoon (taulukko 1.) on koottu sosiaalisen luototuksen pääpiirteet järjestelmän teknisten yksityiskohtien ja lainsäädännöllisten raamien puitteissa. Kuntakohtaisia erot voivat olla kuitenkin taulukon raja-arvojen ulkopuolella, kuten alaviitteestä 1. käy ilmi. Myöhemmissä luvuissa on lisää kuvausta liittyen esimerkiksi luoton hakemisen yksityiskohtiin.

Taulukko 1. Sosiaalisen luototuksen ulottuvuudet (Iivaria ym. 2000, 45 mukailten).

LUOTOTUKSEN ULOTTUVUUDET	Takuu-Säätiö	Kunnat
<i>Luoton järjestäminen</i>	Säätiö perustettu velkasaneerausta varten.	Vapaaehtoista. Valtio maksaa kunnille järjestelmän käyttöönottoon liittyvät kustannukset.
<i>Luoton rahoitus</i>	Pankkilaina.	Sosiaalitoimen määrärahoista varattu osuus.
<i>Takaaja</i>	Takuu-Säätiö.	Ei takaajaa, maksuvalmiuden arviointi.
<i>Luoton määrä</i>	840-5000 €.	200-5000 ¹ €.
<i>Ennakkosäästäminen</i>	Kyllä.	Voidaan käyttää harkitusti.
<i>Järjestelypalkkiot, toimitusmaksut ja korko</i>	Asiakas maksaa järjestelypalkkiot ja toimitusmaksut, korko OKO-prime + 1,75 %.	Ei palkkioita eikä toimitusmaksuja, korko 12 kk:n Eurobor-viitekorko (360 vrk).
<i>Takaisinmaksuaika</i>	Enintään 5 vuotta.	Enintään 5 vuotta ² .
<i>Luototuksen esteet³</i>	Toimeentulotukiasiakkuus (muu kuin satunnainen) ⁴ , yritystoiminnan rahoitus, ulosotto, perintä esteitä, jos järjestelyn jälkeen osa veloista on tarkoitus jättää ulosoton ja perinnän kautta hoidettaviksi), velkajärjestely tietyin edellytyksin	Yritystoiminnan rahoitus, velkajärjestely, ulosotto ja perintä (ulosotto ja perintä esteitä, jos järjestelyn jälkeen osa veloista on tarkoitus jättää ulosoton ja perinnän kautta hoidettaviksi).
<i>Mahdollinen takaisinperintä</i>	Jos asiakkaan kanssa ei päästä vapaaehtoiseen maksuohjelmaan (korko 5%), aloitetaan perintä. Perittävää määrää tai korkoa voidaan sovitella, mikäli asiakkaan maksuvara on pysyvästi alentunut hänestä riippumattomista syistä.	Kunnan käyttämä viivästyskorko saamatta jääneestä maksuerästä/perintä kunnan ulosottokäytännön mukaan (jos ei kohtuutonta eikä asiakkaalla perusteltua syytä).
<i>Suhde sosiaalityöhön</i>	Mahdollinen.	Pääsääntöisesti, kyllä.

¹ 200–5000 € vaihteluväli on suuntaa-antava. Kuntakokeilun jälkeen luototukseen mukaan lähteneissä kunnissa esim. Inarissa luoton maksimisumma on 2,500 €.

² Käytännössä asiakkaalle saatetaan kuitenkin myöntää uusi luotto, mikäli viidessä vuodessa ei ole saatu hoidettua kaikki tarpeellisia maksuja (Isomursu & Nissilä 2002, 10; 45–46).

³ Luototuksen esteistä lisää luvussa 3.2

⁴ Käytännössä toimeentulotukea oli kuitenkin myönnetty kuntakokeilun aikana n. joka viidennelle sellaiselle sosiaalihuollon asiakkaalle, joka sai myös sosiaalista luottoa. Yli puolet (60 %) oli saanut toimeentulotukea hakiessaan sosiaalista luottoa. Toimeentulotuen tarve laski siis selvästi luoton myöntämisen jälkeen. (ks. myös s.46).

<i>Suhde velkaneuvontaan</i>	Kyllä.	Joissain kunnissa vahvempi kuin toisissa.
<i>Muutoksenhaku</i>	Ei, mahdollisuus lisätietojen antamiseen ja hakemuksen uudistamiseen.	Kyllä, oikaisuvaatimus kuntalain mukaan kunnalliselle toimielimelle. Kunnallisen toimielimen päätöksestä valitus hallinto-oikeuteen ja korkeimpaan hallinto- oikeuteen.

Esteenä luoton saannille voi Iivarin ym. mukaan olla yritystoimintaan liittyvä rahoitus, samoin kuin erilaiset omaisuudenhoito-ongelmat. Takuu-Säätiötä koskevat tiedot ovat mukana taulukossa 1. järjestelmien vertailun vuoksi. Tutkimuksellisesti tässä tutkimuksessa ei syvennytä enemmälti Takuu-Säätiön toimintaan.

1.3 Sosiaalinen luototus tutkimuskohteena

Sosiaalityöllä tulee olla konkreettisia työkaluja ja mahdollisuuksia tukea apua tarvitsevia tehokkaasti. Laskennallisen toimeentulotuen ohella käytettävä täydentävä tai lisä-osainen toimeentulotuki on mahdollisuuksiltaan rajoitettu. Nämä rajoitukset tarkoittavat sitä, että kunnan sosiaalihuolto joutuu miettimään tarkasti ne perusteet, joiden perusteella lisä-osaa myönnetään. Sosiaalisen luototuksen kohdalla mahdollisuudet ovat laajemmat, sillä kunnan oletuksena on saada myöntämänsä rahat takaisin. Asiakas tavallaan ostaa kunnalta palvelun, jonka tavoitteena on edistää asiakkaan toimintakykyä tai muuta elämänlaadun aluetta. Palvelusta hyötyy myös kunta, mikäli luototus edistää asiakkaan toimintakykyä, terveyttä tai muuta vastaavaa hänen elämänpiiriinsä kuuluvaa asiaa siten, että asiakkaan asiakkuus tai häneen kohdistettujen tukitoimien määrä kunnan sosiaali- tai terveydenhuollossa vähenee.

Taulukko 2. Sosiaaliturvan muodot.

	Rahoittaja	Viimesijainen Hyödynsaaja
Tulonsiirrot	Asiakas/Valtio	Asiakas
Korkotuellinen/ Valtion takaama	Valtio	Asiakas
Laina-perustainen sosiaaliturva	Asiakas	Asiakas/Kunta
Viimesijainen sosiaaliturva	Kunta/Valtio	Asiakas

Taulukossa 2. on esitetty karkeasti sosiaaliturvan muotojen jakaantuminen Suomessa. Eläkemaksut ovat tyypillisiä tulonsiirtoja. Korkotuellisten tai valtioneuvoston tukien osalta on opintotuki tyypillinen tämän kategorian sosiaaliturvan muoto. Opintotuki otettiin Suomessa käyttöön ensimmäistä kertaa vuonna 1972. Vuonna 1992 opintolainan korkotuki poistui ja tilalle nykypäivään saakka jäi valtioneuvoston tuki. Laina-perustaista sosiaaliturvaa edustaa Suomessa sosiaalinen luototus toimeentulotuen ollessa sosiaaliturvan viimesijainen osa. Sosiaalinen luototus on jaottelussa ainoa sosiaaliturvan muoto, joka tuo korkojen kautta puhdasta tuloa myös kunnille. Sosiaalinen luototus ehkäisee myös asiakkaita joutumasta toimeentulotuen varaan pidemmiksi ajoiksi.

Huomattavia tuloja sosiaalisessa luototuksessa kertyy yleensä tosin ainoastaan suuremmilla paikkakunnilla (ks. 3.3 ja taulukko 6).

Sosiaalinen luototus aktivoi asiakasta myös toimintaan lainan hoitamiseksi. Nuoret ihmiset katsovat kuitenkin edellisiä sukupolvia useammin eräänlaiseksi perusoikeudekseen saada valtiolta sosiaaliturvaa ilman takaisinmaksuvelvollisuutta tai tunnetta ”elättinä olemisesta” (Kangas & Sikiö 1996, 122; 128; 130).

Sosiaalinen luototus eroaa merkittävästi tavanomaisista sosiaaliturvaetuuksista, sillä sosiaalinen luototus on viime kädessä lainaa, joka on maksettava korkoineen takaisin. Tästä huolimatta lainalle on ollut kysyntää ja siitä on ollut apua hakijoille.

1.4 Sosiaalinen luototus eräissä Euroopan maissa

Suomessa oleva – erityisesti kuntien toteuttama – sosiaalinen luototus on järjestelmänä monelta kohtaa samanlainen Hollannissa järjestettävän sosiaalipankkitoiminnan kanssa. Takuu-Säätiön lähtökohdat painottuvat enemmän Saksaan, jossa kolmannen sektorin ja diakonian rooli sosiaalipalveluiden tuottajana on perinteisesti ollut vahva. Stakesin tutkijaryhmä teki joulukuussa vuonna 1997 matkan Hollantiin tarkoituksenaan selvittää sosiaalipankin ja sosiaalisen luototuksen toimintaa ja käytäntöä. Matkasta laadittiin muistio nimeltä ”Hollannin sosiaalipankkitoiminnasta” (Sosiaali- ja terveysministeriön monisteita 2:1998). Lainaperustaista sosiaaliturvaa hyödynnetään myös Englannissa⁵. Kummankaan maan malleja ei ole tutkittu Suomessa laajemmin, joskin Hollannin mallia on avattu edellä mainituissa muistiossa. Englannin ja Hollannin sosiaaliturvajärjestelmät eivät muilta osin ole kuitenkaan samanlaisia suomalaisen sosiaaliturvajärjestelmän kanssa.

⁵ Aihetta käsittelevissä suomalaisissa tutkimuksissa todetaan luotto-osuuskuntiin rinnastettavia järjestelmiä olevan käytössä myös Irlannissa (Iivari 1998, 39) ja Yhdysvalloissa (STM 2003, 4). Yhdysvaltojen järjestelmää ei eritellä tarkemmin, Irlannissa sosiaalinen luototus on verrattavissa suomalaiseen Takuu-Säätiöön (Iivari 1998, 40).

Taulukko 3. Sosiaalinen luototus eräissä maissa (Iivari 1998, 39, Jobcentre 2006, 6-9, Department for Work and Pensions 2007).

Maa	Luoton järjestäjä	Takaisinmaksu	Lainan määrä
Hollanti	Sosiaalipankit	36 kk tai enemmän	670-21500 €
Englanti	The Social Fund	24 kk	30-2000 ⁶ £
Suomi	Kunnat	maksimi 60kk	200-5000 €

Taulukko 3.:een on sijoitettu maita, joita käsittelen seuraavissa luvuissa (mukana ei ole esimerkiksi kehitysmaiden mikroluottoja). Kuten taulukosta on nähtävissä, voidaan sosiaalista luototusta järjestää myös paljon Suomesta poikkevilla tavoilla. Esimerkiksi Hollannissa lainan maksimimäärä on Suomeen verrattuna nelinkertainen. Tiettyjen vertailujen mukaan (ks. Kuivalainen 2004,) Suomen, Hollannin ja Englannin sosiaaliturvajärjestelmät eivät poikkeakaan suuresti toisistaan. Tämän vuoksi on mielenkiintoista, miksi Hollannin lainamäärä on huomattavasti Suomea suurempi. Selittävä tekijä ei siis välttämättä ole se, että Hollannin sosiaaliturvan taso olisi Suomea matalampi, mikä voisi mahdollisesti näkyä siinä, että sosiaaliseen luototukseen panostetaan. Todennäköisempi selittävä tekijä voi kuitenkin olla se, että Hollannissa on sosiaalipankit ovat toimineet jo pitkään, ja järjestelmän toiminnasta vastaajille henkilöille on muodostunut selkeä kuva optimaalisesta lainan määrästä.

1.4.1 Sosiaalinen luototus Hollannissa

Hollannin niin kutsutut sosiaalipankit vastaavat sekä vapaaehtoisen velkajärjestelyn että sosiaalisen luoton järjestämisestä. Hollannissa sosiaalipankkien asiakkaille myönnettyjen luottojen rahamäärät, takaisinmaksuajat ja koron määräytyminen on melko samankaltaisia Suomeen nähden (Iivari 1998, 10–12). Esimerkiksi asiakkaan takaisinmaksuvaran arviointi Suomessa on joko kopioitu tai muuten nähty hyödylliseksi toteuttaa Hollannin tavoin. Käytännöllisenä syynä tähän voi olla myös se, että maksuvaran arviointi sosiaalisessa luototuksessa toteutetaan Suomessa samalla tavoin kuin toimeentulotuessa (maksuvaran arvioinnista enemmän luvussa 3.2)

Iivarin (1998, 10) mukaan sosiaalisen luototuksen asiakasryhmä voidaan jakaa Hollannissa pääasiassa neljään erityyppiseen ryhmään: i) luottohäiriömerkinnän

⁶ Englannin sosiaalirahastoista myönnetään luottoa 2,000 £ saakka ainoastaan yli 60-vuotiaille henkilöille. Muissa tapauksissa erilaisista rahastoista myönnettävä maksimisumma on 1,500 £. Myös säästöt auttavat yli 1,000 £ lainojen saamisessa (JobCentre 2006, 6-9.)

omaavat nuoret, jotka eivät voi saada luottoa normaaleilta lainamarkkinoilta ii) pienituloiset sosiaalihuollon pitkäaikaisasiakkaat, joiden pääasiallinen tulo on usein toimeentulotuki ja joiden osallistumista normaaleille lainamarkkinoille vaikeuttaa normaalien lainamarkkinoiden korkotaso iii) ne työttömät ja sairaat, joiden tulotaso on saattanut laskea yllättävästi ja heillä voi olla lisäksi entistä velkaa tai tarvetta esimerkiksi uusien kodinkoneiden hankintaan iiiii) tavalliset kuluttajat (Iivari 1998, 10–11).

Iivarin jaottelun perusteella voidaan Hollannin asiakasryhmien olevan samankaltaisia kuin Suomessa. Ainoan poikkeuksen muodostaa kohta iiiii), johon kuuluvat tavalliset kuluttajat. Iivarin Hollannin sosiaalipankit tarjoavat luottoa myös tavallisille ihmisille, jotteivät sosiaalista luottoa tarjoavat pankit leimautuisi pelkiksi ”köyhien pankeiksi” (Iivari 1998, 11). Suomessa sosiaalinen luototus on kuntien järjestämää, eikä Suomessa ole tarpeellista miettiä pankkien leimautumista, sillä asiakkaina on ainoastaan matalakorkoista luottoa oikeasti tarvitsevia henkilöitä.

1.4.2 Sosiaalinen luototus Englannissa

Englannissa sosiaaliturva voidaan jakaa ensisijaiseen sosiaalivakuutukseen ja viimesijaiseen sosiaaliturvaan, joka koostuu toimeentulotuen lisäksi perhetuesta, työkyvyttömyysavustuksesta, tarveharkintaisesta työnhakijan avustuksesta, asumistuesta, sosiaalirahastosta ja kunnallisverovähennyksestä (Kuivalainen & Ukkola 1997, 50).

Sosiaalirahaston rahoituksesta vastaa Englannissa valtio. Valtio myöntää paikalliselle sosiaalivirastolle vuosibudjetin, josta sosiaalivirastot myöntävät avustuksia keskushallinnon ohjeiden ja yksilökohtaisen tarveharkinnan mukaan. Pienituloiset englantilaiset voivat saada lainaa sosiaalivirastosta, vaikkei heillä olisikaan oikeutta toimeentulotukeen (Iivari 1998, 43.)

Englannissa ei ole sosiaalipankkien kaltaisia instituutioita, vaan siellä lainaperustainen sosiaaliturva jakaantuu kriisi- ja budjettilainaan (käytetään myös nimitystä budjetointilaina). Kuivalaisen ja Ukkolan (1997, 51) mukaan kriisilainaa myönnetään ”yleensä terveys- tai turvallisuusriskien ehkäisemiseksi”. Vaikka Englannin kriisilaina lasketaankin lainaperustaisen sosiaaliturvan piiriin kuuluvaksi, ei sillä todennäköisesti

voida tukea yhtä laajoja tarpeita kuin sosiaalisella luotolla. Tämä johtuu siitä, että kriisilaina on maksettava takaisin jo puoli vuotta sen myöntämisen jälkeen. Laina maksetaan takaisin pääsääntöisesti siten, että lainansaajien toimeentulo- ja asumistuen yhteissummasta peritään ennakoon 5-15 %. Budjettilaina on tarkoitettu niille toimeentulotuen saajille, joita on kohdannut jokin yllättävä meno. Budjettilaina peritään takaisin samalla tavoin kuin kriisilainakin. Sekä kriisi- että myös budjettilainojen myöntäminen voidaan myös evätä, mikäli asiakkaan takaisinmaksun arvioidaan takkuavan. Englannin lainaperustaisen sosiaaliturvan muodot eivät kata Hollannin ja Suomen tavoin velkaongelmien järjestelyä tai velkojen yhdistelyä, joista on kyse myös useimmissa velkaongelmatilanteissa (Kuivalainen & Ukkola 1997, 50-51.)

1.5 Tutkimusasetelma

1.5.1 Tutkimuksen aineisto

Itse hankkimani aineistoni rajoittuu tilastovertailujen lisäksi eri paikkakuntien toimielinten pöytäkirjoissa ja lehtikirjoittelussa mainittuihin perusteluihin siitä, minkä vuoksi sosiaalisen luoton aloittaminen tai aloittamatta jättäminen on nähty ratkaisuna, joka on toteutettu. Olen valinnut esimerkkiaineistooni (ks. 2.6) kuntia, joiden toimielimistä (pöytäkirjat ja nettisivut) on ollut helppo saada tietoa internetin kautta. Riittävän informatiivisten paikkakuntien määräksi tuli 14. Kokonaistutkimus kaikista kunnista ei ole gradutasolla välttämättä mahdollinen. 14 kunnan tilannetta käsittelevä aineistoni tuo esille sosiaaliseen luototukseen suhtautumisessa useanlaisia perusteluja.

Sosiaalisen luototuksen aloittamiseksi kunnissa käynnistettiin vuonna 1999 kokeilu, johon osallistui kahdeksan kuntaa. Kokeilun tulokset raportoitiin kahdeksi julkaisuksi (Iivari ym. 2000 & Iivari ym. 2002). Sosiaalisen luototuksen käyttöönottoon on laadittu opas. Luoton käyttöönottoa valmistelleiden tutkijoiden viimeisin julkaisua on vuodelta 2004 koskien myönnettyjen luottojen takaisinmaksua (Iivari 2004). Käytän paljon Juhani Iivarin tutkimusryhmän aineistoja. Tässä mielessä voidaan puhua sekundääriaineistoisesta tutkimuksesta.

Teen myös vertailua sosiaalisen luototuksen ja ennaltaehkäisevän toimeentulotuen suhteesta sosiaaliturvan tason näkökulmasta. Ennaltaehkäisevän toimeentulotuen käyttö ei kohdistu käytännössä samoihin ongelmatilanteisiin kuin sosiaalinen luototus. Iivarin

ym. tutkimukset ja raportit vuosina 1999–2004 eivät ole keskittyneet sosiaalisen luototuksen leviämiseen sosiaalihuollollisena vaihtoehtona, tämä “puute” on nähtävissä varsinkin uudemmissa julkaisuissa. Sosiaaliturvan tieteellisen tutkimuksen kannalta on mielenkiintoista vertailla paikkakuntakohtaisia eroja. Alaviitteessä 6. selvitetään Iivarin tutkimusryhmän tavoitteita paikkakunnittaisiin eroavaisuuksiin kuntakokeiluun osallistuneiden kuntien kesken. Alaviitteessä 6. kuvataan Iivarin tutkimusryhmän tarkastelua, joka keskittyi kokeilukuntien taloudellisten rakenteiden selvittämiseen. Oma mielenkiintoni kohdistuu päättäjien suhtautumiseen koskien sosiaalisen luototuksen mahdollista järjestämistä sosiaalihuollollisena vaihtoehtona.

1.5.2 Aineiston analyysi

Tämän tutkimuksen eräänä aineistona olevien pöytäkirjojen tulkinnan yhteydessä viittaa Sakari Möttösen (1997) väitöstutkimukseen, jossa tutkittiin valtasuhteita kunnissa. Mielestäni kuntien sosiaalipalveluja koskevia uudistuksia voidaan tulkita juuri valtasuhteiden näkökulmasta sillä, sosiaalinen luototus on merkittävän laajuinen asia yksittäisen paikkakunnan mittakaavassa ja siihen tuskin ryhdytään ilman virkamiesjohdon vakuuttuneisuutta järjestelmän tarpeellisuudesta tai tarpeettomuudesta. Sakari Möttösen väitöstutkimuksen lisäksi sosiaalisen luototuksen käsittelyä kunnallisessa päätöksenteossa peilataan myös muihin kunnallista päätöksentekoa koskeviin tutkimuksiin ja selvityksiin.

Haasteena pöytäkirjoihin ja lehtiartikkeleihin keskittyvässä aineistossani on kuitenkin niiden keskinäinen heterogeenisyys. Joidenkin paikkakuntien pöytäkirjoissa perustelut ovat laajempia ja tällöin on vaarana aineiston ylitulkinta tutkimuksen kokonaisuuden kannalta. Toisaalta aineistosta ei noussut esiin kysymyksiä, jotka olisivat kaivanneet lisäselvitystä esimerkiksi haastatteleamalla pöytäkirjoissa mainittuja henkilöitä (viranhaltijoita tai luottamushenkilöitä). Ehkä luottamushenkilöiltä olisi voinut kysyä tarkemmin heidän näkemystään siitä, mikä oli heidän käsityksensä siitä, miksi luototus aloitettiin tai jätettiin aloittamatta. Katsoin kuitenkin, että tämä ei ole relevantti tutkimusteema sellaisenaan ilman muita ”laadullisia” kysymyksiä.

Sosiaalisen luototuksen ja ennaltaehkäisevän toimeentulotuen tason vertailun kohdalla tutkimuotojen tasoja vertaillaan numeerisesti. Tausta-ajatuksenani on, että tasoltaan

korkeampi tuki voi mahdollistaa paremman tuen useammanlaisissa taloudellisissa vaikeuksissa.

1.5.3 Tutkimuskysymykset

Tutkimuksellisenä oletukseni ovat sosiaalisen luototuksen tarjoamat mahdollisuudet kohentaa ihmisten elämänlaatua ja ehkäistä syrjäytymistä. Sosiaalisen luototus tuo mitä todennäköisimmin kunnalle myös säästöjä kallishintaisempien sosiaalisten ja terveydellisten ongelmien muotoutumisen estyessä. Sosiaali- ja terveysministeriön vuonna 2003 laatimassa sosiaalisen luototuksen käyttöönottoon perehdyttävässä oppaassa todetaan toimeentulotuen saajilla olevan usein tarvetta myös sellaisiin hankintoihin, joita toimeentulotuki ei kata (Sosiaali- ja terveysministeriö 2003, 36).

Sosiaalisen luototuksen avulla sosiaalihuollon ja velkaneuvonnan asiakkailta on mahdollista hoitaa menestyksekkäästi muun muassa vuokratästejä, joiden hoitamatta jättäminen johtaa usein vuokrasopimuksen purkuun ja tätä kautta muihin – usein vaikeisiin – sosiaalisiin ongelmiin. Sosiaali- ja terveysministeriön parissa aihetta tutkineet Juhani Iivari ja muut tutkijat ovat tosin vastanneet tutkimuksissaan ja raporteissaan moniin sosiaalisen luototuksen käyttöä koskeviin peruskysymyksiin, kuten lainamääriä ja -aikoja koskeviin kysymyksiin⁷. Sosiaali- ja terveysministeriön 14.10.1997 asettama velkaongelmatyöryhmä on taas puolestaan katsonut, että sosiaalisella luototuksella on selvä tilaus normaalin liiketaloudellisen pankkitoiminnan ja sosiaaliturvan välimaastossa (STM 1998, 50).

Tutkimuskysymyksiäni ovat:

- i. Järjestelmän peruskuvaus: Mitä on sosiaalinen luototus? Millaisia muotoja sillä on eri maissa? Mitä sosiaalinen luototus on Suomessa? Kuinka eri kuntien (esimerkkikuntia) poliittiset elimet ovat suhtautuneet sosiaaliseen luototukseen sosiaalihuollollisena vaihtoehtona?
- ii. Sosiaalinen luototus käytännössä: Keille ja mihin käyttötarkoituksiin sosiaalinen luototus kohdistuu Suomessa? Keiden auttamiseen sosiaalinen luototus

⁷ Iivari ym. (2000, 32-42; 127-129) ovat rakentaneet myös tutkimusasetelmaa, jossa tarkasteltiin kuntakokeiluun osallistuneiden kuntien taloudellista rakennetta. Tutkijat arvioivat, vaikuttaako kunnan taloudellinen tilanne luototuksen myöntämiseen ja kielteisten päätösten määrään (Iivari ym. 2000, 127). Tämän asetelman tuloksista ei voida kuitenkaan sanoa mitään varmaan; esim. Helsingin taloudellinen tilanne on hyvä huolimatta siitä, että sosiaalipalveluiden käyttöaste on korkea (Iivari ym. 2000, 129).

soveltuu?: Mitä saadaan selville vertailtaessa sosiaalista luototusta ehkäisevään toimeentulotukeen sosiaaliturvan tason näkökulmasta?

Juhani Iivarin, Keijo Piiraisen ja Aki Siltaniemen keräämällä tutkimusaineistolla on keskeinen osa tässä tutkimuksessa. Tämä osa aineistostani on siis niin kutsuttua sekundääriaineistoa. Sekundääriaineiston kautta kuvaan sosiaalisen luototuksen asemaa käyttäjien kannalta. Käyttäjien kannalta kuvataan sosiaalisen luototuksen käyttökohteita, takaisinmaksun toteutumista ja yleensäkin sitä, mitä hyötyä sosiaalisesta luotosta on mahdollisesti ollut käyttäjille.

Teen myös vertailua sosiaalisen luototuksen ja ennaltaehkäisevän toimeentulotuen suhteesta sosiaaliturvan tason näkökulmasta. Ennaltaehkäisevän toimeentulotuen käyttö ei kohdistu käytännössä samoihin ongelmatilanteisiin kuin sosiaalinen luototus. Iivarin ym. tutkimukset ja raportit vuosina 1999–2004 eivät ole keskittyneet sosiaalisen luototuksen leviämiseen sosiaalihuollollisena vaihtoehtona, tämä “puute” on nähtävissä varsinkin uudemmissa julkaisuissa. Tutkimusasetelmaa kuvaa seuraava taulukko (taulukko 4.):

Taulukko 4. Tutkimusasetelma.

Tutkimuskohde	Aineisto	Aineiston analyysi
1. Sosiaalisen luototuksen peruskuvaus järjestelmänä	Kirjallisuuskatsaus	Pohdinta, Johtopäätökset
2. Sosiaalinen luototus käytännössä	Tilastot Kunta-dokumentit Case-esimerkit	Sekundäärianalyysi Tulkinta Johtopäätökset
3. Sosiaalisen luototuksen kehittämismahdollisuudet tulevaisuudessa		

Yllä olevasta tutkimusasetelmaa kuvaavasta taulukosta käy ilmi tutkimuksen perusasetelma. Sosiaalista luototusta koskeva peruskuvaus pohjautuu aiempaan

sosiaalista luototusta ja muun muassa velkaongelmia käsittelevään kirjallisuuteen. Mukana on myös ulkomaista kirjallisuutta sosiaalisiin luototukseen rinnastettavista mikroluototusjärjestelmistä. Keskeinen osa tutkimusta on sosiaalisen luototuksen käytännön kuvaaminen. Tässä kohtaa aineisto koostuu sosiaaliturvatilastoista, kunta-dokumenteista ja case- eli tapausesimerkeistä. Tilastot tuovat esille ennaltaehkäisevän toimeentulotuen tasoa verrattuna sosiaaliseen luototukseen. Kunta-aineisto kuvaa kuntien suhtautumista luototukseen järjestelmänä, ja case-esimerkit tuovat esille asiakastilanteiden kirjavuutta. Lopussa tarkastellaan sosiaalisen luototuksen tulevaisuutta yhteenvedon yhteydessä.

Kokonaisuutena voidaan puhua kuvailevasta perustutkimuksesta, jossa on keskeinen sija jo aiemmin kerättyjen tietojen uudelleenanalysoinnilla, kunta-dokumenttien tarkastelulla ja pohdinnalla vaihtoehtoisten sosiaaliturvamuotojen mahdollisuuksista.

2 SOSIAALINEN LUOTOTUS OSANA SOSIAALIHUOLTOA JA VIIMESIJAISTA SOSIAALITURVAA

2.1 Sosiaalisen luototuksen viimesijaisuus?

Sosiaalinen luototus voidaan nähdä osana viimesijaista sosiaaliturvaa, sillä sen käyttäjiksi on valikoinut velka- ja talousmarginaaleihin kuuluvia henkilöitä. Se ei ole esimerkiksi sairaskorvausten tavoin kaikille kansalaisille kohdentuva sosiaalietuus. Suomalaisen sosiaaliturvan tutkimuksessa ja suunnittelussa myös toimeentulotuen on katsottu edustavan viimesijaista sosiaaliturvaa. Suomalainen sosiaaliturvan voidaan jakaa viimesijaiseen sosiaaliturvaan (sosiaalietuuksiin) ja sosiaalivakuutuksen muotoihin (ks. s. 8). Iivarin ja hänen tutkimusryhmänsä raportit (Iivari 2004; Iivari ym. 1999; 2000; 2002) eivät ota suoraa kantaa siihen, onko sosiaalinen luototus osa viimesijaista sosiaaliturvaa. Edellä mainittujen tutkijoiden raportit painottuvat kuvaamaan sosiaalista luototusta järjestelmänä. Sosiaalisen luototuksen velkaongelman asiakaskunnan pohjalta voidaan mielestäni katsoa, että sosiaalinen luototus on osa viimesijaista sosiaaliturvaa. Sosiaalisen luototuksen asiakkailta on myös melko kiinteä yhteys toimeentulotukeen (STM 2003a, 36). Aivan köyhiä he eivät voi kuitenkaan olla, sillä heillä on oltava takaisinmaksukykyä.

Sosiaalipolitiikan tutkimukseen kuuluu keskeisenä osana sosiaaliturvan tason arviointi ja sellaisten etuusjärjestelmien kehittäminen, että sosiaaliturva ulottuu mahdollisimman laajalle aiheuttamatta kuitenkaan kannustinloukkuja (ideaalitavoite). Sosiaalityössä sitä vastoin pyritään löytämään keinoja, joiden avulla asiakkaita saadaan integroitua tiiviimmin yhteiskuntaan.

Sosiaaliturvan eri osa-alueiden kohdentamista universaalisti kaikille kansalaisille pidetään pohjoismaisen sosiaaliturvajärjestelmän tunnusmerkkinä. Kaikkien sosiaalietuuksien saaminen ei ole kuitenkaan automaattista, vaan esimerkiksi suuri omaisuuden määrä voi rajoittaa saantioikeutta. Sosiaaliturvan järjestämisessä niin kutsutun Pohjoismaisen mallin osalta on totuttu perinteisesti ajattelemaan niin, että sosiaaliturvan rahoittajana toimii julkinen sektori. Rahoitus voidaan järjestää epäsuorasti myös tulonsiirtojen kautta, jolloin esimerkiksi työelämässä olevat ihmiset maksavat omia eläkkeitään etukäteen. Sosiaalisen luototuksen voidaan katsoa edustavan

uudenlaista sosiaaliturvamallia laina- ja takaisinmaksuperustansa vuoksi. Sosiaalisen luototuksen taustaa tarkastellessa ei silti voida huomata, että järjestelmän tarkoituksena olisi säästää julkisia varoja lainojen korkojen kautta. Pikemminkin on kyse siitä, että laaja-pohjaisella sosiaaliturvalla voidaan vastata kansalaisten tarpeisiin paremmin. Suomalaiset tulonsiirtojärjestelmät ovat kaiken kaikkiaan onnistuneet tasaamaan tuloeroja kansainvälisesti vertaillen hyvin (OECD 1998, 35).

Sosiaalista luototusta aloitettaessa sosiaalihuollon ammattilaisten keskuudessa esiintyi keskustelua siitä, että sosiaalinen luototus voisi estää asiakkaiden oikeuden toimeentulotukeen (Iivari ym. 2002, 117). Tällöin tuotiin esille varoituksia ja uhkakuvia siitä, että asiakasta ei saa pakottaa hoitamaan toimeentuloaan sosiaalisen luototuksen kautta. Tätä pelättiin tietysti siksi, että kunnat saavat luototukseen sijoittamansa rahat pääsääntöisesti ottaen takaisin, jolloin sosiaalimenojen voidaan ajatella pienentyvän toimeentulotukikulujen osalta.

Kokeilun alkuvaiheessa haluttiin korostaa myös sitä, että sosiaalinen luototus ei saa synnyttää riippuvuutta toimeentulotuesta (Iivari ym. 1999, 22). Vuonna 1999 sosiaalista luototusta koskevaa lainsäädäntöä ei oltu vielä tehty valmiiksi, minkä vuoksi sosiaalityöntekijöiden piirissä esiintyi edellä kuvatun kaltaisia pelkoja asiakkaiden oikeuksien vaarantumisesta. Maksuvaran arvioinnissa ei ole ilmennyt suuria ongelmia kuntakokeilusta saatuun tiedon karttuessa (ks. Iivari ym 2004).

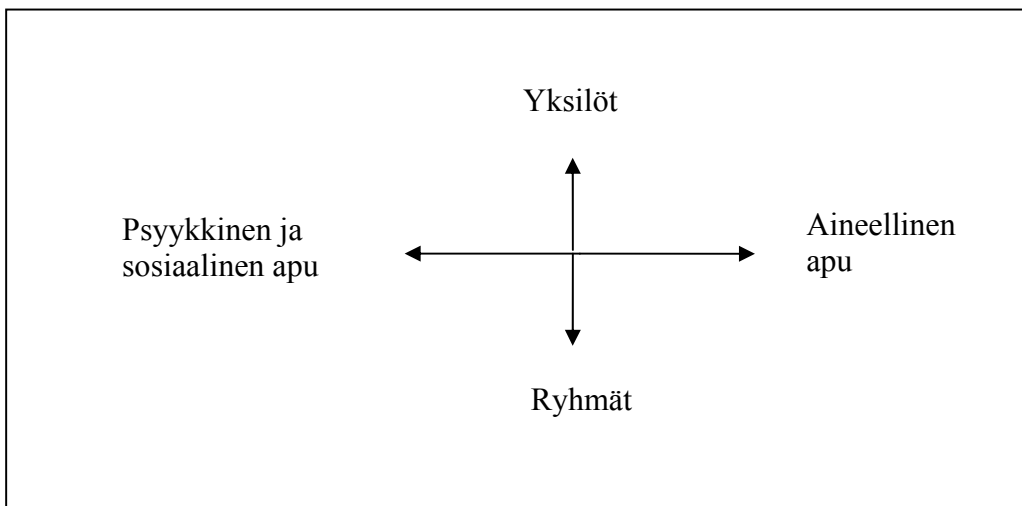
Jälkeenpäin tarkastellen pelko toimeentulotukioikeuden rajoittamisesta oli suurelta osin turhaa vaikka Takuu-Säätiön tietoon on tullut tapauksia, joissa luototus on asetettu toimeentulotuen edelle asiakastilanteissa. Takuu-Säätiöstä onkin ohjattu tällaisia päätöksiä saaneita asiakkaita muutoksenhakuun, joka on tuottanut tulosta (Iivari ym. 2002, 117.) Muutamien tapauksien pohjalta ei kuitenkaan missään nimessä ole mahdollista tehdä yleistyksiä, puhumattakaan sosiaalisen luototuksen useiden hyvien puolien kumoamisesta.

2.2 Sosiaalityön asema velka- ja talousneuvonnassa

Sosiaalihuolto koostuu sosiaalityön eri osa-alueista. Sosiaalihuollon asiakkaita tuetaan psyko-sosiaalisin ja taloudellisen tukikeinoin. Suomalainen sosiaalihuolto painottuu useita muita enemmän sosiaalietuuksien suuntaan. Esimerkiksi Yhdysvalloissa sosiaalityö perustuu Suomea enemmän psyko-sosiaaliseen työhön, *social casework*:iin

siinä missä Englannissa samaa kuvataan termillä *counselling*, ohjaus (Satka 1994, 307, 317, 319 & Cosis-Brown 2002, 139–148). Sosiaalisen luototuksen myöntäminen tapahtuu Suomessa juuri sosiaalityön kautta. Kunnallisen velkaneuvonnan rooli sosiaalisessa luototuksessa on lähinnä asiakkaiden ohjaaminen luoton hakemiseen.

Taloudellisella neuvonnalla ja tukemisella on sosiaalityössä myös vahvat historialliset sidokset. Sosiaalisen huoltotyön piiriin kuului muun muassa "pahantapaisten" ja "tylsämielisten" kaitsentaa ja hoitoa (ks. esim. Vainiokangas 1995, 25 ; Jaakkola 1994, 118–119). Samoin kunnallisen köyhäinhoidon tehtävänä oli lievittää konkreettisesti nälänhätää ja muita nykypäivänkin mittakaavassa vakavia sosiaalisia ongelmia. Auttamiseen keskittyvät professiot alkoivat eriytyä vasta toisen maailmansodan jälkeen. Psykologit ja lääkärit ovat kuuluneet Suomessa perinteisesti terveydenhuoltoon, siinä missä lastensuojelu- ja kehitysvammatyöstä vastaavat professiot sosiaalihuoltoon. Ihmisten ongelmien vaikeutuessa (esim. lastensuojelun lisääntyneet asiakasmäärät) ammattikunnat pyrkivät muodostamaan tiiviimpää yhteistyötä toistensa kanssa. Pohjoismaisessa hyvinvointivaltiossa sosiaalityö on talous- ja tukikeskeisempää kuin useimmissa muissa sosiaaliturvamalleissa (Hämäläinen & Niemelä 2001, 5–8). Taloudenhoito on keskeistä jo siitä välttämättömyydestä, että ilman rahaa on mahdotonta hankkia ruokaa, vaatteita ja muita välttämättömyyksiä. Nämä perustarpeet mainitaan muun muassa Abraham Maslowin klassisessa tarvehierarkiassa (Lehtovaara 1986, 339) ja perustuslain (731/1999) 19 §:ssä. Abraham Maslowin mukaan ihmisen on kyettävä täyttämään fysiologisten perustarpeiden kaltaiset tarpeet ennen kun hän voi esimerkiksi keskittyä sosiaalisen arvostuksen tai itsensä toteuttamisen kaltaisiin tarpeisiin.



Kuvio 1. Sosiaalityön auttamiskohteet ja -muodot pelkistetyksi.

Kuvio 1.:ssa ei ole painotettu sosiaalityön auttamismuotoja käytännön sosiaalityön eri auttamismuotojen näkökulmasta. Siitä ei käy ilmi esimerkiksi sitä, kuinka suuri osuus aikuissosiaalityöstä on psykososiaalista sosiaalityötä. Kuvio 2. perusteella on mahdollista hahmottaa sosiaalityön laajaa työkenttää. Marketta Rajavaaran mukaan sosiaalityön asiakkaiksi hakeutuvat henkilöt, joista yhteiskunnat muut sektorit eivät ole kyenneet huolehtimaan (Rajavaara 1992, 57). Sosiaalityön yhteistyötahoihin tulisi kuulua sekä psykososiaalisen työn että myös velkaneuvonnan kaltaisten talouden asiantuntijoiden ammattiryhmiä, kuten kuviossa 1. on esitetty. Muuten ei voida toteuttaa kokonaisvaltaista ja tavoitteellisesti tehokasta sosiaalihuoltoa.

Taloudellisten asioiden hoitamisen tärkeyttä osana sosiaalihuoltoa vähätellään aika ajoin, esimerkiksi toimeentulotuen käsittelyä harkittiin 1990-luvulla siirrettäväksi Kansaneläkelaitoksen vastuulle (Raunio 2000, 167–170). Tällöin saatetaan kuitenkin unohtaa, että taloudelliset vaikeudet ovat lähtökohtana tai ylläpitäjinä moniin sosiaalisiin ongelmiin. Suunnitelmaa siirtää toimeentulotuen käsittely Kansaneläkelaitoksen tehtäväksi kritisoiinkin aikanaan siitä, että tällöin menetettäisiin kontakti asiakkaisiin, jotka saattaisivat tarvita laajempaakin tukea (Haapola & Mäntysaari 1997, 94).

Talousneuvonnan yhteys sosiaalityöhön ei ole Suomessa selvää. Monilla pienillä paikkakunnilla ei edes ole omaa talousneuvontaa. Velka- tai talousneuvonnan

yhteistyöstä sosiaalityön kanssa ei ole säädetty esimerkiksi lainsäädännössä. Yhteistyön toteutuminen talousneuvonnan ja sosiaalityön välillä on paljolti kiinni työntekijöiden osaamisesta ja aktiivisuudesta. Silti paikallisella sosiaalihuollolla tulisi mielestäni olla käytössä mahdollisimman monenlaiset keinot ihmisten taloudelliseen tukemiseen.

Juha Hämäläinen pitää tärkeänä, että ainakin osalla yhteiskuntatieteellisistä oppiaineista olisi niin kutsuttu toimintatieteellinen luonne. Käsitteellä Hämäläinen viittaa sosiaalipolitiikan ja sosiaalipedagogiikan tutkimuksen parissa olevaan lähtökohtaiseen ajatteluun, jossa ei pyritä ainoastaan kuvaamaan vallitsevaa sosiaalista todellisuutta tai yhteiskunnallisia ilmiöitä vaan myös luomaan konkreettisia keinoja yhteiskunnallisten epäkohtien korjaamiseen (Hämäläinen 2006, 24–25.)

2.3 Viimesijaisen sosiaaliturvan taso

Sosiaaliturvan tasoa koskevissa tutkimuksissa on tullut esille, että toimeentulotuen taso ei ilmeisestikään ole riittävä kattamaan kaikki elämänhallintaan liittyviä kuluja. Se ei myöskään välttämättä ole kaikissa tapauksissa edes riittävä niin sanottujen välttämättömyyksien hankintaan (Forma, Heikkilä, Keskitalo 1999 sekä Kosunen 1999, 116–118.) Toimeentulotuki on kuitenkin tarkoitettu viimesijaiseksi sosiaaliturvan muodoksi, minkä vuoksi sen tulisi kyetä antamaan valmiudet välttämättömyyksien hankintaan. Useat toimeentulotukea saavat sosiaalihuollon asiakkaat hakevat apua myös seurakuntien diakoniatyöstä. Toimeentulotukea saavien diakoniatyön asiakkaiden osuus oli 1990-luvun lopulla pääkaupunkiseudulle kohdistetun tutkimuksen mukaan 66,5 % (Iivari & Karjalainen 1999, 53). Toimeentulotukiasiakkaiden keskuudessa on havaittu myös polarisoitumista. Polarisoitumisella viitataan tutkimustuloksiin, joiden mukaan yhä suurempi osa toimeentulotukea saavista kotitalouksista saa sitä ajallisesti joko aiempaa pidempään tai lyhyempään (Parpo & Moisio 2006, 121–133).

Jorma Sipilän (1982, 1061–1062) jo 1980-luvulla esitetyn arvion mukaan havaittaessa merkkejä eriarvoisuuden kasvusta ja erityisesti sen luonteen muuttumisesta, voidaan puhuta niin kutsutun sosiaalisen kysymyksen uudelleenmäärittelystä. Sosiaalinen kysymys koski sosiaalipolitiikan alkuaikoina palkkatyöväen suhdetta porvaristoon ja talonpoikaistoon. Sittemmin sosiaalinen kysymys on muotoutunut uudelleen koskemaan A-luokan kansalaisten suhdetta B-luokan kansalaisiin, hyväosaisten suhdetta syrjäytyneisiin. Heikosti toimeentulevilla ei voida teettää enää tilapäisiä, niin kutsuttuja hätäaputoita (Sipilä 1982, 1061–1062.) Melko usein kasautuneista sosiaalista

ongelmista kärsiviä nimitetään syrjäytyneeksi. Sipilän käyttämän A- ja B-luokan kansalaisiin pohjautuvan vertailun voidaan ajatella tuovan hyvin esille sosiaalisten ongelmien taustaa. Näkemys sosiaalisen kysymyksen uudelleenmäärittelystä ei välttämättä ole liioiteltu.

Pauli Forma ym. (Forma, Heikkilä & Keskitalo 1999) ovat tutkineet konsensusmenetelmällä toimeentulotuen saajien omia käsityksiä tuen tason riittävydestä. Saajien mukaan taso on liian matala (Forma ym. 1999). Köyhyyden poistamisessa ei ole kysymys luksus-elämän tarjoamisesta kaikille vaan siitä, että kenenkään ei tulisi kärsiä esimerkiksi niukasta, yksipuolisesta ruokavaliosta ja tätä kautta esimerkiksi sairauksista tai muutoin useassa suhteessa rajoittuneesta elämästä. Työttömiä tutkineiden Matti Kortteisen ja Hannu Tuomikosken (1998) mukaan heikosti toimeentulevilla on muita ihmisiä korkeampi todennäköisyys kärsiä terveysongelmista tai sosiaalisen elämänpiirin rajoittuneisuudesta. On edelleen huomionarvoista se, että vaikka toimeentulotuki luokitellaan viimesijaiseksi etuudeksi, on toimeentulotuen asiakkaan edelleen 2000-luvulla useita satojatuhansia suomalaisia (Stakes 2006). Keskeinen sosiaalityön käytössä oleva väline asiakkaiden taloudellisten vaikeuksien voittamiseksi on seuraavassa alaluvussa käsiteltävä ennaltaehkäisevä toimeentulotuki. Viimesijainen toimeentuloturvan käytännöt sisältävät myös sanktioita. Työttömien toimeentulotuen saajien kieltäytyminen työllistymistä edesauttavista toimenpiteistä oikeuttaa sosiaaliviranomaisen alentaa henkilön perusosan määrää. Toimeentulotukea on kritisoitu muun muassa sen riittämättömästä tasosta. Lisäksi on tutkittu, aiheuttaako Pohjoismaiden kansainvälisesti vertailtuna laaja-alainen sosiaaliturva passivoitumista (ks. esim. Virjo, Aho & Koponen 2006).

2.4 Ennaltaehkäisevän toimeentulotuen käyttö Suomessa

Ennaltaehkäisevän toimeentulotuen keskeisenä tavoitteena sen käyttöönoton yhteydessä on ollut syrjäytymisen ja toimeentulotukiriippuvuuden synnyn ehkäiseminen (ks. esim. STM 2003a, 79). Kunnat saavat itse päättää millä perusteilla ne myöntävät ehkäisevää toimeentulotukea. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön suosituksen mukaan ennaltaehkäisevään toimeentulotukeen käytetyn summan tulisi olla vuositasolla noin 3,3 % perusosan toimeentulotuen kokonaismenoista (STM 2003a, 80). Perusosan eli ”tavallisen” toimeentulotuen tarkoituksena on toimia viimesijaisena sosiaaliturvan muotona kattava muun muassa ravinto-, vaate-, asumis- ja muut välttämättömiksi

luokiteltavat menot (STM 2003a, 50).

Toimeentulotuen perusosan myöntäminen on tarkoin säädeltyä. Ennaltaehkäisevän ja perusosaisen toimeentulotuen ohella on olemassa myös täydentävä toimeentulotuki. Kuitenkin myös täydentävän toimeentulotuen (täydentävästä toimeentulotuesta käytetään myös nimitystä "lisäosainen toimeentulotuki") kohteet on tarkasti säädelty sen kohdistuessa esimerkiksi muuttokustannuksiin, etnisten ryhmien tai ”erityisolosuhteista aiheutuviin” menoihin (STM 2006). Täydentävän toimeentulotuen kuluja ei tilastoida erikseen, mutta ne sisältyvät kuitenkin toimeentulotuen kokonaismenotilastoihin. Ehkäisevän toimeentulotuen erityispiirteisiin kuuluu myös se, että asiakkaalle voidaan myöntää sitä ilman, että hänellä olisi oikeutta niin kutsuttuun laskennalliseen, perusosaiseen toimeentulotukeen.

Ennaltaehkäisevää toimeentulotukea maksettiin Stakesin mukaan vuodet 1990–2005 käsittävän tilaston perusteella koko maassa yhdelle kotitaloudelle keskimäärin 450,60 euroa vuodessa (ks. Taulukko 5.). Toimeentulotukitilastoja tulkittaessa kotitalouden tiedot ovat vertailukelpoisia myös yksilöllisesti määrittävään sosiaaliseen luototukseen, sillä myöskään sosiaalista luototusta ei myönnetä erikseen saman perheen eri jäsenille. Ennaltaehkäisevän toimeentulotuen käyttö on kuitenkin lisääntynyt suomalaisessa sosiaalihuollossa verrattuna esimerkiksi vuosia 2000 ja 2003. Tällöin ehkäisevää tukea saaneiden kotitalouksien määrä kaksinkertaistui (Pajukoski 2006, 132.) Pajukosken tarkasteleman ajanjakson perusteella on vaikea tehdä laajoja johtopäätöksiä sosiaaliturvan kehitystrendeistä.

Oma vertailuni ennaltaehkäisevän toimeentulotuen ja sosiaalisen luototuksen välillä keskittyy tuen määrään. Vertailun kautta pyrin osoittamaan, että sosiaalinen luototus on vartenotettava vaihtoehto sosiaaliturvan muotona, erityisesti tuen tason näkökulmasta. Sosiaalihuollon asiakkaan ei tarvitse maksaa ennaltaehkäisevää toimeentulotukea takaisin, lisäksi ennaltaehkäisevän tuen myöntämisperusteet ovat sosiaalityöntekijän näkökulmasta melko vapaat. Ennaltaehkäisevän toimeentulotuen negatiivisiin puoliin kuuluu kuitenkin se, ettei sitä myönnetä (ks. Taulukko 5.) kovinkaan paljoa kotitaloutta kohti. Negatiivinen puoli on myös se, että vaikka sosiaalityöntekijöillä on vapaat kädet ehkäisevän tuen kohteiden kannalta, ovat ehkäisevään tukeen varatut määrärahat pieniä verrattuna perusosaiseen toimeentulotukeen. Sosiaalisen luototuksen vahvuuksiin kuuluu sen korkea määrällinen taso. Heikkoutena on asiakkaalta vaadittava

takaisinmaksukyky. Se ei siis sovellu kaikkein eniten ongelmoituneiden tukemiseen.

Taulukko 5. kuvaa *ehkäisevän* toimeentulotuen suuruutta maakunnittain ja lääneittäin Suomessa vuoden aikana kotitaloutta kohti 1990-luvun alusta vuoteen 2005. Luvuissa ei ole suuria eroja maakunnittain (poislukien Itä-Uusimaan korkeat euromäärät). Lukijalle on keskeisempää nähdä tuen ”pienuus” verrattuna luototuksen keskiarvomääriin.

Taulukko 5. Ehkäisevän toimeentulotuen suuruus vuodessa kotitaloutta kohti vuosina 1990–2005 (Stakes 2006).

Maakunta Landskap Region	Käypään hintaan, €/kotitalous Gångse pris, €/hushåll Current price, €/household					
	1990	1996	2000	2002	2004	2005
Uusimaa - Nyland.....	536 1)	449	539	636	553	530
Itä-Uusimaa - Östra Nyland.....	397	265	368	558	704	695
Varsinais-Suomi - Egentliga Finland.....	265	268	282	374	406	407
Satakunta - Satakunta.....	279	338	251	301	258	255
Kanta-Häme - Egentliga Tavastland.....	289	253	314	370	520	505
Pirkanmaa - Birkaland.....	282	336	310	396	432	450
Päijät-Häme - Päijänne-Tavastland.....	358	325	261	463	481	438
Kymenlaakso - Kymmenedalen.....	268	275	326	329	320	382
Etelä-Karjala - Södra Karelen.....	337	271	379	458	495	446
Etelä-Savo - Södra Savolax.....	305	277	331	358	321	375
Pohjois-Savo - Norra Savolax.....	377	329	350	359	409	381
Pohjois-Karjala - Norra Karelen.....	327	299	298	278	266	326
Keski-Suomi - Mellersta Finland.....	296	249	347	366	432	356
Etelä-Pohjanmaa - Södra Österbotten.....	360	322	313	383	405	385
Pohjanmaa - Österbotten.....	308	386	777	549	534	503
Keski-Pohjanmaa - Mellersta Österbotten....	397	347	431	488	427	391
Pohjois-Pohjanmaa - Norra Österbotten.....	337	361	371	406	482	506
Kainuu - Kajanaland.....	400	305	295	376	485	502
Lappi - Lappland.....	326	383	341	410	393	431
Ahvenanmaa - Åland.....	296	248	284	356	567	558
Koko maa - Hela landet - Whole country	356	367	438	465	445	442
Lääni - Län - Province						
Etelä-Suomi - Södra Finland.....	428 1)	411	506	579	523	507
Länsi-Suomi - Västra Finland.....	294	312	340	398	415	403
Itä-Suomi - Östra Finland.....	335	298	320	330	331	357
Oulu - Uleåborg.....	358	347	353	397	482	506
Lappi - Lappland.....	326	383	341	410	393	431
Ahvenanmaa - Åland.....	296	248	284	356	567	558

1) Ilman Helsingin
Utan Helsingfors
Excluding Helsinki

Sosiaalisen luototuksen osalta voidaan nähdä sitä koskevien tutkimusten (Iivari ym. 2000, 2002 ja 2004) perusteella, että yhden kunnan yhden asiakkaan vuotuinen

sosiaalisen luototuksen luottomäärä on ollut huomattavasti ennaltaehkäisevää toimeentulotukea enemmän, 2570 euroa (ks. taulukko 4.). Sosiaalisen luototuksen myönteiset päätökset ovat käyneet läpi seulan, joten ei voida ajatella, että tukea olisi myönnetty arvioimatta asiakkaan takaisinmaksukykyä tai ottamatta asiakkaan tilannetta huomioon kokonaisuutena.

Ennaltaehkäisevää toimeentulotukea koskevien tutkimusten yhteydessä on tärkeää huomata, että näissä tutkimuksissa ei ole esitetty vaihtoehtoja ennaltaehkäisevälle tuelle, koska vaihtoehtoja ei käytännössä katsoen ole ollut olemassa (ks. esim. Salomaa 1997). Kansalaispalkkaa koskevaa keskustelua on käyty aika ajoin, mutta sen laaja-alainen käyttöönotto on ilmeisesti nähty liian rajuna uudistuksena suomalaisen sosiaaliturvan kontekstissa (ks. kansalaispalkasta esim. Mattila 2001). Ennaltaehkäisevää toimeentulotukea koskevat tutkimukset ovat tuottaneet tuloksia, joissa ei ole kritisoitu tai ylistetty ennaltaehkäisevää tukea suuntaan taikka toiseen. Tietysti on sinänsä todettu, että ennaltaehkäisevästä tuesta on hyötyä.

Sosiaalista luototusta ja ennaltaehkäisevää toimeentulotukea ei ole kuitenkaan vertailtu esimerkiksi käyttäjien kokemuksiin perustuvalla menetelmällä. Sosiaaliturvaa ja -palveluita kehitettäessä voidaan tuskin ylikorostaa palveluja käyttävien henkilöiden mielipiteitä. Juhani Iivari (Iivari ym. 2002, 71 & 76) on tutkimusryhmineen verrannut sosiaalista luottoa saaneiden henkilöiden tilannetta ennen ja jälkeen luoton saamisen. Toimeentulotuen eri osien ja sosiaalisen luototuksen vertailu käyttäjien kokemusten näkökulmasta näyttäisi vahvistan kuvaa sosiaalisen luototuksen tarpeellisuudesta perusturvan täydentäjänä.

Taulukko 6. Sosiaalisen luototuksen takaisinmaksun toteutuminen ja luottomäärät vuoden 2003 lokakuussa kuntakokeiluun osallistuneissa kunnissa (Iivari 2004, 18).

(Taulukko alkaa sivulta 32).

	Utajärvi	Hämeen linna	Lappeenranta	Tuusula	Kemi	Eura	Helsinki	Lahti	Yhteensä €/kpl	Yhteensä %
3	112	50	106	255	58	937	121	1642		
16 987	162 038	127 256	276 728	345 937	105 896	3 895 634	343 125	5 273 691		
5662	1446	2545	2610	1356	1825	3664	2836	2570		
2	80	18	32	79	16	240	50	517		
0	11,1	12,2	7	0,8	1,8	10,3	3,4			6,1
0	4217	5 213	7 748	748	2166	101 337	12 034	133 769		

Hämeen linna	Lappeenranta	Tuusula	Kemi	Eura	Helsinki	Lahti	Yhteensä €/kpl	Yhteensä %
2,6	4,1	2,8	0,2	2	2,6	3,6		
3,7	12,2	10	8,8	26,3	29,5	6,9		15,1
17,3	16	7,1	10	31	1	48,7		
4,6	2	5	2,8	12,3	8,1	15,5		2,5
0	0	2	2,8	1,8	2,3	0		1,4
6 316	9 098	11 107	13 894	4 527	179 707	18 600	244 138	

(jatkuu edellisellä sivulla)

Kunta
Myönnettyt kpl
Myönnettyt €
Myönnetty luottoa keskimäärin €
Kokonaan takaisin maksettu kpl
Jätti kokonaan tai osan takaisin maksamatta %
Luottotappio €

Kunta	Utajärvi
Luottotappio lainakannasta %	0
Maksu tulee myöhässä %	0
Maksuohjelmia pidennetty %	0
Myönnetty vapaakuukausia %	0
Uusi laima sosiaalisen luoton takaisinmaksuun %	0
Korkotuotto	889

Taulukko 6. kuvaa vuosina 1999–2001 toteutettuun kuntakokeiluun osallistuneita kuntia erilaisten tunnuslukujen kautta. Taulukon keskeisimpiä tunnuslukuja ovat myönnettyjen lainojen kappalemäärät ja luoton keskimääräinen rahallinen taso paikkakunnittain. Huomiota kannattaa kiinnittää myös korkotulojen määriin, ainakin suurten paikkakuntien kohdalla. Joillekin asiakkaille on myönnetty myös uutta lainaa sosiaalisen luoton takaisinmaksuun. 5 vuoden laina-ajan maksimi saattaa siis ylittyä ainakin tietyissä tapauksissa. Taulukko 4.:ssä on mukana kuntakokeilun kunnat, vastaavaa taulukkoa ei ole luvussa 2.7 käsittelemistäni kunnista.

Juhani Iivarin⁸ kokoama taulukko kasvattaa todennäköisesti myös vertailtavuutta luvussa 2.7 tarkasteltaviin kooltaan erilaisiin paikkakuntiin (luvussa 2.7 on mukana paikkakuntia, joita Iivarin vertailussa ei ollut) Vertailtavuuden lisääntyvyyttä voidaan perustella siten, että kuntakokeilun paikkakunnat eivät ole keskenään homogeenisiä koon tai väkiluvun suhteen. On siis todennäköistä, että samankokoisilla kunnilla on joitain yhteisiä tekijöitä. Esimerkiksi samankokoisten kuntien asiakas- ja lainamäärät ovat todennäköisesti lähellä toisiaan.

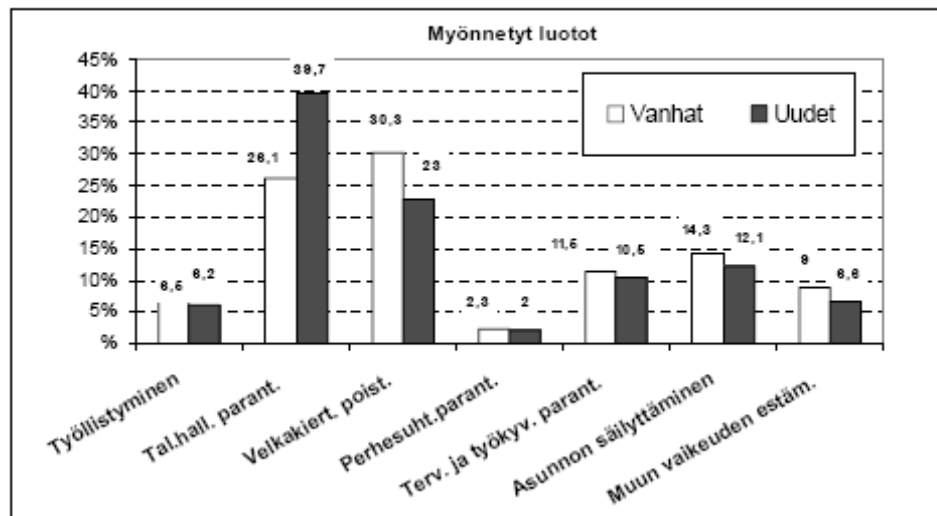
2.5 Luototuksen kohdentuminen ja luototuksen hyödyt

Sosiaali- ja terveysministeriön alkaessa paneutua systemaattisemmin sosiaaliseen luototukseen 1990-luvun lopulla, asetettiin sosiaalisen luototuksen tavoitteeksi monenlaisten elämäntilanteissa ilmenevien vaikeuksien lievittämiseen (Iivari ym. 1999, 5–10 & Iivari ym. 2000, 5–6; 15–17). Sosiaali- ja terveysministeriön henkilökunta teki vuoden 1997 lopulla tutustumismatkan Hollantiin, jossa perehdyttiin sikäläiseen

⁸ Viimeisen raportin (Iivari 2004) Juhani Iivari on laatinut ilman aiemmin mukana olleiden tutkijoiden työpanosta.

luototusmalliin. Apuna Suomessa kuntakokeilun toteuttamisessa olivat myös Takuu-Säätiön saksalaisten ”sisarjärjestöjen” kokemukset. Vuosi kuntakokeilun päättymisen jälkeen laaditusta taulukosta (taulukko 7.) nähdään, että sosiaalisen luototuksen kehittämiseen vastannut työryhmä onnistui esittämään sosiaalisen luototuksen kunnille sellaisena, että sen kautta on mahdollista saada apua monenlaisiin tilanteisiin.

Taulukko 7. Sosiaalisen luototuksen käyttökohteita (Iivari ym. 2002, 36).



Yllä olevasta taulukko 7. on pääpiirteisesti nähtävissä sosiaalisen luototuksen kohdentuminen vuosina 1999–2001 toteutetun kuntakokeilun aikana. Iivarin ym. (2002) tutkimuksessa ei ole avattu kuvion luokituksia paljon. Esimerkiksi ”Perhesuhteiden parantaminen”-luokitus liittyy ilmeisesti kustannuksiin perheenjäsenten välisten tapaamista helpottamiseksi tai mahdolliseen lomailuun/ vapaa-ajan järjestämiseen. Tämä on tosin oma tulkintani. Taulukon merkitys sosiaalisen luototuksen käyttökohteiden laajuuden näkökulmasta ei ole kuitenkaan vähäinen, sillä karkea jaottelu pitää todennäköisesti sisällään enemmän käyttökohteita kuin mitä kuviosta on ensisilmäyksellä nähtävissä. ”Asunnon säilyttäminen” taas viittaa mitä todennäköisimmin hädän estämiseen vuokratien maksamisen kautta⁹. Asunnon säilytysmahdollisuus on jo sinänsä erittäin hyvä syy järjestää sosiaalista luototusta.

⁹ Oikeusministeriön ulosottotilastojen mukaan Suomessa on saapunut 2000-luvulla vuosittain noin 7000 häätoasia vireille maan ulosottoimistoihin (OM, 1985–2003; Salovaara-Karstun & Muttilainen 2004, 25 mukaan). Ulosottoon edenneistä häätoasioista kuitenkin vain joka viides johtaa ulosotto..on. Edelleen merkillepantavaa on, että suurin osa häätoista johtuu taloudellista ongelmista ja vain pieni osa esim. häiriköinnistä tai muista ei-taloudellisista syistä (Salovaara-Karstu & Muttilainen 2004, 95).

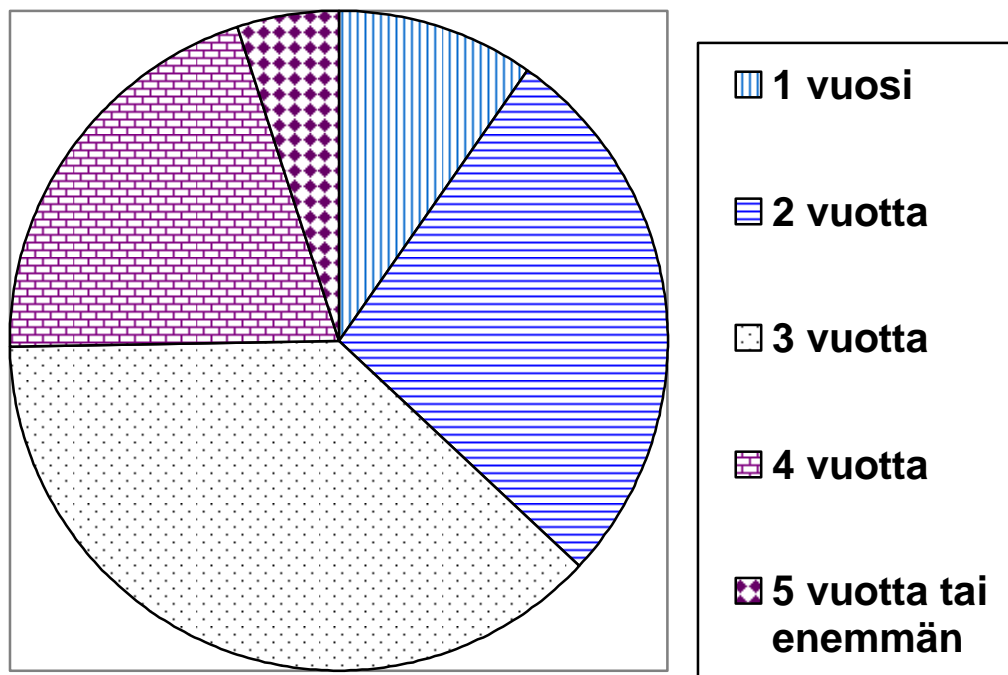
Toinen merkittävä osa-alue luoton käytökohteena on velkojen järjestely¹⁰.

Iivarin ym. tutkimukset ja tutkimusraportit (Iivari ym. 2002 & 2004) sisältävät monenlaista tietoa muun muassa luottomääristä ja takaisinmaksun taustatekijöitä. Taustatekijöitä ovat esimerkiksi ”pääasiallinen toiminta” eli palkansaaja yrittäjä jne. (Iivari ym. 2000, 111). Myös opiskelijat voivat saada sosiaalista luottoa, mutta koska sosiaalisen luoton asiakkaina on paljon erilaisista velkaongelmista kärsiviä ihmisiä, muodostuu luotonantajien pääjoukko keski-ikäisistä ihmisistä. Sosiaalisen luoton hakijoiden keski-ikä oli vuonna 2000 julkaistussa tutkimuksessa 43 vuotta (Iivari ym. 2000, 109). Nuorten maksuhäiriöitä koskevaa tematiikkaa sivutaan seuraavassa luvussa.

Sosiaalisen luoton käytökohteet ovat nykyään laajemmat kuin edellisellä sivulla olevassa, vuoden 2002 talukossa (taulukko 7.) (ks. myös taulukko 8. ja siitä paikkakuntien erityispiirteitä). Sosiaalisen luoton tutkimuksessa ja käytännön järjestämisessä on keskeistä juuri se, että kunta voi itse päättää ehdot, joilla luottoa myönnetään, samoin kuin luoton käytökohteet (Laki sosiaalisesta luotuksesta 2 § ja 4 §). Laajamittaisia muutoksia myöntämisehtojen suhteen ei ole kunnissa kuitenkaan ilmeisesti toteutettu myöntämisehtojen ensimmäisten määrittelyjen jälkeen. Jatkossa käsitellään enemmän sosiaalisen luoton asemaa sosiaaliturvajärjestelmässä.

Sosiaalisen luoton roolista voi todeta kuitenkin sen verran, että sosiaalityöntekijöillä ja sosiaalihuollon asiakkailla on velvollisuus ja oikeus olla tietoinen järjestelmän olemassaolosta. Sosiaalista luotosta ei arvatukaan ole tarkoitettu ensisijaisten sosiaaliturvajärjestelmän paikkaajaksi, vaan yllättävien elämäntilanteiden korjaamiseen ja velkasaneeraukseen. Toisaalta sosiaalisen luoton tehokkaalla käytöllä voi olla mahdollista estää riippuvuuden syntyminen viimesijaisen sosiaaliturvan muotoihin. Riippuvuuden synnyn estämistä muihin sosiaaliturvan muotoihin sosiaalisen luoton avulla ei ole tutkittu empiirisesti. Kunnan hyötyvät sosiaalisesta luotuksesta myös niistä saatavien korkotulojen kautta (ks. lisää taulukko 6 ja luku 3.3).

¹⁰ 60 000 kotitaloutta koki itsensä velkaongelmaiseksi Suomessa vuonna 1996 (Penttilä 1995, 5). Velkaongelmaisten kotitalouksien keskimääräinen velka oli laman huippuvuosina reilut 123 000 € (Tala ym. 1994, 26).



Kuvio 2. Luottojen laina-ajan jakauma Iivarin ym. (Iivari ym. 2002, Kuvio 49) aineistossa.

Sosiaalisten luottojen takaisinmaksuajat jakautuivat Iivarin ym. vuonna 2002 julkaistussa tutkimuksessa seuraavasti luotonsaajien kesken seuraavasti: vuoden lainoja 8 %, kahden vuoden 22 % ja kolmen vuoden lainoja 30,7 %. Neljän vuoden lainoja myönnettiin 16,67 % ja yli viiden vuoden lainoja sai ainoastaan 4 % hakijoista (Iivari ym. 2002, 49.)

Laina-ajat ovat luonnollisesti yhteydessä myönnettyjen lainojen määrään. Laina-aikojen ulottumisen useiden vuosien jaksolle voidaan toisaalta katsoa osoittavan myös ehkäpä hieman yllättävää pitkäjänteisyyttä sosiaalihuollon ja velkaneuvonnan asiakkaiden taholta. He ovat kyenneet toimimaan suunnitelmallisesti tarjottaessa siihen mahdollisuutta.

2.6 Sosiaalinen luototus syrjäytymisen ehkäisijänä

Sosiaalisen luototuksen nykytilanteesta ei ole laadittu Suomessa kattavaa yhteenvetoa minkään viranomaisen tai tutkimusinstituutin toimesta. Sanomalehdissä julkaistujen

artikkelien ja kuntien pöytäkirjojen perusteella voidaan kuitenkin nostaa esille mielenkiintoisia esimerkkejä paikkakunnista, joissa sosiaalinen luototus on otettu käyttöön kuntakokeilun jälkeen. Tietoa on myös niistä kunnista, joissa on keskusteltu luototuksen aloittamisesta ilman, että luototusta olisi paikkakunnalla kuitenkaan aloitettu.

Kaikki kunnat eivät myöskään ole välttämättä budjetoineet sosiaaliseen luototukseen rahaa kokeilun ja muutaman käyttövuoden jälkeen. Tämä voi tosin johtua myös siitä, että pienissä kunnissa luotolle ei ole kokeilun jälkeen juurikaan ollut kysyntää (Kaleva 30.11.2006.) Kokeiluajana monet asiakkaat luultavasti kokeilivat ”kepillä jäätä” edullisen rahan toivossa. Esimerkiksi Utajärvellä tuli kokeilun aikana yli 20 hakemusta, joista vain yhdelle myönnettiin luotto (Iivari ym. 2002, 17, 29). Lisäksi paikkakuntien luototukseen budjetistaan sijoittama rahamäärä asukasta kohden vuositasolla vaihtelee.

Sosiaalinen luototus voidaan nähdä apuna monenlaisiin tilanteisiin. Se voi kohentaa elämänlaatua, estää ongelmien vaikeutumista sekä myös auttaa taloudellisia kriisejä sisältävien elämäntilanteiden yli. Syrjäytymisen hintaa arvioineet tutkijat ovat päätyneet arvioihin, joiden mukaan syrjäytyminen maksaa yhteiskunnalle vuodessa useita satojatuhansia euroa. Laskelmissa on pyritty huomioimaan myös kansantaloudellisia menetyksiä. Vuositasolla kansantaloudelle ja julkiselle taloudelle koituu syrjäytymisen hoitokuluja useita satoja miljoonia euroja, kun otetaan huomioon kaikki syrjäytynyt-määritelmän täyttävät suomalaiset. (Kajanoja 2000, 233; 236.)

Jouko Kajanoja hahmottaa syrjäytynyt-käsitettä Kortteiseen ja Tuomikoskeen (1998) viitaten siten, että syrjäytynyt on 1) ollut työtön vähintään vuoden viimeisen kolmen vuoden aikana 2) omaa työkykyä haittaavan pitkäaikaissairauden sekä 3) henkilön kotitalouden tulot ovat vähemmän kuin puolet vastaavanlaisen kotitalouden mediaanituloista (Kajanoja 2000, 236). Lisäksi muutamiin laskelmiin on sisällytetty arvioita esim. lastensuojelun, erikoissairaanhoidon ja vankeinhoidon kustannuksista (Räsänen 1998, 69 & Keinänen 2004). Kajanojan artikkelista (2000) on nähtävissä, että kaikkia syrjäytymisen mukanaan tuomia kustannuksia on vaikea hahmottaa, mutta syrjäytymiseen ehkäisemiseen kannattaa taloudellisessa mielessä kuitenkin sijoittaa paljon.

Syrjäytyminen voidaan määrittää tilana, jossa ihmisellä on useita ongelmia

elämänhallinnassa. Syrjäytyminen ei tapahdu Tuula Helneen mukaan ”hyppynä pois osallisuuden keskiöstä”, vaan se on ikään kuin prosessi, jossa ongelmia kasaantuu liikaa yksilön voimavaroihin nähden (Helne 2002, 7; 22; 122). Yllättävä, yllättäen muodostunut kriisikään ei välttämättä aiheuta ihmisen syrjäytymistä, mikäli hänellä on olemassa sosiaalinen turvaverkko tai mahdollisuus riittävän nopeaan avun saamiseen. Pitkäaikaistyöttömien selviytymistä tutkineiden Matti Kortteisen ja Hannu Tuomikosken (1998) mukaan pitkäaikaistyöttömien sisällä on erilaisista ja eritasoisista vaikeuksista kärsiviä pitkäaikaistyöttömiä.

Heidän mukaansa kasautuvasti huono-osaisia pitkäaikaistyöttömiä on Suomessa mittaustavasta riippuen noin 20 000 - 30 000 (Kortteinen & Tuomikoski 1998, 171–178). Kyösti Raunio (2000, 87–88) viittaa Kortteisen ja Tuomikosken tutkimukseen todetessaan, että sosiaalityö kokee voimattomuutta työskennellessään tämän ”syrjäytyneiden ydinjoukon” kanssa. Heillä on kasautuneita ongelmia. Raunio tuo samassa yhteydessä esille myös Kari Vähätalon arvion vaikeasti ongelmoituneiden määrästä. Vähätalon mukaan 12 % kaikista pitkäaikaistyöttömistä on vaikeasti syrjäytyneitä, ”uloslyötyjä” (Vähätalo 1997, 39).

Sosiaalinen luototuskaan ei ehkä kykene vaikuttamaan tähän joukkoon, mutta sen avulla voidaan estää alkamassa olevan syrjäytymisprosessin muuttumista syrjäytymiseksi. Luototukseen ei voida kuitenkaan ryhtyä, ellei asiakkaan takaisinmaksukyky ole riittävä.

Kajanojan artikkelissa kuvataan hyvin myös sitä ”itsestänselvyyttä”, että laskettaessa jonkin asian taloudellisuutta ei ole kysymys koskaan (taloudellisesta) tehokkuudesta sinänsä, vaan tehokkuudella tavoitellaan tarpeiden tyydyttämistä. Näitä tarpeita voivat olla muun muassa hyvä elämä ja kestävä kehitys (Kajanoja 2000, 237.)

Sosiaalisen luototuksen asiakkaille tulee antaa tarpeen mukaan myös taloudellista neuvontaa ohjausta. Kunnan työntekijöitä velvoittaa tähän myös sosiaalista luototusta säätelevän lain 9 §. Ja vaikka kunnassa ei olisikaan käytössä sosiaalista luototusta, on työntekijällä velvollisuus palvella asiakasta mahdollisimman hyvin jo sosiaalihuollon asiakasta ja hänen oikeuksiaan koskevan lain perusteella. Kuntakokeilun aikana luototuksen asiakkailta havaittiin osaamattomuutta raha-asioissa (STM 2003b, 33). Kaikille suomalaisille nuorille ei ole myöskään selvää, että laina tarkoittaa velkaa, joka

on maksettava takaisin (OPM 2001, 10). Huolta yhteiskunnallisessa keskustelussa ovat aiheuttaneet myös niin kutsut pika-vipit. Pikavippien kautta on mahdollista lainata rahaa esimerkiksi tekstiviestillä. Näiden lainojen korot voivat olla satoja prosentteja, ja ne johtavatkin usein perintätoimiin tai velkakierteeseen. Sosiaaliturvan perinteisten käyttökohteiden näkökulmasta on vaikea ymmärtää, miksi pika-vipeille ei aseteta rajoituksia tai että kuinka tarpeellisia niiden käyttökohteet todella ovat. Perinteisesti sosiaaliturva on kohdistunut välttämättömyyksien hankintaa julkisen tuen kautta. Pikavippejä on sen sijaan käytetty esimerkiksi baari-iltojen rahoittamiseen. Keskustelua pika-vippien kaltaisten kulutusluottojen lainaehdojen kohtuullistamiseksi ja rajoittamiseksi on käyty (Kaleva 10.10.2006, 13.10.2006 & 18.1.2007). Maksuhäiriömerkinnän omaavia nuoria on prosentuaalisesti alle 30-vuotiaissa vajaa kymmenesosa. Koska vakavimpia maksuhäiriömerkintöjä on kasaantunut eniten yli 30-vuotiaille, ei maksuhäiriömerkintöjä voida pitää nimenomaisesti nuorten ongelmana (Koljonen 2002, 42.) Nuorten maksuongelmia ei tule ylikorostaa, vaikkei taitamattomuutta tai uusavuttomuutta taloudenhoidossa kiistetäkään. Tutkimusta tehdessäni yllätyin jokatapauksessa nuorten taloudellista tietämättömyyttä koskevien tutkimusten tuloksista (ks. esim. OPM 2001, 10). Tutkijoiden havainnot tukevat olettamustani siitä, että talousneuvonnan tarve on keskeistä sosiaalityössä.

2.7 Eräiden paikkakuntien suhtautuminen sosiaaliseen luototukseen

Luototus ei ole itsestäänselvyys suurissakaan kaupungeissa. Iivarin tai hänen tutkimusryhmänsä tutkimuksissakaan ei käy selvästi ilmi, minkä verran luototusta ”mainostetaan” asiakkaille. Edes kaikki sosiaalityön opiskelijatkaan eivät tunnu olevan tietoisia koko järjestelmän olemassaolosta. Sosiaalityöntekijöiden tai asiakkaiden tietoisuudesta sosiaalista luottoa kohtaan ei ole tutkittu empiirisesti. Mikään taho ei myöskään kirjaa ylös sen vuosittaista käyttöä valtakunnallisella tasolla, tai näitä tilastoja ei ainakaan julkaista. Akateemista tutkimusta aiheesta ei myöskään ole ellei sellaiseksi lasketa Laurea-ammattikorkeakoulussa tehtyä tutkielmaa, joka käsitteli sosiaalisen luototuksen takaisinmaksuvaikeuksia pääkaupunkiseudulla¹¹.

Tutkimuksessani on olettamus, jonka mukaan kunnat eivät käynnistä sosiaalista

¹¹ Isomursu, Teija & Nissilä, Eeva-Maria 2002. Sosiaalisen luototuksen takaisinmaksuvaikeudet. Laurea-ammattikorkeakoulu. Espoo-Instituutti.

luototusta, koska eivät näe sitä taloudellisesti kannattavana. Kunnat saattavat katsoa esimerkiksi luotosta käsittelevien työntekijöiden työajan tulevan paremmin hyödynnetyksi tavanomaisimmissa tehtävissä. Pienillä paikkakunnilla sosiaalista luototusta ei ole välttämättä käynnistetty, koska kunnan vähäisestä sosiaalihuollon asiakasmäärästä johtuen asiakkaiden tarpeiden täyttämisen katsotaan olevan mahdollista esimerkiksi ehkäisevän toimeentulotuen kautta. Suuremmissakin kaupungeissa saatetaan ajatella samoin, vaikka niiden on tuskin mahdollista käyttää ehkäisevää toimeentulotukea suurta summaa yhtä asiakasta kohden kuin pienten. Esimerkiksi Tampereen kaupunginvaltuusto katsoi 7.9.2005 pidetyssä kokouksessaan, että sosiaalisen luototuksen käynnistämiseen ei ole tarvetta ehkäisevän toimeentulotuen käyttömahdollisuuden vuoksi. Lisäksi Tampere perusteli ratkaisuaan sillä, että siellä on käytössä niin kutsuttu vaihtoehtoinen työllistäminen toimeentulotuella (ks. Tampere Kv. 2005.)

Seuraavassa taulukossa (Taulukko 8.) käsitellään eri paikkakuntien suhtautumista luototukseen. Tiivistäen voidaan sanoa, että kuntien valtuustoaloitteissa tuotiin esille sosiaalisen luototuksen vahvuuksia täydentävänä vaihtoehtona sosiaalihuoltoon. Viranhaltijoiden ja lautakuntien perustelujen sisältö oli luonnollisesti sidoksissa siihen, kuinka asiaan suhtauduttiin. Pöytäkirjojen argumentointi oli lyhyttä. Negatiivisissa suhtautumisissa tuotiin esille vaihtoehtoisten ja jo voimassaolevien järjestelmien kattavuutta. Kielteisissä suhtautumisissa vedottiin myös taloudellisten resurssien rajallisuuteen. Nämä käytössä olevat järjestelmät nähtiin riittävinä vastaamaan niihin tarpeisiin, joita esityksissä oli kaavailtu sosiaaliselle luototukselle. Positiivisissa suhtautumisissa todettiin muun muassa, ettei ole mitään syytä jättää aloittamatta luototusta (Intiimi 2003). Eroja kuntien suhtautumisessa oli arvatenkin siinä, mihin sosiaalisella luototuksella ja muilla sosiaaliturvan muodoilla kyettiin vastaamaan. Luototukseen myönteisesti suhtautuneet kunnat näkivät luototuksessa monenlaisia mahdollisuuksia (ks. esim. Oulu 2007b).

Taulukko 8. Paikkakunnat, joissa sosiaalisesta luototusta on käsitelty päätöksenteossa tai lehdissä kuntakokeilun¹² jälkeen.

<i>Paikkakunta (suluissa lähde)</i>	<i>Järjestelmä otettu käyttöön</i>	<i>Järjestelmää ei ole otettu käyttöön</i>	<i>Aloitteen tekijä</i>	<i>Perustelut tai erityishuomioita</i>
Espoo (Kh ja Sote 2006 & Espoo 2007)	x		Kaupungin työryhmä	Käynnistetään 1.10.2007. Tulokset järjestelmän toimivuudesta vakuuttaneet viranhaltijoita.
Hyvinkää (Kh ja Ptltk 2006)	x		Kaupungin työryhmä	Järjestelmä käyttöönotto vuoden 2007 alussa. Asiakkaat kyselleet luototuksesta. Harkittu seutukunnallista yhteistyötä. Valtuustoaloite.
Inari (Kh 2004)	x		Virkamies	Järjestelmä otettu käyttöön 7.7.2003.
Kuopio (Kv 2004 & Viikko-Savo 2005)	x		Valtuustoaloite	Kohdistettu ainoastaan työvoimanpalvelukeskukseen asiakkaille. Otettu käyttöön vuonna 2004. Henkilöstöressurssien vähyden vuoksi toimintaa ei laajenneta.
Mikkeli (Sote 2006)	x		Viranhaltijat	Järjestelmä otettu käyttöön 1.3.2006.
Oulu (Oulu 2007a, Kaleva 2006 & 2007)	x		Valtuustoaloite	Järjestelmä otettu käyttöön 1.1.2007.
Pori (Intiimi 2003, Pori 2003)	x		Valtuustoaloite	Järjestelmän katsottu ehkäisevän taloudellista syrjäytymistä sekä ylivelkaantumista. Otettu käyttöön 2004.
Vantaa (Sote 2003)	x		Lautakunta	Järjestelmä otettu käyttöön 1.1.2004.

¹² Kuntakokeilussa vuosina 1999–2001 olivat mukana siis Eura, Helsinki, Hämeenlinna, Kemi, Lahti, Lappeenranta, Tuusula ja Utajärvi.

Utajärvellä on tosin ollut katkoja luototuksen vuosittaisessa budjetoinnissa kokeiluvaiheen jälkeen (Kaleva 4.9.2006).

<i>Paikkakunta (suluissa lähde)</i>	<i>Järjestelmä otettu käyttöön</i>	<i>Järjestelmää ei ole otettu käyttöön</i>	<i>Aloitteen tekijä</i>	<i>Perustelut tai erityishuomioita</i>
Harjavalta (Harjavalta 2004)		x	Valtuustoa- loite	Valtuusaloite kh:n jäsenen toimesta ei johtanut järjestelmän käyttöönottoon.
Noormarkku (Noormarkku 2006)		x	Valtuustoa- loite	Käyttööntamatta jättämisessä vedotaan mm. henkilöresurssien vähäisyyteen. Lisäksi katsotaan, ettei luototus tulisi poistamaan toimeentulotuen tarvetta.
Riihimäki (Kh 2006)		x	Valtuustoa- loite	Valtuustoaaloite tehty. Ei tietoa aloitteen käsittelystä tai sen jälkeisestä ajasta.
Tampere (Kv 2005)		x	Valtuustoa- loite	Ehkäisevän tuen katsotaan olevan riittävä. Vedotaan myös resurssipulaan. Tampereella käytössä kuitenkin ns. vaihtoehtoinen työllistäminen toimeentulotuella.
Turku ¹³ (Turku 2004)		x	Valtuustoa- loite	Valtuusaloite tehty jo vuonna 1999. Tällöin päätettiin kuitenkin odottaa lisätiedon karttumista järjestelmästä.
Tuulos (Tuulos 2004)		x	Hämeenlinnan tiedustelu	Hämeenlinna tiedustellut seudullisen mallin järjestämistä. Päätetty (2004) odottaa yksityiskohtaisempia tietoa seutukuntamallista.

¹³ Turussa sosiaalista luototusta käsiteltiin kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnassa ja nuorisolautakunnassa jo vuonna 1999, mutta kaupunginhallituksessa vasta 1.3.2004 (tällöin tosin todettiin ainoastaan yli 4 vuotta vanhojen aloitteiden rauenneen)!

Taulukko 8. lyhenteistä Kh tarkoittaa kaupunginhallitusta, Kv kaupunginvaltuustoa, Sote sosiaali- ja terveyslautakuntaa ja niin edelleen.

Vaikka kuntakokeilun loppumisesta on kulunut aikaa jo useita vuosia, on uusia paikkakuntia silti lähtenyt mukaan. Inari on nähnyt pienenä paikkakuntana tarpeelliseksi rajoittaa luoton maksimisummaan puoleen siitä, mitä se on muilla paikkakunnilla. Paikkakunnista on vaikea nimetä yhteisiä tekijöitä, mutta poikkeavien tekijöiden nimeäminen on sitäkin helpompaa. Tätä ei pidä tulkita kuitenkaan negatiivisena asiana, sillä näin kunnat voivat ottaa toisiltaan oppia esimerkiksi eri erityisryhmille kohdistetuista lainoista. Oulussa sosiaalinen luototus on kohdistettu erityisesti opiskelijoille ja Kuopiossa työvoiman palvelukeskuksen asiakkaille. Pienten paikkakuntien kohdalla sosiaalisen luototuksen järjestäminen seutukunnallisesti voisi olla kannattavaa, mutta seutukunnallista järjestämistä ei testattu valitettavasti kuntakokeilussa.

2.8 Sosiaaliseen luototukseen suhtautuminen kunnallisessa päätöksenteossa

Edellisessä luvussa olevien kuntien toimielinten pöytäkirjojen perusteella on nähtävissä, että valtuutetut ja muut päätöksenteossa mukana olleet henkilöt ovat toimineet usein viranhaltijoiden esittämien perustelujen pohjalta. Tulee kuitenkin muistaa, että kyseessä on ”ainoastaan” 14 paikkakunnan aineisto. Laadullisessa tutkimuksessa niin kutsuttu saturaatiopiste voidaan kuitenkin saavuttaa verrattain alhaisellakin tapausmäärällä (Eskola & Suoranta 1998, 62–63).

Viranhaltijoiden näkemysten myötäily käy ilmi muun muassa Tampereen kohdalla. Monissa kaupungeissa on luototuksen aloittamiseksi tehty kuitenkin erillinen kunnallis-/valtuustoaloite. Viranhaltijat ovat harvoin tehneet itse aloitetta luototuksen käynnistämiseksi. Luototuksen aloittaneilla paikkakunnilla sosiaalihuollon viranhaltijat ovat kuitenkin suhtautuneet myönteisesti luototuksen aloittamiseen aloittamisen tyrmäämisen sijasta (ks. Taulukko 8.).

Kuntien viranhaltijoiden ja poliittisten päättäjien valtasuhteita empiirisesti tutkinut Sakari Möttönen havaitsi väitöstutkimuksessaan, että poliittisia päätöksiä koskeva valta on siirtynyt luottamushenkilöiltä viranhaltijoille (Möttönen 1997, luvut III ja IV). Sen

sijaan vuodelta 1957 peräisin olevassa Herbert Simonin klassisessa mallissa – johon myös Möttönen viittaa – eroavat näiden kahden ryhmän roolit Simonin mukaan siten, että viranhaltijat edustavat faktoja ja tietoutta, kun poliittiset päättäjät (luottamushenkilöt) taas intressejä ja arvoja (Simon 1957, 57–59). Voidaan puhua faktojen ja intressien erottelusta. Herbert Simonin faktan ja tietouden erottelua koskevassa mallissa vallan primäärilähteen katsotaan olevan politiikoilla, mutta asiantuntijoina toimimisen vuoksi myös viranhaltijoilla on vaikutusmahdollisuuksia politiikan sisältöön (Möttönen 1997, 77)¹⁴. Herbert Simonin ajoista päätöksenteko on todennäköisesti muuttunut monitasoisemmaksi, jolloin ei voida välttämättä puhua yhtä pelkistetystä jaottelusta virkamiesten ja luottamushenkilöiden tehtävien välillä.

Möttösen kanssa samansuuntaisia tuloksia kuntien valtarakenteiden epätasapainosta sai Vuokko Niiranen tutkiessaan vaikutusmahdollisuuksia ja keinojen tehokkuutta kunnallisten palveluiden kehittämiseen viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välillä (ks. Niiranen 1997). Haukiputaan kunnan vallankäyttöä tutkineen Eira Männikön tutkimus osoitti, että kuntien johtoryhmät, joihin kuuluu eri toimialueiden johtavia viranhaltijoita, omaavat paljon valtaa tarkasteltaessa kunnan vallankäytön jakautumista viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden itsensä kesken sekä myös näiden kahden ryhmän välillä (Männikkö 1992).

Vuokko Niirasan mukaan kuntien palkkalistoilla olevien käsitykset kyvystään hoitaa kunnan asioita poikkesivat luottamushenkilöiden näkemyksiin vastaavista kysymyksistä, esimerkiksi tarkasteltaessa luottamushenkilöiden kykyä hoitaa asioita. Kyselyssä kartoitettiin kuntien luottamushenkilöitä ja sosiaali- ja terveydenhuollon työntekijöiden demokratia-asenteita (Niiranen 1997, 183). Kuntien työntekijät katsoivat, etteivät luottamushenkilöt ole perillä kuntalaisten arjesta. Kyselyn mukaan luottamushenkilöiden ja kunnan palveluksessa olevien näkemyksissä oli eroja myös siinä, kuinka kuntalaisten mielipiteet oli otettu huomioon (Niiranen 1997, 183.) Kyselyn tuloksia ei kannata tulkita liian kirjaimellisesti, vaan nähdä tulokset enemmän kehittämistä kaipaavina seikkoina kunnallisessa päätöksenteossa.

Luottamushenkilöiden ja työntekijöiden välistä vuorovaikutusta kunnissa käsittelevän tutkimuksen (Niiranen 1997) lisäksi Vuokko Niiranen kirjoittaa vuonna 1999

¹⁴ Sakari Möttösen tekstistä ei käy selvästi ilmi, onko tässä kohtaa kyse hänen omista päätelmistään. Hän viittaa tässä yhteydessä myös Herbert A. Simonin teokseen ”Päätöksenteko ja hallinto” vuodelta 1982 (Wsoy).

julkaistussa artikkelissaan (Niiranen 1999) kunnallisessa päätöksenteossa havaituista piirteistä, joiden mukaan pitkän aikavälin suunnitelmien sijaan pyritään pääsemään eroon vaikeista tilanteista. Vaikeilla tilanteilla viitataan taloudellisiin vaikeuksiin. (Niiranen 1999, 312.) Sosiaali- ja terveydenhuollon toimialalla tulisi kuitenkin tehdä juuri pitkän aikavälin suunnitelmia.

Niiranen (1999, 308) kirjoittaa myös, että viime vuosina kunnallispolitiikassa on keskitytty tehokkuuden lisäämiseen demokratian edistämisen sijaan. 1990-luvun lopulla kuntien tehtävät lisääntyivät, ilman että henkilö- tai muutkaan resurssit olisivat kasvaneet. Edellä kuvatut muutokset ovat edesauttaneet virkakunnan valtaa luottamushenkilöiden nähden (1999, 308). Niirasen (1999) artikkelin kokonaisteemaan kuuluu myös päätöksentekoon liittyvän tiedon välittämisen suuri merkitys luottamushenkilöille sekä suuremman vuorovaikutuksen tarve luottamushenkilöiden, viranhaltijoiden ja kuntalaisten välille päätöksenteon toimivuuden edistämiseksi.

Sosiaalisen luototuksen erityisasema kunnallisessa sosiaalihuollossa liittyy lainsäädännön kautta sen vapaaehtoisuuteen. Kunnan päättävät elimet eivät voi päättää samalla tavoin esimerkiksi ennaltaehkäisevän toimeentulotuen käyttöä koskevista asioista, jotka ovat lähes kokonaan viranhaltijoiden (sosiaalityöntekijöiden) päätettävissä. Viitaten Sakari Möttösen näkemyksiin kunnallisen päätöksenteon valtasuhteista voidaan sanoa, että viranhaltijat voivat ”vesittää” kuntalaisten esityksiä, tai ainakin vedota luototuksen aloittamatta jättämistä koskevissa perusteluissa asioihin, joita kuntalaisten voi olla vaikea hahmottaa. Tällaisia esimerkkejä on nähtävissä ainakin Tampereella, jossa sosiaalisen luototuksen aloittamista ovat toivoneet myös vammaiset henkilöt. Tampereen kaupungin viranhaltijoiden luototuksen aloittamatta jättämistä koskevissa perusteluissa mainitut työvoimapoliittiset toimenpiteet eivät kuitenkaan ole poistaneet kaupunkilaisten kiinnostusta sosiaalista luototusta kohtaan (Yle).¹⁵

Useilla paikkakunnilla on myös positiivista kerrottavaa sosiaalisen luoton käynnistämisestä. Suuremmista kaupungeista muun muassa Hyvinkää, Oulu ja Espoo ovat aloittaneet tai aloittamaisillaan sosiaalisen luototuksen vuosina 1999–2001 toteutetun kuntakokeilun jälkeen¹⁶.

¹⁵ 14 paikkakunnan kokonaisuuden kohdalla Tampere osoittautui vaikeasti luokiteltavaksi paikkakunnaksi myös siitä syystä, että sen perustelut poikkesivat muista paikkakunnista.

¹⁶ Hyvinkää Kh 26.4.2006 & 11.9.2006; Hyvinkään Ptlk 7.4.2006, Kaleva 4.9.2006 & 2.4.2007, Espoo Kh 7.11.2006; Espoo Sote 9.8.2006 & Espoo 2007.

Useilla paikkakunnilla¹⁷ on keskusteltu luototuksen aloittamisesta, mutta niissä ennaltaehkäisevän toimeentulotuen mahdollisuuksien on kuitenkin katsottu olevan riittäviä sosiaalisten ongelmien hoitoon ja ehkäisyyn.

Porin kaupunki edustaa paikkakuntaa, jossa suhtautuminen sosiaaliseen luototukseen on muuttunut vuosien varrella. Vuonna 1998 Porin sosiaali- ja terveyslautakunta totesi 14.10 pidetyssä kokouksessa, että sosiaalisen luototuksen aloittaminen ei tule lautakunnan mielestä vähentämään toimeentulotukimenoja. Lautakunnan mukaan luototuksen aloittaminen voi pikemmin lisätä niitä (Porin sosiaalilautakunta 1998, Iivarin ym. 1999, 15–16, mukaan.) Suhtautuminen luototukseen oli syksyllä 1998 siis kielteinen. Kuitenkin vuoden 2003 Porin sosiaalikeskuksen henkilöstölehti Intiimin 2. numerossa on kaupunki kääntynyt kelkkansa. Lehdessä haastateltu kaupungin perusturvan osastopäällikkö Jarmo Viljanen toteaa, että kuntakokeilun tulokset sosiaalisesta luototuksesta olivat hyviä. Viljanen toteaa lisäksi, ettei ole syytä olla aloittamatta sosiaalista luototusta (Intiimi 2003.) Mikkeliissäkin suhtauduttiin vielä vuonna 2003 negatiivisesti sosiaaliseen luototukseen, mutta ”kelkka” kääntyi myöhemmin (Mikkeli 2003; ks. Taulukko 5).

Luototuksella voidaan nähdä olevan myös asiakasta aktivoiva rooli. Mahdollisuus luoton saamisesta luo toivon näköaloja, näköaloja mahdollisuuksista vaikeuksien ylittämiseen. Sosiaalisesta luototuksesta annetun lain (1133/2002) 3 § mukaan valtio tukee kuntia luototuksen käyttöönottoon liittyvissä kuluissa.

Taulukossa 7. esitetyissä kunnissa on keskinäisiäkin eroja luototusta koskevien säännösten osalta. Luototusta säätelevä laki antaa kunnille vapauden määrittää tarkemmat saantiehtot itse. Esimerkiksi Inarin kunnan luottomaksimi on 2500 €, kun taas kaikki muut sekundääri- ja varsinaisessa aineistossa mukana olleissa kunnissa maksimi oli 5000 €. Taulukon 7. paikkakunnilla ei ole erityisiä yhteisiä tekijöitä, lukuun ottamatta sitä, että pienet kunnat eivät ole olleet yhtä aktiivisia järjestelmän käyttöönotossa kuin suuremmat. Kahdeksan kuntaa suhtautui siis myönteisesti luototuksen käynnistämiseen ja kuudessa kunnassa järjestelmän käyttöönottoa ei katsottu tarpeelliseksi.

¹⁷ ks. esim. Harjavalta SI 17.8.2004, Tampere Kv 7.9.2005, Turku Kv 1.3.2004.

3 SOSIAALISEN LUOTOTUKSEN ASIAKKUUS

3.1 Asiakkuus prosessina

Sosiaalista luototusta voidaan hahmottaa myös prosessina, joka alkaa asiakkaan yhteydenotosta luototusta järjestävään kuntaan. Sosiaalihuollon asiakkaan oikeutta toimeentulotukeen ei voida rajoittaa sillä perusteella, että hänelle on myönnetty tai voidaan myöntää sosiaalista luototusta. Sosiaalisesta luototuksesta annetun lain 10 § mukaan asiakkaan oikeus toimeentulotukeen on selvitettävä ennen sosiaalisen luoton myöntämistä. Sosiaalihuollon asiakkaat ovat yleensä hyvin tietoisia oikeuksistaan. He luultavasti hakevat sosiaalista luototusta riippumatta siitä, ovatko he hakeneet toimeentulotukea vai eivät.

Sosiaalityö toimii Suomessa sosiaalihuollollisten toimenpiteiden lisäksi sosiaalipolitiikan toteuttajana. Hyvinvointivaltion tunnusmerkkinä voidaan pitää sitä, että tulonsiirrot kansalaisten välillä eivät ole liian suuret. Julkisen vallan tehtävänä on perustuslain (731/1999) 19 § mukaan turvattava ihmisarvoisen elämän edellytykset. Kuntien tehtävänä on kuntalain (365/1995) 1 § mukaan edistää alueellaan asuvien ihmisten hyvinvointia. Taloudellisen eriarvoisuuden vähentäminen on kannattavaa myös luokkaerojen syventymisen estämisen näkökulmasta. Tämän vuoksi kuntien sosiaalihuollollisten toimenpiteiden on tärkeää tarjota mahdollisimman erilaisia sosiaaliturvan muotoja.

Paikkakuntien välillä on eroja luottoa myöntävien toimipisteiden sisäisessä työnjaossa ja asiakkaiden alkuneuvonnassa sekä myös asiakkaiden tarpeiden alustavissa tilannekartoituksissa. Iivarin ym. (Iivari ym. 2000, 61) mukaan joillakin paikkakunnilla yksi työntekijä vastaa lähes koko paikkakunnan prosessista (hakemusten käsittelystä) siinä missä joillakin paikkakunnilla hakemukset ohjautuvat työntekijöille alueittain. Esimerkiksi Lappeenrannassa ei Iivarin ym. tutkimuksen aikaan ollut keskitettyä käsittelyä, minkä vuoksi luototusta käsitteleviä työntekijöitä oli 16. Tämä lukumäärä on ilmeisesti sama kuin perusturvan sosiaalityöntekijöiden määrä Lappeenrannan kaupungissa (Iivari ym. 2000, 54).

Henkilöresurssit ovat luonnollisesti yhteydessä paikkakunnan kokoon (Iivari ym. 2000, 54). Joillakin paikkakunnilla kartoitetaan asiakkaan tarve luottoon tarkasti ennen kuin

aletaan edes täyttää hakemuksia (asiakas selvittää tilannetta kanslistille puhelimitse). Toisilla paikkakunnilla "alkukarsinta" ei taas ole yhtä voimakasta (Iivari ym. 2000, 61.) Vuoden 2000 tietojen mukaan esimerkiksi Lahdessa hakemuslomakkeita ei jaettu asiakkaille lainkaan, vaan kanslisti valmisti hakemuksen yhdessä asiakkaan kanssa (Iivari ym. 2000, 61). Sosiaalisen luotonuksen prosessin alkuvaiheen voidaan todeta eroavan kuntien kesken kuntakokeiluun osallistuneiden kuntien kesken (Iivari ym. 2000, 61). Asiakkaiden toimittamia luottihakemuksia joudutaan usein täydentämään (Iivari ym. 2000, 63–64). Myös toimeentulotuen käsittelyssä on tavallista, että asiakkaiden hakemukset ovat puutteellisia.

Työntekijät laativat hakemuksen pohjalta päätösehdotuksen. Työntekijät ovat siis ”esittelijän” asemassa ja päätöksen luotosta tekee esimies. Päätösesityksestä tulee käydä esimerkiksi Helsingissä ilmi (Iivari ym. 2000, 68):

- esitys myönnettävästä summasta ja käyttötarkoituksesta
- esitys laina-ajasta ja lyhennyksen kuukausierästä
- esitys erityisehdoista
- perustelut
- maksuvaralaskelma sekä
- kielteisessä esityksessä hylkäämisen perustelut

Päätöksen ollessa myönteinen arkistoidaan luototusta koskevat, allekirjoitetut lainapaperit. Myös asiakas saa itselleen yhden kappaleen asiakirjasta (Iivari ym. 2000, 68, 70.) Asiakkaalle on tarvittaessa järjestettävä taloudellista ohjausta asiakkuutensa yhteydessä (Laki sosiaalisesta luototuksesta, 9 §). Asiakkaan ollessa tyytymätön saamaansa ratkaisuun koskien sosiaalista luototusta, voi hän hakea muutosta kunnan toimielimeltä ja tarvittaessa hallinto-oikeuksilta sosiaalisesta luototuksesta annetun lain 11 § mukaisesti.

Sosiaali- ja terveysministeriön laatimassa sosiaalisen luotonuksen käynnistämistä koskevassa oppaassa korostetaan, että asiakkailla tulisi jo luoton hakuvaiheessa olla riittävästi tietoa paikkakunnan sosiaalista luototusta koskevista säännöksistä. Niistä tulisi käydä ilmi (STM 2003b, 11–12):

- sosiaaliin luottoihin kunnassa käytettävissä oleva pääoma (osuus budjetista, lisäksi kirjoittajan)
- kenelle ja millaisiin tarkoituksiin sosiaalista luottoa kunnassa myönnetään

- sosiaalisen luoton myöntämisen esteet
- sosiaalisen luoton koron määräytymisen periaatteet
- yleinen yläraja myönnettäville sosiaalisille luotoille
- laina-ajan maksimipituus
- miten kunnassa haetaan sosiaalista luottoa
- miten asiakkaita ohjataan jaettavissa olevan pääoman tilapäisesti loppuessa
- kuinka luototustoimintaan liittyvä taloudellinen neuvonta ja ohjaus järjestetään
- sosiaalisen luoton perintäkäytäntö

Iivari ym. ovat seuranneet jossain määrin luototusta käyttäneiden henkilöiden elämäntilanteita luoton takaisinmaksuvaiheessa (Iivari ym. 2002). Tutkijoiden aineiston mukaan sosiaalista luototusta saaneista suurin osa koki mahdollisuuksiensa raha-asioiden hoidossa parantuneen (Iivari ym. 2002, 76). Tutkijat kysyivät haasteltujen mielipidettä kahtena eri ajankohtana siitä, kuinka sosiaalinen luototus on vaikuttanut taloudelliseen tilanteeseen sekä siitä, luototus on vaikuttanut mahdollisuuksiin hoitaa raha-asioita (Iivari ym. 2002, 71, 76). Kysymykset toistettiin uudelleen vuoden päästä, jolloin vastaajilla oli mahdollisuus arvioida luototuksen mukanaan tuomaan muutosta.

Edellä mainitut tulokset tuovat esille, että enemmistö koki taloudellisen asemansa parantuneen (Iivarin ym. 2002, 71). Tämä ei tietenkään ole yllätys. Ne, jotka eivät kokeneet taloudellisen tilanteensa parantuneen, perustelivat näkemystään sillä, että sosiaalinen luototus ei ollut heidän kohdallaan kyennyt parantamaan taloudellista tilannetta kuin väliaikaisesti. Luototuksen kuntakokeilun aikana 60 % luototusta hakeneista oli saanut toimeentulotukea ennen luottopäätöstä ja hakuhetkellä prosenttiosuus oli 22 % (STM 2003b, 36.) Iivarin tutkimusryhmän kvalitatiivinen aineisto on tässä kohtaa kuitenkin melko pieni, 25 henkilön haastattelusta koostuva aineisto (Iivari ym. 2002, 71; 76.) Tutkijat toteavat aineiston pienuuden lisäksi arvioinnilliseksi ongelmaksi myös sen, että ero 1. ja 2. haastatteluajankohdan välillä oli niin lyhyt, ettei lainojen lyhennyksissä oltu päästy vielä kunnolla vauhtiin (Iivari ym. 2002, 71). Iivarin aineistossa kahdella perheellä oli myös sellaisia epävirallisia velkoja, joihin ei päästy käsiksi esimerkiksi velkojen yhdistämisen kautta. Myös uudelleenvelkaantuminen on voinut aiheuttaa sen, että luototusta ei koettu hyödyllisenä (Iivari ym. 2002, 71–72.) Sosiaalisen luototuksen käyttökohteita käsiteltiin tarkemmin luvussa 2.4.

3.2 Luotonhakijan maksuvaran arviointi

Arvioitaessa asiakkaan kykyä luoton takaisinmaksuun käytetään myös toimeentulotuesta tuttua mallia, jossa lasketaan yksinkertaisesti tulojen ja menojen erotus. Tämä erotus eli niin kutsuttu tulojäämä muodostuu siten, että kotitalouden kaikki käytettävissä olevat tulot lasketaan yhteen ja niistä vähennetään toimeentulotuen mukainen normimeno, vuokrat, muut menot sekä tiedossa olevat velanhoitomenot (Iivari ym. 2002, 49). Esimerkiksi Oulussa sosiaalisen luotonuksen takaisinmaksuvaran on oltava vähintään 20 € kuukaudessa (Oulu 2007a).

Hakuvaiheessa negatiiviseksi osoittautuva tulojäämä ei kuitenkaan välttämättä ole esteenä luoton saamiselle. Esimerkiksi korkeakorkoisten kulutusluottojen yhdistäminen voi muuttaa tulojäämään positiiviseksi tai lähelle sitä. Silti Iivarin tutkimusryhmän tutkimus osoittaa, että negatiivinen tulojäämä luottopäätöstä ratkaistaessa on tilastollisesti *erittäin merkittävä* kielteisten päätösten kanssa. Iivarin aineistossa 82 %:lla (n=1618) luoton saaneista oli positiivinen tulojäämä (Iivari ym. 2002, 50.) Edelleen tutkijat toteavat, että tulojäämä – olipa se negatiivinen tai positiivinen – ei ole kuitenkaan niin sanottu kategorinen selittäjä luottopäätökselle, sillä myös positiivisen tulojäämän omaavia hakijoita hylätään (Iivari ym. 2002, 50). Hylätyissä tapauksissa luoton käyttökohde on ilmeisesti katsottu sosiaalisen luotonuksen kriteereiden ulkopuolelle kuuluvaksi.

Iivari ym. toteavat asiakkaiden maksuvaraa käsittelevässä osuudessaan (Iivarin ym. 2002, 52) myös sen, että kaikkien talouksien maksuvara ei välttämättä muutu luoton myöntämisen jälkeen positiiviseksi, mikäli luotolla on tehty tavara-hankintoja kotitalouteen velkojen saneeraamisen sijaan. Tutkijat jatkavat:

Lisäksi usein luotonsaajat, joilla on miinusmerkkinen tulojäämä, ovat muutostilanteessa, jossa ansiotaso on juuri paranemassa. Näitä ovat mm. kotihoidon tuelta, äitiyspäivärahalta tai vuorotteluvapaalta työelämään palaavat henkilöt. Toisin sanoen heidän tilanteensa elää kaiken aikaa ja vaatii luottopäätöksen valmistelijalta ankaraa harkintaa. Joskus näissä tilanteissa pieniä velkoja on nopeasti saneerattu sosiaalisella luotolla ja vältetty näin asiakkaan joutuminen ulosoton alaiseksi ja sitä tietä

toimeentulotuen asiakkaaksi. (Iivari ym. 2002, 52.)

Negatiivisen tulojäämän omanneista, myönteisen päätöksen saaneista luotonhakijoista noin 75 % käytti luoton joko asunnon säilyttämiseen tai vanhojen velkojen järjestelyyn (Iivari ym. 2002, 52).

Takaisinmaksukyvyyn arvioinnin yhteydessä arvioidaan luonnollisesti myös sitä, mihin tarkoitukseen asiakas luottoa hakee. Toisin sanoen käydään läpi, onko luoton käyttötarkoitus kyseisen paikkakunnan luoton myöntämiskriteereiden mukainen ja että kellään muulla luotonhakijalla ei ole suurempi luoton tarve. Priorisointi voi tulla kysymykseen esimerkiksi luototukseen budjetoidun summan lähestyessä loppuaan.

3.3 Luototuksen takaisinmaksu

Sosiaali- ja terveysministeriön luototuksen takaisinmaksua koskevasta tutkimuksesta on nähtävissä, että vain pieniä osa luoton saajista – 6,1 prosenttia – on jättänyt maksamatta luottonsa takaisin. Heistäkin suurin osa oli maksanut luottoa takaisin jonkin aikaa ja ainoastaan 1,5 % ei maksanut luotosta takaisin erääkään (Iivari 2004, 3.) Sosiaalista luottoa myöntäneellä kunnalla on tietyin ehdoin oikeus ryhtyä takaisinperintään. Takaisinperintään voidaan ryhtyä, kun maksu on viivästynyt vähintään kuukauden ja on edelleen suorittamatta ja viivästynyt määrä on vähintään kymmenen prosenttia luotosta. Tai, jos luoton saajalla on viivästynyt useampi kuin yksi maksuerä, vähintään viisi prosenttia luoton alkuperäisestä määrästä taikka jos viivästys käsittää luotonantajan koko jäännössaattavan. Myös muu ”olennainen” luotonsaajan sopimusrikkomus oikeuttaa kunnan takaisinperinnän aloittamiseen (STM 2003b, 30 & Laki sosiaalisesta luototuksesta [1133/2002] 8 §.)

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

Eräntyminen saa tulla voimaan aikaisintaan neljän viikon tai, jos luotonsaajalle on aiemmin huomautettu viivästyksestä tai muusta

sopimusrikkomuksesta, aikaisintaan kahden viikon kuluttua siitä, kun erääntymistä koskeva ilmoitus on jätetty tai lähetetty luotonsaajalle. Jos luotonsaaja tämän ajan kuluessa maksaa viivästyneen määrän tai oikaisee muun sopimusrikkomuksen, erääntyminen raukeaa (Laki sosiaalisesta luototuksesta [1133/2002] 8§).

Kunnat saavat siis korkotuottoa myönnettyään luoton. Esimerkiksi Helsingissä oli muodostunut luottotappioita 30.9.2003 mennessä 101 000 euroa, korkotulojen ollessa samanaikaisesti 179 000 euroa. Koko maassa korkotuotot ovat olleet 244 138 euroa, mikä on lähes kaksinkertainen määrä verrattuna vastaavan alueen luottotappioihin (Iivari 2004, 18; 20 & Taulukko 4.) Nämäkin tulokset tukevat ajatusta siitä, että kunnat tuskin pyörittävät kannattamattomia järjestelmiä sosiaalihuoltonsa osana¹⁸.

Iivari toteaa myös että Helsingissä, jossa korkotuotot jäivät plussalle 78 000 euroa, voitaneen puhua jopa ”merkittävästä taloudellisesta järjestelmän kustannus-kompensoituksesta” (Iivari 2004, 21). Toisaalta tutkija tuo esille sen tosiasian, että luottotappion kokonaismäärän arviointia vaikeuttaa mahdollisen takaisinperinnän ajallinen ulottumattomuus kaikkiin luoton saajiin. Tällä Iivari viittaa siihen, että osalla aineiston tapauksista laina-aika ulottuu tutkimuksen toteuttamisajankohdan jälkeisille vuosille (Iivari 2004, 27).

Juhani Iivarin mukaan sosiaalisen luoton määrällä ei ole vaikutusta siihen, maksaako luotonsaaja luottoansa takaisin. Luottomäärällä on tosin vaikutusta siihen, onko tarve maksuajan jatkon myöntämiselle todennäköistä (Iivari 2004, 24.) Laina-ajan pituudella on merkitystä takaisinmaksuun siten, että luotto tulee useimmiten myöhässä takaisinmaksuohjelman keston ollessa 2-3 vuotta. Huomionarvoista on, että tätä pidemmät lainat eivät ole yhtä usein myöhässä (Iivari 2004, 23). Laina-aikaa pidennettiin useimmiten yli vuodella sitä lyhyemmän pidennyksen sijasta (Iivari 2004, 29). Luotonsaajille voidaan myöntää myös niin sanottuja vapaakuukausia lainan lyhennyksiin (vapaakuukausista ks. lisää esim. Iivari 2004).

Tarkasteltaessa takaisinmaksun onnistumista lainan käyttökohteiden (kodin laitehankinnat, terveydenhoitomenot, lainat ja rästivelat) mukaan, voidaan huomata, että

¹⁸ Sosiaalisen luototuksen aloittamisvaiheessa eräiden paikkakuntien luottamuselimet kuten myös eräät virkamiehet suhtautuivat sosiaalisen luototuksen toimivuuteen epäilevästi (ks. Iivari ym. 1999, 15–16 sekä STM 1998, 61).

takaisinmaksussa myöhästyivät erilaisiin velkoihin myönnetyt luotot selvästi enemmän kuin laitehankintojen ja terveydenhoitomenojen kaltaisiin konkreettisiin hankintoihin myönnetyt luotot. Lainan käyttökohteilla on edellä kuvattu olevan yhteys myös maksuajan pidentämisen tarpeeseen (Iivari 2004, 26.) Tämä kertoo luultavasti velkaongelmien hoitamisen vaikeudesta ja ylipäänsä siitä, että velkaongelmat aiheuttavat niistä kärsiville henkilölle ja kotitalouksille psyykkistä kuormittuneisuutta, joiden hallinta voi olla luultua vaikeampaa (ks. esim. Nykänen ym. 1997, 46–55; Laitinen 1997, 93–94).

3.4 Asiakastapauksia

Sosiaali- ja terveysministeriön oppaassa ”Sosiaalinen luototus – opas luototuksen käynnistäjälle” (STM 2003, 18–19) kuvataan esimerkkejä luoton myöntämisestä. Pohjoismainen sosiaalityö sisältää huomattavasti enemmän byrokratiaa ja tukiviidakon selvittämistä kuin mitä esimerkiksi Keski-Euroopassa ja Yhdysvalloissa (Hämäläinen & Niemelä 2001, 5–8). Toimeentulotukityötä ja raha-asioita käsittelevän sosiaalityöntekijän on välttämätöntä olla perillä sosiaaliturvan tyypeistä ja myöntämiskäytännöistä. Sosiaaliturvan eri muodot voivat olla myös toisiaan poissulkevia. Case-esimerkeiksi olen pyrkinyt valitsemaan tyypillisiä sosiaalisen luototuksen asiakastapauksia, kuten muun muassa seuraava tapaus (STM 2003b, 18–19):

Kouluikäisen pojan yksinhuoltajaäiti hakee sosiaalista luottoa yhdistääkseen kolme erillistä kulutusluottoa, sillä kohtuuehtoisen pankkilainan saamisen estää vakuuksien puute. Hakuhetkellä hänen tulonsa ovat yhteensä 1 224,20 euroa, ja ne muodostuvat ansioturvasta, asumistuesta, lapsilisästä ja elatusavusta. Menoja kuukaudessa on yhteensä 1 374 euroa, jotka koostuvat asumismenoista (522,60 euroa), vakuutusmaksuista (68 euroa), velkojen hoitomenoista (240,40 euroa) ja välttämättömistä elinkustannuksista (543 euroa). Hakijan maksuvara jää miinuksien puolelle 150 euroa. Hänelle myönnetään 5 000 euroa sosiaalista luottoa hakemaansa tarkoitukseen. Kuukausieränä

hakija katsoo voivansa maksaa 114 euroa kuukaudessa viiden vuoden takaisinmaksuajalla. Näillä ehdoilla hän jäisi vieläkin miinusmaksuvaraiseksi 23,40 euroa. Luoton takaisinmaksuajaksi sovitaan kuusi vuotta, jotta maksuohjelma ei olisi liian tiukka, kun työtulot voivat myös olla epäsäännöllisiä.

Luotonsaaja on pystynyt huolehtimaan lainan lyhennyksistä lähes aikataulussa, vaikka hänen taloudellinen tilanteensa on ollut lähes koko ajan lähellä toimeentulominimiä. Hänellä ei ole ollut laskuja ulosotossa eikä hän ole tarvinnut toimeentulotukea. Alkava velkakierre saatiin katkaistua ja taloutta tasapainotettua yhdistämällä kulutusluotot sosiaalisella luotolla.

Luototuksen myöntäminen sosiaalihuollon asiakkaalle on hänen oikeuksien mukaista myös sellaisessa tilanteessa, jossa elämäntilanne ei ole voimakkaasti kriisiytynyt, mutta tarvetta tukeen kuitenkin on (Iivari ym. 2000, 90):

Nainen, 27 vuotta, äitiyslomalla, asuu lastensa ja puolisonsa kanssa. Nuoren naisen peruskoulu päättyy ja kotoa poismuuttoon ja ensimmäisen lapsen syntymään. Peruskoulun päättötodistus on kuitenkin hyvä. Vuosien jälkeen tulee ero, kun avioliitto on kestänyt neljä vuotta. Hän solmii uuden suhteen. Suhteista syntyy kolme lasta. Työkokemusta kertyy erilaisista myynti- ja palvelualan tehtävistä, joihin ei tarvita ammatillista koulutusta. Hän käy lyhyen ammattikurssin, mutta työkokemusta alalta ei ole. Taloudellisesti tiukka vaihe kestää lyhyen aikaa avioliiton purkauduttua: "Olin tottunut vähän erilaiseen rahankäyttöön." Sosiaalisen luoton saaminen ajoittuu tähän ajankohtaan. Nainen on kärsinyt jonkin verran masennuksesta ja saanut siihen myös lääkitystä. Kaksi

lapsista on sijoitettuna tukiperheeseen kerran kuukaudessa. Sosiaalisella luotolla maksetaan pois vanhoja luottoja, joilla on rahoitettu avioeron jälkeen kännykän osto ja huonekalujen hankinta. Ennen luoton saamista naisella on säännöllinen suhde sosiaali-toimistoon ja hän saa myös kirkon avustusta. Luoton saatuaan hän solmii avoliiton, ja maksuvara nousee huomattavasti, eikä taloudellisia ongelmia pitäisi olla. Suunnitelmissa on opiskelemaan lähtö tai töihin meno, mutta aikeet eivät vielä ole selkiintyneet.

Iivari ym. kuvaavat vuoden 2000 julkaisussaan edellä olevaan asiakastyyppiä *etsijäksi* vakiintumattoman elämäntilanteen vuoksi. Muita tuolloisia luokituksia olivat *työkeskeiset, riskinottajat, muista huolehtijat, etsijät ja riskinvälttäjät* (Iivari ym. 2000, 80). 27-vuotiaan naisen esimerkki toimii mielestäni esimerkkinä myös nuorten maksuongelmista ja suhtautumisesta sosiaaliturvaan. Nykyisiä sukupolvia pidetään aiempia enemmän kulutuskeskeisinä. Nuorten rahankäytössä voi olla myös tietämättömyydestä johtuvia ongelmia. Kiinnittämättä huomiota hakijan ikään edellinen esimerkki kuvaa yleisellä tasolla myös sosiaalisen luototuksen laajaa tukea. Luoton saajan kommentti: ”Olin tottunut vähän erilaiseen rahankäyttöön”, luo kuvan, että ongelmat ovat syntyneet hänen omista kulutustottumuksistaan. Tämän tyyppinen huolehtiminen julkisen sektorin puolelta luo kuvaa suomalaisen sosiaalihuollon ja velkaneuvonnan korkeasta tasosta. Asiakkaiden ongelmia ei vähätellä eikä myöskään toimita ”kaikki vastaavat itsestään”-mentaliteetin mukaisesti. Sosiaalisen luototuksen käynnistämisestä ja tätä kautta ihmisten monipuolisesta tukemisestä eivät voi kuitenkaan päättää ainoastaan sosiaalihuollon viranhaltijat, vaan asiaan vaikuttaa myös paikkakunnan valtuusto.

Sosiaalisen luototuksen asiakkuuksissa voidaan käyttää yhdistetysti myös toimeentulotukea. Iivari kuvaa tilannetta kahden esimerkin kautta.

Luoton hakija on 50-vuotias yksinäinen eläkkeellä oleva nainen, joka asuu 2 huoneen ja keittiön kokoisessa lähiön rivitaloasunnossa. Asuntoonsa hän on erittäin tyytyväinen, vaikka vuokra on hieman kohtuullista

korkeampi paikkakunnan tasoon nähden. Asumiskustannukset sähkön ja vakuutuksen kanssa ovat 440€/kk. Velkojenhoitoon hän käyttää kuukaudessa 221€. Hänellä on 2 luottoa Nordea Rahoituksesta, Ellos- luotto ja Valituille Paloille ja Hobby Hallille lukuisia osamaksuja, joilla hän maksaa lapsille ja lapsenlapsille hankittuja joululahjoja jälkikäteen. Lisäksi Panttilainaamoon menee muiden lainakulujen lisäksi kolmen kuukauden välein korko ja lunastusmaksu. Hakija on yrittänyt kiitettävästi selviytyä näistä kaikista ja soittanut ja sopinut maksuaikoja ja muita järjestelyjä itse. Myös vuokria on rästissä hakuhetkellä. Kaiken tämän lisäksi tuli yllättäen kallis hammasremontti, jonka takia hän hakeutui sosiaalityöntekijän opastuksella kartoittamaan velkojaan ja mahdollisesti hoitamaan niitä sosiaalisella luotolla.

Ratkaisu: Hammashoito korvattiin toimeentulotukena, yhden Nordean luoton laina-aikaa pidennettiin ja kuukausierää alennettiin, muut korkeakorkoiset luotot, osamaksut ja pantit maksettiin sosiaalisella luotolla. Asiakas joutuu jonkin verran tinkimään elinkustannuksistaan selviytyäkseen taloudellisista velvoitteistaan, mutta hänen ei tarvitse muuttaa asunnostaan ja hän on jo usean vuoden tullut toimeen niin, että hänellä on ollut elinkustannuksiinsa noin 84 euron verran käytössä, nyt on huomattavasti enemmän. (STM 2003b, 37.)

Toisessa esimerkissä tulee esille toimeentulotuen varaan joutumisen ennaltaehkäisy sekä velkojen yhdistämisen mukanaan tuoma maksuvaran kohentuminen.

Sosiaalisen luoton hakija on noin 60-vuotias mielenterveysyistä eläkkeellä oleva nainen. Vuosina 1993–1997 hänellä on ollut velkajärjestely, minkä

jälkeen hän on alkanut velkaantua uudelleen. Hänen eläkkeensä asumistukineen on 1000€/kk. Asunto on hiukan kallis, koska sijaitsee keskustassa ja on yksityisen omistama. Asumiskulut sähköineen ja vesimaksuineen ovat 425€/kk. Sosiaalisen luoton hakuhetkellä hänen velkansa ovat 11500€. Luottoja on Op Kotipankilta ja Ellokselta yhteensä neljä luottoa sekä Halens ja Cellbes- luotot. Luottojen kuukausierät ovat 385,15 €, joten elinkustannuksiin tuloista jää hyvin vähän.

Ratkaisu: Neuvoteltiin Op-Kotipankin kaksi lainaa yhdeksi luotoksi, jota maksetaan 95€/kk ja korko räätälöitiin alimmalle mahdolliselle tasolle. Sosiaalisella luotolla kohtuullistettiin kalliskorkoisten muiden luottojen hoitokustannukset. Rästiytyneen vuokran maksuun myönnettiin ehkäisevä toimeentulotuki. Näin menetellen hakija ei joutunut jatkuvan toimeentulotuen varaan. Ilman toimenpiteitä hakijan velat olisivat erääntyneet ja ulosmittaus olisi vienyt hänen eläkkeestään kolmanneksen, mikä olisi aiheuttanut toimeentulovajetta. (STM 2003b, 38.)

Ilman sosiaalista luottoa viimeisen esimerkin asiakas olisi joutunut todennäköisesti turvautumaan toimeentulotukeen pitkäaikaisesti maksuvaraansa liittyvien ongelmien vuoksi. Tämä johtui (tietysti) kulutusluottojen maksueristä.

Esteenä luoton myöntämiselle maksuvaraansa liittyvien epäselvyyksien lisäksi voi kuitenkin olla myös yritystoiminnan rahoitus, velkajärjestely, ulosotto ja perintä (ks. taulukko 1.). Ulosotto ja perintä muodostuvat esteeksi, mikäli järjestelyn jälkeen osa veloista on tarkoitus jättää ulosoton ja perinnän kautta hoidettaviksi (Iivari ym. 2000, 45.)

Kahden viimeksi mainitun esteen kohdalla tulee kuitenkin huomioida, että velkojilla ei

ole subjektiivisen lainsäädännön mukaan oikeutta estää uutta lainanottoa, mikäli velallinen saa luoton. Mikäli sosiaalisen luoton asiakkaan ulosotossa olevien velkojen takaajan taloudellinen asema on tukala, tulisi sosiaalityöntekijän sopia ulosottoviranomaisen kanssa siitä, että sosiaalisen luoton maksamattomuus heikennä takaajan asemaa entisestään. Näin voidaan välttää tilanne, jossa sosiaalisen luoton maksua alettaisiin priorisoimaan ennen muiden velkojen takaisinmaksua (Iivari ym. 1999, 44.)

Sosiaali- ja terveysministeriön opas luoton käynnistämiseksi (STM 2003b) täsmentää, että myös opiskelijat ovat ristiriitaisessa asemassa sosiaalisen luoton saamisen suhteen. Opintotukilain (65/1994) mukaisesti opiskelijoiden ensisijaisena sosiaaliturvana on ennen toimeentulotukea tai sosiaalista luotosta opintotuki. Luotosta voi kuitenkin olla järkevää myöntää opiskelijalle tilanteessa, jossa opiskelijalla on esimerkiksi maksuhäiriömerkintä, mikä estää opintotuen saannin. Opintotuen saamatta jääminen ei pelkästään alenna opiskelijan toimeentulon määrää, vaan siirtää hänet todennäköisesti myös toimeentulotuen asiakkaaksi, mikä kasvattaa sosiaalihuollon kuluja tarpeettomasti. Tukea tarvitsevalta asiakkaalta ei voida evätä toimeentulotukea, mutta opiskelijan pääasiallinen tulonlähde sosiaaliturvan kontekstissa on kuitenkin opintotuki. Velkaongelman tai maksuhäiriötä omaavan opiskelijan statuksella olevaa asiakasta on lisäksi neuvottava kokonaisvaltaisesti taloushoidossa ja muussa elämänhallinnassa ettei muutos jää väliaikaiseksi. Harkittaessa luotosta edellä kuvatussa ”opiskelija-tilanteessa” on pääasiallisena tavoitteena sosiaalihuollon näkökulmasta pyrkiä saamaan asiakas ensisijaisempien sosiaaliturvan muotojen piiriin. Sosiaalisen luoton avulla voidaan opiskelijankin kohdalla toteuttaa niin sanottu velkojen yhdistäminen. Tällöin henkilön velat ”niputetaan yhteen”, ja niiden maksamista hoidetaan sosiaalisena luottona myönnetystä luottopääomasta käsin (STM 2003b, 21–22.) Esimerkiksi Oulun kaupungin tavoitteena on vuoden 2007 alusta lähtien – jolloin luotot kaupungissa käynnistettiin – ollut suunnata sosiaalinen luotot nimenomaisesti opiskelijoille.

4 YHTEENVETO

Asettamiini tutkimuskysymyksiin liittyen sosiaalisen luototuksen käytännön tasolle voidaan todeta, että sosiaalinen luototus estää syrjäytymistä tai sen syvenemistä. Tutkimusasetelmassani pyrin selvittämään sosiaalisen luototuksen peruskuvauksen lisäksi eri paikkakuntien suhtautumista luototuksen järjestämiseen. Muut tutkimuskysymykset tarkastelivat sitä, keiden auttamiseen sosiaalinen luototus soveltuu ja mitä havaitaan vertailtaessa ennaltaehkäisevää toimeentulotukea ja sosiaalista luototusta?

Sosiaalisen luototuksen avulla voidaan estää esimerkiksi asiakkaan velkaongelmien pahentumista. Luototusta voidaan hyödyntää myös terveydenhuoltokuluihin, kuten kaavio 1:stä käy ilmi. Iivari ym. toteavat myös: ”Sosiaaliseen luoton keskeinen vaikutus kytkeytyykin siihen, että sillä on voitu ratkaista sellaisia taloudenhallinnan ongelmia, jotka heijastuvat muun muassa ihmisten psykososiaaliseen hyvinvointiin, ja joihin olemassa olevan järjestelmän keinoin ei ole muuten pystytty puuttumaan (Iivari ym. 2002, 114.)

Vertailtaessa sosiaalista luototusta ehkäisevään toimeentulotukeen voidaan todeta, että vaikka kunnilla on ”vapaat kädet” ehkäisevän tuen myöntämisessä, eivät ehkäisevään toimeentulotukeen käytetyt rahasummat ole suhteessa yhtä suuria kuin sosiaalisessa luototuksessa. On vaikea kuvitella, että kunnat myöntäisivät luottoja ilman todellista tarvetta¹⁹. Velkaongelmien ja muiden sosiaalisten ongelmien pahentuessa kunnalle syntyy hyvin todennäköisesti vain lisää toimeentulotukikuluja. Asiakkuuksien jatkumiset lisäävät myös hallinnollisia ja muita epäsuoria kuluja. Minimimäärä, joka sosiaalista luototusta voidaan myöntää, on 200 euroa. Juhani Iivarin ehdotuksen mukaan (Kela-Sanomien 1/2006) kunnille olisi pitkällä aikavälillä edullista siirtyä malliin, jossa sosiaalisen luototuksen ja ennaltaehkäisevän toimeentulotuen ”kombinaatio” koostuisi 40 %:sta ehkäisevää toimeentulotukea ja loput 60 % sosiaalista luototusta. Ehkäisevän toimeentulotuen myöntäminen on sosiaalityöntekijän omassa harkinnassa, eikä asiakkaan tarvitse maksaa sitä takaisin. Ehkäisevä toimeentulotuki on kehitetty nimensä mukaisesti vastaamaan kriiseihin tai muihin vaikeuksiin. Stakesin tilastoista käy

¹⁹ Voidaan ajatella myös niin, että vuosina 1999-2001 toteutettuun kuntakokeiluun osallistuneet kunnat eivät ole käytännössä rohjenneet kieltäytyäkään ministeriön ohjaamasta hankkeesta. Huomionarvoista on myös se, että kunnat saivat kokeiluvaiheessakin määritellä luoton myöntämisehdot itse.

kuitenkin selville, että ehkäisevän toimeentulotuen käyttö on pienuutta. Tukea kyllä myönnetään, mutta vähän yhtä asiakasta (kotitaloutta) kohden. Stakesin mukaan summa on vuositasolla noin 450 €/ kotitalous. Sillä ei siis päästä vaikuttamaan samantasoisiin sosiaalisiin tai terveydellisiin ongelmiin kuin sosiaalisella luotolla. Luototuksen takaisinmaksua selvittäneissä tutkimuksissa kävi myös ilmi, että selkeä enemmistö luoton saaneista maksoi luottoonsa takaisin alussa sovitun maksuohjelman mukaisesti.

Sosiaalisen luototuksen laajentamisen rajaamista perusteltiin esimerkiksi Kuopiossa laajentamisen mukanaan tuomilla lisääntyvillä henkilökuluilla taloudellisesti tiukassa tilanteessa (Viikko-Savo 2005). Pienempien kuntien kohdalla ehkäisevän toimeentulotuen voisi ajatella olevan riittävä keino asiakkaiden ongelmien hoitamisessa, mutta tällöin korostuu ehkäisevän tuen riittävän tehokas käyttö. Taulukko 5. esitettyjen tilastojen mukaan ehkäisevää toimeentulotukea myönnetään kuitenkin sosiaalista luototusta vähemmän. Sosiaalityöntekijöillä ei ole vapaita käsiä ennaltaehkäisevän toimeentulotuen myöntämisessä. Ennaltaehkäisevälle toimeentulotuelle ei myöskään ole ollut juuri vaihtoehtoja sosiaaliturvajärjestelmän piirissä ennen sosiaalista luototusta. Päättäjien valtasuhteita tutkineen Möttösen (1997) tutkimukseen nojaten voidaan todeta, uudistusten tai uusien järjestelmien käyttöönotto on kunnissa riippuvainen monista tekijöistä. Pelkkä poliittisten luottamushenkilöiden tai kuntalaisten toive uudistuksesta ei takaa asian toteutumista. Edelleen Möttösen (1997) mukaan valta voi olla keskittynyt kunnissa siinä määrin viranhaltijoille, että kansalaisten tai poliittisten luottamushenkilöiden toiveet eivät "pääse läpi päätöksenteon portinvartijoista".

Käyttämässäni 14 kunnan aineistossa 8 kunnassa aloite tai ponsi luototuksen käynnistämiseksi johti aloitteen läpimenoon. 6 kunnassa luototuksen käynnistämistä ei katsottu tarpeelliseksi. 14:sta kuntaa koskevien pöytäkirjojen ja lehtiartikkelien tulkintaa ja yleistettävyyttä vaikeuttaa se, että kuntia joissa luototus on käynnistetty tai jätetty käynnistämättä, ei voi sijoittaa erityyppisten yhteisten tekijöiden alle. Kiistatta tehtävä johtopäätös 14 kunnan osalta on, että luototukseen ei ryhdytty kuntakokeilun jälkeen niin innokkaasti asukasmäärältään pienissä kuin suurissa kunnissa. Tämä johtuu todennäköisesti juuri siitä, että pienet kunnat ovat katsoneet ennaltaehkäisevän toimeentulotuen riittäväksi ja vastaavasti henkilöstöresurssit riittämättömiksi hoitamaan sosiaalisen luototuksen todennäköisesti pienuutta asiakaskuntaa. Asiakkaiden taloudellisten vaikeuksien kannalta on joka tapauksessa kiusallista, että tilastot koskien ennaltaehkäisevää toimeentulotukea (ks. taulukko 5.) eivät tue käsitystä, jonka mukaan

ennaltaehkäisevä toimeentulotuki olisi tasoltaan verrattavissa sosiaaliseen luototukseen. Toisin sanoen, vaikka kunnat toteaisivatkin panostavansa ennaltaehkäisevään toimeentulotukeen, eivät asiakkaille myönnetyt tukimäärät ole *keskimäärin* yhtä korkeita.

Sijoitettaessa sosiaalista luototusta suomalaiseseen sosiaaliturvajärjestelmää ei tule unohtaa sitä, että luototuksessa ei ole viime kädessä kyse ”ilmaisesta edusta”, vaan lainasta joka täytyy maksaa takaisin (Iivari ym. 2002, 92). Sosiaalinen luototus saatetaan nähdä jonkinlaisena ”helppona rahana” tai liian korkeatasoisena sosiaalituen muotona. Eräs sosiaalisen luototuksen huonoja puolia onkin se, että se vaatii asiakkaalta tietyntasoisesta takaisinmaksuvalmiuden, mitä kaikilla asiakkailla ei useinkaan välttämättä ole. Iivarin ehdotus ehkäisevän toimeentulotuen ja sosiaalisen luototuksen yhdistämisestä on hyvä juuri tästä syystä. Toisaalta voidaan kysyä, mistä maksuvalmiudeltaan heikoiksi luokiteltavat asiakkaat voisivat saada hankittua mainitun 40 %:n osuuden ellei heillä ole sitä suurempienkaan summien kohdalla? Tai vaikka he nämä rahat jostain saisivatkin, voitaisiinko tällä – todennäköisesti pienellä – summalla tehdä merkittäviä kohennuksia tai hankintoja asiakkaan elämäntilanteen kokonaisuuden kannalta?

Käytössä olleiden tutkimusten ja raporttien perusteella on osoittautunut turhaksi myös se pelko, että luototus lisäisi kuntien kustannuksia luottotappioiden muodossa. Esimerkiksi Helsingissä korkotulot ovat olleet plussalla. Harkittaessa luototuksen käyttöönottoa ei suurimpana kannustimena saisi kuitenkaan olla toiminnan taloudelliset vaikutukset sinänsä, vaan ennen kaikkea niiden vaikutukset ihmisten hyvinvointiin (Kajanoja 2000). Tärkeä turva sosiaalisen luototuksen asiakkaan oikeuksissa on myös se, että asiakkaan oikeutta toimeentulotukeen ei voida rajoittaa sillä perusteella, että asiakkaalle on myönnetty sosiaalista luototusta. Perusosaisen toimeentulotuen ulkopuolelle jääminen ei myöskään estä ehkäisevän toimeentulotuen maksamista, olkoonkin että tällaiset tapaukset ovat harvinaisia.

4.1 Sosiaalisen luototuksen tulevaisuus

Lainaperustaisen sosiaaliturvan keskeinen rajoite on se, että lainan saajalla täytyy olla valmius takaisinmaksuun, mitä kaikilla sosiaalihuollon asiakkailta ei arvatukaan ole. Iivarin ym. (2002) tutkimuksen mukaan alhainen maksuvalmius korreloi tilastollisesti erittäin merkittävästi negatiivisten luototuspäätösten kanssa. Lainaperustaisten etuuksien vahvuutena ovat taas niiden tuomat mahdollisuudet henkilöille, jotka tukea tarvitsevat ja joilla on kykyä lainan takaisinmaksuun.

Tieteellisen jatkotutkimuksen kannalta mahdollisia vaihtoehtoja on tutkia sosiaalisen luototuksen käyttäjien kokemuksia verrattuna toimeentulotukeen. Mielenkiintoista olisi myös paneutua tarkemmin suurten paikkakuntien keskeisiin eroihin siitä, miksi väkimääriltään suurissa kaupungeissa ei ole käytössä sosiaalista luototusta ja edelleen; onko näiden paikkakuntien toimeentulotukiasiakkaiden ja sosiaalihuollon asiakkaiden pärjäämisessä eroja luototusta järjestävien paikkakuntien ihmisiin nähden.

Englantilaisessa sosiaaliturvan tieteellisessä keskustelussa lainaperustaisesta sosiaaliturvan periaatteita on käsitelty Suomea laajemmin (ks. esim. Saari 2005). Sosiaalisen luototuksen periaatteiden kannalta on merkityksellistä, että kyseisen sosiaaliturvamuodon taustaperiaatteita koskeva teoreettinen keskustelu ei ole hiipunut²⁰.

Suomalaisten sosiaaliturvapolitiikan tutkijoiden mukaan 1990-luvun jälkeen monilla toimeentulotukea saavilla suomalaisilla on kehittynyt riippuvuus siihen (ks. Parpo & Moisio 2006). Tällä viitataan asiakkuuden pitkään keston. Toimeentulotukea säätelevän lainsäädännön mukaisesta tuki on tarkoitettu ”viimesijaiseksi turvaksi ensisijaisten tukijärjestelmien osoittautuessa riittämättömiksi”. Toimeentulotuen tietynasteista muuttumista viimesijaisesta tuesta kohti ”perusturvaa” on herättänyt kriittisiä puheenvuoroa muun muassa ennaltaehkäisevän sosiaalityön olemattomuudesta. Toimeentulotuen käsittely on monen pitkän koulutuksen saaneen sosiaalityöntekijän keskeinen tehtävä. Tällöin on harvoin aikaa tai resursseja niin sanotun rakenteellisen työn tekemiseen.

²⁰ Laadukkaita raportteja koskien sosiaalisen luototuksen taustoja sekä perusteita on julkaistu myös maailmanpankin toimesta. Joihinkin näistä on viitattu johdannossa. Le Grand edustaa kuitenkin angloamerikkalaista kontekstia, joka voidaan melko pitkällä verrata suoraan Suomeen toisin kuin esim. Kaakkois-Aasian maita. Le Grand ei myöskään esittele erikseen mitään tiettyjä sosiaaliturvan muotoa, vaan tarkastelee lainaperustaisen sosiaaliturvan mahdollisuuksia kiinnittämättä tarkastelua liiaksi minkään tietyn maan kontekstiin. Le Grandia tarkastelee muun muassa Juho Saari (Saari 2005).

Sosiaalityötä koskevassa (tieteellisessä) keskustelussa kritisoidaan aika ajoin toimeentulotuen suurta roolia sosiaalityö arjessa. Näissä näkemyksissä katsotaan, että mikäli toimeentulotukipäätökset olisivat esimerkiksi sihteerien tai vastaavien työnä, voisivat sosiaalityöntekijät keskittyä koulutuksensa kannalta keskeisimpiin seikkoihin. ”Keskeisimmällä” seikoilla viitataan muun muassa rakenteelliseen ja ennaltaehkäisevään työotteeseen (STM 1997).

Sosiaalisesta luototuksesta, velkaneuvonnasta ja nuorten maksuhäiriöistä saadut kokemukset ja tutkimustulokset tukevat sitä näkemystä, että sosiaalihuollon asiakkaiden taloudellisen tilanteen kokonaisvaltainen tukeminen ja selvittäminen on tärkeää. On vaikea yksioikoisesti määrittää sitä, johtuvatko esimerkiksi nuorten talousvaikeudet riittämättömästä taloustiedollisen opetuksen puutteesta peruskoulussa ja keski-ikäisten velkaongelmat toimimattomista tulonsiirroista tai kannustinloukkujen olemassaolosta. Kuntien järjestämän sosiaalisen luototuksen sosiaalihuollon asiakkaat ovat kuitenkin löytäneet mahdollisuuden näiden vaikeuksien ylittämiseen. Myös Takuu-Säätiö on auttanut velkaongelmista kärsiviä kotitalouksia. Takuu-Säätiön toiminta on keskittynyt tosin pääosin pääkaupunkiseudulle.

Käyttämieni esimerkkikuntien perusteella voidaan todeta, että pienemmissä kunnissa ennaltaehkäisevän toimeentulotuen tarjoamia mahdollisuuksia pidetään riittävinä erilaisten (taloudellisten) ahdinkojen ratkaisijana. Sosiaalisen luototuksen järjestämisestä seutukunnallisesti ei ole tietoa. Tämän vuoksi on tärkeää, että sellaisilla paikkakunnilla, joissa järjestelmä ei ole käytössä, ohjataan asiakkaita ottamaan yhteyttä esimerkiksi Takuu-Säätiöön tai seurakunnan diakoniaan, mikäli ennaltaehkäisevä toimeentulotuen käyttö näyttää asiakastilanteessa poissuljetulta. Seutukunnallinen yhteistyö sosiaalisen luototuksen järjestämisessä voisi huojentaa pienten paikkakuntien resurssivajetta henkilöstösäästöjen kautta. Sosiaalityöntekijöiden on hyödyllistä olla kiinnostuneita sosiaaliturvan tasoa koskevasta keskustelusta erityisesti taloudellisen eriarvoisuuden näkökulmasta. Sosiaalityöntekijät ovat myös yleisemmin kokeneet puutteelliseksi taitonsa puuttua laajempiin poliittis-hallinnollisiin ongelmakohtiin (ks. Mutka 1998, 123–128). Nopeasti muuttuvassa yhteiskunnassa laina-perustainen sosiaaliturva voi estää varsinaista syrjäytymistä perinteisiä, kategorisoivia ja tarveharkintaisia sosiaalietuuksia paremmin. Informaatioteknologia on lisäksi muuttanut luottomarkkinoita kuluttajien kannalta riskialttiimmiksi. Gsm-puhelimen omistava henkilö voi esimerkiksi hankkia luottoa huikeilla korkoprosenteilla lähettämällä

ainoastaan tekstiviestin. Ennaltaehkäisevän toimeentulotuen tilastot osoittavat lisäksi myös sen, että ennaltaehkäisevää tukea ei kuitenkaan keskimääräisesti tarkasteltuna myönnetä kovin suuriin taloudellisiin hankintoihin.

Lähteet

Kirjallisuus, artikkelit & sanomalehdet

- Basu, Priya 2006. Improving Access to Finance for India's Rural Poor. Herndon, VA. USA. World Bank. Ebrary-tietokanta, www.ebrary.com
- Cosis-Brown, Helen 2002. Counselling Teoksessa Robert Adams, Lena Dominelli and Malcolm Payne. (eds.) "Social work – Themes, issues, and critical debates. Basingstoke. Palgrave, 139–148.
- Department for Work and Pensions 2007. Saatavilla: <http://www.dwp.gov.uk/advisers/sb16/> Viitattu 23.2.2007.
- Forma, Pauli, Heikkilä, Matti & Kesitalo, Elsa 1999. Mikä on kohtuullinen minimi? Stakes. Raportteja 240. Helsinki.
- Eskola, J. & Suoranta, J. 1998. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Tampere. Vastapaino.
- Haapola, Ilkka & Mäntysaari, Mikko 1997. Yhdessä vai erikseen? – Toimeentulotuen ja sosiaalityön "vaikea" liitto Teoksessa Toimeentulotukikokeilu 1995-1996". Loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriö. Selvityksiä 1997:5. Edita. Helsinki, 78–98.
- HE 217/1997. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta sekä laiksi sosiaalihuoltolain ja -asetuksen eräiden säännösten kumoamisesta. Saatavilla: <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/1997/19970217> Viitattu 6.5.2007
- Helms, Brigit 2006. Access for All : Building Inclusive Financial Systems. World Bank. Herndon, VA. USA. Ebrary-tietokanta, www.ebrary.com
- HS. Helsingin Sanomat 2006 (280).
- Hämäläinen, Juha 2006. Hyvinvoinnin kaksi strategiaa: poliittinen ja pedagoginen Teoksessa (toim.) Pauli Niemelä. ja Terho Pursiainen. Hyvinvointi yhteiskuntapoliittisena tavoitteena – Professori Juhani Laurinkarin juhlakirja. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen tutkimuksia nro 62. Kuopio, 16–29.
- Hämäläinen, Juha. & Niemelä, Pauli. 2001. The Role of Social Policy in Social Work Teoksessa (edit.) Adrian Adams, Peter Erath & Steven M. Shardlow. "Key Themes in European Social Work. Theory, Practice, Perspectives". Russel House Publishing. Dorset, 5–13.
- Intiimi 2003. Porin kaupungin sosiaalikeskuksen henkilöstölehti 16 (2). Saatavilla: http://www.pori.fi/sosiaalikeskus/intiimi2_2003.pdf Viitattu 30.3.2007
- Isomursu, Teija & Nissilä, Eeva-Maria 2002. Sosiaalisen luoton takaisinmaksuvaikkeudet. Laurea-ammattikorkeakoulun julkaisusarja A 51. Espoo.
- Iivari, Juhani 1998. Hollannin sosiaalipankkitoiminnasta. Sosiaali- ja terveysministeriö. Monisteita 1998:2. Helsinki.
- Iivari, Juhani, Piirainen, Keijo & Siltaniemi, Aki 1999. Sosiaalisen luotonuksen käynnistyminen Suomessa – lähtökohdat, mallit ja kokemukset. Stakes. Aiheita 42. Helsinki.
- Iivari, Juhani, Piirainen, Keijo & Siltaniemi, Aki 2000. Sosiaalinen luototus – Toteutus ja ratkaisut sosiaalisen luotonuksen evaluaatiotutkimuksen raportti I. Stakes raportteja 258. Helsinki.
- Iivari, Juhani, Piirainen, Keijo & Siltaniemi, Aki 2002. Sosiaalinen luototus – Vaikuttavuus- ja kokonaisarviointi sosiaalisen luotonuksen evaluaatiotutkimuksen raportti II. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 1:2002.
- Iivari, Juhani 2004. Sosiaalisten luottojen takaisinmaksu. Sosiaalisten luottojen vaikuttavuus- ja kokonaisarvioinnin seurantatutkimus. Sosiaali- ja terveysministeriö julkaisuja 14:2004.
- Iivari, Juhani & Rastas, Merja 1996. Takuun varassa – Takuu-Säätiö ylivelkaantuneiden auttajana. Stakes. Raportteja 188. Helsinki.
- Jaakkola, Jouko 1994. Sosiaalisen kysymyksen yhteiskunta Teoksessa Jaakkola, Jouko, Pulma, Panu., Satka, Mirja. ja Urponen, Kyösti. Armeliaisuus, yhteisöapu, sosiaaliturva – suomalaisen sosiaaliturvan historia. Sosiaaliturvan keskusliitto. Helsinki, 71–161.
- Julkunen, Raija 2001. Suunnanmuutos – 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa. Vastapaino. Tampere.
- Kajanoja, Jouko 2000. Syrjäytymisen hinta Teoksessa (toim.) Matti Heikkilä ja Jouko Karjalainen "Köyhyys ja hyvinvointivaltion murros". Helsinki. Gaudeamus, 233–249.

- Kaleva 2006 (241, 277, 280, 327) 2007 (17, 91). Sanomalehti. Oulu.
- Kangas, Olli & Sikiö, Jaana 1996. Kunnan kansalaisia vai laiskoja lurjuksia? Teoksessa (toim.) Olli Kangas ja Veli-Matti Ritakallio. Kuka on köyhä? – Köyhyys 1990-luvun puolivälin Suomessa. Stakes. Raportteja 211. Helsinki. 107–136.
- Kela 2006. Kela-sanomat. Kansaneläkelaitoksen asiakaslehti 39 (1), 20.
- Koljonen, Virpi 2002. ”Nuorten velkaantuminen ja maksuhäiriöt” teoksessa Autio, Minna, Eresmaa Ilppo, Heinonen, Visa, Koljonen, Virpi Paju, Petri ja Wilska Terhi-Anna. ”Pakko riittää – näkökulmia nuorten maksuhäiriöihin ja kulutukseen”. Nuorisotutkimusverkosto. Nuorisotutkimusseura. Julkaisuja 24. Yliopistopaino. Helsinki. 42. 12–118.
- Kortteinen, Matti & Tuomikoski, Hannu 1998. Työtön – Tutkimus pitkäaikaistyöttömien selviytymisestä. Helsinki. Tammi.
- Kosunen, Virpi 1999. Paljonko on riittävästi? – Vähimmäisetuuksien riittävyyden arvointa kulutuksen näkökulmasta. Stakes. Raportteja 232. Helsinki.
- Laitinen, Hanne 1997. Ylivelkaantuminen ja sosiaalityö Teoksessa (toim.) Maisa Maanittu ja Ritva Viialainen. Tehdä itsensä tarpeettomaksi – sosiaalityö 1990-luvulla. Stakes. Raportteja 213. Helsinki. 85–101.
- Laki toimeentulotuesta 1412/1997. Saatavilla: www.finlex.fi Viitattu 19.3.2007.
- Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta 733/1992. Saatavilla: <http://www.finlex.fi> Viitattu: 17.7.2007.
- Laki sosiaalisesta luototuksesta 1133/2002. Saatavilla: <http://www.finlex.fi> Viitattu 8.12.2006.
- Lehto, Markku 1994. Perusturva monesta osasta. Sosiaalinen aikakauskirja 88 (5). 2–3.
- Lehtovaara, Arvo 1986. Evoluutiopsykologian ihmiskuva. Helsinki. Otava
- Mattila, Anita 2001. Tarvitaanko perustuloa? Suomalaisten kansalaistulo-, kansalaispalkka- ja perustulomallien teoreettinen analyysi. Väitöskirja. Kuopion Yliopisto.
- Mutka, Ulla 1998. Sosiaalityön neljäs käänne. Jyväskylä. SoPhi.
- Möttönen, Sakari 1997. Tulosjohtaminen ja valta poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisessä suhteessa – Kunnallisen tulosjohtamisen poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välistä tehtävänjakoa koskevat tavoitteet, niiden merkitys osapuolten väliseen valtasuhteeseen sekä tavoitteiden toteutuminen ja toteuttamismahdollisuudet valtasuhteen näkökulmasta. Helsinki. Kuntaliitto.
- Männikko, Eira 1992. Haukiputaan kunta valtajärjestelmänä. Kunnallistieteellinen aikakauskirja (20) 3. 291–300.
- Niiranen, Vuokko 1997. Kuntalaisten osallistuminen ja kunnallinen demokratia Teoksessa (toim.) Tuula Kivinen et al. Kuntalaisten arviot ja osallisuus sosiaali- ja terveyspalveluihin. Kuopion Yliopiston julkaisuja E. Yhteiskuntatieteet 45. Kuopio. 137– 188.
- Niiranen, Vuokko 1999. Talk about power - The interaction between politicians and employees in municipal social and health services. Finnish local government studies. 27 (3), 307–321.
- Nykänen, Maija ym. 1997. Taloudellisen myrskyn silmässä – Tutkimus Vantaan velkaneuvonnan asiakkaiden taloudellisesta ja terveydellisestä tilanteesta. Stakes. Raportteja 171. Helsinki.
- OECD 1998. Burniaux, Jean-Marc ym. Income Distribution and Poverty in Selected OECD countries. OECD. Economic Department Working Papers No 189/1998. Saatavilla: <http://www.oecd.org/dataoecd/34/37/1864447.pdf> Viitattu 16.2.2007.
- OPM 2001. Ratkaisuehdotuksia opintolaino-ongelmiin – Takausvastuutyöryhmän muistio. Työryhmämuistio. Opetusministeriö. Saatavilla: http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2001/liitteet/opm_524_opintolainojentakausvastuu.pdf?lang=fi Viitattu 26.2.2007
- Pajukoski, Marja 2006. Preventio, sosiaalioikeus ja kunnat – Ehkäisevä sosiaalipolitiikka kuntia velvoittavassa lainsäädännössä. Helsinki. Edita.
- Parpo, Antti & Moisio, Pasi 2006. ”Toimeentulotuen saannin kesto ja dynamiikka Suomessa 1992–2003”. Yhteiskuntapolitiikka 8 (1), 121–133.
- Penttilä, Irmeli 1995. Kotitaloudet ja taloudellinen muutos 1990-luvulla. Tilastokeskus. SVT – Tulot ja kulutus 1995:5. Helsinki.
- Perustuslaki 733/1999. Saatavilla: www.finlex.fi Viitattu: 3.4.2007.

- Rajavaara, Marketta 1992. Rajavaara, Marketta 1992. Tavallisesta perheestä tapaukseksi. Sosiaalitoimiston asiakastyö arvioinnin kohteena. Helsingin Yliopisto, Lahden tutkimus- ja koulutuskeskus. Oppimateriaaleja 16. Helsinki.
- Raunio, Kyösti 2000. Sosiaalityö murroksessa. Gaudeamus. Helsinki.
- Saari, Juho 2005. Uusi sosiaalipolitiikka – Julian Le Grandin sosiaalitaloudellinen näkökulma teoksessa (toim. Saari, Juho) ”Hyvinvointivaltio – Suomen mallia analysoimassa. Helsinki. Yliopistopaino.
- Salomaa, Kaija 1997. Selvitys ehkäisevästä toimeentulotuesta. Sosiaali- ja terveysministeriön monisteita 1997:18. Helsinki.
- Stakes 2006. Tilastotiedote 25/2006. Toimeentulotukitilasto. Saatavilla: <http://www.stakes.fi/FI/tilastot/aiheittain/Sosiaalipalvelut/Toimeentulotuki/vuositilasto.htm> Viitattu 3.4.2007.
- Sipilä, Jorma 1982. Jälkitekollisen yhteiskunnan sosiaaliset ongelmat ja niiden synnyttämät haasteet sosiaalityölle. Sosiaaliturva 70 (22), 1058–1064.
- STM 1998. Velkaongelmatyöryhmän muistio. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 1998:4. Helsinki.
- STM 2003a. Opas toimeentulotukilain soveltajille. Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 2003:10. Helsinki.
- STM 2003b. Sosiaalinen luototus – opas luototuksen käynnistäjälle. Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 2003:6. Helsinki.
- Tala, Jyrki, Muttilainen, Vesa & Vasara Pekka 1994. Velkajärjestelyt tuomioistuimissa 1994. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tiedonantoja 13. Helsinki.
- Tilastokeskus 1998. Tulonjakotilasto 1996. SVT – Tulot ja kulutus. 1998:14. Helsinki.
- Tilastokeskus 1999. Tulonjakotilasto 1997. SVT – Tulot ja kulutus. 1999:15. Helsinki.
- Työttömyysturvalaki (1290/2002). Saatavilla www.finlex.fi Viitattu 3.4.2007.
- Vainiokangas, Heikki 1995. ...Mutta uneksia saa ehdottomasti – Pohjolakoti 80 vuotta. Nuorten Ystävät. Jyväskylä.
- Viikko-Savo 2005. Kaupunkilehti Viikko-Savo 28.12.2005. Kuopio.
- Virjo, Ilkka, Aho, Simo ja Koponen, Hannu. 2006. Passivoiko työttömyysturva? – Tutkimus ansioturvan päättymisen vaikutuksista ja eräistä muista työttömyysturvan piirteistä. Työministeriön työpoliittinen tutkimus. Helsinki.
- Vähätalo, Kari 1997. Pitkäaikaistyöttömyys ja sosiaalinen huono-osaisuus Teoksessa (toim.) Maisa Maanittu & Ritva Viialainen Tehdä itsensä tarpeettomaksi? – Sosiaalityö 1990-luvulla. Stakes. Raportteja 213. Jyväskylä, 39–53.

Internet-sivut

- Espoo 2007. Internet-sivu otsikolla ”Sosiaalinen luotto”. Saatavilla: <http://www.espoo.fi/default.asp?path=1;28;11866;11404;69458> Viitattu 6.8.2007.
- Jobcentre 2006. Grants and loans from the Social Fund. Jobcentre Plus – Part of the British Department for Work and Pensions. Saatavilla: http://www.jobcentreplus.gov.uk/JCP/stellent/groups/jcp/documents/websitecontent/dev_012147.pdf Viitattu 21.2.2007
- Mikkeli 2003. Kaupungin toimintakertomus – sosiaali- ja terveystoimi, 2003. Saatavilla: http://www.mikkeli.fi/fi/sisalto/03_mikkeli_tieto/01_perustiedot/14_toimintakertomus_2003/04_sosiaali_ja_terveys Viitattu 20.4.2007.
- Oulu 2007a. Oulun kaupungin sosiaali- ja terveystoimi. Saatavilla <http://www.ouka.fi/sote/sostuki/toimeentulotuki.htm> Viitattu 18.4.2007
- STM 2006. Toimeentulotuki. Saatavilla: <http://www.STM.fi/Resource.phx/vastt/sospa/shtoi/index.htx> Viitattu 3.1.2007.

Pöytäkirjat ja painamattomat lähteet

- Espoo Kh 2006. Kaupunginhallitus 7.11.2006.
- Espoo Sote 2006. Sosiaali- ja terveyslautakunta 9.8.2006.
- Harjavalta 2004. Sosiaalilautakunnan pöytäkirja 17.8.2004.
- Hyvinkää Kh 2006. Kaupunginhallitus 26.4.2006 & 11.9.2006.
- Hyvinkää Ptltk 2006. Perusturvalautakunta 7.4.2006.
- Imatra 2005. Sosiaali- ja terveyslautakunta 1.11.2005.
- Kuopio Kv 2004. Kaupunginvaltuusto 19.1.2004.
- Mikkeli Sote 2006. Sosiaali- ja terveyslautakunta 10.1.2006.
- Noormarkku 2006. Sosiaalilautakunnan pöytäkirja 6.9.2006.
- Oulu 2007b. Kaupunginhallitus 20.3.2007.
- Pori 2003. Sosiaalilautakunnan pöytäkirja 4.6.2003.
- Riihimäki 2006. Kaupunginhallitus 9.1.2006.
- Tampere Kv 2005. Kaupunginvaltuusto 7.9.2005.
- Turku 2004 ja Turku Kv. Kaupunginhallitus 1.3.2004.
- Tuulos 2004. Perusturvalautakunnan pöytäkirja 26.5.2004.
- Vantaa 2003. Sosiaali- ja terveyslautakunta 11.12.2003.
- Yle 2006. Radio-ohjelma Kansanradio. Lähetys 20.8.2006.